

全球治理：一个理论 分析框架^{*}

张宇燕 任琳◎

【内容提要】 冷战结束以来，全球化进程以前所未有的速度加快，全球问题日益凸显，由此引发的全球治理问题业已成为国际政治经济学的重要研究议程。纵观已有的讨论全球治理的著述，针对特定领域或特定议题者众，探讨基础理论或逻辑者寡。本文在批判性借鉴制度经济学理论的基础上，为全球治理研究搭建一个分析框架。此框架由基本假定、关键概念、理论（或概念之间的逻辑关联）以及核心问题组成。我们的目标是降低交流成本，提升讨论层次，从而推动全球治理理论的建构。

【关键词】 全球治理 集体行动 博弈者特性 利益攸关度 治理均衡

【作者简介】 张宇燕 中国社会科学院世界经济与政治研究所所长，研究员。

电子邮箱：yyzhang@cass.org.cn

任琳 中国社会科学院世界经济与政治研究所助理研究员。

电子邮箱：renlin@cass.org.cn

^{*} 本文系国家社科重大项目“全球经济治理结构变化与我国应对战略研究”（批准号：14ZDA081）的前期成果，感谢《国际政治科学》编辑部约请的两份匿名评审意见。

一 导 言

20 世纪 80 年代末冷战结束以来，人为相互割裂的历史走向终结，取而代之的是日益一体化的世界。在这一历史进程中，全球化扮演了迅速提升各国相互依存度的关键变量之角色。随着商品、服务、资本、技术在全球范围内的加速流动和扩散，随着世界产出、资源耗费以及人口的大幅增长，随着各国各地区政治经济发展不均衡的加剧，一系列全球问题开始凸显或恶化。无论从紧迫性还是严重性上看，一些事关人类福祉且只有靠各国共同努力方可克服的全球问题，已经到了必须加以认真对待的时候。然而，现存应对全球问题的全球治理却明显滞后。它们之间的空白，不仅引发了诸如首脑峰会和双边、多边的各类谈判，也激起了学术界的广泛和深入的讨论。

阅读全球治理相关文献后不难发现，其中讨论针对特定领域或特定议题者众，深究基础理论或概念范畴者寡，尤其缺少一个完整的逻辑分析框架和一套浓缩理论和方便对话交流的概念体系。实际上，经过多代人的共同努力和知识积累，现有经济学和国际政治学已经相对成熟，其使用的分析逻辑与概念工具业已相当连贯和丰富。有鉴于此，本文在批判性借鉴制度经济学和国际政治经济学已有成果的基础上，结合自己的思考，试图为全球治理研究构造一个初步的理论分析框架。在接下来的五节里。我们将分别讨论全球治理概念、理论体系的基本假定、核心概念，将核心概念与逻辑关联并说明其间稳定关系的理论以及要回答的关键问题。本文的不足和未来需要进一步研究的问题将在结语中给出。

二 所谓全球治理问题

既有的全球治理研究路径呈现如下特点。初始阶段，全球治理研究并未从国际机制研究中分离出来，表现为学者使用“国际化”表述而非

“全球化”，重视国际合作而非全球治理。^① 从研究范式发展的角度来看，随着全球化发展程度的深入，传统国际合作和国际机制研究已经无法涵盖全球治理的内涵和外延，不能提供充分的概念和理论研究基础。当前的全球治理研究，需要面对更加多元化的参与行为体、更加网络化的复合相互依赖状态、规模更大的全球公共产品融资、更多样化的制度安排。^② 全球治理已成为一个不可回避和独立的、区别于以往研究对象的研究范畴。^③

定义全球治理，需要综合概括全球治理各维度的特点，诸如治理主体、治理对象与目的、治理手段或实现形式等。1995年，“全球治理委员会”发表《天涯成比邻》（*Our Global Neighborhood*）报告，从实践层面上定义了全球治理的内涵：“治理是各种各样的个人、团体——公共的或个人的——处理其共同事务的总和。这是一个持续的过程，通过这一过程，各种互相冲突和不同的利益可望得到调和，并采取合作行动。这个过程包括授予公认的团体或权力机关强制执行的权力，以及达成得到人民或团体同意或者认为符合他们的利益的协议。”^④ 全球治理强调平等对话，调和冲突利益，不同于以往管制和管理的强制性。全球治理不排斥权力关系，主张通过协调和运用权力赋予制度执行力。^⑤

① 可以奥兰·杨研究点的变化为例，观察该领域研究轨迹的变动，从他1989年出版的《国际合作》到1994年的《国际治理》，再到2007年的《世界事务中的治理》。参见奥兰·杨《世界事务中的治理》，陈玉刚、薄燕译，上海世纪出版集团，2007。

② 研究对象复杂化：安全概念多元化、权力概念多元化、利益多元化、治理多层级化。首先，安全的概念已经突破了传统军事安全，包含了更为广泛的非传统安全内涵。其次，与以往依靠武力手段不同，全球化中的权力争夺方式更为多元化，常常表现为对某些领域内治理规则的控制权。在不同的问题领域，需要协调各方利益。各主权国家、商业利益集团、全球公民社会和国际组织都有自己不同强度、不同偏好的利益诉求。最后，全球治理措施的落实可能会涉及国内、国外两个层次的治理活动。国内政治与全球治理息息相关。

③ 全球治理研究吸收了国际合作、国际制度研究的成果和分析语言，但它涵盖了更具新旧时代交错特色的研究对象，重塑了分析语言。本文尝试搭建一个全球治理研究的制度分析框架，借鉴以往国际制度研究者的经验，并在此基础上，践行一个逐渐融入新理论元素的研究议程。

④ 英瓦尔·卡尔松、什里达特·兰法尔主编《天涯成比邻——全球治理委员会的报告》，赵仲强、李正凌译，北京，中国对外翻译出版公司，1995，第2页。

⑤ 当然权力也可能被滥用，被少数国家所把持，最终导致权责不对称的情况发生。

全球治理与国家治理对象存在根本差异。全球治理要解决的问题包括：诸如防止战争与化解冲突、应对气候变化、防治“非典”（SARS）和“埃博拉”（Ebola virus）等传染性疾病、维护国际金融体系的稳定、保障开放的国际贸易体系等。冷战后，世界政治的主要基调不再局限于民族国家基于利益冲突而相互斗争，而是更多聚焦在一个分裂化的世界和世界政府缺失的情况下，国家、次国家行为体、跨国公司和利益集团等诸多行为体相互磋商、调和利益冲突、寻找共识、谋求合作以及妥善处理全球事务。^①

全球治理需要克服公共产品赤字，换言之，全球治理要处理“谁来为治理买单”的问题。国内（经济）制度设计强调市场原则和国家宏观调控的综合作用。在全球范围内，类似国内政府的“全球政府”并不存在，所以无法通过行政调控规避“治理失灵”现象。公共产品具有稀缺性和非排他性，因而行为体常基于理性考虑，说服别人为治理埋单，自己搭便车。由于缺少监管，全球公共产品常被竞争性地过度使用。这就是制度经济学里常说的“公地悲剧”“集体行动”问题。

全球治理正是为了避免“公地悲剧”和“集体行动困境”所引发的“治理失灵”。哈丁（Hardin）最早提出“公地悲剧”的概念，他认为互动个体处于复杂系统中，未受规范的公地走向悲剧，有限公共资源（像森林、灌溉、渔业等）无法满足个体的福利诉求。^②而治理是指“在各种不同的制度关系中运用权力去引导、控制和规范公民的各种活动，以最大限度地增进公众利益”为目的。如此，发挥制度的设计、引导与限制作用，是提供规范、从而实现全球治理自我实施（self-enforcement）的核心动力。

威廉姆斯（O. E. Williamson）将制度经济学分为嵌入型制度（非正式、习惯、传统和规范）、正式制度环境、治理、资源配置与应用等四个

① 詹姆斯·N. 罗西瑙主编《没有政府的治理》，张胜军、刘小林译，江西人民出版社，2001。

② Garrett Hardin, “The Tragedy of the Commons,” *Science*, Vol. 162, 1968, pp. 1243–1248.

层次，其中治理活动处在第三层。在威廉姆斯看来，治理（Governance）就是通过契约，约定制度结构，将治理结构与交易行为联系起来，以此引导并重塑行为体动机，从而进行资源配置和使用。^①简言之，治理强调制度的协调、引导和规范作用。

奥尔森（Mancur Olson）认为，在成员人数少的集体行动中，成员更容易辨识搭便车行为。因而，降低集团规模，或通过制度安排为少数参与者提供选择性激励（selective incentive），都是降低交易成本、促成有效合作的重要途径。^②受“集体行动困境”的影响，全球治理需要通过制度性规定，解决公共产品赤字的“治理失灵”问题。值得一提的是，提供选择性激励需要明确产权界限。^③如果没有明确界定权责，就无法有效处理外部性问题。引入政府干预，界定产权和明晰权责，是一种常见方式。通过界定产权，外部性就被内部化了，交易成本也会相应下降。

克服“公地悲剧”的方式多种多样，概括起来包括通过制度界定产权、提供选择性激励、控制集团规模等。除此之外，奥斯特罗姆（Elinor Ostrom）认为传统分析公共事务的理论模型往往走向悲观，要么借助市场手段，要么借助政府管理。她提出自治管理公共物品是解决“公地悲剧”的第三条途径。她的研究对象是具有竞争且非排他性的“公共池塘物品”。为了遏制“公地悲剧”的发生，人们可以自发形成小规模的社会契约，通过转让有限的权利，使问题得以解决。^④

在全球治理的实践中，出于应对“公地悲剧”的需要，制度处于不断“试错”或“磨合”的过程中。有时正式制度更适用，有时则是非正

① O. E. Williamson, “The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead,” *Journal of Economic Literature*, Vol. 38, No. 3, 2000, pp. 595–613.

② Mancur Olson, *The Logic of Collective Actions*, Cambridge: Harvard University Press, 1965, p. 36.

③ 科斯的贡献之一即讨论了“界定产权”的意义。参见 Mac Kenzie, Douglas, Coase, “Ronald H. (1910–),” In Ronald Hamowy, ed., *The Encyclopedia of Libertarianism*, Thousand Oaks, CA: SAGE; Cato Institute, 2008, pp. 73–74.

④ 奥斯特罗姆：《公共事务的治理之道：集体行动制度的演进》，上海三联书店，2000，第一章。

式制度；有时需要自上而下的制度，有时则是自下而上的制度。就实现形式来说，迄今为止全球治理并没有形成一种确定的组织形态或制度模式，而是在不同层面上，众多全球行为者（包括全球、国家和区域）共同协商形成的一种合作关系。各式各样的全球治理平台，例如联合国、二十国集团（G20）、金砖国家峰会、红十字会、劳工组织、气候变化会议等正式和非正式、政府间和非政府间的治理平台，都在治理全球事务中发挥着不可替代的作用。全球治理也需要相应的配套机构，比如设立秘书处、单独预算、规章制度和定期会议，以确保规则的实施。规则的执行组织机构可以是正式的，也可以是非正式的。

国际关系学者也对全球治理的参与主体、实现方式、权力关系和实现组织机构形式做出了积极的理论回应。罗西瑙（James N. Rosenau）认为，全球治理实际上是“所有层面的人类活动（从家庭到国际组织）的规则构成的体系，在这些体系中，通过运用控制权来实现具有跨国影响的目标”。^① 以奥兰·杨（Oran R. Young）为代表的新自由主义国际机制论者进一步强调全球治理“实际上只是各种国际机制，包括政府间机制以及非政府组织参与的国际机制的总和”。^② 其中，民族国家依然是全球治理的主要行为体。^③ 罗伯特·基欧汉和约瑟夫·奈也将治理定义为“正式和非正式的指导并限制一个团体集体行动的程序和机制”，^④ 各国的集体行动受到全球治理机制的约束。安东尼·麦克格鲁（Anthony McGrew）^⑤ 强调全球治理实际上需要塑造一种新的国际规范与权威。在全球政府缺位的

① James N. Rosenau, "Governance in the Twenty-first Century," *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, Vol. 1, 1995, pp. 13–43.

② Oran R. Young, *International Governance: Protecting the Environment in a Stateless Society*, Ithaca: Cornell University Press, 1994, pp. 1–22.

③ Oran R. Young, ed., *Global Governance: Drawing Insights from the Environmental Experience*, Cambridge: The MIT Press, 1997, pp. 283–284.

④ 约瑟夫·奈，约翰·唐纳胡主编《全球化世界的治理》，王勇、门洪华等译，北京，世界知识出版社，2003，第17页。

⑤ Anthony McGrew and David Held, *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance*, Polity Press, 2002.

情况下，各治理行为体（主要指国家^①）为克服“治理失灵”现象，通过制度安排“发展普遍性承诺规范、向决策者提供高质量信息”，^②实现全球公共产品的有效供给。^③自由主义者倡导运用罗尔斯的正义观改造自利民族国家，认为全球治理谋求通过全球宪章、法律、规范约束行为体的行动，市场正义性需要制度的监管，^④市场原教旨主义和单边主义在全球治理中不再行得通。

综上，全面结合行为体、对象、目标和实现形式等特点，可以将全球治理定义为：由国家或经济体构成的多权力中心的国际社会，为处理全球问题而建立的具有自我实施性质的国际制度、规则或机制总和；或在没有世界政府情况下，各国际博弈者通过集体行动克服国际政治中市场失灵的努力过程。

三 基本假定

一个理论框架的设立，首先要有基本理论假定。全球治理的基本假定如下：满足人们需求与愿望的物质资源与手段（物质、制度）具有稀缺

① 需要指出的是，本文认为国家是全球公共产品的主要提供者，虽然其他非国家行为体在特定问题领域内也承担提供全球公共产品的任务，但是它们参与全球治理的主要作用机制是提供信息和智力支持、塑造治理观念、规范和规则、游说国家行为体提供公共产品。治理失灵的原因之一也包括因缺少相应激励机制，不能够说服利己的主要国家行为体提供公共产品。所以，国家仍然是全球治理中的主要参与者，因此，本文主要围绕国家参与全球治理活动、塑造全球治理模式的形态展开论述，在一定程度上也兼顾分析其他行为体的参与机制。

② Robert Keohane, “The Demand for International Regimes,” *International Organization*, Vol. 36, No. 2, 1982, pp. 141 – 171.

③ 更准确地说，这里的有效性也有问责制鲜明（accountability）的意思，即具有执行力的制度安排。Krisch, Nico, and Benedict Kingsbury, “Introduction: Global Governance and Global Administrative Law in the International Legal Order,” *European Journal of International Law*, Vol. 17, No. 1, 2006, pp. 1 – 13.

④ Eric Helleiner, “Economic Liberalism and Its Critics: the Past as Prologue?” pp. 686 – 688; Roy Culpeper, “Global Economic Governance: in Search of a New Policy Framework,” background paper prepared for Global Economic Governance Conference, Washington, 7th – 8th Oct. 2010.

性；包括国家在内的所有博弈者是自利行为体；^① 存在人类共同利益；不存在世界政府。

假定一，满足人们需求与愿望的物质资源与手段（物质、制度）具有稀缺性。^② 稀缺性是指全球资源总量有限，不能无限度满足全球需求与人类愿望。随着全球人口日益增长，单位人口资源占有量下降，资源的稀缺程度骤然上升。获取全球公共产品是满足人类需求与愿望的重要手段之一。常见的全球公共产品有全球和平与安全、法制、稳定金融市场和货币秩序、可持续资源、良好生存环境等。这与罗宾斯在经济学里讨论的稀缺性相似，即一方多用这些全球公共产品，意味着另一方少用；由于具有使用的非排他性，它们常被过度使用，却无人肯为之付费，搭便车行为高发。全球治理需要克服稀缺性，协调各（主要）行为体差别性利益，塑造积极互动关系，实现有效治理。

假定二，所有博弈者都是自身利益最大化的行为体。参与全球治理的博弈者种类繁多，包括国家、国际组织、公司、个人等。各行为体都以自身利益最大化为目标。介于有限精力，我们主要关注作为全球治理最主要参与者的国家。博弈者之间存在共同且冲突的利益；均为自身利益最大化者；均为理性的机会主义者；因此难以形成统一的集体理性。集体理性与利己主义之间关系错综复杂，共同作用于全球治理的过程与结果。尼布尔认识到一方面，“个体的利己性自然冲动的力量强度常常超过理性的控制能力”；另一方面，因为“理性实际上赋予了利己冲动的面纱和工具”，^③ 个体则会向其他参与者转嫁成本。有时，自利行为体看重相对收益，宁愿自身利益受损，也希望竞争者损失更大。据此，互动中也会呈现出“负

① 由于国家行为体需要诉求统治的合法性，各国需要谋求国内发展与国家援助之间的平衡。这是政治经济学的基本预设之一。从这个层面上来看，国家提供全球公共产品的多少，直接受制于国内政治因素的制约。首先，国家需要维护国内民众的利益，通过国内经济的发展实现国内民众的福利提高。其次，国家也需要通过参与全球治理，提供公共产品，在国际上获得声誉。

② 张宇燕、李增刚：《国际经济政治学》，上海人民出版社，2008，第 191 页。

③ 尼布尔：《道德的人与不道德的社会》，阮炜译，贵阳，贵州人民出版社，1998，第 201—217 页。

和”博弈的场景。部分行为体企图通过算计、谋划、博弈或合作实现自身利益的最大化。但由于信息不对称等客观约束条件存在（特别是面临前所未有、极端复杂的全球问题带来的挑战），且自利个体受制于有限理性，加之各国际博弈者实力不均，讨价还价过程存在权力不对称，行为体因此并非总能确保自身利益最大化。^①

假定三，存在人类共同利益。全球化速度加快，全球问题日益凸显。系统性危机威胁着所有成员。维持世界和平、应对气候变化、防止 SARS 在全球传播、维护国际金融体系的稳定、开放国际贸易体系等全球问题关系全人类福祉、各国根本利益。治理此类问题超越了个别国家的能力范围，亟须全球合作。有效治理这些问题，有助于增加各博弈者的绝对福利，也是它们的共同利益。谢林认为共同利益与冲突利益并存是谈判的基础，而拿出诚意、做出妥协是和解的前提。^② 各博弈者之间存在共同但有区别的利益的，在互动中寻求共识（共同利益）。全球治理因此是以“人类整体论和共同利益论为价值导向的，多元行为体平等对话、协商合作，共同应对全球变革和全球挑战的一种新的管理人类公共事务的规则、机制、方法和活动”。^③ 存在人类共同利益是合作治理全球问题的基础。这里特别值得一提的是，共同利益并非形成集体行动的必要条件。在相当多的场合，人们是为了不同目标走到一起来的，我们称之为“志同道合”。^④ 存在共同利益集体行动难题的破解，因

① 不确定性是决策者不得不面对的一个预设条件。不确定性可以是内生的，也可以是外生的。做出治理决策的主体受限于自身知识储量、信息灵通度；此外，其他行为体行为取向的不可知性，或者是不可预测性的环境等外部因素，也是不确定性的重要来源。

② Thomas C. Schelling, “An Essay on Bargaining,” *The American Economic Review*, Vol. 46, No. 3, Jun. 1956, pp. 281–306.

③ 蔡拓：《全球治理的中国视角和实践》，《中国社会科学》2004 年第 1 期，第 95 页。

④ 《西游记》中唐僧团队去西天取经的故事与“志同道合”非常契合。他们当中有一心一意的，有三心二意的，有迫不得已的，但却相互合作，最终取到真经，修成正果。经济学家林德布鲁姆把重任虽目标各异但行动一致这类集体的选择过程称之为“Muddle Through”，我们思考再三将其译为“道不同，相为谋”。参见 Charles E. Lindblom, “The Science of ‘Muddling Through’,” *Public Administration Review*, Vol. 19, No. 2, 1959, pp. 79–88.

“志同道合”的存在而变得容易了一些。

假定四,不存在世界政府。在国家与其他治理主体之上,没有一个权威机构可以像中央政府一样维持秩序,即使各行为体做出治理决策,也很难保证该决策得到贯彻执行、违约行为受到应有惩罚。各种国际机构至多是在不同问题领域提供不同程度的治理机制。然而,任何国际机构在全球或地区范围内都没有征税权,治理活动面临融资困难。因此,相对国内政治,国际社会呈现出“无政府”的“无序”状态。在世界政府缺位的情况下,每个行为体都以自身利益最大化为目标。一旦无法调和诸多差异性利益,将会导致“合成谬误”,或曰“公地悲剧”,或曰“治理失灵”。只有调和差异性的个体利益,才能将全球治理引向良性发展的轨道。

四 全球治理研究的核心概念

关键概念是搭建理论大厦所需的基本元素。在构建一个全球治理理论框架之前,需要界定清楚全球问题、公共产品、博弈者特性、利益攸关度、治理成本、非中性激励和双层博弈等相关概念的内涵与外延。

全球问题(global issue),是指由全球化带来具有跨境性、外部性和外溢性的诸多问题。全球化表现为贸易增长与分工国际化、资本流动、技术扩散、现象趋同。全球化也导致了全球问题凸显。诸如气候变化、全球贸易金融体系不稳定、资源环境破坏、传染病传播、恐怖主义等全球问题具有溢出性,可以跨越国境,威胁外部世界。运输、传播等技术文明的进步加深了全球相互依赖的程度,也加速了全球问题的溢出速度。全球问题可能带来系统性危机,威胁所有系统成员的利益。由此,各行为体对治理全球问题的诉求增强。^①

^① Robert Keohane, "Introduction: Realism, Institutional Theory and Global Governance," *Power and Governance in a Partially Globalized World*, London: Routledge, 2002.

全球公共产品 (global public goods), 泛指为应对全球问题而设计的诸多机制与制度, 并以此作为治理的融资依据。公共产品的性质^①主要取决于问题领域的差异性。^② 不同类公共产品各具独特的融资方式^③和难易程度, 有的公共产品容易筹集, 而有的则始终萦绕搭便车行为的困扰。全球公共产品^④包括: 第一, 完全符合非排他性和非竞争性的纯全球公共品, 有保护臭氧层、防止气候变暖、预防传染病等。这类公共物品需要某些公共部门推动融资进程, 受益者包括各个国家、各国人民和人类后代等。第二, 准国际公共品不完全满足非排他性和非竞争性, 例如渔场保护、森林保护、猎场保护等。该类公共物品的提供依赖相关国际组织平台的推动, 私人也会依据具体产品特性和个体偏好适度参与融资。俱乐部产品是一类非常重要的准国际公共品, 拥有可排他性、部分竞争性, 目前提供此类产品的国际治理平台有北美自由贸易区、北约、G7、G20、TPP 等。此类公共产品具有非常明显的群体偏好, 往往涉及国家利益攸关的议题。

博弈者特性 (player characteristic), 是指参与全球治理的各行为体具有不同的目标函数。考虑到参与治理的成本往往比较高, 所以全球公共产

① 根据非排他性和非竞争性的组合不同, 公共产品的种类不同: 纯公共产品 (非竞争性 + 非排他性)、非纯公共产品 (竞争性 + 非排他性) 和俱乐部产品 (非竞争性 + 排他性)。参见 James M. Buchanan, "An Economic Theory of Clubs," *Economica*, Vol. 32, No. 125, 1965, pp. 1 - 14。

② 具体问题领域的治理需要提供不同的公共产品。这相应地对各类行为体提供全球公共产品的能力提出了要求。安全治理是国家和跨国组织主要的领域; 稳定全球经济秩序是跨国组织和公司等众多相关利益集团大力游说国家行为体的目标; 而国际红十字会、绿色和平组织等非政府组织大多倡导与推行全球公益事务。

③ 桑德勒认为: 纯公共产品的融资需要依赖公共部门的推动; 具有竞争性—非排他性的非纯粹公共产品的融资需要依靠公共国际组织; 具有排他性非纯粹公共产品融资需要具有融资激励的俱乐部结构; 俱乐部产品有赖规模经济; 混合产品融资需要考虑私人 (市场) 与俱乐部构成的结构比例。参见 Todd Sandler, "Financing International Public Goods," *International Public Goods*, Springer US, 2002, pp. 81 - 117; 张宇燕、李增刚: 《国际经济政治学》, 上海人民出版社, 2008, 第 195 页。

④ Inge Kaul et al., "Global Public Goods: International Cooperation in the 21 Century," Oxford IngeKaul et al., eds., *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*, Oxford University Press, 1999, pp. 454 - 455; 张宇燕、李增刚: 《国际经济政治学》, 第 186 页。

品的提供者主要是国家,主要的博弈者也是国家。博弈者特性主要是指国家异质性,或者说国家资产专有性,狭义上表现为相应综合实力、国家内部某种资产的稀缺程度、技术、资源能源结构、知识专利、竞争力、国家机器的风险应对能力、其他国家内部特性等;广义上表现为地理位置、资源禀赋、国家规模、发达程度、军事实力、历史文化宗教等。此外,根据经济发展程度,人们还喜欢用南、北方来区分国家类型。^①然而,即使是北方国家之间,“差别也相当大,而且这些差距将持续存在。以金融模式为例,各国之间存在显著差异:美国依赖资本进口;日本是一个主要的资本输出国;西欧与二者都不同”。^②国家行为体之外,其他非国家行为体例如公司、组织和个人也各具独特的利益函数,在参与全球治理的过程中表现出不同的博弈者特性。个人、组织、跨国公司等非国家行为体在治理结构、目标函数和行为方式上都存在差异,呈现出不同的博弈者特性。

利益攸关度(stake-holding intensity),是指全球问题对博弈者的利害关系,与问题属性和博弈者特性紧密相关。全球问题包括气候变化、和平与战争、环境资源、稳定贸易投资和金融体制等。不同博弈者基于其博弈者特性对某一具体问题持有区别于他人的敏感度。换句话说,各行为体对参与治理相关议题的偏好强度^③不一样。因为对利益攸关度的感知不同,行为体对提供某些全球公共产品更热心,而对另外一些却态度冷淡。就同一领域持相同利益攸关度的行为体容易彼此达成合作、结成议题同盟。^④在研究中,需要关注各行为体在应对特定全球问题时具有比较优势还是处于相对敏感和脆弱地位。在不同议题领域内,不同类型行为体的偏好强度

① 以区域差异来区分、判定博弈者的著述也有不少。参见张宇燕等《全球化与中国发展》,北京,社会科学文献出版社,2007,第225—226页。

② Kenneth N. Waltz, “Globalization and Governance,” *PS: Political Science and Politics*, Vol. 32, No. 4, 1999, pp. 693–700.

③ 利益攸关度高可以有两种情况:一是国家提供某种公共产品的能力相对大,国内政策协调容易;二是国家专有资产性质决定国家缺少相对优势、具有相对脆弱性。两者会在正反两方面影响国家参与全球治理的偏好强弱,以及非国家行为体游说国家提供全球公共产品的难度。

④ 任琳、冯维江:《如何改善二十国集团的决策效率?兼论“协商民主”原则的世界性意义》,载蔡拓主编《全球治理变革与国际法治创新》,北京,中国政法大学出版社,2014。

也不同：在有的议题领域中，国家的参与度更高，例如安全治理、全球金融稳定、开放的贸易环境等；而在有的议题领域，非国家行为体的参与度更高，例如环境保护、反捕鲸、保护臭氧层。各行为体对不同议题领域的利益感知不同。游说利益攸关度低的成员参与融资的难度较高。行为体越是感觉治理某一问题并非利益攸关，提供公共产品的意愿就会越低，达成合作的交易成本也随之上升。

集体行动难题（problem of collective actions），是指在集体行动中存在的合作难题。一般认为，人们之所以形成集体行动以完成某项事业，是因为他们受到共同利益的驱使，但这一理念随后受到挑战，因为在现实中我们很容易发现，许多存在共同利益的地方或场合并未形成集体行动。“三个和尚没水吃”便是一个典型的事例。出现集体行动难题的关键原因在于潜在集体行动的受益者都想不劳而获地搭便车，同时不愿意让别人搭自己的便车。既然共同利益并不必然引发集体行动，或者说共同利益仅仅构成集体行动的一个必要条件，那么对实现集体行动的充分条件的讨论便成为集体行动理论的核心内容。奥尔森对此问题给出了标准解答：一个集团要想形成有效的集体行动，其中的每一个成员必须能够从作为集体行动成果的公共产品中额外获得一份排他性的私人产品，或者其受制于某种道德劝诫或受到威逼。为了分析上的方便，奥尔森把这类排他性额外私人产品和利诱与威逼统称为“选择性激励”。能否形成集体行动还和参与者人数多少密切相关，因为存在普遍的搭便车动机。“简言之，群体越大，每个人增进共同利益的可能性就越小”。^①对每一个始终追求最大化自身利益的国际行为者而言，其受到的“选择性激励”通常便是能够给它们带来额外好处的非中性制度，或是他国的许诺、劝说或威胁。

治理成本（governance cost），即各博弈者为治理全球问题所付出成本的总和。简言之，经济学中的交易成本概念运用于全球治理分析，便引出了治理成本这一概念。在经济学中，交易成本被定义为在两方或多方之间

① Mancur Olson, *The Logic of Collective Actions*, Cambridge: Harvard University Press, 1965, p. 36.

进行交易、达成协议和执行契约过程中所涉及的成本总和。具体而言, 交易成本包括: 获取和处理信息的成本; 确立讨价还价优势地位的成本; 相互寻找潜在交易伙伴的成本; 签订正式或非正式契约的谈判成本; 监督契约执行的成本。^① 比照交易成本概念我们可以方便地定义治理成本, 即为实现全球问题的解决或有效且公正地提供和使用全球公共产品, 各国际博弈者所付出成本的总和。在现实世界中, 治理成本至少由下列成本组成: 获取、处理和使用相关信息的成本 (包括充分理解各自偏好); 为形成国际谈判立场或策略各博弈者寻求国内共识过程中付出的成本 (包括对国内一些利益集团的补偿和游说成本); 各国际博弈者之间沟通、结盟或讨价还价成本 (比如时间成本); 签订全球或区域条约 (公约或协定) 后的监督执行成本等。治理成本因各国际博弈者的特性和利益攸关度不同而差异甚大。

治理均衡 (governance equilibrium), 描述了一种全球公共产品供需均衡的状态。在这种状态下, 博弈者自愿提供的全球公共产品恰好等于它们期望得到的各类公共产品量。从相当意义上讲, 各国际博弈者对全球公共产品提供所做的贡献, 可以看作对全球公共产品的自愿付费, 而全球公共产品又是对各国际博弈者偏好的满足。鉴于每个国际博弈者都对全球公共产品在种类和数量上有不同的需求, 因此它们为全球公共产品做出的贡献也是各异的。当它们自愿为全球公共产品提供做出的贡献恰好等于它们期望从各类全球公共产品中得到的公共产品时, 治理均衡便实现了。在这一均衡点上, 各国际博弈者在其认可的价格水平上购买到了足够种类和数量的全球公共产品。治理均衡是全球治理的理想状态, 它既满足了公平要求也满足了效率要求, 因而使国际博弈者各得其所、皆大欢喜。全球治理作

① Joe B. Stevens, *The Economics of Collective Choices*, West View Press, 1993, p. 68; 约翰·特伊韦尔等主编《新帕尔格雷夫经济学大辞典》(第一卷), 北京, 经济科学出版社, 1992, “经济组织和交易成本”条目和第四卷中的“交易成本”条目; R. Coase, “The Problem of Social Cost,” *Journal of Law and Economics*, No. 3, 1960, pp. 1 – 44; R. Coase, “The Institutional Structural of Production,” *American Economic Review*, Vol. 82, No. 4, 1992, pp. 713 – 719; R. Coase, “The New Institutional Economics,” *American Economics Review*, Vol. 88, No. 2, 1998, pp. 72 – 74。

为一种制度安排，其目标就是要使各国际博弈者在寻求自身利益最大化的同时不断逼近并最终实现治理均衡。^①有必要说明的是，治理均衡实现的条件之一是与全球治理相关的交易成本为零。逻辑上我们可以设想一个治理成本为零的世界。然而，在真实世界中治理成本是大于零的。

制度（非）中性（institutional neutrality）泛指各类包含选择性激励措施的制度。诺斯认为制度被用来在无序的世界中维系交往的稳定性，提供博弈规则和激励框架，实现市场的有效性。^②所谓“非中性”指的是“同一制度对不同的人意味着不同的事情。在同一制度下不同的人或人群所获得的往往是各异的东西，而那些已经从既定制度中或可能从未来某种制度安排中获益的个人或集团，无疑会竭力去维护或争取之”。^③适度的制度非中性是维系制度活力的保证，但极端的制度非中性会损害弱势群体的利益，侵蚀制度继续存在的合法性根基。公共产品与生俱来的集体行动难题带来较高的交易成本，甚至降低了国家参与全球治理的积极性，增加了有效治理的难度。在这种情况下，全球治理的制度设计显得尤其重要。具体来说，需要通过在对等博弈之外，对特定对象投放选择性激励，促进各国主动承担公共物品的部分融资份额。一旦交易成本低于收益，各行为体更乐于沟通并参与治理制度的设计与谋划；只有成员有动力继续维持治理制度运行，制度才会获得生命力。具有持续生命力的制度往往不是纯粹中性的，“任何制度的规则都将反映其

① 在提出治理均衡概念时，我们借鉴了公共财政经济学里的“林达尔均衡”概念并加以改造，重点在于用国家替代了个人。埃里克·林达尔是著名的瑞典经济学家，他关注的问题，是如何确定公共产品的提供量，以及如何运用价格体系或通过市场交换来为公共产品提供融资。具体说，“林达尔均衡”是指：在特定的一组价格下，各类公共产品的供给等于各人对不同公共产品的需求，或每人分摊的成本与其（边际）收益相等。参见约翰·特伊韦尔等主编《新帕尔格雷夫经济学大辞典》（第三卷），北京，经济科学出版社，1992，第216—218页（有关“林达尔均衡”和“林达尔论财政”的条目）。

② 约翰·N. 德勒巴克、约翰·V. C. 奈：《新制度经济学前沿》，张宇燕译，北京，经济科学出版社，2003，第34页。

③ 张宇燕：《利益集团和制度非中性》，《改革》1994年第2期，第98页。

现有成员和潜在成员的相对实力地位, 这种地位限制了它们可能有的讨价还价的余地, 并对交易成本产生影响”。^①在某种意义上, 通过适度的制度非中性和选择性激励, 促使部分成员主动提供公共产品、分担治理成本, 也是制度延续其生命力的必要条件。但非中性的尺度很难把握, 很容易成为既得利益者的保护伞, 例如在国际金融等领域内, 发达国家在非中性制度的框架下把持投票份额, 维护既得利益, 为新兴国家崛起制造障碍。

五 理论建构

罗素将理论命题看作是主要变量间的逻辑关系,^② 而弗雷格进一步澄清了理论与现实 (fact)、实体 (entity) 的关系, 即前者抽离复杂现实、概括主要逻辑关系, 但并非一定受制于现实。^③ 因此, 理论的意义在于它提供理解现实的简洁框架。本节从全球治理的定义出发, 以理论假设和基本概念为基础, 描述基本概念之间的主要关系, 简化全球治理的理论推理逻辑 (见图 1)。

全球治理首先要回答的问题是: 什么因素决定博弈者对参与治理收益的感知, 进而导致集体行动成功或失败。在图 1 中, 博弈者进行成本核算所考虑的因素包括全球问题的治理成本、利益攸关度、博弈者特性和制度 (非) 中性程度等。在理想状态下, 治理成本为零, 博弈者基于人类共同利益, 克服搭便车的诱惑, 合成集体理性, 或者说达到治理均衡。在这种状况下, 全球问题得以完全解决。在现实情景中, 当正激励大于负激励

① Robert Keohane, "International Institutions: Two Approaches," *International Studies Quarterly*, Vol. 32, No. 4, 1988, p. 379.

② Russell, "On Propositions: What They Are and How They Mean," in *Proceedings of the Aristotelian Society*, Supplementary Volumes, Vol. 2, Problems of Science and Philosophy, 1919; 罗素: 《逻辑与知识》, 苑莉均译, 北京, 商务印书馆, 1996。

③ Frege, 'Function and Concept,' in A. Sullivan ed., *Logicism and the Philosophy of Language: Selections from Frege and Russell*, Canada: Broad View Press, 2003.

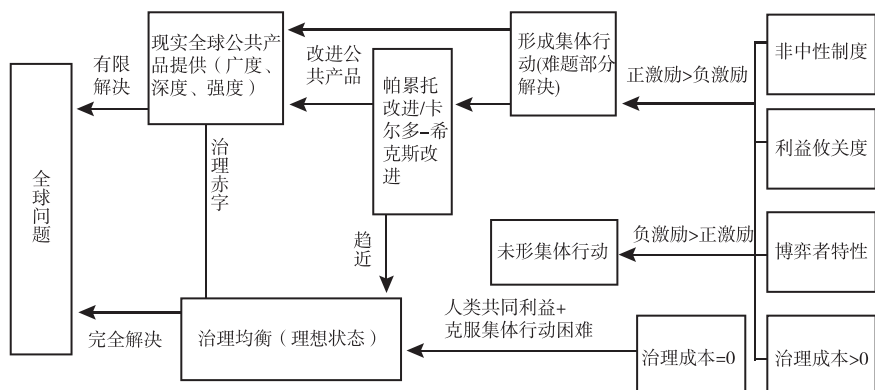


图1 全球治理逻辑

时，博弈者部分解决理性合成难题，集体行动基本能够形成；当负激励大于正激励时，集体行动则会失灵。在前一种情形中，我们借鉴“卡尔多-希克斯改进”的概念来了解全球问题是如何得以解决的。“卡尔多-希克斯改进”以卡尔多和希克斯两位经济学家的名字命名。他们认为“一项决策如果能够使所有人获利而不损害任何人利益，就可以视之为增进了社会福利”；“在这种状况下，此项决策应当得以执行，因为它实现了帕累托改进，即收益者补贴受损者后仍有剩余的状态”。^①

（一）集体行动难题的产生

在全球范围内，诸如威胁世界和平的隐患、歧视性贸易、金融系统不稳定、环境污染、跨境贩毒、传染性疾病等系统性的问题逐渐爆发并产生影响。它们具有外部性，均事关人类福祉。治理这些全球问题超越了单个国家的能力范围，亟须全球合作治理。由于全球问题繁多复杂，对于不同问题领域和不同性质的公共产品，行为体所感知到的利益攸关度不同，参与治理的偏好强度因此不同。偏好强度与否反映了国家是否乐意为提供全球公共产品买单。出于维护自身利益考虑，利益攸关方参与的程度越高，在该利益集团/议题联

^① Joe B. Stevens, *The Economics of Collective Choices*, West View Press, 1993, p. 47.

盟内达成合作共识的可能性也更高。博弈者的偏好差异给它们之间的合作制造了“摩擦”，增加了讨价还价的交易成本。所以，要实现各行为体偏好的正向加总，促成合作的实现，必然耗费大量交易成本（议价成本）。

此外，在全球治理的博弈过程中，各种博弈者组成了一个独特的世界政治经济市场：名义上它们享有平等权利，但实际上权利也可能不对等，换言之，本质上这是一个垄断竞争市场或寡头垄断市场，其环境是“非中性的制度”；各国际博弈者基于彼此相异的博弈者特性，力求自身利益最大化，既从中性公共产品中受益，又避免从非中性公共产品分配中利益受损；同时，由于公共产品天生的非（低）排他性和非（低）竞争性，集体行动难题始终存在。

集体行动难题源于各类博弈“负资源”。^①其一，搭便车等投机行为与全球公共产品的本质属性相伴而生。大部分全球公共产品具有非竞争性和非排他性特性，博弈者参与全球治理融资的收益与投入也可能不成正比，这鼓励博弈者逃避责任或称为搭便车的行为取向。即使没有承担公共物品融资费用，博弈者也可以享受全球治理带来的巨大收益。诸如金融稳定、环境清洁、冲突平息等公共产品都具有正外部性；相反，提供这些公共产品要支付高额费用。基于理性的考虑，自利博弈者更倾向于搭便车而非承担治理成本。日益增多的搭便车行为可能诱发主要融资国的消极心理，导致缺乏后续动力继续参与全球治理融资。其二，部分行为体搭便车增加了治理成本，它们也会把否决权、拒不执行协议的可能行为作为谈判的筹码，从中获利。谢林等学者多次谈到被传统经济学忽略的这类“负

① 如果有的国家成员将不履约作为谈判筹码，将会给其他成员国家带来恐惧，从而为系统内部的集体行动带来骤然上升的信息成本。其他成员国可能会担心，自己承担了相应份额的公共产品融资，而别的国家却拒不履行承诺。这就出现信息不对称的问题。有的国家可能会利用比其他国家更多的信息，且保留自己的真正意图，从而操纵治理合作，从中获益。在信息缺失的情况下，很容易理解成员国的怀疑情绪。常规性制度的设立，就是为了减少此类信息缺失的状况。而制度的遵守者也会因此获得信誉，并赢得今后更多的潜在合作可能。参见 M. Finnemore, “Dynamics of Global Governance: Building on What We Know?” *International Studies Quarterly*, 2013, pp. 221–224; A. Rasche & D. U. Gilbert, “Institutionalizing Global Governance: the Role of the United Nations Global Compact,” *Business Ethics: A European Review*, Vol. 21, No. 1, 2012, pp. 100–114。

资源问题”：不履约的可能性成为一些国家在博弈中的一种“负权力资源”，“因为欺骗的缘故，沟通可能导致不对称和不公平的谈判结果”。^①通过威胁破坏全人类共享的福利，一些成员有可能讹诈到比付出成本参与治理的成员更多的收益。如何通过公正有效的制度安排让这些博弈者循规蹈矩，同样是一种亟须的全球公共产品。信息的严重不对称，也会带来极高的信息搜寻成本。可见，搭便车和拒不履约都是国家参与全球治理可能遭遇的巨大道德风险。在博弈互动中，参与全球治理的国家会畏惧产生相应信任危机。为了克服此类“负资产”带来的道德风险与损害，参与全球治理的国家不得不忍受日益上涨的信息成本。

全球治理强调制度设计，缘于其在集体行动中为公共物品进行有效融资的需要。在某些全球治理问题领域中，公共产品融资困难，主要国家或其他行为体利益攸关度相对较低，参与偏好偏弱，“林达尔均衡”很难实现。如果没有强制性的制度规定或有效激励去协调权力关系，自利行为体很难主动提供超越其边际收益的公共物品。围绕谁该承担成本的问题，成员之间存在难以调和的冲突。

就此而论，全球治理的实质就是如何通过功能、形态和强度各异的制度将全球公共产品的融资过程系统化、程序化、有效化。全球治理的核心问题是解决集体行动困境。史蒂芬（Joe B. Stevens）概括说，集体选择通过八种途径得以实现：“一、所有重大决策均由一个独裁者做出（缺点是社会偏好显示不充分，优点是决策成本低）；二、每个人在高度分权的市场上自主决策；三、决策权归属于能者或专家（乘客在处理飞行故障时只能听由驾驶员们做出决定）；四、建立在共识基础上的决策（优点是代表性合法性强，缺点是时间可能过长）；五、投票决定（简单多数或一致同意或相对多数）；六、通过代议制决策（问题是何种规则或激励才能使代表们对选民负责）；七、精英或德高望重者治理；八、由志愿者做出

^① 罗伯特·基欧汉：《霸权之后：世界政治经济中的合作与纷争》，苏长和等译，上海人民出版社，2001，第94页。

集体选择（在国会、政府各部门、NGO 以及利益集团中志愿者的参与对选择影响颇大）。"^① 基于上述八种途径考察，全球治理与第四种集体选择最为接近，当然也不同程度地涉及其他种类的选择。

（二）克服集体行动难题

制度可以提供克服集体行动难题的渠道：第一，制度可以界定产权，也可以提供选择性激励（诉求适当的制度非中性），从而提高治理绩效。在经济学里，诺斯和托马斯把制度的产权界定功能看作改善经济绩效的动因。^② 同样，在世界政府缺失的情况下，全球治理绩效的提高更加有赖于合理且明晰的制度安排。权责明晰可以减少公共产品的筹备难度。第二，制度提供了多次博弈的框架，重视声誉在长期交易中的作用，降低了道德风险，在长期博弈中能够带来更多收益，符合行为体理性诉求。可见，制度是正式和非正式的行为理念的固化，通过改变人们的偏好、预期，它可以影响行为体的行动、选择乃至互动结果。第三，制度还可以通过改变行为体的利益、身份认知，促使行为体主动参与全球治理。基欧汉认为，国际社会上形成制度文化后，国家“（从）道德上的约束而不是从狭隘的自我利益出发，来遵守规范”。^③ 行为体习惯了某种制度文化，^④ 进而遵循道德规范。中国学者将这种治理形态称为“关系治理”，即“将全球治理视为一种对相互之间关系的塑造、协调和管理过程，将塑造关系身份视为治理的要素”。^⑤

① Joe B. Stevens, *The Economics of Collective Choices*, West View Press, pp. 2-4.

② D. C. North, *The Rise of the Western World*, Cambridge University Press, 1990.

③ 罗伯特·基欧汉：《霸权之后：世界政治经济中的合作与纷争》，苏长和等译，上海人民出版社，2006，第 57 页。

④ 格雷夫也讨论过文化传统塑造交易模式，并影响互动效率。如果我们习惯于某种传统交易方式，则很难对其他的方式产生信任。正如威尼斯商人以契约作为活动的核心，而马格里布商人则以血缘关系作为活动的纽带。当马格里布商人步入“非马格里布商人”的圈子时，他们无法对方产生信任，亦乏有效维护权利之手段。

⑤ 秦亚青：《全球治理失灵与秩序理念的重建》，《世界经济与政治》2013 年第 4 期，第 6 页；Qin Yaqing, "International Society as Process: Institutions, Identities and China's Peaceful Rise," *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 3, No. 2, 2010, pp. 129-153.

为了克服合成困境、寻找共识、达成决策，治理形态呈现出多样性和动态性。第一，治理多样性是指制度形态、成员资格、治理范围等方面的差异。全球问题形形色色，为解决各种全球问题而创立的国际组织功能也是千差万别。这种差异集中表现在治理体制或机制上，比如治理实施者/代理人与国际博弈者/委托人之间的关系，也表现在治理实施者或国际组织内部的治理结构，包括参与者资格、权力配置、决策程序，以及治理所覆盖的范围和强度等。现有的全球治理组织，既有处理安全问题的联合国安理会，也有针对贸易问题的世界贸易组织，还有关注货币金融问题的国际货币基金组织，还包括形式上不是国际组织但对国际组织的行为产生重大影响的各类首脑峰会，如二十国集团峰会和金砖首脑峰会。这些国际组织的内部治理结构差异明显，治理效果参差不齐，治理范围大小不一。全球治理理论需要对这些现象给出逻辑解释和经验上的精确描述。

第二，动态性指治理的制度形态并非处于静止而是处于不断变化的过程之中。所谓制度的变迁，是为什么新制度取代次优制度的问题；换言之，是为什么采取此种而非彼种治理模式的问题。在一定历史阶段内，最终形成可以维持相对稳定和有生命力、持续力（sustainability）的制度形态。在经济学中，诺斯长期致力于研究制度变迁，他用稀缺性和竞争性解释制度处于跨时动态之中，将经济绩效与制度优劣挂钩。^① 结合认知科学，诺斯认为对制度的认知也会影响制度的产出，^② “人们能够理解人的学习过程是如何进行的”。^③ 在契约论中，制度之所以需要不断演化和完善，是因为特定历史时期内人类的理性是有限度的、难以约束参与契约制定者的机会主义/投机行为、不确定性的普遍存在。

① D. C. North, “Economic Performance through Time,” *American Economic Review*, Vol. 84, No. 3, 1994, p. 359–368.

② D. C. North, *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton University Press, 2005.

③ D. C. North, “Economic Performance through Time,” *American Economic Review*, Vol. 84, No. 3, 1994, pp. 359–368.

在全球治理实践中,各成员参与全球治理实质上是一项共同寻找相对稳定“治理均衡”^①的活动。通过多方让步,主要行为体(大国)达成一个“心照不宣”的、能够有效筹集全球公共产品和治理全球化的“妥协方案”。制度的稳定是指“对立变量相等的均衡状态”,亦即“变量均衡”。^②在“制度”层面,^③均衡有赖于协调各方利益,妥协有效提供公共品;“器物”层面,变量均衡是指主要行为体之间形成权力结构的相对均衡状态;在观念层面,既成制度在行为体的理性利益诉求与道德规范诉求之间达成了“均衡”。

六 全球治理研究的相关问题

上述理论工具的价值在于分析具体问题。在此理论框架下,具体分析一些可供检验的问题,进而在某一具体领域内,探讨公共产品性质、博弈者特性、利益攸关度和治理成本等诸多理论因素的作用机制。本节尝试提供一个问题清单,希冀在后续研究实践中检验相关理论的解释力。^④简单概括起来,全球治理可以探讨的基本问题还有如下几个方面。

第一,治理“碎片化”和治理形态多样性的问题。制度形态的塑造是一个相当复杂的话题。治理方式的差异和变迁表现为:区域性或集团化的;^⑤功

① 绝对均衡的制度是不存在的。一般而言,呈现为各种形态的制度安排都只是相对稳定的、可以暂时被接受的、实质上非绝对均衡的制度安排。

② 汤因比曾经用器物、制度、观念三个层次来描述处于稳定状态的世界。在一套既有制度主导下的世界处于稳定状态,也可以通过在这三个层面上达成均衡而获得。参见张宇燕等《全球化与中国发展》,第225—226页。

③ 需要补充的是,处于文明时代的人类世界是一定制度的时代结晶;抛开制度讨论某个历史“节点”的世界是不可能的;用先行制度解释后行制度的稳定并非循环论证。我们并非运用处于“静态”的制度来解释某“节点”的制度。制度是“动态”的。每个历史阶段的制度都具有不可磨灭的时代特征。

④ 这里主要涉及的是对理论、准确说是概念之间的稳定联系——相关或因果关系——的逻辑和经验上的检验。

⑤ 朱天祥:《一个现象、多种进程:地区间主义参与全球治理的多样性分析》,《国际论坛》2009年第5期,第48—52页。

能性的；^① 构成性的^②（例如成员构成是包容还是封闭的）；机制化程度高低；一体化还是碎片化；^③ 国家还是非国家行为体主导等。全球治理的形态何以千差万别？^④ 全球治理通过制度设计，有效地、合理地、合作地治理全球化带来的一系列全球问题，避免力量不对称、利益不对称的损害。为避免搭便车行为而提供的选择性激励等现实情境，都使得治理制度向多元化和集团化的方向发展。

区域性或跨区域性的多边治理是多元化的表现方式之一。区域集团化和全球治理的关系是既相互矛盾又相互补充的。多边和区域合作有助于帮助成员国规避非中性制度的系统风险，避免利益受损，防止霸权国推行歧视性条款、损害成员国利益。如果处理得当，多边和区域集团化反而是全球治理的重要组成部分、必要环节和适当补充。亚太经济合作组织（APEC）、东盟“10+3”、EU27 等组织或机制都在一定程度上推

① 对具体功能领域内潜在利益的探悉推动了制度创新。在全球治理的语境中，国际组织或者其他治理平台的诞生，往往是由一个国家或者其他行为体首先发起和倡导的。也有一些个人、非国家行为体自发组织起来维护一定领域内的权益。例如，“鲸鱼保护组织”是由一群热衷于鲸鱼保护的正义人士自发组织起来的。在全球治理的语境下，创新方案的提出就是一个制度框架的设计过程，历史可以追溯到国联、联合国、世界银行、国际货币基金组织等组织框架和规则的设计。一个治理平台今后运作的情况，在很大程度上取决于制度设计的质量。参见奥兰·杨《世界事务中的治理》，第146页。

② 构成性的变迁方式，主要是指权力构成的变化是制度变化的动因。参见秦亚青《全球治理失灵与秩序理念的重建》，《世界经济与政治》2013年第4期，第7页。

③ 曹海军、张毅：《统筹区域发展视域下的跨域治理：缘起，理论架构与模式比较》，《探索》2013年第1期，第14页。

④ 有的治理方式是通过霸权国家提供公共产品实现的，有的表现为国家间合作，有的由国际组织相对独立主持治理事务，而有的则由个人、商业利益集团等其他非国家行为体发起；有的表现为不具约束力的自愿协定；有的表现为有限契约……参见 Telò, M. Ed., *European Union and New Regionalism: Regional Actors and Global Governance in a Post-Hegemonic Era*, Ashgate Publishing, Ltd, 2007; K. Dingwerth, & P. Pattberg, *Global Governance as a Perspective on World Politics. Global Governance: a Review of Multilateralism and International Organizations*, Vol. 12, No. 2, 2006, pp. 185 – 203; J. Mitzen, *Power in Concert: The Nineteenth-Century Origins of Global Governance*, University of Chicago Press, 2013; G. Kütting, & R. Lipschutz, Eds., *Environmental Governance: Power and Knowledge in a Local-global World*. Routledge, 2012; G. de Búrca, R. O. Keohane, & C. Sabel, *New Modes of Pluralist Global Governance*, 2013; Lin REN, “Transaction Cost and Varying Institutional Level: Inclusive and ‘Informal’ Global Governance of the G20,” Prepared for Barcelona Workshop on Global Governance, Barcelona, Spain, January, 2013。

进了全球治理的进展。

制度化高低取决于实现有效治理所需交易成本的高低。高制度化具有强约束力,低机制化约束力相对小,但我们可以综合多方考虑,协调多元利益。此外,自发性的制度安排/自我实施的制度 (self-enforcement) 约束力相对弱,但优势在于治理成本低。在环境变动大、对政策灵活性要求高、^① 国家不愿意承担成本的情况下,自发性和非正式的制度安排更受青睐。非正式协议往往需要与正式协议结合,才能发挥作用。两者之间是相互联系、共同起作用的。

“谁主导治理进程”主要涉及权威向非国家行为体开放程度^②的问题。国家行为体与非国家行为体参与全球治理深度不同。“谁主导治理”与议题的性质和博弈者特性等因素紧密相关。自发制度安排可由个人、某些利益 (例如专家) 集团或部分国家组织发起。各种行为体共同塑造了全球治理丰富多样的形态。罗西瑙将其描述为一个“两枝世界” (bifurcated world): 一方面,国家仍然发挥主导作用;另一方面,非国家行为体组成的多元权力中心也具有不可忽视的影响力。

第二,评价全球治理的标准是什么,诸如最优治理形态存在与否、如何评价各种治理机制的绩效、合法性等问题。^③ 合法性意味着某种秩序被认可,人们具有服从该秩序的动机。^④ 现实中很难找出评价某些治理安排具有合法性的统一标准。某一制度形态可能只是一定历史阶段内,行为体

① Lin REN, “Transaction Cost and Varying Institutional Level: Inclusive and ‘Informal’ Global Governance of the G20,” Prepared for Barcelona Workshop on Global Governance, Barcelona, Spain, January, 2013; Kenneth W. Abbott and Duncan Snidal, “Why States Act through Formal International Organizations,” *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 42, No. 1, 1998, pp. 3–32.

② David A. Lake, “Rightful Rules: Authority, Order, and the Foundations of Global Governance,” *International Studies Quarterly*, Vol. 54, No. 3, 2010, pp. 587–613.

③ UNDP Report, Reconfiguring Global Governance-Effectiveness, Inclusiveness, and China’s Global Role, available at http://issuu.com/undp/docs/undp-ch_global_governance_report_20, last accessed on 23 February 2015.

④ 哈贝马斯:《交往与社会进化》,重庆出版社,1989,第212页;马克斯·韦伯:《经济与社会》(上卷),北京,商务印书馆,1997,第239页。

之间达成暂时妥协的结果。当然，并非所有的制度都是“绝对有益”的，全球治理也有“善治”（good governance）和“恶治”（bad governance）之分。后者很可能绑架部分弱势群体的利益，“即使理论上全球公共产品能带来具有全球范围的利益，现实中受益者也只能是全球民众中的部分人”。^①

制度代表性（程序合法）的推崇者认为治理的制度安排需要在程序上符合全球正义。^② 治理的制度安排通过贯彻“国家一致”原则获得合法性与权威。把“国家一致”作为制度均衡标准是程序正义的表现方式之一，有助于维系制度稳定。“制度均衡”表现了“人们对既定制度安排和制度结构的一种满足状态或满意状态，因而也无意、无力改变现行制度”。^③ 很多时候，国家做出让步、与其他参与者寻求共识、达成一致，制度才能生效并得到人们认可，治理效果才能实现。寻求程序合法还表现为增加决策透明度、扩大治理的参与范围、强调维护全人类的集体福利。歧视性制度表现为治理机构的成员资格具有选择性和封闭性。歧视性制度具有正反两面性。组织可以放宽成员准入（降低歧视性制度门槛）、增加程序民主，使制度被治理主体接受，从而使制度获得合法性与权威。

治理绩效也是评判全球治理合法性的标准之一。“集体行动困境”很可能与宽泛的程序民主相伴而生，降低治理绩效。诺斯认为能否克服集体合作中的道德风险是衡量制度有效与否的标尺，“任何一个成功的意识形态必须克服搭便车问题，其基本目的在于促进一些群体不再按有关于成本与收益的简单的、享受主义的和个人的计算来行事”。^④ 新自由制度主义认为“国际机制的重要性在于其有效性，获得效益最大化是最高诉求，

① 黄智虎：《全球公共产品与国际合作》，《国际政治科学》2013年第3期；Scott Barrett, *Why Cooperate? The Incentive to Supply Global Public Goods*, New York: Oxford University Press, 2007.

② 张胜军：《全球深度治理的目标与前景》，《世界经济与政治》2013年第4期，第73页；Scott Barrett, *Why Cooperate? The Incentive to Supply Global Public Goods*, New York: Oxford University Press, 2007.

③ 张宇燕等：《全球化与中国发展》，北京，社会科学文献出版社，2007，第225—226页。

④ 道格拉斯·诺斯：《经济史中的结构与变迁》，厉以平译，北京，商务印书馆，1992，第5章。

或者说国际机制的合法性建立在有效性的基础上”,^① 一个没有绩效的制度, 也谈不上合法性基础坚实。

好的制度促成集体行动。全球问题的产生与解决源自全球集体行为形成后创造的全球公共产品。为了促成集体行动, 制度安排不断地在合法性与有效性之间权衡, “合法性同时从程序和结果中产生”。^② 一方面, “全球治理机制不能陷入极度的非正义境地, 否则不会得到人们的支持”^③; 另一方面, 合法与有效的机制 “必须认定一种利益, 证实它对履行责任具有足够的道德重要性, 解释为何这些责任属于权利拥有者”,^④ 从而说服主要参与者提供国际公共产品。

考虑到形成全球集体行动极其困难, 常常需要为小规模集体提供选择性激励。一旦小集体狭隘的集体利益占据支配地位, 全球治理就会出现偏袒, 甚至牺牲大多数行为体利益。在此, 选择性激励与公正之间出现矛盾, 即有效性与代表性之争。用布坎南和基欧汉的话来说, 这时就需要通过寻找一个 “最低道德接受度”,^⑤ 保持制度的稳定、有序和有效。

第三, 全球治理与国内政治的关系。国家参与全球治理需要做出政策调整和权利让渡。阿里 (Todd L. Allee) 和卡莱拉 (Jamie E. Scalera) 以 WTO 为例, 分析了国家加入准入门槛不同的国际组织, 可能带来不同影响。他们认为贸易收益与加入 WTO 接受让渡的程度成正比。准入标准越苛刻、国内政策调整幅度越大, 成员国从该组织的收益反而越大。^⑥ 也有

① 门洪华:《合法性、有效性与局限性——评估国际机制作用的理论框架》,《香港社会科学学报》2002 年冬季卷, 第 137—175 页。

② 门洪华:《合法性、有效性与局限性——评估国际机制作用的理论框架》,《香港社会科学学报》2002 年冬季卷, 第 137—175 页。

③ 艾伦·布坎南·罗伯特·基欧汉:《全球治理机制的合法性》,《南京大学学报》2011 年第 2 版, 第 35 页。

④ 艾伦·布坎南·罗伯特·基欧汉:《全球治理机制的合法性》,《南京大学学报》2011 年第 2 版, 第 35 页。

⑤ 艾伦·布坎南·罗伯特·基欧汉:《全球治理机制的合法性》,《南京大学学报》2011 年第 2 版, 第 35 页。

⑥ Todd L. Allee and Jamie E. Scalera, “The Divergent Effects of Joining International Organizations: Trade Gains and the Rigors of WTO Accession,” *International Organization*, 2012, Vol. 66, pp. 243–276.

学者认为主权让渡也是有限度的，产生过度主权成本的跨国组织并不一定受欢迎。^① 此外，“双层博弈”（甚至多层博弈）描述了全球治理需要考虑国家决策参与治理的复杂性。与以往将国家描述为一个原子的著述不同，罗伯特·帕特南（Robert D. Putnam）认为国家汇聚了国内各种利益集团的偏好（人民、群体、行业部门等），进而提出了“双层博弈”的概念，^② 指出一个国家在对外事务中的利益偏好受到来自内部或其他层次因素的影响。就国家决策来说，究竟是哪个层次上的因素会决定最终结果尚无定论。随着信息技术的进步和普及、交通运输的发展、外交决策的民众参与机会和实践日益增多，“双层博弈”甚至“多层博弈”作用显著。这表明集合群体利益的国家不再是一个原子，国家决策受到多个层次因素的影响。

第四，影响一国参与全球治理进程的因素（例如国家特性、权力结构等）。在一些影响博弈者核心利益的领域，例如全球金融危机爆发的时候，在危机脆弱性较强的国家积极倡导下，即时的治理安排常常可以自我实施，而危机后的长期制度安排难以如此有效地激发行为体参与治理的热情。一国参与全球治理的意愿强弱取决于博弈者特性（例如国家特性）和在此基础上行为体对利益攸关度的感知。

在现实世界中，治理的制度安排还受到世界权力结构变化的深刻影响。权力与实力常具有不对称性和非同步性。冷战期间，世界政治可以大致划分为两个“等级结构”；冷战后，世界舞台呈现多极化趋势。协调各国利益、解决全球面临的诸多治理困境，亟须诉诸有效的多边互动模式。原有的全球治理制度框架具有时滞性和非对称性，不能准确反映各国的实力对比和部分国家或非国家行为体对全球事务应享的话语权。近年，发达

① Jonas Tallberg, Thomas Sommerer, Theresa Squatrito and Christer Jönsson, “Explaining the Transnational Design of International Organizations,” *International Organization*, Vol. 68, 2014, pp. 741 – 774.

② Robert D. Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-Level Games,” in Peter B. Evans, Harold K. Jacobson and Robert D. Putnam, eds., *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1993, p. 436.

国家竭力维持其在全球经济治理事务中的主导地位；而新兴国家、发展中国家期望改革不合理的治理格局。在制度框架内享有话语权是反映和维护国家利益的必要保证，因此新兴国家趋向谋求与其实力相匹配、有利于实现国家利益的治理结构。

第五，再全球化的问题。这里需要介绍“体系化”和“再全球化”两个概念。首先，“体系化”是发展中国家和新兴国家被动接受发达国家主导的各种国际制度的一种状态。在此状态下，制度设计具有明显的“非中性”，具有先行优势的国家借此“体系化”不对称的利益分配结构，攫取超额利益。“体系化”最近也表现为新一轮的“再全球化”。以 TPP、TTIP 为代表，美国寄希望于再次主导新一轮全球规则体系的塑造进程，改造已逐渐失效的旧有全球制度体系。在这一进程中，新规则更加高标准、严格和非中立。极端非中性的群体性诉求在制度外衣的保护下，可能变得更为隐蔽。新兴国家与发展中国家应警惕这一轮“再全球化”的大潮，维护自身权益，确保各国未来的发展权。

七 结语

全球问题无一不事关全人类福祉，每个国家都是利益攸关方；解决这些问题又远超出某个或某些国家的能力范围，必须诉诸国际合作；提供全球公共产品涉及成本分摊和讨价还价，且公共产品的非排他等属性派生了搭便车等机会主义行为，使问题变得更为复杂；国家间的合作缺少世界政府的统一监督，集体行动遭遇合成谬误，致使治理失灵。全球治理作为缺位世界政府的替代品，为解决各种全球问题而确立自我实施制度或规则。每个国际博弈者都对全球公共产品在种类和数量上有不同的需求，它们提供全球公共产品的偏好也是有差异。因此，公共产品的提供需要各利益攸关方协商与谈判后达成共识。为增强国际博弈者参与融资的意愿、增强合作共识，有的制度吸收了选择性激励等手段来减少搭便车行为，即降低参与者或者说利益攸关者数目，提高行为体贡献的辨识度。基于这些因素，

参与全球治理的制度常处于动态之中，而某一相对稳定的制度是各行为体权衡共同利益与冲突利益后的均衡解。这一过程中，众多基本概念共同组织成网络型的逻辑框架，并派生了诸如全球治理有效性和代表性的关系等相关问题。

本文尝试提供一个关于全球治理分析的理论框架，搭建一个研究者对话的平台，并且提出一系列概念，诸如博弈者均衡、利益攸关度和治理均衡等。尽管作者尽力涵盖尽可能广的分析要点、理论元素和理解思路，但在全球治理的研究领域内，仍有大量的研究议程有待开发。现在看其框架还非常初步，主要表现在变量之间的相关性或因果关系的存在性与稳定性尚须进一步的逻辑论证，有些概念也有进一步推敲的余地。这些为我们今后的工作提出了要求。本文关注点是理论建构，故对变量之间的相关性和因果关系之经验检验和论证着墨不多。此项工作留待以后去做，也希望学界同行能对本文的理论进行批判性检验。我们期待借此全球治理理论建设的契机，为推动今后全球治理研究的发展尽绵薄之力。