

# 全球多边治理:实现有效性和开放性的融通

任 琳

【内容摘要】 多边主义精神在全球治理的实践中得以推广,象征着现代国际关系向更民主化的方向迈出了重要一步。但是,治理全球化的多边制度安排是有限度的。一方面,其多边治理制度的开放程度滞后于世界格局的变化,治理权威欠缺;另一方面,过于追求开放性的全球多边治理制度安排常常会陷入集体行动困境。全球多边治理需要兼具“成员的开放性”与“制度的有效性”。然而,两者相互矛盾又相互促进的“二律背反”性,困扰着全球多边治理的有效实现。因此,全球多边治理需要追溯主客观根源,寻找相关应对策略,最终实现有效性和开放性的融通。在应对有效性与开放性“二律背反”矛盾的背景下,既有的全球多边治理制度安排呈现三种形态:一种是制度内部的调整,包括定向受益者、提供“选择性激励”和提高代表性;一种是各种治理方式并存,呈现出复边型的治理形态;再一种是非正式治理安排。

【关键词】 全球治理 集体行动难题 多边主义 TPP G20

【作者简介】 任琳,中国社会科学院世界经济与政治研究所助理研究员,国际经济与战略研究中心研究员

## 一、引 言

多边主义是人类社会迄今为止创造出来的最为重要的制度形态之一。全球层面上的制度安排大多建立在多边主义理念基础之上。<sup>①</sup> 多边主义制度的建立象征着现代国际关系向更民主化的方向迈出了重要一步。随着全球化进程的深入,具有跨境性质的全球性问题不断涌现,世界各国之间的相互依存度日益加深。单凭一国之力

\* 本文受到国家社会科学基金青年项目资助,项目编号为:14CGJ012,立项题目为“新安全观视野下新兴国家参与全球治理的制度性权力建构及其路径选择”;同时作为中国社会科学院创新工程重大项目“南北合作、南南合作与全球经济治理研究”的前期成果,项目编号:2014YCXZD008。

① 本文将本国环境作为一个控制变量,对影响多边主义的因素进行分析。既然从多边合作的视角研究全球治理,本文中的主要研究对象仍然是国家行为体及国家参与的国际组织和其他合作平台。

已经无法应对日益复杂的全球性挑战。越来越多的行为体,特别是具有空前包容性的各类国家成员积极参与国际事务。各种类型的多边治理组织如雨后春笋出现在各个领域,成为全球治理中的生力军。

但是盲目的“大数目多边”并非全球治理的可口良药。事实证明,多边治理组织如果为了追求权威性、过度开放成员资格,集体行动的低效困境就会相伴而生。一些国际组织,例如联合国大会及部分下设机构受困于漫长冗杂的谈判,无法形成统一意向,治理行动无法成型。多边主义具有的不可分性(indivisibility)和扩散互惠(diffuse of reciprocity)等特点放大了“搭便车”的可能性,从而加剧了集体行动困境的发生概率。

面对多边治理难题,全球多边治理的制度形态处于不断更新的过程中,以实现公平与效率的“帕累托最优理想王国”为目标。如何实现有效性和开放性的融通,国际社会采取的一些暂时性的、折中的治理形态吸引了学界目光,成为新的研究议程。

## 二、全球多边治理与多边主义

本节重在理清全球治理与多边主义的关系。在此基础上提出作为两者结合体的全球多边治理所面临的问题。鲁杰(John Ruggie)于1993年主编的《多边主义:一种国际形式的理论与实践》(Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an International Form)<sup>①</sup>将多边主义置于全球制度框架内给予定义。他认为多边主义是一种多个行为体(三个或三个以上)行为的协调机制,通过约束个体国家行为促进国际合作、协商解决国际争端、维护国际秩序。叶江认为多边协调的重要意义在于“通过多边的互动与多元行为体的多层次交流”,“促使国际体系的无政府状态更易于管理”;协调的重点是“国际体系中的主要行为体国家,尤其是大国能更好地通过合作的方式来解决相互之间的矛盾,处理相互间的关系”。<sup>②</sup>潘德认为多边合作得以维系的潜在动力是一种“宪政性博弈”,其间“通过遵守国际规则和程序,霸权国进入了与实力较弱国家的博弈以阻止潜在对手或者反制霸权同盟的出现。作为回报,实力较弱的国家也从霸权的自我克制中受益,因为国际组织为它们提供了一个在相对稳定的框

① [美]约翰·鲁杰主编,苏长和等译:《多边主义》,浙江人民出版社2003年版。

② 叶江:《全球治理与中国的大国战略转型》,时事出版社2010年版,第253~255页。

架内伸张和寻求其利益的平台”。<sup>①</sup> 多边主义内涵和外延已经相对清晰,“当代国际体系中主要行为体国家,尤其是大国越来越多地采用多边的方式进行互动,而这种多边的方式主要通过国际政府间组织或国际机制来运作”。<sup>②</sup>

全球治理是当代多边主义研究的核心领域。随着全球化进程的深入,全球治理研究的重要性逐步凸显,全球治理研究“从对国际组织和多边环境的研究中逐渐发展起来”,<sup>③</sup>具备了日益丰满的理论体系。全球治理概念以多边主义为主要特征,但是在一个全球治理的时代,全球多边治理相比过去的以国际组织为核心的多边研究有何不同呢?

第一,全球多边治理将更多的国家和地区包容进来,凝结全球之力,实现“全球大治理”或大数目多边合作。因此全球治理是一种全球大多边的治理,它力求动员各类行为体参与治理、提供公共产品。尊重多元化、重视协商的多边主义精神是全球治理弘扬的核心原则。从理论层面上来讲,星野昭吉认为今后全球治理的关键在于扭转目前的价值向度。现有全球政治结构的主导观念是社群主义:“维持现状的价值观是以个别利益优先、不平等价值优先、既得利益优先、短期价值优先、大国与发达国家价值优先、零和价值优先为特征的”。<sup>④</sup> 星野昭吉认为目前社群主义的背面是世界主义,强调全球利益、弱小国家利益。在这个意义上,全球多边主义丰富了传统多边主义的内涵,少数几个大国主导全球事务的历史路径有悖于全球多边治理的核心价值。

第二,作为多边主义的有机组成部分,全球治理具备了多边主义与生俱来的优点和缺点。全球治理同样受困于集体行动难题。随着全球治理理念深入人心,开放的多边治理合作以不同的形态在全球推广开来。汹涌的发展态势并没有改变集体行动难题作为合作桎梏持续存在的现实。很多情况下治理的努力止步于无休止的讨论、对提供公共产品的推诿,治理收效甚微。

① 参考潘德:《有效的多边主义与全球治理》,《世界经济与政治》2010年第6期,第142~160页;G. John Ikenberry, "Constitutional Politics in International Relations," *European Journal of International Relations*, Vol. 4, No. 2, 1998, pp. 147~177; G. John Ikenberry, "Institutions, Strategic Restraint, and the Persistence of American Postwar Order", *International Security*, Vol. 23, No. 3, 1998/1999, pp. 43~78; G. John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint and the Rebuilding of Order after Major War*, Princeton: Princeton University Press, 2001.

② 叶江:《全球治理与中国的大国战略转型》,时事出版社2010年版,第73页。

③ 秦亚青:“多边主义研究:理论与方法”,《权力、制度、文化:国际关系理论与方法研究文集》,北京大学出版社2005年版,第165页。

④ [日]星野昭吉:“全球治理的结构与向度”,《南开学报》(哲学社会科学版)2011年第3期,第6页。

第三,“二律背反”<sup>①</sup>困扰着全球多边治理。一方面,全球治理需要“成员的开放性”<sup>②</sup>与“制度的有效性”。另一方面,两者又既相互矛盾,又相互促进。可见,全球多边治理需要寻找“二律背反”产生的主客观根源,从而提出应对策略,最终实现有效性和开放性的融通。

### 三、全球多边治理与效率悖论

多边治理困境产生的主观原因可以用公共选择、集体行动逻辑的理论框架进行分析。奥尔森所担忧的集体行动难题随着多边规模的扩大日益突出。以大多边为主要“施政纲领”的全球治理面临有效性低下的困扰还具有客观原因。

第一,霸权国前后的矛盾心态影响全球多边治理的制度安排。全球多边治理的开放性、有效性困境之所以出现,与全球多边治理的最初制度设计密不可分。在制度设计初期,“霸权国家通过提供不可或缺的资金、技术以及人力资源,可以有力地影响国际组织的运作和决策过程”。<sup>③</sup>霸权稳定论<sup>④</sup>认为霸权国的存在,有利于国际社会上公共产品的提供、公共利益的维护,从而维持系统稳定。以霸权国为核心的治理利益集团维持着制度的运行。霸权稳定论的制度解读也提醒我们,制度的设计并非一定遵循中性的多边主义精神,维护霸权国的俱乐部利益是制度设计的重要出发点。二战以来,美国主导权下建立起来的全球经济治理体系,以布雷顿森林体系为发端,以关贸总协定、世行、国际货币基金组织为三大支柱,在相当长的一段时间内,支撑着国际自由市场秩序的运行。国际制度的创始国美国的心理颇为复杂。一方面,它希望制度可以通过强有力的管制体系维护其核心集团利益,因此努力保持制度的封闭性;另一方面,它“又要在形式上确保这些国家制度更具有广泛的参与性,以赋予美

---

① 二律背反(antinomies)是康德(Immanuel Kant)提出的哲学基本概念。二律背反规律指相互独立成立的规律却存在矛盾,相互排斥、此消彼长。在本文中相互矛盾的二律是指:第一,全球多边治理需要有开放性和有效性;第二,全球多边治理中开放性与有效性相互矛盾。以往来说,二律背反产生的原因是我们认识世界的能力有限,但是人类却试图超越自己的经验能力去认识现实世界中的各种现象,以此发现各种可能用于指导人行为的规律。

② 成员的开放性与制度的开放性既具有共同点又具有区别点。后者主要讨论了国际组织的准入原则和决策程序。参见刘铁娃:《霸权地位与制度开放性:美国的国际组织影响力探析(1945-2010)》,北京大学出版社2012年版,第60页。而本文中讨论的成员的开放性,主要是指治理组织(更多情况是治理组织的决策集团)是否接纳了更多的国家成员。换句话说,参与治理的成员国家是否具有包容性。

③ 刘铁娃:《霸权地位与制度开放性:美国的国际组织影响力探析(1945-2010)》,第45页。

④ [美]罗伯特·吉尔平著,杨宇光等译:《国际关系政治经济学》,经济科学出版社1989年版;[美]罗伯特·基欧汉著,苏长和等译:《霸权之后:世界政治经济中的合作与纷争》,上海人民出版社2001年版。

国霸权管理以更多的政治和经济合法性”,<sup>①</sup>如此则需要制度具有开放性。

第二,国际社会对治理主体多元性、开放性的诉求,随着国际权力格局的变动增加,全球多边治理的制度设计中越来越多地体现出对治理主体多元性、开放性的诉求。一方面,随着美国霸权优势的弱化,全球性经济问题的涌现,这一秩序原有的多边治理有效性越来越受到质疑。正如前文所说,适当的开放性可以促进有效性。长期以来,欧美发达国家主导全球多边治理的制度设计,而新兴国家和发展中国家的诉求不能得到充分体现。近年以来,新兴国家和发展中国家越来越多地参与全球多边治理,其原因可以归结为全球性问题扩张,国际社会对更多的全球公共产品的需求变得强烈。仅凭原有霸权国家之力,很难保证足够公共产品的供应。另一方面,权力格局多元化增加了霸主通过原有制度设计增强自身利益、维持系统稳定的难度。对霸权国主导制度合法性的质疑呼应了对其实效性的批判。全球多边治理的制度设计越来越需要兼顾开放性的问题,即让更多的国家成员参与治理活动,更为全面地体现各行为体的利益诉求,使治理制度更加具有开放性、代表性、合法性。可见,全球多边治理制度设计的开放性与权力格局的多元化密不可分。例如,中国、印度、巴西和俄罗斯等新兴大国的经济实力上升,它们开始要求对全球经济治理结构进行(例如国际金融体系)改革,加强其发言权。逐步开放公共产品惠及范围的要求在许多国际组织的成长过程中相当普遍。如此一来,在全球化与多极化的背景下,不仅增加了全球多边治理参与者的数目,同时也带来了具有更多异质性的博弈者(有国家行为体与非国家行为体之间的差异,也有不同政治、经济、文化、宗教的国家行为体之间的差异),从而使全球多边治理集体行为的协调难度上升。

尽管困扰于开放性与有效性难以两全的尴尬局面,传承并发展了多边主义精神的全球多边治理具有不容忽视的现实意义。第一,在新近的历史中,多边主义的理念通过制度化在全球多边治理活动中得以贯彻,以国际组织等形态出现。在制度的框架内,坚持治理成员的开放性,有助于消除霸权、维护公平。全球多边治理“可以加强国际体系的开放性,从而降低秘密外交和霸权国家在全球治理中的重要性”;“多边主义及其所带来的制度开放性仍然是当代全球治理中一个十分重要的因素,因为它可以制衡霸权国的巨大影响和单边主义的冲动”。<sup>②</sup>第二,通过贯彻多边主义的治

① [美]约翰·鲁杰主编,苏长和等译:《多边主义》,浙江人民出版社2002年版,第1~5页。

② 刘铁娃:《霸权地位与制度开放性:美国的国际组织影响力探析(1945-2010)》,北京大学出版社2012年版,第303页。



理精神,全球多边制度的相对稳定形态得以维系,有助于全球系统的结构性均衡。结构性均衡体现在国家实力与制度框架下国家权力处于相对稳定状态。<sup>①</sup>这种均衡状态一旦存在,任何试图打破均衡的努力都是徒劳无功的。这种均衡一天不存在,制度变迁的动因就存在,制度就一天不能稳定下来。用博弈的视角看待全球多边治理中的国际合作,萨缪尔森认为“当博弈各方协调一致去寻找有利于共同盈利的战略时,就会出现协同性均衡状态。”<sup>②</sup>在这个意义上,多边安排维系了系统的稳定,为经济发展提供了环境保障。

开放性与有效性的悖论决定了我们必须积极面对全球多边治理中的“集体行动的效率难题”、权威缺失等现实问题。“没有比多边主义更好的全球治理方式。但多边主义的致命弊端是效率低下”。<sup>③</sup>全球化要求我们以开放的心态进一步推进全球治理,不可避免地导致集体规模扩大。兼顾各方利益的多边合作推行起来的难度系数往往很高,加之国家异质性等博弈者特性可能会带来更高的交易成本,从而阻碍全球治理中多边合作的推进。<sup>④</sup>

#### 四、全球多边治理的改革方向

为了实现有效性和开放性的融通,在国际社会现实中,当全球多边治理遇到“开放性、有效性二律背反效率悖论”会做出哪些反应?全球多边治理的制度形态又发生了哪些变化以适应、矫正、融合开放性与有效性之间的矛盾关系呢?在现有治理机制困境下,全球治理机制改革的几个方向是:第一,在制度内部定向收益者;第二,实行复边型治理;第三,引入非正式性治理安排。

##### 1. 在制度内部定向收益者

以选择性收益的原则修订制度,对制度本身进行定向和选择性收益的修订可以

① 张宇燕等:《全球化与中国发展》,社会科学文献出版社2007年版,第346页。

② 保罗·A. 萨缪尔森、威廉·D. 诺德豪斯:《经济学》(上册),北京经济学院出版社1996年版,第385页。

③ 庞中英:“效果不彰的多边主义和国际领导赤字”,《世界经济与政治》2010年第6期,第4~18页。

④ 蔡拓等学者也认为责任、合作、共赢、和谐等重要的规范和原则正在成为塑造国际秩序的新理念。俞可平认为,“从理论上说,全球治理的价值应当是超越国家、种族、宗教、意识形态、经济发展水平等之上的全人类的普遍价值。然而,由于各国多样性的历史文化传统和不同的政治经济现实条件,这些普遍价值在不同国家中有着极不相同的内涵和意义。有效的全球治理一方面要求各国之间存在共同的价值追求,另一方面又要尊重各国的多样性需求,唯一的出路便是“和而不同”。联合国全球经济治理报告正式将包容性写入其中,提出要尊重处于各个发展阶段、具有多元特性的国家的发展,并为之提供相应的体系支持。参见蔡拓:“国际秩序的转型与塑造”,《外交评论》2009年第4期;俞可平:“全球治理的趋势及我国的战略选择”,《国外理论动态》2012年第10期。

为国家参与全球多边治理提供激励性因素,有利于实现有效性和开放性的融通。一方面,定向受益者可以为参与治理主体提供“选择性激励”;<sup>①</sup>另一方面,增强代表性而非单纯扩大多边制度所涉及的国家等参与主体,可以在为多边治理国际组织获取更多权威性的同时,使重视大数目的多边合作免受低效率的困扰。

在全球治理中以开放性为主要特征的多边安排是多边治理的制度安排获取权威性的途径。一旦制度设计具有权威性,意味着各国就会主动遵守国际规则,<sup>②</sup>从而使治理得以有效进行。例如,以金砖国家为代表的新兴国家“群体性崛起”,导致国际权力格局的分配更为均衡,各国呼吁建立更具有开放性、更加民主的国际秩序。在基欧汉看来,制度是“持久的互相联系的一系列正式或者非正式的规则,以确定行为者的角色,限制其行动以及影响行为者的预期”。<sup>③</sup> 多边主义制度安排包括三个基本原则:不可分割性、非歧视性和普遍互惠性。<sup>④</sup> 这些特性扩大了制度作为公共产品的受益面,也加剧了集体行为困境。针对这些特性,在制度设计上做出调整,可以在一定程度上避免搭便车行为的产生。

首先,扭转困境的根本在于对具有“不可分割性、非歧视性和普遍互惠性”特性的国际制度做出修订,解决定位不明的状态。鲁杰认为,多边主义是用来限定制度的形容词,多边主义的普遍惠及原则(例如最惠国待遇)反对任何形式的歧视,即使有的特例是出于特殊情景、特殊战略需要的考虑。扩散性互惠的实现需要很多条件,条件不具备,多边合作就难以推进:“过去成功的多边协定对扩散的互惠性的预期产生了重要作用……各方不再坚持在每一回谈判中都得到同等的回报,多边协定的存续就会得到加强……在一个既定的为了解决协作问题的制度框架内,以及在一个既定

① 选择性激励:通过提供非中性的激励措施或者相应的惩罚,有区别地反映各国的权力与责任。由于对提供公共产品多的国家给予了选择性激励,使成员国的参与度更高,俱乐部内形成一致的可能性也提高了。提供了公共物品的国家通过这种非中性制度获益,如此可以更加具有提供公共产品的积极性。非中性制度奉行的是歧视性规则,提供的是一种封闭的、激励部分成员的俱乐部产品。参见张宇燕:“利益集团与制度非中性”,《改革》1994年第2期,第97页;张宇燕、李增刚:《国际经济政治学》,上海人民出版社2008年版,第188页;俱乐部产品的概念最早由布坎南提出,参见 James M. Buchanan, “An Economic Theory of Clubs”, *Economica*, Vol. 32 No. 125, 1965, pp. 1 ~ 14.

② David A. Lake, “Escape from the State of Nature: Authority and Hierarchy in World Politics”, *International Security*, Vol. 32, No. 1, 2007, pp. 47 ~ 79; David A. Lake, “Relational Authority and Legitimacy in International Relations”, *American Behavioral Scientist*, Vol. 53, No. 3, 2009, pp. 331 ~ 353.

③ 既然我们延续了前文注解中多边主义的制度内涵,有必要进一步阐明多边主义与制度的关系。参见约翰·鲁杰著:《多边主义》,第12页。

④ 刘铁娃:《霸权地位与制度开放性:美国的国际组织影响力探析(1945-2010)》,北京大学出版社2012年版。

的激励协作问题解决的因素存在的情况下,不存在外部力量的推动也可以获得内部一体化的解决途径。”<sup>①</sup>维持以“特定互惠”为基础的多边制度设计,是全球治理在一定阶段内难以改变的现状。现实中的扩散性互惠很少,它不会像其他遵循特定互惠的小群体联系那样稳定。“搭便车”现象的存在,使多边主义制度的初衷难以实现,例如“最惠国待遇并不必然导致贸易壁垒的降低”。在很多情况下,扩散互惠可转型为特定互惠。<sup>②</sup>

其次,“权责一致”的原则难以通过制度设计实现,也是多边治理“二律背反”悖论存在的重要原因。在已有国际组织框架内,改变投票制度和份额,是调整制度安排、突出代表性的另外一种方式。以往比较成功的经验显示,在多边合作中选择适当的投票(或不投票)制度是合作成功的关键。霸权国家并非毫无索求地寻求建立一个多边治理机制。具体表现在美国一直极力坚持在联合国安理会、国际金融机构中的投票权重原则,“仍然拥有最大的单边份额”;<sup>③</sup>很多现实治理制度中,美国仍然把持否决权。<sup>④</sup>近年以来欧洲态度的积极转变而非美国的让步,推动了国际货币基金组织(IMF)的份额改革。国际社会普遍认识到加强全球金融监管的必要性,对全球金融状况进行有力监管,缺少不了新兴国家的参与。通过国际金融体系的改革,增强中国、印度、巴西和俄罗斯等新兴大国的发言权,是国际社会应对金融危机的必要之举。改革应当给予新兴国家更多的话语权,更为公正地反映国际权力格局的变化,聚集更多的国际力量积极参与全球经济治理、应对和处理危机。在危机的背景下,国际社会谋求对IMF、世行等多边金融机构进行改革,以更充分地反映世界经济格局的变化,体现公平、正义的治理原则。这有利于使金融治理制度获得权威性,使多边治理措施得以推行。

最后,受益对象的定向应该随着全球格局的变化进行调整。以往的制度安排中仍然存在歧视性偏好。一方面,由于改变原有一元霸权稳定体系下的多边制度安排,具有较高的“沉没成本”,以往的制度安排的调整常常滞后于新的权力格局的出现。另一方面,霸权国不会轻易容忍制度结构的变化。诸多制度安排的特殊存在,是因为“有助于冻结制度诞生之时的权力分配,确保将一个国家的主导权延伸至未来,即使

① [美]约翰·鲁杰主编,苏长和等译:《多边主义》,浙江人民出版社2003年版,第40页。

② [美]罗伯特·基欧汉著,门洪华译:《局部全球化世界中的自由主义、权力与治理》,北京大学出版社2005年版,第127~128页。

③ 同①,第31页。

④ 同②,第355页;Robert Keohane, "Governance in a Partially Globalized World", *American Political Science Review*, March 2001, pp. 1~13.



霸权国的实力已经下降。”<sup>①</sup>滞后性的持续存在,意味着制度格局的修订、制度创新也是具有高成本和高难度的。除了强调增加开放性对维系治理制度权威性的重要作用,我们也需要认识到,对于越来越多承担全球治理责任、分担全球公共产品提供成本的新兴国家来说,在这种背景下维护自身利益、提高自己的话语权,将是一项相当艰巨的长期任务。

## 2. 实行复边型治理

复边型治理也是各国实现有效性和开放性融通的一种方式。当推行全球大多边有困难时,常常会出现大多边内嵌区域小多边、部分国家双边、甚至部分单边等多种形式共存的复边型治理。复边型治理相对纯粹大多边治理更具灵活性。复边型治理,即大多边、双边、小多边等多种治理形态并存的多边治理制度安排,弥补了单纯多边对话带来的低效问题。实际上,当多边行动推行不下去时,部分国家就会寻找有伙伴关系或是值得信赖的国家建立双边合作机制。有时候确定双边合作对象是出于利益,有时候是出于文化观念的相近。多年来,多哈回合谈判止步不前,许多国家双边的 FTA 却硕果累累。

复边型治理在国际政治现实中的例子非常多。一些区域性组织作为全球范围内多边治理的重要补充。<sup>②</sup>例如,亚太经济合作组织(APEC)、“10+1”、EU27 等对全球经济治理的促进作用。在 WTO 的多边贸易框架下,允许任何两个国家或地区签订双边自贸协议。并非任何超出多边范畴的双边、小多边等次国际层次合作形式都会妨碍原有全球多边框架的正常运行。相反,还会在一定程度上,促进彼此之间的合作。但针对其他国家和地区的歧视性一旦加剧并偏离适度的标准,也将会损害到原有框架的完整性与有效性。专门以设立门槛为立足点的做法,在国际权力格局不断变动的全球化背景下也是不可取的。潘德认识到有效的全球治理需要考虑到区域

① 潘德:“有效的多边主义与全球治理”,《世界经济与政治》2010 年第 6 期,第 142~160 页。

② Robert Z. Lawrence, *Regionalism, multilateralism, and deeper integration*, Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 1996, pp. 1~33; Pravin Krishna, "Regionalism and multilateralism: A political economy approach", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 113, No. 1, 1998, pp. 227~251; Paul Krugman, "Regionalism versus multilateralism: analytical notes", *New dimensions in regional integration*, Vol. 58, 1993, p. 84.

性<sup>①</sup>差别,“同样的集体行动问题在世界不同地区可能会有不同的表现和不同的解决方法。因而,它有力地说明了应该从不同的地区视角来研究可替代的合作模式。理解和解释这些替代模式对于我们发现全球集体行动的新动力和机制是非常重要的”。<sup>②</sup>部分学者认为 APEC 作为重要的地区经济合作组织,在历史上对全球多边贸易体制的建立,特别是 WTO 乌拉圭回合谈判的推进,做出过显著的贡献;如今它的治理举措,更加具有推进全球主义的重要意义。认识到各类复边型治理可以作为重要补充的同时,我们也必须认识到这些区域性组织,可能会稀释原有全球多边治理框架的含金量。正如 WTO 作用式微的现实,也给世界敲响了警钟。可见,这些各个层面上、各类型的治理平台,将世界各国推向了一个必须做出抉择的十字路口,要么选择进一步推动全球大多边,要么逐步走向碎片化的治理格局。<sup>③</sup>

在众多的复边治理安排中,仍然需要警惕一些具有歧视性的多样化多边制度安排。就长线来看,这也是不可行的。来势汹汹的 TPP (Trans - Pacific Partnership Agreement, 简称 TPP)<sup>④</sup>的确有架空 WTO 为核心的全球多边自由贸易规则的架势,进而以高标准治理框架再次塑造美国主导的“小圈子”治理安排。如此,卡勒担忧的小集团多边主义可能再次抬头。在不可扭转的全球化大趋势下,面对 TPP 塑造经济“孤岛”的行为,中国表现出了开放的态度,积极评估 TPP 的综合作用。<sup>⑤</sup> 美国的态度也发生渐变,逐渐认识到 TPP 排斥中国很难成事。正如基欧汉断言,“全球化需要治理”,而“全球化世界的有效治理需要更为广泛的国际制度。要防止全球化的停止或逆转,就需要发展促进合作、有助于解决冲突的治理安排”。<sup>⑥</sup> 在高度相互依赖的全

---

① 何谓区域,概念存在含糊性,“从本质上看,地区是指允许政治争夺的社会建构。因此,一个政治地区的边界可能会与经济一体化实体的边界完全不同……一些有限的国家和非国家行为体由于地理邻近和一定程度的相互依赖而联系在一起”。参见潘德:“有效的多边主义与全球治理”,《世界经济与政治》2010年第6期,第142~160页;Joseph S. Nye, Jr., *International Regionalism*, Boston: Little, Brown and Company, 1968, p. vii; Peter Katzenstein, *A World of Regions: Asia and Europe in the American Imperium*, Ithaca: Cornell University Press, 2005.

② 潘德:“有效的多边主义与全球治理”,《世界经济与政治》2010年第6期,第142~160页。

③ 参见黄仁伟:“全球治理机制变革的新特点和中国参与全球治理的新机遇”,《当代世界》2013年第2期,第3~5页;潘忠岐:《多边治理与国际秩序》,上海人民出版社2006年版,第21~40页。

④ 美国主导推进的 TPP 进程产生于全球经济增长疲软、WTO 多哈回合谈判进程停滞不前的背景之下。WTO 等多边谈判进程缓慢成为诸多地区性安排产生的客观原因。TPP 定位在打造一个高标准的太平洋区域一体化制度安排,通过国内外协调,形成一个区域内的统一市场。TPP 的高标准体现在监管、竞争政策、市场透明、反贪等方面。

⑤ 郑永年:“TPP 与中美关系的前景”,《联合早报》2013年6月4日。

⑥ [美]罗伯特·基欧汉著,门洪华译:《局部全球化世界中的自由主义、权力与治理》,北京大学出版社2005年版,第280页。

全球化时代,刻意排除其他国家和地区的治理安排都是不可取的。在这个意义上,TPP不可能将中国排斥在外。“美国主导 TPP 的意图和动因的核心无疑在于取得东亚乃至亚太地区的支配和霸主地位从而最大限度地实现美国的各种国家利益”。<sup>①</sup> TPP 在创始之初也因此具备了一些“非竞争中立”的特点:第一,推行“开放的区域主义”拉拢与中国有密切商贸往来的周边国家;第二,通过重构国际贸易、投资新规则,巩固扩大美国的优势。

真正意义上的复边型治理应该是公正的、包容的、多元的,不应该是霸权国家强行推进的某种单元形式。正如福山(Francis Fukuyama)所说,多样化的治理机制之所以有必要,是因为它尊重了特殊性,正如地区层面上整合机制的产生,可以更为本土化地反映政治经济的复杂性。真正的自由主义保守派也反对单一、过度、强制的治理秩序,各领域的治理应该是本着多元化的原则进行机制和形式的设计。<sup>②</sup>

### 3. 引入非正式性治理安排

以二十国集团(G20)为代表的非正式性制度安排,也是在全球多边治理中实现有效性和开放性融通的一种重要的尝试。机制化的值域变动范围从正式性逐渐过渡到非正式性。<sup>③</sup> 唐纳德·普查拉和雷蒙德·霍普金斯分别论述了这两种治理安排:“正式国际机制是指由国际组织通过法律制定的方式建立,通过理事会大会及其他实体方式维持并由国际官僚机构保障协议实施的国际机制,如联合国、国际货币基金组织等;而非正式国际机制是指成员国依据彼此的追求目标中所能达成的共识来建立,并根据彼此共同利益或君子协定(Gentlemen's Agreements)以及相互之间的监督来保障协议实施的国际机制,如欧安会、八国集团等”。<sup>④</sup> 机制化的高低存在着明显的判定标准:“与正式的国际条约机制一样,非正式国际机制也是缔约国通过相互谈判和博弈而形成的国际协议。缔约国在这类机制中建立的是一种保证型的合作关系,而不是一种契约型的合作关系”。<sup>⑤</sup>

首先,机制化并非解决一切问题的良药。克拉托赫维尔引用了戴维·肯尼迪关

① 刘中伟、沈家文:“跨太平洋伙伴关系协议 TPP 研究前沿与架构”,《当代亚太》2012 年第 1 期,第 36 ~ 59 页。

② Francis Fukuyama, *America at the Crossroads: Democracy, Power, and the Neoconservative Legacy*, Conn: Yale University Press, 2006, p. 164.

③ Donald Puchala and Raymond Hopkins, "International Regimes: Lessons from Inductive Analysis", in Stephen Krasner, ed., *International Regimes*, Beijing: Peking University Press, 2005, p. 65.

④ 参见朱杰进:“非正式性与 G20 机制未来发展”,《现代国际关系》2011 年第 2 期,第 41 ~ 46 页。

⑤ 杨力:《二十国集团发展报告 2012》,上海人民出版社 2013 年版,第 261 页。

于机制化与治理成效关系的论点,“正式的、普世性的国际组织之所以在20世纪被创建起来,是因为这样一个广泛的信念:正式的组织对于管理国际体系是必要的”。<sup>①</sup>克拉托赫维尔批判了这一本末倒置的信念,认为它颠倒了目的和手段之间的关系。既然要改变本末倒置的现象,也需要认识到“国际制度的功能理论一直主要强调无明显特征的合作和制度问题,而不是特定形式的多边主义”,“虽然我们的历史事例太少了,还不足以构成有力的分析案例,但是它们的确告诉我们,力求克服制度无效性的事例主要是在协调问题领域”<sup>②</sup>。机制化程度的高低,随不同的情景而改变,力求达到协调各方的目的。

其次,在不同的治理情境下,各国对机制化的偏好具有差异。制度化程度高一般意味着约束力强;机制化程度低,则容易协调多元化的各种差异利益。治理安排呈现出多样的制度形态,取决于议题领域的性质等因素。在环境变动大、对政策灵活性要求高<sup>③</sup>、国家不愿意承担成本的情况下,低机制化由于其约束力低,为国家行为体所青睐。当高制度化的多边框架推行不下去时,低制度化的治理形态就成为一种备选选项。

论坛型国际组织<sup>④</sup>作为一种弱机制化的多边治理形态,逐渐引起学术界的关注。其中八国集团、二十国集团、亚太经济合作组织(APEC)都被归结为一种国家间论坛性组织而存在。这些论坛性组织的机制化程度相对低,论坛设立的目标是为了创造一个国家间就共同关心的话题进行交流、处理危机的平台。这些对话平台不具有常设机构、没有国家间协议作为基础。就这些论坛型国际组织内部而言,也存在着不同程度的机制化。相对其他的论坛型国际组织(包括二十国集团),八国集团具备了相

① 弗里德里希·克拉托赫维尔:“规范与数目问题:多边主义对制度的理性主义和反思主义研究法”,见约翰·鲁杰著《多边主义》,第533页。

② [美]约翰·鲁杰主编,苏长和等译:《多边主义》,浙江人民出版社2003年版,第33页。

③ 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 Snidal Duncan, "Why states act through formal international organizations", *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 42, No. 1, 1998, pp. 3 ~ 32.

④ 除了我们常说的国际组织,即传统的协定性国际组织以外,还存在着一些机制化程度相对低的国家间多边合作组织形态,例如论坛性组织、国际组织间的联合项目、条约性组织等。由于这些组织形态产生的时间相对较晚,在国际组织法还没有完备的定义。其他的划分国际组织的标准参见: M. Virally, "Definition and Classification of International Organizations: A Legal Approach," 29 *International Social Science Journal*, 1977, pp. 58 ~ 72. 此外,有学者也回应了诸多全球治理现实与法律上的困惑,例如国际组织的设定标准究竟应该是“形态导向”还是“职能导向”。这些探讨都为我们更深刻地理解全球多边治理提供了素材。参见: D. J. Bederman, "The Souls of International Organizations: Legal Personality and the Lighthouse at Cape Spartel", 36 *Virginia Journal of International Law*, 1996, pp. 277 ~ 278; Catherine Brolmann, "A Flat Earth? International Organizations in the System of International Law", *Nordic Journal of International Law* 70, 2001, pp. 319 ~ 334.

对高的机制化程度。然而,“它恪守的直接、非正式和高度灵活的合作精神,与制度化的合作模式本身就存在着一定的矛盾”。<sup>①</sup>一方面,它坚守非正式的阵线,区别于一般的协定性政府间组织;另一方面,区别于其他非正式组织,它又具有高制度化特征:例如定时规范的首脑和部长级会议、固定的筹备机制(夏尔巴协商系统)。正是这种矛盾的治理安排,使八国集团保持了特有的活力。八国集团在保持了非正式性的同时,维持了组织运作的高效率。

随着治理效率的持续稳定和系统性经济问题随着全球化进程的扩散,八国集团逐渐尝试开放它的成员限制。1999年9月,另外一个更为开放的、布雷顿森林体系框架下、包括了具有系统性重要性国家的、非正式对话组织——二十国集团成立。二十国集团的成立说明除了全球化带来的深度相互依赖,维持有限成员资格(低开放性)可能招致合法性不足的问题深刻暴露。一旦缺少了合法性,多边治理组织从国际社会上获得的支持也会不足。

最后,非正式性合作是各国为了克服例如IMF、WTO等原有国际治理组织面临的集体行为难题相应而生的。八国集团向二十国集团的演变说明,在各国之间相互依赖日益加深的今天,开放治理机制、集各种类型国家之力成为一种历史必然。但是,防止二十国集团陷入集体性困境,成为各国面对的新挑战。

## 五、结 论

面对这些挑战,全球治理的多边制度安排的相应表现形态又是如何呢?在应对有效性与开放性矛盾的背景下,现有的多边治理呈现出三种形态:第一,制度内部的调整,包括定向受益者、提供“选择性激励”和提高代表性;第二,各种治理方式并存,表现为复边型治理;第三,采取非正式治理安排。

为了实现有效性和开放性的融通,三种适应形态并存。相对于前两种形态来说,近年来非正式性的治理安排表现出了更大的发展潜力。随着国际社会参与全球多边治理的经验累积,克服“效率、开放性二律背反”的可能性也会增加。从目前有限的经验出发,制度同时实现开放性和有效性的能力是有限度的。本着尊重客观性的原则,只有适度的全球多边治理才是有效的。超越现实能力的全球多边治理蓝图往往不可行。

<sup>①</sup> 饶戈平:《全球化进程中的国际组织》,北京大学出版社2005年版,第3章。