

试析全球治理的非正式化 与私有化发展*

李明月

【内容提要】 传统的全球治理模式主要是霸权与多边主义的结合，是由美国等西方发达国家主导的以国际组织为载体的治理。冷战结束后尤其是 2008 年金融危机后，由于全球性问题的凸显以及国际权力结构的变化，使得传统治理模式遭遇“治理赤字”，非正式与私有化治理模式逐渐受到国际社会的广泛关注。非正式治理模式是世界主要国家就应对全球问题进行平等协商的非正式制度安排。私有化治理模式是非国家权威以市场为导向建立的治理体系，主要在环境保护与气候变化等领域发挥作用。新治理模式的灵活性、操作性强的优势弥补了传统治理模式的不足，因此在全球治理中发挥着积极作用。虽然新的治理模式也存在缺陷，但其在未来全球治理中的作用将进一步提升。全球治理模式的转型对中国而言既是机遇也是挑战，中国需要处理好新旧两种治理模式的关系，并推动全球治理朝着公平和民主的方向发展。

【关键词】 全球治理 治理模式 非正式治理 私有化治理 模式转型

【作者简介】 李明月，复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生

【中图分类号】 D5

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2015)05-0001-19

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201505001

* 本文系国家社科基金重大项目“总体安全观下的中国东南周边地区安全机制建构研究”（14ZDA087）的阶段性成果。

全球治理理论与实践兴起于 20 世纪 90 年代，它是全球化推动的结果。随着经济全球化浪潮的高涨，全球相互依存不断加深，全球性问题不断凸显，全球治理受到越来越多的关注。进入 21 世纪，国际体系正经历快速的变革与调整，而现有的国际机制大都形成于 20 世纪中期，已经不能充分解决诸如环境保护与气候变化、恐怖主义、流行性疾病、贫困与发展等层出不穷的全球性问题。2006 年 1 月 9 日，《华盛顿邮报》发表题为《全球化赤字》的社论，认为联合国、世界银行、国际货币基金组织等全球治理机制“已经失去了前进的动力”，由于不堪重负出现严重的治理“赤字”。^①自 2008 年金融危机爆发以来，正式国际组织的治理“赤字”更加凸显，全球治理再次受到广泛关注。在传统的霸权与多边主义相结合的治理模式面临重重困境的时候，国际社会呼吁建立更有效的全球治理新模式。由此，全球治理两种不同的新模式应运而生：一是非正式的小集团治理模式，二是“私有化”治理模式。这两种新的治理模式在一定程度上弥补了全球多边主义治理的缺陷，并对一些全球性问题的有效治理发挥了积极作用。

一、全球治理困境与治理新模式的兴起

2008 年始于美国的经济危机催生了全球治理新模式。一方面，传统的全球治理模式在危机面前显得力不从心，难以走出困境；另一方面，权力转移与权力扩散导致具有全球和地区影响力的行为体越来越多，这推动了全球治理理念和模式的竞争。在此背景下，国际社会开始探寻全球治理的新模式。

（一）传统治理模式的困境

传统的治理模式主要产生于二战后，是以美国等西方国家的霸权为主导建立的多边体系：联合国（UN）主要对世界政治与安全问题进行治理，国际货币基金组织（IMF）、国际复兴开发银行（或称世界银行，WB）、关税与贸易总协定（GATT，后发展成为世界贸易组织，WTO）对世界经济问题进行治理。上述国际机制对于重建战后秩序，治理战后安全与经济问题发挥了重要作用。冷战结束后特别是进入 21 世纪以来，形成于半个世纪以前的国际机

^① Colin I. Bradford Jr. and Johannes F. Linn, *Global Governance Reform: Breaking the Stalemate*, Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2007, p. 1.

制在治理新的全球性问题方面显得越来越力不从心。尤其是金融危机以来，这种传统的治理模式面临诸多问题与挑战。

第一，谁来提供公共产品？全球性问题的解决需要全球公共物品的供给。谁来提供公共产品的问题实际上就是传统治理模式中领导力缺失的问题。长期以来，美国作为霸权国，也是世界唯一的超级大国，一直是全球公共产品的主要提供者。其通过主导建立联合国、北约（NATO）、IMF、WB、WTO等全球性政治、军事、经济组织，以及北美自由贸易区、美洲国家组织等大量的功能性地区组织，构建了一张以其为中心的巨大大制度网络，推行符合美国利益的整体秩序。同时，美国也通过提供公共产品来获得其他国家对其霸权和领导地位合法性的认同。但是2008年金融危机使美国经济受挫，“美国衰落论”一度成为国际舆论的主流。在此情形下，美国继续提供全球公共产品的能力和意愿都大大降低。欧盟、日本等发达国家也或多或少受到金融危机的冲击，开始更多地关注自身利益。美国外交政策甚至逐渐从传统的多边主义开始转向诸边和地区主义，如其推动的跨太平洋伙伴关系协定（Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP）和跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定（Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP）等。新兴经济体尽管在金融危机中表现不俗，出现群体性崛起的态势，并建立了金砖国家组织（BRICS），但由于力量仍嫌不足且存在内部分歧，尚不能取代美国成为公共产品的主要提供者。因此可以认为，目前还没有一个国家或国家联盟能够承担领导世界共同应对全球挑战的任务，领导力缺失成为传统的由美国主导的多边治理模式面临的首要问题。

第二，全球治理的供求矛盾。全球治理的供应与需求之间的尖锐矛盾是全球治理议题不断扩展而全球公共产品短缺。全球化导致国家相互依赖的加深决定了全球性问题的普遍性、公共性、多样化、动态化、尖锐性和超越意识形态的特征。^①在经济领域，贸易、金融和投资体系都面临着规则重构的问题；在安全领域，核扩散问题和恐怖主义问题亟待解决；在发展领域，贫困问题、难民问题、环境和气候变化问题等影响着全球的发展与稳定。在传

^① 蔡拓：《全球治理：来自中国的理解与实践》，载蔡拓主编：《全球治理与中国公共事务管理的变革》，天津人民出版社2005年版，第20-22页。

统治模式下，国家和政府间组织是主要的“治理者”。如今，一个国家或国家联盟很难独立解决日益复杂多样的全球性问题，传统的制度安排在全球治理问题上也显得捉襟见肘，已有的规则和制度并不能完全解决这些全球问题，而是需要提供更多新的公共产品。但由于各方发展水平的差异与利益分歧，经济领域的规则重构难以取得实质性进展，甚至出现新贸易保护主义趋势。环境与气候问题虽然引起各国的重视，但国际社会迄今为止尚未形成一套统一的环境标准和气候治理方案。很多全球性问题并未得到及时有效的治理，没有形成全球层面的治理方案。另外，“民族主义的广泛兴起和高扬，进一步加剧了全球治理的困难”。^① 随着全球化的深入发展，民族认同受到前所未有的挑战，也对国内产业造成冲击，这使得民族主义意识形态更加突出。发达国家和发展中国家内部都出现了反全球化、质疑国际合作的趋势，这使得以大国协调与合作为基础的传统全球治理模式在提供公共产品方面表现不佳。

第三，传统治理模式的内在缺陷。以联合国、世界贸易组织等为代表的传统治理机制都是正式的政府间组织，成员国众多、讨论的议题广泛，且各自有一套组织机构和章程。它们在全球治理中受到的挑战越来越大。例如，“联合国体系的价值观正受到质疑，安理会的合法性面临挑战，一些多边机制的工作实践也遭受批评”。^② 这些传统多边机制的内在缺陷也使全球治理的效率大大降低。主要表现在如下几个方面：其一，达成协议困难。各成员国的利益需求各不相同，发达国家与发展中国家之间、发达国家之间、发展中国家之间都存在利益分歧与博弈。由于难以满足各个国家的实际需求，很难就某一全球性问题达成协议。其二，解决实际问题的难度增加。全球性问题日益多样化，联合国等国际组织的能力有限，势必造成一些全球性问题只能置于次要位置，导致这些全球性问题得不到及时应对。其三，正式国际组织的决策机制问题。联合国安理会采取“一票否决”制，WTO谈判采取“协商一致”的原则，这意味着只要有一个成员国反对，就不能达成协议。总体

^① 朱立群：《全球治理：现状与趋势》，载朱立群、[意]富里奥·塞鲁蒂、卢静主编：《全球治理：挑战与趋势》，社会科学文献出版社2014年版，第3页。

^② [英]戴维·赫尔德：《重构全球治理》，载《南京大学学报（哲人社版）》2011年第2期，第22页。

来看，二战后以正式国际组织形态出现的大范围国际合作和国际制度安排均因功能、效率下降等原因面临“治理赤字”问题，因此全球治理亟须新的治理模式。

（二）全球治理模式的竞争

美国学者约瑟夫·奈（Joseph Nye）认为，21世纪权力结构正发生两大变化：一是国家之间权力的转移，正在从西方转移到东方；二是权力的扩散，正在从国家向非国家行为体扩散。^①他认为当今世界的权力分布呈现出一种三维态势：第一维，军事力量在很大程度上是单极的，美国的霸权地位还将持续一段时间；第二维，经济实力是多极的，美国、欧洲、日本和中国是主要的角色，还有其他一些国家的实力也在上升；第三维，在跨国关系领域内，非国家行为体广泛参与其中，包括恐怖主义、黑客攻击、流行病、气候变暖、毒品走私等问题，这些都是国家无法控制的，在这里谈论单极、多极或霸权都是毫无意义的。^②国际权力结构发生的变化使得“全球领导力严重匮乏”，但却创造了一个更加多元化的国际秩序。^③在传统的治理模式陷入困境时，国际社会出现了全球治理的新理念和新模式，并出现了相互竞争的态势。

全球治理模式的竞争首先是发达国家与发展中国家之间的竞争。传统的以正式国际组织为代表的全球治理模式是发达国家主导建立的。在这些机制的创立阶段，西方的精英和公众认为其具有普世性，西方世界在冷战中的“胜利”使他们更加确信这一点。因此，国际规范的变迁和制度的变化也都体现了发达国家利益需求的变化。然而，进入21世纪尤其是2008年金融危机之后，新兴经济体群体性崛起引起了国际权力结构的变化。美国与其他西方国家主导权面临的潜在挑战并非仅是全球权力的重新分配，而是另一种更微妙的变化，即由中国和其他崛起国家塑造的全球治理新模式。“西方不再是全球化的主导，多个权力中心以及它们所代表的相互竞争的模式将在更加公平的舞台上进行角逐。有效的全球治理需要求同存异，以求平等分配权力以及

^① Joseph S. Nye, “Global Power Shifts in the 21st Century,” July 1, 2010, <http://www.sweetpeaches.com/s/699-joseph-nye-global-power-shifts#ixzz3JzMXUx00>.

^② 参见 Joseph S. Nye, “Global Power Shifts in the 21st Century”; 约瑟夫·奈：《权力大未来》，王吉美译，中信出版社2012年版，第XXI页。

^③ 卢静：《全球治理：模式转变》，朱立群、[意]富里奥·塞鲁蒂、卢静主编：《全球治理：挑战与趋势》，第25页。

增强意识形态的多样性。”^① 随着国家综合实力的上升，新兴经济体希望获得与之相应的权力地位，希望拥有更多的话语权，参与规则制定，在全球治理中体现自身的利益和价值。与此同时，虽然不愿分享世界的主导权，但以欧美为首的发达国家无力单独解决日益严峻的全球性问题，也希望与新兴经济体分担治理责任。因此，全球治理出现了新的发展模式，如发达国家与新兴经济体平等协商的二十国集团（G20）、新兴经济体内部协调的金砖国家组织等非正式的新型制度安排。

全球治理模式的竞争也在国家和市场之间展开。不管是传统的正式国际组织安排，还是非正式的新型制度安排，无一例外地都是国家发挥中心作用。

“由于权力从国家行为体向非国家行为体扩散，越来越多的问题已经超出国家的控制范围，即使最强大的国家也不例外。”^② 联合国安理会、IMF 和 WB 等国际机构也不可能发挥真正的领导作用，因为这些机构不能真正反映当今世界政治和经济权力平衡的态势，而 G20 等非正式的制度安排实际上并没有任何实质性的东西。^③ 有一种观点认为，在全球化时代，出现了“政府失灵”的现象，即国家并不能控制所有事务，因此以市场为基础的行为体开始“填补空缺”（fill the void）。^④ 苏珊·斯特兰奇（Susan Strange）认为，以市场为基础的私有权威的重要性之所以不断提升，是因为国家在“自由市场”不能发挥作用的领域也丧失了有效性，例如安全、货币稳定、法律执行和提供公共产品等方面。由于技术革新的步伐不断加快以及与此相关的成本不断上升，与非国家的私有权威相比较而言，国家正在不断弱化。^⑤ 正是由于国家的权威在这些领域不断下降，市场主导的私有权威治理形式正在兴起，并对国家不能甚至不愿治理的方面发出挑战。

全球性问题的复杂化、多样性、领导力缺乏以及体制缺陷等使得传统的

^① Charles A. Kupchan, “America’s Place in the New World,” *New York Times*, April 7, 2012, http://www.nytimes.com/2012/04/08/opinion/sunday/americas-place-in-the-new-world.html?pagewanted=all&_r=0.

^② [美]约瑟夫·奈：《权力大未来》，第 XXIII 页。

^③ [美]伊恩·布雷默：《零国集团时代——谁是新世界格局中的赢家和输家》，孙建中译，新华出版社 2012 年版，第 4 页。

^④ Jennifer Clapp, “The Privatization of Global Environment Governance: ISO14000 and the Developing World,” *Global Governance*, Vol. 3, No. 4, 1998, p. 298.

^⑤ Susan Strange, *The Retreat of the State*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996, pp. 5-10.

以美国为首的西方国家主导的正式国际组织治理模式出现严重的“治理赤字”。国际权力结构的变化使得新兴经济体与市场导向的非国家行为体在国际社会中的作用越来越突出，全球治理也出现了体现新兴经济体利益的非正式以及以市场导向的“私有化”治理新模式。

二、非正式全球治理模式

目前全球治理出现一种与二战后以国际组织为核心的正式制度安排不同的治理形态，大有“取代”国际组织治理之势，这种治理模式的表现之一为“非正式性”。这些非正式的国际制度安排并非国际社会的新生事物，只是近年来在国际关系舞台和全球治理中发挥越来越重要的作用，成为全球治理的一种主要模式。

（一）非正式治理模式的概念与特征

当前全球治理的非正式制度安排数目众多，主要有七国集团/八国集团（G7/G8）、G20、金砖国家和亚太经合组织（APEC）等。除此之外，还有应对朝核问题的“六方会谈”机制、解决伊朗核问题的“5+1”机制等众多功能性的小集团或小团体。这些非正式机制“多半由一些具有体系影响的地区或全球性大国组成，就特定议题或彼此关心的重大全球或地区性议题举行磋商，协调立场，做出承诺”。^①

这些新的全球治理行为体的第一个特征是“非正式性”，这首先体现在组织结构上。与联合国、IMF、WTO等正式的国际组织相比，非正式机制的组织松散，没有章程约束，也没有组织机构，主要通过定期或不定期的领导人会议针对所关心的问题进行沟通与协商，这种治理形式更易达成协议，实践性更强。达成的协议也不具备强制力，具有灵活性和软约束力的特征。另外，这种非正式治理机制也具有开放性。一是成员的开放性。这些组织不是封闭的制度安排，多以峰会和论坛形式出现，相关成员都可以加入进来。二是议题的开放性。正式的国际组织一般是对固定的议题进行正式谈判，如联

^① 韦宗友：《非正式集团、大国协调与全球治理》，载《外交评论》2010年第6期，第106页。

联合国安理会讨论的是国际安全问题，IMF、WTO 解决世界经济问题，G20、APEC 等非正式组织的议题则是不固定的，每次会议都有新的主题和议程，成员国对此交换意见、进行协商，随着时间的推移，议题也会不断扩展。

非正式治理模式的第二个特征是小团体化。联合国成立之初有 51 个成员国，目前成员国已达到 193 个，基本上囊括了世界上所有国家。^① 截至 2014 年 6 月 26 日，WTO 拥有 160 个国家和地区成员国或观察员国。^② 传统治理模式以正式的国际组织为载体，这些国际组织奉行普遍的多边主义，几乎涵盖世界上绝大部分国家和地区。成员众多也使这些国际组织拥有极强的合法性，但由于无法平衡彼此利益，各方难以达成一致，导致治理效率低下。正是考虑到传统治理模式成员多、效率低的情况，非正式的制度安排往往是小集团形式。地理相邻或利益相近的国家首先接近，建立起非正式的小团体，对共同关心的问题交换意见，达成协议。G7/G8 只有七八个成员国，金砖国家组织只有五个成员国。这样一种小团体可以大大提高全球治理的效率，但也存在合法性问题，即这些小团体是否有权代表世界对全球性问题做出安排。而且值得注意的是，一些非正式集团也并非铁板一块，其内部还存在小团体。例如，在 APEC 中还有 TPP 成员，G20 中有 G7 和金砖国家，甚至在金砖五国内部也存在团体分化现象。

非正式治理模式的第三个特征是新兴经济体发挥积极作用。新兴经济体发挥积极作用是冷战后全球治理的新现象。新兴大国的崛起既改变了原有的国际权力结构，也为全球治理提供了新鲜血液。西方发达国家谋求与发展中大国合作，邀请中国、印度、巴西、南非和墨西哥加入“G8+5”非正式论坛，就国际经济、货币政策等进行沟通和对话，防止类似亚洲金融风暴的重演，为在 G20 中实现发达国家与新兴经济体的平等协商奠定了基础。这表明，发达国家已经无力单独解决安全、可持续发展等全球性问题，希望与新兴大国进行责任分担。但发达国家并不甘愿让出治理世界的主导权。正是认识到这一点，新兴国家内部也在不断加强合作与协调，成立了金砖国家组织这样的机制“加强彼此交流与合作，以集团身份参与、改进全球治理，推进全球治

^① 世界上共有 224 个国家和地区，其中国家为 193 个，地区为 31 个。

^② “Members and Observers,” WTO, http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm.

理体系朝着更加公平、合理、包容的方向发展”。^①

（二）G20：非正式治理模式的典型案例

当前国际社会中有众多非正式的制度安排，其中 G20 是比较有代表性的一个。它是发达国家与新兴经济体平等协商的非正式对话机制，在金融危机后的全球经济治理中发挥重要作用。

G20 的形成可追溯至上世纪末，为应对拉美和亚洲的金融危机，西方发达国家希望将新兴经济体纳入国际金融问题的解决中，新兴经济体也希望参与到世界经济规则制定中。1999 年 12 月，20 国财长和央行行长在柏林举行会议，20 国集团正式成立。在 2008 年 11 月的 20 国首脑峰会前，其一直是部长级论坛，对全球治理的作用和影响有限。发达国家是 2008 年金融危机的重灾区，它们在这次危机中损失惨重，需要借助中国等新兴大国来摆脱危机。G20 的作用由此逐年上升，并从边缘走向中心。^② 截至 2015 年，G20 共举行了十次峰会，在全球经济治理方面取得了重要成果，主要包括推动国际金融体系改革、完善国际金融监管、加强各国宏观政策协调等。

G20 作为一种非正式的全球治理形式，其“非正式性”主要表现在以下方面：第一，从组织架构来看，从 G20 诞生起，就明确定位为一个“非正式的、由成员国领导人提供动力的集团”。^③ G20 不像联合国等正式的机构那样有常设秘书处和工作人员，是由当年主席国设立临时秘书处组织会议。这体现了 G20 松散的、非正式论坛的性质。第二，从决策程序来看，G20 遵循协商一致的原则，即只有在各成员国充分讨论、达成共识的基础上，才能成为 G20 的成果。G20 至今未采取投票表决等强制通过的决策程序。第三，从政策落实来看，G20 主要是通过软约束力的方式发挥影响。“G20 成果是各方共识的反映，这意味着各成员对落实成果已经做出承诺，”^④ 而不再有强制性或报复性措施来要求和监督成员国是否真正贯彻落实。

^① 韦宗友：《非正式集团、大国协调与全球治理》，第 111 页。

^② 钟龙彪：《浅析 20 国集团在全球治理中的角色嬗变》，载《现代国际关系》2010 年第 4 期，第 11 页。

^③ David Cameron, *Governance for Growth: Building Consensus for the Future*, London: HM Government, November 2011. 转引自金中夏：《中国与 G20：全球经济治理的高端博弈》，中国经济出版社 2014 年版，第 18 页。

^④ 金中夏：《中国与 G20：全球经济治理的高端博弈》，第 18 页。

G20 为美国及其他发达国家和新兴经济体改善全球经济治理结构提供了一个沟通平台。G20 成立之初因作用有限，并不为国际社会所重视，但如今“几乎已经成为世界经济的最高决策机构，这样的变化堪称一场国际革命”。^① 其成立之初是为了维护国际金融稳定、防止金融危机再次发生，并在 2008 年金融危机中发挥了重要作用。现在 G20 关注的议题已经扩展至推进国际金融改革、推动世界经济可持续增长、援助发展中国家等更广泛的领域。“随着中国、巴西、印度、俄罗斯和其他正在出现的经济体出席圆桌会议，一个更具代表性的多边治理时代来临。”^② G20 已经从全球治理的边缘走向中心，成为国际经济合作的主要平台以及全球经济治理的重要力量。但 G20 成立至今仅 16 年，峰会机制也只有七年历史，仍是一个处在起步阶段的新兴机制。G20 未来如何发展，能否真正平衡发达国家与新兴国家的发展，能否从短期应对危机转向长期的经济治理，能否真正成为全球治理的主导性机制还有待观察。

三、私有化全球治理模式

国际政策的制定有两种进程：一是国家主导的政策制定权威，二是市场导向的政策制定权威。^③ 国家决策权来源于其主权权威，市场的决策权并非源于国家，而是对全球市场的操纵和对市场中客户偏好的关注。由于国际权力结构的变化，一方面权力从国家平行转移至市场；另一方面，由于权力扩散的作用，国际舞台上的影响力也扩散到非国家权威行为体，包括非政府组织、跨国公司、各种恐怖组织和犯罪组织以及特殊的个人。^④ 由于政府在全球治理方面出现“失灵”的情况，市场导向的政策制定权威开始在全球治理中发挥越来越显著的作用。

^① 《德媒：二十国集团十周岁》，载《国际财经时报》2009 年 12 月 15 日，转引自钟龙彪：《浅析 20 国集团在全球治理中的角色嬗变》，第 12 页。

^② Ngaire Woods, “Global Governance after the Financial Crisis: A New Multilateralism or the Last Gasp of the Great Powers?” *Global Policy*, Vol. 1, Issue 1, January 2010, p. 51.

^③ Benjamin Carhore, “Legitimacy and the Privatization of Environmental Governance: How Non-State Market-Driven (NSMD) Governance System Gain Rule-Making Authority,” *Governance*, Vol. 15, No. 4, October 2002, p. 503.

^④ Joseph S. Nye, Jr., *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*, Oxford University Press, 2002, p. 39.

（一）私有化治理模式的概念与特征

所谓的“私有化”治理模式，就是近年来跨国的以及国家内部的非国家权威创立的一种非国家的、以市场为导向的治理体系，其目的是发展和实施一种体现环境与社会责任的管理实践。^① 这些体系及其支持者们避开传统的国家权威，转向市场供应链以建立激励机制来迫使企业遵守规则。它们在林业、渔业、食品生产、环境甚至恐怖主义等领域建立治理结构，关注产品和服务的生产与销售。^② 私有权威是指私营部门、市场参与者、非政府组织、跨国行为体以及其他制度等能够得到合法性的权威。^③ 以市场为基础的私有权威参与国际规则制定在 19 世纪非常普遍，因为私有机构想要创建国际治理的结构来促进“自由世界”的经济交流。二战之后，国家主导了机制构建和规则制定。但是近年来，以市场为基础的非国家权威在全球规则和规范制定中越来越具有存在感。由于全球性问题的复杂性、多样化以及国际权力结构的变化，国家丧失了一定的治理能力。政府想要减轻负担，于是将治理成本（尤其是遵守规则的成本）转移到私人领域；私有主体也希望在国家还未来得及发挥作用的治理领域抢占先机，因此全球治理的私有权威又开始有了新的发展。以市场为导向的多边机构（multilateral institutions）、跨国公司、企业协会等私有权威成为重要的国际行为体，在促进全球合作和全球治理方面正发挥着越来越重大的作用，不仅协调和维护公共产品的供给，而且建立了一些“私有机制”（private regimes）和“公私混合机制”（hybrid public-private regimes）。

在私有化治理中，市场的角色主要根据消费者和供应者的需求对产品和服务进行规范，国家不能运用其主权权威直接作用于这些规则。由此可见，私有化治理具有非政治性的特点，因为其主要由市场主导。WTO 就将国际标准化组织（International Organization for Standardization, ISO）自愿设立的环境标准视为合法的“标准”，而将由国家、政府间组织或其联合设立的相关标准视作破坏自由贸易的“贸易壁垒”。^④ 但这并不意味着私有权威可以独立

^① Jennifer Clapp, "The Privatization of Global Environmental Governance," p. 295.

^② Benjamin Carhore, "Legitimacy and the Privatization of Environmental Governance," p. 503.

^③ Rodney Hall and Thomas J. Briesteker, *Emergence of Private Authority in Global Governance*, Cambridge University Press, 2002, p. 5.

^④ Virginia Haufler, *A Public Role for the Private Sector: Industry Self-Regulation in a Global*

于国家权威而存在。在全球治理中，既有的国家主导规则和政策在私有化治理中发挥着重要作用。市场不可能独立于国家政策运作，私有化治理也不可能完全脱离以国家为中心的公共治理。在私有化治理中，国家可以作为传统的利益团体影响私有权威的政策制定进程。例如，通过提供建议要求制定特殊规则，或者通过政府采购政策和其他经济活动来影响市场动态。但正如利益集团在以国家为中心的规则制定进程中不可能有直接的决策权力一样，政府寻求影响和塑造非政府私有权威的规则制定，也并不意味着政府成为私有权威的来源。私有化治理的权威来源于“外部观众”（external audience）或“利益相关者”（stakeholder），主要包括作为行为体的国家，市场的需求方和供应方，环境组织、劳工组织、媒体等社会利益组织。^① 他们接受私有权威治理体系基于经济实惠（市场准入、价格溢价等）和道德劝服，或仅仅是因为其已经变成一种可接受和可理解的实践。当然，来自不同“外部观众”的压力，也会导致不同的治理效果。

虽然国家在某种程度上丧失了一定的治理能力，但公共治理模式和私有化治理模式的关系非常复杂。随着国家逐渐接受私有权威在规则制定方面日益重要的作用，国家和非国家行为体都积极参与的混合机制逐渐增多。事实上，大多是国家主导的正式机制或多或少引入私有行为体，甚至有些机制事实上是由非国家行为体主导，但之后却由国家来“背书”，并最终与国家目标相一致。虽然国家在治理方面的财政和技术能力上有所下降，但其可能成为非国家行为体的代表，尽管这些非国家权威有能力进行治理，但也可能自愿选择这种形式，毕竟国家仍然垄断着武力的使用和达成社会契约的合法性。未来，国家可能将更有效的私有化治理视作公共治理的有限补充。也就是说，国家利益和私人利益在某些领域不断融合，“公共领域和私有领域的界限也越来越模糊”。^②

（二）ISO：私有化治理模式的典型案例

全球治理的私有化模式突出表现在环境治理方面。“全球气候变化的威

Economy, Washington D. C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2001, p. 37.

^① Benjamin Carhore, “Legitimacy and the Privatization of Environmental Governance,” p. 511.

^② Robert Falkner, “Private Environment Governance and International Relations: Exploring the Links,” *Global Environmental Politics*, Vol. 3, No. 2, 2003, p. 76.

胁是我们这个时代最具影响的科学和政治挑战。”^① 目前国际社会尚未建立一套统一的、完善的环境标准。这首先是因为发达国家与发展中国家在环境保护方面分歧严重，难以达成共识，另外企业也试图在环境规则制定中抢占先机，因此私有化治理在环境标准的设立方面发挥着积极作用。其中最典型的案例就是 ISO 关于环境标准的制定。

ISO 成立于 1947 年，现有 162 个成员。其主要目的是在世界范围内促进信息技术、交通运输、农业、保健和环境等技术标准化工作的发展。该组织从严格意义上来说既不是公共机构也不是私有机构，其自我定位为非政府组织，但联合国贸易和发展会议（United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD）认为它是一个私有的、以企业为基础的组织。ISO 的成员并非国家或政府，而是来自 117 个国家的标准设立组织，有政府机构、私人企业联合会，也有公私混合机构。虽然从成员构成上来说，ISO 是一个混合组织，但其决策制定过程则由私有企业尤其是发达国家的私有企业主导，这显然不同于由国家全权代表的联合国体系下的政府间组织和国家间非正式制度安排。ISO 制定的标准并非强制性标准，各企业自愿遵守。由于其标准必是最优的、有利于企业的，所以在一般情况下这些企业会自觉遵守标准，而不需要运用国家权威来强制执行。

随着经济全球化深入发展，环境问题也越来越突出。从上世纪 90 年代开始，西方发达国家就开始设立自己的环境标准。这些各不相同的标准很容易造成“贸易壁垒”，扰乱市场，因此 ISO 决定在环境领域采取行动，制定统一的环境标准。这对 ISO 来说是一项重大举措，标志着其从技术标准领域进入与公共政策相关的“软标准”领域。该组织认为由其设立的标准化管理系统可以将环境保护问题纳入企业生产和销售的各个环节，这是从源头解决环境问题的最有效方式。在 ISO 环境标准的制定过程中，大约有 20 个国家政府或公共利益团体列席，企业团体与环境顾问享有更高的代表权，且政府并不能全权代表，仅美国就有 400 多家企业参与标准制定。标准起草委员会主要由跨国公司高管、标准设立组织和咨询公司组成。尽管 ISO 制定的环境标准得到了多数国家的广泛认同，并且一些国家切实参与到规则制定中，但这些

^① Michele M. Betsill and Harriet Bulkeley, “Cities and the Multilevel Governance of Global Climate Change,” *Global Governance*, Vol. 12, No. 2, 2006, p. 141.

标准的设立仍是由私有企业主导，是私有权威发挥作用的结果，代表的是大型跨国公司的利益。

支持者将这些新的环境标准视为环境友好行为的正激励机制，认为这些标准可以将规则制定的成本尤其是监测达标的成本转移到私人领域，以减轻政府的负担。这些标准也得到越来越多的国家和国际组织的认可，并将其纳入国家标准、治理规则和政府的政策中。国家为这些标准“背书”的原因在于其在环境领域进行有效治理的能力下降，将监督遵守规则的举证责任直接转移到企业。但如此一来，就很难区分对规则的遵守到底是市场自发作用还是国家权威强制作用的结果。另外，国家只是将这些标准纳入到已有的标准体系中，并不是取消已有的标准，这说明国家还没完全丧失规则治理的能力。

四、非正式与私有化治理模式的价值与缺陷

以美国等西方发达国家主导的传统全球治理模式，自二战后建立至今对全球治理发挥了巨大作用，这一点我们无法否认，今后这一治理模式的作用仍不可低估。然而其在应对冷战后尤其是金融危机后产生的众多新问题时显得力不从心，作用日益降低。而非正式与私有化治理模式恰好弥补了传统治理模式的不足，为全球治理注入新的活力。

其一，非正式与私有化治理模式具有灵活性和软约束力的特征，更易在实践中推行，这在一定程度上弥补了传统治理模式的困境。传统的政府间组织由于成员多、谈判进程复杂，效率低下，谈判的成果和协议也往往很难落实。在非正式的制度安排中，成员有限，各个成员都可以就关心的问题表达立场、交换意见，较容易达成共识。而在私有化治理模式中，以市场为导向的私人权威治理不具有政治性，从决策到执行基本都以市场为主导，也不是强制实施，因此其灵活性更突出。

其二，非正式和私有化治理模式反映了冷战结束后国际力量结构变化的现实。随着美国等西方发达国家的实力相对衰落，新兴经济体的实力相对提升，这一力量变化使得发达国家主导的传统治理模式的合法性和有效性受到质疑。新兴经济体也迫切需要获得与其实力相称的国际地位，希望积极参与

全球治理进程。非正式的治理模式在某种程度上反映了发达国家和新兴经济体的平等协商，广大发展中国家的利益也逐渐受到重视，这顺应了国际社会权力从“西方”转移到“东方”的现实。权力的扩散也使跨国公司等非国家行为体的国际地位不断上升，并在全球治理中发挥着不可忽视的作用。他们以市场为导向建立治理体系，在国家无暇顾及或能力不及的领域设立规范 and 标准。同时国家也乐于将一些治理成本转移到私人领域，以减轻负担。

其三，非正式和私有化治理模式的出现并不意味着其可以取代传统的治理模式。“美国衰落论”在金融危机后一度甚嚣尘上，但这种衰落只是相对的，而非绝对的。虽然美国已经不能完全主导联合国、IMF、WTO 等国际组织，但不可否认的是，以其为首的西方发达国家仍在上述国际组织中占据着优势地位。这些正式的国际组织在应对全球性问题上仍发挥着不可替代的作用，同时它们也在进行自我调适，这都将有利于其自身不断完善，以不断适应新的全球治理要求。此外，非正式与私有化治理模式本身也都存在缺陷，其未来的发展尚有诸多不确定性。

一方面，非正式与私有化治理模式可能会增加国际机制的复杂性，反而不利于整体性的全球治理。“国际机制复杂性包含了无等级秩序下嵌套的、部分重叠的以及平行的机制，但缺乏总体的结构安排。”^① 国家行为体和非国家行为体会根据不同的标准和利益需求建立治理机制，尽管可能针对的是同一类全球性问题，但是这两者强调的重点和解决思路是不同的。如此一来，就造成了国际机制的冗杂，行为体可能会选择符合自己利益、标准较低的规则，而忽视标准较高的规则，甚至违背不符合自身利益的规则。如在气候变化治理方面，就不存在一个统一的治理机制，而是有一系列不同的治理机制共同参与治理。如联合国的法律框架、APEC 宣言、G8 共识以及一些地区和国家行为体（欧盟、东盟、日本、韩国）的单边行动计划，非国家行为体也广泛参与其中。甚至同一个国家可能参与多个非正式集团，造成参与者规则选择上的困难。一套系统、完善、得到广泛认同和遵守的多边规则才是全球治理的最有效形式。非正式和私有化模式造成的国际机制的嵌套与复杂化会使得未来全球治理中多边主义的推行更加困难。

^① 朱立群：《全球治理：现状与趋势》，第3页。

另一方面，发展中国家在非正式与私有化治理模式中的影响仍然有限。国际权力结构的变化和国际体系的转型将是一个长期的过程，虽然西方发达国家相对衰落，新兴经济体群体性崛起，但西方发达国家只是希望与新兴经济体分担治理责任，并不希望分享治理主导权。而且新兴经济体实力仍然不足，在国际机制中的话语权有限，它们内部的利益分歧也会影响其话语能力的提升。就 G20 这一非正式的制度安排而言，其成立是由美国和加拿大等发达国家倡导，目的是让有关国家进行非正式对话，促进国际金融和货币体系的稳定，但其最初的考量仍是发达国家想借助发展中国家摆脱危机。虽然 G20 由 10 个发达国家和 10 个发展中国家组成，显示了发达国家与发展中国家的平等对话与协商，但是以美国为主导的政治军事板块仍占据优势地位，^① 其他国家在 G20 框架下也很难改变这种局面。另外，由于 G20 没有常设秘书处和工作人员，其达成的很多协议和共识仍需通过有关国际组织推行和落实，如 WTO、IMF、WB 等，而这些国际组织仍是发达国家占据主导地位。

私有化治理模式也会在一定程度上削弱发展中国家在全球政策制定中的话语权。私有化治理中规则的制定一般考虑的是发达国家的利益，而不是发展中国家的利益。因为在很多私有机制的建立过程中，发展中国家参与有限，并没有真正参与到规则的设计中。其中部分原因在于与会成本，这与代表权息息相关。而且在规则制定中，私有化机制也并没有切实考虑发展中国家的国情和发展需求。如 ISO 环境标准的设立，就没有考虑发达国家如何帮助促进发展中国家清洁生产和技术援助的问题，甚至在规则制定之后，发展中国家获得相关的信息也存在很大困难。这并不是说在传统治理模式下南北不平等的问题不存在，但在传统的国际规则制定过程中，发展中国家至少还拥有平等的、正式的代表权。^② 从这一意义上来说，传统的正式国际组织的治理模式也不应该被取代，非正式与私有化治理模式应该成为传统治理模式的有效补充。

^① 二十国集团中以美国为主导的军事同盟或合作关系，包括北约、日美、韩美军事同盟，以及美国和沙特、澳大利亚的深度军事合作，涉及 11 个国家。

^② Robert Falkner, "Private Environment Governance and International Relations," *Global Environmental Politics*, p. 78.

五、中国与全球治理模式转型

党的十八大报告指出，“全球治理机制正在发生深刻变革”。^①这是中国第一次在官方文件中以“全球治理”取代“全球经济治理”，表明中国对全球治理的认识有了质的提高，也说明中国已经认识到整个世界处在全球治理模式转型的“十字路口”。^②现实中，实力不断上升的中国是全球治理模式转型的重要推手。中国等新兴大国的崛起作为国际权力结构变化的重要一环，使传统的西方主导的国际组织治理模式面临挑战，推动全球治理模式朝着公平和民主的方向发展。全球非正式与私有化治理模式进一步促进全球治理主客体的多元化、治理机制的民主化和治理理念的普适化，这有利于中国等新兴大国切实参与国际事务的治理。

中国参与全球治理的路径基本是以国家为中心的，但随着非正式与私有化治理模式正在全球治理中发挥越来越重要的作用，中国在参与既有模式下的治理活动并改造旧模式的同时，也在积极参与新模式。一方面，中国力促增加新兴市场国家在 IMF 和 WB 等机制中的投票权，使传统治理模式能更好地反映现实力量的对比，加强传统治理模式的合法性和有效性；另一方面，中国也参与诸多非正式国家集团（如 APEC、G20、BRICS 等）和一些重要的国际非政府组织（如 ISO 等）。

然而多元化主体与多层次治理体系的涌现，并不一定会给发展中国家创造有效的参与治理的空间。^③在非正式治理模式中，中国面临着诸多挑战：第一，尽管非正式治理模式为中国等发展中国家参与全球治理提供了新的平台，但美国等西方国家在新模式中仍占据着优势地位。尽管在非正式治理模式中，几乎所有成员都可以按照自己的偏好塑造议程，但实际运作情况并非如此。以 G20 议程为例，中国等新兴大国仅在国际金融改革议题上有较强烈影

^① 《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》，新华网，2012年11月19日，http://www.xj.xinhuanet.com/2012-11/19/c_113722546.htm。

^② 陶坚、林宏宇主编：《中国崛起与全球治理》，世界知识出版社2014年版，第101页。

^③ John Humphery and Dirk Messner, “China and India as Emerging Global Governance Actor: Challenges for Developing Countries,” *IDS Bulletin*, Vol. 37, No. 1, 2006, p. 107.

响力，但在新兴国家共同关注的消除贫困与发展援助、国际货币体系改革两大议题上，其影响力较弱。在其他议题上，没有证据表明新兴大国对 G20 议程具有独立影响力。^①

第二，新兴国家内部的分裂也会削弱中国在非正式治理模式中的影响力。随着中国与其他发展中国家之间经济实力差距的拉大，可能会出现中国与其他发展中国家间的紧张关系。它们怀疑中国在逐渐成长为全球治理中越来越具有影响力的行为体的同时，是否仍然能够代表发展中国家发声，而不是首先追求自己的利益。例如金砖国家在全球治理议题上的合作有限，分歧严重。而且在人民币汇率问题上，印度和巴西同西方国家一道向中国施压。

第三，虽然非正式国家集团没有明确的成员资格规定，但其仍然具有一定的选择性和排外性。一些重要的非正式安排（如 G7、TPP）就将中国排除在外，这将稀释中国在全球治理中的影响力。另外，由于经济增速放缓和软实力较弱的状况，中国要想在非正式治理模式中进一步提升自身的地位和影响力将面临重重困难。

在私有化治理模式中，中国的参与不够、影响力有限。目前有实力和影响力的国际非政府组织大都起源于西方国家，其治理理念和规则制定也大都代表了发达国家的立场和利益，加之西方国家在经济和技术上都处于优势地位，因此西方国家参与全球治理也更为主动。全球化的深入发展使中国加强了与国际非政府组织（INGOs）的合作，但合作的范围和程度仍然十分有限。中国官方和学界普遍认为国家和政府间国际组织仍是全球治理最重要的行为体，非政府组织等只是发挥辅助作用，因此对其重视不够。在企业协会和跨国公司层面，中国企业家和管理人员缺乏全球治理意识，他们更关注经济利益。况且中国真正意义上的跨国公司屈指可数，企业社会责任理念才刚刚起步。^② 此外，中国在全球治理不同领域的能力发展极不平衡，目前较为有效的主要在国际经济领域。私有化治理模式体现在国际和平与安全、经济贸

^① 刘宏松：《新兴大国对 G20 议程的影响——兼论中国在议程塑造中的外交作为》，载《国际展望》2014 年第 2 期，第 122 页。

^② 冯赫：《企业社会责任 中国公司必修课》，中华人民共和国驻荷兰王国大使馆经济商务参赞处网站，2006 年 3 月 1 日，<http://nl.mofcom.gov.cn/article/ztdy/200603/20060301630783.shtml>。

易、环境保护、人权等多个领域，特别是在私有化治理特别关注的社会责任、社会进步与可持续发展等方面，中国在上述领域的治理贡献仍然十分有限。

为了应对全球治理模式转型带来的挑战，中国需要采取如下措施：

第一，中国需要增强在非正式与私有化治理模式中的影响力，尤其是要拓展与 INGOs 之间的互动关系，同时也要仔细辨别，有所取舍。要推动中国非政府组织的国际化，促使其借助灵活性、专业性等优势，增强其在国际非政府组织中的声音。中国的跨国公司也要承担全球责任，以积极主动的态度参与国际规则的制定，这样才有可能在全球治理中发挥更重要的作用。^①

第二，中国应加强培养专业谈判人才。全球治理模式的转型意味着中国参与的平台越来越多，这需要中国在各种场合与其他治理主体协调立场，发出自己的声音。鉴于此，中国必须培养一批具有国际视野、专业知识、良好政治素质和语言能力，并有丰富谈判经验和熟练沟通能力的专业人才。

第三，切实处理好新旧两种治理模式之间的关系。非正式和私有化的治理模式反映了国际权力结构变化的现实，在一定程度上弥补了传统治理模式的不足，但二者并非替代关系。因为传统的治理模式仍在发挥重要作用且在不断进行自我调适，美国等西方发达国家也不会甘心让出治理的主导权，而且新的治理模式也并非尽善尽美，其未来的发展尚存在很大的不确定性。因此，在未来相当长一段时间内，更可能出现的是新的治理模式和旧的治理模式并存的状态，如何处理好两者之间的关系并积极参与其中是中国必须要认真思考的问题。

[收稿日期：2015-05-23]

[修回日期：2015-06-26]

[责任编辑：张 春]

^① 俞可平：《全球治理的趋势及我国的战略选择》，共识网，2012年12月7日，http://www.21ccom.net/articles/qqsww/zlwj/article_2012120772528.html。