

欧债危机与全球治理

有效全球治理的原则

戴维·赫尔德 凯文·扬

摘要:当前的全球治理体系,在金融、安全和环境三个领域都已呈现出深度的结构性赤字。我们通过对这三个领域的考察与探究,力图展示:参与的不断增长、社会公正的优先、可持续性的集中不仅是一个美好世界的重要价值和道德目标,也是有效全球治理的核心操作原则。我们不但需要制定新的全球协议,打破现有体系中政策解决方案欠佳和效率缺乏的僵局,还需要对全球政策进行实质性的改革,以便为当前的多边秩序创造一种新的架构。

关键词:全球治理;社会公正;可持续性

政治的结构板块似乎正在发生变化。随着美国单边主义外交政策的失败,欧盟在全球事务中的角色未定,全球贸易谈判陷入僵局,主要新兴国家在世界经济中的信心日益增长,还有近80年来最严重的国际金融灾难的爆发,这些几年前在全球层面上看起来不可能发生的事情,如今却变得一切正常。多边秩序不大可能以目前的形式继续维持更长的时间,建立一种可能的新架构已经迫在眉睫。

不断增长的全球性问题尚未得到充分的解决。全球贫困和不平等依然令人忧心;人道主义危机仍在折磨着数百万人;大面积环境破坏正在剥夺世界上许多人的生存机会;维持能源密集型生活方式的生态系统也面临能力赤字问题。随着当前金融危机这出戏剧痛苦地上演,越来越严重的系统性失误逐渐暴露出来。这些全球性的挑战显示,我们正面临着三个层面的问题:一是保护我们共享的星球,如气候变化、生物多样性和生态系统的损耗、水资源的匮乏;二是维持我们生存的机会,比如冲突的预防、贫困、全球传染性疾病;三是管理我们的规则手册,如金融和税收、贸易规则、知识产权^①。在这个日益相互联系的世界上,这些全球性问题的解决不能单靠某一个国家来完成,无论国家擅长与否,充分解决这些紧迫的问题,需要国家之间进行集体协作、采取共同行动。

近年来,经济和安全领域设定的全球议程一揽子政策开始走向失败。无论是狭隘的“华盛顿共识”,还是华盛顿安全准则,无论是市场原教旨主义,还是单边主义,都已经开始自掘坟墓。世界上最成功的发展中国家(如中国、印度、越南、乌干达)之所以成功,是因为它们没有追随“华盛顿共识”的议程。而那些被成功扩散的冲突(如巴尔干、塞拉利昂和利比里亚)从集中的多边支持和人类安全议程中得到了益处。对于未来该如何前行,现已有了线索,如果想要继续推进多边秩序的效率和责任,我们就需要从这些线索以及过去的失误中学习。必要的根本性改革不但目标明确,

收稿日期:2012-06-20

作者简介:戴维·赫尔德,伦敦政治经济学院政治学“格雷厄姆·沃拉斯斯教授”,主要从事全球化与全球政治学研究;凯文·扬,伦敦政治经济学院研究员,主要从事全球政治学研究。

①John - Francois Rischard, *High Noon*, New York: Basic Books Press, 2002.

而且也越来越得到全球层面的认可。华盛顿二十国峰会和波兹南联合国气候变化会议都标志着各国对改革有了越来越多的认同。但是,这两个会议的缺点也表明,全球机构改革仍需进一步深化。

然而,从金融到生态,复杂的全球进程把世界上各团体的命运连结在一起,使全球的治理能力处于压力之下。由于许多结构性困难的存在,而且根植于战后的安排和后来多边秩序自身的发展,国际社会在全球和地区层面上解决问题的能力变得越来越弱^①。

坦率地说,对于解决当前的全球困境,全球体系所做的努力在许多方面是无效且不负责任的^②。最近被称作“时代的悖论”^③指出了—个事实,即我们必须努力应对的共同问题的广度和强度都在增强,而我们处理这些问题的手段却很无力且不完整。这些问题持续的原因是多方面的,但是,该悖论的持续在最基本的层面上仍然是一个治理问题。我们面临的重要难题有三点:其一,一方面越来越多的问题跨越国内和国际领域,另一方面各国在制度上又存在着分化和竞争,以致它们往往采用一种特定的、不和谐的方式处理这些全球问题;其二,即使一个问题得到了全球认可,但是无数的国际机构对解决这些问题却没有一个明确的分工,因为它们常常存在着职能交叉重叠、指令相互冲突、目标模糊不清等诸多问题;其三,全球治理的现有体系也面临着严重的责任和包容赤字,对于那些经济不强大、民众被边缘化或被排除在决策之外的国家来说,这一问题就更为突出。

本文接下来集中探讨全球公共政策面临的三个主要挑战,它们构成了全球公域的实质部分——共享的领域把不同的人群、利益和关切绑在一起,成为一个全球命运共同体。首先,观察与金融体系相关的严峻挑战,集中讨论更强大的制度治理能力和参与式改革的必要性;其次,考察共享的全球安全环境,单边主义明显的失败和在更广泛意义上对安全需求的认知。这种认知认为,安全来自于贫困、疾病和失业,因此,它呼吁以社会公正为核心的安全议程的出现;再次,阐明由气候变化导致的自然环境的威胁,以及当前应对气候变化努力的不足。针对每一个领域,本文都将描述其具体的全球公共政策困境是如何解决的,产生重要影响的治理方法又是怎样失败的。通过对以上三个领域的论证,本文得出的结论是:参与的不断加、社会公正的优先、可持续性的集中不仅是一个更美好世界的重要价值,也是有效全球治理的核心操作原则。在文章的最后一部分,本文对新的全球政策提出了建议:这些改革要求我们着力解决当前面临的关键性全球问题,并采取各种措施把各个国家和地区连结到一个新的基于全球安排的规则体系当中。

一、金融风暴和金融治理

最近的金融危机显示了当今世界存在着的两大重要特征:一方面,全球金融治理体系对金融不稳定性的预测、缓和或者控制不够充分。有效全球治理的必要性要求,在私人的金融活动与公共的金融治理这两个金融全球化的世界里达到一种更好的平衡。另一方面,金融市场的全球化以史无前例的方式整合了全球经济,但是监管和调控金融市场活动的规则和制度并没有齐步并进。

在近年来的全球金融危机中,许多因素都在起作用。比如,金融市场泡沫迅速积聚、央行行长无力追踪房地产价格的通货膨胀、普遍没有能力察觉系统风险、私营部门主管者利用强大的个人权威增加体系风险。这些起作用的因素高度复杂,超出了本文探讨的范围。我们只能说,全球金

① David Held, *Global Covenant*, Cambridge: Polity Press, 2004.

② David Held, “Reframing Global Governance: Apocalypse Soon or Reform!” , *New Political Economy*, Vol. 11, No. 2, June 2006.

③ David Held, “Reframing Global Governance: Apocalypse Soon or Reform!” , *New Political Economy*, Vol. 11, No. 2, June 2006.

融治理的现有体系彻底失败了。更为重要的是,全球经济相互依存意味着治理失败的成本会广泛扩散,尤其是会扩散到世界上极其脆弱的那部分人口那里。据估计,由于最近的全球金融危机,可能有八亿多人被迫生活在极端贫穷之下,这个数字比先前恐怖的数字还翻了一番^①。

当然,全球金融治理的现有体系有它成功的一面。在过去国际金融稳定被打断的时期,全球金融治理产生了适度救助的政治需求,以协调主权国家金融主管当局之间的关系。像世界银行、国际货币基金组织和国际清算银行(BIS)这样的知名机构,都经历了数十年的转变以满足各种当代关切,并且它们在与中央银行合作、研究和政策宣传这些日益重要的职能方面扮演着核心角色。20世纪70年代早期,国际金融市场再度崛起。自那时起,十国集团国家的金融监管机构通过巴塞尔委员会,调整了银行合作的共同规则和标准。金融行动特别工作组一度成功地缓和了非法资金的全球流动、协助完成了对恐怖主义融资的追踪。1997-1998年的东亚金融危机使国际市场受到震动,为了进一步推进合作的范围和形式,金融稳定论坛(FSF)得以建立。这些机构合在一起在某些方面限制了国家间的金融监管竞争,增强了处理问题的多边能力,为当前和未来提供了一个急需的制度能力。通过国际层面的共同努力,它们促进了金融全球化的发展,并以各种方式对金融全球化进行管理。此外,全球金融的现有体系在金融压力时期不但给国家提供紧急流动资金,为国际银行业监管提供全球性的框架,打击了国际反洗钱活动,而且还调整了货币政策,为各国金融当局提供交流的论坛,鼓励它们采取最有效的行动。

然而,全球金融治理体系失败的一面更为明显。首先,现有体系是由那些应对某些具体问题的制度组成。这些问题的出现与过去35年全球金融的再度兴起有着密切的联系。然而,自那时以来,这些制度自身也发生了转变,即由过去专门针对某些特定问题转向了当前更为广泛的问题领域。这些新旧问题现已相互交织在一起。其次,当后来这些制度偶尔一起运作的时候,它们之间却没有明确的分工。金融市场的治理是一个贯穿国内与国际的问题,国家之间在制度上的分化与利益上的竞争导致它们采取不公平甚或偏执的方式去解决全球问题。

这些体系问题即使得到了确认,国际社会却并未采取相应的行动。例如,2007年,国际清算银行认识到国际金融体系的一些结构性问题,但这种认识仍然停留在研究和观察的层面,而没有付诸行动^②。2008年3月,金融稳定论坛罗马会议召开,会议的建议在随后的4月份就传达给了七国集团的财政部长和中央银行行长,确认了现有金融体系架构之下存在的诸多关键性缺点,并提议对会议条款进行实质性改革。金融稳定论坛雄心勃勃地起草了一些条款,以强化对资金、偿还能力和风险管理的宏观审慎监管,提高透明度和评估方法,修正信用级别的角色和用途,增强国家应对风险的能力。虽然这些条款一部分目前已受到重视,但是只有当它们未能估计到危机的系统性的时候,各国财政部长和中央银行行长们才会意识到日益严重的危机的紧迫性,并认真关注和讨论所有这些条款的实施。

更为糟糕的是,绝大多数金融机构都对某些全球性问题的处理宣示了专属权,都用一种极其倒退的方式对待责任和包容。尽管去年IMF对选举规则进行了小幅度改革,但它还是落入一种确保强大的美国对机构拥有主导权的体系。这不仅保证了它的政策在任何时候都能反映美国国内政治现有的偏见,而且也意味着它不能确保足够的基金来源去拓宽自身的能力和视野。在此条件下,十国集团之外的国家能为基金会做更多贡献的动机是什么呢?巴塞尔委员会为世界设计了一

① 伦敦政治经济学院新闻办公室发行,“UK Launches Growth Centre to Tackle Global Effects of Credit Crunch”,10 December 2008, Available at <http://www.lse.ac.uk/collections/pressAndInformationOffice/newsAndEvents/archives/2008/IGClaunch.htm>.

② Bank for International Settlements, BIS 77th Annual Report, 24 June 2007.

个实际可行的银行业管理章程,但是它的构成看起来越来越随意。为什么这样一个由选拔出来的团队设计的、普通而小范围的银行规则事实上却成为了世界的标准呢?澳大利亚、巴西、印度和韩国都有私人银行资本,并且都远远超过了巴塞尔委员会许多成员国的银行资本。不仅这些新兴经济体遭受了巴塞尔委员会决策与否的负面结果,而且世界上所有其他国家也有同样的遭遇。巴塞尔委员会扩大了与其协商的当事人的多样性和广泛性,但最终决定仍然是由各国相同的排他性集团做出的。相似的问题也使得金融稳定论坛很苦恼,因为它的成员包含许多不同种类的机构。有效的金融稳定论坛是一个以七国集团为基础的组织。华盛顿二十国峰会对“参与式改革”进行了空前的尝试,允许像中国和印度这样的国家加入金融稳定论坛。这确实代表了一种显著的变化,但仅仅是迈出一小步。发展中国家需要拥护这种改革并为之奋斗,它们一定会做出更多的努力。

如果全球化改革进程不是从包含发展中国家和发达国家的进程中产生的话,那么它就不可能完全有效。正如联合国贸易和发展会议秘书长素帕猜·巴尼巴滴(Supachai Panitchpakdi)指出,当很少的发展中国家直接暴露在证券化抵押或者失败的美国金融机构之下时,通过降低信用可获得性、减轻证券市场恐慌、加快发展实体经济等措施,它们中的大多数将会间接地受到影响。此外,参与性原则必须获得中心位置:不单单是因为公平,也是因为效率。

在处理宏观体系层面的金融风险上,全球金融治理体系并非足够的全面和强大。在现有的机构内部进行参与式改革,将能够使那些在抗击体系不稳定性方面拥有重大利益的主权国家和经济体获得发言权,而不是使之通过有利可图的金融工具进行一种冒险的赌注。全球金融治理的现有体系已经不具备创造系统稳定的条件。针对信用违约交换的监管宽限,抵押债券和柜台交易的衍生产品并不代表现有治理机制的“盲点”,它代表着一个明显的选择性和政策失灵。该政策失灵是由于现有体系没有对不断增长但是潜在不稳定的金融市场发展模式采取有效措施,轻度监管立场和在监管过程中增强公司自主性的信任遭到严重破坏。

二、不安全因素和对新全球安全议程的需求

如果全球金融体系融合为一个普通的基础架构为资本分流,那么国际安全体系就能确保对冲突和暴力的管理。如同在此讨论的其他领域一样,这种我们共享的领域确实有一套现有的管理制度和规则。然而,目前安全条款的主导模式开始过时且无法实现其目标。此外,最近盛行的单边主义对现有体系造成了严重的影响^①,回到了古老的现实主义对国际关系理解的层面上,即国家适时追求他们的国家利益,这些国家利益不受那些具有雄心壮志的国家确立起来的国际公认的界限的妨碍(自卫、集体安全)。在此背景下,有人会问,如果这一“自由”授予了美国,得到了布什政府的支持,那么为什么不授予俄罗斯、中国、印度、巴基斯坦、以色列、伊朗等国家呢?我们不能一贯地得出结论说,除了一国之外,其余国家都应该接受对其自我界定的目标的限制。国际法和联合国宪章制度中的缺陷要么被处理掉,要么被当作进一步削弱国际制度和法律安排的一个借口。

单边主义模式碰到了常规错误。“9·11事件”以后,美国及其盟国本来可以把最重要的目标确定为:在面对全球恐怖主义威胁时,强化国际法的作用和加强国际制度的角色;它们本可以决定:单个团体或政权不应该担当法官、陪审团和处决者的角色^②;经济全球化和社会公正之间的分

① Stanley Hoffmann, “America Goes Backward”, *New York Review of Books*, Vol. 50, No. 10, June 2003; Stanley Hoffmann “The Foreign Policy the US Needs”, *New York Review of Books*, Vol. 13, No. 10, August 2006.

② 正如约翰·伊肯伯里指出的那样,该信条与从1945年以来的国际政治和国际协定的核心原则相矛盾。参见 John Ikenberry, “America’s Imperial Ambition”, *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 5, 2002.

裂需要得到迫切的关注; 顽强打击恐怖主义, 铲除引导一些人把基地组织及其相似的团体想象为当代世界正义代理人的根基。但是, 美国及其盟国没有系统性地做出任何决定。“9·11事件”以后, 世界逐渐多极化, 国际法变得更加无力, 而多边制度变得更加脆弱。

与“9·11事件”恐怖主义袭击相比, 伊拉克反恐战争杀死了更多的无辜平民, 造成了无数的无辜受害者, 很多伊拉克人遭到了羞辱和虐待, 大量平民流离失所。该战争也引发了宗派暴力冲突, 刺激了恐怖分子招募新成员。该战争显示了对他人尊严、荣耀和恐惧的完全漠视, 以及对全球化时代所有人的命运日益绑在一起这一事实的不理解。除了寻求法律规则的延伸、寻求与穆斯林世界的对话、增强多边秩序、开发一些工具处理“9·11事件”罪犯之外, 美国及其盟国(尤其是英国)仍在追求那些使每个人都感到更不安全的旧的战争技术。

然而, 与有效多边主义被忽视和布什主义占主导地位相比, 国际安全问题变得越来越严重, 提供国际安全的工具邪恶地面向一个我们将难以再如此生存下去的世界。我们大多数的军事组织是国家军队, 我们的军事力量和技术都为在分散的时空以肉体消灭为目标而发动战争作好准备。目前, 这种模式尚不能把军力投送到那些最需要安全的地区, 同样需要建立以武装力量合作和协同为基础的军事力量。这不仅提出了像人员、技术和情报的协同与分享的重要问题, 而且也提出了如何通过许诺可持续发展和社会公正, 把国际安全和人类安全更广泛地联系起来的严肃问题。重点不是发动战争, 而是更广泛地保障人类安全^①。一项新的以人类安全为基础的全球协议将会考虑发达国家的合法性关切。但是, 我们也要认识到, 对世界上大多数人来说, 妨碍它们安全的主要因素不是政治冲突, 而是大规模的物质剥夺。向前推进的方式与过去十年来已经蔓延的对立面有关。换言之, 以多边主义和共同规则为基础的人类安全议程的发展, 寻求的是通过法律和社会公正的秩序重新连结安全与人权议程, 加强全球治理。它的目标, 乃是在全球公平和正义规则之下为人类创造一个安全的世界。

一项人类安全议程需要政府和国际机构做三件事情, 但是, 目前一件都没有完成^②。首先, 需要法治承诺和多边制度的发展, 而非把诉诸战争作为第一反应。如果正义能被公平地分配, 那么没有强国会妄称自己是设定标准、衡量风险和分配正义的全球角色。我们需要的是全球的正义力量, 而不是美国、俄罗斯、中国、英国或者法国的正义。为了维持和巩固以共同原则和规则为基础的世界, 我们必须一起行动^③。其次, 应该为涉及安全与缔造和平的国际制度生成全球政治合法性的新形式做出持续的努力。这必须包括谴责任何地方全面违反人权的行, 以及建立政治责任和经济责任的新形态。这并不等于偶然或一次性地对和平与人权保护创造一个新的势头。最后, 必须正面承认全球财富、收入和权力的两极分化, 这种生存机会极大的不对称不能交给市场单独地解决。与地缘政治形势相连接, 那些世代代其经济和政治诉求被忽视、最贫穷和最易受伤害的人, 或许会成为恐怖分子招兵买马的直接对象。

当然, 像“9·11事件”这种能够作证的恐怖犯罪, 以及车臣、印尼、沙特、巴基斯坦、摩洛哥、西班牙和印度这些地方多次的恐怖犯罪事件, 部分是由狂热分子制造的。因此, 我们不能保证一个各方面都更加公平、制度上更加稳定的宁静世界的存在。但是, 如果我们拒绝参加创造一个宁静世界的事业, 那么改善最穷和最乱国家经历的不良的社会基础就会毫无希望。严重的不公正和绝望联系在一起, 助长了愤怒和敌意的蔓延。反对恐怖主义的大众支持有赖于说服民众, 让他们知

① Mary Kaldor, *New and Old Wars*, Cambridge: Polity Press, 1998.

② David Held and Mary Kaldor, “What Hope for the Future”, Available at www.lse.ac.uk/depts/global/maryheld.htm; Anthony Barnett, David Held, and Caspar Henderson, *Debating Globalization*, Cambridge: Polity Press, 2005.

③ J. Solana, “The Future of Transnational Relations”, *Progressive Politics*, Vol. 2, No. 2, 2003.

道可以用法律与和平的方式去解决抱怨。没有对公共机构和程序的信任,战胜恐怖主义将成为一项非常艰难的任务。

三、全球治理与气候变化

国际社会未能形成一个合理和有效的管理全球气候变化的框架,这是多边秩序面临的最严重的问题之一。直到20世纪中叶,大多数负面的环境影响形式开始大量地方化,从那以后,环境变化的影响和规模就大大加强了。经合组织国家六十年的资源密集型发展和高污染增长,以及俄罗斯、东欧和前苏联国家甚至更多污染的工业化进程,已经给这些国家敲响了警钟。最近,中国和其他发展中国家正在一起为不可再生资源 and 自然环境的保护进一步施加压力。环境问题是典型的全球性问题。英国前首席科学家戴维·金(David A. King)警告说,我们今天所面对的最严重的问题是气候变化,甚至比恐怖主义威胁更严重^①。不论是否同意此种说法,在科学界看来,全球气候变暖会对世界上不同的物种、生态系统和社会经济组织造成严重的破坏^②。

努力识别和战胜全球气候变化,是一种以全球治理为特征的各种权力配置的直接职责。就此而言,我们在把全球气候变化问题推向全球议程的过程中,不但需要国家间进行多边的共同努力,而且也需要公民社会网络发挥重要作用。为国际贸易谈判提出环境可持续性标准的纲要就是一个很好的例子。迄今为止,WTO贸易与环境委员会的创立和WTO香港部长级圆桌谈判,都对这个问题进行了最广泛的讨论。2007年2月联合国环境规划署(UNEP)全球部长级环境论坛在内罗毕召开,WTO和UNEP在贸易和环境问题上达成了合作,标志着在此方向上又取得了进展。然而,尽管如此,国际层面对环境问题的讨论仍然不够充分。像其他紧迫的全球公共政策提出的挑战一样,与那些当前存在于全球层面的、相对的协调能力相比,全球气候变化形成的威胁要大的多。

在当前全球治理体系中,目前解决全球气候变化的努力正在遭遇常见的赤字。虽然大量独特的国际环境协议具有令人羡慕的特征,但是,它们常常执行不到位,相互之间协调困难,而且还受过剩的、履行各种职能的不同国际组织的支持。目前,全球环境治理机制的特征是:参与者多种多样且他们之间的角色大多不协调。这些著名的参与机构有:联合国环境规划署,全球环境基金(GEF),环境管理小组,经合组织环境理事会,可持续发展委员会,联合国经社理事会(ECOSOC),国际法庭环境室。目前超过两百个国际环境协议正遭遇被称作“无政府主义的低效率”问题。

当代全球治理体系在某些方面成功地解决了各种环境问题。1997年《京都议定书》的签订是试图调控温室气体重要的一步,而当时作为温室气体排放最大贡献者的美国却拒绝签字^③。2007年末,联合国会议在巴厘岛召开,该会议是推进建立广泛承诺的又一重要步骤,它寻求到2009年底建立一个新的、全球共享的应对气候变化的行动框架。巴厘岛会议的一个成功之处在于使有关气候变化的全球协议以国际公约的形式捆绑在了一起,并且使得这些承诺可衡量、可报告和可检验。“适应基金”(Adaptation Fund)帮助发展中国家减轻碳排放的承诺又是重要的一步,波兹南会议上还会提出更先进的建议。但是,创立一个针对气候变化的新全球协议仍然有很长的路要走。2009年哥本哈根会议上提出的消减碳排放,为新的世界低碳经济奠定基础的行动是否会长期坚持下去,我们需要拭目以待。

① David A. King, "Climate Change Science: Adapt, Mitigate, or Ignore?", *Science*, Vol. 303, January 2004.

② 关于怀疑主义者观点的讨论,参见 David Held and Anthony McGrew, *Globalization / Anti - Globalization: Beyond the Great Divide*, Cambridge: Polity Press, 2007, pp. 64 - 72.

③ David Held, Anthony McGrew, David Goldblatt, and Jonathan Perraton, *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*, Cambridge: Polity Press, 1999, pp. 389 - 399.

解决气候变化问题与全球金融一样,责任性和包容性也同样表现出严重的挑战。在这一挑战当中,最重要的是要把不发达国家包含在国际承诺里。贫穷的发展中国家因为资源、能力和技术缺乏而不能很好地履行承诺。这不仅是资源的不平等,而且也反映了国际制度中决策制定权的不平等,具体表现在:当提出新的可持续性计划时,发展中国家经常被放在受保护的位置。任何未来的协议都不能简单地建立在传统的责任分担的基础上来处理全球公域的内生问题,考虑到改革的可持续性,富裕的发达国家必须承担发展中国家改革的部分成本。

在未来几十年里,如果可持续性问题要完全得到解决,则需要现有的气候变化政策动力逐步升级。挑战在于如何把提升可持续性与增强参与和社会公正联系在一起。保护气候的全球公域需要一种平衡的方法——不是简单地为了保护而保护,而是作为追求最后有效性的一种手段。对欠发达国家的整合非常关键,因为即使发达国家到2050年把其碳排放量削减到零,而没有对其余的国家进行大量削减的话,那么总体目标将难以达成。应对气候变化的国际协议对完成可持续性目标至关重要。为了有效性,任何新的全球协议从某种特别的意义上说必须是公平的,它需要各国根据经济发展阶段逐步做出承诺^①。到2050年,随着高度发达国家把其碳排放减少80%,全球碳排放减半的目标需要做出适当的调整。

四、新全球协议的政治机会

目前,金融、安全及环境方面的压力相互结合,从而创造了许多潜在的机会。首先,就像全球金融危机给社会和经济造成巨大破坏一样,它也为治理改革提供了重要的新开端。昔日建立在权威的“华盛顿共识”基础上的放松管制政策和独有的以市场为导向的增长战略都显示出较多的局限性。特别是在金融领域,无论对于现有机构觉察和预防危机方面的明显失败而言,还是对于当前金融危机的地缘政治起源而言,变革的机会都是广泛存在的。危机的负面影响正是从以英美为核心的全球金融体系中扩散开的,特别是美国的金融部门。其次,剩下的像任何有关世界各地的个人通过与金融资金流的共同关系而相互联系在一起,类似疑问可以“寿终正寝”了。因此,问题不可避免地出现了:如果私人金融市场的治理深刻地影响了生活前景,为什么不能对金融市场实施更有效的治理呢?全球层面变革的提案最近已经提上议事日程,并且得到了以前对此不感兴趣的选民的广泛支持。在此背景下,二十国峰会上提出的对IMF改革,以及把新兴经济体的内容扩展到金融稳定论坛中,为乐观者创造了坚实土壤。

一些重要的机会存在于不断变化的地缘政治的权力配置中。奥巴马政府重新与各国进行多边接触的压力对许多不同的全球公共政策领域来说是个好兆头。很显然,美国新的领导层非常渴望一个经过变革的国际秩序。对处理气候变化、金融部门改革和安全方面的承诺都提上了暂定的议事日程。此外,在全球公共政策的三个领域,新兴地缘政治大国——巴西、印度和中国明显在全球舞台上会有更广泛的参与。尽管把各种利益融入有效全球治理体系明显具有挑战性,但是,目前要疏远任何国家及其民众,成本都会变得很高。它们的政治一体化必须优先于目前主导的地缘政治力量。许多欧盟官方人士及其公民要求提高自己在国际事务中的地位,这可以看作是一个重要的补充力量。

一项新的全球协议可以把“全球公域”(global commons)这一概念作为富有活力的准则。“全球公域”是当代全球化的基础,它不仅是一个资源共享体,更是一个命运共同体。作为规范的核心

^① Nicholas Stern and Laurence Tubiana, "A Progressive Global Deal on Climate Change", Paper Presentation, 5 April 2008, Available at <http://documents.scribd.com/docs/mo91frl3sskk5a2q7i9.pdf>.

心,它把“等效原则”(principle of equivalence)奉为圭臬:从范围上讲,一件善事的收益和成本应与决定做该事的权限相匹配^①。从根本上说,这种原则表明,那些受到全球公共良莠事件深刻影响的人们,在“全球公域”的规定或规则中应该享有发言权。这种“等效原则”可能会受到一种保护其免受严重伤害的权利观念的约束。通过这种方式,所有的包容性都要求对严重影响生活期望和机会的政策进行审议和承诺。

目前,虽然全球金融治理领域存在的不足非常明显,但其变革的潜力极大。一个非常复杂但最终特别的全球金融治理体系已经不是过去所见到的失败的体系了。为了完全有效,金融治理机构权威的增长必须与责任的增加相结合。华盛顿二十国峰会目睹了试图改革全球金融治理所迈出的重要一步。世界各国尤其是欧洲领导人呼吁进行诸如此类的实质性改革,但这些改革直至今日也只有为数不多的学者和活动家给予支持。如果这些改革提议要得到实施,一个至关重要的因素是需要增加制度能力。现有的每一个全球金融治理机构都有重要的资源和专门技术,可以把它们号召起来解决二十国峰会和其他会议提出的各种要求。然而,任何使两个金融全球化世界相平衡的改革议程,都必须同时处理富裕国家和发展中国家之间的分歧,富国主导着现有的全球金融治理体系,而那些发展中国家却分担着改革的代价,后者直至今日也无力插手该体系。

作为金融治理领域里一项新全球协议的基础,最重要的一步是显著扩大参与和承诺的范围。全球金融治理不应该根据财富多少进行治理,而应根据全球公域的原则进行治理。在此背景下,上面提到过的“等效原则”应该是适用的。利益攸关者的完全参与不仅仅是合法性的一种方式,也有助于为有效性提供担保。在寻求保护或是提高全球公共产品供给的全球治理领域——例如全球金融稳定与完善——当公共产品受到少数利益攸关者的保护时,一些固有的问题就出现了。这是因为,在这种情况下,这些少数群体并不会因为它们治理无效而承担全部后果。当金融危机的代价广泛扩散时,是什么动机促使治理机构的内部集团必须对其实践进行改革呢?当然,动机有很多,但是危险在于,对于手头工作的任何回应都将仍然过于微弱、温和且极不协调。至于具体提议,则可以上升到“蒙特雷共识”对联合国贸易与发展会议概要的审查当中。这样做预示着在全球金融治理领域,全面参与和其有效性是正相关的关系。应该鼓励联合国经社理事会更大胆地讲出全球金融治理的问题,以平衡现存体系中许多的制度偏见。不仅要鼓励国际货币基金组织和世界银行这些全球金融治理机构进行参与式改革^②,而且还要支持国际结算银行、巴塞尔委员会以及金融稳定论坛这些重要的机构进行参与式改革^③。联合国经社理事会或其他具有负责任代表体系的国际机构可以评价每个机构的参与式改革进程。当前,筹划一个培养金融管理者的全球学校,对建设世界金融监管局这一长期目标来说,或许是一些可行的步骤。在很大程度上来说,将来全球金融治理体系改革必须建立在现有的制度之上,这就是当下参与式改革如此重要的原因。然而,当金融市场经历一次复苏,私人金融权力随之再度加强之后,有效治理的长期解决方案将需要集中协调和授权。

在国际安全方面,我们可提出一项人类安全议程。第一,该议程要重新连结国际法中的安全与人权议程,这两个方面一起详细说明了人类安全与幸福的制度性弊端,也说明了人类机构发展

① 关于“等效原则”,参见 Inge Kaul, Pedro Conceição, Katell Le Goulven, and Ronald U. Mendoza (Eds.), *Providing Global Public Goods*, Oxford University Press, 2003, pp. 27-28.

② 关于国际货币基金组织治理改革结果和潜力的分析,参见 Eric Helleiner and Bessma Momani, “Slipping into Obscurity? Crisis and Reform at the IMF”, Centre for International Governance Innovation Working Paper, No. 16, February 2007.

③ 关于金融治理参与和责任的关系,参见 Randall Germain, “Globalising Accountability within the International Organization of Credit: Financial Governance and the Public Sphere”, *Global Society*, Vol. 18, No. 3, July 2004.

需求的最小条件。第二,联合国安理会必须改革一些程序,以改善对别国事务武装干涉的管理。其目标在于,把程序性改革与一些条件直接连结起来,这些条件既对和平构成严重威胁,又对人类幸福的最小条件形成威胁,而且足以使武力使用合法化,把武力分配定格于一个清晰的国际人权法框架内。第三,新全球协议意识到有必要对过时已久的1945年的地缘政治解决方案做出修正,使其作为安理会决策的基础,并且以公正平等为立足点,把代表扩展到所有地区。第四,联合国安理会在拥有了改善过的代表与合法性的条件下,应该扩大其救济能力或者创造一个平行的社会与经济的安全理事会,以检查或介入人类危机的话题中,其中包括给人类带来威胁的物理、社会、生物和环境方面的危机。

我们不但应该关心全球安全议程是怎样被阐述的,更要关注它是如何被实施的。如果发达国家想要加快全球法律条款和机制建设以增强安全,并确保反对恐怖主义威胁的行动,那么它们需要成为广泛改革进程中的一部分,以解决发展中国家不安全的生存环境。在整个发展中国家或是大部分国家看来,它们优先考虑的问题并不是有关政府与恐怖主义的正义问题。很少人认为这些问题具有合法性,除非它们与基本的人权问题联系在一起,而这些基本的人权问题根植于社会的幸福和经济的繁荣。

作为新全球协议的一部分,一个完整且宏大的人类安全议程将寻求补充众多环境可持续性挑战的不足。气候变化的全球公共政策挑战不仅需要得到提倡和关注,而且需要协调一致的行动和权威。正如多边合作的许多案例一样,合作的成果导致了议程和协定的产生,但是合作者没有有效的手段去执行,充其量只进行一些温和的行动。现在出现了一个熟悉的平衡模式:全球治理中各行为体将其议程汇集在一起,这足以宣布一些微小的进步为支持者所有,但是这不足以从根本上解决即将到来的问题,也不足以提供一个充分的前进之路。新全球协议可以提议成立世界环境组织,以促进现有环境协议和条款的嵌入,并且把世界环境组织的主要使命定为:确保世界贸易体系的发展与世界资源的可持续利用协调一致。把权力委派给这种新组织中的科学机构有助于解决一些地缘政治冲突,当在工业发展层次不成比例的背景下处理排放管理问题时,这些地缘政治冲突就会发生。正如越来越多的发展中国家参与全球金融治理是有效全球治理的前提一样,有效的国际安全从一开始就把面对冲突性安全问题的不同利益作为起点,对可持续性的强调也要求采取手段使各种不同的利益包含在合法的政治程序里。

最近,全球气候变化被称为世界遇到过的最大的“市场失灵”^①,处理该失灵需要大量机构的力量。如果处于所有发展阶段的国家都没有直接参与解决方案的形成,那么完成这一力量的目标和采用的方法将会受到削弱。目前的政策发展证明了这一点。国际碳市场的创建日益显示出,它不仅是一个激励减排的引擎,也是鼓励科技创新以符合宏大减排目标需求的助推器。而用该方法通过全球碳市场缓和碳排放的最终效果仍然可见,像许多其他全球公共政策解决方案一样,为了达成目标,对这些安排的管理需要一个集中的资金来源优先对其进行监控和评估。

有效环境治理的短期路径是把更广泛的利益融入现有的多边治理能力中。目前应该拓宽全球环境基金的授权,以帮助协调和资助国际环境协议,并反映发展中国家的优先权。作为补充,在联合国提供必要资金的条件下,联合国环境规划署可以通过成为一个专门的联合国机构来增强其地位和责任。通过调解和仲裁解决环境争议的正式国际机制(可能类似于世界银行的投资争议机

^① Stern and Tubiana, “A Progressive Global Deal on Climate Change”, Paper Presentation, April 5, 2008.

构) ,未来监控和实施的中心任务可以得到促进^①。对于把更稳定和正式的制度能力作为长期目标的世界环境组织来说 ,以这种方式增强全球环境基金和联合国环境规划署的能力和责任心是极为重要的一步。

金融、安全 and 环境治理深度的结构性赤字呈现出来的挑战 ,需要的不仅仅是分析 ,更是现实世界里具体的行动。通过对这三个领域的考察 ,我们力图展示参与的不增加、社会公正的优先、可持续性的集中这三个原则不只是道德目标 ,它们还可以被看作有效全球治理核心的操作原则。我们要以建立联盟和引导争取改革的进程为基础 ,运用这些富有活力的原则进行实质性的改革。新全球协议必须像它的实践一样雄心勃勃——其挑战不是要建立一个新的全球治理体系 ,而是要打破现有体系中政策解决方案欠佳和效率缺乏的僵局 ,其目的是把战后和解进步的根基建立在国际政治已经取得的一些成果基础之上。表 1 总结了我们的提案 ,它没有提出极端的选择 ,而是恰恰相反为变革拟定了一个清晰的短期和长期方向。其重点是全球改革协议的要素 ,所有关键的机构改革都是一项长期工程 ,但它明显超出了本文讨论的范围^②。

表 1 全球机构改革协议的要素

指导理念	全球公域 ,一个共享的命运共同体 ,“等效原则”可能会受到有权使之免受严重伤害的权利观念的约束
操作原则	<ul style="list-style-type: none"> ● 扩大在国际机构治理中受到全球公共政策决策严重影响的那部分人的参与 ● 整合基本的社会公正标准 ,包括从材料腐化到国际安全议程 ,保护它们免受严重损害 ● 确保全球环境公共品和管理它的制度这两者的可持续性
金融治理	<ul style="list-style-type: none"> ● 扩大金融稳定论坛和巴塞尔委员会的成员 ● 提升联合国贸易暨发展会议关于“蒙特雷共识”评论的形象 ● 扩大联合国经社理事会在多边会议上的角色 ● 对 IMF 和世界银行进行公众评论和治理改革 ● 从长远来讲 ,建立一个能代表世界所有地区的世界金融监管局
安全治理	<ul style="list-style-type: none"> ● 对人类不安全因素更宽泛的构思 ● 用国际法重新连接安全和人权议程 ● 实施现有的联合国千年发展计划 ● 改革联合国安理会规程 ,以改善对人道主义武装干涉的授权和管理 ● 改进目前安理会的构成 ,将其代表扩展到世界所有地区;扩大安理会的管理范围 ,或者创造一个经济和社会理事会
气候变化	<ul style="list-style-type: none"> ● 使联合国环境规划署成为一个专门的联合国机构 ● 扩大对全球环境设施的托管 ● 确立国际环境纠纷解决机制 ● 从长远来看 ,需要巩固世界环境组织 ,使之嵌入所有国家并参与审议和决策制定程序
推动改革的潜在联盟伙伴	欧盟;有强烈改革要求的国家;像金砖国家一样的新兴国家联合体;寻找新的多边角色的美国政府;全球公民社会组织;主要政府间组织的改革集团;寻求稳定而可持续世界市场的公司

① Nick Mabey, “Sustainability and Foreign Policy”, in David Held and David Mepham (Eds.), *Progressive Foreign Policy: New Directions for the UK*, Cambridge: Polity Press, 2007, pp. 99 – 114.

② 关于这一问题的详细讨论 ,参见 David Held, *Global Covenant*, Cambridge: Polity Press, 2004; Held and McGrew, *Globalization / Anti - Globalization: Beyond the Great Divide*, Cambridge: Polity Press, 2007。

政治联合体可以促成该议程的实现。这些政治联合体有:由强大的自由和社会民主传统构成的欧洲国家;美国政权中支持多边主义和国际事务法律规则的自由派;为了在全球治理中取得发言权而斗争的发展中国家;为更公正、民主与平等的世界秩序进行活动的非政府组织;为当代全球化的性质和形式争论不休的跨国社会运动;像印度、中国和俄罗斯这样的地缘政治复活的 国家;最后,还有渴望一个更稳定和可管理的全球经济秩序的经济力量。

欧洲将为向前推进这一事业做出特殊贡献。作为既是社会民主,又是在没有国家治理背景下一项历史性试验的发源地,欧洲在设计更有效和更负责的超国家治理方面有着直接的经验。它提供了一种没有国家治理的新的思维方式,鼓励一种相对更为民主的全球治理。此外,在为体系结构的改革和全球治理的运作建立全球选区方面,欧洲仍然处于战略地位。通过国际对话以及与世界其他地区的战略联系,对那些反对改革的选区来说,欧洲作为具有抵消作用的影响力,有潜力去动员新的跨区域联盟。奥巴马总统的选举为欧洲重新建立与美国的关系提供了机会,这种关系是建立在多边主义、合作和改革的共同政策基础之上。奥巴马承诺要修复布什政府制造的、在国外被损害了的美国形象。因此,美国和欧洲在推进全球制度改革的事业上都有着难得的机遇。

然而,围绕着全球层面增强参与、社会公正和可持续性的努力,一些利益在联合过程中不可避免地产生分歧。虽然如此,为了增强和保护全球公域,它们之中仍然存在一个重要的和大量重叠的关注范围。它们如何结合许多需要得到迫切关注的具体问题,又如何战胜来自于稳固的地缘政治和经济利益的反对派,我们需要拭目以待。努力过程中的回报是高的,但是与没有行动的巨大成本和创造一个更包容、公正和可持续的世界秩序的潜在收益相比,它就相形见绌了。

(译者:朱旭,南开大学周恩来政府管理学院)

The Principles of Effective Global Governance

David Held, Kevin Young

Abstract: In the current system of global governance, all of the three areas of financial, security and environmental governance arrangements have taken on deep structural deficits. Through the investigation and exploration of the three areas, the author has sought to show that the three principles of increased participation, the prioritization of social justice, and a focus on sustainability are not just significant values and ethical aims, but also can be seen as core operating principles for effective global governance. We not only need to make new global deals to break the deadlock of mediocrity of policy solutions and inefficiency within the existing system, but also need to do substantial reform to the global policy and create a new configuration for the current multilateral order.

Key Words: Global Governance; Social Justice; Sustainability

[责任编辑:陈瑞香]