



为什么治理？

——全球治理的战略、功能和规范逻辑

地球未来基金会

会议报告
地球未来基金会与联合国教科文组织跨国挑战和治理教席教授

Amitav Acharya, Conor Seyle,
Blake Berger, Goueun Lee, Kate Tennis



为什么治理？

——全球治理的战略、功能和规范逻辑

地球未来基金会

编者：Amitav Acharya, Conor Seyle,
Blake Berger, Goueun Lee, Kate Tennis

翻译：Di Wu

为什么治理？——全球治理的战略、功能和规范逻辑

摘要

- 全球治理是21世纪国际关系从业人员和研究员所讨论的一个关键议题。全球治理机构的不断激增给我们带来了新的问题，即如何理解这些机构的结构和基本原理。
- 为什么国家和一些国际行为体愿意受制于全球治理的机构和体制？随着全球系统的发展迅猛，是什么需求导致这些系统的形成？以及跨国治理在机构制度上有什么特殊性？
- 会议“为什么治理？——全球治理的战略、功能和规范逻辑”的目的就是致力于回答这些等问题。该会议于2013年10月3至5日在美利坚大学举行。会议的两方组织者为联合国教科文组织跨国挑战和治理及其网络教席教授，以及与位于美国科罗拉多布鲁姆菲尔德的地球未来基金会。
- 围绕以下几个关键主题，28名与会国际关系学者进行了两天的热烈讨论：
 - 对全球治理的需求可以基于战略、实用和规范的基础，但这些不同的需求系统经常重叠。
 - 不同的议题和在不同时间点上需求各不相同；为响应某类型的需求而创建的机构常常会随着不同的压力而变化。机构组织发展的轨迹和长度可能受到其创建时所基于的需求的影响。
 - 对于全球治理的影响既来自于物质上的强大的行为体也来自于物质上弱小的行为体。通常来说，物质上弱小的行为体比物质上强大的国家（如美国）更多地参与创造和支持全球治理体系。
 - 为了更深入地了解全球治理的需求，我们需要收集更多有关需求的结构和影响的数据。
 - 全球治理的一部分似乎可以由创造性的分散化来定义；治理机构往往远离集中的制度结构，而偏向更分散的复合体制。一部分是因为利益相关者需要更复杂的系统。
 - 区域主义可以为全球治理提供重要的补充；区域机构都是更大系统的前身，也是分散机构的后备力量。关注区域机构可能也有助于理解全球系统。
- 本讨论向对全球治理感兴趣的研究人员和从业者提出了具体的政策建议。这些建议包括：
 - 开发更好的工具来监测对全球治理机构的需求。可能的途径是开发一个正式指数或者其他项目，以建立起更具体的信息和新数据源用于跟踪需求。
 - 建立一个全球治理信息交换所，即一个集中的关于全球治理信息的共享场所，提供有关全球系统的需求、结构和潜在有效性的不同信息。
 - 提供研究材料，用于研究行为者之间不同的结构和关系以及不同治理系统的成效之间的关系，同时也研究区域主义的作用。
 - 制定与创造性分散化相关的具体政策战略；以政策圆桌会议或其他系统方式来解决一个关键性问题，即如何安排分散的各部分，从而全球治理得以最大程度地发挥制度复合体的效用。

为什么治理？——全球治理的战略、功能和规范逻辑

会议摘要和政策建议

全球治理是国际关系学术研究中最关键的课题和政策之一。随着全球化的深化和世界在安全、气候和经济等不同领域面临的集体行动问题的增加，创造和维持合法的全球治理结构越来越成为大家的共识。然而，虽然大多数决策者认为全球治理是一件好事，人们对于全球治理的许多方面知之甚少并经常有争议。全球治理结构和机构的推广仍然在不同问题领域存在着明显的不均衡；针对现有全球治理机构和进程的改革以及创建新的全球治理机构等问题出现了不同意见。

会议“为什么治理？——全球治理的战略、功能和规范逻辑”于2013年10月3日至5日在美国华盛顿特区的美利坚大学举行，探讨了为什么全球治理仍然有争议且不均衡。会议的组织者包括：美利坚大学联合国教科文组织跨国挑战和治理及网络教席教授络，位于美国科罗拉多布鲁姆菲尔德的地球未来基金会也对会议提供了支持。会议讨论了两个主要问题。第一个是为什么对全球治理的需求在不断增长？与此相关的，针对该需求为何有变化的、不同的、有时是相互竞争的解释？第二，全球治理的不同原理在多大程度上塑造了全球治理机构的规划和效果？我们认为，对这些问题的系统研究不仅对于理解有关全球治理的争论来说很关键，而且对于改革和促进世界政治中的全球治理也很重要。

会议的重要主题和总结的综述如下。完整的议程和与会者清单见附录1和2。

重要主题

与会者从各种角度发表意见，并参与了各种全球治理领域的具体讨论。本摘要主要围绕个别发表的内容。同时，在不同的讨论中出现了一些共同的主题。

建立在框架文件中的讨论起点是，对全球治理的需求可以被描述为战略性的（涉及对物质权力的需求）、功能性的（关于对特定问题的解决方案的需求）、还是规范性的（涉及对全球治理的规范性价值观的需求）。在专题小组讨论和专题发表中，发言者认同所有三种需求的来源在全球治理体系形成和转型中都起到了作用。与此同时，发言者承认这些来源之间的区别是模糊的，治理机构经常同时满足多种要求。

第二个主题是需求的重要性。在不同问题上或不同时间点上，人们对治理的需求有所不同。通常，基于某种需求而创建的机构会随着不同的外部压力而演变。似乎对全球机构的反应能力、有效性和合法性的认识可以反映利益相关者的具体要求。对于存在哪些需求来源这个问题，一些发言人认为，响应一类需求而建立的机构可能会转变成满足其他类别需求的机构，以此来保持它们存在的意义。一些发言人（包括Kathryn Sikkink, Alexander Betts和Eamon Aloyo）描述了制度变革：机构开始的设立一般都是为了解决具体问题，但后来它们慢慢开始满足规范性需求，如支持人权等。

与物质上强的行为体相比，全球治理体系得到的支持更多地来自于物质上弱的行为体。

第三个得到共识的主题为，与物质上强的行为体相比，全球治理体系得到的支持更多地来自于物质上弱的行为体。许多人认为，美国在创造全球治理结构方面的作用有限，不太积极。其他国家包括欧洲国家、发展中国家和较弱行为体的贡献虽然较少受到赞赏，但其效果比人们普遍认为的更

有意义，影响力更广。在人权（Sikkink）、全球机构（Eric Helleiner）和自由规范（Miles Kahler）等问题上这点尤为明显。这一观察也适用于新兴规范如全球环境治理（Sikina Jinnah）和互联网治理（Derrick Cogburn）。在这两个方面，由于最近美国国家安全局的监控事件，美国的作用受到全球严格的监督。

第四个主题是我们需要更多关于治理需求的数据。我们很难就利益相关者的需求之具体类型和影响进行讨论，因为没有关于全球治理需求的系统数据。几位发言者也都承认了这一点，其中Andrew Mack呼吁应该提供更多的关于全球机构绩效和需求类型分布的数据。

第五个主题具有重大政策意义，即创造性分散在全球治理中的作用。归根究底，创造性分散意味着全球治理的现有结构，无论是在金融、贸易或安全以及人权方面，都面临着大规模重组的新挑战。但是，这并不是全球治理的结束，这些矛盾可能导致新的更具包容性的结构的产生，最终可能加强全球治理。

在早期的学术文献中有一些相关讨论。例如在文艺复兴时期，（旧秩序的）分散同样具有创造性。最近，经济学家约瑟夫·熊彼特提出了创造性毁灭的概念，该概念围绕着市场的创造力。但是，这个概念不仅仅指市场，还包括需求者和机构的作用，而且更具实质意义。创造性分散可能意味着老的、现有的机构衰落或让位给新的制度和治理形式，包括混合形式（Kahler的一个观点）。区域主义可被视为一种创造性分散的形式。创造性分散也可能意味着现有的全球治理结构可能变得不太以美国为中心。研究和辩论围绕着一个问题产生，那就是由于需求性质不断变化，导致了现有全球机构面临着各种问题。讨论还评估了这么一个问题：不可避免的变革压力可能会为改革创造机会，并成为管理全球治理未来的关键步骤。

讨论中产生的最后一个主题是，对区域主义的研究可能是对全球治理研究的重要补充。区域主义不仅是全球治理本身需求的关键决定因素，因为它可以导致全球治理需求的增加或减少，它还是全球治理中创造性分散的主要标志之一。到目前为止，区域机构在全球治理中的作用没有得到足够的重视，注意力仿佛几乎完全集中于现有的全球机构或像二十国集团这样的新机构。但是，区域主义与全球主义之间的关系正在改变。在第二次世界大战后的大部分时间里，区域机构被视为全球机构的竞争者，或者至少作为对全球机构的补充。然而，即使区域主义不对这些全球机构的权威提出有意的挑战，区域主义也可以作为全球机构萎缩的预警机制；这种意义上的区域主义反映了人们的危机意识。此外，区域主义可以成为改革和加强全球治理这一政策思想的先锋。区域组织可以成为理念和政策倡议的实验场所，之后可以推广至全球一级。许多全球机构被共识所拘束以致于无法认真进行尝试。此外，新兴大国可以利用区域平台作为测试基地，为它们在全球治理中可发挥的作用进行准备。

对区域主义的研究可能是对全球治理研究的重要补充。



小组讨论1：重组国际治理

主持人

美利坚大学国际服务学院院长James Goldgeier,

发言人

美利坚大学国际服务学院国际关系教授、联合国教科文组织跨国挑战和治理教席教授、美利坚大学东盟研究中心主席 Amitav Acharya
约翰霍普金斯大学政治学副教授Daniel Deudney

评论人

加州大学圣迭戈分校国际关系勒尔（Rohr）教授及政治学杰出教授Miles Kahler
美利坚大学国际服务学院教师事务和研究生教育副院长Tamar Gutner

这一小组讨论强调了我们需要在概念上分析全球治理，以及如何制定一个框架以分析全球治理的影响。Amitary Acharya认为不仅需要研究全球治理中的变化和论争，而且需要注意以下三个议题：全球治理结构的不均匀扩散、谁需要全球治理以及这种需求不应被看作理所当然。Acharya还强调，全球治理作为一个概念仍然存在不同的定义，需要进一步完善全球治理的定义并达成共识。

在搭建全球治理研究的框架时，Acharya提出了全球治理的三个主要逻辑/来源/规则。第一个是战略力量：强调物质方面权力的传统概念。第二个是功能：各问题领域的性质。第三个是规范：意识形态很重要。此外，Acharya概述了另外两套因素的作用：一是国内政治和政权类型，二是区域主义和区域相互依存。这两套因素都是会议总体框架和会议论文集的一部分，对全球治理需求的原因进行了分析。在处理不同的逻辑问题时，这个框架试图分析关键性问题，例如强大的行为者是否更有可能支持和寻求全球治理，什么新的或变化中的规范对全球治理有更大的需求，跨国公民社会的增长是否促进了全球治理，以及民主国家是否更加支持全球治理。

全球治理作为一个概念仍存在不同的定义在；有必要进一步发展并就定义达成共识。

一个关键点是对全球治理的质量的分析，正如Acharya所说的，甚至质量这个概念的定义也值得商榷。在提出分析质量的框架时，出现了三个概念。第一是效力：机构或组织是否能够解决或处理问题，以及它是否能够实现其目标。第二是持久性和韧性。第三是全球治理的合法性。虽然全球治理的质量不是本报告的核心，但是本卷希望研究全球治理的需求对质量是否有所要求，以及是否存在附加的或多个逻辑。

虽然全球治理的质量不是本报告的核心，但是本卷希望研究全球治理的需求对质量是否有所要求，以及是否存在附加的或多个逻辑。

Deudney发表了文章《行星地理政治——世界政府的衰落以及政权、全球治理和社会运动的崛起》。他对全球化、日益增加的相互依赖以及重新认识国际体系、国家的全球治理及其结构的需求提出了见解。Deudney提出了历史分析，强调了人类的物质变迁和技术进步的演变塑造了世界，创造了机器人和人类能动性的新网络。通过这些新的网络，人类的互动变得越来越复杂，并继续被技术所放大，改变了国家边界的基本性质以及文明的概念。Deudney的框架中的主变量是通过全球化和相互依存增加互动，这将把政治的“操作手册”从现实主义立场改为自由主义立场。Deudney解释说，目前的“操作手册”也在变化，因为国际格局的巨变和环境的恶化。

不断深化的全球化和相互依存需要改变现有的国家主权概念。David Mitrany和John Huey的研究体现于，一体化的功能主义理论、全球治理和国家主权将在新兴的低政治领域内被改变和推进，并且溢出到高政治领域。这将与国际社会运动的增长同时发生，生成新的产业机构的代表，这些新的产业机构代表将在世界体系中发展并呈现出更权威的治理形式。然后，理论化的全球治理需要将重点转移到以公众为中心，研究社区发展所需的互信类型。正如Deudney所提出的那样，该社区的建立是基于共同的物质背景。Deudney论证了需要产生的全球治理结构的类型是建立在单位否决制基础上的，国家行为者通过这种结构可以在一系列问题上产生相互谅解。

论文讨论由圣迭戈大学勒尔太平洋国际关系和政治学杰出教授Miles Kahler和美利坚大学国际服务学院国际关系副教授和副院长Tamar Gutner主持。在讨论期间，出现了两个重要观点。第一个观点，由小组成员在问答环节中提出，他们认为需要就下列全球治理的定义达成共识。在开始界定全球治理时，提出了以下实质性要点：第一，需要研究需求者是谁，需要扩大行为体的概念以包括民族国家之外的行为者；第二，需要把需求与供给分离；第三，需要区分全球治理是一个进程还是结果；第四，如何在定义中加入细微差别，因为全球治理既不是积极的也不是消极的。

日益全球化和相互依存需要改变现有的国家主权概念。

第二个观点强调需要在全球治理的历史分析中研究供求的变化。正如Kahler所强调的那样，通过这一视角分析全球治理，将揭示需求增长与相互依存之间的关系、全球治理的变化和内部矛盾的领域以及涉及哪些规范性价值以及这些价值的演变。在讨论与全球治理相关的规范价值时，国际服务学院副教授Randolph Persaud强调需要重新审视新自由主义与全球治理之间的联系。

小组讨论2：理论与方法

主持人

美利坚大学国际服务学院副院长、教授Patrick Jackson

发言人

加州大学圣迭戈分校国际关系勒尔（Rohr）教授以及政治学杰出教授Miles Kahler
Patrick Jackson代替澳门大学教授Rodney Bruce Hall介绍其论文
地球未来基金会Eamon Aloyo

评论人

美利坚大学国际服务学院副教授David Bosco

第二个小组讨论侧重于分析和测试全球治理的理论方法和应用。Kahler的演讲和论文，《谁现在是自由的？崛起的力量和全球规范》提供了一个规范性思想的理论框架，其中包括自由主义、自由主义发展的历史概述、自由主义的作用和变化在美国国内外政策中的作用以及新兴大国如中国的兴起对美国、国际安全和经济秩序的意义。

在定义自由主义时，Kahler引用了John Gray关于自由主义规范的四个特征，包括个人主义，平等主义，普遍主义和社会向善主义，这些主张在世界各地的自由主义的变化中以各种形式存在。为了补充这个定义，Kahler引用了Alan Ryan所增添的定义，包括法治、有限的政府和财产的神圣。在追踪自由主义的兴起时，Kahler研究了自由主义作为反对19世纪贵族秩序的运动是如何兴起的。倡导国际自由主义的面向国际的企业和跨国民间社会组织进一步塑造了自由主义的演变。

正如Kahler解释的那样，自由主义的发展包含两个妥协：第一，国际等级制度和自由帝国主义的存在；第二，承认民族国家的存在。这两个妥协决定了国际自由主义秩序的成员和非成员，也表现在什么样的国际组织可以取代民族国家的问题。Kahler证明，美国的国外和国内政策不应该定义自由主义，作为推论，美国的政策也不一定符合自由主义，美国政策主要是美国国内政治的产物。美国已经提出了一种特定的自由主义变体，它首先强调普遍主义和自由主义的变革性质，主张社会成为自由的可延展性；第二，国际商业和公司的权力；第三，自由主义与道德主义和宗教交织在一起。此外，Kahler认为，美国在国际环境中对自由规范的需求正在缩小和转变。

就大型新兴经济体（LEE）的出现——例如中国，印度和巴西——Kahler研究了这些国家是如何崛起的，包括它们每个国家与自由主义的关系。从LEE的崛起来看，这些国家并非颠覆和破坏自由主义秩序，而是一直维持国际体系中国家经济的自主权与布雷顿森林体系。虽然LEE在很大程度上保留了现有的自由主义政权，但是中国与全球治理的关系很脆弱，不支持国际法院和新的全球治理形式。总而言之，Kahler强调了两点：第一，美国是自由主义秩序的一个不确定的锚点，由此突出美国逐渐脱离自由主流和来自欧洲和中等大国的日益增长的领导力。第二，LEE不太可能推翻自由主义规范，它们抵制那些让它们重组国内政治经济的压力。

Patrick Jackson介绍了Rodney Bruce Hall的论文，该论文研究了建构主义对全球治理领域的贡献。Jackson强调了建构主义对全球治理的研究的促进作用，包括超越信息共享以促进研究，在研究中加入各种行为者，并考虑了规范和公共利益。Hall的论文有建构主义及其发展的文献综述、国际组织和全球治理、以及理论对不同治理领域的贡献。Jackson说，该论文缺少的是对国际机构和全球治理研究的理性主义叙述，必须考虑到社会目的，否则研究是不完整的。这个简单的行为分析忽略了社会目的这个维度，并且需要加入问责这一层面。理性主义和建构主义应该被视为相互补充。

Jackson进一步打破了全球治理的概念，他强调需要区分两种类型的全球权威——普遍的规范和地方的规范。自由主义的普遍吸引力把自由主义与全球治理联系起来，它也受到了美国文化推动，例如通过电影、示威和构建非自由主义政权可以被推向自由主义的话语体系。

第三篇论文《对全球治理的需求、权力范围和权力类型》由政治学家Eamon Aloyo发表。该文分析了一系列行为者可以使用不同类型的权力来实现他们对全球治理的需求。他们认为，对全球治理的需求与权力的类型以及行为者试图影响的权威领域直接相关。该文提出了关于全球治理的可能定义，该定义侧重于监管，并坚持一个组织要有全球性特点，必须包含50%的国家或50%的世界人口。

对全球治理的需求与权力的类型和行为者试图影响的权威领域直接相关。

Aloyo和French表明，行为者使用特定类型的权力影响了某些权威或正义的领域。通过这些领域，研究考虑到了行为者行使权力的类型和行为者意图影响的组织或机构的类型。作者以一种权力类型为依据，特别强调强制力和软实力。在借鉴全球治理理论框架时，Aloyo和French提出了三个主张，这三个主张是关于为什么行为者的需求关系到某种类型的权力。这三个主张是战略、功能和规范性。

在展示行为者在高要求的全球治理中如何利用软实力时，Aloyo和French分析了国际刑事法院的创立以及特立尼达和多巴哥与非政府组织（NGOs），特别是大赦国际，在国际刑事法院创立中的作用。作者介绍了特立尼达和多巴哥出于功能原因主张建立国际刑事法院，非政府组织出于规范原因而推动其成立。最后，Aloyo提出了三个政策意义：第一，物质上较弱的行为者应该战略性地使用非物质类型的权力；第二，物质薄弱的行为者应该协调；第三，物质上强大的行为者的反对并不总是排除物质上弱的行为者的需求。此外，Aloyo摆脱了民族国家作为主要分析单位的做法，强调个人在分析中的重要性。

评论人David Bosco阐述了三篇论文的优势和可改进的领域。他指出，Hall的论文应该比需求模型更进一步，并且应该更清楚地界定哪些行为者实际上要求全球治理以及基本动态。Bosco强调，Kahler的历史分析是有洞察力的，把供应方纳入了考量，但还需要进一步为自由秩序提供一个定义，并澄清主权在国际体系中的作用以及美国的国际干预是否会有益。此外，Bosco质疑美国是否真的离开了自由主义秩序，并认为美国可能比以前更自由。Jackson在问答期间说，在冷战期间，美国和国际社会在自由规范性协议中保持一致，但是两者现在已经逐渐远离了。

Bosco在讨论Aloyo和French的论文时强调，该论文对国际刑事法院创建的描述应该受到质疑和修订，并且需要更多地关注组织成立期间组成的特设委员会。Bosco还强调应当注意这些组织如何受到影响，以及权力在组织的效力和合法性中扮演什么角色。在问答环节中，Acharya评论道，该文应该研究Sikkink的作品，并应扩大研究的范围以分析大国如何失去对国际刑事法院的控制。

在问答环节期间，与会者继续强调需要改进的领域，辩论争议问题，并提出政策意义。在讨论Kahler的论文时，滑铁卢大学政治学教授Eric Helleiner认为，该论文对自由主义的定义可以分为三个变化——第18，第19和第20世纪。澳大利亚国立大学国际关系教授Ramesh Thakur补充说，该文应研究国际自由主义规范和全球自由主义规范之间的区别，以及这种规范在不同的实践和制度中的表现，并应进一步分析何种行为被认为是非自由主义的。Acharya挑战了把自由主义对民主化的影响与中产阶级的兴起联系起来观点，他强调新加坡这个例子中缺乏中产阶级这个前提，所以关于中产阶级的想法应该重新考虑。会议的政策意义之一是讨论了美国不签署《联合国海洋法公约》的立场，以及该立场又如何动摇了美国试图推动北京签署和遵守这些规则的立场。

小组讨论3：人权与环境

主持人

美利坚大学国际服务学院全球环境政治系教授Judith Shapiro

发言人

明尼苏达大学评议员教授、McKnight政治学主席Kathryn Sikkink

美利坚大学国际服务学院助理教授Sikina Jinnah

评论人

美利坚大学国际服务学院全球治理、政治和安全临时系主任和专业讲师Michael Schroeder

美利坚大学华盛顿法律学院法学教授David Hunter

本小组讨论侧重于全球治理框架内的人权和环境问题。第一位讲演人是Kathryn Sikkink，她认为人权保护是“为什么治理”问题的主要答案之一。人权已经成为了许多全球和区域治理安排的规范，特别是在欧洲和拉丁美洲。Sikkink发展了Chris Reus-Smit提出的论点，争取人权的斗争在建立主权国家的全球制度中发挥了核心的作用，Sikkink认为，现在有一个新的权利浪潮要求全球保护作为国家侵犯人权时的全球保障。因此，这些人权要求是建立全球和区域组织的驱动力。

人权问题已经成了许多全球和区域治理规范的要素。为了论证她的观点，Sikkink侧重研究了对权利的需求占据主要地位的事件：起草《联合国宪章》、组建美洲国家组织和《美洲人权宣言》。此外，Sikkink研究了两个人权机构的发展：其中一个是区域机构，即美洲人权委员会；另一个是全球性组织，即国际刑事法院。研究产生的两个主要论点之一是，全球治理的结果主要由规范性需求引导。在人权方面，更难以确定是战略性需求还是功能性需求在起作用。第二个主要论点是，规范性需求不完全或不主要来自全球北方。这个论点挑战了美国是自由主义需求的唯一来源这一概念。

Sikkink最后说，人权领域出现了比环境问题更多的法律，治理和执法，尽管人权问题没有像后者那样有共同的利益或集体行动问题。此外，其他非权利领域的进步的原因可归结为，构成秩序的人权规范对人们具有吸引力。因此，将权利视为治理安排的组成部分将有助于推进这一项目。

第二位发言者Sikina Jinnah着重讨论了应对气候变化的问题。对于Jinnah来说，全球气候变化治理的最根本驱动力在于其功能需求。气候变化是一个集体行为问题，因此带来了长期的集体行动问题以及无本获利的问题。此外，气候变化具有不对称性的特点；面临气候变化影响最大的国家正是对这一问题的响应能力最差的国家，也是对气候变化影响最小的国家。但许多有能力作出反应的国家却表现出了最低的政治意愿。然而，目前的《联合国气候变化框架公约》（框架公约）并未实现这些功能需求，虽然它是全球气候治理的中央制度和规范性关键点。尽管如此，各国继续参与《框架公约》进程，这表明还有其他需求推动气候变化治理，即战略，规范和功能性（除解决问题）。通过研究和分析《框架公约》政治中的核心成员——大国、中等大国、新兴经济体、最不发达国家、私营部门和民间社会的各种要求，Jinnah认为，需求在不同成员间和不同成员内有所不同。不同的需求可以由以下几个方面来理解：用国内政治结构和领导真空来理解规范性需求，用经济利益来理解战略需求，以及用严重影响和获得政府的好处来理解功能性需求。

在讨论期间，Schroeder评论说，Sikkink的文章强调了三点：非政府组织的作用、以行动者为中心的需求，以及它对创造一个持续的全球进程的推动力。David Hunter评论并提出了要区分全球气候治理与《框架公约》气候治理，因为各国的需求和战略动机可能会根据两个框架而有所不同。关于这一点，Hunter强调了两点：对于治理的一些要求是由《框架公约》的结构驱动的，因为该结构塑造和限制了正在进行的关于气候变化的对话，并且在《框架公约》中存在着影响需求的问题。Hunter指出，在Sikkink的发言中拉丁美洲国家人权运动与气候正义运动之间有相似性。Acharya对Sikkink的研究中对区域和全球行动者/行动之间的区别表示怀疑。Acharya评价两个发表的共同主题是证明了反对自由霸权秩序的需求是存在的。

小组讨论4：全球经济治理

主持人

美利坚大学国际服务学院教授Daniel Bernhofen

发言人

滑铁卢大学Balsillie国际事务学院政治经济学文科教务主任Eric Helleiner

乔治华盛顿大学政治学与国际事务学教授Susan K. Sell

评论人

美利坚大学国际事务学院教授Randy Henning

彼得森国际经济研究所Gary Hufbauer

本小组讨论讨论了全球经济治理中的两个主要议题：第一，Eric Helleiner分析了财政治理；第二，Susan Sell研究了贸易治理。Helleiner对财政治理的讨论凸显了自2008年金融危机以来出现的两个矛盾趋势：财政治理供给增加，需求下降。财政治理的供给首先来自于国际货币基金组织（IMF）。在危机的前几年里，IMF被认为正在衰弱。在美国，人们认为它的贷款造成了道德风险问题，而新兴市场普遍不喜欢美国的限制条件，特别是在1997 - 98年东亚金融危机之后。然而，随着2008年金融危机的加深，二十国集团领导人在2008年和2009年投票增加了该组织的现有资金，减少条件限额，并增加提款权的分布。这大大提高了现有经济治理的供应。

金融危机对改革全球财政治理的最大提供者——国际货币基金组织，没有起到什么作用。

然而，尽管增加了资源并且改善了条件，但在这一时期对IMF贷款的需求实际上有所下降。这种意外的反补贴趋势可能是几个因素的结果。首先，出于国内政治原因，各国避免借款，因为它给国家带来污名。这在东亚和拉丁美洲尤其如此，这些国家很有远见，在危机之前建立

储备金，从而避免需要取出受耻的IMF贷款。但是，即使那些确实发现自己需要贷款的国家也倾向于避免向IMF贷款，而是经常转向美联储，美联储的贷款不带条件和污名。这使得美联储成为了最终贷款人，它单方面提供流动性以减轻危机的影响，因为美国在全球经济中的利益大到足以激发这种干预。

此外，由于IMF拒绝回应全球南方对治理改革的呼吁，许多新兴经济体在IMF贷款的可能性进一步下降。虽然二十国集团领导人最初作出了修辞的让步，表明他们愿意增加来自全球南方国家的声音，但他们从来没有执行这些承诺。到2011年，他们通过了有限的改革，但美国国会没有批准。因此，金融危机对改革全球财政治理的最大提供者IMF，没有起到什么作用。相反，解决方案来自于双边和区域性协议，而且通常只是短期方案。最强大的解决方案来自东亚、巴西、俄罗斯、印度和中国。然而，这种治理的分散化破坏了全球治理，而不是拥护了全球治理。此外，美国是危机期间最大的流动性提供者，它不愿意将其作用制度化，更倾向于继续酌情贷款。

金融监管治理遵循了相同的模式：把治理供应增加与需求减少相结合。这可以通过分析金融稳定委员会（FSB）的发展来清楚地看到。FSB是在危机之后创建的，用以改善金融监管。FSB是之前的金融稳定论坛的延伸，该论坛是在亚洲金融危机之后创建的，并将主

要的国际经济治理机构与欧洲中央银行和七国集团的金融当局合并。然而，该机构在2008年危机之前缺乏资源并且遭到美国的反对。随着美国国内对全球监管的要求越来越高，美国和其他国家终于通过组建FSB来促进该组织的发展，创造了一个新机构，扩大了成员组织，安排了详细的任务，并在“后危机”的金融监管改革方面发挥了突出作用。Timothy Geithner最初对这一机构非常看好，他认为它是国际货币基金组织、世界银行和世界贸易组织（WTO）所组成的经济治理的“第四支柱”。

不幸的是，该组织缺乏效力。尽管它的任务强大，但由于缺乏执法能力所以不健全。虽然一些人主张将其作为一个基于条约的组织，具有世贸组织式的争端解决机制，但其他人强烈反对将这一权力下放给一个国际机构。在文章讨论中，Peterson国际经济研究所Reginald Jones高级研究员Gary Hufbauer认为，“FSB生有缺陷，永远有缺陷。”

为什么在最近历史上最大的金融危机中，对全球金融监管治理的改革如此薄弱？由于监管在国内政治化，政府认识到紧急救援和其他应对措施将必须单方面处理，国家越来越不信任通过任何形式把监管权力转移至超国家层面的行为。结果是越来越多地倾向于东道国制定规则和国内范围的解决方案。Helleiner认为，这些发展破坏和分散了而不是加强了全球经济治理制度。

为什么在最近历史上最大的金融危机中，对全球金融监管治理的改革如此薄弱？

Sell的发言着重于贸易治理，强调了平行趋势，最突出的是全球治理分散化的趋势。从认识到贸易在使人们摆脱贫困方面的作用开始，Sell把贸易治理中的这种分散化描述为一个极为令人担忧的趋势，并认为贸易治理的需求来自几个不同的来源。存在着协调的功能需求，以及大国要求其他国家让步的权力政治要求。还存在被资本主义和自由贸易的优越性的信念所支撑的强有力的规范性成分。然而，有时这些需求可能彼此矛盾。强权政治支撑的自由贸易的功能性需求可能会忽视贸易以社会性为目的的规范性要求。这些矛盾造成了WTO谈判常常失败的摩擦点。

美国的利益强烈影响了第二次世界大战后关税和贸易总协定的结构，其重点是促进资本主义，发展海外市场，使战后经济摆脱贫困，同时保护国内产业比如农业和纺织品生产，这种不稳定的安排虽然存在着轻微的中断，但一直持续到乌拉圭回合，当时贸易议程中增加了各种新问题。发展中经济体建立了一个广泛的交换条件，发展中经济体将接受《与贸易有关的知识产权协议》（知识产权协定），以换取经济合作与发展组织（经合组织）国家开放纺织品和农产品贸易的市场。由于谈判还建立了新的WTO机构，希望加入新机构的组织被迫接受了这些协议。不幸的是，在协议签署后的几年，经合组织国家尚未坚持其谈判立场。

多哈回合的启动旨在解决乌拉圭回合谈判中发展中国家的不满。最值得注意的是，《知识产权协定》对限制艾滋病毒/艾滋病护理的影响受到了强烈的批评，导致出台了《关于“知识产权协定”协定和公共卫生的多哈宣言》。发展中国家还推动减少经合组织国家的农业补贴。在各种问题持续陷入僵局的情况下，谈判的重点转向更有限的议程如贸易便利化和废除繁文。

为了应对机能失常的全球系统，许多国家诉诸新模式和论坛的谈判形式。论坛进行着横向和纵向的转变。各国已从全球一级的纵向谈判转向双边和多边贸易协定。虽然可能更有效率，但结果往往是发展中国家的谈判能力的削弱，这些条约承诺要比这些国家所愿意承受的更加广泛。论坛的横向转变也很普遍，将停滞的议程项目转移到论坛，在论坛中他们可能会从意见相同的国家得到更多的支持。不幸的是，这往往是以透明度和多边参与为代价的。

为了应对机能失常的全球系统，许多国家诉诸谈判的新模式和论坛。

在谈判全球贸易治理的未来挑战方面，Sell倡导认真考虑贸易的社会目的，承认发展中国家面临的国内关切和制约因素。世界人口的绝大多数是穷人，他们更关心在农产品市场购买商品，获得普通的拯救生命药物的机会

比制定规则或决策安排更重要。贸易谈判是持续和长期的，因此这一进程极为重要。今天达成的交易可能不足以应对未来的挑战，比如在艾滋病毒/艾滋病流行病的出现及其对知识产权规则的影响出现之前，所谈判的规则都不适用于新的情况。此外，Sell强调“合法性是一个过程，而不是一件事”。如果不允许讨论争辩，合法性不能在全球贸易治理中实现，特别是那些在规则首次创建时被边缘化的人的权利，而且合法性必须基于明确阐述的贸易之社会目的，该目的必须在制度规则之上加以保护和倡导。

由国际服务学院教授Randy Henning和Gary Hufbauer主持的论文讨论提出了各种有趣的问题：什么是全球治理？如何获得全球资格？什么行为体可以参与？两篇论文都讨论了治理的替代论坛，但它们通常被视为分散化的全球治理，而不是全球治理的正面动力。Sikkink指出，这与Robert Keohane所得出的结论相反，他认为政权复杂模型实际上可能是一个更好的解决方案。Sell的回答是，在贸易治理领域，复杂的论坛在达成协议方面可能是有效的，但是它们降低了透明度并降低了发展中国家的意见被听取的可能性。此外，专注于全球制度可能会导致我们忽略区域论坛中的不同成果。Henning在他的金融治理讨论中指出，如果我们在危机后观察欧盟机构，我们将看到对全球治理的极高需求。我们如何解释区域解决方案从政治上来说更可靠？分散化的治理需求是破坏还是支持全球治理的需求？

小组讨论5：人类安全

主持人

美利坚大学国际服务学院国际关系教授Amitav Acharya

发言人

牛津大学讲师Alexander Betts

西蒙弗雷泽（Simon Fraser）大学人类安全报告项目主任Andrew Mack

澳大利亚国立大学Crawford公共政策学院核不扩散和裁军重心主任Ramesh Thakur

评论人

美利坚大学国际服务学院国际关系副教授Randolph Persaud

布鲁金斯-伦敦政治经济学院国内流离失所问题项目联合主任与外交政策高级研究员

Elizabeth Ferris

美利坚大学国际服务学院国际关系助理教授Boaz Atzili

该小组讨论的三个专题研究了全球安全威胁的全球治理，重点讨论了在冲突地区有关个人的最有利的治理领域，特别是那些通常在全球范围内只有微弱的权力资源的人。因此，治理的权力需求通常比规范性需求弱。

Alexander Betts主导的全球难民制度的讨论直接建立在Acharya的分析框架上，侧重于对全球治理的三种类型的需求：政治、功能和规范。Betts的中心观点与需求的互补性有关：当全球治理体制只建立在一个需求来源上，或者需求来源相互矛盾的情况下，这种制度本质上是不稳定的。相比之下，在所有三种形式的需求都存在以及互补的情况下，该制度将是强有力的并且是可持续的。此外，他的层次需求假设表明，虽然功能和规范性的需求来源可以提供改革的机会，但它们必须得到以权力为基础的需求的支持，才能坚持下去。同样，基于权力的需求来源可能足以引发变化，但这种变化将是不均衡且片面的，除非它得到规范性或功能性的要求的支持。

为了支持这些论点，Betts对联合国难民事务高级专员办事处（UNHCR）的历史进行了案例分析，重点讨论了该组织的任务改革的六个历史关头。每一个关头都有不同的改革的需求来源，改革开始后的可持续性和稳健性也各异。任务的前两个变化是由职能需求所促成的，但后来实现了补充的基于权力的任务：第一个是需要延长其在第二次世界大战后的背景下的存在；第二是需要扩大其地域范围。

延长UNHCR的存在期限最初是出于务实的考量，但由于该机构在冷战背景下证明了它对美国的价值，UNHCR获得了支持其存在发展的强大盟友。同样，虽然最初扩大地域范围的要求是对更广泛的难民冲突的功能性反应，但随着时间的推移，它们获得了国际国家制度的支持，并最终在1967年《关于难民地位的议定书》，也就是对1951年《关于难民地位的公约》的更新中扩大了其任务范围。

当全球治理体制只建立在一个需求来源上，或者需求来源相互矛盾的情况下，这种制度本质上是不稳定的。

接下来的两个变化是由权力 - 政治转变启动的，包括上世纪八十年代支持区域解决方案，以及九十年代转向人道主义救济任务。UNHCR在八十年代创建区域解决办法受到新

兴的全球霸主美国的鼓励。虽然这些解决方案在当时非常成功，但它们并没有成为该组织任务的持久性部分，并且没有得到复制。把工作重心转向遣返工作同样得到了国际体系中各种国家的支持，要求对在冷战期间遣返流离失所的人进行治理。虽然该组织在应对这些挑战方面取得了成功，但这一新的作用受到了广泛的挑战，仍然没有获得与其传统保护任务相同的支持。

最后，UNHCR任务的最后两个变化在很大程度上受到规范的驱动，缺乏权力 - 政治支持，因此他们有不稳定的遗留问题。要求将国内流离失所者列入其任务的需求，几乎完全是由非政府行为者发出的规范性呼吁提出的，而且从未通过正式渠道完全制度化。同样，在2000年代，UNHCR将目光转向自然灾害和气候变化的受害者，这主要是由于规范性要求。但是，这一行动部门虽然扩大了，却没有得到国际制度中最强大的行动者的支持，因此是不可持续的。

国家何时响应非政府组织的需求，以及非政府组织或其他“规范”行为者何时获得了更大的发言权只因为它们与强大的国家相关联？

Miles Kahler和Elizabeth Ferris的讨论提出了一个关键问题，那就是区分治理需求的不同来源以及治理的需求与供给之间是十分困难的：国家何时响应非政府组织的需求，以及非政府组织或其他“规范”行为者是否由于与强大的国家相关联，所以获得了更大的发言权？

Ferris提出了可能美国的偏好在这些历史关头的形成过程中很有影响力，而不仅仅是那些被确定为权力政治驱动的部分。此外，我们如何判断全球治理组织的行动？特别是在反映强国的愿望的程度上，用Acharya的话来说，我们期望他们是“好，坏还是无动于衷”？

Andrew Mack的发言重点是联合国的倡议在减少后冷战时期暴力事件中的作用。Mack描绘了联合国活动主义的出现，该主义是为了促进全球安全，并证明其迄今为止是有效的，虽然它被公认为低效率。Mack进一步强调了数据收集是这一领域持续行动主义的最大的障碍。

冷战的结束标志着重大的转变，不仅在全球政治的结构上，还在联合国的作用上。内战在这个新时代成为联合国系统的主要焦点，自从冷战后时代开始以来，冲突一直在稳步下降，而Mack认为联合国重新启动的能力归结于与安全有关的政策倡议。Mack认为，虽然它们经常失败而且低效率，但联合国安全举措一直是有效的，其绝对数量确保了一定的成功。

联合国一项具体的倡议是2008年成立的建设和平与建设国际对话（ID），这是一个多利益攸关方进程，旨在解决冲突后国家和脆弱国家所面临的安全和发展挑战。虽然意图是把脆弱的国家置于机构的舵手位置上，但是ID已经大大地沿着南北界线分裂。有趣的是，大家争论的一个方向是认为需要收集数据以支持循证政策。被称为g7+的脆弱国家核心小组强烈反对使用跨国调查和其他数据收集工具。方法方面的困难令外部观察者惊讶，但是g7+组坚持认为跨国调查方法忽视这些独特的脆弱国家的背景。

此外，有证据表明，类似的跨国倡议（最明显的是联合国的千年发展目标）对诸如撒哈拉以南非洲等地区有偏见。还有人担心被标记为治理不善，这会导致援助资源的减少。Mack认为这些恐慌是合法的，然而必须达成妥协，从而可以收集敏感和精心设计的指标，但必须建立在定性的具体国家研究的基础之上。另一种选择是暂停ID，鉴于联合国及其机构在减少全球冲突方面发挥了重要作用，这个结果将是不幸的。

Boaz Atzili评价该文并对全球暴力率下降的解释表示担忧，他质疑有多大程度上实际上是联合国活动主义的结果。是否如Steven Pinker和Joshua Goldstein所认为的那样，可能他们只是在过去一千年中暴力下降的副产品？在什么程度上国际战争真正相比较而言减少了？最后，Acharya提出ID可能是全球治理中分散化的例子。全球治理冲突预防的更广泛的意义是什么？

Thakur讨论了预防战争，特别是与人道主义危机和暴行有关的类似问题。然而，与Mack相反，Thakur更注重有效治理的政治障碍，而不是信息障碍。Thakur认为全球治理填补了五个分析差距：知识、规范、政策、制度和合规性。Thakur利用这一框架强调了全球治理中人道主义暴行的难题，诸如种族灭绝、危害人类罪，战争罪和种族清洗等。

规范建立起来了之后，下一步就是制定政策。

在暴行的知识方面，关于人道主义暴行的易发生危险因素的信息很多，但它们往往太宽泛，无法采取行动。我们就什么原因导致从易发生风险转变到触发实施暴行的理解还很不足。例如，我们知道大多数暴行是在武装冲突的情况下发生的，但不能以这些理由采取行动，因为大多数武装冲突并没有导致暴行。我们需要更好的预警和反应机制。只有产生了这样的知识，才会出现关于全球治理的新规范。在预防暴行方面，保护平民和国家保护责任（R2P）是两个将主权和干预视为互补而不是矛盾的最清楚的例子。两者都表明在联合国一级承诺保护生命，而不仅仅是权利。

一旦产生规范，下一步就是制定政策。在R2P的情况下，从规范（2001）到全球认可的政策（2005）的道路是复杂和充满政治纠葛的过程。虽然许多人认为2005年《世界首脑会议成果文件》代表了R2P稀释版本即“R2P精简版”，Thakur概述道，实际上它只是使R2P符合现有的国际规范。该文件明确接受国家保护公民免遭暴行的责任，并承诺采取行动，即使需要安全理事会的授权。最大的挑战之一是衔接对和平的需求与对正义的需求。

R2P已通过各种结构制度化，特别是联合国预防灭绝种族问题特别顾问联合办公室和国家保护责任特别顾问，同时也体现在一系列国家和地方办事处。Thakur认为，预防暴行常常得到民间社会团体的最大支持，这些团体必须纳入体制结构。

最后，合规性问题可能是最具挑战性的。干预不是一个非此即彼的事情：军事干预应该最后的手段，而不是唯一可用的选择，而且虽然应该保留军事干预的可能性，但更重要的是考虑军事干预的替代品。ICC在执行预防暴行方面也很重要，但它已经受到了一些正当的批评。首先，不应忽视特别检察官的重要性。第二，它特别地忽视了非洲（例如，西方官员可能对伊拉克的战争罪行负责）。选择性的普遍正义是矛盾的。最后，法律与政治之间存在的联系是有问题的。联合国安全理事会组织投票向ICC推荐成员国，而许多投票成员却没有加入ICC。

Persaud赞扬Thakur提出的框架，但有一些保留：在实践中，他怀疑预测危机成为暴行的“拐点”是否可行，他担心在暴行的情况下，可能会在采取军事行动前尝试过多的中间步骤。Persaud还提出了一个问题，即在这个理解全球治理的框架中如何加入领导者的作用。

小组讨论6：全球卫生、公民和网络空间

主持人

地球未来基金会研究和发​​展副主任Conor Seyle

发言人

印第安纳大学Maurer法学院Louis Calamaras法律教授David P. Fidler
布鲁金斯学会客座高级研究员Hakan Altinay
美利坚大学国际服务学院副教授Derrick L. Coghurn

评论人

美利坚大学国际服务学院助理教授Aaron Boesenecker

本小组讨论会侧重于全球治理的三个领域：卫生、公民和网络空间。该小组的第一位发言者David P. Fidler探讨了卫生作为全球治理的问题，他说，从传统的角度来看，卫生被视为一个低政治问题。他认为，三个需求因素——战略、功能和规范——是相互关联的（并称为需求二分体），需求之间的动态随时间变化，并取决于卫生问题的类型。

Fidler解释说，卫生治理的需求首先出现在十九世纪后半叶，到1948年成立了世界卫生组织（世卫组织）。世卫组织当时推动的“人人享有卫生”的议程主要是由相互关联的规范和战略需求驱动的。然而，这个议程并不成功。从上世纪九十年代以来，对全球卫生治理有了新的需求。最近全球卫生治理革命的一个显著特点是盖茨基金会的作用。盖茨基金会对三个需求因素产生了巨大的影响，并有实力改变全球卫生治理的背景。Fidler指出，自从变革以来，出现了建立全球卫生治理的新架构的呼声，其中包括世卫组织的改革。此外，卫生与气候变化一起已经列入了G20的议程。在仔细研究全球卫生治理在三个需求因素方面的轨迹时，Fidler指出存在一些可识别的模式：三个相互关联的需求因素的变化使得大国对卫生问题的兴趣增加，导致功能演变，以及规范的变化；“需求串联”已经出现，需求反过来又通过不同需求之间的竞争得以维持。总而言之，Fidler认为，改革全球卫生治理的前景是相当不可观的，通过以下问题而变得复杂化，比如大国兴趣下降，功能创新停止，规范多样化的消失以及盖茨基金会影响力的增加等。

交流可以引出合作和公民的进化性规范。

Hakan Altinay解决了全球公民中的第二个问题。Altinay认为，今天更大的相互依赖性需要全球公民的存在，即无所不包的叙事和规范框架以克服笼罩全球的愚昧。今天的相互依赖导致我们的生活受到我们所不知道的其他人的影响，所以当我们考虑全球治理2.0时，必须要考虑到这一点，即从以前的没有任何人的帮助的“全球治理1.0”版本转变而来，如民用航空的例子。Altinay解释说，全球治理2.0要求所有人对世界上正在发生的事情有更多的了解，例如关于气候变化和对大规模暴行的反应。例如，在大规模暴行中，人们通过互联网通信得知彼此的悲伤，并且难以对此保持无动于衷。Altinay认为，在这种情况下，人们不能漠视于世界各地的要求，因为我们对与我们分享命运的人们感到责任感。Altinay表明规范是思考全球公民的关键，交流可以引出合作和公民的进化性规范。最后，Altinay指出，需求在于未来，没有全球公民，就无法实现全球治理2.0。

本届会议的最后一个问题集中在网络空间。Derrick Cogburn探索了网络空间成为被激活的媒介，并构建了互联网治理方面的讨论。

互联网治理的需要源自一种断层，即用户数量的增加、他们使用互联网的程度以及他们对互联网意义的理解之缺乏。Cogburn解释说，互联网的极其复杂的内在过程是全球互联网治理的重点。管理全球互联网是一个具有挑战性的过程，因为域名和IP地址是全球分布的稀缺资源，谁控制根区域文件的问题又使之进一步复杂化。为了应对这一挑战，已建立了若干治理机制，例如互联网名称与数字地址分配机构、国际电信联盟、全球信息通信技术及发展联盟和互联网治理论坛。Cogburn解释说，互联网名称与数字地址分配机构一直是互联网治理的中心。另一个重要的观点是，这些互联网治理安排的共同特点是多方利益相关者模式在其中有大量利益和参与。Cogburn最后说，管理互联网的现有机制非常好，但仍然无法满足需求，因此，改善全球互联网治理的工作正在继续。

在讨论部分，Aaron Boesenecker对所有三个发言作了评论。所有三个论文发表的共同线索是分散化这个概念、行为者的问题（即，需求者是谁）和规范。就Fidler的发言，Boesenecker指出，竞争政治是讨论需求二元化的重要组成部分，并且在革新卫生治理方面发挥了作用，这涉及创新和分散化。Boesenecker评论Altinay的研究强调了规范在全球治理中的重要性，并建议进一步研究是谁将领导我们向全球治理2.0转变，在我们讨论规范时的争论进程是什么，以及全球公民与治理规则之间的关系为何。就Cogburn的发言，Boesenecker认为，可以加入每个参与者的不同角度，来加强关于当前全球互联网治理分散化的讨论。

互联网的极其复杂的内在过程是全球互联网治理的重点。

所有参与者的讨论提供了几个关键的见解。在提及盖茨基金会作为非国家行为者在全球卫生治理中发挥的影响力时，Acharya质疑这是否可以被认为是权力从一个霸权转向一个私人霸权的情况。Fidler补充说，这种转移可以解释为国家霸权允许私有霸权取代它的位置。与这个想法相关的是，Deudney建议应该增加有关拥有财富的私人行为者的作用，以及它们如何成为全球生态系统中的主导者的讨论。此外，由于本小组会议强调了国际治理中分散化和论争的想法，Gutner指出本项目可能应该加入目前被遗漏的其他全球治理问题领域，强大的行动者和规范之间的关系应该进行进一步的探索。

工作午餐

地球未来基金会主席和创始人Marcel Arsenault宣布了午餐的开始，他向会议参与者介绍他对基金会愿景的看法、培养持久传统的必要性以及致力于对塑造未来的理念的投资。午餐上的一次辩论集中在国际关系与全球治理研究之间的关系，以及对全球治理的定义达成共识的必要性。出席的学者普遍认为，全球治理的研究的理论还很匮乏，同时全球治理还不受学术机构的重视。大家普遍认同的以及贯穿整个会议的关键点是，研究需要超越民族国家为中心，并侧重于其他行为者，并研究规范制造者和规范追随者。

在午餐结束时，大家讨论了几个关键的政策影响。第一个是需要更多与政策相关的研究，并将其送至决策者手中。第二，正如Gutner和Deudney所强调的，一些国际机构的职能被扩展得过于宽泛，超出了它们原来的任务规定。全球治理缺乏处理世界问题的能力可能是因为各种机构由于广泛的活动范围而负担过重。

下一步：五个政策理念

虽然“为什么治理？”会议没有明确地制定具体的政策指导方针，但指出了一些问题，这些问题可以作为产生政策理念和全球治理辩论的基础。

首先，对需求的评估很重要，对利益相关者来说，评估有利于使全球治理变得反应更快，更合理。对全球治理的需求在在各个问题领域既不是线性的也不是统一的。因此，评估需求意识对决策者制定适当和可行的全球治理结构的决策至关重要。

最重要的是我们必须确定是什么造成了全球治理的需求，主要需求者是谁，为什么他们寻求那些东西，以及他们的需求影响和塑造全球公共物品供应的程度为何。这些问题确实是会议的核心，但是这些问题在关于全球治理的学术和政策文献方面却没有得到系统的重视。对全球治理需求方的研究很少，特别体现在诸如全球治理者是谁以及全球治理机构等问题方面。虽然这些问题很重要，但如果不对全球治理的需求方面进行审查，对这些问题的回答将是不完整的。

这种忽视需求的不幸后果是，为了改革和重组全球治理而采取的政策举措常常会效率低下以及在合法性上失败。许多现有的全球治理“供应者”，无论他们是像美国这样的单独大国，还是由这种权力主导的机构，都面临着“民主赤字”，使用自己的利益、偏好、甚至意识形态管理和塑造改革。由于需求不仅仅是一种功利性因素，而是具有社会目的的因素，因此更重要的是在全球治理的需求和供应之间找到更紧密的契合，来纠正当前形势。

最近有许多对全球治理结构的改革的尝试，例如对IMF投票分配或20国集团成员资格所作的改变，显示了需求者和供应者（或未来供应者，例如未来新兴大国）的观点之间的分歧。虽然国家政府和智库通过意见调查来评估需求，但它们通常侧重于国内公共产品，而不是国际公共产品。智库进行的国际意见调查通常探索美国、中国和日本等国家的相对地位的趋势；例子包括由芝加哥全球事务委员会对大国观念的投票，或者由罗伊（Lowy）国际政策研究院组织的关于印度人对主要大国的看法的研究¹。

公司通常用问卷调查来评估私人商品市场，但这种调查方法很少用于国际机构交付公共产品。然而，私营公司用来评估其产品的目标和受众的方法可以被智库和国际机构所

用，使其在全球治理中的作用反应更快更高效。定期评估需求的新方法——包括问卷调查和建立全球治理需求监测系统或指数——将利用包括政府、非政府组织、私营部门、区域机构在内的不同成员提供的内容输入（可能通过自我报告）并将其纳入现有或新的治理结构。这不仅将提高全球治理倡议的合法性，而且还将使它们更有效。更多地考虑全球治理的需求，在解决合法性 - 效能困境方面也很重要，因为试图扩大参与全球治理结构中决策的努力可能使其更加复杂并且有降低其效率的风险，而有限的参与能够提高效率，但这种方式似乎没有代表性而且不民主。

第二，通过描绘一个准确的需求情况来加强全球治理取决于可靠和可用的信息。信息的可访问性并不总是理所当然的；许多全球治理问题是复杂和流动的，它们常常在偏远地区的，在这些地区旅行的机会和获得信息的机会很少。正如Mack和Thakur的论文所证明的，关于人道主义紧急情况的实时的、可靠的和准确的信息的生成是特别具有挑战性的，这其中绝大多数发生在发展中国家。在其他情况下，数据仍然存在争议，如同气候变化。因此，通过支持或创建数据源（如Andrew Mack领导的人类安全报告项目）来生成可靠和可操作的信息很重要。

此外，仅仅收集关于伤亡人数或气候变化的程度和原因的信息是不够的；应该对该信息进行补充，补充研究缓解全球威胁的措施即治理措施的充足率。因此，在印度最近的尝试的基础上所制定的人类安全治理指数的倡议是值得探讨的。单一的全球数据库虽然很重要，但可能无法捕捉到无数地区和地方的细微差别，可能无法满足国家和地区当局的需要。因此，需要以区域指数和数据库的方式进行补充，例如人类安全治理指数和在冲突区的人类安全地图项目，该项目在印度以区域和地方为单位的部分已完成²。

这些举措是本次会议的一个重要政策建议领域。这些数据不应该为了产生而产生，而应当迅速提供给全球决策者，通过互联网来源或者更加直接的形式来提供给政策制定者，包括那些可能没有足够资金和能力来收集数据的决策者。与之相关，在某些情况下，信息有多种来源，比较信息来源的方法很缺乏，而不同的信息提供者都争着突出自己的输出并证明自己的可靠，这可能遮蔽不同的信息。比这个问题更加复杂的是，几乎所有的信息提供者都是以规范为目的的，对某些结果有他们自己的目标、议程和兴趣。在这种情况下，客观性可能难以实现。于是，数据比较与数据合成变得至关重要，然而现在并没有多少机构可以执行这个功能。建立一个全球治理信息交换所，用来处理具体或多个问题领域，这可以对加强全球治理作出重要贡献。

第三个政策问题是考虑在全球治理中，强国相对于实力较弱的行为者的作用。已出版的论文集进一步探讨了主题。总的来说，这表明了权力在全球治理中的作用以及“美国主导的自由霸权秩序”的未来。一个关键的政策含义是，关注国家和非国家的全球治理的未来的人不应该将未来与所谓的美国衰落的直接问题联系起来，而应该着重于改革和加强全球治理的具体方法，无论美国对全球秩序有没有主导地位。

这两个问题是不一样的。这个想法，正如John Ikenberry在他的有影响力的书《自由主义利维坦：美利坚世界秩序的起源、危机和转型》中所提出的，以前存在一个美国主导的自由霸权秩序，提供了支持许多现有全球治理的公共产品结构，它有着神话的质量。全球治理可以由美国以外的行为者，包括其他自由派西方行为者和非西方行为者提出了对需求和进行管理，这一事实提供了从单极世界有序转变的更多希望，而不是一种假设。但国际社会应积极探索全球治理中机构和行动者的各种组合，包括混合形式的机构和结构，这些机构和结构不依赖于一个国家的霸权，而是依赖于跨越目前为止的南北东西分歧的联盟和网络。

正如所讨论的，讨论中出现的一个关键主题是对创造性分散化的关注，因为对这种分散化的研究不够完善，很难从这一主题中确定具体的政策建议，一些学者比如Lisbiet Hooghe和Gary Marks认为，相对于更大和更集中的系统，零散系统可能更灵活，更能响应利益相关者的需求，而另一些人则认为它们可能效率低下，容易阻碍公共物品的分配。本研讨会建议，无论是否有效，向分散系统的转变可能反映机构利益相关者的需求，需要进行更多讨论，以了解分散系统的用途，以及如何将其应用于各种不同的问题领域。因此我们提出一项政策建议，呼吁召开一次全球机构圆桌会议，讨论如何将分散治理转化为全球治理再生的机会。虽然当前需要对分散治理在有效性和合法性观念上的作用进行更多的研究，但研讨会的结果表明，分散治理应该被认为是全球治理的一个特征。

本研讨会还讨论了区域机构在全球治理中的作用。正如在关键主题中所讨论的，区域机构面临着与全球机构相同的结构性挑战和利益相关者的需求。区域机构可以成为实验室以满足跨国需求的不同结构和方法，并且可以是较大的全球机构的前身和这些机构分散的产物。因此，在全球治理研究中更加注重区域机构的做法可以给有关跨国管理制度的增长、发展和成果提供经验教训。一个实用的建议是，应进一步研究各种区域集团对全球治理作出贡献的可能的的方式，这将是很有价值的，全球机构的决策者应该从区域机构学习处理类似于其自己领域的问题的经验。

- 1 Amitabh Mattoo, Rory Medcalf. 印度如何看待世界 (How the World Looks from India). 印度人报. 2013-5-20. <http://www.thehindu.com/opinion/op-ed/how-the-world-looks-from-india/article4730431>.
- 2 Amitav Acharya在2011年4月14日的联合国大会第六十五届会议关于人类安全的非正式专题辩论的演讲中提出了这样一个区域化人类安全指数和人类安全治理指数以及冲突地区人类安全地图绘制的案例。参见 <http://www.un.org/News/Press/docs/2011/ga11072.doc.htm>，以及<http://www.un.org/en/ga/president/65/initiatives/Human%20Security/Amitav%20Acharya%20UNGA%20Human%20Security%20Debate%20Presentation.pdf>。又参见Amitav Acharya与Subrat K. Singhdeo, M. Rajaretnam. 人类安全——从概念到实践 (Human Security: From Concept to Practice). 新加坡与伦敦：世界科学出版社，2011。

全球治理的未来¹

Amitav Acharya

全球治理有未来吗？ 什么样的未来？ 全球治理结构的巨大变化，特别是新的行为者、机构和治理形式的出现，使这些问题变得具有争议并且适时。以战后全球治理制度为基础的大型多边机构不再是全球治理中唯一行为者，出现了越来越多的由私营企业和跨国社会运动领导的区域与多边布局，以及涉及政府、私人 and 民间社会行为者的各种形式的伙伴关系。它们的影响尤其体现在作为战后全球治理系统基石的全球多边机构的声望、权威和合法性上。这使得传统倡导者对全球治理的未来产生混乱、不确定和焦虑的感觉。

从乐观的角度来看，有些人认为这种分散化的全球治理是一种“次优”或“足够好”的全球治理²。而有人则认为它是非常负面的。Daniel Plesch 和 Thomas Weiss 哀叹“网络和非正规机构的全球蔓延”是对战后大型多边机构，特别是联合国的一个严重挑战，而联合国的职能则需要加强³。

这种辩论是健康的，但是它受制于西方学者和政策制定者，掩盖了对西方自由国际秩序未来的焦虑。毕竟，由大西方势力和大多边主导的传统的全球治理体系适合美国和西方的权力和目的。全球治理的分散系统意味着更多的多元化，侵蚀了美国和西方政府对这一秩序的主导地位。

但是全球治理的分散化是不可避免的，甚至可能是创造性的，因为它反映了世界政治中更广泛的变化。

今天的世界在文化和政治上是多样化的，但更相互关联和相互依存。世界的主要参与者，即秩序的制造者和破坏者，不仅是国家或者是大国，而且还包括国际和区域机构、非国家团体、公司、人民的运动和网络。对国家和社会的安全和福祉的挑战正在打破国界的概念。

这些变化不仅挑战了大多边时代，它也不符合对“多极”世界的传统描述。多极性的概念已经过时。它基本上源自二战前的欧洲，并且意味着西方大国的地缘政治中心地位。今天，世界政治的行为体多种多样，相互依存的性质也更广泛。战前欧洲多极系统的相互依赖主要是基于贸易和欧洲中心论。世界上其他的地方实际上与欧洲是依赖的关系。今天，相互依存是全球性的、复杂和广泛的。不仅包括贸易，而且包括金融网络和生产网络。

此外，今天的相互依存不仅仅是一种经济现象。今天对全球治理至关重要的各种问题领域，例如气候变化、难民流动、流行病、侵犯人权等，正是给全球相互依赖的性质增加了广度、深度和复杂性。

现在，世界应该被描述为一个多元化的世界⁴，其特点是跨国挑战正在不断激增，以及思想、行为者和全球治理进程的扩散。全球治理的分散化反映了日益增长的对新的原则和方法的需求，这些新的原则和方法不能通过简单地扩大由美国或其创立的多边机构为主导的旧的国际秩序来解决，即使后者将仍旧有它的地位和作用。全球治理的概念必须符合新兴的多元世界。

全球治理分散化的形式

我们要记住，全球治理分散化在不同问题区域之间的作用既不是线性的也不是均匀的。对九个问题领域，即人权、暴行罪、安全、贸易、金融、难民、卫生、气候变化和网络空间的比较分析表明：

1. 对全球治理的需求不是线性的，在各个问题领域有很大差异。在人权、安全治理（冲突预防、管理、维持和平、建设和平等）、暴行和网络空间方面的全球治理需求可能在加强，但在卫生和贸易方面却有所削弱，而在2008年金融风暴之后，对卫生和贸易的治理需求维持不变。可见，在贸易，金融和卫生方面，治理需求是由危机驱动的。
2. 全球治理分散化不是一种新的现象。有一些形式，例如区域化，始于战后多变体系并与之并行。
3. 全球治理分散化有许多形式和种类，并且根据问题区域不同而不同。区域主义和多边主义在贸易中尤为强烈。多利益主体主义在安全、网络空间、难民和气候变化中最为明显，而贸易和金融仍然主要是政府间事务。作为一个私人实体，盖茨基金会对卫生治理有重大影响。
4. 全球治理分散化是多因果关系。关键因素是战略、功能和规范。战略因素包括全球权力转移和新的国家的崛起，它们要求在全球机构中有更多的发言权，如果不这样做，它们将寻求替代或并行机制。也正是由于美国采取行动回避现有机构（特别是世界贸易组织WTO），它们的影响相对于新兴国家而言正在下降。全球治理分散化也来自于对大的多边机构的效力的怀疑，发展中国家对更公正和公平的需求，以及通过民间社会参与，在全球治理中创造更民主的空间。
5. 全球治理分散化是具有挑战性的，但并不是取代现有的国际机构，而是一种补充。这点在金融、卫生、安全和难民方面十分明显。目前情况正相反的领域是贸易。

评价多元世界中的全球治理

“足够好”的全球治理的想法肯定比非全球治理好。但它提出了一个问题：对于谁足够好？对美国和其他西方自由主义国家来说足够好吗？但是从新兴大国和全球南方的角度来看，“足够好”不应该是作为不作的理由，或者是西方国家不对全球机构进行改革，从而保持现状的理由。

一些自由主义者乐观地认为，美国主导的自由国际秩序与嵌入其中的全球治理体系，不仅会存活下来，而且会纳入新兴大国，这些新兴大国毫无疑问将从中受益。但是，虽然新兴国家可能接受现有自由主义秩序的某些方面，例如自由贸易，但在这些国家之中，自由主义秩序与国内规则以及社会目的（包括保持政权安全的目标）之间，仍然存在着巨大的差异，特别是东亚发展中国家施行的国家主导的资本主义。

在冷战期间，自由主义秩序排除了关键的非西方国家，如中国和印度，它主要是“俱乐部商品”提供给美国的盟国和合作伙伴⁵。这种秩序在后冷战时期扩展，但是它的合法性和未来不仅仅建立在它给新兴国家带来物质利益的基础上，还包括观念和身份的考量，包括新兴大国不满地将自由主义秩序、其意识形态和制度联系到西方统治和剥削，包括西方追求和推销自己的做法。因此，旧秩序的管理者无法拉拢新兴国家，但这些旧秩序管理者必须与新兴国家谈判，不仅仅要考虑到西方国家规定的条件。由此产生的治理制度不仅

将保留一些老的主要要素，还将表现出足够的政治、经济和战略的多样性，这些多样性几乎无法适合旧的自由主义秩序的传统制度范式或机构主张。它需要减少以美国为中心，更符合与多元世界相关的全球权力和理念的转变。

我们应该提醒自己，2015年12月的《巴黎协定》不仅是因为跨国倡议团体的努力，还是由于新兴大国特别是中国的支持。欢迎来到一个有着多元化的全球治理的勇敢的新世界。

国际关系学者，特别是自由国际主义者，狭隘地理解了全球治理中的机构，侧重于西方而忽视其他地区。但是，新的研究表明，全球南方国家和代表在建立全球治理，特别是人权、裁军、国际发展和包括环境在内的全球公共领域管理方面的作用，往往比主流文献提出的要大得多⁶。中国和印度等国家的更大贡献对于维持全球治理的未来至关重要，因为全球治理将不可避免地单极过渡到多重世界。

唐纳德·特朗普被选举成为美国总统对全球治理的未来产生了很大影响。他的许多政策纲领提出了民族主义的、注重内部的美国外交政策。他的贸易和安全政策可能进一步破坏诸如世贸组织和联合国等全球机构，并破坏气候变化谈判。随着英国脱欧和欧洲越来越多的民粹主义，我们可能看到全球化的转变。我不认为全球化已经结束，但我们可能看到一种不同形式的全球化。新的全球化可能更多地由东方国家（特别是中国和印度）和其他新兴国家所引领，也可能更多地依赖南南而不是南北联系。此外，新的全球化可能比贸易自由化更多地强调发展（例如基础设施建设）。所有这些都影响全球治理结构的未来。诸如亚洲基础设施投资银行（AIIB）等倡议可能纳入新成员，如新兴和区域性大国。区域安排将继续扩大。民间社会行为者可能组织起来并反对西方的民粹主义政权，为抗议建立新的途径，并提供全球治理的替代路径。虽然对全球治理的需求仍然存在，但该架构将继续分散，证实了多极世界的开始。

- 1 本文的实证材料主要来自Amitav Acharya编著的案例研究《为什么治理——重新思考全球治理的需求和进展（Why Govern: Rethinking Demand and Progress in Global Governance）》（英国剑桥：剑桥大学出版社）。但是，作者对整体观点负全责。
- 2 Stewart Patrick. 无统治的世界——足够好的全球治理的案例分析（The Unruled World: The Case for Good Enough Global Governance）. 外交事务（Foreign Affairs），2014年1/2月，93(1)：58-73.
- 3 Dan Plesch, Thomas G. Weiss. 1945年的教训：“足够好”的全球治理不够好（1945's Lesson: “Good Enough” Global Norms Ain't Good Enough）. 全球治理——多边主义和国际组织之综述，2015年4-6月，21(2)：203.
- 4 Amitav Acharya. 美国世界秩序的结束（The End of American World Order）. 英国剑桥：Polity出版社，2014.
- 5 约瑟夫·奈. 书评《美国世界秩序的结束》作者Amitav Acharya. 国际事务（International Affairs），2014，90（5）：1246-47.
- 6 参见：外围原理——被忽视的全球规范的南方来源（Principles from the Periphery: The Neglected Southern Sources of Global Norms）. 全球治理（Global Governance）特刊，2014，20（3）；联合国与全球南方，1945至2015——过去是序幕吗？（The UN and the Global South, 1945 and 2015: past as prelude?）. 第三世界季刊（Third World Quarterly）特刊，Thomas G. Weiss与Pallavi Roy编著，2016，27（7）.

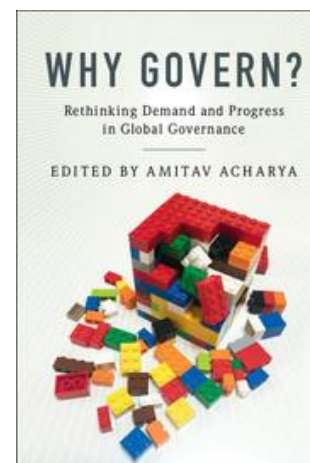
Why Govern?

Rethinking Demand and Progress in Global Governance

Edited by Amitav Acharya

American University, Washington DC

The system of international cooperation built after World War II around the UN is facing unprecedented challenges. Globalization has magnified the impact of security threats, human rights abuses, mass atrocities, climate change, refugee, trade and financial flows, pandemics and cyberspace traffic. No single nation, however powerful, can solve them on its own. International cooperation is necessary, yet difficult to build and sustain. Rising powers such as China, India, and Brazil seek greater leadership in international institutions, whose authority and legitimacy are also challenged by a growing number of civil society networks, private entities, and other non-state actors. Against this backdrop, what is the future of global governance? In this book, a group of the leading scholars in the field provide a detailed analysis of the challenges and opportunities facing global cooperation. The book offers a comprehensive and authoritative guide for scholars and practitioners interested in multilateralism and global order.



Contents

1. Rethinking demand, purpose and progress in global governance: an introduction – Amitav Acharya
2. The great descent: 'global governance' in historical and theoretical perspective – Daniel Deudney
3. Who is liberal now? Rising powers and global norms - Miles Kahler
4. The social purposes of global governance - Rodney Bruce Hall
5. Conflicts and security - Andrew Mack
6. Human rights - Kathryn Sikkink
7. Atrocity crimes - Ramesh Thakur
8. Trade - Susan Sell
9. Finance - Eric Helleiner
10. Climate - Sikina Jinnah
11. Refugees - Alexander Betts
12. Health - David P. Fidler
13. Cyberspace and social media - Derrick Cogburn
14. The contested quest for global governance: conclusions and directions for further research - Amitav Acharya

August 2016 228 x 152 mm 350pp

	Original price	Discount price	
Hardback	£64.99	£51.99	978-1-107-17081-0
	\$99.99	\$79.99	
Paperback	£22.99	£18.39	978-1-316-62181-3
	\$34.99	\$27.99	

To order this title, please visit www.cambridge.org/ACHARYA16 or enter ACHARYA16 at checkout

Cambridge University Press, The University Printing House, Cambridge CB2 8RU, UK



CAMBRIDGE
UNIVERSITY PRESS
www.cambridge.org



www.oneearthfuture.org