



# 全球治理： 新参与者、 新规则

为什么20世纪的格局  
需要重新改变

James M. Boughton 和 Colin I. Bradford, Jr.

2007年夏天，美国数百万的私房业主发现他们按揭贷款的条款变得不利，而同一时间内，他们房屋的市场价值正在缩水。房产价值的挤压很快导致越来越多的人丧失了抵押品赎回权，很多家庭失去了他们的住宅。在数周之内，骚乱迅速扩展到其他具有复杂金融体系的发达经济体，在这些地方，企业和个人发现，贷款获得很困难，并且出人意料地昂贵。瞬间，各大银行和其他金融机构的偿付能力受到质疑。

在这个事件上令人吃惊的是，大多数人似乎认为发达的金融系统是如此精细，足以厄制风险，并且其散布得如此广泛，足以预防突然出现的流动性枯竭。银行挤提事件是发生于20世纪30年代的事情，没有意料到会发生在21世纪。令人并不惊讶的是，一旦该问题产生，在任何国家拿出解决问题的办法或保护自己不受传染之前，它已经扩散到全世界。当银行危机波及到股票市场后，工业国家股票市场的动摇和对新兴市场也处在危险之中的担心开始产生。

2007年的金融动荡，并不是第一次表明金融全球化是收益和风险并存的。金钱的全球性聚集对于坦桑尼亚的公司，对于越南的农民，对于孟加拉国农村的创业妇女和美国城市的年轻家庭来说，使得他们具备了实现远远超越前几代梦想的可能性。但是这也使得他们容易遭受他们意料不到的、很难理解的无形力量改变的伤害，更不用提他们去影响或去控制这些力量了。这种情况下，在危机扩散得更广泛之前，主要中央银行的快速反应有可能将冲击隔离起来。这种情景反映了另外一个重要的观点：在一个金融市场全球化的世界中，存在于一个国家的系统缺陷能够影响到许多其他的市场，监督和管理应被认为是一个全球责任。

当然，国际社会需要牢牢抓住的不仅是金融治理方面的问题。国际贸易壁垒的取消创造了新的就业机会，但同时也在劳动力标准和其他社会关注的方面提出了棘手的问题。为了满足日益增长的全球需求，

原始生长的阔叶森林遭到破坏，这个环境成本被分摊到全球。更可怕的是，传染性的健康风险是不分国界的，不论是来自艾滋病、结核病或者流感的风险。在每一种情况下，关于谁的福利、哪些权利和什么目标是最重要的等等艰难的决定必须做出。这使得全球治理——不管关于金融、贸易、环境，还是健康——成为当代世界最关键和最困难的挑战之一。

## 什么是全球治理？

理想的全球治理是一个建立合作性领导权的过程，这种领导权促使各国政府、多边公共机构和市民社会走到一起来共同实现普遍公认的目标。它给出了战略方向，从而整合集体的力量去应对全球挑战。为了有效，它必须是包容性的、有活力的和能够超越民族和部门界限和利益的。它应该通过软实力而不是硬实力来运作。它应该更加民主而不是专制，更加政治开放而不是官僚，更加综合而不是分散。

全球治理无论在概念上还是在面临的困难上都不是最新的。在第一次世界大战之后，取得胜利的协约国领导人在1919年齐聚巴黎召开了6个月的会谈，主要目标是重新划分世界许多国家的边界和建立一个常设机构——国联，用来处理未来的问题。超过30个国家派出代表去参加巴黎这个和平会议，但是最具有实力的胜利的四方——法国、意大利、英国和美国——主导和控制着该进程。

25年之后，当第二次世界大战接近尾声的时候，盟军代表再次建立一个新的机构来代替失败的国联，并且防止出现具备相应特征的经济灾难，这种灾难指的是发生在两次世界大战中间这一时期的经济浩劫。这些历史上著名的会谈大多数在美国举办，并且受到美国决定性的影响，这些会议分别在新罕布什尔州的布雷顿森林、华盛顿特区的顿巴顿橡树园大厦和加利福尼亚州的旧金山举行，建立了将塑造接下来60年经济和政治关系的多边机构，它们是：联合国（有安理会及其各专门机构）布雷顿森林机构——世界银行和国际货币基金组织，以及关税和贸易总协定（GATT）。这种全球治理的格局成为战后时代占据主导优势的范例，在这种格局中，处于世界经济金字塔顶端的少数国家虽邀请其他国家参与，但从不放弃更多的控制权。

## 这种体系已经过时

这种全球治理的主导型格局在20世纪的大多数时间内是一个合理可行的模式。当20世纪刚开始时，伦敦是国际贸易和金融的中心，到了该世纪中期，这个中

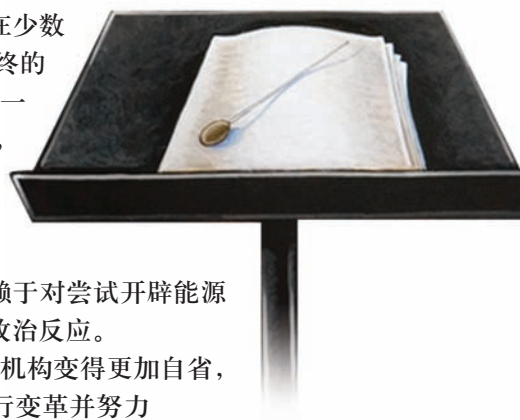
心穿越大西洋向西转移，但是欧—美世界中心变得更加牢固。然而到本世纪末，正在获得力量的周边地区开始成为世界中心。新的区域力量甚至新的全球力量已经上升，并开始挑战旧的力量，但是全球治理系统未能跟上这些变化。

五个联合国安理会常任理事国拥有否决权，比如说对违反联合国有关决议的一些国家实施多边制裁，派出多国部队到动乱地区维护和平。这个机构的委员人数在过去的60年没有改变。在这60年，控制放松了一些，但是在其他机构还远远不够。举个例子，1946年美国在英国在国际货币基金组织执行董事会共同拥有略低于50%的投票权。今天，它至少需要8个代表35个或者更多国家的执行董事才能形成多数投票权。虽然仅美国一家就对重大金融决定拥有一票否决权，但是任何三个或三个以上的董事联合起来就拥有15%的投票权，从而也能做到这点。尽管如此，在投票权和影响力的分配上还远远落后于世界经济形式的变化，伴随的后果是国际金融体系的监管越来越缺乏政治上的合法性。

第二个问题是国际体系，各国政府通过它走在一起来关注全球化问题，但这个体系是零碎的和分散的，没有一个有效的、宽广的视角。就像以前的体系关贸总协定只是处理贸易问题一样，世界卫生组织（WHO）只关注健康问题，联合国安理会对那些威胁世界和平的情况做出反应，世界银行和地区开发银行给发展中国家提供官方融资，国际货币基金组织监管着国际金融系统。尽管广泛的磋商和合作在这些和其他组织中定期举行，但是每一个组织都在自己的领域独立地开展活动。

总体来说，我们所拥有的今天，是一个独立的多元化的行为者，无论是公共部门还是私人部门都在追求自己的目标和利益，有着自己的代理人和支持者，有着自己的技术语言和组织文化，有着自己的要求和专门的关注点。当国际关系主要聚焦于几个重要问题上时，这些特征可能会发挥适当的作用，但也仅仅在少数重要国家。然而，最终的影响是我们继承了一个支离破碎的体系，并且这个体系严重、甚至非常严重依赖于市场力量和竞争，特别依赖于对尝试开辟能源渠道和分配资源的政治反应。

在这种背景下，机构变得更加自省，越来越关注如何进行变革并努力



改善自身的业绩，而不是关注如何和合作者一起来实现共同的目标。治理结构软弱和过程局限于具体部门，缺乏外向的定位和对此问题的认识，不同部门之间的行动缺乏联系。每一个机构变得没有效率，从而使整个体系蒙受损失。

21世纪的问题和挑战——吸纳人口结构上的变化、减少贫困、扩大提供安全清洁同时又不会恶化气候的能源、降低健康风险，还有许多其他挑战——需要进行的协调远不是目前的体系所能胜任的。这里的每一个挑战，即使在地方层面或国家层面上的解决办法，也会对生活在其他地方的人们产生潜在的影响。如果不用全球和整体观念作指导，单靠自身专门的技术经验是很难充分发挥作用的。

由于缺乏全面的监管系统而出现的真空部分由各国提议作为世界经济指导委员会开展行动的后续的特殊集团（见地图）所填补了。这种尝试随着1962年10国集团（G-10）的建立而开始，该集团由当时主要工业国家组成。在20世纪70年代，其中的一组国家形成了5国集团（G-5），在20世纪80年代扩大到7国集团（G-7），20世纪90年代扩大到8国集团（G-8）。为了抵抗这些发达国家构成的集团的影响，发展中国家在1964年成立了77国集团（G-77），随后其中一组国家，也就是24国集团（G-24）在1971年成立。1999年，7国集团（G-7）邀请一些新兴市场的发展中国家加入，成立了新的20国集团（G-20）。

这些集团大多数定期召开会议，并就各国政府和各种多边机构应该如何行动来处理一系列问题（比如

说2007年的金融骚乱）发表声明。此外，非政府组织已经发展成为民间社会、商界、劳工和宗教界在环境保护、财产权利、工人权益、减少贫困、金融稳定和促进政府的民主和透明度等方面的利益代表。其中的许多组织，无论是政府的还是民间的，有效地主张了他们所代表的利益，但是很难说其代表了世界整体利益。

## 问题将会日趋恶化

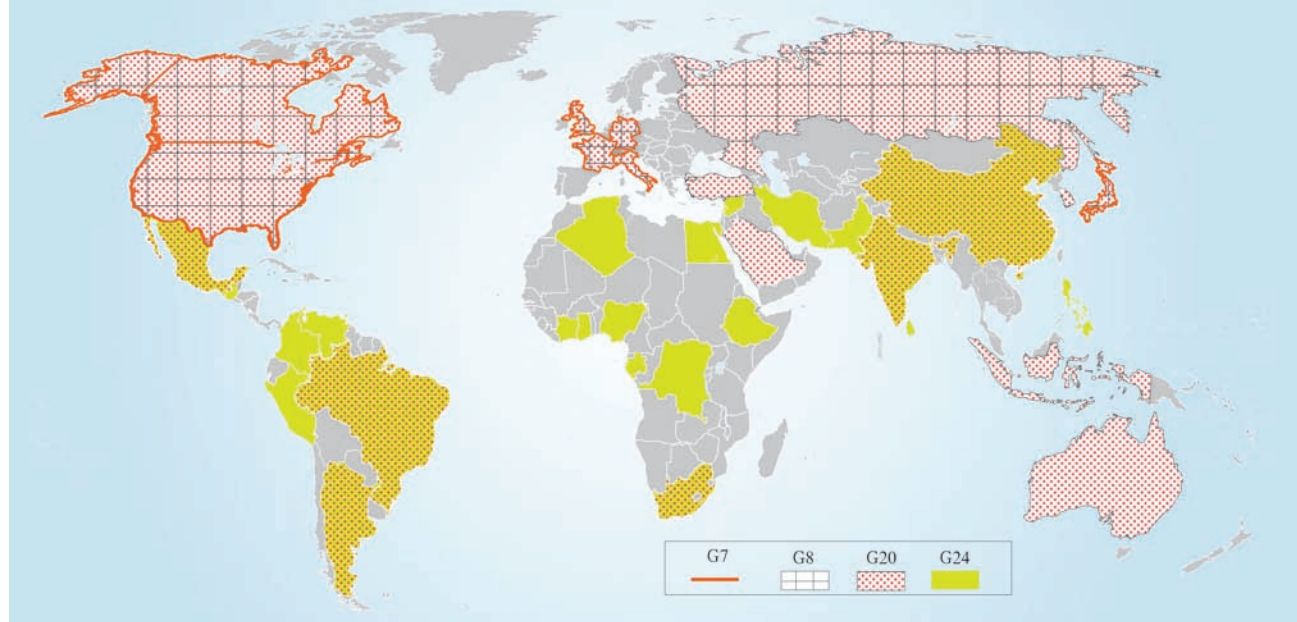
在全球治理中的这些问题如果不加以解决，将会在即将到来的几年里日趋恶化，并将破坏全球化的进程。正如历史学家Harold James (2001)所说的那样，历史反复重演着这样的场景：国际商业与国际金融蓬勃发展并产生了爆发式的增长和发展，而仅仅是由于大众的强烈反应就会使这种趋势发生逆转。那些相信全球化会带来利益的人们如果能和那些担心他们的利益会因联系日益紧密而被侵蚀的人们进行真正的对话并建立伙伴关系的话，更有可能占上风。

考虑到继续存在的人口增长、日益增长的能源需求和全球卫生健康危险的效应，可以看到这些问题很有可能恶化。

人口结构的变化。未来的一代人将会看到世界上一个巨大的和具有挑战性的转变。最重要的挑战就是如何消化庞大的人口增长。联合国和其他地方的人口统计学家预计，在达到人口数量稳定之前，世界人口将增加一半，即从2000年的60亿人口增加到2050年的90亿人口（联合国，2005；美国人口普查局）。近些年，

### 相应集团中的国家都是哪些？

多年来，不同的国家集团扮演着全球经济非正式监督员的角色。



许多关于人口结构趋势的讨论，都在关注老龄人口无情地增多以及这将对税收负担、医疗保健和其他社会服务的提供产生的影响。

对发展前景的压力预期尤其巨大。所有额外增长的30亿人口将会生活在发展中国家，那里的大多数人口依然生活在贫困之中。几乎被世界上所有国家领导人公认的最重要的千年发展目标（MDG）是，从1990年到2015年将极端贫困的人口比例减半。该目标正在全球范围内实现即使是那些落后区域也至少要在个人平均收入上实现增长。要想在未来几十年通过改革使这一进程持续下去，需要富国和穷国、多边机构、私人部门和民间社会发挥领导作用并进行合作。

“那种认为目前对国际关系的监管能够满足21世纪需求的想法是不可能的”。

这些严酷的人口现状加剧了关于全球化是带来收益还是成本这个观点的分歧，也使得与以市场为导向理念的传播密切关联的经济全球化力量产生赢家还是输家这一观点进一步两极化。对于人类所面对的全球化，对于全球化是否真正带来了广泛共享的利益并减少了全球贫困的怀疑面临着这样一种风险：它会针对先前的全球一体化的整个进程而再次作出强烈反应，这种反应已经广泛加剧，并且在前几年就有征兆。

能源。另一个关键和日益增长的全球挑战是能源的供应。举个例子，当前有20亿人不能用上电。加上到2050年世界还将增加30亿人，将会有50亿潜在的新消费者，超过现在用电人数的一亿还多。即使撇开满足相关现代运输工具（更多依赖于使用电力的混合动力汽车）、减少污染和尽量缩小由于人们活动而导致气候变化的工作量不提，单就电力部门而言，满足这个新增需求的工作量就让人生畏。即使不考虑更换和改造现有的电力生产能力或者采用更清洁的技术，单就为了满足日益增长的需求，新建发电和配电所需要的投资规模已经是非常巨大了。

没有强有力的领导和协调能力，是不能迎接未来的能源挑战。需要有一个全球能源市场，并要有代表不同派别的全球机构来监控这个市场。虽然如此，由于无论是在石油、天然气、生物能、核能或者替代性能源部门的大多数投资是由私人公司或准国有企业管理的，其所代表的私人部门和国家利益要比全球公共利益充分得多。

在一个预期可靠的、长期的、大量的投资对于环境和同一行业或相关行业的投资的盈利性有着很强的溢

出效应的领域，却没有一个全球能源治理体系。也没有这样一个场所，在这里私人 and 公共实体部门能够衡量其他人的行为对自己行动影响的重要性，并能够决定自己的行动，从而从长期的视角对自己的行动进行相应调整，而不是单单依靠市场来运作。

医疗卫生。外溢或扩散效应对于全球健康的重要性更是不证自明的。对全球健康采取零敲碎打的机构性方法令人担忧。当然，慈善家和专项资金为消灭疾病提供额外的资源是令人可喜的发展。然而，捐助人资助的项目计划的繁荣却产生了一个问题，如何确保其责任性。此外，这些努力可能会带来另一种危险，可能只追求消除具体的疾病，而不是解决威胁全球健康的根源——贫困问题、制度缺陷，进而对公共卫生保健体系的投资不足，尤其在发展中国家（Waldman, 2007）。

最重要的全球公共健康机构，世界卫生组织（WHO）以经费不足而著名，没有能力去解决医疗机构和公共卫生保健系统的投资问题。世界银行能够部分地解决这种资金的匮乏而且也这样做了，但是它对医疗卫生的贷款是单独进行的，并没有和WHO进行正式协调。很明显，全球医疗卫生治理需要实行跨领域、跨部门、跨机构的方法。

## 怎么办？

加强全球互动的治理需要在以下三个方面采取行动：理顺主权国家之间的关系，更新现有的多边机构，以及建立一个有效的监督机构。

那种认为目前对国际关系的监管能够满足21世纪需求的想法是不可能的。部长级机构，例如，发展委员会、国际货币和金融委员会、经济合作与发展组织的理事会和世界卫生大会在它们所指导的机构中发挥了重要作用，但是每个组织所代表的是这些组织具体使命的利益。在上述的委员会中，没有一个正式首脑组织具有足够的代表性取得合法的全球领导权地位。

最近，备受关注的是国际机构的改革，这些改革为的是更加有效率和更加具有政治上的合法性。如果这些改革真正导致绩效的改进，那么必须要找到一种手段，从而能够将这些机构部门的关注对象整合成一个全面的框架，用以处理共同面临的全球性挑战。在全球体系的顶端，考虑需要一个新的治理机制。设计这样一个机制并不是一件容易的事情，也免不了争议。目前只能大致地简单勾勒其轮廓。

第一个也是最重要的一方面是，在改革使各国最高层的或部长级的政治领导人走到一起的程序，以讨论共同关注的问题。构造全球体系的责任更多的是在作为独立个体的各国政府身上而不是国际机构。这些

机构的成员组织受到国家主管当局、财政部长、能源部长、卫生部长和发展部长及其他部门的指导。直到这些主管部门相互作用反映了在金融、贫困、健康、安全等问题的相互关系；直到反映了在新世纪扩大的和全球化世界的真实性，这些机构改革的成就才能显现出来。进一步说，如果不扩大首脑的成员和调动他们履行使命的积极性，国际机构和全球治理的改革就不能取得广泛圆满的成功。

**“所需要的是向着一个经过改革的、具有新的治理机制的全球体系过渡，这个体系能够通过一个有凝聚力的途径调动各种能量和资源。”**

最高层次的公共职责是只向国家首脑投资。建立在最高层次公共职责之上的领导关系对于向国家和国际机构提供战略上的指导，以便有效地应对多部门性质的全球威胁非常必要。因为在现有的首脑分组中，只有真正强大的集团——8国集团首脑才构成了除了富裕的工业国，这些首脑主要来自北大西洋，所以在现有首脑分组中存在着“民主赤字”。结果是国际体系的顶端出现空白。为了使国际机构在一个新的结构中齐心协力去解决我们时代紧迫的问题，非常关键的是，扩大首脑成员，将其他主要区域和代表重要文化的国家作为首脑成员中平等的一员吸纳进来。

第二方面是革新多边机构体系。比如像国际货币基金组织等一部分机构，被认为很有效率，但是缺乏政治合法性；其他一些机构，比如说联合国则被认为恰恰相反，具有政治上的合法性但缺乏效率。

在过去的两年中，国际货币基金组织已就此制定了一个具体的改革议程——如果该议程得以完全和大胆实施——就能对就其政治上合法性提出的问题作出回应。这个议程与治理相关的主要部分是把IMF的影响更多地转移到那些充满活力和快速发展的地区，移出以前占据优势的国家，这些国家在世界经济中的作用随着新兴市场经济体的发展而减弱，并以更公开，更透明的程序选择自己的管理层。此外，国际货币基金已修订了其条件准则，在处理与非常依赖于IMF的成员国关系时，减少指令性和强制性，而采取更加合作的方式。

与此相似，在2004年联合国开始努力加强如Florini和Pascual(2007)所宣称的“一个基本上不太稳固机构基础。”这些改革包括扩大安理会，扎实的内部管理改革，采纳更广泛的具体建议，这都是为了使得联合国系

统更加协调一致。随着IMF的改革，依然存在的主要挑战是扩大政治支持，这是实现这些改革措施所必须的。

第三个方面是要产生一个使国际机构全面同全球挑战联系在一起的统治权。对于一个新的由国家元首组成的全球指导委员会，其首要任务就是产生新的统治权。千年发展目标提供了这样一个例子，就是用综合的、多部门的方法去和全球贫困化作斗争，将关于性别平等、普及教育、卫生健康和环境可持续发展的目标整合起来。2008年，为发展筹资的首脑会议将在卡塔尔的多哈举行，这给世界领袖们提供了一个机会，加强全球努力，以实现千年发展目标，并为协调各主要机构、组织和参与者的行动提供了一个框架。在机构自身的帮助下，一个经改革和扩大的首脑分组能够监督、评价和指导行动议程的实施，推动实现千年发展目标的步伐。

今天支离破碎的国际体系是由多边机构、组织和有着身负专门使命的参与者构成的。所需要的是向着一个经过改革的、具有新的治理机制的全球体系过渡，这个体系能够通过一个有凝聚力的途径调动各种能量和资源，以便在这个巨大的经济和社会变革时代，有效地应对紧迫的全球性挑战。最近美国、英国、法国和日本新领导人的选举；8国集团其他一些国家中即将进行的选举，以及布雷顿森林机构和其他机构新首脑的选拔，共同带来了一个推动治理议程前进的机会，以创造一个与解决那些必须得到解决的问题相对应的全球体系。

James Boughton, IMF 历史学家兼政策发展与审查部副主任。Colin Bradford, Jr., 布鲁金斯学会全球经济与发展问题兼职高级研究员。

参考文献：

Florini, Anne, and Carlos Pascual, 2007, "United Nations Reform," in *Global Governance Reform: Breaking the Stalemate*, ed. by Colin Bradford, Jr., and Johannes Linn (Washington: Brookings Institution Press), pp. 60-73.

James, Harold, 2001, *The End of Globalization: Lessons from the Great Depression* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press).

United Nations, 2004, *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, Report of the Secretary-General's High-Level Panel on Threats, Challenges, and Change; accessed at [www.un.org/secureworld](http://www.un.org/secureworld).

\_\_\_\_\_, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2005, *World Population Prospects: The 2004 Revision*; accessed at [http://library.imf.org/unworldpop/DISK\\_NAVIGATION.HTM](http://library.imf.org/unworldpop/DISK_NAVIGATION.HTM).

U.S. Census Bureau, *International Data Base*; accessed at [www.census.gov/ipc/www/idb/worldpopinfo.html](http://www.census.gov/ipc/www/idb/worldpopinfo.html).

Waldman, Ronald, 2007, "Global Health Governance," in *Global Governance Reform: Breaking the Stalemate*, ed. by Colin Bradford, Jr., and Johannes Linn (Washington: Brookings Institution Press), pp. 100-07.