

# 全球治理研究的未来：比较和反思

庞中英

**摘要** 全球治理研究日益成为一个最为重要的学科。全球治理研究源于国际关系研究，又改变了国际关系研究。然而，全球治理研究的未来变得复杂，其相关性、可持续性和确定性成为问题。全球治理的实践深陷复合危机。注意到当前关于作为学科的全球治理研究向何处去的各种意见，我们可以提出一项旨在创新 21 世纪全球治理研究的议程，即构筑可持续的复合全球协同或者复合全球会议。

**关键词** 全球治理研究 复合性 多头性 多元性

作者庞中英，中国海洋大学海洋发展研究院教授（山东青岛 266100）。

中图分类号 D0

文献标识码 A

文章编号 0439-8041(2020)12-0057-11

## 引言

目前，国际全球治理研究界，反思全球治理似乎正成为某种共同做法。2018 年，最早研究全球治理的两位学者 Thomas G. Weiss 和 Rorden Wilkinson 出版了《重新思考全球治理》一书。<sup>①</sup>早在 2013 年，他们两位就在《国际研究季刊》发表了《重新思考全球治理：复杂性、权威、权力和改变》一文。<sup>②</sup>

本文之所以首先提到 Weiss 和 Wilkinson，是因为他们的“反思全球治理”的工作和对世界的“复杂性”（复合性）的强调。在中国的全球治理研究者，面对新的全球挑战和全球治理形势，也应该到了全面、深入、不同地“反思全球治理”的时刻了。为了反思全球治理，重新评估世界的复合性也许是一个关键的角度。

全球治理就是全球问题的各相关者（包括全球问题的制造者）为了控制、缓解、（甚至）解决面对的全球问题而进行的全球协同。这是本文关于全球治理的基于经典的当代理解。G. John Ikenberry 在评论上述《重新思考全球治理》一书时用了“协同”（in concert）一词<sup>③</sup>来说明到底什么是全球治理：“发明于 1990 年代的‘全球治理’一词试图把握多面向的方式。在这些方式中，各国政府、公司（私有部门、行业）、跨国集团、国际组织等在一个相互依存的‘时代协同地工作’（work in concert）。今天谈论全球治理已经不再是时髦。许多人（指在美国的人，特朗普担任美国总统后的美国人）一听到这个术语就认为这

<sup>①</sup> Thomas G. Weiss and Rorden Wilkinson, *Rethinking Global Governance*, Polity, 2018.

<sup>②</sup> Thomas G. Weiss, Rorden Wilkinson, “Rethinking Global Governance? Complexity, Authority, Power, Change,” *International Studies Quarterly*, Volume 58, Issue 1, March 2014, Pages 207-215.

<sup>③</sup> 近几年，我在多篇文章和多个场合指出，中国学者长期以来把“欧洲协和”（European Concerts）理解为“欧洲协调”。由于中文的“协调”多数不可能翻译为英文的“concertation”或者“in concert”，这个翻译是一个严重的错误。尽管很晚了，现在是更正它的时候。“in concert”或者“Concertation”与“协调”是有重大差异的。

是某种形式的精英的‘全球主义’(globalism)。”<sup>①</sup>

G. John Ikenberry 这段话启发我产生了两个看法：第一，全球治理中有“多方”，具体可区分为“(各国)政府”和“非政府”(尤其是来自市场或者资本、社会、跨国力量或者国际组织等)。冷战结束以来到现在，30年过去了，“政府”和“非政府”是人们造出的一个“二分”(dichotomy)并流行到现在。但此一二分却似乎重新简化了实际事物的复杂性。第二，全球治理确实是各方(尤其是利害冲突的各方)之间的协同。他使用的 concert 一词在欧美具有长期历史，至少可以追溯到 19 世纪著名的“欧洲协和”(European Concerts)。各方之间为解决或者对付共同问题或者共同挑战的协同就是全球治理。欧洲协和被叫做“全球治理在欧洲”的起源。当时欧洲的最突出共同问题是和平或者秩序。<sup>②</sup>

在过去 30 年，在国际(问题)研究(包括国际关系研究)中对全球治理的研究很多、很深，却走到了上述 Ikenberry 说的“不再时髦”的田地。在当前的“反思全球治理”中，研究者对全球治理的困难性甚至全球治理的危机性到底有多少深入思考？

2015 年 11 月，我前往柏林参加了以研究世界秩序著名的德国国际关系学者 HannsMaull 组织的“冷战后的国际秩序的未来”研讨会。“冷战后的国际秩序”逐渐发生了大问题，所以其走向成为当时国际研究的焦点。这次会议后的第二年，即 2016 年，英国全民公投“脱欧”(Brexit)通过，美国则选出了不同于以往的特朗普总统，英美似乎再次“领(世界)风气之先”。Maull 认为，他在 2015 年的选题是前瞻的，却不得不面对英国“脱欧”和特朗普上台这样的多个“黑天鹅”事件的冲击。于是，他要求我们参加柏林会议的各位作者修改会议提交的论文，充分考虑到“冷战后的国际秩序”正处在复杂路口的现实。2018 年，Maull 把题目改为《冷战后国际秩序的兴衰》，正式由牛津大学出版社出版。<sup>③</sup>

一直忘不了 Maull 的这个书名。在这次研讨中，我头一次感到，至少在欧洲，冷战后发生的不同于“单极世界”的另一种世界秩序的“全球治理”在走向衰落。2017 年上台的特朗普政府，猛烈攻击全球治理。关于全球治理的趋势，有人用了“全球治理大倒退”(global governance in retreat)的说法，提出了“是否放弃关于全球治理的思考”的大问题。<sup>④</sup>

本文主要目的也是重新思考全球治理，主要是说明全球治理的问题和对复合世界的治理之道。全球治理的问题到底是什么？我认为在于世界的复合性。不过，全球治理尽管超难，却不是不可能的。我们不能因为全球治理之难而陷入“全球治理不可能”的论调之中。全球治理是 20 世纪后期逐步明确的最重要的社会科学和社会实验。但现在却到了一个全面评估已有的全球治理理论与实践的时候，到了一个为下一步全球治理研究(且不管全球治理的实践)指出正确方向的时候。复合世界的关系和结构是处在治理的过程中，还是没有得到治理或者陷入混乱、无序？我原来的观察和思考是，这些复合世界的“多”个行为体会处在某种协同。现实是，协同并不会自动出现，我们绝不能想当然。在很多情况下，“多”并没有在协同。我们到底如何做到让“多”达到协同？原来的和现有的全球治理之途径或者方法为什么缺少效果、甚至失败？从 1995 年开始运作的 WTO 为什么在今天发生了倒退，而存在回到 WTO 的前身“关税与贸易总协定”(GATT)的危机？气候变化治理的全球进程为什么因为最大的成员美国的退出而缩水？

## 一、世界的“复杂性”“多元性”或者“多方性”

时间总是过得非常快。冷战结束时的 20 世纪 90 年代初诞生了全球治理的概念和全球治理研究。到 21 世纪第三个 10 年的今天，全球治理研究近 30 年。如何评价全球治理研究？本文认为，全球治理研究从

① <https://www.foreignaffairs.com/reviews/capsule-review/2019-10-15/rethinking-global-governance>.

② 庞中英、卜永光：《在全球层面治理“百年未有之大变局”》，《当代世界》2020 年第 3 期。

③ <https://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/oso/9780198828945.001.0001/oso-9780198828945>.

④ <https://bruegel.org/wp-content/uploads/2018/10/PC-17-2018.pdf>.

一开始就强调“复杂性”是一个良好的开端。我们有必要回顾 30 年前的全球治理研究。

罗森脑（James Rosenau）是真正意义上的全球治理研究的鼻祖之一。他本来是做国际事务和外交政策研究的，最早把复杂性科学用到国际事务研究。不过，在罗森脑的最后 20 年，钟情的不是“国际政治”，而是“世界政治”（worldpolitics）。他在冷战结束后的几乎大多数研究，很少使用“国际”一词。有关的思想观点主要见他的《世界政治研究：理论与方法的挑战》《世界政治研究：全球化和全球治理》。这两卷尽管是论文集，却收入了这位学者为期 50 年的漫长研究，显示了他思考和研究的变化。

要了解罗森脑关于复杂性的全球治理研究，对在中国的研究者来说，简捷的途径是参考上面提到他的两卷文集。把复杂性引入世界政治研究，代表着罗森脑本人和他希望的范式转变——“全球化世界政治研究”（globalizing the study of world politics）。<sup>①</sup>在其第 1 卷我们能看到罗森脑这样的标题：“建构世界政治研究的新范式”“许多烦心事：复杂性理论和世界事务”。而在其第 2 卷，我们能看到如下一些题目：“许多个全球化（研究），一个国际关系学”“全球化的复杂性和矛盾性”“全球治理的本体论”“全球治理作为分解的复杂性”“变化、复杂性和治理”。

罗森脑毕竟是全球治理研究的先驱。他之后，“复杂性”全面进入全球治理研究中。以下是我对于复杂性进入全球治理研究以后的一个初步观察。

在这次全球治理研究的后期，安明博（Amitav Acharya）等国际关系研究者也介入到全球治理研究中。安明博提出“在多元复合世界的全球治理”（Global Governance in a Multiplex World）。他在 2017 年发表的一篇工作论文就是以此为题。<sup>②</sup>2017 年 12 月 8 日，中国盘古智库和印度金德尔全球大学法学院在北京共同主办了“全球治理：理论与实践”研讨会，安明博参加了这个会议。记得安明博在会议上的主要观点就是介绍“在复合世界中的全球治理”。到了 2019 年，他与英国的布赞（Barry Buzan）合作的《全球国际关系理论：国际关系理论百年来的起源、进化》大出版，震动全球国际关系学界，包括研究全球治理的。该书的第 9 章题为《后西方的世界秩序：深入的多元性》。<sup>③</sup>

奥兰·杨格（Oran Young）等本来也是国际问题专家，后来因为研究世界环境、星球生态等问题似乎距离原教旨的国际关系研究愈来愈远。他认为世界由多个复杂系统构成。2019 年 12 月 9 日，上海国际问题研究院主办了杨格的《多个复合系统》一书中文版的发布暨“全球治理的新议程和新挑战”研讨会。杨格参加了这次会议。他在该书中文版《序言》指出：“今天在全球范围内，一场根本性的多层面的变化正在发生。这些变化将使当下地缘政治学和地缘经济学的主流思想在未来二三十年内过时。地球已经成为一个由人类主导的、日益复杂的系统。可以预见，在多种力量（包括富裕人口的增长、信息技术和生物技术的进步、第四次工业革命的启动以及气候变化等大规模环境变化造成的破坏）的共同推动下，这一发展将在全球尺度上重新安排政治经济事务，这种重新安排将使当今许多核心问题都不再处于主流位置。”<sup>④</sup>除了注意和重视杨格指出的“复合系统”（注意：杨格用的是复数的“复合系统”，就是好多个、各种“复合系统”），本文顺便一提的是，杨格关于地缘问题的断言对我影响最深、与他的这个观点分享最

① 关于“范式转变”，见阿丁利和罗森脑主编的《全球化，安全和民族国家——转变中的范式》（*Globalization, Security, And The Nation-State: Paradigms In Transition*, edited by ErselAydinli and James N. Rosenau, State University of New York Press, 2005）。

② Amitav Acharya, “Global Governance in a Multiplex World,” *SSRN Electronic Journal*, 2017.

③ Amitav Acharya and Barry Buzan, *The Making of Global International Relations: Origins and Evolution of IR at its Centenary*, Cambridge University Press, 2019.

④ 奥兰·扬：《复合系统：人类世的全球治理》，杨剑、孙凯译，上海：上海人民出版社，2019 年（*Governing Complex Systems: Social Capital for the Anthropocene*. Cambridge, MA: The MIT Press, 2017, p. 279）。不过，如果要我翻译该书的书名，则是《治理各种复合系统：为深受人类活动影响的世界提供社会资本》。我在会上认为，“The Anthropocene”一词目前国内翻译为“人类世”，可能容易使说中文的读者难解或者误解。杨格该书的实际意思就是，我们生活的世界已经并非原来那样的自然的世界，而几百年来受到人类活动巨大而深刻的改变，这种改变是地质学意义上的，所以才叫做 the Anthropocene。现在，我们除了在本体论上确认、承认这个世界外，就是如何治理这样的世界。杨格提出的治理方案是“社会资本”。

大。不过，具有讽刺意味的是，在目前的全球治理在复合世界倒退的危机正是因为“地缘政治的某种回归”。<sup>①</sup>但我认为，这种“回归”并无太多的新意，历史上地缘政治一次次地“回归”（包括“歇斯底里”），并不意味着“地缘政治”将再次主导未来的世界（全球）政治。

除了“复杂性”全球治理研究外，值得重视的是“多头性”（polycentricity）的全球治理研究。“多头性”即“多中心性”。“多个山头”嘛！确实，字面上直接理解就是如此。根据这种理论，我们生活在一个具有多头性的世界。由于“多头性”，治理就是多中心（各中心）之间的复合互动，在某一个领域或者特定议题上，尤其是在气候、生态、资源、环境、卫生（健康）等“公域”（the commons）议题上，各“山头”（中心）通过互动制定（形成）规则和试图贯彻（落实）规则。“多头治理”（polycentric governance）模式，代表着全球治理研究的一个前沿。

我不认为，复杂性和多头性是一对新的二分<sup>②</sup>，而是认为，多头性是一种复杂性。而多头治理则是早期的学者，如罗森脑强调复杂性的问题后提出的解决问题的方案。从实践到理论，从理论到实践，是多头治理理论的特点，即从具体实践中抽象一般理论，然后再把一般理论使用到实践（治理）中。

就多头治理的一般理论而言，奥斯特罗姆的贡献是历史性的。她的研究一开始是纯科学的在微观层面上的抽象的社会实验，但这样的研究却取得了巨大的成功，提出了解决“公域”问题的一般理论。奥斯特罗姆的理论在实践上是可行的。<sup>③</sup>奥斯特罗姆在其生命的最后时刻，把其研究从纯理论转向具体的气候变化治理<sup>④</sup>，认为多头治理是对全球气候治理进行分析的“有用工具”。<sup>⑤</sup>

罗森脑、杨格和奥斯特罗姆等并不是局限在所谓“国际关系”学科的一批人。本文没有研究这些学者彼此之间的知识关系，却把他们的思想和贡献联系起来。

如同奥斯特罗姆指出的，真实的世界不是也不可能是“简要世界”，而是“复合世界”。<sup>⑥</sup>复合世界也不是仅有“一个复合世界”，复合世界本身是复合的。在每个复合世界，是“多方相关者”（multi-stakeholders）组成的。近几年，人们对“多方相关者”十分关注。Ann Florinia 提出了“多方相关者主义”（multistakeholderism）。这可看作是一种全球治理的前沿理论。在冷战结束以后的国际关系研究中，与时俱进者不敢忽视“非政府或非国家行动者”（non-state actors）的存在。多方行动者是各种相关者。若要解决问题（即治理），就是各种相关者之间谈判（博弈）的事情了。多方相关主义理论可能代表了一种下一代（具有生命力）的全球治理的理论与实践。<sup>⑦</sup>

必须一提的是，“相关方”这个概念在中国受到普遍注意起于 2005 年。当时，美国常务副国务卿佐利克提出了“负责的相关方”<sup>⑧</sup>，作为对中国当时提出的“和平崛起”或者“和平（的）发展”（从“和平与发展”演变而来）的某种回应。<sup>⑨</sup>

① Jean Pisani-Ferry, “Should we give up on global governance?” <https://bruegel.org/wp-content/uploads/2018/10/PC-17-2018.pdf>.

② Rakhyn E Kim, “Is Global Governance Fragmented, Polycentric, or Complex? The State of the Art of the Network Approach,” *International Studies Review*, viz052, <https://doi.org/10.1093/isr/viz052>.

③ 见维基百科, [https://en.wikipedia.org/wiki/Elinor\\_Ostrom](https://en.wikipedia.org/wiki/Elinor_Ostrom).

④ 奥斯特罗姆的诺贝尔讲座《超越各种市场和各国：各种复合经济体系的多头治理》，<https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/2009/ostrom/lecture/>.

⑤ Marcel J. Dorsch and Christian Flachsland, “A Polycentric Approach to Global Climate Governance,” *Global Environmental Politics*, Volume 17, Issue 2, 2017, pp. 45-64.

⑥ 奥斯特罗姆的诺贝尔讲座《超越各种市场和各国：各种复合经济体系的多头治理》，<https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/2009/ostrom/lecture/>.

⑦ 2018 年 5 月，国际研究协会（International Studies Association）组织了一场题为“走向第三代全球治理研究”的圆桌讨论，有关这次论坛的发言，见 [www.ucl.ac.uk/global-governance/news/2018/may/towards-third-generation-global-governance-scholarship](http://www.ucl.ac.uk/global-governance/news/2018/may/towards-third-generation-global-governance-scholarship).

⑧ 中文最初翻译为“负责的攸关方”。

⑨ [https://www.ncusr.org/sites/default/files/migration/Zoellick\\_remarks\\_notes06\\_winter\\_spring.pdf](https://www.ncusr.org/sites/default/files/migration/Zoellick_remarks_notes06_winter_spring.pdf).



总结上面的关于复杂性的全球治理研究，我使用“多”字来描述和指出全球治理研究之学科的方向：第一，多“多”（multiplexity 或者 multi-polycentricity）。我们需要在本体论意义上认识世界的“多”。第二，认识到多“多”是第一步，接下来是“治理多‘多’”（governing the multiplexity or multi-polycentricity）。第三，是“多‘多’的治理”（multi-multiplex governances）。“多”治，显示治理的复杂性。在罗森脑在世时，他就意识到全球化不是只有一种全球化，而是许多个全球化。<sup>①</sup>2004年8月18—21日，我担任过访问研究员的英国华威大学全球化与区域化研究中心主办了第1届“全球化研究网络”年会。我受邀参加，在会上首次见到罗森脑。记得他当时用的“复杂性”和“全球化”已经是复数的了。作为全球治理研究的知识领袖，在开幕的主题演讲中，罗森脑说“更加全球的世界的复杂性和转变”（the complexities and transformations of a more global world）。<sup>②</sup>但是，当时，罗森脑并没有说全球治理也是如此。他去世前是否也认为全球治理是多个全球治理的复合（即复数的全球治理），我没有来得及考证。

## 二、对国际研究和全球治理研究的一种比较

做一项特别的比较研究，即比较全球治理研究中的“多”和国际（关系）研究中的“多”，我发现出身于国际研究的全球治理研究已经与国际研究拉开相当的距离。过去30年，事实上，生活在“国际”中的学者和生活在“全球”或者“世界”的学者使国际研究和全球治理研究变成了两大学科。国际关系学科指的“多”，主要是两个，一个是已经提出40多年的“复合相互依存”（complex interdependence）。这是一个标志性或突破性的成果，研究者的难能可贵是因为指出了“复合性”。不过，在20世纪70年代末，研究者的重心还不可能在“复合性”，而在“相互依存（性）”，而且还仅仅是国与国之间的相互依存。实际上，“复合相互依存”既然是“复合相互依存”，就不仅是国与国之间的。后来，很长时间，直到今天，使用“相互依存”概念或原理者，如果是“国际关系学者”，往往也忽视了“复合相互依存”前面的“复合”。这种忽略在某些研究者以及学习这个学科的学生中不自觉地降低了“复合相互依存”的真正理论价值。

在这方面，英国的“非正统”学者斯特兰奇（Susan Strange）就不一样，在冷战后的“全球化”初期，尽管生命没能“跨世纪”，她的学术却走得最远，揭示了直到今天在根本上仍然成立的规律——“国家权力的后撤”。<sup>③</sup>原教旨主义的国际关系学者往往对“非国家行为体”不以为然。强调非国家行动者是国际关系（尤其是在“世界政治”和“IPE”领域，在中国，作为学科或者专业的“世界政治”早已为“国际政治”或者“国际关系”取代而几乎消失）的一个巨大的知识进步，但是，其“限高”（maximum height）也是明确的，那就是在国家中心主义下考虑“非国家”。

上面提到安明博和布赞的“全球的国际关系”（Global IR），是国际关系学科走向复杂性学科的最新进展。国际关系的全球性，即在复合世界中的国际关系（以及国际关系理论）也是复合的，甚至可以是高度复合的。根据这一点，他们注意到国际关系正在走向“多元主义”（pluralism）。

布赞等太熟悉多元主义代表的复合性了。早在2003年，布赞与北欧的维沃就联合提出“地区安全复合”（Regional security complex）的概念。继奈和基欧汉在“冷战”条件下的“复合相互依存”后，在“冷战后”的条件下，“复合”一词成就了一种国际关系理论——“哥本哈根学派”。

“英国学派”（English School）不仅是“国际关系理论”的代表之一，而且也是全球治理研究中最重

<sup>①</sup> James N. Rosenau, *Many globalizations, one international relations*, *Globalizations*, 1:1, 7-14, DOI: 10.1080/1474773042000252110, 2004.

<sup>②</sup> <https://warwick.ac.uk/fac/soc/pais/research/researchcentres/csgr/csgr-events/conferences/confreport.pdf>

<sup>③</sup> 斯特兰奇：《权力流散：世界经济中的国家与非国家权威》，肖宏宇、耿协峰等译，北京：北京大学出版社，2005年。

要的一个学派。<sup>①</sup>“英国学派”的一些重要国际关系学者，如我熟悉的 Andrew Hurrell 等<sup>②</sup>，都高度重视全球治理研究。Hurrell 本身是研究区域问题（拉美问题）起家的，其《论全球秩序》<sup>③</sup>是国际研究协会 2009 年最佳学术著作奖获得者，是从“国际社会”角度研究全球治理的权威之作。“英国学派”是对复杂性研究的先驱。在我看来，这个理论有两点相互联系的贡献：第一，“英国学派”主动、严格区分了“国际社会”（international society）和“国际系统”（international system）。这个区分是理解“英国学派”的关键。第二，相应地，“英国学派”区分了两种情况，一种是“团结主义”的国际社会，一种是“多元主义”的国际体系。

长期在新加坡国立大学政治学系工作的 William Bain 对“多元主义和团结主义之间的争论”（The Pluralist-Solidarist Debate in the English School）做了权威的概括。<sup>④</sup>

在冷战结束后的全球化条件下，获得巨大的新的活力的“英国学派”，更加深入地讨论了“国际社会的扩展”（the expansion of international society）这一根本议题。<sup>⑤</sup>冷战结束后，在全球化的条件下，其“扩展”的目标不再是传统的“国际社会”，而是“全球社会”（global society）。“国际社会的扩展”从一开始或者始终就存在“多元主义”的问题，“团结主义”受到挑战，扩展到“全球社会”，则更是遇到了多元主义的问题。于是，“多元主义和团结主义的争辩”再次复活。

布赞在其从《国际社会到全球社会》一书中讨论了“重建多元主义和团结主义的辩论”（Reconstructing the pluralist-solidarist debate）。<sup>⑥</sup>“英国学派”的一个重要代表人物 Matthew S. Weinert 则“重框多元主义与团结主义的辩论”（Reframing the Pluralist-Solidarist Debate）。<sup>⑦</sup>

“英国学派”的“多元主义和团结主义的辩论”是在研究“国际社会的拓展”这一具有使命的课题中提出的核心问题。也就是说，要做到“国际社会”，尤其是在全球层次具有“国际社会”，就必须应对（解决）“多元主义”的挑战。

现实是，“英国学派”指出的“国际社会”，包括“全球的国际社会”，尚未真正出现，但是，“全球系统”却是现实。全球系统并非单数，而是复数，即复合的全球系统。在“国际社会”走向“全球社会”有限甚至反而倒退，而“全球系统”却存在的条件下，“英国学派”有关“多元主义和团结主义的争辩”在“全球系统”下的争辩更加激烈。

从趋势上看，各种“势力（力量）”或者“行动者”或者“相关方”，试图变复杂的“国际系统”或者“全球系统”为社会团结意义上的“国际社会”或者“全球社会”。但不幸的是，种种努力常常是失败的，而且努力的结果是使国际系统或者全球系统更加复杂，而不是更加“社会”或者“团结”。

1945 年成立的联合国，开始时，创始成员组成了一个在“英国学派”看来的典型的国际社会（《联合国宪章》：“我联合国人民”），但是，联合国成立不久，就发生了苏美冷战和中华人民共和国的成立，以及“诞生”了一大批新兴的“民族民主国家”，联合国尽管仍然号称“国际社会”（不是“英国学派”意义上的“国际社会”，而是“国际社区”），但却是国际系统。联合国各种专门机构（尤其是国际经济

① Dunne, Tim, “Global governance: an English school perspective,” *Contending perspectives on global governance: Coherence, contestation and world order*, Edited by Alice D. Ba and Matthew J. Hoffmann. London, U.K.: Routledge, 2005, pp. 72-87.

② 哈里尔在 2008 年 2 月邀请我到担任主任的牛津大学国际研究中心演讲。2011—2015 年，我与哈里尔等一起参加了本文提到的德国法兰克福和平研究院的“21 世纪的协和”国际合作研究项目。

③ Andrew Hurrell, *On Global Order. Power, Values, and the Constitution of International Society*.

④ William Bain, “The Pluralist-Solidarist Debate in the English School,” Chapter 10, in *Guide to the English School in International Studies*, edited by Cornelia Navari, Daniel Green, Wiley-Blackwell, 2014.

⑤ Hedley Bull and Adam Watson (eds), *The Expansion of International Society*, Clarendon, 1985.

⑥ Barry Buzan, *From international to world society? English school theory and the social structure of globalization*, Cambridge University Press, 2014.

⑦ Matthew S. Weinert, “Reframing the Pluralist-Solidarist Debate,” *Millennium-Journal of International Studies* 40(1), 2011, 21-41, DOI: 10.1177/0305829811406036.

组织)形成了联合国系统。各个国际组织,如世界卫生组织,本身也是一个个的国际系统。

在联合国安理会和联合国体系外,冷战结束前,就存在着大量的联合国之外的国际组织或者非正式的论坛,包括北约(NATO)和G7。冷战结束后,联合国(部分或者全部)参与的国际组织和全球论坛继续增长,例如G20和金砖合作(BRICS)。中国发起成立了北京为总部的亚洲基础设施投资银行(AIIB)和上海为总部的“新发展银行”(New Development Bank)。美国和日本等没有参加这些新兴的全球机构。而在各种“区域”,各种区域合作组织继续出现(如东盟走向“东盟共同体”)。

一般人们讨论的(批评的或者抱怨的)全球治理“碎片化”(fragmentation),指的就是这种情况。其实,“碎片化”不过是没有认识到、不愿意面对世界的多元性、多样性、多方性的等复合性。所谓“碎片化”,实则是对世界的复合安排,反映了复合的全球治理。

G7在其创始的20世纪70年代是高度符合“英国学派”的“国际社会”标准(包括“文明”和成员国之间的政治体制等)的,是冷战框架下的“西方”的具体体现。冷战结束后,G7吸收俄罗斯成为G8(1998),但是,好景不长,G8并没有变成“扩大的国际社会”,而越来越是一个“扩大的国际系统”,俄罗斯与其他G7(包括欧盟)之间的差异并没有因为G8而化合(融合)。乌克兰与俄罗斯冲突后,包括欧盟在内的G7宣布“中止”(suspended)俄罗斯的会员资格(2014),G8实际上终结。但G8的终结并没有导致G7回到昔日的那种“国际社会”,而是具有了“越来越少的西方性”(Westlessness)<sup>①</sup>。

最近30多年,随着中国参加、介入、进入全球的国际系统,越来越多的“西方”国际关系学者认为中国等的作用并没有导致“全球社会”,反而全球系统越来越多元化(pluralization)。这一点被叫做是“西方”面对的核心“中国挑战”(the China challenge)之一。目前的“自由秩序”的危机也被认为源于此。长期以来,“英国学派”等“西方”国际关系理论讨论的“多元主义”研究的对象正是由于中国等的介入而变得多元化的国际系统。也就是说,中国“复杂化”了国际系统,“即将到来的全球治理的多元主义”<sup>②</sup>,使“国际社会”受到挑战。

澳大利亚迪肯大学国际关系教授何包钢在担任新加坡南洋理工大学(NTU)教授时研究了“全球治理的多元化”问题。他的思考是,“新兴力量”和多极化、中国在全球治理中的崛起和全球生产链条的变化,也影响到全球治理的变化。金砖合作(The BRICS)就是这种变化的重要指标,意味着全球治理的多元化。不仅如此,何包钢设计了一个研究任务,即“全球治理的多元化”(Pluralizing global Governance)。为此,他在NTU召集了一个题为“多元化全球治理:中国、金砖合作和全球治理”的国际会议。何包钢认为,本来全球治理已经是关于复合体系的治理,如果再人为“多元化”它,全球治理将更加复杂。<sup>③</sup>

### 三、面对全球治理中的多元性的挑战

实际上,国际系统中任何成员都面对着多元性的挑战。当前的世卫组织(WHO)及其面临的挑战是在全球层次治理世界复合性的一个典型例子。

2020年3月11日,世卫组织(WHO)宣布新冠病毒为全球大流行。2020年5月18日,第73届世界卫生大会(WHA)举行,美国总统特朗普拒绝出席之,只派了其卫生部长阿扎在大会上批评WHO。<sup>④</sup>5月29日,美国政府宣布“切断”与WHO的关系。2020年7月6日,美国特朗普政府宣布将于2021年7月6日正式退出世卫组织(前提是特朗普政府连任)。新冠病毒大流行期间,美国有人主张特朗普政府

<sup>①</sup> *The Munich Security Report 2020*, [https://securityconference.org/assets/user\\_upload/MunichSecurityReport2020.pdf](https://securityconference.org/assets/user_upload/MunichSecurityReport2020.pdf).

<sup>②</sup> Matteo Dian, Silvia Menegazzi, *New Regional Initiatives in China's Foreign Policy: The Incoming Pluralism of Global Governance*, Palgrave Macmillan, Year: 2018.

<sup>③</sup> Conference “Pluralising Global Governance: China, BRICS and Global Governance,” Singapore: Nanyang Technological University, 15 February 2016, <https://gpn.nus.edu.sg/images/event/HSS-GPN@NUS-RSIS%20Workshop.pdf>.

<sup>④</sup> <https://www.hhs.gov/about/leadership/secretary/speeches/2020-speeches/secretary-azar-plenary-remarks-at-world-health-assembly.html>.

发起建立一个新的国际卫生组织。<sup>①</sup>就政府而言，美国政府是世卫组织最大的单一捐赠国。2019 年，美国政府提供高达 4 亿美元的 WHO 资金，约占 WHO 年度预算的 15%。

与美国于 2018 年退出 2015 年达成的联合国应对气候变化的《巴黎协定》一样，退出 WHO 的是美国政府，并不是整个美国。美国的相当一部分，仍然在气候变化进程中。比尔·盖茨和梅琳达基金会继续对 WHO 的支持表明，美国的社会部门或者私人行动者，如比尔·盖茨和梅琳达基金会，并没有退出 WHO。

来自 WHO 官网的下图（见图 1）最近在国际上和国内社交媒体不断被“刷屏”。

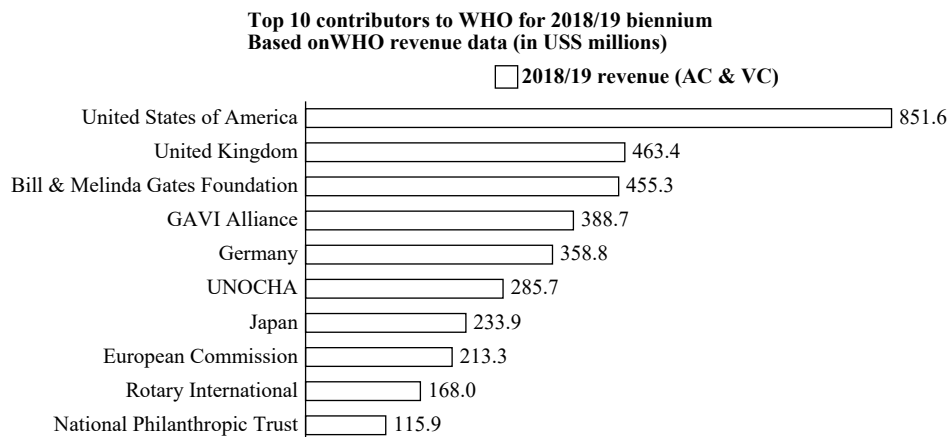


图 1

图 1 说明，对 WHO 排名第 3 的资金提供者比尔·盖茨和梅琳达基金会，不是公共部门，其对 WHO 的投入占 WHO 年度预算 9.8%。比尔·盖茨和梅琳达基金会严肃批评了特朗普的决定，认为“现在，世界比以往任何时候都更需要 WHO”，同时追加了 1.5 亿美元捐款，用于 WHO 应对新冠病毒在全球的大流行。<sup>②</sup>

美国今天对待 WHO 的复杂态度早有“前科”和“伏笔”。2003 年，由于美国发动伊拉克战争没有得到联合国安全会的授权，欧盟一些成员，如法国不支持美国的伊拉克战争，美国一些学者如福山就认为，美国应该形成与联合国并列的多边主义，或者“多的多边主义”（*Multi-Multilateralism*），以解决美国在全球安全治理中的正当性问题。<sup>③</sup>“多的多边主义”这个提法是关于美国在全球治理中事实上另起炉灶（寻求符合美国需要的替代性的全球治理安排）的理论。这个理论并不是关于全球治理的复合性的，也与特朗普政府抵制和反对全球治理不同，但是今天看来，“多的多边主义”却可以为全球治理的复合性提供一个注脚，即美国等国家颠覆性地对待全球治理的态度和政策是全球治理趋于复杂化的最重要的国家行动者。

一度，许多人们认为国际系统（国际体系）是单数的，即世界上只有一个国际系统，但实际上，复数的“国际系统”（*international systems*）<sup>④</sup>逐渐被注意到和使用，只是中文叙述中仍然没有这样的自觉或者反映。

在“西方兴起”前的近代世界，无论国际秩序还是世界秩序，都是复数，即世界上存在诸种世界秩序（多个世界秩序），世界历史就是多个世界秩序之间的关系（包括战争）形成的。<sup>⑤</sup>二战后，战胜国建立

① <https://www.politico.com/news/2020/04/10/trump-aides-debate-demands-who-179291>.

② <https://www.foxnews.com/tech/gates-foundation-adds-150m-coronavirus-calling-for-unprecedented-international-cooperation>.

③ Francis Fukuyama, “The Paradox of International Action,” *The American Interest*, <https://www.the-american-interest.com/2006/03/01/the-paradox-of-international-action/>.

④ Andrew Philips, “International Systems,” in *The Globalization of International Society*, Tim Dunne, Christian Reus-Smit, Oxford University Press, pp. 43-62, 2017.

⑤ Shogo Suzuki, Yongjin Zhang, Joel Quirk, *International Orders in the Early Modern World: Before the Rise of the West*, Routledge, Year: 2013.



了联合国，但联合国因为冷战而作用下降。冷战后，联合国的作用上升，全球治理兴起，人们再次以为世界只有一个秩序，所以，在写“秩序”时，一般是单数，而不是复数。而且，复数的秩序，是许多人想避免的。历史上，战争发生在不同秩序之间。但如今，在写“国际秩序”时，用“复数”（international orders）的再次大量出现。不过，今天，复数的国际秩序与历史上非常不同：即“非西方”的中国等，或者诸个“新兴大国”被认为在塑造着另一些世界秩序。在 21 世纪，将上演不同秩序之间的冲突。但是，冲突是否会演化为发生“秩序战争”（order wars）？<sup>①</sup>

事实上，联合国可能面对着大分裂，而大分裂不过反映了真实的世界的分裂。联合国秘书长古特雷斯在 2019 年 9 月 24 日开幕的第 74 届联合国大会上终于公开谈论“大分裂”（a great fracture）：“我担心世界大分裂的可能性：我们的世界正在分化为两个，星球上的两大经济，正在分立，成为相互竞争的两个世界，拥有各自的互联网、主导货币、贸易和金融规则，以及制定自身的零和地缘政治和军事战略。我们一定要竭尽所能阻止此种大分裂，维持全球同一的体系——只有一个世界经济，尊重国际法，不怕多极世界，只要有多边制度。”<sup>②</sup>

现在，除了认识到真实的世界原来不是所谓“一个世界”而是复合世界外，最重要的是到底如何治理复合的多头的多元的世界？未来的全球治理研究应该也必须建立在本体论基础上。

多头世界的治理之道与单一世界的治理之道在本质上是异曲同工的，那就是协同。只是不是一种协同，是多种协同，不同的协同对付不同的问题。

关于“协同或者协和”（Concert of Powers，简写为 COP）。我现在把其中的 Powers 也用 Parties 取代。这里 Parties 包括非国家行动者等相关方。

关于 19 世纪的欧洲协和在今天的相关性，这里绝对无法展开讨论，但指出两点：第一，被认为是今天的具有现代性的国际关系的起源。Barry Buzan 和 George Lawson 等在《全球之转型：历史、现代性和国际关系的缔造》一书中认为，1776—1914 年之间是“长时段的 19 世纪”（The long nineteenth century），其间的政治、经济、军事和文化革命重构了国内和国际社会。已有的国际史和国际关系研究并没有说这段时期是“全球大转型”（global transformation），但是，正是这段时期的多重革命的后果为现代国际关系提供了物质和观念的基础。<sup>③</sup> 第二，进一步地，欧洲协和被认为是“全球治理在 19 世纪的起源”。<sup>④</sup> 这就是在欧洲被津津乐道或者念念不忘的 the concert of Europe。这个词，中国的权威的“国际关系史”翻译为“欧洲协调”。当然，也有对 concert of Europe 不以为然的，批评 concert of Europe 的人也不少。<sup>⑤</sup>

2011—2015 年之间，我参加了德国法兰克福和平研究院关于 21 世纪全球协和的国际合作研究项目。二战后，和平研究（“和平学”）在欧洲普遍兴起和发展。欧洲的一些著名国际问题研究机构都是和平研究机构，如瑞典斯德哥尔摩和平研究所（SIPRI）。北欧国家瑞典和挪威颁发著名的诺贝尔和平奖也可归入和平研究范畴。就规模而言，法兰克福和平研究院是欧洲最大的一个。法兰克福和平研究院这个项目是关于如何通过复兴 Concert of Powers 解决 21 世纪的大国之间的冲突。这是一个非常及时而重要的研究项目。该国际合作研究产生了两本研究成果：一份是公共外交政策报告《21 世纪的国际协和》，2014 年于瑞士洛迦

① Phillips, Andrew and Sharman, J. C., *International order in diversity: war, trade and rule in the Indian Ocean*, Edited by Christian Reus-Smit and Nicholas J. Wheeler, Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2015. doi: 10.1017/CBO9781316027011. Andreas Herberg-Rothe, *Order wars and floating balance. How the rising powers are reshaping our worldview in the twenty-first century*, Routledge, 2018.

② <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2019-09-24/address-74th-general-assembly>.

③ Buzan, Barry and Lawson, George, *The global transformation: history, modernity and the making of international relations*, Cambridge studies in international relations, Cambridge University Press, Cambridge, 2015.

④ Jennifer Mitzen, *Power in Concert: The Nineteenth-Century Origins of Global Governance*, Chicago University Press, 2013.

⑤ 对“concert of Europe”进行系统探讨的一篇综合性著作最近由美国兰德公司发表，见 Lascurettes, Kyle, *The Concert of Europe and Great-Power Governance Today: What Can the Order of 19th-Century Europe Teach Policymakers About International Order in the 21st Century?* Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2017. <https://www.rand.org/pubs/perspectives/PE226.html>.

诺首发<sup>①</sup>；一本是学术论文集《强国多边主义和预防大战：争论 21 世纪的国际协和》<sup>②</sup>，均受到广泛关注，也被介绍到中国。<sup>③</sup>

澳大利亚学者较早主张亚太地区的大国协和。在美国奥巴马政府时期，《澳大利亚防务白皮书 2000》的主要起草者、澳大利亚国立大学（国际）战略学教授怀特（Hugh White）的《对华抉择：为什么美国要分权》率先提出了美国要与中国进行协和的重大建议。<sup>④</sup>

在美国，著名的战略研究智库兰德公司和美国老牌外交政策研究智库外交关系学会（CFR）在这方面也做了一些重要研究。值得注意的是，美国外交学会会长哈斯力主用新的“协和”应对冷战后美国主导的世界秩序的可能崩溃所带来的挑战。<sup>⑤</sup>

COP 是联合国气候变化缔约过程（UNFCCC）的最高决策机构。<sup>⑥</sup> COP 是英文 Conference of the Parties 的缩写，直译就是缔约各方（各国）参加的世界大会。2019 年是智利承办第 25 次缔约方大会（COP25），但是，智利因为国内局势而办不下去，西班牙协助智利在马德里开了 COP25（2019 年 12 月 3—13 日）。大不列颠联合王国（英国）承办 2020 年的联合国气候变化大会（COP26）。由于新冠疫情，COP26 已经延期到 2021 年举行。其他全球治理进程也有这样的最高决策机构。联合国生物多样性公约（United Nations Convention on Biological Diversity, CBD）缔约方会议也是采取 COP 模式。原定在中国昆明举办 CBD 的 COP15（2020 年）也已经推迟到 2021 年举行。COP 与英文的“克难”（cope）发音接近，采用 COP，象征着治理全球问题。如此多的 COP 实际上构成了全球治理中复杂的 COP 系统，即 COP 也是复数的。

行文到此，本文提到了两个极其重要的 COP，一个是权力（国家）之间（尤其是相互冲突的权力）的协作（对立国、竞争者甚至敌国之间更需要这种东西，朋友或者盟友之间反倒不需要这种东西），一个是各方之间为了解决共同问题的大会。其实，concert 和 conference 在意思和实质上差不多，是手段，是制度，是平台，更代表着内容和实质上的理想目标——治理、和平与秩序。参与各方或者“相关方”（parties）、“各种权力”（powers）即各国，通过 COP 这一“分享”的国际机制（国际安排），对全球问题（如气候变化）进行治理：根据不同的议题，在和平和安全问题上，是参与方之间的“分权”（power sharing），在其他公共问题领域则是“分责”（responsibility sharing），而在发展问题上，是经济体之间的“共享繁荣”（prosperity sharing）。

## 总结

全球治理是为了如此的“多”走向和平、发展（可持续发展）、公平、正义、秩序等的。这是一个解决共同的困境、挑战、问题的高度复杂过程。全球治理是各相关方（各行动者）避免“非协同”（disconcert）甚至“失序”（disorder）而选择（有时是别无选择）协同或者协和。在复杂系统甚至是复杂的复杂系统做到协同、协和高度不易，存在全球治理失败的可能性。本文从评论全球治理对复杂性的关切、研究入手，从一个侧面展示了全球治理研究的演化，以及当前的迫切问题：如何在全球层面治理本来就是多元性、多样性、多头性（多中心性）的世界复合问题？本文认为，在形式和内容上，COP 是一个治

① <https://www.hsfk.de/en/research/projects/a-twenty-first-century-concert-of-powers/>.

② <https://www.taylorfrancis.com/books/e/9781315206790>.

③ 哈拉尔德·米勒、卡斯滕·劳赫：《管控权力转移：面向 21 世纪的大国协调机制》，《国际安全研究》2016 年第 4 期。

④ Hugh White, *The China Choice: Why America Should Share Power*, Black Inc., 2012, 208 pp.

⑤ Lascurettes, Kyle, *The Concert of Europe and Great-Power Governance Today: What Can the Order of 19th-Century Europe Teach Policymakers About International Order in the 21st Century?*. Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2017. <https://www.rand.org/pubs/perspectives/PE226.html>. Also available in print form. 而长期研究“强国协和”的美国外交关系学会现任会长哈斯大使在 2017 年出版了《失序的世界》一书，认为治理这样一个世界要回到强国之间的协和范式，见 RICHARD HAASS, *A World in Disarray*, Penguin Press, 2017, 352 Pages.

⑥ <https://unfccc.int/process/bodies/supreme-bodies/conference-of-the-parties-cop>.

理“多”——复杂性的途径。这里的 C，既是 concert，又是 conference；这里的 P，既是 powers，又是 parties。国际会议十分重要，其可持续性更加重要。国际会议就是全球治理。国际会议的可持续就是全球治理的可持续。我建议可以不拘一格，不管国际（全球）会议是否取得了协定（如气候变化治理《巴黎协定》）以及贯彻了协定，即使失败的国际会议也比没有国际会议好。要鼓励和容忍各种多样的 COP。COP 这么多，COP 之间也要 COP，如气候变化的 COP 和生物多样性的 COP 之间的协作，以在解决特定的全球议题时，要意识到各种全球问题（全球议题）之间的相互作用。

“多”、治“多”与“多”治。本文展示了一些“多”，如果拉一个清单，这个“多”可能比本文提到的要长多了。现在要治理各种作为全球问题的“多”。复合的世界，世界的多样性需要各种各样的治理。

（本文为国家社会科学基金重大课题“国家海洋治理体系的构建研究”（17ZDA172）的阶段性成果）

（责任编辑：王胜强）

## The Future of the Study of Global Governance: A Comparative and Reflective Perspective

PANG Zhongying

**Abstract:** This essay reflects on the evolution of the study of Global Governance (GG) since at least 1990s to the present. The study is a most prominent discipline. The GG originated from the International Relations (IR) and helped transform the IR. However, the future of the GG studies is getting complex. Its relevance, sustainability and certainty are now questionable. The practice of GG is in complexcrises. The essay focuses on the existing GG scholarship in order to know complex approaches to the world's complexity, polycentricityand pluralism. It mentions the current discussions on the future of the GG as a field and tries to conclude by proposing a GG research agenda: towards a sustainable complex global concerts/conferences of actors and stakeholders to innovate the study of global governance in 21st century.

**Key words:** the study of global governance, complexity, polycentricity, pluralism