

· 理论纵横 ·

全球化是去国家化吗?

——兼论全球治理中的国际组织、非政府组织和国家

朱景文

(中国人民大学法学院, 北京 100872)

摘要: 以往的法律理论几乎全部集中在以国家法律为中心的层次, 全球化是非国家化、去国家化则是一种正在不断地被全球化的实践所纠正的误解, 全球治理的概念正是对这种误解的纠偏和深化, 其强调治理主体的多层次性和治理方法的多样性, 对建立在主权国家的国内法基础上的法治理论提出了挑战。全球治理之所以要发挥国际组织和非政府组织的作用, 是为了弥补单纯依靠国家治理的不足, 而不是取代国家治理。全球治理需要发挥国际组织、非政府组织和国家不同层次的作用, 平等协商, 互谅互让, 达成共识。

关键词: 全球化; 全球治理; 国际组织; 非政府组织

中图分类号: DFO

文献标识码: A

文章编号: 1006-6128(2010)06-0098-07

上世纪80年代以来, 全球化研究具有明显的“去国家化”(denationalization)的倾向, 一种常见的说法是“全球化和去国家化是一个硬币的两面”, 许多领域全球化的发展似乎都印证了这一说法, 好像主权国家已经成为全球化的一种障碍, 在贸易上只有突破国家保护主义, 才能实现WTO体制下的全球自由贸易。反过来, 凡是实行国家保护主义的地方, 全球一体化都要受阻。WTO的多哈回合的谈判是如此, 联合国环境发展哥本哈根会议也是如此。就地区一体化而言, 在欧盟只有突破成员国的壁垒, 才可能实现投资、贸易、技术和人员流动的四大自由, 只有废除各个成员国发布的货币, 才能实现欧元的统一。似乎像某些人所说的, 17世纪以来所形成的国家主权观念已经过时, 正在并且应该为全球化的概念所取代。

以往的法律理论几乎全部集中在以国家法律为中心的层次, 主权国家所颁布的国内法是研究的主要对象, 国际组织和非政府组织只不过是主权国家的延伸, 国际法是主权国家的政府间组织的构建, 非政府组织是国家社团法的内容, 是政府法律调控的对象。换句话说, 在传统理论中, 离开主权国家, 既无法理解国际法, 也无法理解非政府组织的活动。应该指出, 全球化理论的提出主要是针对国家治理方式的不足: 这种不足有的通过国家权力的授予或延伸得到补充, 如国家参加的世界性和区域性的国际组织, 有的通过消解国家权力得到调节, 如非政府组织。但是, 在笔者看来, 全球化是非国家化、去国家化, 是一种误解, 是一种正在不断地被全球化的实践所纠正的误解。我们注意到, 在全球化研究中上世纪末本世纪初提出了全球治理的概念。所谓全球治理, 是指对某一全球性的问题通过

收稿日期: 2010-09-15

作者简介: 朱景文(1948-), 男, 北京人, 中国人民大学法学院教授, 博士生导师。

不同的层次的努力,通过多种不同的方法所进行的综合治理。^①在笔者看来,全球治理的概念是对片面强调非国家化、去国家化的全球化概念的纠偏和深化。全球治理的概念强调治理主体的多层次性和治理方法的多样性,从而对建立在主权国家的国内法基础上的法治理论也提出了挑战。

一、国际组织与全球治理

世界性的国际组织,包括综合性的国际组织,以及专门性的国际组织,其权力来源是国家权力的授予或转移;区域性的国际组织,其权力的来源也是国家权力的授予,但是其成员国与区域性国际组织的关系往往比与其它类型的国际组织的关系更为密切。换句话说,这些授予或转移的权力原来都属于国家主权利力的范围,借用欧盟《阿姆斯特丹条约》的提法,只是由于(1)所考虑的问题具有跨国性,成员国的措施对它不能满意地加以调整;(2)只由成员国采取措施或缺少共同体的措施会与共同体的要求相冲突或破坏其他成员国利益;(3)共同体层次上的措施由于规模或效果上的原因比成员国层次上的措施会产生更加明显的利益。^②

二战后国际组织,特别是专门性的国际组织迅速发展,出现了一种独立于主权国家的倾向。从组织结构看,典型的国际组织由三级结构组成,即全体大会、理事会和秘书处。全体大会是最高权力机关,通常由各成员国派代表参加,一般一至两年召开一次全体大会;理事会是执行或主管机关,执行大会的决议,提出工作措施并付诸实施。理事会由大会选举少数成员国的代表组成,有的专门性组织的执行机构规定其成员在地域上作公允分配。秘书处的办事人员被认为是国际公务员,其任务主要是处理各种经常性工作。^③从表决机制看,长期以来,国际社会所召开的会议,均实行“一国一票制”,会议通过的重要文件,一般均须与会者全体通过,“一致同意”是国际会议传统的表决方式。但是在专门性国际组织发展过程中,这种方式已经发生了很大的变化。专门性国际组织的一切协议,如果完全以一致通过为原则,那么其组织作用与管理能力将受到很大限制,因此在某些非重大问题上采用了多数或特定多数通过的制度。在一些有关经济、金融等领域的专门机构中,采取“加权投票制”,偏重于从成员国的利害大小和经济实力着眼,给予占优势的国家以较大的决定权。一般来说,越是关系重大的事项,有关决议的通过,就越要求更多的同意票,甚至一致同意,越是经济利益明显的领域,采用加权投票的可能性也越大。^④

由于专门性国际组织的专业性和相对独立性,在它和成员国的关系方面形成了一系列的特点。专门性国际组织的三级机构与成员国具有不同的关系,全体大会代表当然是成员国利益的代表,理事会的成员则代表了被选举的理事所在国以及相关国家的利益,但是作为常设机构、工作机构的秘书处成员,虽然他们也来自成员国,但是一旦他们进入国际组织的工作机构,就不再是成员国的代表,而是该组织的代表,独立于成员国。尤其是其中的许多专家,是从该领域如何进行更好的全行业治理的角度考虑问题,而不是仅从一个国家的利益出发。另一个值得注意的现象是,随着专业性的国际组织的

①参见[英]戴维·赫尔德等:《治理全球化——权力、权威与全球治理》,曹荣湘等译,社会科学文献出版社2004年版,第14-15页。

②See Stephen Weatherill & Paul Beaumont: *EU Law: the Essential Guide to the Legal Working of the European Union*, Penguin Books, 1999, p. 28.

③如世界贸易组织的机构包括部长会议,即世贸组织的最高决策机构,由各成员方的部长组成;总理事会是世贸组织的常设机构,由各成员方代表组成,在部长会议休会时行使最高决策机构的职能,下设三个专门理事会,即货物贸易理事会、服务贸易理事会和与贸易有关的知识产权理事会;各专门委员会,是部长会议下设的三个专门机构,即贸易与发展委员会、国际收支限制委员会和预算财务和行政管理委员会,对总理事会负责;秘书处,是世贸组织的日常办事机构,由总干事领导。总干事的人选由部长会议任命,总干事及秘书处工作人员的职责具有完全的国际性,即其工作不代表任何国家的利益,只代表世界贸易组织的利益,服从部长会议和总理事会的安排,他们不能接受任何政府及其他组织的指示。各成员方应当尊重总干事及秘书处工作人员职责的国际性,不应对他们履行职责施加任何影响。

④参见梁西:《国际组织法》,武汉大学出版社2001年版,第265-278页。

发展和壮大，每一个国际组织都有不同专门领域的成员国组成，这样在成员国与各个专门领域之间就形成了一个专业对口的关系，成员国的不同专门部门，经济、环境、文化、卫生、产品质量、贸易、金融、建筑、人权分别有自己所属的国际专门组织，在国内这些不同的专门部门之上从属于国家政府的统一领导，而在国际则没有一个统一的世界政府，有的只是不同的专门国际组织，从而形成了一个在国内统一法律体系的“碎片化”。这就是一些学者所说的，当代社会的国际关系，即国家间的关系正在为业际关系、部门际关系所代替。^①

二、非政府组织与全球治理

非政府组织的治理权力不是来自国家权力，不具有运用国家权力的特征。这种治理权力不同于产生于国家权力授予或延伸的国际组织，它们在国家权力产生之前就存在，在国家权力产生之后作为独立于或制约国家权力的力量仍然发挥重要的作用。国内非政府组织的发展由来已久，国际社会非政府组织的发展则要晚得多。所谓非政府国际组织包括跨国公司和非营利性的非政府组织。非政府组织越来越多地参与到国际法的创制和实施的过程中。在威斯特伐利亚模式中，国家是国际法的唯一主体，非政府组织是通过国家的中介才可能参与到国际关系中。而在当代无论是跨国公司，还是非营利性的非政府组织，在国际法、国内法的形成和实施中都起到越来越大的作用。^②

从当代非政府组织的发展来看，它们已广泛地参与到全球治理的过程中。首先，跨国公司作为营利性的非政府组织的主要形式，既是跨国公司全球治理的对象，也是全球治理的参与者，跨国公司不仅受到世界性的国际组织，如联合国、经合组织、世界贸易组织，区域性的国际组织，如欧盟，北美自由贸易区，跨国公司的母国和东道国以及所在的地方国家权力机关的治理，同时受到跨国公司影响的其他非政府组织，包括工会组织、妇女组织、消费者组织、人权组织、环保组织等都通过不同的方式参与到跨国公司的全球治理中。跨国公司本身在所有这些组织的压力下也不得不注意自己的治理，注重社会责任，自上个世纪 90 年代早期以来，许多跨国公司都“自愿”制定或采取社会责任守则。^③

其次，非营利性的非政府组织，《联合国宪章》第七十一条规定：“经济及社会理事会得采取适当办法，俾与各种非政府组织会商有关于本理事会职权范围内之事件。此项办法得与国际组织商定之，关于适当情形下，经与关系联合国会员国会商后，得与该国内组织商定之。”这成为非政府组织在联合国获得咨商地位的法律依据。^④ 经由这种方式，非政府组织可以为联合国提供有价值的咨询和意见，影响联合国的决策，加强联合国的代表性和民主性。

又如世贸组织与非政府组织的联系有三个渠道，即非政府组织参加世贸组织的部长级会议，参加特殊问题的论坛，世贸组织与非政府组织的日常接触。首先，非政府组织参加世贸组织部长级会议，1996年 12 月的新加坡部长级会议代表了非政府组织参加主要的世贸组织会议的第一次经历。一共有 159 个非政府组织注册参加世贸组织的第一次部长级会议。108 个非政府组织（235 名个人）到新加坡参加会议，包括来自环境、发展、消费者、商业、工会和农民利益的代表。日内瓦部长级会议和庆祝多边贸易体系成立 50 周年的会议以多种方式评价了与非政府组织的发展着的关系，强调了世贸组

^① See K. Jayasuriya *Globalization, Law, and the Transformation of Sovereignty: The Emergence of Global Regulatory Governance*, *Global Legal Studies Journal* 6 (1999), p. 452

^② 参见王杰等主编：《全球治理中的国际非政府组织》，北京大学出版社 2004 年版。

^③ 所谓社会责任是指公司或企业除了为股东追逐利润外，还应对其他利益相关者如员工、消费者、客户、社区及政府等承担社会责任。社会责任有基本与高级之分，遵守法律和基本劳工标准，保障雇员利益是企业的基本社会责任；而捐助等纯粹的社会公益活动属于企业的高级社会责任，前者是社会责任运动的目标。

^④ 非政府组织按其与会社理事会联系的程度可以分为三种：即一般咨商地位、特别咨商地位和列入名册。凡有时能对经社理事会工作做出有效贡献及临时咨商的非政府组织，可以列入登记册。列入名册的组织只能出席与其权限范围有关问题的会议，第一、二类组织可以向经社理事会及其下属机构的公开会议派遣观察员，并作会议发言，或发表书面意见，取得各种会议的文件。参见程晓露主编：《国际法》，中国人民大学出版社 1999 年版，第 226-227 页。

织的工作中日益增长的对市民社会的兴趣。152个非政府组织注册日内瓦会议。最终有128个非政府组织(362名个人)参加世贸组织的第二次部长级会议。其次,非政府组织参加特别问题的论坛,自从1966年以来世贸组织秘书处为非政府组织安排了有关市民社会利益的特殊问题的许多论坛。最后,世贸组织秘书处每天都接到世界各地的非政府组织大量的要求,秘书处官员将在常规的基础上会见非政府组织。其他各主要国际组织,政治、经济、金融、贸易、环境、人权、知识产权、卫生、劳工、产业、文化教育等,现在都注意和国际市民社会、非政府组织的联系。在它们的网页中都专门开辟有关与非政府组织、市民社会联系的栏目。

非政府组织在许多问题上与自己国家的政府采取不同的立场,比如政府为了自己国家的整体利益所作出的决策,有可能牺牲某些群体利益,这样就会遭到形形色色的非政府组织的反对,比如政府为了实现自己国家的比较优势,发展高科技产业,促进知识产权的保护,收益的可能是白领阶层,蓝领阶层以及相关的劳动密集型产业就会受到打击,由此也可能引起相关的工会、妇女团体、人权组织的抗议;产业的发展可能使环境受到破坏,从而引起环保主义者、绿色和平组织、动物保护组织的抗议,因此在有关国际组织的会议上,不但听取政府的意见,还要特别听取非政府组织的意见。在国际劳工组织的会议上,政府、企业和工会的代表有平等的权利。

非政府组织在法律事务中也发挥着独立于政府和国家组织的重要作用。在国内领域,民间的习俗、社会组织的自治规章、企业的规章在国家法律之外有着广泛的作用空间,早就受到学者们的关注。在国际领域,非政府组织不依赖于国家和国家参加的国际组织同样发挥着重要的作用。德国学者图依布纳指出,一些非国家的国际组织的规则不依赖于国家法律或国际条约而独立地在全球发展。它们包括跨国公司的内部规则,国际行业组织的规则,“标准化合同”,国际仲裁机构的仲裁等。它们有许多“类法律”的特征,它们有“立法机构”,如巴黎的国际商会、伦敦的国际法学会、安特沃普国际海商法委员会和各种国际商业协会;有“执行机构”,即根据它们所制定的“标准合同”、“模范合同”订立合同的实践;有“司法机构”,即具有半法院性质的仲裁组织。它们既没有国内法的基础,也缺乏国际法的根据,它们是一种“没有国家的全球法”。这类“没有国家的全球法”不同于传统意义上的民族国家的法和国际法,其特点在于:

第一,界限。“没有国家的全球法”不是以民族国家为基础,而是超越于领土的边境、建立在行业、团体、部门、职业的基础上。由此而形成的新的冲突法也不是产生在国家管辖冲突基础之上,而是在领域、部门、行业间的冲突的基础上。第二,法律渊源。“没有国家的全球法”缺乏在全球层次上的民族国家和国际政治制度的支持,它与全球的社会经济过程紧密相适应,产生于高度分化和高度技术性的不断发展的全球化的过程,它是对全球化的“结构适应”的自我组织化过程。第三,缺乏独立性和稳定性。与民族国家法的相对独立性相比,“没有国家的全球法”与它赖以产生的全球经济一体化过程有着更密切的联系,它的形成和发展受到外部利益因素的强烈影响。与民族国家法的相对稳定性相比,它具有更大的变动性,对形势的变化会做出敏感的反应。因此,正当程序和法治对于“没有国家的全球法”显得更虚弱。第四,缺乏统一性。法的统一性是民族国家法的主要基础之一,是国家统一的象征,也是普遍正义的象征。但是法的统一性将在全球领域成为法律文化的威胁。由于“全球法”建立在部门、行业、领域的基础上,对法律发展而言,如何使法律渊源的充分的多样性与全球统一的法律共存是它所面临的一个主要问题。^①

这种不依赖于国家的“全球法”的提出对传统的法学理论提出了挑战。商人法打破了法与国家必然联系的两个禁忌。首先,它提出“私的”秩序(合同和协会)产生了没有国家授权、不受国家控制的有效的法。因为商人法是没有法律的公司,它是一个不合法的法。其次,商人法还打破了另一

^① See Gunther Teubner, *Global Bukovina: Legal Pluralism in the World Society*, in Gunther Teubner (ed.), *Global Law Without a State* (Dartmouth, 1997), pp. 3-28.

种禁忌，它主张国家之外，国际关系之外的有效性。在没有国家权力，没有国家的政治控制，没有民主程序的合法性的跨国领域怎么能自发地产生自主性的法？在这一领域，凯尔森所说的全球的基本规范在哪里？哈特所说的全球的“承认规则”在哪里？^①因此，要认识“没有国家的全球法”，必须跳出实证主义法学关于法与国家必然联系的框架，采用法社会学的法律多元主义的法律概念。

三、国家与全球治理

主权国家从 16、17 世纪以来已经成为国际社会最重要的主体。国家主权对内是最高的，对外是独立的，成为当代社会最重要的基本原则。国家权力有一个从中央到地方的系统，地方国家组织是国家权力的延伸，它使国家权力地方化，它不仅代表中央政府的权力，而且具有地方的色彩，对某一问题的治理中体现了地方的特色。这无论在中国还是其他国家都存在这种情况。一方面需要有中央政府的统一的法律和政令，另一方面各地的情况，特别是一些大国，又千差万别，各地政府在治理过程中必须考虑地方的特点和利益。比如，中国在吸引外资的过程中，虽然制定了全国统一的外资法，但各地为了在吸引外资的竞争中取得优势，往往创造一些比其他地方更为优惠的条件。从基础设施，到交通、劳工工资、税收、环境、管理，都有一些比其他地区更有优势的吸引外商投资的条件。为了把外资吸引到该地区最需要的行业，还特别规定了对该行业投资的优惠条件。

国家在全球治理中担当着任何组织或个人都不可替代的角色。尽管，随着全球化的进程，国际组织、非政府组织的作用在日益加强，在某些领域甚至对国家主权起到限制的作用。但是，国家仍然是全球治理的各个层次中最为重要的角色。在当代，全球治理的任何一个问题，从经济、贸易、金融、会计、知识产权、跨国公司、劳工，到公民的政治、经济、文化权利、与反人类犯罪、腐败、恐怖主义的斗争，到保护文化多样性、跨境信息流动、信息公开、跨境人口流动、公共卫生和环境，离开国家的作用是根本不可想象的。从某种意义上说，全球治理之所以要发挥国际组织和非政府组织的作用，只是为了弥补单纯依靠国家治理的不足，而不是取代国家治理。国家仍然是现代国际关系中的最重要的主体。近年来所举行的世贸组织多哈回合的谈判和联合国环境发展哥本哈根会议就是主权国家作用的明证。这是由于，首先，国际组织虽然有各种不同的形式，但是以主权国家为成员的国际组织在其中起着最重要的作用，它们所颁布的任何规章或决议都必须经过主权国家的同意，主权原则仍然是国际关系的最基本的原则；尽管国际组织的独立性越来越大，国际组织的理事会和秘书处在日常事务中发挥越来越积极的作用，但是国际组织的重大决策仍然离不开成员国，它们的权力来源仍然是主权国家，它们究竟能发挥多大的作用，发挥作用的方向和范围，归根结底决定于主权国家的协商一致。正是在这种意义上，当代国际关系的基本原则没有变，国家主权原则仍然是当代国际关系的最重要的原则。其次，非政府组织虽然在国际和国内治理的许多领域都发挥着重要作用，但是在当代任何非政府组织都必须受到有关国家法律的约束，从登记、注册到开展活动都要受到国家法律的管制。在国际层次，跨国公司在投资领域起到越来越重要的作用，从联合国的《跨国公司行为守则》经合组织的《跨国公司指南》，国际劳工组织的《关于跨国公司与社会政策原则的三方宣言》，到世贸组织的《与贸易有关的投资措施协议》都要求跨国公司承认主权国家的规制权，并且服从所在国的法律管辖。

^①值得注意的是，“没有国家的全球法”的提出者这里实际是把昂格尔和马考利等人所提出的“私人政府”的社会学观点从国内领域扩展到国际领域。See R. Unger *Law in Modern Society* Free Press 1978 S. Macaulay, *Private Government* in Leon Lipson & Stanton Wheeler *Law and the Social Science* Russell Sage Foundation 1986.

四、国际组织、非政府组织和国家在全球治理中的关系

值得注意的是,在全球治理的三个主要层次上,国际组织的治理并没有“化”掉国家和非政府组织,国家的治理也不可能“化”掉国际组织或非政府组织,“非政府组织”或公民个人更不可能“化”掉国家和国际组织,形成一统天下的局面,而是各有各的势力范围和作用领域。

16、17世纪现代民族国家的产生,打破了欧洲中世纪封建割据的局面,从而形成了民族共同市场,这就为民族国家,即具有共同语言、共同地域、共同经济生活和共同文化的稳定的共同体奠定了基础。民族国家凌驾于封建割据的各个地方性组织之上,被霍布斯称为圣经里的巨兽“利维坦”,按照霍布斯的自然法理论,自然状态下人们都享有“生而平等”的自然权利,但自然状态是战争状态,“人与人是狼”,为了避免战争,人们相互间同意订立契约,放弃各人的自然权利,把它托付给某一个人或一个由多人组成的集体即国家,国家权力不受契约限制,不可分割,不可转让,成为凌驾于一切权力之上的“利维坦”。这个故事为中央集权的民族国家的产生奠定了理论基础,民族国家的产生解决了封建割据不可能解决的问题,但是它并没有取代各个地方的组织和习惯,实际上,直到现在,地方所生产的产品只要不参与到全国统一的民族市场中去,地方组织和习惯就仍然是规制它们的组织和规则,在大多数情况下,它们仍然有相当大的自治空间。我们到处都能看到的,在国家组织规范之外,宗族组织和习惯照样存在,在国家的民商事法律之外,商业习惯到处存在,在国家的婚姻法法律之外,民间的各种事实婚到处存在,在国家的刑事法律之外,私了到处存在。

今天在全球化的条件下,我们似乎又遇到了类似的情况,全球性的国际组织,如世界贸易组织、国际货币基金组织以及世界银行,被称为国际经济和金融领域的“世界政府”,作为非政府组织的跨国公司,富可敌国,俨然是一个新的“利维坦”。主权国家似乎处在当年封建邦国的地位,尽管自从《威斯特伐利亚条约》以来确定了主权国家平等的原则,但为了争夺资源和财富,它们之间又相互竞争,甚至处于战争状态;同样是在理性的指导下,它们不得不把自己的一部分权力转让给凌驾于它们之上的“世界政府”,为了赢得跨国公司的青睐,主权国家不惜低下高贵的头,竞相开出最有利于投资的条件。国际组织和跨国公司的出现都不是始于今日,但是它们的作用的确有越来越大的趋势,以国际贸易为例,它们在一个国家的GDP中所占的比率越来越大,中国的进出口贸易占GDP的比重已经由1978年的不到10%上升到2005年以后超过60%,也就是说中国经济的增长在相当大的程度上是靠外贸拉动,这使中国经济的类型发生了根本性的变化,在越来越大的程度上受到世界贸易组织跨国贸易规则的支配。但是,同样不能忘记,不要说在中国经济总量上起码还有30%以上的生产和服务是在国内领域,往往只受到国内规则的制约,即使是进入国际贸易领域的产品或服务,也不是只有跨国领域的规制,国内法对它们的规制仍然起到重要的作用,更何况国际经济环境是千变万化的,最近两年由于国际金融危机的影响,大大影响了我国产品的出口,使得原本出口的产品不得不通过扩大内销的渠道解决,变成完全由国内法调控的领域。

还应该看到,在全球治理中国际组织、非政府组织和国家之间的关系并没有统一的模式,在有些领域国际组织的治理正在形成强势,而在有些领域国际组织、国家政府或非政府组织的治理既有矛盾又有协调,取决于各方的实力对比和博弈,在有些领域则完全被国家乃至地方当局所控制,国际组织的治理根本不可能染指。另外,即使是国际组织的治理取的强势的领域,也不能就认为是国家主权的弱化,它往往决定于主权国家,特别是起支配作用的国家是否对此达成共识,因此主权国家特别是起支配作用的国家是国际组织强势地位的原动力。例如,世界贸易组织一般被认为是各类国际组织中强势地位的代表,到目前为止它拥有153个成员,加入该组织须采取一篮子接受的形式,逐一审查,它有独特的决策表决机制和独立的争端解决机构,即便如此,一旦遇到国家重大利益,如西方国家的知识产权,农业补贴,服务贸易,发展中国家的劳动标准和环境标准,相关利益国家就会争的不可开

交,除了与贸易有关的知识产权达成了 Trips 协议,以换取西方国家对纺织品贸易对第三世界国家的让步以外,这类谈判很少有进展。尽管多哈回合贸易谈判的目的主要是通过削减农业补贴和工业品关税来为贫穷国家消除贸易障碍,但是各国出于自己的立场有不同的考虑,美欧等发达成员的主要目标是进一步打开发展中成员的工业品和服务市场,而发展中成员则希望美欧降低农业补贴并开放农业市场,如何达成一项平衡的协议,使各方均得到好处而又尽量避免损失就成了谈判中的最大难题。多边贸易谈判一次又一次受挫,使人怀疑国际贸易是否又退回到双边贸易的时代。又如,2009年联合国环境发展哥本哈根会议,各个不同类别国家对于碳排放量,对于发达国家对发展中国家提供技术援助,对于发展中国家减排的可核查性的争议,对于“共同而有区别的责任”所产生的不同理解,充斥会议的各个角落,不仅发生在发展中国家与发达国家之间,而且发生在处在不同地位发达国家之间和发展中国家之间。即使是非政府组织,也绝非是中立的,有的非政府组织的倾向性很明显,支持以美国为首的发达国家的立场,而对中、印度等基础国家采取批判的态度,这让人不得不怀疑支持这些非政府组织的力量。

国际贸易和环境治理这两个例证足以说明在现实面前,所谓“全球化是去国家化”的主张是多么脆弱,多么不堪一击。如果面对现实,就必须承认一个基本事实,在国际贸易中处在不同地位的国家有不同的比较优势,在国际环境治理中处在不同发展阶段的国家有不同的利益。对它们不能按照形式平等的原则简单加以衡量。当然,多哈回合和赫尔辛基的挫折可能也是暂时的,并不表明人类在划分为不同的利益集团之后对全球性的问题都只是考虑自己的利益,对全球治理无能为力。现在的问题远远不是什么去国家化、非国家化的问题,而是承认不同国家在全球性问题上有不同的利益,承认国家主权的基础性,在此前提下,不能把一部分国家的利益强加给另一部分国家,以大欺小,以强凌弱,甚至打着国际组织协议的旗号,把少数国家的意志强加给世界。而需要平等协商,互谅互让,充分考虑不同国家、尤其是弱国、贫穷国家的利益,从而达成多赢的、所有国家都能同意的全球规则。如何形成一种合力治理依靠一个国家所不能解决的问题,是摆在全球治理面前的主要任务;而合力的形成不是靠谁吃掉谁,谁化掉谁,需要的是发挥国际组织、非政府组织和国家不同层次的作用,平等协商,互谅互让,达成共识。

[责任编辑:刘星显]

Is Globalization De-nationalization? A Comment on International Organizations, NGOs and States

ZHU Jing-wen

(Law School, Renmin University of China, Beijing, 100872)

Abstract Traditionally, legal theories are state-centered, and globalization means de-nationalization is a misunderstanding which is made a correction by the practices of globalization itself. Global governance stresses on multi-level of bodies making governance, as well as a diversity of governance measures. It could be understood as the challenge of traditional approach of government, but not a substitute of states. It should be recognized that states have different interest in global issues, and sovereignty is still fundamental. Global governance means international organization, NGOs and states take their own positions and functions, find consensus by equal negotiation and understanding.

Key words globalization, global governance, international organization, NGOs