

全球治理与地方治理的内在联系

阮梦君

(浙江师范大学 法政与公共管理学院, 浙江 金华 321004)

【摘要】 宏观的全球治理与微观的地方治理,在治理过程中,有着密不可分的内在联系。无论从历史的角度考察全球治理和地方治理,还是从现实的发展角度考察全球治理与地方治理,两者都处于动态的相互影响和作用的关系之中。

【关键词】 全球治理; 地方治理; 内在联系

【中图分类号】 D523 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1673-0755(2008)02-0047-03

在全球化的背景下,地方治理更多的需要站在全球性的视角下来审视和处理问题,需要更多治理伙伴的合作来解决共同面临的问题。与此同时,出于对全球公共事务的关切,也需要各国的支持和加入,来扩充全球治理的队伍。这种全球和地方的关系是相互包容的,在研究治理问题时,我们就既要站在宏观的角度,对各国公共事务进行研究,又要站在微观的角度对国内治理问题表示关注。这种宏观与微观结合的视角,整体和部分关系的视角,全球和地方空间的视角,都需要我们从多个视角来理解和把握全球治理和地方治理的内在联系,在实际的治理过程中任何一边倒的倾向,对治理问题的割裂性的理解,都是片面的,不可取的。

一 从历史角度看全球治理与地方治理的内在联系

全球化理论的发展是与全球化进程同步进行的。其最早可以追溯到“地理大发现”,又被称为“大航海时代”。随着早期资本主义的形成,狭小的国内市场已无法满足资本家对资本原始积累的欲望。最早由意大利、葡萄牙、西班牙的商人和航海家发起的寻找原料和更多财富的海上探险活动,带来了一系列地理发现,使人们坚信地圆说的正确,全球化理论在此初见雏形。用汤因比的话说,那是一场从草原到海洋的“革命性变革”,西方人从中获得了好运,获得了比其他文明更为优先的发展,并迫使其他文明统一于真正单一的世界范围的社会中。^[1]

随着资本主义革命的到来,全球化思想开始被民族国家的意识所淡化。但这一时期的斯多葛学派在理论上继续发展着全球化思想。认为世界理性决定了世上的所有事物,这种世界理性也就是自然法,要求人们服从天命,恬淡寡郁地生活。虽然作为一种唯心主义的观点,忽视了人的主动性,把人渺小化了,但一定程度上,要求人们服从统一的世界法思想,也成为全球化理论的渊源。

随着共产国际的出现,资本主义国家除经营本国政务之外,开始更多关心国际事务,国与国之间的对话、交流加剧(这种对话、交流既包括国与国之间的结盟合作,也包括国与国之间的战争冲突)。这一时期,一些西方学者已经开始意识到应该把世界当作一个整体来看待。例如康德、孔德,甚至马克思。马克思在其《共产党宣言》中对全球化思想做了一些粗况的表述。而由一些西方学者发展起来的全球化思想往往带有资本主义大一统的因素。用汤因比的话说,这是一种“文明统一论”的思想。

二次世界大战后直至冷战结束,苏联解体,东欧剧变,世界格局开始朝着多极化发展。20世纪60年代后,随着全球化进程取得实质性推进,全球化理论开始基本形成,罗马俱乐部的报告和卧勒斯坦的世界体系理论延续和发展了全球理论。在全球化理论得到了丰富和进一步发展的同时,与全球治理概念相关的概念“世界政治的治理”、“全球秩序的治理”、“国际治理”、“世界范围的治理”、“国家秩序的治理”等得到更多的关注。但对其理论的定义至今还没有统一的定论,把其作为一种理论群来加以描述的则是更多。用一种概况来加以形象化,“全球治理不仅意味着正式的制度和组织——国家机构、政府间合作等——制定(或不制定)和维持管理世界秩序的规则和规范,而且意味着所有其他组织和压力团体……但是,他们绝不是惟一的因素。如果社会运动、非政府组织、区域性的政府组织等被排除在全球治理的含义之外,那么,全球治理的形式和动力将得不到恰当的理解。”^[2]

从整个全球化进程的推进、全球治理理论的发展来看,全球化则是大陆与大陆之间或者说国与国之间形成的一种相互依存关系。这种依存关系也许通过资本、货物、信息、文化、人员、环境等要素来达到维持和连接。

二 从现实角度看全球治理与地方治理的内在联系——全

【收稿日期】 2007-12-18

【作者简介】 阮梦君(1983-),女,浙江慈溪人,浙江师范大学法政与公共管理学院硕士研究生。

球治理兴起与地方政府治理转型的关联性考察

全球治理兴起的同时,也迫使传统的地方政府治理范式的转型。在全球化背景下,各国在相同的领域中遇到了越来越多相同或相似的问题。例如政府管理体制上僵化模式运转的失效;面对越来越多的治理事务,政府财政支持的无力;由经济发展所带来的一系列环境问题又重新成为经济发展的阻碍以及在提高和保障市民生活水平和质量上政府的无能。面临这种政府治理中的变革压力,最近 20 年来,官僚体制趋之于土崩瓦解之势,“再造政府”的呼声已成为世界各国的“新宠”。

全球治理兴起的现实性因素中,无论是历史发展因素、经济全球化因素还是地区资源限制性因素,在全球化的时代背景下,在各国都在寻求本国生存和发展的前提下,各国都必须突破自身的地理空间的限制,成为全球治理的一个主体;另一方面,全球治理针对全球性的公共事务需要得到各国的关切和加入。全球治理与地方治理已不可分割,两者是一种联动的关系模式:在全球治理的推动下,地方治理被其施加影响,在主动或被动的情况下改变着原来的模式,来适应全球化的要求;全球治理同样也在寻求更多的媒介和行为主体的过程中,达到缓和或解决国际间的冲突和矛盾。

在全球化的压力下,世界许多国家的政府忙于官僚体制改革。虽然各国历史背景不同,各有其独特的选举制度,处于不同的发展阶段,但是所秉承的改革观念和战略却存在惊人的相似。这种改革理念在地方政府治理中被统称为“新公共管理”或“政府再造”。为了使政府机构具有生机和活力,许多西方国家将竞争引入政府体制的管理之中,有些国家试图将市场原则引进公共部门。美国把机构组织的创办建立在绩效基础上,通过创立内部竞争或执行机构,给公共部门带来创新和效率。

以美国为代表的西方国家正在全球治理中不断改善地方治理的不足,并且在积极地促成全球治理的发展,欣然乐意地接受着全球化浪潮的洗礼。当然,我们说美国地方治理的变化只能代表其一国的问题,世界范围内各主权国家在全球化趋势下所面临的问题,所需要解决的问题不尽相同。这种纷繁复杂的事务和问题背后是否隐藏着相同或相似的本质呢?有学者分析认为,在大问题面前,民族国家变得如此弱小,而在小问题面前,它又显得如此庞大。在大问题面前显得如此弱小,是因为缺乏有效的国际机制来应付这样一些问题。对小问题它又显得如此庞大,是因为权力不断流向政治中心,意味着这个中心对地方的差异性、多样性越来越缺乏回应能力。因此,政府治理的模式需要适应新变化,寻求外在力量的补充与支持。全球治理就在如此的过程产生、成长,成为一种必须的新模式,在与政府治理模式的碰撞整合中不断巩固壮大。目前二者至少还不是零和的博弈关系,并将在未来相当一段时期并存发展。本着为人类生存和更好的发展为出发点的全球治理也就有了其存在的必要和依据。

三 从现实发展看全球治理与地方治理的内在联系

(一) 全球治理推动下的地方治理

安东尼·吉登斯坚持认为“经济全球化是真实的,这与过去存在的类似进程不同,不管它的一些批评者如何评价,它都越来越难以抗拒”。^[3]全球化虽然起源于经济全球化,但却不仅仅局限于经济领域,涉及到政治的、技术的、文化的以及经济的众多领域。这里在全球化推动下,地方政府治理主要在治理模式、治理策略、实施政策的职责和管理机制上相应的作出了转变。

以美国为例,在全球治理推动下的地方治理主要表现为:尾随而来的两股潮流——全球化与分权。全球化与分权这两大趋势决定了二十一世纪初期治理的内容,同时也对政府提出挑战。^[4]它将直接影响到国内政府政策的制定和政府机构设置的形式,甚至需要国内政府官员转变其原有的治理理念,提高原有的治理能力,以期适应这种全球化的时代背景。国内政策的制定和战略的选择,需要国际化的视角,全球化的视野,在问题的处理中更多的考虑到它的联系和发展。例如政府在处理一些全球性问题(难民潮问题、恐怖主义活动问题、走私贩毒问题、金融投机问题、国际洗钱等金融犯罪问题、环境问题等等)时,不是就对本国领域的控制和严打就可以解决的,而是要面临更广空间和时间范围内的流动性因素,单方的国内政府治理在这时已远远企及不到它领导控制的权力范围。在政府机构设置中,政府为完成大范围的官僚体制改革,越来越倾向于建立特殊机构,专门处理改革事宜。在西方,这种机构的设置不仅可以加强和敦促政府机构改革,提高其行政效能,而且将削减政府预算作为改革的优先事项。针对政府政策制定视角的转变和机构组织管理体制的转型,相应的对机构人员的能力也就提出了更高的要求,必须要有宏观的视野,全局性的视角,不断更新自己的治理理念和角色转换,适应竞争性的机构组织体制。

(二) 地方治理参与下的全球治理

全球化是一个多维度的过程,包括社会、政治、经济、文化、军事等诸多领域的变革。针对全球化过程中的全球治理,以生产力,尤其是知识的积累普及和技术的发展为根本动力;以各国地方治理(民族国家)在全球化进程中的职能和角色转变为推动力;以国际组织的创建和规则的制定为全球治理的执行力;以跨国公司的资本扩张为经济全球化的载体和集中体现,在其全球化的活动范围内主要涉及经济的全球治理、文化的全球治理、社会的全球治理以及政治的全球治理等。

在经济领域,经济全球化是全球化的最初表现形式。人们对世界经济的一个很普遍的看法是:这是一个货物、服务和资产可以不受阻碍地跨国界流动的全球市场。资本主义“资本”的扩张性本质,把各国独立的市场连接在了一起,形成了一个世界的市场。在这种全球性的市场中,需要制定统一的市场交换理念和标准。从地区性的国与国或者多国之间的合作模式(例如,在发达国家中从 1962 年开始发起的“十国集团”、1975 年开始的“七国集团”、欧盟等),到世界性的联合国大会、经济及社会理事会、区域经济与社会委员会、经济事务部、联合国贸易与发展回忆(UNCTAD)、联合国发展计划署(UNDP)等都以探讨地区性或全球性的经济发展战略

为主要和核心内容。

在文化领域,文化全球化主要表现为核心价值理念的认同和传统思维方式的重构。两次世界大战后,随着世界性的战争和动乱的结束,人们思考更多的是如何建设自己的家园,保护和维持家园的稳定和繁荣。如何在家园中保证和实现每个人的全面发展。自由、平等、公正、博爱等一些反映积极理性的价值观念逐渐统摄了人们的思想,成为人们生活工作中评判是与非、善与恶、公正与不公正等的基本标准。有人还提出用“世界语”来排除多民族国家在文化交流中的障碍。另一方面,全球化的趋势也在逐渐改变着人们思考问题时的思维方式,要求人们学会前瞻性的思维、横向性的思维、联系性的思维和过程性的思维。

在社会领域(特别是在环境和教育领域),经济全球化下生态环境的持续恶化让人感到不安。对这种环境问题产生的原因,有学者认为环境问题恶化的最重要原因是贫穷,而克服贫穷最大的动力在于加强经济的全球化。近百年来,世界人口的成倍增长,以及由经济全球化所带来的大量不可再生资源的消耗和破坏,当今环境问题成为制约社会发展乃至人类生存的重大问题。各地区国家在协商合作的基础上,成立国际环境保护组织,并制定了相应的规章制度,对破坏环境的国家给予严厉的惩罚或制裁。例如,在“臭氧层”的保护问题上,制定了《保护臭氧层维也纳公约》、《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》;在关于“温室气体”的排放问题上,制定了《京都议定书》等。在教育领域,美国20世纪90年代初制定的《美国2000年教育目标法》中,强调了教育的国际化,提出了明确的培养目标,即采用“面貌新、与众不同”的方法,通过国际交流,努力提高学生的“全球意识”、“国际化观

念”。日本在20世纪80年代就提出“要培养世界通用的日本人”、日本临时教育审议会在高等教育国际化的目标中提出:只有做一个出色的国际人,才能做一个出色的日本人,在国际社会中要生存下去,除了牢固掌握日本文化外,还应该对各国的文化和传统加深理解。在具体的培养中,要求学生“懂技术、通外语、会经营管理,具有较强的国际意识,通晓国际贸易、金融、法律知识,能够适应国外工作和生活环境。”

全球治理与地方治理是全球化进程中必须探讨的一个话题。全球化作为一种客观现实,在当下甚至今后很长一段时间内都是整个时代的发展主题。但在全球化进程中,由于多个行为主体(利益主体)的存在,在谋求自身发展的过程中势必会带来彼此间的矛盾和冲突。这里我们从历史、现实和发展的角度来考察两者之间的关系,认识到全球治理必须以地方治理为依托,而地方治理的发展又促进了全球治理的发展即两者之间是相互影响和制约的关系。

[参考文献]

- [1] [英]汤因比.文明经受着考验[M].沈辉等译.杭州:浙江人民出版社,1988.60.
- [2] 戴维·赫尔德.全球大变革——全球化时代的政治、经济与文化[M].北京:社会科学文献出版社,2001.70.
- [3] 安东尼·吉登斯.第三条道路及其批评[M].孙相东译.北京:中共中央党校出版社,2002.67.
- [4] (美)·唐纳德·F·凯特尔.治理德转型:全球化、分权化与政府的作用[J].官进胜译.北京行政学院学报,2001,(5):90.

The Intrinsic Link of Global Governance and Local Governance

RUAN Meng-jun

(Zhejiang Normal University, Jinhua 321004, China)

Abstract: In the progress of governance, the macro global governance and the micro local governance have an inseparable intrinsic link. Whether from a historical perspective or from the development of reality perspective, global governance and local governance are in a dynamic interaction.

Key words: global governance; local governance; the intrinsic link