

Aug. 9
2021

全球治理学科动态
2021年第4期 (总第16期)

全球治理中的 非正式治理

中国社会科学院 (CASS)
世界经济与政治研究所 (IWEPI)

本期执笔

辉嘉禾 杨 易 张尊月
杨双梅 闵世欣

中国社会科学院世界经济与政治研究所
全球治理研究团队成果发布
Global Governance Perspectives



专题序言

非正式治理是当今全球治理复杂架构中的重要形式，是对解决全球问题和推动多边主义的有益补充。非正式政府间组织以及跨政府倡议等非正式治理机制对于准确理解变革中的全球治理体系不可或缺。本期学科动态以全球治理中的非正式治理为主题，探讨了世界政治中非正式治理的类型与效力；权力转移背景下大国对非正式治理的策略性运用；不同程度非正式治理的制度设计维度；并介绍了一个关于非正式政府间组织的新数据库。



No. 1

O. Westerwinter, K. W. Abbott, and T. Biersteker

The Review of International Organizations

Vol. 16, No. 1, 2021

“Informal Governance in World Politics”**《世界政治中的非正式治理》**

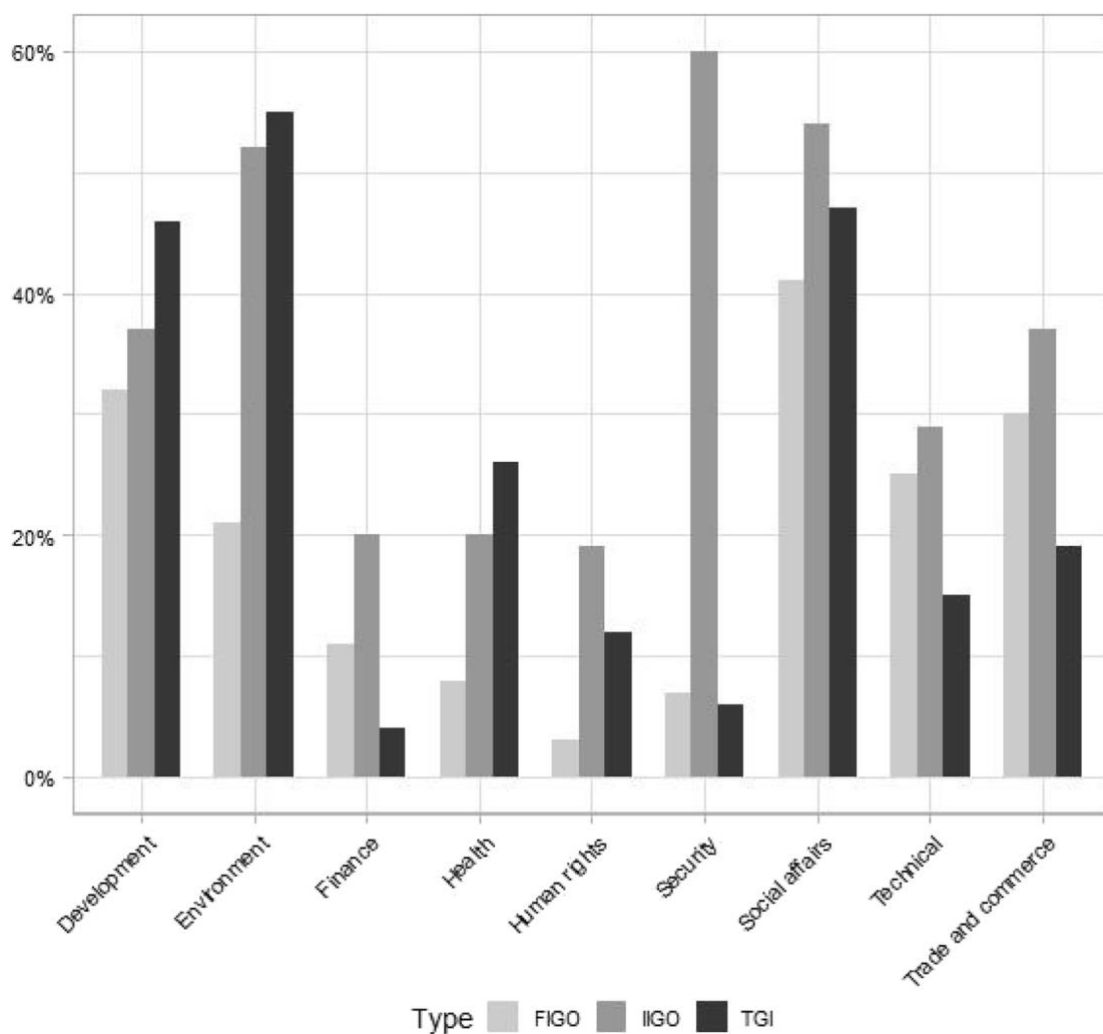
二十世纪世界政治中的核心角色是主权国家，国家之间的协调机制则是正式的政府间国际组织（FIGO）。但从 1980 年开始，跨国公私治理倡议（transnational public-private governance initiatives）和非正式政府间组织（IIGO）逐渐登上国际舞台，该类组织的重要性的数量也在 20 世纪 90 年代显著提升。在当今的世界政治中，尽管正式的政府间组织的重要性仍不可忽视，非正式的政府间行为已经可以起到辅助政府间正式交往的作用，有时甚至可以覆盖、替换正式组织的功能。

当今世界政治中有三类非正式治理手段。第一类是如二十国集团（G20）和七国集团（G7）那样的非正式政府间组织，其受成员青睐的重要原因之一是其保密性；第二类是国家在正式的政府间组织内使用非正式治理手段，如美国总统跳过国会对世界银行秘密施压等；第三类则是国家绕过正式国际组织，通过跨政府倡议（TGI）、多边外交等手段达成协议。这三类治理手段在一定意义上构成与既有正式组织平行的治理体系，并会影响既有体系的内部运行。

可从参与国家和议题领域两方面对世界政治中的 FIGO、IIGO、TGI 进行比较：在各类组织参与国中，美国、英国、德国等西方国家在 TGI 中的参与度较高。中国、俄罗斯、巴西、印度等新兴经济体国家在 TGI 中的参与度较低，但它们在 IIGO 中的参与度极高。各国在 FIGO 中的参与度则相差不大且普遍很高。



各类组织在运作中涉及的议题领域可细分如下（详见下图）：TGI 中 55%涉及环保议题，46%涉及发展议题，47%涉及社会事务，26%涉及医疗健康；IIGO 中有 60%的组织处理安全议题，54%处理社会事务，52%处理环境议题，37%处理商贸议题，29%处理技术议题；FIGO 重点关注的议题则多在于社会事务、发展、商贸、技术等。（各组织开展的工作往往对应多类议题，在编码时会被计入多个领域，所以三类组织在各议题领域中的组织比例相加均超过 100%）



功能主义视角可以解释世界政治中非正式治理的兴起。由于国家数量相较于去殖民地化和苏联解体前更多，加上国家利益各异，新时代国际政治复杂化等原因，IIGO 数量增加也更为复杂。IIGO 可以在一定程度上最大化其参与国的获益。FIGO 由于其成员国数量众多，平均下来参与国的实权较少，且程序繁琐、结构相对复杂。这些问题导致很多国家更倾向于绕过 FIGO、通过 IIGO 等手段来达成协议。相较 FIGO，大国在 IIGO 中受到的权力制约较少，所以对于大国来说，利益最大化的手段是通过 IIGO 直接达成协议，或在 FIGO 之外达成协议后再借助 FIGO 确认协议。而对于小国来说，如果处理得当，IIGO 也可以帮助其扩大利益，所以一部分小国也会青睐通过 IIGO 来达成协议。

各方对于非正式政府间行为初步形成了以下共识：非正式政府间组织已成为现今世界政治中不可或缺的一部分，一些正式政府间组织已被淘汰并被非正式政府间组织所替换，并且，非正式政府间行为也已经不仅限于成立非正式政府间组织。不同的政府性质和组织架构导致了各国参与非正式政府间组织的数量和程度存在差异。

编译：辉嘉禾（英国伦敦国王学院）



No. 2


THE REVIEW OF
INTERNATIONAL
ORGANIZATIONS

Lisa L. Martin*The Review of International Organizations*

Vol. 16, No. 1, 2021

“Formality, Typologies, and Institutional Design”**《正式性、类型学与制度设计》**

面对世界范围内呈快速增长的非正式治理模式，本文对一次专题研讨会的成果进行归纳，探讨了非正式治理的形态、类型和设计，并指出了非正式治理研究中存在的问题。

首先，文章对专题研讨会的成果进行了简要总结。专题研讨会深入讨论了非正式治理在正式治理组织中的作用以及非正式治理制度的发展。会上相关研究的作者采用了共同的假设、理论和方法，建立起新的理想模型来描述他们观察到的非正式治理形式，并对这些治理形式的发展进行了衡量。

接下来，文章指出了非正式治理研究中存在的问题和发展的方向。既有文献多严重依赖理想化方法和理论模型。随着研究的发展，学者们会逐渐确定研究对象（非正式治理机构）是更接近还是更偏离理想模型。本文归纳了非正式治理制度中可供深入研究的六个维度及其各自的变化谱系：

- (1) 决策程序：完全临时性的决策程序 ↔ 高度明确和正式的决策程序
- (2) 协议约束力：不对各方施加任何义务的协议 ↔ 具有法律约束力的协议
- (3) 协议透明度：完全秘密的协议 ↔ 完全公开的协议
- (4) 参与主体：私人参与 ↔ 公私伙伴关系 ↔ 纯粹的政府间伙伴关系



(5) 结构层次：横向的网络结构 \leftrightarrow 自上而下的、配备有执行委员会的等级制

(6) 结构刚性：完全流动的可变性 \leftrightarrow 完全固定的不变性（如联合国安理会）

文章还讨论了非正式治理模式是否总是出于国家主动战略选择的问题，并提出有时非正式治理只是国家在无法达成正式治理的情况下做出的权宜之策。既有研究多采用战略选择来解释非正式治理的制度设计，但对相关的因果机制缺乏进一步的研究，没有回答战略选择是如何做出的。本文则提出了推测性的假设：非正式治理通常不是大国政府的首选，而是大国政府对国内利益和其他大国让步的权宜之策。

最后，文章基于以上内容讨论了未来可能的非正式治理研究议程。首先，本文建议学者们从理想化的理论化工作转向对非正式治理基本维度的概念化和操作化工作，关注上述维度之间如何相互作用，并整理出关于这些维度的数据库。其次，在非正式治理的形成这一问题上，本文建议研究者超越战略选择，对特定因果机制进行更明确的解释和检验，深入研究驱动战略选择的具体因素，探究是什么影响了国家或私人机构对制度设计中正式化程度的选择。在探索因果路径的过程中，偏好、信息条件、国内约束等都是可以研究的变量。

本篇文章对非正式治理文献的关键贡献进行了总结，并为进一步研究提出了新的路径，对非正式治理的模式与概念化研究具有参考价值。

编译：杨 易（中国社会科学院大学）



No. 3



THE REVIEW OF
INTERNATIONAL
ORGANIZATIONS

Melissa Carlson and Barbara Koremenos

The Review of International Organizations

Vol. 16, No. 1, 2021

**“Cooperation Failure or Secret Collusion?
Absolute Monarchs and Informal Cooperation”**

《合作失败还是秘密勾结？绝对君主制与非正式合作》

本文结合理论分析和实证研究尝试解释了海湾国家间正式合作较少的现象：它们经常相互合作，但大多采取非正式的或更为私密的合作方式。既有的国际合作研究认为，政体类型相似的国家之间更容易签署条约或缔结联盟。两个国家如果都是民主政体，就都会受到立法、司法机构的政策审查和来自公民社会的约束，从而具有比专制政体更高的合作可能性。在政体类型因素之外，影响正式合作可能性的因素还包括国家拥有的石油财富、双方国家是否拥有共同的文化或宗教等。但是，这些都无法解释为何政体相似的海湾国家之间开展的正式合作比预期要少。

非正式合作通常被定义为合作伙伴之间基于私人关系和一致理解（而非基于具有法律约束力的合同义务）而确定的合作承诺。这些承诺往往是秘密的、口头的，其执行类似于卡特尔：各方设定并遵守能促进其狭隘的共同利益的、能最小化相互风险并决定忍耐程度的规则。本文根据协议文本是否公开来区分正式合作与非正式合作，将非正式合作理解为秘密合作。

作者认为，绝对君主制国家之间的非正式合作是其国内政策制定实践在国际层面上的复制。国内层面高度个人化、不透明和不受约束的政策制定过程使秘密的、类似卡特尔的勾结成为可能，而且，非正式合作中承诺的可变性能够增强专

制君主应对内外部威胁的抵御力和控制力。专制君主从事秘密合作几乎不产生观众成本，还能从非正式制度中获得私人利益。这些促使他们相比民主国家政府更频繁地参与到非正式合作之中。此外，国内决策规范产生的绝对主义逻辑还使专制君主在国际层面上面对不同政体的合作对象做出不同的合作选择。不同于绝对君主制国家之间的非正式合作，由于绝对君主制政体和其他政体之间不存在秘密合作的共同认知，专制君主在和这些国家开展合作时会更倾向于签订正式的协议。

作者在实证研究中综合使用了定量与定性的研究方法。首先，他从 *10 Million International Dyadic Events* 开源数据库中抽取了 1990~2004 年不同政体之间的合作情况，发现当合作双方都是绝对君主制国家，（相比其他政体之间的合作）非正式合作的数量更多。其次，他使用 *The Continent of International Law* 数据集证明了绝对君主制国家会在与其他类型政体打交道时战略性地使用正式合作机制。最后，他对 1950 年代、1970 年代达成的非正式领土协议以及 2012~2014 年利雅得秘密安全协议进行案例分析，探究了推动非正式合作的因果机制。

本文为国家采取非正式合作的选择提供了新见解。相关研究认为非正式合作是最近才出现的现象，且主要的研究对象是 G7 和 G20 等由西方国家或大国主导的非正式机构。与之不同，本文研究了绝对君主制国家之间几十年来的非正式合作，为此类研究提供了历史背景。此外，通过进一步区分绝对君主制与其他政体类型，本文发掘了国内制度在国家对外政策发展中的重要作用，提出了更细化的国内制度约束理论。不过，本文的结论也受到其对非正式合作所做具体定义的限制。而且，绝对君主制之间的非正式合作依赖专制君主之间的个人关系，那些没有法律保障且不受约束的秘密合作能否从领导人更替中幸存值得进一步研究。

编译：张尊月（上海前滩新兴产业研究院）



No. 4



Felicity Vabulas and Duncan Snidal

Global Policy

Vol. 11, No. S3, 2020

“Informal IGOs as Mediators of Power Shifts”**《权力转移的调解者——非正式政府间组织》**

伴随全球权力转移，各国不仅在正式的国际组织中推动变革，而且越来越多地利用非正式的政府间组织（IIGOs）来调解变革。本研究的核心问题是：各国为何以及如何利用 IIGOs 来应对全球权力转移？

国家利用 IIGOs 应对全球权力转移的根本原因在于，IIGOs 对传统大国和新兴大国都有利。IIGOs 的制度化水平较低，允许各国规避但不破坏现有的制度安排，有利于新兴大国和传统大国之间的合作，因而在应对权力转移方面更具吸引力。IIGOs 的这一优势主要取决于其具有以下特征：第一，IIGOs 没有秘书处，因此不存在扩大或重新解释国际组织任务或规范的行为体。在权力转移背景下，这能有效避免锁定特定的制度安排；第二，IIGOs 并不是高度制度化或合法化的组织，因而能够提供灵活的制度安排来帮助各国管理权力转移；第三，IIGOs 提供了信息共享和学习的平台。这能够减少权力转移带来的不确定性，进而降低制度改革的困难；第四，IIGOs 的灵活性和适应性降低了制度化的成本和风险；第五，上述因素使得创建和运营 IIGOs 的成本较低。

那么，国家到底如何利用 IIGOs？作者对此提出了三个基本猜想：其一，随着权力转移的出现，传统大国诉诸合作和促进“霸权共识”，利用 IIGOs 实施“系统管理策略（system management）”。其二，随着权力转移的加强，新兴大国诉诸



“权力谈判”和“口头胁迫”，利用 IIGOs 实施“再分配策略(redistributive strategies)”。其三，随着权力转移的巩固，新兴大国和传统大国诉诸合作和“有原则的说服”，利用 IIGO 实施“整合策略(integrative strategies)”。基于上述猜想，作者结合 G7、G20 以及金砖国家（BRICS）合作机制的实践对上述猜想进行了检验。

研究发现：在权力转移的初期，霸权衰落的压力导致传统大国利用 IIGOs 进行系统管理。通过与志同道合的国家合作并使用霸权主义路线，传统大国特别是霸权国既巩固了现状，也排斥了崛起的新兴大国。在 G7 中，主导国美国通过与其他成员国的合作实施系统管理，维持对这些国家有利的霸权共识；在权力转移的中期，中国与其他新兴大国合作，通过推动一种不同于由现有大国主导的传统经济制度的新愿景——BRICS——挑战了现有的再分配制度；在权力转移的后期，传统大国则致力于将 G20 作为处理全球经济问题的论坛，通过合作和“有原则的说服”实施整合策略。

由此可见，IIGOs 为管理权力转移提供了更有效的工具——使各国适应新的制度均衡，同时避免了制度混乱。IIGOs 允许传统大国和新兴大国调整国际制度，以适应不断变化的权力分配。但是，这并不意味着制度调整将变得毫无摩擦。IIGOs 没有高度制度化，所以它们优先考虑的是适应权力转移，而不是从其他层面作出调整，如提高机制的合法性和透明度。无论是新兴大国还是传统大国均应当采取合作和有原则的说服策略，积极应对全球权力转移。

编译：杨双梅（中国人民大学国际关系学院）



No. 5



Felicity Vabulas and Duncan Snidal

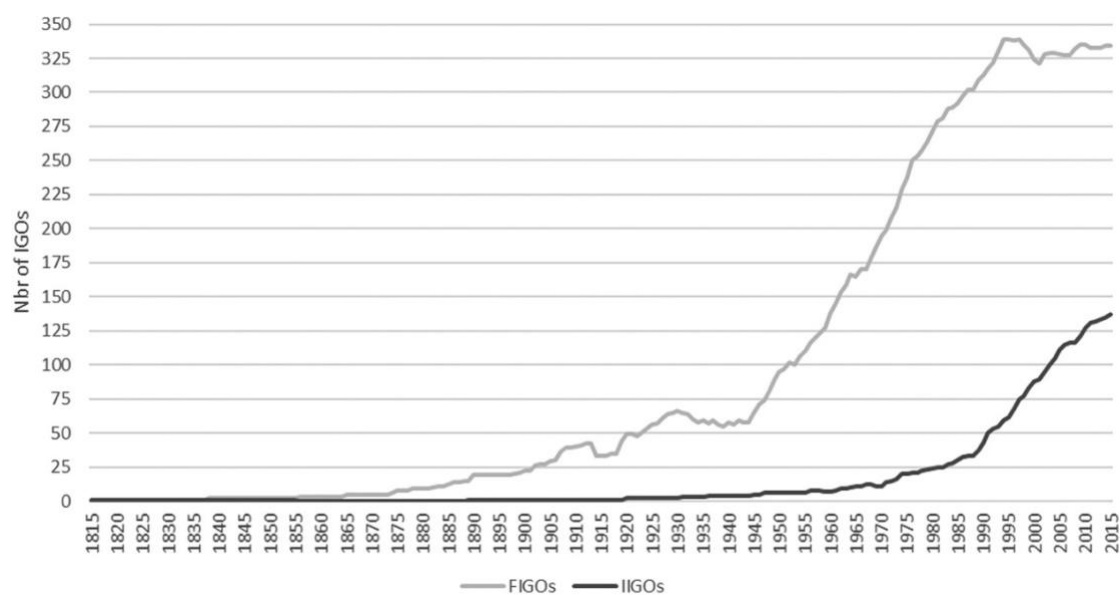
Journal of Peace Research

forthcoming

“Cooperation under autonomy: Building and analyzing the Informal Intergovernmental Organizations 2.0 dataset”

《自主的合作：建立和分析非正式政府间组织 2.0 数据库》

非正式政府间组织的特征包括：（1）组织目标在于解决国际议程中高级别的事务，如和平、安全、经济、意识形态等；（2）数量增长在近 30 年内较正式政府间组织更快；（3）组织成员较正式政府间组织更少。（81%的非正式政府间组织仅有不到 40 个成员国，而正式政府间组织的这一比例为 72%；4%的非正式政府间组织有超过 100 个成员，而正式政府间组织的这一比例为 13%）

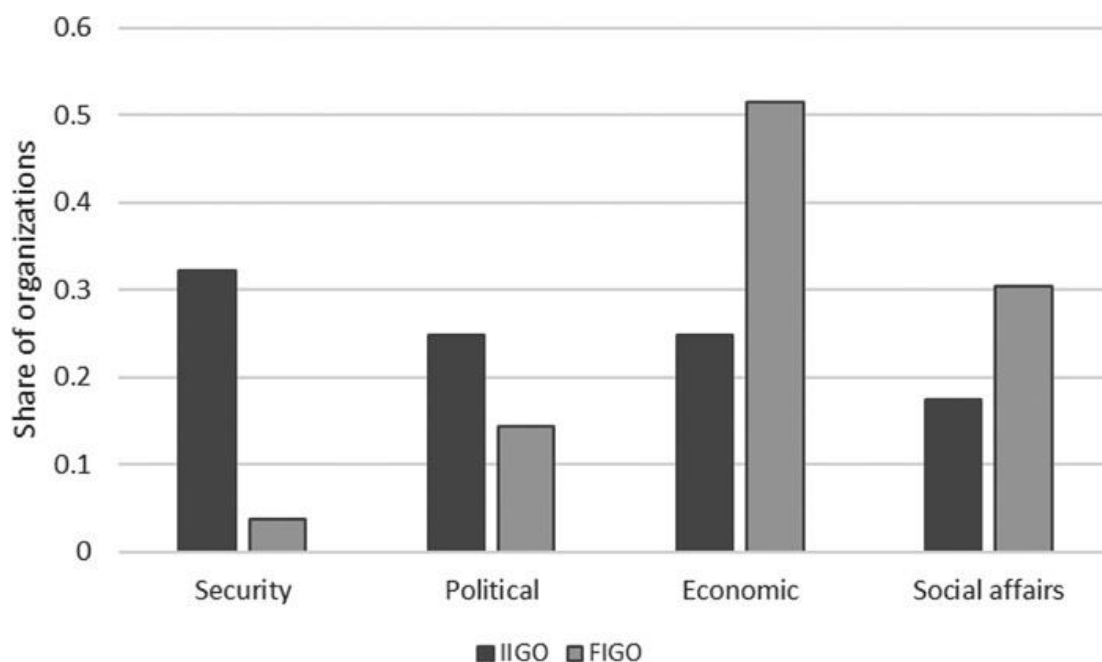


非正式政府间组织一般具有中等程度的制度化水平；其成员主要为主权国家，但也可能包含国际组织甚至公司作为成员或观察员；定期举行峰会，且不乏高级别与会代表；常用谅解备忘录的方式达成共识，并避免强制性承诺；没有特设总部或主席，有些组织会由成员国轮流担任主席国。

作者根据国际协会联盟（UIA, Union of International Associations）的 2019/2020 年度《国际组织年鉴》、“同盟条约义务与条款数据库（ATOP, Alliance Treaty Obligations and Provisions Project）”、各类国际高峰会议的信息、来自外交官和学者的信息等材料建立了“非正式政府间组织 2.0 数据库（Informal Intergovernmental Organizations 2.0 dataset）”。该数据库或是迄今为止涵盖范围最广、记录信息最全面的非正式政府间组织数据库，但也有可能遗漏一部分组织。更成功的、更有影响力的、参与国更多的组织更容易被记录在内，与之相反的则更有可能被遗漏。据该数据库，从 1815 年的欧洲协调开始算起，至今共有 149 个非正式政府间组织被建立。

32%的非正式政府间组织是关于安全议题的，而只有 4%的正式政府间组织具有相同功能；25%的非正式政府间组织是处理广义政治问题的，而只有 14%的正式政府间组织具有相同功能。与正式政府间组织相比，非正式政府间组织不要求参与国做出强制性保证。尤其是在涉及主权的安全问题上，非正式政府间组织的协定能够让成员国付出最小的主权代价。对于一国领导人而言，非正式政府间组织的保密程度相较正式的政府间组织更高，其达成协定的谈判过程不会被公布，投票过程也不会被记录和公开。在现今的国际环境中，非正式政府间组织也凭借其较小的参与国数量而能够更加灵活地找到短期安全问题的解决方案。





非正式政府间组织普遍“长寿”。因其灵活度和学习能力，非正式政府间组织具有极强的适应性。*IIGOs 2.0* 数据库中记录的 149 个非正式政府间组织中，有 130 个至今还在以各种形式运行，仅有 19 个已经停止运行，非正式国际组织的存活率达到 87%，而同期正式政府间组织的存活率仅为 66%。而且，在 130 个还在运行的非正式政府间组织中，还有 94 个是“纯”非正式国际组织（另有 11 个通过达成条约和设立秘书处转变为正式政府间组织）。

编译：辉嘉禾（英国伦敦国王学院）

No. 6



何志鹏、申天娇

《学术月刊》2021 年第 1 期

《国际软法在全球治理中的效力探究》

在逆全球化浪潮席卷世界之际，以全球性条约为代表的硬法创制阻碍重重。与之相比，多个治理领域对国际软法的需求增加。软法在全球治理中的边缘化地位已然改变。

软法在跨国法律体系中的定位为核心硬法之外围。软法和硬法的区分在于约束力这一前提，但是，软法中“刚性”约束力的缺失并不代表软法在全球治理中缺少效力。软法的作用力包括影响力、感召力等元素。在新形势下，国际关系行为体对软法的青睐或将为软法的发展提供加速繁荣的机遇。

作者以难民领域为例分析了国际软法在具体治理领域中的创制和演进，展示了国际软法的治理效力。作者首先讨论了《卡塔赫纳宣言》中难民概念的延展，随后分析了《关于国内流离失所问题的指导原则》对于构建先驱性规范框架的作用。《指导原则》以“相区别却相关的方法”在非洲质变成为硬法，目前已有超过 20 个政府将其纳入国家法律和政策。作者认为，软法不应当执着于创设新规，而应被视为治理的工具、方法与路径。国家的推动对于国际软法的发展具有重要作用。作者通过考察《南森倡议》和《危机国家移徙者倡议》分析了主导国在软法的发展进程中所扮演的重要角色。《南森倡议》中自下而上的进程模式体现出，主导国观念想法和利益认知的一致成果在执行环节更可能行得通，而国家间意识形态、利益立场和价值判断的迥异则割裂了国家间团结。最后，作者还对从《纽



约宣言》到《难民问题全球契约》的软法配合进行了实证分析。作者在总结本部分后得出，软法之间的串联性和内在联系能够共同为治理带来突破和改变。

作者在文中还深入分析了“软法之力”。对软法之力的探讨首先离不开对其约束力的分析。作者分析了软法约束力的阶梯式层级：基础层级的软法缺少约束力，难起实效；在中间层级，进阶的软法约束力表现为国家对软法的遵行，国家付诸行动产生外部可视的实际效果；到了最高层级，软法可能进入硬法，一部分软法得以转化为国内法等被赋予了法律效力的硬法。软法的“硬法化”在这个阶段发生，但是即便如此，软法并非完全替代了硬法（实际上也不能完全替代硬法）。

作者进而分析了软法的影响力和感召力。一方面，国际软法受国际社会环境影响，因为客观环境汇聚了行为体的意志和行动；另一方面，国际软法还会创造新环境，在全球治理中表达和推动着多边主义。软法绕过国内批准程序，有利于打破僵局、促进多方的意见交换和友好共商。软法还具有面向非缔约国的开放性，有利于成员的吸纳扩容。成功的软法能够直接或潜移默化地影响行为体，对国际立法具有重要的促进作用。软法不但在小多边中表现亮眼，在全球大多边上也有所行动。在全球治理进程中，软法提示着对国家意志的尊重、对国家能力的评估和对目标设定合理“度”的平衡。以“良法”谋“善治”从而达成“法治”状态始终是软法和硬法参与全球治理努力的方向。

编辑：闵世欣（澳门大学政府与行政学系）



声明：对观点的摘录和引用不代表编者本人及其所属单位对观点的认同。

全球治理研究团队

任 琳 熊爱宗 鲁 桐 吴国鼎
陈兆源 黄宇韬 韩永辉 宋 锦
刘 玮 沈 陈 田 旭 彭 博

研究助理团队

兰馨彤 孙振民 张尊月 郭蔚霄

