

# 论全球环境治理的合法性

## ——一项结合政治学、法学和社会学的尝试

潘亚玲

(复旦大学 美国研究中心,上海 200433)

[关键词] 全球环境治理;政治学合法性;法学合法性;社会学合法性

[摘要] 合法性关切已经成为全球治理和多边主义研究中的一个重要问题。本文认为,一个完整的合法性概念应当同时包括政治学、法学和社会学意义上的合法性概念,这三个方面是相互补充、相辅相成的。就全球环境治理来说,政治学的合法性概念关注其中的民主合法性,使法学和社会学对经验性合法性的强调得到补充,而它对合法律性和政治共同体观念的忽视,分别得到法学和社会学的合法性概念的补充。法学的合法性概念重视合法律性,但往往忽视法律规范背后的价值层次,这又为社会学的合法性概念所补充。当然,即便结合这三个方面也仍面临着一些挑战,主要来自于全球环境治理的政治共同体问题和全球环境治理与其他治理领域的合法性关系问题。

[中图分类号] D815 [文献标识码] A [文章编号] 0257-2826(2008)10-0045-09

合法性关切已经成为全球治理、多边主义研究中的一个重要问题。“当前,几乎没有一篇有关国际或全球治理的文章不提到合法性问题。<sup>[1](P485)</sup>但是,由于现存的合法性研究涵盖了包括政治学、法学以及社会学等多门学科,所以合法性的概念相对比较混乱,而且各种学科内的讨论都不太注重与其他学科的交流。一个完整的合法性概念应当是政治学、法学和社会学的合法性概念的综合。本文集中关注全球环境治理的合法性问题,首先是对合法性与全球治理的合法性的文献回顾及对全球环境治理的合法性的讨论,然后分别对这三方面合法性的内涵与不足及其相互结合的可能性进行考察,结论中将指出其所面临的挑战。

### 一、文献回顾

目前,诸多学科都在研究合法性问题,而且学科间往往相互对立,为对合法性的全面研究设置了人为的障碍。<sup>[2](P385)</sup>哲学之外,政治学往往关注权威的民主合法性,法学往往关注权威的合法律性,这两种倾向都是经验或事实取向;而社会学则更多关注权威背后的社会目的、价值等,是一种规范或价值取向。

经验性取向重点从经验角度探讨合法性的来源,着重将合法性与权力联系起来。马克斯·韦伯是从经验层面探讨合法性的代表,他认为权力的合法性源于人们认为当时的权力乃是最为合适

[收稿日期] 2008-05-30

[作者简介] 潘亚玲,复旦大学讲师,法学博士,主要研究国际关系理论、美国对外政策等。

而倾向遵循于它,可分为三种权力或权威类型:魅力型权威;传统型权威和官僚型权威。<sup>[3](P56-60)</sup>在韦伯之后,经验主义方法成为探讨合法性的一个主要方法。阿尔蒙德(Almond)、戴维·伊斯顿(David Easton)、罗思切尔德(Rothschild)等都是这方面的重要代表。

经验性取向的合法性理论遭到诸多批评,根源在于其对规范价值的忽视。约翰·基恩(John Keane)认为,所有这些论述(包括韦伯的)“未能分别探讨这个政权的被统治群体的信念、他们的统治者提出的要求及上台掌权的程序的合法性”。“如果关于合法性的信念被看作是真理没有内在联系的经验主义现象,那么它的依据显然只有心理上的意义”。<sup>[4](P286)[5](P127)</sup>哈贝马斯是经验性合法性论述的最激烈的批评者,认为经验性“合法性信念退缩成为一种正当性信念(Legalität),满足于诉诸作出一种决定的正当程序”。<sup>[5](P128)</sup>因此,与韦伯等强调经验性合法性相反,以哈贝马斯为代表的另一派学者更注重合法性的价值层面。

显然,对全球治理的合法性的讨论都必须同时注重这两个方面。首先,与传统的、经验性的合法性强调相一致,全球治理机制中的执行问题仍然异常重要。对国际治理的早期研究也倾向于从这一角度出发,将合法性等同于合理的对“惩罚”的恐惧和对利益受损的担忧。<sup>[6](P379)</sup>就共同体而言,合法性一直依赖于受影响的共同体对规则的

共同接受以及相关共同体对规范价值的认可。

其次,就全球治理而言,合法性的价值层面重要性也日益上升。它首先面临的问题便是全球治理的权威来源于何处,如何建构这一权威。<sup>[7]</sup>人们往往假定国家服从命令是不再自私或对更强大的行为体的恐惧,而不是出于可能的超国家权威的合法性。<sup>[8](P18-26)</sup>这一现实使全球治理的合法性问题日益突出,各种全球治理机制也面临着“合法性危机”:在普通公民眼里,作为全球化的体现的国际机制必须是权威的,因此,国际公民社会期待这些制度提供社会公正、平等或其他更广泛的社会价值,而不只是诸如财政稳定之类的功能性目标。

随着国际社会对气候变化、环境恶化等问题的关注上升,全球环境治理问题也日益提上了国际议事日程。全球环境治理的核心是国际社会如何解决与全球环境问题相关的集体行动困境,从而实现在该问题上的合作和人类社会的可持续发展。这样,对合法性、全球治理的合法性的讨论,也同样适用于全球环境治理,尽管人们可能对此存在怀疑。就合法性的经验层面而言,全球环境治理在政治上仍不够民主,并可能导致合法性问题“成为国际环境法的一个核心问题”。<sup>[9](P596)</sup>而这一问题的根源却在于,由于当代全球环境治理很大程度上通过非国家行为体执行、目标日益针对诸如跨国公司之类的非国家行为体,它使国

可分别参见加尔里埃尔·阿尔蒙德、宾厄姆·鲍威尔:《比较政治学:体系、过程和政策》,第35-36页,上海,上海译文出版社,1987;戴维·伊斯顿:《政治生活的系统分析》,第317-318页,北京,华夏出版社,1999;J. Rothschild, Political Legitimacy in Contemporary Europe, in B. Benitch (ed.), *Legitimation of Regimes*, Beverly Hills: Sage Publications Inc., 1978, p. 38.

Richard Devetak and Richard Higgott, Justice Unbound: Globalization, States, and the Transfer of the Social Bond, *International Affairs*, Vol. 75, 1999, p. 483. 有关“合法性危机”的论述,参见尤尔根·哈贝马斯:《合法化危机》,上海,上海人民出版社,2000。

怀疑者的理由可能主要有以下方面:全球环境治理从未面临过类似1999年WTO西雅图部长会议时的大规模抗议,也未受到类似其他的全球性治理机制所遭遇的尴尬;尽管环境治理也没有实现民主决策,但与其他全球治理问题相比,对国家和非国家行为体来说,它却是全球治理问题中最为透明的、参与性最强的、最好接受的;等等。See James Gustave Speth, *The Global Environmental Agenda: Origins and Prospects*, in Daniel C. Esty, Maria H. Ivanova (eds.), *Global Environmental Governance: Options & Opportunities*, New Haven: Yale School of Forestry & Environmental Studies, 2002, p. 11; John G. Ruggie, *International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order*, *International Organization*, Vol. 36, 1982, p. 357.

际共同体的传统观念——即国家共同体——遭到质疑。主权国家可能不再是合法性的充分来源,新的合法性可能更多地与正义等价值目标联系起来。<sup>[10](P208-209)</sup>

因此,在对全球环境治理的合法性进行讨论时,必须综合合法性的经验层面和价值层面,或者说结合对合法性的政治学、法学和社会学的研究,才有可能得出一个更为综合性的结论。

## 二、全球环境治理的合法性:政治学层面

政治意义上的民主、公正,或者说,民主合法性已经成为当代有关合法性的讨论的重要内涵。全球治理的民主合法性可有两种选择:一是普世性民主,国际机制应当是个人意义上的民主,由个人直接地、民主地参与;二是代议制民主,即全球治理的确是人民的,但这些规则的合法性最终会依赖于人民的代表即国家。

就全球环境治理的规模而言,尽管如公投、人民大会、全球议会等普世民主倡议在理论上具有可能性,但却缺乏现实可行性。因此,有关全球环境治理的制度改革的提议实际上排除了普世主义观念,法国关于建立一个联合国环境组织(UNEO)的提议的命运就是证明。这样,代议制民主就成为唯一的选择。国内民主理论中的合法性要素,如绩效责任(accountability)、透明度、参与权、商议、公正等就成为关注的重点。由于人们往往担心公众直接参选的绩效责任,因此更多

的提议倾向于哈贝马斯交往行为理论所提倡的协商型合法性。根据哈贝马斯的观点,理想的合法性基于通过商谈而来的决策。在商谈中,行为体是自由、平等、自治的,可对一些合法性的宣称提出挑战,从而就对局势的理解、指导其行为的规范的合法性等达成一种合理的交往共识。当然,这种“理想的交谈”能否在国际谈判中出现是颇受怀疑的,但它的确暗示:在参与者克制自己不使用强制、武力之类的手段而与其他参与者进行谈判时,“理想的交谈”可以作为治理合法性的一个条件。<sup>[11](P1)</sup>

在全球环境治理的建设过程中,民主合法性的这些标准,尤其是哈贝马斯的协商合法性的确体现较为明显。尽管国家仍是权威的首要来源,但它正日益与各种非国家行为体展开协商。在国内,各种社会运动、尤其是科学家在政府决策过程中的地位正日益上升。<sup>[12](P103)</sup> 出席多边谈判的代表中,经常包括公民社会与商业团体的成员,他们有时甚至是外交与技术资源有限的发展中国家的非常重要的专家资源。非政府组织(NGO)也在监督与执行过程中发挥着正式与非正式的作用。跨国公司也明显增强了他们的参与,其他政治组织在各种环境治理论坛中的参与也日渐提高。<sup>[13](P216)</sup>

此外,全球环境治理的各种规范与条约也有利于提高公共参与和透明度。例如,《里约环境与发展宣言》原则十宣称,“环境问题最好在所有有关公民在有关一级的参加下加以处理”;<sup>[14]</sup> 尽管

赫尔德曾写道:“民主赋予现代政治生活以合法性的曙光:法律、规则和政策只要是‘民主的’便具有了正当性。”参见戴维·赫尔德:《民主与全球秩序:从现代国家到世界主义治理》,第3页,上海,上海人民出版社,2003。

赫尔德:《民主与全球秩序:从现代国家到世界主义治理》,上海,上海人民出版社,2003;约翰·罗尔斯:《万民法》,长春,吉林人民出版社,2001。

例如,可参见赫尔德:《民主与全球秩序:从现代国家到世界主义治理》,第12章,上海,上海人民出版社,2003; Iris Marion Young, *Inclusion and Democracy*, Oxford: Oxford University Press, 2001, pp. 265 - 275; Esref Aksu, Joseph A. Camilleri (eds.), *Democratizing Global Governance*, New York: Palgrave, 2002.

法国的提议是2003年纳入联合国大会议程的唯一有关全球环境组织的动议,当时的讨论只集中关注了提议中的下列问题:协调、强化现存的协议、服从体系以及环境运作的组织,改善对发展中国家的回应机制。而在2004年12月出台的联合国改革报告《一个更安全的世界:我们的共同责任》则根本没有提及这些问题。

参见哈贝马斯:《在事实与规范之间:关于法律和民主法治的商谈理论》,第七章,北京,生活·读书·新知三联书店,2004;哈贝马斯:《交往行为理论》,第一卷:行为合理性与社会合理性,上海,上海人民出版社,2002。

它不具备法律强制力,但其精神已为许多国家所接受。又如,1998年通过的《在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的奥胡斯公约》(Aarhus Convention on Access to Information Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters)也对透明度、国际国内层次的参与等作出了规定。相应地,多边环境谈判已经日益开放和透明,大多数的协商和边会(side meetings)的详细信息都变得更易于获取。

这种协商型民主事实上涉及了民主合法性的另一个方面,即“集中关注……包括政府、公民社会团体、地方社区与商业公司等利益相关者的协商实践”的“利益相关者”(stakeholder)民主。<sup>[15][16]</sup>就NGO的参与来说,1972年联合国斯德哥尔摩人类环境大会和1992年联合国里约热内卢环境与发展大会都是历史性的突破。召开斯德哥尔摩大会的想法来源于一个NGO论坛,并吸引了大约400个组织参加。<sup>[17](P157-159)</sup>由于前所未有地放宽了对非经社理事会NGO的参与限制,在里约热内卢大会上1420个NGO参加了官方会议,另有8000多个NGO参加了与之平行的全球论坛。<sup>[17](P159)[18](P6)</sup>2002年约翰内斯堡可持续发展世界峰会进一步发展了“利益相关者”民主模式,多边的利益相关者与公—私伙伴关系也被囊括进来。这表明,全球环境治理已经达成新的共识,即利益相关者对可持续发展的参与渠道,不应当只是政府间协议,还应包括合作性的事业。<sup>[15]</sup>这些合作性事业包括自愿参与公司合作、公—私伙伴关系、非国家治理、二类协议(type II agreements)、多方利益相关者对话等等。<sup>[19]</sup>尽管国家并未放弃其单一权威的地位,但这些改革可被理解为“利益相关者”民主的一个机会,它超越了纯粹的为了“合作”而参与,而是国家、公司与公

民社会之间更为真实的“协商”。<sup>[15](P5、13)</sup>

上述讨论表明,全球环境治理较为符合民主合法性的大多数标准,其政治合法性显然是存在的。但是,政治学的合法性讨论显然留有疑问。首先,如何在合法性和有效性间做出平衡?更多的国家、NGO或其他行为体参与,会不会使决策过程放缓、共识更加难以达成、并总体上增加集体行动的难度?其次,政治学的合法性讨论也未涉及政治共同体和建立一个超越国家的公众或“可行使政治权力的公众”的问题。这个假定的共同体是什么、根据什么规则组建等等问题都是全球环境治理必须面临的问题,而这显然既需要法学也需要社会学的讨论加以补充。

### 三、全球环境治理的合法性:法学层面

与政治学家相比,国际法学家总是倾向于简单地将合法性的问题转化为符合法律或法律性的问题,在后者看来,全球环境治理中的服从和义务来源于国家的同意。因此,对合法性的分析应当关注同意的本质和特殊情势下的同意撤消。国家的同意可分为两种,一种是如在批准特殊条约中的特殊同意,另一种是对更为广泛的、总体性的全球治理机制的总体同意,如批准《联合国宪章》时所表达出来的同意。<sup>[20](P604)</sup>显然,总体同意比特殊同意要更为长久,更不易撤消。国家撤消特殊同意的原因主要有两个,一是国家认为情势发生了变化,继续同意可能有损于国家利益。另一个是,全球化的迅猛发展导致了这样的问题:即对于那些日益超出国家间关系范畴、并直接影响到国内的各种非国家行为体的决策问题,国家是否可以合法地代表所有的行为体表示同意。如果答案是否定的,撤消那么就理所当然。

由此可以认为,对任何全球环境治理机制来

《秘书长关于联合国工作的报告》,2001年第56届联合国大会,A/56/1,第24页。可从联合国网站获取该文件, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/525/78/PDF/N0152578.pdf?OpenElement>

Martha Finnemore, Stephen Toope, Alternatives to “Legalization”: Richer Views of Law and Politics, *International Organization*, Vol. 55, 2001, p. 743.《国际组织》2000年第3期曾特别推出关于“合法化与世界政治”的特辑,试图将政治学中、更为特殊的国际关系学中对合法性的讨论与国际法学中的讨论结合起来。

说,其合法性源泉更为重要的是国家的总体同意而非特殊同意。尽管可以进行一些参与形式上的改革,但如果国家同意是特殊的、暂时性的而非总体的,那么机制就不具备长远的合法性基础,难以真正实现全球环境治理的效果。当然,同意与和法律义务的观念相联系:同意就意味着接受相关的责任和义务,尽管这种责任和义务可能被违背。

显然,国际法学家对全球环境治理机制的合法性的关注重点在于法律过程的合法性,而对法律后果的合法性问题相对讨论较少。与大多数呼吁正义的概念不同,合法性倾向于在何者为正义与何者为合法性二者间作明确区分。也就是说,合法性并不关注一项决定是否公正,而关注它是否“反映对一项制度的总体支持,使主体出于自身对情势的评估而愿意服从制度决策。”<sup>[91](P602)</sup>

为解决这一问题,新近的国际法研究试图在合法性中加上对规范价值的关注。有两位国际法学者提出了一种国际法的“相互影响”(interactional)理论,强调法律的“内在道德”应当基于这样的标准,如避免自相矛盾、要与更为基本的规则保持一致;强调合法性也依赖于“统治者与被统治者间的合作”。<sup>[21](P49-53,66)</sup>在行为体所创建的规范与制度的框架内,这种合作与相互影响可以使规则更易理解、预期更为可靠、规则更易被接受。这一理论改变了以往仅将合法性当作衡量或批评国际法的标准。相反,它事实上重新界定了可作为合法性的法律:“越坚持标准,合法性就越大,进而,更大的劝说力和影响力、更大的合法性也就变得可能。”<sup>[22](P46)</sup>

据此,有学者提议,利用各种全体大会(Conferences of the Parties, COPs)为国际环境法律制定提供论坛。全体大会是各方通过正式谈判达成多边环境协议的载体,它可使解决围绕同意而展开的合法性难题得以可能,因其体现了导向“相互影响”过程的条件——即各方参与这一既为多边环境协议所指导、同时又能实现对多边环境协议的创建和修订的过程。全体大会还可以立法机关的面目出现,如,《蒙特利尔条约》关于臭氧层保护的決定就对国家产生了约束力。此外,全体大会已经对精心设计的规则、协议的规定等充满了

兴趣,如关于气候变化的框架大会(Framework Convention on Climate Change COP)就关注在《京都议定书》框架内的机制建设。<sup>[22](P46,23)</sup>

这一方法的关键在于,它们并不严格地根据总体同意或特殊同意操作。在“程序的和实质的期望可能发展,实际的和规范性的理解可能增长”并导致共享理解的情况下,对正式同意的要求就不那么迫切了。就全体大会处理这些为“相互影响”理论学者所确认的问题的程度而言,规则获得了合法性并产生了约束力,它可能拥有正式的同意,也可能没有。<sup>[22](P39)</sup>这些程序也与上文所述的协商民主相关,如平等对待各方、程序透明度等,同时也强调了与更大的共同体的互相影响,这既明确地将透明度的话语表现出来,也不那么明确地与共享的规范相联系。这样,它就很明显地有利于社会学的解释。

这一合法性理解的优势在于,它超越了传统的法学合法性理解。传统理解非常严格地集中关注遭质疑和违背的规则或原则,而不关注这些规则对于社会发展的影响、不关注这些规则更为深层的实质,但正是这些要素将特定领域的规则与更大范畴的社会制度和规范联系起来。<sup>[23](P357)</sup>

对于“相互影响”理论的批评倾向于认为,使法学研究更加关注社会性的内涵,可能既未明确国际法律规则创建过程中的结构性权力和有效性,也未明确社会学意义上的共享理解和共同体的目标。因此,有必要以一种更加全面的社会学的合法性观念来对此进行补充。

#### 四、全球环境治理的合法性:社会学层面

社会学合法性的基础是独立成员的共享信仰,即“一个实体的行为在一些社会建构的规范、价值、信仰与定义系统内是可期望的、恰当的、或适当的”。<sup>[24](P574)</sup>根据社会学理论,合法性涉及正式和非正式的规则及实践的制度化,这些规则或实践被成员认为是权威的或当作义务接受。这样,社会学的合法性概念就将注意力转向了“相互影响”理论试图强调的规则的本质内涵,或者说价值观与目标。要具有合法性,规则与制度必须与

已经为一个社会所接受的现存制度性规则与规范相适应。

据此,在全球环境治理过程中,通过相互影响,规则使权威关系得以确立并使参与这一权威关系的行为体和机制拥有不同的权力、进而建立起相应的机制。反过来,在参与权威关系的共同体持续的合法化过程中,这些实践被制度化、或被认为是恰当的。进而,国际法学家试图建立的相互影响理论在社会环境中得以实现,规则与相关行为体的社会目的间实现了持续的相互影响。因此,合法性就依赖于相关共同体的价值观、目标和实践。对全球环境治理而言,国家、全球公民社会或市场行为体等行为体可能共享不同的标准,他们要么根据经验合法性衡量治理的程序、表现和效率,要么根据规范合法性衡量公正、正义的实现程度。<sup>[25](P18)</sup>

这样,全球环境治理的合法性重点就不再是政治学所强调的民主,也不再是传统的国际法所强调的国家同意,而是政治学和法学所未强调的共同体创建以及全球环境治理与其他的治理领域的规范间的冲突。

第一,社会学的合法性观念突出了新的国际共同体的创建问题。

根据社会学的合法性观念,合法性基于独立成员的信仰,这些独立成员包括国家和非国家行为体。这样,国际共同体便不太可能是国家,而是在国家与非国家行为体互动过程中所新创建的某种事物。例如历次世界环境大会都在持续扩展其成员身份。2002年世界可持续发展峰会认可了有关可持续发展的公—私伙伴关系,将非国家行为体的资源、技能和承诺与国家权威相结合。当然,这种新的共同体建构的努力可能因为多种原因而遭到反对。例如,伙伴关系就不仅为许多非政府组织所反对——他们批评环境治理“私有

化”,并害怕它会使国家沉迷于有约束力的规则中;也为南方国家所反对——他们担心伙伴关系会导致针对可持续发展目的的援助和技术转让减少。

由于对以国家为主的新国际共同体的建构持反对意见,一些非政府组织选择创建直接针对全球市场中的公司的非国家治理计划,试图从全新的角度创建新的国际共同体。最为典型的例子是各种“许可”治理体系。他们大多数采纳了公司必须参与维持“被认可”的地位的第三方认证,定期审核和监督服从的体系,往往拥有包括来自公司、公民社会以及地方社团的代表在内的治理结构。当然,这种努力也部分是对缺乏政治学的协商民主所作出的反应,最大特征在于其权威来自于“他们独立于国家对全球市场的处理”,往往被称作“非国家、市场驱动的治理”(non-state, market-driven governance)。<sup>[26](P502)</sup>目前,这样的治理体系覆盖了森林、食品安全与生产、劳工标准、旅游、渔业以及人权等领域,在能源/电力和矿山等部门也日益得到发展。

第二,社会学的合法性观念还突出了全球环境治理与其他治理领域的规范冲突问题。

由于社会学的合法性观念涉及规范的实质内涵,因此全球环境治理的最终目标必然植根于更大的社会目标当中。例如,伙伴关系的最终目标便是针对具有更大的社会与环境目标的市场。“非国家、市场驱动的治理”体系不仅利用了全球化的市场,也利用了全球性意识与公民社会组织的传播与影响以创造对公司参与的压力。实践中,他们尝试结合利益相关者民主和可信度等要素,以创造出独立于国家间的国际协议的合法权威。

这就不可避免地使特殊领域的治理问题往往会与更具普遍意义的问题之间产生冲突并导致前

Jan Martin Witte, Charloote Streck, Thorsten Benner, The Road From Johannesburg: What Future for Partnerships in Global Environmental Governance, in Jan Martin Witte, Charloote Streck, Thorsten Benner (eds.), *Progress or Peril? Partnerships and Networks in Global Environmental Governance*, Washington, D. C.: Global Public Policy Institute, 2003, p. 60. 本书全文可从全球公共政策研究所(Global Public Policy Institute)网站下载,网址为 <http://www.globalpublicpolicy.net/index.php?id=140>。

者的失败。例如,可持续发展在一开始提出来时,曾试图将生态的可持续性与南方对经济增长的关切有机地结合起来,并认为,多边主义是一条降低自由主义的影响和指导全球政策的有效手段。但是,全球经济一体化、新自由主义经济的统治霸权以及援助驱动的发展政策的失败,使得这种最初目的夭折了。又如,试图通过生产者(森林木材公司)和消费者(森林产品的零售商)的跨国网络建立合法的可持续森林治理的尝试,不只是必须在这些派别力量之间拥有合法性,而且必须与现存的国际贸易规则相协调,而这些规则已经为以国家为主导达成的各种协议、规则等合法化了。

在这一意义上,社会学对全球环境治理的合法性讨论尽管避开了协商民主与国家同意的壕沟,却又陷入了国际共同体建构的沼泽并导致了更大的风险:如果它不与更大的经济、社会和政治体系的合法性标准相吻合的话,那么就极可能遭致边缘化的命运。因为,社会学观念暗示,全球治理中的合法性可能至少有某种程度的相互依赖,或者说,特殊领域的规范和制度的合法性可能来自于更大的全球政治与权威关系的制度框架。

## 五、结束语:优势与挑战

从上述的分析中可以看出,尽管存在着分歧,但各个学科对合法性的讨论并非相互排斥的。事实上,它们相互之间还往往存在着跨领域的概念借用,每个学科的讨论对全球环境治理的合法性需要都提供了有益的洞察,同时也存在某种褊狭。

因此,结合政治学、法学和社会学而来的全球环境治理的合法性概念,其基础必然更为全面、更为牢固、更为持久:政治学的合法性概念关注的是全球环境治理过程中的民主合法性,协商民主使传统的经验性合法性强调得到了补充,并的确在全球环境治理中得到了体现。但政治学的合法性概念不太关注法律性和政治共同体观念,这为

法学和社会学的合法性概念所补充。法学的传统往往关注经验性合法性层面,即合法律意义上的国家同意,但对法律规范背后的价值层面关注较少,尽管新近的“相互影响”理论部分地缓解了这一弊病。社会学的合法性概念不仅通过强化“相互影响”理论弥补了法学和政治学合法性概念的不足,还通过建构新的共同体的合法性——包括共同体本身的合法性和它与其他治理领域的相关性,弥补了政治学不太关注政治共同体的不足。

当然,这样的结合也可能使得挑战更多、更复杂。具体而言,这种挑战体现于两个方面。

第一,全球环境治理的政治共同体的合法性问题。新的共同体如何处理权力与合法性之间的关系?国家仍是国际社会中最具权势的行为体,而“非国家、市场驱动的治理”体系却在尝试一条完全不同的道路,它否定了权力和合法性的关系,更为强调代表权与合法性的关系。但代表权与有效性是必然冲突的。那么究竟何者在合法性基础中更为重要?

第二,全球环境治理的合法性多大程度上与其他领域的治理相关?例如,全球环境治理与全球市场间的关系如何处理?对于生态目标与市场目标能否真正地相互协调,许多非政府组织高度怀疑。在不存在非常充分的理由时,如果迈向公—私伙伴关系的全球环境治理体系和基于市场的全球经济治理体系间的关系发展有利于市场而非环境治理,那么全球环境治理体系的合法性是否仍然牢固?<sup>[27](P203)</sup>因此,对全球环境治理的合法性研究,必须也同时考虑其与更大的经济、社会和政治体系的关系,而非采取一种“井底之蛙”的思考方式。

### 参考文献:

- [1] Jens Steffek. Why IR Needs Legitimacy: A Rejoinder[J]. *European Journal of International Relations*, Vol. 10, 2004.

有关新自由主义与其他的社会发展观念之间的冲突及其所带来的严重后果的讨论,可参见诺姆·乔姆斯基:《新自由主义和全球秩序》,第1—4章,南京,江苏人民出版社,2000;蔡爱眉:《起火的世界——输出自由市场民主酿成种族仇恨和全球动荡》,北京,中国大百科全书出版社,2005。

- [ 2 ] Kenneth W. Abbott , Robert O. Keohane , Andrew Moravcsik , Anne-Marie Slaughter , Duncan Snidal. The Concept of Legalization[J]. International Organization , Vol. 54 ,2000.
- [ 3 ] 马克斯·韦伯. 学术与政治[M]. 北京:生活·读书·新知三联书店,2005.
- [ 4 ] 约翰·基恩. 公共生活与晚期资本主义[M]. 北京:社会科学文献出版社,1999.
- [ 5 ] 于尔根·哈贝马斯. 合法化危机[M]. 上海:上海人民出版社,2000.
- [ 6 ] Ian Hurd. Legitimacy and Authority in International Politics [J]. International Organization , Vol. 53 ,1999.
- [ 7 ] Miles Kahler , David Lake. Governance in a Global Economy: Political Authority in Transition[M]. Princeton , NJ : Princeton University Press , 2003.
- [ 8 ] Kenneth Waltz. Structural Realism after Cold War [J]. International Security , Vol. 25 , No. 1 ,Summer 2000.
- [ 9 ] Daniel Bodansky. The Legitimacy of International Governance: A Coming challenge for International Environmental Law ? [J]. American Journal of International Law , Vol. 93 ,1999.
- [10] Thomas M. Franck. The Power of Legitimacy Among Nations[M]. New York: Oxford University Press , 1990.
- [11] Thomas Risse. "Let's Argue!": Communications in World Politics[J]. International Organization , Vol. 54 ,2000.
- [12] Peter M. Haas. Social Constructivism and the Evolution of Multilateral Environmental Governance[A]. in Aseem Prakash , Jeffrey A. Hart (eds ). Globalization and Governance [C]. London: Routledge , 1999.
- [13] Mikoto Usui. The Private Business Sector in Global Environmental Diplomacy [ A ]. in Norichika Kanie , Peter M. Haas (eds ). Emerging Forces in Global Environmental Governance[C]. Tokyo : United Nations University Press , 2004.
- [14] 里约环境与发展宣言[Z]. 新华网 [http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-08/21/content\\_533123.htm](http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-08/21/content_533123.htm) ,2002-08-21.
- [15] Karin Bäckstrand , Michael Saward. Democratizing Global Environmental Governance? Stakeholder Democracy at the World Summit for Sustainable Development [ R ]. Paper presented to the 5th Pan-European conference on International Relations , The Hague , September 9-11 , 2004.
- [16] Nancy Vallejo , Pierre Hauselmann. Governance and Multi-stakeholder Processes [ Z ]. May 2004 ,Winnipeg: International Institute for Sustainable Development , 2004. available at [http://www.iisd.org/pdf/2004/sci\\_governance.pdf](http://www.iisd.org/pdf/2004/sci_governance.pdf).
- [17] Satoko Mori. Institutionalization of NGO Involvement in Policy functions for Global Environmental Governance[A]. in Kanie , Haas (eds ). Emerging Forces in Global Environmental Governance [C]. Tokyo: United Nations University Press ,2004.
- [18] Peter M. Haas , Marc A. Levy , Edward A. Parson. Appraising the Earth Summit: How Should We Judge UNCED's Success[J]. Environment , Vol. 34 ,1992.
- [19] Peter Doran. World Summit on Sustainable Development: An Assessment for IISD [ Z ]. Briefing paper , October 2002 ,Winnipeg: International Institute for Sustainable Development , 2002 , available at [http://www.iisd.org/pdf/2002/wssd\\_assessment.pdf](http://www.iisd.org/pdf/2002/wssd_assessment.pdf).
- [20] Martha Finnemore , Stephen Toope. Alternatives to "Legalization": Richer Views of Law and Politics[J]. International Organization , Vol. 55 ,2001.
- [21] Jutta Brunnée , Stephen Toope. International Law and Constructivism: Elements of an Interactional Theory of International Law [J]. Columbia Journal of Transnational Law , Vol. 39 , No. 1 ,2000.
- [22] Jutta Brunnée. Coping with Consent: Law-making Under Multilateral Environmental Agreements[J]. Leiden Journal of International Law , Vol. 15 , No. 1 ,2002.
- [23] John G. Ruggie. International Regimes , Transactions and Change: Embedded Liberalism in

- the Postwar Economic Order [J]. International Organization, Vol. 36, 1982.
- [24] Marck C. Suchman. Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches[J]. Academy of Management Review, Vol. 20, 1995.
- [25] Fritz W. Scharpf. Economic Integration, Democracy and the Welfare State[J]. Journal of European Public Policy, Vol. 4, 1997.
- [26] Benjamin Cashore. Legitimacy and the Privatization of Environmental Governance: How Non-State Market-Driven (NSMD) Governance Systems Gain Rule-Making Authority [J]. Governance, Vol. 14, 2002.
- [27] Harris Geckman. Balancing TNCs, The States, and the International System in Global Environmental Governance: A Critical Perspective [A]. in Kanie, Haas (eds). Emerging Forces in Global Environmental Governance [C]. Tokyo: United Nations University Press, 2004.

## Legitimacy of Global Environmental Governance

——An Attempt to Combine Political Science, Law and Sociology

PAN Ya-ling

(Center for American Studies, Fudan University, Shanghai 200433, China)

[ **Key words** ] global environmental governance; legitimacy concept of political science; legitimacy concept of law; legitimacy concept of sociology

[ **Abstract** ] The question of legitimacy has become an important issue in the study of global governance and multilateralism. This paper argues that a comprehensive concept of legitimacy must include the concept of legitimacy of political science, law and sociology. As to global environmental governance, the concept of legitimacy in political science concerns democratic legitimacy in the progress of governance, which complements the emphasis on experimental dimension of legitimacy concept of law and sociology. Meanwhile political science concept of legitimacy lacks concern on the legal legitimacy and political community, which is complemented by the legitimacy concept of law and sociology. The legitimacy concept of law generally concerns about the legal legitimacy and ignores the ethics value behind these law rules which is complemented by the legitimacy concept of sociology. Certainly, the legitimacy concept into which integrates all three dimensions still has some challenges which derive from the issue of political community of global environmental governance and the relationship between environmental governance and other global governance fields.

[责任编辑 刘蔚然]