

全球化与全球政治丛书

# 全球治理与 中国公共事务管理的 变革

蔡拓主编

GLOBAL  
GOVERNANCE AND  
THE CHANGES OF  
PUBLIC AFFAIRS  
ADMINISTRATION  
IN CHINA

天津人民出版社

# 全球治理与中国公共事务管理的变革

蔡 拓 主编

天津人民出版社

## 图书在版编目 ( C I P ) 数据

全球治理与中国公共事务管理的变革 / 蔡拓主编.  
天津: 天津人民出版社, 2005.5  
(全球化与全球政治论丛)  
ISBN 7-201-04999-2

I. 全... II. 蔡... III. 公共管理—研究报告—中国—IV. D63

中国版本图书馆CIP数据核字 (2005) 第017446号

天津人民出版社出版

出版人: 刘晓津

(天津市西康路 35 号 邮政编码: 300051)

邮购部电话: (022) 23332446

网址: <http://www.tjrm.com.cn>

电子信箱: [tjrmchbs@public.tpt.tj.cn](mailto:tjrmchbs@public.tpt.tj.cn)

昌黎太阳红彩色印刷有限责任公司 新华书店经销

\*

2005年5月第1版 2005年5月第1次印刷

880 × 1230毫米 32开本 10.25印张

字数: 250千字 印数: 1-2,000

定 价: 22.00元



### 主编简介

蔡拓，1947年生，安徽淮南人，博士。现为中国政法大学全球化与全球问题研究中心主任、教授、博士生导师。致力于打破国内政治与国际政治的界限，对政治学进行多视角但又突出整体性的研究。主要著作有《契约论研究》、《西方政治思想史上的政体学说》、《当代全球问题》、《全球问题与当代国际关系》、《可持续发展——新的文明观》、《市场经济与政治发展》等，译著有《古希腊政治学说》。

## 目 录

|     |                                        |     |
|-----|----------------------------------------|-----|
| 1   | 序 言                                    |     |
| 4   | 全球治理:来自中国的理解与实践                        | 蔡 拓 |
| 41  | 关于云南省毒品问题治理的调研报告                       | 王学东 |
| 63  | 中英云南省易门县 HIV 感染者关怀企<br>业试点项目调研报告       | 徐占伟 |
| 90  | 中英性病艾滋病防治合作项目四川省<br>资中县调研报告            | 沈晓敏 |
| 116 | 中国性病艾滋病防治协会调研报告                        | 于 涛 |
| 159 | 北京红树林支持项目调研报告                          | 徐占伟 |
| 181 | 艾滋病工作网络调研报告                            | 于 涛 |
| 188 | 草海跨国合作项目调研报告                           | 吕晓莉 |
| 222 | 中国非政府组织与全球治理<br>——对北京天恒可持续发展研究所的<br>调研 | 白 嵘 |
| 243 | 云南省多部门与地方参与山地生态系统<br>生物多样性保护示范项目调研报告   | 吕晓莉 |

## 序 言

---

呈现在读者面前的是关于中国公共事务管理变革的十个调研报告。这种变革,涉及中国基层社会(从城市到农村)在回应自身面临的公共事务或问题时,管理主体、模式、理念、机制的变化。这些变化从一个侧面反映了民主治理在中国的实践,反映了公民社会、公共精神在中国的兴起。对于这些变化,近几年,关注中国政治发展和社会变迁的学者已开始进行理论探索和案例研究,这是非常可喜的现象。

本调研报告不同于已有研究成果,它的独特之处在于:

首先,以全球治理为立论、探究的基点。导致中国公共事务管理变革的因素有很多,像村民自治是中央政府政策变动的产物,乡、镇长直选是政治改革深化的体现,城市居委会的竞选和居民小区业主大会的活跃则与城市经济的发展所培养的参与意识、维权意识、利益要求有关。总之,这些都表明国内改革和市场经济的发展对中国公共事务管理的变革起到了重要影响。我们的调研报告则着眼于国际影响。确切些说,在国内影响的基础上,增加了国际的变量,考察和探究随着外国政府、政府间国际组织和国际非政府组织对中国公共事务的介入,中国公共事务管理的理念、模式、机制发生了哪些变化。而正是由于在中国公共事务的某些领域内,出

现了国家、政府间国际组织和全球公民社会三大主体共同参与管理的现象,所以自然具有了全球治理的某些特征。只是这种全球治理不是当今国际社会主流认识中的全球层面的全球治理,而是内化于国内层面的全球治理。我们关注的正是这种全球治理对中国公共事务管理的影响。

其次,以跨国合作项目为调研的内容。在中国,国内层面的全球治理集中体现于跨国合作项目的实施与管理。这里,需要强调的是跨国合作区别于传统的国际合作。只有国家、政府间国际组织和全球公民社会三大主体共同参与的合作,才称其为跨国合作,同时也才能满足国内层面的全球治理的要求。如果仅有国家间或国家与政府间国际组织的合作,那只是传统的国际合作。跨国合作项目以项目的形式,明确规定了合作主体、合作内容、合作方式、合作期限,以及合作所要实现的目标。正是在实施和推进项目过程中,公共事务管理的理念、主体、模式、机制发生着变化,其指向就是参与主体的扩展、参与意识的增强、公共精神的张扬、民主治理能力的提高。因此,从某种意义上不妨说,了解中国正在进行的跨国合作项目是认识治理和全球治理在中国现状的一个前沿窗口,也是对中国公共事务管理变革最新变化的检视。

再次,以最具共识性的全球性问题为调研的主线。一个明显的逻辑是,跨国合作项目集中体现了国内层面的全球治理,而全球性问题又是跨国合作项目的主要领域。换言之,在当代中国,跨国合作项目大都集中于受到世人关注,关乎普通民众生存与发展的尖锐问题,如戒毒、防治艾滋病、环境保护等等。这些问题最突出地表现了某些社会生活的全球性、公共性、超意识形态性,也是跨国合作项目得以被各方所认同、支持,并以共同治理的制度安排予以实施的原因。因此,关注中国全球问题的治理,无疑会展示治理和全球治理的内涵,反映中国公共事务管理不断变革的进程与风貌。

本调研报告是《全球治理与中国公共事务管理的变革》这一项

目的最终成果,该项目得到美国福特基金会的资助。在项目完成之际,我们要衷心感谢美国福特基金会,感谢在调研过程中给予我们大力支持与帮助的诸多国内政府部门、政府间国际组织和国际非政府组织,以及国内的非政府组织和那些生活于基层的普通民众。

蔡 拓

2004 年 9 月

# 全球治理： 来自中国的理解与实践

---

◇ 蔡 拓

## 一、全球治理的兴起与要义

20 世纪 90 年代以来，全球治理（global governance）无论就其理论研究还是实践影响而言，都受到国际社会的广泛关注。从某种意义上不妨说，它同全球化理论与实践一样，正在成为 21 世纪的主题，全面规约着人类的发展及其前景。

作为一种理论，全球治理是与治理和善治的理论联系在一起的。更确切些说，当人们把更多着眼于、适用于国内层面的治理和善治理论扩展到国际层面，并用以考察和分析全球变革和国际关系时，治理便演变成全球治理。20 世纪 90 年代的治理和全球治理理论的凸显，首先为世界银行等国际金融组织所为。随后，詹姆斯·罗西瑙等一批学者开始致力于系统的探究，全球治理委员会发表了《我们的全球之家》的行动纲领，联合国的不少组织也都锁定治理与全球治理的研究题目，从而共同推动了研究的深入。

作为一种实践，全球治理也得到愈来愈多的体现。首先，世界银行等国际金融组织把善治作为其评估受援国现状的主要标准之一。换言之，正是世界银行等国际金融组织不仅在 20 世纪 90 年代初张扬了治理和全球治理的理论，而且最早将其运用于实际。其次，信奉“第三条道路”的政治家们（如克林顿、布莱尔、施罗德、

若斯潘等)明确把“少一些统治,多一些治理”作为新的政治目标,从而在新政中贯穿着治理的原则与精神。再次,国际社会在应对日益严峻的全球性问题时,无论出于自觉还是无奈,都更多地立足并依托于国家、国际组织和全球公民社会的对话、协调与合作,而这恰恰是全球治理的精髓。最后,欧盟以其沉稳、坚定的步伐,执著地走向一体化,它所创造的网络治理模式,无疑是全球治理在当代的有力注释。

全球治理的兴起可主要归纳为以下三个原因:

其一,全球化的推动。

全球化已公认为当代社会生活的一个基本事实,并成为 21 世纪的主要特征和议题。全球化首先是经济的全球化,同时又拓展和影响到政治、文化等诸多领域,形成全方位的全球化。全球化催生着跨国性和全球性行为体,开辟着跨国性和全球性活动空间与领域,形成着社会生活的新制度、新规则、新观念。而这一切无不与人们已经熟悉并适应的民族国家的体制、制度、观念发生冲突,从而客观上提出了经济、政治、文化生活全面变革的历史性任务。这里,全球化所显露和指向的全球主义深刻冲击着民族国家所信奉和恪守的国家主义,使领土原则、主权原则、公民认同原则面临巨大挑战。面对无所不在的全球市场,日益活跃的跨国公司和开始兴起的全球公民社会,以及与日俱增的规范、协调种种社会生活与关系的国际机制,各国政府与人民不能不作出回应。因为原有的制度、原则、观念已不能完全适应全球变革的要求,无论人们在主观上是否认同和自觉,最终都会作出适应全球化的调整。正是在这一大背景下,全球治理应运而生。

其二,全球性问题的挑战。

对全球性问题的关注与研究始于 20 世纪 70 年代,其著名代表为罗马俱乐部。30 年来,国际社会在回应全球问题的挑战,深化全球问题研究方面作出了重大努力,并取得了显著成就。但毋庸讳

言的是,人类的这些努力和成就仍然无法满足全面遏制和解决全球问题的要求,它对人类的挑战依然严峻,从某种意义上讲更为严峻。环境、人口、难民、艾滋病、国际恐怖主义、贫困、毒品、人权、民族主义、核扩散与核对抗等等问题自 20 世纪 90 年代以来更为突出。在一个全面和深度相互依存的世界,上述问题得不到有效控制与处理,就无法实现人类的可持续发展。正是鉴于此,国际社会在全球问题领域开展了全面的对话与合作,进行了创造性的工作。特别是那些政治和意识形态色彩本身就非常弱的问题与领域,在突破国家的视界和管理方式,充分发挥非政府组织(non-governmental organization,或 NGO)和全球公民社会的作用,创造平等、协商机制方面,更是表现出丰富的想像力,作出了非常有益的尝试,提供了启示性个案。令人深思的是,恰恰在应对全球性问题的挑战中,全球治理的思想得到张扬,全球治理的理论得到印证。这无疑鼓舞着人们进一步走向全球治理。

### 其三,民主化的压力。

民主是一种政治制度,同时又是人们参与社会生活,实现自由、平等、人权保障的一种社会政治要求。作为政治制度的民主无疑已取得了历史性胜利,它取代了君主制、贵族制、寡头制、法西斯制,独领风骚。第二次世界大战以后,在反思法西斯独裁统治给人类带来的灾难的过程中,民主制度得到进一步发展。而伴随殖民主义的终结和一批新兴民族国家的诞生,以及中央集权式社会主义的挫折和新兴社会主义的崛起,民主制度更加深入人心。但是,人类对民主制度的历史性选择与追求,并不意味着民主制度本身的完善。恰恰是民主制度的普及,形成了新的民主化压力与要求。人们开始对当代民主制度中的种种缺欠、弊端进行批评,涉及行政权力的膨胀,腐败与贿选、权力运行的非透明等等。而其中最具核心意义的批评是,民众参与的不足和民主赤字。显而易见,如果广大民众不能在事实上获得对社会事务的有效参与,那么,那种民主制

度就只能是形式的、甚至是虚假的民主制度，从而违背了民主制度的真谛。至于民主赤字，则更多的是针对全球化进程中的新情况而言的。现今的民主制度，在严格的意义上只适用于国内政治，它以公民对政府官员的制约、监督为基础。而那些在国际、全球层面上活动的组织、集团、公司、个人却难以在传统民主框架中受到民众的制约。由此可见，当人们从民主制度的确立与普及转向民主制度的完善与事实民主时，治理与全球治理便提上议事日程。

与此同时，伴随人们对发展的更科学、更全面的理解，单纯的经济的发展已陆续被可持续发展、人类发展所替代，其指向非常明确，那就是人文色彩的增强，社会内容的增强，以及特别强调对社会共同体生活的参与。此外，对人权的维护与尊重已成为国际社会的共识，它不仅涉及每个鲜活的个人的权利，还涉及种族、性别、多种团体与地方共同体的权利，从而形成“身份政治”、“新政治运动”。这一切都反映了非制度民主的要求，它形成强大的民主呼声与压力，而能够打破民主困境，真正实现民主参与的途径与选择，很可能就是实行治理与全球治理。

全球治理兴起的上述三个原因表明了人类变革现行的政治经济制度和管理模式的历史趋势，它是一种内在的、本质的要求，不以人们的意志为转移。冷战的结束为这种历史要求与趋势的进一步展现提供了历史契机，同时也为推进全球治理创造了更现实的舞台。因为只是在冷战结束之后，才出现了真正的全球市场，才可能做到超越社会制度和意识形态差异，去共同应对人类面临的种种生存与发展的危机、挑战，从而促进各个领域的对话、合作与治理。正是在这个意义上，一些学者认为，冷战的结束以及正在形成的国际政治经济的新格局是全球治理兴起的又一原因。但是，这一原因同上述三个原因相比，显然是第二位的、非本质的。

全球治理是一个新生的、有待发展的理论，无论其概念的界定还是本质内容的明细都尚有争议，因此存在诸多不确定性。尽管如

此,从已有的研究成果来看,我们还是作出了下面的概括与评价:

关于全球治理的概念。如前所述,全球治理是治理在国际层面的拓展与运用,虽然两者仍有不少区别,但在基本精神和核心内涵上显然是相同或相通的。正因为如此,全球治理的概念也就往往与治理的概念联系在一起,甚至在不少语境中被等同了。至今为止,被学术界引证最多的全球治理的定义是由全球治理委员会作出的。这个定义是:“治理是各种各样的个人、团体——公共的或个人的——处理其共同事务的总和。这是一个持续的过程,通过这一过程,各种相互冲突和不同的利益可望得到调和,并采取合作行动。这个过程包括授予公认的团体或权力机关强制执行的权力,以及达成得到人民或团体同意或者认为符合他们的利益的协议。”<sup>①</sup>随后,作者对这一包括国内与国际层面的治理进行了解释:“从全球角度来说,治理事务过去主要被视为处理政府之间的关系,而现在必须作如下理解:它还涉及非政府组织、公民的迁移、跨国公司以及全球性资本市场。伴随着这些变化,全球性的大众媒体的影响大大加强了。”<sup>②</sup>治理理论的主要创始人之一詹姆斯·罗西瑙则通过对治理与统治的比较来界定治理。他指出:“与统治相比,治理是一种内涵更为丰富的现象。它既包括政府机制,同时也包括非正式、非政府的机制,随着治理范围的扩大,各色人等和各类组织得以借助这些机制满足各自的需要、并实现各自的愿望。”<sup>③</sup>“全球治理可设想为包括通过控制、追求目标以产生跨国影响的各级人类活动——从家庭到国际组织——的规则系统,甚至包括被卷入更加相互依赖的急剧增加的世界网络中的大量规则系统。”<sup>④</sup>后

① [瑞典] 英瓦尔·卡尔松、[圭] 什里达特·兰法尔主编:《天涯成比邻——全球治理委员会的报告》,中国对外翻译出版公司,1995年,第2页。

② 同上。

③ [美] 詹姆斯·N. 罗西瑙主编:《没有政府的治理》,江西人民出版社,2001年,第5页。

④ 俞可平主编:《治理与善治》,社会科学文献出版社,2000年,第265页。

来,罗西瑙在对全球治理进行本体论研究时又进一步指出:“治理,指的是导引社会体系实现目标的机制,一个非常适合理解世界上旧有边界日渐模糊、新身份司空见惯、政治思考面向全球的概念。”<sup>①</sup>另一位全球治理研究的著名学者托尼·麦克格鲁则把全球治理定位为多层全球治理,并认为:“多层全球治理指的是,从地方到全球的多层面中公共权威与私人机构之间一种逐渐演进的(正式与非正式)政治合作体系,其目的是通过制定和实施全球的或跨国的规范、原则、计划和政策来实现共同的目标和解决共同的问题。”<sup>②</sup>戴维·赫尔德在其颇有影响的《全球大变革》一书也谈道:“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,而且意味着所有的其他组织和压力团体——从多国公司、跨国社会运动到众多的非政府组织——都追求对跨国规则和权威体系产生影响的目标和对象。”<sup>③</sup>在研究欧洲治理方面有影响的学者贝阿特·科勒-科赫提出了自己的见解:治理越来越被理解为“公私行为体之间任务与责任的共享”,被认为是“持续不断的相互作用过程中社会、政治和行政管理行为体的指导性努力”。<sup>④</sup>辛西娅·休伊特·德·阿尔坎塔拉指出,治理“是在众多不同利益共同发挥作用的领域建立一致或取得认同,以便实施某项计划”,而治理一旦被运用于全球化和跨国组织领域,则出现全球治理,其目的是通过制度创新,把国内外社会各阶层的个人和机构联系起来以处理全球性问题。<sup>⑤</sup>利昂·戈登克尔和托马斯·韦斯则直接给全球治理作

① 俞可平主编:《全球化:全球治理》,社会科学文献出版社,2003年,第64页。

② 同上,第151页。

③ [英]戴维·赫尔德等:《全球大变革——全球化时代的政治、经济与文化》,社会科学文献出版社,2001年,第70页。

④ 俞可平主编:《全球化:全球治理》,社会科学文献出版社,2003年,第311页。

⑤ 俞可平主编:《治理与善治》,社会科学文献出版社,2000年,第16~17、26~27页。

界定：“我们把全球治理定义为：给超出国家独立解决能力范围的社会和政府问题带来更有秩序和更可靠的解决办法的努力。”<sup>①</sup>中国学者俞可平表达了自己的看法：“所谓全球治理，指的是通过具有约束力的国际规制（regimes）解决全球性的冲突、生态、人权、移民、毒品、走私、传染病等问题，以维持正常的国际政治经济秩序。”<sup>②</sup>在同一篇文章中，他又以另一种表达谈及全球治理：“全球治理是各国政府、国际组织、各国公民为最大限度地增加共同利益而进行的民主协商与合作，其核心内容应当是健全和发展一整套维护全人类安全、和平、发展、福利、平等和人权的新的国际政治经济秩序，包括处理国际政治经济问题的全球规则和制度。”<sup>③</sup>

以上介绍的仅仅是试图给治理或全球治理作出概念界定的部分学者的观点。更多的学者则是通过构成因素的概括、表现形式的描述，以及特点归纳等方式诠释治理与全球治理的内涵。本文在借鉴他人研究成果的基础上对全球治理作出这样的界定：所谓全球治理，是以人类整体论和共同利益论为价值导向的，多元行为体平等对话、协商合作，共同应对全球变革和全球问题挑战的一种新的管理人类公共事务的规则、机制、方法和活动。

关于全球治理的要义。要义就是核心内涵、根本内容，是一事物区别于他事物的本质规定。一般而言，概念就是试图用简约的方式高度概括某事某物的要义。但受概念表述规则的限制，它往往难以做到对事物要义的更充分、更全面揭示。于是，在概念界定之后，就有必要作进一步的阐释。对于全球治理这样一个复杂而全新的理论，这项工作更是必不可少。本文认为，在认识和把握全球治理的要义时，应注意以下特点和内容：

其一，从政府转向非政府。

① 俞可平主编：《治理与善治》，社会科学文献出版社，2000年，第267页。

② 俞可平：《全球治理引论》，《马克思主义与现实》，2002年第1期。

③ 同上。

传统上对公共事务的管理是由政府主持和承担的,这是它的权力也是责任。政府对国内公共事务的管理习惯上被视为统治,它通过强制性权力分配社会资源、维护社会秩序。政府对国际公共事务的管理则主要表现为外交,特别是以参与诸多政府间国际组织的方式,表达利益要求和对国际事务的看法。显而易见,在这种经典的公共事务管理制度中,政府不仅独揽大权,而且几乎是惟一的政治权威的拥有者和体现者。

全球治理打破了政府对公共事务管理的垄断,许多非政府的行为体,如国际非政府组织、跨国社会运动、全球公民网络、跨国公司等以多种方式、途径参与公共事务的管理,同政府分享公共权力和政治权威。在这方面已有不少有说服力的例子,如国际清算标准委员会确立了全球的清算规则。国际标准化组织(ISO)在全球促进标准化工作的发展,至今已制定 13,736 条国际标准,其中包括著名的 ISO9000 质量管理认证体系和 ISO14000 环境管理认证体系。多数国家的航海法是在伦敦的国际航海组织(IMO)草拟的,航空安全法是在蒙特里尔的国际航空组织(ICAO)完成的。而地球之友、绿色和平组织、大赦国际等组织在环境、人权等领域的作为更是广为人知。甚至在传统的安全领域,非政府组织也表现出积极参与的趋向,并作出了实际的贡献。像 1997 年禁止地雷条约的签订,就是由近 1000 个非政府组织组成的国际禁雷运动所推动的,其领导人因此而获得 1997 年诺贝尔和平奖。这些个案表明,由于人类社会生活的日益复杂,联系的日益紧密,涉及范围的日益扩大,政府对公共事务的管理,无论在体制、方式还是能力上都表现出局限性,所以,非政府行为体的崛起是必然趋势。

其二,从国家转向社会。

如果说从政府转向非政府是全球治理中直观的变化,那么从国家转向社会则是这一直观现象背后更本质的内容,因为它涉及一个更具根本性的问题,即国家与社会的关系。国家脱胎于社会,

是社会发展到一定阶段的产物。尽管在历史的演变中,两者的关系因地域发展阶段、历史传统等因素的影响而表现出多样性,但总的来讲,自国家产生以来,代表并行使公共权力的国家,相对社会而言始终处于主导地位。近代民族国家体制的确立虽然伴随着公民社会的发育、发展,但国家在社会生活中的支配地位从未在根本上被动摇,甚至可以说 20 世纪是国家独立展示其历史作用的最辉煌时期。

但是,20 世纪 90 年代兴起的全球治理则对国家在人类社会生活中的绝对主宰地位提出了真正的挑战。国际非政府组织、跨国社会运动、全球公民网络、全球公共领域以及跨国公司,都是区别于国家的社会活动领域和社会力量,也可统称为全球公民社会。<sup>①</sup>所以,当公共事务的管理从政府转向非政府时,实际上意味着公共权力从国家向社会的部分转移。无论从民主的理论还是国家消亡的理论来看,这种权力的转移都具有历史必然性和合理性,它朝着还政于民、权力回归社会迈出了有历史意义的一步。

其三,从领土政治转向非领土政治。

领土化是民族国家的典型特征,领土政治是至今人们所熟悉并认同的国家政治,它意味着政治统治的合法性和政治权威的有效性仅适用于其领土范围之内。国际政治虽涉及并试图处理超越领土的政治事务与政治关系,但仍以领土政治为依托,所以,传统意义上的国际法和政府间国际组织对人类公共事务的管理依然是有限的。

全球治理突破了领土政治,开始凸显非领土政治,这表现为非国家行为体的大量出现和跨国性活动的巨增。根据国际协会联合会 2000—2001 年《国际组织年鉴》的统计,2000 年,具有正式机

<sup>①</sup> 为了与国家相区别,这里采用了公民社会的两分法。事实上,目前学术界更流行的是国家——市场——公民社会的三分法,即把独立于政治国家与市场经济组织的公民结社和活动领域称作公民社会。