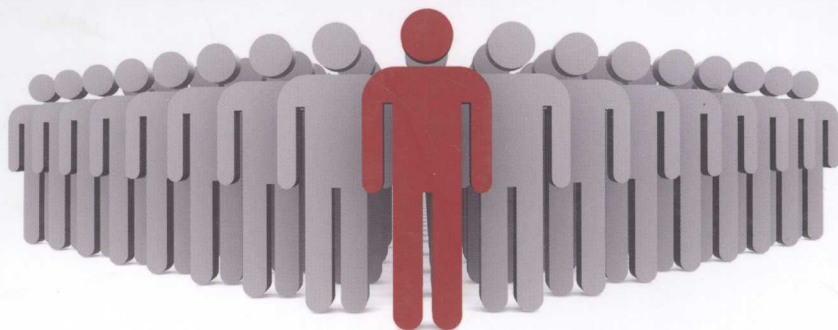


GONG MIN CAN YU GONG GONG WEI JI ZHI LI YAN JIU

# 公民参与公共危机治理研究

侯保龙 著



013068416

D63  
53  
2013

# 公民参与公共危机治理研究

侯保龙 著



合肥工业大学出版社

ISBN 978-7-312-02802-2

定价：39.00元

ISBN 978-7-312-02802-2

定价：39.00元

ISBN 978-7-312-02802-2

定价：39.00元

ISBN 978-7-312-02802-2

定价：39.00元

ISBN 978-7-312-02802-2

定价：39.00元

合肥工业大学出版社

D63

ISBN 978-7-312-02802-2

定价：39.00元

ISBN 978-7-312-02802-2

定价：39.00元

244



北航

C1675985

013068418

图书在版编目(CIP)数据

公民参与公共危机治理研究/侯保龙著. —合肥:合肥工业大学出版社,2013.6

ISBN 978-7-5650-1347-8

I. ①公… II. ①侯… III. ①突发事件—公共管理—研究—中国 IV. ①D63

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第118446号

公民参与公共危机治理研究

侯保龙 著

责任编辑 郭娟娟

---

出版	合肥工业大学出版社	版次	2013年6月第1版
地址	合肥市屯溪路193号	印次	2013年7月第1次印刷
邮编	230009	开本	710毫米×1010毫米 1/16
电话	总编室:0551-62903038	印张	15.25
	市场营销部:0551-62903198	字数	282千字
网址	www.hfutpress.com.cn	印刷	合肥星光印务有限责任公司
E-mail	hfutpress@163.com	发行	全国新华书店

---

ISBN 978-7-5650-1347-8

定价:39.00元

如果有影响阅读的印装质量问题,请与出版社市场营销部联系调换。

我们不要过分陶醉于我们对自然界的胜利。  
对于每一次这样的胜利，自然界都报复了我们。

——恩格斯



## 中文摘要

随着人类社会从工业社会向后工业社会即信息社会的演进，人类面临的风险骤然增多，且被全球性的交往网络所放大，这是全球风险社会的客观现实。随着中国改革开放进程的深入，我国也被深深地卷入到全球风险社会之中。面对风险社会带来的种种公共危机，各国政府责无旁贷。然而，传统官僚制政府的局限使政府的公共危机管理机制捉襟见肘，力不从心。幸运的是，20世纪八九十年代，伴随全球风险社会的到来，全球公民社会也不期而至，它赋予每个人都有参与公共事务管理的权利与平台。全球公民社会的兴起为人类公共事务的管理从以政府为单一中心的管理走向政府与公民参与的合作治理提供了基础与可能。

如果我们站在政府与公民互动关系的视角审视我国公共危机的治理问题，就会发现改革开放30多年的中国，不但造就一个公民参与意愿越来越强烈的公民社会，而且政府对公共事务的管理体制改革的趋势也在走向民主化、分权化、社会化，也在鼓励基层自治和社会参与。这正是科学发展观在公共危机治理领域内的本质要求和表现形式。2012年11月召开的党的十八大认为，科学发展观“是指导党和国家全部工作的强大思想武器”，“是党和国家必须长期坚持的指导思想”。针对变化了的中国社会和公共危机管理实际，能否以政府与公民参与互动的理论与视角分析公共危机管理就不仅是一个重要的学理问题，也是一个不可回避的实践问题，更是我们贯彻落实科学发展观的学术责任问题。作为特殊公共事务管理的公共危机治理虽具有突发性、紧迫性、不确定性、危害性，但是，它同时也具有公共事务管理根本的公共性。任何公共事务都应是公民可以参与的事业。再者，随着公共危机常态化、频繁化的发展趋势，公民参与公共危机治理是完全必要的，也是可行的。所以，本书分别从政治、管理和法治的途径论述了公民参与公共危机治理的重要价值。然而，由于我国公民社会起步较晚、发展步履蹒跚，现阶段我国公民参与公共危机治理还存在一些不容忽视的问题：与西方发达国家相比较，在当前我



国公民社会发育不足的环境中,我国政府与公民的互动存在着频度不高、效率不好、渠道狭窄、深度不够等突出的问题。具体表现在:公民参与的主动性和自觉性较低、公民参与的理性化和法治化程度较低、公民参与的技能亟待提高、公民参与的组织化程度较低、公民参与蕴含的公共性不足、公民参与的后继性乏力、政府与公民互动不够。出现这些问题既有政府层面的原因,也有公民社会自身的原因;既有经济体制层面的原因,也有传统政治文化层面的深层次原因。这些因素之间又是相互影响的,我们必须进行全面深入的分析。

提出问题、分析问题是为了解决问题。对我国来说,我们能否以公民参与公共危机为契机,化“危”为“机”,通过制度机制性建构,使我国公民参与公共危机治理的行为理性化、常态化和机制化?这是我国公民参与公共危机治理应当认真思考和研究的问题。在制度建构主义的理路下,本书首先论析公民参与公共危机治理的制度性环境,即塑造公民有序参与公共危机治理的政治、社会和文化环境。然后提出一些具体的路径:从机构建设层面提出组建我国公共危机治理的核心机构的建议;从公民参与的活动领域层面进行公民参与公共危机治理范围的制度性拓展;从公民参与的方式、规模和可持续发展的层面,我们应实现公民参与组织化的制度性跃升,比如从弱组织化参与到高组织化参与;从公民参与有序性的层面,我们应实现公民参与有序性的制度性推动,比如实行公共危机公民参与责任制、完善公共危机治理教育机制、推进公共危机动员机制科学化、推动公共危机沟通机制法定化、构建志愿者及其公民组织制度化参与的机制,特别是建议组建“国家公共安全部”和“国家公共危机治理委员会”,提出了志愿者及其公民组织有序参与公共危机治理的组织框架。总之,随着我国公民社会的发育,公民参与公共危机治理的能力必然有一个从量变到质变的提升过程。在这个过程中,党和政府应承担积极引导和推动公民参与公共危机治理更快走向成熟和完善的历史责任。

**关键词:** 治理; 公共危机; 公民参与



# On Citizen Participation in Public Crisis Governance

## Abstract

With the evolution of human society from industrial society to post-industrial society, the risks being faced by human beings are suddenly increasing and being enlarged by a global communication network. This is the reality of the global risk society. With the deepening of Chinese reform and opening-up, China is also being deeply involved in the global risk society. Facing the various public crises, governments all over the world are to take responsibility for them. However, it is the limitations of the traditional bureaucratic system that stretch the government's public crisis management powerless. Fortunately, in the 1980s and 1990s, accompanied with global risk society, the global civil society was coming. In which, everyone has rights and platform to participate in public risk management. The rise of global civil society provides the basis and possibility which makes human's public affairs management from a single center's government management to cooperation governance between government and citizen participation.

If standing in the perspective of interactions between government and citizens, particularly examining Chinese public crisis management with the governance theory as the main theoretical tool, we will find that more than 30 years of reform and opening-up of China, not only is creating a more and more stronger civil society, but also the trend of the public affairs management system reform of government is being toward democratization, decentralization, and also is encouraging grassroots



autonomy and participation.

The CPC's 18th General Assembly in November 2012 announced that Scientific Development Concept "is a powerful ideological weapon for guiding all work of the Party and nation," and "is long-term guiding ideology for the Party and nation." In connection with the changed realities in Chinese society and public crisis management, whether introducing the governance theory into public crisis management of our government not only is an important theoretical problem, but an unavoidable practice problem, and even more is our academic responsibility topic to implement the Scientific Development Concept. As a special public affairs management, public crisis management with the nature of sudden, urgency, uncertainty, and harm, however, it also has the fundamentally public nature. All public affairs should be the cause of citizen participation. Furthermore, with the development trend of the normalization and frequencies of public crisis, citizen participation in public crisis management is absolutely necessary and feasible. Therefore, from the ways of the politics, management and the rule of law, this paper discusses some important values of citizens participate in public crisis governance. However, faced the situation of a late start, hobbled civic participation development in public crisis management, the paper points out that there are still some problems can not be ignored in public crisis governance at the present stage: Compared with Western countries, in the current underdevelopment of civil society environment, interaction between government and citizens has such problems as follows: interaction frequency is not high, validity is not good, channels is narrow, depth is not enough, and other prominent issues. Specifically in that the initiative and consciousness of the citizen participation are less, rational citizen participation and level of rule of law are lower, the skills of civic participation are badly need improvement, the degree of civic participation organization is lower, citizen participation inherent is lack of enough public nature, the persistent citizen participation is weakness, and interaction is not enough between governments and citizens. The causes of these problems not only have the government level, but also have citizens of their own reasons; not only have the existing economic system-level factors, but also have deep-seated reasons of traditional political and cultural dimensions. Due to affecting each other between these factors, we must carry out a comprehensive and in-depth analysis.

Asking and analyzing questions is in order to solve the problem. For China, can





we through the system construction take citizen participation in public crisis as an opportunity to change the “crises” into a “chance”, so that the behavior of citizen’s participation in public crisis governance may become rational, orderly and mechanistic? This is an issue for us to think and study carefully.

From the view of the rational approach of the system constructivism, this article first proposes the institutional environment that shapes the political, social and cultural environment and the spirit of citizens’ orderly participation in public crisis; And then puts forward some specific paths—From the level of institution-building, proposes the recommendations about setting up Chinese public crisis core body; From the areas of activity level of citizen participation, citizen participation should expand the scope of the institutional landscape; From the level of the size and dimension of sustainable citizen participation development, we should realize the organization of citizen participation: from weak to strong organization participation; From the level of orderly citizen participation, we should implement to promote citizen participation orderly and systematically: to implement accountability institution of citizen participation, improve the citizen education mechanism, promote the mobilization mechanism scientific, promote the communication mechanism statutory, and construct the stitutionalized participation mechanisms of volunteers and civic organizations, especially recommending the formation of the National Department of Public Safety and National Public Crisis Governance Committee, and the author suggests an organizational framework for volunteers and citizens organization to participate in public crisis orderly. In short, with the development of civil society, the citizen participation in public crisis governance is bound to have a change from quantitative to qualitative process. In this process, it is a key ring that the CPC and the governments should assume historical responsibility for actively guiding and promoting citizen participation in public crisis governance mature and perfect faster.

**Key words:** governance; public crisis; citizen participation

# 目 录

(240) ..... 绪论

(250) ..... 第一章

(120) ..... 第二章

(220) ..... 第三章

(260) ..... 第四章

(270) ..... 第五章

(170) ..... 第六章

(170) ..... 第七章

(170) ..... 第八章

导 论 ..... (001)

    第一节 研究缘起 ..... (001)

        一、研究背景 ..... (001)

        二、问题的由来 ..... (007)

        三、研究意义 ..... (008)

    第二节 国内外相关研究述评 ..... (010)

        一、国外相关研究 ..... (010)

        二、国内相关研究 ..... (014)

        三、总体评价 ..... (016)

    第三节 研究框架、研究方法 with 主要创新 ..... (020)

        一、研究框架 ..... (020)

        二、研究方法 ..... (021)

        三、可能的创新 ..... (023)

第一章 基本概念与理论依据 ..... (024)

    第一节 基本概念的界定 ..... (024)

        一、重大灾害 ..... (024)

        二、公共危机 ..... (025)

        三、治理 ..... (028)

        四、政府 ..... (036)

        五、公民社会 ..... (038)

        六、公民参与 ..... (041)



第二节 主要理论依据 .....	(048)
一、风险社会理论 .....	(048)
二、治理理论 .....	(051)
三、民主参与理论 .....	(056)
四、行政民主理论 .....	(059)
五、第三条道路理论 .....	(066)
六、人与自然和谐发展的生态理论 .....	(068)
七、制度建构主义理论 .....	(071)
八、本研究的理论视角 .....	(074)
第二章 公民参与公共危机治理的价值分析 .....	(077)
第一节 公民参与公共危机治理的政治价值 .....	(078)
一、公民参与公共危机治理有利于政府合法性的维持与提升 .....	(079)
二、公民参与公共危机治理有利于公民精神的成长 .....	(081)
第二节 公民参与公共危机治理的管理价值 .....	(090)
一、公民参与公共危机治理可以降低预防与决策的成本 .....	(091)
二、公民参与公共危机治理可以有效地节约应急救援的成本 .....	(094)
三、公民参与公共危机治理可以监督与提高资源使用的效益 .....	(096)
第三节 公民参与公共危机治理的法治价值 .....	(098)
一、公民参与公共危机治理法治价值的历史渊源 .....	(098)
二、公民参与公共危机治理体现了公民的宪法权利 .....	(101)
三、公民参与公共危机治理体现了我国的法治程序 .....	(102)
第四节 公民参与公共危机治理的价值评价 .....	(104)
一、公民参与公共危机治理的优点 .....	(105)
二、公民参与公共危机治理的缺陷 .....	(106)
第三章 日美中三国公共危机治理比较 .....	(109)
第一节 日本、美国的公共危机治理 .....	(109)
一、1995年日本阪神大地震 .....	(110)

二、2005年美国“卡特里娜”飓风灾害 .....	(112)
第二节 我国的公共危机治理 .....	(117)
一、1999年台湾“9·21”大地震 .....	(117)
二、2008年汶川大地震 .....	(122)
第三节 日美中三国公共危机治理的比较与启示 .....	(126)
一、日、美公共危机治理的规范化与制度化 .....	(126)
二、我国公共危机治理的特色与优势 .....	(132)
三、几点启示 .....	(135)
第四章 我国公民参与公共危机治理存在的问题及原因分析 .....	(138)
第一节 我国公民参与公共危机治理存在的问题 .....	(138)
一、公民参与的主动性和自觉性较低 .....	(139)
二、公民参与的理性化和法治化程度较低 .....	(140)
三、公民参与的技能亟待提高 .....	(144)
四、公民参与的组织化程度较低 .....	(145)
五、公民参与蕴含的公共性不足 .....	(146)
六、公民参与的后继性乏力 .....	(148)
七、政府与公民互动不够 .....	(150)
第二节 公民参与公共危机治理存在问题的原因分析 .....	(151)
一、政府层面的原因 .....	(151)
二、公民层面的原因 .....	(158)
三、经济体制层面的原因 .....	(163)
四、传统政治文化层面的原因 .....	(165)
第五章 公民参与公共危机治理的制度性建构 .....	(167)
第一节 塑造公民参与公共危机治理的制度性环境 .....	(168)
一、塑造公民参与公共危机治理的政治环境 .....	(169)
二、营造公民有序参与公共危机治理的社会文化环境 .....	(171)
三、政府要呵护与张扬公共危机治理中的公民参与精神 .....	(172)
第二节 建立公共危机治理核心机构 .....	(176)
一、组建我国公共危机治理核心机构：以大部门体制改革为取向 .....	(176)



二、建立公共危机治理组织 .....	(178)
第三节 公民参与公共危机治理范围的制度性拓展 .....	(182)
一、公共危机预防—预警阶段的公民参与 .....	(183)
二、提升公民应急救援技能 .....	(186)
三、公民参与灾后恢复重建 .....	(188)
第四节 公民参与主体组织化的制度性跃升 .....	(189)
一、理顺政府与公民组织的关系 .....	(190)
二、制定政府对公民组织的基本政策 .....	(191)
三、公民组织参与能力的提升离不开政府的支持与配合 .....	(193)
四、政府加强公民组织参与的法制化建设 .....	(194)
五、加大政府对公民组织资金的支持、保障与监督 .....	(195)
六、完善公共危机治理中政府购买公民组织的公共物品制度 .....	(197)
第五节 公民参与公共危机治理能力的机制性推动 .....	(198)
一、实行公共危机治理公民参与责任机制 .....	(198)
二、完善公共危机治理的公民教育机制 .....	(199)
三、架构公民参与公共危机治理的科学动员机制 .....	(200)
四、推动公共危机信息沟通机制化 .....	(202)
五、构建志愿者及其公民组织制度化参与的机制 .....	(203)
结 论 .....	(210)
参考文献 .....	(215)
后 记 .....	(229)

# 导 论

从政府与公民互动的视角研究公共危机治理中的公民参与问题是当前学术界的研究热点之一。我们应当把该问题放到一个大的时代和社会背景下来审视和研究,才能捕捉到这一问题的时代意义、深层意蕴和发展趋势。这一宏观的社会历史背景就是全球风险社会和公民社会的到来。这两者的宏大交汇使公共危机治理成为各国理论界和公共部门必须认真思考和应对的现实问题,两者的叠加又凸显了公民参与公共危机治理的重要价值,而政府和其他公共部门对公民参与实践的管理,就成为政府与公民互动共治的关键。因此,研究公民参与公共危机治理问题具有重要的理论和实践意义。

## 第一节 研究缘起

### 一、研究背景

1. 风险社会的到来导致公共危机治理成为各国学界和政府必须面对的问题

在所有对风险社会的研究中,贝克是最有代表性的学者。1986年,德国著名社会学家乌尔里希·贝克(Ulrich Beck)出版了《风险社会》一书,首次提出“风险社会”概念来描述当今充满风险的后工业社会并提出了风险社会理论。

“风险”是风险社会的基本概念,对“风险”的理解构成了风险社会理论的基础。关于该词来源及其界定,目前学术界尚无统一的认识。在1979和1988年出版的《辞海》中并没有该词的相关定义,在1990年出版的《汉语大词典》中也没有收录该词。这说明“风险”概念在我国不是古已有之,在



汉语中使用的频率也不高。“风险”在英文里是“risk”，本意是指“冒险”和“危险”，从字面意义上来理解，风险是具有一定危险的可能性。“风险”与“灾难”不同，“风险”是尚未发生的灾难。有学者认为，“风险”是社会发展到一定历史阶段的产物，是与现代性相伴随的概念，它的发展始终与人类文明进程和不断发展的现代化紧密相连<sup>①</sup>。正是在对现代化的反思基础上，1986年贝克在他提出的风险社会理论中赋予“风险”一词以新意。他指出：“风险是个指明自然终结和传统终结的概念，或者换句话说，在自然和传统失去它们的无限效力并依赖于人的决定的地方，才谈得上风险。风险概念表明人们创造了一种文明，以便使自己的决定将会造成的不可预见的后果具备可预见性，从而控制不可控制的事情，通过有意采取的预防性行动以及相应的制度化的措施战胜种种（发展带来的）副作用。”<sup>②</sup>他并且对风险概念作了八点总结<sup>③</sup>。他还认为，风险社会有两个突出特征：一是具有不断扩散的人为不确定性；二是导致了现有社会结构、制度以及关系向更加复杂、偶然和分裂状态转变。

英国社会学家安东尼·吉登斯认为风险社会是现代文明的结果。他将风险分为“外在风险”（external risk）和“人造风险”（manufactured risk）。“外在风险”主要来自于外部，是由于传统或者自然的不变性和固定性所带来的风险，这种风险虽然严重，却由于经常发生而有一定规律可循，可以预测和计算，并据此来进行预防。而“人造风险”是由于人类不断发展的知识对世界的影响所产生的风险。对于人造风险，历史上没有为我们提供可资借鉴的经验和知识，我们甚至不知道这些风险是什么，就更不要说根据概率对风险的精确计算了，也谈不上对风险结果的预测，这就使人们陷入到前所未有的风险环境之中<sup>④</sup>。从历史角度看，外部风险是简单现代性条件下的风险类型，

① 刘婧：《现代社会风险解析》，《浙江社会科学》2005年第1期。

② [德] 乌里希·贝克等著：《自由与资本主义》，浙江人民出版社2001年版，第119页。

③ 贝克对风险概念作的八点总结是：1. 风险既不等于毁灭也不等于安全或信任，而是对现实的一种虚拟；2. 风险指充满危险的未来，与事实相对，成为影响当前行为的一个参数；3. 风险既是对事实也是对价值的陈述，它是二者在数字化道德中的结合；4. 风险可以看做是人为不确定因素中的控制与缺乏控制；5. 风险是在认识（再认识）中领会到的知识与无知；6. 风险具有全球性，因而它得以在全球与本土同时重组；7. 风险是指知识、潜在冲击和症状之间的差异；8. 一个人造的混合世界，失去自然与文化之间的两重性。（Barbara Adam, Ulrich Beck and Joost Van Loon. *The Risk Society and beyond*, SAGE Publications Ltd. 2000, p211-229）

④ [英] 安东尼·吉登斯著，尹宏毅译：《现代性：吉登斯访谈录》，新华出版社2000年版，第195页。

是在工业社会存在的头两百年里占主导地位的风险类型，而反思现代性条件下的风险类型是人造风险。伴随着“外部风险”逐渐向“人造风险”的转移，以及“人造风险”的普遍扩散，我们才置身于“风险社会”之中。因此，后果严重的人造风险的普遍化是人类进入风险社会的起点和标志。风险社会就是日益生活在高科技前沿，无人能够完全明白，也难以把握各种可能的未来。另外，吉登斯还认为风险也有积极的一面，在风险社会中人们的选择范围大大地扩展了。

冷战结束以来，伴随快速的经济全球化而来的是风险的全球化。作为全球化的后果，风险社会正在成为人类无法回避的景观，风险已成为全人类共同关注的话题。风险与全球化相生相伴，全球化的不断扩张使人类正在从工业社会向风险社会转变。“全球化风险”是现代风险社会的集中表征<sup>①</sup>。一国在享有全球化带来的利益的同时，不得不面临各类风险带来的危机和损害。风险的全球化意味着任何国家的内部风险都可能演变成成为外部风险，进而很快波及与其有紧密联系的国家 and 地区，最后可能将整个世界引入风险和灾难中。在风险社会中，各种风险越来越多地避开国家的监督制度和保护制度，使人们无从选择或拒绝，各国在这些风险面前无可逃遁。因此，公共危机治理成为各国学界和政府不容回避的问题。

## 2. 全球公民社会的到来使各国政府治理面临公民参与的强大压力

### (1) 全球公民社会的时代已经到来

如果说风险社会是西方现代社会工业化完成后不可规避的境遇，那么，全球公民社会(global civil society)则是20世纪90年代伴随全球化而来的一个现代概念。对这一概念的内涵和外延，学者们意见纷纭。玛丽·卡尔多(Mary Kaldor)认为，全球公民社会就是一个栖居着激进主义者、非政府组织、新自由主义者、民族和宗教团体的平台<sup>②</sup>。在这里，他们可以就有关全球发展的安排进行辩论、竞争(同意或反对)、协商或游说。何增科认为，所谓全球公民社会是指公民们为了个人或集体的目的而在国家和市场活动范围之外进行跨国结社或活动的社会领域，它包括国际非政府组织和非政府组织联盟、全球公民网络、跨国社会运动、全球公共领域等<sup>③</sup>。20世纪80年代特别是90年代以来，全球公民社会获得迅速发展，其数量、活动和影响都有了空

① 肖巍：《“全球化风险”与中国的长期应对》，《学术月刊》2010年第1期。

② Mary Kaldor. *The Idea of Global Civil Society*, *International Affairs*, Vol. 79, Num. 3, May, 2003.

③ 何增科：《全球公民社会引论》，《马克思主义与现实》2002年第3期。





前的增加。有的学者将这一现象描述为“全球性结社革命”<sup>①</sup>。

究其出现的基本原因，本书认为主要有以下三点：一是20世纪90年代以来，在全球范围内以互联网的应用和普及为标志的信息技术革命和信息网络化趋势，为全球公民社会参与国际公共事务创造了技术条件。二是世界范围内出现的第三次民主化浪潮<sup>②</sup>，为全球公民社会的勃兴创造了有利的政治环境。三是20世纪80年代以来在世界范围内兴起的以市场化改革运动为核心的行政改革浪潮，有力地刺激着全球公民社会的发展。20世纪90年代以来，新自由主义理论和实践日益暴露出其局限性，人们开始寻找“中间道路”或“第三条道路”并寻求实现它们的“第三种力量”，公民社会开始受到人们的关注。理论家们认为公民社会特别是全球公民社会可以增强公民的政治参与，并以有无公民参与来衡量一国公共政策的合法性；政治家们认为公民社会组织可以填补政府职能退出后的活动空间，希望为削减政府开支特别是福利开支找到正当理由；社会活动家们则借助公民社会组织在国内和国际层次上实现他们的理想和抱负；经济增长过程中出现的中产阶级则希望通过政治参与扩大其政治影响力；企业家们希望通过资助公民社会组织来获得税收优惠，同时改善自己的形象；各种正式的国际组织希望通过与全球公民社会组织建立固定联系，增强自己决策的合法性，同时实现“参与式发展”。所有这些因素汇合起来，形成了重视和鼓励公民社会特别是全球公民社会发展的潮流<sup>③</sup>。因此，可以说，全球公民社会时代俨然已经到来。

## (2) 全球公民社会对人类治理方式的积极影响及其局限性

### ① 全球公民社会对人类治理方式的积极影响

从总体上来看，公民社会特别是全球公民社会在促进政府管理从以政府为中心的、等级制的、命令式的统治向多中心的、自主的、合作管理的治理转变中发挥着极为重要的作用。对此，玛丽·卡尔多提出了“公民参与岛”（islands of civic engagement）概念<sup>④</sup>，其基本内涵是：第一，与其他国家的具有相同理念的团体取得联系。它们可以提供物质援助，可以向政府和有关机构施压。第二，本国政府签署的国际人权法案可以作为施压的手段。何增科认为，公民社会包括全球公民社会的治理方式不同于政府机构和私人企业，

① Lester Salamon. *The Rise of the Non-profit Sector*, Foreign Affairs, York, 1994, p7-8.

② [美] 塞缪尔·亨廷顿著：《第三波——20世纪后期民主化浪潮》，上海三联书店1998年版。

③ [美] 赫尔穆特·安海尔等编：《全球公民社会年鉴2001》，牛津大学出版社2001年版，第6页。

④ Mary Kaldor. *The Idea of Global Civil Society*, International Affairs, Vol. 79, Num. 3, May, 2003.