

全球公共治理：中国公共管理未来 30年研究的重要议题

薛 澜*

一、引言

30年前，在中国改革开放之初，夏书章先生以他作为新中国公共行政学的奠基人和领军者所独有的敏锐和远见，率先发出了“把行政学的研究提上日程是时候了”的呐喊，敲开了中国行政管理领域拨乱反正、蓬勃发展的的大门，推动了行政学和公共管理学科领域的发展，体现了一个中国知识分子崇高的学术精神和社会责任，为我们后代公共管理领域的学者树立了一座丰碑。今天，国际风云变幻，中国的改革开放进入新的时期。展望未来公共管理30年，我们仍然需要学习夏老这种精神，发扬中国知识分子“先天下之忧而忧，后天下之乐而乐”的传统，探讨公共管理学科在推动中国发展和人类进步方面的作用。与30年前相比，中国发展的国际环境发生了天翻地覆的变化。中国的国际地位空前提高，中国在国际事务中的影响和作用也越来越大。与此同时，中国自身的发展也与国际形势的关系越来越密切，全人类共同面临的挑战也越来越成为中国发展的挑战。如何面对这种局面，抓住机遇，勇于开拓，是中国公共管理领域的学者需要回答的问题。

二、国际环境变化及全球治理体系面临的挑战

从中国1979年开始改革开放到现在的30多年间，国际形势发生的重大变化主要体现在以下几个方面：首先，国际经济一体化的进程在不断加速。信息技术

* 薛澜，清华大学公共管理学院，教授。

在社会的全面渗透，苏联东欧的巨变、中国的改革开放与加入 WTO、印度经济的改革与开放等因素，使得全球范围内的资本、货物及人员流动比以往任何时候都更加活跃和便利，超过 10 亿新增劳动力进入全球市场，国际商品贸易翻了三番，国际贸易增长的速度达到了 GDP 增长的一倍。其次，以 BRICs^① 国家为代表的新兴国家的高速经济发展改变了当前国际经济政治格局。在过去的 20 多年中，新兴国家的经济增长速度超过发达工业国家的一倍。有分析认为到 2050 年，全球新的六大经济体将变成中国、美国、印度、日本、巴西、俄罗斯。发展中国家的高速城市化使得全球接近一半的人口生活在城市中，一批超过千万人的超大城市在全球各地涌现。随着新兴国家的经济地位的变化，这些国家在国家政治事务中的影响也在增加。

与此同时，人类生存的自然与生态环境不断恶化，全球气候变化、能源短缺、水资源危机、森林资源锐减、土地荒漠化、物种加速灭绝、环境严重污染等问题不绝于耳，触目惊心，人类社会的可持续生存面临严峻挑战。此外，国际经济秩序不公平不合理的状况依然存在，不同国家和地区经济社会发展不平衡的现象十分普遍，全球贫富差距日益扩大，地区冲突与暴力依然存在。这些都是困扰各国政府的难题，并给现有的全球治理体系提出了严峻的挑战。

令人遗憾的是，现有的全球治理体系并没有随着国际政治经济社会变化的变化做出及时必要的调整。从历史的角度看，现代国际体系的三个重要的框架性支柱的形成是一个自然接续演进的过程。第一个框架性支柱是 1648 年的威斯特伐利亚和约（The Peace Treaty of Westphalia），这个和约确定了国际关系中应遵守的国家主权、国家领土与国家独立等原则，为民族国家在国际事务中的合法地位奠定了基础。第二个框架支柱是以 1815 年结束的维也纳会议（The Congress of Vienna）为代表的主权国家之间的联盟，在维也纳会议上，欧洲列强通过谈判结束了 20 多年的战争并改画了欧洲大陆的版图。由此形成的国家间的联盟成为处理国际事务的重要形式，如北大西洋公约组织（North Atlantic Treaty Organization）、东盟（Association of Southeast Asian Nations）、上海合作组织（Shanghai Cooperation

^① BRICs，“金砖四国”来源于英文 BRICs 一词，是指巴西（Brazil）、俄罗斯（Russia）、印度（India）和中国（China）四国。（编者注）

Organization) 等。第三个框架性支柱是以“二战”之后在美国的敦巴顿橡树园会议 (Dumbarton Oaks Addition and Remodeling)、布莱顿森林会议 (Bretton Woods Agreements) 和旧金山会议等基础上成立的以主权国家为基础的联合国系统, 如联合国 (United Nations)、世界银行 (World Bank)、国际货币基金组织 (International Monetary Fund) 等。这些组织在“二战”之后世界的和平与经济社会发展过程中起到了重要的作用。

但是, 也必须看到, 这些国际治理体系的设计从来就不是简单地基于公平正义理想基础之上的, 而更多的是当时国际政治经济实力的反映, 带有深深的历史烙印和相应的局限性。这些国际治理体系往往是以西方国家的价值理念为基础的, 西方主要发达国家在这些组织中拥有举足轻重的权力。例如, 国际货币基金组织和世界银行的基本价值导向是基于自由市场经济的。同时, 国际货币基金组织规定重大决策通过需要至少 85% 的支持率, 而美国持有 17.67% 的投票权, 也就是一票否决的权力。此外, 欧洲人和美国人分别推荐国际货币基金组织和世界银行的领导人也是这些组织的惯例。这些明规则或暗约定反映的就是当时欧美社会在全球中的主导地位。但恰恰是按照同样的逻辑, 面对今天国际社会发生的深刻变化, 尤其是新兴国家的发展和气候变化等问题的出现, 使得这些历史烙印和不合理的体系设计越来越显得落后于时代的发展, 这些国际治理机构的合法性与合理性越来越令人质疑, 从而大大地影响了这些治理机构的有效性。与此同时, 跨国公司、各种全球非政府组织、新闻媒体、网络社团等各种正式国际治理体系之外的组织机构异常活跃, 在各种全球重要事务中发挥着越来越大的作用。当然, 这些公司和组织也都有着各自的利益和主张, 指望它们来代表全球的公共利益显然是不现实的。

三、全球治理的研究——中国公共管理学者的历史责任

应当说关于全球公共治理的研究, 国内从事国际经济和国际关系等领域的学者参与不少, 主要是从具体事务的经济利益和国家立场分析, 但这些研究大多是从国际政治或国际经济的角度出发, 比较偏重应对和实用, 分析如何参与新的全球治理模式对国家更加有利。这些研究对中国在全球治理体系建设中发挥作用非

常重要，但是，如果中国对全球治理的研究仅限于此，还是远远不够的，还需要站得更高，从人类社会发展的客观角度来探讨全球治理体系的问题。这恰恰是包括中国学者在内的所有公共管理领域学者不可推卸的责任。

以人类应对全球气候变化的问题为例，其中充满了值得公共管理学者深入研究的课题。第一个课题就涉及全球外部性问题的解决。由二氧化碳排放所引起的全球气候变化本身是一个典型的全球外部性问题，无法由市场自身解决，必须通过公共干预机制解决。设立二氧化碳排放税是典型的解决负外部性的政策手段，但设在什么价格水平上能够解决这个问题就需要更加科学的分析手段来分析。第二个课题涉及到政策制定中的公平问题。由于二氧化碳的排放与人类生活密切相关（甚至是不可或缺），限制二氧化碳的排放又与人类的基本权利密切相关。从公平正义的角度出发，世界上所有的人都享有最基本的排放权，因此，一个形式上公平的限制排放的机制应当是以全世界所允许的排放量除以全世界的人口所得出的人均排放量为基础的，但是，如果我们考虑到全世界不同地区的自然环境不同，达到同等舒适生活水平所需排放的二氧化碳不同，这种简单的人均排放量就必须加以调整，以保证实质上的公平。除此以外，我们还必须考虑不同国家的历史排放问题。第三个课题涉及到公共政策的决策机制问题。按照我们前面的分析，气候变化的解决方案应该比较清楚，但是正如所有复杂的公共政策决策过程一样，这是一个复杂的各个相关利益方的博弈过程。而联合国的组织体系、1992年6月在巴西里约热内卢签署的《联合国气候变化框架公约》（United Nations Framework Convention on Climate Change）以及自1995年以来每年一次的《公约》缔约方大会就成为这个复杂博弈的平台体系。这个平台体系既是不同政治和经济实力的较量与妥协，也是不同理念和思想的交锋与融合。研究如何解决气候变化，如果仅仅考虑相关科学问题或政策解决方案是远远不够的，还必须对联合国相关的政策过程的平台体系有充分了解和认真研究。

应该说此类问题还很多，需要有更多的中国公共管理领域的学者来参与这些问题的研究，运用中国的理念和思想，为人类社会解决这些问题贡献智慧。让我们像夏老当年那样大声疾呼，把全球公共治理的研究提上日程是时候了！