

# 国际制度与政府决策转型

于宏源

伴随着知识经济时代的到来和全球化进程的加速,政府运作方式愈加受到国际制度的影响,面临着前所未有的挑战。有学者认为,政府转型是大势所趋,政府将从以往管理大众向协调诸多资源、创造公共价值的方向发展,扮演领航者、协调者和沟通者的角色。目前,不少全球化学派学者都采取“倒转的第二层面”分析方法,考察全球化、国际制度等国际因素对国内政治的影响。基欧汉(Robert Keohane)和米尔纳(Helen Milner)指出,国际化进程势必重塑国内决策,政治制度反映了决策者应对国际化时的利益、偏好和政策反应。因此,国际制度对国内政治的影响不容忽视,但是国际制度理论仅仅探讨了国际组织的

---

Russ Linden, "The World is Flat: Implications for Government," *The Virginia Review* (September/October 2005).

“第二意象”(second image)的概念来源于沃尔兹有关层次分析法的论述,即通过国内因素解释国际现象。“倒转的第二意象”则借助国际因素解释国内政治的变化,认为一国的内政受到国际因素影响甚至因之改变。参见肯尼思·沃尔兹:《人、国家与战争:一种理论分析》(倪世雄等译),上海译文出版社1991年版。

参见 Robert Keohane and Helen Milner, *Internationalization and Domestic Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996)。

---

《国际政治科学》2007年第1期(总第9期),第31—54页。

*Science of International Politics*

一些普遍问题,未能涉及更为具体的领域和方面,如国际制度对政府转型的影响。

政策协调是所有政府转型中的核心问题。因此,本文重点关注国际制度对一国政府政策协调和决策制度变化的影响,重点考察的案例是国际环境制度与中国政府环境政策协调和决策制度变化的关系。采用的主要研究方法是文献分析和深度访谈。访谈对象是国家部委和重要学术机构中参与相关国际环境制度讨论的官员和学者,具体部门和机构包括发改委、外交部、科技部、农业部、环保总局、财政部和中国科学院等。

### 一、研究现状综述

诺斯(Douglass C. North)认为,制度是社会的一种游戏规则,或者是用来塑造国家交往的人为限制。哈格德(Stephan Haggard)和考夫曼(Robert Kaufman)则认为,制度会决定政策偏好、选择和结果。自20世纪80年代初,《国际组织》杂志掀起国际制度研究大讨论以来,国际制度研究逐步成为国际关系理论研究的前沿问题,取得了长足的进步。学者们注意到国际制度具有双重效应,即国际问题的国内化和国内问题的国际化,但就目前的研究而言,研究的重点仍然是国内问题的国际化,如一国国内的人权问题、政治制度的民主化程度、知识产权保护等等。相比之下,国际问题国内化的研究要逊色一些。

有关国际问题国内化的研究大都围绕政府自主性、国家能力、国内制度等方面展开,因为政府自主性和国家能力常常体现在国内制度的变革中,而这些

---

Kenneth W. Abbott and Duncan Snidal, "Why States Act Through Formal International Organizations," in Paul F. Diehl, *The Politics of Global Governance: International Organizations in an Interdependent World* (Boulder, London: Lynne Rienner Publishers, 2003), p. 12.

John P. Bums, "Horizontal Government: Policy Coordination in China," paper prepared for the International Conference on Governance in Asia: Culture, Ethics, Institutional Reform and Policy Change, City University of Hong Kong, Hong Kong, December 2002.

Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990), pp. 1—35.

Stephan Haggard and Robert R. Kaufman, *The Political Economy of Democratic Transitions* (Princeton: Princeton University Press, 1995), p. 74.

变革通常是考察国际制度影响的重要指标。研究发现,国际制度对国家自主性和能力两个方面都构成了严重挑战。韦斯(Linda Weiss)分析了全球化和国际制度对国家造成的威胁,以及政府采取何种制度变革措施才能加以应对。莱因哈特(Eric Reinhardt)发现,国际组织、国际制度和国际承诺对于国内制度设计具有推动作用,国际制度能够塑造国内议事日程的设定和政策结构等。加勒特(Garrett)等人指出,国际化的影响导致政府被迫改变国内政治制度,政治偏好和政策产出随之改变。塞缪尔·金认为,决策者的需求、利益和信念和他们对外部物质和规范压力反应的互动逐渐改变了国内政策。研究也表明,国际经济制度和全球环境制度都会带来国内政策和制度的变革。全球环境制度的道德规范改变了国家的决策体制。《发现权威》一书则探讨了国际制度对国内政府转型影响的途径,具体包括合约、强制和说服等。

“生命周期”理论也探讨了国际制度和规范对国内政治制度的影响。比如,中国学者苏长和认为:国际规范内化的过程初步体现在国际规范的合法性得到国内政治精英的理解和话语上的支持,直至上升到立法层次的辩论议程上。国际规范内化还体现在与国际规范相协调的国内官僚体制与政治制度的变革方面。国际规范内化的进一步体现是为了接受具体的国际规范,特定国家在国内实施相应的立法行动。在研究国际安全机制时,唐永胜提出国际制度

---

Peter B. Evans et al., eds., *Bringing the State Back In* (Cambridge: Cambridge University Press, 1985), pp. 3—37.

Linda Weiss, *The Myth of the Powerless State* (Ithaca: Cornell University Press, 1998), p. 64.

Garrett and Lange, “Internationalization, Institutions and Political Change,” in Robert Keohane and Helen Milner, *Internationalization and Domestic Politics*

Eric Reinhardt, “Trying Hands Without a Rope: Rational Domestic Response to International Institutional Constraints,” in Daniel W. Drezner, *Locating the Proper Authorities*, pp. 91—100.

Samuel S. Kim: *China and World: Chinese Foreign Policy Faces the New Millennium* (Boulder: Westview Press, 1998), p. 23.

Frieden and Rogowski, “The Impact of International Economy on National Policies,” in Robert Keohane and Helen Milner, *Internationalization and Domestic Politics*; Miranda Schreurs and Elizabeth Economy, *The Internationalization of Environmental Protection* (New York: Columbia University Press, 1994); Elizabeth Economy and Miranda A. Schreurs, *Linkage Politics: The Domestic and International Dimensions of Global Environmental Protection* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997).

Daniel W. Drezner, *Locating the Proper Authorities* (Michigan: University of Michigan Press, 2003).

苏长和:《跨国关系与国内政治:导读》,载于罗伯特·基欧汉、海伦·米尔纳编:《国际化与国内政治》(姜鹏、董素华译),北京大学出版社 2003年版,第 13页。

的内化指的是国际制度对于参与国来说不再是纯粹外在的东西,而是已深入到国家机器的运作方式和运作程序中,一定意义上成为国家机器的组成部分,这种过程无疑会进一步加强国际制度的持续能力。

随着中国影响力的扩大,国际制度与中国关系的研究逐渐兴起,成为学者们考虑中国未来发展的焦点。学者们认为,随着中国崛起成为世界大国,中国对世界的影响越来越大。如果未来世界组织和国际制度要发挥作用,中国必须参与其中。但是,中国加入国际社会后会带来四个问题:(1)中国要遵守何种国际制度;(2)现有国际制度是否会改变中国;(3)国际制度对国家主权的塑造;(4)发展中国家和发达国家的矛盾协调。因此,亚胡达认为:“在中国迅速崛起的今天,中国是把自己继续看作西方殖民主义的牺牲品还是更加积极地融入世界、参与国际新秩序的建设是中国乃至全世界密切关注的问题。”

学者们重点分析了全球化和国际制度对中国的影响,这些变化包括全球观念的树立、决策体制的变迁、经济制度的调整、“与国际接轨”意识的兴起以及负责任和建设性形象的塑造等。江忆恩(Alastair Iain Johnson)指出,国际体系为中国外交引入了全球化因素和建设性的形象塑造,中国对国际制度的行为模式逐步转化为“守成”或“改革”的形式。埃克诺米(Elizabeth Economy)等学者较为关注全球环境制度与中国国内制度之间的关系,认为国际合作能够塑造中国国内政策制定过程并且对中国如何应对跨国和全球议题产生影响。王逸舟、王杰、门洪华、苏长和等中国学者在西方国际制度理论本土化、中国和平发展与国际制度、联合国等各种国际组织和制度及其对中国的影响等许多领域也

---

参见唐永胜、徐弃郁:《寻求复杂的平衡:国际安全机制与主权国家的参与》,北京,世界知识出版社 2004年,第 32—40页。

埃兹拉·沃格尔:《与中国共处——21世纪的美中关系》,北京,新华出版社 1998年版,第 102页。

《二十一世纪的中国与世界:“中国的发展与 21 世纪的国际格局”国际学术研讨会综述》,《国际政治研究》1998年第 3期,第 19页。

Alastair Iain Johnston and Robert S. Ross, eds., *Engaging China: the Management of an Emerging Power* (London: Routledge Press, 1999).

Miranda A. Schreurs and Elizabeth Economy, *The Internationalization of Environmental Protection* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), p. 3; Elizabeth Economy and Miranda A. Schreurs, *Linkage Politics: The Domestic and International Dimensions of Global Environmental Protection* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997).

取得了一定成果。

尽管目前的研究取得长足的进展,但国际制度研究和国内政治制度研究分属国际关系和比较政治学两个领域,学科间相互隔绝现象仍然较为严重,因此,将二者结合起来的实证研究成果还不多见。尤其缺乏研究的问题包括:国际体系压力导致国内行为体的利益、观念、政策偏好发生变化时,国家内部将如何加以应对?这些反应多大程度上会改变国内制度本身,并可能促使一国国内政治体系和决策制度发生根本变化?

## 二、国际制度对国内政府决策的影响

### (一) 公共决策制度的内容

政府制定公共政策的手段多种多样,具体包括官僚决策、法律制定、发布管制、行政命令以及其他各种公共权力行为,而政策制定的基本内涵就是从诸多方案中达成共识,选出最终的行动计划。一般来说,一项政策的产生可能有三种途径:一是自然模式,即制定政策的相关各方无需任何互动就可以达成共识,形成政策;二是管制模式,即制定政策的相关各方是自上而下的体系,一方通过具有合法性的权威促使各方达成共识;三是协调模式,即相关各方相互作用追求共识,防止参与政策制定的各方出现直接冲突。

协调模式是政策制定中较为普遍的模式。约翰·伯恩斯(John P. Bums)认为,政策协调指的是两种以上的政策得以融合演进并确定共同的目标,协调的目的是防止政策之间的冲突。哈尔彭(Nina P. Halpem)认为,政策协调具有两重基本含义:一是不同政府部门政策制定过程中的协调,二是不同的政策建议演进融合成为一项共识。她同时指出,政策协调包括:(1)管理政策协调过程,即认识和分析政策利益和目标并提交给最高决策者做出决定;(2)谨慎的

---

Jan I Bacchus, *Foreign Policy and the Bureaucratic Process* (Princeton: Princeton University Press, 1974), pp. 10—39.

John P. Bums, *Horizontal Government: Policy Coordination in China*, pp. 1—2.

Nina P. Halpem, "Information Flows and Policy Coordination in the Chinese Bureaucracy," in Lieberthal and Lampton, *Bureaucracy, Politics and Decision Making in Post-Mao China*, pp. 125—146.

官方行动,这些行动必须反映不同部门之间政策目标的平衡。笔者认为,政策协调过程包括自主决策、相互信息交流、相互咨询、避免矛盾扩大、追求共识以及跨部门决策最终形成六个阶段。(参见图-1)

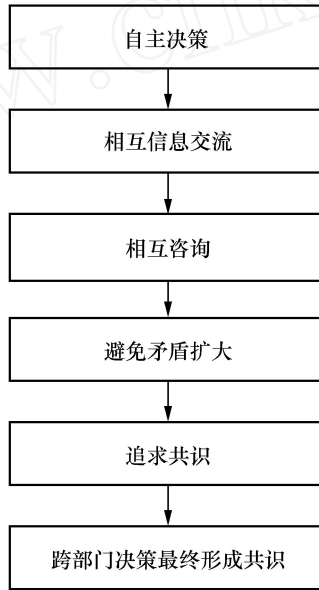


图-1 政策决策过程的阶段

决策过程中一般包括以下三个要素:部门利益表达,部门与跨部门知识(信息)的建构以及各部门对最后决策形成的影响(决策结构)。图-1所示的六个阶段中,这三种因素都会发生相互作用。因此,虽然政策制定是非常复杂的过程,但可以依循利益、知识和决策结构三个分析层次对其加以分析。

## (二) 国际制度对国内政府决策的影响

国际制度和参与国际政治行为体的动机和行为有着密切的内在联系,甚至是复杂的相互依赖关系。伴随着国际制度的发展,发展中国家决策过程日益专业化和多元化,政府转型成为全球化时代的显著特点之一,同时成为国际政

---

Daniel W. Drezner, "The Interaction of Domestic and International Institutions," in Daniel W. Drezner, *Locating the Proper Authorities*, pp. 70—71.

治和国内政治互动过程中的首要问题,其主要特征是国内政治形成与国际制度相适应的协调制度,而在应对国际制度挑战的过程中政府扮演着核心角色。

一般来讲,国际制度通过议事日程和规则的变化以及新配套协调机构的建立来影响有关国家政府部门的利益表达、部门之间的知识(信息)建构以及各部门对决策形成的意见交换,从而导致国内新制度的产生。也就是说,国际制度为国内政策制定引入了全球化因素,并促使国家内部建立与国际制度联系的对口协调部门或制度,有利于国际制度进一步塑造国内决策环境,对一国有关非传统安全领域的决策影响尤为明显,国际环境和金融制度的国际化经验便是明证。国际制度之所以能够发挥这样的作用,有以下三方面的原因。

首先,国际制度因素在国家对外政策中日益居于显著位置。例如,1992年环发大会使得越来越多的国家认识到开展生态环境问题研究及加强国际环境合作的重要性,并将环境保护、可持续发展列入国家议事日程。埃克诺米指出,环境政策的国际化不仅仅意味着国家必须对环境问题作出反应,也意味着国际制度影响国内政策制定议程,影响政策产出和实施。国际制度将导致国内行为体数量剧增,决策部门之间出现新的联系。此外,还能够提供训练机会、财政援助、技术引进,这些都会有助于政策的变化。罗斯等许多学者认为,国际环境协议和条约促进了中国高度负责的履约行为,并在中国对外政策中扮演了重要角色。

其次,在国际制度中,一般要求国内需要建立相应的配套或者归口单位,这实际上规范和制约了国家参与国际制度的政策协调。正如埃克诺米所言,国际制度会导致新的国内决策单位以及新的决策制度安排的出现,进而影响国内政

---

Elizabeth Economy, "The Impact of International Regimes on China's Foreign Policy-Making," p. 236.

Michael Palmer, "Environmental Regulation in the People's Republic of China: The Face of Domestic Law," in Richard Louis Edmonds, ed., *Managing the Chinese Environment* (Oxford: Oxford University Press, 1998), p. 83; Lester Ross, "China: Environmental Protection, Domestic Policy Trends, Patterns of Participation in Regimes and Compliance with International Norms," in Richard Louis Edmonds, ed., *Managing the Chinese Environment*, p. 89.

策制定。例如,在参与国际制度的过程中,中国逐步学习融合,根据国际制度修正、改变甚至创造了不少国内制度,这些变化推动了政府自身制度的建设,最终政府实现转型,建立了相应的国内协调制度。

国际制度有助于形成水平政策协调制度。在政策决策中,经常出现的现象是职能不清、权责不明、互相推诿扯皮、部门分割以及各自为政等现象,而水平层面的政策协调制度不但能够明确各部门的职责,而且可以推动各部门之间的协调和沟通,增强以全局为重的意识。在这种协调制度下,各部门专司其职、分工合作、共同协调,通过提升共识和自主性来应对国际谈判和制度建设。

第三,与国际制度对应的配套机构将影响政策制定过程中的权力分配结构。一般而言,政府政策是经过一系列不同官僚机构的相互作用而最终形成的。不同的权力分配结构和制度类型将导致不同的公共政策产出。例如,在各国环境政策协调机构中,环保部门、宏观调控部门、科研部门、能源经济部门等权责分配各不相同。凡是推动防止气候变暖积极的国家,其内部协调决策机构中,环保部门都具有较大的发言权。

### (三) 发展型政府的自主性

后资本主义国家发展理论认为,资产阶级政府代表了整个企业家阶级长期的政治利益,政府和资本家阶级联系紧密,其组成特征是自主性。中心—外围学说理论则提出,政府的自主性受到了资产阶级的制约,同时也因嵌入资本主义世界体系而受其控制。作为边缘国家,第三世界国家政府的自主性最低,许多政策不得不被迫适应外国资本家、跨国公司(背后有中心国家的支持)和本国资产阶级,但是发展型政府的自主性相对来说比较高。

发展型政府将经济发展作为维护其政治合法性的重要手段,也往往因其政策的开创性和灵活性而广泛受到赞扬。对于发展型国家来说,国家的自主性至

---

Elizabeth Economy and Miranda A. Schreurs, "Domestic and International Linkages in Environmental Politics," in Miranda A. Schreurs and Elizabeth Economy, eds., *The Internationalization of Environmental Protection* (New York: Cambridge University Press, 1997), p. 6

A. F. Bentley, *The Process of Government* (Bloomington: Principia Press, 1979), p. 10.

N. Poulantzas, "The Problem of the Capitalist State," *New Left Review*, No. 58, 1969.

Peter Evans, *Dependent Development: The Alliance of Multinational, state, and Local Capital in Brazil* (Princeton: Princeton University Press, 1979), pp. 44—50.



关重要,因为这样才能保证富于理性、能力出众而且目标一致的政府精英能够成功地干预国家经济。发展型国家政府通常将某些决策权力下放给非政治团体或立法组织,从而可以相对避免某些团体的寻租活动。这样的安排还可以减缓社会对政府的直接压力,同时可以以国家利益的名义增加其政策的接受程度。此外,专业人士组成的立法团体和政府官僚只充当技术官僚的角色,因此政府的相对自主性也较高。

约翰逊(Chalmers Johnson)充分肯定政府在经济发展中扮演积极的角色,即重视国家相对民间社会的自主性,所以他认为国家自主性、优秀文官正确的导引政策是发展型政府的基本特征。尽管发展型政府具有较高的自主性,利益集团或者院外游说集团仍然也可以想办法影响政府的决策。他们通常与官僚体系保持紧密联系,为政府提供有价值的信息和资源,用以支持政府经济发展目标。

发展型政府主要采用精英/大众范式的政策制定模式,这种模式相信政策制定和政策执行精英的能力,认为尽管受到情感和 information 不充分等环境条件的限制,这些精英依然可以支配和管理大众。一项政策可以自上而下地从统治精英传递到普通民众。这些统治精英拥有共同的、与大众相区别的价值观念,同时公共政策反映了这些精英的价值观念并为他们的统治服务。

中国是世界上最大的发展中国家,始终将经济社会的健康发展作为国家政策制定的重中之重,采取有力措施确保发展目标的实现,具体包括:确立以人为本的发展观念、建立服务型政府、完善经济法律制度、建立政府与国内外企业和国际机制的沟通网络、促进区域经济一体化等。同时,中国也是最大的转型国家。实行成功转型的关键是中国政府成为有效的发展型政府。面对全球化和国际制度的挑战,中国政府一直加强政府制度建设,不断增强政府能力,努力提高使用公共资源和政府自身的效率。

---

Chalmers Johnson, "Political Institutions and Economic Performance," in F. C. Deyo, ed., *The Political Economy of the New Asian Industrialism* (Ithaca and London: Cornell University Press, 1987).

C. W. Mills, *The Power Elite* (New York: Oxford University Press, 1956).

### 三、国际环境制度与中国政府转型

国际环境制度主要是指《联合国气候变化框架公约》及其相关的行动纲领、宣言、议定书等。1992年《联合国气候变化框架公约》指出：“地球气候变化及其不利影响是人类共同关心的问题……各国应尽可能地采取最广泛的合作，并参与有效和适当的国际应对行动。”本节重点讨论中国参与国际环境制度的历程和国际环境制度影响中国政府转型的途径。

#### (一) 中国参与国际环境制度

在所有全球生态环境问题中，气候变暖问题最为复杂，最具不确定性，对人类政治、经济、社会生态等方面的影响也最大。自1992年联合国环发大会以来，气候变化问题已经由一个科学问题逐渐演变成了事关中国经济、外交、能源、环境等诸多利益的综合性问题，气候变化谈判关系到中国的未来发展权益和国家形象。李侃如（Kenneth Lieberthal）认为，随着中国的人口增长和经济发展，环境问题日益关系到中国能否有效应对和解决大规模人口迁徙、潜在的经济和卫生灾难等综合性问题。因此，中国必须投入大量资源应对全球环境灾难。参与国际环境制度就是中国化解环境问题的途径之一。

中国参与气候变暖国际制度建设的过程历经了4个阶段。第一阶段（1992年之前），中心工作是1992年《联合国气候变化框架公约》的开放签署和执行机构的运作。

第二阶段（1992—1997），重点是1997年通过的《京都议定书》。在京都会议上，发达国家力图将“发展中国家自愿承诺”以及“承担降排温室气体义务”等条款写进《京都议定书》，但遭到中国等发展中国家的强烈反对而未能实现。

---

《迈向21世纪——联合国环境与发展大会文献汇编》，北京，中国环境科学出版社1992年版，第33页。

Michael Grubb, “The Green Effect: Negotiating Targets,” *International Affairs* (Summer 1990), p. 67.

Lieberthal, Kenneth, “China’s Political System in the 1990s,” *Journal of Northeast Asian Studies* (Spring 1991), pp. 71—77.

第三阶段(1997—2005),国际合作的制度建设主要集中在以下三个方面:一是执行气候变化公约;二是建立排放贸易、联合履约和清洁排放等国际合作制度;三是建立《京都议定书》的“国际履约制度”。

第四阶段(2005年之后),也称为后京都议定书阶段,焦点问题是各国如何承担减排义务。目前有两种发展趋向:一是延续议定书模式,即发达国家有量化的减排指标,发展中国家则没有指标;另一种趋向是发展中国家也要逐渐承担量化指标,或者中国、印度、巴西等经济快速增长的大国应承担一定的量化指标。

中国政府认为,《京都议定书》的执行效果和发达国家履行承诺的程度将直接影响国际社会未来的行动。2005年7月,八国峰会首次将“气候变化”列为主要议题。八国集团和中国、印度、南非、墨西哥、巴西五国以及欧洲委员会和国际能源机构重点探讨了如何促进能源研究和利用方面的合作以遏制全球变暖的趋势。2006年,联合国气候变化大会在肯尼亚召开,其主要议题就是“后京都”问题,即2012年之后如何进一步降低温室气体的排放量。

### (二) 国际环境制度的影响途径

《联合国气候变化框架公约》推动中国政府转型的途径包括两个方面:一是通过多元化和复杂化的议题要求;二是借助制度本身的规定。

首先,《联合国气候变化框架公约》的谈判议题涉及领域广泛且较为复杂(参见表-1)。要应对如此复杂的谈判议题,中国必须整合和协调各种部门利益、对策和专业知识,其结果就是政策协调制度的出现和发展。

一位受访的财政部官员表示:“国务院各部委一般是专司其职,只负责一个任务,但要更好地应对国际气候谈判,必须分工合作、共同协调,因此必须建立各部委进行政策协调的制度框架。由于谈判基本不涉及财政部的部门利益,所以财政部最适合发挥制度框架中的协调任务,于是便承担了协调任务。这位

---

Nina P. Halpern, “Information Flows and Policy Coordination in the Chinese Bureaucracy,” in David Lampton, ed, *The Making of Chinese Foreign and security Policy in the Era of Reform 1978—2000* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2001), pp. 126—128.

表-1 《联合国气候变化框架公约》主要谈判议题

谈判议题	框架公约相应条款
减排分担责任	责任不同:成员承担共同但程度不同的责任与能力,“附件 1 成员 需率先承担责任,采取行动,防治温室气体的排放(公约 3.1 条)
减排负担公平性	公平原则:应将公约中有特别需求或面临特殊状况的成员(特别是发展中国家)所可能承担之不成比例负担或反常负担列入公平考虑(公约 3.2 条)
如何减排	防范措施:采取“经济有效”及“最低成本”措施防制气候变暖。(公约 3.3 条)
发展权	经济发展:成员有权促进可持续发展,并将经济纳入防治气候变迁的关键考虑因素。(公约 3.4 及 3.5 条)
不确定性	不确定性:各缔约国应采取预防措施,减缓不利影响,不应该以科学上的不确定性作为推迟采取措施的借口(公约 3.3 条)

官员还表示,“同 10 年前相比,中国政府在气候变化政策协调方面能力有了显著提高”。而这种变化的出现与国际环境制度有着密切关系。问卷调查显示,绝大多数参与气候变化政策制定的人士都认为,国际环境制度对部门间协调制度出现的作用非常重要(参见图-2)。

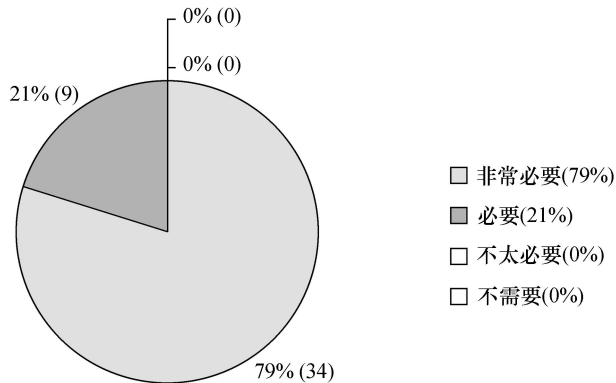


图-2 国际环境制度对于部门协调制度出现的作用

《联合国气候变化框架公约》,参见 <http://www.unfccc.int>

本文中所有饼状图的数据来源于笔者设计的问卷调查。饼状图中百分比数据后括号中的数字代表相应的人数。本调查问卷发放的时间为 2003 年 3 月至 2004 年 1 月,调查对象为来自国家气象局、国家环保总局、发改委、科技部、清华大学、中国社科院等 16 家部委、高校和研究机构的工作人员。具体调查问卷请见本文附录。

其次,《联合国气候变化框架公约》的谈判过程和国际条约本身也导致在中国政府转型的产生和发展。根据《联合国气候变化框架公约》的 FCCC/CP/1995-FCCC/CP/2001/ 等文件,国家信息通报和国家政策协调等是履行 FCCC 的重要指标。《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第 7 届会议报告要求:“国家气候变化联络点将建立适应计划组,具体成员包括牵头机构、政府机构和民间社会在内的利害相关者代表。小组应采取公开包容和透明的灵活程序组建,适应计划组将负责编制适应计划和协调适应计划活动的执行。在确保国家和区域一级的协调方面,国家协调机制和协调中心以及国家协调实体能够发挥重要作用并可作为协调能力建设活动的中心点。”

埃克诺米认为,国际环境制度推动中国建立了新的政府安排,提升科学家或其他专业团体在政策制定中的位置,以应对这些制度带来的压力。大多数受访官员和学者也认为,国际环境制度的压力促进了中国政策协调制度的产生(参见图-3)。例如,许多国际机构,如世界银行,要求中国必须要协调气候变化问题,而且协调工作要符合国际规范。国家气象局的领导认为,气候变化谈判过程中,中国自身国家利益的解读并不清楚。但是,面对国际压力,中国必须建立相应的协调机构。

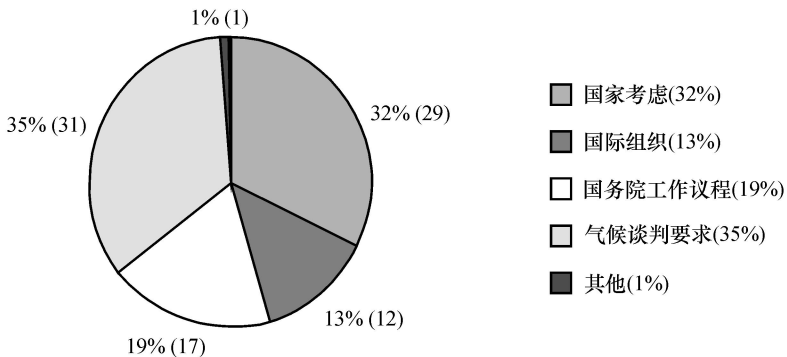


图-3 促进政策协调的多种因素

The FCCC, “The Marrakech Accords and Marrakech Declaration,” pp. 10—14, [www.unfccc.int/cop7/accords\\_draft.pdf](http://www.unfccc.int/cop7/accords_draft.pdf)

Elizabeth Economy, “The Impact of International Regimes on China’s Foreign Policy-Making,” p. 251.

## 四、中国环境决策体制的变化

国际制度要求各参与国政策的相互融合和调整,结果导致国内利益偏好、利益表达、政策制度和决策过程等方面发生变化。笔者认为,国际环境制度对中国政府决策产生影响的突出表现是国家政策协调制度的建设和决策过程的调整。作为重要的国际制度之一,《联合国气候变化框架公约》推动中国政府成立了相应的国内协调制度以及和谐的决策理念和程序,组织实施综合性和相互协调的政策,以应对全球变暖问题。

### (一) 政策协调制度的演变

早在1990年,中国政府就在当时的国务院环境保护委员会之下设立了国家气候变化协调小组,由当时的国务委员宋健担任组长,协调小组办公室设在原国家气象局。中国气象局为领导机构,其下设有气候变化协调办公室。加入《联合国气候变化框架公约》以及缔约国谈判之后,中国面临的问题越来越复杂,国际制度影响涉及诸多学科领域,制定应对气候变化政策所需的协调能力和水平逐步提高,中国气象局已无法承担协调任务,国家发改委、科技部和外交部开始承担主要责任。

为了编制完成气候变化初始国家信息通报,实现对《联合国气候变化框架公约》的承诺,1998年,中国成立了应对气候变化问题的跨部门议事协调机构——国家气候变化对策协调小组,成员单位包括财政部、商务部、农业部、建设部、交通部、水利部、国家林业局、中国科学院、国家海洋局和中国民航总局。国家发改委是组长单位,外交部、科技部、农业部、环保总局、财政部、中国科学院、气象局、水利部、交通部、林业总局等是副组长单位。

2003年10月,经国务院批准,新一届国家气候变化对策协调小组正式成立。发改委主任马凯担任小组组长,副主任刘江担任常务副组长,外交部副部长张业遂、科技部副部长邓楠、中国气象局局长秦大河和国家环境保护总局副

---

Helen Milner, *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations* (Princeton: Princeton University Press, 1997), p. 10.

Lester Ross, "China: Environmental Protection, Domestic Policy Trends, Patterns of Participation in Regimes and Compliance with International Norms," *China Quarterly*, Vol. 156 (December 1998), p. 818.

局长祝光耀担任副组长。为保证协调小组工作的顺利进行,发改委牵头负责有关总体协调工作,并设立了国家气候变化对策协调小组办公室,承办协调小组的日常工作,办公室设在发改委地区经济司。

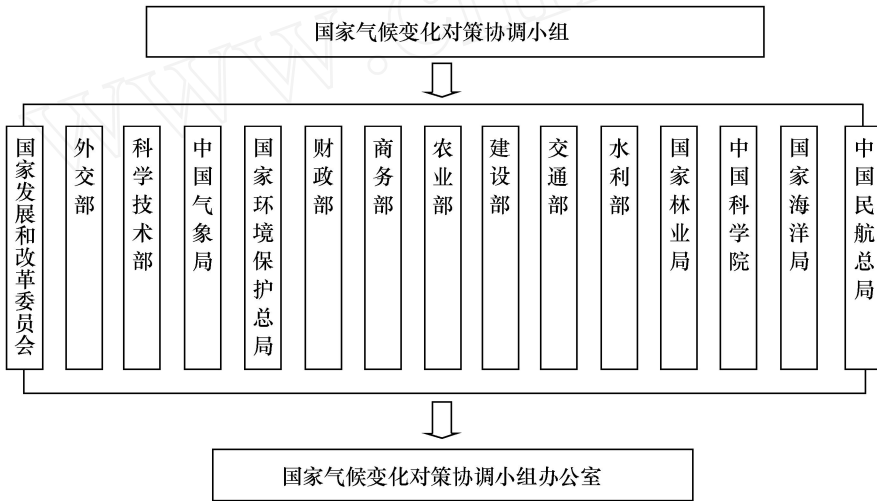


图-4 中国国家气候变化对策协调小组机构

国家气候变化对策协调小组的主要职责是讨论涉及气候变化领域的重大问题,协调各部门有关气候变化的政策和活动,组织对外谈判,对涉及气候变化的一般性跨部门问题进行决策。对重大问题或各部门有较大分歧的问题,将报国务院决策,以指导对外谈判和国内履约工作。

国家气候变化对策协调小组每年召开数次会议。会议主要内容包括:外交部介绍国际谈判的进展,通报下次会议的主要内容和议程;国家气象局通报政府间气候变化专门委员会的主要进展情况;发改委汇报国家气候变化对策协调小组的工作,讨论国家气候变化对策协调小组的工作安排等。

## (二) 政策协调制度的进程

政策协调制度一般包括以下三个要素:部门利益表达、部门与跨部门的知

参见 <http://www.ccchina.gov.cn/index1.htm>。

识(信息)建构以及各部门就最后决策交换意见,具体可以划分为四个阶段。

第一阶段,提出部门方案。经过不同小组的研讨,每个小组都将提供一个缔约方会议对案。不同部门首先制定各自分管领域的政策,发改委负责能源工业、国家发展协调、国家发展策略以及协调不同部门之间的冲突,外交部负责国际公约的制定和国际谈判,科技部负责科技项目的管理和实施,商务部负责吸引国外环境资金和国际环境贸易,国家气象局负责国际气候变化科学合作,财政部负责国际资金的控制,国家环保总局关注环境国际公约等。

第二阶段,信息交流,相互协商。气候变化政策协调是相互协商的过程。参与政策协调机构的信息或者知识具有不完全性,而且政策协调或者共同交流之前,各个相关机构已经确定了各自的任务以及谈判过程中各部门的观点和立场。通过通讯、交流和会谈,各部门可以进行不同领域知识和信息的交流,通报各自领域中涉及《联合国气候变化框架公约》的知识和信息以及将要采取的对案,互相理解对方提出的对案。中国人民大学环境学院邹骥教授认为,《联合国气候变化框架公约》缔约方会议对案并不是简单的环境政策制定问题,不是一个专家或者一个小组所能够决定的,必须征求多方面的意见。

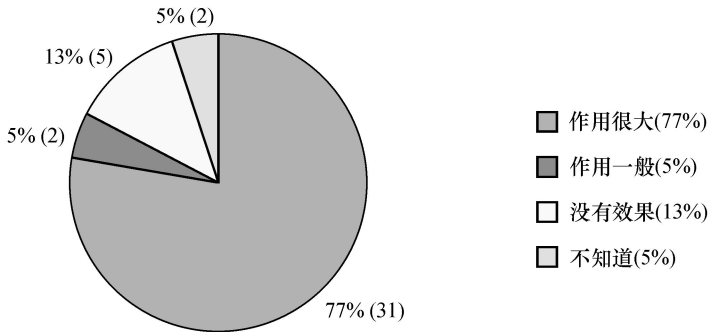


图-5 国际环境制度促进各部门信息交流的作用

第三阶段,追求共识。国际制度内化过程中存在着决策部门之间的利益协调问题。不同决策机构的组织利益并不一致,对于防止气候变暖全局利益有着不同的理解;防治气候变暖具体政策的制定和实施对于不同部门利益的影响并

Michael T. Hatch, "Domestic Politics and International Negotiations: The Politics of Climate Change in China," <http://www.pik-potsdam.de/reports/welcome.htm#Rr48582>



不一致,各决策机构都设法提高和保护本部门的利益。因此,协调利益冲突成为政策形成过程的重要内容。不同部门要尽可能地协调不同意见,达成共识,统一口径。在公众和国际谈判中,立场和谈话口径要保持一致,要用一种声音表达中国统一的政策立场。换句话讲,通过政策协调要减少部门分歧,评估不同机构的建议和各部门对案并逐步达成共识,形成中国应对《联合国气候变化框架公约》缔约方会议谈判的最终对案。

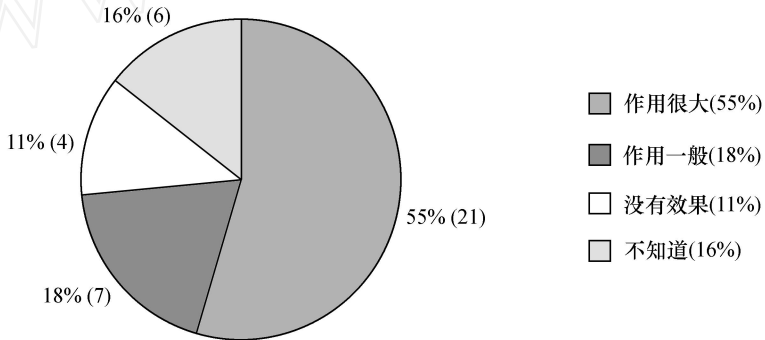


图-6 协调制度解决不同部门冲突的作用

第四阶段,建立共识,即最终消除不同部门之间的分歧并建立共识。具体而言,财政部协调各种环境基金领域中的分歧,外交部统一应对谈判中的各种不同意见。由于经济规划对防治气候变暖有关的能源工业、农业等非常重要,因此大多数气候变化政策由发改委统一协调。

## 五、国际制度对政府转型影响的启示

首先,国际制度与国家主权的关系到。克里斯蒂指出:“处理温室效应这样的全球性威胁,意味着要缩小国家主权并对国际性资源进行某种集中掌握。”国际制度的国内影响反映了全球化对国家主权的抵消、侵蚀或约束。国际制度对履约国许多领域的行为做出了明文规定,因此政府管理本国的权力实际上受到了制约和侵蚀。如果说全球化进程对于国家主权的侵蚀和约束是潜移默化

1 克里斯蒂:《全球变暖的社会政治方面》,《国外社会科学》1993年第4期,第29页。

的过程,那么国际制度则是对国家主权直接的挑战。此外,各国在世界体系中的位置对其政策制定的独立性也有很大影响。埃文斯(Peter Evens)认为,外国国家和半外国国家政府的自主性被嵌入国际制度中而受其控制。

但另一方面,鲁杰(John Ruggie)认为,国家主权产生的环境,包括物质环境、社会思想环境和社会大众授权等因素仍然存在,主权仍然是民族国家立命安身的基石,主权原则依旧是国际系统赖以运转的中轴。克拉斯纳(Stephen D. Krasner)提出,国家主权包括四种:国际法主权、威斯特伐利亚主权、内政主权和相互依赖主权。除了代表管理国内事务绝对权威的威斯特伐利亚主权遭到侵蚀以外,其他三种主权仍然在国家手中。因此,尽管已经加入全球气候变化的集体行动和相关国际制度,但是中国仍然享有开发、利用和保护本国自然资源的权力,仍将坚守国家主权,坚持在保证能源安全、经济发展和人民生活质量提高的前提下,与国际社会共同探讨适合各国国情并能充分调动各国积极性的办法,共同应对气候变化问题。

其次,政策协调中共识的达成。许多受访者强调,国家政策协调委员会对于最终达成共识非常重要。刘江、曾培炎等领导一直强调在每次国际气候变化谈判前进行政策协调的重要性。与此同时,共识的形成未必遵循例外管理模式,一些共识可能是由参与政策协调的核心单位制定的。在气候变化政策协调的实践过程中,一些部门在制定对案的工作中承担着更多的责任,因此被称为窗口单位(或主管单位)。例如,国家发改委、外交部、科技部和财政部等。许多政策建议的产出还有赖于专业人士和科学家等,例如科技部经常会与清华大学保持战略联系。

再次,松散权威理论的解释力。在解释中国政策制定时,李侃如等学者提

---

John Ruggie, "Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations," *International Organization*, Vol. 46, No. 1, 1993, pp. 157—162

Stephen D. Krasner, *Sovereignty, Organized Hypocrisy* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1999).

刘江:《气候变化的挑战及中国的应对战略》,在20国能源环境部长圆桌会议上的主题发言,2004年3月15日。

该模式的特点是:“如果在水平层面协调达成共识,则该项共识会自动得到上级的批准。如果水平层面的协调没有获得批准,上级行政单位会加以解决。”Susan Shirk, "The Chinese Political System and the Political Strategy for Economic Reform," in Kenneth Lieberthal and David Lampton, eds., *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China*, pp. 59—91.

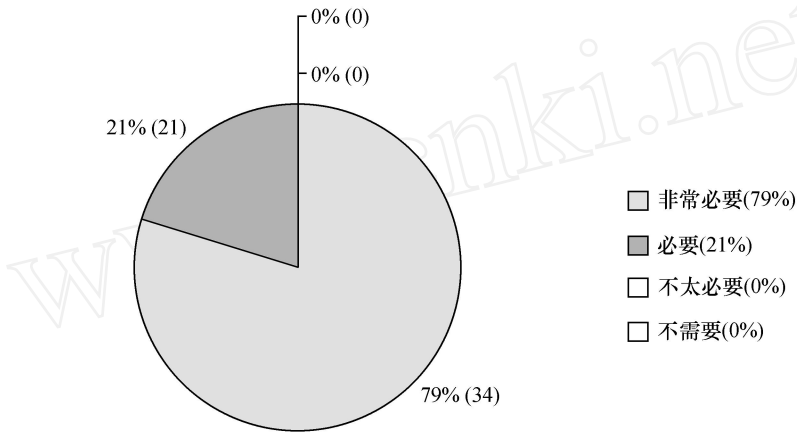


图-7 对于气候变暖政策协调制度的评价

出了松散的权威理论。他们认为,中国的政策制定存在着脱节和缺乏协调等特征,行政单位不能向同一等级的其他单位发布命令。但这一理论难以解释中国环境制度的政策协调和政策制定。例如,发改委作为主管单位在气候变化政策方面拥有较高的权威,其他窗口单位,包括外交部、财政部、科技部等在政策协调过程中也发挥了重要作用。从某种意义上讲,国际制度正推动中国气候变化政策向着有条不紊、协调运作的方向发展。

最后,国际制度对国内政策影响的效果。马尼恩 (Melanie Manion) 认为,中国的政策决策需要许多机构的合作。政策协调机制对中国的政策制定体系有着特殊的重要意义。随着政策协调制度的建立和完善,中国环境政策决策体制逐步转型,为中国政府成功履行《联合国气候变化框架公约》规定承担的具体义务奠定了基础,并完成了《中华人民共和国气候变化初始国家信息通报》,开始着手制定《应对气候变化国家战略》,以指导未来几十年中国应对气

Kenneth Lieberthal and David Lampton, eds, *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China*; Kenneth Lieberthal and Michel Oksenberg, *Policymaking in China: Leaders, Structures, and Processes* (Princeton: Princeton University Press, 1988).

Kenneth Lieberthal, *Governing China: From Revolution Through Reform* (New York: W. W. Norton, 1995), p. 169.

Melanie Manion, "Politics in China," in Gabriel A. Almond et al, eds, *Comparative Politics Today: A World View* (New York: Addison Wesley Longman, 2000), p. 449.

候变化的政策措施。因此,学者们认为,中国一贯真诚地履行自己所参加的国际环境制度,并在国际环境治理之中扮演着极为重要的角色。中国在国际环境合作中的突出表现为树立负责任的大国形象发挥了举足轻重的促进作用。

## 六、结 论

当今世界各国之间的相互依存日益加深。在相互依存的国际体系中,民族国家一方面得到了新的机会和利益,另一方面其自主性也受到了限制,国际制度正在对各国国内政治产生深刻的影响,其中突出的表现是推动政府决策的转型。国际制度能够推动政府转型有着三方面的原因:首先,国际制度因素在国家对外政策中日益居于显著位置;其次,国际制度要求国内必须要建立相应的配套或者归口单位;第三,新的国内配套机构将会对政策制定过程中的权力分配结构产生重大影响。

本文的研究表明,国际环境制度对中国政府的环境决策体制产生了重要影响,推动中国逐步形成了相关的政策协调制度,其决策过程包括四个阶段:提出部门方案、信息交流、追求共识和建立共识。中国新的环境协调制度提高了政府决策的效率和协调性,为中国政府成功履行《联合国气候变化框架公约》下承担的具体义务奠定了基础,有效促进了中国在国际环境治理合作中发挥重要作用,有助于中国树立负责任的大国形象。同时,中国政府的环境问题意识也发生了显著变化。在“十一五”规划中,中国明确提出将“建设资源节约型、环境友好型社会”作为基本国策。

展望未来,我们应该从战略上把握国际制度日益影响国内政府转型的趋势,增强决策单位间的协调性,以适应国际制度专业性、复杂性、多元性的特征以及向多领域、多学科、多部门渗透的特点。政出多门、缺乏协调必然会降低中

---

刘江:《气候变化的挑战及中国的应对战略》,《中国环境报》2004年3月15日。

Michael Palmer, "Environmental Regulation in the People's Republic of China: The Face of Domestic Law," p. 83.

Lester Ross, "China: Environmental Protection, Domestic Policy Trends, Patterns of Participation in Regimes and Compliance with International Norms," p. 89.

国参与国际制度的能力。因此,我们应进一步加强国际制度和政府转型的研究,推动水平层面政府部门组织协调,统一规划,协同作战,提高中国应对国际制度的自主性和能力,最大程度地参与、利用和建设国际制度,谋求国家利益和发展权益,发挥负责任大国的应有作用。

### 附录:政府部门加强协调应对气候变化调查问卷中的部分问题

1. 我国继续在公约和议定书的框架下,与国际社会一道,为应付气候变化作不懈努力,并正式加入了京都议定书。您认为(只选一项)( )
  - A. 非常及时,表示赞成时机
  - B. 不成熟,表示反对
  - C. 有待深入研究
  - D. 其他
2. 您认为应付气候变化所带来的威胁,要解决的主要问题排序是( )
  - A. 科学问题
  - B. 经济问题
  - C. 能源问题
  - D. 资金技术问题
  - E. 农业问题
  - F. 不同部门之间的协调问题
  - G. 其他,请列出( )
3. 您认为我国是否应该在全球减排温室气体行动中发挥积极主导的作用( )
  - A. 强烈支持
  - B. 赞同
  - C. 不清楚
  - D. 不同意
4. 您认为我国在气候变化国际谈判中应该扮演何种角色( )
  - A. 积极充当发展中国家领导
  - B. 以维护国家利益为主,不轻易表态
  - C. 与发达国家协调合作
  - D. 与发展中国家协调合作
  - E. 其他,请列出( )
5. 您认为我国加入国际气候变化公约并且承担实质性义务的国内外环境条件及时机是否已经成熟(只选一项)( )
  - A. 时机已经成熟
  - B. 时机不太成熟,还有待创造
  - C. 时机很不成熟

如果您认为时机已经成熟,请问表现在哪些方面?

## 国际政治科学

- A. 科技研究  
B. 国际环境  
C. 经济发展水平  
D. 其他,请列出( )
- 如果您认为时机不成熟,请问表现在哪些方面( )
- A. 科技研究  
B. 国际环境  
C. 经济发展水平  
D. 其他,请列出( )
6. 认为中国如果承担实质性减排义务后,对我国产生的冲击影响由大到小的排序是( )
- A. 能源工业  
B. 经济发展  
C. 农业  
D. 其他,请列出( )
7. 您认为中国加入《京都议定书》,带来机遇由大到小的排序是( )
- A. 资金技术转让  
B. 国际形象提升  
C. 能源工业改造  
D. 国际环境贸易  
E. 科技进步  
G. 其他,请列出( )
8. 气候变化以及相关的国际机制最主要的认识途径是( )
- A. 参加国际谈判  
B. 国际培训或者出国留学  
C. 实际工作  
D. 平时学习  
E. 其他,请列出( )
9. 如果您参与过气候变化相关的国际培训,请问这种培训对您个人有何种影响(可以多选)( )
- A. 对国际减排温室气体努力的认同  
B. 相关知识的增加  
C. 明确我国在气候变化国际行动中的国家利益  
D. 其他,请列出( )
10. 为了加强应对气候变化,您认为应该优先加强哪个部门的职能  
请列出:( )
11. 您认为应对气候变化这种复杂的全球性问题是否必须不同部门之间的协调配合( )
- A. 非常必要  
B. 必要  
C. 不太必要  
D. 不需要  
E. 不知道
12. 您是否赞同国家关于气候变化协调工作增加了政府相关部门的信息沟通( )
- A. 非常赞成  
B. 赞成  
C. 不太赞成  
D. 不赞成  
E. 不知道
13. 您是否赞同国家关于气候变化协调工作增加了政府相关部门的相互信任( )
- A. 非常赞成  
B. 赞成  
C. 不太赞成  
D. 不赞成

- E 不知道  
请举出具体事例 ( )
14. 您是否认为国家关于气候变化协调工作减少了政府相关部门的意见分歧 ( )  
A. 非常必要      B. 必要      C. 不太必要      D. 不需要  
E 不知道
15. 您是否同意国家关于气候变化协调工作不断在加强、完善 ( )  
A. 非常同意      B. 同意      C. 不太同意      D. 不同意  
E 不知道
16. 您认为国家关于气候变化国际机制协调工作形成原因的排序是 ( )  
A. 气候变化问题的复杂性      B. 未来对我国巨大的影响  
C. 减排温室气体客观需要      D. 体制决定  
E. 国际组织的谈判压力      F. 其他,请列出 ( )
17. 您是否同意国家关于气候变化协调工作已经顺利展开 ( )  
A. 非常同意      B. 同意  
C. 不太同意      D. 不同意  
E 不知道
18. 您认为国家关于气候变化协调工作顺利展开的主要原因是(可以多选)( )  
A. 国家高度重视      B. 国际组织支持  
C. 各个部门的配合      D. 气候变化谈判要求  
E. 其他,请列出 ( )
19. 您所在部门在国家应对气候变化决策过程中发挥哪些作用(可以多选)( )  
A. 学术研究      B. 项目支持      C. 参与谈判      D. 制定政策  
E. 其他,请列出 ( )
20. 您认为国际谈判以及国际气候变化科研进展对我国决策的影响 ( )  
A. 很大      B. 较大      C. 一般      D. 不大
21. 您认为国际关于防止气候变化的援助或者贷款对于本部门开展相应工作的影响 ( )  
A. 非常大      B. 大      C. 不太大      D. 不大  
E 不知道
22. 您是否赞成完善国家关于气候变化协调工作对于我国参与减排温室气体国际行动至关重要 ( )  
A. 非常赞成      B. 赞成      C. 不太赞成      D. 不赞成  
E 不知道

23. 您认为完善国家关于气候变化协调工作的主要途径应该是 ( )
- A. 加强协调机构建设
  - B. 增加气候变化领域的科技研究
  - C. 加强气候变化领域国家资金的投入
  - D. 领导的重视
  - E. 跨部门的配合
  - F. 其他,请列出 ( )
24. 您认为完善国家关于气候变化协调工作的国际因素由大到小排序是 ( )
- A. 国际组织与非政府组织
  - B. 国际专家与国际培训
  - C. 国际环境贷款与援助
  - D. 国际谈判的需要
  - F. 其他,请列出 ( )



## 作者简介

**王荣华** 杭州万事利集团投资发展部国际经济政策研究员。2004年在北京师范大学历史学系获学士学位,2006年在北京大学国际关系学院获硕士学位。

电子邮件: rhwang\_pku@hotmail.com

**陈寒溪** 广东外语外贸大学国际关系学院副院长。1992年和1995年在陕西师范大学获史学学士和硕士学位,2004年在清华大学获法学博士学位。著有《东亚的合作安全》(合著,2005年),译著有《争论中的国际关系理论》(合译,2003年)。

电子邮箱: chenhanxi@mail.gdufs.edu.cn

**于宏源** 上海国际问题研究所国际组织与国际法研究室副主任、副研究员,香港岭南大学亚太研究中心名誉研究员。1995年在烟台大学机械系获工学学士学位,2000年在中国人民大学国际关系学院获法学硕士学位,2004年在香港中文大学获政治学博士学位。主要作品有:“Environmental Change and Asia-Pacific: China Responds to Global Warming”(co-author), *Global Change, Peace, and Security*, Vol. 17, Iss. 1, 2005; “Knowledge and Climate Change Policy Coordination in China,” *East Asia: An International Quarterly*, Vol. 21, No. 3, 2004.

电子信箱: yuhongyuan@hotmail.com

**李敏** 北京大学国际关系学院博士候选人。2004年在南开大学政治学系获学士学位,2005年在北京大学国际关系学院获硕士学位。2006—2008年在日本早稻田大学交流学习。

电子邮箱: besonli2005@gmail.com

**陈玉聃** 复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生。2003年和2006年在复旦大学国际关系与公共事务学院获法学学士和硕士学位。

电子信箱: chenjudan1981@hotmail.com

**阎学通** 清华大学国际问题研究所教授。1982年在黑龙江大学英语系获学士学位,1986年在国际关系学院获硕士学位,1992年在美国加州大学伯克利分校获博士学位。著有《中国崛起及其战略》(2006年)、《国际政治与中国》(2005年)、《国际关系研究实用方法》(2001年)、《中国国家利益分析》(1996年)。