

# 持续推动中美交流能否提升善治？

贺诗礼 (JAMIE P. HORSLEY)



# 持续推动中美交流能否提升善治？

贺诗礼 (JAMIE P. HORSLEY)

随着中国经济的崛起和其在全球事务中的参与度与日俱增，中国已成为美国战略考量中的关键因素。但是由于中国在国内外的举动似乎挑战了美国的理念和利益，美国公众对中国的认知也大打折扣。许多资深中国观察家认为，美国与中国交往的政策没能产生预期的经济和政治效果。<sup>1</sup>虽然多年来中国的贸易、投资及国际合作都在不断提升，但中国却变得日益专制、威权。<sup>2</sup>西方媒体报道称，至少自2008年以来，中国持续收紧对境内政策辩论、社会活动、维权律师行动、学术话语和媒体调查性报道的管控。一些分析人士认为，自习近平2012年11月就任中共中央总书记以来，这一现象有增无减，且日益制度化。<sup>3</sup>

与此同时，为适应中国的经济日趋市场化，社会随之而来的快速变迁，中国共产党也在实施“重塑政府”的长期工程，以实现中国治理手段和机制的现代化。面对中国社会普遍存在的一些问题，如环境恶化、食品安全、非法征地、诈骗和贪污、民族矛盾、群众抗议以及社会内部、政府

与民众之间基本信任的缺失，中国领导人已经认识到法律是应对复杂问题和多重利益的必要手段，并承诺通过建设一个更加法治、透明，且更具参与度的问责政府，提升治理效率及执政合法性。

实际上中国正在进行的各项改革在许多方面都借鉴了美国和西方的经验，目的是通过加强政府信息公开、公民参与、法治和问责，从而制约国家权力，改善国内治理。中国公民正利用这些新的治理机制，更好地掌控自己的生活，参与决策，捍卫权利，推动更显著的进步。公民的主动性和私营部门的创业反过来也为政府进一步改革施加了压力。

在习近平领导的政府任期内，这一缓慢、曲折的改革进程仍在不断推进。但是，这些改革却与中国的威权政治体制有着本质矛盾。中国共产党在包括行政、立法和司法体系的国家架构内占据完全主导地位，并试图通过平行的法律和法律外机制，控制国家和非国家行动。中国的现代

<sup>1</sup> James Mann, "America's Dangerous 'China Fantasy,'" *New York Times*, October 28, 2016, <http://www.nytimes.com/2016/10/28/opinion/americas-dangerous-china-fantasy.html>; and Robert D. Blackwill and Ashley J. Tellis, "Revising U.S. Grand Strategy Toward China," Council on Foreign Relations, April 2015, <http://www.cfr.org/china/revising-us-grand-strategy-toward-china/p36371>.

<sup>2</sup> David Shambaugh, "The coming Chinese crackup," *Wall Street Journal*, March 6, 2015, <http://www.wsj.com/articles/the-coming-chinese-crack-up-1425659198>.

<sup>3</sup> Minxin Pei, "China's Rule of Fear," Project Syndicate, February 6, 2016, <https://www.project-syndicate.org/commentary/china-fear-bureaucratic-paralysis-by-minxin-pei-2016-02>; and Tom Mitchell, "Xi's China: Smothering dissent," *Financial Times*, July 27, 2016, <https://www.ft.com/content/ccd94b46-4db5-11e6-88c5-db83e98a590a>.

化进程充满了矛盾和悖论，当其政权面临挑战或感受到潜在挑战的时候，中国的政党-国家体制依旧会采取传统的管控措施。

本文将介绍一些较少被报道的中国在国家治理领域的改革，尤其是政府信息公开和公众参与立法与决策。鉴于中国公众正在积极利用上述新机制，本文也将探讨自上而下的政府举措与自下而上的公众压力之间的互动关系。中国借鉴美国和西方的实践构建新的治理机制，为在中国复杂及难以预测的政治体制内，通过和外界的互动推动中国国内积极变化，提供了可研究的案例。这些变化正在微观和宏观层面造福中国的普通民众。此外，国内更加透明、法治、且更具参与度的治理体系也有助于使中国用更开放的态度，依照规则，与美国及国际社会合作。美国的政策制定者、企业和组织可以通过政府间的项目和非官方的交流，与中国分享经验和教训，支持和推动这些积极的变化，实现互利共赢。

## 中国治理现代化的长期工程

在经历了文化大革命的十年浩劫之后，中国前领导人邓小平于1978年开启了改革开放的进程。邓小平的目标是重振当时一片混乱的中国经济；打破由政府提供工作、住房和社会福利的“铁饭碗”；建立稳定、可预期的治理结构，提高物质水平。邓小平采取双管齐下的方式进行改革。首先，通过建立特定的市场机制及鼓励对外贸易与投资，改变中国的计划经济体制，建立“社会主义市场经济”。其次，通过改善治理进一步推动经济改革，包括发展“社会主义民主”和“社会主义法律体系”，以防止中国未来再次经历动荡。

中国于1982年通过了目标宏远的新宪法，旨在将所有权力赋予人民，并使其享有颇具西方式的公民权利，包括言论、结社和

宗教信仰自由。然而，这些宪法中的承诺只有通过制定具体的执行法律才能得以落实。在之后的几十年里，中国的立法机构投入了大量精力，建立更为现代、却“有中国特色”的刑事、商事、民事法律体系基础，以管理整个社会和不断壮大的混合经济体。

从上世纪90年代开始，中国的立法机关也开始构建现代行政法律体系，其目标是规范政府运行，限制政府干预正在崛起的市场经济和流动性更强、不断城镇化和多元化的中国社会。制约政府权力的一条途径是制定法律，落实公民“监督”政府行为的宪法职责。1989年，中国的最高立法机关，即全国人民代表大会（全国人大），颁布了一项开创性的法律，允许中国公民在合法权益受到侵犯时起诉政府。随后通过的一项法律限制政府在公民创业、执业，甚至结婚的行政许可权力。其他相关法律还约束政府在罚款等行政处罚，以及使用没收财产等强制执行手段方面的权限。这些法律效仿美国和其他国家的法律标准，赋予当事人新的“正当程序”权利，包括受到通知、了解政府拟作出不利决定的理由和依据、进行申辩和要求举行听证的权利，以及对政府决定不服的，起诉政府的权利。

全国人大没有通过与美国一样的行政程序总法。但是中共中央和中央政府即国务院所颁发的一系列政策文件都提出合理、公正、诚实守信、合法的政府行政基本原则。其目标是“转变政府职能”，对政府进行改革，从计划经济时期的指令-控制式的治理方式转变为服务导向、开放和参与式的行政体系。

正如所料，落实这些新的法律和期望十分困难，尤其是在中国的体制内，很难要求在政治上服从政府的法院做出不利于地方政府的裁决，因为它们在经费和人事上都

要依靠地方政府。很多中国公民依然通过抗议和上访的方式，就政府非法和不合理的行为寻求补救。但是，也有人开始更多地寻求法院的帮助，尽管法院体系还并不完善。诉讼案件和律师的数量都在稳步上升，全国法院2015年判决案件近1800万起。习近平政府所进行的许多改革，在很大程度上借鉴了美国和民法法系的实践，通过结束法院对地方政府的财政依赖等措施，提高了法院的职业化水平。<sup>4</sup> 改革也让提起诉讼更加便利。同时，中共中央和国务院持续呼吁政府机关改进制定和执行决策的方式，减少矛盾，构建和谐社会。

### “在阳光下”进行治理

中国于2007年首次颁布了关于政府信息公开的法令（政府信息公开也被称为“信息自由”）。大多数人认为该法令极大地推动了中国追求的新治理风格。中国的政策制定者们认识到，随着市场经济的发展，公民若要承担起管理自己生活和企业的更大责任，就需要获得政府持有记录的渠道。他们还认识到，在制定和执行法律决策以及遏制贪污腐败时，公众若能了解更多情况，并在此基础上为政府提供协助，政府也将从中获益。基于多年来的地方实验和包括美国《信息自由法》在内的国际经验，中国的《政府信息公开条例》要求下至乡镇政府在内的各级政府主动公开一系列政府记录。条例还允许公众申请索取尚未公开的信息，并在请求被拒时，明确享有起诉政府的权利。

一个一党专政的国家能够如此公开地致力于建设一个信息开放的政府，并且鼓励

法院处理受害申请人起诉政府的案件，可谓了不起的进步。中国公众对此的回应亦是出人意料地迅速和积极。自2008年5月1日《政府信息公开条例》开始实施起，各个阶层的民众纷纷申请获取政府信息，并对拒不公开的政府部门申请行政复议或起诉。和美国的情况相似，大部分人索要的是与个人生活相关的信息，如社保福利情况和土地使用文件等。但也有一些教授、律师、社会团体、记者和其他社会活动人士利用新出台的条例，索取与公共利益相关的信息，包括预算（条例颁布时，政府预算仍被视为国家机密）、污染物排放和高速公路收费使用情况等，用以向政府部门倡议，或起诉相关政府部门。

中国的社会活动人士还要求获得与敏感话题相关的信息，如性别歧视、此前的独生子女政策、警察使用酷刑的情况和同性恋权利等。虽然这些活动人士清楚他们不太可能获得自己想要的信息，但是作为其长期权利倡导战略的一部分，他们希望借此引发官方和公众对于一些特定问题的关注。在某些案例中，有人成功获取了部分信息。例如赵运恒律师于2014年向公安部提出申请，要求获取中国废除饱受批评的劳改制度后，残留拘押及教育设施的情况。<sup>5</sup> 律师还利用《信息公开条例》向监管部门索取信息，作为有关土地征用、环境破坏和消费者保护等诉讼案件的证据。一位北京的律师在某次研讨会上透露，他所在的律师事务所仅在一年内就提交了7000次涉及征地案件的信息公开申请。

此外，中国公众还成立“观察”小组，监督和报告政府履行政府信息公开义务的情况。2008年以来，记者马军创立的公众环

<sup>4</sup> See, e.g., Susan Finder, "US Federal Judiciary Strategic Plan Attracts Thousands of Chinese Readers," Supreme People's Court Monitor, December 11, 2016, <https://supremepeoplescourtmonitor.com/2016/12/11/us-federal-judiciary-strategic-plan-attracts-thousands-of-chinese-readers>.

<sup>5</sup> "Ministry: China Has 116 Custody and Education Centers," Dui Hua Human Rights Journal, September 4, 2014, <http://www.duihuajournal.org/2014/09/mps-china-has-116-custody-and-education.html>.

境研究中心与美国自然资源保护委员会合作，申请获取并每年公布100多个城市的环境信息。北京大学法学院的公共参与研究与支持中心成立了政府信息公开观察项目，以前总部位于华盛顿的管理和预算办公室观察（OMB Watch）组织为模板，评估中央和地方政府落实《政府信息公开条例》中政府应履行义务的情况，并且进行评分。在该项目运行的第一年，仅有两个中央政府部门评估合格，该项目后来开始为一些部门如何更好地履行义务、提高排名提出建议。这两项公民主导的项目引起了媒体的广泛关注，在各级政府间引发竞争，使其正视信息公开的义务。实际上，利用第三方机构评估政府表现已经被纳入国务院政府问责改革之中。

自《政府信息公开条例》颁布以来，政务公开不断扩展和深化。此前涉及国家和工作机密的概念往往过于宽泛，而这些概念正在通过下文描述的互动过程得以反复细化：公众提出信息公开申请，并同时获得一定的关注；法院判决政府官员公开公众索取的信息或对不予公开做出更合理的解释；中共中央和国务院定期下发政策指令，要求提高信息透明度；确认第三方和媒体评估信息公开制度是否得到落实。

公众申请预算信息的广泛报道，推动了从前保密的预算和财政支出的解密。近年来，越来越多的各级政府部门开始更加详细地披露这类信息。值得一提的是，通过公开政府的“三公经费”（公务招待、公务用车和因公出国），国务院得以在2011-2015年间将此类费用减半。污染信息以往被政府认为过于敏感，不应向对此深感忧虑的公众透露，而环保部门现在则不时主动对外发布污染信息，在特定情况下甚至能做到每日公布。食品和制药企业的违法

和处罚情况以往常常会被当作商业秘密对外隐瞒，而如今政府监管部门和企业对这类信息进行了公布，让公众在了解信息的基础之上更好地进行产品与投资选择。

习近平就任以来，加强政务公开的趋势仍在继续，本届政府也提出以公开为常态、不公开为例外为原则，让权力在“阳光下”运行。各个级别的政府部门每年自主公开成百上千万份文件。2015年，中央和省级政府答复了近60万项信息公开请求，此外还就公众不满的信息披露，处理了16000起诉讼和22000起行政复议。<sup>6</sup>

当然，政府透明度目前依然参差不齐且往往不尽如人意。政府官员承认他们主动公开的许多信息都是“垃圾”。申请人常常无法获取他们想要的信息。有人还因要求信息公开而被拘留。在涉及政府信息公开的诉讼中，公众胜诉的概率平均在10%左右。尽管如此，中国公民还是选择利用政府信息公开程序获取信息，以更好地管理其日常生活，保护自身利益。通过媒体对于信息申请和被披露的信息的报道，以及对信息索取过程中遇到的障碍的曝光，中国公众也开始关注包括食品和环境安全、残疾人权利、政府对股市的干预及教育改革等在内的诸多社会问题。

另外，提升政务透明度的压力也已渗透到《信息公开条例》管辖的政府记录之外。各级人民代表大会现在以“开门立法”为荣，让公众选择性地参加立法听证会以及对法律草案进行审阅并提出意见。最高人民法院已经开始实行司法公开，以增强司法公信力，鼓励人们通过司法途径解决纠纷。最高人民法院还建立了在线平台，方便公众获取审理流程信息和裁决执行情况。各级法院做出的逾2500万份裁判文书

<sup>6</sup> Jamie P. Horsley, "China's FOIA Turns Eight," Freedominfo.org, April 28, 2016, <http://www.freedominfo.org/2016/04/chinas-foia-turns-eight>.

现在都可以通过在线数据库查询，而这些裁判文书原来都是保密的。最高人民法院还允许对选定的庭审进行直播。<sup>7</sup> 就连决策过程基本不透明的中国共产党也开始公布更多有关会议和决策内容、领导人简历、人事变动和持续反腐行动的信息。中共于2013年发布了首个中央党内法规制定工作五年规划纲要，其中对党务公开的相关规定进行了规划。

政策宣告也愈发认识到有效沟通对于政务公开的重要性。新的做法包括政府、法院和人大新闻发言人或官员定期举行新闻发布会；公布常见问题解答和图表图解；政府设立社交媒体账户；及通过外部专家向相关群体解释政府决定。中国共产党也开通了网站，指派了自己的新闻发言人，对其决策进行更多地解释，包括习近平在中共中央全会上的讲话。同国务院一样，中共也在利用图像信息和其他方式增强公众对其政策和做法的理解，包括纪检和反腐方面的行动。此外，中国也开始认识到，不及时、不充分的政策沟通将可能会造成全球影响。例如，2015年8月和2016年1月，由于中国的外汇和货币政策缺乏透明度，全球市场出现震荡，外国投资者对中国领导层的信心受到影响。<sup>8</sup>

## 扩大公民参与的空间

中共在决策制定中一直倡导汇集“群众智慧”，反映人民的意志。这些原则反映在让人民通过各种途径管理国家事务及经济、文化和社会事务，让国家依靠人民的

支持、倾听人民的意见、接受人民的监督等宪法条款之中。尽管如此，建立制度化的渠道，让公众为立法和政策制定提供意见还是较为现代的概念，仍在实践中对其进行检验。

2000年，中国领导人提出扩大公民有序的政治参与。同年，全国人民代表大会通过了前所未有的《立法法》，以规范立法程序。这部法律为人民参与立法和政府决策提供了国家层面的法律基础。此前，地方试点让公众通过研讨会和从西方实践借鉴的公众听证会参与立法，为《立法法》的制定奠定了基础。这部法律还推动了书面意见征集程序的建立。这一做法是受美国通告和评论规章制定程序的启发，只不过中国将这一程序也应用到了议会立法上。事实上，中国的全国人大可能是世界上唯一一个在立法过程中例行通告评论的立法机构。

在过去20年中，中共中央和国务院一直倡导建立公众参与机制，以便在起草日益复杂的法律和政策时更好地了解情况，并且赢得人民对这些法律政策的理解、信任和支持。<sup>9</sup> 国家和地方的立法机关与政府已经开始利用互联网公布法律，地方性法规和规章草案，在线征询公众意见，这也是电子政务的组成部分之一。目前中国已有86000家政府网站。<sup>10</sup> 国务院的政策默认公众将参与大部分政府规章制定，这些规章通常需要进行30天的公示。国务院还建立了统一的网站，供中央和省级政府部门公布规章草案，但使用情况不一。<sup>11</sup> 甚至连最高人民法院也定期公布司法解释和各项规定，供公众评论。

<sup>7</sup> Susan Finder, "Cameras in the Chinese courts," Supreme People's Court Monitor, July 22, 2016, <https://supremepeoplescourtmonitor.com/2016/07/22/cameras-in-the-chinese-courts>.

<sup>8</sup> Peter Olson and Ben S. Bernanke, "China's Transparency Challenge," Brookings Institution, March 8, 2016, <https://www.brookings.edu/blog/ben-bernanke/2016/03/08/chinas-transparency-challenges>.

<sup>9</sup> 中国共产党的文件也赋予了党员参与党内法规制定和决策的权利。但在制定党规方面，相关规定并未建立正式的通告—评论制度，而是依赖于包括各级党委广泛讨论等更传统的机制。

<sup>10</sup> 全国人大和国务院网站记录提出反馈意见的人数和意见数量，但意见内容本身并未公开。《劳动合同法》是迄今为止收到意见数量最多的法律：2012年7月收到557000条意见，同月的《预算法》修正案收到331000条意见，2011年4月的《个人所得税法》修正案收到238000条意见。2015年公布的16部法律草案共收到91869人的181569条意见。

<sup>11</sup> 尽管此举是为了最终建立有中国特色的美国式《联邦登记》，但事实上很多中央政府部门和地方政府并不在国务院网站上发布相关草案。公众必须关注并查询每个部门自己的网站。

中国的立法机关和官员越来越多地寻求外部专家意见，建立包括相关企业和社会成员组成的咨询委员会，利用“共治”机制，在政府、市场和社会之间搭建桥梁，以解决复杂或有争议的问题。他们已经认识到社会组织——中国对非政府组织的称谓——可以在提供知情、建设性和代表性意见方面发挥重要作用。和美国的情况相似，中国民众更有可能参与地方议题，比如有关宠物或烟花爆竹的监管。而非直接参与国家立法。但是，学者、律师、公民团体、行业和职业协会以及全国妇联、全国律师协会等政府支持的组织开始更多地参与到对法律法规规章提交建议，并对这些建议进行监督的过程中。他们还通过非正式的研讨会及其它渠道，就全国和地方问题发表意见。外国人也可以参与其中。近年来，美国的政府、美国律师协会、律师事务所、商业团体和学者也为中国的法律、地方性法规和规章草案提供了意见。

国家及地方的立法和政府机关现在通常也会公开解释为何需要通过立法来解决某一问题。北京、上海、广州等几个地方的政府会对公众意见在终稿中的采纳情况予以反馈。国务院呼吁在各级政府将这一反馈体系制度化。全国和地方人大通常会在法律、地方性和法规最终通过之前进行三次审议，目前在第一和第二次审议后会公布附带解释说明的草案，以便显示公众意见在其中所发挥的作用。例如，中国《环境保护法》的初稿修订虽对公益诉讼表示认可，但同时也对其进行了严格地限制，在征询公众意见后，立法最终使用了更为宽泛的表述，使得约700家中国环境组织理论上可以提起环境公益诉讼。当全国人大公布颇具争议的《境外非政府组织境内活动管理法》草案时，国内外公民社会组

织、学者、外国政府和与非政府组织合作的企业对其提出了严厉批评。这一反馈使得在近一年后于2016年4月通过的该法最终稿中，有关境外非政府组织注册及汇报的要求有所放宽。

另外，中国公众也开始看重参与的机会。2016年7月全国人大在未经征求公众意见的情况下，对《环境影响评价法》进行技术修订，引发公众不满。在另外一个近期的案例中，168位律师于2016年10月向国务院请愿，控告司法部在没有征询公众意见的情况下，对《律师事务所管理办法》进行修订，违反了《立法法》，同时指出修订本身限制了律师的言论自由。<sup>12</sup>

公众还在寻求参与到另一政府活动领域，即被中国人称为“重大决策制定”的权利。这包括重要的政策、计划和关乎核电站、化工厂、高速公路、垃圾焚烧站等投资项目的决策。许多媒体报道的大规模抗议都与这类主要决策有关，而其中一些抗议已导致项目暂停、搬迁或取消。中国的示威者通常抱怨这类项目的信息不足，参与项目审批流程的机会也十分有限。公众得以参与审批的一个途径是对环境影响评价报告进行评估，这类报告原则上应该在批准前对外公示，征求公众意见。近期的一个案例是，为满足项目审批中要求公众参与的条款，中国一地方政府的环保局就此开展了一项调查，而项目设施所在地附近的不满村民认为调查报告造假。但是当地环保局却拒绝披露调查细节，为此村民进行了申诉。国家环保部要求当地环保局在采取措施保护个人信息后向村民公开调查细节。<sup>13</sup>

中共中央和国务院意识到在让公众参与重要决策方面，政府还需做得更好，但同

<sup>12</sup> Li Jing, "Chinese lawyers petition State Council to recall rules 'aimed at silencing critics,'" *South China Morning Post*, October 10, 2016, <http://www.scmp.com/news/china/policies-politics/article/2026571/chinese-lawyers-petition-state-council-recall-rules>.

<sup>13</sup> Zhou Tailai and Li Rongde, "Central Government Orders Tianjin to Review Decision on Incinerator," *Caixin*, October 11, 2016, <http://english.caixin.com/2016-10-11/100995608.html>.

时要求公众理性、有序地表达意见。它们鼓励地方政府对相关程序进行试点，保证一个更加开放、更具参与度且更加依规的政策制定流程，使政府能够做出获取公众普遍支持的决定。迄今为止，各地已出台300部与决策程序相关的规定，国务院正在制定国家条例，对全国各级政府的重大决策设定最低的程序要求。

不过，公众参与决策的制度化进程依然缓慢。中共中央和国务院反复呼吁让公众更有效地参与决策，因决策不透明而引发的抗议又时有发生，这些都表明公民参与的愿景在落实过程中依然面临不小的阻力。<sup>14</sup>其中一个挑战是政府人力物力有限，无法满足开展公众意见征集及评估工作的需求。更重大的障碍可能是中国的官僚文化过于看重快速发展经济，导致官员们担心公众参与决策会让他们裹足不前。对于常常面临相互矛盾的工作重点和压力的中国官员而言，一个更加开放、更具参与度且更加依规的政策制定流程与其如说是一个利好，不如说是一个负担。

尽管如此，中国领导人仍在持续推动建立“有序”的参与渠道，让公众、专家和其他利益相关方就与其生活息息相关的法律、规章、政策和决策表达关切，提出建议。诸如此类的尝试仍在不断推进，虽然中国领导人与此同时也在对规范化的言论、结社、示威、媒体报道、公众讨论，以及有意义的选举参与施加限制。<sup>15</sup>这些新型的参与实践正在逐步改变中国公众和官方机构的行为和期待，包括后者在这一过程中需要倾听和回应公众的意见。

## 中国公民社会的作用

如前文所述，中国民众很快便开始通过新的信息获取和公共参与途径，改善个人生活，问责政府。诉讼更加便利使得公众能进一步声张自己的权益，而伴随这一过程的宣传活动也能让公众关注更广泛的社会问题，敦促变革。最近对1989年的《行政诉讼法》进行的修订以及立案方面的新规定，导致2015年起诉政府的案件数目增加55%，其中许多案件涉及政府信息公开，而公民胜诉的比例也在渐进的上升。<sup>16</sup>

中共中央和国务院的政策意识到了公民社会发挥的建设性作用。截至2016年10月，全国注册的社会组织超过675000家，其作用包括传达民众关切；参与共治，与政府、市场和个人合作解决问题；根据与政府部门签订的合同提供社会服务，而这些政府部门此前是这类服务的直接提供方。中国首部《慈善法》（2016年3月由全国人大颁布）以及对国务院社会组织管理规定的修订都移除了针对行业协会商会和公益慈善、社区服务、和科技类社会团体的一些注册限制，尤其是取消了社会组织需要挂靠业务主管单位审查同意的规定。《慈善法》和上述修订还放宽了向公众募集资金的部分限制。和国内非政府组织放宽规定形成鲜明对比的是中国在2017年1月1日颁布《境外非政府组织境内活动管理法》，收紧对外国非政府组织的限制。但是，两部法律都告诫非政府组织不要危害国家安全、民族团结或违背社会公德，要求它们履行提高透明度和报告的义务。

<sup>14</sup> See, e.g., Jamie P. Horsley, "China Promotes Open Government as it Seeks to Reinvent Its Governance Model," FreedomInfo.org, February 22, 2016, <http://www.freedominfo.org/2016/02/china-promotes-open-government-as-it-seeks-to-reinvent-its-governance-model>.

<sup>15</sup> Javier C. Hernández, "'We have a fake election': China Disrupts Local Campaigns," *New York Times*, November 15, 2016, <http://www.nytimes.com/2016/11/16/world/asia/beijing-china-local-elections.html>.

<sup>16</sup> Haibo He, "How much progress can a legislation bring?," draft paper discussed at a panel on developments in Chinese administrative law, American Bar Association Administrative Law Section Annual Conference, December 9, 2016, on file with author.



显然，虽然中共精英们推动政务公开，以期在解决问题时得到公众持续的支持和积极帮助，他们对公民社会的适当作用却依然存疑。尽管在过去几十年中，市场自由、个人自由以及公民参与的空间逐渐拓宽，但这种放松是在庞大的监管框架下进行的。中国共产党的政策在国家法律法规的辅助下，旨在引导公众意见，让公众通过“理性”和“有序”的渠道，参与其许可的领域。中国正在构建社会信用体系，处罚不良社会行为和非法行径，这将有助于在一个欺诈普遍、信用缺失的社会中，孕育更高层次的社会守信。挑战监管的社会活动人士，尤其那些被视为具有广泛组织潜力的人士，往往会被拘留或判刑入狱。

中国的未来终究要依靠14亿中国人自己。中国人正变得越来越有活力、创造力，他们更积极地参与公民活动，也更趋于社群化。相关数字可谓惊人。中国有7.7亿网民、约2.25亿中产阶级家庭、6500万同性恋人群，以及4亿受过良好教育和相对富裕的千禧一代。就像世界其他地方的年轻人一样，中国的新一代在与自己的父母完全不同的环境下长大，对政府的看法和期待也有所改变。他们希望政府更加透明，期盼自己能够拥有更多改善社会的机会，在和自己生活息息相关的决定中获得一席之地。<sup>17</sup>

## 对美国的政策含义

中美两国有效合作的前提之一就是对中国正在发生的复杂变化取得更好的了解。中国国内的一些发展变化尚未获得足够的关注，而中国雄心勃勃的治理“重塑”工程就

是其中之一。但是这一发展可以说证明了两国相互参与和积极互动的好处，也为持续积极合作提供了机会。中国的政务公开举措采取了包括政府信息公开、公众参与等与美国民主观念相关的做法，而中国的领导人则已意识到，这些实践对实现良好治理，巩固执政合法性至关重要。习近平明确指出，虽然要警惕“西方价值观”，但这并不排除继续学习西方的“有益”经验。在中国寻求治理方式和制度现代化的过程中，美国应继续与中国分享相关经验，开展合作。

诚然，中国在南海的强硬做法、贸易和网络安全争端、广泛的抗议以及律师、记者、抗议者和其他维权人士遭受的严苛对待都表明中国领导人事实上并不重视依法治国和其政务公开项目。虽然倡导信息自由，但是中国共产党并不容忍言论自由、新闻自由和结社自由。尽管中共在对加强公众参与表示口头支持，但其在赋予公众可执行的立法和决策参与权上的保障，进展缓慢。不可否认，政务公开常常与共产党控制和维护其在中国法律、政治体系中的主导地位的强大冲动相矛盾。然而，事实表明，中国的法律和治理领域正在发生根本性变化，注重透明度和参与度的新价值观正在逐步渗透，而且似乎正在中国复杂而有活力的社会现实中扎根。

从某种程度而言，中国与美国面临相似的挑战，如改善教育、社会福利、公共卫生、环境保护和基础设施等。因此，两国可以相互学习。中美气候智慧型/低碳城市倡议就是这一领域的典范。在该倡议下，两国地方政府官员、公民社会和私营部门共同建设使用清洁能源、具有气候韧

---

<sup>17</sup> See, e.g., Kristie Lu Stout, "China's millennials: Under pressure and pushing back," CNN, May 25, 2016, <http://www.cnn.com/2016/05/25/asia/on-china-millennials-klustout>; Christopher Marquis, Yanhua Zhou, and Zoe Yang, "The Emergence of Subversive Charities in China," *Stanford Social Innovation Review*, Winter 2016, [https://ssir.org/articles/entry/the\\_emergence\\_of\\_subversive\\_charities\\_in\\_china](https://ssir.org/articles/entry/the_emergence_of_subversive_charities_in_china).

性的低碳经济。<sup>18</sup> 2016年9月奥巴马总统和习近平主席在杭州达成的促进城市治理的新项目也将造福两国。<sup>19</sup> 这一项目将推动两国在制定环境可持续的城市规划、发展健康社区、公共参与、信息公开等治理问题上开展地方政府层面的交流。中美两国非官方的许多合作项目也能推动良好治理的做法，促进相互学习。

在全球治理上，中国迄今为止的参与情况不一，但其中也不乏积极案例。比如中国与美国合作应对气候变化，推动制定新的规范，防止为获取商业优势而通过网络窃取知识产权。另外一个最新的例子是，中国借鉴美国和其他国家的技术经验，建立了总部设在北京、拥有57个成员的亚洲基础设施投资银行（亚投行）的内部治理框架。框架的设计经过了成员国的广泛磋商，而且有与世界银行、亚洲开发银行等

多边开发银行类似的基础文件做支撑。实际上，亚投行于2016年10月已就其能源政策首次公开征询意见。<sup>20</sup>

中国已经对更加积极地参与全球治理、帮助制定和改善全球参与规则，表达了强烈的兴趣。中共中央和国务院的政策文件呼吁中国通过联合国、G20等国际平台提出新倡议，增强其在规则和标准制定中的话语权。通过在国内推动一个更加公开、更具参与度且更加以法为基础的政策制定流程，中国正在不断积累相关经验。尽管这一流程未必能在实践中得到连贯地落实，但这些经验依然能够帮助中国更有建设性地参与制定全球治理规范，包括用透明度和参与度相关的机制来治理全球共同体。美国应欢迎中国参与全球治理的意愿，并继续就治理问题，在中美两国及国际领域加强积极的参与和互动。

---

<sup>18</sup> "Second U.S.-China Climate-Smart/Low-Carbon Cities Summit: Fact Sheet," U.S. Department of State, June 15, 2016, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2016/06/258509.htm>.

<sup>19</sup> "U.S. Fact Sheet for President Obama's Bilateral Meeting with President Xi Jinping," The White House, September 3, 2016, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/09/03/us-fact-sheet-president-obamas-bilateral-meeting-president-xi-jinping>.

<sup>20</sup> "AIIB Launches First Stage of Energy Strategy Public Consultation," Asian Infrastructure Investment Bank, October 17, 2016, [http://euweb.aiib.org/html/2016/NEWS\\_1017/175.html](http://euweb.aiib.org/html/2016/NEWS_1017/175.html).

## 作者简介

贺诗礼 (Jamie P. Horsley) 是布鲁金斯学会外交政策项目约翰·桑顿中国中心 (John L. Thornton China Center) 访问研究员。她还担任耶鲁大学法学院蔡中曾中国中心 (Paul Tsai China Center) 高级研究员、耶鲁大学法学院客座讲师。她的项目和研究主要包括中国的治理问题与监管改革，如提高政府透明度、公众参与政府决策、政府问责机制以及食品安全、公民社会管理和环境治理等实质性领域。她此前担任耶鲁大学法学院中国法律中心 (Yale China Law Center) 执行主任。

## 致谢

我要感谢李成、李侃如（Kenneth Lieberthal）、乔纳森·波拉克（Jonathan Pollack）等布鲁金斯学会的同事对本文初稿提出的有益意见与建议，以及白林（Zachary Balin）、麦瑞安（Ryan McElveen）在编辑和内容方面提供的协助。我还要感谢伍德罗·威尔逊国际学者中心给予的支持，我曾于2015-2016年在其下属的基辛格美中关系研究所担任研究员，感谢中心给我思考和论述中国法律和治理发展的机会。

## 约翰·桑顿中国中心简介

布鲁金斯学会于2006年成立约翰·桑顿中国中心（John L. Thornton China Center），其总部位于华盛顿，并在北京清华大学设有布鲁金斯-清华中心。中国中心重点关注中国的崛起及其对美国、中国的邻国以及世界其他地区的影响，并就此开展前沿研究、分析与对话，出版学术作品。

中国正以惊人的速度实现现代化。不仅深刻塑造中国国内情势，更对国际安全和经济环境造成影响。中国面临着一系列的挑战，包括保证经济增长所需的能源；实施经济改革维持经济增长；减少可能成为不稳定因素的社会和经济不平等等问题；以及回应中国人民要在治理中有发言权的意愿。

美国对中国的认识和理解，包括其国内挑战和在亚洲演变的角色，都很有限。约翰·桑顿中国中心旨在通过研究中国面临的最紧迫的挑战，如能源政策、经济政策、城市改革和公共卫生等，与中国合作共同解决这些问题。

布鲁金斯学会认为，为资助方所带来的价值在于其对高质量、独立性和影响力这一理念的一贯承诺。由资助人赞助的学会各类活动均秉承这一理念。此外，布鲁金斯学会学者的研究分析与政策建议不受任何资助方的影响。

BROOKINGS  
The Brookings Institution  
1775 Massachusetts Ave., NW  
Washington, D.C. 20036  
[brookings.edu](http://brookings.edu)