



现代行政法起源于西方，是资本主义市场经济和民主政治发展的产物。行政法学历经数百年的发展，逐步形成具有学科特点的基础理论。本书是作者努力探索适应我国转型社会发展需要的行政法基础理论的又一理论结晶，其进一步拓展了我国研究行政法基础理论的领域和视角，提高了我国行政法学的研究层次和水平。现代行政法起源于西方，是资本主义市场经济和民主政治发展的产物。行政法学历经数百年的发展，已逐步形成具有学科特点的基础理论。本书是作者努力探索适应我国转型社会发展需要的行政法基础理论的又一理论结晶，其进一步拓展了我国研究行政法基础理论的领域和视角，提高了我国行政法学的研究层次和水平。

Balance Theory of Modern
Administrative Law

现代行政法(的) 平衡理论

第三辑

罗豪才 ◎等著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



Balance Theory of Modern
Administrative Law

现代行政法^的 平衡理论

第三辑

罗豪才 ◎等著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

现代行政法的平衡理论. 第3辑/罗豪才等著. —北京:北京大学出版社, 2008. 5

ISBN 978 - 7 - 301 - 13848 - 9

I. 现… II. 罗… III. 行政法 - 平衡论 - 研究 IV. D912.101

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 068345 号

书 名: 现代行政法的平衡理论·第三辑

著作责任者: 罗豪才 等著

责任编辑: 李 铎

标准书号: ISBN 978 - 7 - 301 - 13848 - 9/D · 2061

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn>

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027

出版部 62754962

电子邮箱: law@pup.pku.edu.cn

印刷者: 北京汇林印务有限公司

经 销 者: 新华书店

880 毫米 × 1230 毫米 A5 16.875 印张 473 千字

2008 年 5 月第 1 版 2008 年 5 月第 1 次印刷

定 价: 29.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010 - 62752024 电子邮箱: fd@pup.pku.edu.cn

作者简介

(以撰写先后为序)

罗豪才,北京大学法学教授,博士研究生导师

宋功德,法学博士,国家行政学院法学部副教授

陶品竹,北京大学宪法与行政法专业博士研究生

刘婧娟,北京大学宪法与行政法专业博士研究生

王书成,中国人民大学宪法与行政法专业博士研究生

张伟国,北京大学宪法与行政法专业博士研究生

邓 晔,北京大学宪法与行政法专业博士研究生

张和生,湖南省教育考试院办公室主任

余忠尧,北京大学宪法与行政法专业博士研究生

甘 文,法学博士,最高人民法院行政审判庭法官

刘书燃,北京大学宪法与行政法专业博士研究生

成协中,北京大学宪法与行政法专业博士研究生

刘性仁,北京大学宪法与行政法专业博士研究生

章志远,法学博士,苏州大学法学院副教授,硕士研究生导师

沈开举,法学博士,郑州大学法学院副院长,教授,博士研究生
导师

王红建,郑州大学法学院讲师,郑州大学宪法行政法研究中心
主任

苗连营,法学博士,郑州大学法学院副院长,教授,博士研究生
导师

仪喜峰,武汉大学宪法与行政法专业博士研究生

陈小文,法学博士,商务印书馆编译室主任

张千帆,政府学博士,北京大学法学教授,博士研究生导师

郭殊,法学博士,北京师范大学法学院讲师

张吕好,法学博士,中国政法大学法学院副教授

徐 晨,法学博士,武汉大学法学院讲师

目
录

关于行政法基础理论及其相关的几个问题	罗豪才 1
公域之治的转型	
——对公共治理与公法互动关系的一种透视	罗豪才 宋功德 17
和谐社会的公法建构	罗豪才 宋功德 59
均衡之约	
——行政法平衡论的提出、确立与发展历程	宋功德 98
公法的平衡机制	
——以公共治理与公共服务为视角	陶品竹 194
论作为公法方法论的“平衡论”	刘婧娟 209
行政法之“平衡论”新释	
——不平衡中求平衡	王书成 228
主体平等与行政法治	张伟国 243

平衡论

——和谐社会的另一种认知 邓 晔 张和生 257

成长的故事

——精读 70 篇“平衡理论”论文有感 余忠尧 268

规则创制与原则、方法的选择 甘 文 293

平衡论:公私合作制(PPP)中的拓展与运用 刘书燃 315

城市规划中的利益平衡机制研究 成协中 335

平衡论与美国宪法中的言论自由保护 刘性仁 369

回顾与展望:中国行政法理论基础研究之评析 章志远 386

当代中国行政法理论基础研究问题的回顾与展望

..... 沈开举 王红建 401

行政法理论基础比较研究 苗连营 仪喜峰 414

现代行政法的基本特征 陈小文 435

“公共利益”的构成

——对行政法的目标以及“平衡”的意义之探讨 张千帆 451

论行政法治主义与行政法的理论基础 郭 殊 473

现代行政法的哲学基础 张吕好 489

从一元中心到多元共存:行政法理论研究的

后现代转向 徐 晨 520

后记 534

关于行政法基础理论及其相关的 几个问题*

罗豪才

现代行政法平衡论从 1993 年提出至今,已经有 14 年了。十多年来,我国行政法学界围绕“行政法基础理论”主题,展开了热烈而又宽容、开放的讨论。“平衡论”的科学性问题,已引起行政法学界的广泛重视。最近几年,基于不少同仁的努力,平衡论也有了一些新的发展。当然,对平衡论的批评也仍然没有停止。我们真诚地欢迎学术批评,不断完善行政法基础理论。去年我在北京大学宪法与行政法研究中心主持一个行政法平衡论研讨班,在班上,我与大家讨论了若干重要问题和疑难问题。现将我的相关发言整理为如下几个问题。

* 本文由成协中同学协助记录和整理,毕洪海、余忠尧等同学提出修改意见,特此表示感谢。

一、行政法的基本范畴与理论基础

最近有学者认为我国法学基础理论研究滞后,应当加强法学基础理论的研究。^①这个提议引起了学界的重视。那么究竟什么是基础理论呢?在我们看来,基础理论主要是指这个学科最基本的概念、范畴、原则,并以此为基础形成这个学科的系列观点。马克思在研究资本论时,就抓住了商品这一最简单、最直接的概念,并由此建立了资本论的基本理论体系。商品有两重属性:价值和使用价值。一件商品只有具有价值,才能用来和其他商品进行交换。一件商品只有具有使用价值,人们才会需要它。从价值和使用价值的概念出发,马克思发现了资本家获取利润的秘密:榨取工人的剩余价值。从商品这一概念,也可以衍生出工人与资本家之间的关系。

那么,法学最基本的概念是什么呢?是“权利—义务”,这在法学界已形成比较广泛共识。^②那么,从我们行政法,公法(宪法、行政法)角度来看,这一论断是否成立呢?公法是否也是一门“权力(权利)—义务”之学?权力/权利关系是否是行政法、公法的基础范畴?我认为回答应该是肯定的。北京大学宪法与行政法研究中心成立的时候,为了表示祝贺我曾题词“为了权利与权力的平衡”。这主要是想表达两个方面的意思:一是指我们的行政法或者公法主要是研究权利/权力关系。当然,这是从广义上讲的。在具体的法律关系中,权利/义务可转化为权力、职责、责任等。二是指我们研究权力(权利)结构的目的是为了实现在二者之间的平衡,当然是指动态平衡。在计划经济年代及改革开放初期,国家权力(权利)结构严重失衡,甚至存在冲突,主要表现形式是重权力、轻权利,重实体、轻程序,重

① 参见中国社会科学院法学所所长李林教授在中国法学会法理学研究会成立 20 周年大会上的讲话。

② 参见〔美〕霍菲尔德著:《司法推理中应用的基本法律概念》,陈端洪译,法律出版社 2007 年版,第 340—380 页。

结果、轻过程等。为了实现二者之间的平衡,就必须约束权力,为权力划边界,设规则;与此同时要提升权利,保障权利。毋庸置疑,我们的研究当然包含权力(权利)结构的原则及其运行规则、体制机制等等。我们讲的平衡是一种多系统的动态平衡。有人认为平衡论是一种调和论,老好人哲学。这是一种误解,讲平衡不等于不讲原则。因为结构失衡,利益随之失衡所以要讲平衡。平衡论的精髓不仅仅在于追求稳定,还在于发挥各方的积极因素,整合优势,谋求全面、协调发展。有的同志不主张把权力(power)与权利(right)关系作为行政法或公法的基本范畴,认为这样会得出行政关系或公法关系就是命令与服从关系,主张用美国法学家霍菲尔德的分析概念来取代传统公法学上的基本概念。关于基本法律关系,霍菲尔德不赞成把“所有的法律关系都可归并为‘权利’(rights)和‘义务’(duties)关系”,他提出“相反物”(opposites)和“对应物”(correlatives)(亦译为相关联和相对立或译为相依方和相反方)这样一对基本范畴,并用它来分析二者之间存在的四对关系和八大基本法律概念。^①霍菲尔德对法律概念的逻辑分析有参阅价值,他提出的规范法律关系的基本范畴(“相反物”和“对应物”)很有挑战性,对现行的法学理论颇具颠覆性。其理论、分析逻辑若被普遍接受,并付诸实施,那么现行法学的基础概念相当部分得重新界定,理论体系可能得重构。当然霍菲尔德提出来的法律关系的基本范畴至今未获广泛认同。在这里我还是“从旧”、“从众”,仍沿袭法学是权利义务之学的说法,坚持权力/权利关系是行政法、公法的核心范畴,并以之作为分析工具,同时我完全支持对法学学科的基础概念进行探讨和规范。这里有必要指出,霍菲尔德所创设的法律关系基本范畴所分析的对象是居于平等地位法律关系主体的行为方式,而对于不对等的公法关系主体之间

^① 参见〔美〕霍菲尔德著:《司法推理中应用的基本法律概念》,陈端洪译,法律出版社2007年版,第340—380页。

的权利/权力关系,在他那里似未作答。^① 公法关系主体之间的各种关系有待大家来探讨。

我们的平衡理论是以“关系”为视角来构建行政法的理论体系,所谓“关系”可以是指公权力主体与私权利主体之间的关系,包括他们之间的不同权能关系或所代表的不同利益之间的关系等。这方面的逻辑分析空间应该还是比较宽阔的。当然,从实践看,以“关系”为视角构建的每一种理论体系也未必都是科学的,都具有正当性的。历史上的德国、日本推行的特别权力关系理论当属一个显例。强权政治,居高临下,不言民主法治,绝无平等可言,就是该理论的特征。第二次世界大战以后该理论受到严厉批判,并被扫进历史垃圾堆。^② 所以,以“关系”为视角的理论建构,并不一定都是正确的,还要看它如何规范各方的关系,双方的地位是否平等,是否体现民主法治精神,相互关系是否和谐。

这里有必要指出的是,我们并不笼统地反对以行政权为视角来构建行政法理论体系。因为从行政组织法角度看,行政权在一定范围内可以自我存在。聚焦行政权、剖析行政权,并以之构建理论逻辑体系,应该也是一种模式。但从行政行为法、行政作用法或行政诉讼法角度看,行政权或公权不可能孤立存在,孤立存在没有意义,它总是要同相对方发生这样或那样的关系,要全面揭示行政关系,要在运动中把握行政法的本质及其特征,到头来还是离不开权力/权利关系的分析框架。有些学者偏好以人性论为根据来阐述行政权、公权力,认为人性本恶,一旦掌握了权力就必然异化、必然腐败,因此必须用权力来制约权力,以恶制恶,以毒攻毒;有些统治者、掌权者认为臣民、老百姓都是刁民,生来就是恶的,因此必须用权力管制他们。近

① 对霍菲尔德关于法律关系基本概念,诸多学者均有评析。参见沈宗灵:《现代西方法理学》,北京大学出版社1992年版,第144—154页;沈宗灵:《对霍菲尔德法律概念学说的比较研究》,载《中国社会科学》1990年第1期;王涌:《寻找法律概念的“最小公分母”——霍菲尔德法律概念分析思想研究》,载《比较法研究》1998年第2期。

② 参见〔日〕室井力主编:《日本现代行政法》,吴微译,罗田广校,中国政法大学出版社1995年版,第39—41页。

些年,还有一种观点,主张以“社会制约权力”,认为社会、公民是善的,公权力是恶的,主张以善制恶。从实践来看,关注人性、研究人性、人道主义应予肯定,但强调性本恶或性本善的理论观点难以令人信服,而且不在我们讨论的范围之内,这里就姑且不论了。但从辩证唯物主义的观点看,权力或权利作为一种权能具有能动性、扩张性的特点,这可由事实证明,也可以体验到。根据具体状况,其扩张性大体可分为理性的或非理性的两类,公法制的要义就在于制约非理性的扩张,激励和维护理性的扩张,当然重点是制约公权力。事实上,平衡论将行政法机制归结为制约与激励机制,并非意味着制约与激励总是同样重要,行政法机制制约行政主体与制约相对方、激励行政主体与激励相对方存在着轻重之别。行政法要实现结构性均衡,就必须针对现实的行政法制实践来配置行政权与相对方权利。就一般情况而言,行政法机制重点在制约行政权并激励相对方有序地参与行政,以实现权力(权利)结构均衡,维护社会稳定,促进社会进步。

行政法关系、公法关系是一个复杂的统一体。行政法关系不论从主体或从权能或从利益切入分析都可以在二者之间归纳出若干对具体的关系。在不同领域、不同层面、不同维度上,行政法关系均呈现多样性。传统行政法学把多样性的关系简单地归结为命令与服从关系,认为行政学、行政法学是官方学、权力关系学。这是其形而上学法学世界观的表现。现代行政法平衡论的提出正是为了弥补传统行政法学的缺陷。行政领域十分广泛,具体关系多种多样,非常复杂。但随着现代行政的发展,以“命令—服从”为特征的强制性行政行为的范围已日益缩小,而以协商、引导等方式实施的行政指导、行政合同、合作行政等行为大量增加。从关系视角出发,行政主体与行政相对方得以在法律地位平等的前提下进行协商、合作,从而大大拓展行政活动的方式。从关系视角来研究行政法,具有相当的包容性,无论是命令、指导、协调、处罚等均可涵盖其中。现在行政法学界强调较多的合作行政、协商行政也可纳入其中。

有学者撰文评论现代行政法平衡理论后对我说,你们的平衡论的理论基础实际上就是矛盾论,是在运用矛盾论分析行政法现象。

我想这样说也对,矛盾论可以说是平衡论的哲学基础。矛盾论实际上就是对立统一规律,行政法中行政权与行政相对方这两极构成了行政法中的一对基本矛盾,二者既对立又统一,既相互对峙又相互依存。辩证法当然也可适用于行政法。但如何适用于公法却是一个需要更加深入研究的问题。只要这一对基本矛盾存在,二者就必定相互依存。我们要研究行政法,就必须将其具体分解为几对具体关系。平衡论抓住了权利/权力关系这一对最基本的矛盾,来揭示行政法的本质及其特征包括活动的规律等。从配置角度而言,作为人民当家做主的社会主义国家,就必须坚持平等原则,关注权力与权利关系的平衡。我们曾说,在实体规范中、程序规范中、司法程序中,都有不同的法律关系,都存在权力/权利不对称现象,但总体应实现平衡,才能体现行政主体与相对方的平等地位。我们提出这些观点,当时主要是依据我国《行政诉讼法》,认为实体与程序的权利义务关系应当倒置,方能实现二者之间的平衡。在行政过程中,行政权处于优势地位,行政机关主要是权力主体;在行政诉讼中,行政机关则应当变为义务主体。通过这样的配置,方能实现总体平衡。这一观点出来之后,实际部门比较重视,认为对分析行政诉讼法,理解司法审查有所帮助,但对这一观点同时存在争议。我认为对上述平衡法的理解不能限于立法者的主观配置,从民主立法、科学立法的原则与实践过程看,权利与权力二者之间的实际平衡需要具备多种条件和因素,比如一定的宪政框架,一定的机制以及公共选择等,是主客观辩证统一的过程。权利/权力关系,二者的动态平衡是复杂的具体的,需要进一步探索。

在知识经济时代、信息化时代,学科相互渗透,公法私法化、私法公法化是法制发展的一大趋势,但公私法的界限并未消失。有人认为现在是民法时代,可以不要或不重视公法,可以以私法来代替公法,这是不对的。在计划经济时代,重公益不讲私益,重公权不讲个人权利,不保护甚至随意侵犯私人权利,这种思想和行为必须批判。但现在也不能走向另一个极端。我们主张权利为基础,扩大公民参与,公民利益和公共利益平等得到保护,公法主体法律地位平

等,通过平等沟通、理性协商、利益博弈、妥协合作,实现公共权力与公民权利的均衡。新近颁布的《中华人民共和国物权法》,明确规定公共利益与个人利益同等保护,公共财产权与私人财产权同等保护,十分正确。我们要在科学发展观指引下,统筹兼顾各方的利益,寻找利益的平衡点,为增进社会和谐提供法律支撑。

此外,也是最重要的一点,我们的平衡理论是在 20 世纪 90 年代在本国的沃土上成长起来一个学派,在其发展进程中,我们注意贯彻邓小平理论和“三个代表”重要思想,努力体现中国特色社会主义精神和原则,体现社会基本的价值观,体现我们民族的优秀文化传统,努力反映我国行政法制建设的经验,同时积极吸取世界其他民族良好的法律文化,这些方面,在今天看来都很不够,很不充分。为了使我们的行政法理论与时俱进,必须以科学发展观为指导,审视以往的成果、以往的思路,坚持改革创新,扩展我们的视野,发展我们的观点,完善我们的理论体系。现代行政法平衡理论正在走向成熟,需要大家的支持和参与。

二、平衡论与公共治理

时下,“公共治理”已经成为行政学的一个流行概念。在法学领域,这一概念也引发广泛关注。公共治理中的治理译自 governance,其原意是控制、引导和操纵,现主要用于与国家公共事务相关的管理活动和政治活动。然而,由于人们基于不同的视角和立场来认识“治理”问题,治理的定义也因此各不相同。如联合国开发署认为:治理是行使经济、政治和行政的权威来管理一国所有层次上的事务,它包括机制、过程和制度。公民及其各类组织在这个过程中表达利益、行使合法权利、承担其义务以及弥补他们之间的差异。经济合作与发展组织认为:治理指一个社会在管理经济和社会发展中政治权威的运用和控制的行使。这个宽泛的定义涉及公共权威在建立经济运行的环境、决定利益的分配以及确立统治者及被统治者关系上的

作用。全球治理委员会认为:治理是个人和制度、公共和私营部门管理其共同事务的各种方法的综合。它是一个持续的过程,在其中,冲突或多元利益能够相互调适并能采取合作行动。它既包括正式的制度安排也包括非正式安排。^① 罗兹(Rhodes)对治理的概念进行了比较全面的总结。他认为“治理”在当代主要有六种用法:(1)最小化政府。它是从政府承担的职能角度来定义的,力图减少政府的职权范围,并通过市场机制来提供公共服务。(2)私营部门的管理方式。它偏重于从管理技术的角度下定义。(3)新公共管理。它偏重于导航意义上使用它,企业型政府是其表现形式。(4)良好治理。它来自世界银行对于第三世界的贷款政策,要求政府能够有能力管理国家、社会、经济事务。(5)社会神经系统。它浮现于社会—政治系统中的结构或模式,是由一群行动者和团体组成的,政府尤其是中央政府仅仅是该结构中的一个部分。(6)自我管理网络。它认为公共服务的传递是由政府、私营部门、非政府组织共同组合而成的,行动者的相互依赖关系用“网络”来概括。^②

根据指向的不同,治理可以分为两种基本类型:一是指向私域的私人治理,如公司治理;二是指向公共领域的治理,即公共治理。现代公共治理是在国家管理失灵的基础上兴起的一种新兴的治理方式。在传统社会,国家管理的实质是统治,旨在维护公共秩序,追求公共利益的最大化——其本质是维护统治秩序,追求统治阶级利益的最大化。而且,国家是唯一“合法”的管理主体,通过各类、各级国家机构或者公营企业垄断公共事务的管理,不允许其他社会组织与其分享公共权力与公共权威,形成一个以国家为中心的封闭型的管

① See Sakiko Fukuda Parr and Richard Ponzio, Governance: Past, Present, Future Setting the Governance Agenda for the Millennium Declaration, Draft paper for the Fourth Global Forum: Dialogue and Partnerships for the Promotion of Democracy and Development, December, 2002, Morocco version 22 Oct. 02.

② 参见史美强、蔡武轩:《网络化社会与治理概念初讨》,载《中国行政评论》2000年第1期。

理模式。^①随着社会政治经济的发展,传统的国家管理模式在回应社会现实方面显得捉襟见肘:国家管理能力不足、效率低下,国家管理的正当性也因此受到质疑。

针对国家管理的缺陷而兴起的公共管理,主张政府公共部门、非营利部门等社会公共组织为建立与维持公共秩序、实现和保护公共利益,运用政治的、法律的、经济的和管理的理念与方法,依法制定与执行公共政策、管理公共事务,提供公共服务。公共管理模式推崇社会导向、任务导向、结果导向、顾客导向、市场导向等理念,主张运用注入编制战略规划、加强领导与管理、推进组织的变化与发展、倾听顾客声音、提高服务质量、项目评估、管理信息系统等管理方法。作为国家管理模式的一种改良形态,在一定程度上缓解公域之治的内在张力,但仍未适应经济社会发展和技术创新的需求,有待继续前行,我们要寻找一种符合现代公域之治内在要求,符合我国国情的公共治理模式。

我们认为,所谓公共治理,就其构成而言,是由开放的公共管理元素与广泛的公民参与元素整合而成。其中,开放的公共管理是前提,主要用来发挥集体选择的优势,而广泛的公众参与是基础,主要用来发挥个人的选择优势。^②

在公共治理的时代背景下,平衡论将迎来更大的发展空间。

首先,公共治理模式改变了传统国家管理模式的垂直结构。在传统的国家管理模式下,国家权力与公民权利处于一种垂直关系,国家权力直接支配着公民权利的行使。而在公共治理格局下,公共权力机构与公民都作为平等的权利主体,参与对公共事务的治理;二者是一种平等、互助、合作的关系。而且,公共权力的主体已不局限于国家公权力组织,各种基于共同体成员意志而形成的非营利组织也享有部分公共权力。由此,国家公权力组织、社会公权力组织和多元

^① 参见罗豪才、宋功德:《公域之治的转型——对公共治理与公法互动关系的一种透视》,载《中国法学》2005年第5期。

^② 同上。

利益主体形成了一个扁平的网络治理格局。在此格局中,公权力组织之间、公权力组织与相对人之间、行政相对人之间都存在利益平衡的空间。当然,其核心仍在于公权力主体与行政相对人之间的利益平衡。行政法的制度规范应当体现这种平衡。此种网络治理格局为平衡论的应用提供了更为广阔的发展空间。

其次,公共治理模式改变了传统国家管理模式下的国家与公民之间的“命令—服从”关系。这与平衡论存在共通之处。在传统的国家管理模式下,公民必须绝对服从于国家,国家与公民之间主要是一种对抗性、控制性的公法关系。从平衡论的关系视角出发,现代公共治理格局应当是公共行政组织与公民共同参与治理的一种多元化利益格局。公共治理方式朝着多样化、双向度、非强制化方向发展。公共治理更强调开放公共过程,更重视公众参与,更注重协商、沟通、互动,更推崇认同、共识甚至合意。

再次,公共治理模式通过治理方式的改变,为公共权力与公民权利的平衡提供了具体的行为保障。这种模式主张依照公域之治的实际需要,在进行综合性成本—效益分析的基础上,按照先非强制后强制,先双方协商后单方强制,先自治后他治,先市场后社会、再政府的选择标准,实现治理方式的多元化、民主化和市场化,通过博弈实现均衡,借助程序正义实现实体正义。公共治理为公共权力机构和公民都提供了更加多元化的行为选择方式。这为他们在具体的行政过程中通过利益博弈,实现利益平衡提供了坚实的行为保障。

最后,公共治理模式改变了传统国家管理模式下的公共政策产出结构。在传统的国家管理模式下,政府是高于社会之上的,政府是社会的掌舵者,可以指引社会前进。与之相应的是政治与行政的严格两分,行政只是执行政治系统的决策。因此,在整个公共管理体系中,形成了从政治到行政再到社会的单向链条。换言之,在原有的政客决策、官僚执行的政治行政两分模式下,政府支配着公共政策的过程,社会公众和非政府公共组织只是政策的被动接受者。而在公共治理模式下,各个利益集团通过与政府部门之间正式或非正式的联系来影响公共政策,公共政策是在公共行动者和私人行动者之间的