

公共行政的概念

张康之 张乾友 ■ 等著

中国社会科学出版社

C13027950

D035
477

公共行政的概念

张康之 张乾友 ■ 等著



北航

C1634864

中国社会科学出版社

D035

477

图书在版编目(CIP)数据

公共行政的概念 / 张康之, 张乾友等著. —北京: 中国社会科学出版社, 2013. 3

ISBN 978 - 7 - 5161 - 2243 - 3

I. ①公… II. ①张… ②张… III. ①行政学—研究
IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 048596 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 王 茵
责任校对 韩海超
责任印制 王炳图

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名: 中国社科网 010 - 64070619
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2013 年 3 月第 1 版
印 次 2013 年 3 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 23.25
插 页 2
字 数 372 千字
定 价 69.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社联系调换
电话: 010 - 64009791
版权所有 侵权必究

目 录

第一章 公共、行政与公共行政	(1)
第一节 “公共”概念的建构史	(2)
一 从 common good 到 public interest	(2)
二 理论发展史上的公共概念	(8)
三 公意、公共舆论与公众	(14)
第二节 “行政”概念的演进	(21)
一 从“执行”中演化出“行政”	(21)
二 三权分立中的“行政”	(28)
三 从“executive”到“administration”	(33)
四 “政治—行政”二分中的“行政”	(38)
第三节 “公共行政”的确切含义	(43)
一 澄清公共行政的概念	(43)
二 公共行政基本原则的确立	(47)
三 公共行政研究的最初进展	(50)
第二章 公共行政的概念与研究	(55)
第一节 不同语言中的“公共行政”	(56)
一 英语中的“公共行政”	(56)
二 法语中的“公共行政”	(61)
三 德语中的“公共行政”	(65)
四 威尔逊时期的“公共行政”	(70)
五 威尔逊之后的“公共行政”	(74)
第二节 公共行政学的发生史	(77)
一 公共行政的发生过程	(77)
二 对英国经验的借鉴与反思	(82)

2 公共行政的概念

三	威尔逊对公共行政(学)的规划	(87)
第三节	公共行政学的研究及其教育	(92)
一	市政研究运动	(92)
二	公共行政研究中的跨国行动	(98)
三	为公共行政的领域划界	(104)
第三章	公共行政概念的经典含义	(110)
第一节	三维视角中的公共行政概念	(111)
一	在科学与伦理之间	(111)
二	在政治与行政之间	(116)
三	私人行政的参照系	(123)
第二节	三种取向中的“公共行政”定义	(129)
一	公共行政的管理内涵	(129)
二	政治与行政关系中的公共行政	(134)
三	定义公共行政的中间路线	(139)
第三节	公共行政概念出现变异	(145)
一	public administration	(145)
二	administrative management	(151)
三	public management	(158)
四	对 public management 的不同理解	(164)
第四章	公共行政及其研究的转向	(171)
第一节	发掘公共行政的“公共”内涵	(172)
一	“政治—行政二分原则”受到质疑	(172)
二	肩负价值追求的公共行政	(179)
三	走向开放的公共行政学	(185)
第二节	行政裁量之争	(191)
一	行政裁量的理论确认	(191)
二	行政裁量引发的论辩	(196)
三	“事实—价值”二分	(202)
第三节	战后公共行政的主题嬗变	(208)
一	公共行政学的政策视角	(208)
二	公共行政学的公共意识	(216)
三	公共行政学的危机	(222)

第五章 从“新公共行政”到“新公共管理”	(227)
第一节 “新公共行政运动”的追求	(228)
一 新公共行政运动的孕育期	(228)
二 刷新公共行政的概念	(234)
三 公共行政的“公共”方面	(241)
四 新公共行政的认同危机	(246)
第二节 “公共管理”概念的再兴	(252)
一 起源于政策学院的公共管理	(252)
二 作为研究主题的公共管理	(258)
三 公共管理研究的两种途径	(262)
四 公共管理概念的多重含义	(268)
第三节 “新公共管理运动”与公共管理	(273)
一 英国的公共管理研究	(273)
二 何谓“新公共管理”	(278)
三 公共管理概念的多元建构	(283)
第六章 多元语境中的公共行政	(291)
第一节 合法性视角中的公共行政	(292)
一 公共行政的宪法合法性	(292)
二 公共行政的民主合法性	(299)
三 公共行政合法化的其他路径	(304)
第二节 公共性视角下的公共行政	(311)
一 公民主义兴起中的新定义	(311)
二 行政伦理研究的影响	(316)
三 新公共管理运动之后	(321)
第三节 “后现代主义”语境中的公共行政	(325)
一 在“后现代转向”之中	(325)
二 现代主义与后现代主义的交锋	(332)
三 “反行政”所进行的解构	(336)
参考文献	(343)
后记	(364)

第一章 公共、行政与公共行政

概念是学术研究用以展开的工具，要促进学术研究水平的不断提高，任何学科都必须对它的基本概念有着共识性的理解。“公共行政”是公共行政乃至整个公共管理学科的基本概念，然而，在“什么是公共行政”的问题上，学者们却众说纷纭、莫衷一是，严重阻碍了公共行政学者之间的相互对话与公共行政学科的发展。从字面上看，公共行政的概念是由“公共”与“行政”合成的，因此，要把握“公共行政”一词的确切含义，首先需要理解“公共”与“行政”的准确内涵。历史地看，尽管“公共”一词古已有之，但作为一个学术概念，则是由学者们在工业化、现代化过程中建构起来的，是在从农业社会向工业社会转型过程中出现的一项科学成果，是对农业社会中“共同”观念的一种替代与超越。或者说，公共性是现代性的基本表现之一，只有在现代性的社会治理中才会拥有公共性的内容。相比之下，“行政”则具有更多泛历史主义的特征，无论是在农业社会还是在工业社会，都需要通过行政活动来实现社会治理。

不过，在不同历史时期中，行政的概念也是不同的。每一个历史阶段都会将其基本的社会现实以及社会治理要求赋予行政，从而使行政具有不同的历史内涵。总的来说，伴随着工业化、现代化过程中的权力分化，行政的概念经历了从“执行”到“行政”的演变，并最终在政治与行政的分化中定型。通过对公共和行政概念的考察，我们发现，公共行政的概念所对应的是特定的行政模式，实际上所指的是一种在工业化、现代化过程中建立起来的管理行政，存在于农业社会中的那种统治行政是不能被称为公共行政的。但是，管理行政亦非公共行政的完成形态。因为，管理行政仅仅具有了形式上的公共性，作为形式公共性与实质公共性相统一的公共行政将会在后工业化的进程中展露身影。今天，

2 公共行政的概念

我们需要建构的正是一种形式公共性与实质公共性相统一的公共行政，在与管理行政的历史对应中，它被称作“服务行政”。

第一节 “公共”概念的建构史

一 从 common good 到 public interest

在现代社会，我们时时处处都可以感受到“公共”一词存在于我们的社会生活之中：帮助我们出行的是公共交通，保障我们健康的是公共医疗，甚至政府所提供的公共服务也是社会正常运转须臾不可缺少的因素。我们也许难以想象，如果把所有这些用“公共”一词来加以定义的事项都换了名称，或者把它们统统用“私人”来加以定义，我们的社会将变成什么样子？这表明，我们生活在一个具有“公共性”的时代中，正是具有“公共性”的事项维持着我们社会的健康运行。因此，我们这个时代的社会治理体系及其过程也都需要把维护具有公共性的社会事项作为其基本内容，而且，我们这个时代的社会治理体系也只有在维护这些具有公共性的事项中才能使自己获得公共性。人们往往把我们这个时代的社会治理称作“公共治理”，把开展具体的社会治理活动的行为及其过程称作“公共行政”，在很大程度上，就是因为我们的社会治理体系每日每时都在维护所有具有公共性的社会事项方面发挥着不可或缺的作用。不过，我们需要看到，所有这些与“公共”一词相关的社会事项都是历史建构的结果，是在工业化、现代化的过程中历史地建构起来的。如果说“公共”一词古已有之的话，那么，它作为一种观念，作为一个用来进行学术叙事的概念，则是在现代化的过程中被发明的。

从词源上看，英语中的“public”与古罗马人所说的“res publica”（直译“公共事务”，亦作“共和国”）有着显而易见的联系。马修斯（David Mathews）更是认为，英语中的“public”以及“common”是直接起源于希腊语中的“pubes”与“koinon”的。^①但是，这些词源上的关系能否证明古代希腊人与罗马人的头脑中已经具备了现代英国人的

^① David Mathews, “The Public in Practice and Theory,” *Public Administration Review*, Vol. 44, Special Issue: Citizenship and Public Administration (Mar., 1984), pp. 120–125.

“公共”观念呢？我们认为，答案应当是否定的。显而易见，无论是公共的概念还是公共的观念，都不可能产生于古希腊和古罗马，而且也不可能出现在中世纪，公共的观念是在现代化的过程中逐渐生成的，而作为学术概念的“公共”一词，也只是近代学者们用以进行理论探索和学术研究的工具。

根据哈贝马斯的考察，“在英国，从17世纪中叶开始使用‘公共’（public）一词，但到当时为止，常用来代替‘公共’的一般是‘世界’或‘人类’。同样，法语中的‘公共’（le Public）一词最早也是用来描绘格林词典中所说的‘公众’（publikum），而‘公众’一词是18世纪在德国开始出现并从柏林传播开来的；到这个时候为止，人们一般都说‘阅读世界’，或干脆就叫世界（今天来看就是指全世界）。阿德隆（Adelung）把在公共场所围绕着一位演说家或表演家而形成的公众和从事阅读的公众区别开来；但无论是哪种公众，都是在‘进行批判’。公众范围内的公断，则具有‘公共性’（publizität）。17世纪末，法语中的‘publicité’一词被借用到英语里，成了‘publicity’；德国直到18世纪才有这个词。批判本身表现为‘公众舆论’，而德语的‘公众舆论’（öffentliche meinung）一词是模仿法语‘opinion publique’在18世纪下半叶造出来的。英语中的‘public opinion’大概也是在这个时候出现的。不过，在此之前，英语里早就有‘general opinion’这个说法了”^①。根据这段描述，在英语、法语和德语这三种较为现代的欧洲语言中，“公共”和“公共性”的概念都是在17世纪以后产生的，当它以名词的形式出现时——如“the public”——则是指当时正在形成之中的公众。

梅尔顿（James Van Horn Melton）认为，“public”在古罗马时期和中世纪后期或近代早期有着不同的含义，在近代早期所具有的是“公众”的含义，而在古罗马时期则具有“公共”的含义。梅尔顿说：“public在更加晚近的时候获得了一种含义，使我们可以在受众（audi-

^① [德] 哈贝马斯：《公共领域的结构转型》，曹卫东等译，学林出版社1999年版，第24—25页。部分原文参照英文版进行了补充，见 Jürgen Habermas, *The Structural Transformation of the Public Sphere*, Translated by Thomas Burger with the Assistance of Frederick Lawrence, Massachusetts: The MIT Press, 1989, p. 26。

4 公共行政的概念

ence) 的含义上使用它, 比如我们可以说一本书、一场音乐会、一幕戏剧或一场画展的公众。读众 (reading public)、听众 (music public)、观众 (theater public) ——这样的用法从 17 世纪开始出现, 并在 18 世纪变得流行。不同于早前的含义, 这些用法与国家权威的行使无关。它们所指的是由私人个体所构成的公众, 在对他们所读到、观察到或体验到的事物进行评价。”^① 从梅尔顿的这段话中, 我们看到 public 在先前还有另一种含义, 这种“早前的含义”所指的是古罗马的“公共”概念。根据梅尔顿的考察, “‘public’ 拥有一段漫长的历史。在古代罗马, 作为形容词的 publicus 可以指称一个由公民或臣民构成的集体 (像在 res publica 中一样) 及其财产。罗马人还将 publicus 与私人家庭领域对比, 以表示诸如街道、广场和剧场等公共空间。作为名词的 publicum 带有更为具体的政治含义, 指称国家的领土、财产或收入。公共与国家之间的这种联系在近代早期的欧洲——王朝国家建设的古典时期——重新获得流行, 并一直延续到了今天: 候选人为了公职而竞争, 国家机构坐落于公共建筑之中, 国家公园是公共财产”^②。

比较梅尔顿与哈贝马斯对“public”的不同认识, 可以发现, 哈贝马斯的理解更有历史感, 或者说, 更加合乎历史发展的实际情况。因为, 在哈贝马斯那里, 公共的概念是作为公众兴起的结果而被人们发明出来的, 而这样的公众又是由“启蒙运动”中大众阅读及其公众舆论所造就的。如果把公众舆论的出现看成资产阶级革命的一项重要的支持因素的话, 那么, 公共概念的发明也应当被视作资产阶级革命的成果。显然, 哈贝马斯是了解罗马人发明了“res publica”的概念的。事实上, 在《公共领域的结构转型》中, 哈贝马斯对“公共”一词在古代世界中的起源问题也作了必要的回顾, 但他却没有像阿伦特那样去到古希腊的集会广场 agora 上去寻找公共领域的起源, 更不把古典世界中的“公共”视作现代公共概念的前身。这表明, 哈贝马斯非常清楚地认识到了罗马人所使用的“publica”、“publicus”、“publicum”等概念是不

^① James Van Horn Melton, *The Rise of the Public in Enlightenment Europe*, Cambridge: Cambridge University Press, 2001, p. 1.

^② Ibid. .

同于现代人所理解的“公共”的。所以，哈贝马斯努力去把握中世纪后期以来的历史赋予公共概念的那些内涵。

可以肯定，从古罗马语中的“*publicus*”到现代英语中的“*public*”的转变，绝不仅仅是一个语词以及其含义变迁的问题，而是反映了社会形态及其社会治理方式的根本性变革，即反映了从农业社会向工业社会、从共同生活向公共生活的转变。在历史演变的过程中去认识公共的概念，显然是一个可取的视角。因而，我们认为哈贝马斯的观点是更加合乎历史实际的。尽管古代世界中也有着许多类似于公共的词汇，但其真实所指则是可以用现代词汇中的“共同”一词来加以置换的，也就是说，是可以归入“共同”的范畴之中的。只是到了现代，我们才把“公共”一词与社会治理方面的事务联系在一起，用来描述甚至定义社会治理方面的事务。我们认为，在人类历史上的农业社会历史阶段中，是不存在作为一个现代概念的“公共”一词所指称的东西的，当人们用相关的词语去描述或定义某些事务时，其真实含义是指那些属于“共同的”或“共有的”事务，而不是指领域分化条件下的特定领域中的存在物或事务。所以，在从农业社会向工业社会的转型过程中，也包含着从“共同”向“公共”转型的内容，具体地说，包含着从“*common good*”向“*public interest*”的转型。

道格拉斯（Bruce Douglass）的研究发现，“*common good*”是一个普遍使用于前现代世界的词组。在整个前现代的时期中，*common good* “被视为国家的一个目的——事实上是国家的最高目的。它是全部政府活动的一个象征。除了服务于 *common good* 以外，国家没有其他目标。一个好的统治者的全部所作所为大概都会被引向这一目的”^①。道格拉斯特别注意到：“*common good* 包含许多特定的目标，它们旨在促进普遍的人类福祉——比如和平、秩序、繁荣、正义以及共同体。因此，当政府不仅增进其自身的福祉，而且增进了更广大的社会福祉时，就有效地促进了 *common good*。”^② 也就是说，*common good* 是共同体的一种共

① Bruce Douglass, “The Common Good and the Public Interest,” *Political Theory*, Vol. 8, No. 1 (Feb., 1980), pp. 103 - 117.

② Ibid. .

6 公共行政的概念

同的善业，而政府则是被用来促进这一善业的工具。从 common good 的视角出发，道格拉斯看到的是，“中世纪作家们写道，当政治社会是井然有序且运行顺畅的时候，它就像一个有机体，它的各个部分处在彼此多方交叉的互动关系中，不仅能够促进各自相互的福祉，而且对一个更大整体的维持作出了贡献”^①。

common good 向共同体成员所提出的要求是，如果共同的福祉与个体的福祉发生了冲突的话，后者就需要为前者让路。当然，由于共同体本身对于它的成员也具有一种我们今天已经无法感受到的无微不至的关怀（希腊语中的 koinon 来源于另一个词 kom - ois，即关怀^②），因此共同的福祉也就同时意味着共同体成员个人的福祉。一般情况下，这种共同福祉的获得并不需要共同体的成员随时随地作出无条件的牺牲，只有在共同体处于危机的状态下，才可能会要求共同体成员作出某种牺牲。即使出现了这种状况，也只能证明共同体成员的个人福祉是与共同的福祉密切地联系在一起的，是一种“倾巢之下无完卵”的状况。也就是说，由于人们形成了根深蒂固的共同体意识，因此当他为共同福祉作出牺牲时，也往往不认为自己在牺牲。这是一种个体意识没有萌芽的状态，是私人利益没有觉醒的状态。在这样一种共同体生活中，当一个人决定要做出某事时，影响他行为选择的因素往往是这件事情是否能给共同体带来好处，而不是其是否符合他自己个人的利益。在这里，共同体被置于优先于个人的地位上。

然而，在绝对国家生成的过程中，情况发生了变化。“随着中世纪封建主义的垮台与民族君主国家的兴起，common good 越来越多地与君主利益以及该民族在国际政治中的名望与权力联系到了一起。此外，它还开始被用来替王室因资助对外探险而征召其臣民的生命与财产的行为辩护。”^③ 也就是说，随着君主及其王室攫取了共同体的主权，他们也

① Bruce Douglass, "The Common Good and the Public Interest," *Political Theory*, Vol. 8, No. 1 (Feb., 1980), pp. 103 - 117.

② David Mathews, "The Public in Practice and Theory," *Public Administration Review*, Vol. 44, Special Issue: Citizenship and Public Administration (Mar., 1984), pp. 120 - 125.

③ Bruce Douglass, "The Common Good and the Public Interest," *Political Theory*, Vol. 8, No. 1 (Feb., 1980), pp. 103 - 117.

随之掌握了 common good 的解释权，并把它与王室的特定利益等同了起来，使 common good 变成了王室利益的代名词。在这种情况下，新兴的资产阶级要实现自己的利益诉求，势必要与王室所把持的 common good 话语相对抗。于是，新兴资产阶级发明了新的概念武器，这就是反王室的 public interest 一词。“由此就产生了 public interest 的概念。特别是在 17 世纪中期英格兰的动荡历史中，这种语言和观念上的转变非常明显。”^①

所以，“public interest”一词有着不同于“common good”的内涵，或者说，“public interest”所代表的是一种全新的观念，在直接意义上，是与王室所解释的“common good”相对立的，而在其更为深层的含义中，则反映了社会的转型和历史的变革，标志着封建共同体的解体和个体意识的生成。毫无疑问，“public interest”一词意味着人们开始在分散的、孤立的个体之间寻求一种具有 public 属性的东西，而首当其冲的就是 interest，它不是可以由王室加以掌握和控制的 good。与 common good 不同，public interest 具有一种明显的个体取向。“至少在最初的时候，那些言说着利益语言的人往往是根据个体公民的私人福祉来定义政府的目的的，他们尤其关心物质上的幸福——也就是财产和财产权。与那些到处宣扬国王特权和民族荣誉的人针锋相对，他们则宣扬 public interest——它的首要的和最重要的含义是指通过培育私人财产而带来的繁荣。”^②

也就是说，尽管带有 public 的定语，但 public interest 最终是以个体的利益为出发点的，是包含在个体利益之中的公共性因素。所以，在“public interest”一词中，是包含着个体利益觉醒的内容的。进一步说，从 common good 向 public interest 的转变，也就是共同体为个体所取代的过程。其实，西欧的客观历史进程经历了这样一个一波三折的过程：由于绝对国家的出现，王室/君主攫取了主权，原有的政治共同体受到了破坏，从而使作为共同福祉的 common good 受到了王室利益的篡改，使

^① Bruce Douglass, “The Common Good and the Public Interest,” *Political Theory*, Vol. 8, No. 1 (Feb., 1980), pp. 103 - 117.

^② Ibid. .

8 公共行政的概念

大量无法在新的 common good 中得到体现的社会成员作为个体而被释放了出来。当这些个体联合起来反抗王室/君主的时候,就形成了一种存在于个体之间的 public interest。“由此,利益的观念作为一场针对王室需求的自由的和民主的反抗运动的一部分而产生了影响。”^①在利益观念的影响下,原来共同体成员间以友爱形式出现的亲密关系也就变成了个体间冷冰冰的利益关系,之所以这种冷冰冰的利益关系没有使人们隔离开来,是因为在这种利益关系之中又包含着一种 public interest。

总的说来,“public interest”这个概念从一开始产生的时候就是源于个体利益的,用这个概念去反对那种反映了王室利益的 common good,实际上也包含了告别传统的共同福祉的含义。当然,在绝对国家形成之前的漫长历史中,common good 是否真的意味着一种共同福祉,也是一个值得怀疑的问题。因为,如果说在农业社会的历史阶段中存在着奴隶社会和封建社会的话,那么,这两种社会形态中的共同体尽管都是同质性的共同体,却是以等级制的社会结构形式出现的。在等级制的条件下,common good 可能只在极少的情况下才意味着共同福祉。所以,在 public interest 出现之前,common good 基本上作为统治者的 good 而存在的,只是因为统治者往往被看作是共同体的化身,同时被统治者又缺乏个体意识,才使共同体成员误以为统治者所把持的 good 是 common good。随着个体意识的觉醒,这种同质性状态也就被打破了,“common good”概念也因而失去了意义,并在个体意识的理性化过程中发现了 public interest。所以,以 interest 的定语形式出现的“public”,本身就是在现代化的过程中产生的。或者说,它的出现本身就标志着人类历史进入了现代化的进程。

二 理论发展史上的公共概念

在每一次历史转型的时期,人们在使用概念上都会表现出极大的随意性。这时,虽然新的概念被建构了起来,但更多的人还是习惯于使用旧的概念,即便人们接受了新的概念,也会用新的概念去定义旧的事

^① Bruce Douglass, “The Common Good and the Public Interest,” *Political Theory*, Vol. 8, No. 1 (Feb., 1980), pp. 103 - 117.

物。也就是说,不仅在我们这个时代会有人去谈论所谓奴隶社会的公共行政、封建社会的公共行政,在历史上的一些历史转型时期也存在着类似的情况。当“public interest”的概念被提出之后,很多人是不理解“public”与“common”之间的区别的,直到20世纪后期,一些不具备历史意识的学者依然弄不清它们之间的区别。其实,如果人们具有基本的历史意识的话,就可以看到“common good”与“public interest”的区别是非常清晰的。

从字面上看,“common good”在通俗的意义上可以被理解为“对大家都好的事情”,是一种非常笼统的价值判断,农业社会家元共同体的成员往往就是根据这种笼统的价值判断来决定他们的行为选择的。随着利益意识的觉醒,人们开始关注那些有益于个人利益实现的事情,这种事情不是存在于人的感觉之中的,而是在理性的分析和认识过程中才能发现的事情,它就是存在于个人利益之中的具有普遍性的公共利益。从社会构成的角度看,近代社会与此前的社会之间的根本区别在于个体的人的出现,由于个体的人的出现而使农业社会的同质性共同体瓦解了,这是一个基本的历史事实。

但是,并不是所有的学者都具有这种历史意识,所以,他们并不理解近代社会与其之前的社会之间存在着这种区别,因而,他们也就不理解特殊与普遍、私人与公共之间的辩证法。结果,一些学者就把“common good”和“public interest”混同了。特别是在不同语言版本的文献中,我们经常发现,一种语言版本中的“good”在另一种语言版本中往往被翻译成了“interest”,而前者中另一个地方的“interest”在后者中又被翻译成了“good”。同样,随着使用频次的增多,“common”与“public”的区别也开始变得模糊了起来,学者们经常会在同一个句子或段落中混同使用这两个概念。这为我们判断作者的意图增加了难度,如果不能在前述理论范畴的意义上区分“common good”和“public interest”,甚至会让我们无法正确地理解历史。

其实,正如马克思所说的,“人是社会关系的总和”。在农业社会的微观生活中,这种社会关系主要就是共同体成员间的亲缘关系,或者说,农业社会中的人们生活在一种家元共同体之中,这种共同体阻碍了他们成长为独立的个体,也阻碍了他们与其他共同体及其成员的相互承

认与接纳。所以，家元共同体中的人们只能看到共同体自身的 common good，而看不到个人与个人之间、共同体与共同体之间的 public interest。但是，当中世纪后期开始造就个体的人的时候，同质性的家元共同体也就遭遇了一波又一波的挑战，并最终解体。在家元共同体解体之后，个体的人面对着全然陌生的环境，在个人的利益追求中与他人开展激烈的竞争，陷入了霍布斯所说的“自然状态”之中。

“自然状态”是人的一种不同于农业社会的新型社会关系。“社会契约论”的历史贡献也就在于从理论上承认了这种关系，并确认了个体的人在这种关系中的先在性地位，从而为个人的利益与财产权争取到了一种自然法上的价值，使它们获得了相对于共同体——尤其是国家——需要的优先性。在进一步的逻辑延伸之中，个体的人出于自我持存的需要而彼此订约，自愿地将归其所有的部分自然权利让渡了出来，形成了一种“主权”。为了说明这种主权不是绝对君主所宣称的那种主权，就需要强化这种主权的来源观念，即指出这种主权是每一个个体的部分自然权利让渡出来后凝结而成的，属于“人民主权”。但是，每一个人所让渡出来的都不是其完整的权利，而是部分的权利；而这种“部分的权利”又是无法形象地图绘出来的，只是一种抽象意义上的权利。所以，由这些抽象的权利结成的“主权”也是一种抽象的存在。如果它仅仅是一种抽象性的存在的话，那是没有什么意义的，所以，必须与一些被选拔出来的人结合起来。这种结合的结果，就是主权被转化为一种权力。如果说人民主权的概念中还包含着某些 common 的话，那么，当主权转化为权力后，就完全清除了 common 的内涵，从而成为一种具有 public 属性的权力，它就是公共权力。另一方面，个体的人也因其让渡出了部分权利而实现了身份的转换，即转变为“公民”。就人是个体的人而言，他拥有属于他个人的一切；就他是公民来看，则是“公共人”，必须参与到公共生活之中，必须在公共生活之中体现出他的“公共人格”。这样一来，“common”一词只有在描述一些微小的群体形态时才有着应用的价值，而在公共生活的广大空间中已没有可以放置的场所了。

在近代思想史上，霍布斯是较早努力从绝对国家中去发现“公共性”的思想家，他在区分“王室家臣”与“政府大臣”时提出了“公

共大臣”的概念。“公共大臣 (publique minister) 是主权者 (不论是君主还是议会) 用于任何事务并在该事务中有权代表国家人格的人。拥有主权的人或会议都代表着两重人格 (persons), 用更普通的话来说便是具有两重身份 (capacities), 一重自然身份, 另一重政治身份 (比如君主不仅具有国家的人格, 而且具有自然人的人格; 一个主权会议也不仅具有国家人格, 而且具有会议的人格); 所以, 为主权者的自然身份充当臣仆的人便不是公共大臣, 只有帮助主权者管理公共事务的人才是公共大臣。”^① 在这里, 霍布斯是根据主权的应用来定义“公共”的, 只有根据主权的需要或要求去从事反映主权和代表主权的活动时, 他的活动才能被认为是一种公共事务, 也只有服务于这种公共事务的大臣才能被视为公共大臣。分开来说, “其所以是大臣, 是因为他们所服务的是那一代表者人格 (person representative), 并且不能做出违抗他的命令或做没有他的权力为根据的事情; 其所以是公共的, 是因为他们所服务的是他的政治身份”^②。

显然, 霍布斯是把“公共”与“主权”这两个概念联系在一起进行考察的, 根据他的思想, 这两个概念是相互印证的。比如, 霍布斯在对“诉讼”以及“罪行”的判断中就作出了这样的区分: “我所谓的民诉 (common pleas) 是指原告被告双方都是臣民的诉讼, 而在公诉 (Publique Pleas) (也称王室诉讼) 中, 原告则是主权者。”^③ 当一些罪行既可以引发民诉也可以引发公诉的时候, 就以诉讼者的身份而定, 根据霍布斯的意见, “由于几乎所有罪行都不但对某些私人, 而且对国家也造成了侵害, 所以, 当同一罪行以国家的名义起诉时就称为公罪 (Publique Crime), 以私人名义起诉时就称为私罪 (private crime)。相应提出的诉讼则称为公诉 (judicia publica, pleas of the crown) 或私诉 (private pleas)。比如在一个谋杀案的诉讼中, 如果控告者是私人, 就称为私诉; 如果控告者是主权者, 就称为公诉”^④。同样, 在谈到“敬拜”的问题时, 霍布斯认为“敬拜也有公共的和私人的两种。前者是

① Thomas Hobbes, *Leviathan*, Cambridge: Cambridge University Press, 1904, p. 170.

② Ibid., p. 171.

③ Ibid., p. 173.

④ Ibid., p. 223.