

# 制度 制度变迁 与政府规制研究

A

Study Of Institution  
Institutional Reforms  
And Administrative Regulation

Fuda Series in Constitutional Law &  
复旦  
宪法学与  
行政法学文丛

Administrative Law

潘伟杰 著



上海三联书店

**图书在版编目(CIP)数据**

制度、制度变迁与政府规制研究/潘伟杰著. —上海：  
上海三联书店, 2006. 3  
(复旦宪法学与行政法学文丛)  
ISBN 7 - 5426 - 2273 - 0

I . 制... II . 潘... III . 国家行政机关—政治体制  
改革—研究 IV . D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 016154 号

**制度、制度变迁与政府规制研究**

---

**著 者 / 潘伟杰**

**责任编辑 / 王笑红**

**装帧设计 / 朱雅娟**

**监 制 / 林信忠**

**责任校对 / 张大伟**

**出版发行 / 上海三联书店**

(200031)中国上海市乌鲁木齐南路 396 弄 10 号

<http://www.sanlian.com>

E-mail: shsanlian@yahoo.com.cn

**印 刷 / 上海印刷四厂有限公司印刷厂**

**版 次 / 2005 年 12 月第 1 版**

**印 次 / 2005 年 12 月第 1 次印刷**

**开 本 / 640×970 1/16**

**字 数 / 240 千字**

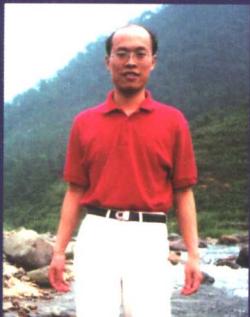
**印 张 / 15.75**

**印 数 / 1—5000**

---

**ISBN 7 - 5426 - 2273 - 0/D · 99**

**定价：29.00 元**



潘伟杰

1971年12月生，浙江桐庐人。  
博士，复旦大学法学院副教授。  
代表作有《现代政治的宪法基  
础》（2001年）、《宪法的理  
念与制度》（2004年）。

# 总序

人类文明体系的发展历程和中国社会文明的推进过程不断印证着这样一个基本道理：中国现代化事业不能没有对宪法学与行政法学的理解与实践，没有宪法学与行政法学的发展，中国社会发展就将面临法学知识缺失的困境。社会主义现代化，也就失去了中国文明与人类文明体系进行对话和交流的平台。因为对宪法学与行政法学的学术理解和制度实践，体现着一个现代社会共同体对自身繁荣的选择，这一选择不仅是出于以一种可以预期的制度来安排社会成员的生活，更重要的是它包含着对每一个社会成员尊严的尊重。当然中国注定要以自己的方式理解和实践宪法学与行政法学，而中国建设和发展现代法治国家则不能没有中国宪法学与行政法学的学术发展和理论创新。因此，中国宪法学与行政法学的学术发展和理论创新离不开中国建设和发展现代法治国家这一特定的历史图景，中国宪法学与行政法学的学术发展和理论创新的动力、路径、使命、方向正是从这一图景中获得了合法性，从而在体现思想的深刻与伟大的同时，为中国法治国家的建设和发展提供思想稟赋。但是，在中国，宪法学与行政法学所关注的命题不仅仅是一个有关合理化统治的技术性问题，也不仅仅是个法律专业领域中的学术性问题，而总是与关于社会变革的讨论紧密联系在一起的。因此，我们是在中国社会发展的图景中展开对宪法学与行政法学学术命题的研究的。

当然，我们在进行中国宪法学与行政法学理论研究的时候必须梳理自身发展所经历的历程，这一历程是一门学科不断走向成熟的轨迹，也是一门学科在特定的历史图景中寻求努力的基础。

宪法学与行政法学的发展与人类社会的发展结合在一起，这是与宪法学与行政法学本身学术使命相关的。这一点在中国宪法学与行政法学的发展过程中体现尤为明显。宪法学与行政法学正是在中国社会发展的

## 制度、制度变迁与政府规制研究

一个新的历史时期完成了学术恢复的过程，启动了转换学术研究范式的进程，确定了中国宪法学与行政法学的学术价值的旅程。由于中国历史条件的特殊性，宪法学与行政法学在中国的发展过程与在西方国家的发展过程不尽相同。中国的历史表明：中国宪法学与行政法学发展的曲折历程与中国社会发展的阶段性和曲折性有关；而改革开放前中国现代化进程中制度改革所经历的挫折以及所付出的代价，在一定程度上则与中国宪法学与行政法学曾经被严重忽视或误解有关。与中国现代化进程的历史相比，这二十余年来宪法学与行政法学的发展要顺利许多，因此，中国宪法学与行政法学从其恢复的那一刻起，就与改革开放中的中国法律发展和社会变革形成了密切关系；二十余年的中国宪法学与行政法学的学术发展得益于二十余年的中国改革开放和制度文明化进程；而二十余年的中国改革开放和制度文明化进程又从中国宪法学与行政法学的学术发展中得到重要的推动力量。当今中国社会发展的趋势表明：中国法律发展和制度文明化进程需要宪法学与行政法学的学术发展，而中国社会变革和发展所展现的景象将不断为中国宪法学与行政法学的学术发展提供崭新的命题。

当中国宪法学与行政法学作为一门独立的学科得以全面恢复后，它所面临的最现实问题是如何尽快实现宪法学与行政法学研究的专业化、规范化和科学化，从而缩短中国宪法学与行政法学在学科发展和研究水平上与世界各国尤其是西方国家的宪法学与行政法学的学术发展之间存在的客观差距。这个问题不仅来自宪法学与行政法学发展本身，而且也来自现实的社会发展对宪法学与行政法学所提出的要求。由于时代条件和学术积累的限制，我国宪法学与行政法学的研究在相当程度上是以注释和宣传法律制度为基础恢复起来的，所以，中国宪法学与行政法学在其发展的早期，在学科范式和研究范式上都带有注释性研究的色彩。这个现在在相当程度上决定了中国宪法学与行政法学的学术发展要实现专业化、规范化和科学化，缩短与世界宪法学与行政法学研究、尤其是与西方宪法学与行政法学研究水平的差距，首先要解决的问题是转换其学科范式和研究范式。为此，在学术发展初期的中国宪法学与行政法学的学术研究主要在这两方面进行了努力。从学科范式转换来看，这种努力主要

## 总序

体现在两个方面：一是明确学科研究对象，完善学科体系。二是拓展学科研究领域，充实学科研究的内容。随着中国社会改革开放事业的深入和法律发展进程的推进，如何为中国社会的持续发展提供合法性论证成为宪法学与行政法法学研究的发展方向，如何深刻地、理性地回答中国社会发展过程中提出的法学命题，成为中国宪法学与行政法学的发展动力。

学术发展的根本在于一门学科对社会发展和人类文明进步过程中的人文精神的深刻解读，这是一个学术价值确立的过程。20世纪90年代以来，中国宪法学与行政法学的学术发展主要解决了一个问题，即中国宪法学与行政法学研究的价值定位。这包括了两个层面的价值定位，一是中国宪法学与行政法学研究的价值所在，即中国宪法学与行政法学研究的最大价值是什么；二是中国宪法学与行政法学研究的价值取向，即中国宪法学与行政法学研究的价值判断。显然，这种对学科和学术生命的关怀，只有在把学科或学术真正作为对社会发展有益的科学，而不仅仅是解决现实问题的工具来冷静思考的时候才能出现。基于对法学本身更深入的认识和把握以及对中国法学和西方法学发展历程的反思，基于对中国经济、社会和制度发展的客观现实和发展趋势的深刻理解，法学研究完成了其价值定位。其一，中国宪法学与行政法学研究的价值所在，定位于真正关注中国法律制度，研究中国法治国家的理论建构和提供中国行政法制发展的知识基础。这种定位不仅符合宪法学与行政法学发展的基本规律，而且也符合中国社会发展对宪法学与行政法学发展的要求。其二，把中国宪法学与行政法学研究的价值取向，定位在法治国家与社会发展上。法治本来就是宪法学与行政法学研究的价值取向，但是这一价值取向必须与中国社会发展相结合。中国社会发展的积淀，使人们意识到宪法学与行政法学研究必须充分关注社会总体的发展，根据中国社会发展来寻求宪法学与行政法学理论创新的动力，从而推动着中国宪法学与行政法学的学术发展水平的不断提升。

作为社会科学，宪法学与行政法学和其他社会科学一样，都需要社会变革与进步提出的发展要求和提供的发展空间。法治国家的提出和实践，推动着中国宪法学与行政法学发展从调整时期进入一个新的发展时期。由于有此前十余年的发展和积淀，中国宪法学与行政法学在这个时

## 制度、制度变迁与政府规制研究

期的发展不是对以往研究的简单重复,而是在完成了价值定位后的发展。如果说此前十余年发展的起点是恢复和发展学科,那么这个新的发展起点则是发展学术。与恢复发展学科相比,发展学术无疑是在一个更高层次上进行的,因为,发展学术必须有比较完善的学科体系、规范的概念系统、比较丰富的理论积淀和科学的研究方法。因此,从一定意义上说,这个新的发展起点的出现,标志着中国宪法学与行政法学逐步走向成熟。

我们梳理宪法学与行政法学在当代中国发展的历程,就是要充分认识宪法学与行政法学发展与中国社会发展路径之间的关系,与其他社会科学相比,宪法学与行政法学的发展与中国社会现代化的进程是紧密结合在一起的,因此宪法学与行政法学的学科生命和学术生命体现在对中国社会的深刻理解之中。如果说法治在人类社会发展过程中被如此广泛接受是其饱含着对人类自身尊严的尊重的话,那么宪法学与行政法学理论的创新过程就是要把这种对人类尊严的尊重予以深刻解读的过程。同时由于宪法学与行政法学提供了对现代民族国家制度安排的知识基础,显示了对公共生活秩序的努力,宪法学与行政法理论的学术发展和理论创新必须与现代国家的发展这一历史前提结合在一起。也就是说,宪法学与行政法学学术发展与理论创新是从对现代民族国家发展路径的解读中升华出一般法学理论,因此宪法学和行政法学的理论研究,不是一种“天马行空般的”和“非场景化的”。对于我们而言,就是要真诚地分析和探讨中国法治的生成、发展以及所蕴涵的思想基础,从而发现法治在现代社会生活的存在价值与基本内涵。难以想象,离开了这一点或者说没有对一个民族国家的法治实践进行深刻解读,宪法学与行政法学如何能够理解法治对解决人类社会所遇到的困苦所作出的努力。对于我们而言,就是要全面梳理宪法及其制度安排的生成、发展及其流变的历程,从而体悟宪法在现代社会生活中的存在意义与发展趋势。难以想象,离开了这一点或者说没有对现代社会的宪政实践进行全面解读,宪法学与行政法学如何能够理解宪法对解决人类社会所面临的困境所进行的尝试。对于我们而言,就是要研究在诸民族纷纭陆离的文化“面相”背后,是否存在一种普遍的、永恒的和一般的“真正人性”及其宪政秩序。宪政秩序是现代社会所取得的最大成就之一。这一成就既不是一个世纪也不是一个民族

## 总 序

国家所造就的。当我们从对历史的回溯转向对“未来历史”的展望时，人类社会生活依赖于宪政的程度即使没有变得更深、更强，至少也不会更削弱。宪法秩序与其他秩序方式不同，现代宪法学与行政法学研究对象是人类普遍认同的一种秩序方式，因此宪法学与行政法学学科创新和理论研究必须要有一种普世性情怀。这是人类历史进程中的一个特点在宪法学与行政法学理论研究中的映照。对于我们而言，就是要研究中国社会发展进程和文明发展进程中亟待宪法学与行政法回答的课题或命题，诸如公民权利的认识、行政规制的建构、行政程序的论证。学术研究和理论创新不能回避问题，学术研究和理论创新应该是在认识到问题的存在同时为问题的真理性解读提供一种方向，这个方向也许不能解决或一劳永逸地解决所存在的问题，但是必须为此进行真诚的努力和不懈的探索。也正是基于此种认识，我们决定撰写一套文丛，以表明我们对宪法学与行政法学学术发展所承担的责任以及所作出的努力。

是为序。

董茂云 杨心宇  
2005年12月13日于复旦大学法学院

# 目 录

<b>导 论 问题的提出:公共问题增生与政府规制问题 .....</b>	1
一、公共问题的兴起与政府规制的提出 .....	4
二、公用地的悲剧与政府规制的期待 .....	8
三、戴雪遗产与行政法的发展 .....	12
<b>第一章 公共利益与政府规制:概念问题 .....</b>	17
一、集体行动的逻辑与公共利益的困境 .....	21
二、政府规制理论与公共利益维护 .....	27
三、关于政府规制的几个错误命题 .....	35
<b>第二章 需要政府规制:市场的失灵与政府规制的意义 .....</b>	45
一、相互依赖的社会与政府规制 .....	48
二、市场制度中的交易费用与政府规制 .....	53
三、公共物品、外部性与政府规制 .....	59
<b>第三章 现代国家的制度选择:政府规制的宪政基础 .....</b>	63
一、主权国家与政府规制的合法性 .....	67
二、民主政府与政府规制的合理性 .....	73
三、权力制约与政府规制的自我约束 .....	78
四、法治与政府规制的方式 .....	82
<b>第四章 制度变迁的知识基础:政府规制的宏观解释 .....</b>	91
一、行政集权民主制的形成:三种路径与一个结论 .....	95

## 制度、制度变迁与政府规制研究

<b>二、政府制度的发展:政府规制与立宪政府合法性重构</b>	
的方向 .....	105
<b>三、制度变迁的知识基础:政府规制的理论阐释</b> .....	111
<b>第五章 合作博弈与非合作博弈:政府规制的微观解释</b> .....	119
一、政府规制:一种谈判和博弈的过程 .....	122
二、合作性的博弈:保证与协调问题 .....	127
三、非合作性的博弈:囚徒困境与强制问题 .....	135
<b>第六章 规制选择:政府规制的形式与制度安排</b> .....	141
一、在什么情况下政府规制是不必要的 .....	145
二、合作、非合作与政府规制的形式 .....	149
三、裁量权、政府规制及其危机 .....	157
<b>第七章 规制俘虏:政府规制的限度与制度构建</b> .....	163
一、规制俘虏与规制失灵的提出 .....	166
二、政府行动的失效与规制的限度 .....	169
三、制度构建与政府规制的合法化 .....	176
<b>第八章 公共物品与政府规制:集体行动困境的解决途径</b>	
.....	195
一、公共物品与私人物品:政府规制与市场制度的安排 .....	199
二、制度安排与政府规制的困境:对中国政府规制法律 体系的分析 .....	202
三、建制、改制与转制:集体行动困境的解决与政府规 制的未来 .....	222
<b>参考文献</b> .....	230
<b>后记</b> .....	241

## 导 论

---

# 问题的提出：公共问题增生与 政府规制问题

只要对人的本性略知一二，我们就会相信，就人类的绝大多数而言，利益是指导原则；几乎每一个人都或多或少受到利益的影响。公德心可能一时地或在特定的情况下促使人们遵守纯粹无私的准则，但它们本身还不足以自行产生对社会责任的高尚要求和对义务的持久遵从。几乎没有什么人会为了公益而一再牺牲一切看得见的私益或实惠。为此而大声疾呼人性堕落是徒劳的。任何体制，若不是建立在根据这些准则所推定的真理之上，就不可能成功。

——[美]华盛顿：《华盛顿文集》



在人类社会文明的演进过程中有一个不可忽视的特点，这就是人类在不断地为共同生活创设制度，从而提供共同体中的成员对当下和未来的生活一个期待。正是在这个意义上，我们理解了这样一个判断：“立法的发明，很可能是人类曾有过的成就中影响最为深远的一种成就——比火的发明和火药的发明影响更为深远，因为在所有这些成就中，是立法最大限度地将人类命运交到了人类自己手中。”<sup>[1]</sup>可以想象，人类社会的文明越发展，人类对制度的依赖程度将与对社会成员权利的维护结合在一起。特别是近代以来，人类以民族国家为基本生活单位取代了以朝代国家的生存格式，在以民族国家为基本生活单位的现代人类社会的各个历史阶段，每走过一个艰难困苦的里程，都要通过以宪法为核心的制度框架来制定为克服困难所需要的新规则，以此来继续人类的发展。然而我们不得不承认的是，以宪法为核心的公法制度框架在现代国家中的存在是基于对公共权力的深深不信任为其价值追求。这一价值追求宣示了人类

---

[1] 转引自[英]哈耶克：《自由秩序原理》，上卷，邓正来译，北京：三联书店 1997 年版，第 377 页。

## 制度、制度变迁与政府规制研究

社会文明发展进程对社会成员尊严的不懈维护和社会治理能力的充分信任,因此政府规制脱离这一背景是无法获得广泛共识和制度支持的。

市场机会主义的出现和公共问题的增生,是人类社会发展过程中必须予以关注的问题。公共问题的增生在某种程度上是与市场机会主义的出现相伴生的,且随着市场经济在全球化进程中的拓展具有了全球性。公共问题既有公益问题,也有公害问题,公共问题最显著的特征体现在共同性以及不可分割性上。个体对公共利益的冷漠与无奈,或者说个体理性与集体理性的矛盾,公共权力与个体权利的冲突,是公共问题治理过程中现代国家制度内部和国家制度间面临的重大问题。公共问题的增生,不得不检讨戴雪所留给我们的理论遗产,反思红灯理论所潜伏着的无奈与无力,这一点我们可以在韦德对法治重新的定义与詹宁斯对戴雪法治内涵锐利的分析中体悟到。面对公共问题的增生,我们不得不重新检视现代宪政制度留给我们的制度资源,不再简单地把现代社会治理托付给私法制度,更重要的是,“民主国家的目标是自由协调各种团体的利益,为实现这种目标,有必要发展名副其实的行政机制”。<sup>(1)</sup> 行政法中的绿灯理论反映了对现代国家这一目标的承认与合法化努力。但是,在公共问题增生的趋势中,在行政权的扩张及其政府规制的兴起过程中必须在警惕市场机会主义的同时关注政府机会主义。经验告诉我们,即使政府的用意是好的,我们也要最大程度地留神它对自由构成的威胁,对社会成员自主决定命运努力的侵蚀。这就是本书研究的理论主题与学术方向。在导论中,我们需要首先对公共问题的性质及其表现作一阐述,然后从个体理性与集体理性之间的冲突,分析政府规制在公共问题治理过程中的基础。

### 一、公共问题的兴起与政府规制的提出

著名经济学家曼库尔·奥尔森在为桑德勒《集体行动》一书撰写的序言中说到,所有的社会科学研究范畴,几乎都是围绕两条定律展开的。第一条定律是“有时,当每个个体只考虑自己的利益的时候,会自动出现一

<sup>(1)</sup> [美]E. 彭德尔顿·赫林:“公共行政和公共利益”,载彭和平等编译:《国外公共行政理论精选》,北京:中共中央党校出版社 1997 年版,第 55 页。

种集体的理性结果”；第二条定律是“有时第一条定律不起作用，不管每个个体多么明智地追寻自我利益，都不会自动出现一种社会的理性结果”。<sup>[1]</sup> 第一条定律在西方现代法律制度雏形出现的相当长时期里占据着主要的地位，这在西方古典自由主义宪政理论体系中得到彰显，成为戴雪遗产的理论预设。这一定律在斯密对市场制度的阐述中得到了淋漓尽致的强调。但是，人类社会发展进程生动地显示了个体逐利的理性行为是有限度的，在很多情形中并不必然就能保证集体理性的自动实现。在现实社会生活中，个体追寻自身利益最大化的理性行为，却造成了公共利益受损的灾难性后果；或者是，个体经常在拥有共同利益的情况下不能或者不会采取有效的集体行动，去谋求共同的公共利益。市场制度所包含着的机会主义就是第二条定律作用的一个典型例子。在人类社会生活领域，大到和平与安全，小到社会福利与环境合作问题，我们均可以见到奥尔森所谓第二条定律作用的现象。本书试图研究对奥尔森所谓第二条定律“作用之手”（政府规制）在现代国家制度框架中的表现及其后果，以及如何缓解个体理性与集体理性之间的冲突所带来的政府规制的限度，促进个体之间的合作和公共利益的实现。

毫无疑问，伴随着公共问题的增生，相互依赖成为我们这个时代最为突出的特征之一。无论是就现代主权国家内部，还是就主权国家之间在经济、文化、环境乃至安全问题上的紧密联系程度来说，过去没有一个时代和社会像当今世界这样，各个部分处于如此牵一发而动全身的程度。任何一个民族共同体都没有办法重新回到与现代化相遇之前的状态中去，公共问题的日益增生不仅在民族国家内部，而且在民族国家之间有变得越来越无法忽视的趋势，政府不再简单地被视为与社会相对立的一种制度安排。今天，中国人民币汇率的调整，不仅对本国的市场以及经济增长有着深刻的影响，而且对世界的市场和经济秩序有着广泛的影响。公共问题的增生是近代以来市场经济和工业主义内在逻辑的必然结果，对此，马克思和恩格斯早在 19 世纪中期所发表的《共产党宣言》中就明确指出，随着工业资本的扩张和市场经济在全球范围的扩散，“过去那种地方的和民族的自给自

---

[1] See, Mancur Olsen, foreword in Tod Sandler, *Collective Action: Theory and Application*, Michigan: The University of Michigan Press, 1992.

## 制度、制度变迁与政府规制研究

足和闭关自守状态,被各民族之间的相互依赖程度所取代了”。<sup>[1]</sup>同时,马克思和恩格斯深刻地揭示了西方资本主义制度下市场经济的机会主义和民主政府的消极主义所无法克服的资本与劳动之间的对抗,个体理性与集体理性的对抗,由此马克思和恩格斯号召无产阶级放弃廉价的自由与贫困的民主。西方国家正是在剖析马克思主义所揭示的市场困境中推动了公法制度的重大变迁,从而重新评估政府对社会生活所具有的意义。当然任何制度及其变迁都是在不断平衡社会冲突、平衡各种价值主张中进行的。在理论上对戴雪遗产的清理,在实践中对回归国家的承认,都是在宪政制度变迁中进行的。然而,在以政府规制去缓解市场机会主义导致公共问题日益增生的过程中,另外一个问题出现了,即政府规制所隐含着的权力寻租所昭示着的政府失败及其集体理性的限度。行政权的扩张所带来的政府规制合法化及其控制问题始终是行政法学要研究的理论命题。现代国家的行政法总是试图在容忍政府规制的扩张,以便缓解公共问题的日益增生及其公共产品的不断需求与警惕政府规制的恶性膨胀以妨害经济自由及其社会成员的自我治理能力之间,谋求平衡。<sup>[2]</sup>因此,没有规范的政府以及理性的行政法制度,就不会有规范的市场以及理性的经济制度,<sup>[3]</sup>所以本书不仅要研究政府规制在公共问题增生和市场制度失灵的背景下的制度依据及其合法性基础,也要研究公共权力自主性及其政府规制的限度。这正是摆在当前行政法学理论研究者面前的一个重要课题。

那么,公共问题到底指的是什么意思? 所谓公共的,按照公共选择理论代表人物布坎南的解释,就是“任何由集团或社会团体决定,为了任何原因,通过集体组织提供的物品或服务,都被定义为公共的”。<sup>[4]</sup> 所谓行政法学中的公共问题,它们具有以下特征:

首先,公共问题不是单个市场主体或者社会成员所面临的个体问题,而是指多个市场主体乃至全球社会所面临的共同问题。公共问题的最重

[1] 《马克思恩格斯选集》,北京:人民出版社 1972 年版,第 255 页。

[2] 参阅宋功德:《论经济行政法的制度结构——交易费用的视角》,北京:北京大学出版社 2003 年版,第 60 页。

[3] 参阅张维迎:《产权、政府与信誉》,北京:三联书店 2001 年版,第 13 页。

[4] [美]詹姆斯·布坎南:《民主过程中的财政》,唐寿宁译,上海:上海三联书店 1992 年版,第 13 页。

要的特征就在于它们的不可分割性，即它们对所有市场主体、社会成员乃至民族国家产生的影响都是相同的，没有一个市场主体、社会成员或者民族国家可以置身于这些问题之外，例如跨边界、跨国界的污染和公共卫生危机，其造成的危害是人为的边界所分割不了的。

其次，就公共问题的范畴来说，它们不只是简单的市场主体与市场主体、社会成员与社会成员之间或者说行政相对人之间所面临的共同问题，也是个人—国家—全球面临的共同问题，例如国际汇率机制的维持与全球生态环境的综合治理。从这个范畴看，社会对政府的依赖不但没有削弱，反而增强了。政府通过其所掌握的公共权力以政府规制的方式解决社会发展进程中的共同问题变得越来越引起人们的关注了。

最后，公共问题的性质决定了，它们的解决需要的不是单边，也不可能单边的行动所能够承担的，更多的建立在合作与协商基础上的政府规制。公用地的悲剧从理论上揭示了个体理性的限度及其市场制度的机智主义，集体行动的困境从理论上说明了公共问题的交易费用及其所带来的困境。公用地的悲剧及其集体行动的困境提供了政府规制的空间及其现代立宪政府的发展方向。

公共问题既可能是公害问题，例如生态危机和环境污染，也可能是公益问题，例如公共安全的维持以及社会福利的提高。<sup>[1]</sup> 当今人类社会突出的公共问题诸如：

在安全领域，随着财富的增长，安全对人类社会具有越来越不可或缺的价值。如果说对财富的渴望及其对权力的恐惧构成市场制度在孕育和发展初期的主题的话，那么随着财富的增长，对安全的追求构成了市场制度在成熟过程中的主题。在一个日趋相互依赖的世界图景中，安全不只是作为社会安全或市场安全提出来的，同时是作为包括了世界安全或全球安全的问题提出来的。1997年爆发的金融危机和2002年爆发的SARS所带来的公共安全、市场安全和世界安全的意义思考是沉重的。因此，一个满意的安全水平仅仅通过市场的努力是不能达到的。共同的安全，客观上决定了安全的实现和维护需要主权国家的政府及其民族国家的政府之间的协调和规制。

[1] 参阅苏长和：《全球公共问题与国际合作：一种制度的分析》，上海：上海人民出版社2000年版，第6页。