



公共权力与全球治理

——“公共权力的国际向度”学术研讨会论文集

蔡 拓 曹 兴◎主编



中国政法大学出版社



公共权力再认识

公共权力与全球治理

——“公共权力的国际向度”学术研讨会论文集

试论道义原则、实力与制度在国际公

权力之关系

蔡拓 曹兴◎主编

试论合作型治理体系中的政府

角色定位

蔡拓 曹兴 / 55

主政还是共治：谈 G2 和 G20

蔡拓 曹兴 / 60

公民社会与现代国家的转型

蔡拓 曹兴 / 90

国际公共权力的利益来源

曹兴 / 118

全球伦理政治与非政府组织

蔡拓 曹兴 / 130

欧盟权力属性的多维解读

曹兴 / 150

UNDP 与中国在发展援助上的合作

蔡拓 曹兴 / 177

伙伴关系与国际组织自主性的扩展与收缩

蔡拓 曹兴 / 191

公共权力与欧盟的软性治理

曹兴 / 214



中国政法大学出版社

2011·北京

图书在版编目(CIP)数据

公共权力与全球治理——“公共权力的国际向度”学术研讨会论文集 / 蔡拓, 曹兴主编. —北京: 中国政法大学出版社, 2011. 8

ISBN 978-7-5620-3998-3

I. 公… II. ①蔡…②曹… III. 公共管理-学术会议-文集 IV. D035-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第155730号

- 书 名 公共权力与全球治理——“公共权力的国际向度”学术研讨会论文集
GONGGONG QUANLI YU QUANQIU ZHILI GONGGONG QUANLI DE GUOJI
XIANGDU XUESHU YANTAOHUI LUNWENJI
- 出版发行 中国政法大学出版社(北京市海淀区西土城路25号)
北京100088 信箱8034分箱 邮编100088 zfs620@263.net
<http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)
(010) 58908289(编辑室) 58908325(发行部) 58908334(邮购部)
- 承 印 固安华明印刷厂
- 规 格 880mm×1230mm 32开本 9.75印张 225千字
- 版 本 2011年9月第1版 2011年9月第1次印刷
- 书 号 ISBN 978-7-5620-3998-3/D·3958
- 定 价 30.00元
- 声 明 1. 版权所有, 侵权必究。
2. 如有缺页、倒装问题, 由本社发行部负责退换。

本书得到

211 工程“公共权力的国际向度”项目出版资助

特此致谢



目录

CONTENTS

公共权力再认识	蔡 拓 吕晓莉 / 1
跨国威胁时代的“责任主权”： 一种发展中国家的视角	张胜军 / 26
试论道义原则、实力与制度在国际公 权力之关系	杨 闯 / 42
试论合作型治理体系中的政府 角色定位	钮菊生 吴 凯 / 55
主治还是共治：谈 G2 和 G20	李 兴 / 68
公民社会与现代国家的转型	赵可金 / 80
国际公共权力的利益探源	曹 兴 / 118
全球伦理政治与非政府组织的治理	刘贞晔 / 130
欧盟权力属性的多维解读	贾文华 / 150
UNDP 与中国在发展援助上的合作	孙洁琬 / 177
伙伴关系与国际组织自主性的扩展及其界限	汤 蓓 / 191
公共权力与欧盟的软治理	高奇琦 / 214



公共权力与全球治理

——“公共权力的国际向度”学术研讨会论文集

全球治理中的结构与过程	王金良 / 251
国际非政府组织公共权力的运作分析	
——以国际标准化组织 (ISO) 为例	吕晓莉 / 273
全球治理中民族国家权力的性质问题	张志洲 / 291
后记：“公共权力与全球治理”学术	
研讨会综述	吴雷钊 / 296



公共权力再认识

蔡 拓* 吕晓莉**

一、问题的提出

应当说，在政治学中，关于公共权力的论述比比皆是，公共权力绝不是一个新的概念。一般而言，以往的相关论述中的公共权力往往仅仅局限于国家权力的范围之内，然而，原有的国家权力理论已经不能够很好地解释现实中所发生的一切。在现实政治中，公共权力早已不仅仅局限于国家权力。

以下现实生活中的例子并不是仅仅出于偶然：由金融大鳄索罗斯（George Soros）操盘的量子基金在 1997 年以不断贬值的泰铢为武器，赚取了 10 亿美元，引起了泰国金融界的混乱，从而诱发了东南亚金融危机；2003 年 4 月 25 日由《南方都市报》一篇《被收容者孙志刚之死》所引发的新闻媒体和大众对《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》的质疑讨论，使该办法被废止，新的《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》得以原则通过；2004 年绿家园、大众流域、自然之友、绿岛、地球村等中国、缅甸、泰国的民间环保组织以环境保护、生态平衡为旗

* 中国政法大学全球化与全球问题研究所。

** 北京师范大学政治学与国际关系学院。



帜，改变了中国政府建设怒江水电站的计划^{〔1〕}；日本的“非营利组织中心”向全国各非营利组织、媒体和政客们发出成千上万封传真，呼吁其支持由该中心起草的《特定非营利活动促进法》，终于在1998年3月19日使该法律获得议会全票通过，这被认为是一个“奇迹”和日本立法上的“划时代事件”。^{〔2〕}

另外，现实中我们的视野已经不仅仅局限于国家之内，各种超国家实体的活动已经深深涉及各国的内部事务。从食品标准到银行业监管，无所不及。大多数国家的海洋法是在伦敦的国际海事组织（IMO）中拟定的。航空安全法是在蒙特利尔的国际民用航空组织（ICAO）中拟定的。食品标准是在罗马的粮食与农业组织（FAO）中拟定的。知识产权法是在日内瓦的世界贸易组织（WTO）和世界知识产权组织（WIPO）中拟定的。机动车辆标准是根据设在日内瓦的欧洲经济委员会（ECE）的标准所拟定。^{〔3〕}国际会计准则委员会（IASC）建立了全球会计准则，同时一些大型的证券评估机构也对全球范围内的政府、公共组织和私人组织的信用状况做出了重要的评定。另外，联合国属下的国际刑事法院可以越过一国主权，直接逮捕和审判被指控为犯战争罪或种族屠杀罪、暴虐侵犯人权罪的他国将军、总统。欧共体的公民可以越过本国直接向欧盟的法院或议会投诉，表明其公民权可以不完全受本国国家权力的管辖。欧洲人权法院可以直接以英国政府“在法律上不完备”，“作为一个国家，没有积极采取措施保护少年不受非人道对待”为由，判令

〔1〕 夏路：“从‘多重权力概念’看东亚区域治理”，载《东南学术》2006年第1期。

〔2〕 参见王绍光：《多元与统一——第三部门国际比较研究》，浙江人民出版社1999年版，第211页。

〔3〕 [英]戴维·赫尔德、安东尼·麦克鲁尼编：《治理全球化：权力、权威与全球治理》，曹荣湘、龙虎等译，社会科学文献出版社2004年版，第15页。



英国政府赔偿被继父依英国法律毒打的少年 3 万英镑。〔4〕

越来越多的文献指出，制定和执行全球公共政策的重大问题往往是在一个规模越来越大的政治网络中发生的：这个网络包括了各种跨政府组织，如巴塞尔银行监管委员会（BCBS）、金融行动特别工作组（FATF）；三方合作组织，由公共部门、企业部门和非政府组织所构成的跨国组织，如亚太经合组织（APEC）等。就在政府、国际组织、公司和非政府组织之间协调专家和公务人员的工作而言，这些网络——有时可以专门组建，有时则是常设的，已经变得越来越重要，相关的例子如全球水资源合作组织、全球疫苗和免疫联盟。这些网络的职能包括：制定政策日程、发布信息、制定标准、建立和执行政策程序，如由金融特别行动组采取的反洗钱措施，对抗艾滋病的全球行动等。〔5〕另外，早期的国际红十字会至今活跃于全世界。现今“无国界医生组织”负责处理世界性医疗卫生问题。“世界自然基金会”在 20 世纪 90 年代起已进入国际经济与政治的主流。世界人权组织、“大赦国际”对各国人权问题进行广泛的干预，许多国际非政府组织在推动制定国际禁雷公约、关注全球变暖问题、减免第三世界债务、帮助建立国际刑事法庭以及挫败 29 个主要工业国家制定全球投资的基本原则的企图等问题上，充分显示了其国际非国家权力的巨大能量。

既然现实生活中的公共权力已不再简单地等同为国家权力、政府权力，而治理与全球治理又不断凸显公共权力的社会向度

〔4〕 郭瑞璜编译：“老子打儿，国家受罚”，载《青年参考》1998 年 12 月 4 日。根据英国 1864 年的一个法律，体罚是合理的，英国法院乃据此宣判打儿子的继父无罪，该被打的少年上诉到设在法国斯特拉斯堡的欧洲人权法院，该法院做出了如上终审判决。

〔5〕 [英] 戴维·赫尔德、安东尼·麦克鲁尼编：《治理全球化：权力、权威与全球治理》，曹荣湘、龙虎等译，社会科学文献出版社 2004 年版，第 17 页。



和国际向度，那么，重新认识公共权力就被十分迫切地提上理论研究的日程。

二、公共权力的历史演变

（一）马克思主义的公共权力观

关于公共权力，马克思主义的基本观点是“国家的本质特征是和人民大众分离的公共权力”〔6〕。国家权力是一种“特殊的公共权力”〔7〕。恩格斯在《论住宅问题》一文中，又从社会生产和交换的需要的角度，论述了公共权力的起源。他认为：“在社会发展某个阶段，产生了这样一种需要：把每天重复着的生产、分配和交换产品的行为用一个共同规则概括起来，设法使个人服从生产和交换的一般条件。这个规则首先表现为习惯，后来便成了法律。随着法律的产生，就必然产出维护法律为职责的权力——公共权力，即国家。”〔8〕

在公共权力的发展趋势方面，马克思主义强调，从人类社会发展的历史来看，公共权力是与人类社会始终相伴随的，公共权力曾经是为社会全体成员服务的工具。公共权力具有政治性质，属于社会中的某一阶级、阶层或集团，是阶级社会特有的暂时的现象。当无产阶级以整个社会的名义管理公共事务的时候，公共权力也就开始了其政治性质消亡的历史进程，这一进程是从改变公共权力政治性质开始的。在马克思看来，只有到了共产主义高级阶段，公共权力的政治性质才会完全消亡。

（二）前国家社会时期（即原始社会）的公共权力

遵循马克思的观点，我们大致可以将公共权力的发展划分

〔6〕《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社1995年版，第114页。

〔7〕《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社1995年版，第117页。

〔8〕《马克思恩格斯选集》第2卷，人民出版社1995年版，第538~539页。



为两个阶段：前国家社会时期（即原始社会）和国家社会时期。在这两个不同的社会时期里，公共权力的形式和内容也不尽相同。

原始社会的组织方式正如恩格斯详尽考察后指出的那样，是“由同它所产生的社会条件完全适应的简单的组织，它是自然长成的结构”，“没有军队、宪兵和警察，没有贵族、国王、总督、地方官和法官，没有监狱，没有诉讼，而一切都是有条不紊的。”氏族议事会是社会最高的公共权力机关，它是“氏族的一切成年男女享有平等表决权的民主集会”。^{〔9〕}在这里，社会的公共权力是与氏族全体成年成员直接一致的。也就是说，原始社会的公共权力在性质上是一种社会自治权，它是一种自然发生的共同体的权力，是一种共同体成员直接参与的权力。由于当时社会的特殊治理情境，这种公共权力有着以下几点特征：

1. 共同的同意性^{〔10〕}。原始社会的公共权力的合法性来源主要是成员的共同同意和道德上的强制性，在特定情况下，也具有暴力强制性。正是在这个意义上，列宁指出：“把强制权力当作国家的特征是完全不对的，因为在人类的任何共同生活中，无论在氏族制度或家庭中都有强制权力，但在那里并没有国家。”^{〔11〕}但总体而言，原始社会公共权力所依靠的不是强力，而是管理者的威信和被管理者服从的自觉性。列宁说：“在原始社会里……还看不见国家存在的标志。我们看到的是风俗的统治，是族长所享有的威信、尊敬和权力，这种权力有时是属于妇女

〔9〕 恩格斯：“家庭、私有制和国家的起源”，载《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社1972年版，第81～84页。

〔10〕 王光忠：《变动中的治理与公共权力——理解人类社会政治发展的新视角》，华中师范大学2002年硕士学位论文，第29页。

〔11〕 《列宁全集》第1卷，人民出版社1985年版，第380页。



的，但是在任何地方看不到什么分化出来管理他人并为了管理而系统地一贯地掌握着某种强制机构即暴力机构的特殊等级的人。”^[12]列宁的话，正反映出原始社会公共权力的这一特点。

2. 完全的工具性。原始社会的公共权力基本上是一种处理共同体与外力之间的关系，以增强人类生存发展能力的工具性力量，往往只有当涉及共同体的全局性利益关系时才会体现出它的存在。正因如此，“酋长在氏族内部的权力，是父亲般的、纯粹道德性质的；他手中没有强制手段，……军事首领仅仅在出征时才能发布命令”。^[13]

3. 纯粹的民主性。原始社会共同体的全体成员既是该共同体公共权力的来源者，又是它的归属者。例如，在氏族组织中，各级议事会的个人成员和团体成员均有平等的表决权；议事会选举、撤换酋长、首长和军事首领；氏族社会的首领与其他社会成员权利平等，不能要求任何特权，其只不过是“人民的顾问”，或“人民的代表”。原始社会中以这种公共权力为支撑的政治，被马克思称为氏族民主制。

（三）国家社会时期的公共权力

在人类进入阶级国家社会之时，原始社会自治权发生的最重大的变化是诞生了国家公共权力，这是一种公共权力异化现象。公共权力的异化，体现于公共权力组织的异化。简言之，公共权力组织的异化就是公共权力组织主体化的过程或现象。^[14]由原始公共权力组织异化而来的国家也要处理人与自然矛盾关系，但更主要的是要作为一种统治社会的强制工具而存在。

[12] 《列宁选集》第4卷，人民出版社1995年版，第44~45页。

[13] 《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社1995年版，第82页。

[14] 陈世香：“论公共权力组织的异化现象”，载《内蒙古社会科学》1997年第5期。



它至少已经在形式上成为了一种“凌驾于社会之上的”、“并且日益同社会相脱离的”，以人类自身为制约和控制对象的能动和客观的存在物。无论是被统治阶级，还是统治阶级中的具体个人，都成为国家这一公共权力组织制约的对象。这样，本来是人类为维持与促进社会共同体全局性利益关系，解决矛盾冲突而成立的公共权力组织，在阶级社会这一特定历史阶段，转化为以人类自身为控制对象的“社会的主人”。这种现象，正是公共权力异化的结果。

由原始社会自治权异化而来的国家权力具有以下特征：

1. 阶级性。即国家权力在特定时期总是代表着特定统治阶级的全局性利益。这是国家权力最根本的特征，它决定了国家权力的另外两个特征。

2. 强制性。国家权力说到底是一种有组织的暴力，体现在国家组织就是由各种暴力机关组成的。“构成这种权力的，不仅有武装的人，还有物质的附属物。”^{〔15〕}而且，这种暴力是被国家垄断的，“因为任何不被国家控制的暴力都会给国家的行为带来限制，成为潜在的抵抗势力，为了在实施安全职能时不受任何阻碍，国家就要成为强制职能的唯一拥有者。另一方面，一旦暴力可以被社团而不是国家，或者被个人而不是政府使用，国家和政府就会有被取代的危险”。^{〔16〕}

3. 主体性。国家权力已经不再具有以前原始社会自治权那种纯粹意义上的工具性了，它在阶级社会政治生活中占有主导地位，通过各种能动行为制约与控制人们之间的冲突与斗争，控制与推动着社会发展，具有强大的主动性、自觉性。

〔15〕《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社1972年版，第167页。

〔16〕〔美〕莱斯利·里普森：《政治学的重大问题》，刘晓等译，华夏出版社2001年版，第52页。



可见，从原始社会自治权中异化而来的国家权力，其最大的特征是阶级性。但这并非国家权力的全部内容，除了阶级性之外，它还包含社会性。原始社会自治权在进入国家社会之后虽然主要异化成了国家权力，但并不意味着它被国家权力取代而完全丧失自己的存在，相反，它还以其顽强的生命力存在和发展，以社会权力的形式对原始社会自治权进行第一次否定并与国家权力并存，相互作用、相互转化，共同构成国家社会中的公共权力。

在国家社会中，社会权力与国家权力的关系虽为密切，但又是复杂的。一方面，国家权力自产生之日起，就对社会权力保持着强大的影响和制约。另一方面，社会权力与国家权力涵盖交叉，国家权力总是以执行一定的社会职能为基础，对社会生活进行组织与调控，而社会权力也总具有政治的含义。特别是近现代以来，社会权力与国家权力合作的倾向愈益明显，它们共同发挥着对社会的治理功能。此外，社会权力与国家权力又是可以相互转化的。在一定的历史条件下，社会权力转化为国家权力，如中世纪的宗教权力代行国家权力或构成国家权力的核心，同样，国家权力也会转化为社会权力。这里有两层含义：其一是消极层面的意义，如在专制制度下，国家权力渗透到社会生活的各个领域，一切社会权力都阶级统治化了；其二是积极层面的意义，国家权力在未来的趋势是随着其阶级性转化为社会性而最终转化为社会权力。^[17]

总体上看，原始公共权力进入国家社会之后，一分为二成国家权力与社会权力两部分。与原始社会自治权相比，除了国家权力突出的阶级性外，国家社会中的公共权力不再具有总体

[17] 王光忠：《变动中的治理与公共权力——理解人类社会政治发展的新视角》，华中师范大学2002年硕士学位论文，第36页。



的共同同意性、完全的民主自治性和纯粹的工具性，反而明显地表现出程度不同的主体性、统治性和强制性。

三、公共权力的当代特征

（一）主体的多样性

在从传统社会向现代社会转变过程中，公共事务管理主体的多元化成为其中一项显著的变革程序。随着政府与社会、政府与市场关系的调整，政府不再独立性地、垄断性地承担提供公共产品和公共服务的责任，而是通过民营化、签约外包的市场化方式与其他公共管理者分享管理权力，分担管理义务。西方学者认为，由于主体划分的界限越来越模糊，提供公共服务的组织也出现扩大倾向，公共事务管理的主体除了包括传统意义上的“政府的三个分支（即立法、司法、行政）部门，而且包括联邦政府、州政府和地方政府三个层次，而且包括非营利部门。”^{〔18〕}这意味着，在政府之外还存在着其他成功的公共产品供给形式。正如文森特·奥斯特洛姆（Vincent Ostrom）所指出的：“每一公民都不由‘一个’政府服务，而是由大量的各不相同的公共服务产业所服务。……大多数公共服务产业都有重要的私人成分。”^{〔19〕}在我国，学者们普遍认为，公共管理的主体应不仅局限于政府，而且还应包括各种非政府、非营利性的民间组织、公共组织等。^{〔20〕}

具体来讲，公共权力主体的多样性可以从国内和国际两个

〔18〕 张梦中：“美国公共行政（管理）历史渊源与重要价值取向”，载《中国行政管理》2000年第11期。

〔19〕 [美] 迈克尔·麦金尼斯主编：《多中心体制与地方公共经济》，毛寿龙、李梅译，三联书店2000年版，第114页。

〔20〕 王玉明：“公共事务管理主体的多元化”，载《江西行政学院学报》2001年第2期。



层面进行观察，首先从国内层面看，以中国为例，除政府这个公共权力组织外，我国公共事务管理的多元主体主要有以下几个部分：社会中介组织、社区组织、社会团体。在国际层面上，除了主权国家这一传统的公共权力主体外，还有以下几种类型组织在公共事务管理中发挥着公共权力主体作用：国际组织及超国家组织。

政府公共管理主体多元化不仅仅从形式上给传统的管理带来了变革，而且也从很多方面给政治生活带来了新的元素^[21]：

首先，公共事务管理主体多元化引入的竞争政策促进政治发展。公共管理主体多元化引入的竞争政策对经济绩效的考量、对社会公平的追求、对社会关系的健康稳定发展，都契合并体现了真正意义上的政治发展要求。

其次，公共事务管理主体多元化所要求的参与体系有助于提升民主品质。这种参与体系打破了政府在提供公共产品上的垄断，通过民营化和合同转包的方式还权于社会，给其他有能力的公共组织以充分的发展机会。可以说，公共事务管理模式的这一转型更加有效地吸收了社会成分的自主参与，减弱了民主发展的羁绊，释放了民主的能量，推动了民主政治的发展。

再次，公共事务管理主体多元化伴生的责任分担增强稳定内核。公共管理主体多元化必然带来公共事务的责任分担。责任分担机制不仅仅扩大了社会责任的覆盖面，实质上是开发利用了高品质的社会资源，大大增强了公共产品和公共服务的有效供给量，缓解了传统的公共行政中因政府独揽独包而造成的不经济和低效率现象，提高了人民对公共利益实现的满意程度，从而维护了社会有序运行的最基本稳定内核。

[21] 薛辉：“浅析公共管理主体多元化的政治学意义”，载《中国行政管理》2004年第4期。



最后，公共事务管理主体多元化体现的公共理性塑造公共政治文化。从文化的角度来看，真正成熟的公共事务管理是一个以公共理性为基础和价值体系的现代管理模式。公共事务管理模式的成功转变不但有赖于政治系统的制度性变革，在更深层次上还得力于这种以公共理性为基础的公共政治文化的扩展和深入。反过来，公共政治文化的形成对维护政治系统的权威和合法性存在创造了更为稳定的心理基础。

（二）权力性质：公共性

公共权力一词从构词方式上讲，是“公共”与“权力”的组合。从这一点上看，公共性是公共权力区别于其他权力的主要特点。

公共性（publicness）是被广泛用于政治学、哲学、经济学、法学、文学等领域的一个复杂概念。就字面意思而言，“公共”的中文语义与英文语义是一致的，均意指多数人的共享、共有、共用。从这种字面理解出发，公共性强调社会层面的非个体性，强调特定社会成员在共同生活中超越个人的特殊利益而追求特定社会成员所要求的共同利益。^[22]

随着时代的发展，公共一词一度演变成“政府或政治的同义词”。^[23]近代由国家与社会相分离且社会分化为公共领域和私人领域所引致的国家职能分解为统治和管理两大职能，公共性问题再次得到彰显。但在社会背景已发生了大变革的时代，公共性自然也就具有了新的内容。有学者将之概括为五点^[24]：

[22] 刘雪华：《论公共管理的公共性——一种公共权力的视角》，吉林大学2004年博士学位论文，第15页。

[23] 汪向阳：《管理主义与宪制主义：美国公共行政思想发展研究》，复旦大学2001年博士学位论文，第34页。

[24] 王乐夫、陈干全：“公共性：公共管理研究的基础与核心”，载《社会科学》2003年第4期。