

全国中文核心期刊

中文社会科学引文索引(CSSCI)来源期刊

中国人文社会科学期刊AMI综合评价(A刊)核心期刊

中文科技期刊数据库(全文版)收录期刊

RCCSE中国核心学术期刊(A)

2025. 5

VOL.18 NO.5

公共行政 评论

JPA
Journal of Public Administration

● 论文

论全球治理的公共性及其构建

..... 丁 煌 吕嘉欣 1

议程驱动与行动赋能：政策创新扩散过程中的政府议题关注与官员特征

..... 周 健 张迎新 李智超 19

合法性压力与意义重构何以促进政策再创新：T街道数字化转型案例研究

..... 凌佳亨 高鸿怡 42

“任务-技术”匹配视角下数字监督的适配机制及其成效：基于数字平台的多案例

比较研究 王 锐 史辰瑜 60

契约与关系双重治理机制如何影响外包治理绩效？

..... 童佩珊 朱春奎 郑 屿 79

制度互补：基层执法组织重构异质性的逻辑
..... 叶贵仁 胡冬梅 97

社会养老保险给付对子女生育决策的影响：基于对新农保养老金的考察
..... 郭 林 王 枫 117

行为助推工具的异质性效应：基于交互效应模型与机器学习算法的对比分析
..... 李 燕 陈文进 张书维 135

新型城镇化背景下房票安置模式评估与优化研究：基于智能体模拟的分析
..... 孙小梅 158

●理论综述

政策政体理论：理论溯源、分析框架与应用场景
..... 滕 蕾 王佃利 177

●英文目录与摘要 196

论全球治理的公共性及其构建

丁 煌 吕嘉欣*

【摘要】公共性既是公共管理研究的外在目标，也是公共管理学科的内在属性。中国的国家治理体系是生产资料社会主义公有制的上层建筑，使得中国对公共性有独特的实践逻辑，并深刻影响中国参与全球治理的方案设计。在研究如何为包括中国在内的所有国家构建一个在参与全球治理中共同自证公共性的理论时，论文以公共性为脉络，梳理了全球公共性、全球政治公共性和全球治理公共性的历史演进和逻辑关系。随着生成式人工智能、算力驱动的数智时代的到来，全球公共性得到进一步提升。全球政治公共性提升的表征体现为从以霸权国为实质权威转变为以联合国为公共权威的格局，这为全球治理公共性提供政治势能，推动全球治理体系在回应“谁的能动性”上确立“人民群众史观”，在解答“如何能动”的问题上，开辟了一条防范落入“自证陷阱”、超越霸权“孤证循环”和践行“共同自证”的演示论证道路。拥护联合国权威的中国与同样承认联合国权威的各多元主体，能开创共赢局面。“负责任大国”的身份构建和对“普惠原则”的坚持，有益于中国平衡治理责任与利益的关系。加强自我约束和外部约束有助于协调自证和共同自证的关系。

【关键词】全球治理 公共管理 公共性 联合国

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2025) 05-0001-18

一、全球治理公共性研究的理论与经验基础

理论资源的调取和经验基础的提炼决定理论创新的落脚点。公共性既是公

* 丁煌，电子科技大学特聘讲席教授兼公共管理学院特聘院长，武汉大学“珞珈学者”特聘教授兼国家治理与公共政策研究中心主任、博士研究生导师。通讯作者：吕嘉欣，电子科技大学国家治理与公共政策研究院研究员、公共管理学院博士后。

基金项目：教育部哲学社会科学研究重大专项项目“中国公共政策自主知识体系构建研究”（2025JZDZ046）、“中国全球治理自主知识体系构建研究”（2025JZDZ049）。

共管理研究的外在目标，也是公共管理学科的内在属性。在生产资料社会主义公有制下，中国对公共性具有独特的实践逻辑。

（一）公共管理学科建设与理论研究的公共性

无论是国际关系还是国际法的既有研究，对全球治理公共性的讨论都较为匮乏。无论从国际关系还是国际法的角度来看全球治理，“公共”（Publicness）的意涵都不显著。公共外交（Public Diplomacy）常常作为利用媒体、宣传、文化合作、民间交流等形式开展外交的同义替换，被视为常规外交活动的补充形式。即使是国际公法（Public International Law），法学家们更为关注的也是“国际”这一场域和“法”的规范意义，包括国际法的渊源、国际法和国内法的关系，以及各类部门法的规则解释与适用情况。“公”更多是名义上区别于国际私法、以保护国家利益为宗旨的类型学意义上的代称，指代国家间官方交往规范，“国家间合意”即“公”，哲学意蕴略显单薄。诚如有学者认为，在权力政治中，国家、国家主权、国家利益极易被理解为“私权”“私利”，将国家与国家的关系、相互缔结的契约视为国际社会的“民事关系”（万鄂湘等，1998），而一国行使主权、获取利益归根结底是为了国内公共利益和人民共同福祉的实现。

从政治、法律和治理的协同性来看，全球政治公共性和国际公法的公共意蕴，需要能动性更突出的全球治理公共性来落实。公共管理理论与实践对全球治理最具特色的贡献在于“公共”的提出和实现。无论公共管理学的范式如何在公共行政、新公共管理运动、公共服务、公共治理之间变迁，“公共”都作为重要意象一脉相承。加强国家与全球治理的公共联通性，可以作为公共管理学科视域对全球治理的概念贡献。

（二）中国国家治理和参与全球治理经验的理论化

中国的国家治理体系是生产资料社会主义公有制的上层建筑，这使中国对公共性有其独特的实践逻辑，并深刻影响中国参与全球治理的方案设计。道德观念具有阶级性，在生产资料资本主义私有制语境下，公共性是与公权力相抗衡的力量（李蔚，2023），公权力是有限的复数的私人权力聚合而成的概念。尽管自由主义催生的个人意识为人们认识社会公共性提供了必要的开端，然私有制统御下的“公”，为了确保私有制度的自我存续，逐渐成为“空洞的能指”，阻截了“公”彰显其真正价值的道路。在管理主义盛行的时期，公共管理范式被经济学假定和私人部门管理经验所渗透（王乐夫、陈干全，2003）。一些公共性理论将公共性作为一种无可辩驳的前置条件，而不是一个有待全体人民合作改善的属性（杜添、袁祖社，2022）。“限制公权力”并非限制行政部门拓展公共性，而是要防范私人机构、利益集团对公共部门的游说，以及约束在官僚制

体系中官僚机构为了自我存续而扩张的权力。公权力的私有化、滥用化和闲置化都会削弱公共性（杨志清，2020）。

在公有制语境下，公共性和公权力的“公”名实相符。公权力服务于全体社会公民，协调广大社会治理参与者的私人利益，反映其意志，须被监督行使。一切未达此目标的“公权力”皆为亟须发展完善的未完成态，而非有待废除的不合时宜之物。习近平总书记在十九届中共中央政治局第十一次集体学习时的讲话指出：“公权力姓公，也必须为公。只要公权力存在，就必须有制约和监督。”^①前者对公权力正本清源，后者指出制约和监督是公权力的题中之义，是人民大众有效感知和广泛参与权力行使的必要形式，是建设性的批判力量。

扩大公共性是完善公权力的目标所在，亦包含拓宽私利、私权的公共价值。公共就是要归化私意中的同类元素，集合为公义。公义之下，私意还在，只是私意的滋长、扩张，要有权衡和度量（张江，2024）。这便于我们正确理解“私”之多元与“公”之公共的关系：多元的活力取自于公共、汇之于公共。多元本身具有公共性，本着为人类世界的丰富多彩而不断挖掘自身潜质，实现多元归一。作为对象性活动，同时也是生成现实公共性的主体，现实的各个人以及作为其理论映现的“自我”本身就是一种“公共人”而非“私人”（杜添、袁祖社，2023）。人由利益团体中的“个体”转变为“人民”中的“人”，进而成为将为全体人民的福祉而努力视作实现个体自由的必然方式的人（李友梅，2024）。多元不是个体的单调重复和“私”的复数，而是多种力量相互观照、渗透和凝聚为一体所成就的“最大公约数”。

如何为包括中国在内的所有国家构建一个在参与全球治理中共同自证其公共性的理论，是本研究力图完善的重点。本文通过对中国在全球治理中自证活动的观察，探索国内政治与行政哲学中的公共性如何在“全球”论域得到新诠释和新发展。文章的结构安排如下：第二部分以公共性为线索，以全球治理为落脚点，分析全球公共性、全球政治公共性和全球治理公共性的历史演进与逻辑关系；第三部分从公共权威、内容构成和推进步骤的角度探讨全球公共性的实现；第四部分结合中国经验，通过阐释处理权威与主体的关系、治理责任与利益的关系和自证与共同自证的关系，更具体地勾勒公共性的实现途径。

二、全球治理公共性的历史演进与逻辑关系

公共性既是世界观也是方法论。世界观本身在被运用于认识和改造世界时，就成为方法论（刘建军，2023）。推进全球治理体系完善，归根结底是扩大全球

^① 习近平：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社2020年版，第240页。

的公共性（吴美川，张艳涛，2021）。对公共性的探讨常受限于实体性的公共空间（Space）（Li，2022）和不依托实体但注重社会关系的公共领域（Domain）（Splichal，2022），因遵循某种“发生地原则”而持以“公共空间即公共”的假定，静态地解析其构成要素。若调整为演化视角，那么公共性应当是在主体多元化的趋势下，全球物质性、全球政治规定性和全球治理能动性不断整合的过程。全球公共性、全球政治公共性和全球治理公共性是三个相互区别又协同演化的概念（见图1），本部分分别对三者进行历史分析，以确保历史和逻辑的辩证统一。

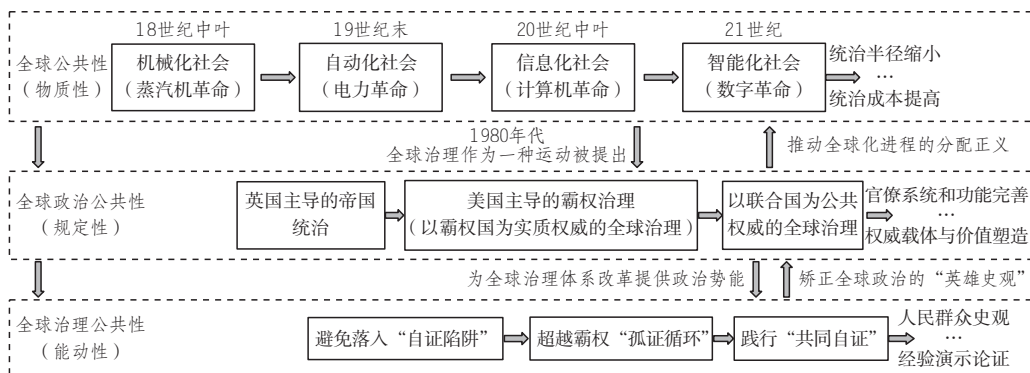


图1 全球公共性、全球政治公共性和全球治理公共性的协同演化

资料来源：作者自制。

（一）物质性之维：全球公共性

全球公共性又可理解为全球化的公共性，是全球政治演化的经济基础。“治理”（Governance）作为一种去中心化、网络化和多元主体参与的模式，脱胎于对统治（Government）的反思，两者在能指上二分，但其所指在历史演化中相互交织。可以说，治理是在科学技术进步和人的多向度发展下，对人民统治成本的提高和时空之维统治半径缩小的历史必然选择。首先促成这一转变的并非观念力量，而是物质力量。

历史地看，全球公共性的提升，主要体现为科学技术发展带来的帝国统治成本增加和霸权统治半径缩小两个趋势，并在霸权主导的国际秩序中诞生了全球治理运动。英国在蒸汽机革命推动下的机械化社会，逐渐被率先发生在美国的电力革命推动的自动化社会和计算机革命推动的信息化社会所取代，互联网和交通基础设施的完善推动了贸易品全球流通、支付结算电子化和跨域文化互鉴的进程。

随着生成式人工智能、算力驱动的数智时代的到来，全球公共性进一步提升。统治成本的提高意味着人类在智能化技术中需要在满足更高的物质精神需

求时,才能获得全面发展,统治半径的缩小意味着国家的高质量开放道路取代空间扩张,开放指的是赋予人类生存所依赖的时间与空间更丰富的内涵,最大程度兼容复杂性和不确定性(张康之,2014),创造更先进的社会关系总和。一个地方越开放,它的空间内蕴越充足,越能满足人的全面发展,就越不需要诉诸空间扩张和横向掠夺。

(二) 规定性之维:全球政治公共性

治理理论经中国化后,不再是脱离于政党和政府的去中心化主张,而是包含政治规定性。同理,全球治理也包含着政治规定性。在国际联盟的失败教训中,创建真正的全球公共权威的构想曾被诟病为理想主义,联合国成立之初并无“全球治理”一说,与之同时得到广泛传播的是国际关系现实主义理论。1948年,以汉斯·摩根索的《国家间政治》出版为标志,国际关系中的权力政治理论被广泛探讨。在外交政策理论中,乔治·凯南的遏制理论得到时任美国总统约翰·杜鲁门的认可,并助推“冷战”开启。联合国所追求的人类世界的良善伦理在现实主义理论的广泛探讨和外交实践中被淡化,倾向于站在以霸权国为实质权威的全球政治格局中看联合国功能的政治规定性。在此阶段,联合国系统缺少在全球治理中发挥作用的思想基础和物质条件。

从研究视角来看,国际关系研究擅长从中美、俄美战略互动方面来看待国际体系和评价联合国的作用,但在全球治理视域中,两股居于核心的抗衡力量,实际为霸权国和联合国的权威地位的竞争。由于中美俄都是联合国安理会的常任理事国,当选用“控制变量法”时,联合国常被视为已知量和常量。特别当安理会常任理事国对该体系的拥护程度不一、大国意志不协调时,一旦联合国内部官僚体制效能或对外履职能力不被认可或遭到外力削弱,它的权威地位便可能被边缘化,亦疏于对何种力量削弱了联合国的功能的问题加以反思和补救,转而谋求其他国际组织的替代。这一视角未能将联合国及其体系视为可供对比、可供改善的实体。我们通过调整研究视角不难发现,霸权国作为过去掌握世界政治领导权的实体,其实质在功能上覆盖并替代的是联合国。若将霸权国和联合国作为对比项,就可以将具体的国家从博弈思维中抽离出来,不会贸然树敌、虚空立靶,体系的更迭也将不再被简单视为两个政治实体的角力,而是两种逻辑的较量。

不少分析认为,联合国权威日益受到挑战。例如,联合国内部官僚系统的腐败(Beigbeder, 2003),联合国系统工作效率不高,须提高对在全球社会中消除贫困、活动清洁水源和监督卫生食品等关乎人类安全的议题的回应性(Krasno, 2004)。联合国框架下的国际法也受到全球社会宪治的挑战,但这恰恰是高公共性的组织特色所在,这是由于其任务复杂、专业化、外部利益相关

者多、环境需求冲突、管理自主权低 (Antonsen, 1997)。因此,大部分成员主张联合国机构改革,促进其与日益复杂的全球局势共生演化,而不是将其经验的瑕疵作为地位被边缘化的依据。从“拥护以联合国为核心的国际体系”来看,联合国具有四个维度的作用:官僚系统内部自创生性、组织功能的对外实现、政治权威的载体和价值观念的引领。其并不仅仅扮演着国际组织这一种角色,同时也是全球治理体系公共性提升必不可少的政治权威。

(三) 能动性之维:全球治理公共性

全球治理的公共性落脚于谁的能动性和如何能动。就“谁的能动性”而言,在全球范围内践行“人民群众史观”是提升全球治理公共性的题中之义。从帝国统治向霸权治理转变尽管顺应了全球公共性的提升,但依然秉持着全球政治的“英雄史观”,系从“英国治下的和平”(Pax Britannica)过渡为“美国治下的和平”(Pax Americana)的表现。在当代,提升全球政治公共性的历史大势,是从以霸权国为实质权威向以联合国为全球公共权威的转变,以使后者发挥全球治理公共性的规定作用。随着中国在全球治理体系中的作用日益显著,未来的全球政治不是寻求“中国治下的和平”(Pax Sinica),而是融合中国的政治原理和价值观解决全球文化和利益冲突问题(赵汀阳,2011)。单一国家及其集团不再是全球政治规定性的来源,而是需要通过寻求囊括广大国家和多元主体的权威来确立政治规定性。

就“如何能动”而言,全球治理的公共性是能动的,其并非系评价某种现象或行为是否公共正义的论证(Argumentation),而是基于经验逻辑的演示论证(Demonstration),有序应对以下三个影响其公共性的环节。第一是全球治理中的“自证陷阱”(Self-demonstration Trap)。它指向的是一种由外部环境、论证模式固化所导致的行为者需要自证其义而现有条件无法使其自证其义的困境。在全球治理中,有若干欠发达主权国家尚不具备证明其独立自主的能力,一些非国家行为体亦缺乏证明其对全球性挑战有积极贡献的评价体系,反而可能落入发达国家、强势私人集团所构筑的抽象道德审判中。第二是霸权的“孤证循环”(Single Demonstration Cycles)。所谓的“孤证循环”具有如下三个特征:其一,缺乏主体的多样性,指的是每一个主体只有在达到某种唯一的状态时,才被赋予自证的权利,且其他主体不能与之共同自证,自证的评价体系不为其所主导;其二,自证路径单调重复,当达到了特定的门槛、具备了一定的物质实力条件,自证便被导向唯一的既定路线,无视其他道路的可能性;其三,具有阻遏其他主体开辟自证新路的隐蔽强制性,所有主体的努力不能被用于证成新的历史逻辑,而是为话语主导者或既定路线崇奉者加以强制阐释(张江,2017)。条件的匮乏、路径的单一和对革新力量所施加的惩罚机制,对公共性产生了抑制作用。

霸权的“孤证循环”标识了一种全球公共空间狭隘的模式，只有强国能够证成，为了排斥其他成员证成，便需要遏制其他成员的实力。在“孤证循环”中寻求自证，即为落入“自证陷阱”。第三是“共同自证”路径的开启。“自证”（Self-demonstration）是心理学中的一个概念，与阐释活动有关。阐释主体证明自我的心理企图和冲动，以自证满足为目标和线索，持续不断展开确证自我认知与自我概念，最终实现意识主体同质化的自我构建（张江，2020）。“共同自证”（Common Self-demonstration，以下简称“共证”）是包括中国在内的所有全球治理主体对全球公共性贡献的证成实践。

从演示论证出发，科学技术驱动的全球化是全球治理的经济基础，全球政治权威则对全球治理具有规定性。提升全球治理的公共性，关键在于重置能够瓦解霸权逻辑的权威，设计激励多元主体参与的步骤，优化以责任为导向的权益结构。

三、全球治理公共性构建的方法论

行政公共性服务于政治性的实现并孕育于政治性之中（张雅勤，2021）。框定全球治理公共性内涵和外延的，是具有主动承担责任的能力、持有成熟的公共价值理念体系、经由广泛多维的民主程序表决而组建的权威体，须有统筹人类和平与安全的大局观，具备致力于全人类共同价值实现的先锋意识和主动履职尽责奉献的组织能力，自身既是全球公共秩序的维持者，也是全球公共利益的保障者。

（一）全球治理公共性的权威

有了前一章关于联合国政治公共性的铺垫，本部分将讨论全球公共政治权威如何进一步推动国际社会多元主体共证其参与全球治理的公共性。数十年来，学界陆续阐述过联合国在国际公共事务（游睿山，唐洁，2005；张贵洪，2020）、国际法治（曾令良，2011）中的作用，本部分将在这些分析的基础上，进一步探讨联合国作为公共权威对推进多元主体共证全球治理公共性的意义。

“以联合国为核心”的内涵有如下四方面：第一，规定国际社会成员的基本构成单元为主权国家，各成员承认联合国在全球治理体系中的权威地位；第二，颁布具有“全球宪法”地位的《联合国宪章》宗旨和原则；第三，设立了对重大国际政治问题审议和表决的机构，如联合国大会和联合国安理会。第四，组建了最庞大的解决全球问题的职能系统——联合国系统，该系统中的各部门发布公共政策，对成员国和非政府组织、跨国公司提供治理任务分解的方法、细则和计划。

首先要讨论的问题是，作为保障多元主体共证的权威，联合国是全球中央、联邦权威还是公共权威？“中央”和“联邦”源于国家政治制度母版，暗含某种阶级属性与制度结构的假定，“公共”则强调公共性，根据全球治理的需要来优化权威所包含的要素。由于国际社会客观存在的意识形态分歧、社会制度差异和世界历史的资本主义阶段属性，联合国无法拥有统一的阶级属性，尽管国家治理与全球治理是局部和整体的关系，但联合国与国家之间也并非联邦与邦的关系。尽管联合国安理会现阶段仍然被个别国家曲解为“大国协调”“几方共治”等“实力决定论”“权力至上论”的产物，但从历史正确的进步方向上看，联合国安理会正逐渐转变为推动人类社会整体发展、促进世界和平与安全的全球治理领导权威。

其次要讨论的问题是，保障共证的权威同实现共证的场域之间的关系，即一个可能孵化出“全球中央政府”功能的联合国体系与国际社会之间有何种联系？联合国作用的发挥对全球治理公共性有何价值？在看待联合国在全球治理中的地位与作用时，我们需要超越两种视角，其一是国家与社会的二分视角，其二是国家中心主义视角。曾有学者将联合国分为“三个联合国”（Jolly, 2009）^①，将联合国视为涵盖了民主权力机构、行政科层和非政府组织的系统。就现阶段而言，联合国机构的官僚体系远未达到“全球中央政府”的水平，它在一定时间内没有强制性和等级性，主要依靠成员的平等协商和善意遵守。马克思曾提出“让国家回归社会”，为中国探索国家治理现代化提供了重要的思想依据。随着国际社会的形成，社会又分为国内社会和国际社会，联合国一方面成为主权国家回归国际社会的一个落脚点，将若干因经济发展落后、遭遇不公平国际待遇而被边缘化的发展中国家及其人民“拉回”国际社会主舞台。联合国也推动主权国家与非国家参与方形成主次分明但相互补充的共治格局。另一方面，各方着力于完善联合国机构改革（李东燕，2015），通过提炼对各国普遍参考价值的可持续发展的诸项指标，制定出《2030年可持续发展议程》和与人权状况改善有关的一系列联大决议^②。为了适应“大议程化”趋势，联合国增设大会、经社理事会和秘书处等附属机构，包括各类办公室、委员会、高级别论坛等（李东燕，2020），完善部门设置，这是利用现有条件对“类公共政府”职能靠拢和出台“类公共政策”的侧写。所以，联合国不决定国际社会，相反，是国际社会决定联合国的发展。联合国是国际社会与“全球中央政府”相互适应和妥协的产物，是两者具象化的共同交会点。

① 联合国成员国为“第一联合国”，联合国机构官员为“第二联合国”，与联合国相关的非政府组织、智库专家与顾问为“第三联合国”。

② 包括“人权与科学及技术发展”（1968年）、“武装冲突中对人权的尊重”（1968年）、“消除对妇女歧视宣言”（1967年）等人权类文件。

上述围绕联合国开展的尝试是提升全球公共性多线并进、各个击破的模式。当我们尝试将“社会决定国家”这个命题带入全球场域，可以初步将其改造为“国际社会决定‘全球中央政府’”，那么就不存在像国际关系新自由制度主义学派所说的那样“没有全球中央政府，只有有序的国际社会”的断言（Axelrod & Keohane, 1985），因为这种推论是黑格尔“国家决定市民社会”的全球再版。相反，从马克思“市民社会决定国家”的观点来看，全球尚未出现“中央政府”，恰恰是由于国际社会尚未发展成熟。被决定物不能自为地宣示自己的存废，随着全球事务多样化、治理主体多元化、全球性挑战日益严峻的国际社会演化趋势，一个功能类似于“全球中央权威”的权力主体及其民主包容的多边机制应当被作为尝试的选择，成为全球治理而非“统治”的制度载体。

（二）全球治理公共性的内容

公共行政既是“公共的行政”，也是“实现公共性的行政”。公共行政的“公共性”实质上是形而上层面的一种基于公共利益至上原则的价值标准，在形而下层面的行政主体对公民现实利益与权利的极力维护（张雅勤，2012）。全球公共权力与国际法治发展内在统一，以《联合国宪章》为代表的国际法一般法律原则将国家主权视为全球公共性的首要保障，在共商共建共享的全球治理观中，各主权国家是全球公共权力、法定权利和合法利益的三重主体。非国家治理参与方是法定权利和合法利益的双重主体，但受到主权国家集体意志的制约。

全球公共权力（Global Public Authority），指的是全球公共部门用以确保自身合法性得以巩固的内部组织和官僚制度，是通过提供公共产品和社会服务获得认可的权力/合法性。其一方面须严格遵循在法律规定的职能范围内开展羁束性行政活动，以避免公共权力不当介入私人领域，不侵害多元主体的法定权利（Legal Rights）；另一方面需要通过有计划地、有创造性地开展行政活动来拓展公共性，并合理使用自由裁量权，协调多元主体的合法利益（Rightful Interests）。全球治理的法定权利，指的是在国际公法范畴中以《联合国宪章》宗旨及原则为上位法，由各具有国际法资格的治理主体协商订立的国际法所规定的不减损第三方权益的权利。这部分权利是公共意志协调的产物，全球公共部门的不当干涉实际可能构成对公共意志的侵蚀，羁束性行政活动系对该权利公共性的巩固。

“公共”区别于“私人”，“行政”则是在“公-私”领域均可存在的活动。权利往往更多关乎“公平公正”而非“公共”，它具有“私”的内涵，其公共性体现为不被排斥的个体权利的兑现。此外，法定权利具有公示性，权利人和义务人对权利的认知有法可依、有据可循。合法利益则没有法律上规定的明确范畴，行为人在从事某种行为的时候并不明晰哪种行为受到何种程度的保护，

什么利益是合法的，什么利益不受保护，特别是在它与公共权力发生冲突的时候（王利明，2004；许玉镇，2009）。因此，权利和利益并非“公共性”存在及扩大的原因，而是结果。主体的法定权利是不能被妥协与量化的，利益上升为权利就已经是衡量与妥协的结果。在通常情况下，私人的法定权利应当受到绝对保护，特别是它在与公共权力发生冲突的时候（许玉镇，2009）。因此，公共部门被赋予的往往是解决问题和协调利益分配的公共职能（Public Executive Function），而不是特殊的私权（Privilege）。

全球治理中的合法利益具体可分为两类：国际社会公共利益和复数的私人利益，它们居于全球公共部门的自由裁量权行使范围内。

国际社会公共利益（Public Interest of the International Community）指的是，经协商对话后发现的治理主体共同期愿的、被公共化的那部分利益，以及尚未被国家个体察觉到必须被主权化，而暂时“寄存”在国际公共领域的利益，例如深海、外空、南极等全球公域所附加的利益。由于主权国家代表着其国民的利益，所以我们很难将其合法权益归入“私人利益”范畴，国家合法利益与国际社会公共利益之间的关系表现在：一方面，国际公共部门认为，对这些国家人权和福祉的界定或干预，可以提高国际社会的公共福祉、促进总体的公平正义，同时，国际公共部门具备为个别主体提供救济补偿的能力，以赔偿或补偿的方式，不使个体因为让渡国家利益而损失过多；另一方面，国家间同意从其管辖领域让渡出来以使其整体生存、安全更能得到保障的那部分利益。正是基于此，国家治理与全球治理才有了局部和整体的有机联结。

国际社会复数的私人利益（Multiple Private Interests）指的是，私人主体根据自身偏好，产生对自身与其他主体或客体的价值判断，以及在此判断基础上采取的行为和后果，是尚未被公共部门进行明确规定的利益。一方面，这部分私人利益处在初生阶段，蕴含的社会连带关系有待论证，公共权力需要为其提供生存和发展的土壤；另一方面，公共部门以会员费收取、政府采购、政府借贷等方式来调节这部分私人利益的分配，因此，私人利益的扩张，可以使公共收益得到正增长。正是基于此，跨国公司、非政府组织和全球公民组织等非国家参与方的合法利益才能得到保障。

当前全球治理最棘手的问题不是各类主体的权利和利益扩张不足，而是责任形式匮乏、责任内容模糊、行使责任的监督机制不成熟、履行责任之善意被曲解。“责任至上”致力于将良法与善治进行有机结合。责任贯穿于事前统筹、事中应变和事后救济之中。“责任至上”展现出对良法善治全流程的能动性。

公共性的提升往往与责任的承担密切相关，特别是“对世义务”（Obligation to the World）和对弱势群体提供恢复其能动性的物质力量和制度条件的责任。发明权利和垄断利益往往是大国在国际社会中巩固权力的路径之一，但主动供

给全球公共产品，创新性地承担国际责任，率先垂范，即使没有明确的国际法约束，也以高标准规制自身行为，都是发挥大国负责任作用的基本途径，是大国拓宽全球公共性空间的根本之道。已有不少观点从身份建构的角度来理解“负责任大国”，关注其作为一种话语的内涵和作为实践的说服力（赵洋，2016；赵洋，2023），而该身份建构本质上将全球公共性提升为落脚于对责任和“义”的追寻。

（三）全球治理公共性的推进步骤

第一，避免落入“自证陷阱”。与明面上的脱钩断链和单边霸凌不同，“自证陷阱”更为隐蔽，亦是学界亟待重视的问题。该困境存在的根本原因是，包括中国在内的任何国家，其单个实体仅能作为众多成员中的一员，客观上无法仅凭自身的行动来自证公共性，而是需要外部承认来获得合法性，这势必需要一个有权代表国际社会最广大成员意志的实体或公认的论证系统予以承认。

国家和资本霸权在过去名义上的“无政府状态”中扮演统御全球治理各类公共事务的权威角色，加剧了公共事务排他化，在自由主义意识形态的浪潮下，一些跨国公司和非政府组织一度凌驾于联合国之上。在霸权衰落的过程中，其普世理念的周延性不保，其离岸平衡手的功能渐失，其以私驭公的本质暴露无遗。避免落入“自证陷阱”的优选路径并非不去自证，而是不在“陷阱中”自证，因为不自证的后果可能会导向更为虚无和封闭的自我指涉。破除“自证陷阱”既需要自我证成新命题，又需要防范他者用旧命题的假定证否新命题的成就。

第二，超越霸权的“孤证循环”。霸权稳定论（Snidal，1985）、霸权转移论（Beeson，2009）等都预示着表征霸权社会心理的社会结构没有发生实质变化，各主体对霸权的依赖并非个体无意识，而是集体无意识（卡尔·古斯塔夫·荣格，2010），即使霸权国不在场，其他主体也可能在集体无形的压力下成为霸权国的共谋，从而达成超时空的互动。若本国仅仅通过反制霸权国来凸显自身的无私无畏，国际社会便仍然难以感知该国走出了霸权逻辑，仍旧将其误解为“霸权取代”。由于联合国和若干多边合作机制曾被霸权挪为利益工具（张贵洪，2015），霸权的不当示范导致其他主体群起效尤，使全球公共领域遭遇挤兑。从对国际社会的可置信力来看，一国反对霸权主义必须靠“负责任”来实现，以自律之姿态避免重蹈霸权模式，而不单单是从反制和他律的层面出发。

第三，践行“共同自证”。首先，自证需要内在驱动。自我认知先于自证行为而存在，证实自我认知，是自证的基本动机。中国有清晰的自我认知，即“全球治理的贡献者”“负责任的大国”，这为自证活动提供了必要前提。其次，自证需有清晰的目的诉求。自证是兑现自我承诺、彰显自我风格，以认知他者

作为自我认知的途径，需要有开辟论证路径的创新精神。通过观察霸权充当全球治理权威导致公共性萎缩的因果机制，才能明晰自身真正要解决的问题不是“霸权衰落”，而是自证“国强必不霸”。要找到遏制“霸权衰落”和“国霸必衰”向全球溢出的负面影响的途径，就不能以霸制霸，而是自证新道路的可行性，并使自身认知与外部认知一致。再次，自证有共同体内蕴，最终导向共证（张江，2020）。自证即阐，阐具有公共性。阐的公共实现，就是从独立主体的特殊之阐启动，经过漫长的历史检验，特殊上升为一般，个别演进为普遍，克服从众心理，战胜群体极化，是独立之阐走向公共之阐的唯一道路（张江，2024）。全球治理多元主体共治依赖于“彼知己知彼，知己彼知己”的认知格局。“国强必霸”逻辑就是强国对霸权逻辑的单调重复，而“国强必不霸”是一个共证命题，它意味着包括中国在内的每个国家都可以发展到国家富强、人民幸福的水平，并且没有国家重蹈称霸覆辙。最后，在共证中，一个命题不断经由实践检验，进而成为真理。自证主体的多元化、主体意识的最大化、自证路径的多样化，以及对自证模式创新的正向激励和相互借鉴，是扩大全球治理公共性努力的方向。在此过程中，全球治理公共性不断壮大。在共同体逻辑中，“我”可以使用这套逻辑自证，“你”也可以使用这套逻辑自证，且“你”的自证能被“我”正确认知，“我”的自证能被“你”正确认知。这有助于跳出“孤证循环”，构筑“你中有我，我中有你”的认知格局。

四、全球治理公共性构建的实践：基于中国经验

从“天下无外”的理念来看，中国参与全球治理的实践经验，具有提升普遍意义上的全球治理公共性的价值和潜力。

（一）统筹治理权威与主体的关系

处理治理权威与主体的关系，即明确中国与联合国的关系。历史证明，只有自我克制而缺乏外部约束，很难证否“国强必霸”。霸权国既无法自我证成合法性，难以持续扩大公共性，又把中国及其他广大发展中国家的证否视为对其权威的挑衅和取代。以联合国为核心的国际体系，不仅是中国处理国际关系的基本态度，更指明了全球治理公共权威建立的需要和公共性构建的方向。据此要回答的问题是，主动维护公共权威是否会使中国自缚手脚？从中国的具体实践来看，显然不会。在公共权威的指引下，更有益于中国开诚布公且“不以一己之意为是”，也更有助于发挥中国公共管理理论与实践的智慧，促进自我约束和外部公共权威的约束相统一。

中国自身便是联合国这个大家庭中必不可少的一员，与联合国保持紧密合

作关系，而非上下级关系。中国作为联合国创始成员国、联合国安理会常任理事国、人权理事会连任次数最多的国家，以及联合国维和行动第二大出资国和重要出兵国^①，在联合国的各项民主议程中皆能发挥积极作用。中国加入了几乎所有的包容性多边机制，积累着最丰富的全球公共事务共治经验。维护联合国的公共权威地位，可以强化中国参与全球治理的正当性。

有了联合国的权威地位，中国的全球治理才有示范作用，激励若干落后和边缘国家改变对既往霸权利益俘获模式的依赖，不再存有对中国提供霸权庇护等不切实际的幻想，实现独立自主，又能使中国的一切权力真正属于本国人民。一个民族的真正成熟，关键不在于能力多么强大，而在于能否意识到能力的限度（何中华，2023）。联合国作为全球治理的公共权威，致力于拥护和改革联合国安理会集体安全机制，奉行不结盟原则，能够保障中国更加独立自主。中国改革开放的经验表明，当治国理政遵守国际法、顺应国际法治趋势时，该国不仅能获得持久的和平与安全，而且能促进国内经济社会的可持续发展，在国际上建立起良好的声誉（曾令良，2015）。

概言之，从中国的关键地位、全球治理对国家治理的价值、防范政治裹挟三个层面来看，一个公共性不断壮大的全球公共权威和拥护它的中国，能够实现双赢；一个拥护联合国权威的中国与同样承认联合国权威的各多元主体，能开创共赢局面。

（二）平衡治理职责与利益的关系

处理治理职责与利益的关系，着力点在“负责任大国”的身份构建和对“普惠原则”的坚持。“兼相爱，交相利”是中国传统的公共性哲学。一切能够不证自明的事务，其公共性往往无从查验。在参与全球治理时，中国不遗余力地提升自证公共性的能力，让世界见证自身的善意与贡献。构建“负责任大国”的身份有助于驱散霸权逻辑这一侵蚀全球公共性的精神瘟疫，提供全球公共产品。“承担责任”是“动员和组织”的同义替换，“责任至上”是提振成员信心、维护国际社会公序良俗的“疫苗”。

国际社会不是没有对分配正义的美好愿望，而是缺少推动“寓义于利”的权威实体、成熟机制和评价体系。一方面，在极地、外空、深海和网络等新的疆域中，未必有客观上能被平均分配给全人类的生活资料，但往往存在一些难以被直接消费，对人类生产力和认识世界革新有巨大潜在价值的稀有资源。自然资源有待融合新技术（郑英琴，2024），通过对全产业链和新质生产力进行技

^① 资料来源：《中国联合国合作立场文件》，2021年10月22日，https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/zcwj_674915/202110/t20211027_10283542.shtml。

术和产业升级，转化为新产品惠益全球。另一方面，全球气候、海洋生态系统、水资源既有不可分割性，又在空间分布上表现为在不同主体间的差序关系，既必须从整体角度来开发和养护，又必须坚持“共同但有区别责任”的原则。

以主权国家为例，国家间合作遵循普惠原则，不应当受国家实力地位（State Power Position——条件性的）所决定，毕竟国家无论大小强弱一律平等，但普惠的诉求应同国家能力（State Capability——前景性的）相匹配，包括但不限于如何理解合作协议条款中的权利和义务，如何实事求是地评估自身的履约能力，如何有效地将这份协议内化到国内行政和法律的执行上，如何顺利地将协议内容转化为本国人民的就业和生计。普惠原则强调通过技术合作、人员交流、政策互通来提升广大发展中国家资源开发和利用的能力。

普惠原则有益于提升二次和再次分配的公平和可持续，使利益得以转化为责任。例如，中国将从月背采集的月壤分发给各合作国，月壤作为自然资源，其提取工作凝结着中国科学家的智慧和航天的投入。将月壤分享给各国，主要以提供公共产品的方式，推动国际航天合作以及教育科普工作。中国在减贫、禁毒、消除疾病、气候治理、节能减排和可持续发展等领域均积极遵守联合国各机构的计划和纲领，将其转化为国内政策，主动执行并形成报告，以“政策承包方”的身份健全联合国各机构和全球多边组织作为“全球公共政策发包方”的职能。中国的治理实践并不建立在对“全球中央政府”有或无的判断上，而是将全球公共行政作为必不可少的要素来完善，中国通过“使用”联合国向全球提供的公共产品，创造出国家治理的各种阶段性成果，并将其再转化为新的公共产品提供给全球。

（三）协调自证和共同自证的关系

处理自证和共同自证的关系，着力点在于以“人民群众史观”创建全球治理史观。就研究偏好而言，若干中国学者基于对国家利益的维护，贡献了富有中国关怀的洞见，但对于在学术中探索外部约束的尝试颇为谨慎，这便使得学术论证的确凿程度远远弱于中国对外交往的政治态度。如此一来，一个得不到哲学社会科学以同等强度有力论证的政治命题，是否能够作为可靠的政治构想来发挥可置信力，难免使人生疑。国家在独立自主谋发展中获得有效的外部权威约束，能够帮助其寻获志同道合者；相反，从霸权扩张的教训中不难发现，一味夸大自我克制的作用，抵制外部约束，轻视外部的否定性力量，则可能与非正义力量沆瀣一气而不自知，错失道路纠偏的良好时机。全球治理的发展方向并非重申国家的单边立场或排他利益，而是丰富多元主体间的共同立场和利益兼容。所以，真正抑制国家发展的病灶不是权力不足，而是全球公共性空间不够。“国霸必衰”（李潜虞，2022）指的就是在全球治理公共性萎缩的情境中

谋求权力持续扩张的不可能。

随着中国综合实力的提升，“不走霸权的老路”“国强必霸不是中国的选择”的实践，必然是自我约束和外部约束同时发力的产物。从自我约束来看，国家须在思想上摒弃对霸权逻辑的依赖，但仅仅将“中国历史上没有霸权基因”（刘卫东、范梦，2019）、中国将长期处在发展中国家地位（陶绍兴，2022）等历史和现状的论断作为“永不称霸、永不扩张”的“永恒性”的依据，或者在形式逻辑上推演出“国强不必霸”的路径（刘雪莲、杨雪，2021），注重中国传统“和合思想”的文化因素，这些皆不充分。学界有关中国“历史上从未”“没有必要”“物质实力不允许”称霸和扩张的论据，都未达到“必然不”“永远不”的强度。据此，在外部约束上，中国需要同其他国家一道在制度上设置阻断谋霸、称霸之路的屏障——一个强有力的全球最高公共权威。此外，中国反对“国强必霸”并非“中国例外论”，而是中国探索出了适用于所有成员的“国强必不霸”之路。“国强不必霸”仍显现出强国对于称霸或不称霸具有选择性，而“国强必不霸”则体现了强国对于不称霸承诺的坚决性，体现出自律和他律的双保险。

改革开放以来，在中国“利用外国智力和扩大对外开放”（邓小平，1994）、吸引外资促进中国经济社会发展的过程中，个别国际舆论将中国经济体制改革成绩进行庸俗化解读，炮制出“多种所有制凌驾于公有制之上”的错误印象。然而，在社会主义公有制的语境下，“扩大外资”正是中国通过社会主义制度优越性涤去资本之“私”的努力，也是同我国社会主义初级阶段社会生产力发展水平相适应的举措，是在中国式现代化道路中驾驭资本力量（郗戈，2023）。

当中国成为全球最大的外汇储备国和产业链最齐全的国家并力图“走出去”之时，个别国际舆论将中国发起的“一带一路”倡议曲解为“新殖民主义”“中国版马歇尔计划”的扩张型战略布局，认为中国发起亚洲基础设施投资银行和鼓励国有企业的对外投资活动有地缘经济扩张的考量。但在社会主义公有制语境下，“一带一路”倡议是修复全球空间正义的宏伟历史规划，配套成立的亚洲基础设施投资银行则是在面对世界银行、国际货币基金组织被发达国家把持的困局中所形成的新多边金融机制，以上举措皆有益于将国家治理中的公共性实践注入全球治理之中。

五、结语

全球治理中蕴含着丰富的管理和行政实践，但对公共性的阐释和运用尚不充足。任何国家都不可能在不清楚全球公共性的定义以及如何建构公共性的情况下进行自证。与全球化进程相呼应，现代公共哲学通过对知识的全球性与公

共化问题的倾情关注，担负着全球性精神、生活和学术研究领域创新和新使命（袁祖社，2007）。

在《关于全球治理体系变革和建设的中国方案》中，中国一方面呼吁各方开展促进安全、发展和文明的全球公共实践，另一方面明确联合国的核心地位，建构和拥护这一真正的全球公共性载体——既摆正和明确了中国参与者的身份，接受联合国及其最广大成员的监督和共同协商，又将诸如“全球三大倡议”和“一带一路”倡议作为公共品予以共享。只有在联合国这样一个真正的全球公共权威下，中国参与全球治理体系改革与建设的善意和贡献才能被正确理解。对全球治理公共性概念的构建，为全球治理公共权威、全球公共政策的识别与发展提供了哲学基础，也为中国参与全球治理体系改革与建设提供了新的可能与方向。

参考文献

- 邓小平 (1994). 邓小平文选(第三卷). 北京: 人民出版社.
- Deng, X. P. (1994). *Selected Works of Deng Xiaoping (Volume III)*. Beijing: People's Publishing House. (in Chinese)
- 杜添、袁祖社 (2023). 马克思公共性理论的人学逻辑及其当代价值. 学术探索, (10): 45-52.
- Du, T., & Yuan, Z. S. (2023). The Human Logic of Marx's Public Theory and Its Contemporary Value. *Academic Exploration*, (10): 45-52. (in Chinese)
- 杜添、袁祖社 (2022). 问题与理论: 马克思公共性哲学的对象性逻辑及其实践超越. 广西社会科学, (9): 96-104.
- Du, T., & Yuan, Z. S. (2022). Problems and Theories: Marx's Public Philosophy Objective Logic and Its Practical Transcendence. *Social Sciences in Guangxi*, (9): 96-104. (in Chinese)
- 何中华 (2023). 文明的历史含义及其当代启示. 中国社会科学, (6): 62-81+205-206.
- He, Z. H. (2023). The Historical Meaning of Civilization and Its Contemporary Implication. *Social Sciences in China*, (6): 62-81+205-206. (in Chinese)
- 卡尔·古斯塔夫·荣格 (2010). 原型与集体无意识. 徐德林, 译. 北京: 国际文化出版公司.
- Jung, C. G. (2010). *The Archetypes and the Collective Unconscious*. (Xu D. L. Trans.) Beijing: World Culture Books. (in Chinese)
- 李东燕 (2020). 联合国“大议程化”: 构建包容性的全球合作框架. 世界经济与政治, (6): 55-74+157-158.
- Li, D. Y. (2020). The Integration of UN Agenda: Efforts to Build an Inclusive Global Cooperation Framework. *World Economics and Politics*, (6): 55-74+157-158. (in Chinese)
- 李东燕 (2015). 联合国改革: 现状、挑战与前景. 当代世界, (10): 12-15.
- Li, D. Y. (2015). United Nations Reform: Status Quo, Challenges and Prospects. *Contemporary World*, (10): 12-15. (in Chinese)
- 李潜虞 (2022). “国强必霸”还是“国霸必衰”? 世界知识, (5): 70-71.
- Li, Q. Y. (2022). “A Strong Country Will Inevitably Seek Hegemony” or “A Hegemon Will Inevitably Decline”? *World Affairs*, (5): 70-71. (in Chinese)
- 李蔚 (2023). 公共性: 概念辨析、理论演进与研究进展. 上海行政学院学报, 24(2): 75-85.
- Li, W. (2023). Publicity: Concept Discrimination, Theoretical Evolution and Research Prospects. *The Journal of Shanghai Administration Institute*, 24(2): 75-85. (in Chinese)
- 李友梅 (2024). 新公共性与中国转型社会学理论范式创新. 学术月刊, 56(2): 5-20.
- Li, Y. M. (2024). New Public Nature and Paradigm Innovation of Theory of Chinese Society Transformation. *Academic Monthly*. 56(2): 5-20. (in Chinese)
- 刘建军 (2023). “世界观和方法论”概念考辨. 中国高校社会科学, (5): 24-32+157-158.

- Liu, J. J. (2023). A Study on the Concept of "Worldview and Methodology". *Social Sciences in Chinese Higher Education Institutions*, (5): 24-32+157-158. (in Chinese)
- 刘卫东、范梦 (2019). “国强必霸”不是中国的选择. 红旗文稿, (9): 36-37.
- Liu, W. D., & Fan, M. (2019). "A Strong Country Must Seek Hegemony" Is Not China's Choice. *Red Flag Manuscript*, (9): 36-37. (in Chinese)
- 刘雪莲、杨雪 (2021). 打破国强必霸的逻辑: 中国特色大国外交的道路选择. 探索与争鸣, (5): 35-46+2+177.
- Liu, X. L., & Yang, X. (2021). Breaking the Logic That a Strong Country Is Bound to Seek Hegemony: The Path Choice of Major Country Diplomacy with Chinese Characteristics. *Exploration and Free Views*, (5): 35-46+2+177. (in Chinese)
- 陶绍兴 (2022). “国强不霸”: 中国和平发展道路对“国强必霸”逻辑之证伪. 黑河学院学报, 13(3): 6-9.
- Tao, S. X. (2022). "A Strong Country Is Not Hegemonic": Falsifying the Logic of "A Strong Country Must Seek for Hegemony" by China's Peaceful Development Path. *Journal of Heihe University*. 13(3): 6-9. (in Chinese)
- 万鄂湘等 (1998). 国际条约法. 武汉: 武汉大学出版社.
- Wan, E. X., et al. (1998). *International Treaty Law*. Wuhan: Wuhan University Press.
- 王乐夫、陈干全 (2003). 公共性: 公共管理研究的基础与核心. 社会科学, 21(4): 67-74.
- Wang, L. F., & Chen, G. Q. (2003). Publicness: The Foundation and Core of Public Administration Research. *Journal of Social Sciences*, 21(4): 67-74. (in Chinese)
- 王利明 (2004). 我国侵权行为有七大发展趋势. 检察日报.
- Wang, L. M. (2004). There Are Seven Development Trends of Tort in China. *The Prosecution Daily*. (in Chinese)
- 吴美川、张艳涛 (2021). 中国全球治理方案的公共性向度. 理论视野, (1): 65-71.
- Wu, M. C., & Zhang, Y. T. (2021). The Public Dimension of China's Global Governance Programs. *Theoretical Horizon*, (1): 65-71. (in Chinese)
- 郝戈 (2023). “驾驭资本”与中国式现代化的理论思考. 中国社会科学, (12): 4-18+199.
- Xi, G. (2023). A Theoretical Analysis of "Harnessing Capital" and Chinese Modernization. *Social Sciences in China*, (12): 4-18+199. (in Chinese).
- 许玉镇 (2009). 比例原则的法理研究. 北京: 中国社会科学出版社.
- Xu, Y. Z. (2009). *Jurisprudential Research on the Principle of Proportionality*. Beijing: China Social Sciences Press. (in Chinese)
- 杨志清 (2020). 公权力运行回归本然的对策研究. 领导科学, (16): 94-96.
- Yang, Z. Q. (2020). Research on Countermeasures of Public Power Operation Returning to Nature. *Leadership Science*, (16): 94-96. (in Chinese)
- 游睿山、唐洁 (2005). 联合国在国际公共事务管理中的作用. 外交评论(外交学院学报), (4): 36-40.
- You, R. S., & Tang J. (2005). UN's Role in Administration of International Public Affairs. *Foreign Affairs Review*. (4): 36-40. (in Chinese)
- 袁祖社 (2007). “公共哲学”与当代中国的公共性社会实践. 中国社会科学, (3): 153-160.
- Yuan, Z. S. (2007). "Public Philosophy" and Public Social Practice in Contemporary China. *Social Sciences in China*, (3): 153-160. (in Chinese)
- 张贵洪 (2015). 联合国与新型国际关系. 当代世界与社会主义, (5): 103-111.
- Zhang, G. H. (2015). The United Nations and the New Type of International Relations. *Contemporary World and Socialism*, (5): 103-111. (in Chinese)
- 张贵洪 (2020). 联合国与联合国学. 国际政治研究, 41(4): 9-25+5.
- Zhang, G. H. (2020). The United Nations and "UN-ology". *The Journal of International Studies*, 41(4): 9-25+5. (in Chinese)
- 张江 (2024). “公”“共”辨. 探索与争鸣, (3): 39-49+177.
- Zhang, J. (2024). Discriminating Between "Gong"(公) and "Gong"(共). *Exploration and Free Views*, (3): 39-49+177. (in Chinese)
- 张江 (2020). 阐释与自证——心理学视域下的阐释本质. 哲学研究, (10): 95-104+129.
- Zhang, J. (2020). Interpretation and Self-verification: The Essence of Interpretation from the Perspective of Psychology. *Philosophical Research*, (10): 95-104+129. (in Chinese)
- 张江 (2017). “阐”“詮”辨——阐释的公共性讨论之一. 哲学研究, (12): 12-25+123.

- Zhang, J. (2017). A Critical Analysis of Chan (阐, Interpretation) and Quan (詮, Explanation): As Part of a Discussion Series on the Public Nature of Hermeneutics. *Philosophical Research*, (12): 12-25+123. (in Chinese)
- 张康之 (2014). 合作的社会及其治理. 上海: 上海人民出版社.
- Zhang, K. Z. (2014). *Cooperative Society and Its Governance*. Shanghai: Shanghai People's Publishing House. (in Chinese)
- 张雅勤 (2012). 公共行政“公共性”的概念解析. 浙江学刊, (1): 88-92.
- Zhang, Y. Q. (2012). Analysis on the Concept of “Publicity” in Public Administration. *Zhejiang Academic Journal*, (1): 88-92. (in Chinese)
- 张雅勤 (2021). 行政公共性: 理论本源与中国逻辑. 社会科学研究, (1): 123-132.
- Zhang, Y. Q. (2021). Public Administration: Theoretical Origins and Chinese Logic. *Social Science Research*, (1): 123-132. (in Chinese)
- 赵汀阳 (2014). 天下体系: 世界制度哲学导论. 北京: 北京大学出版社.
- Zhao, T. Y. (2014). *Tianxia System: An Introduction to the Philosophy of World Institutions*. Beijing: Peking University Press. (in Chinese)
- 赵洋 (2016). 纵向建构与中国负责任大国身份的形成. 世界经济与政治, (7): 108-130+159-160.
- Zhao, Y. (2016). Temporal Construction of China's Identity as a “Responsible Power”. *World Economics and Politics*, (7): 108-130+159-160. (in Chinese)
- 赵洋 (2023). 话语实践与新时代中国负责任大国身份内涵的建构. 世界经济与政治, (9): 27-57+168-169.
- Zhao, Y. (2023). Discursive Practice and the Construction of the Meaning of China's Responsible Power Identity in the New Era. *World Economics and Politics*, (9): 27-57+168-169. (in Chinese)
- 曾令良 (2015). 国际法治与中国法治建设. 中国社会科学, (10): 135-146.
- Zeng, L. L. (2015). International Rule of Law and Construction of Rule of Law in China. *Social Sciences in China*, (10): 135-146. (in Chinese)
- 曾令良 (2011). 联合国在推动国际法治建设中的作用. 法商研究, 28(2): 112-118.
- Zeng, L. L. (2011). The Role of the United Nations in Promoting International Rule of Law. *Studies in Law and Business*, 28(2): 112-118. (in Chinese)
- 郑英琴 (2024). 全球新疆域的治理挑战与中国路径. 社会主义研究, (3): 136-144.
- Zheng, Y. Q. (2024). Challenges in the Global New Frontiers Governance and China's Approaches. *Socialism Studies*, (3): 136-144. (in Chinese)
- Antonsen, M., & Jørgensen, T. B. (1997). The ‘Publicness’ of Public Organizations. *Public Administration*, 75(2): 337-357.
- Axelrod, R., & Keohane, R. O. (1985). Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions. *World Politics*, 38(1): 226-254.
- Beeson, M. (2009). Hegemonic Transition in East Asia? The Dynamics of Chinese and American Power. *Review of International Studies*, 35(1): 95-112.
- Beigbeder, Y. (2003). Fraud, Corruption, and United Nations Culture. *Rethinking International Organizations: Pathology and Promise*. Dennis Dijkzeul ve Yves Beigbeder (der.), Berghen Books.
- Jolly, R., Emmerij, L., Weiss, T. G., & Annan, K. A. (2009). *UN Ideas That Changed the World*. Bloomington: Indiana University Press
- Krasno, J. E. (Ed.). (2004). *The United Nations: Confronting the Challenges of a Global Society*. Lynne Rienner Publishers.
- Li, J., Dang, A., & Song, Y. (2022). Defining the Ideal Public Space: A Perspective from the Publicness. *Journal of Urban Management*, 11(4): 479-487.
- Sridal, D. (1985). The Limits of Hegemonic Stability Theory. *International Organization*, 39(4): 579-614.
- Splichal, S. (2022). The Public Sphere in the Twilight Zone of Publicness. *European Journal of Communication*, 37(2): 198-215.

责任编辑: 张雪帆

英文目录与摘要

JPA Journal of Public Administration, Vol. 18 No. 5, 2025

●ARTICLES

The Publicity of Global Governance and Its Construction Huang Ding & Jiaxin Lyu

Abstract Publicness is not only the external goal of public administration research, but also the internal attribute of public management discipline. China's state governance system is the superstructure of socialist public ownership of the means of production, which makes China have a unique practical logic of publicness, and profoundly affects the outline of China's participation in global governance. When studying how to build a theory for all countries, including China, to jointly self-demonstrate their publicness in participating in global governance, the paper takes publicness as the context and sorts out the historical evolution and logical relationship of global publicness, global political publicness and global governance publicness. With the advent of the era of digital intelligence driven by generative artificial intelligence and computing power, global publicity is further enhanced, and the improvement of global political publicness is characterized by the transformation of the pattern from hegemonic power as the substantive authority to the United Nations as the public authority, providing political potential energy for the publicness of global governance, and promoting the global governance system to establish a "people's view of history" in response to "who's motivation". In solving the problem of "how to motivate", a demonstration path of preventing falling into the "self-demonstration trap", transcending the hegemonic "solitary demonstration cycle" and practicing "common self-demonstration" is opened up. A global public authority with a growing public character and a China that embraces it can achieve a win-win situation. A China that upholds the authority of the United Nations and diverse actors that also recognize the authority of the United Nations can create a win-win situation.

Key Words Global Governance; Public Administration; Publicness; The United Nations

Agenda Driven and Action Empowerment: Government Issue Attention and Official Characteristics in Policy Diffusion Jian Zhou, Yingxin Zhang & Zhichao Li

Abstract Government organizations and individual officials play a critical role in shaping policies. However, their specific roles in policy diffusion require further theoretical elaboration and empirical validation. Based on attention allocation theory and the theory of policy entrepreneurship, this study constructs an "agenda-driven and action-empowered" analytical framework to explore the roles of government's issue attention and individual characteristics of officials in policy diffusion. Using government data governance agencies as a case study, this research employs survival data from 283 prefecture-level and above cities between 2015 and 2023 and conducts empirical tests using the discrete-time event history analysis method. The findings indicate the following: (1) Local government's attention to specific policy issues promotes policy diffusion in the relevant field, validating the agenda-driven mechanism; (2) Officials' capabilities (such as work experience) enhance policy diffusion, while their political relationships (such as ties with central authorities) inhibit policy innovation diffusion, partially validating the action-empowered mechanism; (3) Officials' capabilities significantly reinforce the positive effects of government's issue attention, whereas their political relationships do not

show any strengthening effect on government's issue attention. By revealing the complex interactions between government's issue attention and officials' characteristics, this study provides new insights into the understanding of policy diffusion, contributing to the deepening and expansion of the theoretical framework.

Key Words Policy Diffusion; Agenda Driven; Action Empowerment; Government Issue Attention; Official Characteristics

How Legitimacy Pressure and Sense Remaking Boost Policy Reinvention: A Case Study of Digital Transformation in T Street Jiaheng Ling & Hongyi Gao

Abstract Policy diffusion in local governments can be manifested as either symbolic adoption or policy reinvention. Existing studies mainly explain the symbolic adoption of local governments from the perspective of legitimacy pressure, but there is still a lack of systematic explanation of how legitimacy pressure boost policy reinvention. Based on the theoretical “least likely” case of the reinvention of T Street's digital transformation policy, this study through the causal-process observation find that the key for local governments to choose policy strategies lies in sensemaking. Sensemaking in the policy process refers to the process in which local governments understand specific policies based on available information. In the early stage of policy diffusion, due to incomplete information, local governments have a deviation in the evaluation of the adaptation degree between their own resources and policy innovation conditions, and the relative advantages of innovation. In the later, legitimacy pressure is transformed into the resources of legitimacy, which opens the window of sense remaking and makes local governments re-evaluate the space of policy innovation. The core of sense remaking is that the key actors grasp the contingency factors, so that the local government can use the resources of legitimacy to seek force upward, not only to directly obtain financial resources, and strive for the policy promises. And homeopathic borrowing superior power, access to other local government between the remote learning opportunities; At the same time, cohesion, the realization of policy innovation risk sharing between higher and lower levels of government. After the sense remaking, the local government rediscovered the feasibility and value of policy reinvention and launched action. This study incorporates sensemaking into policy diffusion research, answers the question of how legitimacy pressure boost policy reinvention, and improves the understanding of local government policy initiative.

Key Words Sensemaking; Policy Diffusion; Policy Initiative; Policy Reinvention; Resources of Legitimacy

Adaptation Mechanisms and Effectiveness of Digital Supervision from a Task-Technology Fit Perspective: A Multi-Case Study of Digital Platforms Rui Wang & Chenyu Shi

Abstract The rise of digital platforms has significantly transformed power supervision mechanisms. However, much existing research remains focused on digital empowerment and technology-centric narratives. Drawing on task-technology fit theory, this study examines how digital supervision operates in practice. Using a multi-case comparative approach, it analyzes how the technological features of digital platforms adapt to the task requirements of power supervision. Findings reveal that digital supervision involves more than technology adoption—it is a dynamic process of interaction, continuous adaptation, and organizational optimization. Power supervision demands broad coverage, high specialization, and intensive collaboration across vertical and horizontal dimensions. In response, the information integration, modularity, and interactivity of digital platforms align well with these needs. The closer the fit between technology and task, the more effective the supervision—reflected in lower

costs, increased precision, and greater sustainability. This study advances theoretical insights into power supervision and digital governance and supports the practical enhancement of digital oversight in specific contexts.

Key Words Power Supervision; Digital Platforms; Task-technology Fit; Adaptation Mechanism

How Do Contractual and Relational Governance Mechanisms Affect Outsourcing Performances?

..... Peishan Tong, Chunkui Zhu & Yu Zheng

Abstract In recent years, contractual governance and relational governance have been extensively studied topics in the field of project management. However, quantitative research examining the alignment between these two governance mechanisms remains limited. This paper addresses this gap by developing a conceptual model that analyzes the impact of contractual and relational governance mechanisms on governance performance in outsourcing projects. Based on survey data, hierarchical regression, polynomial regression, and response surface analysis techniques are employed to delve into the mechanisms through which these dual governance mechanisms affect outsourcing governance performance. The study reveals that there are “support” and “compensation” mechanisms between contractual governance and relational governance, indicating a “complementary” relationship in their impact on outsourcing governance performance. Optimal performance is achieved under the “strong contract-strong relationship” governance model when both mechanisms are aligned, with governance efficacy increasing proportionally to the degree of alignment. In cases of non-alignment, the “high trust-low completeness” governance model yields better outsourcing governance performance. This paper enriches the related research on outsourcing project governance, provides empirical evidence for the relationship and strategic combination between contractual governance and relational governance, and offers clearer interpretive logic for outsourcing project governance.

Key Words Contractual Governance; Relational Governance; Outsourcing Performance

Institutional Complementarity: Logic of Heterogeneity Reconstruction of Grassroots Law Enforcement Organizations

Guiren Ye & Dongmei Hu

Abstract The key to comprehensive administrative law enforcement reform at the grassroots level lies in organizational restructuring, but the results of restructuring do not necessarily tend to be homogeneous. Drawing on an institutional-action analytical framework, this paper examines local governments that adopted strategies of policy compliance and policy adaptation to shape the logic of heterogeneity in organizational restructuring by multiple cases. It is found that under the same institutional arrangement, the heterogeneity of grassroots law enforcement organizational restructuring is influenced by three factors; historical orientation, legitimacy as the premise and effectiveness as the core. Specifically, institutional legacy constraints serve as the logical starting point for local governments to achieve heterogeneity in organizational restructuring, policy space grants behavioral legitimacy, and resource structure alignment ensures behavioral effectiveness. Historically distinct reforms, as institutional legacies, constitute exogenous complementarity, while policy space and resource structure, as policy and resource elements in organizational restructuring, form endogenous complementarity. Together, they create structural institutional complementarity, thereby driving heterogeneity in organizational restructuring. Notably, such heterogeneity is not a sign of governance failure but rather the empirical outcome of institutional system elasticity and localized resource embeddedness. From the perspective of institutional complementarity, this research reveals how local governments strive to strike a balance between a unified system and effective governance, deepening the understanding of the diversity

of local governments' responsive behaviors in administrative reforms and the heterogeneity of organizational restructuring. These findings enrich theoretical explanations of organizational behavioral logic.

Key Words Comprehensive Law Enforcement; Organizational Restructuring; Institutional Legacy; Policy Space; Resource Structure

The Impact of Social Pension Benefits on the Fertility Decisions of Offspring: An Examination Based on the New Rural Pension Scheme Lin Guo & Feng Wang

Abstract Using data from the China Family Panel Studies (CFPS), this paper empirically examines the impact of parental pension benefits, represented by the New Rural Pension Scheme (NRPS), on the fertility decisions of their adult children. The findings indicate that parental receipt of NRPS benefits significantly reduces the likelihood of childbearing among their adult children, with the probability of childbirth in the past year decreasing by an average of 3.4% to 10.7%. This effect is more pronounced in adult children living in rural areas. Mechanism analysis indicates that NRPS benefits reduce grandparents' involvement in intergenerational childcare, thereby weakening their role in sharing the costs of childrearing for the younger generation. Further analysis shows that the impact of NRPS receipt is especially significant for adult children whose parents live in communities without elderly care facilities and for those with relatively higher incomes. The study highlights the tension between the "defamilialization" of elder care and the persistent familization of childrearing responsibilities. The findings contribute to a deeper understanding of how pension systems influence individual fertility behavior and offers policy insights for improving the pension system and fostering a more fertility-friendly society.

Key Words New Rural Pension Scheme; Fertility Decisions; Family Grandparenting

Heterogeneous Effects of Nudge: Comparative Analysis Based on Interaction Effect Models and Machine Learning Algorithms Yan Li, Wenjin Chen & Shuwei Zhang

Abstract Analyzing the heterogeneous effects of nudges is highly valuable. This study reviews the research pathways, analytical frameworks, and evaluation methods related to the heterogeneous effects of nudges. Based on online experimental data from the context of "wedding hazing" governance, it uses interaction effect models and machine learning algorithms to identify potential heterogeneity factors of nudges and provides a comparative analysis of the results. The results showed that: (1) Using interaction effect models alone to estimate the heterogeneous effects of nudge shows limitations. It is recommended to combine these models with machine learning algorithms, which can improve the accuracy in identifying the multiple heterogeneity effects and enable a more scientific evaluation. (2) Relying solely on main effects is inadequate for accurately measuring the effectiveness of nudges; therefore, addressing the multiple heterogeneous effects of behavioral interventions is crucial. (3) Integrating multidimensional heterogeneity variables in analyzing individual intervention effects is essential for developing a systematic understanding of the heterogeneous effects of nudge. In conclusion, to provide empirical evidence for the design and optimization of nudge, it is necessary to analyze the heterogeneous effects of nudge based on a three-dimensional analytical framework of "nudge type-individual characteristics-situational factors," integrating both theory-driven and data-driven evaluation paths, and considering a comprehensive set of characteristic factors.

Key Words Nudge; Heterogeneous Effects; Interaction Effect Model; Machine Learning; Multiple Heterogeneity

Evaluation and Optimization of Housing Voucher Resettlement Model under the Background of New Urbanization: An Analysis Based on Agent-Based Modeling Xiaomei Sun

Abstract The efficiency and effectiveness of resettlement in urban village redevelopment are pivotal for the high-quality development of the real estate and housing security sectors. Against the backdrop of new urbanization, the housing voucher resettlement model expands housing options for displaced residents, facilitates targeted inventory reduction for local governments, and alleviates fiscal pressures, thereby promoting a dynamic equilibrium between urban renewal and market vitality. This study adopts Guangzhou's housing voucher resettlement as a case study, extracting key variables from the current policy framework through semi-structured interviews and constructing an Agent-Based Model (ABM) by using NetLogo. The research investigates the equilibrium of the housing voucher market through eight computational simulation experiments, analyzing three dimensions: the macro policy environment, meso-level policy design, and micro-level target groups. It indicates that the initial quantity of housing vouchers exerts limited influence on the market, whereas factors such as the proportion of speculative vouchers, net benefits of vouchers, and growth thresholds are critical to market stability. Moderate government intervention enhances market stability, but excessive intervention may impair its self-regulating capacity. This study systematically examines the multidimensional influencing factors and dynamic interaction mechanisms of housing voucher resettlement policies, providing a theoretical framework for optimizing resettlement strategies. Policy recommendations include strengthening incentives in policy implementation and improving the transparency of voucher-related information.

Key Words Housing Voucher Resettlement; New Urbanization; Agent-Based Modeling; NetLogo

●THEORETICAL REVIEWS

Policy Regime Theory: Theoretical Origins, Analysis Framework and Application Scenario

..... Lei Teng & Dianli Wang

Abstract The emergence of boundary-spanning problem has increased the complexity of the policy process. In response to the limited explanatory power of existing policy process theories, scholars like Peter J. May have further developed the policy regime theory, emphasizing the need to collaborate across subsystem boundaries and solve governance challenges by building policy action communities, also known as policy regime. This theory encompasses three core elements: ideas, interests, and institutional arrangements, revealing how the policy action community influences policy outcomes, and it uses the legitimacy, coherence, and durability of policies as evaluation dimensions, providing standards for judging the strength of policy regimes and the effectiveness of policies. Currently, policy regime theory is widely applied in various policy contexts to analyze the process of policy change, clarify the logic of policy operations, explore the moderating role of policy feedback in the functioning of policy process, and reveal how policy regimes influence policy processes and politics. In terms of research methodology, existing studies primarily adopt case studies and content quantitative analysis, with some applying regression analysis. The research interests are diverse, contributing new insights to the field of policy science. This theory can be applied in China to analyze the dynamics of the policy process, research cross-border cooperation in public policy, assess and mitigate risks in policy reforms, and support the localization of theoretical research through empirical methods.

Key Words Policy Regime Theory; Policy Subsystem; Policy Feedback; Boundary-Spanning Problem; Cross-Border Cooperation

公共行政评论

双月刊, 2008年创刊
第18卷, 第5期(总第107期)
2025年10月15日出版

Journal of Public Administration
Bimonthly, Since 2008
Vol.18 No.5
Published in October 2025

主管单位 中华人民共和国教育部
主办单位 中山大学
协办单位 教育部人文社会科学重点研究基地-
中山大学中国公共管理研究中心
广东省行政管理学会

社长 肖滨

主编 朱亚鹏

联系电话 020-84113029 020-84038746

电子邮件 jpackina@163.com

编辑出版 《公共行政评论》编辑部

(广州新港西路135号; 邮编510275)

印刷 广州一龙印刷有限公司

国内发行 广东省报刊发行局

国外发行 中国国际图书贸易总公司

(北京399信箱)

传真 020-84111478

网址 <http://jpa.sysu.edu.cn>

Administrator Ministry of Education of the People's Republic of China

Sponsors Sun Yat-sen University

Supporters Centre for Chinese Public Administration Research, Sun Yat-sen University
Guangdong Public Administration Society

President: Bin Xiao

Editor in Chief: Yapeng Zhu

Tel: 86 20 84113029 86 20 84038746

Fax: 86 20 84111478

Email: jpackina@163.com

Website: <http://jpa.sysu.edu.cn>

Edited by Editorial Office of *Journal of Public Administration*

(NO.135 Xin Gang Xi Road, Guangzhou, China. 510275)

Distributed by China International Book Trading Corporation

(P.O.Box 399, Beijing, China)



刊号 ISSN1674-2486
CN44-1648/D

邮发 国内46-364
代号 国外BM8839

国内外公开发行人
国内定价: 20.00元

ISSN 1674-2486



9 771674 248258