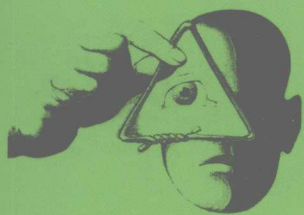


● 中南大学伦理学研究书系 · 公共伦理

● 丛书主编 李建华



公共治理与公共伦理

● 李建华等 著 ● 湖南大学出版社

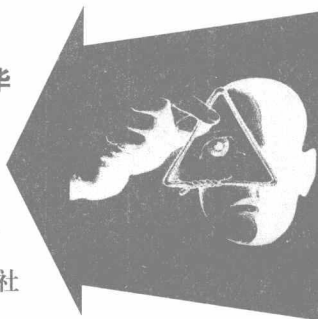
p u b l i c e t h i c s

● 中南大学伦理学研究书系·公共伦理 ● 丛书主编 李建华

公共治理与公共伦理

李建华等 著

湖南大学出版社



内 容 简 介

全书从公共治理的问题入手,分析了公共事务与公共伦理、公共决策的伦理取向、政府公共关系构建的伦理要求、非政府组织的伦理精神、公共物品供给中的伦理、公共权力的伦理规制、政府的公共责任、社会的公共德性培育等问题。

图书在版编目(CIP)数据

公共治理与公共伦理/李建华等著.

—长沙:湖南大学出版社,2008.11

(中南大学伦理学研究书系·公共伦理)

ISBN 978-7-81113-505-3

I. 公... II. 李... III. 公共管理—伦理学

IV. B82-051

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第181780号

公共治理与公共伦理

Gonggong Zhili yu Gonggong Lunli

作 者: 李建华等 著

责任编辑: 王和君

特约编辑: 贺 军

封面设计: 吴颖辉

出版发行: 湖南大学出版社

社 址: 湖南·长沙·岳麓山 邮 编: 410082

电 话: 0731-8822559 (发行部), 8821593 (编辑室), 8821006 (出版部)

传 真: 0731-8649312 (发行部), 8822264 (总编室)

电子邮箱: presswanghj@hnu.cn

网 址: <http://press.hnu.cn>

印 装: 湖南东方速印科技股份有限公司

开本: 880×1230 16开 印张: 27.5 字数: 330千

版次: 2008年11月第1版 印次: 2008年11月第1次印刷

书号: ISBN 978-7-81113-505-3/B·51

定价: 40.00元

版权所有, 盗版必究
湖南大学版图书凡有印装差错, 请与发行部联系

总 序

伦理学作为一门经典的人文学科在现代社会具有不可替代的地位和独特的社会功能。

伦理学的价值不在于提供物质财富或实用工具与技术，而是为人类构建一个有意义的世界，守护一个精神的家园，使人类的心灵有所安顿、有所归依，使人格高尚起来。

伦理学也可以推动社会经济技术的进步，因为它能提供具有实用性的人文知识，能营造一个有助于经济技术发展的人文环境。不过，为人类的经济与技术行为框定终极意义或规范价值取向，为人类生存构建一个理想的精神世界，却是伦理学更为重要的使命。

伦理学对人的价值、人的尊严的关怀，对人的精神理想的守护，对精神彼岸世界的不懈追求，使它与社会中占据主导地位的政治、经济或科技力量保持一定的距离或独立性，从而形成一种对社会发展进程起校正、平衡、弥补功能的人文精神力量。这样一种具有超越性和理想性的人文精神力量，将有助于保证经济的增长和科技的进步符合人类的要求并造福人类，从而避免它们异化为人类的对立面去支配或奴役人类自身。

在人类经济高度发展、科技急速飞跃的今天，人类在精神上守护着这样一种理想，在文化上保持着这样一种超越性的力量是十分必要的。伦理学以构建和更新人类文化价值体系，唤起人类的理性与良知，提高人的精神境界，开发人的心性资源，开拓更博大的人道主义

公共治理与公共伦理

和人格力量等方式来推动历史发展和人类进步。

中南大学伦理学学科始建于 20 世纪 70 年代末，由我国著名伦理学家曾钊新先生所开创。1990 年获伦理学专业硕士学位授予权，2002 年获伦理学专业博士点；同年在基础医学一级学科博士点下自主设置生命伦理学二级学科博士点；2006 年成为湖南省重点学科，2007 年获博士后科研流动站，目前已经成为我国伦理学研究和伦理学人才培养的重要基地之一。中南大学伦理学开创了道德心理学与伦理社会学研究，形成了伦理学基础理论、传统伦理思想及比较、应用伦理学、生命伦理学四个稳定而有特色的研究方向，曾组织出版“负面文化研究丛书”、“走出误区丛书”、“伦理新视野丛书”等大型学术研究丛书，编辑出版有《伦理学与公共事务》大型学术年刊。目前希望在核心价值体系建设、政治伦理、科技伦理、公共伦理、心智伦理等领域有所作为。

《中南大学伦理学研究书系》正是基于我们对伦理学事业的挚爱与追求而组织编写的反映中南大学伦理学学科建设的大型学术研究丛书，初步拟定为“导师文论”、“博士论丛”、“文本课堂”、“教材建设”、“经典译丛”、“公共伦理”、“政治伦理”、“道德心理”、“传统伦理”、“生命伦理”等系列。它既是对过去研究成果的总结，也是对新的研究领域的拓展；既是研究者个体智慧的体现，也是师生共同劳作的结晶。

书系不是一种学术体系的宣示，仅仅是一种研究组合；书系没有框定的思维和统一的风格，相反充满着研究者个性的光彩；书系没有不可一世的盛气，只有对先人和大家的无限敬仰；书系是中国伦理学百花园中的一片绿叶，追求的是关爱与忠诚，祈盼的是尊重与宽容。

李建华

2008 年 2 月 18 日

「公共倫理研究叢書」序

好友李連華教授主編的「公共倫理研究叢書」即將由湖南大學出版社出版，堪為中國管理科學界和中國倫理學界的一件盛事。公共管理與公共倫理的文章也無疑是當今人文社會科學的一方熱地，且兼披耕者與耨者之勤，實非華北實業的榮觀亦十分喜人。連華教授暨其所領導的學術團隊在承出此^書這榮觀中的亮麗一線，不獨著以先鞭而且成就斐然。是故，湖南大學之政治學與行政管理學院也被視之而國內公共倫理的教研重鎮之一，當是實至名歸。

「公域」或「公共生活」已然突显而现代社
会生活的存在和
亮點，现代人的生活，运行而沟通、生活方式和精神心理也
因之变得丰富抑更复杂起来。「公域」的秩序及其规制域
的重要性，以「公域」左例现今的公民个体對於公共规范秩序
的依赖（或不依之而）逐径依赖也。并且趋严重。然而，公共
秩序及其规范运作不单纯依赖于健全的社
会法制和法治，也
仰仗於公域伦理的之效调整，西谓软硬兼用、宽严相济也
为斯。但在法德之维之背後，更顯且更微妙的還有所謂
「心灵的秩序」，所謂公道自在人心，良知自在人心，實是
根本道理的說於和合理。

由此，「公共倫理」才找到堅實的注腳和之基，公共倫理的
 根基在於神才不遂，這便到健全民力的闡發。從公共的社會不
 義而至公民的公義感；由公民社會的衰敗序述抽而到公民
 美德的培育；由基本民權的保障而至公共權力的全法正滿
 依自由平等之理念而達之健全的社會民主；以及，從公共文化
 之「文化政治」的批判反思而進抵社會意識形態的反省；等等，
 者一不而含以公共倫理精神之脈動與把握，至於有關諸多，
 和平、悲憫之義、第六屆國語政治之主題、探究、體型
 思想、理論之範疇、而擴展、政治之意味日見擴張，却依
 然可見公共倫理精神之躍其中，耐人尋味不盡矣。

「公共伦理研究叢書」首批六部總共計八月的視角
和論域切入公共倫理之題，全部的著作均頗煥輝燦，盡心揮
灑，亦不摸大局；亦僻徑通幽；亦神理抽蕪；亦舉例言証；
遠近高低，妙略奇嶺，盡在其中矣。自茲，在各部之高才
意態之間，亦偶爾難免遺珠漏沉，間亦甚至出現剽竊慌
忙之憾，好在生力且強，氣象不凡，未可堪付遺棄。

叢書待刊是急，建華先生居亦一序，既臨於經手
情誼，大緣相衷心的感佩和祝願，急呈於上以作鼓勵之
性，不敢為序。嗚呼！

萬俊人於戊子盛夏言訖德意

目 次

导 言 走向善治	1
第一章 公共事务：公共伦理精神的现实基础	17
第一节 公共事务与公共管理	18
第二节 服务政府与政府服务	32
第三节 科学发展与发展伦理	52
第二章 公共利益：公共行政决策的价值取向	65
第一节 公共行政决策的利益相关性	67
第二节 公共行政决策的社会风险性	75
第三节 以公共利益为取向的必然性	83
第四节 实现公共利益取向的现实性	92
第五节 实现公共利益取向的突破口	104
第三章 公共关系：公共行政的一种伦理解读	119
第一节 公共关系的伦理本质	122
第二节 道德的公共关系功能	137
第三节 公共关系的伦理缺失	143
第四节 构建公共关系的伦理	154
第四章 公共组织：NGO 伦理精神的主体构建	175
第一节 NGO 的伦理审视	176

公共治理与公共伦理

第二节	NGO 伦理之溯源	191
第三节	NGO 伦理之困境	199
第四节	NGO 伦理之培育	206
第五章	公共物品：公共伦理视域的政府服务	216
第一节	公共视域中的政府角色	216
第二节	公共物品供给中的伦理	229
第三节	公平分配社会公共物品	244
第六章	公共权力：滥用和腐败的伦理规制	263
第一节	公共权力的滥用与腐败	263
第二节	权力滥用与腐败的制约	280
第三节	政治权力与道德之关系	291
第四节	从主体德性来制约腐败	308
第七章	公共责任：公共伦理精神的政府担当	319
第一节	政府道德责任的内涵	319
第二节	政府何以有道德责任	340
第三节	政府道德责任的实现	358
第八章	公共德性：公共伦理精神的个体落实	380
第一节	公共德性的本质与条目	380
第二节	道德的社会与道德的人	394
第三节	公域与私域之调和性	406
第四节	个体德性的公共性力量	419
后 记	429

导 言

走向善治

一、什么是公共治理

公共治理理论形成于 20 世纪 70 年代，其内涵与治理概念的基本含义有着密切的联系。众所周知，治理并不是一个新名词，从词源上说，英语中的 *governance* 一词源于拉丁文和古希腊语，原意是控制、引导和操纵，长期以来它一直与 *government* 一词交叉使用，并且主要用于与国家的公共事务相关的管理活动和政治活动中。自从世界银行在 1989 年世界发展报告中首次使用了“治理危机”一词之后，许多国际组织和机构开始在其各种报告和文件中频频使用它，政治学、经济学和管理学等学科纷纷引入治理概念，赋予了治理以丰富的含义。概括起来，它大致包含如下几层含义：作为最小国家的管理活动的治理；作为公司管理的治理；作为新公共管理的治理；作为善治的治理；作为社会控制体系的治理；作为组织网络的治理。

公共治理理论正是公共行政学引入治理概念，并对其加以发展和改造而形成的包括政府行政管理和公共部门管理在内的新的学科范式，标志着公共行政学发展到了一个新的阶段。作为对公共行政范式的替代，从传统公共行政（或新公共行政）到公共治理的变化，绝不仅仅是名词的更新或对传统行政管理手段的修正，而是体现了人们对公共部门管理的全新的认识，构成了一种新的范式、新的理念。“公

公共治理与公共伦理

“公共行政”一词基本上可以理解为政府对公共事物的管理，公共行政学主要是对政府管理的研究，行政基本上指服从指令和服务，而“公共治理”一词中的“治理”的含义已经远远超出了“行政”，而且“公共”的含义也不仅仅指政府部门，或者仅仅指对公共事物的管理。与传统的公共行政学相比，公共治理主要有如下特征：

第一，治理主体的多元化。公共治理是对整个公共管理部门格局的重新认识，是实现公共部门有效管理中不同的实施主体各自的定位、分工和各自适当的角色，而不仅仅是政府行政管理和政府“统治”。换言之，参与管理的主体已经不只是政府部门，而是包括全球层面、国家层面和地方性的各种非政府非营利组织、政府间和非政府间国际组织、各种社会团体甚至私人部门在内的多元主体的分层治理。多元主体治理表明了横向分权的观念，分层治理表明了纵向分权的观念。在以多元主体为特征的公共治理范式中，有限政府是其最突出的特征。政府的作用范围大为缩小，政府不再是无所不包的“全能型政府”。在整个社会体系中，按照国家与社会的分离、政府与市场边界的划分、公域与私域界限的调整，不同治理主体对应着不同的治理对象或客体，发挥着各自的作用。

第二，治理客体的扩展。公共治理涉及的领域很广，包括国家政权统治、公共事务管理与服务、公共部门自身的管理、各种社会组织和团体的管理等。而且依据公共治理的本来含义，全球公共问题和公共事务的治理也内含其中，只是我们常常习惯于以国家界限来谈论公共治理问题而已。无论从公共治理的理论涵义而言，还是从全球社会发展的客观现实需要来说，公共治理必然包括全球公共治理，这是不言而喻的。当然，相对于国家内的公共治理而言，全球公共治理具有其特殊性，本书所探讨的问题是国家内的公共治理问题。

第三，治理机制和手段的变革。公共治理不仅从规模、活动范围等方面对政府进行改革，而且更重要的是从管理体制或者运行机制等方面对公共部门进行深层次的改革。改善管理机制，提高组织绩效和效率是公共治理理论关注的核心问题，而公共治理变革的核心是引入私营部门管理的模式以改善公共部门的组织管理绩效：一方面，在公共部门的管理中积极引进私营部门中较为成功的管理理论、方法、技术和经验；另一方面，积极推进民营企业更多地参与公共事务和公共服务管理。同时，在明确区分公共部门和私营部门的不同责任的基础上，强调政府的应有责任。简而言之，公共治理不再是一种政府统治的手段，而代表了一种新的社会多元管理模式，这是治理概念的本质含义。

二、公共治理需要公共理性

罗尔斯说：“公共理性是一个民主国家的基础。它是公民的理性，是那些共享平等公民身份的人的理性，他们的理性目标是公共善，此乃政治正义观念对社会基本制度结构的要求所在，也是这些制度服务的目标和目的所在。”^① 公共理性具有三个方面的特征：首先，公共理性是与个人理性相区别的，个人理性是私人生活领域里的理性，是有关自己生活的价值以及这些价值如何实现的理性，而公共理性是公共领域中的理性，是关于公共的善及其实现的制度创设的理性。其次，公共理性的目标是公共的善和根本性的政治正义问题，是政治生活中的宪法的根本和基本制度的要求。最后，它的本性和内容是公共的，是由社会的政治观念所表达的、并在这基础上进行进一步的讨论。

^① [美] 约翰·罗尔斯：《政治自由主义》，万俊人译，译林出版社2002年版，第225页。

现代政治文明是以宪政为核心，以民主、法治为主要形式的政治文明，包含了政治理念的文明、政治行为的文明以及政治制度的文明。公共理性是公民在处理社会政治生活、决定他们基本的社会合作形式时，相互沟通、平等交谈所应用的理性以及在此过程中所达成的最基本的共识和共有的价值系统，也是民主国家基本制度设计以及作为公共权力的国家强制力的应用的理性。公共理性深藏于公共政治文化中，是长期民主社会生活所形成的一种理性能力，是公民在民主政治生活中应有的一种政治思维能力，也是一个国家、一个政党在应用国家政权时所应有的理性，因而构成了现代政治文明的基础。

首先，公共理性是政治行为文明的理性的思想基础。公共理性首先是一种否定的理性，所认肯的政治价值是中立的、互惠的、共享的。公共理性的这种特征承认全体公民的平等、思想自由的权利，有利于理性的公民平等对话与协商，从而为不同政治价值分享者创造出和平共处的和谐政治环境。

“理性的”与“合理的”是不同的概念，罗尔斯继承康德定言命令与假言命令的区别，明确区分了这一对概念。他说：“在平等的个人中间，当他们准备提出作为公平合作项目的原则和标准，并愿意遵守这些原则和标准时，假定我们可以确保其他人也将同样如此，则这些人在这—方面是理性的。”^① 理性是以普遍性原则为基础，寻求的是人与人之间的互惠与合作，是平等公民处理他们相互间的关系所应有的心智能力。理性为公民相互合作的准则设定共享的正义的基础和公共证明的手段。“合理的”则是指单个的主体或联合的行为主体在追求目的时所具有的判断能力和慎思能力，是指主体对自己目标的认定

^① [美] 约翰·罗尔斯：《政治自由主义》，万俊人译，译林出版社 2002 年版，第 51 页。

以及对达到目标的手段的选择，其指向是个体的偏好与兴趣。因而，“理性是公共的，而合理性却不是公共的。”全整学说作为一种理论性的实践，是形而上学的。它以一种或多或少的一致而连贯的方式涵括了人类生活的主要宗教方面、哲学方面和道德方面，是与特定的人生观和世界观相联系的，是对特定的价值的偏好，与个人的特殊经历的反应和自我人生规划相一致。任何全整学说都是指向“自我的”而不是“交互的”，所以是“合理的”而不是“理性的”。

在一个民主社会里，每一个公民都是平等的，每一种有理性的思想都有存在的权利，任何公民都不应该企图借助国家的权力对另一种思想进行压制，国家也不应该对任何一种思想给以偏重，而是应该对各种学说持有宽容的态度。除非某种论说达到了与公共理性及其民主基础不相匹配的程度，对任何一种全整学说，公共理性对其既不进行批判也不加以攻击。理性只存在于公共性之中，是主体间的理性。公共理性必须是中立的，不倚重于任何一种全整学说，而是通过平等公民之间的对话，寻求不同学说的重叠共识。公共理性这样一种否定性的思维为不同全整学说的支持者的共生提供了思想的基础，否定了一切对思想自由进行压制的野蛮行径。

纵观人类历史上的每一次野蛮的政治性的大屠杀，都与人类这种不宽容有或多或少的联系。远至中国历史上的“焚书坑儒”、欧洲历史上的“十字军东征”、烧死异教徒，近到现代历史上的两次世界大战、中国“文化大革命”的十年浩劫，都是以一种全整学说作为至善，对其他思想进行野蛮的压制，甚至不惜以残酷的屠杀统一思想。托马斯·阿奎那对异教徒的迫害就是这样论证的：信仰是灵魂的生命，金钱是维持生命的手段，因此腐蚀一个人的信仰比制造伪币更严重。所以，如果处死制造伪币者或其他犯罪者是正当的话，那么处死

异教徒更是正当的。一旦“‘政治的意志’是由‘这家伙是敌人，把敌人消灭’这样一种‘最简单明了的可怕的格言’所表达出来”^①，那么政治的迫害和野蛮的复仇就变得极合情理，政治学作为一门通向共同的“可能的生活的艺术”就会失去其存在的一切依据。政治行为也就会变成纯粹的国家暴力压制，甚至是“原教旨主义”的可怕的野蛮行为。由公共理性思维而产生的社会宽容是现代民主社会和谐共生的思想基础，是不同价值观念平等交流与对话的基础，也是保障公民的自由权利，使政治行为不致演化成野蛮的暴力的思想基础。

其次，公共理性是正义宪法的理性基础。宪法作为“写着人民权利的纸”，一定要以正义作为基本的立法价值，体现公民权利神圣不可侵犯，切实保障公民权利。以专制为目标，代表极少数人的利益的宪法不可以归结为良宪的范畴。宪法作为保障公民的权利的政治圣经，应以公共理性为基础，这可以从以下两个方面得到证明。

第一，立宪的过程就是公共理性的探究过程，公共理性探究的指南是制宪会议上各方代表论证的公共基础。罗尔斯在《正义论》一书中指出，因为宪法是一种不完善的程序正义，因此一部正义的宪法必须满足两个条件：（1）满足自由要求的正义程序；（2）它的构成应该是这样的，在所有可行的正义的安排中，它比任何其他安排更可能产生出一种正义的和有效的立法制度。第一个条件就是平等的自由原则在宪法所规定的政治程序中的应用。这一应用确立了参与原则，即所有的公民都有平等的权利来参与制定公民将要服从的法律的立宪过程并决定其结果。要满足第二个条件，就要解决两个问题。第一是设计出一种正义的程序。任何可行的政治程序都可能产生出一种不正义的

① [日] 加藤节：《政治与人》，唐士其译，北京大学出版社2003年版，第89页。