



BOSHI WENKU

〔政治学〕

现代社会的公共性理念

XIANDAI SHEHUI DE GONGGONGXING LINIAN

王维国 宋洪云 高艳萍 著

知识产权出版社



BOSHI WENKU
〔政治学〕

现代社会的公共性理念

XIANDAI SHEHUI DE GONGGONGXING LINIAN

王维国 宋洪云 高艳萍 著

知识产权出版社

内容提要

在经济全球化, 政治多极化和价值多元化的当代世界, 人们的公共活动领域也发生了新的变化, 诸如公平贸易、基本人权、环境污染、生态失衡、消除贫困、可持续发展、公共安全、政府失灵等公共性问题已成为全社会关注的焦点。公共性已成为全球化时代最重要的属性和要求。公共性问题关系到每个人, 关系到人与人、人与社会、人与自然之间的关系, 因而关系到每个人的生存和发展。密切关注、深入研究和妥善解决公共性问题显得十分重要而迫切。

本书可供公共管理部门的行政人员, 高等院校、科研院所的研究人员参考。

责任编辑: 兰 涛

图书在版编目 (CIP) 数据

现代社会的公共性理念/王维国, 宋洪云, 高艳萍著.

北京: 知识产权出版社, 2008. 3

ISBN 978-7-80247-089-7

I. 现… II. ①王…②宋…③高… III. 社会管理: 公共管理—研究—中国 IV. C916 D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 028136 号

现代社会的公共性理念

王维国 宋洪云 高艳萍 著

出版发行: 知识产权出版社

社 址: 北京市海淀区马甸南村 1 号

网 址: <http://www.cnipr.com>

发行电话: 010-82000893 82000860 转 8101

责编电话: 010-82000860 转 8324

印 刷: 知识产权出版社电子印制中心

开 本: 850mm × 1168mm 1/32

版 次: 2008 年 3 月第 1 版

字 数: 186 千字

ISBN 978-7-80247-089-7/C · 079 (2143)

邮 编: 100088

邮 箱: bjb@cnipr.com

传 真: 010-82000893

责编邮箱: lantao@cnipr.com

经 销: 新华书店及相关销售网点

印 张: 7.5

印 次: 2008 年 3 月第 1 次印刷

定 价: 20.00 元

版权所有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

目 录

导 言	1
第一章 传统社会的公共性思想	22
一、人类的基本利益及其实现方式	22
二、传统社会的社会结构和利益实现方式的特征	28
三、传统社会的公共性思想	36
第二章 消极的公共性理念	51
一、文艺复兴运动时期的自由权利思想中所 蕴涵的公共性思想	52
二、自由主义的兴起及其消极公共性理念	56
三、自由主义及其消极公共性理念在法国的发展	63
四、自由主义及其消极公共性理念在美国的发展	67
第三章 社群主义对消极公共性理念的批判及其积极意义	73
一、何谓社群	74
二、社群主义对自由主义的批判	75
三、社群主义的基本理论方式	77



四、社群主义的积极意义	79
第四章 公共性理念的现代转型	82
一、哈耶克的消极公共性理念	83
二、罗尔斯的积极公共性理念	87
三、诺齐克的消极公共性理念	90
四、消极公共性理念的当代形态	92
第五章 政治参与理论对西方公共权力体制的批判 及其意义	94
一、政治参与的内涵	94
二、政治参与理论的兴起	95
三、西方公共权力体制（代议制）的兴起与发展	98
四、西方公共权力体制（代议制）的困境	103
五、政治参与理论对代议制的批判及其意义	106
六、人民代表大会制度是一种新型的代议制度	108
第六章 马克思市民社会理论的理论方式及其意义	111
一、社会及其理论的历史演变	111
二、马克思市民社会理论的理论方式及其意义	115
三、市民社会理论在 20 世纪的转型及其缺陷	120
第七章 在公共职业精神基础上重建公共性理念	122
一、国家、政府何以可能	123
二、正义的本质	137
三、公共职业精神与公共秩序	142
四、职业精神与公共利益	153
五、公共职业精神其实就是一种“公共人”品质	163



第八章 大文化观视野下的中国现代职业文化建设·····	173
一、中国传统职业文化中的优质因素·····	175
二、中国现代职业文化中的主要问题及其成因分析·····	176
三、中国现代职业文化建设的基本理念、主要内容·····	180
第九章 扩大公民有序政治参与是进一步实现我国政府 公共性的重要途径·····	184
一、目前我国公民政治参与途径有待于进一步 畅通、拓宽·····	185
二、准确理解“扩大”、“有序”的内涵·····	190
三、扩大我国公民有序政治参与的原则·····	194
四、扩大公民有序参与人大工作·····	205
五、民主协商是实现公民平等有序政治参与的有效 途径·····	214
六、进一步完善基层自治扩大公民有序政治参与的 基础性工程·····	215
七、转变政府管理社会方式，引导社会公共领域健康 有序发展·····	220
八、合理利用网路途径·····	225
参考文献·····	229
后记·····	232



导 言

一、公共性问题的产生

地球虽然是人类的诞生地，但其所拥有的自然资源还不足以使人类个体可以独立生存。于是，人类只好选择合作来获取自身所需的资源。人类之所以能够合作，一方面是因为地球作为人类共同的栖息地构成了人类交往共处的中介，另一方面是因为人与人之间在能力和需求偏好方面具有一定差异。正是由于人类总是要面对自身所需资源的稀缺，人与人之间总是存在着不同需要偏好，因而公与私的区别也就一直伴随着人类活动直到如今，只是在人类社会的不同发展阶段，公和私的范围不断发生变化。虽然公与私的差别或对立一直伴随着人类活动，但只是人类进入文明社会以后，公与私的对立才逐渐显现出来，尤其是进入工业社会以后，逐渐变成为人们所关注的一个重要问题。人类社会是一个由农业社会向工业社会发展的过程，也是一个由公共活动领域和私人活动领域合一到分离的过程。在农业社会，国家的本质是为了维护奴隶主和地主阶级统治。那时，人们的活动公私界限模糊，也不存在真正的公共部门和私人部门。在帝王们看来，整个国家都属于他们自己的。虽然“公”“私”问题也存在着，但“‘私’的真实内涵仅仅是指以个人生活为中心取向的占有形态和活动内容，私相对于公，只是人群集中规模的大小。小的人群中的事相对于大的人群众的事来说，属于私；反之，则属于公。



同样，个人相对于群体来说，再大的事也属于私；而群体相对于个人来说，再小的事也属于公。所以，公私的概念只是人的集合状态或规模的状态，在这之外就没有什么差别了，所指的只是一种个人与集体的相对性。^① 人类社会进入工业社会以后，国家、政府管理社会公共事务的职能日益增大。这时，人类生活分化为公共活动领域和私人活动领域。在我们看来，凡是借助公共权力或公共资源自觉地谋取可共享利益的活动都属于广义的公共活动，包括制度的确立和实施、改革和完善，宏观经济政策的制定与实行，基础设施及公共工程的建设与管理，教育、国防、医疗卫生、社会保障、生态和环境保护，公共理性的张扬、公共道德的传承、基本人权的维护等活动。虽然公共活动随着时代的变迁会有不同的内容和方式，但其基本目标一直为公共性。凡是谋取排他性利益的活动就是私人活动，主要是在家庭和经济领域中展开。私人活动的基本特征为自利性。作为公共权力机关的政府逐渐成为名副其实的公共部门，当然也就成为了公共活动的主体。政府作为公共部门，必然要以公共利益作为其根本的价值取向。伴随政治民主化，一些民众利用公共场合、大众传播媒介，就人们所关心的公共话题展开讨论，并开始把公共性作为判断和审视政府及其他公共部门的标准和要求，公共性问题也就逐渐成为了人们思考和谈论的对象。也就是说，到了近代工业社会，在政府公共部门化和社会公共领域成长的进程中，才出现了真正的公共性问题。

① 张康之：公共性、公共物品和自利性的概念辨析[J]．行政论坛，2003（4）．

二、公共性的基本内涵

随着公共性问题的日益凸显，人们就公共性的内涵提出了各自不同的看法，有公共物品说、公共需要说、公共事务说和公共领域说等。这些看法所揭示的所谓“内涵”其实只是公共性得以实现的载体、途径或外部条件。也就是说，这些看法只是以公共性的某个环节来对公共性所做的说明，因而也就未能揭示出公共性的内在本质。

在公共物品说看来，所谓公共物品就是指那些不能完全为某个人单独享有，而且往往某个人的享有并不影响其他人的享有的物品。对于这样的物品，个人既不愿意去生产，更不愿意去购买，但一旦存在这样的物品，人们就可以方便地去分享。因此，他们把这种非排他的可共享性称之为公共性。也就是说，在公共物品说看来，公共性是基于物的一种规定性。在我们看来，公共物品只是公共性借以实现的载体。公共物品非个人所有性是相对人而言的，离开了作为所有者和分享者的人，就无所谓排他还是非排他的问题了，公共性也就无从谈起了。因此，公共物品说并不能真正说明人的活动的公共性问题。

在公共事务说看来，公共性不存在于其他地方，恰恰内在于公共事务之中。只要公共事务存在，公共性就客观存在。只不过公共性有自在和自为之分。还未进行运作的公共事务所蕴涵的公共性为自在的公共性，经过运作而表现出来的公共性就是自为的公共性。自为的公共性可能和自在的公共性有一定的差距。因此，作为公共事务运作者的责任和使命就是如何使二者趋于一致。在我们看来，公共事务之所以为公共事务是因为其是公共所有的事务。既然是公共所有的事务，就必然涉及每个所有者，因此，公共事务的公共性也是对于人的一种属性，公共事务只是公



共性得以展现的途径或载体。

在公共需要说看来，公共性在客观上是由于社会对一些问题的解决存在着共同的需要，因而国家或政府为了巩固自身的统治不能不去解决这些问题，从而显示出公共性特征。也就是说，公共性是由社会的公共需要所决定的，缘起于公共需要。在我们看来，国家及其政府之所以要满足公共需要，是由其公共所有的属性所决定的（尽管有些统治者不承认）。由于国家及其政府是为公共所有的，因而如果国家及其政府不能满足社会的公共需要，人们就会推翻政权，重新组建政府。因此，国家及其政府的公共性也是其公民的一种公共性。公共需要只是其公共性得以展现的外部条件。

公共领域说是哈贝马斯的一种观点。哈贝马斯所讲的公共领域是借助于期刊、出版物、咖啡厅等大众媒体和公共活动场所来谈论、批判公共问题的场域。哈贝马斯认为，公共领域的存在必要性就在于政府公共性的不足。由于公共利益的根本特点是其可以直接和间接地为所有公民所共享，因而公共领域在创造公共利益的过程中就体现出公共性。我们认为，哈贝马斯对公共领域的说明，还不足以将其同私人领域划分开来，哈贝马斯所讲的公共领域只是公共领域的一个组成部分。这是因为我们在私人领域中也发现和创造公共利益，或有助于公共利益的发现和创造，只不过由于其私人所有属性，因而人们无法要求其一定要发现和创造公共利益。谈论、批判公共问题只是有助于公共组织对公共问题的解决和其公共性功能的发挥。一般来说，一个生活领域如果是公开的，并且有着某种可共享性和可进入性，就是公共领域。哈贝马斯所讲的公共领域只是人的活动的公共性得以展现的载体或外部条件。

公共所有属性又离不开公共所有权，而公共所有权属于全体所有者，因而未经集体授权或委托任何个体无法直接运作。为

此，公共所有权常常由作为公共权力或权威的代表的公共组织来进行运作。这样公共所有权和对其的运作权就出现了分离，公共组织及其领导者就有可能在运作公共所有权的过程中将所获得的收益据为己有，这实际上等于改变了公共所有权的公共所有属性，成为私人或集团所有。私人化或集团所有化的公共所有权的公共性也就丧失了。而公共组织的出现和发展又是由人的生存和发展所决定的。因此，从终极意义上来看，公共性缘起于人性，即人的有效生存和发展本身。因此，在我们看来，所谓公共性就是指公共活动领域所体现出的自觉自愿的为他的属性。我们这里所讲的公共活动领域由社会公共领域和公共权力领域两部分组成。所谓公共权力领域是指国家权力或公共权力领域。所谓社会公共领域是指社会公众借助公共传播媒介和公共场所谈论公共问题处理公共问题的领域。因此，公共性的主体既可以是个人，也可以是组织；这里的为他既可以是利他，也可以是成就他人或满足他人的需求。

三、公共性问题的困境

在农业社会中，尽管国家的本质是为了维护奴隶主和地主阶级统治，但由于“公私一体”，因而人们还是渴望一种大公无私的“大同”社会，“公而忘私”还是人们最高的价值追求和道德理想。进入工业社会以后，随着私人活动、私人部门的逐渐扩大，“人们反倒更多地关注私人利益的实现，私人部门的健全和私人领域的和谐”^①。这就导致了人们对公共活动领域和公共利益的轻视和忽视。这就要求国家和社会加大对公共活动领域的关

① 张康之：公共性、公共物品和自利性的概念辨析 [J]．行政论坛，2003（4）．



注和公共利益的维护，以期创建健康的社会公共生活。人类社会工业化的过程，也就是政府在统治职能和管理职能的此消彼长中走向管理化的过程。从公共活动发展的过程来看，虽然始终在向着公正、合理的方向前进，但并非一帆风顺。也就是说，政府的公共性职能，一直未能获得充分实现。尤其是到了19世纪末20世纪初，西方主要资本主义国家相继进入了城市化、工业化行列，资本主义自由竞争阶段向垄断阶段过渡。这一时期，不仅社会生产力的迅速发展和经济结构的巨大变化使政府管理经济社会的任务十分繁重，而且社会关系的日益复杂也带来了一系列的社会问题。为了缓和、解决各种矛盾，政府开始转变过去那种消极、被动的状态，进而积极、主动地干预社会事务，从而使行政管理活动变得越来越重要。尤其是随着市场机制的失灵，资本主义行政管理面临着严峻的挑战。

随着国家、政府开展公共活动范围的扩大和管理公共活动职能的增强，政府开始陷入机构臃肿、腐败、涣散和效率低下的困境，假公济私、以公谋私的现象越来越突出，国家及其政府的公共性的真实性越来越受到公众的质疑。不仅如此，国家、政府的一些部门、集团或个人还通过操作社会公共领域侵占广大民众权利，使公共性受到了自利性的侵蚀，使社会公共领域补充、矫正公共权力公共性的能力下降，从而导致了公共性问题的困境。公共性的问题或困境是由公共活动本身所带来的，这也决定了公共性问题的困境只能通过公共活动领域自身的改革、转型来解决。这就要求当代政治哲学、公共行政学关注和研究人类的公共活动，重建现代社会的公共性理念，使人类的公共活动既有效率又不失去其应有的公正性和合理性，进而促进人类全面而自由的发展。



四、既往理论的理路及其缺陷

由于民主政治是希腊政治实践的基本特征，因而无论是古希腊的政治哲学还是政治实践，都体现了一定程度的公共性思想。这对我们理解和解决公共性问题具有重要的启发意义。在古希腊政治哲学中，德性和正义是其核心范畴，正义本身又是德性的一个重要方面。也就是说，伦理的观点是古希腊政治哲学首要的观点和基本的观点。马克思指出：“国家的本质特征，是和人民大众分离的公共权力。”^①早在古希腊，就主张公共权力要被全体公民所共同分享，公共活动要由全体公民所共同参与，公共事务要由全体公民所共同决定和管理。显然，这样的政治观念和政治实践体现了一种国家、政府的公共性就在于国家权力的共同分享性的思想。在古希腊政治哲学家们看来，公共权力之所以要被全体公民所共同分享，公共活动之所以要由全体公民所共同参与，公共事务之所以要由全体公民所共同决定和管理，就是因为城邦、国家就是最高善的体现，公民只有通过共同分享公共权力、参与公共活动和公共事务，才能提升自身的德性，获得幸福。可见，公共性，在古希腊人那里，是人类对自身提出的一种道德要求。古希腊人把公共利益视为一种共和精神与品性。在古希腊政治哲学家们看来，国家具有培养公民共和美德的积极责任，公职人员应以身作则，率先垂范，公民没有公共精神的支撑，一个城邦的长久存在就是不可能的。古希腊人把城邦公共生活看成是人类文明的标志。他们认为只有通过积极参与城邦公共生活，人性潜能方得以充分发挥。在我们看来，要求全体公民必须共同参与公共活动和事务的管理，不仅受城邦、国家规模的限制，也不

① 马克思恩格斯选集（第4卷）[M]．北京：人民出版社，1972：114.

利于分工的合理发展和人力资源的充分利用。当把公共性仅仅作为一种道德要求，并把广大奴隶、妇女等普通民众排除在公共活动之外时，显然不足以约束城邦、国家的管理者。事实上，不仅有些公民在公共事务的决定和管理中未尽其职，而且民主政体也常常被僭主政体所替代，从而有悖于人们起初的良好愿望。随着古希腊罗马民主政体和共和政体的衰落和中世纪封建专制制度的建立，广大民众也就被排除在了公共权力和公共活动之外。

鉴于封建君主专制制度对广大民众权利的践踏和侵占，近代政治哲学家们力主限制国王、政府权力，以使广大民众的生命、财产和自由权利等基本得到实现。他们以“自然权利”和“契约”为基本范畴，以建立“法治”国家、政府为首要观点和基本观点，对封建君主专制制度进行了无情的批判，对广大民众的基本权利进行了强有力的辩护。他们还就如何分散和制衡国家权力、创建有限政府、扩大公民权利进行了种种制度设计和安排。可见，他们那种通过限制国家、政府权力来保障公民基本权利的观念体现了一种否定或消极的公共性理念，即国家、政府本身的不作为，就是对广大民众利益的一种普遍“维护”。在我们看来，法治主张只是消极地预防公共利益被侵蚀。这样一种公共利益观只能导致强者更强，弱者更弱，穷者更穷，富者更富。这样一种公共利益并不是真正意义上的公共利益。在近代政治思想家们看来，公共利益的实质就是对个人利益的促进和保护。如果不考虑个人利益，就不能确立公共利益，政府的主要目标就是使统治者和被统治者之间保持一种适当的利益认同，而不是积极地、野心勃勃地培养国民的智慧与道德美德。[●] 权力制衡的实质和关键是利益的制衡。公共利益就是权力之间的分立与制衡。公共部门的无为既是公共利益的要求，也是其保证。关键是寻求完美的

● 李春成：《公共利益的概念建构评析》[J]，复旦学报，2003（1）。



制度设计来遏制人们的恶性和腐化，确保行政人员的道德品性、公共职业精神不变质、不变坏。于是，公共利益就成为既得利益格局的重复演变。国家、政府之所以不能侵占民众的基本权利和利益，又是由根据“自然法”所签订的“契约”而决定的。显然，在近代政治思想家们那里，国家、政府不能随意侵占广大民众的权利和利益，是一种法律责任和义务，国家、政府的公共性根据在于法律的权威性。

19 世纪末 20 世纪以来，一些主要资本主义国家，已经完成了自由资本主义向垄断资本主义的过渡。这一时期，随着市场机制的失灵，越来越频繁的周期性经济危机、激烈的竞争导致的对利润的极端追求，产生了阶级对立和“人的异化”的加深。社会生产力的迅速发展和经济结构的巨大变化，不仅使政府管理经济的任务十分繁重，而且经济关系的日益复杂也带来了一系列问题，即垄断虽然产生于市场经济，却破坏了市场经济的公平竞争，对市场经济的健全、国家安全和秩序带来了严重的威胁。为了缓和、解决各种矛盾，政府开始转变过去那种消极、被动的状态，进而积极、主动地干预社会经济事务，政府成为所谓的“全能政府”。政府对市场的干预显得越来越重要。大多数资本主义国家、政府放弃了以往那种放任主义政策，改变了以往那种“最好的政府，就是最廉价的、最无为而治的政府”的理念，即政府为“守夜人”的角色定位。既然政府成为了“全能政府”，因而广大民众从出生到死亡的方方面面都需要政府的照顾。政府要积极地创造各种公共物品，以满足和广大民众在教育、医疗卫生、养老保险、司法救助、充分就业和照顾弱势群体以及保护环境等方面的需求和利益要求。可见，这种通过扩张国家、政府权力来维护公民权利的观念体现了一种肯定或积极的公共性理念，即国家、政府要通过自身的作为，来积极地为广大民众谋取公共利益。公共利益不仅包括物质利益，还应包括自由、

平等和公平等基本政治利益。

在我们看来，从近代到 20 世纪，虽然公共性含义的性质发生了截然不同的变化，但对公共性的说明依然未能摆脱“契约”论的观点和立场。当然，把公共性要求看作是一种法律责任和义务的理论范式也就不会有根本性的转型。如果说，把公共性看成是一种道德要求是一种浪漫理想主义情怀，对政府官员、行政人员的行为不具有持续的有效的约束力，那么，把公共性看成一种法律责任和义务就可以说是一种消极的现实主义态度。这样一种态度也难于有效地防止公共性的异化和解决当代社会的公共性困境。在我们看来，公共性不仅是一种道德要求和法律责任，更是一种公共职业精神和信念。国家本身不仅是阶级矛盾不可调和的产物，也是社会分工的产物和结果。阶级的出现是私有制的后果，而私有制本身又是分工所导致的产物。既然国家、政府是社会分工的产物，那么，作为国家、政府的管理者，即官僚阶层仅仅是一种比较特殊的职业，即公共职业。公共性的一个重要方面就是一种公共职业精神和信念，一种公共精神信仰和追求、主观责任意识 and 内在精神动力、正义感和责任感。作为一种法律责任，只有通过扩大公民有序政治参与才能补充、矫正公共权力公共性的不足和扭曲。这就要求我们，一方面我们要加强公民社会建设，扩大公民有序政治参与以促进公共权力领域的公共性的实现；另一方面不断加强职业文化建设。这样不仅克服了道德至上主义的浪漫情怀和“虚饰美德”，而且也克服了近、现代自由主义的消极态度，从而使公共性说明真正奠基在了一种现实主义的基础之上。



五、公共性为“自我”实现的一个不可或缺的条件

“自我”实现问题不仅是思想史上的一个重要论题，而且是现实生活中的重大问题，也是人的问题中的一个至关重要的问题。从西方思想史来看，“自我”的实现问题仍然未彻底走出“唯我论”困境；从人类现实生活看，由于“他人”往往被看作是“自我”确证和实现的手段，因而“自我”的实现行动带来的是人际关系的疏离、冲突，乃至对抗。这就引发了人们对“他我”、“共我”对于“自我”的意义的关注和思考。其实，“自我”问题之所以不能得到根本性解决，其中的原因就是从理论上既往理论未能对“自我”做出正确的说明，从实践上人在“自我”实现中未能体现出为他性。在马克思主义看来，“一个人的发展取决于和他直接或间接进行交往的其他一切人的发展”^①。也就是说，“自我”的确证、实现要以成就“他我”、“共我”为条件，成就“他我”、“共我”就是“为他”。这种“自我”在确证、实现自己所体现出的自觉自愿的为他属性，就是公共性。公共性为“自我”实现的一个不可或缺的条件。因此，公共性问题不仅是公共权力的异化问题，也是人的发展问题。公共权力是通过人的行动发挥作用的，因此人的公共性问题解决不好，公共权力领域的公共性问题也不可能得到根本性解决。

早在古希腊，思想家们就注意到了人的公共性对于人的生存和发展的重要意义。在古希腊思想家们看来，只有拥有德性的，才可被看作人，才可以成为公民，但在对德性进行说明时，他们

① 马克思恩格斯全集（第3卷）[M]．北京：人民出版社，1976：515.