



当代中国国家治理丛书
丛书主编 赵晖

共同善的镜像叙事 ——公共利益的西方政治哲学考量

张方华 著

Mirror Image and Narration on the Common Good

北京师范大学出版社
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PRESS

丛书主编 赵晖

张方华 著

共同善的镜像叙事

——公共利益的西方政治哲学考量



南京师范大学出版社
NANJING NORMAL UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

共同善的镜像叙事：公共利益的西方政治哲学考量
/ 张方华著. — 南京：南京师范大学出版社，2016.9
(当代中国国家治理丛书)
ISBN 978-7-5651-2569-0

I. ①共… II. ①张… III. ①公共管理—研究—中国
IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 052569 号

书 名	共同善的镜像叙事：公共利益的西方政治哲学考量
作 者	张方华
责任编辑	彭 茜
执行编辑	刘娟娟
出版发行	南京师范大学出版社
地 址	江苏省南京市宁海路 122 号(邮编：210097)
电 话	(025)83598919(总编办) 83598412(营销部) 83598297(邮购部)
网 址	http://www.njnup.com
电子信箱	nspzbb@163.com
照 排	南京凯建图文制作有限公司
印 刷	江苏凤凰通达印刷有限公司
开 本	660 毫米×970 毫米 1/16
印 张	21.75
字 数	345 千
版 次	2016 年 9 月第 1 版 2016 年 9 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-5651-2569-0
定 价	66.00 元
出 版 人	彭志斌

南京师大版图书若有印装问题请与销售商调换
版权所有 侵犯必究



当代中国国家治理丛书

国家“211工程”重点建设项目资助
江苏高校优势学科建设工程资助项目
江苏省重点学科政治学一级学科资助项目
马克思主义生态文明理论与江苏生态文明实践协同创新中心资助项目
2012年度教育部人文社会科学研究规划基金项目“西方政治哲学视域中的公共利益研究”
（12YJA810018）资助
2012年度国家社会科学基金项目“我国公共利益与政府利益的关系研究”（12BZZ002）
阶段性研究成果
江苏省“十二五”重点图书出版规划项目

总 序

新中国建立以来,经济、政治、文化、社会和生态等各方面均发生了巨大的变化。以改革开放为分水岭,新中国的发展分为两个阶段。改革开放以前,中国建立和实行一套计划经济体制以及与之相适应的政治体制、行政体制、文化体制和社会体制。实践证明,计划经济条件下以高度集中的政治体制为单一重心的国家治理方式经过 30 年的曲折发展,已然不能适应当代中国经济社会发展的需要。

改革开放以来,国家治理呈现出若干显著特征:(1) 经济体制改革推动政治体制的适应性改革,政府管理由计划体制的管理逐渐转向市场经济体制的管理。(2) 现代化条件下的国家治理方式经历了一个不断深化的过程,改革的重点由精简机构、党政分开到转变职能、政企分开,再到注重效率、责任行政、服务型政府的构建。(3) 政府角色和管理方式逐步转型,从过去完全是管制型政府、全能型政府,转变为一个能够注重社会管理、注重服务质量的政府;由过去完全的社会资源的分配者逐步转变为资源的保护者、调控者和公共物品的提供者;行政行为由控制结果、权力主导转向过程管理、规则透明、服务主导。

国家治理方式改革虽然取得了一些实效,但是一些深层次的问题并未得到根本解决。当前的主要问题在于:(1) 政府职能转变相对滞后的局面没有得到改变,政府在提供公共服务方面,和公众的需求相比,还存在着明显的差距,主要表现为对公共服务职能重视不够,公共服务投入不足,公共服务体制僵化,质量不高。(2) 将国家治理成果完全量化,强调数字化的政绩,忽视社会全面、协调、可持续发展。在经济增长论英雄观念的长期主导下,公共服务理念并未引起一些地方领导的足够重视,招商

引资、上项目、征地、筹措资金、经济规划等问题成为政府决策的主要议题,一些亟待解决的重大民生问题被忽视,形式主义、官僚主义、政绩工程等问题未能得到有效的遏制。(3) 尚未建立公共服务型财政体制。目前中国的财政体制基本还是“建设财政”和“吃饭财政”,其中用于经济建设的费用明显偏高,而用于社会服务的费用偏低。公共支出被过多地投入竞争性和盈利性领域,而涉及公共安全、公共卫生、教育事业、社会保障和基础设施方面的财政投入不足。(4) 国家机构改革依然没有跳出“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的循环,政府部门设置过多,部门之间职能交叉、权责不清、部门利益化比较突出等。

解决当前国家发展中存在的深层次问题的根本路径就是,在整个中国特色社会主义民主政治的框架下,依法治国,全面构建现代化的国家治理体系与提升现代化的国家治理能力。推动今日中国国家治理研究须坚持三条基本方法论。

1. 西方治理理论必须与中国本土化相结合

20 世纪 70 年代以后,西方国家因为国家机构的庞杂僵化和效率低下等问题,将治理理论引入了政治学领域,其中突出表现为管理理论的更新。以奥斯本为代表的学者,主张在政府等公共部门广泛采用私营部门成功的管理方法和竞争机制,强调文官对社会公众的响应力和政治敏感性,倡导更加灵活、富有成效的管理。其后以登哈特为代表的一些学者,又提出了新公共服务理论,认为政府的职责是服务而非掌舵,追求公共利益是政府的最终价值。新公共服务理论将公民置于整个治理体系的中心,推崇公共服务精神,重视政府与社区、公民之间的对话沟通与合作共治,试图实现政治与行政、民主与效率在更高层次上的统一。这些理论不仅有力推动了西方国家公共行政的转型,也为推动当下中国公共行政转型提供了有力的理论支撑。

然而,西方国家治理理论,从一般理论设计到学科体系安排,都是以该国的国情与实践为背景和分析基础的,其理论设计和学科体系的安排必须解决两大问题:一是对该国现实的国家治理中的现象与问题进行理

论解释,以解除人们认识上的困惑;二是对该国未来的国家治理活动进行理论指导,防止具体的治理实践活动误入歧途。可见,西方的国家治理理论实际上是该国国家治理活动中各种实践活动在理论层面的反映和诉求,其理论设计和学科体系安排与该国国情是紧密契合在一起的。加上不同国家的文化差异,导致国家治理理论中的基本概念的使用都被深深地打上了本国文化习惯的烙印。对于这种与某国国情相适应的公共行政理论,我们不能简单地照搬照抄过来,我们的正确态度只能是把其作为研究分析的素材和思路,结合我国的国情和我国的国家治理实践要求,进行必要的理论和理论体系的再创造。为此,我们要立足中国国情,坚持将西方国家治理理论与中国具体实践相结合,着力将西方先进的治理理论与中国传统文化相结合,科学、合理地批判、借鉴和吸收西方国家治理活动发展中所形成的基本理论,并以此来指导当前中国国家治理现代化的伟大实践,推进西方国家治理理论的中国化,为实现中国的国家治理现代化目标作出贡献。

2. 抓住政府理念转型建设这一关键议题

政府理念转型是贯穿当下中国国家治理的关键议题,是中国国家治理现代化的基本方向,是现代化国家治理方式的理论路径与现实目标。我国的政府理念属于传统型行政管理理念,政府是公民的管理者,公民处在政府政治权力的统一管制之下,并未将公民及其他社会组织视为对等的主体。同时,还认为政府职能无所不包。管制政府通常是所谓的“全能型政府”,政府权力渗透到经济社会生活的方方面面,然而在提供公共产品和公共服务方面却缺乏物质保障。由于传统的管制行政模式缺乏调动公众积极性的有效手段,束缚了经济社会的健康发展,社会财富贫乏,公众的生活只能维持在较低的水平,民生陷入困境。市场化改革以来,由于政府在医疗、教育、就业、住房等问题上把一些本该由政府承担的职能推向市场,而市场的作用也不是万能的,因为市场机制在公共产品和公共服务供给上会失灵,于是种种民生问题凸显出来,教育、医疗、社会保障、住房等成为民众普遍且持续关心的问题,已到了非解决不可的地步。

要解决这些问题,根本的出路在于以全新的国家治理方式,推动实现政府职能的切实转变,并进行相应的机构改革,即从传统的国家管理转变为现代化的国家治理,打造真正的服务型政府。服务型政府就是要为社会服务,为公众服务,这不仅仅是对政府公共服务职能和社会管理职能的强调,也是对社会主义市场经济条件下政府管理本质、政府职能和管理方式的要求,包括政府如何服务于中国经济和社会的可持续发展,如何适应基本公共服务均等化要求,如何有效解决重大的民生问题等。

3. 促进社会治理与政府改革的有效互动

在国家治理现代化中,体制改革和社会治理都要经受考验,一切都要为适应内外的压力和挑战而进行积极的变革。当下中国正在经历一场伟大的现代化社会治理运动,即从农业的、乡村的、封闭的半封闭的传统型社会,向工业的、城镇的、开放的现代型社会转型。当代中国社会治理的实质就是如何完成经济、政治和思想文化等领域全面性的社会变革,由传统农业社会向现代工业社会、传统计划经济体制向社会主义市场经济体制、封闭型社会向开放型社会转变的社会变迁和社会发展,实现“中国式”的现代化。当下中国的社会治理对政府改革提出了紧迫的要求和严峻的挑战:公民对行政知情和参与的权利意识凸显,对于行政机构和行政者公正、关怀、善治与精细化服务的诉求和期待不断上升,而行政领域的信息透明度仍然不高,许多涉及群众切身利益、发展与福祉的问题未能得到足够的重视和解决;当代行政的系统性与交互性不断增强,而现实中“自上而下”的单向式行政模式难以满足新形势与复杂环境下社会治理科学性与精细化的需要;新兴领域不断涌现导致现有的行政监管盲区也不断扩大,而目前的行政资源、技术手段和制度保障严重不足,难以适应社会发展的需要;现实中不断涌现的众多公共问题和社会矛盾日益尖锐突出,亟待更优的行政管理和行政决策来解决和完善。在此背景下,中国宏观的国家治理理念与方式要尽快适应社会治理活动中变化的趋势,加快体制机制的改革,通过自身的改革积极回应社会治理的现实需求,强化政府的社会管理和公共服务,真正把政府自身的重心转移到医疗、教育、社会保

障等民生领域中来,使公共行政成为实现社会转型目标的强大动力和重要保障,让中国的社会治理和社会发展从此进入到一个制度文明的新时代。

推动当代中国国家治理现代化是一项长期而艰巨的任务。遵循上述三条基本方法论,真正实现传统国家管理向现代国家治理转型,就必须在行政理念转型、政府形象塑造、政府绩效优化、公共政策创新、政府职能转变等方面下功夫。这几个方面构成了当前中国国家治理的核心课题。

转变治理理念是传统国家管理向现代国家治理变迁的前提。传统国家管理倾向于把效率视为政府行政管理的最终目的,从而常常使自己陷入单纯工具理性的泥淖。由于过分强调对效率和工具理性的追求,公共行政无力反省自身的根本价值,将其变为执行与管理的工具,以致它不但无力担负起捍卫民主政治价值的责任,也无法实现提升公民道德水准的使命。坚守民主、平等、自由、秩序、公共利益为核心的公共精神,推动公共行政以为最广大人民群众的根本利益服务为终极目标,是现代国家治理的价值体现,也是摒弃传统国家管理困境的必由之路。

国家治理中,政府是政策制定与决策的主导与核心。政府形象既是政府活动的产物,又是政府治国理政的前提和资源。如果政府在社会公众心目中的形象比较好,这种形象就会转化为政府履行职能、提高公共服务能力的积极资源。反之,就可能会妨碍政府履行职能,甚至削弱政府的公信力和执行力。政府良好的形象需要政府的各级部门和政府中的公职人员通过自己的不懈努力来塑造。一个政府全心全意服务于公众,坚持依法行政,勇于担当责任,处处节约廉洁,有较高的执行力,它就具有树立良好形象的基础。因而,必须把各级人民政府的行政权力纳入法治化的轨道,建设法治政府;同时加强对行政权力的监督和制约,建设责任政府。

良好的政府形象要建立在公共服务的优质绩效上。在现代国家治理理念下,需要探索的是科学、合理的政府绩效优化管理,即政府绩效管理必须立足于优化政府公职人员的服务行为和质量,必须优化政府部门行

为和服务的质量，必须优化政府整体行为和公共服务质量，制定绩效战略，明确各个层面的绩效目标，来达到优化政府绩效的目的。

公共政策是保证国家治理现代化进程的重要基础条件。公共政策的制定和实施是服务型政府的一项经常性工作。顺应体制转轨的需要，作为治国理政重要手段的公共政策必须创新，而且政府优良的形象和良好的绩效也要依赖于公共政策创新。公共政策创新的任务就是要致力于消解政策冲突、政策风险、政策负排斥、政策执行偏差、政策终结受阻、政策供给滞后等公共行政转型的难题。

政府职能转变是国家治理现代化的关键环节，其成败直接关系到国家治理转型的成败。总体而言，政府职能就是处理公共问题，包括经济调节、市场监管、社会管理和公共服务等，大量非公共性的问题应让位给市场，让位给社会。因此，必须转变政府职能，推进政府治理创新，从根本上理顺政府与市场、政府与社会的关系，强化政府公共服务职能，实施民生战略，提升政府公共服务能力，构建民生型政府。

基于以上考虑，我们不揣浅陋，编写“当代中国国家治理丛书”。本丛书的作者均为南京师范大学公共管理学院的教师。丛书从不同视角对当代中国国家治理进行解读，试图更加深刻地揭示当代中国国家治理的历史背景、动力机制，深入探究当代中国国家治理的价值向度和内在规律。然而囿于学术水平，各种观点可能存在一些疏漏和不当之处，我们热诚欢迎学界同仁和广大读者的批评指正。

本丛书的出版得到江苏高校优势学科建设工程项目资助；南京师范大学出版社徐蕾女士、张春女士对丛书的出版倾注了大量的支持、关心和帮助；本丛书吸收了学界同仁的研究成果，在此一并表示衷心感谢。

南京师范大学公共管理学院 赵晖

2015年12月12日于随园

公共利益研究的扛鼎之作(代序)

我的学生张方华的博士论文《共同善的镜像叙事——公共利益的西方政治哲学考量》，在精心修改的基础上，终于在南京师范大学出版社付梓成书了。这是国内第一本从西方政治哲学角度研究公共利益的专著，具有一定的独创性和探索性，在某种程度上可以提升国内公共利益研究的整体水平，具有重要的理论意义与现实意义。我为方华感到由衷的高兴！他请我作序，作为导师，我当仁不让，在此谈谈我对方华这本专著的几点看法。

这本专著凸显了知难而进的学术探索勇气。公共利益是人类群体生活所追求的最终目标和共同善。在诸多与公共领域相关的学科中，“公共利益”都是一个见仁见智、令人困惑的概念，它存在于一个社会的文化传统、政治争论、意识形态、法律实践、公共行政、伦理道德之中，如幽灵般在理论文本和现实场域中“游弋”，但从西方政治哲学层面探讨的专门文献少之又少，可以说是一个“超级理论难题”。本体论意义的公共利益是否真实而又客观存在？认识论意义上的公共利益是否可以认知和把握？当知识的“公共利益”被诸多学科以不同言说方式而支离破碎化了的时候，政治哲学能否担当知识完整性与统一性的责任？当实践的“公共利益”以神圣崇高的名义而被虚伪地肆意践踏的时候，政治哲学是否能加以澄清与引领？如何判定公共利益？公共利益与私人利益关系如何？为什么宪政共和能成为公共利益困境的突破口？等等。这一系列艰深的问题需要作出有说服力的阐释和证明，这反而更加激发起方华的理论雄心和学术抱负。开弓没有回头箭，自从2002年我们初步确定这一选题时，方华就脚踏实地，默默前行。2009年11月22日博士论文答辩时，尽管得到答辩委员会的一致高度评价，但方华未急于出书，又精心打磨了五年多，可谓十三年磨一剑。我对方华的这种学术探索勇气、敬畏之心和拼搏精神

感到很满意，也很欣慰。

这本专著创设了一个完整自治的分析框架。该书从“公共性”的源头出发，对公共利益的本质、内涵、特征进行了合理定位，提出关于公共利益的价值、法定、实质、程序四大判定标准，并就公共利益观念的源流演变予以思想史考察，完成了公共利益价值正当性与历史合理性的证明。在横向层面检视公共利益与私人利益的关系基础上，探求公共利益达成的宪政共和维度的制度设计与“有道德的政治”的伦理依据，从而构成一个西方政治哲学意义上完整自治的分析框架。这一很有解释力的框架有诸多创新：其一，以西方政治哲学为视角进行价值考量。以关注规范价值为使命的政治哲学为政治共同体的政治活动提供了“共同善”的理念支撑，通过对政治生活的价值目标进行哲学的追问，较为深刻地把握住了公共利益的内在本质。其二，以公共利益与私人利益的关系为隐含主题。公共领域与私人领域的分野以及由此产生的公私观念的变迁构成了当代西方政治哲学的核心内容，公共利益这一范畴也只有在与私人利益之间关系的基础上才能够获得全面而准确的理解。其三，以宪政共和为制度基础。“共同善”的价值理念需要用特定的制度规范固定下来并实施于特定的政治共同体，以保证良善生活能够行走于大地之上，而平衡公共利益与私人利益的宪政共和则是达成这一目标的可行路径。其四，以“有道德的政治”为伦理依据。“有道德的政治”最终要使公共利益价值落实到制度、组织、主体等政治伦理层面。道德哲学与政治哲学密不可分，当政治哲学引领着政治生活的航向时，需要道德哲学的伦理反思与批判。

这本专著体现了诗性的学术表达风格。该书在保持强大理性思辨的前提下，通篇字里行间表达出作者强烈的情感，确实是在用心写作。按照传统思维，学术文章需要价值中立，表达应该拒斥情感。但是就该书“公共利益”这一主题而言，本身就需要有一定的价值偏好，否则就会陷入虚无主义的境地，加上方华一直饱含公共情怀，年轻时也是一个创作不少诗歌、小说、电影剧本等的文艺青年，自然赋予书稿更多的诗性品格和文学气质。其实，在学术思想史上，这样的例子俯拾皆是。柏拉图的《理想国》用对话形式写成，对话中场景的布置、人物的出场、神话的叙述、情节的安排等，都具有强烈的戏剧特征，往往成为理解柏拉图思想的关键。除此之外，卢梭的《社会契约论》《论人与人之间不平等的起因和基础》，马克思和

恩格斯的《共产党宣言》《德意志意识形态》，马克思·韦伯的《新教伦理与资本主义精神》，卡西尔的《人论》，阿伦特的《人的境况》，丹尼尔·贝尔的《资本主义文化矛盾》，孔飞力的《叫魂》，以及西方马克思主义哲学家马尔库塞、阿尔都塞、詹明信等大家的著作，都含有一定的诗性表达成分。诗性表达可以有效弥补逻辑分析的不足，让机械甚至冰冷的理性思辨具有一定的温度和感染力，即情理交融，就此而言，这种表达方式值得进一步探索和完善。

马克思曾有一个著名的论断：“在科学的道路上没有平坦的大道可走，只有不畏艰险沿着崎岖陡峭的山路攀登的人，才有希望到达光辉的顶点。”治学是一项崇高而神圣的事业，需要坚定的意志、创新的勇气、淡泊的心态和踏实的努力，才有可能学有所成，学有大成。当然，方华的这本专著也存在一些不足，如马克思主义公共利益观的分析论证分量不足等，这些问题都有待于在以后的研究中逐一解决。但瑕不掩瑜，我相信方华肯定不会令我们失望的。

最后，祝方华在未来的学术道路上越走越宽广，多出成果，出好成果！

张永桃

2015年8月19日

目 录

总 序	1
公共利益研究的扛鼎之作(代序)	1
引 言	1
一、研究的缘起	1
二、国内外研究现状述评	7
三、本书的研究方法与逻辑框架	22
第一章 公共利益释义	28
第一节 “公共”的含义	28
第二节 “利益”的含义	53
第三节 “公共利益”的界定	65
第四节 相关概念辨析	78
第二章 公共利益的判定标准	88
第一节 价值标准	89
第二节 实质标准	98
第三节 法定标准	107
第四节 程序标准	115
第三章 公共利益观念的源流演变	127
第一节 公共利益观念的滥觞	127
第二节 公共利益观念的理性高扬	141

第三节	公共利益观念的功利飙升	158
第四章	公共利益与私人利益	176
第一节	公共利益与私人利益的并行不悖	176
第二节	公共利益与私人利益的紧张冲突	188
第三节	达致公共利益与私人利益的衡平	202
第五章	构建公共利益的宪政共和之维	216
第一节	宪政共和与公共利益	216
第二节	协商民主：复兴某种形式的公共利益	228
第三节	法治：公共利益与私人利益的刚性均衡	243
第四节	公民美德：公共利益与私人利益的恰当情感定位	255
第六章	“有道德的政治”与公共利益	273
第一节	作为道德评判活动的政治	273
第二节	公共利益：政治价值理念的终极关怀	285
第三节	以公共利益为旨归——“有道德的政治”吁求所在	299
结语	公共性的回响	313
参考文献		322
后 记		334

引言

一、研究的缘起

公共利益是人类群体生活所追求的最终目标和共同善。在与公共领域相关的诸多学科中,如政治学、法学、行政学、社会学、经济学等,“公共利益”都是一个见仁见智、令人困惑的概念,它存在于一个社会的文化传统、政治争论、意识形态、法律实践、公共行政、伦理道德之中,如幽灵般在理论文本和现实场域中“游弋”。正如登哈特夫妇所指出的:“在最近的一百年里,公共利益这个概念曾受到过各种各样的嘲弄、称赞、拒斥和复兴——在它意指什么或者它是否是一个有用的概念这一点上,人们几乎没留下什么共识。”^①这似乎是一个不祥的暗示:本书所有的努力都有可能陷入纷乱的知识困境之中,都有可能正在构建并继续构建一个“仁慈的神话”(布坎南语)。然而,也正因为如此,反而激发了笔者寻求突围知识困境的坚定信心。公共利益是否存在,公共利益是否可能,这是本书必须首先回答的两个命题。

从本体论意义上看,公共利益是真实而客观存在的,并为社会的生存与发展提供坚实的基础和永恒的动力,否则人类社会将回归到“霍布斯丛林”的状态。人类活动与动物活动最本质的区别就在于人类活动的类群性、目的性与合作性。人类活动是一种群体聚居的生活,类群性体现了一种理性存在。“人的本质不是单个人所固有的抽象物,在其现实性上,它是一切社会关系的总和”,“本质只能被理解为‘类’,理解为一种内在的、

^① [美]珍妮特·V.登哈特,罗伯特·B.登哈特.新公共服务:服务,而不是掌舵[M].丁煌,译.北京:中国人民大学出版社,2004:64.