



博士文丛

(第二辑)

公共性理念的现代转型及其困境

王维国 著



兰州大学出版社

【北京联合大学学术专著出版资金资助】

【北京联合大学引进人才科研启动费项目】



博士文丛

【第二辑】

公共性理念的现代转型及其困境

王维国 著

兰州大学出版社

图书在版编目 (CIP)数据

公共性理念的现代转型及其困境/王维国著. —兰州:
兰州大学出版社, 2005.8

(博士文丛·第2辑)

ISBN 7-311-02602-4

I. 公... II. 王... III. 公共管理—研究

IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 092835 号

博士文丛(第二辑)

公共性理念的现代转型及其困境

王维国 著

兰州大学出版社出版发行

兰州市天水南路 222 号 电话:8912613 邮编:730000

E-mail: press@onbook.com.cn

http://www.onbook.com.cn

兰州大学出版社激光照排中心照排

兰州德辉印刷有限责任公司印刷

开本: 880×1230 1/32

印张: 6.625

2005 年 8 月第 1 版

2005 年 8 月第 1 次印刷

字数: 186 千字

印数: 1~1000 册

ISBN7-311-02602-4/Z·46 全套定价: 180.00 元

本册定价: 18.00 元

本书如存在漏印、缺页、倒页、脱页等印装质量问题, 请与兰州大学出版社市场营销中心联系调换。

联系电话: (0931)8914298

摘要

本书主要包含四部分内容:首先,在对近代西方政治哲学史进行考察的基础上,提出并论证近代西方社会的公共性理念是一种消极的公共性理念,即政府应严格扮演好“守夜人”角色,从而使广大民众权利的实现不受政府和他人的干涉。其次,提出并论证到了20世纪,即现代社会,由以往的消极的公共性理念占主导地位转向了消极公共性理念和积极公共性理念的相互辩驳。积极的公共性理念主张政府应借助公共权力或利用公共资源积极地为广大民众谋取利益。然而,国家及其政府的一些部门、集团或个人假借公共活动侵占广大民众的权利,使公共性受到了自利性的侵蚀,出现了现代政府的公共性困境。再次,考察社群主义在分析公共性困境的根源方面所带给我们的有益启示。最后,在坚持马克思主义市民理论的基础上,提出并论证重塑公共职业精神、重建公共职业文化是解决现代政府的公共性困境的一个不可或缺的方面。

本书试图突破的难题有：

1. 将以往的公共性理念区分为消极的公共性理念和积极的公共性

2. 现代政府公共性危机或困境是一个包含诸多环节的复杂问题。
3. 重建现代政府公共性理念必须是建立在作为超越浪漫理想主义和消极现实主义的积极现实主义基础之上。

ABSTRACT

The research report consists mainly of four parts. First, on the base of study of philosophy of politics in west countries in modern times, the report points and testifies the idea of publicity in west society in modern times is a kind of passive idea of publicity. That is to say, government should play a role of "person of keeping watch at night" in order to make people's rights and benefit not to be interfered. Second, this report points and testifies that there is a turn from the dominant status of the passive idea of publicity to the mutual controvert between the passive idea of publicity and the positive idea of publicity in modern society since 20 century. The active idea of publicity advocates government should make profit actively for people having the aim of public power or making use of public resources. However, some departments in government, some groups or individuals invade and occupy people's rights making use of public activities. That makes the publicity eroded by self-interest. The modern governments fall into the perplexity of publicity. Third, the re-

port studies the profitable enlightenment of Communitarianism which gets that by analyses the reason of the perplexity of publicity. At last, on the base of insisting on Marxism theory of citizen society, the report points and testifies reconstructing spirit of public profession and public profession culture is one of the important ways of solving the perplexity of publicity.

The report tries to solve following difficult problems:

1. Divides the idea of publicity into passive idea of publicity and active idea of publicity.
2. The perplexity of publicity of modern government is a complex problem that contains many links.
3. Reconstructing the idea of publicity of modern government must be on the base of active realism that surpassing romantic idealism.

Key words: publicity; idea; turn; public profession; culture

1.1.1 人类的基本利益要求	19
1.1.2 人类基本利益要求的实现方式	21
1.2 传统社会的社会结构和利益实现方式的特征	24
1.3 传统社会的公共性思想	30
1.3.1 传统社会的人性理论	31
1.3.2 传统社会的公共性思想	37
2 消极的公共性理念	49
2.1 哲学视野中的政府公共性理念	49
2.2 消极的公共性理念	57
目 录	

摘要	1
导 言	1
1 传统社会的公共性思想	18
1.1 人类的基本利益及其实现方式	18
1.1.1 人类的基本利益要求	19
1.1.2 人类基本利益要求的实现方式	21
1.2 传统社会的社会结构和利益实现方式的特征	24
1.3 传统社会的公共性思想	30
1.3.1 传统社会的人性理论	31
1.3.2 传统社会的公共性思想	37
2 消极的公共性理念	49
2.1 哲学视野中的政府公共性理念	49
2.2 消极的公共性理念	57

2.2.1	文艺复兴运动时期的自由权利思想中所蕴含的公共性思想	59
2.2.2	自由主义的兴起及其消极公共性理念	62
2.2.3	自由主义及其消极公共性理念在法国的发展	68
2.2.4	自由主义及其消极公共性理念在美国的发展	71
3	社群主义对消极公共性理念的批判及其积极意义	76
3.1	何谓社群	77
3.2	社群主义对自由主义的批判	78
3.3	社群主义的基本理论方式	79
3.4	社群主义的积极意义	81
4	公共性理念的现代转型	84
4.1	哈耶克的消极公共性理念	85
4.2	罗尔斯的积极公共性理念	88
4.3	诺齐克的消极公共性理念	91
4.4	消极公共性理念的当代形态	92
5	马克思市民社会理论的理论方式及其意义	94
5.1	社会及其理论的历史演变	94
5.2	马克思市民社会理论的理论方式及其意义	98
5.3	市民社会理论在 20 世纪的转型及其缺陷	102
6	公共职业精神基础上重建公共性理念	104
6.1	国家及其政府何以可能	105
6.2	正义的本质	117
6.2.1	整体主义的进路	117
6.2.2	正义论的个人主义进路	119
6.3	公共职业精神与公共秩序	120
6.3.1	政府供给公共秩序的基本方式	122

6.3.2 公共秩序的职业精神化	124
6.3.3 职业精神化的公共秩序	128
6.4 职业精神与公共利益	130
6.5 公共职业精神其实就是一种“公共人”品质	138
7 大文化观视野下的中国现代职业文化建设	147
7.1 中国传统职业文化中的优质因素	148
7.2 中国现代职业文化中的主要问题及其成因分析	150
7.3 中国现代职业文化建设的基本理念、主要内容	153
8 从现代认识论视角看公共性对于人类活动的必然性	156
8.1 传统认识论的困难	156
8.2 现代认识论对传统认识论的超越及其后果	157
8.2.1 分析哲学对主体性哲学的半截子超越	159
8.2.2 后期分析哲学的进展	160
8.2.3 胡塞尔现象学的意义	162
8.2.4 海德格尔、伽达默尔等人的有关贡献及其局限	164
8.2.5 马克思认识论对传统认识论所实现的变革	168
9 结束语	180
附录	182
1. 论公共行政学的范式转向	182
2. 公共性论纲	189
参考文献	199
后记	204

1. 公共性问题的产生

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，人类社会的治理模式属于统治型，即社会治理的本质是为了维护阶级统治。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，整个国家都是属于他们自己的。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中的事来说，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当人类社会进入工业社会以后，社会的治理模式由统治型转向管理型，社会公共事务日益增多，国家及其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、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。作为专门行政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。人们也就开始把公共性作为判断和审视政府及其它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，在政府公共部门化的进程中，才出现了真正的公共性问题。

2. 公共性问题的凸显与困境

在农业社会中，尽管社会治理的本质是为了维护阶级统治，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”^②。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。这就要求政府及其他公共部门加大对公共活动领域的关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社会治理过程。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

^① 张康之，公共性、公共物品和自利性的概念辨析，行政论坛，2003（4）

^② 同上

风顺。也就是说,政府及其他公共部门的公共性目标,在管理型的社会治理中,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。在这种情况下,原有的行政管理方式,已经不能适应时代的要求,迫切需要有一门专门的科学的行政学来指导国家的行政管理活动,以便政府更好地履行其职能和完成其使命。另外,科学管理运动的兴起,也推动了行政学的形成和发展,即由科学管理运动而形成的管理科学为公共行政学的产生和发展提供了可资借鉴的概念和原理。从某方面来看,正是在科学管理运动兴起之后,一些行政学家开始重视通过科学管理来寻求政府行政效率的问题,从而推动了作为一门学科的行政学,即公共行政学的产生和发展。一些政治哲学家开始进行政府公共性方面的研究探讨。现代美国政治哲学家威尔逊第一次在其著作《行政学研究》中,提出了“政治、行政”二分思想,定下了早期公共行政研究的基调。在威尔逊之后,美国行政学家古德诺扬弃了政治学上的立法、司法和行政的三分法,对威尔逊提出的政治与行政二分思想作了进一步的阐释和发挥,确立了公共行政学的理论前提。他认为“行政是民主的表现,亦是政策的决定,行政是民主的执行,亦是政策的执行”。也就是说,“政治是国家意志的表达,行政则是这种意志的执行;政治主要与政策的制定相关联,而行政则是对政策的执行。”^①后来,美国行政学家怀特,进一步强调,“政治不应该侵入行政,管理自身就是一种研究对象,公共行政自身能够成为一种超越价值的科学行政学的目的,就是做到经济和效率。”^②从此,人们便把公共行政

① 张康之,等.公共行政学.经济科学出版社,2002.11页

② [美]尼古拉斯·亨利.公共行政学.项龙译.华夏出版社,2002.24页

作为一个科学的事实的研究领域，并开始了对政府公共性的关注，以期最大限度地实现经济和效率。但是，由于政府在公共管理中的过分管理主义取向，即效率至上，因而无法有效地促使公共性目标的实质性实现，只能获得形式上的公共性。随着政府由消极转向积极，政府不仅加大了干预经济或市场的力度，而且还直接出资兴办经营企事业单位，生产公共物品，以提升自身的公共性程度。于是，出现了以政府为主体的公共经济，经济学家也就公共经济的公共性展开了研究，以期用公共性标准来判断政府行为是否公正合理，以便能够更好地分析和规范政府的职能和作用。在经济学家们看来，公共经济作为一种资源的配置方式，其本质的特性是公共性。政府主要利用其独占的权力资源谋取公共利益而体现其公共性特征的。其实，政府除了占有权力资源外，还掌握有可支配经济资源。政府常常利用其所掌握的经济资源从事经济活动。人们把这种以政府及其附属物为经济主体的经济称为公共经济。它是相对于私人经济而言的。私人经济就是指由私人企业和家庭所从事的经济。当公共经济以谋取公共利益为追求目标时，就可以体现出其应有的公共性特征。公共经济同私人经济所遵循的价值原则和所追求的目标有很大的差距。私人经济以收益最大化为价值原则和目标。而公共经济既要考虑经济效益，又要必须以全社会的公平、公正为原则和目标。因此，人们把公共经济的公共性特征描述为：首先，公共经济主体责任的公共性，即政府公共部门是公共利益的代表；其次，公共经济服务对象的公共性，即公共经济服务对象是社会公众；第三，公共经济公共性的本质体现在于公共经济管理过程的公共性，即社会公众要基于社会公共利益的考量而对公共经济活动实施充分的监督。公共经济反映出政府不仅有管理社会公共事务的职能，而且还有直接从事经济活动以增强其公共性进而维系社会稳定运行的职能。但在现实社会中，政府及其他公共部门中官员、行政人员和工作人员有时候为了自身的利益滥用公共资源，导致公共经济公共性的丧失。另外，政府作为社会治理中的权力行使者，如果不能对其进行有效的约束，其权力就会不断自我扩张，侵占那些非公共领域，进而侵蚀公民的基本权利。

总之,随着国家及其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,公共活动及其公共性的真实性越来越受到公众的质疑,出现了公共性困境。也就是说,国家及其政府的一些部门、集团或个人假借公共活动侵占广大民众权利,使公共性受到了自利性的侵蚀。公共性的问题或困境是由公共活动本身所带来的,这也决定了公共性的问题或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。

3. 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及其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

^① 马克思恩格斯选集(4),人民出版社,1972,114页

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，人性潜能方可得以充分发挥。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，而且也不利于分工的合理发展和人力资源的充分利用。把公共性仅仅作为一种道德要求，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家及其政府的权力，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、“法治”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地辩护。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及其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，即国家及其政府本身的不作为，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 and 野心勃勃地去培养国民的智慧与道德美德。^① 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。国家及其政府之所以不能侵占民众的基本权利，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，国家及其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，国家及其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及其政府放弃了以往那种自由放任主义政策，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，这种通过扩张国家及其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，即国家及其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

^① 参见李春成：《公共利益的概念建构评析》，《复旦学报》，2003（1）