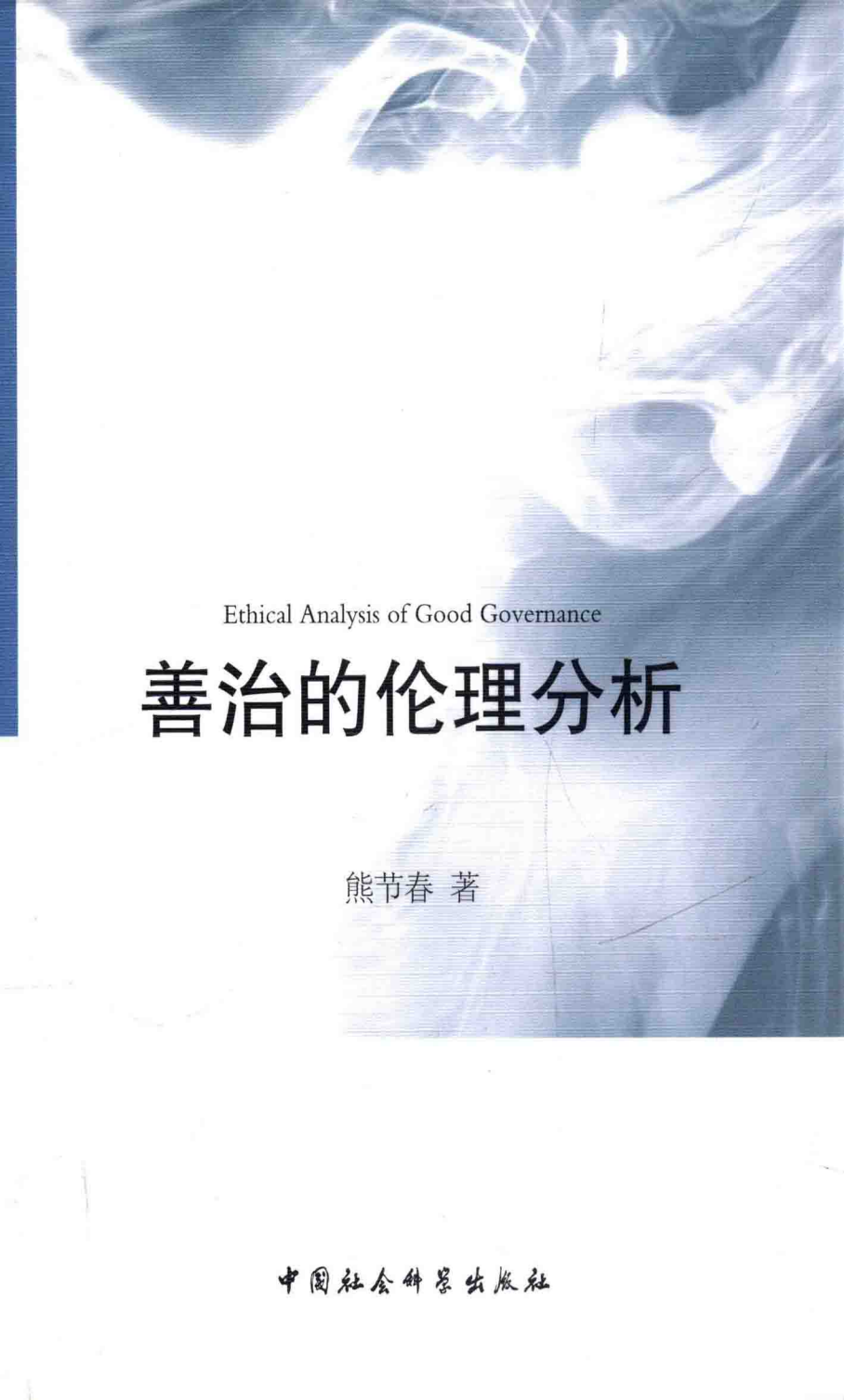


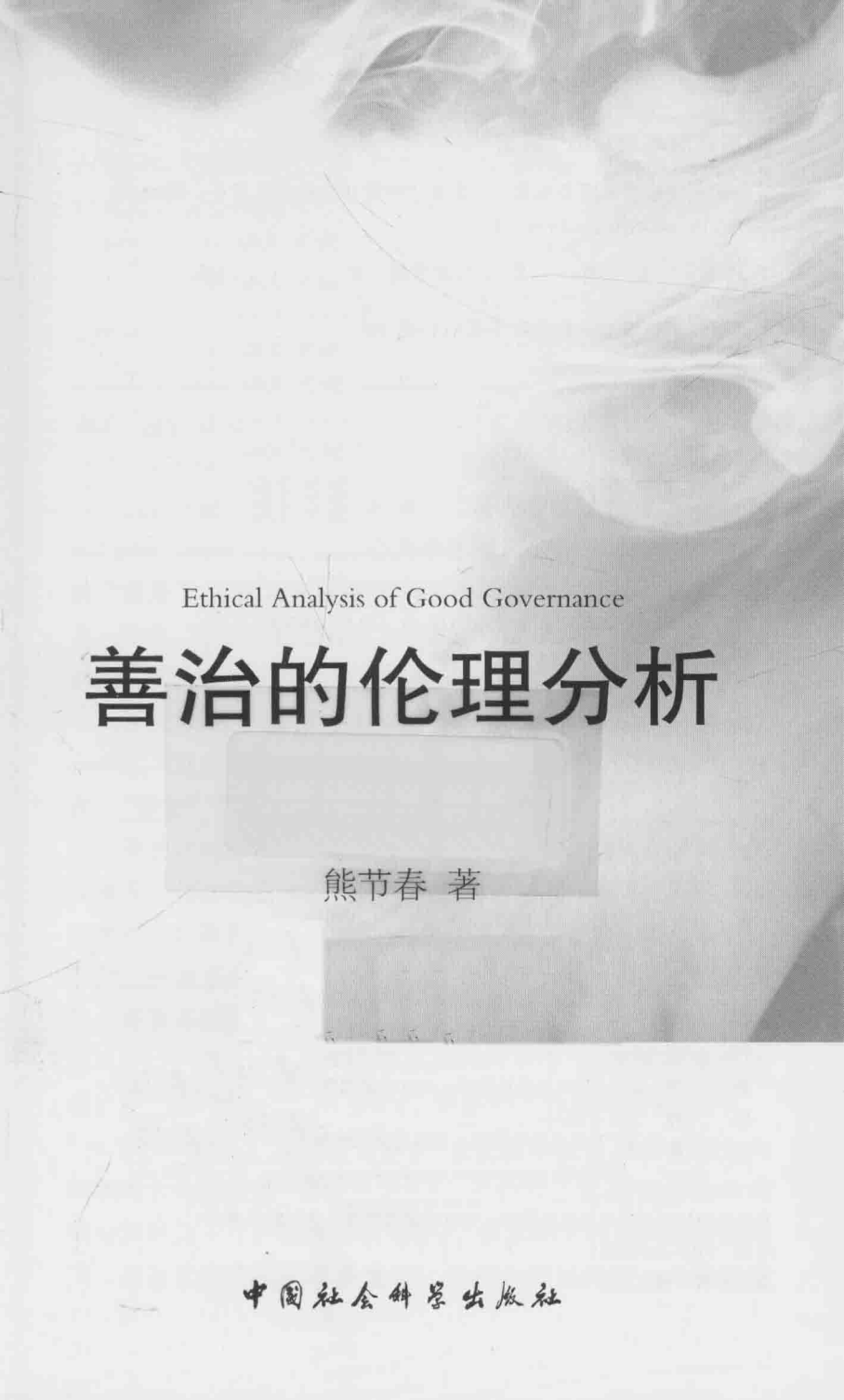


Ethical Analysis of Good Governance

善治的伦理分析

熊节春 著

中国社会科学出版社



Ethical Analysis of Good Governance

善治的伦理分析

熊节春 著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

善治的伦理分析 / 熊节春著. —北京: 中国社会科学出版社, 2014. 12
ISBN 978 - 7 - 5161 - 5458 - 8

I. ①善… II. ①熊… III. ①行政管理—研究 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 310313 号



社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名: 中国社科网 010 - 64070619
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2014 年 12 月第 1 版
印 次 2014 年 12 月第 1 次印刷

开 本 880 × 1230 1/32
印 张 9
插 页 2
字 数 217 千字
定 价 28.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社联系调换
电话: 010 - 84083683
版权所有 侵权必究

前 言

当历史进入 21 世纪的时候，“治理与善治”（governance and good governance）成为公共事务管理的主流“范式”和主流“话语”。从此以后，在公共事务管理中，无论是政界、商界、学界，还是理论研究者、实际工作者，抑或是国内、国外，治理与善治都成为时代的“关键词”、“时髦词”、“流行语”，替代了传统的“统治和善政”（government and good government）“范式”和“话语”——“治理”是对“统治”的替代，“善治”是对“善政”的替代。

善治之所以如此受到人们的欢迎和重视，关键在于其公共利益最大化的价值诉求，体现了善治的“目的善”，同时，善治核心运行机制的“自律”本质、具有公共性、以人为主中心和对人权的尊重，体现了善治的“手段善”。因此，在道德上，善治超越了传统的“统治”范式的道德之“恶”和“治理”范式的道德之“善”，开始了公共权力与道德的重新结合，体现和反映了善治的伦理本质和道德提升。

善治是复杂的网络系统过程，因此，为了实现善治的公共利益最大化的目的，需要善治的三大网络主体（政府、企业和公民社会——公共利益相关者），共同在平等和自由的前提下，通过善治的三大网络组织（政府的科层组织、企业的市

2 善治的伦理分析

场组织和公民社会的网络组织）之间的相互信任和协同合作，依赖善治的三种网络权威（政府的政治权威、企业的经济权威和公民社会的社会权威）之间的相互认同、相互信任和相互合作才可能完成。

公共利益最大化只是善治抽象的、总体的目标。在现实中，善治网络的目标却总是具体的，存在着差异和分歧。因此，善治需要善治网络主体通过坚持相互妥协和协商一致同意的伦理原则来消除在具体目标上的差异和分歧，达成一致，达成共识。

为了实现善治的具体目标，首先，善治需要政府担当“元治理”的角色和职责。政府需要通过“共识民主”方式和途径来使政府的行为体现和反映善治的权力分享的本质属性和善治主体的平等、自由（自治）和多元性的内涵和特征。其次，善治离不开政府，但更离不开公民社会。公民社会是善治的基础：一方面，公民社会为善治培养出“好”公民；另一方面，公民社会的公民参与行为为善治提供了合法性基础。不过，公民社会的公民参与行为需要在自觉维护公共领域，自觉维护公民权益，自觉承担公民义务和坚持“公共理性”的前提下才能发挥这些作用。最后，善治也需要企业的加入，使其成为善治主体之一。善治需要企业做的是：对内，实施利益相关者共同参与的治理；对外，认同企业公民身份，承担企业公民社会责任。

自律是道德的本质和属性。善治网络主体的道德自律有其必要性：降低善治成本的需要，善治稳定性的需要和善治网络主体责任担当的必然要求。善治网络主体的道德自律有其可能性：善治的公共性——道德自律的内在驱动力，公民社会的社会实践中公民素质的培养和提高——道德自律的前提和基础与

政府、企业和公民社会之间的相互制约和监督——道德自律需要的外在客观约束。善治网络主体的道德自律主要通过善治的社会网络制约机制来实现。

制度是善治网络的结构性和根本保证，而制度的根本是制度背后所体现的价值、原则和规范以及这些价值、原则和规范如何才能得以实现、坚持和遵守——制度伦理（制度伦理化与伦理制度化的统一）。善治的制度伦理为善治确立了平等的自由价值和正义原则（制度伦理化）以及宪法、法律和公民个人义务和职责的制度保障（伦理制度化）。

善治绩效的评价是善治实现活动本身的最后一个基本环节和过程，评价善治的绩效，不但要看功利性后果，更要有伦理维度。善治绩效的伦理评价应包括伦理评价的主体、伦理评价的指标体系和伦理评价的具体途径。

目 录

前言	(1)
第一章 绪论	(1)
第一节 问题的提出和选题来源	(1)
第二节 国内外研究现状	(3)
一 “统治”范式的式微:批判与反思	(4)
二 “治理”的复兴:对“统治”的超越	(7)
三 善治:“治理”的标准和理想状态	(12)
四 小结	(18)
第三节 研究目的和意义	(21)
第四节 研究的方法、内容和结构	(23)
一 研究方法	(23)
二 研究内容和结构	(27)
第二章 善治是对“统治”与“治理”的超越	(33)
第一节 “统治”的道德之“恶”	(35)
一 “统治”的人性预设之“恶”	(35)
二 “统治”的单一主体之“恶”	(39)
三 “统治”的效率中心主义之“恶”	(40)

2 善治的伦理分析

四 “统治”的非人格化之“恶”	(42)
五 “统治”的单一法治之“恶”	(44)
第二节 “治理”的道德之“善”	(45)
一 “治理”主体的多元性之“善”	(46)
二 “治理”主体的自主性之“善”	(47)
三 “治理”主体间性之“善”	(48)
四 “治理”主体的责任性之“善”	(50)

第三节 善治的道德提升:“治理”的完美和理想

状态	(54)
一 善治的目的是公共利益最大化	(55)
二 “自律”是善治的核心运行机制	(58)
三 善治具有公共性属性	(61)
四 善治是以人为中心:尊重人权的普遍性	(65)

第三章 善治的网络互动系统结构之“善”

第一节 善治的网络互动系统主体性结构之

“善”	(71)
一 善治的网络互动系统主体性结构:政府、企业 和公民社会	(72)
二 善治的网络互动系统主体性结构之间的伦理 关系	(80)

第二节 善治的网络互动系统组织性结构之

“善”	(85)
一 善治的网络互动系统组织性结构:科层组织、 市场组织和网络组织	(86)
二 善治的网络互动系统组织性结构之间的伦理 关系	(91)

第三节 善治的网络互动系统权威性结构之“善”	(95)
一 善治的网络互动系统权威性结构:政治权威、 经济权威和社会权威	(96)
二 善治的网络互动系统权威性结构之间的 伦理关系	(100)
第四章 善治的具体目标之“善”:公共利益的妥协 与协商	(106)
第一节 相互妥协原则	(113)
一 相互妥协原则内涵	(113)
二 相互妥协原则的道德价值	(114)
第二节 协商一致同意原则	(115)
一 协商一致同意原则内涵	(115)
二 协商一致同意原则的道德价值	(116)
第五章 善治的政府行为之“善”	(118)
第一节 善治的政府行为的目的“善”:“元治理”	(118)
一 “元治理”理论	(119)
二 善治政府“元治理”行为的内涵	(126)
第二节 善治的政府行为的“手段善”:“共识民主”	(135)
一 善治的政府“共识民主”的合理性	(135)
二 善治的政府“共识民主”的内涵、特点 和优点	(140)
三 善治的政府“共识民主”的道德价值	(143)

4 善治的伦理分析

第六章 善治的公民社会行为之“善” (148)

第一节 善治的公民社会“德性”基础 (149)

一 善治的公民社会的基本含义 (149)

二 善治的公民社会应具有的基本“德性”特征 (153)

三 公民社会对善治的伦理价值 (163)

第二节 善治的公民社会的“德行”要求 (166)

一 善治的公民社会参与的内涵 (167)

二 善治的公民社会参与的“德行”要求 (168)

第七章 善治的企业行为之“善” (175)

第一节 善治的公司内部治理的“德行” (176)

一 善治的公司内部治理的合理性:利益相关者参与的“治理” (176)

二 善治的公司内部治理的伦理准则:承担公司社会责任 (180)

第二节 善治的公司外部参与的“德行” (183)

一 善治的公司外部参与:政治参与和社会参与 (183)

二 善治的公司外部参与的伦理准则:承担公司公民身份责任 (188)

第八章 善治的主观意志之“善”:善治主体的道德

自律 (190)

第一节 善治主体的道德自律的必要性 (191)

一 降低善治成本的需要 (191)

二 善治稳定性的需要 (192)

三 善治主体担当责任的需要	(195)
第二节 善治主体的道德自律的可能性	(196)
一 善治的公共性——内在驱动力	(196)
二 公民社会中的公民素质的培养和提高——前提 和基础	(197)
三 善治主体之间的相互制约和监督——客观 约束	(198)
第三节 善治主体的道德自律的实现途径	(198)
一 善治网络治理主体的“限制性进入”途径	(200)
二 善治网络中的“宏观文化”途径	(200)
三 善治网络中的“集体制裁”途径	(201)
四 善治网络主体的网络“声誉”途径	(201)
第九章 善治的制度之“善”:善治的制度伦理	(204)
第一节 善治的制度伦理化过程	(206)
一 善治的制度正义的伦理价值追求:平等的 自由	(206)
二 善治的制度正义的三个领域:政治正义、经济 正义和公民正义	(213)
第二节 善治的伦理制度化过程	(227)
一 善治宪法中的“平等的自由”正义的制度化	(229)
二 善治法律中的“平等的自由”正义的制度化	(232)
三 善治规范应用中的“平等的自由”正义的 制度化	(234)
第十章 善治的后果之“善”:善治绩效的伦理评价	(237)
第一节 国内外善治绩效评估述评	(238)

6 善治的伦理分析

- 一 国外善治绩效评估概述 (238)
- 二 国内善治绩效评估概述 (239)
- 三 国内外善治绩效评估的优点和不足 (240)

第二节 善治绩效的伦理评价:主体、指标体系和

- 方法途径 (243)
- 一 善治绩效的伦理评价主体的确定 (243)
- 二 善治绩效的伦理评价指标内涵 (245)
- 三 善治绩效的伦理评价方法与途径 (247)

结论与展望 (251)

参考文献 (254)

后记 (273)

第一章

绪 论

第一节 问题的提出和选题来源

当历史进入 21 世纪的时候,“治理与善治”(governance and good governance)成为公共事务管理的主流“范式”和主流“话语”。从此以后,在公共事务管理中,无论是政界、商界、学界,还是理论研究者、实际工作者,抑或是国内、国外,治理与善治都成为时代的“关键词”、“时髦词”、“流行语”,替代了传统的“统治和善政”(government and good government)“范式”和“话语”——“治理”是对“统治”的替代,“善治”是对“善政”的替代。正如研究治理问题的英国著名学者杰索普(Bob Jessop)所说:“过去 15 年来,它在许多语境中大行其道,以至成为一个可以指涉任何事物或毫无意义的‘时髦词语’。”^①治理与善治(善治是对治理的超越,是治理的标准和理想)成为公共事务管理主流“范式”和“话语”。

^① 鲍勃·杰索普:《治理的兴起及其失败的风险:以经济发展为例的论述》,《国际社会科学杂志》1999 年第 2 期。

2 善治的伦理分析

与此同时,发端于西方 20 世纪 70 年代的“伦理危机”(ethics crisis)一直延续至今,为此,西方纷纷转向伦理救治,公共事务管理出现了“伦理复兴”、^①“伦理繁荣”^②的景象。国内外对于公共事务管理,无论是理论研究者,还是实际工作者都纷纷突出强调公共事务管理的伦理价值、伦理规范、公民美德(人格)的重要作用和重要意义。政治上强调国家(政府)的“公平正义”的价值属性,经济上强调企业(公司)的“社会责任”和企业(公司)的“公民身份”,社会上强调公民个体的积极的公民身份的“责任和义务”,使得责任和义务成为公共事务管理理论和实践的关键和核心。

更为重要的是治理和善治本身与伦理有着天然的不可分割性。正如法国著名治理专家皮埃尔·卡蓝默所说:“伦理远不是治理这块蛋糕上的一点樱桃,而是治理不可分的一部分。首先是因为治理要求执政者服从公民的法律,廉洁地行使职权,否则他们以共同利益的名义实行的道德强制将失去其合理性。其次是因为治理要求达成以民主为基础的共同原则的协议,这些原则必须是合乎伦理的。”^③

因此,公共事务(好的、善的)治理即善治的理论和实践必须进行伦理性的思辨考量,使其符合伦理性的必要前提和标准,才可能是善治(好的、善的治理)。因此,

① Dennis F. Thompson, *Ethics in Congress: From Individual to Institutional Corruption*, Washington, D. C.: Brookings Institution. 1995, p. 4.

② Michael Davis, *Ethics and the University*, London: Routledge. 1999, p. 8.

③ 皮埃尔·卡蓝默:《破碎的民主——试论治理的革命》,高凌瀚译,生活·读书·新知三联书店 2005 年版,第 72—73 页。

本书以善治为研究对象,试图探讨和揭示善治(好的、善的治理)中的伦理关系,从而进一步丰富和完善善治的内涵。

第二节 国内外研究现状

自1989年世界银行首次使用“治理危机”一词,并于1992年起将年度报告称为《治理与发展》后,“治理”(governance)和善治(good governance)便成为国际社会科学中最时髦的术语之一,成为多学科领域中的最新研究领域。在英语世界,特别是20世纪90年代末到21世纪初,治理和善治开始成为强势政治学话语,其理论构造和实践展开所形成的冲击,影响着知识界对传统政治文本的阅读重心和认知取向,并使公共事务管理发生了从传统“统治”到当今“治理”的“哥白尼式”的转向。国内外学者主要是在构建“治理”范式基础上,提出了作为对“治理”范式完善和提升的理想和标准——善治,并从三个方面来研究善治:一是对传统的官僚科层的“统治”范式进行反思性认识和批判,揭示出其内在的矛盾和不足。二是复活“治理”话语,对比“统治”范式,揭示出其内在的优越性和长处。三是在构建“治理”范式基础上,提出了作为对“治理”范式的完善和提升的理想和标准——善治。本书对国内外研究现状作如下概述。

一 “统治”^① 范式^②的式微：批判与反思

当时代即将跨入 21 世纪之时，形成于 19 世纪末 20 世纪初，建立在以垄断公权力的政府为中心、以“命令—服从”为运行机制的传统上的公共事务管理的科层“统治”范式，面

① 本文所说的“统治”是特指近现代以来的官僚科层“统治”范式也即传统的行政管理。其创始人和代表者是德国著名的社会学家和哲学家马克斯·韦伯(1864—1920)。他在《经济与社会》的上下两卷中，集中论述了官僚科层“统治”范式，其基本内涵为：(1)官方的管辖权限范围由法定固定化。官方的管辖权限范围由法定固定，一般是以法规形式来加以规定的，它意味着权威首先来自法律和根据法律制定的规章制度。(2)公职和权力等级化。这体现为一种下级与上级之间稳定有序的制度，在这种制度下，较低职位受到较高职位的监督。特定职能可按照等级制结构授权给较低的层次，任何官员都可以行使整个组织的权威。(3)档案记录原则。公职管理建立在保存书面文件(“档案”)的基础之上。(4)公私分开。组织的存在是与其职员的私人生活相分离的，它是完全非人格化的。公职人员的公职活动与私人生活分开；公职人员的办公机关与公职人员的私人住所分开；公职人员的职务工作与其私人往来分开；职位上的财物与私人财物分开；公职管理人员与公共管理物资分开。(5)公职专业化。公职管理，至少是所有专门的公职管理，通常以全面而专门的训练为先决条件。行政是一种专业化的职业，它不是任何人都可以完成的工作，它应当有全面的训练。在一般情况下，只有证明接受培训成绩合格才有资格被录用为行政管理人员。(6)公职专职化。公职是一种全职职业，公职活动不像以前那样是一种次要的活动。准确、速度、知识、连续、灵活、统一、严格的服从、摩擦少、物力和人力成本低，是严格的官僚制行政公职的属性。(7)公职非人格化。通过与早期的行政模式相比较，韦伯的官僚制最主要的进步表现在于它以各种规定为基础的非人格化的制度取代了早期人格化的行政。早期的行政是以个人关系为基础的，官职人员忠诚于某个亲戚、保护人、领导人或是政党，而不是忠诚于法律或制度。在官僚制结构中，组织及其规定比组织中的任何个人更重要。官僚机构内的官员行事不涉及爱憎、形式上不对个人。

② 根据托马斯·库恩的理论范式，简单地讲就是，也仅仅是一个科学共同体(scientific community)成员共有的东西。英国学者马斯特曼指出，库恩在《科学革命的结构》一书中关于范式的表述多达二十多种；不过，人们一般认为范式包含三种基本含义：一是作为一种信念、一种形而上学思辨；这些信念和思辨成果不从属于某个个体，而是共同体共同接受世界观、本体论、方法论、价值等；二是作为一种科学习惯、学术传统、一个具体的科学基本成就，其主要内容是科学共同体共同接受的学科基础性的原理，该学科的其他理论进步通常建立在这些原理之上；三是作为一种依靠本身成功确立地位的工具、一个解决疑难的方法、一个用来类比的图像和范例，它更多体现了范式在共同体中的应用和工具层面。

对由于全球化的深入和发展,现代社会发生了广泛而深刻的变迁,成为一个具有高度复杂性(complexity)、动态性(dynamic)、多样性(diversity)的风险性社会,越来越显得捉襟见肘,特别是在解决世界性的问题,如核危机问题、人口问题、粮食问题、能源问题、水资源问题和生态环境问题之时更是困难重重,它的缺陷和不足越来越暴露无遗。学界认为科层“统治”范式主要存在六个方面的悖论:(1)政治与行政二分法^①的悖论。(2)目的合理性与价值合理性^②的悖论。(3)工

① 西方行政学的鼻祖威尔逊在其论文《行政学之研究》中首先提出政治与行政二分法。威尔逊认为:“行政管理是政府工作中极为显著的一部分,它就是行动中的政府;它就是政府的执行,政府的操作,就是政府工作中最显眼的部分,并且具有与政府本身同样悠久的历史。……行政管理是置身于‘政治’所特有的范围之外的。行政管理的问题并不是政治问题,虽然行政管理的任务是由政治加以确定的,但政治却无须找麻烦地去直接指挥行政管理机构。政治是‘在重大而且带普遍性的事项’方面的国家活动,而另一方面,‘行政管理’则是‘国家在个别和细微事项方面’的活动。因此,政治是政治家的特殊活动范围,而行政管理则是技术性职员的事情。政策如果没有行政管理的帮助就将一事无成,但行政管理并不因此就是政治。”古德诺在《政治与行政》一书中对其进一步阐述与发展,古德诺第一次从政府功能区分的角度明确提出政治与行政是政府的两种不同功能。在《政治与行政》一书中,指出“在所有政府体制中都存在着两种主要的或基本的政府功能,即国家意志的表达功能和国家意志的执行功能,前者谓之政治,后者谓之行政。”

② 参见马克斯·韦伯《经济与社会》(上卷),商务印书馆1988年版,第56—57页。根据韦伯的社会行为学理论,人的社会行为可纯粹分为:(1)目的合乎理性的行为,(2)价值合乎理性的行为,(3)传统的行为,(4)情绪的行为四种理想类型。其中前两种是“理性”的行为类型,即目的合理性的行为和价值合理性的行为。目的合理性的行为指通过对外界事物的情况和其他人的举止的期待,并利用这种期待作为“条件”或者作为“手段”,以期实现自己合乎理性所争取和考虑的作为成果的目的行为。价值合乎合理性的行为指通过有意识地对一个特定的举止——伦理的、美学的、宗教的或作任何其他阐释的——无条件的固有价值的纯粹信仰,不管是否取得成就的行为。在韦伯看来,目的合乎合理性与价值合乎合理性处于一种对立的关系中。他说,“从目的合理性的立场上看,价值合理性始终是不合理的。的确,价值合理性越是把自身价值推崇到绝对价值的地步,与之相应的行为就越是‘不合理的’。因为行为者越是无条件的善行、对义务的献身,他就越不考虑其行动的后果”。