

东吴公共管理研究丛书

主 编/沈荣华

GONGGONG LIXING SHIYE ZHONGDE
DANGDAI ZHONGGUOZHENGFU NENGLI YANJIU

公共理性视野中的 当代中国政府能力研究

黄建洪◎著

中国社会科学出版社

GONGGONG LIXING SHIYE ZHONGDE
DANGDAI ZHONGGUOZHENG FU NENGLI YANJIU

公共理性视野中的 当代中国政府能力研究

黄建洪◎著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共理性视野中的当代中国政府能力研究 / 黄建洪著. —北京:
中国社会科学出版社, 2009. 2

(东吴公共管理研究丛书)

ISBN 978-7-5004-7666-5

I. 公… II. 黄… III. 地方政府—行政管理—研究—中国
IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 069599 号

责任编辑 吴连生 张 红

责任校对 周 昊

封面设计 晟智设计

版式设计 戴 宽

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010—84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京君升印刷有限公司 装 订 广增装订厂

版 次 2009 年 2 月第 1 版 印 次 2009 年 2 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16

印 张 18.25 插 页 2

字 数 320 千字

定 价 30.00 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发行部联系调换
版权所有 侵权必究

本书获教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目
(批准号: 06JZD0033)
暨苏州大学“211 工程”三期重点学科项目
“生态型区域(苏南)经济与社会治理研究”资助



总 序

中国地方政府已经存在了两千多年的历史，但是，对于这块似乎神秘而又重要的领域，中国学者们几乎一直对它熟视无睹。直到 20 世纪 70 年代末期中国改革开放拉开帷幕以后，学术界才开始较为系统地研究它，并产生了一系列的研究成果。20 世纪末以来，中国地方政府研究呈现出一片欣欣向上的繁荣景象。事实上，改革开放 30 年以来，在地方政府的积极推动下，经济发展取得了巨大的成就，这种政府主导型的发展模式为全世界所瞩目。探索 30 年来地方政府体制改革的历程，反思目前中国地方政府体制改革所处的新的拐点，对于丰富政治学理论、充实中国行政管理理论体系，推动中国地方政府体制进一步改革，都具有极为重要的实践意义与理论价值。

苏州大学地方政府研究所是中国学术界研究地方政府领域中的一个重镇。苏州大学原名东吴大学，早在 1906 年，东吴大学就创办学术性刊物《东吴月报》，当时的办学宗旨是“注重学业，培养品格，树立优良学风，提倡服务精神”，校训是“为社会创造完美人格”。1929 年 8 月，当时的南京“国民政府”将校训改为：“养天地正气，法古今完人”。从某种意义上说，东吴大学校训至今仍极具时代意义：做学问，先要学会做人。东吴大学的法学教育在国内独领风骚，享誉海内外，盛时之际，有“南东吴，北朝阳”、“法官出朝阳，律师出东吴”之说，被誉为“培养中国近代法律家的摇篮”。从 20 世纪上半叶开始，东吴大学曾培养出一批又一批杰出的政治、法律学者和知名人士，费孝通、雷洁琼、孙起孟、董寅初、赵朴初、谈家桢、王宠惠、董康、杨铁梁、王绍堉、倪增嘏、梅汝璈、吴德熊、李浩培、吕光、桂裕、丘汉平、张志让、查良鉴、查良镛（金庸）、盛振为、何世桢、马汉宝、姚淇清、陈霆锐等，都辈出东吴。1952 年，东吴大学因院校调整改名为江苏师范学院，1982 年改名为苏州大学（Suzhou University）。1999 年台北市东吴大学学人来访，接受建议，将译名改为 Soochow University，这就与台北市的东吴大学译名相同。

2 公共理性视野中的当代中国政府能力研究

苏州大学地方政府研究得东吴文化传统之锐气,延东吴文化底蕴的深厚积淀与脉络,在国内同类研究中较早起步。早在20世纪80年代初,中国行政管理学会刚刚成立之际,我们就着手进行行政管理专业的建设,全国著名学者、中国行政管理学会顾问丘晓教授为此作出了奠基性的贡献。时任系主任的薛守贤教授与学者周海乐教授,为此付出了辛勤劳动与理论铺垫。1987年,付大友、朱昌宁等编写《行政管理学导论》在云南教育出版社出版,属国内最早的专业教材之一。次年,教育部批准苏州大学设立行政管理专业,并于当年招生。1990年薛守贤主编“行政管理学丛书”(内含《行政学概论》、《社会调查与统计》、《管理心理学》等),由江苏人民出版社出版,同年,薛守贤编著《行政决策个案研究——江苏吴江行政纪实》,由上海社会科学出版社出版。1995年,钱振明等编写《比较行政学》,于苏州大学出版社出版。1998年,国务院学位办批准苏州大学增设行政管理专业硕士点,同年,沈荣华著《中国地方政府规章研究》(上海三联书店出版)、乔耀章编著《行政管理学》(苏州大学出版社出版)、钱振明著《苏南乡镇政权建设研究》人民出版社出版。2000年,沈荣华著《现代法治政府论》(华夏出版社出版)、乔耀章著《政府理论》(苏州大学出版社出版)。2001年,芮国强等著《组织行为学》(南方出版社出版)。2004年,付大友等著《行政改革与制度创新》(上海三联书店出版)。2006年,沈荣华著《中国地方政府学》与《地方政府治理》(社会科学文献出版社),芮国强、乔耀章著《行政哲学基本问题:探索与对话》(吉林人民出版社出版),吴声功著《服务型政府的建构》(社会科学文献出版社)四本专著公开出版。2008年,沈荣华、钟伟军著《中国地方政府体制创新路径研究》、黄建洪著《公共理性视野中的当代中国政府能力研究》、余敏江著《政府管理改革的新视界:当代公共管理与宪政关系研究》、赵康著《管理咨询在中国:现状、专业水平、存在问题和发展战略》等四本专著作为丛书的一部分,在中国社会科学出版社出版。同年,张劲松著《政府关系》,于广东人民出版社出版。金太军则随身带来了一套由他2005年主编的《当代中国公共管理与社区治理丛书》(内含《政府职能梳理与重构》、《行政腐败解读与治理》、《公务员制度创新与实施》、《乡村关系与村民自治》、《公共政策执行梗阻与消解》、《中央与地方政府关系建构与调谐》、《乡镇机构改革挑战与对策》、《重大政策剖析与反思》)。

苏州大学地方政府研究得东吴文化传统之灵气,其研究团队的理论研究各具特色,结构合理。学科带头人、博士生导师沈荣华教授注重法治政府与地方政府研究,博士生导师金太军注重公共管理理论研究,博士生导师乔耀

章教授注重政府理论研究,博士生导师钱振明教授注重比较行政学与城市管理研究,博士生导师赵康教授注重公共管理学研究,博士生导师王俊华教授和葛建一研究员注重公共卫生事业管理研究,傅大友教授和芮国强副教授注重行政管理基础理论研究,袁勇志教授注重公共部门人力资源研究,严金泉副教授注重土地资源管理研究。再加上李丽红、周军华、张晨、龚咏梅、宋煜萍、施从美、沈承诚等一批年轻学者开始崭露头角,苏州大学公共管理研究团队在继续成长。他们中大多数学术成果发表在国内权威期刊、核心期刊上,很多学术观点被学术界其他同人反复引用,有的学术论文被《新华文摘》、《社会科学文摘》、《人大复印资料》等刊物多次转载。近几年来,我们共申请获得七项国家级哲学社会科学基金项目与自然科学基金课题、一项教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目,整个团队在国内同类学科领域处于前沿。

苏州大学地方政府研究得东吴文化传统之朝气,也独占苏州地域区位优势。苏州大学地处中国改革开放前沿,苏南地方政府所取得的成就及其创新经验,为我们研究地方政府提供了素材与方便。例如:昆山市发展的成功模式;苏州市政府积极开展服务型政府的探索;苏州市各区政府积极推动“幸福社区”、“改革社区”、“社区创新”的努力;无锡市政府推进创新型城市建设的实践;等等。这些尝试既为全国地方政府管理的创新提供了参照,又为我们研究地方政府管理提供了一个很高的平台。何况改革开放30年来,中国地方政府已经成为区域经济的组织者、调控者和服务者,承担着推动本地经济快速健康发展的主导角色。地方政府能不能在中央适度集权下,充分发挥地方优势,制定出适合各地发展的策略与措施,在竞争中给予整合,在合作中提供指导,在发展中进行协调,这对提高整个国家的竞争力具有十分重要的意义,也为研究中国发展模式提供了直接的数据与案例。中国目前正处于社会转型、体制转轨的时期,一方面必须制约政府权力的运作空间与模式;另一方面为了又好又快的建设与发展,还必须巩固政府的主导地位。这就突显出中国研究政府管理、特别是地方政府管理的特殊价值与意义。

当前,地方政府研究的侧重点是政府体制改革与自主创新,这是一个大课题。本丛书只是中国学界众多地方政府研究中的一个组成部分,我们的研究,目的旨在试图提供某些对实践探索的理论思考,其中,有思想火花与创新亮点,但是,错误缺点也在所难免,恳请专家学者指正,也恳请读者批评。

本丛书得以问世,得到了教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目(批准号:06JZD0033)《地方政府改革与深化行政管理体制改革研究》的资

4 公共理性视野中的当代中国政府能力研究

助，也得到了苏州大学“211 工程”项目的资助以其政治与改革管理学院的重视，尤其是得到了中国社会科学出版社领导与编审们的大力支持与帮助。在此，我谨向他们表示衷心的感谢！

沈荣华
2008 年 7 月

目 录

导论	(1)
一 研究目的和意义	(1)
二 国内外研究综述	(5)
三 本书结构与创新	(18)
四 研究方法与资料	(19)
 第一章 公共生活中的公共理性与政府能力	(21)
第一节 作为价值规导的公共理性	(21)
一 公共理性的基本内涵	(21)
二 公共理性的理论基础	(43)
三 公共理性的基本特征	(53)
四 公共理性的目标诉求	(54)
五 公共理性的价值体现	(57)
第二节 作为因变量的“政府能力”	(60)
一 政府能力的内涵	(60)
二 政府能力的特征	(64)
三 政府能力的要素	(68)
四 政府能力的结构	(72)
 第二章 公共理性与政府能力的一般关系	
——规导约束与实践体现	(75)
第一节 公共理性与政府能力:基于公共理性维度的分析	(75)
一 公共价值与政府能力	(75)
二 公共伦理与政府能力	(80)
三 公共思维与政府能力	(83)

2 公共理性视野中的当代中国政府能力研究

四 公共逻辑与政府能力	(87)
五 公共调适与政府能力	(89)
第二节 公共理性与政府能力:基于政府能力维度的分析	(92)
一 公共理性与政府能力的权力—职能分析	(92)
二 公共理性与政府能力的结构—功能分析	(100)
三 公共理性与政府能力的供给—需求分析	(103)
四 公共理性与政府能力的信度—效度分析	(107)
第三节 公共理性与政府能力的内在关联	(110)
一 公共理性与政府能力价值	(110)
二 公共理性与政府能力事实	(113)
三 公共理性对政府能力内在张力的调节	(115)
四 政府能力的理性实践与公共理性精神的彰显	(118)
第三章 公共理性视野中的当代中国政府自我治理能力	(121)
第一节 当代中国政府自我治理能力现状	(121)
一 自我管理能力	(121)
二 自我约束能力	(126)
三 社会适应能力	(133)
四 自我创新能力	(140)
五 自我发展能力	(147)
第二节 公共理性视野中的中国政府自我治理能力的主要 问题	(155)
一 能力观念误区	(155)
二 公正与效率的拉锯	(156)
三 公共参与与沟通协调不足	(157)
四 权利伦理与共赢思维不充分	(158)
第三节 公共理性与当代中国政府自我治理能力的发展	(159)
一 确立民主型与衍射型行政模式	(159)
二 彰显公共平衡与理性协调精神	(160)
三 法定化机构改革与规范化政府运作	(161)
四 深入转变职能与拓展政府创新	(162)

第四章 公共理性视野中的当代中国政府社会治理能力	(164)
第一节 当代中国政府的微观社会治理能力现状	(164)
一 权力—权威能力	(164)
二 政策—过程能力	(170)
三 保障—应急能力	(175)
四 汲取—分配能力	(181)
五 合作—发展能力	(190)
六 动员—控制能力	(195)
七 整合—平衡能力	(200)
第二节 公共理性视野中的中国政府社会治理能力的主要问题	(206)
一 权力较大而法理型权威不足	(206)
二 政策制定与执行的低价值趋中和低效能	(207)
三 汲取的合理性与分配的普惠性偏低	(208)
四 整合的制度化力量与社会平衡的协调性薄弱	(208)
五 调控监管、动员控制与合作发展的均衡性弱化	(210)
第三节 公共理性与中国政府社会治理能力的开发	(211)
一 深化以权力和职能要素均衡配置为中心的体制改革	(211)
二 强化以管理和服务能力协调发展为重点的公共施政	(212)
三 细化以回应和责任能力平衡提升为核心的文明执政	(213)
四 优化以效率和公正能力协同开发为主导的理性行政	(214)
第五章 公共理性视野中的当代中国政府综合治理能力	(216)
第一节 当代中国政府综合治理能力的现状	(216)
一 政府综合治理能力的内涵与特征	(216)
二 公共理性视野中的当代中国政府综合治理能力现状	(218)
第二节 公共理性视野中的中国政府综合治理能力的主要问题	(223)
一 政府综合治理能力发展中的错谬观念	(223)
二 政府能力价值的均衡性欠充分	(224)
三 政府能力运行的协同性偏弱	(225)
四 政府能力效能的整合度不高	(226)

4 公共理性视野中的当代中国政府能力研究

五 从社会保障、环境和失业问题看政府综合治理能力的缺失	(227)
-----------------------------------	-------

第三节 公共理性与当代中国政府综合治理能力的优化

一 树立“综合行政”的政府民主治理理念	(231)
二 强化“法治行政”的制度化治理素质	(232)
三 深化行政管理体制的整体性改革	(233)
四 优化利益均衡实现的公共政策过程	(235)
五 提升政府综合治理的技术化水平	(236)
六 建设具有公共协同性的行政文化	(237)

第六章 公共理性、政府能力与当代中国社会转型

第一节 公共理性视野中的中国社会转型的目标与挑战

一 公共理性与社会转型的目标——效能化与民主化	(239)
二 中国社会转型目标的实现对政府治理的挑战	(243)

第二节 公共理性与实现中国社会转型目标的政府能力构造

一 公共理性对社会转型目标的规约与对政府能力的调节	(246)
二 中国社会转型期内的政府能力需求	(249)
三 转型期体现公共理性的政府能力供给	(251)

第三节 中国社会转型期间的政府能力“弱化”与理性防治

一 中国社会转型期间政府能力的“弱化”	(257)
二 社会转型期间政府能力“弱化”的理性防治	(259)

结语 公共理性与 21 世纪中国政府能力的走向

一 中国现代化进程中公共理性的生长与培育	(263)
二 21 世纪具有公共理性的政府能力开发思路	(265)
三 21 世纪中国政府能力的基本走势	(268)

参考文献

后记

导 论

现代化事业的发展离不开政府的推动。如何科学地认识和建设适应中国现代化进程的政府能力、有效调和政府能力价值与能力事实之间的张力,以促进效率与公正的动态均衡、实现政府能力的总体优化,是现时代我们面临的重大课题,也是本书研究的核心内容。

一 研究目的和意义

众所周知,政府在现代社会的存在和发展中起着至关重要的作用,然而,政府及其行为应该是理性的、公共的,其理性和公共性是有限度的、渐进的,故而政府能力的发展和作用的发挥也应受此限制。因此,在一个急剧变革的时代背景下,探究公共理性对当代中国政府治理、特别是政府能力的规导以及政府能力如何实现公共理性(Public Reason)、促进社会效能化与民主化的现代化转型便成为当下的核心研究主题之一。中国共产党十六届四中全会提出了加强党的执政能力建设、以促进全面建设小康社会、建设社会主义政治文明和构建和谐社会的历史性任务。中国政府是党领导下的人民政府,强而有力的政府是执政党拥有强大执政能力的基础,因此,加强政府能力的研究是加强党执政能力建设的重要基础工程,具有重大的现实意义。

这里的“中国政府”是狭义概念范围的中国中央政府即国务院^①,因此,政府能力主要是政府行政能力,当然也涉及对国务院职权范围内的行政立法能力和行政司法能力等问题的研究。此处的“行政”,是与广义的立法、司法相对应的概念。作这样的限定主要基于如下考虑:第一,由中

^① 关于政府范围的区分,参见施雪华主编《政治科学原理》,中山大学出版社2001年版,第169—170页。

2 公共理性视野中的当代中国政府能力研究

国政治体系中特定的政府体制安排所决定的。在中国的政治构架中，中央人民政府即国务院占据着特殊重要的地位，在实际政治过程中居于十分重要的地位，中国政治体系的行政主导模式的特征相当明显，这既有历史的因素，又有现实的需要。对政府的行政能力进行研究，可以直接地进入当代中国政府与政治研究的里层，对于整体把握广义中国政府的能力极为有利。第二，由问题的复杂性和针对性所决定的。由于中国长期处于社会主义初级阶段，中国政府在促进社会政治、经济、文化等方面的建设中，有着极为重要的、不可替代的作用，要更持续、快速、均衡地实现中国的现代化，必须高度重视政府自身的实际作为，关注其能量、力量和作用的有效性、合理性。现实公共事务纷繁复杂，涉及的头绪千变万化，既有政治体系内的国家与社会、政府与公民等一系列复杂问题，又有国际合作与博弈等问题。因此，选取其中活动最频繁、作用最突出的政府即国务院予以重点关注，便有可能很好地把握住问题的主要方面，有利于把问题研究得深入、具体。第三，根据国际趋势作出的考虑。自二战结束以来，世界各国政治体制大体都呈现出行政规模与作用的扩大之势。这是因为，随着社会的发展进步，更多的新生社会事务需要政府作出更有效的反应，承担起更多的公共责任。全球各国政治体系中所呈现的“行政主导”型新格局对于政府的理论与实务提出了新的要求，如何提高政府的运作效率、增强政府的国内自主治理能力和国际竞争力，成为极具理论意义与实践意义的重大课题。

本书研究要回答以下问题：政府欲治理好社会，需要较高的政府能力，然而，政府能力提升的价值规导是什么？是我们以往理解的“公共利益”或“私人利益”吗？本书认为，平衡“公益”与“私益”、“公权”与“私权”的现代公共理性才是政府能力提高的价值导向。因此，中国现代化社会转型过程中的政府能力要素、能力结构、能力总量以及能力效用都应该有所调整，以促进社会的均衡发展和协调进步。

政府在国家的发展进程中所具有的特殊作用，特别是后发现代化国家政府在推进经济市场化和政治民主化等方面的突出影响，引发了学术界对政府能力的密切关注，激发了众多学科研究者的极大热情，也产生了一批颇有见地的学术成果。但就研究的视角看，似乎仅从政治统治、国家利益或公共利益出发来探讨政府能力，是有缺陷的。我们认为，对转型期的中国政府能力研究需要具有公共性、综合性、宏观性、动态性、连续性，要摒弃纯粹从公共利益或私人利益的角度片面、静止地研究政府能力。这是

因为，政府能力在实现发展效率与社会公正之间的张力是难以自动达到平衡的，对于处在社会急剧转型年代的中国更是如此，因此就需要用具备公共维度的理性价值予以规范和指引；而政府要很好地实现其职能、均衡而有效地服务于经济的市场化与政治的民主化，促进社会的全面现代化，也应该自觉地接受公共价值规范的约束，并在实际工作中践行公共价值，体现公共性。从理论上讲，作为具有超越一般性社团和社会组织的特殊社会组织——政府具有自主性；但是，每个政府都存在于各自特定的政治—社会—文化的生态环境之中，受多种因素的制约和影响，政府能力的获得、发展、衰变、丧失等弛张强弱状况自然也深受其特定的诸多因素的制约和影响，因而政府能力概念具有鲜明的因变量特征。就政府能力内部而言，其能力价值与能力事实之间是有矛盾的，需要进行调和。因此，选取一个具有包容性、调适性的学术概念作为研究视角进行政府能力之探讨，或许能够得出一些既有人性关怀和理想诉求，又有强烈现实观照的观点。

现时代是一个改革的年代，中国社会市场取向的发展和更广泛深入地融入国际社会（如加入 WTO），对中国政府能力提出了新的要求。改革就是对社会基本价值，如基本权利与义务、社会福利、机会等进行大范围调整和重组，变迁中的公共生活呼唤效率与公正，期盼一个有能力的、有效的政府。这就引发了人们对公共理性的提倡与关注，我们需要在“公共”的语境中来探讨政府能力的基本问题，即从公共理性的角度对政府能力的获得、提升、巩固、替代进行研究。现今的公共管理、公共利益、公共政策、公共责任以及公共物品等诸多“公共”题域是政治学应该研究的基本的理论命题，而公共理性理念应始终贯穿其中。问题是，公共理性有无内在的价值诉求，有无一个相对较为明确的人性论、认识论和政治知识系统作为其基础？政府实践公共理性与政府能力有什么内在关系？政府应该如何获得和实践公共理性？而公民、公民社会公共理性化的公共政治活动与政府能力的变迁是怎样的关系？笔者认为，采用公共理性这一个学术概念，可以较好地整合有关“公共”论域中的基本问题，对政府能力的建设与评估等重大现实问题，作出符合时代发展的思考与阐释。

有关政府能力问题的研究成果较多，但有意识地、系统地使用公共理性这一“属于后启蒙时代之用语而存在”^①的术语，对当代中国政府和政府

① *Introduction to Public Reason: Why, What and Can (and Should) It Be?* Fred D'Agostino, Gerald F. Gaus, ed (s), *Public Reason*, Dartmouth Publishing Company Limited, 1998, p. xi.

4 公共理性视野中的当代中国政府能力研究

能力进行研究还是一项新尝试。综述“公共理性”的中外文献并分析整理其主要理论观点可知,公共理性最基本的任务是,为现代政治主体和现代政治社会提供一个基本合理的行为规范和价值尺度,具有广泛的理性主体层次和丰富的理论内涵,有自己体系性的理论基础与目标诉求,在公共生活中有多方面的价值体现。公共理性问题是自由政体和社会“面临的关键问题”之一^①。在研究中,我们把公共理性理解为一个妥协宽容概念,一个社会政治生活的价值规范与价值约束范畴。公共理性承载着人类社会政治生活的一些公共价值,运行着一些朴素的公共思维和公共认知方式与表达方式,表述着人们所探求到的一些基本公共知识,代表着最基本的人类公共认同,具有合理调节不同主体利益追求方式的基本调和功能,包含着政治主体之利益实现机制。为此,研究当代中国政府能力需要对关涉到公共生活的基本价值和诉求的理论、研究范式给予更多的关注,需要更多地关注公共生活的理性化,以更多的淑世情怀与世界眼光进行借鉴创新,以新的思路和视野来探讨社会转型期的效率与公正、探讨政府的作为与公民社会的互动等重大理论和现实问题。在公共理性的基本价值规导下,关于政府能力的运行、对其效能的评估、能力开发的战略选择、总体思路设计与规划,如政府能力总量的调节、能力要素的取舍、能力结构的优化、对能力的监督与约束等研究,都会有一些不同以往的判断和看法。

本书研究在马克思主义基本原理的指导下,以公共理性为理论支撑和方法论视角,对政府能力提升进行政治哲学与政治科学的思考,具有重要的理论和实践意义。本书研究将为政府能力的研究提供一个新的理论分析平台,从国家政府、公民和公民社会三者的政治价值平衡、公私利益平衡、公权私权平衡等诉求出发,来认识政府能力的内涵、结构、总量规模及其变迁,有助于对政府在推进中国现代化进程中的作用进行理性探讨与思考。从实践上看,通过对公共理性理论、政府理论特别是政府能力相关理论体系的阐释,对正处于转型期的中国政府能力进行分析,以探讨适应经济市场化、政治民主化、文化多元化和社会信息化发展趋势中的政府能力提升问题,在公共理性视野下,对当代中国政府的能力原则、各分支能力,如政府自我治理能力、政府社会治理能力进行较详细的现状探讨与问题分析,对于政府角色的缺位与越位等错位现象、政府能力的不足与过剩、政府能

^① Robert P. George and Christopher Wolfe, *Introduction*, from *Natural Law and Public Reason*, edited by Robert P. George, Christopher Wolfe. Washington, D. C. : Georgetown University, 2000, p. 8.

力的流失与防止、传统政府能力的巩固与新能力的开发等涉及政府能力的权力—职能、结构—功能、供给—需求、效度—信度等问题,提出一些政策建议。在此基础上,分析适应中国现代化进程的公共理性的培育、中国政府的现代转型与能力综合开发,以提高政府治理的理性化层次和实际的公共执政能力。

综之,本书研究从“公共理性”这一具有实体意义和方法论意义的学术概念出发,对中国政府的实际能力进行考察,对政府能力的理念系统的变迁、制度规范的完善、行为模式的改进等方面进行深层次的思考和对策分析,为现代化进程中的中国政府提高执政效能和施政能量、综合开发政府综合治理能力,提供了一些有深度和广度的理论分析资源与实践探索参考。

二 国内外研究综述

(一) 国内外公共理性研究综述

自20世纪后半叶,“公共理性”这一概念在西方学术界大受青睐。正如美国著名学者吉尔拉德·高斯所言:“当代自由公共理性理论是当代政治理论中最哲学化、最有趣的革新性发展”^①。这一方面与以罗尔斯等人掀起的政治哲学研究热潮紧密相连,自由主义、保守主义、社群主义等各种政治思想的碰撞激烈尤酣,引发了人们对关涉到社会根本正义的密切关注;另一方面也与西方世界对于民主宪政社会面临的各種社会问题直接相关,如政府与公民的关系问题、政策的制定与执行如何提高效能以服务大众的问题等。这些问题背景促使学界使用公共理性术语进行了大量的研究,而这些学术努力的实质就是探讨公共领域的理性化。

1. 公共理性的国外研究现状

(1) 学术专著。从研究的数量和质量看,美国著名政治哲学家罗尔斯无疑是公共理性理论研究的执牛耳者。现有文献资料中,反映罗氏公共理性理论的著作主要有《正义论》、《万民法》和论文《公共理性观念再探》。这些论著对“公共理性”的内涵、特征以及非公共理性进行了宏观的阐释,其理论主旨是关注民主宪政社会的公民、公民社会和政府层次的政治价值

^① Gerald F. Gaus, *Contemporary Theories of Liberalism: Public Reason as a Post-Enlightenment Project*, London: SAGE Publications Ltd, 2003, Preface, p. x.