

# Globethics Repository

The logo for Globethics, featuring the word "Globethics" in white sans-serif font on a blue rectangular background.

## 善治的德性诉求 [The Request of Virtue in Virtuous Governance]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository.  
More information on Globethics see <https://www.globethics.net>. Data and content policy  
of Globethics Repository see <https://repository.globethics.net/pages/policy>.

|               |   |
|---------------|---|
| Item Type     | Article   |
| Authors       | 池, 忠军;赵, 红灿   |
| Publisher     | 中国伦理学会; 中国社会科学院   |
| Rights        | With permission of the license/copyright holder   |
| Download date | 2026-04-20 11:23:34   |
| Link to Item  | <a href="http://hdl.handle.net/20.500.12424/182189">http://hdl.handle.net/20.500.12424/182189</a> |

# 池忠军 赵红灿：善治的德性诉求

池忠军 赵红灿

〔摘要〕 善治的魅力在于公共事务管理中公共利益最大化的目的性和公共事务管理的民主化，但西方善治的路径却建立在社团利益最大化利益博弈的基础之上，因此，所面对的困境是善治而不善。善治的中国化和追求善治的善果，需要确立善治的德性基础和德性民主的合理化路径。

〔关键词〕 善治 利益 德性

〔中图分类号〕 B82□051 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕

1007□1539(2007)02□0088□05□□

善治是当下公共管理理论中炙手可热、备受青睐的一个概念，对我国的影响应该在其“公共利益最大化”的目的性和公共事务管理的民主化路径两个方面。但冷静地分析西方善治的语境，可以看出它与利益民主是一致的。因此，我们需要关注利益民主是否可能获得公共利益最大化的善果，如果不可能，那么善治是如何可能的？本文以为，“德性”对善治的可能性具有始基性和实践意义的双重效用。

## 一、善治及其“善”的困境

在当下的研究文献中，共识性的界说认为善治是公共利益最大化的管理活动。但这只是从公共事务管理的目的性上对善治的一种期待性描述。我们需要关注的问题是：从善治的语义学分析的应然性公益最大化意境到现实的公益不可能的困境，呈现出路径选择的问题。

善治在中文语境中应是道德的治理（徐铉校《说文解字》善与义同）。从传统民主理论上，政府是因代议民主而产生的，是公共利益的人格化，因此善治应是政府无私利性地追求公共利益最大化的管理活动。但是在批判传统公共行政的理论中，从代议民主和政府的双重层面上否定了这一意涵。亨廷顿指出，公共利益既非存在于自然法规中亦非存在于人民意志之中，也非政治过程所产生的任何一种结果，相反，它是一种增强公共机构的利益<sup>[1]</sup>。由于政府的私利性，有的不再把公益的期待予以政府，有的认为政府的职能就是价值无涉地平衡私人利益的冲突以至均衡，不存在所谓的分配正义。分配就是部分人的所得与所失的关系，建立在权利民主基础上的公共利益就是促进和实现私人利益的最大化。因此，中文语义的“善”与在民主功能路径上理解的“善治”就成为一个悖谬，善治失去了道德性，政府的公益性也被否定了。对善治的理解还需从西方善治的行动路径上加以把握才有可能。

善治对应的英文是“good governance”，但要理解善治还需先从治理“governance”开始，理解治理是诠释善治的基础。治理与统治（government）都具有掌舵、操控、控制的意思，可以替代使用。但近年来在讨论公共事务的问题上，越来越多地从政府的单一主体的行政范畴转向多主体、多中心治道的理路，这说明“治理”是以质疑政府的公益性而生发的，具有人为性赋予解构“统治”的功能性的、不可逆的、不可替代的新涵义。因此，从原语义上理解治理已不可能，只能从行动的意向上加以描述性的诠释才是可能的。治理所追求的多中心治道是政府与公民社会组织之间的互动，可称之为民主化的公共事务管理，其旨趣在于替代民主政体而行政又非民主的官僚制范式。那么从语义上是否可以在英文的治理前加前置词“good”来理解善治呢？实际上，“good governance”的最初运用具有独立性的行动志向，是世界银行组织用于向第三世界国家提供贷款的政策性主张。善治的新颖性在于“它的使用便于对许多国家的计划和官僚制结构进行改革，显然比‘改革国家’的提法更具有技术性而较少有政治色彩”<sup>[2]</sup>。善治在国际政治领域主要是指推动第三世界国家社团主义的兴起，更强调的是政府改革和公共事务的民主化。因此，善治转向西方国家内部，与治理理论的公共事务的民主化追求和基于经济、效率、效果的管理主义的新公共管理相整合形成了一个复杂的语境。从公共事务民主化的视角来看，

它以社团的兴起、参与和承担公共事务为着眼点。在公共事务的管理上要重新确立公共权力与权利的关系：一方面，强调政府的存在是必要的“恶”，它的行动与追求私利最大化的私人性质是一致的，限制其权力扩张是积极的抑恶扬善的举措；另一方面，福利国家的困境对政府治理能力的质疑需要新的行动者，因此从抑制政府和提升公共事务的治理能力的双重向度上为复兴社团创造了条件，但复兴公民社会组织与利益集团民主理论相整合，以政府和非政府组织的互动性的多中心治道，追求的公益就是私人利益的最大化。因此，西方的“good governance”，在中文中体现了“好的”或“良好的治理”，而不具有道德的意涵。

中文的“善治”如果以英文的事实描述性来理解，就会面对善治而不善的困境。因此，从善治是善的和如何才是善的视角重启其诠释的路径，才具有中国化的现实性。英文的“good”具有“非道德的好”和“道德的好”双重含义，如果分开而取其意，就有非道德的能力治理和道德的治理两种分割的形态。“英文的good也和希腊语agathon一样既有好也有善的含义。”<sup>[3]</sup>希腊语的善（agathon）是一个价值命题，希腊人认为任何好的东西都是善的。亚里士多德区分了个人的善和共同的善，各个人善的追求与谋划又结合成社团的共同的善。作为个人的善是好生活的善，其最高和终极目的是幸福，为幸福的好生活谋划是善自身，是内在的善或内在的价值，它不以其他东西为目的，但内在的善必须外化为外在的“事物”活动才能实现人的自身目的。事物是外在的善和外在的价值，具有工具属性，一旦外在的工具成为目的，人就还原为动物界。因此，内在的善与外在的善的张力就成为问题。亚氏从事物都有其“aret e”(特长)的视角克服了这一张力。“arete”作为人的属性而区别于他物的就是品德和才能的统称——德性。德性对人来说既是人又是人成为人的实践活动，只有符合德性的活动才是幸福的。作为社团的善是共同的，但不同社团的目的也是分殊的，只有城邦的善才是最高的共同的善，这种善就是现代所指称的公共利益，它依赖于德性的公民（道德上的超越私己和有公共事务治理能力的公民）、德性的政府（道德的公益型和有能治理公共事务实现公益最大化的政府）、正义法律、分配正义、补偿正义等要素整合而成，这可称之为善治的古典形态。

尽管当下的善治并不是复兴古典形态，但一个明显的事实是：德性作为一个整体被分割成了能力与品德二者择一的境地。对个人来说，把“好生活”与道德的生活相分离；在公共事务中把追求权力和利益的自爱能力与义务、责任相分离，无论是对个人还是政府均排斥“劝善”的道德指向，从整体上呈现的是现代性的困境：价值与事实的分离。西方的善治理路在复兴公民社会组织对公共事务治理的权力追求中，并没有按照人们期待的那样呈现自愿性、独立性的特质和在公益上取得成效的目的，相反概念完美的神话、自愿性完美的神话、独立性完美的神话受到了挑战<sup>[4]</sup>。在拉美国家所推行的西方善治行动却使“势力强大的集团控制社会的政治生活和经济生活，腐败猖獗”<sup>[2]</sup>（29）。其原因在于：所谓公民社会组织是由于众多旨在保护和促进自身利益或价值的社会成员自愿结合而促成的，也就是说它们是以自身利益最大化为行动特质的，因此公共事务的民主化必然陷入利益分赃的陷阱，善治遭遇到不善的困境。

## 二、缺失道德的利益民主的善治与公益的乌托邦

善治以公共利益最大化为目的，但如果把这一目的诉求于公民社会组织的利益主张和分配，陷入利益民主的窘境就在所难免了。所谓利益民主或为利益的民主，就是以实物和权力的占有以及影响公共政策为核心的政治行动。因此，从利益、公共利益、民主之间的关系审视，利益民主摧毁了公共利益的神话。

利益在中西方语境中均指“好处”，可以首先确认“好处”同“善”一样是个价值命题。但在现代社会，利益被等同于外在于人的实物性或物质性的“功用”或“好处”，凸显的是使用价值和交换价值。“从本质上说，利益是关系范畴。”<sup>[5]</sup>因此，利益首先是客体对作为主体的人的需要的满足，而这种满足又是以人与自身、人与人、人与集体之间的关系为中介形成的。利益与价值具有内在的关联性，“价值”这个普遍的概念是从人们对待满足他们需要的外界物的关系中产生的”<sup>[6]</sup>。当人超越了自然性的野蛮生存走向文明的社会生存时，就必然把自身作为其反思的对象，人本身存在的价值与对外在物的改造和享用的价值就形成了内在与外在的关系，关

系的和谐是人的自觉实践的卓越特质。麦金太尔把利益区分为内在利益和外在利益。“外在利益在本质上是竞争的对象，在竞争中，既有胜利者，也有失败者，内在利益也确实是竞争优势的结果，但他们的特性是他们实现有益于参加实践的整体群体。”<sup>[7]</sup>因此，“我们不得不把正义、诚实、勇敢的德性看作是有着内在利益的任何实践和卓越的标准之必要成分而接受”<sup>[7]</sup>（242）。显然，麦金太尔是把内在利益（good）作为人的道德价值而加以重视的，这是人类共同体存在的基础。人有能力把人本身是如何存在和应该怎样存在的问题通过反思去追问人的内在价值。古希腊人文主义的创始人普罗泰戈拉不知道从实践和社会关系的视阈来思考人是如何存在的，把社会秩序形成的缘由解释为宙斯予以人类正义（dike）和相互尊重（aido）的两种品德<sup>[8]</sup>。马克思从实践唯物主义的路线上，揭示各个人的自由而全面发展是人的目的，这是对人的主体的自为性与主体间性内在价值的肯定。但是，由使用价值而变换的交换价值泛化为普遍价值从而浸淫内在价值，就成为现代性的人的困境。显然这种消解人的内在价值把利益纯化为物的属性，与现代性的工具理性的全面渗透和价值理性迷失相一致。

考察一个概念在历史不同时期的不同含义，蕴涵了人们对一事物的思考和价值追求而添加或剪裁、褒贬的历史，利益也是如此。当下普遍使用的利益概念是由拉丁文“interesse”发展而来的，原义是夹在中间，后来引申为在非报酬性的东西和实践中间包含着某种报酬性的成分。这说明这种思维方式是以义务的至上性而分配权力和占有物的思想。而现在英文中的“利益”是指以个人偏好（inclination）而并非行善<sup>[7]</sup>（188）的对“goods”的分赃或分肥的“那份 interest（利益）”<sup>[7]</sup>（315）的占有。因此，以“interest”的种加属差的办法给公共利益（public interest）下定义，在经济学、政治学和法学上均成为难题。经济学的公共利益就是公共物品（public goods），也就是共同占有的物品。经济学家萨缪尔森分析理想的或纯公共占有物的特征是消费上非竞争性和非排他性。但这种物品是否存在？公共选择学派的阿罗的“不可能定理”从经济层面和政治层面否定了公共利益存在的可能。以个体主义的方法论为基础，在“经济人”假设的实证演绎逻辑中，公共利益是理性人的社会选择，应同时满足“广泛性、一致性、独立性、非独裁性”四个条件，但不存在任何一种社会选择方法能同时满足这些条件<sup>[9]</sup>，因此所谓公共利益就是“独裁”或公共利益不可能存在。

阿罗的“不可能定理”，基于各个利益（interest）人偏好的民主选择，以民主理论的少数服从多数是不可能的，因此少数服从多数的理论如果成立就是独裁理论。奥尔森以经济人假设的方法推翻了“有共同利益的个人组成的集团通常总是试图增进那些共同利益”的传统逻辑，他的《集体行动的逻辑》实质上解释的是集体行动不可能的逻辑，证明理性地寻求自我利益的个人不会采取集体行动<sup>[10]</sup>，而搭便车则是最符合理性人算计的。奥尔森以利益民主的视角推翻了多元民主论和利益集团民主理论追求和实现公益的可能性，他认为利益集团是有组织的少数（或者他们声称代表了一个利益共同体）影响或左右公共政策与政府或在他们之间进行推挡，结果是有组织的少数打败了无组织的多数。少数打败多数的定理否定了政府在利益集团民主博弈中取得帕累托最优原则（当且仅当使一个人的福利变好而不使其他人变坏）或至少次优原则的结论。

从两个方面来看公共选择理论，实证的分析基于个人主义的利益民主使公益虚幻化是恰当的。但在建构上，仍然以利益人假设而用“奥卡姆剃刀”切剥德性，试图实现原则政治，改变利益政治的路径，实现无歧视、排除利益集团的民主理想也是不可能的，个人算计理性不可能移植为社会理性。但重视公共选择理论，提示人们注意善治如果寻求利益民主，那么公益不可能最大化，其结果将是善治而□不善。

### 三、善治可能性的德性化诉求

善治追求公共利益最大化，从目的性上来说“善”的，在路径的选择上，追求公共事务的民主化也是合理的。但利益民主和德性民主是两种不同的选择，利益民主足以使公益崩溃，从利益民主也会得出一个“实现和促进私人利益的最大化就是公共利益”的残缺的结论。因此，寻

求公益存在的德性基础和使公益实现的德性民主是善治可能性的关键。所谓德性民主是指道德品质和具有治理能力相统一的公民参与公共事务并以公益为指归的意志表达和实现行动，而道德品质和治理能力相统一正是德性公民的特质，以此构成德性民主的条件。因此必须探讨公益的存在形式，为善治的德性化诉求制作恰切的进路。

公共利益（public interest）是什么？对此问题的回答是善治的应然行动路径。视善治以公益最大化为其目的性，当然以德性亦即道德与能力的统一为其基础。排除道德的经济人假设逻辑，以私人利益最大化为目的性，其所获得的公益结果是“斯密问题”，是交换者之间的共同利益。关于这种共同利益的本质，马克思说得很清楚，“共同利益恰恰只存在于双方、多方以及存在于各方的独立之中，共同利益就是自私利益的交换”[11]。因此，共同利益不能简单等同于公共利益，这也是公共选择学派得不出公共利益结论的症结所在，把政党、政府、公民作精于理性算计的经济人假设，结果只能得出他们之间具有交互性的共同利益。由此审视西方的善治路径，在政府失灵和市场失灵的双重困境下试图启动公民社会组织的治理，如果不更换经济人的假设路径如何得出公益最大化的结果？在我国受到西方善治强烈影响，推动民间社团发展的情势下，规避对西方善治的崇拜，需要审视公共利益的道德伦理根据。在抽象的层次上，公共利益就是社会全体成员共享的利益。就存在形式而言，首先，作为共享的利益的抽象性表现为主体间性的共享价值，亦即人作为人或人成为人的内在价值，自由、平等、正义作为公共的善观念是人类实践理性所获得的成果，由此转换成外在的公共秩序，成为人们共享公共生活的基础；其次，公共利益以公共物品的非竞争性、非排他性的消费形式而存在；第三，公共利益具有可分割性，体现为在分配正义和补偿正义的原则下为某一部分群体所提供的物品。由此可见，公共利益由抽象的共享价值转向以正义的法律秩序和共享的物品以及可分享的物品而构成并具体化和现实化。这一观点与自由主义的个人主义价值观和实证主义的假设——演绎逻辑是不同的。理解其要旨，需要从公共利益的公共性规范上加以诠释。这也正是德性化善治的规范路径。

公共性不同于私人性。“public”（公共）是由“common”（共同）转换而成的。“common”源于希腊语的“koinon”，而“koinon”又源于“kom-ois”，意思是“关心”[12]。根据西方学者考证，17世纪40年代以前，公共利益是以“共同善”（common good）来指称的。这是亚里士多德传统的表达，亚氏认为共同性（koinoonia）就是友爱和关心的同一性。尽管不同的人、不同的群体有不同的目标，但共同体必须有共同的目标才能实现共同的善业，因而也才能使每个人的善得以实现。因此，共同、公正、友爱三者并存，而这种并存的基础是以人作为人的德性为依归的[13]。这种共享的价值通过正义转换成公正的法律而实现。当下的“public interest”（公共利益）的“public”，有希腊语的“pubes”或“maturit”（成熟）的词源，意思是一个人在身体上、情感上、智力上已经成熟，从关心自我或自我利益发展到超越自我，能够理解他人的利益[12]

(18)。因此，有的学者认为“public”与“common”在词源上是一致的。但本文认为，从共同善（common good）向公共利益（public interest）的转换中，不仅仅是词义发生的变化，而且具有价值观的转向，因为“共同利益”没有达到“公共利益”的抽象高度。从共同体来说，不同社群的共同利益具有私己性；从市场交换来说，以交换价值所体现的共同利益也不同于公共利益。公共利益既不同于私人利益的集合，也不同于共同利益。公共利益与私人利益的区别在于其公共性。“公共”作为名词与私人划界，但二者并不是决然分离，公共超越各个私人而体现共享性的特质，是私权利的主张和实现的保障；作为形容词的“公共性”或“公共的”，表征在公共事务中实现公共利益最大化的行动品质。由此可见，中国的善治并非西方善治的复制，而是基于德性的重生，其德性是道德价值在公共事务上的公共性品质与能力的统一。公共事务尽管是事务的范畴，但在实证主义看来，这纯粹是一个技术的数学化的领域，但“事”的范畴仍有非道德的与道德的之分，“道德意义上的‘事’都影响到一个人对待他自身、对待他人和处理同他人的关系方面的品质”[14]。因此，善治体现为政治的公共事务和事务性的公共事务对公共利益的追求，它以德性化为指向。

在政治的公共领域，执政党执政为民是一个政治伦理问题，与提升执政能力相统一形成新的执政理念，是政治的德性化基础。执政党的党内民主和由其领导的人民民主、多党合作的政治协商的政治架构，需要德性化的意志表达和良法治理，核心是由“民”而生发的“为民”。在事务性的公共事务的治理中，首要的是政府（狭义）行政，政府行政的公共性，应当规避私立性，以其公共性的不可分割性规范社会共享价值的权威性分配，对全体人民共享的自然资源和人造物的管理与利益分配实现公共性，追求公共利益的最大化，对此政府和行政人的道德化和治理能力是不可或缺的。公共利益是生成的创制性实践活动，政府的德性化体现在公正、公开透明、效率、回应民众、责任、服务和治理能力的统一上。因此，政府的道德化、法治化、责任化、服务化就是德性化的统构形态，是善政的体现。善政与公民参与、一般社会生活的自治是公共事务治理的发展进路。但公民参与和自治的规范也在于公共性的德性，体现在公民的公民性上，“公民性是一种对人类生活的普适性表述。它是一个合理性和自由的领域，并且与特殊的要求、利益以及欲望的他治领域相对立”[15]。时下将自治组织社团或非政府组织统称为公民社会，对他们参与政治和公共事务的治理也给予了很高的期望，但是缺失德性化公民性的规范，难免陷入尴尬的困境，社区自治的无能、捐赠慈善的黑手、非营利组织而赢利、对自我利益的计较和对公共事务漠视的反差等征候，不仅仅是法制的，而且也是道德和能力的空场。因此，善治以公共利益为目的，必须确立其德性化的行动品质。这是善治之所以为善或者善治如何生成善的可能图式。

（作者：池忠军 中国矿业大学文法学院教授、哲学博士，江苏徐州 221008；赵红灿 中国矿业大学文法学院硕士研究生，江苏徐州 221008）

#### 参考文献

- [1] (美) 亨廷顿. 变化社会中的政治秩序 [M]. 王冠华, 译. 北京: 三联书店, 1989: 23.
- [2] (法) 辛西娅·休伊特·德·阿尔坎塔拉. 治理概念的运用与滥用 [M]. 黄语生, 编译//俞可平□治理与善治. 北京: 社会科学文献出版社, 2000: 17.
- [3] 汪子嵩, 等. 希腊哲学史: 第3卷(下) [M]. 北京: 人民出版社, 2003: 911.
- [4] (美) 莱斯特·萨拉蒙. 非营利部门的兴起 [M]. 何增科, 译//何增科□公民社会与第三部门. 北京: 社会科学文献出版社, 2000: 253—255.
- [5] 王伟光. 利益民主 [M]. 北京: 人民出版社, 2001: 74.
- [6] 马克思, 恩格斯□马克思恩格斯全集: 第19卷 [M]. 北京: 人民出版社, 1972: 406.
- [7] (美) 麦金太尔. 德性之后 [M]. 龚群, 等, 译. 北京: 中国社会科学出版社, 1995: 25.
- [8] 汪子嵩, 等. 希腊哲学史: 第2卷 [M]. 北京: 人民出版社, 1997: 183.
- [9] (美) 肯尼思·阿罗. 社会选择与个人价值 [M]. 陈志武, 崔之元, 译. 成都: 四川人民出版社, 1987: 3—4.
- [10] (美) 曼瑟尔·奥尔森. 集体行动的逻辑 [M]. 陈郁, 等, 译. 上海: 三联书店, 2003: 3.
- [11] 马克思, 恩格斯□马克思恩格斯全集: 第46卷(上册) [M]. 北京: 人民出版社, 1972: 197□
- [12] (美) 乔治·弗雷德里克森. 公共行政的精神 [M]. 张成福, 等, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2003: 18.
- [13] (古希腊) 亚里士多德. 尼各马科伦理学 [M]. 苗力田, 译. 北京: 中国社会科学出版社, 1999: 184.
- [14] 廖申白. “做事”: 日常语言中朦胧的公共交往伦理观念 [J] □哲学研究, 2005, (7): 69.

[15] (美) 艾利斯·马瑞恩·杨. 政治与群体差异 [M]. 杨成庆, 译//应奇□共和、社群与公民: 第2辑□南京: 江苏人民出版社, 2004: 278.

[《道德与文明》2007年第2期](#)

/