

善治与合法性

姚大志

〔摘要〕 按照传统的政治哲学，合法性是由民主政治或公平原则提供的。其实，还有另外一种合法性——善治。这种观点对传统的合法性理论提出了挑战：一方面，并非所有通过民主政治产生的政府都是完全合法的，因为它可能没有满足善治的要求；另一方面，不经民主政治产生的政府也可能具有某种程度的合法性，因为它满足了善治的要求。因此，一个政府是完全和充分合法的，既要获得人民的同意，也要满足善治的要求。

〔关键词〕 善治；民主；公平；合法性；法治

〔作者简介〕 姚大志：吉林大学哲学基础理论研究中心暨哲学社会学院教授，博士生导师（吉林 长春 130012）

本文所说的“合法性”（legitimacy）是指政府实行统治和使用强制性权力的正当性或道德性。一个合法的政府有制定各种法律的权利，如民法、刑法、婚姻法和税法等等，而公民有服从这些法律的义务。如果某位公民不服从某种法律（如税法），那么政府有权利使用强制性权力来惩罚他（课以罚款甚至坐牢）。而且，政府的合法性与公民服从政府的政治义务是密切相关的：如果一个政府的统治和对强制性权力的使用是合法的，那么公民就具有服从该政府的政治义务。问题在于，政府实行统治的合法性从何而来？政府基于什么理由可以对其公民使用强制性的权力？

对于合法性问题，西方政治哲学提供了各种理论解释。在这些理论解释中，最重要、流行最广的理论解释有两种：一种是同意理论，它诉诸民主的合法性；另外一种公平原则，它诉诸正义的合法性。我认为这两种合法性理论都是有问题的，而我试图提出一种更好的理论解释。我的

基本观点如下：首先，虽然这两种流行的理论解释都具有明显的合理性，但是它们也都存在难以克服的根本困难，从而都无法成立；其次，这两种理论的合理性只有在某种条件下才是“明显的”，而这种条件将把我们引向善治的合法性；最后，民主最多能够为政府提供程序的合法性，而善治能够提供的是实质的合法性。

一、民主的合法性：同意

在西方政治哲学中，一个政府是否具有合法性，这是由民主政治决定的。从词源学上看，“民主”意味着人民的统治。^{〔1〕}（P11）民主政治主要有两种制度形式，即直接民主和代议制民主。在直接民主中，人民亲身参与统治，既是统治者，也是被统治者，两者合为一体。在代议制民主中，人民并不是自己直接进行统治，而是通过代表来实行统治。现代的民主国家通常都实行代议

〔基金项目〕 教育部重点研究基地重大项目“分配正义研究”（12JJD710011）

制。这样，现代民主国家实际上是由选举产生出来的代表来统治，人民本身则成为被统治的对象，统治者与被统治者分开了。

在直接民主中，人民由自己来实行统治，而人民自己统治自己无需合法性。或者换一种说法，人民自己统治自己，这件事本身就为统治提供了合法性。谁能反对一个人管治自己呢？但是，在代议制民主中，统治者与被统治者分开了，政治精英是统治者，人民是被统治者。如果这样，那么，统治者统治人民的权力从何而来？按照民主的政治理论，统治者的权力是人民授予的。政治精英手里的各种各样权力，其中包括国家的最高权力，最终都来自于人民。在代议制民主中，统治者及其统治的合法性来自人民的同意，而人民表达同意的一般方式就是选举。一个政府只有产生于自由的和定期的选举，代表了人民的意见，才能说它的统治是人民同意的，从而也才具有合法性。

从政治哲学的观点看，民主政治的合法性还需要更深入的解释，而这种更深入的解释建立在自主观念的基础之上。就民主政治而言，自主有两种含义，一种是政治的，另外一种道德的。

“自主”在政治上意味着自治，而自治就是自己统治自己。从形式方面来看，所有政治制度都可以分为三种：一个人的统治；一些人的统治；所有人的统治。按照亚里士多德的说法，一个人的统治是君主制，一些人的统治是贵族制，所有人的统治是民主制。^{[2](P114)}对于人民来说，君主制和贵族制都是“他治”，都是由别人来统治自己，而只有民主制是“自治”，是人民自己统治自己。在某种意义上说，为民主提供辩护就是为民主这种统治形式提供合法性。什么样的统治是合法的？显然，如果人们是平等的，那么他们自己统治自己是合法的，而由他人来统治自己则是不合法的。他人统治（君主制和贵族制）的不合法性在于这些制度不是平等待人，而是某些人天生就高人一等，就属于统治阶级，就具有统治别人的权利。自主和自治为民主提供了一种有力的辩护，而这种辩护的实质就是人民应该由自己来统治自己。

“自主”在道德上意味着自律，而自律则要求统治应该得到被统治者的同意。民主政治与法

治是密切相关的，一个秩序良好的现代民主社会应该是一个法治社会。在法治社会，人们必须服从法律。人们之所以服从法律，或者是出于对惩罚的恐惧，从而被迫遵守法律，或者是出于自愿，因为这些法律是自己制定的或自己愿意接受的。如果人们处于前一种情况，就叫做“他律”；如果人们处于后一种情况，就叫做“自律”。自主意味着人民有立法的权力，而人民服从自己制定的法律就是自己服从自己，就是自律。自主在政治上意味着自己统治自己，人民既是统治者，也是被统治者。但是，在代议制民主中，统治者和被统治者分开了，一些政治精英是统治者，而广大平民百姓则是被统治者。在这种情况下，什么样的统治能够被视为合法的？从自律来看，只有被统治者所同意的统治才是合法的。在代议制民主中，不可能所有公民都参与统治，都行使权力，但是它的统治和权力必须得到人民的授权。人民的同意为民主制度提供了合法性。在这种意义上，民主政治是同意的政治。

同意理论最重要的提倡者是洛克。洛克认为，国家是基于人民的同意而建立起来的，“因此，当每个人和其他人同意建立一个由一个政府统辖的国家的时候，他使自己对这个社会的每一成员负有服从大多数的决定和取决于大多数的义务”。^{[3](P60)}洛克的同意理论与社会契约论是密切相关的：国家或公民社会是通过原始契约建立起来的，而契约则是经过所有人的同意订立的；人们自愿放弃了自己的自然权利，同意把它们转让给国家，国家因此才拥有统治人民的权利；只有通过本人同意，一个人才可以成为某个国家的公民，才具有服从国家权力的政治义务，否则他就处于自然状态之中；政府的各种权力（如立法权和执法权）均来自人民的授权，没有人民的授权，政府动用权力就是非法的。同意理论主张，一个国家的合法性以及公民服从国家的政治义务，都基于人民的同意。除非人民同意，否则任何政府都没有合法性。

同意理论的成立需要两个条件：第一，所有人或者绝大多数人都表达了同意，明确承认国家的合法性；第二，每个人所表达的同意是自愿的，他是在自由而非被迫的情况下表达同意的。但是，任何一种同意理论都无法满足这两个条

件。一方面，要求所有人或绝大多数人的同意，这是不可能的。洛克自己也承认这一点。另一方面，每个人都明确地、自愿地表达同意，这在历史上也是从来没有发生过的事情。

同意理论的拥护者可能这样来辩护：在实行民主制度的国家，人们是通过投票来表达对政府的同意的，一方面，投票是人们自愿的同意行为，另一方面，获胜的政府得到了多数人的同意。这种用投票选举来表达同意的观点有两个问题。首先，投票的同意与作为合法性的同意不是一回事。在民主政治中，投票所同意的东西是由某个政党来组成政府。在同意理论中，人民所同意的东西是创立国家的原始契约。赋予国家以合法性的东西是对原初契约的同意而非对特定政府的同意。即使我们承认投票意味着同意，那么也存在第二个问题。在实行民主政治的国家，通常存在两个或更多的政党，而且在正常的情况下，它们也轮流执政。这样，某个政党在选举中赢得了胜利，这有可能是 51% 对 49% 的胜利。在这种情况下，得到 51% 同意的政府如何能够合法地对 49% 的不同意的人们实行强制性权力？

同意理论的根本难题在于：它依赖于所有人的明确同意，而所有人的明确同意是绝无可能的。这样，同意理论只有一条路可走：同意是默认的。实际上，各种同意理论都依赖于“默认的同意”，而默认的同意也是始于洛克。默认的同意是没有明确表达的同意。但是，如果一个人什么东西都没有说，那么，什么东西能表明他的默认的同意？洛克提出，“只要一个人占有任何土地或享用任何政府的领地的任何部分，他就因此表示他默认的同意……他必须服从那个政府的法律”，“事实上，只要身在那个政府的领土范围以内，就构成某种程度的默认”^{[4](P74-75)}。也就是说，默认的同意把同意理论的条件放宽了。

但是，这个条件太宽了：只要一个人是某个国家的居民，而没有移民他国，他就是表达了默认的同意。默认的同意具有如下一些难以克服的困难。首先，一个人要想移民他国，其代价是巨大的，他可能无法承受。在这种情况下，一个人生活在某个国家而没有移民他国，这根本不能看做是对该国家的默认的同意。其次，一个人对于国家的权威没有明确地表达意见，可能是一种默

认的同意，也可能是一种默认的不同意。在这种情况下，同意理论的拥护者没有理由只主张一种可能性，除非根本就不存在默认的不同意。最后，基于洛克的默认的同意，我们可以推论说，任何一个居住在专制国家里的人，只要他没有移民到其他的国家，那么他就是表达了对这个专制国家的同意。这个推论是合理的，但它肯定不是洛克的意思，而洛克又没有说明如何避免从默认的同意做出这样的推论。

二、正义的合法性：公平

鉴于同意理论面临的种种困难，当代一些政治哲学家想绕过它，另辟蹊径来建立国家的合法性，来论证人们有服从法律的政治义务。作为这种努力的一个尝试，哈特提出了“限制的相互性”（mutuality of restrictions）原则：“当很多人按照规则从事某种合作事业并且限制了他们自己的自由时，那些服从这些限制的人们在需要时有权利要求那些从其服从中受益的人们服从同样的限制。”^{[5](P185)} 例如，在一个干旱的地方，有 A、B、C、D 四个人合作打了一口水井，而 E 要想使用这口井的水，他就必须做出同其他人一样的贡献。按照哈特的原则，对于任何一个人，如果他从事其他人对法律的服从中得到了好处，那么他就拥有同其他人一样服从法律的政治义务。

但是，哈特的限制的相互性原则过于粗糙，很容易引起各种批评。在对哈特的各种批评中，最重要的是诺奇克在《无政府、国家和乌托邦》中提出的批评。诺奇克举了这样一个例子：假设你的邻居（除你之外还有 364 位成人）建立了一个公共广播系统，并开列了一份包括所有人在内的名单，其中每个人在指定的一天负责这个广播系统，如播放音乐、报告新闻或讲故事等等；你已经从这个广播系统中受益（有时听听音乐或笑话），当指定你来服务的一天到来时，你有义务去值班吗？^{[6](P111)}

以上述假设的例子为基础，诺奇克对哈特的原则提出了三种批评。^{[7](P112)} 首先，按照成本—收益分析，一个人从合作事业中的收益有可能小于他为此付出的代价。例如，尽管这个人从公共广播系统中受益了，但是他认为一年中 364 天的

收益加在一起也不值得自己付出一整天的劳动。如果哈特的原则是公平的，那么它应该附加这样一个条件，即一个人从合作事业中获得的收益应该大于或等于他履行自己义务时所付出的代价。其次，即使满足了上述条件，一个人获得的收益大于他付出的代价，也有可能出现这样的情况：虽然参加合作事业的所有人都为此做出了同样份额的贡献，但是人们从这个合作中获得的收益有可能是不一样的。例如，其他人对这个公共广播系统的很多节目都非常喜欢，而你只是听听它播放的音乐而已。在这种情况下，要求你与其他人人为此做出相同份额的贡献是不公平的。最后，即使前两个条件都得到了满足，也有可能出现这种情况，即与这个公共广播系统相比，你更偏爱其他的计划，如阅读哲学著作或远足等等。其他人选择了公共广播系统，这意味着拒绝了你的选择，而你本来并不想参与这项合作。在这种情况下，其他人有强迫你加入合作并做出同样贡献的权利吗？

这些批评辐辏于一个焦点：哈特的限制的相互性原则是不公平的。尽管某个人从某种合作事业中受益了，但是，如果他的收益小于他为此付出的成本，或者他的收益与其他人相比很小，那么其他人就没有强制他做出同样贡献的权利，他也没有服从其要求的义务。即使所有这些条件都满足了，哈特的原则还有一个更重要的问题，即人们从合作事业中所得到的收益不是自愿的。哈特的原则要求，你从合作事业中受益，因此你也应该为此做出贡献。但是，这个原则的成立需要满足一个必要条件：这种受益必须是我自愿接受的。如果我自愿接受了合作的利益，那么我应该为此做出贡献；如果我是被迫接受了利益，那么我没有做出贡献的义务。

上述批评表明，哈特的限制的相互性原则有两个缺点。第一，它是不公平的，或者它可能要求人们做出超过自己收益的贡献，或者它在人们之收益不同的情况下要求人们做出同样的贡献。对于任何一种合作事业，某些人做出的贡献大于自己的受益，或者在相同贡献的情况下其受益是不同的，这是正常的，人们也没有必要斤斤计较。但是，哈特的原则以人们的受益为理由来要求他们履行服从法律的义务。这里的理由是受

益，而人们的受益与其付出应该成比例。如果不成比例，这个原则就是不公平的。第二，它没有表明人们的受益是自愿的。人们从合作事业中受益有两种情况：一种是他自己愿意接受这种合作带来的好处；一种是无论他愿意与否，他都不得不接受。在前者的情况下，如果一个人接受了合作的好处，那么他应该为此做出自己的贡献。但是，在后者的情况下，其他人就没有要求他履行合作义务的权利。自愿是一个必要的条件，而没有这个条件，就不能证明服从的义务。

鉴于哈特的原则存在上述缺点，罗尔斯在《正义论》中对它进行了修正，并且把自己提出的原则正式命名为“公平原则”。公平原则主张，如果如下两个条件得到了满足，一个人就有服从制度规则所确定的义务：第一，这种制度是正义的（或公平的）；第二，这个人已经自愿地接受了社会安排的利益。^{[8](P111-112)}

第一个条件要求国家的基本制度是正义的。按照罗尔斯的观点，这意味着国家的基本制度应该符合他的两个正义原则的要求。罗尔斯的第一个正义原则是平等的自由，第二个正义原则包括两个部分，即公平的机会平等和差别原则。从合法性来看，这个正义（公平）的条件既是对哈特原则的修正，也是对同意理论的矫正。它是对哈特原则的修正，因为后者可能是不公平的，有可能要求人们做出超过自己收益的贡献。它也是对同意原则的矫正，因为一个专制的国家即使得到了人们的同意，它也不能是合法的，而人们也不可能服从独裁统治的义务。

第二个条件要求人们对利益的接受是自愿的。按照罗尔斯所持的义务论观点，义务是我们自由行为的后果。只有当一个人自愿地接受了国家制度给予的好处或者利用了它所提供的机会来促进自己的利益时，他才有服从国家制度之规则的义务。同正义的条件一样，这个自愿的条件既是对哈特原则的修正，也是对同意理论的矫正。它是对哈特原则的修正，因为后者没有表明人们的受益应该是自愿的，而没有自愿，人们也就没有服从的义务。它也是对同意理论的矫正，因为同意理论依赖于默认的同意，而默认的同意之所以不被看做是同意，就在于它没有包含自愿。

我们需要指出，与同意理论相比，公平原则

是一种有限的合法性理论：第一，它不适用于所有的国家，而只适用于其基本制度是正义的国家；第二，它不是追问所有人是否都具有服从国家法律的义务，而是追问在其他人都服从法律的前提下，一个人是否有服从法律的义务。在这种意义上，公平原则作为一种合法性理论是有限的。那么，它为什么要“自甘受限”呢？

这与公平原则关心的问题有关，而它关心的主要问题是“逃票者”（free rider）。逃票者是指没有履行其义务的人。例如，对于像以色列这样的国家，不仅人口少、领土面积小，而且四面受敌，因此安全是这个国家的头等大事，它会要求所有成年男子都服兵役。对于一名成年男子，会面临三种情况：如果他不穿兵役，而且这个国家的其他成年男子也都不穿兵役，那么他会因国家没有安全而受害；如果他穿兵役，而且其他男子也都穿兵役，那么国家安全会得到保障，但他个人要付出代价；如果他不穿兵役，然而其他成年男子都穿兵役，那么他不付出任何代价，而且也会从国家安全中受益。最后一种情况对他来说是最有利的，而这种情况中的他就是“逃票者”。

“逃票者”是国家安全的受益者，他应该在这件事情上承担自己相应的一份义务，服从相关的法律。就此而言，公平原则是正确的。然而，一个人能够从国家得到的利益有很多，我们可以把它们分为两类：一类是排他性的利益，它们可以基于某种规则分给某些特定的人们，而其他人不能得到它们，如机会、津贴和补助等等。另外一类是不可排他性的利益，如果只想让某些人分享这些利益，而其他人不应该分享，这是无法办到的，如国家安全、地方治安和污染防治等等就是这样的利益。

公平原则要求，只有在一个人自愿地接受了国家的利益的条件下，他才具有服从国家法律的义务。对于排他性的利益，这个条件问题不大。如果一个人按照规则可以领取国家的某种津贴，而他并没有申请领取，那么这可以被视为他是不自愿的。但是，对于不可排他性的利益，由于如果某些人得到了它们，那么所有其他人也会得到它们，所以没有办法来区分人们是不是自愿的。例如，某个人自认为武艺高强，无需警察的保护，但是他仍然能够分享地方治安带来的好处，

因为治安具有不可排他性。由于不可排他性的利益不能定向分配，所以国家没有办法在得到它们的所有人之间区分哪些人是自愿的、哪些人不是自愿的。如果没有办法区分人们接受国家的利益是不是自愿的，那么公平原则就失去了意义。在这种意义上，公平原则中的“自愿的”条件是一个重大缺点，相当于同意理论中的“默认为”。

公平原则把“自愿”视为一个必要的条件，这是在强调“自主”的价值。人是自主的，具有自由选择的能力，因此，如果他们自愿接受国家的利益，那么国家的统治就具有了合法性，从而他们也就具有服从国家法律的义务。问题在于，一个人可以选择是否接受国家的利益，也可以选择接受某些利益而拒绝另外一些，但是他无法选择国家。国家对于其内部的任何一个人都是“生而入其中，死而出其外”，除非他选择移民他国，而移民需要个人付出太大的代价。在这里，我们看到了公平原则与同意理论的另外一个相似缺点：如果你没有移民，这或者意味着你“默认为的同意”，或者意味着你“自愿的选择”。

三、导向善治的论证

我们应该看到，同意理论与公平原则的缺点是对应的。首先，同意理论中的“默认为”与公平原则中的“自愿的”是对应的。一个国家或政府不可能得到所有人的实际同意，同意理论只能依赖于默认为的同意，而默认为的同意类似于强词夺理。同样，公平原则依赖于人们对源自国家的利益的接受是自愿的，而由于很多利益具有不可排他性，所以根本就没有办法区分哪些利益的接受是自愿的、哪些是不自愿的。其次，同意理论中的“同意”与公平原则中的“选择”是对应的。同意理论诉诸人们的同意，为了得到最大程度的同意，它只好把没有移民他国算作同意的表示。公平理论诉诸人们的自由选择，利益是可以选择的，而国家是没有选择的，但只要人们没有移民他国，这就会被看做是选择的表示。

上面的分析会产生一个疑问：同意理论与公平原则本来是两种不同的合法性理论，它们的缺点为什么是对应的？我认为，同意理论可以蕴涵公平原则，而公平原则可以被看做是同意理论的

一个弱式。我们从两种理论的要求中可以看出这一点：同意理论要求的是，一个国家或政府应该得到所有人的同意；公平原则要求的是，在其他人的同意政府权威的情况下，你也应该同意政府的权威。我们还可以换一个角度看这个问题。同意理论表达了一种民主的合法性，政府的权威来自于其所有公民的同意。但是，要求政府得到所有公民的同意，这是不可能的。在实际的社会生活中，同意只能意味着民主的“多数决定”。在这种情况下，政府的权威能够合法地及于不同意的“少数”吗？公平原则实质上解决的正是这个问题：如果多数人同意了政府的权威，那么少数人也具有服从的义务。

同意理论与公平原则是具有相同性质的理论：它们都基于人的自主性，都诉诸个人的自由选择，本质上都依赖于公民的同意。在这种意义上，它们所要求的合法性都是程序性的。因为同意理论与公平原则具有相同的性质，所以它们具有对应的缺点。如果我们的上述分析是正确的，即同意理论蕴涵了公平原则，那么为了简便，在下面的论证中我们将只考虑同意理论。

同意理论的优势在于它适合于纯粹的哲学思考，是哲学家通过反思构造出来的。但是，这种理论违反我们的政治直觉。按照我们的直觉：如果一个政府是好的，那么它就是合法的。尽管在“什么样的政府是好的”问题上可能存在争议，但我们一般不会认同相反的观点：如果一个政府是合法的，它就是好的。同意理论的拥护者可能辩护说，“合法性”与“好”是两个不同性质的问题，它们之间没有因果关系。但是，按照同意理论，一个政府只要得到了人们的同意，而不论其多么无能或腐败，它都是合法的。无论如何，这是没有道理的。这里的直觉是：如果一个自称其权力来自人民的政府没有为人民做事的能力或者自身贪污腐败，那么，无论它是以什么方式产生的，都不具有合法性。

同意理论不仅违反我们的直觉，而且它也缺乏对现实社会的批判能力。任何一种政治哲学都应该一身二任：它是一种辩护的理论，为某种形式的国家或政府提供了合法性；它也是一种批判的理论，对现实的国家或政府提出了批评。当面对一种专制社会的时候，同意理论具有批判的能

力，它能够以没有得到人民的同意为理由对这样的国家或政府提出批评。但是，当它面对的是成熟的民主社会时，而这种社会的政府是按照民主的合法性建立起来的，它就失去了批判的能力，无论这种政府因其无能或腐败是多么值得批判。同意理论对现实社会中的这种普遍现象无能为力：一个政府只要是经过民主程序产生的，无论它现在多么不得人心，它仍然是合法的。同意理论只能寄希望于下一次选举，而下一个选出的政府仍然可能同样不得人心。

让我们换一种方式来思考合法性问题。按照同意理论，我们可以把目前全世界的国家分为两种。一种是符合同意理论的国家，它们大多是西方发达国家，建立了比较成熟的代议制民主，从而具有民主的合法性。另一种包括大多数的非西方国家，它们不是按照同意理论建立起来的，也没有民主的合法性。问题在于，一个国家是否实行代议制民主，取决于很多条件，如有利的政治传统、健全的法制、成熟的政党制度、人民的意愿、公民的文化和教育水平、经济发展水平等等。在一个不具备相关条件的国家，是很难甚至无法实行代议制民主的。这就促使我们思考这样一个问题：如果一个国家目前还不具备相关条件，从而还无法实行代议制民主，那么，它的政府是不是在任何情况下都不具有合法性？这里的直觉观念是：如果一个政府是好的，那么，它起码应该具有某种程度的合法性，即使它不是按照代议制民主的程序产生的。

让我们再换一种方式来思考合法性问题：在什么情况下同意理论才能够是正确的。让我们首先假设，同意理论是正确的，即一个政府只有得到了所有人的同意，它才具有合法性。这种同意理论面临两个困难。第一，要得到所有人的同意，这不太可能。第二，要得到所有人对国家或政府的明确表达的同意，这更不太可能。因此，自洛克以来，主张同意理论的理论家都诉诸“默认为的同意”。因为同意是“默认为的”，所以它无需任何一个人表达出来，更无需所有人都表达出来，这样就克服了上面两个难题。但是，如果这种“默认为的同意”在任何情况下都能够成立，这显然是一种强词夺理。如果它是正确的，那么它只能在某种特定情况下才能成立。它在什么情况

下才能够成立？我认为只有一种情况：只有当人们面对的是一个“好政府”的时候，“默认为同意”才能够成立。

在上面的分析和讨论中，我们有三种基本的思考：第一种思考认为，一个政府即使是按照同意理论建立起来的，如果它不是一个好政府（无能或腐败），那么它也不具有合法性；第二种思考揭示，一个政府即使不是按照同意理论建立起来的，如果它是一个好政府，那么它起码具有某种程度的合法性；第三种思考主张，即使同意理论是正确的，它也只有在这种一种情况下才有可能，即人们拥有一个好政府。三种思考聚合于一个焦点，即“好政府”。那么，什么是“好政府”？

“好政府”就是“善治”的政府。善治（good governance）中的“治”是一个古老的词，据说可以追溯到古希腊，而且在英语中已经使用几百年了，尽管它的流行是比较晚近的事。^[9]这个词的应用范围很广，从联合国、世界银行和各种多边国际机构到公司、学术团体和非政府组织，都在频繁地使用它。这个词的意义也非常复杂，有政治学上的和公共管理上的，也有其他方面的。在这种背景下，学者们对“善治”这个概念的含义持有不同甚至相互冲突的观点，而且不同的学者也在强调它的不同方面的意义。

要理解一个概念的意义，与其纠缠于这个概念的含义，不如看它的用法，看它所针对的是什么。善治这个词在当代的流行与世界银行有关。世界银行 1989 年发表了一个关于非洲的发展报告，指出撒哈拉以南的非洲国家普遍存在着治理危机，所针对的是公共服务部门的效率低下问题。^[10]从那以后，治理一词得到了广泛应用，既应用于发展中国家，也应用于西方发达国家。

应用于西方发达国家，善治针对的是福利制度。^[11]第二次世界大战以后，西方各国普遍建立起了福利制度，公共开支在国民生产总值中的比例不断增大。自 20 世纪 80 年代以来，第二次世界大战后建立起来的国际金融体系开始逐渐崩溃，福利国家的机构过于庞大，财政上负债累累，福利制度难以为继。与第二次世界大战后出现的私营企业国有化相反，西方发达国家在 80 年代出现了国有企业私有化的潮流。80 年代至 90 年代，经济合作组织和世界银行多次发表报

告指出西方各国存在的问题：政府花钱大手大脚，导致财政危机；福利制度不当，鼓励人们逃避劳动；政府机构臃肿，行政人员过多；公共开支过大，导致资源浪费。在这种情况下，善治意味着：削减公共开支，精简政府机构，裁减政府冗员，改革福利制度，提高行政效率。在这种意义上，善治在于提高效率。

应用于发展中国家，善治针对的是政府能力。许多发展中国家，特别是一些非洲和拉丁美洲国家，政权极不稳定，社会充满危机，暴力犯罪不断增加，失业率居高不下，犯罪集团（如贩毒集团）对政治和经济进行强有力的控制。^[12]特别是这些国家的政府有严重的问题，如官僚机构臃肿、缺少法治、裙带主义成风、决策暗箱操作、官员严重腐败、行政效率低下等等。善治要求这些国家进行能力建设，实行法治，增强管理能力，提高政府效率，增加政府决策的透明度。虽然善治针对的是发展中国家的能力问题，但在能力建设中不仅要提高政府的效率，而且要健全政府的政治制度，例如实行法治、保障人权、健全规则、惩治腐败等。

虽然善治对于西方发达国家和发展中国家提出了不同的要求，但在其应用中都具有政治上和行政上的意义。在政治意义上，善治要求国家应该实行法治，保障人权。实行法治，就要具有独立的司法机构，具有比较完备的法律体系，所有人（特别是政府官员）都应该尊重法律，遵守法律。保障人权，不仅要把人权列入宪法，成为公民的宪法权利，而且各级政府官员都要尊重公民的宪法权利，不得侵犯。在行政意义上，善治要求政府提高效率，履行职责。提高效率，就要精简机构，裁减冗员，该管的事情一定要管好，不该管的事情则交给市场、企业或者非政府组织。履行职责，就要分清职责，对人民的要求做出迅速反映，而且提高决策过程的透明度。

四、善治的合法性

按照正统的西方政治哲学，政府的合法性来自于民主的程序，来自于人民的同意。虽然民主意味着人民的统治，但在代议制民主中，实际的统治者是少数政治精英。另外，在民主政治

中，这些政治精英为了能够当选，从言语到行动都试图讨好选民。这样，代议制民主的合法性面临双重危机：政治精英的专权和政治领导的削弱。

精英政治削弱了政府对人民的责任，导致民主的弱化。按照民主理论，统治者是由人民选举产生的，其一切权力都来自人民，所以统治者应该以人民的利益为准绳，对人民负责。民主的理论是一回事，民主的实践是另外一回事。在当选之前，人民及其同意对于政治精英具有压倒一切的重要性；在当选之后，人民及其同意对于他们的重要性就严重贬值了。在现实政治中，一方面，人民的主权蜕变为几年一次选举统治者的权利；另一方面，作为统治者的政治精英对国家权力的使用具有相当大的自主性。虽然民主制度对统治者的权力也都设置了限制，但由于这些限制通常非常宽泛，而且不是十分有力，这就使政治精英仍然保有很大程度的自由决定权^{[13](P113)}，从而也为滥用权力甚至贪污腐败留下了充分的余地。

民主选举产生出投机的政治家，导致政治领导的弱化。由于政治精英必须赢得选民的选票才能当选，因此，由民主选举产生的领导者往往倾向于讨好选民，善于迎合，目光短浅，见风使舵，领导能力低下，缺乏雄才大略。出于这些原因，一些民主理论家认为，近半个世纪以来，西方各民主国家成为优柔寡断、目光短浅、效率低下和大量超支的范例。^{[14](P170)}如果人们默认民主的选举程序只能产生平庸甚至低下的领导者，那么民主作为一种政治制度就会慢慢失去对人们的吸引力。这意味着不仅要建立民主，而且要提升民主。选举不仅意味着选择，而且还应该意味着选优。当选之前，竞选者不应该用讨好民众来获得选票，而应该用能力、资格和政绩来赢得选票。当选之后，领导者不仅应该对人民负责，回应人民的要求，而且还应该具有独立负责的精神，以人民的长远利益为重，对国家负责。

如果说前一种危机的实质在于民主，那么后一种危机的实质则在于善治。对于任何一个政府来说，民主要求政府应该得到人民的同意，善治要求政府应该有能力履行其职责。民主的政治程

序使政府获得了某种程度的合法性，但政府仅仅获得民众的选票同意是不够的，它还必须表明自己足够称职。人民在选举中授予统治权力的时候，包含了对政府能够很好履行其职责的期望。如果政府在执政期间违背了人民的期望，没有很好地履行其职责，那么人民有权利撤销对政府的同意。由于宪法对定期的选举有时间上的规定，所以从法律上说，人民只能在下一次选举中用选票来表明自己的意愿。即使在两次选举之间人民无法随时撤销对政府的同意，政府依然保有其权力，但这种权力的合法性却因其没有满足善治的要求而被削弱了。简言之，民主政治的合法性产生了危机。

无论是作为同意理论还是作为民主实践，民主的合法性都面临着各种困难。尽管如此，我们仍然可以承认同意是合法性的一个来源。另一方面，对合法性问题的三重反思使我们聚焦于“好政府”，即善治应该成为合法性的另外一个来源。如果我们的论证是合理的，这意味着政府的合法性应该有两个支点：一个是同意；一个是善治。人民的同意是通过民主政治表达出来的，是通过定期选举表达出来的，是通过把选票投给谁（政治家或政党）表达出来的。在这种意义上，同意是一种程序的合法性，而政府凭借民主的政治程序获得了统治的合法性。善治是通过政府履行其职责表达出来的，是通过良好业绩表达出来的，是通过满足了人民的合理期望表达出来的。在这种意义上，善治是一种实质的合法性，而政府通过满足人民的愿望拥有统治的合法性。同意和善治是合法性的两个组成部分：同意作为程序的合法性来自于民主政治；善治作为实质的合法性来自于政府卓越地履行其职责。一个政府是完全和充分合法的，既要获得人民的同意，也要满足善治的要求。

我们知道，传统的合法性理论中占统治地位的是同意理论。这种同意理论导致两个推论：首先，只有通过民主政治产生的政府才是合法的；其次，任何不经民主政治产生的政府都没有合法性。在上述讨论中，我们是用两条标准来衡量政府的合法性，即同意和善治。按照这两条标准，前面的两个推论都是不正确的。也就是说，一方面，并非所有通过民主政治产生的政府都是完全

合法的，因为它可能没有满足善治的要求；另一方面，不经民主政治产生的政府也能具有某种程度的合法性，因为它满足了善治的要求。

这意味着善治与合法性的关系有两方面的意义：从否定方面说，善治对传统的合法性理论提出了批评，因为一个得到人民同意的政府仍然可能没有履行其职责；从肯定方面说，善治对合法性理论提供了一种新的论证，它要求一个政府不仅要产生于合法的程序，而且也要履行好其职责。

善治是衡量政府之合法性的一个标准，而同意是另外一个标准，这样，一个政府即使没有满足同意的标准，它也有可能满足善治的标准。一个国家没有民主的政治传统，其政府也不是通过代议制的民主选举产生的，从而也不具有同意的合法性。但是，如果它能够很好地履行职责，满足人民的合理期望，那么它就具有善治的合法性，尽管这种合法性不是完全的和充分的。我们应该看到，实行民主政治是需要条件的。如果一个国家既没有民主的传统，目前也不具备实行民主的各种条件，那么它不可能获得同意的合法性。它不可能获得同意的合法性，但它却有可能做一个得到同意的政府所做的事情。

这里的观点是：如果一个政府满足了善治的要求，那么它就具有了合法性。让我们再强调一遍，这是某种程度的合法性，或许这也是目前某些国家所能够得到的最高程度的合法性。现在的问题是：在什么情况下我们能够说一个政府满足了善治的要求，从而具有某种程度的合法性？我认为有五个条件。假如一个政府满足了以下五个条件，那么它就满足了善治的要求，从而具有善治的合法性。

第一，实行法治。善治以法治为前提，没有法治就谈不上善治。首先，法治要求国家以法律为最高权威。在一个国家之内，法律的权威是至高无上的，任何权威都不能超越于法律。法律是最高的准绳，所有政府机构、民间团体和公民个人都必须服从法律，遵守法律规定，履行法律义务。其次，法治要求“在法律面前人人平等”。一方面，所有公民都要服从法律，不允许任何人拥有法律特权，在这种意义上，任何人都不能凌驾于法律之上；另一方面，所有公民都有权得到法律的平等保护，利用法律来维护自己的利益，

在这种意义上，任何人都处于法律的保护之下。最后，所有公民特别是政府官员和司法人员要尊重法律。对法律的尊重是法治必需的条件，它是法治的道德。没有对法律的尊重，即使有再好的法律，也不会得到切实的执行。

第二，保护人权。一般所说的人权，是指个人所拥有的对于自由、平等、生命以及其他一些东西的权利。关于人权，有人认为是人的自然权利，有人认为是人的道德权利。无论是作为自然权利还是作为道德权利，人权要得到保护，都必须被列入宪法，成为宪法权利。一个国家不仅要把这些基本的人权规定为宪法权利，而且要落在实处，真正尊重人权，确保政府自己不侵犯人权，也保护所有公民免于被侵犯。

第三，实现社会正义。正义是社会的重要价值，也是善治的目的。社会正义不仅要求政府公平地对待所有公民，而且也要求政府积极帮助那些迫切需要帮助的人们。政府公平地对待所有公民，这意味着在初次分配中政府要尊重“应得”。按照“应得”，在初次分配中，某些人没有得到他们应得的报酬，或某些人得到了他们不应得的报酬，这都是不正义的。即使人们在初次分配中都得到了其“应得”，但是也会存在宏观的不平等问题，例如，人们之间贫富差距过大，两极分化严重。这种严重的不平等是不正义的，而这种不正义集中体现在弱势群体身上。弱势群体是最需要政府帮助的人。这样，社会正义要求政府矫正这些不平等，缩小贫富差别，防止两极分化，也就是说，要帮助弱势群体。为此，政府应该建立相应的制度和政策，特别是各种社会保障制度，如失业、医疗、退休等福利制度。

第四，提高政府效率。实行法治、保护人权和实现社会正义是善治的间接要求或背景制度，而善治最直接的要求就是提高政府的效率。在某种意义上说，善治概念就意味着效率。政府的效率主要体现在四个方面。首先是责任。政府切实履行好自己的责任，不该管的事情不要管，而该管的事情一定要管好。其次是反应。政府对人民关心的事情要敏感，对关系到民众的重大事件应做出迅速的反应，要以人民的利益为重。再次是效果。政府要有效利用各种资源特别是财政收入，不仅杜绝贪污腐败，而且也杜绝铺张浪费。

政府的财政收入和支出应得到切实的限制和监督。最后是透明度。政府的规则、规章和政策是公开的，决定事情的过程是透明的，人民拥有充分的知情权和监督权。

第五，社会功能多元化。政府要包办所有事情是不可能的，这就要求分清职责，哪些事情是由政府负责的，哪些事情不是由政府负责的。这里的关键在于，政府在减少自己的功能时，不是推诿责任，而是把某些社会功能交给更合适的机构或组织。例如，对于环保事业、慈善事业和救

灾行动等等，某些非政府组织和志愿者更有经验，更具备专业知识，从而更善于做这些事情。政府应该相信它们，而不是怀疑它们；支持它们，而不是压制它们；鼓励它们做更多的事情，而不是限制它们做更多的事情。

要满足以上五个条件不是一件容易的事情。但是，如果一个政府能够满足善治的这五个条件，那么它就具有了善治的合法性。无论是基于理论的理由还是实践的理由，我们都应该鼓励政府追求这种善治的合法性。

参考文献

- [1] [13] Robert A. Dahl. *On Democracy*. New Haven: Yale University Press, 1998.
- [2] Aristotle. *The Politics of Aristotle*. Oxford: Oxford University Press, 1946.
- [3] 洛克:《政府论》(下篇),北京,商务印书馆,1986。
- [4] 洛克:《政府论》(下篇),北京,商务印书馆,1986。
- [5] H. L. A. Hart. "Are There Any Natural Rights?". *Philosophical Review*, 1955 (64).
- [6] [7] 罗伯特·诺奇克:《无政府、国家和乌托邦》,北京,中国社会科学出版社,2008。
- [8] John Rawls. *A Theory of Justice*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1971.
- [9] Bob Jessop. "The Rise of Governance and the Risks of Failure: the Case of Economic Development". *International Social Science Journal*, 1998 (155).
- [10] David Williams and Tom Young. "Governance, the World Bank and Liberal Theory". *Political Studies*, 1994, 42 (1).
- [11] François-Xavier Merrien. "Governance and Modern Welfare State". *International Social Science Journal*, 1998 (155).
- [12] Cynthia Hewitt de Alcántara. "Uses and Abuses of the Concept of Governance". *International Social Science Journal*, 1998 (155).
- [14] Giovanni Sartori. *The Theory of Democracy Revisited*. Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers, 1987.

Good Governance and Legitimacy

YAO Da-zhi

(School of Philosophy and Sociology, Jilin University, Changchun, Jilin 130012)

Abstract: According to traditional political philosophy, the legitimacy of governments is based on democratic politics or principle of fairness. Good governance, the paper proposes, is another type of legitimacy. Such a conception of legitimacy challenges the traditional theory of legitimacy: on the one hand, not all governments established by democracy are fully legitimate, as they may not be in consistent with the requirements of good governance; on the other hand, governments that are not established by democracy can also have legitimacy to some degree, as they meet the requirements of good governance. The paper assumes that a government is fully and adequately legitimate only when it is both agreed by the people and meets the requirements of good governance.

Key words: good governance; democracy; fairness; legitimacy; rule by law

(责任编辑 李 理)