

论公共政策系统中的伦理价值问题^{***}

□祝小宁 毛丹 [电子科技大学 成都 610054]

[摘要] 公共政策是对公共利益的权威性分配,它是一门关于公共选择的科学。公共政策的伦理价值问题则是在公共利益的分配中对公平、公正、公益等伦理价值产生的偏离。政策选择主体的价值取向、政策制度中的价值导向以及政策环境的主导价值都影响着政策的选择行为。公共政策的伦理问题渗透在整个政策系统中,因此必须采取相应的对策加以解决。

[关键词] 公共政策; 伦理价值; 公共利益

[中图分类号] C912.3 [文献标识码] A [文章编号] 1008-8105(2006)01-0050-03

一、伦理价值对于公共政策的意义

对于“公共政策”(public policy)具体含义的讨论,行政学界一直是众说纷纭。国内的学者倾向于给出它的技术性定义,而美国的政治学家戴维·伊斯顿则从较为抽象和概括的角度,认为公共政策是“对公共价值的权威性分配”。^[1]公共政策伦理所涉及的是正义价值的选择问题,也就是如何做到社会利益和社会负担的合理分配,是资源分配指导原则的核心。公共政策的伦理价值问题则是在公共利益的分配中对公平、公正、公益等伦理价值产生的偏离。一般来说,行政学研究者倾向于从“政策过程”的角度来考察公共政策,认为这是一个包括“政策设计——政策抉择——政策实施——反馈——政策评估”的完整过程。同时,经历了实证主义之后,大家也普遍认识到,任何一项政策的出台,都必须包括了政府依据特定的伦理依据来进行的价值选择。西蒙指出,任何决策中均包含有事实因素和价值因素两个方面。所谓事实因素,就是制定一项决策所依据的外部客观事实。决策者依据这些信息去认识问题,进而找出问题的症结,从而制定出有针对性的政策。但决策者在进行任何一项决策时都不可能仅仅依据事实因素,在这一过程中他必定受自己已经养成的思维习惯和个人好恶以及制度价值导向和政策环境主导价值的影响,而这些因素属于价值观范畴,往往与伦理价值因素有关。而政府以此做的这种抉择,又会随着政策的贯彻与实施,对公众的心理和行为产生不可忽视的影响。因此,公共政策的伦理问题渗透在整个政策系统中,这使得伦理价值问题在公共政策的研究中占有不容忽视的一席之地。

二、政策系统中存在的伦理价值问题

(一)公共政策制定主体的伦理价值问题

价值是公共行政的灵魂。那种一方面把政府政策制定过程作为价值表达,另一方面把行政作为单纯技术的和价值中立的政策执行的做法,是不妥的。无论任何人,欲研究行政问题,皆要涉及价值之研究;任何从事行政实务的人,他实际上都在进行价值的分配。政策的制定者在不同的价值判断标准和价值取向,会有不同的认知结果。事实上,政策的选择意味着舍弃,舍弃则意味着偏好,自然会引发公共政策中政策内容制订的价值矛盾。

1. 公共政策人员谋求自身利益最大化

根据公共选择和政策分析学者的理论,政府行政存在着两种最终的结果,一种是“政府成功”,一种是“政府失败”。这种政府行政过程中可能存在的双重效应,来源于政府行为的“二重性”,即政府理性行为和非理性行为^[2]。政府非理性行为是由两个最直接的原因造成的,一是政府能力弱化。对公共政策的运行、行政行为的实施缺乏正确的认识和充分的估计,导致行政低效率甚至无效果。二是政府权力异化。政府行政受行政人员、行政组织价值取向的影响,转变成对非公共利益的追求,最终导致对公共利益的损害。

政府中的个人也可能追求自身利益的最大化,但政府机制并不能以赢利为目的,对政府及官员的物质激励非常有限,他们常被置于“公仆”的地位而不能明确追求自身经济利益,便诉求其他方式实现自己的利益。行政人员有行使行政权力的便利,于是就有了比一般人更便捷的自利方式,最常见的是“寻租行为”,导致公共政策非公共化,利益集团和一些自利的公职人员以公共利益为代价谋求特殊利益,从而导致公共政策偏离公共利益最大化原则。

2. 地方谋求利益最大化

* [收稿日期] 2005-06-28

** [作者简介] 祝小宁(1956—)男,电子科技大学人文社科学院院长,教授;毛丹(1982—)女,电子科技大学人文社科学院在读研究生。

在以地方分权替代中央集权的转型期,通过地区竞争培育市场主体的背景下,地方政府的功能与地位发生了变化,成为具有“双重利益代表”的角色,即是中央政府和地方各级经济主体的“双重代理人”。对于地区内各经济主体,地方政府是行政组织,对于其他地区,地方政府又是地区竞争的主体和地区利益的总代表,也即一定意义上的“经济人”。在利益的驱动下,地方政府将利用市场利益的地方化、分割化的契机,力图使本区域在国民收入分配中占有更大的份额,而很少考虑经济与社会协调发展、产业结构的调整以及提供市场经济发展的外部条件和公共产品。

(二)公共政策制定制度的伦理价值问题

库珀指出“组织制度是行政人员个人在其中发挥作用的重要的工作环境之一,因此,它对行政人员的道德行为产生重大的影响。”^[3]他引用罗伯特·杰卡尔(Robert Jackall)的观点来说明这种影响:“官僚制度”侵蚀了内部的甚至是外部的道德标准,这不仅是一个关系个人成败的问题,也是一个管理者每天的工作中都要面临的问题”。如果制定政策所遵守的具体制度偏离了行政的价值追求,决策制度的伦理缺失,将直接导致现实社会生活中的伦理道德格局混乱。例如行政职级制这种制度安排。这种制度安排的本意是,企业作为一个经济组织,向市场负责,同时作为一个行政组织,向政府负责。当政府行为对企业的利益导向与市场规则对企业的利益导向完全一致时,企业就可以达到“帕累托最优”的状态。然而这种理想的制度设计在现实生活中总是经常处于“不如意”的状态,当政府决策与市场规则客观上对企业要求不一致时,企业完全可能置市场规则于不顾,唯上级指令是从。因为代表政府决策的行政上级把握着企业负责人个人升迁的“生杀大权”。“行政级别制”客观上自然会成为腐败的温床和经济秩序混乱的制度根源。企业负责人往往不顾市场经济规律而从事着与企业基本职能不相称的行为,加上没有必要的外在监督,就必然导致企业经济活动的不良行为,这是企业负责人对“企业行政蕉别制”的“理性回应”。与此同时,政府官员也会出于团体利益或地方政绩的需要,自主设立市场竞争门槛,强行“制造”行业垄断。这种有悖于制度伦理精神的现象,严重丧失了政府制度应有的公正合理性和权威性。一方面破坏了统一开发、规范有序的市场竞争,另一方面也给政府和政府官员的形象造成了极坏的影响。

(三)公共政策制定环境的伦理价值问题

行政活动总是在一定的环境中进行的,行政组织和行政人员只有充分考虑行政活动的环境,才能取得最佳的行政效率和结果。当然,在行政环境影响行政组织、人员及其活动的过程中,行政行为与结果也反过来影响着行政环境。所谓政策环境是指影响政策产生、存在和发展的一切因素的总和。政策环境的构成要素众多,而且相互联系、相互制约,具有客观性、广泛性和复杂性。总体上包括政治环境,如国体和政体、政党政治、法律制度等;经济环境,如物质技术力量、经济制度等;文化环境,如道德、理想和世界观等精神文化要素;社会环境,如基本的人口、民族、社会历史、社会制度、社会分层

结构、贫富差距、社区发展、社会变迁、社会管理方式等因素;自然环境如国家所处的地理位置、所拥有的自然资源等;国际环境,如国家和国家之间在政治、经济、文化、自然地理等方面的关系,等等。

上述组织环境要素中,绝大多数是属于客观环境的内容。相比而言,政策环境中的主观因素将对组织的伦理定位起到更为直接的影响,特别是文化环境中的道德价值观,社会环境中的民族习惯、宗教信仰,国际环境中的文化交流等。特别值得注意的是,我国的传统文化对政策制定影响极大。例如传统文化中的经学思维方式,将圣人之言的经传所云,视为行政行为规范和治理国家的准则,对上面的指示、指令机械地照抄照转,似乎职务越高,其言真理性就越强。再如,传统文化中的价值观,对行政决策往往只重视有利于有效地贯彻上级指示,而不注重实际社会效应;对行政效率的评价标准,往往只注重对分配任务的完成程度,而不注重行政活动的创造性和实际效果。

库珀特别提出了政策制定环境中的一个重要影响要素——社会期待,即公众对行政组织和个人的行政行为所寄予的希望。这些希望包括“公众对行政人员的看法以及他们在大众文化中所体现出来的公众形象”^[3]。为此,行政组织和行政人员在制定公共政策时,不得不预测公民的爱好、需求和厌恶。在这种情况下,作为政策环境要素的社会期待直接影响着公共政策的选择。追求政策制定与社会期待的价值观的认同,也就成为一个重要的伦理取向。

三、解决我国公共政策伦理价值问题的主要对策

(一)深化公共政策主体的伦理责任

责任是对持权力者制定政策和执行政策的限制,政策执行者享有多大的权力,就应相应地负有多大的责任,这也是管理上职、责、权相统一原则的要求。也只有这种责任制才能使公共政策人员增强风险意识,选贤任能,注重绩效,讲究政策效能,从而保证政策畅通无阻地得到贯彻执行,使政策行之有效,同时也使责任可以追究和认定。对此应建立起“刚性”机制,使得执行者们有一份权力便有一份责任,谁违背责任,都会受到追究。

(二)坚持行政制度安排的正义原则

在近现代西方思想家那里,正义的概念被越来越多地用作评价制度的道德标准。罗尔斯在《正义论》中明确指出,正义是社会主要制度的价值体系。他认为,制度伦理就是研究社会制度的正义问题。一个道德的、文明的社会必须以实现最大限度的公平和正义的制度安排为存在与发展的前提。^[4]在公共政策制度安排中,实现行政体系内部的公正是最核心的伦理诉求。因为没有行政体系内部的公正,行政制度外部公正的实施就存在巨大的道德风险。公共政策制度正义原则的另一种体现是外部公正,这是当前出现问题最多、也是最难实现的制度安排。在计划经济向市场经济转轨,社会主义市

市场经济体制尚处于“初步建立”的阶段,社会主义的民主、自由、平等、正义等既体现社会主义特征又体现时代精神的价值观念,更多的还只是停留在意识形态领域,还没有真正形成制度要素。作为制度基本要素和伦理关注的重点目标的社会公正,如社会基本权利与义务的界定、安排与分配,公平竞争、机会均等,体现效率与公平相统一的利益分配制度等等,还没有真正在制度中结构化和程序化。^[5]随着市场经济体制的建立,仅靠传统道德的软约束已经很难满足社会发展的需要,迫切需要伦理制度化加以保障。

(三)培育公民的公共政策伦理价值意识

公共政策的整个运行过程都以社会公民为基础。任何一项政策的实际需求总是来自社会的实际需要,代表公众实际利益和要求的政策总是从民间社会首先萌发。任何公共政策总是涉及广大民众,公共政策应是回应社会期待,以保护他们的起码利益为目的。一项政策制定出来以后,也只有回到民

间社会去被检验,才能发现其是否符合实际的需要,是否需要作进一步的调整,而这一切都是只能以现实的需要和检验才能做出判断。

参考文献

[1] 陈庆云.公共政策分析[M].北京:中国经济出版社,1996.2.
[2] 任晓林.政府行为的非理性、自利性及其调控[J].延安:延安大学学报社科版,2003(1).
[3] 库珀.行政伦理学——实现行政责任的途径[M].张秀英,译.北京:中国人民大学出版社,2001.11.164,175
[4] 李仁武.论道德建设的制度伦理环境[J].云南社会科学,2002,(5).
[5] 杨清荣.制度的伦理与伦理的制度——兼论我国当今道德建设的基本途径[J].克思主义与现实,2002(4)

On the Ethics Value Problem in Public Policy System

ZHU Xiao - ning MAO Dan
(UEST of China Chengdu 610054 China)

Abstract The public policy is the authoritative distribution of public interests. It is a science about public chooses. Ethics value issue of public policy in the public distribution of interests is the bias to fairness, justice, public interests in the value produce. Subject value orientation of policy chooses, value orientation of policy system, leading value of policy environment all influence the choice behavior of the policy. The ethics problem of the public policy permeates into the whole policy system, so we must adopt the corresponding countermeasures to solve it.

Key Words public policy; ethics value; public interests

·学术广角·

提高执政能力的几个关键

丁学良在《经济社会体制比较》2005年第5期上撰文认为,中国新一届最高领导层提出加强执政能力建设,是从经济理性主义向行政理性主义的迈进。为了提高执政能力,应该做到以下几点:

(1)理顺执政党和政府(通称为国家机器)与社会这一基本关系。国家机器应该主动为发展出一个健康、多元的公民社会创造制度化的环境。一个国家缺乏健康多元的公民社会,它的政府就会不堪重负、疲于奔命,这个国家作为一个整体应付内生及外来的突发事件和危机的能力就会非常有限。而一个良性的、具有自组自助功能的公民社会为国家及其执政能力的提高提供了必要的社会基础和民间协助。

(2)抓好枢纽资源。信息资源是众多资源中具有枢纽性质的资源,也就是说,信息在一个大系统的运转中,起着开关或者调节器的功能,它决定该系统里的其它资源能否在适当的时刻被适当地调动到适当的部分,并以适当的方式发挥作用。中国要发展出应对较大的突发事态的先进机制,首先要建立多元的信息系统,只有一个多元的信息过程,才能把信息扭曲的情形大幅减少。应该注意的是,政府自身收集信息的渠道无论多么有效,也无法取代严肃的多元的公共媒体提供的咨询和新闻监督作用。

(3)通用多个人才圈。与执政能力相关的有4个人才圈:党系统的人才圈;行政系统的人才圈;中国社会里的人才圈;跨境的人才圈。在任何社会里,人才都是稀缺资源,而且真正的人才独立性都特别强。所以,提高执政能力的关键之一,就是对社会里的人才资源及其独立自主性给予法律上和事实上的保护和尊重。

·宣 文·

作者: 祝小宁, 毛丹, [ZHU Xiao-ning](#), [MAO Dan](#)
作者单位: [电子科技大学, 成都, 610054](#)
刊名: [电子科技大学学报\(社会科学版\)](#)
英文刊名: [JOURNAL OF UNIVERSITY OF ELECTRONIC SCIENCE AND TECHNOLOGY OF CHINA\(SOCIAL SCIENCES EDITION\)](#)
年, 卷(期): 2006, 8(1)
被引用次数: 1次

参考文献(5条)

1. 陈庆云 [公共政策分析](#) 1996
2. 任晓林 [政府行为的非理性、自利性及其调控](#) 2003(01)
3. 库珀;张秀英 [行政伦理学—实现行政责任的途径](#) 2001
4. 李仁武 [论道德建设的制度伦理环境](#)[期刊论文]-[云南社会科学](#) 2002(05)
5. 杨清荣 [制度的伦理与伦理的制度—兼论我国当今道德建设的基本途径](#)[期刊论文]-[马克思主义与现实](#) 2002(04)

本文读者也读过(10条)

1. 祝小宁, 贺嫒, [Zhu Xiao-ning](#), [He Man](#) [韩国培养民主意识的成果与经验探究](#)[期刊论文]-[重庆邮电学院学报\(社会科学版\)](#) 2005, 17(3)
2. 祝小宁, 谭晓倩 [论新公共管理下的中国政府绩效评估](#)[期刊论文]-[辽宁行政学院学报](#) 2006, 8(9)
3. 张晓博 [公共政策系统功能与资源枯竭地区经济转型之间的关联](#)[期刊论文]-[中国科技纵横](#) 2010(23)
4. 祝小宁, 杨渝南, [Zhu Xiao-ning](#), [Yang Yu-nan](#) [动机倾向性对公私部门从业的影响分析](#)[期刊论文]-[重庆大学学报\(社会科学版\)](#) 2005, 11(3)
5. 祝小宁, 曾现立, [ZHU Xiao-ning](#), [ZENG Xian-li](#) [关于我国高校自主权若干法律问题的探讨](#)[期刊论文]-[电子科技大学学报\(社会科学版\)](#) 2007, 9(4)
6. 祝小宁, 华燕玲, [ZHU Xiao-ning](#), [HUA Yan-ling](#) [建立合理的绩效预算指标体系的思考](#)[期刊论文]-[广东商学院学报](#) 2005(6)
7. 付聪, 尹贻林 [基于梅兹曼尼安——萨巴提尔模型的公共政策系统风险分析](#)[期刊论文]-[科学与科学技术管理](#) 2009, 30(7)
8. 祝小宁, 吴良智 [电子治理语境下公共政策制定中的公民参与](#)[期刊论文]-[电子政务](#) 2008(8)
9. 祝小宁, 白秀银 [转型期中国政府在市场经济中的作用](#)[期刊论文]-[中国高新技术企业](#) 2007(6)
10. 韩锋 [公共政策过程的价值困境及其解决之道——基于伦理学的考量](#)[期刊论文]-[社会科学论坛](#) 2008(16)

引证文献(1条)

1. 朱楠, 石火学, 池丽辉 [德罗尔逆境中政策制定原则对我国逆境中政策制定的启示](#)[期刊论文]-[科技管理研究](#) 2011(4)

本文链接: http://d.wanfangdata.com.cn/Periodical_dzkjdxxb-shkx200601014.aspx