

● 中南大学伦理学研究书系 · 公共伦理

● 丛书主编 李建华



公共政策的伦理基础

● 谢金林 著 ● 湖南大学出版社

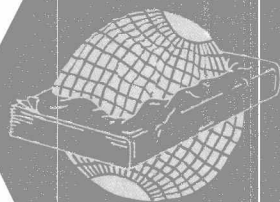
p u b l i c e t h i c s

● 中南大学伦理学研究书系·公共伦理 ● 丛书主编 李建华

公共政策的伦理基础

谢金林 著

湖南大学出版社



内 容 简 介

本书主要研究了公共政策人性范式的伦理批判、公共政策的伦理基础、实现公共政策伦理的政策安排、公共政策伦理实现中的程序正义等重要问题。

图书在版编目 (CIP) 数据

公共政策的伦理基础/谢金林著.

—长沙: 湖南大学出版社, 2008. 12

(中南大学伦理学研究书系·公共伦理)

ISBN 978-7-81113-507-7

I. 公... II. 谢... III. 公共政策—伦理学—研究

IV. B82-051

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 196046 号

公共政策的伦理基础

Gonggong Zhengce de Lunli Jichu

作 者: 谢金林 著

责任编辑: 王和君

特约编辑: 罗 立

封面设计: 吴颖辉

出版发行: 湖南大学出版社

社 址: 湖南·长沙·岳麓山 邮 编: 410082

电 话: 0731-8822559 (发行部), 8821593 (编辑室), 8821006 (出版部)

传 真: 0731-8649312 (发行部), 8822264 (总编室)

电子邮箱: presswanghj@hnu. cn

网 址: <http://press.hnu.cn>

印 装: 湖南东方速印科技股份有限公司

开本: 710×1000 16 开

印张: 17.75

字数: 213 千

版次: 2008 年 12 月第 1 版

印次: 2008 年 12 月第 1 次印刷

书号: ISBN 978-7-81113-507-7/B·54

定价: 30.00 元

版权所有, 盗版必究
湖南大学版图书凡有印装差错, 请与发行部联系

总 序

伦理学作为经典的人文学科在现代社会具有不可替代的地位和独特的社会功能。

伦理学的价值不在于提供物质财富或实用工具与技术，而是为人类构建一个意义的世界，守护一个精神的家园，使人类的心灵有所安顿、有所皈依，使人格高尚起来。

伦理学也可以推动社会经济技术的进步，因为它能提供有实用性的人文知识，能营造一个有助于经济技术发展的人文环境。不过，为人类的经济与技术行为框定终极意义或规范价值取向，为人类生存构建一个理想精神世界，却是伦理学更为重要的使命。

伦理学对人的价值、人的尊严的关怀，对人的精神理想的守护，对精神彼岸世界的不懈追求，使它与社会中占据主导地位的政治、经济或科技力量保持一定的距离或独立性，从而可以形成一种对社会发展进程起校正、平衡、弥补功能的人文精神力量。这样一种具有超越性和理想性的人文精神力量，将有助于保证经济的增长和科技的进步符合人类的要求和造福于人类，从而避免它们异化为人类的对立物去支配或奴役人类自身。

在人类经济高度发展、科技急速飞跃的今天，人类在精神上守护这样一种理想，在文化上保持这样一种超越性的力量是十分必要的。伦理学以构建和更新人类文化价值体系，唤起人类的理性与良知，提高人的精神境界，开发人的心性资源，开拓更博大的人道主义和人格

力量等方式来推动历史发展和人类进步。

中南大学伦理学学科始建于 20 世纪 70 年代末, 由我国著名伦理学家曾钊新先生所开创。1990 年获伦理学专业硕士学位授予权, 2002 年获伦理学专业博士点; 同年在基础医学一级学科博士点下自主设置生命伦理学二级学科博士点; 2006 年成为湖南省重点学科; 2007 年获博士后科研流动站, 目前已经成为我国伦理学研究和伦理学人才培养的重要基地之一。中南大学伦理学学科开创了道德心理学与伦理社会学研究, 形成了伦理学基础理论、传统伦理思想及比较、应用伦理学、生命伦理学四个稳定而有特色的研究方向, 曾组织出版“负面文化研究丛书”、“走出误区丛书”、“伦理新视野丛书”等大型学术研究丛书, 编辑出版了《伦理学与公共事务》大型学术年刊。目前希望在核心价值体系建设、政治伦理、科技伦理、公共伦理、心智伦理等领域有所作为。

“中南大学伦理学研究书系”正是基于我们对伦理学事业的挚爱与追求而组织的反映中南大学伦理学学科建设的大型学术研究丛书, 初步拟定为“导师文论”、“博士论丛”、“文本课堂”、“教材建设”、“经典译丛”、“公共伦理”、“政治伦理”、“道德心理”、“传统伦理”、“生命伦理”等系列。它既是对过去研究成果的总结, 也是对新的研究领域的拓展; 既是研究者个体智慧的体现, 也是师生共同劳作的结晶。

书系不是一种学术体系的宣示, 仅仅是一种研究组合; 书系没有框定的思维和统一的风格, 相反充满着研究者个性的光彩; 书系没有不可一世的盛气, 只有对先人和大家的无限敬仰; 书系是中国伦理学百花园中的一片绿叶, 追求的是关爱与忠诚, 祈盼的是尊重与宽容。

李建华

2008 年 2 月 18 日

「公共倫理研究叢書」序

好友李達華教授主編的「公共倫理研究叢書」即將由湖南大學出版社出版，堪稱中國管理科學界和中國倫理學界的一件盛事了。公共管理與公共倫理交叉地帶無疑是當今人文社會科學的一方熱地，且荒拓耕耨者綽綽有餘，其年於實業的景觀亦十分喜人。達華先生暨其所領導的學術團隊在吾輩中^{或可}近景觀中的亮麗一線，不獨著以先鞭，而且成就斐然。是故，湖南大學之政治學與行政管理學院也被視之而國內公共倫理的教研重鎮之一，當不實至名歸。

“公域”或“公共生活”已顯著而現代社會生活的存在和
亮點，現代人的生活，通行而關係、生活方式和秩序也
因之而不断丰富和複雜起來。“公域”的秩序及其規制城
發重要，以“公域”為例現有的公民個體對於公共規範秩序
的依賴（或不依之而）絕無依賴也。並且趨嚴重。然而，公共
秩序及其規範運作不單依靠於健全的社會法制和法治，也
仰仗於公域倫理的合理調控，所謂軟硬兼用、寬嚴相濟也
為斯。但在道德之維之背後，更顯而易見更微妙的還有所謂
“心靈的秩序”，所謂公道自在人心，良知自在人心，實為其
根本道理的說法和原理。

由此，「公共倫理」才找到堅實的注腳和之基，公共倫理的基序於此才可望得到健全有力的闡發。從公共的社會主義而至公民的平等義；從公民社會的良秩序建構而至公民美德的培育；從基本民權的保障而至公共權力的全新正當；從自由平等之理念而至健全的社會民主；以及，從公共文化之「文化政治」的批判反思而進抵社會意識形態的反省；皆一一不啻為公共倫理精神之脈動與把握，而於有因就有果、和平與協之義、共大同之國福政治的主題之探究，體認思想與理論之範疇，而擴展政治的意味日見擴張，卻依然可見公共倫理精神之闡發其中，耐人尋味不盡矣。

「公共伦理研究叢書」首批六部堪為神不同的視角
和諦切切入公共倫理主題，全部的佳作欲擷擇摘，盡心揮
灑，亦不摸大局，亦僻徑通幽，亦神理抽絲，亦舉例是証；
遠近高低，妙峰奇嶺，盡在其中矣。自然，在多數言手著
意悠忽之間，亦偶爾難免遺珠漏沉，間亦甚而出現惻惻懷
忙之憾，好在生力日強，氣象不凡，未可堪付遺忘。

叢書待刊是急，建華先生居亦一序，既臨於便手
情誼，大緣自衷心的嘉佩和祝願，急呈於上以作鼓勵之
性，不敢而序。嗚呼！

萬俊人於戊子盛夏京師總齋

目 次

第一章 导 论	1
第一节 问题缘起及其研究意义	1
第二节 中外公共政策伦理研究综述	17
第三节 研究方法与内容结构	34
第二章 公共政策人性范式的伦理分析	39
第一节 圣王与暴君：传统“政治人”批判	39
第二节 公共政策中经济人范式批判	56
第三节 公共人的三个向度	74
第三章 公共利益是公共政策的伦理基础	95
第一节 公共政策伦理标准的哲学论争	96
第二节 存在论视域中公共利益与个体利益关系	111
第三节 公共利益是公共政策伦理精神的核心	131
第四章 实现公共政策伦理基础的政策安排	148
第一节 利益均衡	148
第二节 政策平等	166
第三节 政策效益	185

公共政策的伦理基础

第五章 程序正义：公共政策伦理基础实现的制度保障 200

 第一节 公共政策程序正义及其价值 201

 第二节 程序正义的制度性保障 223

 第三节 公共政策程序正义的主体性保障 238

结 论 254

参考文献 260

后 记 269

第一章 导 论

第一节 问题缘起及其研究意义

中国公共政策研究兴起于上个世纪 80 年代,经过 20 多年的发展,在许多方面已经取得了重大的成就,学科体系也基本建立,一些重大问题上也获得了共识。但是,无论是国内还是国外,从研究方法层面而言,实证分析多于价值分析。政策伦理研究存在着或多或少的不足,这一课题的系统研究还需要时间。随着改革开放的深入,各种社会问题逐渐暴露出来,并有恶化的趋势,这就促使人们对公共政策进行深刻的伦理反思与检讨。善政理念在公共行政研究中被广泛认可与接受,执政能力作为党的建设的一个核心内容的确立,科学发展观与和谐社会理念作为新一届政府的执政理念的倡扬,贫富差距问题去年成为两会的热点话题,2008 年两会的热点问题还是关系到国计民生的重大社会问题:这就为重新审视公共政策的伦理基础提供了新的契机,也为公共政策伦理研究创造了现实性的条件。

一、公共政策伦理研究问题缘起

1. 当代中国社会失衡问题的解决需要重新定位公共政策的价值基础

一个平均主义的社会肯定是缺乏动力的社会。但是,一个社会如

公共政策的伦理基础

果贫富差距过大，过于不公平，肯定也无法维持社会秩序的和谐稳定，同时也会挫伤处于不利困境中成员的积极性，因而消解社会发展动力。公共政策是政府对社会资源配置的最重要的手段，它的合理性直接影响到社会秩序安定与公民生活计划的实现，也创造或消解社会发展动力。可以毫不夸张地说，公共政策的公平与公正问题是制约我们现阶段改革与发展的瓶颈。

关于社会不公平问题，下面几组统计数据或多或少具有说服力。就城乡差距而言，1978年改革之前我国城乡差距是2.6:1，到1984年这一比例缩小为1.8:1，自1985年开始逐渐拉大，2004年为3.4:1。就社会财富的分配而言，现有统计数据表明，20%的富人占有城乡居民储蓄总额的80%，最富有的10%的家庭与最贫穷的10%的家庭人均可支配收入差距将超过8倍；基尼系数1980年为0.32，到1984年缩小为0.257，但是1990年上升到0.355，2004年则飙升到0.458，接近经济增长停滞的拉美国家与非洲国家。就行业分配而言，垄断行业获利远远大于其他行业。以能源行业为例，中石化(600028.SH)、中石油(0857.HK)是国内两大主要开采和炼油商。中石油2004年实现净利润1029.27亿元，同比增长47.9%，再次成为香港上市公司中最赚钱的公司；中石化集团的利润额也高达425亿元。仅这两家公司的利润之和，就接近内地全部上市公司利润总额的近八成，而在石油利益集团享受高利润的同时，相关行业的企业和国内居民，却遭受到高油价的折磨。^①就人类发展指标看，中国经济增长与人民生活水平提高也有极大的差距。尽管中国现在GDP超过意大利，但是按照人类发展指标衡量，中国排名85位，上海相当于世

^① 欧国峰：《公平缺失成不争事实：中国第三轮改革即将到来》，参见 <http://finance.sina.com.cn> 2006-02-15。

界第 25 位，而贵州省却相当于 125 名。

现阶段社会不公平问题将是我们下一步社会发展所面临的最大的难题。正如 UNDP 驻华代表马和励 (Khalid Malik) 所指出的那样：“目前中国基尼系数已超过 0.4，甚至可以达到 0.45，而这通常被认为是表现一国潜在的社会动乱的门槛性指标。”确实，如果我们不希望我们的社会动荡无序，不希望像拉美一些国家那样停滞不前，那么我们就得以强烈的社会责任感、坚强的决心和务实的作风来解决社会不公平问题。导致贫富差距、行业差距、地域差别扩大的社会不公平现象原因是各种各样的，但是最根本的原因是公共政策忽视了社会公平与公正，偏离了其应有的价值目标。一个社会没有效率是不行的，同样没有基本的公平也是不行的。市场作为一种已知的最不坏的经济运作模式，可以促进效率的提高，但却无法保证社会公平。社会公平有赖于政府通过公共政策对公共资源进行配置，达到效率与公平之间的均衡。就此而言，破解社会公平之难题，突破当前改革与发展的瓶颈，激活进一步改革的动力，关键就在于以公平与公正为导向，进行公共政策的革新。

改革之初，为了促进经济与社会的发展，解决人民日益增长的物质文化需求与落后的社会生产之间的矛盾，我国政府选择了“摸着石头过河”的渐进改革模式，一切政策的制定与实施都是围绕着经济发展这一中心，以期通过非均衡式的发展道路，实现超常规、高速度的跨越式发展战略，完成国家现代化发展目标。所以，效率提高成为公共政策的基本价值取向。为了实现现代化目标，在特定历史时期注重效率，这是必然的，也是合乎中国国情的。但是，在实践操作过程中，效率被简化成 GDP 指标，却是一种极端的形而上的思维模式，导致了社会经济发展的错误路径选择。更为严重的是一些地方官员为

公共政策的伦理基础

了本地区甚至是私人利益的需要，随意篡改、歪曲中央政策的要求，而社会公平以及政策回应性问题都被不同程度地忽略。在实践过程中，政策的制定与执行大多是由党与政府所作出的，忽视了民众对政策的参与，使社会利益表达机制不能有效地发挥作用，决策结果不能有效地回应社会公众的要求，因而失去了公共政策应有的“公共性”，以至于有些学者指出我们有政策而无公共政策。^① 诚然，公共政策是国家为了实现某种经济、社会、文化的目标而作出的策略性选择，每一项政策都是为了某个或某些具体目标而作出的，为了实现这些目标，手段的科学选择是极有必要的。但是，任何目标的指向都只能从价值的意义上来加以把握，而且，目标本身就蕴涵着伦理价值判断。所以，“任何决策都是以突出价值因素为特征的，无论怎样强调决策的科学化，都无可否认决策的价值考量和决策的价值旨归。对于公共政策的制定来说，价值考量和价值旨归无论何时都是首要的”^②。因此，公共政策应当具有伦理的关怀，伦理目标是任何一项公共政策所不可回避的。

公共政策的本质是国家对政治价值的分配，如何分配这些政治价值？公民们在这一分配中获得了什么？是如何获得的？这关系到公民尊严与公民自我生活目标的实现，也是公共政策所必须考虑的问题。亚里士多德的“人是政治的动物”的论断，给了我们很大的启示。人性的完满、人的自由的实现都离不开政治生活，政治生活是人类生活的一个必不可少的部分，政治的目标就是至善。公共政策作为国家政治生活的核心绝不可偏离至善的目标。政策的根本问题是人的全面发

① 岳经伦：《公共政策的价值取向》，《中国审计》2000年第10期，第19页。

② 张康之：《公共政策过程中科学与价值统合》，《江苏社会科学》2001年第6期，第59页。

展问题,明确“人是什么,人的活动应当为了什么”,这是公共政策活动的前提。在现代多元社会条件下,只有体现公平与公正的政策才能真正调动一切成员的积极性,为人的全面发展创造条件。一旦政策结果带来的是社会不公,必定会引发出大多数公民的被剥夺的感觉,政策合法性也就急剧下降,难以得到民众的支持,也难以达到预期的政策目标。所以,通过公共政策调整社会价值分配模式,重建公平的社会秩序,是解决实践中的不公平现象最有效的方法。

2. 和谐社会建设迫切需要加强公共政策的伦理基础研究

和谐社会是指“社会生活诸要素或方面已然达到融洽互动与协调发展的社会或社会状态”^①。公共政策是国家与政府建构社会秩序的基本手段之一,政策所蕴涵的伦理精神一方面可以为社会秩序和谐稳定提供强大的精神支撑,另一方面又对公民的道德品质与精神气质的塑造起着决定作用,因而合乎公平与公正要求的公共政策为现代社会的和谐奠定了基础。

从政治社会角度而言,社会作为一个合作体系,是一个由不同要素构成的多样性社会,它包括了不同地域之间、不同群体及阶层之间不同的生活要求,多样性是政治社会存在的本真性特征。多样性为政治社会提供了发展的动力,也为和谐有序的发展设定了前提。在多元社会条件下,社会的和谐实质是人类社会的不同生活领域之间、不同的生活层面之间、不同的生活区域之间以及不同的生活方式与组织之间的相互融洽互动与和谐发展。因而,如何处理不同的利益要求,使得不同利益关系主体之间长期稳定的合作成为可能,最根本的一点就是作为合作体系的社会的基本结构必须建立在一种可以为社会绝大多

^① 万俊人:《和谐社会的政治伦理条件》,《马克思主义与现实》2005年第3期,第4页。

公共政策的伦理基础

数成员共同认可的正义观念之上。“正义是社会制度的首要美德”，共同认可的正义观念是平等公民在公共论坛上就如何分配合作体系所产生的成果与负担的理性商谈与对话的结果，它为现代化多元社会的稳定有序运行提供了坚实的伦理支持。

按照戴维·伊斯顿的理解，公共政策就是当局对整个社会的价值作权威性的分配，为了实现某种目标而作出的策略性的选择，但是，其实质是民主论种原则在不同的利益群体中进行分配，以满足不同的利益需要。因而公共政策与社会基本制度及社会基本结构有着极大的联系，甚至可以说公共政策是型构社会基本制度与基本结构的核心要素。公共政策关系到“谁获得了什么？以及通过何种途径而获得”。换句话说，公共政策决定了人们在社会合作体系中获得满足的方式。如果我们将公共政策看做是国家这一决策机器输出的结果，那么其输入就是公民不同的利益要求，国家正是通过对不同利益的综合而形成公共政策的。尽管从表层看公共政策是国家（政府）为了实现某种目标而作出的策略性的选择，但是，其实质是民主论坛上不同公民就他们如何获益，以及利益如何分配的理性共识的结果。当公共政策满足了平等公民的理性要求，符合民主论坛上关于正义的理性共识时，也就是说当公共政策满足了公共生活伦理精神因而为公众所认可时，由平等公民所组成的社会合作体系才有可能和谐有序地发展。正是基于这种理解，我们认为研究公共政策的伦理基础是建设和谐社会的必然性要求，伦理的目标要优先于公共政策的具体目标，否则政策的公共性将会被异化。

在前面，我们从社会基本结构正义方面谈了社会和谐的条件，这是现代多元社会和谐的基础性条件，但是作为基本结构的正义只是为社会整体框架与整体运行和谐提供了保障，对于现实社会运行而言，