



Values of the Administrative
Decision-Making
——With Justice as the Basis

行政决策的 价值理念 ——以正义为中心

戴建华 著

国家行政学院出版社

D035

395

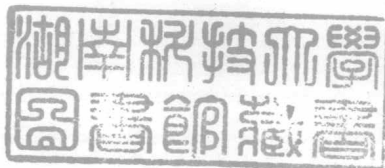
KD00967093



Values of the Administrative
Decision-Making
——With Justice as the Basis

行政决策的 价值理念 ——以正义为中心

戴建华 著



国家行政学院出版社

湖南科技大学图书馆



KD00967093

图书在版编目(CIP)数据

行政决策的价值理念/戴建华著. —北京:国家行政学院出版社, 2012. 7
ISBN 978-7-5150-0392-4

I. ①行… II. ①戴… III. ①行政管理—决策学—价值学 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 162856 号

- 书 名 行政决策的价值理念
作 者 戴建华 著
责任编辑 阴松生 张泽洋
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
(010)68920640 68929037
<http://cbs.nsa.gov.cn>
编 辑 部 (010)68928789
经 销 新华书店
印 刷 北京金秋豪印刷有限责任公司
版 次 2012 年 8 月北京第 1 版
印 次 2012 年 8 月北京第 1 次印刷
开 本 880 毫米×1230 毫米 32 开
印 张 10.25
字 数 256 千字
书 号 ISBN 978-7-5150-0392-4/D·0157
定 价 26.00 元

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

序

行政决策是政府管理的首要环节和履行政府职能的基础环节,构建现代行政决策制度和机制是法治政府建设的必然需求。从1999年国务院《关于全面推进依法行政的决定》到2010年《关于加强法治政府建设的意见》,行政决策一直是其关注的核心和重点。行政决策不仅关系着公民政治权利、社会权利、文化权利以及生存权利的保障与实现进程,关系到服务型政府建设和反腐倡廉制度建设,也关系到国家和社会资源的优化配置和科学合理使用。上自中央政府,下至乡镇基层,都无时无刻不在作出影响国计民生的行政决策。

总体而言,我国理论界和实务界关于行政决策的研究起步较晚,对行政决策的研究主要集中在公共管理领域。法学界对行政决策的研究,往往是将行政决策行为视为行政行为的下位概念,研究面较为狭窄。

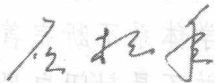
行政决策作为一种重要的行政活动,对其深入研究,是行政法学体系不断完善和结构改良的不可忽视的领域。法学体系并不是封闭自足的,行政决策的科学化、民主化和法治化无疑涉及政治学、行政学、社会学等众多学科,行政法学就要善于从诸多方面吸取理论养分。行政法体系对于行政决策这个动态行政过程如何接纳,行政机关如何选择组织架构、活动机制和规制程序,如何更好地把握内在机理以

符合法治要求,必将成为行政法学研究一个持久的话题。

作为行政法学界的新人,建华结合自己两年来的教学实践,一直在思考着行政决策的相关问题,不过,他从价值层面研究行政决策问题,撰写出版《行政决策的价值理念》,还是让我非常惊讶和赞赏。一方面,价值问题作为社会科学研究的艰涩领域,向来需要厚实的理论功底和丰富的实践经验,这对于建华来说,是一个压力很大的挑战;另一方面,价值问题作为基础性问题,它往往能影响或决定我们看问题的深度和广度,建华秉持学科交叉的视角,在本书中构建了一个比较清晰而富有逻辑的体系,显得难能可贵。他挑战传统行政法学范式,执著于一种新的论证思路,而这种思路,无论对理论界还是实务界来说,都是一个可贵的有重要意义的尝试。

当然,本书的阐述,涉及许多新范式、新理念,一些问题还有进一步思考、探究的空间,这正显示了科学研究的递进轨迹,期待建华能将这个话题的研究更深入、更精致地进行下去,也希望学界能有更多的人关注这个话题。

是为序。



2012年盛夏于北京世纪城

目 录

导 言	1
第一章 转型时期行政决策的价值理念	10
第一节 社会转型及其价值体系	11
一、中国的社会转型	11
二、价值的含义与体系	16
三、正义与价值	26
四、中国的社会转型与行政决策的正义价值	33
第二节 行政决策与政府职能转变	39
一、行政决策的属性	40
二、政府职能及其转变	43
第三节 行政体制改革背景下的行政决策	52
一、行政体制改革的价值导向	52
二、行政决策价值导向的形成过程	57
三、行政决策的科学化、民主化、法治化	61
第二章 合理性:行政决策的科学之维	71
第一节 科学的属性及其表现形式	72
一、作为规则的科学	72
二、科学的概然性与客观性	73
三、作为科学表现形式的合理性问题	80

第二节 作为科学的知识与权力的紧张关系	92
一、知识的属性与不确定性的产生	92
二、真理与权力的紧张关系	96
三、制度性不确定与行政决策	101
第三节 工具理性与价值理性的整合:行政决策的 科学化	109
一、工具理性与价值理性的内涵	109
二、行政决策工具理性与价值理性的冲突	114
三、工具理性与价值理性的融合:行政决策的科学化	121
第三章 话语冲突:行政决策的民主之维	131
第一节 何谓民主	131
一、民主及其约束条件	132
二、民主的表现形式	138
第二节 公共领域:行政决策民主化的行动空间	144
一、公共领域的主体	144
二、公共领域的结构和界限	151
三、公共领域的未来与行政决策民主化	157
第三节 以商谈求共识:行政决策的民主化	160
一、商谈的基础:公共利益	160
二、商谈的场域:公民社会	163
三、商谈的方式:参与	169
四、协商、共识与合法性:行政决策民主化的 表现形式	172

第四章 规则选择:行政决策的法治之维	182
第一节 行政法治:行政决策法治化的基础	182
一、行政法治的维度	183
二、实质法治与形式法治	190
三、正义论的法治主张	199
第二节 形式法治与实质法治的统一:行政决策 法治化的目标	205
一、行政决策的形式法治特征	205
二、行政决策的实质法治特征	208
三、形式法治与实质法治的统一:行政决策 法治化的目标	210
第三节 通过程序的法律规制:行政决策法治化的路径	214
一、法律程序的意义	214
二、程序立法中的价值冲突与衡平	223
三、作为过程的行政决策	229
第五章 价值整合:行政决策的正义之维	245
第一节 正义理论:罗尔斯和哈贝马斯	245
一、罗尔斯:作为公平的正义	245
二、哈贝马斯:正义与程序主义	250
三、在现实与理想之间:对罗尔斯和哈贝马斯 正义观念的反思	254
第二节 从正义到原则:行政决策正义价值的体现	259
一、形式正义:行政决策法定原则	263
二、实质正义:行政决策均衡原则	266

三、程序正义:行政决策正当原则	269
第三节 监督:行政决策正义的制度保障	277
一、行政决策监督的哲学基础	277
二、行政决策的监督机制	286
主要参考文献	293

导 言

行政决策作为现代政府工作的中心环节,对建设法治政府有着重要而积极的现实意义。在我国,早在先秦时代就出现了“决策”一词。韩非子提出:“智者决策于愚人,贤士程行于不肖,则贤智之士羞而人主之论悖矣。”^①而韩信则提出“决策东乡,争权天下”^②的战略思想。除此之外,我国古代的《孙子兵法》、《战国策》、《资治通鉴》等著作也包含了丰富的政治和军事决策的经验、思想和方法。

现代科学管理意义上的决策起源于西方的管理学,而作为一门学科意义上的决策科学和理论,则是在 20 世纪初才出现的。^③ 学界一般将行政系统^④所作的决策称之为行政决策。行政决策是行政管理全过程中最主要的内容和最关键的环节,贯穿于行政管理的始末。在我国,行政学界和行政法学界都把行政决策作为一种公共行政的核心活动看待。

规范行政决策是党和政府一直高度重视的课题。毛泽东在《论持久战》中就提出科学决策的决策思想,即调查研究、实事求是、具体情况具体分析等。进入新世纪以来,中央对规范行政决策的问题愈加重视。2000 年 10 月 11 日通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》提出:“加强民主政治建设,发展社会主义民主。加强人民代表大会的立法和监督工作,密切人大代表

① 《韩非子·孤愤》

② 《史记·高祖本第八》

③ 参见孙秀君:《决策法学》,人民法院出版社 2000 年版,第 11—14 页。

④ 政府权力在横向结构上分为立法权、行政权和司法权,相对应即产生立法系统、行政系统和司法系统。

同人民的联系,推进决策科学化、民主化。实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督,保证人民依法享有广泛的权利和自由,尊重和保障人权。”2003年10月14日通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》,首次提出政府决策程序原则,强调要“完善政府重大经济社会问题的科学化、民主化、规范化决策程序,充分利用社会智力资源和现代信息技术,增强透明度和公众参与度。”2004年3月,国务院公布《全面推进依法行政实施纲要》,提出用十年的时间建设“法治政府”,“建立健全科学民主行政决策机制”。中共十六大报告要求“改革和完善决策机制”,提出要完善深入了解民情、充分反映民意、广泛集中民智、切实珍惜民力的决策机制,推进决策科学化、民主化;要完善重大决策的规则和程序,建立社情民意反映制度,建立与群众利益密切相关的重大事项社会公示制度和社会听证制度,完善专家咨询制度,实行决策的论证制和责任制,防止决策的随意性。十七大报告把“加快行政管理体制改革、建设服务型政府”作为政治体制改革的重要内容,指出要“建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制”。2008年5月《国务院关于加强市县政府依法行政的决定》发布,就加强市县两级政府依法行政的相关问题予以明确规定,要求完善市县行政决策机制,具体为:完善重大行政决策听取意见制度,推行重大行政决策听证制度,建立重大行政决策的合法性审查制度,坚持重大行政决策集体决定制度,建立重大行政决策实施情况后评价制度,建立行政决策责任追究制度。2010年国务院发布《关于加强法治政府建设的意见》中进一步指出:坚持依法科学民主决策,规范行政决策程序,完善行政决策风险评估机制,加强重大决策跟踪反馈和责任追究。另外,2011年3月28日中央政治局就推进依法行政和弘扬社会主义法治精神进行集体学习时,中共中央总书记胡锦涛强调,“……加强行政决策程序建设。”

以上一系列密集的要求,直指当前行政决策面临的问题。当前,由于马克斯·韦伯意义上的官僚制尚未完整建立,公共服务精神和公共责任程序缺失,行政决策法治状况比较落后,特别是行政决策程序有待进一步规范,行政决策风险评估机制有待进一步完善,重大决策跟踪反馈和责任追究有待加强。

不过,近几年来,我国也在不断探索推进行政决策发展与完善的途径。2002年1月,国务院有关部门第一次举行全国性的行政决策听证会,就“铁路部门旅客列车票价实行政府指导方案”进行听证,引起社会广泛关注。各地根据各自实际,积极开展制度创新。2005年1月,湖北省颁布《湖北省人民政府关于推进行政决策科学化民主化的若干意见》,就行政决策的基本规则、程序、民主协商、专家咨询、监督、责任追究等予以规范。2005年4月,《河北省人民政府关于建立健全科学民主决策制度的实施意见》颁布,立意“为规范省政府决策行为,推进科学民主决策,提高决策水平和效率”。2008年4月,《湖南省行政程序规定》颁布实施,要求县级以上人民政府在做出重大决策前,必须严格遵循调查研究、专家论证、公众参与、合法性审查、集体研究的步骤。显然,构建现代行政决策制度和机制是法治政府建设的必然需求。行政决策不仅关系到公民政治权利、社会权利、文化权利以及生存权利的保障与实现进程,关系到服务型政府建设和反腐倡廉制度建设,也关系到国家和社会资源的优化配置和科学合理使用。相当一段时间,我国行政决策的制度资源不足,但同时,行政决策的理性、民主和法治理念更为缺乏。

总体而言,我国理论界和实务界关于行政决策的研究起步较晚,成果相对还很不足,对行政决策的研究主要集中在公共管理领域,法学界对行政决策的研究,往往是以行政行为包含行政决策行为,显现出研究的不足,这显然与传统行政法学以行政行为类型为中心的研究

究范式有关。^①然而,在现代,随着行政法治的不断发展与完善,传统行政法学研究范式所暴露出的局限性日益明显。

本书的写作源自于对行政实践的观察。在我国的行政实践中,往往会陷入“效率”与“公平”价值的争论之中。从我国的实践来看,行政决策从最初的“效率优先,兼顾公平”,到现在重视效率,更重视公平。由此可见,行政决策的效率价值与公平价值在不断的变动与修正过程之中。那么,效率与公平的价值变动的根据是什么,行政决策的价值选择与价值判断的标准是什么?在笔者看来,正是行政决策的正义价值推动着行政决策的其他价值目标,如科学、民主、法治等价值的确立与不断完善。它们都统一于正义价值。正义价值成为选择与评判其他价值目标的标准。2005年,胡锦涛同志在省部级领导干部提高构造社会主义和谐社会能力专题研讨会上指出:“我们所要建设的社会主义和谐社会,应该是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会。”“公平正义就是社会各方面的利益关系得到妥善协调,人民内部矛盾和其他社会矛盾得到正确处理,社会公平和正义得到切实维护和实现。”“切实维护和现实社会公平和正义。要坚持把最广大人民的根本利益作为制定和贯彻党的方针政策的基本着眼点,正确反映和兼顾不同地区、不同部门、不同方面群众的利益,在促进发展的同时,把维护社会公平放到更加突出的位置,综合运用各种手段,依法逐步建立以权利公平、机会公平、规则公平、分配公平为主要内容的社会公平保障体系,使全体人民共享改革发展的成果,使全体人民朝着共同富裕的方向稳步

^① 传统行政法学对行政行为理论的研究,往往只是静态地考察行政行为的法律效果而没有对行政行为法律效果的形成过程予以足够的关注,往往只是个别地分析单个行政行为的类型而没有将微观的行政行为放到宏观的行政目的实现过程中去考量,往往只强调行政主体一方的法律地位而忽视行政相对人意思在行政决定法律效果的最终形成中的作用。这种“静态行为类型论”的研究范式必然将行政决策作为一种事实行为而排除在行政行为类型的视野之外。

前进。”这些讲话蕴涵了中国当代社会对于正义的强烈诉求,也是我们从事行政法学的视角研究行政决策价值理念的宏观政治背景和社会背景。

事实上,我们都已承认,制度对于社会的生存与发展是一个必要条件,在不同的社会里,行为规则的作用和特点有所不同,但是,任何一个制度都应该具有三个基本的价值:秩序、公平和个人自由。^① 每当一件事情发生,事实又证明制度在其中某一个价值方面不足以保证实现它的时候,人们总是对该制度百般指责。可是,人们很少在这种情况下将制度价值作为一个整体加以考虑。人们都希望制度能够保障社会秩序,同时还希望制度能够促进公平。而且,制度中所存在着的价值,并不仅限于秩序、公平和个人自由这三种,许多制度规范首先是以实用性、以获得最大效益为基础的,例如,交通管理法规就是以实用性为基础,由于这类法规而引起的个人不便,人们并不以为是严重的干涉了他们的自由;适用这类法规可能导致某种不公平的结果,但是,与因采用其他办法而对社会造成的难以承受的代价相比,这种结果几乎微不足道。

从法律思想史的视角来看,法律理论家们用各种各样的方式,描述了法律在什么程度上实现社会秩序、公平、个人自由这些基本的价值。^② 实证主义者总是倾向于将法律与秩序联系在一起,对于他们来说,法律的主要体现就是有关强制性的规定。自然法学则倾向于将法律看成通过强制推行最低限度的人类行为标准,以此来维护道义责任的体系,在自然法学看来,法律义务实际上也就是道义上的义务,因此,法律就具有不受时间、条件和情况影响的绝对价值。而在社会法学看来,法律是社会工程的一种形式,最终是与某个特定时期

^① [英]彼得·斯坦、约翰·香德著,王献平译、郑成思校:《西方社会的法律价值》,中国法制出版社2004年版,第2页。

^② [英]彼得·斯坦、约翰·香德著,王献平译、郑成思校:《西方社会的法律价值》,中国法制出版社2004年版,第9-29页。

中的某个特定社会的实际需要相一致的,法律是一系列的权宜之计,它应特殊社会条件的需要而产生,并且反映着这个社会的历史、道德和社会状况。不过,无论是实证法学、自然法学,还是社会法学,都一致承认价值对于法的重要意义并把价值视为法律的基础。作为行政法律体系中的重要组成部分,行政决策的价值问题当然应该引起我们足够的重视。

从方法论的角度来看,自从笛卡尔开启了近代理性主义哲学以来,何谓有效的知识以及有效的知识如何可能的问题,便一直缠绕着哲学家们的思维。围绕着上述问题的认识论、方法论之争,无疑都可以说是在19世纪出现于西方社会中的社会科学制度化的进程中,为自己的社会研究的合法性、正当性进行论证。在现代社会科学诞生之前,负载着人们对于社会生活、社会世界之思索的古人的社会哲学或政治哲学,基本上都属于抽象的玄堂或神学的思辨和演绎,而不是孔德所说的那种具体的、在经验上可确证的实证科学研究。

和现代“社会科学”相比,无论是柏拉图、亚里士多德的政治哲学,还是经院哲学家们的政治社会思想,都既是描述性的,又是规范性的。即传统哲学所使用的方法是一种在很大程度上属于“知”与“行”合一的,不区分事实与价值、描述和评价的方法。^① 学者们不断地寻找社会实践的规律、人存在的目标以及人的真实本性。他们相信这些问题是可以理性地从知识层面来解决的,或者说,价值问题、道德问题本身就是客观知识问题。对他们来说,宇宙有一个清楚的意向,由此规定了社会生活的秩序以及每一个人的存在目的或它应该走的路向。因此,社会生活及价值评判可以据此来作探讨,价值问题也就有其“客观的”基础。于是,在这种思想传统中,有关自然现象或社会现象相互关系的描述性规律或解释性规律和用来确定个人

^① [美]昂格尔著,吴玉章、周汉华译:《现代社会中的法律》,译林出版社2001年版,第3页。

应该怎样行为的道德规范或政治规范,人们很少区分或不加区分。价值问题上的“应然”等同于事实上的“实然”,道德的、宗教的、政治的规范等同于自然和社会的客观规律。

应该说,在现代之前的传统社会,也存在着内在统一的、统摄性的价值观、世界观或者说无可争议的精神权威,这种将事实与价值、描述与评价相混同的思想形态的流行是可以理解甚至是必然的。事实上,无论中外,都曾长期地存在过这种状况。正如麦金太尔所指出的那样,任何一种道德理论或思想理念都必然相应于一种特定的社会背景或脉络。^①在前现代的、封闭的、社会生活非常稳定甚至几乎静止的社会中,由于存在着共同的、统摄性的价值观念(如共同的宗教信仰或传统的精神权威),因而对于特定社会群体的成员来说,无论是那些思想家还是普通成员,往往只有某种特定的、唯一的价值立场和生活态度。这导致了他们基本一致的观察世界、思考社会的方式,从而也导致了他们对世界、对各种社会现象的基本一致的理解、观念、描述、叙说。在缺乏差异性参照(如对同一现象的各种不同的叙述)的情况下,人们就很难自觉地意识到今天生活于多元社会中的我们很容易觉察到的由不同的价值立场、利益关系所产生的不同的观察、思考世界的方式以及这种方式对于对事实的叙说的“污染”,从而,在传统的思想观念形态中,价值与事实、规范与描述便混沌一体而不自觉。借用卡尔·曼海姆的话说,价值倾向、利益动机、地位立场等对于思想、认识活动的关联性处于一种“集体无意识”的状态。^②

事实与价值的分离,科学认识与道德评判的分离,是进入现代社会以后的产物。在现代性文化和社会政治经济条件下对于思想、世界观的多样性认识为认识到事实与价值、科学认识与道德评判的分

① [美]A. 麦金太尔著,龚群等译:《德性之后》,中国社会科学出版社 1995 年版,第三章。

② [德]卡尔·曼海姆著,黎鸣等译:《意识形态和乌托邦》,商务印书馆 2000 年版,第一章第四节。

离提供了前提。韦伯指出,人类社会历史中事件的无限多样性,以及作为每一对象所包含的无限复杂因素,使得仅仅只是对其做出详尽描述都不可能,更不用说对其中的各种关系做出详细分析了。因此,“有限人类理智所能从事的对无限现实的所有分析都建立在这样一种不言而喻的假定的基础之上,即只有这种现实的有限部分能够成为科学研究的对象,只有这种有限部分在‘值得认识’的意义上是重要的”。^①“只有一小部分现存的具体现实被我们受价值制约的兴趣改变颜色,并且也只有它才是对我们有意义的。它之所以有意义是因为它揭示了对我们来说很重要的一些联系,而它们之所以重要,又是因为与我们的价值有关联。只有在这个意义上,我们才有必要去认识其个别的特征”。^②不仅如此,韦伯还进一步指出,“研究对象的选择以及这种研究试图深入的无穷的因果之网的广度和深度是由支配研究者及其时代的价值观所决定的。在研究方法上,指导性的‘观点’对于建构在研究中将被使用的概念系统非常重要”。^③

作为一名“现代的”学者,韦伯非常强调必须在“存在知识”(经验知识)即关于“是”什么的知识 and “规范知识”(价值判断)即关于“当是”什么的知识之间作出严格的逻辑区分。而“当我们对‘价值判断’和‘经验知识’作出原则的区分时,我们实际上预先假设了在社会科学中存在一种绝对有效的知识,即关于经验社会实在的分析整理”。^④行政决策作为一种政府行为,它建立在客观的现实之上。在我国,行政决策的发展根植于国家经济、社会制度的深刻变革,民主与法治为

① [德]马克斯·韦伯著,朱红文等译:《社会科学方法论》,中国人民大学出版社1992年版,第68页。

② [德]马克斯·韦伯著,朱红文等译:《社会科学方法论》,中国人民大学出版社1992年版,第72页。

③ [德]马克斯·韦伯著,朱红文等译:《社会科学方法论》,中国人民大学出版社1992年版,第79页。

④ [德]马克斯·韦伯著,朱红文等译:《社会科学方法论》,中国人民大学出版社1992年版,第59页。