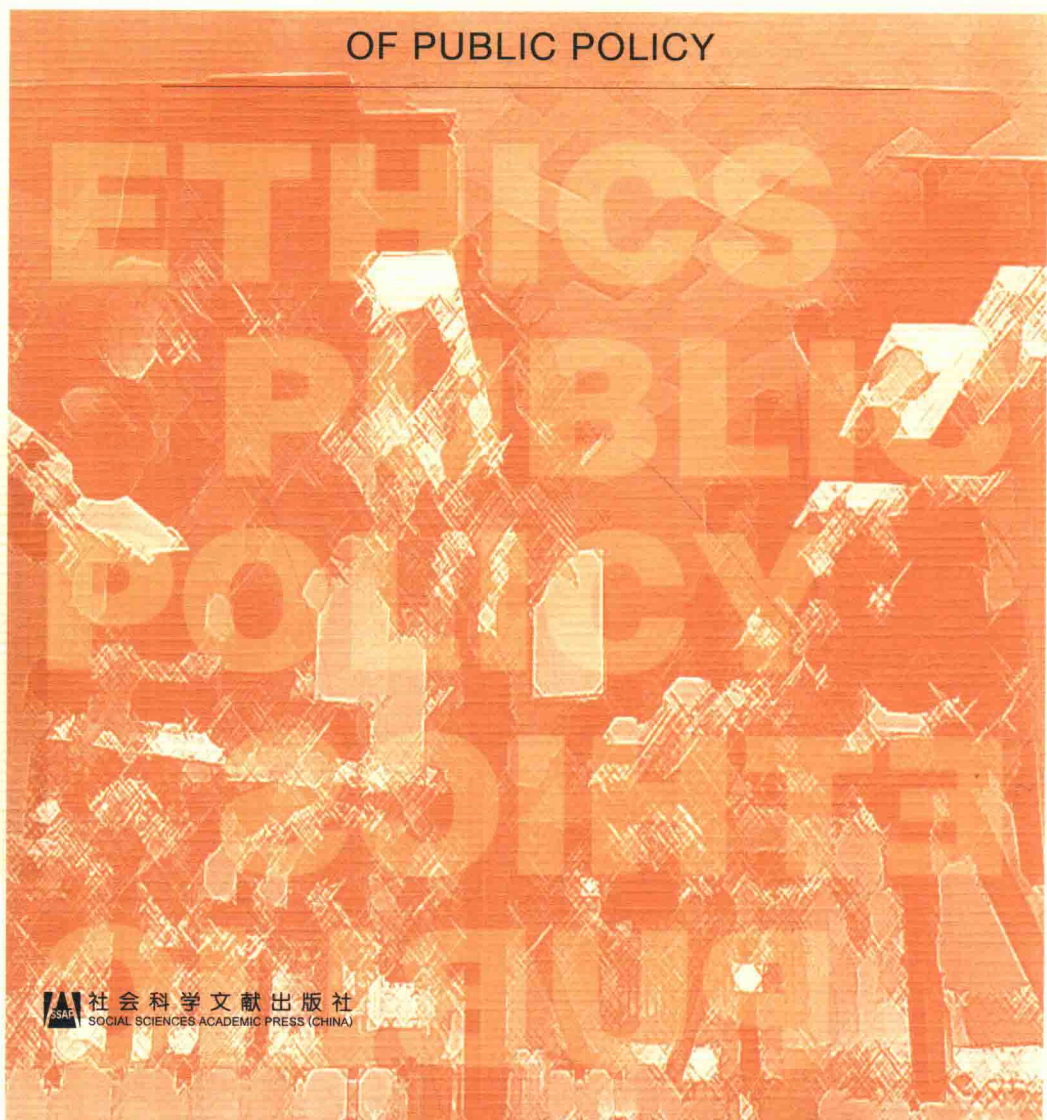


许淑萍
著

公共政策伦理

THE ETHICS
OF PUBLIC POLICY



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

海外借

公共政策伦理

THE ETHICS
OF PUBLIC POLICY

许淑萍 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

公共政策伦理 / 许淑萍著. — 北京 : 社会科学文献出版社, 2018. 9

ISBN 978 - 7 - 5201 - 3115 - 5

I. ①公… II. ①许… III. ①公共政策 - 伦理学 - 研究 IV. ①D035 - 01 ②B82

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 161740 号

公共政策伦理

著 者 / 许淑萍

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 丁 凡

责任编辑 / 丁 凡 林炳青

出 版 / 社会科学文献出版社 · 区域发展出版中心 (010) 59367143

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 天津千鹤文化传播有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 17.25 字 数: 224 千字

版 次 / 2018 年 9 月第 1 版 2018 年 9 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 3115 - 5

定 价 / 78.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

本书为“2011年度国家社会科学基金项目”（项目批准号：11BZZ026）

前 言

公共政策的制定和实施过程实质上就是对社会资源和社会利益进行公平分配的过程。政策科学产生之时，正值公共行政学领域以科学方法取代价值研究的时期。在各国的公共政策实践中，追求所谓的“科学化、技术化”道路，忽视公共政策的伦理价值追求，导致了公共政策伦理的失范，伴随而来产生了诸多的社会问题和生态环境问题。这些问题的出现，促使人们对公共政策过程进行深刻的伦理反思。尽管公共政策伦理研究呈现出不断成熟的态势，但学者们因各自观点的不同，而使公共政策伦理研究处于一种较零散的状态。各国公共政策实践中出现的诸种问题，客观上需要对公共政策伦理进行学理上的分析，使公共政策伦理和价值研究逐渐走向成熟。

本书无意于建构公共政策伦理的理论体系，只是试图采用公共政策学和应用伦理学的相关理论和方法，去深刻思考公共政策过程中的伦理问题，探讨在公共政策过程中如何应用伦理规范和伦理标准制定公共政策，探讨实现公共政策伦理的程序、原则、方法和保障，探讨在利益日趋多元化、人类的生存环境不断恶化的条件下，如何制定出符合公共利益、促进社会可持续发展以及人的全面发展的公共政策。

本书在国内外学者研究的基础上，以对公共政策的伦理价值取向分析为逻辑起点，探讨公共政策制定中的伦理问题、实现公共政

策伦理的基本程序，分析公共政策的伦理环境，明晰公共政策伦理责任，探析如何对公共政策的伦理性进行评价以及对保障公共政策伦理责任实现的主客观因素进行分析和探讨，以期对公共政策伦理进行系统研究进行一些尝试。

本书共7章，研究的主要内容：第一章对公共政策伦理研究的对象、学科性质以及实质进行了精要的论述（许淑萍）。梳理了公共政策伦理思想的产生以及国内外学者对公共政策伦理相关问题的阐述，论述了公共政策与伦理的相关性。并对公共政策伦理研究的对象、学科性质以及公共政策伦理含义及实质进行了精要的论述。第二章阐释公共政策价值取向的构建（许淑萍）。通过对公共政策“价值中立”理论渊源进行梳理，剖析了公共政策“价值中立”理论的缺陷，并对由此而带来的公共政策伦理价值的缺失进行反思，阐释了公共政策价值追求是公共政策的本质，进而对公共政策价值取向的特点进行学理上的分析，并在此基础上对现代公共政策价值取向的伦理建构进行了较为合理的阐释。第三章分析公共政策方案制定过程中所涉及的伦理问题（许淑萍）。从公共政策制定的基本程序出发，对公共政策制定中各个环节所涉及的伦理问题进行分析，包括信息伦理、公共政策问题界定中的伦理问题、公共政策方案的设计的伦理环境、以及公共政策方案的评估选优环节应坚持的伦理原则进行了详细的分析和论述。第四章系统分析了公共政策伦理环境（向俊杰）。主要分析了共时态背景下和历时态背景下公共政策的伦理环境对公共政策的影响和作用。分别从社会、组织、政府和个体四个方面以及从传统和现代两个层面分析了环境对公共政策的影响和作用，并阐述了不同伦理环境之间的冲突。第五章系统阐述公共政策伦理责任体系（向俊杰）。在对公共政策伦理责任的含义和特点阐述的基础上，提出公共政策的伦理责任是一个体系，包含多个子系统。从公共政策主体、内容、时间、范围、过程等维度区分不

同的伦理责任。公共政策的伦理责任具有社会性、渗透性、全程性和动态性等特点。第六章探讨公共政策伦理评价的机理（许淑萍）。在对公共政策伦理评价含义界定的基础上，论述了公共政策伦理评价的方式、作用，对公共政策伦理评价的标准、特点及影响因素进行了学理上的分析，并对公共政策伦理评价的维度进行了探讨。第七章论述了实现公共政策伦理责任的保障（许淑萍、周柏春）。在阐释伦理道德发展阶段理论和责任的内部控制和外部控制理论的基础上，从个体、组织和制度三个层面论述了公共政策伦理责任实现的保障。

本书是笔者承担的国家哲学社会科学基金一般项目的结项成果。在此，非常感谢课题组成员向俊杰、周柏春对此书付出的智慧和努力！由于受学术视野和研究能力的限制，本书还很粗浅，但毕竟是从一种新的研究视角切入，尝试在理论和学术上有些许的创新，为此，我们感到有一些欣慰。

目 录

第一章 导论	001
第一节 公共政策伦理概述	001
第二节 公共政策伦理研究的现实依据	016
第三节 国内外研究状况	021
第二章 公共政策的价值取向	033
第一节 公共政策价值取向的内涵和特点	033
第二节 公共政策“价值中立”理论的产生及反思	043
第三节 公共政策价值取向的嬗变	055
第三章 公共政策伦理方案制定的基本程序	074
第一节 信息伦理：公共政策伦理的基础	075
第二节 公共政策问题的界定	082
第三节 公共政策伦理方案的设计	089
第四节 公共政策伦理方案的评估选优	096
第四章 公共政策的伦理环境	109
第一节 公共政策伦理环境的含义、特点及本质	109
第二节 共时态背景下公共政策的伦理环境	122

第三节	历时态背景下公共政策的伦理环境	132
第四节	公共政策伦理环境之间的冲突	137
第五章	公共政策伦理责任体系	148
第一节	公共政策伦理责任体系的内涵及特点	148
第二节	公共政策伦理责任的主体维度	154
第三节	公共政策伦理责任的内容维度	161
第四节	公共政策伦理责任的时间维度	172
第六章	公共政策伦理评价机理	182
第一节	公共政策伦理评价的内涵及作用	182
第二节	公共政策伦理评价标准及其特点	192
第三节	影响公共政策伦理评价的因素	204
第四节	公共政策伦理评价的维度	210
第七章	公共政策伦理责任实现的保障	217
第一节	伦理责任实现的理论基础	217
第二节	公共政策伦理责任实现的个体保障	224
第三节	伦理责任实现的组织保障	231
第四节	公共政策伦理责任实现的制度保障	239
参考文献		252

第一章 导论

政策科学产生于 20 世纪中叶，它的诞生被誉为当代西方社会科学 development 过程中的一次“科学革命”。政策科学的目的在于运用科学的手段和方法研究公共政策的实质、过程，通过寻求公共政策决策系统的改善，提高公共政策质量，以便有效地解决人类社会所面临的各种社会问题和公共问题。从对公共政策本质的分析入手，我们不难发现，公共政策是一个必须予以伦理审视的问题。公共政策制定要受到公共政策主体伦理价值观的影响，价值观影响着公共政策主体对公共政策问题的分析态度，影响着决策者对公共政策方案的选择。因此，制定公共政策，必须厘清公共政策所涉及的伦理问题，以及影响公共政策过程的相关伦理因素。否则，公共政策就容易陷入伦理困境。

第一节 公共政策伦理概述

政策科学的产生，正值公共行政学领域以科学方法取代价值研究的时期，受威尔逊政治与行政二分原则和韦伯官僚制理论范式的影响，片面强调效率标准，追求所谓的“科学化、技术化”道路。特别是在第二次世界大战以后，各国在重建政府的时候，几乎无一例外地、直接或间接地将威尔逊和韦伯的理论范式应用到公共行政

实践，把公共行政领域的科学化追求推向了顶点。^① 公共政策作为公共行政领域中的重要内容，同样也受到这种范式的影响。许多研究者和政策实践者认为伦理道德判断是一种主观的选择，而公共政策的制定是一种纯粹技术性的活动，在制定公共政策过程中忽视了公共政策的伦理价值追求，导致公共政策伦理的失范，伴随而来的是诸多的社会问题和生态问题。这些问题的出现，促使人们对公共政策过程进行深刻的伦理反思。

一 公共政策伦理思想的发轫

在政策科学创立之初，创始者们基于公共政策学科的特殊性，都普遍强调公共政策的研究必须坚持科学研究与规范研究相结合。政策科学创始人哈罗德·拉斯韦尔（Harold D. Lasswell）在其《政策科学：范围和方法的新近发展》（1951）中指出，政策科学是一门跨学科解决问题的规范性学科。拉斯韦尔强调在公共政策分析的过程中要引入价值取向、价值标准、价值判断等问题。保罗·亨森·阿普尔比（Paul H. Appleby）出版了《民主政府中的道德和行政》（1952）一书，他认为，政府内部的惯例和制度可为政府的行政行为在道德方面提供极有效的保障，有责任感和有道德的政府必然会施行广泛的、无偏见的和更为政治化的判断。^② 莱斯（Leys）的《决策伦理学：审慎提问的艺术》（1952）一书，从伦理视角审视公共政策的过程与内容，对决策者的伦理责任进行了反思。美国政治学家亚伯拉罕·卡普兰（Abraham Kaplan）在其《美国人的伦理观和公共政策》一书中写道：“道德领域包含对自我和他人的个性评价，其范

① 张康之：《寻找公共行政的伦理视角》，中国人民大学出版社，2002，第198页。

② 转引自〔美〕R. J. 斯蒂尔曼编《公共行政学》（下册），李方、潘世强等译校，中国社会科学出版社，1989，第416页。

围广泛到包括所有与人的精神价值有关的所有活动——广泛到人们所做的一切。政治道德不仅仅是行贿和贪污腐化，欺诈和收买或其缺陷的问题，它不是平民出任公职经常假公济私的问题，它存在于所有政策之中，这些政策的决定明显影响着人们对各种事物的价值观。”^① 斯蒂芬·K. 贝利（Stephen K. Bayley）在其所写的纪念阿普尔比的文章中，引述了阿普尔比的观点，并进行概括说：“只要政府能使政府官员将特殊与一般结合起来，将个人与公众结合起来，将明确的利益与尚未完全形成的道德观结合起来，那么它就是道德的。在这个背景中，一个合乎道德的公共决策应该具有下列性质：‘它将现有的政治过程和符号用来保护政治自由，而这种政治自由又是为一般性自由服务的；……公共意志可以对这些决策进行修改或逆转；……应将决策控制在这样一个水平，即公众可以很容易地对它的责任加以认可……如同领导的作用一样，决策应建立起一种一般公共利益的责任，而不是只向领导人的私人或个人利益负责。’”^②

我们从美国学者发表和出版的一系列关于行政伦理和伦理决策的文章和著作可以看出，学者们对政策中的伦理问题进行了有益的探讨和研究。但由于对“科学技术”路径过于依赖，对公共政策的伦理和价值的研究并没有受到多数学者的推崇。

20 世纪 70 年代，美国的“水门事件”直接推动了公共政策伦理研究。“水门事件”被美国视为自内战以来其政府体制所承受的最大考验，是检验政府官员的伦理观念和道德勇气的很好的实验场。“水门事件”引发了政府、学者以及广大美国公民深刻的伦理反思。

① 转引自李龙、徐亚文《论法制建设与道德教育的协调发展》，《社会科学战线》1998 年第 5 期。

② 转引自〔美〕R. J. 斯蒂尔曼编《公共行政学》（下册），李方、潘世强等译校，中国社会科学出版社，1989，第 420 页。

20 世纪 70 年代,有关公共政策伦理研究的论著和文章大量问世。其中,以约翰·罗尔斯 (John Rawls) 的《正义论》(1971) 为代表。罗尔斯的《正义论》在否定功利主义的前提下,将公平正义理论引入公共政策研究,试图将公共政策伦理和价值置于一个理性的命题中予以研究。正如戴木才教授所言:“《正义论》的出版打破了政治哲学和政治伦理长久以来的沉寂,在西方政治学领域内引起了前所未有的轰动,重新恢复了政治哲学的传统方法论。”^①

约翰·罗尔 (John Rohr) 发表了题为《官僚伦理学:一篇有关法律和价值的论文》(1978) 的文章,具体阐释了“政体价值”对行政伦理规范的意义,提出行政人员具有三个方面的责任:理解官员宣誓的意义;对制度的理解与决策能力;对“某一特定总统的政治观点”作出恰当响应。梅尔丁斯 (Mertins) 出版《职业标准与伦理:公共管理者的工作手册》(1979) 一书,在学术界和政府实践中引发了一系列与伦理行为和行政伦理法规相关的讨论。

20 世纪 80 年代,学者们从政府组织的伦理问题入手,分析公共责任问题。美国学者 R. J. 斯蒂尔曼 (Richard J. Stillman) 在《公共行政学》(1980) 一书中明确指出,“水门事件发生前很久,公共行政学方面的主要思想家就发现,对于政府所作的批评最终总要涉及道德抉择问题。由政府官员所制定的具体政策经常是在伦理上具有根本性的矛盾冲突的”。^② R. J. 斯蒂尔曼强调了政府道德对公共政策伦理的重要性。哈佛大学肯尼迪学院政治研究所弗莱西曼 (J. L. Pleialmaan)、利布曼 (L. Liebman)、穆尔 (M. H. Moore) 等人组织编撰的《公共职责:政府官员的道德责任》(1981),汇集了研究人员对政府道德与政府官员道德研究的成果。

① 戴木才:《政治伦理的现代视野》,《哲学动态》2004 年第 1 期。

② 转引自〔美〕R. J. 斯蒂尔曼《公共行政学》(下册),李方、潘世强等译校,中国社会科学出版社,1989,第 415 页。

特里·L. 库珀 (Terry L. Cooper) 出版了《行政伦理学：实现行政责任的途径》(1982) 一书。在该书中，库珀从阐述伦理决策入手，提出了作为行政人员和行政机关在面对内外部压力时，应当如何采取负责任的行政行为。他设计了正当行政行为产生的伦理决策模式，认为伦理决策的意图，就是从行政责任的原则出发，通过伦理决策即伦理自主性帮助行政人员从管理面临的伦理困境中作出选择。库珀的著作对行政伦理和行政责任的研究起到了极大的推动作用。美国堪萨斯大学公共行政学教授 H. 乔治·弗雷德克森 (H. George Frederickson) 评价说：“在许多有关公共行政伦理学方面的优秀著作和文章中，特里·L. 库珀的《行政伦理学》一书是最优秀的。”^①

美国旧金山州立大学管理学院教授小詹姆斯·R. 格伦 (James R. Glenn) 出版了《决策中的伦理》(1986) 一书。格伦教授称：“本书是为那些在他们决策中或者与他人的关系中有兴趣去解决那些使他们感到困惑的伦理难题的普通人们所设计的。”^② 1986 年，美国学者 P. G. 布朗 (Peter G. Brown) 指出：“政策规划者和政策分析者都需要了解伦理学，因为他们将就观念上的分析框架、备选行动方案和政策以及他们自身的行为做出选择。”^③ 20 世纪 80 年代，对公共政策领域的价值研究、伦理研究已日渐突出。1988 年，第二届明诺布鲁克会议将价值观和伦理学视为公共政策领域的核心问题。

20 世纪 90 年代以后，政策研究中涉及的伦理问题更加广泛。学者们从公共政策制定的原则和方法探讨公共政策伦理问题，以及从

① [美] 特里·L. 库珀：《行政伦理学：实现行政责任的途径》，中国人民大学出版社，2001，封底。

② [美] 小詹姆斯·R. 格伦：《决策中的伦理》，季大方译，中华工商联合出版社，2001，第 1 页。

③ 转引自宁骚《公共政策学》，高等教育出版社，2003，第 52 页。

诸如国家安全、社会福利、环境、死刑以及堕胎等特定的社会问题引申出政策伦理问题。有的学者从政策制定和政策执行中研究政策伦理问题，如丹尼斯·J. 帕隆坡（Dennis J. Palumbo）和唐纳德·卡里斯特（Donald J. Calista）的《执行与政策过程：打开黑匣子》一书。丹尼斯·F. 汤普森（Dennis F. Thompson）从公共政策所遵循的原则的角度提出，“政府伦理是制定良好公共政策的前提”，“原因在于所有的政策都依于伦理”。^① 乔治·弗雷德里克森所著《公共行政的精神》（1997）的核心是用伦理的方法研究公共行政活动。他认为：“一些重大的政策伦理问题，经常涉及分配正义。……很明显，所有这些政府面临的、与老百姓的生活直接相关的伦理或者道德问题，都是与公平和正义有关的问题。”^② 弗雷德里克森还提出代际公平问题，强调公共官员在制定政策时，应“寻求更高层次的道德或伦理原则”，“他们应该制定那些对后代不可能产生消极影响的政策，他们不应当制定那些会导致代际社会不公平的政策”。^③

显然，公共政策伦理从其产生之初就显示出巨大的学术意义及实践价值。学者们从伦理和价值的维度，积极倡导公共政策的伦理精神与价值理念，将伦理和价值理念引入公共政策领域并作为公共政策研究的核心问题，强调对公共政策过程和公共政策目标的伦理追问，使公共政策伦理和价值研究逐渐走向成熟，并指导各国的政策实践。尽管公共政策伦理研究呈现出不断成熟的态势，但学者们因各自关注的重点以及观点不同，使公共政策伦理研究处于一种较零散的状态。随着公共政策伦理和价值研究的不断深入，公共政策

① 转引自曾凡军、韦彬《西方公共政策价值变迁研究》，《行政与法》2009年第4期。

② 〔美〕乔治·弗雷德里克森：《公共行政的精神》，张成福译，中国人民大学出版社，2003，第155页。

③ 〔美〕乔治·弗雷德里克森：《公共行政的精神》，张成福译，中国人民大学出版社，2003，第134页。

伦理研究体系将逐渐趋于系统和完备。

二 公共政策伦理的研究对象

公共政策伦理，是以管理学中的决策理论作为元理论，运用应用伦理学的观点和方法研究公共政策过程所形成的知识体系。目前，关于公共政策伦理的研究对象，大体有三种观点。

一种观点认为，公共政策伦理的研究对象是政治道德和政治伦理。乔治·弗雷德里克森从政策与伦理的关系和政策涉及的领域理解公共政策伦理，他认为，“在政府管理中，人们通常把价值与政治或政策等同起来。……政治和政策价值和偏好，又经常同伦理问题联系在一起”。^①

另一种观点认为，公共政策伦理研究的主要问题是如何在公共政策过程中确保公共政策伦理目标的实现。特里·L. 库珀从政策过程角度考察了政策伦理，提出，决策者在决策时进行伦理思考的方式分为四个区别明显的层次，即表达层次、道德规则层次、伦理分析层次以及后伦理层次。伦理决策的模式为：描述现有问题、定义伦理问题、寻找可替代的行为过程、设想可能后果、比较后寻找最优方案。^② 库珀比较系统地提出了可使决策符合伦理目标的决策过程，认为伦理决策的意图是从行政责任的原则出发，通过伦理决策即伦理自主性帮助行政人员从管理面临的伦理困境中作出选择。

从上述分析可以看出，学者们从各自的研究角度对公共政策伦理的研究对象作了不同的诠释，但并没有形成统一的定论。通过对

① [美] 乔治·弗雷德里克森：《公共行政的精神》，张成福译，中国人民大学出版社，2003，第142页。

② [美] 特里·L. 库珀：《行政伦理学：实现行政责任的途径》，张秀琴译，中国人民大学出版社，2001，第8~28页。

上述学者观点的梳理,我们认为,公共政策伦理有三个基本的研究触角:一是从伦理视域去审视、评价、解蔽公共政策的诸问题;二是探讨公共政策过程应遵循的伦理原则,即公共政策过程如何运用伦理原则和规范来规约公共政策;三是研究公共政策伦理目标实现的程序方法和保障机制,以保证公共政策不致偏离其终极价值目标。这三个方面统一并联结于公共政策伦理这一范畴之中,是公共政策伦理不可分割的三项基本内容。

具体来讲,公共政策伦理研究的对象就是研究公共政策与伦理道德的关系,研究如何根据公共政策性质和特点,把伦理原则和伦理规范应用于公共政策制定、执行、评价、监督、终止全过程,进而指导公共政策实践,提高公共政策的伦理化水平,解决由传统的公共政策价值观所带来的社会不公、贫困、资源短缺、环境恶化等一系列人类生存危机和伦理困境。

三 公共政策伦理的学科性质

公共政策伦理不仅仅研究公共政策中的伦理问题,还要以伦理的视角去审视和评价公共政策价值取向、公共政策过程以及公共政策目标等。公共政策伦理不是指一种特殊的公共政策,而是在公共政策中充分考虑到伦理道德因素和伦理价值选择,从而避免由于过于狭窄的研究视域而带来理论缺憾和现实困境。由此,我们认为,公共政策伦理是在公共政策学与应用伦理学相互交叉、相互渗透基础上形成的一门交叉学科。它是公共政策学和应用伦理学在发展过程中所形成的整合学科,是将应用伦理学的概念、理论、原则和方法引入公共政策理论所形成的新的知识体系。在这一知识体系当中,既含有应用伦理学的理论,又含有公共政策学的理论,二者在公共政策实践中相结合,并在公共政策实践中拓展和深化。如果没有应