

公共政策分析与研究

Gonggong Zhengce Fenxi Yu Yanjiu

梁之栋 著



西安交通大学出版社
XI'AN JIAOTONG UNIVERSITY PRESS

公共政策分析与研究

Gonggong Zhengce Fenxi Yu Yanjiu

梁之栋 著



西安交通大学出版社
XI'AN JIAOTONG UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

公共政策分析与研究 / 梁之栋著. — 西安: 西安交通大学出版社, 2017. 6 (2017.9 重印)

ISBN 978-7-5605-6997-0

I. ①公… II. ①梁… III. ①公共政策—政策分析—中国 IV. ①D63-31

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 153236 号

书 名 公共政策分析与研究
著 者 梁之栋
责任编辑 侯君英 王慧宁

出版发行 西安交通大学出版社
(西安市兴庆南路 10 号 邮政编码 710049)

网 址 <http://www.xjtupress.com>

电 话 (029) 82668357 82667874 (发行中心)
(029) 82668315 (总编办)

传 真 (029) 82668280

装帧设计 河北腾博广告有限公司

印 刷 虎彩印艺股份有限公司

开 本 700mm×1000mm 1/16 印张 11.625 字数 250 千字

版次印次 2017 年 6 月第 1 版 2017 年 9 月第 2 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5605-6997-0

定 价 58.00 元

读者购书、书店添货、如发现印装质量问题, 请与本社发行中心联系、调换。

订购热线: (029) 82668851 (029) 82668852

投稿热线: (029) 82665370

读者信箱: qsfs2010@sina.com

版权所有 侵权必究

前言

无论是社会主义国家还是资本主义国家，公共政策都是在政府实施社会管理或提供公共服务的一种重要工具，是具有公共权威、富有公共意义的。公共政策普遍存在于各个层面，不断影响着公共利益，对公共政策主体的公共权威与公共政策客体有着深刻影响。因此，研究公共政策是十分必要的和迫切的。只有具备一套完善、系统的理论作基础，才能针对问题提出可操作性的措施，增强问题解决的前瞻性，提高解决问题的能力。对于公共政策的研究无疑会增强我们对于公共政策的认识，在现实层面上减少与避免偏离目的的公共政策的发生。

本书依据政府转型改革时期的时代背景，整理公共政策相关理论基础，通过对公共政策的伦理、公共性和非公共性研究对公共政策相关内涵理论进行探讨，并通过对公共政策的相关法律、公共利益与政府利益的互惠与冲突关系制定相应的政策。同时，对公共政策制定过程中的公众参与与制定的程序要求等问题现状进行讨论，实现对公共政策的执行过程、结果评估、效能提高等问题的完善。

本书得到 2015 年 6 月山东青年政治学院博士科研启动经费资助项目（项目编号：15A006 学校培育基金编号：XXPY17101）的支持。

本书共 11 章约 25 万字，由山东青年政治学院梁之栋撰写，在撰写过程中，吸收了部分专家、学者的研究成果和著述内容，由此表示衷心的感谢。由于时间仓促、水平有限，缺点和错误在所难免，恳请广大读者批评指正！

目 录

第一章 公共政策的伦理研究	1
第一节 公共政策的伦理属性	1
第二节 公共政策的伦理分析	5
第三节 公共政策的伦理建设	12
第二章 公共政策的公共性研究	18
第一节 公共政策中公共性的内涵研究	18
第二节 公共政策中公共性的维度	24
第三节 公共政策中公共性的实现	27
第三章 公共政策的非公共性研究	32
第一节 公共政策非公共性的相关理论	32
第二节 公共政策非公共性的影响	35
第三节 产生公共政策非公共性的原因	38
第四节 抑制公共政策非公共性的对策	46
第四章 公共政策的法律研究	50
第一节 公共政策的司法分析	50
第二节 公共政策的行政法分析	58
第五章 公共政策的利益研究	67
第一节 公共利益与政府利益关系	67
第二节 公共利益与政府利益的相互冲突	73
第三节 克服政府利益无度扩张的有效途径	78

第六章 公共政策制定中的公众参与研究	84
第一节 公众参与公共政策过程的必要性	84
第二节 公众参与公共政策过程的困难分析	88
第三节 公众参与公共政策的制度创新	91
第七章 公共政策的制定程序研究	99
第一节 公共政策制定程序建设的影响因素	99
第二节 我国公共政策制定程序建设存在问题	105
第三节 加强公共政策制定程序建设的对策建议	109
第八章 公共政策的执行研究	113
第一节 公共政策执行的一般分析	113
第二节 公共政策执行过程中存在的问题	120
第三节 构建具有中国特色公共政策执行模式的途径	125
第九章 公共政策的评估研究	131
第一节 我国公共政策的评估现状研究	131
第二节 国外公共政策评估的经验启示	137
第三节 我国公共政策评估完善的途径	143
第十章 提升公共政策效能的路径研究	150
第一节 公共政策效能的概述	150
第二节 提升政策效能的具体路径	160
第十一章 公共政策的案例研究	167
第一节 公共政策制定的案例分析	167
——以闯黄灯处罚政策制定为例	167
第二节 公共政策利益的案例分析——以房地产乱象为例	170
第三节 公共政策执行的案例分析——以加入 WTO 为例	175
参考文献	179

第一章 公共政策的伦理研究

公共政策是一个国家实施管理职能，保持稳定，进行宏观调控的根本途径。好的公共政策能使一个国家政治稳定、经济发展和道德上进；不好的公共政策则使一个国家政治动荡、经济衰退和道德滑坡。公共政策制定和实施的过程其实是社会资源和社会利益的分配过程，是国家政策价值目标相互协调、相互平衡的过程，它不仅涉及公民的政治利益，而且涉及公民的经济利益和伦理道德利益。在公共政策中如何平衡、协调好政策的价值目标，确保公民正当权益不受损害，不仅是一个重大的理论问题，而且是公共行政实践中无法回避的现实问题。

第一节 公共政策的伦理属性

公共政策是一个国家实现管理职能和进行社会调控的基本途径，是一个国家维持长治久安的基本保证，公共政策的好坏不仅关系人民大众的福祉，而且关系到国家的盛衰。任何一项公共政策都是对社会利益的分配和调节，国家每项公共政策的制定和实施都会涉及千千万万民众的切身利益。所不幸的是，许多公民的正当利益并没有得到政策应有的关心和保护，而是由于各种原因经常受到不必要的侵蚀和损害。造成公共政策如此失当的根本原因还是公共政策的价值取向存在根本的伦理缺失的问题。

一、公共政策的概念及其特征

（一）国内外学者对公共政策的界定

自哈罗德·拉斯维尔和丹尼尔·勒纳于1951年发表《政策科学：范围与

方法的新发展》以来，公共政策分析作为一个新兴的研究领域正成为学界和政界重要的研究热点。但是尽管公共政策研究近年来取得了长足的进展，而人们对公共政策的理解和解释却并不完全一致。从国外学界来看，关于公共政策本质内涵的代表性观点，大概有下面几种：美国“现代行政学之父”伍德罗·威尔逊认为：“公共政策是由政治家即具有立法权者制定的而由行政人员执行的法律和法规”。这个关于公共政策的定义不但深深打上了“政治——行政二分原则”的烙印，体现了政治与行政相分离的特征，而且从某种意义上说缩小了公共政策的范围和制定主体。政策科学的创立者哈罗德·拉斯维尔和亚伯拉罕·卡普兰认为：公共政策是“一种含有目标、价值与策略的大型计划”。这个定义的优点是既包含了公共政策的工具性，又体现了公共政策的价值属性；它的不足之处是把公共政策简单地等同于计划，在某种程度上大大缩小了公共政策概念的范围。托马斯·戴伊则认为：“凡是政府决定做或者不做某件事的行为就是公共政策”。从这一定义中我们可以清楚地看到对政府的“为”与“不为”的强调，这本质上具有明显的行为主义色彩，这种简单地把政府执行政策的行为等同于公共政策本身是极为不妥的。它剔除了公共政策本应具有伦理价值属性，把政府的“为与不为”行为作为衡量是否是公共政策的最高标准，模糊了公共政策本身与公共问题的重要解决之道二者之间的界限，遵守公共政策的本质显然不是遵循政府的行为，而是遵循一定的社会规则和符号的表示。后行为主义政治学家戴维·伊斯顿从政治系统分析理论出发，认为：“公共政策就是对全社会的价值做有权威的分配。”换句话说，“一项政策的实质在于通过那项政策不让一部分人享有某些东西而允许另一部分人占有它们。”

西方学者有关公共政策的研究成果引入中国后，围绕公共政策的本质这一基本内核，我国学术界达成了对公共政策概念比较一致的理解：所谓公共政策就是公共权力机关经由政治过程所选择和制定的，为解决社会公共问题、达成公共目标和实现公共利益的方案。从公共政策的本质我们可以得知，社会问题的存在是公共政策产生的根由和逻辑起点，公共政策的目标是解决社会问题，即解决“关切某种人类共同需求的社会问题”。综合上述各种观点，可以认为公共政策是社会公共权威在特定的环境下，为实现一定的公共目标而制定的行动方案和遵循的行为准则。

（二）公共政策的基本特征

根据上述我们对公共政策概念的基本理解以及它在实践层面上的具体性、程序性和目的性，我们可以概括出公共政策以下几个方面的基本特征：

首先是公共政策的政治性、权威性和强制性。公共政策是公共权力机关的基本活动方式和活动过程，是由政治性组织制定的，是国家、政府和政党为实现其政治目的而制定的行动方案和行为准则，它是公共权力机关意志的集中体现。因此，从这个角度看，公共政策具有鲜明的政治性。同时，公共政策一经颁布，就成了社会、团体和公众的行为准则，具有极为普遍的约束力。如果某公共政策遭到了某利益团体或个人的破坏和抵制，权力部门可以运用国家权力进行强力实施，并对破坏抵制者给予应有的惩罚。因此，公共政策具有极大的权威性和强制性。

其次是公共政策的公共性。公共政策要解决的是社会公共问题，而不是私人问题；要调节的是社会公共利益，而不是私人利益。公共政策的公共性决定于公共权力机关的公共性。公共权力机关是受社会公众委托执掌社会管理职能的权力机构，从应然的层面上看，它代表的是社会公众的利益。因此“公共性”是公共政策本质的属性。

第三是公共政策的程序性和针对性。任何公共政策产生的根由和逻辑起点都是某些社会问题的存在。但并不是所有的一切社会问题都会导致公共政策的产生。只有那些社会反应强烈并纳入公共权力机关视野的社会问题，经由一定的政治过程并在这一过程中进行社会问题解决方案的初拟、择优和选择，才能成为公共政策。因此，公共政策具有极强的程序性和针对性。

第四是公共政策的伦理属性。公共政策都要建立在人本、公正等伦理价值的基础之上，没有伦理道德支撑的公共政策是不会长久的，也不会取得成功的。它在实施过程中必然会遭到社会公众的普遍抵制和反对，以致公共政策的合法性和权威性受到质疑。因此，丧失伦理价值的公共政策由于缺乏社会的广泛认可与支持，它的价值目标是很难实现的。

二、公共政策价值目标的内涵

关于什么是公共政策的价值目标，国内外学者根据个人不同的角度，有不同的理解，至今还没有形成一个统一的为大家所公认的定义。任何公共政

策都是基于某一或者某些社会公共问题产生的，制定公共政策就是要解决社会问题，达成社会公共目标。“社会问题的存在”成了公共政策制定的根据和逻辑起点。因此，公共政策的价值目标就是公共政策解决社会公共问题而要达到最终社会目的，包括政治目的、经济目的和伦理目的。例如，解放之初我国轰轰烈烈的镇压反革命运动，表面看来是打击反革命分子阴谋复辟的嚣张气焰，实质上是为了维护社会稳定，保护国家政权的安全，本政策最主要体现的是公共政策的政治价值目标。我们如何理解公共政策价值目标的内涵呢？我认为应从公共政策的价值取向和公共政策价值目标之间的关联性两个方面来理解。一般说来，任何公共政策目标的达成都取决于公共政策的价值取向，换句话说，有什么样的公共政策价值取向，就会达成什么样的公共政策目标。具体展开来说，就是一个崇尚“武力、独裁”的政权所实施的公共政策绝对达不成“平等、自由和民主”的价值目标；同样，一个崇尚经济效率，忽视社会公平的政府所实施的公共政策也不可能达成“进步、和谐和公正”的价值目标。另一方面，公共政策目标是多重的，各价值目标组成一个有机的价值目标体系，在这一体系中，各价值目标之间互为条件，互为目的，相互渗透，不可分割。追求单一价值目标的公共政策在行政实践中是注定要失败的，比如在公共决策中如果忽视各价值目标之间的协调与平衡，盲目追求经济的高速增长，不但会引起政治动荡，道德滑坡，而且会破坏现存的经济秩序，阻碍经济的健康发展。因此，在追求公共政策价值目标的过程中，决不能顾此失彼，片面发展。因此，如何保持各价值目标之间的协调与平衡，处理好政治价值目标、经济价值目标和伦理价值目标三者之间的关系，是政策“价值目标”理论中要研究论述的重要问题。

三、政治目标、经济目标和伦理目标的关系

任何公共政策的价值目标追求都不是单一的，而是多重的，既包括政治目标又包括经济目标和伦理目标。它们之间到底是一种怎样的关系呢？一般说来，任何一项公共政策都有它主要追求的价值目标，例如，国家的政治、外交政策主要追求的是它的政治价值目标，而国家的货币、税收和投资等政策主要追求的则是它的经济价值目标。然而，一项公共政策不管追求它的政治价值目标，还是追求它的经济价值目标，伦理价值作为一种普遍的社会价

值，都是公共政策不可或缺的价值。假如某一公共政策丧失了它的伦理价值基础，它不但实现不了它原来的价值目标，而且会事与愿违，给国家、社会造成巨大的破坏。从社会实践方面来看，民主、效率和公正会随着时空的改变而有所偏重。例如，在独裁专制的社会里，民主就显得难能可贵；在残酷竞争的资本主义社会里，为了获取生存空间，效率就显得特别重要；在贫富极度悬殊的社会里，公平、公正就显得异常迫切。同样，在一个国家在面临亡国亡种的紧要关头，政治高于一切的情况下，公共政策其他任何价值目标都要让位于政治目标，服从政治目标这个大局。例如：中国的抗日战争就是这样，当时的经济目标和伦理目标都是为如何打败日本法西斯主义这个最高的政治目标服务的。它们之间的关系可以概括为下面两条：一是政治目标、经济目标和伦理目标互为条件，互为目的。经济目标是实现公共政策政治目标的前提基础。经济上的贫困落后不可能建成一个高度民主、自由和平等的文明社会；同样公共政策政治目标和伦理目标是实现经济目标的思想保障。试想一个充满暴力、欺诈和腐败的动荡社会，要想实现高效、进步和繁荣的经济目标，那是不可想象的。二是它们在公共政策中不能孤立存在，互为依托，互相渗透，不可分割。追求单一价值目标的公共政策是不可想象的，如果某项公共政策不顾客观历史条件，过分追求它的政治价值目标、经济价值目标，而忽视其伦理价值目标，它不但会事与愿违，达不到原来所设想的政策效果。

第二节 公共政策的伦理分析

一、公共政策伦理价值体系的层次性和伦理价值的潜在性分析

人们普遍认为公共政策的伦理价值包括以人为本、公平、正义、民主、自由、法治、秩序和效率等，然而这些价值内容在整个公共政策伦理价值体系中是有层次之分的，例如公正与效率、民主与法治以及自由和秩序。在现实社会中，效率的确是公共政策的重要价值，但是在一定情况下，如果片面追求政策效率就有可能导致公正受到某种程度的损害，两相比较，无疑公正的价值在应然的意义上讲，要比效率价值更为崇高，更值得我们的追求。同

样，法治和秩序都是公共政策要追求的伦理价值，但是，如果丧失了民主与自由的法治和秩序，其就失去了存在的现实意义，公民就会成为法治奴役下的奴仆，秩序也会成为禁锢公民的枷锁。于是从某种意义上来说，民主与自由在价值的层面上比法治与秩序更为根本、更为庄严、更为深刻。所以，我们在制定公共政策时，要充分考虑到政策伦理价值体系的层次性，分清主次轻重，确保以人为本和公正在公共政策价值体系中的核心地位。

公共政策现象包括政策制定、政策执行、政策监督、政策终止、政策评估和政策发展等，一旦确立，无疑就成了客观存在的东西，即一定的政策意识一旦成立，就由纯粹主观的东西变成了现实的客观存在。这些都决定了公共政策的伦理价值具有客观必然性。然而，公共政策的伦理价值并不是简单明了的社会存在，它具有十分突出的潜在性特点。这是由以下两方面因素决定的。

第一是公共政策现象本身所包含的伦理价值观念是潜在性的。政策的价值观念深藏于政策的字里行间，任何公共政策都不会明显地把自己的价值意图记明在每项的条款之中，一看就一目了然。就是公共政策制定者本人要评估某项公共政策所体现的伦理价值，也不是件容易的事情，由于公共政策具有“后及性”的特点，他们也需要高瞻远瞩、仔细推敲和反复思考，有的还只有等过了若干年，需要很长的时间才能证明它的是非优劣。

第二是公共政策的伦理价值观作为社会普遍的观念之一也是潜在性的。在社会生活中，许多人并不一定具有系统的公共政策理论知识，他们也说不清在评价某政策现象时的标准是什么，但是人们都完全可能得出比较接近的价值结论。这说明公共政策的伦理价值观虽然没有统一的标准，但它仍是客观存在的，它只是深藏于人们潜在的道德意识之中，人们甚至可以自发地运用这种潜在的道德意识去评价公共政策的价值效果。

因此，我们在制定公共政策时，既要注意公共政策伦理价值体系的层次性特点，分清主次轻重，确立“以人为本、公正”在这一伦理价值体系中的核心地位，使以人为本、公正、民主、自由、法治、秩序和效率等伦理价值在政策功能中发挥它的优势作用，也要注意公共政策伦理价值观的潜在性和可塑性特点，任何“伦理价值观念”都是客观事物重复加工和评判的结果，正确的价值观离不开国家公共政策的正面引导和社会道德的支撑、培养，由

于它是属于社会意识形态的范畴，我们可以根据伦理价值观念的潜在性和可塑性特点，充分发挥道德观念的塑造功能和政策价值的导向功能，使“公正、以人为本、民主、自由和法治”等伦理价值观念深入人心，为建立“人本、公正、和谐”的社会提供良好的精神动力和深厚的价值支持。

二、效率与公正的价值辨析

一般来说，公正是从属于价值理性范畴的概念，而效率则被定位于工具理性的界限之内，两者作为公共政策的两种不同的价值目标，其关系一直是学术界讨论的热点问题之一。国内外学者在此问题上的意见分歧很大。大多数学者认为，作为两种不同的政策价值观，公正与效率是相互矛盾的。如李强教授认为：“平等与效率这两个政策价值目标是相互抵触的，二者之间存在着此消彼长的替代关系。”美国著名经济学家阿瑟·奥肯也认为：“社会在许多方面都要面临抉择：或者以损失一定的效率为代价而获得更多的公正；或者以放弃一定的公正为前提而谋得更高效率。”然而，有些学者看到了公正与效率相统一的一面。如陈庆云教授认为：“效率是公正的基础，公正是效率的保证。”效率与公正都是任何公共政策都要追求的价值目标。它们之间既矛盾又统一，是一种既相互促进又相互制约的共生共荣的关系。社会就像人类驾驭的一辆自行车，效率和公正就好比是自行车的后轮和前轮，缺一不可。公共政策如果没有了效率，就丧失了推动自行车前进的动力；公共政策价值取向如果丧失了公正，自行车就迷失了前进的方向。认识 and 处理好效率与公正的关系，在努力提高行政效率的同时，特别要坚持“社会公正”的伦理价值取向，这不仅是公共行政领域重大的理论问题，而且是公共行政人员无法回避的实践问题。

（一）“效率至上主义”的价值分析及其伦理缺陷

无论是公共行政伦理学产生之前，还是在行政与伦理的融合过程中，“效率”始终是公共政策的主导性价值标准，其影响之大，对行政活动的干预之深，是其他价值标准无法比拟的。当今，在公共行政领域，国内外越来越多的行政伦理学家意识到了追求社会公平与公正的重要性，但是行政效率仍是公共政策最重要的价值取向之一。以边沁和密尔为代表的功利主义者更是对效率推崇备至，他们认为，公共行政的最终目的就是增进“最大多数人

的最大幸福”，不但要增进幸福的量，而且要提高幸福的质。“公共行政行为”本身不具有伦理价值的评判标准，政府决策与执行的基本依据是行为的“效果和效率”，而不是纯道德的动机或理想的公正社会。尽管效率导向在行政实践中面临诸多困境，但它仍是西方国家行政实践的基本伦理价值导向。政府应该做什么不是某些人主观臆断的结果，而是取决于我们对人性作怎样的假设，取决于如何理解政府服务对象的需要。“功利主义目的论”从“趋乐避苦”的人性出发，认为快乐和幸福是每一个公民追求的人生目的，政府管理的“目的”应该是增进全社会每一个人的快乐和幸福，这也是行政活动的伦理目标。这种快乐和幸福就是“功利”。功利主义目的论从个人快乐到全社会快乐的推导方式是：通过证明快乐和幸福是人人渴望的目的，进而推导出增进“最大多数人的最大幸福”是政府行为的最高伦理目标，这样行政行为的“效果或效率”就成了解释公共行政道德合理性的伦理基础。什么是快乐或幸福呢？功利主义内部也对此有不同的解释。功利主义者边沁提出的数量快乐论曾对政府行政活动产生过巨大的影响。1789年，边沁在《道德与立法的原理绪论》中称，他发现了一条重要的规律，即趋乐避苦的普遍人性规律。任何个人和社会都无法摆脱这一规律的制约。“自然把人类置于两个主人苦与乐的统治之下。只有它们两个才能够提出我们应该做些什么，以及决定我们将怎样做。在它宝座上紧紧系着的，一边是是非的标准，一边是因果的链环。凡是我们的所行、所言和所思，都受它们的支配：凡是我们所做的一切设法摆脱它们统治的努力，都足以证明和证实它们的权威之存在而已”。他也说过，“任何法律的后果，或者任何成为法律对象的行为的后果，除了痛苦和快乐之外，又有什么呢？它们可以通过痛苦与快乐这种字眼表达出来：至少我们可以希望，快乐与痛苦的含义是无须求教于律师们就能懂得的。

趋乐避苦的人性规律是边沁功利主义目的论的基本出发点，也是个人与政府行为的动机和目的。当然，探讨快乐只是功利主义目的论的一个理论前提，功利主义者的注意力不仅在于此，提出“幸福快乐论”的目的在于寻找公共行政伦理原则的逻辑起点。这一逻辑起点就是功利主义所特别强调的“自由与效率”。自由与效率成了功利主义所追求的最高行政伦理价值目标。

在公共行政中，我们如何看待效率与以人为本、公正的关系呢？效率的

价值能够代替以人为本、公正的价值吗？公共政策中效率固然重要，但千万不要为了追求行政效率就忽视、破坏以人为本、人道主义的价值原则。人是一切公共政策的逻辑起点和价值归依，效率离开了人的普遍价值，离开了人本，离开了公正，就失去了存在的现实意义，甚至会走向反面，所谓“效率越高破坏就越大”，讲的就是这个道理。因此，我们公共政策要追求的效率是建立在“以人为本”价值基础之上的效率，是充满着人道主义关怀的效率。

在人类历史上，曾经出现过许多不同政体的政府，如君主制、贵族制或民主制政府，每种形式的政府在特定的历史阶段都被认为是最理想的形式。但是，它们在最大限度地增进社会幸福总量方面并不都能满足人们的要求，特别是必须满足一个根本的标准，即能增进“社会利益的总和”。公共行政以提高“效率”来增进社会利益的总和固然是好，问题是效率的提高未必会使每个社会成员获得应有的利益。换句话说，就是效率的提高、社会利益的增加未必会保证社会利益的公正分配。现在不是有许多活生生的例子吗？有许多发展中国家的效率迅速提高，国民生产总值成倍的增长，社会利益总和的增加可谓大矣，但是其中一小部分人越来越富，而另一大部分人却变得越来越贫穷，这些穷人的利益不是随着社会利益总和的增加而增加了，而是减少了。再说，功利主义认为，增进“最大多数人的最大幸福”是政府最高的行政伦理目标。我们可不可以这样认为，政府为了保证最大多数人的最大幸福，就可以牺牲少部分人的正当利益呢？其道德的正当性何在？例如，政府为了遏止日趋恶劣的治安状况，保护所谓大多数人的利益，就进行大规模的“从严、从快和从重”的斗争，这样固然打掉了犯罪分子的嚣张气焰，保证了最大多数人的最大利益，但是在这“高效行政”的后面误杀了不少无辜。所以对于一个代表公众利益的政府来说，仅仅以“效率”来增进社会利益的总和是远远不够的，它要在注重效率的基础上，确保社会的公平、公正，在实现最大多数人最大幸福的同时，千万不要损害另一部分人的正当利益。“效率至上主义”观是很有伦理缺陷的，一个好的公共政策首先是一个追求社会公正的政策，然后才是一个有效率的政策。

（二）义务论的公正导向

功利主义的效率导向已在现代的行政实践中陷入了种种困境，使得我

们不得不转而思考义务论的伦理价值观。在义务论者看来,善良的意志是义务论的人性基础,人先天就具有道德理性能力,不仅能够遵循普遍的道德法则,而且能够为自己立法。同时,义务论者还认为,“在选择政府行为的伦理原则中,具有道德理性的个人可以从普遍的正义感出发,考虑社会的公正要求,选择有利于最低受惠者的公正与平等原则,即正义原则。”这一行政伦理原则要求行政决策者首先考虑社会的公正与平等要求,而不是效率。因此,义务论与“功利主义”目的论不同,它认为,效率作为政府最高的行政伦理目标缺乏道德的合理性,评价行政行为的基本依据“不在于它所预期的效果,也不在于以这种效果为动机的任何行为原则”,而是看它是否出于“责任”,行为的道德价值不取决于目的之实现,而是取决于善良的动机。政府决策的价值不仅在于增加社会财富的数量,而且在于公正平等地分配社会财富。作为一种伦理价值取向,义务论强调政府行为的“正当”高于“善”,政府的管理活动、个体行政人员的行为,只有合乎“公正”要求时,才具有伦理道德的正当性。在相当长的时间内,现代公共行政实践以效率为目标,忽视社会公正,已经导致公共政策的严重失误,带来了一系列重大的社会问题。

为了选择公正导向的行政伦理原则,“正义论”的代表人物罗尔斯为正义原则的选择者设定了一种“原初”状态,让选择原则的个人戴上“无知之幕的面纱”使选择的过程和结果无法偏向特殊的爱好和利益,以保证所选择的原则体现公正的要求。罗尔斯的正义原则致力于保障“最少受惠者”的利益,承认公正的社会分配制度具有道德的正当性,只要“最少受惠者”的利益有少许提高,即使财富不平等地分配,这种分配也是正义的。而当那些“最少受惠者”的利益有损失时,即使地位较好者的利益有所增加,这种分配也是非正义的。政府行为以此为价值依据,可以代表“弱势群体”的利益,具有公正的价值取向。

目的论与义务论有着两种根本不同的伦理价值取向,前者只重视效率,忽视公平、公正,而以罗尔斯为代表的义务论者在确保社会公正的同时,并没有放弃对效率的追求,把目的论者坚持的“善”和义务论者强调的“正当”融合于现代公共行政的实践当中,这不仅对指导政府的行政行为有巨大的理论意义,而且对我们建立平等、自由、公正及和谐的理想社会具有伟大实践意义。

三、社会意识形态和民族文化对公共政策伦理价值的影响

公共政策的价值取向是与该国的意识形态、民族文化密不可分的，任何公共政策都会或多或少地打上意识形态和民族文化的烙印。意识形态可以被定义为在一定经济基础上形成的，人们对于世界和社会的有系统的看法和见解。在一个社会的非正式约束中，意识形态处于核心地位，它不仅可以蕴涵价值理念、伦理规范、道德观念和风俗习惯，而且在很大程度上直接制约着公共政策的制定。我国是社会主义民主国家，与资本主义社会的意识形态价值观和政治价值观有着本质的区别。马克思主义、毛泽东思想和邓小平理论是我国社会主义意识形态的指导思想和理论基础，共产主义道德是社会主义意识形态的精神支柱。在制定各项公共政策时，我们必须以马克思主义、毛泽东思想和邓小平理论作为指导思想，必须坚持社会主义公平、公正的伦理价值目标，以是否有利于增强社会主义国家的综合国力、是否有利于提高人民的生活水平和是否有利于实现社会公正作为评判各项政策的价值标准。

民族文化是一个民族在发展过程中所创造的精神成果，它包括思想信仰、伦理道德和艺术哲学等因素。文化作为公共政策发展的重大推动力，不仅在于需要制定与实施公共政策来满足自己发展的需要，而且在于文化价值观念为公共政策的制定提供了思想条件和智力支持。任何人都生活在某一特定的社会文化环境中，社会文化价值观念影响着每个人的思想、情感、价值观等，制约着每个人在现实中的行为选择。有什么样的文化价值观念和道德信念，就有什么样的政策价值目标和政策内容。文化价值观影响着政策制定主体的心理素质，从而影响政策的价值取向和政策的实施效果。社会文化体系中的政治文化分支系统与公共政策的关系最为密切。政治文化理论奠基人阿尔蒙德认为，政治文化是“一个民族在特定时期流行的一种政治态度、信仰和感情”。政治文化包括政治意识、政治价值观、政治道德和政治理想等层次。它作为社会文化系统的重要组成部分，对公共政策过程有着深刻的影响，公共政策运行的每一个环节，无不受到政治文化的影响和制约。政治文化在公共政策制定过程中的影响作用表现在：第一，政治文化是公共政策制定的指导思想。人们制定和实施政策必须要有一套政治理论观点指导自己的行动，这套政治理论观点以政治理念和信仰的形式存在于人的头脑中，支配着人们的政策行为；第二，政治文化是决定政策内容取舍的重要依据。不同