

公共政策视角下的政府治理伦理困境 及消解对策

卓成霞^{1,2}, 郭彩琴¹

(1.苏州大学政治与公共管理学院,江苏 苏州 215123;2.山东社会科学院,山东 济南 250002)

摘要:公共政策是公共利益及其价值实现的工具,它通过政府集体行动解决社会公共问题,从而最大限度地实现政府对人、自然、社会价值的正义分配等多种职能。然而,就实践层面而言,政府治理中公共政策执行遭遇诸多伦理困境:政府执行公共政策往往陷入公意难以有效表达、公共利益难以增量实现、自然生态难以维持正义、政府公信力减量等困境。这些困境对地方政府治理能力现代化提出了巨大的挑战,如何实现公共政策执行中的多维正义成为国家治理、政府治理的难题。新常态下地方政府破解政府治理困境,必须通过公共政策杠杆载体,充分发挥公共政策的均衡稳定、公平正义、分配合理功能。在伦理层面上重点处理好发展与人、自然、社会的关系。因此,政府治理必须通过公共政策执行引领官员行政正义、政绩评价机制正义、自然的正义,进而走向政府治理正义。

关键词:公共政策;伦理困境;政府治理

中图分类号: D 63

文献标识码: A

文章编号: 1000-260X(2016)05-0058-09

伴随民主国家制度架构的日趋完善,国家治理越来越依赖于政府治理。长久以来,政府职能与价值在国家治理中呈现多元评判,其应然角色与实然角色的背离备受公众质疑。应国家治理需要,公共政策日益成为社会的日常语言和公共治理的手段与载体,其公共问题、公共目标和公共利益的属性与政府属性叠加,但这种叠加常常使政府陷入功利主义的伦理困境,进而导致政府政策的公共属性走向利己形态。美国学者戴维·伊斯顿认为,“公共政策是对全社会的价值做有权威的分配”^[1],但公共政策执行的随机性和非权威性引起诸多社会问题,偏离公共政策对人、自然、社会价值的正义分配原则,使得政府

治理陷入困境。各级政府如何在政府治理过程中把控公共政策的公意尺度,如何引领治理效能评价从重经济功利向重社会正义转向等问题成为学界关注的焦点之一。

一、政府偏好与公共决策优劣的相关性分析

探究政府与公共政策执行关系的相关性,不仅有助于分析政府在公共政策中应然角色与实然角色的分离机理,有助于解释社会公共问题、政府偏好、公共政策等要素叠加形成政府治理困境的“问题

收稿日期:2016-06-02

基金项目:江苏省新型城镇化与社会协同治理创新中心研究项目(201304);山东省社会科学规划办研究项目“地方政府创新的伦理纬度”(15CZZJ06)

作者简介:卓成霞,苏州大学法学博士,山东社会科学院政治学所副研究员,主要从事社会发展与公共治理研究;郭彩琴,哲学博士,苏州大学中国特色城镇化研究中心、苏州市社会公共文明研究所研究员、苏州大学政治与公共管理学院教授、博士生导师,主要从事区域社会发展、地方政府与社区治理研究。

链”,更有助于我们更好理解政府“经济人”角色执行公共政策偏离公共属性的深层次原因。

(一)政府的存在逻辑与公共职能溯源

随着政府在现代化进程中的作用日益突出,政府的职能愈来愈精细化,其角色与职责也不断被国家重塑,从而在价值层面延伸了政府存在的意义。在不同的经济体制形态下,政府拥有不同权限与职能,与此相对的是,民主现代化诉求人民权力、政府权力的重新分配,使得政府的职能形态与边界发生偏移。政府被需要既是政府存在的本源,也是公共职能实现的平台。人们有时候很讨厌政府,但更多时候是需要政府代理服务。政府的经济、政治、社会、文化、生态职能都蕴涵着政府是现代国家的主要治理主体,国家与社会愈来愈需要政府,这一贯性需要削弱了政府自我的伦理性控制。这就是政府权力“放大”或权力“无为”的逻辑使然。

学术界关于政府的存在逻辑以及公共职能问题的研究由来已久,西方自由主义、新保守主义从不同视角对其进行了论述。古典自由主义学派以乌托邦式的理想主义追问政府产生的价值逻辑,探究政府作用和功能形态。有些政治哲学家认同“政府必存论”,这源于自然状态下公众自我权力保护的一种集体需要。古典自由主义学派认为,自然状态下的政府是霍布斯意念中的“利维坦”,自然丛林的秩序稳定需要强大的理想政府维持自然正义。当自然状态走向社会状态时,代议制政府成为国家必然的选择。如果探究古典自由主义思想家关于政府产生、责任演变以及文本层面的政府作用异化,我们必须弄清政府存在的本源意义。洛克认为,“政府的存在是出于理性的人为了有更好的生活和更多的保障,人们联合成为国家和置身于政府之下的重大的和主要的目的是保护他们的财产”^[1];孟德斯鸠则认为政府是由于国家和社会而自然产生的,政府的目的在于保障每个公民的自由权利;卢梭则认为,政府是由主权者以法律规定而产生的,从而保证公意。总之,古典自由主义学派认为,政府是维护社会秩序、保障个体利益的代理者。

新自由主义学派则认同“必要政府论”,这源自社会与政府关系自我演化的需要。二次世界大战后,西方发达国家的新自由主义与新保守主义流派对“大政府”、“小政府”的论战不断推进政府角色与职能转变。新自由主义学派代表人物诺齐克提倡“最弱意义上的政府”,以防范政府侵犯公民权利;哈耶克

则从自发秩序原理出发认为,公民自由保障必须依赖于具有约束力的政府;而经济学家布坎南认为,“论证政府的职能必须是受到限制的并且是弱小的,因为只有这样的政府才不会干预具有效率优势的市场。”^[2]但随着世界现代化进程中利益博弈的加剧,无论新自由主义学派还是新保守主义学派,对如何界定政府边界清单都陷入两难境地。因为无论是主张强大的政府还是有限政府,政府输出公共政策的各个环节都不能完全保全公共利益的绝对完好。人们出于对个人利益保护的需要,强烈要求大而强的政府形态;政府独大后,人民要求政府履行公共职能,同时要求一个有限政府的存在,至于政府的边界已不是人们的权力所能管辖、控制的。

纵观中西政治思想发展史,我们可以得出如下结论:政府的产生是基于一种需要的逻辑,本质上是公民权利与国家权力博弈的历史进程。不难看出,政府虽然是人们让渡部分权力而构建的,但当政府把公权力通过公共政策无限放大时,人们已不能制约政府,而后就强烈要求政府削减公权力,伴随而来的是社会矛盾集聚与政府治理陷入困境。

(二)政府利益与公共政策公意偏离

很多年来,关于政府是否存在自身利益,学界存在多种声音,很多学者表达了政府存在或根本不存在自身利益的两个截然相反概念。但在很多公共政策的输出中,人们又可以看到政府利益与公共利益博弈的现象,这就影射出了政府自身利益存在的客观性。因此,我们有必要探究一下政府的组成要素,即体制、机构和公务人员。政府的运转与维持需要利益支撑,这部分利益从哪里来,我们不难判断,政府的利益来源于公共利益的切割,到底切割的边界在哪里,就取决于有限政府公权力的界定了。同时我们不能忽略,公共政策的输出与输入是政府存在意义的基础。关于公共政策的重要性,在其发展起源上,我们就可以窥见其地位。政策分析一词最早可以追溯到公元前21世纪美索不达米亚地区的公共法律^[3]。1958年美国政治学家林德布鲁姆(Lindblom)最先使用现代意义上的政策分析一词^[4],从而开启了公共政策在国家事务与公共服务中的地位。简而言之,公共政策是通过政府的集体行动来解决社会公共问题的一种手段,是政策主体对社会价值的一种权威性分配。

基于此,我们可以判断,政府与公共政策二者密不可分的关系了。所以,在很多现行社会问题中,无论是群体性事件和还是社会公共问题,都与

政府有着千丝万缕的关系。政府的“经济人”与“社会人”角色,毫无例外地表明,政府偏好左右公共利益的界限。所有引发公共政策危机的问题最终指向的是科学的社会责任问题、技术进步的限度问题、人与自然的关系问题。政府治理实质上是公共政策实现过程,公众希望政府角色与公共政策的公益过程同一,但在价值和事实层面却存在非统一的现象。政府掌握公共政策的利益分配,任何层面的政策分配与管制都融入了公民、利益集团与政府的利益分配博弈,一旦分配偏颇力度太大,都会引发社会抗争与冲突。从公共政策的分类看政府如何分配利益,我们就能很好地理解政府在公共决策中的地位。

(三)公共政策实施理性与政府正当性

公共政策的排他性就是政府选择要做的或者不要做的事情。《公共政策词典》对“公共政策”进行定义:“公共利益构成一个政体的大多数人的共同利益,它基于这样一种思想,即公共政策应该最终提高大家的福利而不只是几个人的福利。”^[9]公共政策实施不当导致公共利益减量,从而引发政府信任减量;反之,就是增量。公共政策作为对社会利益的权威性分配,集中反映了公众利益,这是政府具有合法性的前提。新古典主义经济学者认为,公共利益的实现体现在社会偏好层面。实践证明,公共政策偏失太多公意,就会撼动政府执政正当性。面对公共危机引发的社会问题,我们必须重新审视强势政府执行公共政策存在立场问题,把“政府仅仅把公共政策研究作为引导、控制社会的工具,或单纯作为提高行政效率的工具”^[7]的时代必须终结。作为公共政策的创始人之一,德洛尔认为,政策科学的研究需要从理论的框架向实际运用的方向进行突破^[8]。新媒体与自媒体时代,公众以有效迅速的方式质疑政府公共服务的公平与效率,政府已不能按照自己的偏好左右公共政策。因此,承担“决策失误”责任是政府伦理的必然之义。

任何一项具体政策都涉及到不同相关群体的利益,这是公共政策的价值多元特征。“公共服务的一个传统且基础的伦理原则是不做有害的事。日益复杂化的社会使得我们面临诸多越来越难以解决的政策问题。”^[10]如何在常规的决策中,做出理性的分析和判断不是一件容易事。政府作为决策主体,在面对各种类型的决策时,会不同程度地受到各种因素的干扰。在知识层面,政策专家建议公共政策的主体按照一种理性模式实施决策,即理性模式,其包括如下程

序:界定问题—建立评估标准—认定可选择政策—评估可选择政策—选定偏好的政策—执行偏好的政策—进一步界定问题。但这样一种理想的决策模式,在很多问题上都是无法按部就班地执行的。“问题的答案取决于政府的层级:某一层级的战略可能是另一层级的政策,更是另一层级的规划。”^{[9](P6)}因此,只有伦理性政府才能够推动公共政策理性,公益才能成为链接政府与公共政策理性的最大伦理要素。

二、政府推进公共决策面临的伦理困境

长久以来,功利主义伦理在经济领域中占据重要地位。在公共政策的执行中功利主义则更多注重制度效用,从而导致公共政策的伦理性缺失,实践中公共政策的公共属性往往被其他因素左右。现实社会中的各类矛盾,“来自于道德层面的不信任,一些更为复杂的社会问题、官民矛盾包括我们方法中的道德含义、决策模型标准中的伦理内容及那些蕴含在主要政策备选方案评估中的伦理问题”^[10]。政府作为公共决策与公共服务的主体,必须把公共决策的伦理性作为考量决策是否科学的关键要素。

(一)公共决策中政府公共性与逐利性的角色冲突困境

政府治理不能忽视政府“经济人”逐利本性,理性看待现实中呈现的公共利益减量与政府非合法利益增量博弈。政府治理陷入困境,一方面说明其角色偏离了原始契约中的责任与义务,另一方面说明政府公共决策考虑整个社会伦理价值的不足。布坎南(James M. Buchanan)认为,“建立在道德神话基础上的国家政治理论一遇上‘经济人’这一现实的问题便陷入了难以解决的困境:一方面是利己主义和狭隘个人利益所驱使的经济人,另一方面是超凡入圣的国家。”^[11]政府利益是政府在社会经济活动中偏离了公共利益的非常态利益,它占用了公共政策的公共资源,继而使公共政策部分利益私有化。公意本是政府存在的基础,虽然政府做的事情很多,但没有得到它本应得到的认可,是因为政府在公共政策的持续性方面脱离了公意。

理性认识政府权力与利益放大是一种客观存在。西方古典自由主义学派认为,“政府是必要的恶”。一方面,我们离不开政府,因为离开政府,我们无可托付;另一方面,我们质疑政府,源于它把我们

基于契约精神让渡的权力肆意挥霍,因为人们当初依据契约,让渡个体部分权力组建政府是为了保全个体利益不受侵害。就理论而言,政府是公共的,公共政策的制定也应是公意的,政府执行、决策公共项目就不应该存在政府利益。但在现实的公共政策输出中,我们必须承认政府自身利益的存在,而这些不正当利益是以公共利益的减量为代价的。政府不是机器,它仍然是由具体的个体来行使权力的。任何个体都具有“经济人”的本质属性,一旦把握公权的人不受权力制约,就会膨胀其“经济人”逐利本性,追求个人利益和部门利益最大化。这不仅使政府管理公共事务效率低下,而且在公共决策中会有部门偏好。所以,公共政策的制定与输出必须有法可依,解决公共政策公与私的矛盾。公意与政府的意愿有时候并不一致,地方政府在政绩的引领下,推进公共政策往往不能够进行理性论证,其后果就具有两面性。例如,公众不需要政府强力推进维修道路,而是更需要一项与自己生活相关的治污规划。但如果从政绩观上考量,宽阔的道路能够明显地对上一级政府表达出当地官员的政绩,环境、污水治理却是一项需要长期推进的工程,耗时耗力耗财,这是很多行政部门不愿意推行或者敷衍了事的主要原因。

(二)公共决策中价值理性与工具理性的执行困境

现代民主国家认为,衡量政府治理的指标体系应是多元的,而非经济发展作为唯一的指标,“伦理直到最近才变为一个普通的话题。”^[12]在国家治理中,公共决策往往走向理论与现实的两难境地,工具理性与价值理性之间具有相悖性,有时甚至背离人与自然的道德属性。例如,有些地方发展走的是一条以破坏当地生态为代价的发展模式,其损失的公共利益不可计量。我们深知,为什么我们的经济转型如此之难,因为我们用巨大的生态危机代价获取了少部分经济利益的扩张,而后,我们要用更多的经济利益去挽救危机生态,但治理的长期性与效果还有待考证。因此,政府治理中的公共政策必须遵从人与自然的伦理法则。长久以来,政府与民众一直关注经济增长与财产收入,对于一些公共政策的出台及实施,首先考虑的也是经济目的或目标,而非从长远考虑此项政策对于整个社会潜在的影响。过分重视公共政策的经济利益,而对公共政策的伦理性考虑不周这一思维“惯性”,成为当下有些社会矛盾不能有效及时解决的隐患。

如果我们重新关注伦理学对公共政策的指导价值,就会发现公共政策中价值理性与工具理性的执行困境之内在逻辑。“业已认同的是规范性道德义务理论,普遍划分为目的论和义务论学说。”^[2]目的论学说^③关注产出的利益,这是政府作为公共决策的主体,常常重视在实践中践行;义务论学说关注过程,它们认为判断一个行动或行为是正确的还是错误的,要根据这一行动的性质,而不管其结果如何^[13]。如果从伦理层面探究公共政策的利他或利己偏好,目的论学说的行为功利主义和义务学说的义务制度主义,很好地解释了利益冲突的根本分歧。在一些现行的公共决策中,政府最常使用的是收益—成本的线性方法,虽然这种方法备受公众质疑。“因为它很难界定幸福、为最大多数人追求幸福确定理论基础、对欢乐和痛苦可能造成不公平分配、很难比较人们的相对幸福、以及允许过多的例外符合原则。”^[14]如果从利益偏好的角度分析公共政策的伦理性,我们就能更好地解释公众质疑政府出台政策的原因了。在公共决策的实践环节中,各利益主体都“试图产生好的结果,而不认真考虑在这一过程中会牺牲那些价值。”^[15](P21)公共决策的公共属性在很多因素的制约下,并没有得到很好的体现和实现。公共政策的伦理意识,往往被“个人取向、自我利益、政治压力或‘实用折中主义’”^[15](P144-145)等各种因素所取代。另外,我们常常面临的是个体理性(决策由某个人单独做出)和集体理性(决策由一些人集体做出)的冲突,因为基于不同个人、利益集团、决策者的目标和价值观不同。目前公共决策中存在分化现象,公共决策在一定层面上是集体理性决策的,但在事实层面有一些公共政策的决断是个体选择的结果,其中地方政府一把手的权力与权限在公共决策中发挥了重要作用。

(三)公共政策中行政官员主观责任与客观责任的选择困境

政府治理必须认清政府公务人员作为公共政策的执行者在执行公共决策时的个体困境。他们面临伦理上的两难或道德问题起源于伦理和道德原则的冲突:“决策者忠诚、公共利益、公平、效率、公正、法律和职业自主等之间的冲突。”^[16]如果以此理论来分析社会问题产生的原因,我们能从公众的立场理解矛盾产生的根源。然而问题不自于政策规划者遇到伦理上的两难困境,而在于如何以伦理方式将政策运用于实践中,“包括强调诸如,什么是应该做的、什

么是好的、谁的价值应被追求、谁的目标应被寻求、以及在何种程度上决策者利益被公共或共同利益所代替。”^[19](P29)对于执行公共决策的公务人员而言,在执行决策时,将面临困境,因为它有客观责任和主观责任。客观责任产生于法律、组织和社会对于行政者角色的需要,而主观责任基于一种信仰、价值和癖好组成的内在驱动去行使任务。我们非常熟悉的场景是,因为一项公共决策执行中的不当问题,引发一群荷枪实弹的警务人员与一群情绪激昂的民众对峙。在这里,我们不得不分析这两种人群的心理变化问题。一个道德原则往左拉,而另一个往右拉,从而产生了一个“职责的冲突”^[17]。在民众看来,警务人员是一个整体,他们代表了政府,所以,在矛盾冲突甚至肢体冲突中,较少顾及对方生命安危;在警务人员看来,在公务中他代表了政府,认为民众与政府是对立的,所以在公务中,同样忘记了自己民众的一员,在冲突中不惜以生命维护所谓的政府利益。通格(Tong)认为,同一伦理可以支配我们私人的或职业两种生活,道德的高尚品质产生于公平或仁慈。当我们把政府偏好与公务执行人员紧密结合讨公共决策的利益偏好时,同样陷入伦理困境。

在一些现实的案例中,我们依稀明鉴政府执行者们面临的困境。库珀(Cooper)将责任概念视为行政伦理学的中心问题^[18]。例如,对于目前各地出现的土地征用、强拆活动,可以透视警察以及政府部门的参与者们对于自己行使权力的内心纠结与冲突,但他们还是按照领导的指示去维护了政府的法规。如此公共决策较少考虑执行者在执行公务时的内心冲突;因为这些公务人员大部分是来自这样的土地,而后成长为一名政府指令的实施者,或许有一天,自己的家乡、亲戚也会遭致这样的境遇。罗尔斯认为,“由于社会合作,存在着一种利益的一致;另一方面,由于利益冲突,就需要一系列原则来指导在各种不同的决定利益分配的社会安排之间进行选择,达到一种有关恰当的分配份额的契约”^[19]。但无论怎样纠结,这些公务人员还是率先完成领导的指令,但舍弃的是对这项公共决策合法性的思考与质疑。从而,造成的结局是双方利益的受损,更重要的是政府公信力遭到质疑,干群关系恶化,村民有时会以失去生命为代价。强拆在理论上不存在合法性,这种公共决策并没有进行民意征询。无论事后问责多么公正合理,但村民失去的生命,谁来偿还、谁来承担失去亲人的终身痛苦,谁来考究当事人的亲戚、后代理下对政府部门仇恨的种子,这种隐性的、跨代际传递的报复心

理会逐步酿成大的事件冲突。基于此,我们认为,政府规划必须是整体的规划、而非要求民众无条件服从且必须考虑民众对公共政策输出的承受能力和利益得失。

三、消解政府治理伦理困境的路径选择

政府治理是政府通过公共政策的实施,完成公共服务的过程。麦迪逊说:“正义是政府的目的,也是民主社会的目的。”^[20]公共政策的执行中,体现正义是一个相当难得课题,保全政府与公共政策的公共属性,将面临诸多因素的伦理冲突,可预知的结局就是公共政策对正义的偏离。地方政府须将罗尔斯“正义原则”^[21]引入公共政策,促进公共政策政绩正义,培养官员行政美德,关照自然正义,走向政府正义。

(一)个体正义:公共决策中培育官员行政美德

“哲学王”治国是古希腊时代的重要思想,柏拉图《理想国》向我们提供了治理国家的一个正义路径。如果我们重新诠释《理想国》的个人正义与城邦正义,乃至灵魂正义,就会发现我们古代智者已预知到普世性正义。“哲学王”治理国有其合理性,因为这些哲学家具有使政治权力和聪明才智合二为一的能力。地方政府治理创新需要“哲学王”式具有行政美德的正义官员,在柏拉图的思想中,“认为正义既是个人的品质又是国家的品质,并且个人正义的实现,需要正义的国家的支撑,正义的国家只有当“哲学王”作统治者时才能实现。”^[21]政府正义首先是个人作为公民的正义。只有每个公民心中拥有正义,社会才会正义;只有心中拥有正义的行政官员,政府正义才会成为可能。我们应该探索一种方式,这种办法能够“使正义的人在现实的生活中得到肯定和保护,使其智慧和品德获得认可和推广”^[22],从而找到治理社会的正确路径。

今天,当我们警觉政府公信力下降时,习惯于把整个责任推向政府,而不是政府中的官员。事实上,政府公信力的下降不是源于政府不作为,而是那些代表政府胡乱作为的人。在处理公共问题时,个别官员缺失个体行政正义,从而误导公众认为政府非正义。在一些公共问题的处理上,必须分清政府正义与官员正义的边界,强化官员非正义行为带给政府名誉的损害。张国清提出,“假如我们一开始,就误读了罗尔斯正义原则的精确内涵,那么我们会在实践中

误导公共行为和公共决定,甚至影响我们对社会制度的设计和建构。”^[23]个体正义走向公共决策就意味着公共性的初步实现。作为代表政府执行职责的个体官员,政府正义必须首先官员正义,即官员的心中永挂道德明灯。官员拥有行政美德,凡事以正义为原则,有利于官员制定公共政策、行使公共权力,破除行政困境。“行政人员公共生活的本质决定了他能够在这种道德实践中获得内心的享受,能够把在他的行政行为中贯穿道德的内容作为职业乃至生命的需要。”^[24]行政人员只有充分理解了公共行政的性质,才能发现自己存在的价值,才能确定自己的目标、设计自己的人生,并且在公共行政中做出正义的选择。

(二)政绩正义:公共决策中健全可持续的政绩评价机制

法律是治国之重器,法治是国家治理体系和治理能力的重要依托。十八届四中全会深刻指出,“行政机关要坚持法定职责必须为、法无授权不可为,勇于负责、敢于担当,坚决纠正不作为、乱作为,坚决克服懒政、怠政,坚决惩处失职、渎职。”^[25]地方政府治理走出伦理困境,须构建正义的政绩评价机制,让官员理性决策,实施公共决策具有政绩理性。

第一,建立公共决策的终身责任制及责任倒查机制^[26],维护政绩结果正义。十八届四中全会的诸多规定为今后公共政策制定提出了严格的要求与法律保障,任何政府部门或个人在公共利益的输出渠道上都不能乱作为。这项机制既保护了公众的利益免受损害,又保护了行政官员的个体利益。“长期以来,因重大决策失误尤其是诸如政绩工程、面子工程等制造所谓‘政绩’的重大决策,以牺牲生态环境、破坏资源合理开采,为谋求短期数据政绩的重大决策^[26],所有公共利益的损失由国家担负,数亿万计的财产性损失是13亿民众节省出来的个人财产,实质上损害的是纳税人的合法利益。破除政府治理创新的伦理困境,必须建立终身责任追究、责任倒查机制,重点在于必追、必查,彻底关闭决策随意性的大门。政绩正义不仅仅是注重“GDP”硬指标,而且更应注重“公共服务效果”软指标评价正义。

第二,建立公共政策效能的可持续制度,维护政绩过程正义。政绩评价机制,不能再以结果论成败,应在公共决策的过程中更加注重执行者对公共项目的负责程度。政府应该有足够的耐心等待官员发挥作用,合理又预见性的公共政策需要时间来检验,政府正义首先要提倡政绩评价的多元化,不能以经济

指标掩盖政绩正义。实践表明,有些政绩是表面的,有些官员的政绩需要很长一段时间内才能看到。即使今天我们看到的一些政绩,但这些政绩的取得如果是以损害后代人的利益为代价取得的,我们宁愿不要这种政绩。有些人在位期间,做了一些平常事,看不出有多大的政绩,但从长远看,或许是最好的政绩。我们必须警惕官员的错误政绩观与决策失误,恰当处理决策冲突。官员盲目决策而无须担责,决策失误导致重大损失却无从追究,这种困境让我们更加迫切地认识到,建立健全重大决策失误问责追究制度,已是刻不容缓。任何一项公共决策都不是随意的,应是经过多方论证的、可行的、利民的,而非官员政绩的标杆。

第三,建立公共政策的召回与修缮制度,维护社会利益正义。公共政策的顺利推进必须以社会的公共理性为基础,“政府公共政策的制定过程必须符合法定的程序。符合程序而政策效果不佳是政府的能力问题,通常只是涉及历史和现实评价问题;不符合程序而政策效果即使极佳也是法律问题,在多数情况下则会涉及政治道德和法律惩处问题。”^[27]政府治理中应该允许公共政策的召回行为,这种行为带来的影响是两方面的,虽然削弱了公共政策庄严属性,但从实质来看,这种召回制度切实回应了公共利益的正义要求。政策存在缺陷与不足是客观的,这可能源于政策制定者的能力不足,或者是基于对执行环境判断不足,或是对利益团体的偏好。与此同时,“政策也通常会在特定的妥协和利益交换中,在复杂的执行环境的影响下或多或少地偏离设定的理想状态。”^[28]有效的政府治理,必须破除决策执行中的非理性困境,对于政绩的评价应设置阶段性的评价体系,奖惩分明。对于有缺陷的政策,必须予以终止或撤回,并向公众作具体说明,赢得公众谅解提升公信力。

(三)生态正义:构建公共政策中的资源慎用机制

政府正义应从社会生态学的层面来理解生态正义,是人、自然、社会等各种存在要素的合理搭配与功能的和谐。政府生态正义应从战略层面考虑公共政策的长期、短期效益,符合公共利益可持续原则。

第一,建立公共政策实施中的自然资源慎用机制。生态正义是指个人或社会集团、政府的行为符合生态平衡原理,符合生物多样性原则,符合持续发展观。生态正义关注的核心问题是自然资源与生态责

任的如何公平分配与分担,主要“包含代内与代际正义、自然正义三重向度”^[9],其主要解决路径依赖于人的正义行为与资源利用正义。哈维认为,“社会规划和政策是一项生态工程。人类的行为不能危害不同时间和空间人们的未来;因而指向子孙和地球上其他居民的正义,要求对所有社会工程可能造成的生态后果进行深刻详尽的研究。”^[10]正义作为人类永恒的法则,为达成政府正义,生态正义内涵上已不能仅仅局限于环境层面的生态意义。“问题链”作为链接政府与公共政策的纽带,同样反映在整个社会有机体的健康层面,以环境问题为介质来重建社会正义秩序。生态正义已演变为人与社会层面的自然正义状态。构建公共政策下的生态正义,我们必须正视,发展是以牺牲一些自然资源的代价获得了经济指标的攀高,这方面的生态利益损耗甚至要花费一代人的努力与改造。因此,政府的生态正义应考虑,从体制上建立生态保护制度,从道德上呼吁人的活动理性,从行政伦理上考量决策正义,从而获得生态资源最大化。

第二,建立公共政策执行中的异地污染转移联合惩处机制。公共政策从本质上来讲,其价值导向是社会资源与自然资源在公众间的合理分配。哈维提出,“公正的规划政策的实行要清楚地认识所有社会工程必然引起的生态后果”^[10]。但从全国污染的案例中,我们发现有些公共政策的制定与执行虽然惠及A省的公众,但污染却转移到B省。首先,建立严厉的异地污染转移惩处机制。A省经济得到发展了却把环境危机转移到了B省,在政策层面上,受损方与获益方需要利益机制进行补偿与均衡。比如,城市与乡村的污染转移问题,“城市生活垃圾和污水向农村转移和排放等原因,导致乡村生态环境逐渐恶化等”^[11]。这种情况应如何体现政府的生态正义,是一个重要的课题。如果我们的公共政策不是基于长远的,不是基于代内公平、代际公平,那么政府就不是正义的。其次,建立责任分摊机制。政府的责任其实就是代际政府与代内政府责任的一种延续,“环境问题的解决需要一种面向未来的价值思维,需要提倡代际正义。前人作孽,后人遭殃,这已经是为许多生态灾难所验证了的事实。”^[12]公共政策的政府正义已不仅仅承担代内的责任,更应该面向整个国家大局的责任。如果我们的公共政策只关注当代人的利益,掠夺后代人的利益满足发展的欲望,建立当代人的政绩标杆,那么政府是非正义的,我们就违背了公共政策应具有的社会正义原则。目前,一些发展领域还

存在着以公共名义盗取了公众权利的现象,失去了人的正义、生态正义、自然正义的公共决策,政府正义何处存放?

第三,建立公共政策中的“公地”保护机制。在我们的生活中,始终存在“事不关己、高高挂起”的一种实用主义哲学行为,公众尊崇趋利避害原则。近些年发生的一些公共决策不能执行的原因,实质上是“公用地”的一种极端恐惧。我们熟知美国人加勒特·哈丁的“救生艇伦理学”,他指出,人的自私本性和不追究环境成本的做法最终会导致人们共同生活和栖居的“公用地”失去承载力,人们被迫去寻找新生之路。我们承认利益攸关,无视利益无关。因此,政府正义必须破除“公用地悲剧”^[13],维护公众空间正义。德沃金曾争议罗尔斯的正义论,他认为,“在罗尔斯的原出状态下,置身于无知之幕后,人民愿意选择的将不是罗尔斯的差别原则,而是资源平等。”^[13]公共政策更关注社会利益,政治生态,以及可持续发展的利益正义。政府正义应注重人与自然、社会整个生态系统的正义。任何一个个体、国家都是自然界生态系统的一部分,政府正义最终走向生态正义。我们的发展、公共政策的实施一直都依托自然界作为物质基础,如果我们过渡地使用、破坏生态系统的“湿地心脏”,带来的恶果就是人类自身的毁灭,无论你是权贵还是高官、贫民。此时,全世界的极端天气、污染已向我们示威,我们正在遭受来自自然界的身心报复。公共政策不仅是为人与社会服务,更是为了保护自然界免受侵害。自然界馈赠了我们生命,可是我们回馈自然界是无休止的蹂躏。自从PM2.5进入国人的视野后,我们的生活发生了巨大的变化,我们不得不关注每天的雾霾,我们的心情随着雾霾的程度大小起伏着。本该属于自然界的问题,之所以成为人们关注的问题,是因为它们具有社会的特征,与人们的利益息息相关,更与公共决策有关。

延续的讨论:任何一种公共政策的推进与实施,都必须以自然正义为前提,引领官员行政正义、政绩评价机制正义,才能走向政府正义。公共政策与政府正义的价值取向是统一在公共利益实现的平台中,理论上的政府存在与实践中的政府偏好是通过公共政策的制度推行进行价值判断的。事实证明,任何国家的有序发展都离不开政府,大政府与小政府在价值层面备受质疑,公共政策中的公共利益减量与政府的自身利益增量形成价值差额,政府治理陷入伦理困境。究其原因,这是一种“公地悲剧”的再现,是

依托公共资源以公共的名义进行徇私滥用的悲剧。保障公共政策的公共属性,维护政府正义,必须破除公务人员权力寻租现象,培育官员行政美德;必须破除唯“GDP”的政绩怪圈,建立政绩正义的评价体系;必须杜绝生态环境肆意挥霍的行为,重建有机体生态链秩序,建立人与自然、社会和谐共生的正义秩序。

注:

- ① 关于这些问题的一般观点,参见 David G.Gil,Unravelling Social Policy: Theory,Analysis,and Political Action towards Social Equity, 4th ed.(Rochester, VT:Schenkman Books,1990)
- ② Jerome Kaufman 提倡这一分类方式。
- ③ 目的论学说,相信一种行动的道德价值是其行动的一个功能,它关注自我的结果(利己主义)、他人的结果(利他主义),或者每个人的结果(普遍主义)。
- ④ 罗尔斯《正义论》两个原则:“第一个原则:人人拥有平等的权利,享有最广泛的基本自由,那种自由兼容于其他人皆享有的类似自由。第二个原则:社会和经济不平等将这样安排,于是,(1)它们应当被合理地期待为有益于每一个人;(2)它们牵扯到的职位和岗位向所有人开放。”cited in John Rawls, A Theory of Justice, Revised Edition, Cambridge,MA: Harvard University Press, 1971 . p.302。
- ⑤ 黄明健在《东南学术》(2006.5)发表了《论作为整体公平的生态正义》一文,提出三个正义。一是代内正义,指代内的所有人,不分民族、种族、国籍、性别、职业、宗教信仰、教育程度、财产状况,都有平等地利用自然资源和享受良好的生活环境和生态环境的权利。二是代际正义,指人类作为物的一种,我们与同代的其他成员以及过去和将来的世代一道,共有地球自然、文化的环境。在任何时候,各世代既是地球恩惠的受益人,同时也是将来世代地球的管理人或受托人。三是自然正义,指人类作为自然界的一员,与其他物种之间在享有生态利益与承担生态责任方面的平衡问题。
- ⑥ “公地悲剧”(Tragedy of the commons)是一种涉及个人利益与公共利益(Common good)对资源分配有所冲突的社会陷阱(Social trap)。这个词起源于威廉·佛司特·洛伊(William Forster Lloyd)在1833年讨论人口的著作中所使用的比喻。1968年时,加勒特·哈丁(Garret Hardin)在期刊《科学》将这个概念加以发表、延伸,称为《公地悲剧》(The Tragedy of the Commons)。而这个理论本身就如亚里士多德所言:“那由最大人数所共享的事物,却只得到最少的照顾”。

参考文献:

- [1] Eastond. The Political System [M].New York: Kropf Press, 1953.P129.
- [2] (英)洛克.政府论[M].叶启芳译.北京:商务印书馆,1996.77.
- [3] 聂圣平.浅析新自由主义政府观的主要内容与基本特征[J].南京航空航天大学学报(社会科学版),2010,(12).
- [4] Willaiam N.Dunn. Public Policy Analysis: An Introduction [M].Englewood Cliff,NJ.Prentice Hall 1981,8-9.
- [5] Charles E.Lindblom. Policy Analysis, American Economic Review 48. No.3[J]. June 1958,298-312.
- [6] (美)E·R·克鲁斯克,B·M·杰克逊.公共政策辞典[Z].上海:上海远东出版社,1996.
- [7] 徐湘林.面向21世纪的中国政策科学[J].北京大学学报(哲学社会科学版),2000,(4).
- [8] Yehezkel Dror. Policy Making under Adversity [J].New Jersey:Transaction inc, 1986.19-240.
- [9] (美)卡尔·帕顿.政策分析和规划的初步方法[M].孙兰芝等译.北京:华夏出版社,2001.
- [10] Matin Wachs."Introduction", in Ethics in Planning. New Brunswick, NJ:Center for Urban Policy Reseach ,1985. xiii-xiv.
- [11] 丁煌.西方行政学说史[M].武汉:武汉大学出版社,1999. 378.
- [12] Douglas Amy ."Can Policy of Analysis Ethical ?" [A].in Confronting Values in Policy Analysis: the Politics of Criteria [C]. ed. Frank Fischer and JohnForeste. Newbury Park,CA: Sage,1987.53;Dunn," Introduction"p.1.
- [13] Frankena. Ethics (2nd Edition)[J]. Pearson, 1988.11. p14.
- [14] Tong. Ethics in Policy Analysis [A].p.82; also see in Heineman,Bluhm,Peterson,and Kearny,World of the Policy Analyst [C].p.71;Howe,"Normative Ethics in Planning,"p. 129.
- [15] Joan C. Callahan.,Ethical Issues in Professional Life [M]. Oxford Univ Pr . 1988.
- [16] Richard S. Bolan, "the Structure of Ethical in Planning Practice " [J]. Planning Education and Research 3 no.1, 1983,p23-24.
- [17] Willam K. Frankena. Ethics [M].Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall,1963,p2.
- [18] Terry L.Cooper .the Responsible Administrator: an Approach to Ethics for the Administrative Role [M].3rd ed.(San Francisco:Jossey - Bass,1900),pp.58-83.
- [19] (美)罗尔斯.正义论[M].北京:中国社会科学出版社, 1988.2.
- [20] Alexander Hamilton,James Madison.The Federalist Papers [M].The New American Library.Inc, 1961.p324.
- [21] 李永华.《理想国》中的正义思想[J].青海师范大学学报(哲学社会科学版),2007,(1).
- [22] 宋希仁.西方伦理思想史[M].北京:中国人民大学出版社, 2004.34.
- [23] 张国清.罗尔斯难题:正义原则的误读与批评[J].中国社会科学,2013,(10).

- [24] 史瑞杰.论政府正义的提出及其现实意义[J].中国行政管理,2010,(9).
- [25] 习近平. 中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定[M].2014-10-23.
- [26] “终身追责”开启“科学决策”之门[EB/OL].<http://focus.cnhubei.com/original/201410/t3078362.shtml>.2016-03-03.
- [27] 张国庆.现代公共政策导论[M].北京:北京大学出版社,1997.146.
- [28] 有缺陷的公共政策可以召回吗[EB/OL].http://digitalpaper.stdaily.com/http_www.kjrb.com/kjrb/html/2014-03/11/content_251_071.htm?div=-1.
- [29] 董慧.空间、生态与正义的辩证法——大卫·哈维的生态正义思想[J].哲学研究,2011,(8).
- [30] Harvey·David.“Social justice,postmodernism and the city”[J].in International Journal of Urban and Regional Research 16. 1992.601.
- [31] 李培超.论生态正义[N].光明日报,2005-03-15.
- [32] 李培超.多维视角下的生态正义[J].道德与文明,2007,(2).
- [33] Ronald D workin, Sovereign Virtue : the Theory and Practice of Equality[M].Cambridge, MA: Harvard University Press,2000.118.

【责任编辑:张西山】

Governance Ethical Dilemma and Counter Measures from Public Policy Perspective

ZHUO Cheng-xia^{1,2}, GUO Cai-qin¹

(1.College of Politics and Public Administration, Suzhou University, Suzhou, Jiangsu, 215123; 2. Shandong Academy of Social Sciences, Jinan, Shandong, 250002)

Abstract: Public policy is a tool for the realization of public interests and values. It solves public problems through collective action of the government so as to fulfill the government functions of fair distribution of men, nature, and social value. At practical level, however, many ethical dilemmas face the government in its implementation of public policy. Public opinion cannot be voiced effectively. Public interest is hard to implement incrementally. It is hard to maintain justice in natural ecology. The government credibility declines. These difficulties pose tremendous challenge to the governance modernization of local governments. How to achieve multidimensional justice in the implementation of public policy becomes a problem in governance at national and local level. Under the new normal situation, the local government must make the best of public policy to achieve balance and stability, fairness and justice, and reasonable distribution. At ethical level, emphasis should be laid upon the relationship between development and man, nature, and society. Therefore, the government must guide officials through public policy to uphold justice in administration, performance evaluation mechanism, nature, and then in governance.

Key words: public policy; ethical dilemma; governance