

公共决策中道德的重要性和复杂性

黄国琴

(厦门大学政治与行政学系,福建厦门 361005)

摘要:公共决策和道德同属社会上层建筑重要组成部分,具有密切的关系。道德在公共决策中具有重要的意义,它是一种特定的公共决策权力制约机制;对决策人员具有规范、引导和调节作用;对整个公共决策过程有重大影响。公共决策中道德的模糊性来源于对公共利益界定的模糊、公共决策人员角色冲突、公共决策的道德基础的复杂性。

关键词:公共决策;道德规范;政策

中图分类号:B822.98

文献标识码:A

文章编号:1008-4088(2003)02-0042-04

公共决策是运用公共决策权力对社会资源进行权威分配的政治过程,同时也是一种社会价值分配的过程。它对一国政治经济的发展有着决定性的作用,可以说一个政府的公共决策水平决定了该政府的执政能力和政府的管理能力。我国社会主义市场经济在发展,我国的公共决策出现了一系列新的变化,如政府公共决策的范围缩小,公共决策对象的各种利益关系更加复杂,公共决策的主体呈多元化趋势,这些变化使得公共决策过程更加复杂。为了能更有效地整合社会各阶层的利益,使政府能制定出更加合理有效的政策,不仅要注重公共决策的科学化、民主化和法制化的进程,更应看到在公共决策中道德问题的重要性和复杂性,从而提高公共决策的制定和执行的质量,以适应我国社会主义市场经济发展的内在要求。

一、公共决策与道德

公共决策是国家或政府部门为公共物品的生产及供应,为宏观调控经济及社会的运行而做出

的决策,它是政府当局的决定执行和行动的总框架。公共决策包括政策要实现和达成目标,作为政策声明的规章制度,以及政策执行中当局的实际行为和行动。公共决策在社会生活中有着重要作用,是政治系统的核心子系统,它通过政治过程决定社会资源在不同公共物品之间的配置。道德作为调整人们之间相互关系的行为原则和规范的总和,它是在社会关系中产生的,只有发生个人利益同整体利益关系的时候,并且只有当人类意识到这种关系需要调节的时候才能发生。从道德的发展来看,随着原始共同道德的解体需要一种新的公共道德作为维系和调整人们利益关系的工具存在,而国家作为公共权力必须维护这种公共道德并遵守这种公共道德。

“政府伦理是制定良好公共政策的前提。就此意义而言,政府伦理比任何单个的政策都更加重要,原因在于所有的政策都依于伦理”。^[1](P255)]由此可见,作为同属于社会上层建筑一重要组成部分的道德和公共决策有着深刻的密切的内在联系,道德观念指导着政府公共决策的价值取向,政府

收稿日期:2002-11-25

作者简介:黄国琴,女,厦门大学政治与行政学系硕士研究生。

·42·

公共决策的过程也就是进行道德选择的过程,而占社会主导地位的道德观念也正是通过各种政策法规,规章制度表现出来。

二、道德在公共决策中的重要性

公共决策作为政治决策的重要方面,在某种意义上说就是国家机关和行政工作人员以某种道德判断为前提的选择过程,在公共决策过程中的每一环节都面临着选择,必须从各个角度对各种方案进行比较权衡得失,作出评估决定取舍,这一过程中起决定作用的是有个伦理价值判断过程。“最可怕的不是谨慎和不道德的政府条例,而是轻率而又不道德的决策”。^{[16][17]}道德构成公共决策一重要基础,它影响政策主体和政策客体(目标团体)的活动,渗透到公共决策过程的各个环节。通过决策者的政策实践活动,制定出明智的、连贯的、符合伦理道德的公共政策,从而将观念形态的道德观转化为现实的政策力量。道德在公共决策中的重要性具体体现在以下几方面:

1、道德是一种特定的公共决策权力制约机制

公共决策过程是国家机关及其工作人员直接使用公共决策权力实现对社会公共事务管理的过程,权力是最容易被用来谋取个人利益的工具。公共决策权力本质是服务于国家和社会事务管理需要的,决策过程也就是公共决策者行使公共权力为社会谋福利的过程。公共决策者任何时候都不应当也不被允许将公共决策权力据为己有,可当交易行为发生在公共决策领域中时,公共决策者无疑是把公共权力作为一种特殊商品来交易了。当前我国正处于传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制的转轨时期,面临着许多严峻的现实问题,在这一个转轨时期,权力经济让位于责任经济,产品经济让位于商品经济,计划经济让位于市场经济,传统经济让位于知识经济。在这样的一种新的历史条件下,面临着各种道德失范的严重问题,再加上我国目前法制的健全,各种权力腐败现象得以滋生,使公共决策权力的公共性质受到了很大的挑战。

一般来说,对于公共决策权力的制约有两个方面:一方面是他律机制,即其它权力或权力主体以及制度对权力行使者的制约,主要包括立法权力和司法权力对它的监控。另一方面就是道德自律机制,即道德通过“道德命令”的方式,通过个人习惯、社会舆论和职业道德传统,对权力者的行为产生深刻的影响,起到防范于未然的作用。道德对于约束公共决策权力的滥用具有软约束的作用,

这是因为道德作为公共决策的一种外在的环境,要求政府的决策必须合乎社会道德规范,当在决策过程中出现不道德的决策时,社会舆论的压力也会促使决策者对不道德的决策进行修正,使其最终合乎社会公认的道德标准。在缺乏强有力的外在规范对公共决策者的监控情况下,内化在决策者心中伦理道德也总是能在决策过程中起作用,“即使在某行为缺乏相应的法律规定指导时,决策人员任可以求助于内心的伦理指导标准”。^[18]另外道德作为一种观念力量,还可以提高公共决策权力的合法性,这也就是说道德可以提高社会成员对公共权力的认同感和支持程度,从而为更好实现公共决策权力的目标提供强有力的保障。同时,它还可以树立政府在公众中的良好形象,以获得社会的支持和服从。

2、道德对公共决策人员的重要性

公共决策中的道德选择从一定意义上也是决策主体道德选择的最终结果,因为无论何种公共决策最终都是由作为决策主体的民选官员和行政工作人员的公共决策人员在公共利益和个人偏好之间做出的选择。正像美国伦理学家诺兰所指出的:“与政治决策相关的道德选择,是以这样的原理为基础的,即作为安排人力、物力的政治次序,必须反映出对公正的某种理解”,“公正的道德职责,是考虑怎样才能平衡个人的权利与社会的需要,个人的权利是指个人为自己做出的选择的权利,社会的需要则指社会为了保障和平、秩序以及履行社会责任而限制个人的自由”^{[19][20]}。道德规范在公共决策人员的行为过程中的意义主要体现在以下几方面:

首先,具有规范公共决策人员行为的意义。不论道德对政策系统和政策过程的影响是何种方式实现的,它都最终要转化为决策人员的政策行为。而公共决策人员在政策过程中总是要受到一定的政策道德的影响,因为道德是约束决策主体自己思想和行为的规范,是认识客体对政策系统的利益关系,从而做出选择性决策的指导性原则,道德一经形成可以在一定的时期保持某种相对定型的观念模式存在,每个这一模式内的决策者的行为都必须大致与模式要求相吻合。一定的政策道德模式对决策者的行为有某种原则性的要求,只有当决策者的行为符合这些原则的时候,才能被社会公众接受,通过他们的输出才会被实现。通过这种机制就将决策者的行为控制在一定的范围内。

其次,具有引导作用。一个在社会上被普遍认同并占主导地位的道德观可以引导决策者在决策过程中的价值取向和价值判断标准,并以这些判

断标准的结果决定决策者的政策行为,并以其认同的道德观来分析这些决策的种种影响。一定的道德观念倡导决策者特定的政策行为,无论是决策者自己的意识,还是公众的取向,在他们采取行动之前就已经以一定的道德判断确定其方向。

最后,道德对决策者个人行为有调节作用。政策道德对公共决策者个人行为的调整,有时是依据公众的道德价值观的改变而做出相应的调节,有时是由于受自身政策价值观的影响。当个人的行为不符合他们所隶属的政策系统所应有的道德取向时,系统的共同取向将实际地产生对个人的压力,要求适当地调整其行为,使各种主观选择达到更大一致性。

3、道德在公共决策过程中的重要性

公共决策过程一般划分为政策问题的界定、政策目标的确立、政策方案的设计、政策效果的预测和政策方案的抉择。在公共决策过程中,道德的价值观念实现了从观念形态到物质实践的转变过程,通过这一过程的运作不断的调整公共决策过程本身。

首先,道德对政策问题界定的影响。政策制定过程能否顺利,在一定程度上取决于是否对政策问题取得共识。政策问题来源于社会期望于现实之间的差距,政策问题是从大量的社会问题中筛选出来的。但是不是所有的社会问题都能成为政策问题,政策问题的选择既取决于决策者的经验知识,还取决于决策者的道德想象能力。在这一过程中,各种不同的利益主体必然要从自己利益出发,依据自己的价值观,表明自己的态度。人们的价值观不同,所追求的利益不同,以及所掌握的知识背景不同,必然会对政策问题的认识不同,因而所提出的主张或看法也会不同。不同的价值标准会有不同结论,因此也就归结为不同的政策问题,在这过程中政策决策主体的政策道德观对政策问题的构建起着主要作用。

其次,道德对政策目标确定的影响。选择好的决策目标是公共决策过程的一重要环节,人们对政策结果的期望,其实也是政策目标的选择取向。在政策过程中,政策主体做出战略决策、制定政策目标、确定政策重点等政策行为实际就是决策主体运用道德观进行道德选择的活动。政策目标的确定总是要反映意识形态的价值观念,在政策过程中,政策主体总是要以一定的道德观和道德规范去认识和衡量政策问题,认识要解决的政策问题所面临的各种利害关系,从而形成解决问题的政策目标和方案。处在不同地位的主体,会出各自不同的政策道德观、实际利益追求标准来衡量政

策目标的重要程度。不同利益主体之间的差别是客观存在的,反映了道德、利益偏好上的差异,但在同一系统中的成员的差别不宜过大,否则表明制度上有缺陷。正确的政策目标,可以基本统一那些因信仰、价值、利益存在着的差异。

再次,道德对政策方案抉择的影响。政策方案的分析和评价,在一定意义上也就是用特定的政策评价标准和价值尺度对政策方案进行道德分析和道德判断。评价的标准不同,对方案利弊得失的评价也不同,政策主体依据自己认同的道德取向对政策系统行为进行选择,政策主体对某种方案的政策价值持肯定态度,就会选择这一方案,否则,就会放弃该方案,道德观是人们观察世界的工具,不同政策道德下的人们具有不同的衡量尺度。政策方案的选择是人们对政策作道德判断的基础上进行的。

最后,道德对政策评估的影响。政策评估就是对政策过程和结果进行估量、预测和评价,并在此基础上做出判断、选择。道德规范对政策评估具有重要的意义,因为在评估过程中,人们运用道德标准对政策现象进行鉴定和批评,用以影响政策主体的政策定向,行为决断和价值追求的活动,同时,道德规范也影响着在政策评估过程中对政策信息的选择和处理,对于合乎自己道德选择的信息予以接受,而对不符合自己道德选择的信息则予以排斥。可见,政策评估本质上是一种道德判断,政策评估标准终究是以价值取向作为衡量尺度的。

三、公共决策中道德的复杂性

公共决策中道德是最为复杂的,它涉及到重大的社会价值和个人选择与社会价值之间的关系。而且从道德本身来看,它作为一种调节人类社会关系的行为规范,其本身并不是一层不变的,它会随着社会、经济、文化的发展而发生不断的变化。造成公共决策中道德的复杂性的原因主要体现在以下几方面:

1、对公共决策的基本道德规范——公共利益界定的模糊

公共决策中基本的道德规范是维护和实现公共利益。但是公共选择理论认为事实上不可能有明确含义的并实际起作用的公共利益,有的只是各种相互冲突的特殊利益。肯尼斯·阿罗(K. Arrow)在《社会选择与个人价值》(1951)一书中提出的“不可能定理”(“阿罗悖论”)已表明了将个人偏好或利益加总为集体的偏好或利益的内在困难。而且“在公

共决策过程中实际上并不存在根据公共利益进行选择的过程,而且也不存在在各种特殊利益之间的缔约过程”。^{[9](P27)}即使现实社会中存在着某种意义上的这种公共利益,而现有的公共决策机制却因其自身的内在缺陷而难以达到实现这种利益的目的。阿罗认为社会公共决策机制“不可能存在一种能够把个人对N种备选方案的偏好次序转换成社会偏好次序,并且准确表达全体社会成员的各种各样的个人偏好的社会选择机制”。^{[9](P27)}现代代议制中通常使用少数服从多数规则,但经常出现多数人对少数人利益要求的漠视,而多数并不就代表公共利益,以何种标准来界定社会公共利益尚未有统一的看法。

2、公共决策人员的角色冲突

公共决策人员由于其职位的特殊性而具有多重角色,他(她)不仅是作为政府的公务人员而且还是公民。在履行自己道德义务时往往碰到矛盾的情况,就产生了角色冲突的问题。由于角色冲突,公共决策人员时刻面临着一揽子牵动良心的伦理选择。一个道德原则往一条路上拉,而另一个往另一条路上拉,从而产生了一个“责任的冲突”。

巴纳德认为,一个官员最重要的素质在于能够处理组织中复杂的道德问题,也就是能够成功运用有效手段去处理那些竞争的道德准则,即在法律、技术、个人、职业以及组织上的各类道德准则。因此,公共决策人员经常面临着这样的道德困境,“即分别给我们带来正式义务(客观责任)和推动我们走向反方向的内部价值观(主观责任)的那两种角色之间发生冲突,并且这些冲突会随着我们内部法则或主观责任的增强而更频繁地发生,我们所必须回应的道德法则越多,那么主观责任和客观责任在不同方面上拉扯我们的现象就越可能发生”。^{[9](P102)}正是公共决策人员角色复杂性使得经常冲突的道德观之间发生了复杂的互动,

3、公共决策道德基础的复杂性

由于人们对正义的理解的不同,所以对于哪些伦理道德可以作为公共决策的伦理依据,存在着各种不同的观点,人们为建立可供选择的道德体系进行了不懈的努力,但仍没找到满意的答案。具体说来,涉及公共决策的道德观主要有以下四种:

第一、功利主义。从哲学上讲,功利主义是一种目的论。它根据行为后果的效益来评价行为,强调的是人们行为的结果而非动机,其原则是利益至上,认为只有为最大多数人谋取利益的政策才是正确的。

第二、普遍主义。这是一种义务论。它与功利

主义形成鲜明的对比,强调动机的意义,认为道德评价的标准主要在于决策或行动的意愿。其原则是每个人的行动应保证其他人在同样条件下也能够做出同样的选择,认为只有保证人们义务一致性的政策才是正确的。

第三、公平正义论。这是一种修正了的义务论。它强调普遍化的单一价值,认为伦理标准以公平的第一性为基础。正义论提出,公共政策就是要做到使利益的分配更加公平,尤其要注意保护弱者,只有能够保证公平分配的政策才是正确的。

第四、个人自由论。这种伦理观反对公平分配论。它虽然也强调普遍化的单一价值,但认为第一性的价值是自由。自由论提出,公共政策要保证个人行动有更大的自由,只有保证社会上所有成员获得充分自由行动权利的政策才是正确的。

这些不同的观点造成了公共决策道德基础的多元性,从而使公共决策者面临着多样的道德选择。而可供选择的道德取向越多个人在作出选择的时候也更难以取舍。

参考文献:

- [1]DennisF.Thompson.Paradoxes of Government Ethics [J].Public Administration Review.Vol.52.No.3,1992.
- [2](美)史蒂文·科恩,威廉埃米克.新有效公共管理者[M].中国人民大学出版社,2001.
- [3](美)特里·L·库珀.行政伦理学:实现行政责任的途径[M].北京:中国人民大学出版社,2001.
- [4]诺兰.伦理学与现实生活[M].华夏出版社,1988.
- [5]方福前.公共选择理论[M].北京:中国人民大学出版社,2000.

[责任编辑 狄松]