

# 论公民参与公共决策的道德能力

谢金林, 赵玉华

(中南大学政治学与行政管理学院, 湖南长沙, 410083)

摘要:现代化的公民参与公共决策是指公民作为国家的主人,自主决定公共政策的议题、程序,通过国家的力量实现对公民社会的自治,这种参与要求公民具有理性的自我认识能力、基本的正义感能力以及形成合理的善的观念的能力作为前提。公民的这些道德能力的形成的保证是公民拥有参与公共活动的基本财富与公民社会和法治秩序基本形成。

关键词:公民自治;公民参与;公共决策;公民道德能力

中图分类号:B82-051

文献标识码:A

文章编号:1672-3104(2005)06-0702-07

现代公民参与和传统的公民参与形式完全不一样。传统参与形式下,政府是公共活动的惟一决定者,政府决定公民参与公共政策的程序与议题,公民只是就政府指定的议题表达自己的见解,这尽管是一种民主,但是其民主性以及公民的真正主体性还没有完整体现出来。现代化的公民参与是基于治理理念,由公民决定公共政策的议题、程序及其政策内容,真正实现人民当家作主,自主管理国家政治、经济、社会和文化活动,使公共政策真正体现公意的要求。这种现代化的公民参与的实现要求公民能够理性地表达自己意志,有序地合法地参与公共政策决策,因而必须具有一定的参与公共政策的道德能力。作为民主社会的公民,公民的自我认识能力、正义感以及形成合理的善的观念的能力是确保公民有效地表达政治愿望与意志,有序参与公共政策活动所必需的能力。

## 一、公民参与公共决策的道德能力的构成要件

全球治理委员会认为:治理是各种公共的或私人的机构管理其公共事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续过程。这既包括迫使人们服从的正式制度和规则,也包括各种人们同意或以为符合其利益的非正式的制度安排。治理理念确立了公民的公共

管理的主体地位。公民与政府一样,在公共政策活动中都拥有权利,以共同建构公共生活秩序,创造并决定公共价值的分配。现代化的公民参与就体现在公民与政府共同分享公共决策权利,在民主的公共政治论坛上,通过理性的对话与磋商,表达公民的政治意志,达成对公共生活的共识,最后由公共决策权力机关根据民主的共识,制定公共政策。政府作为公共决策的权力机构,其承担的是工具价值,代表人民对公共领域活动进行管理。公共决策过程其实就是公民自主决定公共政策的议题,与政府及其他公共性团体共同作出公共决策的过程。这一过程要求公民积极参与公共政策活动,同时也预设了公民参与公共政策的道德能力:自我认识能力、基本正义感能力与形成合理的善的观念的能力。

公民自我认识能力是指在公共生活中,公民通过理性的反思,建构自我模式的能力,也即在人-我关系中通过与自己同样是理性的存在者之间的理性磋商与对话,在普遍的社会关系中反观自我,并在普遍的伦理秩序中认识自我存在的本质,建构理性的人-我关系的能力。首先,公民自我认识能力是一种自我决断的能力,也即作为理性的存在者所具有的自我立法、自我约束的能力。康德认为一切道德原则都具有普遍性,任何出源自经验、爱好与福利的行动原则都不具有普遍性,因而不可以当作行动的指南,因而也不可能构成道德的基础。人之所以可能是道德的,这种可能性的根据就在于人是理性的

存在者,理性存在者具有自律能力,从而使自己的行为合乎道德准则的能力。其次,公民的自我认识能力是一种理性反思能力。在公共生活中,公共性的最一般表现就是人的存在是公共的,可以被他人所看到并被理解。公共性生活决定了我与他者之间的平等其存在性,也决定了人-我关系的普遍性。这就是说我的本质存在于他人之中,只有进入他者的视野并被他者所理解,我才是有意义的,也就是说我的本质与意义就在于我与他者的必然的普遍关系之中。理性的反思能力就是通过在与他者的关系中,在伦理秩序中认识自我并型构自我的能力。最后,公民的自我认识能力也是一种理性的沟通能力。正因为我们是理性的存在者,我与他者都是共同平等的存在者,我们的意义都只有通过被他者所理解而呈现出来,因而,与他者的理性沟通能力也就是理解他者及我与他者的关系就是认识作为理性存在者的能力。

正义感的能力就是“理解、运用和践行代表社会公平合作项目之特征的公共正义观念的能力”<sup>[1](19)</sup>。首先,这里所说的正义是关于社会基本结构的正义,我们将社会理解为一个平等公民合作的体系,正义在这个体系中的主要功能就是规定人们合作的方式以及合作所产生的利益的基本分配原则。因此,关于社会基本结构的正义其实就是确定公民平等的自由权利和公平的经济利益分配权利。这种正义是公共生活的秩序的公正,客观上表现为基本的政治、经济制度的公正,主观上则表现为公共生活中的公共精神。其次,从积极层面而言,正义感能力表现为对社会基本政治制度的公正的理解与践行。当社会基本结构良好,基本符合正义的要求时,公民会感觉社会的公平公正并对社会公正合作的项目有良好的理解能力,而且也愿意按照公正的制度要求行事,自觉参与社会合作活动,公平公正地履行自己的责任与义务,按照正义的要求主张自己的权利。最后,从消极层面而言,正义感的能力表现为当社会基本结构偏离正义的要求,并危及到公民平等合作秩序时,公民可以通过民主的政治论坛,理性地对不公正的基本制度进行批判,通过理性的对话与磋商,要求对基本政治、经济制度进行修改,以实现和恢复社会基本结构的公正,而不是通过非理性的,甚至是暴力的活动而破坏社会合作秩序。

所谓形成合理的善的观念的能力就是合理地协调公共的善与个人的善的关系的能力,也即是在一种共有的价值观念下,合理地安排自己生活计划并

使之与共有的价值观念具有内在一致性的能力。首先,形成合理的善的观念能力是正确处理公共的善与个人的善的关系的能力。当某一目的或意图已知的情况下,A具有人们合理地要求于一个x的那些性质,我们就可以说A是一个善的x。如果我们把人生看作是人的一系列计划的展开过程,当一个人的计划与他的具体境况相一致而且经过了理性慎思而对其选择所有后果有了明确的认识时,我们可以说他的计划是一个合理的生活计划,而且他的这种合理的生活的计划就是他的合理的善。个体的善的实现都是在社会合作之中实现的,任何人的人生谋划如果只是寄托在好运气之上,其善的计划的实现将是不可靠的,所以社会合作体系的善将为个体的善的实现提供最好的保障。社会合作体系的伦理价值就在于其本质是一个自由的联合体,只有在社会合作之中,公民的自由才可以得到实现与保障。当社会基本结构符合正义的制度的要求,而且社会作为一个合作体系受到其所有成员都可以共同认可的道德价值的规导时,这样的社会合作体系就是一个良好的社会合作体系。良好的社会合作体系就是公共的善。公共的善是所有伦理关系的合理性的价值所在,是伦理实体的本质,也是伦理秩序的内在要求,为个体的善提供合理性的价值支撑。所以,合理的善的观念能力意味着公民合理地对待公共的善(作为一个合作体系的社会共同体的善)的能力。其次,形成合理的善的观念能力是平等公民按照合作体系共同的规则正确处理个人利益与他人利益、个人利益与集体利益关系的能力。无论从种系发生还是从个体发生来看,各个个人都只有以一定方式联合起来,才能在自己的联合体中获得认识自然、改造自然的力量,求得自己的生存和发展,这是人的存在和发展的社会必然性。所以,“人是最名副其实的社会动物,不仅是一种合群的动物,而且是只有在社会中才能独立存在的动物”<sup>[2](734)</sup>。于是,在组成社会联合的过程中,不可避免会出现个人需要、个人利益与他人需要、他人利益以及社会需要、社会利益的矛盾。这种矛盾作为人自身的根据,引申出人如何处理这种关系的需求。因此,也就需要每个个人都能自觉地扬弃自身的需要和利益的杂多性、偶然性,达到与社会利益的一致性。这些从人自身发展的社会必然性中直接引申出来的处理人际利益关系的规则,是必然的和理性的。按照这种必然性理性地处理自我与他人、个人与集体的利益关系的能力是合理的善的观念的能力的最重要的内容。

## 二、公民道德能力对公共决策的作用

第一,公民的自我认识能力是公民参与公共政策决策活动的前提条件,只有当公民可以理性地认识到我与他者作为平等的主体共在于公共领域之中,并通过理性的交流与沟通而努力与其他公民达成共识的情况下,公民才可以真正有效地参与公共决策活动之中。①公民自我认识能力决定着公共问题的认定。公共政策总是针对某一社会问题所作出的对策。詹姆斯·E·安德森认为:“社会上存在着各种各样的需要的问题;然而,只有那些促使人们行动的问题才是政策问题。从政策意图的角度来看,政策问题可以被定义某种条件和环境引起社会上某一部分人的需要或不满足,并为此寻求援助或补偿。”<sup>[3](65-66)</sup>公共政策问题反应了尚未实现但又必须通过公共活动来实现的价值和需求。何种问题应该成为公共问题,何种价值需求可以被公众所认可,并可获得公共资源的支助而被列入到公共政策议程,在现代化的民主政治中,只有通过民主的公共论坛才可以使得这一问题得以解决。公民和各种舆论媒体都对社会问题发表不同的见解,提出自己的主张,对政府政策提出不同的要求。但是,如果没有有效的公共参与秩序,没有有效的民主政治论坛的指导原则,公众参与将会沦为群氓的意见与分散的个体性要求,最终不可能达成共识,也不可能建构起公共秩序,社会治理也就不可能实现。公民的理性反思能力与公民的理性沟通能力使公民获得了一种理性的视界,在这种视界中,公民可以在意义世界中获得我与他者的理性认识,才使得不同的主张、建议与要求可以获得共同的理解并最终获得重叠共识,这些共识代表了公众普遍认可的价值和需求,这就为理性地确认公共决策问题创造了条件,没有这一条件,公民将无法通过公共政治论坛确定何种问题可以成为公共政策问题,何处价值需求应该由公共资源给予满足。②公民的自我决断能力是公民合理有效地表达政治意志的前提。民主政治要求也允许公民对公共政治生活提出自己的见解,但是公民的表达能力取决于公民的自我决断能力。公共政治生活是一种理性的社会生活秩序。在市场经济条件下,

利益的多元化使得公民有不同的利益要求,对公共生活秩序也有不同的理解与要求,但是任何公民的意见要进入公共话语之中,就应该可以被其他平等公民所认可并接受。因此,公民在表达自己意愿时,就应该通过理性的方式,使自己的见解与社会普遍的伦理秩序相一致。公民的理性自我决断能力要求公民合理的自律,以理性的方式提出自己的要求而不是纯粹出自一己之私利。③公民的自我认识能力是公民合理应用公共决策权力的前提。现代社会本质是一个平等公民的合作体系,公共决策权力是一种社会权力,应该由所有公民平等使用,而不是某些公民对另一些公民的强制与压迫。“只有当我们的行使符合宪法——宪法的根本内容是所有公民都可以合乎理性地期待大家按照他们视之为理性而合理的、因而认为是可以接受的原则和理念来认可的时候,行使政治权力才是恰当的,因之也才是正当有理的。”<sup>[1](230)</sup>这是现代宪政条件下合法地使用公共政治权力的基本要求。公民的主张、建议与要求要成为公共政策,体现在国家意志之中,就要获得公共决策权力的支持。这就要求公民具有公共理性的能力,把自己想象成政府公职人员,使自己的主张、建议与要求受到公共理性的检验,并受其限制。公民的自我认识能力本质是一种理性建构自我模式的能力、理性自我决断能力、理性反思能力以及理性沟通能力,它为公民在民主的宪政条件下如何使用公共决策权力提供了理性的前提。

第二,公民正义感的能力是确定公共政策内容,也是公民们合理选择公共政策方案的基础。①公共政策的本质功能是创造公共价值并分配公共价值,也即是确定公共合作项目以及合作利益的分配。现代化公共政策参与真正体现的是人民当家作主,在宪法与法律规定的范围与程序之下,自主管理国家政治、经济、文化活动,这是现代民主生活的基本内涵。民主的实质就是平等公民通过民主的政治生活程序,对公共生活的自我治理。公共政策作为社会公共生活的基本秩序架构,是由公民所提出并由公民所决定。正义制度在决定公共政策内容时具有基础性的作用。公共政策作为公共生活的基本秩序,其基本内容构成就是公民社会合作的项目与合作的基本规则。市场经济所孕育的市民社会创生了公民的权利意识,但是不同的权利要求与利益主张如何

形成一种和谐有序的公共生活秩序, 社会合作如何得以实现, 一种有效的正义感受是不可或缺的。只有在共有的正义感的指导之下, 公民才可以就不同的权利要求与利益主张达成共识, 并确定社会合作项目与合作秩序, 决定合作成果的分配。由此可见, 公民的正义感是公共政策得以达成的基础性保障, 没有基本的正义感, 就无法形成公共生活秩序并确定公共合作项目以及合作利益的分配(公共政策的核心内容), 也就无法实现公民对公共生活的自主治理。②当社会合作项目与合作基本规则确定下来时, 公共政策的基本内容也就确定下来了, 接下来的问题是如何从各种预选方案中合理地选择某个方案的问题。如何对各种方案进行比较与选择, 这是一个民主公共论坛上的公共慎思过程。公共政策方案选择其实就是一个平等公民相互博弈的过程。我们可以想象, 政策方案的选择(社会基本制度如何建构, 社会合作内容与规则的选择)将是他们生活目标的最根本的决定条件。民主论坛上的公民(或公民代表)必须确定选择哪些规则对于我们订立契约的境况才是合理的。当公民们都可以理性地认识到他们都是平等的社会合作者, 他们的利益与未来生活前景甚至他们的命运都是由社会合作图式所决定时, 公民(或公民代表)就必须理性地权衡各种备选方案。在认识到他们利益的相互依赖性, 并且他们的利益只有在社会合作中才可以得到实现, 因而也只有社会基本结构的正义才可以为他们所有人都提供良好的合作秩序并保证长期利益的实现时, 理性的公民都会意识到, 正义将是他们共识的基础, 他们将按照正义的要求公正地处理他们的利益关系。这样, 基本的正义感能力将会为他们确立选择的原则并对各种预选方案进行理性的评估, 以最终选择具有正当性的合理的方案提供指南。

第三, 公民形成合理的善的观念能力是公共政策决策系统有效运行的保证。公民参与公共决策就是公民作为国家的主人向国家提出其政策要求, 国家按照公意的要求, 利用国家政权的强制性力量将公意上升为国家意志并体现为公共政策的过程。如此, 我们就可以将公共决策过程看作是一个系统的过程。公民与国家是这一系统的两个有机组成部分, 公民的政策愿望的表达构成了系统的信息输入, 国家作为人民当家作主的工具承担着对信息的加

工、整理并最终输出作为公共意志的表达的公共政策的功能。当我们将公共决策过程看作是一个系统运作的过程时, 我们可以发现公民形成合理的善的观念的能力对于保证这一系统的有效运行所起的作用。①从静态的单项决策的完成来看。公民的意志表达就构成了这一系统的信息的输入, 公民的善的理观念是他的合理生活的计划, 也是他对社会合作的意愿。这些意愿要经过国家(政府)的整合, 形成公共意志。这里虽然有一个信息加工与整合的过程, 但这些信息最终得以形成一种公共的意志, 就必须满足一个前提性的条件, 也就是这些信息之间存在着内在的可以整合的可能性。这一可能性条件的满足根植于这些由单个公民所表达并输入到决策系统中的信息具有内在的一致性, 也就是公民个体的善的观念可以在一定程度内形成某种共识。当公民的善的观念完全是从个体的独特观念与立场上所做出, 说得更明确一点, 当市民社会完全是建立在特殊性的基础之上, 没有普遍性存在的可能性存在, 那时要形成一种公共的伦理秩序将是不可能的。国家(政府)如果要建立一种公共生活的秩序, 那惟一的选择就是利用国家权力进行压制, 这将不可能是民主社会, 也不可能有公共决策。公共决策如果要成为有效的价值规范与行为指导, 没有公民合理形成善的观念的能力作为保证, 这是难以想象的。②从动态的观点来看。公共政策的决策是一个连续的过程, 决策系统根据信息的反馈, 不断地对现有的政策进行修正, 以更好的满足公共的需要。当国家(政府)作为政策的生产者, 将公民意志整合以后, 以最终产品的形式输出公共政策, 并实施于公共生活之中, 这时将不可避免地发生对信息加工处理的不完善甚至是一些信息被扭曲的可能, 这也就是说初次制订的公共政策不能完全体现公共意志的要求, 或者只是满足了某些群体的要求, 而另一些群体的要求没有满足甚至是受到侵犯。这时公民作为国家的主人, 就有权利也有义务回应政策, 通过信息的反馈要求国家(政府)对政策进行修正。修正的有效性也取决于公民合理形成善的观念能力。当公民感觉公共政策与其个体生活计划不一致, 或者其生活的谋划在这样一种合作体系之中无法实现, 公民就首先要对其计划进行理性的反思与审视。公民的反思应该以公共理性作为准则, 在普遍的伦理关系与伦理

秩序中对自己的生活计划进行评价,把社会合作体系当作实现其利益的手段。这时,公民形成合理的善的观念的能力将影响其对公共政策作出回应的效度,如果没有形成合理的善的观念的能力,公民将无法对公共政策进行合理有效的反馈,公共政策决策系统的有效运行也就没有可靠的保障。

### 三、公民道德能力形成的保障

在前面我们对公民道德能力的构成与公民道德能力在公共决策中的重要作用作了基本的阐述以后,我们接下来探讨一下公民形成道德能力保障性条件。存在先于本质,就人的本性而言,我们的本性不是生而具有的,而是一个不断生长的过程,社会制度、社会结构以及社会生活创造着我们的本性。所以,在一定意义而言,我们的能力也只有在后天生活之中,通过参与社会活动,在社会的教化之中生成的。因此,公民道德能力不是天生的,而是现代政治、经济、文化发展的产物。我们认为公民拥有基本的物质财富、公民社会以及法治秩序的建立是公民道德能力形成的基本性能保障。

第一、公民的基本的物质财富是公民道德能力形成的物质基础。财富不仅是衡量公民生活水平的一个重要的尺度,财富的伦理价值更重要的是它是保障公民自由以及公民可行性能力的物质性基础,贫困或对财富的剥夺就是对公民的自由以及公民能力的侵犯。早在古希腊时期,亚里士多德就指出:“财富显然不是我们追求的东西;因为它只是有用,而且是因为其他事物而有用。”<sup>[14](7)</sup> 财富对于德性有着极为重要的意义,在他那里很多的德目就是建立在财富的基础之上,比如慷慨,没有财富就不可能有这一德性。阿玛蒂亚·森也说:“财富的有用性在于它允许我们做不少事情——它帮助我们实现不少实质自由。”而“扩展我们有理由珍视的自由,不仅能使我们生活更加丰富和不受局限,而且能使我们成为更加社会化的人,实施我们自己的选择,与我们生活在其中的世界交往并影响它。”<sup>[15](10)</sup> 财富本身不是德性,但财富却是人的社会生活及参与公共活动的不可或缺的保障,所以,基本的财富对于公民的道德能力形成有着不容忽视的作用,“无恒产则无恒心”。德性是人的第二天性,是我们参加某种活动,并获得

某种活动的内在价值的成果。德性作为某种能力的卓越,是教化的产物,如果不参加某种活动,我们就不能受其教化,也不可能拥有某种德性。比如,我们说一个好的钢琴演奏家,他的德性就表现为比普通人将钢琴演奏得更好。他的这一德性离不开演奏的训练。我们只有演奏钢琴才可以成为一个好的钢琴演奏家,同样,我们只有参与公共活动,我们才可以成为一个好的公民,才有可能形成公民的道德能力。道德能力(德性)都是一种内在的品质,只有参加某种实践,我们才可以获得该种实践的内在利益。从这一层面,我们可以很好地理解,公民的基本财富对公民道德能力的形成的巨大意义。参与公共活动,这是公民能力的一个重大表现,如果不参加公共活动,不能参与到公共决策中去,就不可能形成适应公民社会生活的道德能力。但是,基本的财富是参与公共生活基础性条件。亚当·斯密写道:“对于必需品,我的理解是,它不仅仅指维持生命所不可缺少之物,而且是指由一个国家风俗决定的作为一个体面的人,哪怕最底层的人不可缺少之物。”<sup>[14](61)</sup> 公民要不带羞耻地出现在公众之中,参与政治活动,表达其政治需要,就要借助一定的基本的物质条件。比如,现代社会,要参加公共活动,了解公共信息,电视、因特网就是不可缺少的物品,没有这些物质手段的辅助,就缺乏参与公共活动的能力,而参与公共活动的能力受挫就必然会侵蚀公民的道德能力。

第二、公民社会的基本形成是公民道德能力形成的社会文化基础。对于公民社会,学术界有不同的定义,在此我们将公民社会定义为完全区别于传统政治统治的公民自我治理的社会治理模式。从发生学意义而言,公民社会是现代市场经济的产物,是与市场经济发展要求相一致的社会治理模式。公民以及公民社会都是现代市场经济的产物,在市场经济的发展过程中,传统的臣民逐渐摆脱了经济上的依附关系,在经济上自由自主,进行市场交换。正是市场经济才创造出一个完全与私人领域不同的公共领域,这一公共领域也要求公民自由自主,处理他们在公共领域之间的关系,这也就是政治上公民自治。从价值学意义而言,公民社会意味着自由,权利与公正正是构成这一社会治理模式的核心价值。自由是公民社会的核心价值,自由是建构性的,其本身就是一种价值,无需借助任何其他事物证明。公民社会作

为一个社会合作体系,就是为了实现公民的自由,发展公民的自由。权利是实现公民自由的手段,公民通过参与政治活动的权利,自主管理自己的事务,争取并实现自己作为自由的存在者的价值。公正是对各种权利的制度性安排与调节,规范公民对权利的行使。自由、权利与公正是公民社会公共生活秩序的内核,规定着公民社会的伦理关系并为其提供伦理价值的支撑。公民社会作为一种文化形态,对公民的道德能力的形成提供了文化的支撑。①公民社会的形成提升了公民的自我意识能力。公民社会公民自治的本质是在公共领域内公民自主参与公共活动并对公共生活进行治理。公共的首先就意味着公共的意志表达,任何一个公民都可以自由地对公共生活发表自己的见解并提出自己的要求。同时,公共的也意味着理性的,因为公民都是平等的自由权利的享受者,公民间的关系是平等的相互主体之间的关系,任何一个公民无权将自己的意见强加于其他公民之上,所以公民要参与公共活动,并为其他公民理解而进入公共生活之中,就必须按照交往理性的要求,以理性的方式表达自己的意见,而被理性的他者所理解。当公民长期在这样一种理性的交往秩序中生活,他的交往理性能力将得到极大的提升,这种理性的能力为他的理性的自我意识能力形成提供了深厚的文化基础。②公民社会的形成巩固了公民的正义感的能力。从社会治理的角度看,公民社会就是公民自治的社会治理模式,公民社会的形成也就意味着公民自主治理公共事务的社会秩序基本确立,这也就是说公民的平等自由权利已经确立起来,并且一种公正的社会制度对公民的权利进行了合理的安排与协调。这样一种社会治理秩序肯定是一种稳定的社会合作秩序,在这种秩序中公民可以合理地期待他的权利得到了公正的保护,一旦他愿意按照公正的秩序行事时,其他公民会合理地满足其要求,而且其他公民也愿意和他一样公正地要求自己权利并履行其义务。公正的秩序不仅要求人们行事公正,而也保证了其他公民公正地行事,所以一种共有的正义感将会在稳定的公正的公共生活秩序中形成并稳定下来。③公民社会的形成锻炼了公民形成合理的善的观念的能力。现代市场经济是建立在利益多元化的基础之上,多元化的利益需求使得不同的利益主体有着不同的生活计划,也具有不同的善

的观念。但是多元的利益主体要在面对公共的生活秩序时,共同的生活世界要求他们共同遵循某种公共的秩序。公民尽管有自主形成他们的善的观念的权利与能力,但是公共生活秩序的治理却要求公民们对他们的生活有一种理性的认识能力,他们不至于因为其利益的与要求的分散性而危及到共同的生活秩序,因为那是他们利益保障的基础。这种共同的生活秩序要求公民们理性地看待自己与他者的合理的利益要求,并按照公共理性的原则合理的调节他们的利益要求与修正他们的善的观念能力。所以当公民社会形成时,共同的社会秩序与公共的善的理念作为公民公共生活的规则会对公民的善的观念进行有效的规导,长期的公民生活将会锻炼公民形成合理的善的观念的能力。

第三,法治社会的形成是公民道德能力形成的制度性保障。法治(rule of law)作为一种社会治理模式不同于以法治国(rue by law),法治的实质就是法治的精神,其具体体现在法律至上,注重程序,限制权力这三个核心要求之上。如果我们把法看作是人民意志的表现,是对人民权利的确认,那么法治就可以理解为以体现人民权利的宪法作为国家治理的根本,通过人民权利对政治权力进行有效的限制与制衡,依照法律的程序与规则,由人民当家作主管理国家与社会的治理秩序。法治作为一种社会秩序对公民行为的规范与引导培育了公民守法的精神,同时也提升了公民的道德能力。①法治的权利意识与公民的自我意识能力相一致。法治的基本规则是法律至上,正如潘恩所言,“法律应该成为国王”。法律对政治权力有着绝对的至上性,要求政治权力必须受法律特别是宪法的制约,一切不出自法律的权力都不是权力,没有任何的合理性。而宪法与法律是人民权利的表达,因而法律至上实质就是人民权利至上,人民权利不受非法的侵犯。法治秩序的建立培育了公民的权利意识,维护了公民作为国家主人的尊严。而且,法律在保证权利同时,也设定了公民的义务,要求公民按照程序履行义务才可以实现权利。法治的这种权利与义务的一致性提高了公民的规则意识与平等意识,也提高了公民理性地处理自我与他人关系的能力,也就提升了公民的自我意识能力。②法治的精神孕育了公民的正义感。正义感就是对社会合作体系是否公正以及对社会合作规则

的理解、应用与维护。法体现了公民的权利与利益的平等性,当其他公民遵守法律的要求而使我的利益得到实现时,作为平等的公民我就有服从法律的义务,因为我在别人的义务中得到了利益,否则则是不平等,良心的反思将使我对自己的行为感到羞耻。同时,当我履行了法律的义务而其他人却不遵守法律的要求使我的合法利益受到侵犯,我会感到愤慨。这就是正义感,而且当法治社会一旦成为社会长期的秩序性要求时,将会产生并巩固公民的正义感。

③法的公平对待合作者的利益的精神对公民形成合理的善的观念能力极有助益。公民形成合理的善的观念能力在一定程度上而言就是合理地处理个人与集体的利益关系的能力。公平对待的规则可以这样理解:社会是一个相互受益的公正合作体系,只有每个人都与所有的其他公民合作才可以使利益得以实现。如果法律是对公民利益至少是对公民的自由的某种限制,假如其他公民都尽力维护合作体系的公民,而我不履行公正的要求,那么我可以更多的获利,但是,这将会危及合作体系的稳定,最终使合作体系的任何一个公民利益都要受到损害。所以作为合作体系的受益者,我将有公平对待的义务,而不是只受益不付出代价。由此看来,公平对待的要求实质是合理地享受利益并承担义务的要求,也是合理地形成自己善的观念的要求。公民作为合作组织的受益者,在处理个体的善与公共的善的要求时,应该使自己的善的观念与社会的善的观念相一致,不可

以越出社会的善的要求不合理地追求个人利益。

公民参与公共政策的决策是现代民主社会的本质要求,但是公民要有效地参与公共决策必然要求提高公民参政的能力,这种能力是民主秩序得以保障的基础。我们现在还处在社会主义的初级阶段,我们面临的任务是双重的,一方面要加快民主制度建设,保障公民参与公共事务的权利,真正实现人民当家作主,另一方面要加快公民社会与法治的建设,加大城乡扶贫的力量,努力提高公民的素质。只有这两个方面都解决好了,人民当家作主管理国家与社会事务才可能最终成为现实。那种只考虑如何建构公民参政的制度与程序而不考虑公民参政能力的建设做法是不合理的。提高公民意识,培育公民能力将是我们民主政治建设的一个重大课题,要求我们认真进行研究。

#### 参考文献:

- [1] 约翰·罗尔斯. 政治自由主义 [M]. 南京:译林出版社, 2001.
- [2] 马克思恩格斯全集(第12卷)[M]. 北京:人民出版社, 1972.
- [3] 詹姆斯·E·安德森. 公共决策 [M]. 北京:华夏出版社, 1998.
- [4] 阿玛蒂亚·森. 以自由看待发展 [M]. 北京:中国人民大学出版社, 2002.
- [5] Aristotle. The Nicomachean Ethics [M]. translated by D·Ross. Oxford: Oxford University Press, revised edition.

## On the moral ability of citizen participation in public decision

XIE Jin-lin, ZHAO Yu-hua

(College of Politics and Administration, Central South University, Changsha 410083, China)

**Abstract:** The modern citizen participation in public decision means that the citizen functions as the masters of the nation and decides the subject and procedure of the public policy independently. By the power of the nation to complete the social autonomy of citizen, this kind of participation requests that the citizen have the reasonable ego consciousness ability, basic sense of righteousness ability, and ability to generate rational conception of goodness. The condition to generate these abilities is that every citizen has the necessary wealth to participate in the public activity and that citizen society and the rule of law orders have been set up.

**Key words:** citizen autonomy; citizen participation; the public decision; moral ability

[编辑:颜关明]