

# 公共政策伦理标准的哲学论争

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:公共政策应该持何种伦理标准,国外学者争议颇多。功利主义者认为公共政策应当坚持功利原则,也就是最大多数人幸福原则;诺齐克则坚持认为正义就是正义的持有,公共政策应当坚持这一原则;罗尔斯从社会合作理念出发,坚持认为公共政策制定必须合乎从远处状态推出的两个正义原则;阿马蒂亚森从自由的发展理念出发,坚持认为公共政策的伦理标准是基本能力平等原则;德沃金从接受市场的不平等出发,认为公共政策制定必须坚持资源平等原则。这些争论都只考虑了政策的一个方面。公共政策必须坚持公共利益为基本价值导向,这才是公共政策的更为基本的伦理原则。

关键词:公共政策;伦理标准;公共利益

中图分类号:B82-051

文献标识码:A

文章编号:1672-3104(2006)05-0521-07

D. F. Thompson 曾说,“政府伦理是制定良好公共政策的前提,就此意义上而言,政府伦理比任何单个的政策都重要,原因在于所有的政策都依于伦理”<sup>[1](536)</sup>。现代社会是一个复杂的合作体系,政府的任何决策都会关涉到相当大的群体的利益。所以,政策无论从实质上还是从形式的合理性都关系到政策是否可以被公众所接受,是否运行有效的根本性问题。对政策的合理性的追问,在某种程度上就是对政策的合伦理性的诉求。公共政策一定要遵守某种伦理要求,合乎某种伦理准则,这是政策研究者都普遍认可的。但是,公共政策应当以什么作为伦理标准,对于这一问题的回答却因为公共政策本身的复杂性,不同的哲学家有着不同的理解。

—

公共政策应当坚持何种伦理标准?公共政策应当以什么作为基本价值取向?政治哲学对此争论颇多,在此不可能对每一种争论都涉及到,只是就典型的几种论争做一个简单的描述,试图勾勒出这一复杂图景的粗略的轮廓。

1、功利主义的观点:私恶即公利。功利主义对公共政策的理解建立在一个特定的逻辑前提上,也就是社会并不是一个有机体,而是一个虚构的共同

体,是由原子式单个的个体所组成的。因此,个体的伦理标准与社会的伦理标准是同一的,社会的伦理标准可以从个体的伦理标准中直接提取出来,对个体而言是善的行为,对社会而言也一定是善的。个体的伦理标准是什么呢?边沁说:“自然把人类置于两位主公——快乐和痛苦——的主宰之下。只有它们才指示我们应当干什么,决定我们将要干什么。是非标准,因果联系,俱由其定夺。”<sup>[2](57)</sup>人性的趋乐避苦决定了行为的正当与伦理的标准。行为的善就在于对主体快乐的增加或者可能的增加。相反,降低主体的快乐或使主体快乐可能受到影响的行为就是恶的。功利原理就是这样一种原理,“它按照看来势必增大或减小利益有关者之幸福的倾向,亦即促进或者妨碍此种幸福的倾向,来赞成或非难任何一种行动。”<sup>[2](58)</sup>所谓功利就是客体所具有的给利益相关者带来实惠、好处、快乐、利益或幸福的能力与倾向,或者防止利益有关者遭受损害、痛苦、祸患或不幸的倾向。按照功利原理,个人行为的正当性就在于其行动的结果可以实现幸福的最大化。只要一项行动满足了这一要求时,这一行动就是正当的,可以得到伦理的辩护。因为个体的伦理原则与社会的伦理原则是完全一致的,所以,作为个体行为正当性原则也是社会行为正当性原则,个体的伦理标准就是政府决策的伦理标准。正如斯马特与威廉斯所

指出,“功利主义的鼻祖主要把功利主义看成是一个社会和政治决策的体系,并认为它为立法者和政治管理者的判断提供了标准和基础”<sup>[3](9)</sup>。边沁就明确地指出:“当一项政府措施(这只是一种特殊的行动,由特殊的人去做)之增大共同体的幸福倾向大于它减少这一幸福的倾向时,它可以说是符合或服从功利原理。”<sup>[2](59)</sup>因此,如果说个体行为选择的伦理标准是幸福的最大化,那么政治决策的标准就是最大多数人的最大福利。但是,最大多数人的最大福利的真实含义是什么呢?共同体确实有共同体的利益要求。从本质而言,共同体本身只是一个虚构,只是有组成其成员的原子式个人所组成,他们之间并没有任何的有机联系,所以,共同的利益无非就是由组成其成员的个体利益简单相加所得到的总和。个体利益才是共同体利益坚实的基石。只要组成共同体的利益最大化了,共同体的利益也自然而然地最大化了。所以,最大多数人的最大福利其实就是个体福利最大化。政策决策无须去考利益的安排与分配,只要促进个体利益最大化就可以了。用孟德威尔的话来说,“私恶即公利”。只要私人利益繁荣了,作为蜂巢的社会的利益就自然繁荣了,根本无须另外寻求政策的安排,使公共利益得以增长与繁荣。

2、罗尔斯的观点:正义是社会制度的首要美德。约翰·罗尔斯在《正义论》开篇就指出:“正义是社会制度的首要价值,正像真理是思想体系的首要价值一样……法律和制度,不管它们是如何有效率和有条理,只要它们不正义,就必须加以改造或废除。”<sup>[4](3)</sup>公共政策所以必须坚持正义原则,这是基于他对现代社会本质的理解——社会本质是一个合作体系。他认为,公民的本质是自由的,其所以是自由的,是因为他们凭借着两种道德能力和理性能力而成为自由的。作为民主社会的公民,可以合理地假定,每一个公民都具有基本的正义感与合理的善的观念的能力。正义感也就是理解、运用和践行代表社会公平合作的公共正义观念的能力,也即按照他人也公开认可的项目来行动的意愿。形成合理的善的观念能力也就是形成、修正和合理追求一种人的合理利益或善的观念的能力。合作可以产生比不合作更大的效益,因而对于理性的公民而言,合作是实现他们生活计划的惟一途径。但是,社会资源的相对匮乏使得所有的利益要求都得到满足是不可能的,而每个人都希望他们在合作体系中得到更多,而不是更少,所以,他们又必然地处在冲突之中,合作体系的稳定有赖于冲突的解决。因此,社会合作必

须具备三个前提:公共认可的规则与程序,这些规则与程序保证了社会中每一个成员的行为都受到共有的规范所引导,因而都具有可预期性;公平合作各项目合乎互惠的标准,只有合乎相互性要求的合作项目才可以为所有公民共同认可,这样的合作才是稳定的合作;各参与者合理得利的理念或者善的理念,只有参与者合理地向其他合作者合理地提出利益要求,他们的要求才可能得到满足。所以,秩序良好的社会理念,就有了三种意义:首先,秩序良好的社会具有每一个社会成员都接受,而且也知道其他社会成员也接受的共同的关于正义的共识;其次,社会基本结构被人们所公共了解,而且人们也相信他们所生活的社会基本结构可以满足他们所公共认可的正义规则;最后,这一社会所有成员都具有基本的正义感,他们可以按照这种正义的规则行事,而且也相信这一规则为其他社会成员共同遵守。因此,正义是秩序良好的社会的基础,现代社会作为一个合作体系,它的正当性与稳定性就在其基本制度的正义性之中。民主社会是一个封闭的合作体系,每一个成员都是因生而入其中,死才出其中,都是平等合作的公民,没有任何一个人比其他具有先天的优越性,因此,政治权力是属于平等公民所共同拥有的权力。公共政策是政府对社会合作利益与负担分配的主要方式之一,只有符合正义的要求,才可以在实质上与形式上获得合理性的辩护。对于这样一个作为合作体系而言,怎么样的利益与负担的分配方式才是合乎正义的,可以为所有的社会成员共同接受的呢?他通过原初状态的设置提出了一种他认为可以合乎社会契约要求的包含了两个序列原则的正义原则。“第一原则:每个人对与其他人所拥有的最广泛的基本自由体系相容的类似自由体系都应有一种平等的权利。第二原则:社会的经济的不平等应当这样安排,使它们①被合理地期望适合于每一个人的利益;并且②依系于地位和职务向所有人开放。”<sup>[4](61)</sup>这两个原则是一个词典式序列。第一个原则优先于第二个原则,也就是说社会基本利益,比如平等的政治权利、自尊的社会基础这些基本的善应当平等地分配,这种权利是公民的最基本的权利,不能受制于任何的政治交易。但是,公正的社会又应当避免自然的博彩,不能因为有些公民因为自然的劣势而生活不幸,因此,社会经济利益的分配应当在保证机会均等的条件下,对那些在合作体系中最不利者给予一定的补偿。这一词典序列的两个正义原则是平等公民在“无知之幕”之中,通过正义的程序所获得的,表达

了平等公民的理性自律,也是所有公民共识的结果,可以为全体公民所接受,因而无论在形式上还是在实质上都具有合理性,都可以得到伦理的辩护,所以可以作为公共决策的基本伦理准则。

3、诺齐克的观点:正义就是持有的正义。从某种程度而言,诺齐克对公共政策伦理标准的理解是与罗尔斯相互对立的。他对政策之应然的理解是建立“权利”这一理念之上。在他看来,个人是具有理智、自由意志的道德主体,他们完全能够按照某种选择的全面观念调节和指导其生活的能力。也就是说,个人是自我实现的主体,自我选择与自我实现就是人生的最大价值,也是人的权利的基础所在。个人权利“反映了作为康德式原则:个人是目的而绝不仅是手段;不能在未能得到个人同意的前提下,就为着他人的目的而牺牲或者利用他们。”<sup>[5](334)</sup> 如果把人当作拥有权利和尊严的个人,就应当坚持认为他们可以按照他们的自愿选择生活方向与生活方式,让他们自主地去实现自己设定的人生目标。所以,个人权利决定了个人的自决。这种个人自决的权利决定了政府(国家)的行事方式。“个人拥有权利,有些事情(那些侵犯个体权利的事情)是不能针对个人的,无论是以其他个人还是集体的名义。这些个人权利是如此坚韧和意义深远,以至于它们向人们提出了国家及国家官员可以做什么(如果能做什么的话)的问题。”<sup>[5](9)</sup> 政治决策作为政府对公共生活的安排与干预是不可的越过个人权利这一界限,这是一项政策是否可以获得伦理的支撑的前提条件。与罗尔斯一样,他也认为公共政策必须坚守正义的要求。但是,正义意味着什么,他们两人有着完全不一致的观点。他提出“持有的正义”理念,以反对罗尔斯分配正义。在他看来,正义只是对于资格而言,只要有资格拥有,哪怕是社会财富不平等程度最大,也是合乎正义的要求。因为人都是有着权利与尊严的个人,所以,人就是不作为他人的资源的独特的个人存在。我们对自己都拥有不受任何侵犯的权利。如果对自己是拥有权利的,我就有权利拥有自己的天赋。而如果我的天赋是我自己有权利拥有的,我就拥有任何依靠自己天赋所产生出来的东西。这些东西,除非经过我同意,他人(包括政府)都不得对我的权利予以剥夺。这就是人是目的这一伦理准则的政治学意义。罗尔斯的分配正义所以得不到正当性的辩护,就是因为将我当作实现他人目的的工具而侵犯了我的权利与尊严。基于个人权利的正义就只可以是持有的正义。这一正义原则又包括

了三个原则:第一,转移原则:任何通过正义途径所获得之物都可以自由地转移;第二,正义的初始获得原则:为人们最初是如何获得的那些原则可以参照第一原则而转移的事物提供解释;第三:对非正义的矫正原则:如何处理通过不正义途径的所获之物或通过不正义途径而转移的财产。任何一种持有只要符合其中的一条就是正义的持有,就拥有不受任何侵犯的权利。正义原则设定了国家活动的边界,从伦理意义而言,国家只可以是最弱意义的国家,政府应当承担的角色就是“守夜人”。除了避免暴力、偷盗、欺诈以及对于契约的强制执行,任何多于这一范围的对国家权力的应用都得到不合理性的辩护,都是对个人权利的侵犯。从个人与政府这种关系而看,公共政策也只有限制在国家权力使用可以得到合理性辩护的地方,而不得越出雷池半步,否则就没有任何合理性与合法性。因此,公共政策的伦理标准只可以是持有正义而不可以是罗尔斯式的分配正义。

4、德沃金的观点:资源平等。市场经济是我们现在所知道的所有经济运行模式中最有效的模式,对于我们现阶段而言,选择市场经济这样一种经济制度作为我们经济生活的基本制度,应当是符合合理性的要求的。但是,市场运行不可避免地带来结果的不平等。这种不平等对政治社会而言,却是不合理的。“平等的关切是政治社会至上的美德,”<sup>[6](1)</sup>“平等关切是施政者特殊的、必不可少的美德。”<sup>[6](7)</sup> 一个没有这种美德(平等)的政府只能是专制的政府,一个国家的财富分配如果极为不平等的,那么它对公民的平等关切就是值得怀疑的。所以,公共政策的制定不能否定市场经济这种经济运作模式,却又不能不关注或者放纵市场经济所造成的不平等。所以,他对公共政策的建议就只能是这样,“这些政策主要关注如何接受市场经济导致的不平等的前提下对这些不平等予以修正,也就是说,这些政策把市场经济条件下收入不平等当作一个给定的事实,然后再去询问税收应当如何针对优势群体的某些不平等收入,应该如何把这些不平等收入向弱势群体转移。”<sup>[7](155-156)</sup> 作为一个自由主义者,德沃金相信,每一个人的生活都是有价值的,政治社会组织的合理性就在于可以让每一位公民的人生都不会虚度,他们不会因为能力、财富、技能、性别、种族等各方面原因而承担不幸的命运。因此,公共政策一定要体现平等的关切,既要在道德上平等地对待每一个人,又要让人们为自己选择承担责任。这就是所

谓“敏于志向,钝于天赋”。公共政策的制定必须依托于这一伦理标准——资源平等。所谓“资源平等”就是“政府致力于某种形式的物质平等”<sup>[6](5)</sup>。如何实现这种平等呢?我们可以假想有一场理想的拍卖,所有人都拥有相同的货币单位,然后,我们将社会所有的资源进行公开的拍卖。如果拍卖会完全成功,那么所有的人都得到了他们想要的资源。这就是嫉妒的标准,只要满足了这一标准,每一个社会成员就只会选择自己所选择了,对于其他的选择他都是不乐意的。但是,现实中每一个人所拥有的天赋肯定是不平等的,有些人先天就有残疾、智障等不利的因素,就是经过理想的拍卖会,他们所得到的东西可能在未来的生活中还是会处于不利的地位。对于这种先天的不幸,政治社会是应当予以考虑的。所以,在进行拍卖前,还要有一个保险的程序,对于他们的不幸通过从社会资源中事先提取一定的量以对此种不幸给予补偿,然后再进行拍卖。在理想的情况下,拍卖方案保证了每个人都对自己的选择负责,而保险方案保证了每个人都有平等的起点。这样一种安排是极有意义的。保险程序先于拍卖程序,因为保险是对那些先天就具有弱势的群体的一种补偿,这种补偿是对他能力的缺陷的一种补偿,保证了每个人都有平等的实现他们选择和追求自己认为是有价值的生活的能力。拍卖方案使他们都得到了他们自己想要的东西,给予他们一种平等的境况,满足了他们自我选择与自我实现的要求。这样,资源的平等肯定合乎了对人们平等关切的伦理要求,因而可以成为公共政策制定的伦理标准。事实上,这种理想也是有着内在的矛盾的,“敏于志向”与“钝于天赋”两个要求我们在现实中难以同时满足,常常是满足这一要求可能会对另一要求产生相反的结果,而且事实上哪些收入是源于天赋,哪些收入完全是源于志向,我们无法区别开来,而且对于现实社会而言,拍卖的程序也不具有可操作性。所以,公共政策的选择就不可能是理想的最优,只有实现“次优”的目标了。我们只有通过税收、再分配的办法,对这种不平等予以纠正。尽管资源平等无法精确实现,但因为这一伦理要求体现了对人的真正的平等的关切,所以还是可以依据这一伦理原则去评价真实世界里的分配和相应的公共政策制定。

5、阿玛蒂亚·森的观点:可行性能力的平等。公共政策怎么安排才是合伦理的,制定公共政策应当遵循什么样的伦理准则?森对这个问题的回答建立在他的发展观上,也是建立在其对人性的特有理解

之上。在他看来,发展就是对自由的扩展,“发展的过程就是扩展有类自由的过程”,<sup>[8](34)</sup>“一个社会成功与否主要应根据该社会成员所享有的实质性自由来评价。”<sup>[8](15)</sup>“自由”是一个构性作用的概念,它对发展有着决定性的意义。“发展必须更加关注使我们生活更加丰富和拥有更多自由。扩展我们有理由珍视的那些自由,不仅能使我们生活更加丰富和不受局限性,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有关并影响它。”<sup>[8](10)</sup>在此他对发展的理解采取了一种特殊的视角,以人的自由发展程度作为衡量社会发展的标准,而不是以财富的增长或者其他标准作为判断社会发展的依据。简单地说,对他而言,发展就意味着人的发展,就意味着每一个人都可以“持久生活(不在青春年华就受到夭折)和活着过一个好的生活(而不是一个艰难的、不自由的生活)”,所以发展的根本就是每一个公民的能力的发展。这样,对发展的伦理学思考就必须从对人的本质进行考察。基于多年对贫困问题的研究,他深切地感受到一个事实,贫困不仅意味着少的收入,贫困所以在道德上是不可以忍受的,因为它剥夺了人的可行性能力,限制了人的自由。我们应当是这样看待人的,“采取行动并带来变化的人,此人的成就可以按照此人自己的价值观念和目标评价,不管我们是否还按照其他外部的准则来判断那些成就。”<sup>[8](13-14)</sup>“能力”才是一个人的本性所在,他是一个什么样的人,过着什么样的生活,我们完全可以从他的能力中获得解读。“机能”就是一个人用来设法做某事或者进入某种状态的任何东西。“机能构成了一个人的存在,因此对福利的评价就必须采取那些构成要素的形式……与机能概念密切联系相关是可行性能力的概念。那个概念表达了人能够获得具体机能的(存在状态和行为状态)的各种组合,因此,能力就是各种机能的一组矢量,它们反映了人过某种生活的自由。”<sup>[9](39-40)</sup>“能力”的概念与“自由”的概念是有着一致性,一个人只有拥有了某种能力,才可以说在某方面是自由的。疾病、收入低下、性别、社会分工等等因素都会在不同方面对人的能力造成限制,所以,也就影响了他的自由。如果发展就是要实现人的自由,就是人的自由的扩展,那么,从另外一个方面我们就可以说,发展就是要破除人的能力的各种不利的限制,使每一个社会成员能力都可以得到应有的发展。公共政策作为对社会的总体性的政治安排,其伦理的可辩护性就在于对人的自由与能力的保护与提升。政策应

当在实现某种社会公平上是有所能的,这种平等主义就意味着,政府应当给人们配备平等的能力,使他们可以实现在他们在生活质量上的平等,也就是要给予他们每一个人平等地实现他们理性承诺的生活计划的能力。因而“可行性能力平等”是公共政策应当坚守的伦理准则,如果政府在公共政策的制定与选择不遵循这一原则,就意味着那些在政策中具有不利地位的人的自由受到了不公正的剥夺,这样的政策是无法在伦理上获得辩护,而且,“可行性能力平等”比其它平等理念更具有优越性,因为只关心实现自由的手段,而不关心人们实际的拥有的自由程度,对于实现平等主义的目标而言还是不够的。

## 二

通过对各种争论的一个粗线条式的概述,在这些不同的争论中,我们可以发现,对公共政策伦理标准的争论主要集中于两个方面:公共利益是否存在,政府是否有对公共利益负有责任?什么是公共利益?功利主义与诺齐克虽然出发点不同,但是他们在一定程度上都否定公共利益的实在性,主张个体利益的优性,否定政府基于公共利益的需要对社会资源分配的伦理上的必要性。罗尔斯、德沃金、阿玛蒂亚·森都坚持公共利益的实在性,试图通过公共政策对社会资源按照某种正义的要求进行分配,以实现社会合作的稳定与个性的自由发展,他们之间的分歧主要是对公共利益本身理解的分歧。面对不同的纷争的理论,一种理性的审视是极为重要的。

首先,从合理性的层面而言,上述各种理论对我们都有着某种现实的指导意义。功利主义理论作为近代资产阶级文明的产物,它作为反对中世纪封建道德的对立面出现,倡导个人自由的选择,强调个性的价值,这是对人的解放。在这一点上,对于我们现在还是有意义的,国家作为一种强制性的政治组织,其权力的运行如果没有一种合理的限制,可能会对公民权利造成不必要的损害,因此,划定政府行为的界限,保障公民权利是现代政治学的一个主要话题。诺齐克的正义理论,按他自己的说法,是一种“历史的正义”理论,它在一定意义上要求对财产权进行历史的考察,以证明其持有的正义性,这一点对于我们而言有着重大的意义。我们现在处在社会主义初级阶段,对社会主义的道路也在不断的摸索之中,因而社会改革过程不可避免地出现某种失误。从现实而

言,我国现阶段的贫富差距并不乐观,而且改革过程中贫富差距也呈现不断扩大的趋势。贫富差距是市场经济过程中不可避免的现象,社会发展也可以允许一定的贫富差距。但是,当代中国贫富差距不仅过大,而且导致这种差距一个最可怕的问题是相当一部分的财富集中并不是因为市场竞争而产生的,而是通过非正当的手段所获取的,通过钻政策的空子,政策寻租,盗取、侵吞国有财产,甚至是非法手段,将社会财富占为己有,造成了一批一夜致富的暴发户。这是当代中国社会发展所不可忽视的问题,也是影响当代社会和谐的最重大的问题。诺齐克的持有正义对我们公共政策制定的最大意义就在于对财产获取的公正要求。只有通过正义手段获取的财产才具有财产权,否则就没有权利,而且要通过正义的手段予以矫正。前一个时期关于物权法草案的争论事实上就是这一问题的反应。罗尔斯、德沃金、阿玛蒂亚·森三人都主张社会公平的重要性,特别是德沃金,对平等的关注更是突出,将平等当作政治社会的最重要的美德,这对我们当代政策制定更具有指导意义。人类历史上,所有的政治斗争都是为自由而斗争,为平等而斗争。到现阶段而言,自由在一定程度上已经实现,而平等的任务对于任何一个国家而言都还是任重道远。因为特殊的历史原因,我们曾经为了实现社会主义的目标,不得不将生产力的发展当作所有政策的中心任务,在社会发展策略上我们选择了“效率优先,兼顾平等”的发展策略。现实操作过程又因为各种偏差,使得一定程度上为了效率而牺牲了平等。“三农”问题现在成为我们社会发展的最大瓶颈,城乡差距的扩大,农民负担的不公平,进城务工农民无法享受到城镇居民同等的待遇,工资水平远远低于其劳动贡献,户籍制度在城镇居民与农民之间无形地划开一条鸿沟;社会保障措施不健全,低收入群体,残疾人员保障不充分,等等现实问题在我们现阶段都有一定的存在,增加了社会不稳定因素,危及社会和谐发展。公平对待每一个公民,特别是对弱势群体的平等关切,保证共享社会繁荣的成果,这是一个社会文明发展程度的标志。公共政策的制定一定要关注社会平等的要求,这是他们所给我们最大的启示。

其次,他们的观点都只是着眼与政治生活的某个方面,因而有着局限性。对于功利主义者而言,他

们有两个致命的弱点,这也是罗尔斯所深刻批判的。一方面他们漠视人的权利,在他们体系中,为了最大效益的原则,甚至牺牲某些人的利益也是可以的。政治社会本是一合作体系,每一个成员都生而平等的,都应当作为目的而不成成为另外一些人的福利的手段。因而他们的权利是不屈从于任何的政治交易。另一方面,功利主义只注意社会福利最大化,而不注重这些福利在不同的社会成员之间的分配,这也不合社会公正的需要。社会作为一个合作体系,需要在其成员之间公正在分配合作所产生的利益与负担。除此之外,他们把对个体的伦理标准直接用于社会制度的安排,在方法论的犯了一个不可接受的错误。对于市场经济时代而言,个体的自利具有一定合理性,是个体善的一个方面,这是可以接受的。但是,将一道德原则直接引入社会伦理中却值得怀疑。个体道德要求与群体道德要求是完全不同的。莱茵霍尔德·尼布尔指出:“如果不能正确认识二者(个体道德与社会道德)之间差异,用个体道德去规范群体行为,或反过来用群体道德要求个体,都可能造成道德的沦丧,无助于解决社会问题和消除社会不公正。”<sup>[10](4)</sup> 社会作为一个合作体系,其制度性安排目标是合作体系的安全与稳定,因而必须体现公正的伦理要求。对于诺齐克而言,他对公共政策伦理标准的思考是建立在权利之上,坚持个人权利的不可侵犯性。但因此而否定公共政策对社会资源分配的必要性,而只着眼于持有的正义性这一狭窄的视域,也有很大的局限性。他的论证方式是,人是目的而不是手段,而且我对自我所有的是有权利的,所以政府的政策不可以侵犯个体的权利,任何形式的再分配都是对个体权利的侵犯。他的这一论证的第二个环节是最经不起推敲的。按照他自己的说法,对财产权的获得要追溯到持有的历史。财产如何获得的,如果无穷往上推,必然导致到财富的最初获取,而现实财富的获取却是一个潘多拉的魔盒,这种无穷上溯将会是无法解决的。正是这样,如果我们在财富的初始获得无法经过伦理的辩护,那么其自由至上主义公共政策安排也无法获得证明。如果他无法证明资产所有者拥有的财产是正义的,那他如何可以论证资产所有者通过市场交换所获得的利益就有所有权,任何对此征税都是对资产者个人权利的剥夺呢?

我们要不要公共利益?政府除了做一个“守夜人”之外,是否还要承担更多的任务?我们可以明确地说,对社会作出总体性的安排,追寻公共利益,这是政府这一强制性政治组织可以获得伦理辩护的依据。政府应当要防止欺诈、暴力、监督契约的执行之外,政府活动边界也应当受到限制,但也不意味着政府就只能是软弱无力的政府,政府应当在提供公共产品与公共服务,建构公正良序的社会秩序方面有所作为的。只要政府为公共利益而行动,在伦理上就是许可的。政府与公众的关系是一种委托关系,政府对社会的治理必须经人民所同意。公众所以将权力授予政府,就是因为政府体现了公共意志的要求,有利于社会公正与有序发展,有利于每一个社会成员的利益。所以,政府在政治决策时必定要体现公共利益的要求,为公共利益服务。“政府的任务就在于增进和服务于公共利益,”<sup>[11](101)</sup> “什么是领导?领导就是服务。”<sup>[12](121)</sup> 寻找与实现公共利益是政府的伦理使命。正如亚里士多德所说:“凡是属于多数人的公共事物常常是最少受人照顾的事物,人们关注着自己的所有,而忽视公共的事物;对于公共的一切,他至多只留心到其中对他个人多少有些相关的事物。”<sup>[13](48)</sup> 公共利益因其不可分割性,因此解决集体行动中搭便车的问题是寻求并实现公共利益活动的一个最大问题。政府是由一批有着公共精神的公务员所组成,对公共利益有着比普通公众更深刻的理解。因此,政府更容易在社会上组织力量,生产公共产品,提供公共产品。而且,政府还对其公民进行公共精神的教育,唤起公民对公共事务的主动性精神,引导公民追求公共利益负有伦理责任。所以,政府在进行决策时,一定要坚持公共利益导向,而不是放任自流,每一个政府机构的工作人员都应当明白,“我们在作出集体决定时,不仅是为自己,而且是为他人在作出决定。”<sup>[14](212)</sup> 只有以公共利益作为根本出发点,才算是实现了公共承诺。罗尔斯、德沃金、阿玛蒂亚·森,他们在政策应当坚持公共利益这一点上还合理的,但是,他们对公共利益本身的理解还是有局限性。在他们的理论中,人都是作为独立的原子式的个人而存在,社会的有机性或多或少受到了忽视。从抽象个体去寻找公共利益,这是不当的。公共利益存在于人们的相互依赖于相互联系之中,公共利益是公共领域共同生活的利益。公共利

益不可以脱离个人利益而存在,同时个体利益的实现也离不开公共利益的繁荣。二者相互联系,又相互区别。我们对公共利益的定义应当包括了两个方面的信息的要求,二者缺一不可。他们对公共利益的观点,只是看到了个体利益一个层面,而忽视了社会整体的利益,这是他们最大失误之处。

#### 参考文献:

- [1] D.F.Thompson. 行政管理学概论[M]. 北京:北京大学出版社, 2000.
- [2] 边沁. 道德立法原理导论[M]. 北京:商务印书馆, 2005.
- [3] J·J·C·斯马特, B.威廉斯. 功利主义:赞成与反对[M]. 北京:中国社会科学出版社, 1992.
- [4] 约翰·罗尔斯. 正义论[M]. 北京:中国社会科学出版社, 1998.
- [5] Nozick, Robert. Anarchy, State, Utopia[M]. New York: Basic Books, 1974.
- [6] 德沃金. 至上的美德——平等的理论与实践[M]. 南京:江苏人民出版社, 2003.
- [7] 威尔·金里卡. 当代政治哲学[M]. 上海:上海三联书店, 2001.
- [8] 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.
- [9] Amartya Sen. Inequality Reexamined[M]. Cambridge: Harvard University Press, 1992.
- [10] 莱茵霍尔德·尼布尔. 道德的人与不道德的个体[M]. 贵阳:贵州人民出版社, 1998.
- [11] 詹姆士·E·安德森. 公共决策[M]. 北京:华夏出版社, 1990.
- [12] 邓小平平文选(第三卷)[M]. 北京:人民出版社, 1993.
- [13] 亚里士多德. 政治学[M]. 北京:商务印书馆, 1997.
- [14] 史蒂文·凯尔曼. 制定公共政策[M]. 北京:商务印书馆, 1990.

## The debate in philosophy for the ethics criterion of public policy

XIE Jinling, ZHAO Yuhua

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

**Abstract:** The overseas scholars dispute quite a lot about what ethics criterion of public policy should be held. Utilitarianism declares that the public policy must stick to the utility principle, one of the happiness for the overwhelming majority of the people; Nozick contends that justice is the sense of justice and the public policy must keep this principle; John Rawls embarks from the social cooperation idea, he insists that the formulation of public policy must conform with two principles which are promoted from the distant place state, while Amartya Sen embarks from the free development idea who insists that the ethics criterion of public policy is the basic capability equal principle; Ronald Dworkin believes that the formulation of the public policy must conform with the resource equal principle, because the market is not equal. All of these arguments have only considered the policy aspect. The authors argue that public policy should regard the public interests as the basic value guidance, because only the public interests underly the foundational ethics principle of public policy.

**Key words:** public policy; ethics criterion; public interests

[编辑:颜关明]