

# 新时代公民道德建设的 公共政策价值导向

孙春晨

(中国社会科学院哲学研究所 北京 100732)

[摘要]《新时代公民道德建设实施纲要》提出以彰显公共政策价值导向为公民道德建设提供制度保障。公共政策与公民道德建设具有紧密的关联性,公共政策不仅具有鲜明的伦理特性,内在地蕴含着道德价值,而且直接影响着公民的价值取向和道德判断,对公民的道德行为选择具有导向功能。符合公民道德期待的公共政策,必须以公平正义作为价值导向,妥善处理各方面的利益关系。制定与执行体现公平正义价值导向的公共政策,不仅可以满足人民日益增长的美好生活需要,而且能够为公民道德建设提供坚实的制度支持条件。实现公共政策与公民道德建设的良性互动,需要夯实公民道德建设的民生根基、增强公共政策的公信力、鼓励公民参与公共政策的决策过程。

[关键词]公民道德建设;公共政策;价值导向;公平正义

[中图分类号]B822

[文献标识码]A

[文章编号]1003-8353(2020)08-0053-07

DOI:10.15981/j.cnki.dongyueluncong.2020.08.006

2019年10月,中共中央、国务院印发《新时代公民道德建设实施纲要》(以下简称“《新纲要》”)。这是中国特色社会主义进入新时代后推动全民道德素质和社会文明程度达到新高度的纲领性文件。相较于2001年的《公民道德建设实施纲要》,《新纲要》适应新时代经济社会发展的需要,突出问题意识、体现时代特征,从总体要求、重点任务、道德教育、道德实践、网络空间道德、制度保障和组织领导七个方面提出了一系列新举措。特别值得关注的是,在制度保障方面,《新纲要》提出了彰显公共政策价值导向、促进公共政策与道德建设良性互动的具体指导意见,指出了明确的行动方向。《新纲要》将公民道德建设与人们的生产生活和现实利益紧密地结合起来,揭示了夯实民生基础之于新时代公民道德建设的重要性。从彰显公共政策价值导向的视角阐述公民道德建设的制度保障路径,这是《新纲要》中一个具有创新意义的行动方案,这个行动方案将公民道德建设提升到推进国家治理体系和治理能力现代化的高度。公共政策不仅涉及公民诸多的重大民生问题,如就业、收入分配、社会保障、住房、医疗等,而且“直接影响着人们的价值取向和道德判断”<sup>①</sup>。通过实施制度性的公共政策满足人民的美好生活需要,既为公民道德建设打牢民生基础,又对公民选择价值观念和道德行为产生直接的影响。因此,制定与执行内蕴公平正义道德要求的公共政策,符合人们的道德期待,对提升公民道德水准和改善社会道德风尚具有重要的制度保障作用。

## 一、公共政策与公民道德建设的关系

公共政策与公民道德建设之间的关系可以从两个方面来理解:一是公共政策自身具有鲜明的伦理

[作者简介]孙春晨(1963-),男,哲学博士,博士生导师,中国社会科学院哲学研究所研究员,中国特色社会主义道德文化省部共建协同创新中心首席专家,研究方向:伦理学。

<sup>①</sup>《新时代公民道德建设实施纲要》,《光明日报》2019年10月28日。

特性,内在地蕴含着道德价值,公共政策的制定与执行构成了公民道德建设的社会伦理环境;二是公共政策对人们的价值取向和道德判断产生直接的影响,公共政策所体现的价值观念和道德规范对人们的道德行为选择具有导向功能。

### (一) 公共性是公共政策的基本伦理属性

公共政策,顾名思义,即为公共利益而制定的政策。“公共政策归根到底是解决稀缺的公共资源与不断增长的公众需求之间矛盾的具体制度设计和安排,其实质就是以公共组织为主导,围绕利用公共权力、配置公共资源、解决公共问题、维护公共利益等所展开的一系列谋划和行动的总和”<sup>①</sup>。由于公共政策既与每一个公民的权益相关,同时又涉及对公共利益的配置和安排,因此,任何一项公共政策都不可能是“价值中立”的,它必然会融入一定的价值观念。公共政策以伦理意义上的公共性为逻辑前提,以实现公共利益为伦理目标,它的本质属性是为社会公共利益服务。

作为公共政策的基本伦理属性,公共性或公共利益内在于公共政策之中。公共政策如果缺乏公共性或没有体现公共利益,就会沦为某些个人和集团谋取私利的工具。在民主和法治昌明的社会中,公共政策的公共性或公共利益一般体现为公民或共同体的共享利益以及社会的共同利益,是在“非排他性”的共同生活空间中达成的伦理共识。公共政策的伦理特性,既表现为最大限度地满足多数人的公共利益,又表现为最大可能地保护包括弱势群体在内的少数人的公共利益。公共政策一定是面向全体公民的正当利益诉求,正因为如此,公共政策才具有伦理意义上的正当性和合理性,才能获得人民的认同和接受。

公共政策本质上是政治活动和行政权力的产物,这就使得公共政策带有了浓厚的政治伦理色彩。“无论在什么地方,只要人们因为获得或需求资源但资源不足而发生斗争,就会有政治;同样,无论什么时候,只要对决定报酬与剥夺的分配价值标准有争执,也会有政治。正是这种斗争的过程和结果引导我们去研究公共政策”<sup>②</sup>。公共政策一般由政府制定和执行,制定公共政策的目的是从政治伦理和政治文明的高度协调和平衡社会生活中的公众利益,政府如何运用公共权力制定具有道义性和正当性的公共政策,以保证其社会治理行为在合伦理的维度上展开,是对公共权力掌握者是否具有敏锐的伦理智慧的严峻考验。人们对某项公共政策持有认同和肯定的态度,也就表明此项公共政策具有道义性和正当性,能够公正地处理公共利益关系链条中公民权利与义务的复杂关系。

公共政策作为政府治理社会的工具,在处理不同社会群体和不同经济主体的利益关系上发挥着重要的行政伦理功能。公共政策在调节和平衡各利益主体之间矛盾、维护社会公共利益的过程中,阐释着有关公共利益的价值观念和道德主张,它代表了公共行政的伦理价值追求。因此,从根本上说,公共政策的行政目标是解决公共问题,公共政策一般由政府列入决策议程并落实到社会治理行动中,而一定的价值观念和道德主张始终如影随形地贯穿于公共政策制定和执行的全过程。

从推进国家治理现代化的高度看,对已有的公共政策制度的伦理分析,其目的是为了发现公共政策内含的价值导向是否与社会主义核心价值观相背离,是否对公民道德建设产生消极的影响,在找出问题后予以修正,强化公共政策的伦理正当性和道德合法性,凸显公共政策在价值观念上的正确导向性,以适应新时代社会文明发展和公民道德建设的现实需要。因此,在制定、修改、调整和评估社会公共政策过程中,应以社会主义核心价值观为指导,把核心价值观的道德要求融入各种社会公共政策之中,为新时代公民道德建设提供优良的社会伦理环境。

### (二) 公共政策对人们的价值取向和道德判断产生直接影响

从唯物史观的立场看,公共政策的价值导向既不可能先天形成,也不可能一经形成就永恒不变,它

<sup>①</sup>严强《国家治理现代化与公共政策研究范式的选择》,《江海学刊》2014年第1期。

<sup>②</sup>[美]拉雷·N·格斯顿《公共政策的制定——程序和原理》,朱子文译,重庆:重庆出版社,2001年版,第146页。

必然要经历一个历史发展和变迁的过程。我国改革开放 40 年来,公共政策的价值导向就伴随着不同时期对效率与公平关系的认识和理解,呈现出阶段性的历史演变过程。第一个阶段是“效率优先、兼顾公平”的价值导向。改革开放之初,面对当时贫穷落后的国家经济状况,在追求效率与保障公平这两者关系中,贯彻效率优先、以发展生产力为首要目标、尽可能多地增加社会财富的总量,似乎是理所当然的路径选择。当时提出了“效率优先、兼顾公平”的发展口号,在这样的价值导向引导下,全社会的目光都聚焦于 GDP 的增长,公平正义和环境保护被忽略,导致贫富差距加大,利益矛盾突出,生态环境恶化。现在回过头来看,选择“效率优先、兼顾公平”的价值导向有一定的历史意义,但亦有其明显的局限性。第二个阶段是“注重效率、维护公平”的价值导向。随着国家财富总量的不断累积,面对不断加大的贫富差别问题,在 2001 年中共中央印发的《公民道德建设实施纲要》中明确提出,要在全社会形成“注重效率、维护公平”的价值观念。在效率与公平的关系上,将“效率优先”改为“注重效率”,将“兼顾公平”改为“维护公平”,加大了公平的分量,把维护社会公平放到了重要的位置。第三个阶段是“更加注重社会公平”的价值导向。2005 年,在构建社会主义和谐社会的实践过程中,十六届五中全会要求完善社会分配制度,“更加注重社会公平”,努力缓解社会成员之间收入分配差距扩大的趋势。建设和谐社会要求坚持以人为本,关注民生,更加注重社会事业建设,让全体人民共享改革发展成果。第四个阶段是“更有效率、更加公平”的价值导向。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》指出,必须坚持以经济建设为中心,从实际出发,把握发展新特征,加大结构性改革力度,加快转变经济发展方式,实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续发展。

公共政策价值导向与公民道德建设有着紧密的内在联系。公共政策内蕴着一定的价值导向,体现了一个社会所倡导的价值观念,对社会成员选择什么样的价值取向产生重要影响。在公共政策以“效率优先、兼顾公平”为价值导向的社会发展阶段,由于片面追求经济效率和 GDP,由政府主导的公共政策带有明显的物质主义价值观倾向,受此影响,对物质财富的追逐成为社会上流行的价值取向,忽视了人在道德和精神方面的需求与发展,拜金主义、享乐主义和极端个人主义的人生价值观滋生泛滥,“一切向钱看”大行其道;同时,贫富差别加大、生态环境污染、人际关系冷漠、个体行为失范等现象比较严重。在公共政策“效率优先”价值导向被推向极端时,甚至导致了公共政策的异化现象。所谓公共政策异化,是指公共政策执行的结果与公共政策制定的初衷严重不符,原本以解决民生问题即人的生存权和发展权为宗旨的公共政策,却给人带来了危害,人被公共政策异化,造成了公民对公共政策不满、进而指责政府和不信任政府的后果。上述种种问题,就是以经济理性为价值导向的公共政策的副产品,经济理性将公共政策的内容简约为市场价值的计算,“投入最小、产出最大”成为衡量公共政策经济效率高低的唯一价值标准,“效率优先、兼顾公平”的价值导向,一旦落入经济理性的算计,就变成了“效率唯先、不顾公平”,导致公共政策价值导向偏离了伦理正当性的方向,其对公民的价值取向和道德判断以及公民道德建设的直接负面影响是相当巨大的。

我国在进入高质量发展时期后,已经意识到了改革开放初期公共政策价值导向存在的问题,并希望通过推进国家治理体系和治理能力现代化,逐步消除公共政策的异化现象,为公民道德建设创设和谐友善的社会支持条件。从上述公共政策价值导向的阶段性变革中可以看出,随着经济社会发展程度的提高,公平正义价值观更加受到全社会的重视,但是,更加重视公平正义不等于不要效率或降低效率,而是强调既要经济的高质量发展,又要突出公共政策“以人民为中心”的公平正义价值导向,这是新时代满足人们日益增长的美好生活需要的必然选择。“实现社会公平正义是由多种因素决定的,最主要的还是经济社会发展水平。在不同发展水平上,在不同历史时期,不同思想认识的人,不同阶层的人,对社会公平正义的认识和诉求也会不同”<sup>①</sup>。从提出“更加注重社会公平”到提出“更有效率、更加公平”,反映了

<sup>①</sup>习近平《习近平谈治国理政》北京:外文出版社,2014年版,第96页。

我国在社会治理和公共政策价值导向上的新变化与新特点,不只是“更加注重社会公平”,而是明确地提出“更加公平”。站在新时代推进国家治理体系和治理能力现代化的高度看,公共政策绝不只是单一的经济决策问题,在政治学和道德哲学意义上,公共政策已然上升为政治伦理和政治文明问题,公共政策如何制定和执行,亦已成为新时代不可回避的政治伦理的价值导向选择问题,而通过公共政策维护社会的公平正义正是政治伦理价值导向的现实体现。公共政策是对社会公共利益的权威性分配机制,围绕什么样的价值观和伦理观制定公共政策,实际上标定了一定时期经济社会和道德文化发展的价值取向和价值导向。因此,制定和执行公共政策的有关主体,不能受制于公共政策的工具理性,而应当从价值理性的视角关注公共政策对公民道德建设和社会道德风尚的影响。

## 二、公共政策的公平正义价值导向

关于公平正义(公正)的内涵,古今中外众说纷纭,莫衷一是。从阐释公共政策的伦理价值和道德意义的角度,可以将公平正义(公正)理解为道德权利上的“应得”。在英国学者米尔恩(A.J.M.Milne)看来,“公正如果表现为‘给每一个人他所应得的’这种基本的形式,那么它在任何社会共同体中都是一项必不可少的道德原则。它要求每一个成员依其成员的身份,给予伙伴成员们应得的东西,并从他们那里获得他应得的东西”<sup>①</sup>。如果以公平正义的“应得”意涵来理解公共政策的伦理特性,那么,公民对公共政策的道德要求就是通过正当的和合法的途径获得其“应得”的权益,这样的权益不只是经济权益,广义地说,它还包括政治权益、法律权益和文化权益等由多重生活领域权益构成的公共利益的分配及获得。

公平正义为什么应成为公共政策的价值导向?美国政治哲学家罗尔斯(J.Rawls)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。……某些法律和制度,不管它们如何有效率和有道理,只要它们不正义,就必须加以改造或废除”<sup>②</sup>。按照罗尔斯对正义(公平正义)与制度之关系的理解,公共政策作为一种社会制度设计,必须将公平正义作为首要价值,即便某一项公共政策极富效率,但如果它被公众认为是不正义的,那么,这项公共政策就需要依据公平正义的道德要求进行改造,或是直接废弃不用。一项公共政策是否体现了公平正义的价值导向,可以通过以下三个原则来评价:其一是“不偏不倚原则”。每一项公共政策的制定,对可能涉及的当事人、关系人的利益均应予以全面的、谨慎的和公平的考虑;其二是“利益分配普遍原则”。一项公共政策应尽可能扩大受益者,使利益分配面向更多的公民,绝不能局限于少数人受益;其三是“最大限度照顾弱势群体利益原则”。一项公共政策在制定时,应充分顾及社会上居于劣势的那部分公民的利益,使得弱势群体能够从中享受到最大限度的利益。

以公平正义为价值导向的公共政策是建设一个“好社会”的制度性保障。美国经济学家加尔布雷思(J.K.Galbraith)曾提出一个“好社会”应该达到的基本标准:“所有的公民必须享有个人自由、基本的生活水准、种族和民族平等以及过有价值生活的机会”<sup>③</sup>。这就是说,如果一个社会能够落实个人自由、人与人的普遍平等以及推进个人实现有价值的生活,如果一个社会能够让乐意工作的人都找到工作,并且通过工作改善自己生活、根据自己的能力和抱负可以取得成功,那么,这个社会一定是在制度安排上贯彻了公平正义价值导向的“好社会”。当一个社会“不仅被设计得旨在推进它的成员的利益,而且也有效地受着一种公开的正义观管理时,它就是组织良好的社会。亦即,它是一个这样的社会,在那里:

<sup>①</sup>[英]米尔恩《人的权利与人的多样性——人权哲学》,夏勇等译,北京:中国大百科全书出版社,1995年版,第58页。

<sup>②</sup>[美]罗尔斯《正义论》,何怀宏等译,北京:中国社会科学出版社,1988年版,第3页。

<sup>③</sup>[美]加尔布雷思《好社会:人道的记事本》,胡利平译,南京:译林出版社,1999年版,第3页。

(1) 每个人都接受、也知道别人接受同样的正义原则;(2) 基本的社会制度普遍地满足、也普遍为人所知地满足这些原则。……在目标互异的个人之间,一种共有的正义观建立起公民友谊的纽带,……一种公开的正义观,正是它构成了一个组织良好的人类联合体的基本条件”<sup>①</sup>。一个社会通过建立分配基本权利和义务的公平正义原则,让伦理价值为公共政策奠基,在制度正义的伦理框架中实现公民权利和义务的公平分配,以维护社会的平稳安定与和谐团结。同时,由于在“一种共有的正义观”之下构建起了公民之间的友谊纽带,全体公民有着平等的人格和身份,所有公民都能够自由地追求良善的生活,并主动地培育关心公共事务、遵守公共规范的道德情感。

促进社会公平正义、增进人民福祉是公共政策的出发点,实现公平正义是全社会和全体公民共同的道德目标。社会公共政策必须围绕公民的权利诉求这个中心,“逐步建立以权利公平、机会公平、规则公平为主要内容的社会公平保障体系,努力营造公平的社会环境,保证人民平等参与、平等发展权利”<sup>②</sup>。就目前我国经济社会和文化发展的现状而言,依然存在着大量有违公平正义的现象。随着新时代社会主要矛盾的变化,人民不仅对美好生活抱有更高的道德期待,而且公平正义价值观念日益深入人心,个体的权利意识不断增强,在这样的社会背景下,如果不能逐步地、有效地解决社会有违公平正义的诸多问题,就会影响人民追求美好生活、建构和谐社会秩序以及参与公民道德建设的信心。在推进国家治理体系和治理能力现代化的进程中,公共政策的制度设计是一个重要的切入点,必须落实以公平正义为核心的正确价值导向,“科学制定经济社会政策和改革举措,在涉及就业、就学、住房、医疗、收入分配、社会保障等重大民生问题上,妥善处理各方面利益关系,充分体现维护社会公平正义的要求”<sup>③</sup>。

### 三、公共政策与公民道德建设良性互动

人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾是新时代公民道德建设的现实基础,而公共政策既是化解社会主要矛盾的重要制度性安排,同时,由于公共政策带有价值观上的导向性,因此,公共政策从设计到执行都会对公民道德建设产生或正面或负面的影响。公共政策是否体现人民对公平正义的道德要求、能否在政策目标和价值导向二者之间达成有机统一,成为公共政策与公民道德建设能否实现良性互动的关键所在。

#### (一) 夯实公民道德建设的民生根基

分享着我国改革开放经济社会发展的成果,绝大多数中国人已经真切地感受到了自身生活状况的显著提高和改善。但与此同时,一个必须正视的现实是,我国社会的贫富差别在加大,人们对社会财富分配不公抱有怨气,在社会生活的诸多领域还存在着大量有违公平正义的现象,尤其是在弱势群体生存和发展权利方面,尚存在维护不够和保障不足的问题,弱势群体需要面对现实生活中未知的各种风险,生存和发展的处境相对艰难。这些问题归根结底都是民生问题,改善民生承载着人民对美好生活的热切期盼,满足人民对改善民生的愿望,有助于凝聚人民参与社会道德建设的强大力量。

改善民生是公共政策制度设计的道德愿景。提升新时代公民道德建设的有效性,必须贯彻“以人民为中心”的发展理念,维护和保障公民的根本利益和基本权利,从改善民生做起,为开展公民道德建设奠定坚实的生活根基。尊重公民作为道德建设者的主体地位,重视公民的生活质量、发展潜能和幸福指数,有利于实现人的全面发展的道德目标。通过公共政策改善民生,让公民感受到自身的各方面权利受到切实的保障,必将激发公民参与公民道德建设、培育自身道德品性和承担社会责任的自觉性。公民道

①[美]罗尔斯《正义论》,何怀宏等译,北京:中国社会科学出版社,1988年版,第5页。

②习近平《习近平谈治国理政》,北京:外文出版社,2014年版,第96页。

③《新时代公民道德建设实施纲要》,《光明日报》2019年10月28日。

德建设不能忽视弱势群体的权利保护和精神诉求,在全国城乡,处于社会弱势群体的公民,不仅面临物质生活的民生匮乏,而且他们游离于社会发展主流之外,成为公民道德建设的盲区与不和谐因素。公共政策制度设计在坚持平等对待每一个公民的同时,应向弱势群体有所倾斜,落实补偿性公平正义原则,使得弱势群体在基本人权方面得到特殊的保护。“为了平等地对待所有人,提供真正的同等的机会,社会必须更多地注意那些天赋较低和出生于较不利的社会地位的人们。这个观念就是要按平等的方向补偿由偶然因素造成的倾斜”<sup>①</sup>。体现公平正义的公共政策应当朝改善社会最不利阶层的生活的方向发展,一个负责任的服务型政府必须重点关注弱势群体的生存和发展的权利,将改善弱势群体的民生视为应尽的政治责任和道德义务,真正将改善民生落到实处,逐步提升弱势群体在精神文化方面的追求,增强他们的生活信心和参与公民道德建设的主动性。

## (二) 增强公共政策的公信力

公共政策的制定与执行是政府社会治理的一种重要方式。从对政府行为评价的道德效应看,一项公共政策的执行效果如何,关乎政府在公众心目中的道德形象、道德声誉,尤其关乎公众对政府的信任度。公信力是相对于公共权力而言的公众信任和接受程度,评价一项公共政策公信力的高与低,可以通过公共政策是否合法、是否科学、是否正当、是否有效等指标来衡量,公共政策的公信力属于社会信任和信用系统,是政治伦理的一种表现形态。公共政策公信力不高或弱化,直接影响人们对政府公共权力和社会治理权威的认同与支持。在公共政策制定与执行过程中,导致公共政策公信力弱化的主要原因包括公共政策程序有违法法规、公共政策设计缺乏严谨科学的态度、公共政策方案不能充分反映民意、公共政策执行拖沓无力等。在一个社会的文化环境中,如果缺乏对公权力的信任,那么,公共政策公信力的弱化也就不可避免,由此而产生的道德问题就是公民之间缺乏相互信任,公民对民族和国家缺乏忠诚的义务。解决公共政策制度设计和制度执行上存在的这些弱化公共政策公信力的问题,既合乎推进国家治理体系和治理能力现代化的总体目标,也是为新时代公民道德建设塑造有利制度环境的客观要求。

增强公共政策的公信力是推进公民道德建设的重要一环。各级政府是制定和执行公共政策的核心主体,因而,公共政策的制定与执行属于政府行为。公众对掌握公共权力的政府作出的公共政策通常怀有较高的信任期待,当政府以规范性正式文件形式、通过官方传媒向社会公众发布某项公共政策后,如果该公共政策充分体现了公平正义的价值导向,代表了最广泛的民意,这样的公共政策就有较高的公信力,符合公众的道德心理预期。推进国家治理体系和治理能力现代化要求政府不断提升诚信水平,增强公共政策的公信力,以赢得公民对公权力和公共政策的信任。《新纲要》作为指导公民道德建设的纲领性文件,是解决道德领域问题的顶层设计,它的实施必然要经过“自上而下”的传播、发动和引领的过程,尤其是在崇尚“为政以德”政治伦理文化的中国社会,公众非常关注政府行为和公共政策的公信力以及政府工作人员的诚信度,如果政府及其工作人员不能做到“为政以德”,又如何引导公民参与道德建设呢?只有政府及其工作人员的行为合乎行政伦理,并且公共政策具有公信力,公民才能信任政府,并认同公民道德建设的顶层设计,自觉地按照道德要求规范自身的行为,履行公民的法律义务和道德责任。

## (三) 鼓励公民参与公共政策的决策过程

推进公民道德建设需要增强公民意识、培育公共精神。公民的公共精神“是一种对待他人的基本观点或态度,这里的‘他人’,不仅是指家人或朋友,而且还指邻居、同事,乃至陌生人;表现为不计个人得失,为了他人的利益能够随时准备参与更多的地方共同体活动;既包括思想,也包括行为”<sup>②</sup>。公共精神

<sup>①</sup>[美]罗尔斯《正义论》,何怀宏等译,北京:中国社会科学出版社,1988年版,第101页。

<sup>②</sup>[英]保罗·霍普《个人主义时代之共同体重建》,沈毅译,杭州:浙江大学出版社,2010年版,第7页。

是公民美德的体现,它既表现为精神层面上的利他和公益等道德意愿,更重要的是将这种道德意愿转化为实际的道德行动,积极地服务于公共事务,捍卫伦理共同体成员的权利。培育公共精神是公民道德建设中不可忽视的重要内容,只有在越来越多的公民自觉地参与社区共同体公共事务的前提下,才有可能塑造充满生机和富有包容性与多样性的友善社区共同体。

对公共事务的关注和投入是公民美德的重要标志,参与公共政策的决策是公民公共精神的具体实践。公民既是公共政策服务的客体,也是公共政策决策的主体,因为每一项公共政策都与公民的切身利益息息相关。政府作为公共政策的主导者,应当以合法的方式切实保障和落实公民参与公共政策决策的知情权与话语权。实现公共政策决策的“善治”,其先决条件之一是公民享有公共政策的知情权与话语权,而提高公共政策的有效性与合法性,也必然地要求公民享有公共政策的知情权与话语权。“当政策通过公共商讨和辩论的途径制定出来,且参与其中的公民和公民代表超越了单纯的自利和有局限的观点,反映的是公共利益或共同利益的时候,政治决策才是合法的”<sup>①</sup>。公共政策涉及多方利益,在制定公共政策时,应该给予不同利益相关者充分表达自己对公共政策的态度和观点的机会,通过理性对话和协商的方式,促进和提升政府制定公共政策的科学性和道义性,在公共政策的核心问题上达成基本共识,有效地避免政府的公共政策被少数人、利益集团操纵或被金钱、权力控制的现象,确保公共政策最大限度地实现公共利益。

[责任编辑:王波]

<sup>①</sup>[美]詹姆斯·博曼《公共协商:多元主义、复杂性与民主》,黄相怀译,北京:中央编译出版社,2006年版,第4页。