

# 论政府生态伦理政策的构建<sup>①</sup>

——以厦门PX项目迁建为例

孙欢

(长沙理工大学 文法学院, 湖南 长沙 410076)

**摘要:**随着工业化的推进,各种生态伦理问题日益突出。运用生态伦理的理论和原则来指导政府决策,制定符合生态伦理精神的公共政策,就成为实现政府有效治理的必然途径。生态伦理政策的构建就是在传统政策模式的思维中添加新的生态伦理视角,把生态伦理的基本理念和价值观贯彻到整个政策制定过程。

**关键词:**生态伦理;政府决策;伦理政策

**中图分类号:**X171.1; D63      **文献标识码:**A      **文章编号:**1674-117X(2010)03-0047-04

## On the Construction of Government Eco-ethics Policy

——Taking Xiamen PX Project Rebuilding as an Example

SUN Huan

(College of Humanities and Laws, Changsha University of Science and Technology, Changsha, Hunan 410076, China)

**Abstract:** With the progress of industrialization, a variety of eco-ethical issues become increasingly prominent. It is necessary for the government to come up with a series of government decisions by means of eco-ethical theories and principles, to draft public policies accorded with eco-ethics spirit so as to realize effective government control of the situation. The construction of eco-ethics policy is to add a new eco-ethical perspective to the conventional policy model and implement the basic eco-ethic theories and values in the whole process of policy making.

**Key words:** ecological ethics; government decisions; ethical policy

现代化的过程不可避免的会导致人与生态环境的矛盾以及蕴含在其中的人与人的矛盾。政府的作用就是尽量减少,甚至消除这种矛盾,其作用的方式主要是制定和执行相关公共政策。有学者指出,生态伦理对生态价值的内在性和优先性的解释,通过制度化的过程影响了政策分析的理论与政府的决策实践。这促使公共政策理论通过既有的或者新的框架来应对生态伦理的价值诉求,在政策选择分析和政策制定层面提供有效的工具<sup>[1]</sup>。生态伦理政策的构建就是在生态伦理指导下对政府一般政策制定过程的创新。它意味着政府在一般政策模式的传统思维中添加新的生态伦理视角,把生态伦理的理念和价值观贯彻到整个政策制定

过程。

### 一、生态伦理政策问题确认

(一)生态伦理政策问题的构建。政策问题的构建是政策制定过程的起点,也是解决政策问题过程的关键环节。所谓“政策问题是通过公共活动能得以实现的未实现的需要、价值或改进的机会”<sup>[2]156</sup>。在政府生态伦理政策中,对政策问题进行明确、系统的阐释是探寻有效政策方案的必然途径,而且生态伦理政策问题的构建也应优先于对问题解决方案的制定或选择。

政策学家邓恩认为,构建问题有四个相互衔接的步骤:问题搜索、问题界定、问题详述和问题感

<sup>①</sup> 收稿日期: 2009-12-29

作者简介: 孙欢(1985-),男,湖南益阳人,长沙理工大学硕士研究生,主要从事政治伦理、生态伦理研究。

知<sup>[2]166</sup>。具体来说,生态伦理政策问题的构建有这样几个步骤:首先,通过“问题察觉”体悟“问题情景”。政府应积极主动地发现经济社会发展中的各种问题,尤其是对产生该问题的社会情景和利害关系人的感受有充分的了解。再次,通过“问题界定”形成“实质问题”。问题界定是用公共政策的概念来诠释政策问题情景,对生态伦理政策问题的特性进行分析和解释,运用一定的方法对其分类,并找出问题的原因。问题界定的目标就是把问题情景概括总结为实质性问题,这种概括是政策分析人员的世界观、意识形态的体现。最后,通过“问题描述”构建“形式问题”。这一阶段是用可操作性的语言,如文字的、符号的、图表的方式对政策问题进行明确表述,把复杂的实质问题转化为以公共政策专业术语表示的形式问题。

(二)生态伦理政策问题进入政策议程的可能性。在众多问题中,真正能吸引决策者注意力,进而被列入政策议程的问题非常有限。可见,生态伦理问题进入政策议程需要一定的条件。有的学者认为,进入政策议程的条件有这样几个方面:第一,事件或问题必须明朗而严重;第二,要有政治权威领导人及专家学者的预测性发动;第三,要有正常、民主和开放的察觉机制和过程<sup>[3]</sup>。有的学者认为,从总体上来说,问题进入政策议程的条件有:事件本身,个人及组织团体,沟通的门径,政治过程<sup>[4]</sup>。从厦门PX项目迁建的案例来看,<sup>[5]</sup>它已经具备进入政策议程的可能性。

1. 事件本身明朗而严重。1995年,厦门市政府把海沧区定位成为“石化工业区”,而在2004年海沧区又被重新规划成为“城市次中心”。这种规划上的冲突,在现实中却引申着经济发展与人的权利、环境的权利及其伦理价值的冲突,而且这种冲突已被社会广泛感知。另外,厦门PX项目本身已得到合法审批的台商投资项目,如果处理不当,还可能波及国家的对台政策。因此,厦门市政府在处理PX项目的纷争中的伦理责任,牵涉到生态、伦理、经济及政治等诸多方面。

2. 权威人物的意见。在促进一个政策问题进入政策议程的过程中,权威人物尤其是政治权威经常起着关键性作用。2007年两会期间,有105个政协委员联名签署了“关于厦门海沧PX项目迁址建议的议案”,呼吁“厦门危险,PX项目必须紧急叫停,并进行迁址!”此外,专家学者对生态伦理问题评价也会加速其进入政策议程。中国环境科学研究院专家组围绕PX项目做了专题报告,认为从长远来看海沧南部地区不但应该限制石化工业产业

链向上游发展,而且还应限制石化工业区的发展规模。

3. 公众的广泛关注。如果公众对某一问题感到不安或威胁,就会强烈要求政府承担责任,采取有效的行动,解决问题以消除这种不安。2007年12月8日在厦门网就“PX项目建设与否”让网民投票,结果显示,网民意见几乎一边倒,超过9成投票者反对PX项目。12月13日、14日,厦门市政府连续召开两场PX项目环境影响评价的座谈会,邀请200名市民代表、市区两级人大代表和政协委员参加,有8成以上的公众代表依然投了反对票!

4. 新闻媒介的真实报道。大众新闻媒介在西方被誉为“第四种权力”,它在推动政策议程中起着重要作用。从PX项目的开工建设到迁建期间,诸如中国日报、人民日报、南方日报、南方周末、大公报、中国新闻网、新华网等知名媒体的如实报道,对政府的政策起着不可忽视的作用。

5. 政府的民主体制。问题能否进入政策议程,很大程度上取决于政府,尤其是影响信息沟通和利益表达的政府体制。面对社会的质疑,民众的忧虑,厦门市政府紧急召开新闻发布会,宣布缓建“海沧PX项目”,并启动“公众参与”程序,广开短信、电话、传真、电子邮件、来信等渠道,充分倾听市民意见。同时还开通了“968123市长专线”、市征集办“2289701专用热线”来广泛收集民意。这种开放民主的政府机制为PX项目最终的迁建提供了制度保证。

## 二、生态伦理政策制定

(一)政策的制定原则:义务论与目的论的平衡。政策制定就是政治系统的政策输出过程。生态伦理政策的制定必须符合生态伦理的基本价值观,才能使政策具备生态伦理上的善性。因此,在制定生态伦理政策时,制定者应在义务论与目的论间取得平衡,并把追求人类整体利益作为制定政策的终极目标。

在目的论看来,“每种技艺与研究,同样地,人的每种实践与选择,都以某种善为目的”<sup>[6]</sup>。然而这个善的目的是什么呢?有人说是快乐,有人说是幸福,有人说是自我的实现。但不管是什么,我们都可以把它归结为“一种利益”——主体有所获得。而且“从人与自然的相关性和整体性以及人类掌握世界的特殊方式的视角来看,生态伦理学的利益基础应当确立在人类的整体利益上”<sup>[7]</sup>。尽管当代世界仍存在阶级斗争和利益冲突,人们难以完全彻底地做到从人类的整体利益出发,但随着现代科学技

术的发展和全球经济一体化的发展,随着人类世界性交往活动的日益发展,世界各国人民联合起来维护人类的共同利益,已经成为不可阻挡的历史潮流<sup>[8]</sup>。

与目的论相反,义务论的观点认为人的行为必须遵照某种道德规则或按照某种正当性去行动。因此,政府的政策制定就必须依据生态伦理原则——处理人与自然关系的伦理原则和价值取向。第一,遵循生态善恶的伦理原则。生态善与恶是指人类整体利益的发展和生态平衡的维持与损害,生态善恶原则是政府制定和执行生态伦理政策最基本的原则。第二,遵循全面性原则。政策必须顾及所有利益相关者。第三,遵循协调性原则。在制定和执行生态伦理政策过程中要注意协调人与自然、人与人之间生存和发展的权利。第四,遵循可持续发展的原则。即一部分人的生存和发展不伤害另一部分人的利益;当代人的发展不伤害后代人的利益;人类的发展不损害生态系统的平衡。

(二)生态伦理政策的制定过程。从程序上讲,政策制定过程包括确定政策目标、民主决策、政策方案抉择以及政策合法化等几个相互关联的阶段。

生态伦理政策目标是有关公共组织尤其是政府为了解决生态伦理政策问题,采取相关行动所意欲达到的目的、指标和效果。从PX项目的案例来看,厦门市政府的目标就是妥善处理PX项目的迁建问题,平衡经济发展同社会发展和生态平衡的关系。确定政策目标以后,要产生和确定政策方案就要依赖民主程式,但民主必须被限定在一个合理的域。界定公民参与的适宜度主要取决于最终政策中政策质量要求和政策可接受要求之间的相互限制<sup>[9]</sup>。质量要求包括政策所必须的政治可行性、经济可行性、法律可行性、行政可操作性和伦理可行性。可接受性要求是指政策制定和执行所需要的公众接受度和遵守程度。如果政策的质量要求越高,生态伦理政策的制定过程对公民参与的程度就越低。相反,如果政策的可接受要求越高,生态伦理政策的制定过程对公民参与的程度就越高。显然,以整体性利益为目标的生态伦理政策,可接受的要求优先于质量的要求,案例中2007年5月厦门市政府被迫宣布PX项目的缓建就是证明。面对可能的政策方案,生态伦理政策的制定者需要做出抉择。而且,抉择的标准也是公民的接受程度。生态伦理政策制定过程的最后一个环节,即政策的合法化。所谓政策的合法化是指法定主体为政策方案获得合法地位而依照法定权限和程序所实施的一系列审查、通过、批准、签署和颁布政策的行为过

程<sup>[10]</sup>。使政策合法化,政策制定者就要完成这样两项活动:一是政策的政治正当性的获得,即让政策获得公民的承认;二是推进政策的法律化,即把经由法定程序确定的政策方案转化为法律、法规或具有同等效力的规范性文件。

### 三、生态伦理政策评估

(一)评估根据:动机论与效果论的统一。政策评估是评估人员利用科学的方法和技术去系统收集相关信息,评估政策方案的内容、规划及执行过程与结果<sup>[11]</sup>。作为整个政策过程的总结性环节,其功能在于向政府和社会提供政策绩效的信息;检视政策的执行情况和政策目标的实现程度,为政策制定者和执行者提供进一步的政策建议。对生态伦理政策的评估必须有一定的依据,从伦理学的角度看,唯有把动机论与效果论相结合,才能对生态伦理政策进行全面评估。因为,“社会上任何一个人或群体的活动,都是一个有意志的活动,即从行为的动机、意图直到最后获得效果的过程”<sup>[12]</sup>。

1. 动机论。所谓动机论就是认为人的行为善恶取决于动机是否是善良的意志,而与行为效果无关;判断或评价行为的善恶只需看动机,不必看效果。在此需要指出的是,作为生态伦理政策评估的动机论是与效果论同等的一种评估视角,而并不将其绝对化。康德认为,“在世界之中,一般的,甚至在世界之外,除了善良意志,不可能设想一个无条件善的东西”<sup>[13]42</sup>。因此,对生态伦理政策进行评估时,评估主体——公众、媒体、政府自身以及其它社会团体,应该充分考虑到政策制定者的政策意图。最初,案例中PX项目的建设从发展经济的角度看,毫无疑问它是“善良意志”的体现,因为它有望带来每年800亿人民币的工业产值。但如果对该政策的动机加以生态伦理的考量,就会发现这是政府对其社会责任、生态责任的一种忽视。

相反,2007年5月30日PX项目被宣布停建后,厦门市政府广泛听取各方意见和建议,最终顺应民意将PX项目迁往漳州,则是“善良意志”的回归。可见,对生态伦理政策进行评估必须考虑“我们看不见的那些发生行为的内心法则”<sup>[13]57</sup>。

2. 效果论。与动机论相反,效果论就是依据行为的效果而非动机来判断道德善恶。效果论的观点认为行为的最终目的在于社会的存在和发展,个人幸福的增加;而行为的道德善性取决于它对道德目的的效用。由此,我们的评估就是“根据行为类型和意志行为对行为者及周围人的生活自然产生的效果来说明善恶,把倾向于保存和推进人的幸福

的行为称作善的,倾向于扰乱和毁灭人的幸福的行为称作恶的”<sup>[14]</sup>。具体而言,对生态伦理政策的效果进行评估主要有这样几个标准:

第一,事实标准。事实标准主要是指生态伦理政策所带来的直接效果,包括政策效率、政策效能以及回应性。政策效率可分为两种生产效率和分配效率。前者指以最小的政策成本特别是生态成本,实现最大的政策产出。后者是通过对既定政策产出的合理分配满足人民的最大需求。政策效能即政策是否按照原定计划,对政策问题和目标与群体产生预期的影响及政策问题是否解决。在民主政治的体制下,还有一项不容忽视的标准,那就是回应性。即政策执行的结果是否满足了目标团体的需求、偏好和价值。如果政策不能回应目标团体的要求,则可以被评估为彻底失败。

第二,价值标准。价值标准反应的是评估主体所必须依据的倾向性准则和原则,它反应的是公共行政的精神所在,即正义。正义要求我们在进行生态伦理政策评估时应审视政策的制定、执行是否遵循这样几个原则:第一个原则:每个人对与所有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力<sup>[15]</sup>。第二个原则:社会和经济的不平等应这样安排,使它们被合理地期望适合于每一个人的利益;并且不考虑地位和职务向所有人开放<sup>[15]</sup>。第三个原则:生态系统的其它成员具有同样重要的平等权利,尽管人类的生存权利优先。

(二)生态伦理政策评估结果的运用。评估结果的运用也就是生态伦理政策过程的反馈环节。生态伦理政策评估的对象包括政策本身以及政策执行的结果。通过对生态伦理政策评估进行动机和效果的评估,我们可以得到四种可能的结果:生态善,政策促进了生态平衡与和谐,增加了人类整体的利益;可能善,政策有望或正在促进生态善;可能恶,由于当初对生态伦理政策问题界定不当、目标不明确、执行时缺乏灵活性等原因,政策将产生与政策意图相悖的结果;生态恶,生态伦理政策与政策情景不相符,非但不能解决政策问题,反而给生态环境和人类整体利益带来破坏。

针对四种可能的结果,我们也可以对生态伦理政策采取四种相应的后续性行为。第一种是政策完结。如果在评估后,发现政策问题已经得以充分解决,政策的执行也带来生态善,那么政府就无须

再就此项政策进行重复性投资,而应让该项政策自行消亡。第二种是政策持续。即通过生态伦理政策评估,发现政策基本满足目标群体的需要,政策正沿着其目标往生态善推进,但是政策问题仍没有完全解决,这时政府需要追加政策投入,并根据政策问题适时调整政策执行。第三种是政策重组。这种方案发生在因政策问题没有界定清楚、目标不明确、执行手段不当而使生态伦理政策带来了许多外部不经济的时候。第四种是政策废止。当对生态伦理政策进行评估后,发现所遵循的政策方案根本就是错误的,它非但没有解决原先的政策问题反而产生了更多其它问题,那么政府应果断地废除该项政策。

#### 参考文献:

- [1] 张毅.生态伦理与政策分析理论概观:进展与局限[J].天津社会科学,2007(5).
- [2] 威廉·N·邓恩.公共政策分析导论[M].北京:中国人民大学出版社,2002.
- [3] 宁骚.公共政策学[M].北京:高等教育出版社,2003:317-318.
- [4] 林水波,张世贤.公共政策[M].台北:台湾五南图书出版公司,1982:122.
- [5] [http://news.xinhuanet.com/fortune/2007-12/19/content\\_7277221.htm](http://news.xinhuanet.com/fortune/2007-12/19/content_7277221.htm).
- [6] 亚里士多德.尼各马克伦理学[M].北京:商务印书馆,2003:3.
- [7] 刘湘溶.论生态伦理学的利益基础[J].道德与文明,2001(5).
- [8] 傅华.生态伦理学探究[M].北京:华夏出版社,2002:278.
- [9] 托马斯.公共决策中的公民参与[M].北京:中国人民大学出版社,2005:32.
- [10] 陈振明.政策科学[M].北京:中国人民大学出版社,2005:228.
- [11] 张成福.公共管理学[M].北京:中国人民大学出版社,2001:115.
- [12] 罗国杰.伦理学[M].北京:人民出版社,1989:415.
- [13] 康德.道德形而上学原理[M].上海:上海人民出版社,1986.
- [14] 包尔生.伦理学体系[M].北京:中国社会科学出版社,1988:190.
- [15] 罗尔斯.正义论[M].北京:中国社会科学出版社,1988:60-61.

责任编辑:骆晓会