

Introduction to
Ethics of Public Administration

公共行政伦理学导论

沈士光 著

上海人民出版社

Introduction to
Ethics of Public Administration

公共行政伦理学导论

沈士光 著

上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共行政伦理学导论/沈士光著. —上海: 上海人民出版社, 2008

ISBN 978 - 7 - 208 - 07903 - 8

I. 公... II. 沈... III. 行政学:伦理学-教材
IV. B82 - 051

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 075202 号

责任编辑 孙 瑜

封面设计 文 婷

公共行政伦理学导论

沈士光 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

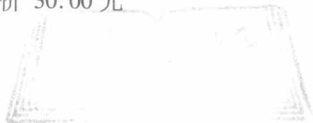
常熟市新骅印刷有限公司印刷

开本 635 × 965 1/16 印张 22.25 插页 2 字数 310,000

2008 年 7 月第 1 版 2008 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 208 - 07903 - 8/D · 1390

定价 30.00 元



世纪出版集团

目 录

第一章

公共行政伦理学引论…1

第一节 公共行政伦理学的兴起、研究内容和学科特征…1

一、公共行政伦理学的历史渊源和发展…1

(一) 在交叉中共生的公共行政学和公共行政伦理学…1

(二) 公共行政之下公共管理的伦理本质特征…4

二、公共行政伦理学的研究内容和学科特征…6

(一) 公共行政伦理学的研究内容…6

(二) 公共行政伦理学的学科特征…9

第二节 我国公共行政伦理学的研究现状和学科建设方位…11

一、公共行政伦理学视野中的政府改革进程…11

(一) 行政首长负责制的建立体现了责任伦理的价值取向…11

(二) 政府职能转变体现了政府行政有限性和公共性的伦理观…13

(三) 依法行政推进凸现治国者首先受制于法的伦理理念…14

二、公共行政伦理学研究的现状和学科建设方位…16

(一) 方兴未艾的我国公共行政伦理学

研究态势…16

(二) 公共行政伦理学学科建设方位…20

第二章

公共行政伦理的价值理念…26

第一节 行政伦理道德的基本内涵和中国

古代官德述要…26

一、伦理道德的基本内涵…26

(一) 伦理道德概念辨析…26

(二) 美德是一种和谐…27

二、中国古代伦理和行政道德思想述要…29

(一) 中国古代伦理学重要思想…29

(二) 为政以德的主流传统行政道德观…30

三、价值的核心问题和公共行政伦理价

值理论的演进…35

(一) 三种传统核心价值观…35

(二) 西方公共行政价值及其三个演进时期…37

四、我国公共行政伦理价值理念的探求…40

(一) 公共性和公共性丧失难题…40

(二) 法治价值的历史基础和行政议价

道德失范…45

(三) 科层制的理性神话和现代平等的

价值理念…52

(四) 社会公平与正义:公共行政的价值导向…59

(五) 廉洁:公共行政价值理念的必然性要求…61

第三章

公共行政职业和公务员道德行为规范…66

第一节 公共行政职业伦理特点要素及范畴…66

一、公共行政是一种特殊的职业…66

(一) 职业、职业要素和职业伦理概述…66

第四章

- (二) 公共行政伦理是一种特殊的职业伦理…70
- 二、公共行政职业伦理的范畴…74
 - (一) 公共行政伦理行为的三个效应…74
 - (二) 公共行政职业伦理范畴…75
- 第二节 公共行政伦理道德判断和职业行为规范…81
 - 一、公共行政伦理道德判断和选择…81
 - (一) 伦理道德判断的构成…81
 - (二) 公共行政伦理道德判断差异容许原则…82
 - (三) 信号理论与伦理困境…83
 - (四) 中立抑或妥协的伦理道德选择…85
 - 二、公共行政职业伦理规范特征…91
 - (一) 规范具有道德指向作用…91
 - (二) 公共行政伦理规范特征…94
 - 三、公共行政伦理的主要行为规范…95
 - (一) 我国公务员的行为规范…95
 - (二) 公共行政职业行为规范的一般要求…97
- 公共行政权力伦理…101
 - 第一节 公共权力的概念和属性…101
 - 一、公共权力与权力伦理思想的演进…101
 - (一) 权力就是施加影响的行为…101
 - (二) 公共权力的构成和特征…104
 - (三) 公共权力伦理思想的历史演进…108
 - 二、转型期社会公共行政权力行使的伦理性…114
 - (一) 四位官员的标本意义…114
 - (二) 社会转型期间公共行政权力运行中的伦理矛盾…117
 - 第二节 公共行政权力的异化…122
 - 一、公共行政权力的异化…122

第五章

- (一) 公共行政权力的异化及其成因…123
- (二)《孟子和小科员》的启示…128
- 二、公共权力异化的表征…133
 - (一) 递延权力…133
 - (二) 政府俘获…136
- 政府伦理…140
 - 第一节 政府伦理的历史轨迹…140
 - 一、政府伦理的理论梳理…140
 - (一) 正义和公共利益:政府伦理的两大要素…140
 - (二) 人口多和保护私人财产:好政府的标志…141
 - (三) 自由:政府伦理的新内涵…143
 - (四) 平等和自由:政府伦理的当代诠释…146
 - 二、公共行政改革与政府伦理…148
 - (一) 公共行政改革本质上是一项伦理运动…148
 - (二) 我国提出建设四个政府目标的伦理意义…151
 - 第二节 公共利益和政府利益…158
 - 一、公共和公共利益界定…158
 - (一) 公共是什么?…158
 - (二) 纷繁众说公共利益…159
 - 二、政府利益和政府伦理困境造成之原因…163
 - (一) 政府利益的内涵与构成…163
 - (二) 政府“战略置换”的伦理困境…170
 - 第三节 构建公平、正义的政府伦理…178
 - 一、政府伦理的核心内容是以人为本…178
 - (一) 以人为本的内在特征…178
 - (二) 以人为本是政府伦理的核心…180
 - 二、缩小分配差距实现社会正义是政府的职责…182

(一) 分配正义是社会正义的核心内涵…182

(二) 缩小分配差距,建设和谐社会…184

第六章

制度伦理…189

第一节 制度递增效应和制度伦理的价值追求…189

一、制度的涵义、行为和递增效应…189

(一) 制度的涵义…189

(二) 制度行为和制度角色…191

(三) 收银机原理与制度递增效应…193

二、制度伦理的界定和价值追求…194

(一) 制度伦理的界定和层次…194

(二) 制度伦理的价值和追求…200

第二节 公共行政制度伦理向度和行政道德困境…204

一、公共行政制度伦理的向度…204

(一) 伦理制度化的经济人假设…204

(二) 公共行政中的伦理制度化…209

(三) 公共行政中的制度伦理化…210

二、失范与潜规则的公共行政伦理困境…212

(一) 公共行政道德失范探寻…212

(二) 公共行政中潜规则的伦理危害…216

三、道德风险和道德成本的制度含义…221

(一) 道德风险的“克瑞普斯—威尔森”

模型释义…221

(二) 道德成本与制度正义…224

(三) 宿迁医疗改革不同评价的伦理偏好…226

第七章

公共行政责任伦理…230

第一节 责任及公共行政责任概述…230

一、从理性指导到天职——责任的演变…230

- (一) 一则寓言的责任精义…230
- (二) 从理性指导到人类天职——西方责任观演变…232

二、公共行政责任内涵…239

- (一) 行政法学的行政责任概念…239
- (二) 行政学的行政责任概念…241
- (三) 西方政府责任的历史脉络…242

第二节 信念伦理和责任伦理的诉求…245

一、公共行政责任伦理是一种道德自觉的过程…245

- (一) 柯尔伯格的道德阶段的行政伦理解析…245
- (二) 消极责任和超义务的行为…248

二、信念伦理和责任伦理的分殊…253

- (一) 政治人素质的三个前提…253
- (二) 信念伦理和责任伦理的区别和联系…254
- (三) 沃尔多与库珀关于行政人员的责任伦理…260

第三节 公共行政责任伦理的难题以及突破…264

一、我国社会转型期凸现政府责任伦理难题…264

- (一) 成本最高的邮件与太平官的历史负荷…264
- (二) 经济转轨时期的行政责任伦理困境…269

二、公共行政责任的卸责难题以及解决…270

- (一) 公共行政“卸责”的原因…270
- (二) 有组织的不负责任和建立三角问责机制…272

第八章

公共行政人格…277

第一节 公共行政人格的组成…277

一、人格及其特征…277

- (一) 人格的一般涵义和特征…277
- (二) 道德起源的生理学基础追问…280

二、公共行政人格的基本内容···281	
(一) 公共行政人格的涵义、特点···281	
(二) 行政人格的历史类型···284	
三、我国传统行政人格特征···288	
(一) 君子和大丈夫的行政人格···288	
(二) 传统社会结构环境的人格塑模力···291	
(三) 传统文化视角中行政人格负荷···292	
第二节 塑造积极健康的公共行政人格···296	
一、系统发展理论与积极健康的公共行政人格···296	
(一) 人格与环境系统发展理论···296	
(二) 积极健康公共行政人格理论···299	
二、公共行政人格的冲突和内外部控制···303	
(一) 利益冲突对公共行政人格的影响···303	
(二) 角色冲突中的“应声虫现象”···305	
(三) 相关比较研究中的公共行政人格···307	
(四) 公共行政人格的内外部控制···309	
三、重视公共行政人格障碍的诱因,保障 公共行政人员心理健康···313	
(一) 人格障碍释义···313	
(二) 公共行政人格障碍的主导诱因···314	
(三) 行政人员人格障碍的类型及表现···317	
(四) 矫治行政人格障碍,保障公务人员 心理健康···321	
余论 拓展公共行政伦理学研究的新空间···325	
参考文献···337	
后记···344	

第一章 公共行政伦理学引论

第一节 公共行政伦理学的兴起、研究内容和学科特征

一、公共行政伦理学的历史渊源和发展

(一) 在交叉中共生的公共行政学和公共行政伦理学

自人类生活开始有行政行为以后,行政科学以潜在的方式积累和提供着学科发展的契机和能源。行政学和行政伦理学的发展也是如此。行政学属于决策和执行的“事实领域”,学科研究主要朝着科学、效率方向发展。行政伦理学则是属于“价值领域”,它强调效率和公正的有机统一,以及民主与平等的提高和完善。总之,行政学和行政伦理学是在交叉前行中逐渐形成了各自的学科内容,同时,也在互为补充,为各自的学科和领域增强活力,并运用事实领域为其服务,达到人类公共行政生活和伦理生活的和谐。

西方行政学和行政伦理学的研究实际上就是在这看似若即若离,却真正是交叉发展的过程中前行的。美国在建国初期,建立行政机构的同时也确定了公务人员的行为标准和道德准则。乔治·华盛顿指出:在导致政治繁荣的一切倾向中,道德是必不可少的支柱。他在第一次国会会议上说:“我们国家政策的基础在于个人道德的纯粹的、坚定的原则。”杰弗逊也认为,道德行为的普遍的宗教原则不仅是可接受的,而且是必不可少

的。在美国开国者看来,只有具有良好道德品质的管理者才能产生良好的政府。这就给后来的行政伦理学提供了道德原则和伦理秩序的传统。

1877年美国著名的行政学家伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)发表了《行政学之研究》,他主要从行政学的角度提出了政治和行政二元论观点,其中却不乏行政伦理的闪光思想。比如二分法中行政是对既定政策的执行,这就要求他们有这方面的道德操守,如行政人员不作决策,不能以此要求、评价和体现他们的道德,因此他主张行政的价值中立原则。这个原则实际上是最早的行政职业伦理的思想品质。

现代行政的发展和现代官僚制的形成,为行政学的研究提供了基石,同时行政伦理学的研究也在这基石上展开。针对日益成形和发展的官僚制体制,沃尔多(Dwight Waldo)一度欣喜地说:“以往人们总是以为良好的政府就是道德的人的结果。而现在观点则相反:道德是无关紧要的。只有机构合理的安排、个人熟练的业务才是至关重要的。机关组织不再依靠那些难以控制的、不可估计的道德品质,只要有业务上的专家就行了,这就像一台机器,不论开机器的人品质如何,机器运转良好才是目的。”在一部分学者看来,行政发展到一定“科学化”阶段,行政伦理的问题似乎不再是什么大问题了。但是,不幸的是,官僚制在效率和专业化前进道路上,等级、僵化、腐败由此出现,非道德化行政行为屡屡发生,这促使行政学研究向前跨进一步,开始重视行政伦理。被认为是美国行政伦理学研究起点式的学者伊尔顿(Dorman B. Eaton)重新认识到了行政伦理的重要性,他认为,国内行政的变革应该是一种基本的道德行为,长期的、单纯追求效率的、机械式的运作必将引起严重的腐败,而且使得美国人的道德变得麻木。

20世纪30年代以后,行政学的发展逐渐进入公共时代,公共行政的一个重要特点是公众参与到行政过程中来。媒体的发展为公共行政时代的到来提供了平台,行政过程中的透明度大门一旦打开,就撕开了隐藏在公共行政中的假面具。美国政府官员的不道德行为一再被曝光,道德伦理问题已经越来越成为对美国公务员制度的严重挑战。公共行政学中的透明、责任、监督代替了效率至上。由此,公共行政伦理学围绕着以下几个方面展开研究。

第一,忠诚、诚实、谦逊等行政美德。1936年,德谟克(Dimock)在《公共行政的标准和目标》一书中指出准则和价值观念对行政来说比效率更为重要,并初步提出了一个广泛的行政哲学体系,其内容包括忠诚、诚实、谦逊以及其他一些道德品质,他相信这些品质和道德能带来良好的服务。

第二,行政职业价值观和行政职业道德规范。在20世纪30年代的十年里,行政职业价值观和行政职业道德规范也被学者所关注。弗里德里奇(C. J. Friedrich)提出了在现代复杂的机构中外部控制不足以保持政府行为的责任感和道德性,主张建立“内部检查”(inner check)体制,即“内律”或者说“内在罗盘”。“内部检查”体制由高斯(John Gaus)首先提出。他在《公共行政的责任》一文中肯定了行政自由裁量权的合理性,并提出了行政人员的裁量性判决应对谁和对什么负责的问题,通过个体行政人员对出于其专业理念与标准的认同而产生的义务感,对自我行为的伦理反思和规范性判断,来反思性地监控自己的行为。弗里德里奇借用高斯的这一理论指出以行政人员的专业价值、伦理规范来弥补甚至取代外部控制。考德威尔(Lyntonk Caldwell)在1943年发表的文章,强调了公务员的义务和责任,认为公务员“是人民的公仆,而不是人民的主人”,“只要人们具有社会责任感和对个人自由的热爱,而且只要公务员具有服务意识和自律意识,美国将无须担心国家行政权力的扩张问题了”。^①可以看出,这一时期行政伦理学的几个核心概念,诸如责任、义务、自律、职业价值观和职业道德规范已经被进行深入的探讨,这就为行政伦理学形成独立体系奠定了基础。

20世纪70年代以前,行政伦理学研究总体上来说实证主义的,换言之,是根据行政学的发展对伦理道德存在的问题进行表象性的批判。1973年,斯科特(William Scott)和哈特(David K. Hart)对这种现象进行了揭示,认为这造成了事实和价值的割裂,导致对行政伦理学的研究完全忽视形而上学的思考,从而导致行政管理的危机。他们转向了行政伦理的哲学思考。沃尔多(Dwight Waldo)在《对公共道德的沉思》一文中,从

^① Caldwell, Lyntonk. "Thomas Jefferson and Public Administration", from *Public Administration Review*, p. 253.

政治哲学和政治历史的角度,把政治哲学的理论纳入到行政伦理学的范畴之中,探讨了公共道德和个人道德的关系,并对“公共利益”这一概念的本质进行了深入的思考。行政伦理学的公共性这一学科内在的核心价值观被挖掘出来。

尤其值得指出的是,罗尔斯(John Rawls)提出的“社会公正”为公共行政伦理学的学科体系提供了支撑。《正义论》中规范的契约论方法为公共行政伦理学的形成提供了两个重要基础:一是以正义价值为核心的行政哲学基础,为公共行政提供足以与“效率至上”论对峙的伦理标准;二是他的契约论提供了有效的方法与途径,推动了公共行政伦理规范的构建,哈特把罗尔斯的两个正义的原则作为公共行政伦理学的基础和组织民主的原则。

(二) 公共行政之下公共管理的伦理本质特征

第二次世界大战以后,在福利国家观念的推动下,西方政府的行政权力不断扩大,一方面政府投入了大量的资源以提供公共服务,另一方面为支付大量公共开支所采取的重税政策也导致经济竞争力的下降。政府规模太大,而且消耗了过多的稀有资源,政府管了许多不该管的事,实际上政府提供的公共服务可以由更有效率的方式提供。20世纪80年代,从撒切尔夫人的行政改革开始,公共行政经历了革命性的变革,许多学者将之定义为新公共管理。

新公共管理包括七个方面:视人民为顾客,并强调顾客的价值;创造市场或准市场的竞争机制;扩大个人以及私人部门自理的范围;购买者的角色必须从供给者的角色中分离出来;契约或半契约配置的增加;由市场来测定绩效目标;弹性工资。^①胡德(Hood)认为,新公共管理的特质包括七个方面:在公共部门之中放手给专业管理,这表示让管理者自己管理;目标必须明确,绩效必须能够加以测量;特别强调产出控制,重视实际的成果甚于重视程序;走向分解的转变。分解(disaggregation)的意思是透过小型政策领域的机关设立,而将大规模的部分分割开来;转变为更大的

^① Ranson, Stewart, S. *Management for Public Domain*, St. Martin's Press, 1994. pp. 14—15.

竞争性；重视私人部门形态的管理行为；资源运用上的克制与节约。^①

这些新公共管理(NPM)的理论，它的主要特征可以概括如下：

新公共管理理论的特征

- 对政府的决策和服务角色进行更清晰的划分，即政府是掌舵而非划桨。
- 增加公共管理者的自治权和判断力，这样他们的行为就有了更多的自由以及与私人部门运作相似的灵活性。实现这一目标主要是把服务提供的责任从传统的部门结构转移到独立的代理机构。
- 建立绩效标准，强化顾客意识，以此作为确保责任性的主要手段。
- 依据组织和个人达到标准与目标的程度来对他们进行测评和奖励。
- 运用绩效合约来强化责任感和引入竞争氛围，在这种氛围中公务员们必须不断努力达到合约标准，以保持或者继续合约。
- 考虑可供选择的服务提供方案——包括非营利和私人部门——以提供传统上由政府直接提供的服务。

新公共管理理论透视出公共行政的新理念，这有利于公共行政伦理学成长和不断成熟，进而不断完善其学科内涵。

第一，认识到政府的不可治理性(ungovernability)的增加。政府的职能在西方有一个演进的历程，从守夜人政府到福利政府，从福利政府的局限到政府应该认识到它在公共问题上不是无所不能的，正因为如此，更不能表现出是无所不在的。政府和公众都认识到了公共行政不是政府行政，它包含着更广泛的内容，诸如公民权、与立法机关和司法机关的关系、与利益集团的关系。从公共行政伦理学意义上来说，一方面避免夸大政府的功能，避免政府在行使公共行政权力时损害公民的权利。另一方面也可以使得社会自治力量得以成长和壮大，增强社会成员倚重自身能力的信心。

第二，发现了科层制在规范中的局限性。20世纪政府职能扩张，科

^① Hood, C. A. Public Management for All Seasons, *Public Administration*, 1991, (69): pp. 3—9.

层制在公共行政中强化运作并日益成熟,同时其封闭型特征表现了保守、消极、被动的一面,墨守成规、不负责任、衙门作风、繁文缛节、官样文章、腐败等公共行政伦理不能容纳的特质被重视,政府改革的呼声日益高涨,通过公共行政改革,政府努力改变着自身的形象,部分改变了科层制的内在结构和运行轨迹。比如新公共管理提出“顾客第一”,反映了公共行政的根本价值取向,这是对以往科层制异化特征的反击,强调将顾客满意(customer satisfied)作为政府施政的目标,对民众提供更多的选择,这样就较能符合大众的需求,而且也能达成公平。其另外的逻辑是必须改变科层制的官僚作派。

第三,强调了公共行政的价值问题。以此来校正官僚制对单向度技术与效率的追求,用“社会性效率”代替了“机械性效率”,主张效率必须与公共利益、个人价值、平等自由等价值目标结合起来才有意义;将“社会公平”作为政府管理的目标,并赋予其核心价值观的地位,认为公众的需要、权利、利益高于政府自身的利益;强调民主行政,即通过公民参与、政治互动与沟通、民主、伦理等观念来增强社会公平。这样公共行政伦理的本质被凸现出来,成为公共行政人都应该履行的伦理原则,即公共行政本质上是以民主宪政为基石,强调公共行政伦理追求的目标是:人民主权、公民权利、人性尊严、社会公正、公共利益、社会责任等多元价值。

第四,减少政府开支,节约公共资金。新公共管理中一个重要的理念就是“工作得更好而花费得更少”(克林顿语)。新公共管理运动一项核心的内容就是启动了公共服务质量计划,对公共管理进行绩效评估,这成为全球性的公共行政改革共识。其背后的伦理意义就是纳税人意识,公共资金来源于公众,取之于民,用之于民,低成本效能才是一个现代政府赢得合法性的有效途径,也是政府行政的题中之意。

二、公共行政伦理学的研究内容和学科特征

(一) 公共行政伦理学的研究内容

公共行政伦理学通过研究公共行政行为,探求在公共行政中政府行政的伦理原则,界定和把握公共行政活动中政府与社会、公众的伦理关

系。根据政府的部门设置和政府职能运行现状,总结政府在公共行政过程中所反映出的伦理意识、理念和伦理问题,由此不断改善公共行政人员的伦理道德状况,思考公共行政伦理制度化的途径。根据公共行政权力行使过程中应然和实然的差距和冲突,调整公权行为,使之符合伦理价值取向、伦理精神和伦理规范。具体地说:

第一,研究公共行政价值,这是公共行政伦理学的基本立意。公共行政的基本价值理念就是民主行政、科学行政和依法行政。民主行政是当代公共行政的政治、伦理要求和基本属性,也是公共性的体现。公共决策的目标、原则、路径选择都离不开民主行政,而支持民主行政的信念则来源于对公共和公众的敬畏。科学行政不仅基于对提高公共行政的效率、效能的考量,同时是公共物品质量和服务水平、反映公职人员品质的试金石。我国强调,科学行政就是对政府以及公职人员高素质、专业化的伦理希冀。法治行政是对民主行政的监督和保障,是对科学行政的一种支持。法治行政的伦理意蕴就是对公共行政权力运行的规范,是对公共行政实施的秩序维护。公共行政伦理学对公共行政价值的研究,凸现了学科的规范性和严谨性。

第二,公共行政权力是公共行政伦理研究的重要问题之一。公共行政的实施离不开公共权力的行使。公共行政权力的行使又具有重要的伦理特性。“权为民所用,权为民所谋,权为民所系”突出了反映了公共权力的伦理精神。公共行政权力涉及了公共资源的配置、公共物品的提供方式和服务品质,这些都与其背后的伦理信念密切相关。另一方面,公共行政权力如果不受制约和监督,权力的负面特征就会显现,这就是绝对权力绝对导致腐败,这是一条万古不变的真理。对公共行政权力的研究主要是权力来源的伦理指向和归属这一基本问题,以及如何正确地运用公共权力和规范权力行为,从伦理和道德的视角透析和防止权力异化。

第三,公共行政伦理学研究政府伦理问题。就当前来看,公共行政的主体是政府,世界各国是这样,尤其在我国,政府在公共行政的绝对主体地位在未来一段不短的历史时期内具有不可动摇性。在公共行政中,政府行政的公共性特征愈加明显,服务性政府、有限责任政府、法治政府、低