

朱步楼 主编

当代伦理与发展研究丛书

# 政府 德性论

钱东平 著

朱步楼 主编

---

当代伦理与发展研究丛书

# 政府 德性论

钱东平 著

## 图书在版编目(CIP)数据

政府德性论 / 钱东平著. —南京:江苏人民出版社,  
2005.8

(当代伦理与发展研究丛书/朱步楼主编)

ISBN 7-214-04122-7

I. 论... II. 钱... III. 国家机关工作人员-职业  
道德-研究 IV. D035.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 039211 号

- 书 名 政府德性论  
(当代伦理与发展研究丛书)
- 著 者 钱东平
- 责任编辑 戴宁宁
- 出版发行 江苏人民出版社(南京中央路 165 号 210009)
- 网 址 <http://www.book-wind.com>
- 集团地址 江苏出版集团(南京中央路 165 号 210009)
- 集团网址 凤凰出版传媒网 <http://www.ppm.cn>
- 经 销 江苏省新华书店
- 照 排 南京紫藤制版印务中心
- 印 刷 者 金坛古籍印刷厂
- 开 本 880×1230 毫米 1/32
- 印 张 8.5 插页 2
- 印 数 1—10000 册
- 字 数 205 千字
- 版 次 2005 年 9 月第 1 版 2005 年 9 月第 1 次印刷
- 标准书号 ISBN 7-214-04122-7/D·609
- 定 价 20.00 元(软精装)
- (江苏人民出版社图书凡印装错误可向本社调换)

## 序 “当代伦理与发展研究丛书”

罗国杰

任何国家或民族在其经济社会发展的背后都有一种无形的力在支撑和推动,这个“力”即是伦理道德。一个社会的有序运行既需要法律也需要道德。道德作为一种精神力量,这是许多人都承认的;但是,道德这种精神力量的一个特点,就是要转化成一种强大的物质力量,并以自身的特殊方式,对社会的经济生活与政治生活发生潜移默化的能动作用,成为推进或阻碍社会发展的力量,这是一些人所不容易认识到的。改革开放以来,在我国社会主义市场经济建立和发展过程中,一些市场主体为追求利益最大化而不择手段,失德、败德现象屡有发生,不仅一定程度上影响着人民的生活,干扰了市场经济秩序,而且成为我国经济社会发展的一大桎梏。尤其是在经济全球化的背景下,国与国之间的竞争不仅表现为经济实力、国防实力的竞争,更重要的是民族凝聚力的较量,而民族凝聚力的形成和提高必须以良好的民族道德素质为核心和基础。近日,胡锦涛同志在省部级主要领导干部“提高构建社会主义和谐社会能力”专题研讨班开班式上强调:“根据马克思主义基本原理和我国社会主义建设的实践经验,根据新世纪新阶段我国经济社会发展的新要求和我国社会出现的新趋势新特点,我们所要建设的社会主义和谐社会,应该是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会。”“为了促进社会主义和谐社会建设,要切实保持经济持续快速协调健康发展”,必须“加强思想道德建设”。加强道德建设,不断提高全民族的思想道德素质和道德实践能力,是构建和谐社会不可或缺的重要组成部分。

构建社会主义和谐社会对伦理道德提出了新的要求。我深深感到有以下几个方面的问题要特别引起注意：一是社会主义道德建设必须坚持马克思主义立场、观点和方法，紧紧围绕新时期出现的深层次道德问题展开研究，如科学发展观的伦理理念、构建和谐社会与道德建设、社会公平与正义等。二是对中华民族五千年的文明发展史中所积淀的优良道德传统，要进行全面梳理和辩证分析，并按照古为今用的原则挖掘其现代价值和进行综合创新。三是要博采众长，借鉴世界各国文化中有益的东西，坚决抵制其腐朽、有害的内容，使社会主义道德建设更好地向前发展。四是要研究马克思主义伦理思想及其在当代的实践。在马克思主义的发展历史中，从马克思、恩格斯，到毛泽东、邓小平，都有着丰富的伦理思想。马克思主义伦理思想既是我国伦理学研究的基本内容，也是社会实践的基本指导思想。五是在全面建设和谐社会过程中，要紧紧密结合当前现实生活需要，进一步拓展伦理学的研究领域和加强应用伦理学的研究，如政府道德、生态道德、企业道德等层面的伦理问题及其实现机制，以期为经济社会的和谐发展提供可资参鉴的研究成果。

朱步楼同志主编的“当代伦理与发展研究丛书”，抓住当前我国经济社会发展中迫切需要关注的行政伦理、经济伦理、生态伦理、企业伦理与可持续发展等问题展开专题探讨，选题意义较大。参加此丛书撰写的作者或是长期致力于伦理问题研究的专家，或是有志于此方面探索的中青年学者，他们富有开拓意识和创新精神，在深入研究的基础上，提出了一些独到的、操作性强的见解。我相信，此丛书的出版将有益于我国社会主义的思想道德建设和经济社会的协调发展。同时，也希望学术界就有关问题作进一步深入的探索，以充分发挥伦理道德在社会进步中的作用。

2005年3月11日于北京远大园世纪城

## 序

江苏省人民政府研究室主任 黄 健

《政府德性论》即将出版，作者要我作序，我说点看法。

中国由计划经济向市场经济的转轨以及在世界经济中的崛起，是一个伟大的历史性事件，虽然取得了巨大成功，但还有许多深层次问题需要解决，特别是政府职能的转变与行政行为的规范，日益成为经济改革、社会改革、政治改革中的突出问题。总体上说，现代经济学对政府行为的研究相对有限，远不如对市场和企业的研究那么透彻和深入。因为发达的市场经济以法治为基础，政府的任意行为受到法律约束，使得它不易干预资源配置、侵犯产权和阻碍企业发展，而转轨经济的情况则非常不同，通过建立法治来约束政府行为需要较长时间才能实现，政府行为在调适过程中带有较大的任意性。在转轨经济中，如何创造一个更有效率的市场环境，凡是市场能做的，放手让市场去做，而不是用政府代替市场；如何积极审慎地提供公共产品和公共服务，如教育、医疗、社会保障制度等政府有不可推卸的责任，但包办一切显然难以持久；如何处理政府与市场这“两只手”的关系，政府干预失灵与市场失灵同样具有危害性；如何加强政府自

身的管理,规范公务员行政行为,提高行政效率,把行政权力纳入依法运行轨道。诸如此类的一系列问题亟待研究,行政改革任重道远。

“德性”通“德行”,北方话,常用来讥讽人,表示看不起对方的仪容、举止、行为、作风等。本书把“德性”概括为政府的“品质性能力”,从伦理学这个新的视野来研究政府行为,把“以德治国”和实现政府行政价值结合起来,研究完善政府德性这一新命题,对于分析与推动转型经济中的行政改革是有价值的。作为一项新的研究成果,许多政府伦理问题本书都有涉及,如行政人员的道德责任、权力制约和自由裁量权运用、行政组织的伦理定位、行政制度的伦理精神等,给人以思考的空间和有益的启示。在理论阐述和实例分析的结合中,作者的独立思考和谨慎研究,都紧贴现实,难能可贵。

政府德性是一项新的课题,国内研究刚刚起步,需要进一步深化与完善;作者是一名年轻学子,理论和实践的锤炼还有很长的路要走。希望更多的专家学者关注政府德性的研究,希望作者在此项研究中百尺竿头更进一步。

2005年5月 于南京

# 目 录

|                        |        |
|------------------------|--------|
| 序 .....                | 黄 健(1) |
| 导 论 .....              | (1)    |
| 一 政府德性:以德治国的核心 .....   | (2)    |
| 二 思想源泉:中西方前沿理论研究 ..... | (5)    |
| 三 理论构建:思路、重点与框架 .....  | (12)   |
| 第一章 什么是政府德性 .....      | (17)   |
| 第一节 政府德性的历史与现实考察 ..... | (18)   |
| 一 中国古代德治传统的借鉴 .....    | (18)   |
| 二 西方德性思想的历史蕴涵 .....    | (23)   |
| 三 现代社会的德性要求 .....      | (28)   |
| 第二节 政府德性的内涵与特征 .....   | (36)   |
| 一 政府德性的基本概念 .....      | (36)   |
| 二 政府德性的现代特征 .....      | (40)   |
| 第三节 政府德性的构成 .....      | (49)   |
| 一 行政人员是政府德性的主体 .....   | (49)   |
| 二 行政组织是政府德性的载体 .....   | (52)   |
| 三 行政制度是政府德性的环境 .....   | (54)   |
| 四 行政行为是政府德性的表象 .....   | (57)   |



|                                |       |
|--------------------------------|-------|
| <b>第二章 政府德性的特性及功用</b> .....    | (59)  |
| <b>第一节 政府德性的特性</b> .....       | (59)  |
| 一 导向性 .....                    | (59)  |
| 二 制约性 .....                    | (64)  |
| 三 整合性 .....                    | (68)  |
| 四 发展性 .....                    | (71)  |
| <b>第二节 政府德性的功用</b> .....       | (75)  |
| 一 政府调节经济与道德调节经济的结合 .....       | (76)  |
| 二 在实现行政价值中维护社会公正 .....         | (79)  |
| 三 从双重角度提高政府行政效率 .....          | (82)  |
| 四 促进“德法并重”政治文化的形成 .....        | (84)  |
| <br>                           |       |
| <b>第三章 行政人员的道德责任及其养成</b> ..... | (88)  |
| <b>第一节 “行政人”的道德风险与控制</b> ..... | (88)  |
| 一 经济人、社会人与行政人 .....            | (89)  |
| 二 行政人员的道德风险 .....              | (95)  |
| 三 内部控制与外部控制 .....              | (99)  |
| <b>第二节 行政人员道德发展</b> .....      | (103) |
| 一 行政人员道德的基本内涵及特性 .....         | (103) |
| 二 行政人员道德发展阶段分析 .....           | (111) |
| <b>第三节 权力制约与德性养成</b> .....     | (114) |
| 一 行政权力的异化 .....                | (114) |
| 二 权力与腐败 .....                  | (118) |
| 三 行政权力伦理制约的途径 .....            | (121) |
| <br>                           |       |
| <b>第四章 行政组织的伦理定位</b> .....     | (125) |
| <b>第一节 “单位”理论与行政组织</b> .....   | (125) |
| 一 行政组织“单位化” .....              | (126) |

|            |                       |              |
|------------|-----------------------|--------------|
| 二          | 行政组织的伦理冲突·····        | (130)        |
| 第二节        | 行政组织伦理取向·····         | (137)        |
| 一          | 行政组织利益的伦理取向·····      | (138)        |
| 二          | 行政组织制度的伦理取向·····      | (141)        |
| 三          | 行政组织文化的伦理取向·····      | (143)        |
| 四          | 行政组织环境的伦理取向·····      | (147)        |
| 第三节        | 组织变革与伦理管理·····        | (149)        |
| 一          | 行政组织变革及其趋势·····       | (150)        |
| 二          | 整合组织伦理规范·····         | (152)        |
| 三          | 保持个人伦理自主性·····        | (155)        |
| 四          | 建立伦理组织机构·····         | (157)        |
| <br>       |                       |              |
| <b>第五章</b> | <b>行政制度的伦理取向·····</b> | <b>(160)</b> |
| 第一节        | 行政制度与伦理关怀·····        | (160)        |
| 一          | 制度的伦理性·····           | (161)        |
| 二          | 行政制度的伦理精神·····        | (165)        |
| 三          | 现代行政制度的伦理缺失·····      | (168)        |
| 第二节        | 从制度的伦理到伦理的制度·····     | (173)        |
| 一          | 行政制度伦理的发展方向·····      | (174)        |
| 二          | 行政制度伦理对德性的整合·····     | (177)        |
| 三          | 行政伦理立法·····           | (180)        |
| 第三节        | 行政制度伦理建设的路径·····      | (183)        |
| 一          | 明确行政制度设计的价值基础·····    | (183)        |
| 二          | 坚持行政制度安排的正义原则·····    | (186)        |
| 三          | 提高行政制度供给的诚信度·····     | (189)        |
| <br>       |                       |              |
| <b>第六章</b> | <b>行政行为的伦理选择·····</b> | <b>(192)</b> |
| 第一节        | 政府行政行为的伦理分析·····      | (192)        |

|            |                          |              |
|------------|--------------------------|--------------|
| 一          | 行政行为“二重性”与政府自利·····      | (193)        |
| 二          | 自利的特征与控制·····            | (196)        |
| 三          | 影响政府伦理行为的其他要素·····       | (200)        |
| 第二节        | 行政行为伦理选择的困境·····         | (203)        |
| 一          | 目的与手段·····               | (204)        |
| 二          | 作为与不作为·····              | (206)        |
| 三          | 伦理妥协·····                | (209)        |
| 第三节        | 行政行为选择的伦理模式·····         | (211)        |
| 一          | 政府行政行为选择的伦理层次·····       | (211)        |
| 二          | 政府行政行为伦理选择的动因分析·····     | (214)        |
| 三          | 行政行为伦理选择模式·····          | (220)        |
| 四          | 行政行为伦理选择监督·····          | (224)        |
| <br>       |                          |              |
| <b>第七章</b> | <b>多维视角下的政府德性展望·····</b> | <b>(227)</b> |
| 第一节        | 挑战政府德性：从善政向善治的转变·····    | (227)        |
| 一          | 政府变革的主要动因分析·····         | (229)        |
| 二          | 政府变革的基本理念与特征·····        | (232)        |
| 三          | 政府变革中的五大转变·····          | (235)        |
| 第二节        | 对行政管理主义的审视与反思·····       | (238)        |
| 一          | 行政管理主义的德性缺失·····         | (239)        |
| 二          | 反思中的政府德性空间·····          | (242)        |
| 第三节        | 全球化与政府德性·····            | (245)        |
| 一          | 碰撞与冲击·····               | (246)        |
| 二          | 思考与对策·····               | (249)        |
| <br>       |                          |              |
|            | <b>主要参考文献·····</b>       | <b>(251)</b> |
| <br>       |                          |              |
|            | <b>后 记·····</b>          | <b>(260)</b> |

## 导 论

对德性的研究,古今中外哲学家和伦理学家有丰富的著述。一般认为,德性是指建立在基本价值信念基础上的品质。不同的道德主体,其德性要求和体现亦不同。在伦理学体系中,德性学说是相对于义务学说而言的。义务学说的研究对象是诸如命令或准绳那样的规则体系,以及解决目标问题所需要的行为方式;而德性学说研究的是能力体系,所以麦金太尔把德性称为是一种“获得性人类品质”<sup>①</sup>。研究“政府德性”,就是要研究政府的这种功能性品质。就个体而言,人需要一种德性精神,有什么样的精神就有什么样的人。政府同样如此,每一个时代都有不同的政府治理模式,也就造就了不同的德性诉求。随着政府变革理论的提出,政府应该选择怎样的治理模式,政府应该拥有什么样的特殊品质,如何通过德性的形成提升政府的能力,成为理论界和实践界日益关注的问题。从行政伦理学的角度思考政府能力的提升,就逻辑地提出了“政府德性”这一概念。

<sup>①</sup> [美]阿拉斯代尔·麦金太尔:《德性之后》,第241页,中国社会科学出版社,1997。

## 一 政府德性：以德治国的核心

“以德治国”思想的提出，是“在安邦治国的实践上提出了一个非常具体且又十分深刻的道德建设问题”<sup>①</sup>。改革开放以来，面对经济社会生活中出现的严重的“道德失范”<sup>②</sup>现象，党的第二代领导集体给予了高度的关注，提出“愈是实行各项经济改革和对外开放的政策……愈要高度重视、愈要身体力行共产主义思想和共产主义道德”<sup>③</sup>。针对新时期道德建设的紧迫性，在对中国古代德治思想借鉴、吸收、扬弃的基础上，党的第三代领导集体智慧地提出了“以德治国”的重要思想：“我们在建设有中国特色社会主义，发展社会主义市场经济的过程中，要坚持不懈地加强社会主义法制建设，依法治国，同时也要坚持不懈地加强社会主义道德建设，以德治国。”<sup>④</sup>“以德治国”思想的提出，把道德建设在国家管理中的地位和作用提到了一个新的高度，也为研究和建立政府德性提出了崭新的课题。

① 王小锡：《以德治国读本》，第1页，江苏人民出版社，2001。

② 高兆明教授给“道德失范”下了这样一个定义：“在社会生活中，作为存在意义、生活规范的道德价值及其规范要求或者缺失，或者缺少有效性，不能对社会生活发挥正常的调节作用，从而表现为社会行为的混乱。”（p. 15）他认为，相对于常态下的道德失范而言，我们现在所面临的是转型中的道德失范。这种道德失范“负有建立一种新的社会价值规范体系、意义系统的历史使命”，（p. 24）它所孕育的“新的生活世界及其新的生活秩序”，将使我们“拥有一个新的具有生命力的意义系统及规范世界”。（p. 26）就是在这样一种语境下，“政府德性”的提出和研究拥有了特殊的责任和意义。参见高兆明《制度公正论——变革时期道德失范研究》，“导论”，上海文艺出版社，2001。

③ 《邓小平文选》第二卷，第367页，人民出版社，1994。

④ 《全国宣传部长会议在京召开》，《人民日报》，2001年1月11日。

人类社会的发展是从强制走向自为的进程，“德”和“法”都是这一进程中必不可少的手段。但法制只是人类借以扬弃强制的强制性手段，其本质仍然是“强制”的。要实现在人类文明较高形态中的自为境界，最终还是离不开“德”的内化和运用。“德治”的提出，是对未来的前瞻，也是对现实的把握。在社会主义市场经济体制的建立中，在经济全球化带来的政治、文化领域的冲击面前，“德治”的现实意义早已从理论走向实践。而且，这样的实践首先是从执政者开始的。江泽民同志对执政者自身道德建设的重要性作了明确的定位：“反腐败斗争是关系党心民心、关系党和国家前途命运的严重政治斗争……这个问题不解决好，我们的改革开放和现代化建设就没有坚强的政治保证，就会走到邪路上去，就有亡党亡国的危险。这决不是危言耸听。”<sup>①</sup>所以，加强政府自身道德建设，是“德治”的关键和前提。因为在国家社会里，政府是维系整个社会运行的核心“机器”。只有当政府的行政体系、行政制度和行政人员行为充分体现出道德性的时候，以德治国的局面才会到来。从这个意义上讲，建立政府的德性，是实施“以德治国”方略的核心。

治国必先治政。从本质上说，“以德治国”中的“德”首先应当是指国家公职人员自身的道德建设，唯其如此，“德治”才抓住了根本；“以德治国”中的“国”首先应当是国家机器的有序、高效、健康的运转，唯其如此，“德治”才抓住了核心。这两个角度的理解，都把“以德治国”首先指向了行政伦理的研究范畴，其首要目的就是要建设一个具有德性的政府。从行政伦理建设的角度看，一方面要加强政府系统内的道德教育和德性养成，增强自

<sup>①</sup> 江泽民：《大力发扬艰苦奋斗的精神》，《人民日报》，1997年5月16日。

律能力；另一方面要加强行政监督机制建设，增强他律效率。从“从严治政”的角度看，就是要建立一个廉洁、勤政、务实、高效的政府。

治政当以德行政。呼吁以德行政，是对法治和德治互补合作所形成的全新行政模式的追求。“这种行政模式是对现代公共行政单一性的校正，是使公共行政走出科学化、技术化和片面法制化的窠臼的根本出路。”<sup>①</sup>以德行政是一个长期的目标，也是一个系统的工程。首先需要行政人员道德素质的提高。“一个政府的工作效率在很大程度上取决于公务员的职业道德水平。”<sup>②</sup>《礼记》中有言：“大德必得其位，必得其禄，必得其名，必得其寿。”所以“有德”才能“有得”，必须把行政人员道德水平的提高作为以德行政的前提。在行政人员的选拔、使用、晋升等各个环节上都引进道德评价的手段，建立起一套行之有效的行政人员道德养成机制。其次要突出制度道德的内容。在行政改革的制度设计、体制转型和政府再造过程中，充分融入道德的内涵，体现道德的因素，使制度和体制更具道德性。第三是要把法制建设和道德建设有机地结合起来。以德行政绝不是要排除法制的作用，相反是要通过法治和德政的互动，有效提高政府的行政能力。

以德行政呼唤政府德性。政府的行政效果，决定于政府自身所具备的行政能力。从行政伦理学的角度看，就是政府体系各要素所拥有的道德性及其表现出来的特殊能力。这就是我们

① 张康之：《寻找公共行政的伦理视角》，第388页，中国人民大学出版社，2002。

② 龚群：《以德治国论》，第218页，辽宁人民出版社，2002。

所要研究的政府德性的内容。中国古代历史悠久的德治传统和德性思想,为构建现代政府的德性提供了敦厚的历史基石。新世纪经济社会的全面发展和中西方道德文明的相互碰撞,使诚信政府、责任政府、服务政府建设成为全社会的期望。诚信、责任、服务的背后,就是公平、正义、权利的理念,就是政府德性建设的本质内涵。如果一个政府失去了社会和公众的信任,忘记了对维护社会公正和秩序的责任,抛弃了人民所赋予的权利和义务,也就没有了存在的价值和可能,“治国”、“行政”也就无从谈起。这就是以德行政呼唤下,研究政府德性的意义所在。

## 二 思想源泉:中西方前沿理论研究

政府德性的研究,属于行政伦理学的范畴。应该承认,近年来行政伦理学已经成为一门越来越受到重视的显学,在理论界和实践界都有比较广泛的讨论,其中也不乏值得标示的著作问世。这些研究成果,成为构建政府德性理论的重要思想源泉,也是笔者有勇气完成本课题研究的重要理论支柱。

### (一) 我国理论研究前沿与分析

我国的行政伦理学研究,从真正意义上的诞生到现在,不过20多年(理论界普遍认为,改革开放后中国的行政伦理学才得以真正发展),但无论是理性的推理,还是实践的运用,都已经跨出了关键的一步——从学院理论走向应用科学。

从笔者收集的资料看,近年来政府行政伦理研究所关注的内容,归纳起来主要有以下六个方面:一是行政伦理研究的范畴,二是中外行政伦理思想研究,三是行政伦理原则研究,四是



行政制度伦理研究,五是行政活动伦理研究,六是行政人员道德研究。从逻辑上讲,政府德性的研究涉及到上述所有研究领域,因此国内的许多研究成果都值得借鉴、吸收。相比而言,与政府德性理论最为接近的观点,集中于张康之教授的《寻找公共行政的伦理视角》一书。在这本被认为“值得阅读、值得批评的书”<sup>①</sup>中,作者明确提出了“政府能力的道德整合”这一理论。该书结合对“以德治国”思想的研究,强调行政改革中必须强化行政人员的道德素质,对政府能力进行必要的道德整合,明确公共行政的道德责任,以此实现“以德行政”的目的。在对行政主体、行政责任、行政过程等进行分析的基础上,本书提出了“公共行政道德化”的论点。<sup>②</sup>从公共行政道德化的两个视角——行政人员的道德化和公共行政道德制度化出发,结合行政改革的道德追求,提出了提升政府能力的一个途径:政府道德化。应该说,相对于克服韦伯官僚制理论中强调的“公共行政科学化”所存在的片面性而言,提出行政道德化是有合理而积极的意义的。但这样的提法有着含混模糊的取向,容易引起这样一种误解:道德化的治理似乎是建立良好社会秩序的唯一途径。因为所谓“化”是一种过程,有倾向性、动态性的特征;而道德是一种规范,是一种内在的素质。在行政变革和改进政府能力的过程中,伦理道德的作用更多地体现为一种品性,一种支撑行政过程合法性和合理性的“性格”,但绝不能以此代替行政行为本身。从结论看,“政府能力的道德整合”与建立政府德性的目的是一脉相承的,

① 宋惠昌:《科学与道德:行政权力道德化质疑》,《中国人民大学学报》,2003年第1期。

② 张康之:《寻找公共行政的伦理视角》,中国人民大学出版社,2002。