



河南省哲学社会科学规划项目成果文库

# 公共行政正义研究

GONGGONGXINGZHENG ZHENGYI YANJIU

杨冬艳 著

河南人民出版社

河南省哲学社会科学规划项目成果文库



# 公共行政正义研究

杨冬艳 著

河南人民出版社

**图书在版编目 ( CIP ) 数据**

公共行政正义研究/杨冬艳著. —郑州:河南人民出版社,2010.6

ISBN 978 - 7 - 215 - 07207 - 7

I. ①公… II. ①杨… III. ①行政学 - 研究 IV.  
①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 067580 号

---

河南人民出版社出版发行

(地址:郑州市经五路 66 号 邮政编码:450002 电话:65788036)

新华书店经销 河南新华印刷集团有限公司印刷

开本 890 毫米 × 1240 毫米 1/32 印张 9.5

字数 236 千字

2010 年 6 月第 1 版 2010 年 6 月第 1 次印刷

---

定价:28.00 元

## 序

杨冬艳同志的力作《公共行政正义研究》终将杀青付梓出版了。她嘱我为序,我在这个领域没有研究,但碍于师生之谊,只得勉为其难。

冬艳同志刚从英国威尔士大学访学归来,就报考了我们专业攻读伦理学博士学位。其实在来岳麓山求学之前,冬艳同志已经在其他领域里小有名气了,是一位年轻的教授,河南省优秀专家,也曾在基层挂职锻炼,时任河南某高校社科部主任。促使她放弃曾经的所有,毅然转身于行政伦理学探索的,是她对行政现实的深切关注和对精神家园的全身心的向往。的确,她入学后,就怀着一种近乎虔诚的执著,穿行于教室、宿舍、资料室、图书馆,会同一群青春飞扬的面孔,孜孜以求,虚心求教。三年多,我印象里未曾见她落下过什么课程。期间,又再次远渡重洋,赴美利坚,师从库伯教授开展行政正义研究,并以其勤奋和成就赢得了南加州大学政策、计划、发展学院同行的尊重与赞赏。冬艳同志治学的严谨和认真,在如今略显浮躁的学界,尤其是青年学者中诚不多见,难能可贵。

《公共行政正义研究》是冬艳同志致力于行政伦理研究以来的第一本专著,恰是冬艳同志十年来心血的结晶,真可谓“十年磨一剑”。本书深厚的理论功底,丰富的阅历,广泛的学术背景奠定了其扎实的基础。与同行们的不断对话,也使得本研究具备了较高的学术起点。更为重要的,是冬艳同志的大胆创新,谨慎求证。

公共行政学从 1887 年产生发展至今,公共行政理论和范式的演进和发展已越来越凸显出公共行政的价值诉求。从伦理学的角度对公共行政价值进行审视与研究,既是公共行政伦理学研究的根本任务,也是公共行政实践发展的现实要求。公共行政正义是行政伦理学的一个重要研究课题,涉及公共权力的起源、公共行政权力使用的道德价值定位,以及行政责任与权力平衡的伦理张力等一系列环节,对于当代政治学的展开有着重大的关联。对于如此重要的研究课题,国内不少学者近年来已经开始关注,产生了一些成果。但类似本书这样全面系统研究的,可能由于本人孤陋寡闻,实不多见。本书广泛地梳理了有关文献资料,认真地汲取了国内外现有的研究成果,从行政正义入手,对行政正义的理论基础和来源、结构和应用进行了较为全面的分析。在此基础上,冬艳同志以公共权力作为公共行政得以产生和有效运作的客观基础和逻辑起点,对“公共行政正义”进行了全新的逻辑建构和伦理学解读,提出了基于义务论维度、目的论维度和德性论维度相“统一的公共行政正义”的理论框架,力图建立一套具有理论可靠性和现实可行性的公共行政伦理的规范体系。

公共行政的复杂性决定了对于公共行政正义的伦理解读必然是多维度的,任何单一的维度都不能获得对公共行政正义全面的认识,只有将公共行政正义的义务论维度、目的论维度和德性论维度融合、统一起来,才能正确地理解和把握公共行政正义的内涵,才能有效地为现实的公共行政提供一种“规范性标准”。我国正处在构建社会主义和谐社会的历史进程中,毫无疑问,正义的政府公共行政才能有效地主导社会的稳定与和谐发展。中国公共行政的行政生态决定了批判地学习与借鉴西方公共行政的正义追求是必须的,服务型政府的构建也迫切地需要既立足现实又符合历史发展规律的理论指导。冬艳同志的理论创新站在了公共行政正义理论研究的前沿,为夯实行政伦理学的理论基础、构建和完善行政伦理学的理论体系开辟了新的视野,其大胆尝试虽然还有待时间和实践的检验,但对于深化我们关于行政正义的理论和实

践具有重要意义,对于审视我国行政伦理和公共行政正义所面临的问题也具有广泛的启示。

我很欣慰能有冬艳这样的学生。虽然她在论证和完善自己的理论构想方面还有很长的路要走,但是我相信,以她对于学术的执着和认真,会在行政伦理学研究的道路上不懈努力,会不断地给我们以惊喜。

是为序

唐凯麟

2010年5月16日

于长沙岳麓山下

# 目 录

|                                     |    |
|-------------------------------------|----|
| <b>第一章 导论</b> .....                 | 1  |
| 第一节 问题的提出.....                      | 1  |
| 一、事实与价值二分的消解 .....                  | 1  |
| 二、对官僚制工具理性的超越 .....                 | 5  |
| 第二节 公共行政正义研究综述.....                 | 9  |
| 一、西方公共行政正义研究的现状 .....               | 9  |
| 二、中国公共行政正义(公正)研究的现状 .....           | 18 |
| 三、审视与思考.....                        | 25 |
| 第三节 研究方法 .....                      | 29 |
| 一、传统公共行政学研究方法及其局限.....              | 29 |
| 二、伦理学研究方法.....                      | 31 |
| 三、概念分析方法与逻辑思维方法.....                | 33 |
| <b>第二章 公共行政权力:公共行政正义的客观基础</b> ..... | 36 |
| 第一节 公共行政的历史演进及其价值追求 .....           | 36 |
| 一、公共行政的产生与概念分析.....                 | 37 |
| 二、公共行政理论与范式的历史演进.....               | 41 |
| 三、公共行政的价值追求.....                    | 45 |
| 第二节 权力与公共行政权力 .....                 | 50 |

|                                                    |    |
|----------------------------------------------------|----|
| 一、权力的概念分析·····                                     | 50 |
| 二、公共行政权力——公共行政正义的客观前提和<br>价值基础·····                | 53 |
| 第三节 公共行政权力的基本特征 ·····                              | 55 |
| 一、公共行政权力的合法性·····                                  | 55 |
| 二、公共行政权力的有效性·····                                  | 60 |
| 三、公共行政权力的公共性及其内在冲突·····                            | 64 |
| <b>第三章 公共行政正义:公共行政的核心价值</b> ·····                  | 68 |
| 第一节 正义概念的语义分析及相关理论的历史回溯 ·····                      | 68 |
| 一、正义概念的语义分析·····                                   | 68 |
| 二、正义理论的历史回溯·····                                   | 70 |
| 第二节 公共行政正义的内涵及其基本特征 ·····                          | 74 |
| 一、公共行政正义的内涵及其渊源·····                               | 74 |
| 二、公共行政正义的政治性·····                                  | 78 |
| 三、公共行政正义的多元性·····                                  | 81 |
| 第三节 公共行政正义是公共行政首要的、核心的价值·····                      | 85 |
| 一、公共行政正义三重伦理维度的核心价值体现·····                         | 85 |
| 二、公共行政正义是三重伦理维度的有机统一·····                          | 88 |
| <b>第四章 公共行政正义的义务论维度——基于正义的<br/>    责任与义务</b> ····· | 91 |
| 第一节 公共行政正义的宪政前提 ·····                              | 91 |
| 一、宪政及其理论渊源·····                                    | 91 |
| 二、宪政价值基础与公共行政价值追求的契合·····                          | 93 |
| 第二节 公共行政正义义务论维度的思想基础 ·····                         | 96 |
| 一、古典自然法的政府理性义务先定说·····                             | 96 |
| 二、康德正义优先的纯粹理性义务论·····                              | 99 |

|                                  |     |
|----------------------------------|-----|
| 三、罗尔斯基于公平正义的职责义务论 .....          | 102 |
| 第三节 公共行政正义伦理义务的实现 .....          | 107 |
| 一、公共行政正义义务论视角的含义 .....           | 108 |
| 二、基于责任的正义及其冲突 .....              | 114 |
| 三、基于正义的责任与义务 .....               | 118 |
| <br>第五章 公共行政正义的目的论维度——           |     |
| 实现公共利益 .....                     | 123 |
| 第一节 公共行政正义目的论维度的思想基础 .....       | 124 |
| 一、西方功利主义及其基本理论 .....             | 124 |
| 二、人类之目的论天性 .....                 | 128 |
| 三、密尔论功利与正义 .....                 | 130 |
| 第二节 公共行政正义目的论维度的目的指向 .....       | 134 |
| 一、公共利益的缘起与含义 .....               | 135 |
| 二、福利与公共利益 .....                  | 139 |
| 三、公共利益——公共行政正义目的论体现 .....        | 141 |
| 第三节 公共行政正义目的论维度的实现 .....         | 144 |
| 一、作为福利的正义 .....                  | 145 |
| 二、利益冲突——公共行政正义目的论实现的<br>阻碍 ..... | 150 |
| 三、管理利益冲突 .....                   | 156 |
| <br>第六章 公共行政正义的德性论维度——道德代理人及     |     |
| 其实现 .....                        | 161 |
| 第一节 公共行政正义德性论维度的思想基础 .....       | 162 |
| 一、启蒙筹划的失败与美德伦理传统的当代复兴 .....      | 163 |
| 二、美德概念与实践 .....                  | 166 |

|                                 |            |
|---------------------------------|------------|
| 三、美德正义传统 .....                  | 170        |
| 第二节 公共行政正义的德性体现 .....           | 173        |
| 一、公共行政领域美德伦理的复兴 .....           | 173        |
| 二、有德性的公共行政人员 .....              | 177        |
| 三、正义是公共行政人员最主要的美德 .....         | 183        |
| 第三节 公共行政正义德性论维度的困境与实现 .....     | 186        |
| 一、行政人员的自由裁量权问题 .....            | 187        |
| 二、行政人员的道德冲突与选择 .....            | 191        |
| 三、德性正义的实现——道德代理人及其实现 .....      | 194        |
| <b>第七章 统一的公共行政正义及其实现 .....</b>  | <b>200</b> |
| 第一节 公共行政正义三重伦理维度统一的可行性分析 .....  | 201        |
| 一、公共行政统一伦理的人性根源 .....           | 201        |
| 二、公共行政统一伦理的实践论证 .....           | 203        |
| 三、正义本身是一个综合性的概念 .....           | 208        |
| 第二节 三重正义维度的相互统一与运用 .....        | 211        |
| 一、正义的目的论与义务论的统一 .....           | 212        |
| 二、正义的目的论、义务论与德性正义的统一 .....      | 216        |
| 三、运用三重正义伦理维度分析道德自主性 .....       | 219        |
| 第三节 统一的公共行政正义的实现 .....          | 222        |
| 一、制定正义的决策 .....                 | 223        |
| 二、建设正义的组织 .....                 | 228        |
| 三、培养正义的公共行政人员 .....             | 237        |
| <b>第八章 结语：中国公共行政的历史担当 .....</b> | <b>246</b> |
| 第一节 当代中国公共行政的现状及其“双重超越” .....   | 248        |
| 一、当代中国公共行政的现状 .....             | 249        |
| 二、当代中国公共行政的“双重超越” .....         | 253        |

---

|                                   |     |
|-----------------------------------|-----|
| 第二节 公共行政正义:中国实现社会和谐的必然选择 .....    | 258 |
| 一、以正义为核心的服务行政是和谐社会的<br>内在要求 ..... | 259 |
| 二、公共行政正义:中国走向和谐的必然选择 .....        | 262 |
| 参考文献 .....                        | 270 |
| 后 记 .....                         | 291 |

# 第一章 导 论

## 第一节 问题的提出

对于“公共行政正义”这一选题的关注基于两个前提：一个是作为本选题思想基础和理论前提的事实与价值二分的消解，另一个是对选题的实践背景，公共行政存在及运作的组织形式——官僚制工具理性的超越。

### 一、事实与价值二分的消解

作为一种思想和方法，事实与价值二分法形成于 20 世纪初西方理论界的形式主义思潮，直接受到 19 世纪末新康德主义弗莱堡学派的文得尔班和李凯尔特的影响。然而其基本的思想和方法可以追溯到 17 世纪英国哲学家大卫·休谟。在休谟看来，价值判断完全在理性的领域之外，因为价值判断是主观的。“事实陈述”是能够“客观为真的”，而且同样能够被“客观地保证”，相反，价值判断不可能成为客观真理和得到客观保证。因此，当一个“是”判断描述一个“事实内容”时，那就无法从中导出“应当”判断。休谟的这种“事实内容”的形而上学构成了从“诸是”(ises)到“诸应当”(oughts)的所宣称的不可推导性的全

部根据,<sup>①</sup>从而也蕴涵了事实与价值分属于两个相互分别的领域。但正如希拉里·普特南所言:“说到底,事实与价值的二分法并不是一种区分,而是一个论题(thesis),即‘伦理学’与‘事实内容’无关的论题。”<sup>②</sup>以后这一理论经过逻辑实证主义者的秉承,并进一步地使世界相信“事实”与“价值”的分离是如何地有效和不可或缺,从而认为传统规范伦理学不是理性讨论的主体,尽管他们所秉承的思想家休谟本就是一位历史上十分重要的伦理学家。按照希拉里·普特南缜密和细致的思考和研究,无论是在休谟还是卡尔纳普那里其理论构建的基础——关于“事实”的界定都是不能成立的。逻辑实证主义的事实与价值二分法是根据对于什么是“事实”的狭隘的科学想象得到辩护的,正如休谟原型是根据关于“观念”和“印象”的狭隘的经验主义心理学得到辩护的。休谟事实与价值二分法背后的“事实”概念是一个狭隘的概念,在这种概念中,事实就是与感觉-印象相符合的某种东西。而逻辑实证主义的事实与价值二分法不是奠基于对价值或评价的本性的任何严肃的考察,他们所考察的“事实”的本性是根据狭隘的经验主义进行的。用普特南的话说,无论从历史上还是从概念上看,那些论证起源于一种贫困的经验主义(后来是同样贫困的逻辑实证主义)的事实观。<sup>③</sup>希拉里·普特南不仅从抽象的层面论证了事实与价值二分法何以是拙劣的,作者还从现实世界中无处不在的事实与价值的缠结的重要现象来否定那种二分法。并将阿马蒂亚·森(Amartya Sen)多年以来一直在倡导和捍卫的一种强有力的论证——关于福利经济学中的伦理问题的理性论证的必要性和可能性,作为颠覆事实与价值二分法

① [美]希拉里·普特南.事实与价值二分法的崩溃[M].应奇译.东方出版社,2006. 16.

② [美]希拉里·普特南.事实与价值二分法的崩溃[M].应奇译.东方出版社,2006. 21.

③ 参见[美]希拉里·普特南.事实与价值二分法的崩溃[M].应奇译.东方出版社, 2006. 27-59.

的充分的论据,表明评价与事实的“确定”是一种相互依赖的活动。事实与价值是不可分离的,正如阿马蒂亚·森在《伦理学与经济学论文集》中所指出的,经济学的贫困化是与经济学与伦理学的分离密切联系在一起的,“我曾一再强调,通过更多地关注伦理学,福利经济学可以得到极大的丰富;同时,伦理学与经济学更紧密地结合,也可以使伦理学的研究大受裨益。”<sup>①</sup>对于事实与价值二分法产生与颠覆的回顾,是因为“公共行政”作为一门独立学科的问世正是基于“事实领域”与“价值领域”的分离,当然还有公共行政体制实际运行中存在着的民主与效率之间的冲突这一直接根源。但公共行政与政治的分离在思想根源上直接受到 20 世纪初科学化思潮的影响,不仅伦理学、政治学内部出现了“事实”与“价值”二元对立的格局,而且将公共行政学从蕴涵价值目标的政治学中分离出来也得益于政治与行政的分离。(在某种意义上说,至少从公共行政作为一门独立学科的问世和研究来说,这种分离是有着其合理性的一面的。)近代以来,政府从混为一体的国家机器中分离出来,专门从事相对独立的国家意志的执行和社会公共事务的管理,行政管理与传统的统治管理有了很大的不同,但仍具有统治性和政治性特征。19 世纪末,为了缓和、解决各种社会矛盾,适应政府行政从消极走向积极的转变,迫切需要有一门科学理论来指导政府行政管理活动以使政府更好地履行这一职责。美国学者伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)于 1887 年发表的《行政学研究》是公共行政学产生的标志。威尔逊的行政理论的直接的思想渊源来自当时德国集权政府建立在政治与行政分离基础上的行政管理理论,因此威尔逊认为公共行政是“一门外来的科学”。之后,美国著名行政学家古德诺(Frank J. Goodnow)为了更进一步阐述政治与行政之间的协调关系以及如何协调提出了自己的见解,并在他 1900 年发表的《政治与行政》中明确指

---

① Amartya Sen. On Ethics and Economics. Oxford: Blackwell, 1987. 89.

出:“政治是国家意志的体现,行政是国家意志的执行”,<sup>①</sup>从而使威尔逊开创的公共行政学更加明确地从政治学中分离出来。在行政学家们看来,政治所体现的是国家政策的制定,“政策的制定是一个价值判断与价值取舍的过程,离不开政治价值和道德目标的指导”,<sup>②</sup>而政府行政不是对政治价值和道德目标的追随,仅仅是执行已经制定好了的政策,是一个纯粹“形式化”、“技术性”的“事实”过程,用威尔逊的话来说,行政管理是一个“实用性的细节”,是“技术性职员的事情”。<sup>③</sup>因此,“行政中立”成为政府行政的基本原则,公共行政只是执行决策的一个“事实领域”,与政治学、伦理学等“价值领域”无关,公共行政所关心的只是如何提高行政效率,履行行政职能。

但是,不管学者们的意愿如何,也不管实践者是否承认价值在公共行政中的作用,事实上,公共行政自产生以来,其理论与范式越来越突显其价值诉求。公共行政作为政府管理社会公共事务的活动,无论是哪种理论指导下的行政范式都离不开社会伦理精神的导引,都是一定时代伦理精神的体现。行政与伦理、事实与价值,一直是彼此伴生和互动的两个方面。由传统公共行政的以工具性的效率作为核心价值,到新公共行政对公平、民主等人文价值的追求,再到新公共服务以公共利益为核心的价值取向,公共行政越来越蕴涵着对伦理精神的诉求,也越来越倾向于用伦理的视角去审视政府及其公共行政,伦理精神也越来越成为政府行政乃至整个社会治理体系的灵魂。诚如美国著名行政学家戴维 K. 哈特所说:“公共行政并非一项专业技能,而是一种社会实践道德的形式。”<sup>④</sup>正如阿马蒂亚·森论证伦理学与经济学的不可分离一

① Frank J. Goodnow, *Politics and Administration: A Study in Government*. New York: Russell & Russell, 1900.

② 郭夏娟. 公共行政伦理学[M]. 浙江大学出版社, 2003. 11.

③ [美]伍德罗·威尔逊. 行政学研究. 国外政治, 1987. 6

④ [美]戴维 K. 哈特. 善良的公民, 光荣的官僚与“公共的”行政. 公共行政评论, 1984, 44 卷: 116.

样,公共行政是不能与价值无涉的,20 世纪 70 年代公共行政伦理学作为一门交叉学科的产生,正是这两个领域沟通与融合的结果。公共行政伦理学的产生不仅是对公共行政产生之思想基础——政治与行政二分理论的消解,在其思想渊源上更是对于事实与价值二分这一思想方法的消解,也为我们从伦理的角度审视公共行政开辟了道路。

## 二、对官僚制工具理性的超越

“官僚制”,亦称科层制。“官僚制”的英文为 *bureaucracy*,由法语 *bureau* 和希腊语 *cratos* 复合而成。*bureau* 的原意是指写字台,后引申为官员办公的地方。后缀 *cratos* 的意思是管理、治理、统治。*bureaucratie* 在 18 世纪已逐渐成为一个普遍的政治学词汇,并具体指称实施管理的政府行政机构。官僚制作为一个国家对社会实行统治和管理的组织和行为体系是社会分工的结果,无论是在东方或是西方,作为组织形式的官僚制在古代中国、埃及和晚期罗马帝国就已经存在。中国古籍中最早出现“官僚”一词的典籍是《国语·鲁语(下)》,文中有“今吾子之教官僚”之说。中国古代的“官僚”与古埃及、罗马官僚的产生一样,源自于国家大型工程建设的需要。根据马克斯·韦伯(Max·Weber)对于中国官僚制研究,“家产官僚制最初起源于对初潮(*vorflut*)的治理与运河的开凿,也就是说起源于建筑工程。”<sup>①</sup>韦伯将官僚制在中国产生的原因归结为公共工程建设的需要,但中国的官员资格的获取却不是由技术或财富决定的,而是以人文素养作为评价标准。“中国历来最为突出的是将人文教育作为社会评价的标准,其程度远超过人文主义时代的欧洲和德国的情形。”<sup>②</sup>中国古代的官僚由于缺乏抽象的、成文的规范为基础的法理程序,行政实施是以理想上的公道观念为基

---

① [德]马克斯·韦伯. 儒教与道教[M]. 洪天富译. 南京:江苏人民出版社,1993. 64.

② [德]马克斯·韦伯. 儒教与道教[M]. 洪天富译. 南京:江苏人民出版社,1993. 127.

础的,所以,中国历代王朝的行政机构,用韦伯的话来讲,是前官僚制的。<sup>①</sup> 这也就是为什么在中国难以发展出现代官僚制的原因。在现代汉语中,“官僚制”一词往往带有贬义,与行政的“低效率”同义,强调该制度下产生的烦琐公事程序、拖拉工作作风以及泛滥成灾的各种公文和会议记录等状况。<sup>②</sup> 这与马克斯·韦伯所研究的现代“官僚制”有着本质的不同。在韦伯看来,现代官僚制只能产生于近代西方资本主义国家,因为只有在近代资本主义国家才拥有既具合理性又具合法性官僚制的“土壤”——法理型统治的理性国家,中国古代所缺乏的正是这种“合理化”的因素,而表现为一种彻底的世俗主义精神,这样体制下的官僚制只具有合法性而缺乏合理性。韦伯在《儒教与道教》中对于古代中国和欧洲官僚制的比较研究,其目的就是为了他对于现代官僚制的合理性做一种“合理性”的论证。

韦伯对官僚制的分析视角主要是考察官僚制的结构和作用,从分析社会组织结构入手,指出任何组织都是以某种形式的权威为基础的,并提出历史上存在着三种类型的权威:个人魅力型权威、传统型权威和法理型权威。前两种类型的权威以及依据这两种权威而作出的支配行为和建立在其权威基础上的组织都属于非理性范畴,不宜作为现代官僚组织及其行为的基础。只有法理型组织才兼具合法性与合理性的特征。作为一种理想的行政组织形式,官僚制是建立在法理型权威基础上的最有效率、“最纯粹类型”的组织形式,其特征表现为:(1)固定的、正式的权限范围,这一范围一般由法来加以规定;(2)权威由组织的层级结构和各种等级授予,有一种固定而有秩序的上下等级制;(3)管理有章可循;(4)管理人员专业化;(5)官员有较强的工作能力;(6)公务的管理遵循一般的规律。<sup>③</sup> 由上可知,韦伯设计的官僚制是一种理性

① [英]马丁·阿尔布罗. 官僚制[M]. 阎步克译. 北京:知识出版社 1990. 128.

② 丁煌. 西方行政学理论概要[M]. 北京:中国人民大学出版社,2005. 32.

③ H. Gerth and C. Wright Mills. *Essays in Sociology*. Oxford: Oxford University Press, Inc. 1946. 65.