



新编公共行政与公共管理学系列教材

行政伦理学

Ethics of Administration

李建华 左高山 / 主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

国家精品课程教材



新编公共行政与公共管理学系列教材

行政伦理学

Ethics of Administration

李建华 左高山 / 主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

行政伦理学/李建华,左高山主编. —北京:北京大学出版社,2010.6
ISBN 978-7-301-17268-1

I. ①行… II. ①李… ②左… III. ①行政学-伦理学-高等学校-教材
IV. ①B82-051

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第101643号

书 名: 行政伦理学

著作责任者: 李建华 左高山 主编

责任编辑: 胡利国

封面设计: 春天书装

标准书号: ISBN 978-7-301-17268-1/D·2612

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路205号 100871

网 址: <http://www.pup.cn> 电子邮箱: hlgws0380@sina.com

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 出版部 62754962

编辑部 62765016

印 刷 者: 北京飞达印刷有限责任公司

经 销 者: 新华书店

730mm×980mm 16开本 14.75印张 265千字

2010年6月第1版 2010年6月第1次印刷

定 价: 28.00元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子邮箱: fd@pup.pku.edu.cn

目 录

第一章 行政伦理学:学科定位与知识体系	/1
第一节 行政伦理学的基本概念	/1
一、伦理与道德的概念	/2
二、行政的公共性	/4
三、行政伦理的内涵	/7
第二节 行政伦理学的学科定位与知识体系	/9
一、行政伦理学的研究对象	/9
二、行政伦理学的基本问题	/14
三、行政伦理学的学科性质	/24
四、行政伦理学的形成与发展	/26
第三节 行政伦理学的价值与方法	/31
一、行政伦理学的价值	/31
二、行政伦理学的方法	/33
第二章 行政伦理学的相关道德理论	/37
第一节 功利论的道德理论	/38
一、边沁的功利主义道德理论	/38
二、穆勒对功利主义道德理论的发展	/39
第二节 义务论的道德理论	/41
一、义务论的主要观点及特征	/42

二、康德的道德理论	/43
第三节 美德论的道德理论	/45
一、亚里士多德的美德伦理	/45
二、基督教的美德伦理	/46
三、儒家的美德伦理	/48
第三章 中国传统行政伦理	/50
第一节 中国传统行政伦理的理据	/50
一、“德”与“孝”:传统行政伦理的逻辑起点	/51
二、“礼”与“仁”:传统行政伦理的理据	/54
第二节 中国传统行政伦理的主要规范	/59
一、忠:臣事君以忠	/60
二、信:无信则不立	/62
三、廉:知耻而不贪	/64
四、智:是非明辨之	/66
第四章 行政理性	/69
第一节 行政理性的基本概念	/70
一、理性为道德立法	/70
二、行政理性的界定	/72
三、行政理性的实质	/74
四、行政理性的标准	/76
第二节 行政理性的限度	/77
一、政府的有限性	/78
二、行政理性的限度	/82
第五章 行政正义	/85
第一节 行政正义的基本概念与内涵	/85
一、行政对于正义的诉求	/86
二、行政正义的概念及其现代含义	/88
三、行政正义的优先价值	/91
第二节 行政程序正义	/94
一、行政程序正义的价值	/94

- 二、行政程序正义的原则 /98
- 三、行政程序正义的实现 /99
- 第三节 行政实质正义 /104
 - 一、行政的实质正义界定 /104
 - 二、行政实质正义的标准 /106
 - 三、行政实质正义的实现 /108

第六章 行政自由裁量 /111

- 第一节 行政自由裁量的基本概念 /111
 - 一、行政自由裁量的界定 /111
 - 二、行政自由裁量的演进 /114
 - 三、行政自由裁量的原则 /118
- 第二节 行政自由裁量的边界 /119
 - 一、行政自由裁量的法律边界 /119
 - 二、行政自由裁量的理性边界 /122
 - 三、行政自由裁量的道德边界 /123
- 第三节 行政自由裁量的失范与控制 /125
 - 一、行政自由裁量的失范 /125
 - 二、行政自由裁量的控制 /126

第七章 行政腐败 /129

- 第一节 行政腐败的基本概念 /129
 - 一、行政腐败的界定 /129
 - 二、行政腐败的特征 /132
 - 三、行政权力的滥用 /135
 - 四、行政腐败的原因 /136
- 第二节 行政腐败的危害 /139
 - 一、行政腐败造成国家经济损失 /139
 - 二、行政腐败造成政治资源流失 /140
 - 三、行政腐败造成重大社会危害 /142
- 第三节 行政腐败的规制 /144
 - 一、以道德规制行政腐败 /145
 - 二、以权力规制行政腐败 /148

三、以社会规制行政腐败 /150

第八章 行政忠诚 /153

第一节 行政忠诚的基本概念 /153

一、忠诚及其相关问题 /154

二、行政忠诚的界定 /156

三、行政忠诚的对象 /158

四、行政忠诚与认同 /159

第二节 对宪法的行政忠诚 /162

一、忠诚宪法是政府的首要义务 /162

二、宣誓是忠诚宪法的重要途径 /164

第九章 行政检举 /166

第一节 行政检举的基本概念 /166

一、行政检举的渊源 /166

二、行政检举的界定 /169

三、行政检举的特征 /171

第二节 行政检举的困境及原因 /173

一、行政检举的困境 /173

二、行政检举困境的原因 /174

第三节 行政检举的实现 /178

一、培育公共精神 /178

二、完善检举制度 /181

第十章 行政责任 /184

第一节 行政责任的基本概念 /184

一、行政责任的界定 /184

二、行政责任的变迁 /187

三、行政责任的冲突 /191

第二节 客观行政责任与主观行政责任 /194

一、客观行政责任 /194

二、主观行政责任 /196

第十一章 廉政与善政 /198

第一节 廉政的基本概念 /199

一、廉政的界定 /199

二、廉政的主体与内涵 /201

第二节 廉洁政府的建立 /203

一、我国廉政建设的现状 /204

二、国外廉政建设的经验 /207

三、廉政制度创新的模型分析 /209

四、廉政建设与制度创新 /212

第三节 善政及其实现 /215

一、善政的界定 /216

二、治理与善治 /218

三、治理与善政 /220

四、善政的实现 /223

后 记 /227

第一章 行政伦理学:学科定位与知识体系

行政伦理学是一门研究公共行政活动中产生的伦理问题和道德现象的应用学科。作为一门与现实生活息息相关的学科,它需要对当代公共行政领域中所凸显的最尖锐、最具挑战性的问题提出一套系统的看法。如何科学地认识和理解公共行政活动中的道德现象,如何有效地揭示行政伦理的原则和规范,如何有效地运用这些原则和规范促进公共行政朝着正确的和高效的方向发展,是行政伦理学研究的基本任务。在现代社会,现代科学发展的趋势是人文科学、社会科学与自然科学的相互交叉和相互渗透,交叉学科越来越繁荣。行政伦理学作为一门交叉学科具有社会科学和人文科学的双重属性,然而,公共行政领域很少有效地利用伦理学或政治哲学这些古老的人文科学传统。伦理学就是告诉我们去发现、思考和解决公共行政领域面临的伦理困境和道德选择问题,而政治哲学则是告诉行政管理者如何扮演恰当角色、做出合理的行为和坚持政治信念和道德价值。如果公共行政缺乏这种哲学传统,它就不能自觉地服务于公共利益。在这一章,我们将概述行政伦理学的基本概念、基本问题、学科定位和知识体系。

第一节 行政伦理学的基本概念

有关行政伦理的思想古已有之,但成为一门系统的学科则始于20世纪70年代中期,随着新公共行政运动的不断高涨,行政伦理的研究和应用也都得到了快速发展并呈现出多样性。行政伦理学已日益证明了自身在公共行政领域内的

存在并逐步由非主流学科研究走向了中心。^① 行政伦理学已经具备了自身独立的问题域,相对完整的原理、规范、研究方法和知识体系。

一、伦理与道德的概念

我们有必要对行政伦理学最为基础的概念进行初步的界定和分析。概念界定是人们认识世界、传播知识、表达思想、解决问题的重要手段,也是人们进行逻辑思维的起点。但是,概念的界定是一项非常艰难的工作,任何概念的界定都是相对的,很难做到完美无缺。我们先从词源学的角度来简要分析“行政伦理”中的“伦理”一词。在《说文解字》中,“伦”被解释为“辈也,从人,明道也”^②。“伦”的本义就是“关系”或“条理”,“父子有亲,君臣有义,夫妇有别,长幼有序,朋友有信”^③指的就是人与人之间的五种主要关系。“理”被解释为“治玉也,从玉”^④。“理”的原意是指依照玉本身的纹路来雕琢玉器,使得玉器成型有用,后来引申为治理、协调社会生活和人际关系。《礼记·乐记》把伦理合用,曰:“乐者,通伦理者也。”“伦理”一词是指“人伦之理”或“做人之理”,专指人类社会生活关系中应该遵循的道理和规则,或人类社会的秩序、规则及合理正当的行为。在英文中,与“伦理”大致对应的词为“ethics”,该词源自希腊文“ethos”一词,其本意是“本质”、“人格”,也有“风俗”、“习惯”等含义。“道德”二字本来也是分开用的。“道”的原意是道路,后来逐渐引申为支配自然和人类社会生活的法度、准则以及运行规律。如表示自然运行规律的“天道”、表示社会生活规律和做人规矩的“人道”。“德”字原意为正道而行,也有心中有所得到的意思。朱熹注释“德”字,曰:“德者,得也,得其于心,而不失之谓也。”^⑤意思是说,心中得道,并且能够保持它,行为上遵循它,便是德了。在英文中,“道德”一词大致对应于“moral”或“morality”,源自拉丁文“mores”,指“风俗”或“习惯”。在日常语言使用中,“伦理”更具客观、客体、社会、团体的意味。著名学者何怀宏指出,“伦理”可以是低层次的、外在的、类似于法律、“百姓日用而不知”的东西,但也可以是高层次的、综合了主客观的、类似于家园、体现了人或民族的精神本质的、可以在其中居留的东西。而“道德”则更含主观、主体、个人、个体意味。在大多

① [美]特里·L. 库珀:《行政伦理学应关注的四个重大问题》,《国家行政学院学报》2005年第3期。

② [汉]许慎:《说文解字》,北京:中华书局1963年版,第164页。

③ 《孟子·滕文公章句上》

④ [汉]许慎:《说文解字》,北京:中华书局1963年版,第12页。

⑤ 《四书集注·论语注》

数情况下,“伦理”和“道德”被当作同义词使用。^①

关于伦理道德和行政之间的关系,美国著名的行政学大师乔治·弗雷德里克森指出:“伦理是一个哲学、价值和道德准则的世界,而行政则属于决策和行动的世界。伦理寻求对与错,而行政则必须完成工作。伦理是抽象的,而行政实践则是具体的。伦理如何改革行政?行政如何影响道德?行政的观念——秩序、效率、经济、生产力——如何有助于定义伦理?道德的观念,比如对与错,如何有助于定义行政?”^②应该说,乔治·弗雷德里克森不仅为我们区分伦理和行政以及二者的关系,同时也提出了富有启发意义的行政伦理问题。

公共行政是否真的能做到“价值无涉”或“价值中立”呢?答案是否定的,公共行政人员不仅不可能做到所谓的价值中立或价值无涉,恰恰相反,他们总是带有某种价值观念来从事公共行政活动的。“公共行政领域的一些重大问题往往是与管理者的信念、价值和习惯有关的。”^③其实,大多数人对德国著名社会学家马克斯·韦伯提出的“价值无涉”或“价值中立”问题都存在着误解。美国著名社会学家科塞在《社会思想名家》一书的导言中对此进行了很好的说明:

如果你不能通过想象把自己置身于韦伯著述时的那个学术环境和社会环境之中,你就不能理解他的思想。韦伯对一个事实感到震惊:社会科学是由出于爱国主义而认为必须用讲课和著述捍卫德意志帝国事业的那些人把持着的。他们进行研究的目的是增加祖国的荣耀。正是为了反对这一亵渎科学家天职的行为,马克斯·韦伯确定了他的主要工作。他之所以诉诸价值中立这一概念,是为了彻底把社会科学从为当权者服务的桎梏下解放出来,是为了强调研究者有权利、有义务独立解决问题,而不必考虑所得出的结论对国家事务有利还是有害。韦伯认为,在成熟的讲究方法的研究中,价值中立可以把社会科学从政策制定者的巨掌下解放出来。它会结束社会科学的无自由权状态,为社会科学的自主发展扫清道路……^④

通过科塞的论述,我们可以认识到:韦伯之所以诉诸“价值中立”这一概念,其目的在于强调研究者的独立性,“彻底把社会科学从为当权者服务的桎梏下解放出来”,为社会科学的自主发展扫清道路。其实,大多数学者强调学术研究中的

① 何怀宏:《伦理学是什么》,北京大学出版社2002年版,第9—12页。

② [美]乔治·弗雷德里克森:《公共行政的精神》,张成福等译,北京:中国人民大学出版社2003年版,第140—141页。

③ 同上书,第2页。

④ 参见[美]科塞:《社会思想名家》,导言部分,石人译,北京:华夏出版社2007年版。

“价值中立”或“价值无涉”是针对学术研究应脱离政党或政治的干扰。

二、行政的公共性

我们要了解行政伦理,必须对行政、政治以及伦理的关系有所了解。在西方法学体系中,行政可以分为公共行政和私人行政。“行政乃是为实现某个私人目的或公共目的而在具体情形中对权力的行使。行政通常所涉及的是对某种财产、公司、政府机构或其他形式的私人企业或政府企业的管理。负责公司事务的官员向雇员发布命令,为生产制订计划,雇用和解雇工人。上述情形是私人行政。政府官员为公共利益而采取行政措施的情形,就是我们所倡的公共行政领域。公共行政的典型范例是:外交事务的处理,公路和水坝的建造,国家公园的保护等方面的决策和行动。”^①本书中所说的行政指的是公共行政。我们将从政治与行政的分离、行政的公共性与行政伦理的内涵等几个方面来进行分析。

第一个明确使用“公共行政”这一术语的是伍德罗·威尔逊。因此,关于政治与行政的关系,我们将主要以他于1887年在《行政学研究》一文中提出著名的“政治与行政的二分”为例来进行分析。在行政学的早期发展阶段,行政学主要关注和强调行政的科学性和效率,即行政的工具理性和技术问题,至于与公共行政密切相关的价值理性和伦理道德问题则关注较少。威尔逊认为行政与政治不同。行政管理的问题并不属于政治问题,行政管理是置身于“政治”所特有的范围之外的。虽然行政管理的任务是由政治所确定的,但政治无需直接指挥行政管理机构。“政治是政府在重大而且带着普遍性事项方面的国家活动,而行政是政府在个别、细致而且带技术方面的国家活动,是合法的、明确而且系统的执行活动。”政治制定政策,行政执行政策。政治家从事政治,官僚负责行政。同时,威尔逊还指出:政府官员不仅要为上级而且要为社会尽力,用“良心”做最大服务,政府官员应该具有良好的态度,具有坚定而强烈的忠诚。他指出,政府官员,尤其是行政领导应该带头克服官僚主义,是真正为人民服务的具有大公无私精神的政治家,可以把自负而且敷衍塞责的机关变成公正政府的具有大公无私精神的工具。^②显然,威尔逊对政治与行政的这种区分富有意义,他也认

^① [美]E. 博登海默:《法理学法律哲学与法律方法》,邓正来译,北京:中国政法大学出版社2004年版,第378页。

^② [美]伍德罗·威尔逊:《行政学研究》,彭和平等编译,《国外公共行政理论精选》,北京:中共中央党校出版社1997年版,第1—26页。参见丁煌:《威尔逊的行政学思想》,《政治学研究》1998年第3期,第35—36页。参见[美]乔治·弗雷德里克森:《公共行政的精神》,张成福等译,北京:中国人民大学出版社2003年版,第88页。

识到了伦理与价值观念在行政活动中的作用。在他看来,政党分肥制的弊病是将行政领域和政治领域混合在一起造成的。他试图通过“政治与行政的二分”使行政发展摆脱政治的干涉,行政系统才能以科学、效率、效益、技术合理性等价值为行为准则,并由此建立一个高效合理的政府管理模式,行政应努力成为实现政治价值的手段,行政学研究必须适应美国的民主理念。事实上,在实际的行政活动中,公共行政与政治是无法分离的,公共行政只不过是政治的一种表现形式,在中国更是如此。

行政或公共行政,其对应的英文词为“administration”、“public administration”,并不存在本质上的区别。但在一定意义上反映出了行政管理学的发展历程。“公共行政”强调或凸显了“行政”的“公共性”这一本质特征。我们知道,“公共”立足于价值理性,而“行政”有赖于技术理性,但技术理性否认价值理性的逻辑,价值理性否认技术理性的逻辑。在汉语中,《礼记·礼运》载:“大道之行也,天下为公”,其中的“公”含义为“公共、共同”,强调多数人共同或公用,与“私”相对。“公共”(public)一词有两个起源:一是源自希腊词汇“pubes”或者“maturity”,它们表示个人在身体上、情感上或智力上已经成熟,强调个人能超越自身利益去理解他人利益。二是源于希腊词汇“koinon”。英语“common”(共同)也来源于该词,意为人与人之间在工作、交往中相互照顾和关心的一种状态。因此,从词源上看,“公共”是指个体不仅能与他人合作,还能替他人着想。在现代英语中,“公共”成了“政府”和“政治”的同义词。^①与“公共”相对应的词是“私人”(private),它最接近的词源为拉丁词“privatus”,意指离开公众生活,可追溯的最早词源为拉丁文“privare”,意思为“丧失”或“剥夺”。“private”具有“私密的”或“隐蔽的”意思,后来发展为与“public”相对的词,主要意涵为“言行自由权、特权”。在某种意义上,“private”可能含有贬义,例如“private profit”(私人利益)与“private advantage”(私人利益)。另一方面,“private”又强调个人的权利和个人生活的私密性。可见,“private”是一个含义非常复杂的词^②。古代社会并不存在明确的公/私领域划分,在政治领域,代表国家权力的“公”往往吞没了“私”,而在经济领域,则表现为国家对经济生活的全面控制。直到近代,“公”与“私”才截然分离。公共行政在政治与行政“二分法”的影响下,热衷于

^① [美]乔治·弗雷德里克森:《公共行政的精神》,张成福等译,北京:中国人民大学出版社2003年版,第18—19页。

^② [英]雷蒙·阿隆:《关键词:文化与社会的词汇》,刘建基译,北京:三联书店2005年版,第364—366页。

对纯粹治理技术和效率的追求,从而形成对公共行政的公共精神和公共价值的冲击,于是就有新公共行政学强调公平与参与及同期的政策分析理论中的民主因素等。当代社会“公”与“私”甚至出现相互融合的趋势,经济领域表现为国家干预与自由经济并存,而在政治领域则表现为公民社会的成长。与此同时,公共行政的“公共性”问题再次凸显出了,强调“公共性”不仅是公共部门的内在要求,也是公民社会推动的结果。

从理论上而言,“公共行政”是与“私人行政”相对立的概念。之所以强调“公共行政”,是为了凸显出行政的“公共性”特征,现代行政管理活动中出现了偏离公共领域的现象,出现了越来越多的贪腐问题,出现了公共权力的异化。人们对领导专权、政党分赃和贪污腐败反应强烈,呼唤着公共行政的“公共性”精神的回归。那么,我们究竟如何来理解行政的“公共性”呢?

有学者较为全面地指出了“公共性”内涵:“公共性”在伦理价值层面上必须体现公共部门活动的公正与正义,在公共权力的运用上体现出人民主权和政府行为的合法性,在公共部门运作过程中体现为公开与参与;在利益取向上表明公共利益是公共部门一切活动的最终目的,必须克服私人或部门利益的缺陷;在理念表达上是一种理性与道德,它支持公民社会及其公共舆论的监督作用。^① 我们认为,行政的公共性至少可从以下三个方面来分析:

(1)“公共性”可以理解为公共行政的新的理念。“公共性”揭示了公共行政目的的公益性,强调为公共利益服务。政府应当根据公共利益和民意来制定与执行公共政策。之所以说公共性是一种新的理念,是因为“公共性”要求政府组织应着眼于社会的长远发展,注重公民的普遍利益来开展公共行政活动。同时,“公共性”也要求公共行政人员树立为人民服务的观念,公共政策的制定与执行都要防止向部门利益和个人利益倾斜。

(2)“公共性”可以理解为公共行政的公共精神。公共行政的“公共性”内涵可以归结为公共精神。现代公共行政的公共精神包括四个方面:民主精神、法治精神、公正精神和服务精神。民意是政府合法性的唯一来源,政府的一切活动应受到预先确定并加以公布的规则制约,公民权利平等并不受公共权力的侵害,政府职能应积极向服务型政府转变,公共行政过程应平等、公正和透明^②。

(3)“公共性”可以理解为公共行政的价值基础。政府的制度安排既要以公共性为基础,公共行政过程也要体现公共性。政府的组织机构、行为方式、运行

^① 王乐夫、陈干全:《公共性:公共管理研究的基础与核心》,《社会科学》2003年第4期。

^② 张成福:《论公共行政的“公共精神”》,《中国行政管理》1995年第5期。

机制、政策规范等都应体现其公共性。正如哈贝马斯所指出的:“公共性成为国家机构本身的组织原则”,公共性应当建立在理性基础之上。在某种意义上,公共性等同于理性,甚至是良知,依靠公共舆论表达出来。^①

三、行政伦理的内涵

近代西方社会,政界腐败触目惊心,政客们不择手段地获取金钱、权力、美色,大搞“权钱交易”,许多高官因为贿赂、贪污、“黑金政治”落马。根据美国一些行政伦理学家的研究,美国行政活动中主要存在着利益冲突、礼物、演讲费、兼职、后就业、任人唯亲、违法乱纪等伦理问题^②。正是因为行政过程中出现了大量的伦理问题,有关行政伦理的研究也开始兴起。有人认为,行政伦理学研究在美国成为一个持续的理论话题始于1940年《公共行政评论》杂志的创刊。也有人认为行政伦理问题研究始于美国建国初期。还有人认为,直到上个世纪70年代,人们才开始对行政伦理进行系统的研究^③。其实,在行政学的发展过程中,行政价值问题在行政管理活动中的重要性始终是人们无法忽视的。行政学在早期发展过程中,追求公共行政体系的科学化、技术化,否定伦理、政治价值因素在公共行政运行中的作用。这种理论模式使得公共行政学科的发展出现了严重的缺陷,因而受到了人们的普遍质疑。第二次世界大战之后,公共行政向政治学回归。诸如民主价值、多元政体、公民参与、社会正义、法治、正当程序等,成为了公共行政学的重要议题。与此同时,管理学的决策转向也为行政学发展的价值追求和伦理思考提供了可能性空间。乔治·弗雷德里克森曾指出:“效率和经济是美国公共行政理论的两个支柱。效率——尽可能地利用已有的金钱实现更大的公共利益——是公共行政实践的理论基础。经济——尽可能少地使用纳税人的金钱去实现某一公共目标——同样是一个诱人的目标。”毫无疑问,把“效率”和“经济”作为公共行政的指导方针是必要的,但还不够,还必须把“社会公平”作为公共行政的第三个理论支柱,使公共行政能够回应公民的需要^④。具体而言,我们可以从四个方面来界定行政伦理的内涵。^⑤

① [德]哈贝马斯:《公共领域的结构转型》,曹卫东等译,上海:学林出版社1999年版。

② 马国泉:《美国公务员制与道德规范》,北京:清华大学出版社1999年版,第32页。

③ 李春成:《美国行政伦理学的兴起》,《广东社会科学》2001年第5期。

④ [美]乔治·弗雷德里克森:《公共行政的精神》,张成福等译,中国人民大学出版社2003年版,第88页。

⑤ 参见李文良:《西方国家行政伦理的内涵及其特点》,《华北电力大学学报(社会科学版)》2001年第2期。

(1)从公共利益的角度来界定行政伦理。政府及其官员是否能够代表并回应公共利益是行政伦理的核心议题之一。换言之,公共利益是公共行政的出发点,公共行政人员应当是公共利益的代理人,而不是个人私利或集团利益的代言人。政府具有促进和实现公共利益的义务和责任。

(2)从决策及其过程的角度来界定行政伦理。在这种意义上,行政伦理就是指行政过程和行政决策中的道德。进而言之,伦理道德内在于所有公共政策之中。因为行政决策者在制定公共政策时,总是或多或少要受该社会主流价值观念的影响。这样,行政伦理可以看做是决策伦理。事实上,行政决策常常反映着一个社会的核心价值观。而行政官员对组织内制定的决策和决策依据的道德标准负有个人和专业的责任。

(3)从价值理性的角度来界定行政伦理。行政伦理可以看做是行政活动和行政过程中的价值追求和实现。公共行政不仅仅要重视经济和效率,同时也要重视公平、正义和民主,要维系并发展民主法治社会的基本价值理念和公共行政的基本价值理念。公共行政不仅外显为工具理性,充当执行国家意志的手段和工具,而且内含价值理性,公共行政必须捍卫民主宪政,要致力于发展、弘扬民主治理过程的合法性、合理性、公正性。民主、法治、自由、人权、公共利益、社会公正、正当程序等价值构成了现代民主政治的基础,公共行政有责任维护并发展这些基本价值。因为这一切关系到政府治理的合法性、政府的权威和公信力问题。行政伦理就是回应行政活动和行政过程中有人对这些基本价值的挑战,从而促进这些基本价值的追求和实现。

(4)从方法论的角度来界定行政伦理。行政伦理被当作是抑制行政腐败,重塑政府信任和重建公共行政伦理秩序的手段与方法。公民对政府的信任和认同是政府合法性的来源,“善治”需要政府、公民、企业、社会之间的信任关系的存在,这种信任关系的重要基础在于公共权力的公共使用,而不是用于私人目的。腐败侵蚀着这种信任关系的基础,最终将损害政府的合法性。面对日益增加的政治丑闻、官员的腐败,学者们在探讨用法律手段来抑制腐败、惩处腐败的同时,也积极从提高行政人员的内在道德素质来反腐倡廉。善治是由好公民和好官共同建构的。

(5)从行政责任的角度来界定行政伦理。库珀认为:“责任是建构行政伦理学的关键概念。”行政伦理就是与行政责任相关的各种伦理问题。行政人员必须为特定的职责承担责任,尽管行政人员在行政过程中会遇到各种角色冲突和义务冲突。行政责任又分为客观责任和主观责任。“客观责任源于法律、组织机构、社会对行政人员的角色期待,但主观责任却植根于我们自己对忠诚、良知、

认同的信仰。”行政伦理就是客观责任和主观责任的有机统一。^①

第二节 行政伦理学的学科定位与知识体系

每一门学科都有自己特定的研究对象。例如,物理学研究物体的一般性质,生物学讨论生命状态的问题,政治学研究社会政治现象,等等。每门学科都试图对一组特殊事实进行分析、归类和描述,同时也进行说明和解释,并寻求它们的因果关系,纳入一个完整的理论体系。行政伦理作为调节政府机关及其公务人员的伦理行为规范的总和,是行政管理领域的职业道德,一个国家行政伦理状况的好坏在很大程度上会影响政府执政能力和执政水平,关系到国家民族的发展前途。对行政伦理学进行学科定位,需要对行政伦理学的研究对象、基本问题、学科性质以及学科发展作出系统的分析。

一、行政伦理学的研究对象

一般而言,是否有独特的研究对象、独特的研究方法和学科体系决定了一门学科的存在。其中,学科的研究对象是该学科得以存在的首要条件。目前,人们关于行政伦理学的研究对象,学者们并没有达成共识。之所以出现这种状况,原因在于他们对行政伦理学的学科前提没有形成一致的看法。但由于缺乏一致的、共同的认识,从而导致行政伦理研究对象的模糊性和不确定性,也造成了行政伦理学学科建设的非规范性和随意性。因此,科学界定行政伦理学的研究对象是行政伦理学发展首先应该解决的关键问题,也是推进行政伦理学研究的基本前提。关于行政伦理学的研究对象,国内有几种代表性的观点。例如,周奋进在《转型中的行政伦理》一书中认为:“行政伦理是研究行政机关及公务员的道德理念、道德准则、道德操守的学说,包括两大部分:一是行政机关整体的伦理约束、导向的机制,二是行政机关人员,即公务员的伦理观念及操作。”^②王伟在《行政伦理概述》中认为:“行政伦理是指国家公务人员的行政伦理意识、行政伦理活动以及行政伦理规范的总和。”^③他在《行政伦理学》一书中认为:“行政伦理学是以公共行政领域的伦理关系为研究对象,它包含着与经济、政治、法律等关

^① 参见[美]特里·L·库珀:《行政伦理学:实现行政责任的途径》,张秀琴译,北京:中国人民大学出版社2001年版,第62—79页。

^② 周奋进:《转型期的行政伦理》,北京:中国审计出版社2000年版,第6页。

^③ 王伟:《行政伦理概述》,北京:人民出版社2001年版,第64页。