

ZHAOXUN GONGGONG XINGZHENG ZHENGYI

Lilun Tantaoyu Shijian Fansi

# 找寻公共行政正义

## 理论探讨与实践反思

王 锋 著

中国社会科学出版社

ZHAOXUN GONGGONG XINGZHENG ZHENGYI

Lilun Tantaoyu Shijian Fansi

# 找寻公共行政正义

理论探讨与实践反思

王 锋 著

中国社会科学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

找寻公共行政正义：理论探讨与实践反思/王锋著. —北京：  
中国社会科学出版社，2014. 1

ISBN 978 - 7 - 5161 - 4034 - 5

I. ①找… II. ①王… III. ①行政学—研究 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 044379 号

---

出版人 赵剑英  
责任编辑 卢小生  
特约编辑 李舒亚  
责任校对 韩天炜  
责任印制 李 建

---

出 版 中国社会科学出版社  
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)  
网 址 <http://www.csspw.cn>  
中文域名：中国社科网 010 - 64070619  
发 行 部 010 - 84083635  
门 市 部 010 - 84029450  
经 销 新华书店及其他书店

---

印 刷 北京市大兴区新魏印刷厂  
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂  
版 次 2014 年 1 月第 1 版  
印 次 2014 年 1 月第 1 次印刷

---

开 本 710 × 1000 1/16  
印 张 19  
插 页 2  
字 数 328 千字  
定 价 58.00 元

---

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社发行部联系调换  
电话：010 - 64009791

版权所有 侵权必究

# 序

正义问题已是当代社会经济发展过程中日渐凸显的重大课题，自20世纪60年代罗尔斯发表《正义论》以来，有关正义问题已成为学术界的一个焦点问题。公共行政领域因其自身涉及国家权力的特殊性，可直接影响和干预私人利益和公共利益，因此，作为正义问题的一个分支，公共行政正义问题就日益显示出其独特的地位和作用。当前，全球化过程中存在的许多问题，如富国与穷国的冲突，不同地区和国家之间的利益冲突，行政机构片面追求效率、强调工具理性而导致的文牍作风、官僚主义盛行，甚至于民族与宗教冲突、各种文化之间的冲突、恐怖主义势力的兴起，等等，都与公共行政正义问题有着直接或间接的关系。同时，公共行政正义问题也是我国社会经济发展中的一个重大课题，随着我国改革开放的深入和市场经济的发展，先富与共富、竞争与协作、利益与创造、效率与公平、经济发展与政治（行政）体制改革的滞后等矛盾在社会经济生活中日渐凸显。因此，研究公共行政正义问题对于建立公正、高效和廉洁的公共行政体制，维持公平的社会经济秩序和安全的社会公共秩序，促进人的全面发展至关重要。

在西方，有关正义理论的研究已经比较成熟，从古代的柏拉图、亚里士多德到近代的休谟、亚当·斯密，再到现代的罗尔斯、麦金太尔等都对正义提出了自己独特的看法，形成了许多正义理论，如政体正义论、正义规则论、公正正义论等。这些理论对我国正义理论的研究有极大的借鉴价值。但国外专门对“公共行政正义”主题进行系统研究的很少。虽然特里·库珀、乔治·弗雷德里克森等人对行政责任和行政精神的研究比较深入，但缺乏对公共行政制度正义和公共政策正义性的系统研究。在我国，学者们进行有关正义主题的研究时间并不长，它基本上是伴随着改革开放和现代化建设而逐步新兴和繁荣起来的。从20世纪80年代中后期开始，陆续出现了一些关于介绍西方正义理论方面的论著；到了20世纪90年代

中期之后，这种研究迅速向前发展与深入，已逐渐成为学术界中跨学科的显学。大批学者把目光投向国外，在引进、评析西方的传统和近现代正义理论方面做了大量的工作。如从1994年开始，我国学术界主要以《哲学动态》为园地，先后介绍了罗尔斯、瓦尔泽、诺齐克、尼尔森、麦金太尔和哈贝马斯等人的正义理论，并根据我国经济社会发展所凸显出来的问题，对制度正义、代际正义、交换正义及分配正义等进行了专题研究，并对当代中国社会正义的现状、形成社会不公的原因，以及如何实现社会正义进行了较为深入的探讨。到了2000年之后，国内部分青年学者开始把公共行政和社会正义问题关联起来进行研究，如中国矿业大学教师王锋博士的《行政正义论》（2007）和郑州大学教师杨冬艳博士的《公共行政正义研究》（2010）等专著的出版，初步构建了公共行政正义的理论体系和学术话语。

摆在读者面前的这本《找寻公共行政正义：理论探讨与实践反思》专著是我国学者对公共行政正义问题进行深度探讨的又一力作。湖州师范学院王锋副教授试图综合运用定性和定量方法从多学科视角探讨公共行政正义的理论框架构建和实践模式反思两方面内容。一方面，在批判性吸收已有研究成果的基础上探讨了公共行政正义的理论渊源、基本内涵、基本原则、主要维度和实现路径等一些基本理论问题。在对正义论、公共空间论和善治等理论渊源梳理的基础上，阐释了公共行政正义的基本内涵，并进一步揭示了公共行政正义的三个维度：经济维度的产权保护下的机会均等、文化维度的基于包容性发展的“承认”和政治维度的基于公民权的公民精神；作者认为，公共行政正义应在坚持公正原则、效率原则、公共价值诉求原则等基本正义原则的基础上，通过公共行政的制度正义和美德正义两大层面得以实现。特别值得一提的是，作者在此增加了一个新的视角，即制度的视角对公共行政正义问题进行学理上的探究，有助于克服过去仅仅局限于从人性层面来研究行政正义问题的缺陷。另一方面，作者在批判性分析西方各种公共行政正义实践范式（包括传统公共行政、新公共行政、新公共管理、新公共服务）的基础上，以浙江为例，审视了我国公共行政正义的主要实践现状，并反思了我国公共行政正义的实践模式（即渐进调适模式）的理论基础、优点及其困境。最后，作者分别从公共空间、征地拆迁政策和公共服务均等化三个视角展望了我国公共行政正义实践在宏观、中观和微观三个层面的具体路径。全书力图通过公共行政正



义理论构建和对公共行政正义实践的反思，为现实的公共行政活动及决策提供伦理价值坐标和操作指南。

总体上看，作者在公共行政正义理论基本框架构建及实践反思方面都有一定的新意，具有较高的学术价值。作者通过对公共行政正义三个维度内容、三大基本原则以及两条实现路径（制度和人员）的剖析和阐述，较为完整地建构了公共行政正义的理论框架；在实践反思方面，较为翔实的田野调查、实地访谈及案例分析为我们了解和透视我国公共行政正义实践现状和困境打开了一扇难得的窗口。此外，作者提出的“将顶层设计与渐进调适相结合”观点无疑为我国公共行政正义实践改革指明了方向。

诚然，公共行政正义主题的研究对于促进中国经济社会持续健康发展，对于实现中国社会安全运行，对于实现全面建设小康社会的目标，促进和谐社会的建设，具有重要的现实意义。鉴于当前我国学术界对公共行政正义主题进行深入研究的结果不多，因此，这一领域的研究还具有很大的探索空间。顾准曾经说过：“自然界如此浩瀚广阔，丰富多彩，你能添一粒沙子已经很不容易了，你妄想用一种什么哲学体系来一以贯之，那简直就是梦呓。”毫无疑问，本书对公共行政正义所作的探讨也仍然是初步的，还有很多不足之处，如实证经验与理论研究如何进行有机地整合，理论探讨的深度、广度和系统化仍有待提升等问题都值得进一步思考。因此，本人期待本书作者今后继续深入研究，不断补充完善，在公共行政、公共政策和公共管理的研究之路上越走越宽广。

胡象明

北京航空航天大学公共管理学院

2013年11月22日于北京

# 目 录

序	1
第一章 导论	1
第一节 研究背景与研究意义	1
一 研究背景	1
二 研究意义	2
第二节 国内外研究现状述评	3
一 国外公共行政正义研究现状	3
二 国内公共行政正义研究现状	18
第三节 研究方法与内容框架	36
一 研究方法	36
二 内容框架	37
第二章 公共行政正义理论渊源	39
第一节 西方正义观和正义理论	39
一 西方古代正义观	40
二 西方近代正义理论	46
三 西方现当代正义理论	51
第二节 公共领域(空间)理论	55
一 阿伦特公共领域(空间)理论	55
二 哈贝马斯公共领域(空间)理论	59
三 泰勒公共领域(空间)理论	62
第三节 治理与善治理论	63
一 治理的含义	64

二	治理理论概述 .....	66
三	善治理论及善治特征 .....	67
<b>第三章</b>	<b>公共行政正义理论框架 .....</b>	<b>71</b>
<b>第一节</b>	<b>公共行政正义的基本内涵 .....</b>	<b>71</b>
一	公共行政正义概念 .....	71
二	公共行政正义内涵 .....	74
三	公共行政正义基本属性 .....	76
<b>第二节</b>	<b>公共行政正义的基本原则 .....</b>	<b>78</b>
一	公正原则 .....	79
二	效率原则 .....	83
三	公共价值诉求原则 .....	87
<b>第三节</b>	<b>公共行政正义的主要维度 .....</b>	<b>89</b>
一	弗雷泽的一元三维正义论 .....	90
二	公共行政正义的三个维度 .....	96
<b>第四章</b>	<b>公共行政的制度正义 .....</b>	<b>104</b>
<b>第一节</b>	<b>公共行政制度正义相关概念 .....</b>	<b>104</b>
一	制度与公共行政制度 .....	104
二	公共行政制度正义概念及其内涵 .....	108
<b>第二节</b>	<b>公共行政制度变迁与公共行政制度正义 .....</b>	<b>109</b>
一	制度变迁与公共行政制度变迁 .....	110
二	制度变迁视域中的公共行政制度正义 .....	113
<b>第三节</b>	<b>公共行政制度的正义评价 .....</b>	<b>116</b>
一	公共政策的社会正义要求 .....	117
二	公共行政制度的正义评价 .....	120
<b>第五章</b>	<b>公共行政的美德正义 .....</b>	<b>132</b>
<b>第一节</b>	<b>公共行政职业道德和组织伦理 .....</b>	<b>132</b>
一	公共行政职业道德 .....	132
二	公共行政组织伦理 .....	138
<b>第二节</b>	<b>公共行政人员的美德正义 .....</b>	<b>143</b>



一	德性及其理论演进·····	143
二	公共行政德性与美德正义·····	149
三	集体腐败与公共行政德性、伦理自主性·····	155
第三节	公共行政美德正义的实现·····	160
一	组织路径·····	160
二	个体路径·····	164
<b>第六章</b>	<b>公共行政正义实践范式</b> ·····	<b>167</b>
第一节	传统公共行政（官僚制）范式·····	167
一	从传统官僚制到现代官僚制·····	167
二	官僚制范式反思·····	171
第二节	新公共行政范式·····	174
一	新公共行政及其基本主张·····	174
二	新公共行政范式反思·····	178
第三节	新公共管理范式·····	181
一	新公共管理及其基本主张·····	182
二	新公共管理范式反思·····	185
第四节	新公共服务范式·····	190
一	新公共服务及其基本主张·····	191
二	新公共服务范式反思·····	196
<b>第七章</b>	<b>我国公共行政正义实践概况：以浙江为例</b> ·····	<b>199</b>
第一节	我国公共行政正义实践的总体评价·····	199
一	公共空间的不断拓展：来自浙江个案·····	200
二	逐步实现公共服务均等化·····	205
第二节	我国当代公共行政正义实践现状：以征地拆迁为例·····	212
一	浙江征地拆迁政策及其在湖州的执行·····	212
二	浙江征地拆迁政策的满意度和公平感·····	218
<b>第八章</b>	<b>我国公共行政正义实践模式之反思</b> ·····	<b>227</b>
第一节	“渐进调适”模式及其表现·····	227
一	浙北地方治理创新·····	228

二	社团参与社会管理和公共服务模式创新： 以共青团组织为例·····	234
三	农村土地制度改革与创新：从小产权房谈起·····	239
第二节	“渐进调适”模式的理论基础及现实困境·····	244
一	“渐进调适”模式的理论基础·····	245
二	“渐进调适”模式的现实困境·····	248
第三节	我国公共行政正义实践的未来路径·····	251
一	公共行政正义实践的宏观路径：公共空间的视角·····	251
二	公共行政正义实践的中观路径：征地拆迁政策的 视角·····	253
三	公共行政正义实践的微观路径：公共服务均等化的 视角·····	256
附录 1	城郊接合部征地拆迁公平感及满意度调查问卷·····	260
附录 2	城郊接合部拆迁访谈记录（节选）·····	268
主要参考文献	·····	280
后记	·····	292

# 第一章 导论

努力实现社会公平正义既是中国特色社会主义的内在要求，也是中国共产党人的一贯主张。从某种意义上说，中国改革开放三十多年的历程，也是一个致力于实现社会公平正义的历程。同样，公共行政正义的研究和实践也离不开这一时代背景。通过三十多年的行政改革，我国政府致力于不断提高行政机关办事效率，提升公共服务水平。公共行政正义实践的要旨在于通过善治来实现社会的公平正义。而如何实现善治，则是一个亟待探讨的世界性难题。本书导论部分主要介绍研究背景与研究意义、国内外研究现状以及研究方法和全书的内容框架。

## 第一节 研究背景与研究意义

社会公平正义的实现和维护需要公共行政作用和职能的发挥，需要公共行政体制、组织机构和公共管理者之间的协调配合。因此，在当前强调社会公平正义的时代背景下，对我国公共行政正义问题进行研究，具有十分重要的理论价值和实践意义。

### 一 研究背景

改革开放三十多年来，我国经济快速发展，综合国力显著提升。2011年，国内生产总值达47.3万亿元，进出口总额跃居世界第二。而2012年的国内生产总值高达51.9万亿元，进出口总额跃居世界第一。人民生活水平显著提高，居民收入稳步增长。民主法治建设、文化建设、社会建设和体制改革等方面都取得了较大进展。但与此同时，也暴露出了许多亟待解决的问题，如贫富差距扩大、反腐败形势严峻、社会保障体系滞后等，导致社会矛盾不断激化，社会冲突现象不断增多，进而制约着我国经济社会的进一步发展，也威胁着国家和社会的稳定局面。在贫富差距方面，虽

然当前我国人均 GDP 已经突破 4000 美元，但用于测量贫富差距的基尼系数一直居高不下，已经超过国际公认的 0.4 的警戒线。城乡收入差距、区域间贫富差距均在迅速拉大。在反腐败方面，根据中纪委、监察部举办的 2012 年查办案件新闻发布会公布的数据，在 2012 年，共立案 15.5 万件，结案 15.37 万件，处分 16 万人，其中，处分县处级以上干部 4698 人，移送司法机关的县处级以上干部 961 人。在社会保障方面，1.5 亿在外务工的农民工社会保障制度严重缺失，城乡之间、政府部门与企事业单位之间在医疗保险、养老保险、住房保障等方面的差距明显。上述问题的本质其实就是如何实现社会公平正义的问题。因此，在新的时代背景下，“什么是社会主义社会的公平正义”，“如何实现和维护社会公平正义”等问题就成为我国当前必须思考和回答的重大课题。

党的十七大报告指出，“实现社会公平正义是中国共产党人的一贯主张，是发展中国特色社会主义的重大任务，通过发展保障社会公平正义、不断促进社会和谐”。党的十八大报告进一步要求，必须坚持维护社会公平正义，并首次明确提出，“公平正义是中国特色社会主义的内在要求”。对于如何实现社会公平正义的途径问题，十八大报告也首次指明了方向，即“要在全体人民共同奋斗、经济社会发展的基础上，加紧建设对保障社会公平正义具有重大作用的制度，逐步建立以权利公平、机会公平、规则公平为主要内容的社会公平保障体系，努力营造公平的社会环境，保证人民平等参与、平等发展权利。要按照建立中国特色社会主义行政体制目标，深入推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开，建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府。深化行政审批制度改革，继续简政放权，推动政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义转变。”概言之，就是要通过有助于公平正义的制度建设、保障体系构建、服务性政府建设、深化行政体制改革等路径来实现并维护社会公平正义。由此可见，社会公平正义的实现依赖于公共行政正义的实现，公共行政正义实现的重要途径就在于正义的制度建设和行政美德的培养。

## 二 研究意义

当前，加强公共行政正义的研究，也有助于建立公正、高效和廉洁的公共行政体制，维持公平的社会经济秩序和安全的社会公共秩序，促进人的全面发展和公平权利的实现。而就本书而言，它具有以下几方面的理论

价值和实践意义:

从学术理论层面来看,本书拓展了已有公共行政正义研究的范围,不再局限于仅仅从行政伦理角度进行应然层面的学理分析理论建构,而是同时探讨公共行政正义应然和实然两个层面,即一方面在公共行政正义理论基本框架上展开初步探讨,另一方面对当前世界各国主流的公共行政正义实践模式和中国公共行政正义实践模式进行反思;在研究方法上,本书也强调理论研究和实证研究方法的结合、定量研究和定性研究的结合,以改变现有公共行政正义研究只重理论探讨而轻实证研究的方法论上的不足。

从实践层面来看,本研究可供相关政府部门和其他公共部门在行政决策时参考。因此,本书对政府的公共行政活动及制度建设活动有较强的指导作用,对于促进中国社会持续健康发展,实现全面建设小康社会的目标,保障中国社会的安全运行,促进和谐社会的建设,均具有极其重要的实践意义和参考价值。由于当前系统地对公共行政正义问题进行阐释的完整著作较少,特别是对公共行政正义实践反思方面更少有人涉及。因此,这一领域的研究具有很大的发展空间,需要更多的学界同人加以关注和持续研究。

## 第二节 国内外研究现状述评

国内外有关社会公平正义的文献非常丰富,但若将之局限于公共行政或公共管理领域,相关的文献就相对较少。在此,笔者首先从多个角度梳理了国外公共行政正义主题的文献,然后对国内公共行政正义主题文献进行回顾和评论。可以看出,虽然当前的相关文献数量不是太多,但近年来相关研究文献的数量和质量均有大幅增长。公共行政伦理(正义)研究已逐渐成为一门显学,大有方兴未艾之势。

### 一 国外公共行政正义研究现状

自从伍德罗·威尔逊于1887年发表《行政之研究》以来,公共行政学作为一门独立的学科开始迅速发展和壮大,其特点是融合多学科的视角研究公共行政问题,进而形成了众多的交叉性研究方向,如行政伦理、行政哲学、公共政策、危机管理等。其中公共行政和正义两者的交叉结合产生了公共行政正义研究领域或方向。因此,公共行政正义研究也同样呈现

多学科交叉研究特性，涉及公共行政、行政法、行政伦理、行政哲学、社会工作和社会保障等学科领域。为此，下面从七个角度梳理西方公共行政正义研究成果。

#### （一）行政伦理领域中的公平正义研究

按照美国著名行政伦理学家特里·L·库珀（Terry L. Cooper）的观点，美国行政伦理学的研究始于20世纪70年代中期的“新公共行政”（New Public Administration）运动，其实质是对自20世纪30年代以来公共行政理论和实践的反思。<sup>①</sup>因此，从1980年以来，人们对行政伦理学越来越感兴趣，行政伦理方面的学术论文和著作也越来越多。美国著名行政学大师德怀特·沃尔多认为，公平是理解当代公共行政的核心概念。政府是公共道德与公共不道德的必然混合物。<sup>②</sup>沃尔多研究发现，伦理学是与公共行政学相互作用、相互影响的主要学科之一。在过去的几十年里，学者们对行政的“应然”（ought）方面越来越感兴趣。他还举例证明，比如最近出版了一系列关于政府道德的书籍，主题涵盖了官员个人有关金钱至上的德性问题以及更为广泛的行使行政权的道德问题。<sup>③</sup>

丹尼斯·F·汤普森（Dennis F. Thompson）认为，行政伦理学的预设是，组织中的个体既是道德主体也是道德客体，它能进行道德判断也能成为道德判断的对象。汤普森批判了上述预设，进而否定了行政伦理学的两种典型观点：一是中立伦理观认为，行政管理者应当要么遵循组织政策，要么辞去其职位；二是结构伦理观认为，行政管理者不应当对组织的错误承担道德上的责任。汤普森得出结论，认为通过理解这些观点的错误，可以发现行政伦理学的成立是可能的，以及行政伦理学应当采用何种形式。没有有说服力的理由让人们放弃对以个体责任为坚固基础的行政伦理的追求。<sup>④</sup>

---

① Terry L. Cooper, *The Emergence of Administrative Ethics as a Field of Study in the United States*, In *Handbook of Administrative Ethics*, edited by Terry L. Cooper, New York: Marcel Dekker, 2001, pp. 1 - 36.

② Dwight Waldo, *Developments in public administration*, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 1972 Vol. 404, pp. 224 - 245.

③ Dwight Waldo, *Administrative theory in the United States: A Survey and Prospect*, *Political Studies*, 1954, Vol. II. No. 1, pp. 70 - 86.

④ Dennis F. Thompson, *The Possibility of Administrative Ethics*, *Public Administration Review*, 1985, Vol. 45, pp. 555 - 561.



乔治·弗雷德里克森认为,在为民主自治系统中的官僚进行道德论证方面,东方思想比西方的哲学和实践更为强劲有力。在东亚地区,官僚的道德论证被普遍认为是基于孔子和他的追随者的工作基础之上。现代学者证实,东亚的主要国家有独特的官僚文化,可追溯到儒家思想。儒家思想的独特元素包括人治而非法治,特色鲜明的优良的公共官员,执政中强调道德公约和惯例,对公职人员进行教育和美德培养的重要性,好官员应如何处理政治权力、民间互惠逻辑和社会秩序性质三者之间的关系。弗雷德里克森阐述了上述为官僚道德论证的每种儒家思想元素,还比较了为官僚道德论证的东西方不同的方法和路径。<sup>①</sup>

威廉·D. 理查森和洛伊德·G. 尼格罗(William D. Richardson and Lloyd G. Nigro)挖掘了美国建国者的行政伦理思想。他们认为,美国政体的创建者已经关注到,只有公民和管理者都拥有美德,才适宜于一个民主的共和国的成长。这些国父们试图依靠宪政纠偏、荣誉和教育间的互动,确保公共管理者具有公共德性。此外,威尔逊在1887年的《行政之研究》一文中也探讨了建国者关注公共管理者的自我利益和公众利益之间的关系问题。理查森和尼格罗还详细论述了建国者关于公共美德的培养以及公共美德在公共行政中的适用性等思想。<sup>②</sup>此外,他们还认为,建国者将公共行政理解为一种政治的事业,因此,公共行政人员的公民性格分析不应该被排除在外。美国的宪法预料,追求自我利益是公民、治理者以及公共行政人员的主导性动机。但是,这些建国之父们也希望鼓励那些具有美德的、无私的公共服务者不断涌现。理查森和尼格罗认为,当下有关行政伦理的文献反映出对两种不同特性的关注:无私的管理者和自私自利的管理者。在建国思想中,上述两种可能都是合理的要求。然而,建国者寻求有助于无私或道德提升的公共行政出现的前提条件。他们并不相信一种“贵族统治”将允许共和政府、民主价值、宪政背后人性的“真实”面等的出现。<sup>③</sup>

<sup>①</sup> H. George Frederickson, Confucius and the Moral Basis of Bureaucracy, *Administration & Society*, 2002, Vol. 33, pp. 610-628.

<sup>②</sup> William D. Richardson, Lloyd G. Nigro, Administrative Ethics and Founding Thought: Constitutional Correctives, Honor, and Education, *Public Administration Review*, 1987, pp. 367-376.

<sup>③</sup> William D. Richardson and Lloyd G. Nigro, The Constitution and Administrative Ethics in America, *Administration & Society* 1991, Vol. 23, pp. 275-287.

特里·库珀(2001)从责任角度寻找行政伦理困境的解决之道,提出了一种“负责任的行政模式”。认为困境的解决既有赖于法律程序和组织建设方法的改善,更有赖于行政人员个体的基于伦理自主性基础上的负责任的行为。<sup>①</sup>库珀还在《构建伦理社区》一文中,区分了道德社区(moral community)和伦理社区(ethical community)。由于道德社区存在的问题很多,库珀建议建立伦理社区,并讨论了社区成员间协商对话的必要性和各种协商方式,以及专家在对话中的作用和对学术的影响。他还概括了建立伦理社区的七个步骤:(1)专注于现代社会生活中相互依存的领域;(2)为社区成员的对话构建伦理协商的中心;(3)行政官员必须反思他们的角色和作用;(4)行政官员需要创建用于讨论现代社会生活中相互依存领域及相关政策问题的对话场所;(5)所有当事方(普通公民、公民领袖、民选官员和技术专家)需要认识到,在当前伦理社区建设的过程中充斥着矛盾和冲突,这是无法避免而又亟待解决的;(6)长期的公众参与是必不可少的;(7)对学者来讲,社会科学需要修正自身在伦理社区建设中的自我认识和发挥的作用。<sup>②</sup>

Thomas J. Pavlak 和 Gerald M. Pops 在《作为正义的行政伦理》一文中构建了一个基于卓越正义价值的行政决策伦理框架,并着重讨论了三个主要问题:一是合理行政决策的特征;二是合理公共组织的特征;三是基于正义的行政伦理对负责的行政管理者之影响作用。<sup>③</sup>

Kaifeng Yang 和 Marc Holzer 质疑了行政伦理研究的势头来自政治/行政两分法的终结这一假设。他们认为,政治/行政两分法已经终结的说法是值得怀疑的,美国从进步时代至今三个主要历史阶段中,行政伦理和政治/行政两分的演变之间存在着紧密关联,全球化、私有化和权力下放改变了政治/行政两分法的构造和态势,并相应地塑造着行政伦理。为此,他们得出结论:政府伦理的范围超出了公共管理,我们应该拒绝“坏官僚”的刻板印象,而且需要改变原有的伦理道德心态,以此来平衡那些

---

<sup>①</sup> 参见[美]特里·库珀《行政伦理学实现行政责任的途径》,张秀琴译,中国人民大学出版社2001年版。

<sup>②</sup> Terry L. Cooper, Building Ethical Community, *The American Review of Public Administration*, 2011, Vol. 41, pp. 3-22.

<sup>③</sup> Thomas J. Pavlak and Gerald M. Pops, Administrative Ethics as Justice, *International Journal of Public Administration*, 1989, Vol. 12, pp. 931-948.

看似对立的价值观。<sup>①</sup>

尼格罗和理查森认为,美国的《公共行政评论》在过去50年中涉及行政伦理的文献主要围绕三个基本主题进行持续性探讨:外部控制自由裁量权相对于内部控制自由裁量权的优点;将应对公共舆论的足够中立能力和回应作为政府核心价值;在努力发展某种公共利益的定义中是否应该运用自由裁量权。总体来看,20世纪40年代的讨论焦点在于行政责任,而到了五六十年代主要关注伦理守则和其他外部控制,70年代和80年代则关注公共管理者的德性和提升公众对管理者的信任问题。<sup>②</sup>

Melvin J. Dubnick 和 Jonathan B. Justice 认为,行政伦理学者最近一直关注所谓行政邪恶问题。邪恶可以理解为一个社会建构的中介类型和特殊情况下道德社群的特定行为。他们运用问责制框架来反映建构现实的动态性。他们认为,试图使邪恶行为者负责或以其他方式让罪恶行径负责的事例说明了一个悖论:对所谓的邪恶本身的回应本身也可能在事后被称为邪恶或被同时期其他的社会成员看作邪恶。鉴于这一悖论和随之而来的道德困境,传统的道德和行为的应对处方是必要的,但并非充分的保护,用以防止灾难性的组织错误、失灵和不作为。<sup>③</sup>

F. Neil Brady 和 David W. Hart 认为,通常情况下,人们可能会认为发生在行政伦理中的冲突需要去避免或加以解决。然而事实上,道德冲突是必要的和具有生产力的可能性。伟大艺术的美丽恰恰是因为它的张力。他们认为,行政伦理更像是艺术而不是科学。因此,他们采用一种审美的角度考察张力与平衡状态,并揭示出道德冲突的诸多类型。此外,他们还详细阐述了15种冲突类型,并主张正确的管理必须承认冲突的存在。<sup>④</sup>

## (二) 新公共行政学派对公平正义的主张

在新公共行政学派中,社会公平与正义被认为是公共行政的基本运作方针与根本目标之一。新公共行政学派领军人乔治·弗雷德里克森

<sup>①</sup> Kaifeng Yang and Marc Holzer, Re - Approaching the Politics/Administration Dichotomy and Its Impact on Administrative Ethics, *Public Integrity*, 2005, Vol. 7, pp. 111 - 127.

<sup>②</sup> Lloyd G. Nigro, William D. Richardson, Between Citizen and Administrator: Administrative Ethics and PAR, *Public Administration Review*, 1990, pp. 623 - 635.

<sup>③</sup> Melvin J. Dubnick and Jonathan B. Justice, Accountability and the Evil of Administrative Ethics, *Administration & Society* 2006, Vol. 38, pp. 236 - 267.

<sup>④</sup> F. Neil Brady and David W. Hart, An Aesthetic Theory of Conflict in Administrative Ethics, *Administration & Society* 2006, Vol. 38, pp. 113 - 134.