

*Public Administration
& Public Policy*

公共管理与公共政策丛书

竺乾威 朱春奎 主编



行政伦理两难 的深度案例分析

李春成 著



YZLI0890122048

 复旦大学出版社

公共管理与公共政策丛书

竺乾威 朱春奎 主编



行政伦理两难 的深度案例分析

李春成 著



YZLI0890122048

 复旦大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政伦理两难的深度案例分析/李春成著. —上海:复旦大学出版社, 2011. 11
(公共管理与公共政策丛书)
ISBN 978-7-309-08441-2

I. 行… II. 李… III. 行政学:伦理学-案例-分析 IV. B82-051

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 183495 号

行政伦理两难的深度案例分析

李春成 著

责任编辑/邬红伟 孙程姣

复旦大学出版社有限公司出版发行

上海市国权路 579 号 邮编:200433

网址: fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

门市零售:86-21-65642857 团体订购:86-21-65118853

外埠邮购:86-21-65109143

上海第二教育学院印刷厂

开本 890 × 1240 1/32 印张 10.875 字数 250 千

2011 年 11 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN 978-7-309-08441-2/B · 408

定价: 25.00 元

如有印装质量问题, 请向复旦大学出版社有限公司发行部调换。

版权所有 侵权必究

丛书序

我国改革开放以来,几乎没有哪一门学科(经济学可能是唯一的例外)像公共管理学一样与国家的进步和发展结合得如此紧密,没有哪一门学科像公共管理学一样获得了如此快速的成长。公共管理学自改革开放后从无到有、从小到大、从弱到强,其每一步的前行都记录了这个国家进步的轨迹。在这个过程中,国家的进步与学科的成长交相辉映、相得益彰,展示了新时期的一幅灿烂绚丽的图景。复旦大学公共管理学科身置其中,其自身的成长与进步是国家的进步与学科成长的一个缩影。

复旦大学版公共管理与公共政策丛书在某种程度上是复旦版 MPA 系列教材和公共管理译丛的延伸,这是我们十年前计划的复旦版公共管理丛书的一部分。我们当时的计划是出三套系列丛书——一是教材,二是译著,三是专著。我们希望这三套系列能够丰富和拓展我国公共管理学科的研究领域,推进公共管理学在我国的发展。我们的教材系列是最先开始酝酿并进行写作的,时值我国 MPA 刚刚发端,赶上了公共管理这一学科在我国大发展的时期。十年过去了,我们的一套主要针对公共管理硕士的教材系列至今已经出版了 20 余本,其中的一些教材被一

些兄弟院校使用,有的则被作为研究生考试的参考书目。此外,译著系列共8本也在几年前面世,提供了西方学者在这一领域里较新的研究成果。

三套系列中最难的是专著系列,这不仅需要时间,更需要对这一领域有较深刻的领悟和对公共管理问题有常人不及的洞见。所幸这十年见证了我国在公共管理方面进行的巨大的变革和发展,这为公共管理这门学科的发展提供了强大的动力,为中国公共管理问题的研究提供了广阔的舞台,也为研究中国公共管理问题的管理学专著的产生提供了难得的机遇。这十年同时见证了我所在的复旦大学国际关系与公共事务学院公共行政系的壮大和发展,见证了一批青年才俊的成长,如今他们都活跃在公共管理研究的舞台上,其中有些已成就斐然。学术专著系列“公共管理与公共政策丛书”中有不少就是他们的贡献。

本丛书第一批共有8本,分别是:《建设服务型政府与完善公共服务体系》(竺乾威),《政策网络与政策工具:理论基础与中国实践》(朱春奎),《行政伦理两难的深度案例分析》(李春成),《政府间网络治理:垂直管理部门与地方政府间关系研究》(李瑞昌),《中国环境政策工具的实施效果与优化选择》(杨洪刚),《风险感知、社会学习与范式转移:突发性公共卫生事件引发的政策变迁》(张毅强),《中国公共政策过程中利益集团的行动逻辑》(陈水生)和《控制与自治:美国政府与大学关系研究》(刘虹)。

本系列著作的一个主要特点是多数作品都是对本土问题的关注,这一点从著作的题目中就可以看出。这是我国公共管理学研究的一个比较可喜的现象。在经历了早期主要移译西方经典之后,我们已经把主要的目光投向本土问题的研究,尽管在分析的过

程中不时借助西方的分析方法和理论(它们当然是有生命力的),但我们已经开始注意对某些西方的方法和理论进行修正,以更好地用来解释中国的问题。其次,西方的方法和理论的运用也是在我们产生自己的方法和理论之前必须走的一步,知识有一个累积的过程,西方学者对公共管理的研究贡献良多,我们要做的,就是在他们的基础上尽可能推进一步,尤其是在中国的公共管理问题的研究中推进一步,这样我们就不能忽视他们的智慧,创造不可能凭空进行。当然,要建构自己的方法和理论体系是一项富有挑战性的工程,但是,这是我们的方向。不管怎样,我们的专著要对中国的公共管理问题具有解释力。

专著的写作和出版过程也是一个学者成长的过程。本辑著作的作者除我之外都是我系培养的年轻人,都是我曾经的博士生或博士后,其中已经不乏教授博导级与副教授级的作者。对于我来说,当然很高兴他们的著作能够出版,但我更高兴的是他们对学术的坚持,知道这一坐冷板凳的领域可以对这个国家的进步所作出的贡献。尽管他们的著作或许还存在着一些瑕疵、缺点甚至错误,但是我们还是可以看到作者一些智慧的闪光,对问题的一些鞭辟入里的见解。这是我们在阅读中可以得到的愉悦,如果我们还能得到启发和思考,并在此基础上进一步推进相关的研究或有助于实际的工作,那么这些著作就很有价值了。我相信这些作者在未来的岁月里会取得更大的进步。

本辑著作的出版得到了复旦大学国际关系与公共事务学院的大力支持。本辑著作在写作与研究过程中也受益于复旦大学“985工程”公共管理与公共政策创新基地《转型时期公共服务政策创新

◎ 行政伦理两难的深度案例分析

研究》项目的支持。在此一并表示感谢。同时还要感谢复旦大学出版社邬红伟编辑和孙程姣编辑的敬业和尽责促成了这些著作得以付梓。希望丛书的出版能够推动复旦大学公共管理与公共政策的研究者与国内外同行的交流与合作,共同推进公共管理与公共政策学科的成长,为国家的持续繁荣提供学术支持。

竺乾威

于复旦大学国际关系与公共事务学院

2011年9月28日

目 录

	导论：行政伦理两难概述	001
	一、行政伦理与秩序	001
	二、行政伦理两难的概念	003
	三、行政伦理两难的类型	006
	四、行政伦理两难的成因	020
	五、面对行政伦理两难的态度	030
	六、有关说明	035
第一部分	行政职业道德两难	049
	第 1 章 公务员应对不当命令的两难：	
	法制主义 vs. 伦理自主	051
	1.1 引论	051
	1.2 实例	052

1.3	破解两难的法制主义途径	056
1.4	哲学伦理学的批判与反思	059
1.5	结语	072
第2章	“深喉”的忠诚冲突及其道德争议	074
2.1	引论	074
2.2	“深喉”原型	076
2.3	“深喉”的忠诚冲突	078
2.4	关于“深喉”的道德争议	085
2.5	结语	088
第3章	官员下海的道德争议与伦理困境： 败德风险下的择业权利	090
3.1	引论	090
3.2	时代性的官员下海	091
3.3	争议中的官员下海	096
3.4	官员下海的伦理困境	106
3.5	走出困境：承认并规范官员 下海	110
第4章	我国公务员权利诉求的现实困境与 理论迷思	113
4.1	导论	113
4.2	实例	114
4.3	现实的困境与迷惑	115
4.4	概念定义上的分歧	119
4.5	正当性的争议	128
4.6	结语	146

第二部分	公共管理伦理两难	149
第 5 章	干部选拔中的争议与两难	151
5.1	引论	151
5.2	案例：“难产”的公安局长	153
5.3	宁缺毋滥 vs. 次中选优	160
5.4	“德”先 vs. “才”先	164
5.5	结语	169
第 6 章	孝行与官德：公德与私德关系的案例 分析	171
6.1	引论	171
6.2	案例材料	172
6.3	争议	174
6.5	结论	195
第 7 章	地方政府环保部门履行职责中的 两难	198
7.1	导论	198
7.2	案例	200
7.3	困境	202
7.4	出路	217
第 8 章	“110”的伦理两难及其道德争议	220
8.1	引论	220
8.2	案例	222
8.3	道德争议和伦理两难	226
8.4	结语	239

第 9 章	公共利益的必要性与不充分性	241
9.1	引论	241
9.2	案例	243
9.3	分析	248
9.4	结语	259
第三部分	公共治理哲学悖论	261
第 10 章	“为民做主”：观念上的争议与决策中的两难	263
10.1	引论	263
10.2	案例	264
10.3	分析	266
10.4	总结	279
第 11 章	功利主义与自由主义的交锋：解读“仇和模式”之争	280
11.1	问题与概念的提出	280
11.2	“仇和式治理”的典型事件	283
11.3	总体理据：功利主义 vs. 自由主义	288
11.4	具体观点交锋	295
11.5	结束语	304
第 12 章	现代性与后现代性价值冲突：对怒江“争坝”的一种解读	306
12.1	引论	306
12.2	怒江水电开发争议概览	308

12.3 能量场中的联盟话语性纷争	322
12.4 现代性与后现代性价值冲突	328
12.5 结语	336

导论：

行政伦理两难概述

一、行政伦理与秩序

行政伦理即公共行政的价值规范。广义上的行政伦理构建人们判断和评价行政行为、组织管理、政策选择和制度设计的是非善恶标准，促成公共管理领域中的某种价值优先顺序，并由此形成某种公共管理秩序。对于现代公共管理而言，统一有序的价值谱系既是其技术上的必需，也体现了其深层审美倾向。

现代公共决策的核心任务是各备选方案的比较和选优^①，其前提条件除了理性和知识的确定性和事态的稳定性之外还必须具备一点，即不仅同一备选方案涉及的诸种价值间可以通约和排序进而可以实现价值加总，而且各个备选方案的总体价值之间也可以通约和排序。现代管理技术把效率奉为主臬，这不仅要求效率具有超越其他一切竞争性价值的地位，而且意味着管理中所涉各种价值都能排序、量化。詹姆斯·斯科特在《国家的视角：那些试

^① 李春成：《价值观与公共政策：政策分析的新领域》，李瑞昌主编：《复旦公共行政评论·危机安全与公共治理》，上海人民出版社2007年版，第167—181页。

图改善人类状况的项目是如何失败的》一书中,结合一些现代性规划实例深刻地揭示了现代国家对于简单、统一、透明、线性逻辑等现代主义价值的偏爱^①。支撑这种简单化公共治理的逻辑前提是任何公共治理都存在唯一的至上的价值。塞缪尔·亨廷顿也表达了对于现代秩序的钟爱——如果民主参与危及国家社会稳定和经济发展时,民主应当让位于稳定^②。

规范性行政伦理学研究总是或明或暗地有着某种秩序化的理想,要么零星地凸显某一种或一系列价值的优先性,要么试图勾画出一个系统的价值谱系。前者譬如,把公共利益作为绝对至上的价值、把公民参与奉为至上、把行政效率或节约(economy)作为行政的首要价值、把忠诚或对上级的服从作为公务员的绝对义务、把国家或民族利益摆在首位、把对公民权利或自由的保障作为政府的“天条”……然而,实践中这些价值常常并不兼容——如果其中之一是正确的,则其他的肯定是错误的。这不啻行政伦理中的西蒙“谚语”。

由于现代行政对于价值秩序有着某种内在的必然需求,所以无论是实践部门还是理论研究者都有为行政道德“立法”的冲动。各国的公务员法和行政伦理相关法令都含有近乎行政道德谱系的规定。譬如我国过去的《国家公务员暂行条例》(主要是第6条)和现行的《国家公务员法》(主要是第12条)都专门列举了公务员的一系列义务;另外,其他条款也设定了一系列义务,大致包括:全心全意为人民服务、维护国家利益、遵守宪法和法律、遵守组织纪律、服从上级命令、廉正不阿,等等。美国学者德怀特·沃尔多在

① [美] 詹姆斯·C·斯科特:《国家的视角:那些试图改善人类状况的项目是如何失败的》,王晓毅译,社会科学文献出版社2004年版。

② [美] 塞缪尔·亨廷顿:《变动社会的政治秩序》,张岱云等译,上海译文出版社1989年版。

《伦理与公共行政》一文中列举了行政人的十二种义务：(1) 忠于宪法的义务 (obligation to constitution); (2) 遵守法律的义务 (obligation to law); (3) 对民族或国家的义务 (obligation to nation or country); (4) 民主的义务 (obligation to democracy); (5) 遵守组织 - 官僚制规则的义务 (obligation to organizational-bureaucratic norms); (6) 忠于职守与信守专业精神的义务 (obligation to profession and professionalism); (7) 对家庭与朋友的义务 (obligation to family and friends); (8) 对自我 (人格与尊严) 的义务 (obligation to self); (9) 对中层集体的义务 (obligation to middle-range collectivities); (10) 对公共利益或全民福利的义务 (obligation to the public interest or general welfare); (11) 对全人类或全世界的义务 (obligation to humanity or the world); (12) 对宗教或上帝的义务 (obligation to religion or God)。^① 按照义务对象的规模大小以及与义务主体的关系距离, 我们可以绘制出一个公务员的责任层次图谱: 个人-家庭-工作单位-社会群体-民族国家-全球。然而, 正如沃尔多所说的, 这只是一种理想的简化和期待; 现实中, 各种义务经常相互矛盾, 各个层次的责任之间也相互冲突, 致使行政责任主体处于两难之中。

二、行政伦理两难的概念

(一) 伦理两难的诸种定义

关于伦理两难, 有许多种定义。有人认为, “当我们必须采取

^① Dwight Waldo, The relationship between ethics and public administration, In Richard J. Stillman II, *Public Administration: Concept and cases*, Boston, New York: Houghton Mifflin Company, 2000.

行动且必须为最佳行动方案提供理由,但所有的备选方案都有道德缺陷时,或者,当我们必须采取行动且所有行动方案都将产生重要的效益,但没有任何一个方案能够避免显著的或潜在的危害时,两难就存在了。”这种定义主要关注的是伦理选择中的“双避冲突”和“趋避冲突”,忽略了“双趋冲突”,即“当决策者对其选择进行初步分析之后,他仍不知道哪种善或好处更可取”。类似地,格雷特·哈丁(Garrett Hardin)认为,“相对于被提议的行动,现状不尽如人意;但被提议的行动在其他方面同样也不尽如人意。这就是两难。”显然,哈丁重视的只是现状与改革之间的双避冲突,即“继续做X受到道德质疑,但是Y方案在道德上同样令人质疑”。还有人指出了另外一种两难:“行动者只能获取特定的某些行动途径,但每种途径都涉及某种道德上不允许的行动。”这种两难不是发生在现状与未来之间的选择,而是发生在未来诸种行动选择之间的。此外,有学者认为“两难是指同等重要的备选方案之间的冲突——不可能说出哪种方案更有益处、效用或美德,不可能说出哪种方案在义务或责任方面更具强迫性。但是,又必须做出选择。”这种定义突出强调了伦理两难选择的行动紧迫性以及由此引发的选择焦虑。

除了上述重在揭示行动选择中两难现象的定义,还有学者将注意力集中在伦理认知和评价上的两难。譬如,有人认为,“两难是指存在对每个备选方案都存在赞成和反对的伦理观点,通常要求就人们的动机、目标和前提假设提出更深和更广的质疑。”显然,这种伦理两难是由不同的伦理认知和道德评价所导致的。相对而言,行政伦理学者特里·库珀的定义涵盖更广,他把伦理两难描述为:经过道德分析之后,人们仍然不知道何种行动方案是正当的;人们不清楚何种决定或行动是合乎伦理的、正确的。这一定义触及了伦理两难的根本原因——伦理认知与判断的模糊性和不可知性。

不难看出,上述各种主张基本类似,但由于各自对于多样化的

伦理冲突事实现象的不同侧面的偏重,这些定义之间又有些微妙而重要的差别。应当说,上述各种定义各有侧重,都涉及伦理两难的一两个重要特征。后文我们将给出一个相对全面、科学的定义。

(二) 行政伦理两难的概念

行政伦理的目的是规范公共管理和公共政策,以实现某种价值,实现某种行政价值秩序。然而,由于诸多原因,现代行政经常处于伦理两难之中。伦理两难的本质是价值冲突;同样地,行政伦理两难的本质即行政生活的价值冲突。然而,并非所有的价值冲突都能被称为行政伦理两难。只有那些涉及道德品质、道德规定或道德理论的行政价值冲突才属于行政伦理两难。不过,由于绝大多数的行政价值选择都可能上升到或转换成行政伦理层面的讨论,所以,绝大多数的行政价值冲突都可以纳入行政伦理两难的范畴。譬如,如果我们单纯地讨论政府的财政支出到底是应该更多地用于促进 GDP 的增长还是用于提升社会保障水平,就只是一般的行政价值选择;当我们把摆脱贫困和社会保障视为公民权利的一部分时,这就涉及政府对公民权利的保障这一行政道德问题了,如此,这一问题就变成政府利益与公民权利之间的两难选择问题;如果从谁有权作出这个决定的角度讨论,则又变成了政府与公民间的关系、政府意志与公众意志间的优先顺序问题——这是行政伦理中的大问题。正如特里·库珀(Terry Cooper)所说的,“通常,我们不会把这种困境视为伦理问题,而只把它当作实践问题。然而,从根本上讲,这种困境涉及我们如何有意、无意地为价值观念和原则排列顺序。因此,它们既是实践问题也是伦理问题”。^①

一般地讲,伦理两难是指当道德推理是非决定性的时,人们在

① [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,第 85 页。