



上海

上海市社会科学  
博士文库

XINGZHENGREN DE DEXING YU SHIJIAN

# 行政人的德性与实践

李春成 著

Xingzhengren de Dexing Yu Shijian

复旦大学出版社

本书出版由上海市马克思主义学术著作出版基金资助

上海



上海市社会科学

博士文库

# 行政人的德性与实践

李春成 著

复旦大学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

行政人的德性与实践/李春成著. —上海:复旦大学出版社,  
2003.12

(上海市社会科学博士文库)

ISBN 7-309-03912-2

I. 行… II. 李… III. 行政管理-研究 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 011471 号

## 行政人的德性与实践

李春成 著

---

出版发行 复旦大学出版社

上海市国权路 579 号 邮编 200433

86-21-65118853(发行部) 86-21-65109143(邮购)

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

---

责任编辑 邬红伟

装帧设计 孙 曙

总 编 辑 高若海

出 品 人 贺圣遂

---

印 刷 上海第二教育学院印刷厂

开 本 850×1168 1/32

印 张 12.625 插页 1

字 数 282 千

版 次 2003 年 12 月第一版 2003 年 12 月第一次印刷

---

书 号 ISBN 7-309-03912-2/D·247

定 价 22.00 元

---

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社发行部调换。

版权所有 侵权必究

## 内 容 提 要

行政美德伦理学是分析行政人作为道德主体的可能性、必要性，探究行政人的道德品质及其价值选择与伦理责任等问题的理论学说。综合行政学、哲学、伦理学、政治学、社会心理学等多学科的知识，本书深入探讨了行政美德伦理学中的诸多问题，提出了“德性行政人”这一基本概念，并以行政自由裁量权不可避免为事实前提，批判性地检视了西方行政学理论发展史中的各种观念主张，提出了一系列观点。最后，本书破立结合地提出了以发展为导向的行政伦理建设战略。

## 序

在发达国家,公共行政已逐步成了一种专业化实践。其从业者有自己的专业知识体系和培养机构,有自己的行业协会,有自己的职业伦理,并形成了特定的利益群体。在我国,随着公共行政对象的日趋繁杂,管理手段的日趋现代化,管理知识和技能的日趋专门化,管理机构和人员的增加,以及管理者的身份认同的提升,公共行政正朝着专业化的方向发展。对于公共行政的专业化发展,学者们褒贬不一,但它确实是一个国家公共行政现代化进程中的必然产物。

过去,人们总是习惯于从国家的立场、从他者的视角去探讨如何规范行政人的行为,其结论往往是强调法制、纪律等惩戒性手段的制约功能,而不够重视公共行政职业精神和职业道德对行政人行为的规范作用。尽管我们历来强调坚持“德才兼备”这条培养和使用干部的基本原则,可是在对行政人的管理实践中,却忽视了以职业精神和职业道德来激励和规范行政行为,也没有相关的教育培训和有效的制度安排。特别是随着公共行政管理现代化、专业化的发展,这个问题就越发凸显了。公共行政的专业化发展呼吁我们研究和创立必需的职业伦理,急需《行政人的德性与实践》这样的理论研究来指导我们的观念和实践。

当今,随着行政权的扩大,加强行政伦理的研究还有其自身内在更深层的原因,这就是公共行政实践中存在着必要的自由裁量

权。这种“自由”既处于法制框架之内,又超出法制条文之外。因此,惟有借助行政正当性的理念与价值予以规范和制约。

公共行政专业自主性和行政裁量权的存在,是行政伦理得以存在和发展的前提。众所周知,行政不只是纯粹的执行,而是一种包含着大量价值决策和利益选择的活动。现代社会利益的多元化、现代行政人角色的多重性、专家治国现实与民主化治理呼声的同时高涨等,必将激发出许多与行政道德和伦理相悖的冲突,而这种冲突又会因现代社会道德理论的多元化和不可通约而极化。

现代公共行政应当以什么为宗旨?公共行政的基本精神和价值理念是什么?公共行政存在哪些典型的道德悖论?行政主体应当如何应对这些悖论?行政组织文化和组织发展如何影响行政人的道德发展?我们应当采取什么样的行政伦理建设思路?公共政策和制度建设中蕴涵着哪些价值抉择?决策者应当如何抉择?……所有这些问题,都亟待我们从理论上给予澄清,都需要我们用形而上的理念去关照、分析和解决。因此,将行政伦理学研究归类为行政哲学是有一定道理的。由于我国这方面的理论研究还处于起步阶段,所以,当务之急之一就是要系统梳理国内外的行政伦理理论与思想,学习、借鉴国际上已有的理论研究成果;为防止行政伦理学落入“概论化”的陷阱,提倡将行政伦理研究“哲学化”是很有必要的。行政伦理学研究应当是对行政伦理现实和行政道德现状的深刻洞察和深度分析。

当然,行政哲学也好,行政伦理学也好,绝非一种经院哲学。从根本上讲,伦理是一种实践,而非言说。行政伦理学是一种应用伦理学,是一种职业伦理学。它与公共行政实践之间存在天然的依存关系。构建一个行政伦理乌托邦虽也有其学理意义,但是,却

有些偏门。中国行政伦理学研究必须建立在对我国公共行政现实的深刻理解和系统把握的基础上。本土现实是理论研究者的母乳,也是比较研究的构成性前提。如何“描述-分析-规范”我国的行政伦理现实,不仅是理论研究的需要,更是政治与行政改革之急需。

伦理是一种实践智慧。行政伦理学研究具有鲜明的问题导向。它所要探讨的不是那些通过道德洞察一眼就可以找到正确答案的问题,不是那些通过简单地套用道德原则就能解决的问题,而是那些带有鲜明的情境性、实践性、两难性的问题;这些问题几乎都与道德悖论有关。面对它们,人们众说纷纭、莫衷一是。当行政人面对这些问题或困境时,很难轻易做出决断,但又不得不做出决断,故而需要理论研究提供某种借鉴和指导。惟此,方显行政伦理研究的实践意义。

近几十年来,行政伦理作为一门学科,成为学理分析的对象,在国际上尤其是发达国家发展迅速。但在我国,由于种种原因,行政伦理研究还刚刚起步。幸运的是,已有不少学者看到了行政伦理研究的重要性,并已有的一些较好的研究成果面世,一些大学也开始开设行政伦理课程。随着中国公共行政管理现代化和专业化的推进,经过行政人和学者们的共同努力,中国行政伦理学在不久的将来定会成为有自己的知识产权的学科。是为序。

曹沛霖

2003年9月28日

## 本书摘要

本书运用亚里士多德的德性论传统的一些基本概念,包括“德性”、“实践”、“实践理性”,批判性地综合运用哲学、伦理学、行政学、政治学、社会学、心理学、教育学等多学科的相关研究成果,对行政人的裁量权与专业自主性、行政人的责任与义务、行政人应当具备的专业美德、行政伦理建设的依据与方法等基本问题,进行了系统的讨论。

沿用亚里士多德主义的德性论传统,书中提出了一种新的、“功能性的”行政人概念——“德性行政人”。这种研究视野中的行政人是具有裁量权的责任行政者,是具有道德能动性的义务承担者,是根本性地受其自身信念与伦理约束的行动者,是以“公意”和公共利益为最高准绳的价值负荷者。采用这种观念模式,将拒绝制度主义的行政伦理学的规则中心论,主张行政人的道德主体性;拒绝官僚制理论的权威主义观点,主张行政人对制度的合理服从;拒绝功利主义行政伦理学对行政“实践”内在利益的忽视,主张关注行政人的内在感受;拒绝“控权论”对行政专业自主性的敌视,主张研究行政人的伦理责任、职业伦理及其对行政人道德建设的意义。

本书第一章“德性行政人的立论:观念的澄清与研究方法”用大量的篇幅,系统地、批判地梳理了西方行政学理论传统中的行政人概念,同时也粗略地描述了美国行政伦理学的兴起历程,并借鉴

亚里士多德的德性论传统关于实践性德性的定义(对于人或事物的规定性功能的完满或“卓越”实现),提出了“德性行政人”这一中心概念,确立了行政人的伦理主体地位。

意志选择的自由和道德判断的自主,是行政人之为伦理主体所必须具备的基本前提条件,也是他(她)之为人的一项基本权利。因此,继第一章德性行政人概念提出之后,文章的第二章“行政伦理实践的前提:专业自主性与裁量权”,兼从历史与现实的角度,客观地探讨了公共行政自主性的历史演变过程;肯定性地论证了现代公共行政是否、应否成其为一种专业的问题;有破有立地伸张了本书对于行政人的自由裁量权的态度。就历史以及当下的主流行政人观念与/或现实而言,这种努力基本上是在“是其所非,非其所是”,意在恢复行政人作为一种特殊的价值存在的应当地位。

然而,这种“特殊”只是在特定意义上而言的;行政人无论如何都不应该成为特殊的公民。“公务”并不意味着行政人可以规避私人道德的追问,尽管公共道德与私人道德之间有着这样或那样的分殊。此外,自由(自主)与责任(义务)之间是一种孪生关系。行政人道德主体资格的确立,也就意味着其作为相应的道德责任、道德义务、道德能力的承当者之角色的生成与不可回避。行政人必须正确地处理好组织伦理与普遍伦理、内在利益与公共利益、公共道德与私人道德之间的关系,选择正确的行动模式。所以,文章即使是也不是简单地、纯粹地,而是辩证地在为行政人要权、要自由。行政人的道德自由本身并非目的,也非“无条件的善”,更不是能够决定或应该决定行政行为的惟一价值。公共利益才是一切行政行为的最高宗旨。服务精神、公意取向和公正立场是对行政人的基本要求。除此以外,行政人还必须具备宽容、理智和合理服从

等一些基本美德。之所以赋予或恢复行政人的伦理主体资格,要求其具备诸种美德与能力,是因为公共行政实践中确实存在着种种伦理困境和价值悖论,惟有德性行政人方可正确地应对它们,做出恰当的判断、选择和行动。亚氏意义上的德性是这种实践的充要条件。因此,继第二章之后,本书的第三章“行政人的伦理义务:诸种对立规范间的选择”和第四章“行政人的德性举要:辩证中的公共道德情操”,集中讨论了行政人的道德责任、价值选择,以及确保这些得以践履的德性基础。那么,行政人如何才能具备这些美德呢?这是本书最后一章所要探讨的问题。

第五章“德性行政人的生成:抑制或实现、环境与主体”,首先阐明了作者有关行政伦理建设的基本立场:超越简单的“外控”或“内律”的建设思路,拒斥“抑止论”,主张“实现论”。然后讨论了伦理教育与道德发展之间的关系,论证了伦理教育对于提高行政人的道德伦理水平的重要意义;分析了不同的组织文化对于行政伦理发展的可能性影响,以及如何通过组织发展促进行政人的道德发展等问题。在前文所有论述的基础上,本书最后讨论了行政人作为伦理主体的自我技术问题,包括它的意义、内容,及其社会性含义。

# ABSTRACT

Using such key concepts as “aretê” (virtue), “practice”, and “practical reason”, critically integrating related theories and thoughts from philosophy, ethics, sociology, psychology, pedagogics, politics, etc., this thesis systematically analyzed public administrator’s discretion and professional autonomy, responsibilities, duties and professional virtues, and the theoretical basis and methodology for construction of public administrative ethics.

Following Aristotelian theoretical tradition of virtue, “virtuous administrator”, a new “functional” concept of administrator, was put forward. In this perspective, administrator is a responsible owner of discretion, a moral agent having duties and obligations on his or her shoulders, putting “general will” and public interests on the top, and being internally led by his or her beliefs and virtues. To accept this point of view is to refuse bureaucratic concept of authority and appreciate administrator’s reasonable obedience, to overcome utilitarian ignorance of administrator’s “inner interests” with excellent “practice” and take care of administrator’s inner sentiments, to abnegate obsession with “control” and prejudice of administrator’s autonomy and have eyes on administrator’s ethical responsibilities, professional ethics and its construction.

Chapter 1 “*establishing concept of ‘virtuous administrator’*”: *clarifi-*

cation and methodology”, gave its emphasis to criticize all kinds of concepts of administrator in mainstream theories of public administration, expatiate on the point of view alleged by administrative ethics, and explicate what is meant by “virtuous administrator”. All of these are to give rise to administrator’s subjectivity.

Necessary rights for public administrators as ethical subjects are their liberty for selection by their own will and autonomy for moral judgment. So stepping after chapter 1, chapter 2 “*preconditions for ethical administrative practice: professional autonomy and discretion*” analyzed historical development of autonomy of public administration, confirmed the reasonability for public administration as a kind of profession, and expressed author’s opinion on administrator’s discretion. Compared to the mainstream concepts of public administrator, this endeavor is to “no it was, yes it not”, aimed at restoring its “should-be” as a kind of special value-being.

However, we only say “special” in a particular sense: in no case would public administrators be special citizens; nor could public duties be excuses for avoiding private moral rules at will, although there are important differences between public morals and private ones. Moreover, freedom and responsibility, autonomy and duty are twins. What with the administrator’s subjectivity is corresponding and unavoidable moral obligations and duties. Public administrator should rightly take order between organizational ethics and general ones, between inner interests and public ones, between public morals and private ones, and select reasonable models of action. Public administrator’s freedom itself is neither the end,

nor “unconditioned good”. It is public interests that should be the ultimate tenet and end. Public administrator must be located in service, general will and justice, and possessed of tolerance, reason and other kinds of virtues. The reason for confirming or endowing public administrator with competence and virtues of ethical subjectivity is that there are indeed all kinds of ethical dilemma and value paradox, which constitute the want for virtuous administrator’s ethical discretion, moral judgment and agent practice. Virtues in Aristotelian theoretical tradition are the necessary and sufficient conditions. Therefore, following chapter 2, the third chapter “*administrator’s ethical responsibilities: decision-making between some pair of inter-contradictory norms*” and the fourth chapter “*administrator’s key virtues: dialectical analyses of public moral sentiments*” were concentrated on public administrator’s moral responsibilities, value decision, and thereof virtue basis. Then, how can a public administrator be a virtuous one? Please see the last chapter.

At the beginning of Chapter 5 “*making a virtuous administrator: checking or developing, environment or subject*” displayed author’s basic position on the construction of administrative ethics: go beyond the limits of the paradigm of “external control” versus “inner control”, abandon the “checkism” and place our eyes on how to channel off public administrators’ developmental motives and develop their creativities. Then, what was discussed is relationship between ethical education and moral development, and possible effect of organizational culture on administrative ethics, and how to promote the development of public administrator’s ethics by means of organizational development plan. Based

on all above analyses, at the end of this chapter and the whole thesis, we discoursed on public administrator's self-care, including its significance, content and social component.

# 引言

## 一、选题说明

长期以来,世界行政学主流都在一味地、不断地强调法律、制度、组织、效率等等。管理主义的时尚如同一年四季那样循环反复着:“春天指望一时的功效;夏天追求卓越;秋天以总体质量为主;严冬则要求精良管理。”<sup>①</sup>人们只相信“好的制度”能够制造“好人”,而不愿冒险相信行政人的德性、良知和自我看管;人们所相信的是金钱、权力、美食带来的快感,难以想像卓越的行政实践居然也能够使行政人感到快乐。因此,一边是日趋精密的法律制度建设,一边是日益攀升的行政腐败规模。面对这种驱除良知的理性恶战,假如魔鬼总是魔鬼,道士永远只是道士的话,我们实在难以断言,到底是“魔高一尺、道高一丈”,抑或是相反。我们认为,行政法治建设固然重要,但“后现代”行政的出路必须诉诸于被“现代”边缘化的信任、德性和价值关怀。在理性主义、技治主义行政研究的末端,必将升起行政伦理学研究的曙光。

---

<sup>①</sup> Hart, David. K. (1994). Administration and the ethics of virtue: in all things, choose first for good character and then for technical expertise, *Handbook of Administrative Ethics* (Terry L. Cooper, ed.), New York: Marcel Decker Inc. p.107.

本书的书名是“行政人的德性与实践”。很显然,这是一个行政伦理学方面的选题。之所以选择这样一个题目,有三个层次的原因:

首先,西方(美国)行政伦理学的规模性研究,已有 40 年左右的时间,中国最近几年才有为数极少的学者开始关注这个问题。尽管在我看来,过去、现在以及至少是近期之未来,无论是在西方还是东方,行政伦理学在整个行政学理论体系中恐怕都将一如既往地处于“正统而非主流”的地位。但是,如果某一国家或地区的行政学研究只有技治主义的“主流”,而没有行政伦理与哲学层面的批判性思考的话,我认为,这里的行政学研究将是危险的、不健全的<sup>①</sup>。

行政伦理学研究集中关注的问题有二:一是公共行政与公共政策的价值理念(包括政府及其工作人员对于社会公平、公正、社会福利和公民权利的义务与责任,公共行政的职业伦理等),二是公共行政人员(简称行政人)的德性与自主性(主要涉及给予行政人何种社会伦理定位,行政人应当具备哪些美德,行政人的道德义务与责任,行政人的道德生成机制或行政道德建设的途径和方法等)。这些问题,不仅是行政学理论研究中的基本问题——属于行政哲学层次的问题,而且是公共行政实践的“政治性”问题。因此,我认为很有必要立即广泛而深入地开展行政伦理学研究,争取早

---

① 正如沃尔多在其著名的《行政国家》一书中所指出的,行政学应该注意其科学性,科学的方法对于行政学研究确实有必要,即使行政学成不了一门严格意义上的科学。但是,我们绝对不能指望科学的方法能够回答一切行政学应该予以解决的问题,因为公共行政学研究的是思考着并有价值追求的人,他们拥有自由的意志,因此不完全从属于机械力量,其行为模式也就不能从自然科学式的因果逻辑中得到充分的说明。Waldo, Dwight. (1949). *The Administrative State*. New York: Ronald Press.

日把行政伦理学列入我国公共行政教育的课程表,为那些经常处于价值选择困境和思想斗争的十字路口的行政人提供理论指导,提高他们的道德敏锐性和道德判断力与意志力。

其次,行政伦理学的研究范围十分广阔,依其对象大致可以分为:美德伦理学(研究行政人个体心性的内在人格)、决策伦理学(研究行政决策过程和公共政策本身的价值取舍和伦理抉择)、组织伦理学(主要研究组织制度、结构和文化氛围之伦理内涵)。其中,我认为,行政人美德研究占据着研究体系的“坐标原点”,因为行政人个体才是真正的伦理主体,是一切行政伦理责任与义务的最终承担者和践履者。所以,本书选择了行政人的德性(或美德)作为研究主题,试图对行政伦理学的一些基本问题进行一项基础性的研究。并冀望将来再就决策与组织伦理学方面的问题作些研究。

第三,讨论行政人的美德伦理,就必然涉及他(她)的道德主体性的一系列问题,譬如行政人是否、应否具有进行伦理判断和选择的自由,如果有的话,如何确保这些自由的正当运用,以及他(她)因自由而必须承担的责任与义务。传统的、经典的、主流的行政学理论研究,要么有意无意地忽视了这些问题,要么予以不彻底、不适当的否定。之所以如此,从根本上是因为他们用以否定行政人的伦理主体资格的“政治—行政”、“价值—事实”二分法观念。这一观念,因其落后于现代国家的行政发展实际,要么不能合逻辑地对现代行政自由裁量权予以建设性地规范,要么自相矛盾地要求行政人承担主体性责任。显然,行政人的美德伦理学讨论应当建立在对这一观念的批判之上。我们确实能够在新公共行政思想中找到一些同感,然而,至少就我目前对于新公共行政运动的理解而