

公共行政伦理学论纲

A N - O U T L I N E O F
PUBLIC ADMINISTRATION ETHICS

王云萍 著

非
外
借



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

2004 年国家社科基金青年项目 (04CZX012)

公共行政伦理学论纲

AN OUTLINE OF
PUBLIC ADMINISTRATION ETHICS

王云萍 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

公共行政伦理学论纲 / 王云萍著. -- 北京 : 社会科学文献出版社, 2018.10
ISBN 978-7-5201-3386-9

I. ①公… II. ①王… III. ①行政学-伦理学 IV.
①B82-051

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 204949 号

公共行政伦理学论纲

著 者 / 王云萍

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 王 绯

责任编辑 / 高 媛 郑茵中

出 版 / 社会科学文献出版社·社会政法分社 (010) 59367156

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 天津千鹤文化传播有限公司

规 格 / 开 本: 787mm×1092mm 1/16

印 张: 20.25 字 数: 350 千字

版 次 / 2018 年 10 月第 1 版 2018 年 10 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-3386-9

定 价 / 86.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010-59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

内容摘要

公共行政是控制和影响社会的重要力量，伦理是其题中应有之义。本书建基于当代西方和国内的相关研究，在突出公共行政的“普遍价值”，挖掘其现代政治价值根源的同时，着眼于我国的行政生态特点，力图探讨带有中国特色的公共行政伦理体系，在将该体系划归为“公共政策伦理”“公共组织伦理”“行政人个人伦理”三个层面后，分别以三章的篇幅对各个层面的问题展开论证。

第一层面撷取功利主义伦理、康德主义伦理及儒家美德伦理，提炼它们的伦理价值与公共行政的切实相关性，以作为公共行政伦理的利益论、义务论和德性论基础。通过整合这些理论资源成为公共行政的综合伦理，并结合公共政策的伦理价值论证该综合伦理之適切性，同时强调公共政策中具体的文化传统的重要性，至此完成了为公共行政提供基础性和综合性的价值目标论证的预期。

第二层面关注公共组织伦理，并且以官僚制为典型的公共组织类型，探讨其在结构、文化和价值方面的特点对行政人行为的影响和限定，并分析行政人在其组织伦理困局中的可能出路。主张不盲目追随国内外“祛官僚化”等一味批评官僚制的思路，论述在我国的行政生态中加强官僚制理性化建设，并且努力培养行政人个人的道德完整性的重要意义。

第三层面致力于探讨行政人个人（职业）层面的伦理及其训练和培养。本着“徒法不能以自行”的原则，深入了解行政人的角色和责任，挖掘其责任的根源和动因，同时突出行政人之政治性的基础角色（即公民）定位的重要性，强调行政人的民主型人格，重温我国传统儒家的“仁爱”美德，结合探析行政人道德成熟的（本土化）路径，回应“综合伦理”，展望作为一名合格的行政人的伦理样式，并且合理地期望其在公共行政实践中的创造性的展现。

目 录

导 论	1
一 公共行政伦理学的基本概念及学科背景	2
二 公共行政伦理：普遍价值与中国特色	17
第一章 公共行政伦理的规范性理论资源	31
一 功利主义伦理：公共行政伦理的利益论基础	31
二 康德伦理：公共行政伦理的义务论基础	40
三 儒家美德伦理：公共行政伦理的美德论基础	53
第二章 公共行政的综合伦理基础	63
一 各种规范伦理理论的整合	63
二 整合不同伦理理论的路径	70
三 公共利益：公共行政的基本价值目标	79
四 公共利益与综合（三角）伦理	87
第三章 公共政策的伦理价值来源：综合伦理的运用	97
一 公共政策的伦理相关性	97
二 公共政策的基本伦理维度：综合伦理的诉求	105
三 公共政策的基本伦理价值标准及其相互联系	111
第四章 公共组织（官僚制）与行政伦理	128
一 现代官僚制的制度设计与基本特征	129
二 公共组织（官僚制）结构与文化	137
三 官僚制的伦理困境与可能出路	145

四	优化官僚制的努力	154
第五章	中国特色的官僚制度与行政伦理	157
一	中国官僚政治的历史渊源与特征	157
二	儒家政治伦理对中国官僚文化的影响	169
第六章	责任与个人伦理自主：公共组织伦理困境中的出路	179
一	责任：公共行政伦理学的关键	179
二	公共行政责任的主要构成及排序	187
三	组织伦理困境中的选择：个人伦理自主性	196
第七章	行政人的基础角色定位与认同	206
一	行政人基础角色定位及其重要性	206
二	公民：行政人的基础角色	211
三	中国政治文化背景下行政人的公民角色认同	222
第八章	行政人的美德与人格特征	234
一	行政人价值观的重要性	234
二	行政人的人格类型及其中国式含义	245
三	行政人的美德诉求	257
第九章	行政人的伦理实践与成长	267
一	行政自由裁量权：行政人发挥伦理的舞台	267
二	行政人的自我评价与自我学习	275
三	行政人的公共（社会）评价及教育	285
结语	成为一名合格的行政人	296
参考文献		299
后记		313

公共行政伦理与现代政治哲学之间的内在关联；最后，通过对我国公共行政传统理念及实践的分析，重点论证恢复公共行政之政治性质，公共行政伦理之政治伦理性质的重要性，试图证明，公共行政伦理学应该借助现代政治哲学之民主、公平、正义、效益、责任、公共利益等基础观念，结合传统儒家的政治伦理思想，在普遍伦理与中国特色的辩证关系中探讨公共行政伦理体系。

一 公共行政伦理学的基本概念及学科背景

乔治·弗雷德里克森在其所著的《公共行政理论入门》一书的导论中指出，人类历史上所有伟大的成就，可能都是通过我们今天称之为“公共行政”的途径取得的，集体（或公共）组织和管理的实践与文明的历史一样悠久。从封建社会过渡到民族国家，也是通过政策制定的集中化与政策实施的分散化得到的。^① 既然行政的历史也就是人类文明的历史，离开伦理又谈不上人类文明，逻辑的结论便可能是：有行政便有伦理。

（一）“公共行政”“伦理”“道德”的词源与词义

“公共行政伦理学”牵涉一些基本概念，例如“公共”“行政”“伦理”等。那么，这几个基本概念是怎样解释的，其间是否存在必然的联系呢？这是我们在这一部分里所要着力探讨的问题。

1. 关于“行政”

根据汉语词典，作为名词的“政”，有“事务”或国家某一部门的工作之意，与政治相关的，大概有“政事”“政令”的含义。据历史文献记载，中国是世界上最早使用“行政”一词的国家。《左传·昭公二十三年》有“帅贱多宠，政令不壹”的记载。宋代范仲淹在《岳阳楼记》中有“越明年，政通人和，百废俱兴”之说。史书《左传》中“行其政令”“行其政事”的提法，是古代典籍中目前可考的最早的关于“行政”概念的描述，距今约有两千多年的历史。上述史籍中出现的“行政”一词，其含义与今人所讲的广义的行政概念相当，均为执掌政务、管理国家的意思，故后人亦皆以此意来理解“行政”的内涵。而据资料分析，在西方，“行政”的拉丁词源是 *minor* 和 *ministrare*，意指“服务及治理”，行政的基本含义是“运

^① H. George Frederickson and Kevin B. Smith, *The Public Administration Theory Primer*, Boulder, Colo.: Westview Press, 2003, p. 1.

作”“服务”“治理”，正如美国一个多世纪前的“政治/行政”二分所表达的那样，限于“执行”而非“制定”。

2. 关于“公共”

“公共”和“私人”概念在西方经历了一个演变和发展的过程。特里·L·库珀（Terry L. Cooper）在《公共行政之公民身份伦理》一书中探讨了“公共”和“私人”这两个词的词源。根据库珀的了解，“公共”和“私人”这两个词是从拉丁语中引申出来的。“public”之拉丁词源 *publicus* 指的是那些由“全体人民”拥有的东西，这些东西是由国家及其官员所赋予权威并提供和维持的，既包括所有影响那一国家里每个人的行为，也包括社群的所有成员能够得到、分享和享受的，即任何对所有人来说是共同的（common）或普遍的（universal）东西。“私人的”一词，词根是 *privatus*，其中心意思包括：限定给某一特殊个人或人群使用，作为某人自己的私人财产的所有物，某人自己的财产、某人自己的房子或土地、某人自己的利益、不拥有公职的……库珀认为，导致私人领域与公共领域的截然区分的因素，包括洛克的社会契约论，边沁的功利主义、自由主义传统等。^①当然，这只是从思想史的角度看，事实上，历史要比思想复杂且深刻得多。

根据词源，“公共”一词是与“私人”一词相对应的，没有私人就没有公共，没有公共也就没有私人。“公共”一词有共享、共同提供和维持之意，其中最根本的是“公益”与“公共参与”，就如“公共利益”一词所表达的那样。如上所述，行政关乎国家政治层面的事务。因此，顾名思义，行政绝对不同于“私人”事务，例如“家政”，它所涉及的层面一定超越一人一家一族的范围，并覆盖整个社会，因此“公益”是行政的必然含义，离开公益，政治和政府就没有合法性可言。然而，在历史上，出于各种各样的因素，例如“公共参与”的有限、公民资格的不普及、公民受教育程度不高、个人的独立性和素质不足、个体性未充分发育成长，个人利益未得到充分肯定等“公共”中之“公共性”并未在全社会的范围内得到广泛实现，所谓的“公共行政”不过是概念上的理想而非实践上的实际。

3. 关于“公共行政”

众所周知，“公共行政”这一术语是由美国行政学家威尔逊 1887 年在

^① Terry L. Cooper, *An Ethic of Citizenship for Public Administration*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1991, pp. 177~181.

《行政之研究》一文中最先使用的，该文的发表也标志着行政学开始从政治学的母体中脱胎出来，成为一门独立的学科。威尔逊用“公共行政”这一术语来描绘公共事务中的行为——公共事务中的“实施”“执行”方面，或称“事务性”的领域。他强调，法律和宪法不会自己执行自己，必须有人做这件事。虽然这里明显地设定了政治/行政的二分，但在复杂的现代，有效履行公共责任确实要求知识、专业技术和经验，而这些正是制定政策的那些政治家们所缺乏的。一百多年前，人们还不能想象现代行政国家会有今天这样的规模，行政人的队伍十分庞大，他们已经形成了一支带有十分独特的特点和使命的队伍。^①

这里需要对相关的术语做些分解和澄清。首先，关于“公共行政”与“公共管理”的关系。英国学者克里斯托弗·胡德说：“作为一个标签，过去十年来公共管理在英语国家中一直十分时髦。的确，在许许多多大学课程、系主任职务、论文、著作、刊物以及会议的名称中，很多从前被称为‘公共行政’（public administration）的，如今都被重新冠名为‘公共管理’^②（public management）”这说明，这两个术语之间其实存在着一种可称之为微妙的，亦可称之为实质性的差别。就其微妙差别而言，两者可当作同义词来使用；就其实质差别来说，则似乎不宜忽视。管理的词源是manus，意指“用手来控制”。公共行政重视过程，公共管理注重产出；行政指服务，管理则主要指控制和取得结果。因此，“行政”和“管理”都可以用于私人和公共领域，其中“管理”更典型地与重视利益最大化的营利性公司企业联系在一起，这就能解释为何公共领域长期使用“公共行政”而非“公共管理”。

然而，自新公共管理的浪潮席卷全球以来，“公共管理”几乎完全取代了“公共行政”。新公共管理将私人企业管理的理念和做法引入公共行政领域，使很多人误以为“政府和公共服务不过是运用工商学派中管理方法论的又一个新领域”，因而“强调公共服务供给的‘制造工程’的方面，而不

① 据弗雷德里克森 20 年前的统计，每 6 个美国人中就有 1 个从事某种形式的公共服务。H. George Frederickson, *The Spirit of Public Administration*, San Francisco: Jossey - Bass Publishers, 1997, p. 4.

② [英] 克里斯托弗·胡德：《国家的艺术——文化、修辞与公共管理》，彭勃、绍春霞译，上海人民出版社，2004，第 3 页。

是公共行政所热衷的政治的复杂性和责任性的问题”^①。更使得后者的一些不证自明的道德原则受到潜在的威胁，正如司徒基曼所说，“摆脱传统公共行政观念之最深刻举动，恐怕源于将传统的政府职能私营化……然而，政府如何才能保证公共利益呢？”^② 事实已经证明，这样的担心并非杞人忧天。此外，公共行政的主体更多地限于官僚机构和正式的政府部门，而公共管理的主体则不只包括政府有关部门，也包括准政府的及非政府的第三部门，它们都可以承担公共管理的职能。鉴于此，我们在本书中依然用“公共行政”，同时，作为框架性的研究，本书将主要集中于其中的公共政策、行政组织及行政人员三个层面，论证他们所需要的基本伦理取向及准则。

其次，“行政人”之所指。在西方，有学者将“广义的机构——政府的、服务的和半政府的”都称为公共领域，而行政人指“那些在政府的所有层次——乡村、城镇、州、国家和国际方面都存在的个人，具体来讲，指那些不仅是被政府而且是被服务机构，例如医院和大学雇佣的个人。它也指称那些被准政府机构（例如研究机构、基金会、实验室、博物馆等）所雇佣的个人”^③。鉴于我国的特殊情况，即公共管理的主体依然是政府，因第三部门不发达等情况，本书对行政人的界定要更为狭窄些，主要指那些在公共的政府部门（也包括一些事业单位），手中拥有一定的公共权力，并且能够实践这些权力，履行国家公务的各阶层人员，而不将其他一些半公共的或非营利性的组织及人员包括在内。为了避免术语上不必要的混乱，我们在本书中将采用“公共行政伦理学”，而非“公共管理伦理学”。

4. 关于“伦理”与“道德”

“道德”与“伦理”这两个词在日常生活中常常或混合或者互换使用，从其西方词源看，两者的意义亦相近。“伦理学”ethics 与 ethik，源于希腊语“ethika-ethos”，本义指动物不断出入的场所、住惯了的地点，后引申为风俗与习惯以及品性与气禀。而“道德”则源于拉丁文“mos”，与希腊文“ethos”相近，意思也是品性与风习，“moral”（道德）一字即导源于此。总之，在西方源出于希腊和拉丁的文字，则 ethical（伦理的）与 moral（道

① [英] 克里斯托弗·胡德：《国家的艺术——文化、修辞与公共管理》，彭勃、绍春霞译，上海人民出版社，2004，第4页。

② [美] 司徒基曼：《公共机构伦理与政府重塑——重组制度以适应组织变革》，王诞庆摘译，《国家行政学院学报》2001年第3期。

③ Grover Starling, *Managing the Public Sector*, Homewood, Ill: Dorsey Press, 1983, p. 3.

德的)意义完全相同,而且西方文字把伦理学(ethics)和道德(morality),至少在字义上,看来就是风俗习尚。在中国古籍中,“伦理”与“道德”并非一开始就作为独立的词语使用的,且其词源有所不同于西方。根据许慎的《说文解字》:“伦字从人,仑声,辈也;理字从玉,里声,治玉也。”从中可以看出,“伦”指“辈分”,引申为“人际关系”,即“人伦”。儒家将主要的人际关系概括为“五伦”——君臣、父子、夫妇、长幼、朋友,并认为与五伦相对应的是“义”“亲”“别”“序”“信”五种基本规范。“理”本义指“治玉”,引申为整治和物的纹理,进而引申为规律和规则。据记载,“伦”“理”合用最早见于秦汉之际的《礼记·乐记》:“乐者,通伦理者也。”“道”本义为路,引申为规律规则,与“理”的词源近似;“德”本义为“得”,引申为品德。所谓“德者,得也,行道而有得于心者也”(朱熹语)。“道”“德”二字连用,可见于荀况的《劝学》:“故学至于礼而止矣,夫是之谓道德之极”,因此有行为应该如何的意思。比较“伦理”“道德”二词的中国词源,“伦理”偏向于人的关系的道理,正所谓“伦者,伦偶;正指人们彼此之相与。相与之间,关系遂生。家人父子,是其天然基本关系;故伦理首重家庭”^①。而道德则更多偏向于对道德真理的体认。真正意义上的伦理学定义所称之“伦理”,见于日本人木村鹰太郎和久保得二著述,后再行传入我国学术界,与中国本土的词源上的“伦理”二字相去甚远。

今天,在西方伦理学中,就“伦理”“道德”二词,人们所做的区分各不相同。例如,有人可能认为道德更多地指涉一种风俗习惯和现存的外在规范,伦理则更多地深入探讨这些道德规范的合理性根据。因此,伦理已经与哲学探讨和职业标准相联系,而道德则还有“行为的正确规则”的意思。另有学者认为,“伦理是指导对错行为的价值和原则。金律是指导行为的伦理原则之一例。道德是关于生命、人性和自然的信仰。关于进入战争、执行死刑、堕胎、淫乱和同性恋生活方式的信仰,通常被看作是道德问题。伦理要求行为,道德却可独立于行为而存在”^②。根据《辞海》,伦理学亦可称为“道德哲学”,是一门“关于道德及其起源和发展,人们的行为准则,人们

① 梁漱溟:《中国文化要义》,学林出版社,1987,第79页。

② Donald C. Menzel, *Ethics Management for Public Administrators: Building Organizations of Integrity*, Armonk, N. Y.: M. E. Sharpe, 2007, p. 6.

相互间和人们对社会、国家等的义务的学说”^①。还有人认为,“道德”比“伦理”更具特定含义,更有思辨和哲理色彩,而“伦理”一词更具有将道德看作一种生活的意味,“伦理是一套对错系统,以及去相应地生活的方法。它是对好生活的质询和理解”^②。在这一意义上,“道德”指涉康德的学说,而“伦理”则指涉亚里士多德一类的思想。^③尽管如此,撇开词源上的不同,“道德”和“伦理”在很多情况下是同义词,特别是由于西方近代伊始,“伦理”与“道德”,“伦理学”与“道德哲学”一直都是近义词,基本上代表同一个概念^④,“伦理”和“道德”之间,以及“伦理学”与“道德哲学”之间也经常是交替使用或至少是不作明确区分的。

在这里,我们特别提及德国古典哲学家黑格尔在“伦理”与“道德”之间所做的区分。在黑格尔看来,法与道德的精神不同,因为法是他律和强制性的,单凭法无以维系社会,而道德虽是自律受良心制约的,但其自身也不足以维系社会。只有统一了“道德”与“法”的“伦理”才是现实的。因此,在本书研究中,我们将伦理和道德当作可以互相替换的概念,指称应该如何行为的道德准则,以及应该持守怎样的价值信念。不过,我们在本书中使用“公共行政伦理”而非“公共行政道德”,隐含有对黑格尔的上述思想的吸取之意。同时,基于伦理学之哲学性质,即论证和说理的性质,我们需要论证在公共行政领域不可取消的那些准则和价值。

关于公共行政伦理学的界定,可以说是众说纷纭。本书结合国内外同行的观点^⑤,首先认定公共行政伦理学是政治伦理学的一个种类,并且认为公共行政伦理指的是在公共行政领域,公共行政主体(包括组织和个人)为确保公共行政的公共性而在行使公共权力进行公共政策制定、公共事务管理、公共服务提供的活动和过程中所应遵循的总体伦理准则和规范,以及所应确立和坚持的道德价值取向,而公共行政伦理学则是为上述的伦理准则和道德价值取向提供理论论证,换言之,公共行政伦理学就是研究为何要对公

① 《辞海》,上海辞书出版社,1979,第506页。

② James S. Bowman, etc., *The Professional Edge: Competencies in Public Services*, Armonk, N. Y.: M. E. Sharpe, 2004, p. 65.

③ 例如,美国当代伦理学家罗纳德·德沃金在《至上的美德:平等的理论与实践》(冯克利译,第267页注释1,江苏人民出版社,2003)中所使用的伦理观是指关于人们的何种生活良善的信念,而道德观则指一个人应如何对待别人的原则。

④ 甘绍平:《伦理智慧》,中国发展出版社,2000,第3页。

⑤ 曹望华:《国内公共管理伦理学研究综述》,《广东行政学院学报》2007年第1期。

共行政（政府管理）进行伦理规范引导以及如何进行这种规范和引导，以确保公共行政的公共性质，尤其是确保公共权力的行使服务于公共利益的需要。

（二）公共行政伦理的合法性论证

“公共行政”中之“公共”，在很大程度上已经是个伦理概念，或者说已经内在地包含了伦理的思想，无怪乎乔治·弗雷德里克森在《公共行政的精神》一书中指出，狭义的公共行政倾向于依从效率和经济的目标，广义的公共行政则不但包括这些概念还添加了公民身份、公平、公正、伦理、责任和爱国主义的价值。因此，他认为，在公共行政中，管理——我们如何做事——是重要的，但更重要得多的是我们做什么以及我们为何而作。^①这也表明，公共行政似乎并不具有天然的公共性。既然如此，我们需要问以下两个相互关联的问题：首先，当现代世界所谓理性的或开明的自利吞噬了公共利益，当公共权力的腐败不可遏止地蔓延开来时，人们制定出了很多的法律和规定，以便确保公共利益不被牺牲给私人利益。然而法律是足够的吗？自我约束为何被许多人认为是对伦理政府的答案？什么又是自我约束？它们来自何处？如何起作用？这些问题支配了几个世纪的哲学家的注意力。这类问题可归结为：伦理约束是否可能，能起多大作用？其次，公共行政是个“执行”的领域，公共行政主体是否可能称为道德主体？是否应该要求他们进行关于实质理性的思考和抉择？这涉及自由裁量权问题。与此相关的问题是：行政是否可以脱离政治而具有合法性？行政的价值与政治的价值之间的关联如何？除非我们能够回答好这两个问题，否则，我们不能说公共行政伦理学作为学科存在的合理性问题已经解决了，我们将通过行政伦理的重要性和可能性来回答这个问题。

1. 公共行政伦理的必要性

如果行政伦理是不必要的，那么行政伦理的合法性也就无从谈起。令人奇怪的是，“政府不做生产伦理的事情，它所做的是提供公共物品和服务，例如……交通、空气和水质量，顾客和职业安全，国家安全，并且对老人、穷人，或种族……提供保护。那么为什么这么多人，包括管理者在内，认为合伦理的政府这么重要呢？因为没有合伦理的政府，公共物品和服务的有效

^① [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，第13页。

生产是不可能的”^①。R. J. 斯蒂尔曼指出：“水门事件发生前很久，公共行政学方面的重要思想家就发现，对于政府所做的批评最终总要涉及道德抉择问题。”^②如果说对政府的评价最终都是道德的评价，用的都是道德的标准，那就足以说明道德标准是评估政府运作和行为的最终尺度。

然而，根据美国学者谢伦（Sheeran）的分析，美国公众对政府管理的伦理问题并非向来这么关注。在美国建国的头 200 年里，几乎没表现出对伦理学的兴趣，事实上，对公共行政本身就没什么兴趣。后来由于从农村到城市化以及新技术的发展过程，就对政府提出了更多的要求，例如交通、教育等。直到 19 世纪末，才有了对公共行政的兴趣，而对伦理学的兴趣则是最近的事情了。^③各国对公共行政伦理的重视走过了大致相仿的道路。

（1）公共行政自身的特殊重要性

论证公共行政之必要性，必然首先需要从公共行政之特殊重要性谈起。从先贤孔子起，政府是否关注普通百姓的福祉，怎样关注，这个问题成了政府存在的核心问题。今天，公共领域更是确定政治、社会和经济价值观的地方，因为它所关注的是政府如何对待公民这个关键问题，这既是政治辩论的对象，也与公共行政的使命息息相关。

公共行政领域所运作的管理和服具有公共性、非营利性、垄断性、涉及面广，对社会影响直接而深远的特点。因此，公共行政的过程、公共决策的执行、公共权力的行使等方面都存在一个道德抉择、道德判断和评价的问题。公共机构和公务人员是否负责任地行政，直接影响着公众的生活质量。在新公共行政发展的第二次密鲁布诺克会议（1988 年）上，学者们普遍认为：“美国人生活的可行性和稳定性依赖于公共服务的质量。因此，公务员必须重温公共服务的誓言（公开或不公开均可）以及他们的民事义务……按照公民人道主义的传统，政府在本质上是‘公民的伙伴’。政府也必将具备新公共行政的精神。”^④上述可见对公共行政的重要性的认识和对公共行

① Donald C. Menzel, *Ethics Management for Public Administrators: Building Organizations of Integrity*, Armonk, N. Y. : M. E. Sharpe, 2007, pp. 8-9.

② [美] R. J. 斯蒂尔曼编著《公共行政学：观点和案例》下，李方等译，中国社会科学出版社，1989，第 415 页。

③ Patrick J. Sheeran, *Ethics in Public Administration: A Philosophical Approach*, Westport, Conn. : Praeger, 1993, pp. 4-5.

④ [美] 康特妮·马克·霍哲：《新公共行政：寻求社会公平与民主价值》，张梦中译，《中国行政管理》2001 年第 2 期。

政所寄予的期望,以及为实现这种期望道德所能发挥的作用。从某种意义上说,在任何社会,人们“生活的可行性和稳定性”都“依赖于公共服务的质量”,可以预期,这句话也会在中国的公共行政的发展过程中不断显示其真理性,有基于此,笔者完全同意,是伦理道德赋予政府以合法性,并促进其合理性。^①

(2) 公共行政的政治性

据一项研究分析,在西方 1982~1997 出版的有关比较政治、比较政治研究和世界政治的论文中,只有不到 1% 的文章主要关注行政,许多学者在做相关评论时都没有将公共行政研究作为比较政治文献的一个重要构成部分。在分析导致这一状况的原因时,有学者认为,其中最重要的原因是不明白或不承认行政的政治性质而只将公共行政看作是没有政治意涵的“技术主题”。^②然而,现在已经没有多少人认为,仅仅依靠科学就能搞好行政了,人们清醒地认识到,政治学始终是公共行政的母科学,是根基所在。美国公共行政学者约翰·罗尔认为:“公共行政的政治性质,对于我们界定官僚所特有的伦理问题的行政而言是绝对关键的一个步骤”^③。行政从根本上说具有政治性质。与一度流行的“政治/行政”二分观念相反,人们许多年前就将公共行政伦理认同为政治学理论,现在人们更倾向于扩展这个概念,并把它表述为:“政治过程中的公共行政理论,也是伦理学理论。”^④由此可见,公共行政伦理难以避开政治伦理的性质,行政人必须能够了解伦理是民主性质的行政所不能缺少的组成部分。

公共行政伦理之所以必要,是因为政府及其机构所运用的公共权力的性质,相应地要求政府人员必须不仅做技术上正确的事情,而且做(政治)伦理上正确的事情,伦理不仅是“任何组织的身份和合法性的钥匙”,而且更重要的是,“没有基本的伦理技巧的领导人是职业上的文盲”,在公共行政领域,单单依赖个人技术上的成熟、未经考察的个人偏好、对权威的消极

① 张成福、马子博:《重建公共行政的道德秩序》,《中国人民大学学报》2016 年第 4 期。

② Herbert H. Werlin, “Linking Public Administration to Comparative Politics”, *Political Science & Politics*, Vol. 33, No. 3 (Sept. 2000), pp. 581-588.

③ John Rohr, *Ethics for Bureaucrats: An Essay on Law and Values*, 2nd ed., rev. and expanded, New York: M. Dekker, 1989, p. 36.

④ James H. Svara, *The Ethics Primer for Public Administrators in Government and Nonprofit Organizations*, Jones and Bartlett Publishers, 2007, p. 2.

顺从或未经过质疑的组织忠诚，是十分危险的。^① 有常识的行政人和政策制定者都不能假定公共政策和组织能够在伦理真空中获得，甚至这样一个伦理真空的观念都是可怕的。

（3）行政自由裁量权无处不在

由于公共行政领域离公共权力最近，道德风险尤大，原因是公共行政领域中存在着大量的行政自由裁量权。行政自由裁量权一直是个有争议的话题，争议的焦点是：是否应该给予行政人（官员）以自由裁量权以及给予多少，因为不少人将行政领域的腐败归咎于行政人员自由裁量权过大过多，因此主张加强法律和规章的约束，直至完全取消自由裁量权。在美国的司法部大楼镌刻的“法律的终结就是暴政的开始”，这句话正是代表了对自由裁量权所可能存在的危险的反应，虽然看起来有些过激，却是个必要的提醒，因为无节制的自由裁量的泛滥，实质上就是一种暴政。

根据行政自由裁量权方面的权威专家肯尼士·戴维斯（Kenneth C. Davis）的研究，每当对行政人的权力进行有效限制，并给其自由去在各种作为或不作为的选项中作出选择时，他就拥有了行政自由裁量权。行政人的自由裁量行为是非正式的行政行为，非正式的自由裁量权包括积极的功能，例如启动、执行、讨价还价、解决、签约、处理、建议、威胁、公开化、隐瞒、计划、推荐和督导，然而，根据戴维斯的研究，最令人惊叹的自由裁量权是“无所不在的什么都不做的权力”。行政自由裁量权在实施政策的过程中带来巨大差别，不单是表现裁量不只限于实质性的选择，而且延伸到程序、方法、形式、时间、强调程度及其他辅助性的因素，裁量不仅表现在结果中，也表现在过程中，阶级、种族、经济、政治、不确定性都影响自由裁量。^② 因此，做还是不做、以什么方式什么态度做、何时做等，直接关系到结果和过程，也直接影响到行政相对人的利益，这里存在的风险和不确定性是巨大的，无怪乎许多人尤其是法学界的人士惊呼要留心自由裁量权的行使，甚至要想方设法遏制这种权力的泛滥。

然而，不幸的是，在行政领域，出于理性的有限性和制度的滞后性，为了行政效率和服务行政的需要，自由裁量权的存在不仅是无法逃避的，而

① James S. Bowman, etc., *The Professional Edge: Competencies in Public Services*, Armonk, N. Y.: M. E. Sharpe, 2004, pp. 60-64.

② 转引自 Kenneth F. Warren, *Administrative Law in the Political System*, 4th ed., Boulder, CO: Westview Press, 2004, p. 344。

且，正如美国学者肯尼斯·华伦所言，历史已经清楚地表明，我们只能使用自由裁量权，而且有十分过硬的理由把自由裁量权包括进任何政府的制度当中。因此，问题的关键不在于取消自由裁量权，取消了自由裁量权，也就意味着取消了责任，意味着更好的积极的行政行为是不可能的。如果说行政人员只知道他们不应该做什么的话，那么我们就不能合理地期望他们能够有智慧地行动，因此，那些被赋予行政自由裁量权的人们必须问的一个问题是：如何改进自由裁量的质量？而这就涉及伦理，而且可以说，这正是在公共行政领域伦理诉求的关键部分，因为自由裁量权无所不在，如何正确合理地行使自由裁量权，在很大程度上决定了行政的质量，这在很重要的意义上论证了行政伦理的特殊重要性。

（4）我国国情的特殊需要

戴维·约翰·法默尔考察了现代公共行政的五个局限性，其中的“科学主义”、“技术主义”及“企业的局限”都对行政伦理构成障碍。例如科学主义否认价值陈述在行政中具有同等地位，技术主义会对伦理考虑视而不见，将企业精神移植到公共部门，则会导致公共官员在动机方面的矛盾：是为公共利益服务，还是自利？^①如果说现代公共行政因其进入后现代而必然遇到伦理上的问题，那么我国的情形又会如何？

我国处于社会转型期，各方面的情况特殊。首先，从政治体制上说，我们还处于民主化的进程之中，公共官员的责任基本上还是垂直面而非水平面的，因此，行政的“公共性”不是显而易见的情况也是可以想象的；其次，我国的官僚制度不健全，职责划分不清，规则意识不强，明显缺乏法理型官僚制规则至上的特点，使得行政的随意性随时存在，且无所不及；再次，我国儒家伦理根深蒂固，现代政治哲学的根基不深，同时，在公共行政学界，经济学、组织学、管理学、社会学的东西偏多，十分需要补上现代政治学的课；最后，我国现在经济发展优先，经济挂帅，学者姜延军曾以经济性之桎梏（开放和宽容是科学知识进步的重要条件），经济性之缺憾（深刻性常常在追求简单的过程中丧失）……经济性之危机（可持续性之悖论），经济性之无奈（人文因素往往游离于刚性的经济标准）等来说明这个问题。^② 上述

① [美] 戴维·约翰·法默尔：《公共行政的语言——官僚制、现代性和后现代性》，吴琼译，中国人民大学出版社，2005。

② 姜延军：《解构“经济性”：“经济性”的现代祛魅——“现代政治哲学理念解读”之二》，《江海学刊》2007年第5期。