



寻找公共行政的 伦理视角

张康之 著

 中国人民大学出版社

寻找公共行政的 伦理视角

张康之 著

中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

寻找公共行政的伦理视角/张康之著.

北京: 中国人民大学出版社, 2002

ISBN 7-300-04030-6/D·624

I. 寻…

II. 张…

III. 公共管理: 行政管理-伦理学-研究

IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 008428 号

北京市社会科学理论著作出版基金资助

寻找公共行政的伦理视角

张康之 著

出版发行: 中国人民大学出版社

(北京中关村大街 31 号 邮编 100080)

邮购部: 62515351 门市部: 62514148

总编室: 62511242 出版部: 62511239

本社网社: www.cru-press.com.cn

人大教研网: www.ttrnet.com

经 销: 新华书店

印 刷: 涿州市星河印刷厂

开本: 890×1240 毫米 1/32 印张: 12.875

2002 年 8 月第 1 版 2002 年 8 月第 1 次印刷

字数: 259 000

定价: 22.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本书的写作受到韩国高等教育财团的资助

**本书是全国优秀博士学位论文作者专项
资助项目成果之一**

**本书出版获北京市社会科学理论著作出版
基金资助**

■ 内容简介：

这是一本现代行政伦理学的开拓性著作，通过对公共行政一系列经典理论的历史考察，揭示了现代公共行政的“思想模型”中的各种缺陷。书中采用了理论与实践一体性的视角，富有创见地认为整个20世纪公共行政的理论和实践的根本缺陷在于放弃了伦理向度。对于公共行政的这一缺陷的救治问题，作者从公共行政的制度、程序、行政人员的行为等方面提出了伦理化方案，特别是提出了在公共行政领域中拒绝权利这一大胆的设想。

■ 作者简介:

张康之

1957年生，江苏铜山人。哲学博士，首届全国优秀博士学位论文奖获得者。曾为韩国高等教育财团国际交流学者，韩国高丽大学客座教授。现为中国人民大学公共管理学院教授、博士生导师。主要从事行政学理论研究。出版专著和教材有《总体性与乌托邦》、《一般管理学原理》、《现代管理学》等，发表学术论文近200篇。

目 录

自序：我们的主题是什么？	(1)
--------------------	-----

上 篇 反 思

第一章 政治—行政二分原则与官僚制的组织理论	(21)
------------------------------	------

第一节 政治—行政的二分原则	(21)
----------------------	------

一、公共行政的起点	(21)
-----------------	------

二、政治与行政二分的理论	(23)
--------------------	------

三、政治与行政二分的前提	(25)
--------------------	------

四、政治与行政二分原则所受到的 批评	(29)
-----------------------------	------

第二节 官僚制理论	(33)
-----------------	------

一、从威尔逊到韦伯	(33)
-----------------	------

二、探寻官僚制的历史源流	(34)
--------------------	------

三、认识官僚制的存在方式	(38)
--------------------	------

四、追求合理性的官僚制	(41)
-------------------	------

第二章 反思官僚制	(46)
-----------------	------

第一节 官僚制理论的统治视角	(46)
----------------------	------

一、从官僚体系研究到官僚制理论	(46)
-----------------------	------

二、作为统治制度的官僚制	(50)
--------------------	------

	三、统治的合法性问题	(55)
第二节	官僚制的合理性设计	(60)
	一、从合法性到合理性	(60)
	二、合理性的客观性	(65)
	三、客观性的不可能性	(70)
第三节	官僚制的实践困境	(74)
	一、现代实践中的官僚制	(74)
	二、官僚制在实践中的二律背反	(77)
	三、官僚制与官僚主义	(82)
第三章	官僚病的人文救治	(85)
第一节	对官僚制的文化反思	(85)
	一、在官僚制合理性设计背后	(85)
	二、官僚制缺陷的人文救治	(88)
	三、科学精神的文化底蕴	(93)
第二节	超越工具理性	(98)
	一、现代化中的工具理性	(98)
	二、基于工具理性的官僚制	(102)
	三、官僚制的逻辑	(105)
	四、超越工具理性	(109)
第四章	合法性问题	(112)
第一节	合法性的思维历程	(112)
	一、韦伯的合法性概念	(112)
	二、韦伯之后的合法性概念	(115)
	三、哈贝马斯的合法性概念	(121)
第二节	对合法性的超越	(126)
	一、工具性的合法性	(126)
	二、合法性的价值内涵	(129)

	三、超越合法性·····	(133)
第五章	超越官僚制(一):理论探索 ·····	(139)
	第一节 “经济人”的假设·····	(139)
	一、“经济人”假设与行政改革·····	(139)
	二、方法论视角中的“经济人” 假设·····	(144)
	三、“经济人”假设不适用于公共 领域·····	(149)
	第二节 政府中可以引入市场机制吗?·····	(152)
	一、“企业家政府”的理论前提·····	(152)
	二、对引进市场竞争机制的怀疑·····	(155)
	三、“公共人”及其“公共支付”·····	(158)
	四、政府中的“公共人”·····	(162)
第六章	超越官僚制(二):实践的努力 ·····	(165)
	第一节 行政改革·····	(165)
	一、行政改革是一个时代话题·····	(165)
	二、官僚制所受到的批评·····	(169)
	三、行政改革能否超越官僚制?·····	(172)
	四、中国行政改革的方向·····	(176)
	第二节 以德行政·····	(180)
	一、从模仿到超越·····	(180)
	二、公共权力的公共性质·····	(183)
	三、在道德价值的确立中实现以德 行政·····	(187)

下篇 畅想

第七章	公共行政的道德化	(195)
第一节	朝着公共行政道德化的方向.....	(195)
	一、为什么提出公共行政的道德化问题.....	(195)
	二、公共行政科学化追求的再回顾.....	(197)
	三、“政府困境”与公共行政的出路 ...	(201)
	四、公共行政道德化的价值基础.....	(205)
第二节	公共行政道德化的双重向度.....	(210)
	一、公共行政道德化的制度建设.....	(210)
	二、制度局限与行政人员的道德.....	(212)
	三、行政人员道德化的必然性.....	(215)
第八章	行政人员：道德与自主性	(220)
第一节	行政人员的道德价值.....	(220)
	一、行政人员特殊的道德价值取向.....	(220)
	二、行政人员道德价值确定的意义.....	(225)
	三、行政人员道德价值的坐标.....	(231)
第二节	行政人员的自主性问题.....	(234)
	一、限制行政人员自主性的思维历程.....	(234)
	二、行政人员自主性中的善与恶.....	(238)
	三、行政人员的道德自主性.....	(242)
第九章	公共行政的道德责任	(247)
第一节	公共行政中的责任与信念.....	(247)
	一、官僚制是一个责任中心主义	

体系·····	(247)
二、责任中心主义的局限性·····	(250)
三、中国传统中的德治信念·····	(253)
四、责任与信念的统一·····	(257)
第二节 公共行政的道德责任·····	(260)
一、公共行政是交换正义的供给者·····	(260)
二、社会正义的历史形态及其经典 论述·····	(261)
三、交换正义的基本要素·····	(265)
四、提供社会正义的道德责任·····	(269)
第三节 公共行政视角下的公正·····	(273)
一、公正是人类的不懈追求·····	(273)
二、公共行政的公正定位·····	(279)
第十章 行政改革与政府能力的道德整合·····	(285)
第一节 行政改革中的价值追寻·····	(285)
一、结构性调整中的问题·····	(285)
二、寻求内生的价值·····	(287)
三、基于公共领域的规定·····	(290)
四、正确处理权力与权利的关系·····	(293)
第二节 机构改革后的政府能力·····	(295)
一、提升政府能力是一个时代课题·····	(295)
二、全球化条件下的政府能力·····	(296)
三、中国机构改革后构筑政府能力 的障碍·····	(300)
第三节 政府能力的道德整合·····	(305)
一、行政改革的目标是提升政府 能力·····	(305)

	二、行政改革的道德追求·····	(308)
	三、政府能力的道德整合·····	(311)
第十一章	社会秩序的供给(一) ·····	(316)
	第一节 政府与社会秩序的获得·····	(316)
	一、政府的社会秩序追求·····	(316)
	二、如何获得社会秩序? ·····	(318)
	三、基于强制力的社会秩序·····	(322)
	四、强制力的社会成本·····	(325)
	第二节 社会秩序的道德化·····	(328)
	一、社会秩序根源于公共利益的 要求·····	(328)
	二、社会公平与社会秩序·····	(333)
	三、道德化的社会秩序·····	(339)
第十二章	社会秩序的供给(二) ·····	(344)
	第一节 在政府的道德化中防止冲突·····	(344)
	一、利益矛盾与社会冲突·····	(344)
	二、制度因素与道德因素·····	(348)
	三、社会冲突的控制·····	(351)
	四、探索防止社会冲突的道路·····	(355)
	第二节 政府的社会秩序供给·····	(358)
	一、社会秩序供给的途径·····	(358)
	二、政府道德化与社会秩序·····	(363)
	三、社会秩序的道德整合·····	(367)
第十三章	畅想“以德治国” ·····	(372)
	第一节 关于公共行政中权利问题的思考·····	(372)
	一、关于权利的一般性思考·····	(372)
	二、权利观念的个人主义探源·····	(376)

三、公共行政拒绝权利的理由·····	(381)
第二节 “以德治国”的前提 ·····	(385)
一、“以德治国”是人类社会发展的 必然要求·····	(385)
二、马克思主义中的“德治” 思想·····	(389)
三、“以德治国”是中华民族的优秀 文化传统·····	(392)
四、“以德治国”的关键是以德 行政·····	(396)

自序：我们的主题是什么？

一

在当代社会，人类有着许多共同的主题。不仅如罗马俱乐部所指出的解决环境问题、人口问题、粮食问题以及能源、资源等问题是人类面对的共同主题，而且在许多领域，甚至在一些更为实质性的领域中，都存在着某些共同的主题。诸如，在制度设计的问题上，在生活方式和生存观念等领域中，人类都有着共同关注的问题，人类需要在每一个领域中共同设计和创造自己的未来。

但是，当今世界是一个以西方为中心的世界，从全球的范围来看，当今世界的政治、经济、文化都属于一种单一的“中心—边缘”结构模式。在这种“中心—边缘”模式中，发展总是通过某一边缘部分的牺牲去为自己开辟道路的，发展的步伐越大，就会把更大面积的边缘存在推上祭坛。

在对亚洲金融危机的思索中，我们得到了这样一个结论：亚洲经济在世界经济体系中的地位恰恰是这种“中心—边缘”模式中的边缘存在，因而这种模式决定了亚洲经济是脆弱的。也就是说，当前存在于这个世界上的经济体系是在近代 300 多年中经过经济自由化、全球性的殖民化和不断的战争较量而建立起来的，

是由西方人建立起来的经济体系，这个经济体系中包含着西方文化和价值观念，接受这个经济体系，也就意味着接受西方人的思维方式和解决问题的方法。亚洲从20世纪60年代末开始建立的亚洲经济体系，恰恰是西方经济体系的复制品，亚洲国家在对外开放的过程中，是极力把自己的经济纳入到世界经济体系之中去的，极力把自己的经济体系变成西方人所建立起来的那种类型的经济形式。在这同时，也就是以放弃亚洲自己的文化和价值观念为代价去取得西方人的认同，从而融入到西方经济体系的大家庭之中。但是，这个经济体系已经有了固定的格局，亚洲经济的介入，只意味着为这个经济体系增加了一些新的内容，决不意味着打破既定的经济格局，反而恰恰是对经济上的“中心—边缘”模式的强化。所以，在世界经济繁荣的情况下，亚洲经济也表现出繁荣的景象，一旦处于这个经济体系中心的国家有了经济危机的潜在因素，那么这种经济危机将首先在亚洲国家出现。这样看来，发生在亚洲的金融危机，决不能归结为索罗斯等少数人的蓄意捣乱，而是整个世界经济体系运行过程中必然出现的现象，是经济体系的“中心—边缘”模式所决定的。就像地壳的运动一样，地震总是发生在一些“板块”的边缘地带。这个经济体系是西方人建立起来的，亚洲经济只能是属于这个经济体系“板块”的边缘。一旦有了经济危机，就会把亚洲作为危机的泄气口。当然，不只是亚洲属于这个经济体系的边缘地带，墨西哥可能是，阿根廷也可能是。

在“中心—边缘”模式的结构中，边缘地带的国家不仅在经济上，而且在政治上、文化上、军事上等领域可能也要接受中心地带国家的霸权，要么依附于这种霸权，要么屈服于这种霸权，一旦出现了对此种霸权的挑战，就会立即遭遇来自这种模式结构力量的客观制裁或这种模式结构维护者发动的人为制裁。最为常

见的形式就是不得不承受中心国家转嫁过来的任何危机。因为，处于结构中心位置的国家，无论是政治、经济和文化等任何一个方面出现了危机因素的时候，都必然会扩散到边缘地带的国家中去，甚至有的时候是有意识地把那些危机转嫁到边缘位置的国家中去的。在危机因素从中心地带向边缘地带转移的时候，就如电子从一个能级向次一个能级跃迁一样，会释放出能量。因而，危机因素在边缘地带的表现同在中心地带的表现是不同的。有可能一些危机因素在中心地带并未有明显的征候，一转移到边缘地带的时候，就会有着极大的破坏力。同样的道理也适用于对后发展国家投资热的理解。因为资本的运动也表现出这种特征，同样的资本被投资到“中心—边缘”模式中的中心地带，与在边缘地带的投资收益是不一样的，资本也会在向边缘地带的运动中释放出更大的能量。这也就是为什么处于边缘地带的国家更容易吸引投资的原因。但是，我们也看到，边缘地带国家可能在资本量的占有上已经超过了中心地带，但它们在世界经济格局中的地位却不会与它所占有的资本量相对称。中心地带的国家在世界经济中的领导地位似乎是不可动摇的。政治也是这样，文化亦如此，几乎所有的领域都不例外。

面对这一“中心—边缘”模式，后发展国家表现出极其复杂的情绪和心态，一种迫切的追赶和超越要求，更反映出一种致命的浮躁情绪。因为，出于追赶和超越的愿望，总是希望用更快的速度走完中心地带国家走过的路程，然后超越之。速度快了必然不稳，一旦出了问题可能会被甩得更远。在一些试图超越西方的国家中，我们也看到因模仿和套用西方国家政治制度，造成动荡不安状况的出现。所以，走西方走过的路，永远也无法打破已经形成的这种“中心—边缘”模式的结构，只有去发现中心地带所面临的问题，并率先解决之，才能改变既有的格局。易言之，边

缘地带所存在的问题是地域性的、特殊性的问题，而中心地带所存在的问题则是世界共同的和普遍的问题，是人类共同的主题。基于这一点，我们认为，无论是中心地带的国家还是边缘地带的国家，在新的世纪里，在寻求发展机遇的过程中，可以有共同的主题。不同国家的竞争，不应当是在已有的“中心—边缘”模式中的竞争，而应当是在解决那些时代性的课题方面的竞争，只有在这些新的共同面对的问题面前，竞争才是在同等地位上展开的。谁率先解决了时代课题，谁就赢得了发展先机。

二

自从人类出现了利益分化和阶级分化以来，就有了行政管理的问题。但是，在传统的阶级统治模式中，行政管理是附属于阶级统治的，从属于阶级统治的需要和为阶级统治服务的。近代以来，阶级统治变得越来越隐蔽，而行政管理却越来越彰显出来，以至于在公众意识中，阶级统治似乎已被人们所忘却，人们处处所见的是政府对社会的管理。特别是在第二次世界大战以后，无论是在经济领域、政治领域、文化领域，还是在其他社会生活领域，都可以看到政府干预的身影。这种干预也可以看做是一种超强化的管理，从整个人类历史发展的过程中看，这是一种从统治为主导的模式向以管理为主导的模式转化的过程，即统治与管理的此消彼长。

传统的作为统治附属行为的管理，在目标指向上与统治有所不同，它更多的指向公共利益，或者说通过直接为公共利益服务来间接地服务于阶级的政治统治。但是在管理方式上却与统治方式极其相近，表现出一种强制性的特征。当这种管理主要运用行政的和宣传教化的手段对社会实施管理时，往往运用强制性的措