

公共管理硕士(MPA)教材系列

公共行政 伦理学

余玉花 杨芳\主编

上海交通大学出版社

公共管理硕士(MPA)教材系列

本书获华东师范大学研究生教材建设基金资助

公共行政伦理学

余玉花 杨芳 主编

上海交通大学出版社

内 容 提 要

本书深刻揭示了行政伦理形成的时代背景,系统阐述了行政伦理的基本原理,并通过对现代化境遇下中国政府公共行政体制、公共行政活动的分析研究,全面探讨了政府制度伦理、政府行政过程伦理、政府行政人员的职业伦理,构建了行政伦理建设的中国模式。本书对中国传统的行政伦理进行了历史的考察,从中获得传统文化源流的涵养;本书还有选择地介绍了世界各国行政伦理实践的经验,从中提炼出有益的启示。

图书在版编目(CIP)数据

公共行政伦理学 / 余玉花, 杨芳主编. — 上海: 上海交通大学出版社, 2007

(公共管理硕士(MPA)教材系列)

ISBN 978-7-313-04611-6

I. 公... II. ①余... ②杨... III. 行政学: 伦理学
- 研究生 - 教材 IV. B82-051

中国版本图书馆CIP数据核字(2006)第129588号

公共行政伦理学

余玉花 杨 芳 主编

上海交通大学出版社出版发行

(上海市番禺路 877 号 邮政编码 200030)

电话: 64071208 出版人: 张天蔚

常熟市文化印刷有限公司印刷 全国新华书店经销

开本: 787mm × 960mm 1/16 印张: 15 字数: 280 千字

2007 年 1 月第 1 版 2007 年 1 月第 1 次印刷

印数: 1 - 3 050

ISBN 978-7-313-04611-6/B · 036 定价: 23.00 元

版权所有 侵权必究

丛书编委会名单

主任 胡 伟

成 员 (按姓氏笔画为序)

王 郁 吕晓波 陈占彪 陈 尧 胡 近
胡惠林 顾建光 莫 童 郭俊华 萧功秦
章晓懿 谢 地 谢 岳 翟 新 魏 陆

总 序

呈现在读者面前的,是以上海交通大学国际与公共事务学院的师资力量为基础组织编写的公共管理硕士(MPA)教材系列,也是本学院为我国的公共管理教育的发展和人才培养所尽的一份绵薄之力。

公共管理硕士(MPA)教育在中国还是一个新生事物,但在西方国家已经有大半个世纪的历史。1924年,美国锡拉丘兹大学马克斯韦尔公民与公共事务学院首开MPA教育之先河,公共管理研究生教育在欧美一些发达国家中逐渐扩展开来,后又在世界范围得到发展。我国于1998年开始论证举办MPA专业学位的问题,1999年5月经国务院学位委员会第17次会议批准设立MPA学位并于2001年进行了首届招生。时至今日,我国的MPA与MBA(工商管理硕士)并驾齐驱,成为我国政府管理和经济管理实际部门中高级人才培养的两大支柱。

上海交通大学是全国首批举办MPA学位教育的单位之一。从2003年起,上海交通大学的MPA项目由新建的国际与公共事务学院承办。国际与公共事务学院的建立,为MPA项目建构了一个宽广的体制平台和学术平台,使上海交通大学MPA的发展进入到了一个新的阶段。依托交大百年积累的学术底蕴和上海得天独厚的区位优势,学院以“学术立院、学生为本”为宗旨,以雄厚的研究人员和师资队伍为基础,以国际化办学为导向,开展与国际名牌大学的实质性战略合作关系,旨在MPA相关教学和研究领域形成国内强大的人才高地。

上海交通大学的公共管理学科虽然总体上十分年轻,但由于公共管理学科在我国是一个崭新的领域,各校无论研究的基础和历史如何,应该说基本上都处在同一个起跑线上。尽管一些实力雄厚的综合性大学具有较强的社会科学的基础和底蕴,但从目前我国综合性大学相关专业(如行政管理)和MPA教育的情况看,教学和研究都还比较薄弱,特别是与美国等发达国家相比还有很大的差距。以哈佛大学肯尼迪政治学院为例,公共管理和公共政策的主要教学和研究领域包括商业与政府、犯罪与司法、环境与自然资源、医疗保险政策、人力资源与劳动及教育、住房与城市发展和交通、国际安全与政治经济和机构、国际贸易与金融、非营利部门、政治与经济发展、新闻出版与政治和公共政策、科学技术与公共政策等,能够开出的MPA相关课程多达二、三百门,这是国内任何一个名牌大学所望尘莫及的。从这个意义上说,目前我国发展公共管理学科以及MPA教育,基本上都是从零开始。而像上海交通大学这样的传统以理工为导向的院校则较少背上我国传统文科教育

和发展模式的包袱,且具有文理渗透的优势,较容易直接瞄准国际一流水平进行赶超和创新。因此,本公共管理创新团队完全可以发挥“后发优势”,做到后来居上。

有鉴于此,上海交通大学 MPA 教育和公共管理学科建设的基本战略是采取超常规、跨越式的发展模式,充分利用“后发优势”,在一个全新的起点上实现本学科的创新和发展。我们发展 MPA 教育的理念是:零基设计、文理交融、国际接轨、面向实际。具体说,我们将面向我国经济和社会发展的实际需要,按照“零基”(zero-base)的理念制定全新的 MPA 课程体系和学科布局,依靠上海交通大学雄厚的工科优势进行公共管理学科的文理渗透,同时实施国际化战略带动 MPA 的教育水平。

由于中国的 MPA 教育历史很短,国情不同,各院校办学的背景差别也很大,目前的 MPA 教育还处在尝试的阶段,应当鼓励各种不同模式的选择和竞争。另一方面,MPA 教育也有其内在的本质和逻辑,需要遵循一些共同的规律。基于中国 MPA 教育的背景,结合国际上的经验,我认为 MPA 教育(包括学科建设、课程体系、学术研究、教材编写等)应当处理好以下五大关系:

第一,职业性(professional)教育与学术性(academic)研究的关系。MPA 作为一种专业学位(professional degree),具有职业化教育的性质,不同于一般的学院式教育,与各类学术性研究生学位(academic degree,包括公共管理类专业)的教学方法有较大的不同,它比较注重案例分析、研讨、模拟训练及社会调查等,旨在培养和训练学员的公共管理实际能力。但是良好的职业性教育需要坚实的学术底蕴。为什么国内外的有影响的 MPA 通常都是由一流的大学来办的,为什么一般的职业学校无力举办 MPA,其原因就在于只有好的大学才具有好的学术氛围,才能打造好的 MPA。从国际经验看,公共管理以及 MPA 的学科基础是政治学 and 经济学。以哈佛大学为例,MPA 项目由肯尼迪政治学院承办,其政治学 and 经济学都很强。我国的 MPA 教育,也离不开政治学 and 经济学的学理支撑。

第二,“公共”(public)与“管理”(administration)的关系。以西方国家为代表的国际公共管理的主流,是强调效率、工具理性、专业化和管型领导,这种“管理”导向的公共行政,相对忽视了公共管理当中“公共”的一面,是一种缺乏“公共”的“管理”。而公共管理之所以成为公共管理,其重要的一点就在于其“公共性”(publicness)。因此,公共管理理论建构的核心,就是要克服“公共”与“管理”的“二元化”(dualism)倾向,在“公共”与“管理”之间寻求一种平衡。中国目前面临的是“公共”与“管理”同时匮乏的状况。因此既需要加强对“管理”问题的教学和研究,也需要加强对“公共”问题的教学和研究,并使两者有机统一。因此,我们的 MPA 教育也必须兼顾“公共”与“管理”两个方面,不可厚此薄彼,把 MPA 办成了 MBA。

第三,公共行政(public administration)与公共管理(public management)的关

系。近年来诸如“治理”、“管理主义”、“后官僚(科层)范式”、“以企业家精神再造政府”、“公共行政的仿企业化”等理念在世界范围内纷纷兴起,公共管理理论也出现了“范式转型”,即由“公共行政”向“公共管理”的转变。这个问题就涉及到了如何处理好我国传统的“公共行政”(或行政管理)与新兴的“公共管理”的关系。诚然,公共管理不能脱离公共行政核心价值。但另一方面,我国传统的行政学的领域和方法都比较狭窄,没有涉及到诸如公共经济、社会保障、环境政策、非政府部门等广泛的问题,也缺少定量分析的方法。因此,我们 MPA 教育在防止有“公共”无“管理”和有“管理”无“公共”两种倾向的前提下,必须走出我国传统行政学的藩篱,按照“零基设计”形成更为全面也更为专业化的公共管理教育体系。

第四,国际化与本土化的关系。MPA 教育乃至整个公共管理学科在我国十分年轻,学习和借鉴国外先进的经验必不可少。国际化战略是我们实现 MPA 教育超常规、跨越式的发展和迅速提升公共管理研究水平的一个重要杠杆。目前我国公共管理的理论和 MPA 的教育模式,基本都是由海外特别是西方引进的,国际学术界的确也形成了相对比较成熟的理论、方法、概念和范式,值得我们予以借鉴。同时,西方有些理论不是很适合中国的国情,必须在吸收借鉴国外公共管理之精华的同时结合中国的实际进行研究和创新,在国际化的基础上实现本土化。因此,国际与公共事务学院积极推进国际化办学,在 MPA 教育上尽可能与国际接轨,同时也注重形成自己的特色,打造交大自己的 MPA 品牌。

第五,理论与实际的关系。公共管理是一门实践性、应用性很强的学科,切忌理论脱离实际,闭门造车,隔靴搔痒。当前我国 MPA 教育的兴起正是反映了新的历史条件下政府和社会管理的现代化、科学化、专业化的趋势和方向。同时,MPA 教育以及对现实问题的研究必须有坚实的学理基础,必须遵循科学的研究方法和严格的学术规范,必须以公共管理的基本原理、基本方法、基本理论为导向。只有把规范性与经验性、学术性与应用性、科学性与实践性有机统一起来,才能优化公共管理领域的研究和教学,也才能从根本上提升 MPA 的教育质量,从而为公共管理的实践者提供科学、可靠和有用的知识。

按照上述战略、理念和思路,上海交通大学的 MPA 逐步形成了自己的特色。其一是与政府部门达成密切合作关系,特别是着重于对各级政府部门优秀青年后备干部的培养,取得了良好的效果;其二是开展社会化办学,充分利用社会资源特别是政府资源来办 MPA,邀请高层次的政府官员和专家学者前来授课;其三是实施国际化战略,与国际名牌大学达成战略伙伴关系,有效利用国际教育资源举办 MPA;其四是初步形成了比较合理和完备的专业化的课程体系。目前,我们围绕 MPA 的学科建设又推出了这套系列教材,这是我们为发展和完善上海交通大学 MPA 教育所作的进一步努力。

借此机会,我要感谢参加这套系列教材编写工作的全体专家学者,同时还要特别感谢上海交通大学出版社的领导和编辑,正是他们特有的职业敏感和敬业精神,才促成了这套教材的面世。这套教材涉及面比较广,不仅涵盖了MPA的一些核心课程,而且还反映了上海交通大学MPA教育的一些特色和优势。严格地讲,这一系列教材并不是传统意义上的“编写教材”,而是包含了学者们的智慧与创作,既有理论性的研究,也有实践性的研究;既有规范性的研究,也有实证性的研究,文风也各有千秋,相得益彰。在教材的整体安排上我们力求把握MPA教育的需求,把MPA领域中最具价值的理论和经验介绍给读者。所有教材既反映了国际上的前沿理论,又面向中国的公共管理实践,积极探索中国运用新公共管理的理论与实证方法,对中国公共管理中的相关问题作出了比较系统、深入、细致的剖析,并且提出了适合国情的建议。但愿这些教材能够受到读者的欢迎,并为我国MPA教育的发展特别是教材建设作出我们应有的贡献。同时,MPA的教材建设也是一个长期的艰苦的过程,目前这些教材只是一些初步的尝试,其中必然存在这样或那样的不成熟之处,真诚欢迎广大师生提出批评和建议,以使我们能够不断对这些教材加以完善,并使之真正形成交大的品牌、中国的品牌。

21世纪,一个新型的群体——MPA群体正在中国崛起,他们既是MPA专业学位的学习者,也是未来中国的管理精英和中流砥柱。让我们共同努力,为中国的MPA教育事业添砖加瓦,为实现中华民族的伟大复兴培养更多高素质的公共管理人才。这是中国MPA教育的神圣使命,也是上海交通大学国际与公共事务学院不懈追求的目标。

胡 伟

写于上海交通大学国际与公共事务学院

序

我们正处在一个文化繁荣理论创新的时代。伦理学学科的园地百花竞放,新作迭出,千年古老的学科紧随时代的步伐焕发出青春的活力。伦理学的繁荣是理论回应时代的结果。20世纪80年代以来,无论是世界还是中国,在现代化的进程中提出了太多的伦理课题,伦理学工作者衔题而作,不懈探索,富有成果,特别是各种应用伦理学学科的蓬勃兴起,成为当代伦理学学科发展的一大亮点。伦理学工作者直面社会实践提出的生态环境问题、生命医学问题、科学技术问题、网络虚拟问题、市场秩序问题、企业管理问题、政治法律问题以及宗教信仰问题,等等,通过实际考察和理性思考,产生了一大批应用性的伦理学理论成果。余玉花、杨芳主编的《公共行政伦理学》就属于其中的成果之一。

行政伦理问题之重要,在于其与国家治理、政治体制改革、社会民生问题息息相关。中国二十多年来市场经济建设与现代化发展取得了举世瞩目的成就,但也产生了许多严重的社会问题。如,社会贫富差距的扩大、就业矛盾的尖锐等,以及市场上的假冒伪劣屡禁不止,社会诚信缺失,权力腐败等社会伦理问题。这些社会矛盾和社会问题折射出的是政府的管理能力和行政伦理问题:政府职能和行政模式没能适时地随经济体制的转换而变,官僚体制的套路限制了政府行政的眼界,而市场关系的泛化造成商品交换原则的侵蚀以至左右行政过程和行政的方向,其结果是政府的形象受损,公信力下降。“政府也要讲道德、行政应当有伦理”的呼声突出地反映了行政伦理建设的迫切性和重要性。

从20世纪末以来,虽有一批学者开始了行政伦理的探索研究,并陆续有成果产生,但面对不断出现的政府行政中新的伦理问题,这些研究无论在深度还是广度上都是远远不够的,需要有更宽阔的视野进行更深入的研究,给行政伦理建设的实践以理论上的支持。值得指出的是,国家开始重视政府的行政伦理建设,不仅公务员的职业道德纳入法律,而且在培养政府官员的MPA硕士学位课程中设置了“行政伦理学”。这就需要有更多的适合MPA硕士培养的行政伦理学研究的成果面世。《公共行政伦理学》的出版,为MPA硕士学位课程建设提供了一本有分量的新教材。

《公共行政伦理学》凸出了“公共”两字,明确地体现了本书内容的时代特征。“行政”活动古已有之,但现代政府行政与传统社会的国家行政有着根本的区别,这就是以公共社会为对象的“公共”性,其行政权力也就成了“公权力”,从而规定了

现代行政的性质和方向,尤其是社会主义国家的政府行政更应以服务人民群众的“公共社会”为出发点和归宿。本书的书名及其内容都体现了这一现代行政的本质和特点,集中地反映了本书主编的现代意识和对时代精神的正确把握。与其他同类著作相比,本书还有一些独特之处:关于行政过程伦理的理论论述,这是现有的行政伦理学著作所不详或未曾考察过的;关于行政职业伦理的探讨比较深入和深刻;其他国家和地区的行政伦理实践的介绍比较广泛,得失经验的总结所得出的启示也较为全面深刻。总之,这是一本特点明显,内容丰富、条理清晰、概括精当、叙述明确、具有时代气息的行政伦理学的好教材,相信是会得到教师和学员的广泛认同和好评的。

朱贻庭

2006年10月

目 录

第一章 行政伦理概述	1
第一节 现代政府与行政伦理.....	1
第二节 行政管理与行政伦理	10
第三节 中国行政伦理及其发展	16
第二章 现代化与制度伦理	31
第一节 西方行政制度变迁与伦理评价	31
第二节 中国行政体制中的伦理问题	40
第三节 行政法规的伦理分析	50
第四节 反腐机制与廉政伦理	61
第三章 行政过程中的伦理	68
第一节 行政伦理关系	68
第二节 决策中的伦理	74
第三节 行政中的伦理	90
第四节 行政执法中的伦理	96
第四章 行政管理与职业伦理	101
第一节 现代化与行政管理职业化.....	101
第二节 行政管理职业的道德空间.....	117
第五章 行政人员的职业道德	127
第一节 行政职业道德原则.....	127
第二节 行政职业道德规范.....	135
第三节 行政职业道德范畴.....	147
第六章 行政人格与修养	154
第一节 行政人员的人格品质.....	154
第二节 行政人员的道德教育和修养.....	165

第三节 行政人员的道德评价和监督·····	171
第七章 中国传统行政伦理文化·····	178
第一节 中国古代行政伦理产生的历史前提·····	178
第二节 中国传统行政伦理的主要思想·····	184
第三节 传统管理中的行政伦理实践·····	193
第八章 国外行政伦理发展·····	202
第一节 全球化与世界行政伦理·····	202
第二节 世界行政伦理的实践·····	209
第三节 世界行政伦理实践的启发·····	221
主要参考文献·····	225
后记·····	228

第一章 行政伦理概述

从伦理学的视角来看,行政伦理属于应用伦理学的范畴。随着应用伦理学日益成为显学,行政伦理也成为当今社会的热门话题。当然,自从人类产生国家以来,行政活动便是国家必然的行为,因而对行政活动的伦理思考是不可少的。中国传统文化中有十分丰富的行政伦理思想,但是中国古代的行政伦理与今天讨论的行政伦理有着天壤之别,也不曾作为学问来讨论,甚至连行政伦理的概念也没有出现过。行政伦理成为当今社会的热门话题,有其时代的条件。了解行政伦理形成的时代因素,是认识行政伦理的重要性所必不可少的,亦是进入行政伦理问题讨论的第一步。

第一节 现代政府与行政伦理

行政伦理,首先涉及行政伦理的主体问题。行政,又称之为管理(administration),有广义与狭义之分。广义的行政涵盖一切管理领域,所有的管理活动都可称之为行政,所有的管理机构亦可称之为行政机构。狭义的行政仅指政府的管理活动,行政伦理涉及的是政府管理活动中的道德问题,由此决定了行政伦理的主体是政府,而政府的管理活动则构成了行政伦理讨论的对象和内容。

一、现代行政伦理形成的前提条件

1. 政府与现代性

确认政府为行政伦理的主体无论在理论上还是在实践上,都是毫无疑义的。之所以提出行政伦理主体即政府的问题,并不在于对行政伦理主体做何种界定,而在于对政府的讨论将能揭示现代行政伦理形成的原因,从现代意义上把握行政伦理的价值。

政府作为政权组织的概念历史悠久,本质上与国家具有相同的意义,历史上将政府与国家相提并论,并交互指称时有所见。当然,严格地说,政府与国家还是有区别的。政府不同于国家在于:国家具有相对的抽象性,政府则是具体而实在的;国家是宏大共同体的概念,指向国土疆域、民族与文化,政府则是权力机构的概念,指向的是政治与社会的活动。但政府的本质与国家的本质是相同的。如果说国家是统治阶级的工具,政府就是统治工具的运用。关于政府统治的本质可以从词源

学上得到印证。在英语中,政府一词为“government”,是“govern”加上后缀“ment”的复合词,而“govern”就是统治的意思。中国古代没有政府的称谓,通常以“官”指称对国家的治理,官府即是“百官以治”的场所机构。总之,不管是“官”还是“官府”都是统治的意思。虽然古今中外政府的形式各有不同,但政府统治的本质是共同的。政府统治的本质在于其拥有极大的权势,能够对国家进行统一的治理。

尽管历代政府统治的本质是相同的,但是政府统治的内涵在历史的演变中却是发生变化的。学术界一般把政府分为传统政府与现代政府两种。传统政府与现代政府不仅仅是时间上的区分,更具有内涵上的不同。洛克认为,资产阶级政权以前的传统政府“都是绝对君主制”^①,其最显著的特点是“王权”的至高无上,表现为君权的无限制,君主的地位不仅优于法律,而且“君王高于法律”。西方传统政府的王权本位的理论来自于基督教的文化和专制统治的需要。东方国家的历史文化虽不同于西方,但是绝对君主制的传统政体与西方是一致的。传统政府权力的绝对统治,同样被赋予了特殊的伦理光照。无论西方还是东方,“王权”皆是神秘力量的授予。西方的“神创论”,把人类祖先亚当说成是“受命滋生人类,遍于地上,制服世界,并取得对一切生物的统治权,因此他就成为全世界的君主”^②。“神创论”在政治上必然推演出“君权神授论”。在东方,君权神授也被认为是天经地义的。君权神授使君主制的政府具有先天的伦理性,其权威在伦理上是被完全肯定的、绝对的,不容怀疑、不容评价,更不容批评的。然而,伦理应当内涵善恶两方面,当事物只存在绝对善的话,伦理本身就失去了其意义,这正是古代行政伦理不发达的原因。在传统政府的体制下,即使有行政伦理,其所针对的对象仅可能是个体的政府官员,而不可能是政府。自然,一旦到了近代资产阶级向封建统治发起进攻的时候,君主制的传统政府则成为道德批判的对象了。

现代政府完全不同于传统政府。其一,政府的形式是民主政制而非独裁专制;其二,政府拥有的权力不是“天意神授”,一般由法律确认;其三,政府没有超越法律之上的绝对权力,政府的权力受到法律的规制。现代政府的这些特点使其已经具有伦理的意蕴,因为排除绝对的伦理性,才可能存在伦理讨论的空间。不过,本书意图并不在于廓清现代政府与传统政府的区别,而是要追寻现代政府本身的发展过程中所呈现出来的行政伦理问题。

现代政府是资产阶级革命的产物,迄今已有 400 年的历史。现代政府建立之初,是以封建专制政府的对立面出现的。相对于传统政府的僵化、专横、腐败而言,

① [英]洛克. 政府论(上). 北京:商务印书馆,2003:4.

② [英]洛克. 政府论(上). 北京:商务印书馆,2003:15.

现代政府的民主政治、法律至上的崭新形象获得了民众一定程度的好感,加上资产阶级国家和资产阶级学者强有力的舆论宣传,现代政府作为一种文明统治体制获得伦理上的普遍认同。目前世界上大多数国家都建立了现代政府的体制模式。

但是,现代政府并不具有天然的和永恒的伦理性,恰恰相反,从其产生之初就包含着使社会集团对立的不合理性。

第一,现代政府是资产阶级占统治地位的政府,主要代表有产阶级的利益。这点可以从现代政府理论之父——洛克提出现代政府的理论依据即可看出。洛克认为,“人们联合成为国家和置身于政府之下的重大的和主要的目的,是保护他们的财产”^①。这里的他们显然是指资产阶级,政府保护的当然主要是有产者的财产。《共产党宣言》指出:“现代的国家政权不过是管理整个资产的共同事务的委员会罢了。”^②

第二,现代政府即资本主义国家实行所谓的政治民主选举,其实质不过是有钱人的选举游戏而已。对于当时的无产阶级而言,由于经济限制,根本无权过问政治,实际是政治上的受压迫者。正因如此,才产生了对资产阶级政权严厉批判的马克思主义革命理论,提出无产阶级的政治要求。

第三,现代政府贯彻资产阶级自由理论,放任社会经济自由地发展,造成资本主义经济的无政府主义由此而引发资本主义的经济危机,进而形成社会危机,加剧社会的动荡、对立和冲突,甚至爆发世界性的战争。

由此可见,现代政府从其产生开始,对其政治价值、统治目的、管理制式和行政结果就存在着伦理的评价。这些伦理评价以及产生的一系列包括革命行动在内的社会变革客观上推动了现代政府的不断改革。

但是,对政府活动做出纯粹管理意义上的伦理考量,进而产生现代行政伦理则与政府的现代性的形成密不可分。现代政府本身也是在变化发展的,今天的现代政府与300多年前的现代政府已大不相同。现代政府的发展与社会的现代化浪潮是分不开的。现代化浪潮不断推动政府的改革与发展,从某种意义上说,正是社会的现代化促进了政府的现代化,使其具有现代的性质。从20世纪90年代以来,经济的全球化更使政府现代化成为一种世界的潮流。现代政府在全球化的态势下,出现了许多新的特点,需要从伦理上给予价值评判。

首先,全球化背景下的各国政府虽然仍服务于自己的国家,但不再是各自为政、相互封闭的,而是开放的、与世界各国交往的政府。现今,不仅各种地区性的联盟成为各国交往的纽带,联合国随着其作用的加强更是成为各国政府交往的世界

① [英]洛克.政府论(上).北京:商务印书馆,2003:77.

② 马克思恩格斯选集(第1卷).北京:人民出版社,1972:253.

舞台。政府间的交往并不能抹去各国政府的阶级属性、体制建构的文化独特性,但政府管理中具有普遍规律性的合理要素还是存在的。亨廷顿把政治现代化中的普遍性称之为“社会同质”。他认为,“现代化是一个同质化的过程”,在政治上就是各个社会趋于同质^①。社会同质当然可以做多种的解释,但只要具有合理要素的,就可以获得伦理共识,形成行政管理的道德理念。其次,在全球化的影响下,同时在现代信息技术的推动下,政治民主化成为大多数国家政治改革不可抗拒的浪潮。政治民主化是一个包含多方面政治发展的概念,但政府的改革或者说政府现代化无疑是政治民主化的主要内容。政治民主化对现代政府及其管理提出了新的政治伦理的要求。如政府活动的公开化要求,管理活动透明度要求等等。再次,政治现代化必然促成政府的现代性。政府的现代性实际上使政府的组织性能、权力内涵、行政地位等都发生了很大的变化,需要进行重新的思考和价值判断,这正是现代行政伦理滋生的渊源,是本节讨论的中心问题。

政府现代性有多方面的表现,但最突出之点是政府公共性的属性。为什么公共性是现代政府的基本属性,难道历史上的政府不具有公共性的特点?从政府的一般概念来看,政府作为国家的管理机构理所当然是姓“公”的,而不是私家领地。这就涉及传统社会的政府究竟有没有公共性。对此,学术界有不同的看法。著名学者钱穆在《中国历代政治得失》一书中指出:中国真正意义的政府始于秦汉,“要到秦汉才是中国历史上正式有统一政府”^②。他的理由是,古代诸多的家族统治到秦之后只剩下了一家,而当“化家为国”后,经过“皇室与政府之职权划分”,和“中央与地方的职权划分”,承担国家管理职能的政府才算形成。将皇室与政府职权划分开来,使政府只管国家的事务而不管皇室的私事,由此证明政府就是管理公家事务的机构。但问题是,在传统的政治体系下,“公务领域”与“私事领域”的界限往往不是很分明的。且不说皇权至上的条件下,皇室的私事常常与国家公事搅和在一起,即使从事政府管理的官吏也常常公私不分,公权私用屡见不鲜。学者张康之认为,农业社会的政府不具有公共性的属性。在他看来,农业社会的政府固然也要维持社会秩序,但那是出于统治者需要而采取的手段,而并不是为了满足包括被统治者在内的社会需要,所以政府的管理并不代表公共的利益,这样的政府当然也不具有公共性^③。

这里涉及对政府公共性概念的理解。“公共性”本身既可作政治学的解释,也有管理学的解释。哈贝马斯曾经对“资产阶级公共领域”批判的各种公共性理论做

① [美]西里尔·E·布莱克.比较现代化[M].上海:上海译文出版社,1996:46.

② 钱穆.中国历代政治得失.北京:三联书店,2001:1.

③ 张康之.公共行政中的哲学与伦理.北京:中国人民大学出版社,2004:42.

过详尽的考察,这是政治哲学上的公共性理论。另一方面,公共行政学亦可从管理学的方 法中去理解政府的公共性。理论的方法和视角不同,得出的结论自然会有差异。我们认为,对政府公共性的理解,应当整合两方面的理论,既不能缺乏政治哲学的智慧,又要不失行政管理的特色,对其有一个更为合理的解释。另外,过去对政府公共性的理解比较单一,或是从组织机构上或是从利益代表上来认识政府公共性,这样的认识往往有偏颇之嫌。美国学者尼古拉斯·亨利则提出了一个多方面认识公共性问题的思路。他在参考本和高斯区分公共领域与私有领域的三要素(“机构、利益和参与”)的基础上,提出制度的、规范的和组织的公共性定义。他认为,制度的公共性与规范的、组织的公共性是相互支持的,“共同构成公共行政中的公共性”^①。借鉴上述理论,可以认为在现代化背景下的政府公共性至少体现在以下几个方面:

首先,政府组织机构的公共性。毫无疑问,现代政府从组织机构看是社会最公共的部门,属于社会公共领域。组织机构的公共性意味着政府属于社会公众,这个政府不具有任何私人的痕迹,也不受制于任何私人的团体,套用对中国政府的说法,就是“人民的政府”,完全有别于私人组织。组织的公共性是政府进行公共行政活动的前提。

其次,政府制度的公共性。制度的公共性与组织机构的公共性有着密切的关联。政府制度上的公共性主要体现为两方面:一是政府公共行政的各项制度包括公共政策的公开性,必须广而告之,让公众知晓;二是制度与公共政策形成的民主性,即要有公众的参与,才能真正形成具有公共性的制度。

再次,政府权力的公共性。现代社会中,公共领域不独归政府组织。除了政府之外,大众媒体与某些社会团体也具有公共性,属于公共领域。但是,不同于这些公共团体的是,现代政府是行政权力机构。权力是任何时代政府的特征,亦是政府行政管理 的条件,权力使政府具有权威和力量。但不是任何政府的权力都具有公共性。现代政府权力的公共性在于:政府权力来源于民众的意志,并通过法律而授予,使政府的权力成为“根植于大多数人认同的集体目标的工具”^②;政府权力应是一种公共资源,权力的行使应促进公共利益和服务于社会大众;政府权力行使必须符合法律的要求;政府权力的有限性,公共性的权力不是无限的,都要受到法律的规制和民众的监督。

最后,政府职能的公共性。在政治方面,政府公共性职能主要是维护国家公共

① [美]尼古拉斯·亨利. 公共行政与公共事务[M]. 北京:华夏出版社,2002:35.

② [美]丹尼斯·朗. 权力论[M]. 陆震纶,郑明哲译. 北京:中国社会科学出版社,2001:283.