

当代中国公共行政 的伦理审视

刘祖云 著

DANGDAI ZHONGGUO GONGGONG XINGZHENG
DE LUNLI SHENSHI

 人 民 出 版 社

当代中国公共行政 的伦理审视

刘祖云 著

人 民 出 版 社

责任编辑:陈寒节

责任校对:湖 催

图书在版编目(CIP)数据

当代中国公共行政的伦理审视/刘祖云 著

—北京:人民出版社,2006.11

ISBN 7-01-005870-9

I. 当... II. 刘... III. 行政管理-研究-中国 IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 121033 号

当代中国公共行政的伦理审视

DANGDAI ZHONGGUO GONGGONG XINGZHENG DE LUNLI SHENSHI

刘祖云 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京新魏印刷厂印刷 新华书店经销

2006 年 11 月第 1 版 2006 年 11 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:16.75

字数:263 千字 印数:3000 册

ISBN 7-01-005870-9 定价:32.00 元

邮购地址:100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话:(010)65250042 65289539

序

科学讲求逻辑,生活讲求缘分。在现代社会,科学统摄了一切,人与人之间的缘分似乎也就尽了。尽管,中国人口头上还常常会讲缘分,但在现实中,我们很难看到人们用行动来证明缘分了。在历时态的坐标中,农业社会是“缘”的社会,工业社会是“业”的社会。农业社会中的“缘”主要有血缘、地缘和学缘,到了工业社会,以职业、事业等为中介而建立起来的人与人之间的关系,在很大程度上都可以归于工具性的解读,用“缘”来解释反而显得神秘和不可取了。然而,我却乐意于用“缘”来把我与刘祖云联系在一起,我们之间有着一种浓密的学缘。

自从新世纪开始的时候,刘祖云写了一篇为我辩护的文章,我们就建立起了相互激励、协力致学的学缘关系。在行政伦理研究这个学术领域中,我们也是事业上的同伴,在学术追求、理论取向和科学立场上,我们都有很多相近甚至相同的方面,更主要的是,我们都有一个共同的愿望,那就是尽我们最大的努力把中国的行政伦理学这门学科建构起来,让它屹立于当今学科之林。在研究方法上,我们都反对为了学术而学术的写作方式,而是关注现实,把行政伦理作为一个新的视角,通过这个视角去审视历史、观察现实和瞻望未来。在有“业”无“缘”的时代,我们之间这样一种共同追求却具有缘的内涵,也可以称作为一种“业缘”吧。当然,这是一种与佛教中所讲的“业缘”完全不同的缘,它是我们借以在事业追求的道路上相互鼓励、相互支持的动力源。

正是因为这个缘分,我要借刘祖云新书出版之际写上几句话。

行政伦理学是一门新兴的学科,它为我们理解政府、把握行政过程提供了一个新的视角。如果说通过行政伦理的视角能够发现政府体制、程序和行为模式等等新的建构方向和方案的话,那么,将意味着行政伦理会成为一个最有生命力的学科,对于有志于学的人来说,关注行政伦理的问题甚至致力于这门学科的研

究,将是自我实现的一个最好路径。

行政伦理学这门学科产生于这样一个时代:“人类正面临巨大的飞越。它正面临有史以来最深刻的社会巨变和创造性的重建。虽然我们还没有清楚地认识它,但我们正从头开始建立一个崭新的文明。”“新的文明带来了新的家庭风格,改变了工作、爱情和生活方式,新的文明还带来了新的经济、新的政治冲突,尤其是带来了全新的思想意识。”托夫勒富于想象力的描述是:“第三次浪潮带来了全新的生活方式,这一生活方式是以多样化和再生能源为基础的;是建立在使绝大多数工厂流水线相形见绌的新的生产方式之上的;是以新的非核心家庭为基础的;是建立在可称作‘电子小屋’的新颖机构之上的;也是建立在未来彻底改变了的学校和公司之上的。新出现的文明为我们重建制定了行为准则,并使我们超越标准化、同步化和集中化,超越能源、货币和权力的积聚化。”^①最为根本的是,这种“新的文明有自己独特的世界观,有独特的处理时间、空间、逻辑和因果关系的方法。并且,有自己关于未来政治的原则”^②。行政伦理学产生于这个时代,所要承担的是这个时代赋予它的使命,所要包容的是新的世界观、新的处理问题的方法和新的政治原则,并以此为基点去思考重建政府的方案。

行政伦理学如果希望承担起这一历史使命的话,就必然会面对两个方面的课题:第一,处理好与科学发展传统的关系;第二,对于中国学者来说,处理好与西方文化的关系。

鉴于行政伦理学产生于这样一个特殊的时代,它首先要处理好与科学传统的关系。我们所说的传统,主要是指近代科学的传统,它是可以被概括为科学主义的,或者说,它的基本特征是可以“科学主义”一词来定义的。应当承认,近代社会中的科学主义对于社会进步是有着积极意义的,没有科学主义的文化,很难说我们能够拥有现代科学的伟大成就。但是,把科学主义泛化为一种普遍的文化模式,则造成了消极的结果,特别是以科学的名义排斥了社会科学甚至人文学科中的人文关怀,其消极结果就更加明显了。这是科学主义在社会层面上的

① 阿尔温·托夫勒,海蒂·托夫勒:《创造一个新的文明——第三次浪潮的政治》,上海三联书店1996年版,第3页。

② 阿尔温·托夫勒,海蒂·托夫勒:《创造一个新的文明——第三次浪潮的政治》,上海三联书店1996年版,第3~4页。

消极表现。虽然科学主义在方法论上的还原性原则、简单性原则等以及具体科学认识路径上的实验、数学方法等在封闭性课题的研究中是有价值的,但是,对于开放的社会系统来说,往往会导向片面性的认识,特别是在后工业化的过程中,社会的开放性、复杂性和不确定性都对科学主义的方法论提出了挑战,不断证明科学主义的方法论具有很大的局限性。比如,科学主义方法论要求科学成果被认同的前提是它的“可重复性”,然而,社会现象往往都是不确定的、不会重复出现的,以“可重复性”作为标准,就会发现关于社会的研究无科学可言了。其实,关于社会的研究恰恰是以具有不可重复性而成为科学的,是属于复杂性和不确定性的科学。复杂性和不确定性的科学不受近代科学主义标准的限制,是以认识的实践效用为目标的科学,以实践理性为指导和贯穿着实践理性。也就是说,这种科学是包含着文化、伦理和艺术等各个方面的内容的科学,是把科学主义看做它的局部性原则的科学。所以说,科学主义作为一种科学文化精神,是人类文明的一个构成部分,但不应成为统领社会的基础性构成部分。

我们知道,近代哲学的“知识论”适应了自然科学发展的要求,也同时为自然科学的知识追求提供了理论指导。就其总的根源来说,是适应了工业社会发展的要求。工业社会在自己的发展过程中,在知识追求的路径中,是通过限制对其他方面的关怀而使精力更加能够集中起来,也就是说,排除一切对知识追求会产生干扰的因素。然而,在工业社会发展到了自己的顶点的时候,它限制和排除的因素恰恰是社会健全所不可缺少的因素,因而,这些因素需要被重新引入到社会过程之中来,以便资助社会的健全和人的全面发展。这样一来,知识论的那种对理想条件的预设、对逻辑纯洁性的厘定、对认识路径明晰性的追求、对主客体确定性的规定等等,就成了阻碍科学进一步发展和社会以及人的健全的障碍了。所以,在后工业化的过程中,我们首先遇到的是一个思维重建的问题,行政伦理学也必须担负起这一使命。

事实上,在今天,即使对于那些具体性的科学来说,也不能够再像工业社会早期那样,多门学科拥有共同的方法,而它们所共同拥有的方法往往可以由哲学提供给他们,在当今世界,一门具体的科学往往需要有着自己独特的方法,正如哲学家所看到的,“缺乏一种为科学所特有的方法,不仅使工具论者很难回答为什么可观察和不可观察的区别变得重要的问题,而且使实在论者很难认为实在

论可以‘说明科学的成功’。其理由还是,由于不能把一种特别的科学方法独立出来,被解释物的性质就变得不明确了。因为实在论者必须主张‘科学’是具有自然性的。对他们来说,(例如)用基本粒子的存在来说明以关于基本粒子的信念为基础的技术的成功是不够的。因为他们知道,这样的说明太无足轻重了。它不过是指出,我们这样描述我们的成功的活动,是因为我们主张我们所主张的理论。对现实成功的这样一种说明,同我们的前辈对过去成功的说明一样,是空洞无物的。”^①社会科学也是如此,而且社会科学的不同部门,也需要有着自己独特的方法,行政伦理研究不可能现成地从其他学科完整地把某一方法照搬过来,它需要对自己的研究方式作出思考。其一,是从自己研究领域和问题的特殊性入手;其二,需要在特定的历史背景下去选择自己的研究路径和确立所要研究的问题;其三,要对行政伦理研究成果的社会价值作出准确的定位。

行政伦理学是一门关于新的历史条件下社会治理的科学,它需要在对现实和未来的观照中去发现新的社会治理路径。它是一门科学,但是,不应在狭义上来把它理解成科学。在中国,自从“办洋务”开始,就出现了对狭义科学的迷信,讲到科学的时候,往往想到的是狭义的科学技术,关于社会以及社会治理的研究,往往不被列为科学活动。其实,任何时候,科学技术只是人类治理社会和作用于自然的手段和工具,更为根本的问题则是人类社会的治理,如果没有一种适应社会发展所达到的阶段要求的治理方式,或者说,当人类社会的发展已经达到了一个新的阶段,依然沿用旧的社会治理方式,就会把人类带入一个全面的困境中去,不仅人与人的关系会处于紧张状态,而且人与自然的关系也会同时处于一种紧张状态。所以,我们当前所面对的各种各样的“风险”和“危机”,可能恰恰是由科学技术带来的,这就是吉登斯所说的:“我们所面对的最令人不安的威胁是那种‘人造风险’,它们来源于科学与技术的不受限制的推进。科学理应使世界的可预测性增强,但与此同时,科学已造成新的不确定性——其中许多具有全球性,对这些捉摸不定的因素,我们基本上无法用以往的经验来消除。”^②这只是一个表面现象,即只是在表面上表现为科学技术带来了“风险”和“危机”,实

① [美]罗蒂:《后哲学文化》,上海译文出版社1992年版,第61~62页。

② [英]安东尼·吉登斯:《现代性的后果》,译林出版社2000年版,第115页。

质上还是社会的结构、制度以及治理方式造成了这种结果。

我们也应看到,自然科学任何时候都是从属于社会和服务于社会的健全的,同样,源发于自然科学的科学主义文化也只是人类社会文化体系中的一个构成部分,自然科学无论对于人类社会生活的意义有多大,都不应让它统摄人类的社会生活,人类的社会生活包含着多个维度,自然科学为我们揭示的和提供支持的都是某个或某些维度的内容,最起码,“自然科学不能创造出我们借以生活的思想,……它没有告诉人们生活的意义,而且无论如何医治不了他的疏远感与内心的绝望。如果一个人感到疏远与迷惑、感到生活空虚或毫无意义,他哪里还有什么进取、追求,还有什么科学实践活动呢?”^①对自然科学的价值以及它的研究方法的过分推崇,造成了科学主义统摄整个社会的状况,当科学主义征服了整个社会而成为主导性的文化时,展示给我们的是工具理性和世界的形式合理性,从而使人类社会生活中完整的实践理性被阉割。

当社会过程成为一个相对独立的过程而不是直接依赖于自然的时候,是人们之间的交往关系以及在这种交往关系中产生出来的社会需要,才把人导向与自然发生关系的方面,人与自然的关系,是需要人在人与人的关系中才能得到理解的,这就是马克思所说的:“为了进行生产,人们便发生一定的联系和关系;只有在这些社会联系和社会关系的范围内,才会有他们对自然界的关系,才会有生产。”^②也就是说,一切关系都是由社会决定的,不是由自然决定的。关于社会的研究,特别是关于社会治理的研究,虽然与对自然界的研究不同,但是,作为科学活动是不容置疑的。就社会现象远远复杂于自然现象而言,关于它的研究具有更强的科学性。自然科学方法在社会研究中的有效性只是在对社会现象进行简单化理解的时候才会显示出来,现在,社会已经不再允许对它作出简单化的理解了,所以,社会研究需要发展起满足研究复杂对象需要的方法。如果因为这一方法不同于自然科学方法的简单性而否认它的科学性,那是可悲的。当然,我们对科学主义的反思是与那种以猥亵科学为荣耀的庸俗做法有着根本性区别的,对科学主义的反思恰恰是理性地对待人类文明成就的做法,是要求走出科学主义

① [英]舒马赫:《小的是美好的》,商务印书社1985年版,第60页。

② 《马克思恩格斯选集》,第1卷,人民出版社1972年版,第362页。

的片面、狭隘的工具理性的愿望,是一种真正的科学追求。

行政伦理学作为一门在托夫勒所说的“新文明”涌现之际出现的新学科,需要得到创新意识的支持,我们反对任何从西方照抄照搬的行为,更鄙视那些用西方理论来对中国学者施压的做法。我们倾向于把行政伦理学研究看作为一项全新的创造性活动,希望它成为当今中国人文社会科学创新的典范。

人们在北京可以经常看到一类行为,它让我们深深地感受到,一些国人对“本土文明”是怎样地深恶痛绝。我们知道,在北京绿化的过程中,处处可以看到那些从国外引进的草皮,这些从国外引进的草,实际上是不适宜于在北京生长的,一般说来,植下这些草皮两三年后,就会退化。但是,北京人无论花费多少代价,也要精心维护这些草皮。为了维护它们,一项最基本的工作就是杀灭杂草,每年不惜投入大量的人力、物力去一颗颗地把那些杂草拔除净尽。然而,这些杂草恰恰是千万年以来一直生长在这个地方的,它们顽强地生存下来。无论受到怎样的虐待和连根灭除,都会再度地破土而出。也正是因为这样,它们受到了北京人的歧视和仇视。在我们引进西方文明的时候,中国本土文化所受到的待遇不也正是如此吗?特别是那些立足于本土的创新,曾几何时被人承认过呢?

刘祖云的这本新书可以说是立足于本土的思考,是一项关于中国政府及其社会治理现实的研究成果,我希望它能够受到重视、得到阅读。阅读它,可以发现,应当对如下三个方面作出肯定:

第一,应用了辩证分析方法,从而突出了问题分析的全面性。对问题作客观而全面的研究与分析是辩证法的一个最基本的理论追求。在政治与公共行政的领域中,一种现象的产生、存在与发展往往是多种因素相互作用的结果,因此,分析问题与解决问题的思路与方法必须尽量体现出全面性与广泛联系性。这本书恰恰坚持了这种追求,作者自觉地把辩证分析转化为自己的研究思路。比如:在探讨行政价值观建设的问题上,作者提出了三个层面的建设思路:一是价值观教育中突出受教育主体的能动性,二是价值观由理论向现实转化,要实施社会系统工程,三是价值观建设要寻求制度支持。这三个层面既能针对当前中国行政价值观建设中的具体问题而发,又能在提供一个全面的、有联系的总体建设方案思考中而收。

第二,从现象出发,应用哲学式的追问探寻其根源,从而增强了理论说服力。

对某些现象进行超越性的意义追问是经典的科学研究方式,这种追问的特点是追问者的眼光不在现象本身,而是在现象之后或深处。追问是哲学的深刻性魅力之所在,有了追问,才会不耽于现象之中,而是试图深入到现象的背后。当然,并不是所有研究工作都需要达到“究天人之际,通古今之变”的境界,但是,在纷纭变动的表象世界背后去发现那些根本性的因素却是相同的,而且,更为主要的是应为现实的实践指引通向未来的道路,如果没有这种追求,也就谈不上什么做学问的问题了。在研究行政伦理的相关问题时,作者试图进行哲学式的追问,比如,对于行政责任的研究,追问到公共权力及其“悖论”,表现出了作者理论彻底性的追求。

第三,应用逻辑与历史相结合的研究方法,增强了理论分析的透彻性。这本书在对问题的分析研究中,能够尽可能地把历史的方法与逻辑的方法结合起来。实际上,对一切社会现象的研究都需要首先搞清楚它在历史上是如何产生的,在发展中经历了哪些阶段,然后才能根据它发展的基本规律断定它未来的发展方向。比如:在探寻当代中国公共行政对“服务行政”这一主导价值的选择上,通过对西方公共行政的历史考察,把握到公共行政发展的基本规律,逻辑地推演出中国公共行政选择“服务行政”的必然性,同时,联系中国市场经济建设的社会背景对中国公共行政的客观要求去对服务行政产生的必然性加以证明,又是逻辑的体现。另外,对于“责任行政”这一中国行政改革目标的论证,也是基于历史与逻辑相结合的论证方法,用以说明我国行政改革目标的选择合乎公共行政发展的基本规律。中国的行政伦理学研究还处于起步阶段,刘祖云的这部著作也因而具有学科“发育期”的各种特征。但是,我认为,对于中国的行政伦理学这门学科来说,它是又一部标志性的成果,在我们走过的历程中,它标记着里程,为我们展开一个新的起点。

张康之

2006年7月于中国人民大学

导言：伦理“审视”下的当代中国公共行政

自上世纪90年代中期以来,在当代中国行政伦理学研究的发展中,有“三个人”与“三本书”是不能不提的。第一,王伟教授是我国行政伦理学研究的引路人,其研究成果绝大部分发表于1996~1999这一时段内,以他为核心的学术团队对我国行政伦理学研究的贡献体现在两方面:一是评介美国、韩国等发达国家行政伦理的理论与实践;二是提出并着手建构我国行政伦理学的学科体系。这些内容大体体现在由其主笔的《行政伦理概述》这一专著中。^①第二,2001年由张秀琴翻译的美国著名学者库珀的专著的问世,^②大大地开阔了国内学者的研究视界,并使国内学者了解到西方发达国家,尤其是美国行政伦理学的前沿理论与发展趋势,同时也为国内学者提供了大量的行政伦理学的语汇与充足的学术资源。自此,我国行政伦理的研究才渐近繁荣。第三,2002年下半年,张康之教授出版了他的专著《寻找公共行政的伦理视角》,提出了“公共行政拒绝权利”、“公共行政伦理补救”等一系列前沿的理论问题,^③可谓是一石激起千层浪,引起了国内学术界持久而强烈的反响。在此书中,张康之教授一方面以历史的眼光挖掘了我国古代社会的“德治”传统,并对“以德治国”的命题进行了新的论证与诠释;另一方面以世界的眼光审视了我国在借鉴“官僚制”的趋势下,超越官僚制的可能与必要。自此,在行政伦理学的研究上,“古今中西”的研究方法突显出来,我国行政伦理学研究无论是广度还是深度较之以前都大大地拓展了。

为了承接、深化与拓展我国行政伦理的研究,笔者以宏观的行政伦理学作为视角,在本书中,试图对当代中国公共行政中存在的现实问题进行理性审视,其

① 参见王伟主笔:《行政伦理概述》,人民出版社2001年版。

② 参见库珀:《行政伦理学——实现行政责任的途径》(第四版),中国人民大学出版社2001年版。

③ 参见张康之:《寻找公共行政的伦理视角》,中国人民大学出版社2002年版。

研究思路是：“以问题为线索”。

一、“为何”审视？——当代中国公共行政审视的原由

1. 公共行政审视的深层原由。

为什么要审视当代中国公共行政，理由是什么？从更深的理论层次上看，审视的理由源于政府与社会的“并行不悖”与“矛盾发展”。

第一，政府与社会的“并行不悖”。《中庸》说：“道并行而不相悖，万物并育而不相害。”金岳霖在《论道》中对此作出了新的解释，认为“现实并行不悖”是一个根本原则，这一原则说明在空间上并存、时间上相继分化的现实事物是并行不悖的。一方面，“不悖”按照形式逻辑的理解首先是事实之间没有逻辑矛盾，也就是说，事实尽管千差万别、丰富多样，但不违背逻辑。另一方面，“不悖”也包含着如庄子所说的“天均”（自然均衡）的意思。自然万物并存，其变化与运动各有其规律，万物处于一种动态平衡的秩序中。^①

“并行不悖”这一世界的根本原则也同样适应于政府与社会的关系。一方面，政府与社会在“时间上的相继”与“空间上的并存”是合逻辑的。根据历史还原论的观点，政府来源于社会，是以社会为基础并由社会决定。换言之，政府是基于社会需要而产生的政治组织，它是为了社会及其社会中的人们生存和发展的某种需要而产生的，它的存在、作用对于社会的需要是适合的或接近的。尽管，政府一经产生，它对社会有“异化”的倾向，但是，至今为止，我们还不能寻找出比政府更好的组织来代替它。这就是政府与社会“空间上并存”的合逻辑性。另一方面，自从政府从社会中产生以后，作为社会存在的一个对立面，它与社会之间总是维持着一种动态的平衡。尽管，在不同的历史时期与特定的历史阶段，政府与社会之间的平衡会被打破，从而表现出或强或弱的状况，但是，从历史过程来看，它们之间总体的、动态的平衡却是一种趋势。维持政府与社会之间动态平衡的主客观因素分别是：就客观因素而言，作为社会主体的公众，无论是从绝对数还是相对数上都远远大于作为政府主体的官员；就主观因素而言，自从政府从社会中分离出来以后，社会一刻也没有放松对它的约束与控制。因此，政府与

^① 参见冯契：《认识世界和认识自己》，华东师范大学出版社1996年版，第324页。

社会之间的历史的、动态的平衡总是可能的。

第二,政府与社会的“矛盾发展”。现实有一种自然均衡、并行不悖的秩序,但是,均衡总是相对的、有条件的,“并行”是有一定时空范围的。个别运动虽然趋向于平衡、但总的运动又破坏这种平衡。各个过程之间、个体之间不仅在一定条件下并行不悖,而且还相互影响、相互作用。更重要的是,事物、过程、运动形态本身都包含着差异、矛盾,都是对立统一的。中国哲学家在天道观上提出相反相成、体用不二的思想,都是讲现实世界的矛盾发展。矛盾发展是现实世界的最一般原则。因此,现实不仅仅“并行不悖”,而且也是“矛盾发展”的。政府与社会的关系也是如此。

从理论上,在政府与社会的矛盾关系中,社会总是主导与决定的一方。因此,能够适应社会不断变化发展需要的政府就是最好的政府、成功的政府、善的政府。因为,人类的公共活动、公共利益及其公共选择是变化的,政府为了实现自身对社会的价值,就必须以不断的革新来满足社会的需要;而且,政府自身的运行规律也要求它不断地革新自己,要求它必须是一个活的机构,必须通过改革来革除自身的固定化与惰性。因此,政府对社会的适应、接近与满足本身就是一个矛盾的过程。更有甚者,政府一旦从社会中独立出来以后,它就合法地获取了对社会的管理权,作为一个政治组织,出于自身利益与需要的考虑,它往往以社会需要管理为理由始终以一种居高的姿态出现,结果,政府会凌驾于社会之上,公共行政的活动常常以政府为中心而展开,于是,适应政府就是善的,不适应政府就是恶的,政府与社会之间产生了更为严重的矛盾关系。政府与社会正是在这种种矛盾的对立统一中,才获得了两者“并行不悖”的状态。

2. 公共行政审视的现实依据。

政府与社会之间的“矛盾发展”乃是公共行政改革与发展的内在根据,其现实形态就是公共行政改革与发展所面临的矛盾与问题,这是理性审视的现实依据。因为,公共行政的改革与发展,本质上是基于政府与社会关系前提下,对政府组织的价值目标与行为模式的调整,通过这种调整以达到政府与社会的“并行不悖”。综观建国以来,特别是十一届三中全会以来,我国公共行政改革与发展的历程,它本质上就是一个不断解决矛盾与问题的过程。由于我国改革的深入、开放的扩展并伴随着社会历史的深刻转型,我国公共行政的理论与现实、经

验与思维之间的矛盾与问题比较突出。公共行政改革与发展的客观境况需要我们冷静地、理性地审视与思考这些矛盾与问题,以引导我国公共行政实践能健康、良性地发展。

概言之,我国公共行政理论与事实、经验与思维之间的矛盾与问题可以从以下几方面来看。

第一,行政实践的不断发 展所提供的新经验、新事实与原有的政府管理理念发生矛盾,由此产生的如何改变相对落后的政府管理理念的问题。比如,在我国行政发展的实践中,各级政府部门在微观管理层面上进行了广泛创新和试验,像三优一满意、首问责任制、一站式服务、政务超市、政务公开化、管办分离、政府采购、公共服务承包、审批制度改革、相对集中行使城市管理行政处罚权、政府上网工程、持牌上岗、竞争上岗、聘任制、任前公示、离任审计、村民与社区自治、办实事工程、民心工程和市长热线等等。行政发展提供了一些新的管理经验,这些经验的形成,一方面是受到了世界公共行政发展的影响与引导,体现公共行政发展的基本规律与趋势,另一方面也体现了我国在市场经济这一背景下社会与公众对政府的价值要求,这些经验与事实所传达的行政价值观就是“全心全意为人民服务”,也就是我国学术界提出的“服务行政”的概念与“服务型政府”的理念。但是,这种新的事实与理念与我国传统计划经济体制下所形成的政府管理理念是深刻冲突的。因为,传统计划经济时期的国家行政是以政府权力为后盾、主张对社会经济与政治活动进行全面控制与干预的“全能政府”模式,由此产生的管理理念是以“管制行政”为核心的,在政府与社会的关系上表现为“大政府小社会”、“强政府弱社会”。因此,传统的政府模式与行政观念都必须改变,那么,如何改变?这是我国行政改革与发展所面临的一个重要问题。

第二,西方行政学所提出的理论、命题与观点尽管在西方有其存在的合理性,但是在我国当下的行政实践中还没有事实可以验证,因此,这些理论与命题能不能成立,能不能适应中国的国情就成了一个问题。比如:20世纪70年代以来,为适应经济与社会发展的需要,西方发达国家掀起了行政改革的新一轮浪潮。原来那种被认为能够取得最高效率,具有准确性、严格纪律性的官僚制行政模式,由于长期运行下的高度成熟,其弊端得以充分暴露,因而成为西方国家行政改革理论与实践的众矢之的。无论是美国的“重塑政府”、英国的“公民宪章”

运动,还是加拿大的“公共行政 2000 年”、丹麦的“公共部门现代化计划”,都表达了公众对“官僚制”的厌恶与对新的公共行政模式的期望。因此,西方理论界高声呐喊“摒弃官僚制”、“突破官僚制”就不足为怪了。西方理论与实践两个层面对官僚制的“不屑一顾”,反映了西方公共行政的发展试图超越官僚制的意愿,它符合西方公共行政发展的自身逻辑。我国的行政改革正是在西方公共行政改革与发展的大背景下展开的,那么,如何看待具有高度理性化的官僚制行政模式?是突破还是建构?这些问题都需要对我国公共行政发展的实际进程、西方公共行政理论产生的“土壤”与“环境”作出严肃而认真的审视。对此,国内有部分学者与专家认为,我们的行政体制与模式恰恰是官僚制严重不足,我们不是摒弃官僚制,而是需要构建高度理性化与制度化的官僚制,因为,我们的行政模式是高度经验性与人治化的。于是,在我国公共行政的发展中,倡导理性、规则、法治、程序是合适的。但是,这些问题需要进一步研究与讨论。

第三,公共行政理想与现实之间往往有很大的差距,甚至是矛盾对立,那么,如何弥合这种差距以实现理想与现实之间具体的历史的统一,也是中国公共行政改革与发展所面临的重要问题。一方面,在政治与公共行政的领域里,传统计划经济时期意识形态的超前性决定了它所建构的政治与行政原则常常是非常理想的,而以此为基础塑造出来的行政人格,比如焦裕禄,也常常是理想状态的,对于一般人而言是可望而不可即的。另一方面,在实际的公共行政领域中,我们常见的是:政府及其行政官员由于自身的自利性而对公共权力的非法使用,比如权钱交易、权权交易等权力腐败行为。在我国社会由计划经济向市场经济的转型时期,公共行政理想与现实之间的矛盾更加尖锐。为什么?回答这一问题就需要对我国公共行政发展所处的历史阶段与社会环境,以及公共行政自身的特点等因素作客观而全面的审视。从政府的角度来看,政府本质上是自利性与公共性的矛盾统一。因为,政府维护公共利益是政府合法性的基础与前提,但是,政府与社会的分离状态使得政府本身也存在着自身利益。当前,我国社会主义初级阶段的历史特点与市场经济下的社会环境在使人的个性充分张扬的基础上,也使人的利益观念得到了空前的扩张。于是,政府及其行政官员“自利性”的暴露,在某种程度上是合逻辑的。当然,我们审视的结果不是袒护政府及其行政官员的“自利性”,而是实事求是地承认它的存在及

其社会根源,并通过我国公共行政的改革与发展,利用制度与法治的手段来有效地规避它。

二、审视“什么”?——当代中国公共行政审视的内容

一方面,理论上,按照“由内而外”的逻辑次序,公共行政审视的内容,应该包括四个方面,它们分别是公共行政的价值、范式、行为与效果。因为,价值是公共行政的核心,它决定着公共行政的范式选择与行为模式,并最终决定着公共行政的效果。另一方面,在现实中,也正是在这四个方而,我国公共行政所暴露出来的问题是比较尖锐的,具体地说,就是“行政价值的失范”、“行政责任的缺失”、“行政作风的不畅”与“行政效率的不高”,这些都是社会与公众可以感觉到的严峻问题。因此,当代中国公共行政的审视内容,就定格在公共行政价值、范式、作风与效率这四个重要方面。通过审视以发现问题、提出问题,并试图引导问题的解决。

1. 从价值的层面看,由于体制改革与社会转型的深刻影响,我国公共行政价值的失范已是不可避免的事实,因此,重铸我国公共行政的价值、建设一个具有主导性的行政价值观,是当前我国行政发展的一个重要课题。在世界范围内,随着公共行政科学的发展,行政价值观建设的问题也获得了高度重视,美国行政伦理学教授库珀称之为与“外部控制”相对应的“内部控制”,与此相应,国内也有许多学者认为,行政价值以及行政价值体系是政府行政管理必须对其作出反应的领域,也是中国行政改革必须作出选择的重要领域。

行政价值与行政价值观在公共行政体系及公共行政行为中的重要性是不言而喻的,它不仅是官员个体行政行为的重要依据,正如库珀所言:“‘新公共行政’的一贯做法是:将负责任的行政人员界定为让自己的价值观引导自己行动的人。”^①而且也是政府组织凝聚与发展的内在动力。当前,在我国现实的政治与行政实践中,在经济利益的诱惑和驱使下,有些政府部门巧立名目乱收费,有些政府官员以权谋私、贪污受贿等腐败行为比较突出,因而,政府及其官员的公

^① 库珀:《行政伦理学——实现行政责任的途径》(第四版),中国人民大学出版社2001年版,第144页。

众形象受到严重影响。寻根究底,产生这些不良现象的根源乃是中国公共行政主导价值的“旁落”,即毛泽东提出的“全心全意为人民服务”这一社会主义主导行政价值的“旁落”,政府及其行政官员没有从思想意识深处认同“人民公仆”这一社会角色定位。因此,当代中国公共行政学的发展,应突出对行政价值与行政价值观问题的理性反思与审视。

在本书中,笔者的理性审视集中在:(1)关于“全心全意为人民服务”的价值观。这一价值理念是我们党几代领导人追求的理想,也是我们党与政府倡言的主导行政价值观,但是,在现实中有些被人淡忘。那么,如何对这一主导的行政价值观进行“理论重塑”?笔者认为,我国学术界长期关注的“服务型政府”理念,是对这一主导价值观的重塑。(2)关于“服务型政府”。笔者认为,“服务型政府”应该定位为我国政府的价值追求与目标,这样,它既可以和“全心全意为人民服务”的行政价值观实现对接,也可以与“责任政府”、“法治政府”、“透明政府”等提法相区别。也就是说,“服务型政府”是政府的价值理念,而“责任政府”、“法治政府”等只是政府实现其价值的范式而已。(3)关于行政价值观建设。这里涉及到,行政价值观如何由理论形态转化为现实力量,行政价值如何通过教育的途径转化为行政个体的价值观?(4)关于行政价值寻求制度支持的问题。因为,价值与制度是一种双向互动的关系,那么,如何通过制度重铸来实现价值重塑,制度重铸如何展开,等等,这些内容构成了“第一章”。

2. 从范式的层面看,公共行政的发展与市民社会的强大,必然要求我国公共行政要实现范式的“格式塔”转换,就行政范式而言,笔者认为,我国公共行政由传统的“权力行政”向现代的“责任行政”转变乃是当务之急。因为,在公共行政的领域,“责任”一词,由于与“权力”的对应性地位,不能不获得重视与思考,正如库珀所言:“责任是建构行政伦理学的关键概念。”^①就像权利与义务在法律上是不可分割的一样,在公共行政中权力与责任也是片刻不能分离的,这是韦伯的科层制理论模型带给我们最基本的结论。科层制在对公共权力进行“形式合理性”的技术分割后,同时也对责任进行了“形式合理性”的技术分割,因而能使

^① 库珀:《行政伦理学——实现行政责任的途径》(第四版),中国人民大学出版社2001年版,第65页。