

当代中国行政伦理 制度化研究

DANGDAI ZHONGGUO XINGZHENG
LUNLI ZHIDUHUA YANJIU

廖炼忠 著



人 民 出 版 社

当代中国行政伦理制度化研究

Institutionalization of Administrative Ethics in Contemporary China

廖炼忠 著



人 民 出 版 社

责任编辑:陈寒节

装帧设计:朱晓东

图书在版编目(CIP)数据

当代中国行政伦理制度化研究/廖炼忠 著. —北京:人民出版社,
2016.6

ISBN 978-7-01-015029-1

I. ①当… II. ①廖… III. ①行政学-伦理学-研究-中国
IV. ①B82-051

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 153960 号

当代中国行政伦理制度化研究

DANGDAI ZHONGGUO XINGZHENG LUNLI ZHIDUHUA YANJIU

廖炼忠 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京龙之冉印务有限公司印刷 新华书店经销

2016 年 6 月第 1 版 2016 年 6 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:13.5

字数:244 千字 印数:0,001-1,500 册

ISBN 978-7-01-015029-1 定价:35.00 元

邮购地址:100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话:(010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印刷质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

总 序

一

20 世纪 70 年代末期,在西方,由于经济滞胀和政府失败的出现,引发了一场声势浩大的政府管理改革运动。这场政府改革运动随之在世界范围展开。至今,仍在世界范围内以特有的方式走向深入。

从政府管理的角度看,这场政府改革运动与传统上的政府改革最大的不同,不仅仅在于基于现实条件下更加深入地认识政府与市场、政府与社会的关系,确定现代市场经济条件下的政府职能,即解决政府干什么的问题,更在于在行政职能的输出方式,即对政府的行政方式进行探索,着重解决政府如何干的问题。这一场政府改革解决政府在市场经济条件下如何履行好自己的职能的问题,相当程度上是整个改革的一个主要内容和重大突破,其基本逻辑,是在强调政府管理的目标与价值的基础上,加强对公共产品属性的认识,确认了私人和市场参与公共产品生产和提供的必要与可能,进而创新了政府管理的方法与技术,在现实中整合社会资源以满足公共需求,^①从而回应了公众基本生活需求和社会经济发展的需要,并且在一定程度上治理了传统的政府难以应对的问题,即政府机构的“精简——膨胀,再精简——再膨胀”的怪圈。

① 崔运武:《当代公共产品的提供方式与政府责任》,《思想战线》2005 年 1 月。

政府存在的基本要求,就是处置公共事务以满足公众需求,促进社会的存在和发展,而政府管理公共事务的方式,就是公共管理模式,它由公共管理过程中各公共产品提供者功能的定位、参与程度和参与方法等基本要素构成。在人类已有的公共管理实践中,主要出现过在公共产品的提供中政府为主并有限投入的公共管理保护模式、政府全面负责乃至完全垄断的干预模式,政府与社会和市场合作的市场模式。^①因此,公共管理模式本质上是在公共管理过程中存在或可供选择的政府与市场、政府与社会的分工方式。无疑,自从20世纪30年代中期第一次世界经济危机以后,以政府对经济和社会的全面干预为起点和标志,随着行政国家的出现,在政府作为公共事务主要甚至是唯一管理者的情况下,现实的公共管理模式就是典型的干预模式或垄断模式。然而,自20世纪70年代期以来,现实政府管理的变革,现实的结果就是公共管理模式的变革,公共管理市场模式的出现和成长。^②正是在这一现实变革的基础上,基于理论与实践的互动,尽管人们对当前是否已有一个不同于传统的公共行政的新的公共管理理论的出现存在不同的观点,但可以肯定的是,正是现实变革的推动和新的公共管理理论的迅猛发展,越来越多的人基于对范式的深入的理解,认为即便不提公共管理已是一个新的理论或学科,但至少已是一个正在成长的新的研究范式。这一点,在我国,从1990年代中期教育部规定的学科专业目录的调整,以及近期社会科学研究及管理部门的及时调整,也足以说明。

在当代中国,自1993年建立社会主义市场经济体制的改革展开以来,可以说正是得益建立社会主义市场经济体制改革的展开和深入,以及社会主义市场经济体制的初步确立,公共管理模式的转换已成为一个不以人的意志为转移的客观进程。概言之,这一客观进程的内在逻辑是,一方面,建立社会主义市场经济体制改革的逐步深入,导致了公共需求的日益丰富和复杂,对政府公共管理的方式提出了新的要求。另一方面,正是随着建立社

① 郎佩娟:《公共模式研究,政法论坛》,《中国政法大学学报》20卷第1期,2002年2月。

② 崔运武:《公共事业管理概论(第二版)》,高等教育出版社2006年版,第二章。

社会主义市场经济体制改革的展开和深入,是使作为公共管理模式从干预走向市场的重要因素——以民间组织或非营利组织为基本组织形式的社会(公民社会),相当程度上从无到有,不断发展,而党中央和国务院及时地认识了当代中国公共需求的发展变化,把握了公共管理发展的内在逻辑,因而随着改革的深入,提出必须以社会主义市场经济运行的基本要求来确定政府职能,必须大力培育和发展社会中介组织,并且制定了一系列促进民间组织发展的方针和政策,要求加强社会管理和公共服务职能,提出要努力提高干部和公务员的现代公共管理素质,建立一个既与当代公共管理发展总体趋势相一致,又符合中国特点的新型公共管理体制。一句话,当今中国,公共管理模式的转换应该已是一个不争的现实。

正如同当代西方的“新公共管理”在实践上与传统的公共行政或说公共管理有明显的不同,因而在理论与实践的互动中形成了对传统的公共行政理论进行重大变革,进而形成“新公共管理理论”一样,当代中国公共管理模式的转换作为一种在中国出现的客观现实,一种在中国未曾有过新的公共管理实践,它为能够对这一实践做出解释并做出进一步改革导引的理论的构建提出了要求。正因为如此,在当代中国的社会科学领域,自上世纪90年代中期至今,公共管理研究已成为一个理论热点,一个正在探索的理论:面向现实的重要领域。

二

在当代中国,对公共管理理论的探索,我们认为基本目标有二:

第一,总结研究当代世界的公共管理变革和理论发展。具体言之,即审视当代世纪范围内,尤其是20世纪70年代末期以来政府管理改革先行国家公共管理改革的实践,总结其经验和教训,研究其新公共管理理论之所以产生的动因、理论发展的脉落,如从管理主义、公共选择理论,到新公共管理理论,再到治理理论、新公共服务理论内在的发展逻辑与现实影响因素。在把握当代世界范围内公共管理变革的基本趋势,追踪理论发展前沿的基础

上,探求公共管理中具有普适性的因素,本着“他山之石,可以攻玉”的原则,促进当代中国公共管理变革及理论的发展。

第二,探索有中国特色的,能对中国公共管理实践有解释、说明和预测的公共管理理论。当代中国的公共管理,是对当代中国公共事务进行协调和控制的过程。这一过程是在基于中国文化传统的发展,在当代中国特定的社会经济发展条件下,在有中国特色的社会主义政治制度下,在中国共产党的领导下展开的,是公共管理有中国特色的一种管理模式。因此,对当代世界范围内公共管理理论的追踪和研究,归根到底,就是要探索有中国特色的公共管理理论,尤其是要通过这一理论的探索和建构,对改革开放以来我国经济的高速而持续地增长,社会稳定,民主进步,人民群众不断增长的物质和文化需求得到满足,公众生活质量不断提高的这一“中国模式”做出令人信服的解释和说明,为未来的进一步发展基于公共管理做出有价值的参考的预测。

如何展开这一探索,从理论建构的角度看,我们认为最基本的就是要基于学科综合的基础上来进行。当代公共管理理论的产生和发展,正如人们所公认的,当代正在成长的公共管理理论,它的关注焦点由“内部取向”转变为“外部取向”,由重视机构、过程和程序研究转到重视项目、结果与绩效的研究,从而使战略管理、管理的政治环境、项目执行、绩效评估、公共责任及公共管理伦理成为核心问题;它倡导的管理理念,其中心问题的“如何提供公共利益和服务”,它提供的一整套管理的方法和技术,则是十分注重在处理公共管理问题尤其是政府与市场、企业与社会关系时,提供一整套不同于传统公共行政学的新思路与新方法。

而这一切之所以成为可能并形成一种较完整的知识体系,则是由于它的知识基础,即公共管理学作为一种广泛和综合的知识框架,把当代经济学、管理学、政策分析、政治学和社会学等学科的知识和方法融合到公共部门管理尤其是政府管理的研究中。因此,要追踪研究当代世界的公共管理知识,尤其是要建构有中国社会主义特色的公共管理理论,必须走一条基于以政府为主要研究对象,但又不局限于政府,以公共行政学为基本视野,但

又必须同时关注相关的多学科,即基于以公共事务管理为核心,基于公共管理又必须逸出公共管理,逸出公共管理又必须回归公共管理的多学科研究路径。

三

云南大学在国内对公共管理理论的探索者的行列中,不是先行者,但肯定是一个积极的、孜孜不倦的参与者。

云南大学有较悠久的历史和政治学和行政学的研究传统。1923年云南大学正式建立后,即于1925年建立了政治学系,展开了政治学和行政学的探索。新中国成立后,云南大学的政治学和行政学走过的是和其他兄弟院校一样的历程。改革开放后,云南大学迅速恢复了政治学学科,并于1980年代初结合地方社会经济发展的需要,开办了少数民族干部行政管理大专班。这一行政管理干部大专班沿至上世纪90年代末,在为云南省培养了大批合格的素质不断提高的少数民族行政管理干部的同时,也促进着我们对行政管理理论和教学的探索。1986年,云南大学获得了政治学理论硕士授权,即在这一专业中根据当时学科划分的要求,开设了行政学方向,培养行政管理方面的高级专业人才。随之,在国家学科专业调整,明确地建立行政管理专业后,云南大学先后获得了行政管理的本科专业和硕士点,开展了行政管理的专业教育。

1999年,世纪之交,世界范围内公共管理模式的变革和我国建立社会主义市场经济体制改革的步步深入,使正在成长的公共管理学科,展现出了前所未有的蓬勃生机。针对云南省社会经济发展的需要,感觉到了时代的脉动,以及公共管理这一高度整合的新兴学科必将成为社科领域的一个显学,一个极为重要的人才培养基地的巨大需求,云南大学依托学校既有的相关学科优势资源,以原政治学与行政管理学系为基础,于1999年7月正式建立了公共管理学院,云南大学公共管理学院也得以成为全国第一个正式建立的公共管理学院,从而使我们对公共管理理论的追踪关注,对新型的具

有公共管理理念、掌握当代公共管理技术和方法的多学科的交叉型、复合型、应用型的人才培养,有了坚实的学科平台和新的人才培养条件。

云南大学公共管理学院建立后,我们积极追踪公共管理理论,展开公共管理学科的建设。我们的建设战略,一是以行政管理学科建设为基本支撑,二是积极将教学与研究相结合,将理论与实践相结合,将科学研究与教学研究。如此,九五期间,行政管理学科被列为云南省重点建设学科。在复旦大学等高校的支持下,我们行政管理重点学科建设获得了极大的发展,获得了一大批国家社科基金、教育部基金、教育部青年教师奖基金、国家新世纪重大教改项目等,支撑了整个学科建设,使学科力量不断得到发展,于2003年获得了MPA教育授权,2005年获得了行政管理博士授权,并建立了省部共建的公共管理实验教学中心。

“十一五”伊始,得益于正在深入发展的改革现实对公共管理的需求,基于我们从九五开始的以行政管理为基础的学科建设,以公共管理学科建设为目标——一个以公共管理为核心,一个更加综合的学科整合的建设,即公共管理学科建设,被列为云南省“十一五”重点建设学科。我们基于公共管理的学科特点和基本内涵,确定了公共管理理论与公共事业管理、公共政策与地方政府治理、公共经济与政府理财、区域高等教育发展与管理、电子政务五个建设方向,从更宽广的视野或学科入手,依赖于以往建设的基本路径,展开了新的积极探索。而在“十二五”即将启动之际,根据以项目带动学科加强学科建设的相关要求,我们的“区域公共服务的体制与技术及公共危机管理能力研究”项目,被列为云南大学“211”工程三期重点学科建设项目,从而使我们对公共管理理论的追踪和探索,有了新的更高的平台。

为了记录和展现我们探索的结果,我们计划将近期比较成熟的成果付梓出版。当然,尽管当今世界已是一个信息社会,资讯的传递和使用已非传统社会可比,但由于原有的学科基础和研究力量,以及地域等条件所限,我们对当代公共管理理论的追寻和探索,难免前瞻与后顾并存、深刻与肤浅共融。但我们以为,对在一个诱人的,但实际上又充满艰难、困惑,迷宫般的思想殿堂里的探索者而言,或许同样重要的,不仅仅在于所得,还在于有一种

为理想而追求的锲而不舍的探索精神,一种为中国公共管理理论发展贡献一得之愚而带来的创造的欢乐。

是为序!

崔运武

2010年1月5日于昆明

目 录

导论	1
一、研究缘起	1
二、研究的价值和意义	6
三、研究现状分析	9
四、研究内容、研究创新及研究方法	24
第一章 行政伦理制度化概析	29
第一节 伦理、制度、行政伦理	29
一、伦理与道德	29
二、伦理与制度	31
三、行政伦理	33
第二节 行政伦理制度化与行政制度伦理化	42
一、行政伦理制度化	42
二、行政制度伦理化	44
三、行政伦理制度化与行政制度伦理化的关系	46
第三节 作为方法的行政伦理制度化	47
一、制度创新方法	47
二、行政伦理管理方法	51
三、行政研究方法	53
第二章 改革与转型背景下的当代中国行政伦理制度化	58
第一节 行政体制改革	58

一、改革开放以来的行政体制改革·····	58
二、行政体制改革的内在逻辑·····	67
三、行政管理体制改革蕴含的理念·····	70
四、行政管理体制改革对当代中国行政伦理制度化的影响·····	74
第二节 信息社会背景下的行政伦理转型·····	77
一、行政理念:由管理伦理向公共服务伦理转型·····	78
二、治理模式:由管理伦理和人情伦理向契约型共治伦理转型·····	80
三、伦理监督:由权力监督向与社会监督并存转型·····	83
四、行政价值:由传统精英行政向公民行政转型·····	85
第三节 对当代中国行政伦理失范现象的审视·····	88
一、社会转型期行政伦理失范的表现·····	88
二、行政伦理失范的主要原因·····	92
三、对当代中国行政伦理失范现象的反思·····	98
第三章 中美行政伦理制度化实践及其启示·····	101
第一节 中国传统伦理与制度同构实践·····	101
一、礼制是中国传统社会制度立法的渊源·····	101
二、礼法合一的伦理制度理念·····	103
三、德主刑辅的礼制治国模式·····	104
四、制度的伦理价值合理性·····	105
第二节 美国行政伦理制度化实践·····	108
一、美国行政伦理制度化的主要内容·····	108
二、美国行政伦理制度化实践的主要特点·····	112
第三节 中美行政伦理制度化实践启示·····	114
一、中国传统社会行政伦理制度化的启示·····	114
二、美国行政伦理制度化的启示·····	118
第四章 当代中国行政伦理制度化界限·····	122
第一节 当代中国行政伦理制度化的属性边界·····	122
一、介于制度安排和德性培育之间的行政伦理制度建设·····	123

二、制度安排视角下的行政伦理制度化	124
三、德性培育视角下的行政伦理制度化	125
第二节 当代中国行政伦理制度化的学理界限	127
一、价值边界	127
二、规范边界	130
三、德性边界	131
第三节 当代中国行政伦理制度化的实践界限	132
一、行政伦理制度化的两个维度	133
二、行政伦理制度化的主要原则	134
三、行政伦理制度化的操作边界	137
第五章 当代中国行政伦理制度化的主要内容	141
第一节 制定行政伦理职业标准	141
一、当前中国行政伦理职业标准制定的现状	142
二、当前我国行政伦理职业标准制定中存在的问题	144
三、当前我国行政伦理职业标准的主要内容	146
第二节 建立行政伦理组织	156
一、关于行政伦理组织	156
二、当前我国行政伦理组织建设的现状	158
三、当代中国行政伦理组织建设的路径	160
第三节 完善行政伦理教育体系	163
一、关于行政伦理教育	163
二、我国行政伦理教育现状	164
三、进一步完善我国行政伦理教育体系的设想	167
第四节 完善行政问责制度	171
一、我国行政问责制度建设取得的成效	171
二、我国当前行政问责制度建设存在的问题	174
三、当前我国加强行政问责制度建设的建议	177
第六章 当代中国行政伦理制度化的目标	182

第一节 以政府德性建设为核心的善政目标·····	183
一、政府德性的内涵 ·····	183
二、善政的内涵 ·····	184
三、行政伦理制度化视角下的政府德性建设 ·····	186
第二节 以公务员职业道德建设为基础的廉政目标·····	188
一、行政伦理制度化:公务员道德底线的保证·····	189
二、行政伦理制度化:实现廉政公共行政价值目标的有效途径·····	191
三、行政伦理制度化:探索权力制衡的新途径·····	193
主要参考文献 ·····	195

导 论

制度和伦理是规约社会关系和人类行为的两大规则体系,都是属于社会规范文化的主体内容,通过二者的设定,使社会关系和社会发展朝向人类需要的价值方向发展。美国学者道格拉斯·C. 诺思认为“制度是一系列被制定出来的规则、守法程序和行为的伦理道德规范,它存在约束主体福利或效用最大化利益的个人行为”,^①诺思的观点恰如其分地概括了伦理与制度之间的转换关系,也是本书中行政伦理制度化的重要理论支持观点之一。

当前,国内有关行政伦理制度化的研究日渐增多,已经成为理论界研究的热点之一。但是与国外行政伦理制度化研究相比,国内研究还不能满足行政管理的实际需要,在理论研究的深度、广度和系统性上,尤其在行政伦理制度化的实践研究上还存在较大的差距,这也为本选题在研究上留下了较大的空间。

综观当前国内有关行政伦理制度化的研究,具有以下几个特点:一是有影响的研究成果不多,零散,主要见于有关行政管理、伦理学、法学的刊物;二是在研究内容上,对行政伦理制度化概念尚未形成共识,主要在行政道德法律化、法制化、行政责任、行政制度等方面研究中涉及;三是对于当代中国的行政伦理制度化缺乏系统、明确的可行性实践研究;四是在研究方法上,以理论方面的静态研究较多,主要关注理论体系和概念的研究,缺乏应用研究。

^① 道格拉斯·C. 诺思:《经济史中的结构与变迁》,上海三联书店,上海人民出版社1994年版,第225—226页。

基于上述分析,现对本书研究缘起和问题提出、研究的价值和意义、研究现状、研究的基本路径、理论方法和基本内容等方面的框架构思路径铺陈如下。

一、研究缘起

之所以关注行政伦理制度化这个问题是基于现实和理论研究两个方面的考虑而引发的,研究缘起于行政伦理制度化对行政伦理失范治理的功能以及如何实现这种功能的思索,因此,存在于现实和理论中的问题导向,是本书的原初起点,其大致的逻辑思路如下。

(一)行政伦理为什么失范

关于行政伦理失范的原因是目前国内行政伦理研究最多的一个方面,大致可以归纳出五个研究角度:一是社会转型说。认为社会多层次的复合转型所产生的各种新的社会关系与社会治理体系之间出现矛盾是造成行政伦理失范的主要原因;二是反思说。在对西方近代官僚制和中国传统政治文化的反思基础上,认为前者过于注重工具理性,与人文精神格格不入,后者过于强调德性培育,缺乏完善的制度支撑而不具有稳定性和普遍性;三是主体说。行政主体道德缺失是造成行政伦理失范的主要源头;四是制度说。认为行政伦理失范主要是因为制度不完善,监管不到位,政府制度供给不够造成的社会秩序无序;五是价值说。认为缺乏具有普适性和共识性的行政价值引导是导致行政伦理失范的重要原因。

这些有益的研究,为本书提出了一个最基本的命题:行政伦理为什么失范?亦即其真正的原因是什么。回顾自人类社会进入阶级社会以来几千年的社会治理历史,社会转型无时不在,社会和政府始终是一种博弈与合作共存的关系,但是,政府治理社会的基本手段无外乎制度和伦理,政府通过这两种手段成为社会秩序维护的主体。从制度学和行政伦理制度化的研究角度而言,制度缺失和伦理规范缺失是造成行政伦理失范的重要原因。因此,当代中国行政伦理制度化的目标功能定位就在于:为政府治理提供新的制度供给,再塑新型行政伦理,治理行政伦理失范,为政府与社会关系重构提

供一种借鉴路径。

(二) 中外行政伦理失范治理实践差异性的根源何在

当前中国的行政伦理转型与上世纪西方许多国家的经历有着巨大相似性,加上中国悠久的伦理治国历史,因此,中外行政伦理失范治理的实践成为了本书考证的重要依据。

自 20 世纪 70 年代开始,美国等西方国家致力于治理行政伦理失范,加拿大、新加坡、日本、韩国、新西兰等国家纷纷效仿,取得了显著的成效。这些国家治理行政伦理失范最为成功的经验无外有四:一是行政伦理立法,加大行政伦理制度的法律效力;二是建立行政伦理组织,加强行政伦理制衡机制建设;三是大力开展行政伦理教育,提高行政主要素质;四是加强行政伦理问责。其基本路径就是走行政伦理制度化、法律化的道路,以制度治理遏制行政伦理失范。许多学者对此开展了研究,提出了很多有借鉴性的建议,但是改革开放 30 多年来,我国行政伦理失范治理始终没有建立起一个完善的、具有中国特色的行政伦理责任追究机制,其根源究竟何在? 分析起来有两点:

1. 制度致思方式的差异。在社会治道的方式上,中西方最大的差异就是制度和伦理何者为先的致思差异。西方国家以性恶论为人性论的起点,把制度作为遏制人性恶的首选手段,具有悠久的制度治理习惯,因此在面临行政伦理失范时,制度创新成为了首选;而在我国几千年的封建社会发展史上,性善论是对人性的基本判断,制度和伦理只是人性善端开发的重要方式,因此伦理治理成为社会治道的首选方式,尽管当代中国正在全力建设法治国家,法律制度体系建设不断完善,但是要扭转这种致思习惯和文化影响,确实需要一个较长的转型期。

2. 对伦理功能定位认识的差异。行政伦理通过制度化途径实现伦理的制度效用在西方国家是有深刻认识的,特里认为“伦理立法为公共行政人员面临和解决伦理冲突和伦理困境设定了一些一般性的限制”,“也对那些超