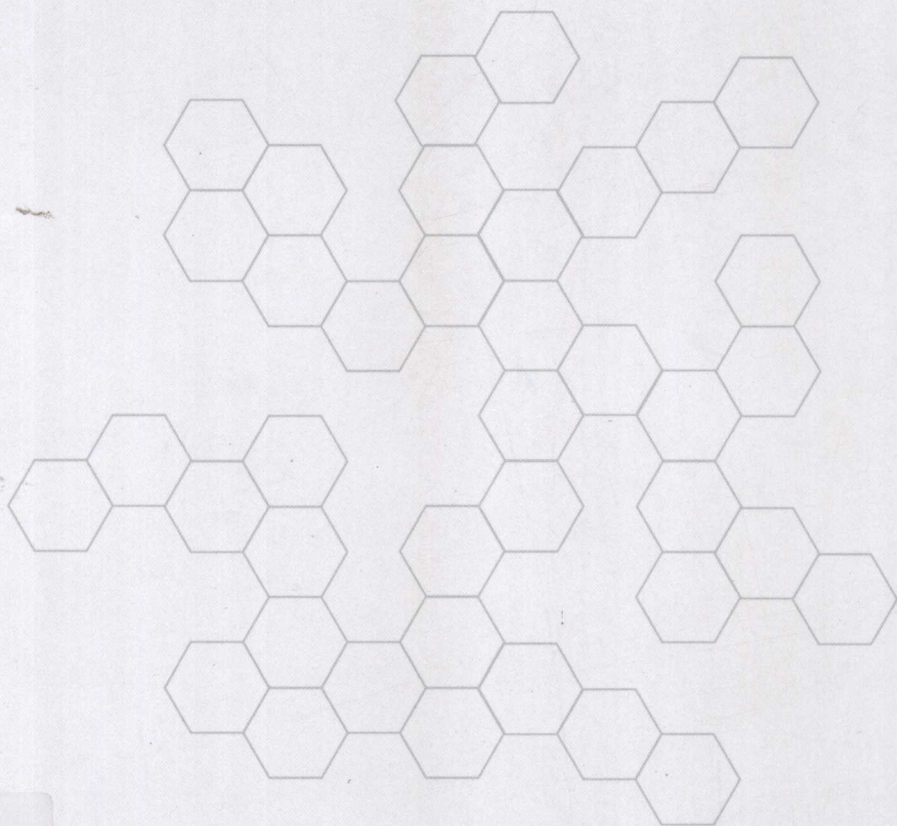


行政伦理关系研究

XINGZHENG LUNLI GUANXI YANJIU

刘祖云 著



 人民出版社

051

3.1

B82-051

L738.1

行政伦理关系研究

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

行政伦理关系研究/刘祖云 著

—北京:人民出版社,2007.12

ISBN 978-7-01-006643-1

I.行... II.刘... III.行政学:伦理学 IV.B82-051

中国版本图书馆CIP数据核字(2007)第175402号

行政伦理关系研究

XINGZHENG LUNLI GUANXI YANJIU

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

2007年12月第1版 2007年12月北京第1次印刷

开本:710毫米×1000毫米 1/16 印张:18.75

字数:260千字 印数:1-3000册

ISBN 978-7-01-006643-1 定价:37.00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

目 录

引言 从“行政伦理”到“行政伦理关系”	(1)
导论 “十大行政伦理关系”的提出	(33)
第一章 政府与自然的伦理关系:责任与道德的单向性	(58)
第一节 人与自然的伦理关系及其深化	(58)
第二节 政府与自然之间的伦理关系	(64)
第三节 政府是最大的环境伦理责任人	(69)
第二章 政府与社会的伦理关系:以和谐社会为视角	(76)
第一节 三维视野下政府与社会关系的理路	(76)
第二节 和谐社会:通古今之变的治国理念	(83)
第三节 政府的德性在于培育和谐的社会	(89)
第三章 政府与市场的伦理关系:双重博弈与伙伴相依	(95)
第一节 问题的提起:一个尚未结束的论题	(95)
第二节 双重博弈:政府与市场博弈关系的解读	(100)
第三节 伙伴相依:政府与市场伙伴关系的揭示	(107)
第四章 政府与企业的伦理关系:利益博弈与道德博弈	(114)
第一节 政府与企业博弈的结构	(114)
第二节 政府与企业的利益博弈	(120)
第三节 政府与企业的“道德博弈”	(126)
第五章 政府与非政府组织的伦理关系:博弈、冲突及其治理	(134)
第一节 政治空间转换:非政府组织之勃兴	(134)

第二节	非政府组织的特性及其功能解读	(139)
第三节	政府与非政府组织的博弈关系	(149)
第四节	政府与非政府组织的冲突关系	(155)
第五节	政府与非政府组织的关系治理	(161)
第六章	政府与公民的伦理关系:契约、权力与价值的张力	(168)
第一节	社会契约与政府责任的张力	(170)
第二节	政府权力与公民权利的张力	(177)
第三节	政府管理与行政价值的张力	(184)
第七章	政府与学府的伦理关系:博弈、伙伴与责任指向	(192)
第一节	政府与学府关系的历史展开	(192)
第二节	政府与学府关系的现代营造	(200)
第三节	政府与学府“共治”的责任指向	(207)
第八章	政府间伦理关系:合作博弈与府际治理	(212)
第一节	“政府间关系”理论研究述评	(212)
第二节	政府间关系:“十字型博弈”的解释框架	(218)
第三节	府际治理:寻求政府间关系研究的新思路	(226)
第九章	政府官员上下级的伦理关系:等级与人格平等	(236)
第一节	等级关系与位差博弈	(237)
第二节	心理距离与位差调适	(243)
第三节	人格独立与位差化解	(251)
第十章	政府与官员的伦理关系:道德冲突与伦理救治	(259)
第一节	政府与官员的伦理关系:四种组合	(261)
第二节	政府组织“善”的伦理氛围的探析	(268)
第三节	政府伦理计划:行政伦理氛围建构	(275)
主要参考文献	(283)
后 记	(296)

引言 从“行政伦理”到 “行政伦理关系”

一、行政伦理学:研究进路与反思^①

行政伦理研究在中国的展开已有十多个年头。从理论研究的历史过程来看,进入21世纪,行政伦理的研究呈明显上升态势。在中国期刊网上,以“行政伦理”作为主题词,检索到的文章是126篇,期限是1994—2004年。最早的文章出现于1996年。各年份文章数量的统计如下:^②

年份	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004.6
文章数	6	1	5	9	4	15	27	42	17

特别地,由“中国行政管理学会”主办的“全国首届行政哲学研讨会”于2003年4月在南京召开,引起了学术界对“行政伦理学”的高度关注,再由于《中国行政管理》这一国家级杂志,连续两年都把“行政伦理”确定为期刊的研究选题之一,又进一步推动了行政伦理的研究向广度与深度拓展。截止2004年6月,学术界发布的成果也相当可观,其中,译著1

^① 此反思的内容写于2004年下半年,因此,文章选取的时间截止2004年6月份。

^② 注:以下的统计都来源于《中国期刊网》。

部,专著5部,期刊文章126篇。在理论研究中,也形成了一个相对稳定的研究群体,理论研究所涉及的内容也非常广泛。为了进一步推动我国学术界对行政伦理的研究,也为了建构有中国特色的行政伦理学的学科体系,笔者拟从理论研究“纵向的历史发展”与“横向的现实状况”两个维度,来回顾与前瞻我国学术界对行政伦理的研究。

1. 行政伦理研究现状如何

现状如何?涉及到行政伦理的研究主体、研究成果与研究内容三个方面。

作为一种特殊的人类活动,理论研究包含三个要素,即研究主体、研究成果与研究内容。

第一,从研究主体看,行政伦理已形成了一个相当数量的研究群体。从发表的126篇文章的作者统计看,这一研究群体的数量近100人。从这一群体在研究中的地位与作用看,可以划分为三个层次。

第一层次,起引领作用并对中国行政伦理研究作出重要贡献的“学术团队”。此文中,“学术团队”有以下三个特点:一是不止一人、且有一个核心,他们大都集中在一个单位;二是研究兴趣一致、研究主题相近;三是学术团队的形成对于行政伦理的研究具有重要的引领作用。在我国行政伦理学的研究中,有三个学术团队值得关注。一是以国家行政学院王伟教授为核心的学术团队,成果为1本专著、19篇文章。二是中国人民大学以张康之教授为中心的学术团队,成果为1本专著、8篇文章,其中不含介绍这一专著的短文。三是国际关系学院以李文良教授为首的学术团队,发表成果有6篇文章。

第二层次,以一批教授与博士为代表,构成行政伦理学研究的中坚力量。其中,比较突出的有以下一些学者:湖南吉首大学的孟昭武教授——1本专著、2篇文章;重庆行政学院的罗德刚教授——合著1本、4篇文章;学者周奋进专著1本;赣南师范学院的刘尚毅教授——文章3篇;中国人民大学博士李晓光——文章3篇;复旦大学博士李春成——文章3篇;等等。这一中坚力量的特点是,以其理论研究的深度与理论思考的广

度推动着我国行政伦理的理论研究,具体而言,一方面,他们推进了我国行政伦理学基本理论问题的研究,为行政伦理学学科体系的构建进行了论证与演绎,另一方面,他们也探讨了当代中国行政伦理建设的实践问题,为当代中国行政伦理的建设提出了独到的理解与论点。

第三层次,以一批讲师与硕士研究生为代表,构成行政伦理学研究的再生力量。这一研究群体的特点是,以其开阔的思路、探索的勇气,不断拓展着行政伦理的研究范围,为当代中国行政伦理的研究带来了有益的启示。

第二,从研究成果看,这一时段,行政伦理研究取得的成果有:译著 1 部——[美]库珀的《行政伦理学:实现行政责任的途径》;专著 5 部——王伟《行政伦理概述》、孟昭武《行政伦理研究》、张康之《寻找公共行政的伦理视角》、周奋进《转型期的行政伦理》与罗德刚等《行政伦理的理论与实践研究》;期刊文章 126 篇。历史地看,这些成果对于我国行政伦理的理论研究都发挥着不同的历史作用。

首先,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 年这一时段内,以他为核心的学术团队对于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。其次,在我国行政伦理学研究还基本上是一片空白的背景下,李文良教授及其学术团队在 2000—2002 年间,通过研究西方行政伦理的历史发展与具体的行政伦理原则,为我国行政伦理的研究提供了可资借鉴的理论、方法与相关学术资源。再次,2001 年由张秀琴翻译的美国著名学者库珀的专著的问世,大大地开阔了国内学者的研究视界,并使国内学者了解到世界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。正是在以上两个学术团队研究积累的基础上,再加上一本译著的影响,我国行政伦理的研究才渐近繁荣。最后,张康之教授于 2002 年下半年出版了他的专著,书中提出了“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,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。张康之教授的贡

献在于:一是以历史的眼光,创造性地挖掘了我国古代社会的“德治”传统,并对“以德治国”这一命题进行了新的诠释与论证;二是以世界的眼光,批判性地审视了我们在借鉴“官僚制”的趋势下,超越官僚制的可能与必要。从此,在行政伦理学的研究上,“古今中西”的视角与方法凸显出来,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。

第三,从研究内容看,行政伦理学作为一个新学科,其理论研究的展开侧重于四个方面,即古今中西行政伦理资源评介、行政伦理学科体系探讨、行政伦理专题问题解析、当代中国行政伦理建设研究。

(1)古今中西行政伦理资源的评介。一个学科的发展必须依托于一定的学术资源与理论平台,行政伦理学也是如此,特别是在学科发展的早期,学术资源的引进与评介就显得更为重要。在学术资源的评介方面,有三个侧面。一是2001年之前,学术团队对西方行政伦理学术资源的介绍、引进与评价,上文已提及;二是2001年之后,一些学者开始挖掘我国古代行政伦理的思想资源,比如:舜文化中的行政伦理思想、孔孟荀的行政伦理思想、《贞观政要》的行政伦理观等;三是对我国三代中央领导集体行政伦理思想的发掘与研究,比如周恩来、江泽民的行政伦理思想等。

(2)行政伦理学科体系的探讨。在这一方面,王伟、孟昭武与张康之三位教授从不同的角度提出了学科体系建构的思路。王伟教授是从行政伦理的基本内涵、行政伦理的规范体系以及行政伦理的行为选择三个方面来搭建自己的理论体系,这一理论体系具有全面性与开创性的特点。^①孟昭武教授则以行政管理中的若干伦理问题为线索,比如权力伦理、责任伦理、服务伦理、政治伦理、公务伦理等展开研究,这不失为一种思路。^②而张康之教授以“官僚制”这一组织形式的现实困境与内在缺陷作为研究起点,在历史的考察中,透过其发展的表象,寻求其内在的必然逻辑,并

^① 王伟:《行政伦理论纲》,《道德与文明》2001年第1期。

^② 何一成:《市场经济条件下行政管理急切呼唤行政伦理学》,《吉首大学学报(社会科学版)》2001年第1期。

以公共行政的道德化与伦理救治为总体思路,来构建行政伦理学的理论与分析框架。

(3)行政伦理专题问题解析。任何一个学科的发展都离不开对一些基本理论与实践问题的专题研讨,而且,这些专题研究反过来可以深化其学科研究的深度与厚度。这一时段内,国内学者也选择了一些基本理论与实践问题进行了专题研讨,概括而言,有这样的四个方面是备受关注的:①行政伦理价值观与社会主义行政伦理价值观,这乃是行政伦理的核心内容;②行政责任、公共责任与行政伦理责任,这是行政伦理追求的终极目标;③行政伦理的作用,重点探讨了行政伦理对于依法行政、降低官员道德风险、约束行政权力与提高行政效率等方面的作用;④行政伦理原则与行政伦理规范。

(4)当代中国行政伦理建设研究。这是从实践中提炼出来的问题,因此学者们予以了普遍的关注,也进行了比较系统的研究。①紧扣我国社会转型,提出行政伦理失范的客观事实,并分析了形成这一事实的深层原由;②阐述当代中国行政伦理建设的必要性、重要性及其意义;③阐述我国社会转型期行政伦理的基本原则与规范;④提出当代中国行政伦理制度化建设的实践路径;⑤提出加强与完善我国行政伦理监督与评价等机制建设。

2. 行政伦理研究何以兴起

何以兴起?涉及到行政伦理研究兴起的社会背景以及学术支持上。

第一,我国行政伦理研究兴起的国内社会历史背景。

改革开放以来,我国已进入社会的全面转型期,加之市场经济的发展,促使了公共领域与私人领域的分化,在国家行政主体身上体现出来的就是公共利益与私人利益的二元分离与冲突。利益的矛盾与冲突使我国行政体制的弱点暴露无遗。在我国传统社会主义时期,由于法律与制度建设的不足以及政务不公开与信息不对称等现象的存在,导致了行政主体的内在道德调节机制不健全。尽管,改革开放以来,社会的法制建设与政府自身的法制建设也取得了长足的进展,但是,行政主体的自律机制与

法律法规的他律机制不能实现有效的互动,一方面,刚性的法律规范缺乏行政主体自律意识的有力支持,另一方面,刚性的法律规范也难以转化为行政主体的自律机制。理论界把这种社会转型时期的特殊现象称之为“行政伦理失范”。其具体表现为:利益倒错,公仆变主人;权力角逐,手段变目的;权力扩张,职权变特权;欺上瞒下,虚报浮夸;任人唯亲,卖官鬻爵。^①

历史地看,在“政治挂帅”的特殊年代,政治意识成为取代法治、道德、科学与文化等价值意识的唯一评判标准,在这种单一政治标准的影响下,政治伦理与行政伦理长期被挤压在政治意识的卵翼下,我们常见的是用政治标准代替道德标准、用政治考核代替伦理考评,因此,政府管理缺少一种按照行政伦理原则建构起来的用以惩恶扬善的自我调节机制。现实地看,改革开放以来,由于我们常常将道德与伦理的评价排斥在政府管理过程之外,因此,政府管理与政府行政过程实际上变成了一个纯粹的“事实”判断,而不具有或不需要“价值”的评判尺度。道德与价值一旦被逐出政府管理领域与政府行政过程,就会混淆政府行政中善与恶的界限,就会动摇基本的行政伦理规范与准则。历史与现实的双重原因造成了当前我国行政伦理的失范。

行政伦理失范所造成的最为直接的后果就是责任缺失严重,它不仅表现为社会危机时期行政主体的投机人格,即行政组织与行政人员不愿也不敢担当其应负的责任;而且还表现为社会常态下行政主体的冷漠心态,即对公共政策与政府管理违背社会基本价值的现象视而不见或有意回避。行政伦理失范对政府管理事业的公正性构成了严重威胁,它造成了政府公信力的下降与群众支持力的丧失。如何减少直至最终消灭“行政伦理失范”的现象,我国第三代中央领导集体在治国方略上继提出“依法治国”的理念之后,又及时提出“以德治国”的思想,强调除法制的强制约束手段外,伦理建设也是不可忽视的一个重要手段。理论研究必须对

^① 高中义,高伟:《行政伦理失范及其治理对策》,《中南民族大学学报(人文社会科学版)》2002年第4期。

现实问题作出响应,否则,理论研究就是无病呻吟。为了从理论上引导我国社会对“行政伦理失范”的有效治理,也为了策应党中央“以德治国”的政治理念,在世纪之交的历史时期,我国理论界展开了对行政伦理的研究,并逐渐将其推向深入,这是理所应当与合乎时宜的。

第二,我国行政伦理研究兴起的国际与国内学术支持。

(1) 国际行政伦理学的学术背景对我国行政伦理研究的支持。

公元前4世纪,古希腊思想家亚里士多德在《伦理学》一书中将伦理学与政治学分离,从此,伦理学成为一门独立的科学。在西方行政学的发展过程中,上世纪70年代初开始的“新公共行政运动”与稍后的“新公共管理运动”则使行政伦理学由可能走向了现实。“如果说‘新公共行政运动’提出了公共行政中的价值问题,从而提出了对政府公共行政行为进行伦理考察和价值定位的可能性,即建立行政伦理学的可能性,那么,则可以说,由于‘新公共管理运动’进一步把政府公共部门化,在模糊政府与其他公共部门界限的同时,也突出了公共管理的公共特征(价值定位和价值属性),并悄悄地把公共行政的价值问题放在了现实行政问题的解决过程之中,从而为建构行政伦理学的理论体系和行政伦理问题的解决途径,提供了可行性思路和方案。”^①

自上世纪70年代以后,一些著名的行政学者开始表现出对行政伦理的持续关注,这些人包括斯科特(Scott)、哈特(Hart)、哈蒙(Harmon)、沃尔多(Waldo)、弗里德里克森(H. G. Frederickson)、罗勒(Lawler)等,这一时期也产生了一些行政伦理研究的重要著作,如《职业标准与伦理:公务员工作手册》、《官僚伦理:法律与价值的探讨》等,也产生了一批很有影响的学术论文。为了响应与深化行政伦理的研究,美国公共行政学会(ASPA)频繁召开全国性的关于行政伦理的专门学术会议,比如:70年代之前,行政伦理研究的学术会议只有3次,每次都只有一个主题会场;而70年代此类会议达7次,80年代达10次,有时分会场达10个。同时,行

^① 戴木才,曾敏:《西方行政伦理研究的兴起与研究视界》,《中共中央党校学报》2003年第2期。

政伦理的课程在高校中也大量开设,根据美国全国公共行政与事务学校联合会(NASPAA)的调查,1987年有31—37%的高校定期开设行政伦理的课程,远远超过1981年的21%,重点高校的开课比率达到80%。^①这些事实表明,行政伦理已成为行政学的一个新兴的研究领域。西方行政伦理学的兴起对于我国行政伦理研究是一个大的学术背景支持,它对我国理论界的影响是通过以下三个具体的路径来实现的,即中西公共行政学会之间的交流与合作、一批“海归派”的传播、一批经典著作的翻译。

(2)国内公共行政学的学术氛围对行政伦理学科研究的支持。

实践的发展呼唤着理论研究的展开。世纪之交,国内渐渐形成了公共行政学与公共管理学理论研究良好的学术氛围,具体表现为:^①“公共管理学”作为一个学科,其研究不仅获得了政府高层的认可,而且它还成为我国学术界的一个“显学”,一个新的学科生长点,并由此衍生与发展出一个新的学科群,如:“公共行政”、“行政哲学”、“公共政策”等,这一学科群的形成,无疑为行政伦理的研究提供了一个肥厚的土壤。^②以“中国行政管理学会”这一国家级学会为首及其下辖的二级分会、各省与自治区的行政管理学会等一批专门研究机构的出现,为行政伦理的研究提供了可靠的保障。^③感性地说,2000年前,关注公共行政学研究的组成人员大多数来自党校与行政学院系统,而2000年之后,有大批高校的研究人员从其他领域转向公共行政学与公共管理学的领域。大批高校学者的纷纷加入给行政伦理的研究注入了新鲜的血液,并形成了研究行政伦理的中坚力量。^④学术杂志开辟的专栏与学术会议开辟的专题又进一步推动了行政伦理的研究。

按照特里·库珀的观点,判断一个学术领域研究是否成熟的标准主要有三条:^①存在着一个对该领域长期感兴趣的学者群体,且至少其中的一些人认为自己是这个领域的专家;^②有连续性的出版物来推动理论的发展,包括书籍、核心期刊和会议论文等;^③在大学职业教育课程中设立

^① 邢传,李文钊:《西方行政伦理探源——兴起、原因及其历史演进》,《天府新论》2004年第1期。

学术性的课程。^①以这三个标准衡量,尽管行政伦理的研究还有很大差距,但是,迄今为止,行政伦理研究在这三个方面也有了长足的进展。因为,从行政伦理研究现状看,全国已形成了一个对行政伦理研究感兴趣的学者群体,也产生了一些在全国有影响的专家,比如王伟、张康之等;在出版物方面,一些行政伦理的专著(如前所言),一些国家级核心期刊像《道德与文明》、《中国行政管理》、《政治学研究》,以及省级综合性核心期刊开辟的行政伦理专栏,无疑都推动着行政伦理的研究;同时,在大学教育中,据不完全统计,大多数有行政管理硕士研究生培养资格与MPA硕士培养资格的高校都开设了行政伦理的课程。因此,行政伦理的研究在我国正处在蓬勃的发展中。

3. 行政伦理研究何以定位

何以定位?涉及到行政伦理的对象、内涵以及学科定位等问题。

第一,行政伦理的研究对象与内涵。对行政伦理研究对象与内涵的认识,一个最关键的问题是:“行政伦理的主体是谁?”从理论研究实际展开的历史看,理论界对行政伦理主体的理解,呈现出不断深化与拓展的过程。对这一过程的分析,我们应把握以下几点。

(1)在上世纪90年代中期以前,我国学术界对行政伦理的理解主要是从职业道德的角度展开的。学者们普遍认为,行政人员也是社会众多职业中的一种,作为一种职业,政府行政人员就应该有其职业道德并遵守其相应的职业道德规范。因此,“政府职业道德就是政府公职人员,在行使公共权力和从事公务活动的过程中,通过内在的价值观念与善恶标准,理性地调节个人与个人之间,个人与国家之间,个人与社会之间多种利益关系的职业行为规范。”^②因此,行政伦理被理解为行政职业道德或公务员职业道德,行政伦理的主体就是国家公务人员。于是,上世纪90年代,

^① 邢传,李文钊:《西方行政伦理探源——兴起、原因及其历史演进》,《天府新论》2004年第1期。

^② 党秀云:《论当代政府职业道德建设》,《中国行政管理》1996年第3期。

对于公务员职业道德研究的著述较多,比如由张松业、杨桂安、龙兴海等编著,国家行政学院出版社1998年出版的《国家公务员道德概论》就属于这类著作。

(2)90年代中期到世纪之交前后,伴随着行政伦理概念的提出,对行政伦理主体的理解也进一步拓展了,学者们毫无例外地把国家行政机关也纳入到行政伦理主体的范畴内。王伟等人认为:“从国家公务员个人行为行政伦理主体的意义上,行政伦理是指国家公务员的行政道德意识、行政道德活动以及行政道德规范现象的总和;在行政机关群体作为行政伦理主体的意义上,行政伦理是指行政体制、行政领导集团以及党政机关在从事各种行政领导、管理、协调、服务等事务中所遵循的政治道德和行政道德的总和。”^①周奋进也认为,行政伦理是研究行政机关及公务员的道德理念、道德准则、道德操守的学说,它“包括两大部分:一是行政机关整体的伦理约束、导向的机制,二是行政机关人员,即公务员的伦理观念及操作。”^②上述两者都把行政伦理的主体分为行政机关与公务员两类,这在行政伦理主体的认识上大大前进了一步。另外,学者江秀平从“社会化角色”的角度进一步论证了行政主体即行政系统与公务员作为伦理主体的客观依据,以及对其进行伦理约束的必要性。文章认为,行政伦理或者以行政系统为主体,或者以行政管理者为主体,是针对行政行为和政治活动的社会化角色的理论原则与规范。行政主体无论是行政系统还是行政管理者,都具有作为伦理主体的客观依据或者说具有伦理行为能力。因为行政主体作为社会化角色,它具有特殊的权力能力,并具有承担其权力行为后果的责任能力,行政主体的特殊地位决定了其接受伦理约束的特殊必要。^③

(3)本世纪的2002年以来,对行政伦理对象的认识更加泛化。学者教军章提出了行政伦理的两个维度,“行政伦理的本质在于追求行政过程

① 王伟,车美玉,[韩]徐源锡:《中国韩国行政伦理与廉政建设研究》,国家行政学院出版社1998年版,第73页。

② 周奋进:《转型期的行政伦理》,中国审计出版社2000年版,第6页。

③ 江秀平:《对行政伦理建设的思考》,《中国行政管理》2000年第9期。

的伦理价值及行政人员的道德完善,即行政的道德化诉求,而行政的道德化则包括制度伦理与个体伦理两个层面。”^①学者谢军也认为,行政伦理的内容应包括:行政制度伦理、行政活动伦理、行政人员伦理、与行政有联系的其他领域的伦理问题。^②因此,行政制度伦理进入行政伦理研究的视界并获得了足够的重视。更有甚者,罗德刚教授则把制度(宽泛意义上的)看作是一种特殊的行政伦理主体。他认为:“行政系统中的行政体制、行政行为、公共政策,是公共行政主体的主要产品,这些产品直接受行政伦理价值观影响,并对国家和社会产生影响,有必要对它们进行伦理约束。……从这个意义出发,我们也可以分出行政体制伦理、行政行为伦理和公共政策伦理。”^③学者们达成共识的是:应把行政伦理的研究对象与内容扩展到“制度伦理”的层面,也就是说,一方面,行政伦理要研究政治与行政制度的合伦理性、合道德性问题,即对制度的正当、合理与否进行伦理与道德的评判;另一方面,行政伦理还要研究伦理的制度化的问题,即把一定社会的伦理原则与道德要求提升为政治与行政的制度,并使其规范化、法制化。行政制度的伦理化考量与行政伦理的制度化的研究大大深化与拓展了行政伦理的研究视界,切合我国实际。

第二,行政伦理研究的学科定位。对此,有两种代表性的观点。

(1)应用伦理学的学科定位。王伟认为,行政伦理就是公共行政领域中的伦理,也可以说是政府过程中的伦理,因此,行政伦理没有只属于自己的独特领域,它渗透在公共行政与政府过程的方方面面,体现在诸如行政体制、行政领导、行政决策、行政监督、行政效率、行政素质等方面,以及行政改革之中。^④王伟教授也正是基于这一学科定位来建构行政伦理学的学科体系。赵健全认为行政伦理学是一门交叉学科,它是伦理学与行政学的基本理论与方法相结合、相交叉的产物。^⑤概言之,他们都把行

① 教官章:《行政伦理的双重维度——制度伦理与个体伦理》,《人文杂志》2003年第3期。

② 谢军:《行政伦理及其建设平台》,《道德与文明》2002年第4期。

③ 罗德刚:《行政伦理的涵义、主体和类别探讨》,《探索》2002年第1期。

④ 王伟:《行政伦理界说》,《北京行政学院学报》1999年第4期。

⑤ 赵健全:《略论行政伦理学的学科性质和特征》,《南平师专学报》2001年第1期。

政伦理学看作是应用伦理学,这一学科定位决定了行政伦理学研究最基本的方法就是:运用伦理学的基本原理与原则、规范及相关的理论与方法,来研究静态意义的政府组织或动态意义的行政过程。这一学科定位,目前在我国理论界是占主流的。

(2)行政哲学的学科定位。学者李春成对于以上主流的学科定位提出了质疑,他认为那是“概论式”的行政伦理学,它势必变成政治的口号,变成令人生厌的意识形态宣传或关于行政道德价值的武断。“在某种意义上可以说,行政伦理学就是一种行政哲学。因此,行政伦理学研究必然带有浓厚的‘哲学化’气息。”因此,行政伦理学的哲学伦理学基础应当是古典亚里士多德主义的德性论传统,行政伦理学应当抛弃“经济人”谬误,而以“德性行政人”为理论出发点。^①无疑,这一观点是独树一帜的,在当前行政伦理学的研究中令人耳目一新。这种观点从某种意义上呼应了张康之教授提出的“公共行政的伦理化救治”这一方案。

如何看待这两种不同的观点?笔者认为,对此,我们不能运用那种非此即彼的绝对性思维。因为,从理论的层面说,伦理学有规范伦理与美德伦理之分。规范伦理研究人如何行为才是道德的,它关注的是优良道德的制定,并强调规则优先;而美德伦理研究人应该成为什么样的人,它关注优良道德的实现,并强调品德优先。行政伦理学作为应用伦理学的定位,显然是属于规范伦理学的范畴,而作为行政哲学的定位,显然是属于美德伦理学的范畴,因此,对于行政伦理学的学科建设来说,这都是必不可少的。另外,从现实的层面说,由于长期以来,我们缺少那种以共同价值观与社会道德原则为基础的、对政府组织及其行政行为进行有效约束的规范与规则,因此,行政规范的伦理阐释一时间成了主流,它重点解决的是公务人员应如何去做的的问题。但是,伦理学不能仅限于此,它必须要有理论深度,重在给予启示与引导,而不是企图提供现成的答案。正如普林斯顿所言:“伦理学问题就是关注什么是公正、公平、正义或善,关注我们应该做什么,而不仅仅关注具体案例是什么、什么是最容易被接受

^① 李春成:《行政伦理研究的旨趣》,《南京社会科学》2002年第4期。