



新编公共行政与公共管理学系列教材

行政伦理学概论

Introduction to Ethics of Public Administration

本书在充分借鉴国内外相关研究成果的基础上,对行政伦理学的基本概念、行政伦理关系、行政伦理规范、行政制度伦理、行政管理制度、行政伦理评价、行政伦理监督、行政品德及行政人员修养与移志等问题,进行了较为深入的分析,提出了独到的见解,试图构建一个全新的行政伦理学的知识体系。本书适用于高等院校行政管理及相关专业的学生、教师及行政工作人员,将为其提供有关行政伦理的思维框架与操作指南。

汪辉勇 / 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

新编公共行政与公共管理学系列教材



行政伦理学概论

Introduction to Ethics of Public Administration

汪辉勇 / 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

行政伦理学概论/汪辉勇著. —北京:北京大学出版社, 2018.5

(新编公共行政与公共管理学系列教材)

ISBN 978-7-301-29341-6

I. ①行… II. ①汪… III. ①行政学—伦理学—高等学校—教材 IV. ①B82-051

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第036973号

书 名 行政伦理学概论

XINGZHENG LUNLIXUE GAILUN

著作责任者 汪辉勇 著

责任编辑 董郑芳(dzfpku@163.com)

标准书号 ISBN 978-7-301-29341-6

出版发行 北京大学出版社

地 址 北京市海淀区成府路205号 100871

网 址 <http://www.pup.cn>

新浪微博: @北京大学出版社 @未名社科-北大图书

微信公众号 ss_book

电子信箱 ss@pup.pku.edu.cn

电 话 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121

印刷者 河北滦县鑫华书刊印刷厂

经 销 者 新华书店

730毫米×980毫米 16开本 22印张 346千字

2018年5月第1版 2018年5月第1次印刷

定 价 49.00元



未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子信箱:fd@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题,请与出版部联系,电话:010-62756370

本书出版得到东莞理工学院学术著作出版基金资助，特此鸣谢。



目 录

第一章 绪 论 / 1

第一节 行政、伦理与行政伦理 / 1

第二节 行政伦理学的形成与发展 / 7

第三节 行政伦理学的研究对象与方法 / 18

第二章 行政价值及其主要理念 / 29

第一节 行政价值概念 / 29

第二节 以人为本 / 35

第三节 公共利益 / 41

第四节 公平正义 / 50

第五节 行政效率 / 60

第六节 民主法治 / 65

第七节 服务行政 / 71

第三章 行政责任 / 88

第一节 行政责任概念 / 88

第二节 行政责任的原因与根据 / 94

第三节 行政责任的内容与类型 / 102

第四节 行政责任的归咎原则 / 113

第五节 行政责任制度与行政责任意识 / 119

第四章 行政伦理关系 / 126

第一节 政府与公民的行政伦理关系 / 127

第二节 政府与自然的行政伦理关系 / 132

第三节 政府与企业的行政伦理关系 / 140

第四节 政府与社会的行政伦理关系 / 143

第五节 政府与市场的行政伦理关系 / 147

第六节 政府内部的行政伦理关系 / 151

第五章 行政伦理规范 / 157

第一节 行政伦理规范概论 / 157

第二节 中国传统行政伦理规范 / 166

第三节 当代中国行政伦理规范 / 187

第六章 行政制度伦理 / 198

第一节 制度与制度伦理 / 198

第二节 行政制度及其伦理理念 / 202

第三节 行政制度的伦理评价 / 211

第七章 行政伦理制度 / 215

第一节 行政伦理制度形式：行政纪律与行政伦理法 / 215

第二节 我国行政纪律的主要内容 / 221

第三节 美国等国家行政伦理法的主要内容 / 227

第八章 行政伦理评价：行政良心与行政荣誉 / 236

第一节 行政伦理评价的本质及意义 / 236

第二节 行政伦理的自我评价：行政良心 / 247

第三节 行政伦理的相互评价：行政荣誉 / 263

第九章 行政伦理监督 / 284

第一节 行政伦理监督的必要性和重要性 / 284

第二节 行政伦理监督主体、对象、内容和方式 / 288

第三节 行政伦理监督的态度 / 296

第四节 行政伦理监督制度 / 300

第五节 我国行政伦理监督中的问题与对策 / 308

第十章 行政品德及其教育与修养 / 315

第一节 行政品德 / 315

第二节 行政伦理教育 / 327

第三节 行政伦理修养 / 334

后 记 / 345



第一章 绪 论

行政伦理学以行政伦理问题和行政道德现象为研究对象。它是行政学与伦理学的交叉学科,也可以说是行政学或伦理学的分支学科,或所谓应用伦理学。伦理学是一门古老的科学,在西方的亚里士多德时代、中国的孔子时代就已形成。行政学则产生于 20 世纪初期。而行政伦理学是 20 世纪 70 年代才产生的新兴学科。行政伦理学的产生与现代社会的发展、公共事务的增加、政府权力的扩张、公民社会的形成有着密切联系。它是应时代的需要、实践的需要而产生的。行政伦理学的发展对于当代行政管理实践的不断完善具有十分重要的意义。

第一节 行政、伦理与行政伦理

一、行政

行政也称行政管理,是一种特殊的管理活动或管理形式。所谓管理,是指人们为了更好地实现预期的目标,而针对人与人的关系、人与物的关系,进行计划、组织、指挥、协调、控制等活动的过程。人是彼此独立的,又是相互依赖的。每个人都有自己的需要、欲望、目的和利益,有独立意志,但每个人要充分实现其需

要、欲望、目的和利益,又必须与他人结合起来,相互配合。当彼此独立的人通过交往、联系而聚拢起来,为实现各自的目的、利益而共同劳作的时候,管理就成为人们之间一种必不可少的活动形式。人类在很早的历史上就懂得这个道理,管理实践与人类历史一样悠久。

管理活动因为目标和范围等因素的不同而区分为不同的形式,如企业管理、学校管理、医院管理、军队管理、监狱管理、政府管理等等。我们所谓的行政或行政管理主要是指其中的政府管理形式。政府有狭义和广义的区分,狭义的政府是指国家权力机关的执行机关,即国家行政机关。广义的政府则是指国家的立法机关、行政机关和司法机关等公共机关的总和,代表着社会公共权力。本书从广义的角度理解政府概念。政府机构及其工作人员对国家事务、社会事务以及机构内部事务展开的计划、组织、指挥、协调、控制等活动即行政。

现代行政又称为“公共行政”(Public Administration)或“公共管理”(Public Management)。这是因为,人们发现政府管理具有明显不同于工商管理的公共性特征,尽管其在很多方面是相似的。政府管理的目标是为公众服务,追求公共利益,提供公共物品,处理公共事务。而工商管理以私人利益为目标,提供私人物品,追求商业利润。政府管理的公共性特征是在现代社会才被发现的,或者说被提出来、被强调,但不能说只有现代政府才具有公共性。事实上,政府自产生以来,即承担着一一定的公共职能,即具有一定的公共性。只不过,在传统社会中,政府更多的是阶级统治的工具,实际上承担着实现阶级利益和私人利益的职能,其公共职能则不被重视,居于次要地位。而现代政府在事实上,也不能说只具有纯粹的公共性,完全没有阶级利益或私人利益的追求。只是,现代社会人们普遍认为,政府应该或者说必须是公共的,政府掌握的权力是公共权力,应该或必须为公众服务,维护、实现公共利益。所以,人们将现代行政称为公共行政或公共管理。

之所以称“公共管理”,是因为在现代社会生活中,公共事务日益复杂多样,政府不再是公共事务的唯一主体。一些非政府的、非营利性的组织,在处理公共事务、提供公共服务的领域中,发挥着越来越重要的作用。这些组织广泛分布于教育、科学研究、文化艺术、医疗保健、社区服务、咨询、行业协会、消费保护等领域,与政府并列于公共组织系统,与政府一起为社会提供公共产品,维护公共利

益。当人们强调政府管理的公共性时,不可避免地要将这些非政府的公共组织纳入研究考量的视野。而一旦将非政府的公共组织纳入公共事务管理研究的视野,“公共行政”这一习惯指称“政府管理”的概念就不合适了,于是“公共管理”这一概念应运而生。

尽管非政府公共组织在公共服务中发挥越来越重要的作用,却依然不能否认,迄今为止乃至在可预见的未来,政府仍然是公共管理的主角,承担最主要的公共管理责任。正因为如此,人们在研究“公共管理”、表达相关的思想观点时,仍然沿用“行政”或“行政管理”这一传统概念。这或许也有提醒公众不要忘记政府的重要性,提醒政府不要放松、推卸责任负担的意味。本书也沿用“行政”这一概念,但将它作为一种公共管理来理解,甚至将非政府公共组织的管理行为也纳入研究考量的视野。

二、伦理

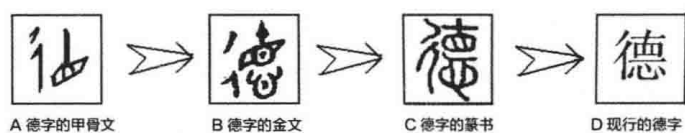
“伦理”是一个古老的概念,无论在中国文化还是在西方文化中都是如此。汉语“伦理”由“伦”与“理”两个字组成。“伦”,本义为“辈”。许慎《说文解字》说:“伦,辈也。”引申为人际关系。如所谓“五伦”,便是指五种基本人际关系:君臣、父子、夫妇、长幼、朋友。^①“理”,本义为“治玉”。《说文解字》说:“理,治玉也。……玉之未理者为璞。”引申为整治、物的纹理,以及事物内在的规律或人们行事的规则。《礼记·乐记》最早将“伦”“理”二字合用,曰:“乐者,通伦理者也。”意思是说,音乐与人伦之理是相通的。英文中伦理的对应词为“ethics”,源自希腊文“ethos”一词,其本意为品性、气禀,以及风俗、习惯。古希腊思想家亚里士多德是“ethics”(伦理)概念的创立者,其创立的“ethics”不仅有习俗的意思,还具有德性(人与事物的特性、品格、特长、功能)内涵。西方最早的伦理学著作是亚里士多德的《尼各马可伦理学》。

总之,所谓伦理,是指人们在应对人际关系的过程中所表现出来的行为规律,或人们行为所应当遵循的规范。人际关系为“伦”,其中的规律与规范为

^① 由东南大学樊浩等学者撰写的、中国社会科学出版社2012年出版的《中国伦理道德报告》指出,当代中国五种基本人际关系即“新五伦”为:父子、夫妇、兄弟姐妹、同事或同学、朋友。

“理”。人与人必然要发生一定的关系,即人际关系,这种关系既是个人与个人的关系,也可能是个人与家庭、与组织、与社会的关系。必然发生的关系又不可避免地存在着冲突和张力,关系的双方都希望在交往中尽可能多地实现自己的利益诉求,任何一方如果认为不能在关系中实现自身的利益,都会倾向于退出、挣脱、破坏既定的人际关系。那么,存在冲突和张力的人际关系是如何保持平衡的?其中必有规律,人们对其中的规律必定有所认识,并奉为规范。这就是伦理。

与“伦理”相当的概念是“道德”,人们大都把它们当作同一个东西,所以有“伦理道德”或“道德伦理”的说法。英文“道德”一词为“moral”或“morality”,源于拉丁文“mores”,本义为风俗、习惯,与“伦理”(ethics)一词意思完全相同。汉语中的“道德”由“道”和“德”两个字组成。“道”本义为道路。《说文解字》说:“道,所行道也。”引申为规律或规则。这与“伦理”中“理”的意思一致,其词义的演化逻辑也是一致的。“德”的词源含义则有些复杂。一说“德”即为正道而行、直目无邪,把心思放正。这是从字形解读而来的。在甲骨文中,“德”字的左边是“彳”形符号,它在古文中表示道路和行动的符号,其右边是一只眼睛,眼睛之上是一条垂直线,这是表示目光直射之意。



德字的演变过程图

所以这个字的意思是:行动要正,而且“目不斜视”,这就是“德”;另一个说法则是从字音解读而来的,说“德”与“得”相通:“德者,得也,行道而有得于心者也。”^①这是说,人们经常按照一定的规律、规则行动,即会凝练、获得一定的内在品质和秉性。战国时期的荀子最早将“道”“德”二字连在一起使用,他在《劝学》篇中说:“故学至乎礼而止矣,夫是之谓道德之极。”意思是说,要学到《礼经》才算结束,(明礼)才算是到达了道德的顶峰。汉语中的“道德”与“伦理”的含义也是基本一致的。

^① 朱熹:《四书集注·论语·学而》。

但也有人认为,“伦理”与“道德”两个概念是有区别的。西方哲学史上,黑格尔就认为伦理是一种基于“自然关联”的普遍的东西,是“客观法”,而道德是个别的,属于“主观法”。^①当前我国有些伦理学专家也强调伦理与道德的不同,如东南大学的樊浩教授认为:“伦理具有客观性与实在性,而道德具有主观性和个别性。”^②北京大学王海明教授认为:“伦理是人们行为事实如何的规律及应该如何的规范”,“道德”则仅仅是“人们行为应该如何的规范”。^③

我们认为,可以将“伦理”“道德”视为同一概念,如果一定要区分二者,则大概可以说,伦理侧重于从社会共同体的角度来理解和强调行为的规律性和规则性,伦理相对于个人是外在的、客观的,是人们在社会交往中形成的具有普遍必然性的行为规律,也是人们在社会交往中所应该遵循的具有普遍必要性的规则;而道德侧重于从个体的角度来理解和强调人们行为的规律性和规范性,道德是个人的、主观的、内在的,代表人们对社会伦理的认识、理解和践行。对“伦理”与“道德”意涵的仔细区分,或许可以使我们对伦理道德问题的认识更为深刻。

三、行政伦理

行政伦理,是指行政场域中人际关系事实如何的规律以及应该如何的规则。

所谓行政场域,即行政行为发生、存在的时间和空间。现代行政是公共行政或公共管理,因此,行政场域亦即公共行政和公共管理的场域,也被称为公共行政领域或公共管理领域。行政行为是一种追求、实现行政理想、行政目标、行政价值的行为,是一种运用公共权力维护公共利益、处理公共事务的行为。行政行为在其发生、展开的过程中必然形成一系列的人际关系,如行政人员(包括行政组织)与公众(公民)的关系或者说与行政相对人的关系,行政系统内部上下级关系、同事关系,行政人员个人与组织的关系,以及行政人员与其亲戚朋友的关系等等。行政行为的发生、存在必然涉及相互之间的利害冲突、权利与义务的分配等问题,因此也产生了“理”的问题,即规律和规范的问题。也就是说,行政行

① 黑格尔:《精神现象学》下卷,贺麟、王玖兴译,商务印书馆1996年版,第8页。

② 樊浩等:《中国伦理报告》,中国社会科学出版社2012年版,第6页。

③ 王海明:《伦理学原理(第三版)》,北京大学出版社2009年版,第76页。

为在其展开过程中,必须合理地应对利害、处分权利与义务,必须遵循一定的规律或规范,否则行政行为不能持续、不能保持平衡,不能有效实现行政理想、行政目标和行政价值。

行政场域的人际关系,即行政人员在处理行政事务(公共事务)的过程中所遭遇的人际关系,亦即行政伦理关系。在行政伦理关系中,行政人员无疑是行政伦理的主体,行政伦理关系系统是以行政人员为中心、围绕行政人员而展开的。但在人际关系中,交往的双方都是主体,是主体与主体的关系,而不是主体与客体的关系。在行政伦理关系中,任何关系方都是行政伦理的主体。所谓伦理主体,是指具有正常理性、自由意志,能够选择和控制自己的行为,能够享有权利也能够承担责任和义务的人。这也就是说,行政伦理关系的各方都既有权利也有义务。行政人员以及行政组织在行政伦理关系中负有责任、承担义务,但也享有权利;而公众以及亲戚朋友等,在行政伦理关系中享有权利,但也要承担义务和责任。

在行政场域应对行政伦理关系的行为可称为行政伦理行为。伦理行为是指对他人和社会有善恶意义、有利害关联、可以进行道德评价的行为。所谓“可以进行道德评价”,是指行为不仅对他人、对社会有善恶利害的后果,而且行为主体具有自觉性,存在主观故意。行政伦理行为也可以说就是行政行为,行政主体在处理行政事务的过程中,必然是自觉的、有目的的,其行为也必然与他人、与社会利害攸关,具有善恶意义,人们可以也必然会对其进行道德评价。因此,所谓行政伦理,所谓行政场域人际关系的规律与规范,实质上也就是行政行为事实如何的规律与应该如何的规范问题。

行政行为在实践中被区分为具体行政行为与抽象行政行为。所谓具体行政行为,是指国家行政机关及其工作人员或法律法规授权的组织,或行政机关委托的组织或个人,在行政活动中针对特定的公民、法人或者其他组织,就某具体事项,行使行政职权,做出的有关公民、法人或者其他组织权利义务的行为。所谓抽象行政行为,是指国家行政机关针对不特定对象实施的制定法规、规章和有普遍约束力的决定、命令等行政规则的单方行为。对具体行政行为与抽象行政行为的区分,是行政法学领域的创造,它关系到法院对行政机关的监督范围与幅度,也涉及对行政管理相对人合法权益的保护力度,在行政诉讼实践中有重大意

义。而事实上,这一区分在行政伦理学领域也具有重大意义,使行政伦理学意识到,不仅要关注考量具体行政行为的伦理问题,也要关注和考量抽象行政行为的伦理意蕴。行政伦理学界所谓“制度伦理”“公共政策伦理”的研究,就是对抽象行政行为的伦理性研究。这也就是说,行政伦理行为也可以区分为具体行政伦理行为与抽象行政伦理行为。这一区分,使得我们对行政伦理行为的认识更加深入和开阔了。

行政伦理一般被理解为一种职业伦理。所谓职业伦理或称职业道德,是指从业人员在其职业领域或职业生活中所应该遵循的规律或规范。如果将行政管理理解为一种职业,那么,行政伦理也就确实是一种职业伦理。但行政管理是否可以简单地理解为一种职业?关于职业,《现代汉语词典》的解释是:个人在社会中所从事的作为生活来源的工作。^①显然,许多从事行政管理工作的职员是以这一工作为生活来源和谋生手段的,比如公务员,对于公务员来说,行政管理确属一种职业。但问题是,在现代民主社会,参与行政管理工作的不只是国家行政机关(或国家机关)及其公务员,其他非政府组织及其成员,以及国家公民,也在不同程度上参与行政管理工作,而他们又并不以这一工作为职业。但他们作为行政主体,在参与行政管理工作的过程中,无疑也应该遵守行政伦理。因此,我们认为,行政伦理不能简单地理解为一种职业伦理,它是行政场域的伦理。较之于其他职业伦理,它的内涵更为丰富深邃,它的意义更为广泛宏大。也正因为如此,它引起了人们的普遍关注,并成为一个专门学科——行政伦理学——的研究对象。

第二节 行政伦理学的形成与发展

一、行政伦理学学科的形成

行政伦理学是行政学与伦理学的交叉学科,或者说,是行政学或伦理学的分支学科。也可以说,行政伦理学是一种应用伦理学。行政学是从传统的政治学中分离出来的,行政伦理学的前身,也是传统的政治伦理学。政治伦理学研究历

^① 《现代汉语词典(第五版)》,商务印书馆2005年版,第1750页。

史悠久。自人类社会出现政治现象后,政治便与伦理道德有着极为密切的关系。柏拉图的《理想国》、亚里士多德的《政治学》均对政治伦理做了系统的研究。在古代中国,政治思想一直没有脱离伦理的影响,政治服从于伦理,政治是伦理的实现形式,政治规范也是一种伦理规范。《论语》《孟子》等,是中国最早论述政治伦理的著作。近代西方,格劳秀斯的《战争与和平法》、斯宾诺莎的《政治伦理学》、霍布斯的《利维坦》、洛克的《政府论》等也对政治伦理做了系统的研究。行政伦理学作为一门独立学科形成于20世纪70年代的美国。

(一) 行政伦理学学科形成的标志

美国著名行政伦理学家特里·库珀(Terry L. Cooper)认为,一门学科的形成至少有三个重要标志:一是有一批对该学科具有持久兴趣的学者、专家;二是出版有该学科领域的系列专著,并有相应的学术期刊,以及围绕该学科的发展而召开的学术讨论会;三是在大学的职业化教育中有相应的教学课程。正是根据这一标准,库珀确认“行政伦理学”作为独立学科在20世纪70年代形成了。

1. 一系列行政伦理学论著问世

20世纪70年代初到80年代,在美国有一系列行政伦理学论著问世。如:沃尔多于1974年发表了《公共道德反思》一文,用政治和历史的观点分析了“水门事件”,指出公共行政不应“回避道德问题”;同年,乔治·格雷姆发表了《公共管理人员的伦理指导:游戏规则考察》一文,提出并论述了联邦政府的行政行为规范问题。到80年代初,先后又有弗莱西曼和利普曼等编著的《公共职责:政府官员的道德责任》、马丁斯和亨尼根编辑的《80年代的职业标准和伦理:给公共管理者的指导手册》、库珀的《行政伦理学:实现行政责任的途径》等著作问世。这些著作分别从不同的角度系统论述了行政人员的职业伦理标准以及行政责任实现的伦理机制等问题,标志着行政伦理学作为一门独立学科的理论体系的确立。

2. “职业标准与伦理委员会”成立

1976年,美国公共行政学会(ASPA)成立了“职业标准与伦理委员会”。该委员会于1979年编辑出版了《职业标准与伦理学:公共管理者工作手册》一

书,该书出乎意料地畅销,并引发了一系列有关行政伦理法规和伦理行为的讨论。1980年年初,该委员会开始着手制定行政伦理法规,并于1984年获ASPA全国会议的批准。随后,1985年,又出版了一套关于行政伦理法规的使用指南,进一步解释和澄清了行政伦理法规的意义。这表明“行政伦理学”不仅获得了学术上的合法地位,而且进入了实践应用的领域,其价值得到了社会的认可。

3. “行政伦理学”进入公共管理的课程体系

1976年,罗尔发表了《在公共行政管理课程中的伦理学习》一文,指出不能以哲学理论代替行政伦理学的教学,公共行政伦理学应该成为一门独立的课程。1980年,罗尔又发表了《高级行政服务伦理:管理培训的建议》一文,进一步论述了把伦理引入行政管理培训的价值和意义。之后,行政伦理学便逐渐进入各高校行政管理的课程体系之中和各种行政管理培训的课程体系之中。这标志着行政伦理学作为一门学科在公共管理的学科体系中获得了一席之地,同时也标志着它作为一门学科的最终确立。

(二) 行政伦理学兴起的现实背景:行政伦理问题凸显

行政伦理学的兴起不是偶然的、无缘无故的,它既有其现实背景,也有其理论背景。其现实背景是西方社会行政伦理问题的凸显,即行政对于伦理的依赖性、伦理对于行政的必要性的显现。这具体体现在以下三个方面:

1. “行政国家”的出现

行政伦理问题凸显,首先是因为“行政国家”的出现。在自由资本主义时代,西方社会秉持的是所谓“消极国家”的理念,其政府扮演的是“守夜人”的角色。19世纪末20世纪初,当资本主义从自由竞争阶段过渡到垄断阶段后,由于社会生产力的迅速发展和社会结构的深刻变化,市场的局限性日渐暴露,社会公共事务日趋复杂,政府不得不改变过去消极被动的状态,而对社会生活进行主动干预。美国总统罗斯福在凯恩斯主义影响下推行的“新政”,就是政府角色发生这种变化的典型体现。随之而来的便是政府公共管理职能日益扩大,行政规模日益膨胀,行政权力日益扩张,政府以其具有立法效力的行政命令和具有与法院判决效力相近的行政裁决权而大量地直接介入国家和社会事务。于是,出现了

沃尔多所谓的“行政国家”现象。^①

“行政国家”的出现,意味着那种建立在纯粹技术理性基础上的以效率为导向的传统行政模式的变革:“行政”不再是与“政治”完全分离的行政,而是政治的继续;政府及其公职人员不再是政治上的“中立”者,而是积极参与者,是能动的行为主体,在“社会价值权威分配”中发挥着重要的作用;政府及其公职人员的责任不仅仅是“在可供利用资源的条件下提供更多更好的公共服务(效率)”,同时还要实现服务的公平性。这也就在实践上证明了,“行政”不仅仅需要技术理性,也需要价值理性,“行政”与价值、与伦理是不可分离的,从而预示着伦理约束对于“行政”的必要性。

2. “公民社会”的生成

行政伦理问题凸显,其次是与“公民社会”的生成有关。“公民社会”是指与国家相对应的、介于国家与市场之间的社会形态,它包括由公民自愿组成的各种志愿性组织、社区自治组织、非营利组织,以及代表公民利益、表达公民意见的社会政治运动和文化运动。在西方社会,随着宪政民主政治的发展成熟和公民公共理性的生成,一个以自主性和参与性为主要特征的“公民社会”或“公共领域”也孕育生成了。这主要体现在以下几个方面:第一,独立于国家政治系统而又不属于企业组织系统的非政府组织急剧增多;第二,越来越多的公民个人和公民组织通过各种方式参与公共政策的制定过程,参与公共事务的管理过程;第三,公民可以自由集会,可以自由地、公开地就公共利益问题发表意见;第四,公民的自组织能力和自治能力发育成熟并能充分发挥作用;第五,公民在保护自身权益免受公共权力侵犯以及对政府的制约等方面发挥着越来越大的作用。

“公民社会”的生成,对政府而言则意味着一种挑战。它要求政府必须以全体公民为服务对象,并为其提供有效而且公平的服务;政府必须尊重公民的意见,必须积极回应公民的要求与期望;政府“行政”必须由统治、管理的模式转变为民主、服务的模式,即由所谓统治行政、管理行政转变为民主行政、服务行政。

^① 所谓“行政国家”,是指这样一种状态:国家行政权渗透到人们社会生活的各个领域,人们在其生命的整个过程中都离不开行政机关,行政行为成为影响人们的生命、自由、财产和国家的安全、稳定、发展的一种几乎无所不能的力量。