

ACADEMIC FRONTIERS SERIES

学术前沿系列

公共行政与公共管理经典译丛

Public Administration and Public Management Classics
“十二五”国家重点图书出版规划项目

公共行政中的价值观与美德 比较研究视角

[荷] 米歇尔·S·德·弗里斯 (Michiel S. de Vries)

主编

[韩] 金判锡 (Pan Suk Kim)

熊 纓 耿小平 等 译

Value and Virtue
in Public Administration
A Comparative Perspective

中国人民大学出版社

ACADEMIC FRONTIERS SERIES

公共行政与公共管理经典译丛

学术前沿系列

Public Administration and Public Management Classics

“十二五”国家重点图书出版规划项目

公共行政中的价值观与美德 比较研究视角

[荷] 米歇尔·S·德·弗里斯 (Michiel S. de Vries)

主编

[韩] 金判锡 (Pan Suk Kim)

熊 纓 耿小平 等 译

Value and Virtue
in Public Administration
A Comparative Perspective

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

公共行政中的价值观与美德：比较研究视角/(荷) 弗里斯，(韩) 金判锡主编；熊纓等译. —北京：中国人民大学出版社，2014. 8

(公共行政与公共管理经典译丛，学术前沿系列)

“十二五”国家重点图书出版规划项目

ISBN 978-7-300-19894-1

I. ①公… II. ①弗… ②金… ③熊… III. ①行政管理-研究 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 189093 号

公共行政与公共管理经典译丛
学术前沿系列

“十二五”国家重点图书出版规划项目

公共行政中的价值观与美德：比较研究视角

[荷] 米歇尔·S·德·弗里斯 (Michiel S. de Vries)

[韩] 金判锡 (Pan Suk Kim)

熊纓 耿小平 等 译

Gonggongxingzhengzhong de Jiazhiguan yu Meide



主编

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

电 话 010-62511242 (总编室)

010-82501766 (邮购部)

010-62515195 (发行公司)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京鑫丰华彩印有限公司

规 格 185 mm×260 mm 16 开本

印 张 17.5 插页 2

字 数 369 000

邮政编码 100080

010-62511770 (质管部)

010-62514148 (门市部)

010-62515275 (盗版举报)

版 次 2014 年 9 月第 1 版

印 次 2014 年 9 月第 1 次印刷

定 价 58.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

《公共行政与公共管理经典译丛》 编辑委员会

学术顾问

威廉·邓恩
尼古拉斯·亨利
戴维·罗森布鲁姆
全钟燮

乔治·弗雷德里克森
马克·霍哲
爱伦·鲁宾
金判锡

顾问

纪宝成

主编

张成福

策划

刘 晶

编 委

(以姓氏笔画为序)

丁 煌	马 骏
王佩亨	王浦劬
毛寿龙	刘 晶
刘国材	刘俊生
任宗哲	孙柏瑛
吴爱明	陈庆云
陈振明	竺乾威
周志忍	郭小聪
高培勇	彭和平
董礼胜	董克用
程远忠	谢 明
蓝志勇	潘小娟
薛 澜	薄贵利

《公共行政与公共管理经典译丛》

总 序

在当今社会，政府行政体系与市场体系成为控制社会、影响社会的最大的两股力量。理论研究和实践经验表明，政府公共行政与公共管理体系在创造和提升国家竞争优势方面具有不可替代的作用。一个民主的、负责任的、有能力的、高效率的、透明的政府行政管理体系，无论是对经济的发展还是对整个社会的可持续发展都是不可缺少的。

公共行政与公共管理作为一门学科，诞生于 20 世纪初发达的资本主义国家，现已有上百年的历史。在中国，公共行政与公共管理仍是一个正在发展中的新兴学科。公共行政与公共管理的教育也处在探索和发展阶段。因此，广大教师、学生、公务员急需贴近实践、具有可操作性、能系统培养学生思考和解决实际问题能力的教材。我国公共行政与公共管理科学研究和教育的发展与繁荣，固然取决于多方面的努力，但一个重要的方面在于我们要以开放的态度，了解、研究、学习和借鉴国外发达国家研究和实践的成果；另一方面，我国正在进行大规模的政府行政改革，致力于建立与社会主义市场经济相适应的公共行政与公共管理体制，这同样需要了解、学习和借鉴发达国家在公共行政与公共管理方面的经验和教训。因此无论从我国公共行政与公共管理的教育发展和学科建设的需要，还是从我国政府改革的实践层面，全面系统地引进公共行政与公共管理经典著作都是时代赋予我们的职责。

出于上述几方面的考虑，我们组织翻译出版了这套《公共行政与公共管理经典译丛》。为了较为全面、系统地反映当代公共行政与公共管理理论与实践的发展，本套丛书分为六个系列：（1）经典教材系列。引进这一系列图书的主要目的是适应国内公共行政与公共管理教育对教学参考及资料的需求。这个系列所选教材，内容全面系统、简明通俗，涵盖了公共行政与公共管理的主要知识领域，涉及公共行政与公共管理的一般理论、公共组织理论与管理、公共政策、公共财政与预算、公共部门人力资源管理、公共行政的伦理学等。这些教材都是国外大学通用的公共行政与公共管理教科书，多次再版，其作者皆为该领域最著名的教授，他们在自己的研究领域多次获奖，享有极高的声誉。（2）公共管理实务系列。这一系列图书主要是针对实践中的公共管理者，目的是使公共管理者了解国外公共管理的知识、技术、方法，提高管理的能力和水平，内容涉及如何成为一个有效的公共管理者、如何开发管理技能、政府全面质量管理、政府标杆管理、绩效管理等。（3）政府治理与改革系列。自 20 世纪 80 年代以来，世界各国均开展了大规模的政府再造运动，政府再造或改革成为公共行政与公共管理的热点和核心问题。这一系列选择了在这一领域极具影响的专家的著作，这些著作分析了政府再造的战略，向人们展示了政府治理的前景。（4）学术前沿系列。这一系列选择了当代公共行政与公共管理领域有影响的学术流派，如

新公共行政、批判主义的行政学、后现代行政学、公共行政的民主理论学派等的著作，以期国内公共行政与公共管理专业领域的学者和学生了解公共行政理论研究的最新发展。

(5) 案例系列。这一系列精心选择了公共管理各领域，如公共部门人力资源管理、组织发展、非营利组织管理等领域的案例教材，旨在为国内公共管理学科的案例教学提供参考。

(6) 学术经典系列。这一系列所选图书包括伍德罗·威尔逊、弗兰克·约翰逊·古德诺、伦纳德·怀特、赫伯特·A·西蒙、查尔斯·E·林德布洛姆等人的代表作，这些著作在公共行政学的发展历程中有着极其重要的影响，可以称得上是公共行政学发展的风向标。

总的来看，这套译丛体现了以下特点：(1) 系统性。基本上涵盖了公共行政与公共管理的主要领域。(2) 权威性。所选著作均是国外公共行政与公共管理的大师，或极具影响力的作者的著作。(3) 前沿性。反映了公共行政与公共管理研究领域最新的理论和学术主张。

在半个多世纪以前，公共行政大师罗伯特·达尔(Robert Dahl)在《行政学的三个问题》中曾这样讲道：“从某一个国家的行政环境归纳出来的概论，不能够立刻予以普遍化，或被应用到另一个不同环境的行政管理上去。一个理论是否适用于另一个不同的场合，必须先要把那个特殊场合加以研究之后才可以判定”。的确，在公共行政与公共管理领域，事实上并不存在放之四海而皆准的行政准则。按照建设有中国特色的社会主义的要求，立足于对中国特殊行政生态的了解，以开放的思想对待国际的经验，通过比较、鉴别、有选择的吸收，发展中国自己的公共行政与公共管理理论，并积极致力于实践，探索具有中国特色的公共行政体制及公共管理模式，是中国公共行政与公共管理发展的现实选择。

本套译丛于1999年底由中国人民大学出版社开始策划和组织出版工作，并成立了由该领域很多专家、学者组成的编辑委员会。中国人民大学政府管理与改革研究中心、国务院发展研究中心东方公共管理综合研究所给予了大力的支持和帮助。我国的一些留美学者和国内外有关方面的专家教授参与了原著的推荐工作。中国人民大学、北京大学、清华大学、厦门大学等许多该领域的中青年专家学者参与了本套译丛的翻译工作。在此，谨向他们表示敬意和衷心的感谢。

《公共行政与公共管理经典译丛》编辑委员会



学术前沿系列
公共行政与公共管理经典译丛

序 言

我们生活在一个急剧变化的社会，公共行政领域也不例外。公共行政学是与法学、政治学、社会学、工商管理、经济学、心理学以及工程技术相关联的一个研究和分析领域。尽管公共行政学的发展历程各有别，但现代公共行政学的发展受到了政治学和法学的极大影响。伍德罗·威尔逊（Woodrow Wilson）发表的题为《行政学研究》的论文是公共行政学科一个历史性的里程碑，该文认为，行政的科学概念需要从政治的争吵中脱离出来。自那时起，人们提出了反映特定时期公共行政状况的多种范式。

经济危机时期出现的一些范式的共同特征包括高效性和经济性。比如，在美国和世界其他地方处于经济大萧条时期，随着工商管理的发展出现了名为“最佳方式”的范式。同样，自20世纪80年代后期，经济和金融危机席卷全球许多国家，出现了新公共管理（NPM）理论，强调管理主义和管理技术、社会契约论和企业家精神、市场推动型技术、公民“顾客”论、放松管制和市场交易，以及加强绩效管理。

可以说，没有高效的行政，民主就无法发挥作用，但是其他关于价值和美德等方面的观点则可能更加切中公共行政的本质和动态。过分强调工具性管理主义曲解了公共行政的意义。高效性和经济性不能完全反映涉及公众以及公共结果现象的复杂性。单凭商业型管理模式并不能解决公共部门内的所有问题。新公共管理或后新公共管理可能适用于某个国家，但它并不是普遍适用的，因为每个社会各有不同。因此，要超越严重依赖经济和管理理论的新公共管

理和后新公共管理，就有必要对治理的基本方式和工具性方式进行批判性分析。

在金融动荡时期，人们容易牺牲美德和价值而追求高效性和经济性。实际上，价值和美德这两个要素仍是公共行政的核心。美德是被视为公共领域内良好道德行为为之基础的原则。它是基于高道德标准的一种思想和行为模式，这些标准可以看作广义的价值。价值可以被定义为选择合适的行为过程或结果时的广义的偏好。价值反映了一个人、一个组织或一个国家的是非观、善恶观，能够帮助人们在解决人类共同的问题时选择方案。从更高的层面上说，价值对于善良的、富于同情心的组织以及这里所说的公共行政的存在和进一步发展也至关重要。再上升一个层面来说，对于展现出智慧、勇气、温和与公正等品德的社会中优质生活的发展，价值也可作出重要贡献。当诸多价值互相碰撞，需要作出个人抉择时，当需要对不同价值进行权衡取舍时，当一个人不能再倚赖一般的规则时，美德就变得尤为重要。价值和美德特别需要体现个人行为特点和责任感的内在品质。有关美德和价值的论述对于公共事务的发展，尤其是公共行政的发展来说仍至关重要。由于道德和伦理是全球公共事务的核心因素，所以共同的美德和价值应该在公共行政领域得到更广泛的讨论、传授和推广。我们需要对行政领域面临的道德和伦理问题展开更多的学术讨论，而本书满足了这一需求，同时也满足了公共服务方面的教学和教育需求。

本书是国际行政科学学会美德和价值工作组多年工作的成果。该书首先论述了在公共行政中价值和美德的特殊意义，接着从多个视角探讨了价值和美德的创造和维持，最后概述了世界不同国家公共行政中道德和价值方面存在的问题及其解决方法。我们很荣幸有诸位杰出的同事参与了本书的写作。世界各地的许多著名专家为本书作出了贡献，其中包括查尔斯·加洛法罗（Charles Garofalo）、贝里·索伦（Berry Tholen）、迪米特里厄斯·阿基瑞德斯（Demetrios Argyriades）、伊万娜·索比斯（Iwona Sobis）、埃莉诺·奥斯特罗姆（Elinor Ostrom）和文森特·奥斯特罗姆（Vincent Ostrom）、沙姆苏尔·哈克（Shamsul Haque）、艾尔克·德·琼（Eelke de Jong）、约兰塔·帕里道斯凯特（Jolanta Palidauskaite）、克里斯汀娜·W·安德鲁斯（Christina W. Andrews）、穆斯·辛单（Moses Sindane）、辛西娅·林奇（Cynthia Lynch）、托马斯·林奇（Thomas Lynch）、工藤弘子（Hiroko Kudo）、布鲁斯·卡廷（Bruce Cutting）、亚历山大·库兹敏（Alexander Kouzmin）。

非常感谢所有章节的每一位作者，本书的成功问世离不开他们的付出。2011年5月，我们得知了亚历山大·库兹敏逝世的消息。他的离世是全球公共行政界的重大损失。亚历山大·库兹敏曾活跃于各类国际研讨会和对话，并积极出版论著。他非常乐意成为本书的作者之一，并写作了很有价值的一章。他将长存于他的著作当中，我们也将深切怀念这位朋友兼同事。

最后，我们要对帕尔格雷夫·麦克米兰出版社（Palgrave Macmillan）及其编辑团队表示深深的感谢，其专业精神使得本书更有价值、更受关注。

金判锡和米歇尔·S·德·弗里斯

于韩国首尔和荷兰内梅亨

目 录



学术前沿系列
公共行政与公共管理经典译丛

第1章 本书简介	1
米歇尔·S·德·弗里斯 金判锡	
1.1 引言	1
1.2 本书计划	2
1.3 价值观与人权	3
1.4 义务论伦理	4
1.5 目的论伦理	5
1.6 美德及其实践	6
1.7 本书纲要	8
第2章 当代公共服务的治理与价值观	13
查尔斯·加洛法罗	
2.1 引言	13
2.2 公共行政和新公共管理：契约状态下的 价值观管理	14
2.3 公共机构的价值观管理	18
2.4 公共价值观管理	20
2.5 公共价值观和伦理的全球概况	22
第3章 公共美德方法	24
贝里·索伦	
3.1 引言	24
3.2 公共美德方法的核心要素	25

3.3	美德伦理学	28
3.4	美德伦理学课程	31
3.5	结语	35
第4章	历史视角下的伦理与全球化：苏格拉底对当今的重要性	36
	迪米特里厄斯·阿基瑞德斯	
4.1	摘要	36
4.2	引言	38
4.3	是系统问题，但不是新问题	39
4.4	作为角色模型的苏格拉底	43
4.5	政治与公共生活的规范化基础	47
4.6	理性、衡量与责任	50
4.7	社会正义，团结，和谐.....和灵魂	53
4.8	帝国改变了政治、伦理和法律的基础	57
4.9	衰退与还原论	60
4.10	柏拉图和苏格拉底：他们对今天的意义	63
第5章	文化—经济视角下的价值观与美德	66
	艾尔克·德·琼	
5.1	引言	66
5.2	经济学和文化框架	68
5.3	文化和跨国差异	69
5.4	新公共管理	73
5.5	国际政策建议和国际合作	74
5.6	结语	75
第6章	社会心理学视角下的价值观与美德	77
	伊万娜·索比斯 米歇尔·S·德·弗里斯	
6.1	引言	77
6.2	社会心理学方法	78
6.3	对社会心理学中价值观与美德困扰的解释	80
6.4	社会心理学提供的解决方法	83
6.5	对于公共行政中附加值的思考	86
6.6	结语	89
第7章	制度学视角下的价值观与美德	91
	埃莉诺·奥斯特罗姆 文森特·奥斯特罗姆	
7.1	民主的逻辑基础	91
7.2	研究价值观与美德的框架、理论及模型	93
7.3	制度分析与发展框架	94
7.4	在行为情景的框架下诊断并解释	95
7.5	在行为情景中预测结果	96

7.6	评估结果	97
7.7	将行为情景视为因变量的解释	99
7.8	多层次分析	102
7.9	使用制度分析与发展框架	102
7.10	结语	104
第8章	作为次型B的公共行政：三分法再认识	106
	布鲁斯·卡廷 亚历山大·库兹敏	
8.1	引言	106
8.2	宪法权力和权威	108
8.3	公共行政在政府决策过程中的作用是什么？	112
8.4	是否曾有过一个政治—行政二分法？	120
8.5	结语	130
第9章	发展中国家行政伦理的现时趋势与困境	132
	沙姆苏尔·哈克	
9.1	引言	132
9.2	道德论述及公共管理方面的争论	134
9.3	行政伦理学的传统困境	138
9.4	新出现的行政伦理困境	140
9.5	启示和结语	142
第10章	以深层次的道德视角探索欧洲新民主国家公务人员 的价值观体系	144
	约兰塔·帕里道斯凯特	
10.1	引言	144
10.2	理论框架	145
10.3	研究方法	146
10.4	公共服务的规范性背景	146
10.5	伦理规定的要求	155
10.6	公务人员价值观体系的构建	156
10.7	结语与不足	160
第11章	恶行与救赎：拉丁美洲的侍从主义、腐败及其制度救济	161
	克里斯汀娜·安德鲁斯	
11.1	引言：拉丁美洲的价值观、美德及腐败	161
11.2	认识腐败	162
11.3	拉丁美洲反腐行动	165
11.4	结语	175
第12章	四个非洲国家的危机与前景	176
	穆斯·辛单	
12.1	引言	176

12.2	非洲公共管理	177
12.3	公共管理的价值观和道德	177
12.4	非洲公共管理中价值观和道德的地位	179
12.5	“民为先”原则	180
12.6	腐败的程度和原因——非洲角度	182
12.7	全球化和非洲价值体系	183
12.8	结语	184
第13章	经合组织国家公共部门的价值观与美德	185
	辛西娅·E·林奇 托马斯·D·林奇	
13.1	引言	185
13.2	经合组织	186
13.3	经合组织公共部门的价值观与美德	187
13.4	如何评估经合组织	188
13.5	经合组织的价值观与美德	188
13.6	经合组织使用的“公共部门”的定义是什么？	189
13.7	经合组织认为的公共部门价值观与美德的重点是什么？	191
13.8	结语	193
第14章	日本公共部门的价值观与美德	196
	工藤弘子	
14.1	引言	196
14.2	亚洲指标调查项目	197
14.3	日本公共价值论述的背景：“日本集团”的衰退	199
14.4	《国家公务员伦理法》的内容	204
14.5	《伦理法》和《伦理规范》的影响	207
14.6	结语	208
第15章	总结	210
	米歇尔·S·德·弗里斯 金判锡	
15.1	引言	210
15.2	不可或缺的价值	210
15.3	公共价值观管理	213
15.4	公共美德管理	214
15.5	终论	216
	参考文献	217
	作者简介	243
	姓名索引	248
	术语索引	254
	译后记	261



学术前沿系列
公共行政与公共管理经典译丛

第 1 章

本书简介

米歇尔·S·德·弗里斯
金判锡

1.1 引言

1

公共价值被定义为在以下几个方面形成规范性共识的价值：

(1) 公民应该（或不应该）被赋予的权利、利益和权力；(2) 公民对社会、国家和其他公民的义务；(3) 政府及其所制定的政策都需要遵循的规则（Bozeman, 2007: 13）。多年来公共价值一直是公共行政的核心，主要的公共价值包括公平、公正、正义、诚实、廉洁、持续性、保密性、问责性、透明性、回应性等。但是，许多人认为公共价值的重要性在最近几年有所削弱。巴里·博兹曼（Barry Bozeman, 2002）就曾警告人们新出现的“公共价值失灵”这一问题，因为当下列情况发生时，公共价值就会失灵：(1) 价值表达和聚合的机制失灵；(2) 发生“不完全垄断”；(3) 产生利益的囤积；(4) 缺乏公共价值的提供者；(4) 目光短浅危及公共价值；(5) 重视资产的可置换性而危及公共资源的节约；(6) 市场交易对基本的人类生存产生威胁。

因此，如何促进政府中的公共价值和美德就成为世界各地公共行政与公共政策领域许多实践者和学者普遍关心的问题。尤其

- 2 因当地和国际的经济都趋于停滞，经济效率这一价值被高度重视，而新公共管理和（或）经济自由化进程中整体环境的变化与转变则使得公共利益或公开性等价值受到严峻挑战。

这一问题是否是暂时性的还有待观察。一些公共行政领域的学者将诸如“行政伦理”这一用语描述成一个具有矛盾概念的词语，而对于行政伦理的批判则甚至在出现新公共管理之前就为世人所知。当我们向我们的同事提及我们准备写一本关于公共价值和美德的书时，他们其中一人认为，此书肯定只能是薄薄一册，言外之意就是公共部门对于价值观与美德的关注实在太少，而其在公共行政中的实践情况也实在太糟。

如果问这样的观点是否合理，唯一的学术性回答当然是：行政伦理的水平在理论和实践上各不相同。有些人在公共行政中表现出更多的美德，而且也获得体面的伦理价值，而另一些人则不然。一些机构采取了大量措施提高行政伦理，而另一些机构则很少这样做。

另一种观点则认为许多关于行政伦理的言论已经过时，这些言论都是根据 20 年前或更早的信息得出的。它们都基于传闻、偏见，并且认为多年来公共部门的一切都毫未改变。但是正如本书所要论证的，在过去 20 年间许多事情都发生了变化。人们对公共行政学科中行政伦理的关注已大大提高。改善行政伦理实践的措施的理论基础已经增强。最后一点但也是最重要的一点，世界各地都出现了涉及行政伦理、美德和廉洁的新实践。无论在发达国家，还是在许多发展中国家，伦理和伦理领导力最近都已成为影响政治—行政领导职位最具决定性的资格条件之一。

1.2 本书计划

本书旨在表明我们作为公共服务学者、实践者和顾问的立场。在服务公众方面我们视作理所当然的假说和未被言明的、未经检验的事物是什么？由于我们经常站在公共资金或公众信任的监管人的位置上发言和思考，也由于人们通常并不清楚政治人物（政务官、立法机构成员或地方选举官员）是否认为自己参与了一个道德过程，或者说一个运用了道德规则的过程，所以我们需要特别说明这些问题。

- 3 相应的，本书说明了公共部门管理和公共服务新近的发展和进步。它详述了公共行政学科发展取得的进步（第一部分）、公共行政相关理论发展取得的进步（第二部分），以及公共行政实践中处理有关价值观与美德问题取得的进步（第三部分）。这些趋势、描述、理论和比较使本书有可能回答行政伦理为何各有不同，以及它们的差异性有何基础等问题。有关公共行政及相关领域的价值观与美德的文献极其丰富，但是，本书的目的不同于以前的那些著作。许多关于价值观与美德规范性概念的书籍在其目标和分析上也很规范。它们认为价值观对于公共管理者是极其重要的，而这些价值观本来就存在于他们的日常工作和所有决定中。那些书籍回答

了为什么拥有公共诚信很重要,为什么公共行政者应该展现美德以及哪些价值观应该是公共行政的核心等问题。其中一些书本质上更具哲学性(Bozeman, 2007),另一些则更为务实(Cooper, 2000, 2006; Garofalo and Geuras, 2006),书中询问并告诉读者在一些具体情况下他们能做或必须做的事情。许多书都区分了美德与价值观的不同维度,例如价值观的职责、规则和后果及其工具性与基础性维度。

尽管我们通常认可——有时也不认可——近期出版的那些书籍的作者所提出的建议,而本书则不同。本书虽同样对价值观与美德这一问题进行了论述,但其目的主要不是告诉读者如何举止有礼,如何作出决定或如何采取行动。本书试图超越这种规范化的方式并提出问题:“当你想要基于价值观与美德完成一个诚信行为时,如果你希望公共管理者的行为得体,践行良好价值,展现美德,那么理论告诉你可以做些什么?世界各地的实践关于哪些是有效的、哪些不是这一问题又告诉了你什么?”

这些理论不仅仅局限于公共行政理论。本书仅第一部分聚焦于公共行政学科内的发展。除这些理论之外,本书还运用了社会心理学、制度论、社会学以及组织学的相关理论来分析这些利害攸关的问题,而且往往得出迥异的因果关系并随之提出了相关建议。第二部分的重点则放在了以行动回应这些学科的相关理论,以及判定这些回应是否合乎情理。这种开放的态度也体现在我们关于公共行政中的价值观与美德的观点上。第三部分则重点讨论世界各国的不同实践。世界各国都采取了哪些行动和政策?它们是否有效?在介绍这些类型、趋势和实践之前,首先有必要界定本书的两个核心概念,那就是价值观与美德。

1.3 价值观与人权

文献中对价值观有不同定义,但是一种较好的有效的定义则是:价值观就是在判定事物是否合意和良好的重要性上所持的共同、持久的信念或理想。因此价值观也是指导、判断(组织和社会的)行为和政策的标准、原则或指标。1948年联合国大会通过的《世界人权宣言》中列出了公共部门最为基本的价值观,这就是所有人民和所有国家应达到的共同标准。它第一句话就提出“人类家庭所有成员的固有尊严及其平等的、不可剥夺的权利乃是世界自由、正义与和平的基础”。随后它又强调了言论和信仰自由、远离恐惧和匮乏的自由,以及受法律保护的重要性。

《世界人权宣言》的30个条款明确指出了所有人,不分种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份,都有资格享有这些价值。这些价值包括生命、自由、人身安全的权利;任何人都不得使为奴隶或奴役;法律面前人人平等,并有权享受法律的平等保护而不受任何歧视;在未经获得辩护上所需的一切保证的公开审判而依法证实有罪以前,有权被视为无罪;任何人的任何行为或不行为,在其发生时依国家法或国际法均不构成刑事罪者,不得被判为犯有刑事罪;任何人的隐私、家庭、住宅和通信不得任意干涉,他的荣誉和名誉不得加以攻击;人人有权享受法律保护,以免受这种干涉或攻击;有权在经

- 受迫害时寻求和享受庇护；有权享有国籍；有权婚嫁和成立家庭；享有财产所有权；享有思想、良心和宗教自由的权利，包括改变其宗教或信仰的自由；享有主张和发表意见的自由；享有参与治理本国的权利；有平等享受本国公共服务的权利、定期选举权、社会保障权、工作权、同工同酬权、组织商会权、休息权；有权享受维持本人和家属的健康和福利所需的生活水准，包括食物、衣着、住房、医疗和必要的社会服务；在遭遇失业、疾病、残疾、丧偶、衰老或在其他不可控的情况下丧失谋生能力时有权享受保障；有受教育的权利以及自由参加社会的文化生活的权利。

许多国家的宪法中都提到了这些基本价值观，而且都将其描绘成一个社会要努力达成的目标，将其看作评价公共政策和机构建设的基本标准，因为主要是政府负责维护这些价值观。在八项千年发展目标（千年发展目标是为了应对世界发展中的主要挑战而提出的 2015 年要达到的八个目标，是 2000 年 9 月在联合国千年首脑会议上通过的《千年宣言》中包含的行动和目标）中也提及了这些价值观：消除赤贫和饥饿，实现普及教育，促进性别平等及为妇女赋权，降低儿童死亡率，改善产妇保健，与人体免疫缺陷病毒/艾滋病、疟疾和其他疾病作斗争，确保环境的可持续性，以及全球合作促进发展。这些价值观对政府的行为也产生了重要影响。违反基本的人权将引发激烈的批评，无法实现千年发展目标则被视作卑劣可鄙。以上这些价值观对政府要达成的目标提出了要求，区分了公共管理者与私营部门雇员工作的性质。公共行政如其目标宣言所称，旨在服务公共利益（cf. pp. 248）。

价值观对于规定如何达成这些目标即实现良治同样重要，对于规定公共机构如何处理公共事务和管理公共资源以确保人权的实现也很重要（UNESCAP, 2009）。这关乎政府如何塑造与公民、社会团体、市场、私营或志愿机构的关系，在这种情况下，基本价值观则包含以共识为导向、参与性、遵循法治、有效且高效、负责、透明、反应迅速、公平以及包容（UNESCAP, 2009），或是世界银行所给出的六个标准：公民应该能够参与选举他们的政府；应该有言论自由、结社自由、出版自由；应该政治稳定，没有暴力/恐怖行为；公共服务的质量应该显示成效，即政府应该能够制定和实施合理的政策与规定以允许和促进私营部门发展；应该有法治保证警察和法院执行合同，减少犯罪和暴力；应该对腐败行为——无论轻重——加以控制以减少以公谋私行为，以及防止精英和私人利益损害国家利益（<http://info.worldbank.org/governance/wgi/faq.htm#2>）。

1.4 义务论伦理

- 在这些对公共部门行为有指导意义的价值观中，那些指导公共管理者与公共行政的措施、决定和行为的价值观引起了人们的注意。有时候这些价值观被写入行为规范的相关规定中，以促使公共管理者遵循法律面前人人平等、信任和公平竞争等原则，依法作出决策，同时要求他们行为谨慎合法。这些公共管理者的行为和措施

首先要受到这些规定的约束。在伦理哲学中，这就是基于义务论伦理的实践。

义务论伦理认为应该根据行动的性质对行为做出评价。这是一个以规则为基础的理论，告诉我们每个人都必须遵循的格律（maxim）。罗斯（Ross, 1930）认为道德行为有七个正确作为的特征：行善的义务，不作恶的义务，正义的义务，自我改进的义务，补偿的义务，感激的义务，以及守诺的义务。义务论伦理以规则，即显见义务（prima facie obligations）为基础，表明应该做什么，而且也考虑了所有的格律。说真话以及诚实是基本的义务。但是，有时候这些规则也有冲突。这也是在平衡这些格律时需要一种元规则（meta-rule）的原因。而这种元规则就是判断是否以合理的方式对义务进行平衡的规则。这些元规则的例子包括“己所不欲，勿施于人”，或是康德（Kant）提出的“你只能按照你希望能够成为普遍规律的行为准则去行动”，而且“总是将人性视作一种目的，而不只是手段”。在这一理论中，不应撒谎，即使其后果可能更加具有吸引力，但是当另一个更为重要的规则介入时，诚实这一基本规则将被取代。所以，在不作恶即不伤害他人这一义务面前，忠诚这一义务就需退居次席。公共行政的根本原则之一就是要求公职人员依照法律法履行职责。一般说来，绝大多数国家的公务员法都规定了公务员的主要职责和义务。马克斯·韦伯（Max Weber）已经强调他们的行为首先主要是受到规则的约束。在他看来，他们必须遵循规定行事而不受其个人情感影响。但是，人们有时候也认为，对于只是遵循规定这种规则的理解也有可能导致公共管理者冷漠、倦怠、消极、效率低下、无礼、起不到帮助作用并滥用权力（cf. Crozier, Thompson），而且也很可能导致目标倒置，规则本身变成了目的和行政程序，并不被视作一种方法，而是成为了价值本身。在关于公共行政的文献中，许多学者对规则引导行为的控制力进行了批判。马奇和奥尔森（March and Olsen, 1989）就认为，官僚们为了自身利益尽最大可能地增加正式程序，将其当成一种仪式。其结果是有了标准操作程序而忽视了行为的后果。遵循规则和程序成为目标本身，也成为良好治理的象征，但这并不是良好治理。最近这还被称为行政之恶（Adams and Balfour）。

1.5 目的论伦理

诸如人权宣言等提出的价值观告诉公共行政者，其行为、决定和政策应以是否与这些价值观相一致作为判断标准。换句话说，这些价值观应根据其结果来进行评判。在哲学理论中，目的论伦理学（结果主义）就提出，一个人的行为的结果是至关重要的。目的论伦理学认为，一个特定行为的结果是对该行为进行有效道德判断的基础。换句话说，一个道德的行为就是产生好的结果或坏的后果的行为。一个人行为的好坏决定该行为是否符合伦理。因此，如果不诚实，信任就会受到侵蚀，人们会受骗因而作出错误的选择，而信心也会受到损害。因为诚实带来的结果比说谎更积极，因此诚实就是正确的。只有在说实话的效益成本率比说谎话的效益成本率更低的情况下才能说谎。例如，当一个危险的状况远未得到控制时，你却告诉人们