

XINGZHENG
DE
LUNLI
JINGSHEN

GONGGONG

寻找公共伦理体系的逻辑
结构，从中说明现代行政中
公共行政伦理精神实质……

王文科◎著

公共行政 的伦理精神

黑龙江人民出版社

图书在版编目(CIP)数据
公共行政的伦理精神/王文科著. —哈尔滨:黑龙江
人民出版社, 2005.9
ISBN 7-207-06801-8

I.公... II.王... III.行政学:伦理学
IV.B82-051

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 114062 号

责任编辑:魏杰恒 崔 冉
装帧设计:李 梅

公共行政的伦理精神

王文科 著

出版发行 黑龙江人民出版社
通讯地址 哈尔滨市南岗区宣庆小区 1 号楼
邮 编 150008
网 址 www.longpress.com E-mail hljrmcbs@yeah.net
排 版 黑龙江人民出版社激光照排中心
印 刷 黑龙江龙科印刷厂
开 本 850 × 1168 毫米 1/32 印张 14 $\frac{1}{2}$
字 数 350 000
版 次 2005 年 10 月第 1 版 2005 年 10 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 7-207-06801-8/B·244

定价:26.80 元
(如发现本书有印制质量问题,印刷厂负责调换)

本书写作受到韩山师范学院
科学研究著作出版基金资助

刘 丽 主审

作者简介

王文科

1954年生,黑龙江省勃利人。“文革”时期读中学,改革开放上大学,嗜学问而不厌,好求异而久恒。现为广东省韩山师范学院政法学院教授。主要从事科技哲学、生命伦理、行政伦理研究,出版专著有《直面人的最后时刻》《知识经济概论》《行政伦理》等,发表学术论文数十篇。

内容提要

本书系作者积累多年从事专业教学的经验和总结理论研究成果而成。通过对历史上一系列公共行政管理及伦理的经典考察以及借鉴近年来中外行政伦理学者研究的理论成果,提出公共行政伦理学科体系的性质、研究对象、基本概念和原理,试图在反映该学科研究的现状与水平中,寻找出公共行政伦理体系的逻辑结构,从中说明现代行政中公共行政伦理精神的实质,以确立新的行政价值观。在风格上,本书所涉及的公共行政伦理问题的描述和探索,既兼顾教材的样式,又体现一定的学术要求,在严肃的理论分析基础上,运用轻松的文学话语给定出一些评论。

自序

人类正处在一个巨变的时代。环视世界,社会在挣脱了缓慢发展的缰绳之后,借助科技之力以前所未有的速度向未来疾驰。特别是现代通信和信息技术发展,将人类社会带入一个新的发展境界。从历史上看,每一次科学技术的变革都会导致社会领域的变革。作为当代一国的核心管理者的政府,所面临的环境将变得更为动荡和复杂:全球化、信息革命、核技术、反恐、反毒、反腐败等等,新的社会问题像潮水一般涌动,其中正孕育着一种新的公共治理形态。新公共管理、新公共行政、政府治理、服务行政、善治……可以说,自20世纪末兴起的全世界的政府再造运动,正是对新时代变革的回应。公共行政的作用应该是什么?它能做什么和不能做什么?如何做好它该做的事情?成为一国政局能否稳定,社会能否发展的重要问题。

我国正处在一个风云变幻的所谓道德相对主义时代,一个在道德观念上的大动荡和大调整的社会转型期。市场经济发展及社会财富迅速增长所带来的两极分化,人欲的激发所引起的财富资源占有控制权的激烈争夺,导致了传统社会价值尺度的扭曲和人类生存伦理准则的变形。社会经济发展的脚步如此之快,以至于我们还来不及思考,便告别生活中原本习惯了的一切。面对一个价值偏离、道德困惑的世界,人的心灵像无根的浮萍和飘飞的秋叶,产生着极大的变易性。政府中一些行政人员也在市场经济大

潮的冲击下,在权力与金钱面前迷失在物欲横流之中。一些人丧失了行政道德操守,成为可怜的拜金主义爬虫,真诚掩盖虚伪,温情化为冷酷,索取替代奉献,权利抛弃责任……行政权力腐败动摇了人民对政府的信任,颠覆了一切权力属于人民的国家之基,将人民政府爱人民这动人的歌谣变成了久远的回忆。对此,研究公共行政伦理以帮助行政人员确立新型的行政价值观,加强公共行政道德建设以实现国家德治与法治的统一,显然具有十分重要的现实意义。

“面向现代化,面向世界,面向未来”。这是中国人在向现代化进军征途中的共识。但应当知道,面向现代化,首先得离开愚昧落后;面向世界,首先得走出中国的视野;面向未来,首先得解决现实的沼泽泥滩。中国人的道德素质这一关过不去,中国的公共行政主体伦理价值提升不上去,实现中华民族精神的复兴就是一句空话。公共行政,不只是一定时代的一种法律意义上的制度存在,而且是一种高扬着的民族精神的伦理存在。只有不断提升和完善符合中华民族性格的,适应时代发展潮流的公共行政伦理精神,我们的民族才有希望,我们的国家才会有一个充满善的、正义的、美好的发展前景。

基于此,我以一个伦理教育者的学人之身与平民之位,倾自己之力写出探讨公共行政官员之德这本书,试图用不甚枯燥的语言,独特的风格将公共行政中对今人有启发的一些伦理问题提出来与读者共同讨论。

本书的设计思路是:前五章,通过介绍公共行政伦理研究的对象、性质及历史上关于行政伦理思想经典理论的分析,主要解决公共行政组织存在的原因及道德合理性问题,目的是说明什么才是一个好的正当的政府,一个政府用什么供给才能获得社会公共秩序的安定,才能够在人民心目中真正地得以合法性存在的问题。

我以为,一个高尚的国家和社会是由良民组成的民众与良官组成的政府共同构建的。当代政府所面临的复杂性、动态性及多元性的环境,使得政府的决策更加困难,不确定性增大,事实上政府部门已经无法成为唯一的公共管理者,它必须依靠与民众、企业、中介公司、非赢利的慈善机构等共同管理。政府也不仅仅是整个社会运行的管理者、社会既定秩序的维护者,而且还是维护公共利益、道德执行示范者、人类大爱之德理念的输出者。因而,公共行政道德建设的根本是政府自身的道德建设,以德治国的根本在于以德行政,管好自己才能管好社会,政府的存在才具有真正意义上的合法性,若想达到这个目的,那必是外在约束的法制与内在约束的德治的统一。

第六章至第八章,主要论述公共行政伦理的体系问题,重点解决权力与责任伦理。近年来,不同学者提出了众多的公共行政伦理的基本原则。我却认为,作为基本的伦理原则,不可多,多就会发生原则本身的冲突与对立;不可少,少则会遗漏公共领域内有些公共事务的原则指导。对于公共行政道德规范,我亦认为不能要求过高,过高则大多数公务员会因做不到而说空话假话,如全心全意为人民服务,多少人能做到“全心全意”?也不能要求过低,过低就降低了公民对政府行政人员的先进性期待,如将任何一个公民都应做到的爱国主义和人道主义要求当做公务员的基本道德规范要求,这又使公务员坚守的道德底线与公民坚守的道德底线重合,从而也就失去了公共行政道德与社会一般公德的区别。而在公共权力道德与公共责任伦理中,我坚持公共行政伦理中权力伦理与责任伦理的一致性,现代政府既是权力政府又是责任政府,而权力必须是抽象权力与具体权力的统一,责任则是主观责任与客观责任的统一。

第九章至第十章,主要论述的是公共行政主体的道德建设问

题。第九章重点提出公共行政道德是特殊的职业道德观点,强调制度伦理是公共行政道德的根本,而制度伦理的重点问题是行政制度的道德化与道德规范的“立法”化,其实质是公正原则的实现。第十章是公共行政主体中行政人员个体的思想道德建设。在对行政人员的人性预设中,我认为,人性是多样的而没有抽象的,但实行人性的预设又是研究任何伦理问题必须解决的前提。我不赞成公共行政人员是“经济人”的人性预设,但也不能苟同张康之先生的“公共人”提法。我认为,公共行政人员就是公共行政职业道德规范所要求的人,就是“行政人”。之所以这样定位,目的是适应当今时代的需要,为公共行政伦理主体树立真正的行政价值观提供理论指导。

德国伟大的哲学家海德格尔说过,“只有生活才能拯救生活”。他的意思是说,正是生活给了我们思考生活的权利,我们的一切道德思想总是从现存的生活实践中发源的。智慧的古希腊哲学家苏格拉底的名言则是:“没有经过审视的生活不值得过。”我们正是通过对公共生活不断的审视与反思,才产生了关于正义、善的道德社会的理念追求。但是,一切道德观念的生成只是理性思维的结果,它形成的正确与否本身并不重要,重要的是只有在它能够获得自由表达的时候,才会显示出它思考的力量,显示出它对人的政治与道德、人性境界的巨大拓展,显示出人性的无比深度。人的经验选择的无限可能性,展现出人类善于过有组织性生活的力量。

人总是透过理解和意义来生活的,在对公共行政伦理的思考中,我不认为我说的一切都会构成真理,更不想成为一个强制于人的布道者,我只是在感谢这个允许人们自我表达思想的时代中,将自己关于在公共领域内如何实现公共行政主体道德的思考注入书中与大家讨论,至于它能否令人满意,还有待于读者的评说。

我原本生活在东北的黑龙江,那里留有我半个世纪的生命足

迹,对毛泽东所说的“北国风光,千里冰封,万里雪飘”有过深刻的生活体验。我曾在冰天雪地的环境中做过割柴修地的农活,当过林场护林的工人,铁路调车组的制动员。然而,年少时最渴望的还是学习,只是因为“文化大革命”,断送了我的求学之路。在我学完每一部分都有毛主席语录的《工业基础知识》《农业基础知识》两本薄薄的教课书之后,带着所谓中学毕业的一脸茫然走向社会工作。于是,我一边劳动谋生,一边毫无目的的有书就读,随遇而思,随思而记。只是到了十年动乱结束,才在国家恢复高考的第一年走进了大学的校门。机会来之不易,我如饥似渴,用苦读书来弥补失去的青春。同时,也在学习与思考中慢慢地明确了自己感兴趣的研究方向,那就是生命伦理与道德哲学的研究。为此,我记了许多笔记,也有许多想法。只是在20世纪80年代,应用伦理学说还没有出现,好多涉及政治的理论还有理论禁区,我当时又只是一个中学的政治教师,这就决定了我的研究对主要抓升学率的中学教育而言,虽不是离经叛道,至少做得也是无用之功,因而生活中多了一些不被人理解的苦涩。

哲人们说,人必须学会靠自己的智慧生存。然而,我学习了智慧,却智慧不够,更不会用智慧生存。我感受了尼采的悲凉:

“十年过去了——

没有一滴水滴到我这里,

没有潮湿的风,没有爱的露珠,

一片没有降雨的土地……

如今我乞援于我的智慧,

在这种干旱之中不要吝啬

自己溢出吧,自己滴下露水吧!

自己成为这发黄的荒野的雨吧!”

我别无选择,还是继续不懈地读书、教书,学习、写作,直到第一本关于死亡伦理的书——《直面人的最后时刻》等了十二年后得以出版。此后,我有了更多的想法与计划,尤其是走进高校后有了研究时间,应用伦理学又成为近年来的显学,这些都促使我下定决心继续做下去,于是有了公共行政伦理研究的构想。

进入 21 世纪的初年,我来到地处改革开放前沿的粤东,来到被称之为中国的海滨邹鲁的古城潮州,来到唐代大学者韩愈被贬之地,来到背倚韩山俯瞰韩江的具有百年历史的韩山师范学院。教书做学问,成为我后半生乐此不疲的依赖。然而,真正的学问永远是高雅和深奥的,她令人高山仰止,在她面前,我自感学养不足,处处是未知之域,便一路采集先人和同道的思想以丰富自己,以求在潜心研究中,通过不懈努力,攀登新的高峰。在此书中,应当说,部分行政伦理研究来自于现实社会问题的提出与启示,同时学术界各位专家学者独具智慧的思索成果也为本书提供了另一股不竭的借鉴源流。两股源流中的有机成份与营养同自我思索的意识成果一起,最终成就了摆在读者面前的这本书。

美国著名的教育家和哲学家杜威曾经说过,学问的价值在于它对事物发展的结果的预知。理论的目的在于寻找规律,解释实践。我在此书中,没能预知什么,但对于解释实践,还是尽了最大的努力。我之所以愿在这个领域尽绵薄之力,自觉是自己的一份责任。

此书的写成与出版有赖于许多朋友的热情帮助,我所在的单位——韩山师范学院提供了出版资助,在此多谢曾宪锋处长的大力支持。我尤其感谢黑龙江人民出版社的魏杰恒编辑,自从出版《直面人的最后时刻》一书后,我们就成了坦诚相交的朋友,正是朋友的支持,才给了我力量,使我有勇气一直在伦理世界不停地求索

着、跋涉着、攀登着,直到永远……

作者署于广东韩山师院笔花园

2005年5月

目 录

自序	(1)
1. 公共行政的伦理诉求	(1)
1.1 公共伦理的起点	(2)
1.2 公共事务的管理	(8)
1.3 行政与公共行政	(14)
1.4 公共行政伦理的勃兴	(19)
1.5 公共行政伦理的视域	(26)
1.6 基本问题的提出	(34)
1.7 公共秩序的追求	(41)
1.8 从行政实践中学会思考	(48)
2. 寻找行政伦理的历史智慧	(55)
2.1 孔孟的德政之思	(56)
2.2 封建思想家的主张	(61)
2.3 近代文化的启蒙	(68)
2.4 “威尔逊范式”的产儿	(72)
2.5 行政伦理要素的成长	(83)
2.6 走进韦伯的“官僚制”	(90)
2.7 罗尔斯的“政体价值”	(96)
2.8 公共行政伦理的登场	(101)
3. 公共秩序供给的路径选择	(112)
3.1 秩序的需求与供给	(113)

3.2	国家机器的重要使命	(120)
3.3	法律秩序的供给	(128)
3.4	道德秩序的供给	(135)
3.5	秩序供给的理性	(142)
3.6	依法治国的外在选择	(149)
3.7	以德治国的长远方略	(153)
4.	获得行政合理性的确证	(165)
4.1	强制力及其限度	(166)
4.2	统治合法性的辩护	(172)
4.3	韦伯的合法性权威	(179)
4.4	修补匠与批判者	(183)
4.5	从合法性到合理性	(191)
4.6	合理性的伦理证明	(198)
4.7	行政合理性的正义价值	(207)
5.	沐浴公共行政权力的阳光	(218)
5.1	公共权力的实质	(219)
5.2	有羁束的行政权力	(227)
5.3	自由裁量权的张力	(231)
5.4	沉重的腐败恶瘤	(241)
5.5	权力腐败的类型	(250)
5.6	腐败的罪恶之源	(255)
5.7	为治理腐败开方	(266)
6.	承担公共行政责任的重任	(279)
6.1	公共行政责任的存在	(280)
6.2	责任政府的内涵	(286)
6.3	行政责任的中心主义	(293)
6.4	公共行政责任的压力	(299)

6.5	角色、权力与利益的冲突	(307)
6.6	行政责任缺失及其后果	(319)
6.7	消极行政责任的追究	(325)
7.	构建公共行政伦理体系的大厦	(335)
7.1	伦理的层次结构	(336)
7.2	寻找行政伦理的底线	(341)
7.3	道德基本原则的选择	(347)
7.4	公正与为民基本原则	(354)
7.5	公共行政的道德规范	(363)
7.6	行政道德规范的内容与作用	(370)
7.7	行政道德范畴的确定	(378)
8.	走向完善的公共行政人格之路	(395)
8.1	公共行政人格的省察	(396)
8.2	“经济人”的假设	(403)
8.3	“公共人”的憧憬	(409)
8.4	“行政人”的确证	(420)
8.5	公共行政人格的德性	(425)
8.6	公共行政人格的修养	(434)
8.7	“行政人”境界的升华	(438)
主要参考书目		(449)

1. 公共行政的伦理诉求

人类在 20 世纪遇到了更加复杂而广泛的环境问题、生命问题、公共管理问题。生态伦理学、生命伦理学已在政府政策、公共利益等层面上撞击着公共伦理研究的门槛,因此,公共伦理学的诞生决非标新立异,而是站在社会的角度对人的生存境况与生存质量更为深层次的关注。

——高力《公共伦理学》

17 世纪初,英国的哲学家大卫·休谟在《人性论》中探讨了人类理性能否发现善恶的问题。提出了事实与价值的区别。进入 20 世纪后,“休谟问题”已演变成为伦理学领域的重大变革,出现了事实领域与价值领域进一步分离,由此产生了规范伦理学与分析伦理学。如果将“休谟问题”运用于现代公共行政领域,那么,为了解决公共行政学从政治学中独立出来后如何对政策的执行问题,产生了公共行政学或公共管理学;为了解决公共行政行为中的伦理价值评价与公正机制问题,产生了行政伦理学或公共行政伦理学。这种事实与价值需要同时存在于公共行政的实践与理论中。

如同古希腊学者亚里士多德所言,“人类是自然趋向于城邦生

活的动物”。^① 人需要在一定的社会关系中生存,而人类共同体最为基本的存在形式就是他们之间能够有组织的集体活动和协同作业,共同生活意味着人类共同体中的每个成员遵守共同规则以实现社会的有序、和谐,而有序的社会一定需要一个“善”的公共组织机构或者说组织管理才能出现。然而,什么样的组织才是“善”呢?如果我们认为在它的存在中有其不“善”的东西,那么该怎样使其转化为善呢?对此实在是认真思索的必要。

1.1 公共伦理的起点

在现实的社会生活中,哪里都有公共事件发生,到处都是急需解决的难题。翻阅报纸或打开电视,你决不会因传媒介绍的类似新闻而惊讶:据报载,在 2003 年 5 月 19 日北京举行的全国城市公共交通工作会议上,建设部副部长仇保兴说,在中国城市化和机动化同步加速发展的背景下,城市交通问题日益突出。许多城市,特别是大城市中,城市交通拥堵日益严重,城市主要道路交叉口趋于饱和,道路负荷增加,车辆行驶速度降低,居民出行时间延长……;在讨论北京市 2003 年政府工作报告时,公共安全成为代表们重点提及的话题。北京市进出口企业协会副会长恩如委员说,对密云重大伤亡事件有一些更深层次问题值得思考。我们应把坏事变好事,政府要进一步关注突发公共安全事件问题,着手建立健全各项公共安全措施,着力解决隐患,防患于未然……;在前不久召开的肥胖症研讨会上,专家预测,在未来十年,我国肥胖人群将会超过 2 亿,肥胖已成为我国面临的一个严重的公共健康问题。它

^① [古希腊]亚里士多德:《政治学》,商务印书馆 1965 年版,第 7 页。