

公务员履责困境 与 出路选择

刘雪丰 著

| 湖南师范大学出版社

湖南省社科基金项目（09YBA114）

湖南省普通高校青年骨干教师项目（2010）

湖南师范大学社科青年骨干项目（09XGG09）

公务员履责困境 ● 出路选择

刘雪丰 著

| 湖南师范大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公务员履责困境与出路选择 / 刘雪丰著. —长沙: 湖南师范大学出版社, 2011. 10

ISBN 978 - 7 - 5648 - 0575 - 3

I. ①公… II. ①刘… III. ①公务员—职业道德—研究—中国
IV. ①D630. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 220520 号

公务员履责困境与出路选择

Gongwuyuan Lüze Kunjing yu Chulu Xuanze

刘雪丰 著

◇责任编辑: 宋 瑛

◇责任校对: 黄 莉

◇出版发行: 湖南师范大学出版社

地址/长沙市岳麓山 邮编/410081

电话/0731. 88853867 88872751 传真/0731. 88872636

网址/http: //press. hunnu. edu. cn

◇经销: 湖南省新华书店

◇印刷: 国防科技大学印刷厂

◇开本: 710mm × 1000 mm 1/16

◇印张: 11. 75

◇字数: 186 千字

◇版次: 2011 年 10 月第 1 版第 1 次印刷

◇书号: ISBN 978 - 7 - 5648 - 0575 - 3

◇定价: 30. 00 元

自序

“以德治国”需要的是对个体道德的培养，这样个体在面对道德冲突才能作出符合社会正义的选择，因此多年前我在试图解决公务员履责的困境时，通过不同层次的公务员的不同控制路径预置，最终达到公务员的“从心所欲，不逾矩”状态。

如同“水门事件”不仅伤了美国人的心，而且促成了美国人对外部控制路径的反思。当我们在那么密集的宣讲与修为之后，愈演愈烈的官员风波也在伤我们的心，也在促使我们思考：一个强调德性、德行的国度，是否恰恰缺少了另外一个方面的存在，那就是严格完整的制度体系。我们不能渴求有一个完善的道德制度体系，但应该有一个在不断完善道德制度体系。如此，“以德治国”和“依法治国”方能相对益彰。

在公务员履责遭遇角色冲突、对象冲突、依据冲突和取向冲突等多重困境时，完全依赖公务员的自我道德救赎，很难有普遍性，也不具有可靠性。

拙著无心亦无力去构筑整个公务员道德制度体系，仅试图于公务员伦理规范更进一步。以《中华人民共和国公务员法》为依据，以《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》的实施经验为基础，在参考多个富有成效国度的公务员伦理法之后，为中国公务员伦理法的进展提供一点个人的想法。

是为序。

2011年6月

岳麓山·上游村

目 录

第一章 从行政伦理视角看公务员履责困境	(001)
1.1 公务员履责的伦理依据	(001)
1.2 公务员履责的合法性	(007)
1.3 实现公务员道德责任的可行性	(016)
1.4 行政伦理视域的公务员履责困境	(025)
第二章 公务员破解履责困境的伦理要求	(039)
2.1 公务员履责的伦理准则	(039)
2.2 公务员履责的道德风险	(042)
2.3 公务员履责的道德选择	(049)
2.4 公务员履责的伦理妥协	(066)
第三章 公务员履责困境的破解路径之争	(073)
3.1 内部控制的利弊分析	(073)
3.2 外部控制的利弊分析	(083)
3.3 控制路径的现实参照：构建公务员道德法	(093)
第四章 公务员履责困境破解路径的中国选择：	
公务员行政道德规范的构建	(107)
4.1 建构取向：正当和善的结合和统一	(107)
4.2 建构原则：普遍与特殊、科学与价值的统一	(115)
4.3 建构层级：限制与激励、消极与积极的统一	(123)
4.4 公务员道德规范的建构方式：政府主导、专家设计与 多方商谈的结合	(130)
4.5 检讨：我国现行公务员道德规范体系的不足及改进方向	(136)

第五章 公务员履责困境破解路径的中国趋势：公务员道德法的构建	(142)
5.1 公务员道德法构建的特性及构建的必要性	(142)
5.2 我国《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》的实施及经验分析	(150)
5.3 创立中国特色公务员道德法的最佳可行方案	(164)
结语 行政伦理学有待深入研究的三个理论问题	(167)
参考文献	(174)
后记	(181)

第一章 从行政伦理视角看 公务员履责困境

公务员履责与问责的区别在于，问责是被动的，履责是主动的，因此，公务员的履责不仅是一个管理问题，更是一个伦理问题，如何看待公务员在履责过程中遇到的诸多困境，必然需要行政伦理视角。公务员履责的伦理依据、公务员履责的合法性、公务员履责的可行性等立场，为我们分析公务员履责困境状况提供了前提。

1.1 公务员履责的伦理依据

公务员履责的伦理体现职业伦理标准、行政责任要求和行政控制机制是相对于一般政治伦理而言的，我们也可以称之为行政伦理。公务员履责的伦理依据主要有三个方面：公务员履责的相对独立性和政治性、公务员履责的自主权的存在以及行政责任实现对内部控制的依赖。

1.1.1 公务员履责的相对独立性和政治性

古德诺在其《政治与行政》一书中曾这样区分政治与行政：“在所有的政府体制中都存在着两种主要的或基本的政府功能，即国家意志的表达功能和国家意志的执行功能。在所有的国家中也存在着分立的机关，每个分立的机关都用它们的大部分时间行使着两种功能中的一种。这两种功能分别就是：政治与行政。”^① 行政与政治的分化，即行政相对于政治而言是具有相对独立性的活动领域，以执行国家意志、管理社会公共

^① [美] 古德诺. 政治与行政 [M]. 王元, 译. 北京: 华夏出版社, 1987: 11.

事务为基本职能和使命。行政与政治的分化是行政学作为一门独立学科和建立现代行政学的前提，也是行政伦理成为有别于政治伦理的特定价值系统的前提。

在传统行政学的观点中，伦理或者价值被排除在公共行政研究之外，直到“新公共行政学”的诞生，行政伦理的问题才被人们普遍关注。从探索行政伦理由排斥到确认这一转变来看，是否肯定行政与政治的二分法并不是确认行政伦理的关键，能否把握公务员履责的性质及其特殊性才是确认将行政伦理纳入公共行政研究的关键。基于行政与政治的分化，公务员履责是以执行国家意志、管理公共事务为其基本的职能和使命，因此，行政管理具有与追求效率相一致的事务性和技术性特征，具有更高的专业化和科学化要求，这是公务员履责的相对独立性和特殊性。

以上所说的公务员履责的相对独立性和特殊性并不意味着行政领域是一个完全的“事实领域”而与价值无缘。以威尔逊和古德诺为代表的传统行政学之所以认为伦理或者价值不应该存在于公共行政研究之列，是因为他们对“行政”的定义过于狭隘，只看到行政与政治的区别，而忽略了两者之间的关联，没有注意到行政的政治性及其特定的决策职能。从道德哲学的观点出发，凡有社会组织和“人”的关系存在的地方都不可避免地存在价值问题，况且，行政领域是行政组织和公务员从事社会公共事务管理的国家活动领域，自然不会是纯粹的“事实领域”。

事实上，公务员履责除了具有独立性之外还具有政治性。公务员履责是政治在社会公共事务管理过程中的继续，行政与政治的分别在于决策性质、内容和范围的不同。由执政党、立法机构和政治领导人以法律和政策形式表达的“国家意志”或“公共意志”，实际上是相当抽象的规定。公务员执行“国家意志”或“公共意志”，不仅意味着要将抽象的法律规定或政策规定变为更具体、更具适用性和可操作性的行政法规、行政命令和行政实施方案，而且意味着在具体执行行政法规、命令和方案的过程中要行使准司法性质的行政管制权、行政裁决权和行政处罚权。这些实际上是涉及公民和法人权益与义务的更为具体的决策。至于执政党的政策制定和立法机构的立法，行政部门和行政专家的咨询与参谋作用也是不可忽视的，其专业性和科学性要求越高，行政部门和行政专家的作用就越突出，这是公认的事实。由此可见，公务员履责并不是公务

员简单直接和消极被动地执行法律和政策的过程，而是积极主动和创造性地执行法律和政策的过程，其中伴随着一系列行政决策，而公共决策的实质是权利和义务的分配，是社会资源、财富和利益的分配，这就决定公务员必然面临不可避免的价值问题，即体现民主政治的核心价值——公正和公平问题。这样，公务员不仅要忠实地执行国家法律和政策，为公民社会提供高质量的公共品和高效率的公共服务，还要维护社会公正与公平，为社会提供公正的秩序和公平的服务。毋庸置疑，行政领域不仅是重要的价值领域，而且是有其特殊性的价值领域。相对于政治领域而言，其特殊性主要体现在以下各方面：其一，由于公务员处于政党、立法机构、司法机构与公民社会之间的位置，同时也由于行政组织结构的复杂性，因而，它必然面临更为错综复杂的伦理关系，如党政伦理关系、公私伦理关系、政民伦理关系和上下级伦理关系常常交织在一起；其二，由于公务员履责的伦理关系结构有其更为复杂的多样性，同时也由于“行政”的具体职能和职责的多重性，因而，公务员履责的伦理有其更为复杂的价值构成；其三，由于行政的“公共性”，公务员作为社会公仆是以维护公共利益和社会公平为基本职责的，同时也由于行政提供的公共产品和公共服务具有非市场交易的性质，因而，在忠诚、公正和廉洁方面对公务员有着更高和更为严格的要求；其四，由社会的复杂性、行政关系的复杂性、公务员人性结构的复杂性与行政的公共性定位以及公务员的公仆角色定位的单一性的矛盾冲突所决定，公务员在其行政过程中必须面临如库珀所描述的利益冲突、角色冲突以及由此而带来的价值冲突和伦理困境。这不仅意味着在行政领域有其特殊的伦理难题，而且意味着在行政领域有其伦理决策的特殊方法和技术问题。

1.1.2 公务员履责的自主权的存在

公务员履责的伦理的确立，对公务员来说意味着伦理道德责任的规定。这作为一种普遍要求是否可以成立呢？

从道德哲学的观点看，主体道德责任的承担以主体的行为选择自由为前提。这样，证明行政选择自由的存在便成为支持行政伦理作为行政道德责任规定的依据。

在现有的行政学和行政伦理学的理论文献中，行政自由裁量权的存

在已获得普遍确认，并且被不少行政伦理学家当作强调行政道德责任的基本依据。什么是行政自由裁量权？它实质上是一种非制度化的具体事务处置权，即公务员在制度规定不到位、不明确的模糊“地带”乃至制度之外的空间地带作出事务性行政决定或裁决的权力。这种非制度化的行政权力的存在，是由社会生活和社会公共事务的复杂性、动态性以及法律制度和政策规定所具有的抽象模糊性与滞后性所决定的。由于任何社会的执政党和权力机构都不可能对社会公共事务的管理作出事无巨细、包揽无遗的制度化规定，因而，公务员履责的自由裁量不仅成为可能，而且成为社会所必需。公务员履责的自由裁量权的存在说明了什么呢？说明公务员并不是没有灵魂、没有任何意志自由的政治工具，而是有一定意志自由并需要运用价值理性进行独立价值判断和价值决策的，因而也意味着相应的道德责任。不过，必须看到的是，由于行政自由裁量权是一种非制度化的或制度之外的微观层次的处事权力，因而它尽管是支持行政道德责任确立的依据之一，但却不是支持行政道德责任确立的全部依据所在。

支持行政道德责任确立的最基本、最重要的依据，是公务员（主要是行政组织和行政领导）具有相对独立和自主的公共管理权，其中包括行政立法权、行政决策权、行政裁决权和行政处罚权等。这些权力虽是法制化和制度化的权力，并且受到多方面的有效监督，但这并不意味着自由的丧失，而是意味着特定的公务员履责的自由。从一定意义上说，行政权力就意味着行政自由和行政责任。公务员在运用其权力进行行政立法、政策制定、社会监管、争议裁决和违法处罚的过程中，尽管必须忠实于由执政党和权力机构确定的法律和政策，但这并不是简单直接和消极被动地照章办事，而是创造性地执行政策和法律并且要作出独立的合目的性意义上的价值判断，并根据判断作出选择。说到底，这实质上就是公务员在其法定的权限或权力边界范围内所具有的独立决策的自由。由于公务员基于这种自由作出的种种决策或决定往往会产生较大甚至重大的社会影响，因而，由此产生的责任（含道德责任）也是重大的。

基于权力的道德责任还与权力的结构及其主观性密切相关。民主社会的行政权力不管是由权威机构授予的还是通过民选的途径获得的，它都是由不同职能系列和层级的行政组织、行政官员具体执掌的，并以

“职权”的形式存在或发挥作用。这就是说，行政权力作为一种法制化、制度化的权力，不仅仅是一种抽象的存在或客观的社会控制力量，它在实际运行中必然要分解和演化为具体的权力。当行政权力由抽象权力变为具体权力，即变为行政组织，尤其是公务员具体执掌的权力的时候，它就不可避免地具有主观性。因为当处于不同层级和职位的行政组织特别是公务员掌握并能自主支配和运用这种权力时，源于权力主人意志的制度约束已变为外在因素，而权力执掌者的价值观、伦理观、权力观、公职观以及其他主观意识则成为内部影响力，并会对权力的运用发生不可低估的影响作用。所以，权力的具体化和主观性实际上意味着，一方面，权力执掌者具有自主甚至随意地支配和运用这种权力的一定“自由”；另一方面，权力执掌者也有可能滥用这种权力，即把权力用到背离公共意志的错误方向上去。这样，强调权力执掌者的主观道德责任，就是理所当然的事。传统行政学强调行政的“价值中立”，忽视行政道德责任，其根源在于它对“行政”的错误理论定位，即把“行政”仅仅界定为政治的工具，并因此企图把公务员塑造成只讲效率、不问价值的“职业机器”。其实，行政机构作为社会公共事务管理者的相对独立的地位和权力一旦确立，它就不仅作为“工具”而存在，同时也作为公共权力主体而存在，并具有潜力巨大的主体性。而公务员无论是作为活生生的“人”，还是作为行政权力的具体执掌者，其主体性更是不可抹杀的，这已为大量的行政管理实践的经验事实所证明。所以，行政机构和公务员的道德责任是不可回避的。

1.1.3 行政责任实现对内部控制的依赖

行政伦理的确立，还意味着它作为内部控制机制必须被证明是必要的、不可或缺的。

对于行政腐败的防治和公务员履责的实现，西方政治学家和行政学家一度只关注制度约束或外部控制，忽视伦理约束或内部控制。这被越来越多的经验事实证明是一种理论上的偏失和误区。

应当说，对于确保权力的正当行使和公务员履责的实现，强化法律制度的外部控制不仅是完全必要的，而且是可行的和有效的。在时下中国，强化和完善控制权力运行的法律制度建设，乃是政治文明建设的至

关重要的一环。但是，又必须看到，制度控制既不是完美无缺的，也不是完全有效的，更不是万能的。西方国家有关控制行政权力的法律制度建设和官僚制度建设，至今几乎达到了登峰造极的地步，可行政权力滥用的情况仍然大量存在，行政腐败仍有蔓延之势。这甚至引起了有关学科的一些学者对制度控制有效性的质疑。制度控制之所以不是全然有效的，是因为制度控制有其难以克服的局限性：其一，制度作为一种设置，是通过“人”来设计和安排的。由于人的理性不是全智全能的，因而制度的控制不可能没有任何缺口和漏洞。其二，制度的运作环节重重，运作成本极高，并且是通过有人性弱点的“人”来掌控并发挥作用的，这使它的运作不可能不出现任何故障。其三，制度具有机械、呆板和僵硬的特征，而制度控制的对象——具体执掌权力的人却是“万物之灵”，这使制度控制难免相形见绌，且常常陷入无可奈何的境地。其四，制度作为强制性的控制力量，它只能从消极方面限制执掌者不做什么，而不能从积极方面硬性规定公务员应当有什么态度、状态和追求。其五，制度对于具体执掌权力的人具有天然的异己性和外在性，这使它主要只能从外部来控制权力执掌者因权力带来的种种诱惑而产生的行为不轨，而不能从根本上或内部性方面发挥有效的控制作用。这种只能治标而不能治本以及主要只能确定消极责任而不能确定积极责任的功能缺陷，是制度控制的根本缺陷，也是制度控制失灵的根本原因所在。对于“锁”的作用，中国有句俗话对其作了极为形象的概括：管君子管不了小人。这实际上也可用来表述制度控制的功能性缺陷。此外，还必须看到的是，制度控制对于一个民族国家尊重制度秩序的法治文化传统有很大的依赖性，在缺乏或尚未形成法治文化传统的国家，制度控制的局限性会显得更为突出，其控制效力也会更为有限。

当制度控制的局限性在现实生活中日益暴露出来并且被人们逐渐认识之后，在西方国家的行政管理实践及理论研究中出现了重视和关注伦理控制或内部控制的气象。至今，人们已经达成这样的共识：伦理控制是防止权力滥用、达成责任行政的重要途径和保证。公务员履责的伦理控制在形式上也表现为他律性控制与自律性控制的统一。行政伦理的他律性控制，是指行政组织建立行政伦理标准并据此对公务员施加各种形式的伦理约束和伦理影响的活动，如进行系统的行政伦理教育和培训，

建构公务员履责的伦理文化，将伦理标准纳入公务员录用、考核、评估和晋升等管理环节和系统之中，建立专门负责行政伦理问题调查、咨询和监督的组织机构，实行政务公开，接受来自各个方面的伦理监督等。这种形式的伦理控制尽管具有外部控制的某些特点，但它的根本作用点是公务员的心灵而不是外部行为，其实质是变“小人”为“君子”或造就“君子”——使公务员履责的伦理标准内部化和人格化。因此，行政伦理的他律性控制的实质和优势在于，它能变外部控制为内部控制，即变为公务员的精神自觉和道德自律。所谓行政伦理的自律性控制，实际上是公务员经过他律性的道德训练和自我修养而形成的内在道德精神、道德标准和道德能力的自我调控。这也可以理解为公务员基于行政伦理理念、行政道德责任感和行政职业荣誉感而形成的自我调节。当行政组织中的绝大多数公务员形成这种道德自律之后，就意味着他律的伦理控制活动获得了一定成功，同时也意味着伦理控制获得了完备的形态并且成为真正有效的控制系统。所以，不管伦理控制的具体表现形式如何，它本质上是一种非强制性的精神控制和内部控制。相对于制度控制而言，它具有这样一些特点和优点：一是从消极和积极两方面确认公务员的责任；二是能够把客观责任变为公务员的主观责任；三是通过影响公务员的主观世界并形成内部责任机制来达到影响和控制其行政行为的目的，也即通过培养和造就“君子”来达到控制的目的；四是它以公务员的自我控制为最高形态或理想形态；五是它的运作成本较低。由于行政效率、行政正义和公共利益的维护等行政责任目标必须通过公务员负责和高效的履责行为来实现，而公务员负责和高效的履责行为又是在内部力量的支持下促成的，因而伦理控制对于公务员履责的实现就能发挥制度控制所不能起到的独特作用。

1.2 公务员履责的合法性

1.2.1 解答合法性问题

马克思通过对市民社会进行政治经济学的分析，认识到国家不过是

阶级统治的工具。“在过去的种种冒充的共同体中，如在国家等等中，个人自由只是对那些在统治阶级范围内发展的个人来说是存在的，他们之所以有个人自由，只是因为他们是这一阶级的个人。从前各个人联合而成的虚假的共同体，总是相对于各个人而独立的；由于这种共同体是一个阶级反对另一个阶级的联合，因此对于被统治的阶级来说，它不仅是完全虚幻的共同体，而且是新的桎梏。”^①当然，马克思后来也看到了国家的社会管理职能：“凡是直接生产过程具有社会结合过程的形态，而不是表现为独立生产者的孤立劳动的地方，都必然会产生监督劳动和指挥劳动。不过它具有二重性。”“这完全同在专制国家中一样，在那里，政府的监督劳动和全面干涉包括两方面：既包括由一切社会的性质产生的各种公共事务，又包括由政府同人民大众相对立而产生的各种特殊职能。”^②其中对立的职能更重要，即“政治职能”，因此，这样的共同体当然必须谋求合法性才能使统治阶级的统治能够继续下去。什么样的共同体才是真正的共同体，如何才能实现这样的共同体就成为马克思致力于解决的问题。在《共产党宣言》中，马克思、恩格斯明确指出：“代替那存在着阶级和阶级对立的资产阶级旧社会的，将是这样一个联合体，在那里，每个人的自由发展是一切人的自由发展的条件。”^③“在真正的共同体的条件下，各个人在自己的联合中并通过这种联合获得自己的自由。”^④在《哲学的贫困》中，马克思更为明确地写道：“劳动阶级在发展进程中将创造一个消除阶级和阶级对立的联合体来代替旧的市民社会，从此再不会有原来意义的政权了。因为政权正是市民社会内部阶级对立的正式表现。”^⑤显然，马克思认为自由人联合体是真正的共同体。在自由人联合体里，没有存在特权的统治阶层，个人重新驾驭由于私有制和异化而转化为物的力量的社会关系，从而消除了系统上层和下层的价值取向的对立，在这样的社会状态中还继续讨论所谓的合法性问题，是毫无意义的。

马克思的贡献还在于走出了建立自由人联合体的乌托邦，提出了建

① 马克思恩格斯选集（第1卷）[M]．北京：人民出版社，1995：119.

② 马克思恩格斯全集（第25卷）[M]．北京：人民出版社，1974：431，432.

③ 马克思恩格斯选集（第1卷）[M]．北京：人民出版社，1995：294.

④ 马克思恩格斯选集（第1卷）[M]．北京：人民出版社，1995：119.

⑤ 马克思恩格斯选集（第1卷）[M]．北京：人民出版社，1995：194.

立自由人联合体的实践之路。导致人与人关系异化的根源在生产资料私有制，正是由于生产资料私有制将社会分离为不同的阶级，私有制基础上的社会分工，又造成劳动者的劳动成果反过来成为奴役自己的工具，统治者阶层也被这种关系所异化，成为片面发展的人。因此，在解决了满足历史形成的需要的物质资料基础上，生产资料的社会化是解放人与人关系的途径，“生产资料的社会占有，不仅会消除生产的现存的人为障碍，而且还会消除生产力和产品的明显的浪费和破坏”。“通过社会生产，不仅可能保证一切社会成员有富足的和一天比一天充裕的物质生活，而且还可能保证他们的体力和智力获得充分的自由的发展和运用。”^① 这个“自由人联合体”表现为这样一种状态：“只有在这个阶段上，自主活动才同物质生活一致起来，而这点又是同个人向完整的个人发展以及一切自发性的消除相适应的。同样，劳动转化为自主活动，同过去的被迫交往转化为所有个人作为真正个人参加的交往也是相适应的。”“自由人联合体”不是绝对的终极理想，而是现实的运动，人总是生活在他特定的历史条件中，空想社会主义的错误就在“把共产主义当作一种与现存相对立的和给定的理想状态加以设定，而没有把共产主义当作现实的历史运动，当作人的实践运动不断展开的开放过程”。^②

1.2.2 合法性问题的提出

自从人类进入政治社会，合法性的问题就一直是一个重要的问题，人类历史上的任何一种政治统治和社会管理形式，都在谋求合法性上作出了努力。任何政治体系，要想其政策和措施落实，并得到长久的支持，必定要为社会中的大部分人接受。合法性在古希腊政治思想中的最初意义是指合乎法律的或法治的，与一般意义上的权力相关。经过中世纪的自然法思想以及近代个人权利与大众同意思想的影响，其意义也发生了根本性的转变，主要是指某一政治秩序是否和为什么应该得到其成员认可的问题。这时的合法性概念更多地与政治权力联结在一起。当然，对合法性问题加以理论研究是近代的事情，学界大都认为从理论上最早明

① 马克思恩格斯选集（第3卷）[M]．北京：人民出版社，1972：440.

② 衣俊卿．历史与乌托邦[M]．哈尔滨：黑龙江教育出版社，1995：67.

确提出合法性概念的是卢梭。这来自人们所熟知的名言：“人是生而自由的，但却无时不在枷锁之中。自以为是其他一切主人的人，反而比其他一切人更是奴隶。这种变化是怎样形成的？我不清楚，是什么使这种变化成为合法的？我自信能够答这个问题。”^① 按照卢梭的回答，人民的公意是合法性的唯一基础，唯有人民才能决定由谁来统治他们。马克斯·韦伯改变了卢梭有关合法性基础的提法，系统而完整地论述了国家合法性的各种不同基础，使合法性问题成为政治社会学领域一个十分重要的论题。他认为，“合法性就是人们对享有权威的人的地位的承认和对其命令的服从”。^② 在具体的情况下，可能建立在服从的极为不同的功能之上：从模糊的习以为常，直至纯粹的合理性的考虑。任何一种真正的统治关系都包含着一种特定的最低限度的服从愿望，即从服从中获取（外在的和内在的）利益。^③ 对于任何既定的统治来说，都有其合法性根据，人们服从的基础不仅包括习惯、个人利益、休戚相关的纯粹感情或理想动机，而且更重要的是对合法性的信仰。人们怎么才有对合法性的信仰呢？韦伯把人们对权力合法性的信仰概括为三类：传统型、魅力型和法理型。传统型的合法性信仰依靠“人们对古老传统的神圣性以及实施权威者的合法地位的牢固信念”。^④ 它来自于自古就流传下来的神圣传统，人们对此类权威的服从是遵循世代相传的、从祖先那里承继下来的神圣规则；魅力型领袖及其追随者都相信其具有天赋的神圣权力，能同宇宙中最强大最神秘的力量保持联系。由于对此超凡力量和品质的认同，因而形成了对这种权威的自觉服从；法理型权威是指建立在遵守正式制定的非个人专断的法规基础上的权威。它建立在这一信念之上：“权威运用者的制度体系，任职者之担任权威角色，命令（或规章）的内容和颁布方式都是符合某一或某些更一般的准则的。”^⑤ 韦伯发现由命令和服从构成的每

① [法] 卢梭：《社会契约论》[M]，何兆武，译，北京：商务印书馆，1980：8。

② 于海：《西方社会思想史》[M]，上海：复旦大学出版社，1993：333。

③ [德] 马克斯·韦伯：《经济与社会》[M]，林荣远，译，北京：商务印书馆，1997：238。

④ [美] 约翰逊：《社会学理论》[M]，南开大学社会学系，译，北京：国际文化出版公司，1988：282。

⑤ [英] 邓肯·米切：《新社会学辞典》[M]，蔡振扬，等，译，上海：上海译文出版社，1987：22-23。

一个社会活动系统的存在，都取决于它是否有能力建立和培养对其存在意义的普遍信念，这种信念也就是其存在的合法性。有了这种合法性，这个社会活动系统中的人们就会服从来自这个系统上层的命令。显然，这种合法性有两个向度：一个是从系统上层发出的代表系统上层意愿和价值取向的命令；另一个是表达接受的代表系统下层意愿和价值取向的服从。这两个向度的契合程度决定了合法性的实现程度。而韦伯在合法性问题上所持的是片面地从系统上层意愿和价值取向出发的立场，对下层所注重的是如何获得人们对于现存政治秩序的认同和信任问题，而不是系统下层的意愿和价值取向，这样一来，合法性作为统治的前提就是不需要前提的，统治者是不会否定自身的正当性的，因而统治如何获得合法性，变成了一个手段和技巧的问题。也就是说，合法性主要意味着赢得社会公众的同意或忠诚，至于他的价值判断和理性标准则不在考虑之列。所以，在合法性的问题上就没有什么真理和正义可言，只要公众对政权支持和忠诚，就有了合法性，不管这个政权是什么性质的，以及通过什么手段来赢得群众的支持和忠诚。而问题恰恰在什么样的合法性才是真正的合法性。

所以笔者很赞同张康之先生“韦伯的合法性概念具有权术和权谋的性质”的观点，但并不认同它“是一种抽去了任何实质性内容的合法性”。^①把命令和服从上下双方的意愿和价值取向结合到一起才能构成完整的合法性。

1.2.3 合法性与公务员履责

合法性是指政治权力在对社会进行政治统治或行政管理时何以得到社会和民众认可的问题。它的成立就包括行为主体和行为客体两个方面的契合：行为主体是行政人员或以组织名义行事的公务员；行为客体是行政所指向的对象，一般而言是指公众。

合法性最深厚的基础存在于一定经济关系以及受其影响的社会关系之中，“对人类需求的优先考虑必然成为判断公共政策是否合法的最终基

^① 张康之：合法性的思维历程：从韦伯到哈贝马斯 [M]．教学与研究，2002（3）：63-68．