

当代中国公共行政转型丛书·第1辑 丛书主编 赵晖

当代中国行政伦理透视

DANGDAI
ZHONGGUO
GONGGONG
XINGZHENG
ZHUANXING
CONGSHU

杨文兵 著



南京师范大学出版社
NANJING NORMAL UNIVERSITY PRESS

当代中国公共行政转型丛书·第1辑 丛书主编 赵晖

当代中国行政伦理透视

杨文兵 著



南京师范大学出版社
NANJING NORMAL UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

当代中国行政伦理透视/杨文兵著. —南京:南京师范大学出版社,2012. 1

(当代中国公共行政转型·第1辑/赵晖主编)

ISBN 978-7-5651-0401-5

I. ①当… II. ①杨… III. ①行政学:伦理学—研究—中国 IV. ①B82—051

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 089372 号

书 名	当代中国行政伦理透视
作 者	杨文兵
责任编辑	左用章 朱海榕
出版发行	南京师范大学出版社
地 址	江苏省南京市宁海路 122 号(邮编:210097)
电 话	(025)83598077(传真) 83598412(营销部) 83598297(邮购部)
网 址	http://www.njnup.com
电子信箱	nspzbb@163.com
印 刷	扬中市印刷有限公司
开 本	787 毫米×960 毫米 1/16
印 张	17
字 数	304 千
版 次	2012 年 1 月第 1 版 2012 年 1 月第 1 次印刷
印 数	1—1 000 册
书 号	ISBN 978-7-5651-0401-5
定 价	34.00 元

出 版 人 闻玉银

南京师大版图书若有印装问题请与销售商调换

版权所有 侵犯必究

主编前言

新中国建立六十多年来,经济、政治、文化、社会等各方面均发生了巨大的变迁。我们以改革开放为分水岭,把这六十余年分为两个阶段。改革开放以前,中国建立和实行了一套计划经济体制以及与之相适应的政治体制、行政体制、文化体制和社会体制。就行政体制而言,中国建立了一种以计划经济为基础,以中央集权为基本特征的行政体制。在党政关系方面,党的各级组织与国家行政机构关系不明确、不稳固,执政党在国家权力机关、司法机关和行政机关的各项事务中起决定作用;在政治与行政关系方面,坚持政治挂帅,经济、社会事务让位于政治工作;在政府与社会关系方面,政府权力没有边界,政府集中了过多的企业和事业单位的管理权,社会组织 and 经济组织缺乏自我管理、自我发展和自主经营的权力;在政府系统内部,权力过分集中于中央政府,下级政府缺乏必要的自主权,地方缺乏因地制宜的灵活性。另外,人事制度缺乏科学的选拔、录用、考核、退出机制,行政监督不力,监督机制流于形式,种种弊端逐渐显现。新中国的行政体制经过 30 年的曲折发展,越来越不适应经济社会发展的需要。

改革开放以来,中国确立了市场经济的目标,随着经济改革的不断深入,行政改革也逐步推进。三十多年来,中国行政体制经历了几次改革。1982 年开始的行政体制改革,主要集中在以下几个领域:一是国务院机构改革,减少了副总理的人数,设置了国务委员,精简了国务院机构,国务院工作部门由 100 个减少到 61 个;二是干部人事制度改革,打破干部领导职务终身制,建立干部退休制度;三是地方政府机构改革,精简机构,紧缩编制,推行“市管县”体制改革。1988 年的行政体制改革,明确提出转变政府职能这一行政体制改革的关键问题,包括由微观管理转向宏观管理,由直接管理转向间接管理,由部门管理转向全行业管理,由管理转向服务监督,由机关办社会转向机关后勤服务社会化。1992 年邓小平南方讲话之后,党的十四大提出建立社会主义市场经济体制的经济改革目标。1993 年开始的行政体制改革,把适应社会主义市场经济发展的要求作为基本目标,改革的任务是精简机构、转变职能、理顺关系,改革的重点是加强宏观调控和监督,将一部分专业经济部门转变为行业管

理机构或经济实体,减少具体审批事务和对企业的直接管理,宏观上管好,微观上放开,并进一步明确事业单位改革的原则,即政事分开和社会化。1998年,按照中共十五大要求,中国行政体制改革进入一个新的时期。这次改革的目标是建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体系,完善国家公务员制度,建设高素质、专业化的行政管理干部队伍,逐步建立适应社会主义市场经济体制的中国特色的行政管理体制。改革在政企分开方面取得了突破性进展,国务院组织机构的设置及其职能配置更趋于合理,在理顺中央政府与地方政府关系方面有新的进展。2003年开始,行政体制改革按照党的十六大要求进一步推向深入。这次改革更加注重转变政府职能,提出“决策、执行、监督”三权相协调,要求改进管理方式,推进电子政务,提高行政效率,降低行政成本。这一时期,地方政府在管理创新方面也取得了许多成效,如服务型政府建设、政府绩效评估体系建立、责任政府建设、政府信用体系建设等,一些地方政府将行政业务流程优化、行政审批上网工程、电子政务发展结合在一起,不断推进政府现代化与信息化。在事业单位改革方面,按照公共财政的要求对事业单位进行定位、分类,实行政企分开、事企分开,优化事业资源的配置。2008年以后,根据中共十七大和十七届二中全会部署开始了新一轮行政体制改革。这次改革在一些关键领域迈出重要步伐,提出按照“精简、统一、效能”的原则和决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的要求,着力优化组织结构,规范机构设置,完善运行机制。改革突出了三个重点:(1)加强和改善宏观调控,促进科学发展。(2)着眼于保障和改善民生,加强社会管理和公共服务。(3)积极探索职能有机统一的大部门体制。

改革开放以后,中国行政体制改革呈现若干特点:(1)经济体制改革推动行政体制改革,政府管理由计划体制的管理逐渐转向市场经济体制的管理。(2)行政体制改革经历了一个不断深化的过程,改革的重点由精简机构、党政分开到转变职能、政企分开,再到注重效率、责任行政、服务型政府的构建。(3)政府角色和管理方式逐步转型,从过去完全是管制型政府、全能型政府转向一个能够注重社会管理、注重服务质量的政府;由过去完全的社会资源的分配者逐步转变为资源的保护者、调控者和公共物品的提供者;行政行为由控制结果、权力主导转向过程管理、规则透明、服务主导。(4)政府的管理水平、服务质量、公务员的素质和能力都有了很大提升。

历次行政体制改革虽然取得了一些实效,但是一些深层次的问题并未得到根本的解决。当前的主要问题在于:(1)建设服务型政府的意识不强,政府职能转变相对滞后的局面没有改变,重管理、轻服务的现象还大量存在,社会管理、公共服务意识相对薄弱,尤其是地方政府在提供公共服务方面,和公众的需求相比,还存在着明显的差距,主要表现为对公共服务职能重视不够,公共服务投入不足,公共服务体制僵化、质量不高。(2)强调经济政绩,忽视社会全面、协调、可持续发展。在“经济增长论英雄”的观念的长期主导下,公共服务理念并未引起一些地方领导的足够重视,招商引资、上项目、征地、筹措资金、经济规划等问题成为政府决策的主要议题,一些亟待解决的重大民生问题被忽视,形式主义、官僚主义、政绩工程等问题未能得到有效的遏制。(3)尚未建立公共服务型财政体制。目前中国的财政体制还基本是“建设财政”和“吃饭财政”,其中用于经济建设的费用明显偏高,而用于社会服务的费用偏低。公共支出被过多地投入竞争性和营利性领域,而涉及公共安全、公共卫生、教育事业、社会保障和基础设施方面的财政投入不足。(4)机构改革依然没有跳出“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的循环,政府部门设置过多,部门之间职能交叉、权责不清,部门利益比较突出。

中国公共行政正处在转型时期,任重而道远。中国行政体制改革应着力在以下方面展开。

1. 进一步转变政府职能。总体上,政府职能就是处理公共问题,包括经济调节、市场监管、社会管理和公共服务等,大量非公共性的问题应让位给市场,让位给社会。因此,必须转变政府职能,推进政府治理创新,从根本上理顺政府与市场、政府与社会的关系,提高政府管理的绩效,即提高公共物品供给的能力、效率和质量。

2. 建设服务型政府。政府职能是“掌舵”,而不是“划桨”,政府职能转变的目标是建设服务型政府。服务型政府就是要为社会服务,为公众服务,这不仅仅是对政府公共服务职能和社会管理职能的强调,也是对社会主义市场经济条件下政府管理本质、政府职能和管理方式的要求,包括政府如何服务于中国经济和社会的可持续发展,如何适应基本公共服务均等化要求,如何有效解决重大的民生问题等。

3. 建设责任政府。责任政府意味着必须要有责任控制机制,要加强对行

政权力的监督和制约,这其中一条重要的途径就是要有效推进问责制度。行政问责制的逐步推行和完善,是建设责任政府,进一步转变政府职能,提高政府执行力和公信力的关键和重要环节,包括明确问责范围、问责主体、问责客体和承担的责任,规范问责程序和问责方式等。

4. 建设法治政府。目前,各级人民政府的行政权力已经逐步纳入法治化的轨道,规范政府权力取得和运行的法律体系基本形成,公民的法治意识、权利意识等日益增强,在实践中政府依法行政也取得了长足的进步。今后仍需要进一步规范和限制政府的权力,要求政府管理从重权力轻责任,转向权力和责任的平衡和良性互动,进一步完善行政决策和执法的责任制、公开制,重大行政事项集体决策、专家咨询论证、听取民意和社会公示,强化和完善对政府权力的监督。

5. 提升政府应对公共突发事件的管理能力。我国正处在公共突发事件的多发期,加强政府公共危机管理迫在眉睫。危机管理是对政府管理能力的全面考察与综合鉴定,是衡量和反映政府管理能力的重要方面。越是在危机时刻,越是能够显示出一个政府机构的整体素质和综合实力。政府危机管理是一种具有较强操作性的管理思想和管理模式,这需要我们的政府必须把危机管理当做政府工作的一部分,而且是最重要的部分之一。

20世纪70年代以后,西方国家为了政府机构的庞杂僵化和效率低下等问题,兴起了新公共管理理论。以奥斯本为代表的学者,主张在政府等公共部门广泛采用私营部门成功的管理方法和竞争机制,强调文官对社会公众的响应力和政治敏感性,倡导更加灵活、富有成效的管理。其后以登哈特为代表的一些学者又提出了新公共服务理论,认为政府的职责是服务而非掌舵,追求公共利益是政府的最终价值。新公共服务理论将公民置于整个治理体系的中心,推崇公共服务精神,重视政府与社区、公民之间的对话沟通与合作共治,试图实现政治与行政、民主与效率在更高层次上的统一,为当代中国公共行政转型,建设服务型政府的战略目标提供了有力的理论支撑。

基于以上考虑,我们不揣浅陋,编写《当代中国公共行政转型》丛书,内容涉及当代中国公共行政转型和改革的一些重大问题,如政府绩效管理与绩效评估、当代中国行政伦理、政府公共危机管理、非政府组织与政府关系、当代中国政治参与、当代中国公共政策转型、政府公共利益、当代中国女性参政等,作

者均是南京师范大学公共管理学院行政管理系的教师。本丛书第1辑包括《政府绩效管理与绩效评估》、《国际制度环境下中国政府与非政府组织关系研究》、《当代中国行政伦理透视》、《公共危机管理理论与实践》4本。本丛书出版得到江苏高校优势学科建设工程项目资助；南京师范大学出版社徐蕾女士、林荣芹先生和朱海榕女士，对丛书的出版给予了大量的支持、关心和帮助。本丛书吸收了学界同仁的研究成果，在此一并表示衷心的感谢。

丛书历经多次修改，然而囿于学术水平，存在诸多疏漏和不当之处，我们热忱欢迎广大读者和学界同仁给予指正。

南京师范大学公共管理学院 赵晖

2011年5月15日于随园

目 录

主编前言	1
导论	1
第一章 行政道德稀缺与行政道德供求均衡	17
第一节 行政道德稀缺的现实表征——官僚主义与行政腐败	17
第二节 行政道德稀缺的根源探究——行政道德供求失衡	20
第三节 行政道德稀缺的人文救治——行政道德有效供给	24
第二章 行政道德行为与行政道德制度的成本收益分析	37
第一节 行政道德行为成本的根植基础	37
第二节 行政道德行为成本的人性设定与社会补偿的制度保障	43
第三节 行政道德制度的成本收益分析	46
第三章 行政伦理建设与行政道德教育	53
第一节 行政伦理建设与行政道德教育的逻辑关联	53
第二节 行政德育力与行政生产力	59
第三节 市场经济与公共利益观教育	65
第四节 行政伦理教学现状分析与改革走向	85
第四章 行政道德与行政道德资本	93
第一节 行政道德资本的学术意蕴	93
第二节 行政道德资本何以可能	98
第三节 行政道德资本何以可行	103

第五章 行政道德与政府诚信建设	114
第一节 政府诚信的构建意义与内涵揭示.....	114
第二节 政府诚信缺失的存在样态与产生缘由.....	120
第三节 政府诚信建构的现实路径.....	123
第六章 行政规制道德化与建立现代企业制度	127
第一节 企业经济行为的内在缺失与政府道德调控.....	127
第二节 国有企业改革彻底到位与政企关系重塑.....	135
第三节 企业经营理念创新与政府道德范导.....	153
第七章 行政道德与精神文明建设	158
第一节 文明及其分类.....	158
第二节 社会主义精神文明的历史渊源与构建框架.....	163
第三节 精神文明建设与“以德治国”、“以德行政”.....	169
第八章 行政道德与民主政治建设	177
第一节 民主政治的本质内容.....	177
第二节 民主政治建设与“依法治国”、“依法行政”.....	180
第三节 行政腐败的伦理探源与治理方略.....	185
第九章 行政道德制度建设与“德法共治”	193
第一节 制度的概念诠释、分类构成与功能作用.....	193
第二节 道德与制度、制度道德与道德制度.....	199
第三节 道德制度建设与“法治”、“德治”.....	205
第十章 行政道德与公共经济政策系统运行机制完善	213
第一节 公共经济政策的伦理解读与总体构架.....	213
第二节 当代中国公共经济政策的历史沿革与实施内容.....	221



第三节 当代中国公共经济政策的实施效果与政策建议·····	231
第十一章 行政快乐与快乐行政·····	239
第一节 行政快乐的概念界定·····	239
第二节 行政快乐的产生根源与内在构成·····	242
第三节 快乐行政的实现途径·····	247
主要参考文献·····	253

导 论

马克思主义唯物辩证法认为:世界上的一切事物都是运动、变化和发展的,否定之否定是事物运动发展的基本规律之一。回眸与反思公共行政百年发展的历史变迁,行政伦理在行政学构建过程中的失落、复归与再塑的演进脉络,恰恰验证了这一规律。

一、行政伦理失落的历史探源

公共行政学的诞生为何会伴随着行政伦理的失落?这既有行政学者的自觉,也有伦理学者的无奈,然而从本质上讲,它是社会科学在工业文明推动下的时代产物。

众所周知,西方公共行政学渊源于政治学、法学和企业管理学,其思想基础是由伍德罗·威尔逊、古德诺和马克斯·韦伯等人所奠定的。1887年威尔逊发表的《行政研究》一文,被视为公共行政学产生和发展的开端。在这篇经典文章中,威尔逊从行政运行技术特征的角度提出了政治与行政的二分原则。他认为:行政与政治不同,“行政管理的领域是一种事务性的领域,它与政治领域的那种混乱和冲突相距甚远”。“行政管理是置身于‘政治’所特有的范围之外的。行政管理的问题并不是政治问题。虽然行政管理的任务是由政治加以确定的,但政治却无须自找麻烦地去操纵行政管理机构。”^①“政治是政治家的特殊活动范围,而行政管理则是技术性职员的事情。”^②1900年,古德诺出版了《政治与行政》一书。在该书中,古德诺从行政功能的视角系统地阐述了政治与行政的二分原则,他说:“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

① 彭和平等编译:《国外公共行政理论精选》,中共中央党校出版社1997年版,第14~15页。

② 彭和平等编译:《国外公共行政理论精选》,中共中央党校出版社1997年版,第14~15页。

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。”^①1911年,马克斯·韦伯在其所写的《论官僚制或科层制》(即《建立在文官制度基础上的政府体制》)论文中以及在1922年所出版的《社会组织与经济组织理论》专著中,通过对古代埃及、罗马、中国的官僚制度以及拜占庭帝国和19世纪到20世纪初欧洲出现的官僚制度的比较研究,从政府组织及其结构形式的视角,对“理想型”官僚制度的主要特征进行了高度概括,并将其归纳为“劳动分工、层级结构和对事不对人的法规”^②。这实际上是将行政学定位于形式合理性与工具理性学科追求的一种学术努力与尝试。20世纪一二十年代以泰勒和法约尔等人为代表的科学管理运动及其学说也对公共行政学传统的形成产生了重要影响。行政学者通过自觉应用科学管理的原理、方法和技术去经济而有效地解决政府组织与管理问题,从而极大提高政府绩效的实践操作,大大强化了公共行政学排除价值理性、追求工具理性的学科特质,这一努力的标志性成果就是1926年在美国出版的两本权威的行政学教科书:怀特的《行政学研究导论》和威洛比的《公共行政学原理》。

在工业文明所造成的劳动分工和专业化要求社会科学不断分化的浪潮下,自觉将行政学从政治学中分离出来,并专注于以追求效率为最高标准,潜心构建具有形式合理性和工具理性的行政理论架构时,伦理学者则表现出更多的无奈。有的伦理学者甚至主张按照形式合理性的要求重塑伦理学,将“价值合理性”逐出伦理学的大门,使伦理学变成形式主义的科学理论。直觉主义伦理学者摩尔认为,“善”是最单纯的概念,不能用任何自然或非自然的东西来定义。以往各种伦理学之所以没有获得科学的特性,原因在于它们或者用快乐、幸福等自然的东西来界定“善”,或者用理性、意志等非自然的东西来界定“善”。因此,伦理学的主要任务就是要纠正这些谬误,对一些基本的伦理概念、判断重新进行科学的分析,将以往建立在行为规范基础上的伦理学改造成纯理论性、具有科学形式的伦理学。情感主义伦理学者桑塔耶那认为,在人的欲望、情感和兴趣以外,不存在任何价值,道德价值是以个人主体偏好为基础的,只有与个人自身的欲望、情感和兴趣相联系,才具有道德意义,因此,以人

① 古德诺:《政治与行政》,华夏出版社1987年版,第12~13页。

② 参见斯蒂尔曼主编:《公共行政学》(上册),中国社会科学出版社1988年版,第81~135页。

的欲望、情感和兴趣为研究对象的伦理学是不具有科学性和认识性的。^① 无论是试图通过科学主义的途径使伦理学脱离传统规范性、追求伦理学的科学化与形式合理性的直觉主义伦理学,还是力图通过语言分析的方式揭示传统伦理规范缺乏科学基础的情感主义伦理学,二者在对待以往伦理学的认识与态度上虽有所不同,但有一点是共同的,即伦理学的研究对象不是科学知识,无法揭示科学真理。来自伦理学者阵营的内在反动为行政学者排斥价值研究、拒绝传统规范伦理学进入科学管理的大门提供了最好的借口,因而公共行政学的诞生伴随着行政伦理的失落也就在所难免了。

二、行政伦理复归的缘由揭示

要弄清行政伦理在公共行政学建构过程中复归的历史缘由,必须首先知晓公共行政学的发展脉络,把握其研究范式的嬗变路径。

关于公共行政学的发展线索和阶段划分,国内外学者一直存在着不同的看法,而且划分标准与方式也不尽相同,概括起来主要沿着两条路径。一是根据西方管理思想演变过程,比如美国学者杰伊·M·沙夫利兹和阿尔伯特·C·海德把公共行政学的发展阶段分为六个时期:早期研究时期、两次世界大战期间、战后时期、60年代、70年代和80年代。^② 我国台湾学者张润书先生将行政学的发展阶段分为三个阶段:传统理论时期(X理论时期,1900—1930)、行为科学时期(Y理论时期,1930—1960)和系统理论时期(Z理论时期,1960年至目前)。^③ 我国学者夏玉章先生把西方行政学的发展阶段概括为三个时期:形成阶段——传统管理时期(19世纪末—20世纪20年代)、成长阶段——科学管理时期(20世纪20年代以后)和科学化阶段——现代化管理时期(始于20世纪40年代)。^④ 我国学者王沪宁、竺乾威把西方行政学的发展历史分为五个阶段:传统行政理论、科学行政理论、人际行政理论、系统行政理论和决策行政理论。^⑤ 我国学者彭和平认为西方行政学的发展阶段可分为四个时期:早期研究、两次世界大战期间、战后时期、20世纪60年代以后。^⑥ 二

① 参见郭夏娟:《公共行政伦理学》,浙江大学出版社2003年版,第6~7页。

② 参见彭和平、竹立家等编译:《国外公共行政理论精选》,中共中央党校出版社1997年版。

③ 参见张润书:《行政学》,台北三民书局1986年版。

④ 参见夏玉章主编:《行政管理学》,山西人民出版社1985年版,第24~27页。

⑤ 参见王沪宁、竺乾威主编:《行政学导论》,上海三联书店1988年版,第18~23页。

⑥ 参见彭和平:《公共行政管理》,中国人民大学出版社1995年版,第30~31页。

是根据公共行政学研究范式来划分,比如我国学者陈振明认为西方公共行政学在研究范式上经历了从公共行政学到新公共行政学再到(新)公共管理学的三次重大突破^①。我国学者唐兴霖认为公共行政学在范式演变上也经历了三次重大转变:从“制度—功能行政观”到“行为—过程行政观”再到“多元化行政观”^②。

就目前对公共行政学发展阶段的考究来看,虽然学术界对行政伦理复归的具体时间有大体一致的看法,均认为是在二战以后,但是对产生这种复归的时代机缘和社会经济因素却未加以明确的阐述。^③我们认为,任何理论的更新和研究范式的替代,都是客观物质生活条件的具体反映和时代发展的现实需要,因而行政伦理在公共行政学构建中的复归有其深刻的外在经济动因和内在学术诉求。

首先,从外在经济动因来看,20世纪30年代爆发的世界性经济危机既为政府全面介入经济领域、转变职能提供了现实依据,也对政府行政活动的价值基础、公共责任要求、宏观调控合法性依据提出了理论诉求。我们知道,在西方资本主义社会发展初期,大多数西方国家的政府普遍奉行亚当·斯密所倡导的自由放任主义和消极主义政策,政府的角色是“守夜人”,政府的职能主要局限于“保护本国社会的安全,使之不受其他独立社会的暴行与侵略”^④、“为保护人民不使社会中任何人受其他人的欺侮或压迫。换言之,就是建立一个严厉的司法行政机构”^⑤、“建立并维持某些公共机关和公共工程”^⑥三个方面。随着西方社会由自由竞争资本主义向垄断资本主义过渡,一方面社会生产力的迅速发展和经济结构的巨大变化使需要政府管理的社会经济任务越来越

① 参见陈振明:《从公共行政学、新公共行政学到公共管理学——西方政府管理研究领域的“范式”变化》,载《政治学研究》1999年第1期。

② 参见唐兴霖编著:《公共行政学:历史与思想》,中山大学出版社2000年版,第8~30页。

③ 参见陈振民主编:《公共管理学》,中国人民大学出版社1999年版,第8~9页;唐兴霖编著:《公共行政学:历史与思想》,中山大学出版社2000年版,第13~16页。

④ 亚当·斯密:《国民财富的性质和原因的研究》(下卷),商务印书馆1972年版,第254页。

⑤ 亚当·斯密:《国民财富的性质和原因的研究》(下卷),商务印书馆1972年版,第284页。

⑥ 亚当·斯密:《国民财富的性质和原因的研究》(下卷),商务印书馆1972年版,第292页。

重,另一方面自由竞争所导致的生产和资本相对集中而形成的经济垄断使“看不见的手”越来越软弱无力,由此引发了一系列社会经济矛盾,并最终以世界经济大危机和第二次世界大战爆发的方式敲响了垄断资本主义的丧钟,也宣布了自由放任主义的经济政策的破产。为挽救资本主义社会的全面危机,适应社会生产力迅速发展需要,缓解和解决各种社会矛盾,西方国家的大多数政府在二战以后,纷纷转变职能,开始对社会经济生活进行全面、主动、积极的干预,实行了一系列“从摇篮到坟墓”的福利政策。然而,这些政策的实施却带来两个问题:一是容易诱发财政危机。建立在法制基础上的行政机关规模的扩大、公共行政人员队伍的增长和公共事务管理职能的发展均需依托强大的财力支撑,而财力来自税收,税收来自纳税人。一旦税收超过纳税人的生理和心理承受能力就可能发生抗税现象,出现财政危机。二是动摇了传统行政理论的根基。建立在政治与行政二分基础上、排斥价值合理性的传统行政理论无法解释现行的以追求公平为目标的福利政策,无法论证扩大行政规模所需税收的合法性基础,无法证明政府提高行政效率的价值基础和公共行政人员公共责任确立的价值依据。于是,二战以后的客观事实对公共行政学的构建提出了不能排斥、回避、忽视包括行政伦理在内的一切有关价值理性问题研究的新的理论诉求。

其次,从内在学术诉求来看,传统公共行政学排除价值理性、拒斥公平的价值追求虽然在行政学产生过程中起过积极的作用,然而就整体而言,这种人为分裂价值理性与工具理性的思维方式和研究方法在理论构架上就是残缺的,于是在经济社会因素的推动、行政学者觉醒与伦理学者的呼吁下,行政伦理的复归就自然成为新的时代需要。20世纪40年代,尤其是二战以后,传统公共行政学不仅受到行为科学的挑战,而且受到决策理论、政策科学、行政生态理论等多方面的挑战。美国学者罗伯特·达尔在《公共行政学的三个问题》一文中指出了公共行政学传统所遇到的三大难题,即公共行政学与规范价值的关系问题、公共行政学与社会环境的关系问题、公共行政学与人类行为的关系问题。在这三大难题中,达尔认为清楚地确定规范性价值的地位是建立公共行政学的重要条件。在达尔看来,传统公共行政学把价值因素排斥在学科研究之外,追求政治与行政的绝对分离以及单纯效率标准在实际行政中是很难办到的,他说:“作为一个学科或潜在科学的公共行政学的基本问题比纯粹的管理问题要宽泛得多;与私人管理学相对照,公共行政学研究的预设不可避

免地要将公共行政问题置于伦理考虑的脉络背景之中。”^①著名行政学家西蒙在《行政谚语》一文以及收入此文的《行政行为》一书中指出:政治与行政不能截然分开,因为行政行为中也必须从事某些决策活动。从事实与价值分野的角度看,政策(政治)问题与行政问题都包含着价值与事实两种因素,但在政策问题中价值因素占主导地位,而在行政问题中,则是事实问题占主导地位。^②1968年,作为对美国60年代社会改革在公共行政学研究上的一种回应的新公共行政学派的产生,标志着“公平”这一被传统公共行政学卸载的价值理念重新被安装到行政学架构之中。这一学派的代表人物弗里德里克森在其经典论文《走向一种新的公共行政学》中指出:传统公共行政学在研究视野上过于狭窄,它总是试图回答以下两个问题:其一,如何在可供利用资源的条件下提供更多更好的服务(效率)?其二,如何少花钱而保持特定的服务水平(经济)?而新公共行政学除了要回答以上两个问题之外,更强调这种服务是否增进了社会公平。^③同时,他还指出行政管理者并不是价值中立的,他们应该对好的管理与社会公平作出承诺,并以此作为价值、奋斗目标或理性基础。虽然新公共行政学由于“缺乏概念上的连贯性,没有明确限定的宪法基础,没能生根立足,容易被反对者当做仅仅是一种情感的爆发而不予理睬”^④,因而未能最终取代传统的公共行政学而成为行政学研究的主导范式^⑤,但是,新公共行政学对社会公平的强调以及重视人性与行政伦理的研究则凸显了行政学者对价值理性重要性的学术关注与理论认同。

与此同时,伦理学者也开始摆脱实证主义研究方法的束缚,重新重视对规范伦理学的研究。这不仅对行政学的研究产生了巨大影响,而且也为行政伦理学的孕育产生铺垫了学理基础。1971年,美国著名伦理学者罗尔斯正式出版了在学界影响甚大的伦理学专著——《正义论》。在这本书中,罗尔斯一方面提出了以正义价值为核心的行政哲学基础,确立了行政正义在公共行政中的理论地位;另一方面系统论证了民主立宪制度的价值基础,更新了传统契约

① Robert A. Dahl, The Science of Public Administration: Three Problem, in classic of Public Administration op. cit. P 124.

② 参见西蒙:《管理行为》,北京经济学院出版社1988年版,第21~36页。

③ 参见H. George Frederickson, Toward a New Public Administration, in Classics of Public Administration. op. cit., P 392.

④ 米勒、波格丹诺编:《布莱克维尔政治学百科全书》,中国政法大学出版社1992年版,第631页。

⑤ 参见陈振明主编:《公共管理学》,中国人民大学出版社1999年版,第15页。