

浙江大学公共管理丛书

A PUBLIC ADMINISTRATION

公共行政伦理学

◎ 郭夏娟 著

-051
8

浙江大学出版社

浙江大学公共管理丛书

公共行政伦理学

郭夏娟 著

浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共行政伦理学 / 郭夏娟著. — 杭州: 浙江大学出版社, 2003.5

ISBN 7-308-03296-5

I. 公... II. 郭... III. 行政学: 伦理学 - 高等学校 - 教材, IV. B82 - 051

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 023561 号

出版发行 浙江大学出版社
(杭州浙大路 38 号 邮政编码 310027)
(E-mail: zupress@mail.hz.zj.cn)
(网址: <http://www.zjupress.com>)

责任编辑 余健波
排 版 浙江大学出版社电脑排版中心
印 刷 杭新印务有限公司
开 本 850mm × 1168mm 1/32
印 张 7
字 数 175 千字
版 印 次 2003 年 5 月第 1 版 2003 年 5 月第 1 次印刷
印 数 0001 - 4000
书 号 ISBN 7-308-03296-5/B·047
定 价 15.00 元

浙江大学公共管理丛书

编辑委员会

主 任 陈子辰 胡建森

副 主 任 姚先国

委 员 (按姓氏笔划为序):

王沛民 张 钢 陈子辰

陈国权 陈荣富 吴次芳

余逊达 余潇枫 郑仓元

郁建兴 姚先国 姚耿东

胡建森 贾生华


丛书主编 郁建兴

总 序

刚刚闭幕的十届全国人大一次会议通过了国务院机构改革方案,标志着改革开放以来我国第五次政府机构改革正式启动。这次改革将以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,按照完善社会主义市场经济体制和推进政治体制改革的要求,坚持政企分开,精简、统一、效能和依法行政的原则,进一步转变政府职能,调整和完善政府机构设置,理顺政府部门职能分工,提高政府管理水平,形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。毫无疑问,这次改革的全面推进和深入,对公共管理学这一运用管理学、政治学、经济学等多学科理论与方法研究公共组织,尤其是政府组织的管理活动及其规律的学科体系,提出了新的更高要求。同时,它也为公共管理学获得大发展提供了重要契机。

我国的公共管理理论与实践有着悠久的历史。但是,由于众所周知的原因,我国的现代公共行政与公共管理研究和教育直至20世纪80年代才得以恢复和重建。1999年5月,国务院学位委员会第17次会议审议通过了《公共管理硕士(MPA)专业学位设置方案》,并决定于2001年10月在我国首次进行MPA招生考试。至今,全国24个MPA试办院校已顺利招收两届学员。MPA专业学位的设置,为我国公共管理学科的制度化解建设迈出了一大步。近几年来,公共管理学科在学术团体、专业杂志、书籍出版、基金资助渠道、教育培训、职业化以及图书馆新的收藏目录的确定等方面,也都有了较大发展。

浙江大学作为全国24个MPA试办院校之一,努力探索着公共管理的研究与教育。为反映浙江大学公共管理研究与教育的最新



新成果,我们编辑出版了这套“浙江大学公共管理丛书”。本丛书第一辑包括了《全球化:一个批评性考察》、《公共管理学引论》、《政治学导论》、《行政法》、《公共部门经济学》、《公共政策:理论与方法》、《公共行政伦理学》等7种。在编写过程中,我们注重将学科的主要知识领域与一些重大理论和实践问题相结合,注意将学术前沿与当前中国现实管理实践相结合,注重将理论性与应用性相结合,力图体现我校公共管理学科发展的特色。因此本丛书适用面较广,除适合MPA学员使用外,也适合公共管理学科各类学生及各级公共管理人员作为教育培训的学习参考资料使用。当然,编写这套丛书对我们来说还是一个初步的探索和尝试,其中一定存在着不足、错漏之处,敬请读者朋友和大方之家不吝指正。

现在时值生机勃勃的春天,这套丛书的出版能够迎来我校公共管理学科建设的春天吗?我们努力着。

“浙江大学公共管理丛书”编辑委员会
2003年3月

目 录

第一章 背景与起源	(1)
一、两个领域的分离	(2)
二、行政与伦理的早期结合	(12)
三、理论预设	(18)
四、一个新型伦理学科独立登场	(31)
第二章 目的论与效率导向	(41)
一、快乐：量的还是质的？	(42)
二、好政府的伦理标准	(50)
三、效果：评价行为的依据	(59)
四、效果的计算与预测	(62)
五、预测效果的困难	(65)
六、从效果到效率	(69)
第三章 义务论与公正导向	(73)
一、人的道德能力有多大？	(74)
二、从“单规理论”到“多规理论”	(79)
三、选择政府行为的伦理原则	(87)
四、正义原则的运用	(93)
五、公正：行政行为的伦理目标	(95)
六、正当与善的融合	(102)

第四章 腐败与监督	(106)
一、界定与态度	(107)
二、腐败的结构性根源	(118)
三、腐败的控制	(124)
四、反思现实的权力监督体系	(132)
第五章 忠诚与检举	(140)
一、服从与忠诚	(141)
二、忠于上级,抑或忠于宪法?	(149)
三、如何使检举有效而正当?	(159)
四、保护检举者	(170)
第六章 责任与个体道德	(173)
一、责任的基本含义	(174)
二、从外部超越责任	(183)
三、从内部超越责任	(187)
四、个体道德的形成	(200)
五、超越私人领域的责任	(206)
后 记	(215)

第一章 背景与起源

本章探讨的主要问题:公共行政伦理学产生的理论背景;公共行政伦理学的理论建构过程;公共行政伦理学产生的标志性成果与实践。

主要观点:事实领域与价值领域的分离始于17世纪的英国,这一传统延续到20世纪初,西方理论界出现科学化倾向,公共行政管理被归入科学的事实领域,伦理学则属于价值领域,两者被人为地分裂;行政与伦理的结合经历了相当长的时期,从行政学产生之时,行政管理的价值问题与伦理目标就成为学者们思考的一个焦点;20世纪70至80年代,行政与伦理真正开始融合,不仅出版了理论著作,而且在行政实践中接受了伦理规范。至此,公共行政伦理学作为一门独立的学科产生了。

事实领域 价值领域 公共行政管理 道德 伦理 公共行政伦理学

公共行政管理是一个决策和执行的“事实领域”,伦理学是一个哲理和道德的“价值领域”。在西方的理论传统中,这是两个长期割裂的领域,各自拥有不同的实践范围,具有不同的思维方式。公共行政学产生之始,实践者与理论家并没有把伦理学引入科学的管理领域,他们认为伦理学对公共行政管理而言是无关紧要的。

但是,行政管理离不开人,行政活动蕴含着伦理的目的与方式。不管学者们的意愿如何,也不管实践者是否承认价值方式在管理中的作用,事实上,管理与伦理、事实与价值,一直是彼此伴生和互动的两个方面,公共行政伦理学作为一门交叉学科,正是这两个领域沟通与融合的结果。

一、两个领域的分离

之所以考察“事实领域”与“价值领域”的分离,是因为我们需要了解公共行政伦理学产生之前的理论研究状况。作为一门独立的学科,公共行政伦理学与公共行政学并非同时产生,前者明显晚于后者,行政伦理研究滞后于公共行政理论的发展。这与当时西方的理论趋势有关系。进入20世纪,西方理论界出现形式主义思潮,与其他学科一样,公共行政领域也出现反传统趋势,理论研究者热衷于把行政活动归入科学的事实领域,而认为伦理学属于价值领域,两者无法建立起某种内在关联。自然事实与伦理价值之间进一步分裂,科学与价值处于截然对立的地位,科学化成为公共行政实践与理论研究的趋势。公共行政学产生之时,正是以科学方法取价值研究的时期,公共行政崇尚技术管理与效率目标,传统规范伦理学被排斥于科学管理的大门之外。这导致公共行政伦理学不可能与公共行政学同时产生。

作为一种理论方法与思潮,“事实领域”与“价值领域”的分离始于20世纪初,而思想家有意识地思考两个领域的区分,则可以追溯到17世纪英国哲学家大卫·休谟。在《人性论》中,他探讨了人类理性能否发现善恶的问题,即“行为的罪恶或道德上丑恶是被理证的理性所发现的呢?还是被一种内心感觉、通过反省那样一

种行为时自然地发生的某种情绪所感到的呢？”^① 休谟提出这一问题，表明他事实上已经意识到人类思维中存在着不同的判断方式，他指出，我们一向所崇尚的科学理性思维存在着局限性，它可以回答有关客观事实的问题，却无法对价值问题作出评判。他通过小树杀死母树的例子展开论述：

让我们假设，那棵树落下一棵种子，在它下面生出一棵树苗来，那棵树苗逐渐成长，终于长过了母树，将它毁灭；那么我就问，在这个例子中是否缺乏杀害父母或忘恩负义行为中所发现的任何一种关系呢？老树不是幼树存在的原因么？幼树岂不是老树的毁灭的原因、正如一个儿子杀死他的父母一样吗？如果仅仅回答说，这里缺乏选择或意志，那是不够的。因为在杀害父母的情形下，意志并不产生任何不同的关系，而只是那种行为所由以发生的原因，因此，它产生的关系是和橡树或榆树方面由其他原则所发生的关系是相同的。决定一个人杀害父母的是意志或选择；决定一棵橡树幼苗毁灭它所由以生长的老树的是物质和运动的规律。因此在这里，同样的关系具有不同的原因，但是那些关系仍然是同一的；这些关系的发现在两种情形下既然并不都伴有不道德的概念，所以结果就是，那种概念并不发生于那样一种发现。^②

让我们从两个不同的“视域”思考这一例子。首先从客观事实与客观关系方面考察。幼树与母树的关系以及幼树杀死母树，儿子与父母的关系以及儿子杀死父母，都属客观关系与客观事实，两者是完全一样的。再从价值关系方面考察。如果问，幼树杀死母树是否不道德？或儿子杀死父母是否不道德？我们的回答却是不

① 休谟：《人性论》（下册），商务印书馆，1983年版，第506页。

② 同上书，第507页。

一样的。我们不会对幼树杀死母树表示谴责,但会认为儿子杀死父母是大逆不道的。因为我们会论证说,人类的行为由意志选择,或者说是有意识地做的,我们应该对自己的行为负道德责任,而幼树杀害母树只是自然界的生命规律使然,树苗没有理性与意志,自然无法对自己的“行为”负责任,人类也没有必要对此进行评价。的确,我们不会认为动物、植物与人类一样,否则,就等于就是说,道德的善恶存在于客观的事实与关系中,在理性认识能够觉察善恶之前,善恶已经存在了,善恶是脱离人的感觉而存在的,道德的本质就存在于这种客观关系之中。如果这一结论可以成立,那么,幼树杀死母树的“行为”就与儿子杀死父母的行为一样了,可以进行道德评价。区别只在于动物和植物缺乏足够的理性能力,因而不能觉察道德善恶,而人类的理性能力足以发现善恶罢了。

可是,我们仍然不会对幼树杀死母树进行道德评价,这又说明,客观事实与客观关系其实与善恶没有必然联系,即使幼树杀死母树,我们也不会认为存在道德问题。但是,当我们面对儿子杀死父母的事实时,态度是截然不同的。我们会愤怒、谴责,并且惩罚这个儿子。人类对幼树杀死母树与儿子杀死父母这两个同样的事实,采取如此不同的两种态度,并且相信这两种态度都是合理的。这就只能说明,善恶与客观事实没有必然联系,也不是理性所能观察到的,它不是作为“科学的对象的任何关系”,也“不在于知性所能发现的任何事实”,或者说,它“并不是理性的一个对象”^①。休谟进而论证,当说“儿子杀死父母是不道德的”时,我们从这种表达中得到的不是客观知识,而是“情感、动机、意志和思想。这里再没有其他事实”^②。显然,休谟看到了人类思维的以下特征:当人类对自身行为进行道德善恶评判时,一般是出自内心的某种感觉或

① 休谟:《人性论》(下册),商务印书馆,1983年版,第508页。

② 同上书,第509页。

情绪,如果没有内心的赞赏性情绪或谴责性情绪,也就不会有善恶感觉。如此看来,善恶是情感的对象,而不是理性认识的对象。“因此,恶和德可以比作声音、颜色、冷和热,依照近代哲学来说,这些都不是对象的性质,而是心中的知觉”^①。道德宁可说是被人感觉到的,而不是被人认识到的,也不是被判断出来的。这里,客观关系与主观感觉之间出现了裂痕,事实与道德之间也出现分裂。

还可以从推理方式中看出事实与价值的区别。当人们评判某一行为的善恶时,使用的不再是“是”与“不是”等判断词,而是“应该”与“不应该”等连接词。与“应该”和“不应该”联系的判断不是对事实(如幼树与母树的客观关系、幼树杀害母树等)的表达,而是对一种新型的关系,即价值关系的表达。休谟认为道德的来源与科学的来源完全不同,前者来源于主观感觉,道德规则并不是我们理性推理的结果。后者来自于客观事实,依靠理性辨别真伪。由此断定,认识客观事实的方法与把握道德的方法也是不同的,理性只能认识客观事实,道德则表达主体对客观事实的主观感情与感觉。休谟的这一区分,在人类思想史上具有重大意义,他首次发现了“是”(to be)和“应该”(ought to be)之间的区别,发现我们其实不能从“是不是”直接推论出“该不该”。从此,事实与价值、事实领域与价值领域、事实科学与价值科学之间开始在人类思维中分离。

进入 20 世纪以后,由休谟发现的两个领域的区分演变成伦理学领域的重大变革,传统的规范伦理学开始向“科学的伦理学”转变,事实领域与价值领域进一步分离。英国新实在论者摩尔首次把伦理学划分为“规范伦理学”与“分析伦理学”,前者即关于实践或行为的伦理学,后者即元伦理学,又称科学主义的伦理学。规范伦理学和元伦理学的主要分野在于:规范伦理学为人们的道德行为确立各种原则和规范,并力图从理论上或经验上证明这些原则

^① 休谟:《人性论》下册,商务印书馆,1983年版,第509页。

和规范的正当性与合理性。自柏拉图、亚里士多德到康德、黑格尔以及边沁和密尔,各种伦理学都以此为自身使命。元伦理学则一反这一传统,它立足于“严密的科学逻辑基础”,分析伦理学的概念、判断及命令表达的逻辑关系和功能,研究伦理学语言、语辞(术语)的意味或意义。就此而论,可以把规范伦理学称之为实践的或行为的伦理学,把元伦理学称之为“伦理科学的科学”。

伦理学研究对象的转向意味着“事实”与“价值”的区分已经演化为理论形态的分离。元伦理学中有两种理论倾向,一种是“认识主义”,认为伦理学是一种知识,伦理判断和逻辑分析应该包含真理,伦理学是一种科学理论;另一种是“非认识主义”,认为伦理学不可能成为一门科学知识,或者说它不可能成为一种具有真正严密的逻辑必然性的科学,因为它的判断、概念、术语不能容纳知识真理,只能表达情感、信念、态度或命令。两者的共同之处在于,都割裂了事实与价值。

摩尔的直觉主义伦理学是“认识主义”元伦理学的主要代表。他在《伦理学原理》一书中,提出要创立“一种能够作为科学出现的未来伦理学导论”^①,因为以往的各种伦理学都没有获得科学的特性,所以不能很好地回答什么是“善”的问题。他认为,“善”是最单纯的简单概念,不能用任何自然的或非自然的东西定义它,善(good)与善的东西(something good)也是不同的,因此,对善的认识只能靠直觉,而不是描述性的或推导的。可是,人们总是习惯性地用自然的东西界定善,如快乐、幸福等,或者用非自然的东西界定善,如理性、意志等。功利主义的目的论与康德的义务论都犯有这种“自然主义”的错误。功利主义用“最大多数人的最大幸福”规定价值的善,从“是”(to be)推论出“应该”(ought to be),混淆了“实然”(what it is)与“应然”(what ought to be)之间的差别。而康德的

^① 摩尔:《伦理学原理》,商务印书馆,1983年版,第3页。

义务论伦理学则反其道而行之,从“应然”(ought to be)推导出“实然”(to be)。它们都犯了“自然主义”的错误。在他看来,“善”是不能下定义、不能分析的概念。以往的伦理学都对类似的伦理概念进行了错误的定义,结果是,以这些错误理解的概念为基础的伦理判断都缺乏普遍必要性与科学性。元伦理学的任务是纠正这些“谬误”,对一些基本的伦理概念、判断重新进行科学的分析。伦理学的“直接目的是知识,而不是实践”^①,那些注重于建立行为规范的伦理学没有科学性,因而缺乏普遍性,应该把规范伦理学变成纯理论性的、科学的伦理学,把“价值”驱逐出伦理学的大门,从而把伦理学归入经验事实领域,或者说科学领域,使伦理学变成形式主义的科学理论。

元伦理学中的“非认识主义”是把伦理学作为一种非事实描述的情感、态度或爱好的表达,认为伦理学不具备科学性与确定性,也不具有逻辑必然性与规范性。情感主义是这种“非认识主义”的主要代表。与直觉主义元伦理学不同,情感主义不承认伦理学具有认识性和科学性。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的爱好为基础的,只有与个人自身的欲望、兴趣相联系,才有道德意义。罗素则把科学与价值完全割裂开来。他认为,价值问题是科学以外的事情,它“完全在知识范围之外”,因而没有科学性。价值是人们欲望和情感的表达,不具有客观实在性。价值是由人类自己创造的,是我们的欲望赋予某种事物的特性,它完全是科学知识范围以外的东西。“这就是说,当我们断言这个或那个具有‘价值’时,我们是在表达我们自己的感情,而不是在表达一个即使我们个人的情感各不相同但却仍然可靠的事实”^②。价值所蕴含的不是科学真理,而是个

① 摩尔:《伦理学原理》,商务印书馆,1983年版,第26页。

② 罗素:《宗教与科学》,商务印书馆1982年版,第123页。

人的主观情感或精神状态。他区分了“伦理句”与“陈述句”。他认为，“伦理句”属于伦理学范围，是价值判断，但它没有表达什么客观事实，没有真假的科学意义。“陈述句”则不能归于伦理范畴，属于心理学或传记文学的范畴，它与科学性离得更远。其结论是科学包含真理，但不能表达情感和价值；伦理学不包含任何陈述，只表达情感和价值，但不能获得客观真理，因为情感的基础是个人的主观愿望，而不是客观的必然事实。由此，把科学问题和价值问题完全割裂开来。

维特根斯坦同样割裂价值判断与事实判断的关系，把真和善对立开来，用语言的规定分割事实与价值之间的界限，他认为伦理命题不可能被分析，它超出了我们的语言之外，是不可说的，以此区分出“事实领域”与“价值领域”，并认定伦理学只研究价值问题，不具有科学性。艾耶尔也通过语言分割事实与价值。他认为伦理价值判断是规范的伦理符号，不能用事实的词下定义，伦理概念和陈述都是不可分析的，因为它们都不是真概念和真判断，所以由它们构成的命题都不能表述知识。如“你不该偷钱”，在伦理学上，这个判断也就是“偷钱是错误的”，或“偷钱是不道德的”。这里“错误的”和“不道德的”具有明显的规范性，由它们构成的陈述没有表达经验事实，判断的宾词并没有对主词作出解释，没有表达任何知识，而只是表达“某些道德情操”。所以，当不同的人对偷钱作出不同的价值判断时，实际上都是很难证实的，这种判断缺乏科学性和普遍性。

至此，事实与价值、科学与道德之间的界限演变成为难以逾越的鸿沟。无论是“认识主义”还是“非认识主义”，事实与价值的二元对立结构使伦理学不再具有理性的规范实践意义，伦理学自身面临如何融入分析主义潮流的考验。摩尔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，并把它变成一门真正意义上的科学，原本为个人与社会确立规范、提供价值引导

的功能也在这种科学追求中消失。情感主义伦理学家则力图通过语言分析,揭示传统伦理规范是没有科学价值的。他们认为伦理学的对象不是科学知识,伦理研究无法揭示真理,而只是对主观情感与价值的表达。

不仅伦理学领域出现了“事实”与“价值”的二元对立结构,政治学领域同样经历了两个领域的分裂,出现科学主义倾向。政治理论家们对政府管理中的“可行性”研究倾注了大量的热情,而对“可欲性”问题则失去了兴趣。按传统理解,政治理论研究“具有两个方面的内容:一方面,它包含着对什么才是在政治上为可行者的分析,另一方面,它也包含着对什么才是在政治上为值得向往者的探究”^①。第一方面探讨的是政治事件的可行性问题,如政府为缓解某一地区的贫困,哪些事情是可做的,哪些又是不可做的。第二方面探讨的是政治事件的可欲求性问题,如在帮助穷人时做何种事情是值得的和有价值的。传统政治理论同时关注对政府各种“可行性”选择的研究和各种“值得向往之事”的研究。

在 20 世纪的科学化思潮中,政治科学进一步分化和职业化,政治理论的两个方面也日趋分离。“政治科学家”渴望自己被称为“科学家”,并以此为自豪。这意味着,他们不再研究那些值得向往之事,研究兴趣转向“事实领域”的问题。政治学家已不再成为任何一种特殊价值的捍卫者,政治学被规定为价值“中立”的科学。这种中立价值的确立,首先借助于方法论的更新。科学主义政治科学家从政治过程的主要环节和主要构成入手,以“不偏不倚”的中立态度,解析政治生活,构建政治学的一系列方法论。美国的戴维·伊斯顿是第一位将一般的系统原理引入政治哲学研究的政治科学家。他在《政治系统:对政治学现状的探讨》一书^[1],对传统政

^① 乔德兰·库卡塔斯、菲利普·佩迪特:《罗尔斯》,黑龙江人民出版社,1999年版,第2页。