



马克思主义

与当代社会发展研究系列丛书

中国行政组织伦理的 现代性反思与重建

白 洁◎著

中国社会科学出版社

非
外
借

马克思主义
与当代社会发展研究系列丛书

中国行政组织伦理的 现代性反思与重建

白 洁◎著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国行政组织伦理的现代性反思与重建 / 白洁著. —北京: 中国社会科学出版社, 2017. 12

ISBN 978 - 7 - 5203 - 1717 - 7

I. ①中… II. ①白… 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(2017)第 314154 号

出 版 人 赵剑英
选题策划 刘 艳
责任编辑 刘 艳
责任校对 陈 晨
责任印制 戴 宽

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京明恒达印务有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2017 年 12 月第 1 版
印 次 2017 年 12 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 15.5
插 页 2
字 数 183 千字
定 价 69.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010 - 84083683
版权所有 侵权必究

目 录

绪 论	(1)
第一节 对行政组织的关切是一个现代性的 问题	(1)
第二节 对行政组织伦理的研究从未停止	(4)
第三节 本书的研究思路	(9)
第一章 行政组织及其现代特征	(12)
第一节 行政组织的概念及特点	(13)
第二节 现代性与行政组织	(24)
第三节 中国的现代行政组织	(39)
第二章 行政组织的伦理实质与内涵	(55)
第一节 行政组织的伦理实质	(56)
第二节 行政组织伦理的内涵	(75)
第三章 行政组织伦理的困境	(98)
第一节 难以确定的道德责任主体	(99)
第二节 组织对个人的道德的制约	(117)

► 中国行政组织伦理的现代性反思与重建

第三节	行政组织的价值悖论	(131)
第四章	行政组织伦理困境的根源	(145)
第一节	现代性的背景	(145)
第二节	行政组织权力与权利的悖论	(167)
第三节	价值理念的缺失	(177)
第五章	现代行政组织伦理建设的重构	(194)
第一节	行政组织理性的重建	(195)
第二节	行政组织伦理制度原则的确定	(203)
第三节	行政组织伦理精神的建构	(213)
参考文献		(237)

绪 论

“现代性以前所未有的方式，把我们抛离了所有类型社会秩序的轨道，从而形成了其生活形态”。^① 现代性卷入的变革比过往时代绝大多数的变迁都更加意义深远。这种转变冲击着身处现代性社会中的中国。尤其是行政组织作为现代组织中的一个重要成员与人类社会结合得愈加紧密。

第一节 对行政组织的关切是一个现代性的问题

自古至今，行政组织在人类社会中与人们都有着密切的关系，对人类日常生活的影响尤为重要。到了现代社会，更是如此。对于行政组织的理解，人们开始从仅仅追逐效率成为公众信赖的机关开始了向公共服务的道德追求的转变。行政组织负责整个社会行政事务的运转，担负着维护和提供社会正义的使命。因此，行政组织不仅仅是完成管理职能的一

^① [英] 安东尼·吉登斯：《现代性的后果》，田禾译，译林出版社 2001 年版，第 1 页。

个法定机构，它还应该是一个行政道德的塑造者，同时也是社会基本价值的承载者与实现者。

行政组织伦理是在行政管理活动中形成的有关组织的善恶观念、价值取向、价值判断标准及其行为规范和习惯的总和。行政组织的伦理从 20 世纪开始走入人类的视野。在研究伊始之时，人类对行政组织的伦理研究主要针对组织中的个人道德建设而展开，行政组织的伦理主体放在行政人员的身上，而忽视了具有整体行为能力且具有较大行为能力的行政组织，这与传统道德哲学长期关注个人道德相关。我国多数学者也认为，行政伦理学关注的焦点应是行政人员的德行及其实践的价值选择。基于对行政的不同理解，目前国内学者对行政伦理的认识主要存在三种观点：第一种观点：将行政理解为一个动态的过程，行政伦理“就是行政领域中的伦理，准确地说是公共行政领域中的伦理，也可以说是政府过程中的伦理”。^① 第二种观点：不仅是行政人员的职业伦理，也是体现了行政过程的重要性，“渗透在公共行政与政府过程的方方面面，体现在诸如行政体制、行政领导、行政决策、行政监督、行政效率、行政素质等，直到行政改革之中”。^② 也就是说，凡是有行政的地方，都有伦理问题的存在。第三种观点：行政伦理就是“国家行政机关及其工作人员在权力运用和行使过程中的道德意识、道德规范以及道德行为的总和”。^③ 这样，行政伦理就是行政人员的职业伦理。

① 王伟等：《行政伦理概述》，人民出版社 2001 年版，第 35 页。

② 同上书，第 64 页。

③ 吴祖明、王凤鹤：《中国行政道德论纲》，华中科技大学出版社 2001 年版，第 3 页。

我们认为,这种把行政伦理学的视野仅仅限制在行政工作人员身上这样一个非常狭小领域的观点,是值得商榷的。在《行政伦理导论》中,作者郭济提出了一种行政伦理指数的说法,为行政伦理的研究内容做出了一个尝试性的框架。在文中指出行政伦理指数是“个人道德品质”“组织结构”“组织制度”“社会期待”这四个维度测量的结果。这个系数的组成表达了现行条件下行政伦理研究内容的综合概括。更加充分地表明,在现阶段,人们对行政组织的关注主要停留在个人的道德建设上。而行政组织的伦理规范主要是以制度伦理的形式出现的,虽然不能否认制度的积极作用,但是不能说明一个整体的伦理作用仅在于此。因此,行政伦理的发展应该最终依靠的是组织自身的引导力和伦理精神的整体,也就是行政组织应该是一个有道德的“整个的个体”。

从研究现状中可知,学者们倾向于将行政组织看作技术实体,将伦理要求锁定在个人身上而忽视了具有整体行为能力的行政组织。虽然学者们普遍认识到行政并非与价值无涉,也认识到了行政组织具有价值导向的作用,但是在具体研究中对组织的伦理问题缺乏根本的认识,使得行政组织长期矗立于道德归责和道德建设之外。在现代社会的行政管理活动中,人们却发现社会中不乏行政组织失信、不廉的例子,因此也有了更多对行政组织维护自身利益牺牲公众利益的质疑与反思。从伦理的视域来看,行政组织陷入了伦理的困境。因此,仅从个体道德的约束出发已经不能完全解决现代社会行政伦理中的问题,需要我们转变方式,将研究重点转移到行政组织的伦理建设上来。

另外,行政组织伦理的研究方法有待改善。“国内行政

伦理研究主要采取宏大叙事的方式，其长处在于可以从宏观上把握、考察各种关系，不足之处在于可能会使研究流于形式。越来越多的研究者日益深切地意识到，除了原有方法外，采用案例研究、现场调查等方法是推进我国行政伦理研究的重要途径”。^① 因此，展开行政组织的伦理困境的研究，丰富行政组织伦理研究的方法就成为学术界应当关注的重要问题。

第二节 对行政组织伦理的研究从未停止

国内的行政组织伦理的研究。在我国，对行政组织伦理的研究起始于 20 世纪 80 年代末。“我国行政伦理理论界的研究大致经历了三个阶段：第一阶段，在 20 世纪 90 年代中期以前，理论研究主要是从公务员角度展开的，学者们普遍认为，作为一种职业，政府行政人员就应该有其职业道德并遵守其相应的职业道德规范，行政伦理的主体就是国家公务人员。于是，20 世纪 90 年代，对于公务员职业道德研究的著述较多。第二阶段，20 世纪 90 年代中期到世纪之交前后，学者们毫无例外地把国家行政机关也纳入行政伦理主体的范畴内。这在行政伦理主体的认识上是大大前进了一步。第三阶段，2002 年以来，对行政伦理主体的认识更加泛化，行政制度伦理进入行政伦理研究的视界，并获得了足够的重视。行政制度的伦理化考量与行政伦理的制度化研究大大深化与

^① 王锋、田海平：《国内行政伦理研究综述》，《哲学动态》2003 年第 11 期。

拓展了行政伦理的研究视界，切合我国实际”。^①然而单纯从行政组织的角度来讨论伦理问题，国内的研究成果并不乐观。以“行政组织、官僚制度”为议题的研究主要是针对有关官僚科层制、组织中的行政权力、行政问责制等的制度分析。“其研究近两年虽然已经在谈论组织理论、行政自由裁量权、对传统公共行政模式的伦理反思等内容，但我们认为，目前行政伦理研究中还没有发展出中国自身的组织伦理研究”。^②

在做此研究之时，对照所有的参考文献，笔者经过认真的比对阅读，发现大量涉及行政组织作为伦理主体的文献中，最终对于行政组织的伦理研究大多数是以行政人员的责任伦理，或者以组织的制度伦理为最终落脚点。较少从组织的层面去深入分析行政组织的伦理内涵与内容。在这里要特别说明的是，完全站在组织的层面上，对行政组织的伦理进行分析与研究的，笔者认为，学者高晓红的著作和观点是给我帮助最多的一个。其著作《政府伦理》中对政府（本书中的行政组织）是一个伦理实体进行了论述，将政府作为道德责任的主体加以研究，推动了我国在这方面研究的发展。因此，要从完整意义上理解行政组织伦理，国内的研究还有一个比较长远的过程。

除了高晓红的《政府伦理》之外，也有很多著作在行政组织伦理方面予以了探索，这些文字资料对笔者的研究给予

① 张震：《行政组织伦理冲突的化解研究》，硕士学位论文，电子科技大学，2008年，第6页。

② 罗蔚：《我国行政伦理研究状况的分析与反思》，《公共行政评论》2009年第1期。

了很多的启迪。如王伟编著的《行政伦理概述》（人民出版社 2001 年版）、张康之著的《寻找公共行政的伦理视角》（中国人民大学出版社 2002 年版）、郭济、高小平、何颖主编的《行政伦理导论》（黑龙江人民出版社 2006 年版）、刘祖云编著的《行政伦理关系研究》（人民出版社 2007 年版）以及《当代中国公共行政的伦理学审视》（人民出版社 2006 年版）、徐家良和范笑仙编著的《公共行政伦理学基础》（中共中央党校出版社 2004 年版）等。如张康之在《寻找公共行政的伦理视角》一书中揭示了现代公共行政的“思想模型”中的各种缺陷。对于公共行政的缺陷救治问题，作者从公共行政的制度、程序、行政人员的行为等方面提出了伦理化方案。但是在这些书籍中，行政组织伦理是作为行政伦理的一部分而存在的，组织层面的伦理是与制度伦理、责任伦理夹杂在一起，缺乏组织伦理的系统性与独立性。笔者初步涉及组织理论是以阅读我国学者王珏的《组织伦理——现代性文明的道德哲学悖论及其转向》一书开始的，书中对于组织作为一个道德主体开展了详尽的论述，提出当代哲学道德范式必须要实现道德转换。这点对于本书的研究有很大启发。

对于组织伦理困境的研究上，针对我国的具体实际，池忠军《官僚制的伦理困境及其重构》（知识产权出版社 2004 年版）对社会主义公共行政的改革关涉民主、公正、效率等一系列问题进行了探讨。纪明奇主要从个人的角度在《公共组织中的伦理困境及其价值回归》一文中认为“组织制度、组织文化、对组织的忠诚、组织的团体责任会对组织的伦理建设造成影响，面对组织对伦理道德的这种冲击，组织中的

个人也是可以有所作为的。另外对组织进行有效的改造，也是解决这种冲击的有效途径”^①。这恰恰开启了我们面对组织伦理困境的另一方面的方向，即除了个人，组织该如何认识、面对、解除伦理困境。这一点，国内的研究尚且缺乏系统全面的总括。

国外的行政组织伦理的研究。国外对于行政组织伦理的研究早于我国。当然也源于“水门事件”给公众带来的冲击和影响。美国行政学家托马斯·伍德罗·威尔逊（Thomas Woodrow Wilson）最早关注行政伦理，于1887年在《政治学季刊》上发表《行政学研究》一文开启了国外对行政组织的关注。《现代性与大屠杀》的作者齐格蒙·鲍曼（Zygmunt-Bauman）认为，大屠杀是行政组织弊端的暴露，是行政组织病态的胜利，是现代性理性的后果，是现代性组织的弊端的突出体现。在高效率的现代性组织制度之下，纳粹大屠杀得以萌生，它不同于原始、落后的屠杀事件，它与现代性组织定有关联，他认为纳粹大屠杀是由现代行政组织制度所导致。其实，这也是对行政组织本身的伦理责任进行反思的力作。

从20世纪80年代至今，国外更多的学者对行政组织伦理给予了更多的关注，涌现了一些影响至深的著作。美国著名的行政伦理学家特里·L·库珀（Terry L. Cooper）于1982年出版其成名作——《行政伦理学：实现行政责任的途径》。此书由行政组织伦理与行政人员伦理组成全书的两大部分，

^① 纪明奇：《公共组织中的伦理困境及其价值回归》，《天水行政学院学报》2002年第5期。

并对行政组织伦理进行了较为详细论述。书中阐述了维持公共组织中负责任行为的两种方法：外部控制与内部控制，并对个人在组织中保持伦理自主性等方面进行了分析。按照书中论述，他将行政组织伦理的内容分为四个方面：个人道德品质、组织制度、组织文化和社会期待。但是在具体实践过程中，是一个长期形成的过程，因为行政组织伦理还会受到政治环境、经济环境以及文化环境不同程度的影响。即便如此，我们看到，这本书中，最终的落脚点仍然是行政人员伦理，特别是落实在个人责任的身上。但他对组织伦理的探讨向前迈进了一大步。

对于行政组织伦理困境的思考，美国的“水门事件”给国外关于行政组织伦理困境研究带来了最好素材。美国政治学家和现代公共行政学者德怀特·沃尔多（Dwight Waldo）在1974年发表的《公共道德反思》一文中，用政治哲学和历史的观点分析“水门事件”。他认为，公共道德与私人道德之间的各种联系日益显现，两者之间不存在不可逾越的鸿沟。乔治·格雷姆（George Graham）于1974年发表《公共管理人员的伦理指导：游戏规则の考察》一文，提出了联邦政府的行政行为规范，他认为，行政人员可以普遍接受的“游戏规则”都具有特定的伦理根源，它根植于官僚责任的本质特征。由此可见，国外开始意识到行政组织困境的影响，并从伦理的视域中去探寻解决之道。

在现代社会中，行政组织的自主性得到进一步强化。为保证行政组织的自主性符合社会核心价值，必然需要对其制约和引导，行政组织伦理即是重要的权力约束机制。国内外对于研究行政伦理方面有着众多学术成果，然而，我们如何

选择在适合我国国情和现实发展的基础上，充分借鉴世界发达国家的治理经验，在中国伦理传统与现代西方行政伦理文化的彼此互动中，创造出适合中国国情的现代行政组织伦理的研究与共识，已经成为国内外广泛关注的重大理论和实践课题。

第三节 本书的研究思路

在笔者做出本书要以行政组织伦理为主题时，定下了两个主要的目标：

第一个目标是在整本书中，一以贯之地从组织层面的角度出发，对行政组织的伦理实质、伦理宗旨进行阐述，将行政组织作为一个伦理实体，对这个“整个的个体”进行道德的审视。对行政组织的伦理困境进行详细的分析和揭示，并深入挖掘产生组织伦理困境的根源。在整个的论述过程中，将行政组织都视为一个道德主体，而不是仅仅一个机构，责任的主体最终也不能再次仅仅落脚到组织中的个人身上。

第二个目标是针对社会主义制度的中国的具体实际，面对行政组织官僚制发展不足的问题，面对现代性社会存在的固有问题，如何运用马克思主义理论的优势与自身的社会主义制度的优势，在行政组织的伦理困境的破解中给予理论的回应和实践的回答。

针对这样的两个目标，本书的主体部分主要分为五章：

第一章，介绍了现代社会中的行政组织的特点。从传统社会脱胎而来的现代社会，有着与以往不同的特点。这些现代性的特点也在行政组织身上也有所体现，现代行政组织。

介绍了中国现代性的进程与中国的行政组织的发展状况。

第二章，主要论述了行政组织的伦理实质与内涵。这一章是全书理论的基础。从黑格尔的“伦理实体”的概念与特征出发，论证行政组织是一个“创生性的伦理实体”。行政组织的伦理实质是“公共利益至上”，其伦理的内涵是组织的“权利”“义务”“责任”。行政组织的伦理实质与内涵是其核心的内容。而行政组织的伦理的问题、矛盾、困境一定与其最根本、核心的伦理实质和内涵相关。

第三章，以案例分析方法分析了现代行政组织存在的伦理困境。三个案例均来源于中国的典型案例。通过对案例的分析得出了行政组织面临的不确定的道德责任主体、组织对个人道德的制约、行政组织价值悖论三个困境。

第四章，从现代性的背景、权利与权力的关系、价值理念的缺失三个方面总结了伦理困境产生的原因。本章的三个原因与上一章的三个困境是相互呼应的。

第五章，对我国行政组织伦理困境的思考，主要从理性的重建、伦理制度原则的确定、伦理精神的建构出发，结合我国的社会主义实践，提出了可行性的建议，提出了以人为本的价值理念与社会主义核心价值观的高度契合与有机统一。

综上，行政组织伦理作为实践性很强的学科，只有在实践中才能彰显作用与价值。我们正处于现代社会的转型中，与西方的国家相比不同的是，我们带领全国人民以社会主义的运作机制使人类走上了现代文明的道路。带领中华民族实现现代化，是中国共产党的历史使命。在执政 60 余年的过程中，很多经济社会指标已经或正在实现，但是行政组织的

职能发挥并非尽善尽美，我们的一些机构设置、制度设计在国内可行，但未必与国际接轨。我们仍然在面临改革和转型的难题，在从传统社会向现代社会过渡的过程中面临严峻考验。结合现代社会的特点，建立适合社会主义市场经济发展规律的行政组织伦理，在适合我国国情和现实发展的基础上，充分借鉴世界发达国家的治理经验，在中国伦理传统与现代西方行政伦理文化的彼此互动中，创造出适合中国国情的现代行政组织伦理的研究与共识，是每一个有志于此的研究者的责任。

行政伦理建设是一项长期的系统工程，行政组织是一种重要的道德主体和道德力量，通过对组织这个层面的伦理困境的研究和把握，可以更好地推动现实行政伦理秩序的建设，将会引导行政组织工作走向更加合理、公正、高效，促进和谐社会的构建。

第一章 行政组织及其现代特征

组织是人类社会生存与发展的前提，是人类最为主要的存在方式与发展形态。尤其到了现代社会，组织化已经成为现代社会发展和文明的一个重要标志。就如彼得·德鲁克（Peter F. Drucker）所言，现代人必须了解组织，就如他们的先辈必须学习耕作一样。组织已经成为现代人认识社会、改变世界、创造财富的重要手段之一。社会中的组织复杂多样，由于不同的组织具有不同的目标，承担着不同的使命，执行着不同的职能，因而也就产生了各种不同的组织。组织作为人的集合，丰富了人类社会生活的聚合方式，为集体行动实践提供了持久的条件与力量。组织的存在，无论是在组织形态上，还是在行动结果上，都具有其深邃的意涵。加强对组织的研究，对人类社会的发展具有深刻的意义。行政组织，作为主导人类社会事务运行的重要一环，从古至今、从中到外向来都是各类人类社会存在的组织中一种极为重要的组织形态。尤其是在人类进入现代性社会的阶段，伴随着人类社会行为的各类规范日趋成熟完善，组织与人之间的互动更为频繁密切，行政组织成了与人类交往最为密集的组织之一，了解行政组织及其现代性成了人类研究自身的一个灵敏的触角。