

Globethics Repository

The logo for Globethics, featuring the word "Globethics" in white sans-serif font on a blue rectangular background.

论公共行政伦理与公共道德的关系 [The Relation between Ethics of Public Administration and Public Ethics]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository.
More information on Globethics see <https://www.globethics.net>. Data and content policy of Globethics Repository see <https://repository.globethics.net/pages/policy>.

Item Type	Article
Authors	李, 萍
Publisher	郑州大学
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-09-25 14:59:25
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/182219

李萍：论公共行政伦理与公共道德的关系

李萍

论公共行政伦理与公共道德的关系

李萍（中国人民大学教授、博士后，北京 100086）

道德的产生与社会秩序、利益协调以及人们对幸福的体验等愿望相关，因此，道德本身包含了精神性要素和物质性要素、个体性取向与社会性取向双重内容。人类早期所奉行的道德更明显体现了这一特点。然而，近代资产阶级所掀起的声势浩大的思想启蒙运动，对包括道德在内的所有传统观念进行了无情颠覆。始于马基雅弗利、扩大于马丁·路德的宗教改革并终于功利主义者的努力之结果是将迄今完整的道德分解为私人领域的道德（私人道德或私德）和公共领域的道德（公共道德或公德）两个不同的方面，前者以勿伤害、行法定权利为原则；后者以服从共识、追求普遍福利为指导。以后的许多社会改革家、道德实践家都沿袭了这样的路线。不可否认，就像在自然科学领域所看到的那样，由于各门学科的分化，整体的自然科学世界得到了突飞猛进的发展，在西方，近两百多年来的道德（无论是理论体系还是实践深度）所获得的长足进步也得益于公共道德与私人道德的分野。

20世纪70年代以后，随着全球化和文化冲突的出现以及科技手段的更新、人类征服自然（同时也是破坏自然）能力的增强，带来了一系列问题。解决这些问题既需要政治智慧、经济措施、立法实践等，更需要人们形成新的道德态度。公共道德就很轻易地得到扩展，并与各个具体学科结成联盟，产生了各种应用伦理学分支，例如环境伦理、生命伦理等。公共行政伦理也是其中重要一支，它是政治学、行政学、管理学与伦理学在现时代相互融合的产物。

一、公共道德与私人道德之辨

有不少人反对公共道德与私人道德的提法，认为一个完全的或纯粹的私人怎么会有道德问题呢？因为道德只能在与他人或社会的关系中存在。但是，这样的质疑经不起推敲。道德的社会性不等于道德只是社会的，而且仅仅强调道德的社会性而忽视道德的隐蔽性，就难以为个人独处等情境提供指导。此外，不强调道德的个体性，也无法说明道德自律、道德觉悟等个人性的内容。当然，道德自律、道德觉悟还只是道德发展深浅的问题，并非真正意义上的私人道德。

私人道德，严格地说是道德的私人性或那些并没有重大社会后果、主要由个人自主裁断同时又具有善恶性质的行为，例如人们在家庭内所表现出来的行为大多只是私人道德方面，如个人兴趣的取向、育子方式、夫妻对待态度、生活起居的习惯等。在现代的私人生活领域，主要奉行约翰·密尔的自由规则，即每个人在不侵害他人的权利范围的条件下，他的任何活动都是自由的、自主的，其他人无权干涉，即使是出于某种善良的目的。

一些人总是倾向于把全部具有善恶性质的行为都放大到社会意义程度，这不仅将损害个人在道德上的自由，从而导致人们在道德上的被动、消极乃至无所作为；另一方面，由于将过多本可以由私人自行消解的东西上升到社会层面，社会必将支付大量人力、物力来干预或限制并未产生重大社会不利益的不良私人行为，导致社会管理成本的极大增加，同时个人与社会的对抗也变得频繁。

私人道德的存在可以为个人自主学习道德提供空间。我们不能拔苗助长，更不能以良好的愿望强求全体社会成员无一例外地在一夜之间达到极高的道德境界，道德上的强制或暴政甚至比不道德本身更可怕，因为前者根本抽空了道德的主体精神和自愿意识，最终导致人们对道德的众叛亲离，出现全面的道德冷漠。

公共道德是指具有社会重大性的善恶价值决策或行为，每个人都生活于范围大小或紧密程度不同的社会群体之中，总会遇到与他人相关并可能包含潜在重大后果之类的公共道德问题，例如本群体与更大群体的关系问题、个人在群体中的地位与作用、对社会政策进行表达等等行为都属此类。需要指出的是，不能把一个人在群体或社会中所进行的全部活动都视为公共道德所涉及的对象，一个人如何对待群体内的其他成员或领导，既有公共道德要求，也有私人道德要

求。他在群体中活动时，只要信守基本的公共道德（尊重他人、追求群体目标）即可，不必强求他在公共生活中的私人道德。

由于涉及到重大利害关系，公共道德主要关注社会生活中宏观而广泛的层面，而且由于公共道德是对共同体内全体成员一视同仁的要求，因此，公共道德的规定应当是包括细节内容的具体要求。中国传统道德中的礼仪就曾经起到了这样的作用，它保证了每个人在社会生活中行之有矩，也减少了彼此间的摩擦，增大了道德行为的操作性。在西方，目前社会通行的公共行为规则虽然不同于古代或中世纪，却是近代以来逐渐演变而成的，获得了广泛共识，从而使公共道德变得明了可行。但在当代中国，新旧秩序的更迭，导致“礼崩乐坏”，公共道德失去了感召力，社会生活和公共事务在对待方式上出现了道德真空。

公共道德与公民的角色相关，是参与公共活动者都必须面对的正确而适宜的行为要求，所以，公共道德是每一个公民都应该遵守的，或者说，遵守公共道德是每一个公民的义务。正因为任何人都没有权力不遵守公共道德，倘若违反了公共道德，就不但应该受到谴责，有关部门还可以对之进行处罚。事实上，现存的众多行政、治安等处罚的依据主要源于对公共道德的维护。

可以看出，私德是可做可不做的要求，所以做到了表明了该人修养好、品位高、有格调。对于做到了私德的人，我们给予赞赏，但对于没有做到私德的人，我们也无权指责，顶多表示遗憾而已。一个人的行为放射出私德的光辉，意味着他并不仅仅是尽应尽的社会义务，而意味着他乐于行善，具有爱心，检点自律。这样的人，即使他自己并不夸耀，社会和他人也应该对他报以特别的敬意。与此相对，行公共道德是每一个社会人不得不做到的要求，做到了，他本人无甚自许，他人也不必称赞；但若没有做到公共道德，就意味着破坏了行为的底线，扰乱了社会秩序或侵害了他人利益，应受到指责或惩罚。例如，在公共汽车上主动买票、不抽烟等是公共道德的要求，但主动让座就是私德的要求。

公共道德和私人道德都不是终极性的，不是由一方推出另一方，而是享有一个共同的道德基础，这就是社会通行的道德价值。此外，还应该看到，私德主要依靠家庭等个人成长环境的影响，公共道德则需要凭借教育机构、行政机关、社会团体等协力才能形成，其中公共行政伦理可以成为非常重要的环节。

二、公共行政伦理形成的时代性

行政从政治中的分离正是韦伯式官僚制理论的重要成果，它秉承行政价值中立的观念，注重行政人员的专业化和技术化，从而促成行政活动的效率。但是，行政主体和行政相对人并非物件，而是活生生的人，完全摒弃道德思考的结果可能导致杀人机器式的纳粹德国式政体。从20世纪70年代起，在反思历史的过程中，开始有人提出了行政伦理的问题。到了80年代，行政伦理成了民众的共识，也构成考察行政活动的重要指标。进入90年代之后，随着社会治理观念的兴起，各种非政府组织等形成第三部门，力图打破政府、市场的二元结构，重新审视社会福利、公共负担、公民待遇等诸多公共问题。公共事务不再局限于政府控制之内，真正获得了全民性、普遍性的影响，成为与每个人相关、每个人都可以从各自立场出发做出呼吁的对象。行政活动成为开放的领域，强调公民与官员互动的公共行政伦理取代了以官员为本位的行政伦理。

库珀指出，判断一个学科是否独立存在的标准是：第一，有一些学者群，他们的学术兴趣在该学科或者以该学科为自己研究的主题。第二，连续出版了关于该学科的书籍、代表性文章和论文集，这些研究成果包括如下方面：建立在每个学者对此学科相关问题提出个人观点而做出的批判性的分析、反思和推进；发展出该学科研究和分析的方法；对专门主题、问题所做出的实证性研究以及对某些理论的验证；各种相关理论和研究成果彼此补充形成有意义的学术领域。第三，在大学专业教学计划中开设出独立而关联的一系列课程。他据此认为到90年代初首先在美国出现了公共行政伦理学研究学科。但是，围绕公共行政伦理的众多领域仍然存在许多分歧问题。解决这些问题的关键不再是纯粹的理论思辨，或少数行政人员的兴趣所在，只有与公共道德，特别是公民道德相结合，才能探索出一条可行的路线。

政府公共决策和私人决策的最大区别之一在于：私人决策的后果最终是私人自己来承担，但公共决策的后果最终却要由公众来承担。1991年诺贝尔经济学奖得主科斯指出，政府协调和市场协调有着不同的成本和费用，在政府协调代价相对市场较低的地方，就是政府有比较优势的地方。在公共行政领域，公共道德与私人道德的不同得到了突出表现。一个有钱的人如何支配他的钱只是一个私德问题，但政府官员如何支配财政预算就不能仅仅出于他个人的偏好，而必须服从公共意志，即体现公共道德。可以说，公务活动是最深刻体现公共道德的形式。

就行为本身而言，公务行为往往受到严格的法制程序的约束，从而确保公共机构与公职人员公正地对待每个公民，防止公职人员的“寻租”。同时，这也使得公共部门及其工作人员在一定程度上“冷酷无情”和刻板表现。在手段上，公职的履行者被允许依法使用强制性的办法。这一方面保证了公共权力的有效行使，另一方面却带来公权对私权的侵害威胁。在行为过程中，公职活动包含了大量的自由裁量权行使的空间，这既可以保证公务活动的变通和效率，又可能为公职人员的不当行为留下温床。这表明公务行为具有双重性，即社会利益与社会不利益并存。因此，只有将公共道德作为公共行政伦理的基础，才能摆脱行政人员的部门利益观，提升公务活动的层次，使政府行为回到社会本位上来。

对于如何实施公共行政伦理，存在许多分歧，其中一个重要分歧来自于传统伦理学理论的不同立场。例如，基于规范论，有人主张，公共行政伦理的目标是设立伦理法典，从而约束、引导每个公务员的公职行为。规范论的长处是简单明了，但日常伦理决定过程是如此复杂和特殊，人们难以给出无所不包的伦理法典。美德论者的主张与此不同，因为强调个人品质、主体性可以减少个人道德与公共道德的冲突，进而确立公职人员的道德人格。但由于美德论缺少量化的指标，实现的成本将可能比预想的高得多。

公共行为的最终依据是什么？这也是一个难以有满意答案的问题。目的论者认为，政绩是最主要的，而道义论强调符合人道的行为才是有价值的。行为效果在公共机构和公职人员的价值谱系中，占据着极其重要的地位。现代国家政治权力的合法性和合理性的主要支柱是其政绩。为了追求政绩可能会驱使相当部分行政人员不择手段，这就根本背离了公务活动的初衷。所以，必须对政绩进行价值引导，给出经过道德辨思的政绩观，建立在公共道德基础上的公共行政伦理就可以成为全部公务活动的指导。

三、中国公共行政伦理的核心问题

伦理问题是一种价值问题，任何形态的伦理分支都需要提供相应的价值原则。例如解决了生态价值问题才会形成生态伦理学，回答了虚拟社会价值何在的问题才能建构网络伦理学。同样，只有为行政活动创设出普遍有效的行政伦理价值，才能使行政人员实现基本认同，获得近似的行为方式和观念态度，促成行政伦理的落实。

一般来说，公共行政伦理区别于早期行政伦理之处在于公共行政以公众为导向，以服务公众为主要行为方式，行政人员以受托人身份确认自己的行为立场。公共行政伦理的形成以民主政治的制度框架为前提，与此同时，市场经济的主体意识和各种相对分离的非政府力量的存在，如教会、社区、协会、智囊机构等有效外部约束力量，不仅可以划定行政活动边界和行政权力失效的界限，也构成了公共行政伦理实施的社会性压力。从内部上看，公务员的准入机制、行政人员的绩效考核和各种相关职业培训等，都可以使行政人员不断获得趋向道德的内在动力。

人们常说，有什么样的制度安排，就会有什么样的行为，良好的行政制度安排会导致良好的行政行为，反之则会酿成恶劣的行政行为。发挥政治智慧，实现制度创新，形成合理的行政制度是我们当务之急，也应成为公共行政伦理建设的前提条件。若不是首先进行深入而有效的行政制度改革，理顺行政主体责、权、利的关系，公共行政伦理就如同建立在沙漠之上的大厦，终将倾覆。事实上，不良的制度安排还是公共行政中道德风险的主要根源。例如，我们都知道，派出所、警察以加强治安为职责，但一些地方却无法保证基层派出所的办公经费和警察的足额工资，这就逼迫部分基层派出所开罚单、罚没公民财产、收缴公民所得为每日工作的主要内容，丧失了行政伦理自不必言，连警察的基本工作本职也丢失了。

公共决策单一以是否有利于经济成长为标准，在某种程度上不惜牺牲国民健康、生命安全、环保以及社会正义——这可能是我们近20多年来的最大教训。这也从一个侧面表明公共行政伦理在我国仍未引起足够重视，许多官员甚至高级官员并没有自觉地将伦理价值目标、社会道德风尚、公众道德需要等转化为衡量公共行政活动的重要参数，片面追求经济效率、提高物质财富的增长的结果是在公务员队伍中普遍存在庸俗唯物论倾向，在公共行政过程中伦理考量被遗忘。

要确认伦理价值在公共行政活动中的作用，还应当明确公共行政人员的角色，正是角色不清或错位才导致了公共活动中不道德现象的大量发生。公共行政人员的角色是其社会职能的体现，这样的社会职能又受制于不同的公共行政体系的制度安排。一般来说，公共行政人员的角色定位在当代有三种主要形式：（1）在党政一体的制度设计中，公共行政人员主要是政治代言人；（2）在普遍民主的政体中，公共行政人员是全体人民意志的体现者；（3）在代议制政府下，公共行政人员是各种利益的协调者。我国正在实施的包括政体分开的行政改革，力图突破党政一体的模式，中国共产党领导下的行政制度将避免代议制政府的动荡，因此。行政改革

的目标是确认普遍民主的政体，但在中国的公共行政活动中由于“委托人缺席”，不存在完备的委托代理关系，这就容易导致公共行政活动缺少制度激励，使得普遍民主的政治理念追求仅仅维系于公职人员的思想觉悟之上。在公共行政活动中大量存在道德屏蔽现象，即一部分公职人员在公共行政活动过程中既以社会人角色来规避个体道德的功效，又以行政人角色来逃避社会道德的监督，使道德始终处于对自己行为失语的状态。产生道德屏蔽现象的主要原因是公共行政体制没有为个人的独立道德判断预留足够的空间，个人行使道德判断的自由也难以受到尊重，基于道德的行为之后果无法受到来自组织的特别关注。克服道德屏蔽的措施在于加强行政伦理目标的现实化进程以及公职人员道德判断能力及水平的提高。

《郑州大学学报：哲社版》，2005年3期

/