Globethics Repository



再造公共行政的伦理向度 [The Ethical Aspect of the Reforge of Public Administration]

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	唐, 兴霖
Publisher	广东省社会科学联合会
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-11-02 08:31:36
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/182267

唐兴霖：再造公共行政的伦理向度——由《寻找公共行政的伦理视角》引发的思考

唐兴霖

公共行政不仅是管理理性的领域，而且是价值追寻的领域。换言之，公共行政除了是管理活动的领域之外，还应该是伦理活动的领域，而且这后一个方面由于公共行政的公共性显得更为重要。公共行政的活动是在千变万化的行政环境中进行的，许多时候需要行政主体随机作出裁决和自主作出决定，这是刚性的政府管理规则没法也无力约束的。公共行政中、公正与非公正、是与非、善与恶等基于价值的行为选择是存在于社会治理全过程中的基本问题，因为，只要是属于人的行为，就必然有一个规范与约束的问题，而公共行政行为更是如此。进一步地说，接纳与实现行政行为的规范与选择又要与行政主体的良心、责任感、正义感作为内心的依托，即需要行政伦理的作用。为了规范行政行为，以公民的期望去实施行政，在强调外在强制性的刚性规范的同时，还必须重视行政伦理的自律意识，以提高行政主体的伦理修养来弥补政治法规等的有限作用。这样就形成了对行政行为的伦理判断。最早意识到行政伦理问题的是英国著名学者伊顿(Dorman.B.Eaton)。1880年他在《英国公务员考试》一文中很明确地把公务员改革作为一个基本的道德行为。在悲叹“长期制造公共权力商品的活动”中，他指出这一活动已污染和麻木了英国关于公共行政这一主题的道德感，以致使公务员的改革比以往困难十倍。在我国，对行政行为的伦理判断进行学理研究长期受到忽视，只是近几年，行政伦理才被提及。由张康之博士所撰写的《寻找公共行政的伦理视角》（中国人民大学出版社，2002年，以下简称《寻找》），从伦理、哲学的角度来探讨公共行政问题无疑是为公共行政学的深入研究开辟出一片崭新的天地。

一、挖掘公共行政的价值取向

受实证主义方法论的影响，20世纪主流公共行政学更加强调价值与事实的区别与分离，试图建立一种“价值中立”的科学。理论研究上，重点在于“技术的合理性”和“工具的合理性”，完全忽视了“目的合理性”，在工具理性的指导下，视“效率”为公共行政的终极目标和目的，把公共行政管理简化为一套行政程序和管理技术，从而忽略了对公民基本价值的捍卫，缺乏对公共行政管理的基本价值和目的的探讨与重视，以至于在公共行政实践中政府出于缺乏对自身行为价值的反思、认同和内化，逐步受到商品化、官僚化的侵袭和法律、道德的挑战。产生于20世纪60年代末和70年代初的新公共行政学在反观了主流公共行政学弊端的基础上，开始关注与政府社会目的有关的价值取向问题，主张以公共行政的“公共”部分为研究重心，它不仅认为公共行政应以经济、有效的方式为社会提供高质量的公共物品，而且更强调把社会公平作为公共行政所追求的目标。“他们建议的是以顾客为中心的行政管理，以及非官僚制、民主决策和行政过程的分权，这一切都是为了更有效、更人道地提供公共服务”。（注：［美］菲利克斯·A·尼格罗　劳埃德·G·尼格罗：《公共行政学简明教程》，中共中央党校出版社，1997年，第18页。）这实际上就意味着行政管理人员不能是价值中立的，他们应当担负起对社会的责任，应当把出色的政府管理与社会公平作为一种新的公共行政的基本追求、应履行的必要职责和应遵循的社会准则，而且社会公平这一社会准则本身又赋予了新公共行政以崭新的使命，即它有责任改革那些在制度上、功能上、效果上妨碍社会公平的政策与影响实现社会公平目标的政府行政管理体制。受到新公共行政学思潮的影响，80年代公共行政学中兴起的诠释学和批判学派正是力图发掘公共行政的意义及价值层面，从而高扬公共行政研究的“超越理性行动”。（注：［美］罗伯特·丹哈特：《公共组织理论》第2版，华夏出版社，2002年，第163页。）

《寻找》一书从威尔逊、古德诺的政治—行政二分这一主流公共行政学的逻辑前提出发，对在“20世纪的政治统治、公共行政和社会各类组织的管理中最具有影响的理论”（注：张康之：《寻找公共行政的伦理视角》，中国人民大学出版社，2002年，第77页。）——韦伯的官僚制理论进行深入的探讨和剖析，认为官僚制是基于工具理性建构起来的，“工具化、技术化

在官僚制的运行中的典型化把整个社会都推向了窒息着人的生存价值与正义，排斥人类的价值判断和道德自觉。”（注：张康之：《寻找公共行政的伦理视角》，中国人民大学出版社，2002年，第104页。）而且“当基于工具理性的官僚制排斥了道德的价值时，实际上却无法避免不道德的价值的纠缠”，因此，“无视价值因素甚至排斥价值的因素是不可能的，关键在于应当选择什么样的价值因素”，于是作者明确指出“官僚制在20世纪中的所有失败都在于它根据工具理性的原则排斥了正向的道德价值的介入”，解决官僚制的弊病出路就是要“在政治生活和公共行政体系的建设中，超越工具理性的思维，引入政治的和行政的道德价值，走以德治国和以德行政之路”，（注：张康之：《寻找公共行政的伦理视角》，中国人民大学出版社，2002年，第111页。）也就是通过价值因素的引入和政府的道德化来实现对现代官僚制的超越。作者还专门讨论了韦伯、哈贝马斯的合法性理论，论证了超越合法性的理论问题。显而易见，《寻找》一书的理论观点与新公共行政学、公共行政学研究中的诠释学和批判学派的理论追求是相一致的，都要突显“精神”在公共行政中的作用，通过对主流行政学的反思重新为公共行政注入或者唤起公共行政原有的“价值”。事实上，伦理道德和公共行政管理并不是格格不入的。公共行政管理不仅是一个执行法律和实施政策的过程，而且是一个实现伦理价值的过程，它有着丰富的伦理学内涵。主张政治—行政二分的美国公共行政学的创始人伍德罗·威尔逊早在1887年就承认“行政管理的领域是一种事务性的领域，……却同时又大大高出于纯粹技术细节的那种单调内容之上，其事实根据就在于通过它的较高原则，它与政治智慧所派生的经久不衰的原理以及政治进步所具有的永恒真理直接相关联的”。（注：［美］伍德罗·威尔逊：《行政学研究》，载彭和平、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，第14页。）行政伦理学家特里·L·库珀宣称“负责任的行政不仅仅是公共行政工作者的任务，它更是所有的试图在行政事务中追求民主社会的人的事业。”（注：［美］特里·L·库泊：《行政伦理学：实现行政责任的途径》第4版，中国人民大学出版社，2001年，第236页。）

二、强化对公共行政独立学科地位的认同

“公共行政作为一门独立科学的研究地位一直没有得到真正的确立，始终存在着所谓的‘科学上的认同危机’，究其原因，核心在于公共行政公共性质的忽略。公共行政从管理科学中借用了如此多的东西，人们更多的倾心于私人管理方法和技术在公共管理上的应用，而完全忽视了公共行政与企业管理领域的重大区别。……我们可以这样断言：公共行政若不重视其内在本质和规定性的研究，将失去其作为科学领域之一的合法地位”。（注：张成福：《论公共行政的“公共精神”——兼对主流公共行政理论及其实践的反思》，《中国行政管理》1995年第2期。）美国行政学家帕特里夏·英格拉姆也认为：有许多理由说明为什么政府不同于私营部门。最重要的一条是，对许多公共组织来说，效率不是所追求的唯一的目的，还存在其他目标。比如在世界许多国家中，公共组织是“最后的依靠”。它们正是通过不把效率置于至高无上的地位来立足于社会。（注：［美］帕特里夏·英格拉姆：《公共管理体制改革的模式》，载《西方国家行政改革述评》，国家行政学院出版社，1998年，第62-63页。）关于公共行政内在本质和规定性方面的研究，现在已经得到相当多的行政学研究者的关注和重视，在许多著作中也有不同程度的涉及。但是，这种探讨还仅仅停留在感性、模糊、零散的层面。理论和实践从两个维度都呼唤着公共行政研究有质的突破和深化。《寻找》的作者正是抓住了这种趋势和要求，把目光放在公共行政的价值层面，一改以往公共行政的研究视角仅停留在组织、体制方面，从伦理的角度对公共行政进行专门的、理性的、全面的、系统的研究。作者认为“公共行政的科学研究和理论设计与一切人文社会科学一样，都不能够放弃对价值问题的关注，失去了价值内涵的任何人文社会科学研究活动，都会把自己导向片面化、形式化的‘科学’追求中去，而这种对科学的追求恰恰是不科学的，所以不可能实现真正的科学理论建构，也不可能得出任何真正科学的结论”。所以，在“公共行政的发展出路何在，究竟哪些问题才是本质性的问题”上，作者明确指出“公共行政道德化问题是当代公共行政研究中的一个极其重要的问题，也是行政改革和构建新型公共行政模式的一个重要突破口。”因为“公共的就应当是道德的，在公共领域如果回避或忽视道德的审视，就无法把握公共领域的性质，就无法确立公共行政的方向。”（注：张康之：《寻找公共行政的伦理视角》，中国人民大学出版社，2002年，第205页。）由此看出，《寻找》一书不但从理念上把公共行政研究提升到另一个高度，而且也加深了对公共行政内在本质和规定性的认识，对于强化公共行政的独立学科地位，推动公共行政的

研究将有不可估量的作用。（注：张康之：《寻找公共行政的伦理视角》，中国人民大学出版社，2002年，第199页。）

以往有关行政伦理的论述，都仅停留在诸如重要性等一般层次，而《寻找》则直接从理论的历史入手，通过对公共行政一系列经典理论的考察，揭示了现代公共行政的“思想模型”中的各种缺陷，富有创见地提出整个20世纪公共行政理论和实践的根本缺陷在于放弃了伦理向度，从而呼唤公共行政学研究要超越现状，实现对公共行政研究伦理化的回归。这不仅避免了一般行政伦理著作教材化的俗套，而且提供了一种独特的视角，正如作者在书中所提到的，“以往的公共行政研究过于重科学的向度，事实分析和技术性探讨被看做是真正的解决问题的方式，然而对公共行政中道德问题的探索却开辟了一个新的视界，使人们在公共行政的科学研究中发现了价值的王国。”（注：张康之：《寻找公共行政的伦理视角》，中国人民大学出版社，2002年，第196页。）

三、探求新颖的公共行政命题

《寻找》作者视野非常开阔并不满足于对行政伦理的抽象、简单的理论表述，而是广泛涉猎和借鉴了大量相关学科和流派的理论，并运用这些理论对公共行政的理论与实践问题从伦理的角度进行了综合系统的分析，从而提出了很多颇有新意的观点。如在寻求公共行政的伦理淡化这一缺陷的救治问题上，提出了在公共行政领域中拒绝权利这一大胆的设想。长期以来，在公共行政的研究中，不少学者都倾向于用纯粹经济逻辑来解释公共管理行为和公共权力现象，事实上这种方法具有严重的局限性。因为经济制度不同于政治制度，经济分析难以完全取代行政分析。经济制度依靠硬性预算方式来约束人的经济行为；行政制度依靠人为建立的行政规章制度来约束人的行政行为。可见，制度对个人经济行为、政治行为的约束具有相当程度的客观性，而依靠公共权力实现操作的行政制度对个人行为的约束，则具有相对较多的人为安排性，即主观性。因此，理论起点的正确性并不能必然得出理论结论的正确性。“公共行政拒绝权利”这一观点的提出无疑是公共行政研究的重要理论命题。在作者看来，“公共领域是与私人领域不同的领域，它们存在的基础和前提也是不同的，而所有的不同归结到一点，那就是公共领域是权力的领域，私人领域则是权利的领域。”“在公共领域中如果重视人的权利的话，那就会对权力的公共性造成破坏。”（注：张康之：《寻找公共行政的伦理视角》，中国人民大学出版社，2002年，第376页。）“只要公共领域中存在着权利意识，那么行政人员就必然会运用公共权力去为他的个人权利的实现和扩张开辟道路。”“任何私自动用公共权力来为个人权利提供保障和维护的途径都是绝对的腐败。”（注：张康之：《寻找公共行政的伦理视角》，中国人民大学出版社，2002年，第381页。）“所以，对于公共行政来说，以往关于权利问题的一切规定都不再适应，只有责任才是行政人员的全部行政行为的基本内容。”（注：张康之：《寻找公共行政的伦理视角》，中国人民大学出版社，2002年，第384-385页。）“公共行政拒绝权利”这一新颖的公共行政命题是在对官僚制模式进行深入的分析和批判的基础上，肯定主流公共行政学的“行政工具论”的合理成分前提下的一种大胆的理论创新。

四、需进一步讨论的问题

总的说来，《寻找》是一部由中国学者撰写的行政哲学和行政伦理学力作。《寻找》运用科学的方法，将行政学、管理学、伦理学和价值哲学等学科紧密地结合在一起，拓展了公共行政理论研究的深度，形成了新兴行政学科的研究方向，为我们深化行政哲学和行政伦理学领域的研究提供了重要的理论启迪。此外，《寻找》虽然从理论与实践上都详尽地探讨了西方公共行政中的很多问题，但终极关怀还是在中国。该书紧密结合我国的实际情况，重点分析了我国行政体制改革所面临的大量现实问题如“中国行政改革的方向”、“中国机构改革后构筑政府能力的障碍”、“以德治国”等，使我国公共行政学的研究在缜密规范分析的同时，拥有了更加丰富的现实内容，为我国的行政改革提供了一些有较高价值的思路和方法。

但是，在阅读这部著作的过程中，我们也感受到它强烈的乌托邦色彩，尽管作者在对公共行政的各种“思想模型”进行分析批判时显得非常雄辩，特别是那种严密的逻辑力量对读者有着很大的征服能力。但是，当我们把每一章中按照逻辑推理获得的结论放在现实中来比较的时候，总会提出这样一个问题：作者关于道德化的构想能否在现实中得以实现？从全书的总体框架和章节安排上，我们可以看出作者对此问题是有着清醒的认识的，作者希望从制度、程度和行政人员三个层面来分析道德化的可能性，而且书中关于“公共行政拒绝权利”的构想也可以看

作是制度设计的理论准备。事实上，从行文上来看，《寻找》在行政人员的道德化建言中显得非常从容，而在涉及到制度道德化的问题时，就显得有些躲躲闪闪，这显然是该书的一个致命缺陷。

公共行政虽然是人的活动领域，每一件事都需要人的介入，但它毕竟是一个规范的行为体系，它是以体制和制度而显示出自身的优势，在作出道德化的构想的时候，如何真正把这种道德化落实到制度上，在制度设计和安排中实现道德化，就是一个需要深入研究和探讨的问题。当然，这是一个难点，但却不是一个应当回避的问题，尤其在中国这样一个以道德代宗教的社会。从公共行政研究的历史和现状来看，《寻找》一书提出制度的道德化问题已经是一个大的贡献了。

来源：http://www.pspa.sdu.edu.cn/ver1/lunwen/lunwen13.htm
/