

Globethics Repository

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

服务型政府的公共伦理要素解析 [Analyzing the Elements of Public Ethics in a Service-oriented Government]

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, 沫
Publisher	河北省社会科学界联合会
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-09-25 06:22:39
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/182214

李沫：服务型政府的公共伦理要素解析

李沫

〔内容摘要〕 公共伦理与服务型政府具有天然的逻辑联系。服务型政府的公共伦理要素可以概括为四点：公共人，服务角色的伦理定位；公益至上，服务目标的伦理规定；公共服务，政府职能转变的伦理方向；秩序与公正、效率与责任，服务伦理价值及其实现方式。

〔关键词〕 公共人；公共利益；公共服务

〔作者简介〕 李沫，吉林大学行政学院行政管理专业2004级博士研究生，主要从事行政哲学、行政伦理研究

人类社会的行政模式走向服务行政证明了政府功能向公共性复归的历史必然性。为体现公共性本质，服务型政府构建的关键是合理处理公共管理领域的公共伦理关系。从“公共”要求考虑，服务型政府应该定位自身的伦理角色为“公共人”，规定自身的伦理目标为公共利益，以公共服务为政府职能转变的伦理方向，以效率与责任的方式实现秩序、公正的公共伦理价值。

一、公共人：政府服务角色的伦理定位

通常情况下，人们将履行国家行政职能的职业群体称为行政人。行使公共权力的行政人是公共领域中最重要、最具能力的法人行动者。在政治职能极为发达而社会职能严重萎缩的前市场经济社会，公共领域未从私人领域中分化出来，行政人只是政治系统实现社会统治的工具。市场经济的出现和发展要求行政人增强其社会管理职能，服务于社会公共事务，增进公共利益的实现。行政人在服务型政府中应该实现成为“公共人”的转化。“公共人”侧重于对公务人员的价值判断，强调公务人员在道德价值取向上以公共利益为依归，以“公共人”的立场处理公私事务。

当前学术界对于服务型政府成员“公共人”要求的论证往往是从对20世纪后半期的“经济人”假设的批判开始的。“经济人”假设认为政府组成人员与市场经济主体一样，都是追求个人利益最大化的理性经济人，而且将这一“经济人”本性泛化为所有人的本性。有的学者认为，公共选择理论将“理性人”和“经济人”的概念不假思索地等同了起来是错误的，这样就会“以偏概全、片面夸大了行政人的计算理性，忽视了非理性因素的意义”^①。其实，“经济人”在古典经济学中是人作为市场活动主体、进行经济生活的人性假设前提，而市场关系是个人之间权利和活动的让渡和交易，在此过程中发生的是个人选择，而非公共选择。然而，私人领域与公共领域是存在明显界限的，尤其在市场经济的交换关系占主导的人类社会，必须存在一个非交换的领域，对交换关系中发生的不公平、不公正行为加以校正。政府的公共行政空间就是维护公平、正义这些公共价值、捍卫社会公共利益的最为重要的公共领域。服务型政府的制度设计也不该如同公共选择理论家所主张的那样，通过运用市场竞争的规则引导和规制公务人员的行为，而是要激发和鼓励他们潜在的“公共人”特性或显在的有益于公共利益实现的行政行为。

“公共人”要求公务人员在面对价值利益抉择时，必须在道德上保持一种反思平衡能力。不是不讲个人利益，而是将自身利益偏好与公共利益的最高规范相比较，达到调和与平衡的状态。“公共人”要求公务人员以维护公平、正义的公共价值为导向提升自身的道德修养，完善服务型政府的公共精神。

二、公益至上：政府服务目标的伦理规定

利益表明了一种主体对客体的需要关系，是主体需要与满足这种需要的客体之间的关系。服务型政府之所以要将“公益至上”作为自身追求的伦理目标，是政府作为满足社会公众需要客体的本质规定。“公益至上”也指明了政府及其公务人员在处理自身利益与公共利益关系时的价

值选择。

然而“公共利益”这一古老概念并不是容易清晰界定的，对这一概念的内涵的厘清也成为了公共哲学的永久性命题。17世纪40年代以前，人们经常用“共同善”或“公共福祉”来指代今天的“公共利益”。卢梭曾在《社会契约论》中鲜明指出：社会的“公共利益”不等于局部组织或团体的“共同利益”。而这里所指的公共利益不仅限于物质利益，也包括了权利、自由等价值成分。罗尔斯也曾认为符合人民真正需求的公共利益应包括自由、平等、公平、福利等基本方面。美国学者罗伯特·丹哈特将诸多学者对于公共利益的不同理解归纳为四种模式：（1）公共利益的规范模式：认为公共利益成为评估具体公共政策的一个道德标准和政治秩序应该追求的目标。（2）公共利益的废止论观点：认为公共利益是难以测量或直接观察的，因为没有办法用经验证实它与行为之间的关系，所以是一个没有实际意义的概念。（3）公共利益的政治过程模式：认为公共利益就是通过一种允许利益得以集聚、平衡或调解的特定过程来实现的。（4）公共利益的共同利益模式：该模式虽然未给公共利益以确切的定义，但认为追求公共利益而进行政策争论从而达成共识的过程证明了公共利益的价值。

的确，对于公共利益的形而上的规定似乎让人类在追求它的路途中缺失可操作的具体标准，而对于“公共利益”的形而下的罗列又无法穷尽这一博大概念的外延。但我们必须承认公共利益是与私人利益既有联系又有区别的概念。一方面，公共利益中包含了私人利益的一些内容，公共利益存在于规范个体寻求其私人利益的努力之中，公共利益可被用来为私人利益的追求提供基本的公共设施和普遍分享的价值^②。公共利益是某一群体中的任何成员都可以享有的，但它又不是个人利益的简单加总。另一方面，公共利益又是与私人利益存在根本区别的。公共利益强调的是整体的利益，而个人利益则强调的是个人希望得到的物质或精神的东西。

三、公共服务：政府职能转变的伦理方向

政府职能是实现政府与社会之间公共伦理关系的平台和中介。政府职能的内容客观上决定了政府是否正确定位了与社会公众以及其他公共管理主体之间的伦理关系，或在多大程度上保证了这种公共伦理关系得到稳定和发展。一般认为，只要阶级社会存在，政府的职能就必然包括政治统治职能和社会管理职能。“从理论上讲，社会管理职能存在的前提是社会的存在，而政治统治职能的前提是国家的存在。这意味着，社会管理职能对人类社会而言，具有共生性，与人类社会相始终”^③。也就是说，只要人类存在着公共生活，社会管理职能就会是实现公共伦理的必然途径。随着生产力发展水平的提高，政治职能必将随着社会发展和阶级差别的缩小而逐渐让位于社会管理职能，同时社会管理职能则会因应社会经济发展的需求增长而不断强化自身。服务型政府是社会主义国家的政府职能重心转移向社会管理职能的模式选择，也是阶级社会的行政伦理向公共伦理逐渐复归的表现。

服务型政府对社会管理职能的强化要求其自身不断提高为社会发展和稳定提供公共服务的水平。然而人们对于公共服务有不同的理解。有人将公共服务等同于为人民服务，这种观点不能全面理解服务型政府的真正伦理内涵。为人民服务是一个政治性的概念，而公共服务则属于行政职能的范畴。公共服务不应过多的强调其阶级、阶层和居住区域的界限而失去其社会性本质。作为国家的公民与国家的宪政关系是公共服务的基本依据。一个人如果具有了公民的身份，就在宪政意义上与国家形成了一种契约关系，政府就对公民的生活状况负有不可推卸的责任，而公民个人在对国家尽义务的同时也享有对这个国家的政府行为施加影响、接受其提供的服务的权利。那么究竟公共服务的确切含义是什么呢？“公共服务主要是指法律授权的政府以及非政府公共组织和有关工商企业，在纯粹公共物品、混合性公共物品以及特殊私人物品的生产和供给中所承担的职责和履行的职能”^④。显然，在这里政府并不是公共服务提供的唯一主体，但确是最为重要的主体。构建服务型政府最为重要的环节就是在现实中创造出一种公共服务的供给体系，由政府或是社会来提供有效的制度供给服务、良好的公共政策服务、公共产品的供给以及公共的劳务帮助等等来满足人民群众日益扩大的公共服务需求。

四、秩序与公正、效率与责任：服务伦理价值及实现方式

秩序与公正应该成为服务型政府的最高伦理价值，而为保证秩序与公正的实现，应该把效率与责任作为其当然的实现方式。

1.秩序与公正。任何社会都存在着人类不停歇的利益追求。在社会资源相对于人类欲望永远匮乏的情况下，人类的利益矛盾和冲突的产生自然无法避免。因此，控制社会冲突、维持社会秩序作为人类社会共同体存在和发展的需要成为政府存在的当然前提。服务型政府作为人类有政府存在的最后一个政府类型，提供社会秩序的根源和方式与以往的政府类型有着明显的不同。在市场经济发展的近代以来的社会，政府的秩序提供面临着多样化的考验。市场经济中以遵守自由平等竞争的市场机制为活动原则的经济活动本身要求一种建立在契约关系之上的秩序，它需要政府提供公正的制度环境和合理的管理与规制。近代社会以来的经济发展是在市场自由发展与政府权力介入此消彼长的状况下步履蹒跚的前进史，抛开政府干预的纯粹市场自发秩序引发的是经济体系的全面危机，政府全面操控经济运行又导致了全能政府的系列问题。于是，政府究竟应该怎样提供秩序和提供什么样的秩序就成为了公共伦理的重要课题。服务型政府则给了我们一个解答的途径，同时也赋予了我们一个可供追求的伦理目标。

如果说，任何社会都存在着利益矛盾，都无法完全消除利益冲突，社会秩序的状态则取决于社会利益是不是得到了公平分配。在人类的利益欲望无法彻底得到满足的情况下，公平分配就在一定程度上成为了社会成员衡量自身利益实现程度的标准，它关乎人类社会正义的实现。正如罗尔斯在《正义论》中所指出的那样：“正义是社会制度的首要价值，正像真理是思想体系的首要价值一样。”^⑤而政府在制度供给和保证社会成员利益实现的过程中，是社会正义实现的最为重要的实体和最后的堡垒。在交换关系发生的经济领域，政府不应用资源和利益分配的方式创造交换主体的不平等，也不应干预其自由交换行为。在市场经济的发展引发的社会利益群体之间的摩擦和冲突面前，政府要提供一整套协调和仲裁的制度与机制，从而实现分配的正义。

2.效率与责任。公共行政学自产生之始就将效率价值作为其头号公理和最高目标。也可以说，公共行政就是在自身对效率价值的强调中逐渐走向与政治过程的分离的。卢瑟·古利克曾指出：“在行政科学中，不论是公共的还是私人的，基本的‘好处’在于效率。行政科学的基本目标是花费最少的人力和物力完成正在进行的工作。因此，效率是行政管理价值尺度方面的最高原则。”^⑥

一般意义上，效率指的是对行为主体所付出的劳动与所获得的实际成果进行的比较。从效率的价值形态上看，效率所反映的是人与物之间的关系，表现为人在对象性活动中指向客体的自身需要的满足程度。自从人类社会产生之后，自在的客观世界逐渐被赋予了属人化特征，人与物间的原初关系也让位于人与人之间的伦理关系需要。笔者认为，从这个终极意义上考察，效率价值永远无法取代公正价值而成为政府行为的最高的“善”。

注释：

①李春成：“公共利益的概念建构评析——行政伦理学的视角”，载《复旦大学学报》2003年第1期。

②詹世友：“公共领域·公共利益·公共性”，载《社会科学》2005年第7期。

③王惠岩：《政治学原理》第42页，高等教育出版社1999年版。

④马庆钰：“关于‘公共服务’的解读”，载《中国行政管理》2005年第2期。

⑤约翰·罗尔斯：《正义论》第3页，何怀宏等译，中国社会科学出版社1988年版。

⑥罗伯特·A.达尔：“公共行政科学：三个问题”，载《国外公共行政理论精选》第151～152页，中共中央党校出版社1997年版。

《社会科学论坛》 2007年第6期