

Globethics Repository

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

行政伦理视野中的行政自由裁量权 [The Right of Considering Administrative Freedom in Administrative 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	王, 学栋
Publisher	中国人民大学
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-07-16 23:09:33
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/182182

王学栋：行政伦理视野中的行政自由裁量权

王学栋

行政伦理视野中的行政自由裁量权

王学栋

（中国石油大学（华东）人文社科学院 山东 东营 257061）

摘 要：行政自由裁量权作为行政伦理学的一个核心概念，在本质上是一种伦理性裁量权；行政自由裁量权的伦理本质为行政自由裁量权行使的伦理向度提供了理论依据；行政伦理问题的提出正是基于对行政自由裁量权的确认与考察；行政伦理在行政自由裁量权的行使中发挥着极为重要的关键作用，因此行政自由裁量权的正当行使必须遵循一定的伦理规则。

关键字：行政自由裁量权；行政伦理；伦理基础；

行政自由裁量权问题是一个极其重要的问题。随着现代社会经济和科学技术的迅速发展，政府组织和调整社会生活的功能和权限范围不断扩大，公共事务的复杂性与不确定性不断提升，行政机关享有的自由裁量权也随之增加。从一定意义上说，现代公共行政主要表现为“自由裁量”行政，行政自由裁量已成为现代公共行政的“灵魂”与“活血”，成为现代公共行政发展的显著特征和重要趋势。

但是，与其重要性与普遍性不相称的是，国内外学术界关于行政自由裁量权的研究更多局限于行政法学领域，很少有学者从政治学、行政学，尤其是行政伦理学的角度进行系统研究，致使关于行政自由裁量权的研究具有“单点注入”的特点，理论研究的滞后已经严重影响到行政自由裁量权的实践。在对行政自由裁量权的已有研究中，基于对行政自由裁量权的不信任，人们对行政自由裁量权持批判态度的居多，认为行政权的滥用与侵权都是行政自由裁量权惹得祸，于是如何限制与控制行政自由裁量权便成为国内外学术界行政自由裁量权研究的核心主题，研究的模式往往采用“概念——必要性——滥用——控制”的“四段论”结构；而对于行政自由裁量权的控制，更多的是遵循从行政立法层面到行政执法层面，再到对行政自由裁量权的司法审查的法制主义思路。殊不知，这种控制行政自由裁量权的法制主义思路实际上已陷入行政自由裁量权控制的“悖论”。因为行政自由裁量权本身是一种“特殊”的权力，行政自由裁量权的存在恰恰表明了法律制度的无奈，那种试图通过外部的法律控制方式是不可能从根本上解决行政自由裁量权问题的，法律制度对行政自由裁量权的控制是有限度的。因此，行政自由裁量权的有效控制必须超越原有的思维路径，深入到行政自由裁量权的内部，寻求新的控制方式。本文主要从行政伦理学的角度探讨自由裁量权问题，对于摆脱当前行政自由裁量权控

制的悖论具有重要的理论与现实意义。

一、行政自由裁量权的伦理本质

行政自由裁量权是行政伦理学的一个核心概念。从一定意义上讲，行政自由裁量权是一种“自由”的权力；但是，这种“自由”是法律框架内的一种“自由”。也就是说，这种“自由”既处于法制框架之内，又超出法制条文之外。行政自由裁量权的存在，意味着在法律所未及之范围内，行政享有某种程度的决定空间。因此，李春成认为，行政自由裁量权的通常含义是“制度约束之外”。它或是处于制度无意识之域，或是见之于制度“漏洞”和罅隙之中，或是存在于制度范围之内但制度又无法明确规制的具体细节问题上。这里所讲的“制度”包括两个层次的含义：一是各种羁束性的法律规章制度；二是代议制民主规则。^[1]龙兴海也认为，行政自由裁量权实质上是一种非制度化的具体事务处置权，即行政主体在制度规定不到位、不明确的模糊“地带”乃至制度之外的空间地带作出事务性行政决定或裁决的权力。^[2]因此，在行政伦理学领域，行政自由裁量权是一种非制度化的行政权力，因而也是一种伦理性的权力。对于行政自由裁量权的良性运行而言，仅有法律的规范还是远远不够的。法律规范必然会有着许许多多覆盖不到的空间，即使在它的覆盖范围内，它所提供的也仅仅是一个原则性的框架而已，这个框架中的具体内容的规范意义却只有让渡给道德。众所周知，道德规范不似法律规范那样具有外在的强制性，而是人的内在的自我约束。但是正是道德在规范人的活动的过程中使人的行为升华。在行政自由裁量权的行使过程中，决不能没有道德介入。因为自由或自主绝不是欲望的放纵、意志的任性、“道德负担”的抛弃；相反，自由或自主的真谛在于自律和自我关注。实际上，自由裁量领域是一个法律作用式微、而伦理道德大行其道的重要领域。在自由裁量领域，行政人员的智识、德性得以充分展示，伦理道德得以检验，行政人员的伦理道德状况往往成为决定行政自由裁量行为效果的关键因素。

行政伦理的确立，对行政主体来说意味着伦理责任的规定。而从道德哲学的观点来看，主体伦理道德责任的承担，是以行为主体的选择自由为前提的。行政自由裁量权的存在，恰恰说明了行政机构与行政人员并不是没有灵魂、没有任何意志自由的政治工具，而是有一定意志自由并需要运用价值理性进行独立价值判断和价值决策的公共管理主体。因此，行政自由裁量权就意味着行政主体具有进行价值判断和价值决策的意志自由，因而也意味着相应的道德责任。行政自由裁量权成为行政道德责任，进而成为行政伦理确立的基本依据。没有行政自由裁量权或否认自由裁量权的存在，便没有什么行政伦理问题可言。

行政伦理学领域的行政自由裁量权是一种深层次的自由裁量权概念，揭示了行政自由裁量权的伦理本质，突出了伦理道德在行政自由裁量权行使中的重要性，彰显了行政人员的公共性和伦理自主性特征，从而为寻求行政自由裁量权控制的伦理向度提供了基本的理论依据。

二、行政伦理问题的提出是基于对行政自由裁量权的确认与考察

关于行政伦理学的产生，学者们有不同的认识。美国行政学者库珀（Terry L. Cooper）认为，衡量行政伦理是否成为一个成熟的研究领域的标准有三：一是由许多对这一主题具有广泛兴趣的学者的存在，至少他们当中有一些自称为这一领域的专家。二是有关于这一主题的书

籍、期刊杂志和专门刊登行政伦理的学术研讨会论文集的公开出版物。三是大学职业教育计划中开设有关行政伦理的课程。但是这些标准是针对作为一个成熟研究领域的行政伦理学而言的。如果按照这一标准，自1970年代开始，行政伦理学在西方开始成为行政学研究的一个全新领域。实际上，行政伦理学成长为一个较为成熟的领域，是经过了漫长的过程的。

一般认为，最早关注行政伦理问题的是英国学者伊顿（Dorman Eaton），1880年他在《英国公共服务》一文中很明确地把公共服务改革作为一个基本的道德行为，认为由原来一个腐败而专断的皇帝委任政府机构成员转变成以功绩制与能力委派政府机构成员，推动了正义与自由。而随后的威尔逊及其他学者则提出效率是良好政府的标志，符合效率的政府就是合乎伦理的政府，公务员制度的目的是效率而不是自由与公正。上述两种观点在理论假设上具有一致性，不管行政要实现怎样的伦理目标，效率与科学原则是最有效的工具，甚至可以将效率与伦理行政划等号；最终在制度设计上也具有的一致性，即都认为公务员功绩制是产生伦理行政的道德结构。但是，“如果行政伦理研究包括探讨行政行为的基本伦理构成和如何在操作层面上体现这种伦理结构的话，传统行政学则不存在对行政伦理结构的探讨，而是假定政府的效率就能保证行政行为符合伦理原则，因此研究的重点就放在了如何实现这种效率上。”^[3]据此可以说，他们对政府行为效率与公正的关注，虽然已经涉及到行政伦理的核心问题，但还远不能说这是自觉关注行政伦理建设。他们是在还没有自觉意识到行政伦理理论建构的情况下，开始思考伦理问题的，目的是为了提提高政府的效率，确保政府行为的公正性与自由性。

行政伦理问题的研究真正受到重视是始于对政治与行政二分法的挑战与批判，以及由此必然产生的对行政自由裁量权的确认与考察。李春成博士通过对美国行政伦理学发展历程的分析，认为行政伦理学的研究要想在行政学理论中落脚生根，必须解决三个问题：（1）必须冲破政治——行政二分法的思想禁锢，先立足于现实承认行政自由裁量权存在的合理性，然后再想办法使行政人员对自由裁量权的运用公平合理。这一问题的解决离不开法制，但是还必须诉诸于伦理道德的规范作用。（2）把行政人员视为一个事实上自主的行动者，一个必须应该和能够为其自主决定承担相应的义务与责任的行动者。（3）行政学者就行政人员的道德机制、责任与义务等，进行大量、深入的研究，并对（经济）效率主义的观点进行批判。^[4]（P19-

20）李春成认为，行政伦理学的基本立场是承认并肯定行政人员的道德自主性，是否承认行政人员的行为自主性，是判断某种理论是否为行政伦理学理论的试金石。因为行政伦理学要讨论的核心话题是行政行为价值选择上的合伦理性，而要讨论一种行为合伦理性的一个基本前提就是行为者是一个有着意志自主权利和能力的行动者，至少在一定程度上是如此。否则，如果其行为纯粹是奉命行事，是被动的机器人式的操作，人们是没有任何权利要求他为其行为承担道德责任的。传统的行政学理论正是基于对行政自主性的恐惧，要么闭口不谈行政人员的道德自主性，要么认为这极不可靠。在李春成看来，如果肯定行政人员的价值判断为康德所谓的“实践理性”，那么在实践中就必须批判在公共行政中占主导地位的政治——行政二分法，就必须承认行政人员价值判断的自主性得以发挥的积极形式（即行政自由裁量权），就必须放弃那种特别是针对行政人员的不信任，就必须放弃那种企图纯粹靠法制规范行政人员的思想言行的制度主义幻想，就必须赋予行政人员代表人民的政治权利与义务，就必须研究行政人员的道德发生机制，就必须超越狭隘的权威秩序目的去培养行政人员的道德认知能力、道德判断能力、道德行为能力。因此，李春成认为，行政伦理学视野中的行政人是具有道德主体性的行政人，而非“政治—行政二分法”中工具性地“执行”公务者；它不仅承认行政自由裁量权的存在这一

现实，而且认为一定程度的行政自由裁量权既是行政职业自主化倾向的结果，也是行政人进行价值选择、承担伦理责任的依据，因此它拒斥严格的控权论观念，但绝不主张权力的滥用。[5]

通过对西方行政伦理学研究历史的考察，我们可以发现，关于行政伦理学的较早研究，可以归功于1936年由约翰·高斯（John Gaus）、伦纳德·怀特（Leonard White）和马歇尔·迪莫克（Marshall Dimock）合著的《公共行政学前沿》一书。在这本书中，迪莫克反对将政治从行政过程中剥离出去，认为人们在政治与行政的形式化分离方面走的太远，并担心过分强调行政效率会损害政府的基本伦理目标。针对当时人们崇尚效率的风气和过多强调效率的倾向，迪莫克质疑“效率”的有效性，抨击人们对“效率”的毫无置疑的崇拜，认为效率已经成为一个“口号”。迪莫克的批评不仅仅局限于效率本身，而是由此引伸出另外一个问题，即讨论政府行为的机制标准的意义何在？他认为，价值标准问题，直接关系到政府行为目标的实现，为了真正有效的实现政府的目的，公共行政需要一种更加广泛的“行政哲学”，这种行政哲学包括“忠诚的美德”，也包括诚实、热情、谦虚等所有有益的品质与行为，以便更加高效、更加令人满意地服务于公众。迪莫克对“行政哲学”的呼吁，直接导致对行政自由裁量权的诉求。迪莫克在《现代行政中自由裁量权的作用》一文中强调，应该允许行政人员行使更多的自由裁量权，并认为，与法庭与立法机构相比，行政人员的自由裁量权正在日益增加，而且预言将继续增加。

高斯与迪莫克的立场完全一致，也强调行政人员自由裁量权的重要性。在《公共行政的责任》一文中，高斯肯定了行政自由裁量权的合理性，并提出了行政人员裁量性判断应对谁负责和对什么负责的问题。针对行政自由裁量权的特性，为了有效地实现行政责任，高斯首次提出“内在检查”（inner check）概念，即通过个体行政人员出于其对专业理念与标准的认同而产生的义务感、对自我行为的伦理反思和规范性判断，来反思性地监控自己的行为。高斯认为，内部检查是负责任的有效途径，这种内部检查源自行政人员的责任，与行政自由裁量权密切相关，一旦作为公仆的行政人员认同这些责任，并把它们作为行政活动的职业准则与理想，就形成行政人员的内部检查机制，这是行政人员履行责任的内在保障。基于此，郭夏娟认为，“这一观点的提出，是行政伦理研究的结构性转变，从重视外在的技术结构向内在伦理结构的转变，这是向道德主体内在责任机制的转变。”[6]（P19-20）

李斯（Leys）对行政自由裁量权的研究较为深入，并推进了行政伦理学的研究。他认为行政自由裁量权是技术性的，用于规划社会、协调政治过程的冲突，它不仅是立法模糊的结果，更是现代社会的一种积极性需要。因此，为了确保有效地实现行政责任，自由裁量权在实际运用中需要更高的智慧为其引导，仅仅对其进行消极性的限制是不够的，还必须给予更多的伦理考量。为此，他呼吁研究者应该对行政伦理学投入更多地热情与关注，向古典伦理学方法回归，因为这些方法对自由裁量权的行使是有益的，它既可以检验技术规则是否合乎现实，也可以澄清与解释社会设计中的模糊标准，促使有争议的标准合理化。但是，他也认为，伦理的指引需要针对不同的自由裁量权进行，基于此，他把自由裁量权分为技术裁量、社会规划裁量和缓解社会冲突的裁量，并针对不同的自由裁量形式提出了伦理指导建议。[7]

库珀（T. Cooper）对行政伦理问题的探讨是从行政角色的分析入手的，更进一步说，是

从行政自由裁量权的分析入手的。库珀与许多其他行政伦理学者一样，首先肯定了行政自由裁量权这一事实，然后要求行政人必须对他的行为负责，进而引出了行政伦理的核心概念——责任的。库珀认为，现代社会的多样性、行政人员角色与公民角色的逐渐分离、政治与行政分离这些现代化观念的逐渐明朗化，以及随之而来的对不可避免的行政自由裁量权的确定性认识，所有这些因素都给明确界定行政人员角色带来严重的问题。因为同每一个生活在现代社会中的普通人一样，行政人员必须同时在家庭、社区以及社会中承担着不同的角色，每一种角色背后都附带着一系列的义务和责任，夹杂着各种不同的利益，这必然导致各种角色之间发生冲突，从而使扮演者处于尴尬、矛盾之中。因此，角色扮演者必须采取某种行动才能最终消解这场冲突。但对于采取何种行动，角色扮演者通常拥有很大的随意性。尽管法律和法规会从原则上对行政人员的行为进行角色规范，但它们通常只是给行政人员的行为提供一些含义宽泛的倾向性指导，将之精确化是行政人员自己的任务。这样一来，对于拥有一定自由裁量权的行政人员来说，在随意性很大的情况下，要想做出负责任的决策，决策者的伦理水准和良知就显得至关重要了。“如果说后现代社会中的行政角色具有本质上不可避免的政治性和严重的自由裁量权，那么就必须承认伦理关怀的重要性。” [8] (P43)

通过上述分析，我们可以看出，在行政伦理领域，行政自由裁量权主要是作为一个伦理问题而看待的，行政伦理研究问题的提出，是以对行政自由裁量权的考察与确认为前提的。没有行政自由裁量权，也就无所谓行政伦理问题。如果行政人员都是被动的、消极的“执法机器”，毫无自主性可言，行政伦理是不可能存在的。正因为如此，由于工业社会中的官僚制是一个层级节制的体系，它不容许组织中行政人员存在着行政自主性，造成了组织体系道德缺失的必然结果。更进一步讲，行政伦理能够在多大程度上发挥作用，也主要取决于行政自由裁量权的大小与治理体系及治理方式的灵活性。因为，“灵活性较大的治理体系和治理方式必然会以治理者的自主性程度较高的形式体现出来。治理者的自主性程度高，他就有更多的以良心为动因的道德行为选择；反之，治理者的自主性程度较低，他的以良心为动因的道德行为选择也就很少有发生的机会。” [9] (P277)

三、行政伦理在行政自由裁量权行使中的作用

我们知道，行政自由裁量权是一种“制度之外的”权力，是一种伦理性裁量权。对于行政人员来说，行政自由裁量权的存在，既是对其理智和良知的肯定，也是对其能力与德性的挑战与考验。行政人员如果不是更多的话，至少也与一般人一样常常面对着多重价值困境，使其道德生活呈现出一定的“悲剧性与悖论性”。 [10] (P205) 因此，伦理的考量就在行政自由裁量权的行使中发挥着极为重要的关键作用。

亚里士多德早就说过，如果说具体的法律规范在执行时可以根据情况加以变化的话，那么，法律的精神，法律的原则在任何情况下都是不能改变的，都必须加以遵守和执行。庞德亦指出，“自然权利、正义、公平和效益观念已经促使法律的新生，同时也导致它成为衡量一切规范、原则和标准的尺度”。 [11] (P58) 博登海默针对司法过程中的自由裁量权问题，指出当法律出现模糊不清和令人怀疑的情形时，法官就某一种解决方法的“是”与“非”所持有的伦理

信念，对他解释某一法规或将一条业已确立的规则适用于某种新的情形来讲，往往起着一种决定性的作用。卡多佐在论述法官如何行使自由裁量权进行利益权衡时说：“如果你们要问，法官将何以得知什么时候一种利益已超过另一种利益，我只能回答，他必须像立法者那样从经验、研究和反思中获取他的知识；简言之，就是从生活本身获取”，“作为法官，我的义务也许是将什么东西——但不是我自己的追求、信念和哲学，而是我的时代的男人和女人的追求、信念和哲学——客观化并使之进入法律。如果我自己投入的同情、理解、信仰以及激情是与一个已经过去时代相一致的话，那么我就很难做到这一点”。^[12] (P70, 109) 在这里，卡多佐法官明确地表述了法官在对相关利益进行权衡时，要把社会共同的价值信念和追求融入自己对案件的裁断之中，而且法官要跟随时代的步伐与时俱进。可见，法官行使自由裁量权时的界限，就是“社会生活本身”，用孟德斯鸠的话说，那就是“法的精神”。弗兰克福特

(Frankfurter) 法官也持有同样的观点，“司法机构的并非如此有限，它可以使联邦法院成为一个正义的工具，因为他必须正视数个世纪以来始终构成法律一部分的道德原则和衡平原则。”当法院因宣布一个先例无效而背离遵循先例的原则的时候，也有可能发生依赖道德观念的情况。^[13] (P363) 钱德勒 (Ralph Clark Chandler) 对这一点给予特别的强调，他说：“考虑到公共官员几个世纪以来所产生的巨大影响，和他们在执行公共政策时所拥有的对上级的模糊指示进行解释的广阔自由空间，他们如何界定伦理行为的标准就成为人类历史进程中一个决定性的因素。”^[14] (P602)

美国弗莱希曼等人在《公共职责：政府官员的道德义务》一书中，批评“极端的法制主义”过于迷信制度对于行政行为的规范作用，并试图澄清行政伦理学的一些基本概念和一般方法。他认为，沉迷于法制将损害行政人员的道德反思能力和处理伦理问题的能力。法律只能提供一种底线水平的伦理；高尚的道德只能通过伦理反思能力的培养才能得以实现。行政行为的自由实施和自由裁量权的使用，并不意味着行政专横和肆意妄为，更重要的是一种责任的担当。

张康之也论证了行政伦理在行政自由裁量权行使中的作用。他认为，在行政授权中，行政人员拥有很大一部分行政自由裁量权，这个自由裁量权如何能够在行政人员个人的行政行为中保证其与公共行政的总体目标的一致性，主要是依靠行政人员的道德化与道德觉识来提供保证的。因为法律的规范必然会有许许多多覆盖不到的空间，即使在它的覆盖范围内，它提供的也仅仅是一个原则性的框架而已，这个框架中的具体内容的规范意义却只有让渡给道德，“只有道德规范才能够既实现对公共管理主体的限制，同时又不减损其灵活性”。^[9] (P10) 针对行政法律以及行政体系的制度设计谋求程序控制这一现象，他指出，由于程序控制本身与自由裁量权之间存在着理论上或逻辑上的悖论，在实践中必然会处于比较尴尬地境地。因此，一切关于行政自由裁量权的程序控制都是不可能成功的。只有走出程序控制的思路，或者说把程序控制放在一个强程序弱控制的地位上，尽可能地突出行政人员的行政道德作用，才能为行政自由裁量权提供理想的作用途径。^[15] (P73)

当然，我们强调行政伦理在行政自由裁量权行使中的根本性作用，并不意味着我们否认法律规范在控制行政自由裁量权中的作用，法律规范能够为行政自由裁量权的行使提供一个基本的框架，成为行政自由裁量权行使的支撑与保障因素。正如张康之所言：“公共行政的法律制度等因素，应当成为行政人员行政行为的支撑物，而不是专门用来限制和控制行政人员的工具。行政人员依赖于公共行政的法律制度而变得更加强大，更能有效地为社会提供公共产品。

这就会获得法律制度与行政人员的主观活动相协调的情况，行政人员就不会处处感到法律制度与他的对立，而处处感到法律制度对他的支持。”^{[15] (P74)}因此，对于法律规范与行政伦理而言，它们并不是一种对立关系，而是一种互补关系、支撑关系，只不过是“法律制度的作用是一般性的，而道德意义才是根本的”。^{[15] (P221)}

四、行政自由裁量权行使的伦理基础

行政自由裁量权行使的伦理基础是指行政自由裁量权正当行使时必须遵循的伦理规则。行政自由裁量权的行使应该遵循哪些伦理准则，这是行政自由裁量权的伦理机制发挥作用的重要基础。这就需要确立科学、合理的伦理规则，让行政人员知道什么是应当做的和什么是不应当做的，使行政人员有着正确的道德价值定位和价值取向。

新公共行政学派的代表人物弗雷德里克森在《公共行政的精神》一书中以专章探讨了行政自由裁量权问题，在梳理行政自由裁量权历史演进的基础上，认为行政自由裁量权是政府和非赢利组织的生命，社会公平应与效率、经济一起，成为行政自由裁量权行使的指导方针，而行政自由裁量权是社会公平得以成为公共行政之必要成分的重要前提。在此基础上，弗雷德里克森着重分析了社会公平问题。弗雷德里克森认为，在过去的25年中，“社会公平”一词取得了重要的地位：成为公共行政领域研究者借以描述分析框架中的变数符号；成为公共行政哲学中的一个概念；成为公务员伦理行为的指南。在弗雷德里克森看来，社会公平这一主题可以从多个角度进行分析：社会公平作为民主公正社会的基础，社会公平作为影响组织成员行为的因素，社会公平作为分配公共服务的法律基础与实践基础，社会公平作为理解符合联邦制的知识来源，社会公平作为研究与分析的一种挑战。但是要对社会公平下一个准确的定义，确是一项艰巨的任务。弗雷德里克森引用道格拉斯·雷的话说，“公平是非常简单、抽象的概念，而现实世界是十分具体而复杂的。试想，如何让一个简单而抽象的概念来统领一个具体而复杂的世界？”^{[16] (P103-105)}但是，弗雷德里克森认为，社会公平势必会成为公共行政的第三个理论支柱。因为，“公共管理者解决和改善问题，对服务分配问题进行判断，在执行政策时使用自由裁量权。公正、平等一直是指导行动的共识。”^{[16] (P120)}英国学者加利根（D. J. Galligan）在《自由裁量权：官员裁量权的法律研究》中指出，行政自由裁量权的行使结果，应以合理性、目的性、道德性三者综合论述，以期在创新与守成间，透过综合辩证，达到行政效率、效能、公平公正的均衡状态。我们认为，一个健全的行政自由裁量行为至少应考虑以下几个伦理原则：^{[17] (P93-127)}

（1）公共取向（**public orientation**）。指的是公共利益的实现。虽然在官僚体系中，公共利益的考量有时未必会与个人利益、组织利益或辖区民众利益相冲突，但是最终公共善（**common good**）应该超越它们，成为道德模糊判断的标准。这也是卢梭一再主张的局部意志不应超越和扭曲一般意志。

（2）反省性选择（**reflective choice**）。虽然行政人员的决策行为不可避免的受到环境压力与个人能力等的限制，但她仍然有许多空间作反省性选择。这主要包括：首先，深入了解政策所要处理问题的性质与底蕴，不因对问题的初始错误认识而贻害了政策行为。其次，明确阐述

所要提升与保护的价值，而不是盲目地径自拥抱它。第三，政策信息的使用是否恰当、可靠以及是否做过谨慎评估。最后，价值与事实、政策方案与问题间的联系是否合理和具有说服力，能否经得起持续的分析与探讨。

(3) 真诚 (veracity)。指的是公务人员从事公务时应发自内心的诚恳，就其所知的事实真相善意地表达，而不是心不由衷，有意的操纵、误导和愚弄民众。尤其当民众面对官方语言与法规而迷惑不解时，行政人员更应耐心细致的解说，使之了解与知悉。在此前提下，行政人员至少要做到以下三点：避免撒谎；向上级主管提供相当可信的信息；尊重他人的观点和对自身看法的怀疑和挑战。

(4) 对程序的尊重 (procedural)。行政人员如果太拘泥于程序规则，往往会促成行政人员的物化人格，以遵守法规为目的，而忘却法规背后的真正目的，形成目标错置的现象。但是，行政人员应遵守法规与程序，依法办事，乃是其应尽的本分；否则，每个行政人员违反职权、破坏法律、任性而为，则整个官僚体系的将无法维持，行政的稳定性亦不可得。曾有美国学者指出，法规程序有助于提升公务行为的公平、开放与责任，而那些回避程序者及官员的任性将是文明秩序的死敌。

(5) 手段的限制 (restraint means)。任何手段的运用，除了会达成预期的目标外，总会附带一些反作用或反功能，尤其是手段的不当使用经常会破坏法律的规定、侵犯人权、形成管制不公、产生身体、精神或社会伤害以及带来民众对政府的不信任等。因此，一些先进的民主国家在使用或引进各种行政技术或政策时，无不小心翼翼；同理，当行政组织在实施某一政策或应用某种行政工具来达成目标时，则应审慎地研究讨论，不要恣意横行，偏颇一方，以免顾此失彼，因小失大。

参考文献

[1]李春成. 制度、裁量权与德性——关于行政伦理建设的一点思考[J].江西行政学院学报, 2001(3).

[2]龙兴海. 确立行政伦理的依据[J].道德与文明, 2004(5).

[3]刑传, 李文钊. 西方行政伦理探源[J].天府新论, 2004(1).

[4]李春成. 行政人的德性与实践[C]. 复旦大学博士学位论文, 2002.

[5]李春成. 行政伦理学研究的旨趣[J].南京社会科学, 2002(4).

[6]郭夏娟. 公共行政伦理学[M].杭州:浙江大学出版社, 2003.

[7] Wayne A. Leys. *Ethics and Administrative Discretion*. Public Administration Review, 1943 (3).

[8][美]特里·库珀. 行政伦理学：实现行政责任的途径[M].北京:中国人民大学出版社, 2001.

[9]张康之. 公共管理伦理学[M].北京:中国人民大学出版社, 2004.

[10][俄]别尔嘉耶夫. 论人使命[M].上海: 学林出版社, 2000.

[11] 庞德. 普通法的精神[M].北京: 法律出版社, 2001.

[12][美]本杰明·卡多佐. 司法过程的性质[M].北京: 商务印书馆, 1998.

[13][美]E·博登海默. 法理学——法律哲学与法律方法[M].北京: 中国政法大学出版社, 1999.

[14] Ralph Clark Chandler, “A Guide to Ethics for Public Servants” in Perry, James L (ed), Handbook of Public Administration. 1990.

[15] 张康之.寻找公共行政的伦理视角[M].北京: 中国人民大学出版社, 2002.

[16][美]弗里德里克森. 公共行政的精神[M].北京: 中国人民大学出版社, 2003.

[17] D. P. Warwick. The Ethics of Administrative Discretion, in J. L. Fleishman *et al.* (eds), *op.cit.*,1981.

原载于《教学与研究》2007年第6期。

/