

Globethics Repository

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

西方行政伦理探源 [Exploring the Origin of Western Political 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	邢, 传;李, 文钊
Publisher	四川省社会科学界联合会
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-07-10 00:37:16
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/182212

邢传 李文钊：西方行政伦理探源——兴起、原因及其历史演进

邢传 李文钊

一、西方行政伦理研究的兴起

西方学术界对行政伦理进行系统且连续研究的时间并不很长，共识较多的观点认为其开始于20世纪70年代。按照特里·库珀的观点，判断一个学术领域研究是否成熟的标准主要有三条：一，存在一个对该领域长期感兴趣的学者群体，且至少其中的一些人认为自己是这个领域的专家；二，有连续性的出版物来推动理论的发展，包括书籍、核心期刊和会议论文等；三，在大学职业教育课程中设立学术性的课程。[1]

自20世纪70年代起，美国行政伦理学的研究在上述三个方面都发生了根本性的变化：首先，就学者和著述而言，在70年代之前尽管有一些零散的著述谈到行政伦理问题，但行政伦理并没有被作为一个主要的论题加以专门研究。只是在70年代之后，一些著名的行政学者（严格来讲是新公共行政学者）开始表现出对行政伦理的持续关注，这些人包括斯科特（Scott），哈特（Hart），哈蒙（Harmon），沃尔多（Waldo），弗里德里克森（Frederickson），罗勒（Rohr）等，他们发表了一系列行政伦理方面的论文并开展了伦理大讨论。这一时期产生了一些行政伦理研究的重要著作，如《职业标准与伦理：公务员工作手册》、《官僚伦理：法律与价值的探讨》等，至于有影响的论文则有数十篇。其次，就学术会议而言，ASPA（美国公共行政学会）全国会议中专门探讨行政伦理的会议在70年代之前仅有3次，而且每次只有一个主题会场；70年代有7次；80年代10次，而且有时分会场多达十个。最后，从伦理教育来看，行政伦理课程最早开设于1970年[2]，这一时期有很多学者开始投入行政伦理教学的研究，公共行政学领域的第一篇专门探讨行政伦理教学的文章《行政伦理课程研究》就发表在这一时期（1976年）。80年代以后，伦理教育得到进一步的重视，根据全国公共行政与事务学校联合会（NASPAA）的调查，1987年有31%-37%的高校定期开设行政伦理课程，远远超过1981年的21%，重点高校的开课比率更高，达到80%[3]。以上事实表明，自1970年代开始，行政伦理开始成为行政学的一个新兴的研究领域。

二、西方行政伦理兴起的原因分析

行政与伦理本是截然不同的两个领域，那么二者是如何联系在一起的，也就是说，是什么原因促成了行政伦理的兴起呢？学者们从不同的角度对此进行了解释。凯瑟琳·登哈特从行政角色转变的角度给出解释，库珀从后现代背景对公共行政的影响进行了分析，而OECD1996年的报告则从新公共管理改革实践对行政的冲击角度来说明行政伦理兴起。[4]总结起来，大致可以将其整合成如下三个方面：

1、价值定位的变迁。行政伦理学兴起的根本原因在于行政体系的核心价值发生了根本性的变化。传统行政以政治与行政的严格分野为基础，在此背景下，行政就是执行政策，其最高准则就是价值中立和效率至上。因此，对行政组织以及行政组织中的行政人员而言，经济而有效率地执行任务就是其全部职责。由于他们不参与决策，就没有在决策中进行价值判断和选择的机会，也不会遭遇各种价值冲突。自20世纪70年代开始，政治/行政二分的理论框架开始遭到猛烈的抨击，价值中立不再具有现实解释力。挑战主要来自于两个方面。（1）行政人员的自由裁量权的存在。在决策中，由于专业知识在治理中的优势，使得行政人员实际上参与甚至主导了法律的制定和重大决策的出台；在政策执行中，由于法律所固有的不完备性，需要行政人员在很多情况下进行价值判断。正如斯·迈耶指出的，“大部分立法建议都出自行政机构，而

且在贯彻实施过程中都受到行政机构多方面的影响”。[5]（2）对行政职业重新进行的角色定位。由于社会对行政在治理中的决策职能越来越认同，行政职业的政治色彩不断强化，这就突出了行政伦理问题，即行政人员需要面临不同层面的价值判断和选择，包括职业准则与价值、组织准则、个人准则与价值、社会道德规范等，也就是说，职业意识的增强与变迁增加了行政人员伦理选择的困难程度。

2、回应公众多元化需求的外部压力。库珀和登哈特都提到行政对社会需求的回应性问题。一方面，由于同立法机关相比，公众与行政机关的接触机会相对比较多，并且行政在社会治理中的政治角色不断得到社会的认可，因此，公众越来越期望行政人员而不是立法人员对他们的需求作出回应；另一方面，在后现代背景下，社会的多元化直接表现为人们需求的多样性与差异性，也就是说，现代社会没有“统一的公众”，传统的平等对待原则已无法适应形势的发展。如库珀所指出，“建立在官僚理性基础上的政府尽管在努力提供规范化的服务与产品，但它与不同文化背景的公民之间的关系越来越疏远了……标准化的政策、程序与多样化的、敢于直言表述自己观点的公民之间的关系越来越不协调了”。回应性的外部压力突出了行政人员价值判断与选择的困境，为行政伦理研究的兴起提供了外部动力。

3、行政人员伦理自主性的内部动力。行政伦理自主性问题根源于组织控制的无所不在和行政人员多种身份认同之间的伦理冲突。威廉姆·怀特以组织伦理或者官僚伦理来说明组织外部控制对个人伦理自主性的压制状况：官僚伦理鼓励一种对组织的首要认同感，相信个人最终需要一种组织归属感，并以此为指导原则来解决个人与组织之间的冲突。组织伦理使组织对个人的压制在伦理上得以合法化。但在后现代背景下，行政人员角色的多样化，使得他们能超越组织伦理获得多种身份认同，这种认同包括职业身份认同、政治身份认同和社区身份认同等。当组织从公共服务中脱离出来转而为组织自身利益服务，或者为上级管理者的个人私利服务时，行政人员就需要在组织忠诚与其他的身份认同之间进行选择。在这种情况下，符合道德的行为往往表现为行政人员勇敢地应对不道德的上级和不道德的组织，从而保持个人的道德良知和对公共利益的终极责任。

三、西方行政伦理的历史演进

西方行政伦理学的诞生与演进，同行政学研究的范式转换密切相关。我们可以在行政学范式转变的大背景下考察行政伦理学的历史演进。大致来看，可以分为如下四个时期。

1、传统行政：行政伦理遭受忽视时期

这一时期大致从19世纪80年代到20世纪20年代末，在行政学发展史中属于行政/政治二分法产生与成熟的时期。如果说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，而是假定保证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。浏览一下这一时期的著名学者伊顿、威尔逊、古德诺、威洛毕等的论著，就会发现他们的理论中都暗含着这样一个假设前提：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（*ethical public administration*）划等号。不论如何看待效率与伦理之间的关系，四位学者都将实现这种理想的落脚点放在了公务员制度上。如果说传统行政学曾探讨过行政伦理的话，那么这种探讨仅零散见于组织人事理论当中，其核心是公务员制度的改革与完善。这一时期，关于行政伦理的研究主要集中在如下三个方面：

（1）如何看待公务员制度所承载的伦理价值。虽然上述四位学者都十分强调建立基于功绩制且价值中立的公务员制度，但就该制度所传达的伦理价值却有不同的观点：伊顿认为公务员制度改革本身就是一种基础性的伦理行为，从原来腐败而专制的君主任命官员到以功绩和能力为标准选拔官员的转变，推动了“正义与自由”，“公务员制度不仅仅是处理公共事务的方法，更是一个国家政治公正与道德的标志与检验。”而威尔逊以及后来的古德诺、威洛毕等则

认为效率是良好政府的标志，符合效率的政府就是符合伦理的政府，公务员制度的目的是效率而不是自由与公正。上述两种观点最终在制度设计上是一致的，都认为公务员功绩制是产生伦理行政的道德结构（moral structural）。

（2）如何认识符合伦理原则的行政行为。公务员制度的伦理意义来源于政党分赃制的不道德。因此，道德的行政行为首先是脱离政党的利益争斗，保证行政人员的价值中立。其次，就是利用科学的方法采取有效的行为来执行政治领袖制定的政策。这些伦理行为是通过强化程序和制度等外部控制来实现。

（3）如何看待个体在行政伦理中的地位。这一时期的学者基本上否定个人层面上的伦理意义。威尔逊认为，要在公共管理中保证行政行为符合伦理原则，不能指望通过教育和理性引导提升个人的品德的途径，对自由裁量权的结构化控制才是好政府的首要保证。威洛毕虽然也认识到个人美德比如诚实、忠诚、工作热情等在实现行政责任中的重要性，但他认为要对这些品质进行评估的难度很大，因此，个人伦理从属于组织的外部控制。

2、政治与行政二分法受到挑战：行政伦理萌芽时期

从20世纪30年代到60年代末，是政治 / 行政二分法受到严重挑战的时期。这一时期的学者们认识到行政伦理研究的紧迫性和必要性，提出了行政伦理研究的发展方向，但就总体而言，缺乏对行政伦理的系统性研究，大部分著作的重点放在对旧行政模式的批判上。从探讨的主题上来看，大致可以归纳为如下四方面：

（1）对自由裁量权的研究。对行政自由裁量权的深入研究，突出了行政伦理研究的必要性。对行政裁量权的认识经历了一个从否定到肯定，由消极限制到积极引导的过程。高斯指出，公共行政实践中存在着大量的自由裁量权，这就引发了行政人员应该就其裁量决定向谁负责以及负什么责任的问题。迪莫克指出，“我们在政治与行政的正式分化上走过了头”。他不仅注意到行政官员的自由裁量权几乎可以同司法、立法官员的权力相提并论，而且还预见到这种权力将继续增长的趋势。对自由裁量权的研究最深入全面的是李斯（Leys）。与以前学者的观点不同，他认为自由裁量权不仅是立法模糊的结果，更是现代社会的一种积极性的需要，需要为其运用提供智慧，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。他认为，伦理的引导需要针对不同的裁量权进行，因此他将裁量权分为技术裁量、社会规划裁量和缓解社会冲突裁量，并针对不同的裁量形式提出了伦理指导建议。

（2）批判效率与价值中立。迪莫克对效率在美国行政中的核心地位进行了批判，指出美国公民对行政效率的态度已经到了崇拜的程度，效率已经成为一种口号（slogan）。他认为公共行政应该重视以原则和价值为内容的行政哲学的研究，同时指出有必要拓宽行政哲学研究的范围，其内容应该包括忠诚、诚实、热情、羞耻以及所有一切有利于高效、满意服务所必须的美德和行为。

对价值中立的批判同对行政人员政治责任的研究紧密相连。列维坦（Levian）在承认要限制政党政治对行政的影响的同时，特别强调行政人员需要忠诚于公民，献身于民主，主张对行政人员进行公民身份的教育和美国民主政治传统的熏陶。格德维尔（Galdwell）认为行政人员对宪法的责任优先于对一切法律的遵从，只要人们保持社会责任感和热爱个人自由，只要公共人员被杰斐逊所提倡的服务意识和自我约束所支配，美国就不必担心行政角色在当代的扩张。

（3）对内部控制与外部控制的辩论。在采取何种途径来保证行政行为符合伦理原则的问题上，学者们分成了两个派别。一派以弗雷德里克（Friedrich）为代表，认为要在复杂的组织环境下实现行政责任，光靠外部控制是不行的，主张通过职业价值、职业标准和伦理的讨论和教育，实现个人的内在控制，以内部控制取代或补充政治官员的监督和法律约束等外在控制。

另一派以赫尔曼·芬纳（Herman Finer）为代表，认为内部控制无法满足人类对理性的追求，只有通过法律、各种规章制度和制裁手段等外部控制来控制行政行为。

（4）对行政伦理内涵的探索。这一时期对行政伦理内涵的探讨并不系统，大致可以归为如下四类：对行政人员个人美德的重视；将职业规范与价值纳入行政伦理；将对公民的责任和对宪法的责任纳入到行政伦理中；提出组织伦理的概念，主张兼以犹太教和基督教的价值作为行政伦理标准的基础。

3、新公共行政：行政伦理正规化时期

20世纪70年代到80年代的新公共行政运动是行政学发展史中的一个重要转折点，其贡献在于对以往研究方法的批判和对伦理价值的全面而深入的探讨，而且更为重要的是，它促成了行政伦理学作为一个独立研究领域的形成。一群著名的行政学家们第一次在一个达成共识的伦理概念--社会平等下聚集在一起开展讨论。尽管这场运动为时不长，但它引发了日后学界对行政伦理核心价值的持续争论，从而推动了行政伦理研究的正规化。这一时期的研究大致可以从以下三个方面来理解：

（1）批判实证主义的研究方法，主张用形而上学的方法去研究行政伦理。斯科（Scott）和哈特（Hart）[6]首先对组织研究中所采用的实证主义方法进行了攻击，认为传统实证主义研究把事实和价值分割开来，过分注重对事实的调查研究，而不愿意对组织作出价值判断，这种对形而上学研究的忽视必然导致“行政危机”的出现。由于在研究中缺乏哲学层面的反思，结果导致那些控制组织以及下级员工的高层精英们总是隐藏在暗处，无法对他们的价值选择和行政权力的合法性等道德因素作出正确的判断。因此，斯科特和哈特主张放弃实证主义，呼吁从哲学层面上进行价值研究，认为只有这样才能保证行政伦理的健康发展。

（2）对社会平等的探讨。社会平等（social equity）是新公共行政的核心伦理概念，其基本内容主要受罗尔斯的正义理论的影响。学者们将罗尔斯正义的两条原则整合为行政伦理的价值基础，并阐发了这两条原则在行政实践中的具体意义。将正义理论细化并应用于行政学，使得行政伦理研究第一次走出了对公共利益等模糊概念的泛泛讨论，人们根据社会平等的具体原则来讨论具体的政策方案，从而论证了行政伦理在实践领域的重大意义。尽管社会公正最终并没有被接纳为行政领域的中心原则（仅是原则之一），但对它的探讨却为行政伦理赢得了前所未有的合法性，并确立了其在理论和实践中的重要地位。

（3）对政体价值（regime value）的探讨。罗尔（Rohr）从历史中寻求其探讨行政伦理规范基础的参照点，提倡以美国政治传统中的“政体价值”作为行政伦理的价值基石。该价值存在于美国宪法中，行政人员对宪法的责任高于其他一切责任。为做到这一点，需要对他们进行宪法传统教育，让他们理解宪法所隐含的论理价值。考虑到宪法解释的抽象性，他提出可以通过学习判例来理解最高法院对宪法的解释，以此获得对宪法传统的感性认识。格德维尔的观点同罗尔的相似，认为行政伦理的试金石就存在于宪法传统中，宪法涵盖了一系列的价值前提，这些前提构成了美国公共生活的道德义务，这些道德义务共同汇成了“公民信仰”。格德维尔将构成宪法根基的政治信仰及其实际应用进行了提炼和归纳，从而拓宽了罗尔的研究范围。

4、行政伦理的当代发展及未来方向

从20世纪90年代至今，行政伦理得到了前所未有的大发展。学者们对行政伦理的各个主题进行了全面的研究，有些主题尽管在此前都被不同的学者论述过，但这一时期的探讨更深入、更充分，其对行政伦理的研究无论深度上还是广度都是以往所不及的。

从研究主题上来看，这一时期的研究大致可以分为六类，即身份与政治理论（citizenship and democratic theory）、德行（virtue ethics）、奠基思想与宪法传统（founding thought and

constitutional tradition)、伦理教育(ethics and education)、组织背景(organizational context)、哲学理论与观点(philosophical theory and perspectives)。从哲学思考、制度设计到行为引导,从伦理价值的探讨到实施方法的选择,这些主题几乎涵盖了行政伦理学研究的各个层面。

更为重要的是,这一时期出现了对行政伦理研究内容的归纳与整理,并对行政伦理研究的方法和途径进行了研究,也就是说,这一时期的研究开始重视行政伦理体系的构建与反思,学者们试图从整体上把握行政,伦理研究的内容与逻辑。可以说,库珀的行政伦理手册就是这样一种努力的表现。

学者们在这一时期通过反思行政伦理研究的现状,对未来行政伦理学的研究指明了具体的方向:

(1) 虽然学界认识到行政伦理植根于政体价值的必要性,但这种共识刚刚兴起,且方向依然不确定。既然行政人员不可避免地具有政治性,一个规范行政伦理只能自一个规范的政治伦理当中产生,因此对这种规范理论的研究需要引起人们的关注。

(2) 有必要对行政伦理行为进行经验主义研究。①库珀指出,学界目前正在进行这方面的努力,但仅仅处于早期的起步阶段。伦理学家和经验主义的方法论专家需要更多的对话,需要进行项目合作,这样就可以进一步揭示影响伦理反思及组织行为的诸多因素了。

(3) 需要有讨论和展现研究成果的舞台。尽管《公共行政评论》和《行政与社会》上探讨伦理的文章有了显著的增长,但有必要创立一家专门探讨行政伦理问题的专业杂志。

对西方行政伦理的兴起、原因和历史演进的考察,是构建行政伦理体系的基础,从中我们可以发现西方行政伦理研究的主题,研究背景及其研究途径。这对于反思和建构中国行政伦理体系具有很重要价值。

来源: <http://www.chinaelections.org/NewsInfo.asp?NewsId=112803&page=1>

/