

Globethics Repository

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

论公共行政研究的伦理方法 [On the Ethical Approach of the Study 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	许, 淑萍
Publisher	黑龙江省社会科学院
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-07-01 18:12:50
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/182328

许淑萍：论公共行政研究的伦理方法

许淑萍

近年来，西方公共行政研究的重要方法之一，就是伦理方法。它以其特有的性质和功能得到研究人员的普遍重视和应用。但是，在我国公共行政研究中伦理方法的应用还不多见。因此，有必要深入探讨伦理方法的内容和属性。这对于正确而广泛应用伦理方法，构建公共行政学的新理论，推进服务型政府建设具有重要意义。本文拟对伦理方法的内容及其应用略作探讨。

—

自上世纪70年代至今的30多年里，西方国家在公共行政研究领域涌现了许多饮誉世界的公共行政学名著，如《公共行政的精神》、《行政伦理学》、《系统分析与政策科学》等，这些著作在研究方法或称为研究范式上一个共同的特征就是运用了伦理方法，亦即伦理分析的方法。例如，乔治·弗雷德里克森在《公共行政的精神》中，明确提出，“整本书都是讨论公共行政的伦理问题的”，并且“运用行政伦理思想分析了”有关公共行政问题。库珀在其《行政伦理学》中，明确说明，“本书采用的叙述方法主要是描述法和分析法，……本书为我们指出了通向公共行政伦理的可能途径：行政人员个体掌握分析和解决具体伦理困境问题的技术，以及各组织和管理部门的合作以培养负责任的行政行为能力”。他还明确指出：“培养伦理分析能力与决策能力是行政人员培训的核心任务。”R·M·克朗在《系统分析和政策科学》中十分明确地指出，“价值分析在系统分析和政策科学中是至关重要的”“价值分析应该成为规范性研究（如研究“应该如何”）、政策分析、系统的设计与重新设计以及改进，政治上可行性的判定，或者未来研究等等的一个组成部分”。伦理方法的应用也是这些著作所以成名的重要原因。伦理方法的应用开阔了公共行政研究的新视野，并把公共行政研究推上新台阶。所谓伦理方法亦称伦理学方法，或称伦理分析方法，它是从伦理的视角和层面，以伦理规范为工具，对公共行政的全部过程及相关方面进行伦理分析，抽象概括出符合一定文化背景下道德规范要求的公共行政的理论、原则和方法。

从国内外学者的应用过程看，伦理方法的基本特征和要求是：

1. 伦理方法的思想前提是把公共行政活动视为一种道德实践过程。社会经济生活充满了道德争议和冲突，公共行政活动也必然会发生道德困境。公共行政只有不断分析、认识和解决自身的道德问题，才能正确调节社会经济生活中的道德冲突。因此，公共行政的过程，就是分析道德争议和解决道德冲突，实现道德共识的过程。公共行政的精神，就是一种伦理精神。

2. 伦理目标是公共行政目标体系中重要的组成部分。公共行政的一切制度、措施和方法都必须围绕这一目标，并努力去达成这一目标。达成伦理目标是公共行政组织的重要责任。

3. 利益关系是伦理分析的基本视角。社会生活和公共行政中的伦理冲突，本质上是利益相关人之间的利益分配冲突，公共行政提供的公共服务，做出的公共决策，必须正确调节社会经济生活中的利益关系。这是伦理分析的切入点和基本问题。

4. 伦理规范是伦理分析的基本工具。进行伦理分析，必须根据一定社会文化背景，建立行政行为的基本的伦理规范，以此为依据进行道德分析和道德判断，确定行政行为的是非、善恶、美丑。这些伦理规范一般包括公正、公平、正义、诚信等等。在不同的文化背景下这些规范具有不同的体现。

5. 伦理分析贯穿公共行政管理的全部过程和各个层面。公共行政的各个环节和各个层面

都要涉及伦理问题，制度与行为，决策与执行、监督，组织与人事，都要反映出某种道德争议和道德冲突。只有对这些过程和层面进行伦理分析，提出伦理化的解决方案，才能把公共行政的全部过程和各个层面置于伦理基础之上，形成完整的道德化的公共行政理论体系。

6. 伦理方法强调公共行政中的责任和义务。认为伦理化的管理和决策是实现公共行政责任的基本途径。

伦理分析方法的应用是一个过程。针对不同的伦理分析事项，具有各不相同的应用步骤。但不同事项的伦理分析过程在操作上总是存在着某些共同性，或称必须经历的不可缺少的操作步骤。一般说来，基本操作步骤需要包括五个环节：

第一步，确认分析事项。主要是指所要分析的公共行政的问题和事项，这些问题属于公共行政全局性的问题，还是哪一个方面的具体问题，是制度还是行为，是决策过程还是执行过程，等等。分析总是从具体的对象开始的，而公共行政活动是错综复杂的各种事项交织在一起的。只有把分析对象的事实确定，进行聚焦、分析才是准确的、深入的。

第二步，适用道德规范。道德规范是伦理分析的基本工具，是进行道德判断的依据。在伦理分析过程中，重要的一环是选择相应的道德规范。道德规范是组织价值观的体现。由于组织的价值观不同，不同的行政主体所适用的道德规范之间往往存在矛盾和冲突。解决的办法是，首先要用最高规范去进行选择 and 判断，选择与最高规范相一致的道德规范；其次是确定优先准则，根据道德规范之间的相对重要性，选择运用更具重要性的道德规范。不同的文化背景，不同的历史时期，不同的环境条件，道德规范具有不同的价值和意义。

第三步，分析利益关系。伦理分析本质上是利益关系分析，公共行政维护和调整的是公共利益。但是，这种公共利益体现在诸多方面，形成多种利益关系，涉及诸多利益相关方面。有总体利益和部门利益，有公共部门利益和公民利益。部门之间、部门内部的人员也存在利益差别。利益关系分析就是分析公共行政活动中对利益关系的调整是否公平和公正，是否是维护和坚持公共利益。利益分析的具体方法是多种多样的，需要根据分析对象的性质和特征确定。

第四步，进行道德判断和选择。在正确分析利益关系的基础上，就要对公共行政的制度和行为进行道德判断，确定其伦理化程度和水平。行政伦理不是绝对的和纯粹的，而是一个程度问题。它们总是存在于一定的伦理发展阶段，也总要表现出不同的道德状况。判断和选择就是筛选出其中最优方案即道德水平和伦理化程度在许可条件下或现实条件下的最佳方案。

第五步，概括分析结论，形成伦理化管理理论。进行伦理分析，就是要通过分析判断和选择，确定最佳的解决方案，概括并形成伦理化的管理理论。这些结论，有的是某一事项、某一方面的结论，一般表现为确定解决方案，而更重要的是总体的系统的结论，这就是要形成综合的系统公共行政理论。这种系统的理论并不一定与某一具体事项或活动有直接的对应性，但却能从宏观上总体上给公共行政行为指出方向和原则。

二

伦理方法是一项古老而又崭新的方法。从伦理的角度研究公共行政问题，进而提出伦理的行政理论，古已有之。但那时的应用是零散的、随意的。真正在现代科学基础之上系统综合地运用伦理方法研究公共行政问题还是在上世纪六七十年代以后，是在社会经济发展中解决出现的伦理危机和道德困境使然。上世纪六七十年代，美国社会包括公共行政领域发生了严重的道德危机，其最有影响的事件就是尼克松的“水门事件”。这一政治丑闻，引发了人们对于政府道德化的思考。于是，“20世纪70年代末80年代初以来，公共政策的伦理学方面或价值分析受到人们的重视”，在以往零散地个别地从伦理的视角研究公共行政问题的基础上形成一种潮流。系统地提出这种主张的就是美国的新公共行政运动。1968年，由美国《公共行政评论》的主编

沃尔多等人发起，一批青年公共行政研究者举行研讨会，提出一种新公共行政学的观点，即《走向一种新公共行政学：明诺布鲁克观点》。新公共行政学提出了一系列不同于公共行政学传统的新范式，强调以公平与民主作为行政学的目标和理论基础，主张政治（政策）与行政关联性；重视人性和行政伦理研究，倡导民主主义的行政模式以及灵活多样的行政体制的研究；拓展行政学的研究范围，要求采用新的研究方法等等。而伦理分析方法就是其提倡和主张的重要方法之一。此后，在这种运动的推动下，美国 and 许多西方国家都广泛应用伦理方法研究公共行政问题，涌现了一批享誉世界的公共行政学名著，因此，也促进了美国及某些西方国家政府道德化建设。

那么这种方法应不应该引入我国，在我国公共行政研究中是否适用呢？

答案是确定的，理由是无需过多解释的。我国古代就曾出现过伦理化的行政研究。而今天我国同其他国家在现代社会经济发展进程中，除了具有不同的文化背景之外，也具有某些共性，同样遇到了社会经济生活中和政府行政过程中的道德困境。社会经济发展要求建设服务型政府，实现政府行政道德化，这是应用伦理方法研究公共行政的内在原因和客观基础。建设服务型政府，提供道德化的社会程序供给，这是我国社会经济发展的客观要求。

从理论上讲，首先，实现政府行政道德化是我国市场经济发展的要求。改革开放以来，我国市场经济逐步发展，造就了普遍独立、自由、平等的利益主体。这种经济关系的出现打破了我国传统的人与人之间天然的神圣的血缘关系，割断了人对人的依附关系，也打破了计划经济条件下人与人之间的从属关系，使人成为一个真正的独立、自由的个体，垂直的从属关系转变成水平的独立平等的交互主体关系。广泛而多样性的主体性是市场经济活动的主要特征，各自有着自己的利益目标的私人或法人作为主体从事各自或相互的经济交往活动。在交易活动中，个体有选择的自由，你必须尊重他的人格，尊重他的选择，正是在这种人格得到尊重的前提下，经济活动才能进行。任何人都必须承认对方是具有独立身份的主体，是平等的行为主体。这种主体性要求实质上是一种伦理要求，是对政府所应供给的伦理化的社会秩序的要求，构建公平公正的社会和公共行政伦理秩序是市场经济生存和发展的基本条件。

其次，实现政府行政道德化是我国知识经济发展的要求。在全球科学技术快速发展的推动下，当代社会已经逐步进入知识社会。知识社会最根本的特征是知识成为社会的第一资源，知识的地位与作用得到了空前提高。社会发展必须建立在科学技术发展的基础上。但是，科学技术的发展要求，一是知识必须得到尊重，而尊重知识就是尊重创造，尊重创造者，尊重人才。知识是人才创造的，人才创造知识只有在得到尊重的和平等的条件下才能实现。因此，整个社会和管理必须营造一种相互尊重、相互平等的气氛，这就是创造一种道德的环境。二是科学的发明和应用不能有悖伦理。知识的发明创造其基本目的是创造和利用科学成果造福人类、造福社会，防止和避免科技成果应用过程中危害人类、危害社会。这是一种“新道德”。因此，这种道德环境的创造离不开政府的公共管理，政府及各类公共组织只有加强自身道德化建设，并实施道德化的公共服务和管理，才能为知识的创造和应用提供道德化的社会秩序，促进社会科技进步和经济发展。

从实践来看，加强政府道德化建设，是解决现实社会道德问题的需要。在公共行政实践中，作为政府官员必须维护公共利益，全心全意提供公共服务。但是政府官员是现实生活中的人，由于角色的多重性，利益关系的多元化，也必然有个人利益和局部利益的追求。各种角色的政府官员之间，政府与其他社会组织之间，公共利益和个人利益之间不可避免地要产生矛盾和冲突。目前我国市场经济初步形成，也刚刚走到知识社会的门口，整个公共行政管理机制还没有完全转移到市场经济和知识社会所要求的管理模式上来。在这种经济转轨和社会转型的形势下，思想道德的碰撞更为激烈，道德规范行为更加频发。在现实公共管理中，行贿受贿，买官卖官，推诿扯皮，贪赃枉法，滥用职权，玩忽职守，不负责任等现象严重存在。在经济和社会生活中，欺诈、贿赂、贪污、造假售假、偷逃税款，损人利己、不守信用的现象也屡屡发生。同时，社会公平公正问题，环境生态问题也不同程度地存在。这些现象都需要政府强化道

德化的公共管理去整治和解决。

社会经济发展要求公共行政道德化，社会的道德危机呼唤公共行政的道德化。而建设服务型政府，推进政府道德化管理，就要求伦理化的公共行政理论指导。因此，应用伦理方法研究公共行政具有了特别重要的意义。乔治·弗雷德里克森曾说：“建立一种成熟的社会公平和公共行政的复合理论是我们构建理论和研究的目标”。美国威斯康星—麦迪逊大学教授唐纳德·F·凯特在评价乔治·弗雷德里克森的著作《公共行政的精神》一书时说：“这是一本由该领域的著名大师探索公共行政之灵魂与心脏的著作，它为我们勾勒了一个高度关注公共利益价值取向，充满崭新观点的理论框架，而这正是这个领域需要重新思考与求索的重大问题”。可见，应用伦理方法，建立伦理化的公共行政理论框架，进而指导政府公共管理伦理化是十分必要的，其意义是十分重大的。

三

近年来，伦理方法在我国公共行政研究中已经得到重视和应用，取得了一批具有一定影响的创新性成果，如《行政伦理学》、《寻找公共行政的伦理视角》等等。但是，从我国的现实需要看，这种应用还不够广泛和深入。目前需要重视以下几点：

1. 要积极探索和创立伦理方法的公共行政理论体系。公共行政研究中的伦理方法是从伦理的视角分析判断公共行政活动中的价值和伦理问题，是符合伦理的公共行政的原则和方法。进一步说公共行政是根本，伦理方法是工具。是把应用伦理学的理论融入公共行政理论之中，从而形成新的伦理方法的公共行政理论体系。正如美国的R·M·克朗所说：“价值分析在系统分析和政策科学中是至关重要的”。“价值分析也有助于管理理论的实践应用”。但是目前我国在应用伦理方法致力于公共行政理论创新上，反映出来的问题是目标还不够集中和明确。有的虽然应用了伦理方法，研究了公共行政中的伦理问题，但得出的仍然是行政道德规范的概括，并不是渗透着伦理精神的管理原则和方法。有的虽然也涉及了管理制度和行为的伦理性，但不够集中和系统，缺乏伦理学与公共行政学的系统整合，并未达到理论体系的创新。这里的根本问题是需要进一步明确和把握系统方法的目标，只有坚持这一目标，公共行政中的伦理方法的应用才能实现预期的目的。而实现这一目标，不仅需要伦理学界的投入，更需要公共行政研究人员的更多涉入，需要相互配合的多学科共同研究。

2. 要分析公共行政的全部过程和各个层面。公共行政是一个社会系统工程，从其构成看，庞大而复杂，涉及社会各个方面，从其运行上看，是一个动态的运行过程。不仅包括行政的指导思想和原则，公共行政组织，公共行政人事，公共行政财务，公共行政的方法，而且还包括决策、执行、监督、绩效评价等各个环节。按我国学者张康之的说法来概括，就是公共行政包括“制度和行为”。这些层面和过程都要涉及伦理问题，都要成为伦理分析的对象，就必须对之进行伦理分析，分析判断其制度和行为的伦理性。但是目前理论界所进行的分析工作还很不广泛和全面，往往集中于公共行政伦理原则的分析，以及其他某些方面的分析，缺乏系统的综合的分析。当然这些分析都是必要的，是不可缺少的，是发展中的一种状态。但是必须进一步拓展，从点到面，从局部到综合。这样，才能上升到一个新的高度，作系统的综合的研究，形成系统的整体的公共行政伦理化的理论体系。

3. 要健全伦理分析的基本工具。伦理分析工具是伦理规范。行政的伦理规范是道德行政的基本依据。进行伦理分析就是用道德规范去考察衡量公共行政的制度和行政人员的行政行为。判断其制度和行为符合伦理规范的程度。正如陈振明先生所说，“价值分析的中心问题是用什么标准证明政策行为的正确、有益或公正”。而伦理规范是否健全，这是能否正确实施伦理分析进行正确选择判断的必要条件。公共行政的道德规范包括最高规范、宏观规范和微观规范。微观规范是具体的部门的道德规范，是在服从最高规范的前提下，在宏观规范所创造的自由道德空间中，根据本部门的具体情况所创造的具体规范。目前，我国虽然伦理规范研究已经不少，但在公共行政的道德规范建设上还比较滞后，宏观规范建设不够全面，具体规范建设缺

乏根据性、系统性、普遍性和适用性。难以在公共行政实践的伦理分析中实际应用。建立道德规范，这是进行伦理分析最重要也是最艰难的工作。理论界和实际部门应紧密结合，根据伦理化实践的需要，根据公共行政的职业特点，在《公民道德建设实施纲要》的指导下，建立公共行政道德建设的实施纲要，以及各地方各部门的道德准则。同时，要进行广泛宣传教育，使公共行政人员能够明了熟记，并在行为实践中正确实施，正确判断和解决行政活动中的伦理问题，规范自身的行政行为。

4. 要采用多种伦理分析方法。如何进行伦理分析，其具体的操作方法是应该是多种多样的。对此伦理学家们进行了大量研究和概括。北京大学的万俊人先生把美国现代著名伦理学家史蒂文森对伦理学分析方法的论述概括为三个方面：“理性的方法与非理性的方法”；“分析型式”；“伦理决定、选择、判断与可避免性”。陈振明在论及价值分析亦即伦理分析的具体方法时，指出，“价值分析的方法及技术是：对各种价值表征（基本信念、系统选择、资源分配优先顺序、奖惩、目标、系统意向、领导和管理风格、出台政策及未出台政策等等）加以分析；对作为规范性的价值系统即社会政治意识形态进行分析；决策分析；预算分析；面谈；利用德尔菲法进行调查；识别出目标个人或团体的价值观的基本含义和范围等。”价值分析常用的这些方法在分析实践中都是有效的。但不同的方法对相应的对象具有特别的效用。目前，我们在方法的应用上比较单一，理性的规范性的研究较多，其他方法较少见。我们应该恰当选择，综合运用。这样就能更有效更正确地进行伦理分析，从不同角度不同途径根据总结伦理化的公共行政理论，分别适用于不同类型的公共行政活动。

5. 要把伦理方法和其它方法紧密结合，综合运用。建立伦理化的公共行政理论，指导政府伦理化行政实践，必须高度重视伦理分析方法的应用，但仅此是不够的，伦理分析并不是单一的。它只是公共行政研究方法的一种，是行政研究的深化和提高，它并不排斥其他方法。公共行政的各种方法是密切结合在一起的。这是因为社会生活和公共行政活动是多样的、复杂的，公共行政的伦理问题总是和公共行政中的多种活动交织在一起的，是渗透于各种行政活动之中的。只有辅以各种相应的方法的应用，才能正确解析行政事务的本质和特征，认清其中伦理问题的实质，正确进行伦理分析和判断，使公共行政理论更加符合行政实践需要。我国不少学者也强调了这一问题。例如，欧阳润平在其所著的《企业伦理学》中谈到，“企业伦理学不能仅从伦理学的角度对企业进行道德描述和伦理分析，还应该根据组织行为、经济活动和社会关系的实践规律进行分析和研究，所以，企业伦理学研究不仅需要运用伦理学，还需要运用管理学、经济学、社会学和心理学的理论作为理论分析工具。”这里讲的是对企业的伦理分析，我想对公共行政也是适用的。因此，在应用伦理分析方法的同时，也应该采用其他的公共行政研究方法，要把伦理学方法与其他研究方法恰当结合，进行多学科的综合研究。这样伦理分析方法才能充分发挥功能，达到伦理分析的预期目标。

[参考文献]

- (1) [美]特里·L·库珀，《行政伦理学》，张秀琴译，中国人民大学出版社，2001年，第1版。
- (2) [美]R·M·克朗，《系统分析和政策科学》，陈东威译，商务印书馆，1985年，第1版。
- (3) [美]乔治·弗雷德里克森，《公共行政的精神》，张成福等译，中国人民大学出版社，2003年，第1版。
- (4) 陈振明，《政策科学—公共行政分析导论》，中国人民大学出版社，2004年第2版。
- (5) 万俊人，《西方现代伦理学史》（上卷），北京大学出版社，1990年，第1版。
- (6) 欧阳润平，《企业伦理学》，湖南人民出版社，2003年，第1版。

来源：<http://www.xslx.com/htm/xslx/qyxk/2007-02-28-21458.htm>

/