Globethics Repository



论行政伦理的价值 [Discuss the Value of 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	曾, 盛聪
Publisher	中国伦理学会；中国社会科学院
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-11-15 06:40:10
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/182289

曾盛聪：论行政伦理的价值

曾盛聪

[摘要]21世纪初公共行政现代性追寻与道德化趋势的耦合，赋予了行政伦理建设更深厚的价值合理性基础。行政伦理的价值是工具性价值与目的性价值的统一，前者表现为效率价值与管理价值，它发挥着“隐形制度”的约束与管理功能，是行政主体“自由裁量权”的价值准则；后者表现在公共行政的“公共性”性质及其内含的公平正义的价值上。公共行政的目的性价值彰显，是公共行政摆脱现代性危机、进行合法性重建的实现方式。行政伦理的工具性价值与目的性价值相互表征、相互澄明，并仰赖于特定的价值情境与机制。

[关键词]行政伦理　工具性价值　目的性价值　公共性　现代性

[中国分类号]B82-051　[文献标识码]A　[文章编号]1007-1539(2007)03-0102-05

新世纪之初，公共行政理论呈现出了多元发展趋势，以“责任中心主义”为价值核心的新公共服务理论对以“管理主义”为主导理念的新公共管理范式的批判与取代，反映出现代行政不断走出传统行政理性主义、技术主义、效率至上主义的羁绊，呈现不断趋向公民社会基本价值与要求的大方向。公共行政道德化趋向与行政现代性追寻的历史耦合，使行政伦理的建构具有了更深厚的价值合理性基础。事实上，行政伦理在当代公共治理中的功能与价值是十分突出的：一方面，它是现代行政系统中制度规范体系之外的“隐形制度”，不仅发挥着“软约束”功能，而且还是行政行为主体自律管理的建构活动，是实现“善治”不可或缺的工具与手段，内含着重要的工具性价值；另一方面，公共行政道德化与行政现代性追寻的耦合趋势，揭示了行政伦理是现代公共行政的灵魂，公共行政的“公共性”性质及其内在的公平正义的价值，是行政系统及其活动的目的性价值所在。行政伦理精神的彰显是传统行政摆脱现代性危机的基本出路，也是行政合法性重构的前提与基础。行政伦理的价值是工具性价值与目的性价值的有机统一。

一、行政伦理的工具性价值

毫无疑问，现代行政发端于19世纪末威尔逊、古德诺的“政治——行政”二分的理论预设。二分法把“价值”与“德性”领域归于政治，而“事实”与“技术”归于行政，建基于此，韦伯从专业化劳动分工、责权明确的规章制度、技术与行为规则的严密设置、系统化的工作程序、界限分明的公域与私域界分、严格的公事公办等方法论维度，建构了彰显理性精神的完备、缜密、庞大的官僚机构，开启了技术性、规范性、事务性行政“中立”行事的行政管理时代。如果说“政治——行政”二分与官僚制行政建构为行政学的独立发展创设了理论前提，推动了近百年来公共行政走上重技术、重效率、重制度建设的发展道路；那么随着二分法把“事实与价值”、“意志与行动”、“目的与手段”相区隔，也导致了后来公共行政发展的纯效率主义、纯技术主义和律法主义的偏执，使官僚制行政遭遇了空前的现代性危机。事实上，行政领域是难以真正作“事实与价值”的二元切割的。公共行政作为公共生活的主体与核心，它以“公共性”为前提，一开始就具有“公共责任”、“公共服务”的本质要求，承担着特定的道德价值期待。诚如美国行政学者乔治·弗雷德里克森所强调的那样：“我们从来不认为公共行政的理论和实践仅仅是技术的或者管理的问题。那种一方面把政府政治和政策制定过程作为价值表达，另一方面把行政作为单纯技术的和价值中立的政策执行的做法，是失败的。无论任何人，欲研究行政问题，皆要涉及价值之研究；任何从事行政实务的人，他实际上都在进行价值的分配。”

公共行政不但无法真正作“事实与价值”的二元切割，而且，从行政伦理的工具性价值看，公共行政的制度安排与公共行政的伦理建构有着相同的目标指向，两者同属于社会公共行为规范体系的范畴，均是实现“善治”所不可或缺的手段与工具。按照制度经济学的创始人之一康芒斯的说法，它们都属于社会“制度”的范畴，所不同的只在于：行政制度所实施的更多的是一种“显性制度”规范或硬性制度约束；而行政伦理所实施的则是一种“隐性制度”规范或软制度约

束。所谓“制度”，乃是“集体行动控制、解放和扩张个体行动”。不论是“硬约束”的行政制度与规范，抑或是“软约束”的行政伦理与道德，它们得以确立和实施的共同基础在于：它们都反映着公共社会对普遍合理正当之行为规范和公共生活秩序的共同愿望与要求。所不同的是，行政制度约束一般都是直接仰赖于规范条例的创设、布局与建构，有着明确的规范内容与要求；而行政伦理的基本原则或规范体系的形成却依赖于社会文化资源、社会特定的信仰体系和人们内在心灵的精神需求。很显然，行政伦理与行政制度都是致力于实现公共生活的“善治”目标，均承载着“公共性”使命，行政伦理因此获得作为现代公共生活特殊治理方式的意义与价值。

具体而论，行政伦理在现代公共治理中的工具性价值是通过构筑行政行为主体的“自由裁量权”(discretion)而展开的。尽管随着现代社会公共生活的泛化，理性主义、制度主义、规范主义与契约论正义观越发被现代社会所信奉和推崇，现代国家也致力于建构日臻细化和完善的公共法律体系与制度规范体系，以确保公共行政的合法性与规范性，但即便是法律至上主义者也都无法否认“制度约束之外”的“自由裁量权”的特殊重要意义。法律规范的作用方式是“外部控制与约束”，而且只能“禁于已然之后”，而公共行政除了需要法制规范外，也离不开行政人员的“内部控制与约束”，即借助行政人员内在的道德信念与道德自律来匡正权力、谋得公绩、实现目标。依照公共选择理论的观点，具有“经济人”特性的行政人员并非自踏进政府大门的一刹那就摇身变成了“公共人”，“公共人”职责与“经济人”本性之间的鸿沟，除了仰仗于制度规范的约束之外，还有赖于行为主体的道德、良知与人格的力量进行自我约束。毫无疑问，行政行为主体的内心信念与道德人格之于公共生活的良序与治理绩效，是十分重要的。随着社会的发展，人的生活世界处于不断的拓展与变革之中，而人的理性永远无法穷尽生活世界的一切领域，因此，也就无法用法律制度与规范等理性的形式完全廓清公共生活中何种行为正当、何种结果合理。在行政活动中，法律越细化、越精准，与它相对的行政人员的“自由裁量权”也就越小，但这样并不能确保行政主体行为就越合理、行政效率越高。因为，“如果公共管理者没有裁量权，那么他们是不可能承担个人责任的”，此时，行政人员可以将失范行为、非理性结果、行政低效率统统归咎于制度规范的使然，相应地，人们也容易将政府作为、施政成果、治理绩效归因于制度运作的必然结果，而非归功于行政人员。这样，行政人员的非人格化，使得行为主体置身于行政效率之外，因此，“如果没有官僚的裁量权，政府就是无效率的”。行政伦理的功能正在于，它是制度之外的“自由裁量权”生成的动力与根基，也是行政主体进行科学、正义地“自由裁量”的价值准则与评判标准，毋宁说，它是确保行政行为正义性与合理化的“非理性力量”，对于激发行为主体的积极性、创造性与责任感，进而提升公共治理绩效，实现行政目的，具有不可或缺的重要作用。

行政伦理在现代公共治理中的工具性价值，还在于它是行政主体自律管理的建构活动，其功能渗透于行政系统运作的全过程。在行政活动中，行政组织目标的一元性、公共性同行政人员的个体差异性、私利性诉求之间的矛盾是时刻存在的，这正是公权力腐败的根源，也是行政效率阻滞的根源。而行政伦理则可谓是公共性与私人性矛盾的“弥合机制”。一方面，行政伦理精神作为行政人员精神世界的价值导向系统，为其“应该如何行为”提供价值信念上的共识，行为主体正是通过它来控制和规范自身，使得“以私人活动形式存在的公共行为”不再简单地按照“成本——收益”原则来评价自身的得失与效益，而是从“公共性”的原则来评判个体行为的价值，从而找到个体与组织和谐发展的契合点，避免因个人主义取向而利用公权力“搭便车”的行为。另一方面，行政伦理能使不同价值取向和目标需求的个体按一定的组织规则结合在一起，并在多元的价值取向中找到共同的需要与目标，规避了人际摩擦和组织内耗，减少了行政组织因差异个体的存在而生成的“摩擦费用”。因此，行政伦理不仅是行政系统运作的“精神存量资本”，它使个体公共行为致力于谋求公共利益并获得公共道德的“善性”评价，弥补了制度供给与技术性管理的不足；而且它还是行政系统运作的“节约机制”，节约了组织规则的运作成本，提高了行政运作效率，是现代行政组织实行“柔性管理”的重要手段，契合了现代人本管理发展的大趋势。

二、行政伦理的目的性价值

从21世纪初全球公共行政的发展趋势看，“新公共服务”理念的崛起及其对“新公共管理”理

论的批判，揭示了公共行政道德化与公共行政现代性追寻的耦合趋势。20世纪70年代以来，基于公共选择理论的新公共管理范式，曾掀起一场“重塑政府”、“政府再造”的运动。新公共管理理论从“经济人”假设出发来寻求解决政府问题的方法，把“效率”和“经济”作为公共行政理论的两大支柱和评估政策与政策执行的正确尺度。毋庸置疑，新公共管理对于改变传统官僚制机构臃肿、效率低下的状况起到了促进作用。“顾客”理念的引入和政府重在“掌舵”而由企业“划桨”的“企业家政府”模式，也大大丰富了公共物品和公共服务的数量与质量。然而，市场机制、竞争机制的引入，管理主义的盛行，公共行政过程商品化，终将抵制公共精神与行政的“公共性”本质，削弱公民的主人地位，异化公共行政的价值，动摇政府的合法性基础。因为“当我们急于掌舵时，也许我们正在淡忘谁拥有这条船”。作为对新公共管理“合法性危机”的反思与批判，新公共服务建基于“民主与公民权理论”、“社区与公民社会模型”、“组织人本主义学说”和“后现代行政思想”，提倡公共利益、公民权利、公平正义、民主程序等理念，高扬政府“公共性”、“服务型”的本质，而非“掌舵”与效率，主张对新公共管理所倚的“政府再造”进行“再造”，从而回归政府的“公共服务”本质；它强调“公民优先”，在此基础上明确区分了“顾客满意”和“公民满意”原则，摈弃了新公共管理理论尤其是“企业家政府”理论的固有缺陷，提出和建立了一种更加关注民主价值和公共利益、更加适合公民社会发展和公共管理实践需要的新的理论选择。新公共服务理论为公共行政的未来发展提供了一套全新的目标选择，它的“服务”理念或者“公共性”理念为现代服务型政府建设提供了最直接的理论支撑。

新公共服务与其说是一种现代行政范式的探索与建构，毋宁说是对公共行政伦理价值的重新确认与声张。它不排斥“效率”与“经济”作为行政活动的理念支柱的合理性与必要性，但除此之外，主张现代行政还须将“公平”与“正义”作为“第三个规范性支柱”。新公共服务理论通过对公共行政服务对象、利益追求、行政原则、责任意识、服务原则的阐发，致力于找回由政府所掌舵或划桨的“船”的主人，明了和解决“为谁提高效率”(effciency for whom)的问题。显然，“新公共服务始于公共服务的概念。而公共服务的概念又是与民主公民权的责任相互盘绕的”。因此，“公共服务来源于责任和义务这些公民美德”。新公共服务的“责任中心主义”的道德诉求，预示着新世纪之初公共行政道德化与行政现代性追寻的历史耦合，揭示出现代行政趋向公民社会基本价值的大趋势。它所高扬的公共行政的“公共性”本质、“公共利益”的根本性、“公民权”的至上性以及人与生产率比照而凸显的“主体地位”，无疑为传统官僚制理论摆脱泛理性化羁绊、重拾人文价值和摆脱现代性危机，开辟了一条合适的自我拯救之路；也为改变“管理主义”主宰的新公共管理运动的价值偏差，重构以公民社会基本价值为核心的现代性行政理论，打开了一扇明亮的视窗。

韦伯官僚制理论是以行政技术的“合理性”(rationality)设计来获取官僚组织的“合法性”(legitimacy)依据的，“政治——行政”二分以及建基于此的理性化、技术化官僚制行政的出现，本来是“现代性的重要现象”，但由于传统官僚制行政的技术主义泛滥、行政人文价值的迷失、工具理性的膨胀，又使人的尊严、地位、主体性在官僚机器面前显得微不足道并难以维系，从而根本消解了传统行政的合法性与价值合理性基础，造成了空前的现代性危机。毋庸置疑，公共行政作为公共领域的重要组成部分，其合法性根源在于是否体现在公共行政的“公共性”价值，表现在公共行政对“公民权”的尊重、对“公共性”价值的固守、对“公平正义”理念的确认上。“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，就无法正确确立公共行政的方向。”公民权”、“公平正义”作为公民社会的基本价值在公共行政中的确立，也就是人的尊严与价值的确立；公共行政道德化的过程，说到底是公共行政合法性的重新确立过程，预示着公共行政的合法性获得与现代性建构，必然要求行政主体把“公共性”当作行政活动的出发点，把维护公共利益、实现社会公正作为现代行政的基本价值追求；必然要求行政主体还权于公民，把服务公民、服务社会作为基本职责。作为行政主体的政府，其职责在于提供优质公共服务，而不是拘泥于“掌舵”与“划桨”的简单二分，政府必须首先明了“船”的性质与主人，并在此基础上考究如何才能真正最优质、最高效地服务于社会与公民，进而定夺何时该“掌舵”，何时又该“划桨”。概言之，以新公共服务为代表的公共行政理论的当代发展，揭示出公共行政道德化与公共行政现代性追寻的耦合趋势，预示着以“公共性”、“公平正义”为核心的行政道德的实现，将是传统官僚制行政摆脱现代性危机的基本出路，也是新公共管理运动回归价值正道的必然要求，还是行政合法性重拾与行政现代性建构的基本理

路。显然，行政伦理之于行政活动而言，不仅仅具有工具性价值，而且实现公共行政的“公共性”性质及其内在的“公平正义”价值恰是行政伦理的目的性价值所指。

三、行政伦理的价值结构与机制

概言之，行政伦理的工具性价值表现为它在公共治理中的效率价值与秩序价值，使得行政伦理建设成为当代政府实施公共治理的重要手段与方式}而“公共性”性质及其内在的公平正义价值作为行政伦理目的性价值的具体承载，使得行政伦理精神的彰显成为公共行政合法性追寻与现代性建构的目的与依据。事实上，行政伦理的工具性价值与目的性价值之间并非是孤立和自足的，两者之间相互依存、相互表征、相互澄明，构成行政伦理辩证统一的价值关系结构。

首先，行政伦理的目的性价值对于工具性价值而言，具有主导性、基础性和根源性地位，而效率与秩序价值具有从属性、派生性和后发性特征。在公共生活领域，如果说公共制度在一定程度上表明了人的生存和发展状况，那么公平正义则是衡量公共制度合法性与现代性程度的价值尺度。“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。”正义作为公共制度的价值的集合体，并非是一种局部的、特殊的价值观念，而是全局性的、根本性的价值要求。公共行政作为人们公共生活领域的基本制度或体制架构，先在地具有公平与正义的道德价值担当，“公共行政的前辈们明智地选择‘公共行政’，而非‘政府行政’一词来表明这一领域的性质”。尽管威尔逊等人基于行政效率的目的主张政治与行政的分离，但他也意识到“在许多政府机构的管理中，公平比效率更重要”。行政伦理具有的效率与秩序的价值，使其成为当代公共治理不可或缺的手段与维度，但它只有在归附于公共行政的目的性价值即公平与正义价值的前提下，行政伦理作为一种特殊的管理方式才具有价值正当性。从近一个多世纪以来公共行政的发展历程看，行政伦理的工具性价值由于它的直接性与效用性，容易得到行政主体的重视与强调，而公平正义的目的性价值则易在效率价值张扬的时候被遮蔽。韦伯之后的公共行政纯技术主义、效率至上主义的盛行，正因为效率价值被过分放大而公平正义价值被遮蔽所致。

其次，行政伦理的工具性价值与目的性价值之间又是相互依存、相互表征、相互澄明的，行政伦理的目的性价值寓于工具性价值之中，工具性价值是目的性价值不可离弃的证成方式。公共行政的“公共性”性质及其内含的公平正义价值指涉整个公共行政体制及其活动的合法性与合理性问题，行政行为的合理、合法从某种意义上说又仰赖于公共治理的结果是否实现以及多大程度上实现“正义之治”，即“善治”，易言之，“善治”中的“善”的正义价值存在于“治”的实际成效与实绩上，因此，公共行为的效率价值反过来又是公共行政的公平正义价值生成的依托。一个没有效率、秩序紊乱的行政制度系统，自然无法获得“正义”的价值评价，公共行政的工具性价值尽管不是一种独立自显的价值，不具有最终的目的意义，但它却是目的性价值的栖身之基。当前，新公共服务理念的兴起及其对公共行政“公共性”性质及公平正义价值的重新确认与声张，并非以排斥“效率”价值、“经济”价值为前提的，而是试图摆脱“唯效率论”、“唯技术论”的偏执，实现效率与公平、治理与正义、工具性价值与目的性价值、合规律性与合目的性的辩证统一。

新世纪初，以新公共服务为代表的公共行政理论与实践的发展，表现出了不断“道德化”的趋势，揭示了行政伦理是现代公共行政的灵魂，彰显了行政伦理的价值不仅是公共行政合法性重建的基本理路，还是行政现代性建构的基本实现方式。然而，无论是行政伦理的目的性价值抑或是行政伦理的工具性价值，都不是一个自发澄明、自我实现的过程，行政伦理的价值由“应然”到“实然”的转化，离不开行政主体进行伦理建设的主观努力，仰赖于特定的、不断完善的行政伦理的价值情境与机制。

其一，行政伦理的价值体系保持着与时代共进的科学化发展、实现行政伦理内容自身的现代性，是行政伦理价值实现的前提。进入新世纪，社会多元发展带来了传统生活世界的深刻转型，公共生活与私人生活的进一步分化以及公共生活不断泛化的趋势，使得人的开放度、自由度、主体性日益提高，并不断从对他人和共同体的人身依附关系中解放出来。在多元差异的社会中，公平正义作为现代行政领域的“公共理性”，是现代人自由发展的基本条件与法则，得到现代社会与现代人的空前强调与期待。在人的生存方式业已发生深刻变革的环境下，行政伦理

必须走出原先僵化的、充满等级意识和依附色彩的、官僚科层化的伦理规范体系，走出长期困于制度支配与意识形态服膺的附属境遇，构建与当代人的公平正义、人格独立、主体地位的生存方式相适应的现代公共行政道德体系，方能发挥其应有的工具性价值与目的性价值。

其二，作为“硬约束”的行政制度的创新，是作为“软约束”的行政伦理不断彰显其价值的基础与保障。康芒斯将制度规范与伦理规范一起纳入“制度”的范畴，两者都是“解放”、“扩张”人的主体地位的行动。“硬制度”与“软制度”之间相互依存，行政伦理价值的实现不仅仰仗于行政伦理体系自身的创新，还有赖于行政制度体系的创新。因为，行政制度创新是公平正义的道德价值获得制度保障并使之不断彰显的基本条件。现代制度是实现社会治理的公平机制，其功能与价值在于“使社会成为自由平等的、被各自持有合理的综合性信条深刻分裂的公民间的一个公平稳定的合作体系”。进入21世纪，人的生存方式变迁必然要求也时刻推动着现代行政制度走出身份等级、权力服膺、官僚科层、人身依附的状态。行政制度创新一方面要破除身份等级的僵化束缚，为个人的知识、才能、力量、个性的充分自由发挥创造充分空间，实现其管理功能与效率价值；另一方面通过对自由主体之间权利与义务边界的界定，根本改变人与人之间的依附关系，不断使行政生活领域规范化、理性化，为每个人赢得作为独立主体的尊严感与自主人格地位，进而催生公平与正义的价值。

其三，政治价值环境的昌明、社会精神生态的优化是行政伦理价值实现的外在环境与机制。美国行政学家弗雷德里克森将宪政、公民精神、公共利益的回应机制、乐善好施的政治伦理视为公共行政的“公共理论”构成的四大要件，揭示了整体政治价值环境与社会精神生态对公共行政及其伦理价值的根源性。政治与行政之间难以真正作二元切割，一切行政活动均归属于社会政治活动的范畴，行政伦理的价值也根植于政治文明价值之中。因而，政治价值环境的昌明、社会精神生态的优化，是行政伦理价值实现的不可或缺的条件与土壤。不论是行政伦理的效率功能还是其公平正义的价值诉求，都需要有文明的政治环境、健全的民主制度、公义的法律规范、健康的社会舆论和成熟的公民精神的支持。毋庸置疑，行政伦理价值的彰显依赖于政治文明与社会精神文明建设的不断发展，行政伦理价值的实现过程，也是政治文明建设与社会文明建设不断深化发展的过程。

(作者：曾盛聪　福建师范大学公共管理学院副教授、中国人民大学哲学院博士后流动站研究人员，福建福州　350007)

《道德与文明》　2007年第3期

（文中注释、参考文献等请参见杂志原文）

/