Globethics Repository



行政人的伦理责任 [Ethics of Responsibility of Administrators]

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	Preprint
Authors	白, 贵才
Publisher	价值中国网
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-11-11 20:51:18
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/182185

白贵才：行政人的伦理责任

白贵才

内容提要：

在当代中国的行政发展过程中，行政伦理建设显得日益重要。行政伦理，即“治国”的伦理，它是行政人在治理国家的过程中，在公共行政领域所应遵循的伦理道德要求的总和。行政伦理建设是行政发展不可或缺的内容与途径；行政伦理具有制度伦理与个体伦理的双重维度，即整体的制度规范维度与个体的自觉维度；制度伦理与个体伦理是相互作用，互为前提的。权力需要伦理约束，权谋欺诈也不是从政的必要手段。古往今来人类伟大的思想家们纷纷著书立说，希望用伦理来约束权力，用价值理想来改善政治，使政治还原为人的政治而不是狐与狼的政治。那么，行政的价值取向应是什么？行政实践中存在的价值失范、责任缺失等问题如何解决？当代中国行政价值诉求如何本土化？

责任问题引发伦理学的广泛关注是伦理理论发展的内在需要，是现实对伦理规范提出的新要求。过去人们总是习惯于从国家的立场、从他者的视角去探讨如何规范行政人的行为，其结论往往是强调法制、纪律等惩戒性手段的制约功能，而不够重视公共行政职业精神和职业道德对行政人行为的规范作用。随着行政权的扩大，加强行政伦理的研究有其自身更深层的原因，这就是公共行政实践中存在着必要的自由裁量权。这种“自由”既处于法制框架之内，又超出法制条文之外。因此唯有借助行政正当性的理念与价值予以规范和制约。“责任”成为应用伦理学的核心范畴之一，既是对伦理理论发展需要的反映，也是当今现实对伦理规范提出的新要求的一种回答。本文试图就行政人的伦理责任作初步的分析，从伦理的视角探寻行政发展的道路。

一、公共行政人员的概念

（一）行政伦理的发展

1、国内行政伦理发展

行政伦理学是一种应用伦理学，是一种职业伦理学；伦理是一种实践智慧。中国传统社会是一个伦理型社会，伦理思想深厚而广博。自汉代以来，儒家伦理道德观念便转化成国家意识形态、社会制度以及民间礼俗。我国上自西周，下至明清，讲授为人之要、为官之道、从政之法的各种“官箴”之类的书籍大都以大量的史实总结了官吏从政之道的官德修养和经验教训，在不同程度上提出了“德行”为先的择官标准和从严治吏的思想，把“无德”“缺德”“损德”的官吏斥之为“小人”，而把重“德行”的官员尊称为“君子”。在深受儒家伦理文化熏陶的中国，理所当然要继承和弘扬中国传统的伦理思想和伦理文化。如“掌权为公，从政为民；坚持正义，处事公平；厉行节俭，清正廉洁；忠于职守，敬业勤政；以身作则，严于律己。”“克明俊德，正人先正己；公正忠义，廉洁勤政；以民为本，实行德政；选贤任能，兴天下利。”当然也可以从公忠、诚信、廉政、勤政、爱民、用贤、修身等品德来阐述中国古代的行政伦理思想。

2、国外行政伦理的发展

20世纪下半叶以来，北美、欧洲诸国的伦理学界相继出版了相当数量的关于责任伦理的论 著，例如美国著名哲学家范伯格的《责任理论》，唐纳德·肯尼迪的《学术责任》，特里·库帕的《行政伦理学：实现行政责任的途径》；英国约翰·M费舍尔和马克·拉威泽的《责任与控制：关于道德责任的理论》；德国汉斯·约纳斯的《 责任之原理》，伦克的《应用伦理学导论：责任与良心》，汉斯·昆的《全球责任》等等。行政伦理包括三个方面的内容：其一是行政伦理观，它是行政伦理体系的核心；其二是行政伦理规范体系，包括行政伦理原则、行政伦理范畴、行政伦理规范；其三是行政伦理机制体系，包括行政伦理监督机制与行政伦理养成机

制。如果从伦理与道德的关系的角度出发，一般认为行政伦理就是关于行政道德的学说。相对于行政伦理的理论性而言，行政道德比较具体，它主要涉及行政主体实践活动的规范及其价值取向，通过行政主体的职能实践表现出来。有人把它概括为：行政道德“是由社会经济关系所决定，适应行政管理需要而产生，由行政公务人员的内心信念、传统习惯、社会舆论以及法律义务等要素维系的一种特殊的社会道德现象。

现代西方行政伦理思想是与公共行政理论的发展相结合，以新公共行政运动和新公共管理运动为理论背景，结合作为公共行政基本理念的行政哲学或政治哲学的发展，以“公平”、“正义”等基本概念为核心，以建立负责任的政府为基本价值取向，面向现实公共生活本身的行政伦理。西方行政伦理的主要论述有：

（1）亚里士多德认为“人的德行并不依赖人所占据的社会角色而依系于人本身。正是人作为一个种类的目的，决定了什么样的人类品质就是德性”①亚里士多德认为人类有四善德：明哲、节制、正义和勇敢。个体对这种社会责任的履行，就是德性。

（2）执行行政论公推“政治-行政二分法”，其创始者伍德罗.维尔逊认为：“公共行政就是公法的明晰而且系统的执行活动”。应当在“政治官员与非政治官员”之间做出“清晰的区分”。古德诺的名言：“政治是国家意志的表达，行政是国家意志的执行”②是对政治-行政二分法的经典表述。按照二分法的逻辑，行政人员只是他人意志的纯粹执行者，无异于智能机器人。

（3）官僚制理论创始人马克思·韦伯反对以信念伦理为指导的政治行动，反对道德伦理对政治生活的审查；在他看来，“政治不是，也永远不会是以道德为依据的职业”③在韦伯看来，政治家与公务官僚的关系犹如“先知”与“信徒”的关系。“站到一个立场上带有偏好，这是政治家的根本要素。支配政治领袖行为的责任原则与公务官员的责任原则是十分不同甚至截然相反的。公务官员的荣誉在于自觉执行命令的能力，就像这命令与自己的信念想法完全一致。”④韦伯认为，一个“真正的官员”，是无任何个人的人格、信念、价值判断可言的，必须恪守卡尔·波普所说的“齿轮精神”。

（4）公共选择理论同政治委托—代理理论、新政治经济学理论相同，认为人是理性的自立者即“经纪人”。亚当·斯密在《国富论》中首次同意了对人的动机的评价：任何人只要他的行为不违背一定的秩序规则，由于“看不见的手”的作用，无论其行为动机是多么的自私自利，其结果反而是利他的，有助于社会福利的促进。因此就其结果而言，行为者无所谓高尚与卑鄙、善良与邪恶之分，只要他遵循了市场规则。“我们每天所需要的食物和饮料，不是出于屠户、酿酒家或面包师的恩惠，而是出于他们自利的打算”⑤公共选择理论的创始人继承并革命性地扩大了亚当·斯密的将人类行为动机低水平划一的做法，将自利人的假设从市场决策领域扩展到了政治决策领域。官僚与政客队伍中的恶劣行径的司空见惯，腐败行为的不断升级和泛滥，成了这一理论的最好证明。它的理论预设是：人是理性与非理性、自利与利他倾向的辩证统一体，其具体情景中的具体行为立场或动机取决于该情境中这种辩证的结果。这无异是理论上的悲观主义；它让人相信中国那句老话“天下乌鸦一般黑”，皮格马利翁效应在此也是同样起作用的。而亚里士多德和康德都认为智慧是人的尊严的依据，是人得以区别于动物的标志。人的智慧不同于狐狸的奸诈与狡猾。

（5）、反“传统行政”理论

对于“传统行政”的理解，理论界已经有两种观点：一般人的观点和新公共行政的观点。人们一般将20世纪30年代末期之前的行政学理论归为传统理论，主要包括威尔逊、古德诺、威洛比、怀特等人的思想。“威尔逊”范式和韦伯的官僚制“理想类型”可以说是传统行政学理论的“六经”，这一时期的大多数行政学理论研究者往往采用“六经注我”“我注六经”的研究方式，使得这一时期的行政学发展呈现出托马斯·库恩所谓的“常规科学”典型态势。人本主义组织理论的代表梅奥主张重视组织成员的社会心理需求，提出了著名的“社会人”概念；麦格列格提出“Y”理论

假设；马斯洛则提出了“需要层次论”；“行政管理者不是中性的。应责成他们承担起责任，把出色的管理和社会公平作为社会准则、需要完成的事情或者基本原理”。⑥也就是说，行政人不仅要运用其专业知识和技能卓越的执行，还必须根据其经验能力以及社会道德准则制定符合人民利益需求且有助于促进社会公正的政策。这就要求行政人必须发挥其主观能动性，运用其道德判断和选择的能力。

“行政伦理学是分析行政人作为道德主体的可能性、必要性，探究行政人的道德品质及其价值选择与伦理责任等问题的理论学说。其扩展研究对象还包括行政组织伦理、行政制度伦理、公共政策伦理三个方面。”⑦是否承认行政人的行为自主性，是判断某种理论是否为行政伦理理论的试金石。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理性。

“如果肯定行政人的价值判断为主的所谓的“实践理性”，那么在现实中，就必须批判占据主流思潮的政治—行政二分法，就必须承认行政人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针对行政人的不信任，就必须放弃那种企图纯粹靠法制规范行政人的思想和言行的制度主义幻想,就必须赋予行政人代表人民的政治权利与义务，就必须研究行政人的道德发生机制，就必须超越狭隘的权威秩序目的去培养行政人的道德认识能力、道德判断能力、道德行为能力等。”⑧于这些问题的探讨构成了行政伦理学研究的出发点和归宿。

高斯在《公共行政的责任》一文中肯定了行政自由裁量权的合理性，并提出了行政人的裁量性判断应对谁和对什么负责的问题。针对行政裁量权的特性，高斯主张加强“内律”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。1935—1941年赫尔曼·芬纳和卡尔·弗里德里克危代表的关于“内部控制”的有效性的持久争论。弗里德里克认为，在复杂的现代环境条件下，那种由政治和法律的控制是假的“外部控制”不足以确保行政人的责任行政。因此，他主张培养由高斯提出来的行政人的“内律”，即以行政人的专业价值、伦理规范来弥补甚至取代外部控制。⑨

（二）行政人的涵义

行政伦理学对于行政人的分析是从行政自由裁量权的形式入手，批判传统行政学的理论观念，譬如政治——行政二分法、法制主义，甚至实证主义；进而探讨行政人的伦理主体性、道德责任与义务、道德教育和行政伦理建设等问题。行政伦理学视野中的行政人是具有裁量权的责任行政者，是具有道德能动性的义务承担者，是根本性地受其自身信念与伦理约束的行动者，是以人民民主和公共利益为最高准绳的价值负荷者。行政伦理的主体，含三个层次：一是作为公共行政的个体主体的行为人，包括通常所说的公务员，行政领导，以及涉及行政体制设计和改革、行政政策和法律法规的制定和修改的有关人员；二是作为公共行政的机关或集体主体，这里面涉及到公共行政机关的制度架构的伦理内涵，以及公共行政制度的价值取向和伦理约束机制；三是作为公共行政政策本身也并不是完全价值中立的，不论是政策的目的还是执行政策的手段的选择都涉及到利益与价值问题。公共行政人的基本精神有服务精神；“公意”取向——卢梭认为，公意就是一个人设身于公共生活时所应当具有的意志。卢梭认为，对这一“根本问题”的解决在于“公意”：“我们每个人都以自身及其全部的力量共同置于公意的最高指导之下，并且我们在共同体中接纳每一个成员作为全体之不可分割的一部分”。那么，“公意”是什么呢？它无非是每个人的“共同利益”。卢梭认为，共同体的每个成员既有特殊利益，又有共同利益；“公正”立场；效率要求；亚里士多德把行政人视为一个“功能性概念”。这样，只要某个公民成为一名行政人，他就必须履行好一个好的行政人的行政人应当承担的责任和义务、行使好其应当行使的权力，具备应当具备的各种行政技能，能够卓越的履行好其职责。行政人的角色定位大致有三：“理性执行者”（威尔逊—韦伯理论）、“自利经纪人”（公共选择理论）、“价值负荷者”（“新公共行政学”、行政伦理学）。斯蒂芬·贝利在1965年写的《写的伦理与公共服务》一文中他提出行政人必须具备的三种思想态度和三种道德品质。他认为乐观、勇气和仁慈

的公正作为“政府体制中的三个最基本的道德品质”。阿普尔贝认为，行政人必须具备三种思想态度和三种道德品质。三种思想态度分别指向公共事务道德的模糊性、环境力量的复杂多变、公共生活程序的自相矛盾；三种道德品质是指乐观、勇气和仁慈的公正。⑩

行政人员广义上讲，包括国家行政部门中所有非经选任和非政治任命的一切公职人员。我国不同于西方的“两官分途”的“文官”或“事务官”。当今的行政人缺损的不是服从意识，而是自主自律精神。行政人是具有裁量权的责任行政者，是具有道德能动性的义务承担着，是以“公意”和公共利益为最高准绳的价值负荷者。应否定制度主义的行政伦理学的规则中心论，主张行政人的道德主体性；否定官僚之理论的权威主义观点，主张行人对制度的合理服从；否定功利主义性伦理学对行政“实践”内在利益的忽视，主张关注行政人的内在感受；否定“控制论”对行政专业自主性的敌视，主张研究行政人的伦理责任、职业伦理及其对行政人道德建设的意义。意志选择的自由和道德判断的自主，是行政人作为伦理主体所必须具备的基本前提条件，也是他作为人的一项基本权利。

1、人性、理性
行政人的人性假定是行政哲学研究和行政管理实践面临的基础性理论问题，要准确认识行政人的本质，有两个必要的前提必须阐释清楚：一是何谓“人性假设”？二是人性假设分析的基本视角有哪些？从哲学的角度来看，所谓人性假设，就是以一定的价值取向对现实人性的有选择地抽象、摄映，是对人的本性的根本观点、看法和评价。人性假设分析的基本视角有两种：一是“实然”的假设，一是“应然”的假设。（实然：指实际上的；应然：指应该是。）现实中的政府或行政机关从应然的和组织的角度来说不是经济人，而是公利人，但从实然的角度来说，作为行政人的个人则是不折不扣的经济人，作为组织的行政机关则并不总是公利人，而是经济人与公利人的性质兼而有之。而且，政府或行政机关表现出来的公利人的性质主要是在外在制度约束之下产生的，一旦外控疲软，则政府或行政机关更易于表现出经济人的行为。政府或行政机关公利人的性质并不是自生的，是外在制度约束下的结果。

对人性认识的偏颇管理主义的理论基础主要来自公共选择理论，委托－代理人理论以及交易成本理论、新古典经济学理论。管理主义承继了新古典经济学对人性的假设，认为理性行动者是由自利所激励；理性行动者是机会主义的、欺诈的、自我服务的、怠惰的和善于利用他人的；由于这种假设，理性行动者不能被信任。管理主义援引新古典经济学的人性假设，它忽视了文化因素对人性的规制。人性是复杂的，人的需要也是多样化的；更重要的是当我们接受了人性走私理论假定时，就会产生“习焉不察"的现象，即我们失去了对自私和麻木不仁的道德敏感度，逐渐接受"利己不损人"的生活态度，而忽略了促进良好美德的重要，也会引发公共利益和公共伦理的危机。因为理论不仅可以是事实的反映，也可能引导人们走到理论假设的方面上去。在这样的人性假设下，公务伦理也便失去了存在的价值和依据，而事实上，良好的公务伦理是十分重要的。制度主义支持“组织人”的观点。制度主义认为，按照现代代议民主制的设计，只有那些经人民授权产生的政治代理人才是公共权力的合法主体。行政人员既然不是民意代表，当然就不能作任何“决定”，而只能是他人意志的执行者。因此行政人从根本上缺乏行使自由裁量权的主体性资格。这是威尔逊、古德诺行政学伦理理论中的政治—行政二分法思想的核心观点之一。由此演化出事实—价值二分法、意志—行动二分法、手段—目的二元论，代表人物有休谟（“休谟问题”）和韦伯（“价值中立”）等。制度主义所要求的行政责任制是一种法律责任，而不是真正意义上的伦理责任。在这种“计划主义”、控权论中、行政人是不应该也不能够承担任何主体性责任的，因为行政人毫无自主性，因为人的“道德生命及其区分和评价的事实以自由为前提”（11）在这里他们的角色无异于智能机器人。就行政人的个体心理层面而言，由于这种智能机器人的角色承当，它可以推卸一切“伦理我”、道德我“的责任。如果他还有自我的话，这种自我只是一种强制性的、奴性的自我，而不是真正的自我。

伦理责任并不排斥其他的知识；行政行为的卓越、行政职能的完美实现非常需要娴熟的技能和丰富的科学知识。在福科看来，我们不能简单地将理性看成是一个整体，而是应当具体地分析

和具体地对待合理性在各个领域内的进程，应当“分析合理性的各种形式：各种合理性在不同的基础，不同的创造，不同的修正中彼此产生、彼此对立和彼此纠缠。”（12）

实践性的行政伦理学首先必须把行政人当人看，承认行政人的主体性、能动性；承认行政人也能代表人民，承认行政人的专业自主性；主张对制度的“合理服从”。行使裁量权并非必然导致“恶”的产生，是有意义的行政人生活的基本条件，是行政人得到的主体性得以展现的基本条件。行政行为作为一种实践，意味着对那种谋生式的职业或工作观念的超越，而带有强烈的使命意味。终其一生致力于行政事业的行政人的行政职业概念肯定不仅仅是一种生存手段，而至少有一种“职业生涯”构成了其生活内在感受的极其重要的一部分。这种内在利益的自我实现是任何职业人都能体会到的，因为他们都是自我实现的感觉。行政人的活动往往是一种整体性的生活叙事，其中，公与私、个体与集体、当下与传统、现实与理想处于一种具体的、生动的和谐之中。这种行政实践表现为对行政传统、规则与规范的自觉遵从，而不是消极顺从。行政人对待具体权威的基本态度是“合理服从”，而非盲目服从。与其他行为一样，服从行为也必须接受道德的追问，必须符合行政人所效忠中的“高级法”。因此，当对现实具体制度权威的遵从与其内心的良知与信仰、与其所信奉的高级法发生冲突时，行政人会选择对后者的服从。因为唯有如此，其行为才有实践的“内在利益”。尽管此时这种内在利益的获得可能以外在利益的巨大损失为代价，但却无法遏制行政人内心的道德冲动。所以才有出于道义、出于维护人民利益、冒着极大的个人危险而艰巨揭发者。

亚里士多德在《尼各马可伦理学》认为“自由”的行为是“自愿”的，而且是经过理性“选择”的自愿行为。所以“自由”的行政人必须为其行政行为承担道德责任。行政人是自由的，但不是绝对自由的。对于行政人来说，伦理责任是他永远不可能的以解脱的义务。自由不是放纵和为所欲为，而是考验、压力甚至痛苦。精神成熟的人在自由中比在受约束之中会活的更加审慎、负责，同时也更具悲剧性。在奉行政治—行政二分法的典型官僚制中，哥特式的行政人只是一个执行程序，其活动与生活只是执行命令。即使做错了什么，责任也不在自己，因为“我”只是迫于无奈、被迫所为。而一旦获得自由权，一切价值、所有责任都须由行政人自身之“我”创造性地、自主的承当。面临诸多复杂而又经常相互冲突的价值要求，“我”需要冷静但不冷漠、有所坚持但不固执、勇敢又有节制，“我”需要借助理智深思熟虑、反复权衡、琢磨再三，因为“我”是“我”的主人，“我”是决策者，“我”要为自己的言行承担全部责任。这是自由的代价，是自由的“我”不可推卸的责任。

2、内在利益、外在利益

麦金泰尔把实践活动的所得分为两种利益：外在利益与内在利益。所谓外在利益，就是那些与活动有关，但依系社会环境和机遇，因而是外在的、偶然性的利益；是对实现成功目标的手段追求，譬如权势、地位和金钱等。所谓内在利益，则是与个人独特的内在情怀和人生趣味紧密相关。它是一种价值理性，某种实践活动的内在利益是任何他种活动都不可获得的。而且“只有靠参加哪种实践的经验才可识别和认识到这些利益”。譬如一个艺术大师从其艺术厂作中所体验到某种成就感、愉悦与快意，精神上的安尉、良心上的安宁、或是内心某种意境的完美表达等。这样的人生，按照世俗的眼光或许连成功人士都算不上，却是幸福的、有意义的和有德性的人生。麦金太尔指出，“内在利益”的实践的追求就是德性的践行。行政人的“内在利益”之间是一致的。“内在利益”才是行政人自我道德建设的“内燃机”。近现代，由于人们对于人性“幽暗意识”的体察，使人们不再相信什么美德，不再指望什么清官明君。人们切身的感受到的是金钱、性欲、权力、美食带来的快感，一边是日趋精密法律制度建设，一边是日益攀升的腐败规模。

从根本上说，一个人的生活的幸福感、价值感是一种极其个性化、自我化的东西。真正决定行政人的行政生活价值感的还是其本人的价值自觉，是他自己对自己道德状况的评价与认同。实际上经常是那些自我评价较高、自我认同较强的行政人在面对道德困境和伦理悖论的时候，能够坚持自己的道德原则与信念，做出道德性的选择，尤其是当外在评价由于被某种狭隘的、地

方性的观念、少数人甚至个别人所左右而偏离道德正当性的时候。可以说，任何人都不比行政人自己更为了解其本人的心性。欺人的表象做不到，但自欺所引起的内在挫折感则似幽灵一般萦绕在人的脑海中，让人始终成为自我律令的“在逃犯”。根据心理学和精神分析学的研究，一个健康的人既需要他人和社会的尊重，更需要自己对自己的尊重。这也许是人之为人不可规避的命数。然而，我们可以说，一个社会的、自我的“在逃犯”无论其物质享受方面乃至虚荣方面是多么的丰足，都绝非一个幸福生活者。那么，有德性的人是否就一定幸福呢？严格按照亚里士多德的观点来说，这种必然关系是成立的。因为，在这里，“我们所说人的德性并不是肉体的德性，而是灵魂的德性。而我们所说幸福就是灵魂的现实活动。”（13）不过，现实有时还是令人揪心：人的道德性可能给他带来厄运；这才是真正的悲剧。但至少他是一个问心无愧的人。

内在利益的本质是自我实现。“自我实现”是每个人的生命意义之“最”，乃至弗洛姆称其为“美德”。正是那种反思性自我意识，让人类自豪地在自己与一般动物之间划下了一道异质界限，从而使人性呈示出某种超生物性的高贵。马斯洛曾将人性结构描述得很实在，他是从“需要层次”这一心理学角度来考察人性的。“需要”作为人意识到了的内在欲念、意义或冲动，当显人性本色。从“自我实现”角度来体会萨特为何将“存在主义”命名为“人道主义”，也就不难解了。马斯洛以为，存在（being）一词，既可读成一个表示某人在成为某物的过程中的动词，同时也可当一般名词用，而“被理解为‘潜在’的意思，即‘潜在性’的源泉。这种潜在性使每一个人成为他应该成为的样子。”故当“存在”一词用在“人的存在”中时，“‘它总是有‘发展中的人’、‘正在成为某物的人’的能动内涵”，于是它更与“形成”一词近义。自我实现的满足“是最高的愉悦或我们所知道的最大幸福”（14），弗洛姆认为 “自我实现”者的自爱实是一种“美德”。个体“活着的责任就是成为人自己的责任”，“使之成为独立的人”；“简言之，对人道主义伦理学来说，善就是肯定生命，展现人的力量；美德就是人对自身的存在负责任。恶就是削弱人的力量；罪恶就是人对自己不负责任。”

一个人将如何从“个体”成长为“主体”。“个体”在此既是一个计量学概念，也是生物学概念；而“主体”则是一个文化学概念，它是指某种具有价值内存的理想人格存在即“自由选择”和“独立担当”。作为公共行政人员，若走不出“官本位”与“钱本位”的局限，也就无“自由”可言了。无论着眼于社会分工层面的“角色自期”，还是着眼于普世价值层面的“人格自居”，“自由选择”的第一动力仍源自于“自我体认”，即要清醒且明晰地回答：我是谁？我现在何处？我将去何方？其关键是要使自己将扮演的“效用”型社会角色，与自己所信奉的“情感”价值取向（15），尽可能融合为一，这便使“内在的需求与外在的要求契合一致，‘我意欲’也就是‘我必须’”（16），这当是最理想的。行政工作就是行政人员“我意欲”的职业。当一个人赖以谋生的“职业”，与其学有所长的“专业”，及其由衷热爱的“事业”，这三者之间没了裂痕，这就意味着：正是“自由选择”，使“他正在成为自己那一类人，也就是成为他自身”；或曰“对某一特殊职业来说，某人是这世界上最合适的人，而这一特殊职业对这人的天赋、才能、趣味来说也是最合适的。他就是这职业，这职业就是他。”人的需要层次本是按价值含量多少而呈梯状递升的，被同一个叫“愉悦”的词所指称的快感是有级差的：“从痛感的消除，热水浴后的惬意，与挚友相处的庆幸，到欣赏经典性音乐作品的喜悦，有了孩子的欢欣，最高的爱的体验的狂喜，直到与存在价值的融合……”（17）这也就是说，若某人能时时目睹其理想正在眼前如脚手架后的大厦有序地向蓝天攀升，而此“大厦”不是别的，正是他对自身潜能的美好设计，且由此联想到此生不曾白活……应该说，如此心境，只有一词才能形容：“极乐”。因为世间没有任何一种价值，能比让一个人成为他最想成为的“那个人”更具终极性、更令人感动得了。（18）亚里士多德认为：“有意图的选择，其目的正确性的原因是德性”（19）

3、责任行政人：

行政人是一个集各种伦理责任的统一体。行政人同时也是社会中的普通的一员，所以他还必须具备作为一个公民所必须具备的普遍道德，希尔斯称之为“市民风范”（20）米尔恩称之为：“共同道德”。美德可以划分为“工具性美德”和“道德美德”。前者，如“窃贼间的荣誉”、“匪帮中的信义”等，不一定导致道德行为。但是荣誉感和信义又为行政人所必需。在行政人的具

体实践中，经常会遇到价值悖论和伦理困境。这些困境往往不是善恶之间的简单抉择，而常表现为善与善之间、美德与美德之间、价值与价值之间的冲突和取舍。在亚历士多德看来，这正是悲剧形式得以成立的条件。能否依据自己的实践理智整合各种价值趋向，使之成为一个有机体系，是对行政人品性的一种真正考验。能否在这种价值冲突中，做出一个公共行政人应当做出的选择，是判断一个行政人是否称职、是否合格的一个根本性标准。行政人是一个“功能性的概念”。行政人的社会职责、地位和岗位决定了它必须具备卓越的履行社会职责、有效的承担其社会责任的品行和素质。无论是谁，只要它一旦成为一个行政人，就必须受到作为一个行政人的角色标准的规范，具备其美德，卓越的完成其专业职责，实现其角色功能与期望。用席勒的术语来讲，“行政人”是一个“设定性的”规范。

行政人是追求公共行政内在价值的道德主体。亚里士多德和康德都认为“实践理性”和“判断力”对于个体的“善良意志”的实践具有不可替代的作用。亚里士多德将理智视为核心德性，是为其他德性得以正确运用的基础。能进行这种实践理性的判断并据此开展活动的行政人，不会是韦伯笔下的官僚典范，不会是作为政治价值执行工具的行政人，也不能是唯利是图的经纪人，而只能是承担伦理责任的行政人。道德原则、道德规则、道德义务的贯彻，需要的不是盲从，更不是自然本性的放纵，而是要发挥作为伦理主体的人的创造力、潜力、价值判断力、意志力，做出合乎道德伦理的决定，并克服种种与此相背的狭隘偏好或自我利益，履行所抉择的道德伦理所规定的职责义务。在美国的行政学主流以及大众心目中，行政只是一种必要的恶，人们对行政人的不信任和贬抑甚至厌恶，使得“官僚”成了一个十足贬义词，使得人们情绪性的冀望于“控权论”的政策建议，使得行政人的概念完全工具化了，使得人们似乎忘记了行政人和自己一样也是人。人们之所以厌恶、怀疑行政人，倒不是不希望他们值得信任，而是因为现实中的行政人实在不具备令人相信他会合乎道德的行事的品质。有人甚至认为当今再也没有哪一类专业人士会如同行政人这样，普遍的受到怀疑。这种偏见是历史性的，但又不断被现实中的个别行政人的恶习和拙劣表现所强化。

二、公共行政人员的伦理责任分析

（一）、责任的含义

“责任”一词在政治学、法学、伦理学以及日常生活中被广泛使用。人们从不同的侧面，在不同意义上使用“责任”这一概念，从而造成了“责任”一词的多义性。 在古代汉语中 “责”字含有现代汉语中“责任”一词的一些义项。当代英国哲学家卢卡斯说：“责任一词现在被广泛用于伦理学、政治学、灵学和日常词语中，且意义有很大不同。” 著名的分析法学家哈特也指出，法学家，伦理学家，历史学家以及普通人在法律内外许多场合使用“责任”这个概念以及“有责任的”、“对什么应负责任”等与责任有关的术语。在《责任》一文中，哈特虚构了一个沉船事件，用来说明“责任”这个词有许多不同的意思和不同的构成要素：罗宾逊作为一个船长，他对船员和乘客负责。在一次航海中，他因酗酒而对沉船负有责任。在指控他的诉讼中，法院查明这次沉船事件和他的过失行为有直接联系，因而判定他应对其过失行为负刑事责任。对他提起的民事诉讼另案审理。在审理中，法院认为，他对生命和财产损失负有法律上的责任。他对妇女和儿童们的死亡负有道德上的责任。哈特认为责任一词主要有四意：角色责任（职务上的义务）；因果责任；法律上的应负责任；能力责任。
不论是在汉语世界还是在英语世界，责任一词的含义都是模糊的，不确定的；该词的使用范围很广，也极为混乱。责任和义务的区别不明显，往往被人们替代使用。本文认为责任是指一个人因为没有履行或完全履行自己的义务而应当承担的后果。这个定义对义务和责任做出区分，义务是责任存在的前提条件，但责任本身不是义务，而是义务的转化形态。义务人不履行或者不完全履行义务时，该项义务就转化成了责任。本文将严格在这种意义上使用责任一词。

（二）、伦理责任

1、伦理责任

伦理责任指什么呢？伦理是一个社会存续的基础性条件。一般说来，伦理涉及人和人之间的关系，是一个人对自己和别人之间关系的基本态度，其中最重要的一条是：一个人必须对自己的行为负责，尤其当该行为影响他人的自由和利益时，行为人对其行为必须负完全责任。这是一个社会实现有序状态的基本要求。假如社会允许有某些不负责任的行为存在，那么社会将无秩序可言。行使公共管理权力的行政主体及公务人员尤其应当对自己的行为负责。这是因为，行政管理活动具有公共性，以整个社会为对象，如果行政活动可以随心所欲，为所欲为而无须承担责任，那就会将整个社会引导向无序状态。另外，行政活动是以行政权力作用于公民、法人等私权主体的。公共权力具有强制性，它必然会影响私权主体的自由、利益和尊严。如果行使公共权力的组织和个人对自己的行为可以不负责任，那么公民、法人和其他组织的合法权益将很难得到保障。可以说，以责任为核心的伦理观念是责任行政原则的伦理基础。

德国著名社会学家马克斯·韦伯。1919年作了题为《作为安身立命的职业的政治》（21）的著名讲演。在这篇讲演中，韦伯指出，以政治为职业的真正的政治家，必须在人格上具有两个条件才能进入政治，即必须在充满权力欲、不义和强力的错综复杂的政治生活中使自己的行为符合意图伦理和责任伦理的要求。所谓意图伦理，是指从政者只按照自己的信念、意图和主观愿望行事，不考虑自己政治行为可能产生的后果，不对自己的政治行为负责。所谓责任伦理，是指从政者必须具备切实的热情、超越虚荣的责任感和人与事保持一段距离的判断力，对自己行为可预见的后果承担责任。韦伯告诫人们，政治中如果不依循责任伦理的原则，人类的政治生活将不会有人们所期待的希望。

约纳斯的责任伦理的绝对命令是要求人对自然承担责任和义务，因为我们现在所做的一切对时间上未来的人类和空间上遥远的区域的影响远比我们所能想象的深刻得多。人对自然和未来的人的责任和义务构成了责任原理的核心。人的责任并不仅仅是为已经做的事情负责，而且还要为未来做的事情负责，承担自己的义务。人对自然和未来的生命的伦理责任就在于：“任何行动必须从人类的长远存在着想，或者任何行动的后果不能对未来的生命造成破坏。”这是对整个人类提出的伦理原理，而不是针对某个个体。约纳斯批评海德格尔说：“从未有过一种哲学像存在主义这样对自然漠不关心。在海德格尔那里，人们听到的是作为烦劳操心的此在，但是这是从精神方面来谈的，而不是从定要烦劳操心的物质基础即身体来谈的。只有通过身体，我们才是自然的一部分，并且受制约地融入周围的自然世界之中。”（22）约纳斯认为存在主义是双重地或加倍地遗忘了自然世界。全球伦理的主要倡导者德国哲学家、神学家汉斯·昆提出了全球伦理的两项基本原则最。第一项：必须人道地对待每一个人。第二项：己所不欲，勿施于人。 根据上述两项原则，有四条不容变更或者必须遵从的人道准则：尊重所有的生命；公平诚实地交易；讲诚实，做诚实事；彼此尊重，彼此爱护。每一条都体现着相应的尊重、公正、宽容、诚信、平等等伦理责任。汉斯·昆相信，如果以上述两项基本原则和四条不可更改的准则为先决条件建立起全球人类价值观，那么，这个新的世界秩序将会更加美好。人在自然界处于优势地位，人就要承担维护自然界的其他生命体的重大责任。
在公共行政与管理伦理学中，责任是最为重要的概念，成为建构行政伦理学的轴心和关键。责任政治中的“责任”具有两个方面的 特性：可算帐性和可解释性。前者是指人民可以找行政人“算帐”，后者有义务向人民“交帐”或“报帐”；而“算帐”的结果可以帮助人民判断“帐目”是否清楚，责任是否分明，从而决定行政人的去留。可解释性则是指政府行政人员的行为可以做出合理的解释，行为的动机、过程、结果及影响，都能得到相应的合理说明，否则就是不负责任，可以问责的。

伦理责任主要体现在以下几个方面：第一，现实世界在伦理上是非理性的，所以人类应建立起有机的伦理体系，并对它负责。第二，在政治现实中愿望与后果往往是一种“吊诡”的关系，善的愿望不一定会带来善的结果，有时会带来恶的结果，故应从后果和意图的复杂关系上来评价行政人的行为。第三，在现实政治中当事人必须对自己的政治行为可预见的后果负责，反对将

后果委诸上帝、天意、他人、社会；反对只要愿望与行为正确就可以不考虑后果与责任的态度。第四，在现实政治中存在着目的与手段的紧张关系，其原因是，善的目的往往要凭借着道德上成问题的手段来达成，如何化解目的与手段的紧张关系而达至中道，则是最高的政治艺术。第五，政治问题与生命问题不同，政治中存在着生命中不存在的外在强制性力量，故政治具有特殊性，是一相对独立的范畴，政治伦理也应与个人伦理有所不同。第六，现实政治的基础是武力，其手段是强制，而武力与强制在政治中是一辩证的存在，即武力与强制是魔鬼的力量在起作用，是一“恶的事实”，同时也具有正当性，是可能实现善的手段，故应用辩证的观点来看待政治中的武力与强制。第七，现实的世界具有不完善性，现实的政治亦具有不完善性，并且现实政治中所面对的人是具有缺陷的平常人，这反映在政治运作上，就决定了政治目标要受到现实的制约，现实与理想之间具有差距，故在采取具体的政治策略时就要根据现实可能接受的情况使理想、信念、终极目标有所退让、妥协，以渐进、务实、有效、折衷的方式和手段来达到理想。第八，现实政治异常的错综复杂，且多在流动变化之中，很难预先确立一成不变的行政准则，故行政人必须以复杂的心态、高超的智慧来处理具体的政治事务，并在坚持根本原则和立场的情况下灵活变通的解决突发异常的政治事件，而不能采取“要就全有，要就全无”的简单思维方式来解决政治问题。第九 行政人必须具有切实的热情、超越虚荣心的责任感、人与事保持一段距离的判断力三个条件，才有资格作为政治家从事作为一种职业的政治。伦理责任的核心就是责任感。正是这种责任感要求运用公共权力的行政人对自己的行为负责，要求他们深思熟虑自己行为可能造成的后果，要求他们对外在事物和人际关系做出冷静的判断。也正是这种责任感构成了责任行政原则的伦理基础。

2、行政伦理责任

行政人不应作为一种特殊的价值存在，行政人无论如何都不应该成为特殊的公民。“公务”并不意味着行政人可以规避私人道德的追问，尽管公共道德与私人道德之间有着这样或那样的分殊。自由与责任之间是一种孪生关系。行政人的主体资格的确立，也就意味着为相应的道德责任、道德义务、道德能力的承当角色的生成与不可回避。行政人必须正确的处理好组织伦理与信念伦理、内在利益与公共利益、公共道德与私人道德之间的关系，选择正确的行动模式。行政主体及公务人员应对自己行使公共管理权力的行为负责，有行政行为必有责任。库珀在《负责的行政人：行政角色伦理探索》把责任分为“客观责任”和“主观责任”。“客观责任”是指那些由外在于责任主体的社会、组织或他人，通过法律的、道德舆论的形式，所施加的、要求责任主体务必承担的义务和责任。这些责任常以所谓的“角色期望”的形式给人一种直观感受。一个行政人应当履行的客观责任，就是国家、各种组织和民众对于“公共行政管理者”这一公职角色的扮演者所赋予的期望总体。“主观责任”指行政人行动的责任情感，原于对忠诚的信念和对良知的认同。主观责任是客观责任的现实中介。主观责任的卓越履行能给行政人一种成就感、愉悦感、幸福感。库珀认为“客观责任”包括两个方面：第一 是职责，表现为对人，即对上级、下级、他人负责。第二是对事负责，表现为义务。库帕认为，行政责任可以分为主观责任和客观责任。客观责任与从外部强加的可能事物相关；主观责任则与那些我们自己认为应该为之负责的事物相关。在行政过程中，从相对重要性角度看，义务比职责更根本；职责是确保义务在等级制结构中得以实现的手段。职责包含上下级关系以及自上而下地行使权威以确保实现既定的目标。公共行政人员面临着三重职责：第一是最为直接的对上级负责，贯彻上级指示；同时也对下级的行为负责。第二是对民选代表和选举的官员负责，把他们的意志当作公共政策的具体表现来贯彻。虽然这层关系不及对上级那么直接，但表现为更根本的义务。第三是对公民负责，洞察、理解和权衡他们的需求和其他利益。这是最不直接的职责关系，但是最根本的义务关系。“行政责任的核心是一个统一的义务观念，它由意识形态的和专业的规则所形构；是行政官员自主做出的牺牲个人偏好以贯彻法规政策的一种决断，并将自己的精力和创造性冲动注入他的任务；是对人民及其根本利益的一种觉醒的遵从意识。行政责任源于一种忠诚的服务态度。对于这种态度的形成，官员的伦理观念是唯一的，且十分重要的因素。”（23）

现实中行政人承担的责任有法律责任、政治责任、惩罚性责任、补救性责任、侵权责任和违约

责任。法律责任，指因为违反法定义务或者约定义务，或者因为法律的直接规定，由责任主体所承担的某种不利的法律后果。政治责任是指行政人物因没有履行好自己的政治义务而应当承担的后果。政治责任是一种法外责任，不可能由法律做出明文规定。没有固定的专门性的机构来追究政治责任。惩罚性责任包括精神方面的惩罚性责任；资格权能方面的惩罚性责任；物质方面的惩罚性责任；人身方面的惩罚性责任。补救性责任包括行为上的补救性责任；精神上的补救责任；物质上的补救责任。行政主体及公务人员在行使职权过程中，违法侵犯公民、法人、其他组织的合法权益造成损害时，应该由国家承担损害赔偿责任，该种责任就是行政侵权责任。行政合同是合同中的一种，合同法的基本原理对行政合同也应该适用。若无正当理由，又无法定免责事由，作为行政合同一方当事人的行政主体应当对其违反合同义务的行为承担违约责任。约纳斯的责任伦理是一种考虑到人类行为的后果，甚至很大一部分是不可预测的后果的伦理，责任伦理要求人类充分考虑到技术的权力所带来的大量的不可预知的全球性的破坏性的后果。那么，伦理责任又是如何体现的呢？它是融汇于以上责任之中，还是独立于它们之外呢？韦伯在人的行动的价值领域区分了责任伦理和信念伦理。在韦伯看来，尽管康德的伦理学是一种理性自律的、形式反思的、可普遍立法的伦理，但仍是一种信念伦理。韦伯的责任伦理认为，在人类的政治行为中，必须从政治义务和行动的后果出发，而不是从善良意愿、良好的动机、伟大的信念等等出发。责任伦理的关键是我们要对什么负责，即衡量我们行动的后果的标准到底是什么。对于约纳斯来说，责任伦理要求行动的后果要对自然的未来和人类的未来负责。

本质上伦理行为是一种以自由意志为前提，由选择机制和责任能力共同决定的责任行为。在传统社会中，社会生活以静态的等级伦常为主要关系特征，传统伦理主要是建立在权威与信念基础上的道义性的纲常理念。近代，西方社会在权利的实现、自由意志的表达、利益的公正分配等方面进行了开放性的伦理反思和实践，从不同的角度，建构了道义论、目的论、德性论、自然律论等伦理标尺，形成了较为完善的伦理规范体系。但是，由于人类交往实践的复杂性和主体活动后果的深远性尚未显现，真正的自由意志基础上的责任意识没有得到应有的重视。而责任伦理是对传统的德性论和近代的权利论、道义论、目的论伦理学的反思和延伸。当代社会各种关系全面而充分地展开，才使得“责任”真正成为日益令人瞩目的问题。作为社会伦理，责任伦理是衔接个体道德与社会法律体系的环节。实际上，责任同样可以是一种个人内心的道德诉求或责任感，同时又可以是通过强硬手段进行追溯的刚性法律责任。责任伦理也是衔接道德形而上学与实践性规范的环节，既可以上溯到当事者的形上诉求，也可以追溯到行为者的社会责任。责任伦理还可以是道义论和目的论的环节。道义论过于突出道德行为的动机，而目的论又偏于行为的结果，二者对行为本身或行为过程都缺少伦理理论的关注；责任伦理在这个意义上，也可以看作是一种新形态的伦理理论。通过与法律、道德的互动，责任可以呈现出双重特性：一方面通过外在的强化，社会责任转为内在的、个人的基本道德修养或我们通常所说的公德意识；另一方面，又不失为一种社会的伦理规范，成为一个组织或一批人的行为指南。责任正是现代性社会的基本规范。在政治行政领域，新公共管理运动的任务之一，就是进行公开、透明、负责任的行政改革。霍尔斯特·施泰因曼和阿尔伯特·勒尔指出，“信念伦理者一心按其个人的原则行事，结果则由上帝来检验。而责任伦理者却追求其行为的结果，并由自己来判断这种结果正当与否。”霍尔斯特·施泰因曼和阿尔伯特·勒尔说，“在今天的公众讨论中，对责任伦理的关注显然超过了对信念伦理的追求……当然，悬而未决的是，最终应该以哪种标准或利益为依据来对行为的结果进行伦理评价。”（24）

行政人道德的自由本身并非目的，也“非无条件的善”，更不是能够决定或应该决定行政行为的唯一价值。公共利益才是一切行政行为的最高宗旨。服务精神、公意取向和公正立场是对行政人的基本要求。此外，行政人还必须具备宽容、理智和合理服从等一些基本美德。在中国古代孔子称其为“仁”。之所以赋予或恢复行政人的伦理主体资格，要求其具备诸种美德与能力，是因为公共行政实践中确实存在着种种伦理困境和价值悖论，行政人应正确的应对它们做出恰当的判断、选择和行动。

（三）、伦理困境

1、价值选择

现实中，行政人经常处于价值选择的困境之中，有时这种选择不是简单的善恶之间的选择，而是在多种善之间、多重义务或责任之间的抉择。在多数情况下，源自各种法令的行政人的正式客观责任是有限的、直观的、可操作的。但是，源自行政人的主观情感、态度和价值的主观责任则有点不可捉摸，因为，行政人的主观责任可能源自行政人在社会中的多种角色规范之合。现代行政是在一个价值观多元、模糊的时代，公共行政多元价值之间存在着一致与相通的成份，但更多的是彼此间的冲突，主要表现在民主与理性的冲突；民主与效率的冲突；理性与自由的冲突。库帕在《行政伦理学：实现行政责任的途径》中，以“责任 ”为出发点和轴心对行政的伦理责任进行了探讨。着重研究行政人员在履行自己的职务时面临的伦理困境及其可供参考的解决方式。库珀阐释了行政人的三大类责任冲突和伦理困境，即权力的困境、角色的困境和利益冲突。在现代社会中，行政人由于承担着多种角色，各种角色相关的责任之间经常发生冲突，从而使履行责任的行为成为一个相当困难的问题。如在社会生活中，行政人员既是公民的雇员又是公民中的一员；不仅是“大众公仆”，而且又从属于某一特定组织。这种不寻常的角色使行政人员承担双重义务：既有责任为公民提供服务，同时作为公民的一员又有权接受服务。行政人在效忠组织的义务与维护公众利益的职责之间，经常出现某种张力。这种张力常常将行政人推进独特的伦理困境之中。库珀认为在这类困境中，行政人的行为只有当它能够在伦理的基础上被合理地解释时，才是负责任的行为。因此，伦理职责必须最终是占优势的。1982年库珀在《负责的行政人：理解行政人的角色伦理》中结合大量案例，阐释了行政人在实际工作中可能遇到的种种伦理困境，包括利益冲突、责任冲突、角色冲突等。他肯定了行政自由裁量权这一事实，要求行政人必须对他的行为负责。

麦金太尔在“德性之后”对传统的呼唤是出自对现代西方社会的道德危机的深刻思考。然而不是每个人都能摆脱这种权利的拜物教，向克尔凯郭尔说的那样，抛弃疑虑，纵身一跳、跃入信仰的长河，那样我们就不会有当今这种对人类本身的深刻怀疑、恐惧与颤栗了。麦金太尔认为现代人摆脱了双重束缚从而获得解放之后，却未能寻找到新的精神家园，未能重新获得一致性的认同，未能产生一种类的信任，而是出于本能的自保意识，用所谓的理性审视一切、堤防一切、怀疑一切。克尔凯郭尔称这种人类自我深层的疑虑为“致死的疾病”。麦金太尔的结论在某种程度上表现了对现代社会的道德伦理生活的悲观主义，但他仍寄希望于被排挤到现代社会边缘的延续着德性传统的某些“共同体”的继续存在。麦金太尔指出，在西方现代社会的“德性之后”的道德废墟上，一些有其传统背景的道德概念成为不可理解的，而道德争论也往往因其前提的不可通约而变得毫无意义。他认为西方的传统有一个“断层”，德性之前有一个道德传统的历史延续，在德性之后有一个道德传统的历史延续，而在这两个历史延续的道德传统中所看到的只是一个历史断层。中国社会面临着同样的道德危机，我们的“道德传统”的破碎与西方相比有过之而无不及。当然，我们的传统的“德性”与西方的或麦金太尔所说的传统的“德性”有很大的不同。在我们的社会中，同样存在着这样的道德语言，如“良心”、“情理”、等语词；在某种程度上这是传统的“延续”。

公共行政不可能价值无涉，行政人需要找到合理的理由来向人民、向其上级或同事，至少是向自己，证明其选择的价值正当性。艾格尔提醒人们不要用华生的行为主义视角来认识行政伦理的生成：不要把行政人当作“一种伦理售货机”。事实上，外界赋予行政人角色的各种伦理规范，必须经行政人的主观认同，内化成为它的信念、态度和价值观，变为其主观责任后，才能真正指导行政人的行为。法律法规从根本上来讲都是形式主义的，而行政行为是具体的，行政自由裁量权不可避免。在萨特的存在主义伦理学看来，这其实也就是行政人必须为自己的“伦理存在”和伦理生活进行辩护。正是在这种不断的辩护中，强化着行政人对于伦理行政实践的肯定性认识，并要求自己在做出决定的时候、在执行决定的行动过程中以及事后的自我评判和反思时，保持着一致性和连续性。行政人必须为其行为后果承担责任，做一个被韦伯所赞赏

的“成熟的人”。自由或自主决不是欲望的放纵、意志的任性、道德的抛弃。自由或自主的真谛在于自律和自我关注。行政人的自由或自主性的正当性和合理性的基础之一就是行政人必须是价值自觉地。“把一个人仅仅作为一种手段来对待，就是把它作为缺少一切内在价值的人来对待。如果他还有什么价值，那也只是外在的或工具性的。永远把它当作一种目的来对待，就是永远把它作为具有内在价值的人来对待，而不管它可能碰巧具有的外在价值。”（25）在历史上的官僚帝国中，许多政治群体的相对政治软弱性和官僚对君主的重大依赖，使得统治者可以通过官僚的活动仅仅为统治者自己所利用，不允许他们为社会不同群体提供长期服务，或不允许他们坚持提供服务的一般规则。为了弥补其“正式的”官职俸禄的不足，于是官僚往往会曲解法规、滥用职权，从服务取向到自利取向。行政人的行政行为固然要遵规守矩、依法行政。但是，时刻可能面临的道德困境和道德选择，以及规则“漏洞”及其具体实施中可能出现的反伦理结果，将使得对规则的盲目遵从可能偏离公共行政的宗旨。因此，行政人必须发挥其实践理性判断力。正如斯蒂芬·贝利所说的，公共政策内在的模糊性，构成了行政环境的诸多相互冲突并不断变化的社会力量格局，以及公共服务“程序上的“刁诡”，所有这些都构成了对行政人道德判断力的挑战。（26）行政人必须能够辨明现实行政环境中各种力量之间的相互关系，对问题进行多角度的批判性审视，恰当的运用各项规则或原则，并能预见其行为后果。现实中的那些“惟命是从”的权威主义者，就倾向于将上级权威视为一种信仰，一种绝对律令，最终将组织或上级命令这样一种工具理性上升为价值理性的，形成一种工具理性与信念伦理的杂交品。

行政人如何面对献身与距离，激情与自律，理想与现实，信念伦理与责任伦理之间的复杂张力，不是逃避或者屈从，而是坚守天职的要求，来塑造行政人的人格。当私人道德伦理公共职业道德伦理相冲突时，公职人员往往面临诸如“忠孝两难全”之类的选择困境；或者他被命令去进行一场非正义的战争。这种情景下，内格尔在《人的问题》中认为，此时的公共道德本身划定的界限正在被逾越，应当拒绝甚至是阻止它。伦理的实践本身蕴涵着对制度权威的合理服从。裁量权的通常含义是“制度约束之外”。他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，或是存在于制度区限之内但制度又无法明确规制的具体细节问题上。这里讲的“制度”有两层含义：一是各种羁束性的法律规章规则；二是代议制民主典则。行政制度不断的复杂、细密，可行政自由裁量权越来越大，越来越不可控制。并非完全否定理性主义—制度主义的主张；在制度之外有某种超越制度的力量在起作用。这就是我们的良知与道德。

亚里氏多德在《尼哥马可伦理学》谈到若在受迫之时做出高尚选择的行为，应当“受到称赞”因为人受了耻辱与痛苦，以换取伟大与光荣。如行政机关内部的告发者它们的检举揭发行为往往受到上级、同事，乃至亲朋好友的阻碍、压制、打击报复，但他们仍然坚持他们得到的抉择，向社会和上级有关机关披露其所在单位的腐败行径和暗箱行为。其正义感、意志力和无畏精神，值得称赞。若在载强制环境中，做出了不道德的选择的行为，应“受到责备”。如参与集体贪污。若是行政人受到了超过人之可以忍受的压力的话，他做出某些不应该做的事情，虽然不受到称赞，但是可以谅解。如“文革”中，迫于那种你死我活的局势作了一些不应该做的事情。只要不涉及大是大非，不是穷凶极恶，丧尽天良的话就应该从理解的角度给予宽容和谅解。若是还有些选择是绝对不允许的，无论受到多大的压力。如汉娜·阿伦特对于纳粹分子阿道夫·艾西曼的批判（27）若是.出于无知的“无意识”的合乎伦理准则的行为是不能被称之为德行的。德怀特·沃尔多在《伦理与公共行政》一文中将行政人的义务分为12种：忠于宪法的义务；遵守法律的义务；对民族或国家的义务；民主的义务；遵守组织—官僚制规则的义务；忠于职守与信守专业精神的义务；对家庭与朋友的义务；对自我（人格与尊严）的义务；对集体的义务；对公共利益或全民福利的义务；对全人类或全世界的义务；对宗教或上帝的义务。

1、公德、私德

尼科诺·马基雅维利在他的《君主论》中旗帜鲜明的将政治道德和私人道德截然分开。他认为君主对于威胁到统治安全的势力，绝对不能心慈手软，一定要心狠手辣，斩草除根；在马基雅维利看来，公共生活中没有什么事必为或必不为，一切都得视情势而定。为与不为的标准是看

是否有利于统治者的统治，是否有利于国家利益的增长，是否有利于避免“大恶”。这就是政治“脏手”论，它构成了当今颇有市场的政治功利主义、国际政治现实主义理论的思想渊源。在我国，公德、私德的区分始于梁启超。他在1920年写的《论公德》一文，强调中国人缺少“公德”，而“私德”充斥生活。在国外，则有歌德的“自我化”和“无我化”及马克斯·韦伯的“意向伦理”、“责任伦理”。“公德”即社会公共道德，可称为社会性道德；“私德”关系到个体一己的安身立命、终极追求，可称为“宗教性”道德。公德、私德是有重大区别的，在个体身上公德和私德常常是相互重迭又各自区分。公德关系到社会对个体要求的责任、义务，与法律、风俗、习惯相连，必须遵循，不能例外；私德更侧重于个人理想、信仰，可以期待，但不能强求。后者有某种绝对性、不变性，前者却有相对性、可变性。前者重他律，后者重自律。后者崇高，可以范导前者；前者虽平凡，亦可以建构后者。私德难以证实和证伪，而公德总是在事实中以经验教训形式出现。

麦金太尔在《德性之后》认为，由于启蒙运动和产业革命对社会发展的推动，使得人类摆脱了“必然王国”（科学服从政治的人类社会）的奴役。导致现代人成了没有任何社会规定的自我。在理论上，它导致了情感主义的盛行和道德争论的“没完没了”，道德理论的“无公度性”。最终的结局是相对主义的甚嚣尘上。在实践上，则酿成了当代社会严重的道德失范与道德危机。康德认为公、私德虽然完全区分开来非常困难，但完全不区分，又会造成更尴尬的局面和理论上的混淆。因此对于公、私德的划界，不仅是理论上的清晰概念要求，更是民族传统积淀的负面效应仍在的缘故。马基雅维利主义就是在政治生活中将人类道德分为私德与公德，认为私德只适应于个人领域而不适应于政治领域（所谓公共领域），作为公共所有的政治领域有其独立的道德—公德。在《政治的罪恶》中有句名言“政治无道德，即是社会的毁灭！”

内格尔指出：“权力的行使，不论在什么职位上，都是个体自我表现的最个人化的形式之一，是纯粹代理人快感的一个丰富源泉。人们不承认权力的快感，但是它是人最原始的感情之一，很可能起源于婴儿期。（28）约翰·密尔在《论自由》中认为任何人的行为，只有涉及他人的那部分才对社会负责；在仅仅涉及本人的那部分，他的独立性在权利上则是绝对的。在密尔看来，所谓的个人自由与社会自由，其实就是社会所能合法施用于个人之权力的性质和限度。而对于社会在何种情形下才可正当的干涉个人自由，他提出了一条著名原则就是：“人类之所以有理有权可以个别地或集体地对其中任何分子的行动自由进行干涉，唯一的目的只是自我防卫。”（29）这就是“密尔原则 ”也有人称之为“伤害原则”，即一个人的自由若给他人造成了伤害，受到了伤害的人就有权要求法律对这种自由予以制止。

3、“仁”

“仁”是儒家概念，一定程度上是对自由与宽容肯定。现代社会是一个崇尚自由、民主、平等精神的文明社会；是一个道德文化多元化的社会。尽管各种文化传统之间的“不相容性”和各种道德观念之间的“无公度性”未必如麦金太尔所说的那么绝对，但是，利益、文化与道德的多元化是一个不容我们回避的客观事实。面对这一多元化的现实与理想，一方面，我们必须寻求其间的共容、互通之处，寻求基本的“最低限度的”的普遍原则，并予以坚持，避免滑入相对主义的陷阱之中。同时，我们行政人恐怕更需要的是一种民主的、宽容的态度。充分尊重公民合理的行动自由和思想自由，并有义务为这些自由活动的充分实现提供正义的社会环境与秩序。同情心与宽容是当代行政人不可或缺的基本道德情操；行政人应当具备所处社会的公民美德，并成为这方面的榜样，“宽以待人，不失度”。公共行政人员应有豁达的心境，不要斤斤计较于个人恩怨。宽容不等于纵容，从某种意义上说，宽容是无声的教育，是领导者必备的一种涵养，一种气质。没有宽容，就没有凝聚力；一味宽容，就没有约束力。掌握好这个“度”便是一种领导艺术。正如《淮南子·主术训》中所说的那样：“非宽大无以兼覆，非慈厚无以怀众，非严正无以制断”。

政治自由实质上不在于有同样的思想，而在于能够容忍差别；或者明确地说是在于承认差别有助于建立比一致更加丰富多彩的生活。作为能由一个社会的全体成员共享的权利，自由包含着

能够制止妨碍这种共享的力量。”（30）自由是不能没有限制的，但是，“限制不是目的，而是一种达到目的的手段，那个目的的要素之一便是扩大自由。”（31）自由与利益是相联系的，“自由的根本重要性在于‘利益’本身的性质，无论我们是考虑社会的利益还是考虑个人的利益。利益是一种由于发展个性的各种基本因素而获得的东西，这种发展是通过扩大观念、激发想象力，发挥感情和激情、加强和扩大理性控制而进行的。”（32）每个人都应和其他人一同和谐地发展。充分意义上的和谐不仅意味着没有冲突，也意味着实际的支持。国家作为一种组织，只是达到某种目的的一个手段。国家与个人之间是一种互为权责的关系：“个人对国家的责任是为自己和自己的家庭勤奋工作。他不应该剥削他的幼年子女的劳动，而应该服从社会的要求，为他们的教育、健康、卫生和幸福尽心尽力。社会的责任是为个人提供维持文明生活水准的手段，而单单让个人在市场的讨价还价中尽力挣到工资是不算尽到责任的。”（33）营造一个和谐的社会应是所有行政人的共同的伦理责任。

绝对的权力必然导致绝对的腐败，导致权力掌控者相对于他人的自居、自优意识，及其自我意识的反省力的丧失和意志权力化与权力意志化状态的登峰造极。行政人应抛弃那种传统的“父母官”意识，要认识到权力的有限性和公共权力的不可为的边界，现代世界是多元化现实的合理性世界。宽容不是怜悯，而是平等的自由主体之间的一种相互理解的关系。行政相对人并不等于行政管理与控制的客体。行政人与行政相对人之间的关系，应当是一种人与人之间的“主体间的关系”，是一种平等的关系。相互的尊重与承认，以及双方自觉自主的履行其义务，一种良性的行政人与公民之间的伦理关系才有可能实现。主体对责任与义务的承担与实践应当是自觉的、自主的。宽容都不是无原则的放纵---官官相护，姑息迁就 。

（四）、公意

公意和公共利益是公共行政的最高伦理准则，行政人应当以此为精神理念克服各种狭隘的价值取向。卢梭在《社会契约论》中指出，“公意”不等于“众意”，社会的“公共利益”不等于某局部组织或团体的“共同利益”。“共同利益”是指“两个人或更多人，或者是团体、社会的绝大多数人所享有的东西，所做的事情，或是属于他们的东西、对他们有影响的东西”。而general则被解释为“普遍的、全面的”，此时它指“影响所有人或绝大多数人（的事物）”。（34）

罗尔斯在正义论中提出了“无知之幕”的假设。这意味着他们不知道自己在社会中的地位；不知道他们的自然天赋；不知道自己的"善的观念"，即他们的生活中值得追求的；不知道自己社会所处的特殊环境，如经济发展水平等。他们只知道人类社会的一般事实，政治事务和社会经济原则，基本社会组织和人类心理原则。他们试图尽最大的可能维护公共利益。“无知之幕”的目的在于排除特殊信息，以此发展出一种人人能普遍同意的道德学说。如果我们将要决定什么是最好的正义原则，什么是无关紧要的因素，如允许某人提出只对他或她本人有利的原则。正义不是基于某些制度化特征使一些人比另一些人更有利，“无知之幕”正是表达了这一思想。在自由平等的人们之间，为了对政治的正义原则达成公平一致的协议，必须把各种条件规定得足以消除那些在交易中占便宜的现象，而这些现象在任何社会制度背景中是不可避免的。罗尔斯的正义理论为行政人把握公共利益提供了原则性的指导。首先人的基本自由是第一位的；同时，正义对效率和福利也存在优先性。由此看来，符合人民真正需求的公共利益应当包括自由、平等、公平、福利等等基本方面。因此，行政人绝不能将公共利益作狭隘的理解，局限于单纯的物质利益的考虑。其次，从行政人的角度来看，为了实现所谓的行政正义和行政公平，为了彻底地贯彻公共利益原则，行政人在内在德性修为上，必须为求达到罗尔斯的“无知之幕”环境中的抉择者的心境。最后行政人必须具有道德上的反思平衡能力。即，行政人在面临价值抉择时，必须审慎的反思自己的行为动机，将自己的局部行动偏好与以公共利益为最高指示的道德规范相对比，通过调试自己的行动偏好而使自己做出来的行动符合伦理规范，使它们之间取得一致与平衡。

共同利益并不一定是公共利益，公共利益首先与共同体利益相关，共同体的性质和价值取向决

定了共同体利益的性质。公众利益并不能代替公共利益，公共利益则应该代表公众利益。无法否认政府是公共利益的代表者和维护者，非政府组织和公民参与也同样可以维护和增进公共利益。公共利益是一个与私人利益相对应的范畴。 公共利益不是个人利益的叠加，也不能简单地理解为个人基于利益关系而产生的共同利益。不管人们之间的利益关系如何，公共利益都是客观的，尤其是那些外生于共同体的公共利益。公共利益不是特定的、部分人的利益。而是共享性的受益，这种受益不一定表现为直接的、明显的“正受益”；公共利益受到侵害事实上也是对公众利益的潜在威胁。公共利益并不是完全虚幻的概念，公共物品和公共服务是公共利益主要的现实的物质表现形式。

三、实践探讨

（一）现实中的行政伦理

行政伦理规范划分为行政人的个人品德，即个人层面的行政道德；行政职业道德，如奉公守法、公正廉洁；行政组织伦理，主要指跟行政组织的程序与制度相关的伦理道德，如组织信任、民主责任；公共政策伦理，即公共利益和个人偏好之间关系的伦理，涉及到个人选择与社会价值之间的关系。行政人道德规范包括国家权力机关制定的法律；党和政府制定的有关党，国家机构和公务员行为标准和活动的政策、制度、规则等；长期存在并被社会公认和行政人内心认可的不成文没有制裁力的习惯、规矩等，其实现的前提是公众舆论及内心信念等形式。行政伦理失范现象是行政权力异化的表现之一，也是正处于转型期的当代中国社会政治生活中的一个比较严重的问题。行政伦理失范现象产生的原因是多方面的，如市场经济的负面影响、社会转型期价值观的混乱、行政体制的弊端、行政人的角色冲突等。在当代中国行政伦理失范具体的表现形式可以归结为经济类失范，如贪污挪用，行贿受贿等；政治类失范，如官僚主义，权力寻租等；以及组织人事类失范，失职类失范，侵犯公民权力类失范，违反社会公德失范和违反社会管理秩序类失范等 。社会作为行政价值主体丧失了主体地位；我国“全心全意为人民服务”公共行政主导价值的旁落；公共行政负价值对正价值的侵犯，具体体现为价值理念的低俗化倾向、价值选择的功利化倾向和价值取向的利己化取向。我国行政实践中存在着行政责任缺失现象，表现为行政责任与行政权力相分离，这导致人们只相信“好的制度”能够制造“好人”，而不愿相信行政人的良知和自我看管；人们只相信金钱、权力、美食带来的快感，不相信卓越的行政实践也能够使行政人感到快乐。一边是日趋精密的法律制度建设，一边是日益攀升的行政腐败规模。对此，福克斯和米勒在《后现代公共行政：话语指向》中，将“环式民主”制度设计中的行政行为批判为“愚蠢的照章办事”，并将那些试图产出行政裁量权、恢复传统代议制民主典则的努力称为“堂·吉诃德式的游戏”。他揭露了其诸多弊端“民众意愿被操纵；职位竞选候选人之间在政策上的实质性无分歧；选举之后政治家的食言违诺等“道德风险行为”；信息不对称，选民的政治冷漠；政策讨论和制定过程往往受到强势压力集团的控制等。官僚制主义的制度规制无法有效的控制行政官僚的行为。“规章只会引起更多的规章”，在官僚制的制度主义管理模式中，规章系列的生产往往呈几何级数增长；一个规章制度的具体实施及其漏洞的堵塞往往需要多个规章来完成。“语言的歧义性使其无法作为一个充足工具来完全控制官僚的行为”语言无法复制生活全部。“在大多数情况下，规章越多，对官僚性的控制力就越小”由于激励缺乏或是不相容，对从外部产生的规章的执行总是伴随着偷换目标、敷衍了事等官僚弊病。所以，福克斯和米勒主张一种宽泛原则，认为“最好的策略是找到适当的除向层面的东西”而不是幼稚的期望能够用制度框定行政人的每一行为。（35）美国弗莱希蔓等人在《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得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。“自由法学”更是认为，成文法不过是社会关系和社会秩序的历史性的制度化结果，这就意味着成文法永远都最多只是黄昏时的真理。由于现代社会关系的变化加速，成文法可能一制定出来就过时了；同时，也是片面的，因为它经过了逻辑的处理。

奥地利法学家埃利希认为“即使是最稳定的学说和最强有力的立法，当他们一遇上现实生活的暗礁时，便非粉身碎骨不可”他认为，自由意味着责任，意味着加强行政人的责任感和行政人在行政行为中可以充分发挥自己的个性，意味着对行政人素质的更高要求。成文法对行政机关的限制不过是立法者将责任转移给行政人而已，意味着将消灭行政人的个性。法国法学家舍尼也认为，行政机关应当根据历史、政治、经济和社会等各种相关学科的研究成果，综合行政行为所面临的现实情况与资源，创造性地开展行政活动。行政机关对行政自由裁量权的形式，对客观规律的自由探求不能主观臆断、肆意妄为，而应采用科学的方法，以正义、客观价值和利益均衡为依据和标准。

英国政府负责指导廉政建设的诺兰委员会1995年提出，政府公职人员必须遵循7条行为原则，即无私；廉洁；客观性；可说明性，即公职人员有责任把自己的决定和行动向公众说明，必须接受任何与自己职务相称的监督；公开性，即公职人员应尽可能地公开自己做出所有决定、采取的所有行动；他们应当说明决定的理由。只有当更广泛的公众利益需要时，才限制情况的公开；诚实；率先垂范，指公职人员应通过自己的领导才能和示范作用倡导和维护这些原则。（36）至于行政价值的本土化建构问题，应根据马克思主义理论及我国的国情和公共行政发展的实际来确立我国所特有的行政伦理价值体系。在全面建设小康社会的历史条件下，当代中国只有把人的全面发展作为公共管理的最高价值追求，并全面贯穿于公共管理价值体系的全方位中，才能实现公共管理价值体系的本土化。朱镕基总理曾对公务人员提出五点要求：第一，要牢记自己是人民的公仆，全心全意为人民服务；第二，要恪尽职守，敢于说真话；第三，要从严执政，不怕得罪人；第四，要清正廉洁，惩治腐败；第五，要勤奋学习，刻苦工作。（37）胡锦涛主席也提出行政伦理规范的“四项要求”，第一，发扬民主、依法办事，坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一，坚定不移地维护社会主义民主的制度和原则，维护社会主义法制的统一和尊严。第二，忠于祖国、一心为民，坚持国家和人民的利益高于一切，做到权为民所用、情为民所系、利为民所谋，始终做人民的公仆。第三，继往开来、与时俱进，继承和弘扬中华民族的优良传统，学习和发扬我国老一辈领导人的崇高品德，永不自满，永不懈怠，开拓进取，不断前进。第四，严于律己、廉洁奉公，始终保持谦虚谨慎、艰苦奋斗的作风，为国家和人民夙兴夜寐地勤奋工作。（38）温家宝总理也曾说过“我是有信念、有主见、敢负责的人。”（39）虽然如此政府权力与责任不统一的问题尚未从根本上解决，权力大、责任小的状况，导致行政人责任意识的缺失和行政效能的低下。最近当山东省人民政府做出要建设“责任政府”的承诺时，承担着监督政府之责的人大代表自发地报以如潮掌声（40），便是证明。

（二）伦理责任实现途径的探导

1、伦理建设

现实中的行政人人格有两种：权威主义的和人道主义的。应当抛弃前者，选择后者。效率、价值中立、服从未必是行政美德。行政人的基本伦理诉求应该是服务精神、公意取向和公正立场。行政伦理建设应该超越简单的“外控”或“内律”的建设思路，拒绝“意志论”发扬“实现论”；应该克服制度主义和行政伦理学的规则中心论，确认行政人的道德主体性地位；应该克服官僚制理论的权威主义观点，主张行政人对制度的合理服从；应该克服功利主义行政伦理学对行政人员的内在利益的忽视，关注行政人的内在感受；还要克服“控权论”对行政专业自主性的敌视，因为正如亚里士多德讲的那样，“没有德行的实践而有某种获得人类善的手段是没有意义的”（41）。

行政伦理建设具有重要的现实作用，行政伦理建设的好坏关乎民心的向背，关涉到国家的兴衰成败。行政伦理建设的社会作用同时也体现在对党和国家的各项路线、方针、政策的贯彻执行的影响；对行政效率和行政效益的影响；对社会的和谐程度的影响；对社会公德的践行和社会的祥和氛围的营造的影响；以及对政治文明建设和精神文明建设的影响作用。行政伦理建设的

根本性任务就是要提高行政人的道德智慧，恢复和扩大他们的道德自主性和创造性。现实行政组织中的行政人最不应该缺乏却又缺乏的是伦理反思能力，因为很多行政人民经良知麻木，只知奉命行事。政府的权力由人民授予，政府理当承担起与这份权力对等的责任，对人民负责。当代中国发展市场经济，建设法治国家，推进民主政治，都需要能担负起法律、行政与伦理责任的行政人和政府。 政治文明建设的一个重要目标是要建立一个开放、民主、法治、负责的政府。行政人必须以高度负责的精神保障人民的权利，为最广大的人民谋取最大的利益。政府要明确自身的权力所在、责任所在；要加强责任落实和监督力度，强化政府权力与责任的统一，完善责任追究和监督制度。

行政伦理建设应注重公共行政的专业伦理建设；充分运用其专业协会、社团组织形式，借助行政系统开展的各种专业性活动，强化行业内的舆论监督和制度约束。另外，还必须针对行政人的道德发展规律和良知生成机制，超越狭隘的“外控”与“内律”的二元化思维，内外结合的开展行政伦理教育。有效的行政伦理教育绝不是法制主义的，也不是空洞的理论说教。行政伦理建设不是如何抑止和歼灭，而是如何实现和诱导行政人的正确发挥。应当充分重视社会舆论、制度文化、政治氛围、组织环境等因素对行政伦理教育的影响，因为他们既构成了行政人伦理实践的环境和反馈机制，同时也是行政人的道德生成的构成性因子。加强行政人的伦理建设，还须营造一个相信行政人、尊重行政人的社会文化氛围，构建一个有利于督促行政人自我不断向上的制度体系。社会的“规范性文本”除了可以用作惩罚量刑的依据以外，其根本作用在于可以为个体提供一种操作程序，让人们以此反省自己的行为，监督它、形成它、自我塑造成伦理主体。行政人所处的直接社会群体或者说社团，甚至整个社会，对于他在从事公共行政这一职业之前与之后的社会化，乃至其自我体验都有着极其重要的影响。任何人的生活信念与价值观归根到底都是来自于社会，尤其是行政人的伦理原则与信念，更是深深地与社会基础精神内在地保持着一致性的关系，也从心底里期待着社会的认同、肯定和支持。社会对于行政人的认可，对其行为价值的公认，能够极大地强化着行政人的伦理感觉，让他们觉得值得去做。

2、责任机制

良好的愿望和计划需要具体的制度来落实，行政伦理也不例外，它同样需要具体的制度来提供支持才能够实现。阿普尔贝在《民主政府的行政和道德》中将官僚制与民主整合起来。在他看来，官僚组织中的科层制度实际上是一种责任机制，这种体制安排使得行政行为成为对民主意愿的回应，从而使公共行政承担起贯彻通过民主议程制定的公共政策的责任。与科普尔贝的观点相反，戈龙比威斯基认为传统的科层组织是对其成员的自由、人性、道德的极大摧残。在《组织作为一个道德问题》文中，他认为官僚制在技术上存在问题，道德上的问题更严重。事实上，伦理与制度是分不开的，美国的行政伦理立法的历史对我们有一定的借鉴作用。1958年7月美国国会通过的《政府工作人员道德准则》；1979年7月1日《美国政府道德行为法》生效；1992年美国政府颁布由政府伦理办公室制定的内容更为详细、操作性更强的《美国行政官员伦理指导标准》；另外美国还有很多行政伦理的管理及其机构，如美国众议院内设置有众议院行为规范委员会，美国政府伦理办公室等机构。在美国的许多州和市的议会和政府，也设有伦理办公室或伦理委员会；同时美国行政伦理的社会监督机制也是很健全的。在韩国、泰国等国家也都建立的相应的伦理制度。尽管存在政治体制背景不同的问题，但对于建构中国的行政伦理理论体系还是有积极的借鉴和指导意义的。行政伦理制度建设的必要性体现在人们之间的伦理关系不仅存在于人们的日常世界中，同时也存在于制度设计和社会结构之中，并总是通过制度框架和体制安排来发挥作用。行政伦理是他律性和自律性的统一，因此行政伦理制度建设也主要从这两个方面来考虑。从他律性的角度来看，行政伦理的制度建设重点在于一方面要加快和深化行政体制改革，如精简机构、完善机制等；另一方面要加强行政伦理的监督机制的建设，包括行政监督、司法监督、群众监督等，涉及到有关法律法规、行政体制与制度的加强与完善等。从自律性的角度来说，行政伦理的制度建设主要是指在重视行政伦理教育的同时，突出强化行政伦理修养，把客观、外在的行政义务转化为主观、内在的行政良心和行政习惯，加强行政伦理人格养成机制的建设。重视行政人的行政人格形象的锻造与考察；通过有效地教育

机制运行，使广大行政人将行政他律与行政自律统一起来，以期达到行政人人格的最佳境界。

政府作为公共行政与管理的机构必须使其行为及其后果具有“可度量性”和“可解释性”，其后果是可以进行“ 问责”和追究的。应该建立健全相关的政治制度以实现行政人的政治伦理责任，同时通过具体的法律制度追究行政人的法律责任。我国目前已建立了行政复议、国家赔偿和行政诉讼，行政许可法四大法律制度，应该说追究责任主体的法律责任、实现责任行政原则的基本制度已经初步建立。加强行政机关的行政伦理建设，根本的还是要加强行政人的行政伦理建设。行政伦理融合在治理国家与公共行政的方方面面，体现在行政体制、行政决策、行政素质之中，其本质是一种政治伦理。

通过加强行政伦理建设，使行政人树立正确的行政伦理观，使政府建立健全行政伦理规范体系。通过制度建设来有效维护公平和正义，社会的不公正常是引发违法行政、弃德行政的主要原因。通过制度建设保证使其具体的违法行政、弃德行政付出代价，不能使其行为成为一种有利可图的行为，更不能使依法行政的人总成为事实上的吃亏者。伦理制度建设通常以监管责任制和过错责任制为主，监管责任制主要追究的是行为结果和预期任务的完成情况，过错责任制则更加深入地追问行动者的伦理责任：主观上的动机与出发点。监管责任制赋予了行动者实现目的的自由裁量权，允许行动者充分发挥其主观能动性和创造性，寻求最佳、最有效的手段和方法，便于操作。但是这可能要附加伦理的和现实的代价，因为行政人是否真正履行了，不得而知。2004年的“审计风暴”（42），反映的正是当前我国行政伦理监督软弱乏力。

3、伦理教育

每一个不同的社会角色所担负的伦理责任都是沉甸甸的，即便在现代人的自主性权利意识空前高涨的历史条件下，也能强烈感受到“人必须为他的行为的结果负责”的深刻意义。我国已经发布了公民道德建设纲要，第一次从公民的视角来审视我们的伦理道德教育。享有权利与承担责任的一致性，是社会对每一个国民特别是每一个公民的基本要求。因此，承担这种“整体性”的责任伦理，每个人都要从我做起、从小做起。在新加坡的公民教育史上，道德教育从来就是公民教育的另一种表述。对新加坡而言，道德教育肩负着两大重任：一方面整合不同族群间的价值观和认同感；另一方面要对抗西方颓废的意识形态和不良风气的影响。

4、自我技术和自我伦理

福科认为自我技术是指个人通过伦理或自我建构的方式达到对自我的认同,“允许个人运用他自己的办法或借助他人之帮助对自己的躯体、灵魂、思想、行为、存在方式施加某种影响，改变自我，以达到某种愉悦、纯洁、智慧或永恒状态。”(43)自我技术所强调的重点是，主体性不应再仅仅视为权力的对象化产物，对于主体的非人格的、功能主义的诠释应该让位给个体如何通过自我技术改变其自身的对主体性的自我反思。福科指出“古希腊文化对于欲望的态度并非通常认为的自由放任，欲望实际上被视为一种强有力的、具有潜在破坏性、因而需要加以适当约束和道德关照的力量，而且一些重要的经验领域（如饮食、家庭关系和性）被界定为需要加以适当节制和自我控制的领域。福科暗示，古希腊罗马文化对当代个体生活方式具有启发意义。”（44）作为主体的自我是不断建构和创造的产物；这种建构和创造发生在个体主体化过程中，在此过程中，个体所要做的不是去“发现”自我的某种隐秘的内部存在或内在本质，而是不断创造自己，将自己构造成为自主的主体。福科指出，古希腊人将伦理学与“存在美学”相联系，通过自我控制和伦理规范使自己的生活成为一件艺术品。他认为个人自由就是不停地进行自我控制与自我看管的伦理实践。“在这一过程中，个人自由不仅是个体的善，并且由于只有那些能最好地驾驭自我的人才能最好地善待他人，它也是总体的善；同时，伦理是自由活动中需要加以审慎考量的要素，是个人认识和控制其欲望、将自身塑造成自由的自我这一长期实践的基础。”（45）简言之，自由是“伦理的本体论条件”，伦理是“自由所采取的审慎的形式”。(46)

自我不可推卸的首要伦理责任就是使自我成为创造性的自主的主体，自我发展的可能性以及自我能否作为自主的主体，取决于自我对这一自我伦理责任的承担。“自我‘存在美学’表明，自我有追求幸福的能力。在最基本的生存条件得到满足后，人们可以通过欲望的调控选择美好和幸福的生活形式。个人自由首先是一种积极的自我控制，而不应仅仅局限于对外在知识权力结构的消极抵御，摆脱所谓压迫和‘异化’的最佳途径不是对知识权力结构的‘大拒绝’，而是通过自我控制获得个人自由，对生活方式之类的抉择做出审慎地选择。”（47）自我建构和自我伦理对主体性的强调并不回避普遍性的道德规范和伦理主体的普遍性。“美国哲学家G.H.米德把自我区分为主体自我和客体自我。主体自我同个人态度中所拥有的涉及个人的、自发的、有创造性的东西相符，客体自我与人格在社会上的面孔相符。”(48)“前者是反映创造性和自我改变的构造性的自我，后者则是受到文化场域和伦理规范制约的被构成性的自我。两者的关系并非完全对立而是相互制约，相互规定对方是否为善的判准：主体自我的自由就是通过自我控制不过分逾越客体自我背后的群体价值，客体自我的蕴涵的群体权力制约应以不过于压制主体自我的创造性为原则。因此，自我伦理不应仅是自我专注的或脱离主体间性所共识的基本伦理规范，它应在创造性和保守性之间保持一定的张力。”（49）

在保持自我伦理与群体共同伦理诉求的连续性的前提下，自我负有使自己成为有创造性的自主的主体的责任，同时应以自我生活的智慧追求审美和幸福的生活；自我应该及时反思自我行为对自我的适当性和对他人的正当性，并适当控制欲望以保持对自我的驾驭。恰如海德格尔借用荷尔德林的诗句所表达的那样：“哪里有危险，哪里也就生长着拯救者。”谁是拯救者？如何拯救？答案无疑是我们自己，最基本的拯救步骤是自我调适。自我伦理“使本真的自我从压迫或‘异化’的状态中解放出来。”（50）

5、自我关注

无论是在西方还是在东方，“关注自我”很早就是一个广泛传扬的律令。孔子的弟子曾子说“吾日三省吾身：为人谋不忠乎？与朋友交而不信乎？传不习乎？”（51）。“亚里士多德认为，真正正直的人是自爱的。正直的人对自己始终能够保持其正直，真诚的人对自己始终能够表现其真诚。所以，善良的人愿意与自己做朋友，从不回避自己，坦荡地回味过往；卑劣的人则灵魂分崩离析，惶惶不可终日，他们憎恶自己，逃避自己，时常处于悔恨之中。”（52）显然，亚里士多德所说的自爱是伦理意味上的自我关照，推己及人就形成了对他人的关照；“老吾老及人之老，幼吾幼及人之幼”。在中国哲学传统中，亦讲究“修身、齐家、治国、平天下”和“慎独”之道。故如何善待自我，乃是一个基础性的伦理问题。主体一方面是具有意志自主与选择自由的权利，另一方面是必须遵守社会规范和道德伦理，也有可能由于良心或自我知识而受到自身认同的束缚。苏格拉底说“知识即美德”；行政人要进行道德自律，其基础与前提是自我认识、自我知识。公共行政也是一种“实践”，也是一种“生活”。它包含着个体的持久承诺和信守；而不是一种闲暇和偶然兴趣。是行政人自由自愿的“慎重的选择”，即建立在德性判断和实践理性的基础上。行政生活的道德性就是行政人的行为与规定他们的规则和道德价值的相符程度，每一行政道德其实都包含两个因素：行政行为准则和主观化形式。行政人必须借助自己的实践理性和道德判断力，将自己塑造为一个道德主体。按照福科的分类，可以将前者称为“以准则为目的”的道德，后者为“以伦理为目的”的道德。这两类道德几乎总是共存于行政生活的各个方面，有时相互竞争，有时相互补充，有时相互妥协，有时相互冲突。

行政人必须做出道德上的努力；不仅是为了使自己的行为合乎一定的规定，而且还为了把自己转变为行为的道德主体。首先是自我修炼；罗马人认为欲望有招致邪恶后果的可能性，而基督教徒却认为欲望本身就是邪恶的。”（53）在古希腊和古罗马时期，人们认为，身体与灵魂的病痛可以相互交流，可以交换它们的疾病，其中灵魂的坏习惯可以引起肉体的痛苦，而身体的放荡也会表现为灵魂的缺陷。因此，若是人们希望灵魂完全控制自己，最好是调整身体。其次是自我反思。《大学》中讲“古之欲明德于天下者，先治其国；欲治其国者，先齐其家；欲齐

其家者，先修其身；欲修其身者，先正其心；欲正其心者，先诚其意；欲诚其意者，先致其知；致知在格物。物格而后家齐，家齐而后国治，国治而后天下平。”最后是重视内在快感。“无论一种正义观念在其他方面多么吸引人，如果它的道德心理学原则使它不能在人们身上产生出必要的按照它去行动的欲望，那么，它就是有严重缺陷的”（54）内在的成就感所激起的深层愉悦与快感，才是行政人的道德实践的本质性动力。它直接影响着行政人的存在感和人生美感。尽管自制、自律伦理经常是从负面克制人的某些欲望，让人感到有些痛苦、难堪和不适，但是由此所产生自我欲望的主体感也能给人“一 种自我愉悦的经验”（55）正是这种经验往往能够产生一股强大的动力，促使行政人进行自我塑造、自我实践。而且，这种自我评价与欣赏而产生的内在快感避免了外在的依赖和奴役，从而与那些指向外在事物的享乐之间有着重要区别。因此现实中才有“舍生取义”的仁人志士，才有人不顾个人安危与罪恶势力及行为作斗争，才有人不为荣华富贵所动。道德建设的目的并不在于禁欲本身，而在于实行适当的约束和自我控制；不是一个是否应祛除或贬抑欲望与快感的问题，而是一个怎样去设法恰当地利用它们的问题。这是一个自我教化的过程。行政人自我看管的目的就在于使自己发展成为自己或社会事务的更高明的治理者。只有那些能最好地驾驭自我的、有德性的行政人，才能最好地管理国家和公共事务。 是实现行政人的自我实践和修行，还是囿于行政行为的准则化、制度化，将是行政伦理实践中的一对矛盾。自我关注能让行政人“常修为政之德、常思贪欲之害、常怀律己之心”（56）；能使行政人不为欲望和享乐所驱使，而是驾驭并超越它们，保持内心的平静，实现一种“随心所欲不逾矩”的存在模式。

注：

（1）《德性之后》233页

（2）古德诺：《政治与行政》中译本，北京：华夏出版社，1987年第12页

（3）Weber.Maianne.1975,Harry Zohn trans Max

（4）—马克思.韦伯：《学术与政治》中译本，北京：三联书店，1998年，第76页

（5）亚当·斯密《国民财富的性质和原因的研究》上卷，中译本，北京：商务印书馆，1972年版，第14页

（6） H·弗雷德里克森：《新公共行政学》1971年

（7）《行政人的德性与实践》33页 李春城　复旦大字出版社

（8）《行政人的德性与实践》

（9）Friedrich,Carl.1935 .Responsible govemment service under the Ammerican constitution.Monograph no.7 in C.Friedrich and others.Problems of the Americon Public Service.New York:McGraw-Hill.

（10）Appleby,Paul H .(1952).Morolity and Administration in Democratic Government.Baton Rouge :Louisiana State University Press

（11）别尔嘉耶：《论人的使命》，上海；学林出版社，2000年，第25页

（12）注：福柯：《政治、哲学与文化论集》，Routledge出版社英文版，伦敦1990年，第59页。

（13）亚里士多德《尼各马可伦理学》

（14）(美)马斯洛等：《人的潜能和价值》，林方主编，华夏出版社1987年版

（15） (美)A.马塞勒等著：《文化与自我——东西方人的透视》，任鹰等译，浙江人民出版社1988年版，第34页。

（16） (美)马斯洛等：《人的潜能和价值》，林方主编，华夏出版社1987年版

（17）(美)马斯洛等：《人的潜能和价值》，林方主编，华夏出版社1987年版

（18）〔美〕埃·弗洛姆著：《为自己的人》，孙依依译，生活·读书·新知三联书店1998年版

（19）《欧德谟伦理学》1228al

（20）爱德华·希尔斯：《市民社会的美德》，载邓正来和J.C.亚历山大编:《国家与市民社会》，北京：中央编译出版社，1999，第32-50页。

（21）林毓生译

（22）Hans Jonas．Wissenschaft als pers?nliches Erlebnis[M]．G?ttingen, Vandenhoeck & Ruprecht Verlag，1987． 19．（P19）

（23）费里茨·马克思《新民主中的公共管理》1940年 Marx,Fritz.
(1940).Public Management in the New Democracy.New York:Harper&Brothers.p.251
（24）参阅《伦理学基础》14页
（25）米尔恩：《人的权利与人多样性》，第102-103页
（26）Bailey,Stephen K.(1965).The relationship between ethics and public;
service,Public Administration and Democracy:Essays in
Honor of Paul Appleby (Roscoe Martin ed.),New York:Syracuse University Press,pp,283-298
（27）出自汉娜·阿伦特的《罪恶的平庸》；阿伦特指的是审判德国战犯时对于犹太人浩劫经验的反省
（28）美，托马斯·内格尔：《人的问题》
（29）注：约翰·密尔：《论自由》，程崇华译，商务印书馆1959年版
（30）（31）（32）（33）《霍布豪斯的自由主义理论评介》；万其刚自北大法律信息网
（34）《牛津高阶英汉双解词典》（第四版）、商务印书馆、牛津大学出版社，1997年版，第277页、第612页。
（35）查尔斯.j.福克斯和休.T.米勒：《后现代公共行政：话语指向》，中译本，中国人民大学出版社，2003年。第16-19页。
（36）转引自（新西兰）杰里米·波普编著：〈反腐策略——来透明国际的 报告〉，中译本，上海译文出版社，2000年，第33-34页。
（37）1998年3月24日朱镕基总理在国务院第一次全体会议上的讲话
（38）2003年3月18日在十届人大一次会议闭幕会上的讲话
（39）2003-04-08新华时评：《为“责任政府”鼓掌》
（40）2003-04-08新华时评：《为“责任政府”鼓掌》
（41）注：《德性之后》第188页
（42）参阅李金华《关于2003年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》2004年6月23日第十届全国人民代表大会常务委员会第十次会议
(43) 道格拉斯·凯尔纳，斯蒂文·贝斯特：《后现代理论：批判性的质疑》，中央编译出版社，1999。第79页。
（44）《性史》第二卷《快感的用途》和第三卷《对自我的看管》
（45）《网络空间的伦理反思》第四章“虚拟生活的伦理架构” 段伟文
(46) 道格拉斯·凯尔纳，斯蒂文·贝斯特：《后现代理论：批判性的质疑》，中央编译出版社，1999。第81－84页。
（47）《网络空间的伦理反思》第四章“虚拟生活的伦理架构” 段伟文
(48)R·达瓦尔著：《米德论人类社会与有意义的交往》，载《国外社会学》1998（3），第50－56，73页。
（49）《网络空间的伦理反思》第四章“虚拟生活的伦理架构” 段伟文
（50）《网络空间的伦理反思》第四章“虚拟生活的伦理架构” 段伟文
（51）《论语·宪问》
(52)苗力田主编：《亚里士多德选集》（伦理学卷），中国人民大学出版社，1999。序言。
（53）《性经验史》第80页
（54）《正义论》第442页
（55）《性经验史》第394页
（56）22004年9月19日《中共中央关于加强党的执政能力的建设决定》

参考文献：
1、《网络空间的自我伦理》2003-5-12 作者：段伟文（WWW.51LW.COM）
2、《承担庄严的“责任伦理”》http://www.rednet.com.cn 2004-6-1
3、《行政机关实现法德兼治的双轨》；杭州市人民政府法制办公室 卞军民
4、《责任行政原则刍议》张书克 北大法律信息网 2004/02/15
5、《行政伦理研究现状评析》；衡孝庆；苏州大学管理学院哲学专业；光明网

6、叶必丰：《法学思潮与行政行为》，《浙江社会科学》2000年
7、张文显：《二十世纪西方法学哲学思想研究》，北京：法律出版社，1996年。
8、查尔斯.j.福克斯和休.T.米勒：《后现代公共行政：话语指向》，中译本，中国人民大学出版社，2003年。
9、转引自（新西兰）杰里米·波普编著：《反腐策略——来透明国际的 报告》，中译本，上海译文出版社，2000年。
10、《判断"公共利益"的六条标准》作者:莫于川 《法制日报》2004年5月27日第8版版社，2000年。
11、《霍布豪斯的自由主义理论评介》；万其刚；北大法律信息网
12、《罗尔斯的规范方法论：契约、无知之幕和反思的平衡》 2003-9-13 何包钢 WWW.51LW.COM
13、《公共利益：现代公共管理的本质问题》2003-1-9 作者：张庆东；WWW.51LW.COM）
14、张文显：《二十世纪西方法哲学思潮研究》，法律出版社1996年版。
15、《以学术为专业》 李猛； 中国学术城网站）
16、《追求道德的政治》 法律教育网 作者：蒋庆
17、《读<德性之后>》Confucius2000特约撰稿人 温厉
18、张旭：《后现代的伦理学：论汉斯·约纳斯》； 山东大学学报（哲社）03-6；
19、《责任行政原则刍议》 张书克；北大法律信息网；2004/02/15
20、《自我实现：重读弗洛姆与马斯洛》；夏中义；《书屋》2003年第11期
21、《现代性与他者的命运——福柯对理性与非理性关系的批判分析》杨大春 2004-7-5 www.studies.xom；文化研究网
22、Appleby,Paul H .(1952).Morolity and Administration in Democratic Government.Baton Rouge :Louisiana State University Press）
23、《卢梭新论——彻底的自由主义必需关心公意》崔之元；http://www.zuopai.com;
24、别尔嘉耶：《论人的使命》，上海；学林出版社，2000年
25、《凸显"责任"的西方应用伦理学——西方责任伦理述评》毛羽（华中科技大学哲学系湖北武汉430074）〔中图分类号〕B82〔文献标 识码〕A〔文章编号〕1002-8862(2003)09-0020-05;) (·研究述评·(《哲学动态》2003年第9期)
26、《开创后现代企业伦理时代》节选自张羿《后现代企业与管理革命》第十章；中国管理传播网；作者：张羿 2004-5-27）
27、陈庆云《公共管理基本模式初探》载于《中国行政管理》，2000年第8期。
28、叶必丰：《法学思潮与行政行为》，在《浙江社会科学》2000年
29、《承担庄严的"责任伦理"》 来源：文汇报；作者：苏颂兴http://www.rednet.com.cn;2004-6-1
30、《公共行政中的责任与信念》张康之 2002-11-11 中国MPA在线
31、《从儒家文化看以德治国——读<论语>有感》 李冬梅 2003-7-15 中国MPA在线
32、《"德性伦理"研究述评》 寇东亮；北京师范大学价值与文化研究中心 ［文章编号］1002-8862(2003)06-0017-03
33、《寻找公共行政的伦理视角》张康之 中国人民大学出版社
34、《公共行政管理学》 郭夏娟 浙江大学出版社
35、《行政人的德性与实践》李春城 复旦大字出版社

来源：http://www.chinavalue.net/article/1667.html

/