

公共行政伦理：普遍价值与中国特色^{*}

王云萍

【摘要】公共行政伦理因其对“公共性”的共同诉求而拥有了普遍性的特征,更因其对现代政治价值的依赖而使得这种普遍性特点尤为突出。然而,各国的制度、历史、文化传统及社会发展阶段不同,公共行政伦理也会因应这些特殊性而呈现出不同的样式和诉求。我国独特的行政价值传统及整个行政生态必然对我国的行政伦理发生重要影响,这使得分别探讨和论证公共行政伦理之“普遍价值”与“中国特色”及两者之间的关系成为必要和可能。

【关键词】公共行政伦理; 中国特色; 普遍价值; 行政生态

【中图分类号】 D035.2 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-0863(2011)12-0103-06

任何一个国家的行政,要想冠以“公共”之名,都必须具备一些不可取消的伦理价值,共享一些普遍的规范性标准。然而,各国的经济基础、历史文化传统等不尽相同,公共行政伦理又会因应这些特殊性而呈现出不同的样式和诉求。本文将结合我国的基本国情及文化传统等所构成的“行政生态”,从学理的角度分别探讨和论证公共行政伦理之“普遍价值”与“中国特色”向度,并且分析这二者之间可能存在的张力及我们应该努力的方向。

一、公共行政伦理的“普遍价值”之维

西方自古即有“自然法”观念,认为存在着一种适用于所有人的、永恒不变的真正的法律。这种“法律”,与实证法不同,却是实证法的普遍基础与终极依据,具有普遍性的价值。虽然在现代世界自然法的观念受到了严峻挑战,多元主义和多神主义取代了对一元价值的信仰,伦理世界充斥着价值的对立和冲突,但“自然法”的观念并未被根除,这也反映到公共行政伦理的领域中。

公共行政伦理作为政治伦理的一个分支和种类,指的是在公共行政领域,公共行政主体(包括组织和个人)为确保公共行政的公共性和民主性而在行使公共权力进行公共政策制定、公共事务管理、公共服务提供的过程中所应遵循的总体伦理准则和规范,以及所应确立和坚持的道德价值取向。^[1]观察可知,世界各国的管理体制并非整齐划一,例如,美国有高度发达的民主政治,却没有集权的政府管理能力,各国的公共行政亦会因应其具体的地理、历史和文化特点而呈现出不同的样式。然而,分析可见,在公共行政领域,

确实存在一种普遍的价值标准。

1. 公共行政伦理必然以现代政治哲学为基础

如同人们普遍认识到立宪主义是对政府的法律制约一样,许多国家都普遍认识到,对于有效的和可持续的治理而言,符合伦理的公共服务都是至关重要的前提。这一点不仅表明,我们确实可以从别国学习治理的经验,而且也表明,的确存在着不同国家不同文化可以共享的公共行政伦理价值。之所以如此,其中一个重要原因是公共行政伦理必须建立在现代政治哲学基础之上,必须是现代政治价值在行政领域的具体体现。

现代西方政治哲学的内涵极其丰富,但就其一般特点而言,至少可以归纳为以下两点。其一,现代政治哲学主流不再以某种形而上学的、宗教或广泛性的道德观念为基础,而是以人所共享的理性为基础。因此,政治道德不再是一种对终极目标的依归和委身,而是所有有理性者借助契约进行的讨价还价后达成的“同意”或“契约”;其二,个人(或公民)权利(自由权)成了政治哲学的基本观念,而且政治哲学多采用个人主义的方法,权利的观念被突出出来,甩掉了财产的、种族的、身份的等等因素对权利的附着和限制,越来越占据不可更易的地位,政治和政府的性质也变为服务权利这一目的的工具。换言之,现代政治哲学其实是在“权利-权力”对峙以及前者对后者的抗衡中进行的,“社会契约”、“主权”、“权利”、“民主”这样一些观念,成了现代政治哲学的“关键词”。

现代政治哲学之作为公共行政伦理的基础,可以从两

^{*} 本文系厦门大学公共事务学院 211 “公共政策与政府治理”项目成果。

个方面来体现。首先,公共行政之“公共性”的诉求,基本上是从理性和契约观念,而不是从任何先在的共同体价值目标中引申出来的。由于现代世界的“合理多元”(罗尔斯语),古代社会那种共享的基本上以血缘为基础的共同体价值不再能够作为无须论证的高于每个个体的普遍价值来接受,因此“公共(public)”取代了“共同(common)”。作为一种框架性的形式化的概念,“公共”或许可以包容许多不同的实质性的价值观念,却不同于其中任何一种。

其次,公共行政的“公共性”概念本身,再次凸显个人权利的极端重要性。公共行政中的核心伦理价值,归根结底都是建立在个人权利基础之上,其实质就是政治价值,尤其是现代政治价值如权利、正义、平等、自由等在公共行政领域的体现。从这一视角,也可以说,公共行政伦理首先需要诉诸的,是一些典型的现代政治价值,因为无论是在公共政策的伦理价值层面,还是在公共行政人员的职业价值观层面,我们所诉诸的一些最基本、最重要的伦理价值,例如“公共利益”的价值、公共性、民主性的价值,作为公共行政领域的标志性价值,其实质就是一种政治价值。更进一步说,西方近代以来的社会契约论传统所论证的现代政治理念,强调对政府的伦理制约,突出政府存在的目的不是为了其自身,而是为了全体公民及公共利益,如此引导政府确立起适应现代民主社会的角色意识并进入相应的角色扮演。

虽然价值的多元化使得一些现代政治价值(例如“正义”)的含义不尽相同,其中也充满争议,然而却是当今世界唯一可能达成共识的一种价值体系,任何一种文明或文化,任何一国的行政,如果其精神实质与现代政治价值背道而驰,则其存在的合法性就会遭到质疑;而任何一种公共行政伦理体系,如果离开了最基本的现代政治价值,则其“公共性”就无从谈起。正是在这个意义上,我们认为,公共行政之公共性中,必然包含一些不同文化共享的伦理价值,而这些价值,必须得到现代政治价值的滋润和支持。这就能够解释,为什么我们今天对官僚制的抨击,无不集中于其对现代政治价值精神例如“民主”、“公平正义”的偏离。

2. 公共行政职业伦理是共同的

将公共行政职业化(专业化),使得进入这个领域的人员必须接受相应的考核和培训,包括其职业操守的训练,以便能够胜任相应的工作,这一点早已成为不同国家公共行政的共同实践。公共行政人员之所言所行直接代表政府的形象,肩负公众的期望,必然有其共享的特殊的价值承诺。虽然曾经流行的“政治/行政”二分法淡化了行政的实质理性成分,使得工具理性在现代官僚制中占据主导地位,对效率的关注往往胜过对其他价值例如“公平”的关注,而且由于公共行政自身的性质使得这一特点必然持续存在,但这并不能取消我们对公共行政“公共性”的期待,何况人类的存在本身就是价值嵌入的存在。无论是在中国还是在西方,纯粹的、狭窄的“理性经济人”设定,并不能解释我们的经验生活,反而会极大地摧毁我们对公共领域的共享价值的期望。

美国学者蔡登(Caiden)曾经在提出公共行政是否有一

些普遍的因素使得全球性的行政国家理论可以建立其上时,惊奇地发现了一些“关于什么是不当的公共行政的普遍观念”。上世纪80年代,时任印度总理的英迪拉·甘地在孟买讲到其公共官僚制时说“我们有政府服务人员,但他们不服务穷人和无助者却压迫他们……他们不拥护法律……却放任那些窃国者;他们唯一关心的,是以社会为代价攫取他们的私人福利。他们没有工作伦理,没有公共事业感,没有对国家未来的关怀,没有对国家目标的理解,没有对现代印度价值的献身……他们只有贪婪的唯利是图的人生观,缺乏胜任工作的能力,缺乏正直和献身精神……”。^[2]可以清楚地看到,甘地脑子里有一幅公共官员之所事所为应该如何的画面,而那个公共服务的意识形态与世界上许多国家所认同的公共雇员的伦理规范没有什么两样。这一点印证了我们所谓的公共行政领域的普遍价值:没有人会将甘地所描述的印度官僚作为公共官僚的楷模,也没有人会认为相反的情况不应该被推崇。

蔡登提到的是现代治理的普遍特征,与时间和文化无涉,是整个世界上所有的治理系统都认同的。他认为他一共至少找到了25种这类“一般化理论化”的行政国家理论的要素,包括“公共利益理论”、“官僚制理论”、“公共信任,责任和问责理论”等。这背后所预设的,正是一些公共服务必要的价值,是公共行政领域所共通的。为使这些价值更真实地得到实现,在当代美国,越来越多的人已经意识到,公共行政的职业伦理,包括从业人员的美德是不可轻忽的。同时,为使这些价值得到有效保障,以美国为例,从联邦到州再到地方政府(县市)及具体的政府部门,无不制定公共服务伦理法规,作为公共行政人员行为的规范性指引,甚至是强迫性指令,这一做法更在全世界范围内推广开来,英国、新西兰甚至非洲国家亦不例外。^[3]我国虽然尚未正式出台这类法规,但一直朝着这个方向努力。

二、我国传统行政伦理价值的独特性

普遍价值是那些适用于并要求于所有的公共行政模式的伦理价值。然而,各国的国情确实不尽相同,传统文化和行政价值亦各异。英国学者克里斯托弗·胡德在谈到文化和组织的多样性时指出,从历史的视角理解文化和组织多样性,这一点在公共管理中十分重要,离开这一点,我们就无法整全地理解“好的管理”。^[4]就历史文化传统而论,中国和西方国家显然不同。大多数西方国家均是在文艺复兴后逐渐形成近代民族国家,历史不过数百年,主流文化混合了古希腊的理性主义、基督教文明和近代启蒙主义和民族主义。中国则有数千年的文明史,革命时期形成新的马列主义毛泽东思想的传统,同时也受着西方文明的一定影响。然而,其中,我国古代传统文化的特征依然突出,甚至自成一体,必然深刻地影响并形成我国公共行政价值的特色。

1. 中国文化重视一些特有的政治和行政价值系列

在1994年出版的《官僚制手册》中,最后一部分是《亚洲、非洲及中/远东的官僚制和政治》,其中亚洲部分研究了韩国、印度、菲律宾、伊朗、土耳其等国,在谈到韩国时,手册典型地提到了诸如精英-群众阶级区分、高度政治中心主

义或权威、强加精英政策、非参与性的民众、儒家及佛教道教的残余影响、人种的高度一致、高度集中的精英行政类型、缺乏西方的自由主义多元化理想、精英政治文化还是高度权威的等等^[5]，虽然没有直接谈到中国，但是，这些特征具备了典型的“东方气质”。这些特质与西方观念倾向之间截然不同，因此引起争议也是在所难免的。

然而，不可否认的是，与这些气质紧密联系在一起，并且与之构成血肉关系的，是一些特定的价值系列，这些价值可能包括例如和谐、稳定、重视群体、重视人文等。无论你喜欢与否，这个价值系列将会一直伴随着我们，也有形无形地塑造着我国价值的形态，甚至将永远深深地沉淀在我们的公共行政、民族气质之中。今天，随着东亚的高速发展，无论人们是否同意东亚的价值可以取代西方的价值体系而推动地区经济的发展，人们越来越认识到，这个价值系列至少可以与经济的高速发展和政治的高度民主并行不悖，这一点值得我们深思。今天我们国家提出的建设“和谐社会”的目标，无疑与我国传统的儒家思想是一脉相承的。

对传统儒家持乐观态度的学者，不只认为这种在气质上与西方重视个人权利和自由迥异、突出重视关系的纽带及群体的价值体系，可以自成一体，有其独特的生命活力，甚至构成对西方价值体系的挑战和替代，既可对现代化提出批评，亦可进一步促进其值得追求的方面。无论我们是否同意这个立场，有一点却是十分清楚的：“任何想要以一种尊敬的方式来深入东亚社会的人们，都必须理解，是儒家的伦理思考影响着那个地区的社会和政治实践。”^[6]如前所述，影响今天中国的政治现状的，不只是传统儒家思想，而是有各种不同的甚至是互相冲突的思想观念，因此，如果儒家塑造中国的政治未来，那么它就不会像是现在的政治现状，也不会像是西方类型的自由民主。正如我国学者丛日云在谈到中国公民文化建设时所言，“中国式的公民文化具有与西方不同的特征。比如它可能不像西方人那样过分突出个人的独立以及个人与国家的对立，在个人与国家的关系上，寻求偏向集体主义的平衡点，它可能会相对淡化社会利益的分化、对立、冲突和多元竞争，强调社会整体利益以及社会合作与和谐的价值，如此等等。传统的臣民美德的要素融入当代的公民文化，有可能使我国建成和谐的而不是冲突的现代民主。”^[7]这个特点不能不说与儒家思想的独特性及其所尊崇的价值系列息息相关，也必将影响我国公共行政伦理体系的建构。

阐明这一点，也是为了说明，西方的价值系列，若想真正被我们吸收，被本土化，就不能忽视我们的传统。这一点尤其表现在，当现代的制度已经成形，主要的规则已经建立起来，用什么样的文化精神来使这些制度和规则具有生命力之时。被广泛报道的中国优秀法官、曾任北京市海淀区法院知识产权法庭庭长的宋鱼水法官的判案特点正是这样一个例证。宋鱼水法官特别关注法律的本土化问题，10多年来，她进行了从学习西方审判经验到把握中国法律特色的审判探索，在她审理的1200余件各类民商事案中，调解率达70%。她认为，调解和判决相比，更能消除当事人心理上

的对抗，便于迅速审结案件，便于执行，减少当事人的诉讼成本，而且中国人讲究“和为贵”，调解更适合我们的国情。例如，她曾以令人意想不到的方式——拍卖，结束了一个长达6年的有关“满福楼”涮肉这一北京饮食行业的“金字招牌”的马拉松官司。^[8]如果说，作为正式制度中最为硬性的法律制度，都可以因着文化的不同而呈现出其特色，那么在错综复杂的公共行政过程中，有关中国特色的实例就更是处处可见了。如果我们无视这些特色，有效的公共行政就将是不可想象的。

2. 传统伦理对官员美德和责任的强调

儒家学说，从伦理理论视角上说，就是关于德性的学说，儒家的治国是先从“己”治起（所谓“修身—齐家—治国—平天下”或“内圣外王”），“治己”是治国的基础和源头，一个治不好己的人，是难以托付治国重任的。这正是孔子的“政者，正也；子率以正，孰敢不正”（《论语·颜渊》）所表达之意：儒家将与政治有关的问题理解成与道德有关的问题，而该问题的解决办法，在于从政者的人格和美德。因此，在政治及治理中，从政者的美德和人格占据决定性的地位。

西方规范伦理学的发展，从古希腊亚里士多德式的重视品德的德性伦理学，到近现代起重视规则的规则伦理学，其性质和类型发生了重大转化。放在中外比较伦理的这个视野中，儒家伦理属于古典性质的伦理，它并不以伦理规则为重点，而是以人的性格和美德为核心，《论语》中充满了对各种美德的礼赞，以“恭宽信敏惠”、“仁义礼智信”或“智仁勇”三达德等等方式表达，因此，儒家的政治伦理，成了一种主要诉诸从政者的美德，而不是诉诸制度美德的伦理。这一特点在某种程度上决定了，儒家政治伦理特别突出地将治国希望寄托在从政者的身上，虽然今天这种要求未免有些天真，然而却不失其真理性成分，至少从理论上说，任何行政伦理价值，若经过充分内化成为个人的品格，尤其是在自由裁量权的行使过程中实行出来，都无法真正落实。更为重要的是，既然这是我国一向的行政文化传统，自然也必须得到充分考虑。

三、我国公共行政伦理的特色及其与“普遍价值”间的张力

以上从我国文化传统讨论我国传统行政价值的特色，只是自上个世纪60年代以来，人们开始沿用生态学的研究方法系统分析行政现象，形成所谓“行政生态学”的关注之一。^[9]行政生态学试图超出行政框架，从整个社会背景中，包括社会的政治、经济、人口状况、（政治）文化、历史（传统）等了解行政与外部环境的互动关系，这类探讨对于行政的实证性和规范性研究均大有益处。例如，我国行政生态的独特性，使得我们在吸收借鉴当代西方公共管理范式时必须有所考虑，否则很可能不但得不到别人的精华，反而加重了自己的问题。^[10]如果说世界各国的商业案例具有普遍的共享性，那么行政管理的案例却不容易直接借用，正是因为后者受着各国的政治和管理体制、经济基础、文化传统的更为深刻的制约和影响。在此，笔者力图结合我国行政生态（包括人口、政治体制、文化传统等）的特点，从公共政策

伦理、公共组织伦理及公共行政人员个人伦理三个层面,简要举例分析它们各自对形成我国公共行政伦理的独特性的影响,以及必然面临的挑战。

1. 公共政策伦理层面

谈到我国的基本国情,除了根深蒂固的文化传统之外,首先必须提及的是我国的人口规模和人口结构、人口素质;其次是我国的政治制度,即由共产党执政、多个民主党派参政的政治治理模式;再次必须提及的是我国的经济和社会发展水平,那么这些因素对公共行政伦理的构建影响何在?

首先,公共资源的配置。我国无疑是世界上人口最多的国家,人口规模及就业人口总量巨大,人口的老龄化趋势严重,城市人口激增,同时经济基础并不雄厚,加上一向以来“不患寡患不均”的文化传统,这些都使得我国的公共行政面临着纷繁复杂的情况和艰巨繁重的任务,尤其是在资源配置方面,公平和效率的要求同样突出,但其中必须特别顾及的是人口众多这一事实,政策制定应该想方设法保障人们的基本生活水平。因此,在分配政策价值的选择上应尽量采取罗尔斯式(主张平等),而不是诺奇克或哈耶克式(主张自由放任)的公平正义,虽然保障幅度较小,但覆盖面较广,可以惠及更大多数的人群。

其次,公共服务的提供方式。在公共政策的实践中,必须考虑我国具体的文化传统。我国人口老龄化趋势明显,养老问题已经是政府必须面对的重大社会问题之一,而我国儒家伦理文化又特别重整体、重家庭,重决策的家庭性和集体性,这在很大程度上决定了家庭养老在我国很可能是普遍被接受和推崇的养老方式,因此,我们可以向日本等同受儒家影响的邻邦学习,着重采取家庭养老的方式,在公共政策方面给予一定的扶持,在公共资源配置上向这种方式倾斜,这样的公共政策因为有了传统文化和群众基础,尊重了传统和民意,推行起来便有如顺水推舟。

2. 公共组织伦理层面

我国人口众多,发展不均、发展水平不高,社会自组织能力缺乏,这个国情决定了我们的公共服务必然主要采取政府主导的行政模式,倚重政府的能力,需要加强政府的理性。然而,正如有学者总结的那样,我国目前的行政文化在组织层面表现出以下特征:(1)“家长制”遗风;(2)人格化倾向;(3)非理性和缺乏效率;(4)法制观念淡漠;(5)现代契约观念欠缺。^[11]这些特点总结起来,就是法治不足和官僚理性不足,法律和制度往往起不到应有的规范和约束作用。

我国正处于全面社会转型期,许多现代的行政理念尚未深入人心,更谈不上落到实处。在这样的背景下,我们不能一味追随当代西方的新公共管理理念,行政方式不应该是“放松规制”,而应该是强化规制,即加强规章约束行政权力的滥用。因此,当西方国家鼓吹官僚制已经死亡之时,我们更应该认真听取盖伊·彼得斯本人的忠告,发展并完善官僚理性。彼得斯指出,“对于体制转换中国和发展中国家而言,在追求政府部门最大经济效益的同时,必须重视建立一个可被预测的、属于全民的、正直的韦伯式官僚政府。”^[12]

3. 公共行政人员个人伦理层面

现代社会和现代伦理倾向于更加信任规则,而不是个人美德。然而,如前所述,我国传统儒家伦理特别注重从政者的美德和人格,主张“亲亲-仁民-爱物”,强调从政者的父母心,而这一点多少契合了当代西方公共行政伦理学中“美德视角”的复兴。自上世纪80年代起,西方行政伦理学的关怀从解决伦理困境的推理,转移到对个人性格,尤其是对“仁慈”这一性格特征的聚焦。美国学者哈特在《公民中的伙伴性品格:公共服务与市民人道主义》一文中,认为美国的立国思想最好被理解为“以品格为中心的市民人道主义范式……”,它与立国思想的叠合,正提供了一个规范性的视角。^[13]

且不论规则与美德之间的辩证关系,不论美德是否能够胜过规则而给伦理行为提供强劲的推动力,亦撇开美德伦理的反对者们不信赖美德之诸种论证,有一点特别值得提及的是,我国目前的经济状况、社会发展水平,甚至政体形式等等,客观上依然十分需要诉诸从政者的美德。虽然儒家“父母官”观念因其家长作风和“非民主性”而备受诟病,然而,当今中国,尤其是广大不发达地区,依然十分倚重这种父权式的爱所提供的自上而下的呵护和关怀。四川汶川地震中对温家宝总理的“温爷爷”称呼所传递出来的安全感和信任感,生动地体现了这一点。总之,我国的行政生态决定了我们还需要在很大程度上依赖从政者的个人美德,需要官员发扬仁心仁术、父母官精神。我国目前的权利主张,一反西方国家的“公民权利-政治权利-社会权利”的渐进顺序,直接从“社会权利”入手,从重视“民生”起始,这也是父权式的爱和关怀的具体体现,在目前的情形下,不失为一种操作性强且值得提倡的好思路,是“亲民”行政的一种表现形式。此外,传统儒家行政价值熏陶下的民众,所向往的亦是“亲民”、“爱民”的官员,而不一定习惯于那种按规则和程序办事的硬邦邦的官员。

有学者在论证中国特色的公共行政道路时指出,我国有着悠久的德治历史和丰富的德治经验,必须走伦理的道路,而“公共管理伦理理论将会为整个公共行政学科提供全新的理论支柱,并通过公共行政学理论范式的变革去作用于公共行政的实践,重塑公共行政的体系、制度、行为模式、以及为公共行政的实践确立起一个全新的方向,这也将是中国特色的公共行政道路的必然选择。”^[14]由此,我们需要思考两个问题。其一,公共管理伦理理论与公共行政诸理论之间的关系如何?前者是否有某种“公共管理伦理理论”贯穿其中?其二,公共管理伦理理论是普遍的还是中国特色的?是广义的,还是专指“德治论”?

澄清以上问题,有助于我们理解中国特色的公共行政伦理与普遍价值之间的张力。首先,如前所述,任何一种公共管理范式,都必然要贯彻并体现某种行政伦理价值,而且这类价值往往是共通共享的,因此,在美国,长期以来人们所重视的是如何有效地抑制行政权力,使政府公正和负责,而不是如何改善行政方法的研究。以上所述的公共行政伦理之中国特色,很大部分是对“公正和负责”的一种中国式

诠释,例如中国式的公平正义,例如“仁心仁术”。其次,公共管理伦理理论显然不能仅限于“德治论”,而是牵涉到以现代政治价值为基础的涵盖政策伦理、组织伦理和个人伦理的庞大体系。

以上两点,也正显示公共行政伦理的中国特色中,必然有部分内容构成与普遍价值之间很强的张力。其表现之一,是传统的“德治”式伦理忽略了更为广阔的制度和政策伦理层面,因为只突出强调个人的美德,并不足以抵御制度和政策方面的腐败;另外一个与此相关的表现,便是传统行政价值中体现出来的“特殊伦理”与普遍伦理之间的冲突。以儒家为例,儒家文化是一种建立在宗法血亲基础上的以家族伦理为中心的体系,家族的价值优先于个人,这容易导致轻视甚至忽略个人权益,使得“权利”概念难以萌生;更重要的是,在规范伦理学体系之中,这种伦理被称作是“特殊伦理”,以区别于所谓的“一般(或普遍)伦理”,前者主张一种等差的伦理,即人的责任和爱依亲疏远近而不同,后者则是一种“非个人化”的伦理,要求对人一视同仁。换言之,在儒家伦理体系中,责任是向家庭和家族,或者“熟人”倾斜的,儒家重家庭家族的价值,与现代社会重视每个人的价值之间存在着明显的不相容之处,儒家特殊主义伦理在现代社会遇到很大障碍,在其概念体系中,“公共”、“民主”的向度难以生发。同时,在现代社会,主张的是个人权益,在公共生活领域,更是将所有的责任都建立在权利基础上,公共领域的伦理是以“权利”对抗“权力”的伦理体系。因此,儒家避开权利而主张责任的伦理体系,与现代世界的公共价值系统是不相契合的。

因此,美国学者瑞格等人于上个世纪60年代编辑出版的文献中提到,学者雷格斯所发现的被称之为“Sala”的行政模型中^[15],家庭与公共职位重叠,虽然正式规则规定了行政法的普遍规范,然而家庭影响却无处不在,因此,规则运用到亲友时很慷慨,运用于陌生人时就很严苛。在这类模式中,官员把自己私人和家庭的目标置于比其机构、政府和国家的目标更高的位置,因此,虽然他们黏合于规范,但事实上却不把它们当作有约束力的东西来看待,可以公开地严惩贿赂,却私下鼓励这类行为,这使得纯粹而严格的公共义务只是字面上的东西,并未成为现实,官员寻求的是来自契约和身份制度的利益最大化和不利最小化,这就能够解释为何法律成为一纸空文,为何个人利益的打算总能够在严格的制度规范中占据上风。从学理上说,这也是“特殊主义”伦理的致命弱点所在:普遍的伦理价值不被建立和重视,私人利益凌驾于公共利益,后者实现不了对前者的绝对优先。这种状况在现代公共行政中是极其忌讳的,如果说这是转型前的公共行政模式的普遍现象,那么我国传统行政价值的某些特质显然与之十分默契,并且对其产生助长作用。如果说在当代西方,公平、责任等等价值已经根深蒂固,作为公共行政的支撑,那么我国的行政价值观中,这些因素虽然已经被意识到了,却远未深入人心。

简言之,我国独特的行政生态将对行政伦理的建构产生重要影响,使之形成自己的特色,例如重视人的关系性存

在,重视和谐而非对峙,重视美德而非规则等等。然而,这些特色必须能够包容普遍价值,至少是要实现一种嫁接,否则就失去了在现代社会里的生命力和竞争力。托克维尔曾经忠告,虽然他的《论美国的民主》一书的意图并不在于让已经具有民主的国家全都仿效美国人,但是,“如果我们不逐渐采用并最后建立民主制度,不向全体公民灌输那些使他们首先懂得自由和随后享用自由的思想 and 感情,那末……谁都不能独立自主,而暴政则将统治所有的人……”^[16]因此,今天在我国建立公共行政伦理体系,亦应努力“以全人类的精神养料滋养我们自己,又以自己独特的经验去解决人类的问题。这既是我们贡献于人类的所在,又是我们的自救之道。”^[17]换言之,我们必须认清自己的特色,又必须深切地意识到自己的问题,并在此基础上努力寻求出路。

[参考文献]

[References]

- [1]曹望华.国内公共管理伦理学研究综述[J].广东行政学院学报,2007(2).
Cao Wanghua. A Summary of the Research on Public Administration Ethics in China. *Journal of Guangdong Institute of Public Administration*, 2007(2).
- [2]Gerald E. Caiden. Getting the Essence of the Administrative State. in Ali Farazmand eds. *Handbook of Bureaucracy*. New York: M. Dekker, 1994. pp 65-66.
- [3]http://www.unpan.org/.
- [4]Christopher Hood. *The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management*. Oxford: Clarendon Press; New York: Oxford University Press, 1998. p7.
- [5]Ali Farazmand. *Handbook of Bureaucracy*. New York: M. Dekker, 1994.
- [6]Daniel A. Bell. *Confucian Political Ethics*. Princeton: Princeton University Press, 2008, Preface.
- [7]丛日云.构建公民文化——面向二十一世纪中国政治学研究的主题[J].理论与现代化,1999(12).
Cong Riyun. Constructing Civic Culture: The Theme of Chinese Politics Research Facing to the 21st Century. *Theory and Modernization*, 1999(12).
- [8]卢嵘.“中国硅谷”内的特殊法庭——知识产权法庭庭长宋鱼水的司法实践[N].南方周末,2005-01-14.
Lu Rong. A Special Court in China's Silicon Valley: The Judicial Practice of the Presiding Judge Song Yushui of Intellectual Rights Court. *Southern Weekly*, 2005-01-14.
- [9][15]Fred W. Riggs. An Ecological Approach: The “Sala” Model, in Ferral Heady, Sybil L. Stokes eds. *Papers in Comparative Public Administration*. The University of Michigan, 1962. pp19-36.
- [10]常菲.和谐社会视野下的公共行政:一个新的行政观[J].继续教育研究,2009(4).

- Chang Fei. Public Administration in the Perspective of Harmonious Society: A New View of Administration. *Continuing Education Research*, 2009(4).
- [11][14] 闫志刚, 周福全. 伦理化的政府治理模式——中国特色的公共行政道路[J]. *湖北社会科学* 2006(9).
Yan Zhigang, Zhou Fuquan. Moralized Government Governing Model: Public Administration with Chinese Characteristics. *Hubei Social Sciences*, 2006(9).
- [12][美] B·盖伊·彼得斯. 政府未来的治理模式[M]. 吴爱明等译. 北京: 中国人民大学出版社 2001. 151.
B. Guy Peters. *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Trans. by Wu Aiming et al.. Beijing: China Renmin University Press, 2001. p151.
- [13] Terry L. Cooper. The Emergence of Administrative Ethics as a Field of Study in the United States. in Terry L. Cooper eds. *Handbook of Administrative Ethics* (2th ed.). New York: M. Dekker, 2001. p19.
- [16][法] 托克维尔. 论美国的民主[M]. 董果良译. 北京: 商务印书馆, 1988. 366-367.
Tocqueville. *Democracy in America*. Trans. by Dong Guoliang. Beijing: The Commercial Press, 1988. pp366-367.
- [17] 梁治平. 死亡与再生: 新世纪的曙光[A]. [美] 伯尔曼. 法律与宗教[M]. 代译序. 北京: 中国政法大学出版社 2003. 15.
Liang Zhiping. Death and Rebirth: Twilight of the New Century. In Berman eds. *The Interaction of Law and Religion*. Trans. by Liang Zhiping. Beijing: China University of Political Science and Law Press, 2003. p15.
(作者单位: 厦门大学公共事务学院政治学系教授, 厦门 361005)
- (责任编辑 方 晋)

Public Administration Ethics: Universal Values versus Chinese Characteristics

Wang Yunping

[Abstract] Because of its common appeal to publicness, especially of its reliance on modern political values, public administration ethics is characterized with a sort of universality in the sense of values. Nevertheless, along with the variety of regimes, histories, cultural traditions and social development in different countries, public administration ethics will also assume various styles and appeals. China has its own unique administration value system and much broader administration ecology, which will certainly have significant implications on its public administration ethics. This enables both the necessity and possibility of exploring and reasoning on the “universal values” as well as “Chinese characteristics” of public administration ethics in China.

[Key words] public administration ethics, Chinese characteristics, universal values, administration ecology

[Author] Wang Yunping is Professor at School of Public Affairs, Xiamen University. Xiamen 361005

• 新书架 •

《中国政府绩效管理年鉴(创刊卷·2010)》出版

[本刊讯]由中国行政管理学会绩效管理研究会和兰州大学中国地方政府绩效评价中心主编的《中国政府绩效管理年鉴(创刊卷·2010)》近日由中国社会科学出版社出版。

《中国政府绩效管理年鉴(创刊卷·2010)》是我国第一部关于政府绩效管理的综合性、史料性大型工具书。该年鉴对2009年以前我国各级政府绩效管理的整体状况及进展进行了比较全面地回顾和梳理,融史实性、学术性、资料性为一体。该书框架结构完整,由篇目、类目两个层次

构成,共设置七个篇目,分别是重要文献、理论综述、专题研究、实践聚焦、学术团体、学术机构与学术会议、大事记和附录。其中“理论综述”和“专题研究”篇目邀请相关专家学者撰稿,其它篇目从公开文献中选编,通过原创文献和选编文献相结合的方式,体现年鉴的叙事风格,动态地记录中国政府绩效管理领域的理论和实践进展。

《中国政府绩效管理年鉴(创刊卷·2010)》以中国政府绩效管理改革和发展为主线,以国际视野审视中

国政府绩效管理的发展状况和演变态势,记录中国政府绩效管理领域理论研究和实践发展的年度进展,包括理论成果、典型事件、组织与人物、政策法规、实践模式等,注重转型时期我国政府的战略思维、资源配置和公共治理能力建设,以鲜明的风格、系统的内容和一流的质量,提供观察和瞭望中国政府绩效管理的平台。

《中国政府绩效管理年鉴》以后每两年出版一卷。

(丁世林)