

罗蔚*

【关键词】行政伦理研究 反思

【文章编号】1674-2486(2009)01-0080-35

80



目前,国内已有少量论文开始反思行政伦理研究状况。例如,史鸿文对1997-2001年间《中国行政管理》刊载的行政伦理研究论文数量进行了统计,也对MPA行政伦理课程设置、行政伦理学专著情况进行了简单统计。在此基础上,他提出行政伦理研究的不足与空白之处在于:“缺乏对行政制度以及目前行政体制改革的价值基础进行哲学考察,对中外丰富的行政伦理资源比较分析不够,对创立何种行政伦理规范以引导和约束政府行为研究不够深入,不能在行政伦理建设机制上提供完整的操作性方案”(史鸿文,2003:62)。刘祖云总结了5部专著、1部译著以及120多篇期刊文章的研究内容,对行政伦理学的研究对象、内涵以及学科定位等问题进行了反思,提出行政伦理研究需要改变思路和拓展内涵:在思路,需要加强对西方行政伦理学发展史和我国传统政治伦理思想的研究;在理论上,需要拓展对角色冲突、责任冲突与伦理冲突和行政伦理关系两大基本理论问题的研究。同时也指出,需要加强对伦理教育、伦理咨询、伦理评价、伦理监督等四个实践性问题研究(刘祖云,2005)。张康之认为行政伦理研究最大的特点就在于从学科建构出发去开展这项研究工作,这就需要建构一种新的思维方式,并明确道德存在如何从可能性转化为现实性,并以此为起点,展开对行政人员的行为以及行为空间、环境、规范途径和内容的叙述(张康之,2006)。

我们注意到,在对行政学发展的评估研究中,也有学者指出,行政哲学(包括行政伦理、行政文化)是我国行政学研究中一个非常重要的主题(何艳玲,2008)。这似乎表明,行政伦理研究正在中国行政学的发展过程中蓬勃发展。但我们发现,一方面,西方行政学发展过程中行政哲学或行政伦理研究一直未成为主流话题^①,上述状况

①贝格汉(Bingham)等在其研究中就承认,行政学从学术专业的角度来分析行政伦理事务是1980年代才有的特点,他认为从美国行政学的权威期刊《公共行政评论》看,行政学60%的文章都是在谈论政府与组织行为、公共管理和人力资源等内容,同时他也承认,有一些学者是在专门讨论行政伦理问题,于是他在1994年对《公共行政评论》的文章作回顾性反思的时候,将公共行政研究分为14个主要范畴,“伦理”范畴就是其中分析的内容之一(Bingham & Bowen, 1994)。

与西方行政学的发展有所不同;另一方面,行政哲学与行政伦理研究在理论研究方面蓬勃发展,却未能与国内行政实践有效地衔接^①。鉴于此,我们认为,现在到了需要对近十余年来我国行政伦理研究状况作整体把握的时候,需要对这些研究成果做进一步的描述、分析与反思。

本文选取了自1996年以来的565篇行政伦理研究论文作为分析文本^②,目的在于识别十多年来行政伦理研究的主题、方法、路径、结构及其发展趋势,并在此基础上对行政伦理研究的状况进行分析与批判性反思,希望能为行政伦理研究的发展提供一定的参考。

二、行政伦理研究基本状况

(一) 研究主题

行政伦理研究发展十多年来,论文数量急增,研究者关注的对象也越来越多,我们按时间顺序详细考察了文章标题、摘要、关键词与内容后,对行政伦理研究主题进行了大致归类,包括:“国外行政伦理思想资源”研究、“中国行政伦理思想资源”研究、以“行政伦理建设/政府建设”为议题的研究、以“政府公务员/行政人员/政府官员”为议题的研究、以“行政组织/官僚制度”为议题的研究、“行政文化/行政荣誉/行政责任/行政人格/行政忠诚”等范畴的研究、“以德治

①就目前国内行政领域的实践状况看,行政学中的伦理研究与哲学研究并未很好地回应行政领域的伦理需求,也未能解决行政伦理的实际问题。

②565篇分析文本是我们登录中国期刊全文数据库,以“行政伦理”为主题词,在“文史哲、经济政治与法律、教育与社会科学”数据库,对1996—2005年时间段进行的精确匹配搜索结果,一共搜索到相关全文索引文章472篇。除去会议消息、专家随笔、书评、短讯之类的文章,以及少数内容重复性论文等,剩余402篇。此外,我们登陆中国期刊全文数据库,以“行政伦理”为主题词,没有选择相应数据库,对2006—2008年时间段(实际收录情况到2008年4月止)进行精确匹配搜索,经过筛选获得163篇。对前十年的论文,我们采用描述性统计的方法进行分析,对近年来的163篇论文我们采用了文献分析方法进行分析。

国/和谐社会/科学发展观”等为议题的研究、“行政伦理基础问题”的研究、“行政实践中真实伦理情境”的研究、“行政伦理研究的反思”。表1是行政伦理研究各研究主题的数量统计。

表1 我国行政伦理研究主题(1996-2005年)

研究主题	年份									
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
国外行政伦理思想资源	4	2		2	1	2	2	5	1	1
中国行政伦理思想资源		1	1	1		4	3	9	8	1
行政伦理建设/政府建设			3	5	4	12	17	27	38	41
公务员/行政人员/政府官员	1					1	8	5	5	11
组织理论/制度分析					1	1	6	6	5	6
行政文化/行政荣誉/行政责任等概念范畴	1		1	4	4	4	14	12	27	28
意识形态/以德治国/和谐社会						14	12	7	6	5
其他	1			1	1	1	1	2	1	3

中国行政伦理研究始于1990年代,学者们首先关注的主题就是探究“国外行政伦理思想资源”,其研究从介绍西方国家行政伦理建设的经验开始,主要介绍了美国、韩国、日本等国的行政伦理制度、机构与规范要求。近年来,其研究转向西方行政伦理理论前沿分析。其中,学者对新公共行政、公共管理、公共服务理论关注较多,大多为分析这些理论不同的价值取向、价值基础及其实现机制。很遗憾的是,在我们现有的研究中,仅有少量文章在探究美德理论、后现代理论、女性主义理论在行政伦理理论知识上的塑造,这致使国外行政伦理理论的知识背景描述不清晰。

“中国行政伦理思想资源”的研究涉及古代儒家、墨家行政伦理思想,也包括现代一些党政领导人的行政伦理思想分析。在古代行政伦理思想资源的分析上,大多数研究围绕“礼”、“仁”、“慈”等范畴概括古代行政伦理的德目,仅有少量研究改变传统的归纳式写作方式,进而探究传统行政伦理理论的分野与行政伦理观念的不同类

型,这些文章虽则有限,但毕竟也促使该主题的理论研究更深化。至于党政领导人的行政伦理思想研究,更多则侧重于建立领导人的行政伦理思想体系,而较少分析这些思想体系及观点对行政伦理实践的影响与作用。

“行政伦理建设/政府建设”是行政伦理研究的一个非常重要的议题。此议题涉及内容非常广,主要围绕行政伦理困境、行政伦理规范、行政伦理改革途径、反腐败机制、行政监督中的伦理机制等内容展开。从表1可以看出,这一议题的研究在1996-2005年间所发表的相关论文中所占比重最大。而且,从2006年至今,有关这个主题的研究论文数量也最多。但是,其研究存在的突出问题是,很多研究者都在做重复性工作,或者将一些没有经过讨论和理论验证的观点直接作为已达成的共识。

也有些行政伦理研究关注的对象以行政人员为行政主体,即以“政府公务员/行政人员/政府官员”为议题的研究。这主要涉及官员下海、政府官员引咎辞职、公务员行政伦理自主性等方面。从近些年来看,关于官员下海类主题的讨论已经消失,研究者将理论深化到了“公务员的责任冲突类型”、“公务员的道德判断层次”的层面,同时也有研究者在进行“公务员的行政伦理观念与意识”的个案分析。

以“行政组织/官僚制度”为议题的研究主要是对有关官僚制、科层制、组织中的行政权力、行政问责制、引咎辞职等的制度分析。其研究近两年虽然已经在谈论组织理论、行政自由裁量权、对传统公共行政模式的伦理反思等内容,但我们认为,目前行政伦理研究中还没有发展出中国自身的组织伦理研究。

以“行政文化/行政荣誉/行政责任/行政人格/行政忠诚”等范畴为议题的研究主要是对公共精神、行政责任、公共道德、责任行政、行政文化、权力与利益的关系等基本概念与范畴的研究。此主题也是行政伦理研究中发展较快的领域之一,其中对一些相关行政伦理

范畴的研究已经在深化。可见行政伦理研究中概念范畴正在不断丰富和扩展。

以“以德治国/和谐社会/科学发展观”等为主题的研究主要涉及政治发展过程中政治领导人提出的主题思想。这一主题归为一类也许很多人不易接受,但在实际的行政伦理研究中,确实有不少论文与政治领导人提出的主题思想有关。例如,“以德治国”方面的研究前些年成果较多,而近些年和谐社会与行政伦理建设方面的研究则较多。

对“行政伦理基础问题”的研究是近年来逐渐呈现出来的主题之一。研究者主要围绕以下方面进行了探究:行政伦理价值定位与规范体系、行政伦理的重大问题、公共行政的伦理维度、行政伦理的历史演进、行政伦理合法性的语境分析、行政伦理的必要性、行政伦理关系等等。这是一个重要的研究主题,目前以此为关注焦点的一些研究论文质量较好。

“行政实践中真实伦理情境”研究只是近两年才出现的新兴研究主题,这方面的成果很少,我们可以看到的如:海林市公务员行政伦理观念调查、温州市公务员行政伦理观念调查、周口市郸城县城关镇“下告上”的行政伦理困境分析、大连市“禁讨区”的行政伦理分析等。但在学术研究论文中,我们没有看到学者对有较大社会影响的“周老虎”事件、“艳照门”事件、“奶粉”事件等的关注。而这些事件的发生也许反映出了中国社会转型期的一些特点,需要我们从行政不行为、行政乱作为、行政超作为等角度分析不良行政与行政伦理失范的关系。但就目前研究状况而言,尽管我们有很多转型期的行政伦理研究,但研究者并没有走入中国政府行政实践的真实伦理情境中。我们也可以认为,就目前的发展趋势,我们的研究还会存在这种特点与弱点。

“行政伦理研究的反思”也许还不构成行政伦理研究的一个主题,其研究也只在近两年才出现,研究者关注的是:行政伦理研究与

推广的现状及其意义、行政伦理研究中的理论追求、行政伦理研究的反思与建构、行政伦理研究中的话语重构、行政伦理的研究进路与反思,等等。但我们将其归为一个类别,是因为这类研究代表了行政伦理研究发展过程中的一种自省意识,也反映出行政伦理研究有了批判性意识。

(二)研究方法

对行政伦理研究方法进行准确描述是一件困难的工作,这种困难和本文谈到的行政伦理学科性质的定位以及行政伦理研究缺乏学术规范有关。我们在考察国内学者对研究方法的讨论与行政伦理研究的实际状况之后,对行政伦理的研究方法^①作了一个大致的分类,希望以此掌握行政伦理研究在十余年发展中的方法取向。

我们认为,目前行政伦理研究中展现出的方法(或许只能称为写作方法,还不是严格意义上的研究方法)主要有:问题演绎、概念演绎、现象归纳、文献分析、案例分析、比较分析等。其中,问题演绎主要是探究问题产生的原因,问题的表现形式,以及解决问题的应对措施、途径与方法等。概念演绎主要探究概念的外延、内涵、意义、比较等方面的研究。问题演绎与概念演绎体现出研究者关注的焦点有所不同。问题演绎侧重于在某个概念范畴内解释既存的或设想的问题。而概念演绎侧重于探究概念的形成、内涵与意义,目的不在于提出和解决问题,而在于建构范畴。现象归纳主要是指采用描述性或解释性的方式对社会现象进行归纳分析。文献分析法主要是指不对社会现象或客观现实进行描述或解释,只对已有文献理论进行解读,并发展或修正某个理论观点。案例分析旨在深入理解某一具体的社会问题,往往是对某一代表性社会事件进行概括、总结、分析,以此通

①目前国内的行政伦理研究中还没有出现专门讨论研究方法的文章,本文在此所归纳的研究方法更多是指一种写作方式,行政伦理研究方法的探究在本文第二大部分中分析。

过案例建立一个理论模型。比较分析主要是指对某一社会现象或具体问题的不同表现和特征等进行共性与差异性的分析。我们经研究发现,行政伦理研究方法中最常用的是:问题演绎、概念演绎和文献分析。其中又以问题演绎与概念演绎的运用更为突出。

问题演绎法一般是将一个抽象的概念范畴演绎为具体问题。在进行行政伦理研究时运用问题演绎法就是将抽象的行政伦理概念范畴演绎成具体的行政伦理问题,或者说是通过分析具体的行政伦理问题来揭示某个行政伦理概念的涵义。研究者们所关注的行政伦理具体问题非常多,但从方法运用上看,不同的问题探究都以某个核心概念为中心展开。例如,廉洁奉公、勤政为民、行政效率、社会公正等问题的探究,主要是围绕行政伦理价值概念展开的;权力滥用、渎职失责、不作为、行为失范等问题的探究,主要是围绕行政伦理问题类型概念展开的;廉政、反腐、监督、教育、立法、改革等问题的探究,主要是围绕行政伦理建设概念展开的。由此可见,正是概念演绎方法的使用与发展为问题演绎方法提供了拓展的平台。在采用概念演绎法的文献中,行政伦理研究者主要拓展了行政伦理学的一些重要概念。例如,官员道德、政府道德、公务员职业道德这些概念被演绎成行政责任、行政文化、行政义务、行政良心、行政忠诚、行政人格、行政荣誉等范畴。并且,在概念演绎过程中,一些概念之间的关系也得到了分析,如行政公平与效率、公民美德与行政伦理、公共利益与公共精神、自由裁量权与德性、制度的关系等。

从方法运用方面看,行政伦理研究存在概念集中、问题范围逐步扩展的趋势,一些概念以不同的表达方式重复出现。近年来问题演绎和概念演绎的研究方法增长最快,而文献分析的研究方法呈下降趋势。此外,案例方法、比较方法的运用非常少。这说明,行政伦理研究更多地采用了哲学反思、概念推论、逻辑推理这样的方法来研究行政伦理。而且,其研究主要通过概念建构、逻辑论证等方式提出观点与得出结论。

(三) 研究者

按照美国著名行政伦理研究专家库珀(Cooper, 2001)所说的建立行政伦理学的三个标志来看^①,首要的标志是“有一群对该学科有持续兴趣的学者存在,最少其中一些人是专家”。目前国内行政伦理研究的学者越来越多,并趋于形成一个稳定的研究群体,他们的学术身份也逐渐多元化,有教授、副教授、青年博士等高校教师,有科研机构工作人员,也有在校研究生群体。这表明,行政伦理学建立所需要的持续稳定的研究主体是存在的。表2是我国行政伦理研究作者学术身份的数量统计。

表2 我国行政伦理研究作者分布(1996—2005年)

学术身份	教授/ 研究员	副教授	讲师	博士 (研究生)	硕士研究 生及以下	其他	无标明或 无学术身份
文献篇数	91	57	43	18	50	42	101
占总文献比例(%)	22.6	14.2	10.7	4.5	12.4	10.4	25.1
文献总数	402						

目前行政伦理研究者群体由三大部分组成:高校与科研机构研究者、党校(行政学院)研究者、博士硕士学位攻读者。从研究者的基本状况看,在发展的前十年,研究者主要是来自高校和党校系统的学者,他们的专业领域并不集中在伦理学或行政学。近年来,随着国内的博士点与硕士点的增加,从事行政伦理研究的学生群体也加入研究行列,发展势头迅猛,甚至成为研究者的一个主要构成力量,他们为行政伦理研究队伍增添了新鲜血液。但从研究者角度来考

^①行政伦理学作为学科研究领域的标志有,第一,有一群对该学科有持续兴趣的学者存在,最少其中一些人是专家。第二,有持续的出版资料、书、出名的期刊和推动该理论发展的会议。这些文献应该集中在:在彼此的工作基础上批判地分析、反思、建构。第三,在大学专业教育项目中的专业课程的设立。此文只考察第一个标志:研究者的状况。

察时却发现一个问题,这就是具有博士学位者或是博士学位在读者的成果比具有硕士学位者或硕士学位在读者的成果更具学术规范。通常,在具有博士学位者或是博士学位在读者的论文中,有明确的问题意识、丰富的理论支持和足够的观点援引。但是,具有硕士学位者或硕士学位在读者的论文则逊色很多,不仅呈现不出明确的问题意识,而且甚至不符合学术论文写作的基本要求,既没有文献引用,也没有理论支持和理论预设。从这点看,在未来的行政伦理学的建设过程中,需要加强行政伦理课程建设的内容,并对研究者进行规范的学术训练。值得一提的是,在研究者群体中,从事博士后研究的群体其成果在理论拓展方面具有较大贡献。现在的硕士、博士是未来行政伦理研究的中坚力量,他们的研究会对行政伦理研究的主题、方法、路径与方向起主导作用。因而,在寻求建立行政伦理学的同时,我们必须看到行政伦理课程教育建设的重要性与紧迫性,而这种建设需要有研究支撑与支持。

“在大学专业教育项目中的专业课程的设立”也是行政伦理学建立的标志。关于大学行政教育中行政伦理专业课程的设立状况,本研究未作考察。但是,我们要明确,专业课程的设置可以看作是行政伦理发展的研究支撑。行政伦理专业课程的设置意味着行政伦理研究有了知识传播、推广的舞台,通过行政伦理学教育支撑行政伦理研究的发展。在研究支撑与支持方面,本研究通过论文发表时声明的项目资助情况统计,考察了行政伦理研究中的资助状况。

在 1996 - 2005 年的行政伦理研究中,绝大多数论文在发表时并没有标明有无获得研究资助。我们以国内论文发表的惯用传统与经验可以判断出,无标明获得研究资助的论文一般是未获得研究资助的。只有 4% 的样本明确表示获得过研究资助,统计显示省级资助与其它资助的比重相同,大于国家级资助。这表明,总体上行政伦理研究在资助来源方面非常薄弱。然而,自 2006 年以来这种状况有了

明显改观。资金来源渠道增多,覆盖面层次广,有国家级社会科学基金、省级社会科学基金等,一些研究生还受到校级研究基金资助。这说明,行政伦理研究的客观条件在改善,研究者受到的研究支持呈现出增长趋势,这对建立我国行政伦理学是有很大帮助的。

三、行政伦理研究的质量分析

不管从行政伦理研究的时间发展还是从行政伦理研究的数量积累上看,经过研究者十余年的共同努力,行政伦理的理论建构和知识贮备都应该算是比较丰富了。但是当我们从学术共识、方法运用、问题意识、知识积累四个方面考察行政伦理研究时,发现我国行政伦理研究还存在一些必须改善的重要问题。这些方面的问题造成了行政伦理研究总体上质量不高的状况。

(一) 缺乏学术共识

要建立一个学科,必然要在研究者之间形成一些基础共识,这样才有可能推进该学科的建设与发展。我们发现,在中西方的行政伦理学建立过程中,都存在缺乏学术共识的阶段。但是,尽管中西方行政伦理研究都缺乏学术共识,但是性质却各不相同。

美国行政伦理问题的探究从1940年代就开始了,但直到1970年代当它作为一个独立学术领域兴起时,在行政伦理学的一些基础问题方面还并未达成共识。布鲁斯(Bruce,1995:112)指出:“一致认同的公共行政伦理观似乎并不存在,也很少有新的答案出现。”对于“行政伦理”概念有多种理解,行政伦理的基本含义包括:个体品质、社会价值、职业道德、公民责任、群体理念、宪政精神等等。除此以外,行政伦理还有一些具体内容,如能力、社会公平、正义、公民精神、诚实、公正、职责、避免腐败等等。我们看到,美国行政伦理话语表达中对“什么是行政伦理”这样的基础问题缺乏共识,但这反映出的是其行政伦理研究多视角、多维度的特征。因为他们的讨论与争

论都在确定的行政伦理研究范围之内,越缺乏共识则越能带来行政伦理研究的繁荣。正如柯亨(Cohen)和艾密克(Eimicke)在新世纪来临之际回顾与展望美国20世纪行政伦理的发展状况时所说的:“如今,行政伦理学家们正处于争论之中,这有可能为下世纪创建一个新的伦理范畴。”(Cohen & Eimicke, 2000: 573)也就是说,美国行政伦理研究学术共识的缺乏,反映出其理论对话的繁荣与研究视角的多样性。

中国行政伦理问题的探究始于1990年代,但时至今日实际上也并未形成一个真正的独立学术领域。可以说其原因在于没有形成共识,但这种状况不同于美国。中国行政伦理研究缺乏学术共识具体地表现在,我们试图建立一个行政伦理学独立学科,却连行政伦理学的研究对象和范围是什么这样的根本问题都没有弄清楚,这就很难建立起成熟完善的行政伦理学。我们对最近两年的行政伦理研究的研究成果(2006年1月到2008年4月)进行了考察,发现虽然行政伦理研究已经进行了十余年,但研究者对行政伦理的含义的理解还有很大不同。这种不同造成的结果是对行政伦理研究的范围和领域认识模糊。目前对行政伦理含义的理解大致有如下几种:

行政伦理,是对公共行政人员在公共行政活动中的行为道德规范、行政伦理制度、价值观念模式等的总概括。
(陈晶, 2008)①

行政伦理是行政机关和全体公务人员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。
(徐汝华, 2007)②

行政伦理是整个行政系统的特殊要求,是一般社会道

①代表性作者还有朱旭东、史丹、齐海丽等人。

②代表性作者还有甘慧琛、齐海丽、张震、陈秀珍等人。

德在行政管理领域的特殊表现,是行政主体(包括国家行政机关及其工作人员)在治理国家和管理社会公共事务时所必须遵守的道德标准和行为规范。(陈江,2006)^①

行政伦理是指权力主体(即执政党、国家机构和全体公职人员)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的总要求。(沈晓辉,2006)^②

行政伦理是指人们关于行政过程是非对错的判断过程以及判断的理由,这主要涉及行政主体行动的正当性与合理性,它是行政人员个体道德规范和行政机关群体价值规范的综合体,它的基本问题是行政主体的道德关系问题。(王蓓,2007)^③

公共行政伦理,指的是在公共行政活动过程中,以实现公共行政价值为目的而用来调节公共行政主体与公共行政客体之间特定公共行政关系的应然性要求和伦理性规范。(冯务中,2008)^④

我们可以看到,人们对行政伦理概念的认识各不相同,有的界定为关于行政人员的研究,有的界定为行政机关与行政人员的研究,还有的界定为权力主体包括执政党、行政机关、行政人员的研究,这都是在行政主体的视阈内进行研究,而且这种定位占主导。此外也有人界定为行政主体与行政客体之间关系的研究。从这些概念看,中国行政伦理学在建立之时并不清楚自身的理论目标,对于行政伦理的研究范围与领域也并不确定。可以说,行政伦理研究是在没有形成必要的学科框架的基础上发展的,有点散乱无章。而美国的行政伦理研究很明确的目的是,行政伦理学是在质疑公共行政学的理论

①代表性作者还有淳于森冷、胡桃子、唐梅桂、林丽芳等人。

②代表性作者还有王伟、鄢爱红、祝丽生、郭燕、徐彦伟、李桂华、李涛等人。

③代表性作者还有于凯、肖勇、屈振辉、于秀琴、洪燕等人。

④代表性作者还有罗德刚、刘祖云、高艺惠、曾盛聪等人。

预设——“行政价值中立”基础上发展起来的。而且,在回应与挑战“行政价值中立”的理论预设中,研究者拓展了公共行政价值研究、公共行政伦理关系研究、公共行政道德标准研究、公共行政组织伦理研究等内容。所以,中国行政伦理研究只有首先就行政伦理学的理论基础、理论目标和研究领域达成共识,才有可能促使行政伦理学完善地建立与良好地发展。我们需要一批对行政伦理感兴趣的学者就研究中的一系列问题建立共识,从某种意义上说,这是就定义此领域的基础研究问题建立共识。通过研究者的集体关注,建立起公共行政伦理研究的中心重点,使公共行政伦理能作为一个有份量的、连贯的、持续发展的研究领域,这项工作是在行政伦理未来的发展中需要共同努力完成的任务。

(二)方法运用单一

当行政伦理作为一个独立的研究领域建立时,它不仅需要拥有自身的研究对象,而且需要形成行政伦理领域独特的研究方法,这是它在发展过程中逐渐显现出来的一个需求。行政伦理研究绝非一门书斋里的学问,它伴随着行政学日益成为“显学”而愈加受人关注。在我们试图建立行政伦理学之际,研究方法的运用问题便凸显出来。而从研究方法来考察行政伦理研究,就会发现其“方法运用单一”的特点和弱点。在现有的研究中,我们看不到成熟的研究方法的运用。按照学者对研究方法的总结看^①,我们的行政伦理研究尚未思考方法运用的理论基础、操作程序、具体手段、作用范围等构成学科建设的必备内容。现有研究几乎绝大多数都是采用非经验主义的方法进行的,运用了大量归纳与演绎方法,采用了大量概念式的写作方式,而忽略了经验研究。

^①陈向明将研究方法看作是从事研究的计划、策略、手段、工具、步骤以及过程的总和,是研究的思维方式、行为方式以及程序和准则的集合。见陈向明(2000:5)。

我们看到,行政伦理研究要提出理论观点、建立理论模型、发展理论知识,研究者的研究资料则必须有相当一部分来自经验的调查,而不仅仅是查阅文献。可很遗憾的是,行政伦理研究十余年的发展过程中,绝大多数研究都没有采用经验主义的方式收集资料,更没有对资料进行定量化或质性化的处理。在这种情况下,行政伦理研究在理论上得出许多结论,但由于研究方法的软弱,一些未经检验的理

94



论假设被其它论文当作已经被事实检验的理论来引用,因而理论建构大多停留在概念分析与推理层面。由此我们认为,目前行政伦理研究中急需采用现代社会科学的方法进行社会调研工作,采用定量化和质性的方式对调研数据与资料进行分析,用实证主义或后实证主义方法解释真实的行政伦理生活。也只有这样,才能形成有意义的概念和分析框架。所以,我们在强调传统的思辨方式在行政伦理研究中有其重要价值的同时,鉴于思辨方式必须有清晰的研究进路与理论脉络以体现出方法的传承,行政伦理研究首先必须回到行政学的背景中,回到现实的行政实践中去。

(三) 问题意识不强

我们认为,一个较好的研究大致应涵盖“问题陈述、研究回顾、研究设计与研究结果”这四个方面的内容。如果详细地分析,则应具备这些要素:问题陈述、背景文献、概念框架、研究假设、研究方法、研究设计、研究步骤、资料收集、资料分析、研究结论等等。我们可以看到,研究问题的陈述是开展研究的第一步,也是基础工作。很遗憾的是,我们在考察行政伦理研究的成果时,发现很多论文并没有具备足够完善的研究要素。而且,一些论文甚至根本没有问题陈述,甚至并不存在问题意识。如果我们在一项研究中找不到清楚的问题陈述,就可以认为这项研究是低质量的和无意义的。这也表明,其研究缺乏学术规范,或者说,研究者还不知道怎样做研究。问题意识可以算是学术研究的基础技术标准,也是学术研究的尊严和意义的基点,如果一项研究找不到有针对性的问题,作不出好的问题陈述,那就说明此项研究是不成功的。而目前行政伦理研究呈现出问题意识不强的特征。

例如,在对行政伦理研究主题进行描述时,我们看到“行政伦理建设”是一个最大的主题。对于这个主题的研究,学者们大致从行政伦理建设的理论前提、内容方法途径、影响三个方面进行探究。其中,研究又相对集中在行政伦理建设的内容、方法途径方面的探究。

当我们将视点放在这一点上,就会发现,从早期研究到现在的研究,行政伦理建设的内容都只停留在行政伦理制度、立法和机构上。但在其设置的探讨方面,研究者没有给我们呈现出研究的多元视角与进路。学者们虽然分析了行政伦理制度化、法治化的途径,考察了完善行政伦理的监督机制、行政伦理选择机制与行政责任实现机制、行政伦理建设机制等建设内容,同时,也有对政府信用建设、廉政建设、公职伦理建设、执法行为规范建设、公务员行为规范建设、社会保障制度、行政伦理立法与伦理咨询等专题进行的探讨。但是,研究大多只停留在概念范畴维度,并没有展现出这些专题探讨在历史维度、制度维度与哲学维度上的理论问题。就行政伦理建设的方法与途径的探究而言,研究只大致停留在行政行为的外在控制与内在控制方面,而一些研究还直接将外在控制与内在控制等同于行政人员个体行为的他律与自律方式。与此同时,在这个主题的探讨中,一些论文重复性地提出相同或类似的问题。

有些论文提出一些研究议题,却在其后的发展中没有对此作以回应,也没有展开讨论与理论对话。这说明研究者在研究中并没有作很好的研究回顾,对具体问题的关注也比较薄弱。有的论文甚至没有参考文献和观点援引,就更谈不上发展性探究了。研究中的这种盲视与不规范现象,必须在建立和完善的过程中根除,我们要对没有问题陈述的研究予以杜绝,对问题意识模糊的研究予以改善,对问题意识敏锐的研究予以倡导。强调问题意识、倡导问题意识,目的在于促使研究者迅速找到学术前沿,掌握学术动态,使研究有针对性、指向性,减少重复性的、无意义的学术研究。总之,问题意识不强是导致行政伦理研究总体质量不高的原因之一,而其直接的一个影响就是导致中国行政伦理理论的知识积累缓慢。

(四) 知识积累缓慢

“知识积累缓慢”与研究缺乏学术规范、问题意识不强有直接联系。行政伦理研究在国内已有十余年的发展时间,从最初“行政伦



理”概念的提出,到行政伦理问题的分析、行政伦理范畴的概括,再到行政伦理基本内容的构成,研究成果可算是丰硕,特别是近年来学术论文数量增长迅猛。但是,我们要指出的是,并非研究成果多就代表了知识增长快。前文已提到,缺少研究回顾和问题意识已经导致许多重复性的研究出现,这些研究对于行政伦理理论知识的增长毫无贡献。

在对 1996 - 2005 年的论文进行统计分析中我们发现,探究行政伦理研究的概念范畴的论文所占比重最大。因此,我们可以对行政伦理概念范畴作进一步的分析,探究在这方面的知识积累状况。我们查看了样本范围内的 197 篇理论导向文章,主要对它们涉及的概念范畴进行了考察。这些文章中,几乎有一半的论文在探究一个基本概念:行政伦理。学者们对行政伦理的含义、主体、核心价值、基本问题、核心问题、依据、原则、体系、问题实质等分别作了分析。在各种分析中,我们可以看到基本的理论逻辑为,人们认为公共行政中缺失伦理因素,而公共行政中又有大量伦理诉求,譬如公共行政有公共的伦理导向与目标,存在一些价值原则等,所以需要对行政伦理关系、行政伦理的社会基础以及行政伦理的发展规律与现代价值进行研究。在对行政伦理概念进行研究的过程中,行政伦理论纲、行政哲学、行政责任、行政文化、行政荣誉、行政义务、行政良心、行政忠诚、行政人格等范畴得到关注。并且,以下一些具体行政伦理问题得到分析:行政执行的伦理问题、行政选择中的伦理妥协、行政行为的伦理冲突、行政执法的公正性及其实现、行政行为的确定力与信赖保护、公共政策的伦理考量、行政道德法律化。一些行政伦理中的概念关系也得到分析:行政公平与效率、公共责任与行政伦理、公共利益与公共精神、公共行政伦理与公共道德、自由裁量权与德性、制度等。可以说,随着行政伦理研究的发展,越来越多的行政伦理概念、范畴与理论框架得以建立。但是,一个值得我们关注的问题是,从整体上看人们是在重复行政伦理研究中一些基本理论问题,或者说人们并

没有就一些基本理论问题形成讨论,并在讨论中使概念范畴的研究得到深化发展。譬如对于什么理论问题推动行政伦理研究这样的基础思考,我们尚且缺乏知识方面的积累。因此,总体上看尽管经过了十多年的发展,行政伦理理论基础依旧没有夯实。

行政伦理研究是学者们发展和提炼行政伦理理论的一种努力和尝试,建立行政伦理理论,则可以通过清晰地解释公共行政活动以帮助我们更好地理解现实公共行政生活。行政伦理研究的目的是为了解决问题,用行政伦理理论告诉人们关于公共行政在伦理方面的知识以作为公共行政活动的基础。行政伦理研究建立的理论主要用来提供解释和预测某一行政伦理问题发生的可能性,同时它也可以诠释公共行政生活中存在的伦理意义。从这方面看,行政伦理研究并没有给我们提供足够的知识贮备,这种积累和增长在十余年间是缓慢进行的。

四、对我国行政伦理研究的反思

(一) 学科身份危机:合法性问题

前文指出过我国行政伦理研究中存在的一个问题是其研究对象与研究范围不明了。这个问题引发了学科的身份危机,它具体体现在未明确自身的学科归属与学科性质。一方面,行政伦理研究可以属于伦理学的一个子领域,另一方面,它也可以属于行政学的子领域,这是两个不同的学科领域。在我国,对伦理学学科性质的定位,是将其归为哲学一级学科的子学科,属于哲学的二级学科。根据这种定位,国内学者、研究者大多将伦理学定位为人文科学,并采用哲学思辨、逻辑推理、概念演绎等研究方法。而目前国内行政学学科性质的定位,尚属于社会科学类型,它自 20 世纪 80 年代中期在我国得到重建后,现已逐渐成为一门“显学”,其发展道路是按社会科学门类拓展的,主要采用的研究方法是定量研

究方法与定性研究方法。^①

通常,社会科学与人文科学之间的界限比较模糊,经常被合起来作为一个与自然科学相对立的整体。但社会科学的任务是阐述社会现象及其发展规律,而人文科学则构成一种独特的知识,是关于人类价值和精神表现的人文主义学科^②。按照这种理解,行政伦理既作为公共行政领域的一种社会现象表现形式,又关乎人类的价值与精神表现,因而,可以说它是一门新兴的交叉学科。按照这种推论方式,任何一个关于人类生活领域的伦理研究都可以建立一门交叉学科。例如,“医学伦理学”、“政治伦理学”、“经济伦理学”等学科都可以说是“交叉学科”。至此,我们不禁要追问:如果行政伦理学是交叉学科,其特点何在?如果行政伦理学不是交叉学科,又该属于哪一个研究领域呢?

我们发现,关于行政伦理学的学科性质与归属,研究者大致有三种定位:一种是将行政伦理学视为伦理学的构成内容,属于应用伦理学。认为行政伦理学是伦理学理论在行政领域的运用与分析,主要是关于行政人员的职业伦理规范研究。另一种是将行政伦理学视为行政学的构成内容,认为行政伦理学是被作为行政学的一个分支学科而提出来的,是从属于行政学的学科体系和作为它的一个构成部分而存在的。还有一种是认为行政伦理学是行政学和伦理学交叉的一门学科。它的产生,一方面体现了伦理学反思从单纯的理论构造、规范、论证到关注行政管理实践的一种历史转变,另一方面也反映了公共行政领域从单纯的注重技术和科学管理到关注伦理自主性的一种历史转变。可以说,行政伦理学的产生是伦理学学科发展和公共行政实践发展相互回应的过程。这三种不同定位造成行政伦理学遭

①虽然公共行政学是不是“显学”还需进行讨论,而且公共行政学中规范理论的地位与意义也需重视,但这也许属于公共行政学在自身发展中需要讨论和反思的内容,我们不作探究。详见马骏、刘亚平(2007)。

②这是陈向明(2001)在《质的研究方法与社会科学研究》中的阐述,这种阐述符合我国的学科分类状况。

遇到身份不确定的危机,我们可以称其为行政伦理学的合法性问题。因为学科身份定位不同,行政伦理学的理论基础、研究方法与核心问题都会不同。所以行政伦理学在发展之初便遇到了它作为一门学科建立的可能性问题。

从现有的行政伦理研究成果看,研究者没有关注行政伦理学的学科性质归属与身份定位问题,也很少有学者关注行政伦理学作为交叉学科的特色何在的问题。我们认为要建立行政伦理学必须在研究中解决这门学科的一些基础性的“大问题”。

首先,行政伦理学作为一个独立的学科领域,其研究对象是什么?这是一个最基本的问题,也是研究者应该达成共识的问题。前文曾指出,有一些研究者认为“行政伦理本质上就是政治伦理”。如果是这样的话,建立行政伦理学就没有必要也不可能了,因为它没有自身的研究对象。行政伦理研究发展到今天,其研究对象与范围是研究者要讨论的第一个“大问题”。将这个问题解决了,也就明确了行政伦理学的学科性质和特点。

其次,行政伦理学作为一个独立的学科领域,其研究方法是什么?研究方法的运用脱离不了学科的性质与身份定位问题。在西方行政伦理学的发展过程中,也曾经出现过对研究方法的思考。美国行政伦理学家弗雷德里克森(Frederickson)认为,行政伦理要研究公共行政学中的四个范畴:价值、规范、背景与行为。研究者则既可以采用实证主义又可采用后实证主义方法对这四个公共行政范畴进行研究。例如,对公共行政价值进行研究,可以采用调查法、访谈法、历史文献法和人种学方法。我们看到,一些研究者在涉及到个体价值观研究时,采用的是调查法和访谈法,对组织价值的研究则采用历史文献法、案例分析和人种学的方法。我们认为,如果从研究方法的运用看,西方行政伦理学是将其学科性质定位为社会科学,行政伦理学是作为公共行政学的子领域展开研究的。不管怎样,行政伦理学在建立过程中,其研究方法的确定也是研究者要讨论的另一个“大问题”。

我们正视行政伦理学的身份危机与合法性问题,可以促使研究者在解决这个问题的过程中逐步地完善和改进行政伦理研究,从而促进行政伦理学的发展与创新。目前行政伦理学学科建设方面的成就一般,我们需要更深入地讨论如何来夯实行政伦理学的学科基础。作为一个新兴学科,需要在研究方法、研究取向与理论目标的追求上有所创新与发展。可以明确的是,它肯定要超越将行政伦理学作为“伦理学的部门学科”或“职业伦理学”的视阈。因为从行政伦理学的产生源头看,行政伦理研究的出现并非伦理学家的贡献,也不是伦理学向行政学的运用与推广,而是产生于行政学研究者的理论敏锐与行政领域本身的现实需求。所以,行政伦理学的研究并未体现传统伦理学的理论框架与问题意识。

(二) 研究路径模糊:有效性问题

也许正是由于合法性问题没有解决才带来了第二个问题——行政伦理研究的有效性问题。研究的有效性在这里指的是行政伦理在研究过程中没有形成有效的理论模型。这是由研究者在研究过程中路径不清晰造成的。研究路径模糊的表现在于:研究者在提出观点与结论的时候,并没有清楚的理论预设。而这是学术论文的一个基本学术规范。这也表明,研究者缺少理论的传承,没有形成理论对话,更没有建立成熟的理论派别,提出有代表性的理论模型。

行政伦理的研究属于行政学的规范研究取向^①。通常,规范研

①虽然本文中我们强调了行政伦理研究的实证主义取向,但传统主流的行政伦理研究是在规范研究基础上发展起来的。在美国,行政伦理学一直以规范研究为主流取向,只不过近十多年来实证主义取向研究的增长弥补了规范研究的一些不足。在中国,行政伦理研究自诞生之时到目前,似乎以规范研究为绝对取向,但存在的问题是,行政伦理的规范研究脱离公共行政的理论与实践视阈,自说自话不进入公共行政学的问题域。我们试图通过强调实证主义研究取向,为规范研究提供更翔实的经验资料,使行政伦理研究能转向公共行政学问题域而展开。从行政伦理的理论性质看,它应当属于公共行政学的规范研究领域,是为公共行政建立价值指导与道德标准的规范理论。

究涉及评价问题,评价是表达说话者对事物的看法与观点,需要作出判断。规范判断不仅仅是描述判断对象、表明事实状态,说话者还要对事实的陈述表达肯定或否定的观点。可以说,行政伦理研究是为了给行政学增添规范理论,指明一种好的行政实践活动应该是怎样的,应该具有什么规则与价值,并表达出社会对“好政府”的愿景。好的行政伦理研究就可以为“好政府”的创造提供理论指导。但是,很遗憾的是,行政伦理研究就目前状况而言,并非是一种“好的研究”,它缺乏研究的有效性,在这方面存在很大问题。

行政伦理研究要成为行政学研究中的成熟规范理论,消除研究路径的模糊性,建立规范的学术研究体系是必经之路。然而,杰·怀特和盖·亚当斯也告诉我们,“无论倾向于哪种路径,我们相信必须回答这一问题:如果我们不能对我们这个时代的重大问题做出建设性的贡献的话,我们作为一个领域又有什么可取之处呢?”(杰·怀特、盖·亚当斯,2005[1994]:16)在对行政伦理学学科性质进行判断的时候,没有人会反对行政伦理学是一门应用性的学科,其研究要为政府创新与社会进步起到推动作用。然而,对中国政府与公共行政在社会中处于何种位置、发挥何种作用等基础问题,我们的研究中并没有理论上的建构。服务型政府、责任型政府、诚信政府等概念已经提出,但在行政伦理的理论知识的支持上我们并没有很多创新。有的时候会发现,我们的研究对中国问题缺少理论分析,没有在理论讨论中产生一种中国语境。例如,虽然也有相当多论文在探究转型期中国行政伦理建设的议题,但很多时候这些讨论是在使用西方行政伦理学的话语。所以,行政伦理研究一方面显示出无效性的特色,另一方面也显示出理论的应用性、可行性不强的特色。

五、总 结

一个领域的研究在发展到一定阶段后,迫切需要回顾和反思。反思会带来怀疑,怀疑会带来论争,论争会促进学科不断地进步。本

文对我国行政伦理研究的主题、方法、路径、结构及其发展趋势,进行了分析与批判性反思。本文认为,学科身份危机与研究路径模糊是我国行政伦理研究存在的主要问题。就目前我国行政伦理学的知识贮备、研究方法与实践检验等状况来看,目前我们还不能创建科学规范的行政伦理学学科,其原因在于:行政伦理研究缺乏方法论上的指导;行政伦理研究缺乏学者与从业者之间的合作;以及行政伦理研究还主要停留在理论概念的逻辑分析上,缺乏实践指导能力。

目前国内已经有少量对行政伦理研究展开反思的论文,但比较而言,本文试图在1996年以来我国行政伦理研究有关数据的基础上,把握行政伦理学研究中存在的“大问题”,这是本文最有意义的地方。毋庸讳言,本文对具体文献的把握尚不够精细,对研究历史的统计工作还不够扎实,这表明我们的反思工作仍然还将继续!^①

参考文献

- 陈江(2006).行政伦理体系的委托代理分析.长江大学学报,2.
 陈晶(2008).我国行政伦理的失范及其治理建议.法制与社会,4.
 陈向明(2001).质的研究方法与社会科学研究.北京:教育科学出版社.
 冯务中(2008).构建和谐社会与公共行政伦理的模式选择.理论导刊,3.
 何艳玲(2008).“我们在做什么样的研究”:中国行政学研究述评.公共管理研究,5.上海:上海人民出版社.
 杰·怀特、盖·亚当斯(2005[1994]).公共行政研究——对理论与实践的反思.北京:清华大学出版社.
 刘祖云(2005).行政伦理何以可能:研究进路与反思.江海学刊,1.
 马骏、刘亚平(2007).中国公共行政学的“身份危机”.中国人民大学学报,4.
 沈晓辉(2006).行政伦理:构建和谐社会的伦理之维.华南理工大学学报,3.
 史鸿文(2003).当前国内外行政伦理研究与推广的现状及其意义.高校理论战线,4.

^①几乎与本文同时进行,《中国行政管理》2008年第9期发表了张增田、骆小琴撰写的《我国行政伦理研究文献统计分析》。该文作者通过对1996—2007年间我国学术期刊所发表的行政伦理研究论文进行统计分析,指出行政伦理研究存在的问题在于:“研究人员参差不齐,过多初步性、浅表性和应景性的研究以及研究方法的单一等。这些现象表明,我国行政伦理研究在理论视角、主题设定和方法运用等方面均有待突破。”

- 王蓓(2007). 论和谐社会视角下的行政伦理制度化. 东南大学学报, 9.
- 徐汝华(2007). 行政伦理重构的制度化路径与实施机制. 辽宁行政学院学报, 8.
- 张康之(2006). 行政伦理研究的反思与建构. 浙江学刊, 3.
- 张增田、骆小琴(2008). 我国行政伦理研究文献统计分析. 中国行政管理, 9.
- Bingham, R. D. & Bowen, W. M. (1994). "Mainstream" Public Administration Over Time: A Topical Content Analysis of Public Administration Review. *Public Administration Review*, 54(2): 204 - 208.
- Bruce, W. (1995). Ideals and Conventions: Ethics for Public Administrators. *Public Administration Review*, 55(1): 111 - 116.
- Cohen, S. & Eimicke, W. B. (2000). Trends in 20th century United States Government Ethics. *International Journal of Organization Theory and Behavior*, 3: 571 - 592.
- Cooper, T. L. (2001). The Emergence of Administrative Ethics as a Field of Study in the United States. In Cooper, T. L. Ed. *Handbook of Administrative Ethics*. New York: Marcel Dekker, Inc.
- Frederickson, H. G. & Walling, J. D. (2001). Research and Knowledge in Administrative Ethics. In Cooper, T. L. Ed. *Handbook of Administrative Ethics*. New York: Marcel Dekker, Inc.
- White, J. D. & Adams, G. Eds. (1994). *Research in Public Administration: Reflections on Theory and Practice*. Thousand Oak: Sage.

(责任编辑: 颜昌武)