

美国行政伦理的四种话语方式

罗 蔚*

【摘 要】1940 年代，美国公共行政学研究出现了行政伦理话题，1970 年代前后新公共行政学派提出了“社会公平”的专门议题，并开辟了行政伦理的话语空间。1980 年代之后，学者们按“好政府的构成内容”探究行政伦理，形成几种代表性的行政伦理话语方式：“职业道德”型、“组织伦理”型、“政体价值”型、“公民精神”型。

【关键词】美国 行政伦理 话语方式

【中图分类号】D523 【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2010) 01-0149-23

作为公共行政学的一个特定研究领域，公共行政伦理有其自身形成与发展的缘由、历程与理路。1940 年美国《公共行政评论》(*Public Administration Review*) 创刊，之后几年连续发表了几篇关于“行政伦理”的论文 (Appleby, 1949; Caldwell, 1943; Finer, 1941; Levitan, 1942; Leys, 1943)。人们一般认为，行政伦理的研究内容是在 1940 年代出现的，而行政伦理学家库珀 (Cooper) 却表示，1940 年代只是在公共行政学中出现行政伦理话题的时间，从那时起，公共行政的研究者和从业者已经开始关注行政伦理内容。“但是我的文章提出，行政伦理作为一个学术研究的项目并不早于 1970 年代。” (Cooper, 2001: 1) 库珀的观点表明，行政伦理话题出现

* 罗蔚，华南师范大学政治与行政学院，副教授。感谢匿名评审人的意见。

基金项目：教育部人文社科基地重大项目“国外公共行政学前沿理论及其借鉴” (编号：06JJD630022)。

◆ 理论述评

在公共行政学研究中，并不代表行政伦理已经在公共行政学中形成独立的研究领域。也可以说，1970 年代以前，公共行政学中有行政伦理话题，但并未形成行政伦理话语体系，对于行政伦理道德事务的关注还没有拓展公共行政的研究视阈。

1970 年代前后是美国新公共行政学派形成与发展的时期。新公共行政学倡导公共行政研究要关注价值和意义，引导公共行政去追求“社会公平”的目标。新公共行政学派的主张是，对行政组织进行道德研究，讨论组织中的个人发展、公共行政的目的，以及公共行政的本质及其对人的影响，要求将伦理、价值、诚实与责任等内容融入行政过程。这种规范研究取向着重探寻公共行政的民主价值与公共精神，改变了管理主义与技术主义的公共行政范式。

新公共行政学派引入了以“公平”为核心范畴的伦理内容，并表达了新的公共行政价值体系，为后来公共行政学的发展提供了概念基础。笔者认为，新公共行政学派的贡献更多地体现在对传统行政价值体系的批判上，虽然它只提出公共行政发展的伦理目的，而没有提出完善的理论框架和基础去表达其伦理话语，但它开启了行政伦理话语系统形成之门。也正是由于这个原因，美国行政学者贝格汉（Bingham）提出，从学术专业的角度来分析公共行政伦理事务是公共行政学在 1980 年代才有的特点，他（Bingham, 1994: 204）认为从美国公共行政学的权威期刊《公共行政评论》看，公共行政学 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，但同时他承认，也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》刊载的文章作回顾性反思的时候，将公共行政研究分为 14 个主要的范畴，“伦理”范畴就是其中重要的分析内容之一。

因而，本文着重考察 1980 年代以来行政伦理研究的理论焦点、范畴运用与议题构建，梳理出几种有代表性的行政伦理话语方式。这些不同的行政伦理话语方式都以表达“好政府的构成内容”为核心，发展了不同的理论进路与焦点范畴。笔者认为，在官僚美德与

职业主义、组织结构与文化、公共利益与政体价值、公民伦理与公共哲学等基础框架中，分别存在着以职业道德、组织文化、政体价值、公民精神为代表的行政伦理话语方式，它们相互影响、共同形成公共行政学中的行政伦理话语系统。

一、“职业道德”型行政伦理话语方式

在公共行政伦理理论中有一种观点认为，要实现伦理的、负责的公共行政，就必须先有伦理的公共行政管理者。行政管理者是塑造公共行政伦理的重要因素。选择道德高尚的人担任公职人员，就可以保证行政管理者实施好的政策，这采用了将公共利益与行政管理者的德性相联系的方式。按照这个思考方式，行政管理者的德性、品质是研究者探究行政伦理的研究焦点。

这种行政伦理研究将行政管理者的“个体道德”维度作为理论的核心范畴，“德性”通常被理解为“品格”（character）的同义词。学者们关注行政管理者的个体德性与品格，认为只有道德高尚的行政管理者才有负责任的行政行为，才能解决伦理困境。他们强调对行政管理者的内在品德的关注，因为行政管理者内心被尊敬的愿望会鼓励他们以一种受人尊敬的方式行动。作为个体的行政管理者在公共行政职业中所需要的道德态度与道德品质、价值和行为的个体责任领域，是此种行政伦理理论的一个关注点。

个体层面的行政伦理研究的起点是行政管理者的角色问题。要探究个体在公共行政方面履行的道德责任，首先就必须弄清楚行政管理者的角色要求，这是一个具体、特定的职业角色，所以，对行政管理者的职业角色的道德要求是个体视角的核心问题。我们看到，在探究德性要求的过程中，行政管理者作为公共雇员的角色道德问题，取代个体道德品格的问题凸显出来。

学者们并不把行政管理者在公共行政实践中的伦理问题看作是个体道德的问题，而是视其与公共行政组织和职业精神相关。布鲁

巴克（Brumback，1991：353）表示，有两个原因导致不能从个体良心视角分析公共行政伦理，“第一是，职业场所的诱惑与压力可能会超越良心。第二是，个体的非伦理行为必然会影响他人。所以，伦理事务肯定与组织有关，就像与个体责任相关一样。”也有研究者批评美国的公共行政组织、组织中的上级以及政府政策并不能促进行政管理者的职业道德水平的提高，更不用说促使行政管理者成为具有良好品格的人。罗尔（Rohr，1976：406）曾说过：“很明确的是，政府机构并不比社会其他机构更需要良好品格的人；但如果我们将政府行政管理者的具体伦理问题往前推——将使他们成为具有良好品格的人作为首要问题，那我们的工作就从未做好。”这表明，罗尔反对将美国政府部门看作是促进行政管理者提升道德品质、形成良好品格的组织，并认为在这方面美国政府部门是失败的。

因而，如何将公共行政组织、职业角色要求与德性、品质结合起来，成为以“道德品质”为焦点的理论建构中遇到的一个重要问题。从职业领域的角度分析公共行政，意味着公共行政内含的责任与承诺，需要进行公共行政职业的伦理维度分析。这涉及公共行政管理者的职业身份与伦理特点、公共行政职业精神与伦理要求、公共行政职业教育的伦理内容等等。它所强调的是，行政管理者在进入公共行政职业领域时，同时肩负了职业义务与责任，这表明需要有职业精神或职业意识来指导其职业行为。

从职业道德角度思考行政伦理，会特别关注行政管理者的职业区别于其他职业的特点，强调行政管理者的专业素养，与道德实践的奉献精神。在职业生活中，角色要求行政管理者在技术能力与道德品质上都达到优秀，这是因为这种职业角色肩负着为公众服务的义务，在履行这种义务时，道德品质有重要意义。所以，这种行政伦理理论模式将公共行政的职业道德放在公共行政理论与实践的中心地位。

从职业主义的立场看，伦理建立在职业化的公共服务改革中对

行政管理者及公共行政领域提出的要求之上。公共行政作为一门职业，自然有其职业道德的要求，也有其自身独特的职业价值取向。美国公共行政学会的伦理准则就是鼓励行政管理者用职业伦理提升个体职业能力，寻求职业发展能力，用职业能力来处理公共事务。

尽管公共行政道德准则的制定，对行政管理者的职业责任与职业伦理提出了要求并作出了规定，但这并不意味着公共行政领域有了自发的道德反思意识。相对于其他职业，公共行政对自身道德要求的自我认识和自觉反思比较缓慢。公共行政道德标准所反映的，不是类似于医学等行业的职业道德规范，而是作为政治改革的成果，是反对政党分肥与政治价值主导行政领域的结果，而非职业主义的体现。

职业主义视角是美国公共行政学研究视角之一，而用道德语言分析公共行政职业的讨论大都在“职业伦理”范畴中进行。公共行政领域的“职业伦理”问题正是美国公共行政伦理话语的一个关注重点，许多学者都对此问题进行过研究。

研究者一般都有这样一种信念：职业主义能给行政管理者提供一种公共行政的理念和职业伦理准则。按照这种理解，职业主义本身就是行政管理者个体德性、品质形成的基础。同时，学者们也相信，职业主义也意味着在公共行政领域中建立了明确的伦理准则，并有专门机构监督准则的实施，保障行政运作按职业伦理的标准进行。所以，在公共行政的伦理话语体系中，从职业角度讨论行政伦理的文献数量比较多，而且大多采取试图推进职业主义的立场。在他们看来，公共行政中职业主义的形成就表明职业伦理标准的形成。因此，人们也通常将伦理准则的建立看作是公共行政职业化的一个标准与特征，将职业伦理理解为职业的行为准则。

二、“组织伦理”型行政伦理话语方式

在美国公共行政伦理的研究中，“公共行政的组织背景”是一

个经常被提到的范畴。一些学者的研究不再以行政管理者这一个体维度作为基点，也不再以公共行政职业伦理为维度，而是以公共行政组织作为分析范畴，对行政管理者作为公共行政“组织人”、公共行政的“组织文化”、“组织结构”、“组织价值”等概念进行探究。他们为公共行政伦理开辟了一条新的研究进路——组织进路。沿着组织进路，不仅行政伦理领域的研究问题得到拓展，同时也建构了“组织伦理”路径的行政伦理话语方式。

显然，在公共行政的实践中，行政管理者进行行政决策、选择行政行为的方式，都离不开公共行政组织的背景，公共行政组织的等级制权威性、秩序性等都是背景要素。在组织背景内处理伦理事务，个体行政管理者并不能以良好的道德品质为标准，他们必然遭遇到服从组织权威选择的问题。因而，将组织作为一个分析单位对行政伦理进行阐释也是一种重要的视角与维度。

一些学者转向将公共行政组织作为分析单位，他们呼吁关注公共行政的组织背景以及它与伦理的不可分性。登哈特（Denhardt）倡导以道德的眼光来看待组织。他（Denhardt，1992：358）认为，“公共组织是而且事实上必须信奉价值，不仅仅是那些能够提高自我服务行为的价值，而且也包括那些与自由、正义和公共利益相关联的价值”。由此，“组织价值”的概念进入了学者研究视野。在公共行政伦理研究中，他们提出每个组织有自身的传统指向某种价值，组织的发展与价值取向有关，而在某种程度上个体价值会屈服于组织价值，组织与公共行政职业价值之间也会有冲突等研究问题。

盖伯瑞斯（Gabris，1991）指出，从组织发展视角看，行政伦理有必要反抗“马基雅维利价值体系”。这指的是在实际公共行政生活中，行政组织通常所采用的价值体系。通过研究，盖伯瑞斯（Gabris，1991）发现，现实与公共行政精神中强调的高尚理念相反，例如，与行政伦理中的政体价值、社会公平或职业伦理准则等相反，行政管理者实际上采用的是“马基雅维利价值”。“马基雅

维利价值”强调通过狡计、欺骗、控制等权力技巧实现个体生存。所以，盖伯瑞斯说：“在大多数公共组织中发现的传统行政管理的实践，似乎试图寻求更高尚的行政伦理……这十分的无意义和虚伪。”（Bruce, 1995: 113）鲍曼（Bowman, 1990）、鲍曼和威廉斯（Bowman & Williams, 1997）发表的对美国行政管理者作的全国性调查问卷研究中，就对这个观点进行过调查。文中指出，1990 年大约有 29% 的行政管理者认为行政伦理是没有意义的，因为组织文化鼓励一种马基雅维利式权力、生存与利己的哲学（Bowman, 1990）；1997 年大约有 24% 的行政管理者认同公共行政组织文化采用的是一种马基雅维利式权力、生存与利己的哲学（Bowman & Williams, 1997: 521）。

为了解决这个问题，盖伯瑞斯（Gabris, 1991）将组织发展看作是一个过程，认为需要将组织价值从控制转向“信任、尊严和卓越”等。而鲍曼的研究表明，行政管理者希望能有组织策略方面的努力维持行政伦理。这包括三个要素：第一，机构的目标必须有必要的活动来维系它；第二，雇员必须参与创建机构的伦理准则；第三，高级管理者必须树立榜样，创建一个伦理的组织氛围，以实现他们推崇的伦理。可见，要实现伦理的公共行政不仅仅是依靠行政管理者在日常行政生活中的道德自主性就行的，必须在“组织伦理”视阈中思考“组织如何被赋权以关注伦理问题”、“组织在导致道德的公共行政环境中起什么作用”等问题。

“组织作为一个道德问题”成为公共行政伦理发展的一个重要研究方向。在这个研究方向中，价值如何在公共行政组织管理中发挥有效作用，成为一个基础性问题。早在 1962 年，戈林别司基（Golembiewski, 1962）就提出，在公共行政组织理论中，不能忽视将组织作为一个道德问题来研究。他的根据是，因为组织模式中人与人之间的关系要超过技术方面的意义，因此需要让组织价值发挥有效作用。并且他证明了在组织基本价值下运作的组织能实现更高的满意度和生产力。戈林别司基（Golembiewski, 1962）以基督教

价值为基础，研究了公共行政组织价值，后来他也提出，需要更多的方法与支撑条件，以支持组织实现这些价值。登哈特（Denhardt, 1992）从历史角度反对实证主义的组织理论，但他也批评了戈林别司基的观点，提出组织理论需要从哲学视角超越以前的结构。他反对戈林别司基将组织价值的有效性看作是依赖于组织有效地实现组织目标。他认为组织效率与组织伦理是相互依赖的，在有效率的地方，组织及其成员未必有道德的；而在有道德的地方，组织及其成员肯定是有效率的。

在组织伦理视阈中思考行政伦理，必须观察组织中的个体状况来描述组织的伦理状况。同时要确定，在组织中，哪些要素是相关的、它们与伦理是什么关系、要素之间的什么关系是令人满意的，以及如何在组织中实现它们？于是，学者们拓展了行政伦理研究的范围，组织发展模式、组织功能、组织结构、组织文化等范畴纷纷进入研究视野。

在组织发展模式上，波兹克和门泽尔（Bonczek & Menzel, 1994: 13）提出要实现伦理的职场，有6个重要要素需要考察：“（1）一个组织目标包括（2）一种价值陈述，（3）这种价值陈述是具备伦理指导的，（4）而伦理指导是由一个有效的伦理委员会创建的，（5）伦理委员会产生出伦理对话，（6）并提供伦理培训”。

伯克（Burke, 1999）提出在进行公共行政管理的培训中，既要求建立伦理决策的框架，又要求对组织价值进行思考。因为价值影响行动，并且也影响我们实现某个目标的途径与方式。每个组织发展出的某个框架、功能、政策与过程会影响我们的运作。

库珀（2001）提出组织结构、组织文化与社会期待等要素会影响行政伦理，他讨论了如何设计组织以支持伦理行为、组织结构与组织文化和道德的行政行为的关系等。他认为考虑三种伦理维度要能维持负责任的行为：（1）组织结构，包含支持或阻碍个体伦理的自主性。（2）组织文化，它能传达行政管理者的实际价值背景。（3）社会期望，它限定了行政自由裁量权的立法范围、公众对职业

的看法，以及公共计划过程的公民参与。

在1984年高斯鲁普（Gawthrop, 1997）就提出，公共管理遭遇的困难，不是它不能提出新的组织结构，而是不能克服其传统伦理价值。关于组织价值的研究，在组织伦理视阈内组织文化是一个重要的分析要素，学者们认为保持公共组织中的伦理行为与组织文化相关。库珀曾明确表示：“组织文化对组织成员的行为具有很大的影响力，它们使组织成员的行为偏离诸如规则、章程、程序和管理者的角色权威等这些正式的制度，有时候甚至与正规制度相反。”（库珀，2001：169）可见，在组织视阈内分析行政伦理，必然要考察组织文化这一重要要素。格罗森尼克和吉布森（Grosenick & Gibson, 2001）在《政府伦理与组织文化》（*Government Ethics and Organizational Culture*）一文中分析了组织文化的重要性、组织文化的定义，以及组织文化与伦理的关系等内容。

在文中，格罗森尼克和吉布森（Grosenick & Gibson, 2001：243）提到：“一种组织的文化，由组织成员共享的基本预设和信念构成，它无意识地运作着，以一种理所当然的基本方式定义一个组织对自身及其环境的看法。”组织文化无意识运作的观点，与戴蒙德（Diamond）用精神分析方法探究组织的无意识生活有点类似。戴蒙德的《无意识的组织生活》（*The Unconscious Life of Organizations*）（Diamond, 1993）进行了精神分析组织理论领域的研究。他指出，精神分析是一种解释个体无意识生活的方法，而组织并不是个体之和，它是一个不同的分析单位，所以建立精神分析的组织理论很难。戴蒙德很小心地向读者展示了他的观点。戴蒙德用到一些精神分析的基本概念，如自我、本我、超我、压抑、投射等，他用这些概念来分析组织行为，特别是组织的无意识生活。在精神分析的组织理论中，核心的概念是“组织身份”（organization's identity），它是指“一种组织成员共享的情感、情绪与经历的联系网”（Diamond, 1993：252）。从这个定义看，它和组织文化有些类似。但戴蒙德认为它比组织文化更基础一些，因为“组织文化自

身是从组织成员间无意识的关系模式中产生的（主体间性的结构）。无意识的结构在其根源上是前文化性的（precultural）与深层内在精神性的（intra psychic at their roots）”（Diamond, 1993: 252）。所以，戴蒙德认为组织身份比组织文化涉及更深的组织层面。一个组织的身份由组织成员过去和现在的心理要素构成，这些心理反应，因为潜意识思想被整合到事件中，并有其外在影响。所以，从这方面来理解的话，组织身份又类似于“集体无意识”。对组织文化与组织身份这些概念的研究，都表明它们可以成为组织环境、组织程序与组织过程的重要分析方式。

格罗森尼克和吉布森（Grosenick & Gibson, 2001）提到，我们要从理论和应用这两个视角来理解组织文化。从理论上讲，组织文化是由共享的价值、信念、预设、戒律、规范以及行为模式构成的。它是看不见的和无法观察的力量，隐藏于能看见和观察得到的组织活动的背后。从应用上看，组织文化作为一个分析的视角，人们可以用它来解释和预测组织和组织中的人在不同情况下会如何行动。对于美国公共行政伦理研究者来说，因为组织文化视角提供了理解组织的方式，它可以用来理解组织决策与公共服务中的伦理功能与作用，而且在组织中伦理的发展也可以用来改变组织对自身的看法，以及发挥伦理在政府管理中的作用。

在研究组织文化中，组织文化的内容、组织文化如何作为组织活动背后的力量发挥作用、组织文化如何促使组织成员共同行动，以及组织文化如何成为一种鼓励或阻止某种行为的控制机制等都是学者们探究的内容。格罗森尼克和吉布森（Grosenick & Gibson, 2001）就将伦理、价值道德准则和意识形态都看作是组织文化中的重要范畴。因为这些要素能对组织成员的行为的合理性进行论证。另外，在谈到组织文化时它总是与领导权相联系的。格罗森尼克和吉布森、以及库珀都将领导权看作是组织文化发展、维系与调整过程中的重要因素，都将组织领导的行为看作是对组织文化最有力的影响因素。在这方面，格罗森尼克和吉布森（Grosenick & Gibson,

2001) 认为组织领导有必要成为组织中的伦理角色模范, 在组织领导的行动实践中行政管理者受到影响并效仿行政领导, 这样就形成了相应的组织文化。库珀 (2001) 的观点是, 还需一种方式对组织文化的形成产生作用, 即对伦理行为要有明显的奖赏, 这是领导们参与和塑造其组织文化的另一种方式。鲍曼 (Bowman, 1990)、鲍曼和威廉斯 (Bowman & Williams, 1997) 的研究也表达了领导权在建立和推进组织伦理环境方面的重要性。所以, 领导权被看作是一个组织文化维持或改变的一个变量。研究表明, 组织需要一个具有强烈伦理意识和从事伦理管理意图的领导, 组织领导可以改变组织的价值结构。组织价值的发展成为组织发展的理论。组织文化会影响个体的决策和组织决策, 也会影响组织领导重建组织。总之, 对组织文化要素的关注让组织伦理视野得到了拓展。

三、“政体价值”型行政伦理话语方式

一些学者改变从公共行政组织视阈内审视行政伦理的方向, 转向关注如何将作为政治价值追求的民主目标引入公共行政伦理话语。他们试图在“公共利益”与“政体价值”框架内解释找到行政伦理赖以建立的价值依据, 确定公共行政的伦理原则与伦理标准, 由此形成了以“政体价值”为焦点的行政伦理话语方式。

在美国早期的公共行政并不考虑伦理问题, 公共行政学主要通过引导学生讨论公共行政的民主精神 (democratic ethos) 与价值来思考伦理。公共行政伦理的研究者约德和登哈特 (Yoder & Denhardt, 2001) 就批评了这种定位, 认为公共行政的科学管理和政策分析取向遮蔽了民主精神, 使得公共行政的道德维度被隐藏起来, 公共行政中的伦理事务与道德问题得不到审视。而民主精神与民主价值则被限制在了领导权 (leadership) 的范畴中。于是, 一些公共行政伦理研究者的研究焦点转向“民主价值”, 思考以民主价值为核心如何建构行政伦理。但是, 我们看到, 在公共行政伦理的

文献中，关于什么构成了民主价值并没有一个清楚而明确的含义界定。公共利益、社会公平、政体或宪法价值、公民精神等内容的讨论并没有整合到一起。所以，在此文中，笔者主要以政体价值理论为代表进行分析。

在美国公共行管理中，公共行政一直被认为不应丧失其民主政治角色与公共特质，要反省公共生活中社会公认的基本价值，要捍卫民主政治价值。而随着政治民主化的发展，这种背景会给行政伦理带来什么影响呢？可以这样说，公共行政民主化更要求行政反映民主政治的性质，对公众的需求做出回应。因而，公共行政的规范价值更需要得到体现，“公共利益”作为公共行政伦理“民主精神”最原初的价值体现，既是公共行政的既定目的，也是公共行政学中的一个理论预设。

但是，在行政伦理理论建构中这个理论预设遭遇到挑战。最大的问题就是何为公共利益。自从行政伦理学者提出反对公共行政的价值中立与政治/行政的二分结构，公共利益问题就不能仅当作政治问题来解决，它也出现在公共行政学中，成为行政问题，特别是行政伦理的问题。那么，公共利益作为行政伦理问题体现在哪些方面呢？这是“民主价值”理论模型研究的一个主题。

公共利益是一个价值问题。所以，在公共行政伦理理论中，公共利益被当作是公共行政的一个核心与基础价值。但公共行政学中缺乏一种内在一致的公共利益理论。在公共行政伦理理论中，公共利益问题的核心是讨论在公共行政体制中如何体现公共利益的价值。可以说，公共利益作为一种价值追求，反映了公共行政的理念或精神，而且是民主价值的一种体现。这涉及公共利益的概念如何界定，公共利益的概念关涉到行政管理者的行为。或者说，一种公共行政伦理理论建构中的公共利益概念必须考虑到行政管理者的行为，尤其是伦理行为。

为了保障行政管理者为公共利益服务，公共行政学者提出立法监督、司法审查、市政改革、公民参与等途径，公共行政伦理学者

也讨论了个体责任、职业精神、伦理准则、政体价值、公共德性等内容。相对于公共行政学者而言,行政伦理学者强调的是,以科学管理的态度来处理公共行政并非就代表着公共利益的实现。行政伦理学者倡导的是,公共利益主要是作为一种精神与观念,作为民主精神而存在,这种民主精神反映公共行政对一种民主价值的追求。在民主精神的行政伦理思考中,罗尔(Rohr, 1976, 1989, 1991)提出的政体价值模式成为了研究前沿。

罗尔是美国公共行政伦理研究领域中最著名的学者之一,他的理论以“政体价值”行政伦理模式为典型。他关注行政管理者工作的宪政维度,认为公共行政作为宪政实践的形式。他指出,从事公共行政就意味着涉足“运作宪政”。宪政是公共行政事业的中心显现,行政管理者的工作如规则实施、管理文件、政策建议、提供服务等都是在日常事务基础上运作宪政。

罗尔的研究工作主要集中在几方面:分析公共服务职业伦理涉及的问题,分析行政管理者处理具体事务的性质,分析“权力分立”和宪政理论以及公共行政有关的专业利益,进行跨国背景的比较研究。罗尔关注的是公共行政作为一种宪政实践的形式,目的是要论证行政管理者的合法性角色,提醒他们为国家服务的“公共行政职业”具有高尚性。他强调宪政实践的具体运作要求行政管理者的伦理实践。罗尔提出一些思考,要求行政管理者反思具体的宪政原则,并且学会将这些原则运用到他们的决策中。罗尔(Rohr, 1989)强调三点:第一,行政管理者要记得其行政职业的高尚性与天职的荣耀。第二,在行政工作的宪政维度,强调行政管理者的工作是在宪政范围内体现其合法角色,表达公共利益。第三,鼓励行政管理者更好地利用宪政语言来处理其日常活动。罗尔的研究关注宪政理论与实践,强调行政管理者在政体维护中的重要作用。

罗尔强调“政体价值”概念。他认为公共行政伦理价值应该从美国显著的政体价值中来,政体价值就是对行政管理者的规范。这是因为行政管理者接受在政府中的任职,就表明他们接受职位中内

含的政体价值以及政体的公共法规中内含的价值。罗尔（Rohr, 1976）认为反思政体价值有两个任务，第一，弄清楚美国价值是什么；第二，对美国价值作出有意义的解释。他建议，对美国价值的含义解释可以到高等法院的判例中去寻找。他也强调行政管理者自身对高等法院结论的理解，因为这也反映出行政管理者的政治信仰内涵。

我们看到，罗尔的研究对行政管理者的角色与功能进行了一种新的解释，他将行政实践与宪政实践联系起来，确定了美国民主制的大部分工作是由行政管理者来承担的。从罗尔的分析中，我们看到了成为负责任的行政管理者所要面临的挑战。这个挑战是如何论证行政管理者通过自由裁量权可以合法地使用政治权力，并且不受政治选举投票的影响。这是公共行政中存在的重要问题，既然行政管理者是拥有政治权力的人，民主制政体如何赋予其合法性呢？罗尔提倡的解决办法是分析就职宣言的伦理意蕴。在他看来，就职宣言不仅仅是一个誓言，而且是坚持宪政的一种道德承诺。其含义更体现在它是一种独立的职业宣言，而不是政治顺从。那么我们就要问，就职宣誓为什么能引导行政管理者的独立自主性呢？罗尔认为职业主义在这方面已经做出了很多努力。一个是通过行政管理者的个体自我约束，另一个是通过职业共同体的一些规定。但罗尔的这个观点在行政伦理话语表达中也有一些争议。什么是公共行政的职业共同体？因为公共行政涉及的具体职业领域有很多类型，如教育、卫生等等。那么公共行政职业共同体规定的来源到底是什么呢？这些问题一直是行政伦理话语论争的内容，就像自由裁量权的争论一样，没有从公共行政伦理的话语中消失。

可以说，在罗尔（Rohr, 1991）所关注的公共行政伦理问题中，首先和最重要的问题是，“角色的”伦理精神或机构办公室的伦理精神。行政管理者肩负道德义务是因为他们在政府任职时占据了某个职位角色，而不是因为他们作为“自我反思”的人或“道德行动者”的结果。但是，行政管理者普遍存在着职责的模糊性。

这种职责模糊性表现在：传统上，行政管理者的行为规范允许他们在不存在个体良心危机的状况下为任何一个政府服务，党派政治中立或者是职业的双重党派（bi-partisan）忠诚，是行政管理者维护其职业要求的伦理精神的重要要素，也是公共行政被认为是履行其宪政角色，作为一种“国家的稳定器”的重要原因；但是，这种伦理精神的中心隐含着罗尔提到的职责的模糊性，行政管理者既要为民选领导负“政治责任”，又有拒绝不正当的政治影响的责任。那么，这表明与行政管理者相关的伦理问题是，他们如何有一种正当的和不正当的政治责任的本能感觉？虽然公共行政伦理规定的行为准则与其他外部控制的标准是重要的，但这些并没有解决问题。因为在公共行政组织发生变化时，行政管理者并不能预料到每一具体情境下的变化与不同，所以罗尔倡导了另一种方式，即将行政管理者与“政体价值”联系起来，通过“宪政传统”行政管理者建立一种“政治正当性”的内部标准，这种标准体现在自由、公平、公正、所有权等政体价值中。

“政体价值”行政伦理模式的发展，向人们展示了像公共行政必须由政治制度、法律制度引导一样，公共行政也必须由政体价值来引导。我们看到，罗尔在公共行政伦理探究中最有意义的贡献在于，将遵守美国宪政作为公共行政的核心，他没有忽视宪政实践的法律特性，关注规范实践的复杂背景，这些都是引导美国公共行政行为的重要方面。当然，罗尔提供的这种方法与进路作为一种探究宪政政体的方法，并没有局限于美国的宪政传统。虽然罗尔的主要关注一直是美国宪政传统与行政实践之间的关系。但这并不是他唯一的工作，他也做了许多比较研究。他将公共行政伦理的讨论建立在不同政体的具体特点之上，比较了权力分配与议会主权，弱国家与强国家传统，习惯法与民法等英国、法国政体中，公共行政与宪政实践的关系，提供了一种关于行政管理者如何回应其宪政环境要求的独特分析。通过他的研究，我们能够形成一种共同的关注主题，因为虽然宪政问题不同，行政管理者对宪政环境要求的回应方

式不同，但行政伦理与其基础的法律与政治秩序之间的关系是相似的。以罗尔为代表的“政体价值”行政伦理模式，建构了一种宪政实践与公共行政伦理之间的关系，这对美国 1990 年代以来形成的新公共管理或“企业化政府”模式也提出了一种有力而有用的抗衡。

在以罗尔为代表的“政体价值”的行政伦理探讨中，寻求“适合的公民精神支持政体”的研究路径逐渐显现出来。一些学者将话语焦点转向了“公民理论”，并在公民话语的争论中确立行政伦理理论。

四、“公民精神”型行政伦理话语方式

在美国公共行政学中，主流学派探究更多的是公共行政主体的活动过程、技术与方法，而行政伦理学兴起以后，在“公民话语”中理解行政伦理拓展了公共行政学的研究视阈，关于公民精神、公民权的多重分析使得人们越来越关注公共行政与公民精神、公民伦理与公共道德的关系。

一些学者将其研究视阈放在参与式的公民社会背景中，以“公民理论”为基础，试图用“公民权”、“公民伦理”、“共同体精神”等范畴来塑造行政伦理。他们都表达了美国现代社会中公民的角色与功能、公共行政者帮助重新恢复公民权的重要作用，以及作为公民的公共行政管理者自身的义务等问题。这个行政伦理话语方式的特点是将美国政治传统中的公民身份看作是为公共行政提供规范性的基础。他们提出行政管理者的责任是要把公民权利义务放在更重要的位置上，所以行政管理者有义务将自身看成普通公民。人们希望行政管理者代表公共利益，同时期待作为公民的行政管理者利用其权威性（authoritative）、技术性（expertise）代表公民，将自身的工作置身于公民主权之下运作。

库珀（2001）扩展了这个观点，认为行政管理者自身就是公

民，在探究行政伦理时应该采用具体的公民角色作为伦理锚点。他指出现代社会对公共行政存在的一个影响：公共行政人员角色逐渐从公民角色中分离出来。行政管理者既是公民的雇员，又是公民中的一员。这样的话，这种双重角色会产生冲突性的义务：公共行政人员不仅是“大众公仆”而且是某一特定组织的公务员。也就是说，有时效忠组织的义务与维护公众利益的职责之间的关系会被混淆。库珀（2001）认为，这种双重角色的状况对行政管理者来说具有道德意义。这体现在，对公众的效忠应先于对任何特定代理机构或官员的忠诚，因为这样做会提高公务员服务的可信度。库珀强调行政管理者是负有特殊责任的公民，所以他明确指出行政管理者的首要义务是公民义务。当行政管理者发现所供职的机构疏于为公民利益着想时，行政管理者就有责任去维护公民利益，做不到这点就是违背了受托责任，也就是对公民责任的否定，这是最基本类型的伦理关怀问题。

这样的话，是不是意味着行政管理者要维护公民角色就必须对组织机构采用批判态度呢？库珀并没有做出绝对肯定的回答，他只是提出，行政管理者的双重角色与义务要求他们小心地调适、维护公共行政组织这一大机器，而在这个维护过程中道德想象力和伦理自主性是必要的东西。库珀提供的答案是，要到历史传统中寻找合乎伦理的公民权。要了解这种传统就要对美国政治思想如反联邦主义、杰斐逊主义、清教主义中的公民美德内容进行反思。他从古典政治哲学的公民精神主题出发，谈到行政管理者的伦理义务来自民主政治共同体中的公民义务。这些义务包括建立与维持权威与公民的平等关系的义务。

库珀将行政管理者的道德义务作了扩展，认为他们不仅要对立法有回应性，而且他们作为公民与受托人应运用自身道德理性。前文谈到过库珀用公共行政的实践概念取代职业主义概念，他希望作为公民的行政管理者能够理解公共行政职业背后的公共行政事业。行政实践在进步主义改革下建立在合理的价值与技术基础上，“好

人”被职业主义所取代，职业主义将公共行政塑造为科学的、有效率的。显然，从库珀等人的伦理视角看，公共行政绝不仅仅如此，在民主政治中，公共行政还负有维护公共利益、保障公民权利、增进个人自由、促进公民参与、重视代表性、加强对个人的尊重和改善职业生活品质的义务。

弗雷德里克森和沃尔灵（Frederickson & Walling, 2001）也反对职业主义的技术官僚式的公共行政，他们认为这种公共行政失去了与公众及其需求之间的联系，并提出公共行政需要重新“恢复”公民主义精神。在他们看来，行政管理者的合法性与权威性依靠的就是，行政管理者推进民主治理的能力及其带来的广泛的公民参与。所以，他们强调在公共行政的思想与实践中需要重建公民精神，这种公民精神是在美国政治共同体中获得公共行政支持的。因而，他们也强调公共行政不是一套专业化的管理工具，在公共行政教育中需要让行政管理者明白公民精神的最高义务与责任，只有这样才能发挥公民—行政管理者所要求的代议制和领导权的重要功能。

实际上弗雷德里克森和沃尔灵与哈特、库珀的观点一样，都认为公民与行政管理者之间有直接伦理联系。哈特（Hart, 1989）也提出行政管理者的基本义务是针对公民的，并认为他们能在政体价值中找到这种义务的内容。他提出，国家公共服务的基本道德义务是仁慈的爱国主义：我们政治共同体内对所有的人的广泛的爱，立法文献授予他们的基本权利中他们必须要保护的事物。公务员必须既是道德哲学家又是道德活动者，这样就要求：第一，理解并信任美国政体价值；第二，对国民的广泛的仁慈感。由此，公务员的基本职责是成为美国共和国政体价值的守卫者和保证人。（Nigro & Richardson, 1990: Notes 101）

哈特提出理解民主的关键更多地在于公民的素质而不是领导人的素质，因此必须在公民中寻求行政伦理的建立。他列出4种公民义务是：（1）鼓励公民自主性；（2）由信念来管理；（3）超越

“权力腐败”；（4）成为道德榜样（Nigro & Richardson, 1990: Notes 99）。哈特（Hart, 1989）还认为，在美国建国者那里，他们寻求建立这样一个政体，其中那些被管理者与通过道德的领导方式成为楷模的行政管理者，都接受一种鼓励公民德性的义务。这也就是说，作为被管理者的公民与作为管理者的行政人员都能在政体中培养一种公民道德义务。这个观点与里查德森（Richardson）和尼格罗（Nigro）的观点相似。

在《行政伦理与建国思想：宪法正确性、荣誉与教育》（Richardson & Nigro, 1987）中，里查德森和尼格罗提出美国建国时政治体制的建立就蕴涵了一些支持其发展的德性要求。他们详细讨论了建国思想在这些德性要求方面的影响与体现，特别是美国政体价值与公共德性的联系。我们看到，在里查德森和尼格罗的分析中，他们强调的是要有适合的公民精神与政治家精神来支持美国政体的优越性。

从以上观点中，我们看到，公共行政角色在“公民精神”理论模型中是派生于公民角色的。行政管理者成为公民的代表、受委托的公民、职业化的公民，他们因为专业技术、职业化等原因从事公共行政实践工作，代替公民亲自管理公共事务，因而赢得了公民信任。所以，该理论模型的一个定位是，行政伦理的义务是与美国社会的好公民联系在一起的。在探究行政伦理的过程中，学者们探究了对公民的回应、鼓励公民参与、对公民负责、公民与政府合作等问题，他们倡导公民德性，关注共同善，强调有效的、积极的公民精神是好政府的一个重要要素。

在将行政管理者与公民联系起来，重新建构公共行政与公民之间的联系的过程中，公共行政与公民权、美德问题是一个探究的重点。因为行政伦理与好公民的传统联系，所以，“好公民”是此理论模型中的一个重要概念。关于怎样成为一个好公民？卡路（Kalu, 2003）提到需要以两种义务为基础。一种是规范的义务，一种是政治的义务。规范的义务是个体通过自由意志和价值判断或

获得正确的选择。而政治义务是一种强加于政治共同体成员身上的外部要求和命令，如选举、纳税、参军，为了满足别人的权利而选择成为好人。卡路提到的公民的双重义务使得理解“国家对公民的要求”，以及“公民对国家可以期待什么”这些问题的有了一个新的角度，即对自我利益的追求并不必然是恶的，好政府可以解决这个问题。所以，卡路提出：“公民权的真实含义首先要求权利作为不可拒绝的条件而得到确认，其次是，建立在共同利益基础之上的互惠义务。”（Kalu, 2003: 420）这也是库珀所说的：“公民有责任既要发现他们自己的个体利益也要发现政治社群的利益，而对这一社群的利益，他们负有契约性的‘自制的责任’。”（Cooper, 2001: 138）库珀同样没有否认人的自利倾向，他认为不要期待公民必须变得无私并在行为上完全利他。公民在追求个体利益的时候同时兼顾共同体的利益，这是公民的责任与美德。卡路（Kalu, 2003）提出的观点是，行政管理者选择进入公共行政领域，就意味着他们接受宪法赋予他们的行政律令——去维护国家的准则和国家赖以建立的价值，去确保所有人机会的平等，确保程序正义、公平和公正、公共责任、进行政治回应。所以，在行政背景中的公民美德超越了礼貌、忍耐等内容，强调了对政体价值的信仰和为此所付出的必要牺牲。行政管理者要在公共行政实践中体现政体价值，他们是公民的道德代言人。卡路（Kalu, 2003）反对新公共管理提倡的行政管理者应该像企业家那样运作，认为如果行政管理者是企业家，那就说明公民被当成顾客，这是非常有问题的。这样会导致存在一种改变我们的宪制民主赖以建立的道德和社会价值的危险。

笔者认为，美国行政伦理学者作为一个稳定的研究群体，通过不同的话语表达共同建构了行政伦理的独立知识领域。他们之间的话语碰撞与交流，拓展和丰富了美国公共行政学的内容。“职业道德”、“组织伦理”、“政体价值”、“公民精神”的几种话语表达方式，只表明这几种行政伦理话语模式的侧重点与知识建构的框架不

同，并不能概括美国行政伦理学的发展与前沿动态^①。

参考文献

- 库珀(2001). 行政伦理学: 实现行政责任的途径. 北京: 中国人民大学出版社.
- Appleby, P. H. (1949). Toward Better Public Administration. *Public Administration Review*, 9 (1): 93 - 99.
- 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.
- Bonczek, S. & Menzel, D. (1994). Achieving the Ethical Workplace. *Public Management*, 16 (3): 11 - 16.
- Bowman, J. S. (1990). Ethics in Government: A National Survey of Public Administrators. *Public Administration Review*, 50 (3): 345 - 353.
- Bowman, J. B. & Williams, R. L. (1997). Ethics in Government: From a Winter of Despair to a Spring of Hope. *Public Administration Review*, 57 (6): 517 - 526.
- Bruce, W. (1995). Ideals and Conventions: Ethics for Public Administrators. *Public Administration Review*, 55 (1): 111 - 116.
- Brumback, G. B. (1991). Institutionizing Ethics in Government. *Public Personnel Management*, 20 (3): 351 - 356.
- Burke, F. (1999). Ethical Decision-Making: Global Concerns, Frameworks and Approaches. *Public Personnel Management*, 28 (4): 529 - 540.
- Caldwell, L. K. (1943). Thomas Jefferson and Public Administration. *Public Administration Review*, 3 (2): 240 - 245.
- Cooper, T. L. (2001). The Emergence of Administrative Ethics as a Field of Study

① 一些重要的行政伦理议题如行政责任的外部控制与内部控制问题、行政伦理规则的有效性问题、政府伦理机构的设置原则等本文都未讨论，还有沃尔多、达尔、《黑堡宣言》等在行政伦理学发展过程中的贡献与地位本文也无展示。笔者对四种代表性行政伦理话语方式的概括只能看作是行政伦理研究领域内知识形成的几种模式，也并不代表学者有明显的学派之分。

◆ 理论述评

- in the United States. In Cooper, T. L. Ed. *Handbook of Administrative Ethics*: 1 – 36. New York: Marcel Dekker, Inc.
- Denhardt, R. B. (1992). Morality as an Organizational Problem. *Public Administration Review*, 52 (2): 354 – 366.
- Diamond, M. A. (1993). *The Unconscious Life of Organizations*. Westport: Quorum Books.
- Finer, H. (1941). Administrative Responsibility in Democratic Government. *Public Administration Review*, 1 (3): 335 – 350.
- 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.
- Gabris, G. T. (1991). Beyond Conventional Management Practices: Shifting Organizational Values. In Bowman, J. S. Ed. *Ethical Frontiers in Public Management*: 205 – 224. San Francisco: Jossey Bass.
- Gawthrop, L. C. (1997). Democracy, Bureaucracy, and Hypocrisy Redux: A search for Sympathy and Compassion. *Public Administration Review*, 57 (3): 205 – 210.
- Golembiewski, R. T. (1962). Organization as a Moral Problem. *Public Administration Review*, 22: 51 – 58.
- Grosenick, L. E. & Gibson, P. A. (2001). Government Ethics and Organizational Culture. In Cooper, T. L. Ed. *Handbook of Administrative Ethics*. New York: Marcel Dekker, Inc.
- Hart, D. K. (1989). A Partnership in Virtue among All Citizens: The Public Service and Civic Humanism. *Public Administration Review*, 49 (3): 103 – 110.
- Kalu, N. K. (2003). Of Citizenship, Virtue, and the Administrative Imperative: Deconstructing Civic Republicanism. *Public Administration Review*, 63 (4): 418 – 427.
- Levitan, D. M. (1942). The Neutrality of Public Service. *Public Administration Review*, 2 (3): 317 – 323.
- Leys, W. A. (1943). Ethics and Administrative Discretion. *Public Administration Review*, 3 (1): 10 – 23.

- Nigro, L. G. & Richardson, W. G. (1990). Between Citizen and Administrator: Administrative Ethics and PAR. *Public Administration Review*, 50 (6): 623 - 635.
- Richardson, W. G. & Nigro, L. G. (1987). Administrative Ethics and Founding Thought: Constitutional Correctives, Honor, and Education. *Public Administration Review*, 47 (5): 367 - 376.
- Rohr, J. A. (1976). The Study of Ethics in the P. A. Curriculum. *Public Administration Review*, 36 (4): 398 - 406.
- Rohr, J. A. (1989). British and American Approaches to Public Service Ethics. *Public Administration Review*, 49 (4): 387 - 390.
- Rohr, J. A. (1991). Comparative Government and Administration. *Public Administration Review*, 51 (4): 363 - 364.
- Yoder, D. E. & Denhardt, K. G. (2001). Ethics Education in Public Administration and Affairs: Preparing Graduates for Workplace Moral Dilemmas. In Cooper, T. L. Ed. *Handbook of Administrative Ethics*: 59 - 77. New York: Marcel Dekker, Inc.

(责任编辑: 苗 甫)