

# 中国特色行政伦理的标识性概念

李春成

**[摘要]** 国内学者三十多年的研究,为构建中国特色行政伦理学奠定了丰厚的基础。研究者或以某个概念为核心,或通过范畴举要,或先规范后应用,建构了多种行政伦理学知识体系。本文通过对“行政伦理”的现象学直观,提出了“治道”式的行政伦理概念,并以标识性概念为方法,建构了“主旨—主体—职责—方法”四位一体的行政伦理学自主知识体系,提出并阐释了新时代中国特色行政伦理的四大标识性概念:服务型治理(主旨概念)、德者之治(主体概念)、责任政府(职责概念)和整全治理(方法概念)。

**[关键词]** 中国特色行政伦理;知识体系;标识性概念

**[中图分类号]** D035 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863(2025)04-0010-10

中国哲学社会科学界关于自主知识体系和标识性概念的规模化讨论是中国特色哲学社会科学学术自觉的标志,“是实力的象征,也是自信的体现”。<sup>[1]</sup> 习近平总书记先后在2016年5月17日哲学社会科学工作座谈会上、2022年4月25日赴中国人民大学的考察调研中、2022年10月16日党的二十大报告中强调,要加快构建中国特色哲学社会科学。构建中国特色哲学社会科学,“归根结底是建构中国自主的知识体系”,<sup>[2]</sup>而建构中国自主知识体系的关键是“要善于提炼标识性概念”<sup>[3]</sup>。这是新时代中国哲学社会科学每个学科都应做的工作。对于当代中国行政伦理学而言,提炼标识性概念、建构中国自主知识体系,不仅是对时代召唤的回应,也是学科发展之必需。

## 一、知识体系现况述评

当代中国行政伦理学的研究和教学起步于20

世纪90年代末。经过三十多年规模化的探索和发展,形成了较为丰富的知识储备和学术积累,为构建中国特色行政伦理学奠定了丰厚的学术和学科基础。近二十年来,国内不少研究者根据自己对“行政伦理”的理解,尝试着建构行政伦理学知识体系,出版了约40本的教科书。从名称上看,多半是以“(公共)行政伦理(学)”命名的,而以“公共管理伦理(学)”命名和以“公共伦理(学)”命名的数量大致相当。无论以何者命名,其知识内容基本上都属于广义的行政伦理范畴。

从知识体系上看,大致有以下几种结构:

(1)以行政伦理关系为核心。汉语中,“仑”(沦)指有纹理者,理也;<sup>[4]</sup>由“人”和“仑”构成的“伦”意指“人之间的辈分是一层一层的,由此产生辈分、条理、次序的含义,引申表示道德”。<sup>[5]</sup>“伦理”的核心涵义是“应然”关系秩序。“行政伦理关系是以政

府组织及其成员为核心向外辐射的一个复杂的社会伦理关系网络。”<sup>[6]</sup>据此,刘祖云教授的《行政伦理关系研究》以关系为轴心,构建了由三个层面(宏观、中观和微观)、十大关系(政府与自然、政府与社会、政府与市场、政府与企业、政府与非政府组织、政府与公民个人、政府与学府、政府间、政府成员上下级间、政府与其成员间)构成的行政伦理学知识体系。袁建辉也从伦理关系入手,系统地探讨了政府公共服务过程中,政府与社会、政府与非政府组织、政府与公民间关系的伦理本质和应然状态。<sup>[7]</sup>

(2)以行政伦理责任为核心。这方面的代表性著作是美国学者特里·库珀的《行政伦理学:实现行政责任的途径》。库珀认为,行政责任是行政伦理学的关键,而行政责任的最终承担者是行政人员,并在行政人员的决策与行动中得以实现。因此,他在一般性地导论行政伦理学的基础之后,首先讨论了行政人员的两类责任(客观责任和主观责任)、阐述了行政人员的三类责任冲突(权力冲突、角色冲突和利益冲突),然后比较分析了确保行政人员责任实现的两种方法(内部控制和外部控制),最后结合实例阐述了解决行政伦理问题的方案设计过程和注意事项,提出“负责任的行政模式”。<sup>[8]</sup>国内有些高校以库珀的这本书作为教材,构建公共(管理)伦理的教学知识体系,并以“辨别利益关系-澄清角色与责任-甄别和选择行为原则和价值立场-设计行动方案”作为责任实践路径。<sup>[9]</sup>

(3)以公仆意识为核心。有学者认为,行政伦理是“公仆意识的基础和支撑”,可以用“公仆意识”勾连行政伦理的主要维度,建构以公仆意识为主题的行政伦理学话语体系。蔡小平等的《行政伦理与公仆意识》<sup>[10]</sup>就是这么构思的:全书围绕“公仆意识”这一核心话题,由公仆意识的五个议题(价值观念、道德责任、行动决策、法制保障和人格支撑)引发对行政伦理学的五大话题(行政伦理观念、行政伦理责任、行政伦理选择、行政伦理法制、行政伦理人格)的阐述,最终实现“行政伦理”与“公仆意识”在叙事学上的相互成就。

(4)行政伦理范畴举要。这类知识体系构建的前提假定是,知识体系是由一系列概念范畴所建构

的;重要概念或关键词,是知识体系生成和学习中有重要意义的“词语事件”;<sup>[11]</sup>掌握了某学科或研究领域的关键词或重要范畴,就基本掌握了这个学科的知识体系。基于这种假定,国内外不少学科基于“关键词的方法”<sup>[12]</sup>出版了关键词汇编的著作。“关键词方法”其实就是通过概念范畴举要式诠释,串珍珠般汇总相关知识要点。李建华、左高山等编写的《行政伦理学》,主要以行政理性、行政正义、行政自由裁量、行政腐败、行政忠诚、行政检举、行政责任、廉政与善政等一系列行政伦理范畴构建其知识体系。<sup>[13]</sup>张康之和李传军的《行政伦理学教程》也基本上是围绕行政伦理范畴展开的,主要包括行政伦理观,行政理想、态度和作风,行政良心,行政责任,行政纪律,行政荣誉,行政人格,行政伦理规范,政府信任关系,行政道德评价和行政伦理监督等章节。<sup>[14]</sup>

(5)综合性知识体系。编著者按照一定的逻辑,将行政伦理学理论、行政伦理一般规范、行政主体伦理、行政活动伦理、行政领域伦理、行政伦理建设等内容组合在一起,形成综合性的行政伦理学知识体系。譬如王伟教授的《行政伦理学》,<sup>[15]</sup>除“绪论”之外,全书分为上中下三篇,上篇是“行政伦理的规范体系”(观念-规范-范畴),中篇是“行政伦理机制体系”(养成机制-监督机制-选择机制),下篇是“公共行政中的伦理问题”(人事、财政、政策等领域的伦理问题)。马国泉撰写的《行政伦理:美国的理论与实践》<sup>[16]</sup>的主体内容包含行政伦理的理论问题、具体实践和道德建设三部分。王振华编的《公共伦理学》<sup>[17]</sup>除了行政伦理学概述之外,主要涵盖了政府、非政府组织、公民等主体伦理,公共管理、公共政策、制度安排等活动伦理,以及资源、财政和科技等领域伦理。万俊人主编的《现代公共管理伦理学导论》<sup>[18]</sup>主要围绕公共管理伦理理论、公共管理主体伦理、公共管理行为伦理、公共管理权力伦理等予以谋篇布局。晏辉著的《公共管理的伦理基础》<sup>[19]</sup>立意按照“观念-制度-体制-行动”的内在逻辑,构建公共管理伦理知识体系。

上述任何一本书的编著者都为知识体系建构费尽思量,任何一种框架设计都是对行政伦理学知识体系的有益探索。他们对我国行政伦理学的贡献,

值得充分肯定。吹毛求疵地看,以下几方面还有待斟酌:一是知识体系的完整性问题。所谓完整性,宽泛地说,就是知识体系能够涵盖所在领域的全部重要知识;严格地说,就是能够解释这一理论所处领域的现象。<sup>[20]</sup>宽泛的完整性要求知识体系所涵盖的内容能够互斥地周延(MECE<sup>①</sup>)所有重要知识点。尽管任何一本教材都不可能穷尽所有相关知识点,任何教材的知识体系从内容上看都是“举要”式的,但是,这种举要式结构不仅不能有重大遗漏,而且各部分之间在逻辑上要界限清晰。严格的完整性(也称“整全性”)要求我们找到行政伦理学的原初概念(Primitive Concepts)或基础概念(Basic Concepts)<sup>②</sup>,建立一个结构化甚至“等级式”(Hierarchical)的知识体系。然而,就目前来说,大家似乎还未找到合适的行政伦理学原初概念或基础概念。二是知识体系的内容结构逻辑问题。无论是知识体系的纵向推进还是横向展开,都应合乎理性逻辑,要有合乎常识、可理解的关系顺序,而不能随意散点布局。三是理论含量的问题。从比较的角度讲,相较于公共管理学的其他研究,行政伦理学研究应该更具理论深度和哲学思辨性。<sup>[21]</sup>就其自身而言,行政伦理学的知识基础应该包括伦理学、政治哲学、法哲学等,主要任务是依据这些理据“证立”公共治理的“应然”规范、证成或批判公共治理实践的“正当性”和“合理性”。四是中国特色问题。既有的行政伦理学知识体系对中国特色进行了一定探讨,提出了一些展示中国特色行政伦理的标识性概念,但除了《行政伦理与公仆意识》紧扣公仆意识这一特色概念予以展开之外,其他大多只是零星涉及,对中国特色的阐释既不够充分,也不够系统。总之,如何构建一个内容整全、结构合理、论理充分、充分体现中国特色的行政伦理学知识体系仍是一项未竟之业。

## 二、以标识性概念为方法

鉴于既有的“举要式”“核心式”乃至“综合性”知识体系存在一些瑕疵,笔者另辟蹊径,尝试以标识性概念为方法,建构能充分体现中国特色、伦理证成中富含学理、内容体系自成一体、结构布局切合逻辑的行政伦理学知识体系。这里所谓的“以标识性概念为方法”,有着相互关联的双重含义:一是以标识

性概念作为认识路径与方法,二是以标识性概念构建知识体系。

关于标识性概念的定义,国内学者似乎尚未取得共识。这首先表现在对概念的英译不一。笔者查阅文献时发现,有的学者将“标识性概念”译为“Indicative Concepts”,<sup>[22]</sup>有的译为“Iconic Concepts”,<sup>[23]</sup>有的译为“Core Concepts”。<sup>[24]</sup>其次,对于标识性概念的内涵与意义也有不同看法。有学者强调其基本性、独特性、与众不同性,认为“标识性概念是指某一理论或某一学科必然出现的、有别于其他理论或学科的、基本的、独有的语汇。正是通过一系列独特概念揭示出某一理论或某一学科的研究对象、范畴、原理和规律,该理论或学科才能成立”。<sup>[25]</sup>也有学者强调“他”与“己”的对等性,认为只有在作为参照的他者“那里找到有代表性的标识概念,我们才能择取一个对等的标识概念”,而且应该选择那些既具有高度的“覆盖性”但又未抽象到无差异的“划界性”概念作为标识性概念。<sup>[26]</sup>笔者认为,“标识性概念”是在某一知识体系或领域中,具有独特特征或属性,能够识别或定义某一特定事物或类别的概念,是构建知识体系的重要基础。标识性概念是社会事物的文化基因,可将其翻译成“Identifying Concepts”。

泰尔米和凯利的相关观点有助于深化对标识性概念方法的理解。认知语言学创始人伦纳德·泰尔米(Leonard Talmy)指出,概念实质上是个认知系统。<sup>[27]</sup>建构知识体系的核心任务就是精心设计出一套组织化的概念系统。这套概念系统提供了对世界的特定表征和理解;人们通过概念来解释经验、构建知识并进行交流。在知识体系中,每个概念都与其他相关概念相互关联、相互作用,共同参与认知过程。概念系统的结构性帮助人们以有序的方式存储和检索知识,使得人们能够快速有效地处理复杂的

① MECE 是英文“Mutually Exclusive Collectively Exhaustive”的简称,直译为“相互排斥、集体穷尽”,简译为“周延互斥”。“周延互斥”是对事物进行分类或结构性分析的基本要求。实际操作中,“互斥”是个较为硬性的要求,而“周延”常常只是要求大体上的、同一层面上的穷尽列举,即:不要有重要的或重大的遗漏,不能遗漏分类标准领域中的主要或重要项目。具体参见:[美]巴巴拉·明托.金字塔原理[M].王德忠,张珣译.北京:民主与建设出版社,2002.89.

② 一般认为,原初概念是最基本的,无法通过其他更简单的概念来定义的概念,具有理论上的自足性或第一性(primacy),即可以定义一个理论中的其他概念而自身无需其他概念定义的概念;基础概念构成一个领域或学科知识体系的基础,是进一步学习和理解更复杂概念所必需的。具体参见:陈真.何为美德伦理学[J].哲学研究,2016(7).

信息。根据乔治·A. 凯利(George A. Kelly)的个人构念理论(Personal Construct Theory),人们对世事都有自己独特的理解(构念),但基本上都遵循二分法的逻辑,主要旨趣是辨别(Discrimination),因而人们的构念结构往往都是两极化的,并且呈现出一定的层级化:有些是核心构念(Core Construct),有些是边缘构念(Peripheral Construct)。<sup>[28]</sup>按照泰尔米和凯利的观点,标识性概念是一种能够高度概括和代表特定事物、现象、理论、群体等核心特征的概念。它就像一个标签,让人一看到这个概念,就能联想到与之相关的一系列关键属性、理念、价值或者行为方式。

就我国行政伦理学知识体系的建构而言,标识性概念是我们认识和界定中国行政伦理特色的重要工具;标识性概念方法是阐释我国行政伦理现象、建构中国行政伦理学自主知识体系的合理方法。以标识性概念构建中国行政伦理学知识体系的关键有二:一是要寻找甚至建构合适的标识性概念,二是要构建相对完备的框架结构。一般来说,标识性概念应该具有以下特征或满足以下条件:(1)清晰的定义。标识性概念应该有明确的定义,能够清晰地描述其应用的对象,其定义最好足够具体,以至于可以在实践中被操作和应用。(2)可识别性。概念应该能够让人识别出特定的对象或现象,应该能够区分不同的对象或现象,即使它们在某些方面可能相似。(3)可比较性。标识性概念应该允许在不同对象之间进行比较,能基于共通的议题范畴进行有理有据的对话。(4)内涵丰富性。标识性概念应该能够承载关于其所描述对象的关键性信息,具有较为丰富的理论意义和实践内涵。此外,标识性概念还有二个非应然性特征:(1)历史动态性。标识性概念是“过程中的概念”,是不断变化的。这既是因为标识性概念所反映的实践是动态发展的,也因为人们的认知兴趣、观察视角和概念用语等会随着历史政治社会的变化而变化。因此,我们有必要持延展性时间框架(Expanded Time Frame)<sup>[29]</sup>来看待标识性概念的发展。(2)未必孤独性。标识性概念的认知逻辑尽管具有双极性(Bipolar),但并非简单的非此即彼、你无我无或你正我反的二分法(Dichotomy)。标识性

未必意味着独占性;相反,按照凯利的构念理论,使A不同于B的标识性特征,需要第三者C的重复才有意义。

己者之标识以他者为参照,标识性概念的内涵只有通过对话、会通、比较才能得以彰显。而“会通或比较的前提一定是有共同问题”。<sup>[30]</sup>作为一种体系架构,标识性概念知识体系框架实质上是一种对话框架,由己-他共有议题或共同问题组成。因此,以标识性概念为方法构建中国行政伦理学知识体系应以一种中外行政伦理共有议题为分析框架。这种分析框架所含议题应该是中外行政伦理学研究的共同问题;在这些议题之下,中国行政伦理学有自己的叙事话语和标识性概念。这种分析框架应该具有一定的完备性,尽管难以事无巨细地阐释中外行政伦理学的所有知识点,但至少能涵盖所有重要的标识性概念,最好还能体现标识性概念体系的结构特征,有其核心概念。

构建结构相对完备的行政伦理学知识体系的主要方法和思路有二:一是归纳法。首先尽可能多列举可能属于行政伦理范畴的现象或概念,然后按照某种逻辑将其进行归纳整理出某种框架体系,譬如将行政伦理学知识点归纳为主体伦理、行为伦理、职业伦理、制度伦理、政策伦理、场域(问题)伦理等。这样做可能存在各部分之间难以界清、所适用的理据重复等问题。此外,归纳法常常会变成前述的举要法而出现内容完整性问题。二是演绎法。演绎法之一是找到行政伦理学的原初概念或核心概念,然后以它为核心展开为一个知识体系。如果行政伦理实践能完全合乎某个单一逻辑,如美德伦理、义务伦理或功利主义等,或许我们可以参照这些理论以美德、义务或功利作为原初概念进行演绎。然而,事实是,行政伦理实践往往需要“八面玲珑”“滴水不漏”“无懈可击”,否则就可能引发争议和批判。所以,此法仍有待斟酌。演绎法之二是借用现象学思维,回到作为整体的行政伦理本身,“直观”行政伦理的本真“初心”。在把握行政伦理的本真“初心”的基础上,演绎性地建构行政伦理学知识体系。这是本文所用的思维方法。

行政伦理并非自在自为的。如同“良法”最终

是为了“善治”,行政伦理终归只是一种工具性的社会装置,我们不是为了行政伦理而构建行政伦理,而是为了使行政管理更好、为了使国家治理更善。概括地说,行政伦理的本真“初心”是正确的人以正确的方法做正确的事情。如是,逻辑上我们就可以从主体、职责和方法三个维度整体性地分析“行政伦理”现象,建构起逻辑上较为完备的行政伦理学知识体系。此外,通过对“行政”的现象学直观,我们认为,“行政”的本真“初心”就是“服务”,“公共行政”的本义是“公共服务”,现代国家治理的本义是“服务型治理”。值得特别指出的是,本文所论的“行政”泛指一切公共服务。所谓的旧公共行政、新公共管理、新公共服务乃至新公共治理等,都只是其特殊行为范式,是不同国家、不同时期公共服务这一“共相”的“殊相”。因此,本文特别提出“服务型治理”作为中国行政伦理标识性概念体系的核心概念和主旨概念。至此,我们找到了“主旨—主体—职责—方法”四位一体的行政伦理学知识体系架构。四个方面涵盖本真、直指初心,一时一地的行政(伦理)实践,因此四者是其所是。换言之,一时一地的行政伦理特色或标识性概念,如有,则必定体现于这四方框架中。

### 三、新时代标识性概念

按照上述方法,从“主旨—主体—职责—方法”四个方面,审视当代中国尤其是新时代中国行政伦理特色,我们能得出一系列标识性概念。

#### (一)主旨概念:服务型治理

中国共产党“是中国特色社会主义事业的领导核心”。<sup>[31]</sup>“中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征”。<sup>[32]</sup>“中国最大的国情就是中国共产党的领导。什么是中国特色?这就是中国特色”。<sup>[33]</sup>中国共产党长期以来奉行“为人民服务”的宗旨,从政治、思想和组织等方面全面领导各级组织,将“领导即服务”“治理即服务”这一根本理念全面贯彻于国家治理,从政治上确立了“服务型治理”这一中国特色行政伦理的主旨标识性概念。

19世纪末以降,西方公共行政范式经历了从传统公共行政到新公共管理的发展,新公共服务乃至新公共治理作为一种新型服务理念至今仍基本处于

某种“应然”状态。而新中国自成立伊始,就将“为人民服务”确立为政府活动的宗旨。在与“服务主导逻辑”(Service-dominant Logic)、“公共服务逻辑”(Public Service Logic)<sup>[34]</sup>等理论对话的基础上,我们将“服务型治理”的基本理念概括为:(1)取消“公共管理”与“公共服务”的界分,认为政府的一切活动都是公共服务,不再将公共管理与公共服务相提并论,而将“公共管理”与“公共服务”统称为“服务型治理”;(2)用“公共服务逻辑”取代“公共产品逻辑”,认为公共服务的范畴包括但不限于提供公共产品,公共产品只是公共服务的中介,最终是要通过公共服务为社会公众创造公共价值;(3)认为所有的行动者(包括党委、政府、企业、个人等)都是资源整合者,通过整合各种资源来创造和提供服务,其中“主动资源”(Operant Resources)比“受动资源”(Operand Resource)<sup>①</sup>更为重要;(4)强调公共服务的共同生产(Co-production)和公共价值共创,认为公共价值是由公共服务提供者与社会公众共同创造的,而不是单方面由公共部门创造并传递给社会公众;(5)认为“价值总是由受益者独特且现象学地决定的”,<sup>[35]</sup>是由受益者根据自己的体验和情境来决定的,而不是由服务提供者预先设定的,要重视公共服务体验。<sup>[36]</sup>

#### (二)主体概念:德者之治

子曰:“为政以德,譬如北辰,居其所而众星共之”(《论语》)。“官德”不仅影响着党和国家的形象和公信力,而且影响着社会风气和公众道德,进而影响国家治理水平与绩效。因而,中国共产党一贯强调“德乃官之本,为官先修德”,<sup>[37]</sup>一贯坚持领导干部要立德修身,一贯强调治者有德、德者之治。

中国自古以来就讲究“德位相配”。在与《老子》《庄子》合称中国古典哲学“三玄”的《周易·系辞下》中,孔子说:“德薄而位尊,知小而谋大,力小而任重,鲜不及矣。”意思是说,如果德行浅薄却位居高位,智能低下却图谋大事,力量弱小却担负重任,那么,就

<sup>①</sup> 受动资源是指那些有形的、静态的资源,它们必须被其他资源作用才能产生效果;主动资源是指那些无形的、动态的资源,它们能够作用于其他资源以产生效果。具体参见:Vargo S.L., Lusch R.F., Service-Dominant Logic: Continuing the Evolution. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 2008, 36(1): 1-10.

很少有不招致祸端的。也就是说,德与位、智与事、力与任之间必须保持一致。无独有偶,古希腊先哲亚里士多德的“道德应得”论也持类似的观点。亚里士多德基于其目的论(Teleology)假设<sup>①</sup>,认为既然万事万物(包括人在内)都有其自身的目的,而美德就是“使得它是其美德的那事物的状态好,又使得那事物的活动完成得好”的品质;“人的美德就是既使得一个人好,又使得他出色地完成他的活动的品质”。<sup>[38]</sup>因此,在分配时必须按照美德匹配原则,使被分配物的美德与被授予者的美德保持一致,要求被授予者具有能卓越地或充分地实现被分配物美德(内在目的)的美德。譬如,政府的公职就应该被分配给那些具有能卓越为公、充分履行公职目的之美德的人。反过来说,只有具备这种美德的人才有资格担任公职。无论是中国的“德位相配”论,还是亚里士多德的道德应得论,都主张治者有其德,也即德者之治。

除了“治理者必须具有美德”之外,“德者之治”还有一个推论:“德者有位”——有治德者应居治理之位。只有当“治者必有德”“德者必有位”两个命题同时成立时,才是完整意义的“德位相配论”。《诗经·大雅·假乐》说“大德者必受命”:有大德的人必会承受天命,上天保佑他,任用他,给他以重大的使命,让人民安居乐业,享受上天赐予的福禄。《中庸》有言:“大德必得其位,必得其禄,必得其名,必得其寿。”意思是说,真正有德行的人,“必定得到他应得的地位,必定得到他应得的财富,必定得到他应得的名声,必定得到他应得的寿数。”<sup>[39]</sup>

大致地说,以马基雅维利的《君主论》为代表,欧美国家治理理论主要研究“治理术”(governmentality)。这种“治理术”以效用论、后果论为导向,将规范、责任与义务等全然工具化、功利化。这种“治理术”指导的国家治理主要以义务论和后果论为正当性理据,拒绝了美德论的支撑。基于人性幽暗的假设,他们自觉或不自觉地放弃了“德者之治”。最典型的是美国联邦党人的假说:“如果人都是天使,就不需要任何政府了。如果是天使统治人,就不需要对政府有任何外来的或内在的控制了。”<sup>[40]</sup>从制度设计的角度讲,我们确实不能基于乐观的人性假设,但是,

实然并不能取缔应然,不能因为人的利己自然本性而放弃利他的规范性要求,不能因为未受规范时“理性人”或“经济人”逻辑的司空见惯而放弃管理上对“组织人”和“德性人”<sup>[41]</sup>的期待。

### (三) 职责概念:责任政府

政府的职责内容与责任边界是两个相互关联而又不同的概念,前者强调“政府应当干什么”,后者强调“政府不能干什么”。西方学者认为,“对于国家的实践立场应该是一种经过仔细考虑,并谨慎权衡在特定政治情景中行动所涉所有理由之后的立场。”<sup>[42]</sup>以西蒙斯和沃尔夫等为代表的哲学无政府主义者认为国家统治缺乏道德正当性,国家没有发号施令的正当权利。<sup>[43]</sup>哲学无政府主义反对的是普遍性政治权威在理论上的可能性,而不是现实中国家的必要性。但是,“以施蒂纳、蒲鲁东、巴枯宁和克鲁泡特金为代表的政治无政府主义者则试图否定政治国家存在的必要性”。<sup>[44]</sup>以哈耶克、诺齐克和弗里德曼等为代表的自由至上主义(Libertarianism)往往以个体自由权利神圣不可侵犯作为公共权力的“权利边界”,以个体利益先于并高于集体利益作为公共决策的基本逻辑,主张“守夜人国家”或“最弱意义国家”,<sup>[45]</sup>认为“没有什么比最弱意义国家功能更多的国家能够得到证明”。<sup>[46]</sup>以泰勒和桑德尔等为代表的社群主义者对自由主义及其市场方案进行了批判,<sup>[47]</sup>否定了“市场万能”逻辑,<sup>[48]</sup>反对“中立国家”,主张政府致力于社群道德建设。而吉登斯等所倡导的“第三条道路”明确提出超越“左”和“右”的六项原则:超越左/右划分的旧思维;国家、市场和社会之间的有效平衡;责任与权利相平衡的新的社会契约;发展一套广泛的供给经济学的政策以使经济增长与福利国家的结构性改革协调一致;平等与社会多样性原则的统一;重视全球化。<sup>[49]</sup>

在中国,“政府该做什么、不该做什么”主要不是哲学和理论问题,而是政治和实践问题。与西方人抽象地将国家权力视为“必要的恶”不同,中国人历史地和经验地对权力虽也有着某种不信任,但对公共权力和国家治理有着强烈的善意期待——期待

<sup>①</sup>“teleology”一词来自希腊语,由“telos”(目的)和“logos”(学说)组成,常译为泰罗斯理论或学说。亚里士多德的目的论假定万事万物都是为了达到某个目的而存在和活动的。

它能“为民做主”“为人民服务”,如维持社会稳定、建立社会秩序、伸张公平正义、为人民谋福利等。西方人“权力恶”的假定与其“人性恶”的假定相耦合,从而势必主张通过法治和权力间相互制衡来限制公共权力;中国人对权力善的期待与其对人性善的期待相耦合,因而并不先验地为国家权力划定边界、反对政府作为,相反,人民对政府似乎有着无限的期待和需求。当代中国主要通过党的全面领导、法治国家建设、政府积极作为、干部廉政道德建设等措施来保证人民期待的实现。其“治权”的合法性基础既包括经由治理有效性(“政绩合法性”)的“人心民意的合法性”(“认同有效性”),也包括由“四个自信”(道路-理论-制度-文化)所支撑的复合“规范合法性”<sup>①</sup>。

党的领导、人民的需求、“四个自信”、治理有效性,这些既是我国政府治理的合法性要求,也是“人民政府”的内在规定性。换言之,这些合法性要求既内在地约束也内在地支撑我国政府治理,从而使得我国政府功能没有外在的否定性边界。因此,我国政府的职责是全面的,不仅责任对象是全面的,而且责任内容也是全面的。这种“责任政府”既是文化期待也是实际需求,既是社会期待的“客观责任”也是政府潜在的“主观责任”。<sup>[50]</sup>“责任政府”逻辑上要求“全能政府”,但是,现实中政府的能力是有限的。这不仅意味着政府的责任难以一蹴而就而只能逐步实现,而且意味着责任履行中难以避免的选择、权衡和取舍,还意味着我们必行“整全治理”之策。

#### (四)方法概念:整全治理

“中国之治”的方法有很多,其中有的是通用共享的,有的是具有中国特色或中国特有的,譬如党建引领、“三治融合”或“五治融合”<sup>[51]</sup>、举国体制、协商民主、群众路线、规划引领或“规划治国”<sup>[52]</sup>等。为了便于掌握,本文提出一个统合性的概念,即“整全治理”,作为中国特色行政伦理在方法论层面的标识性概念。这一概念既具有规范性又具有描述性,能统合当代中国公共治理的主要方略。整全治理是解决“有限能力政府承担全面服务责任”的总方法,是实现国家治理现代化的有效路径。

首先,整全治理坚持党的全面领导,建立全面合

作治理体系。政府尽管主观认同对人民对社会的全面责任,但现实能力却是有限的,因此,有必要按照“服务型治理”的理念,把所有行动者都视为资源整合者,通过整合各种资源来创造和提供服务。通过党建引领,建构“党委领导、政府主导、部门联合、各方参与”的全面合作治理体系。其中,党的领导是最重要的政治权威资源,政府部门联合形成组织管理合力,各种社会力量成为公共服务的共同生产者。整全治理坚持人民立场,发挥人民的主体性,使人民成为公共价值的共同创造者。为了完成国家重大攻关项目,整全治理主张“集中力量办大事”,实施“举国体制”;为了解决“不平衡不充分的发展”问题,整全治理主张区间对口援助、群体间的对口帮扶,整合各方力量、各种资源齐心协力,共同发展。

其次,整全治理坚持德治与法治相结合,德治与法治共轭(简称德法共轭)促进国家治理现代化。“徒善不足以为政,徒法不足以自行”(《孟子·离娄上》)。一方面,无论是德治还是法治,都属于国家治理活动范畴,都以推进我国国家治理现代化为目标,都是在中国共产党统一领导下的治国理政方略,都是我国公共治理的重要方式,不可偏废;另一方面,德治与法治在治理者、治理准则和治理机制等方面又存在差异、各有侧重,各有所长同时又又各有所短。因此,德治与法治在逻辑上存在共轭的可能性,在实践上存在共轭的必要性和可行性。德法共轭不仅能产生“内部结构效应”,构建良善的政治生态和治理体系,而且能产生“外部功能效应”,提升国家治理的正当性与有效性。新时代中国坚持全面依法治国和全面以德治国相结合,将德法共轭全面贯彻于国家治理各领域、全过程、全要素;坚持以德法共轭为基本方略,融合自治和智治,促进城乡社会治理。

第三,整全治理将整全性视为国家治理的重要原则。整全性,或曰政治道德原则的融贯一致性,是分配正义、政治公平、程序正义等之外的一种独特政治道德,其又与正义、公平等联系在一起——“只有对既想要整全性,又想要公平与正义的人们来说,整全性才有其意义”。<sup>[53]</sup>整全治理通过解释学方法将

<sup>①</sup>关于“人心民意的合法性”“认同合法性”“规范性合法性”的内涵,具体参阅:蒋庆:“王道政治”是个好东西[EB/OL]. [https://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_1453119](https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1453119).

现代国家治理的重要原则,如法治原则、责任原则、公共利益原则、程序正义、分配正义、可持续发展原则等,融合为一体、整合成一致的原则体系;兼顾治理中的后果论、义务论和美德论等诸方面的考虑,构建国家治理的整全合理性。整全治理强调整体性、协同性和系统性的思维,强调通盘考虑甚至“全国一盘棋”——反对各自为政,强调在同一治理活动中平等地对待所有人——“政府对所有公民,必须以一个声音说话、以一个具原则性且融贯的方式来行动、把自己对某些人所使用的正义或公平之实质性标准,扩张到每个人”。<sup>[54]</sup>整全性能够对一个共同体的整体治理实践提供道德上的最佳证立,使其具有道德权威;帮助治理者融贯一致性地处置疑难问题;“保护我们免于遭受偏见、欺诈或其他形式的官员腐败”。<sup>[55]</sup>从而增进人民的公平正义体验,增强国家治理的公信度。此外,因其融贯一致性,整全性治理经验也便于复制和推广。

我国所奉行的整全治理方略与西方国家的治理方略有着重要的区别。首先,西式主流思维往往偏重实证主义法律观和现实主义权威观,不太重视道德对法律、德治对法治的内在支撑,以及在实践中的辩证统一。中华文明绝大部分时期奉行的都是德治与法治共生、共存、共济的“儒法国家”。<sup>[56]</sup>当代中国的德法共轭整全治理方略显然不同于西方国家所奉行的纯粹法治、法制主义治理方略。其次,西方国家的个体自由主义文化底色和“经济人”基本行动逻辑,使得他们既不愿意也不能够实施以集体主义、仁爱精神和使命感,以互助合作、共同发展为理念的整全治理。最后,整全治理的全面合作治理体系,与西方国家传统公共行政的权力制衡、新公共管理运动的碎片化治理等形成了鲜明对比。

#### 四、结语

本文提出的“主旨—主体—职责—方法”标识性概念框架,拆开来看,乏“新”可陈,每个要素都是学界常识;组合起来,仍然直朴无华,貌似初学者都会的拼图。然而,恰恰是这一简单的四方框架,满足了知识体系建构的基本要求,如形式结构完备、学理容量丰富等。借助这一框架,我们不仅可以吸纳和整合行政伦理学各方面的主要研究成果,而且可

以提炼出具有中国特色的行政伦理标识性概念并自成体系。限于篇幅,本文尚没有充分展开对中国特色行政伦理标识性概念的阐释和证成,更未能充分演绎这些标识性概念与西方国家行政伦理理论和实践之间的对话。另外,尽管我们倾向于将服务型治理作为中国特色行政伦理理论的基本概念,但是,本文所提出的以“服务型治理”为核心、以标识性概念为方法的行政伦理学知识体系仍未达到“具有一种等级式的、还原论的、整全的、一元论的结构”现代伦理学理论标准。<sup>[57]</sup>这些都有待进一步的思考和努力。行

#### [参考文献]

- [1][3] 习近平. 在哲学社会科学工作座谈会上的讲话[N]. 人民日报, 2016-5-19.
- [2] 习近平. 坚持党的领导传承红色基因扎根中国大地 走出一条建设中国特色世界一流大学新路[N]. 人民日报, 2022-4-26.
- [4] 殷寄明. 《说文解字》精读[M]. 上海: 复旦大学出版社, 2006. 43.
- [5] 窦文宇, 窦勇. 汉字字源: 当代新说文解字[M]. 长春: 吉林文史出版社, 2005. 489-490.
- [6] 刘祖云. 行政伦理关系研究[M]. 北京: 人民出版社, 2007. 39-40.
- [7] 袁建辉. 政府公共服务中的伦理关系研究[M]. 长沙: 湖南大学出版社, 2011.
- [8][美] 特里·L·库珀. 行政伦理学: 实现行政责任的途径(第五版)[M]. 张秀琴译. 北京: 中国人民大学出版社, 2010.
- [9] 张增田. 行政伦理学与MPA教育课程体系[J]. 中国行政管理, 2009(3).
- [10] 蔡小平, 王伟. 行政伦理与公仆意识[M]. 兰州: 兰州大学出版社, 2010.
- [11] 汪民安. 文化研究关键词[M]. 南京: 江苏人民出版社, 2007. 3.
- [12] 景跃进, 张小劲, 余逊达. 理解中国政治: 关键词的方法[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2012. 2.

- [13] 李建华,左高山.行政伦理学[M].北京:北京大学出版社,2010.
- [14] 张康之,李传军.行政伦理学教程[M].北京:中国人民大学出版社,2004.
- [15] 王伟.行政伦理学[M].北京:人民出版社,2005.
- [16] 马国泉.行政伦理:美国的理论与实践[M].上海:复旦大学出版社,2006.
- [17] 王振华.公共伦理学[M].北京:社会科学文献出版社,2010.
- [18] 万俊人.现代公共管理伦理导论[M].北京:人民出版社,2005.
- [19] 晏辉.公共管理的伦理基础[M].北京:中国社会科学出版社,2023.
- [20] Annas J. *The Morality of Happiness*. New York: Oxford University Press, 1993. 8.
- [21] 李春成.行政伦理学研究的旨趣[J].南京社会科学,2002(4).
- [22] 周绍东.中国政治经济学:自主的话语体系与标识性概念[J].理论月刊,2024(2).
- [23] 杨典,向静林.中国经验与中国特色经济社会学:标识性概念与关键议题[J].中国社会科学,2022(12).
- [24] 程霖,岳翔宇,夏艳秋.宏观经济管理理论创新与中国式现代化:标识性概念演进的视角[J].经济研究,2023(1).
- [25] 冯秋婷.标识性概念视域下党的全面领导与党的领导力[J].前线,2024(7).
- [26] 丁耘.论中国哲学的标识性概念[J].开放时代,2023(1).
- [27] 李福印. Leonard Talmy 的语言哲学思想[J].中国外语,2015(6).
- [28] [美] 乔治·A. 凯利. 个人结构心理学(第一卷)[M]. 郑希付译. 杭州:浙江教育出版社,1998: 504.
- [29] [美] 罗伯特·弗雷格,詹姆斯·法迪曼. 人格心理学:人格与自我成长[M]. 胡军生译. 北京:中国人民大学出版社,2017. 285.
- [30] 丁耘. 道体学引论[M]. 上海:华东师范大学出版社,2019. 2.
- [31] 《中国共产党章程》(2022年10月22日通过)[EB/OL]. <https://www.12371.cn/special/zggcdzc/>
- [32] 习近平. 在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话[N]. 人民日报,2014-9-6.
- [33] 习近平. 习近平著作选读:第1卷[C]. 北京:人民出版社,2023. 190.
- [34] Osborne S P. *Public Service Logic: Creating Value for Public Service Users, Citizens, and Society Through Public Service Delivery*, New York: Routledge, 2021.
- [35] Lusch R F, Vargo S L. *Service-Dominant Logic: Premises, Perspectives, Possibilities*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014: 16.
- [36] 李春成. 政府服务体验:概念与框架[J]. 复旦城市治理评论,2017(2).
- [37] 习近平. 之江新语[M]. 杭州:浙江人民出版社,2007. 258.
- [38] [古希腊] 亚里士多德. 尼各马克伦理学[M]. 廖申白译注. 北京:商务印书馆,2003:45.
- [39] 大学·中庸[M]. 王国轩译注. 北京:中华书局,2007. 84-85.
- [40] [美] 汉密尔顿,杰伊,麦迪逊. 联邦党人文集[M]. 程逢如译. 北京:商务印书馆,1980. 264.
- [41] 李春成. 行政人的德性与实践[M]. 上海:复旦大学出版社,2003. 52-58.
- [42] Simmons J. *Justification and Legitimacy: Essays on Rights and Obligations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001: 105.
- [43] [美] A·约翰·西蒙斯. 道德原则与政治义务[M]. 郭为桂,李艳丽译. 南京:江苏人民出版社,2009. 172.
- [44] 金韬. 理由与权威:约瑟夫·拉兹的法律规范性理论[M]. 北京:法律出版社,2021. 102.
- [45] Nozick R. *Anarchy, State, and Utopia*. Oxford: Blackwell Publishers Ltd. 1974: Chapter 3 Moral Constraints and the State.
- [46] [美] 罗伯特·诺齐克. 无政府、国家与乌托邦[M]. 何怀宏等译. 北京:中国社会科学出版社,

1991. 297.
- [47][美]迈克尔·J. 桑德尔. 自由主义与正义的局限[M]. 万俊人等译. 南京: 译林出版社, 2011.
- [48][美]迈克尔·桑德尔. 金钱不能买什么: 金钱与公正的正面交锋[M]. 邓正来译. 北京: 中信出版社, 2012.
- [49][英]安东尼·吉登斯. 第三条道路及其批评[M]. 孙相东译. 北京: 中共中央党校出版社 2002.
- [50][美]特里·L·库珀. 行政伦理学: 实现行政责任的途径(第五版)[M]. 张秀琴译. 北京: 中国人民大学出版社, 2010. 74.
- [51]陈一新. “五治”是推进国家治理现代化的基本方式[J]. 求是, 2020(3).
- [52]钱坤, 唐亚林. 规划治国: 一种中国特色的国家治理范式[J]. 学术界, 2023(4).
- [53][55][美]罗纳德·德沃金. 法律帝国[M]. 许杨勇译. 上海: 上海三联书店, 2016. 207, 150.
- [54][美]罗纳德·德沃金. 法律帝国[M]. 李冠宜译. 台北: 时英出版社, 2002. 174.
- [56][美]赵鼎新. 东周战争与儒家国家的诞生[M]. 夏江旗译. 上海: 华东师范大学出版社 2006. 7.
- [57]赵永刚. 美德伦理学: 作为一种道德类型的独立性[M]. 长沙: 湖南师范大学出版社, 2011. 53.
- (责任编辑 方 晋)

### The Identifying Concepts of Administrative Ethics with Chinese Characteristics

Li Chuncheng

[ **Abstract** ] The research on administrative ethics by Chinese scholars has been going on for more than 30 years, which has laid a rich foundation for the construction of administrative ethics with Chinese characteristics. For administrative ethics, researchers have constructed a variety of knowledge systems, either by taking a certain concept as the core, or by summarizing the categories, or by discussing ethical norms first and then their application. Through the phenomenological intuition of “administrative ethics”, the article proposes a concept of administrative ethics in the form of “the way of governance”. Taking the identifying concepts as a methodological approach, it constructs an autonomous knowledge system of administrative ethics that integrates four dimensions: “purport–subject–duty–method”. Following this analytical method and framework, the article proposes and elaborates on four major identifying concepts of administrative ethics with Chinese characteristics in the new era: service-oriented governance (a purport concept), governance by the virtuous (a subject concept), the government of full responsibility (a duty concept), and the governance as integrity (a method concept).

[ **Keywords** ] administrative ethics with Chinese characteristics, knowledge system, identifying concepts

[ **Author** ] Li Chuncheng is Professor at School of International Relations & Public Affairs. Shanghai 200433