

# 论官僚制的道德基础

左高山<sup>1,2</sup>, 李雨轩<sup>1</sup>

(1. 中南大学人文学院, 湖南长沙, 410083;  
2. 北京外国语大学马克思主义学院, 北京, 100089)

**摘要:** 官僚制作为现代公共行政的主要组织形式备受关注。官僚制在提高行政效率的同时, 亦可能导致“行政之恶”。对此, 美国著名公共行政学家弗雷德里克森提出了“官僚制是否存在道德基础”的问题, 引发了学术界的广泛讨论。传统观点将官僚制视作“价值中立”或“价值无涉”的纯技术性工具。事实上, 官僚制蕴含着深刻的道德基础, 理性、正义与责任是其核心价值所在。理性为官僚制奠定了高效有序的运作前提, 正义是官僚制维护公共利益的价值导向, 责任确保官僚制对其行为结果负责, 三者共同构成官僚制的道德基础。

**关键词:** 官僚制; 道德基础; 理性; 正义; 责任

中图分类号: B82-051

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2025)03-0001-14

随着国家管理范围的拓展, 政治与行政职能的分化, 官僚制以其严密性、精确性、稳定性和普适性的优势, 逐步取代传统组织形式, 成为被广泛应用的行政管理体制。“官僚制”与“公共行政”可在同一意义上使用, 无论公共行政的范式如何发展, 其根本结构依然隶属于官僚制的范围<sup>[1][16]</sup>。官僚制以层级化的权力结构、法律规则的严格约束、非人格化的秩序以及高度专业化等优势, 促使官僚机构的行政效率显著提高<sup>[2][398-400]</sup>。然而, 官僚制的弊端也日渐凸显, 形式主义、官僚主义盛行, 滥用职权、互相推诿、侵害公民权益事件时有发生<sup>[3][40]</sup>, 这些现象促使人们重新反思官僚制的道德基础问题。对超越官僚制基本结构之外的价值观、行为、意义的研究有助于促进人们对官僚制的理解<sup>[4]</sup>。

## 一、弗雷德里克森之问：官僚制是否存在道德基础？

官僚制是否存在道德基础？这是美国著名公共行政学家弗雷德里克森提出的重要问题, 被学界称之为“弗雷德里克森之问”。弗雷德里克森认为, 公共行政应以社会公平为核心价值, 否则将失去其存在的正当理由, 即更好地管理公共事务<sup>[5][3]</sup>。

### (一) 官僚制是否存在道德基础？

人们对于“弗雷德里克森之问”并未达成共识。有学者认为官僚制与道德无关, 纯粹是一种行政管理的手段。“政治—行政”二分法倡导“事实”与“价值”分离, 将“价值”归于政治领域, 而行政则属于执行国家意志的“事实”领域, 简言之, 政治决定政策目标, 行政负责技术性执行。公共行政并不存在独立的道德论证<sup>[1][16]</sup>, 因为官僚制关注的核心是效率、规则和秩序, 而非伦理或道德。马

收稿日期: 2024-04-22; 修回日期: 2025-03-25

基金项目: 2019年度国家社会科学基金重大项目“中国共产党党伦理建设百年史研究(1921—2021)”(19ZDA035)

作者简介: 左高山, 男, 湖南双峰人, 哲学博士, 中南大学人文学院、北京外国语大学马克思主义学院教授、博士生导师, 主要研究方向: 伦理学、政治哲学, 联系邮箱: mountaintso@126.com; 李雨轩, 女, 河南郑州人, 中南大学人文学院博士研究生, 主要研究方向: 管理哲学

克斯·韦伯的拥护者们认为官僚制规定了准确且具体的法律和规则,行政仅需遵守既定的程序而不必过多考虑伦理的要求<sup>[6]</sup>。反对者认为,这一观点未能明确识别官僚制必须实现的目标和价值,是一种错误的、片面的见解<sup>[7]</sup>,因此倡导关注道德因素对官僚制的关键作用。德国行政学者德雷克斯勒强调道德是官僚制的基石,官僚组织既要对国家负责,也要对公民负责,官僚制在最佳状态下应当基于道德且具有卓越能力<sup>[8]</sup>。

除了上述对立观点外,也有学者既否认官僚制“价值无涉”,又反对将伦理规范应用于官僚制之中。例如,布朗认为,官僚制的“合理性”在于其“效率价值”和“经济价值”为管理者提供了一套可遵循的框架,以便实现其价值目标;相反,个体伦理规范应被排除以保证官僚行政不受非理性因素的影响,从而更好地实现其效率价值<sup>[9]</sup>。针对这一观点,埃斯佩兰进行了反驳,他认为官僚制管理层面的价值是狭义的,广义的公共行政价值观应与广泛的社会道德价值观相一致,应当重视公民精神、公平、正义等伦理基础<sup>[10]</sup>。

综上所述,关于官僚制是否存在道德价值的核心争议点在于对“价值中立”的不同理解。部分阐释者对“价值中立”本身存在误解。韦伯提出“价值中立”的目的在于强调研究者有权利、有义务独立解决问题,从而保证学术研究的自主性<sup>[11]</sup><sup>[9]</sup>。显然,韦伯倡导“价值中立”并不是要否认价值的存在,而是强调研究者应摒弃个人或政治价值观的干扰,以客观中立的立场进行研究。弗雷德里克森指出,任何把行政作为单纯技术和价值中立政策执行的做法必将走向失败<sup>[5]</sup><sup>[109]</sup>。因此,即使秉承“价值中立”原则,也不应视官僚制与价值无涉,而应以更加积极的视角探寻其道德基础。

从传统公共行政以工具性效率为首要价值到新公共行政对公平和民主等价值的追求,再到新公共服务以公共利益和社会责任为核心价值取向,官僚制越来越强调道德价值和伦理精神的作用。尽管学界并未系统探讨官僚制的道德基础,但不能因此否定其客观存在。事实上,韦伯并未否认官僚制的价值存在,而是认为官僚制由于运用权威手段之强制性和特殊性,因而具有一种区别于其他价值领域的、独立的、特殊的道德基础<sup>[12]</sup><sup>[112]</sup>。

## (二) 官僚制的道德基础是什么?

既然官僚制有独特的道德基础,那么这一基础究竟是什么?有学者将官僚制的价值观归纳为“官僚精神”(bureaucratic ethos)和“民主精神”(democratic ethos)两大类<sup>[13]</sup>。所谓“官僚精神”包含效率、效能、专业、忠诚和等级制度等价值观。由于“效率价值”和“经济价值”赋予了官僚制优越性,“官僚精神”通常被视为官僚制的主导价值基础<sup>[14]</sup><sup>[10]</sup>。在其指引下,官僚制使用工具主义、功利主义和市场逻辑作为行动标准,并根据理性目标进行评估<sup>[15]</sup>。相较于“官僚精神”的精确性和可计算性,“民主精神”蕴含更广泛的价值观,包含公民权、公共利益以及公平正义等价值基础<sup>[14]</sup><sup>[10]</sup>。质言之,“官僚精神”为官僚制提供了一套可遵循的框架以便实现其价值目标,而“民主精神”倾向于以社会价值实现为导向,蕴含更广泛的道德考量。在现实中,这两类价值基础同时存在于官僚制之中。

然而,“官僚—民主精神”二分法因过于宽泛与模糊而受到指责,人们试图对官僚价值观进行类型学细分,从而更深入地理解官僚制的道德基础。例如,纳巴奇认为,官僚制的价值基础可以分为政治性价值、法律性价值、组织性价值以及市场性价值。其中,政治性价值包含参与、代表、政治响应、平等、自由等;法律性价值以个人权利、正当程序、公平为核心;组织性价值主要指行政效率、专业化、形式化、忠诚度等;市场性价值更关注成本节约、灵活性、创新、客户服务等<sup>[16]</sup>。政治性价值与法律性价值可看作“民主价值”的子集,既是民主的“方法”,也是民主的“理想”<sup>[16]</sup>。具体而言,投票参与或代表等正当程序的“方法”价值,有助于官僚机构维护公平、平等和个人权利等“理想”价值。组织性价值与市场性价值则是“官僚精神”的延伸,前者更接近韦伯的工具性价值,强调效率与规则;后者受到新公共管理引入私营部门理念的影响,旨在使官僚机构更加精简、更具创新精神和

竞争力。这种分类论证有助于增进人们对官僚制价值观的理解, 但并不能囊括所有价值。也有学者从宏观角度将官僚制的核心价值观概括为公平、专业精神、公共利益、程序保障、服从监督、公正和中立<sup>[17]</sup>。还有学者认为, 合乎道德的官僚行为包括称职、高效、负责、诚实、忠诚以及公平<sup>[18](43)</sup>。本文认为, 在官僚制的多元价值观之中, 理性、正义与责任这三个方面基本能够涵盖并统合上述价值观, 从而奠定了官僚制道德基础的核心。其中, 理性是官僚制的道德前提, 正义是官僚制的道德保障, 责任是对官僚制的道德回应。

### (三) 官僚制的道德基础是内在的还是外在的?

随着公共行政实践的深化与理论的演进, 学界从讨论官僚制是否存在道德基础转向讨论官僚制的道德基础是其内部运行逻辑的“自生”结果, 还是外部价值体系的“强加”要求? 简而言之, 官僚制的道德基础研究究竟是“本来如此”, 还是“应该如此”?

主张官僚制道德基础内在论的学者认为, 官僚组织本身具有一定的伦理价值, 是其制度运行的内在要求。理由如下: 其一, 官僚制的合法性来源于内在规范。因为官僚制的理性—合法权威基于正式规则、程序和专业标准, 而非个人的道德判断或外部施加的伦理<sup>[2](396)</sup>。马丁·阿尔布罗认为, 官僚制的合法性来源于其组织结构和功能, 要求官员遵循忠诚、责任、公正和程序理性。这些价值内嵌于官僚体系之中, 为官僚制本身所固有<sup>[19](154)</sup>。其二, 官僚制的伦理规范是制度自律的体现。哈特指出: “公共行政并非一项专业技能, 而是一种实践社会道德的形式。”<sup>[20]</sup>换言之, 官僚制需要维护一定的道德标准, 如责任伦理、程序公正等, 这些标准是官僚制内部自身的道德要求。还有学者认为, 现代官僚组织的核心在于专业性, 而专业性本身就蕴含了职业伦理<sup>[13]</sup>。例如, 官僚人员需要遵守职业道德守则, 这些守则不仅是法律规定, 也是职业群体内部的自律性规范。因此, 官僚制的道德基础具有某种内生性。

主张官僚制道德基础外在论的学者认为, 官僚制的道德基础是由外部社会、政治和法律体系赋予的。首先, 一些学者认为官僚制本身并不能保证道德性, 必须通过外部的法律规范与民主制度进行约束。行政法学者罗森布鲁姆指出, 美国的官僚伦理主要由宪法和法律规定, 如《行政程序法》和《公务员道德法》等对官僚的职责、权限和行为进行了明确规定, 因此, 官僚道德并非源自官僚体系自身, 而是来自外在法律体系的强制性要求<sup>[21](211)</sup>。波兹曼在研究政府失败案例时发现, 许多官僚组织在缺乏外部监督的情况下, 容易出现官僚僵化、形式主义和道德退化等问题, 因此, 官僚组织必须受到公民社会、媒体和立法机构等外部力量的监督, 否则可能会偏离公共利益目标<sup>[22](165)</sup>。其次, 除了法律和制度的规定外, 官僚制的道德属性亦由社会价值观所决定, 不同的国家在不同的历史文化背景下存在不同的官僚伦理标准。例如, 弗雷德里克森指出, 中国存在着独特的儒家官僚文化, 儒家思想深刻影响了中国的官僚理论与官僚行为<sup>[1](113)</sup>。官僚在儒家文化环境中, 将诸如忠诚、仁义、责任等儒家道德观念内化为自身的行为准则, 以适应外部社会的要求和期望。阿德勒认为, 官僚制的正当性并非仅仅来自其内部规则, 也源于外部社会的认可。社会对政府官员的信任、公众期望、社会舆论、民主治理的要求以及公民权利的发展都将影响官僚制的道德框架<sup>[4]</sup>。

在内在论和外在论的争论之外, 还有一种折中观点, 即官僚制的道德基础是内外因素共同作用的结果。萨巴蒂尔认为, 官僚伦理既受制于内部的专业逻辑, 也受到外部政治、社会和法律环境的影响。例如, 公务员的职业伦理可能是由官僚体系内部培养的, 但其行为仍需接受法律和社会的监督<sup>[23](120)</sup>。

综上所述, 本文认为官僚制的道德基础既包含内在价值, 也受到外部环境的影响。官僚制的道德基础并非单一来源, 而是内外因素的统一。尽管官僚制的核心价值观在不同历史阶段和理论框架中呈现出多元化的特征, 但其内在逻辑和伦理原则可以归结为理性、正义与责任等关键的基础性价值。这些基础性价值不仅为官僚制的实践提供了规范性指导, 也为理解官僚制的道德基础奠定了理论根基。

## 二、理性——官僚制的首要前提

没有理性就没有现代意义上的官僚制，因而理性是官僚制的首要道德基础。韦伯将推动资本主义进步的理性精神、以目标取向的理性行动嵌入官僚制之中<sup>[24](43)</sup>。此处所言之“理性”是工具理性与价值理性的统一。通常而言，工具理性是指一种基于效益最大化和目标实现的形式合理性，强调在管理过程中遵循既定的逻辑、程序和规则；而价值理性则是一种基于价值判断的实质合理性，把价值观念、信仰和道德准则作为评价政策和行为的标准<sup>[2](144-147)</sup>。官僚制作为一种目的与手段趋于理性化的行动系统，既包括对目标的明确界定，又包含对达到目标的最有效手段的精确计算。

### (一) 官僚制的工具理性

官僚制对传统模式的超越首先体现在对工具理性的运用上，旨在以正当手段取代习惯或传统成为行动的准则<sup>[25]</sup>。所谓“理性化的”管理行为，意味着它为明确的管理程序所控制，且其活动范围精准受限，体现官僚制的工具性和技术性特征。官僚组织制定并遵循一套正当的程序，以实现操作的精确性和可计算性的最大化，从而提高行政效率。换言之，官僚组织通过一整套理性化、制度化的管理机制，以规范化的方式明确权力、权威、义务和责任等。

工具理性使得官僚制在技术表现上优于其他行政形式，能够有效处理复杂化和大规模化的现代行政事务。尽管以工具理性为核心的官僚制有陷入“铁笼”的风险，但仍是现代组织中最主要的“正当制度”<sup>[26](31)</sup>。即使人们呼吁“摒弃官僚制”，其技术优势仍具有不可替代性。例如，全球新型冠状病毒疫情的防控工作凸显了工具理性在现代官僚体系中的作用。官僚机构凭借专家的专业知识与新兴管理技术，最大程度减少了疫情带来的危害。例如，面对疫情，我国政府部门紧急动员，迅速构建起“横向到边、纵向到底”的“五级网格”组织架构体系。官僚制的金字塔权力结构能够实现资源的高效配置。在疫情初期，我国实施“对口支援”机制，急调军队和全国各地医疗人员驰援，抢建、改造了大量医院，为当地提供了急需的医疗资源。工具理性促进了官僚组织的专业化、技术化，彰显了官僚制的优越性。当然，官僚制的手段正当性离不开目的正当性，官僚制的运行需要价值理性为其确立价值目标。

### (二) 官僚制的价值理性

官僚制“价值无涉”观的主要误区在于仅将官僚制视作冷冰冰的工具，而未能重视其价值理性。传统理性官僚制以“效率”和“经济”为主要价值目标，强调以有效的途径完成组织目标，最大限度地追求行政效率。主张官僚制具备道德基础的学者认为，“效率”与“经济”不仅仅是机械化、可计算化的工具性概念，其本身就是一种价值。美国行政学大师沃尔多甚至将“经济”与“效率”看作“终极的行政价值”<sup>[27](236)</sup>，是政治和行政活动的首要考量因素。古利克同样将“效率”视为行政价值尺度的最高原则，认为“效率”是公共行政最基本的“善”<sup>[28](203)</sup>。

在后官僚时代，新公共管理思潮的兴起促使传统行政价值观念的重构，在“经济”(economy)与“效率”(efficiency)的基础上增加了“效益”(effectiveness)，组成了“3E”行政目标。“效益”可定义为“提供恰当的服务”，政府及公共部门“需要更精确地了解组织和人们的预期结果”，重视对公共部门最终目标产出的绩效评估<sup>[29]</sup>。“3E”框架丰富了官僚制的价值理性基础，成为评判官僚组织决策制定、管理行为等方面的主要价值标准。具体而言，“经济”要求官僚组织树立成本意识，节约开支；“效率”关注行政的投入产出比，“少花钱多办事”；“效益”则指向最终目标的达成，体现在人民满意和社会经济发展上。“3E”行政目标的提出，标志着官僚制的价值理性从以往单纯强调“效率”向兼顾公共利益与社会福祉的规范性标准演进。“效益”的引入凸显出官僚制价值理性在面对社会需求时的外部适应性，即政府不仅关注资源配置的效率，更要衡量政策的最终社会效果。这一转变反映出外部社会价值对官僚制价值理性的塑造与规范作用，使其更加符合公共利益的要求，进而提升治理的合法

性和公信力。

我国的公共行政实践体现了官僚制的价值理性在内在原则与外部要求之间寻求平衡的动态过程。例如,“多快好省”强调在官僚行政中追求多方面的目标,即提高效率、速度、质量和经济。具体而言,“多”与“快”旨在行政速度和收益最大化,属于“效率”的范畴;“省”与“经济”同义,意指资源的节省和有效利用;“好”则涵盖更多的价值基础,强调提供高质量的服务和成果,即不仅要达到最基本的效率目标,还要考虑如何创造更多的社会价值。“多快好省”的行政目标意味着行政活动不仅要追求快速和节省成本,还要确保所提供的服务或成果能够达到预期的效果,并为公众带来真正的价值。随着社会的进步,人们对“多快好省”的理解不断深化,从片面追求“多”与“快”到强调“又快又好”<sup>[30]</sup>,再到党的十七大提出“又好又快”,最终发展到党的二十大提出的“更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全”<sup>[31]</sup>,这一演变过程反映出我国官僚制的价值理性在内生逻辑与外部规范的相互作用下得到了调整和优化。

### (三) 工具理性与价值理性的统一

在近代官僚制中,工具理性带来的效用被无限放大,其他价值在“价值中立”原则的影响下被边缘化了,对工具理性的盲目推崇使得官僚制陷入道德困境和“致命的自负”。如前所述,官僚制若过分追求效率最大化,就可能忽视“效益”“好”等重要价值目标,从而损害公平与正义,导致不良后果。杜盖伊指出,尽管官僚制依赖工具理性,但一个运行良好的官僚制也需要体现价值理性的某些独特行政行为<sup>[32](3)</sup>。换言之,官僚制追求效率价值是正当的,但绝不能作为唯一目标。新公共管理运动尝试以“效益”修正官僚制中“效率至上”的局限性,呼吁对政府公共服务的效果进行评价。然而,“3E”的价值标准本质上仍是效率导向的。显然,公共行政并不是只关乎“效率”的单一议题,还承载着对民主、法治、公平、正义、自由、尊严、公共利益以及社会责任等基本价值的回应<sup>[33](18)</sup>。

基于工具理性制定的规则使得官僚组织日益追求行政的规范化和标准化,忽视了价值理性为行政树立的真正目的,甚至导致目的与手段的倒置。“行动的过程中错综复杂的细节,甚至比行动本身还要重要。”<sup>[34](94)</sup>原本作为实现行政目标之手段的规则,在某些情况下逐渐演变为组织内部的价值追求,规则不再服务于目的反倒成为目的本身。“当一种工具性的价值变成一种终极性的价值”时,官僚组织便发生了“目标替换”<sup>[35](235)</sup>。目的与手段之倒置使形式合理性步入误区,将官僚制演变成“铁笼”一般机械的、僵化的系统,引发了形式主义、低效率和功能失调等问题<sup>[36]</sup>。例如,“知行不一、不求实效,文山会海、花拳绣腿”“以会议落实会议、以文件落实文件”等<sup>[3](29)</sup>,皆为目的与手段倒置的表现。因此,只重视工具价值而忽视目的价值,不仅造成组织僵化,也致使官僚活动偏离了公共行政的根本目的。

工具理性要求摒弃个人的价值主张和偏好以确保官僚制之客观性和规范性,结果却造成官僚道德的沦落。非人格化意味着官僚成为无情感的机器零件,丧失个人的同情心和道德观,只是机械地执行任务。例如,德国纳粹官员在执行残忍无情的大屠杀命令时将自身行为与道德伦理割裂,将屠杀视为日常的“工作”<sup>[37]</sup>。鲍曼指出,官僚制被纳粹作为一种可以“便捷地”实现卑鄙目标的手段,将希特勒个人的民族主义通过工具理性转化为解决问题的常规程序<sup>[38](131)</sup>。当官僚制的手段仅受工具理性的单一支配时,其目的很可能与价值理性脱节,从而使得官僚行为不顾道德评价。大屠杀作为工具理性与价值理性冲突的极端案例,深刻地反映了道德和价值观在官僚制中的重要性。

在现代公共行政体系中,官僚制的理性基础已不仅仅局限于技术性效率,而是扩展为更广泛的社会责任和治理目标。工具理性的运用必须受到价值理性的约束,否则可能导致“行政之恶”。因此,官僚制需要价值理性为其目标设定道德基准,以确保行政决策实现公平正义。

综上所述,工具理性与价值理性的统一是实现良好官僚统治的关键,官僚组织中的决策和行为须在工具理性与价值理性之间取得平衡。官僚制不仅是实现政策目标的工具,更是推动社会进步和维护

公共利益的重要力量<sup>[39](4)</sup>。因此,官僚制如何兼顾行政效率与社会整体福祉,还需要进一步考虑官僚制的正义基础。

### 三、正义——官僚制的首要价值

“正义是社会制度的首要德性”<sup>[40](3)</sup>,以理性为前提的官僚制作为一种主要的行政制度,应当将正义作为其运行之首要价值。弗雷德里克森基于罗尔斯“作为公平的正义”理念,将社会公平确立为公共行政的首要价值,强调公民精神、公平、公正等伦理因素之于官僚制的关键作用<sup>[39](4)</sup>。不可否认,正义是公共行政最重要的议题之一,公平、公正等价值皆为正义的题中之义<sup>[41]</sup>。官僚制的正义基础具有内外双重性:一方面,官僚制内部的组织规则与程序设计必须嵌入正义原则,以确保行政行为的正当性;另一方面,官僚制的正义观念又受到外部社会规范、法律体系及公共价值取向的指导和校正,以维护公共利益。具体而言,官僚制的正义基础主要体现为目的正义、制度正义以及自由裁量正义等方面。其中,目的正义与制度正义是官僚制得以有序运行和维持公正的客观保障,自由裁量正义则依赖官僚个体执行政策时的正确判断。

#### (一) 官僚制的目的正义

在传统理性官僚制中,“效率”与“经济”被看作固有的目的正义,用更少的成本实现更高的效率即符合正义。然而,将“效率”作为最基本的善,使得目的正义之内涵逐渐狭义化。广义的目的正义应包括公民精神、公正、公平、伦理、回应性等价值<sup>[5](3)</sup>,与更广泛的社会道德相一致。

在近代民主体制中,权力均来源于人民权利的让渡,“正义原则在这种意义上被人们理解为公共的”<sup>[40](43)</sup>。康德认为,权利只剩下“公共性”这一种形式,没有它就不会有正义,因而也就不会有权利,权利仅仅是由正义所授予的<sup>[42](139)</sup>。从“权利”与“权力”的关系来看,“权利”为公民所有,“权力”则为政府所用,通过公民“权利”让渡形成的“权力”也具有“公共性”。质言之,公共性是公共权力的本质属性,没有公共性就无所谓正义。公共权力存在的根本目的是保障社会成员的正当权利,实现公平与秩序。根据社会契约论,人类的权利在于自由和平等,因而通过转让而产生的公共权力必须维护每个人的自由和平等,否则人民有权收回权力<sup>[43](56)</sup>。换言之,既然公共权力来自人民的授予,就必须代表人民的意志制定公正的社会规则和法律,保障并实现公共利益。因此,公共权力的运用不仅依赖自身制度运作的合理性,还应体现公民对公平、公正的普遍诉求,回应社会关于公平正义的期待。正如卢梭所言,人们签订契约赋予政府公共权力是为了“创建一个不偏袒任何人的、人人都需要遵守和维护公正与和平的规则”<sup>[44](112)</sup>。因此,公共性决定了公共权力的目的是维护公共利益,拥有公共权力的官僚机构本质上是为了回应社会对公平、秩序和公共服务的需求而产生的,一切活动都应以公平、公正为首要目标,并且应维护和实现社会正义。

在韦伯看来,人们对官僚制的服从源于对法律和规则授予的行政权力的合法性信仰<sup>[2](398)</sup>。然而,官僚制的合法性信仰不仅源于对既定法律程序的服从,更根植于社会公众对法律所承载的正义价值的认同。只有当法律与规章制度被社会普遍认可为公平、公正的时候,官僚制才能成为一个人们愿意遵从的合法权威。换言之,权力是为人们谋福利的,它必须扩展到对正义的支撑上,只有表现为正义要求的权力才是合法的权力,“只要集体稍一超越正义的界限,它的正当权力也就马上结束”<sup>[45](150)</sup>。“正义在社会道德范围内应享有优先性,对一个强制性的社会制度来说,也许只有正义是合法的。”<sup>[46](41)</sup>不正义、不公平将导致政体合法性的下降<sup>[5](76)</sup>。如果官僚制缺乏目的正义,就会丧失民众的信任和忠诚,从而失去统治的合法性。

综上所述,官僚制的目的正义不仅内嵌在权力本质的制度逻辑之中,而且始终受到社会规范、民

主法治和伦理价值的约束, 必须回应社会对公平、公正治理的道德期待。在目的正义的指导下, 官僚制的制度结构、执行过程和结果都应当符合正义要求。

## (二) 官僚制的制度正义

如果说目的正义决定了官僚制“为何而存”, 那么制度正义则回答了“如何实现正义”。制度正义是一种“纯粹的程序正义”, 平等原则是制度正义的第一个原则<sup>[40](68)</sup>。官僚制的公正性体现在对“特权”的憎恶, 要求“法律面前人人平等”<sup>[47](1354-1355)</sup>。官僚制通过公正的法律和规则获得人们的认可和服从, 因而其制度正义的基础是制定和实施公平合理的法律法规, 确保每个公民在法律面前享有平等的权利和义务。罗尔斯指出, 制度正义在于正义原则对制度中权利、义务和社会各方利益的恰当分配<sup>[40](45)</sup>。官僚制拥有和使用的资源是公共资源, 因此对权力和资源公正地分配是制度正义的首要要求。质言之, 制度正义强调官僚制设计本身的公正性, 以确保官僚制的权力配置、资源分配和程序设计符合公平和正义的原则。

官僚制通过严格的规则和法律框架明确划分不同部门和职位的职责, 形成一套自上而下的权力系统以实现权力的分配。层级权责明确确保官僚制内部的权力分工与制衡, 将权力的行使限制在法律规定的职权范围内。“对法律和制度的不偏不倚且一致的执行”达成了“形式的正义”<sup>[40](45)</sup>。官僚制强调依法行政并要求行政程序的透明性与公开性, 以监督权力的行使。然而, 信息不对称导致公众与官僚在行政运作中处于不平等的地位<sup>[48]</sup>。官僚机构作为行政权力的执行者, 掌握大量的行政信息和资源, 公众往往处于被动地位, 难以对行政决策和执行进行有效的监督。“让权力在阳光下运行”<sup>[49]</sup>, 意味着通过信息公开制度, 确保行政决策和执行过程的透明性和公正性, 增强公众对行政权力的监督和信任。例如, 政府行政机构通过官方网站、公告、新闻发布会等渠道, 及时公开政策文件、预算报告、项目进展等信息, 确保公众的知情权。

制度正义的实现意味着政府和官僚机构在分配社会资源时, 应当充分考虑利益相关方的意见, 以确保资源分配的公正性。资源分配应遵循何种原则方能体现正义呢? 功利主义者认为, 合乎道德的制度应当能够促进“最大多数人的最大幸福”, 因此分配资源要以大多数人的满意为标准<sup>[50](14)</sup>。罗尔斯则认为, “最大幸福原则”可能导致以多数人的利益侵害少数人的合法权益。他由此提出差别原则, 认为正义的分配标准不仅要平等地考虑每个人的利益, 还要对最少受惠者给予利益补偿<sup>[40](12)</sup>。这就要求公共资源的分配须确保所有相关利益方都有平等的机会表达意见, 同时要防止社会弱势群体的利益被损害。分配的公正与否不仅取决于形式的正义性, 也取决于如何回应公众的参与<sup>[40](68)</sup>。弗雷德里克森认为公民参与促进了“作为过程的公平”, 公平的程序可使官僚行政的决策结果呈现为公平公正<sup>[5](74)</sup>。然而, 一些官僚机构未能识别公众参与对于其正义目标实现的重要性, 反而倾向于将公众排除在决策过程之外<sup>[51]</sup>。基于此, 一种具有代表性和参与性的官僚制可以弥补传统理性官僚制中公众参与的不足。因为公众参与和实现社会公平存在正相关性, 较高的代表性和参与性能够更好地考虑社会弱势群体的利益<sup>[52]</sup>。然而, 调查发现, 传统的公众参与方式如公共听证会等更倾向于突出“最直言不讳者”或“最直接的利益相关者”的言论, 反而导致对弱势群体利益的忽视<sup>[53]</sup>。显然, 这与平等原则和差别原则相悖, 影响了制度的正义性。对此, 部分官僚组织尝试建立新的参与形式以便更全面、更明确地了解公众的利益。例如, 通过随机抽样的方式招募一部分来自各地区的公众参与者成立一个“微型公众团”(mini-publics), 以促进官僚和公众的深度双向沟通<sup>[54]</sup>。通过该方法, 官僚机构能够更加精确地把握公众乃至边缘群体的利益, 从而更有效地实现正义价值。

综上所述, 从目的正义来看, 官僚制的最终目标是实现公共利益, 其正义性既是内在的本质要求, 也是对外部社会需求的回应。从制度正义来看, 官僚组织的规则与程序在社会监督和公共参与的情况下不断得到调整和完善。官僚制通过明确的制度和程序框架, 确保权力行使和资源分配的公正性, 维护公共利益, 实现制度正义。然而, 正义的制度不一定能带来正义的结果。罗尔斯倡导的制度正义本

质上是一种抽象的分配正义,公平正义不仅是分配公共资源和服务的程序基础,也应当成为行政实践中的行为准则。鉴于公共事务的复杂性和多变性,法律与规范等制度不仅难以穷尽所有细节,而且具有滞后性。因此,对官僚制正义与否的评价还要考虑官僚实际行使自由裁量权时的道德判断和具体行为是否符合正义的要求。

### (三) 官僚制中的自由裁量正义

自由裁量正义作为官僚制正义基础的主观维度,在学界有两种针锋相对的观点。一种观点认为,官员能够中立地执行决策而不涉及对决策内容的价值判断,因此自由裁量权不必受正义原则的指导。另一种观点则强调,法律和政策的模糊性使得人们对其解释存在多样性,官员在实践中必须不断在实现正义的多种可能方式之间做出自由裁量<sup>[51](68-69)</sup>。前者对法律之明确性与官员之中立性作出理论假设,并未识别行政复杂多变的现实实践,因而否认自由裁量权的正义内涵。弗雷德里克森赞同后者的观点,认为如果不存在自由裁量权,那么正义问题也将悬而未决,因而行政自由裁量权是社会公平得以实现的重要前提<sup>[51](79)</sup>。自由裁量权是指:“根据具体情况作出决定或裁定的权限,其作出的决定应是正义、公平、公正、平等和合理的。”运用自由裁量权解决的问题,“既不是需要运用证据来解决的问题,如事实问题,亦不是需要运用权威或辩论来决定的问题,如法律问题,而是需要运用道德评判来加以确定的问题”<sup>[55](329)</sup>。由此可见,行政自由裁量权与伦理价值密切相关,行使自由裁量权既要符合正义、公平和合理等行政理念的要求,也需要官员依靠自身的道德水平、道德能力进行独立的价值判断。

“街头官僚”的行政行为最能体现自由裁量权的正义性问题,因其“直接与公众打交道,并在决定对公众的奖励或惩罚上具有广泛的自由裁量权”<sup>[56](3)</sup>。典型的街头官僚包括警务部门、医疗工作者、福利部门、公共服务人员等,他们作为最前线的基层行政人员,其决策和行动直接影响社会公平和公民福利。故而街头官僚积极而审慎地运用自由裁量权,能够极大地推动社会公正的实现<sup>[41]</sup>。然而,“一切有权力的人都很容易滥用权力”<sup>[57](174)</sup>,对行使自由裁量权的不当判断可能导致不公正的政策实施结果。由于自利倾向和有限理性,在资源和时间有限的环境下,街头官僚在行使自由裁量权时未必完全按照公共意志实现公共利益的最大化,反而可能会为了部门利益或个人利益而损害公共利益。例如,当一些福利国家出现财政赤字时,就会通过隐瞒信息、回避问题或设置人为障碍等方式,尽可能地减少公民获得社会福利的机会。有研究发现,瑞典的官僚机构在福利政策紧缩的背景下,利用自由裁量权对身心残障者实施了一种“官僚暴力”,如为评估残障程度而过度侵犯申请者的个人隐私、以搪塞的态度判定“证据不足”而拒绝福利申请等。根据受访者的观点,官僚机构评估的过程是一种“耻辱再现”,而结果却是“无能为力”<sup>[58]</sup>。这种“官僚暴力”不仅剥夺了公民享有福利的权利,也使得官僚制偏离了正义的价值目标。

一切行政活动和行政行为是否合乎正义,与官僚的道德理念紧密相关。有学者将官僚作为官僚体系中的“道德主体”,认为通过自由裁量权实现行政正义有赖于个体的道德和伦理判断<sup>[59](11)</sup>。“社会公平是由行政官员们所理解和实践的”<sup>[51](90)</sup>,官僚对自由裁量权范围的理解和感知将影响其行为,并直接决定政策执行的效果<sup>[60]</sup>。在此情形下,将正义原则作为自由裁量权的指导原则,培养官僚的道德敏锐性、提高官僚独立判断的道德能力,是制约行政自由裁量权失范的重要手段。因此,官僚以正义原则作为价值判断和道德选择的标准,在行使自由裁量权时既应考虑公共利益,又应遵循正义程序,将公平正义内化为自身的价值追求,自觉承担行政责任。

## 四、责任——官僚制的后果回应

如果说正义是官僚制的首要价值,那么责任就是对官僚制运行结果的回应。对行政结果承担何种责任,构成了官僚制的重要道德基础之一。韦伯认为,仅依赖信仰去追求终极的善反而可能损害这一

目标, 因为纯粹的信念伦理忽视了对后果的负责<sup>[12](115)</sup>。为了实现官僚制对正义目标的追求, 必须充分考量对行为后果负责的责任伦理。在官僚制中, 官僚只要承担了某一职务, 就必须承担这份职权对应的职责<sup>[61](53)</sup>。从后果来看, 责任伦理是一种效用主义和结果主义的应用。责任作为对官僚制运行后果的回应, 既是官僚制内嵌的责任体系, 也是外在监督和问责的必然结果。

### (一) 作为“服从”的官僚责任

官僚制的责任具有内生性, 官僚制层级结构本质上是一种责任体系, 科层是“规范的责任结构和工具”<sup>[62](75)</sup>。官僚制构建之初即规定了责任的内容, 通过把总体任务细分为具体职责从而完成行政目标, 其组织结构的等级制体现了命令一服从的责任系统。简言之, 官僚制的层级规定了权力, 而权力又决定了官僚的责任。官僚制从制度设计层面就蕴含着对责任的界定与分配, 因此官僚责任首先表现为内生责任。

休斯将公共部门的责任分为政治责任与行政责任, 前者是选举产生的政府对选民的责任, 后者为官僚机构对民选政府的责任<sup>[63](5)</sup>。这种责任划分将官僚机构的主要责任归于执行政策的行政责任。基于此, “官僚责任的服从模式”被认为是官僚制的主要责任机制, 即承担对政府决策和命令之服从和执行的职责<sup>[64]</sup>。作为“服从”的责任又分为官僚组织的官僚责任和官僚人员的岗位责任, 前者是官僚制运行的集体责任, 后者是官僚人员的个体责任。具体而言, 官僚人员通过服从上级命令承担岗位责任, 官僚组织则通过服从上级组织和权责分明的层级结构执行决策。这一服从模式通过明确各层级的职责范围以及组织运作的规范标准, 使得官僚活动受到严格的责任制约, 确保官僚制有序、高效地运行。在服从模式下, 官僚制似乎仅承担政策执行的行政责任, 而不直接对民众和社会负有政治责任。

然而, 仅将官僚责任视作一种“服从”的责任是不充分的, 因为它低估了官僚机构参与政策制定的程度。例如, 官僚机构在政策执行过程中发布的解释性文件、执行细则和操作指南等皆为官僚机构参与决策制定的体现。因此, 官僚机构不仅要负责执行决策, 还有责任向公众解释和证明这些决策的合理性。有学者甚至认为, 官僚机构对政策的执行并不仅仅是“服从”, 反而是一种“政策的创新”, 官僚在政策具体实施中引发的行政实践之变化随后或将正式纳入法律<sup>[65](4)</sup>。例如, 住建部门可能会在特定城市或地区试行新的住房政策, 观察其对房地产市场和社会的影响。倘若项目试点成功, 其他地区将根据试点经验进行政策调整和推广。因此, 鉴于官僚行政对政策制定的直接或间接参与, 官僚机构实际上承担了间接的政治责任。

“服从模式”仅将官僚责任视为“服从”, 否认了官僚在执行政策过程中做出价值判断的重要性。官僚制“价值无涉”观的基本逻辑源于政府部门和立法机关已经为官僚机构做出了道德和政治决策, 因此官僚制不必承担对于追求哪些目标、优先考虑哪些因素等价值判断的责任。然而, 在行政实践中, 政策的模糊性和多重价值观冲突加剧了官僚机构对选择最佳行政手段的分歧<sup>[56](6)</sup>。例如, 立法机构并未明确规定警察如何维护秩序的具体条例, 而警察肩负着公众对公平正义的期望, 运用何种行政手段须承担对公众的直接责任。因此, 官僚在公共行政实践中不仅要向上级和政府负责, 还要对公众负责。此外, 官僚制的责任不仅体现在内部规则之中, 还需接受来自法律和社会的外部监督, 内生责任的有效性有赖于外在问责机制的约束。

### (二) 官僚制的问责机制

基于对“服从模式”的反对, 有学者将官僚制的责任划分为官僚责任、法律责任、专业责任和政治责任<sup>[66](8-9)</sup>。这四种责任并不是并列关系, 前述讨论的政治责任、官僚责任与岗位责任是从责任的具体内容上来看的, 而法律责任则是一种规范责任, 是官僚制的外在责任。官僚组织通过对法律负责来对政府负责, 以此承担政治责任; 官僚人员通过对法律负责来对官僚组织负责, 以此承担官僚责任。换言之, 官僚既承担广义的法律责任, 又承担狭义的法律责任。前者是法律对官僚行为的规范即法律

义务,后者是当官僚行为造成否定性后果时对其追责。

官僚制中的法律责任主要通过行政问责制来实现,问责制是官僚制外在责任的集中体现。官僚体制提供了负责任的、健全的、明确的问责制,问责制是官僚组织确保其成员能够各负其责的一项保障机制,是对官僚制运行后果的外部监督和约束<sup>[67](239)</sup>。通常而言,行政问责制包含谁来问责、对谁问责、为何问责、如何问责等问题,分别对应问责主体、问责对象、问责过程与问责结果等要素<sup>[68]</sup>。在传统理性官僚制中,由于层级结构的规定,官僚人员本质上只承担岗位责任,并不直接承担政治责任以及对公民的责任。因此,行政问责最终落脚于官僚的岗位责任,而对其应承担之民众和社会的责任则无能为力。为此,新公共管理运动倡导借鉴私营部门的管理模式来拓展官僚组织的责任基础。通过引入绩效责任机制,强化对官僚制行政结果绩效的要求,其核心是实现行政组织对公众的直接负责。例如,2014年孟加拉国经历绩效问责制改革后,“年度绩效协议”在确保基于业绩的专业问责制度方面发挥了关键作用<sup>[69]</sup>。在绩效问责制下,官僚组织的整体责任通过具体的绩效指标转化为行政人员的个体责任,个体借助集体之名逃避对公众和社会的责任将不再可能。尽管新公共管理理论尝试解决传统官僚制问责之纵深性不足的难题,但行政部门的责任相较于私人部门更加复杂。因此,新公共服务理论进一步延伸了官僚制的责任范围,将公民权利、公共利益、公共回应性作为负责任的官僚制的基础。公民参与和公共回应性对行政问责具有至关重要的作用,确保了行政过程的透明度<sup>[70]</sup>。具体而言,将透明度嵌入问责制有助于提高官僚机构的反应能力、机构绩效和整体服务标准的质量,有利于应对突发事件给治理能力和治理体系带来的挑战。在大数据时代,为解决“行为人与责任人分离”的问题,欧美国家开创了“算法行政问责”,具体分为三个阶段:一是事前固定算法问责点,二是事中算法的设计、测试、实施,三是事后独立的算法解释<sup>[71]</sup>。在西方责任政府的变迁中,官僚组织的责任内涵不断扩充,行政问责机制也不断完善。

与西方的问责制相比,我国的问责制更为全面,表现为党内问责制与行政问责制两种方式的统一。《中国共产党问责条例》形成了以问责主体、对象、内容、范围、方式、程序为基本要素的完整制度架构。党的二十大提出的“健全全面从严治党体系”明确了不同层级、不同类型的主体在问责机制中的不同责任,要求做到权责对等、失责必问<sup>[72]</sup>。随着网络和信息技术的发展,官僚机构的权力与责任清单也更为清晰。国务院的“互联网+督查”平台建立的公众监督举报、平台指派受理、政府部门协同办理的自动化体系,提高了问责的响应性和追责的有效性<sup>[73]</sup>。总之,不断完善的党内问责和行政问责机制为我国官僚制的运行提供了保障。

综上所述,虽然官僚制具有内生的责任机制,但其有效性仍需外部监督的介入,以防权责失衡、行政僵化甚至官僚主义泛滥。因此,官僚制的责任不仅是科层体系自律的结果,更是法律和社会对公共权力行使后果的规范与约束,这种外在责任构成了官僚制后果伦理的重要组成部分。然而,官僚制责任伦理不仅依赖制度和规则的约束,更涉及官僚个体的道德判断与伦理责任的统一。

### (三) 官僚的道德责任

为什么官僚制规定了明确的责任范围和对后果的问责,在运行过程中却依然会出现互相推诿责任或违背公共利益的问题?究其原因,与部分官僚对道德责任的忽视有关。

无论是官僚制的政治责任、行政责任还是法律责任,都是由法律和制度规定的责任,来自法律的、组织的或公众的要求。凡是外在规定的责任都属于客观责任的范畴,而主观责任植根于官僚自身对忠诚、良知、认同的信仰,是内心赋予自己的责任<sup>[62](74)</sup>。保持高度的主观责任感有利于履行客观责任,因此官僚的道德责任是内生责任与外在责任的统一,有赖于官僚对正义、公平、公共利益等道德价值的认同。美国行政学者费斯勒和凯特对此做出了更具体的回答,认为官僚责任有两种基本要素:一是忠实地服从法律、高级官员的指令;二是遵从道德标准,避免出现不道德的行为<sup>[74](429)</sup>。因此,官僚人员在行使职权时需要主动承担责任,而不是仅仅被动接受监督。然而,传统官僚制片面追求行政责

任的制度化设计, 忽略了主观责任, 很可能造成“平庸之恶”。官僚制中的层级制度要求个人对上级负责, 这为借履行职责之名将不道德的行为正当化提供了可能。例如, 艾希曼在面对大屠杀的审判时, 以其只是对上级命令负责和尽忠职守为自己在大屠杀中的行为辩解<sup>[75](215)</sup>。这意味着个体放弃自主的道德判断, 不再对组织的命令进行独立的道德评估, 进而个体对于自身行为结果的道德责任感也将不复存在。经过新公共管理和新公共服务理论的改良后, 官僚组织对社会和公众的直接负责程度得到提升, 然而其本质仍然是建立在规范性和客观性基础之上的责任。官僚制的责任机制难以监督和制约他们的主观责任, 特别是对于拥有较大自由裁量权的“街头官僚”来说, 缺乏道德责任的约束可能会导致他们为快速完成目标而采用暴力、专横等不道德的方式执行政策, 从而导致滥用职权、侵害公民权益等严重后果。

与西方的官僚制不同, 我国的官僚制具有重视道德责任的传统。正如弗雷德里克森所指出的那样, 儒家思想能够为传统官僚制提供一个完整的道德论证<sup>[1](105)</sup>。儒家思想主张治理国家的方式是“德”主“刑”辅, 阐明了道德的优先性。儒家强调统治者和官员的内在道德, 提倡通过提高其道德修养增加道德责任感, 将修身、齐家作为治国与平天下的前提, 是为政者首先应具备的品德<sup>[76]</sup>。儒家强调统治者和官员的内在道德, 提倡通过提高其道德修养增加道德责任感, 将修身、齐家作为治国与平天下的前提, 是为政者首先应具备的品德。“德才兼备、以德为先”, 是我国选人用人的基本原则, 责任担当是领导干部必备的基本素质。“担当就是责任, 好干部必须有责任重于泰山的意识”, 担当就是要树立强烈的责任感和使命感<sup>[77]</sup>。进而言之, 道德责任能够为现代官僚制的道德基础作出补充, 官僚制的责任基础应是客观责任与主观责任的统一。客观责任只有通过官僚人员内在的主观责任才能真正发挥作用, 才能得到切实履行。换言之, 官僚制责任的有效履行不能仅仅依靠外在的约束, 更应该唤起行政主体的信念和良知, 让承担行政责任成为一种道德自觉。

## 五、结语

现代公共行政的实践表明, 官僚制不是“价值无涉”, 而是蕴含着深刻的道德内涵。公共行政范式的变迁并不是对传统官僚模式的全盘否定, 而是对官僚制道德基础的回归与完善。从传统官僚制以理性为首要前提到新公共行政对公平正义的呼吁, 再到新公共服务对民主、公共利益与责任的重视, 无不彰显出官僚制内含的伦理精神。

纵观官僚制之历史演变, 理性、正义与责任构成了其不可或缺的道德基础。理性作为官僚制的基本前提, 通过工具理性和价值理性的统一确保其高效、有序地运作。价值理性为官僚制确立正确的目标, 工具理性以合理的程序和标准实现操作的精确性和可计算性, 促使官僚制更好地完成既定目标。正义作为官僚制的首要价值, 保障官僚制运行的目的正义与程序正义。官僚制的合法性既体现在维护社会公平、实现公共利益等基本价值目标上, 也体现在通过程序正义确保公共资源的公正分配。责任是对官僚制的后果回应, 客观责任与主观责任的统一确保官僚制运行的结果既是责任伦理的应用, 也符合信念伦理的要求。

理性、正义与责任对官僚制的其他价值观起引领和协调作用, 共同构成官僚制的正当性基础。官僚制的正当性不仅需要明确的价值取向, 还需要有效遵循这一信念<sup>[2](154)</sup>。理性、正义与责任协同满足官僚制的正当性条件, 使得官僚制既为正当的目标所引导, 又保证手段和效果的正当性。就三者的关系而言, 理性是官僚制正当性的前提, 正义与责任的实现都离不开理性。官僚制的目的正义与程序正义皆通过理性的运用达成, 是“正义原则的理性化无偏见的应用”<sup>[78](463)</sup>。同样, 官僚既遵循工具理性履行客观责任, 又通过价值理性明确自己的主观责任。正义是官僚制正当性的关键, 理性的运用和

责任的承担都要以正义为价值导向。一切制度安排都必须体现正义的价值,否则官僚制就会偏向工具性。缺乏正义价值的导向,官僚制的责任就会异化为机械的服从。只有坚持正义,官僚制才能真正成为合乎理性且负责任的制度。责任是官僚制的正当性回应,官僚制运行是否合乎理性与正义皆通过责任来体现,一个负责任的官僚机构既要符合行政理性,也要满足社会正义的普遍要求<sup>[79](12)</sup>。官僚制的道德基础既不是纯粹内在“自生”的“本来如此”,也不是完全外在“强加”的“应然要求”,而是内在逻辑与外在规约相互作用的复杂体系,这些道德基础为官僚制的合法性提供强有力的道德辩护。

## 参考文献:

- [1] 弗雷德里克森. 儒家思想与官僚制的道德基础[M]/罗蔚,周霞,译. 公共行政学中的伦理话语. 北京:中国人民大学出版社,2011.
- [2] 韦伯. 经济与社会:第一卷[M]. 阎克文,译. 上海:上海人民出版社,2019.
- [3] 中共中央党史和文献研究院. 习近平关于力戒形式主义官僚主义重要论述选编[M]. 北京:中央文献出版社,2020.
- [4] MONTEIRO P, ADLER P S. Bureaucracy for the 21st Century: Clarifying and expanding our view of bureaucratic organization[J]. *Academy of Management Annals*, 2022, 16(2): 427-475.
- [5] 弗雷德里克森. 公共行政的精神[M]. 张成福,刘霞,张璋,等译. 北京:中国人民大学出版社,2003.
- [6] LOWI T J. The politicization of political science[J]. *American Politics Quarterly*, 1973, 1(1): 43-71.
- [7] WILLBERN Y. Is the new public administration still with us?[J]. *Public Administration Review*, 1973, 33(4): 373-378.
- [8] DRECHSLER W. Good bureaucracy: Max Weber and public administration today[J]. *Max Weber Studies*, 2020, 20(2): 219-224.
- [9] BROWN R H. Bureaucracy as praxis: Toward a political phenomenology of formal organizations[J]. *Administrative Science Quarterly*, 1978: 365-382.
- [10] ESPELAND W N. Bureaucratizing democracy, democratizing bureaucracy[J]. *Law & Social Inquiry*, 2000, 25(4): 1077-1109.
- [11] 科塞. 社会思想名家[M]. 石人,译. 上海:上海人民出版社,2007.
- [12] 韦伯. 学术与政治[M]. 冯克利,译. 北京:三联书店出版社,2013.
- [13] DELEON L, DELEON P. The democratic ethos and public management[J]. *Administration & Society*, 2002, 34(2): 229-250.
- [14] PUGH D L. The origins of ethical frameworks in public administration. In *Ethical frontiers in public management*[M]. ed. J. S. Bowman. San Francisco, CA: Jossey-Bass. 1991: 9-33.
- [15] WOLLER G M. Toward a reconciliation of the bureaucratic and democratic ethos[J]. *Administration & Society*, 1998, 30(1): 85-109.
- [16] NABATCHI T. Public values frames in administration and governance[J]. *Perspectives on Public Management and Governance*, 2018, 1(1): 59-72.
- [17] MEYER R E, EGGER-PEITLERI, HOLLERER M A, et al. Of bureaucrats and passionate public managers: Institutional logics, executive identities, and public service motivation[J]. *Public Administration*, 2014, 92(4): 861-885.
- [18] DWIVEDI O P. *Development administration: From underdevelopment to sustainable development*[M]. London: Palgrave Macmillan London, 1994.
- [19] 阿尔布罗. 官僚制[M]. 阎步克,译. 北京:知识出版社,1990.
- [20] HART D K. The virtuous citizen, the honorable bureaucrat, and “public” administration[J]. *Public Administration Review*, 1984(44): 111-120.
- [21] ROSENBLOOM D H. *Administrative law for public managers*[M]. London: Routledge, 2022.
- [22] BOZEMAN B. *Public values and public interest: Counterbalancing economic individualism*[M]. Washington: Georgetown University Press, 2007.
- [23] 萨巴蒂尔. 政策过程理论[M]. 彭宗超,译. 北京:生活·读书·新知三联书店,2004.
- [24] LARSEN O. *Administration, ethics and democracy*[M]. London: Routledge, 2017.
- [25] GAJDUSCHEK G. Bureaucracy: Is it efficient? Is it not? Is that the question? Uncertainty reduction: An ignored element of bureaucratic rationality[J]. *Administration & Society*, 2003, 34(6): 700-723.

- [26] BOLTANSKI L, THEVENOT L. On justification: Economies of worth[M]. Princeton: Princeton University Press, 2006.
- [27] 沃尔多. 行政国家: 美国公共行政的政治理论研究[M]. 颜昌武, 译. 北京: 中央编译出版社, 2017.
- [28] GULICK L. Science, values and public administration. Papers on the Science of Administration[M]. London: Routledge, 2004.
- [29] GHOBADIAN A, ASHWORTH J. Performance measurement in local government-concept and practice[J]. International Journal of Operations & Production Management, 1994, 14(5): 35-51.
- [30] 刘树成. 论又好又快发展[J]. 经济研究, 2007(6): 4-13.
- [31] 中国共产党第二十次全国代表大会关于《中国共产党章程(修正案)》的决议[J]. 求是, 2022(21): 77-79.
- [32] DU GAY P. The values of bureaucracy[M]. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- [33] 张成福, 党秀云. 公共管理学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2001.
- [34] 格雷伯. 规则的悖论: 想象背后的技术、愚笨与权力诱惑[M]. 倪谦谦, 译. 北京: 中信出版社, 2023.
- [35] 默顿. 社会理论和社会结构[M]. 唐少杰, 齐心, 译. 南京: 译林出版社, 2015.
- [36] KLAGGE J. Approaches to the iron cage: Reconstructing the bars of Weber's metaphor[J]. Administration & Society, 1997, 29(1): 63-77.
- [37] 向玉琼. 官僚体制下公共政策失灵的逻辑[J]. 人文杂志, 2018(6): 111-119.
- [38] 鲍曼. 现代性与大屠杀[M]. 杨渝东, 史建华, 译. 南京: 译林出版社, 2002.
- [39] 弗雷德里克森. 新公共行政[M]. 丁煌, 方兴, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2011.
- [40] 罗尔斯. 正义论[M]. 何怀宏, 何包钢, 廖申白, 译. 北京: 中国社会科学出版社, 2009.
- [41] RIVERA J D, KNOX C. Bureaucratic discretion, social equity, and the administrative legitimacy dilemma: Complications of new public service[J]. Public Administration Review, 2023, 83(1): 65-77.
- [42] 康德. 历史理性批判文集[M]. 何兆武, 译. 北京: 商务印书馆, 1990.
- [43] 卢梭. 社会契约论[M]. 何兆武, 译. 北京: 商务印书馆, 2003.
- [44] 卢梭. 论人类不平等的起源和基础[M]. 邓冰艳, 译. 杭州: 浙江文艺出版社, 2015.
- [45] 葛德文. 政治正义论: 第一卷[M]. 何慕李, 译. 北京: 商务印书馆, 1982.
- [46] 赫费. 政治的正义性: 法和国家的批判哲学之基础[M]. 庞学铨, 李张林, 译. 上海: 上海译文出版社, 2005.
- [47] 韦伯. 经济与社会: 第二卷[M]. 阎克文, 译. 上海: 上海人民出版社, 2019.
- [48] GAILMARD S, PATTY J W. Formal models of bureaucracy[J]. Annual Review of Political Science, 2012(15): 353-377.
- [49] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗: 在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M]. 北京: 人民出版社, 2022.
- [50] 穆勒. 功利主义[M]. 徐大建, 译. 北京: 商务印书馆, 2014.
- [51] BOBBIO L. Designing effective public participation[J]. Policy and Society, 2019, 38(1): 41-57.
- [52] CLARK J K. Designing public participation: Managing problem settings and social equity[J]. Public Administration Review, 2018, 78(3): 362-374.
- [53] RIVERA J D, UTTARO A. The manifestation of new public service principles in small-town government: A case study of grand Island, New York[J]. State and Local Government Review, 2021, 53(1): 89-100.
- [54] JACOBS D, KAUFMANN W. The right kind of participation? The effect of a deliberative mini-public on the perceived legitimacy of public decision-making[J]. Public Management Review, 2021, 23(1): 91-111.
- [55] 沃克. 牛津法律大辞典[M]. 李双元, 等译. 北京: 法律出版社, 2003.
- [56] 李普斯基. 街头官僚: 公共服务中的个人困境[M]. 韩志明, 颜昌武, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2024.
- [57] 孟德斯鸠. 论法的精神: 上册[M]. 张雁深, 译. 北京: 商务印书馆, 2020.
- [58] NORBERG I. Austerity as bureaucratic violence: Understanding the impact of (neoliberal) austerity on disabled people in Sweden[J]. Sociology, 2022, 56(4): 655-672.
- [59] ZACKA B. When the state meets the street: Public service and moral agency[M]. Cambridge: Harvard University Press, 2017.
- [60] THOMANN E, ENGEN N V, TUMMERS L. The necessity of discretion: A behavioral evaluation of bottom-up implementation theory[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2018, 28(4): 583-601.
- [61] MCDONNELL E M. Patchwork leviathan: Pockets of bureaucratic effectiveness in developing states[M]. Princeton: Princeton University Press, 2020.
- [62] 库珀. 行政伦理学: 实现行政责任的途径[M]. 张秀琴, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2010.

- [63] 休斯. 公共管理导论[M]. 彭和平, 等译. 北京: 中国人民大学出版社, 2001.
- [64] BRODKIN E Z. Accountability in street-level organizations[J]. *International Journal of Public Administration*, 2008, 31(3): 317-336.
- [65] CARPENTER D. The forging of bureaucratic autonomy: Reputations, networks, and policy innovation in executive agencies, 1862—1928[M]. Princeton: Princeton University Press, 2002.
- [66] 格姆雷, 巴拉. 官僚机构与民主: 责任与绩效[M]. 俞沂暄, 译. 上海: 复旦大学出版社, 2007.
- [67] 古德塞尔. 为官僚制正名: 一场公共行政的辩论[M]. 张怡, 译. 上海: 复旦大学出版社, 2007.
- [68] ALEKSOVSKA M. Accountable for what? The effect of accountability standard specification on decision-making behavior in the public sector[J]. *Public Performance & Management Review*, 2021, 44(4): 707-734.
- [69] SHAHAN A M, JAHAN F, KHAIR R. A glimpse of light in darkness: Performance-based accountability in Bangladesh public administration[J]. *Public Administration and Development*, 2021, 41(4): 191-202.
- [70] SAMARATUNGE R, ALAM Q. Accountability and transparency in emerging countries: Governance, democratic currents and change[J]. *Public Administration and Development*, 2021, 41(4): 147-156.
- [71] 张惠彬, 王怀宾. 算法行政问责的机制与评估: 基于欧美 40 份政策的实施分析[J]. *中国行政管理*, 2024(1): 89-99.
- [72] 谷志军. 党内问责制: 历史、构成及其发展[J]. *社会主义研究*, 2017(1): 99-104.
- [73] 谷志军, 裘灵. 责联网: 大数据驱动的精准问责实现机制[J]. *行政论坛*, 2022(6): 37-43.
- [74] 费斯勒, 凯特. 行政过程的政治: 公共行政学新论[M]. 陈振明, 朱芳芳, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2002.
- [75] 阿伦特. 艾希曼在耶路撒冷: 一份关于平庸的恶的报告[M]. 安尼, 译. 南京: 译林出版社, 2017.
- [76] 朱承. 从“四端”到“四海”: 孟子公共性思想的进路[J]. *中南大学学报(社会科学版)*, 2022, 28(1): 1-12.
- [77] 左高山, 段外宾. 论政治品格与治理能力[J]. *当代世界与社会主义*, 2020(89): 87-93.
- [78] 库珀. 行政伦理学手册[M]. 熊节春, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2020.
- [79] FRIEDRICH C J. Public policy and the nature of administrative responsibility in public policy: A yearbook of the graduate school of public administration[M]. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1940.

## On the moral basis of bureaucracy

ZUO Gaoshan<sup>1,2</sup>, LI Yuxuan<sup>1</sup>

- (1. School of Humanities, Central South University, Changsha 410083, China;
2. School of Marxism, Beijing Foreign Studies University, Beijing 100089, China)

**Abstract:** As the predominant form of modern public administration, bureaucracy has attracted considerable attention as well as controversy. While enhancing administrative efficiency, bureaucracy may also lead to what is termed as “administrative evil”. In this regard, H. George Fredrickson, a renowned American scholar in public administration, raised the critical question whether bureaucracy possesses a moral basis, thereby igniting extensive scholarly debate. Traditional perspectives hold a “value-neutrality” or “value-free” position, viewing bureaucracy as a purely technical instrument devoid of ethical considerations. Actually, bureaucracy inherently embodies profound moral foundations, underpinned fundamentally by rationality, justice, and responsibility. Rationality establishes the essential premise for efficient and orderly operation of bureaucracy, justice serves as the value orientation for safeguarding public interest, and responsibility ensures accountability for the consequences of bureaucratic actions. These three elements all together constitute the moral basis of the legitimacy of bureaucracy.

**Key words:** bureaucracy; moral basis; rationality; justice; responsibility

[编辑: 胡兴华]