

【法学研究】

法治公路的责任及道德成本研究 ——兼论公路行政执法中的道德成本问题

贺宏斌

(长安大学 人文社科部, 陕西 西安 710064)

摘要: 法治公路具有经济成本,更具有道德成本。任何公路行政违法或行政不当行为均产生法律与道德评价。法治公路需要道德支持。法治公路的终结目标不仅仅是规范体系的完善、经济成本的减少,更重要的在于强化法治公路的道德责任,不断降低公路行政执法的道德成本。

关键词: 公路;行政执法;道德成本;研究

中图分类号: D922.19 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-6248(2002)04-0038-04

Research on the Responsibility and Moral Cost of Rule of Law in the Highway

—— On the Problem of Moral Cost in Governing Highway by Law

HE Hong-bin

(Department of Humanities and Social Science, Chang'an University, Xi'an, 710064, China)

Abstract Rule of law in the highway has its economic cost, as well as moral cost. Any illegal or improper action to governing highway will cause legal and moral evaluation. Rule of law in the highway needs moral support, and its final goal not only improves the normal system but also decreases the economic cost, especially strengthens the moral requirement and continuous reduction to the moral cost.

Key words highway; law in administration; moral cost; research

一、法治公路的道德支持

所谓法治公路的道德支持,就是指在公路法制化进程中获得的肯定性社会道德评价。法治公路的基础不仅仅是其制度的法制化水平、管理硬件的现代化程度,其道德支持等软环境作用意义匪浅。法治公路的任何制度与管理行为的有效实现,均有赖于特定的社会文化环境的形成与社会心理氛围的营造,有赖于社会对特定法治公路制度或现象的道德心理认可,以减少来自社会各方面对法治公路制度与行为的负评价概率。

在公路行政及其执法等诸多法治公路的制度体系、管理行为中,考虑社会道德因素,并不仅仅局限

于公民道德或职业道德。法治公路的道德支持,是特定社会利益群体对法治公路制度与行为的一个倾向评价集合。该评价既是一种基于法治行政与社会道德的一种复杂社会心理和意识,又是一种能够左右法制化进程的社会动力过程。

研究一再表明,法治公路需要道德支持^[1]。凡是具有行政权力发挥作用的地方,必须有法律对行政权力的规范与约束,并产生社会的褒贬性评价。公路行政亦然。公路行政,作为国家行政管理权在公路的规划、建设、养护、经营、使用和管理中的具体体现和有效延伸,必然涉及在公路行业中如何行政、如何行政执法的问题,必然会衍生公路行政及其执法的道德评价问题。

收稿日期: 2002-05-08

作者简介: 贺宏斌(1958-),男,陕西榆林人,长安大学人文社科部硕导副教授,主要从事产业经济学、法学及高等教育学的教学与研究。

1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

法治公路之所以需要道德支持,基于人们对近年来公路建设巨额投资中行政执法的高度关注,基于人们对公路事业的飞速发展的社会高期望,基于公路社会关系对社会发展影响力的日益提高。1997年以来,中国的公路建设投资额一直保持在2100亿元人民币以上,“十五”开局年,年累计完成公路交通基础建设投资额2600亿元以上,新增公路 3.2×10^4 km,其中高速公路3017 km。到2001年底,全国公路总里程已达 143.5×10^4 km以上,其中高速公路 1.9×10^4 km以上。伴随着飞速发展的中国公路事业,公路大案要案及公路行政执法中的典型事案的存在,凸现了公路社会关系中各种利益关系。人们从理论与制度上萌发怀疑,“当前公路法制化程度是否可靠、完善?”人们在思考,根据中央实现现代化第三步战略目标,到2010年,中国公路、水路交通紧张和制约状况要实现全面改善;到2020年,公路、水路交通达到基本适应;到2040年,公路、水路交通基本实现现代化。基础设施网络要全面建成,现行的法治公路制度能否支持上述宏伟蓝图的有效实现?不难看出,公路发展面临着如何完善现行公路法制体系,提高法治公路的道德支持率的重要课题。

二、公路行政的法律责任与道德责任

(一)公路行政执法的责任范畴

在法治公路的制度实现与责任承担方面,公路行政法律关系主体(即公路行政主体和公路行政相对人)均有法律义务和道德义务。法治公路的法律责任包括公路行政法律关系主体的违宪责任、行政责任、民事责任以及刑事责任等。法治公路中的道德责任,所反映的则是公路行政法律关系主体除法律责任外的一切具有道德内容的不利性后果。它涵盖了行为主体的言行所表现出的一切违规行为,包括对社会及他人是否尊重,是否具有伦理原则的约束,内心是否具有公正、公平、平等理念,是否具有社会规范意识和道德上的义务履行意识以及社会尊重意识等,是行为主体应该承担的具有道德谴责与良心自省意义的不利性后果与过错追究。

法治公路的道德责任范畴远大于公路行政执法的一般责任范畴。广义的公路行政执法责任,是指因公路行政执法行为而在政治、道德或在法律等方面所应有行为的程度与范围。其往往涉及“责任”形式上的问题^[2],具有抽象性,主要从人们为什么要承担公路行政执法责任的角度来思考问题。这一思考始终提醒人们,在公路行政执法中,执法主体及其执法

者个体必须具有各个层面的责任感,必须具有政治责任、道德责任和法律责任的意识。狭义的公路行政执法责任,则指公路行政执法行为具有过失、过错以及违反某种义务(政治的、道德的或者是法律的)情形所要承担的后果。该后果往往与谴责、惩罚交织在一起,并具有一定的不利性后果。

公路行政执法的岗位责任^[3],是公路行政主体及其执法人员,依据法律、法规及有关公路建设管理的规章制度,完成的职业性行业执法的特殊义务。它有别于《宪法》意义上的公民义务,是公路行政责任的一种表现形式。公路行政责任指公路行政法律关系主体由于违反行政法律规范或不履行行政法律义务而依法应承担的行政法律后果。公路行政责任的特征具有如下法律特征:责任主体是行政主体或行政相对人;行政责任基于行政法关系而发生;行政责任是一种法律责任。

公路行政责任是对行政违法与行政不当的救济。不合法的公路行政行为构成公路行政违法,不合理的公路行政行为构成公路行政不当。与其他行政责任一样,根据方式和状态的不同,公路行政违法可以分为作为行政违法和不作为行政违法。不作为行政违法所造所的社会危害并不亚于作为行政违法。根据内容和形式的不同,公路行政违法还可分为实质性行政违法和形式性行政违法。实质性行政违法所引起的法律后果是依据实体法追究行为主体的惩罚性行政责任;而形式性行政违法所引起的法律后果是依据程序法追究行为主体的补救性行为责任。实质性行政违法往往被撤销,从其发生时即没有法律效力;而形式性行政违法一般经过有效的补救措施,仍能发生法律效力,有些亦可被撤销。

公路行政法律关系主体承担道德责任的理论前提是必须明确公路行政执法的理性责任范畴。一般而言,公路行政执法的道德责任,在于严格公路行政及其执法制度,通晓公路行政执法的政策与制度,通过科学有效途径与方法,理顺公路行政执法的基本关系,推进公路事业发展“十五”总体目标的实现。

公路行政法律关系主体承担道德责任的法理学前提是必须明确公路行政执法的法律规范的导向与责任范畴。公路行政执法依据的法律制度,既有规范作用,又有社会作用。就规范作用而言,是指法律规范对公路法律关系主体的行为产生指引、教育、评价、预测和强制作用,它是法治公路的手段,其中的指引、教育、评价、预测和强制等警示内容,不乏道德责任的意义。公路法律规范的社会作用,在于维护法

律制度的绝对权威,通过一视同仁的执法与适法过程,实现对平等、公正、公开、无私、自觉等社会公益性道德理念的操守,继而实现公路行政主体对社会的承诺与尊重,实现公路行政相对人对法律规范的遵守及对其他社会成员的尊重。《中华人民共和国公路法》(以下简称《公路法》)的颁布,与《公路法》配套的政策法规陆续完善与实施,并不意味着所有的公路法律关系主体均熟知了公路行政的规范体系与制度。公路行政主体与公路行政相对人的道德责任之一,就是要共同营造公路行政执法的有利行政氛围,适时研究、宣传和贯彻、落实公路行政执法制度,促进我国交通基础设施发展的三阶段战略目标,实现公路量与质的全面优化。公路行政主体在行政执法中承担道德责任的领域范围,是明确的、可控的。其既与其法定义务相通,包括六个方面,即对公路的规划、建设、养护、经营、使用和管理的行为,该行为既具有法律意义,更具有道德意义。

(二)公路行政执法中道德责任的时空范畴

公路行政执法中道德责任的时空范畴基于人们对公路时空范畴的理解。以法的视角思考“公路”及“公路社会关系”,是《公路法》颁布施行后,人们对公路及与公路有关的“人”、“行为”、“关系”在认识上的飞跃^[1]。从法理学角度讲,《公路法》所言的“公路”有“时间”和“空间”两层涵义。就时间而言,《公路法》中所规范的“公路”具有三个时间层面,这就是:规划中的公路、在建中的公路和已建成正在运行中的公路;就空间而言,《公路法》中所规范的公路至少包括两个层面,即,既包括狭义的公路本身,又包括公路用地、公路附属设施、公路渡口、公路桥梁和公路隧道等广义的空间性公路。从社会关系的角度看,所谓公路社会关系,就是因参与公路的规划、建设、养护、经营、使用和管理行为而发生的特定主体之间的社会关系。

公路行政执法者在法律关系形成中的道德责任,是适时调整特定的公路社会关系,使其发展并规范为公路法律关系。公路社会关系并不等于公路法律关系。通过行政监督与检查程序,可使公路的规

划、建设、养护、经营、使用和管理等行为不断合法化,以积极主动方式加速公路法律关系的形成,是公路行政主体的积极义务履行,它可使与公路有关的“人”和“行为”均有效地规范在公路法律关系之中,维护相对人权利,敦促其积极履行义务。

(三)公路行政执法中道德责任追究的制度约束

公路行政执法中道德责任追究的制度约束是一种理想化的制度约束。

公路行政执法责任制,是一种旨在明确交通主管部门和公路管理机构行政执法人员,尤其是负责人的行政执法过错责任追究的系统制度。该制度将执法依据中的义务责任层层分解,并辅之于层级监督检查与社会监督,明确追究主体、权限和方式,推行执法公示制,做到执法主体、依据、程序、结果、监督、当事人权利公示等“六公示”,以达到内外约束、上下监督的法律归责效果。公路行政执法责任与社会其他方面的行政执法责任具有共性,即,其执法责任制度具有管理职能公共化、执法职权职责法定化、执法程序法定化和归责原则具体化等重要特性。

公路行政执法的责任制度强调公路行政执法的职权、职责法定化特性。该特性构成了行政执法特有的法律责任特征,它不同于社会对执法者、相对人所要求承担的政治责任和道德责任。即公路行政执法中执法者与相对人的任何法律责任必须是法律规范所规定的;其法律责任必须是与违法行为相联系的(包括实体法上的违法与程序违法);其法律责任的承担方式必须具有国家强制性特征。

公路行政执法的理性责任范畴是道德责任。就公路行政执法的法律责任也并不仅仅局限在公路法律规范、技术标准等条文规定的具体义务、制裁措施及后果处理上。它既是对公路行政相对人实体性权利的尊重与实体性义务的监督,同时还必须十分注意其程序性权利与义务的尊重与监督。在公路行政执法中,之所以设立必要的行政救济,就是一种程序或实体违法的补救措施,一旦该行政救济意识已内化为行政执法者的道德责任,则该执法责任获得了道德升华。在学界,人们已经开始将各种行政执法的责任内涵予以理性扩展,注意关心行政执法中规范责任所衍生出的道德责任与社会责任上。法律责任往往具有刚性特征,是一种被动接受规范的模式。而道德责任则常常要求人们以自觉内化的方式自觉承担责任(包括自责、自省、自律、自戒等),是主动接受行政责任的模式。因此,它要求行政人和行政相对人在公路行政关系中,将道德经验、个人道德情感与法

律规范保持较好的一致性,最终以道德责任的方式来承担相应的义务。

三、法治公路的道德成本及其社会期望

法治公路的道德成本,主要是指公路行政主体在实现公路行政执法目标中付出(或将要付出)的特定利益牺牲与道德代价。

公路建设与管理的经济成本与道德成本控制,有赖于公路行政及其执法。公路建设与管理既需要支付经济成本,同时也不能忽视其中的道德成本支付。任何一个行业(或产业)建设发展的社会道德成本,均直接影响着该行业(或产业)事业的发展速度与质量,必将导致该行业(或产业)发展利益与政策的实质性变化。法治公路的道德成本亦然。

公路行政执法道德成本增加的法理学根源,在于公路规划、建设、养护、经营、使用和管理中的行政执法制度及其行为过失、行为不当,或因此产生的责任瑕疵等,它可以直接或间接引发公路法律关系主体利益的变更甚至消失,并可能影响局部或全局的公路行业(或产业)发展政策与利益。中外产业法制的历史经验告诉人们,公路的高速发展与巨额投资,应该且也必然会引起包括社会道德在内的经济、政治、文化、工程技术领域的热切关注与广泛评价,应该且必然受到社会各方面的广泛支持与监督。

公路行政执法道德成本控制的法理学基础在于公路法制体系与公路德治体系的合理融合。公路法制体系,往往以消极方式,其强制、被动地影响公路法律关系主体的权利与义务,难免诱发显性或隐性冲突。公路德治体系,往往以积极的方式,自觉、主动地影响公路法律关系主体的权利与义务,使行为主体在行为过程中获得心理的满足与感情的升华。德治体系的思想文化基础是“爱国守法、明礼诚信、团结友善、勤俭自强、敬业奉献”这一全社会大力倡导的基本道德规范^[4]。法制体系可以达到严肃、果断、快捷的效果,而德治体系则具有升华到崇高、内化、深远的作用。显然,法治公路与德治公路的有机融合,必然会产生良久的社会效果与道德评价。简言之,法治公路道德成本控制的任务在于规范行政,不至于行政执法而影响政府的社会公共政策,不断降低公路建设发展的道德成本,促进公路事业的健康有序可持续发展。

社会对法治公路的理性期望是多层次的^[1]。经验表明,政府期望通过公路科技进步,创新执法手段和方法,以提高公路行政执法工作的科技含量,提高

执法人员的快速反应和处理紧急突发事件的能力;公路行政相对人及社会各界期望提高公路行政执法队伍的整体素质,树立良好的执法形象,使社会成员对公路行政执法的满意度不断提高。全面提高公路行政执法工作的质量、水平和效率,满足社会的期望,逐步实现以法治路、德法兼治的公路法制新目标的要求,已经成为国家法治行政的重要组成部分。

社会对法治公路的理性期望的另一方面,是尽快将WTO资源开发利用,确保完善的公路行政执法制度在WTO条件下不产生负面影响。人们已经开始对公路行政行为的合法性也提出了较高水准的法治化要求^[5],已经注意到如何通过司法审查,约束和规范政府(及其机构)的公路行政行为,以防止行政权力的滥用。显然,具有窗口执法特征的中国公路行政执法,作为国家行政执法的一个重要方面,当前和今后一段时期内,健全、完善与WTO协定相一致的公路行政执法制度,将面临时代的考验^[6]。

公路行政执法的社会期望除时代性特征外,社会期望往往表现在社会各方面对既往执法行为的评价方面。研究表明,尽管中国公路行政执法已初具规模,但其执法效果及社会对公路行政执法的评价尚处于一般化水平。规范公路建设市场秩序,限制与监督招投标过程中的“暗箱操作”、权钱交易、地方保护、明招暗定等行为,检查与监督可能造成公路路产损害、路权侵害的行为人(及其单位),以强行预防的行政执法方式预防、制止公路路政事案的发生,通过对参与公路规划、建设、养护工程的公路行政相对人资质的监督检查,对工程项目的质量、安全、从业单位的履约、信誉及其工程行为进行行政监督与检查等,有利于降低公路行政的道德成本。社会对公路行政执法的负评价倾向不断弱化,才能表明公路行政执法质量尚可,社会效果较好,道德成本较低。研究表明^[7],目前的行政执法存在着严重缺陷,如执法权横向分散,“几十顶大盖帽管着一顶破草帽”的现象突出,“自费执法”趋利倾向及权力与责任的脱节倾向严重存在,造成执法行为与执法目的严重背离,增加了行政执法的道德负评价。根据《行政处罚法》《公路法》等相关法律的规定,交通部对交通行政执法人员资格考核已经做出了明确规定。

公路行政执法制度在伦理学上的一个最直接目的就是使国家公路行政的道德成本最低化。只有培养一大批合格的执法者,在公路规划、建设、养护、经营、使用和管理中开展全程的公路行政,建立健全符

(下转第48页)

才使她养成了自强不息的精神,为了得到生活的最低保障,她不得不也只能凭自身的努力来改变命运的安排。在她辗转奋斗的历程中,女权主义思想也悄然渗透到她的血液中。夏洛蒂具有女权主义思想是毋庸置疑的事实。正是受这种思想的左右,才使夏洛蒂安排了简与罗切斯特这样一种结局:财产丧失大半、双眼残疾、行走不便但具有独身资格的罗切斯特得到了高尚(指心灵)又高贵(指财富)的简的惠顾与眷恋,在简的精心照料下,罗切斯特的病体渐渐康复,走在充满幸福与希望的康庄大道上。至此,他们那得之不易的、开始财产悬殊后来又财产均衡的爱情生活才画上了一个句号。

这样处理结尾到底有没有意义?笔者认为,这是典型的女权主义的手法。夏洛蒂匠心独具,可与弗吉尼亚·伍尔夫齐名。简爱的是罗切斯特,无论贫富与残疾,她所给予的爱都是完整的、纯洁的,这是简高尚心灵的体现。当然,因为爱情本身就是自私的,她所追求的就是罗切斯特完全属于自己,不管是在身体上、心理上还是在名誉上,她要做一个完完整整的罗切斯特太太。罗切斯特的前妻疯病发作,纵火自焚,简的这一愿望才得以实现。因为她也不希望罗切斯特休妻再娶,特别是在罗切斯特的前妻精神失常需要照料的情况下,在这种情况下,如果罗切斯特娶简过门的话,将有损罗切斯特的贵族门第及高尚人

格;从另一方面讲,也贬损了他们爱情的纯洁性和神圣不可侵犯性。所以简的出逃很有道理。她的再度出现是因为情况发生了极大的变化:罗切斯特的疯妻子死了,他们两人互为对方惟一所有。再者说,二人财富的均衡使他们的精神更为平等,更有利于寻求平等、纯洁、专注的爱情。所以笔者认为,作品的结局是一个大团圆的结局,是故事情节水到渠成的结果,也无时无刻不流露着女权主义思潮的影响。《简·爱》不失为一本女权主义的典型读本。

参考文献:

- [1] 米利亚姆·阿洛特.《简·爱》和《维莱特》[C].伦敦:英国麦克米伦公司,1973.
- [2] 怀斯·赛明顿.勃朗特一家.生平、友谊与书信[C].牛津:牛津出版社,1932.
- [3] 夏洛蒂·勃朗特著,祝庆英译.简·爱[M].上海:上海译文出版社,1980.
- [4] 柏拉威尔.马克思和世界文学[M].上海:上海三联书店,1980.
- [5] 马克思恩格斯全集.第十卷[M].北京:人民出版社,1965.
- [6] 吴然,王迪生.西洋文学小史[M].西安:陕西人民出版社,1991.
- [7] 夏洛蒂·勃朗特著,黄渊深译.简·爱[M].上海:译林出版社,1994.

(上接第 41 页)

合时代发展要求和中国特色的公路行政执法制度体系,科学处置公路行政执法中的行政违法或行政不当等行为,适时规范和调整好公路行政关系中的行政主体利益与相对人利益、社会公共利益与私利益,最大限度地降低公路法律关系主体支付的道德代价,才能确保“建养并重、强化管理、深化改革、调整结构、依靠科技、提高质量、依法治路、保障畅通”的“十五”公路工作指导方针的有效实现,才能构筑科学、高效的现代化公路社会关系,实现公路工作的法制化、信息化和跨越式发展目标。

参考文献:

- [1] 贺宏斌.法治公路的规律、支柱及其对策研究[J].长安

大学学报(社会科学版),2002,(1).

- [2] 王成栋.政府责任论[J].北京:中国政法大学出版社,1999.
- [3] 贺宏斌.公路行政的法理学界说研究[J].宁波大学学报(社科版),2000,(3).
- [4] 中共中央.公民道德建设实施纲要[N].中国教育报,2001-10-25.
- [5] 张桂红.WTO对中国法律的影响[J].中国法学,2001,(4).
- [6] 孔祥俊.建立与WTO要求相适应的司法审查制度[J].中国法学,2001,(6).
- [7] 汪永清.对改革现行行政执法体制的几点思考[J].中国法学,2000,(1).