

公共行政人员行为选择的伦理剖析

陈第华

(福建师范大学 公共管理学院,福建 福州 350007)

摘要:为研究公共行政人员的职权行为,运用文献分析方法和规范的方法对行政人员的行为动因及其产生的困境进行分析。分析认为,作为一个社会存在物,“经济人”或“公共人”的人性假设无法解释公共行政人员的行为动因及其行为选择所产生的伦理困境。而“利益人”的人性假设正与行政人员多样化的行为选择相契合,并且有力地解释了行政人员在行为选择中所产生的对公共利益负责还是对组织负责、对岗位职责负责还是对社会职责负责、对个人正当权益负责还是对公共利益负责的伦理困境。分析结果表明,只有通过制度伦理建设与行政人员的个体伦理救治,才能化解行政人员行为选择所产生的伦理困境,实现负责任的行政行为。

关键词:公共行政人员;利益人;伦理困境;制度性规范

中图分类号:C931.2

文献标志码:A

文章编号:1671-6248(2009)02-0111-04

公共行政人员作为最重要的公共行政活动主体,其职权行为对社会具有普遍影响力。研究公共行政人员的行为选择成为当前应用伦理学和行政管理学界的一个热点。有意识的行为总是与行为主体的利益取向不可分割的。正是在公共行政人员的利益取向上,当前学界产生了不小的分歧。部分研究者借用经济学的基本理论,用“经济人”的自利和理性来解释公共行政人员的行为选择,认为他们的行动完全是出于自身利益的考量,而所谓的“公共利益”只不过是其行为的副产品,并由此设计出依靠外在规范限制公共行政人员的制度。与此相反,有研究者从“人性善”的假设出发,认为公共行政人员是完全追求公益的“公共人”,他们的行动完全是为了实现公共利益的,因此,为保证负责任的行政行为,伦理规范是第一位的。笔者认为,这两种相对的观点都是从特定的角度解释了行政人员的职权行为,但是作为一个社会存在物,公共行政人员的行为动因不可能是单纯的,而应该是以某一动机为主,其

他它动机为辅的。因此,公共行政人员应该是有着多元利益取向的“利益人”。“利益人”承认公共行政人员的行动是出于利益的考量,但他们的利益是多面向的,而不是单纯为公或者为私,这才是公共行政人员人性的真实反映。

一、“利益人”:公共行政人员人性的实然假设

公共行政人员行为的动因何在,一直是学界研究的热点。人是有意识的社会存在,任何有意识的行动总是基于特定的目的,其行为的动因与其人性是息息相关的。人性善或人性恶的前提假设将引出完全不同的动因解释。从宏观上看,以儒家文化为代表的中国传统文化更加强调人性之善,而重视经济因素的西方文化似乎对人性之恶更加偏爱。《孟子·告子上》曰:“恻隐之心,人皆有之;羞恶之心,人皆有之;恭敬之心,人皆有之;是非之心,人皆有

收稿日期:2008-12-11

作者简介:陈第华(1985-),男,福建福州人,管理学硕士研究生。

之。……仁义礼智非由外铄我也,我固有之也”。在孟子之后的儒家主流思想中,性善论一直占据主导地位。在西方公共行政研究中,长期居统治地位的是性恶论,公共选择学派更是完全抹去政治和行政领域与经济领域的差异,将“经济人”假设引入政治和公共行政领域。公共选择学派认为:“政治中的个人参加者并不是从事发现的事业,他的地位非常接近市场中商人的作用。他通过可以得到的工具表达自己的利益,他接受从过程中产生的结果。政治是‘利益或价值的市场’,很像一般的交换过程”^[1]。而新近在中国学界盛行的公共行政人员的人性假设是“公共人”。中国学界“公共人”的人性假设与性善论有着逻辑上的延续性。二者都极力张扬人性中积极的一面,都试图用这个积极的一面解释人们的所有行为。令人啼笑皆非的是“公共人”的提法正是源于公共选择学派的代表人物布坎南。布坎南所谓的“公共人”(又称“公务人”)只是对承担公共事务的工作人员的一般称谓,与商人、作家其他职业等并无二致。“公务人”,即以统治者名义行事的代理人,当选的立法人员、法官、官僚,以及在限制和规定公民自由的供选择的条件中进行选择的人^[1]。中国学界对“公共人”的阐发刻意从“公共”二字出发,增添其公共性的内质。“‘公共人’源于公共行政的公共性,意即公共行政人员行使的权力是公共权力,承担的是公共利益,所为与所不为受公众的监督”^[2]。对“公共人”的这种期待已完全偏离了布坎南提出该称谓的初衷。这种“公共人”的界定有意将从事公共行政管理的人员与其他职业的从业者区分开,赋予其更多的伦理要求与规范,体现了社会对公共行政人员人性“应然”的期待。但“实然”与“应然”是有差距的,只有对公共行政人员的人性作出最契合实际的而不是理想期待的判定,才能更好地理解其行政行为选择。

对于人性问题的理解和把握,不能离开人在社会交往实践中所构成的所有社会关系^[3]。公共行政人员活动于两个完全不同的领域,扮演两种相异的角色。在私人生活领域,他扮演的是功利性的角色,以追求效应和实际利益为目标;在公共行政领域扮演的是表现性的角色,旨在倡导社会制度与秩序,彰显社会的核心价值观和思想道德。表现如此悬殊的两种角色扮演非“公共人”或“经济人”所能解释。公共行政人员从事公共管理活动,管理活动以人人为中心,而人以利益追求为行动的动力,因此,公共行政领域中的入应该是“利益人”。“利益人”泛指以

追寻利益为行为动因与目的的人。管理的伦理内涵就在于利益人的假设^[3]。人们奋斗所争取的一切都与他们的利益有关^[4]。对利益的追逐是行为的动因所在,这是不应带有价值评价的客观事实。行政伦理之所以考察利益,缘于为什么人的利益和如何实现利益关涉利益追求的正当性考量。利益的主题包含着两个相关问题:一是如何实现个人和组织的正当利益;二是如何保证公共利益实现。“经济人”只强调对个人利益的维护,而“公共人”却放弃个人利益,极力追求公共利益的实现。应该说,这二者都是偏颇的。公共行政作为社会的一个特定领域,有其自身的独特性。行政管理作为一项富有公共性的活动,公共行政人员在管理活动中没有自己的特殊意志但有自己的自由意志^[5]。公共行政人员之所以没有特殊意志,是因为他们要以实现公共利益为其价值取向和旨归,这是职业的特殊规定性。但公共行政人员作为有着自由意志的个体,他们有自己的独立的价值判断和特殊的利益要求。他们的个人利益或要求会以各种方式渗透到公务活动中,将公共行政的价值目标按其理解进行重要性排序,使其在履行职责时表现出不同的工作状态。简而言之,公共行政人员作为利益人,其所有行为都是为了谋求特定的利益。但是利益是一个复合体,它至少有两个向度:一是为公,即谋求公共利益;一是为私,为部门利益自我利益而奋斗。“利益人”摒弃了“经济人”与国内学界的“公共人”对公共行政人员价值取向的简单界定,其所涉及的两种利益追求与公共行政人员现实的处境相吻合。不同的利益动机自然涉及到不同的行政行为的选择,由此产生了公共行政行为选择的伦理困境。

二、六个向度、三重困境:行政行为选择的现实矛盾

在公共部门和私人部门行政的所有词汇里,责任一词是最重要的^[6]。行政责任有六个主要的向度:对公共利益负责还是对组织负责;对职位负责还是对社会负责;忠于个人利益还是忠于公共利益。由此带来了行政人员行政行为的三重伦理困境。

(一)对公共利益负责还是对组织利益负责

社会分工之所以保留公共行政这个领域,本身预示其有着特定的功能。公共行政领域作为一个公共领域,若没有专门人员维护,难免不会出现集体行

动的困境。公共行政人员作为公共行政的从业者,他们职责就是要组织好公民的活动,带领公众走出公民集体行动的困境,实现共同的公共利益。对公共行政来讲,“公共利益是目标而非副产品”^[7]。公共行政人员必须致力于实现共同的公共利益,但是公共行政人员作为公共组织的成员,承担着组织的任务,他势必要忠于职守,严格纪律,服从命令等,这些既是公共行政人员的基本职业要求,又是其基本的职业美德。在一般意义上,对公共利益负责和对公共组织负责是一致的,但由于公共利益比特定公共组织的利益更加多样,这样就可能产生冲突。因此,这种冲突实际上是公共利益的某一方面和其他方面的冲突。当公共行政人员所在的公共组织作出的决策是不合时宜时,公共行政人员就存在两难选择。

(二) 岗位职责和社会职责的冲突

公共行政人员的岗位职责是与其在科层制中所处的位置相匹配的责任和义务,而社会职责则是每个社会成员都应承担的社会职责和义务。通常公共行政人员的岗位职责和社会职责的指向是一致的,因为岗位职责是社会职责分配到各个角色中的具体职责,只有每个人岗位职责的践履最终才能保证社会职责得以履行。岗位职责和社会职责在现实生活中往往表现为局部利益与整体利益、眼前利益和长远利益之间的关系,致使公共行政人员在认知能力和意志力出现偏差时导致二者之间的抵牾。加之在国内现行的公务员绩效考核体系中,岗位职责的表现通常直接与个人的绩效评估结果相挂钩,更加激化他们在行政管理过程中以岗位职责替代取代社会职责的可能,加剧二者之间的矛盾。因此,如何处理岗位职责和社会职责之间的冲突,考验着每个公共行政人员的觉悟和价值定位。

(三) 个人正当权益和公共利益的冲突

公共行政人员之所以会出现个人正当利益和公共利益的冲突,原因并不能归结为公共行政人员在利益取向上的个人中心主义,而是与现代社会的结构息息相关。一方面,现代社会使个体获得了极大的解放,使其能够真实地感受并追求自己的存在意义;另一方面,现代社会是一个高度相关和相互依赖的社会,在这种社会结构中的个体都会感受到社会对其要求,而且这种要求常常置于个人之上。当个体进入公共行政领域时,这种感觉就更强烈。他们手中掌握公共权力,因此比普通社会成员面临着更

多的权力自我扩展的诱惑。作为现代社会的一员,公共行政人员有权追求自己的正当利益。维护自己正当的基本权益,在现代社会即使不能说是充分善的,至少也是合法正当的^[5]。但是作为行政管理的主体,他们的首要职责应该为公众谋福利。这样,公共行政人员作为普通社会成员而存在的个人利益和公共利益就会发生冲突,尽管他们追求的个人利益是正当的。也就是说公共行政人员的个人利益必须无条件地服从公共利益。张康之教授提出以“公共行政拒绝权利”^[8]的思路解决这个矛盾,这是一种全新的措施,但实施起来难度极大。

三、双管齐下:实现负责任的行政行为的必然选择

公共行政人员在面临伦理困境时究竟会做出何种选择,这要取决于两个基本因素:制度的规定与控制,以及公共行政人员自身的道德修养。这二者也关涉到公共行政人员如何实现负责任的行政行为。我们从未否认制度的规定与控制对公共利益的实现具有积极的推动意义,但是任何一种制度都存在着一定的缺陷。更为关键的是任何制度效能的发挥都要依赖于公共行政人员自主性的发挥。正义的制度只有对拥有正义美德的人来说才可能是有意义的^[5]。因此,负责任行政行为的实现有赖于良序的制度安排和公共行政人员自身修养的提高,二者缺一不可,相得益彰。

(一) 制度伦理建设

新制度经济学派代表人物诺斯认为,制度是一个社会的游戏规则,或者更规范地说,制度是构建人类相互行为的人为设定的约束。因此,制度的设计对人类行为具有深远的影响。但行政伦理学学所谓的制度主要指成文的制度安排。制度的不道德才是个人不道德的根源^[8]。保证制度合乎伦理道德的要求主要有两个途径,即伦理的制度化和制度的伦理化。二者互相补充,缺一不可。

伦理制度化是指人们把一定社会的伦理原则和道德要求提升、规定为制度,并迫使相关人员遵守。伦理制度化试图从制度方面解决相关人员的道德问题,制定或完善符合社会规范的制度,以强制力保障其实施。有观点认为,伦理制度化已使伦理规范超出了伦理范畴,变为法律制度的问题。事实上,任何一种立法活动都是一种集体道德裁决,一种政治性社团建立的道德最低标准^[6]。伦理制度化是以成文

的形式确定道德底线,即法律规范是最起码的道德要求。伦理制度化的实现途径有二:一是通过制度安排,建立和形成道德赏罚机制。任何规范在得到行为主体普遍接受并自觉恪守之前,都离不开奖惩机制的保证。因为所有规范一般只是大多数人意志的体现,而非全民同意。二是行政公开,完善监督机制。公共行政的公开包括政务公开、公众参与、建立财产登记和申报制度、畅通公众举报和申述渠道等,这些都成为公共行政人员实现责任行政的重要外部机制。道德的规范性一直是具有权威性的,这种权威性如果得到了制度化的肯定和支持,必然会造成一个不得不服从的氛围^[8]。

制度伦理化就是要突出制度的伦理内涵,即制度的设计、评价以及制度的目标都应符合公平、公正、诚信等伦理价值目标。它是人们从既定制度的本质规定和运作框架中引出伦理价值和伦理规范,或者把伦理道德作为一个尺度和标准,对一定制度做伦理评判。实现制度伦理化有赖于政治体制和行政体制的改革,培育出崇尚公平、公正的政治文化,从而熏陶和感化公共行政人员,使其自觉作出正确的行为选择。

(二) 个体伦理救治

作为实现负责任行政行为的保障,制度伦理建设属于外在的限制。我们从未否认外在条件的重要性,但是根据辩证唯物论的观点,内因才是根本性的因素,任何外在因素只有内化为行动主体的自觉,才能发挥其应有的效果。就公共行政人员伦理救治而言,关键的是要培养公共行政人员的公共精神和完善的行政人格。所谓公共精神是指孕育于现代市场经济和公民社会之中,并位于最深的基本道德和政治价值层面,以全体公民和社会整体的生存和发展为依归的一种价值取向,它包含着对民主、平等、自由、秩序、公共利益和负责任等一系列最基本的价值目标的认可与追求^[9]。对公共行政人员来讲,公共精神指行政人员必须以公共利益最大化作为自身存在和发展的最终依归。公共行政人员对公共精神的坚持可以彰显公共性,实现公共行政领域公平、公正与平等。因此,公共领域中的公共精神至少包括积极参与精神、公平正义精神、民主法治精神和为民服务精神,其中责任意识居于核心的地位。

行政人格是公共行政人员区别于其他社会成员的内在规定性,“是公共行政主体的尊严、品格、品质及所理解与实现的行政价值的总和,也是公共行政主体在社会生活特别是公共行政领域中的地位和

作用的统一”^[10]。对公共行政人员来说,行政人格的形成来自两个方面,即客观现实基础和主观精神基础。从客观上看,公共行政人员的行政人格来自公共行政人员的行政实践。因此,行政实践活动是行政人格形成的现实基础。从主观上看,行政人格以公共行政人员的公民人格和价值观为基础,它们直接影响着公共行政人员对政策的选择以及对政策结果的价值判断,这些选择和判断推动着行政人格的形成。也就是说,行政人格必须以公民人格为蓝本,并在实践过程中对其进行提升。完善的行政人格不是与生俱来的,它受内外条件的影响。

四、结 语

实现负责任的行政行为是社会对公共行政人员的期待,也是公共行政人员实现其人生价值的根本途径。从“利益人”多元的价值追求出发,使我们更详尽地了解公共行政人员的行为动因,这种多元价值取向也证明了行为选择所引发的伦理困境的客观性。全面地认识公共行政人员的行为动因,是实现负责任的行政行为的前提。抛弃片面地“性善”或“性恶”的判断,针对公共行政人员复杂的社会需求,通过良善的制度安排以及公共行政人员伦理意识的提升,为负责任的行政行为提供了完善的内外外部条件。

参考文献:

- [1] 詹姆斯·M·布坎南. 自由、市场和国家:20世纪80年代的政治经济学[M]. 吴良健, 桑伍, 曾获, 译. 北京:北京经济学院出版社,1988.
- [2] 刘 瑞, 吴振兴. 政府人是公共人而非经济人[J]. 中国人民大学学报,2001,18(2):72-77.
- [3] 高 力. 公共伦理学[M]. 北京:高等教育出版社,2002.
- [4] 马克思,恩格斯. 马克思恩格斯全集:第1卷[M]. 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局,译. 北京:人民出版社,1995.
- [5] 万俊人,任剑涛,李建华,等. 现代公共管理伦理导论[M]. 北京:人民出版社,2005.
- [6] 特里·L·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,2001.
- [7] 珍妮特·V·登哈特,罗伯特·B·登哈特. 新公共服务:服务,而不是掌舵[M]. 丁 煌,译. 北京:中国人民大学出版社,2004.

(下转第124页)

- 才. 行政法论丛, 北京: 法律出版社, 1998.
- [9] 杨海坤, 章志远. 行政指导的性质与行政模式的转换 [N]. 法制日报, 2003-03-27(9).
- [10] 韦伯. 支配社会学[M]. 康乐, 简美惠, 译. 桂林: 广西师范大学出版社, 2004.
- [11] 王治河. 扑朔迷离的游戏: 后现代哲学思潮研究[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 1998.
- [12] 克特·W·巴克. 社会心理学[M]. 南开大学社会学系, 译. 天津: 南开大学出版社, 1984.
- [13] 卜维义. 权力的概念、产生和制约[J]. 辽宁公安司法管理干部学院学报, 2002, 4(3): 5-8.
- [14] 彭克宏, 马国泉, 陈有进, 等. 社会科学大词典[M]. 北京: 中国国家广播出版社, 1989.
- [15] 新藤宗幸. 行政指导: 政府与企业的关系[J]. 韩冬雪, 吴小丁, 译. 长春: 长春出版社, 1996.
- [16] 张恒山. 法理要论[M]. 北京: 北京大学出版社, 2002.

Power nature of administrative guidance

CHEN Si-bin

(School of Law, Huaqiao University, Quanzhou 362021, Fujian, China)

Abstract: There are many similar viewpoints between the Chinese and Japanese scholars, which reflect the rule of administrative guidance. Because of the influence of the balanced theory, Chinese scholars show more interesting in administrative guidance than the Japanese. However, Chinese scholars and Japanese scholars have different standpoints about the essence of administrative guidance. The author thinks that the Chinese should withhold the viewpoint that administrative guidance is a kind of non-power administrative behavior, and should not mix the sociological concept of power with the jurisprudence's. Besides, it does not mean that the administrative organs should apply administrative power in the process of administrative guidance, and administrative guidance should be based on the administrative function.

Key words: administrative guidance; balanced theory; power nature; administrative behavior

(上接第 114 页)

- [8] 张康之. 寻找公共行政的伦理视角[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002.
- [9] 马俊锋, 袁祖社. 中国“公民社会”的生成与民众“公共精神”品质的培养与化育[J]. 人文杂志, 2006(1): 18-23.
- [10] 王伟. 行政伦理概述[M]. 北京: 人民出版社, 2001.

Ethical analysis on action choice of public administrators

CHEN Di-hua

(School of Public Administration, Fujian Normal University, Fuzhou 350007, Fujian, China)

Abstract: In order to discuss authoritative actions of public administrators, this paper makes use of literature analysis and normative analysis to analyze the cause and the dilemma of the choice of administrators' action. The author thinks that as a social existence neither economic men nor public men can explain the cause and the ethical dilemma. Just interest man can thoroughly explain the puzzle. During the authoritative action, administrators are often troubled by such questions: should they be responsible for the public interest or party interest? Should they fulfill post duty or social duty? Should they stand on individual just interest or public interest? The results show that only by combining the institutional ethics with individual ethics can they get rid of the dilemma and achieve responsible authoritative actions.

Key words: public administrator; interest man; ethical dilemma; institutional law