

行政伦理分析

——兴起的原因探讨与“失范”的对策思考*

李楠

(四川省社会科学院,四川成都 610075)

[摘要]目前行政伦理的研究备受关注,原因是多方面的,既有政治改革的实践的推动,又有外国行政伦理理论研究风潮的影响,也有基于突发事件的反思和教训等。考察其兴起的原因将有助于把握行政伦理概念的整体逻辑,加深对其历史背景和思想渊源的理解,并有助于正确估量其现实或潜在的作用。

[关键词]行政伦理;失范;行政改革;官僚制

[中图分类号]B82-052 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1672-0598(2007)04-0008-04

一、行政伦理研究兴起的主要原因分析

(一)对二战行为及其巨大危害的反思

第二次世界大战的巨大破坏加深了人们对在社会制度领域一味推行的技术理性的弊端的认识,使人文精神、人本主义在战后复兴,行政伦理的兴起与这些社会现象和思潮是密切联系的。因为二战给人类带来了深重的灾难,也促使人们对其产生的根源进行多方面的探究。德国作为二战中的欧洲策源地,在战前其技术革命中成果突出,在战争中,不仅按技术理性构建的行政系统成为纳粹的战争工具,整个德意志民族也在其统治下纳入战争的轨道,它依靠的不仅仅是强权、暴力、纳粹的说教和一战战败后的民族复仇心理,更是由于其高度的技术理性所造成的人文精神和伦理道德的缺失。当技术理性的政府系统为纳粹所控制,人们按政府的命令行事,而不再考虑自身对命令内容的评价与对执行命令所产生的后果。当这种在执行命令中自身责任的缺失扩大到整个社会,人人都认为是在执行命令而无自身责任,社会伦理和道德将对行政命令不产生任何评价。所以无论善恶,在纳粹统治时期,其命令都通行无阻。

在二战后,人们意识到,对于技术理性造成的人文精神的缺失,只有倡导在政府权力系统内的行政伦理,将社会的伦理道德评价实际的影响行政命令的运行,使行政命令的运行中,不仅其制定需考

虑社会文化和伦理道德,而且在其执行过程中也需要其主体对命令作出自身的评价,将一般的行政伦理作为衡量标准,并承担此过程中的责任,方可作为平衡社会权力的另一方面,防止集权社会的产生,也合乎社会伦理的要求与规范。

(二)对西方近代官僚制的反思

近代以来,特别是17世纪以来,西方社会科学技术的巨大进步使得人文学科相形见绌,人文学科开始模仿科学的思维方式与理论模型,创建人文学科理论和社会制度,技术理性也对行政官僚制度产生了极大影响。其中对韦伯对近代西方官僚制有非常深刻的论述。韦伯阐述的官僚组织模式具有如下典型特征:一是组织中的人员应有固定和正式的职责并依法行使职权。组织是根据合法程序制定的,应有其明确目标,并靠着这一套完整的法规制度,组织与规范成员的行为,以期有效地追求与达到组织的目标。二是组织的结构是层层控制的体系。三是成员间的关系只有对事的关系而不对人的关系。四是成员的选用是每一职位根据其资格限制,按自由契约原则,经公开考试合格予以使用,务求人尽其才。五是对成员进行合理分工并明确每个人的工作范围及权责,然后通过技术培训来提高工作效率。六是成员按职位支付薪金,并建立奖励与升迁制度。

* [收稿日期]2007-05-12

[作者简介]李楠(1981-),男,四川省社会科学院政治所,研究生。

韦伯认为最有效的行政组织是官僚制组织,它合理又无情地向前运行,它精确、快速、明确、谨慎、统一、具有持续性和较低的成本。他认为这种官僚制可使组织表现出高度的理性化,其成员的工作行为也能达到预期的效果,组织目标也能顺利地达成。韦伯的理论强调规则、强调能力、强调知识的行政组织理论为社会发展提供了一种高效率、合乎理性的管理体制。

西方的官僚制在19世纪已盛行于欧洲。官僚制理论,长期以来在西方行政管理中起着支配作用。但随着时代的发展,这种官僚制在实践中逐渐显示出了弊端,成为行政改革的对象之一,它的所谓“科学化、客观化、形式化”所构成的工具理性或技术理性与人文精神是格格不入的。因为它在实践中暴露出了否定了人性、人的价值、人的个性、人的主体精神等伦理文化因素,而这也恰恰就是它的种种弊端的一个根源。因此把现代行政学的理论充分肯定人的价值以及人的价值观念的作用,要求超越官僚制,克服其弊端,在行政权力的运行中加入行政伦理的因素在内,使其更加健全与合乎社会更高的正当要求。尤其是在当代,行政权力急剧膨胀,形成行政立法权和行政司法权,行政伦理在行政系统内部影响决策运行,进行特定权力的内在自身的制约,将有助于政府和社会整体目标的实现。

(三)对中国传统政治文化的借鉴与超越

中国封建社会的政治是在很大程度上可以说是伦理政治。儒学在本质上是一种关怀的伦理学,其创始者孔丘,推崇道德仁义,并且把它当作根本,对于治理者,要用伦理进行感化,民众就会有羞耻之心,会自动纠正自己的错误。其后的儒家学者也主张在政治上,为政者要克明俊德,正人先正己;公正义正,廉洁勤政;以民为本,实行德政;选贤任能,兴天下利,等等。这种思想与主张基本上为其后来的封建社会的大多数学者所继承与宣扬,孟子的人性善学说的影响更是成为几千年来民众所普遍接受的事实,至今仍然在某些人心中根深蒂固。这些学说与主张“独尊”以来,成为封建社会正统的意识形态,与两千多年来的入治实践结合,推崇的就是“德政”、“仁政”的治国方略,使有道德的人来治理国家,这种伦理型政治,为后来汉代以来的大多数封建王朝与治国者所接受。

在深受儒家伦理文化熏陶的中国,理所当然要批判地继承和弘扬这些伦理思想与伦理文化。对当今中国来说,传统不仅包括老的传统,还有新的传统,即革命传统的行政伦理。它是在新民主主义革命和社会主义时期形成,其主要内容有:坚定的共产主义信念;全心全意为人民服务;艰苦奋

斗,勤俭节约;言行一致,不尚空谈;谦虚谨慎。这些既是我们借鉴和吸取的养料,也是我们进一步对之进行超越的基础。

总体说来,行政伦理作为行政学或公共行政学与伦理学的交叉学科,属于应用伦理学的一个分支。在西方,行政伦理作为一门单独的学科,起始于20世纪30年代到60年代,当时人们开始关注公共行政中的责任等伦理问题,在20世纪70年代,随着公共行政实践中伦理问题的出现而逐渐引起人们的重视,在随后作为公共行政理念的变革的“新公共行政运动”和“新公共管理运动”中,行政伦理的地位与作用也不断提高和加强,相关的理论研究也越来越多。

行政伦理的兴起,不仅是基于对二战深重灾难的反思,反对片面地强调技术理性,反对高度集权的官僚制度,是对西方行政传统的扬弃,更是在中国独特的语境中,对传统文化中的积极因素进行的吸收、继承和发展。具有现代性与中国特色的行政伦理学研究还处于起步阶段。加强行政伦理建设既是学科发展的逻辑要求,也是行政管理实践发展的必然要求。作为政府治理和政治改革的一条途径,行政伦理开拓了有别于西方传统的新的意境,有利于我们当今政府改革的完善。

二、行政伦理“失范”表现、原因及对策思考

行政伦理的基本要求就是,政府在行使其职能时要做到:维护宪政,维护法治,在宪法和法律的范围范围内实施行政行为;保障制度和决策的公正性,在公职人员的选举、任用、管理等方面,有公正合理程序;政务公开,信息公开,落实公民的知情权;保证行政行为的效率与低成本,强调服务和责任。

相比较上述的基本要求,在当今我们的行政实践中存在着严重的行政“失范”现象,如信息不公开,不透明,群众没有知情权,不以人为本,如交通立法中曾经主张“撞了白撞,撞死活该”的法条;野蛮的强制性的《收容遣送办法》在施行中成为一种广泛为谴责的诟病;缺乏服务理念,如以前的《婚姻登记管理条例》中某些不尊重人的强制性措施;司法中司空见惯的刑讯逼供行为等等,不胜枚举,按照学理分析,行政伦理“失范”大致可以分为八种类型:经商型,权力寻租型,公款公贿型,贪污腐化型,卖官鬻爵型,渎职型,泄密型,隐匿财产型,等。以前人们常常从形式主义与官僚主义的角度进行批判,这种思维定式与理念忽略从行政伦理的角度与层面进行反思,也使得对它们的批判与改革始终不能够走向根本性的改善。

行政伦理“失范”现象是行政权力异化的表现之一,也是正处于转型期的当代中国社会政治生活中的一个比较严重的问题。行政伦理“失范”现象产生的原因是多方面的,大致可以归结为以下几个主要方面,即:市场经济的负面影响、社会转型期价值观的转变、思想政治工作的松懈、行政人员的素质有待提高、行政体制的弊端、行政监督体制以及行政管理角色的冲突、公共机构代表性和自主性的冲突、集体行动和个人选择的冲突等。

行政伦理“失范”现象不仅与行政体制、行政人员等内部因素有关,还与封建思想、西方腐朽思想、法规不完善等外部因素相连。在我国处于转型时期,行政伦理“失范”现象和行为给社会道德体系带来极大的破坏,影响社会风气的好转,延缓社会主义精神文明建设的进程,必将给社会政治生活造成极大的危害。

(一)加快行政体制改革,建立服务型行政模式

在这方面,具体措施为:首先,转变政府职能,政府主要进行宏观调控,对市场进行监督和制约,保证市场健康、有序地运行。切实将政府的行为限定在一定的范围内,克服党政不分、政企不分、政法不分、政商不分的状态,尤其不应把社会团体政府化。杜绝官员介入经济活动,从事赢利活动等不良现象。要加快行政机构改革,对政府的规模与结构加以限制,有效防止机构臃肿、无限膨胀。其次,改革干部人事的“选拔”制度,逐步扩大直接选举的范围,实行竞争选举。适当提高干部薪金标准,使其符合养廉要求,以便彻底废除薪酬以外的一切特权待遇。建立健全人民群众参政、议政、督政的民主化、制度化渠道,完善人民代表大会制度,切实保障人民管理国家事务的权利得以真正实现。最后,建立服务型行政模式。不仅使为人民服务的宗旨成为一种行政观念,而且要通过立法的形式将其变成一种制度。使公共权力的运行机制真正成为一种自下而上的监督。将在为社会提供优质服务这一原则基础上建立起来的法律制度内化为行政人员的内在规范,成为一种发自行政人员内心的行为准则。将建立社会主义服务型行政模式作为我国行政改革的目标,使行政人员的道德自律获得客观保障,为行政伦理提供赖以生长的沃土。

(二)加快行政伦理立法,厉行法治

行政伦理立法,是把伦理行为上升为法律行为,使伦理具有与上层建筑的政治、法律同等的监督、执法权力的法律效力和作用。遏制行政伦理“失范”必须加快行政伦理立法,通过法律的强制性、惩罚性来维护行政伦理的纯洁性。这一点在许多市场经济高度发达的国家和地区,如美国、英国、

瑞士、新加坡、香港都已付诸实践,它们相继制定了行政官员道德法典、国家公务道德法规和防止行政人员行贿受贿、贪污腐化、严重道德败坏和涉及利益冲突的道德规范,并取得了较好的效果。他山之石,可以攻玉。我们应该尽快制定专门的行政道德法典,对行政人员的行为进行规范。

厉行法治,就是实行以法治权,做到以法律为最高权威,执法者只对法律负责,政府官员必须依法行政。只有加快行政伦理立法,厉行法治才能运用法律制约公共权力的运行,才能防止行政权力的滥用或异化,才能有效防止行政伦理“失范”现象的蔓延。

(三)强化群众监督

治理行政伦理“失范”,必须坚持群众路线,充分发动群众与一切行政伦理“失范”现象作斗争。发挥群众团体的作用,赋予行业协会监督、检举政府机关、行政人员及商人的不良行为,维护商业活动中的平等、自由、竞争原则,反对因贿赂而引起的不公正行为。实行政务公开,保证人民群众对国家的管理工作所享有的知情权。培养人民群众民主参政意识,勇于检举国家机构或行政人员的行政伦理失范行为。

新闻舆论监督是群众监督的一种。新闻媒体应十分关注行政人员舞弊、受贿或以权谋私行为,充分发挥新闻舆论监督较强的监督威力。实践证明,强化群众监督将有利于弘扬正气、鞭笞邪恶,将更加密切党、政府和群众的关系,对治理行政伦理“失范”现象,促进社会整体进步起到重大作用。

(四)加强思想教育,提高公职人员自身的素质

思想教育是通过说服、启示、诱导等手段向公职人员灌输行政伦理规范,使其自觉遵守这些规范并形成正确的行政价值观的一种行政伦理建设方法。思想教育要诉诸一定的价值观、道德观的灌输。在我国目前转型期状态下,社会环境中的价值观、道德观具有异质性。思想教育人员应首先在错综复杂的道德观中选出符合政府组织需要的价值观,借助于榜样的示范作用,领导干部以身作则,引导公职人员以更高的标准要求自己,从而促进行政道德化目标的实现,提高公职人员的行政道德素质。只有加强思想教育,提高公职人员的自身素质,才能使行政人员经受住各种考验,在各种利诱面前不为所动,才能从根本上彻底消除行政伦理“失范”现象。

特别需要强调的是,在这些措施里面,推行行政改革尤为重要。加强行政伦理建设是行政改革的应有之义。行政改革不仅是要对行政组织机构的设置、权力结构状况和职能、法律制度的构成等

行政管理“硬件”进行改革,同时内在包含着行政伦理这一“软件”建设。换言之,在对各种行政体制、制度实行改革的同时,也应当重视对担当改革的政府机关及其行政人员自身伦理的改革和建设,而且行政伦理建设是行政改革的价值导向,具有方向性和主导性的作用。

行政改革在目前需要强化政府的服务意识、绩效意识和法治意识。所谓强化服务意识,就是要提高政府服务的质量,积极倡导和实践以民为本、执政为民的服务精神;所谓强化绩效意识,就是要坚持绩效为本,反对形式主义、官僚主义,提高行政效率,降低行政成本;所谓强化法治意识,就是要求各级政府及公务员必须率先垂范、以身作则,把每一个行政机关、行政行为和行政环节都纳入法制化轨道,努力提高依法行政的水平。

这些意识的强化都离不开行政伦理建设。而建立服务型政府的根本就是树立正确的行政伦理观。深化行政管理体制和机构改革,最重要的是转变政府职能。政府职能是行政管理体制和机构改革的核心问题,转变政府职能,创建服务型政府,其内涵就是以服务作为政府行政的宗旨,这就要求各级政府及公务员正确处理政府和公民的关系问题,正确处理权力和利益的关系问题,就是要正确处理各种行政伦理关系,树立正确的行政伦理观。

在行政伦理建设方面,一些国家有益的经验可供借鉴,如美国国会于1958年通过了《政府工作人员伦理准则》,1978年美国国会又通过了《美国政府伦理法》,1992年美国政府颁布了由政府伦理办公室制定的内容更为详细、操作性更强的《美国行政管理部门雇员伦理行为准则》,内容涉及利益冲突、礼物、后就业、财产申报等;韩国也于1981年就颁发了《公职人员伦理法》,以后进行了6次修订,内容

涉及“财产申报与公开”、“礼品的申报”、“限制退职公职人员就业”、“惩戒和罚则”等,相比而言,我国公务员制度的行为规范还很不完善,现有的公务员行为规范只是一些原则性的规定,缺少量化的具体规定和强制性的惩罚措施。这些规定散见于党政文件中,以党纪政纪的形式存在,没有上升到法的高度。特别是道德规范很不完善,在道德方面没有严格的要求,这就从客观上为腐败现象存在提供了生存空间。

加强行政伦理建设与完善公务员制度是相辅相成的关系。一方面,公务员制度应包含完善和严格的行政伦理规范;另一方面,行政伦理规范建设有助于公务员制度的进一步完善;加强行政伦理建设是完善公务员制度、预防和惩治腐败的重要措施,这些都有利于实现政府廉洁、管理高效、社会公正,以保持国家持续稳定的发展。

[参考文献]

- [1]高中文,高伟.行政伦理失范及其治理对策[M].
- [2]郭夏娟.公共行政伦理学[M].杭州:浙江大学出版社,2003.
- [3]任剑涛.伦理政治研究:早期儒学视角的理论透视[M].广州:中山大学出版社.
- [4]王伟.行政伦理概述[M].北京:人民出版社,2001.
- [5]徐凤琴.我国社会转型期间的行政伦理失范及构建途径[M].
- [6]徐鸣陶,李勃主编.行政伦理学[M].北京:知识出版社,1993.
- [7]张康之,李伟军主编.行政伦理学教程[M].北京:中国人民大学出版社,2004.
- [8]张康之.公共行政中的哲学与伦理[M].北京:中国人民大学出版社,2004.
- [9]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.

(责任编辑:朱德东)

Analysis of administrative ethics

—Discussion on the reasons for the rise of administrative ethics and countermeasures for model-lost of the ethics

LI Nan

(Sichuan Academy of Social Science, Sichuan Chengdu 610075, China)

Abstract: With the reforming of administration, administrative ethics, as a new science for studying public administrative ethics construction, become more and more focused by the international society. Currently, there are many reasons for administrative ethics, which are the influence of political reform and practice, international administrative ethics theoretic research tide, and the reflection and lessons of pro-ruption accidents and so on. Examining the reasons for the rise of administrative ethics is helpful to mastering the concept and whole logic of administrative ethics and deepening the understanding of its historic background and thought origin and is helpful to correctly evaluating its real and potential role.

Keywords: administrative ethics; model-lost; administrative reform; bureaucratic system