

# 公共伦理视角下的腐败预防建设 ——基于个人与公共组织的伦理认知\*

陆远权,赵大鹏

(重庆大学 贸易与行政学院,重庆 400030)

[摘要] 社会的转型对反腐倡廉工作不断提出新的挑战。公共伦理的缺失是腐败现象产生的重要原因之一。从公共伦理的角度预防腐败,关键在于明确公共伦理主体在社会关系中的角色与职能定位,通过政府、社会、市场三者关系的构建,形成预防腐败的综合体制。

[关键词] 公共伦理;腐败预防;行政人;市民社会;公共组织

[中图分类号] D630.9 [文献标识码] A [文章编号] 1672-0598(2008)03-0093-04

公元前4世纪,古希腊思想家亚里士多德在其《尼各马可伦理学》一书中,分析了人的美德和德性的修养,认为民众的道德修养与城邦的治理密切相关。伦理学自诞生之日起就“着重研究道德原则和道德规范对人的行为所具有的意义和指导作用”<sup>[1]</sup>。随着经济社会的发展,部分学者开始用伦理学的观点解释和解决公共行政领域出现的问题。在公共伦理学的理论框架下,认清公共组织之间的关系和公共权力的性质,并基于公共伦理反思政府官员个体的价值观和道德观,将为解决现实中的腐败问题开辟一条崭新的道路。

在经济社会的转型发展进程中,随着政府对资源配置的强化,一些行为主体总想从政府和政府行政人员手中获得最大利益。在价值多元化,功利主义盛行的环境中,我们的一些行政人员缺乏自我控制和角色认知,滥用公权,丧失了公共行政伦理观和价值观,滋生了系列腐败。因此,腐败问题的根本治理要从整个社会公共伦理的重塑入手,合理界定各公共组织的职能与权限,倡导公务员树立廉洁自律的道德伦理观,构建政府、社会、市场三者良性互动机制,推进腐败预防建设。

## 一、个人与公共组织的公共伦理认知

### 1. 个人的公共伦理角色

公共伦理是规范各种公共组织的行为准则,个人不仅是各种公共组织的成员,而且个人作为独立

的个体也是公共伦理的主体之一。个人在公共伦理中扮演两种角色:行政人和市民。公共伦理视角下的行政人作为政府部门的组成人员,是公共权力作用发挥的载体;而公共伦理视角下的市民是市民社会的中坚力量,是市场经济之下的“经济人”。

公共伦理从心理和行为两个方面解释人性,认为人性是可变因素与不变因素的统一,人性即人的根本属性,其实质是人的社会性。现实中的人总是处于特定的历史条件和社会关系之中,因此人性具有较强的可塑性。同样行政人也是个人社会实践后的产物,行政人不仅具有普通人的共性,更重要的是在履行公共行政职能时所体现出的特性,即行政人特殊的人生观,价值观和行为方式。作为行政人,“要具备公共伦理所要求的德性,如公正意识、服务精神等,而且这种德性要凌驾于行政人作为普通人的共性之上”<sup>[2]</sup>。这种德性的凌驾是人性中的可变因素,这种凌驾也意味着抑制腐败动机的可能性和弘扬人性中“善”的必要性。因此从公共伦理理论上讲,通过加强行政人的思想道德建设,构建行政人内心的思想道德防线,可以起到预防腐败的效果。毕竟,通过启迪行政人的心灵,消除行政人主观贪利这一内因,也就决定了行政人的发展方向。

公共伦理在理论上对市民群体提出的要求是具有公共精神。这种公共精神是指“超越个人狭

\* [收稿日期] 2007-03-10

[作者简介] 陆远权(1966-),男,重庆人,博士,教授,重庆大学贸易与行政学院,硕士生导师,研究方向:区域经济与人力资源。

赵大鹏(1984-),男,山东人,重庆大学贸易与行政学院,研究生,研究方向:人力资源开发与管理。

隘眼界和个人直接功利的思想境界,是市民群体关心公共事业和公共利益的行为态度,也是现代社会对市民群体提出的基本要求<sup>[31]</sup>。具备公共精神的市民群体,尊重国家法律法规和政府行政,积极参与公共事务的管理,维护公共安全、公共环境等公共利益,同时监督政府的行政状况。

## 2 公共组织的公共伦理定位

公共组织作为“公共伦理的主体,是指管理社会公共事务,协调社会公共利益关系,促进社会进步和经济发展的社会组织<sup>[41]</sup>。公共组织主要包括政府组织、社会组织和经济组织。基于人在公共伦理中的角色扮演,公共伦理理念下的公共组织应定位于弥补个人在制约政府权力和保护市民权利方面的不足。

我国正处于向现代社会转型的历史时期,“国家与社会合而为一、政治权力渗透社会生活各个方面的社会治理模式正在退出历史的舞台<sup>[51]</sup>。市民阶层的兴起,使政府组织与市民社会互动的社会治理模式在我国初见端倪。政府组织是公共权力体系的重要组成部分,其职能在于运用公共权力为社会组织和经济组织有效利用各种社会资源提供一个框架,一方面作为市场经济的裁判员,致力于宏观经济环境的稳定性建设,解决经济行为中的矛盾纠纷,促进经济的繁荣;另一方面作为社会规则的制定者,确保社会的公正和机会的均等,以促进社会的进步和人的全面发展。“在公共权力的分配中,政府、社会、市场分别拥有其角色所要求的权力<sup>[61]</sup>。凡是市场能解决的经济事务,由经济组织解决;凡是社会有能力解决的社会事务,就由社会组织解决;只有经济组织和社会组织均不能解决的公共事务如基础设施的建设、生态环境的保护、重大工程的投资等才由政府组织解决,或者由政府组织领导,联合社会组织、经济组织共同解决。同时,各种公共组织作为公共权力的载体,在行使权力的同时,也要为自己的行为承担责任,特别是政府组织。社会组织和经济组织作为公共权力体系中不可缺少的组成部分,在履行自身职能的同时,对政府权力加以监督和制约也是十分必要的。

## 二、个人与公共组织的公共伦理缺失及影响

人是公共伦理的践行者,无数个体组成公共组织后,更为公共伦理的践行提供了强大的公共权力支持和保障。另一方面,人作为单个主体,既是公

共伦理束缚的对象,也是腐败预防建设过程中被监督的对象。而由个体组成的公共组织依靠所掌握的公共权力则难以为公共伦理约束和控制,公共权力为腐败行为提供了养料,公共组织又可以使腐败行为得以庇护,因而公共组织就有可能成为滋生腐败的土壤。这样,“个人和公共组织在腐败预防问题上往往陷入一个二律背反的矛盾之中<sup>[71]</sup>。

### 1. 思想的多元化滋生了行政人的腐败动机

中国传统的儒家政治思想基于人性向善的理想期待,一直倡导“德治”这一行政理念,将善政寄希望于强制性的思想教化及权力主体完美的道德人格。今天,“内圣外王”这一治理理念仍深深地渗透于行政人公共行政的过程之中。这样势必“混淆公域与私域的角色规范,在实践上极易造成国家权力对权利和自由的践踏<sup>[81]</sup>。试想以“内圣自居的行政人,自然会以自我为中心,高高在上,无形中摒弃了民主与平等的公共行政理念,专制作风与官本位思想取而代之,从根本上颠倒了国家权力与市民权利的关系,这样的后果就是权力的滥用和权力的腐败。另一方面,性恶论作为西方人性论的主流,也在很大程度上影响我国行政人的价值观和权力观。在这一思想的误导下,公共行政领域中的行政人就有可能以追求个人利益最大化这一观念来支配自己的行为。西方各国基于这样的人性认识来进行政治制度的设计,通过对权力的制约和平衡,来控制行政人的行为,保护市民的合法权利。但是我国的权力制约体系不够完善,监督机制和制度也不够健全,这也在一定程度上造成了我国目前腐败现象严重的事实。

### 2 错位状态下的公共组织存在一定的腐败机会

政府部门的行政人倾向于庞大的财政预算,那样对政府部门工作人员的报酬、所掌握的权力和工作机会都有好处,但是“政府部门在提供公共产品和公共服务时趋于滥用资源,个人对公共物品的需求却不能得到很好的满足,政府的行为不像以前那样有效了<sup>[91]</sup>。政府在面临失灵困境的同时,政府组织在公共领域中的定位存在明显的越位,相反各种社会组织和经济组织则处于缺位状态。在市场经济领域,政府独揽公共权力,行政权力对各种资源进行垄断性的配置,以致在没有完全市场化的领域出现了大量的权力寻租和权力腐败的行为,其中行政审批就是政府对经济进行干预的集中表现。过多的行政审批使政府拥有在土地使用、生产经营

许可等方面的许多特权,这也就为权力寻租提供了一定的可能。另外政府机构的膨胀,行政权力的扩大,并过多地在微观层次上干预企业的经营,也是政府部门可能产生腐败的因素之一。在社会生活领域,由于党对国家的一元化领导,使得政府权力对社会生活各个方面全面控制,即所谓的“全能国家”。这使得社会组织长期缺乏自主性,一直处于被动状态。市民群体的正当权利也得不到保障,沦为权力滥用和权力腐败下的牺牲品。另外,市民群体对政府权力监督作用的缺失,也在一定程度上影响了行政人腐败动机的强弱。总之,在“经济转型,社会转型”的关键时期,公共伦理在公共权力约束机制上的发展滞后,直接导致了腐败机会的产生。

政府组织中的个别行政人借公共道德规避私人道德约束的现象也较为严重。在政府部门内部,由于上级对下级只有权力没有责任,下级对上级的盲目服从不仅助长了上级的官僚主义作风,而且下级视上级的命令为“尚方宝剑”,置私人道德的约束于不顾,滥用职权,肆意践踏市民的合法权利。或者以执行公务的名义,在生活、社交、娱乐中骄奢淫逸,影响恶劣,败坏行政人在国民心中的形象。这种借公共道德规避私人道德约束的后果相当严重,甚至可能会产生晕轮效应,致使整个行政系统内官僚作风和权力腐败泛滥成灾。

### 三、公共伦理认知下的腐败预防

在公共伦理的理论框架下进行预防腐败建设是一项复杂的系统工程。一方面,要使行政人认清自己作为人民公仆的定位,树立公正、廉洁、民主、服务的行政观,以消除行政人的腐败动机,使其不思腐。另一方面,要站在公共伦理的高度,理清政府、社会组织、经济组织三大公共组织之间的关系,构建三者良性互动的制约机制,以铲除行政人的腐败机会。这样才能根本上走出个人和公共组织在腐败预防问题二律背反的困境。

#### 1. 培育行政人的自我监控能力和市民群体的确公共精神

行政人作为行政管理的主体,也是公共权力行使的主体,其职能能否正常发挥决定了政府能否有效地向社会提供公共物品和服务。同时行政人肩负着广大公民的信任,其一言一行为整个社会生活起着导向作用。因此,公共伦理对行政人的行政理念和行政行为提出了更高的要求。概括来说,行政

人在处理伦理价值和经济价值、人情价值的关系时,始终要把对行政权力公共性的尊重和信仰放在行政管理过程的首位,“只有当他是一个完备的行政道德主体时,他的行政行为才会具有充分的自主性”<sup>[10]</sup>。在当前商业化竞争日趋激烈的情况下,快节奏的社会生活带来了人心的浮躁和功利化,新的社会形势也给反腐败建设带来了新的挑战。不仅要用制度来惩罚行政人的越轨行为,更重要的是加强行政人的职业道德建设,培养行政人的自我反思与自我监控能力。作为一名行政人要自觉放下对外在生活享受的执著,主动追求美好的品德,并在日常的生活、社交、娱乐方面淡泊名利,宁静致远,以保持自己作为行政人员的良好形象。只有在这个基础上,才能谈行政人的能力和政绩。打造一支有社会责任感、有道德、有修养、有文化的行政人员队伍来预防腐败的发生,和制定一套严格的法律制度来惩罚和震慑腐败行为都可以起到反腐败的效果,但是前者却“节省了内耗在腐败与处罚过程中的社会成本,具有更好的社会效益”<sup>[11]</sup>。

整个社会的安定有序乃至全面和谐是通过社会的综合治理来实现的。市民群体的公共精神不仅是社会自治的基础,更是政府依法行政的基础。当全体市民的公共伦理思想和法律意识得到了提升,形成了良好的廉政文化氛围和积极向上的社会风气,送礼行贿等社会不正之风自然就会销声匿迹。消除了一切可能产生腐败的机会,也就从客观上构筑了预防腐败的外在机制。当然公共精神不是人的自然属性,只能产生于公共生活的经历和经验基础上,只能形成于公共责任、公共理性和公共道德等这些公共伦理理念的基础上。公共精神所具有的社会价值决定了每个国家都要花大力气去培养,这要求国家和政府为市民参与公共事务的管理平等地提供机会、条件和平台。同时重视市民的公共伦理教育,引导市民把公共伦理理念转化为公共情感、公共意志、公共态度和公共行为。

#### 2 建立公共组织权力运行监控的长效机制

在对政府权力的制约和对权力腐败的预防过程中,经济组织的作用是至关重要的,其作用的发挥是通过市场经济来实现的。各种社会资源的充分市场化意味着政府权力在经济管理领域的缩小,行政审批的减少也使得权力寻租的机会大为减少。同时,肯定个人的正当权利是市场经济运行的前提,而市场经济的运行又促进了个人权利的保障和民主政治的发展。这样,客观上就起到了对腐败行

为的监督和预防作用。按照公共组织的公共伦理定位,政府组织应是市场经济中“游戏规则”的制定者和市场经济的裁判员,政府运用经济手段对市场经济的运行状况进行宏观调控,使市场在资源的配置中充分发挥基础性作用。因此要从源头上铲除权力腐败必须“规范政府的行为,减少行政审批,限制行政许可的权限”<sup>[12]</sup>。

市场经济的发展意味着国家对体制外经济的认可,多元化的社会利益结构获得了合法的地位。这样就会促使市民社会的兴起,民主参与、自治制度的确立。由市民群体组成的社会自治组织对公共事务的参与和管理可以分化政府的权力,一方面有利于政府集中力量,致力于对公共物品和公共服务的提供上,以满足个人的需求;另一方面也克服了政府机构臃肿,权力膨胀的弊端,有效地抑制了政府内部的官僚主义和以权谋私的腐败之风。国家是从社会中产生又居于社会之上并日益同社会相异化的力量,是公共领域的代表,市民社会则是私人领域的代表,只有公共领域和私人领域处于二元对立的状态,才可以使市民社会成为与政府相抗衡的力量,起到保护市民权利和自由的作用。

随着我国市场经济的发展和社会的全面进步,公共伦理建设也取得了长足的发展,不仅民主、平等、自由理念深入人心,社会自治组织也异军突起。这些都在腐败预防的环节中发挥了显著的作用。虽然转型时期中国的反腐败建设是一项复杂

而又艰巨的工程,相信随着制度、体制、法律的完善,公共伦理将会在这一工程中发挥更大的作用。

#### [参考文献]

- [1] 高力. 公共伦理学 [M]. 北京:高等教育出版社, 2002
- [2] 杨艳. 行政人格研究现状及述评 [J]. 南京社会科学, 2007, (1).
- [3] 周庆行. 公共行政导论 [M]. 重庆:重庆大学出版社, 2004
- [4] 胡鞍钢. 中国:挑战腐败 [M]. 杭州:浙江人民出版社, 2001.
- [5] 贺龙栋. 论社会资本与转型期中国公共伦理建设 [J]. 理论研究, 2006, (5).
- [6] 王雄军. 公共权力异化与腐败治理 [J]. 中国监察, 2007, (01).
- [7] 禹建柏. 简论预防腐败的“双重防线”及其耦合机制 [J]. 社会科学家, 2007, (01).
- [8] 王照东. 政治文明视野下的权力问题研究 [M]. 北京:中国社会科学出版社, 2006
- [9] 陈赞. 提高政府投资效益 [J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2006, (1).
- [10] 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.
- [11] 纪霞. 公共伦理道德的失范与建构 [J]. 行政论坛, 2006, (6).
- [12] 李建华, 刘明建. 论政府权能的公共伦理理念 [J]. 中南大学学报(社会科学版), 2005, (2).

(责任编辑:朱德东)

## Prevent Corruption in the Perspective of Public Ethics

—Based on Personal and Public Organizations Ethical Awareness

LU Yuan - quan, ZHAO Da - peng

(College of Trade and public Administration, Chongqing University, Chongqing, 400044)

**Abstract:** The transition of society presents constant challenges to the work of anti - corruption and cleanness advocacy. One of the important reason causing corruptions is the lack of the public ethics. Preventing corruption in the perspective of public ethics, the key is to make sure the roles and functions of public ethics main definitude in social relations. By construction the hamonious relationship among the government, the community and the market, form the comprehensive system of preventing corruption.

**Keywords:** public ethics; corruption prevention; administrative staff; civil society; public organizations