

公共行政过程中的责任冲突及消解

徐 红

(中南大学 公共管理学院, 长沙 410083)

摘 要: 在公共行政实践中, 由于传统行政模式下的“道德困境”, 公共利益和私人利益的二元分离以及行政人员作为代理人的机会主义行动等原因, 使得他们经常面临着各种形式的责任冲突。必须通过借鉴国外经验, 并结合我国行政伦理建设的实际, 从官僚机构、行政人员、制度建设等方面, 消解行政责任冲突的困境。

关键词: 行政伦理; 行政人员; 责任冲突

行政人员是社会公共利益、公共秩序的维护者, 他处理着政府、行政机关以及人民的利益关系并履行相应的行政义务, 其责任履行的好坏直接影响政府的声誉与形象。但是在复杂的现实环境中, 行政人员总会面临着某些心理矛盾和观念碰撞的伦理困境。当观念意识在利益和评价标准不能达到统一时, 责任冲突就会成为必然现象。当行政行为主体面临诸种伦理准则或伦理价值之间的冲突, 即为了执行某一伦理准则而破坏了另一伦理准则, 为了实现某一伦理价值而牺牲另一伦理价值的选择处境时, 行政行为主体的伦理责任就陷入了某种选择困境。那么, 行政人员该如何走出这种困境呢? 笔者参考有关文献,^[1-10] 试图从行政人员责任冲突的表现形式入手, 从行政伦理的角度分析和评价其在困境应持有的立场及行政人员责任冲突的成因和消解责任冲突的途径。

一 行政人员责任冲突的表现

面临冲突性的行政行为选择是公共组织中的行政人员体验责任冲突的最典型方式。“做也不是, 不做也不是”的情形, 在互不相容的选择中难以选择。行政人员的责任冲突, 既是实践的冲突, 也是伦理的冲突。在公共行政实践过程中, 行政人员的责任冲突最常见的有以下几种形式:

(一) 权力冲突

所谓权力冲突是指两种或两种以上的权力(如法律、组织上级、人民代表和公众等)所强加于公务

员的责任冲突。这种冲突主要表现为权力直接委托者与权力间接委托者意志发生冲突时集中于行政人员一人身上的责任冲突。在具体的行政运行过程中, 行政人员受命于上级, 当上级的命令与工作章程不相符时, 他就会处于两难境地, 他到底按照工作章程的要求去做还是按照上级领导的要求去做, 于是他就面临工作章程与上级领导这两种权力所强加给他的责任冲突。另外, 当直接上级和间接上级的指令相抵触时, 行政人员又陷入困境, 他到底按照直接上级的要求去做还是按照间接上级的要求去做, 这样他又面临直接上级和间接上级这两种权力所强加给他的责任冲突。除此之外, 行政人员有责任去遵守和执行组织的决定, 但是, 并不是每一个组织的决策都是正确和合理的。假如自己所从属的组织做出的决策是不正确、不合理的, 行政人员是否还无条件地遵守与执行? 假如已通过正当的途径向上级表达了自己对某种组织决策的担忧或不同建议, 但上级不理睬自己的建议, 他是否还应当执行组织的这种决策? 作为某一特定政府机关的行政人员, 如果在其特定的职业规范要求与其作为一名普通公民所应遵循的道德义务发生冲突而难以两全的情况下, 该如何进行选择呢? 当直接委托者和间接委托者的意志相抵触的时候, 行政人员应持有怎样的立场? 对于诸类问题, 有学者建议: 行政人员向上级报告, 上级坚持原意见时, 行政人员有服从之义务, 因其后果不受责任追究。这个设想应该还是比较理想的, 但具

*收稿日期: 2008-09-19

作者简介: 徐 红, 女, 湖南岳阳人, 中南大学公共管理硕士研究生, 主要从事公共管理研究。

体操作起来还存在一个问题,即如何“向上级报告”,“上级坚持原意见”等进行举证又是一个问题。

(二) 角色冲突

所谓角色冲突是公务员在行政组织中因扮演的角色不同而涉及的责任冲突。角色冲突源于个人在社会中同时扮演的多重角色,也来源于个人角色转换带来的困惑。在当今社会,每个人必须同时在家、社区以及社会中承担不同的角色,每一种角色后都附带着一系列的义务,夹杂着私人利益。结果就是:各种角色之间发生冲突。行政人员面临的角色冲突,最典型的是行政人角色与社会人角色的冲突。所谓行政人角色是指公务员在行政组织中,充当由其职位所决定的应当承担的责任和义务的角色。所谓社会人角色是指一个人无论从事何种职业,是否公务员,都要充当作为一般社会成员应当承担的责任和义务的角色。按理来讲,这两种角色不会发生冲突,但是,由于局部效益与整体效益、长远效益与短期效益、经济效益与社会效益等有时存在矛盾,再加上人们认知上的差异,在实际情况中这两种角色往往会发生冲突。由于人性的不确定性和某些利益冲突,使得行政人员在角色冲突的时候,变得复杂起来。无奈的是,我们缺乏具体的标准来衡量行政人员的行为,因为我们没有一把可以用来衡量人类动机的道德纯度的尺子。何去何从,这都需要依赖行政人员的正确立场。

(三) 利益冲突

所谓利益冲突是指行政人员公职上所代表的公共利益与其自身所具有的私人利益两者之间的冲突。行政人员作为个体的人,他有私人权利和个人利益;作为公共权力行使者,他又代表公共利益。行政人员所代表的公共利益与其私人利益既有一致性又有差异性。私人利益是具体的利益形态,公共利益是私人利益的总和,是私人利益最集中、最现实的代表,但不是各种私人利益的简单相加。公共利益的实现是私人利益存在的前提,维护公共利益同时也就保护了私人利益。而公共利益与私人利益毕竟属于两个不同领域且性质各异,有时维护公共利益可能暂时会损害私人利益,追求私人利益可能会损害公共利益,两者甚至可能导致对立。根据“经济人”的假设,人有实现自己利益的倾向,寻求自身利益最大化。处于公共行政职位的公务员享有特殊的接近和进入政府的机会,这是其他普通公民所没有的特权,这种权利给他们带来了为个人利益而滥用政府资源的机会。公共权力具有对有价值的稀缺资

源进行权威分配的资格和功能,公共权力的非公共运用可以给行政人员带来额外的收益。因此,行政人员在行使公共权力时,也可能面临公共利益与私人利益的冲突。当面临公共利益与私人利益冲突时,行政人员如果没有正确的道德责任意识,可能会为实现自身利益的最大化而偏离“行政人”的要求,有意违背自己应该履行的职责,淡化公共利益甚至牺牲公共利益。

以上几种困境,都可归于行政人员责任混乱产生的冲突。他们面临着比常人更加难以克服的伦理困境:公还是私,道德的不确定性,政策的不可预测性,向谁负责?无论哪种选择,从伦理上看都有其正确性。但是行政是道德的,只有道德的行政,才是真正的行政,这不仅符合从古希腊以来对公共事务的传统,也符合了人类政治文明的发展和走向。如果一个国家的公民陷入了如克利姆所说的那种“绝望选择”的两难境地时,应该拒绝执行那种置本国和别国人民的生死于不顾的命令,坚持这种立场也是每个公民的权利和义务;同理,如果一国法律和制度与本国公民作为普通人所应承担的最起码的基本道德和义务相违背,那也就是一种不道德的法律与制度。

二 行政人员责任冲突的成因

(一) 传统行政模式下效率作为唯一伦理目标

在政治与行政二分的官僚行政模式中,行政官员的职责,只在于忠实地履行政治官员的决策,他们是不应该、也不能够承担任何主体性责任的。米歇尔·哈蒙揭示了这种政治与行政二分法假设下的“责任冲突”,按照这种二分法的逻辑,“如果行政人员仅仅负责有效地执行由政治(家)制定的目的,那么,作为他者权威的工具,他们就不应该对其行为承担任何个人的道德主体责任。反之,如果行政人员积极参与公共目的的决定,那么,他们的责任性又成问题,而且政治权力将受到削弱”。^[1]因为行政官员的责任只在于遵循工具理性去执行国家意志,只要他有效地完成了被指定的工作,那么就是道德的。由于效率本身成为唯一的伦理目标,当面临多元道德目标的冲突时,正义、公民权利等等对于公共利益至关重要的价值,就都有可能效率的名义下被淹没。于是,行政效率的寻求非但没有扩大反而限制了民主体制,使行政人员看不到道德。这样,效率标准可能与我们判定公共组织工作所使用的其它标准如公正和参与的标准相冲突,使行政人员进行行政行为选择时,面临着难以抉择的困境,即责任冲突。这

一责任冲突有时还潜伏着另一种冲突,即行政官员到底是向上级负责,还是对公民负责之间的冲突。

(二)行政人员作为代理人的机会主义行动

政府可以被看作一个多级授权组织,某一级政府总是上级政府、权力机关、全体公民的代理人。当代理人不需要完全承担其行动的全部后果时,就会产生代理人的激励问题。行政人员作为代理人,身兼公民和公务员双重角色,比之他们的委托人,即外部公民,拥有十分明显的信息优势,并且,行政领域的信息不对称,比起竞争性企业,其监督成本要高昂得多,企业还受到市场竞争机制的约束,而行政部门则垄断了公共服务的生产和提供。所以,行政官员作为内部人,拥有十分强烈的机会主义行为激励。政府作为公共权力的实体,题中之意是为公民谋利而不是为己谋利,但是在现实活动中,政府自利性客观存在。卢梭在行政官个人身上区分了三种本质不同的意志,首先是个人固有的意志,它只倾向于个人的特殊利益;其次是全体行政官的意志;第三是人民的意志或主权者的意志。按照自然的次序,这些不同的意志越是能集中,就变得越活跃。于是公意总是最弱的,团体的意志占第二位,而个别意志则占一切之中的第一位。因此政府中的每个成员都首先是他自己本人,然后才是行政人员,再然后才是公民;而这种级差是与社会秩序所要求的级差直接相反的。这实际上是指政府有着自利性的倾向,客观上存在着以权谋私的动机。而作为社会主人的公民,由于现实条件的制约,公民只能将自身的权利让渡给政府,行政人员作为其代理人来实现人民管理。这就客观上造成了权力所有者与行使者的相对分离,使公共权力“私有化”有了可能。

(三)公共利益和私人利益的二元分离

现代社会市场经济的发展,促使公共领域与私人领域分离开来。公共领域成为相对独立的领域,体现了社会整体的公共利益,以满足私人领域公正和秩序的要求。行政人员作为公共利益的维护者,在行使公共权力的过程中,必须同时兼顾公共利益最大化和私人利益最大化的双重取向。公共领域与私人领域截然相反的利益取向,就都集中到了行政人员身上。行政人员作为个人,是私人领域中的成员,以个人利益作为行政诉求;但是,由于他又是公共权力行使者,就决定了他还有着维护公共利益的一系列责任和义务。由于行政人员的义务和责任与其个人的利益诉求之间的矛盾,责任冲突便产生了。当冲突发生时,效忠组织的义务和维护公共利益职

责之间的关系就被混淆了。事实上,公民身份和行政人员的彻底分离几乎是不可能完成的。但是在现代社会,这种分离的趋势越来越明显,它造成了不确定数目的行政人员在工作中放弃了一些公民权。正如公共选择理论所揭示的那样,作为自利的、理性的效用最大化者,行政人员在其行为选择中,经常不是按集体逻辑行事,而是与市场中追求个人利益最大化个体一样,将个人或所属组织的利益凌驾于公共利益之上。在利己主义动机的驱使之下,两者之间有时可能存在不可避免的冲突。因此,建立在行政官员都遵循公共利益最大化趋向基础之上的现有制度,将无可回避地面对行政人员的道德风险,一旦失去道德目标的规范和约束,行政人员手中的权力往往会演变成自身谋取私利的工具。

三 行政人员责任冲突的消解

消解责任冲突是一个复杂的系统工程,牵涉到政府、公民、政党,也牵涉到官僚制度、行政组织。当行政人员几乎无时无刻不面临着这样的冲突时,行政人员该如何消解呢?

(一)优化官僚机构

从官僚机构自身来看,在行政机关内部成立一个以伦理和道德为主的办公机构在某种程度上能增强行政人员的职业责任感。目前我们在这些方面尚存欠缺,可以借鉴西方国家的一些成功经验加以中国化。1978年美国设置政府道德办公室,隶属于人事管理局,1989年成为独立的机构。他们根据行政人员利益冲突的情况,制定有关的规章条例;审查财务公开报告,等等。英国在20世纪80年代成立“公共生活准则委员会”,加拿大在1994年成立了专门的政府道德咨询办公室,定期向联邦和省级政府部门或外国政府以及私营部门组织提供关于伦理道德问题的建议。值得一提的是伦理道德巡视官的设立,最初产生于19世纪的瑞典,到1986年已经遍及四十多个国家。伦理道德巡视官的主要作用在于纠正行政人员的过失行为,使行政组织更加人道化,减少政府与公众的疏离,监视并防止权力滥用,推进行政改革。

(二)重塑公务员的行政角色

明确行政人员的职责,加强行政人员的伦理自主性是消解行政人员责任冲突的有效途径之一。所谓行政自主性,就是指行政人员在法律规定的范围内,对于执行的程度、效率和手段有自行决定的权力,或者说,对于尚无法律规定的领域,通过自己的判断做出抉择的行为,包括自由裁量权和道德自主

性。这就意味着行政人员应该而且也能够运用其个人的道德价值观念对行政关系、行政行为的伦理正当性,对公共决策的价值合理性做出自己的判断和评价,并有权利甚至有义务依据正当的伦理标准采取行动,反对不正当之举,即使此举是上司或组织的命令。然而由于社会处于转型期,良好的市场经济尚未形成,新的基本的社会道德规范尚未巩固,在行政过程中出现了一些道德妥协的异化现象,以至造成整个制度的伦理性缺失。为此,个人伦理自主性可以作为制度的补救措施,当组织目标与公共目标发生冲突,或者效率目标与民主、正义、公平等其他价值发生冲突时,行政人员能够遵从良知与信仰,据此进行选择和纠偏。显然,在道德困境中进行选择,不仅需要行政人员了解行政伦理准则的内涵和优先权,而且要具备自主做出伦理判断的能力。在传统的行政模式下,效率在行政过程中具备超出一切的优先地位,行政官员为工具理性所掌控。要保持负责任的行政行为,行政人员的行政伦理自主性就更加成为弥补体制缺陷必不可少的措施,也能使行政人员在道德妥协中自觉地放弃某些小的或较低层次的社会道德规范和行政价值目标,以维护较大的或较高层次的社会道德规范和行政价值目标。

(三) 给伦理立法, 确定行政理论判断标准

为了在实践中有效地消解责任冲突,这就需要给伦理立法,把伦理行为上升为法律行为,使行政伦理具备法律的效力和作用,以行政伦理减缓“机会主义行为倾向”。因为人本身所固有的自利动机和认识客观事物的局限性,行政人员不可能依靠内在控制而永远正确地行使权力。所以,需要有外在控制来制约行政权力运行过程中的滥用。在现代国家中,越来越多的伦理规范被纳入到社会的法律规则体系中。加强伦理立法,通过法律的强制力来维护道德的纯洁性,已经成为现代国家共同的发展趋势。美国、意大利、日本、新加坡、韩国等国家都对公务员的伦理和行为进行了法律方面的规定。它为行政人员解决责任冲突提供了一般性的指导,也为惩罚那些违背最低道德要求的行为提供了依据。因此,在法律的有效约束下,确定行政伦理判断标准,从而对其行为给予约束,减少行政过程中普遍存在的机会主义行为。我们所说的行政伦理标准,毫无疑问就是公共利益。因此,行政伦理标准的确定就转化为

公共利益的定义,而关于公共利益的定义,行政领域习惯上遵行实用主义的标准。认为一项政策只要总体上提高了所有人社会满意度的净平均值,即使某些人受损,它依然是公正和符合公共利益的。与实用主义的观点不同,罗尔斯的公正理论,把现代社会道德的基准线,由“最大多数人的最大幸福”提高到“惠顾最少数不利者”的社会道德正当性的层面上来。因此,这一论证不再是个人价值目的论,而是社会公平道义论。它强调的不是社会的价值效益,而是社会的公平、秩序和稳定。可以看出,实用主义传统与罗尔斯的公正理论,虽然遵循了不同的取向,但是两者都可以作为行政伦理的判断标准。虽然确定行政伦理标准的过程,可以被认为是一个价值判断的过程。但是对于中国这样的发展中国家而言,发展是整个社会的首要目标,处于政府在国家发展中所肩负的不可替代的作用,行政过程的伦理标准的选择,也不能脱离这一宏观背景。正是基于此,效率优先,兼顾公平,也就成为中国现阶段伦理冲突时应当坚持的价值取向。

参考文献:

- [1] Haman, M. Responsibility as Paradox: A Critique of Rational Discourse on Government [M]. Thousand Oaks Calif Sage, 1995: 163-164.
- [2] 亚里士多德. 政治学 [M]. 北京: 商务印书馆, 1997: 347.
- [3] 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.
- [4] 卢 梭. 社会契约论 [M]. 北京: 商务印书馆, 1996.
- [5] [美] 特里·L·库柏. 行政伦理学: 实现行政责任的途径 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2001.
- [6] 周建勇. 从行政伦理看行政人员的角色冲突及其对策 [J]. 云南行政学院学报, 2005(4): 84-87.
- [7] 郭小聪, 聂勇浩. 行政伦理: 降低行政官员道德风险的有效途径 [J]. 中山大学学报, 2003(1): 86-90.
- [8] 刘雪丰. 论行政活动中的伦理性妥协 [J]. 吉首大学学报, 2004(4): 43-45.
- [9] 李 靖. 关于行政伦理责任与行政伦理行为选择困境的几点认识 [J]. 东北师大学报, 2005(3): 46-50.
- [10] 肖茂盛. 论公务员的责任冲突及行政伦理决策 [J]. CPA 中国行政管理, 2006(5): 42-44.

(责任编辑: 李 珂)

Abstract International legal order consists of subjective and objective factors which are interrelated. According to its features, the evolution of international legal order, resting on the interplay of internal and external factors, can be divided into four periods: military conquest period, political conflict and conciliation period, economic cooperation period and social and cultural harmonization period. Some precognitions about the development of international legal order are proposed according to the rule of history development.

Key words international legal order; periodic division of legal order; harmonious international society; history of international law

(9) The Incorruptible Government in Legal Construction

DENG Lian-fan(060)

School of Law, Central South University, Changsha Hunan 410083 China

Abstract Both incorruptible government and rule of law, which are like two sides of a coin, focus on preventing the abuse and the corruption of power, so they should be incorporated into each other and form an interactive relationship in order to kill two birds with one stone. Building an incorruptible government must be regarded as a basic task in legal construction. Where there is no incorruptible government, there is no rule of law. Therefore, we should always adhere to incorruptible government in legal construction and fight corruption in legislation, law-enforcement, jurisdiction as well as corruption in popularization of law, legal education and research.

Key words incorruptible government; rule of law; power dissimulation

(10) Responsibility Conflict in Public Administration and Reconciliation

XU Hong(064)

School of Public Administration, Central South University, Changsha Hunan 410083 China

Abstract Administrative personnel are officials who handle the general affairs and the technical problems in government's administrative departments. In public administration practice, they always have to face various responsibility conflicts due to the ethical predicament under traditional administration model, the dual separation between the public and the private interests and the administrative personnel being the agents of opportunist action. The conflicts can be reconciliated from the aspects of the bureaucratic apparatus, the administrative personnel and system construction through using for reference the overseas experience combined with the reality of China's administrative ethical construction.

Key words administrative ethics; administrative personnel; responsibility conflict

(11) An Aesthetic Study on the Artistic Moods of Design

SUN Xiangming DU Jin(075)

School of Art, Central South University, Changsha Hunan 410083 China

Abstract Design is practically an applied art which has its utilitarian, aesthetic and ethical moods. The present paper points out that the aesthetic nature of design is not about an irrelevant image, but a combination of many factors. The conception of design has its aesthetic features concerning culture, interaction, discrepancy and form.

Key words design; artistic moods; aesthetics