

● 伦理学

论中国行政伦理问题及其实质*

刘 可 风

(中南财经政法大学 人文学院, 湖北 武汉 430060)

[作者简介] 刘可风(1953-), 男, 湖南茶陵人, 中南财经政法大学人文学院教授, 经济学博士, 主要从事经济伦理学研究。

[摘 要] 讨论行政伦理问题不能从原则出发, 而应从现实出发。真正的行政伦理问题不是那些正确的好听的口号, 而是如何处理现实行政伦理关系中必然发生的矛盾和冲突, 如何走出行政主体的行为选择所面临的伦理取向的两难境地。这个问题集中表现在, 处于行政系统中的人, 是首先满足向直接上级负责、让上级满意和高兴的伦理要求, 还是首先满足向下负责, 让群众满意和高兴的伦理要求。向上负责和向下负责并不是完全一致的, 这就构成了行政伦理问题。问题的实质在于, 中国社会既是一个“人民本位”的社会主义社会, 又是一个“官本位”盛行的等级身份性社会。只有真正完成中国社会的转型, 建设起现代公民社会, 行政伦理问题才能从根本上得到解决。

[关键词] 行政伦理; 公民社会

[中图分类号] B 82-051 [文献标识码] A [文章编号] 1671-881X(2003)03-0295-06

一、当前行政伦理研究质疑

当前中国行政伦理研究有两个值得商榷的基调: 第一, 在公共行政体制内界定行政伦理的内涵; 第二, 却在公共行政体制外提升行政伦理的层次。按照第一个基调, “行政伦理是公共行政领域的伦理, 政府过程中的伦理”^[1] (第3页)。“行政伦理是指国家公务员的行政道德意识、行政道德活动以及行政道德规范现象的总和”和“行政体制、行政领导集团以及党政机关在从事各种行政领导、管理、协调、服务等事务中所遵循的政治道德和行政道德的总和”^[2] (第73页)。行政伦理“包括两大部分: 一是行政机关整体的伦理约束、导向的机制, 二是行政机关人员, 即公务员的伦理观念及操作”^[3] (第6页), 是这两类相互联系的行政主体的道德理念、道德准则、道德操守的学说。行政伦理甚至就是一种职业行为规范, 是行政机关和公务员的职业道德。按照第二个基调, “行政伦理处于社会主义道德体系的最高层次”, 是“伦理道德发展的高级阶段”^[1] (第3页), 是“公共行政主体即整个行政系统的特殊伦理要求”^[4] (第2页)。

应当说, 这样教科书式的界定行政伦理概念的内涵和层次, 具有从原则出发的一般抽象意义。但是, 如果我们承认行政伦理是实践伦理, 这就有值得商榷之处了。

首先, 讨论行政伦理不能脱离社会的发展和历史的变迁。任何行政主体都是处在一定类型的社会运行结构之中, 不同的社会结构形态决定不同的行政主体及其伦理关系、伦理精神、伦理观念、行政人格、行政决策和行政行为选择的道德倾向和评价标准。那么, 我们在讨论行政伦理之前, 是否应该先考察一下它的主体所赖以存在的社会运行模式呢? 如果一个国家行政机关是建立在传统等级身份性社会

中,整个社会运行机制是自上而下的“大政府小社会”模式,行政权力高于公民权利,行政权力覆盖全社会一切事物,控制和调配全社会一切资源;或者如果这个国家行政机关是建立在权利平等的公民社会中,社会运行模式是“小政府大社会”,公民权利高于行政权力,行政权力不过多介入社会经济生活和经济资源配置,而是为公民享受和行使公民权利与履行公民义务提供公共产品和公共服务,其行政伦理的内涵、规范和功能显然是不一样的。因此说,脱离既定的社会结构及其运行模式,不顾社会、时代背景和历史条件,把中国古代行政伦理、西方行政伦理与现代中国行政伦理混为一谈,就会流于空泛的概念演绎,这正是当前行政伦理研究的误区:人们热衷于用传统农业社会的清官伦理情结来引导现代中国社会的行政伦理行为,或用中国改革开放前的革命伦理和道德理想来衡量今天中国市场经济社会的行政伦理行为,或用西方市民社会的公职伦理来类比中国特色的行政伦理行为。

其次,将行政伦理置于社会伦理道德体系的最高层次,或将行政伦理视为特殊必要,无论论者主观意图如何,实际上是基于社会权力等级结构,并从权力和权力者的视角出发所做的界定。因为这种层次上的界定,隐含了政府高于社会,官员高于公民。表面上看,似乎可以通过提出这种高层次的道德要求给予政府及官员更强的伦理约束,抑制腐败蔓延,实际上却在某种程度上强化了政府官员居高临下的权力意识和道德优越感。由于在这种假定官员道德高尚,而现实中官员道德观念又并不比一般公民高尚,且缺乏监督的情况下,官员的败德就是难免的。

最后,最重要的是,上述两个研究基调并没有把行政伦理作为一个真正可以讨论的伦理问题,更没有触及行政伦理问题的实质。所谓行政伦理问题,应该是指从伦理角度,发现和讨论行政主体在其作为时有没有内在的必然发生的不可避免的伦理冲突,如何看待和解决这种冲突。如果没有内在冲突或者刻意回避冲突,只是泛泛论证一些永远正确的应然判断,如笼统地论证行政伦理的价值核心是为人民服务,这样的行政伦理研究,就流于空话、套话甚至废话;如果承认冲突,但却事先规定了冲突一方有伦理依据,另一方则没有伦理理由,如论证行政伦理的价值冲突是廉洁奉公与以权谋私的对立,行政官员是做公仆、清官,还是做老爷、昏官、庸官、贪官,这样的行政伦理研究因为有不言而喻的明显是非标准,也变得毫无意义。真正的行政伦理问题应该是指,行政主体行为发生相互冲突的选择,且都有伦理依据,都存在一定的伦理合理性,在这种情况下行政主体应当怎么办。其中,隐藏在各种具体的特殊的行为选择冲突背后的伦理矛盾,就是真实的行政伦理问题。显然,在不同的社会运行体制下,对这种行政伦理问题的认识、评价和把握是有别的,不能脱离特定的社会条件,先天地绝对化地确定其是非对错。

二、中国社会转型期的行政伦理问题及其实质

如前所述,行政伦理问题产生于特定行政主体赖以存在的特定社会,那么,欲考察中国的行政伦理问题及其实质,必先考察中国社会。近 25 年来,中国社会正经历由计划经济向社会主义市场经济、由人治国家向法治国家、特别是由等级身份性社会向公民社会的转型。这一转型期的特点是,新旧两种社会运行体制和结构要素的痕迹并存,并直接间接地影响到行政伦理的建设,使中国现实的行政伦理观念与实践呈现十分矛盾的状况。表现为两大方面:

一方面,中国社会从 20 世纪中叶起,建立了人民共和国的国家制度。共和即由公民选举产生国家代表机关与国家元首的制度,它标志着公民这一概念所拥有的“主权在民”的基本权利,标志着公民权利派生国家行政权力,也昭示出人民决定国家命运,而不是国家决定人民命运的历史法则。事实上,人民共和国建立的初期,是公认的中国历史上行政主体最清廉公正的时期。无论是恢复国民经济还是土地改革运动,无论是第一届政治协商会议和中央人民政府的组成,还是第一部共和宪法的颁布,真正体现了人民是国家的主人,行政人员是人民的公仆。这是由于当时的国家行政机关和人员直接来自人民,在长期的革命战争中为人民出生入死,与人民血肉相连,与旧政权的腐败、独裁、与战乱形成了鲜明地对照。自 20 世纪 80 年代改革开放以来,中国更朝着社会主义市场经济体制和法治国家的目标努力。市场经

济一方面造就了无数自主决策的利益主体和法人主体,一方面促使政府职能转变,改变计划经济体制下政府作为惟一主体的社会管理方式,公民在社会生活各个领域获得了前所未有的独立人格,出现了与市场经济相适应的中介性的民间社会组织和交往形式,从而使中国公民社会逐步展现其合理性和现实性,为新型行政伦理加固了体制性根基。反映在社会伦理和行政伦理之间的基本的伦理关系,就是公民是国家的主人、国家的主体,政府公务员是全体公民的公仆。在这个关系之上,行政伦理的价值基础是公正、廉洁;价值核心是勤政爱民,全心全意为人民服务;价值目标是让人民满意。

另一方面,由于中国几千年来的以农业文明为基础的等级森严根深蒂固的身份性社会,其行政伦理思想,是恪守“五伦”特别是君臣之礼、父子之伦的臣民或子民伦理道德规范。虽然其中也有凝结着中华民族精神的优良道德文化传统,行政伦理思想传统的精华等。但从根本上说,即使是其精华,也笼罩在皇权家天下的封建关系之下,表现为一种特权,是上下权利义务不对等的固定不移的等级身份行政伦理体系。所谓“爱国”就是“忠君”;所谓为整体和国家而献身,就是臣子下属对“主子”和上司不得逾矩、不得僭越、俯首听命的等级身份伦关系。这种等级身份伦理关系是产生双重行政人格的温床,在行政系统内以官阶职位的高低定守于相应的权利和义务。由于中国近代没有像欧洲中世纪末文艺复兴时期那样,由传统等级身份性社会转型为以自由和契约为特征的市民社会,没有公民道德赖以产生的公民权利的社会背景和制度基础,丧失了历史机遇,因而中国传统社会及其传统行政伦理与建立在现代公民社会之上的现代行政伦理在本质上是格格不入的。

中国的人民共和国制度建立以来,传统的等级身份性社会关系及其伦理观念并没有真正被消除,而是换了一种形式存留了下来,并且在一段时间里,借助高度集中的计划经济和行政权力得以巩固和强化。由此形成了尚不够格的新型公民社会与超稳定的旧行政伦理相互作用的制约关系,其主要表征是“官本位”,并表现在社会系统和行政系统的双重伦理关系中:

在社会系统,一是中国社会长期一穷二白,经济资源短缺,物资供应匮乏,使得公民平等的经济权利不可能充分实现,而行政官员则可以以自己的特殊身份地位合法占有各种稀缺的物资资源。不同的社会身份和是否握有行政权力,决定了人们在社会生活诸方面所能享有的权利之间有巨大差异。一个普通公民,即使他有足够的支付能力,也不能到专门为高级行政官员开设的特供商店购买特供商品,乘坐飞机和火车,入住宾馆和医院病房,甚至订阅某些报刊资料,都受到限制。这种“官本位”社会对于绝大多数普通公民来说,只是被要求履行公民义务,而不能实现自己应有的公民权利。在阶级斗争为纲的日子里,争取获得甚至夺得行政权力,是阶级斗争的头等大事,谁掌握了权力,就意味着谁可以支配、给予或剥夺他人公民权利。在这种情况下,行政伦理服从于政治权力斗争,基本上无道德可言。

二是为了整治旧中国留下来的一盘散沙的烂摊子,应对国际国内错综复杂的社会矛盾和斗争,新中国建立并不断强化了过于庞大的国家机器。随着时间的推移,这一方面造成从国家到地方再到各个村落、街道,吃财政饭的“国家干部”过剩,机构臃肿,使普通公民背负着养活比重太大的行政人员的义务;另一方面造成公民自组织萎缩,公民社会所必备的各种非政府的法人组织、民间社团、中介机构、行业协会、企业和学校、寺庙和公园,几乎一律官员化、行政化、等级化,出现了官僚泛化现象,使人们普遍缺乏公民自我意识,公民的权利只能徘徊在对其当权者越来越深的依赖和要求中,只能以行政权力机关制定的道德标准为惟一尺度。以至于一旦政府权力退出或一时“缺位”,人们反而无所适从。由于行政权力全面介入社会生活,使得一旦独揽某项管理权限的人,有了进行权力“设租”的大量机会,可以充分利用手中的行政权力,实现自身利益最大化。特别是中国采取市场经济取向的渐进性改革后,在较长的摸索阶段,行政权力介入市场太深,仍然掌握着调配大部分社会资源的权力。这里,权力带来的个人或小集团收益的诱惑和刺激,远远大于行政伦理约束的力量,行政官员的败德行为和权力腐败就不可避免。

三是由于中国是传统的农业国,小农经济如汪洋大海,新中国成立后,又长期实行城乡二元结构、“社会大企业,企业小社会”的计划经济模式和不间断的以阶级斗争为纲的政治运动,使社会与行政系统之间处在不间断的分散主义与家长制一言堂、无政府主义与权威主义的磨擦、冲突和妥协之中。社会中

每一个单位甚至家庭都是各自独立的“行政权力”中心,都有着各自的“一把手”。它们对上要求分权,对下要求集权。这里的行政伦理是,处于各个单位的人,首先是按照本单位的利益和伦理要求,特别是“一把手”的要求,来规范自己的行为,而后是对上级负责,最后才是对其他单位和社会公民负责。

在行政系统内,“官本位”的体制安排是领导职务刚性、身份固定化。即一个人一旦获得了行政职务,在规定的退休年龄之前,只要无过错或有过错而不被追究,他就只能上不能下;即使退休,他的身份、级别及其待遇不变。由于行政权力结构呈金字塔状,这就必然造成官员过剩和滞留,进而形成错综复杂的行政伦理关系。冗员除了带来沉重的社会负担和办事效率低下以外,在行政体制内的最大危害是,由于僧多粥少,为了争夺较为稀缺的权位,必然形成跟人而不跟法律政策的内部通行规则,人们热衷于运用各种手段建立官场人际关系,把行政公职关系、工作关系变成私人关系,甚至以行贿谋取高位,使行政系统内明哲保身、弄虚作假、阿谀奉承、投机钻营、拉帮结派、尔虞我诈之事不绝,形成庸俗的关系网和复杂多变的派系,忠诚老实、踏实肯干、襟怀坦白、勤政廉正、亲民守法的人有时反而处境艰难,这一切则造成“人治”盛行而“法治”难行,行政伦理的价值基础由法的公正变为人(上级领导)的偏好。

在这种情况下,行政系统内形成了一整套自身适用的职业伦理规范,即在上下左右纵横的多维行政关系中,其实际上的价值取向和核心目标是朝上的,就是服从上级,向上级负责。这里的上级,包括上级组织和上级个人。在许多情况下,对个人(“一把手”或直接领导者)的服从超过了对组织的服从。这一价值取向的逻辑前提是,上级比下级高明,上级永远是对的,上级的决策一定是正当的和和善的。因此,任何一级行政机构和官员,在做行政决策或行为选择时,首要的直接的行政伦理要求是,严格按上级指示办,与上级保持一致,让上级满意;更进一步的伦理要求是,揣摩上级意图,投其所好,让上级不仅满意,而且高兴。正如相声大师马三立的一句经典台词所言:“领导不高兴就是我们犯错误”。

上述现实行政伦理关系的矛盾现象,形成了中国行政伦理的真正问题,应该予以充分的审视和分析。而作为行政职业规范的现行行政伦理,在社会体制转型和双轨的情况下,同时并行着两套规则。一套是以法规、文件等文本形式出现的显规则,这套规则要求行政主体在社会系统中按照向下的价值取向,即为人民群众服务,让人民群众满意的价值取向选择行政行为,在这一前提下,在行政系统内按照向上的价值取向,即个人服从组织、下级组织服从上级组织的价值取向选择行政行为,这套规则在国家大政方针、事关全局的宏观领域、危及人民生命财产安全的重大事件中,对行政决策和官员行为选择起决定性作用。另一套是以习惯、俗成等非文本形式流行的潜规则,这套规则要求,无论在社会系统还是在行政系统,也无论上级组织或上级个人对错,下级首先必须服从上级,包括下级组织服从上级组织、下级个人服从上级个人、下级组织服从上级个人,它在日常行政活动和社会生活中起作用,是大多数行政人员能够入此行、进此门、站稳脚跟的最起码规范,就像《红楼梦》里的“护官符”一样,须臾不能离身。

在实际行政行为选择中,两个规则的伦理冲突是大量存在的。冲突的焦点就是,当发生上级意志与群众意志不统一时,作为行政公职人员,应该怎么办,是选择首先对下负责,还是选择首先对上负责。这是一个实践伦理难题,是一个两难选择。我们既不能以后一规则否定前一规则,也不能简单地以前一规则否定后一规则。因为“对下负责”是为人民服务这一行政伦理宗旨的直接体现,而“对上负责”则是所有行政组织系统得以保持正常运转的基本规范和行政人员个人起码的职业要求。一旦发生上下意愿错位和分歧,处于中间的行政人员的伦理处境是两难的。极端的如彭德怀,选择“对下负责”、“为民请命”,而不为潜规则所容,被罢官;又如陈少敏,选择“对上不盲从”,成为惟一不举手表决开除刘少奇党籍的中央委员,而被批斗和弃用;至于中下层行政人员由于触犯了潜规则而遭“封杀”者不胜枚举。故大多数官员宁可有时违背自己的良知和做官的初衷,也选择服从上级,在伦理上是有合理性的,因为在两种选择的权衡中,他们所承担的伦理责任有所不同。如果他们选择后者,人们会因为他们身在官场,身不由己地卷入伦理选择冲突,不得不牺牲自己立场而谅解他们;如果他们选择前者,则由此引起的所有的伦理责任将由他们个人承担。选择后者的合理性还在于,只要看准了和跟定了某个上级,其在仕途上的风险最小,而获得成功和升迁的概率最大,这符合人们刚性的心理预期和人的本性要求,因而无可厚非。

上述行政伦理矛盾的产生是必然的,其根源在于行政主体所处的特定社会。如果在纯粹“官本位”的封建社会,这种矛盾不存在,因为官员只要忠君和惟上就行了;如果在理想的民主社会,这种矛盾也不成立,因为公职人员只要真正以民为本就行了。而半个多世纪以来的当代中国虽然已经进入了人民当家作主的“人民本位”的社会主义社会,但是又很不够格,仍然没有完全走出“官本位”的等级身份性社会。这就是中国社会的现实,就是中国行政伦理问题的实质所在。

三、行政伦理问题的解决方法和条件刍议

行政伦理问题的解决是可能的,但是需要具备一定的条件。从理论上说,其假设条件是,在社会系统和行政系统之间、或在行政系统之内,上下意志完全一致。这样,对上负责就是对下负责,反之亦然。这种假设在现实中很难成立。并不是说中央意志与人民意志不一致,而是说在庞大的社会和行政系统中,上下级关系层次繁多,不可能做到层层统一。某一层次的行政官员的行为选择,即使能够做到上对得起国家,与中央保持高度一致,下对得起百姓,与人民群众血肉相连,但仍然不一定能与上级一致,让上级满意。所谓“县官不如现管”。当一位农村基层行政干部向中央反映“三农”问题的时候,虽然可以得到中央领导的重视和肯定,达到向中央负责和向农民负责的高度统一,也达到维护党的政策和维护人民利益的高度统一,但仍然可能是他的直接上级所不能容忍的,因为他破坏了行政伦理的潜规则。除非是特例,一般而言,他的行政生涯、他的仕途就此终止了。

现实的条件是,如果行政主体赖以存在的这个社会仍然是一个等级身份性很强的社会,那么,解决行政伦理问题的惟一可行途径就是,通过对直接上级负责,间接实现对下负责;或者先选择对上负责,而后在可能的情况下,考虑对下负责。这种解决方法具有较大的不可靠性。

因此,我们必须创造这样一个条件:实现由等级身份性社会向现代公民社会的转变,使行政主体处于现代公民社会中,行政伦理问题就会迎刃而解。因为在这种社会中,行政人员的惟一伦理取向就是向公民负责,让公民满意;并且通过向公民负责来实现向上级负责,从而维护行政组织的内部正常运转。现代公民社会与传统等级身份社会的行政伦理的最大区别,在于前者不允许行政伦理像后者一样,特殊于和凌驾于社会道德体系之外与之上。现代行政伦理一刻也不能脱离公民道德而独存。

从因果关系来看,公民道德是行政伦理的基础,行政伦理的水平和完善,取决于公民道德的水准和健全。我们不能企求在一个公民道德素质低下、公民道德意识淡漠的社会建立起高层次的行政伦理,因为所有的行政官员都应来自普通公民,都应是作为合格公民被其他公民公推产生;所有的行政伦理规范都应来自社会伦理规范,都应是作为大多数公民认同的规范被归纳出来。如果说,在传统社会,一个道德自觉性普遍低弱的群体,还可能要么产生出道德上和自己一样差甚至更差的官员,要么寄希望于出现一个天赐的道德高尚的拯民于水火的清官,那么在现代社会,这都是完全不可能的。

从内涵来看,传统的行政伦理,无论是讲清廉公正,还是讲爱民如子,都隐含着行政权力居高临下地俯视和施恩,而权利已被剥夺或部分剥夺的老百姓却感恩戴德、顶礼膜拜的不对等关系。而现代的行政伦理的基本点就是把这种不平等变为平等,其内涵是维护和保障全体公民依法享有平等自由的公民权利并承担相应的公民义务,实现公民本位而非“官本位”。

从功能来看,行政伦理并不是解决行政官员是否追求或具备崇高的理想道德境界,而是解决他们是否遵循行使行政权力或做行政事务的约定行为规范的问题。行政官员个人品德能否达到高层次是有差异的,他是否愿意追求高境界是他的自由,但无论他境界如何,都必须达到起码的行政规范要求 and 公民道德要求,才能形成行政伦理秩序的正常有序状态。行政行为不是在行善,不要求行政官员甘愿清贫和乐意付出而不求社会回报,成为圣人;而是在追求实现正当,正当也可以说是善,是善的一致性的体现,但更多的是指人们利益关系的合理性和权利义务的对应平衡,与个人的德性境界无直接关系。正当在行政伦理的功能上具有更广泛的适用度和重要性,正当的要求先于善的要求。行政伦理与公民道德的

一致性就在于,所有社会成员,无论是普通公民还是行政官员,只要通过正当手段和程序,追求正当利益和权利,使正当需要获得满足,都是道德的。因此,行政伦理不是外在于公民道德的另一种高不可攀的东西,它只要求两点:第一,行政官员只能平等地享有公民权利,却要比一般公民付出更多的义务,承担更多的责任。第二,对于一般公民是一种“应当”的道德规范,对于官员来说,就是“必须”。而无私利他的忘我境界则是行政伦理主体的应当。

从监督机制来看,行政伦理必须把自己时刻置于公民道德的约束和监督之下。这种监督应分为两种:自我监督和公民监督。自我监督指行政官员必须首先具备公民道德意识,首先把自己看做是与其他人权利义务平等的公民。在公务活动时间和场所之外,像普通公民一样融入平静安宁的生活,融入公民社会,不能有任何特殊待遇和特权。公民监督则有赖于全社会公民道德素质的提高和权利意识的增强。在这个意义上来说,没有公民社会和公民道德,又何论行政伦理呢?

[参 考 文 献]

- [1] 王 伟. 行政伦理论纲[J]. 道德与文明, 2001, (1).
- [2] 王 伟, 车美玉, [韩] 徐源锡. 中国韩国行政伦理与廉政建设研究[M]. 北京: 国家行政学院出版社, 1998.
- [3] 周奋进. 转型期的行政伦理[M]. 北京: 中国审计出版社, 2000.
- [4] 罗德刚. 行政伦理的涵义、主体和类别[J]. 探索, 2002, (1).

(责任编辑 严 真)

On China's Administrative Ethics and Its Essence

LIU Ke-feng

(School of Humanities, Zhongnan University of Finance & Law, Wuhan 430060, Hubei, China)

Biography: LIU Ke-feng (1953-), male, Doctor, Professor, School of Humanities, Zhongnan University of Finance & Law, majoring in economic ethics.

Abstract: The discussion of administrative ethics should begin with reality not with principles. The real problems of administrative ethics are not those correct slogans which are pleasant to hear, but those inevitable contradictories and conflicts which appear in dealing with the relations in realistic administrative ethics and the dilemma of which administrators have to choose how to get out. This problem displays itself mainly in the ethical requirements which require that the person in administrative system should first satisfy his superior or his subordinates. But to be responsible for the superior and to be responsible for the subordinates are not completely in agreement, which constitute the problem of administrative ethics. The essence of this problem lies in the fact that China is both a socialist society which puts its civilians in the first place and a hierarchy society which puts its officials in the first place. So only when the real transfer of the society has been completed and the civil society has been established can the problem of administrative ethics be solved.

Key words: administrative ethics; civil society