Globethics Repository

行政检举：走向一种新的行政忠诚 [Offense-reporting in Administration - Striding towards a new kind of Administrative loyalty]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	李, 建华;牛, 磊
Publisher	斯为盛学社；斯为盛学堂
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-11-17 18:33:26
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/182215

李建华 牛磊：行政检举：走向一种新的行政忠诚——对行政伦理学效忠困境的解读

李建华 牛磊

【内容摘要】：行政忠诚是官僚组织对官僚个体的最基本要求，同时也是官僚组织得以存在和正常运行的制度保障。然而在政治实践当中，行政忠诚却发生了异化；在多元主义的泛化以及后现代主义的角色多元化的影响下，在组织利益和公众利益发生对立的情况下，作为官僚个体面临着严重的忠诚困境。而后现代主义思想的兴起使得组织与公共利益这一对抗性的利益主体的对立更为严重。笔者以为，行政忠诚困境并非不可解决，主张个体应树立积极维护作为公共利益受托者的义务，并从伦理学、新制度经济学和公共选择理论三个纬度提供了构建行政检举的制度体系的思路。

【关键词】：行政忠诚　异化　困境　多元化　行政检举

在官僚组织当中，官僚个体对组织承担着两个方面的责任：服从并执行上级命令的责任和维护公民利益的责任；这就要求官僚个体既要忠诚于上级，同时也要忠诚于权力的来源——广大公众。然而，在现实的政治实践中，行政忠诚却出现了困境。这是因为，首先：现实中的官僚个体，并非马克斯韦伯官僚制理论中所讲的没有任何价值取向的“非人格化”倾向；其次，官僚组织并非委托代理理论所认为的，官僚组织仅仅是社会公众利益的受托者，并没有单独的利益。事实上，公共选择理论中的“理性的经济人假设”是客观存在的，官僚个体和组织都是有自身利益的理性经济人。那么，在组织利益和公众利益出现对立和矛盾的时候，尤其是面对官僚组织内部严重的寻租和腐败行为的时候，作为官僚个体，应该忠于组织还是公众？本文的写作便是基于这一行政伦理学的困境，对产生这一困境的原因进行深入分析，并提出走出这一困境的路径选择。

一、效忠困境的产生：个体对组织的忠诚异化

1、行政忠诚对官僚组织的意义

根据约翰·加尔布雷思的权力的“双峰对称”理论，官僚个体对上级的服从是一个组织得以有效运转的前提。这是因为“组织只有赢得内部对其目标的服从才能赢得外部的服从。其外在权力的大小和可靠性取决于内部服从的程度”[1]。可见，在官僚组织中个体对上级的服从是组织权力得以有效传达和执行的有效保障。韦伯在官僚制理论当中提倡的“严密的科层体系”以及“权力和命令的单向流动”，同样强调了个体服从对于组织运行的重要性。而自上而下的等级次序是官僚组织得以高效运行的有效保障，同时也是实现组织目标的必要条件。根据加尔布雷斯的理论，内部权力和外部权力所构成的“双峰对称”是一个官僚组织让其组织成员和社会公众有效服从的首要条件。而服从和忠诚于组织也成为官僚个体的美德和价值标杆。

2、行政忠诚在政治实践中的异化

不过，在现实的政治实践当中，行政忠诚却发生了异化。首先，公共选择理论的“理性的经济人假设”表明，官僚组织和个体并非仅仅是公众利益的受托者，其也有自身的利益追求倾向。而官僚组织与公众利益并非完全重合，在很多时候往往会出现矛盾甚至是相互对立的情况；尤其是当官僚组织通过侵占公共利益来满足自身的利益、官僚组织出现了严重的贪污和腐败行为的时候，在这种情况下，作为官僚个体就出现了行政忠诚的冲突：应该是忠于上级或组织还是忠于公众利益，换言之，应该是忠于自己的上级还是忠于宪法所规定的自己代表的民众的利益。按照一般分析，作为官僚组织的成员，官僚个体首先应该忠于自己的上级和组织，这是官僚组织本身的内在要求；同时，作为宪法规定的作为民众利益的受托者，在面对上级和组织的违背宪法和公共利益行为的时候，应该检举自己的上级和组织。不难发现，这对于个体而言是一个效忠的困境，也是行政伦理学领域里的一个困境。

这种行政忠诚的异化的表现主要是两个方面。其一是上级权力的“高度人称化”。安东尼·唐斯在《官僚制内幕》中明确提出，按照官僚制本身的要求，官僚个体所服从和遵循的是权力和权威，而非自己的上级领导；然而，在官僚制的实际操作中，掌握权力的人同时也拥有权威，导致组织中下级对上级的服从，实际上并非服从权威所赋予的地位，而是服从权威者本人，即官僚个体的上级；换言之，命令与服从之间在实际上是“高度人称化”的，官僚组织在实际上是建立在对权威者本人的服从基础之上。[2]

其二是官僚个体伦理自主性的严重弱化和工具化。首先，官僚体制以逐级授权为基础，明显的表现为上下级在权力方面的统属关系，或曰命令与服从的关系。当官僚个体的伦理自主性发挥作用，对上级的命令感到质疑或拒绝执行的时候，上级和组织就会认为权威被破坏，便以国家的名义，通过手中掌握的权力，并以国家的强制力量为依托，对质疑权威和命令的下级进行打击和报复。在这样的情况下，个体的行为便出现了米尔格莱姆的“代理转换理论”，在官僚组织当中，官僚个体的态度发生了巨大的变化，即在严密的科层体制之下，以及以国家力量作为威慑力量的情况下，官僚个体“从为自己的目的而行动转换到作为纯粹的代理人为实现他人利益的愿望而行动”[3]。这往往导致官僚个体往往只对拥有权力的上级指示负责，却不为上级所命令完成的行为负责。官僚组织成员在这种等级森严的体制当中，当个体作为行政人员进入官僚组织之后，他们所谓非社会化的、自然的人的特征就消失了，成为了执行上机命令的工具和手段主要职责就变成了组织权力实现目标的工具和手段。从而导致了官僚个体的伦理自主性的严重弱化和工具化。

不难看出，上级权力的“高度人称化”与官僚个体伦理自主性的严重弱化和工具化，使得行政忠诚在政治实践当中的异化更为严重，同时也使得官僚个体面临的“忠诚困境”更加突出。

二、效忠困境的本质：责任与义务的冲突

1、责任与义务的冲突

责任（**responsibility**）一词是行政伦理学领域的核心词汇之一。吉布森·温特松认为，责任一词通过在法律和大众文化的背景下，对职责和义务进行了充分的界定，从而弥补了原有义务含义的不足。与此相类似，理查德·迈基翁也认为，责任概念为具有异质文化和不同传统的人们界定了一套共同的价值标准。而按照美国公共行政学家特里·库伯的理论，责任应被界定为官僚组织中的个体对保障组织的高效率运行和维护公众利益所应负的职责和义务[4]。相对于职责而言，义务更具有根本性。职责是确保义务在等级制度结构中得以实现的手段，更多的体现于对所在组织的忠诚和服从，以保障组织的高效运行；而义务则等多的体现于对公民利益的维护，根植于我们对自己忠诚、良知和认同的信仰。正是对个体自身和公众利益的认知和价值认同造成了我们信仰的产生，进而指导我们以某种特定的方式行为。

因此，责任与义务的冲突就体现于官僚个体在面临组织利益与公共利益对立时的两难选择。选择效忠于组织的话，保障了组织的正常运行，实现了组织的利益并使自己免于遭受报复，但是却使公共利益受损，自身在接受公众委托时对公众所承担的义务、这种深植于内心的伦理自主选择受到了严重的挑战和扭曲；而反之，选择效忠于公共利益的话，自身的伦理信仰得到了坚持，尽到了自身对公众承担的义务；但是却破坏了组织的权威体系，破坏了组织的权力运行，更使得自己被排斥在了组织之外。问题就在于，来自于组织和公众的两种权力和压力从本质上是不相容的，是根本上对立和矛盾的。按照中国的俗语就是：做了你要下地狱，不做你也要下地狱。从而使个体的伦理自主性的发挥和选择面临严重的两难选择。

2、责任与义务相冲突的原因探究

责任与义务的冲突的根本原因，在于现代社会中存在的一些矛盾和问题在后现代社会思想的冲击下日益突显出来。首先是现代社会中角色的多元化和差异性。与每一个生活在现代社会中的人一样，官僚个体在现代社会中必须同时在家庭、社区以及组织中承担着多种不同的角色。问题是，每一种角色后面都附带着一系列的义务，同时还夹杂着私人利益。在现代社会中，我们倾向于将自己理解成一系列角色的复合体，然而常常矛盾的是，这些角色之间往往由于利益的矛盾而互不相容。导致的结果就是，各种角色之间的相互矛盾和冲突，将个体置于彷徨和尴尬的境地。而后现代社会思想的产生，则使得个体的角色冲突愈加严重；因为后现代社会主义否认关于人类存在的那些基础假设，也否认现代社会中所公认的权威的存在和发挥作用。从而导致个体无法确定角色中的优先性，对这些对抗性的角色感到无所适从。

其次是在后现代社会思潮的影响下，相对主义的泛化和社会的多元化。官僚个体所承担和扮演的角色和伦理自主性在现代社会中并非绝对，因为一些角色可以被获取也可以被放弃，而且角色之间总是保持着一定的距离，其重要性也是在不断变化的，因为这些角色只与特定的时间和地点相关，而与我们内心深处的价值观和信仰关系甚微。同样，现代社会的价值观在后现代主义的影响下也呈现出极大的差异性。在社会多元化的影响下，衡量价值观的伦理标准也就趋于模糊。后现代主义则进一步削弱了建立在科学性原则基础上的现代主义核心价值观念，这种相对主义的泛化对个体的伦理自主性在面临忠诚冲突和困境的时候做出理性选择变得更加困难。

三、效忠困境的出路：走向行政检举

效忠困境的客观存在给官僚个体在面临忠诚冲突时的伦理自主性选择带来了很大的困难。说到底，效忠困境的最终结果就是个体在组织内部的重重压力之下选择了效忠于组织，从而使公关利益失去了保障造成了损害。不过，需要指出的是，官僚组织成员面临的效忠困境并非是无法解决的。这是因为，组织中的个体并非官僚制所说的“非人格化”的工具，他们具有自身的伦理价值观和信仰。要解决这一效忠困境，尤其是面临组织中出现的严重的贪污腐败行为，而官僚组织和公众存在着严重信息不对称，其他的对组织的监督缺乏效果的情况下，最为有效的伦理选择应该说就是行政检举。

需要注意的是，行政检举的提出并非违背了组织和公众对官僚个体提出的行政忠诚。这是因为，根据委托代理理论的主要观点，组织的存在就是为了更好的实现和维护公共利益而服务的，官僚组织的利益应该从属于公共利益。因此，“那些拥有这些角色的人一定要清醒的认识到，他们最首要的义务是公民义务。无论如何，当发现所供职的机构疏于为公民的利益着想，更没有为公民的最大利益着想时，所有的公共行政人员，实际上是所有的官僚组织成员都有责任去维护他们的公民利益。做不到这一点，就是违背了公众的受托责任，也是对公民责任的否定[5]。”本文对此给出了三种解决效忠困境的思路：

1、伦理学的维度

从伦理学的维度而言，关键的举措是要将组织的外部控制资源（主要包括法律、组织制度和规章等）和官僚个体的内部控制资源（主要包括个人的伦理自主性、价值观和信仰等）进行有效的结合[6]。在改革外部控制资源方面，应提高对公务员的法律控制并改进法律责任的策略，并通过科层制度更为有效的利用组织内部的纪律，从而有效的制约组织对内部和外部的权力滥用的可能性并使得官僚个体面临问题时的选择更加具有实际的操作意义。同时，官僚个体还要积极运用自己的伦理自主性抵制组织和上级的与公众利益相违背的行为；而这种伦理自主性的获得需要通过行政个体有意识的培养自己的内部控制资源。这是因为，法律和内部的规章和政策无法对官僚个体的负责任行为的做出产生有效的指导作用。只有被深深内化的一系列个人伦理价值观才能够保证既对组织的效忠，有能有效承担和维护对公共利益受托者的义务。

2、新制度经济学的维度

根据道格拉斯·诺斯在《经济史上的制度与变革》所阐述的理论[7]，要实现官僚个体在面临效忠困境的这一难题的有效解决所采取的行政检举的交易成本无疑是高昂的；而且随着经济和技术的发展，实现对组织和上级的有效监督的交易成本将逐渐上升，因此，要实现组织结构的变革，以及组织内部有效监督制度的建立与完善，关键就是要降低日益高昂的交易成本。而可行的主要措施便是在完善组织规章制度的同时，要完善制度的“软”的一方面，即通过对社会文化尤其是组织环境和文化的变革，来影响官僚个体的价值选择和伦理自主性的建立发展，有意识的建设有利于行政检举存在和发展的环境和组织文化，从而降低交易成本，实现官

僚个体有效的检举组织和上级的违背公共利益的行为，承担好公共利益受托者的义务。

3、公共选择理论的维度

官僚个体在面对组织的违背公共利益的行为的忠诚冲突中面临两难选择的时候，很多人在组织的巨大压力下，往往有意或无意的回避了作为公共利益受托者的义务，同时将维护公共利益的希望寄托于组织中的其他人。而当组织中的每个成员都产生这样的想法时，就出现了曼瑟尔·奥尔森所讲的“集体行动的逻辑”[8]——而这其实是集体行动的困境。因此，要实现责任与义务的统一，避免搭便车现象的出现，奥尔森提出了施行独立于制度之外的激励制度的对策。即对于勇于检举组织违背公共利益的行为，给予其一定的激励——这种激励要多于行为目标达成后组织的每个人平均得到的那份利益；而对于那些对忠诚困境采取回避态度的免费搭车者，要进行惩罚措施，即负面的激励——使其收益要小于行为目标达成后组织的每个人平均得到的那份利益。通过这种双重的激励机制，来鼓励官僚个体，培养忠于公众的伦理价值选择和信仰，促进社会利益的实现和有效维护。

参考文献：

[1][美]约翰·肯尼斯·加尔布雷斯.权力的分析[M].石家庄：河北人民出版社，1998，P44

[2][美]安东尼·唐斯.官僚知内幕[M].北京：中国人民大学出版社，2006，P124

[3]Stanley Milgram, Obedience to Authority: An Experimental View, New York: Harper& Row, 1974,P132

[4][美]特里·L·库伯.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，P11（序言）

[5]万俊人.现代公共管理伦理导论[M]. 北京：人民出版社，2005，P398

[6] [美]特里·L·库伯.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，P122

[7][美]道格拉斯·诺斯.经济史上的制度与变革[M]. 北京：商务印书馆，1992，P75

[8][美]曼瑟尔·奥尔森.集体行动的逻辑[M].上海：上海人民出版社，1995，P6

来源：http://public05.bokee.com/6151900.html

/