Globethics Repository



转型期我国行政官员责任伦理的强化 [Strengthening the Ethics of Responsibility of Chinese Administrative Bureaucrats in the Period of Transformation]

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, 靖;文, 宏
Publisher	黑龙江省社会科学界联合会
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-11-16 03:28:35
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/182220

李靖 文宏：转型期我国行政官员责任伦理的强化

李靖 文宏

转型期我国行政官员责任伦理的强化

李靖/文宏（吉林大学行政学院，长春130012）

【内容提要】转型期我国行政官员的责任伦理问题突出，强化行政官员的责任伦理成为实践和理论工作者必须面对的新课题。强化行政官员责任伦理是构建和谐社会的内在要求；是深化政府体制改革的时代需要；是政府内部提升软环境的迫切需要；是转变政府职能的现实需要。责任伦理在实现过程中存在如下冲突：角色的冲突，伦理标准的冲突；委托与代理之间的冲突；义务与责任的冲突。强化行政官员责任伦理应从自律和他律的角度，在以下几个方面加以完善：第一，要依靠行政官员个体的良心；第二，构建行政官员的伦理人格；第三，推进制度的伦理化；第四，构建伦理制度化。从而达到探求适合中国的行政官员责任伦理的强化之路的目的。

责任作为政治学的基本概念和政府运行的基本原则，最初源于伦理学，开始仅是作为人们对于行为的一种简单的道德评价，而后法理学的介入，从消极、否定的视角将责任上升为一种强制性规则。政治学对“责任”概念的引入相应地催生了行政责任伦理的观念，它是指以行政管理者为主体，针对行政官员行政行为和政治活动这一社会化角色的伦理原则和规范，责任能力在此被赋予了更深层次意识形态的内涵。当前我国正处于社会转型期，社会转型涉及到诸多领域的社会变革，是由传统农业社会向现代工业社会、计划经济向社会主义市场经济体制、封闭型社会向开放型社会的转变。在转型期间，旧的体制约束作用明显削弱，新的体制尚不健全，社会上充斥着种种脱节现象，于是要提高行政官员内在的道德素质从而增强其管理社会公共事务的能力，责任伦理制度的建设就显得愈加重要。但是我国行政官员责任伦理制度建设的现状却是：制度的建设远远未与社会的转型同步，还处于制度建构的初期，行政官员队伍中存在的问题还十分突出，鉴于此，必须大力加强转型期我国行政官员责任伦理的研究，进一步强化行政官员的责任伦理。

一、强化行政官员责任伦理的必要性

1.强化行政官员责任伦理是构建和谐社会的内在要求。党的十六大把“社会更加和谐”作为全面建设小康社会的重要内容，2004年9月党的十六届四中全会第一次鲜明地提出“构建社会主义和谐社会”，这是我党在改革发展关键时期的重大战略决策。执政理念必须与实践的要求、时代的呼唤、人民的愿望相一致，构建社会主义和谐社会是我们党从全面建设小康社会，开创建设有中国特色社会主义事业新局面的全局提出的重大战略任务，而强化行政官员的责任伦理符合构建和谐社会的发展方向。行政官员是与人民群众接触最密切的一个群体，在政府机关内部，强化行政官员的责任伦理，有利于进一步树立行政官员权威，塑造政府良好形象；有利于行政官员坚持国家和人民的利益高于一切，做到权为民所用、情为民所系、利为民所谋，做好人民的公仆；有利于行政官员继往开来，与时俱进，继承和弘扬优良传统，学习和发扬先进人物的崇高品德；有利于行政官员严于律己、廉洁奉公，始终保持谦虚谨慎、艰苦奋斗的作风，更加努力工作；有利于更好地处理和人民、政府之间的关系，完成从以往的公民义务本位和政府权力本位向公民权利本位和政府责任本位的转变。

2.强化行政官员责任伦理是深化政府体制改革的时代需要。我国目前正处于社会变革时期，政府也面临着深化体制改革的任务，这一历史过程中，行政官员个体的道德理性是有限的，各种新旧伦理观念相互冲突，善恶标准也变得十分模糊，这就需要在此时期进一步强化行政官员的责任伦理，建立一系列与之相配套的政府道德规范，告诉行政官员什么是应当做的和什么是不应当做的，协助行政官员个体确立正确的责任伦理观。同时，深化政府体制也意味着相关制

度的进一步探索性完善，而外部监督制度所提供的约束，远远没有达到理想设计状况，从当前政府的运行层次或者操作层次来观察，相关体制改革都远没有达到政府行为的绝对理想化，而加强行政官员责任伦理，可以将其渗透于行政、公共行政与政府过程的方方面面，体现在诸如行政体制、行政领导、行政决策、行政监督、行政效率、行政素质以及行政改革等方面之中，弥补行政个体道德意志有限的不足，协助行政个体克制自私欲望的膨胀，抵御不道德所获的诱惑，为深化政府体制改革提供有力保障。

3.强化行政官员责任伦理是政府内部提升软环境的迫切需要。在我国行政机关内部，还缺少与时代要求相适应的软环境，行政机关作风的弊端体现在：首先，人治色彩浓厚，“家长制”、“官僚主义”作风较重，领导者的人格权威凌驾于机构权威之上，行政机关中血缘关系和个人忠诚关系等非理性因素发挥着重要作用；其次，形式正义严重缺乏、行政制约机制不健全、行政行为不规范、行政腐败、行政侵权和非法行政现象较为普遍；最后，行政绩效评价没有客观标准，责任机制薄弱，浮夸虚报、弄虚作假成为升迁手段，对上“负责”，对人民群众缺乏责任感，对自己的工作也缺乏责任感[1]。因此，强化行政官员责任伦理，不仅可使行政人员符合“德、能、勤、绩、廉”的要求，而且还能改善行政机关工作作风，进一步强化行政人员对公正、效率、廉洁的价值评价，潜移默化地长期净化行政机关的不良习性。在政府运行过程中，强化责任伦理，可以促使行政人员依程序行政，以事实为根据，以法律为准绳，合理掌握自由裁量权，追求行政过程中的效率与效益的结合，真正树立起全心全意为人民服务的观点，将责任行政理念、依法行政理念转化为实际操作的价值取向，提升政府内部的软环境。

另外，强化行政官员责任伦理是转变政府职能的现实需要。

二、现阶段行政官员责任伦理缺失的原因

1.角色的冲突

现代社会市场经济的发展，促使公共领域与私人领域相互分离。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需求，行政官员作为公共利益的维护者，公民和公务员双重角色的统一，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[2]。 当公共领域与个人领域出现截然相反的利益取向，就自然而然体现着行政人员的角色冲突。公共选择理论告诉我们：作为自利的、理性的效用最大化者[3]， 行政官员在其行为选择之中，惯常将个人或所属组织的利益凌驾于公共利益之上，追求个体利益的最大化，而不是按照集体逻辑行事。在利己主义驱动下，行政人员作为个体角色，是私人领域中的成员，必然以个人利益为行为诉求；但是行政官员又作为公共利益的维护者角色，必须担当维护公共利益的一系列责任和义务。由此可见，行政官员自身存在着尖锐的角色冲突，面对建立在行政官员都遵循公共利益最大化取向基础上的现有制度安排，行政人员有机会将手中的权力变成自身谋私利的工具，导致行政官员责任伦理的缺失。

2.伦理标准的冲突

现阶段行政官员责任伦理缺失的一个重要原因是责任伦理标准上存在着尖锐的冲突。以边沁、大卫·修谟、亚当·斯密和斯图加特·穆勒为代表的实用主义传统的伦理标准强调总体提高社会所有人的满意度，而不在意某一部分群体的利益受损，注重所谓“最大多数人的最大幸福”原则，这一标准对公共行政的价值取向产生了最广泛和深刻的影响[4]。而以罗尔斯为代表的公正理论则与之相反，强调保障个人自由、起点公平和少数人的权利，将责任伦理标准由“最大多数人的最大幸福”提高到“惠顾最少数最不利者”的最起码的社会道德正当性的层面，这两种截然不同的伦理标准也带给行政官员两难的困惑。实质上，任何行政官员在行使公共权力时，只能维护一部分或大部分人的利益，也只能达到部分的理想伦理标准，在这之中，如何协调公共利益与多数人利益、少数人利益相一致，如何确保责任伦理的实现将伴随伦理标准的冲突延续下去。

3.委托与代理之间的冲突

政府可以看作是上级政府、权力机关、全体公民的代理人，正是由于政府与委托人之间的委托——代理关系，导致了政府行政官员的一些不负责任的行为和行政伦理的缺失。在实际操作过程中，由于行政官员是公共行政权力的直接掌握和行使者，是各类重要社会资源的实际拥有者，又拥有庞大的官僚体制和内在的权力膨胀和扩张欲望，而作为授权一方的上级政府、权力机关、全体公民却处于分散状态，并且行政官员信息方面的优势以及监督成本的高昂常常使得行政官员在行政过程中极易违背其初衷，偏离公共行政的责任伦理方向。从公共权力的委托——代理来分析，现代国家的民众、政府与官员的关系是这样的：民众将权力委托给政府，政府作为公共利益代表的机构又将权力分配给有关政府部门，最终由不同的具体官员来负责。在

这层层的委托代理关系中，民众是公共权力的最终所有者，而官员是公共权力的最终行使者，在民众不知情的情况下，官员为了自身利益和效用最大化，完全可以利用公众不易观察到的隐秘手段，做出损害民众利益的行为，最终导致行政官员责任伦理的缺失。

4.义务与责任的冲突

在当前中国，政府的管理体制还是遵循党委领导下的政府行政模式，在政治与行政二分的行政模式中，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[5]。米歇尔·哈蒙揭示的政治——行政二分法假设下的“责任困境”按照这种二分法的逻辑，“如果行政人员仅仅负责有效执行由政治（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。”[6]因为行政官员的责任在于遵循工具理性去执行国家意志，只要他是有效率和有经济地完成了被指定的工作，那么就是完成其义务。由于效率本身成为了惟一的伦理目标，当面临多元的道德目标时，正义、公民权利等等对于公共利益至关重要的价值，都有可能在效率的名义下被淹没[7]。从更深层次上，义务与责任的冲突，就是行政官员到底是对上级负责，还是对公民负责之间的冲突。行政官员总是属于特定组织的，他所属的组织的利益与公众利益之间可能存在冲突，一旦发生这种情况，效忠组织的公务员义务要求与维护公共利益的伦理要求，就会构成对行政官员伦理的严峻考验，此时常常会出现行政官员为了组织利益而牺牲公众利益，导致了责任伦理的缺失。

三、强化行政官员责任伦理的对策应对

强化行政官员的责任伦理是一项系统而复杂的工程，并不是一蹴而就的，一个完善的行政官员责任伦理制度应该是由各种因素结合在一起的有机整体，在这个制度设计下，行政官员责任伦理的强化应该是这一制度之使然，理应表现为应然和实然的统一。但就目前情况来看，行政官员责任伦理的现状还存在着或多或少的问题，必须从自律和他律的角度在以下几个方面加以完善。

1.要依靠行政官员个体的良心

行政良心是行政官员在行政过程中逐步形成的一种伦理意识，包括行政官员的一整套职业价值观，和作为内在道德品质的德性以及自我评判的能力。当前行政官员在政府行为过程中缺乏行政良心是责任伦理缺失的一个重要原因。现阶段，我国的行政官员具有很大的自由裁量权，而现行的法律和制度在转型期间也只可能对自由裁量权给出宽泛的指令性意见，再加上公众由于信息成本和监督成本的制约，对自由裁量权的行使也大多保持在“理性的无知”状态上。因此，行政良心在强化责任伦理上发挥着不可替代的作用，一方面能对行政自由裁量权给出指导性意见，另一方面能内化为行政官员的道德意志和内在价值。在转型期这一缺乏有效监督的环境中，更好地激励官员做出公共利益取向的行政决策，同时也有利于行政官员积极性和创造性的发挥。

2.构建行政官员的伦理人格

行政官员作为国家权力的直接行使者，在国家的社会经济发展中发挥着极其重要的作用。作为特殊的群体，他们不仅要求具有与其他人群一样的普遍人格，而且应该构建行政官员独有的伦理人格，以体现行政人员与其他职业相区别的内在规定性。行政伦理人格是高层次人格的表现，是行政人员道德上的权利、义务、品格、尊严、道德信念、道德自律意识融合而成的道德自律行为模式和实现行政价值的整合体，是实现行政伦理道德义务与行政良心的统一。构建行政伦理人格，不仅可以提高行政官员在角色冲突和道德义务冲突之间进行正确行政选择的能力，而且促使行政人员在道德修养包括道德情感、道德品质、道德意志、道德习惯等方面的自我改造、自我陶冶、自我锻炼、自我养成，从根源上强化行政人员责任伦理，实现政府廉洁、管理高效、社会公正。

3.推进制度的伦理化

强化行政官员的责任伦理，推进制度的伦理化，首先要从源头上确保制度的合伦理性、合道德性，从既定制度的本质规定和运作框架中引出道德价值和道德规范。其次，应把伦理道德作为一个尺度和标准，对制度做先期的道德评判，制定规章、制度甚至是法律都要以一定的道德性为前提和基础，在制度中体现本身所蕴含的伦理追求和道德价值理念，将制度看作是公众内在价值的外显形态。最后，应将作为静态化的制度化为行政官员内心的伦理标准，行政规范不仅仅是作为社会基本结构的政治、经济、法律制度、政治制度中的主要内容，而且还应是行政官员的伦理价值与道德精神的追求。制度伦理化是行政在现时代所追求的伦理目标，是行政价

值的体现，可以从内部激励个体做出合乎伦理制度的行为，更好地达到强化行政官员责任伦理的目的。

4.构建伦理制度化

强化行政官员责任伦理是一项复杂而又系统的工程，伦理制度化为其提供了坚实基础和有力保证。伦理制度化将道德的非强制性转化为以法律、制度为后盾的强制性方式，突出了制度的约束作用，对我国转型时期的政府政策的制定与实施、对腐败的治理、对道德缺失的补救以及对于行政官员的行为规范和道德建设都有着重要的现实意义和规范作用。具体而言，首先，要进行行政责任伦理的立法，制定类似《行政伦理法》的法律法规，将责任伦理经立法后作为一种集体性的道德裁决。作为行政过程中建立起来的最低道德标准[8]，从外在控制来制约行政权力运行过程中的滥用，以克服人本身的自利动机和认识客观事物的局限。其实将越来越多的伦理纳入到社会的法律规则体系之中，通过伦理立法，以法律的强制性来维护伦理的纯洁已经成为现代国家的发展趋势，美国、日本、意大利、韩国、新加坡等国家都在伦理立法上做出过尝试。其次，建立行政责任伦理的评价机制，考察和判断行政官员行政行为选择的善恶，结合具体的动机和效果，做出适当的行政责任伦理评价，并将此评价作为行政官员任职、升降、奖惩的必要条件，加强责任伦理方面的绩效考核，用制度推动他们提高行政官员的责任意识。最后，加强对行政主体的责任伦理教化，要使行政主体按照以上的制度规则来行事，从心底认同这些原则，克服每个人对责任伦理原则的认识和接受程度上的差异，使责任伦理成为我国行政官员的必备素质。

【参考文献】

[1] 罗德刚．论我国行政伦理的几个实质性问题[J].云南行政学院学报，2002,(3).

[2] 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（社科版），2003,(1).

[3]［美）丹尼斯·C·缪勒著．杨春学等译．公共选择理论[M].北京：中国社会科学出版社，1999.4.

[4]［美］尼古拉斯·亨利著．项龙译．公共行政与公共事务[M].北京：华夏出版社，2002.389.

[5] 李春成．制度、裁量权与德性——关于行政伦理建设的一点思考[J].江苏行政学院学报，2001,(3).

[6] Harmon, M. Responsibility as Paradox: A Critique of Rational Discourse on Government. Thousand Oaks. culif: sage,1995.

[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（社科版），2003,(1).

[8]［美］特里·L·库伯著．张秀琴译．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，2001.130.

《学术交流》，2005年9期

/