

湖南省社科基金项目课题 (12YBB259)

DIFANG XINGZHENG ZEREN LUNLI

PINGJIA JIZHI YANJIU

地方行政责任伦理 评价机制研究

李志平 著



湖南大学出版社

湖南省社科基金项目课题 (12YBB259)

地方行政责任伦理 评价机制研究

李志平 著

湖南大学出版社

内 容 简 介

从责任伦理评价机制角度研究地方行政行为,比较全面地分析、论证了中国地方政府行政责任伦理评价机制的基本理论、基本要求和主要方面,通过探讨为什么评价、谁来评价、评价谁、评价什么以及怎样评价等基本问题,构建了包括五维度七指标在内的比较合理的地方行政责任伦理评价机制体系,并就地方政府认识自身的价值处境、加强行政责任伦理评价体系建设、塑造新常态下的地方政府形象提出可行性建议。

图书在版编目(CIP)数据

地方行政责任伦理评价机制研究/李志平著. —长沙:湖南大学出版社, 2015. 11

ISBN 978-7-5667-1001-7

I. ①地… II. ①李… III. ①行政管理—责任制—研究—中国
IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 254517 号

地方行政责任伦理评价机制研究

DIFANG XINGZHENG ZEREN LUNLI PINGJIA JIZHI YANJIU

作 者: 李志平 著

责任编辑: 王桂贞 责任印制: 陈 燕

印 装: 国防科技大学印刷厂

开 本: 710×1000 16 开 印张: 17.25 字数: 336 千

版 次: 2015 年 12 月第 1 版 印次: 2015 年 12 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5667-1001-7/D·182

定 价: 40.00 元

出 版 人: 雷 鸣

出版发行: 湖南大学出版社

社 址: 湖南·长沙·岳麓山 邮 编: 410082

电 话: 0731-88822559(发行部), 88821343(编辑室), 88821006(出版部)

传 真: 0731-88649312(发行部), 88822264(总编室)

网 址: <http://www.hnupress.com>

电子邮箱: wanguia@126.com

版权所有, 盗版必究

湖南大学版图书凡有印装差错, 请与发行部联系

目 次

第一章 一个亟待研究的领域	(1)
第一节 地方行政责任伦理评价机制研究的必要性	(1)
第二节 对地方行政责任伦理评价机制几个基本问题的反思	(4)
第三节 地方行政责任伦理评价机制的理论基础	(22)
第二章 地方行政责任伦理评价主体分析	(31)
第一节 地方行政责任伦理评价主体分类	(31)
第二节 主体参与地方行政责任伦理评价影响分析	(42)
第三节 主体参与地方行政责任伦理评价基本途径	(53)
第三章 地方行政责任伦理评价对象审视	(63)
第一节 地方行政责任伦理评价对象认知	(63)
第二节 地方行政组织伦理评价	(70)
第三节 公务人员行政伦理评价	(83)
第四章 地方行政责任伦理评价客体选择	(97)
第一节 作为评价客体的行政行为的理性价值追求	(97)
第二节 行政行为作为评价客体的现实依据	(102)
第三节 地方行政责任伦理评价客体的确定	(125)
第五章 地方行政责任伦理的评价维度设定	(144)
第一节 影响地方行政责任伦理评价维度的变量	(144)
第二节 地方行政责任伦理评价维度分析	(150)
第六章 地方行政责任伦理评价指标创设	(168)
第一节 地方行政责任伦理评价指标创设的基本思路	(168)

第二节	地方行政责任伦理评价指标及其要求	(179)
第三节	地方行政责任伦理评价指标实务	(199)
第七章	地方行政责任伦理评价的制度向往	(238)
第一节	制度化是评价机制科学化的必然选择	(238)
第二节	地方行政责任伦理评价基本规则	(250)
第三节	地方行政责任伦理评价的基本程序支撑	(258)
参考文献		(266)
后 记		(269)

第一章 一个亟待研究的领域

行政与伦理有关，这可以分析；行政怎样同伦理相关，这需要论证；行政如何跟伦理相关，这必须验证；行政同伦理是正相关还是负相关，这依仗评判。这些都是评价机制的使命。本书着重探讨地方行政责任伦理评价机制。

第一节 地方行政责任伦理评价机制研究的必要性

一、地方行政责任伦理评价机制研究反映时代要求

地方行政责任伦理评价机制是地方政府行政众多评价机制中的重要组成部分，它作为一种评价与改进政府行政的治理工具，越来越引起普遍关注，已成为研究现代行政治理的前沿课题。对于当代中国地方政府而言，既拥有诸多经济社会发展机遇，同时也面临着许许多多的挑战，地方行政不仅要经得起国家宪法法律红线的制度合法性评判，也要经得起行政伦理评价底线的合理性拷问。

1. 两个“一百年”重燃中国梦，追梦步伐上下是否一致需要证实

党的十八大以来，新一代中央领导集体正确估计国内外形势，审时度势提出奋斗目标，先后出台转变作风的《八项规定》，强力推进“打虎拍蝇猎狐”行动，通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，提出“四个全面”的战略布局等等。从治标入手严厉打击腐败，探索标本兼治的制度化体系，提出调结构、稳增长、保就业、转变经济发展方式的发展思路，开展以为民务实清廉为主要内容的群众路线教育实践活动和“三严三实”专题教育，以实际行动进一步诠释了权为民所赋、执政为民的国家治理现代化理念，凸显了以民为主、为人民服务的执政观，昭示出情系百姓喜怒哀乐的善政智慧，散发着朴实无华的善治光芒，为地方行政治理指明了方向。对此，地方政府能否积极主动实实在在地与中央保持一致，这首先是一个需要证实的行政责任伦理命题。

2. 全面深化改革正在进行，地方行政步伐能否跟上需要审视

“改革是最大的红利”，以改革助开放与开放逼改革已成为中国大地上耳熟能详的时代语言。党的十八大报告用“五个加快”，从经济建设、政治建设、社会建设、文化建设、生态文明建设五个方面，明确了发展新常态下简政放权、全面深化改革的重点，实施创新驱动发展战略，从客观上推动地方各级行政深思：怎样自觉地、主动地适应中央要求，跟上时代节拍，转变自身角色？如何谋求适合中国特色社会主义的地方行政体制？怎样重塑政府形象？如何重振公众信心？怎样防止地方主义出现以及如何让人民群众有获得感？等等。它们是各级政府重新审视政府与市场、政府与社会之间的关系时，不得不面对、不得不回答的行政伦理课题。

3. 各种矛盾犬牙交错，地方行政能否适时化解需要证明

经过三十多年的改革开放，中国的综合国力得到较大提升，社会主义市场经济有了较大发展，社会矛盾发生了新变化。一方面，发展黄金期与矛盾凸显期如期而至，原来依靠的一些改革手段已经成为过去式，曾经拥有的优势正在渐渐减弱，原有的一些包括伦理观念和伦理规范在内的许多观念和行为模式已不适应时代要求；另一方面，因特殊利益团体、社会贫富差距、公众维权诉求等引发的各种各类新的矛盾层出不穷，适应社会主义市场经济发展要求的新的观念和行为模式难以满足需要。一方面，十八大后的中央领导集体正在强势推进或创新各个领域的治理，另一方面，某些地方政府仍然“以新桃换旧符”，依然故我地以陈旧对新变，作风懈怠，为政不为，达不到中央的要求，跟不上中央的脚步，完不成中央的决策。地方行政能否适应形势发展的需要，积极化解不同层次、不同方面的矛盾，实现由人治向法治、由全能向有限、由管理型向服务型转变，这需要行政责任伦理评价参与证明。

4. 核心价值逐渐明朗，地方践行能否如愿需要评判

中央提出的以爱国主义、集体主义、社会主义为主的民族精神和时代精神，以富强、民主、文明、和谐，自由、平等、公正、法治，爱国、敬业、诚信、友善的社会主义核心价值观，明确了核心价值建设的必要性、紧迫性；生动体现了一定要从实际出发，鼓励先进，照顾多数，把先进性的要求同广泛性的要求结合起来的指导方针；起到了连接和引导不同觉悟程度的人们一起向上，形成凝聚亿万人民的强大精神力量的作用；正在为越来越多的人所认知和认同，并且很有感召力、说服力地促进着社会主义理想、信仰、道德、情操体系乃至整个社会价值体系、人生价值体系不断深入人心。地方政府怎样联系本域实际弘扬核心价值、倡导时代精神、引领向善潮流、践行政德，这需要行政责任伦理评判。

5. 互联网影响日益增大，地方政府能否扬长避短需要审察

互联网飞速发展已是不争事实，以云计算、大数据、互联网+、新硬件时代为代表的新一代信息技术快速发展，对经济社会各领域正在产生革命性影响。互联网络利用数字技术、网络技术，通过互联网、无线通信网、卫星等渠道，以及电脑、手机、数字电视机等终端向用户提供的服务，模糊了现实与虚拟的界限，让线上线下的互联互通成为现实。伴随隐蔽性、分众性、高科技的新媒体的普及，大多数普通公众如今已经开始学会利用新媒体表达和汇集民意，各级政府也开始有意识地借助新媒体平台弘扬正能量，疏导和化解公众情绪。互联网发展所带来的层出不穷的新媒体对人类社会各个领域都产生了巨大冲击波，这对于处于信息时代的中国地方行政而言是挑战也是机遇，能否充分重视并从正反两方面适时制定应对之策，让现代互联网络成为一个更好、更高的共享交流平台，成为一个融洽社会、服务社会、创造价值、贡献社会的共治合作平台，这需要行政责任伦理审察。

二、地方行政责任伦理评价机制研究顺应行政伦理内生要求

地方行政责任伦理评价机制实质上是行政伦理践行的认证，是检验政府行政的伦理价值制度性保障。纵观现实，时下一些地方行政伦理评价存在严重缺位：行政伦理与责任割裂，许多地方在依法行政的名号下，干出了更多的不顾后果、只看眼前的事情来；行政伦理评价机制零散杂乱，不同层级、不同部门有着不同要求和规则，呈现出多元与无序状态；因行政伦理评价主体与客体关系错综复杂，导致辨别不清、角度变化无常；行政伦理评价法治化程度较低，因人而设、因人而变、因人而异、对人不对事等现象时有发生。加强地方行政责任伦理评价机制研究，无疑是顺应行政伦理内生要求。

1. 有助于地方行政完善行政德能勤绩中的“德”标准体系，在应对种种挑战中，坚守行政伦理底线

目前中国已进入经济社会发展转型关键期，在新常态下，地方政府所承担的责任压力和伦理风险超乎寻常，防止某些地方屡屡出现公共行政行为失误和行政行为伦理失范，已经成为当前政府所遇到的最大也是最严重的挑战之一。行政责任伦理评价机制的创设有利于政府动态把握行政重大事务、事件决策的伦理风险，防止价值偏离，破解社会公正难题，突破当前改革与发展瓶颈，激活全面深化改革开放动力。

2. 有助于地方政府了解自身形象，建立健全行政评价系统，促进行政信誉上升

地方政府是中央与公众联系最直接的桥梁，也是中央与社会沟通的重要中

介。在经济社会发展与变革加快、公民意识加强、社会利益格局形成、社会结构剧变情况下,地方行政责任伦理评价机制能够让政府客观清醒地了解自身在社会公众中的形象,明晰行政伦理责任所在,扬善弃恶,促进行政信誉根本好转。

3. 有助于建立中国特色的地方行政责任伦理评价机制体系

目前,我国地方行政的绩效考核评价机制饱受争议,但在许多方面已经达成不少共识也是不争的事实。相对于地方行政绩效考核评价机制而言,我国的地方行政责任伦理评价机制体系建设,应该说在许多方面还只是起步阶段,尽管在现有的一些考核中也有涉及地方行政责任伦理评价机制方面的内容,在地方行政规章制度中也不乏关于地方政府责任伦理评价机制建设要求,但是较完整、独立的有中国特色的地方行政责任伦理评价机制仍然在探索中。

4. 有助于促成伦理与法律的有机对接

自古以来,理想的政府与政府的理想就难以统一,中国的地方行政在执政党中国共产党的领导下,真正要把责任、权利、义务有机结合起来,显然这不只是一个立场问题,还有一个智慧问题;也不只是一个法律事实问题,更是一个伦理价值问题。加强地方行政责任伦理评价机制研究,为在行政实践中施行地方行政责任伦理评价机制,动态把握与防范行政重大事务、事件决策的伦理风险,探索法律与伦理有机对接,达到理想的政府与政府的理想有效统一,提供了一种有效可行的路径选择。

5. 有助于推进地方行政坚守善政

如同说善恶是作为对个体行为评判的基本标准一样,行政的善与恶也是政府行为后果价值评价的根本标准。遗憾的是迄今为止,地方行政应该如何践行善政以及如何评判的研究资料并不多见,本书力图通过探讨地方行政责任伦理评价机制,对地方行政实践中的善政追求提出些许建设性建议。

6. 有助于塑造理想行政人格

理想行政人格是理想政府的基础。塑造理想行政人格是一个系统且复杂的工程,不可能一蹴而就。但是,对于一头联系中央一头面对百姓的地方政府而言,塑造理想行政人格又是一个时不我待的任务,需要从自身做起、从当下做起。

第二节 对地方行政责任伦理评价机制几个基本问题的反思

如果将政府行政责任伦理评价活动比作棋类活动的话,那么评价机制就是

如何“在棋局上放棋子”的问题，组织或群体通过评价机制的设计来设定每个参与者的角色，进而改变主体行为发生的路径，最终会影响评价活动的结果。评价机制设计得好与不好将关系到政府行政责任伦理评价活动的成与败，其中评价主体、评价客体和对象、评价维度与指标、制度安排均是“关键子”，“一子错则满盘输”。评价机制所要解决的关键问题是如何达到并维持作为要素的各参与者之间的利益均衡并达到评价初衷。

一、地方行政责任伦理评价机制的原则

地方行政责任伦理评价原则在评价机制中起着十分重要的作用，它决定着实施评价的优劣成败，是地方行政责任伦理评价中的基本要素。基于当前地方行政责任伦理评价原则并未形成统一的标准，本书结合地方行政责任伦理评价机制的内在要求，将地方行政责任伦理评价机制原则概括为以下几个方面。

1. 合法合理原则

合法性是实施评价机制中要遵循的根本原则，也是任何一级政府行政的基本要求，该原则强调创设地方行政责任伦理评价机制的权限与要求。合法性审查与评价标准是党纪国法赋予行政评价机构实施评价的重要职责之一，并通过批准、备案、撤销、修改等对其合法性进行监督。随着客观情况的变化特别是在其适用中会出现许多预想不到的新情况，使其合法性遭受新的质疑时，通过评价的合法性审查与评价可以弥补其事后合法性监督的不足。

合理性同样是由行政的属性所决定的基本原则，因而合理性标准也是对行政活动进行评价的基本标准。合理性原则是衡量地方行政责任伦理及其评价的目的是否科学、合理以及在其实施过程中是否达到了初衷的标准。科学、正确的合理性标准可以弥补合法性的不足。合理性原则要求地方行政责任伦理评价要符合公平原则，体现社会正义与理性，设定的自由裁量权的幅度与范围符合公共愿望，等等。

2. 客观科学原则

客观性原则就是实事求是原则，这是地方行政责任伦理评价机制要坚持的重要原则。首先，地方行政责任伦理评价的标准应当遵循客观性原则，即所制定的评价标准符合区域经济社会发展规律的客观实际，不能好高骛远，不切实际。其次，评价中所依据的数据应当真实有效，不能臆造，否则地方行政责任伦理评价就失去了意义。最后，运用得当的方法得出的评价结论应当客观。

科学性是任何评价机制所追求的评价可靠性原则，地方行政责任伦理评价机制当然也应该如此，否则就没有意义。科学性的基本要求是评价内容、评价标准的设计应当科学合理，不能顾此失彼。评价标准是地方行政责任伦理评价

制度中的要素之一，影响实施评价的优劣成败，没有科学性的评价标准，地方行政责任伦理评价就会因流于形式而失去应有的意义。评价内容的科学合理则关乎正确反映评价的效果和效益，引导评价顺利运转，否则就会误导评价既定目标的实现。

3. 公开透明原则

行政责任伦理评价要接受社会监督，这是保障行政责任伦理评价进行的必要条件。公开透明原则至少包括评价目的公开透明、评价程序公开透明与评价结果公开透明。

首先，评价目的公开透明。之所以要建立机制对地方行政责任伦理评价，主旨就在于让公众了解政府做了什么，让政府清楚自己的行政工作离善政还有多远。其次，进行评价程序的公开透明是客观性的体现。公开透明原则要求政府要创造条件，让社会各界参与到实施评价中来，征求他们的意见并对此认真加以总结，使参与评价的各方能形成一种良性互动。最后，评价结果公开透明，要求将评价结果置于全社会的广泛监督之下，允许有来自社会各方面的不同声音，从而促进地方政府行政工作更进一步朝着公众希望的善政行进。

4. 可控操作原则

可控操作原则实质上就是可控性原则，它的基本要求如下：一是可控操作的应该是可观测的、可重复的、可直接操作的；二是所提示的测量或操作必须是可控操作的；三是评价指标成分尽量能分解到可以直接观测为止；四是最好能把变量转化成数据形式，凡是能计数或计量的内容都力求是可以直接观测的，也就是说伦理可以度量和测评，正是这种可以度量和测评使责任伦理调控成为可能，从而也使责任伦理评价对行政权力监督和制约变为现实。

第一，可控性是现代控制理论中的一个十分重要的基本概念，它的本意是指在设计某些最佳控制系统之前，必须首先确定它的状态是否可控，因为系统状态的可控性往往决定了这类最优控制的存在性。一般意义上的可控性是指，在一定的时空条件下，特定系统中控制对象在运行过程中，控制主体基于一定的利益和目的，运用一定的手段，并根据控制对象的反馈信息进行决策调整，进而控制系统的未来走向。

关于可控性，我们需把握两点：一是控制对象的可控性是有条件的，而不是在任何情况下控制对象都具有可控性；二是控制主体是在一定的目的基础上对控制对象进行控制，这种目的的背后，渗透着一定的利益因素。正是这种控制主体目的性和利益的存在，使得可控性又具有一定的不确定性，同一控制对象，不同的控制主体可能将赋予它不同的可控性——可控、不完全可控或不可控。

第二，地方行政责任伦理的可控性基于地方政府的责任和使命的真实性，而地方政府的责任和使命是不是可控可操，主要在于政府的作为是否具有可测评性。我们把可控操作视为在一定的条件下，运用一定的方法手段对地方政府作为进行测评和掌控。它主要包括：政府能否积极完成行政绩效；是否正当履行责任；是否努力追求善政；是否对后果予以掌控以及善于对掌控程度进行测评与把握；是否根据控制反馈的信息进行适时的动态调整，以防止恶政的出现等。因此，从技术的角度看，这种测评是可以做到的。

第三，考虑社会因素，尤其是社会利益因素的存在对可控操作的影响，需从以下几方面了解行政责任伦理的可控性。

一是可控操作的条件性。地方政府责任伦理有较容易可控的因子，如责任、方法、目标、后果等等，也有较难可控的因子，如立场、素质、态度、情感等等。因此，为了把握可控操作原则，有必要了解可控的条件性，而可控的条件性主要就在于测评的科学性和可靠性。一般而言，测评的科学性和可靠性较高，则可控的条件性就会较好；反之亦然。

二是可控操作的层次性。我们说可控性并不是泛泛而谈的，而是应该分清在哪个层面上可控。地方政府要根据自身的层次，按照善治与善政的要求，运用科学方法对组织自身和公务人员责任伦理状况进行深入了解，弄清楚在什么层次上哪些可控、在什么层面上哪些难控；可控的是什么、难控的又有哪些，等等。这既体现马克思主义关于具体问题具体分析的精神，也有利于增强地方政府工作的有效性和针对性。

三是可控操作的主体性。可控主体包括测控者与被控者，这实际上是落实控制的责任问题。如果责任主体缺失，则一切计划、目标和构想都将成为空谈。所以，明确可控性主体问题，有助于增强可控性问题的可操作性。但是，就责任主体而言，波塞就认为它是个复杂的问题，因为可能谁都负责，但结果却没有谁肯负责任^①。我们认为，可控的主体性所讨论的就是责任伦理的主体由谁来测控以及调控。

四是可控操作的价值取向性。由于地方政府责任伦理的可控性是在一定的利益和目的基础上的可控操作，必然会带来的价值取向问题。马克思认为，“价值”这个普遍的概念是从人们对待满足他们需要的外界物的关系中产生的^②。价值取向具有制约人们实践活动的巨大功能，任何实践都具有选择性，

^① 〔德〕H. 波塞，技术及其社会责任〔J〕，世界哲学，2003（6）。

^② 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编译，马克思恩格斯全集（第19卷）〔M〕，北京：人民出版社，1972：406。

而所有的选择都受制于主体的价值取向。主体依据自身的价值取向对有关的目标、方向、手段以及各种结果进行评价、判断,从而做出取舍。地方政府的价值取向就是政府根据公民需要、上级要求以及自身的利益而采取的思想或行为走向。作为行为方向的选择,政府价值取向必须指向一定的价值目标,这种目标体现政府的责任伦理,它既是目的意义上的善政,也是工具意义上的善治。

5. 示范导向原则

地方政府行政的示范导向性,取决于政府行政过程及其行政效果在社会生活中的特殊影响作用,而地方行政的这种社会示范导向如何,则依赖于评价机制来完成。地方政府处于本域公共事务中心,在社会伦理体系之中,地方行政责任伦理也处于主导地位,对整个社会伦理、职业道德以及家庭道德等等都有强烈的示范作用,直接影响整个区域社会的伦理状态。这也就是说,作为个人,政府公务人员的伦理道德素养的档次、伦理道德认知水平的高低以及伦理道德行为的好坏,已经不只是个人的问题,它将在很大程度上代表着整个区域的伦理道德状态,直接影响着本域的道德状况以及社会风气。

自从人类进入有阶级的社会以来,伦理道德始终受着政府的支配和制约,可以说政府是社会伦理的倡导者。柏拉图和亚里士多德就认为,“任何特定的政府形式和在此形式下发展起来的人的一些特性之间,有着直接的、具有因果关系的联系”^①。到了现代社会,政府对经济社会的影响,特别是意识形态的导向作用,依然是十分强大的。

在社会主义市场经济体制初步建立、政府行政体制出现变革的今天,中国的各级政府在经济、社会、文化等各个领域表现出更多的强势特征,政府在行政作为过程中所采取的行为方式、表现的品质倾向、内含的行政价值意蕴,也势必对现时代的经济社会生活产生不同程度的标杆导向作用。

首先,中国共产党领导下的中国地方各级行政责任伦理的建立、完善及其在行政实践中的体现过程,同时也是其执政行政伦理得以弘扬的过程。

其次,地方政府的行政行为和行政效果所产生的伦理后果,直接影响着社会道德,具有强烈的导向性和示范作用。从行政主体角度看,政府及其公务人员既是公众利益的集中代表者和维护者,又是公共意志的体现者和执行者;既是社会生活的组织者和领导者,又是公共关系的协调者和设计者。政府及其公务人员的这些职业特点,使得政府组织及其公务人员成为政府形象的主要象征。因此,相对于其他职业的个体行为而言,政府的行政行为已经超出作为单

^① [美] 安吉洛·M. 科迪维拉. 国家的性格 [M]. 张智仁, 译. 上海: 上海人民出版社, 2001: 35.

纯社会个体的范围，它更容易对社会生活产生全局性、方向性的影响，具有很强的示范性。这样一来，现实生活中的某一政府组织及其公务人员的行为，往往会对社会和公众产生强烈的导向作用，并且会因为其具有合法性“外衣”，使得其他人员对这一行为产生追崇心理。这就是我们所说的“上行下效，捷于影响”^①。

再次，在现代社会文明的建设过程中，政府行政行为的示范导向性也表现为行政主体伦理价值对社会道德价值的影响。社会上常常有人把社会风气的不好看作是政府机构以及政府行政公务人员特别是官员腐败的根源，实际上，恰恰相反，一个地方社会伦理风气的好坏往往是该地方政府组织以及政府行政公务人员特别是官员腐败的后果，这就是“上行下效”“言传身教”的结果。因此，必须正视地方政府行政体系所具有的巨大的伦理辐射潜质，其行政行为以及所产生的行政价值，对全社会的一般行为以及社会伦理规范的建立，有着难以估量的辐射和传导作用。^②

6. 动态发展原则

发展性就是向前的动态性，从伦理的角度理解和承认发展性，是适应社会发展、完善地方行政责任伦理评价机制的需要。

地方行政责任伦理评价要全面审视直接影响政府行政过程的各种社会条件，跳出过时的伦理束缚，着重从经济社会发展的现实环境中审视政府如何完善伦理内涵，提升责任伦理能力。具体而言，体现发展性的地方行政责任伦理评价有如下追求：

一是要评估政府行政的立场性。屁股决定脑袋，位置决定责任。从职业上分析，地方政府作为一级行政，既要坚定不移地体现并执行上级政府的指令、体现国家的意志，也要执行本区域地方立法机关的指令，更要体现本域公民的意志和要求。这些一起构成地方政府责任伦理的基本义务，这种义务是不可推诿的、彻底的义务。这种义务与一般性义务的不同之处还在于这种义务的非对称性，即它是无偿的和非权利动机性义务，也就是说，这种义务要求政府及其公务人员履行责任伦理不能也不应当以获取某种权力或利益为前提条件。

二是要审视外在的强制性程度。所谓外在的强制性程度，也就是伦理的法制化程度。地方行政责任伦理不仅依靠社会舆论、网络参与、公众信心、个人情感来维持，也需要政府的公约、条例、规章、守则来倡导，更需要大量的伦理立法来保障、来执行。在当今世界，伦理立法已不再只是民间约成和商业规

① 朱熹·大学章句集注。

② 周奋进，转型期的行政伦理 [M]，北京：中国审计出版社，2000：181。

则,许多国家和政府都将其视为治理的必备,伦理的法制化已成为行政伦理发展的趋势。

三是要审核行政宗旨践行情况。重点审核执行党的路线方针政策,践行科学发展、以人为本、执政为民、恪守全心全意为人民服务的天职并将其当作一切工作的行为宗旨情况。评价政府行政是否真正做到行使人民授予的权力,执行人民要求的任务,满足人民的意愿,接受人民的评判,支持人民的追求。

四是考察政府行政面对矛盾促发展能力。在具体行政过程中,行政交往关系和社会关系会不断向政府行政主体和当事人提出新的要求,这些随社会现实而变化的新要求,可能会与当时的行政伦理水平、行政价值取向产生新的矛盾。解决这些矛盾,有赖于政府行政主体以及其他行政要素的调节,通过内部调节和外部调节,即通过政府行政主体的自我追求、自我超越,不断增强责任感、自觉性和主动性,提高解决行政伦理问题的能力。能力的提高几何也就是地方政府责任伦理的档次提升几许。

二、地方行政责任伦理评价机制的基本特征

地方行政责任伦理评价是行政绩效评价的升级版,它作为改善行政主体与对象关系、加强公众对政府信任、树立良好形象的措施,凸显了执政党的为人民服务的行政宗旨;强调政府是社会治理与公共服务的承担者,行政必须以公众为中心,以公众需要为导向,倾听公众的声音,按照公众的要求提供服务。地方行政责任伦理评价是评价主体运用科学的标准、方法和程序,以政府行政后果的社会反映为本,对地方政府在履行职责过程中的伦理价值进行评定,并通过评判其满足公众需要质量进行等级划分。因此,相对于社会上其他一些评价机制而言,地方行政责任伦理评价机制主要有如下一些基本特征:

1. 目标的多元性

组织目标是评价组织的一个重要标准。一般说来,通过明确阐述组织目标,并建立表示这些目标实现程度的各种具体指标,可以评价组织目标的正确与否以及实现目标的程度。地方行政职能的目标是多元的,既有政治、经济、社会、文化、事业发展方面的“大”目标,又有基础设施建设发展方面的“重”目标,还有衣食住行、教科文卫、社会保障事业发展方面的“要”目标;既有宏观目标,又有中观目标,还有微观目标;既有长期战略目标,又有近期必需目标,等等。这些多元目标的选择和权重排序,往往受到价值观的左右和权力因素的干扰而难以达成共识。如:环境保护部门对大气污染的控制目标与主张大力发展私人汽车的工业管理部门的目标可能会发生冲突;农业部门鼓励农民种植烟草的政策和卫生部门保护大众健康的目标可能发生矛盾,等等。在

这种情况下,不同的价值取向导致不同的价值选择,也导致不同的目标选择,并导致不同的评价结论。

2. 产出的特殊性

政府行政责任伦理评价活动之所以不同于企业和非营利组织(机构)的活动,是因为服务主体与服务对象的特殊性。首先,地方政府行政的产出具有无形性。政府的产出大多数是无形的服务而不是有形的可量化的物质产品,其质和量缺乏确定性和可度量性,如提高人的素质、实现社会公平等。它不像企业那样,以追求最大利润为目标,利润是最大的绩效指标,其投资获收益率、资金周转率、总资产获收益率、市场占有率等都有清晰的量化指标。地方行政的社会管理公共服务职能的垄断性和非营利性,使其产出(产品和服务)进入市场的交易体系不可能形成一个反映其生产机会成本的货币价格,这就难以对它进行定量分析。其次,地方行政产出具有间接性。地方政府的产出往往滞后于最终的社会效果,它通常是一些中间产品,它对最终产品的贡献程度难以捉摸、难以度量。再次,地方行政产出具有非市场性。具体来说,就是指地方政府作为公共物品的提供者,其作用的实现不是通过市场机制。最后,地方政府具有劳动密集型特征。地方政府行政管理主要靠管理主体的劳动过程来实现,机器代替劳动的作用十分有限,因而,其产出不像采用机器生产的企业那样易于形成“标准化”的产出。例如,一个公务员处理公文的好坏程度、一个领导者协调下属的效果等,往往难以用统一的标准来评价。有学者认为,正是由于地方政府具有劳动密集型的特征,其产出的标准化程度低,其质量的好坏难以评价。

3. 标准、指标的难确定性

评价标准和评价指标的难确定性是导致地方政府行政责任伦理评价陷入困境的一个重要因素。首先,由于地方政府行政职能具有垄断性和管制性,公众既难获取那些被垄断的信息,又因缺乏横向比较的标准,难以对某部门的服务确立科学的或理想的评价标准。其次,由于地方政府行政管理日益复杂,具有较强的相关性、全面性,难以科学地、恰当地确定哪些因素可以构成评价的标准和指标,各标准和指标之间的相互关系及权重更难科学地、准确地确定。当前中国正处在经济转轨和社会转型时期,社会治理的各种要素都处在不断变化和调整之中,给地方政府行政责任伦理评价指标的厘定带来困难。不同的发展环境下,地方政府公共事业管理主体承担的责任不一样,其行政行为和收益的关系变得复杂化,不能找出在相当一段时期内稳定的指标范畴。再次,地方政府行政管理后果难以估量,即使是某一行为或某一简单的服务的指标,也是多维复杂的,难以科学地、准确地确定。如:在评价社会就业机会时,单纯以高校毕业生的就业率和就业质量作为指标,也不科学,因为就业率和就业质量不

理想,可能并不是某一部门的过错,其中信息不畅、经济萧条或就业机会减少,公正、公平的就业市场尚未形成,就业者本人的就业愿望不足等等,都是其中的重要原因。

4. 信息的波动性

从信息论的角度来分析,地方政府行政责任伦理评价的过程也是一个信息的搜集、筛选、加工、输出、反馈的过程。行政责任伦理评价的有效性,在很大程度上直接取决于信息本身及传输的数量和质量。如果信息不足,则无法全面、准确地评价客体;如果信息失真,则无法做出正确、令人信服的评价结论。因此,要科学地、准确地评价地方行政责任伦理,就必须获取充足、准确、有用的地方政府行政决策的过程与后果的有关信息。然而,一方面,地方行政责任伦理评价往往缺乏常规的地方政府产出信息,地方政府不从事与受益者一物换一物的交换关系,因此,对提供的产品和服务通常缺少来自市场上的反馈信息。生产多少?消费者对所生产的物品和服务的评价如何以及消费者对地方政府的各种服务或服务的不同组合的偏好如何?对这些问题,不仅地方政府难以掌握比较充足的信息,而且即使是消费者也难以判断。另一方面,在地方政府机关经常会遇到这样一些情况:没有管理信息系统;有管理信息系统但不能提供评价的信息,或不能提供准确、可靠的信息,或资料丢失或不完整、可获得的资料高度综合、资料含义随时间而改变、资料无法与特定的事件或顾客相联系、资料不精确、资料属于机密文件等,这些现象屡见不鲜。这就从客观上大大增加了地方政府行政责任伦理评价的难度。

5. 认知效应的偏差性

地方政府行政责任伦理评价是一种价值判断,不可避免地要受到认知的影响和制约。认知效应的偏差性,直接影响评价主体的思维方式和评价的价值取向,直接影响地方行政责任伦理评价的深刻程度和精确程度,使地方行政责任伦理评价陷入困境。认知效应的偏差性,主要通过首因效应、近因效应、晕轮效应和定势效应表现出来。首因效应是指在评价过程中,当不同的信息结合在一起时,评价主体容易倾向于重视前面的信息(第一印象),忽视后面的信息,根据前面的信息来解释后面的信息,从而形成整体一致的印象。近因效应是指最后的印象对评价主体认知具有强烈的影响,近因效应容易造成“一俊遮百丑”“近过掩前功”的偏颇。晕轮效应是指评价主体由评价对象的某一特征的积极肯定评价或消极否定评价,演化、推导出该评价对象其他特征的积极肯定评价或消极否定评价。定势效应是指评价主体头脑中存在的某些固定化想法,影响其对评价客体的认知和评价。评价认识偏差效应要求评价主体在评价过程中努力克服这些偏差,保证评价结果与客观事实尽可能一致。