

中国
社科

大学经典文库

公共行政人员的道德责任

The moral responsibility of public administrative personnel



葛红兵 / 著

光明日报出版社

公共行政人员的道德责任

The moral responsibility of public administrative personnel



葛红兵 / 著

光明日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共行政人员的道德责任 / 葛红兵著. -- 北京:
光明日报出版社, 2016. 3
ISBN 978-7-5194-0293-8

I. ①公… II. ①葛… III. ①国家机关工作人员—职业道德—中国—学习参考资料 IV. ①D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 060494 号

公共行政人员的道德责任

著 者: 葛红兵

责任编辑: 曹美娜 朱 然

责任校对: 张明明

封面设计: 中联学林

责任印制: 曹 净

出版发行: 光明日报出版社

地 址: 北京市东城区珠市口东大街 5 号, 100062

电 话: 010-67078251 (咨询), 67078870 (发行), 67019571 (邮购)

传 真: 010-67078227, 67078255

网 址: <http://book.gmw.cn>

E - mail: gmcbbs@gmw.cn caomeina@gmw.cn

法律顾问: 北京德恒律师事务所龚柳方律师

印 刷: 北京天正元印务有限公司

装 订: 北京天正元印务有限公司

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社联系调换

开 本: 710 × 1000 1/16

字 数: 228 千字

印 张: 14.5

版 次: 2016 年 4 月第 1 版

印 次: 2016 年 4 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5194-0293-8

定 价: 68.00 元

版权所有 翻印必究



葛红兵 女，湖南司法警官职业学院资深副教授，副处级，三级警监，国家二级婚姻家庭咨询师；大学本科文化，湖南师大哲学硕士学位；多年从事高校《行政管理学》《领导科学》《时事热点》《语文》《写作学》《秘书学》等课程教学研究，从事高校办公室、宣传部、共青团等党政部门负责人行政工作25年。多次荣获湖南省“四五”普法教育先进工作者、湖南省高校青年工作标兵并二等功、湖南省司法行政系统政治工作先进个人、湖南省教育系统文秘工作先进个人、湖南省优秀团干标兵、优秀教育工作者等称号。有20余篇学术论文在国际《CPCI\ISTP》收录会议发表与核心检索、中文核心、国家级、省级期刊发表。

湖南司法警官职业学院学术著作出版基金资助

序

作为公共权力的行使者,公共行政人员应该承担着相应的道德责任。然而,对于公共行政人员为什么应该承担道德责任和应该承担哪些道德责任,人们却没有形成一致的看法。在行政与政治被区分的国家里,公共行政人员行使公共权力的行为被认为是道德价值中立的,公共行政人员因此而无需承担道德责任。它所造成的不良后果引发了人们对于公共行政人员道德责任问题的追问。这些思考主要集中在三个方面。其一,公共行政人员为什么应该承担道德责任?他(她)与其他职业的从职人员的道德责任有何不同?公共行政人员道德责任的特殊性是由什么所决定的?其二,公共行政人员应该承担哪些道德责任?是单一的道德责任还是多样的道德责任?是有限的道德责任还是无限的道德责任?如果是多样的道德责任,它们的价值排序应该是什么样的?其三,公共行政人员会不会承担道德责任?在承担和履行道德责任时会面临哪些困境?应该如何承担和履行道德责任?承担和履行道德责任需要具备哪些条件与措施?这些问题不只是一个理论问题,更为重要的是一个实践问题。对于这些问题,不同国家、不同时期的学者作出了不同的甚至根本对立的回答。

葛红兵对于上述问题进行了自己的思考,认为,公共行政人员应该承担道德责任的原因并不是单一的,而是多样的,公共行政的服务本质和权责统一、公共行政人员的角色定位及公共目的的实现共同决定了公共行政人员的道德责任。这种道德责任以追求公共利益、维护公共秩序、维持社会公正等为内容,由于受到各种主客观条件的制约,它的实际履行就可能会有一定的限度。为了使公共行政人员更好地承担和履行道德责任,除了进行内部控制和外部控制之外,公共行政机

关还需加强公共行政价值观建设、培养公共行政人员的道德品质、提高公共行政人员的行政能力、加快公共行政人员道德责任制度化的步伐。这些看法不仅有利于公共行政人员道德责任问题研究的深化,而且对于公共行政人员更好地承担和履行道德责任具有参考价值。

是为序。

彭定光

2016年3月27日

于湖南长沙岳麓山下

目 录

CONTENTS

第一章 公共行政人员应该承担道德责任的理由	1
第一节 公共行政的服务本质要求公共行政人员承担道德责任	1
一、公共行政道德责任的含义和特点	1
二、服务行政:公共行政的价值选择与职能定位	12
三、全心全意为人民服务:公共行政人员的主导价值	16
四、追求公共行政的正价值:公共行政人员价值观的基本内容与要求	20
五、行政价值观乃公共行政之“魂”	21
第二节 公共行政的权责统一基本逻辑要求行政人员承担道德责任	30
一、公共权力的矛盾性	31
二、公共权力的责任规定与控制	35
第三节 公共行政人员的角色定位要求公共行政人员承担道德责任	39
一、角色定位基本范畴	39
二、“公共人”的角色定位	42
三、行政责任存在的逻辑前提	46
四、行政权力具有权利与义务的双重规定	51
五、责任行政是民主政治的基本特征与要求	57
第四节 公共行政的公共目的实现要求公共行政人员承担道德责任	59
一、实现公共目的是公共行政存在的根本前提	60

二、实现公共目的是公共行政的主要任务 60

三、实现公共目的是公共行政自我组织的真正依据 61

第二章 公共行政人员应该承担道德责任的范围 62

第一节 实现公共利益 64

一、公共利益的实现是公共行政行为最高价值目标和应该遵守的基本原则 64

二、公共利益的实现是国家与社会双重维度的有机统一体 66

第二节 维护公共秩序 69

一、政府的公共秩序追求 70

二、社会秩序根源于公共利益的要求 71

三、社会公正与社会秩序供给的道德化 73

第三节 维持社会公正 76

一、公正:公共行政的基本价值理念 76

二、实现社会公正是政府和公共行政人员的基本职责 77

第四节 增进公共福利 78

一、公共福利的概念界定 78

二、公共福利的内容、范畴 80

三、制度安排:增进公共福利的保障 81

四、公共服务公共福利体系创新 83

第三章 公共行政人员应该承担道德责任的限度 85

第一节 行政伦理选择界说 85

一、行政伦理选择的基本内涵 85

二、行政选择的伦理责任与责任限度 89

三、评价行政行为善恶的标准 94

四、评价行政行为善恶的根据 100

第二节 公共行政人员伦理道德责任困境与行政行为选择 102

一、公共行政人员所面临的道德责任困境	102
二、行政选择中的利益冲突	105
三、行政伦理选择中的功利价值	111
四、利益冲突中行政选择中的伦理妥协	112
第四章 公共行政人员道德责任实现的条件	115
第一节 公共行政人员道德责任实现的外部控制	115
一、进行价值导向	115
二、制定合理制度	116
三、加强外部监督	119
第二节 公共行政人员道德责任实现的内部控制	120
一、实行内部监督	121
二、优化价值评价	126
第五章 公共行政道德责任实现的途径	127
第一节 公共行政价值观的建设	127
一、公共行政价值评价的视角	127
二、公共行政价值的群众评价	129
三、观念植入:行政价值观建设的先导	133
四、体制建构:行政价值实现的制度支持	148
五、公共行政服务体制建构的基本路径	152
第二节 培养公共行政人员的道德品质	159
一、忠诚:公共行政行为的价值取向	159
二、务实:公共行政基本的行为取向	178
三、廉明:公共行政行为的道德底线	188
第三节 提高公共行政人员的行政能力	201
一、自我学习	201
二、道德教育	203

三、实践锻炼 204

第四节 公共行政建设从伦理走向法治 205

一、伦理化：行政作风建设的传统思路 205

二、制度化：行政作风建设的现实选择 209

三、德法并重：行政作风建设的必由之路 212

参考文献 217

后 记 221

第一章

公共行政人员应该承担道德责任的理由

第一节 公共行政的服务本质要求公共行政人员承担道德责任

一、公共行政道德责任的含义和特点

(一)公共行政道德责任的含义

1. 行政与公共行政

任何道德责任都不是一成不变的,总是随着时代的变迁而变化,作为时代发展的表象之一,行政范式的不断转变,对行政人员的道德责任不断提出相应的要求,从行政的一般概念出发分析行政范式的更替,能够确保我们讨论的问题不超越行政之外。因此,首先我们要从“行政是什么”问题入手。

据历史文献记载,中国是世界上最早使用“行政”一词的国家。远在两千多年前的《论语》以及后来的《史记》《钢鉴易知录》中都有这样的记载:公元前 841 年的西周时期,周厉王因“国人有难”被迫出逃,因太子靖年幼,遂由“召公、周公二相行政”;号曰“共和”。战国时期撰写的《左传》中亦有“行其政事”“行其政令”的记载。上述史籍中出现的“行政”一词,其含义均为执掌政务、管理国家的意思,故后人亦皆以此意来理解“行政”的内涵。^①

在西方权威的《布莱克维尔政治百科全书》中,行政是被这样解释的:从广义

^① 王伟,《行政伦理概述》,北京,人民出版社 2001 年 6 月第 1 版,第 60 页。

上讲,行政就是对生活进行管理。在一个军营、煤矿或医院里,行政机关大楼就是管理文书的地方。这里,行政的基本含义与“去伺候”是一样的:是指协助、服务或作为某人的管家的活动。这个概念的含义,相对于把行政作为一个集体名词指国家最高层的公务员而言,在英国已有某种变化,变成不是大臣干什么,而是他们依靠他为自己干了什么。即行政意味着任何一位公职人员在他围绕着“文书工作”时干什么,还是我们必须及早地区分指导性和控制性信息的文字工作与其他各项工作。特别是更典型的部门:如财政部和外交部,他们的工作几乎全由指令性和控制性信息文书工作组成。这就是英国文官行政阶层中对行政一词标准的用法。“英国文官制”有关行政一词目前的含义则是指最高指导性工作人员的工作。这一含义使它不再强调行政或政策制定之间的任何区别。在美国,这又有所不同;改革者希望通过限制政党分赃制来避免当总统职位转给不同党派时大部分文职人员可能失去工作,并在对公共事业中有关招募和提高必要的劳动技能和技巧、经验和连续性等方面获得更多的保证。^①

从以上的解释我们很难看出对行政的明确界定,行政既可以解释得极为广泛,如“行政就是对生活进行管理”;也可能被界定得相当狭窄,如“指最高指导性工作人员的工作”,还可能比较模糊,如:“军队、煤矿和医院总的来说都是不列颠公共行政的组成。”行政与政治是紧密联系在一起的,行政与政治二分法最初是德国政治家布隆赤里等人提出来的,后被美国行政学家威尔逊介绍到美国。弗兰克·J·古德诺在其1900年出版的《政治与行政:政府研究》一书中,发展了威尔逊的思想,进一步区分了行政与政治的作用。他认为,政治是政策与国家意志的表达,行政是这些政策与意志的执行。也就是说,政府存在两种不同的职能即国家意志的表达功能与执行功能,政府的这两种职能可以分别称作“政治”与“行政”,如果国家意志和政治可以等同的话,这和我们前面提到的“行其政事”“行其政令”的理解是一脉相承的,都是实现政治决策的工具。因此,它履行着收集信息、准备决策、预测后果以及决定、执行、监督决策的职能。^②

① [英]戴维·米勒、韦农·波格丹诺,《布莱克维尔政治学百科全书》,北京,中国政法大学出版社1992年版,第7页。

② [法]夏尔·德巴什,《行政科学》,葛智强、施雪华译,上海译文出版社2000年版,第15页。

行政作为一种特定活动,必须从行政主体、行政目标、行政手段、行政环境等方面界定行政的概念。就行政主体而言,行政是国家政权机关的行为。国家政权机关、政府、国家都是有区别的,国家政权机关往往比政府存在的时间长,政府更迭并不意味着国家政权机关的约束,但国家政权机关在某个时期总是等同于政府,政府是具体的国家政权机关,而政府经常以国家的名义行事,所以行政主体可以是政府机构或政府授权的组织,也可以是获得行政资格的行政个体,但追究责任时总是要落实到行政人员个体。在阶级社会中,行政目标有两重性,即要维护统治阶级的统治和利益,又要满足社会需求,但总的来说是国家意志的执行。在阶级社会,国家意志更多地体现统治阶级的意志,和专制行政越接近,统治阶级的意志贯彻得越多,甚至是一个人的意志(如暴君)的贯彻。行政手段通常是强权的运用,这种强权,可能来自暴力,也可来自法律,但通常总是要获得合法性。合法性有两重含义,既指形式上的合乎法律,更意味着得到民众的支持。行政环境是个变量,它无时无刻不影响着行政的性质和功能,在古代帝国、民主国家和独裁国家,行政都一直存在,所以只有在界定具体的行政时,引入环境因素才有意义。

因此,我们可以这样定义:行政就是国家政权机关以合法性为依据执行国家意志的过程。

行政的千变万化都是在这个基础上展开的,从主体分化这个角度看,当我们把行政主体界定为国家行政机关时,行政已经是立法、司法、行政三权可以分立的阶段。当行政机关作为主体出现时,行政已经表达了国家政治的边界,企业同样可以有行政机关。以“行政”的依据看,当社会普遍畏惧和敬奉神意时,行政主体的追求就是如何获得神意。法律成为国家意志的表现后,依法行政就成为必须。行政的内容决定行政性质,当行政是为一己或一个民族时,所谓的国家意志是虚伪的,行政主要表现为权术;当行政的内容以阶级利益取代国家利益时,行政的形式是民主的;只有当行政真正体现公众的普遍利益时,行政才成为所说的公共行政(Public Administration)。

公共行政(Public Administration)包括“公共”和“行政”两个方面。“公共”(Public)一词在英文中有公有的、公众的、公立的、公用的、公开的等多种含义。行政是“公共的”,是“公共权力机构整合社会资源、满足社会公共需要、实现公共利

益、处理公共事务而进行的活动。”^①确定公共行政是确定公共行政人员角色的前提。现代意义上的公共行政,西方学者一般从以下三个方面加以考察:一是从政府的组织结构来考察公共行政,可以分析西方学者关于小政府与大政府的两种观点。从小政府的角度看,公共行政就是政府组织中行政部门所进行的管理社会事务的活动。其代表魏洛比认为“行政是政府组织中行政机关所管辖的事务”。从大政府的角度看,公共行政则是政府组织中包括立法、行政和司法在内的机构管理社会事务的活动。菲利克斯·A. 尼格罗和劳埃德·G. 尼格罗认为,公共行政遍布于三大政府部门——行政、立法、司法——并存在于它们的相互关系之中;二是从政治与行政的关系角度来加以考察。弗兰克·J. 古德诺认为,政治是政策或国家意志的表达,行政是政策或国家意志的执行。这是著名的政治—行政二分说。三是从管理的角度加以考察,公共行政被视为一种协调众人以达到执行公共政策的目的的一切有组织的活动。古立克将这一活动过程具体分解为计划、组织、用人、指挥、协调、报告和预算,即著名的 POSDCORB 七功能说。

在采用以上诸观点合理部分的基础上,竺乾威认为,公共行政就是国家行政机构依法管理社会公共事务的有效活动。这一定义包含着三个方面的含义:其一,把公共行政看作一种行为活动,这种行为活动的主体是国家行政机构,即所说的政府。其二,这一行为活动的客体是社会公共事务,私人事务不在其列,政府在私人事务上没有权威。其三,作为一种行为活动,必须依法进行,而且必须是有效的。依法进行就是政府必须以她的法定身份和地位、法定权力和程序进行行为活动。“有效”在这里包含一个有效性和效率两层意思。如果政府的活动违反了法律的规定,那么她的行为活动就是无效的,没有合法性基础。^②

可见,竺乾威对公共行政的界定可以作为公共行政的完整定义。但是对于当代中国的公共行政,在公共行政的行为主体上,还是有所区别。一般而言,目前中国的政府是指国务院及其下属机构,即国家行政机关,这是狭义的理解。广义的理解,当代中国政府应包括全国人民代表大会和地方各级人民代表大会、中华人民共和国主席、各民主党派及其群众团体领导机关、各级政协机关、国务院和地方

① 李贵鲜主编,《公共行政概论》,人民出版社 2002 年版,第 7 页

② 竺乾威,《公共行政学》,上海,复旦大学出版社 2000 年版,第 1-3 页。

各级人民政府、最高人民法院和地方各级人民法院、最高人民检察院和地方各级人民检察院。当代中国行政的主体应该是中国共产党组织、全国人民代表大会和地方各级人民代表大会、中华人民共和国国家主席、国务院和地方各级人民政府、最高人民法院和地方各级人民法院、最高人民检察院和地方各级人民检察院等全面履行当代中国社会公共权力的组织机构。这样,明确了行为主体的范围后,我们就便于更好地探讨公共行政人员的道德责任,也只有如此,我们才能谈及公共行政人员的责任问题。因为公共行政人员的责任就是在公共行政中由于其特定的角色而带来的,由于在形式上公共行政人员的责任和一般的行政人员的责任没有太大的区别,其区别在于内容,比如形式上行政都要依法行政,但在不同行政形态里法的内容是有较大差别的。所以我们关注的主要是责任的内涵,而公共行政人员的道德责任,又是我们在公共行政内迫切需要明确界定的内容。

2. 责任与道德责任

公共行政是一种权力,同时更是一种责任。权力是手段,责任是目的,责任第一位的。关于责任在公共行政中的地位,弗雷德里克·莫舍(Frederic Mosher, 1968. 9. 7)曾经说:“在公共行政和私人部门行政的所有词汇中,责任一词是最为重要的”。^①

什么是责任(Responsibility)呢?

在《汉语大词典》中,责任有三重含义:其一,使人担当着某种职务和职责;其二,分内应做的事;其三,做不好分内之事,为此应承担的过失。^②

现代汉语语境中一般指后两者,意即对分内应做而未做好之事负责。责任用于法律和道义的含义是,人们应当对自己的行为负责。对于一件事,一个人本来可以采取另外一种行动而没有采用,那他就是有责任的(义务责任),他因此就会受到他人的赞扬或指责、奖励或惩罚。在政治活动和公共管理中,“责任”常是指与某个特定的自己或机构相关的职责,比如,司法局局长、派出所所长的责任(角色责任)。这种“责任”意味着那些公职人员由于自己所担任的职务而必须承担的

① [美]特里·L·库珀,《行政伦理学:实现行政责任的途径》(第四版),张秀琴译,中国人民大学出版社2001年版,第62页。

② 《汉语大辞典》,北京,汉语大辞典出版社出版1992年版,第9页。

工作和履行一定的职责。责任通常意味着那些公职人员应当向其他人员或机构承担履行一定职责或义务,这些人可以要求他们做出解释。根据塞曼斯·米勒的解说:“责任与行为者的主观选择密切相关,如果说某人对某一行为应该‘负责任’,那是说,他是出于某种意图,在理性的基础上履行这一行为的。有时,我们说某人应该‘对某事负责’,是指‘某人在某种制度结构中,承担了一定的角色,制度赋予他某种特定的权利和义务,以决定应该做什么’。在这种情况下,此人对自己的行为也应该‘负责任’。如果他除了选择自己的行为以外,还要指导其他人的行为,他就成为拥有权力或权威的人,那么他不仅应该对自己所做的事负责,而且还应该为那些执行他的指令的行为负责。”^①因此,在塞曼斯·米勒看来,责任与制度结构中个人的角色相应,与个人在某种组织结构中承担的使命相关。个人承担什么样的角色,他就应该承担怎样的责任。也就是说,责任是和角色联系在一起的。现代社会中的社会关系和个人身份认同愈来愈复杂。人们不再将自己的身份认同为某一个角色或某一些角色,而是复杂的网络系统中相互关联的角色群。“我们承担(扮演)一大堆角色:父母、配偶、邻人、行政人员、牧师、投资者、公民、吵吵嚷嚷的合伙人等等,每一种角色都有自己的行为方式。”^②每一种角色都要承担相应责任。在私人领域中,人是自由的个体,进入什么样的组织是可以选择的。越是开放的多元社会,可供选择的组织越多,个体的自由度就越大。自由地选择组织,同时意味着自由地选择责任,人之为人的责任是不可选择的,如基本的人道责任,在这之上,没有人可以强迫另外一个人行善或作恶。因此,在私人领域,在人之为人的基本责任之上,个人可以不承担对某个人的任何责任,也可以去承担他愿意承担的任何责任。当然,只要他有了对责任的主观承诺或许是对契约的许可,就必须履行责任。行政人员选择了工作领域或行政领域,就表明对行政责任的承诺,而行政领域是完全不同于私人领域的,也是不同于其他私人性组织或非社会性组织的。所以,当行政人员进入行政领域后,他就不能在私人领域内的活动一样自由,他们在决定行为方式时,被迫承担一系列限制性的责任,他们只能被

① [英]戴维·米勒、韦农·波格丹诺,《不莱克维尔政治学百科全书》,邓正来译,北京,中国政法大学出版社1992年版,第652页。

② [美]特里·L·库珀,《行政伦理学:实施行政责任的途径》(第四版),张秀琴译,中国人民大学出版社2001年版,第11页。