

论公共行政人员的具体德性

丁 秋 玲

(孝感学院 政法系, 湖北 孝感 432100)

[作者简介] 丁秋玲(1978-), 女, 湖北武汉人, 孝感学院政法系讲师, 主要从事伦理与价值问题研究。

[摘 要] 德性是社会的人的一种特殊存在形式, 即人的道德存在, 它是社会的人得以确立的根据之一。公共行政人员作为社会的一个特殊群体, 应当具备最为基本且最能符合公共行政时代主旨的德性, 具体包括公共利益至上、慎用权力、责任本位、反思平衡和行政忠诚。

[关键词] 公共行政人; 德性; 公共利益; 权力; 责任

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2007)06-0940-05

人有三重存在, 即人的物质存在、精神存在和道德存在。人的道德存在是人的最深层和最本质的存在。在此意义上, 马克思关于人的本质的科学论断才能得到充分的理解; 因为, “人是社会关系的总和”不是指人的物质的和精神的的社会关系的汇总, 而是社会关系的升华和凝聚^[1] (第2页)。只有在人的道德存在中, 才能真正发现人的本质, 才能找到人高于其它生灵而得以最终确立的依据。

德性是人的道德存在的重要内容。因为德性作为道德内化于自我形成的内在品质, 是一种向善的精神定势, 能够稳定地决定道德行为的发生。亚里士多德以德性为核心建构了一个被称为德性伦理的体系, 在他那里, 德性不是某种外在的价值理念, 而是人类内在的、合乎理性的生活和行为。一个有德性的人就是内在地具有某些“被称赞的或可贵品质”的人, 德性教会人们如何恰当地处理自己的激情、欲望和行为。“人的德行并不依赖人所占据的社会角色而依系于人本身。正是人作为一个种类的目的, 决定了什么样的人品质就是德性。”^[2] (第233页)柏拉图断定, 人类有四善德: 智慧、节制、公正和勇敢。近代以来, 出现了功利论、义务论和新契约论等新旧规范伦理学, 它们注重的是伦理学的理论化和形式化的特征, 疏离了伦理理论和人们的现实道德生活, 使德性伦理在现代社会被“边缘化”。正是由于这个原因, 当代伦理学家麦金太尔重提德性研究的问题, 希望回到古希腊的伦理学立场上去。

20世纪晚期, 以麦金太尔为代表的社群主义发起了一场新伦理学运动, 对以功利和权利为中心的现代西方规范伦理学进行了批判。麦金太尔立足于古典的德性伦理传统, 将其伦理的实体诉诸于“共同体”, 主张回到传统共同体式的生活, 在当代主流社会的边缘建立某种教团式的共同体, 借此复兴德性伦理在当代社会的重要地位与价值。他明确指出, 德性作为个人的品格与道德能力, 是在共同体中通过人的实践活动形成的, 通过一种具有连贯性的、复杂的、与他人共同协作的实践活动, 实现人自身的力量。共同体是会依环境的变化而变化的, 任何个人的行为只有置于特定历史背景下才可正确理解德性的概念和品格。一种品质之所以被称为德性, 正是由于它符合当时社会历史实践所需要的那种性质, 表现出那种实践所要求的优点, 从而成为德性赖以构成的根据。麦金太尔依据“实践”概念认为, “德性是一种获得性人类品质, 这种德性的拥有和践行, 使我们能够获得对实践而言的内在利益, 缺乏这种德性, 就无

从获得这些利益。”^[2] (第241页)“其中的利益只能在隶属于一定的实践范围内的我们与其他实践参加者的关系中才能有”,“没有这些德性,实践就不可能得到维持”^[3] (第137页)。人的德性在特定历史实践中获得了具体性的规定,同时又在实践活动中成就了德性自身。作为个体的品质,德性是知、情、意、行的统一,它内在地要求个体做或不做某种行为,是内在心灵与外在行为在实践活动中的和谐反映。所以,德性是使人成其为真正人的标志,是人之为人的根本规定性。

从麦金太尔的德性与社会实践的关联性出发,我们可以做出判断,人的德性品质是具体的。在现代社会中,不同的社会生活领域会对人的德性提出不同的要求;每一领域中的人,都会由于这个领域的特殊性和具体性而把某些德性作为他的生活以及开展活动的道德依据。公共行政作为社会生活的一个特殊的领域,其最大的特点就是行政人员运用公共权力对社会公共事务进行管理并提供公共服务。公共权力的权限之大是任何其它社会组织所无法比拟的,这必然也要求行政人员具备那些对他的公共行政活动有基础和直接意义的德性。在一般的意义上,伦理学德目表上的所有德性,对于行政人员都是需要的。但在时代情境的更替演进中,公共行政开始了理论范畴的嬗变和治道变革的实践,其中必然有一些德性属于最为基本且最能符合公共行政时代主旨和变革实践的德性。

(一)公共利益至上

“公共利益”是一极其古老的词汇,不少学者对它进行过深入的探讨。理论上,公共利益并没有一个得到公认的可操作的定义。按照马休斯的分析,“公共”一词蕴涵着成熟和超越自我己私的含义,既指一种事情,比如公共政策;也指一种能力,譬如执行政策、理解自他关系、知晓自己行为对他人的影响、关心他人利益等^[4] (第21-22页)。公共利益表示社会和国家中占绝对地位的集体利益而不是某个狭隘和专门行业的利益。公共利益表示构成一个政体的大多数人的共同利益,它基于这样一种思想,即公共政策应该最终提高大家的福利而不是几个人的福利^[5] (第27页)。“公共利益”并不表示一致同意的利益,而仅表示某些人看来对公众有利的事物^[6] (第27页)。有时,“公共利益”表示某种普遍利益,即确信有益于社会中每个人的某些价值观念^[7] (第29页)。

追踪溯源,我们发现公共利益是一种抽象,它必须在两个方面和人联系在一起才有现实的意义:其一,公共利益是有主体的利益,它是超越于任何个人、集体、社会集团、社会阶层之上的普遍性的利益,却又与人直接关联在一起。如果不结合人来考虑公共利益,会把公共行政目标导向误区。其二,公共利益的实现依赖于人。行政人员的正确的观念、科学的态度和道德的行为对公共利益的实现有至关重要的影响。正是基于此,罗伯特·达尔认为:“公共行政的大多数问题是围绕着人来考虑的。因此,公共行政研究本质上是对处在具体环境中表现出某种行为,以及预计或预测会表现出某种行为的人的研究。”^[8] (第155页)公共利益在冲突的行政行为选择中起决定作用。这由公共行政的价值目标决定,更和行政人员的道德修养水平同步,还受外部评价的影响和制约。公共行政的宗旨就是维护和服务于公共利益,公共利益是公共行政伦理的基石。行政人员的道德品质越高尚,对自我利益的关注就越少。行政人员自我利益的存在和实现是必要的,但如果行政人员把它作为自己行为选择的前提而不是社会回报,其行为选择的正当性是值得怀疑的。承认行政人员经济人化的合理性,就会提出规范其行为的相应方案,这个方案既要满足行政人员“合理”的私人性利益,又要防止其对公共利益的侵害。这在实践中是不可能实现良好平衡的。既然“公共人”是行政人员的特性,行政人员就应该符合公共领域的要求,树立公共利益至上的道德自觉。这种道德自觉来自行政人员对社会理性、职业理性及其显性制度的理解和内化所形成的良知。当行政人员以良知为动因去进行行为的道德选择时,并不是以个人的主观任意去支配他的行为,而是公共利益至上——这一内在而根本的信念与精神动力。

“公共利益”作为行政人员的一种精神信仰和追求,进入其主观责任意识和实践理性中,指导他的道德能力,指导他的正义感与责任感,使之在面临利益冲突时,能够站在公众的立场上并切实采取符合公共利益的行政行为。作为一种指导性结构,它实际上提供了一种优先规则,从而核心地发挥着它的指导意义。公共利益至上是而且理应成为行政人员最大的德性。以麦金太尔为代表的社群主义者就认为,

贯穿德性的主线是公共的善或社群的公共利益。

(二)慎用权力

从权力的性质上看,权力天生即具有公共性特征。这是由两方面因素决定的:其一,权力是公众赋予的;其二,权力是为公众服务的。权力的公共性决定了权力的有限性特征。权力的有限性指权力总是在限定的范围内发挥作用,而不能超越委托者的授权界限。如果被授权者超过限定的权力边界行使权力,那就是滥用权力。现代公共行政的出现从属于这样一个目的,那就是公正地管理社会公共事务,维护和服务于公共利益的要求。相称的行政权力是保证公共行政活动得以顺利展开的前提条件。行政权力是一种公共权力。公共权力设置的根本目标是促进公共利益的发展,保障社会的公共生活秩序。

由于行政人员行使的公共权力影响的是群体的利益,所以对其有效性的考察就显得十分重要。行政权力的有效性是基于以下两个方面:(1)合法性。指的是公共权力的行使要符合宪法和有关法律所规定的范围、种类、程序和限度。(2)合理性。一是指伦理的合理性,即公共权力的运用必须以公共利益为基础,符合国家、民族、国民的利益和有利于社会的发展。二是指技术的合理性,即公共权力实际运用的可操作性,若操作不当,势不能实现其合法性和伦理的合理性。而这种情况的出现,在很大程度上取决于政府组织和行政人员的道德状况。从根本上提升行政权力效能,不仅要进行机构改革、制度建设,还必须要有行政人员道德上自觉自为的配合。在此,慎用权力是公共行政人员的基本德性之一。这种伦理品质要求行政人员必须对其执掌的公共权力以及自己的定位有着充分的自觉。具体地说,他只能在公众赋予的范围内行使权力,将行政权力运用于完成自己受特殊分工所要求的任务,而不能利用行政权力扩张个人的权利或侵犯他人的权利,在特定情况下他要牺牲个人的权利以保障公共权利。在《管理——任务、责任、实践》一书中,彼得·F. 德鲁克写道:“管理人员需要有一种道德原则作为他们被人接受为合法权力的依据。他们应该把他们的权力建基于一种道德的承诺之上。而这种道德的承诺同时又表明组织的目的和性质。”^[9](第 178 页)公共行政也是一种管理活动,是为社会存在和发展而进行的最基本的管理活动。在公共行政管理活动中,表明公共机构的目的和性质的道德承诺是行政权力只能被运用而且只能运用于实现公共利益的目的。

(三)责任本位

关于责任,弗雷德里克·莫舍曾经说:“在公共行政和私人行政的所有词汇中,责任一词是最为重要的。”^[10](第 63 页)责任包括两方面的含义:其一是义务;其二是因过失而受处分。责任作为人类社会历史发展的结果体现了一种社会关系,社会责任的核心就是把大多数人的利益作为衡量公共行政得与失的根本标准。19 世纪末 20 世纪初主流公共行政范式——官僚制,把公共行政视作纯粹的封闭的执行体系,强调下级对上级的责任。60 年代末 70 年代初的新公共行政学派提出了公共行政的基本原则应是出色的政府管理与社会公平,强调公共利益和公共责任。而处于现代公共行政系统中的公共行政人员,在其现实性上是多重职责角色的集合,其中的每一个角色都代表了一系列的责任和义务。美国当代行政伦理学教授库珀指出:“公共行政人员作为一种代理人角色,包括了复杂的责任内容,即对多种委托人负责,这些委托人包括组织上级、政府官员、职业性协会和公民。”^[10](第 64 页)行政权力的公共性规定也体现了公共行政的责任原则。它表明责任与权力是统一的、对等的,拥有什么样的权力,就负有什么样的责任。这种责任包括两个方面的含义:一是政府及其行政人员对社会大众负责,一个轻率的、不计后果的公共行政行为注定会给社会带来灾难,这是公共行政组织必须兑现的责任形式,即积极意义上的行政责任;二是政府及其行政人员对自己的行为负责,对自身的失职、失误承担相应的责任,这是消极意义上的行政责任,是应该被追究的行政责任。这表明,责任可以通过强硬手段进行追溯的刚性法律责任,同时又可以是一种个人内心的道德诉求或责任感。责任也是衔接道德形而上学与实践性规范的环节,既可以追溯到行为者的社会责任,也可以上溯到当事者的形上诉求。因此,任何行政人员都可以而且必须是责任主体,任何行政人员都必须处于责任状态,都必须以责任为本位。这是公共行政的基本逻辑。责任本位就是责任行政,即要求行政人员必须对所实施的公共行政活动承担责任,在其公共行政活

动过程中应处于一种负责任的状态,不允许行政人员只实施行为而不承担相应的责任。

(四)反思平衡

公共行政人必须具有道德上的反思平衡能力。“反思的平衡”(reflective balance)是罗尔斯正义理论的一个基本术语。“反思的平衡”与“无知之幕”一起,共同构成了罗尔斯正义理论的方法论基础。后者规定着一种抉择环境和立场,为了实现公共行政的正义和公平,为了彻底地贯彻公共利益原则,公共行政人在内在德性修行上,必须力求达到“无知之幕”环境中抉择者的心境:面临各种可能涉及自己的价值分配活动时,把自己的利益放在一边,抵制各种诱惑和威胁。而前者则直接关系到正义能否现实地指导和规范我们的行动。据此,我们可以把反思平衡界定为公共行政人在进行价值抉择时,依据一定道德标准和道德原则反思权衡而做出的自觉的、主动的、向善的行为价值取向的能力。在公共行政实践中指导同一类行动的伦理规范往往并非一种,而是两种或多种相互对立的主张;它们同时介入和影响这一类行为时,不可避免地会产生同一伦理体系内不同伦理原则、要求间的冲突。公共行政中还存在着不同伦理体系之间原则规范的对立。不同的公共行政机关、组织和部门的利益不同,他们的伦理观念、伦理意志也截然不同,这就使得同一公共行政体系包含各种团体利益。此时,公共行政人就需要一种反思平衡的能力去反省和审视所有的伦理原则和伦理规范,尤其是自己可能相对偏好的那类规范。反思的标准还是上述公共利益至上原则。任何行政个体都应当把坚守公共利益至上作为处理各种伦理冲突的信念法则,把维护公共利益作为不可移易的目标,因为任何脱离这一目标的行为,都是对其责任的背离。公共行政人员首先必须审慎反思自己的行为动机,将自己的行动偏好与以公共利益为最高指标的道德规范比较,从而调整自己的行动趋向,使自己的行动符合公共行政伦理规范,以谋求它们之间的一致与平衡。这种反思平衡能力,属于亚里士多德所强调的实践智慧中的一种。它既是行政人员德性的构成要素,也是其规定性要素。正是通过这种理性自立的道德反思和道德选择,行政人员才能成为真正的伦理主体,才会对其行为持积极的负责任的态度。我们相信每个正常的行政人员都有这种潜能,要求他对其行为承担责任,企图以此促使公职人员道德理性的发展。

(五)行政忠诚

行政忠诚是行政人员对个人、对组织、对权力等所持的价值观,是行政人员在行政活动践履过程中形成的一种积极理性的行政情感。切斯特·巴纳特在《行政的功能》中指出,这些价值观和原则被组织成各种各样的“情意丛”(constellations),他将这种情意丛描述为控制个人行为的私密的、不成文的“法”。以这种法为根据,行政人员将自己的需要与习性、角色的要求融合在一起,形成与其内心禀性相一致的一种伦理准则和理性情感,以指导科学的行政实践。

忠诚必定关涉对权威的服从,因为服从是实现行政目标的基本条件。藐视权威,肆意妄为,显然不是美德行政人之所为,但言听计从、唯命是从也未必就是公共行政人的美德。现代公共行政反对行政人员“不合理的盲从”,要求行政人员“合理服从”。当命令、权威是正当的,即符合于公共行政的基本理念,并以良法为根据时,行政人员必须服从它;反之,倘若上级权威所提出的要求、所发出的命令违背公共行政的基本原则时,行政人员有权利也有义务去拒绝它。正确的行政忠诚要求行政人员以人民大众为终极义务,以道德良知来审视自己、上级和组织的行为。作为一种行政价值和行政理念,行政忠诚表征的是一种实质性的合理服从。具体说来,它要求行政人员服从以下内容:(1)行政规律。这是行政活动过程本质和必然趋势的“自在之性”,是行政工作必须遵循的客观法则。只有首先忠诚于行政规律,才能有效履行行政职责,提高行政效率。(2)行政职责。由行政职能和行政责任两方面构成。行政职能是指行政的基本任务及其行为方向,行政责任是指由行政职能所赋予的行政人员所应承担的责任和义务。(3)国家法律。尊重法律意味着尊重公众的意志,而不是长官的个人意志,是行政忠诚的最高准则。忠诚于国家法律有两个层面的向度,法制行政和法治行政。前者强调关于行政的既定法规制度性,偏重于静态的行政法律制度;后者则注重从法律精神或规定开展行政管理活动及其适度的灵活性,偏重于动态的依法治理过程。法制行政强调的是行政人员外在的约束和监督,而法治行政则偏重的是行政人员的自律。

对行政人员而言,最重要的是要建立内心的法,这种法具有积极主动的特质,它是对强制性的法律的超越,是指导行政人员行为的“道德金律”。每个行政人员都应具有忠诚的行政美德。这种忠诚是行政人员经过道德理性的审视和判断,对行政命令、行政指示进行观察、思考、判断和选择的结果,并借助道德意志力去落实于行政实践中,从而最大限度地实现行政忠诚的价值,为公共利益服务。

上述这些德性都是行政人员在公共行政实践活动中必需的素质,也是判断和评价行政人员及其行为的重要参考标准之一。更为有意义的是,它为行政人员提供了一个清晰的指导框架,为行政人员在行为过程中进行价值选择提供了依据。但这五种德性并不是均衡的,而是处于一个逐级上升的体系中。处于最上层的德性是公共利益至上原则,这是行政人员应具备的最大德性,是行政人员在行为选择中应遵循的最高原则。行政人员的其它德性都是建立在这一德性的基础上,并贯穿着这一德性的精神。处于中间层的德性是慎用权力和责任本位。这两种德性属于行政人员所必需的最起码的德性,是促使其实行正确的公共行政活动的基本道德素质。反思平衡、行政忠诚这两种德性,是行政人员开展公共行政活动的必要德性。它们虽然在内容上有所不同,但它们的实质是相同的,它们以公共利益至上德性为基准,并体现着公共利益至上的精髓内涵,是公共利益至上德性理念的补充。这五种德性并不是孤立的、单向的,而是以一种相互联系、相互作用的方式形成的张力结构统一于行政人员及其行政实践活动中。

[参 考 文 献]

- [1] 张康之. 道德存在:把握完整的人的必要维度[J]. 社会科学研究, 2006, (3).
- [2] [美] 麦金太尔. 德性之后[M]. 龚 群, 戴扬毅, 译. 北京: 中国社会科学出版社, 1995.
- [3] [古希腊] 亚里士多德. 尼各马可伦理学[M]. 苗力田, 译. 北京: 中国社会科学出版社, 1999.
- [4] Mathews, D. The Public in Theory and Practice[J]. Public Administration Review, 1984, (March).
- [5] [美] E. R. 克鲁斯克, B. M. 杰克逊. 公共政策词典[M]. 唐理斌, 译. 上海: 上海译文出版社, 1988.
- [6] [美] 查尔斯. E. 林德布洛姆. 决策过程[M]. 竺乾威, 译. 上海: 上海译文出版社, 1988.
- [7] [美] 查尔斯. E. 林德布洛姆. 政策制定过程[M]. 朱国斌, 译. 北京: 华夏出版社, 1988.
- [8] 彭和平, 竹立家. 国外公共行政理论精选[M]. 北京: 中共中央出版社, 1997.
- [9] [美] 彼得. F. 德鲁克. 管理——任务、责任、实践[M]. 孙耀君, 译. 北京: 中国社会科学出版社, 1987.
- [10] [美] 特里. L. 库珀. 行政伦理学: 实现行政责任的途径[M]. 张秀琴, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2001.

(责任编辑 叶娟丽)

On Specific Moral Character of Public Administrative Personnel

DING Qiuling

(School of Politics & Law, Xiaogan College, Xiaogan 432100, Hubei, China)

Biography: DING Qiuling (1978-), female, Lecturer, School of Politics & Law, Xiaogan College, majoring in administrative ethics.

Abstract: Moral character is a special existence form of human beings in social life, which means morality existence of them. The formation of social people is determined by moral character. As a special community, administrative personnel should possess the most basic virtues, which meet the needs of public administrative epoch subject. In details it includes: paramount public interests, prudent power-applying, self-responsibility, deep thinking in balance and administrative loyalty.

Key words: public administrative personnel; moral character; public interests; power; responsibility