

公职伦理建设论纲

——现代政治、行政伦理建设的主体性视角

龙兴海

(湖南商学院公共管理系, 湖南长沙, 410004)

摘要: 公职伦理本质上是职业化、角色化的政治伦理和行政伦理; 公职伦理建设目标确定和建设方式寻求, 既须有规范伦理学维度的考量, 也须有德性伦理学维度的考量。使公职伦理成为有效约束公职人员行为的外部控制系统和支持公职人员积极履行全面伦理责任的内部控制系统, 是现代公职伦理建设的基本路径。

关键词: 公职伦理建设; 基本向度; 外部控制; 内部控制

中图分类号: B82-051

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2005)05-0552-04

随着市场经济和民主政治的发展, 特别是随着公民社会的逐渐生成, 一方面是国家将更多地扮演社会总体的“受托管理人”的角色, 政府的公共职能和公共责任日益凸现和彰显……另一方面则是个体的主体性和自我意识的生成, 大众私人生活领域的扩张, 多元化利益追求和多元化生活方式的出现, 公民作为“权利”主体的权利意识的觉醒以及他们作为“公共权力”主人的公共参与意识的生成。在此社会背景下, “公职”作为“根据法定权威行使的责任、权威或者服务的职位……一个公务职位或职业”, 其公共性和伦理道德性将会更为突出并会引起全社会的普遍关注与重视, 同时其伦理道德性又会因为复杂的公私矛盾冲突和利益冲突而遭遇私人利益的种种挑战与侵蚀。这样, 公职伦理建设就成为至关重要且具有新的向度和难度的时代性课题。

公职伦理作为国家公职人员履行公务或公共职责的伦理, 本质上是职业化、角色化的政治伦理和行政伦理。由于国家公职人员是政治伦理和行政伦理的主体承担者, 国家政治伦理和行政伦理所规定的价值目标最终要通过其公职人员负责任的行为来实现, 公职伦理建设便成为政治伦理建设和行政伦理建设最基本、最重要的主体性维度。

一、公职伦理建设的基本向度

探讨现代社会的公职伦理建设首先必须回答“建设什么”问题。回答这一问题, 不仅要有规范伦

理学的考量, 而且要有德性伦理学的考量。规范伦理学的考量主要是确定公职人员的伦理责任或其公职行为的伦理标准; 德性伦理学的考量主要是把握公职人员履行公职所要具备的“内部力量”或主体道德素质。

从规范伦理学的角度看, 公职伦理建设须有“善”与“正当”或目的论与道义论两大基本向度的价值定位。“善”或目的论向度的价值定位, 是体现国家政治目的和政府行政目的之实现要求的价值指向, 其核心或总体的价值要求是效率, 其实质是强调公职人员必须高效地履行职责, 为国家、社会和公民创造或提供最大化的公共善, 其具体的价值要求主要是: 快捷而有效地贯彻国家法令; 有效地维护公民的合法权益; 节省公共运作成本, 以最小的公共支出创造最大的公共善; 勤政精政, 为公民提供高效的公共服务等。正当或道义论向度的价值定位是体现国家正义秩序要求和公职的公共性本质规定的价值指向, 其基本价值纲目是“忠诚”、“尊重”、“廉洁”、“公正”和“信用”等。“忠诚”主要是要求公职人员忠于国家、忠于宪法、忠于人民、忠于职守或职责; “尊重”主要是要求公职人员尊重公民的权利和权益; “廉洁”的本质是要求公职人员去私从公, 正确地行使公共权力, 无私或无条件地运用公共权力为国家和社会的公共利益服务; “公正”的实质是要求公职人员严格依法办事, 客观公正地处理社会权益纠纷, 公平

收稿日期: 2005-05-18

作者简介: 龙兴海(1954-), 男, 湖南泸溪人, 湖南商学院教授, 主要研究方向: 公共行政伦理、经济伦理。

合理地分配涉及公民权益的负担或好处;“信用”即政治信用和行政信用,其实质是要求公职人员在履行职务的过程中重承诺、守信用,以取信于社会和公民。

公职伦理建设所涉及的价值序列,无论是基于目的论向度的价值规定还是基于道义论向度的价值规定,它作为对公职人员的伦理责任规定,都包括积极与消极两个层面。前者是底线伦理要求,如不滥用职权,不收取贿赂等,可以以制度的形式确定下来;后者是没有客观限度和具体指令的伦理要求,如全心全意为人民服务,只能靠公职人员发挥伦理主体性去实现。在我们今天的公职伦理建设中,必须致力于从消极伦理责任到积极伦理责任的落实。

从德性伦理学的角度看,公职伦理建设的实质和本义在于化公职伦理规范为公职人员的德性。这里的问题是:这一德性论意义上的公职伦理建设的目标是什么?即其体现现代社会特点和时代要求的德性内涵的取向是什么?以往我们总是更多地注重于公职人员认同、接受和履行伦理义务的心理品质和行为习性的培养,而忽视或轻视其伦理自主性和独立的伦理决策能力的培养。应当说,在公私矛盾、利益冲突和责任冲突更为复杂严峻的现代社会条件下,公职人员的道德觉悟、道德情操、道德自制力和良好的道德习惯仍然非常重要,仍然是他们负责地履行公职并达成伦理责任目标的内在支持力量。然而,越来越多的经验事实证明:在复杂的道德情境下,公职人员仅有忠于职业伦理责任的心理品质和行为习性不足以支持其正确而有效地达成伦理责任目标;当公职人员具备了良好的心理上的道德素质后,他们能否在复杂的道德情境下正确而有效地达成伦理责任目标,关键取决于他们的伦理智慧、伦理决策能力和运用伦理方法或技巧的实践操作能力。因此,德性论意义上的现代公职伦理建设的向度也应是双重的:一方面要注重观念性、情感性和意志性的品质以及行为品格的培养;另一方面又要注重在道德心理基地之上培养体现伦理主体性或自主性的伦理决策能力和伦理实践操作能力。可以说,把公职人员履行和达成伦理责任的能力作为公职伦理主体性建设的重要目标,是现代社会的客观要求。

二、公职伦理建设的外控路径

公职伦理建设的基本目的是建立针对公职人员

政治-行政行为的有效的伦理道德控制系统以保障公职人员政治-行政行为的正确有效性、公益性和正义性,实现国家的政治伦理目标和行政伦理目标。长期以来,由于那种过分强调伦理道德控制的非正式性、精神自律性和内在性的理论主张的误导,在公职伦理建设上则一味地注重施加伦理精神影响的努力而忽视乃至排斥施加必要的刚性约束和制度支持的努力,即只重视内部控制的强化而忽视可行和必要的外部控制的建构。其实,要使具有人性弱点且常常面临利益冲突的公职人员正确地行使公共权力,达成伦理责任目标,仅有内部控制是不够的。即便是内部控制的确立,也需要外部控制的支持。由他律到自律是道德发生发展的重要规律。从外部控制的维度建设公职伦理,使其成为影响公职人员政治-行政行为的外部控制系统,无论是对于公职人员行为控制本身还是对于公职人员道德自律的形成,都是不可或缺的。因此,强化公职伦理作为一种外部控制系统的建构和功能,是现代社会公职伦理建设的一条重要途径。

国外的经验表明,使公职伦理成为有效的外部控制系统的重要举措之一,是制定公职人员“伦理法”或“道德法典”。这种特殊“法”的实质,是将那些涉及公私利益冲突的、底线层次的、可普遍化的公职行为伦理准则以正式制度的形式确定下来,使其成为公职人员必须履行的具有确定性和具体指令性的伦理责任。以这样的方式确定公职人员的基本伦理责任或底线伦理标准,不仅可以减少公职伦理要求的抽象模糊性,避免公职人员行为选择的主观随意性,而且可以增强公职伦理的权威性、约束力和有效性。这作为一种特殊的制度安排,还可以使公职人员履行基本伦理义务的情况成为可公度、可审查、可质询的管理事项,从而既可避免把违背伦理的问题和违法的问题完全混为一谈,也可以避免把公职伦理问题完全当作非正式的问题悬置一边,仅仅让所谓的“道德法庭”去受理。因此,我国宜在借鉴国外伦理立法经验和总结“党员领导干部廉洁从政若干准则”执行经验的基础上,考虑建立适合我国特点和时代要求的公职人员“伦理法”。我个人认为,这是避免公职伦理建设流于空谈的至关重要的举措。

公职人员“伦理法”的建立,只是从制度上把公职伦理的底线层次的要求确定下来,使其成为具有一定强制力的责任规定。要使公职人员依照这一“伦理法”的规定行事,或更高伦理水准的表现,还必须建立有效的监督系统。我们可以期望公职人员在

没有任何监督的情况下能依德行事,但现实情况却并不能如我们所愿。公职人员作为“公仆”的角色规定和他作为“个人”的人性规定之间的冲突以及其人性和人格上的弱点,往往使他们中的许多人在没有监督的情况下很难依照伦理的要求行事。这实际上决定了监督的现实必要性。对于公职人员的伦理道德监督,以往我们只强调一般化的组织监督(如审计监督、纪律审查、绩效评估等)和公众舆论监督等。而且公众舆论监督又因为政务的未公开性而流于空谈。对公职人员实施伦理道德监督的最有效的形式是什么?是政府内部专门化的组织审查监督和政务公开条件下的公众舆论监督,其中特别是表达公众心声的新闻监督。因此,我们在政府内部监督机制的建构和完善方面,最主要的是建立专门审查监督公职人员履行基本伦理义务的组织机构,并建构相应的监督模式;在外部监督或社会化监督机制的建构方面,最为重要的是建立政务公开制度和相关的新闻监督体系。在我个人看来,这两项核心监督措施的落实到位,必将极大地改变公职伦理实践的监督无效状况,从而极大地促进公职人员更好地履行伦理义务。

对公职人员履行“伦理法”义务的表现进行专门的组织审查和有效的监督,最终还必须落实到赏罚上来。唯其如此,外部控制才是完整和切实有效的。这里“赏”与“罚”不能停留在精神利益的层面上,而必须进入到政治利益和经济利益的层面上,即把公职人员履行伦理义务的表现与其职务的升降、待遇的厚薄等联系起来,使那些败德者失去相应的政治利益和经济利益,使那些德行高尚者享有更多的政治利益和经济利益。这种针对公职人员的赏善罚恶的作法,在以往和现行的公职管理实践中实际上是通行的。后者的缺陷在于它的针对性不强,确定性不足,规范性不够。此外,还存在着只罚不赏、罚多赏少的问题。为使公职人员高度重视自己的德行表现,更认真、更坚定不移地履行伦理义务,必须考虑建立与“伦理法”的执行要求相适应的专门的善恶赏罚制度,以形成对于公职人员“行恶”的稳定而持久的有效约束和对公职人员“行善”的确定而持续的有效激励。这样一种以赏善罚恶为专门内容的奖罚制度的建立,不只是会从根本上解决外部控制的针对性问题和有效性问题,而且会对公职人员的行为选择形成一种稳定而明确的价值导向,从而将其引向伦理道德的至高点。

专门的审查监督和赏罚制度的建立,只是从微

观的视角作用于公职人员的道德行为选择。实际上,公职人员合伦理的行为还有赖于宏观制度环境的支持。这里的所谓宏观制度,主要是行政体制、行政管理制度和公职人员管理制度。这种宏观制度能否对公职人员合乎伦理地行事提供支持,一是取决于它的正义性;二是取决于它的伦理功能。尽管宏观层面上的行政制度体系的建构与完善,决不可能只有伦理道德的考量,但伦理道德维度的考量却是不可或缺的。这就是说,在可行的前提下必须从有利于公职伦理实践乃至生成的维度考虑宏观制度体系的优化。这种优化,从正义性的要求方面,主要是强化它的内部结构的正义性和社会正义性,其中特别是要强化涉及公职人员利益的内部分配制度的正义性;从伦理功能的角度看,主要是强化宏观制度的伦理导向功能、伦理激励功能和伦理约束功能,使其不仅有利于公职伦理实践,而且有利于公职伦理的主体生成。

三、公职伦理建设的内控路径

借助制度的形式和力量来强化公职伦理的约束性固然是必要的,甚至可以说它是体现公职活动特点和公职人员“二重性”特点(既是“公仆”又是“个人”)的伦理建设方式,但仅有这一方面的建设努力是远远不够的。外部控制的努力,只能使公职人员消极被动地承担伦理责任,形成对于底线层次公职伦理的“他律”,它在使公职伦理变为内部影响力以及使公职人员主动地达成积极伦理责任等方面,其作用是很有局限的。要使公职人员积极主动地达成全面的伦理责任,还必须使公职伦理变为公职人员的内部力量,即变为他们的理念、情操、意向、信念、良知和能力。这种变公职伦理为公职人员内在道德力量的努力,实际上就是通过培植公职人员内在道德力量来达成内部控制的伦理建设方式。这种伦理建设方式,既体现了公职人员(作为“人”)的社会本质和精神本质,也体现了伦理道德作为“人类精神的自律”的基本特质。因此,在强化伦理的外部控制的基础上培植伦理的内部控制,是公职伦理建设的必由之路。通过这一更高阶段上的伦理建设努力(即化规范为德性、变客观责任为主观责任),不只是可以使公职人员积极主动地达成全面的伦理责任,而且可以使公职人员履行伦理义务的行为获得真实和更高的道德意义。

培植内部控制力量或化规范为德性的伦理建设的基本形式是伦理教育。通过对公职人员进行持续不断的、专门系统的伦理教育,可以使公职人员获得其道德发展所必需的伦理知识、伦理信息、伦理资源和伦理动力,从而使其对公职伦理责任和公职伦理目标保持高度的自觉,避免沉入伦理道德上的麻木昏睡状态。因此,要强化公职人员在伦理道德上的内部控制力量,就必须对其进行持续不断的伦理教育。时下,我国对于公职人员的伦理教育用力不小但效果却并不理想。问题出在哪里?我个人认为,问题出在教育模式上。我们今天对公职人员进行伦理教育的模式仍然是非常传统的。其突出缺陷是:与一般性的政治思想教育混为一体,大而化之,缺乏专门性和针对性;过分重视心灵的净化,忽视或不够重视道德智能和道德智慧的培养;过分注重伦理认同和伦理忠诚的培养,忽视伦理自主性和伦理决策能力的培养;教育方式单一陈旧,“说教”仍然被当作最重要的乃至是唯一的教育方式。因此,要使公职伦理教育成为公职伦理建设的有效形式,就必须改变现行的伦理教育模式,实现伦理教育模式的现代化。为此,我们必须使“公职伦理教育”从大一统的思想政治教育中分化独立出来,使之成为公职教育或公职培训的专门项目或专门业务;必须把培养公职人员的伦理自主性、伦理智能、伦理决策能力和伦理实践操作能力等纳入伦理教育的目标模式之中;必须调整与时代要求格格不入的教育内容,强化教育内容的时代性和科学性;必须改变现行的教育方式,形成既有利于充分调动教育资源又有利于调动教育对象积极主动性的多样化教育方法体系。我们可以确信,公职伦理教育模式合乎时代要求的调整或改变的达成,必将增强公职伦理教育的有效性,从而使其成为现代公职伦理建设的有效形式和具体途径之一。

公职伦理教育所施加的伦理影响的内化,即变为公职人员的内在道德力量,还必须通过公职人员自身的伦理修养。可以说,教育与修养并行及其良性互动,仍然是德性层面的现代公职伦理建设的基本路径。从一定意义上讲,对于伦理的主体化内部控制系统的形成,修养比教育具有更为根本、更为重要、更为关键的意义。这一点,在个人获得解放和充分自主的现代社会显得更为突出。因此,对于现代社会的公职伦理建设,形成鼓励和引导公职人员进行伦理修养的支持体系是至关重要的。传统的公职伦理修养,更多地强调以“养性”或培养善性为目

的的自我检查、自我反省和自我批判以及自我提升等,而忽视以提高伦理智能和伦理决策能力为目的的伦理学习和伦理训练。这是必须加以调整的。现代公职人员的伦理修养,仍然包括“开展积极的思想斗争”这一主题,但这一主题的实质内涵并不是解决人性和神性的矛盾,而是解决公务活动中的公私矛盾,其目的不是去私成圣而是舍私尚公,以保持公职行为的公共性和公正性。现代社会的复杂多变性和不确定性,使公职人员面临的公私矛盾和利益冲突以及角色责任冲突更多也更为复杂多样,这决定公职人员不仅要有正确对待公私问题的伦理理念和道德意志,而且要有正确处理复杂的公私矛盾、利益冲突和责任冲突的判断能力和决策能力。这样,培养提高价值判断力和价值决策能力也就成为现代公职人员的职业伦理修养的一项基本目标或任务。现代公职伦理修养实质内容和目的任务的变化,也决定了修养方法的变化。其变化的根本点,在于现代公职伦理修养方法的实践性、开放性和科学性。

公职伦理的教育和修养及其涵养德性之功能的发挥,都离不一定的文化土壤和文化机制。积极健康的政治文化环境和行政文化环境,是公职伦理教育和修养的必要生态条件,是公职人员以德行事的软性支持系统,甚至可以说是滋养公职人员德性的母体。因此,致力于培养公职人员内部控制力量的努力,还必须从完善政治文化与行政文化的结构和机制入手。我个人认为,这种文化建构上的努力,要害在于强化政治文化和行政文化的伦理养育功能,即使其有助或有益于公职伦理的实践和公职伦理的主体性生成。其主要的着力点,一是完善文化内容的合理性和合时代性结构;二是完善或健全“文化”作为抑恶扬善机制的结构与布局。可以肯定,一种具有滋养德性之功能的组织文化体系的建立和形成,将为公职人员形成作为内部控制的内在道德力量提供最基本的资源条件和现实基础。因而,必将有助于公职伦理由外部规范到内部德性的建设工程的达成。

参考文献:

- [1] 特里·L·库珀. 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.
- [2] 张康之. 公共管理伦理学[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2003.

(下转 605)

On the legal liability system of the macroeconomic regulation decision-making

ZHANG De-feng, LI Li-xin, GU Xiao-gang

(1. College of Business, Central South University, Changsha 410083, China;

2. Department of Economic Law, Henan Financial and Revenue Technological Academy, Zhengzhou 450002, China)

Abstract: The legal liability of the macroeconomic regulation decision-making is what the decision-making body costs for the illegal acts during the decision-making. The situation of our macroeconomic regulation decision-making needs perfect decision-making legal liability system. The assuming body of legal liability is the central legislature and administrative body, while the local government is only participating body and not the liability body. The forms of legal liability that are suitable for the macroeconomic regulation decision-making have their special contents, and the fulfillment of those legal liability needs to establish and perfect a series of matching systems.

Key words: macroeconomic regulation; decision-making; legal liability

[编辑: 苏慧]

(上接 555 页)

[3] 迈克尔·沃尔泽. 正义诸领域[M]. 北京: 译林出版社, 2002.

[5] 唐凯麟, 龙兴海. 个体道德论[M]. 北京: 中国青年出版社,

[4] 李建华. 德性与德心: 道德社会培育及其心理研究[M]. 北京: 教育科学出版社, 2000.

1993.

Essential of building public office ethic ——Subjectivity-view to build modern politic and administration ethic

LONG Xing-hai

(Hunan Economics College, Changsha 410004, China)

Abstract: The essence of Public Office Ethic means professionalized, characterized Politic Ethic and Administrative Ethic; To define the aim of establishing Public Office Ethic, we should not only see from scale of Normative Ethic, but also view it from scale of Virtue Ethic; It is basic path to establish Public Office Ethic that makes Public Office Ethics to be an effective external control system that restrains public office workers and internal control system that supports public office workers to fulfill overall ethical responsibility actively.

Key words: establishment of Public Office Ethic; basic scale; external control; internal control

[编辑: 颜关明]