

责任伦理诉求下以德运权的善治路径探索

黄子鸿, 许云杰, 吴水明

摘要: 责任伦理是政府彰显善治理念不可或缺的一个重要因素。在责任伦理的价值诉求下探索公共领域中以德运权的政府治理路径, 实现公共权力运用的合法性与价值合理性, 是新形势下政府推进民主政治建设的价值依托。有鉴于此, 经由责任伦理的价值向度构建公共领域的以德运权路径, 亟需厘清以德运权的治理路径的主客体脉络, 通过行政主体德性意识的张扬、制度伦理化的约束保障以及政府公共服务的伦理规制, 以更充分地彰显公共行政的价值底蕴, 促进政府实现善治目的。

关键词: 责任伦理; 以德运权; 新公共服务; 善治

作者简介: 黄子鸿, 福建警察学院公安管理系讲师; 许云杰, 福州一中贵安学校一级教师; 吴水明, 福建警察学院侦查系讲师。

基金项目: 福建省教育厅中青年教师教育科研项目“探求城管行政执法的伦理维度”(JAS170597)。

中图分类号: B82-051 **文献标识码:** A **Doi:** 10. 3969/j. issn. 2095-042X. 2018. 03. 008

在新公共服务理论范式下, 公共领域的政府治理方式离不开责任伦理的建构和制度伦理的安排。当前, 传统公共行政在伦理道德方面存在的断裂与缺失正逐步被现代行政在价值谱系范畴的重视与弥合所取代。德性与理性并重的公共行政实践路径已然呼之欲出。有鉴于此, 在新公共服务的视域下, 遵循责任伦理的价值诉求, 打造以德运权的公共权力运作方式, 无疑具有重要的实践意义。

一、责任伦理价值向度召唤公域中以德运权

现代公共行政视阈下的政府行为价值范式, 指向“德”与“权”二者的合理匹配。“德”, 指的是合乎公域中正当的社会善的伦理道德规范, 既从属于应然范畴的内在道德戒律, 也涵盖具备外在实然特征的, 可直接用于指导人类社会生活中一切关系及活动运行的伦理规则。“权”指的是基于契约而来的, 经由单个个体让渡自身的一定权力汇总而生的用于社会治理的公共权力。“德”之践行, 如果离开“权”的护航, 往往流于空谈; “权”之运作, 如果没有“德”之规约, 则必定失于暴虐。因此, “德”“权”二者之间, 必须是相辅相成的状态, 如车之四轮, 鸟之双翼。马克斯·韦伯指出: “我们必须明白一个事实, 一切有伦理取向的行为, 都可以受两种准则中的一个支配, 这两种准则有着本质的不同, 并且势不两立。指导行为的准则, 可以是‘信念伦理’, 也可以是‘责任伦理’。这不是说, 信念伦理就等于不负责任, 或责任伦理就等于毫无信念的机会主义。当然不存在这样的问题。但是, 恪守信念伦理的行为, 即宗教意义上的‘基督行公

正, 让上帝管结果’, 同遵循责任伦理的行为, 即必须顾及自己行为可能的后果, 这两者之间却有着极其深刻的对立。”^[1] 基于信念伦理的价值取向偏重行为目的和动机, 而责任伦理的价值取向注重行为的客观结果, 二者有着截然不同的伦理要求。就现代公共行政而言, 政府的作为关系到公众的福祉, 必须重视和预见这些行为的可能后果, 评估造成的社会影响, 以此作为支配政府行为的准则。因此, 校正现代公共行政可能存在的价值偏差, 需要以可预见的后果来评判现实中的政府行为, 通过强调责任担当的伦理共识来调整公共权力运作模式。

在公共行政的具体实践过程中, 对责任伦理的追寻与认可尚存在较为明显的欠缺。长期以来, 作为行政主体的政府及其工作人员以及作为行政客体主要成分的社会公众在价值判断和价值选择中无法彻底摆脱“经济人”的设定, 在对利益的追逐过程中过于重视以效率为导向的工具理性要求。为实现既定目标而大力强调手段运用的做法甚嚣尘上, 导致必备的价值理性走向式微, 传统官僚制的现代性危机进一步凸显。公共行政陷入科学化、技术化和片面法制化的泥沼, 实则归因于公共权力行使过程中对应有的伦理道德的价值内涵的消解和回避。公共行政迫切需要重拾责任伦理的价值旨归, 以公共服务作为引导公共权力行使的价值指南。足以彰显责任伦理价值诉求的新公共服务“不只是最新的管理时尚或者管理技巧。更确切地说, 它是对我们是谁以及我们为他人服务的原因的一种界定。它是一种对价值观的根本改造”^[2]。

在新公共服务理念下, 责任伦理体现为人们关注行为本身的可能后果, 又不仅仅简单地只以后果作为标准来评判公共领域中的行为或手段的好坏。它通过对后果的责任反思来界定行为的正当性, 既承担后果的现实责任, 又不回避对动机、目的和手段的道德反诘。“责任伦理是实践的, 它不只是专注于‘良知’, 而更强调行动及后果, 我们的活动创造着实在, 也创造着自己的未来, 应该对自然、自己以及子孙后代负责。但是人的能力和预见又是有限的, 我们的行动常常导致无法控制的结果, 因而更应该增强对后果的自觉。”^[3] 政府作为公共权力的行使主体, 在约束行为过程与后果是否合乎责任伦理要求的时候, 往往同步实现了对公共利益的坚定维护。

一旦政府从责任伦理的视角考量公共领域的行为, 就开始步入厘清信念伦理与责任伦理之间既对立又统一的关系的范畴, 这项任务终将走向深刻地追问公共权力应该如何才能得以正确运用的结果。对这个问题的回答, 意味着公共行政应该在民主政治的大环境下, 将行为主体的活动方式与道德价值判断实现自觉的融会贯通, 使公共权力的运行过程成功地沿袭合乎外在规章制度与内在伦理价值判断这双重规制的道路前进。当公共领域的善治在行为目的和手段的合理性与合法性上实现辩证统一, 权力与责任亦完成了对等的互相牵制时, 具备伦理精神的责任政府就建立起来了, 为公共利益而向公民提供服务的执政理念也随之张扬其存在价值。当政府承担经由委托代理而来的公共权力的契约责任, 维护的公共利益实现时, 其行为开始由外在权力制约转变为内在的责任自觉, 权利本位同步转变为责任本位。在对社会公共事务的管理过程中, 民众的需求和利益则更多地纳入公共决策范畴, 与权力责任对等的伦理价值将在长期潜移默化过程中将政府行为带向道德自觉。与此同时, 公共权力运行模式逐步复归公正精神的约束, 在遵循公平正义原则的前提下, 运用科学合理的方式整合行政资源, 在现实流转过程中复现公共权力的伦理价值旨归, 从而规约公共权力的运行从他律逐步转向自律, 进而自发自觉地追求至高的社会善, 这就是合乎责任伦理的“以德运权”的权力运行模式的基本构想。

二、以德运权的行政主体伦理脉络

新时代我国社会主要矛盾已转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间

的矛盾, 在社会转型过程中, 矛盾的转化催生公共权力运行的新模式, 变化的国情与社会情况势必带来新的社会问题, 公域中新的矛盾冲突造成价值判断的抵牾, 召唤行政主体以更优的伦理脉络厘清公共行政的道德困境, 以保障公共权力运行的正义理路。

(一) 规避道德困境

在公共行政领域, 以德运权的政府治理模式的履行主体可界定为公共部门的行政人员。在做出如上设定时, 公共权力运行过程中的道德本质与现代公共行政的价值诉求就具体地落实为行政人员在扮演“公共人”角色中的各项行为。行政人员的行为与其所要承担的重任既需要应然的弥合, 更需要实然的对等。只有行政人员开始对公共利益进行无偏颇的维护, 对社会公众的满意目标承担公正的道义职责, 最大的社会善才能得以实现。

行政人员在从事具体的公共事务实践过程中, 势必面对主体角色的冲突问题。作为单个社会人角色的行政人员难免存在谋求个人利益最大化的动机, 而作为公共人, 其行为选择必须以实现公共利益最大化为准则。二者之间的冲突给公共权力的履行主体带来极大的价值困扰, 公共权力的异化现象时有发生。这就是公共权力运行的道德困境。

公共权力运行的失范, 很大程度上源自难以规避道德困境。在现实环境中, 只有引导行政主体重塑伦理道德的价值内涵, 在长期的公共权力行使过程中逐渐形成根植于内心的、无条件的道德自觉, 将岗位职责和义务内化为潜意识的价值理性, 才有可能以相对稳定的内在伦理驱动力的存在方式, 促使行政主体从法律制度的他律升华至责任伦理的自律, 从而进入个体道德发展的第三阶段: 道德自觉阶段。在这个道德领域的最高阶段, “行政主体具备了道德自主能力, 在正确的道德认识和阶级的社会道德标准指导下, 对道德责任有了深刻的理解与领悟, 能够产生对组织的道德认同和对社会公正的期盼, 从而将外在的道德原则内化为行为驱动力, 在自律的道德水平上挣脱权威的强制性束缚, 个人履行责任的行为不仅是为了他人的认同与赞赏, 更是出于主体的积极主动的道德自觉, 真正实现用道德力量认识世界、改造世界的宏伟蓝图”^[4]。在此基础上, 以德运权模式完成了其行政主体脉络的构建雏形。

(二) 公共权力运行的道德化

新公共服务的行政模式在本质上具有特定的伦理道德要求, 它是在肯定法律规范和制度安排的同时, 对公共权力运行从事道德性的介入和补充, 以此完成整个行政系统刚性力量和柔性力量的有机统一。

“公共行政道德化的价值基础就在于维护和提供社会公正。”^[5]追求社会公正的外在表现即为社会公众在公共生活中所追求的公平、正义, 以及行政人员在公共领域行使公共权力时依从公共人的角色要求, 从而对社会资源做出的符合公共利益要求的整合与配置。社会公正蕴含的公平原则, 是在达成发展效率的基础上, 科学合理地处理好效率与公平之间关系的一种做法, 是社会财富累积到一定程度后向共同富裕方向的恰当引导。构建社会公平要求行政主体带领公众正确地认识自身的权利和义务, 通过对“私利”和“公益”的再教育和再认识, 寻找合理的路径化解社会中的矛盾和冲突, 解决社会生活中的发展难题, 引导公众将个人利益统一到社会发展进步的共同利益中去, 以此形成共同追求至高的社会善的合力。“这样当每个人自以为是奔向个人利益的时候, 就是走向了共同的利益。”^[6]社会公正的另一面是正义, 公共领域的正义在行政主体及社会公众的活动中更多接触的是分配正义, 是行政主体在统筹资源配置过程中, 对弱势群体投以人文关怀的视角, 不忽略最少受惠者的最大利益, 致力于社会总利益的增进不以减少或牺牲某一部分群体的利益为代价, 依提升社会公众的满意度为行政目标和行为准则, 从而在公共领域以正和博弈

的结果引领公众步入有道德的公共行政生活。

(三) 责任政府的伦理认知

符合现代民主政治要求的责任政府,是能够坚定地维护公共利益,并能积极正向地承担公共领域行为后果基本责任的政府。政府经由公众的委托代理而成为公共权力的行使主体,理应承担社会契约中维护公共利益的责任。当政府接受责任伦理的约束来履行职责的时候,政府行为开始由外在权力制约转变为内在的责任自觉,权力本位同步转变为责任本位。政府作为行政主体更多地将民众的需求和利益纳入决策范畴,在对社会公共事务从事管理的过程中,将更明确公共权力行使的价值追求和伦理精神,这种基于伦理道德的对行政主体长期潜移默化的调适帮助政府最终完成责任伦理的认知。

“任何政府都要承担一定的责任,但并非所有的政府都是责任政府。只有那些有能力承担基本责任并且有制度来保证责任履行的政府,能够促进和维护公共利益的政府,才可以称为责任政府。”^[7]当行政人员对自己在公共生活中的行为具有发自内心的道德责任感时,他就开始遵照责任伦理的指引形成道德自觉。在长期道德实践的重复与累积过程中,行政主体的伦理认知得到了很好的巩固,责任政府的整体伦理认知就在公共领域中确立起来了。

三、以德运权的善治路径探析

以德运权的政府治理模式是现代民主善治理念下公众利益的正确表达,是通过政府行为来整合各方面利益集团错综复杂的关系,将带有强制性、权威性的公共权力作用于社会资源配置,从而更好地实现为人民服务,为最广大人民群众谋福利的责任追求。当德治统一于追求公共利益最大化的时候,“需要一种精心设计的责任机构以确保以公民事务的人为公民的利益付出最大的努力”^[8],要成功构建足以规制和保护行政主体善治行为的政府治理模式,需要行政主体“具备完善的德性伦理,以自觉、内省的方式为现代行政活动设定明确的实践路线,在制度伦理的安排下以法规和制度的形式对行政活动进行道德设定,并设置有效的责任追究机制,规范公共权力的运行,理顺各个不同机构、不同部门间的关系,换言之,就是从以德运权的行政主体、彰显伦理本性的制度设计和责任政府的伦理规制三个方面展开工作,构建以德运权的机制,打造富于责任的服务型政府”^[4]。

(一) 建构行政主体的道德自觉理念

在公共权力的行使过程中,作为刚性力量的法律制度等手段无疑具有强制性和一定的高效性,然而,以德运权的治理模式作为不可或缺的柔性力量,通过建构行政主体的德性伦理,促使行政主体逐渐通过道德自觉的方式行使公共权力,确保行政人员个体的德性伦理与职责权力相匹配,确保公共权力运行的价值取向是合乎伦理道德要求的。诚如麦金太尔所言,“只有那些具有正义德性的人才有可能知道怎样运用法律”^[9]。由此可见,主要通过外在的刚性力量约束公共权力行使的以法运权的政府职能履行模式,离不开以德运权这一内在的柔性力量的支撑。当行政主体在相对成熟的内在德性品质下外化出公共生活中的具体行为时,公共行政的合法性与合理性才能完成合乎伦理精神的耦合。

行政主体的德性建构,是一个将外在的社会伦理道德规范内化为行政主体价值观念的过程,其目标指向行政主体的道德自觉。换言之,合乎德性要求的行政主体,对责任伦理的现实实践,应该是主观能动性和行为自觉性有机统一的。行为主体在公共生活中对道德戒律的遵守,是通过

内在的自觉认可外化指导行政活动,由此实现公共权力运行在公平正义、道义良心等领域依伦理道德的价值标准进行。新时代背景下,迫切需要在各项工作过程中全面准确贯彻落实中国特色社会主义思想的精神实质和丰富内涵,这一要求对行政主体的德性建构的具体实践给出了现实操作空间,行政主体应该更积极主动地重塑道德自觉理念,在新的时代条件和实践要求下,以全新的德性品质投入中华民族的伟大事业中去。

(二) 以制度伦理约束公共权力运行

当前,全面深化改革总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。在坚定制度自信以更好地推进各项事业发展的过程中,制度伦理的重要性毋庸置疑地凸显出来。诚如库珀所言:“组织制度是行政人员在其中发挥作用的重要的工作环境之一,由此,它对行政人员的道德行为产生重大的影响。”“个体权力及其合法性解释作为一个整体系统,应该最终根植于组织的合法性制度之中。”^[10]单纯依靠行政人员的德性力量来约束公共权力的行使,显然过于单薄。行政主体的德性分布也不可能是连续或均匀的,道德自觉很难做到在行政人员中实现普遍而稳定的设定。如果制度安排缺乏合乎责任伦理的限制,行政主体经常性的道德行为便难以为继。完全依靠德性的自律来确立的公共行政伦理道德定位往往因人性固有的弱点而被打破。由此,要实现以德运权模式的常态化,就必须将伦理道德纳入制度建设的范畴。

以制度伦理来保障以德运权具有双重涵义:其一是制度伦理化,其二是伦理制度化。前者立足于制度设计具有必备的伦理追求和道德原则,后者确保将公共行政的伦理精神纳入合法的制度安排,既要求实现刚性的法律制度的运作蕴含道德化的价值内涵,又达成将非强制性的伦理道德提升到具备法律制度的强有力支撑的运行层面。在这样的制度伦理规约下,行政主体德性的不稳定因素得到很好的弥补,以德运权的践行模式才能更好地将行政人员的多元价值取向统一纳入到合乎社会伦理道德秩序的体系之中。

(三) 责任政府的伦理规制

基于责任伦理的政府以德运权治理模式,是契合新公共服务的伦理道德要求的权力运作机制,其价值本质与责任政府的伦理内涵是共通的。一方面,以德运权要求政府行为要以公民为本位,以实现公共利益最大化为宗旨,以为社会提供优质的公共服务为职责,并在此过程中彰显公平法治、民主文明等合乎伦理道德评判标准的执政理念。另一方面,责任政府的内在要求天然符合以德运权的伦理向度。责任政府以增进社会的公共善为目标,在政府的责任意识及责任能力的具体化过程中,其所提供的公共产品及公共服务都将进一步产生对权力运行的道德强化。就责任政府而言,“公共服务的提供必须满足伦理的原则,以责任、公平与公道为期许,将人民所托付的权力应用于公共服务的完善上,确保所有必要性的公共服务事项皆能公平地提供”^[11]。可见,在新公共服务范式下,以德运权是责任政府伦理规制的外在表现,责任政府的伦理规制是以以德运权的内在要求。

构建责任政府的伦理规制,需要外部刚性力量介入以确保分配正义。如何确立一个能够满足最广大人民群众共同利益的资源配置方式,是衡量政府执政能力的标尺。只有切实保障社会资源配置以公共利益为价值准则,作为分配主体的政府才能维系社会公平导向意义上的伦理秩序。因此,将分配正义纳入法律制度的基本框架,考虑建立可量化的责任伦理指标评估体系,可更有效地落实政府伦理行为。责任政府的量化评估目标的细分带有先天的模糊性,应与公正廉洁、社会监督、民生改善、业务能力、核心价值等诸多方面实现挂钩,力求将泛化的伦理道德观念具体化为现行执行标准,促使公共部门在权力运作过程中找到可作为具体指引的行为衡量标准,并将评

价体系通过外部法律的强效保障,确保其实践中的有效性及可行性。

责任政府的伦理规制离不开政府部门行政人员的价值内化。行政人员在从事具体工作过程中必将行使一定的自由裁量权,他们一方面在刚性法律制度的监督与控制之下被动实现行为结果的公平公正,另一方面在伦理道德的约束下主动地调适自己的行为使之符合内心的价值评判标准。行政人员作为“公共人”,其行为既决定政府提供的公共产品及公共服务的质量,也代表政府的形象并为社会公众提供模仿的样本与典范。因此,行政人员必须在责任伦理的指导下克服道德困境,完成伦理道德的价值内化,培育具备相当稳定性的内在道德自觉,建立起兼备自身定位的充分自觉、对公共利益实现的无上信仰、对执掌的公共权力的敬畏以及对社会无私奉献的价值目标,以不断自我完善的个体认知完成法律制度与伦理道德的双重规制,从而自觉地将合理的个人利益统一于增进公共利益的过程中,真正实现新公共服务范式下全社会的善治目标。

参考文献:

- [1] 马克斯·韦伯. 学术与政治: 韦伯的两篇演说 [M]. 冯克利, 译. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 1998: 107.
- [2] 珍妮特·V·登哈特, 罗伯特·B·登哈特. 新公共服务: 服务而不是掌舵 [M]. 丁煌, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2004: 167.
- [3] 毛羽. 凸显“责任”的西方应用伦理学——西方责任伦理述评 [J]. 哲学动态, 2003 (9): 27.
- [4] 黄子鸿. 社会管理科学化视域下以德运权的行政重任机制 [J]. 北华大学学报, 2016 (4): 44-45.
- [5] 张康之. 寻找公共行政的伦理视角 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002: 279.
- [6] 孟德斯鸠. 论法的精神: 上 [M]. 张雁深, 译. 北京: 商务印书馆, 1961: 25.
- [7] 王玉明. 论责任政府的责任伦理 [J]. 黑龙江社会科学, 2011 (2): 18.
- [8] 欧文·E·休斯. 公共管理道路 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2001: 264.
- [9] 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: 192.
- [10] 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: 64-167.
- [11] 邱华君. 行政伦理理论与实践 [J]. 政策研究学报, 2001 (1): 18.

On the Good Governing Path of Ethical Authority Required by Responsibility Ethics

Huang Zihong, Xu Yunjie, Wu Shuiming

Abstract: Responsibility ethics is an indispensable factor for the government to demonstrate the concept of good governance. Required by it, to explore the governing path of ethical authority in the public sphere and to achieve the legitimacy of using public power and value accountability are the value demands of promoting democratic politics construction by the government in the new situation. Accordingly, to construct the ethical authority path in the public sphere from the perspective of responsibility ethics, it is urgent to clarify the subject and the path. Through the publicity of the moral consciousness of the administrative subject, the restraint and guarantee by the institutional ethics and the ethical regulations of government public service, the values of public administration can be fully demonstrated to achieve good governance.

Key words: ethics responsibility; ethical authority; new public service; good governance

(收稿日期: 2017-11-03; 责任编辑: 沈秀)