

试论行政之恶及其规避之道

——读《揭开行政之恶》

王 锋，谭苇禾

摘 要：行政之恶在各种复杂组织中普遍存在，也时常出现在我们的社会生活当中。随着后工业社会的到来，高度复杂性与不确定性日益凸显，行政之恶也渐渐成为严峻的政治和社会问题，对政治生态和社会和谐造成了不可忽视的影响。在技术理性下滋生的行政之恶极其隐蔽，正当、合法的程序甚至可能为其披上了看似合理和高尚的外衣，将少数行政人员甚至是社会公众伤害于无形之中。因此，要为当代公务员的伦理困境寻找合适的出路，就必须加强对行政之恶的正视与矫正，必须反思当前中国的社会环境、文化根源以及社会基本制度，有效地防范与规避行政之恶。

关键词：行政之恶；技术理性；防范与规避；德治

作者简介：王锋，中国矿业大学公共管理学院教授、博士生导师，南京大学政府管理学院公共管理在站博士后，江苏省“青蓝工程”中青年学术带头人；谭苇禾，中国矿业大学公共管理学院硕士研究生。

中图分类号：D035 **文献标识码：**A **Doi：**10.3969/j.issn.2095-042X.2018.05.006

美国学者艾贻博与百里枫在《揭开行政之恶》一书中描述了行政之恶的种种现实经验，并从实证的角度进行研究，为读者揭开了行政之恶的神秘面纱。两位学者论述道，行政之恶作为一种社会现象，在各种复杂组织中普遍存在，它的普遍特征是，普通人因其非常平凡的工作与行政角色而卷入邪恶的行动当中，且对当中的种种危害并不自知^{[1]2-4}。可见，行政之恶不仅具有普遍性还极具隐藏性。随着工业社会向后工业社会过渡，高度不确定性和复杂性也随之增强，这就要求我们必须反思当前我国公务员群体面临的伦理失范问题和社会治理方式转型问题，用变革的思维来呼唤德治时代的到来，用实际行动努力建构德制方可防范与规避行政之恶。

一、“面具”之下的行政之恶

何为行政之恶？在《揭开行政之恶》一书中，作者从头至尾并没有给出具体的概念阐释，但在书的开头以“邪恶”一词抛砖引玉带我们走近行政之恶。两位学者清楚地看到人类历史上令人心寒的暴力、背叛与悲剧千百年来不绝于史，并将“这些不公正或不必要地施加痛苦、苦难与死亡于其他人的人类行为冠以邪恶之名”^{[1]12}。可见行政之恶存在于公共行政之中，并给他人带来不公正或不必要的伤害。接着，作者又提出行政之恶的不同之处在于它的真实面目被掩盖，人们参与邪恶行为的同时根本意识不到自己的不当之处^{[1]13}。从种种特征描述中，我们不难发现，行政之恶因其普遍性、破坏性和隐藏性而鲜为人所知，正如大自然中的变色龙一样，他们出于保护自

已免遭袭击的生存目的,会随着背景、温度和心情的变化而变换肤色,涉恶之人正是通过一种伪装的方式确保自己的安全和舒适而他人往往很难发现。然而,行政之恶更多的是伪善而非伪装,它是一种更高层次的伪装,这种伪装往往“杀人于无形”,它所带来的后果时常伴有毁灭性。

在书中作者举了许多行政之恶的例子,斯坦福监狱实验、纳粹大屠杀、“阿波罗”号等等范式性案例都在向我们证实行政之恶的上述特性以及它所折射出来的行政权力滥用、公务员角色错位、个人道德良知缺乏等问题。虽然我国是人民民主专政的社会主义国家,一切行政权力属于人民,但行政之恶的现象仍然难以避免,只是它们都被一些“有效措施”蒙上了外衣,令公众难以察觉却深受其害。例如,许多城市争相创卫,即便是一些明显不符合卫生城市标准的县城也在无所不用其极地“努力”着,为了达到创卫的硬性要求,他们在极短的时间内修路、修桥,并赶走大量的小商小贩,致使他们丧失了生存空间,他们使出浑身解数以求创卫成功而事先却毫无征兆,给市民的出行和生活造成了极大的不便,甚至引起公愤。新闻中经常出现的某地强拆事件,也是为了某一利益目标而采取强制手段牺牲一部分公众的个人或群体利益,简而言之就是为了所谓的“大善”而去做“小恶”。这些作恶者用一些冠冕堂皇的高尚目标去包装作恶的过程,在这一过程中,手段变成了目的,用“正确的方法”做事渐渐超越了做正确的事。如艾赅博与百里枫所言,“选择了肮脏的手,意味着有意识、有计划地向别人施加(希望是有限的)伤痛与苦难,但其意愿是良好的——为了政治实体更大的善”^[1]¹⁷。然而,肮脏的手并不仅限于政治领域之中,它还广泛地存在于经济领域当中。生活中我们经常听到一句带有讽刺意味的话,“不会做假账的会计师不是好的会计师”,不知从何时开始,做假账这一明显违背职业道德的行为竟成了一名合格会计师的“必备技能”,许多会计师在从业之初或许秉承着严格的职业操守,但是久而久之他们开始以“为企业谋求更大的利益或者解决一些债务问题”为由,借助“肮脏的手”走上了邪恶的道路却浑然不知,甚至认为只要是为企业谋利的事情都是正确的。著名的安然公司事件就是一个赤裸裸的铁证,当整个企业急功近利的组织文化形成了组织动力,便会在邪恶的道路上一步步将企业推向灭亡的边缘,破产、接受法律诉讼或许是对肮脏的手最有力的惩戒。各行各业的从业者,都应该具备最基本的职业道德和耻感,这种耻感是行为主体依据内心所拥有的善的标准,对特定行为、现象所做出的否定性评价而形成的主观感受,是行为主体对这种不合乎善的行为、现象的自觉把握,是道德感的心理基础^[2]。倘若一个人失去了最基本的耻感,便更无道德可言,那么肮脏的手便会一次又一次被拿出来作恶。

除了肮脏的手,还存在一些通过污名化或美名化的处理来混淆视听的手段,试图冲淡作恶者的罪恶感。一般的污名是社会大众给某些具有特殊属性、特质的个体或群体贴上负面的、贬损性和侮辱性的社会标签,它不仅使受污者对这种贬损产生认同进而形成自我贬损的心理,也导致社会大众对受污者产生歧视和排斥的结果^[3]。书中提到美国消除“多余人口”的公共政策的例子,这在一定程度上论证了污名化这一隐喻性语言的巨大力量。这些“多余人口”被定义为那些对社会“无用”甚至威胁他人安全的群体,他们被当做寄生虫一样对待,这些公共政策计划的对象就这样被置于“社会性死亡”之中,这种隐喻性的公共政策语言把一项极端的措施软化成了一项看似正确且相对柔和的手段,这无疑是一种道德错位的表现。一个看似不经意的定义实则改变一群人的命运,定义者或许会暗自窃喜为自己的邪恶行为蒙上了正义、高尚的外衣,殊不知自己已然成为了可怕的刽子手。在互联网迅速发展的今天,社会中“贴标签”的现象屡见不鲜,人们往

往以对某类事物或某一群体的刻板印象去评判遇到的人和事,如“富二代”“拆二代”“钉子户”“女博士”等词语就给某一群体贴上了极具讽刺性的标签,甚至还有诸如“河南人”“新疆人”等带有歧视性的地域性标签,这种“一竿子打翻一船人”的非理性思维模式极易引发众怒,并形成强大的舆论暴力。社会不同阶层和不同群体之间互相“标签化”会导致互相“污名化”,某个个体或某一个行为一旦被标签定义后,就可能被更多人接受并用来指称某一群体或某种品质,然后被泛化。标签和泛化的群体或个人与全面评价之间的关系凝固僵化,成为该群体或个体特质,污名化的过程也就完成了^[4]。而美名化的处理则是一种避重就轻的手段,它通常是给某个不当行为或某个群体贴上一个相对委婉的标签,这种语言往往给公众一种事态轻微的假象,而不至于受到过重惩罚。拿“不文明执法”一词来说,“不文明”仅仅是一种道德描述而非法律判定,实际上它甚至涉及暴力执法和权力滥用,践踏商贩尊严、侵犯商贩合法权益的行为被包装得如此之好,实际上只是“金玉其外而败絮其中”罢了。除此之外“不正之风”“不良言论”等等轻描淡写的语言数不胜数,美名化后的语言确实会降低暴力执法者的罪恶感,并在一定程度上体现了对被执法者的不公平对待。这些经过处理后的语言,折射出了一种权力话语现象,即官员行为的“美名化”与普通民众行为的“污名化”,这种混淆视听的手段成为了通往行政之恶的一种捷径。

肮脏的手、污名化、美名化……这些手段成了行政之恶各式各样的“面具”,公共行政通过后天的作恶手段被蒙尘和麻痹,而难为他人所察觉,又能缓解作恶者内心的道德罪恶感。被戴上各式“面具”的行政之恶实则是作恶者掩耳盗铃的自欺、“伪善”行为,“伪善”的道德自欺是邪恶的、变态的,但是“伪善”之中仍然保留了对道德的“合法性认同”,甚至“还一心要为人的各种不道德的行为辩解”^[5]。这些作恶者不仅主动戴上面具,而且深陷其中浑然不觉,继续扮演着作恶者的角色并享受其中,或许这便是行政之恶的可怕之处。

二、“恶”之源头——技术理性外衣下的官僚体制

在《揭开行政之恶》一书中,作者介绍的斯坦福实验的例子令人印象深刻,个人的道德与良知在遇到社会结构和社会角色时会销声匿迹,当不道德的行为被掩盖并进行重新定义为“对”的甚至是“善”的事情,人们往往更易选择服从并走向行政之恶。那么这种服从究竟来自于哪里?恶的源头又是什么?作者在接下来的叙述中给出了答案:现代性与技术理性。这是两个相伴而生的概念,技术理性寓于现代性之中。现代性具有世俗化,官僚化和货币化的特征,现代性之中的技术理性是一种促进了科学-分析心理定势,并笃信技术进步高于其他理性的思维与生活方式,它成为了理性的代名词^{[1]43-44}。技术理性作为现代性文化的主要成分之一,总是包裹着官僚体制出现,从而走上邪恶之路,这一现象在工业社会表现得尤为明显。

工业社会时代,技术发展突飞猛进,人们在看到丰硕的科技成果之后,将对科学技术与专业知识的崇拜推向极致。相应地,行政领域中的官僚体制也不可幸免地披上了技术理性的外衣,它具体表现为一味地服从各种正当的合法的程序,任由专制主义大行其道。拉尔夫·P·赫梅尔在《官僚经验:后现代主义的挑战》中围绕着“自由”这一概念,也对传统的官僚机构的弊端进行了揭露,它是非人性化的,只关注效率,用控制代替关怀。官僚制的种种弊端使得官僚机构变为一部无情的机器,它将人们追求自我价值实现和美好生活的工作变成了一种机械化的、冷冰冰的

工作,使得身处其中的人也被同化为精神破碎的“客户”,组织角色取代了社会角色,社会性的缺失使公务员沦为了组织雇员。作者在书中也举了米尔格兰实验的例子,实验结果发现,只要赋予作恶者一个高尚的角色,即披着技术理性这一权威外衣的专业人士,他们便会转变为“行刑者”的角色而陷入行政之恶当中。由此看来,行政之恶是一种根植于技术理性的社会文化现象,这种技术理性将价值、道德、伦理等原则排除在外,对于问题的看法和行为选择局限于工具性机械性的考量,不掺杂任何个人情感与良知。然而,技术理性并不等同于理性本身,理性的另一维度是价值理性,它是基于情感、道德、伦理等价值判断来做出行为选择。失去价值理性的公共行政无疑沦为了一个纯粹的技术领域,公民权益、公共利益等等都被价值理性边缘化了,这是与公共管理者的宗旨和职业要求背道而驰的。如果非要给官僚体制增添一丝价值微风,估计唯一稳定的价值便是变动本身了,随着环境、事态、上级的变化,服从与被服从的对象、具体过程也随之改变,这种变动就像物理学中的相对静止,服从的实质并未发生任何改变。

深处官僚体制之中的人们,由于自身职业的特殊性和角色定位偏差,往往过于追求技术理性而成为作恶者,纳粹大屠杀便是血淋淋的例证。正是公务员队伍所执行的官僚程序在大屠杀的计划与实施中起到了关键作用,在他们看来,消灭犹太人成为一个行政问题合逻辑又高效率的解决方式,例行公事在他们看来是符合职业道德、恰当且合法的,他们要做的仅仅是执行命令而不必为其结果负责,即使该命令是错的,他们大可以用恪尽职守、忠诚等来说服自己和公众。在传统的官僚制中,手段和方法的专门知识取代了判断力,一切都是形式主义在作祟。然而,准确不等于正确,精准也不是负责任的唯一表现,以服从权威的名义犯错看似理所当然、无懈可击,实则既不正确也不人道,当它们决定执行错误的行政命令时,他们便成为了欺骗与谎言的同谋,也走进了通往行政之恶的大门。

不仅是传统的官僚体制,即便是在当今社会,官僚主义仍如星星之火一般随时可以燎原。技术理性外衣下的行政官僚体制产生了许许多多遵循严格制度安排的公务员,他们被技术理性文化所同化,在这种文化中发挥作用的伦理观,可称之为技术-理性的行政伦理观。在技术-理性的行政伦理观念中,个人良知永远服从于组织权威。个人良知具有“主观性”和“个体性”,而组织权威则具有“客观性”和“公共性”^[6]。这种伦理观在一定程度上阻碍行政官员个人做出实体性价值判断,且官僚制也是运用技术理性来进行公共决策、解决公共问题的。显然,这是一个去人性化、非人格化的过程,其目的往往是自利或群利。张康之认为,逐利原则在公共行政领域中排斥着行政道德,使行政道德退位,从而为腐败留下生存空间^[7]。当逐利(无论是私利还是公利)成为行政官员们进行决策的首要原则,他们无论采取何种手段,都将陷入道德错位的深渊。许多学者对行政伦理妥协、行政自由裁量滥用等现象进行过研究,这些概念与行政之恶最大的不同点在于,前者在进行决策时都会有个人或集体的价值判断,都涉及了伦理层面的考量,尽管善恶结果大相径庭,但相较于行政之恶而言它们并非是完全的非人格化的过程,只是在价值、利益冲突的情境下可能做出了错误的伦理道德判断而已,而这些都是可以进行事后纠正的。正如警察枪决罪犯的行为,就是警察根据具体情况在价值判断的基础上做出的“以恶制恶”的行为选择,面对各种突发情况,需要当事人临危受命、当机立断,所以我们会赋予他们一定的自由裁量权,这一权力的使用过程便是进行伦理思考的过程。

一个遵照严格的审慎、严正的公平与适当的慈善等规则行动的人,也许可以被称为德性完美

的人,但是仅仅拥有完美的规则知识不足以使他遵照规则行动,他需要克己或自我克制的功夫来加持,以使其言行合宜正当^[8]。由此可见,技术-理性外衣下的官僚体制仅仅是提供了生硬的规则知识,公务员需要通过行政伦理对行政之恶进行救赎,在官僚的工具理性思维中灌注价值意识,以使他们对公共议题保持高度的道德敏感性^[9],学会“克己”并破除对科学技术、官僚制度以及权力的过度迷信,审慎地进行价值判断与行为选择。

三、行政之恶的规避路径

一般来说,行政之恶因其被技术-理性外衣包裹,且不易被当事人察觉而仿佛有了铜墙铁壁,难以攻克。就如作者在书中提及的“视角与距离”,只有站在受害者的视角,在事后进行还原和剖析才更易识别邪恶,在自己所处的时代认识行政之恶十分困难,因为我们既无视角也无距离。“历史意识的缺席就是对行政之恶的公开邀请”,因此,在我们认识到行政之恶的一系列特征和严重后果之后,更应该用历史的眼光客观地去审视它,并寻找正确的规避路径,尽可能地将滋生行政之恶的土壤彻底铲除。

在文章的第二部分,我们说到行政之恶的根源在于技术-理性外衣下的官僚体制,也即是说正是遵循严格的制度安排,才产生了行政之恶。各种制度安排和制度设计只是一种走捷径的方式,以消除未来的各种不确定性,而不是主动积极地迎接和应对不确定性的到来,因为不确定性是无法根除也无法逃避的,尤其是在高度复杂与高度不确定并存的后工业社会,说消除和躲避各种风险更是天方夜谭。随着工业社会向后工业社会过渡,整个世界处于不断流动的过程中,每个人、每个组织都是流动浪潮中的一个分子,卷入其中乃是必然,从这一点来看,仅仅依靠主观的制度设计是远远不能规避行政之恶的,而我们真正需要的是在一定伦理价值基础上的依靠个人良知的社会建构。

“善治病者,必医其受病之处;善救弊者,必塞其起弊之源”,发现问题必须追根溯源、切除要害才能彻底根治。许多学者提到,制度是解决问题的关键,必须通过制度改革,重新进行制度设计才能真正解决问题。然而,从另一角度看,组织环境和组织文化才是影响体制内行政人员行为的关键因素,仅仅依靠制度重建仿佛又回到了技术层面,将文化、伦理问题技术化和机械化了,由此一来是否又陷入了技术-理性的怪圈?这是值得我们深思的问题。许多学者建议通过宣传、培训等方式进行德性教育,内化于心方能外化于行,这些方式在我国也一直被广泛采用着。自党的十八大以来,中央先后部署了多次专题性党内教育,让党员干部不断“回炉锤炼”,实现“自我净化、自我完善、自我革新、自我提高”。这无疑是提升广大党员、公务员道德素养的良药之一,但是,需要我们思考的是,被动的灌输是否真的能达到预期效果?教育是否真的能洗涤心灵,引起公共管理者进行伦理反思?公共管理者作为行政权力的拥有者、公众利益的代表,应当既是道德的思考者,又是道德的实践者,应自觉主动地去反思自己的行政行为,思考如何更好地服务公众。“门难进、事难办、脸难看”曾一度用来形容部分公务员的官僚主义作风,难道真的是制度问题亦或是宣传教育不到位?在笔者看来,多数人选择公务员这一职业,或出于实现为人民服务的理想抱负,或是渴望安稳的职业生涯,亦或是受地位、名利的驱使……对于第一种人而言,走入仕途是毕生的追求,它成为一种信仰指引着他们怀抱热忱砥砺前行,关于职业道德、公

共伦理层面的指导教育对他们来说是画蛇添足,对他们来说底线思维是坚持信仰的不二法门,即使在往后的工作中碰壁,通过一些自我疏导和自我暗示便能重振旗鼓。对于第二种人,我们不得不说,公务员这一职业从选拔到录用确实有着严格的程序和关卡,最终能走入仕途的人也都是在知识、技能、思想等方面有过人之处的,但其中难免有易受环境同化之人,当他们慢慢把稳定当做习惯渐渐失去工作热情时,很容易在遇到伦理困境时失去价值判断而走向行政之恶,教育和引导只能起到一时之用,并非长久之计。生于忧患,死于安乐,相对而言不是很稳定且带有挑战性的工作往往能激发人的工作热情。因此,一方面,公共部门在选人环节应当改良考试方式,通过多样化的形式尽可能地选择真正热爱这份事业而非一心求稳之人;另一方面,引导社会公众认识到公务员并非一项完全旱涝保收的稳定工作,它也需要靠自身努力去完成,“一杯茶、一份报”的时代早已经不复存在。此外,在工作内容和形式设计上应当更具挑战性,要增强公务员的工作兴趣,激发工作热情,让他们体会到这份职业的价值和意义。而对于第三种人而言,由于求职动机不纯,他们进入仕途后往往一面维护自己顺民意、系民情的官相,一面又背地里做背离民心甚至损害社会的事情,戴着一副伪善的面具,独断专行、以权谋私、唯利是图,对待这一类人最好的方法便是在公务员引入环节就将其拒之门外,使他们丧失作恶的机会。由此可见,无论选择公务员的初衷如何,提高整个社会的道德思想境界,培养良好的道德风气至关重要。这是因为公务员在很多时候会遇到角色和利益冲突,这时他们就会陷入两难境地,公务员自身的道德意识、道德信仰,道德习惯如何,在一定程度上决定了他们在面临选择时应当做出怎样的决定。外因是事物发展的动力,内因是事物变化的决定因素。黑格尔曾说:“一个人做了这样或那样的一件合乎伦理的事还不能说他是德行的;只有当这种行为方式成为他性格中的固定要素时,他才可以说是德行的。”^[10]公务员自身的道德素养不高,行政态度的偏颇、行政认知的不足使他们从根本上难以抵制权力带来的种种诱惑和考验,仅仅依靠“他律”而缺少“自律”,往往极易出现伦理失范的问题。

如何营造良好的道德环境是值得深思的问题,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^[11]。或许又不得不回到社会基本制度的改革中去了,“德治”的社会治理方式只有通过道德制度建设才能发挥作用,在提高公务员队伍和社会公众的道德素养的同时,进一步提升整个社会的道德境界,将道德伦理根植于每一位公民包括公务员队伍的思想中去,真正做到在工作中“从心所欲”地释放工作热情,实现个人价值和理想抱负,面对角色、利益冲突做到时刻清醒而“不逾矩”。因此,道德制度建设的关键不在于制度的强制性实施,更多的需要整个社会个体德性、良善的内在提升,个人通过道德自律外化于行,用个体良好品性的相加来带动“德治”的整体推进,从而在二者的相互影响、相互作用中实现融合与升华。

参考文献:

- [1] 艾赓博,百里枫.揭开行政之恶[M].白锐,任剑涛,译.北京:中央编译出版社,2009.
- [2] 王锋.耻感:个体自律的道德心理机制[J].天津社会科学,2010(1):34-37.
- [3] 张昱,杨彩云.泛污名化:风险社会信任危机的一种表征[J].河北学刊,2013,33(2):117-122.
- [4] 卿志军.标签化:负面新闻对事件形象污名化的策略[J].当代传播,2014(5):101-103.
- [5] 王强.伪善的道德形而上学形态[M].北京:中国社会科学出版社,2016:172.

- [6] 盖伊·B. 亚当斯, 丹尼·L. 巴尔夫, 刘俊生. 面对行政之恶: 寻找公共服务的伦理基础 [J]. 行政科学论坛, 2014, 1 (1): 46-53.
- [7] 张康之. 论行政道德缺失的根源 [J]. 甘肃理论学刊, 1997 (4): 54-56.
- [8] 亚当·斯密. 道德情操论 [M]. 谢宗林, 译. 北京: 中央编译出版社, 2008: 300.
- [9] 王家峰. 从责任伦理到商谈伦理: 行政伦理的边界与框架 [J]. 伦理学研究, 2014 (1): 83-89.
- [10] 黑格尔. 法哲学原理 [M]. 北京: 商务印书馆, 1961: 171.
- [11] 黄子鸿, 许云杰, 吴水明. 责任伦理诉求下以德运权的善治路径探索 [J]. 常州大学学报 (社会科学版), 2018, 19 (3): 65-70.

On the Evil of Administration and Ways to Avoid it —A Review of “*Opening the Evil of Administration*”

Wang Feng , Tan Weihe

Abstract: The evil of administration not only exists in the industrial society and even in earlier social forms, but also often appears in today's society. With the arrival of the post-industrial society, the high complexity and uncertainty are becoming increasingly prominent, and the evil of administration has gradually become a serious political and social problem, which has brought about non-negligible impacts on political ecology and social harmony. The evil of administration that breeds under technical rationality is extremely hidden and difficult to notice. Legitimate and legal procedures clothe it with what seems to be reasonable and noble, and harm a few administrative staff and even the public in society. In order to find a suitable outlet for the ethical predicament of contemporary civil servants, it is necessary to reflect on the social environment, the cultural root and the basic social system in China so as to effectively prevent and avoid the evil of the administration.

Key words: administrative evil; technical rationality; prevent and avoid; rule of virtue

(收稿日期: 2018-06-18; 责任编辑: 晏小敏)