

后工业社会语境中行政责任的个人之维

王 锋, 刘润楠

摘 要: 在高度流动性的背景下, 我国工业化尚未彻底完成却陷入后工业社会语境, 社会政治经济面临着全新的挑战, 管理型政府与法治型社会管理模式已经捉襟见肘。在管理型政府向服务型政府转型和合作治理社会的模式逐渐取代了法治型社会管理模式的发展潮流下, 行政责任的个人维度, 既是行政人员行动中自我概念的逻辑延伸, 更是以他者为核心的自我, 愈加强调行政人员自我道德的完整性, 降低个人责任与公共责任的双重冲突。行政人员应转换物化的思维方式、构建以价值理性为核心的独立人格, 同时借助合理的制度设计与公民参与的社会监督与权力制约机制, 实现个人责任。

关键词: 后工业社会; 个人责任; 自我概念; 道德完整性; 独立人格

作者简介: 王锋, 管理学博士, 中国矿业大学公共管理学院教授、博士生导师; 刘润楠, 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.2019.01.003

我国工业化进程面临高度流动性的国内外环境。发达便利的交通、迅捷的网络使人口流动速度大大加快, 不断集聚的流动人口使诸多文化的碰撞日益激烈, 导致社会不确定的因素迅猛增加, 加之西方发达国家累积的社会问题蔓延, 使我国在工业化尚未完成的情况下踏入了后工业社会的大门。工业化社会盛行的管理型政府及法治型社会管理模式已经力不从心, 管理型政府必须向服务型政府转型, 合作治理社会的模式兴起并逐渐取代了法治型社会管理模式。行政人员通过自身工作来保证政府职能的有效实施, 是实现现代政府成功运转的核心因素。在政府职能扩张的情况下, 其所承担的社会事务也逐渐增加, 被动的执行已经无法适应当前的社会管理需要。社会的高度复杂性使得政策法规无法穷尽所有因素, 政策预判的难度和谬误性变得越来越大, 行政人员须具有面对具体情况具体分析灵活行动的能力, 由被动的执行者快速转型为主动、积极的行动者, 其担负的个人责任不再仅仅是“上级借着公共计划、法规底定的组织手段向部属下达命令的层级概念”^{[1]173}。基于此, 将行政责任置于后工业社会语境下从个人维度进行讨论, 除了丰富行政责任的既有研究, 还可为提高政府公共服务的质量和加快构建服务型政府提供借鉴。

一、后工业社会的来临与行政人员的独立性觉醒

21世纪60年代, 丹尼尔·贝尔推测了后工业社会的形态。他认为后工业社会是紧随工业社会之后的新社会形态, 与工业社会相比, 表现为社会发展重心从追求经济增长转变为增强知识、制造业向第三行业转型和专业技术人员阶层的崛起^[2]。时至今日, 贝尔的预测早已成为既成事实, 却无法准确预测到不同时期的后工业社会发展状况。随着人类社会的持续进步, 后工业社会

已经出现了全球化和网络化态势。全球化展现出了对多元文化与文化差异性的包容,由追求同一性到承认多元化,话语发生了转向;全球化让不同文化传统的人毫无距离地沟通 and 交流,实现了文化融合和信息共享。网络化不再限于网络互联互通,而更多的是和全球化联系起来的国际网络生产,虚拟网络平台使得民众的参与成本急剧下降,社会网络结构可以囊括尽可能多的人参与对话。这些因素在相当程度上刺激了民众的主动性,民众因此不再满足于被管理与服从的境地;而与民众处于互动关系中的行政人员也被激发出独立性意识,使其渴望摆脱工具属性,获得自主裁量的权利。工业社会更多的是物质的积累,人们在其中更多的是忙于生存,而后工业社会不断刷新生产力的水平层次,在非常雄厚的社会物质基础上大多数人关注的不再局限于生存,而是升级到精神层次的满足与自我价值的实现。行政人员身在其中,自然也不再是为了自我生存而存在的“工具人”,自身独立性的觉醒促进了行动的主动性。

行政人员在后工业社会语境中展开行动,实质上只是适应后工业社会下的治理要求而对自己所担负的行政责任进行重新审视而已,不同于工业社会中政治与行政的分离和官僚制的“祛魅”要求。“祛魅”要求使行政人员,在管理式的治理方式下以价值中立的执行者面目出现在行政组织中,作为维持政府机器能够正常运转的零部件,执行指令。当作为独立的人,行政人员所担负的行政责任将不再是政策层面的冰冷条例,而是个人维度下的主动行为。

命令一服从是工业社会中保证权力运行顺畅的主要方式,强迫与被动是有机系统内个体生存的普遍生态,在这种基调下“管理”成为窥探工业社会时代组织运行的核心话语,强调工具理性并有意识地剔除与道德判断、价值选择相关的命题,此时公共性仅留存于形式^{[3]351}。与此不同,后工业社会呼吁价值理性与实质正义的回归,在以分享、共治为特点的多中心治理的权力场域中,理性和真理不只是一种客观存在,更多的时候作为支配性的“诠释”存在,当公共治理新范式大规模产生,后工业时代的行政责任也逐步被构建起来^[4-5]。行政人员首先是具有自主性的道德主体,而后才是行政组织中的工作人员。后工业社会展现的是管理型政府治理模式向服务行政模式的转变,暗含了从法治到德治的重心迁移,德治的出发点是人,因此行政人员的角色不再是机械部件,而是“人民公仆”,这意味着其所担负的行政责任的关注焦点是“自我觉醒”。

行政责任的“自我觉醒”是对后工业社会时代需求的回应。当政治行政逐渐走向融合,政治决策与行政决定不仅基于诸如政党、利益集团和统治阶级等伴随而生的政治价值,还需要借助知识经济时代科学决策的一般工具方法,以此应对日益复杂和多元的社会过程。在后工业社会语境中,行政人员需要通过自身的价值创造活动来矫正工具理性的不足并主动回应政策。这种矫正与回应正是通过个人维度下的行政责任来实现的。强调“自我”概念回归的后工业社会要求行政人员正视自身“人性”,明确其所担负的责任为何,行政人员具有道德选择的自主性与责任义务选择的独立性,“大胆而审慎的”决定是行政人员主观责任与客观责任的高度融合,无论是法律、政治家的权利义务承诺抑或对公认的道德伦理秉持都应是发自本心的自主行为而不是假面目下的被动。相应而言,行政责任的履行与强化活动也反向地形塑着公共行政实践场域,促使后工业社会中公共行政的实质正义逐步回归,并愈加凸显价值理性、加强社会治理的德治趋向。

二、个人维度下行政人员的行政责任

(一) 行动中自我概念的逻辑延伸

在公共行政领域内,行政责任作为最重要的规范性概念之一,引起讨论的频率极高,但关于

具体意涵的解说却常处于冲突相左之中。行政责任的界定不清直接导致了行政人员在执行公务时常因组织要求与个人良知指令相悖而陷入道德两难境地,“要么行政人员在需要他有所作为的地方,由于文本规则没有作出明确的规定,他也可以不作为,而且可以成功地逃避责任;要么行政人员出于维护公共利益和提供公共服务的热情去主动自觉地处理那些需要他处理的事务,却违背了文本规则的规定而被视为行为不当并受到惩罚。即使他没有受到惩罚,他的积极作为也会由于不受鼓励而遭遇负向激励”^{[1]182}。当行政人员将个人道德判断与价值选择放置在被动执行指令之后,官僚主义、形式主义便会盛行,进而造成政府治理出现合法性危机。

行政责任实质上,狭义上“体现了政府责任的保障性方面,是行政责任的基本要求和行动底线”,广义上“要求行政机关及其行政人员积极主动地谋求公共利益”^[6],而传统研究将行政责任划分为主观责任、客观责任、因果责任和道德责任四个维度^[4-6]。主观责任是根植于行政人员对忠诚、良知和认同的信仰;客观责任是指一种不遵守服从法律或组织命令将招致惩罚的观念,并不具备道德意味,但是在组织中,破坏客观责任标准和规则的行动却被视为是不道德的,“人员在执行行政程序的过程中,破坏法律所受的惩罚较其不作为或不当作为更加严重”^{[1]181}。也就是说,传统的客观责任方式是建立在工具理性、等级化与被动性的责任体系上的^{[5]214},这一责任体系中行政人员尤其是下级行政人员是不被支持也不允许做出独立思考及道德判断的。因果责任与客观责任所构成的均衡接近于行动的理性—工具模型,在行政人员完全顺从组织政策、上级指令的前提下,以因果观点来判定谁来为政策结果担负责任。行政责任的第四个维度即道德责任,属于概括性范畴,包含专业标准、伦理规范等。这四个维度并没有全面揭示行政责任的实质,而是将其与服从组织指令划上等号,行政人员的社会性被忽略,因此,应该增加第五个维度即个人责任。

个人责任是行动中自我概念的逻辑延伸,包含着对传统行政责任的评判,隐含着存在主义者的观点:无论想象和行动的实际与限制如何,个人是行动的起源,且因其个人存在为中心的事实,个人要对自己所做的选择负道德上的责任,既不能将责任推到他人身上也不能推到外在标准上。此时原则不再是被强加的力量,而是行政人员所选择和构建的。哈蒙认为,“行动途径为负责任的行政行为提出一个替代的及规范性较佳的意义即个人责任,此意义蕴含了对传统责任的批判。个人责任意指行动者(行为者)的行为必须有道德的准据,而非将自己应承负的责任推给别人或外在的制式标准上。虽然传统的责任意义是必要的,但其在受到行动途径各种要素支持而来的个人责任概念下,却置于一个规范的臣属地位。因此,有效地处理个人及传统责任观念间的紧张,将是一项重要的组织任务”^{[1]182}。从行政人员角度分析,自我的逻辑性延伸解释了负责的行政责任行为的动机,对于以命令和法律为依据的传统公共行政责任来说,个人责任包含着更多自主性和道德选择成分,与前四个维度一起构成了全面的行政责任体系。

(二) 以他者为核心的自我

80年代以来,网络技术日趋普遍化,后工业化社会语境中任一领域都经历着翻天覆地的变化,大量的信息通过网络辐射状突破时间、空间的阻隔展示其凝聚共识、激发情感的神奇力量。在这一力量的催化下,人与人之间的沟通方式及沟通对象都发生了改变,人与人之间以一种全新的组织和连接方式化合出了无数群体行动,具有自我价值认知特征的行动者应运而生。政府利用工业社会的“单一性”特征,制定、执行客观标准的行为管理模式控制社会行为的有效性,在后工业化社会语境中不再生效^{[5]214}。行政人员也不再是统一化的单向度的人,其个人责任的履行与行为选择受到他者的极大影响,自我性的实现建立在他者的基础之上。在黑格尔、韦伯的思想体系中,行政人员只是执行命令的工具,其个人责任就是如何听命于领导指令,官僚制中严格的等

级体系、严明的纪律规章及对组织忠诚度的高度要求使得行政人员的自我意识成为一种累赘。而进入后工业社会后,治理主体的多元化催生着行政人员的主体性与自我意识壮大,行政人员的个人责任中的自主性特质开始显现,不得不强调行政人员个人责任实现的重点不是自我,而是他者,自我性相当程度上是一种他在性。

法默尔认为:“在现代主义西方哲学中,‘他者’基本上是一个认识论问题,包括诸如‘他人的心灵的问题’或‘主体间性的问题’。”^{[5]214} 换言之,自我与他者是互为条件而共存,“无论是在认识论,还是实践论的意义上,都有一个主客体的关系问题,也正是在认识以及实践的路径中存在着主客体关系的问题,才有了‘以自我为中心’还是‘以他人为中心’的问题”^{[5]216}。行政人员个人责任中的自我性是以他者为核心的,行政机关及其行政人员以公共利益的名义行动并履行责任的过程,实质上是一种服务他者的过程。当行政人员身处主要由人所组成的服务关系中时,他就不再是单纯的执行指令的“机器”,人与人、人与物之间的密切关系使得处理公共事务变得不再是教条化的被动执行,个人责任被放置到多元治理对象模糊化、边缘化的环境中变得更加敏感,这种敏感来自于“他”的存在,服务对象的情绪、反应在很大程度上影响着行政人员个人责任的履行。人是社会性的,在与其他人的持续互动之中,这种互动构成了一种面对面的情境,“在面对面的情境中,负责的行动指一种人与人之间的承诺机能”^{[1]189}。在该情境下,行政人员必须考虑到每个问题、每个决策的特殊性,从“他”的角度出发来担负起责任,互动过程中相识相交隐含着的真诚性要求高于一切原则或者制度。如果行政人员的个人责任一味以自己而非他者的意义出现,那么公众要求中的意涵就会被忽视,物化的方式使得其认为自己的行动由规则或情境所限制,个人责任感将会被消除,陷入盲目自我怪圈。

约翰·罗尔斯在《政治自由主义》一书中提到,“社会的制度形式影响着社会的成员并在很大程度上决定着他们想要成为的那种个人,以及他们所是的那种个人。社会结构还以不同的方式限制着人们的抱负和希望,因为他们有理由部分按照他们在该社会结构内部的立场来看待他们自己,并有理由解释他们可以实际期待的手段和机会。所以,一种经济制度不仅仅是一种满足人们现存欲望和抱负的制度图式,而且也是一种塑造人们未来欲望和抱负的方式。更一般地说,基本结构塑造着社会制度持续生产和再生产某种个人及其善观念共享各种文化的方式”^[7]。泰勒也曾指出行为需要被由提供框架或视界的承诺和身份所规定,也就是说,行政活动中的行为选择受到既定制度背景的规定,行政人员的个人责任并非随心所欲,在其履行责任时无法避免地受到社会的已有规制,如法律制度、传统风俗等。个人责任的自我性是在这种“他”的范围内展开的,“他”不仅仅是服务的对象、交往中的人群,也是既成的规范,自我性实则从他者角度出发,又以他者为终点,建筑在他在性的基础之上。

(三) 行政人员的道德完整性

丹尼尔·贝尔总结的后工业社会具有五大特征:经济结构从商品生产经济转向服务型经济、职业分布以技术阶层的崛起为特征、轴心原则是理论知识日益成为创新的源泉和制定社会政策的依据、未来方向是技术控制与技术评价根据新的技术预测模式及决策方式来创造新的“智能技术”^[2,8],从中可知后工业社会语境中以分享、共治为特点的多中心治理场域正逐渐壮大,扁平化、灵活的网络结构与不确定性的主导性话语相适应,呼吁价值理性和实质正义的实现,新的理念与意识形态崛起并塑造出了不同于以效率为中心的“工具型行政人格”的新行政人格,道德存在被纳入行政人员人格的建构体系,较之以往,个人责任更加强调道德完整性。

“在后工业化的进程中,基于对行政之恶的想象,服务行政从诞生那一刻起就内含着对道德

领导的期待、对道德环境的审慎,以及对道德权威的关注。”^[9]行政对于公共价值、公民本位的追求奠定了服务型政府的基调,行政人员身处其中被赋予了新的形象,成为完善人格意识、独立行为能力和自由社会关系的统一体,“拥有独立人格的行政人员,自我意识是独立的,行政意志是自由的,行为能力具有自主性,价值追求和职业精神体现出公共性和服务性”^[10]。这意味着公共行政以人性本善为人性假设,不再将行政人员视为政策执行工具,而是尊重其自由与独立性。行政人员对行政情境需要有亲身体会,冲破传统官僚制体系所加予的外在限制形成自主自由的行政选择,个人责任中道德感知的成分大幅上升,个人责任的履行要通过道德路径来实现。行政人员作为政府中参与决策执行、感知公众利益需求最直接的力量,个人责任的履行可被看为实现公共性的价值创造活动,除了要忠诚于集体、为公民负责外,还包含着个人的主体判断。事实上,行政人员意识到自己是具有情感判断、理性思考和行动能力的主体,这些判断就是良好的开端。只有组织层面对行政人员定位开启转变远远不够,后工业社会语境中行政人员必须从内心意识到自己截然不同处于工业社会。只有真正从内心感受到自己的主体地位时,才能产生非常强烈的责任感,进而成为责任主体。然而道德感知与判断受个人主观因素的影响较大,自然涉及行政人员的道德完整性,这具有非常强烈的主观性和高度的不确定性,道德完整性的程度决定了行政人员如何履行责任、愿意承担多少责任,这并不是一个可从法律制度角度回答的问题,更多的涉及伦理层面。

当行政人员从道德的立场履行责任时,首先要求的是其具有一定程度的道德认知能力。这种能力就是“在原有的道德知识结构中,在具有可供利用的道德知识基础上,对具有新的道德意义范例的辨认,并从中获取稳定的、清晰的道德新知的过程”^[11]。这里隐含行政人员具有知识的储备量足以处理公共事务、承担责任的前提,“道德意识既是人的认识世界中的一个观念世界,又是人再去认识道德世界的基础,是道德再认的前提。道德知识是人类不断认识道德发展道德的理论结晶。也是道德再认的知识起点”^[11]。行政人员尝试运用储备的道德知识把新的道德现象纳入到已有的解释框架中,这就是“对进入结构的道德新知进行自身的内部调整以达成新旧知识的适应状态”^[11],后工业社会的多元性、高度复杂性以及开放性使个人责任的范围与牵涉面更多和履行困难更多。作为行动的主体,行政人员必须主动了解后工业社会语境中不同时期中个人责任的特殊性与复杂性,去把握行动中所指向的道德属性,对公共事务进行创造性提炼与归纳,把握其所蕴含的道德本质。“运用已掌握的道德知识和内化了的道德范例对行为的善恶进行审视和分辨的过程”^[11]“是在现实生活中对建立于经济基础之上的各种社会关系作出利益关系的过滤以后所形成的关于行为价值的认定”“是道德感性上升为道德理性的一个认识环节”^[11],强调行政人员个人责任中的道德完整性实则是要求其在道德判断的基础上进行道德选择,“在关于是非善恶的认知上,道德选择是自由意志主体通过认知和判断确立善的价值观念的能力。有了善恶价值的正确认知与判断并不等于自由意志主体选择善的价值观念。在具体的道德行为中,道德选择是自由意志主体在自身已确立的善观念指导下,在诸种价值间取舍的能力。在整个行为过程中,道德选择是自由意志主体的道德意识向道德行为过渡、转换的关键环节”^[12]。行政人员个人责任的实现意义不在于如何履行,而是履行后将会对他人有如何的影响,这正是行政人员与后工业社会中一般行动者的不同之处,这种不同决定了行政人员个人责任的道德完整性必须高于其他人。

(四) 个人责任与公共责任的双重性冲突

行政人员不仅要承载个人在私人领域担负的责任,还肩负公共责任。职业生涯中身份的双重性意味着行政人员除了要履行公民的责任与义务,还需被放置到更为严格的与公众信任相一致的

行为准则和约束机制之中。行政人员,首先是社会成员,拥有一般的价值取向,随着后工业社会语境的发展,人与人之间的互动交往越发频繁、多变,社会关系的构成和个人身份的认同愈加复杂,行政人员在多种角色的扮演中感受着不同价值观的冲击,个人责任与公共责任的履行难免冲突。当进入行政人员这一角色时,身份上的转变已然完成,而内心价值观的转变却不能同时到位。行政人员个人责任与公共责任的双重性意味着其个人角色的利益与公共利益之间有时会存在冲突。自我利益的驱动在私人领域内作为“动力”无可厚非,但在政治领域,行政人员更多的是被赋予了公共行政的利他性要求,当政治地位与经济利益脱节,心理上的不平衡极易导致错误的行政行为。正因行政责任中蕴含的这种双重性,更应格外强调自主性的获得并不表明着责任的减轻或免除,相反地,行政人员在发挥自主性和依据自己的道德判断所采取行动的同时,必须承担由自己的行动选择所带来的一切责任与行为后果。

三、行政人员个人责任实现的路径探索

库伯在《行政伦理学:实现行政责任的途径》一书中提到负责任行为的实现“要维护民主价值观和程序,也要承认公民权的首要性。公共行政人员的个人品质必须有助于对民主制度下的公众负责,其途径是让公民参与和尊重法律,组织制度必须为公民参与提供渠道,组织文化必须建立在这样的伦理准则基础上,及引导公共组织的成员遵守法律并帮助公众参与管理过程”^[13]。将个人品质、制度设计、组织文化以及民众期望视为符合道德规范的环境支持的关键因素,在此基础上,本文结合前面归纳行政人员行动中凸显的自我性逻辑延伸、以他者为核心的自我、对其道德完整性的强调和降低个人责任与公共责任的双重性冲突等特点,尝试设计行政人员实现后工业语境中个人责任的路径。

(一) 独立人格的构建与物化思维方式的转变

行政人员个人责任的自我性逻辑意味着“主动的一社会的”的人性假设,行政人员具有意向性,意识到“我所知道的一切都是在确立起其相关者的同时确立着自身的我的某种活动”^[14]。个人责任的履行行动并不是对指令的被动反应,而是自身意识的主动行为。这种意识的产生与加强离不开独立人格的基础。独立人格作为“行政人员的完善人格意识、独立行为能力和自由社会关系的统一体”^[15],符合后工业社会语境对自由意志和差异性高度推崇的人格设定,满足行政人员成为自由行政行为的主体前提条件,具备行政主体资格意味着权力(利)的同时意味着需要担负责任和担当。当行政人员不再是公共行政中的“机械工具”,其存在的自由和独立性获得尊重和肯定时,个人责任的履行将成为祛除工具理性“巫魅”的价值创造活动,其个人责任中所包含的自身与社会、与他人关系的认识,对自身社会角色的感知等主观精神情状通过外显的行为表现出来,从而成为现实性的存在,打破“虚幻的共相”^{[3]354}。

行政人员在系统内部普遍层面上具有统一内在规定性的群体人格属性,表现为群体道德的完整性和行为的一贯性,被称为“群体性独立人格”。为了抵消集体行动逻辑引发的“搭便车”和自私利己行为,行政人员的独立人格构建还需引入价值理性这一内生性变量。价值理性表现为行政人员在依法履责与执行政策的过程中,通过自主性的道德选择做出“大胆而审慎”的行政伦理抉择,以善和正义为价值导向将主观责任与客观责任高度融合。行政人员个人责任实现的现实性和有效性取决于其实质内容的实现,在以价值理性为核心的独立人格的层面上实现的个人责任,意味着“他就获得了自由行政行为的主体条件,进而就必须为自己的自由行为承担责任。因为,

这时的自由行为表现为自愿的而非强制或强迫的选择行为,并且是经过理性选择的自愿行为,所以,他必须承担自己行为的一切后果,不仅要承担客观上的责任,还必须承担道德责任”^[15],以价值理性为核心的独立人格的生成能够保障个人责任的实现不再停留于表面。

迈克尔·哈蒙在《公共行政的行动理论》一书中提到,“不负责任的行政行为是基于令人们去否定或全然不了解其行动之个人责任的认知过程。这些认知过程是由物化问题所造成的,亦即,以这种倾向去观察既存合法性的系统、制度、角色和其他社会事物之谓,但人们确实可用相互主观过程的自主性去创造、维持和改变之”^{[1]193}。物化指的是将世界独立于人类而存在,忽略世界是由人类创造这一事实,使人漠视自身构建世界的能力和 responsibility,物化的思维方式则是用类化的方法来理解世界,体现在行政人员身上即认为选择是受到外在的标准、制度或角色的限制,忽视民众要求的独特意涵,以适用于制度规则的归类方式进行思考。在这种思维下,行政人员与社会、与公共事务的真实关系被意识所逆转,成为“物性”的产品,“物化的观念所提及的责任行动问题是,行政人员的思考方式预先排除对其是有利的事实之实现,更少考虑到行政人员可能做出不适当的道德选择问题”^{[1]194}。行政人员认为自己的行动由规则或情境的限制决定,物化的方式将会消除其个人责任感。

哈蒙认为要让行政人员真正负起个人责任,必须改变物化的思维方式。他认为,“负责任不仅是遵守规章的问题,而是必须对规则和标准的适用性有所理解,预先派出标准解答的理性应用,并认识到每个问题的独特性质”^{[1]194}。我们可从三个方面入手改变物化的思维方式,首先,从服从环境转为环境顺从,顺从是指行政行动能否轻易地变更或影响环境、情境的程度。顺从程度一方面使行政人员认识到环境的客观限制,另一方面也意识到改变环境的可能性。从服从环境转为环境顺从,即鼓励行政人员以非物化的身份来理解环境和情境,展开思考和行动切实担负起个人责任。其次,真正体会特定决策问题独特性,而不是将其归类为某种标准化的决策类型。非物化的思维方式隐含着暂时搁置下一般的意义类别而以他人的情境及问题来理解的认知能力,因为物化是不自觉的思考方式,不能以逻辑的劝服来使行政人员彻底摆脱,那么就涉及到第三个方面,展开真诚的互动,在自觉自愿的基础上达成一致并采用共识性的决策规则。

(二) 真诚互动与共识性决策

传统的官僚制体系以宏观的结构动态,如系统、国家等作为行政人员行为的基本分析单位,行政人员被视为系统的附属,而不是主动的构成人员。以宏观的结构动态作为分析单位难免陷入一种理论上的抽象和概括。以“面对面的遭遇”作为基本的分析单位体现了对人与人之间互动的重视,行政人员无法避而不谈其社会性,他处于与其他人、事的持续不断的互动之中,处于一种面对面的情境。这种面对面的情境,是行政人员与公众、组织之间互动的基本形式,在这种情境中,双方相互认识,进行互动,负责的行动指一种人与人之间的承诺机能,隐含着真诚性的要求。以这种面对面的情境为分析单位,一则可以避免如结构主义者把抽象的事物当作真实事物来处理的倾向;二则可提供系统性探索行政人员个人责任中道德本质的媒介;三是这个情境中所描述的分析层次与行政人员最具体的经验有直接的关系,能够考虑到每个问题的特殊情境,作为一种真诚的互动,展开与他人或组织的良性关系,并以这种良性关系规限自己的行为,更好地履行责任、服务公众。

后工业社会语境中行政人员个人责任中所体现出的以他者为核心的自我特征,描述的其实是行政人员在既定的制度、传统习俗、伦理道德的背景框架下与其服务对象构建关系、展开互动的过程。在此过程中,行政人员认识到需要为其行动负个人的责任,而这一认知要先于法律责任的

考虑。这并不是关于个人情感偏好优先的陈述,而是作为主动——社会性人所隐含的认知。另一层面,以他者为核心的自我特征展示了行政人员个人责任的履行活动是因对他人的积极关心而被采取的,每一个人都将受到他人的影响。换句话说,这种特征是以真诚性来表现的,而不是基于预定的角色定义为基础来行动。在正式规则与角色定义所限制的语境中发生行政人员履行个人责任的行动时,面对面关系已然发生,此时的行为路径选择要以面对面的情境为分析单位。行政人员通过与民众面对面的互动,考量当事人行动的动机与独特的问题背景,通过相互了解和意义的共享来达成共识性决策。

(三) 制度秩序与心灵秩序同构

有限理性使行政人员在充分发挥自我能动性履行责任时可能陷入情感主义误区。“失去规则约束的自由是一种任性,会演变成对更大自由的践踏”^[16],将责任的实现全部寄托于行政人员的道德觉悟和自觉意识是不现实的,因此还需借助组织制度设计对行政人员的行为界限予以规制。组织制度与行政人员之间存在着相互塑造关系。以明确制度将行政人员放置于一般公民地位的界定和保护其基本权利,这是为实现个人责任构建最基础的法律前提,避免不良行为出现;以行政人员具体行为践行制度,反映制度的合理与否,借力打造规范自身。合理的组织制度,不仅能规范行政人员消极层面的自由思想,而且能为其自由创造能力和道德伦理的自主选择行为拓宽空间。制度作为社会背景性框架,一方面规范着权利—义务关系的分配方式,另一方面,规范着人们的基本行为方式^[16]。行政人员在这些背景性框架中履行个人责任时,被提供了一种具体空间中的善恶方向感,能够很快判断出“什么是好的或坏的,什么值得做和什么不值得做,什么对你是有意义的和重要的,以及什么是浅薄的和次要的”^[17]。

除此之外,行政人员个人责任中道德完整性的加强巩固还需个体心灵境界的提升,归根究底,行政人员如何选择、如何去做是出于本心的反应行为,在真善美的心灵境界中才能有自觉主动的道德行为。我们必须认识到制度秩序与行政人员的心灵秩序是相互影响、不可分割的,两者的构建是同步的,只关注制度建设而忽略行政人员内心花园的浇灌将会陷入形式主义的怪圈,通过相应的制度安排并在该安排的基础上生成行政人员所被期待的美好心灵秩序,才能形成相应的行政范式,使行政人员在实现个人责任的行为活动中保持道德完整性,充分发挥道德能力,以道德内驱力为驱动履行职责。

后工业语境中的新理念、话语、理解和意识形态催生了新公共管理范式的价值核心特征,服务型政府的构建对提供公共服务的行政人员的个人责任也提出了不同于既往的要求,此时讨论行政人员的个人责任,意味着行政人员的行为不再仅受规章制度所调控,他们的行动动机除了来源于对组织制度规范要求外,还源自合作治理体系里社会他者对他们行政行为的承认,行政权力的赋予建立在对公共利益达成共识的基础之上,权力的性质和作用方式有了根本性的变化,协调功能则日益加强。当行政人员担负责任时,他的行动不再取决于精英式劳动和权力分工的价值观念,而是取决于他对理想价值范围内自然才智之地位的理解。

行政人员在履行个人责任的基础上不断建构自我道德的完整性,既可以推进行政伦理观趋向实质正义,又以切身行动补充传统责任体系、提高政府公共服务的质量,为适应公共管理新范式、推进服务型政治建设贡献了力量。

参考文献:

- [1] 迈克尔·哈蒙.公共行政的行动理论 [M]. 吴琼恩,译.台北:五南图书出版公司,1993.

- [2] 丹尼尔·贝尔. 后工业社会的来临 [M]. 高铨, 王宏周, 魏章玲, 译. 南昌: 江西人民出版社, 2018: 31.
- [3] 戴维·约翰·法默尔. 公共行政的语言: 官僚制、现代性和后现代性 [M]. 吴琼, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2005.
- [4] 肖俏. 我国行政责任研究文献综述 [J]. 管理观察, 2017 (33): 129-131.
- [5] 张康之. 公共行政的行动主义 [M]. 南京: 江苏人民出版社, 2014.
- [6] 吕建华, 臧晓霞. 行政责任实现的路径演化及后工业化社会下的伦理构想——基于行政人格视角 [J]. 中共青岛市委党校青岛行政学院学报, 2017 (6): 60-66.
- [7] 约翰·罗尔斯. 政治自由主义 [M]. 万俊人, 译. 南京: 译林出版社, 2000.
- [8] 谢新水. 论行政人格转型的特征及其影响因素 [J]. 学术论坛, 2006 (9): 51-54.
- [9] 杨华锋. 走向后工业社会的道德管理: 从行政之恶谈起 [J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2013, 13 (1): 121-126.
- [10] 段鑫星, 武瑞芳. 行政人员独立人格生成的现实基础 [J]. 学习论坛, 2015 (6): 42-46.
- [11] 杨衍球, 曾钊新, 李建华. 论道德认知 [J]. 有色金属高教研究, 1989 (3): 30-34.
- [12] 李金鑫. 道德能力的道德哲学研究 [D]. 南京: 南京师范大学, 2011.
- [13] 特里·L·库伯. 行政伦理学: 实现行政责任的途径 [M]. 张秀琴, 译. 音正权, 校. 5版. 北京: 中国人民大学出版社, 2010.
- [14] 刘永富. 胡塞尔现象学中的“意向性”的三层可能的解释 [J]. 世界哲学, 2004 (2): 76-78.
- [15] 杨艳. 行政责任的实现与行政主体重构——以行政人员独立人格为视角 [J]. 探索, 2012 (2): 66-71.
- [16] 高兆明. 社会失范论 [M]. 南京: 江苏人民出版社, 2000: 53.
- [17] 查尔斯·泰勒. 自我的根源: 现代认同的形成 [M]. 韩震, 译. 南京: 译林出版社, 2001: 38.

The Personal Dimension of Administrative Responsibility in the Context of Post-industrial Society

Wang Feng, Liu Runnan

Abstract: In the context of high liquidity, China's industrialization has not yet fully completed, but has already fallen into the context of post-industrial society. The social and political economy is facing new challenges. The management-type government and the rule-of-law social management model have been overstretched. Under the developing trend of the management-oriented government transforming to the service-oriented government and the rule-of-law social management model gradually replaced by the cooperative governance society model, the personal dimension of administrative responsibility is not only the logical extension of the self-concept of administrative personnel, but also the self with the other as the core, more emphasis on the integrity of the administrative personnel's self-ethics, reducing the double conflicts between personal responsibility and public responsibility. The administrative personnel should transform the materialized thinking mode and construct the independent personality with the value rationality as the core, and at the same time the personal responsibility should be realized by means of reasonable institutional design and social supervision and power restriction mechanism of citizen participation.

Keywords: post-industrial society; individual responsibility; self-concept; moral integrity; independent personality

(收稿日期: 2018-07-07; 责任编辑: 晏小敏)