



# 政府责任重构:官德建设的组织分析

张则行

(上海师范大学 法政学院,上海 200234)

**摘要:**作为政府伦理建设的重要组成部分,官德建设的实用价值在于实现制度化。从组织理论的视角进行考察,其内涵应包含两个层面:首先要明晰官德建设的现实背景,即官僚组织的特性及其面临的困境;其次需重新调整官德建设的组织基础,其要旨则在于政府责任体系的重构。在当前,作为官德建设制度化的基本路径,政府责任体系的内容至少应包含政府伦理责任、政府法律责任与政府绩效责任等。

**关键词:**政府责任;官德建设;组织分析

中图分类号: C933

文献标识码: A

文章编号: 1671-931X (2016) 01-0032-04

## 一、官德建设的组织背景:官僚组织的特性分析

按照 W·理查德·斯科特(W.Richard.Scott)的说法,任何组织都包括环境、战略目标、技术、正式组织、非正式组织和人员等要素。<sup>[1]</sup>政府组织作为公权主体,其所具备的各要素与其他组织相比又迥然不同。分而言之,其所处内外环境大到国际之间,小至社区之内,纷繁复杂,变幻多样;其目标是也只能是不断满足人们对公共服务多样化的需求;其正式组织规则与结构较之其他组织更为严格,更具刚性;其技术与工作手段的运用更加广泛,水平更为高超;其非正式组织的作用与功能受到较大程度的限制;其对所属成员的道德素质与自律能力的要求较高等。

政府组织各要素的特征在某种程度上规定了官德建设的现实背景。众所周知,公共组织大多是一种刚性系统,政府组织作为一种典型的公共组织自然也不能例外。从理论的角度看,我国政府的组织结构尚属于一种威权体制,缺乏应有的柔性弹性。由于

种种复杂的历史、制度与现实原因,这种本质上属于官僚科层制的组织结构虽然历经数次政府体制改革而受到冲击,然而时至当下,我国仍没有找到或建构出适应当前社会特征与满足国家治理需要的替代组织类型。此外,与早期西方国家崇尚理性与非人格化的科层组织不同,我国政府的科层制结构在运转的过程中常受到人格因素的影响。凡上述种种政府组织现状与实现官德建设的龃龉,都使得政府治理的效果大打折扣,整体表现差强人意。因此,从现实的角度考虑,我们既要尊重现实又必须虑及长远,重塑政府组织基础,为官德建设培筑坚强后盾。

作为联结组织物质资源、人力资源和精神资源的纽带,责任机制是在重塑政府组织过程中起到举足轻重作用的重要因素。追求公共利益,“需要一种精心设计的责任结构以确保那些代表公众利益的人为了公民的利益能够付出最大的努力”<sup>[2]</sup>。责任界定明晰是人员各司其职、资源得到合理利用的前提条件。在以往各历史阶段,政府责任机制的划定虽各有

收稿日期:2015-09-23

基金项目:教育部人文社会科学重点研究基地“北京大学政治发展与政府管理研究所”重大项目“政治人类学视野下的政治体制改革研究”(项目编号:11JJD810018)阶段性成果;上海师范大学研究生优秀成果培育项目“后农业税时代基层政策创新的内生性逻辑”(项目编号:A-6001-15-001436)阶段性成果。

作者简介:张则行(1989-),男,山东临沂人,上海师范大学法政学院硕士研究生,研究方向:公共行政理论与实践。

千秋,然而也都失之偏颇。各有侧重虽然能够突出重点,然而在运作中,组织成员也不免顾此失彼,甚而争功诿过,以负有某责任而为其他失责行为寻找借口。

总而言之,实现官德制度化的前提是重构一整套层次分明、配合得法、交互作用的政府责任体系。关于建构政府责任体系的论述已颇具规模,在此不再赘述。有必要指出的是,本文所论及的政府责任概念不等同于狭义的行政责任。它是指政府及其工作人员等权力主体,在掌握和运用公共权力、制定和执行公共政策、提供公共产品和公共服务的过程中为了满足政治承诺、法律契约和职业素养的要求并对其表现出来的各种行为所负有的各项责任的总和。

## 二、建构政府责任体系:官德建设的基础

在笔者看来,官德建设所规定的政府责任体系至少需包括政府伦理责任、政府法律责任和政府绩效责任(以下简称伦理责任、法律责任和绩效责任)等三项内容。

### (一)伦理责任

按照宪法原则,政府权力是由全体公民基于民主的政治承诺与社会契约自愿让度与政府组织的。“政府组织由公众产生,为公众服务,并对公众负责。政府与公民之间可以被视为一种委托——代理关系,因为政府必须征得公民同意并以其名义进行治理。”<sup>[3]</sup>因此,官德建设要求的首要的政府责任就是政府组织及其组成人员作为公民权利的代理人所负有的伦理责任。这既是政府组织与其他社会成员签订的稳固的心理契约,也是公务人员所必须坚守的伦理底线。因而,伦理责任可以从组织与成员两个层面进行深入的探讨。

上文已论及政府组织的特殊性,亦从政治学的角度说明了其本质。在个人理性不断增长的现代社会,我们自然已不应迷信以往政府出于意识形态教化目的而臆想出来的“道德人”的伦理假设,但是,诚如罗伯特·登哈特(Robert.B.Denhardt)所指出的那样:公务员应该关注法令和宪法、社区价值观、政治规范、职业标准以及公民利益。<sup>[4]</sup>若如公共选择理论那样,过度强调政府的经济人特性而忽视政府的公共追求将有悖于民主宪政体制下政府应有的价值导向。对于现代民主国家而言,伦理责任在任何时期都不可偏废。

作为一项恒久的心理契约和一条严肃的伦理底线,伦理责任首先是一种消极的道德预防机制,它追求的是政府组织及其成员所应遵守的最基本的道德要求。这与其作为公权主体的特殊角色密切相关。具体而言,从组织层面来看,伦理责任的基本要求是任何政府部门都不能侵害其他社会组织及公民的合法利益与正当权益;从成员层面来看,伦理责任的底线

是任何公职人员都不得假公权以济私利,造成伦理失范。

### (二)法律责任

如果说伦理责任是一种主观责任,那么法律责任就是一种客观责任。“客观责任源于法律、组织机构、社会对行政人员的角色期待,主观责任则根植于我们自己的忠诚、良知、认同的信念”<sup>[5]</sup>。因此,对于法律责任的寻求应注重实体意义上的制度规范与法律规则。

作为政治系统输出的权威共识,法律一直被视为社会契约的外在表现,是实现政治承诺的重要途径,它天然承载着全体社会成员的价值分配与关系调整的功能。作为法律的实际制定者与执行者,政府对于法律责任的寻求较之其他主体应更为严格。主要表现为:首先,政府应忠诚于作为公共利益之载体的法律规范;其次,政府应敬畏法律作为调整社会关系的最高权威。二者是相辅相成的关系,无忠诚而有敬畏则使政府工作人员丧失自我认知,久而久之会以身试法,挑战权威,敬畏之心尽失;有忠诚而无敬畏则使政府执法过程一切以法制是从,缺乏人文关怀,遭致抵抗则会反视自己尊崇的法律是否合法,忠诚动摇。可见,政府寻求法律责任的两项要求缺一不可,否则将陷政府及其工作人员于伦理困境,最终将影响社会成员的法治信心。

鉴于法律的两大职能都关系到全体社会成员的切身利益,而政府在法律的制定与执行过程中又起到不可替代的作用,官德建设对于政府法律责任的要求也体现出某种特殊性。前文已论及法律责任也包括两个层面的意涵,一是忠诚法律,二是敬畏法律。忠诚既来源于政府公职人员的角色体认,也来自于他们对法律过程的合法性认同,而敬畏则更多的来自于法律权威的监督惩治机制。因此,官德建设对法律责任的要求也应从两个方面进行考察:

第一,维护法律权威。服从法律权威是对法律忠诚的外在表现。从根本上而言,实现对法律的忠诚只能从法律的合法性入手。而提升法律合法性的途径就在于法律制定过程中强调民主参与与严格遵守法定程序。以往我国诸如行政法等法律权威不树、合法性不足的主要原因就是立法过程的“关门主义”,既排斥公民的广泛参与,也没有统一的行政程序法典可资遵循。因此,维护法律权威一方面在立法过程中要广开言路、鼓励参与,并严格遵循法定程序;另一方面也要清晰界定政府及其工作人员的权责关系及其适应范围,其中包括权力的应用边界和责任的追究机制。

第二,建立责任机制。“政府与公民之间的关系依赖于责任机制……缺乏责任机制可能就意味着政府和官僚制组织的为所欲为和潜在的腐败。”<sup>[6]</sup>如果说服从法律权威是侧重于对政府组织在心理层面的

道德约束,而建立责任机制则是对其在法制层面的制度要求。从现实的角度看,后者是前者的前提和基础。在公共治理下,对政府组织回应不力的懈怠行为、公权私用的违法行为乃至侵犯其他社会组织、公民合法权益的犯罪行为,责任机制都应有相应的监督惩戒机制。值得一提的是,政府公务人员应普遍适用“纽伦堡原则”<sup>①</sup>。

### (三)绩效责任

在新公共管理理论看来,政府管理是结果导向的,而衡量结果的手段是基于预期目标的绩效测评。“为了让公共部门对其绩效负责,我们必须确定公共部门所预期达到的某种结果及其将会带来的后果或影响。……为了表明对某一公共部门绩效水平的预期,我们需要某种目标,即一个清晰的绩效标杆。我们需要一个明确的尺度,并根据已设定的预期目标,来衡量公共部门的绩效情况。”<sup>[3]</sup>

绩效作为衡量政府治理效果的最重要的参考系,自新公共管理运动以来,一直被视作用以评定政府效能最为有效的工具。而按照贝恩的说法,发挥绩效管理作用的关键在于明晰政府管理的预期目标。良性绩效最终表现出目标与结果的严格契合。在此,应当指出的是,这里的目标概念并不等同于目的的概念,这两种概念的混同使用,是绩效管理偏离政府公共价值的一个重要原因。政府以往的绩效责任更多地趋向于阶段性目标的实现,而较少关注政府存续的公共价值,即政府的目的。

诚然,政府绩效评估的合理运用,将为改进政府管理效率、提升回应速度提供不可替代的促动力。然而,在实践中,政府过于注重结果将忽视手段的正当性,甚至会为了追求绩效而抛弃政府管理的最终目的。比如,当前我国部分地方政府一味追求GDP的增长量,纷纷采用粗放式的经济增长方式,最终造成了资源枯竭、环境污染等一系列社会问题。这是与追求公共利益、实现人民福祉的政府目的相违背的。可见,目的、手段与结果有时具有不一致性。如前例所示,在现实中,治理主体常为了追求绩效结果而使用违背道德良知的“肮脏之手”(dirty hands)<sup>②</sup>。因此,对于政府绩效的寻求不应再以传统的绩效结果(常表现为数字)作为政府治理效果的唯一标尺。与之相对应,官德建设下的绩效责任的概念也应当延伸为运用适当的手段以追求合意的结果,最终实现公共善。换言之,官德建设所规定的绩效责任的最终目的是追求宪法原则下现代政府的本质性回归,即满足民众日益多样化的利益诉求并以此实现社会福利最大化。在此过程中,政府运用的手段与方式既要具备正当性价值,也要满足复杂社会形势下治理效率的要求,实现政府治理的目的、手段与结果的统一。

以上所述三种政府责任虽然并不能穷尽官德建设对政府责任的要求,却在不同层面凸显了政府责

任的多样性。

经过细致观察,我们不难发现,这三种责任存在着内在的联系,在某种程度上自塑成严密的责任体系:伦理责任从道德层面寻求政府工作人员的角色体认,激发其主动回应的公共治理精神,本质上属于主观责任之一种;法律责任从制度层面建立政府回应的监控体系,既要建构崇尚法律权威的心理契约,也需要建立正式的监督惩戒机制,本质上属于介乎客观责任和主观责任之间的准客观责任;绩效责任从效果层面努力弥合政府回应结果的有效性与政府治理目的的合意性之间由于其他不合理要素的强行介入而出现的某种断裂,本质上属于一种客观责任。总之,这三种责任互为依托、逐层递升、相辅相成,最终构织出官德制度化所必需的严密的组织基础。

### 三、小结

市场经济条件下的政府权力具有两面性,使用不当将会危及其他社会主体的正当权益。而权力的异化现象又和官德的缺失密切相关。在当代中国,重塑官德既是实现现代化治理的时代要求,也是政府自身革命的需要。本文从最宽泛的政府责任概念出发尝试建构新型的政府责任体系,并对其三项内容作了相对详细的论析。笔者认为,官德既是一种基于心理层面的道德诉求,更是一种基于制度层面的法律规范。政府及其工作人员对于官德的认识与追求,一方面得益于社会环境的变迁与政府治理理念的革新,另一方面,更为重要的是在于政府内部组织结构的调整与责任机制的完善。

#### 注释:

①即下级行政人员遵照上级机关或某一行政首长的命令而行动的事实,不能使其免除责任。

②从政治哲学的角度看,“肮脏之手问题”(the problems of dirty hands)一直是困扰政府管理者的道德悖论。在追求管理效率的同时,政府行为有时会不可避免地陷入目的与手段的道德冲突。绩效责任视野下的“肮脏之手”应包括两个层面的意涵:一是追求政府管理目的,即实现公共利益而使用不正当手段;二是谋取个人私利而使用非法或者不正当手段。以上两种都属于“肮脏之手”的范畴,都是政府为实现绩效责任的过程中应极力避免的。

#### 参考文献:

- [1] W·理查德·斯科特,杰拉尔德·F·戴维斯.组织理论:理性、自然与开放系统的视角[M].北京:中国人民大学出版社,2011:22-27.
- [2] Donahue. John, The Privatization Decision: Public Ends, Private Means[M]. New York: Basic Books, 1989: 222.
- [3] 欧文·E.休斯.公共管理导论[M].北京:中国人民大学出版社,2007:279.



- [4] 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]. 北京: 中国人民大学出版社, 2010: 31.
- [5] 特里·L·库伯. 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, 2010: 73-87.

[责任编辑: 张 磊]

## Redefining Government's Responsibility based on Organizational Analysis of Government Official's Moral Virtue Preaching

ZHANG Ze-xing

(School of Law and Politics, Shanghai Normal University, Shanghai 200234, China)

**Abstract:** As an important part of government ethics system, the practical values of preaching official moral virtue lie in the realization of system. Examined from the perspective of organization theory, its connotation should include two aspects: first, it should be defined according to the practical situation, namely the characteristics of bureaucratic organization and its predicament; second, it should be based on organizational basis readjusted to the government responsibility system. At present, as a basic approach to the official's virtue preaching, government responsibility system should be redefined to include at least government's ethical responsibility, government legal responsibility and political accountability.

**Key words:** government responsibility; official morality preaching; organizational analysis

(上接第 31 页)

- [3] 中华人民共和国财政部. 关于制止地方政府违法违规融资行为的通知[Z]. 2012.
- [4] 中华人民共和国财政部. 关于印发政府和社会资本合作模式操作指南(试行)的通知[Z]. 2014.

- [5] 中华人民共和国财政部. 关于印发政府和社会资本合作模式操作指南(试行)的通知[Z]. 2014.

[责任编辑: 许海燕]

## On Identifying and Controlling Legal Risk on the Part of Government in PPP Project

ZANG Jun-heng

(Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan 430073, China)

**Abstract:** In recent years, the efforts that have been made on promoting the PPP projects are so remarkable in amount, so massive in scope and so deep in significance that they certainly show the central government's determination to promote economic reform. But their effectiveness needs to be tested in practice. PPP model is not comprehensive in China at the present stage, which may incur the potential legal risks and make the government itself in an unfavorable position. The passive legal risk is difficult for the government to control, while the active risk arising from government's radical action can be suppressed. The biggest risks are the reverse renting incurred when government is seeking for the introduction of PPP projects and using PPP as an indebted instrument. We should comply with the policy of fiscal and tax system reform to prevent the government from legal risk in the implementation of PPP projects.

**Key words:** PPP projects; legal risk; reverse rent-seeking; indebted instruments