

行政和解中滥用伦理妥协的风险及其对策

彭建军,陈朝晖^①

(南华大学 政治与公共管理学院,湖南 衡阳 421001)

[摘要] 适当地运用伦理妥协手段可以解除行政和解中的两难处境,但在行政和解过程中滥用伦理妥协,就会引发伦理风险,威胁行政和解制度的良性运行、消减政府的公信力、促使行政人员道德坠落。构建行政和解伦理监督机制、规范伦理妥协适用原则和条件、提高公职人员道德素养是有效防范道德风险的必然选择。

[关键词] 行政和解; 伦理妥协; 伦理风险; 防范

[中图分类号] B82 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-0755(2012)02-0024-04

伴随着市场经济的高速发展,我国的行政纠纷也日益增多,行政和解在解决我国行政纠纷过程中起到了重要的作用。行政纠纷的复杂性要求行政和解的主体必须要灵活地选择和解的手段,才能发挥出行政和解应有的优势来解决行政纠纷。实践中,通常选择伦理妥协手段来解决行政和解的伦理冲突。因此,深入研究伦理妥协问题对于建构中国特色的行政和解制度,建设社会主义和谐社会具有十分重要的现实意义。

一 伦理妥协:化解行政和解伦理冲突的道德选择

行政和解的伦理冲突主要是“目的善”与“手段恶”,“手段与目的的组合方式有4种:手段善目的善;手段善目的恶;手段恶目的恶;手段恶目的善。”^[1]它表现在两个方面:在价值上,表现为行政和解的现实价值与理想价值的冲突;在手段上,表现为行政和解原则的坚定性与策略的灵活性的冲突。伦理妥协可以兼顾理想价值与现实价值,实现利益整合;伦理妥协也可以维护原则的坚定性、保持策略的灵活性,达到行政和解“目的善”的价值追求。所谓伦理妥协就是指“行政行为的伦理妥协是行政权力的委托—代理双方在诸种恶的价值冲突下,为了行政最高善的目的,迫不得已采取‘必要恶’的手段并将‘恶果’控制在最小化的一种理性的道德选择”^[2]。

伦理妥协作为一种方法论上的指导原则,因具体的纠纷事由不同,在行政和解实践中表现的具体形式也不一样。综合我国行政和解实践中各种形式

的伦理妥协,按照其妥协的程度不同可归纳成以下4种形式。

“选择最小恶”。按照目的与手段之间的善恶关系划分来看,目的善与手段善、目的恶与手段恶两类不存在妥协性。行政和解中的妥协是善恶之间的妥协,是目的善与手段恶的妥协。理论上,行政和解的妥协要求是目的的合理性和手段的正当性;在实践中,行政和解中的伦理妥协通常被“最小恶”代替。行政和解双方在回答“行政目的能否使行政手段正当化”问题时,持肯定态度,认为结果是否公平、正义要比手段是否公平、正义重要得多;过分强调“目的善”,认为只要在手段选择上把握“最小恶”原则即可。

“道德中立”。行政和解中普遍存在“最小恶”的选择还是属于在伦理价值体系范围之内的妥协;行政和解中的“道德中立”则是道德价值之外的妥协,不只是“善”向“恶”的让步,它更是伦理价值向政治价值、经济价值让步。伦理价值体系在判断过程之中成了一个中立者,使伦理价值体系中的公平、正义等成了一句空谈。在道德中立时,只要目的是善的,手段恶是否是最小的已经不重要了。

“道德缄默”。道德中立的更甚者就是道德缄默。行政和解中的道德中立是伦理价值被动地被纠纷双方弃之不用,而道德缄默则是伦理价值主动退出和解的事实判断之中,主动承认“道德无用”。行政和解的伦理妥协达到道德缄默程度时,整个行政和解过程就成了纯粹的“事实”判断过程,“目的善”与否、结果是

[收稿日期] 2012-01-06

[作者简介] 彭建军(1967-),男,湖南祁东人,南华大学政治与公共管理学院教授,博士。

^①南华大学政治与公共管理学院硕士研究生。

否公平、正义都不是伦理价值体系来评价的。

“伦理放逐”。经过“最小恶”、“道德中立”、“道德缄默”之后,行政和解中的伦理妥协进入“伦理放逐”阶段。“这种彻底性表现在:思想上,把道德规范和伦理准则要么打入冷宫,要么任其虚无缥缈,放弃了最起码的道德感和羞耻感,丧失了最基本的人格和良知;行动上,则赤裸裸地撕碎了一切道德伪装,肆无忌惮地践踏人类崇高的道德准则和伦理精神。”^[3]行政和解中的伦理妥协达到“伦理放逐”时,整个伦理体系都陷入深度的危机中了,伦理价值彻底向政治价值、经济价值等妥协。

运用伦理妥协可以很好地解决行政和解在手段与目的上的冲突,但并不是所有程度上的伦理妥协都对于解决这种道德两难问题具有正向的价值。“选择最小恶”与“道德中立”,甚至是“道德缄默”能积极地促使行政和解协议的达成,有益于行政和解的运行;当伦理妥协达到“伦理放逐”程度时,则不但不能有益于行政和解协议的达成,反而妨碍了行政和解的正常运行。

二 道德风险:行政和解滥用伦理妥协的必然后果

诚然,行政和解实践中伦理妥协的运用对于行政和解的实现发挥了重要作用,但是,相应地滥用这种伦理妥协的风险也渐渐展现出来。伦理妥协是一把双刃剑,它在展现行政和解的价值之时,也给行政和解带来了风险。在行政和解中适时适度地使用伦理妥协手段可以有利于行政利益的整合和营造出安定和谐的政治氛围;反之,就会因过度迷信伦理妥协的积极作用而走向行政和解的价值对立面,给行政和解制度以及整个社会伦理体系构成威胁。在行政和解中的滥用伦理妥协主要有以下三个方面的风险:

首先,滥用伦理妥协威胁着行政和解制度的良性运行。行政和解制度以正义、公平、合意等价值为原则,行政和解制度通过解决行政纠纷坚守纠纷解决的目的善、手段善以实现制度的公平、正义、自由等伦理价值;被实现了公平、正义等伦理价值的制度又可以保障下次的纠纷解决的目的善、手段善,以此循环形成行政和解制度的良性运行。行政和解制度与诉讼制度一样是用来解决人们在社会交往中出现的行政纠纷的。行政纠纷的核心是权益的争纷,通过行政和解制度中的协商、沟通、谈判、斡旋等手段,在双方互相取得信任的情况下形成合意。这种非诉讼方式对问题的解决,其对抗性很弱,对行政相对人的风险最小。这种方式的缺陷是和解双方依靠道德约束,法律对其的监督、约束力度不够,行政和解中

“最小恶”选择被视为正常化后,容易再次侵害行政相对人的合法权益和其他人员的权益,或者拖延、拒绝解决纠纷。“最小恶”的选择容易进一步激化矛盾,破坏行政秩序以致整个社会的秩序,激起恶劣的群体性事件,影响社会的安全与稳定。行政和解制度的伦理价值和目标就受到了损害,甚至是遭到毁灭。任由“最小恶”的存在和泛滥,并形成恶性循环,最终必酿成“大恶”,威胁行政和解的良性运行。

其次,滥用伦理妥协削弱了政府的公信力。公信力是政府对社会公共事务进行有效管理的前提,一个有公信力的政府则可以在被管理者中间达到“令行禁止”的效果。诚信是行政机关公信力的根本。行政机关要对社会进行有效管理,除了行政理论的转变以外,还要在日常行政管理过程中守诚信,维护政府的公信力。行政和解中滥用伦理妥协对政府公信力的损害主要是表现在产生行政纠纷时,行政人员利用行政相对人的信息不对称,道德中立,行政机关未能控制政府或行政人员的自利性,假公济私、贪污腐败、浮夸造假、谎话连篇。人为造成政府的被动局面,使得国家的相关政策执行不彻底或根本得不到执行。“有些国家公务员在片面的‘增长’或‘发展’观影响下,热衷于追求所谓的‘政绩’,主张道德中立或道德无涉。其目的就在于,企图摆脱行政道德规范和伦理准则的约束,为自己的行政过失和行政腐败寻找借口或遁词。”^[3]道德中立的直接后果就是政府的公信力下降。

最后,滥用伦理妥协促使行政人员道德的坠落。提高个体道德的修养方法有:学习与思考、省察克己、积善成德、慎独等,但任何一种方法都必须同社会实践紧密联系。行政和解是当事人(尤其是行政人员)进行道德修养的社会实践,这种道德实践的现状即滥用伦理妥协却会促使行政人员道德的坠落。行政和解滥用伦理妥协的风险是随着妥协的程度的增加而增加的,当伦理妥协达到彻底妥协程度——“伦理放逐”时“这种彻底性表现在:思想上,把道德规范和伦理准则要么打入冷宫,要么任其虚无缥缈,放弃了最起码的道德感和羞耻感,丧失了最基本的人格和良知;行动上,则赤裸裸地撕碎了一切道德伪装,肆无忌惮地践踏人类崇高的道德准则和伦理精神。”^[3]鉴于此,行政人员的个体道德在行政和解过程中不但得不到提升反而会坠落。

三 合理规避:有效防范伦理妥协滥用道德风险的对策

崇善、扬善是人类的美德,也是伦理的价值体系

对个体的道德要求,因而在行政和解过程中必须加强预防、杜绝滥用伦理妥协手段。这就要求我们构建行政和解伦理监督机制、规范伦理妥协的适用原则、提高公职人员的道德素养,防止因滥用伦理妥协而引发道德风险。

(一)构建行政和解伦理监督机制

行政和解中的伦理妥协滥用,主要是在适用法律规范的过程中缺少伦理监督。法律的适用离不开逻辑推理,法官在进行推理的过程中需要结合法律价值和社会伦理价值以及社会价值观和自己的价值观进行裁量。由于伦理监督机制的缺失,法官无法准确评估出行政和解中所采取手段的善恶程度。也正是这种因法官个人道德素养有高有低而得出的无法统一的、不确定的伦理标准,使得行政和解的正义、公平等原则流于形式,引发道德风险。由于伦理监督的缺位,行政和解过程中存在许多的虚假价值冲突。和解主体通过虚构价值冲突、增大和解的复杂性等来向相对人施加压力,迫使对方屈服或妥协以达到保护自身的利益。伦理监督机制可以为法官自由裁量提供规范与伦理标准,减少法官试图利用虚假的价值冲突实行伦理妥协。在行政和解中运用伦理监督对法律适用的各个环节实施监督,通过实现法律的自由正义价值来实现伦理的自由正义原则。

伦理监督委员会是伦理监督机制的具体形式,构建行政和解伦理监督机制就是设立一个伦理监督委员会来监督行政和解的适用。伦理监督委员会由法律专业人员、伦理学专家和行政管理相关专家学者组成,日常工作是主持行政和解程序的执行和日常文书往来交接,在具体的行政纠纷中执行法律法规。和解中,针对具体的行政纠纷的不同特征和矛盾,从价值上和方式方法上对和解的手段进行评估和选择;和解后,对和解结束反馈回来的信息进行处理和再评价,修正行政和解手段的偏差,直至行政纠纷得到最佳的解决。每次和解后,伦理监督委员会都要及时总结本次的经验并形成文字材料以备后查。

(二)规范伦理妥协适用的原则和条件

要发挥行政和解中伦理妥协的正向价值,有效防范滥用伦理妥协导致的伦理风险,不仅需要确立行政和解中适用伦理妥协的原则,而且需要坚持伦理妥协的适用条件。

一方面,确立伦理妥协的“有限适用”原则。在伦理冲突真实存在的时候适用伦理妥协手段可以有助于行政纠纷的解决,滥用伦理妥协则会引发伦理

风险,行政和解中该怎样来把握伦理妥协的度呢?先回到“目的与手段的关系”问题上来,目的的合理性并不能使手段必然正义。行政和解手段的有效与否不能违背目的善德伦理性,而且必须是真正为了实现行政和解目的善。对于行政和解的目的与手段,伦理性与有效性同样重要,这两个要求是不能分开的。行政和解的伦理监督机制不只是监督行政和解目的,也包括行政和解的手段。所以行政和解中伦理妥协的度就是:有限适用。并且把“有限适用”确立为行政和解中的伦理妥协的适用原则。

另一方面,规范伦理妥协的适用条件。伦理妥协不是解决行政纠纷的“万能钥匙”,滥用伦理妥协只能使得行政和解的“目的善”落空。只有在符合伦理妥协条件时,才能适用伦理妥协来解决行政和解中的伦理冲突。伦理妥协有3个适用条件:第一,从目的与手段的关系上来看,只有在“目的善”而手段只有“恶”的可能或选择任何善的手段都是低效率的情况下,才能考虑伦理妥协。第二,伦理妥协必须有利于实现“目的善”或最大化的“目的善”。第三,伦理妥协时所采取的手段必须是“最小恶”。

只有在完全符合以上3个条件时,行政和解过程中才能采取伦理妥协手段来解决行政纠纷,这样的伦理妥协才能实现“目的善”,把伦理妥协的风险降到最低,实现行政和解制度有关公平、正义、效率等伦理价值。

(三)提高公职人员的道德素养

公职人员的道德素养直接制约着行政和解的适用效果。公职人员是行政活动的主体,其身份具有三重性:一是行使国家管理权的公务员身份;二是属于单位工作人员的集体身份;三是属于个体的公民身份。依照公职人员的三重属性,可将其利益分为公共利益、集体利益和个体利益。行政和解中,出于保护集体利益的需要,公职人员就可能会伤害公共利益;出于保护个人利益的需要,公职人员可能就会伤害集体利益;在伦理监督机制缺失的情况下是否选择伤害公共利益或集体利益完全取决于公职人员本人的道德素养。由于行政纠纷的特殊性,在行政和解中选择伦理妥协手段时,受到损害的一方往往都不是行政机关的集体利益或其公务人员个人的利益,有时损害的是公共利益。根据违法补偿原则,行政纠纷中受到行政行为伤害的一方会得到损害赔偿。我国法律对救济的结果的规定就是停止侵权,对损害进行金钱补偿。行政和解与一般的法律规定有所区别,它对补偿的标的和补偿的方式没有具体规定,而是由和解双方自行协商。当行政机关侵权

时,行政相对人除了要求金钱赔偿外,也可以根据自身的需要而要求其他的补偿,比如权利、资源、资格等方面的特权。依照经济人和“委托——代理”的理念,本质上,这些权利属于公众,由行政机关代为管理。只要行政相对人以它为条件愿意和解解决纠纷,行政人员就会抛开公平、正义等伦理原则,双方达成和解协议来解决行政纠纷,使得公众的权利被少数人中饱私囊。鉴于以上情况,伦理妥协的适用需要行政和解的主体有更高的道德自觉,因而,只有提高作为行政和解主体的公职人员的道德素养,使他们道德素养达到一定的修为才有可能适用伦理妥协并发挥出其作用。

提高公职人员的道德素养关键在于“修”和“养”。一个公职人员对是非的判断能力除了与他自身的文化知识、社会知识及个人的经历和所处的社会环境有直接影响外,还与他的思想道德素养水平的高低相关。

“修”讲究的是运用先进的执政理论来武装公职人员的头脑,使其树立起正确的世界观、人生观和价值观,提高公职人员的道德认知能力,丰富公职人

员自身的社会知识和专业知识,最终达到提高其辨别是非的能力的目的。这就要求公职人员认真学习理论,用先进的理论来武装自己的头脑。业余时间要多读一些历史书籍,以史为鉴。此外,还要求公职人员及时总结实践中的经验教训,积累经验提高辨别是非的能力,做到不以个人的好恶作为判断是非的标准,不人云亦云。

“养”讲究的是要立足于长效,在政府机关中形成一种大公无私的风气;提高每个公职人员维护公德、以大局为重、私德让位于公德的自觉性,养成以做社会公仆为荣,为人民服务不含糊的道德习惯。

[参考文献]

[1] 陈第华.行政伦理妥协的合法性辩护[J].深圳大学学报(人文社会科学版),2011(3):54-58.
[2] 李 好,李建华.论行政行为的伦理妥协[J].江苏社会科学,2007(3):219-225.
[3] 江作军.试析行政选择中的伦理妥协及其思想渊源[J].道德与文明,2002(4):35-39.

Risks and Their Countermeasures of Ethical Compromise Misuse
in Administrative Reconciliation

PENG Jian-jun, CHEN Zhao-hui
(University of South China, Hengyang 421001, China)

Abstract: We can get rid of the dilemmas in administrative reconciliation through proper implementation of ethical compromise measures. However, misuse of these ethical compromise measures will trigger ethical risks, threaten the benign operation of administrative reconciliation, destroy governmental credibility and lead to moral degeneration of administrative staffs. Therefore, to avoid moral risks effectively, it will be inevitable to construct an ethical oversight mechanism, normalize the applicable principles and conditions of ethical compromise and, to improve the moral accomplishments of administrative staffs.

Key words: administrative reconciliation; ethical compromise; ethical risks; countermeasures