

# 行政领导主观责任：冲突与型塑

叶贵仁

(中山大学行政管理研究中心 广东 广州 510275)

**摘要:** 行政领导行使了一定的职权,同时承担相应的责任,其主观责任的履行对于权力的规范行使大有裨益。他们的权责应该是对等的,现实社会中因行政领导的权责不对等而引起了社会各界的关注,什么是行政领导的主观责任?为何会发生责任的冲突呢?如何型塑其主观责任呢?该文试图探讨这些问题。

**关键词:** 行政领导 主观责任 冲突 型塑

## 一、行政领导主观责任的界定

弗雷德里克·莫舍(Frederick Mosher):“责任很可能是行政——无论是公共行政还是私人行政——的词汇表中最重要词语。”<sup>1</sup>严格意义上说,行政领导责任包括两种涵义:一是应尽的职责,它指法律赋予行政主体某种特定的职责,它要求行政主体必须履行与此职责相应的行为。二是应当承担的一种不尽法律规定的相应义务所应承担的后果,该解释把责任提高到义务的范畴。事实上这两种涵义是一致的,行政领导行使一定的职责,同时应当承担违反该义务的相应后果。比较而言,前者是具体的,后者是抽象的,两者存在一定的因果关系。综合以上两种涵义,行政领导责任便是行政主体行使法定的职责并承担与之对应的义务。就行政领导责任的种类而言,学者们倾向于从不同学科性质的角度来划分领导责任问题,该文选取有代表性的观点综述如下:参照张成福教授对政府责任的理解,可以把行政领导责任分为道德责任、政治责任、行政责任、政府诉讼责任、政府侵权赔偿责任。<sup>2</sup>胡建淼教授、郑春燕认为行政领导的责任可细分为非法律责任(即政治责任)和法律责任(可划分为行政责任、民事责任和刑事责任)。<sup>3</sup>美国学者特里·L·库珀(Terry L. Cooper)对行政责任做了深入的研究,并从行政伦理学的视角对行政责任的主要内容做了解释,按照他的理解,行政领导责任包括客观责任和主观责任。客观责任源于法律、组织机构、社会对行政人员的角色期待,与外部强加的可能事物相关,主观责任则根植于自己对忠诚、良知、认同的信仰。<sup>4</sup>本文认为库珀的观点可以较好的概括行政领导责任的内涵,按照他的界定,行政领导的主观责任则是行政领导的内心对于忠诚、责任感的价值判断,它是源于行政领导内在的道德操守和对真善美的行政行为的追求。它没有一定的行为模式,随机应变性较大,且因人

而异。主观责任体现了一种领导责任“应然”的视角，同时承担了若干“魅力型领导”所具有的职责要求。就中国语境而言，它体现了社会主义信仰、为人民服务等优良传统在行政领导内心的价值沉淀，同时也体现了对于个人良知、忠诚、责任的正确判断。主观责任的核心表现则是一个人的价值观，它由三种成分组成：认知过程（建立在实践经验基础上）、情感过程（由感情引起的）和行为过程（行为方面的）。个人的价值观受到与之相关的行政环境影响，行政环境也是不同价值观的一个整合，个人的价值观就产生于个人和环境的互动中。价值观塑造了人的主观认知能力，同时引起积极的或消极的情感反应，从而引发了人的行为过程。<sup>5</sup>按照组织行为学的观点，也即个人的内在价值判断决定了行政领导的行为，行政领导的个人行为带动了所在组织的行为，不同的组织组成了某一级政府行为，由此而上带动了整个社会的发展。个人的价值观是其行动的内在动力，按照历史唯物主义的理解，个人的主观能动性具有能动的改造世界的能力，对于行政领导个人价值观的连续性内部控制能够使行政领导以一种相对可预测的方式行使其自由裁量权，从而保证领导者善用职权为民谋利。

长期以来，社会主要偏重于从客观责任的角度考察行政领导的责任，这种方法产生的一个不良后果就是忽视了对行政领导主观责任的考核及监督。众所周知，行政领导作为一级地方政府经济社会发展的“掌舵者”，他们发挥了非常大的作用。如果忽视其主观责任的一面，仅以经济发展的硬性指标来衡量一个领导者在任期间所承担的领导责任，产生的一种不良后果就是“形式主义”、“表面文章”“政绩工程”危害深远。就行政领导个人而言，他也会认为自己的职责就是完成上级政府及相关部门交代的客观任务，从而在工作上缺乏主观的内在激励因素。事实上行政领导的主观责任经常面临冲突，原因何在呢？这是下面研究的重点。

## 二、行政领导主观责任的冲突

关于行政领导主观责任如何把握的问题，学术界历来争论比较多，概括学者们的观点，不外乎各持一端。强调行政领导的主观责任就是依靠价值观、道德规范等约束自我，这体现了强烈的“人文关怀”思想，反之，则会失去对人类活动价值内涵的关注。由于一个行政领导往往承担了多种角色，并代表了多方面利益，所以当把多种责任放在某一个人身上时便发生了角色冲突。角色冲突的原因有几种：一是不同行政领导对同一件事情的价值判断标准不同；二是行政领导的主观责任在不同时间的侧重点不同，也即责任是发展变化的，行政领导主观责任无法及时适应社会发展的需求。按照上文分析，可以把行政领导主观责任冲突的根源归结为权力来源冲突和利益冲突。<sup>6</sup>

目前行政机关实行“双重领导”或“双重负责”的制度，某一级地方政府中的部门行政领导既受到同级政府行政首长的领导，又受上级政府同类部门的领导。依法治国、坚持党的领导、人民当家作主是对中国基本政治权力运行的概括。同一行政领导的上级、权力机关、法律、委托人对其要求不同会造成多重角色冲突的局面，后果是行政领导无法正常履行应尽的职责，造成政府部门之间的利益冲突加大，这也是行政领导的权力来源之间的冲突。如上文所言，某一行政领导在同一时间往往会收到来自直接领导和间接领导的互相矛盾的命令和任务。权力来源的多元化和差异性使得行政领导的身份认同发生困难。如果各方面的命令统一协调的话，就不会有权力冲突了，但是如果来自各方面的命令存在冲突的话，他的主观判断应当服从谁的指令？如果行政领导的直接领导者的命令是正确的，但他的更上层领导者是错误的，他应当服从谁的命令？同时行政领导是在党的领导下开展工作，党的方针政策是最大的权力来源，行政领导如何平衡各方面是必须面对的一个难题。人民作为行政领导权力的最终委托人，全国人民代表大会制定了法律，法律规定了行政领导的职责。忠于法律或许会违背上级的职责，忠于上级的职责或许会违背人民的公共利益。行政领导的行为应当体现出对他们负责，面临三种权力委托人的不同声音，行政领导者的主观责任如何保持始终如一呢？

利益冲突的背后是因为行政领导在不同的场合承担了不同角色的缘故。多种社会地位和社会角色集中于同一行政领导身上，便在他自身内部产生了利益冲突。客观环境要求行政领导承担了一种公共管理者“理性人”的角色，依法行政，维护公共利益是其出发点；同时，主观责任承担了一种个体“经济人”的角色，存在趋利的功利化个人利益追求，个人私欲的膨胀，便会使其主观观念偏离社会的道德规范，从而导致了公共行政权力的异化。显然，两种不同的人格要求体现在同一个个体身上，便存在变异的可能性，也即主观责任判断可能掩盖客观事实；还有一种情况便是纯粹个人行为是合适的，但是放在政府部门便是不允许的。行政领导主观价值的不同增大了把握行政自由裁量权的难度，这也是主客观责任冲突的深层次原因。如斯莫尔（Small）在关于美国政府中的利益冲突时得出结论：在 20 世纪后期，将纯粹、完全的个人利益从公共利益中区分开来渐渐变得越来越困难了，因为这些利益是重叠的、不再具有可分性，关于对错、喜恶的老式标准不合时宜了。<sup>7</sup>除了直接的利益冲突之外，潜在的利益冲突及习以为常的冲突也是大量正常的存在。这种情况下，行政领导往往会为了个人利益和政府利益而忽视其所担任的社会公共利益维护者的角色，或者把寻求为公共利益服务的过程当作追求个人利益的过程。利益冲突导致的最大问题在于造成了政府公共责任缺失，政府的行为无法很好的体现公众的利益。用制度经济学来解释这种现象，便是哈丁

(Garrett Hardin) 的“公地悲剧”，也即单个人的自利追求造成了整个社会资源的极大破坏和浪费。行政领导要有效的履行职责，必须平衡各种角色背后所代表的利益冲突，作出正确的决策。实践证明，由于人的有限理性的存在，利益冲突只能是一个慢慢缩小的过程。

从哲学上来讲，行政领导的主观责任和客观责任是对立统一的。就同一时间、地点、人而言，到底是主观责任决定客观责任还是客观责任决定主观责任，没有非常明显的划分。历史的看，主客观责任是统一的，但不存在固定不变的模式；但就历史演进过程来看，行政领导的客观责任在逐步规范化的过程中伴随着行政领导主观责任的不断扩大化。法律可以要求行政领导应该做什么或者不做什么，但是却没有要求他们“如何”去做。何况行政自由裁量权也为主观责任的实施留足了空间，这也为行政领导发挥主观能动性留足了空间。

### 三、行政领导主观责任的型塑

关于如何实现行政领导主观责任的问题，早期学者卡尔·弗瑞德里奇 (Carl Joachim Frederick) 认为行政功能的责任并不像其宣称的那样强制实现。在现代大型的、复杂的政府体系之中，通过外在的约束，并没有保证客观责任实现的有效途径，而且有证据表明大多数行政官员在大多数时间里，事实上遵循着主观的责任道德。<sup>8</sup>显然弗瑞德里奇看到了主观责任所发挥的积极作用的一面。主观责任涉及行政伦理层面的问题，自水门事件之后，美国联邦政府成立了“美国政府伦理办公室”，目的在于加强对政府官员的主观责任的控制。

从哲学基础上思考如何实现行政领导主观责任是必要的。道义责任论是以哲学和伦理学上的非决定论即自由意志论为基础的，该观点认为人具有控制自我行为的能力又有自觉行为和行使自由选择的能力，因而违法者应对自己出于自由意志作出的违法行为负责，应该受到道义的责难。这是发挥行政领导主观责任的哲学基础，但它夸大了个人意志的能动作用，忽视了外在环境的制约作用。显然，解决行政领导主观责任的冲突的总体目标在于平衡各种不同的责任，建立相互配合、相互制约、相互促进的工作关系。只有将硬性的客观责任同柔性的主观责任相统一才能真正的解决行政领导责任冲突的难题。这一规定的连贯性、长期性也是达到有效目的的重要保障。单纯强调行政领导的客观责任无法保证权力公共性前提下充分发挥个人主观能动性，也无法保证行政自由裁量权的合理运用。离开主观责任的规范，客观责任便失去了正确的价值趋向。客观责任是一种被动的责任，主观责任则是一种主动的责任。该文认为对行政领导主观责任的内部塑造对于行政领导责任的实现是必要的。

各种外在的法律规章只能对行政领导在政府体系中的运作程序做出理性的规定与设计，而对行政行为的主观能动性估计不足。当前公共领域大量的法律制度把效率问题作为一

个技术问题，谋求行政权力结构设计的科学性，造成行政人员实现道德价值确定的匮乏。现代的官僚行政是一种责任中心主义的体系，片面强调行政责任的制度化设计，忽视行政人员主观责任的作用会造成权责分离，或者说某种领导行为虽然合法但是不一定合乎基本的道德规范。<sup>9</sup>因此有必要从公共权力主体的角度，即通过对行政领导的主观责任内部塑造来解决行政领导的权责分离问题。所以伦理诉求也是政府的行为必须考虑的一项重要内容。通过对行政领导的主观责任的内部塑造来规范主观能动性的发挥是一种很好的选择。

主观责任在履行职务时发挥了重要的判明是非的作用，当来自上级的客观责任同自己的主观责任发生冲突时，行政领导应当根据自己的价值判断做出决定，从而避免不必要的决策失误或者对公共利益造成损害。2005年4月，全国人大法律委员会经过研究，在公务员法草案中增加了规定：“公务员执行公务时，认为上级的决定或者命令有错误，可以向上级提出改正或者撤销该决定或者命令的意见。上级不改变决定或者命令，或者要求立即执行的，公务员应当执行该决定或者命令，执行的后果由上级负责，该公务员不承担责任。但是，公务员执行明显违法的决定或者命令的，不得免责。”<sup>10</sup>内化行政领导的价值观可以起到从内部控制其主观责任的作用，即使没有人监督，行政领导的内心控制可以发挥作用；甚至当某些行为缺乏相关外在规范指导时，行政领导也可以发挥其主观能动性。内部塑造有助于产生一个更为负责的行政领导者。

主观责任的培养重在价值观的塑造，强调维护公共利益的重要价值追求，外在的法律规范也是社会价值体系在法律中的折射。就和谐社会的建设而言，将公正与平等有机的结合起来，才能对于作为最终权力委托人的公民负起责任。行政领导主观责任的规范仅仅停留在内心价值观的塑造上的话，会缺少一些具体目标指向，因此主观责任立法也就变得非常必要了，因为人本身固有的自利动机和有限理性行为不可能永远依靠内心价值观的培养来正确的行使权力。很多西方国家都从责任立法的角度来加强对行政领导主观责任的内部塑造，这不同于外部的法律规范，因为它的目标指向是行政领导的主观责任。实际上这是借助于法律规范的手段来达到改造主观道德世界的目的。美国、意大利、日本、新加坡、韩国等国家都对行政领导的主观责任做了法律方面的规定。比如1978年，美国国会通过了《美国政府行为伦理法案》，规定政府部门中的任何人都必须做到：对最高道德原则和国家的忠诚高于对个人、政党或政府的忠诚；尽职尽责的工作，尽最大努力履行其义务等十个方面的要求。1992年美国又颁布了操作性更强的《美国行政部门雇员伦理准则》。韩国于1981年颁布了《韩国公职人员道德法》，日本于1999年通过了《日本国家公务员伦理法》，于2000年4月实施。<sup>11</sup>行政领导的主观责任体现了行政领导对于公共利益与公众真正的忠诚与关怀，体现了内化

的信念和善恶标准，实质上它是一种道德内驱力作用于人的行为所产生的良性结果。它可以使行政领导在履行职责的过程中获得自我价值实现的感受，在没有很好的履行职责时则会受到道德良心的谴责，它把主观责任与道德自律结合了起来。<sup>12</sup>伦理立法显然对于规范行政领导的主观责任提供了一定的合法依据，但是相对于具体的行政法律而言，行政伦理的立法显得有些空洞。因为人的主观责任的承担最终依靠的是个人自觉的认识水平的提高，从而在内心形成一定的价值信仰，舍此，伦理立法否则往往流于形式。显然关注行政领导的主观责任解决了问题的一个层面，同时还需要从外部控制的角度考察如何规范行政领导的客观责任。

## Objective Accountability of Administrative Leaders: Conflict and Mold

Ye Guiren

(Center for Public Administration of Sun Yat-sen University, Guangzhou 510275 China)

**Abstracts:** Administrative leaders exercise certain powers and in the meantime bear corresponding accountability in their work, their objective accountability is of great significance to the power's exert. All powers should carry with them corresponding accountabilities. However, in the real society, the improper fulfillment of accountabilities by some administrative leaders has aroused wide attention from various circles of society. Then, what is the administrative leadership's objective accountability? How do these accountabilities contradict each other? And how to mold the objective accountabilities of the administrative leaders? This paper attempts to explore the answers to these questions.

**Key Words:** administrative leaders; objective accountability; conflict; Mold

---

<sup>1</sup> [美] 珍妮特·V·登哈特、罗伯特·B·登哈特 著 丁煌译 《新公共服务——服务，而不是掌舵》[M] 北京：中国人民大学出版社 2004年 P116

<sup>2</sup> 张成福. 责任政府论. [J] 中国人民大学学报. 2000年第2期 P77-81

<sup>3</sup> 胡建淼 郑春燕 论行政领导人行政责任的准确认定 浙江大学学报（人文社会科学版）2004年第6期 P6

<sup>4</sup> [美] 特里·L·库珀. 《行政伦理学：实现行政责任的途径》（第四版）张秀琴 译 [M] 中国人民大学出版社 2001年 P63-79 相关论述参见该书，需要指出的是库珀所说的行政责任是指行政部门所应承担的各种责任的总称，作者采用了一种广义的理解，不同于国内学者界定的作为政府责任中的一种责任的狭义理解上的“行政责任”，本文在参考相关论点的基础上做了归纳整理。

<sup>5</sup> [美] 特里·L·库珀. 《行政伦理学：实现行政责任的途径》（第四版）张秀琴 译 [M] 中国人民大学出版社 2001年 P75

<sup>6</sup> 参见 [美] 特里·L·库珀. 《行政伦理学：实现行政责任的途径》（第四版）张秀琴 译 [M] 中国人民大学出版社 2001年，86页该书把责任冲突归结为三种：即权力冲突、利益冲突和角色冲突，国内很多学

---

者在研究中采纳了这一观点。本文把相关内容归结为两点。

<sup>7</sup> Small, J. "Political Ethics: A View of the Leadership." *American Behavioral Scientist*, 1976, 19(5), 554

<sup>8</sup> Carl Joachim Frederick : *Public Policy and the Nature of Administration Responsibility* [M] *Public policy* , Cambridge: Harvard University Press, 1940, 3-24

<sup>9</sup> 相关论述参见 张康之 《寻找公共行政的伦理视角》 [M] 中国人民大学出版社 2002 年 P229 该书认为我国长期以来仅关注行政人员的法律责任，而忽视其道德责任，同时道德责任的缺失正是公共行政诸问题的根源所在，该书弘扬了通过道德途径塑造行政人员的责任感，从而实现公共行政的价值。

<sup>10</sup> 见 公务员法草案“二审”凸显五大亮点. [N] 南方日报. 2005 年，4 月 25 日 A02 版 本文把行政伦理立法放在“对主观责任的内部控制”部分，是因为该立法的目的是控制行政领导的主观责任，不同于对“对客观责任的外部监督”。

<sup>11</sup> 参见 卢少求 试析行政组织中的伦理责任及其规避 . [J] 毛泽东邓小平理论研究 (沪) 2004 年第 11 期 P29-34

<sup>12</sup> 参见 王姜文 论技术责任与道德责任与道德责任在行政责任中的统一性 [J] 湖北大学学报 2005 年第 1 期 P 42