

行政檢舉的困境

李建華* 牛磊**

行政檢舉的英文翻譯為Whistle-blower，最初是表示“吹哨者”，意即在發現了違反規則的行為時吹哨予以警告。後來引伸為告發者；因此，檢舉也稱為揭發、告發等。行政檢舉，顧名思義，是指行政組織的內部成員對公共權力部門及行政官員的違法行為，向上級部門或者專門的行政監督部門進行的檢舉、告發的一種行為。行政檢舉屬於行政監督體制中的一項制度安排方式。¹檢舉的具體目標就是官僚的公共權力腐敗行為，而對於公共權力腐敗行為的內涵與外延，可以考察一下《布萊克維爾政治學百科全書》對“政治腐敗”的界定：“政治活動家、政治家或官方決策過程中的官員，利用他們因擔任公職而掌握的資源和便利，為另外一些人謀取利益，以作為換取一些已允諾的或實際的好處的報償，而這種行為是受到正式法規明令禁止的²”。因此，行政檢舉的目標也可以理解為公器私用或者以權謀私。

一、行政檢舉政治合法性困境

對行政檢舉行為合法性的爭論一般包括兩個方面：一方面，按照韋伯的官僚制理論，行政組織內部擁有嚴格的層級體系，以及權力和權威的運行體系，上級對下級的控制以及下級對上級的服從是當然的和必須的，也是合法的；因而根據該理論，行政組織內部的成員對組織和上級的行政檢舉行為違背了對上級和組織的忠誠，破壞了權力和權威的運行，是不合法的；另一方面則認為，民主政治發展到今天，

* 中南大學政治學與行政管理學院院長。

** 中共湖南省委直屬機關黨校教師，中南大學政治學與行政管理學博士研究生。

1. [韓]鄭再和《防止腐敗保護內部檢舉者之研究》，載《社會科學研究》，2000（6），第96-98頁。
2. [美]戴維·米勒、韋農·波格丹諾：《布萊克威爾政治學百科全書》，鄧正來譯，北京，中國政法大學出版社，1992年，第594頁。

行政檢舉在各國的憲法和基本法當中都已經明文規定，因此，行政檢舉是具有當然的合法性的。不過，在政治學的視野中，合法性包含了三個層次：符合憲法與法律的規定僅僅是“合法律性”，只是合法性的外在形式，“合道德性”與“合公益性”才從實質意義上體現了行政檢舉的合法性所在。而作為近現代主流政治學理論依據的自然法理念與社會契約理念則正好契合了合法性的兩個根本特徵，使得行政檢舉具有了完整的合法性基礎與來源³。

自然法的理念起源於古希臘和古羅馬時期。早在古希臘初期，就已經出現了自然法的雛形。古希臘的英雄們把正義理解為習慣法的絕對基礎和準則，而習慣法則是正義的體現。在《荷馬史詩》當中，正義不僅被奉為人間的最高秩序，而且也是神界的秩序。宙斯是普遍正義的監護者；因為人類社會的秩序被視為整個世界和宇宙秩序的組成部分，因此，個體對習慣、規則、禮儀等習慣法的違背被視為是對神聖秩序的冒犯，都要受到神的懲罰⁴。由此不難發現，在古希臘人看來，自然法的核心與基礎——正義必須得到每一個人的遵從，從執政官到普通公民，任何人只要違背了正義，就會受到宙斯的懲罰，而不會出現區別對待。從中透露出來的信息，首先是人人平等的原則，即在正義面前人人平等；其次，沒有任何人擁有超越正義的特權；第三，也是最重要的一點，自覺遵從正義的規定已經深入到了每一個公民的內心之中，因為在信奉神的希臘公民心中，正義的監管者宙斯一直在監督著他們的行為，任何違背正義的行為必將受到他的嚴懲。

到了西元前6世紀，自然哲學家紛紛出現，並將目光放在了世界的本源問題，即正義從根本上意味著甚麼。畢達哥拉斯認為，和諧就是正義；而古希臘的改革家梭倫認為，正義意味著平衡與安穩，人人各得其所，協調共處；德謨克利特認為正義就是節制，恰如其分。赫拉克利特對正義的解釋則借助了他提出的“邏各斯”的概念，認為正義指的是自然的普遍規律和共同法則，也是萬物共同的、普遍的尺度，是最高支配力量，是人間法律的準繩。按照徐大同的理解，赫拉克

3. 王宏強：《論政治合法性的三個層面》，載《濟南市社會主義學院學報》，2003（1），第92-95頁。

4. 徐大同：《西方政治思想史》，天津教育出版社，2005年，第17頁。

利特的正義觀其實反映了一種“自然的必然性”，其對“邏各斯”的界定，大大豐富了古希臘初期對自然法和正義的樸素、簡單的理解，而且已經具有了自然法的雛形了。這一時期自然哲學家尤其是赫拉克利特對自然法和正義理念的貢獻在於，明確規定了正義是涵蓋了所有人的一種“必然性”，是不可違背和逆轉的，更為重要的是，正義高於社會的一切法律，是最高級別的支配性力量，而且是一切法律制定的參考和依據，就更加明確了正義與自然法的崇高地位和對法律的指導作用。這就在《荷馬史詩》的基礎上更進了一步。希臘晚期著名的斯多葛學派的創始人芝諾第一次正式提出了自然法的概念：“支配宇宙和人的理性就是自然法，它貫穿於一切事物之中，是人的行為的最高準則。”他認為，自然法是神聖的，擁有命令人正確行動和禁止人錯誤行為的力量。同時，自然法與人的本性是一致的，服從自然法就是服從人自己的本性。呂克西波對此解釋道，“最高的目的，是按照自然生活，即按照人自己的本性和普遍的本性去生活，絕不做共同法所禁止的事情。”

通過對自然法概念的梳理，可以明確，自然法的本質是自然的普遍規律，是人間最高的支配力量，規定著人應該去做甚麼不應該去做甚麼，一旦違背了就會受到宙斯（自然法的化身）的懲罰；自然法還是人間包括憲法在內的所有法律的標準、參照和指導，同時自然法與人的本性是一致的，按照自然法的規定實現生存和行為選擇，從根本上說就是按照人的本性去生存。因此，我們可以得出結論：作為社會管理組織的行政官僚機構的領導者和上級，他們與普通行政人員、普通公民一樣必須要遵守自然法，而沒有任何可以超越自然法的特權；反過來說，不按照共同法的規定進行行為選擇，將共同體的利益置於不顧，為自己的以及私利而公器私用，便是違背了正義的原則和要求，同時也違背了領導者和上級作為人的本性，當然要受到自然法的懲罰。在現實的政治操作層面，作為自然法化身的宙斯自然是不存在的，但是作為自然法的具體形式——憲法則對此做出了明確的規定。如我國的1982憲法就明確規定，“中華人民共和國公民對於任何國家機關和國家機關工作人員，有提出批評和建議的權利；對於任何國家機關和國家機關工作人員的違法失職行為，有向有關國家機關提出申

訴、控告或者檢舉的權利……對於公民的申訴、控告或檢舉，有關國家機關必須查清事實，負責處理。任何人不得壓制和打擊報復⁵。”

可見，從人類歷史的發展的廣闊視野和對人性的深刻領悟的層次，行政組織的內部成員，承擔起自然法和憲法對人性的規定，對領導者和上級的違反人性和正義的行為進行檢舉，他們的行為既是對他人違反人性和正義的行為的懲罰，而行為本身也是符合了人性、正義和自然法的規定，行政檢舉的合法性是不容置疑的。

行政檢舉的另外一個重要合法性來源則是社會契約理念。從嚴格意義上說來，社會契約理論的傳統可以追溯到古希臘時期。按照《布萊克維爾政治學百科全書》的說法，契約論傳統是政治思想的一種形式，最早由柏拉圖在《克里多篇》裏提出⁶。不過，在相當長時間裏，社會契約只是一種基於個人交易的輔助倫理。真正使社會契約擁有了廣泛的社會、政治和道德意義，是在西方思想啓蒙運動興起之後，肇始於17世紀英國的政治思想家霍布斯、洛克與法國的盧梭等人。他們的分析起點都是“自然狀態”。按照霍布斯的分析，在國家和社會出現之前，每個人都生活在一種自然狀態中。每一個個體都具有充分和完整的自由權利，但是不可避免的會出現利益和自由的矛盾和對立。因此在涉及到彼此的利益紛爭時，由於缺乏公共的權威，每個人在涉己紛爭中都充當裁判，導致了人與人之間的不滿、怨恨與爭鬥，這樣的狀態必然是無序和可怕的，唯一的結果只能是“人對人像狼一樣”的戰爭狀態。為了避免人類重新回到動物的世界當中去，人們達成一個契約，將彼此在自然狀態中的部分自由權利交出，組成一個公共的權威組織，由全體公民選舉產生的一批公共人員擔任相應的職位，負責處理人與人之間的利益矛盾，確立和維持公共秩序，為促進公共的善而服務。於是，便產生了國家和政府。

通過社會契約理論對國家和政府產生歷程的設計，可以發現：公共權力機構及其成員先天就是為公民利益而服務的，他們是公民利益的代理人，而非原來意義上基於“君權神授”的封建統治者。這是因

5. 參見中華人民共和國憲法（1982）第四十一條。

6. [美]戴維·米勒、韋農·波格丹諾：《布萊克威爾政治學百科全書》，鄧正來譯，北京，中國政法大學出版社，1992年，第606頁。

為，首先，官僚機構及其成員所掌握的公共權力的來源，不是神抑或是上帝，而是全體公民的授權；其次，他們的權力是有時間限制的，不是終身，更非世襲，而是要通過公民的公開選舉和投票；再次，他們在為公民利益的維護和增加服務的時候付出的成本和相應的收益，由全體人民以納稅的形式予以保證。綜上所述，不難得出結論：公共權力的擁有者——官僚機構的領導者和上級，他們的忠誠對象是全體人民，公共權力的目標指向是公共利益的維護和增加。因此，他們的行政行為的合法性來源是民衆的認可與支持；換言之，只有當他們的目的為了公共利益的時候，其行為才具有合法性，其所具有的權力與權威才具有合法性。

按照激進的民主主義者盧梭的觀點，官員本身除了公共利益之外便沒有自己特殊的利益，而一旦發現政府的行為已經脫離了公共利益的時候，人民就有權收回自己的權利，罷免政府。一旦政府的領導者和上級把手中掌握的公共權力用於追求自己的一己私利的時候，他們的權力已經發生了蜕化，失去了賴以存在的合法性，變成了純粹的統治下級和公眾的強制力，而“強力並不構成權利，而人們只是對合法的權力才有服從的義務”⁷。不難發現，通過對社會契約理論的透視，面對上級和組織的追求個人利益的行政行為，作為下級的公共行政人員，應當責無旁貸的進行檢舉和揭發；唯有如此，公共管理人員才能夠維持對公共利益的忠誠，他們的權力才具有合法性，才能得到公民的認可與支援。雖然下級的行政行為要對上級和組織負責，要忠誠與組織和上級；但是全體人民的公共利益才是公共行政人員的最高忠誠對象。基於此，可以發現，社會契約理念賦予了行政檢舉“合公益性”，也從另外一個角度論證了行政檢舉的合法性。

二、行政檢舉的道德困境

對於行政檢舉困境具體內容的界定和分析，主要是倫理學界的成果。其代表人物是美國的政治學和倫理學家特里·庫伯。庫伯認為⁸，

7. [法]盧梭：《社會契約論》，何兆武譯，北京，商務印書館，1980年，第10、73頁。

8. [美]特里·庫伯：《行政倫理學——實現行政責任的途徑》，北京，中國人民大學出版社，2005年，第62、66、74頁。

行政檢舉的困境從根本上說是責任的衝突，即客觀責任與主觀責任之間的衝突。“客觀責任並不是你自己考慮該如何做而做出的一系列決定的產物，而是源於他人處於你這樣的行政職位考慮該如何做出的決定”。通過庫伯的這句經典辨析，我們不難看出，客觀責任是憲法、法律和其他正式的社會運行規則對行政人員規定的責任，而主觀責任卻是“深植於我們自己對忠誠、良知、認同的信仰”，即根據自己的行政良心和職業道德意識到的自己的責任。客觀責任往往要求我們要對上級和組織負責，因為只有這樣才能有利於組織有效的實現組織目標、促進官僚組織的順利運行，保持上級和組織的權威；與此相反，主觀責任則往往要求我們對民衆負責，對公共利益負責，因為自己掌握的權力來源於民衆，自己賴以生存和發展的各種需求是由民衆提供的。因此，行政檢舉的困境就來源於這兩種責任之間的矛盾和衝突，即到底是對上級和組織負責，還是對民衆負責。在此基礎上，庫伯將行政檢舉的困境——責任衝突分解為三種具體的衝突形式：角色衝突、權力衝突和利益衝突。在庫伯的基礎上，有學者⁹將這種責任衝突分解為角色衝突、利益衝突和價值衝突。他認為，所謂價值衝突，指的是行政人員所要面對的衝突並非簡單的非善即惡，而是一系列的各種“善”形成的一種連續譜系，行政人員的選擇是在多種善、多重責任和義務之間的選擇，因此形成的價值衝突。

對於庫伯和其他學者的觀點，可以進行如下的分析：首先，行政檢舉的困境從根本上而言不應是主觀責任與客觀責任的衝突，因為主觀與客觀責任二者之間的衝突，其背後究竟是對民衆負責還是對組織和上級負責，而對誰負責的背後則是決定行政人員採取維護哪一方的利益的行政行為。可見，行政檢舉的困境的根本乃是組織和上級的利益與民衆的公共利益之間的衝突。在庫伯分解的三種具體的衝突形式當中，權力衝突可以劃分到利益衝突當中，因為不管是上級和組織的權力，抑或是民衆的權利，其目標指向都是實現和維護自己一方的利益。而國內學者陳振川所列舉的三種衝突形式當中，對價值衝突的解釋是不成立的。其合理性在於陳認識到了行政人員面對的衝突不是非

9. 陳振川：《構築行政人責任論理的若干思考》，載《四川行政學院學報》，2006（2），第80-83頁。

惡即善的二選一，而是一系列的連續譜系，是在多種“善”之間的選擇。不過，借助於公共行政學的理论我們知道，官僚組織的“善”的目標指向是效率，而民衆的“善”的指向則是民主和公平；做更深一層的分析，官僚組織的“善”，是官僚個體藉以獲得上級的獎勵和升遷的憑藉物和資本，說到底官僚組織的“善”是個體的善、工具的善。而民衆的“善”作為一個整體則代表了整個社會的穩定、發展與進步，是一種普遍的善和價值的善。因此，在行政人員面對的多種善之間的衝突當中，民衆的“善”明顯具有無可爭議的價值優先性，這同時也是陳振川“價值衝突”的不合理性所在。此外，官僚組織的“善”並非是行政檢舉的目標指向，行政檢舉的目標對象應當是官僚組織的“惡”，即官僚的腐敗行為與違背公益的行為。基於對以上的分析，不難發現，行政檢舉的困境的具體形式分解為庫伯理論當中的角色衝突和利益衝突兩種形式更為合理與妥當。角色衝突是行政檢舉困境的表現形式，也可以理解為職位衝突；利益衝突則是行政檢舉困境的根本，但是對利益衝突的考察必須借助於角色衝突作為載體，因為利益衝突是抽象而非具體意義上的。

倫理學家和政治學家普遍認為，行政檢舉的本質在於行政人員依靠自身的身份認同和倫理自主性來化解多重角色之間的衝突性。因為對於官僚個體而言，相較於個體和官僚組織的利益，對公眾和公共利益的忠誠具有天然的優先性。他們是由人民選舉出的，是公眾利益的受托者。然而，行政忠誠在現實政治實踐中出現的異化，則使得要讓行政人員實現行政檢舉的期望變成了一種無法企及的“道德烏托邦”。其根本原因是由於現代行政人員同時承擔了多種不同的社會角色，而這些社會角色本身並非是完全相容甚至是相互對立的，從而導致了行政人員處在矛盾和尷尬的境地。這種矛盾和尷尬的實質是不同角色之間的衝突性或對抗性，這種對抗性是現代和後現代社會中的角色扮演的多樣化和個人身份認同的多元化現象造成的。

當然，有一些學者已經清晰的看到，要實現忠於公共利益高於一切的倫理認同絕非易事，就如公共選擇學派指出的那樣，每個官僚個體對自身的身份認同，首先是一個人，其次才是一個官僚個體；只有一個人先實現了生存與發展，才能為公共利益而服務，成為公眾和公共利益的受托者。比如倫理學家特里·庫伯就明白的指出，儘管行政

人員承擔了特定的公共責任，但是在某些時候他們也認為自己不得不採取違背職責的行為。這是因為行政人員同時在扮演著多種不同的角色，每一種角色背後都附帶著一系列的義務，夾雜著私人利益。最終各種角色之間發生衝突，將行政人員置於尷尬和矛盾之中。法律只是對此提供了寬泛的傾向性指導，在這種情況下，要想使自己的行為最終符合公共利益的需要，進而做出負責任的決策，行政人員本身的倫理水準和良知就顯得至關重要了¹⁰。

還有一些學者如保羅·阿普爾比認為，儘管行政人員具有多重的角色特徵，但是對公眾的效忠應該優先與對任何特定代理機構或官員的忠誠，也只有這樣做才能夠提高公務員服務的可信度；正是基於此，他將擁有多重角色特徵的人的特徵描述為“政府組織工作人員就是負有特殊責任的公民¹¹。”可見，當行政人員在面對角色之間的衝突以及背後的組織和公共利益衝突的時候，認為行政人員應當首先考慮維護公共利益而非組織利益。

不難看出，多重角色之間的矛盾和衝突是行政忠誠異化的根本原因，也是行政檢舉困境的關鍵所在。很多學者從政治學的角度已經認識到，這種多重角色之間的衝突是不可避免的，而且，隨著現代社會向後現代社會的過渡，這種衝突和對抗的趨勢還會進一步加強。他們認為，角色的多元化與異質性是公共行政角色具有政治性的關鍵原因。多元角色中的每一個角色都代表著一系列的義務和利益，這些義務和利益是任何官僚個體在成長過程當中都必須承擔和擁有的，不管是在現代社會還是後現代社會都一樣。為了獲得這些利益，官僚個體必須承擔多重的義務。

在西方的行政檢舉的倫理思想當中，有一點很明確，即一個人在考慮自己的公民權時也應考慮其他公民的所思所想，正如倫理學家普蘭傑所說的那樣，良好的公民應該有能力在進行政治決策時，既能完整的維護自己的利益又能夠考慮到他人利益的完整性。這就表明了，行政人員在進行決策時要考慮的主要因素包括了維護自身利益和公共

10. 李建華、牛磊：《行政檢舉：走向一種新的行政忠誠》，載《南昌大學學報》（社科版），2007（1），第70-73頁。

11. Senett, R. *The Fall of Public Man*. New York: Vintage Books, 1974

利益兩個主要方面。對於普蘭傑的觀點，喬治·格雷爾姆則提出了更為具體和明確的見解，即：身為公共組織的行政人員，要維護公民角色就必須對組織採取健康的批判態度，但是這並非意味著必須要對那種於組織有害無益的不當行為採取不適當的反應或行為。顯而易見，官僚組織本身也是公共財產的一部分。關注公民—行政人員的雙重義務意味著要小心的調試、維修和偶爾徹底大修公共服務組織這架大機器¹²。作為必備技巧的道德想象和作為本質特徵的倫理自主性是這一維護過程中必不可少的東西。

現在的問題就很明確了，官僚個體對公眾與公共利益的忠誠與維護具有當然的優先權，因此在多重的角色發生矛盾和衝突的時候，應將公眾利益受托者的角色排在第一位。那麼如何將這種可能變成現實呢？一些學者提出了具有創新意義的觀點：將公共行政角色與市民角色進行分離。他們認為，角色分離的傾向以及工作與私人生活領域的界分的趨勢，促進了將官僚組織中的工作角色縮小到狹窄的範圍。而角色分離和工作與私人生活的分離使得緩解官僚個體的多重角色壓力成為可能。我們認為，這種實現行政檢舉本質的實現途徑並不具有現實意義。由於權威的“高度人稱化”，公眾包括官僚個體本身對公共行政角色的倫理認同並不會因為時間和地點的變化而變化；同時，任何一個官僚個體都首先是一個人，一個普通的公民，其次才是一個公共行政人員，而公民權與公共行政人員的權利是高度一體化的。基於此，學者們提出的“角色的分離”的現實操作意義就要大打折扣了。

如前文所述，如果說角色衝突在外在的直觀上展現了行政檢舉的困境的話，那麼利益衝突就從根本上反映了行政檢舉困境的核心。在官僚組織當中，利益衝突最明顯的就是官僚個體的利益、組織的利益與公共利益之間的衝突。作為官僚組織當中的下級，其角色要求服從上級和組織的命令，為組織和上級的利益最大化而努力，因為行政人員的權力直接來自於他的上級和組織。但是同時，作為公共利益的代理人，行政人員也要為公共利益的維護和最大化而努力，因為他們的權力從根本上來說是來自於民眾的授權。因此，個體、組織利益的最

12. [美]特里·庫伯：《行政倫理學：實現行政責任的途徑》，北京，中國人民大學出版社，2001年，第102頁。

大化與公共利益的最大化同時集中於行政人員，使得的行為選擇面臨兩難困境。不論服務於哪一方的利益，都在事實上造成了行政人員對忠誠的背叛：要麼背叛上級和組織，要麼背叛民衆。

從表面上看來，行政人員當然應服從於民衆和公共利益，然而實際上問題並沒有那麼簡單。忠誠於民衆與公共利益雖然是更高層次的，可是民衆的力量是如此的分散，而同時“公共利益是一個如此抽象和虛幻的概念，以至於無法對它提供服務¹³”；導致行政人員對公衆和公共利益的遵從嚴重缺乏明確性和激勵性。忠誠於組織和上級雖然是較低層次的，而且組織和上級的腐敗行為明顯是與公共利益和法律的規定相悖；但是行政人員掌握的權力、享受到的各種收益和福利都是直接來自於組織和上級，上級和組織的權威是明確而具體的，對下級的控制也是嚴格的。基於此，雖然行政人員自身的倫理自主性在促使行政人員忠誠於公共利益，但是現實情況卻使得行政人員的倫理自主性遭到壓制。這種壓制主要表現在，諸如很多倫理學和政治學家指出的那樣，組織和上級的制度性權威經常被用來壓制道德行為¹⁴。在我國憲法和法律制度的設計中，組織和上級的權力和權威是有憲法和法理依據的，但是對下級的權力來源卻沒有做出規定，在現實操作中是由組織和上級的授權。也因為如此，正如有學者指出的那樣，在實際的行政管理過程中，組織內部成員的工資福利來源於上級，同時權力的設置是下級服從上級，就很容易造成一種錯位，從為公民服務變成了為組織和上級服務¹⁵。在這種情況下，行政人員個體擁有的行政良心和對公共利益的忠誠就會被上級和組織的權力與權威所壓制。

更為重要的是，誠如《布萊克維爾政治學百科全書》對政治腐敗的定義，行政人員的檢舉行為不僅包括組織和上級的直接謀取私利的行為，還包括一些隱蔽的行為，比如置民衆的幸福與健康不顧，為了增加稅收創造政績，對高污染的企業大開綠燈；比如組織和上級不道

13. [美]特里·庫伯：《行政倫理學：實現行政責任的途徑》，北京，中國人民大學出版社，2001年，第74頁。
14. 紀明奇《公共組織中的倫理困境及其價值回歸》，載《天水行政學院學報》，2002（5），第19-21頁。
15. 曹淑芹：《制度主義、責任意識與倫理自主——關於行政倫理法制化的逆向思考》，載《內蒙古大學學報》（人文社會科學版），2004（4），第44-47頁。

德的行為等。然而，很多行政人員本身的素質和理性是有限的，對這一類的行政檢舉的對象就可能無法做出正確的判斷。對此，庫伯認識到，“對利益衝突的倫理學考察必須從一個更為寬闊的視角去進行，我們關注的是按照道德原則系統的、理性的履行行政責任，因此我們必須將所有包含利益衝突的道德問題都考慮進去¹⁶。”此外，他還指出，受法律譴責的行為當然屬於我們的考察範圍，但我們的視野應該更為寬廣和包括更多的內容，合法的行為並不一定是合理的行為，也從更深的層次上揭示了作為行政檢舉困境的根本衝突的利益衝突、客觀責任與主觀責任的衝突、多重角色之間的衝突、上級利益和公共利益的衝突，這些行政檢舉困境的表現形式清晰的表明了，當前行政檢舉作為行政監督體制的關鍵一環，在抑制組織和上級的腐敗行為、維護公共利益方面並沒有起到應有的效果。對於行政檢舉困境背後的原因，政治學、倫理學、制度經濟學、政治經濟學等都進行了深入的探討，如果從微觀的層面上分析，其中既有行政人員本身的原因如公共精神的缺失，也有上級和組織的原因如官員對“合法暴力”的壟斷性佔有；如果從宏觀層面上分析的話，造成檢舉困境的原因，既有制度層面對檢舉者利益保障和激勵機制的缺乏，也有制度背後對我國歷史和文化的影響與對公眾和官僚意識的滲透。

三、行政檢舉產生困境的原因

第一個原因是公共精神的缺失。公共精神的概念最早可以追溯到古希臘時期的亞里士多德對公共的善與公民品質的相關論述中。現代意義上的公共精神，是伴隨著市場經濟的建立與發展以及公民社會的興起而出現的。按照一些學者的觀點，公共精神從根本上說，就是存在於公民社會當中的一種關心公共事務、並願意致力於公共生活的改善、公共秩序建構的公共意識，以營造適於人類生存與發展條件的倫理規範、政治價值與社會制度，它包含了民主、平等、自由、秩序、公共利益和負責任等一系列最基本的命題。具體而言，公共精神可以

16. [美]特里·庫伯：《行政倫理學：實現行政責任的途徑》，北京，中國人民大學出版社，2001年，第110-111頁。

從以下三個方面進行分解：在道德倫理層面上，公共精神的主旨在於在公共共識的基礎上所產生的自尊、互惠與互信等基本的倫理規範，並遵循著最基本的公共道德基礎；在政治價值層面上，公共精神則體現為對公平的承諾、對寬容的尊重以及對正義的信仰；在社會制度層面上，公共精神指的是一種制度規則與行為模式，以及對民主法治為基礎的憲政制度的維護與推行。

可見，導致行政檢舉困境的首要原因，就在於官僚組織內部的行政人員公共精神的喪失。由於缺乏公共精神對行為選擇的價值取向的指導與支撐，行政人員只知道忠誠於組織和上級而忽略了對民衆和公共利益更高層次上的忠誠，以及上級的私人利益得以凌駕於公共利益之上、對公共利益不斷侵蝕。對官僚組織和上級的忠誠取代了應有的對公眾和公共利益的忠誠，公共精神的缺失從這個意義上也可以理解為行政忠誠的異化。

從一個方面說，上級權威的“高度人稱化”是導致公共精神缺失的客觀原因。對於行政忠誠在現實的政治實踐中出現的異化，很多學者都提出了自己的觀點。國內行政法研究專家曾繁正曾指出，在傳統官僚組織中，由於掌握權力的人同時也擁有權威，組織中下級對上級的服從，實際上“並非服從權威所賦予他的地位，而是服從權威者本人，換句話說，命令與服從之間的關係是高度人稱化的，組織亦完全建立在對權威者個人的效忠上。¹⁷”美國公共選擇學派的先驅安東尼·唐斯在《官僚制內幕》中也提出了類似的觀點，行政組織中官僚“惰性的力量”是非常強大的，其中一個重要的原因就在於“它產出的主要部分不是直接或間接的由組織外部的市場通過權衡機制來評估。¹⁸”可見，對於行政官員而言，對行政權力行使效果的評判不是取決於公眾，而是行政組織本身，更準確的說，便是組織內部權力與權威的合一體：組織的上級。儘管按照韋伯的官僚制理論，上級與下級的關係、命令與服從都是依據制度而定的，不是基於人身依附或個人的忠誠；上級要服從非個人的制度，他對下級的命令以制度為取向；下級行政人員對上級的服從並不是服從他本人，二是服從於非

17. 曾繁正：《行政組織管理學》，北京，紅旗出版社，1998年，第24頁。

18. [美]安東尼·唐斯：《官僚制內幕》，北京，中國人民大學出版社，第209、28頁。

個人的制度，而且只有在制度賦予上級權力的合理範圍內，下級才有服從上級的義務。制度是由民衆利益的代表——立法機關制定的，從這個意義上可以說，下級行政人員對上級的忠誠，其根本上是對公衆和公共利益的忠誠。換言之，對公衆的忠誠是最高層次的，是價值性的，而對上級和組織的忠誠則是次一級的，是工具性的，是實現對公衆忠誠的手段。

然而，在官僚制的實際操作中，掌握權力的上級在事實上同時擁有權威；這是因為，由於公共決策的複雜性，制度與法律無法為上級的行為提供所有的明確規定，而只能是一種寬泛意義上的指導。這就決定了上級的行政自由裁量權的存在是必然的和客觀的，上級的權力行使也往往是按照自己的意志而非法律的意志。這就導致了組織中下級對上級的服從，實際上並非服從非個人的制度，而是服從權威者本人，即行政人員的上級；換言之，命令與服從在實際上是“高度人稱化”的，行政人員的忠誠在實際上是建立在對權威者本人的服從基礎之上。上級權威的高度人稱化與自由裁量權的客觀存在，為上級運用權力謀取私利、侵蝕公共利益提供了現實的機會。因此，在上級運用權力進行政治腐敗的時候，下級對上級的忠誠與服從仍然是不變的。應該說，行政忠誠的異化是造成公共行政人員公共精神喪失的客觀原因。

而另一方面，先天自利性因素的存在對公共精神的腐蝕則是導致公共精神缺失的主觀原因。造成行政人員公共精神喪失的主觀原因，典型的解釋是以詹姆斯·布坎南和戈登·塔洛克為代表的公共選擇理論學派提出的“經濟人”假設。布坎南認為，盧梭在“社會契約論”中所描述的，政府及其成員是純粹的公衆利益的受托者，除了公衆利益之外沒有其他任何的獨立的利益需求，這種情況在實際的政治操作和運行當中並不存在。實踐證明，官僚組織和行政人員並非僅僅是公衆利益的受托者，他們同樣有自身的獨立於公共利益之外的利益需求傾向，也是理性的“經濟人”。下級行政人員、組織和上級都有有別於公共利益、屬於自身的利益需求，二者之間並非完全重合，而是有很多的獨立成分；同時官僚組織的利益與公衆利益也並非能夠完全融合或者相容，在很多時候往往會出現矛盾甚至是相互對立的情況；尤其是當官僚組織通過侵佔公共利益來滿足自身的利益、官僚組織出現

了嚴重的貪污和腐敗行為的時候，在這種情況下，作為下級的行政人員在面對忠誠困境的時候，面對組織和公眾的雙重壓力時，理性的“經濟人”假設會促使其犧牲公眾利益，從而保全或者實現官僚組織及行政人員自身的利益。這樣，行政忠誠的異化在下級行政人員的主觀意願的支配下成為了現實。

對此，倫理學家們如特里·庫伯等都大聲疾呼：作為官僚組織的成員，行政人員首先應該忠於自己的上級和組織，這是官僚組織本身的內在要求；但是，作為憲法規定的作為民眾利益的受托者，在面對上級和組織的違背憲法和公共利益行為的時候，應該檢舉自己的上級和組織¹⁹。顯而易見，庫伯等學者給出的解決行政忠誠異化難題的辦法同樣是基於盧梭在《社會契約論》中的簡單而純粹化的描述。相較於盧梭，庫伯承認了官僚組織和個體有自身獨立於公共利益之外的利益需求，但是對於在官僚組織利益與公共利益出現矛盾和衝突的時候如何解決這一難題，庫伯僅僅從理論的角度給予了寬泛的指導，卻並未提供現實的動力因素。畢竟，相對於憲法和民眾的抽象，官僚組織和上級的壓力來的則更為現實些。

第二個原因是保障與激勵機制的缺乏。從一般意義上而言，公共行政人員對組織和上級的腐敗行為的行政檢舉行為的動機包含兩個方面：首先是檢舉行為能夠給檢舉者本人帶來一定的收益，其次就是在不能預見有一定收益的情況下依靠自身的公共精神，即憑藉對正義的信仰和對公共利益的忠誠。而除了動機之外，公共行政人員的檢舉行為還有很大的風險，因為從以往歷史上和近現代的行政檢舉的案例考察，他們在檢舉之後往往會遭受一系列的打擊和報復，個人的合法權益難以保證，甚至連生命都遭受威脅。通過前面的分析我們瞭解到，下級行政人員和上級一樣是具有個人利益最大化傾向的“經濟人”，因此僅僅依靠自身的公共精神去檢舉上級的腐敗行為明顯是不現實的；而行政檢舉的目的是維護公共利益，因而下級行政人員的檢舉行為為得到好處的是公眾和公共利益，與自身並沒有直接的利害衝突。綜上所述，下級行政人員的行政檢舉的兩個動機都是蒼白無力的。可

19. [美]特里·庫伯：《行政倫理學：實現行政責任的途徑》，北京，中國人民大學出版社，2001年，第111頁。

見，單純依靠檢舉者本人的努力是非常艱難的；而要促進行政檢舉的實現，抑制上級和組織的腐敗行為、維護公共利益，在體制的設計上就要求制度規範必須能夠免除檢舉者的後顧之憂，即能夠有效保障檢舉者的合法權益，同時要對檢舉者設置一定程度的激勵機制。不過，現實情況是當前的制度設計對於促進行政檢舉行為的實現是存在嚴重缺陷的。這種缺陷主要表現在以下幾個方面。

其一是“道德烏托邦”主義。道德烏托邦意味著，制度的設計使得檢舉者的檢舉行為對自身並沒有顯著的激勵機制，同時卻將下級行政人員即檢舉者人為的拔高，定位為高尚的“道德人”。作為公民中的一員，自然法、憲法等都明確賦予了行政人員檢舉上級腐敗行為的權利。然而值得注意的是，正如一些學者指出的，檢舉權與憲法規定的行政人員享有的其他權利存在著根本性的區別：即行使這項權利對檢舉者本人並沒有直接的利益關係，也沒有明顯的利益獲取。檢舉權的實質，是國家為了發現、糾正自身的決策失誤而賦予了行政人員對上級和組織的一項監督權利，因此具有明顯的“個人作為，國家受益”的特徵²⁰。下級行政人員付出了艱苦的努力和勇氣，檢舉上級和組織的腐敗行為，最終只是抑制了官僚的機會主義行為，維護了公共利益。雖然法律規定，“監察機關對控告、檢舉重大違法違紀行為的有功人員，可以依照有關規定給予獎勵”；但是在現實層面上，對行政檢舉者的獎勵缺乏可操作性，而且一般獎勵金額有限，與檢舉者挽回的公共利益的損失相比，往往是微不足道的；同時獎勵對象僅限於普通民衆，行政組織內的下級行政人員的檢舉往往沒有任何的獎勵。

與之形成鮮明對比的是，現行的政治主流往往將行政人員的品行人為的拔高，定義為高尚的“道德人”。如要求行政人員樹立“公共”意識，在行政行為過程中，應“充分的考慮到各個社會主體的普遍需求，從衣食住行到文化、環保方面的需要，從低層次的基本生存需求，到生活質量、個性發展的需求”；要“樹立積極的行政價值導向，以社會公共利益為重，並作為衡量個人行為的倫理尺度，道德的行使公共權力進行公共事務的管理”；在此基礎上，要求行政人員具

20. 王寶龍：《建立統一完善的檢舉制度》，載《理論學習》，2000（9），第29頁。

有獻身精神，包括為國盡忠、為民服務、捨生取義，當國家利益、民衆利益與個人利益發生衝突的時候，無私的奉獻自己的一切，在任何的情況下，都不能把政府利益、部門利益、個人利益凌駕於公共利益之上²¹，如此等等。這種政治的主流意識無視行政人員作為人的基本特徵，完全忽視了檢舉者為了生存與發展同樣有各種需求，同時也是自身利益最大化的“經濟人”。倫理學家曾釗新指出，“有利益就有道德……道德的基本問題是甚麼？你說一千到一萬，就是這兩個字：利益。當然包括利益分配、利益共用、利益公正、利益公平，反正利益到底：你離開了利益就沒有甚麼道德²²。”因此，一廂情願的把行政人員與利益剝離，宣傳成“毫不利己、專門利人”的道德人，無疑破壞了行政檢舉賴以存在的人性基礎。

其二是實際檢舉權的受限與高風險並存。行政人員的檢舉權在現有的法律文本中受到了明確的限制，更為嚴重的是，檢舉者在做出檢舉行為之後往往會遭到各種形式的打擊報復，不得不付出巨大的代價，使得行政人員的檢舉行為面臨嚴峻的後顧之憂，極大的抑制了檢舉行為的實現性。根據一些學者對檢舉相關法律的分析，得出了行政人員的檢舉權受到嚴格限制的結論²³。盛小金指出，憲法第四十一條規定了：中華人民共和國公民對於任何國家機關和國家機關工作人員，有提出批評和建議的權利；對於任何國家機關和國家機關工作人員的違法失職行為，有向有關國家機關提出申訴、控告或者檢舉的權利……對於公民的申訴、控告或檢舉，有關國家機關必須查清事實，負責處理。任何人不得壓制和打擊報復。可以明確，行政人員作為公民的一員，享有當然的檢舉權。但是我國的《公務員法》第十三條規定：公務員享有對機關工作和領導人提出批評和建議的權利，享有申訴和控告的權利。因此，作為公務員的一員，行政人員是沒有檢舉權的。雖然行政人員可以以公民的身份、依據憲法條文進行檢舉，但是同時作為公務員的一員，憲法和《公務員法》同時規定了“維護政府

21. 馬永慶：《公共利益：行政倫理建設的根基》，載《山東師大學報》（人文社會科學版），2004（5），第14-17頁。
22. 曾釗新：《倫理十講》，北京，中國社會科學出版社，2006年，第15頁。
23. 盛小金：《略論我國公務員的檢舉權》，《雲南行政學院學報》，2007（4），第89-91頁。

形象和權威，保證政令暢通”，以及“保守國家秘密和工作秘密”。因此，行政人員作為普通公民角色依據憲法享有的行政檢舉權利，在面對同時作為公務員的角色時，卻受到了憲法和《公務員法》的限制，二者之間是矛盾的，難以做到涇渭分明。因為對上級和組織的檢舉，同時必然意味著對政府形象、政令和權威的破壞，以及對工作秘密的泄露。綜上，就不難得出結論：行政人員的檢舉權是不確定的，缺乏明確的法律支援。

而一方面，即使行政人員依據自身的公共精神和公民權下的檢舉權對上級和組織的腐敗行為進行了檢舉，則必然會遭到組織和上級的種種打擊報復，付出巨大的代價。這種代價可以從兩個角度進行分解：首先，在行政人員檢舉之後，組織和上級將調動自身擁有的龐大的行政資源，通過各種渠道尋找檢舉者的信息。在確定檢舉者之後，就會運用自身掌握的權力，對檢舉者進行各種形式的打擊和報復，輕者藉故貶低職位、削減工資和福利，並且對其實施孤立，重者則是想方設法尋找檢舉者工作的失誤，以此為藉口將其辭退甚至是交送公安和檢查機關，使其身陷囹圄，從而力圖抹去自身的腐敗事實；而檢舉者的家人和親戚也都會遭到相應的報復，尤其是人身的安全。其次，在檢舉者遭受到各種形式的打擊和報復的時候，由於上級和組織的強制性權力的壓制，檢舉者的同事甚至是司法和檢查機關都會有意識的孤立檢舉者，被譽為第四權力的媒體和公共輿論，迫於政府組織的壓力，也往往避而不談，使其孤立無援，檢舉的合法性受到嚴重的削弱。因此，這兩方面的打擊對於檢舉者而言無疑是災難性的。現實中的案例，只要考察一下河北一個科級幹部郭光允在檢舉該省原省委書記程維高的艱辛歷程，以及遼寧鞍山的李文娟檢舉其所在單位的腐敗行為後受到的非人的虐待就會體會到檢舉者的因檢舉而付出的巨大代價。

基於對上述的分析，可以發現，在行政人員作為普通公民同樣具有“經濟人”的自利性的情況下，在檢舉者的檢舉行為非但沒有任何的獎勵反而會遭到嚴重的打擊和報復、付出巨大代價的情況下，現行制度卻依然將其定義為高尚的“道德人”，對行政人員提出超出現實的要求和期望，對行政人員而言是違背公平和正義的，也是不符合人性自身的。

第三個原因是官員對“合法暴力”的壟斷佔有。“合法暴力”的概念產生於近代的社會契約理論家霍布斯、洛克等人。按照霍布斯的觀點，在自然狀態當中，雖然每個人都是具有理性的，擁有充分和完全的自由，但是一個人在行使自由權力的時候往往會與他人的自由發生矛盾，由於缺乏權威的裁判者，每個人在涉己糾紛中都充當法官，導致了整個自然狀態是“一切人對所有人的戰爭”，整個人類必將處於一種無序和危險的狀態中。因此，為了實現對糾紛的正義的裁判，實現人類社會的有序發展，政府建立起來。為了保證政府的合法性與權威性，各種維護社會秩序的暴力機器，如警察、法庭、監獄等，都由政府管理和支配；因為人類意識到，如果這種合法暴力掌握在私人手中，必將威脅到公民的自由和權利，而政府是由民衆公開選舉產生的，對公共利益負責，能夠保證自身的正義性，因此形成了政府對“合法暴力”的壟斷性於有。而壟斷性於有“合法性暴力”的政府機構就被稱為“利維坦”。“利維坦”的原意是指凶猛的野獸，但是霍布斯的社會契約理論在事實上使政府及掌握公共權力的官員成為了隨時都有可能撲向公民、侵噬公民自由和權利的野獸²⁴。而在依照韋伯的官僚制理論建立起來的政府組織當中，上級掌握著組織的權力，擁有對下級命令和控制下級的權力。因此，在實際的操作層面，組織的上級實現了對“合法暴力”的壟斷性佔有。

因此，按照社會契約理論，組織和上級對“合法暴力”的壟斷性佔有，有力的避免了人類社會“一切人對所有人的戰爭”的悲慘局面；作為全體民衆利益的代理人，以暴力機器為後盾，能夠公正和正義的解決人與人之間的糾紛，維持每個人所享有的自由權利，同時使一個人的自由不致於威脅到別人的自由，實現社會的良好秩序，促進整體的和普遍的善的實現。然而，在現實操作當中，組織和上級對合法暴力的壟斷性佔有，卻造成了對公衆和下級的強制性，使得作為下級的行政人員很難實現對上級和組織濫用權力和腐敗行為的檢舉。主要表現在以下幾個方面。

首先是權力本身的擴張本能。長期以來，政治學界的主流觀點都傾向於認為權力本身是沒有價值偏向的，之所以權力被濫用是因為掌握

24. 徐大同：《西方政治思想史》，天津，天津教育出版社，2005年，第17頁。

權力的人欲望的膨脹所致，因此要能够培育掌權者的德性，就能够實現普遍的善。如柏拉圖在《理想國》中就宣揚，一般人是具有統治的資格的，只有那些具有崇高智慧和良好美德的哲學王對國家和社會的統治才是完美的²⁵。但是後來政治實踐的發展尤其是新制度經濟學的興起，表明：權力本身具有一種擴張的衝動和本能，任何人只要掌握了權力，都會擁有權力的膨脹欲望。因此，當官僚組織和上級壟斷佔有了“合法暴力”，公眾利益代理人的角色束縛便不復存在，濫用權力為自身謀取利益也將成為一種必然，正如盧梭所言：當一個人上升到可以號令別人的時候，一切就都來競相剝奪他的正義感和理性了²⁶。

事實上，古希臘自蘇格拉底就已經認識到了人是理性和欲望的結合體，要實現一種良好的生活，就必須發揚理性、限制欲望，相應的美德要求就是智慧和節制；柏拉圖在晚年著寫的《法律篇》中也認識到了，“權力與智慧結合在一起的哲學家在現實中難覓，而人性又是自私的，因此必須將法律居於至高無上的地位²⁷。”亞里士多德更加明確的指出人的一半是天使，一半是野獸²⁸，對人性的分解就更加的深刻了。不難得出結論：任何人只要成為了官僚組織的上級，擁有了使用“合法暴力”的巨大權力，濫用權力的腐敗行為就在所難免了。

其次，“民主的長假”造成了民眾對組織和上級佔有的合法暴力的監管成為形式主義。在社會契約當中，為了限制掌權者的權力，避免濫用和腐敗，實行了公開選舉和民眾對政府權力的監督。而在政治實踐中，這種監督是徒有其形式的。哈佛大學黃萬盛教授提出的“民主的長假”的概念可以說是對該問題的經典闡釋。他指出，以美國為例，“4年中有一天是民主的慶典，大多數選民用選票說了算，其餘的3年364天，就是民主的長假，選民成了無足輕重的老百姓，怎麼說都不算²⁹。”而事實還不僅如此，除了行政權力之外，國會議員2年選舉一次，最高法院的大法官則根本不是選舉產生，而是由總統任命的。而隨著媒介傳播的發達，政府官員更是通過社會輿論來影響和控制選

25. [希臘]柏拉圖：《理想國》，北京，商務印書館，1986年，前頁。

26. [法]盧梭：《社會契約論》，北京，商務印書館，何兆武譯，1980年，第84頁。

27. 徐大同：《西方政治思想史》，天津，天津教育出版社，2005年，第47頁。

28. [希臘]亞里士多德：《政治學》，北京，商務印書館，1965年，第167頁。

29. 李建華：《倫理學與公共事務》，湖南人民出版社，2007年4月，第一卷，第19頁。

民的選票。顯而易見，在當今的民主國家中，民衆對自身利益的代理人的監督已經是徒具形式而已。在缺乏監督的情況下，很顯然，正如孟德斯鳩所言，這種失去監督的權力變成了絕對權力，就必然將導致絕對的腐敗，而政府官員對權力的使用和追求一直會到達權力的邊界才會罷休。而韋伯認為，權力是“在社會交往中一個行為者把自己的意志強加在其他行為者之上的可能性³⁰”。從韋伯對權力概念的界定清晰的表明了權力本身的強制性特徵。而強制性與絕對性的結合，也必將使擁有權力的組織和上級變成強大而凶猛的利維坦。權力本身擴張的本能以及民衆對官員——代理人權力的監督流於形式，就使得官僚組織和上級濫用權力、貪污腐敗處於一種沒有控制的狀態。因此，在這種情況下，作為下級的行政人員如果自身的倫理自主性和公共精神發揮作用，對上級的命令感到質疑或拒絕執行，以實現對公共利益的忠誠而去檢舉上級的腐敗行為，那麼上級和組織就會認為自身權威被破壞，便以國家的名義，通過手中掌握的合法暴力，並以國家的強制力量為依托，對質疑權威和命令的下級進行打擊和報復。面對壟斷佔有合法暴力、缺乏監管力量的組織和上級——利維坦，作為下級的行政人員的力量是非常脆弱而不成比例的，最終行政人員的公共精神和倫理自主性在利維坦的強大壓制下，最終將趨於弱化，無法行使行政檢舉的權利，不得不放棄對公衆和公共利益的忠誠。

四、走出行政檢舉困境的路徑

當代政治學、制度經濟學、政治經濟學以及倫理學等學科的學者都對行政檢舉相關的一系列問題進行了深入而有價值的分析，這對於克服行政檢舉的困境同樣是有裨益的。以卡爾·弗雷德里克為代表的學者的對策是加強內部控制，即通過對行政人員的態度、價值觀和信仰的塑造和改變，培養行政人員的倫理自主性，通過對責任的內化和認同來實現對上級違背公共利益的腐敗行為的檢舉；以赫爾曼·芬納為代表的學者的對策則是加強外部控制，即通過持續進行新的立法、

30. [美]戴維·米勒、韋農·波格丹諾《布萊克威爾政治學百科全書》，鄧正來譯，北京，中國政法大學出版社，1992年，第641頁。

制定新的規則或者頒佈新的制度，以及調整現有機構或者建立新的機構，以加強對官僚組織和上級的行為控制；在弗雷德里克和芬納的基礎上，庫伯提出了平衡內部控制與外部控制的對策。可以說，弗雷德里克的內部控制策略正是基於過度的依賴新法律的修訂、機構的調整和建立會造成行政人員價值觀的僵化的認識，而與此相反，芬納的外部控制策略則是為了避免“信任和依賴任何行政人員的良知或主觀道德責任感總會導致的權力濫用³¹”。因此，通過比較二者之間的優缺點，庫伯的觀點應當說是最為可取的。

公共選擇學派的代表人物之一曼瑟爾·奧爾森在《集體行動的邏輯》中提出了三條路徑：小團體、相容性團體和特別的動因³²。首先，他指出，包括官僚組織在內的大型團體往往會造成責任的分散，而彼此很難瞭解對方的成本付出和收益，因此免費搭車者就無法有效避免；而小團體就類似於古代的“熟人社會”，彼此對對方的成本和收益都有比較清晰的瞭解，同時免費搭車者將會遭受小團體內成員的排斥和其他非正式的懲罰，如孤立等；相容性團體指的是所追求的利益目標是集團整體利益的擴大，同時集團中的個人利益的獲得不以損害集團其他人的利益為代價。所謂特別的動因指的是正負兩種激勵制度。不過，奧爾森提出的三條途徑並非都能够起到應有的作用。首先，小團體對於解決行政檢舉的困境無疑不具有實質性的作用，因為在面對官僚組織當中的正式權威和嚴格的官僚層次，組織內非正式的懲罰往往失去了效果；其次，官僚組織本身就是相容性團體。我們可以從兩個角度去理解：其一，實踐證明，當前組織中上級的腐敗行為都不是單個的行為，而是一種群體性腐敗，上級的腐敗往往下級也是跟著腐敗和受益的；其二，對於組織內所有的下級行政人員而言，他們的檢舉行為都將有效維護公共利益、抑制官員的腐敗行為。因此，通過分析不難發現，只有特別的動因即正負兩種激勵制度的結合使用，一方面大大增加對檢舉者的物質獎勵，另一方面同時大大增加官

31. [美]特利·庫伯：《行政倫理學——實現行政責任的途徑》，張秀琴譯，北京，中國人民大學出版社，2001年，第127頁。

32. 參見[美]曼瑟爾·奧爾森：《集體行動的邏輯》，陳鬱等譯，上海三聯書店和上海人民出版社，1995年，於“集團和組織理論”及“集團規模和集團行為”兩章的相關內容。

員的腐敗成本，才能夠真正的促進下級行政人員的行政檢舉、抑制上級的腐敗行為。

德國制度經濟學派的代表人物之一柯武剛在《制度經濟學》中提出了三種走出行政檢舉困境的原則³³。一是出於愛、團結或其他各種利他主義而努力有益於他人；對於這一點，柯武剛本人也承認，這個原則的優勢在於無需高昂的協調成本和監督成本，但是僅限於家庭、朋友等小圈子內才有明顯作用，容易獲得社會承認，並且可以通過聲譽作為報償，並不適於官僚組織這種正式的龐大的機構。二是受到脅迫，脅迫者以對他們使用暴力相威脅；該原則同樣不適用於行政檢舉，因為民衆的數量雖然龐大，但是力量卻很分散，要求公眾對行政人員通過暴力來威脅行政人員去檢舉組織和上級的腐敗行為，明顯是不可行的。第三是按自己的自由意志行事，但出於自利動機，他們能預期獲得充分的回報。通過分析，可以明確的是，柯武剛教授的三原則對於解決行政檢舉的困境同樣是徒有形式的，或者說對於行政檢舉而言是不適合的。

從思想家的理論設想和現代中國政治生活，我們可以得出走出行政檢舉困境的三個基本原則：

一是“複雜人”原則。該原則最重要的是要避免對行政檢舉的主體——行政組織內部成員做出“經濟人”假設或者“道德人”假設的簡單和絕對性思維，應當明確“經濟人”假設和“道德人”假設是人性的兩個極端，在兩端之間是一個連續的譜系。我們首先要承認“經濟人”假設成分的存在，作為下級的任何行政人員首先是作為一個自然人而存在，要獲得為維持生存與發展的各種利益；也基於此，亞里士多德提出“人人都愛自己而愛出於天賦”，而對於公共事務，人們卻不會去關心，因為“凡屬於大多數人的公共事務常常是最少受人照顧的事務³⁴”。而公共利益本身概念的模糊和界定的困難也在一定程度上加劇了行政人員“經濟人”的特性；因此將行政人員人為的拔高其期望，定義為純粹的、崇高的“道德人”是不切實際的。其次，我

33. [德]柯武剛、史漫飛：《制度經濟學》，北京，商務印書館，2006年，第72-75頁。

34. [希臘]亞里士多德：《政治學》，北京，商務印書館，1985年，第46-48頁。

們同樣要承認“道德人”成分的客觀存在。如果行政人員是純粹的“經濟人”，那麼現實當中置可能的打擊與報復於不顧，勇於檢舉上級腐敗的檢舉者的現象就無法解釋。可見，人的本性當中天生具有利他的理念存在，所謂“惻隱之心，人皆有之”。而亞里士多德將人的本性定義為一半是天使、一半是野獸，同樣是基於對人的本性的複雜性的認識。毫無疑問，忽略人的利他性，而片面的將人的本性定義為“經濟人”則是貶低了人的價值和理性的意義。一言以蔽之，作為行政檢舉主體的行政人員是自利性和利他性的混合體。

二是“權力本惡”原則。如前文所說，傳統理論認為權力本身是沒有價值傾向的，之所以權力侵害個人的自由權利、成為官員的貪污腐敗的工具，是因為人性本惡。需要強調的是，人性本惡的假設是對人的本性的極端化解釋，將人的本性定義為“經濟人”和“道德人”這個連續譜系中的某一點才較為客觀。蘇格拉底有言：人是有理性和智慧的動物；換言之，人的理性和智慧能夠萌發人性中的道德因素，將善作為行為選擇的目標指向。然而，誠如柏拉圖所說，“不能過分相信統治者的智慧和良心，即使一名年輕英明的統治者，權力也能把他變成暴君。”而孟德斯鳩在《論法的精神》中更明確提出：一切有權力的人都容易濫用權力，這是萬古不易的一條經驗。有權力的人使用權力一直到遇有邊界的地方才休止³⁵。在反腐中披露的一些典型案例，一些原本很清廉的官員在得到提拔和重用之後卻在短期內腐敗倒臺。由此我們不難理解，權力本身就有擴張和膨脹的衝動，是沒有任何理性可言的，正如霍布斯所形容的“利維坦”一樣；在權力的引誘下，人性當中的理性、智慧、節制則極易被消磨殆盡，人性中非理性即欲望的成分則在權力的驅使和誘導下不斷的膨脹和擴張，最終促使官僚濫用權力、謀取私人利益，使之走向民衆和公共利益的對立面。借用柯武剛對制度的看法，權力本身是有價值傾向性的，權力的本性是反對任何的限制和制約，追求無政府主義。簡而言之，權利本惡才是對權力屬性的客觀推理。

三是“激勵本位”原則。20世紀初以來，伴隨著行政國家的出現和羅斯福新政的實施，政治思想中的新自由主義思想開始興起。相

35. 黃巧玲：《制度設計的人性基礎分析》，《麗水學院學報》，2006（6），第69-73頁。

對於就自由主義僅僅從消極的角度出發，探討如何使個人的自由和權利避免受到國家和政府的干擾和侵噬，新自由主義的“新”就在於看到了政府權力對社會的干擾加大是必然趨勢，就在承認這一點的基礎上，將政府權力看作是個人在類似於自然狀態中的混亂的裁判者，探討的重點落在了如何運用政府權力來實現和保障個人的自由和權利³⁶。事實上，行政檢舉思想的發展與自由主義是非常類似的。歷史上相當一段時間以及當前的主流觀點都是在探討如何去保障檢舉者的合法權益，即是：如何實現檢舉者在檢舉之後能夠有效的避免上級和組織的打擊和報復對個人權益的破壞和踐踏，是一種消極的檢舉觀。如果要實現行政檢舉對官僚機會主義行為的抑制，問題的關鍵就在於轉變原有的消極的檢舉觀，建立積極的檢舉觀。最行之有效的辦法就是奧爾森梭說的特別的動因，即正負兩個方面的激勵制度。具體而言，包括兩個方面：首先，在負面的激勵制度方面要大大提高腐敗官員打擊、報復檢舉者的成本，使該成本遠遠高於腐敗帶來的收益，使腐敗官員無法承受如此高昂的成本，那麼自然就會降低打擊和報復的機率，那麼腐敗的可能性也就隨之而降低了；另一方面，在正面的激勵制度方面要大大提高檢舉者的收益，即按照檢舉的涉案金額的一定比例對檢舉者實施重獎，如此，檢舉者的檢舉動機和收益才能提高。

36. 徐大同：《當代西方政治思想》，天津教育出版社，2005年，第47頁。