

行政伦理学

Administrative Ethics

行政伦理学作为一门新型的学科，它的兴起既是伦理学理论发展的逻辑使然，也是寻求解决公共领域现实伦理突出问题的必然。讨论行政伦理，并在此基础上建设具有中国特色的行政伦理学，不仅是对世界学术潮流的顺应，也是当今中国社会的现实要求。

- 主 编：杨贺男
- 副主编：徐凤江 崔建伟 尹 轶

◎黑龙江省教育厅人文社会科学项目《行政伦理与和谐社会构建问题研究》
(项目编号: 11532190) 项目成果
◎2009年齐齐哈尔大学重点资助教材

行政伦理学

Administrative Ethics

●主 编: 杨贺男
●副主编: 徐凤江 崔建伟 尹 轶

黑龙江人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政伦理学/杨贺男等主编. —哈尔滨:黑龙江人民出版社,
2010.5

ISBN 978-7-207-08663-1

I. 行... II. 杨... III. 行政学:伦理学 IV. ①B82-051

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第093147号

责任编辑:李智新

封面设计:张涛

行政伦理学

主 编:杨贺男

副主编:徐凤江 崔建伟 尹 轶

出版发行 黑龙江人民出版社

通讯地址 哈尔滨市南岗区宣庆小区1号楼

邮 编 150008

网 址 www.longpress.com

电子邮箱 hljrmcbs@yeah.net

印 刷 黑龙江神龙联合制版印务有限责任公司

开 本 787×1092 1/16

印 张 24.25

字 数 400 000

版 次 2010年5月第1版 2010年5月第1次印刷

书 号 ISBN 978-7-207-08663-1/B·307

定 价: 48.00元

(如发现本书有印制质量问题,印刷厂负责调换)

本社常年法律顾问:北京市大成律师事务所哈尔滨分所律师赵学利、赵景波

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 行政伦理概述	(1)
一、行政的本质	(1)
二、伦理的本质	(5)
三、行政伦理的内涵与特征	(7)
第二节 行政伦理学的研究对象、意义和方法	(10)
一、行政伦理学的研究对象	(10)
二、行政伦理学的研究意义	(11)
三、行政伦理学的研究方法	(13)
第三节 行政伦理学的兴起与发展	(15)
一、行政伦理学的兴起	(15)
二、行政伦理学发展的现实起因	(19)
三、行政伦理学的学科演进	(22)
四、行政伦理学在中国	(24)

第二章 行政伦理关系	(29)
第一节 行政伦理的主体及类型	(29)
一、行政伦理的主体及其特征	(30)
二、行政伦理主体的类型	(31)
第二节 行政伦理客体的构成及特征	(37)
一、行政伦理的客体及其类型	(37)
二、行政伦理客体的特征	(40)
第三节 行政伦理关系的形成	(41)
一、行政伦理关系形成的根据	(41)
二、行政伦理主体与行政伦理客体的基本关系及其特征	(46)
三、行政伦理主体与行政伦理客体关系中的道德要求	(47)
四、公共利益和个人利益	(49)
第三章 中国的行政伦理思想	(59)
第一节 中国古代行政伦理的思想	(59)
一、中国古代行政伦理思想的发展沿革	(59)
二、中国古代行政伦理规范的内涵	(67)
三、中国古代行政伦理思想的评析	(69)
第二节 中国近现代的行政伦理思想	(71)
一、中国近代行政伦理的形成与发展	(71)
二、中国现代伦理思想的形成与发展	(74)
三、中国近现代行政伦理的特点	(76)
四、中国近现代行政伦理思想对现代社会的促进作用	(79)

第四章 西方行政伦理	(85)
第一节 西方典型行政伦理概述	(85)
一、美国的行政伦理实践	(85)
二、英国的行政伦理实践	(90)
三、日本的行政伦理	(94)
四、新加坡的行政伦理	(95)
第二节 西方行政伦理的实践及对中国的启示	(99)
一、西方行政伦理实践的特点	(99)
二、西方行政伦理的实践对中国的启示	(103)
第五章 行政伦理价值观与行政伦理规范	(109)
第一节 行政伦理价值观	(109)
一、效率观	(110)
二、法治观	(116)
三、行政伦理观	(124)
第二节 公平、正义和民主	(127)
一、公平及其价值	(127)
二、正义观	(134)
三、民主及其伦理内涵	(136)
第三节 行政伦理规范	(140)
一、行政伦理规范的内涵	(141)
二、行政伦理规范的一般特征	(146)
三、现代行政伦理规范的一般功能	(148)

第六章 行政良心与行政人格	(153)
第一节 行政良心	(153)
一、行政良心的含义	(153)
二、行政良心的作用	(158)
第二节 行政良知和行政良能	(160)
一、行政良知及内容	(160)
二、行政良能及其本质	(163)
第三节 行政人格	(164)
一、行政人格的含义与构成	(164)
二、行政人格的历史类型	(175)
第四节 独立行政人格的塑造	(176)
一、独立行政人格形成的条件	(176)
二、独立行政人格塑造的路径	(181)
第七章 行政责任	(189)
第一节 行政责任概述	(189)
一、行政责任的概念	(189)
二、行政责任的性质和特征	(195)
三、实践中的行政责任问题	(197)
第二节 行政责任制度	(200)
一、行政的政治责任制度	(200)
二、行政的法律责任制度	(202)
三、行政的道德责任制度	(203)

四、行政的行政责任制度	(205)
第三节 行政责任的归责原则	(207)
一、关于归责的界定	(207)
二、行政责任的归责原则的界定	(209)
三、行政责任的归责原则与行政责任的构成要件的关系	(210)
第八章 行政理想与行政荣誉	(214)
第一节 行政理想概述	(214)
一、行政理想的含义	(214)
二、行政理想的特征	(219)
第二节 行政理想的实现	(222)
一、行政理想与行政行为的关系	(222)
二、行政理想对行政行为的影响	(224)
第三节 行政荣誉概述	(226)
一、行政荣誉的含义	(226)
二、行政荣誉的作用	(233)
第四节 行政荣誉的获得	(236)
一、对行政荣誉的追求	(236)
二、行政荣誉获得的途径	(238)
三、树立社会主义荣辱观	(240)
第九章 行政行为的伦理选择	(247)
第一节 行政行为选择概述	(247)
一、行政行为	(247)

二、行政行为选择	(249)
三、研究行政行为选择的意义	(251)
第二节 行政行为选择的道德前提	(254)
一、行政行为的价值关涉	(254)
二、行政行为的自由空间	(256)
三、行为主体面临的道德冲突	(258)
第三节 行政行为选择的机制	(259)
一、行政行为选择的动力机制	(259)
二、行政行为选择的调控机制	(261)
三、行政行为选择的赏罚机制	(263)
第四节 行政行为选择的伦理评价	(264)
一、伦理评价的对象	(264)
二、伦理评价的主体	(265)
三、行政行为选择伦理评价的标准	(267)
第十章 行政道德评价和伦理监督	(272)
第一节 行政道德评价机制	(273)
一、行政道德评价的含义	(273)
二、行政道德评价的标准及其特性	(274)
三、行政道德评价的方式	(276)
第二节 行政伦理监督机制	(278)
一、行政伦理监督概述	(278)

二、行政伦理监督的必要性	(281)
三、行政伦理监督体系	(282)
第三节 行政伦理监督机制建设	(287)
一、行政伦理监督机制的历史发展	(287)
二、行政伦理监督机制的现状	(290)
三、行政伦理监督机制的建设	(292)
第十一章 政府信任关系	(295)
第一节 政府信任关系概述	(295)
一、政府信任关系的含义	(295)
二、政府信任关系的价值	(300)
第二节 政府信任关系的伦理内涵	(306)
一、政府与公众的信任	(306)
二、行政组织间的信任关系	(311)
三、组织内部的信任关系	(313)
第三节 政府信任关系的构建	(316)
一、政府信任关系的现状	(316)
二、政府信任关系的构建原则	(322)
三、政府信任关系的构建	(325)
第十二章 服务型政府的伦理构建	(336)
第一节 服务型政府概述	(336)
一、服务型政府的内涵	(336)

二、服务型政府是发展方向	(344)
三、构建服务型政府的背景与措施	(350)
第二节 构建服务型政府的伦理途径	(355)
一、服务型政府的理论研究发展趋势	(355)
二、服务型政府的一般构建途径	(357)
三、构建服务型政府的伦理途径	(360)
主要参考文献	(368)
后记	(375)

第一章 绪论

从伦理学的视角来看,行政伦理学属于应用伦理学的范畴。当今伦理学界,应用伦理学越来越引起人们关注和研究的热情,因此行政伦理也成为当今社会的热门话题。了解行政伦理学的内涵和主要构成因素,对我们如何在公共管理中建立更为行之有效和公正的决策方式具有很重要的现实意义。行政伦理是公共行政领域中的伦理,是人们关于行政活动“对错”、“好坏”、“善恶”的判断,它包括行政伦理意识、行政伦理规范以及行政伦理评价等内涵。行政伦理学是研究公共行政领域中伦理与道德的一门学科,它与行政学、政治学和伦理学有着密切的联系。行政伦理学是在反思行政学研究中的事实与价值关系的基础上形成的,它关注的核心问题涉及公民权、社会正义以及美德伦理等方面的内容。因此,行政伦理学研究在公共行政的理论与实践具有重要性和必要性。

第一节 行政伦理概述

一、行政的本质^①

“行政”一词在我国古已有之,我们国家有着丰富的传统文化,汉语中“行政”一词,从其产生之日即有了相当明确的内涵。据历史文献记载,中国是世界上最早使用“行政”一词的国家。远在两千多年前的《论语》以及后来的《史记》、《纲鉴易

^① 参考王伟、郝爱红著:《行政伦理学》,人民出版社,2005年8月版,第5、6页。

知录》中均有这样的记载：公元前 841 年的西周时期，周厉王因“国人发难”被迫出逃，太子靖年幼，于是由“召公、周公二相行政”。战国时期左秋明撰写的《左传》中也有“行其政事”、“行其政令”的说法。上述史籍中出现的“行政”一词，其内涵都为执掌政务、管理国家的意思，故后人也用此意来理解“行政”的内涵，这一内涵在今天我们仍在使用，只不过今天“行政”一词的内涵要丰富得多。

在英语中，行政与施与是一个意思。《牛津词典》将“行政”一词定义为“一种行政执行行为”，即“对各种事务进行管理”或“对执行、运用和处理进行指导或监督”。在西方，由于受传统政治理论的影响，通常人们是从三权分立的角度和意义上使用“行政”一词的，这里的“行政”的内涵已很具现代性意味了。“行政”这一概念，在西方学者中是由英国资产阶级思想家洛克提出，经过法国启蒙思想家孟德斯鸠的论证而确立的。洛克主张把立法权同行政权与外交权分开。孟德斯鸠进一步提出了立法、行政、司法三权分立的学说，这几乎成了当今西方国家政治体制的基本原则。在这个意义上，行政可以理解为政府部门按照法律有序、规范地管理国家和社会的一切活动，简言之，行政是国家权力机关的执行机关依法管理国家事务、社会公共事务和机关内部事务的活动。对此内涵可以通过以下几种关系来理解：

（一）政治与行政

政治与行政都是一定历史范畴的产物，自从国家诞生之后，才有了人类的政治现象。在很长的历史时期内，“政”与“行”无论是在实践上还是在理论上都没有特别明显的界限。到了近代社会，资本主义国家产生，由于政府职能分工越来越细越来越复杂，两者才渐渐地区分开来，当然这需要结合资本主义国家改革和发展实践才能进行。政治和行政分离的理论是对 19 世纪 80 年代美国政府体制改革经验的概括和总结。1883 年美国政府确立了以功绩制为主要内容的近代文官制度，把立法和政治决策归结为政党或政务类公务员的行为和活动，而行政官员的职能就是执行法律和政治决策，对政治决策不承担责任。政治与行政区分的见解，从理论上论证了这次改革的合理性，巩固了这次改革的成果，因而有积极的历史意义。

首先，把行政从政治当中分离出来，使之成为一个相对独立的研究领域，这对行政学的产生也起到了重要的促进作用，同时也丰富了人民从多视角加以对政治学的研究。但是，在阶级社会中，政治包括各阶级之间关系的广泛内容，而不仅仅是某些人或集团的立法决策的行为。虽然某些人或集团的立法或决策活动是一种政治活动，但如果仅仅归结为这一点，就缩小了政治的界限。

其次，国家意志的表达功能和执行功能是互相渗透、难以截然分开的。现代国

家中的政府机关已经越来越多地参与政治决策,被授予更多的立法权限,比如一些地方性法规或行政规章政府都有权力制定。因此,政治是国家意志的表达和行政是国家意志的执行的理论虽曾起过积极作用和包含有合理成分,但它的局限性也随着行政科学的发展而日益显露,它在行政学中的影响力也慢慢减弱,所以,政治与行政很难截然分开,在一定历史时期和范围内二者是并用的。

从马克思主义的观点来看,主要通过马克思历史唯物主义分析来看,政治与行政都是建立在一定经济基础之上,为一定经济基础服务的上层建筑。两者密切联系,又互相区别。

第一,政治的实质是阶级之间的关系。在一定社会形态中,各阶级之间特别是统治阶级和被统治阶级之间的关系构成政治的实质内容。在阶级社会中,政治首先是阶级的政治,而行政的根本任务就是巩固统治阶级的政治统治,行政是为统治阶级的政治统治服务的,无论资本主义国家还是社会主义国家。

第二,政治的核心是国家政权。某些政党、集团之所以拥有立法权和政治决策权,正因为其所属的阶级掌握了国家政权。一切政治行为和政治活动,归根结底是为了夺取政权和巩固政权,而行政正是以国家政权为后盾,以维护和巩固国家政权为根本任务的。所以,政治主导行政,行政从属于政治,行政的目标、职能、行为和活动,都不同程度地、直接或间接地具有政治的属性。这是理解行政概念不可忽视的基本观点。

(二) 管理与行政

管理是伴随人类社会产生而出现的一种活动,也就是说,在原始社会人类就有了管理活动。人类是社会性的群体,为了谋得物质生活资料和自身安全,就必须调整和协调人与人、部落与部落以及人与自然界之间的关系,从而形成原始的管理活动,这在氏族时期的部落管理中体现得很明显。国家产生以后,国家政务慢慢从混沌的社会事务中分离出来,并慢慢出现了以国家政务管理为主要职责的专门机构和集团。但在国家的政务管理以外,还有多种多样的管理领域以及由此形成的各个不同的管理主体和管理行为。可见,行政与管理有着密切的关系。

行政管理学通常被称为公共行政管理学。这里的“公共”显然是相对于“私人”而言。任何一个管理单位除其本身特殊的业务管理之外,还有诸如决策、计划、协调、人事、监督等等通常被称为行政管理活动。于是在私人组织中,也就有“私人行政”的需要和可能,公共管理与私人管理固然有许多相似之处,但在管理主体、管理权限、管理职能和管理目标等方面两者之间仍有重要区别。

公共管理是面向社会、服务大众的管理活动。这种管理活动首先是由在任何社会中都是最大和最具权威性的公共组织——政府来承担和完成的。从这一意义上说,公共管理就是政府的管理,公共管理学是研究政府的管理活动及其规律的科学。但是,社会需要是极其复杂的,大众要求的服务也是多种多样的,尽管政府拥有公共管理的丰富资源,但也不可能把它的管理范围无限延伸和扩展,总有某些方面、某些领域是政府管理不了或管理不好的。即使在计划经济社会,政府的高度集中统一也未能把社会和公众的需要全包起来,更加难以向社会提供高效优质的公共服务。市场经济的发展和社会文明的进步,要求政府转变职能,管好它必须管和管得好的公共服务,而政府管不了和管不好的公共服务则由市场机制和社会机制来提供,这不仅弥补了政府管理资源的不足,而且由于公共服务提供主体的多元化,更能满足社会和公众多方面的需要。于是,从事公共管理的社会中介组织、非营利组织、企业乃至私人机构等非政府组织就应运而生。这样,公共管理方面就有狭义和广义即政府的公共管理和非政府组织的公共管理之分。同为公共管理,两者应当遵循同一管理规律,在管理规范、管理知识和技艺的运用等方面,也有许多相通的地方。但政府的公共管理以国家名义依法行使国家行政权力,而非政府组织则不能以国家名义实施它所提供的公共服务。在管理的权威性、管理范围的广泛性和管理事项的多样性等方面,非政府组织的公共管理仍不及政府的公共管理。而在管理的效率和效益方面,非政府组织的公共管理又常常优于政府的公共管理。所以,两者仍有一定的区别。

(三) 立法、司法和行政

按照近代法国学者孟德斯鸠的理论,西方国家把国家权力体系分为立法权、司法权和行政权,并分别由议会、法院和政府“独立”行使。行政是与立法和司法相互制约的一种权力体系。这一“三权分立”体制被冠以普遍民主的桂冠,但实质上是资产阶级国家权力的一种组织形式。从马克思主义观点看来,国家是阶级统治的工具,国家权力属于占统治地位的阶级与其他阶级的联盟,不存在为社会各阶级所共享的国家权力,统一的国家权力也不可能分割为互不统属的各个部分而分属社会的各个阶级。不难看出,资本主义国家的三权分立只是形式上的分立,而不是实质上的分立。这是国家权力的统一性或不可分割性问题,但在这个前提下,统一的国家权力系统又可以而且必须有适当的划分,并设置相应的国家机构负责行使,使国家权力能有效实现。西方国家实行“三权分立”制,我国实行人民代表大会制,这都是依据各自国家的国情而采取的国家权力的组织形式。在我国,全国人民代表

大会是最高权力机关,行使立法权,国务院和地方各级人民政府则行使行政权,审判机关和检察机关行使司法权,但国家行政机关、审判机关和检察机关都由人民代表大会产生,并对后者负责,接受后者的监督。可见,行政是有别于立法和司法的一种国家权力,行政活动也有别于立法。

二、伦理的本质

行政是国家权力机关的执行机关依法管理国家事务、社会公共事务和机关内部事务的活动,涉及人的管理、资源的分配、权力的运用。因此,其中必然会出现大量的伦理道德问题。不仅如此,人们在实施管理的过程中,所依据的思想和理念,所运用的方法,所制定的规范,所采取的措施等等都必然会体现着一定的伦理道德思想,遵循着一定的伦理道德规范。因此,我们有必要在此对伦理和道德这一相关概念加以阐述。

行政伦理作为伦理的一种类型,其讨论应当基于伦理讨论的基础之上。之所以将行政中的道德问题称之为行政伦理而非行政道德,是因为存在着伦理与道德的区别,对这一区别的认识有助于更好地理解行政伦理的内涵。不过,首先要看到伦理与道德在价值意义上的共通性。由于伦理与道德具有共通性,人们才可能在同一意义上交替使用这个概念,现实文本中大都是在共通性意义上使用伦理与道德这两个概念的,一般在日常生活中人们总是把这两个概念混为一谈。伦理与道德的共通性还在于词源词义上的共同性,古人是在相同的意义上创造了这两个概念。

在中国古文字中,“伦理”原本是两个字。东汉的文字学家许慎在《说文解字》中将这两个词解释为:“伦,从人,辈也,明道也;理,从玉也。”也就是说,“伦”是指人际关系显示出符合一定的规矩、准则,而且代代相传。孟子称人伦为“父子有亲,君臣有义,夫妇有别,长幼有序,朋友有信”^①。这里的“伦”明确指出是人伦,即人与人之间的关系,这里指君臣、父子、夫妇、长幼、朋友等社会人际关系符合一定的道德原则和规范。“理”的原意是指依照玉本身的纹路来雕琢玉器,使得玉器成型有用,后来引申为治理、协调社会生活和人际关系。以后“伦理”一词逐渐用来专指人类社会生活关系中应该遵循的道理和规则,或人类社会的秩序、规则及合理正当的行为。《礼记·乐记》把伦、理合用,曰:“乐者,通伦理者也。”意思是说,音乐的

^① 《孟子·滕文公章句上》。

作用可以使社会生活和人际关系规范化、合理化。

“道德”二字本来也是分开用的。“道”的原意是道路,后来逐渐引申为支配自然和人类社会生活的法度、准则以及运行规律。如表示自然运行规律的“天道”、表示社会生活规律和做人规矩的“人道”。“德”字原意为正道而行,也有心中有所得到的意思。朱熹注释“德”字,曰:“德者,得也,得其于心,而不失之谓也。”^①意思是说,心中得道,并且能够保持它,行为上遵循它,便是德了。

在西方,“道德”一词源于拉丁文 *Moralis*。这个词的复数 *Mores* 指风俗习惯,单数指个人性格、品性等。“伦理”一词源于希腊文 *Ethos*,这个词最初表示惯常的住所、共同居住地。后来经过不断的发展,可以理解为风俗、性格,但还不具有伦理的意思。亚里士多德首先使名词 *Ethos* 成为一个形容词 *Ethikos*,意思为“伦理的”、“德行的”,从而使它具有德行的含义。

由此可见,无论是在中国还是在西方,伦理和道德的含义都是基本相通的,都是指社会和个人经过一定的方式的治理和协调,使社会生活和人际关系符合一定的秩序和准则。

但是,伦理与道德含义的共同性是主要的,区别则是微妙的,古代思想家也没有专门对两个概念进行过价值甄别。从理论上提出两个概念在实践中运用差异的是近代西方的黑格尔。西方近代伦理学的理论基础是人性论,无论是快乐主义道德论还是合理利己主义的道德学说都是从人性的善恶出发去讨论道德问题。德国古典哲学的奠基人康德竭力要摆脱当时盛行于西方的道德快乐主义、道德情感主义的影响,提出道德实在性的思想,即实践理性,认为道德的本质属性是实践的,因而人是自由的。康德实践理性的概念深刻提示了道德这一人类行为的独特性。这一理论对后来的思想家如黑格尔、马克思的伦理思想产生很大的影响。尽管康德哲学独树一帜,但仍深受人性论思想的影响,这使康德的伦理学讨论“善何以成善”“人为何能善”的问题时,仍不能摆脱人性的缠绕,始终限于人的德性来构建伦理学体系。

黑格尔指出了康德伦理学限于个人道德的局限性,提出了伦理学除了研究个人道德之外,还有一个更重要的任务是研究社会道德,他认为“伦理”表明的是社会伦理领域。这样在黑格尔的伦理学中,道德与伦理就有了清晰的区分。黑格尔重视社会伦理甚于个体道德,他反对道德仅仅停留在个人的内心,认为个人的德性如

^① 《四书集注·论语注》。