



行政伦理建设 与公共关系修养

xingzhenglunlijiansheyugonggongguanxixiuyang

贾中杰 主编

国家行政学院出版社



行政伦理建设 与公共关系修养

xingzhenglunlijiansheyugonggongguanxixiuyang

贾中杰 主编

国家行政学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政伦理建设与公共关系修养/贾中杰著. —北京:
国家行政学院出版社, 2012.9
ISBN 978-7-5150-0451-8

I. ①行… II. ①贾… III. ①行政学—伦理学—研究
②公共关系学—研究 IV. ①B82-051②C912.3

中国版本图书馆CIP数据核字 (2012) 第212699号

行政伦理建设与公共关系修养

责任编辑: 姚敏华 王美丽

封面设计: 山水文画

出版发行: 国家行政学院出版社

地 址: 北京市海淀区长春桥路6号

邮 编: 100089

经 销: 新华书店

印 刷: 甘肃金田印刷有限责任公司

开 本: 710mm × 1000mm 1/16

印 张: 17.5

字 数: 290千字

版 次: 2012年9月第一版

印 次: 2012年9月第一次印刷

书 号: ISBN 978-7-5150-0451-8/D.0178

定 价: 38.00元

图书如有印装问题, 请联系调换。电话: 010-68928761

前 言

伦理一般是指一系列指导行为的观念,是从概念角度上对道德现象的哲学思考。它不仅包含着对人与人、人与社会和人与自然之间关系处理中的行为规范,而且也深刻地蕴涵着依照一定原则来规范行为的深刻道理。公务员是党和政府各项政策、法律、法规、规章的执行人,是行政管理活动的领导者和管理者,其道德面貌如何,能否在各自岗位上以身作则,将直接影响整个社会的道德风尚。孔子之言:“君子之德风,小人之德草,草上之风,必偃”。从一个侧面说明:官德和官风好且正,就会大化流行,从而变化为好的民德、民风;而官德败坏,官风不正,就会导致民德滑坡,民风败落。公务员职业道德以其社会示范和社会导向作用直接影响政风和社会风气。它是社会的主体性道德,在各行各业的职业道德中居于首要地位。腐败现象在全国各地滋生蔓延,严重破坏了政府的威望,对此,我们不仅要依法控权,强化吏治,而且应该从治本做起,加强思想道德教育,增强公务员保持廉洁的自觉性。一切腐败行为都说明腐败是从践踏道德开始的。从腐败动机的形成,到腐败过程的实施,都起始于对道德的背离,从一定意义上来说,如果没有道德的约束,法则徒具其名。因此,公务员职业道德建设就成为防治腐败的第一道线。所以加强公务员伦理道德教育,是防治腐败,促成廉政建设的重要手段。

近年来,公务员贪污腐化的案例屡见不鲜,从这些案例中,我们可以看出,除了制度和管理措施的漏洞之外,行政人员的行政伦理认识不够,道德素质低下,道德判断能力差也是一个不可忽视的原因。他们将公共利益等同于部门或者地区的利益,为小集团的小利益,不惜损害国家和社会整体的大利益。他们甚至将人民授予的公共权力

异化为谋取私利的工具,完全违背了自己的天职,将法律和道德践踏在脚下。只有一个有着高尚道德品质的公务员才会遵纪守法、尽职尽责,才不会让自己的私欲湮灭了公共利益,也才能有助于政府各项公共事业管理工作逐步达到善治的要求,即“合法、法治、透明、回应、负责”,充分实现公民与政府“责、权、利”的有效补充和配合,有效促进公民与国家的和谐,顺利完成中国政府职能转型和服务型政府的构建大任。

同时,随着社会的快速发展,公共事业管理的环境越来越复杂、要求越来越高,在公务员的日常工作过程中,既需要获得公众与媒体的认同与支持,还需要及时解决纠纷和处理危机事件。这一切都需要广大公务员一方面要积极树立良好的公众形象,对内激励自己和同仁,对外感召社会公众,以争取内外公众对政府工作的理解和支持,另一方面要能够对重大事态和群体事件的发生和发展有预测、预案和应急反应能力,能在一定程度上避免事态的发生或控制事态的发展。

2011年,国家公务员主管部门提出要加强加大公务员的职业道德培训。鉴于此项工作的重要性和迫切性,进一步延伸和拓展对职业道德的培训,弥补公共关系修养不足的现状,加强公务员行政伦理建设和公共关系修养已成为我国公共事业管理发展和公务员个人职业生涯健康发展的迫切需要。

编写此书,旨在通过行政伦理建设和公共关系修养上下两篇,从行政伦理与行政管理和职业道德、国内外行政伦理的发展与反思、如何有效实行行政责任的法理、道德、途径、方法、执行与行政人格塑造、团体伦理建设、公共关系修养实践指南等方面,帮助广大公务员系统了解行政伦理和公共关系的基本理论与实践应用知识,为充分实现个人职业良性发展和有效推进服务型政府构建工作奠定必要的思想文化理念与行动基础。

编 者

目 录

上 篇 行政伦理建设

第一章 行政伦理的历史与发展	3
第一节 行政伦理与职业道德的关系	3
第二节 国外行政伦理的历史与发展	5
第三节 中国行政伦理的传统与反思	25
第二章 行政执法的伦理冲突与责任	43
第一节 行政执法的道德缺失	43
第二节 行政执法目的与行政执法手段的正当性	48
第三节 行政裁判:实质正义和程序正义	52
第四节 行政自由裁量权的正当使用	58
第三章 权力滥用的道德制约与法理	64
第一节 权力滥用的表现及其危害	64
第二节 权力制约的伦理机制	71

第四章 行政行为的伦理决策与执行 76

 第一节 行政行为选择存在的道德前提 76

 第二节 行政行为选择的机制 79

 第三节 行政行为选择的伦理评价 82

第五章 行政忠诚的实现途径与方法 87

 第一节 行政忠诚的内涵 87

 第二节 行政忠诚之可能性分析 94

 第三节 行政忠诚的实现 101

第六章 行政人格的内涵认知与塑造途径 108

 第一节 行政人格的特质与功能 108

 第二节 行政人格的基本类型 116

 第三节 行政人格与行政伦理建设 120

下 篇 公共关系修养

第一章 公共关系概论 131

 第一节 公共关系的基本概念 131

 第二节 公共关系的基本职责 138

 第三节 公共关系的职能及应用趋势 144

第二章 政府公共关系理念	152
第一节 政府公共关系的界定	152
第二节 政府公共关系的特征与边界	156
第三节 政府工作人员公共关系修养	161
第三章 政府公共关系的历史与发展	167
第一节 政府公共关系的萌芽	167
第二节 国外政府公共关系的历史与发展	172
第三节 中国政府公共关系的历史与发展	177
第四章 政府形象管理探析	187
第一节 政府形象概述	187
第二节 政府形象调查与规划	193
第三节 政府形象导入	201
第四节 政府形象评估	205
第五章 政府危机公关探析	210
第一节 危机公关的界定	210
第二节 政府危机公关的原则	213
第三节 政府危机公关的步骤	216
第四节 政府危机公关的责任模型	224
第五节 政府的危机转化工作	226

第六章 政府的媒体危机公关探析 230

 第一节 媒体危机公关的机理 230

 第二节 媒体危机公关的应用 235

 第三节 网络媒体的应用 245

第七章 政府的公众危机公关探析 249

 第一节 公众危机公关的基础 249

 第二节 政府与公众的危机沟通 251

 第三节 公众的冲突调解 258

参考书目 271

上 篇 行政伦理建设

第一章 行政伦理的历史与发展

第一节 行政伦理与职业道德的关系

在中国古文字中，“伦理”原本是两个词。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。”（《孟子·滕文公章句上》）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。此后，“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。”（《四书集注·论语注》）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。

人类为了生存就必须生产，要生产就必须结成一定的生产关系，也就必然形成人与人、人与社会之间的各种关系和矛盾，也就必然产生如何处理这些关系和矛盾的态度、行为以及对这些关系和行为的看法和评价，从而产生了个人伦理问题。“个人伦理”具有广泛的社会性，遍及各个社会领域。作为全社会行为规范的伦理就是社会公德，作为各职业领域行为规范的伦理就是职业道德，作为家庭行为规范的伦理就是家庭道德。

职业道德是指与人们的职业活动紧密联系的并具有自身职业特征的道德准则和规范。社会上有多少种行业，就有多少种职业道德。人们经过社会分工，在自己的职业岗位上，与其他社会成员发生职业上的联系；同时也通过自己的职业实践来认识个人与个人、个人与社会之间的关系。那些长期从事某项特定职业活动的人们，久而久之就会形成某些共同的兴趣、爱好、习惯和心理传统，产生“应当怎么做”、“不应当怎么做”的特殊的职业责任感，从而出现了调整本职业内外部关系的特殊的道德要求和行为规范。可见，职业道德是在相应的职业环境和职业实践中形成和发展起来的。一种职业道德产生以后，就会对从业人员的思想和行为产生经常的深刻的影响，形成强大的道德力量，在实际生活中发挥调整人们之间各种社会关系的作用。

公务员职业道德是公共行政活动的必然产物。这是行政职业范围内的特殊道德要求，是调整公务员之间、公务员与行政机关、与国家、与社会之间的思想和行为规范的总和。任何社会都需要一定数量和素质的社会公职人员，来从事社会的领导和管理。国家产生以前，原始部落和部落联盟的生产、军事、宗教和社会活动，由氏族首领负责组织和管理。在国家产生以后，一部分人在国家各级政府部门中任职，行使国家行政权力，执行国家公务，从而产生了公职人员的职业活动。无论古今中外，在不同的社会、不同的国家，尽管其公职人员的名称和性质各不相同，但他们都具有相应的社会责任和社会作用，从而形成了在社会分工体系中占有特殊地位的一种职业和职业活动。在现代民主社会中，国家行政机关及其工作人员受人民的委托管理社会公共事务，他们是公共权力的拥有者和行使者，其宗旨就是实现公共利益。由于权力的特性，如果使用不当，或是被滥用，则会导致对公共利益的侵害。要使权力不被滥用，那就只有对权力加以制约，而社会对权力制约的唯一途径就是给予多大的权力就对其科以多大的责任，并通过法律和制度的安排予以

保证。然而法律和制度的刚性约束有时并不能保证权责的对等，所以还必须通过人类社会赖以存在和发展的道德约束来规范行政主体的行为，以保证公共权力被用以实现公共利益的最大化。行政伦理是调节政府机关及其公务员的伦理行为规范的总和，是行政管理领域的职业道德。

行政伦理作为行政领域的职业道德，既具有一般职业道德的功能，而又不同于普通的职业道德规范，由于其主体的特殊性，决定了行政伦理从理念到具体的规范都有着比普通职业道德更高的要求。

一个国家行政伦理状况的好坏在很大程度上会影响政府执政能力和执政水平，关系到国家民族的发展前途。我国当前行政伦理的现状和存在的问题，决定了当前进行行政伦理建设的必要性和重要性，并且随着公共管理的兴起，社会治理模式开始由管理型转向服务型，在当前的行政伦理建设中应吸纳公共管理伦理的精神，通过相应的制度建设，加强行政伦理教育，以促进行政主体的道德自律，增强行政主体的道德主体性，为依法行政、文明执政创造良好的道德环境。

第二节 国外行政伦理的历史与发展

西方各国为了保证公职人员的权力合乎公共性的要求，防止权力被滥用，都对公职人员正当的职务行为作了界定。作为一个公职人员，应当怎样做或不应当怎样做，都在法律上和职业道德上以义务和纪律的形式规定出来，这些具体的行政伦理规范就是公职人员行为的依据，也是判断合法行为与违法行为、道德行为与不道德行为的标尺。如果违反了特定的义务或纪律，掌权人抛弃了他应当遵守的义务，应当做的事情没有做，不应当做的事情却做了，就超出了行政伦理规范要求的界限。而违法义务和纪律的行为往往是对合法法律关系的侵害，因而要承担相应的责任。制定出一套权力行为规范体系，是保证廉洁从政的基础。西方国家政府大都根据廉洁用权的要求，以种种形式对权力行为规范作出了系统规定。这些规范大都包括在刑事法、公职人员法、公务员法等法律和法规性文件中。有的国家除了公务员立法外，专门为廉洁从政制定了单行法，如英国的《荣誉法》、美国的《从政道德法》、法国的《政治家财产透明度法》等等。

一、当代国外行政伦理的理论热点

（一）行政伦理内涵研究

长期以来，效率和经济是美国公共行政理论的两个支柱。而把公共行政理论作为第三个支柱尽管受到了人们的批评，但是已逐渐成为不争的事实。有人认为在美国学术界行政伦理学（Administrative Ethics）成为一个持续的理论话题始于1940年《公共行政评论》（缩写为PAR）杂志的创刊。也有人认为行政伦理问题早在美国建国时就已经受到理论与实践工作者的关注了。第三种观点则认为，直到1970年代，人们才对行政伦理进行系统的、持续的研究。

在行政学的早期阶段，行政学主要关注行政的科学性和效率，即行政的工具理性和技术问题，并没有意识到以谈论价值理性和价值问题为宗旨的行政伦理的重要意义。1887年，美国总统伍德罗·威尔逊，在《行政学研究》一文中提出著名的“政治行政二元论”。威尔逊在文中指出，政治和行政是两码事。民选的政治家从事政治，任命的官僚们负责行政。政治指制定政策，行政管执行政策。要求政府官员“用他的良心做最大服务，不仅为他的上级而且为他的社会尽力”，在具体谈到政府官员的素质时，威尔逊特别强调政府官员应该具有良好的态度，他说：“在任何情况下，我们都必须有一支受过充分训练的官员以良好的态度为我们服务：“这显然是一种工作上的需要。”“所谓良好态度就是对于他们为之服务的政府的政策，具有坚定而强烈的忠诚。这种态度在各个方面都决没有官僚作风的污点。”他指出，政府官员，尤其是行政领导应该带头克服官僚主义，他认为“只有当一个国度的全部国家机关与人民、人民领袖以及普通僚属的共同政治生活隔离的时候，官僚主义才有可能生存。官僚主义者的动机、目标、政策和标准必然是官僚主义的。我们规定所有的部长都必须是为真正为人民服务的，因而对于在真正为人民服务的部长领导下履行任务的官员们，要想指出他们无耻的独断专横的任何实例，看来是很困难的”；“一个具有真正大公无私精神的政治家，其领导方式可以把自负而且敷衍塞责的机关变成公正政府的具有大公无私精神的工具。”他认识到行政领导的素质与影响力对下属行为所具有的重要作用。威尔逊总统在1912年的选举之夜向其追随者所作的演讲中说：“我号召你们，将你们的余生投身到通过正义、平等、公平的程序推动政府不断前进的工作中。今晚，我自己并没有胜利感；我所有的，只是一种庄严的责任感”。但威尔逊不是行政

伦理学研究者，其理论也非行政伦理学理论。行政学者怀特（White）于1926年亦主张政治不要干扰行政，行政管理系科学的问题，应维持价值中立，而以追求经济与效率为目标。怀特在《行政学研究引论》一书的最后承认：“我们缺乏对于公共服务伦理的广泛研究，但是致力于这一研究的学科无疑将很快得到发展”。

近现代以来，在西方社会，政府官员的伦理问题可谓五花八门，数不胜数，政界不良行为触目惊心。正是因为现实行政活动过程中大量伦理问题的出现，从而促使行政伦理研究的兴起。由于不道德行政行为在不同的历史时期和不同的文化传统中表现不一，因此就有不同的分类。根据美国一些行政伦理学家的研究，美国行政活动中主要存在着利益冲突、礼物、演讲费、兼职、后就业、任人惟亲、违法乱纪等伦理问题。

在行政学的发展过程中，以谈论价值问题为宗旨的行政伦理开始得到人们的认同，其在行政管理活动中的重要性逐渐为人们所认识。在早期的行政学发展模式，追求公共行政体系的科学化、技术化，否定伦理的、政治的价值因素在公共行政运行中的作用，排斥人的价值和意义。这种理论模式不仅与整个近代社会的历史进步趋势不相协调，而且也使公共行政学科的发展产生了严重的缺憾与不足，如忽略对政治合理性的价值追求的探讨，所谓的行政原则，往往彼此矛盾。因而，必然受到人们的普遍质疑。一方面，第二次世界大战之后，“政治与行政二分法”和“行政原则”遭到人们的怀疑，从而使公共行政向政治学回归。如民主价值、多元政体、公民参与、社会正义、法治、正当程序等，开始成为支配公共行政学的灵魂。另一方面，管理学的决策转向也为行政学发展的价值追求和伦理思考提供了可能性空间。主要从四个方面来界定行政伦理。

一是从公共利益的角度来界定行政伦理。行政学家沃尔多认为，公共道德是为“范围更广泛的‘全体居民’而不是为自我、家庭、小集团或一帮人的利益服务”。公共行政在本质上是国家目的之一的国家作用和政府活动。政府具有促进和实现公共利益的义务和责任，公共行政应当将公共利益作为自己行动的出发点，公务员应当是公共利益的信托者，而不能成为私利的谋取者。行政伦理的一个核心议题便在于保证政府及其管理者能够代表并回应公共的利益，否则，公共行政和民主政治便没有何存在的价值。

二是从决策及其过程的角度来界定行政伦理，认为行政伦理是政治道德的组成部分，是行政过程和行政决策中的道德，是公共政策的道德。亚伯拉罕·卡普兰认为，“政治道德内含于所有政策之中，这些政策的决定明显影响

着人们对各种事物的价值观，公共道德是公共政策的道德。”这种观点虽然仍然把行政伦理放在公共道德的范围内来界定，但有区别的是，它把行政伦理界定在行政过程尤其是行政政策决策的过程之中，即行政官员在制定行政政策时，一定要道德地决策，行政伦理主要是涉及道德的行政决策，即主要指决策中的道德，把行政伦理看作是一种决策伦理。登哈特把行政伦理看作是公共行政人员在确定涉及诸如代理环境、一些决策标准等范围内等问题的道德标准和公共行政者提出的决策负有个人和职业上的责任的一个过程。他说“要想使（行政官员）道德，就需要行政官员能够独立地从事合理地验证和探究制定行政决策的标准的过程。最低限度，行政决策是根据那个组织的标准而制定的。当更深刻地理解社会价值观或新社会关注点已出现时，决策标准要时时变化。行政官员应该做好把决策标准调适到已经反映我们社会核心价值观的义务和认识到组织目标的这些变化上来的准备。行政官员对组织内制定的决策和决策依据的道德标准负有个人和专业的责任。”

三是从价值理性的角度来界定行政伦理，把行政伦理看作是行政活动和行政过程中的价值追求和实现。这种观点认为，公共行政不仅仅要重视“3E”，即经济、效率、效能，同时也要重视公平、正义和民主，要维系并发展民主法治社会的基本价值理念和公共行政的基本价值理念。公共行政绝非仅仅是一个工具——国家意志的手段和工具，而是内在地关涉理性价值的追求问题。公共行政的一个重要使命就在于要扮演执行与捍卫民主宪政的角色，就是说它要致力于发展、弘扬民主治理过程的合法性、合理性、公正性。既然民主、法治、自由、人权、公共利益、社会公正、正当程序等价值如此重要，人们经过无数的流血与努力争取并将它写入宪法，构成民主法治社会的基本职能，那么，公共行政便有责任维护并发展这些基本价值。公共行政对民主宪政基本价值的回应和落实，关系到政府治理的合法性问题，关系到政府的权威和公信力问题，也关系到公共行政作为一门科学的合法性、合理性问题。如果公共行政不考虑这些基本价值的捍卫、执行与落实，那么，公共行政将成为缺乏灵魂的盲动，甚至可能成为暴政的工具。行政伦理就是回应行政活动和行政过程中有人对这些基本价值的挑战，从而促进这些基本价值的追求和实现。

四是从方法论的视角来界定行政伦理，把行政伦理看作是一种抑制官僚腐败，重振公民对政府的信任和重建公共行政伦理秩序的方法。文特里斯认为“行政伦理无论是否与内部或外部控制相联系，其目的都是提高改进以委托人为中心的方法。因为行政伦理无法消除（行政管理的）专业知识和技术