

党政干部公务员培训教材



# 行政伦理学教程

张康之 刘柏志 主编



中国传媒大学出版社



# 行政伦理学教程

熊秉真 孙朝忠 主编



中国政法大学出版社

党政干部公务员培训教材

# 行政伦理学教程

主编 张康之 刘柏志

中国传媒大学出版社

2006年·北京

## 图书在版编目 (CIP) 数据

行政伦理学教程/张康之, 刘柏志主编.  
-北京: 中国传媒大学出版社. 2006. 8  
ISBN7-81085-817-3/K·817

I. 行... II. ①张... ②刘... III. 行政学: 伦理学  
-干部教育-教材 IV. B82-051

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 091497 号

## 行政伦理学教程

---

主 编 张康之 刘柏志

责任编辑 欣 雯

装帧设计 丹 尼

出版人 蔡 翔

出版监制 闵惠泉 曹 辉

---

出版发行 中国传媒大学出版社 (原北京广播学院出版社)

北京市朝阳区定福庄南里 7 号 邮编 100024

电话: 86-10-65738557 65738538 传真: 65779405

<http://www.cucp.com.cn>

经 销 新华书店总店北京发行所

---

印 刷 北京宏大印刷有限公司

开 本 850×1168 毫米 1/32

印 张 9.75 印张

字 数 180 千字

版 次 2006 年 8 第 1 版 2006 年 8 第 1 次印刷

---

书 号 ISBN7-81085-817-3/K·817 定 价: 19.00 元

---

版权所有

翻印必究

印装错误

负责调换

## 公务员专业技术人员培训教材

- 《公务员电子政务教程》
- 《公务员电子政务实用操作教程》
- 《服务型政府公共管理教程》
- 《公共政策学教程》
- 《公务员政府与政治学教程》
- 《全面推进依法行政实施纲要》学习读本
- 《现代行政管理学教程》
- 《现代行政决策学教程》
- 《公务员法学知识概论》
- 《公共经济学教程》
- 《专业技术人员素质与能力培训教程》
- 《人力资源管理教程》
- 《公共部门人力资源管理教程》
- 《专业技术人员权益保护读本》
- 《公务员政务礼仪与规范教程》
- 《青年公务员岗位培训教程》
- 《领导科学与领导艺术教程》
- 《知识经济学教程》
- 《公务员法培训教程》
- 《城市务工知识读本》
- 《专业技术人员职业道德读本》
- 《文秘档案工作手册》（企业卷）
- 《文秘档案工作手册》（公务员卷）
- 《医学伦理学教程》
- 《行政伦理学教程》

## 公务员专业技术人员培训教材

- 《公务员财政贸易知识概论》
- 《公务员日常情景会话英语四百句》
- 《公务员职业英语教程》
- 《公务员达标普通话培训教程》
- 《新编公文写作与处理教程》
- 《现代科学技术干部读本》
- 《专业技术人员公共科目知识读本》
- 《科级干部职业能力与素质培训教程》
- 《新录用公务员上岗培训教程》
- 《公务员能力建设培训教程》
- 《公务员行政许可法培训教程》
- 《当代中国创新理论与实践概论》
- 《中国国情与科学发展观概论》
- 《计算机操作与应用教程》
- 《新编公务员制度与法规教程》
- 《社区居委会工作者岗位培训教程》
- 《科级干部任职培训教程》
- 《职工诚信和职业道德教程》
- 《农村现代化与科学发展观干部读本》
- 《基层乡镇干部岗位培训教程》
- 《公务员工商管理教程》
- 《公务员MPA知识教程》
- 《公务员公共管理核心课程知识读本》
- 《创新精神与职业道德》

# 《行政伦理学教程》

## 编委会

主 编	张康之	刘柏志		
顾 问	罗国杰			
副主编	肖清华	陈晓峰		
策 划	育知文化			
编委会	夏庆杰	郑自文	唐海军	
	冯 强	徐建新	施林云	
	张康之	刘柏志	许红星	
	孟辉杰	郭东风	钱友平	

### 敬告读者

本书封面粘有出版单位中国传媒大学出版社专用防伪标识，揭去标识，标底留有举报电话，重奖举报，读者也可直接查询中国传媒大学出版社电话。

## 目 录

<b>第一章 导论</b> .....	(1)
<b>本章重点</b> .....	(1)
<b>第一节 行政与伦理的结合</b> .....	(1)
<b>第二节 行政伦理学的兴起与发展</b> .....	(11)
<b>第三节 研究意义与方法</b> .....	(25)
<b>思考题</b> .....	(29)
<b>本章教学案例</b> .....	(30)
<b>第二章 中国传统行政伦理思想</b> .....	(32)
<b>本章重点</b> .....	(32)
<b>第一节 传统行政伦理的思想渊源</b> .....	(32)
<b>第二节 传统行政伦理的主题与规范</b> .....	(41)
<b>第三节 传统行政伦理的历史评价及其变化</b> .....	(51)
<b>思考题</b> .....	(57)
<b>本章教学案例</b> .....	(58)
<b>第三章 西方行政伦理的理论与实践</b> .....	(59)



本章重点 .....	(59)
第一节 西方行政伦理的历史渊源 .....	(59)
第二节 西方行政伦理的基本理论 .....	(68)
第三节 西方行政伦理的现实实践 .....	(79)
思考题 .....	(88)
本章教学案例 .....	(89)
<b>第四章 行政伦理观与行政伦理规范 .....</b>	<b>(91)</b>
本章重点 .....	(91)
第一节 公共行政的科学观与伦理观 .....	(91)
第二节 公平、正义与民主 .....	(102)
第三节 行政伦理规范 .....	(111)
思考题 .....	(119)
本章教学案例 .....	(120)
<b>第五章 行政良心与行政人格 .....</b>	<b>(121)</b>
本章重点 .....	(121)
第一节 行政良心 .....	(122)
第二节 良知与良能 .....	(129)
第三节 行政人格及其历史类型 .....	(135)
第四节 独立行政人格的生成 .....	(141)
思考题 .....	(149)

---

本章教学案例 .....	(150)
<b>第六章 行政理想与行政荣誉 .....</b>	<b>(152)</b>
本章重点 .....	(152)
第一节 行政理想概述 .....	(152)
第二节 行政理想的实现 .....	(160)
第三节 行政荣誉概述 .....	(165)
第四节 行政荣誉的获得 .....	(171)
思考题 .....	(181)
本章教学案例 .....	(182)
<b>第七章 行政责任与行政纪律 .....</b>	<b>(184)</b>
本章重点 .....	(184)
第一节 行政责任概述 .....	(184)
第二节 行政责任制度 .....	(192)
第三节 行政纪律概述 .....	(197)
第四节 行政纪律的运行机制 .....	(207)
思考题 .....	(212)
本章教学案例 .....	(213)
<b>第八章 行政道德评价与伦理监督 .....</b>	<b>(214)</b>
本章重点 .....	(214)
第一节 行政道德评价 .....	(214)

第二节 行政伦理监督 .....	(223)
第三节 行政伦理监督机制建设 .....	(231)
思考题 .....	(242)
本章教学案例 .....	(243)
<b>第九章 政府信任关系 .....</b>	<b>(245)</b>
本章重点 .....	(245)
第一节 政府信任关系概述 .....	(245)
第二节 政府信任关系的伦理内涵 .....	(254)
第三节 政府信任关系的构建 .....	(264)
思考题 .....	(273)
本章教学案例 .....	(274)
<b>第十章 服务型政府的伦理构建 .....</b>	<b>(276)</b>
本章重点 .....	(276)
第一节 服务型政府 .....	(276)
第二节 公共管理中的服务价值 .....	(288)
第三节 构建服务型政府的伦理途径 .....	(298)
思考题 .....	(304)
本章教学案例 .....	(305)

# 第一章 导论

## 【本章重点】

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 行政与伦理的结合

### 一、伦理与道德

“伦理”和“道德”是两个相关的概念。一般来说,“伦理”有两重含义:其一,是指人们之间的一种社会关系,因人们之间的天然联系和社会联系的亲疏程度而有所不同,

联系较为亲密的人们,他们之间的伦理也比较清晰和浓重,随着人们之间联系较为疏离,他们之间的伦理也就变得越来越淡化和模糊;其二,是指人们的行为应遵循的规范,即行为需合乎条理,有秩序和合乎情理。道德的概念与伦理既联系又有区别,一般说来,道德属于一种社会性的意识形态范畴,在功用上主要是调整人们之间以及个人和社会之间关系的行为原则、规范的总和,这种原则、规范是依靠社会舆论和人们的观念、习惯、传统和教育的力量来维持的。

早在 3000 多年以前的殷商时期,人们就开始了道德的思考。从出土的商朝甲骨文中,已经可以看到“德”字。在西周初期的大盂鼎铭文中,“德”字已明确含有按照社会的规范去行事即可有所得的意思。东汉时期的训诂学家刘熙指出:“德者,得也,得相宜也。”其义为,“德”就是把人与人之间的关系处理得当,使自己和他人都有所得。许慎在《说文解字》中则更进一步指出:“德,外得于人,内得于己也。”“德”就是一个人人在处理人与人之间的关系时,一方面能够“以善存诸心中,使身心互得其益”,即“内得于己”;另一方面,又能够“以善德施之他人,使众人各得其益”,即“外得于人”。道德之“道”是指行为的原则,“德”是指行为的效果,使人有所得。“道德”一词最早见于《荀子·劝学篇》:“故学至于礼而止矣,夫是之谓道德之极。”这里,荀子已经赋予“道德”以比较确切的内涵,即是指人们在社会生活中,经过学习、修养和实践而逐步

形成的品德、达到的境界以及调整人与人之间关系的行为原则和规范等。

在一般的意义上,“伦理”与“道德”常常通用,甚至“伦理道德”有时连在一起变成了一个概念。从古至今的许多著名的思想家和学者,也都认为伦理学就是道德哲学,或伦理学就是关于道德的科学。尽管如此,“伦理”和“道德”这两个概念仍不断用之于相异的判断。人们可以说某人或其行为是“不道德的”,但不能说是“不伦理的”。再比如道德有“私德”和“公德”之分,而伦理则不存在所谓的“私人伦理”和“公共伦理”。当然,我们可以根据伦理作用的领域不同,而有政治伦理、行政伦理、公共管理伦理的划分。由此可见,“伦理”和“道德”这两个词并不完全等同。那么,如何看待二者之间的区别呢?一般认为,道德源于人的内心,属于精神性的原则,表现为个体的“应当”,它具有内在性、主观性、个体性。伦理是内在道德的外在化,属于客观行为关系,表现为现实的群体规范,它具有外在性、客观性、群体性。道德多指对人的行为的判断标准,它按照风俗、习惯和观念直接判定正当的行为。伦理多指行为判断标准的理由,它通过对风俗习惯和观念的检验和反省来对行为进行判断。从学术研究的角度来看,人们也往往把伦理看作是对道德标准的寻求。

## 二、行政伦理

在一切有人群的地方,都有着伦理和道德的问题。毫

无疑,在行政管理中也存在着伦理和道德问题,因为,在行政管理活动中,必须考虑行政人员行为的正当性,并需要满足善的要求。在开展行政管理活动的时候,必然会涉及到关于行为的“对错”、“好坏”、“善恶”等的判断。因而,也就形成了非常复杂的伦理关系。

一般认为,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。从具体内容上说,有学者认为它包括行政良心、行政人格、行政理想、行政荣誉、行政态度、行政作风、行政责任和行政纪律等主要范畴。

在行政伦理的含义中,体现了行政管理在公共利益、公共权力、公共服务和公共责任等方面的质的规定性。要进一步理解行政伦理,还需要对行政伦理的基本特征有所认识。

第一,整体性与系统性。行政系统不仅包括人,而且包括行政组织。行政系统是专门行使行政权力和制定公共政策的系统,它每日每时都会做出关系国家和社会发展的重大决策;会通过一系列行政行为的实施(包括设计、建立和完善、改革和发展行政组织、行政体制)对自己进行变革。行政系统中的行政人员是其中的一个重要因素,必然要贯彻这一系统的伦理思想和道德意志。行政系统中的伦理思想和道德意志必然代表和反映全社会的公共利益。鉴于行政伦理所要调整的是行政系统与其他社会

系统、组织和公民的关系,它的行为对所辖行政区域内的整个社会都会发生影响。当然,行政系统中的行政人员职业伦理也是调整公务员个人与他人与国家和社会的关系,但是,行政人员在行政执行中的行为却代表了国家和政府形象,是代表国家和政府去执行公务的,是代表着国家和政府与社会组织和社会成员发生关系的。所以,行政伦理具有整体性的特征。在一般伦理学的视野中,个人行为主要是依靠自己的内心信念、传统习惯和社会舆论来加以制约的,主要是个人的良知、良心、人格、人品等因素发挥作用。在行政伦理学的视野中,行政人员的行为除了需要接受传统习惯、社会舆论的约束外,还要以制度、行政手段、经济手段甚至法律手段来加以约束。行政系统中的行政组织和行政人员在开展行政活动时能够在多大程度上满足道德要求,所依靠的是整个行政系统的力量来提供保障的。在行政管理系统中,行政伦理的状况取决于和决定着行政系统的功能和作用,反映了行政组织结构、行政体制、行政领导与行政人员、公共政策、行政行为等实际指向什么基本价值,遵循什么正义原则,在禁止什么,提倡什么,保护什么。所以,行政伦理是行政管理系统的伦理,又是系统的伦理。如果说在社会生活中,存在着伦理冲突的话,那么,对于行政伦理来说,则不允许有伦理冲突的问题出现。

第二,政治性与社会性。行政伦理的政治性体现在:其一,行政伦理属于政治哲学范畴,政治哲学是关于政治



(包括组成部分的行政)的指导理论。其二,行政伦理是统治阶级意识形态的重要组成部分。如果行政是对政治的推广和执行,那么行政伦理则必须是有利于政治统治的,是对政治的修正和积极推行,需要贯彻和体现政治原则。行政伦理的社会性体现在:公共行政是对全社会负责的管理活动,公共行政的绝大部分活动是社会公共事务管理。它需要与社会的所有组织、公众、环境地域发生关系。行政及其行政人员必须是社会的“公正人”。之所以说行政伦理既有政治性又有社会性,就在于行政既带有政治色彩,又带有社会色彩。行政管理既要维护统治阶级利益,贯彻统治阶级意志,又要站在管理者立场,维护全社会的公共利益。

第三,非功利性和非交换性。行政的公共性质决定了行政伦理的非功利性和非交换性。政府中的或以政府为主体的行政管理是不同于“营利的”、“私人的”、“企业的”行政管理的,它属于公共行政的范畴。公共行政突出了行政执行活动的主体是公共部门或公共服务机构,而不是私人部门或私人机构。私人行政的目的和性质是为了盈利,而公共行政的目的和性质决定了它应负起社会的责任和义务,其工作不能用利润作标准来进行衡量,而必须用服务数量、质量、满足社会需要的程度等多种尺度作标准。公共行政考虑问题必须舍弃功利,从大局出发,从整体出发,从长远出发,从系统出发,处理好局部与整体、眼前和长远的关系。公共行政行为不是企业行为或商业行