

世纪公共管理系列教材



普通高等教育“十五”国家级规划教材

Public
Administration
Public
Management

行政伦理学 教程

张康之 李传军 主编



中国人民大学出版社

普通高等教育“十五”国家级规划教材
21世纪公共管理系列教材

行政伦理学教程

张康之 李传军 主编

中国人民大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政伦理学教程/张康之,李传军主编.

北京:中国人民大学出版社,2004

(21世纪公共管理系列教材)

普通高等教育“十五”国家级规划教材

ISBN 7-300-05703-9/D·1054

I. 行…

II. ①张…②李…

III. 行政学:伦理学-高等学校-教材

IV. B82-051

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 063965 号

普通高等教育“十五”国家级规划教材

21 世纪公共管理系列教材

行政伦理学教程

张康之 李传军 主编

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号 邮政编码 100080

电 话 010-62511242(总编室) 010-62511239(出版部)

010-82501766(邮购部) 010-62514148(门市部)

010-62515195(发行公司) 010-62515275(盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京鑫丰华彩印有限公司

开 本 787×965 毫米 1/16 版 次 2004 年 7 月第 1 版

印 张 27 印 次 2004 年 7 月第 1 次印刷

字 数 493 000 定 价 29.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

21 世纪公共管理系列教材专家指导小组成员

(以姓氏笔画为序)

王 名：(清华大学教授)

王浦劬：(教育部高等学校政治学学科教学指导委员会副主任委员，北京大学教授)

王乐夫：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会主任委员，中山大学教授)

王惠岩：(教育部文科社会科学专家咨询委员会委员，吉林大学教授)

邓大松：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，武汉大学教授)

毛寿龙：(中国人民大学教授)

曲福田：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，南京农业大学教授)

朱立言：(全国公共管理硕士(MPA)专业学位指导委员会委员、秘书长，中国人民大学教授)

张永桃：(教育部高等学校政治学学科教学指导委员会主任委员，南京大学教授)

张成福：(中国人民大学教授)

陈庆云：(北京大学教授)

陈振明：(全国公共管理硕士(MPA)专业学位指导委员会委员，厦门大学教授)

郑功成：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，中国人民大学教授)

周志忍：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，北京大学教授)

竺乾威：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，复旦大学教授)

娄成武：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，东北大学教授)

夏书章：(全国公共管理硕士(MPA)专业学位指导委员会顾问，中山大学教授)

高培勇：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，中国人民大学教授)

董克用：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，中国人民大学教授)

薛 澜：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，清华大学教授)



出版说明

现代意义上的公共行政与公共管理的研究和教育开始于20世纪初的西方。时至今日，随着公共管理职业化的发展，公共行政和公共管理的研究和教育事业在西方发达国家方兴未艾。从20世纪80年代开始，适应公共管理改革与发展 and 培养公共管理人才的需要，我国的公共行政与公共管理研究和教育，在经历了发展的挫折之后，开始了恢复和重建的工作。经过20多年的发展，特别是公共管理一级学科的设置和我国公共管理硕士（MPA）专业学位研究生教育的启动，以及高校公共管理本科专业的大量开设，公共管理已成为当代中国社会科学和管理科学领域教学与研究的一个充满生机活力和具有远大发展前景的学科。

为了适应新形势发展的需要，更好地研究、指导、管理高等学校公共管理的教学科研工作，2001年4月，教育部公共管理类学科教学指导委员会成立，并于2001年12月在广州召开了第一届全委会。参会委员就学科发展方向、课程设置问题进行了充分的讨论，很多委员认为应根据新形势下学科发展的需要，对目前公共管理类的课程设置进行调整，按计划年内拿出调整方案。目前，公共管理本科教育发展很快，编写反映本学科最新研究成果、与时俱进的、具有创新性的、高质量的本科教材迫在眉睫。

在教育部公共管理类学科教学指导委员会的指导、支持下，在对很多院校的公共管理类本科专业课程设置进行调研和对一些院校的课程设置情况、设置方向

进行座谈的基础上,结合现有的教育部关于公共管理类本科四个方向(行政管理、公共事业管理、劳动与社会保障、土地资源管理)的课程设置情况,中国人民大学出版社组织全国著名专家,计划从2003年上半年开始,在2年内,陆续出版21世纪公共管理系列本科教材和教育部“十五”规划教材。

本套教材涉及公共基础课、专业基础课和选修课三部分的20多门课程。本套教材立足本科教学的需要,从本科教育的特点出发,从公共管理和公共行政教育的特点出发,在教材编写和内容安排上,强调基础知识、基本理论、基本技能;同时,也尽可能地体现创新性、前沿性的特点。

参加本套教材编写的有中国人民大学、北京大学、清华大学、复旦大学、中山大学、厦门大学、武汉大学、吉林大学、东北大学、西北大学等国内十几所著名大学的具有丰富教学和科研经验的教授专家,我们期望通过这种强强联合、优势互补、资源共享的方式,出版高质量的、权威性的精品教材。此外,为了保证教材的质量,更好地反映公共管理本科教学的特点,中国人民大学出版社邀请有关专家成立了21世纪公共管理系列教材专家指导小组。

公共管理的实践是不断变化和发展的,变革与发展是当代世界范围内公共管理的主题。随着公共管理实践不断发展,公共管理学科研究的范围、主题和内容也在不断地发展和变化。这就要求公共管理教育以及相关的教材在方方面面都应该不断地更新。我们还会根据变化了的环境和要求,对教材的编写工作以及教材本身作适当调整。望广大读者不断反馈信息,对这套教材提出批评、建议,以便于我们不断修订、完善。

中国人民大学出版社

2003年5月



前言

本书是普通高等教育“十五”国家级规划教材。由于行政伦理学是一门新兴学科，对于它的基本理论的框架、核心问题群落的结构以及学科边界等等，都还没有取得共识，所以，编写这样一本教材是非常困难的，这是那些成熟学科的教材编写者所不能想像的。但是，我们接受了这项任务，就不得不提供一个让大家批评的靶子。

这本教材是一项探索，是一个尝试，它在各个方面都是不成熟的。由于这一学科的理论准备不足，在一些章节中，我们用事实叙述的内容代替了教材所应具有的逻辑性结构展开，这是我们自己感到最不满意的。就全书的情况看，叙述上也有交叉重复的问题，虽然这种重复可以强化行政伦理的核心主题，但是，是否可以通过其他方式来突出行政伦理的核心主题呢？我们还没有找到更好的处理方式。我们想通过全书的结构调整来克服部分章节所表现出来的这些问题，但经多次修改也还是达不到我们所期望的目标。看来，我们还需要更多地学习，以求提高水平再作修改。

虽然这是一本不成熟的教材，我们还是将它交付出版。这一方面是因应教学之需，另一方面也是希望得到学术界同仁的批评，希望征得宝贵意见，以便在适当的时候再加以修订。我们希望通过若干年的努力，通过若干次的修订，最后拿出一本较好的教材。



这本书的具体写作吸收了我的部分学生参加，具体各章的写作分工如下：第1、2、4、5章由李传军写作，第3、6章由杨艳写作，第7章由朱晓红写作，第8章由任溶写作，第9、10章由樊钉写作，第11章由程倩写作。李传军协助我对全书的框架进行整体设计，由我最后进行统稿和定稿。在整个编写过程中，我们尽可能充分地学习和借鉴国内外相关研究成果，以求写出一本不是一家之言的教材。但是，由于我们的学识水平有限，与我们试图达到的目标还相距甚远。

在编写这本教材之前，我们为中央电大编写了一本教材，本教材是在电大教材的基础上加以进一步修缮而成的。在这本教材中，我们考虑到普通高校本科教学的特点和需要，在概念界定和理论论证方面有所加强。

张康之

2004年5月8日



目 录

第1章 导 论	(1)
1.1 行政伦理学概述	(2)
1.2 行政伦理学的历史发展.....	(14)
1.3 学习和研究行政伦理学的意义和方法.....	(32)
本章小结	(36)
关键术语	(37)
复习思考题	(37)
阅读材料	(38)
第2章 行政伦理观	(39)
2.1 公共行政的科学观与伦理观.....	(40)
2.2 正义.....	(49)
2.3 公平.....	(58)
2.4 民主.....	(67)
本章小结	(78)
关键术语	(79)



复习思考题	(79)
阅读材料	(79)
第3章 行政伦理规范	(81)
3.1 行政伦理规范概述	(82)
3.2 行政伦理规范的生成与历史演变	(92)
3.3 行政伦理规范的基本内容	(101)
本章小结	(112)
关键术语	(112)
复习思考题	(112)
阅读材料	(113)
第4章 行政理想、态度和作风	(114)
4.1 行政理想	(115)
4.2 行政态度	(129)
4.3 行政作风	(139)
本章小结	(147)
关键术语	(148)
复习思考题	(148)
阅读材料	(148)
第5章 行政良心	(150)
5.1 行政良心概述	(151)
5.2 行政良知	(162)
5.3 行政良能	(174)
本章小结	(183)
关键术语	(184)
复习思考题	(184)
阅读材料	(184)
第6章 行政人格	(186)
6.1 行政人格概述	(187)
6.2 行政人格的模式	(199)



6.3 独立人格的生成	(212)
本章小结	(225)
关键术语	(226)
复习思考题	(226)
阅读材料	(227)
第7章 行政荣誉	(228)
7.1 行政荣誉概述	(229)
7.2 行政荣誉的获得机制	(241)
7.3 行政荣誉的获得	(251)
本章小结	(260)
关键术语	(260)
复习思考题	(260)
阅读材料	(261)
第8章 行政责任	(262)
8.1 行政责任概述	(263)
8.2 行政责任关系	(280)
8.3 行政责任制度建设	(289)
本章小结	(303)
关键术语	(304)
复习思考题	(304)
阅读材料	(304)
第9章 行政纪律	(306)
9.1 行政纪律概述	(307)
9.2 行政纪律的地位和作用	(321)
9.3 行政人员的“他律”与“自律”	(332)
本章小结	(340)
关键术语	(340)
复习思考题	(341)
阅读材料	(341)

第 10 章 行政伦理监督与评价	(342)
10.1 行政伦理监督机制	(343)
10.2 行政伦理评价机制	(353)
10.3 行政伦理评价与监督的比较	(367)
本章小结	(380)
关键术语	(381)
复习思考题	(381)
阅读材料	(382)
第 11 章 政府信任关系	(383)
11.1 政府信任关系概述	(384)
11.2 政府信任关系的内容	(395)
11.3 政府信任关系的建构	(406)
本章小结	(417)
关键术语	(418)
复习思考题	(418)
阅读材料	(418)

导 论

伦理是依靠社会舆论、传统习俗和人们内心的信念来维系的，表现为善恶对立的心理意识、原则、规范和行为活动的总和。行政伦理就是行政管理领域中的角色伦理。虽然伦理学是最古老悠久的学问之一，但行政伦理学却是一门新兴的学科，它是公共行政学与伦理学的交叉学科。从这门学科的实践性来看，可将行政伦理学视为应用伦理学，而从这门学科的研究领域来分析，可将之视为行政职业伦理学。行政管理作为国家公共权力的行使过程，必须按照公共事务的性质和规律行事，以公共利益为依托，履行公共责任。确保行政权力行使的正当性离不开对行政权力的制约。行政伦理是以协调个人、组织与社会的关系为核心的行政行为准则和规范系统，是行政权力的重要制约机制之一。

重点问题

- 伦理学和行政伦理学的含义
- 行政伦理学与相邻学科的关系
- 国外行政伦理学的研究状况
- 中国行政伦理文化与行政伦理思想

● 行政伦理学的对象和研究方法

1.1 行政伦理学概述

20世纪60年代初美国国防部长麦克纳马拉，在就职前是通用汽车的总裁，拥有价值几百万美元的通用股票。国会在审查他做国防部长的提名时发现了他的通用股票，而通用是美国最大的军火承包商之一，有议员问：“麦克纳马拉先生，你会做出对通用不利的决定吗？”

麦克纳马拉是这样回答的：“对美国有利的，就对通用有利。”

这句话的正确解读是：我会做出一切对美国有利的决定，只要对美国有利就肯定会对通用有利，哪怕同样一件事对美国有利但是会损害通用的利益，我也会坚持做。但这种解释依然无法得到国会的认同，最后麦克纳马拉不得不把手上的通用股票抛出，才得以就任国防部长。

这是避免利益冲突的一个经典案例，这是40年前美国的廉政故事。

格林斯潘有没有股票？格林斯潘没有股票！他不能拥有股票，因为他影响着美国股市的涨跌。在美国政治与商业文化之下，他的地位决定了他不可以拥有华尔街股票。他只有国库券，因为国库券的价格不受消息的影响。

有一次，下台后的老布什去演讲，没有得到10万美元的演讲费，但拿到了市值8万美元的股票，后来涨到1000多万，这是报纸上的一个故事。下台总统是平民，是可以有股票的。格林斯潘作为美联储主席，没有股票。麦克纳马拉要想做国防部长，就不能有通用的股票。

加拿大不列颠哥伦比亚省的省长要把自己的一幢房子卖掉，一个中国台湾人来买，那是一笔很大的交易，1500万加元。这个省长在自己的办公室里接待了这个台湾人。这件事被报纸披露出来，成为一大丑闻。因为他作为省长坐在办公室里谈私人生意，目的是为了影响交易结果，是对职务和公众信任的亵渎。结果这个省长被迫辞职。这件事发生在1991年左右。

资料来源：《读者》，2004（8）的相关文章。

1.1.1 行政伦理学的含义

1. 伦理与道德的概念

伦理学，又称道德哲学，是哲学的一个分支，是关于道德的科学。有人认为，伦理学所研究的是道德上的“善”与“恶”、“是”与“非”的问题，它的任务是分析、评论并发展规范的道德标准，以处理各种道德问题。也有人认为，伦理学是探讨善、正确、义务、责任、美德、自由、合理、选择等实践理性问题的学问。通常，我们可以把伦理学定义为研究道德问题的学问。所以，研究伦理学以及行政伦理学，都离不开对“伦理”和“道德”概念的考察。

“道德”一词在汉语中最早是分开使用的。中国商朝的甲骨文中已有“德”字，但含义广泛。西周初年的大盂鼎铭文的“德”字是指“按礼法行事有所得”的意思。《老子》一书中有“是以万物莫不尊道而贵德”的说法。《荀子·劝学》中说：“故学至于礼而止矣。夫是之谓道德之极。”这是较早的“道”与“德”的连用。在中国的典籍中，“道”的最初含义是道路，以后引申为原则、规范、规律、道理等。孔子说：“朝闻道，夕死可矣”。这里的所谓“道”，是指做人、治国的根本原则。“德”表示对“道”的认识，践行而后有所得。许慎在《说文解字》中说：“德，外得于人，内得于己也”。这就是说，“德”就是一个人在处理与他人的关系时，一方面能够“以善念存诸心中，使身心互得其益”，这就是“内得于己”；另一方面，又能够“以善德施于他人，使众人各得其益”，这就是“外得于人”。先秦以后，“道德”一词逐渐有了确定的含义，意指做人的品质、精神境界和处理人与之间的关系时应当遵守的行为规范和准则等。

在中国，“伦”、“理”二字，早在《尚书》、《诗经》、《易经》等著作中即已分别出现。从中文词源含义来看，“伦”有类别、辈分、顺序等含义，可以被引申为不同辈分之间、人与人之间的关系。“理”最早指玉石上的条纹，具有治玉、条理、道理、治理的意思。孟子认为，人们“逸居而无教”无异于禽兽，因而明确提出要“教以人伦”。孟子所说的“人伦”，即是“父子有亲，君臣有义，夫妇有别，长幼有序，朋友有信”。他认为，父子、君臣、夫妇、长幼和朋友之间的亲、义、别、序、信是最重要的五种人伦关系。“伦理”二字连用最早见于秦汉之际的《礼记·乐记》：“凡音者，生于人心者也；乐者，通伦理者也”。中国古代哲学把自然观、认识论、人生观、伦理观融为一体，并常常以伦理为本。因此，《论语》、《孟子》、《大学》、《中庸》、《孝经》等，在一定意义上都可以看作是专门阐述中国传统伦理学的著作。

“伦理的”(ethical)和“道德的”(moral)两个词语分别来自希腊语和拉丁语，最初的词义均为“遵从习惯或习俗”。在现代，“伦理的”和“道德的”这两

个术语又经常被当作“正当的”或“善”的同义语，并与“不道德的”或“违反伦理的”相对立。在西方历史上，“道德”的含义就是习俗。至于“伦理”，从词源含义上看，在荷马史诗《伊利亚特》中，已经出现了“ethos”一词。最初，这个词只表示一群人所共同居住的地方。以后，意义得到扩展，包括了这一群人的性格、气质以及所形成的风俗习惯。亚里士多德把“ethos”的意义加以扩大和改造，先构建了一个形容词“ethicos”（伦理的），以后又构建了一个表示以伦理为研究对象的新型学科的名词“ethika”，这就是伦理学。

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”这两个概念仍常常用于相异的判断。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，而有婚姻家庭伦理、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。

2. 伦理学与行政伦理学

在一切有人群的地方，都有着伦理和道德问题的存在。毫无疑问，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关系。对于这些关系的研究，行政学本身无法完成，而伦理学的一般性研究对于行政人员这个特定人群来说，也不甚适应，这就需要有一门专门的学科来对行政管理中的伦理和道德问题加以研究。这门学科就是行政伦理学。

伦理学这个作为研究道德现象的概念是亚里士多德最早提出的，他的著作《伦理学》是古希腊思想家们伦理思考的最卓越成就。自亚里士多德以后，在西方，伦理学开始成为一门独立的学科，受到思想家们的特别重视。在古希腊，伦理学不但是哲学的一个分支学科，而且在一定程度上也成为整个哲学思考的核

心。同样，在中国，人们尽管也谈到要学习各种知识，但是，许多思想家都强调学习有关伦理道德知识的重要性。在长期的奴隶社会和封建社会中，“学”就是要学习《诗》、《书》、《礼》、《易》、《春秋》等儒家经典，而“为学”的目的，即所谓的“格物致知诚意静心修身齐家治国平天下”，也就是要改变人们的品性和气质，以适应当时社会的需要。在一定意义上，中国文化更强调人文传统，而往往忽视了逻辑思维和理论建构，以至于许多现代科学意义上的学科都是从西方国家学习借鉴而来的。伦理学产生于西方，后来日本人翻译英文“ethics”时借用汉字“伦理学”三个字，以后传到中国，沿用至今。

行政学脱胎于政治学。应当指出，自从政治学诞生之日起，就与伦理学结下了不解之缘。古希腊思想家柏拉图、亚里士多德实际上是把政治和伦理看作一个东西。柏拉图所设计的“理想国”就是“公道或正义之国”，而“公道”乃是灵魂的至德。公道既是个人的道德，也是国家的道德。柏拉图认为，人类生活的最高目的就是过一种“善”或“正义”的生活，它同时也是政治活动的最终目标。西方政治学的创始人亚里士多德在其《尼各马科伦理学》中写道：“以最高的善为对象的科学就是政治学”，“政治学考察高尚和公正”。^①他认为，国家作为最高的善，是人们道德生活的一种体现。城邦的根本目的，并不在于让人们获得更多的物质财富，而是使人们在城邦中过有一种具有道德意义的生活。

近代德国的康德、黑格尔也把国家和伦理看作是一体的，认为国家就是人类伦理精神的体现，是一个具有传统的道德精神的社会实体。中国古代虽然没有现代意义上的政治学，但政治思想却是十分丰富的。其中，孔子是“伦理政治观”的集大成者，他的“为国以礼，为政以德”的思想是尽人皆知的。孔子说：“政者，正也。子帅以政，孰敢不正？”（《论语·颜渊》）他把“政”解释为“正”，认为，所谓正就是正道，也就是符合礼义的道德。儒家强调“礼治”、“德政”，实质上就是要求统治者按照礼法来进行统治，并强调统治者要以身作则，自己本身首先要正，即具有良好的道德素质，只有“道之以德，齐之以礼”（《论语·为政》），才能很好地进行统治。

行政学是伴随着政治科学的最终确立而出现的。行政学的创始人威尔逊（Woodrow Wilson）早在1887年《行政学研究》一文中就认为，行政学能够“加强和纯洁政府的组织机构，并使其各种职责都获得尽责的美名”^②。然而，由

① [古希腊] 亚里士多德：《尼各马科伦理学》，2~3页，北京，中国社会科学出版社，1996。

② [美] 威尔逊：《行政学研究》，载《国外政治学》，1988（1）。