



新世纪高等学校教材

行政管理核心课系列教材

李传军 编 著

行政伦理学

Public
Administration
Ethics



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

新世纪高等学校教材

行政管理核心课系列教材

行政伦理学

Public Administration Ethics

李传军 编 著

(中国人民大学)



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政伦理学 / 李传军编著. —北京: 北京师范大学出版社, 2013.3

(新世纪高等学校教材. 行政管理核心课系列教材)

ISBN 978-7-303-15873-7

I. ①行… II. ①李… III. ①行政学—伦理学—高等学校—教材 · IV. ①B82-051

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 315354 号

营销中心电话 010-58802181 58805532
北师大出版社高等教育分社网 <http://gaojiao.bnup.com.cn>
电子信箱 beishida168@126.com

XING ZHENG LUN LI XUE

出版发行: 北京师范大学出版社 www.bnup.com.cn

北京新街口外大街 19 号

邮政编码: 100875

印刷: 北京东方圣雅印刷有限公司

经销: 全国新华书店

开本: 170 mm × 230 mm

印张: 18.5

字数: 350 千字

版次: 2013 年 3 月第 1 版

印次: 2013 年 3 月第 1 次印刷

定价: 30.00 元

策划编辑: 戴 轶

美术编辑: 毛 佳

责任校对: 李 菡

责任编辑: 戴 轶

装帧设计: 毛 佳

责任印制: 孙文凯

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话: 010-58800697

北京读者服务部电话: 010-58808104

外埠邮购电话: 010-58808083

本书如有印装质量问题, 请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话: 010-58800825

前 言

行政伦理学是一门研究行政管理活动中产生的伦理问题和道德现象的应用学科。尽管行政伦理学作为一门学科的产生是比较晚近的事情,但是,自从有了对国家事务和社会事务进行管理的行政管理活动,也就有了行政管理中的伦理问题和道德现象。从这个意义上来说,行政伦理与行政管理的时间一样长久。近年来,随着公共管理、公共事业管理专业在我国的兴起与发展,行政管理学科走向了一个新的发展阶段。行政伦理学是这一学科体系中的重要课程。

本书共分 15 章,试图从应用伦理学的角度,按照从主观到客观的逻辑介绍行政管理活动中应遵循的伦理原则、规范和操作规程。本书的着力点在于探讨行政伦理制度化的可能性,力求从可操作性的角度建构行政伦理学的学科体系。除绪论(第 1 章)作为总论对行政伦理学的基础知识进行必要的铺垫外,其他 14 章共分为四大体系。分别是:

一、行政伦理的观念体系。共 5 章,主要阐述行政伦理的价值观,具体包括作为元价值观的行政伦理观(第 2 章)、作为主导价值观的行政良心(第 3 章)以及作为具体价值观的行政理想(第 4 章)、行政态度(第 5 章)和行政作风(第 6 章)。

二、行政伦理的规范体系。共 4 章,主要介绍行政伦理的规范,具体包括作为基础规范的行政伦理规范(第 7 章)以及作为延伸规范的行政纪律(第 8 章)、行政责任(第 9 章)和行政荣誉(第 10 章)。

三、行政伦理的机制体系。共 3 章,主要研究行政伦理的运行机制,具体包括作为他律机制的行政伦理监督(第 11 章)、作为他律与自律相结合机制的行政伦理评价(第 12 章)以及作

为自律机制的行政伦理选择(第13章)。

四、行政伦理的目标体系。共2章,主要探讨行政伦理的目标指向,具体包括公务员层面的行政人格塑造(第14章)和政府层面的行政腐败治理(第15章)。

概括起来,本书内容即一个总论,两个目标,三个机制,四个规范,五个观念。从逻辑上讲,则是从总论出发,树立观念、建立规范、建构机制、达到目标。

在内容设计上,本书注重从本科教学的特点出发,通过案例引出所要叙述的原理,力求增强教材的可读性。本书内容组织精练、紧凑,突出了行政伦理学课程的理论性、实践性、综合性的特点,充分调动了学生作为学习主体的能动性,通过引导案例、学术争论、最新进展、扩展阅读、延伸思考、案例分析等方式启发、引导学生,使学生发挥主体创造性,既提高学生的理论素养,又引导学生运用理论去分析和解决具体的现实问题。

李传军

2012年10月8日

目 录

第1章 绪 论 /1

【学习目标】	1
【引导案例】	1
1.1 行政伦理学概述	1
1.1.1 行政伦理学的相关概念	1
1.1.2 行政伦理学的研究对象	3
1.1.3 行政伦理学的学科特点	5
1.2 行政伦理学的历史发展	6
1.2.1 西方国家行政伦理学的发展阶段	6
1.2.2 中国行政伦理学的研究	11
1.3 学习和研究行政伦理学的意义与方法	13
1.3.1 学习和研究行政伦理学的意义	13
1.3.2 学习和研究行政伦理学的方法	15
【本章精要】	16
【案例分析】	16
【复习思考题】	17
【推荐阅读书目】	18

第2章 行政伦理观 /19

【学习目标】	19
【引导案例】	19
2.1 公共行政的科学观与伦理观	19

2.1.1	效率观	19
2.1.2	法治观	21
2.1.3	权力观	23
2.1.4	伦理观	23
2.2	公共行政的正义观	24
2.2.1	正义的内涵	24
2.2.2	正义观念的实践价值	25
2.2.3	公共行政正义观的内涵	27
2.3	公共行政的公平观	28
2.3.1	公平概念的规定及其社会作用	28
2.3.2	公平概念的历史内容	29
2.3.3	公共行政公平观的内涵	31
2.4	公共行政的民主观	32
2.4.1	民主的含义	32
2.4.2	民主观的伦理内涵	33
2.4.3	民主在公共行政中的价值	34
	【本章精要】	35
	【案例分析】	36
	【复习思考题】	37
	【推荐阅读书目】	37

第3章 行政良心 /38

	【学习目标】	38
	【引导案例】	38
3.1	行政良心概述	38
3.1.1	良心、良知与良能	38
3.1.2	行政良心的内涵	40
3.1.3	行政良心的作用	42
3.2	行政良知	43
3.2.1	行政良知的含义	43
3.2.2	行政良知的内容	45
3.2.3	行政良知与社会良知	47
3.3	行政良能	49

3.3.1	行政良能的含义	49
3.3.2	行政技能与行政良能	50
3.3.3	行政良能的获得	52
	【本章精要】	53
	【案例分析】	54
	【复习思考题】	55
	【推荐阅读书目】	55
第4章	行政理想 /56	
	【学习目标】	56
	【引导案例】	56
4.1	行政理想的含义	56
4.1.1	理想在行政伦理学中的定位	56
4.1.2	社会主义国家的行政理想	58
4.2	行政理想的客观基础	59
4.2.1	行政理想与行政实践	59
4.2.2	行政理想与社会理想	61
4.2.3	确立行政理想的途径	63
4.3	行政理想的特征	64
4.3.1	廉政与勤政	64
4.3.2	社会主义行政理想的特征	65
4.4	行政理想与行政行为	67
4.4.1	行政理想需要落实在行政行为上	67
4.4.2	行政理想对行政行为的影响	68
	【本章精要】	70
	【案例分析】	71
	【复习思考题】	72
	【推荐阅读书目】	72
第5章	行政态度 /73	
	【学习目标】	73
	【引导案例】	73
5.1	行政态度的含义	73

5.1.1	态度的内涵	73
5.1.2	行政态度的内涵	74
5.1.3	行政态度对行政行为的影响	76
5.2	行政态度的表现	78
5.2.1	行政态度中的障碍与转变	78
5.2.2	行政态度中的悲观主义与乐观主义	80
5.2.3	行政态度中的自主性和依赖性	82
5.3	树立正确的行政态度	83
5.3.1	时代精神对行政态度的要求	83
5.3.2	树立开拓与创新的行政态度	85
5.3.3	树立乐观主义的行政态度	86
	【本章精要】	88
	【案例分析】	88
	【复习思考题】	89
	【推荐阅读书目】	90

第6章 行政作风 /91

	【学习目标】	91
	【引导案例】	91
6.1	行政作风概述	91
6.1.1	行政作风的内涵	91
6.1.2	行政作风的实质	94
6.1.3	行政作风的价值	95
6.2	行政作风的内容	97
6.2.1	三大优良作风	97
6.2.2	其他优良作风	99
6.3	行政作风的养成	101
6.3.1	养成行政作风的目的	101
6.3.2	行政作风的养成过程	103
6.3.3	培养行政作风的方法	105
	【本章精要】	106
	【案例分析】	107
	【复习思考题】	108

【推荐阅读书目】	108
第 7 章 行政伦理规范 /109	
【学习目标】	109
【引导案例】	109
7.1 行政伦理规范概述	110
7.1.1 行政伦理规范的内涵	110
7.1.2 行政伦理规范的本质	112
7.1.3 行政伦理规范的作用	113
7.2 行政伦理规范的生成与历史演变	115
7.2.1 行政伦理规范的生成	115
7.2.2 行政伦理规范的历史演变	117
7.3 行政伦理规范的基本内容	119
7.3.1 廉洁奉公方面的行政伦理规范	119
7.3.2 勤政为民方面的行政伦理规范	121
7.3.3 求真务实方面的行政伦理规范	123
【本章精要】	125
【案例分析】	125
【复习思考题】	127
【推荐阅读书目】	127
第 8 章 行政纪律 /128	
【学习目标】	128
【引导案例】	128
8.1 行政纪律概述	129
8.1.1 行政纪律的含义	129
8.1.2 行政纪律的内容	130
8.1.3 行政纪律的意义	132
8.2 行政纪律的地位	133
8.2.1 纪律规范与法律规范	133
8.2.2 纪律规范与制度规范	136
8.3 行政纪律的生成与运行	139

8.3.1 行政纪律的生成	139
8.3.2 行政纪律的运行	142
【本章精要】	144
【案例分析】	145
【复习思考题】	146
【推荐阅读书目】	146

第9章 行政责任 /147

【学习目标】	147
【引导案例】	147
9.1 行政责任概述	148
9.1.1 行政责任的内涵	148
9.1.2 行政责任的作用	149
9.1.3 行政责任体系的形成	151
9.2 行政责任关系	153
9.2.1 行政责任的基本内容	153
9.2.2 行政责任与行政职位	155
9.2.3 行政责任与行政权力	157
9.3 行政责任制度建设	158
9.3.1 行政责任意识	158
9.3.2 行政责任制度	160
9.3.3 行政责任意识向行政责任制度的转化	162
【本章精要】	163
【案例分析】	164
【复习思考题】	165
【推荐阅读书目】	165

第10章 行政荣誉 /166

【学习目标】	166
【引导案例】	166
10.1 行政荣誉概述	167
10.1.1 行政荣誉的内涵	167
10.1.2 行政荣誉的分类	168

10.1.3 行政荣誉的性质	169
10.1.4 行政荣誉的价值	171
10.2 行政荣誉的配置	173
10.2.1 行政荣誉配置的主体	173
10.2.2 行政荣誉配置的客体	173
10.2.3 行政荣誉的配置条件	174
10.2.4 行政荣誉的配置方式	175
10.3 正确追求行政荣誉	176
10.3.1 追求行政荣誉的正当性	176
10.3.2 争取荣誉的原则	177
10.3.3 树立正确的行政荣誉观	179
【本章精要】	182
【案例分析】	183
【复习思考题】	184
【推荐阅读书目】	184

第 11 章 行政伦理监督 /185

【学习目标】	185
【引导案例】	185
11.1 行政伦理监督概述	186
11.1.1 行政伦理监督的概念	186
11.1.2 行政伦理监督的作用	187
11.1.3 行政伦理监督的特点	188
11.1.4 行政伦理监督的原则	189
11.2 行政伦理监督体系	190
11.2.1 外部监督体系	190
11.2.2 内部监督体系	194
11.3 行政伦理监督机制建设	196
11.3.1 行政伦理监督机制的历史发展	196
11.3.2 行政伦理监督机制建设的问题	199
11.3.3 行政伦理监督机制建设的方向	201
【本章精要】	202
【案例分析】	202

【复习思考题】	204
【推荐阅读书目】	204

第 12 章 行政伦理评价 /205

【学习目标】	205
【引导案例】	205
12.1 行政伦理评价概述	205
12.1.1 行政伦理评价的概念	205
12.1.2 行政伦理评价的内容	207
12.2 行政伦理评价的标准与根据	210
12.2.1 行政伦理评价的标准	210
12.2.2 行政伦理评价的根据	213
12.3 行政伦理评价的方式	215
12.3.1 行政伦理的自我评价	215
12.3.2 行政伦理的社会评价	218
【本章精要】	220
【案例分析】	221
【复习思考题】	222
【推荐阅读书目】	222

第 13 章 行政伦理选择 /223

【学习目标】	223
【引导案例】	223
13.1 行政伦理选择概述	223
13.1.1 行政伦理选择的概念	223
13.1.2 行政伦理选择的前提	226
13.2 行政伦理选择的机制与模式	228
13.2.1 行政伦理选择的机制	228
13.2.2 行政伦理选择的模式	231
13.3 行政伦理选择的实现	233
13.3.1 行政伦理选择的尺度	233
13.3.2 行政伦理选择的保障	235

【本章精要】	238
【案例分析】	239
【复习思考题】	241
【推荐阅读书目】	241

第 14 章 行政人格塑造 /242

【学习目标】	242
【引导案例】	242
14.1 行政人格概述	243
14.1.1 人格的含义与特征	243
14.1.2 行政人格的含义与本质	244
14.1.3 行政人格的作用	245
14.1.4 行政人格的类型	246
14.2 依附人格与工具人格	247
14.2.1 依附人格	247
14.2.2 工具人格	250
14.3 独立人格的塑造	252
14.3.1 独立人格的内涵	252
14.3.2 独立人格的塑造过程	254
【本章精要】	258
【案例分析】	259
【复习思考题】	260
【推荐阅读书目】	261

第 15 章 行政腐败治理 /262

【学习目标】	262
【引导案例】	262
15.1 行政腐败概述	263
15.1.1 行政腐败的界定	263
15.1.2 行政腐败的类型	265
15.1.3 行政腐败的特征	267
15.2 行政腐败的成因与危害	269
15.2.1 行政腐败的成因	269

15.2.2 行政腐败的危害	271
15.3 行政腐败治理的实践	273
15.3.1 行政腐败治理的国际经验	273
15.3.2 我国行政腐败治理的新思路	275
【本章精要】	279
【案例分析】	279
【复习思考题】	280
【推荐阅读书目】	281

后 记 /282

第1章 绪论

【学习目标】

- 理解伦理学和行政伦理学的含义
- 掌握行政伦理学与相邻学科的关系
- 了解国外行政伦理学的研究状况
- 理解中国行政伦理文化与行政伦理思想
- 掌握行政伦理学的研究对象和研究方法

【引导案例】

国家公务员局发布《公务员职业道德培训大纲》，要求“十二五”时期对全体公务员进行一次职业道德轮训。

此番轮训的对象为全体行政机关公务员、参照公务员法管理的机关(单位)中除工勤人员以外的工作人员。担任领导职务的公务员，基层一线、窗口部门等直接服务人民群众的公务员为重点培训对象。

国家公务员局负责人指出，要把加强公务员职业道德建设与健全公务员管理制度紧密结合起来。职业道德培训包括基础知识、四大专题以及典型案例三大部分。基础知识中除了公务员的责任、义务和纪律，世界观、权力观、事业观等，还包括中国古代如何加强“官德”修养的内容。培训内容以忠于国家、服务人民、恪尽职守、公正廉洁为主，包括职业道德基础知识、正反典型案例等。

资料来源：赵超，《国家公务员局：对全体公务员进行职业道德轮训》，载《北京青年报》，2011-11-06。

1.1 行政伦理学概述

1.1.1 行政伦理学的相关概念

1. 道德与伦理

“道德”两个字在汉语中最早是分开使用的。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。“德”表示对“道”的认

识，践行而后有所得。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人之间关系时应当遵守的行为规范和准则等。

从中文词源含义来看，“伦”有类别、辈分、顺序等含义，可以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。“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、气质以及共同形成的风俗习惯。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)，之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。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”。一般认为，道德源于人的内心，表现为个体的“应当”。伦理是内在道德的外在化，表现为现实的群体规范。

2. 伦理学与行政伦理学

伦理学是研究道德现象及其规律的科学。伦理学的概念最早由亚里士多德提出，他的著作《伦理学》是古希腊思想家们进行伦理思考的最卓越成就。在西方，自亚里士多德之后，伦理学开始成为一门独立的学科，受到思想家们的重视。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，许多思想家都强调学习伦理道德知识的重要性。在长期的封建社会中，“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，以满足当时社会的需要。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，以至于许多现代意义上的学科都是从西方国家学习借鉴而来的。伦理学产