

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

Public
Administration

行政伦理学 教程

(第二版)

张康之 李传军 主编

Public
Management



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（第二版）

张康之 李传军 主编

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目(CIP)数据

行政伦理学教程(第二版)/张康之,李传军主编.
北京:中国人民大学出版社,2009
(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 978-7-300-10296-2

- 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(2009)第 018282 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(第二版)
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)		010-62511398(质管部)
	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	北京雅艺彩印有限公司	版 次	2004 年 7 月第 1 版 2009 年 3 月第 2 版
规 格	170 mm×228 mm 16 开本	印 次	2009 年 3 月第 1 次印刷
印 张	22.5	定 价	35.00 元
字 数	411 000		

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和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。随着公共管理实践的不断发展,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



第二版前言

本书自 2004 年出版以来，已经过去了四年多的时间。在此期间，公共管理学科迅猛发展，各级各类教学机构，包括党校、行政学院、在职研究生班、MPA、普通高校相关院系均开设了行政伦理学或公共管理伦理学课程。本书受到了上述教学机构师生的欢迎。一些热心的读者给我们反馈了许多意见并提出许多宝贵的建议。同时，我们自己在教学中也积累了一些新的教学素材，并不断进行理论思考。另外，随着国家政治体制改革和行政体制改革的不断推进，尤其是《中华人民共和国公务员法》的颁布和中共十七大的胜利召开，行政伦理建设面临着全新的环境，也存在着许多需要行政伦理理论予以研究的问题。正是基于以上情况，我们对本书作了如下修订：

1. 对本书的绝大部分案例进行了更新，以反映公共管理实践的热点和焦点。
2. 根据中共十七大报告中关于发展社会主义民主政治，完善制约和监督机制，以及切实改进党的作风，着力加强反腐倡廉建设等重要论述，调整了本书的相关内容。
3. 根据《中华人民共和国公务员法》及其配套法规的新规定，对相关内容进行了改写。
4. 对文字加以精练，特别是删除了部分重复定义的内容，以便于学生理解和记忆。

为了方便广大教师和学生使用本书，我们将在本书出版后把相关教学课件放



在行政伦理学教学网站上，网址是 <http://www.xzgl.net>。

本书的修订是在原稿的基础上进行的，原稿的写作分工为：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。这次修订的主要工作是由李传军做的，我最后对修订稿通读一遍并定稿。中国人民大学公共管理学院 2007 级硕士研究生许佳佳、黎明两位同学在案例搜集方面做了很多工作，在此表示感谢。

本书参考和借鉴了公共管理学界有关专家、学者的最新研究成果，引用了一些新闻媒体的案例，谨向他们表示诚挚的谢意。

由于我们的水平有限，经验不足，错误疏漏之处在所难免，敬请专家和读者批评指正。

张康之

2008 年 6 月 18 日



第一版前言

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，以求写出一本不为一家之言的教材。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.....	13
1.3 学习和研究行政伦理学的意义和方法.....	27
本章小结	31
关键术语	31
复习思考题	32
第2章 行政伦理观	33
2.1 公共行政的科学观与伦理观.....	34
2.2 正 义.....	42
2.3 公 平.....	48
2.4 民 主.....	55
本章小结	65
关键术语	66
复习思考题	66
第3章 行政伦理规范	67
3.1 行政伦理规范概述.....	68
3.2 行政伦理规范的生成与历史演变.....	77



3.3 行政伦理规范的基本内容	86
本章小结	95
关键术语	96
复习思考题	96
第4章 行政理想、态度和作风	97
4.1 行政理想	98
4.2 行政态度	108
4.3 行政作风	116
本章小结	122
关键术语	122
复习思考题	122
第5章 行政良心	124
5.1 行政良心概述	125
5.2 行政良知	133
5.3 行政良能	141
本章小结	149
关键术语	150
复习思考题	150
第6章 行政人格	151
6.1 行政人格概述	152
6.2 行政人格模式	161
6.3 独立人格的生成	173
本章小结	186
关键术语	187
复习思考题	187
第7章 行政荣誉	188
7.1 行政荣誉概述	189
7.2 行政荣誉的获得机制	199
7.3 行政荣誉的获得	208
本章小结	216
关键术语	216
复习思考题	216
第8章 行政责任	218

8.1 行政责任概述	219
8.2 行政责任关系	233
8.3 行政责任制度建设	242
本章小结	255
关键术语	256
复习思考题	256
第9章 行政纪律	257
9.1 行政纪律概述	258
9.2 行政纪律的地位和作用	268
9.3 行政人员的“他律”与“自律”	277
本章小结	285
关键术语	286
复习思考题	286
第10章 行政伦理监督与评价	287
10.1 行政伦理监督机制	288
10.2 行政伦理评价机制	298
10.3 行政伦理监督与评价的历史发展	310
本章小结	316
关键术语	317
复习思考题	317
第11章 政府信任关系	318
11.1 政府信任关系概述	319
11.2 政府信任关系的内容	329
11.3 政府信任关系的建构	336
本章小结	346
关键术语	346
复习思考题	347



第 1 章

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。虽然伦理学是世界上历史最悠久的学问之一，但行政伦理学则是一门新兴的学科，它是公共行政学与伦理学的交叉学科。行政管理作为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。行政权力行使的正当性是离不开对行政权力的制约的。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
- 行政伦理学的历史发展
- 行政伦理学的对象和研究方法



1.1 行政伦理学概述

2007年，中纪委、监察部严肃查处了国家统计局原局长邱晓华严重违纪案件。经查，邱晓华在任国家统计局领导职务期间，收受不法企业主所送现金，生活腐化堕落，涉嫌重婚犯罪。

邱晓华收受不法企业主的现金，但他曾经高调宣扬要为国“尽忠”。邱晓华的老父一直住在家乡县城。邱晓华差不多三五年才回老家看一看。他曾对代他照顾父亲的堂兄说：“我尽忠，你们尽孝了！”而现在，邱晓华已经为国法所不容，沦为阶下囚，“忠孝”皆被其背弃。

邱晓华生活腐化，虽然他曾被称为国家统计局的“拼命三郎”。为了工作，他曾在办公室里打地铺，每天工作学习时间在12小时以上，常常在办公室里吃饭。邱晓华自称：“我不是才子型的人，天赋可以让人看出差别，但是刻苦的差距是无法估计的。”而现在，他恰恰在生活作风上堕落。

邱晓华涉嫌重婚犯罪，虽然他曾经表示坚决不做“陈世美”。他与合法妻子乃中学同学，邱晓华读大学后，双方才恋爱。邱晓华被分配到国家统计局工作时，有人劝他最好在北京找对象，否则“将来弄不好要做陈世美”，但邱晓华仍与她结婚。1995年邱晓华的《中国经济热点追踪》一书出版，他在前言里说：“我还要感谢我的爱人对我工作和生活无微不至的关怀”。字里行间深情一片。而现在，邱晓华是一个涉嫌重婚的人。

“红”与“黑”是如此矛盾地存在于同一个人身上。现实生活中，很多贪官善于作秀，用各种“正面”的表演来掩饰自己。然而，邱晓华显然不像一个纯粹的善于作秀的贪官，在当前的中国社会，他堕落的悲剧具有更深刻的参照意义。“善恶只在一念间”。对于每一个掌握权力的人来说，永远不要把自己当圣人，也不可甘为小人，而必须时刻警惕这种善恶之间的分野。制度也应该有更为完善的设计来帮助他们抵制恶的诱惑。邱晓华的悲剧值得现实生活中每一个为官者鉴戒。

资料来源：《领导科学》，2007（5）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。因而，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“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人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。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，而作出婚姻家庭伦理、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，都存在着伦理和道德问题。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一特定人群来说，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。

伦理学的概念是亚里士多德最早提出的，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，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”时借用汉文“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。古希腊的思想家柏拉图、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