

国家社会科学基金项目



中国行政道德论纲

吴祖明 王凤鹤 主编

华中科技大学出版社

中国行政道德论纲

吴祖明 王凤鹤 主编

华中科技大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国行政道德论纲/吴祖明 王凤鹤 主编
武汉:华中科技大学出版社, 2001年9月
ISBN 7-5609-2470-0

I. 中…

II. ①吴… ②王…

III. 行政管理-道德规范-研究-中国

IV. D035

中国行政道德论纲

吴祖明 王凤鹤 主编

责任编辑:包以健 王文尚
责任校对:陈时君

封面设计:潘 群
责任监印:张正林

出版发行:华中科技大学出版社

武昌喻家山 邮编:430074 电话:(027)87545012

经 销:新华书店湖北发行所

录 排:华中科技大学出版社照排室

印 刷:中科院武汉分院科技印刷厂

开本:850×1168 1/32

印张:9.625

插页:2

字数:230 000

版次:2001年9月第1版

印次:2001年9月第1次印刷

印数:1—1 000

ISBN 7-5609-2470-0/D·32

定价:15.00元

(本书若有印装质量问题,请向出版社发行部调换)

内 容 提 要

本书对行政道德的特殊性、行政道德的基本范畴和规范体系,对行政道德的选择、评价、调控和培养,以及建设有中国特色的社会主义行政道德的途径、目标等作了较为系统深入的阐述。书中对于当前我国行政道德的实际状况作了实事求是的分析,对行政道德的失范现象作了深刻的解剖,对行政道德的规范体系着重进行了阐发,提出了在中国行政道德建设中,将社会主义集体主义道德原则与适应市场经济发展的道德观念有机地结合起来的构想,展示了我国社会主义行政道德建设令人鼓舞的前景。

前 言

我们湖北省社科院几位从事行政学与伦理学研究的同志,深感我国干部队伍道德建设的重要,先后撰写了多篇关于这一问题的调查报告和论文,并参与了有关著作的编撰工作。1998年国家社科基金课题中正好列有“我国行政道德研究”这个题目,经我们申请,被批准立项。之后经过两年多的努力,方才写成本书。

行政道德是行政公职人员的职业道德。行政道德学即行政伦理学既是行政学的一个分支,也是伦理学的一个分支。我们在撰写过程中,既注意行政道德学作为伦理学分支应具备的内容和应满足的要求,又注意突出它作为行政学分支应具有的特点,并力求将这两方面融为一体,以期使之逐步成为一门完整的科学。

理论联系实际是马克思主义治学和进行研究的基本方法,也是撰写本书的指导方针。我们力求从当前我国行政道德的实际状况出发,来阐明行政伦理学的原理和观点,探索建设有中国特色社会主义行政道德的正确、有效的方法和途径。书中还以一定的篇幅论述了中国古代和西方现代的行政道德状况,努力批判地继承和借鉴它们对当代中国行政道德建设有益的东西,做到“古为今用”、“洋为中用”。

本书付梓时,传来了江泽民同志在全国宣传部长会议上的重要讲话,使本书作者深受鼓舞。江泽民同志指出:“我们在建设有中国特色社会主义,发展社会主义市场经济的过程中,要坚持不懈地加强社会主义法制建设,依法治国,同时也要坚持不懈地加强社会主义道德建设,以德治国。”“以德治国”是以江泽民同志为核心

的党的第三代领导集体在我国步入 21 世纪新的发展时期所提出的重要治国方略。国家机关及其公职人员是代表人民来“治国”的决策与执行主体,行政伦理对实施“以德治国”就具有特别突出的意义,加强行政道德的建设与研究更显得迫切和重要。

行政道德研究近年渐趋活跃,但毕竟时间尚短。行政伦理学中有不少问题,如行政道德的本质特征,加强行政道德建设的方法途径,以及行政伦理学的科学体系等等,都还有待我们大家去作进一步的探索。由于作者水平所限,本书在研究的广度和深度上还很不够。事实上,本书只是对行政道德作系统研究的一个尝试,一定存在缺点以至错误,希望读者赐教,以利改进和正误。

作 者

2001 年 1 月 20 日

目 录

一、绪 论	(1)
(一)行政道德与行政伦理学	(1)
(二)行政道德与政治	(6)
(三)研究行政道德的意义	(11)
(四)中国古代的行政道德	(16)
(五)行政道德研究的任务与方法	(23)
二、中国行政道德的地位、作用和基本原则	(30)
(一)中国行政道德的重要地位和作用	(30)
(二)中国行政道德与其他道德的关系及其特征	(40)
(三)中国行政道德的核心是全心全意为人民服务	(47)
(四)中国行政道德的基本原则是集体主义	(53)
三、中国行政道德的基本范畴	(56)
(一)行政道德义务	(57)
(二)行政道德良心	(60)
(三)行政道德荣誉	(65)
(四)行政道德人格	(69)
四、中国行政道德的规范体系	(74)
(一)确立行政道德规范的意义	(74)
(二)中国行政道德的主要规范(上)	(77)
(三)中国行政道德的主要规范(下)	(90)
五、各类行政管理部門的职业道德(上)	(100)
(一)农业行政管理道德	(101)

(二)经济行政管理道德	(105)
(三)财税行政管理道德	(107)
(四)金融行政管理道德	(109)
(五)工商行政管理道德	(112)
(六)商贸行政管理道德	(114)
(七)交通行政管理道德	(116)
(八)邮电信息行政管理道德	(118)
(九)卫生行政管理道德	(119)
(十)环保行政管理道德	(122)
六、各类行政管理部门的职业道德(下)	(125)
(一)劳动人事行政管理道德	(125)
(二)公安司法行政管理道德	(129)
(三)民政事务行政管理道德	(136)
(四)文化行政管理道德	(138)
(五)科技行政管理道德	(140)
(六)教育行政管理道德	(143)
(七)外事行政管理道德	(144)
(八)领导机关行政管理道德	(146)
七、行政道德行为选择	(150)
(一)道德行为选择与道德责任	(150)
(二)行政行为选择与行政道德责任	(155)
(三)行政道德行为选择中目的与手段的关系	(159)
(四)行政行为选择中的道德冲突	(162)
八、行政道德行为评价	(166)
(一)行政道德评价的意义和作用	(166)
(二)行政道德行为评价的标准	(169)
(三)行政道德评价的依据及其特点	(173)
(四)行政道德评价的形式	(178)
九、行政道德的社会调控	(182)

(一)行政道德社会调控的实质与特征	(182)
(二)行政道德调控的形式	(187)
(三)行政道德监督机制	(194)
十、行政道德教育与修养	(203)
(一)行政道德教育的意义	(203)
(二)行政道德教育的过程	(206)
(三)行政道德教育的方法	(209)
(四)行政道德修养的目的	(212)
(五)行政道德修养的内容	(215)
(六)行政道德修养的方法	(216)
十一、行政道德的继承与借鉴	(220)
(一)批判地继承中国传统伦理道德	(221)
(二)革命传统道德是中国行政道德建设的基石	(229)
(三)有分析地借鉴国外公务员道德建设的有益经验	(235)
十二、中国行政道德建设的环境与条件	(241)
(一)行政道德建设与民主法制建设	(241)
(二)行政道德建设与政治体制改革	(249)
(三)行政道德建设与政治文化的嬗变	(256)
十三、中国行政道德建设面临的机遇与挑战	(264)
(一)党的执政地位与行政道德建设	(264)
(二)发展市场经济与行政道德建设	(270)
(三)实行对外开放与行政道德建设	(275)
(四)行政道德失范的深层原因	(278)
十四、建设有中国特色的社会主义行政道德	(283)
(一)中国行政道德建设必须以邓小平理论为指导	(283)
(二)中国行政道德建设的基本取向和总体目标	(286)
(三)中国行政道德建设必须适应和促进社会主义 市场经济的发展	(290)

(四)中国行政道德建设应反映科学发展和 时代进步的要求和潮流	(295)
(五)批判地继承中国历史上行政道德的优良传统, 使中国社会主义行政道德更具民族特色	(298)
后 记	(300)

一、绪 论

我国行政道德的研究,随着反腐败斗争的深入和对行政道德建设要求的增强而日益迫切,已成为人们普遍关注的课题。行政道德学即行政伦理学,是行政学的一个分支,也是一门应用伦理学。只有将行政学和伦理学结合起来,才能深入研究行政道德现象,探明行政道德形成和发展的规律。在这方面已有人作过一些认真的研究和有益的探索,但总的讲还刚刚开始。建立适应我国国情的行政伦理学,是摆在我们行政学与伦理学工作者面前的一项重要任务。

(一)行政道德与行政伦理学

1. 道德与伦理学

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”一词作为一个概念来使用,是指人类的行为合乎理,利于人。道德作为一种社会意识形态,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。

伦理之“伦”含有人事之理的意思,又含有次序、等差的意思;

而“理”有析解的意思。“伦理”就是人们的行为应遵循的道路,行为需合乎条理,有秩序,即行为要合理化。道德行为就是一种合理的行为。道德与伦理原是一个概念,伦理学就是关于道德的学问。不过,在德国哲学家黑格尔那里,伦理与道德是有区别的,道德是指个人的一种行为,而伦理则是指一种组织(包括家庭、国家、社会)的关系与行为。

道德现象是伦理学研究的对象。伦理学这个概念作为研究道德现象的科学概念是亚里士多德创造的。后来日本人翻译英文ethics(伦理学)时借用汉文“伦理学”三个字,以后传到中国,沿用至今。

伦理学要研究关于道德的理论,研究道德关系,研究道德的原则、规范,研究社会生活中实际的道德问题和道德经验。马克思主义伦理学不仅要研究所有这些道德现象,而且要研究现象背后的道德的本质和规律;要研究道德作为一种意识形态上层建筑,与经济基础、政治上层建筑以及其他意识形态上层建筑的相互关系和相互作用的规律;要研究共产主义道德的原则和规范等等。

道德现象包括两个方面和三个层次。两个方面,即主观方面和客观方面。主观方面是指人类个体以心理活动形式表现出来的道德观念、道德情感、道德意志和道德品质,这就是个人道德;客观方面是指社会上人与人之间的关系以及反映这种关系的行为准则与规范,这就是社会道德。三个层次,即道德意识、道德关系、道德活动。道德意识包括道德观念、道德情感、道德意志、道德信念、道德理想以及道德理论体系。其中:道德观念,是人们对人的行为善恶、正邪的一种认识;道德情感是人们关于其道德需要是否得到满足或实现而引起的内心体验;道德意志,是人们为实行道德原则而坚持到底的精神和克服障碍的决心;道德信念,是人们对道德目标坚定不移的信仰;道德理想,是人们对道德人格的理想化。

道德关系,是一种特殊的社会关系,它建筑在一定的利益和义务的基础上,并以一定的道德规范来表现。道德关系是社会的一

种思想关系,是由社会的经济关系决定的,是第二性的。但道德关系又是道德观念、道德规范形成的基础,它又具有客观存在的外貌。

道德活动,包括道德行为、道德评价、道德教育与道德修养等,它是人们在相互交往中所采取的有意识的、经过选择的、能够进行善恶评价的行动。道德活动也就是道德的实践或践履。

在构成主体道德现象的道德意识、道德关系和道德活动中,道德意识是主观的东西,道德关系具有客观性,道德活动则是主观见之于客观的东西。这三者构成道德现象的体系。

2. 行政道德与行政伦理学

行政伦理学是研究行政道德的科学。行政道德,简言之,就是国家各级行政机关及其工作人员的道德。行政道德是一种权力道德,是国家行政机关及其公职人员在权力运用和行使过程中的道德意识、道德规范以及道德行为的总和,它既表现为社会对国家行政机关及其公职人员在权力运用过程中提出的道德要求,又体现着行政机关及其公职人员在权力行使过程中应追求的价值目标。

行政道德是国家行政管理机关公职人员的职业道德,是行政公职人员在行使公共行政权力和从事公务活动中的伦理准则,它为行政公职人员的行为提供正确的价值导向,调节和控制行政公职人员的行为模式。这种调节和控制是通过行政公职人员的内在价值观念、公众舆论和传统习俗来实现的。它激励行政公职人员塑造和形成健康、完善的人格,为提高、优化政府形象奠定基础。

行政道德,比之普通百姓或其他职业的道德,要求应该更高。如果说做人都是以德为本,那么行政公职人员即为“官”者,更要重德。作为行政公职人员应“不患位之不尊,而患德之不崇”。行政公职人员代表政府行使行政权力,执行国家公务,这是社会分工体系中占有特殊地位的一种职业和职业活动。同其他职业相比,行

政公职人员的职业活动具有强烈的阶级性、重大的责任性和权威性,这就决定了行政道德不能等同于其他职业道德,应有更高的特殊要求,特别是在社会主义条件下;不能混同于一般老百姓的道德要求,这是一方面。另一方面,剥削阶级占统治地位的社会官场道德,往往又集中反映当时社会生活中的丑恶、阴险、肮脏和黑暗,充满了贪污腐败、勾心斗角、媚上压下、见风使舵、口蜜腹剑、狡诈弄权等丑行和恶习。在社会主义社会,这些东西仍有影响,以致有极少数领导干部腐败堕落,热衷于争权夺利,对上谄媚奉承,对下摆架子、抖威风,对上对下判若两人。这说明,行政道德建设是一项长期的艰巨的社会政治工程。

行政道德还应该包括行政制度的道德。行政道德不仅是对行政公职人员个人的道德要求,而且是对行政制度的道德要求和道德评价。

政治制度或体制,包括行政制度或体制,决定着在特定范围内有多少人和在多大程度上,享受着应享受的一系列权利,直接关系到人们的生存、发展和生活质量。政治和行政体制有一个如何越来越接近人们理性现已认识和设定的那种伦理和道德水平的问题。实际上,人们都是在一定的政治和行政体制中生活的,如果体制结构不合理,个人的道德行为就难以实现应有的作用,往往只是独善其身罢了。相反,如果体制结构合理,符合道德要求,那么即使有个人的不道德行为,其对社会的危害也将受到有力的限制。正如邓小平同志指出的,制度方面的问题比人的思想、作风问题更重要,“制度好可以使坏人无法任意横行,制度不好可以使好人无法充分做好事,甚至会走向反面”^①。

制度或体制的道德问题,与行政公职人员的道德问题相比,具有更大的重要性。有关制度或体制是否合理的选择和评价,应优先于行政公职人员个人的道德选择和评价。当制度不合理时,行

^① 邓小平文选(第2卷). 北京:人民出版社,1994.333

政公职人员虽有道德亦往往无济于事,甚至也渐渐地跟着做起坏事来。如当机构设置重叠,层层设卡,行政机关拥有无限制的审批权时,老百姓办什么事都得去求官,少数官员就会很“自然地”凭借没完没了的审批权去捞油水以自肥,制度的不合理成了产生腐败的温床。可见,行政体制的道德选择与评价问题是不能讳避的,行政体制道德是行政道德的首要组成部分。正如美国著名伦理学家罗尔斯指出的:“正义是社会制度的首要价值,正像真理是思想体系的首要价值一样。”^①

因此,行政道德与社会道德一样,可分为集体道德和个人道德。就行政道德意识的表现形式来讲,可分为个体道德意识和集体道德意识。国家各级行政机关的公职人员丰富多彩的道德意识,就是各具特色的个体行政道德意识。各级行政机关整体的、普遍的道德意识,就是行政道德的集体意识。行政道德个体意识和集体意识的关系,是个别和一般的关系。国家各级行政机关及其公职人员共同遵守的行政道德原则和行政道德规范,是行政道德个体意识和集体意识统一的表现形式。^②

本来,行政道德就是行政行为者的道德,而行政行为就是指行政组织系统及其成员在公共行政管理活动中与外部环境的相互作用所形成的态度和行为,是政府作为一个抽象的组织的整体行为与代表政府某个机构出现的个人行为的有机结合。因此,行政道德自然就包括了行政机关和行政体制的道德。行政伦理学要研究各种行政道德现象,并通过对行政道德现象的全面研究,来揭示行政道德的本质特征和发展规律。所以,行政伦理学就是关于行政道德的科学,是关于行政道德的本质和发展规律的科学。

① 罗尔斯,正义论,何怀宏等译,北京:中国社会科学出版社,1988.1

② 胡原,行政道德学,武汉:武汉工业大学出版社,1988.98

(二)行政道德与政治

行政道德作为社会的一种特殊道德,作为一种行政行为,和社会的经济基础有较密切的联系,与社会的上层建筑各部分也相互联系着,而其中与政治的联系更为密切。这是行政道德与其他道德相区别的显著特点。

1. 行政道德是政治与道德的统一

首先,行政道德必须反映政治活动的宗旨,因为政治活动的宗旨是政治活动性质和目标的体现;其次,行政道德必须反映其作为特殊的社会道德的本质内容。就一般道德而言,它是人类维系现实世界的特殊方式,它是用善恶评价的方式去把握现实世界。而行政道德是人们维系行政管理活动的特殊方式。行政活动是国家行政机关运用行政权力履行国家职能的活动。行政活动以国家政权为后盾,具有法定的强制性。行政活动靠国家行政机关及其公职人员来施行,他们的道德水准影响着行政活动的效能。

行政道德是调整行政领域人与人之间以及个人与社会之间关系的行为规范。它对人们的行政行为提出要求,包括最根本的要求和一般要求,并规定人们在行政活动领域处理人与人之间关系的行为准则。由于行政活动面对社会广大公民,需要接受公民的监督,并要求监督必须具有可操作性,因而具有很高的法规性、条例性。作为深入行政活动内部并使行政活动深具价值意义的行政道德,同样要求法规化、条例化。所以,行政道德变成一种行政制度,行政道德高度法规化,已成为一种发展趋势。这是符合行政活动的特点及其发展规律的。

2. 行政道德与政治联系紧密,其作用和影响比之其他职业道德要大得多

政治和行政活动实现着对社会生活和各种事务的管理,与方方面面都有关系,而道德又正是调节人们之间关系的一种重要手段,行政道德在完成行政任务、实现行政职能中,扮演着十分重要的角色。行政公职人员行政管理活动的成效,除了取决于他的业务能力以外,更重要的还取决于他的人格魅力。对处于高层行政领导职位的人来讲,尤其如此。高层公职人员的雄才大略固然重要,但其高尚人格所产生的感召力、凝聚力,更是不可估量,借此常常可以办成许多一般难以办成的事情,开创出一个全新的局面。

行政公职人员的道德水准,不仅直接关系到行政职能的实现,并且影响社会风尚的好坏。如果公职人员品行端正,法纪严明,就能促进民风和社会风尚的好转,实现社会的安定和生产的发展。若公职人员行为不轨,官僚主义盛行,甚至横行乡里,则社会难以安定,社会风尚也必然变坏。人们常说:“没有知识是愚蠢的,没有道德是危险的。”这一说法适用于一般人,更适用于行政公职人员。因为没有道德不仅对他个人来说是危险的,而且会对社会造成更大的危险。

道德水准或道德素质,对一个公职人员来讲,显得尤其重要。正因为如此,行政道德的很多规范,同时又是行政管理活动的内容,如清正廉洁,联系群众,宽以待人,开拓创新等等。所以,行政公职人员的道德素质与业务素质的关系特别紧密,提高了行政公职人员的道德素质,往往就能带动其业务素质的提高,从而达到行政公职人员整体素质的提高。