

“ 中国国家行政学院
“ 公务员培训系列丛书 ”

ZHONGGUO GUOJIA XINGZHENGXUEYUAN
GONGWUYUAN PEIXUN XILIE CONGSHU

行政伦理 概述

XINGZHENG

主 笔 王 伟

GAISHU

人 民 出 版 社

中国国家行政学院
公务员培训系列丛书

行政伦理概述

主笔 王伟

助笔 鄯爱红 赵艳霞 王诞庆
段红霞 车美玉

人民出版社

责任编辑:夏 青

装帧设计:曹 春

版式设计:赵莹珂

图书在版编目(CIP)数据

行政伦理概述/王伟主笔.

-北京:人民出版社,2001.6

(中国国家行政学院公务员培训系列丛书)

ISBN 7-01-003328-5

I. 行…

II. 王…

III. 行政管理-职业道德

IV. D035

行政伦理概述

XINGZHENG LUNLI GAISHU

王 伟 主 笔

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街166号)

北京市电子外文印刷厂 新华书店经销

2001年6月第1版 2001年6月北京第1次印刷

开本:850毫米×1168毫米 1/32 印张:16.625

字数:400千字 印数:1-5,000册

ISBN 7-01-003328-5/B·273 定价:31.50元

总 论

经过二十多年的改革开放,我国社会主义市场经济体制已初步建立,全方位对外开放的格局已基本形成,经济成分、经济利益、就业方式、社会组织形式等日趋多样化。这就要求政府职能、机构设置、管理方式和领导作风等都必须有一个根本性的转变:由过去单一的行政命令向综合运用法律的、经济的、行政的手段转变;由习惯于直接干预向搞好宏观调控和创造良好的市场环境的转变;由原来的机构臃肿、职责不清向机构精简、职责清晰的转变。最近,九届全国人大四次会议通过的“十五”计划《纲要》提出,要“继续推进行政管理体制和政府机构改革,建立廉洁高效、运转协调、行为规范的行政管理体制,推进政府决策的民主化、科学化”。要实现上述目标,当务之急就是要大力加强公务员培训工作,造就一支具有公仆意识,廉洁、勤政、高素质、专业化的公务员队伍。

国家行政学院是为了适应我国政治体制,培养高素质、专业化公务员队伍的需要而建立的新型学府,承担着培训我国高中级公务员、高层次管理人才和政策研究人才的重任。学院在公务员培训工作中,始终坚持以邓小平理论为指导,以政府工作为主题,以改革开放和现代化建设中的重大问题为重点,努力做到:理论联系实际,按需施教,学用一致,讲求实效;以教学为中心,以科研为基础,以咨询为导向,教学、科研、咨询三位一体;开放办学,广

泛利用国内外各种培训资源;遵循公务员培训规律,推进教学方法改革,不断探索有中国特色的公务员培训新路子。经过多年的不懈努力,学院的培训规模不断扩大,培训质量不断提高,在我国公务员培训事业中正发挥着越来越重要的作用。

教材建设是公务员培训工作中一项重要的基础工程。高质量、高水平的培训教材,是高起点、高标准的公务员培训工作的基本前提。教材编写应着眼于提高公务员的综合素质和领导、管理能力,要以邓小平理论为指导,按照江泽民同志“三个代表”的要求,紧密结合政府工作实际,结合改革开放和现代化建设实际,根据公务员工作的需求和特点,努力吸收国内外相关领域和学科的最新成果,准确把握当代政治、经济、科技和文化发展的趋势,体现时代特点,具有针对性、实用性、科学性、前瞻性和相对稳定性。应该看到,由于我国公务员培训工作起步较晚,公务员培训规律尚处于探索过程之中,公务员培训教材的整体水平还不高,培训教材的现状与建设一支高素质、专业化的公务员队伍的要求仍不相适应。因此,编写一批高质量的公务员培训教材,是当前我国公务员培训工作中一项十分紧迫的任务。

国家行政学院历来十分重视教材建设,始终把教材编写工作作为深化教学改革、提高教学质量、做好公务员培训工作的重要环节。学院充分发挥作为全国公务员培训最高学府的优势,成立了由院领导挂帅,由具有丰富教学经验和突出科研成果的专家学者组成的教材编审委员会,对教材编写工作进行统一规划,并予以具体指导。由国家行政学院组织编写的这套公务员培训系列丛书,是学院教材建设的一项重点工程。丛书是针对目前公务员培训中缺乏系统和高质量的教学用书而编写的。为了保证这套教学用书的高起点、高质量和权威性,国家行政学院集中了院内教学科研骨

干力量以及国内相关学科的知名专家学者协作攻关。经过几年的共同努力,这项系统工程取得了阶段性的成果。这套丛书在体例上包括教材、教学参考书、教学参考资料三个部分,具有内容新、针对性强等特点,有较高的理论水平和实用价值,是迄今为止我国公务员培训中较为系统的一套教学用书。它既可作为各级行政学院公务员脱产培训的教材,也可作为公务员在职自学进修以及攻读公共管理硕士(MPA)专业学位的参考书籍。这套丛书的出版,对提高我国公务员培训教材的质量以及我国公务员培训的整体水平,都将起到积极的促进作用。

当今世界,科学技术迅猛发展,知识更新不断加速,新情况、新问题、新事物层出不穷。公务员要想跟上时代发展的步伐,就必须把握时代脉搏,努力汲取新知,不断提高综合素质和领导、管理能力。国家行政学院编写的这套公务员培训教材,也只有不断补充改革开放和现代化建设过程中的新理论、新实践、新经验,不断吸收人类文明的创新成果,才能具有长久的生命力。我们希望广大读者对这套丛书的不足之处多提宝贵意见和建议,使之日臻完善。

陈瑞今

2001年4月

国家行政学院教材编审委员会

主任 陈福今

副主任 唐铁汉 张修学 秦 明

委员 季明明 廖自力 韩 康 张德信

刘熙瑞 吴 江 周绍朋 应松年

许耀桐 谷 昀 陆林祥 李振墀

编审委办公室主任 季明明

目 录

总 序	陈福今(1)
绪 论 行政伦理建设的时代价值	(1)
一、行政伦理建设与“以德治国”	(1)
二、行政伦理建设的紧迫性	(8)
三、市场经济是伦理经济	(20)
四、市场经济是廉政经济	(32)

第一篇 行政伦理基本理论

第一章 行政伦理与行政伦理观	(47)
第一节 行政伦理界说	(47)
一、法、道德与伦理	(47)
二、行政、公共行政与行政伦理	(58)
三、行政伦理的基本内涵	(64)
第二节 行政伦理观	(75)
一、行政伦理观是一种价值观	(75)
二、行政伦理的价值基础：廉政	(82)

三、行政伦理的价值核心:勤政 (89)

四、行政伦理的价值目标:行政人格 (94)

第二章 行政伦理规范与行政品德养成机制 (103)

第一节 行政伦理规范的内涵与特征 (103)

一、行政伦理规范的涵义与特点 (103)

二、行政伦理规范在行政伦理中的地位 (107)

三、行政伦理规范的基本内容 (109)

四、行政伦理规范的本质 (115)

第二节 行政品德的特征、价值与本质 (117)

一、行政品德的特征 (117)

二、行政品德的价值 (120)

三、行政品德的本质 (122)

第三节 行政品德的结构与养成机制 (131)

一、行政品德的道德心理结构 (131)

二、行政品德的社会伦理结构 (136)

三、行政品德的养成机制 (142)

四、行政品德的养成途径 (154)

附录一 1. 中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则
(试行) (158)

2. 关于对《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干
准则(试行)》第五条第二款的补充规定
..... (163)

附录二 关于党政机关县(处)级以上领导干部收入申报
的规定 (164)

附录三 关于对党和国家机关工作人员在国内交往中收 受的礼品实行登记制度的规定	(167)
第三章 行政伦理的监督机制	(170)
第一节 行政伦理的政党监督与行政监督	(171)
一、行政伦理的政党监督	(171)
二、行政伦理的行政监督	(179)
第二节 行政伦理的立法监督与司法监督	(187)
一、行政伦理的立法监督	(187)
二、行政伦理的司法监督	(195)
第三节 行政伦理的舆论监督与群众监督	(202)
一、行政伦理的舆论监督	(202)
二、行政伦理的群众监督	(209)
第四章 行政行为的伦理选择	(220)
第一节 行政行为选择的伦理动因与模式	(220)
一、行政行为选择的伦理动因	(220)
二、行政行为选择的伦理模式	(231)
第二节 行政行为选择的伦理评价	(243)
一、行政行为选择的责任与责任限度	(243)
二、评价行政行为善恶的标准	(247)
三、评价行政行为善恶的根据	(252)
第三节 伦理冲突中的行政行为选择	(255)
一、行政伦理冲突中的功利价值	(255)
二、行政目的能使行政手段正当化吗	(259)
三、行政行为选择中允许伦理妥协吗	(264)

第二篇 中国传统行政伦理

第五章 中国传统行政伦理概述 (275)

第一节 先秦时期传统行政伦理的形成 (276)

一、原始社会时期传统行政伦理的萌芽 (276)

二、夏商周时期传统行政伦理的形成 (277)

三、春秋战国时期传统行政伦理的成熟 (279)

第二节 汉唐时期传统行政伦理的发展 (285)

一、秦汉三国时期传统行政伦理的发展 (285)

二、隋唐时期传统行政伦理的发展 (291)

第三节 宋元明清时期传统行政伦理的继续发展 (295)

一、宋元时期传统行政伦理的继续发展 (296)

二、明清时期传统行政伦理的继续发展 (301)

第四节 中国近代行政伦理的启蒙 (306)

第六章 中国传统行政伦理规范 (312)

第一节 克明俊德,正人先正己 (313)

一、克明俊德 (313)

二、正人先正己 (314)

第二节 公忠正义,廉洁勤政 (318)

一、公忠正义 (318)

二、廉洁勤政 (322)

第三节 以民为本,实行德政 (327)

一、以民为本 (327)

二、实行德政 (329)

三、道之以德,齐之以礼	(333)
四、教而后刑,德刑相济	(335)
第四节 选贤任能,兴天下利	(339)
一、举贤任能	(339)
二、兴天下利	(340)

第三篇 当代国外行政伦理

第七章 经合组织的行政伦理建设	(345)
第一节 经合组织行政伦理改革背景	(345)
一、政府面临的压力与挑战	(346)
二、简政放权的公共行政改革	(348)
三、社会经济发展的推动	(352)
第二节 经合组织行政伦理建设架构	(356)
一、行政伦理建设架构概述	(356)
二、行政伦理架构要素分析	(358)
第三节 经合组织行政伦理建设措施	(377)
一、重新界定公共服务价值	(378)
二、严格实行公务员财产收入申报制度	(380)
三、大力推广行政伦理管理原则	(382)
四、联合打击国际商贸中行贿行为	(384)
附录一 经济合作与发展组织理事会改善行政伦理行为 建议书	(387)
附录二 制止在国际商务活动中贿赂外国公共官员公约 	(394)
附录三 日本国家公务员伦理法	(403)

附录四 日本国家公务员伦理规程	(422)
第八章 行政伦理学在美国的发展	(435)
第一节 美国行政伦理学的理论准备	(435)
一、美国行政伦理学的潜在发展	(435)
二、美国行政伦理学的理论奠基	(437)
第二节 美国行政伦理学的确立与发展	(445)
一、美国行政伦理学的基本确立	(445)
二、美国行政伦理学的研究概况	(452)
三、美国行政伦理学关注的问题	(457)
第三节 美国行政伦理学的教育与培训	(463)
一、美国高等教育中的行政伦理教学	(463)
二、美国行政伦理培训的方针与模式	(470)
三、美国公共行政部门的伦理培训	(478)
四、美国行政伦理培训的思考	(487)
附录一 布什总统关于“政府官员及雇员的行政伦理行为 准则”的 1990 年 12731 号行政命令	(491)
附录二 美国行政部门雇员伦理行为标准	(498)
附录三 美国行政伦理考察报告	(504)
后 记	(518)

绪 论

行政伦理建设的时代价值

一、行政伦理建设与“以德治国”

2001年1月10日,江泽民同志在全国宣传部长会议的讲话中明确地提出了“以德治国”战略决策,他强调指出:“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治建设,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第三代中央领导集体在我国社会经济发展步入21世纪的新的时期所制定的重大治国决策。

“以德治国”基本国策的决策过程,有着深厚的理论基础和社会发展的历史必然性,是以江泽民同志为核心的第三代中央领导集体将邓小平理论与我国进入全面建设小康社会、加快推进现代化建设的新的实践相结合,进行理论创新的结果。

早在党的十三届四中全会的讲话中,江泽民同志就指出:在抓紧社会主义物质文明建设的同时,必须抓紧社会主义精神文明建设,坚决纠正一手硬、一手软的状况。面对严峻的现实,我们必须认真思考小平同志所指出的坚持四项基本原则缺乏一贯性、十年最大的失误是教育问题,并从中引出深刻的教训。

在党的十四大报告中,江泽民同志强调指出:精神文明重在建设。要在全民族中树立正确的理想、信念和价值观,加强社会公德的教育。各行各业都重视职业道德建设,逐步形成适合自身特点的职业道德规范,坚决纠正利用职权谋取私利的行业不正之风。每个党员都要牢记,在任何时候、任何情况下,都必须全心全意为人民服务,坚持理论联系实际、密切联系群众和自我批评的优良作风。在改革开放的整个过程中都要反腐败,把端正党风和加强廉政建设作为一件大事,下决心抓出成效,取信于民。

在党的十四届六中全会的讲话中,江泽民同志全面阐述了关于“努力开创社会主义精神文明建设新局面”的重大课题。江泽民同志指出,邓小平同志关于精神文明建设的思想,是建设有中国特色社会主义理论体系的重要组成部分。从邓小平同志的重要指示中,我们应该得到一些重要启示:第一,社会主义的根本任务是发展生产力。物质文明建设是一切社会事业发展的基础,经济建设在现代化建设中必须始终处于中心地位。经济建设和物质文明建设不是孤立的,而是同其他社会事业的发展紧密联系、互相促进的。第二,社会主义社会是全面发展、全面进步的社会。社会主义现代化事业是物质文明和精神文明协调发展、相辅相成的事业。缺少任何一个方面,都不成其为有中国特色的社会主义。第三,社会主义精神文明是社会主义事业的重要特征。建设高度的社会主义精神文明是社会主义现代化的重要目标。精神文明对物质文明建设起巨大的推动作用,并且保证它的正确发展方向。第四,社会主义精神文明建设的根本任务是培养有理想、有道德、有文化、有纪律的社会主义公民。要引导广大干部群众树立崇高的理想和正确的世界观、人生观和价值观。第五,在实现社会主义现代化的整个过程中,要始终坚持解放思想、实事求是,始终坚持党的基本路

线不动摇。第六,处理物质文明和精神文明的关系,处理四项基本原则和改革开放的关系,处理改革、发展、稳定的关系,必须始终注意把握它们的内在联系,增强全面性,克服片面性,防止顾此失彼,防止从一种偏向走到另一种偏向。这里,江泽民同志已经勾画出“以德治国”的蓝图。也正是这次中央全会,主要讨论了思想道德和文化建设的问题,通过了《中共中央关于加强社会主义精神文明建设若干重要问题的决议》。该“决议”强调指出:“社会主义思想道德集中体现着精神文明建设的性质和方向,对社会政治经济的发展具有巨大的能动作用。”

在党的十五大报告中,江泽民同志再次指出:建设有中国特色社会主义,必须着力提高全民族的思想道德素质,培育适应社会主义现代化要求的一代又一代有理想、有道德、有文化、有纪律的公民。要深入持久地开展以为人民服务为核心、集体主义为原则的社会主义道德教育,加强民主法制教育和纪律教育,引导人们树立正确的世界观、人生观、价值观。要深入持久地开展群众性精神文明创建活动,大力提倡社会公德、职业道德和家庭美德。我们党来自人民,植根于人民,服务于人民。建设有中国特色社会主义全部工作的出发点和落脚点,就是全心全意为人民谋利益。

在世纪之交的2000年6月召开的中央思想政治工作会议上的讲话中,江泽民同志明确使用了“德治”这个概念。江泽民同志指出:法治以其权威性和强制手段规范社会成员的行为,德治以其说服力和劝导力提高社会成员的思想认识和道德觉悟。道德规范与法律规范应该相互结合,统一发挥作用。

就这样,随着实践的发展,以江泽民同志为核心的第三代中央领导集体逐步形成并作出关于“以德治国”的重大战略决策。

需要指出,“以德治国”的基本国策同“依法治国”的基本国策

是相辅相成的。道德与法律作为上层建筑的组成部分,都是维护社会秩序、规范人们思想和行为的重要手段,它们相互联系、相互补充。江泽民同志高瞻远瞩地指出:对一个国家的治理来说,法治与德治,从来都是相辅相成、相互促进的。二者缺一不可,也不可偏废。法治属于政治建设、属于政治文明,德治属于思想建设、属于精神文明。二者范畴不同,但其地位和功能都是非常重要的。我们应始终注意把法制建设与道德建设紧密结合起来,把依法治国与以德治国结合起来。

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,坚持不懈地加强社会主义道德建设,以德治国,是一个系统工程,其中关键环节是高度重视行政伦理建设,大力提高党和国家机构以及广大公职人员的思想道德素质。

首先,分析“以德治国”中的“治国”主体定位。

“治国”既是一个政治学的范畴,又是一个公共行政学的范畴。或者说,“治国”既是社会生活中重大政治举措,又是公共行政生活中具体公共行政行为的实施。

《中华人民共和国宪法》第二条规定:“中华人民共和国一切权力属于人民。”“人民依照法律,通过各种途径,管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务。”在这个根本意义上,人民是“治国”的主体,而不仅仅是被治理和被教育者;为了充分发挥人民治理国家的主体性,需要坚持不懈地提高人民的“治国”能力,其中包括思想道德素质和参与公共行政的伦理水平。

《中华人民共和国宪法》在“序言”中还明确肯定了中国共产党在“治国”中的领导地位,并在第三章具体规定了“国家机构”的“治国”职能,其中包括:全国人民代表大会、国家主席、国务院、中央军事委员会、地方各级人民代表大会和地方各级人民政府、民族自治