

606

B82-c51

L98

行政伦理的理论与实践研究

罗德刚 等著

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政伦理的理论与实践研究/罗德刚等著. - 北京:国家行政学院出版社, 2002

ISBN 7 - 80140 - 220 - 0

I. 行… II. 罗… III. 行政学:伦理学 - 研究

IV. B82 - 051

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 022940 号

行政伦理的理论与实践研究

罗德刚等著

国家行政学院出版社出版发行

北京海淀区长春桥路 6 号(100089)

*

新华书店总经销

清华园胶印厂印刷

850 × 1168 毫米 32 开本 10.5 印张 247 千字

2002 年 5 月第一版 2002 年 5 月第一次印刷

ISBN 7 - 80140 - 220 - 0/D·101

印数:1 - 3000 册

定价:21.00 元

目 录

序 言.....	王 伟 (1)
----------	---------

第一章 行政伦理是公共行政的灵魂	(1)
------------------------	-----

- 一、重新认识行政伦理的地位和作用
- 二、行政伦理涵义的探讨
- 三、行政伦理主体和类别
- 四、行政伦理的基础价值观：公正和正义
- 五、行政伦理的基本特征

第二章 行政体制伦理	(33)
------------------	------

- 一、社会基本结构的主题
- 二、行政体制的伦理基础
- 三、中国行政体制现状
- 四、中国行政体制的伦理分析
- 五、中国行政体制改革的价值目标选择
- 六、中国行政体制改革的方向

第三章 公共政策伦理	(57)
------------------	------

- 一、公共政策伦理的基本理论
- 二、中国公共政策与伦理
- 三、中国公共政策制定与执行的价值取向

第四章 国家公务员职业道德 (83)

- 一、国家公务员职业道德基本理论
- 二、国家公务员职业道德规范
- 三、国家公务员职业道德修养

第五章 行政伦理与行政法制 (119)

- 一、行政伦理与行政法制的相互关系
- 二、中国行政法制的伦理分析
- 三、中国行政法制建设与行政伦理

第六章 行政伦理与公共行政管理 (140)

- 一、行政伦理在公共行政管理领域中的地位和作用
- 二、中国公共行政管理的伦理分析
- 三、中国行政发展与行政伦理

第七章 行政伦理与廉政建设 (161)

- 一、行政伦理在廉政建设中的地位和作用
- 二、中国廉政建设的指导思想及伦理分析
- 三、中国廉政建设现状分析
- 四、促进中国廉政建设的伦理学措施

第八章 行政伦理与社会发展 (181)

- 一、行政伦理在社会发展中的地位和作用
- 二、中国社会发展的现状
- 三、中国社会发展的伦理分析
- 四、中国社会发展的伦理价值

五、中国社会发展的方向

第九章 中国古代行政伦理…………… (204)

一、中国古代行政伦理的发展沿革

二、中国古代行政伦理的规范内涵

三、中国古代行政伦理评析

第十章 中国近现代行政伦理…………… (234)

一、中国近现代行政伦理的形成和发展

二、中国近现代行政伦理的特点

三、中国近现代行政伦理对社会发展的作用

第十一章 外国行政伦理…………… (262)

一、英国行政伦理

二、美国行政伦理

三、新加坡行政伦理

四、日本行政伦理

五、泰国行政伦理

第十二章 行政伦理建设…………… (288)

一、行政伦理建设的指导思想

二、行政伦理建设的基本方针

三、行政伦理理论研究、宣传教育和评价

四、公务员行为规范建设

五、行政伦理建设与相关体制

后 记…………… (321)

第一章

行政伦理是公共行政的灵魂

一、重新认识行政伦理的地位和作用

行政伦理属于行政哲学，是公共行政学研究的重要领域。行政伦理是公共行政管理的主导思想和灵魂。在 21 世纪，行政伦理所涉及的范围将比以往任何时候都更加广泛，其内容将比以往任何时候都更加丰富，其重要地位和作用将比以往任何时候都更加突出。21 世纪科学技术新的发展将深刻打破现存的伦理秩序，经济全球化趋势和经济的发展将对行政伦理提出新的要求，政治的民主化趋势以及公共行政功能作用的变化将迫使公共行政调整原有的伦理观念和价值取向。21 世纪是按新的伦理精神重构公共行政的时代。在 21 世纪，行政伦理的研究将更加深入，行政伦理的地位和作用将受到广泛重视，行政伦理理论在公共行政领域中的广泛运用将对推动公共行政自身的文明进步、对政治的调控、对促进经济的持续发展和推动社会的文明进步发挥独特的作用。

（一）行政伦理对公共行政自身建设的作用

近些年来，行政伦理越来越引起世界各国政府的重视，各国纷纷加强行政机关的伦理建设，加紧出台行政伦理法或公务员伦理法，加强对公务员的行政伦理教育。行政伦理建设甚至被列入世界经合组织、联合国等国际组织的重要议题。国际行政科学大

会把行政伦理作为重要的研讨主题。1993年10月29日在中法两国行政学术会议上,时任国际行政科学会会长的法国人盖·布莱邦在专题报告《当代世界行政科学研究现状及其研究重点发展趋势》中指出,行政伦理是当前行政科学研究的重点课题。1999年7月12~15日在英国文官学院召开的国际行政学会第一次专门国际会议的主题是:“公共行政责任:协调民主、效率和道德”。与会代表认为,公共行政责任至少应包括五个方面:法律、财政、政策和绩效、民主、道德。大会选择的四个分题均与行政伦理有关。第一分题,责任与民主:满足政治权威和公民的需要。第二分题,责任与效率:正规控制与绩效管理。第三分题,责任与道德:伦理价值和法律程序在提高道德标准上的作用。第四分题,政府各层面的交叉责任:全球化和非集权化。其中,第三分题的主要观点是:要恢复公民对政府的信任,在继续推进公共行政高效运转的同时,从某种程度上讲,行政文化、伦理价值和道德规范成为解决问题的关键。^① 2000年7月10~13日在中国国家行政学院召开了国际行政院校联合会。中外专家围绕“增进政府的责任性、回应性和效率”这一主题展开讨论。有专家指出,在加强法制,提高效率方面,可以采取以下措施:明确政府的政治责任、行政责任、法律责任和道义责任;坚决惩治政府中存在的腐败现象;建立政府工作人员的行政监督与责任追究制度,除对政府廉政方面进行监督外,还要对政府的勤政与效能进行监督;强化政府及公务员的伦理建设。^② 上述情况表明:行政伦理已经成为世界各国公共行政自身建设的焦点,成为理论界讨

① 鲍静:《公共行政责任》,载《中国行政管理》1999年第11期。

② 刘熙瑞、汪玉凯、刘旭涛:《履行政府职能,提高行政效率》,载《中国行政管理》2000年第11期。

论的热点，成为公众关注的重点。

行政伦理对公共行政自身建设的推动作用，首先表现在行政伦理是公共行政的主导思想和灵魂。公共行政有没有一个主导思想和灵魂？作为管理社会的系统或功能活动体，需要一个主导思想，需要一个灵魂，即需要一种精神力量和价值导向，需要一个“定向器”和“定位器”。这是一个不仅关系公共行政自身，而且关系国家政权巩固和社会全面发展的带根本性的问题，不容忽视。其次，行政伦理建设有助于我国公共行政诸多问题的解决。提及行政伦理，人们很自然地想到廉政建设。行政伦理建设是解决腐败的治本之策。人用道德的力量把自己管住了，法律对他来说也就不成为羁绊。行政伦理是解决勤政的重要手段。道德的精神力量是巨大的，它远比“考勤”境界高出许多倍。目前，我国公共行政除廉政、勤政问题外，还有行政体制改革、行政职能转变、政府机构改革、公共政策制定、行政领导和公务员素质、行政机关工作作风、行政效率与效能等诸多问题，行政伦理都应该在这些领域发挥作用，从价值导向上推动这些领域的尚存问题得以解决。现代政府就是责任政府，现代政府必须注重自身建设。现代政府建设的方向就是用伦理精神塑造政府。

（二）行政伦理对政治的调控作用

政治和行政伦理都是由一定的社会经济关系所决定的上层建筑和社会意识，政治对行政伦理的影响最直接、最有力。政治是促进行政伦理形成和发展的重要力量，是行政伦理赖以巩固和发展的后盾，甚至还直接影响行政伦理的具体规范。这是问题的一个方面。问题的另一个方面是，行政伦理对政治的巩固起维护和调节作用。

首先，这是历史的经验教训。就我国的历史而言，凡某一历史时期行政伦理建设抓得紧，官纪官风良好，则政治清明，经济

发展，政权巩固；反之，则政治腐败，社会动荡，政权腐朽以致垮台。夏桀商纣暴虐而倾覆，汉唐之初官风良好而兴旺。宋末官场腐败，导致反贪官的农民起义。明代前期励精图治，要求官吏严格，社会发展；后期君主昏庸，官风日坏，贪脏枉法，终至亡国。历史证明，良好的行政是对政治的积极推行，恶劣的行政必将成为政治的绊脚石。

其次，现代国家必须德法兼治。江泽民同志曾指出：在建设有中国特色的社会主义，发展社会主义市场经济过程中，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。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。德治属于政治建设、属于政治文明，法治属于思想建设，属于精神文明。二者范畴不同，但其地位和功能是非常重要的。

有人把德治等同于人治，这是对德治的片面理解。历来的哲学家和伦理学家都认为伦理远远超出个人道德范畴，它涉及一个系统，一个社会结构，甚至一个政府、一个国家的合理性正义性，涉及治理国家和社会的思想、理念和价值观念。以德治国，就是用伦理精神塑造国家、塑造政府。这里的德已不仅仅是治理的一种手段，它更主要的是一种指导原则。

再次，行政是现代政治的中心，作为政治治理，必须在行政系统建立自律机制。在行政系统内部，必须建立健全行政监控机制。健全的行政监控机制应当包括法律机制（外控机制）和行政伦理机制（内控机制）两个方面。只讲外控机制，不讲内控机制，在理论上是不全面的，在实践中是有害的。

（三）行政伦理对经济发展的作用

行政伦理植根于社会经济关系之中。一定的社会经济关系决

定一定的行政伦理的性质，一定行政伦理的内容是一定社会经济关系的反映，行政伦理规范的变化是由一定社会经济关系的变化造成的。因此，一定的社会经济关系决定一定的行政伦理。我国正处于由传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制转换过程中。伴随着市场经济的发育和发展，我国的经济关系正在发生着急剧变化。这些变化，极大地冲击着行政机关和公务员以往的行政伦理观念和价值标准。与此同时，新的与社会主义市场经济相适应的行政伦理规范和价值标准尚未确立。这就使我国公共行政领域出现一定程度的伦理紊乱。

调节市场经济的各种关系，不仅要靠市场法规，还要靠道德的力量。经济学家厉以宁《超越市场与超越政府——论道德力量在经济中的作用》一书强调，在当前社会主义市场经济建设中，必须重视在政府与市场之外的第三种调节力量——道德的作用。这是因为市场与政府不是万能的，会出现市场失灵和政府失灵，而道德的力量可以使经济体制更好地运转。该书还强调：没有精神的起飞就没有经济的起飞，当前必须重视道德的重振工作。这就要构建符合时代要求、能极大地推动社会主义市场经济健康发展的伦理精神。马克斯·韦伯在《新教伦理与资本主义精神》一书中也力图论证：理念和理想并非总是物质的反映，它可以成为引导社会经济变迁的真正独立又自发的动力。这种伦理精神应起到两个作用：一是调动个人的经济行为的积极性，使伦理信念转化为经济活动的巨大动因；二是调动个人精神生活的积极性，使伦理信念转化为自我完善、自我实现的内在动因。行政伦理能够在政府失灵和市场失灵之间起调节作用。它有助于解决政府部门权力私化、资源分配不公等问题，提高整体行政效率，推动经济健康发展。

我国加入 WTO，标志着进一步融入世界经济一体化之中。

随着改革的深入和开放的扩大，随着市场化程度的提高以及外资企业和私营经济的进一步发展，公务员的理想、信念和情操将受到进一步考验。行政伦理通过塑造公共精神，完善行政人格，有助于解决权钱交易，以及公务员理想、信念和价值观问题，给公共行政注入强大的精神动力。在体制转换时期，行政伦理甚至可以自动弥补体制缺乏，从而起到支撑公共行政系统正常运转进而推动经济持续发展的作用。

（四）行政伦理对社会文明进步的作用

社会文明进步不仅需要物质力量，而且需要精神力量。行政伦理是推动和促进社会文明进步的强大精神力量。

首先，行政伦理为社会树立起一面精神文明的旗帜。行政伦理是一定社会统治阶级的思想意识形态，是统治阶级道德的集中体现。行政伦理是社会伦理的核心，在社会道德体系中居于统治地位。公务员由于其社会管理者的身份地位决定，其一言一行、一举一动，对社会风气都有重要的影响。从整体上讲，公共行政系统形象或行政形象，会在社会中产生广泛深刻的影响。孔子说：“政者，正也，子帅以正，孰敢不正？”即是说，政府行政的要旨，就是公正、正直；官吏带头走正道，谁还敢走歪门邪道？我国古代哲人将行政与伦理合二为一。周人认为，“皇天无亲，唯德是辅”。汉代董仲舒强调：“国之所以为国者，德也。”这些认识与古希腊哲学家亚里士多德的思想如同一辙。亚里士多德认为，国家政府是人民道德生活上的一种精神结合，其目的就在于达到公平、正义和最高最广泛的善业。颜之推在《颜氏家训》中说：“夫风化者，自上而行于下者也，自先而行于后者也。”就是说，社会风气的好坏，关键在于这个社会的领导阶层、官吏提倡和奉行什么样的道德。为政者端正了自己，治理国家就没有什么困难了。假如为政者自己都不能端正，当然不能去端正别人。上梁不正下梁歪。

其身正，不令而行，其身不正，虽令不从。《贞观政要》中讲：“若安天下，必先正其身，未有身正而影曲，上治而下乱者。”

其次，行政伦理有助于理顺我国现阶段政府与社会的关系，建立与社会主义市场经济体制相适应的社会体制。它有助于行政主体自觉限制行政权力扩张，转变政府职能，缩小政府规模，建设有限高能政府。我们的目标不是国家主义，而是社会主义。社会主义就是要让站立在社会之上的国家变成完全服从这个社会的国家。这就要建立“小政府、大社会”的社会体制，使社会由弱小变为强大，在更大范围内和更大程度上实现社会自治。

再次，行政伦理有助于促进公共政策制定和行政决策的民主化、科学化，使之符合更广大人民群众的最大利益，减少政策偏袒一方利益而损害另一方利益和决策失误的可能性。因为行政伦理首先确立了政策制定和行政决策正确的价值观念和评价标准，并在行政执行中得到贯彻落实，从而确保行政行为的公正性，给全社会带来更大的利益。

中国人民大学行政学系教授张成福说：毫无疑问，一个高尚的国家和社会是由良民与官吏所共同建构的。诚如行政学家哈特所言，公共管理，不仅关乎专业技术，也重视公共服务的道德追求（moral endeavor）。可惜的是，在当今的政府管理领域，充满了暧昧的伦理环境，道德的言论越来越少，道德如果不是完全无意义的，也变成了相对性的，并视伦理的研究为荒唐的、不相干的。我们既缺乏一致认同的道德守则，也缺乏对道德追求的关注。社会学家涂尔干曾言：“假如没有目标的话，即使我们大步迈前而去，亦将无所寸进。”面对 21 世纪，我们的确面临道德秩序重构的挑战。^①

① 张成福：《公共管理：现时代的挑战》，载《中国行政管理》2000 年第 5 期。

二、行政伦理涵义的探讨

国内学者关于行政伦理的概念，主要有两种观点。

（一）政府职业道德说

认为政府管理也是一种职业。作为职业，它就应该有其职业道德与职业规范。所以“政府职业道德就是政府公职人员，在行使公共权力和从事公务活动的过程中，通过内在的价值观念和善恶标准，理性地调节个人与个人之间，个人与国家之间，个人与社会之间多种利益关系的职业行为规范”^① 按照这种观点，政府职业道德就是公务员职业道德。持这种观点的人相当普遍。因此，研究公务员职业道德的著述较多。《国家公务员道德概论》（张松业、杨桂安、龙兴海等编著，国家行政学院出版社 1998 年版）就属于这类著作。

（二）行政主体说

认为行政伦理是关于行政主体国家行政机关、公务员道德规范的总和。王伟、车美玉（中国）和徐源锡（韩国）编著的《中国韩国行政伦理与廉政建设研究》（国家行政学院出版社，1998 年 11 月）一书“从行政伦理的主体性、政治性、层次性、职业性、现实性、系统性等几个不同角度，来把握行政伦理的基本内涵”。从主体性角度分析，“从国家公务员个体作为行政伦理主体的意义上，行政伦理是指国家公务员的行政道德意识、行政道德活动以及行政道德规范现象的总和；在行政机关群体作为行政伦理主体的意义上，行政伦理是指行政体制、行政领导集团以及党政机关在从事各种行政领导、管理、协调、服务等事务中所遵循的政治道德和行政道德的总和”。^②

① 党秀云：《论当代政府职业道德建设》，载《中国行政管理》1996 年第 2 期。

② 王伟、车美玉，〔韩〕徐源锡：《中国韩国行政伦理与廉政建设研究》，国家行政学院出版社 1998 年版，第 73 页。

周奋进著《转型期的行政伦理》(中国审计出版社 2000 年版)认为,行政伦理是研究行政机关及公务员的道德理念、道德准则、道德操守的学说。包括两大部分:一是行政机关整体的伦理约束、导向的机制,二是行政机关人员,即公务员的伦理观念及操作^①。上述观点把行政主体分为行政机关和公务员两类,认为行政伦理应该研究行政主体中这两个相互联系的主体,这在行政伦理主体的认识上大大前进了一步。《中国韩国行政伦理与廉政建设研究》一书指出,行政主体中的行政体制、行政领导集团以及党政机关这些要素,更加具体深入,切合中国实际。

江秀平《对行政伦理建设的思考》一文(《中国行政管理》2000 年第 9 期)从“社会化角色”的角度进一步论证了对行政主体进行伦理约束的必要性。文章认为,行政伦理或者以行政系统为主体,或者以行政管理者为主体,是针对行政行为和政治活动的社会化角度的理论原则和规范。文章认为无论是行政系统还是行政管理者,均具有作为伦理主体的客观依据或者说具有伦理行为能力:第一,行政主体是社会化角色,具有合乎行政行为规范所要求的权力能力;第二,行政主体具有接受伦理约束的特殊必要,这是由行政管理在社会生活中的特殊地位及其巨大影响力决定的;第三,具有为自己作出的行为承担后果的责任能力,只有具备履行行政义务和承担行政责任行为能力的主体,才能成为行政伦理主体。

概念是一个研究主题的基石。概念随历史的发展和人们认识的深入可能在内涵和外延上发生变化。根据行政伦理理论和实践,笔者认为,行政伦理是关于公共行政系统以公正和正义为基础的行政伦理价值观、行政伦理理论原则和行为规范的总和。它

^① 周奋进:《转型期的行政伦理》,中国审计出版社 2000 年版,第 6 页。

是公共行政主体即整个行政系统的特殊伦理要求。

三、行政伦理主体和类别

行政伦理主体是行政伦理要规范的对象，这就是公共行政系统。这里涉及公共行政系统的构成要素。公共行政系统中行政伦理主体大致可分为三大类。

第一类，广义的行政伦理主体。在我国，围绕国家行政权力的划分，形成了多元行政格局。行政权力不只为国家行政机关独掌。中国共产党作为执政党，对行政机关有领导和监督的职能，各级党委对该行政区域的政治和重大行政问题（如政府的重要人选、国民经济和社会发展计划的制定等）作出政治决策。人民代表大会作为权力机关，产生并监督行政机关，对重大行政问题（如财政预决算、国民经济和社会发展计划、重要行政人选）作出法律决策。人民政协通过行使政治协商、民主监督、参政议政三大职能，实际上也从民主政治的角度享有一部分行政权力。因此，中国共产党、人民政府、人民代表大会及其常委会、人民政协组织都是行政伦理主体。它们的行政行为都应受行政伦理的规范和约束。

第二类，狭义的行政伦理主体。指狭义的行政系统内部的伦理主体。包括行政组织、行政领导、公务员等都可以从不同层面上成为行政伦理主体。从这个意义出发，我们可以分出行政组织伦理、行政领导伦理和公务员职业道德等类别。

第三类，特殊的行政伦理主体。行政系统中的行政体制、行政行为、公共政策，是公共行政主体的主要产品。这些产品直接受行政伦理价值观影响，并对国家和社会产生影响，有必要对它们进行伦理约束。对它们进行伦理约束，实际上就是对上述第一、二类行政伦理主体进行约束。从这个意义出发，我们也可以

分出行政体制伦理、行政行为伦理和公共政策伦理。

这里，我们对行政组织伦理、行政体制伦理、公共政策伦理、行政行为伦理和公务员职业道德进行简略探讨。

（一）行政组织伦理

20 世纪 70 年代以前，人们多关注公务员个人伦理。尼克松水门事件发生以后，人们把研究的目光投向公共组织伦理。新公共行政学派关注公共组织的四个基本过程：分配过程（与公共政策相关）、整合过程（主要是人力资源开发）、边际交换过程和情感过程，这些过程都离不开行政伦理。他们还把公共行政从宏观到微观分成六个伦理层面：第一，对法律的基本遵守和忠诚；第二，对利益冲突的解决；第三，服务方面和程序方面的公正合理；第四，有关民主责任的伦理；第五，政策制定的伦理；第六，妥协和社会整合的伦理。其中，第一、二项和第三项服务方面偏重于公务员个人伦理，第三项程序方面和第四、五、六项偏重于组织伦理。作为组织层面的伦理，其基本内涵是：

（1）行政组织伦理必须坚持程序公正。传统的组织设计所产生的弊端是产生官僚的傲慢和妄自尊大。程序设计不能仅仅考虑个人控制产生效率，而要更多地考虑公共目的。公共目的可避免不公正和腐败行为。程序公正非常重要，程序公正是公共伦理的核心。

（2）行政组织伦理必须强调民主责任。现代政府是责任政府，但同时又是民主政府。行政责任既是一种政治责任，又是一种道义责任。科学与民主之间存在着某些矛盾，往往出现顾此失彼的现象。民主责任在于求得二者的平衡。公开化就是强化民主责任的一种手段。公共组织不体现民主责任，就缺乏行政伦理。

（3）行政组织信任。行政组织信任包括行政组织之间的信任、行政组织与公务员之间的信任、行政组织与公民之间的信

任。缺乏信任的组织是无伦理可言的。信任能降低交易成本，提高行政效率。行政组织改革应该把信任联系在一起。通过改革，使信任度得到改善，而不是拉开距离。

伦理离不开组织的改革，这就涉及到制度安排。通过制度安排实现有道德的公共管理。要正确处理组织与个人之间的关系、道德与效率之间的关系。制度安排不能见事不见人，只求事情成功，不考虑人的情感。要创造有道德的管理，需要寻求组织与个人需要之间的平衡。道德与效率有相容的一面，也有不相容的一面。追求经济高效率，更好地为社会提供福利，本身赋予了道德的价值。但片面追求效率有可能忽视公平、公正的道德原则。组织改革应寻求二者的平衡。

（二）行政体制伦理

行政体制是行政伦理研究的主题。美国学者约翰·罗尔斯说：社会正义的主题是社会基本结构。社会基本结构是指政治结构和主要的经济和社会安排。之所以正义的主题是社会基本结构，“这是因为社会基本结构方面的不平等的影响十分深刻并且自始至终，应该成为社会正义原则的最新适用对象。而且，社会体系并不是超越人类控制的不可改变的体制，而是人类活动的一种类型”^①。其实，体制伦理也隐含于马克思的《资本论》中。马克思对资本家的批判总是与整个资本主义生产关系、社会结构结合起来，把资本家理解为资本的人格化，把批判指向资本的社会关系。

行政体制伦理是相对于行政管理者个体而言的，它由行政体制内在的一系列分配权利和义务的原则、规范所构成，并通过社

^① 王寿林、王磊、徐祥生：《当代西方社会科学名著导读》，北京大学出版社1998年版，第137页。