

 新编公共管理教学丛书

■ 主  
编 岳  
跃

# 行政伦理学

XINGZHENG  
LUNLIXUE

 西南师范大学出版社  
国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

 新编公共管理教学丛书

- 主 编 岳 跃
- 副主编 任 丑 邹顺康 卢冬霜

# 行政伦理学

XINGZHENG  
LUNLIXUE

图书在版编目(CIP)数据

行政伦理学 / 岳跃主编. —重庆:西南师范大学出版社, 2016. 8

ISBN 978-7-5621-8045-6

I. ①行… II. ①岳… 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(2016)第 156191 号

## 行政伦理学

---

主 编:岳 跃

副 主 编:任 丑 邹顺康 卢冬霜

---

责任编辑:郑先俐

封面设计:李建卫

出版发行:西南师范大学出版社

网址:www.xscbs.com

地址:重庆市北碚区天生路2号

邮编:400715

经 销:全国新华书店

印 刷:重庆紫石东南印务有限公司

开 本:787mm × 1092mm 1/16

印 张:15

字 数:389千字

版 次:2016年10月 第1版

印 次:2016年10月 第1次印刷

书 号:ISBN 978-7-5621-8045-6

---

定 价:35.00元

# 目 录

绪 论 .....	1
第一节 行政伦理学的形成与发展 .....	1
第二节 行政伦理学的概念与界定 .....	7
第三节 行政伦理学与各个学科的关系 .....	9
第四节 学习和研究行政伦理学的意义和方法 .....	10

## 第一编 行政伦理学之基本理论

第一章 行政德性论 .....	15
第一节 德性与行政伦理 .....	16
第二节 行政德性论之依据 .....	20
第三节 作为行政伦理基础的德性伦理 .....	24
第二章 行政道义论 .....	31
第一节 义务与行政伦理 .....	32
第二节 行政道义论之根据 .....	35
第三节 行政道义何以成为基础 .....	40
第三章 行政责任论 .....	49
第一节 责任与行政伦理 .....	50
第二节 行政责任伦理之根据 .....	57
第三节 行政责任何以成为基础 .....	63

## 第二编 行政伦理学之建构

<b>第四章 行政伦理的价值</b> .....	71
第一节 行政伦理价值根源和基础 .....	72
第二节 行政伦理价值核心 .....	79
第三节 行政伦理价值目标 .....	86
<b>第五章 行政伦理的评价</b> .....	91
第一节 行政伦理评价的作用与意义 .....	92
第二节 行政伦理评价的依据和标准 .....	96
第三节 行政伦理评价的方式和方法 .....	100
<b>第六章 行政伦理的选择</b> .....	104
第一节 何为行政伦理的选择 .....	105
第二节 行政伦理选择的矛盾与困惑 .....	111
第三节 行政伦理选择的自由与责任 .....	114
<b>第七章 行政伦理的机制</b> .....	123
第一节 行政伦理形成机制 .....	124
第二节 行政伦理监督机制 .....	132
第三节 行政伦理奖惩机制 .....	143

## 第三编 行政伦理学之实践

<b>第八章 行政伦理的现实困境与冲突</b> .....	151
第一节 行政伦理现实困境与冲突的根源 .....	152
第二节 行政伦理现实冲突的表现 .....	158
第三节 行政伦理的协调 .....	164

<b>第九章 行政伦理教育与人格塑造</b> .....	168
第一节 行政伦理教育的界定 .....	169
第二节 行政伦理教育的内容 .....	174
第三节 行政伦理的人格塑造 .....	178
<b>第十章 行政伦理的制度建设</b> .....	189
第一节 依法行政 .....	191
第二节 政府监管 .....	196
第三节 公共监督 .....	198
第四节 舆论引导 .....	201
<b>第十一章 行政伦理的行为准则</b> .....	204
第一节 行政伦理行为准则的意义 .....	205
第二节 行政伦理的原则 .....	206
第三节 行政伦理规范的作用 .....	213
第四节 行政伦理规范的特点 .....	215
第五节 行政伦理规范的内容 .....	217
<b>参考文献</b> .....	224
<b>后记</b> .....	227

# 绪 论

## 第一节 行政伦理学的形成与发展

追溯行政伦理学的形成与发展历程,是研究行政伦理学的前提和基础,为此,我们分别以国外和国内的行政伦理发展现状作为切入点。

### 一、西方行政伦理学的发展

#### (一) 行政伦理学研究的萌芽阶段(19世纪80年代末至20世纪20年代末)

最早意识到行政伦理问题的是英国著名学者伊顿(Dorman B. Eaton)。1880年,他在《英国公务员考试》一文中明确地把公务员改革作为一种基本的道德行为。在悲叹“长期制造公共权力商品的活动”中,他指出,这一活动已污染和麻木了英国关于公共行政这一主题的道德感,使得公务员的改革比以往困难10倍。他看到了由通过“贿赂和专制君主”任命官员,到基于推进“公正和自由”为特征的功绩制任命官员的变化。他主张,不仅应把公务员作为公共事务的指导者,也应作为检验国家政治公正和道德风尚的标识。

在美国,最早关注行政伦理的是行政学家威尔逊(Thomas Woodrow Wilson),他于1887年在《政治学季刊》上发表了《行政学研究》一文。虽然他重点论述的是美国建立行政学的重要性,但也看到了美国当时的文官制度对行政伦理的影响。他认为:“它(文官制度)将通过树立公共机关受到公共信任的神圣尊严,使官场生活中的道德气氛得到澄清。它还通过使机关变得公正不阿的办法,开辟了一条机关事务有条有理的道路。通过端正机关工作的动机,文官制度改革有可能使机关改进其工作方法。”<sup>①</sup>

美国学者古德诺(F. Goodnow)在《政治与行政》一书中虽然没有直接论述行政伦理,但是他对“政治老板”难题的论述清楚地表明公共行政官员仅对由选任官员制定的政策执行负责,我们从这一论述中可以推出有关行政伦理的内容。为了防止文官官职中的“政党分肥制”,他主张对文官制度进行改革,对文官实行公开竞争的考试制度。公开竞争就具有公共性、透明性等道德的含义。

美国行政学家魏劳毕(W. F. Willoughby)也认识到了行政伦理的重要性,他用道德的术语来讨

<sup>①</sup> 彭和平,竹立家等. 国外公共行政理论精选[M]. 北京:中共中央党校出版社,1997:14.

论公正人事制度的重要性,他把这个公正的人事制度描述为:向所有公民提供平等地进入政府服务的机会,为雇员提供平等的发展机会,提供平等的优惠工作条件,提供平等的退休保障金以及对雇员的要求一律平等。缺少这些条件就不具有忠诚、团队精神和自觉工作的前提。

在这一时期,虽然行政学的开拓者所关注的热点和难点主要是公共行政的制度建设和政府效率问题,而不是行政伦理问题,但他们都重视公务员制度的改革,在论述公务员制度的改革过程中都涉及行政伦理问题,并且认为行政伦理对提高政府效率发挥着重要作用。然而,他们没有把行政伦理作为理论研究的重点。

## (二)行政伦理学研究的初步发展阶段(20世纪30年代初至60年代末)

这一时期有关行政伦理的各种出版物不断出现,有关行政伦理的论文和专著无论从数量上还是质量上,都比以前有了很大提高。在早期行政伦理探索的基础上,学者们对行政伦理领域中的以下问题展开了研究。

### 1. 行政与政治的关系问题

学者们从行政伦理的角度对行政与政治二分原则的含义进一步加以阐释,对公务员的严格政治中立提出了质疑,认为公共行政不可避免地带有政治属性。这个时期,众多学者,如沃尔多(D. Waldo)、利斯(W. A. Leys)、阿普尔比(P. H. Appleby)和马克斯(F. M. Marx)等人从不同角度论述了公共行政中有关行政伦理方面的问题,并对行政与政治的二分原则加以更宽泛、更深入的阐释。

### 2. 对行政自由裁量权的关注

高斯(J. M. Gaus)首先表达了对行政自由裁量权的关注,指出行政人在行使权力时,要判断他们是在对谁、对什么负责。他还使用了当时常在文章中出现的“内部约束”(inner check)的概念,来使个体公务人员认识其职业的标准和理念中所包含的义务。

### 3. 对“效率”这一评价标准的重新认识

迪莫克(M. B. Dimock)首先对传统公共行政学科所认为的中心价值——效率的正确性提出了质疑。他同意高效率是对政府的最佳褒奖,但是,对于公共行政来说,标准与价值观念是更为重要的问题。在公共行政的评价标准中,应该包括“忠诚的美德,还有诚实、热心、廉正,以及一切有利于提供高效和令人满意的服务所应具备的优良品质和行为特征等”<sup>①</sup>。

### 4. 行政伦理法则的提出

1948年,怀特(L. D. White)以国际城市管理者协会制定的伦理法则为例,专门讨论了作为内部控制手段的职业化的伦理法则问题。1949年,马克斯的《行政伦理学与法律规则》一书出版,进一步唤起了人们对行政伦理学的关注。

### 5. 行政伦理学的哲学与价值观基础

利斯在1952年总结了做出合乎伦理的决定所需要的一系列哲学范畴。利斯指出,在行政实践中,有两种可被行政人采用的哲学伦理学方式:一种是从一般的职责到特定的价值观和原则;另一

<sup>①</sup> John M. Gaus, Leonard D. White, and Marshall E. Dimock. *The Frontiers of Public Administration* [M]. Chicago: University of Chicago Press. 1936. 116 - 132.



种则是对一个人行为结果的功利性的关心。<sup>①</sup>

## 6. 组织中的行政伦理

怀特早在 1926 年就全面系统地提出了行政学的理论体系,其中也阐述了组织中的行政伦理问题。他主要关注组织中的“官纪”,即工作作风对行政管理的影响。他认为,良好的工作作风能激发行政人的积极性,保证组织的纯净,培养行政人的良好素质,能避免私人利益作怪,从而使组织成员能够克服那些看起来难以克服的障碍。

### (三) 行政伦理学研究的成熟阶段(20 世纪 70 年代初至今)

从 20 世纪 70 年代开始,行政伦理学研究进入了一个成熟的发展阶段。这一时期,无论从关注行政伦理的学者数量来看,还是从研究成果的质量来看,都是以往时期所无法比拟的。有关行政伦理学主题的公开出版物也大量增加,尤其是有关行政伦理的学会组织的出现,进一步推动了对行政伦理的研究。20 世纪 70 年代西方行政伦理学关注的主要问题有以下几个方面。

#### 1. 呼吁摒弃实证主义,主张用形而上学的方法去研究行政伦理

斯科特(Scott)和哈特(Hart)主张抛弃实证主义,重返形而上学的研究方法,注重对行政官员和行政组织进行有关价值的研究,只有这样才能促进行政伦理的健康发展。

#### 2. 从社会平等方面来探讨行政伦理

弗雷德里克森(H. George Frederickson)认为,倡导公共行政的社会公平就是要推动政治权力以及经济福利转向社会中缺乏政治、经济资源支持的处于劣势境地的人们。社会平等成为行政伦理的重要价值之一后,行政伦理的合法性和在理论、实践上的意义都提高到了前所未有的地位。

#### 3. 从制度价值方面来论述行政伦理

罗尔(Rohr)倡导行政伦理应以美国政治传统中的“制度价值”为中心,因为它可以在公共官员誓言中得到遵守,也可以在由美国最高法院解释的宪法中找到。考德威尔(C. D. Caldwell)认为,行政伦理的试金石就是美国宪法传统,宪法象征着一系列的“假设前提”,它们默示着建立美国公共生活的道德责任,这些道德责任合称为“公民信仰”。

20 世纪 80 年代以后,一些学者对以下行政伦理问题进行了深刻的探讨。

#### 1. 公民权与民主理论

1982 年,弗雷德里克森对这个问题进行了专门的论述。1983 年,美国召开了以“公民权与公民服务”为主题的全国性会议。后来,库珀(Terry L. Cooper)也发表了数篇有关这一主题的文章,提出了从公民权的定位来直接研究行政伦理学。

#### 2. 美德伦理学

弗雷德里克森和哈特在讨论行政人面临两难抉择问题所应遵循的行政伦理原则时,提到行政人正确行事的个人品质特点,也就是美德。库珀认为,从实践的角度看,美德可以在公共行政人抵御腐败行为时发挥作用。也有学者认为,行政美德为公共行政人通过道德自律来达到责任行政提

<sup>①</sup> Wayne A. Leys. *Ethics for Policy Decisions: The Art of Asking Deliberative Questions* [M]. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice - Hall, 1952. 15.

供了根本保证。

### 3. 创建思想与宪法传统

考德威尔和罗尔先后提出了建立行政伦理学的基础存在于政治本身,以及以政体价值观作为其创建思想的观点。哈特等学者在描述行政伦理学基本框架时,转向重现“美德”这一概念的方向,将美德作为行政伦理学的创建思想,而且美国宪法自身的结构性能也成了这一创建思想的基础。他们认为,美德可以成为对人类本性和自身利益的约束;由于公务员对个人名望的关注,美德可以成为一个重要的“对政治权力的滥用和腐败行为的矫正器”<sup>①</sup>。

### 4. 组织行为

阿普尔比和戈伦比威斯基(R. T. Golembiewski)分别于1952年和1962年就官僚组织对行政人伦理思想和行为的影响进行了论述。此后,库珀、利斯和鲍曼(James S. Bowman)等学者都发表了数篇文章、出版了专著对行政伦理学在组织上的建构进行了研究。此外,学者们就组织与价值观的冲突问题展开了激烈的讨论,并进一步对组织的信任关系进行了探讨。

### 5. 哲学理论及其观点

1983年,费希尔(F. Fisher)对运用实证哲学来研究行政伦理学的做法进行了批评。他希望把分析哲学作为行政伦理学的规范基础,并反驳了哈特所倡导的社会公平以及罗尔所倡导的政体价值观。朗(N. E. Long)在1990年提出公共利益的重要性,他认为,实证主义哲学在这个概念的意义上是含糊不清的,因此,应当从价值观的高度对公共利益加以说明。

### 6. 对腐败的惩治

行政伦理的研究一开始就必须对公共行政中的腐败问题发表意见,所以,在行政伦理学的早期研究中就有着大量关于这一问题的意见。很早就有学者提出腐败是为了私人利益而对公共行政权力进行滥用的观点,但是,一直没有提出能够切实抑制腐败的行政伦理学良策。事实上,没有任何一个国家、行政体系、公共或私人的组织能够完全避免腐败,所能做到的只是尽量减少它。

### 7. 互联网上的政府伦理学

在1998年的美国公共行政协会(ASPA)年会上,克劳德(Claude)提交了论文《密码学以及有关的伦理问题和对互联网中的公告:对政府规章的新挑战》,该文主要探讨了政府信息被滥用的问题。门泽尔(D. C. Menzel)在1998年发表了《www. Ethics. Gov:摆在公共管理者面前的问题与挑战》一文,针对美国国家大部分公共机构上网后所面临的伦理问题提出了自己的看法。

## 二、中国行政伦理学的发展

### (一) 中国传统行政伦理文化

中国古代社会是一个以德治为本的社会,行政伦理在维系社会的正常运行方面具有举足轻重的作用。为了实现国家的长治久安,为了维护统治阶级的利益,古代各个时期的统治者大都重视处

<sup>①</sup> David K. Hart & Artell Smith. *Fame, Fame - Worthines, and the Public Service*[J]. *Administration & Society*. 1988. 20.

理君臣、君民等社会阶层间的关系,注重“官德”,并形成了丰富的有关行政伦理的理论和道德规范体系。中国古代行政伦理规范主要包括以下几个方面。

### 1. 公忠

所谓公忠,指的是对于国家利益、民族利益、社会整体利益的忠诚。对于最高统治者来说,首先,就是要把天下看成天下人之天下;其次,天下非一人所能治,所以,应当为天下选拔贤才从政。对于官员来说,公忠的意义在于:其一,谋求整体和国家的利益;其二,守法循礼,依法而行;其三,见利思义。

### 2. 诚信

所谓诚,就是真实无妄,不自欺,表里如一。诚,渗透在一切道德规范之中,一切道德规范都要求诚,尤其是行政官员,必须说真话,办实事。所谓信,就是讲信用。诚信是国家、社会良性运行的保证。政策法令有信,才能有其权威,有其作用。

### 3. 廉政

古人提出“廉者,政之本也”的思想,把廉政看作维持国家稳定的支柱和为政的根本,认为这是为官从政的基础性道德。纵观中国历代朝政,循良廉能官更多时,社会就能相对安定,生产就能相对发展;相反,贪婪残暴官更多时,社会就会动荡不安,生产也就陷于停顿。

### 4. 勤政

中国古代的行政伦理规范十分强调勤政,认为勤于政事,励精图治,是理政的基础和对执政者的基本要求,也是各级政府官员必备的品德。

### 5. 爱民

中国历史上杰出的政治家、思想家都不同程度地认识到了民众的力量,提出了关于爱民的思想主张和行政伦理规范。“民惟邦本,本固邦宁”是中国古代统治者提出爱民的一个思想前提,即认为民众是国家的根本,民众生活稳定了,国家才能安宁。

### 6. 用贤

知人善任是古代君主和官员的最大美德。用贤的行政伦理规范强调君主和官员要思贤若渴,爱贤如命,任人唯贤。

### 7. 修身

“修身、齐家、治国、平天下”是做人报国的根本之道。为政者如何修身呢?主要包括:勤学立志,见贤思齐;不逐名利,明廉知耻;修身齐家,报国济世等。

## (二) 中国近代行政伦理思想

在中国近代行政伦理中占主导地位的是资产阶级的行政伦理思想。资产阶级行政伦理的主要内容包括以下几个方面。

### 1. 维护国家的独立与主权

在近代中国,无论是资产阶级改良派还是资产阶级革命派,其主张和实践首先都是从维护民族独立和国家主权的角度提出和做出的。对于外国的军事侵略,他们主张积极抵抗,谴责投降。

## 2. 由改良到共和

由于受忠君思想的影响,早期的资产阶级维新思想家大都持有改良主义的思想。他们不想从根本上改变封建专制主义的政权,而是希望依靠他们的宣传和鼓吹,使统治阶级中的实力派支持他们进行发展资本主义的改革。由于封建统治阶级实权派的镇压,一些具有改良思想的人转变到了发动资产阶级革命和建立资产阶级共和国的立场上来。

## 3. 提倡民权

如康有为在《大同书》中提倡“大同之世,天下为公。无有阶级,一切平等”。梁启超主张“兴民权”,他认为,中国日益衰弱,就是由于“君权日益尊”,而“民权日益衰”。中国资产阶级革命家则进一步提出了民权的思想,同盟会的三大纲领之一就是“民权主义”。

### (三) 中国当代行政伦理规定

在中国当代行政伦理中,占主导地位的是社会主义行政伦理规定,属于以中国共产党为代表的无产阶级和社会主义行政伦理,主要包括两个方面。

#### 1. 坚持人民的利益高于一切

中国共产党从建立的那一天开始,就根据“人民群众创造历史”的马克思主义观点,树立了全心全意为中国人民服务的思想,为人民服务是每个党员和干部思想行为的规范。1957年2月,毛泽东在最高国务会议上的讲话中指出,国家机关必须依靠人民群众,国家机关工作人员必须为人民服务。“三个代表”重要思想也要求我们党要始终代表最广大人民的根本利益。

#### 2. 强调对权力的制约和监督

中国共产党把民主集中制作为自己的根本组织原则,通过民主集中制对权力实施有效的制约,认为民主集中制的主要作用就是防止党和党领导下的政权发生腐化,保证党的“全心全意为人民服务”宗旨的贯彻执行。党在领导革命和建设的过程中制定的各种纪律,如“三大纪律八项注意”以及“个人服从组织、少数服从多数、下级服从上级、全党服从中央”等,都是对权力进行制约和监督的行之有效的纪律和原则。党的十七大报告明确指出,要完善制约和监督机制,保证人民赋予的权力始终用来为人民谋利益。

改革开放以来,在新的历史条件下,中国共产党制定了一系列反腐倡廉的方针政策,其中包含着丰富的行政伦理思想。同时,随着思想文化的开放和学术研究的繁荣,行政伦理学作为一门学科也引起了人文社会科学界的广泛关注,不仅出现了一大批在行政伦理研究方面卓有成效的学者,而且越来越多的学者投入到这一学科的研究中,为行政伦理学的研究注入了有生力量,推动了行政伦理学迅速走向成熟。

## 第二节 行政伦理学的概念与界定

了解了行政伦理学的发展脉络,那么,究竟何为行政伦理?何为行政伦理学呢?

### 一、什么是伦理

从中文词源来看,“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。”在这里,“伦理”已经表示有关道德的理论的意思。因此,“伦理”即人们在处理人与人的相互关系时所应遵循的道德和准则。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。《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。

### 二、什么是道德

“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。

### 三、伦理与道德的关系

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。人们可以说某人或某行为是“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。

### 四、行政伦理的含义

行政伦理是公共行政领域中的伦理,是伦理在公共行政领域中的体现。为区别于其他领域的伦理研究,需要从行政、公共行政、公共管理的发展进程中对行政伦理进行界定。

汉语中的“行政”一词,从其产生之日起即有了相当明确的内涵。据历史文献记载,中国是世界上最早使用“行政”一词的国家。早在 2000 多年前的《论语》以及后来的《史记》《纲鉴易知录》中均有这样的记载:公元前 841 年的西周时期,周厉王因“国人发难”被迫出逃,因太子靖年幼,遂由“召公、周公二相行政”。春秋末年撰写的《左传》中亦有“行其政事”“行其政令”的说法。上述史籍中出现的“行政”一词,其含义均为执掌政务、管理国家的意思,故后人皆以此意来理解“行政”的内涵。

在英语中,“行政”与“施政”是一个意思。《牛津词典》将“行政”一词定义为“一种行政执行行为”,即“对各种事务进行管理”或“对执行、运用和处理进行指导或监督”。通常,人们是从三权分立的角度和意义上使用“行政”一词的,有时以之与“立法”“司法”相区别,有时以之与“政治”相区别。“行政”这一概念,在西方是由英国资产阶级思想家洛克提出,经过法国启蒙思想家孟德斯鸠的论证而确立的。洛克主张把立法权同行政权与联盟权(外交权)分开。孟德斯鸠进一步提出了立法、行政、司法三权分立的学说。在这个意义上,“行政”可以理解为政府部门按照法律有序、规范地管理国家和社会的一切活动。简言之,行政是国家的组织活动,它涉及的是国家的权力以及国家权力具体执行的全过程。

公共行政(public administration),包括“公共”和“行政”两个方面。“公共”(public)一词在英文中有公有的、公众的、公立的、公用的、公开的等多种含义。行政是“公共的”,是“公共权力机构整合社会资源、满足社会公共需要、实现公共利益、处理公共事务而进行的活动”。

公共行政从自身之动态的意义上讲,就是政府过程。政府过程,英文是“government at process”或“process of government”,是现代政府学中的一个重要概念,也是我们研究公共行政的一个独特视角。具体地说,所谓政府过程,可以从以下四个方面去把握:

其一,“政府过程”中的“政府”是“大政府”。一般来说,其是指国家机构的总体、总和。《中华人民共和国宪法》明确规定了“国家机构”的内涵,即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、民族自治地区的自治机关、人民法院和人民检察院。上述机构的工作人员都属于国家公务员。

其二,“政府过程”中的“政府”是“现实的政府”,即指在现实社会中实际发挥作用的政府。从政府的运行层次,或者说从操作层次上观察,任何政府都是“过程中的政府”,都没有达到政府行为的绝对理想化。但是,政府过程不放弃对“理想政府”的追求,不允许政府行为的随意化,而强调依法行政。它重视政府过程的现实性,旨在寻求政府行为,特别是政治经济调节行为的“适度”,这又正是公共行政伦理所要解决的问题之一。

其三,“政府过程”中的“过程”是指政府的实际运作活动。其主要包括:政府的活动、运动过程,强调政府权力系统各分支间的关系,政府与政党、政府与社会之间的相互作用,如决策过程、执行过程、政务信息传输过程、监督与反馈过程等;政府机构与政府官员的操作性活动,即工作程序;政府活动中较为重大的变化过程,如立法程序、预算程序、组阁程序等。

其四,“政府过程”实际上也是特定的“政治过程”。在当代,不论是政治过程还是政府过程,其涵盖的对象都是政府、军队、政党和其他正式的或非正式的社会团体的活动,以及它们的相互关系;它们的活动、它们的作用都是围绕政权进行的,借用西方政治学的概念就是都力求“接近”政府。因此,所谓政治过程,一般是以政府活动为主要的、核心的内容;所谓政府过程,又要以整个社会政治生活为基本活动领域。就是说,政治过程侧重强调政府活动的广泛的政治生活背景,政府过程则侧重强调政府在政治活动中的重要地位和作用。

在对“行政”“公共行政”以及“政府过程”做了考察之后,我们可以说,所谓公共行政伦理(在本书中简称“行政伦理”),就是伦理在公共行政关系、公共行政活动中的体现;是指执政的中国共产党、国家机构和国家公务员在公共行政领域,在实践立党为公、执政为民,在坚持科学执政、民主执政、依法执政,在履行经济调节、市场监管、社会管理、公共服务等职能的过程中,所形成的一种应然

关系与调节这种应然关系的伦理规范,以及执政党、国家机构和国家公务员由于内化伦理规范而形成的伦理品格。行政伦理不仅属于精神文明范畴,而且是政治文明的重要组成部分,公共行政伦理在本质上是政治伦理。

行政伦理问题包含两个基本方面的内容:一是指政治体制与政府体制及运行机制中包含着什么样的伦理内涵;二是指国家公务员个体的伦理状况。这种概况表明,公共行政伦理没有只属于自己的独特领域,但是它渗透在政治、行政、公共行政与政府过程的方方面面,体现在诸如行政体制、行政领导、行政决策、行政监督、行政效率、行政素质、行政改革等之中。这当然不是说公共行政伦理没有自己的独立体系,相反,经过数千年行政历史的陶冶和现实社会公共行政实践的千锤百炼,公共行政伦理已具有丰富的内涵、鲜明的特点和独特的功能。

在本小节所界定的“行政伦理”内涵的基础上,我们认为,当代中国正在建设的行政伦理学就是关于公共行政伦理的科学,即公共行政伦理学。

### 第三节 行政伦理学与各个学科的关系

行政道德是行政伦理学的研究对象,也是行政学、伦理学、心理学、教育学、美学等其他学科共同关心的一个研究领域。为了揭示行政伦理学的根本特征,有必要弄清行政伦理学同行政学、伦理学、心理学、教育学、美学等邻近学科的联系和区别。

#### 一、行政伦理学与行政学的关系

行政伦理学与行政学有着最为直接的联系。行政学是研究国家行政机关及其行政人管理国家和社会公共事务规律的科学。行政学和行政伦理学都直接研究行政系统,但是,行政学着重研究行政系统中的客观结构,也部分研究行政系统中的主观结构;而行政伦理学则着重研究行政系统中的价值结构,所要解决的是行政组织及其人员的道德行为及其发生的基础问题。

#### 二、行政伦理学与伦理学的关系

行政伦理学与伦理学也有着直接的内在联系。从某种意义上讲,行政伦理学是伦理学的一个分支学科,属于应用伦理学的范畴。伦理学的一般原理是行政伦理学的理论基础,对行政伦理学的研究起着导向作用。行政伦理学是研究行政系统这一特定领域中伦理关系和道德现象的科学,所要揭示的是道德在行政管理系统和过程中的特殊表现。

#### 三、行政伦理学与心理学的关系

行政伦理学与心理学无论在研究人的行为和动机方面,还是在研究社会成员的个体品质形成方面,都有着极为密切的联系。但是,心理学的研究与行政伦理学的研究又有所不同,心理学只是将人的道德意识、道德情感和道德行为的形成过程等作为心理现象来研究的;行政伦理学则是从社会政治现象中进行道德评价,研究人们道德行为的发生条件和心理因素。

## 四、行政伦理学与教育学的关系

行政伦理学与教育学同样有着不可分割的联系。教育学关于道德的相关研究着重于成长中的人的道德品质的形成和教育问题。尽管把一定的行政道德原则规范转化为行政人的内在品质,形成良好的道德风尚,是行政伦理学与教育学共同担负的责任,但它们在研究对象、范围和内容等方面又是有区别的。教育学主要从人的全面发展的角度来研究道德教育问题,当然,它也研究行政道德生成问题,但只是就社会对从政者进行道德教育、施加道德影响的角度进行研究。教育学不仅要以行政伦理学所提供的规律性认识来实现实际的教育任务,而且要根据行政伦理学的基本原理,寻求行政道德信念、情感、意志等的形成途径和方法。

## 五、行政伦理学与美学的关系

行政伦理学与美学也是紧密相连、不可分割的,因为行政道德生活中的任何具有伦理意义的现象都同时具有美的意义,它可以进行善恶评价,也可以进行美丑评价。一个精神完美、道德纯洁、体魄健全、全面发展的人,既是人的美的最高理想,也是人的善的最高理想。在伦理和审美之间,存在着深刻的内在统一性。然而,又必须看到,美学所研究的客观现实的美以及人类的审美意识和审美活动是行政伦理学所不能包含的,行政伦理学所研究的行政活动中的伦理关系及其变化发展又是美学无法解决的。两者在研究对象和研究内容上都有区别,不能相互代替。

行政伦理学除了与行政学、伦理学、心理学、教育学、美学有密切联系外,还与哲学、政治学、法学等学科有密切联系。尽管这些学科所研究的都是人类的社会现象和社会关系,却是分别从不同角度对某一现象所做的研究。从学科发展史来看,行政伦理思想的形成和发展要借助于这些学科所提供的理论和知识;反过来,行政伦理学的研究也会给予这些学科以一定的影响。总之,只有弄清楚行政伦理学同相邻学科之间的联系和区别,才能深刻地把握行政伦理学的学科特点。

# 第四节 学习和研究行政伦理学的意义和方法

对行政伦理学的研究不仅具有重要的理论意义,而且具有极强的现实意义与价值。为什么要进行行政伦理学研究呢?又应如何才能学好行政伦理学呢?

## 一、学习和研究行政伦理学的意义

学习和研究行政伦理学的必要性,一方面,是由行政伦理在公共行政领域和行政管理过程中的特殊地位所决定的,而且,行政伦理对社会伦理乃至整个精神文明建设都起着至关重要的作用,对社会政治状况有着直接的作用和影响;另一方面,行政伦理研究尚处于起步阶段,有许多重大理论与实践问题有待研究、深化和解决,所以,行政伦理学的研究有着非常重要的意义。

第一,学习和研究行政伦理学,有助于行政人尽快确立适应社会主义市场经济发展的伦理观念。我国当前正处于社会改革和现代化建设的进程之中,对行政伦理提出了新的要求。社会转型使得原有的行政伦理受到了一定的冲击,新的行政伦理的确立还需要时间。人们在伦理问题上产



生了迷惘和混乱,以致出现了道德滑坡的现象。为促进社会主义市场经济的发展,应自觉地、主动地形成和完善符合社会主义市场经济需要的伦理观念和伦理体系,改革不适应甚至阻碍社会主义市场经济发展的旧的伦理观念和伦理体系。其中,塑造社会主义行政伦理观念,建立行政道德规范体系显得尤其重要。但是,什么是符合客观需要的新生的伦理观念,这是需要认真鉴别和研究的,直觉常常是靠不住的,只图眼前利益而不考虑长远利益更会走入歧途,所以,需要通过行政伦理学的研究来解决这些问题。

第二,学习和研究行政伦理学,是行政体制自身健康运行与发展的要求。制度和法律为行政体制的有效运行提供了必要的基础,行政道德则是进一步提高行政质量的保证。当忠诚、公正、仁爱、尊重等伦理原则充分贯彻于行政体制之中时,就会大大弥补制度和法律的不足。这样,一切合乎人民利益的行政目标都会成为行政人的共同追求,行政人会自觉地将履行公职、办好公务看作自己的第一要务,行政行为也就能因此而聚合行政人的全部力量,从而使国家行政机关的社会管理活动高效率、高标准地运行。

第三,学习和研究行政伦理学,有助于行政人增强抵御腐朽伦理侵蚀的能力。在社会主义市场经济条件下,出现了利益多元化的格局,也导致价值观念的多样化,这势必会在行政机关及其行政人身上反映出来,造成行政伦理主体的分化。在大多数人仍严守法纪和伦理准则,坚持用社会主义伦理和共产主义伦理要求自己的同时,有个别人凭借自己手中的权力,追求金钱、美女,沉溺于利己主义的泥潭之中,使健康的行政体制受到严重侵蚀,破坏了行政行为的统一性,严重削弱了行政的权威,导致行政效率明显下降。对市场经济初期产生的行政伦理主体分化现象的克服以及行政主体及其行为的重新整合,在很大程度上依赖于行政伦理的作用。

第四,学习和研究行政伦理学,有助于总结社会主义国家行政伦理建设的经验和教训。从历史上看,社会主义行政伦理建设经历过曲折的过程,有着深刻的经验和教训,值得认真总结和研究。自中国共产党成为执政党以来,党内的伦理问题就一直被放在一个十分重要的位置上,我们党从不同历史时期的实际出发,提出和制定了明确而切合实际的伦理要求和道德规范,产生了一批以周恩来等为代表的党内伦理和行政伦理的楷模。当然,党在解决党内伦理问题的过程中也走过一些弯路,受到过一些干扰。在一个时期,有人公然提出“小节无害论”,将伦理道德问题视为小节,认为用不着去关心和重视,不必把它当回事。这曾经给党内伦理和行政伦理以及党的形象和党的事业造成了严重危害。对所有这些经验和教训进行深入的总结、研究,有着重要的意义。

总之,学习和研究行政伦理学是非常必要的,行政伦理学是其他学科所不能替代的,特别是在当前行政体制转型和行政行为规范性削弱的条件下,加强行政伦理学的研究显得尤为重要。

## 二、学习和研究行政伦理学的方法

学习和研究行政伦理学主要有历史分析的方法、比较分析的方法、心理分析的方法等。

### (一) 历史分析的方法

历史分析的方法就是将行政伦理放在一定的历史条件下进行考察,研究某一特定时期的行政伦理赖以产生和发展的社会经济和政治制度、意识形态等上层建筑以及其他因素对行政伦理的影响,民族历史文化传统对行政伦理发展的促进和制约作用。历史分析的方法是学习和研究行政伦