

XINGZHENG LUNLIXUE

教育部人才培养模式改革和开放教育试点教材

行政伦理学

主编 张康之
副主编 李传军

中央广播电视大学出版社

教育部人才培养模式改革和开放教育试点教材

行政伦理学

主 编 张康之
副主编 李传军

中央广播电视大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政伦理学/张康之主编. —北京:中央广播电视大学出版社, 2004.12

教育部人才培养模式改革和开放教育试点教材

ISBN 7-304-02924-2

I.行… II.张… III.行政学:伦理学—电视大学—教材 IV.B82-051

中国版本图书馆CIP数据核字(2004)第128546号

版权所有, 翻印必究。

教育部人才培养模式改革和开放教育试点教材

行政伦理学

主 编 张康之

副主编 李传军

出版·发行: 中央广播电视大学出版社

电话: 发行部: 010-68519502 总编室: 010-68182524

网址: <http://www.crtvup.com.cn>

地址: 北京市海淀区西四环中路45号

邮编: 100039

经销: 新华书店北京发行所

策划编辑: 来继文

责任编辑: 钟 和

印刷: 北京市振宏福利印刷厂

印数: 16001~24000

版本: 2004年10月第1版

2006年1月第3次印刷

开本: B5

印张: 21 字数: 375千字

书号: ISBN 7-304-02924-2/C·52

定价: 28.00元

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

行政伦理学课程组

课程组组长 王道君
主 编 张康之 李传军
编写组成员 李传军 任 溶 樊 钉
朱晓红 杨 艳 程 倩
主持教师 王道君

目 录

第一章 导 论	(1)
第一节 行政伦理学的含义与特点	(2)
一、行政伦理学的含义	(2)
二、行政伦理学的特点	(4)
第二节 行政伦理学研究的历史与现状	(7)
一、行政伦理学的产生	(7)
二、行政伦理学研究关注的问题	(11)
三、中国行政伦理学的研究	(15)
第三节 行政伦理学的研究对象、方法和必要性	(18)
一、行政伦理学的研究对象	(18)
二、行政伦理学的研究方法	(19)
三、行政伦理学研究的必要性	(21)
第二章 行政伦理观	(25)
第一节 公共行政的科学观与伦理观	(26)
一、效率观	(26)
二、法治观	(28)
三、权力观	(30)
四、伦理观	(31)
第二节 正义	(33)
一、正义的内涵	(33)
二、正义观念的历史发展和现实意义	(35)
三、公共行政的正义观	(38)

第三节 公平	(40)
一、公平概念的规定及其社会作用	(40)
二、公平概念的历史内容	(42)
三、公共行政的公平观	(45)
第四节 民主	(49)
一、民主的含义	(49)
二、民主观的伦理内涵	(50)
三、民主在公共行政中的价值	(53)
第三章 行政理想、态度和作风	(57)
第一节 行政理想	(58)
一、行政理想的含义	(58)
二、行政理想的客观基础	(60)
三、行政理想的特征	(63)
四、行政理想与行政行为	(68)
第二节 行政态度	(71)
一、行政态度的含义	(71)
二、行政态度的表现	(73)
三、树立正确的行政态度	(77)
第三节 行政作风	(81)
一、行政作风的含义	(81)
二、行政作风的内容	(83)
三、行政作风的养成	(85)
第四章 行政良心	(89)
第一节 行政良心概述	(90)
一、行政良心的含义	(90)
二、德性与行政良心	(92)
三、行政良心的作用	(97)
第二节 行政良知	(101)
一、行政良知的含义	(101)
二、行政良知的内容	(104)

三、行政良知与社会良知·····	(108)
第三节 行政良能·····	(109)
一、行政良能的本质·····	(109)
二、行政良能与行政效能·····	(111)
第五章 行政责任·····	(116)
第一节 行政责任概述·····	(117)
一、行政责任的含义·····	(117)
二、行政责任的特点与作用·····	(120)
三、行政责任体系的形成·····	(124)
第二节 行政责任关系·····	(128)
一、行政责任的基本内容·····	(128)
二、行政责任与行政职位·····	(131)
三、行政责任与行政权力·····	(133)
第三节 行政责任制度·····	(134)
一、行政责任意识·····	(134)
二、行政责任制度·····	(138)
三、行政责任意识向行政责任制度的转化·····	(140)
第六章 行政纪律·····	(144)
第一节 行政纪律概述·····	(145)
一、行政纪律的含义·····	(145)
二、行政纪律的内容·····	(147)
三、行政纪律的特征和意义·····	(150)
第二节 行政纪律的地位·····	(155)
一、纪律规范与法律规范·····	(155)
二、纪律规范与组织规范·····	(157)
三、纪律规范与制度规范·····	(159)
第三节 行政纪律的生成和运行机制·····	(161)
一、行政纪律的生成机制·····	(161)
二、行政纪律的运行机制·····	(163)
三、行政人员的自律·····	(164)

第七章 行政荣誉	(168)
第一节 行政荣誉概述	(169)
一、行政荣誉的含义	(169)
二、行政荣誉的特点	(171)
三、行政荣誉的作用	(175)
第二节 荣誉与利益、责任	(179)
一、荣誉与利益	(179)
二、荣誉与责任	(184)
第三节 行政荣誉的获得	(189)
一、对行政荣誉的追求	(189)
二、行政荣誉获得的途径	(191)
三、树立正确的行政荣誉观	(194)
第八章 行政人格	(198)
第一节 行政人格概述	(199)
一、行政人格的含义	(199)
二、行政人格的本质	(200)
三、行政人格的构成	(202)
四、行政人格的作用	(205)
第二节 行政人格的模式	(207)
一、行政人格模式概述	(207)
二、依附人格	(208)
三、工具人格	(210)
四、独立人格	(212)
第三节 独立人格的生成	(215)
一、价值导向	(215)
二、人生修养	(219)
三、制度保证	(223)
第九章 行政伦理规范	(226)
第一节 行政伦理规范概述	(227)

一、行政伦理规范的含义·····	(227)
二、行政伦理规范的依据·····	(231)
三、行政伦理规范的生成·····	(234)
第二节 行政伦理规范的本质与作用·····	(237)
一、行政伦理规范的本质·····	(237)
二、行政伦理规范的作用·····	(240)
三、行政伦理规范的历史演变·····	(242)
第三节 行政伦理规范的基本内容·····	(245)
一、廉洁奉公方面的行政伦理规范·····	(245)
二、勤政为民方面的行政伦理规范·····	(250)
三、求真务实方面的行政伦理规范·····	(253)
第十章 政府信任关系 ·····	(257)
第一节 政府信任关系概述·····	(258)
一、政府信任关系的含义·····	(258)
二、政府信任关系的价值·····	(261)
三、政府信任关系的现状·····	(265)
第二节 政府信任关系的内容·····	(268)
一、政府与公众的信任关系·····	(268)
二、行政组织间的信任关系·····	(272)
三、组织内部的信任关系·····	(276)
第三节 政府信任关系的建构·····	(280)
一、政府信任关系建构的原则·····	(280)
二、政府信任关系的行为保证·····	(282)
三、政府信任关系的制度保障·····	(285)
第十一章 行政道德评价和行政伦理监督 ·····	(290)
第一节 行政道德评价机制·····	(291)
一、行政道德评价的含义·····	(291)
二、行政道德评价的标准及其特性·····	(293)
三、行政道德评价的方式·····	(296)
第二节 行政伦理监督机制·····	(299)

一、行政伦理监督概述·····	(299)
二、行政伦理监督的必要性·····	(302)
三、行政伦理监督体系·····	(305)
第三节 行政伦理监督机制建设·····	(309)
一、行政伦理监督机制的历史发展·····	(309)
二、行政伦理监督机制的现状·····	(313)
三、行政伦理监督机制建设的方向·····	(315)
第四节 做有道德的行政人员·····	(316)
一、有道德的行政人员与健全的行政体系·····	(316)
二、在行政管理过程中自我实现·····	(318)
参考书目·····	(322)
后 记·····	(324)

第一章

导 论

本章学习要求与目标

1. 掌握：伦理和道德的概念；行政伦理学的研究对象；行政伦理学的研究方法。
2. 熟悉：伦理学和行政伦理学的含义。
3. 理解：行政伦理的特征；中国当代行政伦理规定；研究行政伦理学的必要性。
4. 了解：国外行政伦理学的研究状况；中国传统行政伦理文化；中国近代行政伦理思想。

第一节 行政伦理学的含义与特点

一、行政伦理学的含义

“伦理”和“道德”是两个相关的概念。一般来说，“伦理”有两重含义：一是指人们之间的一种社会关系，因人们之间的天然联系和社会联系的亲疏程度而有所不同，联系较为亲密的人们，他们之间的伦理也比较清晰和浓重，随着人们之间联系较为疏离，他们之间的伦理也就变得越来越淡化和模糊；二是指人们的行为应遵循的规范，即行为需合乎条理，有秩序和合乎情理。道德的概念与伦理既联系又有区别，道德属于一种社会性的意识形态范畴，在功用上主要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。

早在 3000 多年以前的殷商时期，人们就开始了道德的思考。从商朝出土的甲骨文中，已经可以看到“德”字。在西周初期的大盂鼎铭文中，“德”字已明确含有按照社会的规范去行事即有所得的意思。东汉时期的训诂学家刘熙指出：“德者，得也，得相宜也。”其义为：“德”就是把人与人之间的关系处理得当，使自己和他人都有所得。许慎在《说文解字》中则更进一步指出：“德，外得于人，内得于己也。”“德”就是一个人处理人与人之间的关系时，一方面能够“以善存诸心中，使身心互得其益”，即“内得于己”；另一方面，又能够“以善德施之他人，使众人各得其益”，即“外得于人”。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”一词最早见于《荀子·劝学篇》：“故学至于礼而止矣，夫是之谓道德之极”。这里，荀子已经赋予“道德”以比较确切的内涵，即是指人们在社会生活中，经过学习、修养和实践而逐步形成的品德、达到的境界以及调整人与人之间关系的行为原则和规范等。

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。从古至今的许多著名思想家和学者，也都认为伦理学就是道德哲学，或伦理学就是关于道德的科学。尽管如此，“伦理”和“道德”这两个概念仍不断用之于相异的判断。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哪些属于正当的行为。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进行行为判断。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。

在一切有人群的地方，都有着伦理和道德的问题。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，必然会涉及到关于行为的“对错”、“好坏”、“善恶”等的判断。因而，也就形成了非常复杂的伦理关系。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个特定人群来说，也不甚适应，这样就需要有一门专门的学科来对行政管理中的伦理问题和道德问题加以研究。这门学科就是行政伦理学。

伦理学这个概念作为研究道德现象的科学概念是由亚里士多德提出来的，他的著作《伦理学》是古希腊思想家们伦理思考的最卓越的成就。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了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“格物致知诚意正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。可见，伦理学作为一门学科产生于西方，在英文中称为 ethics。后来日本人在翻译 ethics 一词时借用汉语“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”乃是灵魂的至德。公道既是个人的道德，也是国家的道德。柏拉图认为，人类生活的最高目的就是过一种善或正义的生活，它同时也是政治活动的最终目标。西方政治学的创始人亚里士多德在其《尼各马科伦理学》中写道：“以最高的善为对象的科学就是政治学”，“政治学考察高尚和公正”^①。他认为，国家作为最高的善，是人们道德生活的一种体现。城邦的根本目的，并不在于让人们获得更多的物质财富，而是使人们在城邦中过一种具有道德意义的生活。近代德国的康德、黑格尔也把国家与伦理看作是一体的，认为国家就是人类伦理精神的体现，是一个具有传统的道德精神的社会实体。中国古代虽然没有现代意义上的政治学，但政治思想却是十分丰富的。其中，孔子是“伦理政治观”的集大成者，他的“为国以礼，为政以德”的思想是尽人皆知的。孔子说：“政者，正也。子帅以政，孰敢不正？”（《论语·颜渊》）他把“政”解释为“正”，认为，所谓正就是正道，也就是符合礼义的道德。儒家强调“礼治”、“德政”，实质上就是要求统治者按照礼法来进行统治，并强调统治者要以身作则，自己本身首先要正，即具有良好的道德素质，只有“道之以德、齐之以礼”（《论语·为政》），才能很好地进行统治。

行政伦理学作为一门新兴的边缘性学科，是关于行政道德的本质和发展规律的科学。行政道德是国家行政机关及行政人员的道德。行政道德是一种权力道德，是国家行政机关及行政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行政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行政人员在权力行使过程中应追求的价值目标。

二、行政伦理学的特点

在行政伦理的含义中，体现了行政管理在公共利益、公共权力、公共服务和公共责任等方面的质的规定性。把握行政伦理学的特点，首先要对行政伦理的基本特征有所认识。

第一，整体性与系统性。行政系统不仅包括人，而且包括行政组织。行政系统是专门行使行政权力和制定公共政策的系统，它每日每时都会作出关系国

^① [古希腊] 亚里士多德：《尼各马科伦理学》，2~3页，北京，中国社会科学出版社，1996。

家和社会发展的重大决策；会通过一系列行政行为的实施（包括设计、建立和完善、改革和发展行政组织、行政体制）对自己进行变革。行政系统中的行政人员是其中的一个重要因素，必然要贯彻这一系统所拥有的伦理思想和道德意志。行政系统中的伦理思想和道德意志必然代表和反映全社会的公共利益。鉴于行政伦理所要调整的是行政系统与其他社会系统、组织和公民的关系，它的行为对所辖行政区域内的整个社会都会发生影响。当然，行政系统中的行政人员职业伦理也是调整公务员个人与他人及与国家和社会的关系，但是，行政人员在行政执行中的行为却代表了国家和政府的形象，是代表国家和政府去执行公务的，是代表着国家和政府与社会组织和社会成员发生关系的。所以，行政伦理具有整体性的特征。在一般伦理学的视野中，个人行为主要是依靠自己的内心信念、传统习惯和社会舆论来加以制约的，主要是通过个人的良知、良心、人格、人品等因素发挥作用。在行政伦理学的视野中，行政人员的行为除了需要接受传统习惯、社会舆论的约束外，还要以制度、行政手段、经济手段甚至法律手段来加以约束。行政系统中的行政组织和行政人员在开展行政活动时能够在多大程度上满足道德要求，是以整个行政系统的力量来作保障的。在行政管理系统中，行政伦理的状况取决于和决定着行政系统的功能和作用，反映了行政组织结构、行政体制、行政领导与行政人员、公共政策、行政行为等实际指向什么基本价值，遵循什么正义原则，明确宣示禁止什么，提倡什么和保护什么。所以，行政伦理是行政管理系统的伦理，又是社会系统的伦理。如果说在社会生活中，存在着伦理冲突的话，那么，对于行政伦理来说，则不允许有伦理冲突的问题出现。

第二，政治性与社会性。行政伦理的政治性体现在：其一，行政伦理属于政治哲学范畴，政治哲学是关于政治（包括组成部分的行政）的指导理论。其二，行政伦理是统治阶级意识形态的重要组成部分。如果行政是对政治的推广和执行，那么行政伦理则必须是有利于政治统治的，是对政治的修正和积极推行，需要贯彻和体现政治原则。行政伦理的社会性体现在：公共行政是对全社会负责的管理活动，公共行政的绝大部分活动是社会公共事务管理。它需要与社会的所有组织、公众、环境以及地域发生关系。行政及其行政人员必须是社会的“公正人”。之所以说行政伦理既有政治性又有社会性，就在于行政既带有政治色彩，又带有社会色彩。行政管理既要维护统治阶级利益，贯彻统治阶级意志，又要站在管理者立场，维护全社会的公共利益。

第三，非功利性和非交换性。行政的公共性质决定了行政伦理的非功利性

和非交换性。政府中的或以政府为主体的行政管理是不同于“营利的”、“私人的”、“企业的”行政管理的，它属于公共行政的范畴。公共行政所突出的行政执行活动的主体属于公共部门或公共服务机构，而不是私人部门或私人机构。私人行政的目的和性质是为了营利，而公共行政的目的和性质决定了它应负起社会的责任和义务，其工作不能用利润作标准来进行衡量，而必须用服务数量、质量、满足社会需要的程度等多种尺度作标准。公共行政考虑行政事务必须舍弃功利，从大局出发，从整体出发，从长远出发，从系统出发，处理好局部与整体、眼前和长远的关系。公共行政行为不是企业行为或商业行为，决不能把经济活动中的商品交换原则引入机关的政务活动中。如果把党和人民赋予的权力商品化、货币化，奉行不给钱不办事，给了钱乱办事，搞钱权交易，以权谋私，就从根本上背离了行政人员的道德准则。如果把党和人民赋予的权力部门化，把行政部门混同于经济组织搞营利活动，就是违背行政伦理的不公正行为。

第四，高尚性与广泛性。公共行政在社会管理中居于主导地位，行政伦理在社会伦理体系中也处于最高层次。行政伦理不仅是行政系统中的伦理，也是一个社会中占统治地位的伦理规范，行政组织的形象本应是其他社会组织的楷模，行政人员也应当是一个社会中较为杰出的人物。他们的行为本应是高尚的，对他们的道德要求也应当比一般社会成员更高更严。当然，这种高尚性是具体的和相对的。因为，当一个社会的统治阶级走向腐朽没落时，其行政伦理观念也往往会被政治上的反动性所侵蚀，成为腐朽没落的伦理道德。行政伦理的广泛性体现在整个行政系统都必须遵循统一的行政价值观，各个行政层级、各个行政部门、各个行政领域、各种不同类别的行政行为以及不同类别的行政人员都必须共同遵守共同的伦理规范。也就是说，对于行政管理系统而言，是由不同的行政层级、部门和专业化的行政人员所构成的，但是，在行政伦理方面，他们拥有共同的伦理规范和原则。

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员管理国家和社会公共事务规律的科学。行政伦理学则是揭示行政机关和行政人员从事国家和社会公共事务管理活动中的伦理关系和道德行为及其前提的科学。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，也部分地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基础的问题。

行政伦理学与伦理学也有着直接的内在联系。在某种意义上,行政伦理学是伦理学的一个分支学科,属于应用伦理学范畴。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。它们虽然都要研究社会生活中的伦理道德问题,但二者又有不同:伦理学是从整个社会出发,着眼于社会的伦理关系和个人的道德发生机制和一般性的伦理道德规范,属于一般意义上的道德现象及其发展规律的科学。行政伦理学则是研究公共行政领域道德现象及其发展规律的科学。可以说,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。

第二节 行政伦理学研究的历史与现状

一、行政伦理学的产生

20世纪70年代以来,行政伦理学的研究开始成为行政管理学研究中的热点,以罗尔斯为代表的规范的契约论方法为行政伦理学的形成提供了两个重要基础:一是以正义价值为核心的行政哲学基础,为公共行政提供足以与“效率”价值对峙的伦理标准,使前期学者提出的“公正”价值从理论上得到了系统的论证;二是在方法论上,经罗尔斯更新后的传统契约论构建方法为建立行政伦理学理论和形成完整的规范体系与理论构架方面提供了有效的方法论,直接促进了行政伦理学理论体系的形成。

斯科特和哈特于1973年联合发表文章,对隐藏在组织理论背后的实证主义假设展开抨击。他们认为,实证主义将事实与价值相分离,仅仅强调研究可观察事物的重要性,长期用这种方法处理行政管理和组织问题,导致“形而上学导向”的缺失,由于“忽视形而上学的沉思”而产生了“行政危机”。^①在这种“价值中立”的公共行政活动中,那些控制组织的精英人物继续隐于幕后,不去检验他们的价值观,不考虑行使权力中应该承担的责任。斯科特和哈特通过关注伦理学和公共行政组织中的上下级关系,表现出了迫切想要回归于形而

^① William G. Scott and David K. Hart, "Administrative Crisis: the Neglect of Metaphysical Speculation", *Public Administrative Review*, 1973, 33: 415.