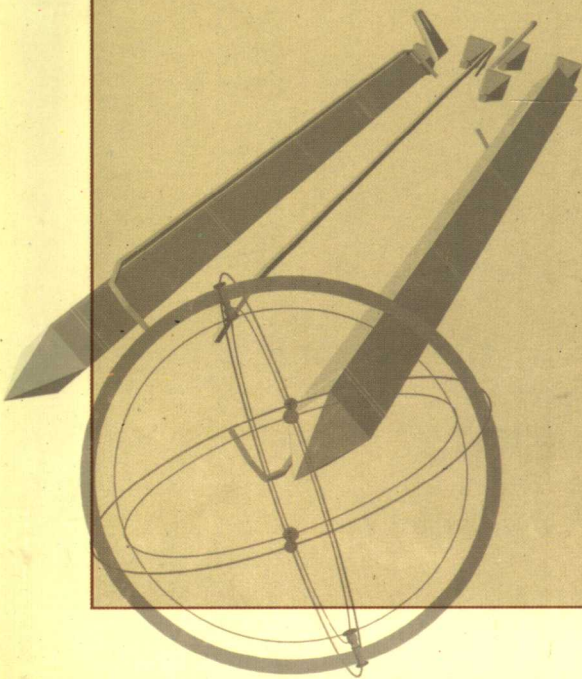




# 公共行政伦理学基础

GONGGONG XINGZHENG LUNLIXUE JICHU

● 徐家良 范笑仙 编著



中共中央党校出版社

# 公共行政伦理学基础

徐家良 范笑仙 编著

中共中央党校出版社

责任编辑 朱晋平 岳明君

封面设计 吴家凯

版式设计 尹 植

### 图书在版编目 (CIP) 数据

公共行政伦理学基础/徐家良, 范笑仙编著. —北京:  
中共中央党校出版社, 2004.12

ISBN 7 - 5035 - 3091 - X

I . 公… II . ①徐…②范… III . 行政学: 伦理学  
IV . B82 - 051

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 125483 号

中共中央党校出版社出版发行

社址: 北京市海淀区大有庄 100 号

电话: 62805800 (办公室) 62805816 (发行部)

邮编: 100091 网址: [www.dxcbs.net](http://www.dxcbs.net)

新华书店经销

河北下花园光华印刷有限责任公司印刷

2004 年 12 月第 1 版 2004 年 12 月第 1 次印刷

开本: 850 毫米 × 1168 毫米 1/32 印张: 11.75

字数: 304 千字 印数: 1—5000 册

定价: 15.30 元

属印装质量问题印厂负责调换



徐家良，北京大学法学博士，北京大学社会学博士后，北京师范大学管理学院公共管理系副教授，全国公共政策委员会常务理事。主持国家社会科学基金一般规划项目“中国行业协会研究”和教育部人文社科十五规划一般项目“中国社会团体的地位与作用”。出版的著作有：《政府形象与战略》、《制度、影响力和博弈》，主编和参编教材《公共行政学基础》等多部，发表学术论文 30 多篇。

## 前 言

公共行政伦理思想与政治伦理思想一起，在国家产生之初就有着非常丰富的内容。但公共行政伦理学作为一门学科，则诞生于20世纪70年代的美国。在中国，对公共行政伦理学进行系统的研究是在20世纪90年代开始兴起的。无疑，学科的发展和课程的教学都处在摸索、探求之中。本书定名为《公共行政伦理学基础》，旨在为广大师生提供一本了解公共行政伦理学基本状况的书。本书力求系统总结当代中国公共行政伦理研究的最新成果，参照国外行政伦理研究的资料，采用深入浅出、简明扼要的论述方式，使读者既能够比较容易地了解公共行政伦理学研究领域的概念和理论，又能对当代中国公共行政伦理学的发展、研究现状和关注的主要问题有个宏观的把握。

在编写过程中，本书引用了已经出版的研究成果和一些网站中的资料，并在总结以往研究成果的基础上做了一些创新。首先，在分析框架上，提出了行政价值、公共权力与公共利益三个基础，划分了制度伦理、政策伦理、组织伦理与人员伦理四种伦理，以中外行政伦理为背景，以行政责任与行政伦理评价为途径，对公共行政伦理学的发展做了展望。这样的分析框架，从总体上涉及了行政伦理的基本问题。其次，在内容上，重点研究了公共伦理与行政价值、公共权力、公共利益、行政腐败的有机关系，对制度伦理、政策伦理、组织伦理和人员伦理作了深入的探讨等。第三，在编写体例和形式上，贴近公共行政伦理学的应用伦理的特性，在现实生活中选取和编排了一些蕴涵公共行政伦理内容的案例，供学员们分析、思考和学习，同时也增强了可读性。本书适合党校、行政学院、高等院校和其他成人高等教育的

公共管理等专业使用。

书中如有不妥之处，敬请读者指正。

中共中央党校出版社

中共中央党校函授学院

2004年10月

# 目 录

<b>第一章 绪 论</b> .....	1
第一节 公共行政伦理学概述.....	1
案例 1—1 “封堵龙口搞起‘表演’仪式” .....	14
第二节 公共行政伦理学的产生与发展 .....	25
第三节 公共行政伦理学的研究对象与方法 .....	32
第四节 本书的分析框架与主要内容 .....	46
<b>第二章 公共行政伦理与价值、权力、         利益和腐败</b> .....	54
第一节 公共行政伦理与行政价值观 .....	54
案例 2—1 “孕妇就这样死了” .....	56
第二节 公共行政伦理与行政权力 .....	59
案例 2—2 “你骂我一句，我就拘留你” .....	65
第三节 公共行政伦理与公共利益 .....	66
案例 2—3 “隐私能考问吗？” .....	70
第四节 公共行政伦理与行政腐败 .....	72
案例 2—4 “全国最大的卖官案” .....	76
<b>第三章 行政制度伦理</b> .....	86
第一节 行政制度伦理的概念 .....	86
案例 3—1 “成都幼女被活活饿死” .....	91
第二节 行政制度伦理的内容与作用 .....	95
案例 3—2 “出租司机能个体经营吗？” .....	98

第三节	行政制度伦理的特点与困惑	103
<b>第四章</b>	<b>公共政策伦理</b>	<b>110</b>
案例 4—1	“数字上的‘假’与‘真’”	110
第一节	公共政策伦理的概念	111
第二节	公共政策伦理的内容与作用	116
案例 4—2	“男领导不能配女秘书”	128
第三节	公共政策伦理的特点与困惑	129
案例 4—3	“谁影响嘉禾一阵子，我就影响他一辈子”	131
<b>第五章</b>	<b>行政组织伦理</b>	<b>136</b>
第一节	行政组织伦理的概念	136
案例 5—1	“指令没谱，农民受苦”	140
第二节	行政组织伦理的内容	147
案例 5—2	“日子越来越难过了”	151
第三节	行政组织伦理的特点与作用	162
<b>第六章</b>	<b>行政人员伦理</b>	<b>165</b>
第一节	行政人员伦理概述	165
第二节	行政人员伦理的特点与作用	168
第三节	行政人员伦理的内容	172
案例 6—1	“‘不在状态’官员被免职”	178
案例 6—2	“对领导干部配偶开展警示教育”	187
<b>第七章</b>	<b>中国行政伦理</b>	<b>200</b>
第一节	中国古代行政伦理的形成与发展	200
案例 7—1	“出师表”	212
案例 7—2	“岳飞精忠报国”	228
第二节	中国近代行政伦理的形成与发展	237



第三节	中国现当代行政伦理的形成和发展·····	242
<b>第八章</b>	<b>外国行政伦理</b> ·····	<b>250</b>
第一节	美国行政伦理·····	250
案例 8—1	“尼克松与水门事件”·····	252
第二节	日本行政伦理·····	270
第三节	经合组织的行政伦理·····	278
<b>第九章</b>	<b>行政责任与公共行政伦理评价</b> ·····	<b>285</b>
第一节	行政责任·····	285
第二节	行政伦理评价·····	299
第三节	行政责任与行政伦理评价的问题·····	307
第四节	行政责任与行政伦理评价的对策·····	318
案例 9—1	“我让省长道歉”·····	323
案例 9—2	“宜章实现煤矿安全事故‘零’记录”·····	327
<b>第十章</b>	<b>公共行政伦理发展</b> ·····	<b>333</b>
第一节	公共行政伦理发展所处的时代背景·····	333
第二节	公共行政的演进逻辑与 公共行政伦理的发展·····	348
第三节	公共行政伦理学当前关注的主题·····	356
案例 10—1	“惩治和预防腐败的‘一二三’工程”·····	360

# 第一章 绪 论

公共行政伦理随着国家的出现而产生，公共行政伦理学是适应现代社会发展需要而产生的一门新型学科。公共行政伦理学的研究对象是行政道德，其任务是揭示行政组织与行政人员的行政道德规律。通过研究公共行政伦理学，使行政组织与行政人员的行为满足现实的需要，符合公平、正义、效率、法治的价值理念，履行职责，为社会提供优质服务。

## 第一节 公共行政伦理学概述

### 一、公共行政的概念

公共行政的英文书写是“Public Administration”，由“Public”（公共的）和“Administration”（行政）两个词构成。从英文词义上分析，“行政”（Administration）和“管理”（Management）的含义是不同的。“行政”的本义有管理的含义，但它主要是与政府管理活动有密切关系；而“管理”除一般性的管理以外，主要是与工商企业活动有关。从职能角度考察，行政和管理是平行的，两者有自身的范围和领域；但从逻辑角度考察，两者是从属关系，行政是人类管理活动一部分，是较特殊的管理方式。

管理职能分析最早由法国学者法约尔提出。他在法文著作中使用了“fonction administrative”这一概念，标准译法应是“行政管理的职能”，而不是“管理的职能”。法约尔的原著有两种英译本，一是1930年库布拉夫的译本，一是1949年斯托尔斯的译本。库布拉夫的翻译仍是行政管理之本意，斯托尔斯却将“行政

管理”（Administration）翻译成“管理”（Management）。虽然斯托尔斯的翻译与法约尔的本意存在较大的出入，但人们把它作为法约尔标准的英译本，得以沿袭。因此，仅仅一个字的译法可能就改变了管理思想的进程。<sup>①</sup>法约尔认为，行政管理就是计划、组织、指挥、协调和控制。行政管理也属于管理，但它所包括的范围较狭窄，所处的地位较重要，在高级管理人员活动中所占的比重较大。如果按照这样的理解，行政管理不局限于公共事务或政府事务的管理，私人部门或企业管理活动中也存在着行政管理。法约尔的分析有可能有助于公共行政和私人行政在概念和内容上的区分。

在中国，行政一词习惯上称为行政管理。由于对行政理解范围的广泛性，除政府机构外，它还包括企业、事业、军队中的科室等职能部门。不少教科书和专业书籍都强调行政管理是国家行政管理这一特殊性，但在社会生活中，行政管理却泛指办公室以及机关后勤服务等方面的管理。这种行政管理概念所体现的含义是管理性的。

“公共行政”是公共行政学中的专门术语。由于在“行政”前加上“公共”，使“行政”本身的含义更显得丰富。

“公共行政”与一般的“私人行政”（工商企业行政）存在着较大的差别：一是目的不同。公共行政强调行政活动的社会性，为社会组织与社会成员提供各种管理与服务。私人行政强调行政活动的个体性和局部性，主要是确保经济上的盈利。二是主体不同。公共行政的主体是公共部门或公共管理服务机构，私人行政的主体则是私人企业或私人机构。三是衡量标准有别。公共行政重视社会责任和社会义务，以满足社会需求、提高社会效率与社会效益为衡量活动成败的标准。私人行政以私人机构或私人企业

---

<sup>①</sup> [美] 丹尼尔·A·雷恩著，孙耀君、李柱流、王永逊译：《管理思想的演变》，中国社会科学出版社 1986 年版，第 232—237 页。

需要满足为目标，追求经济效率与经济效益。四是方式不同。公共行政强调社会组织与社会成员的参与性，考虑的是社会组织与社会成员的意愿与利益。而私人行政是在私人机构的自身范围内有一定的参与性，考虑的是私人机构的意愿和利益。这些特征反映出“公共行政”一词的含义比“行政”所体现的要广泛，两者是不同的。

在中国，两者一般不加区分，统称为“行政”或“行政管理”。略举三例：

1. “行政管理学是研究国家行政管理的科学，研究在行使国家权力对社会事务进行管理的活动中，有效地组织和协调各种管理要素的科学，行政学的宗旨在于提高行政管理的效能和效率。”<sup>①</sup>

2. “行政是围绕社会公共权威而展开的活动和关系。”<sup>②</sup>

3. “所谓行政，是指国家行政系统行使公共权力，执行国家意志，推行国家政务，管理社会公共事务的活动。”<sup>③</sup>

在国外，人们对公共行政下过很多定义，其中代表性的有：

1. 公共行政……系政府行为，亦即政府落实其目的与意图的各种手段。

2. 公共行政作为一个领域，其主要关注实现政治价值的手段。

3. 公共行政完全可以与政府的行政相认同。

4. 公共行政运作过程由影响政府施政目标或意图的行动构成。因此，公共行政可以说是经由组织与管理的过程，以建构政

---

① 夏书章主编：《行政管理学》，山西人民出版社 1985 年版，第 8 页。

② 王沪宁、竺乾威主编：《行政学导论》，上海三联书店 1988 年版，第 6 页。

③ 张德信、李兆光主编：《现代行政学》，红旗出版社 1993 年版，第 3 页。

府行为或营运的一部分，其目的在于执行立法部门（或相关权威部门）的决议，同时接受司法部门的审核。

5. 公共行政：一个基于合作而组成的公共团体；其范围包括行政、立法、司法三个政府部门与相关组织；与民营部门管理在许多重要的方面存在明显差异；与民营部门或个人有密切关系。

美国学者罗森布鲁姆、克拉夫丘克认为公共行政是运用管理、政治以及法律的理论 and 过程来实现立法、行政以及司法部门的指令，为整个社会或者社会的局部提供所需的管制与服务功能。<sup>①</sup>

上述分析从不同侧面对行政现象进行不同程度的科学或近似科学的概括，反映出行政内涵的复杂性与多样性，有助于更好地理解行政的本质、特性及范围。

因此，可以把公共行政概括为国家行政组织及其行政人员依据国家法律和运用国家法定的权力，为维护和实现统治阶级的利益，满足社会发展的需要，实现政府预期目标，对国家事务、社会公共事务和政府事务所进行的一系列的管理活动。

这一定义包括“谁在管理”、“如何管理”、“管理什么”、“管理目的”四方面的内容。

1. 公共行政的主体。在行政管理中，要进行相应的管理活动，作为行为发出者的管理主体应是谁呢？首先应是行政组织。法律规定行政组织是最基本的单位，因为，行政职能确定之后需要以行政组织的名义来开展活动，通过各种管理实现政府预期目标。其次，行政组织是行政人员的集合体，行政组织所承担的功能及应发挥的作用需要由具体的人员去实现。行政人员是政府职

---

<sup>①</sup> 有关观点参见并转引自 [美] 戴维·H·罗森布鲁姆、罗伯特·S·克拉夫丘克著，张成福等校译：《公共行政学：管理、政治和法律的途径》，中国人民大学出版社 2002 年版，第 4—6 页。

能的具体承担者和履行者，许多社会事务需要行政人员去处理，因此，行政人员同样是行政管理的主体。不过，行政人员分领导者和一般行政人员两类，他们作为主体的地位是存在差异的：领导者考虑的问题注重宏观性和决策性，一般工作人员主要考虑问题的操作性和执行性。尽管如此，两者的主体地位应该是确定的。

2. 公共行政的执法依据。公共管理与其他社会组织管理的重大区别在于法律和权力。一般社会组织仅仅是遵守法律，从事一般的管理活动；而国家行政组织除遵守国家的法律以外，它自身就可以制定相应的行政法规范，作为管理社会事务的一种工具和手段；同时，它还利用其所掌握的国家权力，保证社会有序化，在特殊情况和紧急状态下可以使用强制性措施，以保证管理活动的正常进行。

3. 政治性与社会性并存。行政组织一方面体现为它的阶级性。在国家社会内，政府活动离不开其本质所规定的阶级特性，这是无阶级社会与有阶级社会的重大区别。按照阶级的划分方法，可以将阶级社会分成奴隶制社会、封建制社会、资本主义社会、社会主义社会这四种形态。在这不同的阶级社会里，政府分别代表各自的阶级利益，以巩固统治阶级的地位。从这个意义上说，超阶级的政府管理是不存在的。另一方面，政府管理为统治阶级维护自身利益，实现其阶级意志提供服务。国家行政组织体现为它的社会性。任何社会组织都有其维持、协调与发展的功能，这些功能在人类社会存在的始终都得以体现。这样，社会性内容实际上是不分统治阶级与被统治阶级的，现存阶级在社会性范围内基本上是平等的。显然，在无阶级社会里，只有社会性；在有阶级的社会里，社会性与政治性时有融合，时有分离，呈现出阶级社会政治特性和社会特性的复杂性和多样性特征。

4. 对象的多样性。国家行政管理所要处理的事务分为两个层面：一是政府内部事务。政府内部事务处理机关内部的相关事

务，如办公室管理等。做好机关内部运行状态的辅助性服务与管理工作，如机关事务管理局所涉及到的工作环境、办公用房及生活住房等的管理。它是政府外部事务管理的基础。二是政府外部事务。政府外部事务包括国家事务、除公民个人及社会组织自身事务以外的社会公共事务。国家事务常指军事、外交、国家安全、金融货币等事务，这些事务由国家立法机关、行政机关交叉发生作用，是国家的象征，政府承担相应方面的职责。社会公共事务排斥公民个人事务以及社会组织如企事业单位、自治组织等的事务，是政府行政组织所特有的，其他社会组织不参与，如城市地区与农村地区街道路灯的安装与管理，江河流域上航标的设置与管理等。从政府所管事务的侧重点上考察，内部事务管理是基础。通过内部事务管理更好地处理外部事务。但政府工作的重点不是内部事务的管理，而在政府外部事务上。它必须承担起运用国家行政权力管理社会事务的责任，更好地体现统治者的利益与意志，满足社会整体发展的需要。理论上，政府内部事务与政府外部事务的边界是清楚的；但事实上，政府外部事务的范围与内容却带有一定的模糊性，主要原因在于不同的历史时期不同的政府所划定的社会公共事务边界以及社会组织对政府所寄予的期望与需求有较大的不确定性，这在战争时期特别明显。如政府为了调配战争资源，赢得战争，规定每个公民每天只能消费的食品的数量，超过规定的限度就要受到处罚等。像这类现象按一般常理推论，应该是公民个人的事务，不应划入政府外部事务，但结果却不是这样。这表明，在不同的场合下，政府可根据社会生存与发展的整体情况自行确定社会事务的边界，可灵活变通。（为分析的便利，以下各章均以社会公共事务这一概念来概括国家事务和社会事务）

5. 政府活动是一种组织和管理过程。尽管政府活动从静态上讲只是机构、人员、权力、设备、经费、时间和信息等各种集合体，但在实际的管理活动中，它还包括一定的管理与组织要

素，如计划、组织、指挥、服从和目标等。通过静态的结构，在政府管理动态的运行中使管理与组织要素得到有效的应用与发挥，以达到公共行政的预定目标。<sup>①</sup>

## 二、伦理的意蕴

“伦理”在我国最早出现时分别指“伦”和“理”。许慎《说文解字》中说：“伦，从人，辈也，明道也；理，从玉，治玉也。”意思是伦是指可区分的人的辈分，理则是指玉石的纹理。后来经过引申，伦有了类、序等意；中国的传统人伦，还有了以己为中心的，像一块石头投在水面上所推出去的一圈圈的波纹那样的人与人之间的关系；<sup>②</sup>而理则有了道理的意思。伦理合用，是指人类社会中人们处理人际关系或各种事务时，能够做到区分清楚、处理得当、恰如其分，这也就符合了道理，容易为所处的社会和族群所认可。现在，“伦理”一词就是指人类社会中的人与人关系与行为的秩序规范。伦理是人类在长期的社会生活中演变而来的，是人内在的生命秩序，是人类社会中外在的生活秩序的价值基础。如果人类社会没有了伦理规范，则其群体必然失去自主与自律而面临崩溃涣散的命运。

基于上述意义，伦理规范有以下一些特质：

1. 伦理规范基于民族历史演化而来，并随着民族历史和社会结构的发展而发展，它反过来也决定和影响民族历史的发展。

2. 伦理规范有理性自觉的特质。因为伦理规范固然一方面是在自然的社会历史条件下形成的，但另一方面却是发自内心的自由意志，表现为一种理性的自觉。这种理性的自觉就是对人类

---

<sup>①</sup> 参见徐家良主编：《公共行政学基础》，杭州大学出版社 1997 年版，第 4—6 页。

<sup>②</sup> 费孝通：《乡土中国》，生活·读书·新知三联书店 1985 年版，第 23 页。



主体性和尊严的肯定。

3. 伦理规范包含目的性与理想性。伦理规范不但提供了一套人际关系与个人行为的规范，也隐含了此套规范背后所指向的理想目标，因而彰显了个人存在与社会存在的共同意义。

4. 伦理规范是传统性与时代性的统一。传统性指向它的文化根源，时代性指向社会进化中的文明与理性标准。一个社会的内在需要若有所改变，则其伦理规范当与时俱进，做出适当的调整。而在一些条件下，伦理规范往往会引导和促进一个社会和文化的进步。伦理、政治与社会经济是相互制约相互影响的。

### 三、管理和伦理的关系

管理和伦理都是人类自诞生以来既已存在的社会现象和社会活动，两者相互联系、相互影响、相互渗透。

1. 伦理属于人类自我节制的完美机制，但它不是惟一的机制，与它相对应的就是管理。如果说伦理是一种内在制约，那么，管理就是一种外在的规范。伦理不仅自身具有一定的管理功能，而且还规范着社会管理的方向和性质。国家在阶级社会里代表统治阶级的利益和意志，一方面以法律的形式表达出来，实行管理，另一方面又以伦理要求的形式表达出来，作为管理社会的重要内容。

2. 管理强化着伦理。伦理凭着自身的力量严格规范着管理的行为目标和价值取向，管理也以自己的方式强化着伦理精神。管理不仅表现在法律制度方面，更重要的是表现在工作行为的方式化、组织行为的合理化方面。组织内部的成员人伦关系需要通过某种具体的管理制度、管理方式、管理措施，形成有序的协调，产生组织向心力和凝聚力。管理常常把以人伦关系为主体的伦理作为自己工作的对象、工作手段和工作目标。

3. 管理和伦理之间还存在着一种相互制约、相辅相成的关系。如管理强调纪律严明，更多的是一种外在的伦理；伦理注重