

王伟 鄯爱红 著

# 行政伦理学

*Xingzheng lunlixue*

人 民 大 学 出 版 社

责任编辑:夏 青  
装帧设计:刘林林  
版式设计:程凤琴  
责任校对:张 红

### 图书在版编目(CIP)数据

行政伦理学/王伟 鄯爱红著.

-北京:人民出版社,2005.8

ISBN 7-01-005086-4

I. 行… II. ①王…②鄯… III. 行政学-伦理学-教材  
IV. B82-051

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 084484 号

## 行政伦理学

XINGZHENG LUNLIXUE

王 伟 鄯爱红 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京市双桥印刷厂印刷 新华书店经销

2005 年 8 月第 1 版 2005 年 8 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:15.875

字数:362 千字 印数:0,001-5,000 册

ISBN 7-01-005086-4 定价:28.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

# 目 录

<b>绪 论 行政伦理学概述</b>	<b>/1</b>
<b>第一节 行政伦理界说</b>	<b>/1</b>
一、法、道德、伦理	/1
二、行政、公共行政与行政伦理	/5
<b>第二节 行政伦理学的发展考察与时代价值</b>	<b>/8</b>
一、行政伦理学兴起的生态环境	/8
二、行政伦理学在美国的发展	/17
三、行政伦理学在我国的时代价值	/23
<b>第三节 行政伦理学的研究领域与基本问题</b>	<b>/30</b>
一、行政伦理学与相关学科的研究界限	/30
二、行政伦理学的基本问题	/33
三、行政伦理学的研究方法	/39

## 上 篇 行政伦理的规范体系

<b>第一章 行政伦理观</b>	<b>/47</b>
<b>第一节 行政伦理观的定位与研究</b>	<b>/47</b>
一、行政伦理观的价值定位	/47
二、行政伦理观的国外研究	/49

## 2 目 录

第二节 行政伦理观的哲学与政治学基础	/52
一、行政伦理观与世界观、人生观	/52
二、树立正确的权力观	/55
三、树立正确的利益观	/57
第三节 行政伦理观的公仆内涵	/59
一、公仆思想的历史考察	/59
二、公仆精神的本质要求	/66
三、防止社会公仆变为社会主人	/70
第四节 行政伦理观的价值要素	/74
一、行政伦理的价值基础:廉政	/74
二、行政伦理的价值核心:勤政	/77
三、行政伦理的价值目标:培养与完善行政伦理人格	/82

## 第二章 行政伦理规范 /84

第一节 行政伦理规范的界说、特点与定位	/84
一、行政伦理规范的界说	/84
二、行政伦理规范的特点	/86
三、行政伦理规范在行政伦理体系中的定位	/91
第二节 行政伦理规范的本质属性	/93
一、行政伦理规范的他律性	/94
二、行政伦理规范的自律性	/99
第三节 行政伦理规范的普遍性内涵	/102
一、公务员义务	/102
二、国家公务员行为规范	/103
三、公职人员行为守则	/115
第四节 行政伦理规范的特殊性内涵	/116

- 一、中国共产党机构工作人员行为规范 /116
- 二、国家机构工作人员行为规范 /119
- 三、政府机构工作人员行为规范 /120
- 四、国有企业领导人员伦理规范 /123

### 第三章 行政伦理范畴 /129

- 第一节 行政伦理范畴的界说与地位 /129
  - 一、行政伦理范畴的界说 /129
  - 二、行政伦理范畴的历史考察 /132
  - 三、行政伦理范畴在行政伦理体系中的地位 /135
- 第二节 行政伦理范畴的基础性内涵 /137
  - 一、行政责任 /137
  - 二、行政良心 /142
  - 三、行政信誉 /146
  - 四、行政纪律 /150
- 第三节 行政伦理范畴的价值性内涵 /154
  - 一、行政效率 /154
  - 二、行政公正 /157
  - 三、行政能力 /160
  - 四、行政作风 /165

## 中 篇 行政伦理的机制体系

### 第四章 行政伦理精神与品德 /171

- 第一节 公共行政的伦理精神 /171
  - 一、公共行政面临的挑战 /172

## 4 目 录

二、公共行政应确立的伦理精神	/176
三、行政伦理精神所引导的理想公共行政	/182
第二节 行政伦理品德的价值和特征	/186
一、行政伦理品德的价值	/186
二、行政伦理品德的特征	/192
第三节 行政伦理品德的结构	/195
一、行政伦理品德的个体心理结构	/195
二、行政伦理品德的社会伦理结构	/200
<b>第五章 行政伦理养成机制</b>	<b>/204</b>
第一节 行政伦理品德养成的生态环境	/204
一、经济关系对行政伦理品德养成的影响	/205
二、政治制度对行政伦理品德养成的影响	/206
三、行政体系对公共行政品德养成的影响	/207
四、行政文化对行政伦理品德养成的影响	/208
第二节 行政伦理品德养成的外部机制	/210
一、教育在行政伦理品德养成外部机制中的地位	/210
二、行政伦理教育的一般规律	/213
第三节 行政伦理品德养成的内部机制	/218
一、行政伦理的责任认同机制	/218
二、行政伦理的习惯养成机制	/220
三、行政伦理的良心调控机制	/221
四、行政伦理的伦理修养机制	/224
第四节 培养和完善政治伦理品格	/228
一、人格与行政伦理人格	/228
二、政治品格的伦理价值	/231

三、政治品格的伦理内涵	/236
-------------	------

## 第六章 行政伦理监督机制 /240

第一节 行政伦理监督的廉政价值	/240
-----------------	------

一、行政伦理监督的基本特征	/240
二、行政伦理监督的反腐倡廉价值	/242
三、行政伦理监督的形势与任务	/246

第二节 行政伦理监督机制的构建	/250
-----------------	------

一、监督防范机制	/250
二、惩治腐败机制	/255
三、激励保障机制	/259
四、廉洁自律机制	/262

第三节 行政监察的行政伦理监督内涵	/266
-------------------	------

一、行政监察的行政伦理价值	/267
二、行政监察的行政伦理经验	/268
三、行政监察的行政伦理目标	/271

第四节 政务公开的行政伦理监督内涵	/273
-------------------	------

一、政务公开的行政伦理价值	/274
二、政务公开的行政伦理要求	/276
三、政务公开的行政伦理要素	/281

## 第七章 行政伦理选择 /284

第一节 行政伦理选择的界说与模式	/284
------------------	------

一、行政伦理选择的界说	/284
二、行政选择的伦理模式	/291

第二节 行政选择的伦理评价	/297
---------------	------

一、行政选择的伦理责任与责任限度	/297
------------------	------

二、评价行政行为善恶的标准	/302
三、评价行政行为善恶的根据	/309
第三节 利益冲突中的行政伦理选择	/312
一、行政选择中的利益冲突与功利价值	/312
二、利益冲突选择中的行政目的与手段	/317
三、利益冲突选择中的行政伦理妥协	/320

## 下 篇 公共行政中的伦理问题

第八章 人事行政中的伦理问题	/327
第一节 人事行政的伦理价值与内涵	/327
一、人事行政的伦理价值	/327
二、人事行政的伦理内涵	/331
第二节 人事行政的伦理原则	/336
一、以人为本原则	/338
二、民主法制原则	/340
三、公开公正原则	/344
四、德才兼备原则	/347
第三节 人事行政改革中的伦理问题	/351
一、深化人事行政改革的战略部署	/351
二、深化人事行政改革的伦理举措	/358
三、推进人事行政伦理建设	/363
第九章 公共政策中的伦理问题	/368
第一节 公共政策与伦理学的相关性	/368
一、公共政策的行政伦理价值	/369



二、伦理价值观对公共政策的影响	/383
第二节 公共政策分析的伦理原则	/386
一、公共利益原则	/387
二、公平与效率相结合的原则	/390
三、人性需求与发展需求相统一的原则	/394
第三节 公共政策执行的伦理原则	/397
一、忠实原则	/398
二、诚信原则	/400
三、人本原则	/403
<b>第十章 公共财政中的伦理问题</b>	<b>/407</b>
第一节 公共财政的伦理内涵与伦理价值	/407
一、公共财政伦理的基本内涵	/407
二、公共财政的行政伦理价值	/413
第二节 公共财政问题的伦理分析	/415
一、公共财政的伦理职能与价值挑战	/415
二、公共财政的公平伦理问题	/424
三、公共财政的效率伦理问题	/432
第三节 公共财政改革的伦理目标	/437
一、关于建立公共财政功能框架	/437
二、关于建立公共财政管理框架	/443
三、关于建立公共财政技术框架	/449
<b>第十一章 行政伦理的法制建设</b>	<b>/452</b>
第一节 行政伦理法制的基本依据	/452
一、依法治国与以德治国相结合	/452
二、政治文明与精神文明相结合	/454

第二节 国外行政伦理的法制建设 /458

一、美国行政伦理的法制建设 /458

二、韩国行政伦理的法制建设 /466

第三节 我国行政伦理的法制建设 /474

一、《廉政准则》:行政伦理法制建设的初步成果 /474

二、《收入申报规定》:行政伦理法制建设的重大举措 /478

三、《国务院工作规则》:行政伦理法制建设的明显进步 /480

四、《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》:行政伦理法制建设的逐步完善 /487

主要参考文献 /493

后 记 /496

## 绪论 行政伦理学概述

行政伦理学就是关于公共行政伦理的科学,又称公共行政伦理学。重视行政伦理学的建设,已经成为世界性潮流。近年来,我国行政伦理学的建设也在逐步加强。本绪论拟从“行政伦理”的界定、行政伦理学的研究领域与基本问题、行政伦理学在美国与中国的发展等方面对行政伦理学进行概述。

### 第一节 行政伦理界说

对“行政伦理”的界定,需要考虑伦理学的学科特点,从法、道德、伦理的区别和联系中去把握。同时,“行政伦理”作为公共行政领域中伦理活动现象、伦理意识现象、伦理规范现象的综合表现,又离不开“行政”这一特殊社会活动的历史演变,因而还需要对行政、公共行政、公共管理的历史沿革进行考察,从行政改革的视角理解和把握“行政伦理”的内涵。

#### 一、法、道德、伦理

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。从古至今的许多著名的思想家和学者,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。然而,从严格科学的意义上说,伦理和道德是有区别的。

德国近代著名的辩证法大师乔治·威廉·弗里德里希·黑格尔(1770—1831)在其1821年出版的《法哲学原理》中对道德和伦理这两个概念做了深刻的辩证分析,并且将这两者与“法”的概念联系在一起,使这三者的意义更为深刻。恩格斯指出:“黑格尔的伦理学或关于伦理的学说就是法哲学,其中包括:(1)抽象的法,(2)道德,(3)伦理,其中又包括家庭、市民社会、国家。在这里,形式是唯心的,内容是现实的。法律、经济、政治的全部领域连同道德都包括进去了。”<sup>①</sup>

黑格尔的《法哲学原理》实质上就是他的伦理学。《法哲学原理》由三篇构成,标题分别就是:“法”、“道德”、“伦理”。在黑格尔看来,法是客观外界的法,是人格的定在,是意志的普遍性。道德是主观内心的法,是内心信念的规定,自我的特殊规定,是意志的特殊性。伦理则是客观法与主观法的统一;它调整主观和客观、内在和外在、普遍和特殊之间的关系,并在伦理的关系中实现人格的定在。这三个阶段不是孤立的、并列的,而是有机联系的、由低级向高级不断丰富和充实的过程。从一定意义上讲,伦理学就是要研究主体自由的发展和实现,即研究道德和伦理的发展和实现的环节和规律。法、道德、伦理可以看做是主体自由发展的三个阶段,这三个阶段是一个统一的、由低级向高级的过程,是一个善的逐步完善的过程。正是基于对自由所作的深入、辩证的考察,黑格尔建立了以实现主体自由为最高道德理想的伦理学体系。

在我们现在的社会生活中,法、道德和伦理的内涵尽管与黑格尔所说的不尽相同,但在深层次上并没有脱离黑格尔所揭示出的

---

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯选集》第4卷,人民出版社1995年版,第236页。

辩证内涵。近年来,无论在学术领域,还是在实际生活中,我们对法、道德、伦理的概念及三者的关系都有了比较深刻的理解和把握。

一方面,在法与道德、伦理的关系上,我们在注意它们之间相互区别的同时,开始强调它们之间的相互作用与相互补充。中国古代社会的传统倾向是重德轻法,从总体上讲古代中国属于“人治”国家。这一历史传统,至今仍然在一定程度上阻碍着现代中国法治化的进程。改革开放以来,随着法治建设的加强,又出现了重法轻德的倾向。这种倾向也不利于中国社会主义现代化建设事业的发展。我们应该科学地处理法、道德、伦理三者 in 现实社会中的关系,使之既相互区别又相互补充地共同发挥其应有的作用。江泽民同志指出:“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。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。”<sup>①</sup>

另一方面,在道德与伦理的关系上,我们在充分肯定它们之间内在的紧密联系的前提下,要认真研究二者之间的区别。基于长期以来人们已经比较习惯于将道德与伦理视为大致一样的概念,我国通用的道德概念已经超出黑格尔所界定的道德范畴,包括了伦理的一些内涵。目前,学界普遍认可的道德定义为:“所谓道德现象,就是指人类现实生活中由经济关系所决定,用善恶标准去评价,依靠社会舆论、内心信念和传统习惯来维持的一类社会现

---

<sup>①</sup> 《江泽民论有中国特色社会主义》(专题摘编),中央文献出版社2002年版,第337页。

象。”这里所说的“道德”，实际上指我们通常使用的“伦理道德”这个大的概念。也正是在这个意义上，我们说“伦理学就是关于道德的科学”。尽管如此，我们依然应该重视并研究伦理与道德的某些区别，以增强公共行政伦理建设的科学性。简要地说，从辩证发展的角度分析，伦理与道德的区别主要表现在以下三个方面：

其一，伦理是道德发展的新阶段。道德是具体的、个别的、特殊的，伦理是抽象的、共性的、普遍的。道德是伦理的基础，伦理是对道德的抽象。普遍的伦理是对个别的道德的超越和提升。

其二，伦理是法与道德的统一。法律与道德都是调整人与人之间关系的行为规范。二者相比，法律规范的基本特征是他律。道德规范的基本特征是自律。对于社会关系的健康发展来说，他律与自律都是不可或缺的。只重视他律而忽视自律，就会扼杀个体的主动性和创造性；只重视自律而忽视他律，社会就会因失去普遍的意志而陷入混乱。所谓伦理是法与道德的统一，主要就是指伦理具有法与道德的两个基本特征，即他律与自律的统一，客观性与主观性、外在性与内在性的统一。

其三，伦理是道德活动现象、道德意识现象和道德规范现象的统一。所谓道德活动现象，是指人类生活中围绕一定善恶而进行的、可以用善恶标准评价的群体活动和个体活动。所谓道德意识现象，是指在道德活动中形成并影响道德活动的各种具有善恶价值的思想、观点和政府体系。所谓道德规范现象，则是指一定社会条件下评价和指导人们行为的准则。道德现象的三个部分之间是紧密联系的。其中，道德活动是形成一定道德意识的基础，并能使已经形成的道德意识得以巩固、深化和提高。道德意识一经形成，对人们的道德活动便具有指导或制约作用。道德规范是在一定的道德活动和道德意识的基础上形成和概括的，同时又约束或制约

着人们的道德意识和道德活动。而伦理或伦理现象,从所包含内容和范围上讲,正是道德活动现象、道德意识现象和道德规范现象的综合与统一,因而更具有全面性和完整性。

简言之,伦理是包含着法与道德统一、他律与自律统一的特定社会现象。

## 二、行政、公共行政与行政伦理

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。远在两千多年前的《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”。战国时期撰写的《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,其涵义均为执掌政务、管理国家的意思,故后人亦皆以此意来理解“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,在西方学者中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。孟德斯鸠进了一步,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”。<sup>①</sup>

公共行政就自身之动态的意义上讲,就是政府过程。“政府过程”,即英文 government at Process 或 Process of government,是现代政府学的一个重要概念,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”。一般说来,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广义的国家公务员。

其二,“政府过程”中的政府是“现实的政府”。即是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;它之所以重视政府过

---

① 李贵鲜主编:《公共行政概论》,人民出版社2002年版,第7页。



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。主要包括:①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;②政府机构与政府官员的操作性活动,即工作程序;③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,而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活动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