

行政伦理研究

XINGZHENG LUNLI YANJIU

董建新 胡辉华 等著

暨南大学政治学与公共管理书系（第二辑）

■ 养老保险与医疗保险多支柱体系建设
■ 行政伦理研究

■ 寻求传统政治的现代转型——康有为近代中国政治发展观研究

■ 美国私立高等教育发展的制度环境研究

■ 民族主义与近代中国政治变迁

■ 广东省新农村建设问题研究

■ 赢在领导——有效领导力提升研究

行政伦理研究

董建新 胡辉华 等著

知识产权出版社

内容提要

本书是在国家社科规划项目“行政伦理的制度分析”的基础上编著的，本书从制度角度、特定的伦理维度研究行政问题，这对我国正在进行的行政改革意义重大。为我们把握行政改革的趋势提供特定的伦理视角，为行政改革采取相应的措施提供一定的指导，以完善行政道德评价体系，建立一套清晰规范、易于操作、程序严密、协调配套的行政道德的褒抑机制，从而促进中国政治文明的建设。

责任编辑：贺小霞

图书在版编目（CIP）数据

行政伦理研究/董建新等著. —北京：知识产权出版社，
2009.8

ISBN 978-7-80247-522-9

I. 行… II. 董… III. 行政学：伦理学—研究 IV.
B82-051

中国版本图书馆CIP数据核字（2009）第148245号

行政伦理研究

董建新 胡辉华 等著

出版发行：知识产权出版社

社 址：北京市海淀区马甸南村1号

网 址：<http://www.ipph.com>

发行电话：010-82000893 82000860转8101

责编电话：010-82000860转8129

印 刷：知识产权出版社电子制印中心

开 本：880mm×1230mm 1/32

版 次：2009年8月第1版

字 数：210千字

邮 编：100088

邮 箱：bjb@cnipr.com

传 真：010-82000893

责编邮箱：2006hexiaoxia@sina.com

经 销：新华书店及相关销售网点

印 张：8.125

印 次：2009年8月第1次印刷

定 价：28.00元

ISBN 978-7-80247-522-9/D.023

版权所有 侵权必究

如有印装质量问题，本社负责调换。

总序

巍巍华夏，悠悠万世，智者滚滚，高论横流，乘劲帆之快，激一时之浪者，几茫茫如过江之鲫。然而风消云淡、势易时移、大浪淘沙、百转千折后，仍千年一脉、弦歌不辍，成万世之绝响者，何其难矣！又何其伟哉！叹感为学立言之难，大哲如孔圣亦守志曰：述而不作；并嘱“巧言令色鲜矣仁”以戒后学浮浪。然朱子亦云：一世之学即为一时之治！是故，“为往圣继绝学、为万世开太平”即成为古往今来中国公共知识分子的入世情怀和不懈追求。

暨南大学作为以“朔南暨，声教迄于四海”为己任的百年侨校，秉承“忠信笃敬”之校训，向以忧思苍生、济达天下为念。先后敦请马寅初、郑振铎、王亚南、周谷城、钱钟书、周建人、夏衍、许德珩、胡愈之、严济慈、楚图南等名师执教，培养出吴学谦等公共管理领域的杰出人才；“急公好义、为国为民”是暨南人践行“立人、立言、立行”之“三不朽”的优良传统。上海时期的暨南大学法学院和文学院更为当时公共管理的思想重镇和人才摇篮。由于历史的原因，建国后，暨南大学的公共管理学科停办多年，直到20世纪90年代末才应时代召唤建系，至今只是刚足十年幼齿的懵懂少年和学术阿童。虽然孔子曾经说过：“吾十岁有五而志于学”，但十岁的暨南公管人却乐于追随先贤，以学为业，不懈前行！

经过十年拓荒与辛勤耕耘，暨南大学公共管理系已拥有行政管理、教育经济与管理、社会保障三个硕士学位授权点，一个公共管理硕士（MPA）专业学位授权点；拥有行政管理、企业

行政管理、人力资源管理三个中文教学本科专业；并在暨南大学国际学院开设了全英语教学行政管理本科专业，在管理科学与工程博士点一级学科下设置了社会保障管理博士研究方向和保险经济与风险管理博士研究方向。2008年开设的行政管理（应急管理方向），是率先在全国开设的第一家应急管理的本科专业，已得到众多学者与省部级政府官员的高度认可，获得广东省人民政府应急管理办公室全方位的支持。

暨南大学公共管理系现有专职教师21人，其中，教授7人、副教授9人，博士生导师1人、硕士生导师11人。多数教师来自北京大学、复旦大学、浙江大学、武汉大学、中山大学、厦门大学、吉林大学和中國社科院等国内名校名所或师从著名学者，多位教师曾到美国杜克大学、韩国首尔大学等海外名校进修或讲学，部分教师曾在省、市、县、乡的党政机关和人民团体任职，近半数教师作为第一作者已在 *Physica (SCI)*、《政治学研究》、《社会学研究》、《哲学研究》、《统计研究》、《民族研究》、《管理世界》、《金融研究》、《财政研究》、《中国工业经济》、《高等教育研究》、《马克思主义与现实》等国内外著名刊物发表过论文，一批成果获得广东省哲学社会科学奖、国家统计局等高层次政府奖。全系在社会保障管理体制改单、行政伦理、知识社会学、流浪乞讨人员管理等方面已经取得了一系列引人注目的研究成果，部分研究成果被新华社《国内动态清样》（省部级大内参）、《新华文摘》等转载。

“十年树木、百年树人。”本着“提掖后学、共襄学术”之精神，暨南大学“政治与公共管理书系”第二辑作为暨大公共管理系的“十年树木”与各位尊敬的读者见面，本专辑共有7本专著。

《养老保险与医疗保险多支柱体系建设》系林毓铭教授主持的国家社科基金项目在人民出版社出版《社会保障与政府职能

研究》之后的又一部后续专著，部分内容已经发表在《政治学研究》、《统计研究》和《高等教育研究》等权威杂志。

《行政伦理研究》系董建新教授主持国家社科基金的结项报告，部分内容已经发表在《哲学研究》、《中国行政管理》等重要刊物。

《寻求传统政治的现代转型——康有为近代中国发展观研究》系白锐副教授游学美国一年后的新著，其部分内容已被《人大复印资料》全文转载。

《美国私立高等教育发展的制度环境研究》是张旺副教授师从国务院学位委员会教育学科评议组召集人、北师大王英杰教授的博士学位论文，该作者已累计在CSSCI期刊发表论文10余篇。

《民族主义与中国近代政治变迁》是胡涤非副教授的用心之作，本书通过对晚清政府、北洋政府和南京政府的建立与腐败过程的具体考察，分析了民族主义在其中的历史作用，对全面认识和研究民族主义有一定的帮助。

《广东省新农村建设问题研究》是第二届“中国农村发展研究奖”提名奖得主洪凯副教授的辛劳之作，该书比较全面地介绍了当前广东统筹城乡发展、推进新农村建设的经验做法和理论启示。

《赢在领导——有效领导力提升研究》系暨南大学MPA教育中心执行主任卢文刚老师总结提炼其长期对政府部门和大型企业领导干部选拔与测评、深度咨询与系统培训及MPA、MBA、领导学等课程教学科研经验后的心血凝结，部分内容已由广州市政府摄制成视频录像供6万多公务员教育培训学习使用。

如果说十年弱冠的公共管理系只是暨南大学这棵百年老树的幼枝，那么“暨大政治与公共管理书系”第二辑则是这株幼枝上的新发嫩芽。虽有初生牛犊不怕虎之锐气，却乏行走江湖之厚

重。在本辑丛书付印之际，自知浅薄的编委会诸君一如接生室外的准爸爸们一般坐卧不安、惴惴惶惶，急切地等待着各位读者如医生一样的宣判！兴奋、甜蜜、焦躁，还有一丝莫名的恐惧是我们此刻真实的心情。

也许聊以自慰的只有暨南学子汪国真的小诗：我不去想是否能够成功，既然选择了远方，便只顾风雨兼程……

暨南大学公共管理系政治与公共管理书系编委会
2008年9月

自序

本书是在国家社科项目“行政伦理的制度分析”的基础上编著的，除了行政伦理的研究内容外，还包括了与行政伦理密切相关的对行政腐败问题的研究。

国外行政伦理的研究目前大致处于库恩所说的“前科学”阶段，即学者们所研究的问题五花八门，尚未出现为大多数人所共同接受的范式。人们不仅在观点上各有分歧，对这一领域的研究范围也各持己见。这种情况反映在 Willa Bruce (2001)、Terry L. Cooper (1994)、N. Dale Wright (1988) 所编辑的行政伦理学论文集里，其所收集的论文涵盖的领域包括伦理学与组织控制，伦理学与职业文化，立法、政治腐败与伦理等。在《公共行政评论》(Public Administration Review) 杂志上发表的论文也基本如此。在国外，尤其是美国出版的行政伦理学研究大多立足于本国政府在行政机构及行政行为方面的特定伦理问题，例如 J. S. Bowman (1991)、W.J. M. Cody and R. R. Lynn (1992)、J. Zimmerman (1994)、H. G. Frederickson (1996)、T. L. Cooper (1998, 4th edition)、Dwight Waldo (2000)、Jean-Claude Garcia-Zamor (2002)。值得国内行政伦理学研究借鉴的是，国外学者对行政伦理学的研究不仅注重从理论的层面探讨行政伦理学的基础问题，而且注重个案研究，分析行政体制和行政行为所面临的伦理困境，行政伦理学的应用色彩非常鲜明。

与国外行政伦理研究相比，国内行政伦理学研究应用伦理学的色彩不太突出。国内学术界行政伦理学研究目前集中在以下几个方面：行政伦理的含义和行政伦理的定位、行政伦理的原则和规范、行政伦理建设、行政伦理的价值取向、行政伦理与行政

腐败、中西方行政伦理思想。王伟、罗德刚、张康之、江秀平、李春成、郭小聪等学者发表的大量专著和论文在行政伦理学的理论研究方面作出了可贵的探索，是国内行政伦理学的开拓者。但是，他们显然过于偏重于理论建构并且缺乏占主导的理论范式。

通观国内外行政伦理学的研究现状，有三个共同的显著特征：其一是行政伦理学仅局限于规范伦理学的研究。大多数学者试图确立应该建立什么样的道德原则和道德规范来约束行政机构和行政人员，而没有去分析现实的行政机构和行政人员实际奉行的伦理规范如何影响行政机构和行政人员，即没有很好地研究现实行政伦理的发生机制。其二是国内外行政伦理学界对行政伦理的探讨往往缺乏应有的实证调查材料作为理论分析的基础。其三是大多数学者仅仅把行政伦理看成是哲学伦理学的简单延伸，忽视了行政领域本身所固有的伦理精神；忽视了行政伦理是一种与行政正式制度相对，并且正式制度只有同它相融才能有效地发挥作用的非正式制度。因此，只有从制度分析入手才能揭示行政伦理的本质。

从理论的层面来说，现代社会中行政人员应当是公共利益的维护者，但自身又集普通公民和公务员双重角色于一身；在权力的行使中，特别是在合法合理的行政自由处置权的行使中，必然始终面临公共利益最大化与个人利益最大化的相机抉择。由于正式制度不可能约束行政人员的一切行为和行政人员与普通民众相比的信息绝对优势，因而难免存在以权谋私、化公为私的腐败行为。所以，只有先行对行政人员行为的内外正式与非正式制度约束进行实证的分析，才能在实然的基础上而不只是在应然的基础上揭示行政伦理的真正本质，使行政伦理学立足于现实客观的层次，从而促进行政伦理学获得独立的学科地位。

本书从实证、问卷调查出发来探讨行政伦理学的基本问题：行政人员双重角色与行为问题、行政组织目标与行政人员个人目

标兼容性问题、行政人员的经济人角色问题、自律与他律问题、对上级负责与对民众负责问题以及行政中的公平与效率问题等。这是行政伦理学的进一步发展首先必须解决的问题。

从现实意义上看，我国自实行市场经济以来，尤其是中共十六大以后，面临着行政改革的重要课题。从目的和工具层面上依法治国和以德治国都提上了重要议程，以德治国的根本是以德治政，即行政人员要严格自律，成为公、廉、明、慎、勤的典范。从不同侧面研究行政机构运行和行政人员行动的伦理、信仰和价值观念约束，促使政府更好地提高行政质量，是摆在哲学、社会科学家面前的紧迫问题。本书从特定的伦理维度研究行政问题，这对我国正在进行的行政改革来说，其意义极其重大：它将为我国把握行政改革的趋势提供特定的伦理视角，为行政改革采取相应的措施提供一定的指导，以完善行政道德评价体系，建立起一套清晰规范、易于操作、程序严密、协调配套的行政道德的褒抑机制，从而促进中国政治文明的建设。

本书由董建新、胡辉华主编，朱鸿伟撰写了其中两章，王怡、李蔚分别撰写了第七、第八章，最后由董建新统一定稿。

目 录

第一章 解析行政伦理	1
一、现有的研究成果文献综述	1
二、解析现代科层制与行政伦理	4
三、行政伦理的制度安排特质	7
四、行政伦理的性质和构建原则	9
五、行政伦理的困境	15
六、本章结论	19
第二章 政府是否是“经济人”	21
一、对经济人概念的一些澄清	22
二、新制度经济学与公共选择理论对经济人的 泛化运用	26
三、政府是否是“经济人”	30
四、政府官员是经济人与社会人的统一	37
五、本章结论	43
第三章 政府组织性质分析	46
一、政府组织不是自生的，而是派生的	46
二、政府是社会中唯一具有强制力的垄断性组织	49
三、政府与民众之间信息不对称程度高于经济市 场中平等主体之间的活动	50
四、政府组织目标多元且难以完全量化使得考核 监督乏力	52
五、对政府的“生产活动”难以进行有效的成本 分析	53

六、本章结论	55
第四章 行政伦理的制度分析	
——兼论行政伦理的研究范式	59
一、行政伦理问题界定	60
二、一般意义的制度伦理作用	64
三、行政伦理的制度分析	69
四、行政伦理的知识社会学分析	79
五、本章结论	84
第五章 现代官僚制的行政伦理	88
一、现代官僚制的本质与特征	88
二、行政伦理社会学	94
三、责任伦理	99
第六章 论中国传统行政伦理	107
一、中国传统行政伦理的两种观念	107
二、中国传统行政伦理的制度分析	112
三、中国传统行政伦理的知识社会学分析	117
第七章 当代中国行政伦理现状的个案调查	123
一、引言	124
二、行政伦理指数的理论基础	130
三、行政伦理指数的内容与问卷设计	136
四、广州市公务员伦理水平实证调查	152
五、调查结果分析	158
六、本章结论	173
附录：行政伦理指数调查问卷	179
第八章 地方政府廉洁指数研究	187
一、引言	187

二、廉洁指数理论框架	196
三、地方政府廉洁指数问卷设计	203
四、地方政府廉洁指数实证研究——以某县为例 的问卷调查	216
五、调查结果分析	226
六、本章结论	237
附录：地方政府廉洁指数调查问卷	241

第一章 解析行政伦理

行政伦理是公共伦理、职业伦理的一种。依据现代新制度经济学的观点，制度分为正式和非正式制度，其中伦理就是一种非正式制度，因而本书的分析实质上是借鉴制度经济学理论，从正式和非正式制度的角度来解析现代科层制的行政伦理。行政伦理或公共行政伦理是影响公共管理、政府行政管理绩效的重要因素。

一、现有的研究成果文献综述

本书讨论的行政伦理不同于公共伦理，后者常常在“社会公德”，即每一个公民都须遵守的共同的道德规范的意义上使用。这种公共伦理当然也是政府官员要遵守的伦理，除此之外，政府官员还须遵守由于在政府组织中担负公职而遵守的特有的道德规范。从这个意义上说，行政伦理就是政府伦理、官员伦理、政府公职人员伦理。如果说政府组织是公共组织，那也可以说，行政伦理就是公共行政伦理，最多这里可以区分为选举产生的政治家的伦理和常设的公务员的伦理。行政伦理是一种特殊的职业道德，即从事政府公职工作的人所需遵守的道德准则或行为规范（高力，2002）。^①行政伦理学不涉及非政府组织及其人员伦理，也不涉及企业及其人员伦理。

王伟（1999）认为：所谓行政伦理，就是行政领域中的伦理，准确地说是公共行政领域中的伦理，也可以说是政府过程中的伦理。这个概括表明，行政伦理没有只是属于自己的独特领域，它渗透在行政、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、行政素质等方面以及行政改革之中。这当然不是说行政伦理没

^① 高力，公共伦理学 [M]。北京：高等教育出版社，2002。

有自己的独立体系。^①从政治性角度分析,行政伦理在本质上就是一种政治伦理。“领导干部一定要讲政治”即具有深刻的政治伦理内涵(王伟,2001)。^②高力(2002)将行政伦理分为行政组织的伦理与行政人员的伦理,并分析了政府组织伦理的构成和功能。^③

2002年,张康之的《寻找公共行政的伦理视角》是一部引起不同反响的专著。书中对许多问题给出了自己独特的见解,特别强调公共行政要走向他所谓的“道德化”,方能化解目前公共行政的困境。专著对行政道德的作用非常推崇,然而通篇没有给予行政伦理一个明晰的界定,只是从主体的角度对政府组织的行政伦理和政府官员的行政伦理作了一定的区分。在另一篇论文中,张康之较为笼统地提出公共管理伦理学是作为对公共管理领域中的伦理关系作出专门研究的科学,并根据这一专门研究对公共管理的价值取向和公共管理者的职业道德规范作出规定。此外,张康之对公共管理伦理学和行政伦理学作了区分,认为行政伦理是公共管理伦理的前身(张康之,2002)。^④

刘士文、傅礼军(2003)对行政伦理作了如下界定:公共管理伦理学,就是应用伦理学的一般原理和方法,系统研究行政道德现象的社会科学。由于公共行政的主体是行政组织和公务员,所以,公共管理伦理学也叫公务员伦理学;由于公共管理伦理学的研究对象是行政道德,因此它又称为行政伦理学。^⑤

① 王伟. 行政伦理界说 // 北京行政学院学报 [J]. 1999 (4).

② 王伟. 行政伦理论纲 // 道德与文明 [J]. 1999 (4).

③ 高力. 公共伦理学 [M]. 北京: 高等教育出版社, 2002.

④ 张康之. 对“公共管理伦理学”的历史可能性的证明 [J]. 社会科学研究, 2002 (2).

⑤ 刘士文, 傅礼军. 公共管理伦理学 [M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2003.

依据李文良、赵立平对西方行政伦理的文献综述(2000),^①最早意识到行政伦理的是英国著名学者伊顿(Dorman B. Eaton)。1880年他在《英国公务员考试》一文中很明确地把公务员改革作为一个基本的道德行为。在美国,最早关注行政伦理的是美国行政学家威尔逊。他于1887年在《政治学季刊》发表“行政学之研究”一文。虽然他重点是论述美国建立行政学的重要性,但也看到美国当时的文官制度对公共行政伦理的影响。上述研究者并没有严格地界定行政伦理,而且他们探讨行政伦理的根本也只是为了提高行政管理的效率。弗里特兹·莫尔斯坦·马克斯(Fritz Morstein Marx, 1940)在《新民主中的公共管理》一书中谈到对行政责任的控制时指出:行政责任的精髓就是义务的统一,它是由思想观念和职业箴言式化构成;就是一些行政官员决心牺牲自己私人利益以便执行立法政策和决心把自己的精力、创造力注入工作之中;就是唤起行政官员对民众及其根本利益尊重的良知。我们从马克斯的论述中可以看出,行政伦理包含思想观念和职业道德因素的责任,个人利益服从全体公民的利益以及公共官员角色的责任等。特里·L·库珀(1998)主要是从行政责任、特定职业的角度来分析行政伦理的。库珀认为行政官员的德性是确保公共行政内部品德和预防腐败的重要手段。

归纳上述的一些论述,对行政伦理的界定可以总结为以下几个方面。

第一,从职业道德角度来界定行政伦理。行政伦理无非是从事政府行政管理这一特定职业所要遵守的职业行为规范。如果说它有什么特殊性的话,那也仅仅是由政府管理的性质,即维护和促进公共利益最大化决定的。

^① 李文良,赵立平.西方国家行政伦理历史发展追溯[J].华北电力大学学报,2000(4).

第二，从行政管理或政府公共管理的主体来界定行政伦理。由于不同的研究者对公共管理主体的划分不同，自然也就分成了不同行政主体的行政伦理。

第三，从行政管理的过程来解析行政伦理。这主要包括行政管理的过程、政策的制定和执行等。

第四，从行政管理权利的运作来界定行政伦理。行政伦理就成了规范行政管理权利良性运作的行为准则。

二、解析现代科层制与行政伦理

现代科层制的经典界定是由马克斯·韦伯作出的（Gerth and Mills, 1970, 196-198），^① 主要是：

第一，有固定和法定的管辖范围。

第二，等级制。

第三，管理建立在书面文件之上。

第四，公私界限分明。

第五，专业化的公职管理。

第六，官员的主动参与管理。

第七，专门的、技术性的管理。

依据现代科层制的性质，不同的研究者从不同的角度对行政伦理进行不同的界定，这本身既是科学研究中的正常情况，也恰恰是有利于学科发展的；因而没有必要强求一律，给出一个统一的行政伦理定义来，甚至只要分析得清晰，没有行政伦理的定义或简单的作为一种政府公共管理的职业道德，也并不是不可行的。

在给出本书对行政伦理的内涵前，首先列出以下的假定：

第一，从组织的角度来说，政府组织的目标函数应该是公

^① [澳] 欧文·E. 休斯. 公共管理导论（第二版）[M]. 北京：中国人民大学出版社，2001.