

新编福建省国家公务员培训系列教材

MPA

福建省人事厅 福建行政学院 组织编写

行政伦理学

徐小侖 主编

福建人民出版社

新编福建省国家

培训系列教材

福建省人事厅 福建行政学院 组织编写

行政伦理学

徐小佶 主编

福建人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政伦理学/徐小佶主编. —福州: 福建人民出版社,

2002. 11

(新编福建省国家公务员培训系列教材)

ISBN 7—211—04273—7

I. 行… II. 徐… III. 行政学: 伦理学—干部教育—教材 IV. B82-051

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 087101 号

新编福建省国家公务员培训系列教材

行政伦理学

XINGZHENG LUNLI XUE

徐小佶 主编

*

福建人民出版社出版发行

(福州市东水路 76 号 邮编: 350001)

福州屏山印刷厂印刷

(福州铜盘路 278 号 邮编: 350003)

开本 850 毫米×1168 毫米 1/32 8.875 印张 2 插页 206 千字

2002 年 12 月第 1 版

2002 年 12 月第 1 次印刷

印数: 1—10000

ISBN 7—211—04273—7

B·62 定价: 16.80 元

本书如有印装质量问题, 请直接与承印厂调换

序 言

陈 永 坤

按照《国家公务员暂行条例》和《国家公务员培训暂行规定》的要求，公务员培训正步入法制化、规范化、科学化的轨道，一个“目标明确、法规配套、机制健全、模式确定、内容丰富、方法科学、保障有力、管理规范”的公务员培训体系正在初步形成。

21世纪以信息技术为代表的科技革命对各领域的影响不断加深，国际经济结构调整加速，经济全球化明显加快等新形势、新变化的出现以及我国加入世界贸易组织（WTO）对行政体制的改革提出了新的要求，对政府公共服务提出了新的挑战。因此，加大公务员培训的力度，把公务员培训教育放在国民经济和社会事业发展中的突出地位，树立培训教育是政府最有效投资的理念，围绕福建省“十五”规划的战略目标，努力培养造就一批信念坚定、思想过硬、业务精通的高素质公务员队伍，已成为公务员队伍建设的一个重要课题。

加强培训教材建设是开展公务员培训的一项重要基础性、战略性和前瞻性工作。福建省人事厅和福建行政学院组织省内专家、学者，依照公务员培训客观规律，参照公共管理硕士（MPA）教育的教材，重新编写福建省国家公务员培训系列教材，这是一件很有意义的事。它不仅是推进公务员培训教学改革的重

要切入点，而且是提高教学质量的关键环节和核心问题。

由福建省人事厅和福建行政学院共同组织编写的这套新编福建省国家公务员培训系列教材有《加入世界贸易组织与中国行政管理改革》、《公共行政管理学》、《政府经济学》、《公共政策学》、《行政法学》、《政府人力资源管理》、《公共领导学》、《行政伦理学》、《管理案例教学的理论与应用》等九种。

整套系列教材的编写，坚持以邓小平理论、江泽民同志“三个代表”的重要思想为指导，以贯彻落实《中共中央关于印发〈2001—2005年全国干部教育培训规则〉的通知》（中发〔2001〕4号）文件的精神为宗旨，结合公务员培训的实际需要，立足于为公务员培训工作和各级政府决策服务的指导思想，具有知识面宽、重点突出、内容精练等特点。在编写上突出了几个重要原则：一是突出实用性。在适当照顾学科理论性和系统性的同时，将原理的阐述与案例分析相结合，突出其实际的应用性，力求提高公务员运用知识分析、解决问题的能力。二是强调针对性。根据公务员培训的特点，对学科内容进行合理取舍，突出重点、要点。三是适度的超前性。随着我国加入世界贸易组织，政府在推动经济发展和社会资源配置中的职能与角色也正在发生着深刻的变化。转变政府职能，建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体系，政府公务员应首先转变观念，优化知识结构，提高现代行政管理水平。为此，教材的内容结构、知识体系不仅要体现公务员培训要适应时代要求的特色，还要具有适度的超前性。四是保证适用性。在系列教材的编写体例、篇章结构等方面适应公务员培训的需要，保证公务员培训教学活动的顺利进行。

公务员培训工作是一项实践性很强的工作，公务员培训教材的建设更需要在实践中不断地进行研究与探索。愿这套系列教材在培训实践中不断总结、完善和提高，愿更多的同志关心和研究

公务员培训的问题，也愿有更多的力作问世，促进国家公务员培训教材的建设，提高公务员培训质量，为建设高素质、专业化的国家公务员队伍作贡献。

2002年4月

目 录

第 1 章 行政伦理概述.....	(1)
第 1 节 行政伦理定义	(1)
第 2 节 行政伦理建设的时代价值	(10)
第 2 章 行政伦理的结构与功能	(22)
第 1 节 行政伦理研究的理论模型	(22)
第 2 节 公务人员的个人品德	(24)
第 3 节 行政职业道德	(27)
第 4 节 行政组织层面的伦理	(32)
第 5 节 公共政策伦理	(36)
第 3 章 中外行政伦理思想的发展	(40)
第 1 节 中国传统行政伦理思想的历史演变	(40)
第 2 节 西方行政伦理的产生与演变	(57)
第 4 章 中国传统行政伦理规范	(73)
第 1 节 克明俊德，正人先正己	(73)
第 2 节 公忠正义，廉洁勤政	(78)
第 3 节 以民为本，实行德政	(85)
第 4 节 举贤任能，兴天下利	(93)

第 5 章	西方国家行政伦理建设	(98)
第 1 节	经合组织行政伦理建设架构及要素分析	(98)
第 2 节	美国行政伦理的建设与教育培训	(113)
第 6 章	行政价值观	(129)
第 1 节	行政价值观概述	(129)
第 2 节	行政价值观的基础与核心内涵	(134)
第 3 节	树立正确的行政价值观	(143)
第 7 章	行政伦理评价	(152)
第 1 节	行政伦理评价的意义与作用	(152)
第 2 节	行政伦理评价的标准	(157)
第 3 节	行政伦理评价的依据、特点及其形式	(163)
第 8 章	行政责任与伦理	(174)
第 1 节	行政责任的本质与特征	(174)
第 2 节	行政责任的控制机制	(180)
第 3 节	公共行政管理职业伦理	(190)
第 9 章	行政行为的伦理选择	(199)
第 1 节	行政行为的伦理选择概述	(199)
第 2 节	行政行为选择的伦理动因与模式	(204)
第 3 节	伦理冲突中的行政行为选择	(217)
第 10 章	行政道德建设的特殊性	(226)
第 1 节	行政道德与政治关系的特殊性	(226)

第 2 节	行政道德与一般职业道德比较的特殊性·····	(232)
第 3 节	以德治国与依法治国相结合·····	(236)
第 11 章	行政伦理与制度保障·····	(248)
第 1 节	行政伦理失范与行政伦理管理·····	(248)
第 2 节	行政伦理的制度化建设·····	(255)
第 3 节	行政伦理制度化的内容与形式·····	(262)
参考文献	·····	(267)
后 记	·····	(272)

第 1 章

行政伦理概述

第 1 节 行政伦理定义

一、行政伦理与行政道德

行政伦理或行政道德是以责、权、利的统一为基础，以协调个人、组织与社会的关系为核心的行政行为准则和规范系统。在现实行政行为中，伦理和道德两个词也常常相提并论，意思颇为接近。人们判断一个行政官员的行为总离不开“道德的”或“不道德的”等概念，判断一项政府政策总离不开“合乎伦理的”或“不符合伦理的”等概念。

从词源来看，“伦理的”(ethical)和“道德的”(moral)两词分别来自希腊语和拉丁语，最初的词义均为“遵从习惯或习俗”。而今，“伦理的”和“道德的”这两个术语又经常被当做“正当的”或“善”的同义语，并与“不道德的”或“违反伦理的”相对立。中文里的“伦理”和“道德”概念在最初都是分开使用的。“伦”指条理、顺序、类别、人伦等，“理”指条理、联系、原则、义理等，“伦”、“理”两字连用最早见于《礼记·乐记篇》：“乐者，

通伦理者也。”而只有君子才能知乐通伦理。“道”即规矩、准则、规律等，“德”即得，指知道、循道等。外得于人、内得于己便为德，这又与品格、德行相关。“道”、“德”连用始见于《荀子·劝学篇》：“故学至于礼而止矣，夫是之谓道德之极。”这里将道德与人伦之礼的学习联系起来。正因为道德和伦理具有如此的相关性，关于道德的理论知识才以“伦理学”命名。

然而，在西方从亚里士多德开始，在中国从严复开始，虽然伦理学成为道德理论的代名词，两者也常常通用，但伦理和道德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”。两个词的不同是显而易见的。那么，如何看待两者之间的区别呢？一般认为，道德源于人的内心，属于精神原则，表现为个体的应当，它具有内在性、主观性、个体性。伦理是内在道德的外在化，属于客观行为关系，表现为现实的群体规范，它按照风俗、习惯和观念直接判定正当的行为。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对行为进行判断。

无疑，行政管理中存在伦理和道德问题，行政管理实践必须考虑其正当性和善的要求。由于行政活动不可避免会涉及关于对错、好坏、善恶的判断标准，因而行政学和伦理学之间也就形成了非常复杂的关系。行政学脱胎于政治学。政治学自它诞生之日起，就与伦理学结下了不解之缘。政治学始祖亚里士多德在其《尼各马科伦理学》中写道：“以最高善为对象的科学就是政治学”，“政治学考察高尚和公正”。^①中国古代虽然没有完整意义上的政治学，但政治思想却极为丰富。孔子“为政以德”的思想是

^① 亚里士多德著：《尼各马科伦理学》，苗力田译，中国社会科学出版社1990年版，第2~3页。

尽人皆知的。近代政治学之父马基雅弗利试图让政治学摆脱伦理学，但依然重视君主的美德问题。19世纪末现代政治科学诞生之初，就带有很强的价值性。行政学是伴随着政治科学的最终确立而生的。行政学之父威尔逊（Woodrow Wilson）早在1887年《行政学研究》一文中就认为，行政学能够加强和纯洁政府的组织机构，并使其各种职责都获得尽责的美名。然而，由于效率主义、政治与行政二分法和科学主义的影响，从20世纪初开始到第二次世界大战，行政学的价值色彩明显式微。二战之后，伦理道德问题又回到了行政学研究当中，尤其是20世纪70年代新公共行政学的兴起，使得伦理道德问题在行政学领域获得了前所未有的繁荣。20世纪90年代，虽然新公共管理成为一种新的研究范式而得以普及，但新公共行政学所提出的课题并未因此消失，新公共管理因忽略伦理道德问题而遭致的批评恰恰成为行政学研究进一步发展的动力之一。

尽管伦理道德对于行政管理意义及其在行政学中的地位已经广为人知，但是，对于行政管理中的伦理，人们在认识和理解上多少有些分歧。美国行政学家罗伯特·丹哈特（Robert Denhardt）认为，有必要区分行政伦理和行政道德两个不同的概念，尤其要重视行政伦理的主动性。而沃尔多（Dwight Waldo）则认为，虽然伦理和道德存在一定的区别，但人们在使用这两个概念时并不总是那么严格。我们在认识行政伦理和行政道德问题时，既要看到两者之间的区别，也应该看到两者之间的联系。一方面，两者含义不尽相同。行政道德的概念主要涉及行政主体个人实践活动的正确规范及其所反映的价值观，这主要是作为行政主体的公务人员的道德传统、道德意识和道德品质以及由此而形成的道德规范和道德风尚等。比较而言，行政伦理主要是人们关于行政活动对错的判断过程以及判断的理由，这主要涉及行政主体行动

的正当性和合理性，亦即领导、决策和执行等行政管理活动的合法性问题，它既包括公务人员个体在行政管理实践中的道德观念、道德活动与道德规范，也包括行政主体作为群体及组织机构在行政活动中所应遵循的价值规范。可见，行政伦理概念的外延要大于行政道德的外延。另一方面，由于行政伦理和行政道德都与人们的意识和价值相关，加之伦理和道德两个概念往往联袂使用，行政伦理和行政道德两者又是伯仲相连的，人们在使用过程中也常常相互替代，甚至忽视两者之间的差别。有鉴于此，在两者含义交叉的情况下，我们不再加以专门区分。

二、行政伦理的含义

由行政伦理的概念可以看出，其内涵是相当丰富的。就其本质特征、基本要素、主体性、根本功能、作用过程、发展变化等各个方面，都具有明显的特性。行政伦理的含义，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。把握这些内涵，是理解行政伦理的起点。行政伦理有以下几个含义：

1. 行政伦理是一种关于公私利益关系的观念体系。

从本质上讲，行政伦理体现为一种特定的公共利益观念，这种观念的出现是公共权力产生与发展的结果。众所周知，国家公共权力的出现是社会分工的产物。公共权力产生之际，也就是原始的伦理道德体系崩溃之时。原始伦理是以共同利益为基础的。当时，人们的个体利益融合于整体利益中，没有公私之分。掌握社会管理之职的人员同其他人员一道，遵循着共同劳动、相互关怀的伦理规范。然而，社会分工的出现改变了社会的利益结构和权力结构，改变了人们之间的社会关系结构和交往规范：利益分化导致了个人利益和公共利益之间的差别和矛盾，在此基础上的权

力分化又导致了人们行为规范的变革，社会伦理观念开始发生深刻的变革。原始的伦理道德解体了。

随着原始共同伦理的解体，需要一种新的公共伦理作为维系和调节人们利益关系的工具，而国家作为公共权力主体，就必须遵守这种公共道德并维护这种公共伦理。但是，由于社会分工和国家自主性的作用，行政主体就获得了相对对立于公共利益的自主性利益。于是，国家机关及其官吏在公共利益和特殊利益面前便会发生冲突，伦理道德的选择就成为行政主体难以回避的问题。所以，如何处理公私关系成为行政伦理的根本所在。行政伦理作为一种公共伦理，它区别于一般伦理道德的本质特性就是公共性，这就如行政管理作为公共管理而区别于一般管理一样。维护公共利益就成为行政管理最根本的伦理要求。

2. 行政伦理是一种关于权利义务关系的规范体系。

行政伦理作为公私利益观念体系，它是由众多的要求所组成的。如何把握这些要素呢？这就必须抓住最基本的问题。就此而言，权利义务关系是最根本的。伦理道德和法律制度一样，都包含着特定的权利义务关系。但是，伦理道德意义上的权利义务关系不像法律制度上的权利义务关系那样相互对应，而是相对分离的。虽然从结果上看，道德主体在履行了一定的道德义务后常常也应当享有道德权利，可是从动机上看，道德义务具有无偿性、非权利动机性，道德主体履行道德义务时不应以获取某种权利为前提条件。

对于行政主体而言，行政伦理意义上的义务在其所承担的各种道德义务中处于较高层次的义务。由于公共利益至上的本质规定，在各种道德义务发生冲突的情况下，公职人员往往需要牺牲其他道德义务而保全行政道德义务。只有当政府及其官员履行了应尽的义务，社会公众才能享有相应的权利。因此，行政主体必

须以义务为本位，履行公共责任，这是由公民的权利本位所反向决定了的。至于权利，行政主体是要做出一定牺牲的。譬如行政主体就不具有经商办企业的权利。不过，作为某种补偿，行政主体也会得到某些特别权利，如行政特权，以及公务人员的身份保障和工作条件保障等权利。如此，也能体现出公职人员权利与义务的一致性。行政主体必须对此种特殊的权利义务关系有清醒的认识，这本身就是行政伦理的基本要求和行政道德的基本内涵。

3. 行政伦理从主体性角度看自然是行政主体的伦理规定。

在认识行政伦理的过程中，人们容易将其与公务人员的个人品德等量齐观，这种理解过于狭隘。如果将行政伦理简单等同于行政道德，那么，这种理解也未尝不可。但是，如果从完整意义上理解行政伦理，它的主体则应该也是比较全面的。从主体性看，行政伦理起码包括两个层次，即公务人员个体的伦理和行政组织的群体伦理。在国家公务员个体作为行政伦理主体的意义上，行政伦理是国家公务员的行政道德意识、行政道德活动以及行政道德规范现象的总和。在行政机关群体作为行政伦理主体的意义上，行政伦理是指行政体制、行政领导集团以及党政机关在从事各种行政领导、管理、协调、服务等事务中所遵循的政治道德与行政道德的总和。从更加完整的意义上讲，行政伦理应该是关于整个政府管理的价值观念体系，它包括如下若干层次，即公务人员的个人道德、行政管理的职业道德、行政机构的组织伦理及行政过程中的政策伦理等方面。

4. 行政伦理是行政权力的一种内在约束机制。

行政权力是一种公共权力，行政管理乃是公共权力的分配与行使过程。权力最容易被人们用来谋取私利。为避免在行政管理领域中出现公权私掌或公权利用等现象，必须有一套行之有效的行政权力约束机制。一般而言，行政权力的约束机制包括自律和

他律两种基本类型。这也就是说，对于行政权力的制约，一方面要充分发挥行政主体自身的约束功能，另一方面更离不开行政权力客体和其他权力主体的制约。显而易见，行政伦理属于一种行政权力的自律机制，是行政权力内在的一种约束机制。这种机制体现了行政伦理的主要的和基本的功能。诚然，现代社会的法治行政强调行政权力的外在制约机制，但是，法治行政也同样对行政伦理的内在约束提出了较高的要求。其实，人治与法治之间的区别并不在于有无伦理道德的作用，而是在于伦理道德如何起作用。

行政伦理作为一种约束机制，它不仅可以加强对行政权力的制约，而且更重要的还在于，它作为一种观念力量，可以提高行政权力的合法性。这也就是说，行政伦理在很大程度上影响到公众对于行政权力的认同感和支持程度。行政伦理对于行政管理的公正、廉洁与高效起着至关重要的作用。良好的行政伦理可以树立政府在公众心目中的良好形象，获取较高的社会支持与服从。

5. 行政伦理是关于行政管理职业规范的范畴体系。

任何伦理道德都包含着一定的规范体系。从体系性角度分析，行政伦理包括行政理想、行政态度、行政责任、行政纪律、行政良心、行政荣誉、行政作风等七个主要范畴的行政道德范畴体系。

行政理想就是对国家经济与社会发展方向的追求，它涉及到现代汉语中所谓的政治方向问题。行政态度是一种职业态度，全心全意为人民服务乃其典型标志。无论理想，还是态度，落脚点都在于责任。行政伦理众多要素当中最重要的就是行政责任。行政责任是行政伦理权利义务关系的具体体现，体现为行政主体应该承担的义务和履行的职责。行政纪律是对行政主体履行义务和责任的制度保障。行政良心则是行政主体履行公共责任的道德要求，或曰责任心。行政荣誉是衡量行政主体公共责任和行政良心

的价值尺度，乃是行政主体在履行义务之后所获得的外部评价和内心认同。行政作风是行政主体的道德风尚，是主体在行政理想、行政态度、行政责任、行政纪律、行政良心和行政荣誉等方面的综合性、长期性习惯表现。所有这些，都是行政伦理的基本范畴，它们共同构成了行政伦理的规范体系。

6. 行政伦理是一种特定的行政文化层面。

行政主体的道德各界可以形成一种伦理风尚，也可以造就一种行政文化。行政主体在实践中不断创造、锤炼着自己的文化氛围。作为一个复合的整体，行政文化包括人们对于行政体系特定的态度、情感、信仰和价值观念，以及人们所遵循的行政习惯、传统和规范等。行政伦理正是行政文化的重要内容。它作为一种特定的文化现象，是在行政环境、行政体制及其运作背景下，通过特定的心理定势、文化积淀和潜移默化所形成的道德意识、道德习惯和伦理传统。可见，行政伦理并非是一成不变的，而且，变动中的因素本来就是行政伦理的有机组成部分。看待行政伦理，必须具有这种发展眼光。从发展的眼光看，行政伦理既是以特定的行政文化为基础的，同时又是行政文化的重要层面之一。

理清了上述各个方面，行政伦理的内涵就清晰明了。特定的利益关系原则是行政伦理的本质所在，特定的权利义务关系是行政伦理最基本的组成要素，特定的主体性价值是其基本结构，特定的约束机制是基本功能，特定的范畴构成其基本体系，特定的文化内涵又反映了行政伦理发展的基本机制。

三、行政伦理关系

透过伦理关系，可以看出行政伦理的外延范围。伦理关系是由人类社会中的经济关系所决定，并且按照一定的伦理观念、道德原则和规范所形成的一种特殊的社会关系，它体现在个人与个