



“十二五”普通高等教育本科国家级规划教材
国家级精品课程教材



新编21世纪公共管理系列教材

行政伦理学教程

第三版

Ethics in Public Administration:
An Introduction

张康之 李传军 主编



“十二五”普通高等教育本科国家级规划教材
国家级精品课程教材



新编21世纪公共管理系列教材

行政伦理学教程

第三版

Ethics in Public Administration:
An Introduction

张康之 李传军 主编

中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

行政伦理学教程/张康之, 李传军主编. —3 版. —北京: 中国人民大学出版社, 2014. 11
(新编 21 世纪公共管理系列教材; “十二五”普通高等教育本科国家级规划教材; 国家级精品课程教材)
ISBN 978-7-300-20271-6

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 256145 号

“十二五”普通高等教育本科国家级规划教材
国家级精品课程教材
新编 21 世纪公共管理系列教材
行政伦理学教程 (第三版)
张康之 李传军 主编
Xingzheng Lunlixue Jiaocheng

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

电 话 010-62511242 (总编室)

010-82501766 (邮购部)

010-62515195 (发行公司)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京昌联印刷有限公司

规 格 185 mm×260 mm 16 开本

印 张 22.75

字 数 522 000

邮政编码 100080

010-62511770 (质管部)

010-62514148 (门市部)

010-62515275 (盗版举报)

版 次 2004 年 7 月第 1 版

2015 年 1 月第 3 版

印 次 2015 年 1 月第 1 次印刷

定 价 42.00 元

教学支持说明

(教学课件)

中国人民大学出版社政治与公共管理出版分社秉承“出教材学术精品，育人文社科英才”的出版宗旨，多年来，出版了大批高质量的公共管理、教育学、政治学、政治理论公共课教材和学术著作。

为服务一线老师的教学工作，我们为本教材制作了相应的 PowerPoint 教学课件，任何一位采用本书为授课教材的老师都可免费获得课件。为保证这些课件仅为授课教师获得，烦请您填写如下材料并邮寄或传真给我们，我们将在收到信件或传真后 48 小时内通过 E-mail 给您发送有关课件。关于人大出版社政治与公共管理出版分社的其他图书信息，请登录 <http://www.crup.com.cn/gggl> 查询。

我们的联系方式：

地址：(100872) 北京市中关村大街甲 59 号文化大厦 1202 室

中国人民大学出版社政治与公共管理出版分社

电话：(010) 82502724 62514775 (传真)

E-mail: ggglcbfs@vip.163.com

兹证明_____大学/学院_____院/系_____专业_____学年第_____学期开设的_____课程，采用中国人民大学出版社出版的_____（书名、作者）作为本课程教材。授课教师为_____，授课班级共_____个、学生_____人。授课教师需要与本书配套的教学课件。

联系人：_____

通信地址：_____

邮编：_____

电话：_____

E-mail: _____

系/院主任：_____（签字）

（系/院办公室章）

_____年_____月_____日

主 编 简 介

张康之 中国人民大学公共管理学院教授、博士生导师，南京大学政府管理学院教授、博士生导师，教育部“长江学者”特聘教授、国务院政府特殊津贴获得者；长期从事公共行政理论的教学和研究工作，中国行政伦理学科的开拓者，在行政伦理的理论研究和学科建构方面作出了奠基性贡献。出版《寻找公共行政的伦理视角》、《行政伦理的观念与视野》、《行政伦理学教程》、《公共管理伦理学》等专著和教材 20 多部，在《中国社会科学》、《中国人民大学学报》、《学术研究》等刊物上发表学术论文近 500 篇。获得首届全国优秀博士论文奖（1999）、高等学校科学研究优秀成果奖（人文社会科学）（2013）、北京市哲学社会科学优秀成果一等奖（2004、2010、2014）、中国大学出版社图书奖第二届优秀学术著作奖一等奖（2011）、教育部人文社会科学优秀成果一等奖（2013）等诸多学术奖励。

李传军 中国人民大学公共管理学院副教授、硕士生导师。主要研究方向为公共行政理论、组织理论、电子政务等。出版《管理主义的终结——服务型政府兴起的历史与逻辑》、《公共组织学》、《电子政务》等专著和教材多部，发表学术论文数十篇。

内 容 简 介

本书是“十五”和“十二五”普通高等教育本科国家级规划教材，也是国家级精品课程“行政伦理学”配套教材。全书分为 13 章，从应用伦理学的角度，按照从主观到客观的逻辑介绍了行政管理活动中应遵循的伦理原则、规范和操作规程。本书的着力点在于探讨行政伦理制度化的可能性，对行政伦理学的学科体系和基本理念进行了探索，努力结合公共部门和非营利组织的管理实践进行伦理建设，力求揭示其中所包含的伦理关系及道德要求，进行道德规范建设，在制度、运行机制和行为三个层面上进行道德原则、道德规范和道德意识的探讨。

在内容设计上，本书注重从本科教学的特点出发，通过案例引出所要叙述的原理，以增强教材的可读性。本书内容的组织精练、紧凑，突出了行政伦理学课程的理论性、实践性、综合性等特点，能够充分调动学生作为学习主体的能动性，特别是设置学术争论、最新进展、扩展阅读、延伸思考、案例分析等各种形式的专栏去启发、引导学生，让学生在阅读中发挥主体创造性，既能提高学生的理论素养，又能引导学生去分析和解决具体的现实问题。

本书适合作为行政管理、公共事业管理、公共管理硕士（MPA）及相关专业教材，也可作为党政干部系统学习行政伦理知识、提升自身伦理素养的学习参考书。

出版说明



现代意义上的公共行政与公共管理研究和教育始于 20 世纪初的西方。时至今日，随着公共管理职业化的发展，公共行政与公共管理的研究和教育事业在西方发达国家方兴未艾。自 20 世纪 80 年代起，为了适应政府改革与公共管理人才培养的需要，我国的公共行政与公共管理研究和教育在经历了发展的挫折之后，开始了恢复和重建的工作。经过多年的发展，特别是公共管理一级学科的设置和我国公共管理硕士（MPA）教育的启动以及高校公共管理类本科专业的大量开设，公共管理已成为当代中国社会科学和管理科学领域的一个充满生机活力、具有远大发展前景的学科。

为了满足广大高校公共管理类专业的教学需要，在历届教育部高等学校公共管理类专业教学指导委员会的指导和帮助下，中国人民大学出版社自 1999 年起，陆续出版了“21 世纪公共行政系列教材”、“21 世纪公共管理系列教材”、“21 世纪公共事业管理系列教材”、“公共管理系列教材”、“公共管理核心课程系列教材”、“21 世纪劳动与社会保障系列教材”、“21 世纪土地资源管理系列教材”、“21 世纪城市规划与管理系列教材”等多个本科系列教材。这些教材被国内高校公共管理类专业广泛选用，并得到了公共管理学界的支持和认可，数十种教材被评为“十五”、“十一五”、“十二五”国家级规划教材，普通高等教育精品教材，以及各省市精品教材，为我国公共管理学科发展和人才培养作出了积极的贡献。

我国高等教育改革的进一步深化，以及新技术和新媒体的不断发展，对高校教材提出了更高的要求。为了回应这种要求，我们在广泛调研的基础上，拟对上述系列教材进行整合和提升，推出“新编 21 世纪公共管理系列教材”，以满足国内高校公共管理一级学科下设的行政管理、公共事业管理、劳动与社会保障、土地资源管理、城市管理、海关管理、交通管理、海事管理、公共关系学等本科专业的教学需要。

“新编 21 世纪公共管理系列教材”将秉承中国人民大学出版社“出教材学术精品，育

人文社科英才”的宗旨，从本科教育的特点出发，从公共管理教育的特点出发，为广大高校公共管理类专业师生提供一套高质量的本科教材。在教材编写和内容安排上，“新编 21 世纪公共管理系列教材”强调基础知识、基本理论和基本技能，同时，也尽可能地体现创新性和前沿性，反映相关领域理论与实践的最新发展情况。

“新编 21 世纪公共管理系列教材”由中国人民大学、中山大学、北京大学、清华大学、复旦大学、厦门大学、武汉大学、浙江大学、吉林大学、东北大学、北京师范大学、山东大学、四川大学、西北大学等数十所国内著名大学的知名学者领衔著述，我们期望通过这种强强联合、优势互补、资源共享的方式，为国内公共管理学界奉上一套体现系统性、权威性、通用性，并兼具创新性、前沿性、启发性的精品教材。

公共管理的实践是不断发展和变化的。随着公共管理实践的不断发展和变化，公共管理学科研究的范围、主题和内容也在不断地发展和变化。我们将紧跟公共管理学科的发展，与所有作者一起，不断对本套教材进行修订和完善。望广大读者给我们反馈信息，对本套教材提出批评和建议，以使我们能够在所有读者和作者的帮助下，与中国公共管理学科共同成长。

中国人民大学出版社

第三版前言



行政伦理学是专门研究行政管理活动中产生的伦理问题和道德现象的应用学科。尽管行政伦理学作为一门学科的产生是比较晚近的事情，但是，自从有了对国家事务和社会事务进行管理的行政管理活动，也就有了行政管理中的伦理问题和道德现象。在此意义上，行政伦理与行政管理的实践一样长久。近年来，随着公共管理、公共事业管理专业在我国的兴起与发展，行政管理学科走向了一个新的发展阶段。行政伦理学是这一学科体系中的重要组成部分。

为适应教学的需要，2004年我们编写了《行政伦理学教程》，2008年又进行了修订。自出版以来，本教材引起了公共管理实务界和学术界的关注，取得了较好的社会效果和一定的学术影响。先后被列入普通高等教育“十五”国家级规划教材、“十二五”普通高等教育本科国家级规划教材，并被评定为国家级精品课程教材。不仅被高校广泛援用，而且受到该领域的学术研究的重视。

与第二版的微调相比，第三版进行了较大幅度的修订，保留了原书11章中的9章，新增了4章。所保留章节在内容上也进行了重写，可以说，第三版在保留原版精粹的基础上实现了“脱胎换骨”。第三版全新的章节设计，力图更加强化行政伦理学的学科体系。在内容设计上，本书注重从本科教学的特点出发，案例与原理相结合，力求增强教材的可读性。本书内容的组织精练、紧凑，突出了行政伦理学课程的理论性、实践性、综合性的特点，充分调动了学生作为学习主体的能动性，通过引导案例、学术争论、最新进展、扩展阅读、延伸思考、案例分析等方式启发、引导学生，使学生发挥主体创造性，既提高学生的理论素养，又引导学生运用理论去分析和解决具体的现实问题。

本书各章的写作分工如下：第1、6章由李传军写作，第2、7章由杨艳写作，第3章由毕瑞峰写作，第4章由朱晓红写作，第5章由谢新水写作，第8章由程倩、李传军写作，第9章由李东写作，第10章由曹淑芹写作，第11章由向玉琼写作，第12章由王学

栋、刘青松写作，第13章由杨华锋写作。由我最后进行统稿和定稿。

近年来，行政伦理学在我国获得了令人欣喜的发展，论文、专著、教材等研究成果如雨后春笋般涌现出来。第三版广泛吸收了这些科研新成果，并紧扣现实，特别注重反映中共十八大以来行政伦理建设的理论和实践。本书参考和借鉴了有关专家、学者的最新研究成果，引用了一些新闻媒体的案例，谨向他们表示诚挚的谢意。本书受到中国人民大学“985工程”的支持，特此鸣谢。由于我们的水平有限，错误疏漏之处在所难免，敬请专家和读者批评指正。

张康之

2014年7月10日

第二版前言



本书自 2004 年出版以来，已经过去了四年多的时间。在此期间，公共管理学科迅猛发展，各级各类教学机构，包括党校、行政学院、在职研究生班、MPA、普通高校相关院系均开设了行政伦理学或公共管理伦理学课程。本书受到了上述教学机构师生的欢迎。一些热心的读者给我们反馈了许多意见并提出许多宝贵的建议。同时，我们自己在教学中也积累了一些新的教学素材，并不断进行理论思考。另外，随着国家政治体制改革和行政体制改革的不断推进，尤其是《中华人民共和国公务员法》的颁布和中共十七大的胜利召开，行政伦理建设面临着全新的环境，也存在着许多需要行政伦理理论予以研究的问题。正是基于以上情况，我们对本书作了如下修订：

(1) 对本书的绝大部分案例进行了更新，以反映公共管理实践的热点和焦点。

(2) 根据中共十七大报告中关于发展社会主义民主政治，完善制约和监督机制，以及切实改进党的作风，着力加强反腐倡廉建设等重要论述，调整了本书的相关内容。

(3) 根据《中华人民共和国公务员法》及其配套法规的新规定，对相关内容进行了改写。

(4) 对文字加以精练，特别是删除了部分重复定义的内容，以便于学生理解和记忆。

为了方便广大教师和学生使用本书，我们将在本书出版后把相关教学课件放在行政伦理学教学网站上，网址是 <http://www.xzgl.net>。

本书的修订是在原稿的基础上进行的，原稿的写作分工为：第 1、2、4、5 章由李传军写作，第 3、6 章由杨艳写作，第 7 章由朱晓红写作，第 8 章由任溶写作，第 9、10 章由樊钉写作，第 11 章由程倩写作。这次修订的主要工作是由李传军做的，我最后对修订稿通读一遍并定稿。中国人民大学公共管理学院 2007 级硕士研究生许佳佳、黎明两位同学在案例搜集方面做了很多工作，在此表示感谢。

本书参考和借鉴了公共管理学界有关专家、学者的最新研究成果，引用了一些新闻媒



体的案例，谨向他们表示诚挚的谢意。

由于我们的水平有限，经验不足，错误疏漏之处在所难免，敬请专家和读者批评指正。

张康之

2008年6月18日

第一版前言



本书是普通高等教育“十五”国家级规划教材。由于行政伦理学是一门新兴学科，对于它的基本理论的框架、核心问题群落的结构以及学科边界等，都还没有取得共识，所以，编写这样一本教材是非常困难的，这是那些成熟学科的教材编写者所不能想象的。但是，我们接受了这项任务，就不得不提供一个让大家批评的靶子。

这本教材是一项探索，是一个尝试，它在各个方面都是不成熟的。由于这一学科的理论准备不足，在一些章节中，我们用事实叙述的内容代替了教材所应具有的逻辑性结构展开，这是我们自己感到最不满意的。就全书的情况看，叙述上也有交叉重复的问题，虽然这种重复可以强化行政伦理的核心主题，但是，是否可以通过其他方式来突出行政伦理的核心主题呢？我们还没有找到更好的处理方式。我们想通过全书的结构调整来克服部分章节所表现出来的这些问题，但经多次修改也还是达不到我们所期望的目标。看来，我们还需要更多地学习，以求提高水平再作修改。

虽然这是一本不成熟的教材，但我们还是将它交付出版，这一方面是因应教学之需，另一方面也是希望得到学术界同人的批评，征得宝贵意见，以便在适当的时候再加以修订。我们希望通过若干年的努力，通过若干次的修订，最后拿出一本较好的教材。

这本书的具体写作吸收了我的部分学生参加，具体各章的写作分工如下：第1、2、4、5章由李传军写作，第3、6章由杨艳写作，第7章由朱晓红写作，第8章由任溶写作，第9、10章由樊钉写作，第11章由程倩写作。李传军协助我对全书的框架进行整体设计，由我最后进行统稿和定稿。在整个编写过程中，我们尽可能充分地学习和借鉴国内外相关研究成果，以求写出一本不为一家之言的教材。但是，由于我们的学识水平有限，与我们试图达到的目标还相去甚远。

在编写这本教材之前，我们为中央电大编写了一本教材，本教材是在电大教材的基础上加以进一步修缮而成的。在这本教材中，我们考虑到普通高校本科教学的特点和需要，在概念界定和理论论证方面有所加强。

张康之

2004年5月8日

目 录



第 1 章 绪 论	1
1.1 行政伦理学概述	1
专栏 卢武铉：韩国政治的一面镜子	3
专栏 曾锦春狱中忏悔录	6
专栏 国家公务员局：对全体公务员进行职业道德轮训	10
1.2 行政伦理学的思想资源	11
专栏 十不足歌	12
1.3 行政伦理中的哲学问题	18
专栏 小夫妻收 10 元帮民工订火车票被拘 网友为之喊冤	21
专栏 不能让“没有强拆就没有新中国”谬种流传	23
专栏 公众对官员“年轻化”为何不赞反疑	25
本章小结	26
关键术语	26
复习思考题	26
第 2 章 行政伦理规范	28
2.1 行政伦理规范概述	28
专栏 中加“公共服务伦理规范与廉政建设”项目总结会召开	29
专栏 美国《政府工作人员道德准则》	32
专栏 香港廉政公署的反贪教育策略	35
2.2 行政伦理规范的生成与历史演变	38
专栏 “水门事件”的伦理问题	39

专栏 德孝文化走近干部	44
2.3 行政伦理规范的基本内容	46
专栏 《国家公务员行为规范》	49
专栏 兰州首个“不作为”官员被免职	51
专栏 替谁说话,又替谁服务?	52
本章小结	54
关键术语	55
复习思考题	55
第3章 行政纪律	56
3.1 行政纪律概述	56
专栏 毛泽东十分注重军队的纪律	58
专栏 孙武练兵	59
专栏 某公务员打骂父母	64
3.2 行政纪律的地位和作用	64
专栏 严明党的纪律,自觉维护党的集中统一	66
专栏 无论谁都要遵守制度	69
专栏 列宁与卫兵	71
3.3 行政人员的他律与自律	72
专栏 广州市政府采购中心曝腐败窝案	74
本章小结	78
关键术语	78
复习思考题	78
第4章 行政荣誉	80
4.1 行政荣誉概述	80
专栏 美国的荣誉勋章	84
专栏 国外行政伦理法规一瞥	86
专栏 以实际行动践行社会主义荣辱观	91
4.2 行政荣誉的获得机制	92
专栏 四川省环保模范城市	95
专栏 厦门市的荣誉与责任	97
4.3 行政荣誉的获得	100
专栏 中国地方政府创新奖	103
本章小结	106
关键术语	107
复习思考题	107
第5章 行政伦理监督	108
5.1 行政伦理监督概述	108
专栏 数字出官不除,统计造假难绝	111



专栏 “表哥”杨达才违纪被撤职	114
专栏 中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则（节选）	115
5.2 行政伦理监督法制化	116
5.3 我国的行政伦理监督	124
本章小结	130
关键术语	131
复习思考题	131
第6章 行政良心	132
6.1 行政良心概述	132
专栏 老同学教我如何做官	134
专栏 “城管深喉”赵阳	135
专栏 哈尔滨城管实行“六不罚”	138
6.2 行政良知	140
专栏 瑞典法院的“最高判官”	141
专栏 法治与良知	144
专栏 忠 恕	145
专栏 以谎言辟谣言 行政良知何在	147
6.3 行政良能	148
专栏 说话三条底线	149
专栏 “真”该如何认?	150
专栏 检察官扮民工卧底培训学校	151
专栏 加强党的执政能力建设	154
本章小结	156
关键术语	157
复习思考题	157
第7章 行政人格	158
7.1 行政人格概述	158
专栏 人民的好总理——周恩来	161
专栏 共产党员杨善洲	162
7.2 行政人格模式	167
专栏 易牙与齐桓公	170
专栏 秉公执法还是机械执法?	172
专栏 公务员对上级的错误决定可以说“不”	175
7.3 独立人格的生成	176
本章小结	185
关键术语	185
复习思考题	186

第8章 政府信任关系	187
8.1 政府信任关系概述	187
专栏 烽火戏诸侯	188
专栏 商鞅南门立木	191
专栏 “塔西佗陷阱”	192
专栏 泥水匠讨回32年前人民公社“旧债”	195
8.2 政府信任关系的内容	196
专栏 华南虎事件	196
专栏 “获嘉县违法劳务输出案”善后调查	198
专栏 香港式拆迁的启示：推土机与鲜花并存	199
专栏 唐太宗拒诈	203
8.3 政府信任关系的建构	204
专栏 “地方形象”该如何维护？	205
专栏 “朝令夕改”不仅仅是民众被“玩”了	208
专栏 公共政策搞“突袭”是战略短视	210
本章小结	211
关键术语	212
复习思考题	212
第9章 行政忠诚	213
9.1 行政忠诚概述	213
专栏 公务员应当履行的义务	216
专栏 苏武牧羊	218
专栏 “青山处处埋忠骨，一腔热血洒高原”——孔繁森英雄事迹	221
9.2 控制、信任与行政忠诚	222
专栏 “古井窝案”高管之间相互“拷贝”受贿模式	224
专栏 局长“抗命”与梧州弃守	227
专栏 乐羊灭中山国	230
9.3 行政忠诚的培育	231
专栏 爱德华·斯诺登	233
专栏 波特定理	234
专栏 电影《生死抉择》中市长李高成的演讲词	237
本章小结	238
关键术语	238
复习思考题	238
第10章 行政责任	239
10.1 行政责任概述	239
专栏 职责=天职	240
专栏 隆回县公安局原政委王峥嵘被刑拘	242