

# 西方

## 国家行政伦理研究

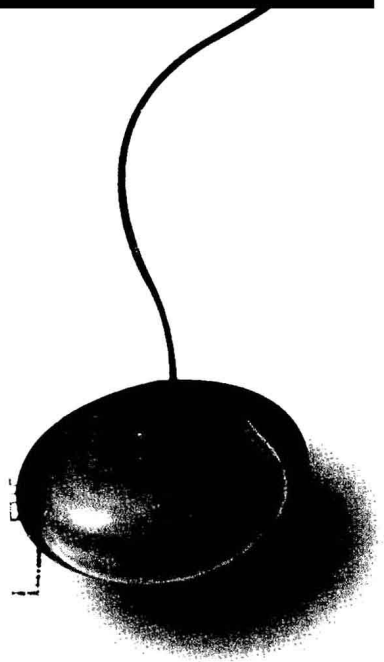
李文良 著

吉林大学出版社

李文良 著

XIFANGGUOJIA XINGZHENGLUNLI YANJIU

# 西方国家行政伦理研究



吉林大学出版社

**图书在版编目(CIP)数据**

西方国家行政伦理研究/李文良著. —长春:吉林大学出版社,2007. 12  
(中外行政道德建设)  
ISBN 978 - 7 - 5601 - 3775 - 9

I. 西… II. 李… III. 行政学:伦理学—研究—西方国家 IV. B82-051

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 205233 号

中外行政道德建设  
西方国家行政伦理研究  
李文良 著

责任编辑、责任校对: 朱进  
吉林大学出版社出版、发行  
开本:880×1230 毫米 1/32  
印张:10.5 字数:260 千字  
ISBN 978 - 7 - 5601 - 3775 - 9

封面设计: 小龙  
长春市太平彩印有限公司 印刷  
2007 年 12 月第 1 版  
2007 年 12 月第 1 次印刷  
定价:28.00 元

版权所有 翻印必究  
社址:长春市明德路 421 号 邮编:130021  
发行部电话:0431 - 88499826  
网址:<http://www.jlup.com.cn>  
E-mail:jlup@mail.jlu.edu.cn

## 目 录

|                             |     |
|-----------------------------|-----|
| 前 言 .....                   | 1   |
| 第一章 西方国家行政伦理的内涵 .....       | 7   |
| 第一节 西方国家行政伦理的内涵 .....       | 7   |
| 第二节 西方国家行政伦理历史发展过程 .....    | 25  |
| 第二章 西方国家行政官员的德性 .....       | 55  |
| 第一节 西方国家德性伦理学的回归 .....      | 55  |
| 第二节 德性伦理学对行政伦理的影响 .....     | 65  |
| 第三节 西方国家行政官员德性的内涵 .....     | 70  |
| 第四节 西方国家行政官员德性的基本内容 .....   | 73  |
| 第三章 西方国家行政伦理行为 .....        | 125 |
| 第一节 行政官员德性对行政伦理行为的影响 .....  | 125 |
| 第二节 必须性行政伦理行为的具体内容 .....    | 137 |
| 第三节 西方主要国家对行政行为的规定 .....    | 150 |
| 第四章 西方国家行政伦理关系 .....        | 173 |
| 第一节 西方国家行政伦理关系的内涵 .....     | 173 |
| 第二节 行政伦理关系的基本内容 .....       | 176 |
| 第五章 研究西方国家行政伦理的启示与借鉴 .....  | 200 |
| 第一节 正确认识西方国家行政伦理 .....      | 200 |
| 第二节 建设具有中国特色的社会主义行政伦理 ..... | 204 |
| 附 录 .....                   | 243 |
| 《美国威斯康辛州公务官员及雇员道德法》 .....   | 243 |
| 《美国佛罗里达州公务官员和雇员的道德法》 .....  | 270 |
| 《英国地方政府雇员行为准则》 .....        | 316 |

## 前 言

在西方国家,各种法律制度都比较健全,行政机关及其工作人员在管理社会公共事务过程中都必须遵循有关的法律规定,做到依法行政。任何行政官员的腐败行为都要受到法律的制裁。按理说,在这样一种法治国家里,政府官员的各种腐败行为不应该大面积的发生。然而,事实相反,西方国家政治丑闻、腐败行为却日益增加。面对这一窘境,西方一些专家学者及政府官员逐渐认识到制度建设在控制腐败方面的局限性,认为控制腐败也应从行政官员自身品质方面着手。因此,行政伦理问题就得到了一些学者的高度重视。其实,在西方,早在1887年威尔逊的开山之作《行政学的研究》一文中就已涉及到行政伦理问题。在19世纪80年代以来,越来越多的学者关注这个新的研究领域。特别是20世纪70年代“尼克松水门事件”爆发,使西方学者对行政伦理问题的研究达到新的阶段,行政伦理成为一门比较成熟的学科。他们根据各自的观点从多视角多侧面对行政伦理进行研究,如对行政伦理的概念、基本内容、影响行政伦理的因素等问题都进行广泛深入的探讨。他们认为,培养、提高行政伦理主体即行政官员的德性和用道德行为规范来约束行政伦理行为以及建立良好的行政伦理关系对于抑制腐败行为具有法律制度无法比拟的重要作用。可以说,西方学者对行政伦理的研究已达到相当成熟的阶段。

在我国,专门论述西方国家行政伦理问题的文章微乎其微。只有在《美国公务员制和道德规范》和《国外公务员从政道德法律法规选编》这两本中文专著中,作者只是从制度建设方面对西方国家行政伦理进行了介绍。其余涉及这一主题内容的则零星地分散在一些文章和中文著作中。由此可见,目前,国内学者对这一主题的研究还相当匮乏,缺乏学理性和系统性。本书对西方



国家行政伦理进行批判性研究，取之精华去其糟粕，一方面，在理论上可以弥补目前我们对西方国家行政伦理研究的不足，丰富和完善我国关于行政道德研究的理论体系；另一方面，在实践上为防止我们在进行反腐倡廉过程中，重蹈西方国家原来只重视法制建设而忽视行政伦理建设，最后又不得不重提行政伦理建设的老路提供一些有益的借鉴。

本书重点阐述西方国家行政伦理主体——行政官员德性和行政伦理行为以及行政伦理关系。并且，在对其去伪存真的基础上，就加强我国行政伦理建设途径问题提出了自己的观点。本书在如下两方面有所突破。

首先，试图运用规范性理论分析法和实证分析法，对西方有关行政伦理理论进行系统分析，并在基础上来构建自己的理论框架，把个性上升到共性。如前所述，虽然，西方学者对行政伦理问题进行了深刻论述，但他们一般都用实证方法对个案进行研究，缺乏对共性案例的理论研究。如西方学者在对行政伦理进行各种界定时就表现出来明显的不足，每个学者的界定过于狭窄，他们的界定只是侧重某一方面，如有的侧重决策层面；有的侧重公共利益层面；而有的侧重方法层面。这种界定有利于学者在自己所侧重的领域进行深刻的探讨，使行政伦理的研究能够向纵深方向发展。但是由于界定的范围过窄，缺乏对行政伦理进行全面、系统的论述，在某种程度上呈现出片面性。本人认为，一个概念要表述该概念的基本内涵，要具有全面性和系统性。行政伦理就要把行政管理学和伦理学中最基本的涵义、特征表现出来。因此，本书把西方国家行政伦理界定为行政官员管理社会公共事务过程中的行政伦理观念和行政伦理活动以及行政伦理关系的总和。它包括三个层面的涵义：一是行政伦理主体即行政官员。这是行政伦理研究的主要对象，没有作为行政伦理主体即行政官员的存在，那么行政道德观念就失去了主体性，行政道德活动就没有了发出者，而行政道德关系也就失去了存在的价值。然而，在书中，对行政伦理主体即行政官员研究不是泛泛而谈，把行政官员的德性是行政伦理主体最重要、最本质的东西。二是行政伦理

行为,即行政官员遵守行政道德规范要求的行为。三是行政伦理关系,即行政官员对社会公共事务进行管理过程中形成的上级与下级、行政官员与公民之间特定的道德关系。在这一概念的界定中存在一个内在的逻辑关系即行政伦理的主体——行政官员的德性对行政伦理行为有着重要的影响,而这二者又对行政伦理关系发挥重要作用。同时,行政伦理关系又反过来对行政伦理主体的德性和行政伦理行为产生作用。总之,三者互相联系,互相影响。另外,西方学者认为,研究行政伦理的目的是为了使行政官员道德地对社会公共事务进行管理,以便更好地为统治者服务。为了达到这个目的,应从自律和他律两方面着手。而自律性的强弱则取决于行政官员德性的高低;他律性有效与否则和行政道德规范是否对行政伦理行为的有效制约有关。同时,行政伦理关系对自律性和他律性也有着重要影响。因此,本书既从西方行政伦理内涵的逻辑关系又从达到西方国家研究行政伦理的目的这两条线索来对西方行政伦理进行研究,从而为我国建设廉政高效的行政体制提供一些有益的参考。

其次,由于国内学者要么没有涉猎西方国家行政伦理,要么只是对西方国家行政伦理加以简单论述。可以说,从我国学者对西方国家行政伦理这一领域没有进行过系统的理论研究这个角度来讲,我国对西方国家行政伦理的研究基本上是一个空白,本人正是想通过自己对该领域的研究起到抛砖引玉的效果,最后通过广大学者的努力使这一领域日臻完善,为建设我国行政道德体系提供有益的借鉴。学习他山之石,目的是为我所用。我们研究西方国家行政伦理,正是为了吸收西方国家行政伦理中那些对我们加强社会主义行政道德建设具有一定借鉴的东西。完善我国公务员道德建设,提高公务员的道德水平,必须选择好切入点。为了做好这一工作,认真借鉴西方国家行政伦理对我们颇有益处。如前所述,在西方国家,研究行政伦理的目的是为了使西方国家的行政官员道德地管理社会公共事务,进而为统治阶级服务。为此,本人从自律和他律两方面入手。在自律方面,重点研究了西方行政官员的德性,通过对平等、正义、良心和勇气等德性的论



述,从中看出西方国家行政官员拥有这些德性对他们道德地管理社会公共事务的重要作用。同时也看到行政官员的德性对行政官员自身行政伦理行为的积极影响。在他律方面,重点研究了西方国家行政道德规范特别是强制性行政道德规范对行政官员的行政伦理行为的影响。在西方国家,为了从他律方面来约束行政官员的道德行为,道德立法已成为普遍现象。事实证明,这种把道德上升到法律高度的做法,对约束、强迫行政官员道德地管理社会公共事务作用是巨大的。同时,本人还对与行政官员的德性和行政伦理行为互相影响、互相作用的行政伦理关系进行了探讨,从而进一步加深对行政官员德性和行政伦理行为的理解。对于自律和他律这两方面,首先阐述西方国家行政官员的德性,即优先从自律着手。这是因为即便像西方国家这样的法治国家,虽然各种法律体系完备,但行政官员的欺骗、受贿等不道德行为仍屡见不鲜。由此可见,制约和减少不道德行为的最有效方法就是行政官员的自律性加强,否则,即使他律性再强,如果自律性弱化,也达不到预期的目的。综上所述,加强我国公务员道德建设的着手点也应该是国家公务员的自律和他律这两方面。在自律方面,重点研究社会主义国家公务员应具有的德性,以便增强我国公务员的自律性。在他律方面,研究如何在市场经济条件下加强和完善我国行政道德制度化问题,以便强化他律性,从而从外部有效地约束国家公务员的道德行为。总之,本书在借鉴西方国家行政伦理的基础上,对我国公务员道德建设进行的论述,丰富和完善了我国行政伦理的研究。

### 全书共分五章

第一章,分析西方国家行政伦理的涵义。研究西方国家行政伦理首先就要对其基本内涵进行探究,这关系到本书的主线,通过对西方一些学者对行政伦理的界定,进行取其精华,去其糟粕,得出自己对西方国家行政伦理的界定,构建自己的基本理论框架。即作者既从西方国家行政伦理内涵的逻辑关系又从达到西方国家研究行政伦理的目的这两条主线来对西方国家行政伦理进行研究。然后,对西方国家行政伦理的发展过程即萌芽、初步发

展和成熟发展三个阶段进行追溯。最后,对西方国家行政伦理的特点即政治性、自律性和他律性以及动态性进行归纳分析。

第二章,对西方国家行政伦理主体即行政官员的德性进行分析。

行政官员的德性在西方国家行政伦理研究中占有重要地位。因为,行政官员德性对行政伦理行为有重要影响。同时,也对行政伦理关系的性质产生重要作用。难以想像,一个没有德性的官员能遵守行政道德规范,能与其他官员和人民建立良好的道德关系。为此,本书从对西方学者对德性的论述中,总结出西方国家行政官员德性的特点即首要性、自愿性和公共利益性。然后,对西方国家行政官员首要德性的基本内容即平等、正义、良心和勇气等进行深刻理论阐述。

第三章,对西方国家行政伦理行为进行分析。西方国家行政官员能否道德地对公共事务进行管理,一方面与他们的德性有关,即与自律性有关;另一方面也与他们的行政伦理行为密切相关,即与他律性有关。因此,作者必须对西方国家行政伦理行为进行研究。首先,对西方国家行政伦理行为进行界定,认为它就是指行政官员在管理公共事务过程中自觉或必须遵守国家行政道德规范要求的行为。它包括自觉性的行政伦理行为和必须性的行政伦理行为。其次,对行政伦理主体——行政官员的德性对行政伦理行为的影响和国家行政道德规范对行政伦理行为的作用进行论述。最后,较详细论述了必须性行政伦理行为的具体内容。

第四章,对西方国家行政伦理关系进行分析。如前所述,西方国家行政伦理的主体、行为和关系三者之间互相影响、互相作用。西方国家行政伦理关系的建立对西方国家行政官员德性及伦理行为都有重要作用,对于实现研究行政伦理目的有着前二者不可替代的作用。因此,作者对其西方国家行政伦理进行了深刻的研究。首先,对西方国家行政伦理关系的内涵进行分析,认为它是指行政官员对社会公共事务进行管理过程中形成的上级与下级、行政官员和广大人民之间的道德关系。其次,对西方行政伦理关系的基本内容进行阐述,分析了行政伦理关系与行政伦理主



体——行政官员德性之间的关系，以及与行政伦理行为之间的关系，中央政府或上级行政官员的公正领导与地方政府或下级行政官员的自愿服从的道德关系；行政官员的恰代理和公民自愿委托的道德关系。

第五章，研究西方国家行政伦理的启示。在基于以上分析的基础上，作者就我国如何借鉴西方国家行政伦理来建设社会主义的行政伦理的有关问题提出自己的观点。首先，作者对西方国家行政伦理进行了评价。认为西方国家行政伦理具有它的阶级属性，它是资本主义国家的阶级统治，麻痹广大人民群众的思想工具，同时，它又具有管理方法和技术层面的属性。它是无论是资本主义国家还是社会主义国家在管理社会公共事务时都具有普遍指导意义的管理方法和技术。为此作者主张，一方面必须认清它的阶级本质揭露其反动性；另一方面，我们也要借鉴它作为一种管理方法和技术来为管理我国社会公共事务服务。其次，作者论述了建设具有中国特色的社会主义行政伦理的问题。在正确分析目前我国行政伦理建设存在的问题基础上，作者提出了完善社会主义行政伦理建设的途径，即加强我国公务员德性的研究，增强公务员的道德自觉性和大力加强我国行政伦理的制度建设。

本书是在博士论文基础上，加之本人几年来对这一主题研究积累而最终形成的结果。它也凝聚着我的博士生导师宝成关教授的关怀和教诲，在此由衷表示谢意。由于资料收集、科研能力有限，在本书中错误和偏激难免，诚请各位专家和同仁不吝赐教，批评指正。

李文良

2007年9月11日

# 第一章 西方国家行政伦理的内涵

## 第一节 西方国家行政伦理的内涵

### 一、行政的内涵

我们在对西方国家行政伦理进行界定以前，我们先明确行政的基本内涵。对于什么是行政这个问题，西方学者众说纷纭。

#### 1. 行政的界定

从广义上来说，行政即是公务的推行，凡政府机关或公共机构的业务，如何行之有效地加以推行，即为行政。但是，在行政管理学发展的历史上，对行政有不同的理解和解释。有学者认为行政是政治的一部分，凡国家立法司法以外的政务总称为行政。有学者认为，行政就是政府的管理，是为完成政府目标而进行的计划、组织、领导、协调及控制的活动。有学者从公共政策的角度认为，政府是政策的制定者与执行者，其政策的认定、规划、执行、评估等一系列的活动过程就是行政。另有学者持公共性的观点，认为，“公共性”是公共行政的基本特征，因此，行政的使命就在于维护并创造公共利益，有效实现公共目标，即一方面要考虑管理的效率与效能，另一方面更要关注民众的需求与愿望。

概括以上观点可知，所谓行政管理（公共行政）是行政组织以公共利益为价值取向，运用公共权力和公共资源为基础，对社会公共事务和政府自身内部事务所进行的管理和服务活动。其主要内涵为：

（1）行政主体是政府及其工作人员。在我们国家，政府包括从国务院到乡政府的各级政府以及部、委、局、处、科等职能部门的行政组织。它是按一定的法定程序设置的。其宗旨、人员



权力而言,国家的产生也就意味着公共权力的诞生。马克思主义认为,国家是社会在一定发展阶段的产物,国家表示:这个社会陷入了不可解决的自我矛盾,分裂为不可调和的对立面而又无力摆脱这些对立面,而为了使这些对立面,这些经济利益互相冲突的阶级,不至于在无谓的斗争中把自己和社会消灭,就需要一种表面上凌驾于社会之上的力量,这种力量应缓和冲突,把冲突保持在“程序”的范围以内,这种从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会脱离的力量,就是国家。<sup>①</sup>即公共权力也就产生了。西方思想家对于国家即公共权力的产生问题有诸多理论学说,但主流学说是社会契约论。从16~18世纪,许多著名的资产阶级哲学家、法学家和政治学家,如荷兰格老斯,英国的霍布斯、洛克,法国的卢梭等,在国家起源上,都主张契约说。他们认为,在国家产生以前,人们处于一种原始的自然状态。在自然状态中,人人都是平等的,每个人对同一事物都具有同等的权利,同时,人人又都是自由的,每个人都有运用自己的权力以求保全自己的本性,即保全生命的自由,这种自由就是人的自然权利。人们在自然法即理性的指导下生活,由于人们受非理性的影响,致使自然状态虽然较完备,但也有许多缺欠。于是,人们为了克服自然状态的缺欠,更好地保护他们的人身和财产安全,便相互订立契约,自愿放弃自己惩罚他人的权利,把它们交给他们中间指定的人或集团,这些人或集团按照社会全体成员或他们授权的代表所一致同意的规定来行使权力。一旦当人们这样做了以后,国家就产生了,公共权力也就随之产生。由此可见,作为国家代名词的政府所具有的权力在性质上都是公共的,我国宪法规定,国家的一切权力属于人民。当然这种公共性,由于社会性质的不同,所隐含在这个概念下的意义也有所区别。

(4) 政府组织有权支配和运用公共资源。政府实现其职能的前提是政府必须拥有一定的公共资源,否则只能是纸上谈兵。没有充足的公共资源做保证,政府履行其对国家和社会公共事务

① 马克思,恩格斯.马克思恩格斯选集.[M].北京:人民出版社,1995,4:166.



管理的职能则是一句空话。没有一定的人、财、物做基础，整个政府组织无法正常运行。而在人、财、物等资源中，政府对财源的控制和拥有最重要，政府组织的财政来源于全体公民的税收，因而其财政实质上是一种公共财政。有了这种公共财政的支持，政府就可以加强国防、军队、公安等事务的建设，充分保证国家主权的独立和领土完整，确保目前我们国家的政治和社会秩序稳定，履行好政治管理职能；有了这种公共财政的支持，政府就可以运用财政税收手段加强对国民经济的宏观调控和微观适度管理，加快国有企业的现代企业制度改革的进程，确保我国经济快速、健康的发展，履行好经济管理职能；有了这种公共财政的支持，政府就可以加大对教育、科学、文化、卫生、体育、民政和社会保障以及环境保护等方面的投入，提高全民族的受教育程度和科学文化水平，为维护政治稳定奠定扎实的物质基础，为我国经济和社会的可持续性发展提供条件。

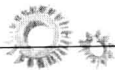
(5) 政府组织提供的产品是公共物品。在生产方面，人类消费的产品分为两类：私人产品和公共产品。一般来说，前者由工商企业提供；后者由政府提供。公共物品的基本特征是非排他性，即一个人享用公共物品不以排斥他人享用为前提。也就是说，公共物品作为一个整体是不可分的，它不能单独提供给某个人，必须提供给社会中所有的人，如政府提供的邮政、国防、公路、教育、科研及社会公益服务，面向社会所有的人，而不是社会中的某些人或某个人。因此，单个个人不会花钱也可能享受公共物品，即所谓的“搭便车”现象。这样单个个人不会花钱来购买公共物品，这种物品只能由政府来购买或提供。政府提供公共物品的方式大致有两种：一种是直接承担责任进行生产，如政府对那些投资大、风险高、回报少的基础设施、港口、机场等项目直接投资生产；一种是政府以“政府采购”的方式从私人部门购买。

(6) 政府组织行为的价值取向是公共利益。所谓公共利益就是指全体公民的共同利益。政府存在的合法性在于它是由人民授权而建立的组织。这种公共服务组织，在理念上，不应该有自

己特殊的利益，而应该把全体人民当成自己的服务对象，任何追求本单位、本部门利益的行为都是错误的，是人民所不允许的。因此，政府应该是“公益人”而不应该是“自利人”。追求公共利益是政府一切行为的价值取向。虽然，在存在不同阶级、不同阶层和不同团体的社会里，由于不同阶级、阶层、团体的利益是互相冲突的，并且，这些不同阶级、阶层、团体的利益与公共利益也可能发生冲突，这样，政府在如何对待社会公共利益问题上也有着哪个阶级、阶层、团体的利益优先代表的问题，但这并不能因此否定政府部门行为以公共利益作为基本价值取向的这一事实。

## 2. 行政管理与企业管理的区别

二者区别主要体现在：（1）目的不同。企业组织的管理，其目的和动机固然有社会责任与义务的考虑，但主要在于谋取追求利润的最大化，而其追求的利润是眼前的、有形的、以金钱计算的。公共行政的主要的目的与动机在于谋求社会的公共利益，政府行政措施都要顾及全局、长期、公平、公正与公开，为全体公民提供公共服务，而不是谋取行政机关或公务人员的特殊利益。（2）独占与竞争的不同。政府行政是独占性的，在其管辖范围及区域内，政府对某一行政活动，可以作集中统一的处理，非得到政府的许可或授权，其他团体或个人不能从事这种活动。同时，政府是公共权力的行使者，他人是不能与之抗衡或竞争的，政府可以制定若干的强制性措施，每个人都须无条件接受。而企业经营是自由竞争的，任何人都不能垄断市场与操纵物价，在同一地区内，可以允许同类型或不同类型的企业并存，自由竞争，公平发展。顾客与企业的关系是建立在自由平等的基础上，不具有强制性。（3）考虑因素的不同。在民主行政下，政府的行政措施与行政行为必须考虑到民众的需要。必须符合民意并接受民众的批评与监督，绝不能为所欲为。而企业的经营管理，则不用过多地考虑政治的或一般民众的因素，因为赚钱或赔钱都是经营者个人的事情，经营者只需根据市场的需要和管理的要素来思考问题并调整企业的经营方针。（4）管理重点的不同。行政组织与



企业组织所追求的目的不同，所以在管理的重点上就有差异。行政组织管理的重点在于制定法规命令，划分组织权限，制订公共政策，平衡财政收支，改进工作方法等，其目的就是为了满足公众的愿望，实现公共的利益。而企业组织的目的在于追求利润的最大化，其管理的重点则放在生产管理、市场营销、广告宣传、成本核算等方面。(5) 评估方法的不同。政府行政的目的在于谋求公共利益，为全体公民服务。而“公共利益”的内容十分广泛，非常抽象，其结果亦无法量化，所以施政效果不易评估，一般是根据施政的效果与定性化的总结方式来评价。而企业组织的目标是以“利润”和“获利”为标准，其绩效可以通过精确的金钱数字计算和评估。(6) 受公众监督的程度不同。政府的任何举措都必须接受公众与舆论的批评和监督，所以，政府的行政行为，不但要获得机关内部的共识，更要赢得公众的了解和支持。而企业组织，虽然也可以让外界了解其内部的运作情况，以塑造企业良好的社会形象，但其基本上只是对投资的股东报告运营情况，接受股东的监督，而在不违法的范围内无需接受公众的评判。

### 3. 行政管理历史发展过程

自 19 世纪末 20 世纪初行政管理学正式诞生以来，在行政管理的成长与发展的过程中，大致经历了以下三个阶段：

#### (1) 传统理论时期

传统理论时期的行政管理，其研究的重点在于：以科学管理的理论与方法为指导，侧重于对行政组织体制、法律规范、行政程序等静态东西的研究；提出了行政管理的一些基本原理与原则，如系统化、计划化、协调化、效率化、标准化等，为行政管理学理论体系奠定了基础。传统理论虽然为行政管理学理论做出了许多贡献，但也存在不少缺陷，这些缺陷表现为：过分重视机械的效率观念，而忽视了人性的尊严；过分注重组织的静态面而忽视了组织的动态面；将组织看成是封闭的系统，忽视了组织的开放性；把人看做是纯粹的“经济人”和会说话的工具，过分重视物质上的奖惩和制度上的管制，忽视了精神上的激励和工作

主动性的调动。

## (2) 行为科学理论时期

行为科学时期的行政管理学理论,其研究的特点和重心为:在研究方法上由过去的静态研究转向了动态研究;强调对非正式组织的研究;在管理方式上从监督制裁走向了人性激发;由消极惩罚走向积极激励;由专断领导转向民主领导。行为科学时期的行政理论虽然有许多优点和长处,但也存在以下的缺陷及不足:过分偏重对组织中人员行为的研究,忽视和否定了组织结构及法令规章的重要性;在研究非正式组织的过程中,有忽视正式组织的倾向;过分强调人际关系和满足人的社会心理需要,降低了对专业化的要求,在一定程度上影响了行政效率。

## (3) 系统理论时期

这一时期的研究成就和特点是:为行政管理学理论的研究开创了新的历程,促使人们用系统观点去认识组织现象,对组织的研究起到了整合的作用,使组织管理富于弹性。其缺点是:它的研究方法过于抽象,不能或难于付诸实施与操作。

## 二、道德与伦理之辨

伦理与道德是在现代社会中已被西方学者广泛使用的概念。然而我们发现,从古到今的西方思想家、哲学家和学者在应用这两个概念时,却时而二者意义通用,甚至“伦理道德”变成一个词汇;进而对二者内涵作严格区分。

### 1. 道德与伦理内涵有别

在西方伦理思想发展史上,德国近代著名哲学家、辩证法大师,乔治·威廉·弗里德里希·黑格尔在《法哲学原理》中对道德与伦理这两个概念进行了深刻分析,阐述了二者的不同内涵。

黑格尔在《法哲学原理》中通过对自由意志的表述,来揭示道德与伦理不同内涵。他认为,“自由的东西就是意志。意志而没有自由,只是一句空话;自由只有作为意志,作为主体,才



是现实的。”而自由意志的发展在黑格尔这里则分为<sup>①</sup>三个阶段：第一阶段是抽象法阶段。在这个阶段，自由意志概念是直接的、抽象的人格。它的定在就是直接的外在的事物。这是属于抽象法或形式法的领域。此时的法作为自由的定在、客观的意志，还不能完全实现自己，于是需要向前发展。第二阶段是道德阶段。道德是法的发展阶段，它是一种具有特殊规定的内心的法，即主观意志的内在法。在这里，道德是对抽象法的扬弃，是自由意志的主观内部规定。道德成为自由意志在人的主观中的体现，是自由意志进一步向人格定在发展的更高阶段。第三阶段是伦理阶段。在这一阶段，自由不仅作为主观意志而且也作为现实性和必然性而实存，伦理是抽象法与道德的统一，即“主观的善和客观的、自在自为地存在着的善的统一就是伦理。”

为此，在黑格尔看来，抽象法客观外界的法，是抽象人格的定在，是自由意志的普遍性。道德是主观内心的法，是内心信仰的规定，自我的特殊规定，是自由意志的特殊性。伦理则是客观法与主观法的统一；它调整主观与客观、内在与外在、普遍与特殊之间的关系，并在伦理的关系中实现人格的定在。

## 2. 道德与伦理内涵一致

与以黑格尔为代表的思想家和学者相反，他们在使用道德与伦理这两个概念时，往往在内涵上是通用的，并不作十分精细的区分。一些哲学家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。如《伦理学百科全书》记载：“‘伦理和道德’这两个概念可以交替使用，或者有相当不确定的区别，如，在个人道德和职业伦理中，二者的差别就不大。”弗莱特里森认为，伦理是属于哲学、价值观和道德领域，它寻求的是“对”与“错”的判断，它是抽象的。而狄莫克（Dimock·Fox）在《政府中的道德》中把道德也看做“是确定和实践什么是‘对’和‘错’，道德原则的基础是道德价值。”由此可见，西方学者他们并不注重伦理与道德这两个概念的区别，他们把二者置于同一语

<sup>①</sup> 王伟. 行政伦理概述 [M]. 北京：人民出版社 2001：50~51.