

行政伦理

一、行政伦理概述

（一）行政伦理的含义

行政伦理是调节政府机关及其公务员的伦理行为规范的总和,是行政管理领域的职业道德。

（二）现代行政伦理的主体

行政伦理主体是行政伦理要规范的对象,大致可分为三大类:

广义的行政伦理主体:中国共产党、人民政府、人民代表大会及其常委会、人民政协组织。

狭义的行政伦理主体:行政组织、行政领导、公务员

特殊的行政伦理主体:行政体制伦理、行政行为伦理和公共政策伦理。

（三）行政伦理的类型

1. 行政组织伦理

20世纪70年代以前,人们多。尼克松水门事件发生以后,人们把研究的眼光投向从关注公务员个人伦理转向公共组织伦理。其基本内涵是:行政组织伦理必须坚持程序公正。

(2) 行政组织伦理必须强调民主责任。(3) 行政组织信任。

2. 行政体制伦理

行政体制伦理是相对于行政管理者个体而言的,它由行政体制内在的一系列分配权利和义务的原则、规范所构成,并通过社会结构关系,一系列的政策、法规、条例和成文的或不成文的制度等环节表现出来。体制伦理比公务员个人伦理更重要,更处于优先的地位。

3. 公共政策伦理

公共政策伦理作为行政伦理的一种建构,有两层含义:一是指维护某种公共秩序所需的伦理规范,如为人民服务、维护祖国尊严等;二是为推进这些伦理规范所采取的硬约束手段,即公共政策。前者为理念、原则,后者为制度、政策。

公共政策伦理包括:公共政策制定的伦理学要求;公共政策执行的伦理学要求;公共政策评估的伦理学要求;行政决策的伦理学要求。

4. 行政行为伦理

行政行为伦理就是研究行政行为的公正性。

5. 行政人员伦理

（四）行政伦理的范畴

公共行政伦理可以概括为八大行政伦理范畴,包括行政理想、行政态度、行政义务、行政技能、行政纪律、行政良心、行政荣誉、行政作风八大范畴。

（五）行政伦理的一般原则

1. 责任原则

权力和管理都是手段,责任是目的。责任是第一位的。公共行政首要的伦理原则就是责任伦理。责任伦理内容:一是外部管理责任,指对整个社会和外部公众所担负的管理责任,包括社会义务、社会公德等;二是内部管理责任,指对行政组织与行政人员自身所承担的管理责任,包括组织目标、依法行政、科学行政、人格尊严、个人自我实现等。

2. 公正原则

(1) 交换公正

(2) 分配公正

(3) 程序公正与规则公正。交换公正与分配公正是实质性公正,程序公正和规则公正

是形式性的公正。

(4) 权力与义务的平等。

3. 为人民服务的原则

二、行政伦理与价值、权力、利益和腐败

(一) 行政伦理与价值观

1. 行政价值观

行政价值观是行政主体对行政内容、行政行为、行政人员、行政客体所持有的价值倾向，反映出行政主体对行政活动的自觉认识。体现为：一是存在于行政主体的观念之中，反映行政主体对行政活动的价值认识，体现为对公共事务的价值认知、行为规范、工作态度等方面。二是存在于行政主体的实践活动中，把行政主体的价值认识、行为规范和工作态度具体落实在某一公共事务的处理之中，为社会组织和社会公众所真正感受到。

2. 行政价值观存在问题

(1) 目的性价值与工具性价值的错位

在实践中，常常把工具性价值作为行政主体追求的唯一目标，忽视了目的性价值的宗旨。

(2) 重视物的价值，轻视人的价值

行政主体在执法过程中，仅仅强调的是依法行政，追求“执法”所带来的“利益”，而置公民的生命权于不顾，漠视了人本身的价值。

(3) 过分强调“人情”的伦理价值，忽视“法律规范”的价值

有的行政主体不按照法律规范办事，而是按照个人的私情来处理事务，使法律规范走向偏差，丧失了公正性，降低了政府的权威性，损害了政府形象，延误了法治化的进程。

(4) 政府本位与公民本位的错位

下级机构往往对上级机构“唯命是从”，而不考虑服务对象与管理对象的需求，对公民的意见和要求置若罔闻，没有及时应对和处置。

(5) 平等观念少与特权思想多

把官员的利益放在首位，唯上级是从，缺乏行政主体与公民之间的平等观念，破坏了人与人平等的原则，损害了行政主体服务社会公众的基本原则。

3. 确保正确的行政价值观的措施

宣传教育、制度构建、营造环境。

(二) 行政伦理与行政权力

1. 行政权力的含义及实质

行政权力是指权力主体根据法定的或非法定的强制力运用各种资源对权力客体施加影响，以达到权力主体预期目标的能力。行政权力的实质是社会组织和社会生活正常运行的一种强制性力量。应处理好的关系：政府本位与公民本位；人情与法理；权力的价值性与交换性。

2. 行政权力的滥用

(1) 行政权力滥用的表现

行政权力滥用是指权力拥有者在权力行使过程中，超越权力界限造成他人或国家、社会的利益损害，以满足自身越权目的的行为。其表现：行使权力的范围过大；权力行使的手段不正当；权力行使不能正确到位；权力行使的目的错误。

(2) 权力滥用的危害

导致了公共权力的信任危机；造成了经济资源的浪费；造成了政治资源的流失；引发重大责任性事故。

为了防止权力滥用，在具体法治措施上首先要做到：加强立法。加强反对权力滥用的司法力度。

（三）行政伦理与公共利益

1. 私人利益与公共利益

处理好私人利益与公共利益之间的关系，要掌握两个方面的原则：一是建立一个公平正义的社会制度，使社会有一个良好的秩序。二是个人拥有充分的自由。

2. 行政伦理与公共利益

当公共利益不可避免地与企业利益、个人利益相冲突时，首先必须把国家法律法规作为衡量冲突与矛盾的准绳，以是否合法作为处理企业利益、个人利益与公共利益之间关系的标准，保护企业利益、个人利益的合法性。

（四）行政伦理与行政腐败

1. 行政腐败的含义

行政人员在处理公共事务时，为了谋取特殊的利益滥用公共权力，造成偏离公共职责的行为。行政腐败行为为谋取的利益，既包括金钱、物质。又包括私人其他欲望的满足。

2. 腐败产生的原因

（1）主观原因。从个人需要方面来考虑，主要是由人们对利益饥渴现象所引起的欲望冲动所导致的。

（2）客观原因。权力本身具有无限扩张的趋势。在权力行使过程中，它会一直扩张直至受到边界限制为止。一旦外部的制度约束条件不具备或不完善，权力就会出现不当，诱发腐败行为。

3. 防范腐败

制约与平衡权力；建立独立的道德监督机构；强化行政道德监督的内在机构；加强舆论监督与公民监督；进行正确伦理观的教育。

三、政府行为与政府诚信

（一）政府行为中的诚信理念

1. 政府诚信的基本理念

（1）政府诚信

强调的是法治社会里制度规范和法治条件下政府的“诚信”，表现为政府的可信度和公信力。

（2）政府诚信的主体

政府诚信的主体就是我国政府，又分为中央政府和各级地方政府。中央政府主要进行决策和重大问题的执行，地方政府主要负责执行和具体政策的实施。

（3）政府诚信的特殊性

政府诚信的主体是政府，其直接作用对象——公众往往处于被动的地位。政府的失信，公众往往只能被动地接受。

2. 政府行为及信用指标

（1）政府行为

政府行为就是政府在公共管理事务中，运用公共权力来承担公共责任、谋求公共利益的管理行为。表现在：政治领域、经济领域、文化领域、公共服务等等方

面。政府行为区别于个体行为的最显著的特点就是公共权力的运用。公共权力包括立法权、司法权和行政权，政府所行使的是行政权。

（2）政府行为的信用指标

政府行为的法治化程度、政府政策的稳定性、政府工作人员的道德、政策工作的公开度。

（二）政府诚信危机及其化解

1. 政府诚信危机的表现

（1）社会政策多变，朝令夕改；（2）浮夸造假，谎话连篇；（3）上有政策，下有对策，地方保护主义严重；（4）人浮于事，尸位素餐，在其位不谋其政；（5）无视法律法规，权大于法。

2. 政府诚信危机的后果

（1）政府失信会增加行政成本；（2）政府失信会阻碍经济投资；（3）政府失信会破坏传统美德。

3. 政府诚信失范的原因

（1）行政体制问题：

政府职能界定模糊，政府部门重叠，职权交叉混淆现象普遍；行政责任混淆，政府内部规划不科学，机构设置、人员结构不合理；行政决策体制缺失。

（2）诚信立法问题：

政府诚信法规不健全；政府成员诚信约束和动力机制缺乏；失信赔偿问题；行政文化问题。

4. 政府诚信危机的化解

（1）政府角色要再定位。有效政府与有限政府是新世纪政府改革的基本观念与模式，这也是诚信政府的基本前提。

（2）政府信息要公开。政府信息公开是指政府主动或被动地将其掌握的政府信息，除了必要保密的部分外，凡是群众关心的政策、重大决策事项、社会发展目标、财政收支、组织人事等向人民群众公开的过程。

（3）政府决策机制要完善。努力提高领导干部的决策水平，探索建立科学、民主、规范的决策机制，建立行政决策咨询制度，全面提高政府公信度。同时，完善决策监督机制，监督决策的全过程。

（4）保证政府诚信制度的供给。一是要建设诚信法律责任制度。用法律的形式，将政府的权限范围，政府权力运行的各个具体环节，特别是将行政责任固定下来，保障政府诚信于民。普及和完善行政机关引咎辞职制度和行政赔偿制度，加快司法体制的改革，完善行政诉讼程序，降低司法官员在诉讼活动中利用法律漏洞枉法裁判的几率。二是要完善公务员管理。

（5）对政府诚信进行监督。一是党政监督。主要监督政府诚信制度的合法与合理性。二是司法监督。司法监督包括事前监督和事后监督。三是群众监督。四是媒体监督。

四、公共政策伦理

（一）公共政策伦理的概念和基础

1. 公共政策伦理的概念

公共政策伦理有广义和狭义两种。广义的公共政策伦理是指维护某种公共秩序所需的伦理规范，是由政府或其他社会权威机构设计、制定和推广的，并使这些伦理规范真正成为公众在这一公共领域中的普遍化行为方式。狭义的公共政策伦理概念是指政府为了解决公共政策问题，维护公共利益，将伦理规范运用于公共政策制定过程、执行过程、评估过程中，使伦理规范被行政组织和行政人员普遍接受并对公共政策活动作出善恶判断。

2. 公共政策伦理的基础

对公共政策伦理问题，根据不同的价值理想和主义选择，可能会有不同的理解。

（1）直觉主义的观点。行政组织和行政人员在通常情况下根据直觉主义者的理论做出决策，即他们根据个人的判断和特定的环境做出最接近正确的选择，符合公共利益，制定出

一项理性决策。

(2) 完美主义的观点。完美主义的惟一原则是通过社会制度推进社会发展,包括科学、艺术、文化的发展。

(3) 功利主义的观点。公共政策如果能够增加社会满意度的净损值,而社会满意度又包括属于这个社会的所有个体的话,公共政策就代表公共利益。如果公共政策使每个人的生活都有所改善或提高,甚至使一些个体由于此政策在另外方面可能出现轻微的恶化,那么,这个政策仍是正义的,而且符合公共利益的目的。

不管上述哪一种主义或观点,都反映出以下3个方面的基础:公共性、民主性、效益性、差别性。

(二) 公共政策伦理存在的问题

1. 公共政策伦理化问题

公共政策是根据事实与价值所作出的选择,因此,在公共政策活动中,需要分清哪些是属于公共政策问题的事实,哪些是属于公共政策问题的价值,包括解决公共政策问题的技术。

2. 伦理政策化问题

社会伦理与行政伦理的区别:社会伦理仅仅是对社会组织与社会成员的道德要求,不具有强制性;而行政伦理一方面是行政组织与行政人员内心遵守的道德规范,另一方面它要通过政策使伦理具有强制性,能对人们的行为与思想施加影响。一般来说,伦理的公共政策化是有前提的:一是公共政策本身的需要;二是伦理能够被政策化;在现实生活中,往往会重视第一方面的前提,而忽视第二方面的前提。

(三) 公共政策伦理建设

1. 处理好主要关系

主观意志与客观规律的矛盾;自利与公利的矛盾;自律与他律的矛盾。

2. 规定公共政策的活动边界

在公共政策活动过程中,应该对权力与权利的限度加以明确的规范,使其权力不能超过一定的边界,减少甚至杜绝滥用权力侵犯社会组织与社会成员合法权利,更好地为社会组织与社会成员提供服务。

3. 减少权力与金钱的接触概率

4. 尊重市场运作规律

5. 维护社会公共利益和公民合法利益

6. 营造信用政府

在市场经济环境下,完善的信用体系大体上划分为三个层次:一是法律框架基础。二是市场惩罚和政府约束。三是道德约束。

为了营造信用政府,需要做以下工作:首先有必要把立法、执法、守法有机地统一起来。其次,强化信用意识,加强诚信教育。最后,各级领导职务类的行政人员需要具有较强的自律精神,规范自身的行为。

五、行政制度伦理

行政制度伦理是指制度的合道德性和合伦理性,由行政制度内在地规范行政组织与行政人员权利义务原则和规范所组成,并通过社会结构关系、法律、法规等正式的和行政习惯、行政风俗等非正式的规范表现出来,由此对一定的制度作出善恶判断。

(一) 行政制度伦理的内容

1. 人本原则

一切权力属于人民,因此,代表人民利益和要求是政府应尽的义务。

2. 社会正义

正义的制度安排就是仗其最大限度地实现社会的公共利益,满足最大多数人的利益要求,使社会尽可能做到公平、公正与合理。

3. 效率

效率要求行政制度能在较短的时间内及时满足社会组织与社会成员的合理需求,有选择地解决社会存在的重大问题。因此,在一般意义上说,效率也是公共伦理或制度安排的主要原则之一,是衡量行政体制设计与运行良好的标准之一,尽管它是制度安排中的工具性价值。

4. 法治

现代社会的政府管理是依法行政。法治内涵包括着这样3个方面的内容:(1)制度设计具有法治的理念,维护人的尊严与基本权利。(2)制度设置法治化,符合法治的原则与要求。(3)制度的运行法治化,使法律规范不仅仅有各种翔实的规定,而量还能在实际生活中发挥真正的效用,有效地解决社会各种矛盾,减少冲突。

(二) 行政制度伦理的困惑

1. 制度设计不够完整

目前,在中国,腐败和公平缺失已经成为两大热点问题。产生这两大热点问题的原因是多方面,有主观和客观的原因,但制度设计的不完整和制度伦理的缺失是其中比较重要的一个因素。正是由于制度设计不健全,权力失去相应的监督与制约,才使权钱交易能够顺利地进行,社会公平遭到破坏。

2. 制度安排不够合理

有些制度的规定不合理,在实践活动中无法得到实施。有些制度在不同的部门有不同的具体情况,使各个部门之间没有一个合理的衔接机制,容易造成缺位,失去公正性。

3. 制度缺乏认同度

社会组织与社会成员对制度失去认同度,会降低制度的价值威望。

4. 忽视道德的含义

仅仅根据效率而不是效能来评判政府官使制度伦理失去正确的导向。

(三) 行政制度伦理建设

1. 制度设计完整化

2. 制度安排合理

3. 强化制度规范

4. 突出道德含义

5. 重视人的自由而全面的发展

衡量好的制度与不好的制度的标准,就在于:制度是否有利于调动最大多数人的积极性、主动性、创造性,是否有利于充分发挥社会组织与社会成员的能力,是否有利于提高社会成员的文化素质。

6. 伦理制度化

对不具备足够道德自觉性的行政人员而言,伦理制度化可在一定程度上产生客观的道德效果,使道德有效发挥威慑作用。

六、行政人员伦理

行政人员伦理是根据国家和人民的需要,作为行使国家行政权力的行政人员在其履行公务的活动中所形成的伦理关系以及应当遵循的道德原则和道德规范。

(一) 行政人员的道德规范

1. 政治道德: 坚定共产主义信仰; 忠于党; 热爱祖国; 热爱人民; 行政民主。

2. 公务道德: 忠于职守; 廉政; 尊重人才; 实事求是; 团结协作; 不得从事经营性活动。

3. 生活道德：仪表举止文明；语言得体；生活适度；家庭和睦幸福。

（二）行政人员伦理的价值核心理念

勤政。公正。

（三）行政人员伦理的价值目标追求

行政人员伦理的价值目标追求是确立和完善行政伦理人格。

1. 行政伦理人格的内容

行政伦理人格是行政人员道德心理、道德意志和道德品质的有机统一，是最高层次的行政道德，是政治性道德规范、公务性道德规范和生活性道德规范实现的自为境界。

作为一个合格的行政管理者，应该具有必备的行政伦理人格有关要素：责任意识、服务意识、勤政为公、维护正义、诚实守信。

2. 行政伦理人格的培养

明确行政价值目标。提高道德冲突时的选择能力。加强道德修养，提高行政人格。付诸践行，养成良好的道德习惯。