

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,人们多关注公务员个人伦理。尼克松水门事件发生以后,人们把研究的目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:(1)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. 行政制度伦理 行政制度伦理是相对于个体而言的,它由行政体制内在的一系列权利和义务的原则和规范所构成,并通过社会结构关系,法律、法规、条例和政策等正式的和行政习惯、行政风俗等非正式的规范表现出来,并由此作出善恶判断。制度伦理依附于制度而存在,比公务员个人伦理更重要,对于维持社会秩序、规范人们的社会行为具有重要作用。

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。

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(行政职能、行政能力、行政效率)的公正性。

5. 行政人员伦理 公务员职业道德是公共行政活动的必然产物。

(四) 行政伦理的基本原则

1. 为人民服务原则 作为行政伦理的基本原则,为人民服务不是抽象的概念,而是体现在政府体制、管理运作、行政人员行为中的基本精神。

政府和行政人员必须体现为人民服务的理念,把人民群众的利益作为制定政策的出发点和落脚点,一切活动要以维护、保障和实现人民群众的利益为宗旨。具体来说,改革行政审批制度,减少或简化行政审批程序,切实实行政企分开,加强政府在社会保障、公共卫生、环境保护、公共设施等方面的投入,积极解决贫富差距、地区差距、城乡差距等现实问题。

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。

(五) 行政伦理的困境

1. 作为政府组织,其应然的目标函数是公共利益的最大化,但实际上却常常表现为在一定程度上是追求自身利益最大化的经济人。

2. 作为政府组织的非经济人属性与作为政府官员个人的经济人属性的伦理困境。

3. 对上级负责与对公众负责的冲突。

4. 无条件地执行规章与适应现实情况灵活变通的冲突。

5. 任期制的困境。

二、行政伦理价值观

（一）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项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。

（二）行政价值观存在问题

1. **目的性价值与工具性价值的错位。**在实践过程中，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。

（三）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。

三、行政伦理滥用与腐败的伦理规制

（一）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。

（二）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：（1）行使权力的范围过大；（2）权力行使的手段不正当；（3）权力行使不能正确到位；（4）权力行使的目的错误。

2. **权力滥用的危害** （1）导致了公共权力的信任危机；（2）造成了经济资源的浪费；（3）造成了政治资源的流失；（4）引发重大责任性事故。

（三）腐败的实质及其原因

1. **腐败的含义** 就是指国家公职人员利用手中的权力，非法获得私人利益的行为，简明地说，就是公共权力的私有化。在行政领域中，腐败至少包含了四个基本内容：（1）腐败的主体是国家公职人员；（2）腐败的目的是为了私利；（3）腐败的手段是非法用权；（4）腐败的最终结果表现为一种行为。

2. **腐败的实质** 以权谋私

3. **腐败的原因** （1）主观原因：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：对权力的制度约束条件不具备或不完善。

（四）防止权力的少用和腐败

1. 制约与平衡权力

2. 建立独立的道德监督机构

3. 强化行政道德监督的内在机制 内在机制有两个方面的表现：一是道德需要、道德信仰和道德理想，它规定并影响着个人道德态度的选择。二是行政人员的个体道德认知、道德情感和道德意志，它是个人把外在监督转化为内在监督的道德能力。

4. 加强舆论监督与公民监督

四、政府诚信

（一）政府诚信的基本理念

1. 政府诚信的适用范围 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 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 政府的失信，公众往往只能被动地接受。

4. 值得注意的问题 完全有必要建立一种外部评价和强制性机制来对政府的行为加以规范和约束。即政府一方面要做到诚信，另一方面不诚信应当承担一定的后果。

（二）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。

（三）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。

（四）政府诚信危机产生的原因

1. 行政体制问题 （1）政府职能界定模糊，政府部门重叠，职权交叉混淆现象普遍；（2）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；（3）行政决策体制缺失。

2. 诚信立法问题 （1）政府诚信法规不健全；（2）政府成员诚信约束和动力机制缺乏；（3）失信赔偿问题；（4）行政文化问题。

（五）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，全面提高政府公信力。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 （1）建设诚信法律责任制度。用法律的形式，将政府的权限范围，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。（2）完善公务员管理。

5. 对政府诚信进行监督 （1）党政监督。主要监督政府诚信制度的合法与合理性。（2）司法监督，包括事前监督和事后监督。（3）群众监督。（4）媒体监督。

五、公共政策伦理

（一）公共政策伦理的概念

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。

（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，需要分清哪些属于公共政策问题的事实，哪些属于公共政策问题的价值，包括解决公共政策问题的技术。但在政府管理活动中，尤其是在决策阶段，事实、价值与技术问题揉合在一起，很难真正加以区分。再加上价值问题本身又是多重复合的，在正义、平等、真实、忠诚、服从、廉洁等方面的取舍选择上可能会遇到更大的问题，即何者优先。即在何种情况下，廉洁要素放在第一位；何种情况下，忠诚放在第一位；这确实是对决策者的一个严峻的考验。

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。

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

六、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使其最大限度地实现社会的公共利益，满足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。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：（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 由于制度设计不健全，权力失去相应的监督与制约，会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，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

（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。

七、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）国外公务员伦理制度

1. 国外公务员伦理制度的基本内容 体现于（1）对公务员义务、纪律、价值观念、行为准则等方面的规定；（2）对公务员财产申报的规定；（3）公务员宣誓的规定。

2. 国外公务员伦理的管理机构 美国的政府伦理局，为各行政管理部门自行规划的伦理方案提供政策指导，各个部门或机关必须对各自的伦理方案负责。韩国制定了《公务员伦理法》以及其他公务员伦理规定并设立了多领域、多层次、具有实权的公务员伦理委员会。

3. 国外公务员伦理制度的特点 （1）完善的伦理法制体系；（2）完备的伦理管理机构；（3）较高的伦理制度建设水平。

（二）我国公务员伦理制度

《宪法》、《公务员法》、《国家公务员行为规范》、其他规章制度

（三）我国行政人员伦理的价值理念和道德规范

1. 我国行政人员伦理的价值核心理念 勤政、公正。

2. 我国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。