

中國大陸行政倫理研究現況 ——兼談中國特色行政倫理

黃 璞*、邱志淳**

摘 要

有關中國大陸行政倫理研究，是兩岸公共行政學界值得關注的焦點與探討的課題。大陸針對此一主題的相關論述與實證研究雖已略有成果，然台灣學者對此著墨較少。再者，21 世紀以來，大陸行政倫理相關研究快速發展與成長，使得吾人對此一主題之瞭解有不斷更新的必要，其研究成果更值得進行較有系統的檢視與評估。緣此，本研究基於中國知網（China National Knowledge Infrastructure, 簡稱 CNKI）資料庫的文獻，期刊來源限定為中文社會科學引文索引（Chinese Social Sciences Citation Index, 簡稱 CSSCI），操作時間截至 2020 年 8 月 31 日，以「行政倫理」為檢索詞，通過篇名進行一次「精確」檢索，共查找到 1998 至 2020 年收入到資料庫，涉及「行政倫理」的有關論文 211 篇，通過關鍵詞「行政倫理」進行二次檢索，搜索到論文 119 篇，即最終的分析樣本。以此進行相關分析，以期解答大陸行政倫理研究的三個 W 問題：一、誰從事研究（Who）？二、研究哪些主題（What）？三、如何進行研究（How）？本研究之結果除能幫助學術界對大陸行政倫理研究的全貌有進一步之瞭解外，更能夠日後大陸行政倫理發展方向提供建言，並對後續學術研究提供重要基礎。

關鍵詞：大陸行政倫理研究、量化分析、學術期刊論文

*廣東省韶關市韶關學院政法學院副教授

**世新大學行政管理系教授

收稿日：2022 年 4 月 12 日。同意刊登日：2022 年 6 月 13 日

壹、前言

行政學是伴隨着政治科學的最終確立而出現的。Woodrow Wilson(1887:197-222)在《行政之研究》(The Study of Administration)一文中就認為，行政學能夠「加強和純潔政府的組織機構，並使其各種職責都獲得盡責的美名」。然而，由於效率主義、政治與行政二分原則和科學主義的影響，從 20 世紀初開始到第二次世界大戰，行政學的價值色彩日益式微。由此，Herman Finer(1941:335-350)曾指出行政責任的實現要在行政國家背景中尋找倫理指導和責任框架。David M. Levitan(1942:317-323)分析了行政管理者的角色，認為公共行政承載著價值，行政管理者需要道德判斷和道德意識。第二次世界大戰之後，倫理道德問題又回到行政學研究中來了，尤其是 70 年代「新公共行政運動」的興起，使得倫理道德問題在行政學領域獲得了前所未有的關注。Terry L. Cooper(2001:1-16)曾明確指出：「人們一般認為，行政倫理成為一個公共行政的感興趣的持續性話題，是從 1940 年《公共行政評論》創刊開始的。人們也斷定，行政倫理成為從業者與研究者都關注的焦點也是從美國那個時代開始的。但是，我的文章提出，行政倫理作為一個學術研究的項目並不早於 1970 年代。」在美國行政倫理研究領域，學者們基本上認同 Terry L. Cooper 這一觀點。90 年代，雖然「新公共管理」的理論和實踐引起了人們的廣泛興趣，但「新公共行政運動」所提出的課題並未因此消失。因而，行政倫理的研究在 20 世紀 80 年代以來的這段時間，取得了積極進展(張康之、李傳軍，2018:4-5)。

在中國大陸，改革開放已經 40 多年了，從中央到地方以及各行各業正在以各種方式舉行紀念活動，學界也不例外。與此同時，當下中國特色哲學社會科學的建構以及高校「雙一流」(一流大學與一流學科)建設方興未艾，勢頭強勁。

改革開放後隨著政治學系的恢復，許多高等院校都先後開始了行政學這門新課和其他有關課程（夏書章、朱正威，2020）。中國大陸的行政學是一個伴隨大陸改革開放的腳步恢復與成長起來的特殊學科，也就是從 20 世紀 80 年代末，中國大陸恢復行政學本科生教育，伴隨著行政學教育和研究的展開，行政倫理研究才得以逐漸興起。中國大陸的行政學經歷 30 多年的恢復、重建和發展，目前已初步形成了自身的理論教學框架與課程體系（祁凡驊、林欣，2020：82）。與此同時，中國大陸早期行政倫理研究還與大學的課程設置緊密聯繫在一起（張曉磊，2020：24）。中國人民大學首開行政倫理學課程，於 1996 年在行政管理專業大學（本科）生中開設行政倫理選修課，同年秋季在行政管理碩士生中開設「行政倫理學專題」選修課，1999 年為博士生開設「行政倫理學」專題講座。2010 年，中國人民大學「行政倫理學」課程被大陸教育部確定為國家精品課程。目前，中國大陸設有行政管理專業的高校均將「行政倫理學」列為必修課程（張曉磊，2020：24）。

根據中國大陸教育部公布的高等學校名單（本名單未包含港澳臺地區高等學校），截至 2020 年 6 月 30 日，中國大陸高等學校共計 3005 所，其中：普通高等學校 2740 所，含本科院校 1258 所、高職（專科）院校 1482 所；成人高等學校 265 所。逐一查閱 1258 所本科院校的官網，獲知設置行政管理或公共管理專業的學校，共有 353 所，占 28.06%，不足三成。由此可以看出中國大陸的大學開設行政管理或公共管理專業的學校不多，正如陳振明（2018：47）指出，中國大陸行政管理學經過 40 年發展，已在學科建構、知識增長與應用、人才培養等方面的成就卓著，但問題與挑戰不少。

本文主要係針對中國大陸行政倫理研究興起以來發表在 CNKI 的學術論文進

行量化統計，藉以描述和分析中國大陸行政倫理研究的基本態勢，即誰在研究、研究的主題、如何進行研究，以及中國大陸行政理倫理的特點。期刊來源限定為 CSSCI，操作時間截至 2020 年 8 月 31 日，筆者以「行政倫理」(administrative ethics) 為檢索詞，通過篇名進行一次「精確」檢索，共查找到 1998 至 2020 年收入到資料庫的涉及「行政倫理」的有關論文 211 篇，通過關鍵詞「行政倫理」進行二次檢索，搜索到論文 119 篇，即最終的分析樣本。統計分析主要利用 EXCEL 和 SPSS 完成。

貳、論文發表的總體情況

一、論文發表的時間概況

論文發表的時間序列顯示出行政倫理受關注的時間特徵。統計表明，119 篇論文在時間序列上基本上搖擺不定。題目及關鍵詞中包含「行政倫理」字樣的論文首次發表於 2001 年，其後發表論文數量開始增加。自 2001 至 2020 年的 20 年間，行政倫理的研究活動明顯呈現為三個階段：2001 至 2005 年為第一階段初探期，所發表的論文數量有限，但 2004 年實現了一次越升；2006 至 2014 年為第二階段發展期，發表論文的數量快速增加；2015 至 2020 年為第三階段消退期，發表論文的數量減少。詳見表 1。

表 1 不同年份中國大陸行政倫理論文的發表數量

年份	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
篇數	1	3	3	7	5	10	10	11	13	11
年份	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
篇數	10	5	6	10	2	5	3	2	2	0

資料來源：作者整理。

二、發表論文刊物的分布情況

發表論文的期刊分布與集中度在一定程度上反映有關學術刊物對行政倫理研究的重視度。統計發現，發表行政倫理研究論文的期刊有着較為廣泛的分布度，少數刊物發表頻率較高。119 篇論文發表在 84 種學術刊物上。在長達 20 年的時間中，刊載 2 篇以上論文的刊物有 20 種。最多的是《道德與文明》發表了 9 篇；其次是《北京行政學院學報》和《中國行政管理》，各 5 篇；再就是《江海學刊》4 篇。而 76.19%的刊物只發表過 1 篇論文。詳見表 2。

表 2 中國大陸刊登行政倫理論文的雜誌分布

發表篇數	1	2	3	4	5	6	7	8	9
雜誌數量	64	12	3	1	2	—	—	—	1
比例 (%)	76.19	14.29	3.57	1.19	2.38	—	—	—	1.19

資料來源：作者整理。

三、論文作者的分布統計

統計顯示，發表論文的作者較多，集中度相對較低。119 篇論文共有作者 103 人（只統計第一作者）。其中，90 位作者只發表 1 篇論文，占總數的 87.38%；發表 2 篇以上論文（含 2 篇）的作者僅 13 人，占作者總數的 12.62%。最多的發表了 3 篇論文。詳見表 3。

表 3 發表行政倫理論文作者的集中度（第一作者）

文章篇數	1	2	3
作者人數	90	10	3
比例 (%)	87.38	9.71	2.91

資料來源：作者整理。

高校人員共有 87 人，占發表行政倫理研究論文作者總數的 84.47%，其中高級職稱教師人數為 52 人，達 50.49%，教授和副教授的分布比例分別占 39.81% 和 10.68%。高校研究生（包括碩士研究生和博士研究生）（在職稱一欄中統計時歸入「無/不詳」一類）為第二方陣，共有 27 人，占 26.21%。科研機構的研究人員所占比例很小。根據論文所提供的作者學科背景，可得知具有行政管理學科背景的作者發表論文 41 篇。其他為：政治學背景的 21 篇、哲學背景的 12 篇、法學背景的 7 篇，高等教育背景的 7 篇，倫理學背景的 7 篇、其他 8 篇。

叁、論文研究的主題

一、主題分類

張增田和駱小琴（2008：51）曾撰文指出，中國大陸行政倫理研究論文主題可分為 10 類：行政倫理一般問題、行政倫理作用、行政倫理責任、行政倫理困境、行政倫理失範、行政倫理建設、國外行政倫理、當代政治人物行政倫理思想、中國古代行政倫理和行政倫理視角的觀察。本研究根據論文題目和關鍵詞（二者均不清晰則參看文章論文摘要和具體內容），同時結合張增田和駱小琴的分法，也將論文主題分為 10 類，即行政倫理的一般問題（行政倫理的概念、內涵、結構、性質、原則和價值等）、行政倫理作用、行政倫理責任、行政倫理困境、行政倫理失範、行政倫理建設（包途徑、內容、指導思想和目標方向等）、國外行政倫理、中國古代行政倫理、行政倫理視角的觀察和其他（包括行政倫理現狀、行政倫理評價和行政倫理監督等）。

二、主題時間分布

第一階段（2001 至 2005 年）主要側重於行政倫理一般問題和行政倫理建設的闡述；第二階段（2006 至 2014 年）除了延續第一階段所討論的主題外，行政

倫理作用、行政倫理困境、行政倫理失範、國外行政倫理和行政倫理視角的觀察等主題逐步進入研究者的視野，其他研究主題也這在這一階段被開掘出來；第三階段（2015 至 2020 年）主要集中在行政倫理作用，行政倫理責任、中國古代行政倫理及其他。詳見表 4。

表 4 行政倫理研究論文主題的時間分布

主題 年份	行政倫理的一般問題	行政倫理作用	行政倫理責任	行政倫理困境	行政倫理失範	行政倫理建設	國外行政倫理	中國古代行政倫理	行政倫理視角的觀察	其他
2001								1		
2002	1				1	1				
2003	1	1					1			
2004	2					4				1
2005	2				1	1				1
2006	1	1	1			4	1			2
2007	4					2	1		2	1
2008	1			1	2	2	1		3	1
2009	1	1		1	1	5		1	2	1
2010	4	1				4	1			1
2011	1	2		1	1	2	1		2	
2012				1		1	1	1		1
2013		1				1	1	2	1	
2014	3	1		1			2		1	2
2015		1						1		
2016		1					1	1	1	1
2017		2	1							
2018		1	1							
2019				1						1
2020										
頻數	21	13	3	6	6	27	11	7	12	13
占 比 (%)	17.65	10.92	2.52	5.04	5.04	22.69	9.24	5.88	10.08	10.92

資料來源：作者整理。

三、主題熱點問題

Dennis F. Thompson (1985: 555-569) 曾詳細論證了在個體責任層面對行政倫理進行探究的必要性，讓人們認識到行政倫理學作為一個學科領域存在的必要性與必然性。那麼，行政倫理作為倫理學的一個重要研究分支，理應在對時代問題的回應中得到不斷發展，當然其價值也是在不同時期研究熱點中得以凸顯的（趙暉、朱紫禕，2015: 64）。準確把握中國大陸行政倫理研究中的熱點問題，能夠為該學科在中國大陸的發展和定位作出基本的研判，當然這些熱點問題本身也是檢驗一個學科發展程度的重要尺規。統計發現中國大陸行政倫理研究的熱點問題集中在行政倫理的一般問題、行政倫理作用、行政倫理建設、國外行政倫理和行政倫理視角的觀察五個方面。

四、主題作者分布

筆者把論文作者的職稱分成高級職稱（含正副教授、正副研究員）、中初級職稱（含講師、助教和助理研究員）和無/不詳等三類。統計顯示，擁有高級職稱的作者對「行政倫理的一般問題」、「行政倫理作用」、「行政倫理困境」、「行政倫理建設」、「行政倫理視角的觀察」、「國外行政倫理」和「其他」等七方面的主題關注較多，所發表的論文數量均占統計樣本的一半以上，分別達71.43%、61.54%、83.33%、66.67%、75%、63.64%和84.62%；職稱不詳和沒有職稱一類的作者群發表的論文集中在「行政倫理的一般問題」和「行政倫理建設」，並圍繞「行政倫理失範」這一主題發表了更多論文（占統計樣本的66.67%）；具有中初級職稱的作者群對行政倫理所有主題的研究均不突出，所發表的論文數量占統計樣本的比重都較少。三類作者群在「行政倫理責任」和「中國古代行政倫理」兩個主題上所發表的論文數量相差較小。

自作者的學科背景來看，擁有公共行政學（含公共管理學）和政治學學科背景的作者為行政倫理研究的主力軍，他們在各類主題上發表的論文數量，均較具有哲法類和其他學科背景的作者為多。其中，公共行政背景的作者集中在「行政倫理的一般問題」、「行政倫理作用」、「行政倫理責任」、「行政倫理建設」和「其他」等五個主題上研究的成果占較多；而具有政治學背景的作者則在「國外行政倫理」、「中國古代行政倫理」和「行政倫理視角的觀察」等三個主題上發表了較多的論文。

肆、分析與討論

倫理也就是人倫之理，是人的社會關係中不以物質以及經濟利益為中介的那部分內容，是人的共生共在以及共同開展社會活動的前提和基礎（張康之、李傳軍，2018：1）。倫理與道德是聯繫在一起的，或者說，一個社會中的倫理需要以道德的形式出現，這樣才能現實地作用於人們的生活，以及處理人際關係的活動。道德主要是依靠社會輿論、傳統習俗和人們內心的信念來加以維繫的，表現為善惡對立的心理意識、原則、規範和行為的總和。行政倫理就是行政管理領域中的角色倫理，是行政人員在角色扮演中生成的倫理關係（張康之、李傳軍，2018：1）。雖然倫理學是世界上歷史最悠久的學問之一，但行政倫理學則是一門新興的學科，它是公共行政學與倫理學的交叉學科。行政管理作為公共權力的行使過程，必須按照公共事務的公共性質以及運行規律行事，以公共利益為依託，履行公共責任。行政權力行使的正當性是離不開對行政權力的制約的。建立在行政倫理基礎上的行政道德是以協調個人、組織以及與社會的關係為基本目的的行政行為準則和規範系統，是行政權力的重要制約機制之一。

一、行政倫理研究的興起

無論在西方，還是在中國，行政倫理思想都有著悠久的歷史來源。早在 Ancient Babylon、Greece 和 Ancient Rome,就有了它的萌芽。在中國，夏、商、周時期也已經有了「修德配命」、「敬德保民」的「德治主義」思想雛形。然而，行政倫理得到重視並被深入研究，還只是近幾十年的事情。行政倫理的系統研究首先在西方興起，一是由於在西方國家的行政管理過程中政府官員的不道德行為一再曝光，道德問題對行政管理提出了嚴重挑戰。二是公共行政學發展的邏輯演進，越來越涉及行政管理中的價值問題，提出了對政府進行倫理考察和道德定位的要求。

作為一門新興學科，行政倫理學的產生與發展是與公共行政這門學科的成長息息相關的。1887 年，Woodrow Wilson 發表了《行政之研究》（The Study of Administration）這篇著名的論文，標誌著公共行政作為一門學科開始出現。在隨後的幾十年裡，伴隨著公共行政發展中對所遇到的問題展開的熱烈討論，促進了公共行政學的學科和理論體系不斷完善，行政倫理學這一新興學科也在悄悄地生根、破土和發芽。

此後，對行政倫理規範的價值基礎所做的研究得以拓展和深化，從而使行政倫理學的理論準備日趨完善，人們對行政倫理在公共行政實踐中的作用也逐漸達成共識。相應地，行政倫理的實踐進入了一個新的階段，行政倫理標準逐漸融入行政管理過程中，最終，行政倫理學不僅從理論上也在實踐中顯示出其重要價值，並以一門學科的形式出現（張康之、李傳軍，2018：12-13）。

二、中國大陸行政倫理的興起

中國古代社會一直嚮往著以「德治為本」，從實踐來看，行政倫理在維繫社會的正常運行方面也確實具有舉足輕重的意義。為了實現國家的長治久安，為了

維護統治階級特別是統治集團的利益，古代各個時期的統治者大都重視處理君臣、君民等社會階層間的關係，注重「官德」，形成了豐富的有關行政倫理的理論和道德規範體系。修齊治平是中國古代儒家的倫理政治觀。《禮記·大學》中說：「古之欲明明德於天下者、先治其國。欲治其國者，先齊其家；欲齊其家者，先修其身；欲修其身者，先正其心；欲正其心者，先誠其意；欲誠其意者，先致其知。致知在格物。」

「修」，指修身；「齊」，指齊家；「治」，指治國；「平」，指平天下。以「修身」為出發點、強調個人道德修養與治國、平天下的一致性，主張由近及遠，由己及人，把「格物」、「致知」、「誠意」、「正心」，作為「修身」、「齊家」、「治國」、「平天下」的基礎，構成了古代倫理政治哲學的整個思想和實踐體系。這樣，儒家的道德論便更加系統化、理論化，更能適應封建宗法等級制度統治的需要。官德指的是官員恪守職業道德，保持政治操守。「官德」本質是一種政治道德，而政治道德始終處於社會道德的核心地位。這是因為，沒有哪一種職業道德像「官德」一樣，所涉及的是在運用國家權力過程中體現出來的道德問題（張康之、李傳軍，2018：11）。

中國大陸現代意義上的行政倫理研究產生於 20 世紀 90 年代，繼 80 年代中國大陸恢復和重建行政學學科以後，行政倫理成為理論學界普遍關注的學術熱點。或許是得益於國際學術交流，中國大陸才有為數極少的學者開始關注這個問題（李春成，2003：2），至於規模化的研究則是在公共管理碩士專業學位（MPA）教育項目被引入之後才形成的。這是因為公共管理碩士專業學位教育更考慮專業性、職業性和實踐性的需求，行政倫理學由於能夠有助於培養 MPA 研究生的職業精神和自律意識而被大多數學校列為選修課程，行政倫理學教學活動的開展必然

要求相應的研究給予支持和保證。

行政倫理學的形成、傳播和在中國大陸的發展背景，決定了 21 世紀以前中國大陸行政倫理研究只有零星的論文發表，且以介紹國外行政倫理和闡述行政倫理的作用為主，行政倫理的本質和倫理原則等一般問題也被觸及；直到 MPA 正式開辦的 2001 年之後，行政倫理在中國大陸受關注的程度才逐漸加強，研究所涉及的主題迅速擴展，所發表的論文數量也快速增長。可以發現中國大陸行政倫理研究在短短的 30 年間，在基礎理論研究的同時，緊跟中國大陸各項社會事業發展的步伐進行探索，取得了一定的成果且特點顯著，主要表現為研究深度和廣度的不斷擴展、研究隊伍的不斷壯大和研究問題的現實針對性不斷增強。

三、中國大陸行政倫理現況分析

中國大陸行政倫理研究的興起一方面受到西方行政倫理研究的影響，另一方面是源於當時中國大陸社會主義市場經濟建設中出現的負面效應。西方行政倫理學興起的理論背景是 20 世紀 60 年代末、70 年代初興起的「新公共行政運動」，並以 Frederickson 的《邁向新公共行政》(Toward a New Public Administration) 為「新公共行政」(new Public Administration) 形成的標誌。新公共行政建立在對傳統行政學政治與行政二分 (politics-administration dichotomy) 原則進行批判的基礎上，認為傳統行政學過分強調行政管理的技術性和工具性，忽視行政管理的價值性和對公平性的追求。1968 年，由 Waldo 發起，于雪城大學 (Syracuse University) 的明諾布魯克會議中心舉辦的「明諾布魯克會議」(Minnowbrook Conference)，與會人員提出了在公共行政中引入價值因素和倫理考慮，將公平作為行政的核心價值目標。這次會議的理論展開被視為新公共行政形成的標誌，同時也為行政倫理研究提供了重要的理論基礎。20 世紀 70 年代

行政倫理學作為一門獨立學科在西方學術界問世，取得了長足的發展。

研究之初，中國大陸的學者們把行政倫理一般地等同于行政道德，認為行政倫理是政府職業道德或公務員的職業道德，行政倫理主體是國家公務人員。有學者即認為「政府職業道德就是政府公職人員在行使公共權力和從事公務活動的過程中，通過內在的價值觀念與善惡標準，理性地調節個人與個人之間、個人與國家之間、個人與社會之間多種利益關係的職業行為規範」（黨秀雲，1996）。

每一門學科都有自己特定的研究對象，這是一門學科得以存在的前提條件。行政倫理學作為行政學和倫理學的交叉學科，大陸學界對它的學科定位有應用倫理學和行政哲學之辯（劉祖雲，2007:11-12），因此關於行政倫理學的研究對象也未有統一。目前，中國大陸有以下幾種代表性觀點：

李建華、左高山（2010:10）指出：「行政倫理學的研究對象包括三個部分：行政倫理主體、行政倫理關係和行政倫理行為。」張康之（2018：5-7）認為：「行政倫理學的研究對象是行政道德和行政倫理關係，行政倫理學應對行政道德的本質和發展規律、對行政主體間的價值關係進行研究。」王偉（2001:64）認為「行政倫理是指國家公務人員的行政倫理意識、行政倫理活動以及行政倫理規範的總和。」因此，「行政倫理學直接關注公共行政領域中具體的道德問題，特別是要對公共行政領域中出現的一些道德悖論和倫理衝突進行經驗的描述和理論分析，為政府和公務員的行政行為選擇提供價值導向性的依據」（王偉、鄧愛紅，2005:31）。羅德剛（2002：19）認為：「行政倫理是關於公共行政系統以公正和正義為基礎的行政倫理價值觀、行政倫理理論原則和行為規範的總和。」並且他認為行政倫理主體包括廣義行政倫理主體、狹義行政倫理主體和特殊行政倫理主體，據此行政倫理學研究領域應涵蓋行政組織倫理、行政領導倫理、公務員職

業道德、行政體制倫理、行政行為倫理和公共政策倫理。

上述有關行政倫理學研究對象的界定各有側重，內容上不盡相同，但都是針對行政場域中的倫理問題展開研究。雖然研究視角各有不同，但都是依託行政學和倫理學的研究方法，探索發現行政場域中各類行政倫理主體在開展行政行為以及在此過程中處理各種社會關係所應遵循的道德規範和行為準則，並進一步研究如何將規範付諸實踐，以便更好地打破公共行政領域中的倫理困境、解決倫理失範問題。

那麼，作為行政管理學和倫理學交叉學科的問題，行政倫理既是行政學研究的對象，也是倫理學的研究對象，研究論文可以在綜合性學術刊物上發表，更適宜在有關專業學術刊物上刊載。綜合性的學術刊物由於受欄目和版面的限制，難以對行政倫理研究給予持續關注（76.19%只發表1篇行政倫理研究論文的刊物中大多為綜合性的），從而削弱了此類刊物對行政倫理研究的支持力度。專業性的雜誌對行政倫理問題雖表現出了應有的敏感度和重視度，但尚顯不足。即便是行政學和倫理學等專業具有代表性的刊物——《中國行政管理》和《道德與文明》，也只發表了共14篇行政倫理論文（分別為5篇和9篇）。

行政學和倫理學的交叉學科只是行政倫理學的形式屬性，應用倫理學的專業領域則是行政倫理學的本質屬性。前者或許決定了行政倫理研究隊伍的相對集中態勢，發表行政倫理研究論文的作者中，擁有行政學（含公共管理學）及其接近學科（法政學科和經濟學等）和哲學背景的研究人員占較大比例。後者則決定了目前在該領域比較活躍的研究者基本出自哲學學科，因為行政倫理研究的問題域雖是行政性的，但理論基礎和思維方式則來自倫理學，深入系統的研究需要更多倫理學學養。這就使得中國大陸行政倫理研究隊伍中，出自於行政學的人員在

數量上雖多於哲學學科的，但後者的貢獻值和影響力卻明顯大於前者。

中國大陸行政倫理研究的主題設定受首部專著的影響明顯(張增田、駱小琴，2008:52)。王偉(2001)主筆的《行政倫理概述》是中國大陸行政倫理研究的第一部專著，該書緒論部分直接從「行政倫理建設的時代價值」切入，依據政治領袖的有關思想，在市場經濟的背景中闡述了行政倫理建設的意義。正文分「行政倫理基本理論」、「中國傳統行政倫理」和「當代國外行政倫理」等三篇。第一篇內容較為綜合，包括「行政倫理與行政倫理觀」、「行政倫理規範與行政品德養成機制」、「行政倫理的監督機制」和「行政行為的倫理選擇」等四章。目前，除行政倫理責任等少數主題之外，其他主題都源自《行政倫理概述》的不同章節，只是在著眼點上有若干拓展。

中國大陸行政倫理研究主題創新和開拓不足與學界對行政倫理理解的偏隘不無關聯。當我們所尋找到的公共行政的「倫理視角」最終被僅僅定格為「公共行政的道德化」(張康之，2002:195)，或者，當我們將行政倫理看作行政主體應遵循的道德規範總和，即「用以規範公共管理主體的行為，以保證公共事業的公正性，合理有效地實現公共事業目標的準則體系」(高力，2002:12)，實際上，對行政倫理的把握應該是應用倫理學視角的。甘紹平(2002:1-2)把應用倫理學理解為「旨在為人們思考現實社會不同領域出現的重大問題開闢倫理的維度，也就是說，為由這些問題引起的道德悖論的解決，創造一種對話的平臺，從而為贏得相應的社會共識提供倫理上的理論支援。」顯然，推開這扇窗戶，研究者將會發現更多有趣的行政倫理問題，行政倫理學的魅力也將得以展現。

在研究路徑上，過多關注「學科導向」。縱觀中國大陸行政倫理研究近30年來的發展，研究主要圍繞着行政倫理的學科構建展開，在行政倫理的概念、價值、

對象、內容等方面的研究日趨完善。這一研究現狀固然與中國大陸行政倫理學起步較晚、發展較遲有關係，但過度重視學科體系的研究反而會限制行政倫理學現實價值的實現。當下行政倫理研究要不斷從「學科導向」向「問題意識」轉化，切實發現行政管理活動中存在的種種問題，並據此在行政倫理學領域中尋求解決路徑和方法。近十年來，學界越來越關注行政管理的現實問題，在時代背景和理論視域雙重條件下，推進行政倫理研究的深入發展（張曉磊，2020：29）。

由於研究的初步性和研究隊伍的龐雜，中國大陸行政倫理研究尚存在一些不足。首先，部分研究人員缺乏獨立研究能力。發表論文作者中有超過四分之一是高校在校研究生，他們更多地是為了完成學校所規定的硬性指標進而能順利畢業，並不是出於興趣或工作需要而投身於此，研究質量難以保障。其次，有些研究不夠深入。篇幅在 1-3 頁論文（占總數 15.97%），表明不少研究成果缺乏深度和系統性。再次，研究方法單一。除了三篇個案研究、兩篇根據調研形成的論文以及一篇量化論文之外，其他都是定性研究。

伍、中國特色行政倫理

始於 20 世紀 80 年代的改革開放作為中國大陸的基本國策，毫無疑問是中國特色社會主義事業發展的強大動力。1982 年 1 月 29 日，夏書章在《人民日報》發表了《把行政學的研究提上日程是時候了》一文，其對中國大陸公共行政學的恢復和重建起到了極其重要的推動作用，開啟了中國大陸公共行政學發展的新篇章，自此中國大陸開始恢復和重建行政學（倪星、夏書章，2012：1）。伴隨著行政學研究的展開，行政倫理研究才得以逐漸興起。改革開放建立了社會主義市場經濟體制，在推動中國大陸經濟體制實現創新的同時，也帶來了不可忽視的負面效應。不少人脫離了體制的束縛，法律、制度和政策受到挑戰，人與人之間的

交往多以利益為導向，崇尚自由競爭的市場經濟使黨政不分、政企不分的格局被打破，進而導致公共行政領域的失範。在市場經濟建設取得重大成就的同時，公共行政領域出現了嚴重的貪腐等涉及行政倫理的行為。加上中國大陸歷來就有「德治」傳統，進入 21 世紀，學者們開始對西方行政倫理學進行系統研究，嘗試通過中國特色行政倫理建設解決一系列行政失範問題，直至 2005 年為大陸行政倫理研究第一階段「初探期」。

隨著中共十六大報告將「以德治國」確立為基本治國方略，以及中共反貪腐力度加強，道德與法律成為維護社會秩序、規範人們思想和行為的重要手段，「德治」與「法治」相輔相成。「以德治國」是一項系統工程，行政倫理建設是其中的關鍵環節。據此，中國大陸學界對行政倫理的研究進入了快速發展期。學者們從多個學科和研究角度對行政倫理展開探討，大陸相繼出版了數部有關行政倫理的專著、譯著以及大量相關文獻。此為大陸行政倫理研究的第二階段「發展期」。

改革開放 40 年來，圍繞著建立和完善社會主義市場經濟體制，中國大陸先後展開了八次政府機構改革，從單純的機構精簡發展到政府職能的全面轉變，極大地提高了政府治理能力。伴隨著行政體制改革的步伐，中國大陸的行政倫理研究也獲得了進一步的深化。同時隨著中國大陸反貪腐成為常態，而不是熱點問題，行政倫理相關的論文發表數量也隨著減少。此為大陸行政倫理研究第三階段「消退期」。

綜觀大陸行政倫理相關研究，可以發現當前對公共行政倫理的研究視角多聚焦在公共行政人員的責任建設和行為約束上，在研究方法上以理論方面的靜態研究為主，總體局限於現象和經驗的描述而缺乏理論框架和必要的資料支撐，相關研究的系統性和應用性還不能滿足推進國家治理體系和治理能力現代化的實際

需要。因此，如何化解新形勢下行政倫理的困境顯得非常必要和緊迫，構建出符合當代行政目的與實踐的行政倫理體系就成為今後行政領域的首要任務，關鍵點在於從中國大陸公共行政的範疇和價值選擇出發，探索具有中國特色的行政倫理與責任理論價值體系以及評價指標體系，推進中國大陸行政倫理制度化建設。

總之，中國大陸行政倫理 30 年來的研究形成了一批代表性的成果。但中國大陸在行政倫理研究領域還有許多有待進一步探討的地方，同時因為具有中國特色，由中國共產黨一黨執政，並根據最高領導者的指示或者言論開展相關行政倫理的研究，尤其是中共強調遵循「人民至上」的行政倫理價值。而行政倫理理念則是政治生活中應當或者倫理標準，是具有價值特性的政治理念。任何執政黨都有一套行政倫理理念作為執政行為的價值導向，它既是決定行政的根本目的，也是評價行政行為正當性的根本尺度。2015 年，中共十八屆五中全會，習近平以馬克思主義政黨的根本立場，提出了堅持以人民為中心的行政倫理理念。其內涵簡而概之即堅持人民至上，其行政倫理意涵主要彰顯在以下三個方面。

一、執政為民是中共行政倫理理念的價值取向

所謂執政為民，即堅持發展為人民的行政理念，是中共凝煉行政倫理理念的根本價值取向。它要回答的是「為誰謀權」「為誰掌權」「為誰用權」這一基本問題，以體現中共的執政價值合理性，明確中共的行政倫理追求。更為重要的是，它滿足民眾對中共執政倫理期待，可以融洽中共與群眾的關係，贏得民眾對中共的支持，進而樹立道德威信，使中共行使權力獲得道義上的保障。也就是中共在執政過程中，堅持發展為了人民，把民眾對生活的嚮往作為發展的方向，主動擔當起促進民眾利益的執政責任。

二、群眾路線是中共行政倫理理念的核心思路

所謂群眾路線的方法論，即堅持發展依靠人民，是中共行政倫理理念的核心思路。以此來彰顯中共執政工具合理性，更體現了中共對人民主體地位的深刻認識。中共行政倫理強調，一方面，人民群眾，不僅是社會發展的推動者，也是人類歷史的書寫者。同時，無論從歷史還是實踐，中共都強調，每一次理論上的重新認知和實踐上的重大突破，都離不開人民群眾的參與和推動。另一方面，中國特色行政倫理強調，每一次行政體制改革新舉措正確與否，也離不開人民群眾的實踐檢驗。其明確指出倘若沒有廣大人民群眾積極參與，許多改革新舉措不可能成功實施，也不可能有當前日新月異發展的大好形勢。正是基於這樣的認識，中共強調，中國大陸的行政必須緊緊依靠人民群眾，才能實現全面小康的目標。

三、以人民為中心是中共追求行政倫理理念的根本目標

所謂以人民為中心，即堅持發展成果由人民共用的行政目標。它既是中共堅持人民至上的執政理念的出發點和落腳點，更是中共追求行政倫理理念的根本目標。中共行政倫理強調以人民為中心，既是領導人民堅持走共同富裕道路的倫理自覺，從本質上講，更是由馬克思主義執政黨的根本屬性所決定的。同時中共把發展成果惠及全體人民作為自己的道德責任，堅持發展成果由人民共用。同時中共還明確發展是人民所託之事業，而人民則是中共事業依靠的主力軍，因此，人民理應享有對一切發展成果的所有權。

上述均表明中共雖以公眾利益(public interest)為施政的依歸，但公眾利益涵義極為模糊，因為今日之公眾絕非單一之團體，而是充滿異質性，如何尋求共識，極為困難。簡言之，中共主要採取以下方式來尋求公眾利益共識：

一是用權體現行政倫理，即通過權力進行反腐倡廉。「反腐倡廉要抓源頭，源頭就是黨員幹部的道德修養。」（中共中央文獻研究室，2008：177）不可否

認，貪腐是從缺德開始的。早在 2004 年，習近平（2004：36-38）就指出：「要做到權為民所用，就必須法德並舉，既要依法用權，又要以德用權，歸根到底用權要講官德。」中共十八大以來，反腐力度空前，並以更高的標準發展黨員，控制數量，提高品質，及時清理腐化黨員。由於反腐倡廉的現實要求，習近平更為突出「以德用權」的思想，並將之放在社會主義核心價值觀的總體框架中。

二是通過完善法律法規確保行政倫理，即法制是行政倫理的保障。行政倫理建設要以制度保障為依託。防止不道德乃至貪污腐敗行為的滋長蔓延，固然要建立在高度自覺的基礎上，但也離不開制度規範的監督制約。「由於領導幹部掌握一定的公共權力，對其思想道德的要求自然與眾不同。這在一定程度上決定了官德修養問題的特殊性。」（習近平，2004：36-38）「官德建設在強調自覺的同時，更應該強調與法制等強制手段的配合。」（習近平，2004：36-38）這是由行政倫理的本質決定的，行政倫理本質上也是一種道德，其作用的發揮主要依靠主體的自覺性。而主體的自覺性是不確定的因素，因而需要一種確定性的力量來保障，這就是法制的力量。中共的做法具體為：

不斷制定、修訂、完善黨紀及處分條例，如《中國共產黨章程》《中國共產黨黨內監督條例》《中國共產黨紀律處分條例》等。同時，於 2005 年頒布《中華人民共和國公務員法》並不斷修訂完善。2016 年底，中共印發《關於在北京市、山西省、浙江省開展國家監察體制改革試點方案》的通知，部署在三省市設立各級監察委員會，從體制機制、制度建設上先行先試、探索實踐，為在全國推開累積經驗（陸穎，2018：55-56）；2017 年 11 月，中共十二屆全國人大常委會第三十次會議上，表決通過了全國人大常委會關於在全國各地推開國家監察體制改革試點工作的決定；2018 年 3 月，中共十三屆全國人大一次會議修改憲

法，設立國家監察委員會，國家監察體制正式形成。

陸、結論

綜觀中國大陸行政倫理相關研究，可以發現當前對行政倫理的研究視角多聚焦在行政倫理建設和行政倫理的一般問題上，並具有濃厚的中國特色，以「黨」為中心，在研究方法上以定性研究為主，總體局限於現象和經驗的描述而缺乏理論框架、個案分析、量化研究及必要的資料支撐，相關研究的系統性和應用性還不能滿足推進國家治理體系和治理能力現代化的實際需要。因此，如何化解新形勢下公共行政倫理與責任的困境顯得非常必要和緊迫，因而構建出符合當代公共行政目的與實踐的行政倫理與責任體系就成為今後公共行政領域的首要任務。

理論研究如果脫離社會現實，就會成為無本之木、無源之水。行政倫理學不僅是一門理論學科，也是一門實踐學科，因此，中國大陸行政倫理研究必須立足於中國大陸的政治實踐開展理論研究，不斷回應和解決中國大陸現代化進程中的問題。

第一，研究方法的調整。行政倫理是人文學科和社會學科的結合，正是因為所涉學科的複雜性和全面性，決定了行政倫理的研究視角不能只立足於單一學科，而要將研究立足於行政學、倫理學、政治學、社會學、人類學、經濟學等諸多領域，以多元學科的方法研究行政倫理。因而，在研究方法上，既要有人文社會學科的研究方法，諸如調查法、觀察法、實證研究法、定性分析法等，又要兼具和突出倫理學科的獨有研究方法，包括發現法、證明法、建構法等，既要以理論研究來支撐行政倫理學的發展，又要注重實踐研究方法，即行政責任倫理研究，不是一項純理論研究，而是理論與實踐的結合體，最終要能夠指導行政實踐，促進實現行政責任，因此，需要豐富的、貼近實際行政實踐的案例，扎實研究基礎。

第二，不斷提高並擴大中國大陸行政倫理相關學術會議的層次、規模和範圍，增強行政倫理學的影響力和滲透力。相對於中國大陸經濟倫理學等應用倫理學科，行政倫理專業委員會成立較晚，在學術會議和學術交流方面也不是特別活躍，明顯落後於行政學學科和應用倫理學學科。Lloyd G. Nigro and William D. Richardson (1990)明確指出過：「作為美國行政協會的期刊，《公共行政評論》對行政倫理的探究已經影響了幾代學生和從業者。……現實是，從《公共行政評論》開始，倫理學已經獲得不同形式的持續關注。」中國大陸應該設立行政倫理專業學術刊物（academic journal），逐漸形成一種經過同行評審而具有廣泛影響力的期刊，適時或定期展示行政倫理研究領域的成果，以產生示範及擴大影響的作用。

第三，中國大陸行政倫理研究隊伍應建立與法學、政治學、社會學等學科研究隊伍的學術交流機制，同時建立研究社群，即在中國大陸最大的公共行政學術團體中成立行政倫理小組，透過網路將成員聯繫起來，討論行政倫理相關議題，並不斷促進學科融合，彰顯交叉學科的學術吸引力。隨著近年來行政倫理學學科的快速發展，學科研究內容越來越廣泛，研究對象日益呈現出多學科交叉的傾向，因此行政倫理研究應加強與其他學科的合作、交流和溝通，建立長期的、持續的對話交流機制，為構建中國特色的行政倫理學學科體系提供支援。

第四，中國大陸行政倫理研究應具有世界眼光，堅持「走出去」和「請進來」，逐步建立與國際同行平等的對話機制。實現這一點的前提是建立中國特色的行政倫理學學科體系，雖然中國大陸有一批學者對於如何構建中國特色行政倫理學提出了自己的見解，但是構建中國特色的行政倫理學學科體系依然在半路上。這就要求中國大陸行政倫理學學者堅持走出國門，一方面學習和研究西方行政倫理學

科的嬗變歷程、學科前沿、研究方法，努力「為我所用」；另一方面，主動介紹和闡釋中國大陸行政倫理學發展的最新成果，把中國大陸學者的智慧和聲音在世界舞臺上傳遞出去，增進國際同行對中國大陸的認知。同時堅持「請進來」，定期邀請國際同行參與中國大陸的學術研究，主動和國際同行建立對話交流機制，汲取國際學者智慧，為發展中國大陸行政倫理學提供經驗借鑒。

第五，在行政倫理研究的對象上，伴隨著資訊社會和「互聯網+」政務時代的到來，要注重對新時代行政倫理的創新認識。「互聯網+」政務是構建於資訊通信技術和電腦技術基礎上的行政管理的新模式，也是政府行政改革的重點專案。在新技術支持下所展開的行政管理改革，改變了傳統行政理念，在國家、社會與公民之間構建起全新的互動關係，人與人之間的交往也因為網路而產生了巨大的變化，這一切必然帶來行政倫理領域的巨大變革。目前也有大陸學者在「互聯網+」、數位治理等技術背景下探討行政倫理的價值內涵和發展趨勢，但關注度還不夠高，基於網路新視角下對行政倫理方面的研究仍然比較匱乏，這反過來也將制約中國大陸「互聯網+」政務的發展進程，降低行政管理的效率和效能，影響政府形象和公信力建設。因而，在新時代、新技術背景下展開對行政倫理學的研究和認識，是促使行政倫理學科體系建設和理論研究不斷發展、日臻成熟的關鍵，也是資訊社會用行政倫理理論研究指導行政管理實踐、彰顯行政倫理研究價值之所在。

參考文獻

中共中央文獻研究室，2008，《十六大以來重要文獻選編（下）》，北京：人民出版社。

中華人民共和國教育部，2020，〈全國高等學校名單〉，2020年8月26日取自

中華人民共和國教育部，網址：http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/s5743/s5744/202007/t20200709_470937.html。

王偉、鄧愛紅，2005，《行政倫理學》，北京：人民出版社。

王偉等，2001，《行政倫理概述》，北京：人民出版社。

甘紹平，2002，《應用倫理學前沿問題研究》，南昌：江西人民出版社。

李建華、左高山，2010，《行政倫理學》，北京：北京大學出版社。

李春成，2003，《行政人的德性與實踐》，上海：復旦大學出版社。

祁凡驊、林欣，2020，〈中國行政管理學科建設的未來之路——基於國內外12所行政管理學科頂尖高校的實證研究〉，《公共管理與政策評論》，9(2)：82-96。

夏書章、朱正威，2020，〈治國理政之學，善政良治之用——夏書章教授學術訪談〉，《中山大學學報(社會科學版)》，60(1)：1-7+2。

倪星、夏書章，2012，〈中國行政管理學的歷史與未來——專訪夏書章教授〉，《公共行政評論》，5(1)：1-5。

高力，2002，《公共倫理學》，北京：高等教育出版社。

張康之，2002，《尋找公共行政的倫理視角》，北京：中國人民大學出版社。

張康之、李傳軍，2018，《行政倫理學教程》，北京：中國人民大學出版社。

張曉磊，2020，〈我國行政倫理學發展研究綜述〉，《哈爾濱師範大學社會科學學報》，11(1)：23-30。

習近平，2004，〈用權講官德 交往有原則〉，《求是》，19：36-38。

陳振明，2018，〈中國公共管理學40年——創建一個中國特色世界一流的公共

- 管理學科》，《國家行政學院學報》，4：47-54+148。
- 陸 穎，2018，〈部分國家監察體制及其運轉情況〉，《上海人大月刊》，2：55-56。
- 趙 暉、朱紫禕，2016，〈我國行政倫理研究二十年及熱點問題分析〉，《河南師範大學學報（哲學社會科學版）》，43(2)：62-66。
- 劉祖雲，2007，《行政倫理關係研究》，北京：人民出版社。
- 羅德剛，2002，《行政倫理的理論與實踐研究》，北京：國家行政學院出版社。
- 黨秀雲，1996，〈論當代政府職業道德的建設〉，《中國行政管理》，2：17-18。
- Cooper, T. L. 2001. The emergence of Administrative Ethics as a Field of Study in the United States. *Handbook of Administrative Ethics*. New York: Marcel Dekker.
- Finer, H. 1941. Administrative responsibility in democratic government. *Public Administration Review*, 1 (3):335-350.
- Levitan, D. M. 1942. The Neutrality of Public Service. *Public Administration Review*, 2(3):317-323.
- Nigro, L.G. & W. D. Richardson. 1990. Between citizen and administrator: administrative ethics and PAR. *Public Administration Review*, 50(6):623-635.
- Thompson, D. F. 1985. The possibility of administrative ethics. *Public Administration Review*, 45(6):555-569.
- Wilson, W. 1887. The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 2(2):197-222.

The Research Status of Chinese Mainland's Administrative Ethics

——Also On China's Administrative Ethics with Chinese

Characteristics

Pu Huang* and Chih-Chun Chiu**

Abstracts

The study of administrative ethics in Chinese Mainland is a topic worthy of attention and discussion in the public administration of Cross-Strait. Although the Chinese Mainland has made some achievements in relevant discussions and empirical studies on this topic, Taiwan's scholars have paid little attention to it. Moreover, since the 21st century, the rapid development and growth of the relevant research on administrative ethics in the mainland of China, it is necessary for us to update our understanding of this, and its research results are worthy of systematic review and evaluation. Therefore, this study is based on the China National Knowledge Infrastructure (CNKI) database, and the journal source is limited to Chinese Social Sciences Citation) Index (CSSCI). As of August 31, 2020, a "Precise" search was conducted with "Administrative ethics" as the key word. A total of 211 papers related to "Administrative ethics" that were included in the database from 1998 to 2020 were found. Through the second search with the keyword "Administrative ethics", 119 papers were searched, which is the final analysis sample. In order to answer the three questions in the research of administrative ethics in Mainland of China: 1. Who is engaged in research? 2. What topics are studied? 3. How to conduct research? The results of this study can not only help the academic circles to have a further understanding of the overall picture of the Mainland of China administrative ethics research, but also provide suggestions for the future development direction of the Mainland of China administrative ethics, and provide an important basis for the follow-up advanced academic research.

Key Words : Administrative ethics research in Mainland of China, Quantitative analysis , Academic journal papers

*Associate Professor, School of political science and law, Shaoguan University, Guangdong Province.

**Professor, Department of Public Policy and Management, Shih Hsin University.

Received: April 12, 2022. Accepted: June 13, 2022.