

◆ 鄯爱红:官德与行政伦理研究—道德建设 “官德”先行



鄯爱红:官德与行政伦理研究—道德建设 “官德”先行

日期：2006-3-1 点击： 作者：鄯爱红 来源：本站原创

【字体： [小](#) [大](#) [简](#) [繁](#) [A](#)】

——建立与社会主义市场经济相适应的行政伦理体系

北京市委党校副教授 鄯爱红

道德建设是现代化建设的一部分。加强公民道德建设，提高全体公民的道德素质是社会主义精神文明建设的重要内容，也是我国社会经济步入新的发展时期，全面实现社会主义现代化的必然要求。

毛泽东同志说过，治国就是治吏。****同志说：“严重的问题在于教育干部。”《公民道德建设实施纲要》指出：“加强公民道德建设，共产党员和领导干部的模范带头作用十分重要”。官清民自安，官劣国必衰。从这一意义上说，加强公民的道德建设，要在全社会形成文明与道德的良好风尚，必须从加强行政道德建设，提高广大领导干部的道德素质做起。古人说：“君子之德风，小人之德草”，只有国家机构以及全体公职人员首先切实加强自身的道德建设，公民道德建设才能真正落到实处。

一、冲突与挑战：加强行政伦理建设的必要性

目前，中国政府面临着重大的契机和挑战：加入wto要适应国际经济全球化的大挑战。加入wto，要求政府适应经济全球化的形势，进行不断的调整和变革，包括管理观念、政府职能配置、政府机构设置、政府的运行方式等，其中也包括行政伦理观念的调整和变革。应当看到，目前政府管理方面的很多问题都与伦理问题相关，伦理问题对行政活动起着至关重要的作用。这就要求政府加强自身的行政伦理建设。

公务员是人民的公仆，其宗旨是为人民服务。长期以来，我们也形成了一整套行之有效的约束公务员行为的规范和制度。但是随着社会生活的不断变化，特别是社会主义市场经济的建立，传统的行政伦理与社会主义市场经济发生了一些冲突。这些冲突包括：

第一，因循守旧倾向和开拓创新精神的冲突。在传统的行政活动中，行政管理主要是执行政策，照章行事。现代社会的公共行政环境发生了变化，随着对外交往的扩大，高科技的发展特别是互联网的普及，人们的视野变得越来越广了，思想变得越来越活跃了。特别是随着普法教育的不断深入，人们的法制观念和意识不断增强。民告官的现象已不再是天方夜谭，行政机关要想不上被告席，就必须认真履行自己的职责。而且，要有所收益，还不能循规蹈矩，现代社会行政伦理的一个重要特点就是它与公共管理交织在一起，公务员一方面要接受公众更大程度的监督，另一方面要满足公众更多的需求。他们需要在一个人力、物力更为有限的环境中，提供更符合需要更优秀的服务。总之，行政官员必须采用新的方式开展政府工作，需要在公共行政的传统理念（照章办事）与公共管理的新方式（通过创新和风险管理寻求结果）寻求平衡，在效率与腐败之间寻求平衡。

其次，强调“民为邦本”与“经济人格”的冲突。传统行政伦理的一个重要特色和内涵就是不同程度地强调“民本”思想。社会主义社会的公务员也以“为人民服务”为最高宗旨。改革开放以来，市场经济意识在行政领域的泛化使一些人的“行政人格”蜕化为“经济人格”，在金钱与利益的诱惑下，一些人的权力观念发生了变化，他们不是利用手中的权力为人民办实事，而是利用权力为个人谋利益，因而导致权钱交易、权色交易和官商勾结等不正之风的蔓延。

第三，行政领域出现了道德规范的模糊性。近年来，中国政府围绕行政体制和政府机构改革进行了不懈的努力，也取得了很大的进展。但也给行政伦理和行为标准带来了意想不到的影响。政府职能转移；公务员与公民关系的变化；全球一体化以及对其它伦理和文化规范的接触；社会规范的变化等等都使原有行政伦理遇到了危机。由于机构设置在法律形式和政治形式上的变化（如：部分权力从政府的部、委、署移交到公共企业、国有的有限公司等），结果导致部分公职人员将体现公共行政特色的许多规章制度、行为规范都置之脑后了。此外，社会多元化和个性化发展使社会逐渐丧失了统一的道德规范，道德规范对人们变得模糊起来。这种道德规范的模糊性对公务员来说也概莫能外。“为人民服务”的宗旨在很大程度上对一部分官员只具有口号和抽象的意义。相当一部分公务员公仆意识、服务意识、平等意识、责任意识淡漠，主人意识、权力意识、等级意识和优越感极度膨胀。

由于新的环境使新旧行政伦理观念发生了种种冲突，旧的行政伦理规范失去了约束作用，新的伦理体系尚未建立，导致了一系列的行政道德失范。公务员道德失范导致以权谋私、贪污腐化之风不断滋生和蔓延。并直接诱发、刺激了社会风气、公共道德的败坏。

行政道德领域存在的问题，不仅对公民道德建设造成负面影响，而且直接影响行政管理的效率和成果，对公共行政构成挑战，主要表现在：其一，行政领域存在的道德问题导致政策执行走样。执行政策是政府运用行政权力实行对公共

事务管理的首要职能，公务员的道德觉悟和道德能力如何是制约政策能否有效执行的重要因素。目前，行政领域“上有政策，下有对策”的现象极为普遍，一些地方政府和公务员从自己的特殊利益出发诠释政策，在配置人力、物力资源时假公济私，部门与部门之间相互扯皮，这些不道德的行为直接对政策的有效执行造成负面影响。其二，行政领域存在的道德问题致使行政效率缓慢。效率通常被理解为投入的资源和获得的收益之间的比例。无论是政府部门还是企业公司，效率始终是人们致力追求的一项重要目标。一个高效的政府，应当是能够保证上情下达、令行禁止的政府。目前，一些公务员出于私利瞒上欺下，干部任用中搞裙带风，任用、提拔不称职的人，这一切都必然使政府职能的发挥受到影响，产生低效率、负效率。其三，行政领域的道德问题使政府陷入权威危机，公众对政府越来越不信任，怀疑甚至抵触情绪不断上升。据统计，认为大部分时间政府不能秉公办事的美国人，从1958年的23%增加到1980年的73%。[1]1979年英国公民对政府管理感到满意的仅占35%，不满意的占54%。[2] 1995年11月，北京市社会心理研究所与北京市委宣传部合作，对北京市民对政府官员的评价进行了抽样调查，结果表明：北京市民对政府官员的评价是否定性的。对政府官员的否定性评价不是由于政府官员的工作能力不足，而是由于官员的“官德”问题十分严重。[3]

以上分析表明，一方面政府机关和行政人员在新的环境下面临新旧伦理观念的冲突，与此同时，行政领域的道德状况已对公共行政构成严重挑战，这就要求我们在理论上加强行政伦理体系的研究，在实践中提高各级政府及公务员的道德素质，重塑政府的道德形象。

二、核心和规范：行政伦理的体系建构

行政伦理，就是伦理在行政关系、行政活动中的体现，即是指能够使行政活动得以更有效地、更公平地、更合理地运行的行为规范。具体地说，是指行政主体（包括国家行政机关及其公务员）在行使公共权力、从事公务活动中所应确立和遵守的伦理道德要求的总称。

社会主义行政伦理体系由三个层面的内容构成，即行政伦理价值观、行政伦理规范和行政伦理选择机制。行政伦理体系的核心是行政伦理价值观，行政伦理建设的首要任务就是要确立与市场经济相适应的行政伦理价值观。价值观对于道德观具有决定性的作用，它不仅确定道德的方向，还规范和引导人们的道德评价、道德判断和道德选择。社会道德危机常常根源于价值观的混乱。行政价值观是对行政价值进行评价、判断、选择的内在尺度，也就是行政主体行政活动的价值取向。行政价值观对于行政伦理建设具有十分重要的意义。

现代社会的行政伦理价值观是由公共行政的基本原则和政府的职能所决定的。中国现代公共行政的基本原则是人民主权原则，这就决定了人民利益和公共利益是我国行政机关一切活动的根本出发点和归宿。我国政府的中心职能是发展经济，引导和服务于社会主义市场经济机制，这就决定了追求客观效益应作为行政管理的一个重要目标。与此相应，科学合理的行政价值观应当是以为人民服务为核心，在吸取廉政、勤政、公仆精神等传统行政价值观的基础上溶入现代效

率观念、协调意识、服务精神和法制理念。

其次，要确立与市场经济相适应的行政伦理规范，行政伦理规范在不同时期，对具有不同的行政职责的公务员有不同的要求，目前，主要应当提倡公正、诚信、廉政、勤政等。

公正 公正的社会历来就是人们不懈追求的目标。政府在维护社会公正方面承担着不可推卸的责任。公正应是行政伦理最主要规范，也是公务员必备的行政伦理品德。行政主体的特殊性就在于它手中掌握着社会利益分配的特权，行政伦理的基本问题也就是权与利的关系问题，即行政活动主体如何利用手中的权力调节各种利益关系的问题。如果他们不能遵守公正的道德规范，就会受到社会关系、金钱往来或个人的某种信念的影响而不从公众利益出发，不依照法律秉公办事，利益分配的法码就有可能朝着个人利益和行业集体利益倾斜，社会利益、国家利益和公众利益就会受到损失。社会只有确立了公正的行政伦理，才有可能建立一个公平的、公正的社会。在市场经济条件下，这一规范显得尤为重要。需要强调的是应当正确理解市场经济条件下的公正，公正不是绝对的平均，而应当遵循劳动平等的公平观，要承认个人天赋、能力和贡献的大小，容许一定程度的社会差别。只有这样，才能充分调动人民群众的积极性和创造性，推动社会主义市场经济的健康发展。

诚信 诚信是人之为人所应当遵守的最重要的道德规范，也是行政伦理的主要规范之一。西方与“诚信”相应的德目是“诚实”，意思就是诚恳老实，有信无欺。诚实是守信之后所表现出来的品质；守信是诚实的依据和标准。在中国古代，诚信被视为“进德修业之本”、“立人之道”和“立政之本”。《礼记·礼运》记孔子说：“大道之行也，天下为公。选贤与能，讲信修睦。”对行政主体来说，只有诚实无欺，才能取信于民。只有确立“诚信”的行政伦理规范，才能建立正常的政治秩序。目前官场中少数人行贿受贿、贪污腐化、卖官鬻爵、拉帮结派的行为已严重地损害了党和政府的信誉，各种腐败行为和暗箱操作也是造成了整个社会的信用匮乏的主要根源。行政主体能否遵守诚信原则，是政府能否取信于民的关键，为官为政者只有取信于民，一言一行为人民负责，才能保持社会的长治久安。

廉洁 “廉”字的本意是“便宜”或“经济”，引申意义为不贪非分之利。“洁”的意思为纯净无污，清白干净。古人说：“廉者，政之本也，民之表也；贪者，政之祸也，民之贼也。”廉洁作为一种行政伦理规范，就是要求公务员洁身自好，不损公肥私，不贪污受贿，不接受任何非分的好处，做到两袖清风，一尘不染。国家公务员的职能是执行公务，其职责是代表国家依法组织和管理国家的行政事务，维护国家利益和公众利益，为人民服务。中国有着“为政以德”的传统，历代统治者都把廉洁作为重要的行政道德规范加以提倡。中国共产党更是把廉洁奉公作为自己的政治本色，中国共产党十四大明确要求“廉洁奉公，勤政为民。”公务员是否廉洁，对政府、对整个国家机关的廉政建设，有着举足轻重的作用。

勤政 勤政作为一个行政伦理规范，是对公务员的业务素质和敬业态度的要求。勤政就是要求公务员以高度的责任心，努力追求、创造最大化的工作效率和业绩。现代社会各行各业管理活动中技术含量越来越高，对公务员的业务水平，技术素质，工作能力等都提出了更高的要求。因而，勤业精业就显得更为重要。勤政还是对行政主体敬业态度的

要求。认真负责地为公共服务是公务员应尽的天然义务。现在一些政府机关建立了“受件回执制度”，就表示了政府对公民的一种热情，一种真正负责的态度和精神，也是对有关职能部门的一种勤政要求，可以一定程度上防止职能部门敷衍塞责、互相扯皮和推诿。勤政规范对公务员是一种督促，一种警策，更是公民和正义之间平等“契约关系”的一种具体体现和制约。

行政伦理体系第三个层面的内容是行政伦理选择机制。行政伦理的选择机制，是指行政主体在行政选择过程中的伦理动因。行政活动实际上就是一种利益调节行为，利益和利益关系是影响行政主体进行行政选择的决定性因素，其中以何种利益为基础，代表谁的利益行使权力具有重要的伦理意义。从某种意义上说，行政选择就是一种伦理选择。对于行政选择起决定作用的伦理动因是：行政义务、行政良心和行政人格。行政义务也可称为行政道德责任，指行政主体在行政活动中所承担的涉及国家、政府以及人民利益关系因而具有善恶价值的责任。行政良心是行政主体对自己的行政义务的一种自觉意识，如果说行政义务具有客观的、他律的性质，那么行政良心的显著特征就是自律性。行政人格是行政主体基于对自己行政义务的自觉认识，通过一系列的行政活动而形成又表现于一系列行政活动中的一贯品格。行政义务、行政良心和行政人格作为三种行政选择的动因代表了行政伦理发展的三个阶段。行政人格的形成是行政伦理发展的最高阶段，也是行政伦理建设的最高目标。

三、法规和制度：行政伦理规范落实的保障

任何社会的人都存在对财富即利益的贪欲，一个人的高尚与否不在于其有无贪欲，而在于他能不能用理智来克制自己的贪欲。一个社会是不是有健全的行政伦理，不在于这个社会的公务员有没有贪欲，也不在于这个社会有没有完备的行政伦理体系，而在于这个社会有没有完备的制度来抑制个人的贪欲，保证行政伦理规范的落实。

功利性的确是市场经济的主要特征，但如果有相对完善的制度，就可以成功地将社会成员对功利的追求限制在不损害他人利益的范围内。权力的确可能导致腐败，但只要一个社会建立起相应的法律和伦理制度，就可以成功地将公务员的权力限制在一定范围之内。

行政人员的特殊之处在于他手中握有一定的权力，当权力不受约束时就会产生腐败。如果说公民道德水平的提高主要*教育和修养的话，行政人员的道德建设还要借助相应的制度、法规建设作保障。传统的“德治”文化与现代行政道德建设的一个重要区别就在于二者的“人性假设”不同。传统道德修养理论的依据是“人性善”，因而修养的途径主要依*“自省”、自律。现代社会道德建设，特别是行政人员的道德建设中要充分估计到人性受社会关系制约的因素，不能单纯依*人们的“善良天性”，要认识到社会制度对于塑造人性的重要作用。人性之中有没有“恶”的一面？人性中的“恶”一旦与权力结合会产生怎样的后果？如何去限制它？这不仅是资产阶级行政官员不能回避的问题，同样也是无产阶级行政官员需要面对的问题。特别是在市场经济条件下，当个人正当利益得到普遍认同，人们对利益最大化的追求被看作是市场经济发展的驱动力的情况下，行政官员不可能是纯而又纯的革命家。行政官员首先是人，也有着自己的特殊利益，也生活在市场经济的社会氛围中，因而不能排除他们在追求利益最大化的诱惑下突破道德防线

滑向“损人利己”或者“损公肥私”，因此如何约束和限制行政官员的自私自利行为，或者说如何约束和限制“经济人”在其成为“行政人”后不能把“追求利益最大化”动机转化为“以公权谋私利”的行为就成为当代社会行政伦理建设的主题。

行政伦理建设不能单纯依*行政人员的道德“自律”，还要依*外在的强制性的“他律”措施，行政伦理建设不能寄希望于“好人”或“好人政府”，而应当寄希望于好的制度。正如波普尔所说：“我们渴望得到好的统治者，但历史的经验向我们表明，我们不可能找到这样的人。正因为这样，设计甚至使坏的统治者也不会造成太大损失的制度是十分重要的。”[4]在干部道德建设问题上，邓小平有一段话也很值得深思。邓小平说：“我们过去发生的各种错误，固然与某些领导人的思想作风有关，但是组织制度、工作制度方面的问题更重要，这些方面的制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法做好事，甚至会走向反面。”[5] 近年来公职人员的道德问题日益严重，究其原因，除了一些行政人员不重视道德修养之外，一个很重要的原因就是忽视了行政人员伦理建设的外部机制，没有看到当代中国现实的行政伦理建设与传统的“德治”文化的根本区别。道德建设，特别是领导干部的道德建设如果仅仅依*人们的良心，依*个人的“慎独”，依*领导干部良好的道德素质就只能表现为一种个别的、偶然的、偶然的现象，而很难形成普遍的、稳定的、确定的趋势。特别是当领导干部的道德问题、腐败问题已相当严重的情况下，就更需要强调道德的他律性，强调行政伦理建设的外部监督机制，逐步使有关公务员的行为规范法规化，并使之具有可操作性，是当前加强[6]行政伦理建设的重要方面。

对一个国家的治国来说，法治与德治，从来都是相辅相成、相互促进的。二者缺一不可，也不可偏废。法治属于政治建设、属于政治文明，德治属于思想建设、属于精神文明。二者范畴不同，但其地位和功能都是非常重要的。我们应当始终注意把干部道德建设与法制建设紧密结合起来。法制建设须弘扬正义法精神，道德建设需要借助法律调节。目前，行政道德法规化已经成为一种国际流行趋势，许多国家都在这方面有了专项法律，如，美国的《政府道德法》，英国的《荣誉法典》、《反腐败法》，韩国的《公职人员伦理法》，日本的《国家公务员伦理法》等，一些国家甚至已经形成了有关从政道德的法律体系。

放眼当今世界，国家公务人员伦理要求法规化已成为一种大趋势。在我国的法规尤其是行政法规中，也已经包含了丰富的伦理要求。如近年来，我们党和国家也相继颁布的《国务院工作人员守则》、《关于党政机关县（处）级以上领导干部收入申报规定》、《关于领导干部报告个人重大事项的规定》、《中共中央关于党政机关厉行节约制止奢侈浪费行为的若干规定》、《关于党和国家机关工作人员在国内交往中接受的礼品实行登记制度的规定》等，特别是《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》出台，标志着我国行政伦理建制度化步入了新的阶段。一些地区和部门还结合实际，制定了相应的制度，如，领导干部党风廉政建设责任制、领导干部离任审计制度、重大问题集体决策制度、政府机关“受件回执制度”等，这种行政伦理规范以法律和制度形式作保障，就为复杂的行政行为提供了相对稳定的道德评价标准，同时对国家机关内部良好作风和外部正确的社会舆论的形成具有重要的导向作用，而且还可以强化公职人员的职业信念和道德责任感，使行政伦理建设真正落到实处。

[1] 史蒂文·凯尔曼：《制定公共政策》，商务印书馆1990年版，第1—2页。

[2] 周志忍：《当代国外行政改革比较研究》，国家行政学院出版社1999年版，第16页。

[3] 邵道生：《一个严峻的问题：“官德”》，载《东方》，1996年第5期。

[4] 卡尔·波普尔：《猜想与反驳》，上海译文出版社1986年版，第491页。

[5] 《邓小平文选》第2卷，第333页。

- 上一篇文章： 乔法容:官德与行政伦理研究—论政府调节的道德约束
- 下一篇文章： 夏伟东:认真总结两年来的成功经验



发表评论



告诉好友



打印此文



关闭窗口

最新5篇热点文章

著名伦理学家罗国杰教授简...
吴潜涛教授简介
葛晨虹教授简介
龚群教授简介
肖群忠教授简介

最新5篇推荐文章

吴付来副教授简介
孔德：实证哲学
孔迪亚克：人类知识起源论...
孔多塞：人类精神进步史表...
儒学与现代民主

相 关 文 章

 网友评论：（只显示最新5条。评论内容只代表网友观点，与本站立场无关！）

[设为首页](#) | [加入收藏](#) | [关于本站](#) | [版权申明](#) | [联系站长](#) | [友情链接](#) | [在线留言](#) | [与我同在](#)

Copyright© 2004-2008 Ethics.Com.Cn .All Rights Reserved

京ICP备05005293号

Designed by:闲心设计