



首页 → 学术文章 → 政治伦理

李春成：发达国家行政伦理的特点

首先，在形式上。许多发达国家的行政伦理规范大致有三套系统：一是通过国家立法的形式确定公共行政的道德。譬如：早在1958年7月，美国国会两院以共同决议书的形式通过了《政府工作人员伦理准则》；1978年10月，美国国会通过了《美国政府行为伦理法》；1985年，美国国会制定了《美国众议院议员和雇员伦理准则》；1989年4月，国会通过了布什总统提交的《美国政府行为伦理改革法》；1992年，美国政府又颁布了由政府伦理办公室制定的更具操作性的《美国行政部门雇员伦理行为标准》。另外，政府的一些部门根据各自的具体情况，制定了适合本部门的伦理规范和实施办法。日本在1999年通过并颁布了《国家公务员伦理法》和《国家公务员伦理规程》，并于2000年4月1日起正式实施。

二是由国际组织倡议的用于规范其成员国政府行为的伦理规范。譬如，经济合作与发展组织（OECD）在1989年将治理国际腐败问题提上了议事日程；并于1994年、1995年先后提出了《关于给外国公共官员的贿金扣税问题的建议书》和《制止在国际商业交易中贿赂的建议书》；经过反复协商谈判，于1997年各成员国和五个非成员国在巴黎共同签署了《制止贿赂公约》。OECD理事会又于1998年4月发出了《改善行政伦理行为建议书》。所有这些规范，对于改善和规范其成员国的公共行政行为，都起到了积极的作用。

三是公务员职业社团制定的伦理准则。譬如，美国公共行政学会全国理事会经过反复讨论，于1981年通过了一系列道德原则，在此基础上，1984年理事会为会员制定了一部道德准则，并于1994年进行了修订。

第二，在管理体制上。建立了一套立体式、多层次、多方面的综合反腐倡廉体系。如上所述，这些机构既包括像OECD这样的国际联合机构，也包括国内公共行政职业协会与学会以及其它一些非政府组织等社会团体，甚至还有不少的私人伦理咨询公司，也加入到了政府伦理建设的阵营。除此以外，就是通过立法新创或授权成立的各种行政伦理管理机构。譬如，美国众议院的常设机构“伦理委员会”不仅管理众议院议员及其雇员的伦理事务，而且在美国政府官员的廉政建设方面也发挥着重要作用。最为重要的行政伦理管理是根据《美国政府行为伦理法》成立的美国政府伦理办公室，它在1979年成立之初隶属于人事管理局，1989年独立建制直接向美国总统、国务院和国会负责，办公室主任由美国总统提名经国会任命。其机构、经费、人员、权力等都得到了扩张。另外，在政府的许多部门以及许多州和市的议会和政府，也设有伦理方面的工作机构。

第三，在教育科研上。有一支强大的教育科研队伍和机构建制。以美国为例，几乎每个州都有一个实力强大的咨询机构，这些机构不仅受理政府伦理咨询，而且协助政府做行政伦理培训。譬如布什总统1989年就职不久就曾邀请“美国伦理咨询中心”为美国高级公务员做行政伦理方面的报告。总部设立在洛杉矶的美国行政伦理研究会囊括了美国一大批学者、律师和政府官员，集中研究和讨论政府伦理问题。此外，美国的高等院校也成了美国行政伦理的研究、培训和咨询的重要基地。据1995年NASPAA对其成员院校的调查，至少有78所院校在研究生的教育中开设了行政伦理学课程。其它学校以各种方式进行了行政伦理教育。

第四，在内容上。发达国家的行政伦理往往以界定公共服务的价值观为起点，进行行政伦理规范的讨论和制定工作，比较注重条理性、时代性和可操作性，并对公共行政的专业化服务给予了较多的关注。概括地说，发达国家的行政伦理主要涉及以下几个方面的规定：

（一）界定公共服务的价值观

要制定行政伦理规定，首先应当弄清楚的问题就是：哪些伦理行为应当弘扬和鼓励，哪些需要加以约束和抑制。然而，依据什么来判断呢？为此，就必须追问公共行政的价值理念。譬如，根据美国“政府官员和职员伦理行为原

则”（共14条），可以将美国的行政价值观概括为十四点：（1）忠于宪法、法律和伦理规则；（2）个人利益的获取不能有害公共利益；（3）不得利用信息谋私利；（4）不得索贿、受贿或行贿；（5）忠于职守；（6）秉公办事；（7）不得以权谋私；（8）保护联邦财产；（9）不得违规承诺；（10）不得从事与政府职责相冲突的职业或活动；（11）应向有关部门检举揭发腐败；（12）率先垂范履行公民义务；（13）公正公平执法；（14）力避违法违纪行为。澳大利亚1993年题为“建设更好公共行政”的政府报告列出了官员行为的几项原则，体现了其主要的行政价值观：积极响应政府；严密关注结果；功绩为人事配备之本；廉洁、清正，坚持高标准；严格责任制；严于律己并与他人合作，精益求精。英国“公共生活标准委员会”首份报告提出了“公共生活七原则”：无私；廉政；客观；负责；公开；诚实；表率。

（二）严格实行公务员财产收入申报制度

在现代社会中，行政伦理主要是一种利益伦理，绝大多数的行政腐败行为都直接或间接地与经济利益相关。因此，大多数国家都采取了公务员财产收入申报制度，但是在申报的具体项目与形式以及公开的方式等具体做法上，各国不尽相同。财产收入申报制度一般包括三个方面：是否要求申报个人财产收入及申报形式、公务员能否以及在何种情况下能够接受礼品或好处。譬如澳大利亚政府规定公务员必须申报财产收入，但并不向社会公布，只是内部公开；须经部（局）长的许可，公务员方能接受礼品或好处。而美国则规定公务员的财产收入必须向社会公开，除非特殊情况一般不允许收受礼品或好处。例外情况包括：（1）在生日或那些有互赠礼物传统的节假日，公共雇员一般可以每次接受或赠予总价值不超过10美元的东西，在办公室享用食物、茶点或在家中私人的招待。（2）在为数不多的对个人有重要意义的活动时，如结婚以及在结束上下级关系的情况下（如退休），雇员可以赠送或接受礼物。他们还可以为集体性的自愿捐助提供或征集少量礼物。

（三）与公共管理改革同步进行

二战以来，为适应迅速变化的社会经济形式，西方发达国家公共行政改革运动可以说是一浪接一浪：由传统行政范式到新公共行政再到新公共管理，二十世纪80年代末以来，多中心治理模式又盛行起来。每一股思潮、每一波运动，都会导致公共行政理念与价值的变迁，民主、效率、公平、正义等价值处于一种变动中的调适与平衡之中，不同时期各有侧重。因此，其行政伦理规范也处于不断的变动之中。就目前而言，发达国家行政伦理改革表现出三个方面的共同特点：“一是全面审查行政伦理管理体制的现状，认清新特点、新问题；二是在推行‘全面公共管理’改革的同时强调伦理的管理；三是着眼于在公共行政现代化进程中建立新的伦理框架和机制。”

来源：《学习时报》

中国社会科学院应用伦理研究中心

北京建国门内大街5号 邮政编码：100732 电话与传真：0086-10-85195511

电子信箱：cassethics@yahoo.com.cn