



摘要：公务员行政伦理是公务员在行使公共权力、管理公共事务，提供公共服务、履行行政管理职责活动中形成并应当遵守的原则和规范。中国正处极度的社会转型期，行政伦理方面存在诸多问题。对这特殊队伍的管理无疑是提出了严峻的挑战，要建设高素质的国家公务员队伍必须要重视行政伦理的建设，这既是打造现代善治政府的保障，同时也是建设社会主义和谐社会的内在要求。

关键词：公务员；行政伦理；现状；路径

公务员行政伦理是社会主义伦理在国家行政实践生活中具体体现，是国家公务员在行使公共权力、管理公共事务、提供公共服务、履行行政管理职责活动中形成并应当遵守的原则和规范。没有相应的行政伦理，行政行为就不能发挥它所应有的作用。^[1]国家公务员是一种特殊的职业，代表国家和政府行使国家行政权力，执行国家公务，组织管理各项行政事务，肩负着“治国”的历史使命。^[2]加强行政伦理建设能规范行政行为，有利于建立勤政廉政机制；有利于树立政府在公众心目中的良好形象，正如邓小平所说，“群众对干部总是要听其言、观其行的”^[3]；有利于实现行政管理科学化、高效化的实现；有利于现代“善治”政府的打造。党的十七大报告指出“加快行政管理体制改革，建设服务型政府。”因此，提倡公务员行政伦理建设对报告精神的落实将有重大的理论与现实意义。

一、行政伦理概念界定

关于行政伦理的概念界定，学者们做了大量的研究和探讨。基于对行政的不同理解，目前国内学者对行政伦理的认识主要有以下几种观点^[4]：

动态说，有人把行政理解为一个动态的过程，因而认为行政伦理“就是行政领域中的伦理，准确地说是公共行政领域中的伦理，也可以说是政府过程中的伦理”^[5]。这种理解更是把行政伦理置于一个动态的过程之中，认为行政伦理“就是关于“治国”的伦理。它是执政党、国家机构和全体公务员所应遵循的伦理道德要求的总称，融合在治理国家与公共行政的方方面面，体现在诸如行政体制、行政领导、行政决策、

行政执行、行政协调、行政监督、行政效率、行政素质之中。”^[6]

静态说，有人从静态的角度理解行政，认为行政是行政人员对国家公共事务的管理，行政伦理就是“国家行政机关及其工作人员在权力运用和行使过程中的道德意识、道德规范以及道德行为的总和”^[7]。

综合说，有人从内涵与外延两个方面探讨了行政伦理的概念。就其内涵来说，“特定的利益关系原则是行政伦理的本质所在，特定的权利义务关系是行政伦理最基本的组成要素，特定的主体性价值是其基本结构，特定的约束机制是其基本功能，特定的范畴构成其基本体系，特定的文化内涵又反映了行政伦理发展的基本机制”^[8]。就其外延来说，行政伦理包括公务员的个人品德、行政职业道德、公共组织伦理和公共政策伦理。^[8]

和谐说，认为“行政伦理就是指国家行政机关及其工作人员在权力运用和行使过程中的道德意识、道德规范以及道德行为的总和。也就是说行政伦理就是行政人员的职业伦理，行政人员的品行、道德对行政行为都具有重要的影响。在我国，公务员作为我国的行政人员，他的道德素质的高低直接关系到对党和国家的各项路线、方针、政策执行的状况；直接影响到行政效率的高低以及行政目标的实现情况；同时也直接影响到社会公德的履行和和谐社会的构建。”^[9]这种观点就是把行政伦理置于和谐社会这一特殊的社会背景之下来考察的，具有深刻的时代性、现实性。

我们认为公务员行政伦理同时具有动态说、静态说和和谐说的主体性、价值性、历史性、时代性等各种特征，应把它放在一个立体的考察纬度，更适合或更有利于我们思考，要以“勤政、人格、民主、公正”^[10]为价值背靠理解公务员行政伦理。因此，可以这样来界定公务员行政伦理，就是公务员在行使公共权力、管理公共事务，提供公共服务、履行行政管理职责活动中形成并应当遵守的原则和规范。

二、我国公务员行政伦理缺失现状及其成因探析

（一）我国公务员行政伦理现状

随社会主义法制的不断健全，政府管理相比以前迈上了一个新台阶。广大国家公务员的道德风貌发生了积极的变化。但是，近年来政府官员的行政伦理失范问题也令人担忧。在2007年召开的全国人民代表大会上，最高人民检察院的报告指出：立案侦查职务犯罪大案18241件，其中贪污、受贿百万元以上的案件623件。立案侦查涉嫌职务犯罪的县处级以上国家工作人员2736人，其中厅局级202人、省部级6人。^[11]根据中组部发布的消息，2007地方领导因换届违规操作受到党纪、政纪、刑事处理的干部总计1968人。从查处的违纪违法案件看，一些人沦为腐败分子，大都是从道德品质上出问题开始的。有关方面统计还表明，目前中国有相当数量的涉嫌贪污和贿赂的犯罪嫌疑人在逃，最保守的估计有50亿美元的资金被他们卷走，而这些都是他们的腐败所得。^[12]这只是行政伦理缺失可以量化的方面。还有吃、拿、卡、要等种种不合乎行政伦理规范的行为。这些我们必须直面，这是关乎到国家命运的大事，

我们不能走拉美以及东南亚一些国家的老路。

我国公务员的行政伦理失范的主要表现在以下三个方面：

1、主仆关系颠倒。《宪法》精神深刻的体现了人民是国家的主人，干部是人民的公仆的思想，但是，部分公务员面对市场经济大潮的强烈冲击，他们把利益关系倒置，逐渐由“公仆”变成了“主人”，这包括“行政主体贪污腐败，利用职务上的便利非法将公共财产据为己有，公款大吃大喝，奢侈浪费”^[13]。他们的道德理想和社会主义信念发生动摇，对社会主义市场经济存在着片面甚至错误的认识，丧失了远大理想，道德水准严重下降，存在着严重的“官本位”和“权力本位”思想意识，丧失敬业精神，不思进取，敷衍塞责，奉献精神大大弱化；缺乏正确的价值观、人生观，导致权欲膨胀；缺乏服务大众的价值取向。拜金主义、享乐主义和极端利己主义的不良倾向滋生泛滥。这在群众中造成了极坏影响。主仆地位的倒置问题，是公务员道德问题中最具根本性、关键性的问题。当然，我国公务员主体队伍是好的、是“健康”的，但这种现象的出现已给我们行政管理带来了挑战，我们必须加以警惕和妥善解决。

2、权利泛化，特权思想严重。一些政府部门的领导，利用自己掌握的各种资源和政府部门所具有的特殊的社会资本，谋求个人利益。行政腐败频繁发生在现实生活中不难看到，部分行政人员在行使运用权力的过程中，将市场交换原则带人行政管理过程，变官场为市场，权力的公共性于不顾，大搞权力交易和权力消费，导致了吏治腐败。以至于任人唯亲、买官卖官之风盛行。违规用权、藐视法律，直接导致上访人群的增加，影响到社会的稳定与和谐。

3、责任意识淡化，服务理念缺失。虚报浮夸成风部分公务员完全脱离实际和群众，高高在上、夸夸其谈，只对“上”负责，违背当地实际情况，甚至破坏生态环境大搞形象工程、政绩工程；对群众的冷暖疾苦不闻不问；欺下瞒上，弄虚假，以谋求升官，为自己捞取政治资本；还有一部分人在工作中“不求有功、但求无过”的思想严重；面对群众时官僚作风严重，甚至是蛮横粗鲁，把自己当成管理者却忽视了服务者的一面。这不仅招致人民群众的强烈反感，还严重的损害了党和政府的形象，也严重影响了社会主义现代化建设事业的正常开展。^[14]

（二）我国公务员行政伦理缺失成因探析

那么是什么原因导致我国公务员行政伦理缺失呢？原因是多方面的，有内因也有外因；有宏观方面的也有微观方面的，我们认为具体的有以下一些方面的因素：

1、历史因素。中国具有两千多年封建专制历史，同时也意味着具有两千多年的文官制度。它既我们留下了许多宝贵的精神文化财富，也留下了不少负面文化。譬如，封建特权思想、“官本位”思就容易产生以权谋私、权大于法的问题；加之中国乡土本位文化一向注重人情，社会交往中往往是情大于法，容易导致拘私情而侵害公共利益；在传统的行政价值观中，升官发财的思想根深蒂固，做官不是事而是谋求好处的职业，以至于现在还有腐败官员开声称“当官不发财，请我也不来”，这当然也就容易产生以权谋私的思想。^[15]加之文革思维的作祟，使一部分公务员偏离了正确的行为路线。

2、价值因素。我国处于极度的社会转型时期，新旧思想交织在一块，尤其在市场经济的冲击下，价值观念处于震荡时期，这些新情况新变化将会持续且深刻影响中国社会，也会对国家的行政伦理带来挑战。经济多元化必然导致文化多元化，旧道德被冲破，新道德尚未完全确立，人们的价值观、道德观被严重扭曲。进而资产阶级拜金主义、享乐主义、极端个人主义等道德思想的侵入，加之传统封建宗法道德思想沉渣泛起。这是一些公务员道德失衡滑坡的直接思想根源。

3、制度因素。孟德斯鸠说：“一切有权力的人都容易滥用权力，这是亘古不变的一条经验。有权力的人们使用权力一直遇到有界限的地方才休止。”^[15]缺乏强有力的监督和制约机制是行政伦理失范的客观条件。处于转型期的中国，社会主义民主与法治建设不够完善。这在一定程度上使行政道德失范的程度有所加剧。邓小平曾指出：“我们过去的各种错误，固然与某些领导人的思想、作风有关，但组织制度、工作制度方面的问题更重要。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。”^[3]

4、主体因素。作为行政伦理主体的公务员时常发生角色冲突。就是公务员角色的认知中出现了“公共人”和“经济人”角色冲突^[11]。公务员一方面作为个人，有追求自身利益最大化的要求，同时，又拥有社会公共权力，容易造成角色冲突，利用手中的权力谋取私利，实现自身利益最大化。^[10]这致使公务员角色扮演出现障碍。

5、文化因素。中国的现代化是“晚发外生型”的，因而面临着文化观念的严重滞后问题。在中国长达两千余年的封建统治中，形成了一套很是“系统完备”的官场文化。在长期的计划经济体制下，形成的奉献型公仆式的行政伦理模式与社会主义市场经济条件下的现代行政伦理模式格格不入。社会成员普遍缺乏与现代化过程相适应的文化价值观念和与现代职业化过程相适应的职业伦理精神和情操，一言以蔽之，就是现代行政伦理文化严重缺失。

三、我国公务员行政伦理建设路径思考

为了我国公务员制度更加完善，为了和谐社会美好理想得以实现。务必要开拓思路、锐意进取、消除障碍、直面现实，力争把我国公务员行政伦理建设好发展好，这是当下的需要，也是我们建设社会主义强国的有力保障。

（一）加强行政伦理教育

随着知识的生长、拓展和社会背景的不断变迁，对公务员进行行政伦理教育显得十分必要，使其在不断变化的环境中始终扮演好“公共人”的角色。因此，既要提倡“他率”又要加强“自律”，使其认识到行政伦理道德是为政之本，并和现阶段的历史任务及本职的行政工作实践结合起来，形成系统的教育培训体系。行政伦理教育的内容应体现时代精神。同时，还要汲取古今中外一切优秀的文化成果，既体现出民族性、时代性，又要体现出世界性。具体可以从以下几个方面入手：

一是要树立正确的行政价值观。牢固树立马克思主义的世界观、人

生观、价值观和正确的权力观、地位观、利益观，常修为政之德，常思贪欲之害，常怀律己之心，增强权为民所用、情为民所系、利为民所谋的自觉性，切实做到为民、务实、清廉。因为这是树立公务员道德的基础和根基，同时也是现代公务员行政伦理教育的重要内容。

二是要用十七大报告明确提出的“中国特色社会主义理论体系”武装头脑，切实提高公务员的政治素质和理论涵养。

三是强化公务员的道德自律意识。就是要求公务员在工作和生活中，包括在一些小事细节上，都能做到自重、自省、自警、自励，管住自己的嘴、管住自己的手、管住自己的腿，坚决抵御各种落后思想和腐朽文化的侵蚀，提高自控能力，过好名利关、金钱关、美色关。将外在的强制转化为内在的自觉，促成良好的职业道德习惯，并在实际工作中加以实践。

四是培育公务员的公正、公平理念。和谐社会是个公正、公平的社会，公正、公平也是构建和谐社会的基石，作为构建和谐社会的重要力量，公务员更是要树立公正、公平的理念。^[10]

五是要科学合理的制定公务员行政伦理教育培训计划，不断完善和丰富教育方法和内容，进而形成完善公务员行政伦理教育体系。

（二）加快行政体制改革，完善相关机制

实践充分证明，行政伦理失范现象总是和政府职能过多、范围太宽、权力过大有千丝万缕的联系。政府管的多、宽、大，就会使行政官员滥用权力成为可能。因此，必须进一步转化政府职能，深化行政体制改革。

一是要转变政府职能，理顺政府与市场的关系，加强政府的宏观调控力度，实现服务型政府的建构，充分彰显现代政府的服务至上理念。

二是就是要确立正确的政府管理观念。将其由原来的既是“掌舵者”又是“划桨者”的角色转变为“掌舵者”，进一步规范其行为，进而建设有限政府，这样一来很大程度上会为防止公务员行政伦理的缺失提供制度保障。

三是完善公务员任免机制。严格按照《公务员法》和相关法律条款办事，在源头上把好关，使德才兼备的人才进入公务员队伍，同时还应形成和谐的人才流转机制，更大程度上来保证公务员队伍的素质建设。在《资治通鉴》中有这样的记载，将人分为四种：“圣人”、“愚人”、“君子”、“小人”。德才兼备是“圣人”，德才兼亡是“愚人”，德胜于才是“君子”，才胜于德是“小人”。认为只有“圣人”和“君子”可用，可以成为国家的管理者。

四是建立公务员行政伦理道德考核制度。在公务员录用、考核、提薪、晋升时充分考虑其信用道德状况，建立一套完整可行的考察办法，来付诸实践而不是走走形式。

五是强化公务员的行政伦理责任。公务员要建立起高度的责任心，要尽心尽职，既要对自己的行为负责，而且还要对执行上级的非道德命令负责。这在《公务员法》中已涉及到。^[1]

六是确立公务员利益保障体制。客观认识行政主体的利益需求。充分保障其的合法权益和利益所得。建立和完善公务员生活保障制度，适时适当提高公务员工资、福利待遇，建立起道德建设的效益机制，包括

道德褒抑机制、利益保障机制、道德评价机制、道德奖惩机制，为公务员尽职尽责提供物质保障和精神动力。

（三）加强行政伦理立法

行政伦理立法，就是把伦理行为上升为法律行为，使伦理具有与上层建筑的政治、法律同等地位的监督、执法权力的法律效力和作用。道德良心作为软件必须通过政治法律等硬件系统的功能才能很好的发挥其作用。在现代国家中，越来越多的伦理规范被纳入到社会的法律规则体系之中。越是文明发达、法制完善健全的国家中，法律几乎已成了一部伦理规则的汇编。^[11]加强伦理立法，通过法律的强制力来维护道德的纯洁性，已经成为现代国家共同的发展趋势。美国、意大利、日本、新加坡、韩国等国家都对公务员的行为进行了法律方面的规定。诸如美国的伦理立法主要有：《政府工作人员道德准则》（1958）、《政府官员和雇员伦理行为准则》（1965）、《美国政府行为道德法》

（1978）、《美国政府行为道德改革法案》（1989）、《美国行政官员伦理指导标准》（1992），几乎所有的州政府均制定了道德规范，大多数政府部门也为本部门人员制定了道德准则。我国也非常重视行政道德建设，制定了一系列法律法规，诸如《公民道德实施纲要》、《行政机关公务员处分条例》、《公务员法》、《行政监察法》等，还提出一系列政策方针，如以德治国；立党为公，执政为民；牢记两个务必；社会主义荣辱观；在公务员行政伦理道德建设方面取得很大成绩，但这还与我们的现实需要和目标还有一定的差距，还应加快立法，完善立法，尽快制定《国家公务员道德法》、《国家政务活动公开法》、《国家公务员财产申报登记法》等法律，为打造现代法治政府提供法律保障。

（四）建立行政伦理专门的管理机构

在美国，众议院内设置有“众议院行为规范委员会”、众议院的常设机构“道德委员会”、政府伦理办公室除联邦政府外，在美国的许多州和市的议会和府也设有伦理办公室或伦理委员会。他们的实践为我们提供了经验，同时也带来了思考，要建设好公务员行政伦理，成立专门的行政伦理管理机构是必不可少的一个重要环节。在我国的治国实践中，有各级“纪律检查委员会”和“监察机关”，因其地位等多方因素，所发挥的作用有限，我们建议将其纳入中央国家机关垂直管理，还应在人大设立“伦理委员会”。在实践中，我们要进一步完善和探索有效的科学的公务员行政伦理管理体系和管理机构。

（五）公务员行政伦理的社会监督机制

道德作为一种社会控制手段，必须有强制力的威慑和有力的社会监督。所以公务员行政伦理建设不仅要强化内在体制机制建设，还要发挥社会监督力量，诸如自愿接受社会团体、非政府组织（NGO）、非营利性组织（NPO）、人民群众、新闻媒体的批评和监督，增强行政组织决策的科学化、制度化和民主化，提高行政行为的透明度和公开度。^[10]

一是要完善群众举报机制。任何单位和个人都有权向纪检监察机关检举行政人员的违纪违法行为，如举报属实，应给予举报人相应的物质或精神奖励。

二是注重各级信访机关的建设，提高其级别，为更好的协调解决上

访事件提供机制保障。

三是不断完善政务公开制度。政务公开是群众监督的前提，要加快电子政建设步伐，政府应通过新闻媒体、政府简报、网络专门的信息服务机构等方式向社会发布工作信息。进一步完善听证制度，使群众有机会参与到政府的管理之中来。〔15〕

公务员行政伦理建设是一项长期而艰巨的工程。“凉水泡茶慢慢浓”，相信在一系列措施的实施下，我们的努力最终会实现，进而为和谐社会的构建和中华民族的伟大复兴做出应有的贡献，对此我们充满了期待。

参考文献：

- [1] 刘白露. 行政伦理建设刍议[J]. 内蒙古社会科学(汉文版), 2001(6).
- [2] 李国友. 略论国家公务员职业道德建设[J]. 社会主义研究, 1997(5).
- [3] 邓小平文选(第二卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1994: 124、333.
- [4] 王锋、田海平. 国内行政伦理研究综述[J]. 哲学动态, 2003(11).
- [5] 王伟等. 行政伦理概述[M]. 北京: 人民出版社, 2001: 63.
- [6] 李丽. 论行政伦理建设[J]. 湖南大学学报(社会科学版), 2001(1).
- [7] 吴祖明、王凤鹤. 中国行政道德论纲[M]. 武汉: 华中科技大学出版社, 2001: 3.
- [8] 张国庆. 行政管理学概论[M]. 北京: 北京大学出版社, 2000: 522、526.
- [9] 史丹. 和谐社会视角下我国公务员行政伦理建设[J]. 理论观察, 2007(5).
- [10] 祝丽生. 困境与路径选择——论我国公务员行政伦理建设[J]. 理论探讨, 2006(5).
- [11] 最高人民检察院工作报告[R]. 北京: 2007.
- [12] 司淑玉、李艳霞. 试论腐败的产生、传播及社会效应——由符号互动理论解读[J]. 福建行政学院福建经济管理干部学院学报, 2005(1).
- [13] 高中义、高伟. 行政伦理失范及其治理对策[J]. 中南民族大学学报(人文社会科学版), 2002(4).
- [14] 李聪明、李文利. 行政伦理建设面临的问题及对策[J]. 河北学刊, 2006(4).
- [15] [法] 孟德斯鸠. 论法的精神(上册)[M]. 北京: 商务印书馆, 1961: 154.

作者简介：

杨永燕(1980-), 男, 甘肃榆中县人, 西北师范大学硕士研究生, 研究方向: 应用伦理学。

[\[1\]](#)国家公务员法第五十四条规定：公务员执行公务时，认为上级的决定或者命令有错误的，可以向上级提出改正或者撤销该决定或者命令的意见；上级不改变该决定或者命令，或者要求立即执行的，公务员应当执行该决定或者命令，执行的后果由上级负责，公务员不承担责任；但是，公务员执行明显违法的决定或者命令的，应当依法承担相应的责任。

文档附件：

编辑： Liuzp 文章来源： 作者投稿

版权所有： 中国社会科学院社会学研究所
E-mail: ios@cass.org.cn

欢迎转载，请注明：转载自《中国社会学网》[<http://www.sociology.cass.cn>]