



研究人员风采

张 敏

- 个人简介
- 文章总汇
- 科研项目及成果
- 图片信息
- 联系信息

文章总汇

张敏：行政执法类公务员职业道德建设研究

2011-01-07 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

中国人事科学研究院 公务员管理研究室 张敏

随着目前法制建设的深入，公民的法律意识明显增强，对行政执法人员行使职权时，严格履行义务、职责，严格依法定程序办事等职业道德提出了更高要求。然而，在行政执法类公务员道德建设实践中，执法类公务员的道德常常与一般社会道德、职业道德相混淆，甚至被其所掩盖，这就忽略了行政执法类公务员与一般公民在道德上的差异，以至许多行政执法类人员难于以确定的、具体的道德规范约束自己。事实上，只有行政执法人员人人诚信执法，才能取信于民，才能真正构建起全民和谐的社会。

一、我国行政执法类公务员范围和特性

（一）行政执法类公务员的范围

我国依据公务员职位的性质、特点以及管理的需要，设立了行政执法类职位。《公务员法》第十四条“国家实行公务员职位分类制度。公务员职位类别按照公务员职位的性质、特点和管理需要，划分为综合管理类、专业技术类和行政执法类等类别。可以说，公务员法规定的职位分类制度主要体现在两个方面：一是划分职位类别，二是职位设置。

行政执法类职位主要集中在公安、海关、税务、工商、质检、药监、环保等政府部门。总的来说，行政执法类公务员，是指公安、海关、税务、工商、质检、药监、环保、交通、城管等政府部门中履行行政监管、行政处罚、行政稽查等现场执法职责的公务员。目前，基层一线行政执法队伍将近200万，是社会管理与市场监管职能的直接履行者，是政府形象的窗口，是老百姓接触最多的特定公务员群体。例如，工商行政管理部门是国家市场监管和行政执法的职能部门，担负着维护市场经济秩序、保护经营者和消费者合法权益，保障市场公平竞争，促进社会和谐稳定，服务经济社会发展的重要职责。

（二）行政执法类公务员的特性

行政执法类职位指行政机关中直接履行监管、处罚、稽查等现场执法职责的职位。与政府机关的综合管理类、专业技术类职位相比，行政执法类职位具有下列特点：

首先，行政执法活动是为了维护公共安全和公共秩序。执法类公务员在公安执法、公路交通、工商税务、药品监督等领域，执法活动目的是为了维护公共安全和公共秩序。行政机关在执法中一般都采取积极主动的行动去履行职责，而不需要行政相对人的意思表示。另外，行政执法人员只有对法律法规的执行权，而无解释权，不具有研究、制定法律、法规、政策的职责。这一点，与综合管理类职位的区别尤为明显。

其次，工作法定性带来的强制力。行政执法就是指行政机关和法律、法规授权的组织在行政管理活

动中行使行政职权，依照法定职权和法定程序，将法律、法规和规章直接应用于个人或组织，使国家行政管理职能得以实现的活动。行政执法的主体包括国家行政机关及其公职人员和法律授权、委托的组织及其公职人员。此外其他任何单位和个人都没有权力实施该行为，因此执法类公务员作为执法主体具有法定性。另外，基层行政机关及其执法人员具有其他公共机构所不具有的强制力。行政执法活动是依照法律、法规现场直接对具体的管理对象进行监管、处罚、强制和稽查，具有现场强制性。

再次，由于执法形式多样化和执法依据的多样性，执法类公务员执法过程中存在相应的执法风险。行政执法的依据可以是法律、行政法规，也可以是行政规定和行政命令，或者是法院的行政裁决书。现代市场经济条件下行政执法不仅继续保留传统行政执法中的刚性形式——行政征收、行政处罚、行政强制以及行政征用等，也创造了一系列柔性的执法形式——行政合同、行政规划、行政指导以及行政给付等^[1]。行政执法形式多样化以及依据的多样性带来相应的执法风险。所谓执法风险就是具有执法资格的国家公务人员在执行法律、法规所赋予的权力或履行职责的过程中，未按照或未完全按照法律、行政法规、规章的要求执法或履行职责，侵犯、损害了国家和人民群众的利益，给国家或人民群众造成一定的物质或精神上的损失以及应履行而未履行职责，所应承担的责任。例如行政执法执行到什么程度、有何措施，处罚部门如何执行等等，这些都会带来相应的执法风险。

最后，行政执法活动面向基层，与群众接触密切，是国家法律、法规最直接具体的执行者。基层行政执法机关公务员直接和行政相对人发生作用的国家公职人员，是他们将“纸面上的法”转变成“行动中的法”^[1]。基层执法人员是国家法律、法规的最直接、最具体的执行者，掌握着行政程序的运作，是行政机关和行政相对人之间的桥梁。大多数行政相对人不会对这些基层行政执法人员和行政机关进行区别，而是把这些执法人员视为“政府”。因此，基层执法人员如何用法、执法，将直接影响政府与群众和谐关系的建立。如果行政执法人员的业务素质、文化水平、思想观念、道德水准还不能适应新时期执法、行政工作的需要，在具体工作中存在着以权谋私，吃、拿、卡、要、报，讲排场、摆阔气、盛气凌人，不求进取等不正之风，就会严重败坏了行政执法部门的声誉，影响党和国家在群众心目中的整体形象。因此，身负行政执法重任的公务员，必须具有较高的职业道德修养。

二、行政执法类公务员职业道德建设的重点

行政执法类公务员的职业道德，是在公务员职业道德基础上结合执法工作的职业特点形成的行政执法类公务员应具备的道德意识和行为规范，是行政执法类公务员政治素质、思想意识、文化修养、品德情操、工作态度和作风的总和。曾庆红同志在全国实施《公务员法》工作会议上的讲话中，深刻揭示了我国公务员精神的科学内涵，这就是：“热爱祖国、忠于人民，恪尽职守、廉洁奉公，求真务实、开拓创新，顾全大局、团结协作”。这“四句话、32个字”，充分体现了以爱国主义为核心的民族精神和以改革创新为核心的时代精神的有机结合，充分体现了党中央对公务员队伍一贯的严格要求与公务员法对公务员队伍法规性要求；既是对长期以来广大优秀公务员崇高精神和优秀品德的创新概括，也是在新的历史条件下对所有公务员提出的新的要求。在此基础上，执法类公务员职业道德建设重点体现在以下几个方面：

（一）强化服务社会、服务群众的观念

政府行政管理和公共服务的最终目的是构建以人为本的和谐社会，使城乡居民共享改革发展的成果。作为政府活动的一部分，行政执法的最终目的是服务社会，服务群众。那么从这个意义上来说，执法也就不应该是冰冷生硬的机械执法而应该是服务居民的人性执法。根据服务群众的执法目的，有必要对传统的管理、权力、统治等观念予以革新，尊重和保障人权。行政执法人员特别是基层执法人员应牢固树立以人为本的理念，摒弃以往以管理者自居的心理，立足本部门执法工作任务，面向服务对象，面向基层，面向群众，服务社会，服务人民。增进广大人民群众对执法部门的理解和支持，树立执法队伍在人民群众心目中的形象和威望。

长期以来，行政执法类公务员执法理念存在偏差，行政执法领域普遍存在行为个人化，以言代法、粗暴执法、野蛮执法和罚态度款、以罚代管、以罚代批等问题。受传统思想影响，一些执法人员一直将行政相对人简单地看作是管理者或被管制对象，对他们缺乏同情心，缺少人情味，工作态度上简单、粗暴，甚至时常出现辱骂、殴打行政相对人的情况。实际上，执法的目的应该是服务城市居民。行政执法类公务员执法过程当中，唯有坚持上述执法理念，才能改变在人们心目中的“公害”印象，才一能有效保障当事人的合法权利，提高执法的效率，最终使我国的行政执法改革和实践走上法治的轨道。

（二）端正态度，坚持文明执法与严格执法相统一

行政执法类公务员职业道德建设的重点之一就是坚持严格执法与文明执法的统一。行政执法人员的服务态度，工作作风直接关系到党和政府在人民群众中的声誉。因此，应该端正态度，在工作中做到文明执法，礼貌待人，谦虚谨慎，讲究、工作方法和言谈举止艺术，要做到以法论人，以理服人，以情感人，切忌作风

粗暴，态度生硬，盛气凌人。应着装的执法队伍，必须着装执法。要出示执法证件，有统一标识的必须佩戴标识；要履行对当事人和行政相对人的告知义务；要将法律程序执行到位，不能省略必须的法律步骤。

严格执法本身就是保障经济社会可持续发展的需要，如果不能做到严格执法，就不可能有良好的管理秩序，作为行政执法机关就是失职。如果不能文明执法，势必会引起群众的抵触情绪，从而最终影响社会和谐。因此，掌握群众心理，带着对人民群众的感情去执法，端正态度，坚持文明执法与严格执法相统一是行政执法类公务员职业道德建设的重点。

（三）秉承公平、公正观念，树立行政执法公信力

民主法制、公平正义是衡量社会是否和谐的重要尺度。推进民主法制建设，维护和实现社会公平正义，是构建社会主义和谐社会的重要内容。因此，秉承公平、公正理念以及依法行政是对行政执法人员职业道德的基本要求，是行政执法工作的生命线。只有公平、公正执法，才能取信于民。

依法行政是行政执法类公务员职业道德的核心内容，也是衡量一个执法类公务员道德品质的重要尺度。它要求执法类公务员要严格按照法律、法令、条例、办法等办事，把公平、公正贯彻于执法、行政工作的一切方面和始终。公民的法律地位一律平等，任何组织和个人都没有超越宪法和法律的特权，任何组织 and 个人的违法行为都必须依法受到追究。

现实生活中，有的行政执法类公务员习惯于把人分成三六九等，对不同身份的人给予差别待遇，许徇私情、乱征、乱罚。背离公平、公正观念，行政执法行为必然会侵犯人民的权利。为此，在行政执法过程中，首先应排除特权的干扰，对当事人不分亲疏、地域、贫富、民族出身，对相同的情况要给予相同的处理结果，从而营造一个公平、合理的的执法氛围，坚持执法为民，树立行政执法公信力。

（四）提高责任意识和程序意识，保证执法行为合理、合法

法治政府是责任政府，权责一致也是依法行政的基本要求。对于行政管理活动而言，应当遵循“法无授权不可为”的原则，行使行政权力必须在法律法规的授权范围之内，以合法合理的方式行使。行政主体及其工作人员在执行职务时因违法行为而给公民、法人或其他组织的合法权益造成损失的，有关责任主体应承担相应的行政责任。

重实体、轻程序，程序意识缺失，程序可有可无，可多可少，导致当前我国行政执法过程中出现混乱与无序，极大地阻碍了我国行政执法的进步和完善。行政执法工作直接面向广大人民群众和各类市场主体，执法过程中应提高责任意识和程序意识，保证执法行为合法性与合理性相一致。提高行政执法人员的责任意识，强化执法人员程序价值观念，可以增强行政主体的工作责任心，从而有效地预防和制裁行政违法行为，保护公民、法人的合法权益不受侵犯。

行政执法要适应新阶段新形势新要求和人民群众的新期待，必须按照科学发展观，坚持执法为民，更加注重公平正义，增强服务观念，切实维护人民群众的合法权益，努力提高执法公信力，为经济社会发展创造健康有序的环境。

三、行政执法类公务员职业道德建设途径

增强行政执法类公务员的服务意识，弘扬依法行政、建设法治政府的精神，彰显执法为民和服务群众的追求，公开执法，公正执法，可以通过职业道德建设的相关途径来实现。

（一）强化政治理论学习，正确认识行政执法在经济社会发展中的重要作用

组织行政执法类公务员系统学习政治经济理论和法律知识，制定相应的学习计划，使执法人员更好地认识到规范执法是经济发展的内在要求和基本动力。一些政府片面强调经济发展，忽略了其应有的服务职能，导致在公共事业执法范围内大肆侵犯公民权益。作为行政执法类公务员，要通过政治理论学习正确认识执法与经济社会发展二者的关系。

大力倡导执法人员贯彻落实科学发展观，科学发展观的核心是以人为本，体现了马克思主义历史唯物论的基本原理，体现了全心全意为人民服务的根本宗旨。让基层执法人员充分认识“权为民所用，情为民所系，利为民所谋”的深刻内涵。要把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益，作为行政执法工作的出发点和落脚点。行政执法的宗旨就是全心全意为人民服务。只有优质高效的执法服务，才能构建和谐社会。

行政执法人员只有通过加强政治理论学习，摆正位置，才能得到广大群众的认可与支持。要坚持用人民群众的视角来审视行政执法活动，使执法更全面、更准确地反映人民群众的利益和诉求，做到为民造福的事情依法依规办好，损害群众利益的事情坚决不做，群众反感的事情坚决整治。只有这样，才能真正提高行政执法人员的职业道德水平。

（二）推行行政执法责任制，贯彻职业责任意识

增强职业责任意识是提高行政执法能力和水平的基础。每一名行政执法类公务员，尤其是基层执法人员

都应认识到自己的职业责任和所肩负的社会责任，在行政执法过程中，正确履责，勇于负责，以维护社会的公平正义作为自己的神圣使命。

对于行政执法类公务员而言，其道德水准直接关系到其能否秉公执法。因此，要把大力推进行政执法责任制与加强政德建设有机地结合起来，使之相互补充、相互促进。强烈的执法责任意识可以通过行政执法责任制来实现，2005年国务院办公厅印发实施《关于推进行政执法责任制的若干意见》，要求强化执法责任，明确执法程序和执法标准，规范和监督行政执法活动。行政执法责任制通过职业纪律来保证执法的严肃性和完整性。在行政执法责任制下，执法人员必须严格依法行政，正确履行法律法规赋予的各项权力以维护宪法和法律的权威。依照“职权法定”原则，厘清公共权力的界限以及行政执法作为活动的边界，对于执法中的违法行为、不作为进行严肃追究和处理，如此一来，行政执法人员的职业意识必然得到贯彻和加强。

（三）规范行政执法自由裁量权，在工作实践中培育职业道德素养

行政执法人员的职业道德是在多年执法过程中不断建立和完善起来的，它来源于执法工作，又反过来作用于执法工作。在既有法律框架下，行政执法人员有着相当的裁量空间，应当合理考虑相关因素，不专断，规范行使自由裁量权，有利于行政执法人员在工作实践中培育职业道德素养。

行政执法机关拥有广泛的自由裁量权，但这种自由裁量权是相对的。行政机关在行使自由裁量权时必须符合公平、公正原则。在我国当前依法行政的观念尚未完全建立情况下，有的执法人员利用这种自由裁量权对某些行为或者处理过宽，或者变通处理，或者执法不彻底，出现执“人情法”现象等。2008年5月公布的《国务院关于加强市县依法行政的决定》，提出规范行政执法自由裁量权，要求对有裁量幅度的行政处罚、行政许可法律法规条款进行梳理、细化和量化，将行政裁量标准予以公布执行。规范、合理的使用自由裁量权，区别情况该宽则宽，当严则严，最大限度地化消极因素为积极因素，可以使行政执法人员在实践中不断增强职业道德素养，在管理社会秩序的同时，全面发挥化解矛盾纠纷、维护公平正义、服务民生建设的职能作用。

（四）建立相应的奖惩机制，以执法效果鞭策职业道德提升

建立服务型政府是行政管理体制改革追求的目标，服务是行政执法的价值所在。因此，可以通过社会评价提高行政执法的职业道德水平。社会监督评议是间接保证执法质量的重要方式，是促进行政执法人员职业道德提升的重要环节。将行政执法评议、考核结果作为衡量被评议考核对象依法行政工作的重要依据；将社会评议结果与其年终目标考核、奖惩紧密挂钩，如此才能把执法与服务有机统一起来，使行政执法得到人民群众的普遍理解和支持，实现执法者与被执法者的相互理解，增强职业道德意识和观念。

要选树一批执法道德模范，通过奖励模范、引导激励，对个别违法违纪的人和事公开曝光，让不尽责、不守道德的人受到谴责和惩处，使大家懂得加强职业道德建设是发展社会主义市场经济的需要，是加强党风廉政建设、纠正行业不正之风的需要，是加强社会主义精神文明建设的需要，从而提高认识，增强开展职业道德建设的信心和自觉性。

[1] 宋华琳. 基层行政执法裁量权研究. 清华法学, 2009 (3)

[1] 宋煜萍. 现代市场经济条件下行政执法形式的多样性趋势. 社会科学战线, 2009 (1)

来源：《公务员职业道德学习读本》

[>>返回](#)