

公共行政

“永做人民公僕” ——公僕精神的價值、內涵、監督與養成簡論*

王偉**

1993年9月8日，中共中央總書記、國家主席江澤民為即將正式成立的國家行政學院題詞：“永做人民公僕”。

“永做人民公僕”，不僅是國家行政學院的院訓，而且對全體國家公務人員培養公僕意識、發揚公僕精神都有着重要的指導意義。在此，我擬以“永做人民公僕”為主題，就公僕精神的時代價值、核心內涵以及監督與養成等問題談幾點看法。

一、“永做人民公僕”具有極其巨大的時代價值，是行政倫理觀和行政價值觀的集中體現

樹立正確的世界觀、人生觀和價值觀，無論過去、現在和將來，對於每一個國家公務人員來說，都是首要問題。這個問題不解決，或解決得不牢靠，是不可能兢兢業業地履行行政職責，也不可能做出什麼成績來。在公共行政領域，世界觀、人生觀和價值觀又集中體現為行政倫理觀和行政價值觀。因此，樹立正確的行政倫理觀和行政價值觀便成為國家公務人員，同時也是各級政府、各類行政主體首先要解決好的問題之一。

*本文為作者於2000年10月31日在澳門舉行的公共行政管理研討會上就題為《公僕精神》所發表的講話。

**中國國家行政學院教授

“永做人民公僕”，就是行政倫理觀和行政價值觀的集中體現。《中華人民共和國憲法》第二條和第三條明確規定：“中華人民共和國的一切權力屬於人民。人民行使國家權力的機關是全國人民代表大會和地方各級人民代表大會。人民依照法律規定，通過各種途徑和形式，管理國家事務，管理經濟和文化事業，管理社會事務。”“中華人民共和國的國家機關實行民主集中制的原則。全國人民代表大會和地方各級人民代表大會都由民主選舉產生，對人民負責，受人民監督。國家行政機關、審判機關、檢察機關都由人民代表大會產生，對它負責，受它監督。”由此不難看出，全體國家公務人員都只能是人民的公僕，而決不是人民的主人。

江澤民同志不僅提出“永做人民公僕”的思想，他本人還在多次講話中明確表示要身體力行。例如，在1998年3月19日第九屆全國人民代表大會第一次會議的閉幕儀式上，江澤民同志就以新一任國家主席的身份，坦誠地向全國人民表達了一位“公僕”的價值追求：“時代的召喚，人民的重托，使我深感肩負的使命和責任崇高而重大。我將忠實地遵守憲法，恪盡職守，竭誠為祖國為人民服務。”

同一天，新任國務院總理朱鎔基則在回答記者的提問時，道出了“永做人民公僕”的一番肺腑之言：“在這次大會上，人民給我以重任，我現在非常地惶恐，就是怕辜負人民對我的期望。但是，不管前面是地雷陣，還是萬丈深淵，我都會勇往直前，義無反顧，鞠躬盡瘁，死而後已。”五天之後，在國務院第一次全體會議上，朱鎔基總理又進一步指出：本屆政府的任務十分繁重和光榮，政府工作人員特別是國務院組成人員，必須保持良好的精神狀態和旺盛的鬥志，堅定信心，勵精圖治，高效廉潔，做好跨世紀的一屆政府工作。為此，他提出了“五項要求”和“約法三章”。其中，“五項要求”是：第一，要牢記自己是人民的公僕，全心全意為人民服務；第二，要恪盡職守，敢於說真話；第三，要從嚴治政，敢於得罪人；第四，要清正廉潔，懲治腐敗；第五，要勤奮學習，刻苦工作。由於“五項要求”和“約法三章”具體體現了“永做人民公僕”的行政倫理觀和行政價值觀，所以很快便作為國家公務人員、首先是國務院組成人員的行為規範，以國務院文件的形式發布，並且在近幾年的公共行政領域中發揮出切實的指導作用。

二、“永做人民公僕”的核心內涵，是“始終代表中國先進生產力的發展要求、中國先進文化的前進方向、中國最廣大人民的根本利益”

江澤民同志在2000年多次指出：“時代在發展，形勢在變化，我們必須緊跟世界發展進步的潮流，始終代表中國先進生產力的發展要求、先進文化的前進方向和最廣大人民群眾的根本利益，堅決克服黨內存在的突出問題，確保我們黨能夠始終保持自己的先進性和蓬勃生機，始終率領人民不斷開拓建設有中國特色社會主義的新境界。”“始終代表中國先進生產力的發展要求、中國先進文化的前進方向、中國最廣大人民的根本利益，是我們黨的立黨之本、執政之基、力量之源。”江澤民同志關於“三個代表”的思想，深刻地揭示了“永做人民公僕”的核心內涵。

“永做人民公僕”，首先就要做先進生產力發展要求的代表。有了先進的生產力，又有先進的社會制度，就能創造更多更好的物質財富和精神財富，就能在不同國家不同力量的競爭中站穩腳跟、走在前面，就能更有力量地提高綜合國力。中國共產黨和中國政府領導社會主義事業的歷史經驗從正反兩方面證明，代表生產力的發展要求，我們的事業就興旺發達；違背生產力的發展要求，就會遇到坎坷和曲折。二十多年來，我們在改革開放方面所做的一切努力，都是為解放和發展生產力調整生產關係，為解放和發展生產力開闢道路。改革開放的最大成就，就是在理論上確認了我們現階段的社會主義是初級階段的社會主義，是有中國特色的社會主義，並根據這一基本理論制定了我們的基本路線、基本綱領、基本方針政策，對生產關係進行了調整，包括對於所有制關係、分配方式、經濟體制和運行機制，都進行了調整和改革，從而使我國的社會生產力得到極大的發展，取得舉世矚目的成就。一句話，代表生產力的發展要求，就要以經濟建設為中心，集中力量發展生產力。

先進的文化是人類文明進步的結晶，又是推動人類社會前進的精神動力和智力支援，影響人的精神和靈魂，滲透於社會生活的各個方面。因此，“永做人民公僕”就要始終代表先進文化的前進方向。只有這樣，才能使物質文明和精神文明協調發展，推動社會全面進步。是否擁有先進文化，是否代表先進文化的前進方向，決定着一個政黨、國家和民族的素質、能力和興衰。代表先進文化的前進方向，關鍵在於堅持不懈地加強社會主義精神文明建設，堅持不斷地凝聚人民群眾的智慧和創造，繼承和發

揚優秀文化傳統，吸收和借鑒全人類的文明成果，並將其統一於改革開放和社會主義現代化建設的偉大實踐之中。

代表先進生產力的發展要求、代表先進文化的前進方向、代表最廣大人民的根本利益，這三者是密切相關、辯證統一的整體；而體現人民公僕的本質要求、貫穿其中的則是代表最廣大人民群眾的根本利益。人民的黨和人民的政府，就是要全心全意為人民服務。國家公務人員手中所掌握的權力，只能用來為人民服務，而不能以權謀私。代表最廣大人民的根本利益，不是只憑主觀願望，不是只要一般的艱苦奮鬥，而是需要通過正確的理論、路線、方針政策，以及先進的制度、有效的機制，將人民群眾的根本利益集中起來，將人民群眾的力量和智慧凝聚起來，動員和組織人民群眾為自己的根本利益進行有效的鬥爭。一切為了人民，一切依靠人民，是代表和實現人民根本利益不可分割的兩個重要方面。這就要求我們制定的路線、方針政策，我們的全部工作，必須符合科學規律和客觀實際，符合最廣大人民的根本利益。

簡言之，只有認真做好“三個代表”，才能實現“永做人民公僕”。

三、加強和完善監督機制，“防止國家和國家機關由社會公僕變為社會主人”，是實踐“永做人民公僕”的重要保證

1957年4月，當時擔任中共中央副主席、全國人大常務委員會委員長的劉少奇同志在一次重要講話中指出：“恩格斯講過，要防止國家和國家機關由社會公僕變為社會主人。我們黨、政府、國家、經濟機關的領導人，本來是人民群眾的公僕，社會的公僕。現在我們的有些同志已經變為老爺，把人民群眾當作僕人，自己還不自覺。這是錯誤的。我們所有的領導人都是為人民服務的，是人民的公僕，是人民的勤務員，沒有權利當老爺。”（《劉少奇選集》下卷第307頁）

“防止國家和國家機關由社會公僕變為社會主人”，是馬克思主義國家學說，特別是公僕理論的基本內容之一。恩格斯在1891年為馬克思的《法蘭西內戰》所撰寫的“導言”中就分析說，國家和國家機關由社會公僕變為社會主人的現象，在至今所有國家中都是不可避免的。巴黎公社“為了防止國家和國家機關由社會公僕變為社會主人”，採取了兩個正確辦法：第一，它把行政、司法和國民教育的一切職位都交給由普選選出的人

擔任，而且規定選舉者可以隨時撤換被選舉者。第二，它對所有公職人員，不論職位高低，都只付給跟其他工人同樣的工資。這樣，即使公社沒有另外給各代議機構的代表規定限權委託書，也能可靠地防止人們去追求升官發財了。（參閱《馬克思恩格斯選集》第二卷335 - 338頁）

恩格斯和劉少奇同志提出的“要防止國家和國家機關由社會公僕變為社會主人”的警告，有着重大的現實意義。

江澤民同志在2000年1月召開的中央紀委第四次全體會議上的講話中有針對性地強調指出：“對領導幹部一定要嚴格監督。”從這些年和最近揭露出來的一些大案要案來看，一些有領導職務的公務人員搞權錢交易、權色交易，簡直到了利令智昏、利欲熏心、膽大包天、無法無天的地步！據瞭解，這幾年查處的有領導職務的公務人員違紀違法案件，大多數是群眾舉報或者其他案件牽帶出來而獲得線索的，這在很大程度上反映出對有領導職務的公務人員監督軟弱乏力。這裏面的突出問題，就是還沒有完全形成有效監督管理制度和機制，越是高級公務人員越缺乏有效的監督和管理。看來，這是公務人員管理工作中的一個薄弱環節。在這方面，已有的制度要堅決執行並繼續完善，沒有的要趕緊建立。這是當務之急。要糾正公務人員管理工作中重選拔任用，輕任後監督的現象。不管是誰，有了問題都要嚴肅對待，加大監督力度，特別要加強主動監督，把監督的關口往前移，加強事前防範。現在的社會情況和人際關係比過去複雜得多，要有效地監督公務人員確實有難度。但越是有難度，就越要下功夫改進和加強監督工作，努力做到公務人員的權力行使到哪裡，活動延伸到哪裡，相應的監督就實行到哪裡。總結多年的實踐經驗，從嚴治政，關鍵在於建立起一整套便利、管用、有約束力的機制；這也是從制度上“防止國家和國家機關由社會公僕變為社會主人”，推動廣大公務人員當好人民公僕的重要保證。

四、加強行政倫理的教育與修養，是培養公僕意識、發揚光大“永做人民公僕”精神的基本途徑

行政倫理學的研究表明，作為行政倫理觀集中體現的“永做人民公僕”之境界的升華，大體要經過三個發展階段。一是以履行行政義務為核心的“公僕精神”之行政他律時期；二是以履行行政良心為核心的“公僕精神”

之行政自律時期；三是將行政理想、行政態度、行政義務、行政良心、行政紀律、行政技能、行政榮譽、行政作風等融為一體，將行政他律與行政自律有機統一起來行政人格形成與完善時期。從行政他律的角度分析，必須重視公僕意識的行政倫理教育；從行政自律的角度分析，必須重視公僕精神的行政倫理修養。二者缺一不可。

江澤民同志最近多次指出“人格力量很重要”；要求各級領導幹部“努力把真理的力量和人格的力量統一起來”。他還具體分析說：“雖然現在絕大多數領導幹部工資收入並不高，比較清苦，但必須堅持‘吃苦在前，享受在後’的原則。你是領導幹部，就應該有這樣的覺悟和奉獻精神。不能想着在工資收入之外再去撈點什麼外快，賺點什麼好處。如果領導幹部整天都想着自己先富起來，那就不對了，而且很危險。一旦產生這樣的思想，就很容易利用手中掌握的權力去搞以權謀私，權錢交易，必然損害國家和人民的利益。對黨的領導幹部來說，不管是革命、建設還是改革時期，‘吃苦在前，享受在後’這個原則不能變。大家一定要正確理解和執行黨的富民政策，千方百計地幫助群眾特別是貧困地區的群眾富裕起來。領導幹部則應該帶頭吃苦，甘於奉獻，要有‘先天下之憂而憂，後天下之樂而樂’的精神。這樣的道理和要求，要向各級領導幹部經常講、反覆講。領導幹部的精神境界高了，都自覺按照黨的原則和要求行事，很多問題就可以防患於未然。”

順便指出，國家行政學院在1994年9月正式成立之際，即把以“永做人民公僕”為核心的行政倫理列入公務員培訓的議程；不僅如此，還將“永做人民公僕”這一主題融入有關培訓課程之中，並取得了良好的效果。

我們相信，隨着中國的繼續改革開放，隨着經濟體制改革的深化和政治體制改革的推進，隨着從嚴治黨和從嚴治政的落實，必將有越來越多的公務人員攀登上“永做人民公僕”的崇高境界。