

公共行政

行政倫理與公務員行為規範

王偉*

與時俱進，要體現時代發展的要求，賦予公務員制度新的時代精神。這其中包括根據江澤民同志提出的依法治國與以德治國緊密結合起來的重要思想，借鑒一些國家注重行政倫理建設的經驗，切實加強公務員隊伍的行政倫理建設。

一、關於行政倫理的界說

重視行政倫理的理論與實踐方面的建設，已經成為世界性潮流。近年來，我國關於行政倫理的培訓與研究也開始起步。這裏，我們首先對“行政倫理”這一範疇進行研究。

（一）法、道德與倫理

倫理、道德和法是當今社會中使用頻率很高的概念。要想深入地探討行政倫理，需要研究倫理、道德和法的相互關係。

在一般意義上，倫理與道德常常通用，甚至“倫理道德”有時連在一起變成了一個概念。從古至今的許多著名的思想家和學者，也都認為倫理學就是道德哲學，或倫理學就是關於道德的科學。

從倫理思想的發展角度觀察，我們在充分肯定倫理與道德有著緊密聯繫的前提下，如果再把握住倫理與道德之區別；在充分注意倫理、道德與法之間存在區別的基礎上，如果再深入地把握住三者之間的內在聯繫，將有助於推進法治與行政倫理建設的發展。

* 國家行政學院公共管理教研部教授、博士生導師，中國倫理學會副會長

通觀中外思想發展史，對法、道德與倫理這三者關係做出最深刻的辯證分析之人當屬黑格爾。喬治·威廉·弗里德里希·黑格爾（1770-1831）作為德國近代著名的辯證法大師，他的倫理思想是非常深刻的，其代表作是1821年出版的《法哲學原理》。

恩格斯指出：“黑格爾的倫理學或關於倫理的學說就是法哲學，其中包括：（1）抽象的法，（2）道德，（3）倫理，其中又包括家庭、市民社會、國家。在這裏，形式是唯心的，內容是現實的。法律、經濟、政治的全部領域連同道德都包括在這裏。”（《馬克思恩格斯選集》第4卷第232頁）黑格爾之所以將他的倫理學稱之為“法哲學”，基本原因在於：法是倫理學的總綱、總題目；道德、倫理，乃至國家利益等都是獨特的法的體現。《法哲學原理》由三篇構成，標題分別就是：“抽象法”、“道德”、“倫理”。在黑格爾看來，法是客觀外界的法，是人格的定在，是意志的普遍性。道德是主觀內心的法，是內心信念的規定，自我的特殊規定，是意志的特殊性。倫理則是客觀法與主觀法的統一；它調整主觀和客觀、內在和外在、普遍和特殊之間的關係，並在倫理的關係中實現人格的定在。這三個階段不是孤立的、並列的，而是有機聯繫的、由低級向高級不斷豐富和充實的過程。

從一定意義上講，倫理學就是要研究主體自由的發展和實現，即研究道德和倫理的發展和實現的環節和規律。主體自由發展的上述三個階段是一個統一的、由低級向高級的過程，是一個善的逐步完善的過程。正是基於對自由所作的深入、辯證的考察，黑格爾建立了以實現主體自由為最高道德理想的倫理學體系，並至今給予我們以深刻的啟示。在我們現在的社會生活中，法、道德和倫理的內涵儘管與黑格爾所說的不盡相同，但在深層次上並沒有脫離黑格爾所揭示出的辯證內涵。

同時應該看到，近年來，無論在學術領域，還是在實際生活中，我們對法、道德、倫理三者關係的把握都前進了一大步。

一方面，在法與道德、倫理的關係上，我們在注意它們之間相互區別的同時，開始強調它們之間的相互作用與相互補充。

中國古代社會的傳統傾向是重德輕法，因此從總體上講古代中國屬於人治的國家；這種歷史的傳統，至今仍然在阻礙著現代中國社會更健康更快速地發展。改革開放以來，隨著法治建設的加強，又出現了重法輕德的傾向；這種傾向也不利於中國社會主義現代化建設事業的發展。正確的態

度，應該是科學地擺正法、道德、倫理在現實社會中位置，使之既相互區別又相互補充地共同發揮其應有的作用。

在治國層面上，“我們要把法治建設與道德建設緊密結合起來，把依法治國與以德治國緊密結合起來。”江澤民同志指出：“我們在建設有中國特色社會主義，發展社會主義市場經濟的過程中，要堅持不懈地加強社會主義法治建設，依法治國，同時也要堅持不懈地加強社會主義道德建設，以德治國。對一個國家的治理來說，法治與德治，從來都是相輔相成、相互促進的。二者缺一不可，也不可偏廢。”

另一方面，在道德與倫理的關係上，我們在充分肯定它們之間內在的緊密聯繫的前提下，要認真研究二者之間的區別。

基於長期以來人們已經比較習慣於將道德與倫理視為大致一樣的概念，我國通用的道德概念已經超出黑格爾所界定的道德範疇，包括了倫理的一些內涵。“所謂道德現象，就是指人類現實生活中由經濟關係所決定，用善惡標準去評價，依靠社會輿論、內心信念和傳統習慣來維持的一類社會現象。”這裏所說的“道德”，實際上指我們通常使用的“倫理道德”這個大的概念。也正是在這個意義上，我們才可以說“倫理學就是關於道德的科學”。

儘管如此，我們依然應該重視並研究倫理與道德的區別，以增強行政倫理建設的科學性。簡要地說，倫理與道德的區別主要表現在以下三個方面：

其一，倫理是道德發展的高級階段。

其二，倫理是法與道德的統一。法律與道德都是調整人與人之間關係的行為規範。二者相比，法律規範的基本特徵是他律。道德規範的基本特徵是自律。對於社會關係的健康發展來說，他律與自律都是不可或缺的。所謂倫理是法與道德的統一，主要就是指倫理具有法與道德的兩個基本特徵，即他律與自律的統一，客觀性與主觀性、外在性與內在性的統一。

其三，倫理是道德活動現象、道德意識現象和道德規範現象的統一。所謂道德活動現象，主要是指人類生活中環繞一定善惡而進行的、可以用善惡標準評價的群體活動和個體活動。所謂道德意識現象，是指在道德活動中形成並影響道德活動的各種具有善惡價值的思想、觀點和政府體系。

所謂道德規範現象，則是指一定社會條件下評價和指導人們行為的準則。道德現象的三個部分之間是緊密聯繫的。其中，道德活動是形成一定道德意識的基礎，並能使已經形成的道德意識得以鞏固、深化和提高。道德意識一經形成，對人們的道德活動便具有指導或制約作用。道德規範是在一定的道德活動和道德意識的基礎上形成和概括的，同時又約束或制約著人們的道德意識和道德活動。而倫理或倫理現象，從所包含內容和範圍上講，正是道德活動現象、道德意識現象和道德規範現象的綜合與統一，因而更具有全面性和完整性。

簡言之，倫理是一種包含著道德，同時又高於道德的一類社會現象。

（二）行政、公共行政與行政倫理

我們所研究的行政倫理是公共管理領域，準確地說是公共行政領域中的倫理。

著名的《布萊克維爾政治學百科全書》關於“行政”這一概念所作的界說中，“行政”既可以被解釋得極為廣泛，如“行政就是對生活進行管理”；也可能被界定的相當狹窄，如“指最高指導性工作人員的工作”。

相比之下，作為漢語“行政”一詞，從其產生之日即有了相當明確的內涵。據歷史文獻記載，中國是世界上最早使用“行政”一詞的國家。遠在兩千多年前的《論語》，以及後來的《史記》、《綱鑑易知錄》中均有這樣的記載：公元前841年的西周時期，周厲王因“國人發難”被迫出逃，因太子靖年幼，遂由“召公、周公二相行政”。戰國時期撰寫的《左傳》中亦有“行其政事”、“行其政令”的說法。上述史籍中出現的“行政”一詞，其涵義均為執掌政務、管理國家的意思，故後人亦皆以此意來理解“行政”的內涵。

中國關於“行政”概念的傳統界說，與現代西方國家關於“公共行政”的概念簡直是一脈相傳。不妨看看美國居於領導地位的公共行政學教科書關於“公共行政”的定義。菲利克斯·A·尼格羅和勞埃德·G·尼格羅在《公共行政學簡明教程》中寫道：“我們可以用一種簡要概括的形式表述公共行政的特點，亦即構成了公共行政的定義。所謂公共行政：1、是在公共環境中共同協作的集體努力；2、它遍布於三大政府部門——行政、立法、司法——並存在於它們的相互關係之中；3、它在公共政策的形成過程中起著重要作用，因而它就是政治過程的一個組成部分；4、它在很多重要方面明顯

不同於私營機構的行政；5、它在為社會提供服務方面與許許多多的私人團體和個人發生密切的聯繫。”

美國錫拉丘斯大學馬克斯維爾公民與公共事務學院德懷特·沃爾多教授在1968出版的《公共行政學》中指出；公共行政的過程就是實現政府意圖的或願望的種種行動。因此，公共行政就是政府的持續不斷地活躍著的“業務”工作，這種業務工作是通過一系列組織和管理程序，同法律執行聯繫起來的。就其作為一個過程而言，公共行政的歷史是與政府同樣悠久的。

公共行政就其自身之動態的意義上講，就是政府過程。

“政府過程”，即英文government at process或process of government，是現代政府學的一個重要概念，也是我們研究公共行政的一個獨特視角。具體地說，所謂“政府過程”可以從以下四個方面去把握：

其一，“政府過程”中的政府是“大政府”。就是說，是指國家機構的總體、總和（甚至在一定意義上還要包括執政黨的有關機構），即人們常說的“當局”。

其二，“政府過程”中的政府是“現實的政府”。即是指在現實社會中實際發揮作用的政府。從政府的運行層次，或者說從操作層次上觀察，任何政府都是“過程中的政府”，都沒有達到政府行為的絕對理想化。但是，政府過程不放棄對“理想政府”的追求，不允許政府行為的隨意化，而強調依法行政；它之所以重視政府過程的現實性，旨在尋求政府行為、特別是政治經濟調節行為的“適度”，這又正是行政倫理所要解決的基本問題。

其三，“政府過程”中的“過程”是指政府的實際動作活動。主要包括：1、政府的活動、運動過程，強調政府權力系統各分支間的關係，政府與政黨、政府與社會之間的相互作用，如決策過程、執行過程、政務信息傳輸過程、監督與反饋過程等；2、政府機構與政府官員的操作性活動，即工作程序；3、政府活動中較為重大的變化過程，如立法程序、預算程序、組閣程序等。

其四，“政府過程”實際上也是特定的“政治過程”。在當代，不論是政治過程，還是政府過程，其涵蓋的對象都是政府、軍隊、政黨和其他正式的或非正式的社會團體的活動，以及它們相互關係；它們的活動、它們的作用都是圍繞政權進行的，借用西方政治學的概念就是都力求“接近”政

府。因此，所謂政治過程一般是以政府活動為主要的、核心的內容，而所謂政府過程又要以整個社會政治生活為基本活動領域；就是說，政治過程側重強調政府活動的廣泛的政治生活背景，政府過程則側重強調政府活動在政治活動中的重要地位和作用。

在對行政、公共行政以及政府過程做了考察之後，我們可以說，所謂行政倫理，就是公共管理領域中的倫理，準確地說是公共行政領域中的倫理，是政府過程中的倫理，是關於治國的倫理。這個概括表明，行政倫理沒有只是屬於自己的獨特的領域，但是它滲透在行政、公共行政與政府過程的方方面面，體現在諸如行政體制、行政領導、行政決策、行政監督、行政效率、行政素質等等，直到行政改革之中。這當然不是說行政倫理沒有自己的獨立體系。相反，經過數千年行政歷史的陶冶和現實社會行政實踐的千錘百煉，行政倫理已具有豐富的內涵、鮮明的特色和獨特的功能。

二、行政倫理的基本內涵

所謂行政倫理，有著非常豐富的內涵。我們可以從行政倫理的主體性、政治性、層次性、職業性、現實性、體系性等幾個角度，來把握行政倫理。

從主體性的角度分析，行政倫理包括兩個方面的內涵。在公務員個體作為主體的意義上，行政倫理是指公務員的行政倫理意識、倫理活動以及倫理規範現象的總和；在群體的意義上，行政倫理是指執政黨的中國共產黨、國家機構和其他公共管理部門在從事各種領導、管理、協調、服務等公共管理，特別是公共行政中所應遵循的公共行政和公共管理行為規範的總和。

從政治性角度分析，行政倫理在本質上就是一種政治道德。在中國傳統道德中，政治道德曾居於核心地位。當時凡講道德的文獻著述，幾乎無不涉及政治道德。這反映了中國傳統道德重在“治國、平天下”的特點。在道德規範的意義上，中國傳統的政治道德既包括一般德政的要求，也包括從政者的道德品行要求，其中不僅包括一般官吏的道德要求也包括對帝王的道德要求。其內涵可以概括為以下六個方面，即克明俊德、以民為本、立身為正、明道善策、舉賢任能、教而後刑。資產階級在其登上政治舞

台，特別是在奪取政權之後，曾非常重視資產階級政治道德的建設。18世紀末法國大革命時期的“偉大的革命者”羅伯斯庇爾在建立新政權之際，即向議會發表了《關於政治道德的各項原則》的施政演說。他在詳細論證了資產階級政治道德之後向議會呼籲：“請命令把剛才闡述的政治道德原則用你們的名義在共和國內外宣佈吧！”與封建階級和資產階級的政治道德相比，無產階級的政治道德是有史以來最崇高的政治道德。因為，把政治道德建立在歷史唯物論的科學基礎上，公開宣佈政治道德是為保障無產階級解放和全人類的根本利益，這只有無產階級能夠做到。當前，黨中央強調的“公務員一定要講政治”，即具有極其深刻的政治道德內涵。馬克思主義認為，政治是經濟的集中表現，只有善於從政治上觀察問題、分析問題、處理問題，才能保證和促進改革開放和社會主義現代化事業健康、順利地發展。在這裏，具有決定性意義的便是黨、國家機構和全體公職人員一定要講政治，一定要在包括政治方向、政治立場、政治觀點、政治紀律、政治鑒別力、政治敏銳性等方面保持清醒和堅定。

從層次性角度分析，行政倫理包括社會主義道德和共產主義道德兩個層次的內涵。就是說，黨、國家機構和全體公職人員不僅要模範履行廣大社會成員都需要遵守的社會主義道德，而且要身體力行共產主義道德。共產主義道德這個概念是列寧在1920年首次提出來的。它作為一種道德類型，是從無產階級的完整利益中引伸出來的，適應於生產資料公有制為基礎的社會經濟形態的，以忠於共產主義事業的集體主義為根本原則的人類最進步的道德體系。共產主義道德萌芽於資本主義社會中自為階段的無產階級道德，它在無產階級和廣大勞動人民爭取解放的鬥爭中向前發展著，並在馬克思列寧主義和無產階級先進政黨的指導下，逐步形成完備的科學體系。共產主義道德的發展分為三大階段：在無產階級奪取政權時期，共產主義道德具有鮮明的無產階級的階級性，具體表現在無產階級的先進分子身上；在社會主義社會，共產主義道德獲得長足發展，取代了資產階級道德而成為社會上佔主導地位的道德，並逐步為社會上越來越多的社會成員所實踐；到了共產主義社會，共產主義道德將成為全體社會成員的道德。儘管我國還處在社會主義初級階段，但建設現代化的社會主義強國，仍然需要作為全社會價值導向的共產主義道德。因此，黨、國家機構和全體公職人員率先履行共產主義道德，便成為應有之義。鄧小平同志強調指出：“黨和政府愈是實行各項經濟改革和對外開放的政策，黨員尤其是黨的

高級負責幹部，就愈要高度重視、愈要身體力行共產主義思想和共產主義道德。”（《鄧小平文選》第2卷第367頁）

從職業性角度分析，行政倫理要求公職人員成為優秀的職業公民，其核心內涵是全心全意為人民服務。就普遍意義上講，社會主義職業道德都具有人民性這一共同特徵。就特殊意義上說，行政倫理尤其必須強調全心全意為人民服務。毛澤東同志在黨的七大報告中指出：“全心全意為人民服務，一刻也不脫離群眾；一切從人民的利益出發，而不是從個人或小集團的利益出發；向人民負責和向黨的領導機關負責的一致性；這些就是我們的出發點。”（《毛澤東選集》第3卷第1094頁）當前，黨、國家機構和全體公職人員特別要深入理解鄧小平同志所提出的“領導就是服務”這一重要論斷的倫理內涵。一定要明確：在黨、國家機構和全體公職人員與人民群眾的關係上，人民群眾是主人，黨、國家機構和全體公職人員都是勤務員。人民群眾所以需要黨、國家機構和公職人員，就是因為它們能為人民群眾服務。“只有我們時刻記住黨和人民群眾的這種關係，我們才能自覺地全心全意為人民服務，把我們的一切工作的重心始終放在人民群眾身上。”（《張聞天選集》第569頁）

從現實性角度分析，行政倫理的主要內容就是黨中央所明確要求的“廉潔奉公，勤政為民”。廉政，作為黨政管理領域的特定關係，在行政倫理建設中具有基礎性的價值意義。中國宋代的著名清官包拯說過：“廉者，政之本也，民之表也；貪者，政之禍也，民之賊也。”中國還有“公生明、廉生威”，“廉者倡、貪者亡”等具有深刻倫理內涵的古訓。這些道德觀念在當代中國行政倫理建設中人依然有著重要的現實價值。我們在改革開放的全過程中，一定要堅持不懈地加強黨風和廉政建設。黨、國家機構和全體公職人員，特別是高級公務員更要帶頭廉潔自律，“反對腐敗，搞廉潔政治”。在行政倫理中，廉政是價值基礎，勤政是價值核心，即要在廉政的基礎上再向前進，做到“勤政為民”。建設社會主義現代化，實現經濟體制和經濟增長方式的轉變，要求黨、國家機構和全體公職人員改進思想方法，轉變工作作風，提高辦事效率。所有公職人員都要注意克服官僚主義、形式主義和浮誇作風，密切聯繫群眾，勤奮工作，不尚空談，全心全意為人民服務。

從體系性角度分析，行政倫理的內容包括行政倫理的價值體系，行政倫理的規範體系，行政倫理的監督體系，行政倫理的養成體系，行政倫理

的品德體系，行政倫理的評價體系，行政倫理的選擇體系等。下面，我們結合公務員行為規範談談行政倫理的規範體系。

三、公務員行為規範

公務員行為規範是行政倫理規範體系的重要組成部分，是公務員必須遵循的從政倫理準則。從規範形式來看，公務員行為規範有這樣三類：一是國家權力機關制定的法律；二是黨和國家機構制定的公務員行為標準和活動的政令、政策、條例、制度、規定、規則、守則等，這些都具有行政效力，具有行為規範的性質；三是長期存在於社會活動中並被社會公認同時也為廣大公務員內心認可的紀律、習慣、規矩等。前兩類規範是成文的，並且是以國家強制力為後盾，採取法律手段和行政手段強制執行的，違者要追究責任，受到處分、處罰，其至要依法懲辦；第三類規範大多是不成文的，也有成文的，是在公務員制度和行政法規中規定的規範，但大多不是附有制裁措施的強制性規定，主要通過公眾輿論、習慣約束、內心信念等形式保證實施。

從行政倫理規範體系的角度，公務員行為規範包括以下三個層次：

第一個層次是公共行政倫理觀，其核心內涵是樹立“永做人民公僕”的公共行政價值觀與權力觀。

江澤民同志1993年為國家行政學院題詞：“永做人民公僕。”公僕精神，是公務員倫理觀、價值觀與權力觀的核心內涵，是公務員實踐三個代表重要思想的集中體現。

江澤民同志在中央紀委第七次會議的講話指出：對公務員來說，打牢思想政治基礎，築嚴思想政治防線，最根本的就是要牢固樹立馬克思主義的世界觀、人生觀、價值觀，牢固樹立正確的權力觀、地位觀、利益觀。在世界觀、人生觀、價值觀中，世界觀是基礎，是起決定作用的，有甚麼樣的世界觀，就有甚麼樣的人生觀、價值觀。在權力觀、地位觀、利益觀中，權力觀是基礎，是起決定作用的，有甚麼樣的權力觀，就有甚麼樣的地位觀、利益觀。

樹立正確的權力觀，最根本的是要解決好始終保持黨同人民群眾的血肉聯繫的問題。全黨同志要十分警惕和防止出現濫用手中權力而脫離人民群眾的現象。對腐敗問題，不僅要從經濟上看，而且要從政治上看。貪污受賄，貪贓枉法，固然是腐敗。但是，如果長期執行以後我們的幹部喪失了當年奪取政權和建設初期那樣一種蓬勃朝氣，那樣一種昂揚銳氣，那樣一種浩然政氣，而變得明哲保身，事不關己、高高掛起，官僚主義、形式主義嚴重，以至濫用權力使黨和人民的利益受到損害，那麼最後必然失去最廣大人民的擁護和支持。這是歷史興亡的規律，古今中外，概莫能外。對這個問題，各級領導幹部一定要警醒。

公務員樹立正確的權力觀；必須正確認識我們手中權力的性質。只有把這個問題真正搞明白了，我們才能正確地看待和運用手中的權力。必須認識到：第一，我們黨在革命戰爭時期是代表人民並領導人民去奪取政權的，革命勝利以後則要代表並領導人民掌握和行使好國家的各項權力。第二，我國是社會主義國家，人民是國家的主人，中國共產黨的執政地位、社會主義國家的一切權力，都是來自於人民的。公務員手中的權力說到底都是人民賦予的。第三，公務員必須運用人民賦予的權力為國家的安全、發展和富強服務，為人民群眾的團結、富裕和安寧服務。一句話，必須始終用來為國家和人民謀利益，而絕不能把它變成謀取個人或少數人私利的工具。第四，一代一代的公務員都必須始終信守為人民掌握和行使權力的正確原則，同時要始終自覺地接受黨和人民對自己行使權力的監督。以上這些，應該成為我們正確的權力觀的重要內容。

我們黨從一個領導人民為奪取全國政權而奮鬥的黨成為領導人民掌握著全國政權並長期執政的黨，從一個在受到外部封鎖的狀態下領導國家建設的黨成為在全面改革開放條件下領導國家建設的黨，這種客觀實際向我們提出了兩個問題，需要全黨同志尤其是公務員保持清醒的認識。一是各級公務員手中掌握著這樣那樣的權力，這同我們黨執政以前的情況是完全不同的；二是社會環境複雜，公務員受到外部各種消極東西的影響會日益增多。在這樣的情況下，公務員要堅持正確的權力觀，為人民掌好權、用好權，的確是很不容易的。努力使各級公務員樹立正確的權力觀；要作為黨的一項長期的重大任務，堅持不懈地抓下去。

第二個層次是公務員在公共管理過程中所應遵循的具體的行政倫理規範。

公務員行為規範的具體內容，是由其領導工作的職責所決定的。朱鎔基同志提出並經國務院文件正式發佈的“五項要求”，就是關於公務員行為規範基本內容的準確、深刻的概括。

1998年3月24日，朱鎔基同志在國務院第一次全體會議上的講話中指出：本屆政府的任務十分艱巨，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，奮發圖強，埋頭苦幹，在思想作風、工作作風和工作方式上有一個大的轉變。為此，他特別提出五項要求，與大家共同遵循。

第一，要牢記自己是人民的公僕，全心全意為人民服務。我們的權力是人民賦予的，必須對人民負責，對黨和國家負責，用好這個權力。每個政府工作人員都要想人民之所想，急人民之所急，誠心誠意為人民辦實事、謀利益，不能搞特殊化。要克服官僚主義，密切聯繫群眾，堅決改變那種“門難進、臉難看、事難辦”的惡劣作風，切實增強服務意識，提高工作效率。各級政府都要自覺接受同級人民代表大會及其常委會的監督，主動加強與人民政協的聯繫，認真聽取各民主黨派、工商聯、無黨派民主人士和各人民團體的意見。集思廣益，博採眾長，提高決策水平。

第二，要恪盡職守，敢於說真話。國務院的所有組成人員都要依法履行職責，在各自職權範圍內，認真負責地做好工作。很重要的一條，就是敢於說真話，養成說真話的習慣。要說老實話，做老實事，當老實人，反對說大話、空話、假話、套話，反對形式主義，嚴禁弄虛作假。要講大局，講正氣，加強團結，互相配合，不要回避矛盾、推倭扯皮。

第三，要從嚴治政，不怕得罪人。各項法律法規、文件規定、會議決定，一經發佈傳達，就要嚴格執行，真正做到令行禁止，政令暢通。決定的事就一定要落實，要加強檢查督促，健全工作報告制度和監督檢查制度。工作突出的要表揚，做得不好的要批評，反對自由主義和庸俗作風。“有容乃大，無欲則剛”。沒有私欲就能剛強，就能堅持原則，就不怕得罪人。

第四，要清正廉潔，懲治腐敗。黨、國家機構和全體公職人員首先要公道正派，廉潔奉公，作出表率，才能堅決懲治腐敗。對自己的秘書、子女、家屬都要嚴格要求，互相提醒，互相監督。古人云：“民不服我

能，而服我公；吏不畏我嚴，而畏我廉。”“公生明，廉生威。”公正才能明察秋毫，廉潔才能威行四海。要按照中央部署和政府工作的特點，標本兼治，嚴厲打擊和清除腐敗分子，絕不讓腐敗分子有藏身之地。要結合政府機構改革，全面清理各部門開辦的公司、諮詢及評估機構，在人、財、物等方面徹底脫鉤，這是這次機構改革成敗的關鍵之一。要發揚勤儉節約、艱苦樸素的作風，反對鋪張浪費。現在許多方面講排場、比闊氣，各種形式的開幕式、紀念會、慶功會越來越多，場面越搞越大，大吃大喝，屢禁不止，引起群眾的強烈不滿。必然堅決制止這種揮霍奢侈之風。

第五，要勤奮學習，刻苦工作。做好政府工作，必須加強學習，努力提高自己的政治素質和業務水平。現在新東西、新事物層出不窮，例如，東南亞的金融危機及其對我們的影響，我們過去沒有碰到過。只有靠勤奮學習，才能適應形勢發展的需要。首先要深入學習馬列主義、毛澤東思想特別是鄧小平理論，用鄧小平理論武裝頭腦和指導工作，還要努力學習科技知識、市場經濟知識、法律知識和其他專業知識。要不斷研究新情況，解決新問題，總結新經驗，敢於開拓創新，創造性地開展工作，反對因循守舊、得過且過。要謙虛謹慎，一絲不苟，不斷提高工作質量。國務院組成部門必須執行依法治國的基本方略，帶頭維護憲法和法律的尊嚴，依法行政。（參閱《十五大以來重要文獻選編》上，人民出版社2000年版，第280-282頁）

朱鎔基同志提出的五項要求可以看做是行政倫理規範的核心內容，是黨、國家機構和全體公務員都應遵循的基本的行為規範。

此外，公務員行為規範的內容還可以具體分為以下五個方面：

第一個方面：公務員和所有公民一樣，“在法律面前人人平等”，因之必須遵守國家的憲法以及各項法律、法規。同時，公務員還必須遵從社會要求的其他基本規範，如中央頒發的《公民道德建設實施綱要》等。這是最基本的要求。

第二個方面：公務員必須遵守有關公共行政的各項法律法規，如必須遵守《國家公務員暫行條例》，特別是履行其中所規定的公務員八項義務。

第三個方面：公務員必須遵守所在公共管理領域的特殊規範要求，如人民警察系統的公務員必須遵守《中華人民共和國警察法》。

第四個方面：每一個公務員必須遵守本人所在職位的具體規範要求。

第五個方面：公務員特別是高中級公務員還要遵守標準更高的行為規範，如《中國共產黨黨員領導幹部廉潔從政若干準則（試行）》。

2002年2月，人事部印發了《國家公務員行為規範》，內容如下：

一、政治堅定。努力學習馬克思列寧主義、毛澤東思想、鄧小平理論和江澤民同志“三個代表”重要思想，樹立共產主義理想信念，堅持黨的基本理論、基本路綫和基本綱領，堅定地走建設有中國特色的社會主義道路，堅定不移地貫徹執行黨和國家的路綫、方針、政策，在思想上、政治上和行動上與黨中央保持高度一致。

二、忠於國家。熱愛祖國，忠於憲法，維護國家安全、榮譽和利益，維護國家統一和民族的團結，維護政府形象和權威，保證政令暢通。遵守外事紀律，維護國格、人格尊嚴、嚴守國家秘密，同一切危害國家利益的言行作鬥爭。

三、勤政為民。忠於職守，愛崗敬業，勤奮工作，鑽研業務，甘於奉獻。一切從人民利益出發，熱愛人民，忠於人民，全心全意為人民服務，密切聯繫群眾，關心群眾疾苦，維護群眾合法權益，體察民情，了解民意，集中民智，珍惜民力，力戒形式主義、官僚主義，改進工作作風，講求工作方法，注重工作效率，提高工作質量；自覺做人民公僕，讓人民滿意。

四、依法行政。遵守國家法律、法規和規章，按照規定的職責權限和工作程序履行職責、執行公務，依法辦事，嚴格執法，公正執法，文明執法，不濫用權力，不以權代法，做學法、守法、用法和維護法律、法規尊嚴的模範。

五、務實創新。解放思想，實事求是，理論聯繫實際，說實話，報實情，辦實事，求實效，踏實肯幹。勤於思考，勇於創新，與時俱進，銳意進取，大膽開拓，創造性地開展工作。

六、清正廉潔。克己奉公，秉公辦事，遵守紀律，不徇私情，不以權謀私，不貪贓枉法；淡泊名利，艱苦奮鬥，勤儉節約，愛惜國家資財，反對拜金主義、享樂主義。

七、團結協作。堅持民主集中制，不獨斷專行，不搞自由主義；認真執行上級的決定和命令，服從大局，相互配合，相互支持，團結一致，勇於批評與自我批評，齊心協力做好工作。

八、品行端正。堅持真理，修正錯誤，崇尚科學，破除迷信；學習先進，助人為樂，謙虛謹慎，言行一致，忠誠守信，健康向上；模範遵守社會公德，舉止端莊，儀表整潔，語言文明，講普通話。

第三個層次是公務員在公共行政過程中所應遵循的行政倫理範疇。

從公務員規範體系的角度分析，公務員行為規範還應包括行政理想、行政態度、行政責任、行政技能、行政紀律、行政良心、行政榮譽、行政作風等八個主要行政倫理範疇。

什麼是行政倫理範疇呢？從廣義上看，所謂行政倫理範疇，就是反映和概括行政倫理現象及其特性、關係、方面等的本質的基本概念。從狹義上考察，在行政倫理學中作為專門問題納入行政倫理範疇體系加以系統研究的倫理範疇，只是上述廣義倫理範疇中具有特殊涵義的一部份。具體地說，它需要同時具備三個基本特徵：其一，它們必須是反映社會中最本質、最普遍、最主要的行政倫理關係的基本概念；其二，它們的規定性必須體現社會對公共行政的基本倫理要求，顯示人們認識和掌握行政倫理現象的一定發展階段；其三，它們應該是作為一種信念存在於公務員的內心，並能時時指導或制約公務員的行政行為。因此，準確地講，所謂行政倫理範疇，就是指那些概括和反映行政倫理主要本質、體現特定社會整體的行政倫理要求，並成為公共行政主體特別是公務員的普遍信念而對公共行政行為發揮重要影響的基本概念。

現在，我們就具體看看行政倫理的八大範疇：

行政理想。恩格斯說過：“外部世界對人的影響表現在人的頭腦中，反映在人的頭腦中，成為感覺、思想、動機、意志，總之，成為‘理想的意圖’，並且通過這種形態變成‘理想的力量’。”行政理想作為特定的道德理想和倫理理想以及特定的政治理想和社會理想，是行政倫理的靈魂，在行政實踐中表現出理想的力量。其核心內涵，就是要求各級政府、行政機關和其他公共行政主體以及全體公務員都要努力做好公共行政工作，實踐“三個代表”重要思想，“永做人民公僕”。

行政態度。從本質上講，行政態度就是工作態度，是各級政府。行政機關和其他公共行政主體以及全體公務員對社會、對人民履行各項公共行政義務的基礎。行政態度具有政治學、經濟學和倫理學的意義，它不僅揭示各種公共行政群體和全體公務員在公共行政活動中的地位 and 參與公共行政工作的方式，同時也反映其主觀態度。行政態度是在各種因素的作用下形成的，其中包括“職業的三要素”，即維持生活、發展個性和服務社會。應該承認，這“三要素”在社會主義初級階段的公共行政行為選擇中都是需要的。但是，政府、行政機關和公務員在自己的行政態度中，應該把服務社會放在首位。為此，必須大力倡導以忠於職守、認真負責、公正公平為基本內容的行政態度。

行政義務。行政義務就是行政責任，包括各級政府、各類行政機關的群體責任與公務員的個體責任兩大部分。行政義務作為行政責任，首先是“應該做的”，但是，這種“應該做的”行政責任，只有被公務員認識之後才能自覺去履行。因此，作為行政倫理基本範疇的行政義務，不是一般的行政責任，而是自覺意識到的行政責任。

行政技能。行政技能是履行行政義務的基本保證，也是行政理想和行政態度的具體體現。公務員工作責任重大，往往是代表國家，歸根結底是代表人民掌握和行使公共權力；公務員工作角色多樣，既是群體利益的代表者和維護者，又是群體意志的體現者和執行者，還是群體關係的設計者和協調者；公務員的工作對象特殊，面對各行各業的人、財、物，涉及社會生活各方面的方針、政策和戰略，從根本上從事的是使社會有機體得以健康有序地運行所必須的領導、管理、協調、服務等精神性活動。基於這些職業特點，公務員的行政技能不但在公共行政實踐中具有極其重要的倫理價值，而且必然成為公務員行為規範體系中不可缺少的基本範疇。

行政紀律。行政紀律是公共行政工作順利進行的制度保證。一般地說，行政紀律就是行政行為規範，它要求黨政機關和公務員遵守秩序、執行命令、依法行政，是調節黨政機關和公務員與社會、與人民群眾以及公共行政領域中局部與全局關係的重要方式。具體地說，行政紀律是行政機關和公務員在利益、信念、目標基本一致的基礎上所形成的高度自覺的新型紀律。這種自覺的紀律是社會主義法規性和道德性的統一，成為行政倫理的重要方面。換句話說，行政紀律雖然有強調性的一面，同時還有為各級黨政機關和公務員內心信念所支持、所自覺遵守的另一面，而且是更重

要的一面，從而具有深刻的倫理內涵。自覺的意志表示與堅定的行政要求這兩種因素的統一，構成了社會主義行政紀律的基礎。所以列寧特別指出：“在共產主義者看來，全部的道德就在於這種團結一致的紀律和反對剝削者的自覺的群眾鬥爭。”

行政良心。行政良心是對行政義務（行政責任）的自覺意識。行政良心在公共行政生活中有巨大的作用，它貫穿於公共行政過程的各個階段，左右著黨政機關和公務員行為的方方面面，成為公共行政工作的重要精神支柱。它不但成為公務員行為規範的本質內容之一，而且是公務員行為選擇的基本動因之一。

行政榮譽。如果把行政榮譽與行政義務、行政良心聯繫起來考察，那麼可以看到，行政榮譽就是黨政機關和公務員在模範地履行了自己的行政義務與行政責任後所獲得的社會的肯定性的評價以及自己內心中善的價值認同，它是黨政機關和公務員的行政義務和行政良心的價值尺度。從主觀方面看，行政榮譽是行政良心中的自尊心、自愛心、知恥心的表現。它能使行政機關和公務員自覺依法行政，寧願作出自我犧牲也要保持行政尊嚴和行政人格。在這個意義上，行政榮譽還鮮明體現著全心全意為人民服務的行政理想和忠於職守的行政態度。從客觀方面看，行政榮譽是社會和人民對行政機關和公務員履行行政義務的德行和貢獻所給予的肯定性的評價，是行政行為的價值體現或價值尺度。同時，行政榮譽還要求黨政機關和公務員掌握並提高現代化行政管理的技能，模範遵守行政紀律。簡言之，行政倫理之以重視行政榮譽，主要目的在於，把社會和人民對於行政行為的外在評價，通過行政榮譽（包括行政良心）轉化為黨政機關和公務員的自我評價，從而使其更好地履行行政倫理的各種職責。

行政作風。所謂行政作風，是指黨政機關和公務員在長期的行政生活中所表現出來的一貫態度。從其形成的角度分析，行政作風是上述七個範疇即行政理想、行政態度、行政義務、行政技能、行政紀律、行政良心、行政榮譽相互作用所結出碩果。從其價值的角度分析，好的行政作風作為一種習慣勢力，具有積極的潛移默化的教育作用。它好比一個大熔爐，能把新的成員迅速地培養成為合格的公務員，使老的公務員繼續保持優良行政品質。黨政機關一旦形成優良的行政作風，就可以互相教育、互相學習、互相監督、互相促進。行政作風具有極其巨大的倫理價值，說到底，公務員作風就是行政倫理。

參考書目

王偉主筆：《行政倫理概述》，人民出版社2001年出版。

