



GONGGONG

XINGZHENG

DAODE

GAILUN

公共行政道德概论

唐铁汉 / 主编



华文出版社

公共行政道德概论

唐铁汉 主编

华 文 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共行政道德概论 / 唐铁汉主编. — 北京: 华文出版社, 2005.4

ISBN 7-5075-1789-6

I. 公… II. 唐… III. 行政管理-道德规范-概论
IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 328949 号

华文出版社出版

(邮编: 100055 北京市宣武区广安门外大街 305 号 8 区 5 号楼)

网络实名名称: 华文出版社

电子信箱: hwds@263.net

电话: (010) 63370164 63370169

新华书店经销

北京海淀五色花印刷厂印刷

850×1168 毫米 32 开本 8.375 印张 216 千字

2005 年 1 月第 1 版 2005 年 11 月第 2 次印刷

定价: 11.30 元

属印装质量问题印厂负责调换

说 明

学习和研究公共行政道德是当前我国政府公共行政发展的客观要求。根据教学需要，我们特邀国家行政学院有关教研人员编写了这本《公共行政道德概论》。

全书由国家行政学院副院长、中国行政管理学会副会长、中国领导科学研究会副会长唐铁汉研究员主编。各章具体分工为：唐铁汉：导论；刘成友：第一章、第二章；王宝明、刘成友：第三章；朱岚：第四章、第五章、第六章、第七章、第八章第一节；王宝明：第八章第二、三节。全书最后由唐铁汉统改定稿。本书适合于党校、行政学院、高等院校和其他高等教育有关专业使用。

书中若有不当之处，望广大读者提出批评建议，以便我们进一步修订、完善。

华 文 出 版 社

中共中央党校函授学院

2004 年 11 月

目 录

导 论	1
第一章 公共行政道德概述	12
第一节 公共行政道德的含义	13
第二节 公共行政道德的特点	21
第三节 公共行政道德的结构	28
第四节 研究公共行政道德的意义	32
第二章 公共行政道德的形成与功能	37
第一节 中国传统公共行政道德的演化	38
第二节 当代主要西方国家公共行政道德观	51
第三节 公共行政道德的功能	63
第三章 公共行政道德规范	70
第一节 公共行政道德规范的基本依据	71
第二节 爱国守法，勤政为民	72
第三节 廉洁自律，敬业奉献	82
第四节 明礼诚信，团结友善	88
第五节 坚持原则，实事求是	95
第四章 公共行政道德评价	104
第一节 社会转型时期的公共行政道德冲突	105
第二节 公共行政道德评价的标准和根据	111

第三节	公共行政道德监督·····	121
第五章	公共行政道德责任 ·····	134
第一节	公共行政道德责任的含义和特点·····	135
第二节	公共行政道德责任的缺位·····	141
第三节	公共行政道德责任的实现·····	153
第六章	公共行政道德人格的养成 ·····	173
第一节	建立公共行政道德规范体系·····	174
第二节	加强公共行政道德教育和修养·····	178
第七章	公共行政道德行为失范及其治理 ·····	195
第一节	行政权力的异化·····	196
第二节	公共行政道德行为失范的表现·····	201
第三节	公共行政道德行为失范的原因·····	212
第四节	公共行政道德行为失范治理·····	220
第八章	公共行政道德建设的社会环境 ·····	226
第一节	公共行政道德建设的文化环境·····	228
第二节	公共行政道德建设与行政体制改革·····	236
第三节	公共行政道德建设与法治·····	247

导 论

当前，我国正处在改革和发展的关键时期。能不能抓住这个战略机遇期，实现全面建设小康社会的目标，取决于提高党的执政能力，取决于正确实施治国方略。坚持依法治国与以德治国相结合的治国方略，这既是贯彻邓小平理论和“三个代表”重要思想的本质要求，也是落实以人为本的科学发展观的根本要求。党的十六大提出：“依法治国和以德治国相辅相成。要建立与社会主义市场经济相适应、与社会主义法律相协调、与中华民族传统美德相承接的社会主义思想道德体系。”党的十六届四中全会也指出：“坚持依法治国和以德治国相结合，实施公民道德建设工程，发扬中华民族传统美德，在全社会倡导爱国守法、明礼诚信、团结友善、勤俭自强、敬业奉献的基本道德规范，反对拜金主义、享乐主义、极端个人主义，消除封建主义残余思想，抵御资本主义腐朽思想文化的侵蚀。”应该看到，法具有权威性、强制性，而道德是靠社会舆论力量来制约人们的行为，它具有非功利性；只有道德和法律同时发挥调整社会生活的作用，才能保证改革开放的不断深入和现代化建设的顺利进行。还必须指出，贯彻依法治国和以德治国相结合的治国方略，关键要看各级领导班子和领导干部的素质和能力。现在，随着社会主义市场经济体制的不断完善和现代化事业的发展，各级领导班子和领导干部按照提高科学判断形势、驾驭市场经济、应对复杂局面、依法执政、总揽全局的能力的要求，进行了新的探索和实践，执政能力有了很大提高。但是，面对新形势新任务，在素质和能力方面还存在着许多不适应的地方，特别是法律素质和道德素质的缺失和不足显得非常突出。为了坚持立党为公、执政为民，始终保持党同人

民群众的血肉联系，为了坚持科学执政、民主执政、依法执政，必须以改革的精神加强党的建设，努力建设一支高素质的干部队伍，把各级领导班子建设成为坚强的领导集体，使党的基层组织和领导干部真正成为贯彻“三个代表”重要思想的组织者、推动者、实践者。总之，要完成党在新时期的历史任务，推进现代化事业的发展和党的建设的伟大工程，必须切实转变政府职能。而提高公职人员的思想道德素质是建设公共服务型政府、法治政府和人民满意政府的十分重要的条件。当前，如何使法治与德治如鸟之两翼、车之两轮，相辅相成，相互促进；如何使法制建设和公共行政道德建设实现良性互动，真正为公共行政道德建设提供制度上的保障，这是我们在建设高素质公职人员队伍中必须高度重视和认真解决的问题。

一、公共行政道德观念的形成与发展

道德是一种社会意识，是人们把握世界的一种特殊形式，它通过社会舆论力量来评价、规范人们的思想和行为。道德以其广泛的社会性区别于上层建筑的其他因素。在时间上，道德存在于人类社会生活的始终；在社会阶段上，道德与法都是统治阶级维护其阶级统治的工具；在阶级消亡之后，道德仍将是人们自觉调节社会生活最主要的精神力量之一。在空间上，道德在社会各个领域、各种社会关系中发挥着极为重要的调节作用。道德不同于其他社会意识形式就在于它是一种实践精神，它体现出道德主体的需要同满足这种需要的对象之间的价值关系，并通过价值方式来把握世界，即要以评价对象、调节社会关系、预测社会发展、形成行为准则等方式来认识、反映、改造和完善现实世界。在社会生活中，它往往通过舆论力量，以人们乐于接受的道德规范来评价哪些是正当的，哪些是不正当的，并颂扬善的，鞭挞恶的，进而使个人动机、欲望、需要、意图符合社会的价值要求，指向

社会价值目标。

道德依赖于社会经济生活，又能像上层建筑的其他组成部分一样反作用于经济生活。一定社会的道德观念，尤其是与社会生产密切联系的职业道德状况包括公职人员的道德观念会影响劳动生产率的高低，进而影响社会生产力。不同的道德规范对政治、经济所起的作用不同。先进的道德规范适应社会生产力的要求并与当代公共行政管理需求相适应，会推动政治、经济发展；反之，则会阻碍政治、经济的发展。当前，我国社会只有加强符合社会主义市场经济的全民的道德建设，在公共行政管理领域提升公职人员的思想道德素质，才会推动国家政治、经济和社会文化的全面发展。

道德与政治是密切联系的。一定阶级的道德反映一定时期国家的政治利益，并为其服务。因为政治是经济的集中体现，道德由社会经济关系决定，道德通过政治反映经济关系，以维护有利于国家的经济秩序、政治秩序。社会成员个人的政治觉悟和道德品质是密切联系和相互影响的。一般说来，人们总是先有一个最起码的从个人或本阶层利益出发的政治思想和信念。在实践中，以政治理想为指导，人们往往会逐渐形成一定的道德观念和准则。它维护着社会生活，特别是公共生活的秩序，保证社会生活的相对稳定；同时，它还影响着人们的生活方式，使之趋于进步、文明和健康。反过来，一个人的道德素质体现出其政治觉悟的高低。当前，少数国家公职人员以权谋私，搞权钱交易贪污腐化，道德品质败坏，置政治工作于不顾，最终贻害国家和人民的事业。只有认真研究新的历史时期如何加强公职人员的思想道德建设，树立权为民所用、情为民所系、利为民所谋和科学的政绩观、发展观，才能在新的历史条件下通过人性化的公共行政管理活动推动物质文明、精神文明和政治文明的全面协调发展。

道德是一种通过自身信念的修养、积极情感的张扬和消极情感的抑制来发挥调整社会生活作用的精神力量。我们不能期望单

纯依靠道德力量来改变旧的思维习惯和社会经济生活，并仅仅以此来建立起一种适应社会发展的社会经济生活。我们提出“以德治国”，提升公共行政道德素质，是在坚持“依法治国”依法行政的前提下，真正践行“三个代表”思想。这样，以德治国就包含了提高公职人员公务活动中的道德素质，实现德治天下的治理国家的目标。

现代中国最主要的社会关系是党政关系和政群关系，而这两种关系的主要的社会意义是道德伦理关系；现代中国基本的社会单元是包括党政机关在内的各种组织，而组织中的人与人之间关系的重要表现也是道德伦理关系，所以中国社会仍是一个道德伦理社会。况且中华民族历来崇尚道德，以“礼仪”治理国家为传统。当今，国家市场经济的进一步发展，公共行政管理的复杂和水平的提高，给我们加强公共行政道德建设提出了新的要求。强化公职人员公务活动中的“德治”内容，在政府工作面临的新的形势下有着重要的地位和作用。

社会进步是通过社会文明来反映的。社会文明包括物质文明、精神文明和政治文明。在建设有中国特色社会主义的实践中，我们强调物质文明、精神文明和政治文明三者协调同步发展。社会主义思想道德建设要解决的是整个中华民族的精神支柱和精神动力问题。公共行政道德建设要解决的是政府在公共行政管理中的道德问题，这是精神文明建设的核心内容。实践表明，道德水平高低将直接影响到一个机关或企业乃至整个精神文明建设的成效。不仅如此，道德因素还可通过影响生产力而制约物质文明的建设发展。因为生产力中包括“物”的因素和“人”的因素，其中人的因素即劳动者的素质是起主导作用的因素。而人的素质包括身体素质、文化素质、思想素质、道德素质等，其中人的道德素质是基础和核心。事实上，一个企业员工具有良好的道德素质，他就不仅能努力地提高自己的科学文化素质、身体素质、心理素质等，而且在工作中时时刻刻都能以主人翁的热情去

奉献，以主人翁的精神去开拓进取，尽量为企业节约成本，生产更多更好地优质产品。这样的企业才会有光明前途。一个国家公职人员具有良好的道德素质，他就不仅能努力提高自己的科学文化素质、身体素质、心理素质等，而且在工作中时时刻刻都能以人为本、热情奉献、忠于宪法、勤政为民、廉洁自律、公正无私、明礼诚信、团结协作、坚持原则、尊重事实，以主人翁的精神去开拓进取。反之，如果某个国家公共行政部门道德品质低下，个人主义、拜金主义、利己主义思想泛滥，道德滑坡，就必然降低国家公共行政管理的质量，影响国家实现全面小康和各项事业的全面协调发展。消除腐败现象，是以德治国思想形成的客观需要。随着我国社会主义市场经济的确立与发展，我国呈现出以公有制为主体的多种经济成分共存的格局，这引起了社会成员利益的多元化，也使得人们的道德观念多元化。由于受利益的驱动，加之新旧体制转轨出现某些漏洞，有些人见利忘义，利用不正当手段攫取利益。商品生产和交换中以次充好、以假乱真，将不合格产品以名优产品之价销售等现象时有发生。这种市场经济中出现的不诚信的商业现象，加上国家各项监督制度的缺失和这些制度实施中存在的种种制度无效的原因，对国家公职人员健康思想道德规范的树立和良好道德人格的养成起到消极的影响作用。当前，我国产权领域中普遍存在侵犯公私产权的现象，究其原因，与公民和国家公职人员缺乏尊重国家、集体或他人财产权利的伦理道德意识有关。要从根本上保证市场经济和国家各项事业的健康有序发展，就必须更正人们见利忘义的不道德观念，建立与社会主义市场经济相适应的管理体系和构建正确的思想道德体系，特别是公职人员的正确道德观念。努力建设与发展社会主义市场经济和科学发展观相适应的社会道德体系，是一项十分重要的工作，必须放在公职人员思想建设的突出地位。

世界经济的全球化趋势、高科技的迅猛发展，也使得以德治国思想形成、进而在此基础上提高国家公共行政道德素养成为可

能。现在，世界经济全球化进程加快。随着我国对外开放的进一步扩大，特别是我国加入 WTO 后同世界各国间的经济文化交流更加广泛，为我们学习和借鉴外国先进科学技术、优秀文化成果提供了便利条件。

公共行政管理必须适应经济全球化的要求，在提高国民素质的同时提高国家公职人员的思想道德素质，真正做到在公共行政管理工作中为民用权、受民监督。

需要指出的是，在社会道德规范和公共行政道德规范的形成过程中，我们必须看到，新的社会经济生活条件决定了每一个社会成员的价值观念和道德观念，处在变迁中的社会也给公职人员形成新的道德观念带来契机。例如，传统上一般认为见义勇为、舍身抢救公私财产是符合公共行政道德的行为；而新的人权观念引领下的“义”的价值评价是多元的，只有符合国家、社会和公民个人的公平正义的“义”，才可以谓之勇为；公私财产的利益在一般的价值取向上要低于人的生命的价值；除了那些负有特殊保护公私财物使命的国家公职人员，一般情况下，新的道德观念并不提倡其他国家公职人员舍弃生命去“抢救”或“保护”公私财产。我们研究国家公职人员的道德建设，就应当将公职人员的道德形成视为一个流动的过程。符合新的时代潮流的思想道德观念不断涌现，我们要不断地去概括这些新的道德观念。也只有用这样的道德观念去要求和约束国家公职人员的公共行政管理行为，才能真正收到预期的道德教化的效果。

二、公共行政道德建设在治国方略中的地位和作用

（一）公共行政道德建设是社会主义思想道德体系的重要组成部分

公共行政道德是社会主义思想道德体系的重要组成部分。在

改革开放和现代化建设中，涌现了许多像郑培民、任长霞等领导干部和公职人员的先进典型，他们有着崇高的共产主义理想和高尚的道德品质，为了社会主义现代化事业和人民群众的利益，他们鞠躬尽瘁、死而后已。但是，也有少数领导干部和国家公职人员背弃了社会主义理想和共产党人的道德准则，追求资产阶级的生活方式，最终落得身败名裂。

（二）公共行政道德建设是以德治国的重要组成部分

应该看到，在新的历史时期，由于我国社会和社会结构发生的深刻变化，社会经济成分、组织形式、就业方式、利益关系、分配方式日趋多样化。这种状况，对于强化政府社会管理和公共服务的职能提出了新的要求。我们治理国家、建设中国特色的社会主义，不仅要依靠法治，而且也必须依靠德治。我国社会各阶层关系的变化所体现的最主要的内容，是坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一，是最广泛最充分地调动一切积极因素，构建社会主义和谐社会。这需要一方面要增强全社会的法律意识，一方面要激发社会活力，促进社会公平和正义，增强全社会的诚信意识和道德水平。当今市场经济的进一步发展，对提高公共管理水平、加强公共行政道德建设提出了新的要求。强化公共行政道德建设对于更好地履行政府管理的职能，实现政府管理创新具有重要意义。

（三）公共行政道德建设是精神文明建设的重要内容

在建设中国特色社会主义的实践中，我们强调物质文明、精神文明和政治文明三者协调同步发展、互相促进。要从根本上保证市场经济健康有序发展，就必须建立与社会主义市场经济相适应的管理体制和构建社会主义思想道德体系，特别是构筑公职人员的道德防线。这就要加强理想信念教育，弘扬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，弘扬集体主义、社会主义思想，消除封建主义残余影响，抵御资本主义腐朽思想文化的侵蚀，使全体公职人员始终保持昂扬向上的精神状态。这

是一项十分重要的工作，必须放在公职人员思想建设的突出地位。

世界经济的全球化趋势和高科技的迅猛发展，也使得我国公共行政道德建设面临新形势。应当看到，我国加入 WTO 后，面临着西方文化、价值观念的更大冲击，西方敌对势力从来没有放弃对我国进行西化、分化的图谋。他们利用自身拥有的先进信息技术，通过互联网传播西方的伦理道德观念和生活方式，宣扬西方资产阶级的民主、人权、新闻自由，企图从根本上否定四项基本原则，否定我们的国体和政体。对此，我们必须保持高度警惕，始终把坚持和不断巩固马克思主义放在意识形态领域的指导地位。我们在借鉴国外的有益经验的同时，要把加强社会成员的道德教育和提升国家公职人员的道德素养贯穿于网络社会管理之中，努力提高公民鉴别是非和公职人员的管理能力和政治思想觉悟。

三、公共行政道德建设过程中应当处理好的几个关系

（一）正确处理以德治国与依法治国的关系

道德可以通过评价、说理、榜样示范等形式，使人们从内心深处接受社会规范、认识到自己的道德义务和社会责任，进而选择正确的人生方向和道德行为。所以，适应市场经济发展的需要必须加强社会主义道德的教育、引导、评价作用。但道德控制本身并不能完全消除不道德行为，尤其对那些厚颜无耻者不会起任何作用。因此，社会主义道德建设必须和法制建设相结合，道德规范和法律规范应相互结合统一发挥作用。当前，要按照党的十六大提出的建设法治国家和三个文明协调发展的总体要求，加强社会主义法制建设。首先是加强立法工作。应尽快出台一些适应市场经济和高新技术发展需要的法律、法规，制定和完善行政法

规、规章以及规范性文件等制度。其次是加强行政执法。按照国务院《全面推进依法行政实施纲要》的要求，要进一步理顺政府与市场、政府与社会的关系，使政府职能基本到位，中央政府和地方政府之间、政府各部门之间的职能和权限比较明确，也使得行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制基本形成，权责明确、行为规范、监督有效、保障有力的行政执法体制基本建立。

与此同时，要把公共行政道德建设与依法治国、依法行政紧密结合起来。一方面，应将行政权力与行政责任紧密联系起来，使行政权力主体与各种利益彻底脱钩，加强行政监督；另一方面，公职人员违反这些道德规范，应当受到社会舆论的谴责；同时将符合新形势的公共行政道德规范转化成为公职人员的行政纪律，一经违反就必须承担政纪责任；并对触犯刑律的行为严惩不贷，通过法的强制教育作用，使人们警醒，自觉遵守公共行政道德规范。

（二）继承传统美德与构建社会主义道德体系的关系

中国传统上就是一个注重伦理教化的社会，传统美德在社会变迁的各个阶段均受到人们的重视。思想家孔子提出，统治阶级只要“道之以德，齐之以礼”，就可以使被统治阶级“有耻且格”^① 孟子也认为，“善政不如善教之得民也。善政，民畏之；善教，民爱之。”^② 可见他们都主张对人民经常进行道德教育。但是我们必须看到，传统道德是以维护血缘宗法等级关系和整体精神为基本特征的；它固然在维持社会稳定、规范人们的道德行为方面起到了一定的作用，但从社会发展角度看，“三纲”、“五常”等伦理规范严重束缚了人们的思想，阻碍了社会进步，是我国几千年封建社会道德教化中封建主义的糟粕。所以，我们提倡

① 孔子：《论语·为政》。

② 孟子：《孟子·尽心上》。

“以德治国”，提高国家公职人员的道德素养，不是要承袭封建社会的君臣、父子、夫妻之间的“礼仪”和“纲常”，而是对传统“善政”、“爱民”等美德的传承。我们必须按照“三个代表”的要求，既批判地吸纳中华道德文化的精华，站在代表先进文化前进方向的高度，坚持不懈地加强社会主义道德建设，又要结合现实社会生活的客观要求，提高国家公职人员的道德水平，开创新的社会主义初级阶段条件下的国家公共行政道德体系。

（三）公共行政道德教化与公共管理实践的关系

实现以德治国，必须在全社会加强思想道德宣传和教育。而加强公职人员的思想道德教化又起着带动和提升整个社会思想道德水平的作用。应该指出，知道和了解道德规范是一回事，真正身体力行又是一回事，只有把两者结合起来，才能达到目的。因此，怎样用代表先进文化发展方向的道德规范约束自身行为，使公职人员真正做到执政为民、公正无私、廉洁勤政，从行动上收到道德建设的丰硕成果，是当前我们应当重点解决的问题。因此，我们要用明确可行的道德规范导引公职人员的行动和实践。要以民本主义为核心，以爱国主义、国际主义和集体主义为原则，以职业道德、社会公德、家庭美德为支撑，树立正确的符合社会主义发展阶段的荣辱观、苦乐观、义利观、政绩观。要制定细致、量化和可操作的评估体系，使每个社会成员都能够自我认识、自我评价其道德行为。同时，社会制度也应配合道德观的建立和评价，使那些不符合道德规范的行为人受到社会舆论的压力，承担其应当承担的道德义务。在用人政策上也应当作出相应的调整，使那些“无德”、“缺德”人员难有担任国家公职人员职务的机会，从而引导正确的社会道德风尚。要通过比较认识，将个人的道德追求与市场经济中对公共行政管理的效率追求协调起来，促使市场行为的个人性、自利性和公共行政管理中的社会性、公利性统一起来。

在公共行政道德建设中，职业道德建设是重点，也是精神文

明和政治文明建设的难点，因为公职人员的职业道德是制约每个公职人员及整个公职人员职业群体行为的一种道德规范。当前市场经济逐步发展，各种利益主体日趋多元化，加上市场经济的功利性和竞争性，使得管理层的理性科学管理和引导必不可少，其中国家公职人员的职务活动尤其重要。我们要对国家公职人员进行教育培养，加强社会诚信建设，使他们有开拓进取的时代精神，求实创新、以人为本的道德观念。

此外，在社会主义新时代里，家庭成员间尊老爱幼、坦诚相待、和睦相处等美德，对公共行政管理活动中国家公职人员执行公务活动所依托的基本公务道德也有深刻的社会影响。

必须重视国家公职人员培训机构对国家公职人员的道德训练。公职人员培训机构的各种培训内容中，应当将公职人员的道德培训作为极为重要的内容之一。通过培训，为各级各类政府或行政机构培养和输送各类具有从事公务所必备道德素养的公职人员。因为我们知道，公职人员的素质尤其是道德素质，直接影响他们以后的公务活动的质量，影响社会生活的走向。所以公职人员培训机构不仅要给公职人员传授知识，更重要的是教育他们成为具有为人民服务思想品质的合格公职人员。邓小平同志曾指出：“要加强各级学校的政治教育、形势教育、思想教育，包括人生观教育、道德教育。”各级各类公职人员培训机构都应将公职人员的道德教育作为公职人员培训的必修课程。此外，还必须探索公共行政道德建设行之有效的形式和方法。既要用马克思主义道德观教育引导广大公职人员，又要善于从市场经济的运作中总结道德伦理准则；既要从理论上“灌输”，又要善于用榜样力量去感化公职人员；既要正面引导，又要善用舆论力量批评、遏制有不道德行为的公职人员。只有这样，正确的公共行政道德规范才能在社会中真正发挥作用，才能保证国家各项建设事业的繁荣和发展。