

公共服务伦理规范 与廉政建设

Ethic Codes for Public Service
and Integrity Building

主 编：丁顺生

副主编：崔 扬

中国方正出版社

公共服务伦理规范与廉政建设

主 编 丁顺生

副主编 崔 扬

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共服务伦理规范与廉政建设/丁顺生主编. —北京: 中国方正出版社, 2010. 3

ISBN 978 - 7 - 80216 - 604 - 2

I. 公… II. 丁… III. ①公共管理—伦理学—研究②廉政建设—研究
IV. B82 - 051 D035. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 031600 号

公共服务伦理规范与廉政建设

主 编 丁顺生

副主编 崔 扬

责任编辑: 康 弘 安乐明

责任校对: 张 蓉

责任印制: 李 华

出版发行: 中国方正出版社

(北京市西城区平安里西大街 41 号 邮编: 100813)

发行部: (010) 66560950 门市部: (010) 66562755

编辑部: (010) 59596620 出版部: (010) 66510958

网 址: www.FZPress.com.cn

责编 E-mail: anleming@126.com

经 销: 新华书店

印 刷: 北京外文印刷厂

开 本: 880 毫米 × 1230 毫米 1/32

印 张: 15.5

字 数: 344 千字

版 次: 2010 年 5 月第 1 版 2010 年 5 月北京第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 978 - 7 - 80216 - 604 - 2

定价: 34.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换)

序

公共服务伦理规范建设是加强政府廉政勤政建设的一项重要内容，也是坚持依法行政、从严治政，加强对政府机关及其公务员行为进行规范与监督的一项重要任务，对于建立廉洁、勤政、务实、高效的政府具有十分重要的意义。

中国共产党和中国政府高度重视行政伦理规范建设。十七届中央纪委第五次全会工作报告指出，要建立健全防止利益冲突制度。改革开放以来，我国不断加强领导干部廉洁自律教育，加强规范廉洁从政的各项制度建设，初步形成了以廉洁自律、收入申报、重大事项报告、礼品登记、回避、离职后从业限制以及对领导干部配偶、子女从业限制等制度为支柱的公共服务伦理规范体系，对于规范公务人员道德行为发挥了重要作用。同时也要看到，由于我国正处于改革发展的关键时期，经济体制深刻变革，社会结构深刻变动，利益格局深刻调整，思想观念深刻变化，给公务人员道德观念带来严重影响和冲击，使得一定范围的道德冲突加剧，权力滥用和行为失范在一些行政机关及其公务人员身上比较突出，加强公共服务伦理规范和廉政建设任务仍然艰巨。

“公共服务伦理规范与廉政建设”是中国—加拿大合作政策选择项目，由监察部廉政理论研究中心具体承担，从2007年11月开始实施。主要任务是总结我国公共服务伦理规范和廉政建设的经验，借鉴国（境）外的有效做法和经验，提出进一步加强中国公共服务伦理规范和廉政建设的建议。项目实施过程中，

收集、翻译了大量国内外有关公共服务伦理规范建设资料，系统总结了我国公共服务伦理规范的发展历程和现状，先后两次赴加拿大考察有关公共服务伦理规范的有益做法，对国（境）外公共服务伦理规范进行了比较分析，提出了完善我国公共服务伦理规范的相关对策措施。项目实施的六个试点单位也对本地区公共服务伦理规范情况进行了深入分析，总结了本地区的有效做法，形成了一批有价值的研究成果。现将项目研究成果集结成册出版，供广大纪检监察干部和理论工作者研究参考。同时希望有更多的研究者关注我国公共服务伦理规范建设，在本书的基础上进一步开展研究和深入探讨。

项目在申报和实施过程中得到了商务部国际合作司，监察部外事局、法规司、廉政建设司等部门和国家行政学院王伟教授的大力支持和帮助，在此一并表示衷心感谢！

监察部廉政理论研究中心

2010年1月15日

目 录

第一编 理论与实践研究

- 加强公共服务伦理规范建设 完善国家公务员
从政道德制度体系 监察部廉政理论研究中心课题组 (3)
- 推进从政道德规范制度化 为公共服务伦理建设
提供法制保障 深圳市监察局课题组 (19)
- 增强针对性和有效性 促进公共服务伦理规范落实
..... 宁波市监察局课题组 (34)
- 完善公共服务伦理规范 推进反腐倡廉建设
..... 邯郸市监察局课题组 (54)
- 大力加强公共服务伦理规范建设 为构建和谐
社会提供有力保障 铁岭市监察局课题组 (126)
- 地方公务员行政伦理意识与廉政建设现状和
对策研究 苏州市监察局课题组 (140)
- 革新行政文化 构建行政伦理评估和监督制度
..... 泉州市监察局课题组 (157)
- 加强公共行政伦理规范建设 强化行政科层的有效监督
——解决行政人员面临的“服从伦理”困境的有效途径
..... 泉州市监察局课题组 (162)
- 公共服务伦理规范与廉政建设项目第一次赴加拿大
考察报告 监察部中加合作项目考察团 (175)

公共服务伦理规范与廉政建设项目第二次赴加拿大

考察报告 监察部中加合作项目考察团 (183)

第二编 国外公共服务伦理法律法规

加拿大利益冲突法	(197)
加拿大公职机关利益冲突和离职规则	(235)
美国 1978 年政府伦理法	(250)
美国行政部门雇员道德行为准则	(345)
英国内阁成员法 (节选)	(352)
英国地方政府雇员行为法 (节选)	(364)
瑞士公务员法 (节选)	(370)
澳大利亚公务人员行为准则 (节选)	(372)
新西兰公务员行为准则 (节选)	(374)
日本国家公务员伦理法 (节选)	(376)
联合国公务员行为的国际准则草案	(380)

第三编 中国公共服务伦理法律 法规及其他规范性文件

国家法律法规及部门规章的有关规定

中华人民共和国公务员法 (节选)	(385)
行政机关公务员处分条例 (节选)	(388)
国家公务员行为规范	(390)
中共中央办公厅 国务院办公厅关于党政机关县 (处)	

级以上领导干部收入申报的规定	(392)
国务院关于在对外公务活动中赠送和接受礼品的规定 ...	(394)
关于党政机关工作人员个人证券投资行为若干规定	(396)
中共中央办公厅 国务院办公厅关于领导干部报告 个人重大事项的规定	(399)
国有企业领导人员廉洁从业若干规定	(402)
关于国有企业领导人员违反廉洁自律“七项要求” 政纪处分规定	(411)

中国共产党关于廉洁从政的有关规定

中国共产党纪律处分条例（节选）	(415)
中共中央纪委关于严格禁止利用职务上的便利谋取 不正当利益的若干规定	(419)
中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则	(422)

第四编 英文报告

Research on Improving Ethic Codes for Public Service in China	(433)
Ethic Codes for Public Service and Integrity Building Program ——Report on the First Study Tour in Canada	(456)
Ethic Codes for Public Service and Integrity Building Program ——Report on the Second Study Tour in Canada	(469)

第一编

理论与实践研究

加强公共服务伦理规范建设 完善国家公务员从政 道德制度体系

监察部廉政理论研究中心课题组

完善公共服务伦理规范，是贯彻落实依法行政方针，坚持从严治政，强化对行政机关及其公务员行为规范与监督的重要举措，也是加强政府廉政勤政建设的重要任务，对于建立廉洁、勤政、务实、高效政府具有重要意义。改革开放以来，中国政府不断加强对各级行政机关领导干部廉洁自律教育和相关制度建设，初步形成了以廉洁从政、收入申报、礼品登记、回避、离职后从业限制等制度为主要内容的公共服务伦理规范体系，对于规范国家公务员从政道德行为发挥了重要作用。但由于中国正处于改革发展的关键时期，经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化，对公务人员的道德观念带来严重影响和冲击，权力滥用和行为失范在一些行政机关公务员身上还比较严重，从政道德规范体系还不健全，监管措施还不到位，进一步完善公共服务伦理规范的任务十分艰巨。在经济全球化加快发展的时代背景下，深刻总结中国公共服务伦理规范与廉政建设的做法和经验，加强国外公共服务伦理规范的对比研究，明确公共服务伦理规范的发展趋势

和总体要求，提出进一步完善的思路和对策，对于加强中国公共服务伦理规范建设，具有十分重要的意义。

一、公共服务伦理规范概念及其构成

公共服务伦理规范是国家公职人员在执行公务时应当遵循的道德规范的总称，是履行公共职能必须遵循的行为准则。目前中国公共服务伦理规范主要有以下几个方面的内容：

（一）公民基本道德规范

中共中央于2001年9月20日印发的《公民道德建设实施纲要》，把公民基本道德规范集中概括为20个字：“爱国守法、明礼诚信、团结友善、勤俭自强、敬业奉献”。公民基本道德规范覆盖了社会生活的各个领域，适用于不同社会群体。

（二）国家公务员行为规范

《国家公务员法》和人事部印发的《国家公务员行为规范》，从政治要求、思想品德、廉政勤政、秉公执法、文明服务、保密纪律、外事活动、行为举止等方面，对国家公务员的从政道德行为作了规定。

（三）中国共产党党员领导干部行为规范

中国共产党是执政党，党员带头遵守公共服务伦理规范，具有较强的示范作用。中国共产党十分重视发挥党员的模范带头作用，近年来相继制定了《中国共产党党员领导干部廉洁自律从政若干准则》、《关于党政机关县（处）级以上领导干部收入申报的规定》等，对党员领导干部的从政道德行为提出了明确要求。

中国公共服务伦理规范主要有四种形式：一是国家权力机关制定的法律；二是行政机关制定的有关国家公务员行为标准的制度、规定、规则等；三是中国共产党关于党政领导干部的廉政行为规范；四是社会公认的国家公务员履行公务应当遵守

的道德习惯、规矩等。前三类是成文的，以法律手段和纪律手段强制执行的；第四类大多是不成文的，主要通过公众舆论、习惯约束等形式来约束并实施。

二、改革开放以来中国公共服务伦理规范建设的基本状况

中国共产党和中国政府历来高度重视党风廉政建设和反腐败工作，把提高各级党员干部特别是领导干部的拒腐防变能力作为反腐倡廉的重要举措，促进了公共服务伦理规范的不断发展和完善。改革开放以来，尤其是党的十六大以后，建立完善了一系列加强公职人员道德建设的规章制度，走出了一条中国特色公职人员伦理规范建设的路子。

（一）改革开放初期的公共服务伦理规范建设

1978年，中国开始进入改革开放历史时期。随着改革开放的不断深化，针对改革开放中公职人员出现的从政道德行为问题，制定出台了一批制度规定。主要有以下五个方面：

一是反对特殊化。1979年11月，中共中央、国务院印发《关于高级干部生活待遇的若干规定》，对中央机关、国家机关和各人民团体的高级干部10个方面的生活待遇作出规定；1980年8月，国务院办公厅又印发了关于贯彻执行中共中央、国务院《关于高级干部生活待遇的若干规定》，对一些问题的处理提出了具体意见。

二是反对奢侈浪费。1980年1月，中共中央、国务院印发《关于节约非生产性开支、反对浪费的通知》；1982年1月，国务院印发《关于严格控制到著名风景游览胜地开会的通知》；1983年1月，国务院办公厅印发《关于严格控制外出参观和制止公费旅游的通知》；1986年12月，国务院办公厅印发《关于处理违反规定购买进口小轿车的通知》；1988年6月，中共中央印发《关于党和国家机关必须保持廉洁的通知》。

三是反对突击花钱、请客送礼、收受钱物。1980年8月，中共中央作出《关于禁止在对外活动中送礼、受礼的决定》，同年11月，国务院又作出《关于在对外活动中不赠礼、不受礼的决定》；1985年1月，中央整党工作指导委员会印发《关于要坚决刹住用公款公物请客送礼歪风的通知》，同年2月，国务院办公厅印发《关于严禁用公款为职工购买高档耐用消费品的通知》；1988年9月，国务院办公厅发出《关于严禁滥发钱物和赠送礼品的通知》，同年11月，国务院制定了《国家行政机关及其工作人员在国内公务活动中不得赠送和接受礼品的规定》。

四是禁止党员干部兼职和经商办企业。1984年12月，中共中央、国务院印发《关于严禁党政机关和党政干部经商、办企业的决定》；1985年5月，中共中央、国务院制定《关于禁止领导干部的子女、配偶经商的决定》，同年7月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于党政机关干部不兼任经济实体职务的补充通知》；1986年2月，中共中央、国务院颁布实施《关于进一步制止党政机关和党政干部经商、办企业的规定》；1989年2月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于清理党和国家机关干部在公司（企业）兼职有关问题的通知》。

五是反对生活腐化。1987年5月，中央纪委制定《关于对参与嫖娼、卖淫活动的共产党员及有关责任者党纪处分的暂行规定》；1989年12月，中央纪委又颁布了《关于共产党员违反社会主义道德党纪处分若干规定》，对15种行为的处理作出具体规定。

上述文件为规范国家公职人员的从政道德行为、解决存在的突出问题，提供了法律和政策依据。

（二）20世纪90年代以来的公共服务伦理规范建设

1992年召开的中国共产党第十四次全国代表大会，确立了

社会主义市场经济体制改革目标，进一步加大了政府廉政勤政建设的力度，这一时期完善公共服务伦理规范工作主要体现在以下几个方面：

一是严格限制领导干部利用职权或职务影响为本人或他人谋取不正当利益。20世纪90年代以来，中央提出和重申了一系列关于禁止领导干部违反规定收送现金、有价证券和支付凭证的规定。1997年制定的《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则（试行）》明确规定，不准在公务活动中接受礼金和各种有价证券；不准接受下属单位和其他企业、事业单位或者个人赠送的信用卡及其他支付凭证。2008年，中央纪委、中央组织部印发《关于退出现职、接近或达到退休年龄的党政领导干部在企业兼职、任职有关问题的意见》，规定退出现职、接近或达到退休年龄的党政领导干部原则上不得在企业兼职，一般也不得安排到企业任职。

二是禁止奢侈浪费。领导干部违规配备和使用小汽车多年来一直是干部群众关注的热点问题，被称之为“马路上的腐败”。1994年中央纪委监察部重申关于廉洁自律的五条规定，明确要求不准违反规定购买和更换进口豪华小汽车；不准利用职权向企业、下属单位换车、借车和摊派款项买车；不准用贷款、集资款和专项资金购买供领导干部使用的小汽车；县（市）党政领导机关和单位，凡拖欠职工工资的不准购买小汽车。

中央纪委监察部非常重视规范公务接待和治理公款大吃大喝、参与高消费娱乐活动，多年来作为重点工作进行部署。1993年，中央纪委第二次全会提出领导干部廉洁自律“五条规定”，包括不准用公款获取各种形式的俱乐部会员资格，也不准用公款参与高消费的娱乐活动。

党中央、国务院始终高度重视治理公款出国（境）旅游问

题。中央及其有关部门针对不同时期存在的突出问题，先后制定印发《关于严禁用公费变相出国（境）旅游的通知》、《关于跨地区跨部门因公出国（境）团组管理办法的通知》等 60 多个文件。党的十六大以来，先后出台了《关于进一步加强党员干部出国（境）管理的通知》、《关于省部级人员因公临时出国的若干规定》、《关于制止因公出访中不正之风的通知》、《关于加强因公出国（境）团组境外纪律的通知》等文件。《中国共产党纪律处分条例》第 68、69 和 78 条，分别对以不正当方式谋求公款出国（境）、擅自延长在国（境）外期限或者擅自变更路线以及用公款旅游或者变相用公款出国（境）旅游等三种情形作出了纪律处分规定。《行政机关公务员处分条例》也作出了相应规定。

总的来看，中国改革开放 30 多年来，始终重视公共服务伦理规范体系建设，制定了一大批制度，采取了一系列措施，形成了廉洁从政、利益冲突、收入申报、礼品登记、回避、离职后从业限制等项制度，初步形成了以《廉洁从政若干准则》为核心的公共服务伦理规范体系。中国公共服务伦理规范建设主要有三个特点：

第一，规范对象具有全面性，规范对象是全体公务员，重点是各级领导干部，同时对其他公职人员也提出了道德规范要求。全国人大常委会颁布的《公务员法》，明确规定了全体公务员一律不得违反职业道德、社会公德，一律不得利用职务之便为自己或者他人谋取私利；公务员执行公务时，涉及本人利害关系的，一律回避。国务院办公厅颁布的《关于严禁党政机关干部经商、办企业的决定》，明确规定全体公务人员一律不得经商。

第二，规范领域具有广泛性，道德行为规范的范围涉及权

力运行的全过程以及各个领域。不仅对领导干部本人有要求，而且对其身边的工作人员与家属也提出要求；不仅有严格的工作标准，而且对生活标准也提出了要求，涉及国家公务员工作、生活的各个方面。

第三，规范内容具有针对性，注意根据社会经济发展过程中公务员从政道德方面存在的突出问题，制定或修订公共服务伦理道德规范，使公共服务伦理道德规范适应经济社会发展的要求，不断发展和完善。近年来制定的《关于严格禁止利用职务上的便利谋取不正当利益的若干规定》，就是针对社会主义市场经济条件下公共服务伦理领域出现的新情况新问题，对国家公务员从政道德行为规范提出了新的要求。

中国特色公共服务伦理规范体系适应了社会主义市场经济体制发展过程中国家公务员从政道德建设需要，对解决公职人员面临责任冲突、利益冲突、角色冲突时产生的伦理困境，提出了明确的行为准则，并在实践中不断充实和完善。但是，也存在一定问题。主要是标准不够统一，相关法律制度还不够完善，有些制度还没有很好落实。对此，必须认真予以解决，把公共服务伦理建设进一步推向深入。

三、国外公共服务伦理规范比较分析

上世纪中期以来，发达资本主义国家针对公共服务领域利益冲突、道德颓废和信任危机等问题，以解决利益冲突为主要目标，公共服务伦理规范建设呈现出规范化、制度化的发展趋势，主要有以下三个方面的特点：

（一）通过立法对公共服务伦理规范作出明确规定

有的是通过国家立法确定公共服务的伦理规范。早在 1958 年 7 月，美国参众两院以共同决议书的形式通过了《政府工作人员伦理准则》；1978 年 10 月，美国国会通过了《美国政府行