

21世纪高等院校教材 · 公共管理系列

公务员职业道德修养

徐顽强 编著



科学出版社

21 世纪高等院校教材·公共管理系列

公务员职业道德修养

徐硕强 编著

科学出版社
北 京

内 容 简 介

近年来,党和政府高度重视公务员职业道德修养问题,并将其视为当前政府切实转变职能、建设服务型政府的关键抓手。本书从公务员职业道德修养的基本理论着手,从内涵与脉络、特征与要求、功能与价值等方面剖析公务员职业道德修养的基本意蕴;在分析公务员职业道德修养当前现状和存在问题的基础上,全面梳理了我国传统官德修养以及国外公务员职业道德修养培育的基本经验,重点论述了当前我国公务员职业道德的价值意蕴,提出了我国当前培育公务员职业道德修养的养成平台和实践指向。

本书可供高等院校本科生、研究生以及MPA学生使用,也可供党政部门公务员和企事业单位的各级管理人员、培训人员以及其他相关人员阅读参考。

图书在版编目(CIP)数据

公务员职业道德修养 / 徐硕强编著. —北京: 科学出版社, 2013

21 世纪高等院校教材·公共管理系列

ISBN 978-7-03-036459-3

I. ①公… II. ①徐… III. ①公务员—职业道德—中国—高等教育—教材 IV. ①D630.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第010159号

责任编辑: 王京苏 / 责任校对: 裴智俐
责任印制: 阎磊 / 封面设计: 蓝正设计

科学出版社 出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

化学工业出版社印刷厂 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2013年1月第 一 版 开本: 720×1000 B5

2013年1月第一次印刷 印张: 15 3/4

字数: 313 000

定价: 32.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)



reface

前言

中华民族是一个有着数千年德制传统与德治实践的民族。道德无论在公共领域还是个人私域都发挥着重要作用，它形塑着个体和群体的价值观，规约着人们的行为举止，并作为一种价值评判标准长期存在于人们的日常生活之中。

公务员职业道德的“前身”是“官德”，即官员的道德修养。官，当然更具有中国传统意味和“本位”色彩。我国古代官僚阶层，尤其是上层士大夫阶层秉持一系列相对被认可的从政操守，在此基础上形成了自成系统的、积极的中国传统官德思想，当然，其中也有一定程度的糟粕内容。其中，优秀的官德思想需要我们系统梳理，这也是当前培育公务员职业道德可资借鉴的。今天的公务员职业道德修养应该建构于这些优秀官德思想之上，并寻求建构更为切实、可操作、可测量的职业道德体系。当然，从“官德”到“公务员职业道德”的转变，不仅是一次称谓的变化，更是一次观念的跃迁，体现了现代中国民主政治的稳步发展和社会生态的良善运行。

当前，我国尚处在社会主义初级阶段，社会变革和新旧体制变换的深度和广度是前所未有的。美国政治学者塞缪尔·亨廷顿认为，在社会转型时期，社会群体对社会体制的吁求会在一定阶段内发生井喷，而体制一旦无法满足这种诉求，便极有可能导致社会阶层的冲突与强烈震荡。在我国，公务员作为社会阶层的显要部分和公共事务的执行群体，其行为因大多关涉公共利益而受到民众的高度关注。市场经济和网络信息的时代背景，一方面使得社会环境与价值观念趋于多元与开放，影响了公务员职业道德的培育，一些公务员因为经受不住市场经济“糖衣炮弹”的轮番袭击，而倒在了“日进斗金”的不归路上；另一方面，在网络信息时代和复杂语境下，关于公务员队伍的负面信息，如“萝卜招聘”“天价用烟”

“官员裸照”“官二代仗势”等爆料更能够引起整个社会的街谈巷议和广泛围观，从而形成强烈的“危机舆情潮”，给党和国家的长治久安和整个社会的秩序稳定带来无法预知的实际或潜在威胁。同时，在网络信息迅速发展的今天，一根根网线和一台台电脑将原本空间范围偌大而联系较难的地球，连接成为一个窄小的“地球村”，全球化成为掌中可行之事。一些国外别有用心组织利用我国公务员队伍出现的道德问题大做文章，试图通过网络在世界范围内刮起又一次“颜色革命”和“和平演变”。这一切都使当前我国公务员职业道德建设变得极为迫切。

我们需要承认并正确认识到，我国公务员队伍的整体道德水平是积极向上和进步向善的，这是社会主义现代化建设顺利推进的重要保障。但是，不可否认且必须重视的是，当前我国公务员职业道德问题不同程度地存在于各级公务员队伍之中，并呈现日益严重的态势。这些问题主要体现在：首先，职业理想存在误区。一些公务员对于职业道德的重要意义和核心价值认识不够，没有形成相对稳固而高尚的职业理想。其次，价值追求出现歧化。对于集体利益与个人利益的关系，一些公务员并不能很好地处理，导致以权谋私，甚至认为这是所谓的“岗位哲学”而觉得理所当然。最后，身份意识渐趋淡薄。在市场经济的大潮下，一些公务员早已不能明确自身的“公仆”身份，为人民服务的根本宗旨更是被一些公务员抛到了九霄云外，以致出现“门难进、事难办、脸难看”等怪诞现象。这些问题都极大地损害了政府的形象，破坏了人民政府和人民群众的血肉联系，给社会的稳定、发展与进步带来了严重的危害。

党和政府历来高度重视公务员道德建设，特别是自1992年的第十四次全国人民代表大会（简称人大）提出建立社会主义市场经济体制以来，对公务员道德建设提出了更高的要求。党的十六大报告在论及切实加强思想道德建设中，指出要“依法治国和以德治国相辅相成”。近年来，胡锦涛、温家宝、习近平等党和国家领导人在不同场合都强调要切实加强公务员职业道德修养。胡锦涛指出：“党员、干部的道德修养，不仅关系他们的个人品行，而且也关系党的整体形象，要教育引导党员、干部特别是领导干部自觉加强道德修养，常修为政之德、常思贪欲之害、常怀律己之心。”2011年7月1日，胡锦涛在庆祝中国共产党成立90周年大会上再次强调：“要坚持把干部的德放在首要位置，形成以德修身、以德服众、以德领才、以德润才、德才兼备的用人导向。”温家宝也指出：“公务员的权力是人民给的，必须对人民负责，接受人民监督。各级政府和全体公务员都要认真学习、坚决贯彻公务员法，忠于职守，依法行政，全心全意为人民服务。”习近平同志也在不同场合强调：“要加强领导干部和公务员的道德修养，引导他们珍重人格、珍爱声誉、珍惜形象，增强道德责任感，常修为政之德，积小德养大德，努力成为思想纯洁、品行端正的示范者，爱岗敬业、敢于负责的力行者，明礼诚信、遵纪守法的先行者，生活正派、情趣健康的引领者。”他还指出：“要

坚持德才兼备、以德为先用人标准，什么样的人该用，什么样的人重用，都要把德放在首位，在这个前提下注重选拔那些确有才干、实绩突出的干部。”2012年3月20日，中共中央组织部（简称中组部）原部长李源潮同志在中国浦东、井冈山、延安三所干部学院春季开学典礼上指出：“党的干部要保持思想纯洁，坚定理想信念，带头践行社会主义核心价值观体系，做社会主义思想道德的自觉遵守者、示范引领者和坚定维护者。”2012年5月14日，中共中央宣传部（简称中宣部）原部长刘云山同志在中央精神文明建设指导委员会召开的道德领域突出问题专项教育和治理活动视讯会议中强调：“要以建设社会主义核心价值观体系为根本，紧紧抓住道德领域存在的突出问题开展专项教育和治理活动，推动形成文明道德风尚。”2011年11月，中组部印发了《关于加强对干部德的考核意见》，要求在干部任用、选拔和考核中，要引入道德标准；同时，人力资源与社会保障部和国家公务员局制定了《公务员职业道德培训大纲》，要求在中华人民共和国国民经济和社会发展的第十二个五年规划纲要（简称“十二五”）时期对全体公务员进行一次职业道德轮训。公务员作为国家公共事务管理的一个特殊群体，其职业道德规范是社会的主体性道德规范，在各行各业的职业道德规范中居首要地位。因此，新时期加强公务员的职业道德建设显得尤为意义重大，研究经济社会转型期国家公务员职业道德建设具有重要的理论和实践意义。

当前，关于国家公务员职业道德建设方面的研究在逐渐增多，但总体上研究还是偏少，无法为系统培育公务员职业道德提供行之有效的指导。本书在总结前人研究的基础上，从我国正处于经济社会转型期这一基本国情出发，系统研究我国公务员职业道德建设，同时，力图为此提供针对性建议。因此，本书是对已有研究的丰富和发展。同时，新时期加强公务员职业道德修养建设具有十分重要的现实意义，它有利于端正党风和廉政建设，有利于在复杂多变且日新月异的时代条件下提高公务员自身政治道德素质和从政修为，有利于社会主义物质文明和精神文明的建设，从而从根本上有利于民主政治的推进、最广大人民根本利益的维护与党和国家的长治久安。

本书从公务员职业道德修养的基本理论着手分析，试图从内涵与脉络、特征与要求、功能与价值等方面剖析公务员职业道德修养的基本意蕴。在分析公务员职业道德修养当前现状和存在问题的基础上，全面梳理了我国传统官德修养以及国外公务员职业道德修养培育的基本经验，重点论述了当前我国公务员职业道德的价值意蕴。在对公务员职业道德修养进行相对全面的分析后，本书提出了我国当前培育公务员职业道德修养的养成平台以及实践指向，以期有关研究者、工作者提供相对详尽的信息和有益的启示。



Contents

目 录

前言

第一章 理论界说：公务员职业道德修养的基本意蕴	1
第一节 公务员职业道德修养的意涵和脉络	1
第二节 公务员职业道德修养的特征和要求	8
第三节 公务员职业道德修养的层次和价值	18
第二章 当前面相：我国公务员职业道德修养的现状展示	28
第一节 公务员职业道德修养的概况	28
第二节 市场经济与公务员职业道德修养	34
第三节 民主政治与公务员职业道德修养	39
第四节 网络时代与公务员职业道德修养	48
第三章 面临困境：我国公务员职业道德修养的问题分析	55
第一节 当前公务员职业道德修养存在的问题	55
第二节 当前公务员道德修养失范表现和危害	62
第三节 当前公务员道德修养存在问题的原因	70
第四章 传统启迪：我国传统官德修养培育的合理成分	80
第一节 我国传统官德的内容及其二重性	80
第二节 我国传统官德建设的借鉴意义	89
第三节 我国传统官德修养的现代启示	94
第四节 以人为镜：曾国藩与和珅	100
第五章 国际镜像：国外公务员职业道德修养的培育经验	107
第一节 国外公务员职业道德修养培育的主要措施	107

第二节	国外公务员职业道德修养培育的发展特点	122
第三节	国外公务员职业道德修养培育的本土审思	128
第六章	价值重塑：我国公务员职业道德修养的正确定位	133
第一节	坚定的政治信仰	133
第二节	端正的行为作风	141
第三节	积极的工作态度	148
第四节	自觉的个人操守	153
第五节	浓厚的事业意识	158
第六节	健康的人生态度	163
第七章	养成平台：我国公务员职业道德修养的培育生态	170
第一节	公务员职业道德修养培育的常态平台	170
第二节	公务员职业道德修养培育的长效平台	176
第三节	公务员职业道德修养培育的激励平台	184
第八章	实践指向：我国公务员职业道德修养的培育路径	200
第一节	公务员职业道德修养培育的教育体系	200
第二节	公务员职业道德修养培育的制度保障	210
第三节	公务员职业道德修养培育的环境建设	224
主要参考文献		234
后记		240



理论界说： 公务员职业道德修养的基本意蕴

第一章导言：公务员职业道德修养是指公务员在行使公共权力、管理公共事务、提供公共服务过程中所必须遵循的行为规范与必须具备的内在素质，它是调整公务员之间及公务员与行政机关、国家、社会之间关系的思想和行为规范的总和。囿于公务员固有的政治与行政面相，其活动全面深刻、直接自然地影响着公共事务的执行、公共服务的提供、公共利益的维护以及公共权利的保障。对于公务员的监督、制约与教育，除了法律之外，道德修养尤其是职业道德修养发挥着更为直接也更为根本的作用。本章将依凭基本理论的向度，在内涵与脉络、特征与要求、层次与价值等维度，对新时期下的公务员职业道德修养的基本意蕴展开阐述。

自古以来，国家公务人员作为政府权力的代表者与公共事务的执行者，其形象与行为一直深受社会的普遍关注。“公务员”一词的由来经历了一个相当长的历史变迁，作为一个官本位思想影响深重的国度，我国古代官德思想也较为丰富。近现代以来，从官德到公务员职业道德的跃迁，既反映了政府规模与职能的转变，又反映了现代政治的主体称谓。当前，在经济全球化与社会网络化的背景之下，与公务员日常工作固有程序相比，公务员的职业道德修养的呈现更能引起社会的关注。因此，对公务员职业道德修养进行针对性阐述显得很有必要。

第一节 公务员职业道德修养的意涵和脉络

囿于公务员工作的政治性、公共性与特殊性，体现在公务员日常工作当中的

职业道德修养也显得内涵丰富, 关涉众多。对公务员职业道德修养的全面认识, 需要依凭历史主义与政治理性的眼光进行解读。

一、公务员职业道德修养的基本含义

公务员的职位特性虽古已有之, 如古代的各级官吏, 但“公务员”并非一个古已有之的称谓, 相反, 它是一个具有现代性意蕴的概念。公务员的称谓变迁经历了一个相当长的时间, 正是这个长时间的跃迁, 才使得公务员作为一种职业变得更加固定化。

(一) 公务员的现代含义

“公务员”一词是外来语, 最初译自英文的 civil servant 或 civil service 一词, 中文也有译做“文官”的; 美国则称为“政府雇员”(governmental employee); 日本在第二次世界大战前称“文官”, 第二次世界大战后改称“公务员”; 法国称为“公务员”(functionary)。公务员的范围在各国亦不甚相同。例如, 法国和日本几乎将所有公职人员都称为公务员, 而英国文官则只限于中央政府系统中的事务官。总的来说, 西方国家的公务员是指“通过非选举程序(主要是通过竞争性考试)而被任命担任政府公职的国家工作人员”^①。公务员是政府与行政系统中特定的一个群体, 在国家政治生活和社会生活中占据着特殊的地位, 发挥着特有的作用。

我国原来没有国家公务员这一概念, 一律通称“国家干部”。由于“国家干部”这个概念过于笼统、含混、缺乏法制, 造成了现行人事管理工作中的种种弊端。为了改变这种状况, 党的十三大提出了对“国家干部”进行合理分解的思想, 从而引进“国家公务员”这一概念, 并明确规定“公务员是指在政府中行使国家权力、执行国家公务的人员, 它包括中央和地方各级行政机关中除工勤人员以外的工作人员”^②。我国在 1993 年颁布实施了《国家公务员暂行条例》, 标志着公务员制度在我国正式建立。2005 年 4 月 27 日, 我国颁布出台了《中华人民共和国公务员法》(简称《公务员法》), 这是我国第一部人事管理的法律, 对我国公务员制度的改革和公务员道德建设具有里程碑意义。《公务员法》第 2 条规定: “本法所称公务员, 是指依法履行公职、纳入国家行政编制、由国家财政负担工资福利的工作人员”; 第 3 条规定: “公务员的义务、权利和管理适用本法; 法律对公务员中的领导成员的产生、任免、监督以及法官、检察官等的义务、权

^① 中华人民共和国劳动人事部, 等. 联合国文官制度改革研讨会报告文集 [M]. 北京: 劳动人事出版社, 1986: 5.

^② 于泽滨. 国家公务员职业道德教程 [M]. 贵阳: 贵州教育出版社, 1992: 3.

利和管理另有规定的，从其规定”^①，从法律上确定了我国公务员的现代含义和范围。

（二）职业道德修养

修养是一个合成词。“修”原意指学习、锻炼、陶冶和提高；“养”原意指培养、养育和熏陶，是指培养高尚的品质和正确的待人处世的态度，或求取学识、品德之充实完美。古代儒家多指按照其学说的要求培养完善的人格，使言行合乎规矩。《近思录·为学》中程颐论道：“修养之所以引年……皆工夫到这里，则有此应。”元代刘壎在《隐居通议·琴谱序》中谈到：“续杏坛之音，鼓宣尼之操，吾徒之修养也。”刘少奇同志在《论共产党员的修养》中也指出：“我们的修养不能脱离革命的实践，不能脱离广大劳动群众的、特别是无产阶级群众的实际革命运动。”所谓修养，是指一个人的素质经过长期锻炼或改造所达到的一定结果和水平。

职业道德修养，就是从业人员在道德意识和道德行为方面的自我锻炼及自我改造中所形成的职业道德品质以及达到的职业道德境界，它是与人们的职业活动密切相关的，符合职业特点所要求的道德准则、道德情操和道德品质的总和。它既是对本职人员在职业活动中行为的要求，又是职业对社会所负的道德责任与义务。每个从业人员，不论从事哪种职业，在职业活动中都要遵守一定的道德准则。由于社会分工不同，从事某种特定职业或行业的人们，在各自的岗位上与社会其他成员发生职业上的联系，同时也通过自己的职业实践来认识个人与个人、个人与社会之间的关系。职业道德修养既受占统治地位的社会道德的制约和支配，又是社会道德的体现和补充。因此，各行各业只有遵循其职业道德才能正常地发挥其职业的社会作用，才能保证社会秩序的良性循环。因此，职业道德修养是现代社会整体道德建设的突破口。职业道德是所有从业人员在职业活动中应该遵循的行为准则，它涵盖了从业人员与服务对象、职业与职工、职业与职业之间的关系。每个从业人员，不论是从事哪种职业，在职业活动中都要遵守道德。例如，教师要遵守教书育人、为人师表的职业道德，医生要遵守救死扶伤的职业道德等。职业道德不仅是从业人员在职业活动中的行为标准和要求，而且是本行业对社会所承担的道德责任和义务。职业道德总是要鲜明地表达职业义务、职业责任以及职业行为上的道德准则。它不是一般地反映社会道德和阶级道德的要求，而是要反映职业本身所具有的特别性质所带来的需求。当然，职业道德修养是一种自律行为，关键在于“自我锻炼”和“自我改造”。任何一个从业人员职业道德素质的提高，一方面靠他律，即社会的培养和组织的教育；另一方面就取决于自己的主观努力，即自我修养，两个方面是缺一不可的。

^① 中华人民共和国公务员法 [M]. 北京：中国人事出版社，2005：2~3.

（三）公务员职业道德修养

当前，我国的公务员是代表各级政府依法从事行政事务和管理社会公共事务，行使行政权力并执行国家公务的人员。公务员职业道德是指“国家公务员在行使公共权力、管理公共事务、提供公共服务过程中所必须遵循的行为规范”^①。公务员职业道德作为一种特殊的职业道德，是调整公务员之间及公务员与行政机关、与国家、与社会之间关系的思想和行为规范的总和。公务员职业道德修养则是公共行政活动的必然产物，任何社会都需要一定数量和具备一定素质的社会公职人员，来从事社会的领导和管理。国家产生以前，原始部落和部落联盟的生产、军事、宗教和社会活动，由氏族首领负责组织和管理。国家产生以后，一部分人在国家各级政府部门中任职，行使国家行政权力，执行国家公务，从而产生了公职人员的职业活动。无论古今中外，在不同的社会、不同的国家，尽管其公职人员的名称和性质各不相同，但他们都具有相应的社会责任和社会作用，从而形成了一种在社会分工体系中占有特殊地位的职业和职业活动。由于公务员这种职业和职业活动的特殊性，尤其需要公务员职业道德来约束和激励，因而也需要更为直接和长效的公务员职业道德修养培训。

实际上，每一个阶级，甚至每一个行业，都各有各的道德。公务员代表着国家和政府担负着管理国家事务、经济、文化事业和社会事务的重任，负责对社会中的人、财、物进行领导、管理、协调和服务，必定也有与之相适应的道德规范要求。从广义上说，公务员道德规范既包括公务员在职业领域的职业道德要求，也包括其在社会生活领域中的道德要求。从狭义上说，公务员道德规范是特指公务员在职业活动中的道德要求，即公务员的行政道德。行政道德是指公务员在行使公共权力、管理社会公共事务的活动中，处理自身与工作对象之间、上下级之间、同事之间以及公私、得失等关系时所应当遵循的原则和规范。由于国家公务员是社会的精英，也是公众的楷模，因此，他们的形象对整个社会的道德提升或者衰落起重要的导向作用。在社会主义市场经济条件下，公务员也必须遵守和践行我们国家所规定的道德规范，要在法律允许的范围内行使自己的权力。正如我国1982年宪法所指出的：一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企事业单位，都必须遵守宪法和法律；一切违反宪法和法律的行为，必须予以追究；任何组织和个人都不得有超越宪法和法律的特权。在《公务员法》中规定：国家公务员模范遵守宪法和法律，全心全意为人民服务，接受人民监督；维护国家的安全、荣誉和利益；忠于职守，勤勉尽责；保守国家秘密和工作秘密；清正廉洁，公道正派。这些都体现了国家对公务员的基本道德要求。香港也对公务员道德规范做了明确规定，在《香港防止贪污条例》中规定，无论何人由其本人或

^① 刘余莉：《公务员职业道德建设的特殊性》[J]，中国特色社会主义研究，1998，（3）：48。

经由或串通他人贪污贿赂，或为自己或为他人接受或同意收受任何礼物、贷款、费用、报酬或优越利益，作为诱导或酬报或其他目的使公务团体同仁、官员或服务人员办理，或禁止办理各该团体之实际或拟议情事或事物者，以犯罪论。《香港防止贿赂条例》中规定，“公务员不论在香港或其他地方索取或接受任何利益，作为他滥用公职或权利的诱因或报酬，即属违法”^①。对公务员道德规范的这些规定有利于公务员队伍的建设，对于保证其先进性与纯洁性有重要作用。

西方国家对公务员道德规范同样做出了明确规定。例如，《美国行政部门职员道德行为标准》中规定：“政府工作人员应忠于宪法、法律和道德原则，并将其置于个人利益之上；不得持有与执行公务员相冲突的经济利益；应认真执行公务，秉公办事，不得偏袒任何私人团体或个人；应向有关方面揭发浪费、欺诈、滥用职权和贪污腐化的行为；应努力避免任何会造成违法或违背道德准则的印象的行为。”“禁止职员索取或者接受来自被禁止的途径的礼物，或由于他们的职务而予以提供的礼物。禁止职员为了私人利益而利用其公职，或者为了下列人员的利益而利用其公职：职员的朋友、亲戚，或者在与政府没有关系的事项上与其有关系的人员。”^②相应地，在其他国家也存在着对公务员职业道德的严格规范。例如《英国地方政府雇员行为准则》中规定：“雇员认为他们的任何非金融方面的利益有可能导致与当局利益冲突时，必须向有关管理人员声明。雇员必须了解在履行职责时，不正当地收受礼品、贷款、费用、报酬或好处，以便做或不做某事，或对某人施加照顾或刁难，均是严重的罪行。如有人控告，雇员须证明这些报酬不是不正当获得的。”《加拿大公务员利益冲突与离职后行为法》中规定：“公职人员之活动应诚实，坚持最高的道德标准，以便保持并增加公众对政府的廉政清明、客观与无私之信心。公职人员在履行公务、安排私事时有责任接受公众最严密的监督。公职人员仅限于在法律允许范围内活动并不能完全履行此项责任。”^③虽然中西方对于公务员道德规范的内容在语言表达上有不同之处，但是却有相同的准则规范，都强调要忠于国家、清正廉洁、依法行政，要维护他人的利益等原则。

二、我国公务员职业道德修养的发展历程

我国公务员职业道德建设起步较晚，相关政策法规的制定始于20世纪80年代，是一个逐步完善和成熟的过程。到目前为止，一般认为，我国公务员职业道德修养的发展共经历了两个阶段，即以廉政建设为主的公务员职业道德建设和以

① 王建新．香港政制、公务员与廉政[M]．北京：中国经济出版社，1995：167．

② 马国泉．美国公务员制度和道德规范[M]．北京：清华大学出版社，1999：121～122．

③ 贾玉林，张军，侯文友．国家公务员廉政必读[M]．北京：中国方正出版社，2003：205．

全面规范公务员行为为主的公务员职业道德建设。

（一）以廉政建设为主的公务员职业道德建设

1982年7月8日，国务院颁布施行了《国务院工作人员守则》，强调国务院工作人员要拥护中国共产党的领导、遵守宪法和法律、一切从实际出发、坚持民主集中制、团结协作、艰苦朴素、谦虚谨慎和严守国家秘密等。1988年9月13日，国务院第13号令发布施行了《国务院关于行政机关工作人员贪污受贿行政处分的暂行规定》，对公务员贪污公共财物、挪用公款、收受贿赂以及行贿等行为做了具体的处分规定，后因形势所需，被2007年6月1日起实施的《行政机关公务员处分条例》替代。

1993年12月5日，国务院第133号令发布了《国务院关于在对外公务活动中赠送和接受礼品的规定》，对公务员在对外交往活动中赠送和接受礼品的范围、价值和具体处理办法做出了相应规定；1995年4月30日中共中央办公厅、国务院办公厅联合颁布了《关于党和国家机关工作人员在国内交往中收受的礼品实行登记制度的规定》，通过礼品登记制度对公务员收受礼品进行了进一步规范；而同时颁布的《关于党政机关县（处）级以上领导干部收入申报的规定》，包括工资、奖金、津贴、劳务所得以及承包经营、承租经营所得等收入必须予以申报，各级党的机关、人大机关、行政机关、政协机关、审判机关、检察机关的县（处）级以上（含县、处级）领导干部适用本规定。

1997年1月31日，中共中央办公厅和国务院办公厅发布《关于领导干部报告个人重大事项的规定》，该规定指出领导干部应报告的重大事项范围，包括本人、配偶、共同生活的子女及近亲属在置房、婚丧事宜、与外国人通婚、出境定居、经营个体、受聘于外国企业驻华及港澳台企业驻境内代办机构担任主管人员等情况，规定了重大事项的报告方式和监督等办法，以加强对领导干部的管理和监督，促进党风廉政建设和领导干部思想作风建设。1997年3月28日印发《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则（试行）》，2010年1月18日施行《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》后，原试行准则同时废止，该准则对“利用职权和职务上的影响谋取不正当利益；私自从事营利性活动；违反公共财物管理和使用的规定，假公济私、化公为私；违反规定选拔任用干部；利用职权和职务上的影响为亲属及身边工作人员谋取利益；讲排场、比阔气、挥霍公款、铺张浪费；违反规定干预和插手市场经济活动，谋取私利；脱离实际，弄虚作假，损害群众利益和党群干群关系”等不良行为做了具体阐述和禁止要求，并在实施与监督方面做了具体要求，有利于对党员领导干部的失范行为进行约束和控制。

（二）以全面规范公务员行为为主的公务员职业道德建设

2002年2月21日，中华人民共和国人事部（简称人事部）颁布了《国家公

务员行为规范》，将国家公务员行为规范界定为“政治坚定，忠于国家，勤政为民，依法行政，务实创新，清正廉洁，团结协作，品行端正”八个方面。《国家公务员行为规范》对于公务员职业道德建设意义重大，为公务员行为指明了方向，但不足之处在于规范的表述比较宏观，缺乏较为具体的实施细则。针对性和操作性强的职业道德规范不仅是公务员职业道德规范的发展方向，更有利于将公务员职业道德建设落到实处。相对于中央政府颁布的《国家公务员行为规范》，地方政府在公务员职业道德建设方面可谓走在前列，具体表现在有明确的职业道德规范且规范更为细化、更加客观、可行性更强。1997年9月5日，四川省人民政府颁布了《四川省国家公务员职业道德规范（试行）》，该规范指出：国家公务员职业道德的核心是全心全意为人民服务，以依法执行公务、服务群众、奉献社会为主要内容，树立良好的公仆形象，做人民满意的公务员。其具体规范为：忠于祖国，忠于人民；遵纪守法，依法行政；忠于职守，勤奋工作；顾全大局，团结协作；清正廉洁，艰苦朴素；忠诚老实，实事求是；刻苦学习，精通业务；谦虚谨慎，文明礼貌。

从地方的具体实践来看，我国个别地区在公务员职业道德修养方面已经做出一定的探索。例如，南通市委组织部、市人力资源和社会保障局在江苏省率先细化《国家公务员行为规范》，于2011年1月28日出台《南通市公务员思想道德和社会诚信行为规范》，明确指出了各种倡导行为和40种职业道德失范的禁令行为。以其第三章“勤政为民、爱岗敬业”为例，文中倡导的行为包括：“公务员要加强学习业务知识，改进工作方法，提高工作效率，提升服务质量；深入基层调查研究，善于发现、分析和解决问题；熟练掌握本职岗位的专业政策、工作程序和标准，积极履行公共服务职能，对职责范围内的工作应当认真负责，保质保量，精益求精等。”其禁止的行为包括：“疏远群众，对群众的疾苦和困难漠不关心，对群众反映的意见和合理要求置之不理；对群众态度冷淡、生硬、蛮横；滥用职权，侵犯群众的合法权益；失职渎职，玩忽职守，给人民群众的生命、财产安全造成危害或损失；以及无故迟到、早退；无故旷工；工作时间擅离职守，办私事，从事与工作无关的其他活动；工作消极，办事拖沓，不能及时完成任务；上班时上网玩游戏、炒股、聊天。”该规范为使以上条款切实发挥作用，特别在“附则”中强调了考核监督办法，即“公务员凡有违反上述禁止性规定的，年度考核时一例扣2分。年度考核扣2分的，不得评为优秀等次；扣4~6分的，年度考核定为基本称职；扣8分及以上的，年度考核定为不称职等次”。在当前加强公务员职业道德修养的大背景下，《南通市公务员思想道德和社会诚信行为规范》无疑将成为公务员职业道德规范史上的里程碑，为公务员职业道德建设指明发展方向。

2011年11月2日，国家公务员局已经制定《公务员职业道德培训大纲》，并

做出明确要求：“十二五”时期对全体公务员进行一次职业道德轮训。培训大纲明确指出：加强公务员职业道德建设，是不断提升公务员队伍职业道德水平的重要举措，对于增强政府和公务员队伍的公信力、巩固党的执政基础具有重要意义。培训大纲还指出要把加强公务员职业道德建设与健全公务员管理制度紧密结合起来，坚持将职业道德作为公务员选拔任用的重要标准、考核奖励的重要依据、监督约束的重要手段，不断建立健全长效机制，夯实公务员职业道德建设的制度基础。公务员职业道德培训的对象是全体行政机关公务员和参照公务员法管理的机关（单位）中除工勤人员以外的工作人员，重点加强对担任领导职务公务员的教育培训，着力加强对基层一线、窗口部门等直接服务人民群众的公务员的教育培训。此次培训内容以忠于国家、服务人民、恪尽职守、公正廉洁为主，包括职业道德基础知识、典型案例等。国家公务员局要求将公务员职业道德培训列入公务员初任、任职和在职培训的必修内容，作为每个培训班次的重要内容。“十二五”时期，将我国全体行政机关公务员和参照公务员法管理单位工作人员轮训一遍，培训时间不少于六学时。同时，建立培训长效机制，将公务员职业道德培训作为长期培训内容。此次针对公务员的职业道德培训不仅是理论界研究公务员职业伦理的良好契机，更是我国公务员道德建设的有效实践，必将有力推动当前公务员职业道德修养的培育进程。

第二节 公务员职业道德修养的特征和要求

作为一种广泛意义上的职业道德，公务员职业道德修养必然有着与一般职业道德相同或相似的特征，如职业规定性、内在约束性等。囿于公务员职业的特殊性与政治性，公务员职业道德修养也必然有着自身独有的特征，同时也具备着自身独特的功能与相应的要求。

一、公务员职业道德修养的独有特征

（一）职业道德的特征与功能

要全面地把握职业道德，不仅应当立足于社会分工，研究它的历史及其同职业活动的关系，而且应当在此基础上，研究它的主要社会特征，以及它同阶级道德或社会道德的相互关系。具体地说，职业道德的一般特征表现在以下四个方面。

其一，在内容方面，职业道德总是要鲜明地表达职业义务和职业责任，以及职业行为上的道德准则。从前面的考察可以看出，职业道德不是一般地反映阶级道德或社会道德的要求，而是着重反映本职业特殊的利益和要求；不是在一般意义的社会实践基础上形成的，而是在特定的职业实践基础上形成的。因而，它往

往表现为“某一职业特有的道德传统和道德习惯，表现为从事某一职业的人们所特有的道德心理和道德品质”^①。这种为某一特定职业所具有的道德传统、道德心理和道德准则，还往往在这一职业中世代相传，造成从事不同职业的人们，在道德品貌上的差异，以致使人有“隔行如隔山”的感觉。

其二，在形式方面，特别是在职业道德的行为准则的表达形式方面，往往比较具体、灵活、多样。各种职业集体对从业人员的道德要求，总是从本职业的活动与交往的内容和方式出发，适应于本职业活动的客观环境和具体条件。因而，它往往不仅仅只是原则性的规定，而且是很具体的。在表达上，往往采取诸如制度、章程、守则、公约、须知、誓词、保证、条例等简洁明快的形式。这样做，比较容易使从业人员接受和践行，比较容易使从业人员形成本职业所要求的道德习惯。例如，1970年6月，韩国以总统令形式颁布了《公务员服务规定》，其后，又进行了12次修订。韩国《公务员服务规定》的突出特色，是将行政伦理的基本要求加以系统化，并具有可操作性。

其三，在调节范围上，主要是用来约束从事本职业的人员。概括地说，职业道德主要是调整两个方面的关系，一是从事同一职业的人们的内部关系，二是同所接触的对象之间的关系。从历史上来看，各种职业集团为了维护自己的利益，为了维护自己的职业信誉和职业尊严，不但要设法制定和巩固某些职业道德规范，以调整本职业集团内部的相互关系，而且要注意满足社会各个方面对本职业的要求，即通过自己的职业活动，来调整本职业同社会各方面的关系。例如，一个医生，不但要热爱自己的职业，提高医疗技术水平，尊重同行从业人员，而且要发扬救死扶伤的精神，尽自己最大的努力来为患者解除痛苦。职业道德主要是用来约束从事本职业的人员的，对于不属于本职业的人，或本职业人员在该职业之外的行为活动，它往往是起不到调节作用和约束作用的。

其四，在功效上，职业道德一方面使一定社会或阶级的道德原则和规范“职业化”，另一方面又使个人道德品质“成熟化”。这是因为，尽管“职业道德是在特定的职业生活中形成的，但它绝不是离开阶级道德或社会道德而独立存在的道德类型”^②。在阶级社会里，职业道德始终是在阶级道德或社会道德的制约和影响下存在和发展的。职业道德和阶级道德或社会道德之间的关系，就是一般性和特殊性、共性和个性之间的关系。任何一种形式的职业道德都在不同程度上体现着阶级道德或社会道德的要求，反映着一定的阶级道德或社会道德的影响，其制约和影响的程度，是与该种职业同统治阶级政治联系的密切程度以及从事该职业的人接近的阶级生活方式相联系的。同样，任何阶级道德或社会道德在很大范围

① 肖萍. 论公务员职业道德法制化建设 [J]. 求实, 2001, (9): 51.

② 沈义祥. 浅谈公务员的职业道德 [J]. 辽宁大学学报 (哲学社会科学版), 2002, (6): 16.