

官员的道德

李建华 著



· 李建华学术作品集 ·

GUANYUAN DE DAODE

LIJIANHUA XUESHU ZUOPINJI



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

官员的道德

李建华 著



· 李建华学术作品集 ·

GUANYUAN DE DAODE

LIJIANHUA XUESHU ZUOPINJI



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

官员的道德/李建华著. —北京:北京大学出版社,2012.4

ISBN 978-7-301-20386-6

I. ①官… II. ①李… III. ①干部-职业道德-研究-中国
IV. ①D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 039223 号

书 名: 官员的道德

著作责任者: 李建华 著

责任编辑: 胡利国

标准书号: ISBN 978-7-301-20386-6/B · 1035

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn> 电子邮箱: hlgs0380@sina.com

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 出版部 62754962

编辑部 62765016

印 刷 者: 三河市博文印刷厂

经 销 者: 新华书店

650mm × 980mm 16 开本 18.75 印张 261 千字

2012 年 4 月第 1 版 2012 年 4 月第 1 次印刷

定 价: 37.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024;电子邮箱: fd@pup.pku.edu.cn



李建华，男，1959年生，湖南桃江人，哲学博士，教授。中南大学公共管理学院名誉院长，湖南城市学院校长，教育部“长江学者”特聘教授，博士生导师。主要社会兼职有：中国伦理学会副会长、中国青年伦理学会会长、教育部公共管理类学科专业教学指导委员会委员；中宣部“马克思主义理论研究与建设工程”专家、湖南省社会科学界联合会副主席等。主要从事伦理学，公共管理学研究，在《中国社会科学》、《哲学研究》等报刊发表学术论文340多篇，出版著作三十多部。曾主持完成国家社会科学基金项目五项，教育部人文社会科学项目二等奖，第六、七、九届湖南省社会科学优秀成果3等奖等奖励。获得的个人荣誉主要有：国务院政府特殊津贴专家，中国宝钢教育基金优秀教师奖，教育部第四届“高校青年教师奖”，湖南省优秀教师，湖南省优秀社会科学专家，湖南省“五个一批”人才等。

序 一

曾钊新

李建华同志的新著《官员的道德》即将付梓,贡献社会。他要我为这本书作序。我和建华是知心、知己、知友。感情相通谓之知心,患难相助谓之知己,专业相磋谓之知友。我们之间的关系是“三知之交”,超“莫逆”,胜“刎颈”。面对这本书,自然触发出我关于官路、官风、官心的感叹!

所谓官路,即成仕之途。在古代,帝王这种至高无上的官是行“世袭”之路的,其他官位则以“分封制”钦定。后来又改“科举制”,学而优则仕。“科举”与“分封”相比,显然有所进步。毛泽东有创造,改“世袭制”为“指定制”,这就是家喻户晓的“指定接班人”,分封、科举也改了,叫“任命制”。“指定制”与“世袭制”相比,形式上很不相同,因为权位的继承人再不是本家本族。只要让位者放得心,就可广开才路,不分男女姓氏,都有继承权位的机会,条件是“你办事,我放心”。最高权位如此办理,各级权位也仿效而来。但是毛泽东这一创造并不十分成功,所以在他仙逝之后,又作了补正,叫做“选拔二梯队、三梯队”。

马克思没有掌过政权,因此也没有关于官路的专利发明。他只是在巴黎公社诞生以后,看到了公社委员会是用“普选制”产生的,而且工人群众对选举出来的委员可以实行“罢免制”以及委员们都是“任期制”时,才无比兴奋乃至悲壮地说过:公社虽然失败了,但公社的原则是永存的。

官路问题实质是官德之源的问题。经过群众普选才能当官,那就必定会把群众当父母,就要修身养德。经过先帝或上司钦定或指认为

2 官员的道德

官,那就只需父王生我或巴结上司就足矣,修德何苦呢?看来,要改善官德,必须先改革官路。

所谓官风,是为官者的处世之道、办事效率、为人原则以及生活方式、法纪观念之总和。现实中的贪官、色官、昏官,是最为人所痛绝,也易为人所识破的。其实,还有一种“滑官”,其官风所造成的危害,其误国害民的程度也是不可小视的。但是,由于他比较隐蔽,有的可能还正在被重用呢!这种官讲的话,句句无错误,句句无用处;这种官论业绩,天天不缺勤,事情办不成;这种官对群众,有问都记录,过后无着落。

电影《焦裕禄》中的吴县长是一个十足的滑官。他身为主管救灾的县长却让救灾物资在火车站积压发霉也不及时为灾民解困,反而批评为民解困的焦裕禄“别误了大事和方向”;群众已经饥寒交迫,痛苦呻吟,他反而提醒访贫问苦的焦裕禄“要看长远”;解放十多年的兰考,山河依旧,风沙逞凶,他反而警告堵风治沙的焦裕禄“要注意影响”。细细琢磨,吴县长的这三句话哪句错了呢?句句都对,就是无用。岂止无用,反误大事,是祸国殃民的咒语。

大凡滑官,都有诀窍,即处事决断以模棱持两端,从而左右逢源,升迁能抢先,开溜有退路。

官风问题,实际是官德之显的问题。应该倡导以政绩论英雄,以政绩看官德。

所谓官心,就是讲为官的心思放在什么地方,思考的重心,决策的方向是否总是牵挂着老百姓的问题。一个人有脑袋和双脚,脑袋在上头,双脚在下头。生活就是哲学,习以为常的生活都浓缩着大哲理。人要美容,总是想着上头,在头部脸部下功夫、花大钱;人要快活,也是先满足上头,在头部各部位消费,使其有眼福、耳福、口福之乐。对于双脚,则被忽视,或受歧视,原因是它在下头,不像头部那样风光,而且总是与泥沙脏水打交道。所以,虽然双脚把人支撑起来,但也从来没有伸脚领奖章的机会。

我们的为官者,究竟首先是替上级分忧,还是该替人民负责;首先是人民的勤务员,还是上司的公务员;了解民情是往下头跑,还是“架

天线”设法打听上司的爱好……凡此等等,都有官心问题。

两千多年前的庄子在《知北游》中说过“每下愈况”这句话,他的原意是说要想知道一只尚未过刀,也未过秤的猪是肥是瘦,是轻是重,只要用绳子量猪脚就行了,越往下量,猪脚越粗者,其猪则肥则重。由此推及,越是往基层深入,越能掌握全局的情况;基础越是巩固、顺和,全局就越会稳定、太平。

可见,官心问题实际是官德之准的问题,是评价某官有德无德,为公为私的标准问题。这就要求为官者摆正心地,端正心态。

有位哲人说过一句名言:“要想知道梨子的滋味,就要变革梨子。”这是唯物论的认识论。我没有经验过官事,却道出上述官话,显然这是主观臆想、无中生有。或许正是我有这种“官腔”,所以就永远也不能当官。那么,这正是事出有因、自作自受了。

不管怎样,以上关于官路、官风、官心的想法,还是做个概括,就叫“官三思”吧!是为序。

曾钊新

2011年10月10日

序 二

左高山

亚里士多德曾经指出：学习政治学的人必须有一个良好的品性。同样，从事公共行政活动的官员也必须具有优良的行政美德。因为在当代中国的公共行政语境中，政治民主尚未充分实现、公共资源仍然高度集中，官德直接影响公共行政的效果和社会分配的公平正义。进而言之，官德直接影响到党的执政基础、政治权威和政府形象，而且对社会整体道德也有着重要的示范作用。因此，李建华教授的大作对官德进行系统而深入的研究其现实意义是不言自明的。

毫无疑问，中国改革开放的巨大成功是人类历史上罕见的个案，谁也无法否认官员在其中所起的作用，而官员的官德又决定着他们所从事的公共行政活动的正当性。官德意味着官员应当做什么和不应当做什么，目的就是要确保官员的公共行政活动不要偏离公共利益。在中国研究官德问题，既要重视我国古老的官文化和官德传统，也要吸收西方国家官德制度化的经验。其实，西方国家也非常重视“官德”建设。例如，美国就强调公务人员在一切公众活动中，要正直和诚实，以便赢得公众对政府的信心和信任；执行公务时不得谋取私利，必须回避任何与自身公务有冲突的利益或活动；为公众服务要有敬意、有爱心、有礼貌、负责任；尽可能地促进公众利益，等等。

根据李建华教授的观点，官德作为一种身份伦理，是官员对自身和群体责任的一种体认，因此，官德不应该归之为一种职业伦理。官员在公共行政活动过程中，仅仅遵循官德的规定是不够的，因为那是官员理所当然的义务和责任。更为重要的是，官员还要追求美德，追求良好的

2 官员的道德

品性和人格的完善。在这种意义上,李建华教授依循的是美德论的研究路径。我个人也认为,官员的美德比官员的义务更为重要。因为官员唯有拥有美德,才具备真正的高贵品质,唯有具备真正的高贵品质,才有确凿的资格进行统治。

官员的美德包括有很多方面,我觉得最重要的美德包括“智”(智慧)、“忠”(忠诚)、“信”(守信)、“廉”(廉洁),这四种美德可以称为官员的“四主德”。这四种德性涵盖了官员的理智德性(“智”)、伦理德性(“忠”)、道德德性(“信”)和性情德性(“廉”)等四个方面的美德。对于官员而言,“智慧”说的是官员是否具有专业知识和行政理性,是否具有判断是非善恶的能力。换言之,官员的“智慧”意味着官员在从事行政实践时不仅要懂得公共行政方面的专业知识,而且要明确认识什么是善、什么是恶,什么是应当做的、什么是不应当做的,树立正确的价值观念。官员的“智慧”是官员是否具备其他美德的基础。在当代中国,官员的忠诚面临严峻的挑战,群体性的官员腐败意味着官员忠诚美德的缺乏。官员对国家和人民的忠诚不应该体现在对特定的人或上级,而应体现在对宪法的忠诚,对公共利益的忠诚,官员对国家和人民的忠诚是无条件的。官员的忠诚与是否“守信”这一美德有着重要的关系。“守信”就是要求官员在公共行政活动中根除一切弄虚作假、欺诈骗谎的行为,言不虚妄、行必求果。由于“信”总是与“言”有关,因此,官员要“言而有信”,要取信于民。在所有的官德中,“廉洁”是最受民众关注的官员美德。“廉洁”作为官员的性情之德,直接关系到统治效果的好坏和民心的向背。简单地说,“廉洁”意味着官员不贪钱财,始终保持正直清白的性情,拒斥外界的各种诱惑。从历史来看,官吏要做到廉而不贪并非易事。要做到廉而不贪,最重要的一点就是官吏要知耻。廉耻往往是相联的,不廉则无所不取,无耻则胡作非为。倘若官吏无羞耻之心就不可能做到清廉。因此,官员要廉洁奉公,就得明白不廉或者贪腐乃是一种耻辱。那些任意挥霍人民财产、不思为民谋利的“公仆”,最终将沦落为人民的“公敌”。

由于民众对官员的伦理道德始终充满着期待,因此追寻美德是哲

卫官员荣誉的唯一途径。官员要想获得崇高的荣誉,最可靠的基础就是具备他愿意公开张扬的美德和品质。广大官员应当自觉追寻并践行美德,坚决捍卫自己的荣誉,捍卫官员这个群体的荣誉。官员只有具备让民众信服的美德,人民才敢将权力托付给他们。既然官员的美德构成了一个好政府的关键,那么我们就必须要解决一个目前最现实和最为迫切的问题:如何保证官员们充分地具备必要的美德呢?反复灌输美德最可靠的途径是为官员提供人文主义科学的教育,而不是政治意识形态的说教和技术至上主义的迷思。官员良好的行动是其养成美德的成果,而官员的美德则是良好训练的成果。说来说去,关于官员的美德问题,我们又回到了柏拉图意义上的“哲学王”上来了。官员必须在一切言行中体现美德,远离并憎恨一切邪恶。可是,时下有些官员以追求恶为荣,以践行美德为耻,口出狂言,无法无天,无所敬畏,这是我们必须予以批判的。

当然,认识和理解美德并不必然使得公共行政人员能成为一名好的官员,关键在于对这些美德的实践,体现在公共行政过程和具体的行政行为之中。而且,美德只有在不被人觉察时才能谓之美德。也就是说,官员为国家和民众所做的一切公共服务只有在连自己都没有察觉是所谓政绩的情况下,才能谓之美德。我国公共行政的现实告诉我们,官德建设仍然是一个长期而艰巨的问题,而李建华教授的著作恰恰为我们解决这一问题提供了一套切实可行的方案。

左高山

2011年9月21日

前 言

未曾想到,我会对“官”的问题放纵出如此多的文字。1994年我在《罪恶论——道德价值逆向研究》一书中认为,权欲型罪恶是社会罪恶的“魁首”,继而促成了我对腐败问题的研究。尽管在《腐败论——权力之癌的“病理”解剖》一书中,我试图对腐败现象进行法理和伦理的深入分析,但总觉余言未了,于是就有了对官德问题的专门研究。因为在我看来,腐败问题,从社会机理而言,是一个法治问题;从个体行为而言,是一个道德问题。

其实,在中国传统道德的文献著述中,几乎无一不涉及到政德问题,而为政者的道德品质要求又是政德的核心部分。以儒家为代表的中国古代思想家如此重视官德建设主要基于两点考虑:一是认为官德关系到政权兴衰、国家治乱;二是认为官德具有表率作用,“其身正,不令而行,其身不正,虽令不从”,“为人上者专重修身,以下之效之者速而且广也”。实践证明,“上行则下效”、“正人先正己”是道德运行的一条基本规律,它要求在道德建设中坚持“官德”重于“民德”,即道德建设应先从官德抓起。但是,不知从何时起,讲道德首先成了老百姓的事,道德建设成了官员们对老百姓讲道德的运动,似乎只有老百姓守了道德,天下就太平。尤其是当社会矛盾激化又不想变革社会制度之时,统治者总是把社会问题归结为意识形态问题,又把意识形态问题归结为道德问题,而道德问题归根到底又是老百姓的问题,因此社会治理的根本是“治民”而不是“治官”,这就是中国几千年德治主义的秘密,也是中国几千年道德建设的悲剧。从社会成员的分层看,官是社会道德活动的主体;从社会道德的层次来看,官德是社会的主体性道德,这是

2 官员的道德

本书坚持的一个基本指导思想。只有把官德建设作为道德建设的主体性工程,才能从根本上实现从上至下的平等的道德自律,否则,道德建设只会成为只对下、不对上或只对民、不对官的管制老百姓的手段和精神枷锁。

目前官德研究中还存在一个理论上的误区,这就是把官德放到职业道德层次上加以研究。“官”是一种特殊的社会角色,不是一种职业。并且“官”也不是自致的、终身的,而是选举产生的,具有可更换性。同时,做官也不能像职业活动一样仅仅是为了养家糊口,而是为人民服务。把官德定位于职业道德在理论和实践上都不利于加强官德建设。首先会降低官德的主体性地位和自生性要求,使官德和民德混为一谈,使官德建设的超前性和社会道德的现实性相混淆。其次,由于官德实际上被夹杂在一般的职业道德规范中为人们所把握,这就使官德规范缺乏明确性,尤其是在唯经济主义的感召下,许多官员只注意到了如何当好经济建设的带头兵,而无法清醒地明确怎么样做好一个道德上的“领头羊”。同时,职业行为的前提是对实利的获取,“干活吃饭,挣钱养家”是大多数人从事职业行为的主要动机,职业道德又离不开职业行为,职业道德建设就难免成为招揽顾客、谋取实利的手段。因此,我试图从“身份伦理”(status ethics)的视野把官德定位为一种特殊的社会角色道德来加以研究,使官德区别于一般的职业道德,从而提高社会对官员的道德要求。

正因为官德是一种角色道德,而每一种社会角色集中体现着一种特殊的权利义务关系,因此对每一角色的道德期待都具有不可通约性的一面。古今中外的官德规范,内容繁杂,提炼不一。如何把官德规范提炼精当,确实是一件比较困难的工作。如果以身份角色的特殊性来规定其行为要求,会有利于把握要义,中国古代提出的“十义”,即“父慈”、“子孝”、“兄良”、“弟悌”、“夫义”、“妇贞”、“长惠”、“幼顺”、“君仁”、“臣忠”,就是这种提炼的结果。从身份的特殊性来看,官员是社会公共权力的履行者和公共事务的管理者,“为民”应当是官员的基本道德要求。检验是否真正“为民”的标准有四个:“公正”、“勤政”、“廉

洁”、“修己”。“公正”就是要摆正社会公共利益与官员个人利益的关系、公平地对待每一位老百姓的利益；“勤政”就是要为民办实事；“廉洁”就是要不贪老百姓的财；“修己”就是要在道德上成为老百姓的楷模，不是一般地履行公务。以身份角色为主体，以价值关注为本体，用这五个范畴来构建官德的理论体系，我想，是能得到大家的理解和认可的。因为人的身份角色既是人的存在方式的体认，又是社会评价方式的表现；既体现了规范文化的承继性，又蕴含了制度变异的内在理势。

可见，从身份伦理的角度来研究官德，就预示着实现官德的现代转换与整合的必要性和可能性。中国传统道德中有十分丰富的官德思想。这些思想为维护封建统治起过积极作用，乃至今天仍然有借鉴意义。但是，传统官德是以伦理政治为前提的，其中包含了“为民作主”、“爱民如子”、“民不与官争”等主奴文化的糟粕，与人民自己当家作主的现代民主政治格格不入。只有树立民是主、官是仆的民主政治观念，才能真正实现全心全意为人民服务的官德精神。中国传统政治的运作主要依赖于权力者个人的人格力量，而道德又是人格的核心，因此，国家的治乱兴衰主要取决于当权者的道德人格状况，圣人崇拜由此产生。在政治生活中，当权者的道德自律固然重要，但制度保障更根本。只有为政以德与为政以法相结合、道德自律与道德他律相结合，才能真正使官德成为社会的主体性道德，不至于使官德仅仅成为当权者欺世盗名的装饰品！

目 录

序一/1

序二/1

前 言/1

第一章 官员道德:高度社会化的角色道德/1

一、“顶戴花翎”何处来/1

二、官的“得”与“德”/8

三、道德主体与主体道德/18

四、官德:职业定位,还是角色定位? /25

第二章 为民:官员道德的价值支柱/36

一、主仆关系,还是仆主关系/36

二、民主:谢绝“父母官”/45

三、全心全意:共产党人的境界/52

四、别无选择:人民利益第一/61

五、民主政治构建的基本维度/67

第三章 公正:“天地之间有杆秤”/77

一、公正的伦理意义和德性本质/77

二、腐败的本质:以权谋私/89

三、公正的主要领域/98

四、大公无私如何可能/111

第四章 勤政:不要没有能力的“好人”/118

一、德与才:永恒的话题/118

2 官员的道德

二、政绩:官德的要件/128

三、失职者为何不跳楼自杀/136

四、官德与行政效率/143

五、行政文化与政府效能的同构/152

第五章 廉洁:官场洗涤剂/163

一、廉者,正之本/163

二、贪婪:官德堕落的驱动力/170

三、廉洁就是力量/186

四、高薪不能养廉/196

第六章 修己:官员道德的示范效应/206

一、道德模仿的行踪/206

二、正人与正己/215

三、自律系统:自重、自省、自敬、自励/223

四、己不由身:官场病与官场人格/229

第七章 官员道德指标体系的构建/238

一、官德指标体系构建的逻辑起点/238

二、官德指标体系的研究进展与问题/246

三、官德指标体系构建如何可能/255

附件:宁波市江北区领导干部道德评价体系/263

结 语 官员道德的社会伦理整合/270

跋/276

修订本说明/278

主要参考书目/280

第一章 官员道德:高度社会化的角色道德

如果说社会是一个大舞台,那么,每个人都是这个舞台上的一个“角色”,社会舞台没有纯粹的“看客”。每种“角色”都是社会的安排和定位,并有相应的规范,其中就有道德的规约。因此,治学的有“师德”,执教的有“师德”,行医的有“医德”,从艺的有“艺德”,经商的有“商德”,做官的有“官德”。“官”是社会舞台上的“主角”,人们对其抱以最高的道德期望。就此而论,官德是社会的主体道德,官德水平的高低,直接影响整个社会的道德境况。随着现代民主进程的加快,以终身制为主要特征的官的职业化趋势正在淡化,代之以变动性为特征的官的角色化趋势在增强。在此,我们从古代官制的演变到今天的干部制入手,分析官德的本质及其特征。

一、“顶戴花翎”何处来

1. 官的来由与官德的产生

官,是个最具中国特色、口语化、大众化很强的字眼。什么是官,古人曾作过许多解释。《礼记·王制》疏中载:“官者管也,以管领为名。”《说文》中曰:“官,吏事君也。”马端临在《通考·自序》中把官称为“役民者”,即“役民者官也,役于官者民也。郡有守,县有令,乡有长,里有正,其位不同而皆役民者也”。这些解释说明官的身份和权力地位是有很大变化的。但“官”的基本要义是社会组织者和管理者,是社会公

2 官员的道德

共权力的掌握者和执行者,用现代语言说,就是“领导干部”。我之所以在标题上没有使用“干部道德”这样的概念,一是“官德”这一概念在中国文化的语境中有更大的适应性,具有深厚的传统文化底蕴,说起“官德”,用不着过多的解释,人们从生活经验层面也能说出一二三来;二是“干部”之类的概念本身不太精确。“干部”是一个外来词,是法语“cadre”的译意,原意指框架,到18世纪末逐渐用以指军队中的核心组织以及全体军官,到20世纪初才用以指政府中的工作人员和企业中的管理人员。我国从革命战争年代开始大量使用“干部”这一概念,至今干部概念比较笼统,主要泛指党和国家机关的各级工作人员、企事业单位的领导人员和管理人员,以区别于“工人”。如果把这层意义的“干部”同“官”等义,当我作为一个普通教师列入干部身份系列时,丝毫也没有半点“官味”,甚至有些莫名其妙。“干部”一类的词,从直觉上给人以浓浓的“革命”意味,缺乏足够的文化内涵,不宜再使用。以至于田汝康先生认为,“要是感到政治局面有什么问题的话,所谓‘干部’应该负大部分责任。”^①如果硬要把“官”和“干部”扯到一起,恐怕只有“领导干部”才属于“官”的范畴。在本书的行文中,当我特指当代中国的“官”时,还是使用了“干部”或“领导干部”之类的概念,以便于同目前的语境相吻合。

自古以来,中国历朝历代十分注重官德。其实,“官德”也是一个有待精确的概念。我十分赞同许启贤先生的一个说法:“如从横向理论上,中国传统政治道德思想大致可包含‘政德’——这里狭义的政德是指政治活动中的道德策略、道德原则;‘官德’——从政者的道德原则和道德品质。这其中又包括‘君道’与‘臣道’两个主要部分。”^②这就是说,中国传统政治道德包括三大部分:君德、臣德、政德。君德就是讲王者之德,君者之道;臣德就包括事君之德和役民之德,构成官德的主体部分;政德就是政治活动中应该遵守的道德,三者是不可分割的

① 刘智峰主编:《第七次革命》,经济日报出版社1998年版,第400页。

② 许启贤为肖群忠著《君德论》所作的序言,甘肃人民出版社1995年出版。