

GONGWUYUANYZHIEDAODE 公务员职业道德
PEIXUNCONGSHU 培训丛书

GONG **培 训 丛 书**
ZHONGLUN

李建华 李建国 主编

公忠论

从“‘公忠’思想溯源”、“公在心中，方为忠”、“忠于家
国，忠于岗位”等方面，选择古代若干位杰出的“公务员”，通
过他们忠于国家、忠于岗位的具体事迹，阐释“公忠”思想对为
官从政者的重要意义；同时，通过对各种反面事例的剖析，论述
“公忠建设”，挖掘了“公忠”思想的深度和可操作性。

张善燚◇著

传统与现代的交锋，理想与现实的碰撞。

古今中外，旁征博引，视角独特。

且看本书如何论道“公忠”。



华夏出版社
HUAXIA PUBLISHING HOUSE

教育部哲学社会科学重大攻关招标课题
“中国道德文化的传统理念与现代践行研究”（08JZD006）阶段性成果

GONGWUYUAN ZHIYEDAO
DE PEIXUN CONGSHU

公务员职业道德

GONG

培训丛书

ZHONGLUN

李建华 李建国 主编

公忠论

从“‘公忠’思想溯源”、“公在心中，方为忠”、“忠于家
国，忠于岗位”等方面，选择古代若干位杰出的“公务员”，通
过他们忠于国家、忠于岗位的具体事迹，阐释“公忠”思想对为
官从政者的重要意义；同时，通过对各种反面事例的剖析，论述
“公忠建设”，挖掘了“公忠”思想的深度和可操作性。

张善燚◆著

传统与现代的交锋，理想与现实的碰撞。

古今中外，旁征博引，视角独特。

且看本书如何论道“公忠”。



华夏出版社
HUAXIA PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

公务员职业道德培训丛书. 公忠论 / 李建华, 李建国主编;
张善燚著. — 北京: 华夏出版社, 2013.1

ISBN 978-7-5080-7278-4

I. ①公… II. ①李… ②李… ③张… III. ①公务员—职业道德—中国—学习参考资料 IV. ①D630.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第253787号

公务员职业道德培训丛书·公忠论

主 编 李建华 李建国

作 者 张善燚

总 策 划 袁 伟

出版策划  嘉偉文化
JARLV CULTURE

责任编辑 赵 楠

特约编辑 李 芸

出版发行 华夏出版社

经 销 新华书店

印 装 北京汇林印务有限公司

版 次 2013年1月第1版 2013年1月第1次印刷

开 本 710×1000 1/16

印 张 13.5 印张

字 数 150 千字

定 价 25.00 元

华夏出版社 网址: www.hxph.com.cn 地址: 北京市东直门外香河园北里4号 邮编: 100028
若发现本版图书有印装质量问题, 请与我社营销中心联系调换。 电话: (010) 64663331 (转)

目 录

Contents

序

第一章 官德之本：公忠的伦理范畴

一、何谓公忠：公忠与私忠辨析//016

（一）公忠的伦理思想内涵//018

（二）公忠与私忠的区别//023

（三）公忠是官德之本//026

二、公忠意识：行政伦理观的核心理念//028

（一）公忠意识与行政伦理//028

（二）公忠意识能够提升行政人员的道德品质//030

（三）公忠意识有助于提高行政人员的执政能力//034

三、公忠原则：行政伦理体系的核心价值//037

- (一) 公忠之德内含的公平公正原则是行政伦理的基本价值诉求//037
- (二) 公忠之德提倡的执政为民原则是行政伦理的最高价值所在//040
- (三) 公忠之德要求的依法行政原则是行政伦理的价值保障//042

四、公忠规范：行政伦理实践的制度示范//044

- (一) 公忠规范是构建行政伦理制度的基础//045
- (二) 公忠规范丰富了行政伦理制度的内容//047
- (三) 公忠规范为行政伦理制度确立了坚定的政治品格//049

第二章 公忠之源：公忠观的中西伦理变迁

一、公忠、私忠合一：我国古代公忠观的标志//053

- (一) 忠文化起源与萌芽——朴素公忠到绝对私忠//053
- (二) 忠文化的早期发展——绝对私忠到公忠私忠合一//056
- (三) 忠文化的封建定型与成熟阶段——公忠为表、私忠为本//064
- (四) 忠文化在曲折中缓慢前行——私忠为本极端化发展//070

二、崇尚公忠：西方社会公忠观的基本追求//073

- (一) 西方忠文化的萌芽时期——忠诚于集体、城邦//073
- (二) 西方忠文化初步发展期——忠诚于国家、法律、民主//074
- (三) 西方封建中世纪忠文化曲折发展期——忠诚于教皇、君主、国家//075
- (四) 资本主义文艺复兴、启蒙运动时期——忠诚于国家、君主、人民//076
- (五) 工业革命时期——忠诚于政治、行政以及组织//078
- (六) 二战后至今行政忠诚新发展时期——忠诚于自由、组织、公平、正义、人民//080

三、以公正为核心的公忠：现代行政公忠观的共识及形成//081

（一）中西方忠文化比较及价值判断//081

（二）现代行政公忠观的形成//088

第三章 公忠之鉴：公忠实践的异化与背离

一、公忠观念倒错：理性缺失//094

（一）忠诚对象错位，强化了个人忠诚//094

（二）“一言堂”现象突出，助长了明哲保身//096

二、公忠内容混乱：规则失范//099

（一）缺乏完善的公忠制度设计与实施保障//099

（二）缺乏社会公众的参与，公忠私忠混淆//107

（三）公共政策缺乏公共性，公忠效力备受质疑//109

三、公忠机制呆滞：奖惩失明//110

（一）奖励制度失范//111

（二）惩戒机制滞后//115

四、公忠文化保守：教育失当//122

（一）公忠标准、规范不尽科学、完整//123

（二）公忠教育相对落后//124

第四章 公忠之道：公正的伦理培育与道德评价

一、正义：政府的权能表现//135

- 二、公平：社会的伦理规定//145
 - (一) 权利与义务的关系//146
 - (二) 利益分配关系//150
 - (三) 公平与效率的关系//152
- 三、正直：个体的德性要求//154
- 四、民意：公正的道德评价标尺//160
 - (一) 民意的内涵//161
 - (二) 民意的价值//163
 - (三) 民意的表达机制//164
 - (四) 公忠的民意评价//167

第五章 公忠之路：公忠建设的伦理整合路径

- 一、重塑观念：培育理性的公忠观//170
 - (一) 忠诚方式的转换：由盲从到智从//170
 - (二) 忠诚内容的转换：由无限到有限//171
 - (三) 忠诚价值的转换：由单向到互惠//177
- 二、重构规则：公忠规范的效力与层次//178
 - (一) 公忠规范的范围与冲突//178
 - (二) 公忠规范的三个层级//181
- 三、加强制裁：加大违反公忠义务的道德、法律成本//184
 - (一) 构建履行公忠义务的激励机制//185
 - (二) 完善背叛公忠义务的惩罚机制//185

四、加大教育：培植公务员个体公忠的修养与操守//192

（一）坚持以人为本的教育理念，培养公忠道德修养//192

（二）强化行政伦理生成机制，塑造公忠伦理人格//193

（三）增强责任意识和服务意识，培植公务员的公忠美德与操守//198

（四）突出公忠教育的“五个环节” //201

参考文献//205

Foreword序

随着中国政治体制改革的深入，政治权力的构建与制约越来越需要道德的规范，特别是对公共权力的执掌者——官员——的德性要求也越来越高。近年来，公务员职业道德问题成为社会关注的焦点之一。如何有效加强公务员道德建设，防止官员腐败，树立良好的政府形象，是一个亟待解决的问题。

一、官德是社会的主体性道德

从社会成员的分层来看，官员是社会道德活动的主体；从社会道德的层次来看，官德是社会的主体道德。官德的主体性地位，首先是由官德的社会价值决定的。由于官员在社会生活中处于领导地位，手中掌握着权力。他们既是群体利益的代表者和维护者，又是群体意志的体现者和协调者，也是群体活动的组织者和教育者，还是群体关系的设计者和执行者；他们对社会的人、财、物等方面进行全面领导、管理、协调和服务。所以，“政治路线确定之后，干部就是决定因素”。正因为这种“决定因素”，社会和人民在道德上对他们赋予极高期望，官德在社会生

活中，尤其是道德建设中起着举足轻重的作用。在改革开放和建立社会主义市场经济体制的今天，如果说当代中国社会发展中的道德建设已经引起人们的极大关注和忧虑，那么，公务员职业道德建设就是当代道德建设中的关键性问题。

公务员的职业道德取向直接显示着社会的道德导向。就当代中国社会道德发展状况而言，在确定了社会主义市场经济目标取向以后，受经济活动方式直接影响的道德建设，正处在新的定位过程中。道德规范和要求以及道德学说，被充实完善者有之，吸纳补充者有之，更新替代者有之，摒弃不用者亦有之。社会的不同阶层及成员如何在这一过程中判断社会的道德导向，并决定个人的道德取舍呢？他们既不可能再去因循计划经济体制下的道德规范，又对市场经济条件下的道德要求缺乏应有的理性认识。处于社会领导职位、担负不同领域和不同社会层面领导职务的领导干部的道德取向，在这种情况下就凸现出其导向作用。一方面人们从其道德言论中感悟社会所倡导的道德要求；另一方面人们又从其道德行为中判断善恶是非。公务员职业道德建设不仅显示了社会道德建设的主题，而且成为社会道德建设的重要组成部分，它对自身问题的解决，无疑会推动整个社会道德建设的全面开展。同时，由于官德在社会道德体系中的特殊地位，官德建设取得的成效，具有社会道德建设中其他内容均不可能具有的强烈示范效应，从而增强社会成员的道德建设信心，推动道德进步。

其次，从政治性角度分析，官德在本质上是一种政治道德，而政治道德始终处于社会道德的核心地位。

在中国的传统道德中，政治和道德是融为一体的，表现出明显的伦理政治化和政治伦理化的特征。伦理政治化就是通过把伦理产生的一切社会功能和文化功能与政治联系起来，扩大和加强伦理的政治功能，来保证封建政

治制度能够在一系列伦理原则的规范和调节下有序地运行；政治伦理化则是把封建统治的政治目的、政治权力、政治秩序等归结于伦理观念，进而从伦理的角度证明封建政治制度的合理性。难怪一些思想家把德治、政德看作是国家兴亡的重大问题。在我国最早的一部政府重要文件及政治论文选编——《尚书》中，就提出了“德惟治，否德乱”的主张，即为政以德则治，不以德则乱。孔子也强调：“为政以德，譬如北辰，居其所而众星拱之。”^①汉代大思想家董仲舒再三说：“以德为国者，甘于饴蜜，固于胶漆。”^②这种思想观念一直延续到近代。孙中山先生就明确指出：“有了很好的道德，国家才能长治久安。”^③但道德对国家政治的重要作用，要靠人去实践，政德要靠为政者去实践，为政在人，因此，官德是关系国家兴亡的大问题。如以周公为代表的周初统治者，总结了夏商灭亡的教训：“惟不敬厥德，乃早坠厥命。”^④为此，提出“以德配天”的理论。“皇天无亲，唯德是辅”^⑤，官德成为社会安危治乱的决定因素。司马迁在《史记》中，通过对先秦历史变迁、政权兴衰的总结得出了“有德者昌”、“饰诈者亡”、“修身而天下服”等结论。中国传统文化中的伦理政治、贤人政治与现代民主政治是相冲突的，但始终强调政德、官德的主导作用是非常有益的。事实上，在资产阶级道德中政治道德也占据核心地位。1893年，罗伯斯庇尔在建立法国资产阶级政权之际，即首先向议会发表了《关于政治道德的各项原则》的施政演说。他认为支持和推动政府的主要动力是爱祖国和法律的美德，要用美德来管理国家政治生活。当代美国政府也十分重视官德建设，并用立法的形式加

① 《论语·为政》。

② 《春秋繁露·立元神》。

③ 《孙中山选集》，人民出版社1981年版，第679页。

④ 《尚书·召诰》。

⑤ 《尚书·蔡仲之命》。

强公职人员的道德责任，比如1976年公布的《公务公开法》，1978年颁布的《公务道德法》、《政府道德法》和1980年通过的《公职人员道德法》。无产阶级的政治道德是有史以来人类最崇高的道德，它代表着全人类的根本利益。“领导干部一定要讲政治”的科学命题也暗含了深刻的政治道德价值。

最后，从我国道德建设的现状来看，公务员职业道德建设也应成为道德建设的主题。

对当前我国社会道德领域出现的一些严重问题稍作分析即可看出，它们大都与公务员职业道德建设存在的问题直接相关。一方面，一些领导干部本身放松思想改造和道德自律，直接引发了严重的道德问题，如官员的生活腐化堕落；另一方面，作为道德他律的一个重要构成部分，少数官员对发生在自己身边，甚至直接隶属自己管辖范围的道德问题置若罔闻，客观上助长了道德问题的滋生与蔓延，使得当代中国道德建设在双重意义上要求将官德建设摆在首位。其一，官员自身存在的道德问题，构成社会道德建设中的难点和重点。从主流上看，我们大多数的官员是好的和比较好的，但也有个别官员以权谋私、生活腐化，堕落成腐败分子和犯罪分子。早在1978年，邓小平同志就告诫全党：“领导干部，特别是高级干部以身作则非常重要。”^①“现在，不正之风很突出，要先从领导干部纠正起。群众的眼睛都盯着他们，他们改了，下面就好办。”^②如官员自身正了，自身的道德问题解决了，就能理直气壮地去解决他人的问题。其二，由官员道德问题所引发的消极影响，构成社会道德建设首先需要消除的影响。尽管有道德问题的官员是少数，但少数的官员却代表了党和政府公职人员的形象，容易产生极大的社会反响，在普通社会成员中造成一种连环性假象：由少数官员的道德问题推及到整个领导干部道德问题，由领导干部道德问题推及整个社会道德问题。

① 《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第124页。

② 《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第125页。

而要消除这种假象，就必须先使官员在道德上亮丽起来，从而消除引发上述连环性假象的源头。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。

二、官德作为职业道德的误区

公务员职业道德究竟是属于职业道德范畴，还是角色道德范畴，这是理论探讨的重要问题。现有道德学术书籍，几乎都是把官德定位为职业道德，这不仅给官德的理论研究带来了混乱，也给公务员职业道德建设带来了某种程度上的不利。

为了论述的方便，我们必须先明确职业与角色、职业道德与角色道德的区别。职业是指人们由于社会分工从事具有专门业务和特定职责并以此作为主要生活来源的社会活动。而角色是指在社会生活中处于一定社会位置、具有一定社会规范的活动个体及行为模式。从定义可知，职业侧重于社会的自然分工并是养家糊口的基本方式，而角色侧重于人的身份和地位，“身份”是人们在识别角色时使用的称呼。身份规定了角色，角色体现了身份。职业是个人自致和社会指定的结果，往往是固定和单一的，有时是终身的，而角色则是社会关系的产物，具有变动性、同兼性等特点。因此“官”不是一种职业，而是一种社会的指定角色，是一种身份；官不是社会分工而来，而是靠选举产生（在世袭制下是世袭而来）；官不应是终身的，而应是变动的、可更换的；官不是自致的，而是由社会机关、组织指定任命的。职业道德“是从事一定职业的人们在其特定的工作或劳动中的行为规范的总和”^①。它具有内容上的稳定性、范围上的限定性、形式上的多样性等特点。角色道德

^① 罗国杰主编：《中国伦理学百科全书·职业伦理学卷》，吉林人民出版社1993年版，第31页。

“就是人们在社会生活中充当某种角色时所必须遵循的行为准则、价值观念及其道德实践”^①。职业道德突出了行业性的群体特点，而角色道德则突出在社会关系中的个体性。如商业道德是职业道德，营业员道德则是角色道德；军事道德是职业道德，而军人道德则是角色道德；政治道德是职业道德，则官德是角色道德，如此等等。更进一步说，职业更多地体现社会伦理关系，而角色更多地体现道德性质。伦理与道德在通常意义上可以等义使用，但二者之间的区别也是不容忽视的。伦理和道德在使用意义上的主要区别有：伦理是客观自在的，道德是主观自为的；伦理是社会的，道德是个体的；伦理是他律的，道德是自律的。尽管官德是社会政治伦理关系的主要体现，但也决不可用前者取代后者，更不能把后者归结为前者。

把官德定位于职业道德在理论和实践上都不利于加强公务员职业道德建设。首先，会降低官德的社会地位和自身要求。从社会整体而言，无论生产劳动还是管理和生活服务，也无论政府官员还是勤杂工，都承担着一定的社会职能，而且这种职能是社会不可分割的。国家社会不仅事事要有人做，而且专事要有专人做。“专人做专事”是社会成员的“自然”分流，也就是说从事某种职业本身对社会、对个人是自然的事（在现代社会有竞争上岗的问题）。同时，从事某种职业不仅意味着有了一个社会正式承认的身份，而且意味着有了生活的主要经济来源，有了谋生的手段。所以，“干活吃饭，挣钱养家”成为大多数人从事职业的主要动机，也是职业生活的基本事实。而官员如果仅仅是为了挣钱养家，仅仅是为了谋生，那么在为官动机上就等同于一般老百姓，在从政行为中就是“保饭碗”，不求有功，但求无过。这样，就无法体现官德的主体性作用。其次，官德的职业定位会弱

① 魏英敏主编：《新伦理学教程》，北京大学出版社1993年版，第522页。

化角色意识。儒家强调“君君、臣臣、父父、子子”，就是要求“君”应该像“君”、“臣”应该像“臣”，否则就是社会伦理纲常的败坏。这实际上强调的就是一种角色意识。角色意识是形成角色权利和义务、地位与作用观念的前提。角色意识中渗透着角色的自我认可、自我评价，因而它又是角色自信心、自尊心的源泉。正确的角色意识可以使所担任的角色得以成功，反之，错误的角色意识则会使所担任的角色趋于失败。如果一个人角色意识不强，则会形成角色差距，甚至会角色失真。曾几何时，在所谓“砸三铁”的热潮中，党政官员纷纷“下海”，兴办产业，从事“第二职业”，为的就是把饭吃好吃点，拓宽职业门路来捞取钱财，结果导致官商不分、带权经商，人民赋予的权力变成了个人或部门挣钱的工具。官商一体之所以成为历代社会之大忌，就在于官的角色失真，官不像官，带权经商，造成社会资源的分配不公。一个社会如果人们不能各安其分、各尽其责，出现角色失真抑或角色反串，就是社会道德衰败的开始。从职业角度讲官员同时可以是“老板”（我国对第二职业没有明确的法律规定），但从角色来讲官员就不能同时是“老板”，正像一个人不可能同时演的既是“李玉和”又是“鸠山”一样。在特定场合角色都是特定的，不能用一种角色替代其他角色。一个官员在商场里购物只能是以顾客身份，在剧场看戏只能是观众，在公共汽车上就是乘客，而不是“XX长”之类，否则就会有特权现象。

正是由于对官德的定位不准，导致了公务员职业道德建设中的一系列问题，主要有两个：

1.在特征上，官德建设的超前性与社会道德的现实性相混淆。从社会的总体性道德要求而言，官德的要求与民德的要求不可同日而语、平行而论。官德代表着社会较高层次、体现道德发展较高要求的超前性规范，例如公而忘私、无私奉献、毫不利己、专门利人等等。这些道德规范，对于一般公民

而言是属于提倡性、鼓励性、理想性道德，而对于社会主义社会的官员来说则是必须坚决遵循并身体力行的道德戒律。正因为如此，“我们在新民主主义革命时期，就已经坚持用共产主义思想体系指导整个工作；用共产主义道德约束共产党员和先进分子的言行”，而在改革开放和市场经济条件下，“党员尤其是党的高级负责干部，就愈要高度重视、愈要身体力行共产主义思想和共产主义道德”^①，这里根本不存在超越现实问题。社会普通公民应遵守社会的广泛性、现实性道德要求，官员应遵守社会的先进性、广泛性道德要求。这种先进性与现实性的特点是十分明确的，但我们的一部分官员放松了对自己的高要求，把自己等同于一般的老百姓，并且以一般群众道德水平不高作为自己不能严守高标准道德规范的托辞，有的甚至把无私奉献、全心全意为人民服务、公而忘私等道德规范作为“左”的东西加以否定和批判，“而这种荒唐的‘批判’不仅没有受到应有的抵制，居然还得到我们队伍中一些人的同情和支持”^②，这就导致“吏无吏德”、“官无官责”的消极现象，直接影响到社会的道德建设。

2.在具体要求上，官德出现了模糊性。中国的政治体制改革相对于经济体制改革不但严重滞后，而且目标含糊不清。这种经济建设的明确性与政治行为的模糊性并存的现状，致使官德建设面临许多新问题，并在事实上处于一种似是而非的认识与理解状态。一是由于官德实际上被夹杂在一般道德、职业道德的规范当中被人们加以把握，这就完全忽视了政府官员与一般社会成员不同的道德要求和领导职务并非某种职业的特点；二是官德规范并没有得到明确的认定，尽管社会推出了“医德”、“商德”、“师德”、“公德”和“家庭美德”等一系列规范要求，但对官德缺乏应有的规范说法。在

① 《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第367页。

② 《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第367页。

唯经济主义的感召下，许多官员只注重了如何当好一个经济建设的带头兵，却无法清醒地明确怎样做一个“道德人”，由此使他们难于以确定的、具体的道德规范来约束自己。利益驱动，尤其是对实利的获取是一切职业行为的基本前提，就是职业道德本身也无非是树立职业形象、改善服务质量、招揽顾客、谋取利益的手段。这种职业道德层面上的官德往往也容易变为官员的装饰，促成道德虚伪（这是中国官场上的一道独特景观）。同时，现实生活中虽然我们并不缺少对公务员的道德教育，但一部分公务员依然在利益的驱动下超越了职业道德的戒律，甚至出现为了职业需要而必须违反职业道德的怪现象，如当今中国一些官员感叹：“不腐败就办不成事”，就是这种印证，公务员道德建设的难度可想而知。

三、官德作为一种角色道德

对官德职业定位误区的指出，同时意味着对官德进行角色定位的强调，以及由此而引申的现代意义。作为一种社会角色，“官”从来不是一种单一存在，而是一个角色丛。这就意味着“官”在现代社会中不可能是一个单一的道德主体，而是一种多元主体，官德的形成及其社会效应也不可能由单纯的道德手段所致，而是需要社会各个方面的共同努力，尤其是出现角色冲突的时候。把官看作道德主体，是对官德地位的确认；把官同时又看作是多元化主体，或者看到官由单一的道德主体向多元主体的变化，则是对官德本质的确认。

中国自古就有把官作为纯粹道德主体的传统。古代神话传说中的氏族首领是道德的化身，是正义的象征，是为民除害兴利的英雄，如盘古开天辟地，女娲炼石补天，燧人氏钻木取火，神农尝百草发明草药等等。传说中的尧、舜、禹都是德高望重的杰出人物。宋代司马光在其名著《资治通鉴》中将人分为四种：“圣人”、“愚人”、“君子”、“小人”。德才兼备是“圣人”，