

张松业 杨桂安 龙兴海 等编著

# 国家公务员道德概论

国家行政学院出版社



# 国家公务员道德概论

张松业 杨桂安 龙兴海等 编著

国家行政学院出版社

1998 年 北京

# 京新登字 323 号

## 图书在版编目(CIP)数据

国家公务员道德概论/张松业等编. —北京:国家行政学院出版社,1998.11

ISBN 7-80140-015-1

I. 国… II. 张… III. 公务员—职业道德—概论  
IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 34180 号

## 国家公务员道德概论

张松业 杨桂安 龙兴海 主编

\*

国家行政学院出版社出版

北京市海淀区厂洼街 11 号(100089)

新华书店总发行

清华园胶印厂印刷

850×1168 毫米 1/32 开本 5.75 印张 130 千字

1999 年 6 月第 2 版 1999 年 6 月第 2 次印刷

印数:3001-5000 册

ISBN 7-80140-015-1/D·7 定价:13.00 元

## 序

根据党的十五大关于“建设一支适应社会主义现代化建设需要的高素质干部队伍”的基本精神，九届人大一次会议明确提出，必须“建设一支高素质的专业化行政管理干部队伍”。德才兼备，是党和政府一贯坚持的用人标准，也是社会主义现代化建设事业对行政管理干部提出的素质上的基本要求。因此，建设高素质的行政干部管理队伍的重要任务之一，就是加强国家公务员的职业道德建设，提高国家公务员队伍的行政道德素质。

邓小平同志在南巡讲话中强调指出，“廉政建设要作为大事来抓”。江泽民同志也一再强调要加强党政干部的廉政建设。对于我们的国家公务员来说，他们能否经受住执政和改革开放的考验，能否正确行使人民赋予的权力，能否全心全意为人民服务，能否廉洁从政、廉洁奉公、廉洁律己，关系到政府权威的维系、政府形象的确立和政府工作的成败，更是关系到党和国家的生死存亡。廉政建设不能不作为大事来抓。经验证明，廉政建设的关键在于培养提高公务员队伍的思想道德素质和加强对公务员行政行为的制度约束。其中，培养提高素质是治本，加强制度约束则是治标。从治本到治标，都以贯彻公务员职业道德要求为主要内容。因此，加强公务员的职业道德建设是加强廉政建设的内在要求和根本举措。

在当今时代，我们要建设现代化的社会主义强国，就必须实现政府工作的高效率。政府工作的高效率最终是由国家公务

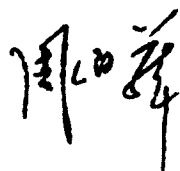
员创造的，它来自于国家公务员的工作态度、工作热情和工作责任心，来自于他们的积极性、主动性和创造性。而国家公务员的工作态度、热情、责任心和主观能动性，则不仅来自于科学的管理，同时也来自于思想道德上的引导激励，来自于他们对工作意义的正确认识和自觉追求，来自于他们的职业道德素质。所以，加强公务员的职业道德建设，也是提高政府工作效率的必然要求。

国家公务员是“社会的负责的公仆”，是社会生活的组织者和领导者，也应当是道德的先行者。他们的德行操守和人格素质如何，他们廉政和勤政的实际道德表现如何，总是会对社会道德心理、社会道德风尚和其他职业道德风气乃至整个社会主义精神文明建设产生巨大而深刻的影响。所以，国家公务员职业道德建设是整个社会主义思想道德建设的重中之重。

加强国家公务员的职业道德建设，虽然不能只抓教育、同时还要抓管理、抓法制、抓监督，把强化道德教育与强化科学管理、与实现道德规范法律化、与强化公共监督等结合起来。但是，教育是基础，也是先导。只有依靠教育并以教育为主导，才能唤起公务员的道德自觉，引发公务员的自我道德修养，也才能更充分地发挥管理约束、法律约束和公共监督的作用。所以，为强调国家公务员道德建设，不仅各级政府组织要结合实际对公务员进行经常的、持续不断的、多种形式的职业道德教育，而且，还要把职业道德教育纳入公务员培训的系统工程之中。

湖南行政学院党委书记、常务副院长张松业等同志编著的《国家公务员道德概论》一书，即将由国家行政学院出版社付梓发行。该书是适应湖南省公务员培训的实际需要而撰写的。

我相信，该书的出版，对于我们加强公务员职业道德建设，将会产生积极的影响。

A handwritten signature in black ink, appearing to read '周廉' (Zhou Lian), written in a cursive style.

1998.9.8

## 序

《国家公务员道德概论》一书，是湖南行政学院教授张松业等同志主持完成的湖南省社会科学基金项目“国家公务员道德研究”的最终研究成果，也是他们为适应“公务员培训”的需要而编著的教材。现在该书即将付梓发行，这是值得庆幸的。他们不弃要我为此书写上一个序，我和松业教授是老朋友，却之不恭，只得写上几句话，顺便将此书推荐给读者，也算是不负朋友所嘱吧。

在我国，随着党政职能的分开和政府公共行政职能的日益凸显，国家公务员已经成为有专门业务和特定职责的重要职业。这样，在以往“干部道德”研究的基础上进一步深入研究“公务员道德”及其建设，就成为“建设一支高素质的专业化行政管理干部队伍”的必然要求和职业伦理学建设的一项重要任务。

国家公务员是国家意志的执行者和人民“公共利益”的维护者，又是社会主义现代化事业的组织领导者，他们的“为政之德”如何，关系到党和国家方针政策的贯彻执行，关系到社会主义现代化事业的成败，同时也会对各行各业的职业道德面貌和整个社会的道德风气产生重大的影响。有感于现实的道德状况，我甚至认为，加强职业道德建设乃是加强社会主义精神文明建设的重要的突破口，而要加强各行各业的职业道德建设，首先就必须加强国家公务员的职业道德建设。因此，对国家公务员职业道德进行全面系统地研究，不但具有重要的理

论意义，而且具有重大的实践意义。

对国家公务员职业道德进行全面系统地研究，在我国还处于起步阶段，有许多理论和实践问题。比如，国家公务员道德与社会道德、政治道德的关系；国家公务员道德的产生和发展；国家公务员道德从精神形态到实践形态的特质和特点；我国公务员道德规范体系的构成；国家公务员道德由他律到自律的转变规律；公务员道德的制度化建设、公务员道德的教育修养和公务员道德公共监督的规律性问题，等等，都需要给予深入地探讨、并在理论和实践的结合上给予科学地回答。可喜的是，《国家公务员道德概论》一书对于这些问题都作出了初步地探索和自己的回答，尽管其中的一些见解不一定是成熟的，但毕竟是富有启迪意义的。因此，我认为该书的出版，将进一步促进我国公务员职业道德的建设和研究。

是为序。

唐凯麟

1998.9.4

# 目 录

|                                       |      |
|---------------------------------------|------|
| <b>第一章 绪论</b> .....                   | (1)  |
| 第一节 道德和国家公务员道德 .....                  | (1)  |
| 一、什么是道德 .....                         | (1)  |
| 二、什么是国家公务员道德 .....                    | (5)  |
| 第二节 国家公务员道德的重要地位和价值 .....             | (9)  |
| 一、国家公务员道德的重要地位 .....                  | (9)  |
| 二、国家公务员道德的重要价值 .....                  | (12) |
| 第三节 国家公务员道德的建设和研究 .....               | (14) |
| 一、改革开放呼唤加强国家公务员道德的<br>建设和研究 .....     | (14) |
| 二、国家公务员道德建设和研究的主要任务 .....             | (16) |
| <b>第二章 国家公务员道德的性质、结构 and 作用</b> ..... | (19) |
| 第一节 国家公务员道德的性质 .....                  | (19) |
| 一、国家公务员道德的一般性质 .....                  | (19) |
| 二、国家公务员道德的职业特质 .....                  | (21) |
| 第二节 国家公务员道德的结构 .....                  | (24) |
| 一、国家公务员道德的群体结构 .....                  | (24) |
| 二、国家公务员道德的个体结构 .....                  | (26) |
| 第三节 国家公务员道德的功能和作用 .....               | (28) |
| 一、国家公务员道德的功能 .....                    | (28) |
| 二、国家公务员道德的作用 .....                    | (31) |
| <b>第三章 国家公务员道德的历史演变和现代发展</b> .....    | (34) |

|                                      |             |
|--------------------------------------|-------------|
| 第一节 官吏道德在中国的历史演变 .....               | (34)        |
| 一、官吏道德在中国古代社会的产生和发展 .....            | (34)        |
| 二、官吏道德在中国近代社会的转化 .....               | (41)        |
| 第二节 西方国家公务员道德的发生和演变 .....            | (43)        |
| 一、西方国家公务员道德的发生 .....                 | (43)        |
| 二、西方资本主义国家公务员道德的演变 .....             | (44)        |
| 三、西方国家公务员道德的局限性 .....                | (51)        |
| 第三节 有中国特色的社会主义公务员道德的<br>形成及其特点 ..... | (52)        |
| 一、有中国特色的社会主义公务员道德的形成 .....           | (52)        |
| 二、有中国特色的社会主义公务员道德的特点 .....           | (56)        |
| <b>第四章 国家公务员道德的基本原则 .....</b>        | <b>(59)</b> |
| 第一节 什么是国家公务员道德的基本原则 .....            | (59)        |
| 一、国家公务员道德的核心问题 .....                 | (59)        |
| 二、“为人民服务”是国家公务员道德的<br>基本原则 .....     | (62)        |
| 第二节 国家公务员道德原则的伦理意义和要求 .....          | (65)        |
| 一、国家公务员道德原则的伦理意义 .....               | (65)        |
| 二、国家公务员道德原则的伦理要求 .....               | (69)        |
| 第三节 坚持为人民服务,反对以权谋私 .....             | (70)        |
| 一、反对以权谋私是坚持为人民服务的<br>必然要求 .....      | (70)        |
| 二、反对以权谋私必须借助多种手段 .....               | (71)        |
| <b>第五章 国家公务员道德的主要规范 .....</b>        | <b>(74)</b> |
| 第一节 国家公务员道德规范的根据和类型 .....            | (74)        |
| 一、国家公务员道德规范的根据 .....                 | (74)        |

|                                |              |
|--------------------------------|--------------|
| 二、国家公务员道德规范的类型 .....           | (76)         |
| 第二节 国家公务员道德的主要规范 .....         | (78)         |
| 一、反映行政方向要求的道德规范 .....          | (78)         |
| 二、反映行政效率要求的道德规范 .....          | (82)         |
| 第三节 国家公务员道德规范的具体化 .....        | (88)         |
| 一、对高级公务员的道德要求 .....            | (88)         |
| 二、对有特殊职权的公务员的道德要求 .....        | (90)         |
| <b>第六章 国家公务员道德的基本要素 .....</b>  | <b>(93)</b>  |
| 第一节 国家公务员的职业理想和职业态度 .....      | (93)         |
| 一、国家公务员的职业理想 .....             | (93)         |
| 二、国家公务员的职业态度 .....             | (96)         |
| 第二节 国家公务员的职业义务和职业良心 .....      | (97)         |
| 一、国家公务员的职业义务 .....             | (97)         |
| 二、国家公务员的职业良心 .....             | (100)        |
| 第三节 国家公务员的职业荣誉和职业作风 .....      | (103)        |
| 一、国家公务员的职业荣誉 .....             | (103)        |
| 二、国家公务员的职业作风 .....             | (106)        |
| <b>第七章 国家公务员道德的制度化建设 .....</b> | <b>(109)</b> |
| 第一节 国家公务员道德制度化建设的必要性 .....     | (109)        |
| 一、什么是国家公务员道德的制度化建设 .....       | (109)        |
| 二、国家公务员道德制度化建设的必要性 .....       | (112)        |
| 第二节 国家公务员道德制度化的内容和形式 .....     | (114)        |
| 一、国家公务员道德制度化的主要内容 .....        | (114)        |
| 二、国家公务员道德制度化的主要形式 .....        | (117)        |
| 第三节 国家公务员道德制度化的实施机制 .....      | (118)        |
| 一、国家公务员道德制度化的行政实施机制 .....      | (118)        |

|                                     |       |
|-------------------------------------|-------|
| 二、国家公务员道德制度化的司法实施机制 .....           | (120) |
| <b>第八章 国家公务员道德的教育和修养</b> .....      | (123) |
| 第一节 教育和修养的必要性及其目标 .....             | (123) |
| 一、教育和修养的必要性 .....                   | (123) |
| 二、教育和修养的主要目标 .....                  | (126) |
| 第二节 国家公务员道德教育的特点和方法 .....           | (128) |
| 一、国家公务员道德教育的特点 .....                | (128) |
| 二、国家公务员道德教育的主要方法 .....              | (130) |
| 第三节 国家公务员道德修养的特点和方法 .....           | (133) |
| 一、国家公务员道德修养的特点 .....                | (133) |
| 二、国家公务员道德修养的方法 .....                | (135) |
| <b>第九章 国家公务员道德行为的选择、评价和监督</b> ..... | (139) |
| 第一节 国家公务员道德行为的选择 .....              | (139) |
| 一、什么是国家公务员道德行为的选择 .....             | (139) |
| 二、国家公务员道德行为选择的操作 .....              | (142) |
| 第二节 国家公务员道德行为的评价 .....              | (145) |
| 一、国家公务员道德行为评价的主要形式 .....            | (145) |
| 二、国家公务员道德行为评价的标准和根据 .....           | (147) |
| 第三节 国家公务员道德行为的社会监督 .....            | (151) |
| 一、对国家公务员道德行为实施监督的形式 .....           | (151) |
| 二、国家公务员道德行为监督的实现 .....              | (153) |
| <b>第十章 国家公务员的职业美德</b> .....         | (156) |
| 第一节 国家公务员职业美德的特征 .....              | (156) |
| 一、国家公务员职业美德的一般特点 .....              | (156) |
| 二、国家公务员职业美德的本质特征 .....              | (158) |
| 第二节 国家公务员职业美德的构成 .....              | (160) |

|                           |       |
|---------------------------|-------|
| 一、国家公务员职业美德的心理构成 .....    | (160) |
| 二、国家公务员职业美德的社会内容构成 .....  | (162) |
| 第三节 国家公务员职业美德的生成和塑造 ..... | (165) |
| 一、影响国家公务员职业美德生成的          |       |
| 主要因素 .....                | (165) |
| 二、国家公务员职业美德生成的规律 .....    | (167) |
| 附:重要参考文献 .....            | (170) |
| 后记 .....                  | (172) |

# 第一章 绪 论

国家公务员，又称国家公职人员

国家公务员在社会生活中居于至关重要的位置，担负着代表人民和国家行使“公共权力”、管理公共事务的重大职业责任。国家公务员的职业道德建设和职业道德素质如何，不仅关系到国家公务员能否正当行使“公共权力”、高效地履行国家公务，而且关系到社会的道德进步和国家的兴衰存亡。因此，加强国家公务员的职业道德建设，不断提高国家公务员的道德素质，既是国家公务员管理和培训中的重要课题，也是社会道德建设和国家公务员自我完善中的重要课题。

为着更好地进行和加强国家公务员的职业道德建设，掌握有关国家公务员道德的伦理学理论，了解国家公务员道德的内涵特质、历史渊源、现实形态、原则规范、选择评价和教育修养等，是很有必要的。

江泽民同志指出，要学一点伦理学。这对国家公职人员来说，首先要学习的就是关于“国家公务员道德”的职业伦理学。

## 第一节 道德和国家公务员道德

### 一、什么是道德

国家公务员道德是人类道德的一种特殊形态，即职业化形态。因此，我们要明了什么是国家公务员道德，首先必须明确

什么是道德。

“道德”一词，有其悠久的历史渊源。在西方文化中，它来源于拉丁语 *mores*（摩里斯），它有风尚、习俗、规则、品质、性格等意思。在我国文化典籍中，“道”与“德”最初是作为两个词分开使用的。“道”最初是表示人们行走的道路，事物运动变化的规律，后来引伸为人们为人处事的规则和法则；“德”，则是“得道”、“得事宜”的意思，表示对“为人之道”或做人之规矩的学习认识、掌握和践履而后有所得。“道”与“德”二字连用而成一个概念，始于春秋战国时期《管子》、《庄子》、《荀子》等书，其意思与拉丁语 *mores* 一词的引伸义差不多。它既是指一种“为人之道”或做人的规矩，又是指人们学习、掌握和践行“为人之道”而形成的德心、德行和德品。“道德”这一概念的文化内涵，至今虽然有了不少变化和发展，变得更为丰富和完善了。但其最根本、最主要的意思所指实际上没有什么变化。“道德”在当今社会通常所称的仍然是一种特定的“为人之道”和做人之德。前者可以说就是处理人与人之间关系的行为规范；后者则是学习遵守道德规范、履行道德义务而形成的道德意识、道德操行、道德品质和道德境界等。

道德作为处理人与人之间关系的行为规范，具有多方面、多层次的内容，是由多方面、多层次的原则、规则、戒律和命令构成的规范体系。我们通常将其称之为“道德规范”。道德规范既不是什么神的意志或抽象精神的体现，也不是什么纯粹“善良意志”的命令。道德规范作为对人的关系和行为的一种规定，它本质是人类社会实践的产物，是人们在长期的生活实践中对于自己应当如何相处、如何行动、如何生活达成的共

识，是人们的意识经过对生活的“逻辑之格”的亿万次重复体验和认识而确认的“公理”，它反映和体现一定社会有序发展的要求，也反映和体现一定社会阶级、阶层和团体的利益与追求，其实质内容是由一定社会经济关系所决定的。因此，道德规范在形式上可以说“万变不离其宗”，但其社会内容却是随着人类社会实践的发展和社会经济关系的变化而不断更新的。不过，道德规范内容的这种变化性，并不意味着道德规范只是一种偶然的个别的规范要求。在一个特定的时代和特定的社会，道德规范的基本价值方向是相对稳定的。它作为一种约定俗成的社会规定，作为群体意识乃至国家意识所认可的一种“应当”，作为一种传统和公理，对个人而言都是一种普遍必然的要求，都是不可随意改变和逃避的。

与政治规范、法律规范比较，道德规范具有如下特质或特点：（1）道德规范对人而言，不是一种纯粹的现实性规定，而是一种既立足于现有又超越于现有的应有性规定。这就是说，道德规范作为对人的关系和人们行为的一种规定，它不只是要求人们不应当做什么，而且要求人们应当做什么；不仅包括一些起码的、易于做到的要求，而且包括一些层次很高、伸缩性很大和不易做到的要求。这就是道德规范的理想性。（2）道德规范作为一种理想性的社会规定，是构成社会的重要基础和纽带，并且也是社会的一种制度性建构，对人构成一种制度性约束，但是，它本身并不是由社会政治组织和国家机构专门设计和做出的正式制度安排，而是一种约定俗成的非正式制度性构成。当然，这并不排除许多道德规范可以提升为国家意志，从而进入社会的正式制度安排之中。（3）正因为道德规范不是社会的正式制度安排，而是一种非正式的制度性约束，因而，

它也不是依靠社会政治组织和国家机构凭借强制手段来维系的，而主要是依靠传统习俗、社会舆论和人们内心信念的力量来维系的。在这一意义上，可以说道德规范不是一种强制性的社会规范，而是一种非强制性的社会规范。(4)如果说，道德规范作为社会规定的理想性，决定了它的非强制性的话，那么道德规范的上述三个特性又决定它主要是一种内化和自律的规范。这就是说，道德规范作为一种非正式、非强制性的理想性社会规定，它的实施实际上是建立在它内化为人们的情感意志和信念这一精神基础之上的，是人们自觉认识、真心接受和自愿选择的表现和结果。若是道德规范不能内化为人们的情感、意志和信念，不能变成人的一种实践精神，要是没有这种内在的实践精神的作用，道德规范的实施就是一句空话。正是在这一意义上，马克思说，道德是人类精神的自律。

由于道德作为一种行为规范，是人们对应当如何生活达成的共识，是一种约定俗成的社会规定，同时也由于这种具有一定理想性的行为规范的实施，最终又取决于它自身内化为人的精神和人的精神自律，因而围绕道德规范的建立建构和内化实施，必然又会引出和伴随着一系列的道德意识活动和道德实践活动，如道德评价、道德选择、道德教育、道德修养和道德作为等等。上文所说“道德”概念所涉及的“道德品质”和“道德境界”等，正是道德意识活动和道德实践活动的结果。这就说明，道德作为一种社会文化现象，不仅是一种规范现象，而且是一种意识现象和行为活动现象。这是我们把握“道德”这一社会文化现象必须看到的。但同时还必须看到的是，“道德”的中心问题是人与人的关系中的善恶价值选择问题。道德无论作为规范现象，还是作为意识现象和行为活动现象，都是围绕