



中国人民大学研究报告系列

中国社会道德发展研究报告

2015

CHINESE SOCIAL MORALITY
DEVELOPMENT RESEARCH REPORT

主 编 葛晨虹 鄯爱红



中国人民大学研究报告系列

中国社会道德发展研究报告

2015

CHINESE SOCIAL MORALITY
DEVELOPMENT RESEARCH REPORT

主 编 葛晨虹 鄯爱红

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

中国社会道德发展研究报告. 2015/葛晨虹, 鄯爱红主编. —北京: 中国人民大学出版社, 2016. 12
(中国人民大学研究报告系列)
ISBN 978-7-300-23828-9

I. ①中… II. ①葛… ②鄯… III. ①道德发展-研究报告-中国-2015 IV. ①B82-092

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 004853 号

中国人民大学研究报告系列

中国社会道德发展研究报告 2015

主编 葛晨虹 鄯爱红

Zhongguo Shehui Daode Fazhan Yanjiu Baogao 2015

出版发行	中国人民大学出版社	邮政编码	100080
社 址	北京中关村大街 31 号		
电 话	010-62511242 (总编室)	010-62511770 (质管部)	
	010-82501766 (邮购部)	010-62514148 (门市部)	
	010-62515195 (发行公司)	010-62515275 (盗版举报)	
网 址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京宏伟双华印刷有限公司	版 次	2016 年 12 月第 1 版
规 格	185 mm×260 mm 16 开本	印 次	2016 年 12 月第 1 次印刷
印 张	15.25 插页 1	定 价	48.00 元
字 数	274 000		

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

“中国人民大学研究报告系列”编委会

主 任 陈雨露

副主任 冯惠玲

委 员 (以姓氏笔画为序)

马 中	王孝群	毛基业	冯惠玲	刘大椿
杜 鹏	李路路	杨伟国	杨瑞龙	吴晓求
陈雨露	陈 岳	郝立新	贺耀敏	袁 卫
倪 宁	郭庆旺	董克用	韩大元	温铁军

总序

陈雨露

当前中国的各类研究报告层出不穷，种类繁多，写法各异，成百舸争流、各领风骚之势。中国人民大学经过精心组织、整合设计，隆重推出由人大学者协同编撰的“研究报告系列”。这一系列主要是应用对策型研究报告，集中推出的本意在于，直面重大社会现实问题，开展动态分析和评估预测，建言献策于咨政与学术。

“学术领先、内容原创、关注时事、咨政助企”是中国人民大学“研究报告系列”的基本定位与功能。研究报告是一种科研成果载体，它承载了人大学者立足创新，致力于建设学术高地和咨询智库的学术责任和社会关怀；研究报告是一种研究模式，它以相关领域指标和统计数据为基础，评估现状，预测未来，推动人文社会科学研究成果的转化应用；研究报告还是一种学术品牌，它持续聚焦经济社会发展中的热点、焦点和重大战略问题，以扎实有力的研究成果服务于党和政府以及企业的计划、决策，服务于专门领域的研究，并以其专题性、周期性和翔实性赢得读者的识别与关注。

中国人民大学推出“研究报告系列”，有自己的学术积淀和学术思考。我校素以人文社会科学见长，注重学术研究咨政育人、服务社会的作用，曾陆续推出若干有影响力的研究报告。譬如自2002年始，我们组织跨学科课题组研究编写的《中国经济发展研究报告》、《中国社会发展研究报告》、《中国人文社会科学发展研究报告》，紧密联系和真实反映我国经济、社会和人文社会科学发展领域的重大现实问题，十年不辍，近年又推出《中国法律发展报告》等，与前三种合称为“四大报告”。此外还有一些散在不同学科的专题研究报告也连续多年，在学界和社会上形成了一定的影响。这些研究报告都是观察分析、评估预测政治经济、社会文化等领域重大问题的专题研究，其中既有客观数据和事例，又有深度分析和战略预测，兼具实证性、前瞻性和学术性。我们把这些研究报告整合起来，与人民大学出版社相结合，再做新的策划、征集、遴选，形成了这个“研究报告系列”，以期放大

规模效应，扩展社会服务功能。这个系列是开放的，未来会依情势有所增减，使其动态成长。

中国人民大学推出“研究报告系列”，还具有关注学科建设、强化育人功能、推进协同创新等多重意义。作为连续性出版物，研究报告可以成为本学科学者展示、交流学术成果的平台。编写一部好的研究报告，通常需要集结力量，精诚携手，合作者随报告之连续而成为稳定团队，亦可增益学科实力。研究报告立足于丰厚素材，常常动员学生参与，可使他们在系统研究中得到学术训练，增长才干。此外，面向社会实践的研究报告必然要与政府、企业保持密切联系，关注社会的状况与需要，从而带动高校与行业企业、政府、学界以及国外科研机构之间的深度合作，收“协同创新”之效。

为适应信息化、数字化、网络化的发展趋势，中国人民大学的“研究报告系列”在出版纸质版本的同时将开发相应的文献数据库，形成丰富的数字资源，借助知识管理工具实现信息关联和知识挖掘，方便网络查询和跨专题检索，为广大读者提供方便适用的增值服务。

中国人民大学的“研究报告系列”是我们在整合科研力量，促进成果转化方面的新探索，我们将紧扣时代脉搏，敏锐捕捉经济社会发展的重点、热点、焦点问题，力争使每一种研究报告和整个系列都成为精品，都适应读者需要，从而铸造高质量的学术品牌、形成核心学术价值，更好地担当学术服务社会的职责。

目录

导 论	1
一、公务员道德建设对“治理能力现代化”的战略意义	2
二、公务员道德的概念与结构	4
三、影响公务员道德的因素	8
四、有关本研究报告的说明	16
五、本研究报告的价值与意义	20
第一篇 公务员道德价值观调研报告	23
一、社会发展变革对道德观念的影响	23
二、公务员道德价值观状况及其变化	26
三、影响公务员道德价值观变化的因素	46
第二篇 公务员道德规范建设状况调研报告	53
一、公务员道德规范建设的现实背景	53
二、公务员道德规范的构成及层次	55
三、公务员道德规范建设的实践状况	57
四、公务员道德规范践行现状调研	69
五、公务员道德规范建设的有效机制	77
第三篇 公务员理想信念问题研究	81
一、理想信念是公务员正确行使公权力的精神力量	81
二、公务员理想信念的现状及存在的问题	85
三、公务员理想信念存在问题的原因分析	88
四、坚定公务员理想信念的对策建议	91
第四篇 公务员道德人格与品德调研报告	96
一、道德人格的构成和特点	96
二、公务员的道德意识与认知	102
三、公务员的道德人格现状	106

四、影响公务员道德人格与品德的外在因素	124
第五篇 公务员道德文化的现状、原因与培育	133
一、公务员道德文化现状	133
二、公务员道德文化现状探源	146
三、公务员道德文化的培育	149
第六篇 公务员廉政道德状况调查与分析	153
一、调查目的与方法	153
二、对廉政道德的总体评价与认识	154
三、廉政建设隐忧：隐性腐败问题	173
四、加强廉政道德建设	177
第七篇 公务员公共服务动机调查与分析	187
——以北京市处级以上公务员为例	187
一、公共服务动机的研究背景	187
二、公共服务动机的内涵	191
三、研究假设和研究目的与方法	192
四、调研结果及其分析	194
第八篇 公务员道德问题的伦理分析	206
一、公务员道德价值观的深层改变	206
二、公务员伦理与道德相分离	210
三、公务员道德文化的同一性危机	214
第九篇 公务员道德建设途径研究	219
一、公务员道德建设的理论工程	219
二、公务员道德建设的实践机制	223
三、提升公务员群体的政治素质与伦理修养	227
四、提升公民权力监督的行动与能力	229
五、加强公共权力的制约与监督：治理隐性腐败	231
六、公务员道德建设的组织策略	233
参考文献	236
后 记	237

导 论

1972年发生的“水门事件”(Watergate scandal),不仅在美国引发了一场政治危机,也引发世人对政府伦理道德问题的反思,使“行政伦理学”成为一门在国际社会日益受到重视的学科。在中国,随着改革开放的逐步推进和经济全球化,以及城市化、信息化进程的不断加快,社会及其伦理道德领域也发生了深刻变化。在社会转型和变革进程中,公权力运用、官员腐败、政府公信力、企业诚信、人际冷漠等社会问题不断引发道德论争和思考。在公共行政方面,某些领域某些官员公权力的不当使用导致的某些政府公信力下降的问题,一些地方政府与民众之间关系趋于紧张的问题,都使改进政府行政伦理状况的任务迫在眉睫。中央反复强调要坚持“德才兼备、以德为先”的用人标准,很多地方积极探索干部道德考评制度化问题。2011年,国家公务员局出台了《公务员职业道德培训大纲》,要求“十二五”期间对公务员及参照公务员管理的人员全员进行公务员职业道德培训。2016年7月,中组部、人力资源和社会保障部、国家公务员局联合印发了《关于推进公务员职业道德建设工程的意见》,提出了“坚定信念、忠于国家、服务人民、恪尽职守、依法办事、公正廉洁”的公务员职业道德,明确了公务员职业准入道德标准,在建立公务员诚信档案以及履责激励和失责惩戒机制方面都提出了新的要求。

但是,无论是对公务员职业道德的要求、职责的道德评价,还是对公务员进行职业道德培训,都需要对公务员的道德现状这一前提进行了解把握。本报告即期望通过对公务员道德的现状、问题进行实证研究,对公务员道德观念已发生和正发生着怎样的变化,公务员在行政活动中存在哪些道德问题,面临哪些道德困境,根源如何等进行分析,并在研究分析相关实证数据后,提出一些加强公务员道德建设的理论结论和实践方案建议。

一、公务员道德建设对“治理能力现代化”的战略意义

习近平总书记在第十八届中央纪律检查委员会第六次全体会议上讲话指出：党的十八大以来，我们党着眼于新的形势任务，把全面从严治党纳入“四个全面”战略布局，把党风廉政建设和反腐败斗争作为全面从严治党的重要内容，正风肃纪，反腐惩恶，着力构建不敢腐、不能腐、不想腐的体制机制。坚持党风廉政建设离不开公务员道德建设，加强公务员道德建设，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。习近平还指出：“道德之于个人、之于社会，都具有基础性意义，做人做事第一位的是崇德修身。”这个“德”，对于领导干部来说，分量要重于普通党员和群众，应该有更高的标准、更严的规范。“重莫如国，栋莫如德”，要成为国家栋梁，没有比崇高德行更重要的了。正因为如此，领导干部队伍的道德建设近些年来受到了越来越多的重视。中组部2011年10月印发了《关于加强对干部德的考核意见》，11月国家公务员局又出台了《公务员职业道德培训大纲》。2014年7月，中组部印发了《关于在干部教育培训中加强理想信念和道德品行教育的通知》。2015年1月，习近平又指出，讲规矩是对党员、干部党性的重要考验，是对党员、干部对党忠诚度的重要检验。2015年4月，中共中央办公厅印发《关于在县处级以上领导干部中开展“三严三实”专题教育方案》。2016年7月中共中央又印发《中国共产党问责条例》，强化问责成为管党治党、治国理政的鲜明特色。所有这些，主要是围绕领导干部的职责和道德建设而开展的。事实上近年反腐和党风廉政以及道德建设也取得明显成效。2015年，国家统计局问卷调查显示，91.5%的群众对党风廉政建设和反腐工作成效表示满意或比较满意。中国社科院一问卷调查显示，93.7%的领导干部、92.8%的普通干部、87.9%的企业人员、86.9%的城乡居民对中国反腐表示有信心或较有信心。在此背景之下，加强各级公务员的道德建设，开展实证研究具有重要战略意义。

首先，加强公务员道德建设是社会转型期价值引导的需要。人类社会的发展往往呈现这样一种规律，社会结构的变迁总是与社会道德的深刻变化相伴相生。改革开放三十多年来，经济改革导致利益主体多元化，人与人、人与集团、集团与集团之间利益分配关系的重新调整引发了社会结构变迁。与此同时，经济利益关系的调整带来了与之密切相关的社会道德的深刻变化。公务员道德作为社会道德的重中之重，也必会随着社会道德变化而变化。由于市场意识的泛化，个人权利意识的觉

醒，社会、团体和个人的利益关系结构也都处于转型阶段，这些都决定了这个时代的社会现实中存在不同程度的价值错位、急功近利、人际疏离、心态浮躁等问题。这又是一个信息爆炸、知识碎片化的时代，大数据、互联网、“快餐”式行为盛行，身处这个时代的一些人，丧失了系统思考的智慧、德性品格、意志和道德思维。一事当前，许多人会进行功利测算、效率计算、利益衡量，唯一被置于思考之外的是道德正当与做人的品格准则。公务员作为社会结构中居于公权力运用地位的人群，其道德状况发展变化会受制于社会结构的发展变化，同时又会引导整个社会道德的发展变化。公务员道德与社会结构变迁是一个互动过程，在这个互动过程中，公务员必会面临从一种道德向另一种道德转型的纠结与困境，如何加强公务员道德建设就成为此时期一项迫切任务。

其次，加强公务员道德建设是改革进入关键期强化公务员职责与担当意识的需要。党的十八大以来，习近平总书记在系列重要讲话中多次强调，责任担当是领导干部必备的基本素质，并强调干部就要有担当，有多大担当才能干多大事业，尽多大责任才会有多大成就。总书记说：“坚持原则、敢于担当是党的干部必须具备的基本素质。‘为官避事平生耻’。担当大小，体现着干部的胸怀、勇气、格调，有多大担当才能干多大事业。”2016年3月，习近平在参加十二届全国人大四次会议黑龙江代表团的审议时强调，要“真正把那些想干事、能干事、敢担当、善作为的优秀干部选拔到各级领导班子中来”，强调担当精神是公务员队伍建设的紧迫课题。敢于担当是我们党的优良作风和优秀品格，是公务员的基本素质和职责要求，也是公务员的职业道德要求。敢于担当表现在公务员的职业生活中，就是做好本职工作，负起当负责任，有所作为，坚守自己的职业良知，不是遇困难躲避或不作为，更不能是不负责任的乱作为。

最后，治世必重德，重视公务员道德建设是德才辩证关系要求之必然。中国历史上有诸种人才论，如重才轻德的唯才论，重德轻才的唯德论，德才兼备、以德为先的择优论。不同时代不同历史时期不同发展阶段，对德才孰轻孰重，孰先孰后，都有不同的观念模式。纵观中国历史，凡是社会剧烈动荡、新旧王朝交替的时代，用人者往往把“唯才是举”作为主要用人取向。但当社会处于和谐稳定之时，则大多重视用人中“德”的考量。因为只有德，才能赢得民心，才能维护社会的稳定。中国改革开放三十多年来，在以经济建设为中心的目标下，强调领导干部具有开拓市场经济、发展经济的素质能力有一定的历史必然性。今天社会发展的理念转变为“创新、协调、绿色、开放、共享”，确立公务员与五大理念相协调的道德理念，在公务员选拔任用中突出“德”的要求，则成为社会发展之必然要求。习近平同志在

一系列重要讲话中多次谈到德与才的关系问题。他指出：德与才是辩证统一的。一个干部有德无才，难以担当重任；有才无德，最终会危害党和人民的事业。只有德才兼备，才能做到想干事、能干事、干成事而又不出事，履行好党和人民赋予的职责。

二、公务员道德的概念与结构

道德在不同时代和不同文化体系中有不同的标准。就个体来说，道德不是天生的，是后天社会的教育、制度、文化等因素交互作用的结果。道德是以善恶评价为标准，依靠社会舆论、传统习俗和人的内心信念的力量来调整人们之间相互关系的行为规范、道德品质和道德行为的总和，是人类经过长期的社会实践和群体交往而形成的在一定历史阶段相对稳定的价值取向。从不同的角度可以对道德现象做出不同的划分。比如，根据人们生活的领域，可以把道德划分为社会公德、婚姻家庭道德、职业道德等几类；从道德主体的角度，可以把道德划分为个体道德、群体道德以及组织道德等。

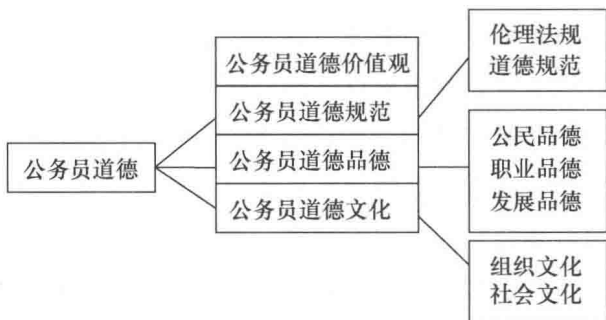
（一）公务员道德的概念

公务员概念在不同国家其内涵各不相同。我国公务员是由过去的“干部”演化而来的。官德、干部道德、公务员道德，常在我们的语言系统中通用，都是指执掌社会公共权力的人的道德，是为官当政者从政德行的综合反映。干部管理制度正处于改革过程中，与现阶段干部管理体制相符合，同民主政治发展进程相适应，《中华人民共和国公务员法》将公务员定义为“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”。因此，我国公务员的范围包括：中国共产党和各民主党派机关工作人员，各级人大机关工作人员，各级国家行政机关工作人员，各级政协机关工作人员，法官，检察官等。这比许多西方国家公务员的范围要宽泛。

公务员道德的概念也有广义和狭义之分。狭义的公务员道德主要指公务员职业道德，即公务员执行公务时的道德状况。广义的公务员道德既可以是指公务员这个群体的职业道德，也可以指公务员个体的道德品德。本研究报告就是在广泛的意义上使用公务员职业道德这一概念的。研究的内容既包括作为群体的公务员职业道德的现状，也包括作为个体的公务员道德品德的现状。公务员职业道德建设既涵盖公务员道德规范的制定、相关制度的完善等因素，也包括公务员的品德修养和完善。

(二) 公务员道德的结构

结构即系统内部诸要素的相互关联。公务员道德是由公务员道德价值观、公务员道德规范、公务员道德品德以及公务员道德文化四种因素所构成的。其中,公务员道德价值观是核心,公务员道德规范是社会对公务员这一群体的规范性要求,公务员道德品德则是公务员对道德规范的内化,公务员道德文化是指规导并影响公务员状况的组织文化和社会文化。^① 公务员道德结构,从不同的角度可做不同的划分,肖鸣政教授将之划分为“五德”^②,一般认为,社会公德、人际交往品德(包括家庭关系中的品德)可看作作为普通人也应当遵循的美德,所以可将之概括为公民品德。因而,这里把公务员道德品德分为公民品德、职业品德和发展品德三个方面。此外,由社会期待和公众参与构成的道德文化则是公务员道德生成的文化背景和土壤。为了简洁地描述公务员道德结构,可用下图表述:



1. 公务员道德价值观

道德价值观是指人们对善与恶、荣与辱、正义与非正义等的价值取向的基本观点。公务员道德价值观就是公务员这一群体关于善与恶、荣与辱、正义与非正义的基本认识和看法,即公务员所特有的,对一系列道德活动价值的一般看法或评价。当面临工作选择以及复杂的道德情境时,公务员往往是依据自身具有的道德价值观对自己的行为做出选择。如,作为还是不作为,为人还是为己,取义还是取利,要长远利益还是要眼前利益等等。不同的公务员道德素质不同,会有不同的选择。当公务员面临道德选择尤其是道德冲突时,起调节和决定作用的是公务员所具有的道德价值观以及行为的道德意志。公务员道德价值观是在职业生活和道德生活中逐渐

^① 参见鄯爱红:《品德论》,第二章“品德结构论”,北京,同心出版社,1999。

^② 肖鸣政教授认为,领导干部的品德包括“五德”,即政治品德、职业道德、社会公德、家庭美德、个人品德。政治品德主要是领导干部对党和国家等组织之德,职业道德主要是领导干部对于工作与事情之德,社会公德主要是领导干部对于公众以及他人之德,家庭美德主要是领导干部对家人、亲戚之德,个人品德主要是领导干部对自己、对环境以及对于其他方面这样一个综合之德与基础之德。

形成的。公务员在其成长过程中和反复不断的道德实践中，对各种价值不断进行体验、辨别、比较，形成一定的价值序列。道德价值观一经定型和稳固，便有一种道德价值取向在价值观体系中上升到主导地位，并成为指导主体活动的最高价值原则，也往往转化为公务员的道德信念。在各种道德活动场合，主体都能坚定不移地按照道德信念行动，并在道德选择和评价中都遵循固有的道德价值观。

2. 公务员道德规范

公务员道德规范建设状况和公务员职业建设以及从严治党息息相关。习近平总书记在第十八届中央纪律检查委员会第六次全体会议上指出：我们深入研究探索，汲取全党智慧，坚持依规治党和以德治党相统一，坚持高标准和守底线相结合，把从严治党实践成果转化为道德规范和纪律要求，党内法规制度体系更加健全。公务员道德规范分为两个层次。第一个层次是伦理法规。伦理法规可以看作对公务员的底线要求，其特点是义务性和强制性，表达的是公务员最基本的义务和要求，通常以“禁止”的方式表达，以立法的形式实施。目前，行政道德立法已经成为一种国际模式，在我国，人们对于行政道德立法尚未完全达成应有的共识。当然，主张道德立法并不是要将有关行政道德的一切内容都以法律的形式固定下来，强制执行。行政道德立法有其特定的内容，它特指那些关乎公共权力运行及对腐败的防范具有根本意义的道德规范，如公职人员财产申报制度、问责制等。第二个层次是道德规范。道德规范是基于公务员职业责任层面的道德要求，其特点是责任性和主动性，表达的是公务员在对职业精神领会的情况下主动承担的责任和要求，以“应当”的方式表达，通常指导性比较强，操作性比较弱。比如，目前公务员培训中重点强调的热爱祖国、服务人民、恪尽职守、清正廉洁等就是倡导性的道德规范。如果把这些规范细化、可操作化，使之成为考核标准，那就因具有一定的强制性而较接近伦理法规了。

3. 公务员道德品德

公务员道德品德包括公民品德、职业品德和发展品德三个方面。公民品德是指公务员作为一个公民，在公共生活中，在与社会 and 他人交往中所应当具备的品德，既包括公共场所的社会公德，也包括在家庭生活中的家庭道德（由于家庭道德涉及的是与自己有密切关系的“他人”，这里也将之划分到公民品德中）。职业品德是基于中国特色的公务员制度，公务员在职业生活中所应当具备的品德，也是公共行政这一行业对社会所承担的道德责任和义务的体现。发展品德是指作为一名公务员，要做好本职工作必须遵守的更高层次的品德要求。只有具备了这些优秀的品德，才能在自己的职业生涯中具有发

展优势。这些品德也可以说是作为一名优秀的、具有发展前景的公务员应具备的品德。

4. 公务员道德文化

公务员道德文化主要是指规导并影响公务员道德状况的组织文化和社会文化。组织文化是公务员道德文化的核心内容,是组织成员共同遵守和分享的价值观念和行为习惯的表达,通常组织制度、职责分工、领导表率、决策方式等对组织文化起非常重要的作用。社会文化主要是由一定时期公民的素养所构成的社会土壤。公务员作为社会一员,其道德素质也会受社会文化影响,如,社会价值导向、法律政策制度以及社会公众期待和社会舆论等,都是构成公务员道德生成的社会文化土壤的因素。

公务员道德状况不仅取决于公务员个体品德修养程度和组织文化的规范与完备,也取决于由社会期待与社会政策法律所构成的公务员道德生长的土壤。社会期待是指一定社会依据个体的身份和角色所表达的希望和要求。社会期待往往表现为根据社会对各种群体的不同要求制定出来的行为准则和规范。这些准则和规范作为一种要求对该群体的思想和行为发挥影响,成为个体的行为动机。社会期待有不同的层次,有国家的、政党的、学校的、班级的、家庭的以及朋友的等等。但社会期待不同于正式的法律、党纪、职务守则及其他的调节机制,它具有潜在性,通常以不成文的潜在要求和文化潜意识存在。对个体来说,社会期待包括两方面:一是有义务根据群体的期待行事,二是有权利期望周围人的行为符合他们的身份和角色。每个人都同时属于各种不同群体,因而在自己的活动中都建立了一整套的社会期待系统。研究表明,从少年时期开始,当社会期待和个体的需要产生矛盾时,群体的社会期待常常能抑制个体的需要的实现。因此,教育学中非常注重研究社会期待,通过研究个体所参照的群体价值和行为准则,并通过特定的方式使之内化成为个体需要,从而实现教育的宗旨。

对公务员群体而言,社会期待指的是人们在不同的方面对于政府中的人员的工作所寄予的希望。^①包括:公务员的薪酬待遇,政治、法律机制对行政行为的约束,公众对行政人员的看法,以及他们在大众文化中所体现出来的公众形象。其中大众文化包括书籍、戏剧、政治漫画和电影等。社会对从公务员那里获得服务和产品的需求程度,标志着社会对公务员道德行为的期待水平。

公众参与是社会期望表达的一个重要途径,也是影响公务员道德的一个重要因

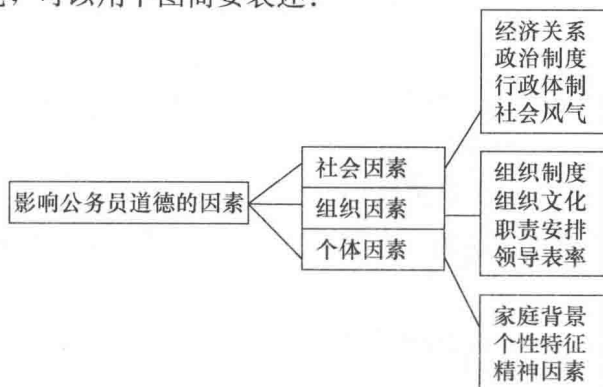
^① 参见[美]特里·L·库珀:《行政伦理学:实现行政责任的途径》,185页,北京,中国人民大学出版社,2010。

素。卢梭在《社会契约论》中专门论述过公民与臣民的区别，他说：“作为主权威的参与者，就叫做公民；作为国家法律的服从者，就叫做臣民。”从广义上讲，公众参与除了公众的政治参与外，还必须包括所有关心公共利益、公共事务管理的人的参与，要有推动决策过程的行动。在实际的活动中，公众参与泛指以普通民众为主体参与推动社会决策和活动实施等。在促进公务员道德生成的过程中，公众参与可以促使公务员在做出行政决策和执行政策、法律的时候时刻考虑到公众的利益，从公众的视角进行思考，而不仅仅是出于政府决策的方便或是出于其他利益集团的利益。具体地说，公众参与有助于澄清和明确法律与政策的意图，保障公众知情权、参与权、监督权，这既是法律 and 政策的宗旨，也是法律和政策出台时需要遵循的规则和程序。公务员必须仔细计划和系统安排公众参与的机会。公众参与意识可以促使公务员更多地了解当地公众的需求，做出更符合公众意图的决策，从而促进公务员和政府公信力的提升。

三、影响公务员道德的因素

道德并不是一成不变的，在不同时代、不同社会，道德随社会经济、政治等因素的变化而不断变化。在不同时代、不同的社会群体中，人们所重视的道德元素及其优先性、所持的道德标准也常常有所差异。改革开放以来，随着市场经济的不断发展，工业化、信息化和城市化进程不断加快，道德观念也处于变迁过程中，人们原有的道德观念受到了冲击和改变。研究工业化、信息化和城市化进程中影响公务员道德的因素及变化趋势，对于增强公务员道德教育培训的有效性和针对性，发挥道德教育的积极作用，具有重要的理论和现实意义。

公务员道德是社会因素、组织因素和个体因素交互作用的产物。对影响公务员道德的因素的研究，可以用下图简要表述：



(一) 社会因素

影响公务员道德的社会因素主要包括：经济关系、政治制度、行政体制、社会风气。

1. 经济关系

经济生活是全部社会生活的基础，伦理生活亦然。恩格斯说：“每一个社会的经济关系首先是作为利益表现出来。”^①“人们自觉地或不自觉地，归根到底总是从他们阶级地位所依据的实际关系中——从他们进行生产和交换的经济关系中，获得自己的伦理观念。”^②所谓经济关系，主要指人们由于与生产资料的关系不同，因而在社会生产体系中所处的地位不同。人们在不同的经济结构中的特定地位使人们在伦理观念、行为标准、思维方式和行为方式上存在着明显的差异。对公务员道德来说，经济关系对它的影响主要表现在不同社会、不同阶级的行政人员对行政权力的认识不同，因而导致他们在行政活动中遵循不同的行政道德规范体系，因而具备不同的品德。对于剥削阶级占统治地位的社会的行政人员来说，尽管也推崇公正无私、忠诚廉洁等品德，但在现实的行政活动中往往会为了维护统治阶级的利益而违背大多数被统治者的利益。正因为现实行政活动中存在阶级利益的冲突，一些思想家和政治家得出政治伦理与人际伦理相冲突、政治生活中不讲伦理的结论。

2. 政治制度

所谓政治制度，是指统治阶级为实现其阶级统治所确立的政权组织形式及其相关的制度，它是政治统治性质和政治统治形式的总和，即国体与政体的统一。政治制度是一个国家的根本制度，它对公务员道德的影响主要表现在以下方面：

首先，政治制度以强制的方式选择并推行特定的伦理价值观和行为规范，对公务员品德起着直接的引导和规范作用。经济关系对社会发展及其秩序的影响，往往通过政治制度表现得更为深刻、更为广泛。直接参与政策制定、执行的国家公务员的道德，与政治的关系更为密切。公务员道德会直接对社会政治制度的善与恶发生影响，社会政治制度也直接影响着公务员道德的善与恶。正是在这一意义上，波普尔说：“我们需要的与其说是好人，还不如说是好的制度。”^③

其次，“忠诚”作为任何国家、任何社会的国家公务员的首要道德，也是政治

① 《马克思恩格斯全集》，中文1版，第18卷，307页，北京，人民出版社，1964。

② 《马克思恩格斯选集》，3版，第3卷，470页，北京，人民出版社，2012。

③ [英] 卡尔·波普尔：《猜想和反驳》，491页，上海，上海译文出版社，1986。