



国家行政学院培训教材

# 公共行政伦理读本

主编 王伟

国家行政学院出版社

# 公共行政伦理读本

主编 王伟

国家行政学院出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

公共行政伦理读本/王伟主编. —北京: 国家行政学院出版社, 2005  
国家行政学院培训教材  
ISBN 7-80140-363-0

I. 公… II. 王… III. 行政学: 伦理学—干部教育—教材 IV. B82-051

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 006793 号

书 名 公共行政伦理读本  
作 者 王 伟 主编

责任编辑 李锦慧

出版发行 国家行政学院出版社  
(北京海淀区长春桥路 6 号 100089)

电 话 (010) 68920640 68929037

经 销 新华书店

印 刷 北京秋豪印刷有限责任公司

版 次 2005 年 2 月北京第 1 版

印 次 2005 年 2 月北京第 1 次印刷

开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开

印 张 14.5

字 数 316 千字

书 号 ISBN 7-80140-363-0/B·4

定 价 29.00 元

## 序 言

进入新世纪新阶段，我们面临着新的形势和任务。全面建设小康社会，加快推进社会主义现代化，这是我们党肩负的历史使命。完成这一伟大的历史任务，关键在于提高党的执政能力和建设高素质的干部队伍。根据党的十六大对干部队伍建设特别是领导干部提出的新要求和广大干部日益增长的学习需要，为了更好地学习贯彻“三个代表”重要思想，国家行政学院决定进一步加强和改进培训工作，计划用五年左右的时间编写一套“国家行政学院培训教材”。这套教材的特点是：第一，坚持以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，以党的十六大对领导干部提出的新要求和干部更新知识、增长本领的迫切需要为依据，以提升干部的素质和能力为重点，努力形成更加开放、更具时代特色的培训教材体系。第二，坚持理论联系实际的原则，与时俱进、开拓创新的原则，“少而精、管用”的原则，编写和使用相互促进的原则，使培训教材具有前瞻性、针对性、科学性和系统性。第三，坚持教学、科研、咨询三位一体的方针，加强案例教材建设，使其成为国家行政学院培训教材的重要特色。第四，坚持紧紧围绕国家公

务员培训的学习需求，同时兼顾其他领导干部的学习需要。

我们希望，“国家行政学院培训教材”能够为广大领导干部掌握新知识、增长新本领提供帮助，并欢迎大家提出宝贵意见。

国家行政学院教材编审委员会

2003年6月

## 国家行政学院教材编审委员会

主任：陈福今

副主任：唐铁汉 张修学 陈伟兰 袁曙宏

委员：（按照姓氏笔划排序）

刘熙瑞 许耀桐 吴 江 谷 昀

应松年 陆林祥 李树桥 李振墀

张德信 周侠平 周绍朋 韩 康

廖自力 魏晓欣

# 目 录

<b>第一章 公共行政伦理导论</b> .....	(1)
第一节 公共行政伦理界说.....	(1)
第二节 公共行政伦理的时代价值与基本问题.....	(4)
第三节 “三个代表”重要思想与中国公共行政伦理文化自觉 .....	(12)
<b>第二章 公共行政伦理观</b> .....	(22)
第一节 公共行政伦理观与“三个代表”重要思想 .....	(22)
第二节 公共行政伦理观的公仆内涵 .....	(27)
第三节 公共行政伦理观的价值要素 .....	(32)
<b>第三章 公共行政伦理规范</b> .....	(41)
第一节 公共行政伦理规范的界说与特点 .....	(41)
第二节 公共行政伦理规范的本质属性 .....	(45)
第三节 公共行政伦理规范的基本内涵 .....	(49)
<b>第四章 公共行政伦理范畴</b> .....	(62)
第一节 公共行政责任、良心与信誉 .....	(62)
第二节 公共行政效率与公正 .....	(71)
第三节 公共行政纪律、能力与作风 .....	(77)
<b>第五章 公共行政伦理监督</b> .....	(84)
第一节 公共行政伦理监督概述 .....	(84)
第二节 公共行政伦理监督的类型 .....	(90)
第三节 公共行政伦理监督机制 .....	(99)
<b>第六章 公共行政伦理选择</b> .....	(109)
第一节 公共行政伦理选择的界说与模式.....	(109)
第二节 利益冲突中的公共行政伦理选择.....	(116)
第三节 公共行政选择的伦理评价.....	(122)

第七章 公共行政伦理养成	(129)
第一节 公共行政伦理品德的基本内涵	(129)
第二节 公共行政伦理品德养成的外部机制	(135)
第三节 公共行政伦理品德养成的内部机制	(142)
附录 国外行政伦理法规	(152)
附录一 美国布什总统关于“政府官员及雇员的行政伦理行为准则” 的1990年12731号行政命令	(153)
附录二 美国政府官员及雇员的行政伦理行为准则	(157)
附录三 韩国公务员服务规定	(161)
附录四 韩国公职人员伦理法	(168)
附录五 韩国防止腐败法	(182)
附录六 日本国家公务员伦理法	(192)
附录七 日本国家公务员伦理规程	(203)
附录八 加拿大公共服务的价值与伦理规范	(211)
后 记	(221)



# 第一章

## 公共行政伦理导论

中国共产党第十六届中央委员会第四次全体会议通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》指出：“加强思想道德和纪律教育，表彰勤政廉政典型，督促各级党员领导干部加强党性修养，常修为政之德、常思贪欲之害、常怀律己之心，自觉经受住改革开放和发展社会主义市场经济条件下长期执政的考验。”《决定》所说的“为政之德”，从政府职能角度讲就是公共行政伦理；在这个意义上《决定》所强调的“常修为政之德”，就是要加强公共行政伦理建设。

加强公共行政伦理建设是加强党的执政能力建设，加强政府自身建设的有效途径之一。

本章将对“公共行政伦理”的界说、基本问题与文化自觉等问题进行概述。

### 第一节

#### 公共行政伦理界说

对“公共行政伦理”这一概念的界定，需要考虑伦理学的学科特点，从法、道德、伦理的区别和联系中去把握。同时，“公共行政伦理”作为公共行政领域中的伦理活动现象、伦理意识现象、伦理规范现象的综合表现，又离不开“行政”这一特殊的社会活动，因而还需要对行政、公共行政、公共管理进行考察，从行政改革的视角理解和把握“公共行政伦理”的内涵。

#### 一、法、道德、伦理

在一般意义上，伦理与道德常常通用，甚至“伦理道德”有时连在一起变成了一个概念。然而，从严格科学的意义上说，伦理和道德是有区别的。特别是我们进行公共行政伦理研究时，应在肯定伦理与道德有着紧密联系的前提下，注意把握伦理与道德之区别；不仅如此，还应当把握伦理、道德与法之间的区别和联系，只有这样，才能深刻地把握公共行政伦理作为一种治国伦理的内涵和实质。

道德、伦理是两个既相联系又相区别的概念。在古汉语中，“道”，是指“道路”，引申为规范，规则；“德”与“得”相通，意为得到。“道德”联用，表示“按照规范

行事而有所得”。又因“德”字从“彳”从“心”，意为道德表现在个人的行为和心性中。因而，道德多侧重于讲个体的修养和德行。“伦理”一词由“伦”和“理”组成，“伦”字意为“辈分”、“次序”，“理”为“治玉”，“使条理”，“伦理”联用，表示使人与人之间的关系条理，符合本来的次序。由此可见，“道德”和“伦理”在词源意义上相通，但内涵上又有差别。即：道德主要侧重于个体身心修养；伦理则侧重于社会的规范性要求，体现着群体对客观必然性的认识，是主观与客观的统一。

近年来，无论在学术领域，还是在实际生活中，我们对法、道德、伦理的概念及三者的关系都有了比较深刻的理解和把握。

一方面，在法与道德、伦理的关系上，我们在注意它们之间相互区别的同时，开始强调它们之间的相互作用与相互补充。

中国古代社会的传统倾向是重德轻法，从总体上讲古代中国属于“人治”社会。这一历史传统，至今仍然在一定程度上阻碍着现代中国法治化的进程。改革开放以来，随着法治建设的加强，又出现了重法轻德的倾向。这种倾向也不利于中国社会主义现代化建设事业的发展。我们应该是科学地处理法、道德、伦理三者现实社会中的关系，使之既相互区别又相互补充地共同发挥其应有的作用。2001年1月10日，江泽民在全国宣传部长会议上的讲话中指出：“我们在建设有中国特色社会主义，发展社会主义市场经济的过程中，要坚持不懈地加强社会主义法治建设，依法治国，同时也要坚持不懈地加强社会主义道德建设，以德治国。对一个国家的治理来说，法治与德治，从来都是相辅相成、相互促进的。二者缺一不可，也不可偏废。”

另一方面，在道德与伦理的关系上，我们在充分肯定它们之间内在的紧密联系的前提下，要认真研究二者之间的区别。

目前，学界普遍认可的道德定义为：“所谓道德现象，就是指人类现实生活中由经济关系所决定，用善恶标准去评价，依靠社会舆论、内心信念和传统习惯来维持的一类社会现象。”这里所说的“道德”，实际上指我们通常使用的“伦理道德”这个大的概念。尽管如此，我们依然应该重视并研究伦理与道德的某些区别，以增强公共行政伦理建设的科学性。简要地说，从辩证发展的角度分析，伦理与道德的区别主要表现在以下三个方面：

其一，**伦理是道德发展的新阶段**。道德是具体的、个别的、特殊的，伦理是抽象的、共性的、普遍的。道德是伦理的基础，伦理是对道德的抽象。普遍的伦理是对个别的道德的超越和提升。

其二，**伦理是法与道德的统一**。法律与道德都是调整人与人之间关系的行为规范。二者相比，法律规范的基本特征是他律。道德规范的基本特征是自律。对于社会关系的健康发展来说，他律与自律都是不可或缺的。只重视他律而忽视自律，就会扼杀个体的主动性和创造性；只重视自律而忽视他律，社会就会因失去普遍的意志而陷入混乱。所谓伦理是法与道德的统一，主要就是指伦理具有法与道德的两个基本特征，即他律与自律的统一，客观性与主观性、外在性与内在性的统一。

其三，**伦理是道德活动现象、道德意识现象和道德规范现象的统一**。所谓道德活动现象，是指人类生活中围绕一定善恶而进行的、可以用善恶标准评价的群体活动和

个体活动。所谓道德意识现象，是指在道德活动中形成并影响道德活动的各种具有善恶价值的思想、观点和政府体系。所谓道德规范现象，则是指一定社会条件下评价和指导人们行为的准则。道德现象的三个部分之间是紧密联系的。其中，道德活动是形成一定道德意识的基础，并能使已经形成的道德意识得以巩固、深化和提高。道德意识一经形成，对人们的道德活动便具有指导或制约作用。道德规范是在一定的道德活动和道德意识的基础上形成和概括的，同时又约束或制约着人们的道德意识和道德活动。而伦理或伦理现象，从其所包含的内容和范围上讲，正是道德活动现象、道德意识现象和道德规范现象的综合与统一，因而更具有全面性和完整性。

简言之，伦理是包含着法与道德的统一，他律与自律的统一的特定社会现象。

## 二、行政、公共行政与公共行政伦理

公共行政伦理是公共行政领域中的伦理，是伦理在公共行政领域的体现。为区别于其他领域的伦理研究，需要从行政、公共行政、公共管理的发展进程中对公共行政伦理进行界定。

汉语中的“行政”一词，从其产生之日即有了相当明确的内涵。据历史文献记载，中国是世界上最早使用“行政”一词的国家。远在两千多前的《论语》，以及后来的《史记》、《纲鉴易知录》中均有这样的记载：公元前841年的西周时期，周厉王因“国人发难”被迫出逃，因太子靖年幼，遂由“召公、周公二相行政”。战国时期撰写的《左传》中亦有“行其政事”、“行其政令”的说法。上述史籍中出现的“行政”一词，其涵义均为执掌政务、管理国家的意思，故后人亦皆以此意来理解“行政”的内涵。

在英语中，行政与施政是一个意思。《牛津词典》将“行政”一词定义为“一种行政执行行为”，即“对各种事务进行管理”或“对执行、运用和处理进行指导或监督。”通常，人们是从三权分立的角度和意义上使用“行政”一词的，有时以之与立法、司法相区别，有时以之与“政治”相区别。“行政”这一概念，在西方学者中是由英国资产阶级思想家洛克提出，经过法国启蒙思想家孟德斯鸠的论证而确立的。简言之，行政是国家的组织活动，它涉及的是国家的权力以及国家权力具体执行的全过程。

公共行政(Public Administration)，包括“公共”和“行政”两个方面。“公共”(Public)一词在英文中有公有的、公众的、公立的、公用的、公开的等多种含义。行政是“公共的”，“是公共权力机构整合社会资源、满足社会公共需要、实现公共利益、处理公共事务而进行的活动”。<sup>①</sup>公共行政有一个漫长的历史。大体经历了原始社会时期的初级公共行政、奴隶社会和封建社会的统治行政，资本主义社会和社会主义社会长期实行的管理行政，以及近年国际社会普遍倡导的与提倡公共服务相适应的公共行政。公共行政就自身之动态的意义上讲，就是政府过程。“政府过程”，即英文

<sup>①</sup> 李贵鲜主编：《公共行政概论》，人民出版社2002年版，第7页。

governmental Process 或 Process of government, 是现代政府学的一个重要概念, 也是我们研究公共行政的一个独特视角。

综上所述, 所谓公共行政伦理就是伦理在公共行政关系、公共行政活动中的体现; 是指执政的中国共产党、国家机构和国家公务员在公共行政领域, 在实践立党为公、执政为民, 在坚持科学执政、民主执政、依法执政, 在履行经济调节、市场监管、社会管理、公共服务等职能的过程中, 所形成的一种应然关系, 与调节这种应然关系的伦理规范, 以及执政党、国家机构和国家公务员由于内化伦理规范而形成的伦理品格。公共行政伦理不仅属于精神文明范畴, 而且是政治文明的重要组成部分; 公共行政伦理在本质上是政治伦理。

公共行政伦理问题包含两个大方面的内容: 一是指政治体制与政府体制及其运行机制中包含着什么样的伦理内涵; 二是指国家公务员个体的伦理状况。这个概括表明, 公共行政伦理没有只是属于自己的独特的领域, 但是它渗透在政治、政党、公共行政与政府过程的方方面面, 体现在诸如执政体制、行政体制、行政领导、行政决策、行政监督、行政效率、行政素质、执政能力等等, 直到政治体制改革与行政体制改革之中。这当然不是说公共行政伦理有自己的独立体系。相反, 经过数千年行政历史的陶冶和现实社会公共行政实践的千锤百炼, 公共行政伦理具有丰富的内涵、鲜明的特色和独特的功能。

## 第 二 节

### 公共行政伦理的时代价值与基本问题

#### 一、公共行政伦理的时代价值

中国共产党第十六届中央委员会第四次全体会议着重研究了加强党的执政能力建设的若干重大问题。一致认为, 加强党的执政能力建设, 是时代的要求、人民的要求。进入新世纪新阶段, 在机遇和挑战并存的国内外条件下, 我们党要带领全国各族人民全面建设小康社会, 实现继续推进现代化建设、完成祖国统一、维护世界和平与促进共同发展这三大历史任务, 必须大力加强执政能力建设。这是关系中国社会主义事业兴衰成败、关系中华民族前途命运、关系党的生死存亡和国家长治久安的重大战略课题。只有不断解决好这一课题, 才能保证我们党在建设中国特色社会主义的历史进程中始终成为坚强的领导核心。

国务院总理温家宝在十届全国人大二次会议上所作的政府工作报告中专辟一章, 论述“加强政府自身建设”。温家宝在政府工作报告中坦诚政府工作存在的困难、问题和缺点。他说, 我们必须清醒地看到, 在前进道路上还有许多困难和问题, 政府工作还有不少缺点, 群众还有一些不满意的地方, 在全面建设小康社会的进程中, 政府担负着繁重而艰巨的任务。各级政府和领导干部必须适应新形势新任务, 不断提高行

政能力和管理水平。温家宝总理在政府工作报告中关于“加强政府自身建设”要着力抓好的五项工作（推进政府职能转变、坚持科学民主决策、全面推行依法行政、自觉接受人民监督、加强政风建设和公务员队伍建设），都与加强公共行政伦理建设有着内在的联系。

加强公共行政伦理建设即是“加强党的执政能力建设”，“加强政府自身建设”的重要途径。

具体地说，公共行政伦理建设在当代中国的时代价值主要体现在以下四个方面。

**首先，加强公共行政伦理建设是“加强党的执政能力建设”的重要方面。**

《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》指出：“加强党的执政能力建设的总体目标是：通过全党共同努力，使党始终成为立党为公、执政为民的执政党，成为科学执政、民主执政、依法执政的执政党，成为求真务实、开拓创新、勤政高效、清正廉洁的执政党，归根到底成为始终做到‘三个代表’、永远保持先进性、经得住各种风浪考验的马克思主义执政党，带领全国各族人民实现国家富强、民族振兴、社会和谐、人民幸福。”党中央所确定的加强党的执政能力建设的总体目标有着深厚的公共行政伦理内涵，规定了公共行政伦理建设的价值目标与基本要求。

同时，上述总体目标的实现又需要“常修为政之德”。例如，坚持科学执政、民主执政、依法执政，是我们总结党执政成功经验的必然结论，也是新形势下我们党更好地执政的根本要求。认真总结和发扬执政经验，努力认识和把握执政规律，是不断提高党的执政能力的重要途径。我们党在长期执政实践中，紧紧围绕什么是社会主义、怎样建设社会主义和建设什么样的党、怎样建设党这两大问题，进行了艰辛探索，取得了重要经验。这是我们党的宝贵财富，必须倍加珍惜，并在治国理政的实践中把这些经验坚持好、运用好、发展好。要坚持科学执政，就要继续加强对共产党执政规律、社会主义建设规律和人类社会发 展规律的探索和认识，继续加强对党自身建设规律的探索和认识，不断提高以科学的思想、科学的制度、科学的方法领导中国特色社会主义事业的 本领。要坚持民主执政，就要进一步贯彻全心全意为人民服务的宗旨，坚持为人民执政、靠人民执政，发展党内民主，发展社会主义民主政治，充分调动人民群众的积极性、主动性、创造性，不断把人民群众的智慧 和力量转化为推动事业发展的强大力量。要坚持依法执政，就要始终坚持依法治国的基本方略，坚持依法执政的基本方式，完善社会主义法制，建设社会主义法治国家，增强法制观念，严格依法办事，不断推进各项治国理政活动的制度化、法律化。同时，我们要结合新的实际，继续进行新的创造、积累新的经验，不断认识和把握执政规律，不断探索和完善有利于科学执政、民主执政、依法执政的体制机制和方式方法，既把党和人民的事业不断推向前进，又使党的执政实践不断从必然王国进入自由王国。

**其次，加强公共行政伦理建设是深化行政改革的内在要求。**

为了适应全面建设小康社会的需要，十六大、十六届二中全会和全国人大十届一次会议进一步提出深化行政管理体制和机构改革的任务，重点是解决行政管理体制中的一些突出矛盾和问题。本届政府这一次改革调整的机构并不多，但关系重大，影响深远。是在 20 世纪末初步建立社会主义市场经济体制框架下进行的改革。这一次机

机构改革与以往历次改革有两点重要区别：一是前几次机构改革目标并不十分明确，是摸着石头过河，这一次机构改革有更加明确的目标，是更加自觉和有意识的改革；二是前几次机构改革侧重于单向改革，这一次机构改革着眼于整体推进。比如，为了把经济体制改革和经济发展更紧密地结合起来，从宏观角度协调各方面改革，使改革更好地为促进发展服务，成立了发改委。为了把内贸和外贸统一起来，把两个资源、两个市场整合起来，成立了商务部。为了搞好国有企业，推动国有经济布局和结构的战略性调整，发展和壮大国有经济，实现国有资产的保值增值，成立了国资委。为了实现金融安全、高效、稳健运行，防止金融风险，成立了银监会等等。这一次机构改革，引起了国际舆论的广泛关注和普遍好评。美联社、日本《读卖新闻》、香港《明报》等媒体报道，此次机构改革显示了中国政府改革原有计划经济体制的坚定信心，将有助于应对过去 20 多年的改革所带来的经济和社会变化，表明中国向市场经济的过渡将进入最后阶段。《华尔街日报》、新加坡《联合早报》、英国《牛津分析》认为，本次机构改革部委数量只减少了一个，表面上看起来比较温和、谨慎，实际上对政府转变职能触及较深，反映了高层的战略考虑。新加坡《联合早报》称：“此次机构改革的重点在职能转变不在机构设置，目的是优化结构不是裁减人员。这些变化不仅对政府实施有效管制、提高运作效率和推进内部合作具有积极意义，而且能使政府对公众更加负责，能让政府受到更有效的监督。”英国《牛津分析》认为，新成立的这些部委将使 WTO 时代的市场力量成为国内提高效率的动力。国外媒体普遍认为，此次改革遵循高效、精简、标准化、政企分开和法治原则，减少了部门之间的职能交叉，增强了综合协调能力，将有利于建立一个高效、灵活的行政管理体制，以应对中国市场经济发展需要。国际舆论对此次机构改革普遍给予高度评价和充分肯定，从一个侧面说明，党中央、国务院作出的机构改革的决策是非常正确的，说明这次机构改革是成功的。

按照党的十六大和十六届二中全会、三中全会、四中全会的要求，我们继续深化行政管理体制和机构改革的总体要求是，进一步转变政府职能，改进管理方式，推行电子政务，提高行政效率，降低行政成本，形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制，更好地为改革开放和社会主义现代化建设服务。行政改革不仅是要对行政组织机构的设置、权力结构状况和职能、法律制度的构成等行政管理的“硬件”进行改革，同时内在包含着公共行政伦理这一“软件”建设。换言之，在对各种行政体制、制度实行改革的同时，也应当重视对担当改革的政府机关及其行政人员自身伦理的改革和建设，而且公共行政伦理建设是行政改革的价值导向，具有方向性和主导性的作用。

为实现行政改革的总体目标，目前需要强化执政党、政府及其公务员的公仆意识、绩效意识和法治意识。所谓强化公仆意识，就是要努力做到科学行政、民主行政、依法行政，提高政府服务的质量，积极倡导和实践以民为本、执政为民的公仆精神；所谓强化绩效意识，就是要树立科学发展观，坚持绩效为本，反对形式主义、官僚主义，提高行政效率，降低行政成本；所谓强化法治意识，就是要求各级政府和公务员必须率先垂范、以身作则，把每一个行政机关、行政行为和行政环节都纳入法治

化轨道，努力提高依法行政的水平。这些意识的强化都离不开公共行政伦理建设。公共行政伦理问题是当代公共行政研究中的一个重要问题，也是行政改革和建构新型公共行政模式的重要突破口。我们应当吸取西方行政改革的经验，在注重行政体制的科学性和技术性设计的同时，重视公共行政伦理建设，发挥公共行政伦理的价值导向，在行政体制设计中充分体现公共行政的伦理精神。

### 第三，建立服务型政府首先要树立正确的公共行政伦理观。

深化行政管理体制和机构改革，最重要的是转变政府职能。政府职能是行政管理体制和机构改革的核心问题，经过二十多年改革的实践探索，我国政府职能转变的目标和内容已经基本明确，这就是彻底摆脱传统计划经济的羁绊，切实把政府职能转变到经济调节、市场监管、社会管理、公共服务上来。这一职能定位既符合现代市场经济发展的一般规律性，也体现了我国社会主义市场经济体制的客观需要。转变政府职能，创建服务型政府，其内涵就是以全心全意为人民服务作为政府行政的宗旨，这就要求各级政府和公务员正确处理政府和公民的关系问题，正确处理权力和利益的关系问题，一句话，就是要正确处理各种公共行政伦理关系，树立正确的公共行政伦理观。

树立正确的公共行政伦理观，就要强化公共服务意识。创建服务型政府，强化公共服务意识，首先要找准服务对象和尊重服务对象，这个对象就是人民群众，要尊重人民群众就要把人民群众放在政府工作突出重要位置，要了解人民群众的各种需求。否则，所谓的尊重就无从谈起，而注重服务也必然流于形式。其次，要建立尊重人民群众的标准尺度，这个尺度就是人民群众的感觉。人民群众是凭自觉来感受政府为其服务的质量，同时也在感觉的过程中体验情感满足的需要。是否承认和尊重人民群众感觉的真正价值是政府能否建立注重服务观念的一个原则标准。第三，要真诚面对批评和意见。尊重人民群众意味着重视来自人民群众的意见和抱怨。这种批评、意见和抱怨实际上表现出人民对政府的关注、支持和信任，大多数批评、意见中都充满对政府各方面工作的美好希望。政府要把听取群众意见作为工作的重要内容，作为政府制定相关工作计划的依据。

### 第四，加强公共行政伦理建设是完善公务员制度，预防和惩治腐败的重要措施。

党的十一届三中全会以来，我国政治体制改革的显著成果之一就是逐步建立起具有中国特色的国家公务员制度，1993年10月《国家公务员暂行条例》开始实施，标志着我国公务员制度初步建立。我国公务员制度既广泛借鉴和应用国外公务员制度和人事管理科学中的有益经验，又继承和发扬了我国干部人事管理工作的优良传统，特别是总结和吸收了十一届三中全会以来干部人事制度改革的经验与成果，已经初步形成了中国特色的公务员制度。但是，与现代公务员制度相比，我国公务员制度还有很多缺陷，我国公务员制度还没有提升到法制国家基本制度的高度，仅仅从干部人事制度改革的需要考虑。因此，我国公务员制度还有待进一步完善。公务员制度的一项重要内容就是要建立完善的公务员行为规范。公务员行为规范致力于解决公职人员私人利益和行使权力时公共利益的冲突问题。它分为伦理规范和法律规范，并有伦理规范法律化的趋势。相比之下，我国公务员制度的行为规范就显得不完善，现有的公务员

行为规范只是一些原则性的规定，缺少量化的具体规定和强制性的惩罚措施。这些规定散见于党政文件中，以党纪政纪的形式存在，还没有上升到伦理法规的高度。特别是公共行政伦理规范体系尚待建立，在公共行政伦理方面缺乏有效的严格要求，这就在客观上使腐败现象存在有其社会空间。加强公共行政伦理建设与完善公务员制度是相辅相成的关系，一方面，公务员制度应是内涵完善和严格的公共行政伦理规范；另一方面，公共行政伦理规范的建设有助于公务员制度的进一步完善。加强公共行政伦理建设是完善公务员制度，预防和惩治腐败的重要措施。

总之，加强公共行政伦理建设是“加强党的执政能力建设”，“加强政府自身建设”的重要途径。

## 二、公共行政伦理的基本问题

### （一）权力与利益的关系问题是公共行政伦理的基本问题

在公共行政活动中，存在着各种各样的矛盾，如个人利益与集体利益的矛盾、权力与责任的矛盾、公正与效率的矛盾等。这些矛盾复杂多样，其中主要矛盾就是权力与利益的矛盾。与此相应，公共行政伦理的基本问题就是权力与利益的关系问题，也就是公共行政主体（执政党、国家机构和国家公务员）如何利用所掌握的公共权力调节社会中各种利益关系的问题；公共行政伦理的基本问题包括两个相互联系的方面，其一是权力代表谁的利益，其二是怎样利用手中的权力谋取利益。公共行政伦理的诸多问题都可以归结为这一基本问题。这一基本问题的解决决定着对其他问题的回答，公共行政伦理判断都是以对这个基本问题的回答为依据的。

胡锦涛 2003 年 9 月 3 日在省部级主要领导干部学习贯彻“三个代表”重要思想专题研讨班上的讲话中，从“立党为公、执政为民”的高度对公共行政伦理这一基本问题做了深刻的阐述。他指出：“要切实把握立党为公、执政为民的本质要求贯彻好。立党为公、执政为民，是‘三个代表’重要思想的本质，也是我们党必须始终恪守的政治立场。只有一心为公，立党才能立得稳；只有一心为民，执政才能执得好。一个马克思主义政党，如果不能顺民意、谋民利、得民心，就会动摇立党之本，削弱执政之基，阻塞力量之源。”在公共行政伦理学看来，能不能落实立党为公、执政为民这个本质，是衡量有没有真正学懂、是不是真心实践“三个代表”重要思想最重要的标志；而落实立党为公、执政为民，就是对公共行政伦理基本问题“权力与利益的关系”的根本解决。具体地说，一是要坚持尊重社会发展规律和尊重人民历史主体地位的一致性，坚持为崇高理想奋斗和为最广大人民谋利益的一致性，坚持完成党的各项工作和实现人民利益的一致性，切实把人民群众的利益实现好、维护好、发展好。二是要坚持把广大群众是否赞成、是否受益作为决策和工作的重要依据，紧紧抓住人民群众最现实、最关心、最直接的问题，使我们的各项决策和工作真正体现群众的愿望、符合群众的利益，创新发展思路，创新领导方式和领导方法，使先进生产力和先进文化更快更好地发展起来，不断使群众从经济社会发展中得到更多的实惠。三是要正确处理各种利益关系，善于运用说服教育、示范引导和提供服务等手段做好新形势



下的群众工作，充分调动群众的积极性、主动性和创造性，把群众紧紧团结在党的周围。四是要切实关心群众的生产生活，深刻理解群众利益无小事的道理，为群众诚心诚意办实事，尽心竭力解难事，坚持不懈做好事，特别是要多到困难大、群众意见多、工作基础差的地方去，团结那里的群众一起克服困难，创造美好生活。群众利益无小事，首先讲的是对群众的政治立场和政治态度。这个道理，我们始终要牢牢铭记。

温家宝在国务院第二次廉政工作会议上的讲话又从“着力解决损害群众利益的突出问题”的角度，对公共行政伦理基本问题“权力与利益的关系”做了深刻的阐述。他指出：“我们一定要从政治上、全局上，深刻认识解决损害群众利益问题的极端重要性和现实紧迫性”。就是说，必须充分认识到，解决损害群众利益的突出问题，是贯彻“三个代表”重要思想、坚持执政为民的具体体现。群众利益无小事。很多事情，如拖欠农民工工资，在一些干部看来可能是小事，但对一个农民家庭来说就是关乎全家生存的大事。贯彻“三个代表”重要思想，维护人民群众的根本利益，最直接、最现实的就是要从关心和解决涉及人民群众切身利益的问题做起。必须充分认识到，解决损害群众利益的突出问题，是密切干群关系、保持社会稳定的迫切需要。现在，一些地方干群关系紧张，群体性事件接连不断，许多是由损害群众利益引发的。各级干部只有切实维护人民群众的民主权利和物质利益，全心全意为人民群众办实事、办好事，坚决不做损害人民群众利益的事，才能保持同人民群众的血肉联系，也才能保持社会的稳定。必须充分认识到，解决损害群众利益的突出问题，是建设人民满意的政府的必然要求。对人民负责，为人民谋利益，是人民政府的根本准则。人民群众拥护不拥护、满意不满意、答应不答应，是检验政府工作的根本标准。各级政府和领导干部想问题、办事情、作决策，都必须以人民群众的根本利益为出发点。只有这样，才能得到人民群众真心实意的支持和拥护，才能调动人民群众的积极性和创造性。

## （二）确立公共行政伦理基本问题的依据

马克思在《法兰西内战》阐述巴黎公社的伟大历史经验时，十分重视它在“防止国家和国家机关由社会公仆变为社会主人”方面的做法和启示。马克思强调指出：公社实现了所有资产阶级革命都提出的廉价政府的口号；但是，无论廉价政府或“真正共和国”，都不是它的终极目的，而只是伴随它出现的一些现象。<sup>①</sup>“防止国家和国家机关由社会公仆变为社会主人”，是马克思主义国家学说，特别是马克思主义行政伦理学说的基本出发点。在此之前，马克思在《神圣家庭》中还曾指出：“既然正确理解的利益是道德的基础，那就必须使个别人的私人利益符合全人类的利益。”<sup>②</sup>这句名言是对公共行政伦理的利益基础的准确概括。马克思关于“防止国家和国家机关由社会公仆变为社会主人”和“正确理解的利益是整个道德的基础”的论断，就是权力与利益的关系问题之所以成为公共行政伦理基本问题的根本依据。

① 《马克思恩格斯选集》第2卷，人民出版社1972年版，第335、337~338页。

② 《马克思恩格斯全集》第2卷，人民出版社1964年版，第167页。