

行政伦理

与公仆意识

蔡小平 王伟 著



兰州大学出版社

行政伦理
与公仆意识

蔡小平 王伟 著



兰州大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政伦理与公仆意识/蔡小平,王伟著. —兰州:
兰州大学出版社, 2010. 11

ISBN 978-7-311-03632-4

I. ①行… II. ①蔡…②王… III. ①行政学:伦理
学—研究 IV. ①B82-051

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第245839号

策划编辑 敬兆林

责任编辑 李文

封面设计 管军伟

书 名 行政伦理与公仆意识

作 者 蔡小平 王伟 著

出版发行 兰州大学出版社 (地址:兰州市天水南路222号 730000)

电 话 0931-8912613(总编办公室) 0931-8617156(营销中心)
0931-8914298(读者服务部)

网 址 <http://www.onbook.com.cn>

电子信箱 press@lzu.edu.cn

印 刷 兰州残联福利印刷厂

开 本 880×1230 1/32

印 张 8

字 数 228千

版 次 2010年11月第1版

印 次 2010年11月第1次印刷

书 号 ISBN 978-7-311-03632-4

定 价 38.00元

(图书若有破损、缺页、掉页可随时与本社联系)

序

本书是甘肃行政学院政治学教研部教师蔡小平近期完成的学术成果。目前,蔡小平正在国家行政学院做访问学者,作为她的指导教师,我想借“序”写几句话。

2007年11月30日,国家行政学院政治学教研部在江苏无锡行政学院举办全国行政学院系统政治学教学联席会议,会议议题之一是“行政伦理的理论与实践”。刚刚执教于甘肃行政学院的蔡小平提交了一篇参会论文,题目是《服务型政府的道德预设》,论文的观点清新、中肯,引起我的关注。会议研讨中,她作了发言,反响很好。会后,她提出希望继续深入进行行政伦理的研究,我当即表示支持。

回到国家行政学院,我找出自己撰写(主编)的四本行政伦理方面的著作寄给她。蔡小平认真阅读并提出了一些很好的见解。我以为,这是一位有潜力的青年学者,应该给予必要的帮助与指导。

我的长辈、著名诗人臧克家曾几次与我谈到,创作诗歌的一条重要经验就是“功夫在诗外”。同样,研究行政伦理也不能仅仅局限于行政伦理的学术领域,而要深入广泛的公共行政实践。三年来,蔡小平参与了我所主持的多个课题,其中包括交通部、公安部、北京市、重庆市的委托课题,也包括国务院主要领导同志交办的重大课题,如公职人员财产申报研究。蔡小平参与撰写的多份决策咨询报告得到党中央、国务院领导同志的重要批示,其中包括与本书主题密切相关的《国外公务员伦理法中关于财产申报的规定》和《研究制定中国公务员伦理法、适时实行公职人员财产申报制度》。

2008年,蔡小平主持申报的省部级课题《公职人员财产申报制度的行政伦理研究》经国家行政学院批准立项,我担任顾问。

2009年,蔡小平主持申报的《公职人员财产申报制度的政治学研究》获准立项,该课题为国家社会科学研究基金青年项目。

同年,蔡小平参与了我所主编的国家行政学院专题教材《公仆意识概论》,担当了该教材一半的撰稿任务,约十万字。

鉴于蔡小平在行政伦理研究方面取得的成果,也是对我国西部地区行政伦理研究发展的重视,中国行政伦理研究会增补其为常务理事和副秘书长。

2010年初,蔡小平提议,写一本从行政伦理学视角系统阐述公仆意识的著作,这与我长期以来的一个愿望不谋而合。1978年,我被调入中国人民大学哲学系伦理学教研室,开始了伦理学的教学与研究工作。1994年,我又调入国家行政学院,从此以行政伦理学为主攻方向之一。十余年来,在国家行政学院以“公仆意识与行政伦理”开设了多次课程。基于国家行政学院以专题为主的教学特点,没有机会从行政伦理学视角系统讲述公仆意识,但此愿望长久地存在我的心中。

现在,机会来临。我负责提出本书的框架建议,蔡小平具体负责全书文稿的撰写;之后,我负责审阅文稿,对个别地方作了适当的修订与补充。基于此,我同意作为第二作者署名,并愿意对本书的基本观点负责。

蔡小平的第一本著作即将出版,作为一位从事教育事业逾40年的老教育工作者,我深感欣慰。希望她能再接再厉,在发展中国特色行政伦理学的进程中取得新进步。

国家行政学院政治学教研部
教授、博士生导师
中国行政伦理研究会会长
王 伟
2010年10月

前 言

2010年10月,中国共产党第十七届中央委员会第五次全体会议召开。全会强调,各级领导干部要坚持全心全意为人民服务的根本宗旨,坚持党的群众路线,始终保持同人民群众的血肉联系,树立正确的政绩观,努力做出经得起实践、人民、历史检验的实绩。要加强反腐倡廉建设,大力弘扬党的光荣传统和优良作风;以优良党风凝聚党心民心,形成推进中国特色社会主义事业的强大力量。会议再次强调公仆意识的深意跃然纸上。

“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的基本观点,也是党和政府加强自身建设的核心内涵与基本出发点。“增强公仆意识”已经成为近年来党中央反复强调的重大战略任务。

2006年3月,胡锦涛同志在十届全国人大五次会议期间参加重庆代表团审议政府工作报告时明确指出:各级干部特别是领导干部要进一步增强忧患意识,始终保持开拓进取的锐气;要进一步增强公仆意识,始终牢记全心全意为人民服务的宗旨;要进一步增强节俭意识,始终发扬艰苦奋斗的精神,团结带领广大群众不断夺取改革开放和社会主义现代化建设的新胜利。

2008年1月15日,胡锦涛同志在第十七届中央纪律检查委员会第二次全体会议上的讲话又指出,我们要牢固树立群众观点和公仆意识,把群众呼声作为第一信号,把群众需要作为第一选择,把群众满意作为第一标准,切实保障人民权益,真正做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。

2008年2月27日,胡锦涛同志在第十七届中央委员会第二次全体会议上的讲话再次强调,各级领导干部要讲党性、重品行、作表率,自觉加强理论学习和业务学习,加强工作锻炼和实践历练,增强政治责任

感和历史使命感,树立忧患意识、公仆意识、节俭意识、开拓意识,带头学习新知识、增长新本领,提高贯彻落实党的理论和路线方针政策的能力和水平,提高推动科学发展、促进社会和谐的能力和水平,提高依法行政、依法办事的能力和水平,提高为人民服务的能力和水平,在各自的岗位上不断创造经得起实践、人民、历史检验的业绩。

2009年1月13日,胡锦涛同志在中国共产党第十七届中央纪律检查委员会第三次全体会议上的讲话中指出,着力增强宗旨观念,切实做到立党为公、执政为民。我们党的根基在人民、血脉在人民、力量在人民。全心全意为人民服务是我们党的根本宗旨,实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益是我们一切工作的出发点和落脚点。要牢固树立群众观点和公仆意识,把群众呼声作为第一信号,把群众需要作为第一选择,把群众满意作为第一标准,坚持问政于民、问需于民、问计于民,多办顺民意、解民忧、增民利的实事。

为落实党中央反复强调的“增强公仆意识”重大战略任务,2009年12月,经温家宝总理签署发布的《行政学院工作条例》规定:“行政学院应当根据时代和形势发展要求,不断充实和更新教学培训内容,以提高公务员素质和行政能力为核心,以公仆意识、政府管理、依法行政作为教学培训的重点,构建具有行政学院特色的教学培训布局。”

当前增强公仆意识的一个最重要而现实的途径是加快推进我国行政伦理建设。行政伦理观是公仆意识最重要的价值形态,行政责任是公仆意识的核心要素,行政伦理法制则是公仆意识的制度支撑,而行政人格的塑造是公仆意识道德升华的生动体现和现实旨归。

本书选取当代公共行政伦理学的特定视角,通过对行政伦理与公仆意识五个基本关系的分析,力图阐述公仆意识的价值形态、基础要素、实践重心、制度支撑与道德升华。

序	(1)
前 言	(1)
第一章 行政伦理观:公仆意识的价值形态	(1)
第一节 行政伦理的界说	(1)
一、法、道德、伦理	(2)
二、行政、公共行政与行政伦理	(4)
三、当代中国行政伦理建设的逻辑起点与指导思想	(7)
第二节 行政伦理观的价值定位与理论基础	(12)
一、行政伦理观的价值定位	(12)
二、行政伦理观的哲学基础	(14)
三、行政伦理观的政治学基础	(16)
四、行政伦理观与行政伦理基本问题	(17)
第三节 行政伦理观的公仆内涵	(19)
一、公仆意识的历史考察	(19)
二、公仆意识的本质要求	(24)
第四节 公仆意识的价值要素	(28)
一、公仆意识的价值基础:廉政	(28)
二、公仆意识的价值核心:勤政	(30)
三、公仆意识的价值目标:人格	(34)
第五节 公仆精神与行政伦理精神	(35)
一、公仆意识向行政伦理精神升华	(36)
二、行政伦理精神强化公仆意识	(40)
第二章 行政伦理责任:公仆意识的基础要素	(46)
第一节 行政问责的案例分折	(46)
案例一:孟学农的辞职与抒怀	(46)

案例二:李长江的辞职与复出	(53)
第二节 行政问责的伦理透析	(59)
一、我国行政问责制度的初步建立	(59)
二、推行行政问责制的若干问题	(62)
三、《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》的伦理 解读	(68)
第三节 行政责任的伦理研究	(76)
一、行政伦理责任的伦理范畴内涵	(76)
二、与行政责任联系的伦理范畴	(82)
第三章 行政伦理选择:公仆意识的实践重心	(93)
第一节 “水门事件”中的行政伦理选择	(93)
一、“水门事件”案例的按语	(93)
二、案例:星期六夜晚的大砍杀	(94)
三、“水门事件”提出的行政伦理选择问题	(103)
第二节 行政伦理选择的界说与模式	(104)
一、行政伦理选择的界说	(104)
二、行政选择的伦理模式	(109)
第三节 行政选择的伦理评价	(115)
一、行政选择的伦理责任与责任限度	(115)
二、评价行政行为善恶的标准	(118)
三、评价行政行为善恶的根据	(124)
第四节 利益冲突中的行政伦理选择	(126)
一、行政选择中的利益冲突与功利价值	(126)
二、利益冲突选择中的行政目的与手段	(130)
三、利益冲突选择中的行政伦理妥协	(133)
第四章 行政伦理法制:公仆意识的制度支撑	(137)
第一节 中国财产申报制度渐行渐近	(137)
一、我国实行财产申报制度的困境	(138)
二、委员称:具有中国特色的官员财产申报制渐行 渐近	(145)

三、制度反腐不宜财产申报单兵突进	(148)
第二节 财产申报制度的行政伦理法制研究	(151)
一、财产申报制度是行政伦理法制的重要内容	(152)
二、国外公职人员财产申报制度的行政伦理立法	(159)
三、国外公职人员财产申报实例	(166)
四、我国财产申报制度建设的两个里程碑	(171)
第三节 防止公仆变为主人:公仆意识的基点	(177)
一、防止国家和国家机关由社会公仆变为 社会主人	(177)
二、加强我国行政伦理法制建设	(182)
第五章 行政伦理人格:公仆意识的道德升华	(187)
第一节 行政伦理人格的基本内涵	(187)
一、人格与行政伦理人格	(187)
二、行政伦理人格的重要特征	(190)
三、行政伦理人格的基本结构	(192)
四、行政伦理人格的时代内涵	(197)
第二节 行政伦理人格养成的教育机制	(200)
一、行政伦理教育机制的社会环境	(200)
二、行政伦理教育机制的基本内容	(204)
第三节 行政伦理人格养成的修养机制	(210)
一、行政伦理人格养成的内部机制	(210)
二、行政伦理人格养成的修养机制	(215)
第四节 始终拥有行政伦理人格的力量	(220)
一、人格力量是无穷的	(220)
二、领导干部要始终拥有的人格力量	(223)
附录	(230)
附录一:关于实行党政领导干部问责的暂行规定	(230)
附录二:关于领导干部报告个人有关事项的规定	(235)
附录三:中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则	(240)
后记	(246)

第一章 行政伦理观: 公仆意识的价值形态

公仆意识和行政伦理共同关注的问题之一,是当前公共行政领域如何把以德治政与依法治政有机结合起来。把“道德原则”引入公共行政领域,不仅在于构建一个正义的政治制度,倡导一种公共伦理精神,更在于塑造一个美德的政府、善治的政府。而这个问题的探讨,首先需要把公仆意识和行政伦理所涉及的行为主体所应有的公共行政伦理观作为起点。

所谓“公仆意识”,主要是解决国家公职人员世界观、人生观、价值观和权力观、地位观、利益观问题,使公职人员坚定政治信念,永做人民公仆。相对与“公仆意识”而言,行政伦理是个并不被特别关注的领域,甚至在我国依然是个较为陌生的视域。然而,正是行政伦理对于把“公仆意识”这样一个抽象而高扬的道德理念转化为现实生动的实践至关重要。树立、养成“公仆意识”,有赖于公仆们所秉持的行政伦理观。或者说,正是行政伦理为“公仆意识”张扬的价值要素转化为公务员行政过程中的思想品德和工作作风,为成为人民满意的公仆提供了坚实的价值基础。

第一节 行政伦理的界说

对“行政伦理”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,“行政伦理”作为公共行政领域中伦理活动现象、伦理意识现象、伦理规范现象的综合表现,又离不开“行政”这一特殊社会活动的历史演变,因而还需要对行政、公共行政、公共管理的历史沿革进行考察,从行政改革的视角理解和把握“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。从古至今,许多著名的思想家和学者也都认为伦理学就是道德哲学,或伦理学就是关于道德的科学。然而,从严格科学的意义上说,伦理和道德是有区别的。

德国近代著名的辩证法大师乔治·威廉·弗里德里希·黑格尔(1770—1831)在其1821年出版的《法哲学原理》中对道德和伦理这两个概念作了深刻的辩证分析,并且将这两者与“法”概念联系在一起,使这三者的意义更为深刻。恩格斯指出:“黑格尔的伦理学或关于伦理的学说就是法哲学,其中包括:(1)抽象的法,(2)道德,(3)伦理,其中又包括家庭、市民社会、国家。在这里,形式是唯心的,内容是现实的。法律、经济、政治的全部领域连同道德都包括在这里。”^①

黑格尔的《法哲学原理》实质上就是他的伦理学。《法哲学原理》由三篇构成,标题分别就是:“法”、“道德”、“伦理”。在黑格尔看来,法是客观外界的法,是人格的定在,是意志的普遍性。道德是主观内心的法,是内心信念的规定,自我的特殊规定,是意志的特殊性。伦理则是客观法与主观法的统一。它调整主观和客观、内在和外在、普遍和特殊之间的关系,并在伦理的关系中实现人格的定在。这三个阶段不是孤立的、并列的,而是有机联系的、由低级向高级不断丰富和充实的过程。从一定意义上讲,伦理学就是要研究主体自由的发展和实现,即研究道德和伦理的发展和实现的环节和规律。法、道德、伦理可以看做主体自由发展的三个阶段,这三个阶段是一个统一的、由低级向高级的过程,是一个善的逐步完善的过程。正是基于对自由所作的深入、辩证的考察,黑格尔建立了以实现主体自由为最高道德理想的伦理学体系。

在我们现在的社会生活中,法、道德和伦理的内涵尽管与黑格尔所说的不尽相同,但在深层次上并没有脱离黑格尔所揭示出的辩证内涵。

^① 马克思恩格斯选集(第四卷)[M].北京:人民出版社,1995:232.

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”国家。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。我们应该科学地处理法、道德、伦理三者 in 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。江泽民同志 2001 年 1 月 10 日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。”^①

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紧密联系的前提下,要认真研究二者之间的区别。基于长期以来人们已经习惯于将道德与伦理视为大致相同的概念,我国通用的道德概念已经超出黑格尔所界定的道德范畴,包括了伦理的一些内涵。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。也正是在这个意义上,我们说“伦理学就是关于道德的科学”。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,

^① 人民日报·第一版,2001-01-11.

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道德的超越和升华。

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。在一定意义上讲,法是成文的道德,而道德是不成文的法律。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、深化和提升。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,从所包含内容和范围上讲,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统一、他律与自律统一的特定社会现象。

二、行政、公共行政与行政伦理

行政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。远在两千多年前的《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。

“行政”这一概念,在西方学者中是由英国政治思想家洛克提出,经过法国启蒙思想家孟德斯鸠的论证而确立的。洛克主张把立法权同行政权与联盟权(外交权)分开。孟德斯鸠进一步提出了立法、行政、司法三权分立的学说。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。英语中的行政(Administration)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”。在这个意义上,行政可以理解为政府部门按照法律有序、规范地管理国家和社会的一切活动。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”。^①

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 Government at 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。具体地说,“政府过程”可以从以下四个方面去把握:

其一,“政府过程”中的政府是“大政府”。一般说来,是指国家机

^① 李贵鲜.公共行政概论[M].北京:人民出版社,2002:7.

构的总体、总和。《中华人民共和国宪法》明确规定了国家机构的内涵,即包括全国人民代表大会、国家主席、国务院、中央军事委员会、地方各级人民代表大会和地方各级人民政府、民族自治地区的自治机关、人民法院和人民检察院。上述机构的工作人员都属于广义的国家公务员。

其二,“政府过程”中的政府是“现实的政府”。即是指在现实社会中实际发挥作用的政府。从政府的运行层次,或者说从操作层次上观察,任何政府都是“过程中的政府”,都没有达到政府行为的绝对理想化。但是,政府过程不放弃对“理想政府”的追求,不允许政府行为的随意化,而强调依法行政,它之所以重视政府过程的现实性,旨在寻求政府行为,特别是政治经济调节行为的“适度”,这又正是公共行政伦理所要解决的问题之一。

其三,“政府过程”中的“过程”是指政府的实际运作活动。主要包括:(1)政府的活动、运动过程,强调政府权力系统各分支间的关系,政府与政党、政府与社会之间的相互作用,如决策过程、执行过程、政务信息传输过程、监督与反馈过程等;(2)政府机构与政府官员的操作性活动,即工作程序;(3)政府活动中较为重大的变化过程,如立法程序、预算程序、组阁程序等。

其四,“政府过程”实际上也是特定的“政治过程”。在当代,不论是政治过程,还是政府过程,其涵盖的对象都是政府、军队、政党和其他正式的或非正式的社会团体的活动,以及它们的相互关系。它们的活动和作用都是围绕政权进行的,借用西方政治学的概念,就是都力求“接近”政府。因此,政治过程一般是以政府活动为主要的、核心的内容,而政府过程又要以整个社会政治生活为基本活动领域。就是说,政治过程侧重强调政府活动的广泛的政治生活背景,政府过程则侧重强调政府活动在政治活动中的重要地位和作用。

在对行政、公共行政以及政府过程作了考察之后,我们可以对行政伦理的基本涵义作界定。在这里,我们把公共行政伦理简称为行政伦理,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。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,其本质上就是政治伦理。

行政伦理问题包含两个基本方面的内容:一是指政治体制与政府体制及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、行政、公共行政与政府过程的方方面面,体现在诸如行政体制、行政领导、行政决策、行政监督、行政效率、行政素质等,直到行政改革之中。这当然不是说公共行政伦理没有自己的独立体系,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,公共行政伦理已具有丰富的内涵、鲜明的特色和独特的功能。

三、当代中国行政伦理建设的逻辑起点与指导思想

中国公共行政伦理建设逐步走向自觉的进程,是同中国的改革开放,特别是同中国共产党和国家领导制度的改革紧密结合在一起的。

(一)当代中国行政伦理建设的逻辑起点

1980年8月,中共中央政治局举行扩大会议讨论“党和国家领导制度的改革”问题,这涉及中国公共行政伦理建设能否走向自觉的深层次的制度基础。

邓小平同志在会上发表的《党和国家领导制度的改革》的著名讲话中尖锐指出,党和国家现行的一些具体制度中,还存在不少的弊端,妨碍甚至严重妨碍社会主义优越性的发挥。如不认真改革,就很难适应现代化建设的迫切需要,就要严重地脱离广大群众。党和国家在领导制度、干部制度方面最主要的弊端就是官僚主义现象,权力过分集中的现象,家长制现象,干部领导职务终身制现象和形形色色的特权现象。

在讲话中,邓小平同志进一步指出,当前,还有一些干部,不把自己看