

美国
公务员制
和
道德规范

U.S. CIVIL SERVICE
AND
ETHICAL CODES

马国泉 著



清华大学出版社

<http://www.tup.tsinghua.edu.cn>

美国公务员制和 道德规范

U. S. CIVIL SERVICE
AND
ETHICAL CODES

马国泉 著

清华大学出版社

130. 02

(京)新登字 158 号

内 容 简 介

本书从美国政府官员的道德问题着手,结合许多实例,对美国公务员制的历史、文化、政治、结构以及官僚环境的根源进行了分析;进而提出了美国公务员道德规范的内容和措施;并且也分析了美国公务员道德规范的现存问题和实施前景。本书包括:美国公务员制及其对政府官员的约束;美国政府官员的道德问题;道德问题的根源及道德问题对公共行政的挑战;政府官员道德规范的基础、内容和措施等。为了方便读者阅读,最后附录《美国行政部门工作人员的道德行为准则》。本书对当前我国各级行政及司法等部门的廉政建设有一些借鉴作用。

本书可作为各级行政部门、司法机关等工作人员及行政管理、法学大专院校师生的阅读和参考书。

图书在版编目(CIP)数据

美国公务员制和道德规范 = U. S. CIVIL SERVICE AND ETHICAL CODES/马国泉著. —北京:清华大学出版社,1999

ISBN 7-302-03409-5

I. 美… I. 马… III. ① 公务员制度-研究-美国 ② 公务员-职业道德-研究-美国 N. D771.231

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 07729 号

出版者:清华大学出版社(北京清华大学校内,邮编 100084)

<http://www.tup.tsinghua.edu.cn>

印刷者:清华园胶印厂

发行者:新华书店总店北京发行所

开 本:850×1168 1/32 印张:4.625 字数:95 千字

版 次:1999 年 5 月 第 1 版 1999 年 5 月 第 1 次印刷

书 号:ISBN 7-302-03409-5/D·17

印 数:0001~4000

定 价:12.00 元

第一章 引言

每一个政府都要面临着政府官员道德的挑战。为了防止各级官员滥用职权、谋取私利，许多国家的政府都制定了一系列的规章制度，以达到廉政的目的。美国政府也不例外。《美国公务员制和道德规范》一书从介绍美国的公务员制着手，说明公务员制的建立并不意味着美国政府官员的道德问题就此销声匿迹。今天的美国也同样存在着当官的假公济私、违法乱纪的情况。这一系列的问题有其深刻的历史、文化、政治、结构以及官僚环境的根源。

另一方面，政府官员形形色色的不正之风一再曝光，给美国的公共行政的各个方面，如政策的执行、行政的效率、官员的专业水平、以及公众对政府的信心等等，都造成了严重的影响。政府官员道德规范的重要性由此更显得日益突出。尽管美国政府为其官员制定了不少的道德规范，但是整个制定的过程却是错综复杂的，而从规范的制定到规范的实施更是一条漫长而艰巨的道路。

写作动机

数年前，笔者在一篇短文中曾针对从国内远道而来，刚刚踏上北美土地的一些人为什么会经不住美国红灯区五光十色、眼花缭乱的引诱写过如下的一段话：“值得探讨的是，为什么多年的严肃正统教育却挡不住廉价的色情引诱？卫

道士们会以为说教不够深入广泛；鼓吹个性解放的则认为过分的禁欲必然导致一旦摆脱束缚后的放纵。不管怎样，一个重要的原因是，对西方的宣传报道往往失之片面，因此新来者对这个社会的了解只能是肤浅的，甚至是错误的；或者视之为丑陋可憎的怪物，或者看作自由平等的天堂。而现实并非黑白分明，远不像教科书上描绘的那样一清二楚，往往使不善独立思考、缺乏分析头脑的人困惑难行。在这种情况下，弯路、过错、失望、堕落，便成了部分人在异乡他国的生活写照。”^① 中国开放已经将近二十个年头了。应该说中国国内对美国的社会状况已经熟悉了很多。越来越多的人已经认识到美国整个社会既不是一团漆黑也不是完美无暇。

但是对美国政治的运作，对美国政府的管理，特别是对美国政府官员道德行为的管理等方面的问题，又了解得如何呢？笔者近两年来接触了为数不少从中国到美国访问的各方面人士，在交谈过程中提出的一些问题仍反映出对美国政治制度和公共行政了解得不够深入、不够透彻。例如，美国政党的作用如何？身为当今世界超级强国的政府首脑，美国总统的权力究竟大到何等地步？各级政府的分工怎样确定？有没有一抓就死、一放就乱的现象？在一个主张个人主义的社会，为什么政府官员为公众服务的态度倒也不错？新闻媒介时有报道美国政府官员的贪污腐败现象，有没有到了亡党亡国的程度？为什么？等等。还有一些别的问题，这里就不一一列举了。

^① 马国泉：《美国东部走马观花》，载《社会家庭》，1988（1），30页。

上述这些问题,特别是有关美国政府官员道德行为问题的提出,使笔者萌发了写作本书的念头。希望通过本书使中国国内的读者对美国政治制度和公共行政的一个方面,即对美国政府官员的道德管理方面有进一步的了解。

促使笔者写作本书的另一个因素则是中国国内改革开放以来出现的一些新问题,特别是如何管理中国政府官员的道德行为这个问题。还在20世纪80年代初,笔者已经就这一问题做过一些探讨,提出了一些看法。主要是两点:一是如何看待中国改革过程中出现的腐败现象;二是如何看待改革过程中中国政府官员的行为。在前一点上,笔者将这种腐败现象称之为“改革腐败”,意即这是在改革这一特定历史时期出现的现象,这种现象有它的特点和正反两面的作用,也有它形成的原因。^①在后一点上,笔者将政府官员在这一特定时期的管理行为称之为“负面调节”。同样地它也是特定条件下的产物,也有它的特点和它的形成原因。^②

这两篇论文都在讨论“到底发生的是什么呢?”这个问题。两者都没有涉及到另一个更重要的问题,那就是“到底应该怎么办?”的问题。回答后一个问题要比回答前一个问题困难复杂得多。因为如果我们承认是权力导致腐败的话,而由于当官就一定有权,所以腐败是无法消灭,只能制约的。那么又怎样去制约腐败,或者说怎样去制约政府官员的行为

① Stephen K. Ma: *Reform Corruption: A Discussion on China's Current Development*, in *Pacific Affairs*, Spring 1989, pp. 40~52.

② Stephen K. Ma: *Chinese Bureaucracy and Post-Mao Reforms: Negative Adjustment*, in *Asian Survey*, November 1990, pp. 1038~1052.

呢?寻找这个问题的答案的努力当然会,也应该对其他国家如何处理这个问题进行研究。作为这个努力的一部分,笔者希望本书在介绍美国做法上能对其他国家有参考价值。值得注意的是,由于政治、思想、历史、文化等方面的背景不同,必然导致道德管理方法的不同。生搬硬套,或者盲目照抄是行不通的;另一方面,将别人的经验拒之于千里之外,简单地斥之为不合国情更是愚昧无知、不求上进的一种表现。相信在开放了这么多的今天,这样的人在中国的大地上已经越来越少见了。

写作目的

写作这本书的目的并不是为了对美国的政治制度进行全面的介绍,仅是介绍美国政府官员的道德行为管理。而更重要的目的则是希望读者在阅读本书之后能对道德管理的两个方面有进一步的认识。第一是认识到政府官员道德管理的复杂性。政府官员的道德管理牵涉的面很广,首先是对责任心的不同看法。早在五十多年前,有关这个问题的争论就已经在美国的学术界爆发了。一派主张着重正式的、外界的制约机制,并以此来确保政府官员的责任心;另一派推崇内在的罗盘,强调个人的主观感觉和判断,所谓对得起自己的良心,持这种观点的人相信,当官的都凭良心办事,政府就不会腐化变质了^①。可是直到今天,争论还是没有结论。

① Carl J. Friedrich: *Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility*, in Carl J. Friedrich and E. S. Mason, eds.: *Public Policy*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1940. pp. 3~24. Herman Finer: *Administrative Responsibility in Democratic Government*, in *Public Administrative Review*, Summer 1941, pp. 335~350.

人们依然在问：到底正式的、外界的制约机构能在多大程度上限制政府官员的行为呢？到底政府官员的良心，他们的内在罗盘能在多大程度上约束他们自己的行为呢？

其次是业务与道德的关系。政府官员的专业水平重要，还是道德作风重要？以业绩制为基础的公务员制当然首先就要强调业绩，也就是要强调雇员的专业水平。而随着对道德问题的日益重视，对官员行为的约束日益加强，必然会有越来越多的人感到政府方面的道德规范对个人限制过多，因而选择到私人机构就职，政府部门人才的流失似乎不可避免。是不是专业知识和道德品质，就像鱼和熊掌，两者不可兼得？

再就是公与私的关系。在一个信奉个人主义的社会，为公众服务怎样与个人主义的思想相调和呢？既要不自私自利，又要为个人的利益奋斗；既要不得违背组织的要求，又要捍卫个人的权益。这公与私、个人与组织，就像两股道上跑的车，往往各自东西，怎样才能让它们朝着一个方向前进，做到各有所得？

除了要认识到政府官员道德管理的复杂性之外，也要认识到政府官员道德管理的可行性。政府官员的道德管理固然复杂，但也并不是无法实行的，管理制度化就是一个值得考虑的方案。制度化的对立面就是个人化。制度化的管理比较稳定，不容易更改。制度化的道德管理因为比较一贯、持久，可以作为常亮的灯塔为官员的道德行为指明方向，又可以作为常鸣的警钟，时时提醒政府官员要注意自己的一言一行。

除了政府内部制度化的组织措施，全社会压力和合作也同样有助于实施政府官员的道德管理。舆论的监督、学校的教育都可以造成对政府官员的压力。总的说来，如果里外配合，里外夹攻，那么受到制约的权力就不那么容易产生腐蚀作用了。

本书结构

本书共有8章。第一章是引言，就本书的写作动机、目的以及本书的结构作简略的说明。第二章介绍美国的公务员制。它是怎样诞生的？现状又如何？它的目的、要点是什么？对公务员有没有约束？实行了这么多年，它又有些什么问题？

第三章讨论美国政府官员的道德问题。首先要探讨的是什么叫道德问题。美国的学术界至今对这个问题还没有统一的意见，本章择主要者进行介绍。美国政府官员的各种各样的道德问题很多，本章也选择一些比较常见的问题来进行讨论。值得提醒读者的是，美国政府官员的道德问题并不是以此为限。

美国政府官员道德问题的根源何在呢？所谓冰冻三尺非一日之寒，这些问题当然有其存在的原因。第四章根据美国某些学者也包括笔者的看法，就这个问题提出了一些解释。有别的学者提出不同的解释。对于一个多元社会来说，相信读者是能够理解的。

政府官员的道德问题不可避免地会对美国的公共行政造成不良影响。正是这些不良的影响使人们认识到政府官员道德的重要性和订立道德规范的必要性。第五章讨论政

府官员的不道德行为对公共行政的挑战。这些挑战主要体现在执行政策、行政效率、专业水平、以及公众信心等方面，很值得引起人们的警觉。

第六章探讨是不是有什么因素有利于美国政府制定政府官员的道德规范。答案是肯定的。只要读一读美国早期的历史，看一看美国的宪法是怎样制定的，读者就不难发现，美国宪法的一些基本原则很早就已经为道德规范的制定打下了基础。此外，美国的政治文化，社会各界也都在制约政府官员的行为方面起了一定的作用。

有了基础，并不等于说就已经有了道德规范。想想从宪法的公布到政府道德法案的通过，国会经过了多少年的风风雨雨、重重困难就清楚了。第七章介绍美国政府制定的道德规范的内容和措施，主要讨论道德管理的制度化，以及在个人财务公开、后就业的限制、有关兼职和演讲费的规定等。

第八章作为全书最末的一章，其主要目的并不是总结美国政府的道德管理，而是立足当前，看道德规范的现存问题，放眼将来，谈规范的实施前景。可以说，不但在美国，而且在世界其他国家，政府道德的管理，道德规范的制定和实施，都是任重而道远啊！

此外，本书的最后还摘录了美国行政部门工作人员的道德行为准则的主要部分，供有关部门和广大读者参考。

谢辞

本书能够问世，始于美国科尔比大学政府系教授赵穗生博士的倡议和鼓励，使笔者在选题和设想等方面都受益

匪浅。在为本书构思和收集素材的过程中，美国政府道德办公室属下的教育办公室提供了内容详实的第一手资料，大大充实了本书的内容。美国戴维斯加利福尼亚州大学中日文系教授谢天蔚博士在中文电脑的运用上给笔者以深入具体的辅导，使笔者的中文写作方便不少。美国洛杉矶加利福尼亚州州立大学自然和社会科学学院前院长唐纳德·杜威博士对写作本书的充分肯定是本书能顺利脱稿的重要因素之一。美国洛杉矶加利福尼亚州州立大学政治学系主任爱德华·麦勒格博士在时间和电脑设备上给笔者以慷慨的支持。中国驻洛杉矶总领事馆的刘裕品教育参赞对书稿的出版十分关心。清华大学出版社为书稿的修订、增补和出版给予了大力帮助。笔者仅在此向上述各位表示诚挚的谢意。

由于时间等各种因素，本书无论在结构和文字上都还很粗糙。在内容方面，如有谬误不当之处，笔者负完全责任。并请来函指正。

1998年10月完稿于
美国洛杉矶加利福尼亚州州立大学

目 录

第一章	引言	1
第二章	美国公务员制及其对政府官员的约束	9
第三章	美国政府官员的道德问题	32
第四章	美国政府官员道德问题的根源	47
第五章	道德问题对公共行政的挑战	64
第六章	政府官员道德规范的基础	77
第七章	道德规范的内容和措施	93
第八章	道德规范的现存问题和实施前景	111
附 录	美国行政部门工作人员的道德行为准则	121

第一章 引言

每一个政府都要面临着政府官员道德的挑战。为了防止各级官员滥用职权、谋取私利，许多国家的政府都制定了一系列的规章制度，以达到廉政的目的。美国政府也不例外。《美国公务员制和道德规范》一书从介绍美国的公务员制着手，说明公务员制的建立并不意味着美国政府官员的道德问题就此销声匿迹。今天的美国也同样存在着当官的假公济私、违法乱纪的情况。这一系列的问题有其深刻的历史、文化、政治、结构以及官僚环境的根源。

另一方面，政府官员形形色色的不正之风一再曝光，给美国的公共行政的各个方面，如政策的执行、行政的效率、官员的专业水平、以及公众对政府的信心等等，都造成了严重的影响。政府官员道德规范的重要性由此更显得日益突出。尽管美国政府为其官员制定了不少的道德规范，但是整个制定的过程却是错综复杂的，而从规范的制定到规范的实施更是一条漫长而艰巨的道路。

写作动机

数年前，笔者在一篇短文中曾针对从国内远道而来，刚刚踏上北美土地的一些人为什么会经不住美国红灯区五光十色、眼花缭乱的引诱写过如下的一段话：“值得探讨的是，为什么多年的严肃正统教育却挡不住廉价的色情引诱？卫

道士们会以为说教不够深入广泛；鼓吹个性解放的则认为过分的禁欲必然导致一旦摆脱束缚后的放纵。不管怎样，一个重要的原因是西方的宣传报道往往失之片面，因此新来者对这个社会的了解只能是肤浅的，甚至是错误的；或者视之为丑陋可憎的怪物，或者看作自由平等的天堂。而现实并非黑白分明，远不像教科书上描绘的那样一清二楚，往往使不善独立思考、缺乏分析头脑的人困惑难行。在这种情况下，弯路、过错、失望、堕落，便成了部分人在异乡他国的生活写照。”^① 中国开放已经将近二十个年头了。应该说中国国内对美国的社会状况已经熟悉了很多。越来越多的人已经认识到美国整个社会既不是一团漆黑也不是完美无暇。

但是对美国政治的运作，对美国政府的管理，特别是对美国政府官员道德行为的管理等方面的问题，又了解得如何呢？笔者近两年来接触了为数不少从中国到美国访问的各方面人士，在交谈过程中提出的一些问题仍反映出对美国政治制度和公共行政了解得不够深入、不够透彻。例如，美国政党的作用如何？身为当今世界超级强国的政府首脑，美国总统的权力究竟大到何等地步？各级政府的分工怎样确定？有没有一抓就死、一放就乱的现象？在一个主张个人主义的社会，为什么政府官员为公众服务的态度倒也不错？新闻媒介时有报道美国政府官员的贪污腐败现象，有没有到了亡党亡国的程度？为什么？等等。还有一些别的问题，这里就不一一列举了。

^① 马国泉：《美国东部走马观花》，载《社会家庭》，1988（1），30页。

上述这些问题,特别是有关美国政府官员道德行为问题的提出,使笔者萌发了写作本书的念头。希望通过本书使中国国内的读者对美国政治制度和公共行政的一个方面,即对美国政府官员的道德管理方面有更进一步的了解。

促使笔者写作本书的另一个因素则是中国国内改革开放以来出现的一些新问题,特别是如何管理中国政府官员的道德行为这个问题。还在20世纪80年代初,笔者已经就这一问题做过一些探讨,提出了一些看法。主要是两点:一是如何看待中国改革过程中出现的腐败现象;二是如何看待改革过程中中国政府官员的行为。在前一点上,笔者将这种腐败现象称之为“改革腐败”,意即这是在改革这一特定历史时期出现的现象,这种现象有它的特点和正反两面的作用,也有它形成的原因。^①在后一点上,笔者将政府官员在这一特定时期的管理行为称之为“负面调节”。同样地它也是特定条件下的产物,也有它的特点和它的形成原因。^②

这两篇论文都在讨论“到底发生的是什么?”这个问题。两者都没有涉及到另一个更重要的问题,那就是“到底应该怎么办?”的问题。回答后一个问题要比回答前一个问题困难复杂得多。因为如果我们承认是权力导致腐败的话,而由于当官就一定有权,所以腐败是无法消灭,只能制约的。那么又怎样去制约腐败,或者说怎样去制约政府官员的行为

① Stephen K. Ma: *Reform Corruption: A Discussion on China's Current Development*, in *Pacific Affairs*, Spring 1989, pp. 40~52.

② Stephen K. Ma: *Chinese Bureaucracy and Post-Mao Reforms: Negative Adjustment*, in *Asian Survey*, November 1990, pp. 1038~1052.

呢?寻找这个问题的答案的努力当然会,也应该对其他国家如何处理这个问题进行研究。作为这个努力的一部分,笔者希望本书在介绍美国做法上能对其他国家有参考价值。值得注意的是,由于政治、思想、历史、文化等方面的背景不同,必然导致道德管理方法的不同。生搬硬套,或者盲目照抄是行不通的;另一方面,将别人的经验拒之于千里之外,简单地斥之为不合国情更是愚昧无知、不求上进的一种表现。相信在开放了这么多年的今天,这样的人在中国的大地上已经越来越少见了。

写作目的

写作这本书的目的并不是为了对美国的政治制度进行全面的介绍,仅是介绍美国政府官员的道德行为管理。而更重要的目的则是希望读者在阅读本书之后能对道德管理的两个方面有进一步的认识。第一是认识到政府官员道德管理的复杂性。政府官员的道德管理牵涉的面很广,首先是对责任心的不同看法。早在五十多年前,有关这个问题的争论就已经在美国的学术界爆发了。一派主张着重正式的、外界的制约机制,并以此来确保政府官员的责任心;另一派推崇内在的罗盘,强调个人的主观感觉和判断,所谓对得起自己的良心,持这种观点的人相信,当官的都凭良心办事,政府就不会腐化变质了^①。可是直到今天,争论还是没有结论。

^① Carl J. Friedrich: *Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility*, in Carl J. Friedrich and E. S. Mason, eds.: *Public Policy*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1940. pp. 3~24. Herman Finer: *Administrative Responsibility in Democratic Government*, in *Public Administrative Review*, Summer 1941, pp. 335~350.

人们依然在问：到底正式的、外界的制约机构能在多大程度上限制政府官员的行为呢？到底政府官员的良心，他们的内在罗盘能在多大程度上约束他们自己的行为呢？

其次是业务与道德的关系。政府官员的专业水平重要，还是道德作风重要？以业绩制为基础的公务员制当然首先就要强调业绩，也就是要强调雇员的专业水平。而随着对道德问题的日益重视，对官员行为的约束日益加强，必然会有越来越多的人感到政府方面的道德规范对个人限制过多，因而选择到私人机构就职，政府部门人才的流失似乎不可避免。是不是专业知识和道德品质，就像鱼和熊掌，两者不可兼得？

再就是公与私的关系。在一个信奉个人主义的社会，为公众服务怎样与个人主义的思想相调和呢？既要不自私自利，又要为个人的利益奋斗；既要违背组织的要求，又要捍卫个人的权益。这公与私、个人与组织，就像两股道上跑的车，往往各自东西，怎样才能让它们朝着一个方向前进，做到各有所得？

除了要认识到政府官员道德管理的复杂性之外，也要认识到政府官员道德管理的可行性。政府官员的道德管理固然复杂，但也并不是无法实行的，管理制度化就是一个值得考虑的方案。制度化的对立面就是个人化。制度化的管理比较稳定，不容易更改。制度化的道德管理因为比较一贯、持久，可以作为常亮的灯塔为官员的道德行为指明方向，又可以作为常鸣的警钟，时时提醒政府官员要注意自己的一言一行。