



公务员 责任与伦理读本

中共江苏省委组织部
江苏省人事厅 组织编写

中国人事出版社



公务员能力建设培训丛书

公务员
责任与伦理读本



中国人事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公务员责任与伦理读本/胡宁生 王建华主编. —北京:
中国人事出版社, 2006. 3

(公务员能力建设培训丛书)

ISBN 7-80189-464-2

I. 公… II. ①胡…②王… III. 公务员-职业道德-
中国-学习参考资料 IV. D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 018039 号

中国人事出版社出版发行

(100101 北京朝阳区育慧里 5 号)

新华书店经销

南京碧峰印务有限公司印刷

2006 年 5 月第一版 2006 年 5 月第一次印刷

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 7.25 插页: 2

字数: 182 千字 印数: 1—20100 册

定价: 13.00 元

《公务员能力建设培训丛书》

编审指导委员会

主 任：王国生

副 主 任：李小敏 刘国中 赵永贤 郭广银

委 员：丛懋林 芮明春 陈允丰 周广侠

徐文宝 孙学玉

编 委 会

主 任：赵永贤

副 主 任：郭广银 丛懋林 陈允丰 孙学玉

胡宁生

成 员：戚锡生 李 刚 薛继龙 李晓洲

本书主编：胡宁生 王建华

前 言

党的十六届四中全会指出，党的执政能力建设是党执政后的一项根本建设。今后一个时期，要按照推动社会主义物质文明、政治文明、精神文明协调发展的要求，不断提高驾驭社会主义市场经济的能力、发展社会主义民主政治的能力、建设社会主义先进文化的能力、构建社会主义和谐社会的能力、应对国际局势和处理国际事务的能力。这是我们党对建设中国特色社会主义的新认识，也是我们党执政理念的重大发展和提升，对树立和落实科学发展观、实现经济社会协调发展、实现党的执政目标具有十分重要的意义。

当今世界，能力建设已成为各国公务员队伍建设的时代潮流，也是我省公务员队伍建设的重点所在。近年来，我省着力加强公务员队伍能力建设，坚持“初任培训”为公务员上好第一课，坚持“任职培训”为公务员晋职晋级充电补能，坚持“更新知识培训”为公务员拓宽视野、提高能力，坚持“专门业务培训”促进公务员在不同岗位上尽快成为行家里手，通过“四类培训”，我省公务员队伍学历结构明显改善，年龄结构趋于合理，知识结构更加优化。应该说，同推行公务员制度前

相比，我省公务员队伍的整体素质已经有了很大提高。随着形势的发展变化，新情况、新问题不断出现，我们既面临“黄金发展期”，又面临“矛盾凸现期”，特别是我省已进入实现“两个率先”的关键时期，对公务员能力和素质的要求越来越高，加强公务员队伍能力建设任务也越来越重。省委十届八次会议决定，把建设学习型干部队伍作为加强党的执政能力建设的重要内容，有效解决干部队伍中存在的“知识恐慌”和“本领危机”，全面提高各级干部的执政素质和执政本领，并对大规模开展干部培训工作作出了专门安排。我们要认真落实党中央和省委、省政府的工作部署，以思想政治建设为根本，以能力建设为重点，通过抓好大规模教育培训和加强实践锻炼这两个关键环节，持续提升公务员队伍的整体素质，不断提高广大公务员治国理政的本领，为树立和落实科学发展观，构建和谐社会奠定坚实的基础。

为配合全省以提高公务员能力为主要内容的“5+X”培训工程，省委组织部、省人事厅组织编写了《公务员能力建设培训丛书》。这套丛书坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，紧密结合江苏公务员队伍建设和公务员的思想和工作实际，认真借鉴国内外的成功经验和做法，以公务员能力素质建设和公共管理知识为核心，按照拾遗补缺的原则来确定内容，具有较强的针对性；丛书紧紧围绕江苏优化产业结构，转变经济增长方式，走追求质量和效益的新型工业化之路，统筹城乡发

展，加快推进城市化和城市现代化，逐步实现经济国际化等方面的实际，深入探讨新的形势对公务员九种能力建设的新要求，提出了许多新措施、新办法，具有很强的时代性；丛书在针对公务员的工作特点、学习要求、能力培养等实际情况，既照顾到教材体例的要求，又提供了大量案例，较好地把握了理论与实际的关系，具有较强的针对性和可操作性。参加编写的同志，有的是专家学者，有的多年从事行政工作，不仅具有一定的理论造诣，还有丰富的实践经验。

可以相信，出版发行这套丛书，对加强公务员队伍能力建设，提高政府行政效能，将起到重要的推动作用。

《公务员能力建设培训丛书》编审指导委员会
2005年11月1日

目 录 CONTENTS

第一章 绪论	(1)
第一节 公务员公共责任的理论基础	(1)
一、公共责任：对公共权力的期待	(2)
二、公共责任：对公共权力的怀疑	(9)
第二节 公务员公共伦理的理论基础	(13)
一、公共伦理的哲学基础：马克思主义哲学	(13)
二、公共伦理的政治学基础：权力观和利益观	(15)
第三节 公务员公共责任与公共伦理	(17)
一、公共责任的伦理阐释	(17)
二、公共责任：公共伦理学的关键	(19)
三、公共伦理：实现公共责任的途径	(21)
第二章 公务员公共责任的性质与类别	(24)
第一节 公务员公共责任的性质	(24)
一、公共责任的义务性	(25)
二、公共责任的职责性	(30)
三、公共责任的约束性	(33)
第二节 公务员公共责任的类别	(35)
一、政治责任	(36)
二、行政责任	(38)

三、法律责任	(41)
四、道德责任	(45)
第三章 建构公务员公共责任的约束机制	(49)
第一节 公务员公共责任建设的现状	(49)
一、问责制推进了公共责任的建设	(49)
二、公共责任建设存在的问题	(54)
第二节 建构公务员公共责任的约束机制	(57)
一、建构公共责任的刚性约束机制	(58)
二、建构公共责任的柔性约束机制	(66)
第四章 走出责任冲突的困境——寻求伦理之道	(73)
第一节 权力冲突的困境	(74)
一、权力的分层	(74)
二、权力冲突的现实困境	(77)
第二节 角色冲突的困境	(79)
一、角色的界定	(79)
二、角色冲突的现实困境	(80)
第三节 利益冲突的困境	(89)
一、利益冲突的内涵	(90)
二、利益冲突的现实困境	(92)
第四节 寻求伦理之道	(97)
一、伦理与公共伦理	(97)
二、公共伦理的功能	(100)
三、寻求伦理之道	(103)
第五章 公务员公共伦理的范畴体系	(111)
第一节 公务员公共伦理的历史概况	(112)
一、中国古代公共伦理的思想与实践	(112)
二、中国近代公共伦理的启蒙	(120)
三、中国当代公共伦理思想与实践的发展	(122)

第二节 公务员公共伦理的主要范畴	(129)
一、公共伦理范畴概述	(129)
二、公共伦理范畴的主要内容	(132)
第三节 公务员公共伦理的基本原则	(139)
一、民主原则：公共伦理的首要原则	(140)
二、公正原则：公共伦理的价值标准	(145)
三、效率原则：公共伦理的时代需求	(149)
第六章 公务员公共伦理的相关行为规范	(157)
第一节 政治规范	(157)
一、政治坚定	(160)
二、忠于国家	(163)
三、勤政为民	(165)
第二节 职业道德规范	(169)
一、清正廉洁	(171)
二、团结协作	(176)
三、品行端正	(180)
第七章 公务员公共伦理修养的实现	(185)
第一节 公务员公共伦理修养的实质和意义	(186)
一、公共伦理修养的实质	(186)
二、公共伦理修养的意义	(190)
第二节 公务员公共伦理修养的要求	(192)
一、谦逊谨慎	(192)
二、艰苦奋斗	(194)
三、爱岗敬业	(197)
四、乐于奉献	(200)
第三节 公务员公共伦理修养的途径与方法	(202)
一、公共伦理修养的途径	(202)
二、公共伦理修养的具体方法	(205)

第四节 公务员公共伦理修养的境界	(212)
一、公共伦理修养境界的内涵	(212)
二、公共伦理修养境界的层次性	(214)
三、在实践中提升公共伦理修养境界	(216)
参考文献	(219)
后记	(222)

第一章 绪论

在过去的 20 年里，公共部门的管理实践发生了深刻的变化，过去被称为公共行政的活动，现在更经常地被称为公共管理活动；过去的那些有着行政官员头衔的人，现在更多地被称为管理者。名称或头衔的变化反映了人们对相关职位占有者的角色、行为方式以及预期目标定位的改变。由此，带来了人们对公务员公共责任与公共伦理的深入思考。为了更好地理解公共责任与公共伦理，本章对两者的理论基础及相互关系进行简要分析。

第一节 公务员公共责任的理论基础

公共责任所要表明的是公共权力行使者与公共权力所有者的关系，是公共权力行使者对公共权力所有者所负的责任。公共责任可以理解为公共权力的行使者行使公共权力的份内应做之事和未做好份内之事所应受的制裁。公共

责任的理解与认识取决于对公共权力的理解与认识。

一、公共责任：对公共权力的期待

公共责任实质上是对公共权力的期待。任何政治理论都会或多或少、或直接或间接地涉及到这一问题。对公共权力的起源、归宿及目的认识不同，对公共责任内涵的理解也就不同。

（一）专制主义下的责任观

专制主义的基本原则是主权在君，一般以神权论作为理论基础。神权论亦称君权神授论，认为专制君主的权力来源于人类社会以外的外在力量而不是人类社会自身。这种思想在中外政治思想中都存在，但最完备的神权论还是在欧洲中世纪，神学家们系统地论证了君权神授理论，尽管当时存在教权高于王权还是王权高于教权之争，但争论的双方都主张国家一切权力来源于神。宗教神学思想的集大成者托马斯·阿奎那就宣扬，“没有权柄不出于神”^①。由于神是外在于人类社会的力量，最终除了君主自己以外无人能够评价君主的责任是否得到了实现，责任也成了虚无缥缈的东西。正因为如此，我们才把公共责任放在民主政治的背景下考察，探讨民主政治中的公共责任。

（二）资本主义民主政治下的责任观

民主政治的基本原则是主权在民。从词源意义上讲，民主这个词的意义是“由希腊语的 demos（人民）和 kratia（统治或权威）派生出来的，意为‘由人民进行统治’”^②。古代雅典城邦的政治形态之所以被称为民主的，就是因为它体现了主权属于它的全体公民这一原则，并且按照少数服从多数的原则处理公共事

^① 《阿奎那政治著作选》，商务印书馆，1991年版，第65页。

^② 《布莱克维尔政治学百科全书》，中国政法大学出版社，1992年版，第188页。

务，公民们直接参与城邦的治理，“人人轮番当统治者和被统治者”^①。公共责任表明的是公共权力行使者与公共权力所有者的关系，是权力行使者对权力所有者的责任，而在雅典城邦式的直接民主中，两者身份是重合的，是全体公民自己对自己负责。在这个意义上，这种民主形式并没有表现出责任政治的特点，难以从中寻找出公共责任的逻辑基础。因此，我们对公共责任逻辑基础的追寻要从资本主义民主理论开始。

从逻辑渊源来讲，资本主义民主责任政治的观点来自于契约思想。从政治学的角度看，契约思想要说明两个问题：一是国家或公共权力的起源问题，二是统治者与被统治者的关系问题。前者可以称为社会契约论，后者可以称为统治契约论。对这两个问题的不同回答表明了人们对权力行使者的责任的不同理解。

①契约发展的第一阶段：最早从理论上比较系统地对契约思想进行论述的，是古希腊伊壁鸠鲁功利主义契约观。马克思指出：“国家起源于人们相互之间的契约……这一观点就是伊壁鸠鲁最先提出来的。”^② 在古希腊，大规模的海外移民运动破坏了原有的以血缘氏族关系为基础的社会组织，建立起了以契约关系为基础的社会组织。在古罗马，契约法是很发达的。英国法律史学家梅因详细分析了罗马契约法经历的几个发展阶段后指出：“所有进步社会的运动，到此处为止，是一个从身份到契约的运动。”^③ 总的看来，古希腊、古罗马时代的契约思想与近代的契约思想有很大的差距，但其中已经蕴含了人们应该对契约、对承诺负责等近代契约思想的基因。

②契约思想发展的第二个重要阶段：以 16 世纪的反暴君派

① 【古希腊】亚里士多德：《政治学》，商务印书馆，1965 年版，第 312 页。

② 《马克思恩格斯全集》第三卷，人民出版社，1963 年版，第 147 页。

③ 【英】梅因：《古代法》，商务印书馆，1984 年版，第 96 页。

为典型代表的统治契约论。其思想渊源可以追溯到《圣经》中大卫王与以色列人立约而成为以色列的王。11 世纪最早在讨论政治学时使用契约术语的麦勒戈德认为，一个国王的地位和权力是凌驾于世俗的所有权力之上的，如果国王沦为暴君，就破坏了他据以登基的契约，必须从国王的地位上下来，人民也免除了服从他的义务^①。在这个意义上，人民的同意是国王权力合法性的基础，蕴含了统治契约的思想。

反暴君派的统治契约理论对于责任观念的意义在于，它包含了限制和约束现成权力的思想，要求统治者的统治行为必须依据契约，这显然蕴含了很强的责任意味。英王詹姆士一世 1609 年对议会的演讲清楚地表明了这一点：“国王以一种双重的誓言来约束自己遵守他的王国的根本法律：一方面是默契的，即既然作为一个国王，就必须保护他的王国的人民和法律；另一方面是在加冕时用誓言明白地表明的。”^②但是，反暴君派的统治契约论针对的不是君主制而是针对暴君，它的目的也不是推翻君权确立民主。从根本上讲，统治契约是以承认统治者权力的正当性为前提的，本身暗示着君主制而不是民主制的存在，意味着人民是在与一个不同于人民的统治者订约，因为在订约之前统治者和被统治者的统治与被统治关系业已存在。这样，由于没有论证权力的来源，更没有得出君权民授的结论，统治契约论无法提供国王与人民之间的是非标准，无法提供国王与人民之间的仲裁人，不能判断究竟是国王滥用了权力还是人民进行了错误的反抗^③。因此，统治契约论尽管蕴含了很强的责任政治的意味，但对我们所

① 何怀宏：《契约理论与社会正义》，中国人民大学出版社，1993 年版，第 41 页。

② 【英】洛克：《政府论》（下），商务印书馆，1964 年版，第 122 页。

③ 何怀宏：《契约理论与社会正义》，中国人民大学出版社，1993 年版，第 46 - 47 页。

讨论的公共责任而言，以此作为理论基础显然是不够的。

③契约思想发展的成熟阶段：近代的社会性契约论。社会契约论与统治契约论的最大不同，在于它从人的自然权利出发，论证了权力的来源，得出了权力来源于人民权利的让予的结论，最终成为资本主义民主理论体系的逻辑起点。当然，社会契约论在不同的倡导者那里，其具体的内容和表达方式是不相同的。我们以霍布斯、洛克和卢梭为代表，从总体上分析一下他们的推导过程：

首先，人们的自然权利是天赋的。这里，权利不是作为法律意义的概念使用的，而是指人类社会形成伊始没有进入政治状态之前就存在的人与人之间对立状态下的自由关系，法律意义上的权利则是社会公共权力形成之后由法律赋予的，是由强制力界定的人与人之间的自由关系。近代第一个全面阐述社会契约论的思想家霍布斯把保全生命看作最重要的自然权利，“自然律是理性所发现的诫条或一般法则。这种诫条或一般法则禁止人们去做损毁自己生命或剥夺保全自己生命的手段的事情，并禁止人们不去做自己认为最有利于生命保全的事情。”^① 洛克认为自然状态下每个人都可以按照自己的意志采取合适的办法来决定他的财产与人身，而无须听命于任何他人的意志，享有生命、自由、财产等自然权利。洛克很关注自由权，认为“自由是其余一切的基础”^②，但他实际上更关注财产权，因为“人们联合成为国家和置身于政府之下的重大和主要的目的，是保护他们的财产”^③，美国政治学家萨拜因指出，洛克在“泛指任何权利的时候，往往用

① 【英】霍布斯：《利维坦》，商务印书馆，1985年版，第97页。

② 【英】洛克：《政府论》，商务印书馆，1985年版，第97页。

③ 【英】洛克：《政府论》，商务印书馆，1985年版，第77页。

‘财产’一词”^①，这充分说明财产权在洛克心目中的地位。卢梭认为“放弃自己的自由，就是放弃自己做人的资格，就是放弃人类的权利”^②。同时，卢梭也极为关注平等，“因为没有它，自由便不能存在”^③。

其次，在自然状态中人的天赋权利没有绝对的保障。霍布斯认为，在人类社会进入国家状态以前的“自然状态”中人人都是平等和自由的，但由于人性是自私的，人们都想自我保存的欲望造成一切人反对一切人，人对人像狼一样的战争状态，彼此互相伤害，反倒不利于人们自我保存。洛克认为在国家产生之前的“自然状态”是自由、平等而不放任的和平状态，人人享有生命、自由、财产等天赋人权，在自然法的支配下生活。但是，自然状态中也存在不安全、不方便的缺陷，会使天赋的权利受到威胁，在自然状态下每个人都是自己与他人事务纠纷的裁判和执行者，都按自己的尺度来判断，容易造成纷争和动乱。卢梭也认为自然状态并不能保障人的自由。他指出，“人是生而自由的，但却无往不在枷锁之中”^④。

再次，为了保障人的基本权利，克服“自然状态”的种种不便利缺陷，人们就需要订立契约进入政治社会，建立国家和政府。霍布斯认为，为了摆脱“自然状态”，寻求和平与安全，人们在理性的指引下共同约定，大家都放弃自己的全部权力并把它交给最高权威主权者，这就是伟大的利维坦的诞生。霍布斯的这种契约的签订方式意味着人们把自己的所有权利都转让出去交给主权者，而主权者本人并不是契约的参加者，不受契约内容的限

① 【美】乔治·霍兰·萨拜因：《政治学说史》，商务印书馆，1980年版，第16页。

② 【英】卢梭：《社会契约论》，商务印书馆，1980年版，第16页。

③ 【英】卢梭：《社会契约论》，商务印书馆，1980年版，第69页。

④ 【英】卢梭：《社会契约论》，商务印书馆，1980年版，第8页。