

加强公务员 职业道德建设学习读本

JIAQIANG GONGWUYUAN ZHIYE DAODE JIANSHE XUEXI DUBEN

● 任剑涛 主编 ●

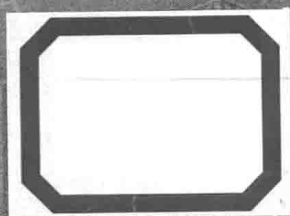


中国人事出版社

加强公务员 职业道德建设学习读本

JIAQIANG GONGWUYUAN ZHIYE DAODE JIANSHE XUEXI DUBEN

● 任剑涛 主编 ●



中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

加强公务员职业道德建设学习读本/任剑涛主编. —北京: 中国人事出版社, 2011

ISBN 978-7-5129-0231-2

I. ①加… II. ①任… III. ①公务员-职业道德-中国-学习参考资料
IV. ①D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 185181 号

中国人事出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出版人: 张梦欣

新华书店经销

保定市中国画美凯印刷有限公司印刷装订

880 毫米 × 1230 毫米 32 开本 7.5 印张 166 千字

2011 年 8 月第 1 版 2012 年 7 月第 13 次印刷

定价: 22.00 元

读者服务部电话: 010-84643933/64929211/64921644

发行部电话: 010-64961894

出版社网址: <http://www.renshipublish.com>

<http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64954652

如有印装差错, 请与本社联系调换: 010-80497374

序 言

张柏林

党中央提出坚持以人为本、执政为民的执政理念，强调坚持德才兼备、以德为先的用人标准，这也是对全国公务员队伍的要求。《中华人民共和国公务员法》实施以来，我国公务员队伍建设得到长足发展，公务员职业道德建设不断加强。

实践表明，公务员的一言一行，一举一动都备受关注，对其他社会成员有着示范作用，还直接关系到所在公共机构乃至整个公务员队伍的形象，关系到与广大人民群众的血肉联系。改革开放、实行社会主义市场经济后，由于各式各样的诱惑与利益驱动，拜金主义、享乐主义、极端个人主义在某些公务员头脑中滋长，公务员职业道德在一些公共机构和地方失范，办事不公，欺压群众，以权谋私，腐化堕落等问题屡见不鲜。这些问题，如任其发展，必然损害改革稳定的大局。由此可见，加强公务员职业道德建设，是打造一个善于治国理政的高素质公务员队伍的基础工程，是加强各级政

注：本文作者系中组部原副部长、原人事部部长、十一届全国人大法律委员会副主任委员。

权建设和执政能力建设的重要保证，是发展先进文化的重要内容和中心环节，对我国社会主义现代化事业的兴旺发达和长治久安将产生积极而深远的影响；同时，这也是在公务员的心中铸起一道抵御不良诱惑的钢铁长城，确保他们一生平安。因此，从当前看，加强公务员职业道德建设格外紧迫，格外重要。

公务员职业道德，是所有公务员应该遵循的行为准则，是公务员职业观念、职业态度、职业能力、职业纪律和职业作风的体现，也是公务员个人道德品质的体现。为人民服务则是公务员职业道德建设的核心。正如胡锦涛同志所指出，要“权为民所用、情为民所系、利为民所谋”，这是对公务员职业道德核心价值的高度概括。围绕这一核心，公务员必须具备“忠于国家、服务人民、恪尽职守、公正廉洁”的职业道德素质。忠于国家是公务员的立身之本，服务人民是对公务员的本质要求，恪尽职守是公务员的重要素质，公正廉洁是对公务员的基本要求。公务员职业道德建设的最终目标是，使公务员在本职岗位上，以坚定的政治信念，高尚的精神追求，良好的职业操守，努力为人民服务，让人民群众满意，并使公务员职业道德成为公共道德、社会道德的楷模，成为优化社会风气的表率。

公务员职业道德建设的过程，是教育与实践相结合的过程。每位公务员都要强化自己的责任，从我做起，从现在做起，从每一件事做起，自觉接受教育，努力身体力行。而大力开展公务员职业道德专题培训则是达到加强公务员职业道德建设，实现人民群众满意目标的重要举措。

《加强公务员职业道德建设学习读本》，结合贯彻落实中央大规模培训干部、大幅度提高干部素质的战略部署，按照有计划、分层次地在全体公务员中开展职业道德专题培训的要求，坚持理论联系实际，围绕加强公务员职业道德建设的指导思想和主要内容，进行了言简意赅的阐述，有理论分析，有案例举证，是一本开展公务员职业道德教育培训的有益教材。相信本书的编写和出版，会对加强公务员职业道德建设发挥积极作用。

2011年7月

目 录

第一讲 为什么公务员要加强职业道德建设	(1)
一、对公务员的道德要求与一般人有什么不同	(3)
二、职业道德与一般道德的差异有哪些	(9)
三、为什么公务员职业道德以责任为核心	(15)
四、公务员职业道德基本要求有哪几个方面	(22)
【延伸阅读】中国古代官箴书籍中的官德要求	(31)
第二讲 公务员职业道德的主要内容	(33)
一、以“忠于国家”作为公务员职业道德的 政治要求	(34)
二、以“服务人民”作为公务员职业道德的 社会要求	(45)
三、以“恪尽职守”作为公务员职业道德的 工作要求	(60)
四、以“公正廉洁”作为公务员职业道德的 伦理要求	(71)
【延伸阅读】美国如何推进公务员职业道德立法	(80)
第三讲 公务员职业道德中的个人操守	(83)
一、以高度负责的态度认知工作岗位	(83)

二、以恪尽职守的标准履行岗位职责	(91)
三、以娴熟精湛的操作完成工作任务	(96)
四、以敏于行动的执行实施领导意图	(105)
五、以公权公用的意识对待手中权力	(108)
【延伸阅读】欧美国家对公职人员的限制规定	(114)
第四讲 公务员职业道德中的组织配合	(117)
一、为什么分工合作对公务员是一种道德要求	(118)
二、为什么乐于服从是公务员的伦理规范	(126)
三、为什么组织竞争更能激发公务员的工作动力 ...	(133)
四、为什么敢于坚持原则是公务员的组织伦理 底线	(141)
【延伸阅读】政府伦理计划：行政伦理氛围构建	(147)
第五讲 在行政过程中公务员必须秉承的道德准则	(149)
一、公务员需要对行政决策积极建言献策	(149)
二、公务员需要以健康的心态对待服务对象	(156)
三、公务员应具有社会动员的基本伦理理念	(163)
四、公务员应树立正确的政绩观和科学的效率观 ...	(170)
五、公务员应有积极的矫正行政伦理价值观	(174)
【延伸阅读】澳大利亚公务人员在行政过程中的 职业道德操守	(184)
第六讲 如何有效提高公务员的职业道德水准	(186)
一、高度重视公务员的职业道德建设	(186)
二、积极制定公务员职业道德法规	(192)
三、大规模开展公务员职业道德教育	(198)

四、加强公务员评价体系中职业道德的分量	(209)
五、鼓励公务员在履行职责的基础上追求卓越	(216)
【延伸阅读】从中西立法看道德的法律化	(226)
后记	(228)

第一讲

为什么公务员要加强职业道德建设

【学习目标】

1. 明确加强公务员职业道德建设的重要性；
2. 了解公务员职业道德与一般道德的区别；
3. 掌握责任作为公务员职业道德的核心理念；
4. 熟知公务员职业道德基本要求的四个方面。

《中华人民共和国公务员法》（以下简称公务员法）规定，公务员是指依法履行公职、纳入国家行政编制、由国家财政负担工资福利的工作人员。我国公务员的范畴包括中国共产党机关的工作人员、人大机关的工作人员、行政机关的工作人员、政协机关的工作人员、审判机关的工作人员、检察机关的工作人员以及民主党派机关的工作人员。公务员的职业道德是国家公职人员在履行公职、行使公权过程中的行为规范、价值认知与思维方式的总和。它体现了以忠诚、务实、创新、参与、协作、责任、廉洁为基本诉求的公务员精神。公务员法第十二条第七款规定：遵守纪律，恪守职业道德，模范遵守社会公德是公务员应当履行的义务。

加强公务员职业道德建设的重要性，体现在四个方面。首

先，加强公务员职业道德建设，是对党中央关于积极推进公务员队伍建设重要决定与精神的贯彻与落实。中国共产党十七届四中全会通过的《关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定》对包括公务员在内的党政干部选拔提出了“德才兼备，以德为先”的用人标准。胡锦涛总书记在庆祝中国共产党成立九十周年大会上的讲话中更加重申了干部德的重要性：“要坚持把干部的德放在首要位置，选拔任用那些政治坚定、有真才实学、实绩突出、群众公认的干部，形成以德修身、以德服众、以德领才、以德润才、德才兼备的用人导向”。加强公务员职业道德建设，是贯彻落实党的十七大和十七届四中、五中全会、十七届中纪委六次会议和胡锦涛总书记“七一”讲话重要精神，坚持以人为本、执政为民政治主张和执政理念，坚持德才兼备、以德为先用人标准，以改革创新精神推进公务员队伍建设的重要举措。

其次，加强公务员职业道德建设符合我国社会发展的现实需要。加强公务员职业道德建设不仅是社会主义精神文明建设和全社会职业道德建设的重点，而且是优化社会环境的重要途径。公务员职业道德水平如何，直接影响到公务员队伍的素质；直接影响到党和政府的行政效率与效果；直接关系到整个社会道德风尚和社会风气的好坏。历史实践也证明，社会的腐败和堕落往往是从国家官员的腐败和堕落开始的。因此，我们应该以“官德”建设带动全民的、各行各业乃至整个社会的道德建设。

再次，加强公务员职业道德建设是建设服务型政府的必然要求。随着我国社会主义体制各项改革的深入，迫切需要我们的政府向服务型政府转变、提高政府治理能力和管理服务水平。建设服务型政府不仅需要政府进行机构和职能的转变、努力培

育现代政府文化、创新现代政府制度，更主要的是建设具有现代政府理念的公务员队伍，使公务员对自身的角色做出相应的调整，以适应政府职能转变。公务员职业道德是公务员有效履行行政职责的重要条件。公务员能不能正确行使权力，科学高效地执行公务活动，不仅取决于其能力大小，也取决于其职业道德水平的高低。公务员如果没有为公共利益服务、为人民服务的价值取向，忠于职守的职业道德，就不可能提供优质的公共服务，政府的治理能力和管理水平就不可能提高。

最后，加强公务员职业道德建设是加强我国公务员队伍自身建设的重要环节。从总体上看，我国公务员队伍是一支政治坚定、素质优良、作风过硬、党和人民充分信赖的队伍。但也应看到，公务员队伍中还存在一些亟待解决的问题：一些公务员依法行政意识不强；一些领导干部脱离群众、脱离实际，形式主义、官僚主义严重；一些领域腐败现象易发多发；在一些政府机关依然存在“门难进、脸难看、事难办”的情况，一些地方公务员在行使国家权力、执行国家公务的活动中不积极主动承担职责。这些问题的存在既有制度的、管理的原因，也与公务员职业道德的缺失密切相关。加强公务员职业道德建设，有利于解决公务员队伍中存在的突出问题，使广大公务员在新形势下牢固树立正确的权力观、地位观、利益观，切实转变工作作风，从思想上筑牢拒腐防变的堤防。

一、对公务员的道德要求与一般人有什么不同

与众多从业者一样，公务员在工作期间应当恪守职业道德准则与规范。由于公务员的职业不是一个普通的职业，是承担

社会公共责任、以实现和捍卫公共利益为己任的公仆。因此，对公务员的道德要求的确应比一般人更加严格。具体体现在以下三方面：

（一）以公众为服务对象，公务员应具备责任意识、诚信理念与奉献精神

1. 社会主义核心价值体系指引下的责任意识

人们常把公务员比喻成人民的公仆，意味着公务员就是要为民众尽心服务、排忧解难。因此公务员肩负着保障民众生活得安心满意的重大责任。传统的管理与控制理念显然已经不能满足当代民众对公务员的道德要求，于是，新公共行政的治理理念更注重培养公务员的责任意识与服务精神。它要求公务员不再只是对其所在职的公共机构负责、对行政组织的上级权威负责，更要对公众负责。在我国公务员的责任意识是受到社会主义核心价值体系所指引的，即关注民众基本权利的实现、公平正义的生活状态与社会环境。另外，加强公民对公共事务的积极参与、对政府日常工作和决策过程的民主监督能够进一步增强公务员的责任意识，使公务员的行政活动注重实现社会公共效益、满足公众需求。

2. 主动建立“官民互信”的良性关系

一般情况下，我们说做人应有诚信，就是说做人要诚实、信守承诺。公务员具备诚信的职业道德，能够以诚信的态度面对公众，除了需要一种在被问责时的坦白表态、一种信守承诺的严谨作风，还需要在信息博弈中主动向公众公开必要的工作信息，保障公众对公务员决策与执行过程的知情权。我国在2008年颁布实施《中华人民共和国政府信息公开条例》，意在转变单边的简单行政思维，督促公务员以开诚布公的执政理念换

取公众对政府的充分信任，并以此为基础建立起“官民互信”的良性关系。可见，对公务员的诚信道德要求与建立透明政府、提倡阳光行政的诉求是一致的。也只有营造出相互信任的公共政治环境，才能构建起和谐稳定的社会。

3. 以奉献精神回应公众期待

公众对公务员有许多期待，希望通过他们的努力能使民众对于公共生活的各种要求得到及时而有效的满足。事实上，公务员所从事的烦琐的行政工作不一定能够为公众带来即刻的成效。但这并不意味着公众的期待就可以理所当然地被忽略、被搁置。在承受巨大公共舆论压力的情况下，就特别要求公务员能够具有坦然面对非议、不求回报的利他奉献精神。这种奉献精神是公共责任感的集中体现，以奉献精神在公职岗位上踏实工作、认真处理好每一项事务就是对公众期待的最好回应。这比盲目追求政绩以取悦公众显然要更符合公务员的职业道德要求。

（二）作为公共权力的执行者，公务员需要秉持公平正义的理念

公共权力来源于公众，但公务员比一般人拥有更多权力来支配社会公共事务。权力越大责任越大，这就要求公务员在面对公共权力所带来的丰富资源及其产生的复杂利益效应时，要比一般人更能够秉持公平正义的道德理念，以规范指引自己的行政实践。

1. 公平之下的公权公用

代表着普遍利益的公共权力，具有特殊的尊严，需要公务员秉持公平的道德理念来维护。公平理念的具体内容是指以同一标准、同一原则来评判和对待人与事，不失偏颇。公共权力不是某个团体或个人的专有物，因此公务员在运用公共权力时

应充分考虑各方的不同需求，确保公共权力服务于公共的而不是私人的目的，维护公共利益而不偏袒特殊利益。尤其需要强调的是，作为一种国家强势权力的公共权力，不应该对权力之外的个体或组织随意施压、随意支配，不应成为一种造成公众与行政人员对立的强制力量。^① 因此，要避免使公务员阶层成为凌驾于公众与社会之上的特权阶层，避免使社会公平的维护者蜕化为社会公平的破坏者，避免公权蜕化为私权与特权。公务员需要把“公平”的道德要求纳入处理自己与他人关系的行为规范当中，这样他才有足够的资格担当起公共权力的行使人、成为值得公众信赖的社会公平的维护者。

2. 以正义理念为弱势群体发声

美国当代著名道德哲学家罗尔斯在其代表作《正义论》中指出，正义原则是由平等原则与差别原则组合而成的。其中，差别原则的主要内容是社会和经济不平等的安排应符合最少受惠者的最大利益。^② 也就是说，在基本实现社会公平的前提下，公共管理者应该更多地考虑社会弱势群体与边缘群体的处境与利益。这就要求公务员秉持正义理念、利用公共权力为边缘弱势群体实现诉求，使公共资源的分配天平能够倾向于这些本身资源非常有限的弱势人群。与西方传统公共管理要求公务员保持官僚制的“价值中立性”相比，正义的道德要求显然具有价值偏好的色彩。但正是正义的这种特质为公务员在履行公职过程中加入了更多的人性考量，而不是如同冰冷的机器一般流水作业。事实上，随着公民意识的觉醒与发展，公众对社会正义

① 刘雪丰：《行政责任的伦理透视——论公共行政人员的道德责任》，湖南师范大学出版社2005年版，第30页。

② [美] 约翰·罗尔斯著、何怀宏等译：《正义论》，中国社会科学出版社1988年版，第56页。

的期待与诉求愈加强烈，对公务员的道德要求也必须随之调整得更加严格。

（三）作为公共利益的实现者与守护者，公务员需要廉洁自律、爱岗敬业

曾有许多有识之士发出过这样的感叹：能吏寻常见，公廉第一难。在现实政治生活中，相比起普通公民，公务员更需要区分清楚公共利益与私人利益（或特殊利益）、明确自己作为公共利益守护者而不是使用者的身份。这就要求公务员具备廉洁自律、爱岗敬业的职业道德，要求公务员不得对公众的、社会的、国家的公共利益动一丝贪念，要恪尽职守，以实现和维护公共利益为己任。

1. 廉洁自律主要体现在反腐与避嫌两方面上

反对腐败主要就是反对涉及公共利益的贪污与贿赂。2010年12月29日国务院新闻办发布《中国的反腐败和廉政建设》白皮书，积极提倡在全社会加强廉政文化建设，促使国家工作人员增强廉洁自律意识，推动全社会形成崇尚廉洁的良好风尚。这是我国首次发表关于反腐的白皮书，既显示了政府反腐倡廉的决心，也揭示了腐败现象在个别地方仍是难以治愈的痼疾，需要严肃认真地对待。反对腐败首先要求公务员在道德上廉洁自律，划清私人利益与公共利益之间的界限，使贪欲受到道德修养的约束，从而在面对拜金主义、享乐主义的利益诱惑时能够形成一种洁身自好、清廉自守的“官德”。廉洁自律的官德作为全社会的道德表率，能够发挥引导和规范社会道德生活的作用，为形成一种普遍的廉政文化夯实了基础。

对公务员避嫌的道德规范要求主要来自于对国外职业道德立法的借鉴。避嫌的目的在于避免公务员利用职务之便、利用

其作为公共利益守护者的身份与地位随意占用公共资源、直接或间接地谋取任何私利、或者替他人谋取特殊的利益。国外对避嫌的道德要求主要包括以下几个方面：第一，公务员避免将个人利益牵涉到任何营利性组织和集团之中；第二，公务员接受任何形式的礼品要有严格的限制；第三，公务员的财产申报与真实公开；第四，不应随便利用别人在行政过程中难以获得的公共信息作为个人谋取私利的手段。^① 公务员因没有避嫌而备受争议的案例很多，如在 2003 年曾任香港财政司司长的梁某，在他公布财政预算案加税前没有避嫌为家人购车而被香港廉政公署调查并最终请辞。

反腐和避嫌都要求公务员具有严格的自律意识。尽管如此，倘若自律之心有所涣散，以致未能达到自律的良好效果，他律，也就是制度化、法制化的手段就必须出台来弥补自律的缺失所产生的纰漏。

2. 认识公共利益的价值与尊严以激发自己的爱岗敬业精神

爱岗敬业是一种基本的职业道德精神，它是指热爱岗位、认真负责、勤恳工作、恪守本职的态度与情感。爱岗敬业也需要有激励因素。也就是说，让从业者发现岗位与职业的可爱可敬之处，更能激发其爱岗敬业的精神。对于公务员而言，因为他通过工作实现的是公共利益，所维护的也是公共利益。因此，认识到公共利益的价值与尊严，并为参与公共利益的实现与维护工作感到骄傲，更能激发公务员爱岗敬业的职业道德精神。

公共利益所具有的平等性与普遍性能够体现公共利益的价值与尊严。公共利益的平等性，是指它反映了社会成员分享着

^① 张萃萍：《困境与重建——当代中国公务员行政道德建设研究》，中国法制出版社 2008 年版，第 121—122 页。