

XINSHIDAI GONGWUYUAN
DEXING LUNLI YANJIU



新时代公务员 德性伦理研究

秦洁 著



人民出版社

XINSHIDAI GONGWUYUAN
DEXING LUNLI YANJIU



新时代公务员 德性伦理研究

秦洁 著



人民出版社

责任编辑:王怡石

图书在版编目(CIP)数据

新时代公务员德性伦理研究/秦洁著. —北京:人民出版社,2017.12

ISBN 978-7-01-018636-8

I. ①新… II. ①秦… III. ①公务员-职业道德-研究-中国 IV. ①D630.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第296093号

新时代公务员德性伦理研究

XINSHIDAI GONGWUYUAN DEXING LUNLI YANJIU

秦洁 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街99号)

北京汇林印务有限公司印刷 新华书店经销

2017年12月第1版 2017年12月北京第1次印刷

开本:710毫米×1000毫米 1/16 印张:16.5

字数:310千字

ISBN 978-7-01-018636-8 定价:55.00元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街99号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

河南省高等学校青年骨干教师培养计划成果
河南财经政法大学青年拔尖人才资助计划成果

目 录

绪 论	1
第一章 理论源泉:中西方相关理论概述	20
第一节 公务员制度的变迁	20
第二节 西方德性思想的历史蕴含	36
第三节 传统的审视与现代的借鉴	53
第二章 概念的界定:公务员德性的概念与结构	71
第一节 公务员——作为代表性公民的公共服务者	71
第二节 德性的概念及德目	90
第三节 公务员德性的概念与特性	104
第四节 公务员德性的结构	110
第三章 模型的构建:公务员德性的模糊综合评价	139
第一节 公务员“德”的评价现状	139
第二节 层次分析法和模糊综合评价法的基本原理	145
第三节 公务员德性模糊综合评价模型的构建	155
第四节 模糊综合评价模型的实证检验	164
第四章 问题与冲突:公务员德性问题及原因分析	172
第一节 公务员德性的描述性分析	173

第二节 公务员德性问题的具体表现..... 176

第三节 公务员德性问题的原因分析..... 178

第五章 德性的培育:公务员德性实践 195

第一节 加强制度建设..... 200

第二节 优化德性教育..... 210

第三节 提升德性修养..... 220

结语 超越现实 追求卓越 232

参考文献 235

附录一 公务员德性判断矩阵调查表 252

附录二 当代中国公务员德性评价问卷 256

绪 论

我国已进入中国特色社会主义新时代,全面深化改革总目标是完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化。这表明,我国在经历了计划经济时代传统行政的管制状态、改革开放和市场经济发展时期新公共管理状态后,目前已进入通过建立健全的制度体系达到国家有效治理的新阶段。国家治理体系和治理能力是一个国家制度和制度执行能力的集中体现,也是治国理政者行动能力的体现,这就要求国家必须拥有高素质的治理主体,提升各级公务员的素质。

德性是一个有着悠久历史的古老话题,它历来受到思想家们的高度关注。早在古希腊时期,柏拉图、亚里士多德都从理论上证明了一个人的德性对于社会共同体的重大意义。德性是一种价值标准,同时也是一种评价标准,它是个人具有社会所要求的道德规范的宝贵品质,也只有具备了这种道德品质才能激发人的道德行为。公务员是专门行使公共权力、提供公共产品和公共服务,以实现社会公共利益为价值目标的政府工作人员。公务员的德性就是这种价值标准与评价标准的统一。它是公共权力正确行使的重要保障,是社会公共利益实现的根本保证,也是广大公民和其他社会组织的必然要求。

广大的公务员群体是国家公共权利的行使者,在执行过程中有责任从德性原则出发来澄清自身行为的正当性,以便获得广大公民的理解和支持。然而,20世纪后半叶以来,很多国家政府及其公务员都受到了质疑,公务员道德水平堪忧,直接影响到政府及其工作人员在公民心目中的形象。“在公众的心目中,政府的形象已经变得越来越糟糕,以至于撇开机构臃肿、人浮于事,办事拖拉,不负责任、官僚主义、贪污腐化这些词汇,似乎就无法真切地描述政府

和政府官员的形象。”^①因此,公务员道德建设一直是政府非常关注的问题。随着中国经济体制和政治体制改革的不断深入,对于中国七百多万公务员来说,对自身行为负责的重要性和必要性日益凸显。当代中国公务员的德性要求必须建立在整个中华民族共享的伦理规范基础之上。为了完成这一核心任务,必须严格遵循“德才兼备,以德为先”的选人用人标准,积极努力地探索公务员职业伦理培训,提升其道德水平,让具有良好德性的人,把人民的利益放在首位的人来充实公务员队伍,使他们成为社会的“道德模范”,并引导和化育公民道德。

一、研究的缘起、目的和意义

(一)研究的缘起

历史上的“以德治国”可以理解为“圣贤之道”,是统治阶级对自己的一种政治和道德要求,目的是以自己的“德治”化育万民,即“在明明德,在亲民,在止于至善”,也是孔子的“君子之德风,小人之德草”“为政在人”“为政以德”的本质内涵。所以说,以德治国的本质是对统治阶层的道德要求。而对现代社会而言,就是对现代民主政府及其主体——行使国家公共权利的公务员的要求。“政者,正也”,“正己而正后人”。从我国长期的历史文化发展来看,在一个具有悠久文化传统的大国中倡导的主流道德价值——社会主义核心价值观,是否能够得以践行,是否能够真正起到“教化万民”的作用,公务员的德性品质是最关键的环节。“吏治则国治”是中国社会治理最大的特色之一^②,从古至今中国老百姓在道德取向和心理习惯上就有“以官为师”的心态,而且“治大国者先治吏”也表明我国官员的道德水平就代表了整个社会的道德高度。由此可见,有德性的公务员对政治制度改革乃至维护社会秩序的重要作用。

目前我国正处于现代化过程中的历史转型期,从有着几千年积淀的传统

^① 何显明:《信用政府的逻辑:转型期地方政府信用缺失现象的制度分析》,学林出版社2007年版,第1页。

^② 参见竹立家:《官德与民德:谁听谁的?》,《廉政瞭望》2011年第3期,第42—43页。

社会向现代民主文明的现代社会迈进。在社会转型中出现道德价值迷茫、理想信念混乱等现象,社会道德状况中发生问题,特别是某些公务员甚至高级公务员德性不修,或贪污腐败、或公权私用、或执法不公、或权钱交易、或生活腐化堕落等。虽然这些人是少数,但在现代信息社会,传媒的速度之快,影响范围之大,造成了很坏的影响。久而久之,不仅不能教化民风民德,反而带坏了民间道德风气,败坏了整个社会风气。新的历史时期,公务员队伍建设对于国家民族的发展具有重要的作用,培育德性公务员刻不容缓。公务员应树立“德性公务员”的理念,明白德性公务员应该具备怎样德性品质,怎样去培育德性品质,怎样去评价德性品质,这都是亟待解决的问题。

(二)研究的目的

我们正处于思想和价值多元化的时代,对于什么是好的研究,越来越难以达成共识。但是,应该肯定的是,我们的研究必须有助于促进知识的增长或有助于理解和反思我们正处于的这个不断发展变化的时代。德性是个人保持符合道德规范的行为所必备的道德品质,对公务员来说尤其重要。目前无论从国际视野还是国内学术界,对德性、公务员的行政伦理或官德等方面已有了较为丰富的研究成果,但还有三个问题急需研究,那就是:第一,公务员德性的结构应包括哪些方面?第二,如何对公务员的德性进行评价并在选拔任用中选择有德性公务员?第三,如何培育广大公务员的德性品质?对以上三个问题的回答,也是本书研究的主要问题。

(三)研究的意义

作为代表性公民的公务员,他们代替公民行使公共权力,维护社会公共利益,其德性品质和道德水平如何,直接影响到政府的工作成效和全体公民的利益,并影响着整个社会的道德文明程度。所谓“人存政举,人亡政息”,可见培育一支具有卓越德性品质的公务员队伍的重要性。这不仅是我国社会转型期建设服务型政府的需要,也是国家公共事务管理有序进行的保障,还是我国公务员队伍自身建设的内在要求。对公务员德性的培育,既具理论价值又具实践价值。

从理论角度分析,具有以下意义:

第一,公务员德性研究是对行政伦理学和公共管理伦理学中关于公务员道德问题研究的深化。近几年来行政伦理学研究视野逐步转向研究社会公平和腐败治理等问题。随着公共管理理论的发展和服务型政府的建立,公共管理伦理学科迅速兴起。论文研究结合行政伦理中对公务员道德品质的培育和公共管理伦理中对公务员个体道德与伦理责任的要求,试图构建一套较为完整的公务员德性结构框架,探寻培育公务员德性的途径,从而使行政伦理学和公共管理伦理学中关于公务员道德的研究得以拓展。

第二,对公务员德性的研究有利于我国行政体制改革的推进和服务型政府的构建,有利于提升公务员的国家治理能力有效性。我国目前所进行的行政体制改革是在全球化背景下,我国全面深化改革和依法治国进程中展开的,是自身治理模式的变革。从我国现状来看,由于工业化与后工业化进程两步并成一步走,政府治理一方面要吸取工业化国家公共行政的积极经验,另一方面又必须面对后工业社会所可能或已经带来的社会问题,避免重走工业化进程中西方国家政府治理走过的弯路。因此,我国的行政改革既要完善理性官僚制度,又要构建服务型政府;既要推进依法治国,又要实现国家治理现代化。这些多重目标使得我国的行政改革任务艰巨、困难重重。这场改革的顺利推进,不仅要靠行政制度、行政组织和行政规范等外在形式的完善,而且要依靠行政人员素质和能力的提高,依靠具有德性的公务员去具体实现对公众的服务。因此,对公务员德性的培育,不仅是推进行政体制改革的基础性工程,同时也是政府由管制到服务发展,实现国家治理现代化的关键所在。

从实践角度分析,本书具有以下意义:

第一,本书试图建立“公务员德性的结构”来回答“公务员应具有如何的德性品质”这一命题,让公务员在处理公共事务的过程中清楚什么是善(好)的、什么是应当实现和追求的。只有具备这样品质的公共管理人员,才是一名具有卓越品质的德性公务员。

第二,对于广大公务员群体来说,本书有助于提高他们在今后实际工作中所必需的对伦理和道德问题的感知能力和实践能力。特别是接受访谈、问卷调查的公务员,研究将促使他们对自己过去和当前的公务行为进行反思,并对

将来的公共事务德性实践产生积极性的愿景。

第三,构建公务员德性模糊综合评价模型,并以此模型为基础对我国公务员的总体现状及公务员个体的德性进行综合评价。对新进公务员而言,此评价可以在满一年试用期后作为是否达到公务员道德标准,为其是否录用的重要依据。对于任现职的公务员而言,此评价可以作为公务员考核的一项内容,为公务员的选拔任用、职务升降等提供参考依据。

二、国内外研究现状

任何学科领域的研究,无论其研究目的是实现知识的增长,还是对当前社会的理解与反思,都必须充分地了解该领域的研究状况。因为知识的增长和对现状的反思都是具有继承性的,我们都是在现有研究的基础上,深入、完善某一领域的研究,从而推动研究的深入。此外,欲判断我们的研究是否真正推动了知识的增长,是否真正加深人们的认识程度,是否具有一定的创新性,还需要对研究现状有非常全面而准确的了解。否则,我们就可能在做着自己还扬扬得意或沾沾自喜,实际上是低水平的重复,甚至是毫无意义的重复研究而不自知,这样的研究根本无法推动知识的增长和学科的发展。因此,梳理本研究领域的代表性文献极为重要,将前人的优秀研究成果转呈给后来的研究者,并在此基础上建构自己的观点,以期为公务员德性的研究增力。

(一)国外研究现状述评

无论理论的发展还是实践研究,美国在这一领域中理论研究和实践都值得我们学习和借鉴,因此,这一研究领域国外的研究现状是以美国为代表的。

1.理论方面的研究现状

阿普尔贝关于公务员德性伦理的论述受到学界研究者的高度重视,学界普遍认为他的学术贡献是卓越的。阿普尔贝认为:“公务员必须具备三种思想态度和三种道德品质。前三种分别是指公共事务道德的模糊性、环境力量的复杂多变、公共生活程序的自相矛盾;后三种分别是指乐观、勇气和仁慈的公正。”^①

^① 转引自李春成:《行政人的德性与实践》,复旦大学出版社2003年版,第194页。

阿普尔贝还详细地论述了这些态度和品质:(1)乐观,即公务员要具有乐观主义精神。公务员“道德上成熟的标志之一就是能够认识到即使是善意的道德选择,有时也会给自己或他人带来不幸的甚至是邪恶的后果”^①。所以,公务员必须坚信自身处于善的行动的正当与合理,不能因为困境、悖论等“外部效益”而造成模糊的道德判断与价值选择,甚至走向道德虚无、相对主义或悲观主义。(2)勇气,既要敢于面对现实环境,又要敢于决断,敢于对自己的行为负责。公务员的勇气主要表现在对待私人感情,能够舍私而公的勇气;对待权威和专家,敢于反抗和表达自己意见,做出合道德行动的勇气。所以,他说:“在政府机构中,勇气的三个朋友是:抱负、责任感和对于无所事事的痛恨。”^②(3)仁慈的公正,即公务员最重要的道德品质。正义作为西方最重要的价值观念从古希腊时期就被思想者反复强调,也理所当然地成为了作为社会价值的权威分配者的政府及其人员的首要品质。但阿普尔贝认为“如果脱离了仁慈,正义和公平的道德迫切性也就没有多少价值,做到完全的正义需要博识和彻底的无私。政府官员总要根据不完美的信息和不自觉地对自我利益的考虑来做出决策。仁慈这种美德可以对信息的不足和私心的巧妙介入加以补救,否则,决策就很难公正”^③。

斯蒂芬·贝利区分了三种必不可少的“精神状态”和三种“道德品质”,强调了公务员内心品质的重要性。这种内心品质被理解为“德性”,即“乐观”“勇气(不卑不亢)”“仁慈的公平”。乐观是相信事情向好的方面发展;勇气是有不卑不亢的品质,对待来自政客、有重大影响力的利益团体、专家或公众的不合法的压力的压力,公务员内心都必须有勇气去承担;仁慈的公平是贝利认为公务员最为必要的道德潜质,是“原则的原则”。这意味着公务员应遵从标准,平等对待他人,但同时对明显差异的个体也要保持敏感性和同情心。他认为

① 转引自李春成:《行政人的德性与实践》,复旦大学出版社2003年版,第194页。

② 转引自李春成:《行政人的德性与实践》,复旦大学出版社2003年版,第194页。

③ 转引自李春成:《行政人的德性与实践》,复旦大学出版社2003年版,第195页。

这就是“各级各类政府机构和部门的所有公务员都应具备的美好品质”^①。

多贝尔(Dobel)的“公共诚实(Public integrity)”。多贝尔重视公务员的“公共诚实”,认为这是其最重要的品性,并提出了七条标准,它们是:“忠心耿耿地对有关权威和人民负责;认可政治制度的价值观,并使个人的价值观符合公共事业的要求;尊重为实现目标所设立的各种制度和程序;确保所有相关者公平地、充分地参加公共政策过程;具有执行政策与项目的专业技能;能富有效率地从事政府工作;尊重公民的权利与利益,政策制定时兼顾相关利益者的个人利益。”^②哈特的“道德资本家”理论。哈特认为公务员从事的是一种特殊的公共事业,公务员应通过不断的“道德努力”(moral endeavor),成为具有更高道德品质的“道德资本家”和“义务贵族”。这些更高的道德品质包括:高超的审慎、道德英雄主义、仁爱、对公民的信任和道德贵族等。高超的审慎指公务员不仅要具备一般公民的德性,而且要具备更加卓越的道德品性,追求更高的荣誉。道德英雄主义是指公务员坚持自己的道德信念和道德理想,在执行政策中发现不道德或非正义的时候,要有勇气去揭露和阻止。仁爱是指公务员关心公民的生活和利益,把公民当作有德性的公民对待,信任并依靠他们。道德贵族是公务员一生都要修炼、提高并发展自身的道德品质。^③

尤金·德沃林(Eugene Dvorin)和罗伯特·西蒙斯(Robert Simmons)在他们的著作《从不属于道德范畴的官僚机构到有人情味的官僚机构》(*From Amoral to Humane Bureaucracy*)中认为:公共行政人员最为重要的德性品质是“勇气”“尊重人类价值”“正直”。^④官僚的权威必须以获得人类尊严为导向,

① Stephen K. Bailey, *Ethics and the Public Service*, *Public Administration Review*, 1964, No. 24 (5), pp. 234-243.

② Dobel. J, *Integrity in the public service*, *Public Administration Review*, 1990, No. 50, pp. 354-366.

③ 参见 Hart. D. K., *The virtuous citizen, the honorable bureaucrat, and public administration*, *Public Administration Review*, 1984, No. 44, pp. 111-119.

④ Dvorin. E. P & Simmons. R. H., *From Amoral to Humane Bureaucracy*, San Francisco: Canfield Press, 1972, p. 48.

这其中起导向作用的不是制度性控制系统的制约,而是内心的道德敏感性。^①

随后,有两本开创性的著作激发了人们关注和研究德性问题的兴趣,这就是阿拉斯代尔·麦金太尔(Alasdair MacIntyre)的著作《德性之后》(另一翻译版本为《追寻美德》)(*After Virtue*)和埃德蒙·L.平科夫斯(Edmund L. Pincoffs)的《困境与德性》(*Quandaries and Virtues*)。麦金太尔的著作促使学界将研究视域重归“德性”,将把“德性”与具体实践相结合,以及正义、平等等德性如何与公共管理组织的目的相一致。具有代表性的文章是美国南加州大学教授特里·L.库珀(Terry L. Cooper)的《等级制、德性和公共行政的实践:规范伦理学的视角》(*Hierarchy, Virtue, and the Practice of Public Administration: A Perspective for Normative Ethics*)就是借用麦金太尔的“实践”“内部善”“外部善”和“德性”等基本概念作为其理论框架的要素,分析公共管理者的伦理身份。他将公共管理者的实践划分成三个义务领域,并分别表明了三个领域与内部善和德性的对应。这三个义务领域分别是:追求公共利益的义务;程序与过程的权威化;对同事的义务。它们分别对应的德性是仁慈、理性、正义性、勇气、谨慎性;尊重法律、理性、谨慎性、诚实、自律、公民性;正义感、信任感、对同事的尊重、实践的责任、公民性、诚实、谨慎、理性、独立。库珀教授在文章中也阐明了这些德性“本质上是说明性的(*illustrative*)和建议性的(*suggestive*)。它既不是肯定性的陈述,也不是决策工具”^②。在此之前,美国对公共行政中德性的研究,虽提到了一些具体的善的内容,但缺少连贯性和公共管理者的身份意识。而库珀教授的研究一方面在理解公共行政内部善方面奠定基础;另一方面,也较集中地关注了公共管理者的德性实践和德性培养。

平科夫斯的著作使那些致力于公共行政伦理学发展的人停下了自己的研究,开始查看他们自己的基本观点和自己所致力于研究的焦点问题。他认为就伦理理论来解决伦理问题是一种低级而粗糙的方法,问题的解决“首要的

① 参见 Dvorin. E. P. & Simmons. R. H, *From Amoral to Humane Bureaucracy*, San Francisco, Canfield Press, 1972, p. 63。

② Terry L. Cooper, *Hierarchy, Virtue, and the Practice of Public Administration: A Perspective for Normative Ethics*, *Public Administration Review*, 1987, No. 47(4), pp. 320-328.

是应该用道德品性和德性来解决伦理问题”^①。平科夫斯对公务员德性的强调,要求理论界对这一学科领域研究方向和重点的重新调整。另外,在此领域颇有建树的还有大卫·K.哈特(David K.Hart),他认为公务员应是一名“光荣的官僚”^②,应该既承担公民权而维护公民德性,又超越此范围去追求荣誉,并进一步认为“仁慈”是公务员德性的核心。^③

在公务员德性的研究方法中,对德性实践楷模的研究开创了新的研究范式。在库珀和怀特(Cooper and Wright)在1992年的著作《公共行政人员的楷模:政府中的道德品性和领导关系》一书中,利用在公务员或研究此领域的学者找出公务员实践的德性楷模来总结分析德性特征。书中所选取的11名德性楷模都具有明显的特征,研究分别为其建立了道德品性的详细资料。研究的前提和假设是:在公共管理或公共行政各部门中选取的公务员德性楷模将对此群体起到模范引领作用,并且会吸引其他公务员的效仿。……阅读这些人的道德努力和个人道德成功的事迹能激发读者内心的德性动力。^④在公务员德性的培养方面,劳伦斯·科尔伯格(Kohlberg, Laurance)把作为理性活动的伦理决策、为伦理行为提供支持的德性和职业价值观相联系,强调原则性思考,认为经常进行原则推理伦理决策,就可以培养公务员的个人品性。^⑤

另外,乔治·弗雷德里克森将“社会公平”的价值引入公共行政,在其《公共行政的精神》一书中讨论公共行政的信念、价值和习惯问题,对公共行政的公共性、民主政治、公正公平、公民精神等进行深度探讨,特别是通过在公共行政中存在的一些重要力量,如同情、勇气和乐善好施等,来加深对公共行政的理解,最后提出八项原则,为公共行政精神的构建提供了可贵的参考。

① Pincoffs.E.L, *Quandaries and virtues*, Lawrence, University Press of Kansas, 1986, p. 5.

② David K.Hart, *The Virtuous Citizen, the Honorable Bureaucrat, and "Public" Administration*, *Public Administration Review*, 1984, No. 44. pp. 111-120.

③ 参见 David K. Hart, *The Public Service and the Patriotism of Benevolence*, *Public Administration Review*, 1985, No. 45, pp. 547-553.

④ 参见[美]特里·L.库珀:《行政伦理学:实现行政责任的途径》,张秀琴译,中国人民大学出版社2010年版,第14页。

⑤ 参见[美]特里·L.库珀:《行政伦理学:实现行政责任的途径》,张秀琴译,中国人民大学出版社2010年版,第15页。

2. 实践方面的研究现状

第一,对公务员道德行为或伦理立法。19 世纪中期美国为解决其在“政党分肥制”时期的权力滥用,开始尝试用立法的方式处理公共事务处理的道德问题。时任总统肯尼迪委任专家专门就“伦理和政府中的利益冲突”进行深入的研究,并结合相关调研报告,形成一部伦理法案——《公共法》(*Public Law*),并在 1936 年 1 月起正式生效。此后,林登·约翰逊总统又在 1965 年签署了《联邦总统道德令》(*Presidential Order on Federal Ethics*)。1978 年,卡特总统为进一步使联邦伦理立法更为理性化、具体化和广泛性,又签署了《1978 年政府伦理法案》。该法案有两项主要的新规定:一是在人事管理办公室内设立政府伦理办公室;二是建立委任独立检察官机制。除了联邦伦理立法外,美国五十多个州中大部分都制定了类似的法规。许多州也设立了道德理事会和委员会执行法规。美国的“政府伦理法规理事会”(Council on Governmental Ethics Laws)每年都总结各州立法和审判活动中的伦理立法问题,提供最准确的信息。^① 总之,用立法来处理公共行政中的道德伦理问题,是美国有着悠久历史的重要经验。

第二,对公务员制定职业行为准则。美国职业伦理研究中心的在线数据库中包含了八百多种各种职业协会所采用的伦理法规,提供各职业伦理和道德所需丰富的文献资料。^② 美国公共工程协会要求会员要维护公众信任、公共利益、公共卫生和安全、个人正直等。^③ 国际城市管理协会(ICMC)对公共人员的道德规范制定较为详细且具有可操作性,它主要包括了 12 个条款,如发现有违背道德规范的现象,会员就会被取消资格或审查,甚至被开除协会。^④ 美国公共行政学会(ASPA)在 1984 年出台了一项伦理法规,1985 年出台其指导原则,明确了成员必需遵守的个人品德,如诚实、坚韧、正直等。

① 参见 [Http://www.cogel.org](http://www.cogel.org)。

② 参见 [Http://www.iit.edu/departments/csep/Publicwww/codex/index.html](http://www.iit.edu/departments/csep/Publicwww/codex/index.html)。

③ 参见 [Http://www.apwa.net/documents/orgnization/standardssofconduct.PDF](http://www.apwa.net/documents/orgnization/standardssofconduct.PDF)。

④ 参见 [Http://www.icma.org](http://www.icma.org)。

3. 对国外相关研究的评论

综上所述,国外学者及地方政府在公务员德性相关研究方面做出了积极的探索,并取得了丰硕的成果。总结国外公务员德性研究的特点,主要有以下几个方面:一是在理论研究方面,构建了适应时代发展的、适合本国国情的公务员德性内涵。当今发达国家公务员德性研究主要从职业伦理和品格教育方面进行探讨,主张从纷繁复杂的要素中提炼出行政德性要素,但是并未进一步划分出德性的层次和结构,不能使公务员都能明确自身的德性标准。二是虽然各国在理论方面对公务员德性研究做出一定积极探索,但是在理论的应用方面还有欠缺。理论应用于公务员各项管理,如公务员德性理论在公务员招聘、培训、考核等管理体系等方面还有待进一步研究。三是在实践方面,国外对公务员伦理道德进行立法研究比较丰富,但这是公务员在面临解决伦理冲突或道德困境时的一般性限制,是一种道德最低要求的规范性陈述。通过立法只是设立了道德最低标准,而不是树立一个最高理想。换句话说,法律规范提供的是最低行为标准,它无法激励我们去追求榜样或更高标准提升自己的行为。虽然这些立法会告诉公务员不该做什么,但这并不是培养一名优秀公务员最合适的方法。对公务员的伦理道德进行立法,还有三方面的弊端:对具体问题缺乏确切的指导,只能解决一般性问题;很难实施;如果严格实施的话会损害公务员的工作气氛。^①相比较而言,对公务员制定伦理道德法规较立法更为符合国家和公民对公务员以积极的方式表达最高期望的行为方式。它以一种激励性的语言表达了崇高的职业价值观,为公务员树立道德偶像,即道德制高点,而非立法所建立的道德最低标准。但是,一方面,由于法规比较抽象、模糊或给人感觉过于高尚,会使公务员在具体实施中感到难以运用。例如“公务员的最基本职责是为人类服务”等,对于解决具体问题的具体行为的指导缺乏明确性;另一方面,职业伦理道德法规不带有强迫性,威慑力不足。因为这些法规在措辞方面一般都带有一种微妙的模糊形式,似乎是适合悬挂在

^① 参见[美]特里·L·库珀:《行政伦理学:实现行政责任的途径》,张秀琴译,中国人民大学出版社2010年版,第148—150页。