

公共管理 伦理学

GONGGONG GUANLI
LUNLIXUE

刘士文 傅礼军 编著

<http://www.ixueshu.com>



中国发展经济出版社

公共管理伦理学

刘士文 傅礼军 编著

<http://www.ixueshu.com>

中国财政经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共管理伦理学/刘士文编著. —北京: 中国财政经济出版社, 2003.8

ISBN 7-5005-6571-2

I. 公… II. 刘… III. 公共管理—伦理学 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 045157 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cleph.com>

E-mail: cleph@163.com

【版权所有 侵权必究】

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京中加印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 10.875 印张 260 000 字

2003 年 7 月第 1 版 2003 年 7 月北京第 1 次印刷

印数: 1—2000 定价: 19.00 元

ISBN 7-5005-6571-2/C·0052

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

前 言

行政体制改革是全球的潮流，也是当前中国深化改革的一件大事。

根据党的“十六大”精神，国家人事部提出：“以队伍建设为主题，以完善创新制度为动力，以能力建设为核心，以作风建设为重点，力争用五到十年时间，建立起充满生机活力、法制体系完备的公务员制度，造就一支具有‘公仆意识’的专业化的公务员队伍。”毫无疑问，这是当前和今后我国行政改革的根本目标。同时，这也是我们进行行政道德建设的“环境和条件”。

就在深化行政改革全面起步之时，我们完成了这本书的写作。本书的写作目的主要有两个：一是为课堂教学的需要服务；二是为工作实务的需要服务。为此，我们根据我国行政改革的目标要求，把握行政改革的时代潮流，运用行政管理学和行政伦理学等理论学科的知识，借鉴国内外有益的科研成果，来完成《公共管理伦理学》的创作。这个理念，就是我们

写作本书的指导思想。

本书的写作，是集体智慧的结晶。除了主编之外，还有四位同志参加了本书的编写工作。具体分工如下：

刘士文，第一、二、四章；傅礼军，第三章；刘燕英，第五章；李陶然，第六章；李新，第七章；曹晓燕，第八章。

本书由刘士文、傅礼军统稿，最后由刘士文定稿。

本书在编写过程中，学习、参考、借鉴了许多书籍、论文、新闻资料的成果和信息。在此，特向作者表示敬意和感谢！

由于我们的水平有限，错误和失当之处在所难免，敬请读者批评指正。

编著者

2003年3月2日

<http://www.ixueshu.com>

目 录

第一章 行政伦理概论·····	(1)
第一节 公共管理伦理学·····	(1)
第二节 行政道德是行政伦理学的 研究对象·····	(13)
第三节 行政道德建设的思维方法 ·····	(32)
第二章 行政道德本质·····	(37)
第一节 行政道德的根源·····	(37)
第二节 行政道德的本质·····	(52)
第三节 行政道德的核心问题·····	(72)
第四节 行政道德的能动作用·····	(84)
第三章 行政伦理环境·····	(93)
第一节 全面建设小康社会的伦理 环境·····	(93)
第二节 社会主义道德建设的伦理 环境·····	(109)
第三节 深化行政体制改革的伦理 环境·····	(125)
第四章 行政道德规范体系·····	(132)

第一节	行政道德规范体系的确立·····	(132)
第二节	行政道德的规范体系·····	(134)
第三节	行政道德规范范畴的多样化应用·····	(187)
第五章	行政道德品质·····	(193)
第一节	行政道德品质·····	(193)
第二节	思想关系方面的行政道德品质·····	(205)
第三节	政治关系方面的行政道德品质·····	(217)
第四节	伦理关系方面的行政道德品质·····	(233)
第五节	非道德主义批判·····	(251)
第六章	行政组织道德·····	(261)
第一节	行政组织中的个人道德品质·····	(261)
第二节	适应道德行为的组织制度·····	(270)
第三节	行政组织的组织文化·····	(274)
第四节	行政组织与社会期待·····	(281)
第七章	行政道德行为的实现·····	(288)
第一节	行政道德行为·····	(289)
第二节	行政道德选择·····	(293)
第三节	行政道德评价·····	(307)
第四节	道德评价的基本方式·····	(317)
第八章	行政品德的养育·····	(322)
第一节	行政道德教育·····	(323)
第二节	行政品德修养·····	(335)
后 记	·····	(342)

第一章

行政伦理概论

改革开放以来，行政改革不断深入。同时，它的每一个举措，都需要反复酝酿和权衡利弊，并在改革的进程中接受社会的检验和评价。一句话，行政改革乃至行政管理的每一行为，都需要伦理学参与抉择。正因为如此，公共管理伦理学的研究也就势在必行。

第一节 公共管理伦理学

一、公共管理伦理学

公共管理伦理学，就是应用伦理学的一般原理和方法，系统研究行政道德现象的社会科学。由于公共管理的主体是行政组织和公务员，所以，公共管理伦理学也叫公务员伦理学；由于公共管理伦理学的研究对象是行政道德，因此它又称为行政伦理学。

既然行政道德是行政伦理学的研究对象，那么，何为道德？何为伦理学呢？道德是由经济关系所决定，用善恶标准及其评价方法（社会舆论、传统习惯、内心信念）来调节人们之间利益关系的行为规范的总合。相对于社会公德、职业道德和家庭美德，道德又可称为社会道德或公民道德。社会道德是伦理学的研究对象，伦理学是研究道德现象的科学。社会道德不是抽象的，它只能是一定社会条件下的道德。因此，也就有社会主义道德、资本主义道德、宗教道德等不同的道德类型之分，于是就有社会主义伦理学与其他伦理学之分。社会主义伦理学是研究社会主义道德现象的科学。同样，我们的行政伦理学也是一门社会主义的应用伦理学，它是研究中国特色社会主义行政道德的根源、形成、本质、功能、作用及其发展规律的科学。

既然行政道德是公共管理伦理学的研究对象。那么，整个公共管理伦理学的研究工作也就必将围绕着公共管理和行政道德展开。那么，何谓公共管理？何谓行政道德呢？这要从两个系统来说。从管理学系统上说，公共管理是现代管理的一个子系统，行政道德是行政管理者或公务员的职业道德。从伦理学系统上说，行政道德是职业道德的一个分支，职业道德是社会道德的一个分支。即是说，公共管理伦理学是伦理学的一个次分支。

既然行政道德是公共管理的道德，那么，行政道德在公共管理领域中是如何形成的呢？从理论研究上说，其中有两条形成机制。一是“行政环境—行政组织—行政角色—行政道德”这条形成机制。例如，库珀先生在自己的著作中讲：“这本书的焦点是组织环境中公共行政人员的角色（role）。在探讨公共行政人员的角色问题时，我们用具有伦理涵义的核心词汇——责任（responsibility）来表称这种角色；我们探讨的主要伦理过程又是与行政责任相关的各种伦理问题，在这里，我们称之为‘设计的

方法’。”(黑体字为原作者所加)^①看来,公共管理的“组织环境”是行政道德的生成条件,“行政角色与行政责任”是行政道德的核心。也就是说,“行政环境—行政组织—行政角色—行政道德”的内在关系,实在是行政道德的一个发生机制。二是“经济关系—道德关系—行政道德关系—行政道德”这条形成机制。这里我们将采取规范伦理学的方法,同时利用元伦理学和描述伦理学的一些有益成果,来进行我们的论述。

理论界认为,凡是成熟的伦理学大都具备三个条件,即理论基础、规范体系、实现方式。毋庸置疑,行政伦理学也必须具备这三个条件。可是,就连公共管理学也仍然是交叉学科、应用学科、发展学科,那么,行政伦理学也就必然在交叉中求发展,在应用中求发展,在发展中寻求进一步的发展。一般说来,行政伦理学的基本任务主要有三项:一是研究行政道德关系,其中涵盖着行政道德的发生机制;二是研究行政组织和行政管理工作(决策、组织、领导、控制)的道德要求,它们形成了行政道德的规范体系;三是研究公务员道德,即行政品德的形成。由于行政道德是公共管理的道德,因而,公共管理伦理学的研究也就离不开行政组织、行政角色、行政行为、行政责任、行政权力等基本范畴。

公共管理伦理学既然以行政道德为核心,那么它的系统研究也离不开公共管理这个道德客体,离不开公共管理学的研究成果,即如管理主体、管理目标、管理职能、管理形态、管理规律、管理方法的研究成果等等,尤其离不开现实的、沸腾的、与时俱进的行政改革生活。

^① [美] 特里·L. 库珀著:《行政伦理学:实现行政责任的途径》,中国人民大学出版社2001年版,第11页。

二、公共管理环境

所谓公共管理环境，是指某种具体的公共管理得以形成的社会条件。一般说来，公共管理的社会条件包括三大社会结构，即物质文明、制度文明和精神文明。在现代中国，公共管理的社会条件则是中国特色社会主义的经济、中国特色社会主义的政治、中国特色社会主义的文化。他们决定了行政组织和行政角色的伦理性质，决定了行政道德的全部内容。

三、公共管理

（一）何谓管理

所谓管理，是管理者在一定的环境和条件下，为实现特定的管理目标，动员和运用有效资源而进行的计划、组织、领导、控制等社会活动。从这个定义可以看出，管理有如下涵义：（1）管理是以管理者为主体而进行的活动。这里的“管理主体”包括国家的统治者、政府的领导者、生产资料的所有者以及由他们以各种形式委托的代理人、各种非政府的公共组织的领导者。（2）管理是在一定的环境和条件下进行的。这里的“环境和条件”主要是指管理者面临的内部与外部的环境和条件。所谓内部环境和条件，是指管理组织内部的状况，包括组织性质、组织制度、人员状况、组织技术水平等。所谓外部环境和条件，主要是指组织面对的自然环境和社会环境。自然环境如生产力水平、自然资源状况、气候和地理状况等；社会环境则包括社会文化、制度、法律和政策等。（3）管理是为了实现特定的目标而实行的。管理目标是管理的出发点和归宿。从本质上说，管理就是为了有效地实现管理目标而进行的活动。（4）管理需要动员和配置有效资源。它们既包括人力、物力、财力、组织等方面的资源，也包括机会、

时间、信息等方面的资源。(5) 管理具有计划、组织、领导、控制等基本职能。(6) 管理是管理者主观见之于被管理者客观的实践活动。

管理学认为,现代社会管理包括两大类型:工商管理和公共管理。

工商管理就是企业管理。企业是以营利为目的而进行生产和服务的经济组织。企业管理则是为实现单位利益而进行的管理活动。作为现代社会管理的一种类型,企业管理具有鲜明的特点:它的目标相对单一、具有竞争性、具有典型的经济理性、管理权力来源于生产资料的所有权以及由此而委托的经营管理权。

所谓公共管理,是指以公共组织为依托,运用公共权利,为有效实现公共利益而进行的管理活动。作为现代社会管理的另一种类型,公共管理既具有社会管理的一般性能,又具有自身固有的个性特征。

(二) 公共管理的特性

公共管理的特性,是一个集中体现“真”、“善”、“美”等多元性能的管理现象。即是说,公共管理在特性上表现出规律性和艺术性。为了了解其中的伦理价值,有必要先对管理与行政、政治与政府进行一番辨析。

管理是人类特有的一种本质力量,有了人类就有了管理。伴随着社会的发展,管理经历了一条由“粗放管理—政治管理—行政管理—民主管理”的发展道路。

“粗放管理”是原始社会的管理。“政治管理”是以阶级统治为目的的管理,它囊括行政管理,行政管理混合于政治管理。19世纪末,西方国家引入了文官制度,行政管理才逐渐成为专门管理国家公共事务的政府职能,并从政治管理中独立出来,政治管理则成为政治部门的基本职能了。因此,行政管理亦即政府管

理，并且是与政治管理相对而言的。与工商管理相区别，政府管理或行政管理又称为公共管理。“民主管理”是现代政府对现代政府的要求。现代政府既是公共事务的管理者，又是社会公共产品的提供者。因此，“公共性”、“公正性”、“民主性”便是现代政府管理的本质特征。

可见，行政是一种特殊的管理形式，即政府管理社会公共事务的管理形式。或者说，行政是行政管理的简称。行政有广义狭义之分。广义行政管理包括政府对自身进行的管理和对社会公共事务的管理。狭义行政管理则专指政府内部的管理，即政府对自身运行的管理。现代意义上的行政管理，一般是指行政这个专门的政府部门对内的自身管理和对外的社会公共事务的管理。

马克思主义认为，政治和行政都是建立在一定经济基础之上并为之服务的上层建筑，两者虽有区别，但又紧密关联。一方面，政治部门根据治理国家的要求赋予行政相应的政治性质，行政则以优质高效的管理对政治部门负责。一方面，行政对于社会公共事务的管理越来越成为国家政治生活的中心内容，国家政治部门则成为促进和监督行政部门实现优质高效的社会公共事务管理的部门了。实质上，行政从属于政治，并为政治服务；两者共同为经济基础服务。此外，公共管理还有如下性能：

首先，它具有两重性。而且，它的两重性还表现在两个方面：一是一般性和特殊性；二是科学性和艺术性。

从一般属性上说，管理是社会分工和劳动协作的产物，同时，管理又是社会公共生活的产物。这种与社会生产和公共生活相伴面生的属性，表明管理是人类社会的自然属性。这种自然属性，使得管理普遍存在于一切社会的协作生产和公共生活的过程中，使得管理具有自身的一般规律，使得管理活动和方法具有可知性和借鉴性。管理的特殊性表现在两个方面。一方面，管理是

在特定的经济政治关系中进行的，因此，管理的社会历史性质显然是由社会占统治地位的经济政治关系决定的。一方面，管理又是在不同类型、不同层次、不同环境和条件下进行的。管理的自然属性和特殊属性，使之既从属于政治学，又超越政治学而寻求自身发展。

从科学属性上说，管理必须按照客观规律和科学规范的要求，运用科学的方法来进行；同时，管理的知识和行为也具有可检验的标准性和可重复的检验性。从艺术属性上说，管理的艺术性集中体现在管理者对于“度”的把握；同时，管理的艺术性还体现在它是一种创造性活动。现代的行政管理以早期的“政治行政二分法”为发端，此后陆续引进企业管理、行为科学的理论与方法，以及20世纪中期的信息论、系统论、控制论等成果，行政管理博学约取，日益成熟，逐渐摆脱了政治学附属学科的地位，成为一门科学性与创造性紧密结合的独立学科。

其次，管理具有目标性。管理目标是管理活动的基本要素，并且是与其他人类活动相区别的标志。它的自身结构包括：（1）管理目标是特定组织和群体成员的共同目标。（2）管理目标具有总体目标和分目标的层次性结构。（3）管理目标具有近期目标和中长期目标的区别。（4）管理目标具有多元价值性，尤其在公共管理活动中，更具有效率、公正、秩序、安全、民主等多种价值要求。

再次，管理具有组织性。管理组织的首要因素是人，即管理者和被管理者；同时，管理组织还包括各种物质资源、非物质资源和特定的规则。因此，组织是管理的基础，管理是组织的机能。管理与组织的这种密切关系，决定了管理具有组织性的特征，并决定了组织的关键枢纽作用，或者说，组织是管理的核心要素。

最后,管理具有创新性。现代管理学家蒙特·H.卡斯特指出:“管理的特点就是变革——迅速地、不断地、根本地变革。惟一不便的事就是变革。”管理的创新性出于两方面原因。一方面是管理的环境和条件的变化:随着生产力的发展和社会的进步,管理活动的物质、制度、文化等环境和条件会不断发生变化,它们对管理目标和管理方式不断提出要求,从而促使管理不断创新。一方面是管理因素的变化和管理方式的更新:管理活动中最活跃的因素是人,他会随着生产力和社会的发展而不断变化;管理的物质因素和信息、机会、价值等也会不断地更新变化;随着管理实践的深入,人们对于管理规律的认识也会不断深化。这些因素都是管理创新的强大动力。

我们需要补充的是,公共管理既然具有“一般性和特殊性”、“科学性和艺术性”、“目标性”、“组织性”和“创新性”,那么,这些性能本身就包含着公共管理对行政主体(公务员和行政组织)的伦理道德要求。例如管理的科学性、艺术性、目标性、组织性和创新性,它们都体现着公共管理的善恶价值。例如管理的多元价值性,即如效率、公正、秩序、安全、民主等等,它们既是政治价值、经济价值,同时也是道德价值。并且,这些道德价值始终在个性心理和社会心理层面上支配着公务员和公共组织去履行他们的管理职能。

(三) 公共管理的职能

政府管理职能是社会公共管理的本质与核心。政府是行政组织的一般称谓。所谓管理职能,是指管理者在管理过程中的基本活动和功能。一般地说,管理职能包括计划、组织、领导和控制。在公共管理领域,往往表现为决策、组织、领导、控制。而且,每个管理职能都具有鲜明的伦理价值。

1. 公共管理的决策职能

所谓决策,从广义上说,就是作出决定,即人们为实现一定的目标作出的行为设计及其抉择。从狭义上讲,决策是指行政组织在管理活动中所作的决定,是为实现一定的目标或解决面临的问题而制定行动方案并加以优化选择的过程。简言之,行政决策就是行政组织对管理目标的抉择。显然,公共管理是狭义的决策。

决策的首要问题是价值判断。因而,管理目标实质上乃是价值目标。客观地说,所有决策活动都必须建立在事实因素和价值因素的前提之上。所谓事实因素,就是决策所依据的客观事实。所谓价值因素,是指决策者的个人好恶,其中包括政治价值、伦理价值、艺术价值、经济价值等。因此,任何一项决策都首先要考虑价值问题,价值判断是决策的首要问题。同时,决策还具有预见性、选择性、主观性等特征。

在内容上,决策集中于目标选择和方案选择。目标选择是指决策者对未来一段时间内所能取得的结果的判断。目标选择一要具体,绝不能含混不清;二是目标的确定要力求恰当,防止目标偏高或偏低;三是目标的确定应有可检验性,无论是分段目标还是总目标都应有具体的指标,以便进行检验。方案选择是指在目标确定以后,为实现目标而寻求有效的途径,即提出各种备选的行动方案。通过综合地比较和评估,即可确认备选方案的优劣。

为了便于决策,公共管理学总结概括了十条基本原则,即信息原则、目标原则、预测原则、客观原则、系统原则、智囊原则、优化原则、动态原则、效益原则、可行原则。很明显,这些原则既是对价值目标的贯彻,并且也使价值目标具有了可操作性。

任何决策都要有一定的程序和步骤,习惯上称之为决策过程或决策程序。一般而言,决策程序包括如下环节:问题发现、问

题确认、建立议程、确立目标、拟订备选方案、评估备选方案、选择备选方案。

2. 公共管理的组织职能

所谓组织职能，是指管理者按照组织的特点和原则，通过组织设计来构建有效的组织结构，合理配置各种管理资源并使之有效运行，以实现管理目标的活动。

在组织职能上，公共管理具有合理性、有序性、规范性的特征。合理性是指，行政组织或管理部门必须按照管理目标和任务的要求，从实际条件和具体环境出发来构建管理组织。有序性是指，行政组织和管理部门必须按照组织设计和管理活动的流程要求，来进行组织活动。规范性是指，行政组织的构建和运行必须形成和实施特定的规则和制度。

在组织职能中，组织特点、组织原则和组织设计的要求必须落实为组织结构。同时，组织结构对于管理活动和管理目标的实现具有重要的、甚至是决定性的意义。组织职能又是一个动态的过程，因此，管理者必须承担组织改革甚至再组织的职能。

3. 公共管理的领导职能

领导职能是管理过程中的活的灵魂，是集中体现管理者素质和能力的活动，是实现管理效率和效果的关键。因此，领导职能实质上是管理的核心环节。

所谓领导职能，是指管理者按照管理目标和任务，运用管理权力来主导和影响被管理者，使之为了管理目标的实现而积极行动并贡献力量的活动。由此也就决定了领导职能的基本内容：激励、沟通、协调、奖励、处罚、示范等。

领导职能的一般特点为合法权利性、主导性、决断性、公正性、协调性和规范性。

4. 公共管理的控制职能

所谓控制职能，是指管理者按照组织目标和计划的要求，对组织和管理的运行状况进行检查、监督和调节的活动。

控制具有特定的标准性，因为它与计划和目标具有本质上的-致性。控制具有事后反馈性，它往往通过对管理状况的回顾和有关信息的反馈来校正和调整管理的运行过程，并成为下一个管理过程的起点。因此，控制是不同管理阶段的连接点。控制的目的是为了保证管理按照既定计划 and 目标运行。因此，控制乃是一个发现问题、分析问题、解决问题的过程。

控制职能也有一系列的管理步骤，主要包括：控制操作实施标准的确定、管理实际状况和偏差的测定、管理运行问题的分析、纠偏措施与对策的制定和实施等。

总之，控制职能既是整个管理过程的监视器和调节器，又是不同管理阶段的连接点。

不过，上述职能只是一些“技术性”描述。对于行政伦理学来说，还需要有一些更加具体的“行为性”描述，或曰管理目标描述。《南风窗》2002年第12期（下）刊登中央党校王东京的文章指出：考核政府职能要有新标准。他说，美国著名经济学家弗德曼曾写到，政府职能主要有四个：**保证国家安全、维护司法公正、弥补市场失灵、保护和帮助贫困人员。**^①进而指出，明确了政府职能，考核政绩也就有了依据。看一界政府是否称职，重点也就看这四个方面。一是国家安全。对地方政府来说，保证国家安全主要是看社会稳定状况。比如对当地黑恶势力、非法组织是否打击得力。二是维护司法公正。就要看是否存在司法腐败，是否存在人为的冤假错案。三是弥补市场失灵。由于市场失灵起因于信息不对称和公共产品，所以考核政府业绩，一方面要看政

^① 本书黑体字，除了注明原作者所加外，其他均为本书作者所加。

府对假冒伪劣商品能否重拳出击；同时还要看公共设施建设和公共服务的水平。四是扶贫。对此，既要重点考核社保体系是否健全，又要看普九教育的落实情况。因为保证贫困家庭孩子受教育的机会，是扶贫的一项重要内容。

通过管理职能的描述可以看出，行政管理职能清晰地揭示了行政管理的丰富内容，它既是行政道德的职业载体，又是行政道德的作用对象。

四、行政角色

角色是社会学的一个基本概念。社会学以科学的态度和虚拟的方法，将人的一生视之为实现人生价值的戏剧，社会生活则相当于戏剧表演的舞台，具体的个人也就相当于戏剧中和舞台上的主角，并将这个主角称之为“社会角色”。社会生活有三大生活领域，即家庭生活领域、职业生活领域、社会公共场合生活领域，相应地，人们也就有了这三种社会角色。当然，在每一种生活领域中，人们还有若干工作关系和若干人际关系，于是也就表现为若干具体的社会角色。例如，一个正常的成年人，他首先是一个公民，即具有了“公民”的社会角色；在家庭里，他或是丈夫、或是父亲、或是儿子，“丈夫”、“父亲”、“儿子”就是他的家庭社会角色；在公共生活领域，他或是商店里的顾客、或是影院里的观众、或是汽车上的乘客、或是公园里的游客、或是公路上的行人……那么，“顾客”、“观众”、“乘客”、“游客”、“行人”……就是他的公共场合社会角色；在职业生活领域，他或是企业的经理、工人，或是财政部门的部长、司长、处长、科员，那么，“经理”、“工人”、“部长”、“司长”、“处长”、“科员”就是他门的职业社会角色；其中，财政部门的“部长”、“司长”、“处长”、“科员”都是行政管理系统的公务员，“公务员”是他们共

同的行政社会角色。公务员之所以成为公务员，是因为他（她）从属于行政组织。任何行政组织对其成员都有着行政责任、行政权力和职业报酬的要求，它们简称为“职责”、“职权”和“利益”，并且是行政道德的三大构成要素。

第二节 行政道德是行政伦理学的研究对象

通过行政管理职能的简述可以看出，行政管理活动中存在着复杂的伦理关系和丰富的道德内容，归纳起来主要是四项，即行政道德、行政道德关系、行政道德结构和行政道德建设目标，它们构成了行政伦理学的研究对象。

一、行政道德

通过管理职能的描述还可以看出，行政管理不但离不开现实的环境和条件，离不开自己的管理主体、管理目标和管理职能，而且也离不开管理者与被管理者的人际关系，离不开自己的价值判断。因此，行政管理主体及其管理行为和管理活动也就有着强烈的伦理道德属性，并成为一种相对独立的道德现象，被称之为行政道德或公务员道德。为了明确行政道德的涵义，让我们先从伦理与道德说起。

（一）伦理与道德

伦理和道德是同一事物的两种表达方式，它们的涵义基本一致，但又有些微妙的差别。

在中国古代，“伦”和“理”是分开使用的。“伦”的本意为辈，后来引申为类、比、序等意思。“伦”字从“人”从“仑”，

“仑”字含有条理、思虑之意，加“人”字作偏旁就有人事之理的意思，指人和人一代一代相连接，表示人与人之间的道德关系。例如，孟子主张的“人伦”，就是处理人际关系的行为准则。“理”的本意是治玉。《说文解字》注：“理，治玉也。”从玉石的纹路引申为事务的条理、道德等意思。“伦理”的连用，最早见于《戴记·乐礼》：“乐者，通伦理者也。”意指人与人之间的关系应当遵守的行为准则。

起初，“道”和“德”也是分开使用的。“道”是指道路。如《诗·小雅·大东》讲：“周道如砥，其直如矢”，后来引申为原则、规范、道德、学说等涵义。“德”是指实行某种原则，心中有所得。如朱熹的《四书章句集注·论语注》讲：“德者，得也。”意思是说，心中得到了“道”，也就有了“德”。将这个意思用在人伦上，就是人的本性、品德。即是说，“道”和“德”，既可表示人的本质，也可表示行为、准则、规范以及精神境界等等。在中国伦理史上，首先将“道”和“德”联缀使用的是荀况。他在《劝学》中讲：“《礼》者，法之大分，类之纲纪也。故学乎至《礼》而止矣。夫是之，谓道德之极。”意思是说：学到了“礼”，按“礼”的要求去为人处事，就可以达到最高的道德境界。

在西方，Ethics（伦理）源于古希腊文 Ethos，本意是风尚和习俗。Morality（道德）源于拉丁文 Mores，本意也是风尚和习俗，后来又演变为本性、性格、品德等意思。公元前3世纪，亚里士多德在雅典学园讲授道德品行的学问，提出了 Ehika（伦理学）这一术语。此后，伦理学也就从哲学中分离出来，成为一门独立学科了。

现代伦理学认为，伦理和道德可以通用，同时，也可根据两者的差别而分开来使用。从差别上说，伦理重在人与人之间的道德关系、道德要求、道德本质、道德规范等等，道德重在行为主

体的道德品质和道德境界等等。不少新版伦理学也认为,伦理应指向社会群体的人际道德关系、善恶观念、行为规范、价值取向、价值标准及其评价体系、情感表达方式和生活习惯等,道德应指向主体对社会伦理的认同、内化、境界和行为表现,即品行。这样,两者大体上区别开来,但在本质上还是一致的,即社会生活中的道德事务。

那么,如何理解道德呢?伦理学认为,道德是由经济关系所决定的一定思想关系,并以其特有的善恶评价方式来把握现实世界的一种活动方式。因此,道德是在现实生活中,以其由经济关系所制约的善恶评价方式、调节人们之间利益关系的行为规范的总和。由于职业道德是道德的一个分支,所以,职业道德乃是职业劳动者在其特定的职业生活中,以其所形成的善恶评价方式调节人们之间利益关系的行为规范的总和。由于行政道德是职业道德的一个分支,所以,行政道德是行政管理工作者在其特定的管理生活中,以其一定的善恶评价方式,调节人们之间利益关系的行为规范的总和。

有鉴于此,以道德为研究对象的理论学科就是伦理学。换句话说,伦理学是关于道德的本质及其发展规律的科学。同样,以职业道德为研究对象的理论学科就是职业伦理学。或者说,职业伦理学是研究职业道德的本质及其发展规律的科学。同样,以行政道德为研究对象的理论学科就是行政伦理学。即是说,行政伦理学是研究行政道德的本质及其发展规律的科学。

显而易见,道德生活是伦理学得以发展的现实基础。反过来,伦理学又是道德建设的理论基础。同样,职业道德与职业伦理学、行政道德与行政伦理学的道理也是如此。

(二) 行政伦理与行政道德

伦理重在人与人之间的道德要求,道德重在将外在的道德要

求内化为道德人格。若从两者的区别上看问题，这将有助于我们的分析。

所谓行政伦理，是指行政管理群体在公共管理活动中所形成的善恶观念、价值取向、价值判断标准及其情感表达方式、行为规范和行为习惯的总和。

所谓行政道德，是指行政道德主体或公务员在特定的管理环境和管理条件下，以其特有的善恶评价方式来调节人们之间利益关系的行为规范的总合。即是说，行政道德是行政伦理的主体内化。看来，行政伦理与行政道德是一种群体与个体、共性与个性、他律与自律的关系。并且，它们都是以“一定的环境和条件”为现实基础的。换一种说法，“一定的环境和条件”中的政治经济关系决定了行政管理的性质和内容，决定了公务员的社会地位（以权力和义务的方式表现出来）和职业责任；同时，“一定的环境和条件”中的政治经济关系也决定了公务员的价值取向和行为规范，公务员能动地将它们内化为道德品质即是行政道德。看来，行政伦理和行政道德在形式上虽然不尽相同，但在内容上则是完全一致的。那么，我们应如何理解它们的内容呢？

1. “一定的环境和条件”决定着公共管理的善恶属性和善恶标准

所有制关系是“一定的环境和条件”的决定因素，它首先决定着公共管理所属的经济社会性质，进而决定着公共管理所从属的政治社会性质，进而决定着行政管理和行政道德的性质和内容。从前者的性质和内容上说，公共管理决不是什么抽象的管理，它必然是一定社会制度和历史条件下的管理。这里，我们讲的行政管理就是现代中国的行政管理。它既是一种管理也是一种服务；它通过管理公共事务、提供公共产品、实现管理目标来为有中国特色社会主义的经济基础和民主政治服务。显然，这是中

国现代公共管理的本质要求。这个本质要求无疑是判断管理活动善恶是非的客观标准。凡是符合这个本质要求的公共管理，则不但是合理的，而且是道德的。可见，公共管理不但是一种具有强烈政治性的科学管理，而且还是一种兼有强烈伦理性的道德管理。其实，道德作为一种规范调节方式，它不但要体现经济关系的客观要求，而且还要以其特有的“反作用”来为经济基础服务。显然，道德的这一本质属性与公共管理毫无二致。因而，它也就可以利用自己的“反作用”来为公共管理服务，来为经济关系服务。即是说，公共管理本身就是一种管理伦理，一种管理道德。

2. 善恶价值贯穿于是行政管理

价值是人们用来评价社会事务的一个普遍习惯。公共管理则自觉地运用了这一评价习惯。一般说来，公共管理既要鲜明地体现政治价值、经济价值，又要鲜明地体现文化价值和伦理价值。而且，公共管理的自觉发展也正是多元价值作用的结果。在19世纪末的美国，政府管理上的分赃制度存在着腐败和授权不公。为了遏制这些不良现象，1883年，彭德尔顿法案引入了公务员制度，成为一个历史性标志。20世纪六七十年代以来，西方出现了大量的政府腐败，为了抑制腐败，人们对行政伦理的研究也就日甚一日，行政改革的浪潮也就一浪高过一浪。从理论研究的宗旨和行政改革的目的也可以看出，公共管理的灵魂就在于其中的伦理价值。美国学者刘国材先生讲：“鲍曼（Bowman）、伯曼（Berman）、韦斯特（West）也提出很多有关伦理的原则及问题。这些原则及问题包括：（1）功利主义伦理——什么行为能给多数人带来最大利益？（2）比例性伦理——决策将带来什么好处和坏处，是否好处胜过坏处？（3）公正理论——该行动是否不偏不倚地应用于每一个雇员及每一个组织单位？（4）专业伦理——我是

否能在我的同事面前清楚地阐述我的行为？(5) 权力伦理——我的行为是否剥夺了他人应受到尊重的权利？(6) 组织对个人的伦理——该行为是否与组织伦理持一致，并且不与个人伦理冲突，基于组织的考虑是否压倒了一个人的利益？”^①

我国流行的公共管理学也讲，公共管理学的内容之一就是：“研究管理的文化环境、管理的价值取向及其具体价值涵义如公共管理中的安全、秩序、效率、公平等，研究管理中的价值的实现途径；同时，研究管理的道德和伦理规范及其在管理中的功能等。”^② 在层出不穷的学术论文中，《公民参与下的民主行政》的作者重申了西方学者奥斯特罗姆的主张：即“以‘效率’为主要价值取向转到以‘民主’和‘公正’为主要价值取向。”^③ 可见，行政权利和管理活动的“公共性”问题已经成为公共管理的首要价值目标了。

3. 行政管理规范与行政道德规范相辅相成

公共管理依靠什么进行管理？依靠它的规范体系，并以经济规范、政治规范、法律规范、技术规范等等为依据，当然，它也必须离不开人性、人道性、道义性，即道德规范性。例如决策的十条原则（信息原则、目标原则、预测原则、客观原则、系统原则、智囊原则、优化原则、动态原则、效益原则、可行原则），说到底还不是利益得失原则！而且还必须是有利于实现管理目标的利益得失原则！这岂不是公共管理的道德文化底蕴吗！再如，组织职能上的“合理性、有序性、规范性”；领导职能的“激励、

① [美] 刘国材：《MPA教育中的技术、价值与职业化》，《公共行政》2002年第4期，第77页。

② 《公共管理硕士（MPA）专业学位联考考试大纲及考试指南》，中国人民大学出版社2000年版，第49页。

③ 魏娜：《公民参与下的民主行政》，《公共行政》2002年第5期，第6页。

沟通、协调、奖励、处罚、示范”等等，说到底还不是充满科学精神和人伦精神的技术规范！还有决策的严密程序（问题发现、问题确认、建立议程、确立目标、拟订备选方案、评估备选方案、选择备选方案）、控制职能的一系列管理步骤（控制操作实施标准的确定、管理实际状况和偏差的测定、管理运行问题的分析、纠偏措施与对策的制定和实施）等等；它们不但有着“性质”上的特征，而且还有着“规范”上的特征，并且无处不体现着现代社会的道德要求和人伦关怀。换句话说，公共管理虽然以自己的技术规范来完善自己，但是，它的技术规范又是建立在经济规范、政治规范、法律规范、道德规范的基础之上的。或者说，它的学科规范创造性地贯彻了道德规范。

（三）行政道德主体与行政道德客体

从开始到现在，我们已经涉及到了许多行政道德现象：例如包含着所有制关系的“一定的环境和条件”，实际上，这是行政道德的经济政治关系基础；再如管理者与被管理者的人际关系，说到底还不是利益与道德的善恶是非关系？再如行政管理的职能和规范，它们都内涵着道德原则的伦理文化底蕴；又如行政管理的价值判断属性，这实在是行政伦理学的本质内容了。……为了说明行政道德这个特殊的道德现象，我们必须回到伦理学上来。在伦理学看来，行政道德应有三个基本结构，即道德主体、道德客体、道德本体。换句话说，具有丰富内容的公共管理必然是行政道德的职业载体和现实基础，因而也就必然有其道德主体、道德客体和道德本体。

道德主体是相对于道德客体而言的。相对而言，道德主体就是与道德客体发生关系的有意识、有目的、有活动的人或人格化了的团体、集团、阶层、阶级等等。可见，公共管理领域中的行政管理者和行政管理组织都属于道德主体。按照流行的说法，行

政管理者即是公务员。但是，公务员也要有个广义狭义之分：广义公务员包括行政领导，狭义公务员专指行政领导以外的公务员。公共管理组织是一种“人格化了的”道德主体，它包括：国家和政府的领导者、生产资料的所有者以及由他们以各种形式委托的代理人、各种非政府的公共组织的领导者。此外，道德主体还有另外一层涵义：道德作为一种社会化的“客观精神”，总要相对地独立为社会的精神、意志、理性、规范等等，成为与其他社会意识所不同的“道德主体”，即以“实践—精神”特质显现出来的人格化了的主体。即是说，相对于其他的社会存在而言，道德主体表现出来的道德品质、道德风尚和道德文化等等也是一种道德主体。但是，后一种道德主体必须以前一种道德主体为载体，只有前一种道德主体才是基本的道德主体。

道德客体是相对于道德主体而言的。相对而言，道德客体就是那些制约道德主体或为之提供场所的条件、关系、人、事件等。换句话说，凡是能够进入主体视野并能被主体所施加影响、与主体构成道德关系的事物，都属于道德客体的范畴。而且，道德客体对于道德主体的制约也是多方面和多层次的。所谓“多方面”的制约，是说道德客体涉及到经济关系和利益关系、政治关系和法律关系、文化关系和道德关系、社会舆论和主体良心等诸多社会现象。所谓“多层次”的制约，是说道德客体对道德主体的任何一种制约都是层层制约的。例如，良心的制约，就有阶级良心、职业良心、个体良心的层次。以目前我国的经济关系和利益关系而论，行政道德客体必然涵盖着以社会主义市场经济为基础的“一定的环境和条件”，必然涵盖着以社会主义政治文明为内容的“一定的环境和条件”，必然涵盖着以社会主义精神文明为特色的“一定的环境和条件”，必然涵盖着与时俱进的行政改革的“一定的环境和条件”，……

道德主体与道德客体是相对存在的，就是不同的道德主体之间也是互为主体和客体的。从主客体的结合上看，行政道德必然包括中央政府及其公务员道德、地方政府及其公务员道德、基层政府及其公务员道德。或者是行政组织道德、行政领导道德、公务员道德。

道德主体和道德客体又是相对于道德本体而存在的。明确了行政道德的主体内容、客体内容，我们还要研究它的本体内容，即本质、规律、特征、功能、作用等等，当然，它们不是本章的内容。

二、行政道德关系

（一）社会关系中的道德关系

实际上，行政道德关系是由“一定的环境和条件”中的经济政治关系决定的。因为，行政管理是从“政治管理”中独立出来的，它是一种政治思想关系。行政道德是一种具体的道德现象，它是一种道德思想关系。无论何种思想关系，都是由生产关系决定的。生产关系是一种重要的社会关系。在社会关系的总图景中，存在着物质生产和精神生产这两大社会关系。物质生产的社会关系其实就是物质资料的生产关系，因而简称为生产关系或经济关系。精神生产的社会关系也就是政治、宗教、艺术、道德等思想领域的生产关系，因而称之为思想关系。在生产关系和思想关系的相互关系中，生产关系是首要的和基本的社会关系，它决定着各种思想关系的存在和发展；同时，各种思想关系又以它们各自的功能反作用于生产关系。在思想关系的内部，即政治关系、宗教关系、艺术（审美）关系、道德关系之间，也有着相互渗透、相互促进的作用关系。如果从社会关系的整体上看道德关系，其情形大致为：

社会关系——生产关系——思想关系——道德关系——道德现象

那么，何为道德关系呢？

（二）何谓道德关系

所谓道德关系，就是以善恶价值为特征的人们之间的利益关系，即个人与他人、个人与群体的利益关系。在个人与他人的利益关系中，前者是作为道德主体的个人，后者是作为道德客体的个人，他们都有着多样化的“社会角色”；因而，这类道德关系还包括夫妇、父子、兄弟、姊妹、长幼、师徒、师生、朋友、邻里、同事、上下级、业务双方乃至其他上下左右的道德关系。在个人与群体之间的道德关系中，作为道德客体的群体必然包括国家、政府、部门乃至阶级、阶层等等。在个人与他人、个人与群体的两者关系中，前者往往是以服从后者为前提的，后者则总是以服从社会整体利益为前提的。就是说，所有具体的道德关系都是以服从社会整体利益为前提的。一般而言，社会整体利益不但包括民族利益、阶级利益、国家利益、长远利益和根本利益，而且还要兼顾集体利益和个人利益。况且，在社会主义社会，社会整体利益往往又以国家利益为集中代表。因此，在社会主义初级阶段，道德关系也就主要表现为国家、集体、个人三者之间的利益关系。其核心就是道德和利益这对基本矛盾，历史上称之为义利关系。我们讲道德关系决定道德现象，其实就是道德与利益这对基本矛盾决定所有道德现象。所以，它是伦理学的重大基本问题。

这里的“道德”是相对于物质利益而言的，也可以理解为道德利益或道德价值。例如良心、信用、人格等等，显然是一种精神性的道德利益。这里的“利益”是相对于道德而言的，实际上是指物质利益或经济价值。无论何种利益何种价值，都是人们通

过社会关系表现出来的不同需要。由于人们的社会生活仅限于物质生活和精神生活，因而人们的需要也就分为物质性利益和精神性利益。物质利益不管是否为人们所自觉意识，其本身都是客观存在的。它的产生和存在并不取决于主体的某种需要意识，而是由与生产力发展相适应的生产关系所制约的。即是说，人们的社会地位（如公民）和人们在生产关系中（如所有者）的地位，决定了他们的利益及其满足程度。同时，人们对利益的追求形成了行为动机，由此而展开社会活动。所以，物质利益不仅是人们发展社会生产力的激励因素，而且还是推动人们改造社会、改革同生产力发展不相适应的生产关系的深刻原因。当然，利益总是一定利益关系之中的利益。利益关系一般包括：国家、集体、个人之间的利益关系；道德利益与非道德利益之间的利益关系；概括起来就是：道德与利益之间的价值关系。

道德与利益之间的价值关系有两层涵义：

一是道德和利益谁决定谁和道德有无反作用的问题。如何回答这个问题，也就决定了如何解决道德的根源、本质、社会作用和发展规律的问题，而且是马克思主义伦理学与唯心主义伦理学和旧唯物主义伦理学的本质区别所在。在伦理学史上，客观唯心主义和主观唯心主义都是颠倒了道德与利益的关系，旧唯物主义则不能跳出不可知论的怪圈。只有马克思主义伦理学才最终揭示了道德的根源、本质、作用机制和发展规律。

二是社会整体利益和个人利益谁服从谁的问题。如何对待这个问题，也就决定了道德原则及其规范体系的确立，甚至决定了道德活动的标准、方向和方法。在人类历史上，道德发展无疑是一个否定之否定的漫长历程。其间，“民族利益高于一切”的原始社会道德早已被阶级道德（如古希腊的“古典四道德”、中国古代的“三纲五常”、近代西方的“人道主义”等）所否定，进

而,阶级利己主义道德被集体主义道德所否定的时代也已经开始了。但是,旧道德与新道德之间的道德冲突仍然一如既往,而且其焦点往往在于“谁服从谁”的问题上,却不在于其他问题。

可以看出,上述两个问题实际上决定了道德的本质及其所有道德现象。因此,道德与利益的关系问题,不但是全部道德的核心问题,也是整个伦理学的重大的基本问题。当然,职业生活和公共管理也有道德关系,也有道德和利益这个核心问题,因而,它也是职业伦理学和行政伦理学的重大基本问题。那么,何谓行政道德关系呢?

(三) 何谓行政道德关系

所谓行政道德关系,是指政府在行使国家行政权力、履行国家行政职能的过程中所形成的可以用善恶标准去评价的社会关系。在现实生活中,行政道德关系的范围非常广泛,一般可分为两个方面:一是政府系统内部的行政道德关系;二是政府系统与外部环境之间的行政道德关系。政府系统内部的行政道德关系包括:中央与地方、中央与部门、部门与部门、行政机关与公务员、公务员与公务员之间的行政道德关系。政府系统与外部环境之间的行政道德关系包括:政府与企业、政府与事业、政府与社会团体、政府与公民之间的行政道德关系。

那么,人们凭借什么来处理这些关系呢?凭借道德规范体系。道德规范体系的核心是道德原则。道德原则是体现一定经济关系的行为准则。因而说到底,道德原则在总体上支配着道德规范体系,指导着全部的道德活动。集体主义是体现社会主义经济关系的道德原则,因而也是行政道德规范体系的一个重要理论基础。

三、行政道德结构

关于道德结构，伦理学界有不同的意见。一般说来，我们可以从三个角度来把握道德结构：一是哲学认识上的道德结构，即道德本体、道德主体和道德客体；二是道德现象结构，即道德关系所决定的道德现象；三是伦理学基本任务上的道德结构，即理论基础、规范体系和实现方式。

（一）行政道德的内容向度

从哲学上说，道德是一种活生生的道德现象，它有自己的道德本体、道德主体和道德客体，由此形成了自己的构成向度。同时，行政道德也不是凝固不变的，它还有自己的发展逻辑和历史进程，由此形成了自己的时间向度。所谓构成向度，是说行政道德首先是一个自身发展进程，并以其特有的社会内容和本质力量活跃在特定的生活领域之中。所谓时间向度，是说行政道德又是一个自然发展进程，它展现出道德的新旧交替和古往今来。形象地说，构成向度好比是行政道德的链环形态，时间向度犹如道德的链条形态。在这种链环与链条的关系中，物质关系与思想关系相结合，行政关系与道德关系相结合，文化传统与时代精神相结合，一句话，历史成因与现实成因相结合，行政道德也就形成和发展，并且经由奴隶社会、封建社会、资本主义社会（半封建半殖民地社会）而来到今天，一举成为建设有中国特色社会主义的行政道德。因此，行政道德总是构成向度和时间向度有机结合的道德现象，在其时间向度中演绎和发展着它的构成向度，在其构成向度中相互作用着它们的道德本体、道德主体和道德客体。本体就是事物的本质或实质。因此，行政道德的本体内容无非是它的根源、本质、规律、功能、作用等问题，它的主体内容和客体内容也就是我们在前面所讲到的那些内容。因而，我们讲行政道

德结构，不但要注意到它的道德本体、道德主体和道德客体的内在联系，还要注意到它的构成向度和时间向度上的内在联系。只有这样，才能使之建立在自身联系和历史联系的基础之上，即建立在客观的结构关系之上。

（二）道德现象意义上的行政道德结构

行政道德不但有其构成向度和时间向度，而且也是整个道德体系中的一个组成部分。因而，道德关系决定道德现象就是一个普遍法则。道德现象又叫道德形态，它是道德关系所固有的各种矛盾的具体表现。在伦理学界，道德现象的内部结构往往被认为是道德结构。在道德结构的总图景中，被道德关系所决定的道德现象有三种，即道德意识形态、道德活动形态和道德规范形态。

其中，道德意识形态是指人类道德生活中所形成的善恶意识的总和。这种善恶意识又包括：在道德活动中发生作用的各种社会心理、个人心理、道德观念、道德态度、道德情感、道德意志、道德信念、道德思想，以及系统化了的道德理论体系等精神现象和心理层面的内容，一般以道德认识、道德情感、道德意志、道德信念为基本内容。

道德活动形态是指围绕一定善恶观念和道德意识而进行的群体活动和个体行为。它包括两种情形：一是泛指一切可以进行善恶评价的群体活动和个体行为；二是指为了培养一定的道德品质和情操，达到一定的道德境界而进行的群体活动和个人行为，两者共同构成生活实践方面的道德现象。一般说是道德行为、道德评价、道德教育、道德修养等，它们都是道德活动现象的基本表现形式。同时，他们又是道德品质得以实现的基本方式。

道德规范形态是指在一定社会历史条件下，评价和指导人们行为善恶的准则。在内容上，这种准则既包括人们在长期生活实践过程中自发形成的“应当”或“不应当”的利益关系或道德关

系，也包括一定社会和阶级以戒律、格言等形式自觉概括和表达行为善恶的标准和规则。在形式上，这种主张也有两种表现：一是通过思想家概括出来的明确而系统化了的，见诸于文字和语言的道德规范；二是以习俗、传统、习惯等方式存在的道德规范。此外，道德规范形态一般是由道德原则、道德规范、道德范畴所组成，因而具有层次性的结构特征。

道德意识形态、道德活动形态和道德规范形态的总和即是道德现象，并表现在三大生活领域之中。三大生活领域中的道德，是指社会公德、职业道德和家庭美德。相对于三大生活领域中的道德，理论界习惯于将道德称之为社会道德和公民道德。当然，在道德现象中，道德意识形态源于以道德活动为内容的道德实践，并经过长期的酝酿和概括而成为社会意识形态和行为规范体系，由此而形成道德活动的心理构造特征，并指导和支配人们的道德实践。相应地，社会公德、职业道德和家庭美德之间也是相互作用、相互促进的关系。这样，道德现象内部构造的因果联系也就显现出来，其情形大致为：

道德关系——道德现象——社会道德——三大生活领域道德

行政道德现象与道德现象在形式结构上是一致的。所谓行政道德形态，其实就是行政道德关系中各种矛盾的具体表现。行政道德意识形态、行政道德活动形态、行政道德规范形态是它的三大结构。

所谓行政道德意识形态，是指行政管理中产生的所有善恶观念的总和。它的内容包括：行政管理者在公共管理过程中发生的各种社会心理、个性心理以及相应的伦理观念、道德情感、道德意志、道德信念、伦理思想和系统化了的道德理论体系。行政道德意识不仅是现实道德关系和道德活动的客观反映，而且也在心理上指导着道德活动。

所谓行政道德活动形态，指的是在公共管理活动中，基于一定的善恶观念或道德意识而进行的个体行为和群体活动。其内容包括：一切可以进行善恶评价的行政组织行为和行政个人行为；为实现一定的建设目标而进行的行政组织行为和行政个人行为。根据这样的涵义，行政管理的所有活动形态都属于行政道德活动形态的范畴。因此，我们有必要对行政道德的活动形态作一些基本的了解。根据公共管理学的论述，行政管理的活动形态主要包括人的特性、资源形态、行为形态、职能形态、组织形态、关系形态、制度形态、文化形态、价值形态和规则规范形态。可见，公共管理的活动形态较之道德活动形态要细微得多。当然，在行政伦理学这里，公共管理的活动形态还要归结为行政道德行为、行政道德评价、行政道德教育、行政道德修养。

行政道德规范形态，是指在一定历史条件下支配和评价行政道德活动的规范体系。一般说来，它包括道德原则、道德规范和道德范畴。但是，由于职业劳动的制约，行政道德的规范体系还可以有其他选择。例如，近几年来，职业伦理学所惯用的八种规范范畴，就是一种明智的选择。在现实生活中，行政管理中关于决策职能、组织职能、领导职能、控制职能都有着丰富的行为规范，但在行政伦理学这里，则主要表现为有两种形式：一是经过理论加工的系统化了的规范体系，即如原则、规范、范畴等等；二是以习俗、传统、习惯等生活方式存在的不成文的规范体系。行政道德范畴主要有三个：行政行为、行政责任、行政权利。

行政道德形态的三大结构是相互联系和不可分割的整体。因为，行政道德意识指导行政道德活动，有着向活动形态转化的趋势；同时，行政道德活动又是行政道德意识的外部表现，是新的意识形态形成的生活基础，是业已形成的行政道德意识得以巩固和发展的根本条件；行政道德规范则是在一定的道德意识和道德

活动的基础上形成的，并集中体现着行政道德意识和行政道德活动的统一。因此，行政道德的规范形态也就成为划分行政道德历史类型，判定其道德水平的一个重要依据。

（三）伦理学意义上的行政道德结构

学术界认为，大凡成熟的伦理学，无不具备三个条件，即理论基础、规范体系、实现方式。就是说，以行政道德为研究对象的行政伦理学也同样要包括这三个结构，或者说，行政道德必须具有自己的理论体系、规范体系、实现方式。从这个意义上说，行政伦理学的三个结构其实也正是行政道德的三大内容模块。

这样看来，行政道德结构既有建立在内容向度基础上的道德本体、道德主体和道德客体，又有建立在道德关系基础上的道德意识形态、道德活动形态和道德规范形态，还有建立在伦理学体系之上的理论基础、规范体系和实现方式。这样一来，行政伦理学的研究方向也就非常清晰了。

四、行政道德的建设目标

行政道德的建设目标，其实就是行政伦理学的基本任务。至少，两者没有原则上的差别。因而，只要明确行政伦理学的基本任务，行政道德的建设目标也就确立起来。

关于伦理学的任务，历来有两项说、三项说、四项说几种类型等等。例如，美国现代伦理学家弗兰克·梯利在《伦理学概论》中讲：伦理学的任务主要是理论任务和实践任务两项。前苏联伦理学家季塔连科认为，伦理学应有三项任务：描述道德、解释道德、教育道德。过去，我们国内的伦理学往往根据党性和科学性相统一、理论和实践相统一、社会道德和个体道德相统一的原理，将伦理学的任务归结为四项：论述道德的起源、本质及其发展规律；确立共产主义道德的规范体系；探讨共产主义道德的构

成和培养共产主义新人的途径；批判旧道德、树立新风尚。这些理论成果，都有助于我们的思考。我们认为，行政伦理学的根本任务在于行政道德建设，其基本内容或建设目标主要在于理论基础、规范体系和实现方式，并且表现为理论建设、规范建设、品德建设和制度建设。既然是建设，就不是单纯的营建，其中也包括对腐朽道德的批判和清除，对优秀道德传统的继承和发扬。

（一）行政道德的理论建设

前面谈到，大凡成熟的伦理学，必然具备三个条件，即理论基础、规范体系、实现方式；当然，规范体系和实现方式在这里也首先是理论建设的内容。因而，理论建设乃是行政伦理学的首要任务。至于理论基础，行政道德建设离不开马克思主义伦理学的指导，甚至还要借助现代管理学、政治学、经济学、教育学、心理学和文化学等等，并且也离不开行政管理的实际。社会生活是不断向前发展的，马克思主义伦理学也不是封闭的体系。当前，改革开放的明显变化和与时俱进的现实生活，向所有道德学科提出了许多重大课题。因而，行政伦理学必须深入地考察行政道德的起源、基础、本质、功能、作用和发展演进的客观规律，科学地论证有中国特色社会主义行政道德的道德实践及其道德要求和道德体系，为道德建设发挥其理论先导的作用。当然，理论基础还要包括研究方法。

（二）行政道德的规范建设

理论界认为，道德规范体系是惟一体现道德意识和道德活动，兼有双重属性的道德现象，因而被公认为是道德体系和道德发展水平的显要标志。所以，规范建设必然是行政伦理学的一项重大任务。尽管道德规范形态已有其现成的理论形态，但在改革开放和与时俱进的行政道德生活中，哪里有一成不变的僵硬体系呢！因此，行政伦理学必须根据行政改革的伟大实践，根据集体

主义的道德原则，根据“爱祖国、爱人民、爱劳动、爱科学、爱社会主义”的道德规范，根据公共管理的科学性、制度性和规范性要求，根据行政道德意识和行政道德活动的共性要求，来论证和确立行政道德的规范体系，使行政伦理学成为一门具有严格技术规范的应用学科，将现实生活中的行政道德建设建立在科学规范的前提之上。在这里，我们将采取“规范范畴型”的模式。

（三）行政道德的品质建设

道德品质是个人道德意识和道德行为总体的根本属性。它与道德素养相当。道德素养是说人的道德品质是后天习养而成的。这等于说，道德品质是一定道德传统、道德学说、道德原则、道德要求经由主体的个性化创造而展现出来的道德形态，故而它总是体现着一个人的道德理想、道德人格和道德境界，在职业生活中还要表现为一定的道德操守。况且，道德品质、道德素养、道德理想、道德人格、道德境界和道德操守，都有其人生价值和道德价值的文化底蕴。故而，确立道德理想、培养道德品质、造就道德人格、提升道德境界、弘扬道德操守，历来都是伦理学的基本任务和道德建设的根本目标。对于我们的行政伦理学和行政道德建设来说，培育一代又一代的社会主义行政道德品质，同样是它的一个基本任务和根本目标。

（四）行政道德的组织建设

在现实生活中，一个行政品德的形成和发展有赖于道德行为的实现和道德习惯的养成。可是，每一个道德行为的完成和道德习惯的养成都不是轻而易举的事情，除了个人的不懈努力外，还需要组织的保障。因此，行政组织也就不仅仅是管理职能的执行机构，而且它还应该是一个道德塑造者。为此，行政组织就必须进行道德建设，使之成为一个维护道德行为、完善道德品质的伦理环境。那么，行政组织应该如何进行道德建设呢？库珀认为，

行政组织的道德建有四个构成要素，即个人道德品质、组织制度、组织文化和社会期待。

毋庸置疑，行政道德的四大建设任务非但不是割裂的，而且是紧密联结和辩证统一的，甚至是四大任务的协调发展，即理论建设、规范建设、品德建设的全面发展，其核心和整体即是行政道德建设。

第三节 行政道德建设的思维方法

由于行政道德是行政伦理学的研究对象，所以，行政道德建设的思维方法也就是行政伦理学的研究方法，只是两者的认识角度不同而已。在现代管理领域，行政道德建设显然是其行业发展的一个工作重点。因此，加强行政道德建设是深化行政改革的一项有目的、有计划的社会实践活动。为了取得改革与建设的节节胜利，人们不但要把握相关规律，完善其理论体系，还要有科学的认识方法，即行政道德建设的思维方法或行政伦理学的研究方法。理论界认为，思维方法或研究方法总是社会实践和科学研究所必备的前提条件之一；在现代学术活动中，如果缺少方法上的创新和突破，也就难有成功与效益而言。所以，行政伦理学的研究方法实在是行政道德建设的一个前提条件和制约因素。改革开放以来，伦理学的研究已经有了长足的发展，当然也包括研究方法的长进。学术界认为，现代伦理学的研究方法应该是一个层次性的结构体系，其中包括一般科学方法、社会科学方法和伦理学自身的特殊学科方法，由此构成一套科学而完整的方法论体系。毫无疑义，这种见解及其方法论体系对于我们的行政伦理学来说，都是宝贵的资源。当然，在借鉴这些思维方法时，我们还有

自己的思考。具体地讲，我们主要采用的是三种方法。

一、以“唯物史观”为基础的价值分析方法

我们之所以采取“唯物史观”主导下的价值分析方法，主要出于三点考虑。首先，唯物史观即历史唯物主义是马克思主义的理论基石。因而也是研究道德现象的惟一科学的方法。唯物史观认为，社会历史（其中也包括道德历史）的发展有其不可抗拒的客观规律，即社会存在与社会意识之间的作用和反作用的客观规律。所以，唯物史观或历史唯物主义的方法的引用，必然表现为历史分析方法，即将一定道德现象置于特定的历史条件和社会结构中，进行客观地具体地考察和研究，以便全面地揭示其发展规律和本质特征。因而，历史分析的方法也就必然是历史分析与现实分析有机结合的辩证方法。正是由于这一客观规律的发现和应用，才最终揭开了道德这个千古之谜，并为伦理学的科学发展奠定了坚实的基础。其次，作为一种具有价值属性的社会历史现象，行政道德与道德一样，也是从一定经济关系表现出来的利益中引申出来的，并且是一定社会、一定阶层、一定利益关系的思想反映，是为巩固和维护一定社会阶层的利益服务的。如果离开了利益，道德的根源、本质、作用、规律等等都将无从谈起。因此，与行政道德的价值属性相一致，行政道德建设可说是一种以人们的利益关系为核心的有关善恶评价的价值创造活动，行政伦理学可说是一门以人们的利益关系为基础的有关善恶评价的价值科学体系。所以，行政道德建设或行政伦理学也就必然运用价值分析的方法来考察其道德现象，揭示它对行政发展所具有的价值意义。一般说来，这种价值分析的方法主要着眼于三种价值分析：一是对行政道德价值的本质特征、内在结构和划分标准的分析；二是对行政价值观念形成和变化的价值导向的分析；三是对

行政道德社会价值和个人价值之间的互动关系的分析。通过这样的价值分析,行政道德的价值所在才会历历在目,行政道德建设才会深入人心。最后,系统分析方法即文化学的方法已成了现代学术研究所惯用的思维方法了。文化学是一种从整体上、结构上、层次上、价值上把握现实世界的思维方法,它集中体现了科技发展所创立的信息论、控制论、系统论等现代科学方法的优势,因而是对辩证唯物主义的深化、丰富和发展,并被公认为是现代哲学的最高层次。由于行政道德涉及构成向度和时间向度,涉及道德本体、道德主体和道德客体,涉及活动形态、规范形态和意识形态,涉及伦理学、经济学、心理学、教育学、哲学、史学乃至相关自然科学,所以就需要一种能统筹各方的思维方法。实践表明,能将各种因素和各种方法统筹起来的最佳方法只有文化学所倡导的文化价值分析方法。当然,能将文化价值分析方法确立在科学基础之上的正确选择也只有唯物史观。

二、以“实事求是”为核心的理论联系实际的方法

“实事求是”是科学研究的通用法则。实事求是的涵义就是“一切从实际出发,理论与实践相结合,实践是检验真理的惟一标准。”其作用对象就是行政道德建设。根据马克思主义的认识论原理,社会存在决定社会意识,社会意识反作用于社会存在。但是,在认识的辩证发展即“实践—认识—再实践”以至循环往复的过程中,社会实践始终都是第一和基本的条件。即是说,作为经济关系的社会存在,制约和决定着作为社会意识的道德现象;尽管道德也可以能动地反作用于经济基础,但是,由经济关系表现出来的利益始终都是道德发展的根源和条件,并且以其社会生活所特有的实践内容全方位地制约和决定着道德的发展变化,即实践是道德认识产生的源泉,实践是道德发展的动力,实践是检验善

恶判断正确与否的惟一标准，实践是道德发展的最后归宿。因此，“实践第一”即理论与实践相结合的法则，无疑也是行政道德建设或行政伦理学的通用法则。不仅如此，道德原本就是一种“实践—精神”活动，即社会实践所决定的社会道德及其要求与行为主体主观认定的道德规范及其精神境界的辩证统一。因而也可以说，道德在本质上就是一种“理论与实践相结合”的人文活动和社会历史现象。如果违背理论与实践相结合的法则，行政道德建设和行政伦理学的研究将是不可思议的。历史上曾经出现过道德决定论的重演，也出现过道德无用论的反复，其结果都在一定程度上将道德建设引入歧途。为了避免历史错误的再现，除了坚持唯物史观以外，还要善于坚持理论与实践相结合。当前，在改革开放、社会主义市场经济、一国两制、与时俱进的历史条件下，行政道德的现实基础和建设环境均已发生了深刻的巨变，道德实践不但富有时代和民族的特色，而且于共性之中凸现出许多热点问题，并且引起了各行各业和社会成员的广泛关注。那么，究竟是权力和金钱作怪？是人文传统和现代价值观念相左？还是物质文明与精神文明悖反？抑或是人性的反复无常？……这些现象，既是行政道德建设无法回避的问题，又是行政道德建设充满活力寻求发展的问题。如果回避这些问题，行政道德还能成立吗？行政伦理学还能发展吗？不言而喻，让伦理学理论回到现实中来，让实践精神升华到理论上来，这既是行政道德建设所崇尚的品格，也是行政伦理学所贯彻始终的一个研究方法。

三、以“规范伦理学”为主导的多元统一方法

作为一门具体的社会科学，行政伦理学还要确立一套适应自己内容需要的形式逻辑和技术规范，这就要在规范伦理学、描述伦理学和元伦理学中有所选择。应该说，这三种伦理学各有优劣

短长，至今仍是人们比较借鉴的一个方法论来源。规范伦理学的显要标志在于构建道德规范体系，由此而体现和明确善与恶、正当与不正当、应该与不应该的要求和标准，来为道德实践服务；规范伦理学的主要内容在于道德上的善恶与否即道德价值问题、道德上的应然与否即道德义务问题、行为主体的做人标准即道德品质问题；因此，规范伦理学就表现出价值分析、应然统摄实然、理想与实践相统一的特征。描述伦理学的标志在于“描述”，即不涉及行为善恶及其标准、不制订行为准则和规范体系，而是只对道德进行经验性的描述和再现，由此进行分析鉴别；描述伦理学往往注重道德与社会、道德与社会心理、道德与文化等社会关系的联系，因而形成了道德社会学、道德心理学、道德人类学、道德民俗学等应用伦理学所组成的学科群；所以，描述伦理学表现出经验描述和理性分析、边缘性和综合性、理论与实践的近似性的基本特征。20世纪以来，元伦理学在西方伦理学界居于主导地位。它的标志在于道德语言逻辑，即不关心道德状况的描述和分析、不制订行为规范，而是从语言学和逻辑学的角度出发来解释道德术语的意义，寻找道德判断的理由和根据；它在发展中形成了直觉主义元伦理学（包括价值论直觉主义和义务论直觉主义）和新实证主义元伦理学（包括感情主义和语言分析学派）两大派别，前者注重对道德的直接认识和把握，后者注重道德的科学求证；所以，元伦理学就表现出逻辑分析、中立性和超规范性、理论与实践脱节的特征来。毋须多言，纯粹的描述伦理学和元伦理学的方法很难适应行政道德生活的要求和中华民族的思维习惯，将它们作为规范伦理学的辅助方法，正好有助于规范伦理学的深化。

此外，诸如归纳法、演绎法、统计法、比较法等等，都不可或缺。但有了上述三种方法，它们的作用才能得以发挥。

第二章

行政道德本质

前面曾经讲到，行政道德包括本体结构、主体结构 and 客体结构。通过对主体结构和客体结构的分析，我们明确了行政道德的主体范围和客体范围。现在，我们再通过对本体结构的分析来揭示其产生、发展、本质、规律、功能、作用等问题。当然，行政道德的构成向度也是在时间向度的轨道上形成和发展的，因而它的全部内容就必然有其历史成因和现实成因。

第一节 行政道德的根源

行政道德的根源，其实就是它得以生成的成因。讲到行政道德的成因，就不能忽略三个问题：一是管理道德的起源；二是行政道德的发展；三是中国公务员道德的形成。

一、管理道德的起源

行政道德脱胎于管理道德。那么,管理道德又是如何起源的呢?

道德是人类最为关切的生活方式之一,以道德作为研究对象的伦理学是一门古老的学科。在马克思主义诞生以前,唯心主义伦理学、旧唯物主义伦理学、宗教伦理学的大小学派,为了揭示道德的本质和规律,都曾在道德起源问题上进行过不懈的探索,留下了道德神启说、道德天赋说、情感欲望说、动物本能说等不少论述,在一定程度上也确曾加深了人们的理解,只是都未能真正解开道德起源之谜。马克思主义诞生之后,这个问题才迎刃而解。

现代伦理学认为,道德的起源取决于两个条件:一是个人利益与社会整体利益相互关系的形成,因为道德必须以物质关系为前提;二是人们对道德利益关系有所意识并进行调节,因为人类自我意识的形成是道德产生的主观条件。根据这样的条件,我们会发现,道德是原始人和氏族部落在其生存、发展的活动中产生的。那时,人们为了生存和发展,往往通过风俗习惯甚至图腾崇拜、礼仪、禁忌、巫术等活动方式,首先在家庭内部和劳动管理上制定了严格的规定,由此形成了人类早期的道德意识和道德规范。

家庭是社会的细胞,两性关系是最直接最敏感的人际关系。所以,家庭是道德起源的温床。根据古人类学的论证,人类经过了原始状态的杂乱性交关系以后,又经过了血源家庭、普那路亚家庭、对偶家庭和一夫一妻制的家庭形式。^① 从中我们可以清楚

^① 参见《马克思恩格斯选集》第四卷,人民出版社1972年版,第31~70页。

地看到，原始人为了巩固其社会组织，调整社会秩序所形成的严格规定，它们不但具有不可违抗的强制性质，也是原始人自觉控制人类行为，不断增强自制能力的表现。显然，这种人为的自控行为，已明显受到了明确的规范意识的支配，还表现出实现民族整体利益的功利目的和强烈要求。这说明，“民族内部禁止通婚”是人类自我约束和自我协调的行为规范，它具有加强内部团结、巩固外部联系、约束个人行为动机和目的的作用。因而，“民族内部禁止通婚”乃是人类最早的道德规范之一。

当然，这一道德规范是与当时的生产力水平相适应的，与其并行的行为规范必然离不开物质生产活动，并且是围绕着生产关系而展开的，那就是原始人对劳动的组织管理。在血缘公社或更早的时期，原始人根据阴晴雨雪而进行采集活动，没有男女老幼和重活轻活之分，大家完全依靠自然法则进行劳动调节。到了氏族公社时期，劳动进一步分化出采集、捕捞、狩猎等不同形式，于是出现了按年龄、按辈分、按性别来分工的劳动规则。最有意义的是，这些规则已具有社会意识的性质，即有意识、有目的地运用“人为的规则”来进行能动的劳动管理；或者说，物质生产活动的道德意识在劳动中产生了。

围绕着原始人和氏族社会的生存和发展，围绕着物质生产这个最基本的生存条件，最早的行为规范和道德意识诞生了。当然，它们也是最早的管理道德规范和管理道德意识。同时也就标志着：道德由此而起源或形成了，管理道德由此而起源或形成了。有鉴于此，马克思主义认为：道德是一种社会意识，并由社会存在所决定，即经济关系决定道德关系，道德关系决定道德现象；道德是一种特殊的规范调节方式，即不依靠强制力量来执行，而是依靠一定的善恶标准和规范体系，通过社会舆论、传统习惯和内心信念来进行调节的；道德是一种“实践—精神”的社

会现象，它不仅是一种社会意识和行为规范即精神性的事物，而且是一种由实践所决定、并在实践中将“他律”内化为“自律”的实践精神；由此而成为把握世界的一种思维方式，即人类进行自由创造的一种活动方式。

二、行政道德的发展

（一）19世纪以前的“政治管理”道德

国家是行政道德发展的决定性条件。国家出现的先决条件是社会分工和私有财产。

在漫长的原始社会，新石器最终取代了旧石器，社会生产力有了明显的提高，引发了三次社会大分工，出现了畜牧业、手工业、商业与农业的分离。随着私有财产的出现，阶级和国家也顺势而出。阶级是以私有财产的多寡而区别开来的社会群体。国家是阶级矛盾不可调和的产物，同时又是调和阶级矛盾的政治工具。最早的阶级是奴隶主、奴隶和自由民，最早的国家便是奴隶制国家。

国家一经产生，首先就要维护阶级统治。为此就要有相应的政权组织来管理国家事务，这就是最早的政治管理。国家为了维护自己的阶级统治，还要设法稳定社会秩序。为此就需要确立相应的法律制度，这就是最早的政治法律制度，其中也包括行政法律制度。国家为了自己的生存和发展，还要有足够的物质资料。可是奴隶制国家本身并不从事物质资料的生产，它的物质需要只能依靠国家机器参与社会产品的分配，从而无偿地占有有一部分社会产品，这就是最早的财政收入。国家机器对财政收入的消耗，就是财政支出。财政收入和财政支出共同构成了国家财政。这就是最早的财政经济制度，其中也包括行政经济制度。可见，最早的国家是将统治职能和管理职能集于一身的政治管理，史学上称

之为“君主臣仆制”和“贵族官僚制”。这种“混合的”、“混沌的”政治管理经过了封建社会以后，一直延续到垄断资本主义时期。

恩格斯指出：实际上，每一个阶级，甚至每一个行业，都各有各的道德。因而，在阶级社会里，行政道德只能是统治阶级的行政道德。所以，在奴隶社会，奴隶制国家的行政道德只能是奴隶主阶级的行政道德。在封建社会，封建制国家的行政道德只能是地主阶级的行政道德。在资本主义社会，资本主义国家的行政道德只能是资产阶级的行政道德。当然，统治阶级的行政道德也并非一无是处。实际上，它们都是行政道德发展链条上的一个个链环。到了近代社会，尤其是到了19世纪末，资本主义国家的行政管理一直居于领先地位，他们的行政道德也经历了长期的反思和重建，并在现代社会具有了更加科学的意义。

（二）19世纪中叶以后的文官制度与公务员道德

行政管理学指出，公共行政的起点是近代社会。在近代社会的早期，西方各国通过资产阶级革命纷纷建立起资本主义国家。此后，在一百多年的岁月里，他们都处于自由发展的状态之中，政府的作用是极其有限的。这一时期，政府的作用主要表现在保护个人财产、维护社会秩序、保卫国家安全等方面。他们的理念是以“看不见的手”为核心的：只要遵循自由竞争的规律，经济就能繁荣，社会就会发展，人们就可以充分就业，贫穷就会绝迹……因此，政府不能破坏市场的自由运行，尽量少干预最好不干预市场的运行。这就是人们对政府这个“守夜人”的角色定位。对于这个时期的政府，人们则称之为“消极政府”或“有限政府”。

19世纪中叶以后，自由竞争逐渐为垄断所代替，一些发展较快的国家率先进入了垄断资本主义时期。垄断产生于资本主义

市场经济，但也破坏了市场经济的公平竞争，并成为经济发展的阻力，甚至带来了许多前所未有的社会矛盾，它对市场经济的健全、社会秩序的稳定、国家的安全，都有着严重的威胁。可是，垄断带来的问题已使社会无力自治，这就要求政府干预。政府对社会生活的干预也就表现为社会管理。但是，随着政府干预的广泛和深入，政府的规模日益膨胀起来。于是，社会对政府运行的技术化要求也就越来越高，专门研究政府行政体制和行政行为的学术活动也就活跃起来。这就意味着，行政学即将诞生了。

公务员制度是“消极政府”与积极行政的分水岭。所谓公务员制度，是一种以拥有处理政府日常事务职业能力和技术专长的文职人员为核心的行政人事体制。它把政府行政人员视作公共雇员，根据他们的行政才能和技术专长而加以录用和晋级，保证他们的职业稳定，提供合理的福利。它又以行政人员的行为表现及其业绩为根据，因而，文官制度即公务员制度也被称作功绩制。

公务员（Civil Servant）是个外来语，直译为全民服务员或公仆，通常译为公务员或文官。从定义上说，公务员一般是指政府行政部门中的工作人员。英国将公务员分为两类：政务官与事务官。政务官是通过选举产生或政治任命的各级政府中的主要领导人员，他们拥有行政决策权，有任期限制，与政党共进退。事务官又称常任文官，他们经由公开竞争考试获取公务员身份，是政策的具体实施者，一般为终身制。美国公务员的外延很广，包括政府雇员、准军事人员（如警察、消防员）、律师、公立大学的教授、牧师、医师等等。在法国和日本等国，从中央到地方的政府工作人员，在立法、司法、检查机关和公共事业单位供职的人员以及军职人员，全部称作公务员。

现代意义上的公务员制度，可以追溯到 1870 年英国格莱顿内阁颁布的关于改革文官制度的第二个枢密院令。但是，学术界一般把 1883 年美国彭德尔顿法案的通过作为现代文官制度的起点。美国自 1776 年宣布独立后，不断改革人事制度，不断完善公务员制度，其间经历了三个阶段。一是 1776 年至 1829 年，实行“个人徇私制”；二是 1829 年至 1833 年，实行“政党分肥制”；三是 1883 年通过《文官制度法》，制止“政党分肥制”，实行“功绩制”，直到现在。

“政党分肥制”是一种政治分赃制度，即选举中获胜的一方占有肥缺的制度，亦即“肥缺属于胜者”的制度。看来，这种分赃制度明显是一种任人唯亲的制度，官职恩赐是它录用公务员和组织行政队伍的主要方法。“肥缺属于胜者”的理念致使每一位总统上台后都大量任用自己的亲信，这就造成了行政主管人员的能力和素质下降，而且也不利于行政的连续性。因此，终止“政党分肥制”、结束“官职恩赐制”的呼声日渐强大，随着贫贱的格兰特总统的上任，旨在废除“政党分肥制”的行动也就开始了。

1872 年，格兰特总统组建了第一个文官委员会，专门负责制定和贯彻正确的规章制度、监督各部门的考试和考核。由于国会的反对，这个委员会仅仅存在了四年的时间就被解散了，但它的影响却是巨大的。最重要的是，它建立起一种功绩制的理念，由此促成了 1877 年纽约文官改革协会和 1881 年美国文官改革同盟的成立。1883 年，纽约文官改革协会起草的彭德尔顿法案在国会通过，美国文官委员会重新建立起来，并取得了组织上的合法地位。它按照“政治中立”的原则制定了大量的政策，有效地抑制了热衷于“政党分肥制”的人们谋取权力，从而使联邦机构逐渐地走向了“非政治化”的轨道。1887 年威尔逊总统的《行

政之研究》一文，被看作是美国文官委员会的实践经验总结和政策理念的概括。

如果说美国文官委员会的工作是现代行政学的实践前提的话，那么，在20世纪初由泰勒发起的科学管理运动又在科学化、技术化上对它产生了决定性的影响。“泰勒制”的基本精神，就是科学地确定每个工作人员如何以最佳的方式完成工作任务。显然，这与“功绩制”的原则是基本吻合的。在贯彻这个原则的时候，“泰勒制”采用“工作分析”和“工作评价”的手段，当这些手段被文官体制应用的时候，也就自然地转化为“职位分类”和“业绩考评”的手段了。而“职位分类”和“业绩考评”则突出地体现了这样的内容：“第一，它以职位为核心而不是以人为核心，让职位选择合格的人，而不是因人设位和因人设事；第二，职位分类和业绩考评要求有着科学的标准，职位的设置需要根据科学、高效的原则，业绩的考评也需要具有可操作性的标准；第三，加速了公共行政的非政治化，使行政体系主要从属于效率的目标。”^①

1929~1933年的经济危机，给资本主义经济带来了前所未有的打击：资源闲置、生产下降、金融崩溃，整个经济一片混乱，由此动摇了人们对自由经济的信心。这时，凯恩斯主义顺势而起，它给人们带来了福音。凯恩斯主义是一种论证政府全面干预经济社会合理性的经济理论。它认为：资本主义周期性危机的根源是投资需求与消费需求的不足，如果仅仅依靠市场自发调节的话，这些需求的扩大是无法实现的，所以每隔一段时间就出现一次危机，即通过抑制生产来适应需求不足的状态。在凯恩斯主

^① 张康之：《行政与公共行政的历史演进》，《公共行政》2002年第4期，第6页。

义看来，这是市场机制失灵所致。为了控制市场失灵，政府就要主动地、全面地干预经济活动。毫无疑问，凯恩斯主义与罗斯福的“新政”一拍即和，美国经济重新获得了活力。二战结束以后，主要资本主义国家纷纷仿效美国的做法，这就把“行政国家”推到了颠峰。

二次世界大战以后，法国开始建立和实行公务员制度。1946年，法国议会通过了《公务员总章程》，确立了现行公务员制度的基本准则。1959年，戴高乐总统发布政令，公布了新的《法国公务员总章程》。此后又公布了七个补充法规，使公务员制度逐步完善起来。

1947年，日本实施了《国家公务员法》。其中规定：公职人员不再是“天皇的臣仆”，而是“为全体国民服务的公务员”；规定了公务员制度的基本原则、任用原则、根本标准、录用方法等。1950年，在《国家公务员法》的基础上，又颁布了《地方公务员法》。此后，在这两个法律的基础上，又制定了一些配套法规，形成了日本公务员制度的法律体系。

德国是最早实行考任制的欧洲国家，18世纪时已形成较为完备的公务员制度。1953年，它颁布《联邦公务员法》，规定了公务员制度的基本内容，建立了现代公务员制度。

与传统的政府人事管理制度相比，西方国家所实行的现代公务员制度具有明显的变革特征。杨波先生认为，西方公务员制度经过一百多年的发展，逐渐形成了一套核心价值体系。(1)连续性和职业常任制度（或称永业制和终生任用制）。凡通过考试录用的公务员，无过失不受免职处分，也不受政党内阁更替的影响，其职务和工资具有永久性。(2)中立性和两官分途制度。政务官由选举或政治任命产生，与政府共进退；事务官通过考试录用任职，在政治上保持中立。法律还限制了公务员的政治权力，

如不得参与党派政治,有的国家还规定不得罢工等。(3)功绩性和注重实绩考评制度。强调公务员的公务员的工作业绩,建立和完善考试考核制度,把公务员的业绩同晋升、待遇、奖惩相结合,充分调动其积极性和主动性。(4)对公众的责任和法律规制约束。为确保公务员对公众的责任,西方国家制定了一系列法律和细致的规章制度特别是行政程序法规定的行政程序。(5)政治价值、经济效益及其管理制度。公务员制度更高层次的终极价值在于民主、公平、平等、廉洁、法制等政治价值和提高行政管理效能的效率价值,而这两类价值充分体现在公务员制度的各个环节之中。此外,还有公开、竞争择优等价值。^①《行政法学》则将西方现代公务员制度概括为“分类管理制度”、“依法管理制度”、“保障功绩制度”、“政治中立制度”和“职务常任制度”。^②只是,“行政国家”的膨胀又埋下了“行政失灵”的种子。

(三) 1980年以来全球性的行政改革

大致到了1970年前后,西方国家相继出现了一种新型的经济危机:低经济增长、高通货膨胀、高财政赤字、高失业率等等同时并存,这就是经济学所说的“滞胀”。于是人们开始怀疑政府干预,进而要求限制甚至取消政府干预。看来,政府对经济和社会的全面干预不仅导致了“滞胀”,而且也造成了施政成本增加和效率低下。也就是说,在凯恩斯主义指导下建立起来的政府干预模式使政府规模迅速膨胀,机构的臃肿致使效率低下、官僚主义严重,“官僚制”的所有弊端都暴露出来。因此,大约在

^① 杨波:《制度变革与价值冲突——近年来西方国家公务员制度改革评析》,《公共行政》2002年第5期,第55页。

^② 张世信、周帆主编:《行政法学》,复旦大学出版社2001年版,第119~120页。

1980年前后，英国率先进行了行政改革，然后便在全球风行开来。

1979年，玛格丽特·撒切尔就任英国首相，她所推行的一系列改革措施成为全球性的行政改革的标志。撒切尔首相的改革措施包括：发起反对浪费和低效益运动，成立一个效率工作组，对政府的有关项目计划和工作进行效率审计；实行大规模的私有化，将包括石油、电讯、钢铁、航空等著名公司在内的40多家主要国有企业卖给私人；对地方政府的预算开支实行总量控制；要求所有的地方建筑和公路建设在公共部门与私营部门之间进行公开竞标等。1988年，效率小组提出了《改善政府管理：下一步行动》的报告。根据这个报告的要求，英国政府开始把提供公共服务的职能从政府部门中分离出来，并专门成立了半自治性的“执行局”来承担这种职能。到了1996年，英国共成立了126个执行局，近75%的公共服务均由他们来承担。政府各部与执行局之间的工作关系依靠绩效合同来运行，即部长与执行局进行协商，在谈判的基础上就该局的任务和具体运行的灵活度达成协议。这样，部长们只关注预算总额和执行局的工作结果，各局则在预算支出、人事和具体事务的管理上享有足够的自主权。执行局的局长均由公共部门和私人部门的人员竞争产生，并且每三年重新申请一次，他们既具有工作的连续性，但也并非是终身制。为了选贤任能，局长的待遇相当优厚，对于成绩突出者，还要奖励她（他）相当于工资额1/5的奖金。

1983年和1984年，澳大利亚工党和新西兰工党先后上台执政，两国也推行了公共行政的改革。其中，尤以新西兰的改革为世人瞩目。在这次改革中，新西兰政府几乎废除了所有的公务条例，对核心公共管理部门进行重组，建立起数十个按绩效预算运行的小型部门，将价值50亿美元的公有工业私有化，将其他公

共行业变为完全自主的国有企业。新西兰的改革不但力度大，而且富于系统性，因而为国际社会所重，学术界称之为“新西兰模式”。1987年末，新西兰财政部出版的《政府管理》一书被誉为新公共管理的宣言。

美国自里根政府到克林顿政府期间，其行政改革也显露出系统化和全面性的特征。克林顿政府把“工作得更好而花费得更少”作为其行政改革的核心目标；于1993年提出了国家绩效检评条例；同时，各种行政改革措施在州、市、县等地方政府深入开展。到20世纪90年代中期，39个州实施了公共服务质量计划、29个州开展了政府部门绩效测评、30多个州简化了人事制度、28个州向公众征求关于公共服务的意见。

与此同时，加拿大、荷兰、法国、韩国、菲律宾等国也都进行了类似的行政改革。

对于1980年以来的行政改革，张康之先生做了很好的总结。他认为，从1980年代开始的这场全性的行政改革运动主要是解决三个方面的问题：第一，重新调整政府与社会、政府与市场的关系，减少政府职能，以求使政府“管得少一些但要管得好一些”；第二，尽可能地实现社会自治，鼓励社会自身的公共管理，也就是利用市场和社会力量来提供公共服务，以弥补政府自身的财力不足；第三，改革政府部门内部的管理体制，甚至尽可能地在一些部门中引进竞争机制，以提高政府部门的工作效率和为社会服务的质量，从而使政府彻底走出财政危机、管理危机和信任危机的困境。虽然不同的国家在改革中选择的路径和采取的措施不同，但共同的方面表现在精简机构、消减政府职能、放宽规制、压缩管理、政府业务合同出租、打破政府垄断、公共服务社区化等等措施的运用。这些措施在实践中的运用已经取得了很大的成功，但最为根本的是：这场全球性的改革运动反映了一个历

史趋势，那就是政府公共政策化和公共管理的社会化。^①

当然，1980年以来的行政改革也并非尽善尽美，它既改革了原有制度的弊端，又与业已确立的核心价值发生了激烈的冲突：（1）变革职业常任制与连续性的冲突。（2）两官分途制度的变革与中立性价值的冲突。（3）考绩制及绩效评估的改革与功绩性价值的冲突。（4）放松规制与对公众责任价值的冲突。（5）改革对经济效率的追求与政治价值的冲突。^②

通过行政改革的时间向度和构成向度可以看出，一番番的行政改革显然是由行政管理的弊端所引发的，说到底还是由行政管理所体现的利益关系所引发的，或者说是由行政管理所体现的行政道德关系所引发的，即由行政管理所体现的行政道德与行政利益之间的利益关系所引发的。也就是说，道德不但是行政改革的内容使一，而且也是行政改革的动力和标准。

三、中国公务员制度的建立与公务员道德

1978年以来，日益深入的改革开放是中国行政道德改革的大背景。1984年以来，由城市经济改革触发的政治体制改革则是建立公务员制度的直接原因。

1987年，中共十三大正式宣布改革干部人事制度，建立国家公务员制度，并设计了公务员制度的基本框架。1989年3月，公务员制度试点工作先后在国务院六个部局、哈尔滨市和深圳市进行。

① 张康之：《行政与公共行政的历史演进》，《公共行政》2002年第4期，第7页。

② 杨波：《制度变革与价值冲突——近年来西方国家公务员制度改革评析》，《公共行政》2002年第5期，第56～58页。

1993年4月24日,国务院常务会议通过《国家公务员暂行条例》,并于当年10月1日施行。这个条例共有十八章八十八条,计划用三年时间或更多一些时间在全国初步建立公务员制度。《条例》规定:本条例使用各级国家行政机关中除工勤人员以外的工作人员。此外,《国家公务员制度实施方案》则进一步明确了国家公务员制度的范围:(1)各级国家行政机关中除工勤人员以外的工作人员;(2)行使国家行政能、从事行政管理活动的单位中除工勤人员以外的工作人员;(3)上述国家行政机关中从事党群工作的人员(理论界认为,《方案》界定的公务员范围过窄,应由国家行政机关拓宽到司法机关、检查机关、党群机关等参照实行《条例》的单位。同时,对公务员作出政务类与事务类的划分)。

2000年,中共中央下发了《深化干部人事制度改革纲要》,其中一项重要内容就是将“国家干部”分解为三类:党政机关工作人员、企业管理人员和专业技术人员、事业单位工作人员。与此相应地建立党政干部人事制度、国有企业人事制度、事业单位人事制度(李烈满先生认为,党政机关工作人员,通常指各级党委机关系统、人大机关系统、政府行政机关系统、审判机关系统、检查机关系统等的工作人员。对于这些人员如何分类、如何归属管理部门,这是深化干部人事制度改革的重要任务。将公务员范围扩展至这部分人员,正好与《纲要》确定的框架相一致,与其他两类共同构成公务员、企业人员、事业人员为主干的基本框架)。^①

中国的公务员制度在适应“国情”的前提下,汲取了国际上

^① 李烈满:《对我国公务员范围与分类问题的思考》,《公共行政》2002年第4期,第63页。

的先进经验，开创了有中国特色的中国的公务员制度。与其他国家的公务员制度相比，中国的公务员制度既有共同之处，也有明显不同。例如，中国公务员在政治上必须接受中国共产党的领导，决不能像西方公务员那样地保持“政治中立”；中国公务员在思想上必须具有一定的社会主义觉悟，决不能将“西化”作为时髦；中国公务员在道德上必须坚持“为人民服务”，在行政管理活动中始终保持“人民公仆”的本色。

总的看来，中国公务员制度从无到有，并先后实现了四次明显的转换：一是从“干部”到“公务员”的概念转换；二是从干部人事制度的政策性管理到公务员制度的规范化管理的转换；三是以指令分配用人到公开考试录用的转换；四是从干部人事制度到公务员制度的转换。与此同时，以行为规范为标志的公务员道德也日益鲜明起来。根据国内理论界的论述，公务员道德的行为规范一般包括政治行为规范、公务行为规范、廉政行为规范和道德行为规范。其实，这些行为规范都是广义公务员道德的内容。狭义的公务员道德必然以其中的道德行为规范为标志。当然，我们讲公务员道德就不能仅仅停留在“狭义”的理解上，还必须从“广义”上来理解。

2002年9月，国务院行政审批制度改革工作领导小组召开第五次全体会议。会议披露：从行政审批制度改革开展至今，国务院65个有行政审批职能的和单位通过自查自纠及领导小组的核查，共清理出各类行政审批项目4159项，第一批确定即将取消的审批项目800余项。同时，全国大多数地方政府也按此路径，对各级政府设立的行政审批项目进行清理。

中共“十六大”以后，《国家公务员法》正在酝酿出台。遵照“政治建设和政治体制改革”要求，各级政府正在积极推进行政体制改革。

第二节 行政道德的本质

从上面的分析中可以看出,奴隶制国家的经济关系决定了行政道德关系和行政道德的产生。19世纪以来,西方国家的经济关系决定了行政改革和行政道德的发展。改革开放以来,以社会主义市场经济为特征的经济结构决定了中国公务员制度的建立和行政道德的建设。这种悠久的经济与道德的内在关系正是行政道德的根源。找到了行政道德的根源,就可以揭示行政道德的本质。本质是与现象相对应的一个哲学范畴。所谓行政道德的本质,是行政道德所有基本要素的内在联系及其包含着的一系列必然性和规律性的总和。就以行政道德而言,它既是一种职业道德,具有职业道德的本质属性;同时又是一种社会道德,还具有社会道德的本质属性。在伦理学上,道德的思想关系属性决定了它的一般本质,道德与其他意识形态相区别的善恶属性决定了它的特殊本质。到了行政伦理学这里,我们可以根据它在道德体系中的内在关系从四个层面上来把握它的本质:一是思想关系层面上的本质,二是道德关系层面上的本质,三是职业关系层面上的本质,四是行政关系层面上的本质。列宁指出:“人的思想由现象到本质,由所谓初级的本质到二级的本质,这样不断地加深下去,以致于无穷。”^①看来,我们采取的做法是合情合理的。

一、思想关系层面上的行政道德本质

从思想关系上说,道德既是一种社会意识,又是一种上层建

^① 《列宁全集》第38卷,人民出版社1972年版,第278页。

筑。作为社会意识，它是由社会存在决定的；作为上层建筑，它是由经济基础决定的。这里的社会存在指的就是生产关系，针对上层建筑而言就是经济基础，针对道德关系而言就是经济关系。马克思主义认为，经济关系决定道德关系，是所有道德现象的本质所在。那么，为什么经济关系决定道德关系呢？

第一，生产资料所有制的性质决定道德体系的性质。生产资料所有制、人们在生产过程中的地位和消费资料的分配形式，是经济关系的三大结构。其中，生产资料所有制是经济关系的基础，它的性质决定着经济关系的性质、社会制度的性质、国家政府的性质、行政管理的性质和行政道德的性质。我们常讲的原始社会道德、奴隶社会道德、封建社会道德、资本主义社会道德和社会主义社会道德，其来历就在于此。作为一种具体的道德现象，行政道德不但隶属于一定的社会道德，而且归根到底是由经济关系中的所有制关系决定的。

第二，经济关系表现出来的利益直接决定道德的原则和规范。恩格斯指出：“每一个社会的经济关系首先是作为利益表现出来的。”^① 经济利益作为道德的直接根源，决定着人们对个人利益与社会利益关系的理解和调整，而“理解和调整”的手段之中就有体现经济利益关系的道德原则和道德规范。例如，原始社会的公有制经济，必然产生统一的社会利益，并以风俗习惯来自发地维护社会整体利益，把个人利益从属于民族部落的利益。因而，“氏族内部禁止通婚”和“人为的准则”等风俗习惯便是原始社会的道德原则和规范体系。再如，奴隶社会的礼乐等级制度决定了它的“敬德保民”道德；封建社会的宗法等级制度决定了它的“忠君孝亲”道德；资本主义社会的资本雇佣制度决定了它

^① 《马克思恩格斯选集》第二卷，人民出版社1972年版，第537页。

的“个人主义”道德。在形式上，社会形态虽然表现为政治法律制度、基本经济制度、思想文化制度，在内容上还不是利益占有制度！为了使利益占有和人们的行为统一起来，或者说使利益占有得到实现和维护，就要有法律规范、道德规范与之相适应。于是，道德原则、道德规范也就得以确立，就是道德范畴也被赋予了时代内容。社会主义社会消灭了利益私人占有的经济条件，这就为集体主义道德原则及其规范体系的确立奠定了基础。

第三，生产关系内部的矛盾运动决定着道德的对立和斗争。所谓生产关系内部的矛盾运动，无非是占有关系与利益格局之间的矛盾运动，本质上则是生产关系与生产力适应与否的矛盾运动，并从基础上决定着道德的运动和发展。在原始社会，由于“氏族成员共同劳动”，人们既是经济利益的创造者又是占有者，他们的社会地位和利益关系是平等的。但是，旧有的风俗习惯也不断地为“人为的准则”所创新。随着社会大分工的出现，人们的占有关系开始发生变化，“人为的准则”也随之发生变化，最终出现了私有制、阶级乃至阶级道德。在阶级社会，生产关系首先将生产资料的占有者和经济利益的创造者割裂开来，由于人们的经济地位不同甚至根本对立，也就形成了同样不同或根本对立的阶级利益，并决定着各种道德体系的阶级属性、社会地位及其矛盾和斗争。从阶级属性上说，阶级社会充斥着的各种道德观念、道德规范、道德活动之间的对立和斗争，其实都是围绕着利益集团的现实利益而展开的，其根源就是以私有制为核心的生产关系。前面我们讲到的“混沌的”政治管理道德、“消极政府”的“守夜人”道德、“肥缺属于胜者”的“官职恩赐”道德、“文官制度”以来的“公务员”道德等等，都属于这种情形。就是“改革开放”以来的中国公务员道德，表面上虽然是社会意识的变化，本质上还是为了适应生产力发展的需要而改革生产关系所

致。从社会地位上说，由于统治阶级总是“支配着物质生活资料的阶级，同时也支配着精神生产的资料，因此，那些没有精神生产资料的人的思想，一般的是受统治阶级支配的。”^①也就是说，由于统治阶级拥有生产关系上的支配地位，因而他们的伦理思想和道德体系也就在所有道德体系中居于支配地位。当然，在征服自然和职业生活领域中，甚至在特定的历史时期内，不同阶级之间也存在着一定的共同利益，形成了相应的公共生活准则和共同的道德要求，而且是全人类所共有的道德财富，但也打上了阶级的烙印。在社会主义社会，占有关系和利益格局发生了根本性的转变。可是，所有制关系和利益主体的多元化之间仍有矛盾和斗争，因此也就决定了道德冲突、道德困境的普遍存在。

第四，经济关系的变化引起道德的变化。经济关系的变化归因于社会生产力，得力于社会意识形态和政治法律制度，进而带动道德的变化。例如，铁器工具的出现使生产效率大为提高，奴隶反抗的物质力量因之增强，奴隶主阶级终于无可奈何了。这时，有些开明的奴隶主以地租取代终身为奴的剥削方式。这样一来，奴隶成了农民，奴隶主成了地主，封建生产关系脱颖而出。过去，奴隶反抗是奴隶主最仇恨的一种不道德行为，现在，奴隶主为了避免奴隶反抗采取了一种新型手段，双方的利害关系出现了一个相互认同的统一，道德就出现了一次质变性的发展。在今天，道德的任何变化仍然起因于经济关系的变化。例如传统干部人事制度的改革、现代公务员制度的建立等等，不都是伴随着社会主义市场经济体制的创立，经受了“姓资姓社”的考验，才引发了道德观念的深刻变革吗！

不难看出，道德作为特定的思想关系和意识形态，是建立在

^① 《马克思恩格斯全集》第3卷，人民出版社1972年版，第52页。

一定的经济基础之上的，它的内容和特征、发展和演变都是由经济关系制约的。道德作为社会意识，不仅体现和反映着社会发展的利益关系和伦理要求，而且还具有人类精神的一般特征，甚至不仅仅停留在精神领域，它还要借助各种实现方式来发挥作用，成为上层建筑的一个组成部分。

二、道德关系关系层面上的行政道德本质

从道德关系上看问题，行政道德既是一种特殊的规范调节方式，又是一种把握现实世界的特殊思维方式。这里的“特殊”是相对于思想关系的“一般”而言，指的是道德所特有的善恶评价方式和“实践—精神”的存在方式，并决定了行政道德的道德关系本质。

（一）道德是一种“实践—精神”活动

人类活动主要是两大类：一是物质活动即实践活动，主要是物质资料的生产活动；二是思想活动即思维活动，包括科学理论、艺术、宗教和道德。马克思讲：“整体，当它在头脑中作为被思维的整体而出现时，是思维着的头脑的产物，这个头脑用它所专有的方式掌握世界，而这种方式是不同于对世界的艺术的、宗教的、实践—精神的掌握的。”^① 这里的“整体”即是客观世界。这里的“专有的方式”和“这种方式”，即科学理论和哲学思维的方式。这里的“实践—精神”即道德。根据马克思所讲，人类把握世界的思维方法共有四种，道德以其“实践—精神”的功能来把握现实世界。那么，马克思在这里为何将道德表达为“实践—精神”呢？

马克思之所以将道德表述为“实践—精神”，旨在进一步揭

^① 《马克思恩格斯选集》第二卷，人民出版社1972年版，第104页。

示道德这种思想观念、社会意识和人类精神所特有的本色。即是说，道德虽然是一种思想观念、社会意识和人类精神，但又不同于科学理论、艺术、宗教等其他的思想观念、社会意识和人类精神是一种以指导行为为目的、以形成正确的行为方式为内容的实践精神，或者说是一种“实践—精神”。既然如此，那么，这种实践精神显然是一种价值追求，它体现着主体的需要同满足这种需要的对象之间的价值关系，因而这种实践精神乃是一种道德价值。需要是人类活动的基本动机，并且有物质需要和精神需要的分别。相对而言，艺术、道德等精神需要是高层次的需要。其中，道德需要又促使人们结成相互满足的价值关系，推动人们不断地改善这种关系，调节人与人之间的交往、协作，完善人们的人格，形成人类特有的实践精神。既然道德是一种“实践—精神”，也就不仅仅是精神和价值，还有实践和行动。实践是有目的、有计划的能动活动，目的是人类活动的基本特征，也是人类精神进入实践的主要依据。道德目的也是如此，它决定了道德行为的方向和价值，并表现出精神作用于实践的功能；反之亦然，实践若要成为道德的活动，就必然将它转化为一定目的支配下的行为，为此就必须干预、调节人们的目的，通过调节目的而实现调节行为。目的又是行为的预期目标，与现实状况相比，它乃是一种理想。所以，道德作为实践精神又具有理想性。当实践精神将这种理想变为现实，就实现了自己的价值目标，从而表现出行为的义务性。义务是被意识到的道德必然性，既是外在的职责和使命，又是内在的道德要求。出于义务的行为必然是道德的，而且是将现实升华为理想的道义的行为。仅如上述，道德这个“实践—精神”已经涉及到诸多内容，由此表现出它所特有的双重性格和能动性能，因为它既是实践的，又是精神的，而且是相互作用的。

（二）道德是把握现实世界的一种思维方式

作为“实践—精神”活动，道德是以善恶判断把握现实世界的一种思维方式，这就与以真假判断的科学方式、以美丑判断的艺术方式明显不同。善恶判断的核心是道德价值。即是说，道德判断是认识道德客体、评价道德现象、调节社会关系、预测社会发展、形成行为准则等方式来认识、反映、改造和完善现实世界的。它以特有的价值标准将世界分为两部分，即善的和恶的、正当的与不正当的、应该的与不应该的，并且弘扬前者、贬斥后者，表现出把握现实世界的独到的价值和意义。

第一，道德不是被动地反映世界，而是从特定的善恶价值出发，能动地改造世界。这里的“世界”不只是与人类社会相对立的自然界，主要是指人类社会、人类活动和人类品质。这里的“改造”不只是物质手段作用于物质客体的实践活动，主要是指以精神手段来调节人与人的关系，使之符合某一价值要求的精神活动。道德的这种“改造”之所以必要，是因为人类只有结成群体才能进行生产和再生产，才能生存和发展；而人类群体及其生产和再生产只有在一定秩序和行为规范的统筹下才能不致于分崩离析，才能不出现混乱。道德就是运用其善恶标准和规范体系来促成稳定、和谐的社会秩序而为社会发展服务的。

第二，道德目的不是再现世界，而是对它进行善恶价值评价。善恶评价是道德把握世界的基本手段。道德评价离不开善恶标准以及风俗习惯、社会舆论和内心信念。风俗评价和舆论评价既是按照一定的道德准则展开的，同时也创造出新的行为规范，它们共同制约、指导着人们的行为。道德准则和规范作为评价的价值依据，规定着评价的对象和内容；同时也是评价的产物，因而代表着评价主体的价值取向。评价将善和恶、有价值和无价值、有意义和无意义加之于评价对象，往往会左右人们的态度和

价值取向，从内心和外界两个方面形成道德环境。对于个人而言，道德评价将外在的准则直接灌输于内心，形成自己的做人标准和价值目标；反过来，内心的标准和目标又作为评价主体，审查自己的动机、欲望、需要、意图等等，使之符合社会的价值要求 and 价值目标。

第三，道德把握世界不是盲从于人，而是提升道德境界。在现实生活中，不但善德与恶德并存，就是善德的境界也是有层次的。因此，在善恶交织、义利冲突、是非较量的现实生活中，道德思维方式绝非随波逐流，绝非盲从权势，更非屈从于邪恶势力，而是坚持价值原则和目标，恪守道德原则和规范，履行道德责任和义务，净化道德心理和情感，坚定道德意志和信念，提高道德能力和境界，完善道德品质和人格，为实现社会的道德理想而把握世界，以把握世界为社会发展作出自己的贡献。

毫无疑问，道德作为一种独到的“实践—精神”，是特殊的思想信念、行为规范、评价机制、理想境界、实现方式等等组合而成的精神价值体系，是调节社会关系、发展个人品质、提升精神境界、造就道德素质等社会活动的内在动力。这些内容，正是行政道德所体现着的道德关系内容。

三、职业道德关系上的行政道德本质

行政是否属于职业范畴，人们尚有疑问。可是，在伦理学里，所有道德行为都必须归属于三大社会生活领域的道德。若以三大生活领域而论，行政也只能归属于职业生活领域，行政道德也只能归属于职业道德。

职业是人们在社会生活中所从事的专门业务及其所承担的社会职责。职业是一种以社会分工为纽带而形成的普遍的社会关系。因此，它也是人们以其作为生活来源主渠道的社会实践活动

和生存发展的生活方式。职业活动的内容异常丰富，但是归结起来，无非是三项内容：承担社会义务，履行职业责任；行使职业权力，发挥本人才干；创造劳动成果，获取劳动报酬。简言之，职业的本质就是三个字：责、权、利。职业道德和行政道德的本质当然也是这三个字。

（一）“责”就是职位和责任，简称“职责”

在行政伦理学这里，行政责任是行政义务的内容。故行政职责也可以说是行政岗位上的责任和义务。每一种行政岗位都承担着一定的行政责任，体现着一定的行政义务要求，其内容大体有五个方面：一是充分发挥行政部门和行政岗位的职能；二是保持行政部门和行政岗位的目标和方向，而不能随意改变其方向；三是掌握和严格遵守行政规则，并按其要求行事；四是按计划完成岗位任务，并为行政行为承担后果；五是保持行政岗位和行政部门与其他岗位和部门之间的正常、有序的联系。

（二）“权”就是职业权利

任何从业者都享有一定的社会权利，即社会和企业所赋予的公共权利，习惯上叫做“职权”。在行政伦理学这里，行政权力的内容表现在四个方面：一是掌握、使用、管理和支配某些社会资源的权利；二是要求保证行政活动正常运行所必须的条件，如行政管理体制、组织管理制度、自由裁量权等自由发展的权利；三是在履行职责的时候，要求他人和社会给予配合和合作的权利；四是取得相应的劳动报酬和社会回报的权利。

（三）“利”就是利益

包括物质利益和道德利益，但以物质利益为前提。其实“职”和“权”的实质就在于处理各种不同的利益关系。以行政道德而论，每个行政岗位都要处理若干利益关系，如公务员个人与社会整体利益之间的利益关系、公务员个人与服务对象的利益

关系、公务员个人与行政部门的利益关系等。所以，行政管理实际上乃是各种利益的一个交汇点和结合部。客观地讲，每个行政岗位都涉及到国家、集体、个人的利益所得，其中也包括公务员个人的利益所得，并且是物质利益所得。

总的来说，职业道德和社会道德的本质一样，说到底是一种价值观，即人与自然、人与社会、物质与精神、利益与道德的和谐的价值观。具体说来，职业道德的价值主要表现在三个方面：一是人文价值，即行为后果人道不人道；二是功能价值，即人际关系调节得如何；三是经济价值，即实现更多的收益或利润。

四、行政道德关系层面上的行政道德本质

作为一种具体的道德现象，行政道德是由行政道德关系决定的。行政道德关系就是我们曾经说过的经济政治关系，它集中地体现着思想关系、道德关系、职业道德关系和的本质要求，由此面决定着行政道德的本质特征。由于行政道德集中地体现着思想关系、道德关系、职业道德关系和行政道德关系的本质要求，因此，它显然是一种具有多重价值关系的“效益”道德，例如“公仆”与“服务”、“公正”与“民主”、“效益”与“公共”。其中自然也少不了人文价值、功能价值和“经济”价值。

（一）行政道德是“公仆”服务于“主人”的“公共”道德

我们讲行政道德是“公仆”服务于“主人”的“公共”道德，其中有四个理由。

首先，“主人”具有“公共性”。“公仆”是相对于“主人”面言的。

那么，谁是“主人”？行政管理的“主人”是人民，人民不是某个行政组织的上级，而是所有行政组织的“主人”，所以他具有公共性。具体说，在一定的经济政治关系中，在行政岗位和

管理活动上，公务员依法成为一种特定的“受托人”，他们的“委托人”就是公众、政府组织和国家，即“人民”。在行政道德关系中，只有“人民”才是“主人”，而公务员自己则是他们的“公仆”。

其次，“公仆”具有“公共性”。在一定的经济政治关系中，公务员依法接受了“主人”的委托而成为“受托人”，也就接受了人民赋予他的“职责”和“职权”，“公仆”则是“职责”和“职权”统一体。由于公务员身上“职责”和“职权”不是自身固有的，而是人民授予的，因此他们显然是“公共性”的“职责”和“职权”。此时，公务员已经不是一般意义上的公民，而是具有“公共性”职责和职权的“公务员”了。从这里可以看出，“公仆”道德的“公共性”本性是不能撼动的。

再次，“管理”具有“公共性”。现代行政管理，从属于政治，并为政治服务。即是说，它必须有其为政治服务的管理范围和管理职能。行政管理的管理范围表现在两个方面：一是行政组织的内部管理，即公务员在行政组织内部对其人事人员、工作秩序、工作效率等的管理；二是行政组织对公共事务的管理，即公务员利用行政组织的核心作用，对国家公共事务、政府公共事务、社会公共事务的管理。行政管理的管理职能就是决策、组织、领导、控制这四个方面。那么，究竟是哪一种管理决定行政管理的本质呢？显然，“内部管理”不过是行政管理所必须的内部条件而已，只有“公共管理”才是行政管理的本质所在。况且，不论是“内部管理”还是“公共管理”，并包括他们的所有管理职能，都要归结为一点：“代理人”接受“主人”委托、按“主人”意志、对“主人”负责。因此，行政道德在本质上乃是“公仆”服务于“主人”的“公共”道德，或者说是行政道德的“公共性”问题。

最后，“价值”具有“公共性”。行政管理不但有其管理范围和管理职能，而且也要强调管理效益。行政管理的管理效益表现在两个方面：一是提高管理效能，即降低行政成本，提高管理效率等经济价值；二是为社会提供公共产品，即提高公务员道德素质和责任感，实现服务性、公共性、公正性、民主性等社会价值，或曰公共价值。那么，在两者关系中，究竟是“经济价值”还是“公共价值”才能体现行政道德的本质呢？“经济价值”不过是“内部管理”的价值所在之一，“公共价值”则不仅是“公共管理”的价值所在，而且是全部行政管理的价值所在。再以换位思考而论，“行政膨胀”或“效率低下”的“内部管理”必然要追求“经济价值”，那么，他们追求“经济价值”的目的又是为了什么呢？是为了更好地实现“公共价值”。假如说，“内部管理”与“公共管理”不成比例，即是说，高昂的管理代价与低下的管理效益不成比例，那就必须进行内部管理改革，而这种改革显然是以服从“公共价值”为前提的，而不是相反。也就是说，只有“公共管理”和“公共价值”才是行政道德的本质所在。因而在利益关系上，只有“公共性”问题才是行政道德的本质属性。长期以来，人们往往把管理目标的实现即追求经济效益作为行政管理的重点，但却削弱了行政道德的功能价值，即削弱了公共服务这个公共效益。经济价值固然是行政管理的价值目标之一，特别是在“行政膨胀”、效率低下之时，经济价值必然是实现管理效益的一个瓶颈。但是，经济价值虽然是内部管理的价值目标之一，却不是行政道德的本质特征。

既然行政道德在本质上乃是“公仆”服务于“主人”的“公共”道德，也就必然是体现一定经济政治关系的行政管理主体道德，即体现“公仆”与“主人”、“管理”与“服务”之间价值关系的公务员。也就是说，行政道德是公务员及其组织履行其行政

义务的“公仆”道德，是一种为“主人”服务的道德，即运用管理职能（决策、组织、领导、控制）来进行公益性服务的“公共”道德。

（二）行政道德是“公仆”行使“公共”权力的“公正”道德

行政道德既然是行政管理的道德，那么，它就必然在“承担社会义务，履行职业责任”的同时来“行使职业权力，发挥工作才干”。行政权力是行政道德的核心问题。那么，公务员手中权力是什么性质的权力呢？从本质上说，公务员手中权力是一种公共权力，因为他来源于人民这个具有“公共性”的“主人”。如果说，“人民公仆”表明了行政权力的人民（而不是个人）性质、“管理即‘公仆’的服务”表明了行政权力的应用性质的话，那么，如何行使人民赋予的行政权力则是行政道德的又一个价值属性和本质特征。我们应该如何行使行政权力呢？那就是公共管理学所指出的：平等、公平、公正、民主，即行政道德的“公共性”本质。

平等、公平、公正、民主等现代行政观是在与其对立面的斗争基础之上确立起来的。例如，“政党分赃”、“消极行政”、“行政膨胀”、“官僚主义”、“命令主义”、“文牍主义”、“家长制”、“一言堂”、“因人设事”、“徇私枉法”、“玩忽职守”、“推卸责任”等等，它们压抑积极性，抹煞人的能动性，破坏人际关系，为害极大。所以都是不道德的，都是为行政道德所不能容忍的。

平等是说，在管理规则面前，管理者与被管理者人人平等，没有特权；在服务对象面前，尽皆一视同仁，一律尽心服务。即说，平等是公务员履行管理义务、行使管理职能、进行管理服务的首要价值取向。或者说，平等是行政道德在行政权力上表现出来的一种本质特征。

公平是说，公务员在管理服务过程中办事公道，不循私情。

即是说，公务员在进行决策、组织、领导、控制的过程中实事求是，公正无私，办事公道。显然，公平也是公务员履行管理义务、行使管理职能、进行管理服务的必要价值取向。或者说，公平是行政道德在行政权力上表现出来的又一种本质特征。

公正是说，公务员在管理服务过程中，即在行使权利而进行决策、组织、领导、控制的过程中，特别是在面对相互冲突的利益关系时，能够坚持原则，不谋私立，不向邪恶势力屈服。即是说，公正同样是公务员履行管理义务、行使管理职能、进行管理服务的价值原则。或者说，公正是行政道德在行政权力上所固有的又一个本质特征。

民主即是一个权力观问题，又是一个制度观问题，同时也是管理活动中的民主行为问题。

既然行政道德是一种“公仆”道德，那么，它就必然是一种公正地应用管理手段而进行行政管理的“公正”道德，即运用人民赋予的公共权利来进行行政服务（决策、组织、领导、控制）的“公正性”道德。

（三）行政道德是“公仆”践行“民主行政”的“民主”道德

民主首先是一个政治范畴，同时也是一个管理范畴。民主管理既是现代政治管理的首要目标，也是现代行政管理的本质要求。当前，民主政治是我国制度文明的核心问题，民主行政也是我国行政改革的一个重大目标。

所谓民主行政，是指按照现代民主政治的要求建立起来的行政管理制度并据此而进行的行政管理。在这里，民主既是目的，又是手段，还是公务员在决策、组织、领导、控制的过程中实行民主管理的制度，而且还表现出公务员和行政组织的良好作风。

在现代行政理念中，民主首先是一个崇高而严肃的管理动机和管理目的。因为说到底，民主是为了造就这样的一种管理局

面：实现平等、公平、公正的管理局面；造成一种积极主动、群策群力、团结合作的工作局面和健康、和谐、积极进取的人际关系；并抵御官僚主义、专制主义、命令主义、文牍主义、裙带关系、黑色交易、玩忽职守、行政犯罪等不道德现象。显然，这是民主管理的首要价值目标。

其次，建立一个能够群策群力的民主行政制度是民主行政的重大价值目标和关键所在。实际上，民主行政若无制度的保障，它也只能是一种良好的愿望，甚至是一种空想。民主制度不是抽象的，而且是一种包括目的、手段、规则、程序、评价、监督在内的科学机制。因此，较之愿望或动机，民主制度实在是一种更加现实的价值目标。

还有，民主的实际进程必然使公务员的政治素质、道德素质和能力素质得以提高，从而使管理能力和管理效益也得以提高。

最后，民主作风也有道德属性。道德作风是道德形象和道德风尚的要素。公务员和行政组织表现出来的民主作风，无疑是一种具有强大感召力、推进力的无形资产。

毫无疑问，民主行政显然是一种体现民主政治的道德行政；反之，行政道德也是一种体现民主政治的民主道德。即是说，行政道德是一种努力实现民主行政的“民主性”道德。

既然行政道德是一种服务于人民的“公仆”道德，那么，它就必然以其民主行政的性能来为民主行政这个重大的建设目标而竭诚服务，即是说，行政道德是由民主行政决定的并为其服务的“民主性”道德。简言之，行政道德在本质上乃是民主行政的“民主性”问题。

从上述情形看，行政道德不但与职业道德和社会道德有着相同的本质，而且还有着自身所固有的个性本质，它们共同构成了行政道德的生命基因，决定着它的存在与发展。

五、行政道德的发展规律

讲到行政道德的发展规律，我们势必会想到行政管理现象的发展规律，这两者之间有没有联系呢？它们会有什么联系呢？应该说，行政管理现象主要是管理技能方面的发展规律，而行政道德则是更深层次的发展规律，即经济、政治、文化与道德相互作用的发展规律。

（一）行政管理现象的发展规律

行政管理现象的发展规律包括一般规律和特殊规律。它的一般规律是指所有管理现象普遍具有和遵循的规律。它们在各个行政领域、各个行政层次、各个行政组织中普遍存在并发生作用，支配着管理活动的进行和发展。对于行政管理现象的发展规律，我国的行政伦理学一般概括为六条。

第一，行政管理的人本规律。现代行政管理注重研究人的本性、人的心理以及动机和需要，考虑如何调动人的积极性和创造性，以形成强大的工作动力，从而实现管理目标。

第二，行政管理的组织规律。任何行政管理规律都必然以特定的组织为载体，采取特定的组织形式，运用所有的组织资源，使管理按照有序、规范、协调、高效的目标发展。

第三，行政管理过程的循环规律。行政管理必须经过计划、实施、检查、处理、反馈、调整等基本阶段的循环，才能延续下去。这是一种循环往复、螺旋式上升的循环发展规律。

第四，行政管理的择优规律。为了完成管理目标、进行有效的管理活动，任何管理活动都必须进行优化的设计、选择和调整，达到满意的管理效果。

第五，行政管理的权变规律。在实际管理过程中，任何管理都会受到确定性和不确定性因素的作用和影响。因此，任何行政

管理都要在遵循管理规范的同时,切实考虑到权变因素,并具有权变的能力和措施。

第六,行政管理的反馈规律。行政管理具有若干阶段和过程,每个阶段和过程都有反馈的信息,行政管理必须根据这些反馈的信息进行调整和改革,以保证管理目标的实现。

行政管理的特殊规律是指在不同社会形态、不同管理领域、不同管理组织、不同管理部门、不同管理层次、不同管理事务中,存在并发挥作用的规律。它在一般规律作用的基础上,支配着同一管理活动的进行。也就是说,行政管理除了必须遵循一般规律以外,还要遵循公共领域、公共利益、公共权力、公共组织、公共服务、公共事务所形成的特殊本质联系及其规律性要求。例如,一个省级地方政府的行政管理,除了遵循管理的一般规律以外,必然要考虑到国家利益和全省公众利益,由此形成了省级政府行政管理的特有规律。

(二) 行政道德发展的基本规律

道德是一个历史范畴。行政道德也是如此。它不是从来就有的,它也不会永远停留在一个水平上,它也要继续发展,最终还要消亡。行政道德之所以形成、发展和消亡,原因就在于它的内在规律。那么,行政道德发展的内在规律又如何呢?经过上面的论述,行政道德的发展规律已经明朗起来。

首先,行政道德的形成和发展格局是由经济政治关系决定的。

既然经济政治关系决定行政道德,所以从规律上说,行政道德的形成和发展格局都是由生产关系和政治关系决定的。如前所述,行政道德取决于行政道德关系,即经济政治关系。其一,经济关系决定政治关系,生产资料所有制是经济关系的核心和基础。也就是说,生产关系最终决定着行政道德关系,进而决定着

行政和行政道德的本质、内容、格局和发展。如奴隶社会、封建社会、资本主义社会、社会主义社会以及它们的行政和行政道德的演进，都是建立在生产资料所有制的经济基础之上的，它们的形成、发展和更替都是生产关系变动的结果。况且，行政关系还是一种特定的政治关系。实质上，生产关系的基本要求总是首先通过政治形式才得以彰显的。因此，较之其他道德，行政道德由经济关系所决定的作用关系还要直接得多。

其次，行政道德的发展趋势是螺旋式上升和不断进步的。

行政道德的发展趋势之所以是螺旋式上升和不断进步的，原因就在于它的善恶矛盾。既然善恶矛盾是行政道德得以发展的内在根据，所以从规律上说，行政道德的发展趋势必然是螺旋式上升和不断进步的。这是因为，行政道德一开始就带上了利益谁属的性质，由此发端了相互依存的冲突史：一方面是不从事物质生产、鄙夷生成劳动却占有劳动成果的行政道德；一方面是创造物质财富却又丧失独立人格的职业道德。到了资本主义社会，异化劳动是一种最不道德的人类劳动。当无产阶级登上历史舞台以后，资本主义行政道德也开始改造其“刀与火”的道德，转而依赖“民主”和“人权”，已经“丧失了最后一点羞耻心”的资本家搞起了“资本民主化”和“文官制度”，并在一定程度上缓和了利益冲突和阶级矛盾，也使资本主义的社会生产力得到了进一步发展。但是，它的利益冲突和道德对立非但不能根治，而且随着经济一体化和超强竞争战略的推行，还会继续转向其他民族和国际社会。在一些国度，当“一个阶级占有一个阶级劳动成果”的社会条件被否定之后，劳动者的精神生活也由从属地位上升为强大的精神力量，并且有着充分的发展空间。当传统模式和单一计划经济体制阻碍了社会生产力的发展时，社会主义的改革开放不但在经济领域内展开，而且也必然在行政道德领域内展开。在

经济领域内，社会主义市场经济管理体制的确立，尤其财政、税收、金融、外贸、外汇、计划、投资、价格、流通和社会保障等重大体制的改革，不但说明原有的生产关系已经出现了某种阻碍因素，也标志着社会经济的历史性发展。这些改革成果，就是在“阻碍”与“发展”的矛盾运动中所取得的历史性突破。在思想道德领域，社会主义道德和职业道德，尤其是行政道德建设，伴随着改革开放的步步深入和公务员制度的建立，在经受着“姓资姓社”和“精神疲软”的考验的同时，“为人民服务”精神、“集体主义”精神、“爱国主义”精神、“社会主义”精神、“人民公仆”精神等等再次强大起来。总之，行政道德与社会道德一样，总是以发展或阻碍生产力为善恶是非标准，总是由此而产生矛盾和冲突，总是由此而形成新生与没落、否定再否定的历史发展和螺旋式上升的趋势。

再次，行政道德的发展必将受到科学技术的牵引。

科学技术是生产力发展的排头兵。管理说到底也是科学范畴，行政管理同样属于科学范畴，并且也有技术规范。所以从规律上说，未来的行政道德必将受到它的牵引。固然，行政道德具有强烈的政治性，但也不能违背科学性。尤其在现代社会，科学技术这个第一生产力的作用更加突出。虽然科学技术往往是一把双刃剑，“科学至上”亦受到价值观的制约。但是，科学技术本身的意义仍是无可比拟的。试想，美国是当今世界上首屈一指的富翁，他们还会相信“上帝造人”的神话吗！日本是“拿来主义”的冠军，他们还会照搬“政党分赃制”的老黄历吗！中国是当今世界发展最快的一方沃土，人们还会重蹈“领导干部终身制”的复辙吗！科学技术确实使人聪明得前无古人而后有来者。试想，现在谁不知道信息和“知本”的价值！谁不知道经济大国出于科技大国！谁不知道“贫穷愚昧落后”不是社会主义！谁不

知道“民主政治”的深远意义！试问，“改革开放”是善还是恶？“行政改革”是善还是恶？“制度创新”是善还是恶？“与时俱进”是善还是恶？在行政生活领域，德高望重的老干部还不是很要为“公务员”所取代？传统的机关业务还不是很要为“电子政务”所取代？“4159项”行政审批项目还不是很要精简？……领导同志们讲得好：“要着重加强制度建设，实现社会主义民主政治的制度化、规范化和程序化。”同时要“以建立健全选拔任用和管理监督机制为重点，以科学化、民主化和制度化为目标，改革和完善干部人事制度，健全公务员制度。”显然，这是充满创新精神的科学论断。科学反映的是客观法则，因而它的认识价值和应用价值都是难以估量的。从这个意义上说，科学于人类只有善而无恶。科学是诚实的学问，技术是良知的物化。科学技术不屈从权势，也不做金钱的奴婢。如果出现了“官场腐败”或“政府失灵”，谁都知道问题出在哪里。可想而知，在阶级斗争和利益冲突客观存在的现实生活中，唯有科学技术才使人类破除迷信、解放思想、摒弃其狭隘的个人主义，点燃其诚实劳动、关心社会、服务他人的理想火花，为行政管理和社会进步作出平凡而高效的贡献来。

最后，行政道德是一个历史范畴。

既然行政道德是一个历史范畴，因而从规律上说，它将继续走向未来的发展前程。前面谈过，行政道德既是社会管理的需要，又是国家出现的产物。随着社会生产力的不断提高，提高到“社会的全而发展是每个社会成员自由发展的前提条件”时，“新的联合体”就会出现，国家随之消亡，行政关系也就不复存在，行政道德也就汇入到社会道德的“海洋”中去了。当前，社会生产力还要持续发展，行政管理还将与时俱进，行政道德还将出现繁荣发展的历史高峰。

从上述几条规律可以看出，行政道德的发展虽然有其自身的必然性，但它毕竟是道德发展和社会发展的一个分支系统，因而它不但与道德的发展规律一致，而且最终都是由社会发展规律所决定的，或者说是社会发展规律在行政道德发展上的具体体现。

（三）行政道德发展规律与行政管理发展规律的关系

行政道德现象的发展规律不同于行政管理现象的发展规律。因为，行政道德属于伦理学范畴，它的发展规律是一种道德哲学规律，即揭示行政道德的发展根据和发展趋势的规律；行政管理现象属于管理学范畴，它的发展规律是一种管理哲学规律，即揭示行政管理的客观要求和科学规范的规律。但是，两者并非没有联系：一方面，行政道德现象的发展规律从道德哲学系统揭示了行政管理现象的人文性，它可以加深我们对于行政管理发展规律的认识；一方面，行政管理现象的发展规律从管理科学系统丰富了行政道德现象的本质内容，它可以加深我们对于行政道德发展规律的认识。表面看来，行政道德发展规律与行政管理发展规律似乎没有必然联系，但在深层内容上是密切关联的。从关联性上把握两种规律的关系，对于我们理解行政道德发展规律还是行政管理发展规律，都是大有好处的。

第三节 行政道德的核心问题

通过上面的分析可以看出，行政道德是以行政角色（或行政主体）和行政义务、行政手段和行政权力、行政客体（或管理对象）和公共事务为本质内容的。实际上，它的这些本质内容也就必然地将我们引向它的深层结构。这就是行政道德的核心问题及其科学依据问题。

一、“权力为谁服务”是行政道德的核心问题

这里的“权力”是指行政权力，法学上称之为行政职权。所谓行政权利，是指行政主体在行政管理活动中所享有和使用的国家行政权力。它是国家公共权力在行政管理上的转化和表现形式。“权力为谁服务”之所以是行政道德的核心问题，主要取决于三个形成机制或三个原因：一是取决于行政组织所具有的行政职权；二是取决于行政道德的社会形成机制；三是取决于行政道德的职业形成机制。

（一）取决于行政组织的行政职权

行政组织的行政职权是依据国家的有关法律而获得的。国家法律具体体现国家意志，因此，通过一定的国家法律程序而获得的行政职权，必然是为这个国家服务的。一般说来，行政职权分为两大类型，即固有权权和授予职权。固有权权是根据行政主体的职能分工、层次级别等身份因素而由法律规范性文件所设定的、行政主体应当享有的职权。它随着行政主体的依法设立而产生，随着行政主体的撤消而消灭。取得固有权权的行政主体可称之为职权性行政主体。在实践中，固有权权主要赋予行政机关。授予职权是按照行政主体及有关组织的职能分工、层次级别等身份因素，本不应由其享有，或虽可由行政主体享有却不应由某一行政主体享有，但根据法律法规的特别规定或有关机关的依法决定，而由某行政主体或有关组织以行政主体的身份享有的行政职权。这种职权通常来自于法律、法规或有关机关的授权行为。得到法律规范授权的行政主体，可称之为授权性行政主体。固有权权和授予职权的行政主体都是国家机关，国家机关所具有的固有权权和授予职权是公务员职业权力的法律依据。行政职权在行政管理中总要表现为具体的动态形式，并由公务员的职业行为表现

出来。例如,行政管理规范制定权、行政决定权、行政命令权、行政措施实施权、行政裁决权、行政制裁权、行政救济权和行政合同权等。而且,行政职权在运作中必然呈现出主动性、自由裁量性、广泛性等诸多性质和特点,《行政法学》将其归纳为四项:强制性、单方性、不可处分性、优益性。^①

行政组织是一种专门管理社会公共事务的组织,它的任务就是执行国家立法机关的各项决议。我国立法机关对行政组织的道德要求是:(1)忠实完成国家立法机关各项决议的任务,贯彻与落实政府的各项公共政策,实现政府的意志。(2)行政组织为了完成自身任务,需要并掌握着管理社会公共事务的许多权利,它们的基本作用在于调整社会生活的基本秩序。即是说,行政组织权力是一种凌驾于社会之上的、以普遍社会生活为控制对象的公共权力,具有权威性和强制性。行政组织既然掌握这种权力,同时,他们也必须承担相应的责任,必须完成好本职工作,向人民负责。(3)行政组织作为管理公共事务的政府组织,国家利益、公共利益和人民利益是他们的最高利益,绝不允许行政组织谋求集团性利益,绝不允许任何组织公务员个人以权谋私。(4)行政组织在其行政体系和内部结构中需要做到高度的集中统一。高度统一的总目标和总任务是庞大的行政体系的工作核心;反之,庞大的行政体系必须以高度统一的总目标和总任务为工作核心。在庞大的行政体系之中,必然有一个统一的、自上而下的、层级节制的指挥与服从链条,所有行政组织的运行都是依靠这个权利链条而维系的。因此,行政组织中的任何部门和个人,都不能在工作中搞“独立王国”,任何缺少合法性的行政行为,无论在法律还是在道德上,都是绝不允许的。

^① 黄世信、周帆主编:《行政法学》,复旦大学出版社2001年版,第70页。

显然，上述内容也可称之为“权力为谁服务”的法律形成机制。

（二）取决于它的社会形成机制

在现实生活中，“经济关系—道德关系—职业道德关系—行政道德关系—行政道德”是行政道德的社会形成机制。从这个意义上说，社会关系系统中的经济关系决定了道德关系。可是，道德关系既具有社会整体性，又具有生活多样性。在职业生活领域，道德关系也就表现为职业道德关系；在行政管理领域，也就表现为行政道德关系。

前面说过，行政道德关系是指政府在行使国家行政权力、履行国家行政职能的过程中所形成的可以用善恶标准去评价的社会关系。也就是说，这里的善恶标准显然是行政道德关系的构成要素，并且是评价“行使国家行政权力、履行国家行政职能”的善恶标准。那么，这个“善恶标准”又是由谁决定的呢？那就是决定行政道德关系的经济政治关系。所有制关系是经济关系的核心，所有制关系的性质决定经济关系的性质和内容，进而决定政治关系的性质和内容，进而决定行政道德关系的性质和内容。这个“决定”的内涵是说，所有制关系的基本要求就是善恶标准：表现在政治生活领域，它就是政治是非标准；表现在道德生活领域，它就是道德善恶标准；表现在行政道德生活领域，它就是行政道德善恶标准。例如在西方，他们的社会关系系统决定了“个人主义”的善恶标准，并主导和支配着资本主义行政道德的规范体系。所以才有“政党分赃制”的滥觞，进而才有“功绩制”的崛起。又如在新中国，她的社会关系系统决定了“集体主义”的道德原则，并主导和支配着社会主义行政道德的规范体系。所以才有“人民公仆”的领导干部体制及其改革，才有“人民公仆”的公务员制度的创立。也就是说，“个人主义”是资本主义经济

关系的本质要求，它是资本主义道德（其中也包括行政道德）的善恶标准。“集体主义”是社会主义经济关系的本质要求，它是社会主义道德（其中也包括行政道德）的善恶标准。

可是在行政管理活动中，如何行使国家行政权力、履行国家行政职能为善呢？怎样行使国家行政权力、履行国家行政职能为恶呢？这就要由一定的善恶标准来限定，即由“个人主义”或“集体主义”来限定。然而，在行政管理活动中，“个人主义”或“集体主义”又该如何把握呢？一般说来，“平等、公平、公正、民主”地行使国家行政权力就是善（道德的），相反，就是恶（不道德的）。但是，何为“平等”？何为“公平”？何为“公正”？何为“民主”？在不同的“环境和条件”下、在不同的经济政治关系基础上、在不同的善恶标准的支配下，它们的性质和内容是不一样的，甚至截然相反。其中的共性特征就是谁的“公正”体现谁的意志，谁的“权力”为谁服务。因而在行政管理领域，特定的行政权力归属于特定的国家政府（即行政组织），特定的国家政府（即行政组织）拥有特定的行政权力，特定的行政权力是为特定的国家政府（即行政组织）服务的。所以说，“权力为谁服务”是行政道德的核心问题。

在现实生活中，由于所有制性质有别，决定了国家政府的性质有别，决定了行政组织的性质有别，决定了行政权力的性质有别，由此决定了“权力为谁服务”的核心问题。从基本类型上说，“权力为谁服务”主要表现为两类：一是西方国家的“为国民服务”，一是中国行政的“为人民服务”。

（三）取决于它的职业形成机制

公务员之所以成为公务员，首先在于它隶属于某个具体的行政组织。为了完成管理工作，公务员必须掌握相应的行政权力。这种行政权力就是它所隶属的行政组织所赋予的。在行政组织

中，行政权力通过管理者与被管理者之间的“决策与执行”、“指挥与服从”等关系表现出来。

从内部机制上说，“行政组织—行政角色（即行政职位）—行政责任（兼有权利）—行政行为”等职业关系系统的基本要求统统归结为行政责任的实现，即行政道德义务的实现，它是体现行政道德本质的品德形态。实际上，无论是行政道德责任的实现还是行政道德权力的行使，说到底，都是与利益关系相联系的人生观、价值观问题，由此形成了与人生观、价值观相联系的行政责任感和行政权利观问题。而责任感和权利观都不是孤立的，都是在行政道德的“责、权、利”关系上形成的，甚至是在权利与义务的关系中形成的。实际上，高尚的责任感只有通过工作行为、专注程度和工作绩效才具有现实性，即通过行使权力、发挥才干才得以成立。或者说，若无行政权力这个物质力量的展现，责任感也就不能成立。反之，正确的权利观则是以义务（或责任）的实现程度为客观依据的。即是说，权利观的真实性就在于责任感的实现程度。因而，如何尽职尽责，如何行使权利，实在是一个相互关联的不可割裂的根本性问题。那么，如何使责任感和权利观不出差驰呢？那就必须明确行政管理的实际意义。实际上，行政管理的实际意义就在于：行政组织和公务员，为了实现特定的管理目标而卓越地行使行政权力。为此，公务员就必须解决自身的“能动性”问题，必须明确行政权力的本质或实质问题，即行政权力如何使用的问题，即“权力为谁服务”的问题。毫无疑义，“权力为谁服务”显然是行政道德的本质和核心。

在现实生活中，由于人生观、价值观有别，决定了公务员责任感和权利观在性质和内容上的差别，由此决定了“权力为谁服务”的核心问题。从基本类型上说，“权力为谁服务”同样表现为两类：一是西方国家的“为公众服务”，一是中国行政的“为

为人民服务”。

二、“人民公仆”是中国公务员的行政角色

公务员是一个“行政角色”。“人民公仆”是公务员的本义。但是，只有在现代中国，“人民公仆”才能成为公务员这个“行政角色”的核心内容。

（一）有着“角色—责任”的客观依据

“角色—责任”是行政道德的主要发生机制，行政角色和行政责任是互为因果的。在现代中国，公务员这个行政角色绝不是一个抽象的术语，而是有其鲜活的现实内容。《行政法学》认为：行政责任是指行政主体在行使行政职权的过程中所必须承担的法定义务。它具有三个鲜明的特点，即不可推卸性、法定合理性、与行政职权的并存性。在行政责任的内容上，行政主体的种类繁多决定了行政责任的内容多样化，但概括起来主要是四项：（1）忠实履行职权，谨守权力宗旨；（2）严格遵守权限规定，不得越权行政，不得滥用职权；（3）信守法定程序，严守合理原则，不得随意行政，不得不当行政；（4）正确适用法律，讲究事实证据，不得主观臆断，不得错误“适法”。即是说，行政责任不但有其确切的内容，而且有其确切不疑的合法性。

表面看来，“角色—责任”无非是一种揭示行政道德何以生成的认识方法，但在事实上，角色之中有差异，责任之中有区别。例如，中国公务员在政治上必须接受中国共产党的领导，决不能像西方公务员那样地保持“政治中立”；中国公务员在思想上必须具有一定的社会主义觉悟，决不能将“西化”作为时髦；中国公务员在道德上必须坚持“为人民服务”，在行政管理活动中始终保持“人民公仆”的本色。从客观依据上说，“人民公仆”既是体现社会主义祖国的行政道德关系、行政道德责任、行政道

德权力的社会角色；又是具有行政道德意识、行政道德行为、行政道德品质的道德主体。他之所以成为行政道德主体，主要是由于他在客观上已经成为自己国家的行政道德责任、行政道德权力、行政道德利益的法定代理人。即是说，社会主义的经济政治关系决定了中国公务员的行政道德责任是“执政为民”，其行政道德角色就是“人民公仆”。

（二）有着“环境和条件”的现实依据

公务员是个外来语，通常译为公务员或文官，直译为全民服务员或公仆，即人民公仆。可是，行政管理是以“一定的环境和条件”为前提的，行政道德是由一定的经济政治关系决定的。因此，不同“环境和条件”下的行政管理在性质和内容上是不尽相同的，不同“经济政治关系”上的行政道德在性质和内容上也不可能完全相同；由此也就决定了“公务员”这个关键的行政角色在性质和涵义上的不同。对于公务员这个术语，西方为何译为公务员或文官，而不直译为人民公仆呢？其中显然有着“译者”的深思熟虑，由此可以看出人们对“公务员”这个术语在性质和涵义上的不同选择。

人所共知，公务员的发祥地是英国、美国等西方国家，资本主义私有制的物质文明、制度文明和精神文明是那儿的“环境和条件”。与此相适应，个人主义则是那里的人性论、人生观、价值观和道德原则，哪里有“人民公仆”的氛围！不过，他们也意识到个人主义的危害（例如政党分赃制、行政失灵引发的官僚制弊端等），也力图有所改善，也作出了不少努力，于是高举起人道主义的大旗。可是，西方的人道主义仍然是资本主义的人道主义，其核心仍然是个人主义，而“个人主义”怎能与“人民公仆”同日而语呢？还是译为“公务员”和“文官”来得好些。这样，既可回避“人民公仆”带来得的冲突，又可能动地为资本主

义的经济政治关系服务，即为资本所需要的社会公共事务服务。当然，西方国家毕竟是行政改革的先行者，公务员制度的持续发展业已富有科学成果，并成为现代人类的共有财富。^①

“人民公仆”是公务员的本义。但是，只有在“一定的环境和条件”下它才能顺其本义。这个“一定的环境和条件”只能是以生产资料公有制为基础的社会主义物质文明、制度文明和精神文明。即是说，只有社会主义的公务员才是真实意义上的“人民公仆”，“人民公仆”是中国公务员的职业本色。它不但有其“环境和条件”的现实基础，而且还有其历史传统和思想根源。

1871年，巴黎的无产阶级打碎了旧的国家机器，建立起世界上第一个无产阶级政权——巴黎公社。巴黎公社废除了等级和特权，人民成为国家的主人，公社的管理干部不论职位大小、地位高低，都是对“社会的负责的公仆”，^②都是“为组织在公社里的人民服务”的。^③同前。为了防止人们去追求升官发财，防止国家和国家机关由社会公仆变为社会主人，公社明确规定：公社委员必须选举产生、必须对选民负责、必须接受选民监督、对不称职者必须随时撤换，公社公职人员必须确保“人民公仆”的本性。此后，其他国家的无产阶级在建立新生政权和生产资料社会主义公有制的同时，也就建立了“人民公仆”的干部管理体制。当然，社会主义国家的干部既是国家的主人，又是人民的公仆：在公民与国家（社会）的关系上，他就是主人；在干部与人民的关系上，他就是公仆。由于社会主义国家是人民的国家，所以，只有人民才是国家的主人，干部则是为人民服务的“公仆”。

新中国成立以后，劳动人民成为国家和社会的主人，“领导

① 黄世信、周帆主编：《行政法学》，复旦大学出版社2001年版，第74页。

② ③ 《马克思恩格斯选集》第二卷，人民出版社1972年版，第376页。

干部”们也以其“人民公仆”的姿态和作风，领导全国人民进行着艰苦奋斗的社会主义建设。但在单一计划管理的体制下，干部管理体制的弊端则日益显露出来，例如终身制、家长制、机关臃肿、人浮于事、效率底下等等。因而在改革开放以后，中央政府循序渐进地推进了行政管理的改革，建立起继续保持“人民公仆”本色的公务员制度。

（三）有着“与时俱进”的中国特色

中国的行政体制改革自改革开放以来，已经进行了六轮，发生了四次历史性转换。现在，它又开始了第七轮改革，其价值取向就是“公共性”、“公正性”、“民主性”。公务员这个行政角色的产生，一般有两条途径：一是民主选举、二是考核招聘；在此基础上，由组织任命。其中，政务官（或领导干部）由上级机关颁发任命书，事务官（即普通公务员）由人事部门签定聘任合同。职业生活和职业道德的实质就是“责、权、利”三项内容，行政管理和行政道德的实质也离不开这三项内容，但它又有着与其他职业道德所不同的个性特征，因而，行政道德的本质则主要是它的“公共性”、“公正性”、“民主性”。

三、“执政为民”是中国行政道德的核心问题

（一）“执政为民”是中国行政道德与其他西方行政道德的本质区别

“为全体国民服务”，是日本《国家公务员法》对公务员的基本要求。日本的“国民”包括：皇室、资本家、公务员、工人、农民等等，其阶级差别至为鲜明。因此，以“为全体国民服务”来表述日本行政道德的核心问题，显然是切合他们的国情的。那么，我们中国行政道德的核心问题应该如何表述呢？那就是“为人民服务”，即“执政为人民”，简称“执政为民”。2002年11

月，江泽民同志在“十六大”的政治报告中讲：“贯彻‘三个代表’重要思想，关键在坚持与时俱进，核心在坚持党的先进性，本质在坚持执政为民。”不难看出，这段话用来概括中国行政道德的本质，也是极其恰当的。那么，我们为何有此断语呢？除了行政道德的外部形成机制、内部形成机制和法律形成机制以外，仍然没有其他根据。虽然上面我们已讲过不少内，但在这里，还要涉及到思想原则方面的问题。

（二）“执政为民”是“为人民服务”的切实体现

在现代中国，“以公有制为主体”的社会主义根本经济制度决定了“人民民主”的政治法律制度和以“为人民服务”为核心的思想文化制度。同时，“以公有制为主体”的所有制关系决定了“集体主义”的物质利益原则，进而决定了“集体主义”的思想道德原则。可见，“以公有制为主体”与“人民民主”、“集体主义”与“为人民服务”，正是社会道德乃至行政道德的“环境和条件”，由此成为“人民公仆”所以成立的“环境和条件”，由此成为“执政为民”的现实基础。

“人民”是一个政治术语，它与“国民”明显不同。在古汉语中，“人民鸟兽草木之生物”，义指人类。^①在阶级社会，“民可使由之，不可使知之”，“人”和“民”往往表现为对立关系。是什么原因消除了对立关系、使“人民”成为社会的主人了呢？是社会主义制度。不仅如此，就是社会主义的国家政权也是为人民服务的。除了人民的利益，社会主义国家再无别的利益。这就决定了“为人民服务”的政权性质，决定了“执政为民”的行政管理性质，决定了“执政为民”的行政道德性质，决定了“人民公仆”的公务员性质。因此说，“执政为民”是中国行政道德的

^① 《管子·七类》。

核心问题。

可见，“执政为民”是说，在现代中国，人民共和国的行政管理是为了人民利益而进行的国家公共事务的管理。因此，确保人民利益的实现才是行政管理的核心目标。除了人民利益以外，它再无其他核心目标。

可见，“执政为民”是说，在现代中国，行政管理所必须的行政权力归属于人民，即是说，这些行政权利是一种以人民为所有权的公共权力，而不是某些小团体或个人的私人权力。除了人民这个所有者以外，它不属于任何人。

可见，“执政为民”是说，在现代中国，行政组织和公务员不是孤立的组织和孤立的个人，而是代表人民或国家使用行政权力、进行行政管理的“人民公仆”。除了行政管理以外，他们不能滥用这些权力。

凡此种种都确切地表明，中国行政道德的核心问题只能是“执政为民”，而不是其他。

（三）“执政为民”必须以“公共产品”为现实内容

“执政为民”不但有其本质内容，还必须有其“物质”成果，这就是“公共产品”。为人民提供“公共产品”，是中国行政道德的全部价值所在。“公共产品”是与“私人产品”相对而言的。例如食品、衣服、手表等等，都属于“私人产品”。“私人产品”具有排他性，只要消费者支付了商品的价格，就获得了它们的所有权，并对他人具有排斥性。相对而言，国防、教育、科普、交通、广播、环境、秩序等等，都属于“公共产品”。“公共产品”有两个基本特征，即非排除性和非竞争性。非排除性是说，公共产品的消费是集体进行、共同消费的，其效用在不同消费者之间不能分割。这样，也就不能将不为公共产品付费的个人排除在外。非竞争性是说，公共产品一旦提供出来，任何消费者对它的

消费都不影响其他消费者的利益，也不影响整个社会的利益。例如公路，大家都是免费行走的；例如“九年制义务教育”，学生们的学费只是微小的一部分，大部分费用是由国家财政支付的；例如绿地、水面、大气的治理，其费用也是国家财政；例如国家机关的公务活动，其情形也是如此。在现代社会，除了国防以外，纯粹意义上的公共产品虽说已不多见，但在混合产品中仍有公共产品的构成，它们依然是“执政为民”的现实内容。同时，“平等”、“公平”、“公正”、“民主”、“秩序”、“伦理”、“责任心”等等，又是一种精神性的公共产品。

说到底，“公共产品”是“执政为民”的全部价值所在，“执政为民”是中国公务员的神圣义务，“执政为民”是中国行政道德的内核。

第四节 行政道德的能动作用

行政道德是一种具体的职业道德，它不但具有善恶属性、发展规律、基本特征等本质内容，而且拥有自己发挥作用的活动空间——行政道德生活领域。从伦理学意义上说，行政道德生活既有道德主体也有道德客体。因而，行政道德生活既是行政道德的载体，又是行政道德的作用对象。行政道德的作用是外在的，但作用的根据是内在的。这里的作用根据，指的是行政道德被经济关系决定以后，它所固有的相对独立性和基本功能。一般说来，事物的结构决定其本质和功能，功能的发挥就是我们常说的作用。因此，行政道德的相对独立性、基本功能、社会作用是有着内在联系的一个作用机制。这个作用机制的现实运动，就是行政道德的能动作用。

一、行政道德的相对独立性

道德原理显示：经济关系决定道德，道德与经济基础是一致的；道德形成以后，又以自己特有的能动性反作用于经济基础，甚至与经济关系不相一致。其实，道德所表现出来的反作用性、不一致性，就是它的相对独立性。这种独立性虽然是“相对”的，却不是一种消极被动的因素，而是一种积极主动的精神力量。“积极主动”的效应和结果，则有促进和促退、超前和滞后之分。在我们的视野中，公而忘私道德、集体主义道德、个人主义道德同时存在。其中，集体主义道德与社会主义的现实经济基础相一致，因而属于一致性道德；公而忘私道德与现实经济基础的未来形态相一致，因而属于超前道德；个人主义道德与过时的经济关系相联系，因而属于滞后道德。三者的基础和个性虽然不尽相同，但都是道德相对独立性的现实表现和客观依据。

（一）行政道德的“一致性”

道德的一致性是指某种具体的一致性道德所特有的文化属性。客观地讲，行政道德自产生以来，主要是一致性道德的形成和发展，即如原始社会的习俗道德、奴隶社会的“敬德保民”道德、封建社会的“忠君孝亲”道德、资本主义社会的“文官制度”道德、社会主义社会的“人民公仆”道德，都是适应特定经济关系的要求而出现的一致性道德，并且也都为维护 and 巩固其经济关系发挥了积极主动的“反作用”。例如在西方国家，“功绩制”对“政党分赃制”的否定，其实是资产阶级政府为了维护其社会经济秩序所确立的一种新的管理目标和伦理价值，由此而适应了经济关系的客观要求，发展了他们的行政道德，并且保持了一致性。同时，以“功绩制”为生活内容的行政道德也能动地为经济基础服务，同样体现着一致性。即是说，这种决定被决定、

服务被服务的情形，正是道德所固有的本质属性之一，即道德的一致性。

（二）行政道德的“超前性”

行政道德的超前性是指某种具体的超前性道德所特有的超出常人水准的先进属性。其特征在于，它的人生价值往往蕴含着某种高出现实生活的理想成分。这种理想成分表现在道德认识上，就是一种超越现实经济要求的精神追求和道德境界，并且通过相应的道德实践来启示人们：什么才是未来社会的道德人格、道德生活和道德环境；什么才是道德发展的必然趋势、前进方向和崇高价值；从而把人们的意识从现实引向未来、从低境界引向高境界，从而以其特有的超越现实道德的理想、信念和实践，给人以巨大的精神鼓舞，指引前进的方向。例如，儒家学说中所内涵着的整体主义精神，即为国家、为社会、为他人的人生哲理以及“鞠躬尽瘁，死而后已”的献身精神，就具有一定的超前性质。例如，焦裕禄、孔繁森、方工等人士表现出来的道德境界，都具有明显的超前性质。具有超前性质的道德理想表现在道德行为上，就是一种高出常人的道德人格和道德风范，并成为人们竞相学习的楷模和榜样。这种风范与道德认识的差别在于：它不仅是认识上和精神性的，而且还是活生生的道德实际，即如焦裕禄之于根治兰考“三害”、孔繁森之于藏区建设、方工之于纪检工作等等。显然，他们的道德都具有一定的超前性，即超越现实经济基础一般要求的那种独立性。

（三）行政道德的“滞后性”

按照马克思的说法，道德往往带有一种“传统的情性”，这就是道德的滞后性。一般说来，道德作为一种意识形态，必然是人们内心信念长期积淀的结果，并在广泛的群众层而中形成社会心理和行为习惯。这种社会心理和行为习惯与日益发展的经济关

系相比，也就显现出相对的保守性和运行的缓慢性，或曰“传统的惰性”。这种“惰性”表现在道德认识上，是依然保留或信赖传统的价值目标，并作为行为善恶的判断标准。比如，公务员制度虽然建立起来，但“寻租”现象尚未绝迹，这就有悖于“人民公仆”的道德本质了。说到底，道德的“惰性”正是相对于经济发展而言的，即是说，滞后性道德往往是旧经济关系的产物，新的经济关系不是它的生成条件。新的经济关系是已经发展了的经济环境，不需要旧道德的参与。一新一旧，两相比较，新的发展了，旧的滞后了，它们不平衡了，不一致了，道德相对滞后了。既然如此，道德的滞后性就必然有若干表现，滞后性道德中就有若干类型，即如平均主义道德、利己主义道德等等。如果说，它们不但具有“传统的惰性”，并超出一般意义上的“惰性”的话，那么，它们就是滞后性道德中的那种寻常表现类型，即陈腐道德。陈腐道德非但与现实经济关系相背离，还具有破坏现实经济关系的作用，因而也为现实经济关系和一致性道德所不容。

总的说来，道德的一致性、超前性、滞后性，都有其现实形态。就其总体而言，往往是经济关系变化快，道德则相对滞后。因此，才显现出一致性道德和超前性道德的重要意义，显示出道德相对独立性的重要意义。

二、行政道德的功能

行政道德具有能动作用，并且还有“促进”的能动作用。那么，它凭借什么去发挥能动作用呢？凭借自己的本质力量，即自己的功能。行政道德的功能与社会道德的功能是一致的，主要是调节功能、认识功能和教育功能。

（一）行政道德的调节功能

行政道德的调节功能是体现其本质要求，运用其所特有的评

价方式来指导和纠正人们的行为,协调人际利益关系的一种实际活动能力。人际关系说到底是一种利益关系,公务员、对利益的取舍和行为,必然形成道德现象。道德与利益的关系是一对矛盾的统一体。在现实生活中,善恶矛盾和道德冲突是普遍存在的。善恶矛盾和道德冲突的解决与否,始终都离不开道德调节的参与,而且必然表现为调节成功与调节失败两种后果。当然,道德调节功能也不是孤军奋战,它往往与其他调节方式一道运行。例如在现代中国,传统的领导干部体制是计划经济的产物,它的累累弊端不但与社会主义市场经济的要求相去甚远,而且还伤害了全国人民的根本利益。因而,人们在政治思想和道德思想上都产生了改革的要求。为此,党和国家决定深化政治体制改革,改革和完善干部人事制度,健全公务员制度。同时通过政治决议来指定相关政策、法律、条例、措施等等。事实上,它们既是政治调节,也是法律调节,还是行政调节,又是道德调节,彼此是互动的。至于道德评价、道德教育、道德修养乃至全社会的道德建设,都有道德调节功能在发挥作用。行政道德调节的依据,是社会生活所确立的善恶标准。它是道德原则、道德规范、道德范畴和社会道德观念的本质抽象和集中概括。行政道德调节的方式主要是社会舆论、传统习惯和内心信念。行政道德调节的目的和意义在于,将行政关系中的不良人际关系协调为健康、和谐、文明的新型人际关系。

(二) 行政道德的认识功能

行政道德的认识功能,是指它所固有的反映自己的道德关系和道德现象的能力。其结果表现为行政道德标准、行政道德意识、行政道德原则、行政道德规范、行政道德范畴和行政道德理论体系等等。行政道德认识功能所反映的,不仅仅是行政道德主体对于行政道德客体的认识,还要解决人们与现实世界的价值关

系。现实生活是一个多元体系，由此决定了价值观的多元化结构。比如“人民公仆”，它至少反映出公务员所具有的五种价值观：一是在公务员个人与职业要求的关系上，表现为行政价值观（也叫职业价值观、劳动价值观、事业价值观、服务价值观）；二是在公务员个人与生活质量的关系上，表现为生活价值观；三是在公务员个人与品行善恶的关系上，表现为道德价值观；四是在公务员个人与人生意义的关系上，表现为人生价值观；五是在公务员个人与社会需求的关系上，表现为社会价值观等。如果是“寻租”心理、“暗箱”老手呢？说明他的价值观紊乱，不然就是错误的，或者已经逆转。也就是说，行政道德认识功能所认识的，是那些能够指导公务员正确选择自己行为的道理和能力，指导公务员在处理人与人之间利益关系时作出正确判断的知识和能力，指导公务员具有一种选择正确生活道路的学识和能力，等等。总的来说，行政道德认识功能所认识的内容包括：行政道德主体对行政道德关系的认识、行政道德主体对行政道德现象的认识、行政道德主体对行政道德客体与现实世界的价值关系的认识。

（三）行政道德的教育功能

行政道德的教育功能，是指行政道德通过评价活动及其激励方式，造成社会舆论，形成社会风尚，树立道德榜样，塑造理想人格，以培养健康的道德意识和崇高的道德品质。行政道德教育的意义在于，它可以通过行政场合、行政组织、行政活动、行政规范、行政绩效、行政教育等各种条件，采取视觉、听觉、行动等多种方式，向公务员灌输和传播道德科学知识，帮助人们懂得善恶是非，树立正确的道德观念，唤起人们的道德自觉性，从而能动地按照一定的善恶标准来调节自己的行为，达到优化品德结构的目的。

行政道德的三大功能虽然各有内涵，但它们是有着内在联系的不可分割的整体。其中，行政道德的调节功能是首要的和基本的功能；舍此，其他功能也就失去了意义。行政道德的认识功能是为调节功能服务的，因为认识的目的是调节人们之间的利益关系。行政道德的教育功能是调节功能和认识功能得以相合的现实基础，同时，它和认识功能一样，也是调节功能得以成功的必要举措。

三、行政道德的作用

道德功能的发挥，必然加之于客观事物，这就是道德的作用。在伦理学史上，存在两种道德作用观：一是道德决定论，二是道德无用论。当然，两者都是错误的。马克思主义的道德观，既反对夸大道德作用的道德决定论，也反对否定道德作用的道德无用论，而是采取实事求是的态度，对道德的作用进行科学分析和客观地肯定。当然，这主要是指与经济关系相适应的一致性道德。

（一）行政道德通过调整人际关系来为经济基础服务

行政道德是经济政治关系的产物，它的核心是如何对待利益关系问题。客观地讲，“集体主义”的经济关系原则即是“民主政治”的客观依据，也是“人民公仆”的客观依据，“集体主义”这个经济关系上的是非标准也是行政道德的善恶标准的客观依据。一般说来，当经济关系发生变革时，道德领域的斗争也就异常尖锐，人际关系也就异常复杂。例如在中世纪末期，封建贵族大骂资产阶级是丧失了荣辱感的“钱骗子”；资产者也反唇相讥，嘲笑贵族们所说的“荣誉”不过是寄生享乐的“面具”而已。在我国现实生活中，人民内部的利益关系也是矛盾重重，“公仆”与“主人”之间、“公仆”与“公仆”之间并非完全和谐，集体

主义道德可以发挥其三大功能，积极主动地协调各方，维护“三者”利益关系的实现，促进社会主义经济关系的稳固发展。在行政管理领域，人民公仆道德通过调整“官场”的人际关系来推动各行各业人际关系的调节，因而更具有影响力。

（二）行政道德通过培养道德品质为发展社会生产力服务

行政道德虽然是一种社会意识形态，但行政道德意识是行政道德品质的基本要素。其实，行政道德品质也是生产力的重要内容。行政道德建设可以有理论建设、规范建设、品德建设之多，但归根到底还是为了培养“四有”公民，即具有高尚思想道德品质的社会主义建设者。任何时代的生产力都离不开物质内容和思想内容。如果科学技术是第一生产力的话，那么，“有理想、有道德、有文化、有纪律”不正是生产力的思想内容吗！从本质上说，科学技术本身只有善而无恶。但科学技术的应用却是一把双刃剑，科学技术只有为有德者所应用，才能成为现实的生产力。可以肯定地说，在物质生产力水平提高的同时，思想道德素质的提高无疑也是生产力水平的相应提高；甚至可以说，就是在物质生产力稳定不变之时，思想道德素质的提高同样标志着社会生产力水平的相对提高。

（三）行政道德通过自身建设与精神文明建设相互促进

社会主义精神文明建设包括理想建设、道德建设、民主法制观念建设、文化建设、马克思主义理论建设、共产党自身的党风建设等等，道德建设乃其中之一。当然，道德建设离不开其他建设活动的配合；同时，道德建设也是对其他建设的支持。如此相互配合，形成系统工程，使社会主义精神文明建设全面发展。在行政生活领域，行政道德建设不但要深入于政府机关、行政组织、业务部门、工作岗位，而且还要深入于政治系统、法律系统、经济系统、教育系统、科技系统、文化系统等等，在这些系

统之中形成共同建设精神文明的系统工程。

不言而喻，良好的人际关系是取之不尽用之不竭的精神力量和社会财富，优秀的道德品质是党风、政风、民风的主观条件和道德基础，行政道德建设的加强同时也是对社会主义精神文明建设的促进。近些年来，我国各行各业的道德建设卓有成效，与此同时，行政道德建设及其社会作用也就日益鲜明，良好的行政道德风尚和健康的精神力量也就日益强大起来。

第三章

行政伦理环境

恩格斯曾经说过：“为了使社会主义变为科学，就必须首先把它置于现实的基础之上。”^① 同样道理，为了使社会主义行政道德建设不失其科学意义，也必须把它置于现实的基础之上。当然，我们这里的“现实基础”指的是中国行政道德建设的“环境和条件”。即社会主义物质文明建设、社会主义制度文明建设和社会主义精神文明建设。

第一节 全面建设小康社会的伦理环境

一、行政道德建设的物质基础

（一）中国特色社会主义的经济

^① 《马克思恩格斯选集》第三卷，人民出版社1972年版，第416页。

江泽民同志讲：建设有中国特色社会主义的经济，就是在社会主义条件下发展市场经济，不断解放和发展生产力。这就要坚持和完善社会主义公有制为主体、多种所有制共同发展的基本经济制度；坚持和完善社会主义市场经济体制，使市场经济在国家宏观调控下对资源配置起基础作用；坚持和完善按劳分配为主体的多种分配形式，允许一部分地区一部分人先富起来，带动和帮助后富，逐步走向共同富裕；坚持和完善对外开放，积极参与国际经济合作和竞争。保证国民经济持续健康快速发展，人民共享经济繁荣成果。

将社会主义制度和市场经济结合起来，建立起社会主义市场经济的管理体制，是中国人民的伟大创举。社会主义市场经济不但是社会主义现代化事业的现实基础，而且使之踏上了科学社会主义的发展轨道，同时也使思想道德建设进入了科学社会主义的轨道。尤为令人振奋的是，社会主义市场经济已经显示出发展国民经济的优越性。改革开放二十多年来，所有经济专家都确切地注意到：从1978年到1992年，中国国民经济的平均增长率为9%，而1989年到2001年则高达9.3%；同时，还实现了由粗放型经营向集约型、由资源型经营向科技型、由内向型经营向外向型、由第一二产业占绝大部分向第三产业占主要成分的历史性转换；尤其是20世纪90年代以来，党和政府按照建立社会主义市场经济体制的客观要求，大步推进了财政、税收、金融、外贸、外汇、计划、投资、价格、流通、住房和社会保障等重大体制改革，逐步形成了一套建设有中国特色社会主义经济的管理体系；并且经受了“亚洲金融风暴”和国际经济“衰退”的严峻考验，中国仍然是发展最快的一方沃土。2002年11月，江泽民同志在“十六大”上郑重宣告：“2001年，国内生产总值达到95933亿元（人民币），经济总量已居世界第六位，人民生活总

体上实现了由温饱到小康的历史性跨越。”这些物质成果的取得，得益于改革开放的伟大实践，得益于有中国特色的社会主义经济制度。

这就足以证明，社会主义市场经济的发展模式较之单一计划经济不但具有强大的生命力，而且较之资本主义市场经济也具有本质上的优越性。毫无疑问，这样的物质文明必将成为政府职能转变和行政道德建设的坚实基础。

（二）社会主义市场经济的必然性

所谓社会主义市场经济，就是指社会主义条件下的市场经济。或者说，社会主义市场经济就是社会主义的国家和人民，自觉利用市场经济手段来完善初级阶段的基本经济制度、发展社会生产力的一种经济形式。经过十几年的实践，社会主义市场经济的必要性已经不再是人们的疑问了。

首先，建立社会主义市场经济体系，是为了发展社会生产力。

社会主义是共产主义的第一阶段。现代中国又是社会主义的初级阶段。她诞生在自然经济和工业化相当落后的亚洲大陆。因而，社会主义的经济的本质就在于：在社会主义条件下发展市场经济，不断解放和发展生产力。为此就必须进行工业革命。应该指出，工业革命的本质在于技术革命。实际上，凡是生产力水平不高的民族，都面临着一个技术革命或工业革命的问题，即民族工业化的问题。在人类近代史上，当资产阶级成为新的生产力的代表时，工业革命和市场经济必然与资产阶级革命联系在一起，由此形成了资本主义的市场经济；可是，当工人阶级成为新的生产力的代表、尤其是完成了社会主义革命以后，工业革命和市场经济不但必然在那里出现，而且只能是社会主义的性质了。仅以苏联为例，从苏维埃政权的诞生之日起，他们就开始了工业革命，到了20世纪中叶，其工业化程度比之西方国家也差不了多少。显

然，他们的工业革命绝非资本主义性质——而是单一计划经济体制下的工业革命。但是，工业革命不等于市场经济。如果说工业革命的本质在于技术革命的话，而科学技术又是第一生产力；那么，当工业革命开始以后，其首要问题便是大力发展社会生产力，为此就要利用市场机制，而不能单纯依赖计划经济和平均主义。可是，悲剧就出在这里。苏联的解体，绝不是工业化水平低，而是未能及时地运用市场机制、发育市场经济、解放和发展生产力；而是违背社会主义基本经济规律，过多地依赖计划经济体制，而计划经济体制又与平均主义联系在一起，加上霸权主义的膨胀，浪费了多少物质财富和宝贵时光不说，反而使计划经济越来越僵硬，社会主义的优越性越来越受到怀疑；终于要搞市场经济了，又错误地选择了“西化”和“分化”的道路，最后只有“解体”了事。铁的事实证明，中国尚处于社会主义的初级阶段，我们必须以经济建设为中心，必须大力发展生产力，必须百折不挠地实现民族工业化，为此就不能逾越市场经济这个必然阶段！

其次，社会主义市场经济体制，是与社会主义基本制度结合在一起的。

在所有制结构方面，根据解放和发展生产力的要求，坚持和完善公有制为主体，多种所有制经济共同发展的基本经济制度：第一，毫不动摇地巩固和发展包括国有经济和集体经济在内的公有制经济；第二，毫不动摇地鼓励、支持和引导包括个体、私营在内的非公有制经济的发展；第三，坚持公有制为主体，促进非公有制经济发展，统一于社会主义现代化建设的进程中，不能把两者对立起来；公有制在国民经济中的主体地位，主要体现于它在社会总资产中占有优势。在分配制度方面，调整和规范国家、企业和个人的分配关系，确立劳动、资本、技术和管理等生产要素按贡献参与分配的原则，完善以按劳分配为主体、多种分配形

式并存的分配制度；坚持效率优先、兼顾公平，既要提倡奉献精神，又要落实分配政策，既要反对平均主义，又要防止收入悬殊。初次分配注重效率，发挥市场的作用，鼓励一部分人通过诚实劳动合法经营先富起来；再分配注重公平，加强政府对收入分配的调节职能，调节差距过大的收入；规范分配秩序，合理调节少数垄断性行业的过高收入，取缔非法收入；加强公共服务设施建设，改善生活环境，发展社区服务，方便人民生活，建立适应新形势要求的卫生服务体系，着力改善农村医疗卫生状况，提高城乡居民的医疗保健水平。在宏观调控方面，社会主义国家完全能够把人民的当前利益和长远利益、局部利益和整体利益结合起来，有效地发挥计划和市场双重手段的长处；宏观调控的主要任务是：保持经济总量的基本平衡，促进经济结构的优化，引导国民经济持续、快速、健康发展，推动社会全面进步；宏观调控主要采取经济办法，建立计划、金融、财政之间相互配合和制约的机制，加强对经济运行的综合协调；国家计划以市场为基础，总体上是指导性计划，它的职能是提出国民经济的社会发展目标、任务和需要配套实施的经济政策；中央银行以稳定币值为首要目标，调节货币供应总量，并保持国际收支平衡；财政运用预算和税收手段，着重调节经济结构和社会分配；此外，政府还要运用货币政策和财政政策，调节总需求与总供给的基本平衡，并与产业政策相结合，促进国民经济和整个社会的协调发展。

再次，建立社会主义市场经济体系，是为了使市场成为资源配置的基础。

在社会主义市场经济体制的作用下，绝大多数商品由供求双方通过竞争形成市场价格，即是市场配置资源的基础。企业经营者作为资源配置的主体，他们依法具有了独立法人的自主经营权利和自负盈亏的管理责任，他们根据利益最大化的原则进行决

策,按照市场提供的价格信号决定生产什么、生产多少、如何生产。同时,政府也在不断地发挥市场在资源配置中的基础性作用,不断地健全统一、开放、竞争、有序的现代市场体系;不断地健全资金、技术、劳动力、房地产、信息等生产要素市场;不断地完善服务、沟通、公正、监督作用的市场中介组织等,不断地推进资本市场的改革开放和稳定发展;不断地发展产权、土地、劳动力和技术等市场;不断地创造各类市场主体平等使用生产要素的环境;不断地深化流通体制的改革,发展现代流通方式;不断地整顿和规范市场经济秩序,健全现代市场经济的社会信用体系,打破行业垄断和地区封锁,促进商品和生产要素在全国市场自由流动。这样的市场体系,必然是全国统一的、对外开放的、公平竞争的、有制度和法规保护和监督的有序市场,而不是封闭的、对外隔绝的、垄断的、缺乏规范的无序市场。

最后,建立社会主义市场经济体系,是为了加强政府对市场经济的管理和调控作用。

从本性上说,市场经济具有两面性。在社会主义条件下,市场经济体制虽然有促进生产力发展的积极作用,但也有其弱点和消极作用。它不是万能的,还必须受到人为的控制。这就要通过政府行为来发挥社会主义制度的优越性作用:政府对市场的有效管理,是市场经济体制正常运行的重要条件;政府的宏观调控,是克服市场不足和市场失灵的有力手段。政府管理经济的职能,主要是经济调节、市场监管、社会管理和公共服务;政府管理经济的目标,主要是促进经济增长,增加就业,稳定物价,保持国际收支平衡;同时,还要培育市场体系,调节社会分配和组织社会保障,控制人口增长,保护生态环境,管理国有资产和监督国有资产经营,实现国家和社会的发展目标。也就是说,政府必须运用经济手段、法律手段、行政手段等必要的管理手段来管理国

民经济，但不直接干预企业的经营活动。

（三）当前的经济建设和经济体制改革

2002年，江泽民在党的“十六大”报告中提出了“全面建设小康社会的奋斗目标”。根据世界经济科技发展新趋势和我国经济发展新阶段的要求，本世纪头二十年经济建设和改革的主要任务是，完善社会主义市场经济体制，推动经济结构战略性调整，基本实现工业化，大力推进信息化，加快建设现代化，保持国民经济持续快速健康发展，不断提高人民生活水平。为此，他提出了当前和今后十年的八项建设和改革措施。（1）走新型工业化道路，大力实施科教兴国战略和可持续发展战略；（2）全面繁荣农村经济，加快城镇化进程；（3）积极推进西部大开发，促进区域经济协调发展；（4）坚持和完善基本经济制度，深化国有资产管理体制改革；（5）健全现代市场体系，加强和完善宏观调控；（6）深化分配体制改革，健全社会保障体系；（7）坚持“引进来”和“走出去”相结合，全面提高对外开放水平；（8）千方百计扩大就业，不断改善人民生活。

二、行政道德建设的政治条件

（一）中国特色社会主义的政治

江泽民同志讲：建设有中国特色社会主义的政治，就是在中国共产党领导下，在人民当家作主的基础上，依法治国，发展社会主义民主政治。这就要坚持和完善工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政；坚持和完善人民代表大会制度和共产党领导的多党合作、政治协商制度以及民族区域自治制度；发展民主，健全法制，建设社会主义法制国家。实现社会安定，政府廉洁高效，全国各族人民团结和睦，生动活泼的政治局面。

“民主政治”是我国社会主义制度的本质特征。发展社会主

义民主政治，最根本的是要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机地统一起来。党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证，人民当家作主是社会主义民主政治的本质要求，依法治国是党领导人民治理国家的基本方略。

没有民主就没有社会主义，就没有社会主义现代化。中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心。发展社会主义民主政治，最广泛地动员和组织人民群众依法管理国家、依法管理社会事务、依法管理经济和文化事业，维护和实现人民群众的根本利益，是我们党始终不渝的奋斗目标。

社会主义民主的本质就是人民当家作主。在我们国家，国家的一切权力属于人民。我国实行的人民民主专政的国体和人民代表大会制度的政体，是各族人民奋斗的成果和历史的選擇，是全国各族人民的根本利益所在，因此，坚持和完善这个根本政治制度，也是人民当家作主的切实体现。

发展民主政治必须同健全法制紧密结合起来，实行依法治国。所谓依法治国，就是广大人民群众在党的领导下，依照宪法和法律规定，通过各种途径和形式管理国家事务、管理经济文化事业、管理社会事务，保证国家各项工作都依法进行，逐步实现社会主义民主的制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人看法和注意力的改变而改变。依法治国，是党领导人民治理国家的基本方略，是发展社会主义市场经济的客观需要，是社会文明进步的重要标志，国家长治久安的重要保障。

毫无疑问，这样的制度文明必将成为政府职能转变和行政道德建设的坚实基础。

（二）改革开放与民主法制建设

二十多年来，中国社会发生了巨变，物质文明建设、制度文

明建设和精神文明建设取得了令世人瞩目的成就。这些成就的取得，其成因就在于改革开放。因此，改革开放不但是行政改革的广阔生活领域，而且也是行政道德建设得以进行的社会实践基础。

“改革”不是改变社会主义制度，而是社会主义制度的自我完善。“开放”也不是妄自菲薄、全盘西化，而是根据社会主义自我完善的需要，学习先进的科学技术和管理经验。“改革开放”是从解放思想开始的。所谓解放思想，是在“文化大革命”结束以后，中国面临着向何处去的历史关头，围绕着“什么是社会主义、怎样建设社会主义”的问题，党和人民所展开的一系列工作。正如“十五大”报告所讲：新时期的思想解放，关键就是在这个问题上的思想解放。可见，“改革”和“开放”不是割裂的，而是一个问题的两个方面，其核心是社会主义中国的现代化发展问题，由此也就决定了行政道德建设的性质和意义。

“改革”的理论依据和现实依据在于：上层建筑适应经济基础的需要，生产关系适应生产力发展的需要。改革之前，由于全盘“苏”化和长期片面理解这个问题，高度集中统一的计划经济管理体制的弊端日益暴露出来。例如在政治生活领域，它的基本特征是：党政军合一、权力高度集中。因此，党政不分、以党代政、官僚主义、家长制、终身制、机构庞大、人浮于事、工作效率低等弊端，也就普遍存在。所以，必须改革。例如在经济生活领域，它的基本特征是：政企职责不分，条块分割，国家对企业统得过多过死，忽视商品生产、价值规律和市场机制的作用，分配中平均主义严重，等等；这就造成了企业缺乏应有的自主权，企业吃国家的“大锅饭”，职工吃企业“大锅饭”的连锁反映，严重压抑了企业应有的活力和职工应有的主动性、积极性和创造性。因而，必须进行改革。改革的目的是“解放和发展生产力”，

通过开创建设有中国特色社会主义的发展道路而发展中国，改变“贫穷、愚昧、落后”的状况，实现“富裕、民主、文明”的共同理想，进而实现最高理想。改革的对象是社会管理体制中的僵硬机制和政治管理体制中权力过分集中的弊端。在经济管理体制的改革上，主要是调整所有制结构、计划体制、财政税务体制、金融体制、物资体制、外贸体制、基本建设投资体制、劳动工资体制、价格体制等等。显然，这些管理体制都是为了发展生产力、并依据社会主义市场经济的客观要求而完善起来的重大的经济运行机制。在政治管理体制的改革上，主要是国家基本政治制度之下的领导体制、组织制度、工作制度等等。其内容大致包括六个方面：一是实行党政分开，理顺党同人大、政府、群众组织的关系；二是权力下放，解决中央和地方的关系；三是精简机构，解决人浮于事和效率不高的问题；四是改革干部人事制度，解决终身制、家长制问题；五是健全人民民主制度，切实保障人民的各项民主权力；六是健全法制，步入依法治国的轨道。

“开放”的目的主要有三个：一是学习先进的科学技术；二是学习先进的管理经验；三是吸取科学的社会观念。开放的对象也是三个方面：一是西方的发达国家；二是前苏联和东欧国家；三是第三世界和发展中国家。开放的形式主要是对外贸易、对外技术交流、对外资金交流、对外文化交流和对外援助。开放的步骤大体如此：从扩大进出口贸易到国际贷款和吸收外商直接投资；从允许外商举办合资、合作、独资企业到兴办经济特区，进而开发沿海城市；总的趋势是从南到北、从东到西、从外缘到内地，直到现在的大西北开发。

改革开放的成果至为瞩目。经过二十年的实践，开辟出一条建设有中国特色社会主义的发展道路；在全面改革的过程中，产生了社会主义现代化建设的思想体系——邓小平理论；经过“真

理标准大讨论”、平反“冤假错案”、确立“一个中心、两个基本点”、否定“文化大革命”、推行“家庭联产承包责任制”到城市改革的全面展开，明确“社会主义的初级阶段”、确立“社会主义市场经济”管理体制、完善现代企业管理制度等等，都有效地理顺了社会结构的内在关系，积累了十分宝贵的新鲜经验，形成了“改革、发展、稳定”的基本格局；实现了国民经济的持续高速增长稳定发展，综合国力上升到世界第六位，人民生活水平大幅度提高；香港、澳门如期回归祖国怀抱，并保持了两地的繁荣和稳定发展；大西北开发战略和“十五计划”正在有序运行，“十六大”制定了未来十年二十年五十年的发展目标；……毫无疑问，改革开放的现实生活已使民主政治实现了重大的历史性进步，并且积累了宝贵的经验。这里，我们根据“十五大”和“十六大”的政治报告来进行概括。

第一，健全民主制度。发展社会主义民主，制度具有根本性、全局性、稳定性和长期性的意义。在改革开放的进程中，党和国家不断坚持和完善民主制度，不断丰富民主形式，扩大了公民的有序政治参与，保证了人民依法实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督。在改革开放的进程中，党和国家不断地坚持和完善了人民代表大会制度，保证人民代表大会及其常委会依法履行国家权力机关的职能，加强立法监督工作，密切人民代表同人民群众的联系，保证立法和决策能够体现人民的意志。在改革开放的进程中，党和国家坚持和完善了共产党领导的多党合作和政治协商制度，坚持“长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共”的方针，加强同民主党派的合作共事，巩固共产党同党外人士的联盟；继续推进人民政协的政治协商、民主监督、参政议政的规范化、制度化，使之成为党团结各界的重要渠道，巩固和发展了广泛的爱国统一战线。在改革开放的进程中，党和国家坚

持和完善了民族区域自治制度，切实加强民族工作，巩固和发展平等、团结、互助的社会主义民族关系，促进各民族共同繁荣进步。在改革开放的进程中，党和国家全面贯彻党的宗教信仰自由政策，依法管理宗教事务，积极引导宗教与社会主义社会相适应。在改革开放的进程中，党和国家认真贯彻党的侨务政策，广泛地团结了旅居海外的广大侨民。在改革开放的进程中，党和国家不断地推进基层民主建设。扩大基层民主，保证人民群众直接行使民主权力，依法管理自己的事情，创造自己的幸福生活，是社会主义民主最广泛的实践。它的内容包括：健全基层自制组织和民主管理制度，实行政务和财务公开，完善公开办事制度，让群众参与讨论和决定基层公共事务和公益事业，对干部实行民主监督；坚持和完善以职工代表大会为基本形式的企业事业民主管理制度，组织职工参与改革和管理，维护职工合法权益。

第二，加强法制建设。坚持有法可依、有法必依、执法必严、违法必纠，是社会主义现代化事业顺利发展的必然要求。为了适应社会主义市场经济发展、社会全面进步和加入世贸组织的形势需要，党和国家不断加强立法工作，提高立法质量，完善中国特色社会主义的法律体系。为了切实保障公民权力，加强对执法活动的监督，推进依法行政，维护司法公正，提高执法水平，实行执法责任制和评议考核制，确保法律的严格实施。维护法制的统一和尊严，防止和克服地方和部门的保护主义。拓展和规范法律服务，积极开展法律援助。加强法制宣传教育，提高全民法律素质，尤其增强公职人员的法制观念和依法办事能力。

第三，推进机构改革。机构庞大、人员臃肿、政企不分、官僚主义严重，直接阻碍改革的深入和经济的发展。要按照社会主义市场经济的要求，转变政府职能，实现政企分开，把企业生产经营管理的权力切实交给企业；根据精简、统一、效能的原则进

行机构改革，建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体系，提高为人民服务水平；把综合经济部门改组为宏观调控部门，调整和减少专业部门，加强执法监督部门，培育和发展社会中介组织。深化行政体制改革，实现国家机构组织、职能、编制、工作程序的法定化，严格控制机构膨胀，坚决裁减冗员。深化人事制度改革，引入竞争激励机制，完善公务员制度，建设一支高素质的专业化国家行政管理干部队伍。

第四，完善民主监督制度。我们的权力是人民赋予的，所有干部都是人民的公仆，必须受到人民和法律的监督。为此就要不断深化改革，完善监督法制，建立健全依法行使权力的制约机制，坚持公平、公正、公开的原则，直接涉及群众切身利益的部门要实行公开办事制度。把党内监督、法律监督、群众监督结合起来，发挥舆论监督的作用。加强对宪法和法律事实的监督，维护国家法制统一，加强对党和国家方针政策贯彻的监督，保证政令畅通。加强对各级干部特别是领导干部的监督，防止滥用权力严惩执法犯法、贪赃枉法。

第五，维护安定团结。随着改革开放的深入和经济关系的调整，经济和社会生活中的各种矛盾，出现了不少新情况和新变化，其中一些涉及群众切身利益的矛盾比较突出，各级党和政府必须认真负责，满腔热情地解决人民群众生活和工作中的实际问题。对人民内部矛盾，要深入实际，调查研究，做好思想政治工作，区别不同情况，正确运用经济、行政和法律等手段加以处理，防止矛盾激化。搞好社会治安，是关系人民群众生命财产安全和改革、发展、稳定的大事；要加强政法工作，依法严厉打击各种犯罪活动，坚决扫除黄赌毒等社会丑恶现象。加强社会治安综合治理，打防结合，预防为主，加强教育和管理，落实责任制，创造良好的社会治安环境。

（三）当前的行政体制改革

行政体制改革是政治体制改革的一项重要内容。因此，它也是制度文明建设的一项重要内容。对于当前和今后的行政体制改革，“十六大”的政治报告有着明确的部署。

首先，深化行政管理体制改革。根据“十六大”的精神，行政管理体制改革的目标是：（1）进一步转变政府职能，改进管理方式，推行电子政务，提高行政效率，降低行政成本，形成一套具有行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的现代行政管理体制。（2）依法规范中央和地方的职能和权限，正确处理中央垂直管理部门和地方政府的关系。（3）按照精简、统一、效能的原则和决策、执行、监督相协调的要求，继续推进政府机构改革，科学规范部门职能，合理设置机构，优化人员结构，实现机构和编制的法定化，切实解决层次过多、职能交叉、人员臃肿、权责脱节和多重多头执法等问题。（4）同时，按照政、事分开原则，改革事业单位管理体制。

其次，深化干部人事制度改革。根据“十六大”的精神，干部人事制度改革的目标是：（1）努力形成广纳群贤、人尽其才、能上能下、充满活力的用人机制，把优秀人才集聚到党和国家的各项事业中来。（2）以建立健全选拔任用和管理监督机制为重点，以科学化、民主化和制度化为目标，改善和完善干部人事制度，健全公务员制度。（3）扩大群众对干部选拔任用的知情权、参与权、选择权和监督权。（4）实行党政领导干部职务任期制、辞职制和用人失察失误责任追究制。（5）完善干部职务和职级相结合的制度，建立干部激励和保障机制。（6）探索和完善党政机事业单位和企业的干部人事分类管理制度。（7）改革和完善干部双重管理体制。（8）打破选任用人中论资排辈的观念和做法，促进人才合理流动，积极营造各方面优秀人才脱颖而出的良好环境。

再次，改革和完善决策机制。根据“十六大”的精神，改革和完善决策机制的目标是：（1）深入了解民情，充分反映民意，广泛集中民智，切实珍惜民力的决策机制，推进决策科学化、民主化。（2）完善重大决策的规则和程序，建立社情民意反映制度，建立与群众利益密切相关的重大事项社会公示制度和社会听证制度，完善专家咨询制度，实行决策的论证制和责任制，防止决策的随意性。

最后，加强对权力的制约和监督。根据“十六大”的精神，这项改革的目标内容是：（1）建立结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的权力运行机制，从决策和执行等环节加强对权力的监督，保证把人民赋予的权力真正用来为人民谋利益。（2）重点加强对领导干部特别是主要领导干部的监督，加强对人财物管理和使用的监督。（3）强化领导班子内部监督，完善重大事项和重要干部任免的决定程序。（4）改革和完善党的纪律检查体制，建立和完善巡视制度，发挥司法机关和行政监察、审计等部门的作用。（5）实行多种形式的领导干部述职述廉制度，健全重大事项报告制度、质询制度和民主评议制度，认真推行政务公开制度。（6）加强组织监督和民主监督，发挥舆论监督的作用。

三、行政道德建设的文化环境

（一）中国特色的社会主义文化

江泽民同志讲，文化相对于经济、政治而言，精神文明相对于物质文明而言。建设有中国特色社会主义的文化，就是以马克思主义为指导，以培育有理想、有道德、有文化、有纪律的公民为目标，发展面向现代化、面向世界、面向未来的，民族的科学的大众的社会主义文化。这就要坚持用邓小平理论武装全党，教育人民；努力提高全民族的思想道德素质和教育科学文化水平；

坚持为人民服务、为社会主义服务的方向和百花齐放、百家争鸣的方针，重在建设，繁荣学术和文艺。建设立足中国现实、继承历史文化优秀传统文化、吸取外国文化有益成果的社会主义精神文明。

这段精辟的论述，高度概括了中国特色社会主义文化的性质、建设目标、内容结构、工作方向、服务方针和基本任务等。其中，道德建设具有重要的战略意义。那么，社会主义道德建设的本质要求如何呢？党的十四届六中全会决议讲：社会主义道德建设要以为人民服务为核心，以集体主义为原则，以爱祖国、爱人民、爱劳动、爱科学、爱社会主义为基本要求，开展社会公德、职业道德、家庭美德教育，在全社会形成团结互助、平等友爱、共同前进的人际关系。因此，要大力弘扬爱国主义、集体主义、社会主义和艰苦创业精神；提倡共产主义思想道德，同时把先进性和广泛性要求结合起来，鼓励一切有利于国家统一、民族团结、经济发展、社会进步的思想道德，发扬社会主义人道主义精神。很清楚，这种以“为人民服务”为核心、以“集体主义”为原则的道德体系，不但明显有别于“个人本位、个人中心、个人至上”的资本主义道德体系，也是对极“左”年代的共产主义道德体系的发展和完善。

当然，社会主义文化是建立在社会主义经济的基础之上的。社会主义市场经济的物质文明不但随时推动着制度文明（民主政治）的发展，同时也推动着教育科学文化事业的发展，推动着思想道德建设的发展，它可以促使人们的观念更新、促进人格的丰富、促进才能的提高、促进素质的优化，从而推动着整个社会主义精神文明的发展。

（二）当前的文化体制改革

文化所产生的精神力量，深深地熔铸在整个民族的生命力、

创造力和凝聚力之中。因而，文化建设具有深远的战略意义。对于文化建设和文化体制改革，“十六大”政治报告作出了明确的战略部署。(1) 牢牢把握先进文化的前进方向；(2) 坚持宏扬和培育民族精神；(3) 切实加强思想道德建设；(4) 大力发展教育和科学事业；(5) 积极发展文化事业和文化产业；(6) 继续深化文化体制改革。

(三) 当前的道德建设

对于思想道德建设，“十六大”报告也讲得很明确：(1) 依法治国和以德治国相辅相成。要建立与社会主义市场经济相适应、与社会主义法律规范相协调、与中华民族传统美德相承接的社会主义思想道德体系。(2) 深入进行党的基本理论、基本路线、基本纲领和“三个代表”重要思想的宣传教育，引导人们树立中国特色社会主义共同理想，树立正确的世界观、人生观和价值观。(3) 认真贯彻公民道德建设实施纲要，宏扬爱国主义精神，以为人民服务为核心、以集体主义为原则、以诚实守信为重点，加强社会公德、职业道德和家庭美德教育，特别要加强青少年的思想道德建设，引导人们在遵守基本行为准则的基础上，追求更高的思想道德目标。(4) 加强和改进思想政治工作，广泛开展群众性精神文明创建活动。

第二节 社会主义道德建设的伦理环境

一、为人民服务的核心价值观

一般说来，人生和社会发展都有许多需要，于是就有相应的价值目标和价值取向，也就有相应的价值观。在个人和社会的若

于价值观中，必有一个能够主导和支配其他价值观的核心价值观。作为核心价值观，总要具备三个条件：一是为全社会所公认；二是以一定社会经济关系为底蕴；三是居于所有价值取向的核心。毫无疑问，在我国社会成员的心理结构中，“为人民服务”显然是惟一的核心价值观。

“为人民服务”虽然只有五个字，却有三个结构。即“为”、“人民”和“服务”。首先，“为”的本意是“做”或“干”，在职业生活中，就是“做工作”、“干事情”的意思。在行政职业生活中，自然是“执政为民”的意思。其次，“人民”一词源于“民”字。“民”在奴隶社会是指奴隶，即“敬德保民”的“民”；封建社会指“士农工商”，管仲称之为“四民”，即读书人、种田人、手工业者和商贾这四个社会阶层；近代以来，“人民”才出现，泛指被压迫被剥削的社会各阶层；新民主主义革命时期，毛泽东同志所讲的“人民”，包括所有劳动者和爱国者；新中国成立以后，凡是拥护宪法的所有社会成员都属于“人民”的范畴。最后，“服务”虽有两个词根，但涵义相同。“服”的本意为“事”、“职务”，又有“从事”、“担任”的意思。因而，“出仕曰服官”、“务农曰服田”、“经商曰服贾”……“服务”的涵义是为集体或为他人工作，即如“为人民服务”、“为人类服务”，可谓两种高层次的服务价值观；在经济学上，服务与劳务同义：不以实物形式而以提供活劳动的形式满足他人的某种特殊需要。联系起来看，公民个体通过自己所从事的职业或工作来为人民这个最宏观的“集体或他人”服务，即是“为人民服务”的涵义。那么，为什么说“为人民服务”是核心价值观呢？

首先，“为人民服务”是现代中国人民的核心价值观。中国现代社会始于20世纪20年代。由于半封建半殖民地的社会性质，广大工人阶级、农民阶级、民族资产阶级和知识分子苦苦寻

求“中国向何处去”的出路。经过30年的浴血奋战，终于确立了“只有社会主义能够救中国”的社会理想和“为人民服务”的革命宗旨。即是说，新民主主义的革命事业，即如人民领袖、八路军战士、大生产的军民等所有革命者所从事的战略决策、行军打仗、山中烧炭等所有具体工作，他们的各种价值取向都是从属于“推翻反动统治、解放被压迫人民”这个核心价值取向的，从本质上说就是“为人民服务”，以此为核心确立起来的价值观就是核心价值观。

其次，在社会主义的社会生活中，人民的构成包括公民以及“人格化了的”企业、政府、国家等等，简单说就是国家、集体和个人。其中，国家从整体上代表全体人民的利益，除此再无其他利益，所以他一要保证“人民”利益的实现，二要保证“集体”利益的实现，三要保证“个人”利益的实现；集体是三者利益的体现者，因而它也要保证“人民”利益的实现，也要保证“集体”利益的实现，也要保证“个人”利益的实现；个人是社会财富的创造者，又是社会义务、集体义务、家庭义务的承担者，因而也要保证三者利益的实现。那么，如何保证这三者利益的实现呢？只有以实现“人民”利益为前提，才能保证“集体”和“个人”利益的实现，为此而确立集体主义的物质利益原则和道德原则，其首要的价值取向就是人民利益，以此为核心的社会价值观就是核心价值观。

最后，在社会主义社会的职业生活中，由于客观地存在着三者之间的利益关系，所以在实现人民利益、集体利益、个人利益的价值取向中，必然有一个以谁为主的价值选择，由此而形成核心价值观。个人利益通过诚实劳动完全可以得到实现，所以若以此为主等于是降低了价值追求，无异于压抑人的社会性。因此，仅从社会主义公民应有的价值追求和本质属性而论，人们的主要

价值取向也就必然指向“为人民服务”，以此为核心的人生价值观就是核心价值观。

联系起来看，无论从起源和现实生活上看，还是从社会价值观和人生价值观上看，“为人民服务”都是为全社会所公认的、以一定经济关系为底蕴的、居于所有价值取向之核心的核心价值观。

二、社会主义道德的基本原则

道德规范体系一般包括三个层次，即道德原则、道德规范、道德范畴，并且以道德原则为核心和标志。在道德建设中，道德规范体系是社会公德、职业道德、家庭美德建设的理论基础之一，因而也是行政道德规范建设的理论基础。

（一）何谓道德原则

什么叫道德原则呢？举个例子说，“忠孝”二字就是中国古代社会的道德原则、“资本自由”就是资本主义社会的道德原则、“集体主义”就是社会主义的道德原则、“顾客永远是上帝”就是第三产业的道德原则……规范地说，道德原则乃是道德观念和道德行为的基本准则，是确立道德规范体系的理论依据。形象一点说，道德原则就犹如道德规范体系中的“纲领”，它是道德生活中的“旗帜”，是道德主体的“灵魂”，甚至是整个道德体系的显著标志。例如，我们一提及“集体主义”和“个人主义”、“三纲五常”和“资本自由”，大家立刻就明白了它们所代表的道德体系。从本质上说，道德原则有四层涵义。

首先，道德原则具有主导和支配道德规范体系的性质。在道德规范体系中，道德原则总是最直接最集中地反映着道德的社会性质、经济要求和阶级属性，并在主导整个规范体系的同时支配着它所统属的所有规范和范畴，成为该体系的核心和支柱。即如

封建社会的“忠君孝亲”、资本主义社会的“资本自由”或“个人主义”、社会主义社会的“集体主义”，都是各自道德体系之中的“主导”和“核心”。

其次，道德原则是反映和调节道德关系的最高准则。从本质上说，道德原则是一定社会和阶级的道德对人们社会行为的基本要求，是理解和处理个人利益与其他利益关系的根本准则，是调节人与人之间利益冲突的基本出发点和归宿，例如，“社会主义”这条原则，它集中反映了全国各族人民的根本要求，因为历史不断证明：“西化”不行，“分化”更不行，“只有社会主义能够救中国”，“只有社会主义才能发展中国”。因此，只有社会主义才是全国人民的根本利益所在，才是中华民族前进和发展的正确道路，只有它才能集中人们的意志、焕发人们的智慧、统一人们的行动。

再次，道德原则具有概括性、稳定性和一贯性的特征。道德原则是由道德关系决定的，道德关系又是由经济关系决定的，它在善恶判断的领域集中地反映着人们的利益关系，因而具有概括性。作为一种成熟的社会意识，道德原则属于上层建筑，一旦形成便与社会心理和行为习惯相结合，成为稳定的价值取向和坚定的精神力量，因而具有稳定和持久的性能。例如“爱国主义”，从国家产生以来它就一直是人们所崇尚的一种美德。

最后，道德原则还是历史性和现实性的统一。从历史性上说，它与道德有着相同的生成条件，其内容也是随着经济基础的变化而变化。从现实性上说，它以“集体主义”来反映我国当前的道德本质并支配着道德规范体系和三大生活领域中的道德。在现实生活中，道德原则总是一定道德体系之中的道德原则，世界上没有抽象的道德原则。但道德原则也有共性，尤其是在伦理学这里就必须从共性上把握它。因而，我们理解了上述四层涵义，

也就从共性上把握了道德原则。

（二）集体主义的道德原则

集体主义既是社会主义经济关系的客观要求，又是正确处理国家、集体、个人之间利益关系的价值取向，所以，它既是一种物质利益原则，又是一种道德原则，还是一种社会价值观，隶属于社会主义的人生观和世界观。

“集体主义”不同于“集体”，也不同于“集体利益”。集体主义的产生有其特定的历史条件和深刻的社会根源，即资本主义的社会条件及其经济关系。大致在19世纪40年代前后，工人阶级开始认识到：资本主义是最后一个人剥削人的社会，社会主义必然取代资本主义，最终发展到共产主义；但是，资本是一种国际力量，因而“全世界无产者联合起来”，去“剥夺剥夺者”；因此，工人阶级的集体利益与人类的根本利益是一致的。所以，集体主义实际上是工人阶级的政治纲领，以及由这个政治纲领所集中体现的世界观、人生观、价值观、道德观。这就是工人阶级的集体主义，亦称无产阶级集体主义、社会主义集体主义和共产主义集体主义。也就是说，如果我们将原始社会的集体主义也作为一种集体主义的话，那么，工人阶级的集体主义不但与原始集体主义有着本质的区别，也与各种阶级利己主义相对立，因而是一种新型的集体主义。它的本质要求可以概括为三点：一是从工人阶级的历史使命和集体利益出发，来调节个人与社会、个人与他人之间的利益关系；二是工人阶级的集体利益与个人利益的辩证统一，而不是分裂和对立；三是在两种利益发生矛盾时，个人利益服从集体利益，甚至作出必要的牺牲。当工人阶级夺取政权，建立了社会主义制度以后，工人阶级的集体主义也就自然地发展为社会主义或共产主义的集体主义了。

那么，为什么说社会主义道德的基本原则是集体主义呢？其

中有两个依据，即历史依据和现实依据。大家知道，“集体主义”是“个人主义”的对立面，个人主义是资产阶级的人性论、人生观、价值观和道德原则，并产生于15世纪前后。17世纪以来，欧洲出现了资本主义生产关系，社会分裂为两大对抗阶级，即资产阶级和无产阶级。19世纪初，随着大工业的发展，无产阶级也日益成熟起来，他们在经济斗争和阶级斗争的实践中，逐渐感受到个人力量的狭小和经济斗争的局限，深刻认识到集体力量的强大和政治斗争的必要，并且取得了规律性的共识：离开了阶级的解放，不可能有个人的解放；如果不能解放全人类，无产阶级就不能解放自己。因而在斗争中，形成了集体利益高于个人利益、个人利益服从集体利益的集体主义信念。大家还知道，经济关系决定道德关系，道德关系决定道德原则。社会主义初级阶段的经济关系是“公有制为主体，多种所有制经济共同发展”这个基本经济制度为基础的生产关系，它所决定的道德关系也只能是国家、集体、个人之间的三者利益关系，由这种道德关系所决定的道德原则也只能是集体主义。就是说，社会主义道德关系的基本原则与社会主义经济关系的物质利益原则完全一致，集体主义原则是经济关系、和道德关系的一个结合点，是经济学和伦理学的一个结合点。

社会主义集体主义的内容可以从三点来理解。一是它的行为主体：国家、集体、个人；同时也互为客体。二是它的利益关系：国家利益（社会整体利益）、集体（群体）利益、个人利益，以及个人与他人、个人与集体、个人与国家之间的利益关系。三是它的涵义：从经济涵义上说，它是社会主义经济制度和经济规律的客观要求。所以，自觉地和市场经济的积极因素相结合，抵制市场经济消极因素的影响是它的应有之义。因此，个人和企业、部门和地区、国家和社会，都从切身利益上关心经济建设和

社会发展,充分发挥社会主义主人公的积极性,努力提高生产率,推动社会生产力不断发展,同样是它的应有之义。从伦理学涵义上说,集体主义这一基本原则的客观要求是整体利益与局部利益、长远利益与眼前利益、国家利益与集体(或个人)利益的有机结合,统筹兼顾,辩证统一,而不能只顾一头;但在三个方面的利益关系发生冲突时,要求个人服从集体(或国家)、眼前服从长远、局部服从整体。

(三) 爱国主义和社会主义

从上面的论述中可以看出,集体主义的“集体”,根本不是单位集体的“集体”,而是涵盖着国家、集体、个人三者利益主体的集体,是能够反映道德关系和经济关系的集体。在这个集体中,社会整体利益应是最高层次的利益了,能够代表社会整体利益的利益主体也只能是国家了。同时,国家不仅是一种利益主体,而且有其社会制度;社会制度不但体现着一个国家的发展道路,还集中地体现着国家的社会整体利益。因而,道德关系中所谓个人与社会整体之间的利益关系也就可以分解为个人与国家、个人与社会制度方面的利益关系。从这个意义上说,我们所倡行的爱国主义和社会主义精神,不但属于集体主义这个道德原则的应有之义,也可将他们视之为两种特定的道德原则。但是,集体主义道德原则包括五个方面的基本要求,其中包括“爱祖国”和“爱社会主义”,因而,爱国主义和社会主义精神又有道德规范的属性。同时,爱国主义和社会主义精神是以个人为道德主体的两种单向义务关系,故具有道德范畴的属性。也就是说,在我们的现实生活中,爱国主义和社会主义实际上是两种具有多重属性的道德规范形态,或者说,它们是兼有道德规范和道德义务属性的两种道德原则。

三、社会主义道德的主要规范

无论是在伦理学著作中，还是在有关道德建设的公共政策中，或是在现实的道德生活中，甚至在宪法中，我们都可以确切地知道，集体主义道德原则有五项基本要求，即“爱祖国、爱人民、爱劳动、爱科学、爱社会主义”。其实，这就是社会主义道德的主要规范。

所谓道德规范，是指那些体现道德原则的本质要求，用来调节人们之间利益关系、判断思想和行为善恶是非的标准。道德规范的特点就在这“标准”二字上。比如说，有人闹独立，不要说活生生的公民不答应，就是九泉之下的老祖宗能答应吗！因为它违背了中华民族一贯的“热爱祖国”的“善”的标准。那么，作为“标准”的道德规范又是如何出现的呢？原因有二：一个原因在于，它是一定社会的经济关系和社会公共生活对人们行为所提出的普遍性道德要求。经过长期的反复实践，这些道德要求便以风俗、习惯、传统的形式固定下来，由此形成人心所向的价值准则和行为规范。例如行业崇拜和行业禁忌，就属于这一类。另一个原因在于，它是一定社会或阶级对这种客观的道德要求的主观认识和理性思考，由历代的思想家根据其所处时代的阶级利益而进行总结和概括，因而以特定的理论形态固定下来，再通过一定思想形式和社会途径来规范人们的道德行为。例如，《管子》、《论语》、《十三经》、《资本论》、《中共中央关于社会主义精神文明指导方针的决议》、《十六大报告》。社会道德规范、职业道德规范、行政道德规范等等，就是相应的思想形式和具体途径。道德规范不是孤立存在的，一方面，它服从道德原则的支配和制约；一方面，它又以“纽带”和“桥梁”的作用来制约和支配道德范畴。从这个意义上说，道德规范又像是整个道德规范体系中

的“中层干部”。

（一）热爱祖国

我们这里所说的祖国，就是惟一能够代表社会整体利益的中华人民共和国。热爱中华人民共和国是社会主义道德的首要规范，它深刻地体现了集体主义道德原则在人民和国家之间的道德要求，这种道德要求，经过革命年代和建设年代的磨练，已经凝结成为一种深厚的爱国主义情感。因此，爱国主义有其“热爱祖国”的深层内涵。那么，什么叫爱国主义呢？

首先，爱国主义是一种崇高的爱国情感。列宁讲：“爱国主义就是对祖国的忠诚和热爱，就是对祖国的一种最深厚的感情。”^①因而，爱国主义虽然是集体主义的应有之义，但又与集体主义明显有别，它体现的是个人与国家之间的利益关系，是一种特殊的利益关系，即一种单向义务的关系，而非双向义务的关系。也就是说，爱国主义是以个人义务为特征的义务关系，而不是以国家义务为特征的义务关系。所以，对于爱国主义，人们往往称之为根植于人们心田之上的一片绿洲、一颗赤子之心、一种报国之志，是凝聚全民族的巨大精神力量。人们对祖国的这种一往无前的向心力，是他们和祖国的共同利益所决定的。因而在情感和意志上就表现为：对自己的民族和民族传统、语言文化、祖国山河的无限热爱；对祖国的前途和命运的无比关注；对祖国的无限忠诚和甘愿为祖国富强而牺牲自己的坚定信念。

其次，爱国主义是一个历史范畴，它随着国家的形成而形成，随着国家的消亡而消亡。因此，爱国主义总是具有一定的阶级属性和时代内容的。从历史类型上说，爱国主义有奴隶社会、封建社会、资本主义和社会主义之分。社会主义爱国主义是爱国

^① 《列宁全集》第28卷，人民出版社1972年版，第168～169页。

主义的最后一种类型，它与历史上各种统治阶级的爱国主义有着本质上的差异，就是与历史上劳动人民的爱国主义也有着本质上的区别。因为，社会主义的爱国主义有着科学的理论基础、明确的奋斗目标、丰富的伦理内涵。它要求我们，热爱独立自主的新中国，热爱日益完善的社会主义制度，热爱正在进行着的社会主义现代化建设；它把人民的愿望、民族的利益、祖国的前程凝结为一体，成为高扬在理想上空的一面伟大旗帜，并为之作出终生的奋斗。

最后，爱国主义在民族与国际关系上的表现，就是国际主义。

显而易见，“热爱祖国”是集体主义的本质要求，是“爱国主义”的直接体现，是社会主义道德的首要标准。

（二）热爱人民

人民是物质财富和精神财富的创造者，是国家和社会的主人，是历史发展和社会进步的决定性力量。因此，热爱人民首先是一个唯物史观问题或世界观问题。

“人”是一个实物性名词，一般指人类、人群和个人。“民”也是一个实物性名词，并有其历史衍变的相应内容。现在，“人民”是指具有“主人”地位的全国各族人民。

在社会主义社会，人民是国家和社会的主人，往往也是祖国的代名词，人民利益又是国家利益和社会整体利益的代名词。因而，热爱人民也有感情色彩，凡是正直善良的中国人都会自豪地说：“我是中国人民的儿子。”所以，热爱全国各族人民，既是每个公民的职责和义务，也是社会主义道德的基本规范之一。它集中地体现着集体主义道德原则在个人与人民之间的道德关系，体现着劳动人民的伟大历史作用以及社会主义公民的正确人生观和高尚的道德修养。

“热爱人民”要求：每个人民树立起“为人民服务”的价值观，尊重人民群众的社会地位和创造精神，关心公民的民主权力和物质利益，始终不渝地维护人民群众的利益，同一切危害人民利益的现象作斗争。

（三）热爱劳动

劳动是人类生存发展的基本条件，劳动改变着人和自然的关系，并形成了人们之间的生产关系和道德关系。在正直的人们看来，对劳动抱什么态度总是衡量人们道德水准的一个重要尺度，因而具有鲜明的道德意义。

“会劳动”本来是区别于其他类存在物的本质力量，但在阶级社会里，剥削阶级反而视劳动为耻辱，只有劳动人民才把“勤劳”当作美德。到了资本主义社会，“异化劳动”是一种最不道德的人类劳动。马克思指出：“他（指雇佣工人）越是创造价值，他自己越是贬低价值，失去价值；他的产品越是完美，他自己越是畸形；他创造的物品越是文明……劳动者越是愚钝，并且越是成为自然界的奴隶。”^①这种劳动必然使生产者产生厌恶情绪，因而在“异化劳动”那里，就不能仅仅以劳动态度来衡量劳动者的道德水平，还要看劳动者有无正当的劳动者权益。就是现代西方社会，“摩登时代”的“异化劳动”也早已声名狼藉了，并高扬起“以人中心”的旗帜来。

在我国现阶段，不管是体力劳动还是脑力劳动、简单劳动还是复杂劳动，都是以不同方式建设社会主义两个文明的职业劳动，并且仍然是人们获取生存和发展资料的光明正道，甚至仍然是发挥本质力量、实现人生价值的生活方式。所以，“劳动光荣，不劳而获可耻”依然是社会生活中一条重要的道德标准。

^① 马克思：《1844年政治经济学手稿》，人民出版社1979版，第44页。

(四) 热爱科学

科学是关于自然、社会和思维的知识体系。古今中外的志士仁人都把探求知识和由此迸发出来的聪明才智作为道德的重要内容,把敏而好学、不耻下问、刻苦钻研作为良好的品德加以强调。因此,科学技术不但是“第一生产力”,也是人类道德进步的一种强大动力。新科学理论的确立,总要促进某些道德风气的形成,甚至形成划时代的道德风尚。人们的科学文化素养对于道德的形成和发展,对于道德情操的形成,总是发挥着无可替代的重大作用,甚至是革命性和决定性的作用。

大家知道,地球的年龄约为45亿到60亿年,人类的历史不过200万到300万年,大约相当于地球史的1/2500。其中,99%的人类历史又是漫长的原始社会,真正具有文化意义的人类历史充其量不过1万年左右。就是这1万年左右,说到底也是由科技发明所推动的。大约在8000年以前,人们以颇为精致的石器和棍棒从事生产劳动,这就是新石器时代,即中国的“三皇”时代。

公元前4000年左右,人类的“第一发明”——弓箭出现了。由此,畜牧业开始从农业中独立出来,这就是第一次社会大分工。自此,“钻木取火”也顺势而出。在恩格斯看来,这是人类历史上的“第一次技术革命”。火的运用推动了制陶技术和加工业的发展,于是发生了第二次大分工,手工业和农业分离了。火的使用和手工业的出现,有力地提高了生产力和生活水平,剩余产品随之出现,人们开始用来交换,调剂余缺;天长日久,习以为常,终于创造了一个不从事生产而只从事商品交换的阶级——商人。由此,出现了第三次社会大分工,进而又出现了私有制、阶级和国家。

国家虽然使一部分人脱离了生产劳动,但也在一定程度上推动着社会生产力的发展,因而在中国上古三代出现了令人惊叹的

青铜文化，到了春秋战国，铁制农具已经出现，五大传统科学和六大实用技术也日益显现优势，社会生活出现了质的飞跃，诸子百家亦如雨后春笋。又过了将近 1000 年，封建社会的鼎盛时期在大唐出现，此时，西欧尚处于“黑暗的中世纪”的子夜。

公元 12 世纪前后，西方社会发动了 8 次十字军远征，打开了通往亚非的航道。此后，早期的人文思想开始显露头角。16 世纪中叶，达·芬奇和哥白尼几乎同时发现：“太阳原来是不动的”，接着便是哥伦布等人的地理大发现。从此，自然科学开始从神学中解放出来。地理大发现首先刺激了英国，他们急剧地发展沿海加工业和海外贸易，到了 16 世纪末一跃成为海上霸主。17 世纪是英国人的世纪，以牛顿力学为代表的科技发明和应用，使人类进入了蒸汽机时代，产业革命开始了，“知识就是力量”成为当年的信条。18 世纪是法国人的世纪。法国科学家在物理、天文等自然科学方面有着一系列的创造发明，并为激昂的资产阶级注入了强大的活力，“自由、平等、博爱”的旗帜终于在“路易十六”的堡垒上空飘荡起来。19 世纪自然科学的三大发现（达尔文进化论、能量守恒和转化定律、细胞学说）的问世，不仅打开了人们的狭隘眼界，还诞生了马克思主义。

20 世纪初创立的相对论、量子论，以及 50 年代的“生命 DNA 双螺旋结构”理论，使人类大步跨入了以原子能技术、计算机技术、空间技术为发端的“第三次技术革命时代”。20 世纪 70 年代以来，巨变再次发生，以信息技术、生物技术、航天技术、海洋技术、新能源技术、新材料技术为重中之重的六大科技群体迅猛发展，取得了重大突破。专家们预言，在未来三十年内，“可上九天揽月，可下五洋捉鳖”将会变为现实。与此同时，中国进行了改革开放，“建设有中国特色社会主义”成为划时代的伟大实践；西方社会也在反思，物质富有与道德沦丧的强烈反

差促使他们寻求“后现代社会”的发展道路。

总之，一切真正的科学，不仅为人类认识外部世界、把握必然规律、创造物质财富提供了重要手段，而且是人类认识社会、改造社会、实现精神解放和社会改革的首要条件。因而，任何真正的科学都具有道德意义，对社会发展和人类进步都富有道义上的责任。所以，热爱科学不但是现代社会的一个强烈共鸣，其意向也是高度一致：尊重科学、尊重知识、尊重人才、科教兴国。

（五）热爱社会主义

热爱社会主义是社会主义公民所特有的道德品质和道德规范。从本质上说，它是集体主义道德原则在人生发展与社会发展相互关系上的体现，反映出中国人民对于社会发展必然规律的理解。19世纪以来，马克思主义公然宣告：资本主义必然灭亡、社会主义取代资本主义是历史的必然、中国革命是世界革命的一部分、只有社会主义能够救中国、社会主义就是解放和发展生产力，通过“共同理想”的实现、循序渐进地去实现“最高理想”。这就是人类社会发展的必然规律和光明大道。因此，社会主义制度及其社会主义事业是全体人民的根本利益所在，并与个人的前途和命运息息相关。热爱社会主义不仅是社会主义道德的一项特殊要求，也是每个公民应有的道德责任和道德义务。热爱社会主义要求我们：认识社会主义制度的科学性，正确对待社会主义前进中的曲折性、复杂性和艰巨性，发扬集体主义和爱国主义精神，为社会主义现代化建设而勤奋服务。

上述五种道德规范，既是体现社会主义经济关系和道德关系的基本要求，又是凝聚全国人民道德意志和道德信念的善恶标准。从理论形态上说，它们显然是一种他律形式，但在品质和信念上又是一种自律要素，由此体现着集体主义准则的本质要求并支配着自己的思想和行为，表现为活生生的道德范畴。

四、社会主义道德的基本范畴

道德范畴是指那些能够直接反映道德现象的基本概念。它有广义狭义之分。广义的道德范畴包括所有能够反映和概括道德现象的特征、方面、关系的基本概念。即是说，所有的道德术语和原理、道德主体的思想和行为、道德客体的形式和内容，都可称之为道德范畴。例如，“行政改革不仅是一个管理学范畴，也是一个伦理学范畴”，这就是一个广义上的道德范畴。狭义的道德范畴，是指直接反映那些最本质、最基本、最普遍的道德关系及其事务的概念。例如，义务、良心、荣誉、幸福、公正、智慧、勤奋、朴实、勇敢、谦虚、气节、文明、创新、竞争等等，非常多，并有增无减。

仅此而言，狭义的道德范畴最鲜明的个性就是与道德行为、道德评价和道德品质相一致，有多少道德行为就有多少道德评价、就有多少道德品质，它们一一相对，完全吻合。显然，我们这里所说的道德范畴就是指狭义的道德范畴，它具有历史性、阶级性、民族性、时代性、继承性的特点。例如“良心”早已有之，但农民阶级与地主阶级的良心不同，工人阶级与资产阶级的良心不同，现代农民与旧时农民的良心不同，东方人的良心与西方人的良心不同，而所有的良心都是对一定道德现象的本质抽象，并且都得有点人情味，却是古今一贯的。

在道德规范体系中，道德范畴好像是“基本群众”和“基本粒子”，它要受到道德原则和道德规范的制约，同时又是它们的成果。例如，“爱国主义”这条道德原则，表现在道德规范上就是“热爱社会主义祖国”，表现在道德范畴上就是维护祖国尊严的民族气节和道德义务，同时“气节”和“义务”又是道德品质。反过来也一样，“气节”和“义务”的道德品质也是特定的

道德范畴，它们体现着“热爱社会主义祖国”的道德标准，进而体现着“爱国主义”道德原则的本质内容。

这里，我们之所以先行说明道德规范体系，是因为职业道德和行政道德在规范体系上还有着理论模型上的另外选择。

第三节 深化行政体制改革的伦理环境

当前，行政道德建设面临着“全面建设小康社会”的国内环境，而“全面建设小康社会”又面临着“经济一体化”、“政治多极化”和“入世”的国际大环境。环境的发展和变化，尤其是“十六大”的胜利闭幕，极大地推动了行政改革和行政道德的深入发展，他们的建设任务正在全面启动和积极落实之中。

一、“入世”带来变化和要求

加入“WTO”，必然涉及到公务员个人的发展。对此，人事部公务员管理司副司长刘海库、中国人民大学公共管理学院院长董克作出了客观的分析，提出了中肯的意见。

（一）WTO 规则作为国际公法，是政府间的行为准则

各成员政府都要接受国际规则和国际惯例的检验、评判。我国现行市场运行机制、政府调控机制、社会管理体制与 WTO 规则都存在较大差距。政府职能转变势在必行：一方面，有些政府权力面临减弱；一方面，有些政府作用还会加强。当前，政府应该进一步放权，真正把不该管、管不了、管不好的职能剥离出去，把企业的生产经营权、投资决策权交给企业，把社会可以自我调节、管理的职能交给中介组织，把群众自治范围内的事情交给群众自己办理。而政府的职能应该是：宏观调控、公共事务管

理、公共服务。同时，政府还将增加许多新职能，如建立现代监管制度；建立增强竞争出口的生产支持体系，促进国内产业结构升级和出口商品结构优化；逐步向外开放市场，对某些产业、部门、地区实行援助、保护政策，限制某些产品或服务进口；利用各种途径减少和缓解国际贸易摩擦，为企业争取宽松的环境和发展空间；熟悉 WTO 体制、规则、运作方式，防止新形式的贸易保护主义等等。因此，他们将政府职能转变的目标定义为：建构与国际接轨、适应 WTO 运行规则、符合社会主义市场经济体制要求，办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体系。这对公务员来说，意味着许多轻车熟路的业务，如审批，会越来越少；而不熟悉的业务将接踵而来。这也意味着，传统的行政管理理念、方式、工作作风都要发生巨变。

（二）为了应对“入世”挑战，公务员必须具备以下四个方面的素质

一是“经济头脑”。入世将大大推进经济市场化程度，要求公务员熟悉市场经济规律。入世对一些不具备竞争优势的产业将形成冲击，一些生产经营困难的企业甚至破产。面对新的地区发展不平衡问题，有关经济部门的公务员必须增强宏观调控能力，未雨绸缪，特别是学会运用 WTO 关于发展中国家权利保障的有利机制，维护民族利益。

二是“国际眼光”。入世本质上是本国经济融入全球化，公务员不但要了解本国，还要了解世界上的变化，了解世界上解决社会、经济问题的做法。比如，目前很多政策只考虑国内劳动力，入世后外国劳动力也会进来，解决相关条款的对接问题就不能闭门造车。

三是“服务意识”。从传统意义上说，公务员从事的多是管理、控制工作。而改革的趋势是服务和便民，他们应该朝着服

务、便民的方向转变。因此，公务员必须转变“官”念，否则无法与国际对接。

四是“法律素养”。入世后，政府必须抓紧完善有关法律制度，清理、修改与 WTO 规则及我国对外承诺不相符合的法律、法规、规章、政策，并保证其在全国得到统一实施。否则，外国企业可通过贸易争端解决机制起诉我国政府。这就要求公务员必须熟悉法律，依法行政。

（三）市场经济呼唤小政府大社会

目前，中央、省级政府机构改革均已完成，中央 41 个部委变成 29 个，两级公务员精简近 50%。为了适应“入世”的需要，行政改革的力度还要加大，机构和人员的变动将成为常规。这就意味着，在今后的管理生活中，所有的公务员都将面临着一个严峻的考验：不思进取者随时出局。

二、建立法制体系完备的公务员制度

2003 年 1 月初，全国人事厅局长会议在北京召开。会议作出了一些重大决策。（1）“健全公务员制度、全面推进事业单位人事制度改革、深化工资分配制度改革”，是 2003 年全国人事制度改革的三个重点；（2）出台《公务员法》，取代已颁布十年、在国际上产生很大影响的《国家公务员暂行条例》，以加强公务员管理的法制建设；同时坚持“凡进必考”、全面聘用的原则，完善公务员考试录用制度。（3）重点抓好县乡两级和垂直管理系统公务员的考试录用。按照“分类考试、突出能力、定时定期、方便考生”的要求，建立分级分类考试体系，提高考试的科学化水平。还要在全国县级以上各级政府工作部门全面推进竞争上岗制度，以及加强公务员的考核和分类管理工作，把领导考核与群众考核有机结合起来，探索定性考核与定量考核相结合的办法。

(4) 在全面推进事业单位人事制度改革方面, 将以推行聘用制和岗位管理为重点, 以搞活内部分配为关键, 坚持按需设岗、按岗聘用、竞争上岗。同时按照统一部署、稳步推进的原则, 争取用两到三年的时间, 在事业单位全面推行聘用制, 用五年左右时间, 实现聘用制的正常化、规范化 (事业单位人事制度改革, 关系着全国 130 多万个单位近 3000 万干部职工的切身利益。各级人事部门要充分认识事业单位人事制度改革的重要性、艰巨性和长期性, 妥善处理改革发展稳定的关系, 使改革着眼于调动事业单位干部职工的积极性、推进各项事业的发展上。)。 (5) 各地区、各部门要按照《关于加快推进事业单位人事改革的意见》和《关于在事业单位试行人员聘用制度的意见》两个文件的要求, 结合实际情况制定实施办法, 以推行聘用制度和岗位管理为重点, 以搞活内部分配为关键, 通过按需设岗、按岗聘用、竞争上岗, 不断深化事业单位人事制度改革。同时加快制定配套政策, 研究制定与聘用制度相配套的其他人事管理规定 (如未聘人员安置办法), 规范聘用合同的签订, 加快建立人事争议仲裁制度, 完善事业单位人事争议处理机制。 (6) 在深化工资分配制度改革方面, 逐步建立适应机关事业单位不同特点的工资分配制度, 以积极推进事业单位收入分配制度的改革, 确立劳动、资本、技术和管理等生产要素按贡献参与分配的原则, 完善按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度, 还要研究建立工资水平平衡比较体系。 (7) 当前, 还要积极推行任前公示制度、任职试用期制度、考核诫免谈话制度、离岗培训制度、探索任期制度、部分职务聘用制度。

现在, 全国各地区正在根据“十六大”精神和国家人事部的部署面积极行动。这里, 我们仅介绍一下深圳市的情况。近来, 深圳市推出了新一轮的行政改革, 基本思路是“行政三分”: 将

政府管理职能分为决策、执行、监督三部分，致力于建设“现代公共型政府”。这次行政改革的策略是：在事务分析、职能分析的基础上，以大行业、大系统的方式设立决策部门，再根据每个决策部门所关联的业务设若干个执行局；决策局具有决策权，其职能是只管决策；执行局把握执行权、审批权，其职能是单一的执行；将现有的监察局进行职能转换，授予适应“行政三分”需要的相应权力。在这一管理体系下，政府职能将重新定位，主要表现在四个方面的职能转换：从“全能型”转向“有限型”、从“权威”行政转向“服务”行政、从“人治”行政转向“依法”行政、从“部门性”转向“公共性”。

与此同时，根据“十六大”精神，国家人事部提出：以队伍建设为主题，以完善创新制度为动力，以能力建设为核心，以作风建设为重点，力争用五到十年时间，建立起充满生机活力、法制体系完备的公务员制度，造就一支具有公仆意识，廉洁、勤政、高素质、专业化的公务员队伍。

三、公务员应有的姿态

2001年9月21日，中组部、中宣部、中央文明办、人事部联合召开大会，隆重表彰“人民满意的公务员”和“人民满意的公务员集体”，参加大会和接受表彰的同志们联合发出了《积极实践“三个代表” 争做人民满意的公务员——全国“人民满意的公务员”倡议书》：

全国公务员同志们：

在全国深入开展学习江泽民同志“三个代表”重要思想之际，中组部、中宣部、中央文明办、人事部联合召开大会，隆重表彰“人民满意的公务员”和“人民满意的公务员集体”，这是党和政府对我们广大公务员的

巨大鼓舞和亲切关怀！当前，我国社会主义现代化建设已进入一个新的发展时期，面临着前所未有的机遇和挑战，新的形势给我们提出了更新、更高的要求，我们肩负着历史的重任，肩负着党和政府的重托，肩负着人民的期盼。为不辱使命，不负期望，让党和政府放心，让人民满意，我们在此向全国公务员发出如下倡议：

（一）加强修养，坚定信念。我们认真学习马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和江泽民同志“三个代表”重要思想，把握精神实质，掌握马克思主义的基本立场、观点和方法。坚定对马克思主义的信仰，坚定对社会主义的信念，增强对改革开放和现代化建设的信心，增强贯彻党的基本理论、基本路线和基本纲领的自觉性。自觉加强思想道德修养，树立正确的世界观、人生观、价值观。忠于职守、爱岗敬业，做一名党和政府放心的公务员。

（二）求真务实，勤政为民。我们要牢记党的宗旨，以“让人民满意”为最高追求，恪尽职守，勤奋工作，开拓进取。始终保持与人民群众的血肉联系，脚踏实地地为群众办实事、办好事，关心群众生活，体察群众疾苦，切实解决群众急需的生产、生活问题，替他们排忧解难。心系百姓，服务人民，做一名深受人民群众拥护的公务员。

（三）依法行政，秉公执法。我们是人民的公仆，代表人民行使权力。要严格执法，公平执法，坚决同一切违法犯罪行为做斗争，维护社会与经济生活的正常秩序。从我做起，不滥用权力，不以权谋私，不以权代法，不以权压人，做学法、守法、用法、维护法律法规

尊严的模范。文明执法，刚正不阿，做一名人民信赖的公务员。

(四) 刻苦学习，提高能力。面对经济全球化的迅速发展和科学技术的突飞猛进，面对社会主义市场经济的深入发展，面对国家行政管理的日趋复杂化、多样化、专业化，我们要认清形势，刻苦学习市场经济知识、法律知识、现代科技和管理知识以及本职工作需要的相关知识，全面提高自身素质，提高行政管理水平和为人民服务水平，更好地履行我们的职责，做一名符合时代要求的公务员。

(五) 艰苦奋斗，清正廉洁。我们要继续发扬艰苦奋斗、无私奉献的优良传统，克己奉公，廉洁从政，自觉抵制极端个人主义、享乐主义、拜金主义等腐朽思想的侵蚀和诱惑，自觉遵守公务员职业道德、行为规范和党风廉政建设的有关准则。正确对待和使用手中权力，正确对待和处理自身利益，淡泊名利，清正廉洁，坚决同各种腐败现象做斗争。严于律己，乐于奉献，做一名经得起考验的公务员。

同志们，踏上新世纪的征程，时代已向我们发出新的召唤，让我们积极行动起来，紧密团结在以江泽民同志为核心的党中央周围，把“三个代表”重要思想贯彻到我们的自觉行动中去，振奋精神，扎实工作，为实现党中央、国务院确定的新世纪的宏伟目标，作出更新更大的贡献！

通过这份倡议书，我们也完全可以感受到，无论是“人世”、行政体制改革还是公务员的心态，都能确切地告诉我们：行政道德建设的“环境和条件”正在“优化”着向前发展。

第四章

行政道德规范体系

我们多次谈到，凡是成熟的伦理学都必然具备三个条件，即理论基础、规范体系和实现方式。其中，规范体系又是它的标志、中坚和骨干。如果规范体系疲软或不够健全的话，实现方式必然乏力甚至无所遵循，理论基础也就成了不着边际的空洞说教了。因而，在行政道德建设中，规范建设总是一个重要的问题。

第一节 行政道德规范体系的确立

一、职业道德规范体系的理论模型

在研究方法上，我们选择了规范伦理学。由于行政伦理学从属于职业伦理学，职业伦理学从属于伦理学，所以，行政道德的规范建设也就不能脱离社会道德和职业道德的规范体系，而且还必须应用它们的形式，贯彻它们的

精神。社会道德的规范体系是一个涵盖道德原则、道德规范、道德范畴的层次性结构，在行政道德这里，其规范体系是否也是如此的三层结构呢？这要看它的理论模型如何确立，并且还要借助职业伦理学。关于职业道德规范体系的理论模型，至今还是伦理学界仍在探讨的一个问题。从过去的出版物上看，职业道德规范体系有着不同的理论模型，即如“有原则、有规范、有范畴”、“无原则、无规范、无范畴”、“有原则、有规范、无范畴”、“有原则、无规范、无范畴”等等。罗国杰先生认为，在职业道德领域，其规范体系的理论模型一般表现为“规范型”、“范畴型”、“规范范畴型”三种，并且，“社会主义职业道德大体上由八个基本要素构成，即职业理想、职业态度、职业责任、职业技能、职业纪律、职业良心、职业荣誉和职业作风。”^①显然，这八个因素从八个特定方面反映出社会主义职业道德的本质属性和作用机制，形成了一个结构严谨的职业道德规范范畴模型。无独有偶，魏英敏先生也讲：“职业道德包括职业观念、职业情感、职业理想、职业态度、职业技能、职业纪律和职业良心、职业作风等多方面的内容。”^②他们都选择了规范范畴型，但提法略有出入，共提出了十项内容。当然，任何科学体系都不是封闭的，两位专家的作法都符合科学性和开放性的原则，都对我们有重大启迪。

二、行政道德规范体系的理论模型

关于行政道德规范体系的确立，我们需要考虑的问题是：哪一种理论模型更切合行政管理的实际。为了恰当地解决这个问题，还要从两个角度进行抉择：一是行政道德必须体现为人民服

^① 罗国杰主编：《伦理学》，人民出版社1989年版，第261页。

^② 魏英敏主编：《新伦理学教程》，北京大学出版社1993年版，第347页。

务的核心价值观、集体主义的道德原则和“五个热爱”的道德规范，二是行政道德必须体现行政管理的交叉性、应用性、发展性的复杂内容。这里，我们根据职业道德规范体系的原理和行政管理活动的特色，在各种理论模型中进行对比选择，确定了“规范范畴”的理论模型，并且也从八个侧面来理解和把握行政道德的规范体系。它们是：观念与理想、态度与情感、责任与义务、技能与才能、自律与纪律、正义与良心、荣誉与幸福、作风与形象。

第二节 行政道德的规范体系

一、观念与理想

（一）行政价值观念

规范范畴有八种之多，为何以观念为首？因为行政道德观念是职业行为的起点，若有一念之差，就可能离题万里。观念有广狭之分。在广义上，它与意识同义。意识又与精神同义，指人脑对客观世界的映象。在狭义上，观念与思想同义，包括对感觉、印象的理性认识和成熟的思想体系。在伦理学中还有道德意识一说，是指主体在反映道德关系之心理过程中的道德观念、道德态度、道德情感、道德意志、道德信念的总和。其中，道德信念是指人们对某种人生观、道德理想和道德要求等的正确性、正义性的深刻而有根据的笃信，以及由此而产生的对履行某种道德义务的强烈责任感。综合起来看，道德观念不能仅停留在“主观映象”上，也不等于完整的思想体系，把它理解为由“映象”或“意识”到“信念”和“理想”之间的心理现象较为合理，表现

出具体善恶观念由浅入深的发展轨迹。就是说，行政道德观念有多层涵义：一是行政职业观念；二是行政职业观念的善恶观念；三是行政善恶观念中的道德理想。当然，它们都是具有道德价值的思想观念。

在现实生活中，行政职业观念很多，比如角色观念、价值观念、改革观念、竞争观念、法制观念、战略观念、管理观念、系统观念、科技观念、人才观念、服务观念、廉政观念、道德观念等等。仅从这些名目上看，即可略知行政道德观念的既多且重要。因此，我们可以认为，行政道德观念主要是指那些能够反映具体的行政职业生活并具有善恶判断意义的善恶观念和思想意识。但是，行政道德观念不是孤立存在的，它与众多的职业观念交织在一起；不仅如此，所有的职业观念都具有道德属性。故而，行政道德观念异常普遍。可是，行政道德观念如此之多，而且相互兼容，又该如何明确之呢？恐怕还要以价值观念为首，以道德理想为重。

为何这样看重价值观念？一是因为，所有的行政道德观念在本质上都是一种善恶价值取向；二是要问问，人们为何要投入行政职业生活。这势必涉及诸多原因。例如，社会奉献型、个性发展型、生活目的型等等。实际上，“承担社会义务、发挥本人才干、获得劳动报酬”乃是社会成员投身职业活动的三大价值目标，或曰个性职业心理的三大要素。这三大要素对于所有社会成员的职业选择而言都是不可或缺的。如果仅是“获得劳动报酬”而无其他两项，不但缺乏进取的“个性”，还丧失了社会责任感；那么，他将寸步难行——谁愿意与一个毫无社会常识的“顽石”打交道呢？如果说想“发挥本人才干”又不想承担社会义务，那么他的“本人才干”又到哪儿去发挥呢？所以，这不符合逻辑。如果说，仅为了“承担社会义务”而不顾其他两者，那就太虚妄

了，也不像话。因此，职业选择必须三大目标同时并举，缺一不可。也就是说，行政价值观念说到底是一种从业观念或职业理想，它必须与行政职业的从业主旨相一致，而行政职业的从业主旨又是由社会主义职业劳动的性质决定的，“集体主义”的道德原则和“执政为民”的价值取向乃是它的本质和核心，“人民公仆”应是它的基本价值观。否则的话，这行政职业的从业主旨就大有毛病，其行政价值观念就会横遭唾弃。从这个意义上说，价值观念不但首当其冲，还决定着其他行政观念的道德与否。

为了说明价值观念的重要，让我们来看看这篇报道：《父母状告当副市长的儿子》。据《北京晚报》2002年7月20日报道：四川省某位副市长被其父母告上了法庭，四川省眉山市某区法院受理了这项诉讼。原告宋某某陈某某夫妻系眉山市某县农民，70余岁。他们诉称：当副市长的儿子宋某及儿媳周某长期从精神上、生活上摧残、折磨他们，二十年来多次回家滋事谩骂他们，不承担赡养义务，请求被告给付1979年至2001年的赡养费1.15万元，承担60%的医疗费及生日、春节、端午、中秋过节费等。被告及其辩护人讲：儿子已按赡养协议自觉、全面地履行了赡养义务，就连父亲的后事费也已支付，赡养费已经付到了2005年。作为国家公务员，应恪守公务员准则，决不能因私废公，满足原告为其子女儿孙谋取不正私欲的要求。法院据此认为：宋父宋母有5个子女，均应履行赡养义务；按宋某付给其父母的1400元计算，如各个子女都按此履行，原告一年的人均收入可达3500元，高出当地农民收入的54%，比人均生活消费支出高80%，超出了宋某父母的实际生活需要。法院认为：宋父起诉属滥用诉讼，不予支持，并依法驳回原告。事实很清楚，宋父宋母为了满足其他子女的私欲，无情地将儿子告上了法庭；可是，宋某坚决“恪守公务员准则，决不能因私废公”，也同样无

情地揭露了父母的“隐情”。宋某为何这样作？他的“恪守”和“决不能”在说明着什么呢？不难看出，其中有着鲜明的角色观念、价值观念、廉政观念和道德观念等等。实际上，这些观念就是宋某的行政道德价值信念，一种成熟而坚定的价值观念。

（二）行政道德理想

刚才谈到，正确的行政价值观念，其实就是科学的从业观念或职业理想。为什么这样讲呢？一般说来，职业理想是对未来的工作部门和工作种类的向往和追求。它包括，人们对未来的职业生活将达到何种水平、何种程度的向往和追求。这既是人的身心发展的必然结果，又是人的社会化进程的必然反映。由于职业活动关系到社会发展和个人发展，职业理想也就必然涵盖着三大要素：承担社会义务、发挥本人才干、获得劳动报酬，即“责、权、利”。也就是说，职业理想的“职责”主要是指承担社会义务，它与社会理想相联系并由其决定；其中的“职权”主要是行使职业权力，它与职业劳动的社会性质相联系并由职业岗位的工作性质所决定；其中的“利益”主要是劳动报酬，它与生活理想相联系，但从属于社会理想。因而，在职业生活或行政职业生活中，公务员的价值观念、从业观念、职业理想、道德理想在内容和本质上是完全一致的，由此而成为行政职业生活的万念之首，是行政工作者的立业之本。

商家讲“利客”、“顾客是上帝”、“一律尽心服务”，讲“端木生涯，陶朱事业”；行政讲什么？当然要讲“人民公仆”、“执政为民”。但它们并非如此简单，它们也是有其具体内容的，这就形成了行政道德理想。按照《财政职业道德》的理解，财政职业理想应有四大奋斗目标，我们完全可以借助它们来理解行政道德理想。

第一，促进经济繁荣。财经工作是为社会主义经济

建设服务的，促进社会主义经济繁荣应该成为财经道德理想的基本出发点和归宿。所谓经济繁荣，是指经济效益的稳定增长、商品供需活跃、社会提供的物质产品和精神产品数量多质量好，等等。道理很清楚，经济决定财政，财政反作用于经济；财政对经济发展具有反映、促进、调节、制约等功能。只要财政搞好了，国民经济就可以持续、稳定、协调地发展。因此，每一个财经工作的平凡岗位，实质上都肩负着“促进经济繁荣”的神圣职责，也是财经工作者所努力工作的奋斗目标和道德理想之一。

第二，充裕国家财力。财力是构成一个国家综合国力的重要因素。现阶段，我国的经济还比较落后，财政收入有限、建设资金不足将是一个长期的问题。所以，我们正在进行的深化改革的根本目的就是发展生产力，提高经济效益，增加财政收入，为发展生产和改善人民生活筹集更多的资金。因而，我们每一个财经工作的平凡岗位，实质上都肩负着“充裕国家财力”的神圣职责，也是财经工作者努力工作的奋斗目标和道德理想之一。

第三，奉献财经事业。人的价值在于奉献，而不在于索取。如果将人生价值和财经事业的客观要求自觉地结合起来，也就树立起一种崇高的人格理想，即竭诚奉献社会主义财经事业的职业道德理想，并且表现在财经道德关系的方方面面。例如，对自己廉洁自律、对业务精益求精、对顾客服务周到、对同事满腔热忱、对公物关怀备至等等，成为一名脚踏实地、忠诚积极、爱业乐业敬业的财经工作者。应该承认，在深化改革的社会条

件下，有无“奉献财经事业”的人格理想，对财经工作者个人及其事业的发展而言，都是至关重要的。

第四，成为本职行家。对于每一位财经工作者而言，为了卓有成效地实践“促进经济繁荣”、“充裕国家财力”、“奉献财经事业”的道德理想，非得有“物质”条件不可，这里的“物质”条件就是才能。改革开放以来，随着现代化步伐的迈进，财经事业的科技含量也越来越高，对人才规格的要求也越来越高。因而，凡是致力于财经事业的职业劳动者，都势必将“成为本职行家”作为终身的奋斗目标之一，并且乐此不疲地学习科学、更新知识、创造业绩，不断提高自己的业务能力，成为财经专业上的优秀人才。^①

事实上，行政道德观念和行政道德理想并非是分立的。就以上述的“四大奋斗目标”而论，它既是财政职业的道德理想，又是财政职业的奋斗目标。也就是说，行政道德理想是以行政奋斗目标为核心的，而行政奋斗目标其实就是最明确最重要的行政价值观念。因此说，为实现行政价值目标而形成的科学思维就是行政道德理想。行政道德理想已经确立，就会成为发自内心的、不可动摇的精神力量。当然，它是以行政价值目标和行政道德观念为前提的。或者说，行政道德理想就是一种成熟的行政道德观念。

行政道德观念是一个很大的话题，限于篇幅，我们不再展开论述了。

^① 刘铭达、蒙丽珍主编：《财经职业道德》，东北财经大学出版社1991年版，第79～80页。

二、态度与情感

(一) 案例两则

第一则，检举偷税行为，遭遇“踢皮球”。

前几年，《报刊文摘》上披露了这样一件揪心的事：首都某区一个国营公司偷逃税款 72 万元，×会计检举了事实真相，税务部门依法追缴了税款。事后，公司经理立即将会计辞掉。会计认为是打击报复，便向区劳动局、区人事局、区工会、区纪检等组织系统反映。可是，半年多过去了，人家还在踢皮球呢！

第二则，揭露“蓝田”神话，遭遇百般威胁。

2002 年夏季，中央电视台《东方时空》栏目播送了一则有关“蓝田神话”的节目：一位财经专家 L 女士，从网上发现“蓝田”公司的财务报表已经丧失了财务收益率的能力，它的净现值根本不能实现；可是，一家国有商业银行仍然准备发放贷款 20 亿元人民币。这笔贷款一旦发放下去，必然形成呆账，国有资产将蒙受巨大损失。于是，L 女士写了一篇 600 字的短文发给《金融内参》。令 L 女士意想不到的，是“蓝田”居然得到了她的短文的复印件。可是，《金融内参》是一种（仅限于 180 位参与金融管理的司局级以上的干部才能阅读）机密文件，它怎么会落到“蓝田”老总的手心里了呢？此后，她在白天、深夜不断接到“蓝田”公司的电话轰炸，甚至将威胁、利诱堵上门来……“蓝田神话”真是太神了。

(二) 劳动态度理论是行政态度的认识论基础

讲到劳动态度，还要从生活方式说起。从生活方式的角度

说，职业生活方式就是劳动生活方式。劳动有六项构成要素，即劳动职位、劳动条件、劳动形态、劳动意识、劳动态度和劳动习惯。劳动态度和劳动意识是其中的两项，劳动情感则是劳动意识的内容之一。为了理解行政道德态度和行政道德情感，就要从劳动态度说起。

劳动态度是劳动者在职业生活中表现出来的有关劳动和职业人际关系方面的行为特征和思想倾向。既然是“行为特征”和“思想倾向”，就有善恶是非和感情色彩，因而也叫职业道德态度和职业道德情感，或简称为职业态度和职业情感。在行政道德这里，我们简称为管理态度和管理情感。

事实上，管理态度总有积极与消极之分、诚恳与虚衍之别、正确与错误之异。这一点，“踢皮球”和“蓝田神话”已经给我们上了生动的两课。其中，积极、诚恳、正确的劳动态度及其相反的卑劣态度，都让我们触目惊心。不过，正确的劳动态度就是劳动道德态度，是从事职业活动和履行劳动义务的主观条件和内在基础。这种内在基础的形成，既有客观因素，也有主观因素。

管理态度的客观因素，包括一般社会因素和特殊社会因素。一般社会因素主要是指劳动所从属的社会关系和国家的政治制度，即如奴隶社会的奴隶占有制度、封建社会的宗法等级占有制度、资本主义社会的资本占有制度，社会主义的人民占有制度等等。显而易见，劳动的一般社会因素也就是劳动所具有的基本经济制度和社会形态特征。特殊社会因素是指职业群体的劳动环境和条件，如劳动的具体性质和内容、劳动的行为和部门、所属部门所在处室的组织技术条件、集体里的社会心理气质、价值观念体系等。例如，×会计所在的公司及其氛围就是她的管理态度的特殊社会因素。

行政态度的主观因素，是指劳动者的心理特点、受制于社会

的特点、个人思想结构和价值观念。所谓心理特点如性别、年龄、能力、爱好等；社会制约特点如文化发展水平、教育程度、专业技术水平等；个人思想结构和价值观念等，如“人民公仆”、“发挥专业特长”、“收入水平较高”或“寻租”心理等等。有关这方面的状况，在我们的两则案例里同样清晰可辨。

客观因素和主观因素的结合，也就形成了劳动态度的行为特征和基本倾向：一是劳动者对社会劳动的认识程度和从业态度；二是劳动者对其他劳动者和服务对象的基本态度。那么，客观因素即一般社会因素和特殊社会因素与主观因素又是怎样结合的呢？这就涉及到劳动动机、劳动目的和劳动的专注程度了。

在心理学上，动机一般是指引起人们行动的事物。这就是人的需要，表现为人们对两种消费资料的追求：一是满足生存需要的生存资料，二是满足发展需要的发展资料。当然，这两种消费资料的具体内容会随着生活水平的提高而有所变化。比如，20世纪50年代的自行车、手表，得列入发展资料的范围，而现在，彩电、冰箱都属于生活必需品了，汽车也进入了寻常百姓家，没有电话、手机好像跟小瘪三差不多了，这就出现了电话、汽车的广泛需求。对于动机和需求而言，电话、汽车就是诱因。也就是说，行为由动机、需要、诱因三者构成，而且是诱因和需要共同决定动机。这就是消费行为的形成机制，那么，行政管理行为呢？

行政行为的基础因素是行政职业动机，其形成有两个原因：一是由于生产力水平的现状，社会还不能保障所有人的同等发展，劳动作为谋生的手段，是人们获取消费资料的基本生存需要；二是由于职业分工和劳动分工的多样性，决定了工作条件、劳动报酬和人才规格的差异，于是成为诱发人们追求优越岗位的诱因。为了生存，人们必须劳动；为了劳动，必须选择职业；为

了选择职业，必须有一套标准；这套标准就反映了人们在职业选择上的基本需要，由此形成职业动机。那么，人们对职业选择又有哪些需要呢？美国心理学家马斯洛认为是五种，即生存、安全、交往、尊重和发展，并按此顺序形成由低到高的层次性结构，叫做“需要层次理论”。后来，又一位美国心理学家阿德福发现，企业职工的职业动机主要是为了满足生存、交往、发展的需要，因而称之为“E.R.G”理论。这两套理论均未涉及承担社会义务的需要，所以不够健全，或说有重大缺陷。但从个性心理的角度说，又有其经典意义。当然，现代社会的管理动机还有其他内容，那就是“人民公仆”这样的行政责任和行政义务。

所谓劳动目的，就是人们在职业劳动中所确立的价值取向和奋斗目标，其核心是职业价值观念，它与职业劳动的客观因素相联系并受其制约。

有了劳动动机和劳动目的，是否就形成了劳动态度呢？不！它们仅仅是“思想倾向”，还未成为“行为特征”，没有结合起来，而结合的条件是职业劳动。只有劳动中表现出来的专注程度才能反映出劳动动机的真实性和劳动目的的层次性。如若不然，动机也只能是坐而论道，纸上谈兵。在行政管理中，专注程度才是劳动态度的主要标志，并与劳动动机和劳动目的有着内在的制约关系。一般说来，劳动动机以个人需要为主，劳动目的应是个人价值目标与社会价值目标的一致，专注程度则是劳动动机和劳动目的的结合。其中，劳动动机的道德与否取决于劳动目的。劳动目的中个人价值目标与社会价值目标的统一程度如何，不但制约着劳动动机，而且表现在专注程度上，成为特定的行为特征。如果说，上述“踢皮球”的劳动态度是通过专注程度表现出来的，那“蓝田神话”的行为特征呢？显然，前者的问题出在行为目的上，后者的行为目的简直就是野蛮的，两者的专注程度无非

是同一性质劳动目的的不同表现形态而已。因此，两者的价值目标和价值观念都是错误的，在错误的价值观念支配下，他们对人对事的情感体验也是错误的。也就是说，管理价值目标的心理活动内容便是职业道德观念，在管理对象（或服务对象）身上表现出来的强弱深浅程度就是行政道德态度；行为主体对行政道德态度的情感体验就是行政道德情感。或者说，管理态度、管理观念、管理行为都与行政道德情感水乳交融。

（三）道德情感原理是行政道德情感的认识论基础

从严格的意义上说，所谓行政道德情感，是指公务员根据一定的道德观念，为处理管理活动中的人际关系，评价某种行为时所产生的情绪体验。它的思想基础是行政道德认识，理智依据是行政道德观念，作用对象是行政管理行为，心理结构是行政道德信念、行政道德意志和行政道德义务，表现形态自然还是行政管理行为。在行政管理领域，无论道德认识正误、道德信念是非、道德意志强弱，总要在义务感和责任感上表现出来。无论它们表现为何种程度，都属于行政道德情感的范畴，只是善恶是非的性质不同罢了。

如果要问，“踢皮球”和“蓝田神话”与行政道德态度和行政道德情感有无必然联系，回答是肯定的。因为，“踢皮球”的部门是从事行政管理的公务员，“蓝田神话”的后台则是维护国家金融秩序的公职人员，只是两者的态度不同。那么，公务员应该具备什么样的态度和情感呢？由于公务员具有广泛性和多样性，因而也有共性和个性。从共性上说，公务员要有“人民公仆”的态度和情感，要有“执政为民”的态度和情感，要有“平等、公平、公正、公开、民主”的态度和情感，要有“廉洁奉公、诚信至上”的态度和情感，要有“依法行政、执政为民”的态度和情感，……从个性上说，“财政部”与“公检法”的态度

和情感势必各有风貌，前者应是一把“铁算盘”，后者应是一位“包文正”，但两者的本质都是“廉洁奉公、诚信至上”、“依法行政、执政为民”等等。

三、责任与义务

（一）行政道德责任

马克思曾经说过，“作为确定的人，你就有规定，就有使命，就有任务，至于你是否意识到这一点，那都是无所谓的。这个任务是由于你的需要及其现存世界的联系而产生的。”^① 在现实世界中，个人有许多需要，它们已经有了某种责任和某种义务。是的，在现实生活中，人们为了生存和发展，首先就产生了劳动的需要，即职业的需要。有了职业，就有了职业任务和职业责任。因而，职业责任是指人们在工作岗位上对其他社会成员所负有的社会责任。

例如，我国行政主管部门颁发的《总会计师条例》将总会计师职责规定为六项：1. 编制和执行预算、财务收支计划、信贷计划，拟定资金筹措和使用方案，开辟财源，有效地使用资金；2. 建立健全经济核算制度，强化成本管理，进行经济活动分析，精打细算，提高经济效益；3. 实行会计监督，严格维护财经纪律；4. 协助单位主要行政领导人对重大问题作出决策；5. 参与重大经济技术方案的制定和重大经济事项的研究、审查；6. 负责对本单位财会机构的设置和会计人员的配备、会计专业职务的设置和聘任提出方案，组织会计人员业务培训和考核，支持会计人员依法行使职权。其实，不仅是总会计师，所有职业工作岗位都必须明确规定其职责范围，不然，这职业工作将无所适从。当

^① 《马克思恩格斯全集》第3卷，人民出版社1972年版，第329页。

然，岗位职责必须根据具体岗位的工作性质而定，因而职责规定也有多有少。况且，在“职业关系层面上的行政道德本质”那里，我们曾讲到“职责”的五项内容。所以，不管岗位职责规定多少，实际上都离不开这五项内容。

那么，职责是如何产生的呢？职责产生的基础是职责关系，即公务员个人与行政组织之间所建立的职业关系。只有建立了职责关系，公务员个人才能有行政责任可言；同时，行政职责关系转化为义务关系，行政责任转化为行政义务。就以总会计师的六项职责而论，它对于尚未任职的财经学生来说只是一种技术规范，而没有建立职业关系，当然也没有职业责任。但是，对于现任的会计师而言，它就不仅是职业责任，而且还是职业义务，因为他的职责关系已经建立，义务关系也随之建立起来。换一种说法，职业关系包括职责关系和义务关系。会计师一旦成为会计师，那就意味着职业关系的建立，意味着会计职责和会计义务的产生。那么，何为行政道德责任呢？行政道德责任是指公务员在内心信念的支配下自觉履行服务义务所应尽的行政责任。显然，行政道德责任已经将行政职责内化为行政义务了，而行政职责则主要是行政组织对公务员的道德要求。

行政责任包括行政组织责任和公务员责任，所以行政义务也就分为行政组织义务和公务员义务。公务员义务又包括对他人的道德义务和对社会的道德义务。在管理工作中，个人对他人的道德义务是从国家机关、管理部门、各级政府、行政组织的上下级、服务对象、同事等人际关系中产生的，是公务员对相关社会成员应尽的道德责任。对社会的道德义务是在“国家、集体、个人”三者利益关系的基础上对人民、对社会、对国家、对民族所负有的职业道德责任。因而，行政道德责任又是指那些符合道德原则和规范而为公务员所奉行的具体使命、职责和任务。

（二）行政道德义务

讲到行政道德义务，还要先从义务说起。义务一般是指公民对其他社会成员应尽的社会责任。客观地说，任何社会生活都离不开义务活动，每个社会成员都有一定的责任。例如，一个公民对父母妻儿负有不可推卸的家庭责任，对单位和工作负有不可推卸的职业责任，对国家和社会负有不可推卸的公民责任。如果像“踢皮球”的衮衮诸公那样，或者像“蓝田神话”的神秘大员那样，难道不是在践踏职业责任、抛弃社会义务吗？反之，公众以强大的道义力量支持 X 会计，人们将 L 女士视为心目中的英雄。这样的“人民公仆”才是公务员的义务精髓。义务本身就是一个道德范畴，所以职业义务均有道德属性。就拿刚刚提到的事来说，不管是“踢皮球”，还是揭露“蓝田神话”，其道德属性都至为鲜明，其区别在于：前者是失德的典型，后者是有德的典范。由此表现出行政道德义务的不同凡响。

这里，还要从道德义务说起。道德义务是一定社会的道德原则所规定的道德要求的主体内化，是公民对他人和社会理应履行的具体使命、职责和任务。道德义务包括对他人的道德义务和对社会的道德义务。对他人的道德义务是从亲属、公民等人与人之间的关系中产生的，是个人对他人应负有的道德责任。对社会的道德义务是从个人对政党、民族、国家的关系中产生的，是个人对政党、民族、国家应负有的道德责任。相应地，行政道德义务则是一定的社会道德规范体系尤其是行政道德规范体系所规定的道德要求的主体内化，即公务员对行政组织和各种社会成员理应履行的使命、职责和任务。即是说，行政道德义务的实际内容，仍然体现在岗位职责的认定和履行之中。再以总会计师的六项职责而论，它们是以“职责”的名义出现的，而不是以“义务”的名义出现的，但对于现职的会计师来说，它们就是他的职业义

务，因为他必须将外在的“职责”转化为内心信念。那么，作为一个公务员应该具有哪些基本的义务呢？库珀认为有三种：代表义务、教育义务和执行义务。

对于绝大多数的公务员来说，“受托人”或“代表”的角色定位似乎更加合适，因为他们不是选举产生的，而往往是通过考试来选拔录用的。一个人一旦被选拔录用，也就接受了特定组织中的某种职位，即接受了“受托人”或“代表”的义务。因此，公务员是“代替其他公民的公民。”^① 所以，对于一个体现民主政治的公务员来说，它至少也要具有热爱祖国的义务、热爱人民的义务、热爱劳动的义务、热爱科学的义务、热爱社会主义的义务，或者说是集体主义的义务观和依法行政的责任感。

对于教育义务，库珀认为，在现代行政管理体制中，一些行政人员贴近问题，拥有专门的知识和技术专长，与其“委托人”即“公众”保持着良好的关系，而且工作关系较之“民选官员”稳定。这些因素对于参与民主教育过程，似乎都是必要的。但是，公务员的职责中似乎没有这样的角色定位。可是，现任的公务员与“民选官员”之间难道不应有其教育义务吗？回答显然是否定的。而且，现任公务员与“民选官员”之间的教育关系应是一种双向互动的义务关系。非但如此，我们还须考虑公民和公务员之间的教育关系。公务员应该向公众提供的知识有两种：一是他们自己关于政治领域和政治事务的丰富的专门知识；二是关于政府如何运作的程序性知识。如果“政府官员是特别负责任的公民”，公务员难道不该将他们责任中的核心部分传授给公民同伴们吗？如果某些公民较好地履行了自己的公民义务，公务员以自

^① [美] 库珀著：《行政伦理学：实现行政责任的途径》，中国人民大学出版社2001年版，第58页。

己的理解方式将他们的经验信息提供给公众，难道没有必要吗？公务员是否可以成为公民易于得到的最好的“公民”老师呢？公务员每日都要参与政府运作过程，这可谓是更为丰富和有趣的知识最好资源，那么，如何告诉我们的年轻人，我们的政府是怎样运作的，难道不是一项重要的教育义务吗？就像教育公民一样，公务员难道没有责任向公民学习吗？如果站在代表公民的角度，那么，理解公民的观点、问题、迫切的需要和最为关注的事，难道没有必要吗？这些问题显然明确了一个意向：公务员具有公共教育义务。

最后是执行义务。“执行”造成了政治环境中有关行政角色的伦理问题的产生。在传统的范式甚至在当前通行的管理过程中，行政的责任似乎就是执行。然而，既然我们正在进行行政体制改革，改革建议往往来自行政管理的创新活动之中，公务员的执行义务还能一成不变吗？如果公务员被指定仍然按照“老黄历”来行事的话，那么他们该为此承担什么责任呢？如果建立起一套民主讨论、集体决策的创新机制的话，民主活动岂不更加透明、行政执行岂不更加有效吗！如果建立起一套民主决策的创新机制的话，不是更富有民主政治的重大意义吗！进而在执行阶段，公务员的“代表”和“受托人”身份又该如何体现公众的利益要求和行政改革的角色期待呢？这些问题同样明确了一个意向：公务员必须强调执行义务。

上述三个问题，出现了太多的关于行政角色的义务伦理问题。在行政改革和推进民主政治的建设进程中，这些义务伦理问题显然是不可回避的现实问题。

义务是相对于权利而言的。行政道德义务和行政道德权利是相辅相成、不可分割的。作为一个现实的公务员，他既有道德义务也有道德权利。只有义务没有权利和只有权利没有义务的职业

活动，都是不道德的错误倾向。何谓行政道德权利呢？符合道德要求的行政权利就是行政道德权利。其内容包括：掌管和支配社会资源的权利如人权、财权、物权，职业自由发展需要社会提供的基本条件如市场运行机制、行政体制改革、劳保条件，要求社会和其他人给予配合和协作的权利，取得劳动报酬和社会回报的权利等。显然，这些权利是职业活动缺一不可的先决条件。

那么，如何对待行政道德义务和行政道德权利的相互关系呢？首先，行政组织必须取得依法行政的权力，其管理活动必须符合集体主义的利益原则，即符合社会主义道德原则的要求。从这个意义上说，行政道德义务决定行政道德权利。其次，在现实生活中，应把义务放在第一位，把权利作为实现义务的客观条件，放弃义务就等于放弃权利。所以列宁讲：不尽义务的人，就不能享受权利。比如，“踢皮球”，这样的管理干部大概自己已经成了“球”了。再次，崇尚义务的职业追求已经席卷全球。美国人讲：“从现在起，10年或15年以后，你们会懂得最重要的数字是那些未知或永远算不出来的东西。”^①这“永远算不出来的东西”是什么呢？他们认为：“质量取决于责任感和义务感……只有人才能承担这种义务；如果没有人承担这种义务，你不可能得到最好的质量。”^②美国人并没有讲出石破天惊的话来，但他们说对了。

（三）主观责任与客观责任

上面，我们虽然对行政责任和行政义务进行了分述，但在现实生活中，它们并非像我们表述的这样简单。所以，我们还要考虑主观责任与客观责任之间的复杂关系。这就需要借助库珀先生

^{① ②} [美] 托马斯·彼得斯、南希·奥斯汀：《赢得优势——领导艺术的较量》，企业管理出版社1988年版，第116页。

的行政责任理论。库珀先生讲，行政责任“这一概念的两个主要方面在这里就是：主观责任和客观责任。”^①他指出，客观责任与从外部强加的事务相关；主观责任则与我们自己认为应该为之负责的事务相关。主观责任作为对信仰、个人与职业价值观乃至性格特征的一种表达，和更为明确的客观责任的表达一样具有真实性。

客观责任有两方面内容：一是职责，二是应尽的义务。所有的客观责任都包括以下内容：对某人或某集体负责；对某一任务、下属员工人事管理和实现某一目标负责。它们既是职责，也是义务。职责和义务、对某人负责和为某事负责，都是客观责任的两个方面。公务员作为一种代理人角色，包括了复杂的责任内容，即对多种委托人负责，这些委托人包括组织的上级、政府官员、公民等。即是说，客观责任有许多客观性来源。

首先，通过维护法律对国家负责。公务员所在的组织及其自己的行为都要在法律的管制范围之内进行。当然，基本的法律责任首先是拥护宪法的义务，通过宪法和与宪法相一致的部门规章，公民对公务员的要求也就被正式地表达出来了。对于公务员来说，遵守自己的“受托人”的角色性质就是对法律担负客观责任，他的首要义务就是体现法律管制的基本要求，即为公共利益服务，而不是为其自身的利益服务；对法律负责不停地提醒行政组织和公务员，要为代表公众的利益而存在。这样一来，X会计与“踢皮球”、L女士与“蓝田神话”的法律义务和行政责任也就更加清楚了。

其次，对上级负责和为下级负责。除了法律外，公务员的客

^① [美] 库珀著：《行政伦理学：实现行政责任的途径》，中国人民大学出版社2001年版，第62页。

观责任还有许多来源,例如组织的规则和政策、工作描述、职业准则等。因此,遵守所在组织的等级职则制度,即对组织的上级负责和为下级的行为负责,也是重要的客观责任。在现实生活中,行政组织犹如一条上上下下环环相结的“链”,公务员随时都可以感受到被命令链束缚和限制在他们的自由裁量权范围之内,这是组织结构预定功能的一种。也就是说,公务员个人的喜好必须服从公众意志。这一点,可从指令的组织系列中显露出来。当然,公务员绝不是驯服的唯命是从的执行者,“行政人员的作用是使统治者的政治生活至少复杂到这样的程度,即确保统治者不至于根据不真诚的简单标准来解决复杂问题。”^①

最后,对公民负责。无论是按照正式的就职宣誓、政府伦理法规,还是法令,所有的公务员的行为最终都要以是否符合公众的利益为标准来衡量是否是负责任的行为。然而,“公共利益”不过是一种理论上的界定,在复杂的情形下,它往往令人左右为难,即如“母亲和妻子同时落水”的处境一样。因而,这种客观责任的实现,无法仰仗其他公式,它只能存在于公务员的精神状态中。沃尔特·利普曼认为:“‘如果人们能够目光清晰、思维理性和行为公正、仁慈’,他们所选择的就就是公共利益。”^②库珀则认为,公民是主权者,公务员是他们的受托人。凡是负责任的公务员,必然从实践角度和伦理角度来为自己的行为负责,但要“恰当”地体现这两者关系,伦理职责必须最终占优势。行为的实践性从来都不是充分的和自足的,除非行为过程能够在伦理的基础上被合理地解释,否则它就不是负责任的行为。责任的完整含义既包括实践责任更包括伦理责任。

^① ^② [美]库珀著:《行政伦理学:实现行政责任的途径》,中国人民大学出版社2001年版,第69、73页。

主观责任是相对于客观责任而言的。客观责任源于法律、组织机构、社会对公务员的角色期待。与之并列的是我们自己的情感和信仰的责任，它根植于我们自己对忠诚、良知、认同的信仰。履行主观责任是职业道德的反映。我们对某人负责和某事负责的情感和信仰是在社会过程中产生的，它们是价值观、态度和信念的表现，是我们从家庭、学校、朋友、职业训练和组织活动中获得的。通过这些经历我们开始认识自然规律和人类的行为方式，这些都成为以实践经验为基础的认识过程体系的组成部分。价值观是我们应该拥有的一种信仰类型，它比其他的信仰类型更为基础；它是我们的信仰系统中的核心，也因此是我们的“态度”。价值观就是我们应该如何去做的信念，也是关于我们追求的某种最终的生存状态的信念。如果我们想象出三个同心圆，价值观就是最里面的那个圆，信念是位于中间的那个圆，态度则是位于最外层的那个圆。

主观责任还要涉及到角色执行问题。角色执行有两个组成部分，即客观成分和主观成分。客观成分由那些外部的义务（即客观责任）组成，它们给角色提供了结构、稳定性、墨守成规和连续性，这些都接近于公民的意志。主观成分由子系统的价值观和原则构成，这些都是在我们在对客观义务和公民的期待做出回应的过程中建构起来的。当我们承担了这个角色并在特定的决策过程中履行角色任务时，我们就组成了一套价值观和原则，来引导我们具体地、有个性地、独特地对那些总的客观性角色定义做出回应。角色使我们有必要产生一种内部的价值观子系统，它会形成使客观责任的履行与我们自己内心秉性相一致的一种伦理准则。一般说来，公务员的道德状况与特定角色的内部伦理准则相关。用库珀的话说，“责任是‘特定的私人道德准则在强烈相反

的愿望冲动面前对个体行为的控制力量’。”^①

保持高度自觉的主观责任是重要的，它不仅有利于整体感、自尊心和认同感（这些都是精神健康所必要的）的培养，也有利于履行我们的客观责任。

（四）公务员的责任冲突

“做了你要下地狱，不做你也要下地狱”，公务员常常会遇到这种情形，这就是责任冲突。在行政管理过程中，公务员角色时常与公民角色发生冲突，而且其中还内涵着反复发生冲突的潜在推动力，即利益冲突（个人利益、组织利益和公众利益之间的冲突）和各种权利来源之间的冲突（组织的上级、政府官员和法律之间的冲突）。因此，责任冲突最常见的三种形式是：权利冲突、角色冲突、利益冲突。

权利冲突是两种或两种以上的客观责任之间的冲突，这些客观责任是由两种或两种以上的权利来源（如法律、组织上级、主管领导、公众）从外部强加给我们的。如果两种权利对管理行为的要求是不相容的，我们处在当中就会左右为难：法律要求我们应该这样做而上级又要求你必须那样做；或者你的上级给你的指令与你从他的上级那里得到的指令相冲突。面临这种情况，你的忠诚义务将何去何从呢？

角色概念是角色责任冲突的关键原因。在工作中，我们可能会面临这样的角色期待，即我们作为公务员（对公众尽责）与我们作为一个好朋友、好老乡、好校友（对私交尽责）之间发生委托冲突，这属于内部角色与外部角色之间的冲突。有的时候，你意外地成了一个“大马拉小车”或是“小马拉大车”的临时角

^① [美] 库珀著：《行政伦理学：实现行政责任的途径》，中国人民大学出版社2001年版，第77页。

色，并且使自己的专长难以得到发挥，自己的优势将变成劣势，这就必然形成角色组成部分之间的冲突，即内部角色与内部角色之间的冲突。面临这种情况，你的角色责任将何去何从呢？

利益冲突则是我们自己的个人利益与作为一名公务员的义务之间发生了冲突。这种冲突包括角色冲突和权力冲突所形成的紧张关系，它们又滋生了某些滥用公务谋取私利的机会，这就表现为公共角色与私人利益之间的冲突、客观责任与个人可能利益之间的冲突。现在，解决利益冲突时首先考虑个人的情况已越来越严重，西方一些学者将它归结为“个人主义精神”的传统。哈丁则注意到：“每个牧民都奔向毁灭草原的最终目标，大家都在一个信仰公众自由的社会中追求自己的最大利益。存在于公众中的自由将毁灭性的后果带给了所有的公众。”库珀则指出：“数以百万计的公民个体和公民—公务员，每个人都在寻求自己利益的最大化，这样做的长期后果就是毁灭我们称之为政府的这个公共。”毋庸置疑，“个人主义精神”传统的危害是无法掩饰的。就是在中国，利益冲突也是一个隐伏的难题。甚至也可以说，腐败仍然是一个最严重的问题。

为了解决利益冲突问题，库珀等人还有一些贡献。一是关于利益冲突的焦点问题。纽约市律师协会认为：公众的信任是利益冲突的首要关注点，经济问题应该是关注的焦点；有些人主张：关注的焦点应集中在受托角色与个人物质利益尤其是财政利益之间的冲突问题上。这样的见解显然是我们所急需的认识论资源。二是关于利益冲突伦理学考察的广阔视角问题。库珀认为，“我们关注的是按照道德原则系统地、理性地履行行政责任。因此，我们必须将包括所有利益冲突在内的道德问题都考虑进去，这些道德问题也许不能被法律所控制，但无论如何它们影响了我们的行为。经济利益尽管力量强大但也只是利益的一种，其他重大的

利益包括：情感、社会地位、权力、社会关系、成见、个人福利、别人的福利和社会认同。”^① 这样的理性思考对我们完整地认识利益关系显然是必要的。三是他们对个人利益的全面考察，也使我们的认识更加清晰。库珀讲到，“个人利益远不止是经济利益”，此外还有八种情形：权力兜售、财政交易、组织外就业、未来就业、处理亲属事务、馈赠与消遣、贿赂、信息兜售。它对这八种额外的经济利益的详细剖析，不但加深了我们对利益冲突本质的理解，而且也有助于我们对行政义务或行政责任的纯洁性的理解。

总之，社会主义的行政道德责任，既有改造客观世界的意义，也有改造主观世界的意义；既有造福人类的价值，也有自身完善的价值。它是能动的、自觉的、积极的道德实践活动，其核心在于“为人民服务”。当然，在行政生活领域，行政道德责任和行政道德义务的核心价值观也就可以表述为“执政为民”。

四、技能与才能

行政道德技能也可简称为行政技能或管理技能。从伦理学的意义上说，行政技能有两层涵义：一是行政道德不能没有“技术能力”这个物质力量；二是行政技能的应用不能背离道德的要求。从归属关系上说，技能是劳动者的一种行为能力，行为能力又是智能的结构之一，智能属于才能的要素。因此，技能属于才能的范畴。

（一）让“违规专家”出局

讲到技能与才能，让我们先来读一读《让“违规专家”出

^① [美] 库珀著：《行政伦理学：实现行政责任的途径》，中国人民大学出版社2001年版，第110页。

局》这篇短文：

2002年10月1日,《中国信息报》上刊登的《让“违规专家”出局》的文章披露:9月4日,深圳市建设局10名评标专家。他们违法违纪情况已经作为不良记录,登上市建设信息网上警示系统,在全国连网的信息网中被锁定三年。……一向让人敬畏的专家如今居然被列入了“黑名单”。有媒体评论,这是对经济活动中“黑哨”的严打,……深圳用制度来“封杀”违规专家,是社会的进步!

这篇短文确实很短,但它所表达的硬道理却是意味深长的:如果违法乱纪、道德沦丧,即使是“让人敬畏的专家”也要垮台。这就向广大公务员提出了品德结构的强烈要求。同时,不思进取、碌碌无为的公务员也不能继续下去了,“凡进必考、全面聘用”的考试录用制度,又向才能提出了挑战。它的内在要求显然是:现代公务员不但要有扎扎实实的管理技能,而且还要有敬业尽职的道德素质。

(二) 行政技能

技能就是技术应用能力,它与科学相对应。科学是指知识的理论体系,技术则表现为方法、工艺和能力,因而也称技能。显而易见,技能是知识、智力和能力的一种结合方式和表现形态。因而,行政技能是一种智能形态和才能形态。其内容要由现代行政管理时代要求所决定。20世纪80年代以来,高新技术产业化高潮叠起并席卷全球。世纪之交,行政管理又加速了电子政务的进程。它们强烈地震撼着行政生活,急剧地改善着行政生活,深刻地激励着公务员掌握现代科学技术。毫无疑问,这是时代的召唤,是现代行政生活的无限风光。就一般意义而言,现代行政不仅需要层出不穷的科学技术专家,同时也需要与现代科技发展

相适应的文化素质和技术素质的大批业务骨干，还需要大量具有一定科学文化知识和业务操作技能的熟练工作者。舍此三者，先进的科学技术和性能优越的管理设施也无法成为现实的效益。当然，公务员的作业技能绝非仅仅限于技术性能，它既有自然科学的属性即技术水平或技术能力，又有管理科学的属性即与先进的经营管理相适应的社会科学性能，还有伦理道德的属性即道德规范的技术性特征也尤为鲜明。或者说，行政技能总是在一定价值原则和道德精神支配下的技术力量、科技才能和人文素养。也就是说，行政技能与其人文素养、道德因素从哪个方面说都是紧密结合、相互交融的。如果认为，行政道德是行政技能的思想内涵和人格特征，行政技能是行政道德的物质力量和现实表现，这应该不成问题。在现实生活中，行政技能既有行政群体的表现形态，又有行政个体的表现形态，其内容主要表现为工作技艺、决策技术、能力素质三大方面。

首先来谈工作技艺。工作是劳动的另一种表述方式，劳动讲究劳动职位、劳动条件、劳动形态、劳动意识、劳动态度和劳动习惯，但也离不开劳动的技艺水平。劳动技艺的确是个水平和能力的问题，可这水平如何得来？这能力如何发挥？都与道德境界有着微妙的内在联系。我们常说的“对技术精益求精”就有三种情形：一是学习技术时精益求精，二是运用技术时精益求精，三是传授技术时精益求精。这三种“精益求精”已不仅仅是技术问题，而也是道德境界问题了。我们常讲“传帮带”，这是社会劳动的客观要求，其内容是什么呢？是技术、思想、方法和作风，这就更是道德境界问题了。我们常讲“改革开放”，学习外国先进的科学技术和管理经验，无疑是一种“科技兴国”的价值取向，其道德意义更加深远了。我们常讲“科学技术是第一生产力”，因为它总是率先取得重大突破，使人们大开眼界、破除迷

信、解放思想，进而产生社会变革，实现社会进步，这就是生产力与生产关系、经济基础与道德关系的重大问题了。所以，工作技艺的道德色彩、道德要求就尤为浓郁和强烈。

其次，再说决策技术。如果说科学技术是第一生产力的话，那么，决策能力则是公务员的首要生产力，它的生产力结构包括决策思想、决策目标、决策技术。既然是生产力，它们就是最能动最活跃的社会力量。其实，决策思想的核心说到底乃是行政目标的价值取向问题，它决定决策目标的内容选择，是决策行为的最高准则。决策目标是根据特定的经济政治环境和管理职能的全部内容来制定的，包括战略决策、管理决策和业务决策三个层次性类型。这就体现出决策技术的思想道德特色。

决策技术，实质上是“生产”管理决策的技术能力和水平。一个重大决策的“生产”过程，实在是一个完备而周密的系统工程。过去，它可以由“家长”一人说了算，但在现代则完全相反；多么伟大的领导在决策关头，不但要仰仗群策群力，还要有严谨的科学态度，运用科学方法和先进技术来进行。比如说决策程序，一般要包括如下环节：问题发现、问题确认、建立议程、确立目标、拟订备选方案、评估备选方案、选择备选方案。显然，这七个环节才是一个完整的决策程序。正是如此，才使决策具有了严密的技术性保证。所以，行政管理中的任何决策都离不开必要的程序。这种必要的程序不仅是技术性的，而且是具有善恶是非的道德属性。如果不是这样来决策，或是急功近利，盲目地陷入“泡沫经济”的短期行为，或是自作主张、顾此失彼，导致金融风暴式的“多米诺骨牌”效应，那还符合道德要求吗？因此，从决策技术的角度说，它是一个铜墙铁壁般的“硬件”，违背了它的技术性要求，也就违背了决策的科学性和严肃性，岂不违反了道德精神而导致失德吗！

最后，来谈能力素质。行政组织或公务员的能力素质是一个现代概念。请看，现代的行政部门和公务员无一不是竞争的勇士，不参与竞争、走一步看一步、任其自流的单位恐怕早已成为历史文物了。是否参与竞争是现代人所面临的一个生死攸关的问题，也是人们所面临的一个道德抉择问题。那么，究竟是争什么呢？争人才、争技术、争管理、争服务、争时间、争信息、争效益、争美誉度等等。一争就是 10 多种。其实，说到底还是能力素质的竞争。面对眼前的新技术革命，我们几乎每天都会耳闻目睹一些令人惊叹的奇迹般的变化，由此，我们怎能不联想到组织和自身的能力素质呢？我们怎能无动于衷而安于现状呢？那么，人类有哪些能力呢？美国心理学家吉尔福特依据“运用、材料、产品”三个变项组成了一个能力识别模型。根据这个模型进行分类，人类存在着 120 种互不相同的智力和能力，目前已确知其特性的大约有 100 种，显然，任何一个现代人都不可能全面具备这些能力素质。但对于公务员来说，起码有五种能力不可或缺。它们是：知识能力、认识能力、实践能力、决策能力和创造能力。

知识能力，是指人们在知识储备量上所具备的力度和获取知识的能力，学习能力和思维能力是它的两大表现形式。一个公务员如果缺乏必要的学习能力和思维能力，只能说其知识能力欠缺。这种欠缺不但使行政技能大打折扣，就是其道德状态也面临挑战。知识能力在职业生活中的直接体现就是技能。

认识能力，是指认识主体对客观事物的反映程度。具体地表现为观察能力、想象能力、判断能力等。显而易见，这些能力在管理活动中的作用是何等的重要。如果缺乏这些能力，类似“踢皮球”那样的状态，大概不是一个合格的公务员。

实践能力，是人们能动地改造客观世界的那种能力。其内容包括组织能力、操作能力、社会活动能力、信息处理能力等。中

华民族不乏组织出色、技艺精湛的社会活动家，但讲到信息处理能力可能就薄弱了不少。其实，若从现代科技发展的要求言之，这四种能力都面临着一个更新和重构的问题。

决策能力，是人们为了达到某一目标而选定最佳方案的能力。尤其在现代社会，科学决策已成为行政管理生存和发展的关键因素。所谓科学决策能力，是指管理者按照技术所进行的科学程序，依靠专家、运用现代科学方法和先进技术所进行的管理决策的能力。如果缺乏这种能力，行政管理的日子能好过吗？按照决策分层理论，除了战略决策以外，还有组织决策和业务决策，这三种决策能力都只能以科学要求为标准。

创造能力，是指人们运用自己的知识和条件，通过创造性思维在实践中有所创新和发明的能力。以领导作风为例，你讲我讲他也讲，可是竟有坐着三轮车上下班的副市长，那里面的发明创造能力绝非等闲。

如果说这五种能力尚不健全的话，就有一个只争朝夕还是抱残守缺的问题。谁能说这仅仅是能力结构问题而非道德结构问题呢？若五种能力基本不差，却在未雨绸缪之时突然翻船，即如“蓝田神话”那样神奇，谁会承认他们的能力素质是光明磊落的呢？这种并非能力结构的问题又是什么问题呢？

那么，行政道德要讲哪些技能呢？一要讲管理技能，即决策、组织、领导、控制的所有技能；二要讲伦理技能，即将外在的道德规范体系内化为道德品质的技能，包括道德选择、道德评价、道德教育和道德修养等多方面的技能。

（三）行政才能

才能是认识世界改造世界的能力。它包括知识结构、智力结构、能力结构、品德结构、心理结构和生理结构。在心理学上，知识结构、智力结构和能力结构的结合便是智能结构。所谓知识

结构,指的是个体所掌握的知识宽度、知识深度及其组合情况。理论界认为,现代人的知识结构应该包括世界观知识、方法论知识、文化基础知识、专业及相关学科的知识 and 实践技能。所谓智力结构,主要包括观察力、注意力、记忆力、思维力、想象力、判断力。其中,又以思维能力最为紧要。对于智力结构,有人作过一个形象的比喻:观察力是窗口、记忆力是仓库、想象力如翅膀、判断力似钥匙、思维力则是粘合剂,它将各种智力整合起来,使之具有敏锐、流畅、灵活、稳定的性能。所谓能力结构,指的是现代人所应具有的行为能力。一般说来,适应能力、交往能力、获取和处理信息的能力、现代语言能力、组织能力、实践操作能力、决策能力、创造能力、竞争能力、应变能力、自我调节能力等等,都是颇为重要的。当然,能力不等于技能,但它包含着一系列组织起来的技能,因而又是一种系统性的技能。能力还有一般与特殊之分。一般能力是人所共有的能力,即观察力、注意力、记忆力、思维力、想象力、操作力等等。特殊能力是所从事的专业活动所需要的能力,即如行政管理所需要的所有能力一样。一般说来,人们之所以能够完成某种活动,就在于一般能力与特殊能力的协调配合,由此形成一个合理有效的能力结构。

五、自律与纪律

(一) 何为行政纪律

自律是纪律的范畴。讲到纪律,我们立即会想到行政工作中的法律法令法规、业务操作规程、岗位职则规范等,其实它们都是行政纪律的构成要素,并由此形成一套严密科学的制度管理体系。行政纪律是纪律的一个分类。纪律一般是指人们遵守已确立了秩序并执行命令和厉行自己职责的行为规则。也就是说,纪律有两层涵义并且是它们的统一。一方面,纪律是业已确立了的

“秩序”和“职责”，因而它是群体生活的客观要求，是主体外部的一种“他律”机制；一方面，纪律又是一种为人们所“遵守”和“厉行”的能动追求，因而它是主体活动的自觉要求，是将“他律”转化为“自律”的品行。如果说纪律本身并非属于伦理学的范畴的话，那么其中的“自律”显然是道德的内容。纪律和道德都是社会生活中的特定行为规范，尤其是行政生活领域，它从来都不是单个人的性质，所以就有行政纪律相伴随，甚至有经济法规相伴随，两者合称为“法纪”；至于行政道德，它本来就是行政职业生活中的道德，那就必然与行政纪律志同道合。当然，志同道合并非是绝对的，而且必须是有历史条件的。

（二）行政纪律的历史演进

行政纪律是一种特定的劳动纪律，劳动纪律有它的发生史和演进史。它也是从无到有，经历了一条“棍棒纪律—饥饿纪律—自觉纪律”的发展道路，最终才成为劳动者的知音和朋友。

在原始社会，人们不可能有纪律意识。但在社会生活中，人们不得不共同生活、共同劳动、共同服从着自然力量的驱使，因而存在着相互依存、图腾崇拜、敬天畏地之类的约定俗成。经过三次社会大分工，阶级和国家出现了，奴隶主依靠其“礼乐”制度、封建主依靠其“三纲五常”，不但巩固了他们的政治秩序，而且对劳动实行着野蛮的奴役和驱使，这就是“棍棒纪律”的由来。资本主义大工业出现以后，封建贵族和资产阶级的结合首先剥夺了农民的土地，农民也加入了无家可归的“自由”行列，失业给劳动人民带来了无穷的灾难。但资本家却利用这失业大军而廉价地雇佣劳动力，他们驱使着“钢铁巨人”疯狂地榨取剩余价值，同时也无情地摧残着工人体的体魄，然后再把伤痕累累的人们淘汰出局。直到20世纪20年代前后，这种情形仍然是西方社会最为悲惨的一道风景线。难怪历史如此地铁面无私，它把资本

主义的劳动纪律称之为“饥饿纪律”。到了现代社会尤其是 20 世纪 80 年代以来，公司文化的“以人中心”，对外讲“顾客是上帝”，对内讲“职工是主人翁”。其实，“主人翁”的科学涵义根本不能混淆。只有建立在共同利益基础之上，反映劳动者共同意志的劳动，才能称之为主人翁劳动，才会有主人翁纪律。显然，只有在共同占有生产资料，在国家、集体、个人三者利益根本一致的社会主义劳动中，职业劳动者才会把自觉遵守劳动纪律作为自己的神圣职责和崇高义务，这才是真正的主人翁纪律。

可见，劳动纪律虽然是一种行为规则，但与劳动的历史发展和社会性质有关，因而有着强烈的阶级性。劳动纪律又以岗位职责和社会义务为己任，因而又有着强烈的道义性。在社会主义的当代中国，劳动纪律仍然是一种行为规范，所以具有两重性：一是它所体现的“秩序”和“职责”的客观性、严肃性、指令性、不可逆性即强制性特征，它要求劳动者遵守秩序、执行命令和履行职责，从而成为调节劳动者个人与他人、与社会和集体以及局部和全部关系的重要行为规范和社会活动方式，并统一支配和协调着人们的劳动行为；二是它所反映的“秩序”和“规则”的规律性、科学性、可知性和功利性即自觉性特征，从而不断地开启和帮助人们确立自由创造的责任感和义务感，由此形成在利益、信念、目标基本一致基础上的自觉遵循的新型纪律。所以，社会主义的劳动纪律是强制性和科学性的统一，是法规性和道义性的统一，是建立在根本利益一致基础上的保障劳动者利益关系的自觉纪律。也就是说，社会主义的自觉纪律是建立在国家公民和社会主人即劳动者尊严的基础上，保障人们实现自由创造、充分发挥其主动性和创造性的行为规范体系，因此为广大群众所乐意接受，并转化为自觉意志和内心信念；也就是说，社会主义的自觉纪律是建立在劳动者完全平等的人际关系基础上，保障团结一

致、相互尊重、共同发展的同志式的劳动合作关系的行为规范体系，因此为广大劳动者所努力遵守，由此成为一种无形的却是强大的精神力量。所以，“有理想、有道德、有文化、有纪律”的文明素质，一直是社会主义文化建设的基本目标和劳动人民的人格理想。

在我国现实生活中，劳动纪律尤其行政纪律不是孤立存在的，它有着自身的形成机制和结构体系。

首先，行政纪律有其独到的功能和作用。一般说来，行政纪律大都具备三个基本功能和作用：一是体现和处理国家、集体、个人三者利益关系，维护社会公正；二是体现和落实行政业务的客观要求，维护管理秩序；三是发挥组织管理和纪律教育的功能，培育专业人才。总之，行政纪律总要具体地体现社会主义经济关系的本质要求，体现行政行业的从业主旨，体现“人民公仆”的价值取向和“执政为民”的道德原则，使之成为反映社会主义劳动者共同意志的纪律体系。

其次，行政纪律有其丰富的内容结构。一般说来，行政纪律大都涵盖着四个方面的社会要求：一是党和国家的路线、方针、政策；二是国家和政府的法律、法令、法规；三是主管部门的规定和指示；四是本职业的技术规范和业务程序。这些内容还要反映“改革开放”和“技术革命”的时代精神，特别要纠正官僚主义、命令主义、平均主义、形式主义、经验主义的陈规陋习，成为一种约束人、启发人、指导人、激励人、鞭策人奋发向上的精神力量。

最后，行政纪律必须有其存在方式。即如管理职能、职业规范、岗位职责、规章制度、企业文化等等，并通过简便易行、喜闻乐见的形式与从业者打成一片，使静态的“规则”化作动态的“规范”，成为一种蔚然成风的良好习惯，结成钢铁般的群体意志

和团结一致的行动。

（三）纪律与自由不可偏废

纪律与自由是辩证统一的和不可偏废的。纪律与自由主义水火不容，但与自由应该相互促进。那么，何谓自由呢？自由是对必然的认识，必然是事物的客观规律。即是说，自由是行为主体在把握事物客观规律之后表现出来的觉悟状态。那么，何谓行政自由呢？行政自由是通过自由裁量权和伦理自主性表现出来的行政管理主体对行政管理客体的科学认识。从严格的意义上说，行政管理是一种具有明确管理目标和复杂管理法纪的职业生活领域，这些管理目标和管理法纪的客观依据就是行政管理的内在规律，即行政管理必然；行政管理主体将自己对“必然”的认识转化为能动自觉的自由裁量权和伦理自主性，也就表现为行政管理自由。那么，行政管理自由为何要以自由裁量权和伦理自主性为标志呢？因为，行政管理说到底人的管理，因而也就不能缺少自由裁量权的参与；可是，缺少伦理自主性的自由裁量权往往表现出“作为”与“不作为”的偏颇，它们即非必然亦非自由，而是不道德的管理行为；为了防止自由裁量权出现“作为”与“不作为”的偏颇，也就必须依靠伦理自主性；而伦理自主性，实际上乃是将他律内化为自律的一种道德境界。也就是说，行政自由是建立在行政必然基础之上并通过自由裁量权和伦理自主性表现出来的管理境界；行政必然是通过行政法纪或管理规范表现出来的行政管理的内在规律。因此，能动地认识行政法纪的客观必然性，正确地使用自己的自由裁量权，高度地发挥自己的伦理自主性，自由地进行行政管理活动，显然是公务员必须追求的角色目标。或者说，凡是能够自由地开展管理活动的公务员，都是对行政法纪有了深刻的理解，达到了“从心所欲不逾矩”的高深境界。一般说来，我国现行的行政纪律绝不会压抑职工的自由意志

和创造能力，但也有个别管理部门“踢皮球”、神秘后台支持“蓝田神话”的丑闻，这是社会主义行政纪律所坚决反对的。尊重劳动者的人格，维护劳动者的正当权益，激发劳动者的创造热情，是社会主义行政纪律的应有之义。

上述内容，揭示了社会主义行政纪律的本质。正因为如此，行政纪律才有着强烈的阶级性和时代性，才成为劳动者的一种神圣职责和崇高义务，才是行政事业发展的一种强大的道义力量。正因为如此，行政纪律才与道德自律互为表里，与管理活动相映生辉。

六、正义与良心

正义与良心是两个道德范畴，又与责任和义务有着内在联系。如果说，行政责任和行政义务是行政道德的外因角色的话，那么，正义与良心则是行政道德的内致角色。

（一）行政正义

讲到正义，我们就会想到宋副市长、X会计和L女士，他们都是人格化的正义。正义在西方习称公正。在柏拉图的《理想国》中，公正被看作四大美德之一。拉法格在《思想起源论》中讲，公正的观念用毕达哥拉斯的公式来表示就是：不要破坏天平盘上的平衡——天平盘自从被发明便成了正义的形容词了。在这里，公正与正义相同，包含着公平、平等、正当、正直等等涵义，在行政生活中表现得更加广泛，如公平竞争与非法竞争、机会均等与机会不等、奉公守法与假公济私、任人唯贤与裙带关系、“检举偷税行为”与“踢皮球”、“揭露蓝田神话”与“蓝田神话”等等，都是以正义或公正为尺度的。罗国杰先生讲，正义是指符合一定阶级或社会道德原则和道德规范的行为，在这个意义上可以说，正义就是善。正义是衡量一个人或集团道德状况的尺度。这就是

作为道德范畴的公正。那么，行政正义又如何呢？行政正义必然是指符合一定道德原则和规范的行为。其核心是一定道德原则所反映的利益关系，其形态包括个人公正和社会公正。

个人公正的基本要求是为人正直和办事公道。正直是对他人公正、坦率、真诚和以对共同事业的坚定信念为特征的道德品质，它的反面是虚伪、欺骗和背信弃义。在阶级社会里，正直的阶级色彩极为鲜明，对抗阶级的正直在内容上往往是相反的，只有在共同的职业生活中才有些正直可言。在社会主义社会，人们的根本利益是一致的，因而正直才有普遍意义；但也存在某些与正直相悖的不利因素和不良行为，这就决定了正直在现实生活中的至关重要。办事公道是正直品格的外在表现。一般说来，正直的人绝不会做出那些拿原则做交易、背信弃义、恃强凌弱等伤天害理的事情来，而伤天害理之人也往往与正直无缘。所以，个人公正总是以坚持真理、坚持原则、公道正派、坦诚有信为特征的。

社会公正在于创建一个具有良好道德风尚的社会环境，通过党和国家的方针政策和社会改革等战略措施，在政治、经济、文化等各个方面形成一个公正、和谐的生存环境和社会发展氛围，不断改善那些违反社会公正的不利因素，广泛开展社会主义精神文明建设的持久活动。

由于行政正义是“符合一定道德原则”的“行为”和“尺度”，那么它在心理层面上必然与行政道德观念、行政道德理想、行政道德情感、行政道德责任、行政道德义务、行政道德良心相通，因为它们有着相同的价值基础和价值取向，只是“相通”的渠道和形成的“成果”不同而已。其中，行政道德理想与管理目标相联系，行政道德情感是行政生活所产生的感情体验，行政道德责任与行政角色相一致，行政道德义务又与行政责任一致，行政道德正义直接体现道德原则和规范，它们又同是行政道德关系

所表现出来的道德观念，等等。那么，行政正义这个外部的“行为”和“尺度”，在心理层面上与行政良心又有何种关联呢？应该说，行政良心是行政行为的道德法庭，即正义与否的内在力量和心理基地。那么，何为行政良心呢？

（二）行政良心

行政良心与行政义务相对应，行政义务与行政责任相对应；有责任就有义务，有义务就有良心，有良心就有正义。但是，良心不像义务那样直观，不像责任那样明晰，不像正义那样外露，因而“知人知面难知心”。由于良心深藏在肚子里，所以自先秦和古希腊以来，它就迷惑了许多大名鼎鼎的思想家，出现了“宗教神启说”、“生来就有说”、“天地良心说”、“自然本能说”等错误的良心观。直到唯物史观诞生以后，科学的良心观才使人类拨云见日。

其实，良心无非是一种意识形态。它是社会存在的反映。决定良心的社会存在是什么呢？是社会生活中的义务关系。就是说，良心是外部的义务关系转化为内心的道德要求的结果。在这个转化的过程中，道德义务被行为主体的道德观念所认知、被道德情感所内化、被道德意志所坚定，由此成为一种内在的思想意识和道德品质。也就是说，良心是义务与道德观念、道德情感、道德意志、道德信念相结合的结果。因而，良心是指行为主体在履行对社会、对他人应尽义务的过程中所形成的道德责任感和自我评价能力。由此而言，良心可依据社会义务面形成社会良心，可依据职业义务而形成职业良心，可依据家庭义务而形成家庭良心，等等。所以，行政道德良心就是行政工作者建立在行政义务基础之上的自我评价能力和职业道德品质。简单说，它是公务员对其职业责任的自觉意识。

行政良心既然是由行政义务内化而来的一种自我评价能力和

道德品质，那么在行政管理领域，为何存在着那样大相径庭的社会行为呢？比如，“踢皮球”怎么能与“首都第一公诉人”相提并论呢！再如“蓝田神话”背后的官员们，怎么配与“最好的市长”同为国家干部呢！“喝碗老鸭汤再说”还有良心可说吗！“神仙打架，凡人遭殃”还不是良心遭殃吗！难道人们的自我评价能力竟有天壤之别吗？显然，良心是有差别的：一是品质差别，二是层次差别。

首先，良心是一个历史范畴，具有社会性和阶级性。一百多年前，马克思曾讲过：“共和党人的良心不同于保皇党人的良心，有产者的良心不同于无产阶级的良心，有思想的人的良心不同于没有思想的人的良心。”^① 在当代职业生活中，不同阶级的道德和不同品质的良心依然存在。在现实生活中，“踢皮球”、“蓝田神话”、“喝碗老鸭汤再说”和“神仙打架，凡人遭殃”之类显然是剥削阶级良心的再现。而“检举逃税行为”、“揭露蓝田神话”、“喝一碗被污染的水”和“最好的市长”等等，则是社会主义良心的跳跃。

其次，“良心是由人的知识和全部生活方式决定的”。^② 良心这个居于行为主体内心深处的社会意识，总要受到这个人的知识水平和思想水平的制约。人类知识体系中包含着泾渭分明的人生观、价值观，若依阶级和阶层划分也有剥削者和劳动人民的人生观、价值观，由此便有个人主义良心和集体主义良心的分野。职业生活中那种天差地别的现象，正是不同的良心观所致。再有，良心是发展变化的，或变好或变坏。马克思曾讲：“随着资本主义生产在工场手工业时期的发展，欧洲的舆论丢掉了最后一点羞

^{①②} 《马克思恩格斯全集》第6卷，人民出版社1972年版，第152页。

耻心和良心。”^①但是，20世纪30年代以后，他们发现了“社会人”的秘密；70年代末以来，又发现了“企业文化”的魅力，反而把工人视为企业的主人了。是否他们的良心观发生了变化呢？应该承认，是有所变化，但本质未变。这是因为，现代化生产的科技含量越来越高，保持技术优势即可赢得所有优势，所以，熟练工人和技术人才就成为企业的生存之本，他们的思想认识和经营方式也随之变化，并大讲起现代人权来，而剥削工人的本质未变。如果说有变化的话，则是剥削的手段变得文明了，剥削的态度变得有人情味了，讲究“良心”了。

最后，社会主义的良心是迄今为止良知发展的最高阶段。社会主义的良心源于无产阶级的良心。无产阶级的良心与所有剥削阶级的良心根本对立，它包含着社会发展的是非感、正义感、羞耻感、同情感和责任感，以及自尊、自爱、自重等重要内容，渗透在革命事业的坚定信念和思想情感之中。无产阶级夺取政权以后，便发展为社会主义的良心观，并且居于社会良知的最高层次。比如，“踢皮球”，这与社会主义良知明显不符，但也非阶级性问题。可“泄露国家机密”大概已超出了社会主义良知的范围了。

（三）行政良心的作用

讲到行政良心，我们必然要考虑它的作用。那么，良心有何作用呢？

第一，良心具有自我进行道德评价的作用。良心的“判断”和“评价”作用表现在行为发展的过程之中甚至终生。特别是在管理活动中，公务员总要依据履行责任的道德要求，对行为的动机进行检查，对行为的活动进行监督，对行为的后果进行评价。以形象的思维论之，良心在行动之前，要进行思考和选择，因而

^① 《马克思恩格斯选集》第2卷，人民出版社1972年版，第263页。

有指导、鼓励自己从义行善，类似“指挥官”的作用；在行动过程中，从义行善往往要遇到阻力，于是良心就有坚定意志、克服困难、扬善抑恶、不向恶势力屈服，类似“检察官”的作用；在行为结束时，良心便在内心深处进行自我评价，类似“审判官”的作用。如果选择了正确的行为方式，完成了履行义务的职业行为，良心便作出肯定的道德评价，产生内心的满足和欣慰；相反，如果选错了行为方式，未能履行应尽的职业责任，良心就要在内心深处进行谴责，表现出内疚、惭愧甚至悔恨，以至毅然改正错误。

第二，良心是道德品质的起点和基础。道德品质如义务、良心、荣誉、幸福等等，都有鲜明的阶级性和时代色彩。道德品质是道德意识、道德行为、道德习惯长期结合的成果。即是说，它是劳动者所具有的持久、一贯乃至终生的行为特征和思想倾向，是由无数道德行为贯穿起来的稳定和坚毅的行为特征和思想倾向。其基本构成是一个一个的道德行为，而道德行为的心理因素是道德意识，在行为过程中也就表现为自我判断和评价的能力，即良心。从这个意义上说，良心就是道德品质，一种内在的分子式般的道德品质。它的行为化、稳定化、长期化就是完整意义上的道德品质。所以说，良心是道德品质的起点和基础，行政道德良心也是其职业群体和职业个体的道德品质的起点和基础。

第三，良心和社会舆论结合，形成社会道德法庭。良心在行为结束后的自我评价过程中，已经有了一个道德法庭，但那是个体道德法庭，凡是违反社会公德的行为，无法回避社会舆论的谴责。如记者将“踢皮球”的暧昧行为予以曝光，顿时产生了轰动效应。这就是社会道德法庭，它向这种行为提出了改恶从善的迫切要求和道义期待。如果社会道德法庭能够内化于自己的内心深处的话，无疑是一种“亡羊补牢”之功德。

在行政生活领域，公务员肩负着国家和政府的神圣职责，并且与行政法纪和管理规范相结合，行政良心的作用也就更加普遍、及时和突出。表现为：公务员对行政责任的自觉意识，贯穿在管理行为的各个阶段，从内心信念上支配着行政道德建设的各个方面，成为高尚情操和强大精神支柱，形成行政组织中的良心优势。更加具有深远意义的是，彻底战胜“踢皮球”、“蓝田神话”之类的“良心”，最终还要靠社会主义行政良心的不可抗拒。即是说，社会主义行政良心的内在正义力量必将表现为行政管理的外部行为，即行政正义。

七、荣誉与幸福

荣誉和幸福与义务、良心、正义一样，都是重要的道德范畴和优秀的道德品质。如果说，义务、良心、正义的基本特征在于它们的奉献精神的话，荣誉和幸福的个性本色则是一种收益精神，即对奉献精神的精神享受；或者说是两种道德利益的辩证统一，统一的条件就是职业劳动。

（一）行政荣辱观

荣誉不仅是一种优秀的道德品质，还被人们视为“第二生命”。对于行政组织尤其是公务员而言，荣誉的优劣有无，更是性命攸关的大事。因而，树立正确的荣誉观简直比生命还重要。

在湘西州委的选举中，郑培民全票当选州委委员，全票当选州委常委，全票当选州委书记。有的干部誉称他是“三个百分之百”。郑培民当即纠正说：“只有一个百分之百，那就是全州人民对共产党百分之百的信任和感情！”毫无疑问，这就是一个共产党员和国家公务员的荣誉观。荣誉或光荣的名誉，是社会公众对人们行为的一种肯定的价值判断，包括社会对群体行为的价值判断和对个体行为的价值判断，以及行为群体和行为个体对自身行

为的价值判断。这样说来，荣誉不仅是一种光荣的标志，而且是一种价值尺度，具有客观评价和主观认识两种价值。在行政生活中，荣誉所具有的两种价值及其作用，更加明显和突出。当然，这是一种特殊的职业荣誉，即行政荣誉。所谓行政荣誉，是指行政群体和行政个体在管理服务的基础上所获得的社会肯定和公众的褒奖。从主观上说，行政荣誉是行政良心的知耻心、自尊心、自爱心的表现，这种心理特征和职业品格，能够自觉按照价值尺度去履行义务，宁愿作出自我牺牲也要保持行政尊严、行政信誉和人格完美，就是不愿违背行政良心去干可耻、毁约和损害人格的事。从这个意义上说，行政荣誉鲜明地体现着“为人民服务”、“人民公仆”的行政信念和主人翁的行政态度。从客观方面说，它是对履行行政义务的职业德行和劳动贡献的赞赏和评价，反映出行政行为的价值意义或价值尺度。行政荣誉的客观作用在于，行政管理或公务员会自然而然地把社会的客观评价转化为积极主动的自我评价，成为一种更好地履行道德义务的内在要求，并在行政技能和行政纪律上有所表现。

荣誉和耻辱相对立，但两者又分不开。常言说：“知耻近乎勇”。如果连羞耻都不晓得，哪里还有荣誉可言！鲁迅先生在《面子》一文中讲：某地有位名叫“四大人”的绅士，有钱有势，人们均以能和他攀谈为荣。一次，某甲高兴地对别人说：“四大人和我讲话了！”人们问他讲了什么，他回答说：“我站在他门口，四大人出来了，对我说：‘滚开去！’……”这真是一种悲哀，一种把耻辱当作荣耀的悲哀！那么，什么叫耻辱呢？马克思说：“耻辱就是一种内向的愤怒。如果整个国家真正感到耻辱，那它就会像一只蜷伏下来的狮子，准备向前扑去。”^①当然，这

^① 《马克思恩格斯全集》第1卷，人民出版社1972年版，第407页。

是由耻辱引发的羞耻心和责任感，而耻辱是社会或个人对某些行为的谴责和否定，由外在压力转化为内在动力的一种精神力量。正是由于荣誉与耻辱的相反相成，两者构成了人们的荣辱观，并成为人生观的重要内容之一。

荣誉和耻辱是有阶级性的。恩格斯指出：“每个社会集团都有他自己的荣辱观。”^① 比如在柏拉图看来，古希腊社会有统治者、武士和劳动者三个阶级：统治者先天具有最高的理性，智慧是他们的美德；武士先天具有意志的本性，勇敢是他们的美德；劳动者先天具有情欲的本性，其美德在于节制；这三个阶级各做各事，便是正义。显然，这是柏拉图和奴隶主阶级的荣辱观。中国古代往往把“修身、齐家、治国、平天下”作为人生理想，把“洞房花烛夜，金榜题名时”作为光宗耀祖的最高荣誉。资产者出现以后，封建贵族对他们的荣辱观大为不满，于是大骂资产者是丧失了荣辱感的“钱骗子”；资产者也反唇相讥，嘲笑贵族们的“荣誉”不过是用来掩盖其寄生享乐生活的“假面具”而已。其实，双方都骂对了，他们的荣辱观在本质上都是剥削阶级的荣辱观，只是一个拼命维护等级森严的荣辱假面具，一个是死死抱住钱袋子把货币看得比爹娘还亲。应该承认，若无无产阶级荣誉的出现，他们到现在还不知羞耻呢！

在社会主义条件下，劳动人民成了国家和社会的主人，“劳动光荣，不劳而获可耻”成为社会的最强音，按劳分配成为社会主义的分配原则。在人民内部，人们的经济地位、政治地位完全平等，职业也无高低贵贱之分。因此，衡量荣誉的标准就不再以个人财产的多少、职务高低和出身门第为内容，而是以对人民、对社会、对集体、对他人的态度和贡献为尺度。作为社会主义社

^① 《马克思恩格斯全集》第39卷，人民出版社1972年版，第251页。

会的公务员，只有忠实地履行自己的岗位职责和道德义务，作出符合“为人民服务”的基本要求的“利国、利政、利人、利身”的应有贡献，才能得到党和国家、社会公众、行政组织的赞扬与尊敬，这才是真正的行政荣誉。即是说，社会主义的荣誉观有其特有的本质特征：（1）荣誉与社会义务相一致，而非个人主义的沽名钓誉；（2）个人荣誉与集体荣誉相一致，而非自私自利的个人奋斗；（3）荣誉与真理相一致，而非违反科学精神的假大空。

荣誉不但与耻辱根本对立，也与虚荣根本对立。何谓虚荣呢？马克思指出，虚荣心是资产阶级和小资产阶级自私、虚伪的阶级劣根性的表现。比如“好虚荣”的梯也尔，“除了对高官厚禄和自我炫耀的渴求之外，他身上没有任何真实的东西。”^①而小资产阶级的代表蒲鲁东之辈，又“像一切爱虚荣的人一样，他们所关心的只是眼前的成功、一时的风光。”^②可见，虚荣的实质和基础在于个人主义。社会主义的荣誉感与形形色色的虚荣心也有着本质的区别：（1）荣誉感把荣誉视为对社会作贡献的标志，虚荣心则无法掩饰其个人奋斗的实质；（2）荣誉感将取得荣誉的原因归于集体，虚荣心则将它视为一己之得；（3）荣誉感对荣誉是“让”而不是“争”，虚荣心对荣誉则是“争”而不是“让”。

总起来看，行政道德荣誉和行政荣辱观都是在行政生活中形成的，或者说，所有行政行为都会受到社会 and 公众的检验、评判、褒扬或谴责。因而，如何确立行政群体和行政个体的荣誉观，就成为行政发展和公务员个人发展的一个重要课题。依现代观念而论，行政荣誉与行政管理形象相联系，行政形象与政府形象相联系，它是一笔难以估量的无形资产。相反，“踢皮球”之

① 《马克思恩格斯全集》第17卷，人民出版社1972年版，第557页。

② 《马克思恩格斯选集》第二卷，人民出版社1972年版，第148页。

类的行政组织、“泄露国家机密”这样的管理干部，难道不是行政耻辱的活标本吗！

（二）行政幸福观

幸福是人生的价值目标，追求幸福天经地义，自古以来矢志不移，今天也是如此。那么，何谓幸福呢？中华民族有“五福”的传统，古希腊有“肉体健康，灵魂宁静”之论，中世纪有“天国来世”之念，“文艺复兴”兴的是“天赋权利、自然本性”之风，德国古典哲学以个人幸福、他人幸福和社会整体幸福相结合的“三福协调”之说为最高成就。在现代社会，西方有个人幸福至上的传统，东方有社会整体幸福第一的风尚。这种古今不一、东西有别的现象是怎么回事呢？说到底，这是由不同民族、不同时代、不同社会、不同文化的差别决定的，不同性质的经济关系最终决定着人们的幸福观及其实现程度。因而，幸福观合理与否也就至为重要。

所谓幸福观，就是人们对幸福所持有的基本观点和根本态度，包括幸福的本质、内容、实现途径和追求手段等等。其实，幸福是在一定的历史环境和经济关系中，人们为实现自己的目标和理想而得到的精神满足。因此，公务员因行政管理和行政理想的实现而得到的心理满足就是行政幸福。从结构关系上说，幸福的内容具有多样性和多层次性。例如家庭生活幸福、人际交往幸福、劳动创造幸福、物质享受幸福、精神娱乐幸福等等，就是多样性结构。再如“安居乐业”、“开拓进取”、“追求卓越”等等，就是层次性结构。客观地说，幸福应是创造幸福和享受幸福的统一、精神幸福和物质幸福的统一、社会整体幸福和个人幸福的统一。其中，社会整体幸福和个人幸福的统一还有两种表现形态：一是社会整体幸福统一于个人幸福，这是个人主义为主导的统一方式，即费尔巴哈的统一方式；二是个人幸福服从于社会整体幸

福的统一，这是集体主义的统一方式，即现实生活中我国劳动人民所崇尚的统一方式。

集体主义幸福观的合理性和优越性非常鲜明。首先，社会整体幸福是人类幸福追求的最高层次，并且是实现个人幸福的前提条件。所谓社会整体幸福，就是社会发展和全人类的幸福，是符合社会发展必然规律的幸福。它的现实表现就是国家、集体、个人三者利益根本一致上的幸福。显然，这种幸福观不但符合广大劳动人民的幸福要求，也能确保个人幸福的普遍实现。因为，舍此之外，人们的幸福追求往往表现为相互间的残酷格杀。其次，集体主义幸福既强调精神幸福的物质内容，也强调物质幸福的精神内涵。一方面，它以发展生产力、不断提高劳动人民的物质文化生活水平为己任，将精神幸福置于物质幸福不断发展的基础之上；一方面，它又以健康、科学、高尚的精神幸福来指导物质幸福的追求和享受。由此否定精神幸福歧视物质幸福、物质幸福偏离精神幸福的不合理现象，同时也使幸福追求有了切实的保障。最后，幸福是创造的感受，不是剥削的享用，而且创造本身就是一种幸福。在创造与享受的关系上，创造是第一位的，享受是第二位的。因此，幸福产生于物质生产和精神生产的社会劳动或职业生活。

现在，让我们来研究一下郑培民的幸福观。

一是职业幸福观：1990年5月，湘潭市委书记郑培民被调往湘西土家族苗族自治州，出任州委书记。湘西，是全国著名的少数民族贫困山区，去省城要坐14小时火车。去湘西工作，是只有硬肩膀才能挑起来的重担子。多年来，省委一直把湘西的脱贫致富放在突出位置。郑培民一上任就问：“哪个村子最穷啊？”随后，就去了叭仁村。“叭仁”是苗语，意思为山顶上。要到达

这个三面悬崖一面山的村寨，首先要从湘西的首府坐车到乡里，然后，喘着粗气，手脚并用，徒步走上4个小时的12公里陡峭山路。苗族群众之所以十几年后还记得郑培民，是因为他是住过这里的最大的领导。在他之前，只有乡干部爬上过这个走起来累死人也吓死人的山头。时隔多年，他在州干部大会上说过的8个字还像楔子一样钉在人们脑海里：来湘西“三生有幸”；在湘西“埋头苦干”。有一次，儿子代表大学生去台湾参加交流活动。行前，郑培民的话很多：“多给大家讲讲湖南吧！湖南的特点是三乡一地。鱼米之乡，袁隆平的杂交水稻，刘筠教授培育的湘云鲫是突出的代表；还是有色金属和非金属矿之乡；一地，是旅游胜地，张家界、凤凰古城中外闻名！”“湖南人会读书，‘惟楚有材，于斯为盛’；会种粮，还是古人的话，‘湖广熟，天下足’嘛！会打仗，从来就是无湘不成军！”“湖南人有先忧后乐精神，范仲淹的《岳阳楼记》里写着，‘先天下之忧而忧，后天下之乐而乐’；湖南人有求索精神，屈原说，‘路漫漫其修远兮，吾将上下而求索’；湖南人有牺牲精神，谭嗣同有诗‘我自横刀向天笑，去留肝胆两昆仑’；湖南人还有敢于革命的精神，毛主席的‘为有牺牲多壮志，敢教日月换新天’，多么豪迈！多有气势！”

二是生活幸福观：他的家是尽人皆知的美满家庭。郑培民很爱他的妻子和儿女。只是他从不用手中的职权来表这这份感情。他深知，权力是人民给的，是为人民做事的。“手拉手，户外走，说说话，散散心，情切切，意绵绵，身体好，永相伴。”与妻子的一次散步，被郑培民在日记中诗意地记录下来。几十年中，郑培民的职

位一直在变动，而他的妻子杨力求的工作单位只变动过一次，就是从湘潭市新华书店调到了省新华书店，职务仍然是一名普通职工。调到长沙后，杨力求上班要走上40多分钟。她不会骑自行车，乘公共汽车也不方便，多年来，她一直走路上下班。郑培民托人为妻子买鞋，指明买那种柔软的、平底粘胶的鞋子，他要让妻子在风吹雨打的路上，走得舒服一些。但这个有情有意的丈夫却从不让妻子搭他的顺路车。妻子敬重郑培民的为人，更注重维护丈夫的形象。杨力求有个“三不”：不帮人向郑培民带任何信，不传口信，不接受任何礼品。他们的儿子说：“在廉政问题上，爸爸把前门，妈妈守后门。”郑培民的儿子曾经有过被爸爸从车上赶下来的经历。他在湘潭大学读书时，有一次爸爸从长沙去六七十公里外的湘潭开会，正在家中休假的孩子，便想搭便车去学校。谁知郑培民一上车，看到已坐在车里的儿子，立即严辞厉色、毫不留情地把孩子从车上轰了下来。孩子长大成人，每次出远门，郑培民从来不多说什么，他只是弯下胖胖的腰身，默默地帮儿女一件一件叠衣服，再一件一件放在箱子里。郑培民曾这样鼓励自己的孩子读书上进，“与其我留给你们财富，不如给你们留下创造财富的能力。读书，就是创造财富的能力！”郑培民做成的文化与精神的盛宴，足以使儿女品味一生。

三是德操幸福观：从20世纪80年代起，他先后担任市委书记、州委书记、副省长、省委书记，又曾长期分管全省农业、文教、政法和党群工作，可谓位高权重。但他总强调“情浓钱淡，永葆清白”、“君子之交淡如水”。郑培民的日记，折射出“后门”的坚固：“某某

同志来家，我不在家，请我爱人转给我一封推荐信，并送了5000元，讲请力求旅游用。力求当即指出，这是送‘错误’给我们，绝对不能收。”“对待身外之物，要铁石心肠。”郑培民写得清楚，做得更明白。在领导岗位上真正做到固守操守，承受考验，比常人更难。几年前，省委副书记郑培民的家，蒙受了一次小偷的“考验”。两个小偷撬门进入没有装防盗门的郑家，把所有的抽屉全倒出来，连柜子里的衣服全都抖出来捏过了，也没找到什么值钱的东西。翻腾到最后，他们只从郑家偷了4000元现金和两条烟。4000元钱，是郑培民女儿出差后尚未归还的公款。几个月后，盗窃案告破，小偷的坦白与郑家报案的数字，完全吻合。对于下级单位送的礼物，郑培民从来是能拒就拒，自己拒不了就让秘书去退。集邮，可说是郑培民惟一的爱好。就是这个爱好，他也绝对保密，生怕有人投其所好。

.....

综合起来看，集体主义的幸福观是迄今为止最科学的幸福观，广大劳动人民在职业劳动中所得到的幸福也是迄今为止最光荣的幸福。因此，集体主义的行政幸福观与社会主义的行政荣誉观是完全一致的，这样的幸福自然是因行政荣誉而产生的精神满足，这样的行政荣誉必然给行政群体和公务员个人带来精神幸福和物质幸福。

八、作风与形象

（一）案例三则

首先是《“阎王”好见，“小鬼”难缠》。

2002年7月16日，《海南经济报》报道：海南省

某市一位掌管公章的科技干部，对投资者和前来办事的人常说：“盖章急什么，先到酒店去，喝碗老鸭汤再说。”此事经群众反映，引起了省政府的高度重视。省委领导指出：省委、省政府正着力营造海南良好的软环境，而实际情形正如常言所道，“阎王好见，小鬼难缠。”我们许多好的政策，好的思路，就是让那些极少数人“喝”没了，“喝”坏了。海口市要采取有利措施，着力整治“喝碗老鸭汤再说”的现象。此后，海口市委领导把热点职能局的几十位科长请来召开会议，专门研究如何治理“喝碗老鸭汤再说”现象。他指出：“科长们在政府工作运行中起着承上启下的特殊作用，如果这一层面‘梗阻’，许多工作就无法落到实处。现在‘科座现象’已经成为十分敏感的问题，不少人抱怨，最难看的脸是‘科座’的脸，最难进的门是‘科座’的门，最难过的关是‘科座’的关。”……

其次是《甘肃自暴“家丑”引起震动》。

2002年11月27日，《工人日报》披露，甘肃省人大常委会在一份调查报告中指出：

南京雨润集团、华洋集团数亿元的投资在兰州一年多没办成手续；甘肃徽县冶金洗矿厂诉甘肃有色进出口公司合同赔偿案的判决历时9年得不到执行；某市公安局对违反治安管理人员罚款了事；……甘肃“法制环境很不宽松”。报告详细陈述了它的主要表现：行政执法主体混乱，职能交叉重叠，导致“神仙打架，凡人遭殃”；乱检查成了“三乱”和“吃、拿、卡、要”的重要手段；行政审批繁杂，办事效率不高；收费名目繁多，罚款随意性大；收费和罚款是某些部门的两大法

宝，只收费，不服务，给钱就放行，缴费就过关；等等。这份报告的及时公开，表明了甘肃省全力营造投资、建设、干事创业“三个环境”的坚定决心。

最后是《公务员“脸色”不佳，市民可以去告他》。

2002年9月16日，山东省莱州市为了改变公务员的“脸色”，专门出台了《关于国家公务员工作态度和效能问题投诉处理办法》和《莱州市行政机关工作人员行政过错责任追究暂行办法》。文件明确规定，“当政府机关及国家公务员在履行职责过程中有态度冷淡、生硬、蛮横、粗暴，无正当理由脱岗、离岗，对群众提出的正当要求和意见置之不理，办事效率低下或者推诿扯皮、故意拖延以及执行公务不文明、办事不公的现象，群众都可以采取电话、信函等方式向监察、人事部门投诉。”

（二）行政道德作风

行政作风是公务员在工作和行动中表现出来的态度和风格。由此言之，公务员及其行政群体在行政生活中表现出来的劳动态度和创造风格，就是行政作风。在职业劳动中，职业作风是劳动意识、劳动态度和劳动习惯的基本倾向和综合特征，它的形成基础是劳动职位、劳动条件和劳动形态。从时间向度上说，劳动职位、劳动条件、劳动形态都有一个劳动发展进程的前提，因而现代职业劳动就有劳动形态和劳动条件上的差异，由此决定了同类劳动行业却有着劳动意识和劳动态度的不同。从构成向度上说，同一性质的职业劳动足以形成相同的善恶是非标准，但是职业风格又因职业的不同、人为努力的原因而多姿多彩，甚至千变万化。可万变不离其宗，这宗就是善，即职业道德作风，而非职业恶劣作风。那么，行政道德作风又是如何形成的呢？

首先，为政主旨和管理观念要对。不能将行政管理与行政责任对立起来，尤其不能忘记“为人民服务”和“执政为民”的宗旨。我们各级政府的管理部门，每天都要处理一些事情，如果凡事都要“喝碗老鸭汤再说”，要不就来个“神仙打架，凡人遭殃”，请问这作风怎么论？大概得说是管理作风不正！因为它没有执政为公，反而是指正为私了。所以，还要讲“人民公仆”、“执政为民”，来不得丝毫的虚情假意、半心半意。君不见，西方政界都把“为国民服务”、“为公众服务”喊得震天响，我们社会主义行政为何反倒坏了自己的优良传统呢？所以，还是要发扬“为人民服务”的好传统。

其次，行政是管理的王国，现代行政管理均需建立一套适合管理特点的管理体系和运行机制。不然，为政主旨如何贯彻？“执政为民”如何实现？当然，行政管理不是写文章，更不是说教，而是科学的实践。依现代观念而论，行政管理不但要讲为政主旨、价值取向、行为规范、驱动力量，还要讲“服务性”、“公正性”、“公共性”，或者讲观念与理想、态度与情感、责任与义务、技能与敬业、纪律与自由、正义与良心、荣誉与幸福、作风与形象等等。君不见，西方的管理理论层出不穷，而且确立起“以人中心”的现代管理体系；当然，我们也不能无所作为，即如“最好的市长”和“培民书记”那样。

最后，传统是一种无形的力量，继承和发扬优良传统是中华民族行政作风发展的有利条件。我们前边讲过，中国素有“振兴中华”的思想传统、“仁术风格”和“国货救国”的实业传统，“为人民服务”的社会风尚和“改革开放”的时代精神，甚至有学习人类优秀文明成果的聪明传统，这优良传统简直绝无仅有，这文化资源简直富得流油，难道我们可以“数典忘祖”吗？君不见，就连英国政府、美国政府、日本政府也讲起“公仆”理论来

了。同样，我们也应当仁不让，将传统发扬起来，将资源利用起来就是了！

不仅如此，行政作风也有群体和个体的不同形态。一般来说，群体道德作风是个体道德作风的发育条件，个体道德作风则是群体道德作风的基本因子。个体道德作风是有客观内容的。首先，作为负有行政使命的公民，尤其要讲素质。何为素质？邓小平多次讲到：“有理想、有道德、有文化、有纪律”，这是作为现代公务员的一个基本前提，即思想素质、道德素质、文化素质、政治素质。其次，作为公务员，还要讲专业素质。理论界不断论及，现代行政管理要求公务员不断完善自己，至少要兼顾八种素质：一是观念素质、二是政治素质、三是道德素质、四是文化素质、五是技术素质、六是艺术素质、七是心理素质、八是身体素质。少了哪一样素质，或者哪种素质都不怎么样，你竞争得过谁？哪个部门又敢孝敬您老人家？再次，作为公务员，也要讲社会行为规范。何谓社会行为规范？就是“爱祖国、爱人民、爱劳动、爱科学、爱社会主义”以及社会普遍奉行的法律规范。缺少这些内容的人，若不是年轻无知的话，就是废品，得赶快完善自己的道德结构。最后，作为公务员，更离不开行政道德规范。例如行政观念与行政理想、行政态度与行政情感、行政责任与行政义务、行政技能与行政才能、行政纪律与行政职业自由、行政良心与行政正义、行政荣誉与行政幸福、行政作风与行政形象等等，哪一样也少不得。

仅此而言，行政作风与行政素质互为因果，互为形式与内容。良好的行政素质无疑是个体发展的理想境界，优秀的行政作风必然为群体发展赢得优势。非但如此，优秀的行政作风所形成的优势，往往在公众心目中树立起光辉形象，由此吸引广大公众成为“执政为民”的“追星族”。显然，在高科技产业化、全球

经济一体化、职业竞争不断加剧的今天，行政管理形象早已成为决定其事业发展的生死攸关的大问题了。

（三）行政道德形象

所谓行政形象，其实就是行政行为或行政作风在公众心目中形成的知名度和美誉度。由于行政形象是以“形象”为特征的，因而它的内容和作用也别具特色。

首先，行政形象依其“职业”表现而言，即可分为群体形象和个体形象，即行政组织形象和公务员个人形象。例如，“坐三轮车上下班”的副市长、“首都第一公诉人”，就属于个体形象；但是，“黑龙江省富锦市”、“中国十大检查官”又是群体形象；两者既有差异又相互关联。

其次，职业形象依其“形象”表现而言，一般包括行政标志形象、行政空间形象、行政服务形象、行政领导形象、行政管理形象、公务员形象等。当然，这些形象不是彼此孤立的，而是有机地结成一个整体形象，并且都有一个显著特征：可感知的形态，因而才有形象可言。比如，富锦市的市长坐着三轮车上下班、参加社会活动，乐坏了三轮车夫、富锦市的市民和寻求合作的外商，一下子产生了轰动效应，她的领导形象和政府形象便在公众心目中树立起来。

再次，职业形象依其“知名度”和“美誉度”而言，表现出文化层次的深刻内涵。一是行政作风的物化形态（包括行为和物质）所具有的美感特征和道德风格，即如胡桂云的风度气质和那三轮车之类。大体上属于物质层面或表层结构的内容；二是行政作风所直接依赖的行为规范体系或管理行为的规范范畴，即如行政法纪和行政职能所规定的那些内容，大体上属于制度层面或中层结构的内容；三是行为规范体系或规范范畴所直接依据的价值取向和道德理想，即如“人民公仆”、“执政为民”之属，大体上

属于心理层面或价值结构上的内容。

显而易见，行政作风不仅仅是个风格优劣问题，还有个形象美丑问题；但也不仅仅是个行政形象问题，而且是个行为善恶问题；也不仅仅是个行政道德问题，还是个行政整体素质问题。在现代行政生活中，行政作风和行政形象无疑是宝贵的精神财富和无形资产，它们所标举的时代风格和价值准则，早已成为行政事业发展所刻意追求的职业目标和善恶是非标准了。正因如此，行政管理才大讲组织文化，重塑政府形象，由此引起全社会的行政道德建设的浪潮。于是，行政形象就历史地加入到行政道德规范范畴的行列中来。

行政道德规范范畴有八对之多，它们从八个方面体现着行政道德原则的基本要求，从八个方面明确了职业群体和职业个体的规范范畴，从八个方面完善着职业群体和职业个体的道德品质，从八个方面优化着职业形象和职业素质，由此表现出中国行政道德规范体系的基本构造，传导出社会主义行政道德建设的基本任务以及道德实践的科学属性和进步意义。

第三节 行政道德规范范畴的多样化应用

在现实生活中，行政是一个管理范畴，它有若干工作系统，即如计划管理、财政管理、税务管理、金融管理、市场管理、社会保障管理、教育管理、文化管理等。因此，行政道德也必然拥有若干分支。所以，行政道德的规范建设不但要有统一的规范范畴形态，而且往往还有其不同分支的多样化应用形态。况且，我们所论述的八对规范范畴乃是一种理论模型，如何将它转化为应用模型呢？这就势必将理论模型和工作实际结合起来。

一、财政道德的规范建设

高度重视道德建设,是新中国财政事业和广大财政工作者的优良传统。仅就改革开放以来而论,中国财政部及其所属系统不但弘扬了道德建设的优良传统,而且还在加强道德教育的同时出版了一系列的统编教材,即如《财政职业道德》、《税务职业道德》、《财会职业道德》等,其中都有明确的道德规范。当然,在我们国家,财政工作者作为道德主体不但包括国家财政机关的公务员,而且还包括从事具体业务的财政、税收、会计、银行信贷和财政科研人员等。因而,财政道德亦如行政道德一样,它既有统一的道德行为规范,又有相对独立的分支道德规范,由此表现出道德规范建设所必需的层次性特征和应用性特征。

财政包括许多工作系统,但总起来讲,它带有全局性和综合性的特征。社会主义财政居于社会生产与再生产的中间环节,并以其系统的初次分配和再分配方式将国民经济联为一体,使之科学地运行起来。因此,财政工作者的职业道德境界如何,往往关系到党和国家的路线、方针、政策在财经工作中的贯彻执行,关系到国民经济的运行态势。所以,依据社会主义道德原则及其规范体系,依据社会主义职业道德或财经道德的规范范畴体系,结合财政工作自身的职业特点,研究和明确财政道德的行为规范也就很有必要。那么,财政道德规范的内容该如何明确呢?《财会职业道德》认为:现阶段,财会(指广义的财政)职业道德规范可大体归纳为:尽职尽责;秉公执法;廉洁清正;依法理财;精打细算;胸怀全局;开拓创新;文明办事。^① 如果展开《财会职

^① 中华人民共和国财政部编:《财会职业道德》,新华出版社、广西人民出版社1996年版,第144页。

业道德》——阅读这八条道德规范，我们还会发现，这套规范体系不但全面地贯彻了集体主义道德原则的基本精神，全面地体现了八对规范范畴的基本内容，而且高度概括了财政工作的职业道德本色。

税务是财政的要素。税务道德是从事税务工作的公务员在其工作中所应遵循的行为规范的总和。税务道德规范是正确处理国家、集体、个人三者之间的利益关系并使之协调发展的行为准则。社会主义的税务道德规范，一方面为社会主义的道德原则所支配，一方面也充分体现财税工作的职业要求，具有鲜明突出的行业特征。由于财税工作涉及到社会经济生活的各个方面，渗透到生产、交换、分配、消费的所有环节之中，因而决定了财税职业必然有其特殊的道德规范。正是由于财税工作的职业特殊性，也就要求税务工作者在实际工作中，必须正确运用国家所赋予的职业权力，肩负起管理经济、合理配置资源、为人民当家理财的神圣职责，忠实地履行自己的职业义务。当前，我国经济改革的目标是建立和完善社会主义市场经济体制，进一步解放和发展生产力。可是，实现传统计划经济向社会主义市场经济体制的转换，实现粗放型向集约型经济增长方式的转换，实现国民经济持续快速健康发展和社会全面进步，是一项艰巨复杂的系统工程，甚至是一场前所未有的革命。新的形势和任务对广大财税干部和公务员提出了许多新的要求，同时也使税务道德规范充实了许多新的内容。仅以《税务干部职业道德》为例，该书对财税道德规范进行了系统的论述，集中地进行了理论概括：**总要求：公正廉洁，依法治税。基本要求：忠诚积极，热爱本职；依法治税，尽职尽责；发展经济，促产增收；公正廉洁，不谋私利；文明征**

税，礼貌待人；遵守公德，维护税纪。^①

不难看出，这套规范体系与财政道德规范体系一样，不但有着鲜明的财税道德本色，而且全面地贯彻了社会主义道德的基本要求，全面地体现了财经道德规范范畴的基本内容。

二、企业文化的道德规范建设

企业文化不等于企业道德。但是，企业文化以价值为核心。因此，它不仅包括企业道德，而且它的全部内容均有道德属性。因而，企业文化实际上也是道德建设的一种活动方式，企业文化也是行政道德规范范畴的一种特殊载体。这里，让我们来领略一下“海尔精神”及其服务人员的行为规范。

讲到“海尔精神”，我们就会想到“无私奉献，追求卓越”，这八个大字就是海尔集团的文化精神。围绕这个中心，海尔确定的管理战略是：高标准，精细化，零缺陷；生产战略是：惟一和第一；质量战略是：质量是企业永恒的主题；销售战略是：售后服务是我们的天职；市场战略是：生产一代，研究一代，构思一代。实际上，“海尔精神”不但集中体现了管理、生产、质量、销售、市场这五大战略的价值取向，也凝聚了海尔人的全部道义力量。那么，他们的道义力量是如何发挥作用的呢？通过海尔电器在西方市场的占有率，通过海尔总裁在哈佛大学和瑞士达沃斯世界经济论坛年会的演讲，通过海尔管理经验进入西方经营管理教科书，我们都能感受到海尔道义力量的感召力。就是在我们的身边，海尔服务人员表现出来的道德精神同样具有向心力。我们曾接受过海尔人的售后服务。事隔一天，售后服务部门打来第一

^① 税务干部职业道德编写组编：《税务干部职业道德》，中国财政经济出版社1987年版，第30～31页。

个电话：“冰箱修了没有？您满意吗？”隔了一天，接到第二个电话：“收费多少？维修后打扫了吗？您满意吗？”再隔一天，第三个电话又打来了：“维修人员穿戴塑料鞋套了吗？您还有什么意见和要求？”说实在话，对于这样的上门服务，哪里还有什么意见和要求，有的只是钦佩和感谢！对于海尔人的服务奥妙，我们曾请教过海尔人。原来，“无私奉献，追求卓越”的海尔精神早已通过各种方式贯彻到每一个海尔人身上。其中，就有“海尔服务人员承诺”这种行为规范：

一证件：上门服务出示“上岗资格证”；

二公开：公开出示海尔“统一收费标准”并按标准收费，公开出示维修或安装记录单，服务完毕后请用户签写意见；

三到位：服务后清理现场到位，服务后通电试机演示到位，服务后向用户讲解使用知识到位；

四不准：不喝用户的水，不抽用户的烟，不吃用户的饭，不要用户的礼品；

五个一：递上一张名片，穿上一付鞋套，自带一块垫布，自带一块抹布，赠送一份小礼品（上门安装情况除外）。

通过这套行为规范，我们可以确切地感受到海尔服务的道德风格。因而，这套行为规范也就不仅仅是操作规范，而且也是由海尔文化所表现出来的道德规范。

三、规范范畴与应用模型之间的制约

制约是内在联系的功能。行政道德的规范范畴与其分支系统的应用模型之间有着内在联系，因而也有制约。

首先，行政道德规范范畴在理论模型上必须要有一定之规，

即如我们所论述的八对规范范畴。但是，行政道德规范建设的应用模型却要依其职业实际情况而定，所以必须具有多样化表现才行，即如财政道德规范、税务道德规范、企业文化规范等等。

其次，具体的行政道德规范建设，即如财政道德规范、税务道德规范、企业道德规范等，尽管未必都能依据现成的行政道德理论模型来进行运作，但是他们却是依据社会道德、职业道德的规范体系和行政管理的内在逻辑而运作出来的，其中的道德精神和价值取向都是相通的，因而也能相互对应。可是，随着行政道德建设的深化和规范体系的不断明朗，具体的行政道德建设最好是建立在一定的理论模型基础之上。

最后，尽管企业文化和岗位责任制也兼有规范范畴的道德属性，但毕竟不等于道德规范范畴，更不能取而代之，而且还必须在行政道德规范范畴的指导下去运用其他方式。否则，行政道德规范建设不但缺失了理论指导，也容易流于经验主义或形式主义，甚至名存实亡。也就是说，行政道德的规范建设，必须要建立起一套属于自己的规范体系。

第五章

行政道德品质

行政道德建设有四项基本建设任务，品德建设是其中之一。如果要问，我们进行理论建设、规范建设和组织建设的目的是什么？回答只能是一个：造就道德品质。道德品质也叫品德，并有广狭两种涵义。广义品德包括思想品德、政治品德和伦理品德；狭义品德单指道德品质。这里，我们必须明确四个问题，即行政道德品质、思想道德品质、政治道德品质、伦理道德品质。此外，我们还要揭露非道德主义的本质。

第一节 行政道德品质

所谓行政道德品质，是指公务员在行政管理过程中逐步形成和完善起来的道德素质。也就是说，行政道德品质其实就是行政道德素养和行政道德素质。这里，道德素养和道德品质

并无本质差别。前者是说，道德主体虽然有一些先天的素质条件，但道德素质主要是靠后天习养而成的；后者则直接指向了道德素养的实际成果——道德品质。

一、道德品质的特性

道德品质是一种个性化了的道德现象。如果与道德意识形态、道德规范形态、道德活动形态相比，我们便会发现它所特有的相对独立的个性特征。

（一）道德品质具有主体道德的基本属性

道德有主客体之分。道德主体是指道德行为的执行者，因而也叫道德行为主体。与之相对应，道德本身自然是道德客体了。所以，凡是与道德客体发生关系的有意识、有目的、有活动的个人或人格化了的团体、集团、阶层、阶级等，都是道德主体。故此，行政组织、行政领导者、公务员显然是行政道德的三大主体。在道德生活中，道德主体总要受到经济关系、政治关系、法律关系、道德关系、文化关系、宗教关系以及道德规范、社会舆论、主体良心和其他道德客体的制约，而且还是多方面多层次的制约。当然，道德客体也不能脱离道德主体而存在，行政品德就是道德主体与道德客体的对立统一。因此，行政品德与所有道德现象一样，都具有主体性和客体性。但是，就其基本特征而言，行政品德是主体性道德。因为，在行政管理领域，主体道德和客体道德统一的惟一条件就是它们的管理生活，统一的行为主体则是公务员和行政组织，统一的结果是行政品德及其道德风尚。这些足以说明，行政品德首先是一种主体道德，即公务员和行政组织所特有的道德品质。

（二）道德品质具有个体道德的基本属性

行政品德无疑是一种个体道德，但它不等于个体道德。个体

道德也叫个人道德，指的是个人所实际拥有的道德。例如，人生观、价值观、理想、人格、素质、道德品质、美德、恶习等等，都是个体道德的范畴。显然，行政品德只是个体道德中的一种。

个体道德不是孤立存在的，它是相对于群体道德而言的。群体道德也叫社会道德，指的是社会实际的道德状况。群体道德有假设群体与实际群体、首属群体与次属群体之分。一方面，假设群体道德如民族道德、青年道德、妇女道德、职业道德等，它们只是为了研究和分析的需要而划分出来的；实际群体道德如家庭道德、机关道德、场合道德、税务道德、金融道德、会计道德等，它们都是现实生活中的存在类型。另一方面，首属群体道德如邻里道德、师生道德、同事道德等，它们是具有亲密关系的人际交往的产物；次属群体道德如企业道德、行政道德、社区道德等，它们是依靠传达媒介而形成的道德。

很明显，行政道德不但是上述四种道德的统一体，而且是个个体道德和群体道德的统一体，即行政道德品质和行政道德风尚的统一体。首先，两者之间既相互对立，又相互渗透、相互转化。一方面，行政品德是行政道德风尚（群体性行政道德）中的一个分子，只有通过行政道德整体才能存在，而且，还要受到行政道德整体的规范、制约和引导，行政道德整体规定行政品德的目标和实现方式。一方面，行政道德又是由行政组织中每位公务员的个体道德有机结合的统一体，生活中不存在与行政品德不相关联的行政道德。事实上，行政道德只有与行政品德相联系并通过行政品德才能得以存在；而且，行政道德的发展必然着眼于行政品德的完善，并通过提高行政品德来实现其发展目标。其次，两者在作用和功能上明显有别。行政品德作用的直接对象是个人，间接对象是职业和行为，着眼于个人在社会中得到完善和提高；行政道德作用的直接对象是全行业，间接对象是每一位公务员，着

眼于群体道德的提高而使行政品德得到提高和完善。最后，在发展规律上，行政品德和行政道德的性质是一致的，随着社会基本矛盾和生产资料所有制的变化，它们也发生相应的变化。

可见，无论从哪个角度上说，行政品德都是一种个体道德，并且是实现行政道德建设的一个基本任务和现实依据。

（三）道德品质具有规范范畴属性

行政品德虽然是一种个体道德，但又是主体道德和客体道德的统一，并受到群体道德的规范和制约，即是说，它实际上是道德意识形态、道德规范形态和道德活动形态在公务员个人身上的结晶。行政道德的规范范畴固然是一种客体性道德，但它是为道德个体和道德群体服务的。因而，行政品德与规范范畴之间既有区别，也有交叉。

一般说来，道德规范体系是一个由道德原则、道德规范、道德范畴组合而成的层次性结构体系。在我们这里，行政道德的规范范畴仅是本书选择的一种理论模型，其中的八对规范范畴自然要体现和涵盖着三种道德内容：一是体现和涵盖着“集体主义”这个道德原则和时代精神；二是体现和涵盖着“五爱”的道德规范和善恶标准；三是体现和涵盖着行政管理领域中的道德范畴和道德品质。仅从道德范畴和道德品质的意义上说，它们与行政品德之间就有着难解难分的亲密关系。

事实上，行政道德的规范范畴具有多重属性，如理论性和现实性、规范性和品德性等。在行政道德范畴那里，我们曾经谈到，狭义的道德范畴有一个最鲜明的特性就是与道德品质相一致。就是说，八对规范范畴既有规范性的一面，又有范畴性的一面，还有品德性的一面。因而，行政品德和规范范畴既是两种不同的理论形态，又是两种紧密关联的道德现象。从主要差别上说，行政品德属于主体道德系统，八对规范范畴属于客体道德系

统。从相互关联上说,两者都有着同一职业生活的现实基础,都以行为主体和社会公众共同认定的善恶标准和是非判断为本质内容,都反映着一定社会条件下的行政道德关系。从这些意义上说,两者又是一种互为形式与内容的关系。从品德结构上说,行政品德是形式,规范范畴的全部内容即是行政品德的具体内容。从规范体系上说,八对规范范畴是形式,行政品德才是它的实质性内容。因而,观念与理想、态度与情感、责任与义务、技能与敬业、纪律与自律、良心与正义、荣誉与幸福和作风与形象,既是“判断善恶是非的标准”,即行政道德的规范范畴;又是“直接反映道德现象”的个体道德,即行政品德。因此也就可以认为,行政品德与规范范畴既相区别,又相贯通,它们之间有着内在的逻辑关系,并且是一个客观的作用机制。

现在,当我们讲到行政品德时,不但要意识到它是一个非常重要的建设任务和价值目标,而且还要从它的个体道德属性、主体道德属性和规范范畴属性上来把握,以便明了它的性质、结构和意义。

二、行政道德品质

(一) 何谓道德品质

行政道德品质其实就是公务员的道德素质。那么,如何理解道德品质呢?

1865年4月1日,马克思的女儿设计了一份调查表,请他来填写,这就是马克思主义理论宝库中一件独特的学术成果——《自白》。调查表的第一项是:“您认为一般人最宝贵的品德是什么?”马克思填写的答案是“纯朴”。^①实际上,这两个字就是马

^① 《马克思恩格斯全集》第31卷,人民出版社1972年版,第588页。

克思最为推崇的一种道德品质。对林肯的评价，是他在道德品质上的又一些精彩论述：

“他（林肯）从不装出姿态，从不使用历史帷幔。最重大的行动，他也总是使之具有最平凡的形式。”^①

“他是一个不会被困难所吓倒、不会为成功所迷惑的人；他不屈不挠地迈向自己的伟大目标，而从不轻举妄动；他稳步前进，从不倒退；他既不因人民的热烈拥抱而冲昏头脑，也不因人民的情绪低落而灰心丧气；他用仁慈心灵的光辉缓和严峻的行动，用幽默的微笑照亮为热情所蒙蔽的事态；他谦虚地、纯朴地进行自己宏伟的工作，决不像那些天生的统治者们那样，做一点点小事就大吹大擂。总之，他是一位达到了伟大境界而仍然保持自己优良品质的罕有人物。这位出类拔萃和品德高尚的人竟是那样谦虚，以致只有在他成为殉难者倒下去之后，全世界才发现他是一位英雄。”^②

从这两段描述中可以看出，林肯所表现出来的质朴、纯洁、谦虚、平易、稳健、真诚等等品格，都是典型具体的道德品质。所谓道德品质，是一种具有稳定特征的个人道德意识和道德行为总体的根本属性。也就是说，道德品质是一个人在社会生活中自觉遵循道德原则所表现出来的那些稳定的道德因素，它比较全面和深刻地体现着一个人的道德素养，个人道德意识和道德行为总体是他的两大构成要素。但是，林肯又是一位国家公务员，因此，他表现出来的道德品质实际上乃是行政道德品质。那么，何谓行政道德品质呢？至于行政道德品质，可以说是公务员在行政生活中所表现出来的具有稳定特征的个人意识和道德行为总体的

① 《马克思恩格斯全集》第15卷，人民出版社1972年版，第586页。

② 《马克思恩格斯全集》第16卷，人民出版社1972年版，第108～109页。

根本属性。从内容结构上说,行政道德品质是行政道德意识和行政道德行为的统一。

(二) 行政品德的道德意识

所谓道德意识,是指那些能够反映道德生活的思维活动和心理过程。它包括道德认识、道德情感、道德意志、道德信念等观念形态的内容,它们是道德行为的心理活动层面,是道德品质的深层结构。

道德认识是行为主体对现实道德关系的理解和把握。也可以说,道德认识是行为主体反映或观念地再现道德现象的过程和结果。因而,道德认识可以划分为感性认识和理性认识,由此构成了一个由浅入深、由感性阶段上升到理性阶段的认识过程。其中,感性的道德认识主要是指主体对道德现象的感觉、知觉和表象,它们是通过“耳眼鼻舌身”对道德现象所产生的“生动的直观”。在道德认识的形成过程中,这种“生动的直观”在道德主体和道德现象之间建立起一种直接的感性联系,因而意义十分重要。若没有这种联系,就意味着道德主体和道德现象相分离,哪里还有道德认识的形成?但是,感性道德认识对于道德现象的认识尚处于“知其然而不知其所以然”的初级阶段,还不能揭示和把握道德现象的本质和规律。因此,必须上升到道德认识的理性阶段。理性道德认识是在感性道德认识基础上形成的,是对道德现象的全面反映和本质抽象,它把道德现象作为许多规定的总和和多样统一的整体,在思维活动中再现出来。理性道德认识的基本形式是道德概念、道德范畴、道德判断和道德推理。从认识的动机和目的上看,感性道德认识和理性道德认识都有两方面内容:一是掌握一定的道德观念和范畴,诸如善恶、义务、良心等等;二是根据一定的道德原则和规范对社会道德现象进行判断和评价。但是,认识的层次和结果却根本不同。感性道德认识是较

低层次的，其结果是道德事务的表面映象，理性道德认识是较高层次的，其结果是道德事务的内在联系。

道德认识具有明显的情感性，因而是道德情感发生的前提和基础。道德情感是基于一定的道德认识，从某种人生观和道德理想出发，对现实道德关系和道德行为产生的一种爱憎好恶的情绪态度。俗话说，人有“七情六欲”，其中也有道德情感的成分；或者说，道德情感中也有“七情六欲”的成分。例如，“梁园虽好，非久居之乡。归去来兮？”这是1950年初，华罗庚在归国途中所怀有的那种爱国主义的道德情感，其中的真诚、坚定、执著、渴盼、急切的心情溢于言表。但是，道德情感根本不同于一般的“七情六欲”。一是因为它建立在道德认识的基础之上，二是因为它在本质上是某种人生价值观和道德理想的情感表现形态。不仅如此，就是在作用上，道德情感也不同于其他情感。一般说来，它在道德实践中具有四种作用：一是激化作用。因为它既是道德认识发生的诱因，又是道德认识过渡到道德信念的中介。二是选择作用。因为它能决定道德主体在知觉和认识过程中的选择性和方向性。三是评价作用。因为它能以某种情绪状态表明某种道德关系和道德行为是否具有正当性和适宜性。四是预测作用。因为它本身具有认识功能和教育功能。

在道德品质的培养和形成过程中，道德情感与道德认识是一种交融互补的关系。首先，两者在内容上相互渗透，你中有我，我中有你；其次，在作用上两者彼此促进：道德认识决定了道德情感的内容和方向；反过来，道德情感也对道德认识起着激励和鼓舞作用。

道德意志是指在道德行为过程中，对于困难和障碍进行抉择的自觉能力和坚持精神。例如，“己所不欲，勿施于人”、“建设有中国特色社会主义，必须着力提高全民族的思想道德素质和科

学文化素质”、“顾客就是上帝”等等，都是具体的道德意志。显而易见，道德意志是道德行为发展的重要阶段。它使行为主体能够对自己提出严格的要求，作出行为的选择，并在行为过程中一以贯之，自觉地培养和造就自己的道德品质。道德意志至少有五种功能：一是对个人直接愿望的控制和调节。即当个人需要、兴趣引起的直接愿望与道德要求发生矛盾时，能够依据社会道德要求克制自己的欲求。二是道德的动机战胜不道德的动机。即在行为前和行为过程中，往往会产生各种动机之间的斗争，能否用道德的动机战胜不道德的动机，就表现出行为主体的道德意志。三是对自己情感的控制和调节。即当理智与情感发生冲突时，通过意志的力量，使自己的情感服从道德理智。四是与困难作斗争的精神。即在困难面前表现出来的顽强不屈的精神。五是抗拒诱惑的能力。在社会生活中，凡是有道德意志的人，在任何情况下都能抵制外界的腐蚀、引诱和压迫，坚持高尚的道德境界。道德意志也有作用程序和自身结构：其第一阶段是产生道德动机，确立行为目标；其第二阶段是选择行为方式，明确行为逻辑；其第三阶段是执行道德决定，作出行为表现。也就是说，道德动机、道德选择、道德指令是道德意志的内部结构。

道德信念是人们对某种人生观、道德理想和道德要求的正确性和正义性的深刻理解和有根据的笃信，以及由此而对履行道德义务所产生的强烈责任感。因此，只有被主体所坚信的道德观点才是道德信念。例如，“无私奉献，追求卓越”、“人不为己，天诛地灭”，就是性质截然相反的两种道德信念。道德信念一经确立，就具有稳定性，它的形成机制表现为四个环节：一是不仅懂得道德规范，掌握道德知识，而且相信其正确性，形成了坚定的道德观点；二是把道德信念作为自己行动的指南与原则；三是道德观点的实现会引起强烈的情感体验，对于与自己信念相近的思

想、言行表现出极大的兴趣和热情；四是以坚定的意志实现自己的道德信念，维护其道德观点的正确性。从道德信念在道德活动中的作用上讲，其作用不下三点：一是道德认识的出发点，是进行道德判断的标准，是主体认识道德现象的中介因素；二是道德动机的最高形式，是推动个人产生道德行为的内在动力，并使人们的道德行动具有坚定性和一贯性；三是群体道德活动的心理前提。

应该指出，道德认识、道德情感、道德意志和道德信念，是道德意识结构中的四个重要因素，它们之间有着内在的联系。首先，任何道德意识要素都不能直接转化为道德行为，生成道德品质；其次，只有在道德认识的基础上，经由道德情感的升华、道德意志的坚持、道德信念的推进、道德行为的践行，道德品质才能最终形成。

（三）道德行为总体

道德行为看起来简单，其实不然。简要而言，凡是具有善恶属性并承担道德责任的人类活动就是道德行为。具体地说，道德行为是按照一定的道德原则和规范，从本人的意志出发，在利益关系上作出的行为选择，以及具体的语言和行为。也就是说，道德行为是在社会整体利益、集体利益、他人利益、个人利益之间关系上所作出的行为选择。一般说来，人们在利益关系面前只有两种基本的行为选择：一种是以社会整体利益为基础，把它作为集体利益和个人利益得以存在和发展的必要条件，因而是个人行为的出发点和归宿，成为道德行为的根本动力。其模式为“社会利益—个人利益—社会利益”。这种选择并不否认个人利益，甚至也强调个人利益的合理和重要，但根本立足点是社会整体利益，并要求在服从社会整体利益的前提下，努力实现个人利益和社会整体利益的有机结合。另一种选择是以个人利益为基础，把

个人利益作为道德行为的出发点和归宿，决定行为发展的动力，一切都以是否有利于个人为转移。其模式为“个人利益—社会利益—个人利益”。尽管这种选择往往也强调个人利益和社会利益的结合，但在根本上还是把个人利益放在首位，力求使社会和其他人利益服从于自己的个人利益。实际上，这两种基本的行为选择已经表现出两种不同的道德意识和道德品质。因而，道德行为选择具有非同寻常的决定意义。就是说，道德行为必须由自己的意志作出选择，必须是自知的行为、自择的行为、自主的行为。这就是它的典型特征。

与道德意识相对应，道德行为也有相对独立的运行机制和基本环节。首先，在行为举动之前，行为主体往往表现出冲动、动机、意图和决定等道德意识活动；其次，在行为举动过程中，主体将一定的道德意图付诸于具体行动；最后，在行为举动完成以后，主体对自己的行为进行自我评价，观察舆论对其所特有的评价态度。

道德举动是道德行为的重要组成部分，它有四个有机因素：一是举动从属于主体所要实现的目的；二是现有行为手段的利用；三是道德意志的努力、障碍的排除和举动性质本身所要达到的既定结果；四是举动同外界的相互作用所引起的后果。

可见，道德品质是一种稳定而一贯的个人道德意志和行为总体的根本属性。其中，具体的道德意识和行为，不过是一串个别的道德品质，或者说是道德品质的分子。因此，我们还不能忽略“道德行为总体”的规定性。道德行为总体也叫道德行为整体，包括两方面内容：一方面，它是道德行为的主观方面和客观方面的统一，即道德意识和道德行为的统一。一方面，它是指一个人一系列道德行为的统一，即一个人在某一实践领域、某一活动时期、乃至一生的全部道德行为的综合。因此，一个人的道德品

质,不仅表现为某种持续行为中的稳定倾向,而且也是指个人的某种道德行为已经成为反复持久的、习以为常的生活惯例。行为主体长期地一贯地按照一定的道德原则和规范行事,从而反复习得的道德自觉,就是道德习惯。它是个别的不经常的道德行为转化为道德品质的关键因素,是衡量道德品质的惟一标志。

显而易见,道德品质必须兼有道德意志、道德行为、道德习惯三方面的内容,并通过道德行为总体表现出来。否则,它不是支离破碎的也是残缺不全的。

三、行政品德的结构模式

前面讲过,行政品德是公务员的道德意识和道德行为整体的统一,或者说是道德意识、道德行为、道德习惯的统一。两者都可以说是行政品德的不同结构模式。但是,从行为主体的角度说,行政品德还有一种三层结构的理论模式,其内容包括个性心理结构、个体行为结构和个体道德境界结构。也就是说,行政品德既有主体的心理活动内容,又有主体的实践活动内容,还要有相应的道德境界,三者缺一不可。所谓个性道德心理结构,包括它的道德心理过程结构和道德心理倾向结构。前者是由道德认识、道德情感、道德意志等思想观念所构成的心理活动过程,由此形成了个体道德心理的能力系统;后者是由道德需要、道德兴趣、道德理想、道德信念等要素组成的心理活动倾向,由此形成了个性道德心理的指向系统。也就是说,行政品德的个性道德心理结构是其能力系统和指向系统的有机统一。

所谓个体道德行为结构,包括它的道德行为过程结构和道德行为倾向结构。前者由道德动机、道德效果等要素构成,由此形成了个体道德行为的能力系统;后者由自我道德修养、自我道德选择、自我道德评价等要素构成,由此形成了个体道德行为的指

向系统。也就是说，个体道德行为的能力系统与指向系统的辩证统一，即是行政品德的个体道德行为结构。

所谓个体道德境界结构，包括它的过程结构和性质结构。前者以自发道德境界、自觉道德境界、自由道德境界为基本要素，由此形成了个体道德素质纯备程度的标识系统；后者以善境界、可容境界、恶境界为基本要素，由此形成了个体道德素质价值性质的标识系统。也就是说，个体道德素质纯备程度和个体道德素质价值性质的有机结合，即是行政品德的个体道德境界结构。

仅此看来，行政品德是一个“三元结构”的层次性整体结构。从第一层面上说，它是个性道德心理结构、个体道德行为结构、个体道德境界结构的构合和统一；从第二层面上说，它的心理过程结构是其心理能力系统和心理指向系统的统一，行为过程结构是其行为能力系统与行为指向系统的统一、个体道德境界结构是其个体道德素质纯备程度与个体道德素质价值性质的统一；从第三层面上说，它还有更加丰富的个体道德因素……如此构成了一个多元的立体的层次性的有机联系的道德品质或行政品德结构。当然，这只是理论形态上的道德品质；在现实形态尤其是在行政品德上，其内容理应包括思想关系方面的道德品质，政治关系方面的道德品质和伦理关系方面的道德品质。

第二节 思想关系方面的行政道德品质

从本质上说，人的思想是由社会存在所决定的社会意识。社会意识形态包括经济思想、政治思想、道德思想、艺术思想、人生信仰等。在西方社会，人生信仰就是他们的宗教思想。在科学的思想结构中，经济思想、政治思想、道德思想、艺术思想的核

心和基础乃是人生信仰，在这里，我们称之为“思想关系方面的道德品质”，而且是相对于政治思想品德和伦理思想品德而言的。与政治思想品德和伦理思想品德相比，行政思想品德指的是行政道德品质所表现出来的思想信仰素质，即公务员在世界观、人生观和价值观方面的思想基础。

一、世界观和人的本质方面的思想基础

前面曾经讲过，“权力为谁服务”是行政道德的核心问题。但是，这个核心问题的确立还有赖于公务员的世界观、人生观和价值观。世界观是人们对于整个世界的根本看法。它的基本内容包括：世界是物质的还是精神的、是发展的还是静止的、是无限的还是有限的、是可知的还是不可知的？人和世界是什么关系？人的本质是什么？历史是由谁创造的？人生的意义是什么？等等。事实上，每个人都有自己的世界观，不管他有无明确的意识，总是在世界观的支配下去观察处理问题的。实际上，与世界观相联系的思想观念首推人的本质属性即人性问题。

当人类发现了“认识你自己”的问题以后，就开始作出不懈的努力，留下了“神性论”、“性善论”、“性恶论”、“性无善无不善”、“性有善有不善”、“性三品说”、“本能说”、“思想解放说”等等答案——当然是迷雾一样的答案。真正揭开“人性”这一千古之谜的是马克思主义，它以“从事实际活动的人”为出发点，从人与自然、人与社会的角度，科学地阐明了人的本质属性问题。马克思主义认为，人既非自然属性的单独存在，亦非社会属性的单一性质，而是自然属性与社会属性的统一体。

人的自然属性，是指人得以生存发展的自然物质基础，或者说是本能。作为自然界的一个物种，人也具有生物性特征，如人属于脊椎动物门、哺乳纲、灵长目、人科、人属、智人种等；同

其他动物一样，人也是由蛋白质、糖类、脂类、核酸、水、无机盐等物质构成的生物有机体；他也是血肉之躯，也有吸取和排出、新陈代谢、生老病死，也要受到生命遗传发展规律的支配。同时，还要受到外部自然规律的支配，包括植物、动物、微生物等有机物成分，乃至光、热、水、气、土、矿等各种无机自然成分。一句话，人类作为自然界的生物有机体，也难逃自然规律的制约。不仅如此，人还有类似动物的自然欲求，如生存和性的欲求，就是人之自然属性的突出表现。生存欲求是指为了维持生命，必须从外界获取饮食、摄取营养、吸取能量，以维持新陈代谢这一生理过程的不间断进行。性的欲求是指人随着性机能的发育成熟，就会有性的渴望和生育能力，以繁衍后代而绵延不绝。

但是，人与大自然的结合是劳动，劳动着的人群最终超越了动物界。同时，人的许多动物性特征发生了质的变化，如直立行走、发达的双手、灵活的大脑等等，都是人与动物的本质区别，都是在劳动中完成的。换句话说，人的自然属性已经发生了社会性的质变。人的这种自然属性，就是指人得以生存发展的社会物质基础的社会化特征。

人的特征之一在于人是社会的产物。人类学、考古学和社会发展史都充分显示，劳动以及人的大脑、语言和思维，都是劳动的产物，而劳动早已不是什么动物本能，而是人类有意识、有目的的改造自然与社会的社会活动了。

特征之二在于，人的生产和生活具有社会性。人类为了自己的生存和发展首先展开了物质资料的生产活动，由此结成了特定的生产关系。在业已形成的家庭关系、地缘关系、思想关系和活动关系中，生产关系具有最终的决定意义，由此形成了以人为主体的内容丰富的社会关系。因而，“人并不是抽象的栖息在世界

以外的东西。人就是人的世界，就是国家、社会。”^①

特征之三是，在人性的构成中，人的自然属性和社会属性并非互不相干，而是有机结合，辩证统一，统一的基础就是社会劳动。一方面，人们利用自身条件按照自己的目的改造自然，马克思称其为“人化着自然”；一方面，人在改造自然的同时，自身的自然属性也发生了变化，马克思称其为“自然的人化”，即人的自然属性社会化了。

因此，人的本质属性在于社会性，而非自然性。马克思讲：“人的本质并不是单个人所固有的抽象物。在其现实性上，它是一切社会关系的总和。”^②这句话至少有三层涵义：

一是社会关系尤其是生产关系决定人的本质属性。所谓社会关系，无非是物质关系和思想关系两大类。物质关系主要是生产关系，又可细分为生产、交换、分配和消费。思想关系包括政治关系、宗教关系、艺术关系、道德关系等。生产关系和思想关系盘根错节，相互制约，但生产关系是基础，它决定着所有思想关系、社会关系和人的本质。

二是讲“一切社会关系的总和”是指所有社会关系的有机统一。即是说，它绝非各种社会关系的简单相加，而是以生产关系为基础所构成的一个复杂多样的立体网络，每个社会成员都是这个庞大网络上的纽结，同时又是各种社会关系的实际承担者。也就是说，每一种社会关系都给人以这样那样的影响和制约，并通过社会化进程内化为人的本质。所以，要理解人的本质，唯有总体把握，多层分析，切忌简单化片面化。

三是讲人的本质也是发展变化的。人在各种社会关系的综合

^① 《马克思恩格斯全集》第1卷，人民出版社1972年版，第45页。

^② 《马克思恩格斯选集》第一卷，人民出版社1972年版，第18页。

作用下实现了由自然人到社会人的质变，由此成为活生生的现实的人。但是，由于社会生产力的发展，劳动的内容随之发生着变化，人们的社会关系也发生变化。因而，人的本质在不同的历史时代有其不同的时代内容，在阶级社会还要打上阶级的烙印，反映出不同阶级的阶级本性来。

说到底，人的本质总是由社会关系规定着；人既要受到社会关系的制约，又不断地创造和完善着社会关系；人是社会的人，人在社会条件下创造了自身及其一切社会关系。

二、人生观和价值观方面的思想基础

人生观就是人对人生的基本看法。它包括人生目的、人生价值、人生态度。其中，人生目的是核心。在这个核心的主导下，三个方面相互联系、相辅相成，共同构成人生观。在生活中，人生观往往表现为义利观、生死观、苦乐观、荣辱观，甚至幸福观、职业观、成才观、恋爱观等等。所谓人生目的，就是人为什么活着、追求什么、为什么而奋斗的问题。如果认为“性三品”是人的本质，那么他必然为“圣人之性”而奋斗；如果认为“一切社会关系的总和”决定人的本质，那么他必然为社会发展和自我完善而奋斗。显然，人生目的与世界观直接关联，它是世界观在人生观上的体现。所谓人生价值，是指人生的意义和作用，包括对自己、对他人、对社会的意义和作用。如果认为“上帝并非是人类的主宰”，那么他的人生意义就在于“个性解放”；如果认为“人活着是为了使他人生活得更美好”，他的人生意义就在于“与人为善”。显然，人生价值既与世界观相联系，又是人生目的的价值表现形态。所谓人生态度，就是人如何对待生活的问题。如果说，人的本质在于“人性本善”，因而“与人为善”即是人生的价值所在，那么他就会抱定“己所不欲，勿施于人”的态

度；如果说“人的本质是一切社会关系的总和”，因而“国家和人民的整体利益高于一切”，那么他就会抱定“集体主义”的态度。也就是说，人生观有两个方面的形成机制：一是“人的本质”这个世界观问题分别在人生目的、人生价值、人生态度上的深化；二是人生目的、人生价值和人生态度的内在联系，还要形成价值观、理想观、道德观的作用机制。这两个方面共同构成了人生观。

价值观是人对人生意义和作用的全部观念的总和。“价值”是一个多学科范畴，哲学、经济学、伦理学、美学等都有各自的价值。就一般规定面言，价值是客体对主体所具有的客观意义。可以看出，价值是一个关系范畴，是客体对主体需要的满足，是客体对主体的效用和意义。这里的“主体”是指人。“人”是一个实物性名词，指个人、人群、人类等。这里的“客体”是指能够满足主体需要的对象：一是满足主体物质需要的物质客体，二是满足主体精神需要的精神客体，三是满足主体需要而从事物质生产和精神生产的人或人类社会。这样就出现了主体与客体之间的三种价值关系，即主体与物质客体、主体与精神客体、主体与社会之间的价值关系。在这三种价值关系中，物质产品和精神产品都是生产劳动的成果，它们只能是满足主体需要的客体。可是，作为客体出现的他人和社会也同样具有各种需求，也可以成为主体。就是说：在价值关系中，人既是主体又是客体。况且，这正是人生价值关系的关键所在：在这个场合，一个人（或一个集体），它是一个客体；可是，在另一个场合它又是一个主体。例如一位税务征管员，对于纳税单位而言，他就是一个做好征管服务的客体，那个纳税单位才是接受服务的主体。但在餐厅用餐时他就成了一位主体，餐厅服务员才是客体。当然，人做为客体，就是要通过自己的学习、劳动、工作，创造出物质财富或精

神财富来满足社会、他人和自己生存发展的需要；人做为主体，为了自己的生存与发展又必须从社会、他人和自己的劳动成果中得到物质和精神方面的需要。也就是说，人在价值关系中具有两重性：他（她）既是价值的创造者，又是价值的享受者。因而，所谓人生价值，是指人的人生目的及其社会实践对社会发展需要和自身完善需要所具有的实际意义。

但是，问题并没有完结。因为，在主体与客体的两重性中还内涵着创造与享受的两大要素。那么，在这两大要素之中究竟是谁来决定人的价值呢？或者说，他们是如何决定人的价值的呢？这里，我们运用李春秋等同志的理论成果来阐述这个问题。^①

首先，人生价值是社会价值与自我价值的辩证统一，社会价值主导自我价值。

所谓社会价值，是指个体人生对他人和社会所具有的价值和意义。具体表现在个人的劳动创造和其他有益于他人和社会的行为中，表现在个人为社会和他人所作出的贡献中。在这里，主体是社会和他人，个体显然是个人。所谓自我价值，是指个体人生对自己所具有的意义和价值。主要表现为个人对自己生命存在的肯定、对自己人格尊严的维护和尊重、对个人自我完善的关注和追求。显然，人的社会价值和自我价值是建立在个人与社会之间关系和个人与自身之间关系的基础之上的。前者主要是指个人对社会的贡献，后者主要是指个人对社会的索取。两者虽然有着明显的区别，但也紧密联系。一方面，人的自我价值离不开社会价值。因为个人不能脱离社会而存在，个人满足自身需要的实践活动只能在社会中进行，个人需要的满足绝大部分取之于社会。如

^① 参见李春秋、刘亚平主编：《法律与道德》，高等教育出版社1999年版，第328～330页。

果离开了社会，人将何以生存？自我价值又从何谈起？一方面，人的社会价值也离不开自我价值。因为，人是社会的分子，人依靠体力和智能进行创造性劳动，由此而创造社会价值。如果离开了自我价值，劳动创造又从何谈起？社会价值从何而来？但是，在人生价值的关系中，社会价值与自我价值的比率将出现两种情形：一是社会价值大于自我价值；二是社会价值小于自我价值。前者必然是正价值，后者只能是负价值。那么，如何评价这个正负关系呢？爱因斯坦讲：“一个人的价值，应该看他贡献什么，而不应该看他取得什么。”^①

其次，人生价值是内在价值与外在价值的统一，并相互提升和转化。

所谓内在价值，是指自身所具有的认识世界和改造世界的能力，即人的知识、能力和德行。它们在未发挥出来之前，是一种内在的力量、一种潜在的价值。人的内在价值是在实践中通过学习、修养、锻炼而形成的。所谓外在价值，是指人在实践中发挥其内在的创造力，为社会创造出的物质财富和精神财富，在一定程度上满足了他人和社会的需要，从而为人民幸福和社会进步作出了贡献。在内在价值与外在价值的关系中，内在价值是外在价值的内化、主观化、个性化，因而成为外在价值的内因和基础；外在价值则是内在价值的显性化、客观化、现实化，因而成为内在价值的外部表现和客观结果。例如，一位财经教师，从网上查阅到一家上市公司的财务报表，她发现这家企业已经无法净现值。因此她断定：这家上市公司已陷入亏损困境，银行应立即终止其贷款。于是，她在《金融内参》发表了自己的见解。随即，国有商业银行终止了贷款的发放，国有资产也因此未遭流失。在

^① 《纪念爱因斯坦文集》，上海科技出版社 1979 年版，第 68～69 页。

这个事例中，那位财经教师的内在价值和外在价值都表现得淋漓尽致，而且两者的统一也是淋漓尽致的。她的内在价值显然是几十年的专业学习和科学研究所致，其中不但具有非同寻常的业务能力，而且还有着强烈的社会责任感；她的外在价值，显然是应用其内在价值所产生的客观效果，即阻止了国有资产的流失。因而，一个人要想实现自己的人生价值，首先要利用现有的社会条件，不断地提升自己的内在价值，其核心则是社会价值、而非自我价值；同时，只有将内在价值转化为外在价值，内在价值才有实际意义，其核心仍然是社会价值、而非自我价值。也就是说，内在价值的实现是为了实现外在价值，社会价值是它们得以辩证统一的核心和基础。

最后，人生价值是现有价值和应有价值的统一，而且两者相互作用。

所谓现有价值，是指人生已经实现和正在实现的价值。它由当时社会 and 个人的主、客观条件所决定，受到历史条件和现实条件的制约。相对而言，现有价值是当时社会条件下一般人都能达到和实现的较低层次的人生价值。所谓应有价值，是指由人生最高价值目标所规定的理想化的人生价值。它反映了社会发展的历史趋势，体现着时代进步、人格完善的更高要求。也就是说，应有价值在道德境界上要高于现有价值。但是，两者的高低却不是割裂的，而是相互支撑的。一方面，现有价值以其普遍性成为应有价值的社会基础；一方面，社会价值以其方向性特质引导着现有价值的升华。因此我们说，一个为实现人生价值而发奋图强的人，应该把实现现有价值作为起点，同时确立应有价值的方向性目标，以便使现有价值不断地向应有价值升华。这样，也就践行了两者的统一。

综上所述，人生价值在内容上就是这三个方面的辩证统一，

人生价值取决于社会价值的实现程度，人生价值的本质和意义在于贡献。因此我们认为，公务员的人生价值也是社会价值与自我价值的辩证统一、内在价值与外在价值的辩证统一、现有价值与应有价值的辩证统一。只有这样，才能作出社会主义公务员应有的职业贡献来。

三、人生理想方面的思想基础

理想是所有社会人都在想的问题，因为它关系着人生命运和社会发展的方向。理想源于社会实践，是人们对人生发展和社会发展所作出的价值判断。人生发展和社会发展一样，由于自身存在着矛盾，因而它们不会停留在一个固定不变的点上，而是不断地运动着，由低级形态向高级形态不断地发展。这种发展是人类争自由的结果，争自由是人类的本性。人类从不满足于昨天祖先留下了什么，也不满足于今天得到了什么，总是对明天的美好生活有着一种强烈的追求欲望。因此，人类产生了征服自然、改造社会、寄希望于未来的想象。当这种想象建立在科学价值观的基础之上，并不断地在社会中得以实现，它就是人类自觉的、理性的认识——崇高理想。所以，崇高理想并非人们任意择取的幻想，它产生于社会实践及其历史进程，并与自然、社会和人生发展的历史逻辑是一致的。也就是说，理想是人们对于美好未来的瞩望和追求，是历史发展必然性在人们头脑中的客观反映，是同奋斗目标相联系的有实现可能性的科学想象。

理想不是一个抽象的概念，它是世界观、人生观、价值观在奋斗目标上的深入体现，因而有着丰富的内容，按照奋斗目标所涉猎的领域，可分为社会理想、道德理想、职业理想和生活理想。其中，社会理想居于理想结构的最高层次，并支配和制约着其他三种理想。理想转化为现实的惟一途径是实践活动，最基本

的实践活动就是职业劳动。于是，职业理想成为全部理想得以结合的一个交汇点和得以实现的一个突破点；行政道德理想也就成为公务员的全部理想得以结合的一个交汇点和突破点。

所谓行政道德理想，是指公务员在其行政生活中所追求向往的理想人格和完美的社会关系。那么，公务员所追求的理想人格是什么？公务员所崇尚的完美社会关系是什么？前面讲得很清楚，公务员所追求的理想人格其实就是行政道德素质，即行政道德品质或行政道德操守，亦即诚信、廉洁、创新、宽容、文明等优秀品格；公务员所崇尚的完美社会关系其实就是行政道德关系所涵盖的那些人际关系，即正确处理个人与国家、个人与服务对象、个人与管理业务、个人与个人之间的利益关系，亦即“人民公仆”和“执政为民”那样的道德境界。非但如此，公务员的理想人格和完美社会关系还要有机地结合起来，即在核心价值观的统筹之下有机地结合起来，亦即在“人民公仆”或“执政为民”的主导之下有机地结合起来。我们之所以说行政道德理想是公务员全部理想得以实现的一个交汇点和突破点，其原因大体如此。这里，让我们先来拜读一下《百名三轮车夫讲述——一个女副市长长的故事》。

2003年《家庭》第一期署名文章讲到，在富锦市的三轮车夫中间，流传着胡桂云的故事。1998年春，45岁的胡桂云出任富锦市副市长，主管粮食和外贸工作。她谢绝了配专车的所有主张，每天坐三轮车上下班，车费1元。她觉得，坐三轮车最省事，有时去下属单位办事也是坐三轮车。2000年6月，俄罗斯某区区长拉普卢克率商贸代表团前来洽谈商贸事宜，他在窗前看到胡桂云坐在三轮车上远远地驶来，……在洽谈会上，他讲道：“我认为，能坐三轮车上下班的中国女市

长是最好的市长，因为跟老百姓一样生活的官员，一定会替老百姓着想。”2002年7月初，富锦市某银行新行长到任，在东方大厦举行就职议事，胡桂云应邀参加并安排讲话。下午2:00，天下着雨，胡桂云乘坐的三轮车停在东方大厦门前，工作人员立即上前阻止：“这里有重要会议，我们在接领导，请把车停得远一点。……现在，我们继续进行论述。

首先，行政理想人格集中体现着社会理想。中国自古不乏管理活动家，例如管仲、商鞅、桑弘羊、魏孝文帝、刘晏、王安石、张居正、孙中山、周恩来等等，用历史的眼光看问题，他们都是一定历史条件下的行政道德人格。在特定的历史条件下，他们所展现出来的理想人格不但直接体现着职业理想和道德理想，而且也集中地体现着他们的社会理想。在《百名三轮车夫讲述——一个女副市长的故事》里，胡桂云的“最省事”行为，乃是她对“人民公仆”的深刻注解，对“执政为民”的切身体现，对本市人民的拳拳眷顾，这些情感必然出于一个理性选择：作一个“跟老百姓一起生活的官员”。毫无疑问，胡桂云以自己的行为为我们树立了一种行政道德理想的崇高人格。

其次，完美的行政社会关系集中体现着社会理想。行政社会关系是一种具体的社会关系，其内容包括公务员与国家、服务对象等人际利益关系，这些关系的完美状况必然类同于胡桂云对市长工作的完美程度。反过来说，公务员在其工作岗位上所开创出来完美和谐的人际关系，必然也类同于“最好的市长”的崇高理想和“最省事”精神。

最后，公务员的社会理想不是抽象的理念。固然，社会理想必须首先是一种特定的观念形态，还必须有其思想体系，例如“理想人格”和“完美的社会关系”、“诚信、廉洁、创新、宽容、

文明”和“健康、文明、和谐”等等，但它们绝不是空洞的理念，而是必须有其现实运动的科学内容。这种现实运动虽然在家庭生活领域和社会公共生活领域中有所表现，但主要的直接的现实运动只能是职业生活领域，而且只有如此它才能获得发展。就拿胡桂云来说，若无她在富锦市的“最省事”行为，“跟老百姓一起生活”的精神如何形成？她的社会理想何以体现？对于所有公务员而言也是如此，只有行政道德理想才是其全部理想的结合点和突破点。

显而易见，行政道德品质的深层内容或心理结构的核心就是行政道德理想。因而也可以说，行政道德品质建设的现实运动必然是多方面展开的，但其重点和核心必然是行政道德理想。

第三节 政治关系方面的行政道德品质

一、坚定的共产主义信念

“政治中立”是西方公务员必须恪守的一条政治原则，“坚定的共产主义信念”是中国公务员必须具备的政治品格。这是两者的本质区别之一。那么，中国公务员为何不能“政治中立”？为何必须具有“坚定的共产主义信念”？这是中国公务员的“中国”属性决定的。

现代中国是一个社会主义国家。社会主义是共产主义的第一阶段。那么，共产主义是一个什么样的社会呢？当别人要求恩格斯用一句话来概括共产主义的基本特征时，他用《共产党宣言》中的一句话作出了回答：“在那里，每个人的自由发展是一切人

的自由发展的条件。”^① 共产主义的这个基本特征表明：“人的自由发展”是所有道德主体的发展趋势。那么，何为“人的自由发展”呢？这就要从人的发展说起。人的发展，主要是指个人发展，包括生理（体能）、心理（智能）、个性（才能：知识、技艺、品德等）、交往能力的发展。所谓“人的自由发展”，就是指人的各方面潜质的全面发展、人的各方面才能的充分发挥和人的品质的充分完美性。显然，“人的自由发展”乃是自由、和谐、全面发展之意，并且完全符合人类的本性：自由创造。

问题十分清楚，“人的自由发展”其实也是道德的自由发展，只是不能逾越社会发展的任何一个历史阶段，就是社会主义初级阶段也不能逾越。但是，这并不妨碍人们对“自由发展”的追求，更不能妨碍社会主义行政对公务员的首要政治要求：坚定的共产主义信念。

那么，如何才能坚定自己的共产主义信念呢？

首先，共产主义具有现实内容。即是说，共产主义不是一个抽象的概念，在实际内容上，它既是一种思想体系、社会制度和现实运动，还是一种道德类型。从思想体系上说，马克思主义、列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”等重要思想，都是共产主义的组成部分，它们是无产阶级革命实践和共产主义事业发展规律的科学总结，是社会主义现代化事业不断发展的理论基础和行动指南。从社会制度上说，共产主义是指建立在高度发达的社会生产力基础上的共产主义社会，在那里，每个人的自由发展是一切人的自由发展的条件。从现实运动上说，社会主义国家的建设和改革以及各国共产党组织所从事的革命事业，都是现实生活中的共产主义运动。从道德类型上说，共产主义道

^① 《马克思恩格斯选集》第一卷，人民出版社 1972 年版，第 273 页。

德是一种大公无私的崇高道德，并站在时代潮流的前列，开辟着社会道德前进的方向。有鉴于此，我们就不能放松自己的共产主义信念，更不能听任“淡化论”和“西化论”的干扰，而是以科学的态度和坚定的信念坚守在自己的行政岗位上，做一个为共产主义崇高理想而从政的优秀公务员。

其次，树立共产主义事业必胜的信念。苏联解体已经十几年了，从整体上说，社会主义事业进入了低潮。但是，社会主义并没有过时，中国的社会主义现代化事业更加繁荣昌盛。近两年，国际有识之士也载文指出：在当代，社会主义并没有过时。

一百五十多年前，马克思和恩格斯指出：资产阶级的灭亡和无产阶级的胜利是同样不可避免的。这是建立在对资本主义社会内在矛盾科学分析基础之上的科学论断，是资本主义产生、发展、衰落的必然规律。从资本主义的现实发展上说，经济危机的周期性爆发是它的不治之症。而经济危机的每一次爆发，都造成了资本主义经济的萧条、社会生产的巨大浪费和破坏，而且还带来了深重的灾难，激化了阶级矛盾。这在一定意义上表明，资本主义生产关系终将变为社会生产力发展的桎梏，惟一的出路就是消灭资本主义生产资料的私有制，用适应社会化生产要求的社会制度代替它。

当前，中国社会主义改革的节节胜利与西方国家的经济衰落形成了巨大的反差，社会主义制度正在展现出她所特有的优越性。江泽民同志在建国四十周年的讲话中曾经指出：“我们运用社会主义的基本的政治制度 and 经济制度的力量，依靠各族人民发扬自力更生、艰苦奋斗的精神，克服种种困难，使中国由一个一穷二白的半殖民地、半封建国家，变成了一个初步繁荣昌盛的社会主义国家。”在党的“十六大”上，江泽民同志进一步指出：“这次大会确立的全而建设小康社会的目标，是中国特色社会主

义经济、政治、文化全面发展的目标，是与加快推进现代化相一致的目标，符合我国国情和现代化的实际，符合人民的愿望，意义十分重大。……可以肯定，实现了全面建设小康社会的目标，我们的祖国必将更加繁荣富强，人民的生活必将更加幸福美好，中国特色社会主义必将进一步显示出巨大的优越性。”尽管我们国民收入还不高，当前还存在着前进中的不少问题，但毕竟加深了什么是社会主义、怎样建设社会主义的认识，积累了十分宝贵的经验，使社会主义制度的优越性为现代人类所瞩目。

社会主义事业同样会有曲折甚至挫折，但这是前进中的困难。我们应当从我国社会主义建设的巨大成就和改革开放的历史性胜利，看到共产主义现实运动的历史活力和蓬勃生机，树立共产主义事业必胜的信心。

最后，正确看待风云变幻的国际局势。社会主义事业是人类历史的崭新事业，她也同样会有曲折或低谷，并且在曲折或低谷中得到发展。20世纪80年代到90年代初，我国发生的政治风波，东欧的剧变，苏联的解体，世界社会主义出现了严重曲折。在这个决定党和国家前途命运的重大历史关头，党中央紧紧依靠全党同志和全国各族人民，坚持十一届三中全会以来的路线不动摇，成功地稳住了改革和发展的大局，捍卫了中国特色社会主义的伟大事业。当人类跨入21世纪的时候，国际局势也在发生着深刻变化。世界多极化和经济全球化的趋势在曲折中发展，科技进步日新月异，综合国力竞争日趋激烈。但是，不公正不合理的国际政治经济旧秩序没有根本改变，影响和平与发展的不确定因素在增加，帝国主义亡我之心不死，“和平演变”策略仍在经济、政治、文化领域进行渗透。不管国际风云如何变幻，我们都将彻底粉碎任何“和平演变”的图谋，坚定不移地推进人类和平与发展的崇高事业。这就要求，我们的国家公务员应该时刻保持高度

的警惕性，抵制帝国主义“和平演变”图谋的侵扰。

二、坚持四项基本原则

“政治中立”是西方公务员必须恪守的一条政治原则，“坚持四项基本原则”是中国公务员必须具备的又一种政治品格。这是两者的又一个本质区别。

1978年以来，中国进行了改革开放。但是，改革不是改变社会制度，而是社会主义制度的自我完善。开放也不是全盘西化，而是学习外国的先进经验，用来发展落后的社会生产力。为了确保改革开放的顺利进行，就必须在思想政治上保持高度的一致。于是在1979年3月，邓小平同志提出了四项基本原则：必须坚持社会主义道路；必须坚持无产阶级专政；必须坚持共产党的领导；必须坚持马列主义、毛泽东思想。

那么，中国公务员为何必须“坚持四项基本原则”？

首先，背离“四项基本原则”必然荒谬绝伦。这里，让我们先来看几篇记实。

第一，《村支部大院象座庙》。2002年11月21日《河南商报》报道，河南省原阳县祝楼乡大胡庄村部分群众反映：他们村的村支部成了封建迷信的场所。接到报告后，记者来到大胡庄村，看到村支部大院里飘扬着一面杏黄旗，大院中间的五间房子便是神像所在之处，右边是村党员活动室。记者透过窗户向屋里望去，这五间房子是相通的，正中间是一尊高大的神像，前边一块木牌上写着“祖师爷之位”；左右两边站着一男一女，面前写着“周公之位”和“桃花之位”。更让人吃惊的是在高大的祖师爷神像右边是一尊白色毛主席塑像，塑像中的毛主席站在莲花宝座上，宝座上放有一个瓷碗，

还有几錠元宝……

第二,《海关关长害怕走私犯》。2002年8月12日《工人日报》报道,惠州港24亿元走私食用油大案牵出一个重要人物——原深圳海关惠州港海关关长朱浩棠。正是他四次收受惠威公司总经理杨改清204万港元、55万元人民币,因而为惠威公司走私大开方便之门。近日,深圳市中级法院公开审理此案时,朱浩棠声称他平时对杨改清畏若天神,受贿是因为“不敢得罪惠威的老总杨改清”。一般说,走私犯怕海关关长是必然的,就像老鼠怕猫,小偷怕警察一样。……当一种特殊情况出现时,就有产生海关关长怕走私犯的现象。……有一位长期搞纪检工作的同志说,行贿者一旦把官员收买之后,握住了把柄,两者的位置正好调换过来,贪官就会成为行贿者的“走狗”。

第三,《这个镇党委书记太离谱》。2002年8月9日《检查日报》报道,宜春市中级法院对江西省万载县株潭镇原党委书记宴志平依法作出一审判决,认定他受贿34万余元,判处其有期徒刑15年。“我在株潭是父母官,我为人民做了一点事,为企业做了一点工作,人民、企业像儿女孝敬父母一样对待我也是应该的,我是可以不推辞的。”这是宴志平在因经济问题被检查机关查处后,剖析自己的犯罪原因时说的一番话。正是这个他认为“理所当然”的原因,使他曾经“理直气壮”地让他管辖的企业厂长、部门,像孝敬自己的父母一样给他进贡,他则一一笑纳……

当我们阅读这几篇记实时,想必心中已经有了判断:大胡庄村的党支部正在背离社会主义方向;海关关长的角色错位使之成

为行贿者的“走狗”；宴志平丧失了“公仆”本色变成了荒谬的“主人”。他们的共同特征是什么？那就是公然背离了“四项基本原则”！同时，他们也从反面告诫我们：绝不能削弱“四项基本原则”！

其次，“四项基本原则”是我们的立国之本。

为何不能削弱“四项基本原则”？因为“四项基本原则”是我们的立国之本。“坚持社会主义道路”，就是坚持以社会主义公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度和人民群众当家做主的民主政治制度，走中国特色社会主义的发展道路。“坚持无产阶级专政”，就是要坚持工人阶级领导的、以工农联盟为基础的、人民民主专政的政治制度，这就要求，我们的国家公务员在执行公务的过程中必须尊重人民当家做主的民主权力，对反对社会主义制度和危害社会主义建设的敌对分子进行坚决的打击。“坚持共产党的领导”，就是坚持中国共产党对经济、政治和文化领域的全面领导，国家公务员要自觉维护党的威信和形象，自觉接受党的领导。“坚持马列主义、毛泽东思想”，就是要坚持马列主义、毛泽东思想对我国革命和建设的指导意义，认真学习和运用无产阶级的立场、观点和方法，研究实践中出现的新情况，解决新问题，以完成社会主义现代化建设的宏伟任务。

历史和实践已经证明，中国革命的胜利，就是坚持“四项基本原则”的胜利；社会主义现代化建设的成就，也是“四项基本原则”的胜利。因此，我们的国家公务员，不仅应当在思想上明确坚持“四项基本原则”的重要意义，而且还要在实践中自觉地坚持和维护“四项基本原则”。

最后，坚持“四项基本原则”是公务员政治品质规范的核心内容。

“四项基本原则”是我们的立国之本。坚持“四项基本原则”

即坚持我们的立国之本，这是国家公务员政治品质规范的核心内容。第一，衡量国家公务员是否忠于党和国家的事业，首要的标准就是看他是否坚持“四项基本原则”。一个忠于党和人民事业的人，总是在政治行动上忠于党和国家，在言论举止上维护政府权威；在管理过程中服从政府的组织原则，执行党和国家的政策，在宪法和法律的范围内活动等等。这些行为之所以成为现实的管理行为，就必须把“四项基本原则”作为行动的指南。第二，国家公务员政治品质规范的法律依据决定了必须把坚持“四项基本原则”作为其核心。我国宪法在序言中明确规定：“中国各族人民将继续在中国共产党的领导下，在马克思列宁主义、毛泽东思想指引下，坚持人民民主专政，坚持社会主义道路。”这里，“四项基本原则”用法律的形式在宪法中得到肯定，而国家公务员必须对法律负责，那就必须把“四项基本原则”作为其政治品质的核心。第三，国家公务员的任职要求，决定了其行为必须同“四项基本原则”保持高度一致。国家公务员是执行党的路线、方针、政策为人民谋幸福的国家行政人员，要使行为符合党和国家的要求，就必须使自己的行为同“四项基本原则”的内容相一致，因为“四项基本原则”是我们党的政治原则，是我们国家的立国之本。

三、全心全意为人民服务

首先，全心全意为人民服务的公仆本色。

让我们先来看《公仆本色——追记湖南省委原副书记郑陪民》。

2002年10月14日新华网署名文章追记，在湖南，常常听到人说：“培民书记是我的好朋友。培民书记像我的好兄长。”

湖南桃源县漳江镇有个川湘饭庄。说是饭庄，其实就是个灰头土脸的路边小店，小到只有两张桌子，走在路上一眨巴眼就可以略过它。郑培民偏偏与这家饭店的老板李德胜成了朋友。李德胜身有残疾，虽为“老板”，日子仍显艰难。每次往来湘西州与长沙，只要是坐汽车，郑培民一行人准会到李老板的鸡毛小店吃饭。每次，郑培民都要从包包里拿出一条特意带来的香烟：“给，拿着抽！”李老板也有礼物回赠：自家渍的酸萝卜泡菜。

就是当上了省里的领导，只要路过，郑培民的笑脸还是不改，照样交钱吃饭。凡是群众写给他的信，郑培民总是坚持自己拆看。下农村，郑培民要到农民家去，掀开锅盖，瞧瞧吃的什么饭；看看猪圈牛栏的家畜，撩开蚊账摸摸农民床上的被褥。郑书记还爱在农民家吃饭，筷子直奔油辣的农家菜，粗糙的饭食也嚼得津津有味。有时，他还会宿在农家。这个住宿的人家他会留意选一下。在湘西州永顺县高坪乡雨龙村，他每次去那儿，都住在一户孤寡老人家。郑培民心里明白，农村的孤老，没有子女照顾，精神上孤寂，有时也难免被不懂事的乡邻欺负，他要用自己的行动，为孤寡老人带来精神上的支持和尊重。

郑培民是个心细的人。他回湘西，有两件事必须做：陪老同志吃一顿饭，打一次扑克。他下乡，在乡镇和农民家吃饭，一定会把饭钱交上：“老百姓生活得不容易！”一次，走进火炉坪村，郑培民发现一位老人在远处招手，村干部向他解释，这是村里的五保户，80多岁了，没见过省里的大干部，想把你看得清楚一些。

“那好，我和老人照张像，让老人家看个够！”郑培民笑着走了过去。

一天晚上，工作结束得早，郑培民兴致颇高，“走啊，咱们也去尝尝夜宵！”趁司机停车，郑培民站在夜宵店门口，与摆槟榔摊的小贩聊起来。小贩告诉他，自己是下岗职工，父亲得了癌症，一天摆摊下来赚的钱刚刚可以供一家人糊口。郑培民心里难受极了。他转身离开，“你看人家生活得多艰难！这夜宵怎么吃得下去！”

对郑培民来说，他与普通的百姓，压根是长在一起的，他的心为他们而快乐，为他们而疼痛。1998年，惊涛骇浪挑战常德。湖南常德市安乡县，身受长江和澧水、沅水三大水系夹击，临洪大堤长达400公里，是历史悠久的“洪水走廊”。7月24日晚，安乡县安造垸溃垸。这个垸子里，有县城和5个乡镇、一个农场，共18万人，其中四分之三的人口和财产，集中在安乡县城。如果县城不保，那么汹涌而来的洪水可以一直淹到三楼。当时的安乡县城，电力中断，一片漆黑，老百姓几乎都搬空了，就是没有离开家园的人，也搬到了相对安全的顶楼上。正当人们惶惶不安，没有主心骨的时候，郑培民来了。他不是象征性地点个卯就走，而是安营扎寨，住进了黑洞洞的县委招待所。“指挥抗洪的省委副书记和百姓一起住进了‘水围子’”。消息不胫而走，人们悬着的心，咕咚一声落了地。

身为省委领导的郑培民十分清楚这个时候冲上前线、指挥抗洪的份量。他多年来对水利知识的学习和积累，对战胜洪水起了决定性的作用。郑培民在安乡指挥了三大战役：赶在洪水到来之前，抢修了一条11公里

的隔堤，保住了安乡县城；指挥堵塞书院洲溃口，用血肉之躯扼住了洪水之喉；湖北境内的黄金大垸溃决后，统帅抗洪大军进行了一场惊心动魄的北大堤保卫战，拒千里洪峰于湖南重镇常德市之外。望着堤外的滚滚洪水，郑培民坐在堤上吃着盒饭，静静地度过了自己的55岁生日。

雨过天晴，骄阳似火。居住在大堤上的4万灾民头顶烈日，衣食不足，缺少清洁的饮用水和药品，眼看疾病就要在大堤上流行。路过大堤的郑培民告诉司机“绕道走”——他不忍看着灾民们一边让太阳晒着，一边还呼吸着他的车扬起的灰尘。但郑培民的心却没有绕着走，他拍板，要在3天的时间内，把几万灾民转移到可以吃上饭、喝上水的垸子里去。命令一下，故土难离的灾民们落着泪，望着只落出屋顶的家园，一步一回头地离开了自己生长的土地。指挥部及时调来育苗的蔬菜种子，衣食无忧后，灾民用最快的速度恢复了生活和生产。接着，开展防疫工作的省医疗队来了，帐篷学校搭起来了。堤外洪水滔滔，堤上书声琅琅，帐篷顶上，红旗飘飘。

水灾过后，郑培民提出，让老百姓从水窝里搬出来，住到山上去。中央提出移民建镇后，郑培民从方案到资金的落实都一一过问。他一遍又一遍地叮嘱：那是中央给农民的钱，不许坑农民的钱！地方同志向郑培民表示，在抗洪中，当地政府连书记的生活也无法照顾，心里十分歉意，最后想送点礼物表示一下。一句很重的话从素来温和的郑培民嘴里扔出来：“老百姓遭了那么大的灾，你们还要表示什么！”

抗洪期间，郑培民平均一天只睡两个小时，情况紧急时甚至还要冲上去搬麻袋抢险，这对他这样一个身患高血压、心脏病和糖尿病的人来说，实在是太危险了。省委领导也牵挂着他的身体，下命令：每天要保证郑培民吃上两个鸡蛋！然而，郑培民关心的还是他人。听说一位同志因为血压高而住进医院了，就连忙去看望。从医院出来，知道郑培民病情的同志心里酸酸的：人家低压高到了95就可以休息了，可低压已经升到105的郑书记，却天天还要在夜里两三点钟，到大堤上查管涌！

郑培民深知身体的重要性，他说过，“身体是1，政绩、家庭、知识等是1后面的0，0越多，成绩越大，但没有了1，再多的0都是0”。但个人的身家幸福怎么能与人民生命财产的安危相比？受命于危急之刻，面对重于泰山的责任，他已经做好了“我不下地狱谁下地狱”的准备。

郑培民在大堤上，整整呆了60多天，400公里的长堤在他脚下踏过不止一遍。回到家里，掉了20多斤肉的郑培民对妻子说了实话：“这次抗洪，是对我生命极限的挑战！”

郑培民曾经分管过湖南省的教育。为减轻学生的负担，他去翻学生们的书包，看哪一种教材是必需的，哪些是额外负担。全省中小学布局调整，郑培民亲自调查了两个月，走访了40多人，然后才做决定。他说：“稳健决策，决不能留下后遗症，要经得起历史的检验。决策正确，是造福百姓；否则，是造福百姓。”正因为这样的一步一个脚印，在郑培民分管期间，湖南的基础教育工作更上一层楼，全省教师的住房条件大大改善，素

质教育的“汨罗经验”推广到全国；湖南广播电视节目在全国早早地上了卫星，无论是思路，还是行动，都走在全国同行的前面。

分管干部工作时，郑培民跟干部说话，不是暴风骤雨，而是春风化雨。和他有过接触的干部都反映，郑培民不居功，不诿过，敢于承担责任；他当面敢于批评人，背后却保护人；他表里如一，从不隐瞒自己的观点；在他手下工作，觉得安全、踏实……

我们认为，胡桂云和郑培民都保持了全心全意为人民服务的公仆本色。

其次，全心全意为人民服务是共产主义道德和全国人民根本利益的基本要求。

我们党的领袖们一贯强调为人民服务。毛主席早就指出：“共产党人的一切言论行动，必须以合乎最广大人民群众的最大利益，为最广大人民所拥护为最高标准。”^①多少年来，全心全意为人民服务都是我们党倡导的一贯原则和核心价值观。在现代化建设的新时期，国家公务员必须自觉地坚持这一原则和核心价值观，而不能违背它们。这是因为，人民群众是社会物质财富和精神财富的创造者，是推动历史前进的主要动力；而物质财富的生产是人类历史活动的基础，是推动社会形态更替的主要力量。人民群众不仅创造着一切物质财富，而且也创造着精神财富或为精神财富的创造提供原料和动力。但是，在相当长的历史年表里，人民群众不但得不到服务，反而还要受奴役和压迫。只有无产阶级才高举起全心全意为人民服务的旗帜。无产阶级的根本利益就是推翻资产阶级和一切剥削阶级的统治，消灭人剥削

^① 《毛泽东选集》第三卷，人民出版社1972年版，第1045页。

人、人压迫人的社会制度，实现社会主义和共产主义。显然，无产阶级这一根本利益也是人民群众的根本利益。因此，无产阶级的任何革命行动都会受到人民群众的拥护和支持，所以，无产阶级及其政党只有把自己置身于人民群众之中，关心人民群众的疾苦，才会有永久的群众基础和力量的源泉。

最后，全心全意为人民服务的核心是执政为民。马克思曾经指出：人们奋斗所争取的一切都同他们的利益有关。今天，我们的人民群众同样关心自己的物质利益。因此，走群众路线，深入到人民群众之中去，虚心向群众学习，关心群众生活，为人民群众办好事办实事，也就成为国家公务员最重要的政治要求和道德要求。全心全意为人民服务，不仅要关心群众的物质利益，还要关心人民群众的精神文化需求，即在政治思想、文化艺术上，特别是在科学技术知识上，全面服务于他们的要求，努力帮助他们提高自己的科学文化素质和思想道德素质。

四、密切联系人民群众

首先，密切联系人民群众的人民公仆。

何为密切联系人民群众？如何密切联系人民群众？为何密切联系人民群众？前面，我们已经介绍了胡桂云和郑培民的事迹，这里，我们要再来看看《喝一碗被污染的水》。

《南风窗》第10期刊登山西省长治市委书记吕日周下乡调查的故事。东宁静不宁静，这个村子位于浊漳河畔，这里的老百姓祖祖辈辈吃水靠漳河。1985年，随着上游造纸厂的建立、潞城市店上镇一带煤焦企业的增加，还有一些省属企业的大量排污，浊漳河更浊了。老百姓赖以生存的河水像泥汤一样发黄，群众把水打到家里，经过反复沉淀过滤后才能饮用。后来，人们发现喝

了河水头发渐渐稀少，牙齿随之脱落，染上水病的人一天天多起来；河里的鱼虽然还活着，却变成了“毒鱼”。我推着自行车爬了足有一公里的大坡，坡的中间有个村庄叫石堕，村民们有时候还要吃污染水。我的心头又像压了一块石头。走到不堪入目的漳河边，我说，拿个水杯来，我要从河里舀水，河水浑浊看不见杯底。我毫不犹豫地一饮而尽，然后又令在场的县委书记、县长、市委办公厅主任每个人都尝尝被污染了的水。我讲了这样一番道理，领导干部只有和群众同污共染、同清共净，才能保证和群众的血肉联系。我想只有今天不怕喝污水，来日才能保证群众喝清水。

我们之所以讲这三个事例，是因为三位领导干部都用行动回答了两个问题，既“何为密切联系人民群众”、“如何密切联系人民群众”的问题。那么，为何要密切联系人民群众呢？

其次，密切联系人民群众是我们党的优良传统。

密切联系群众，是我们党的性质和宗旨决定的，是在革命年代形成的优良传统。20世纪90年代初，中共中央十三届六中全会做出了《关于加强党同人民群众联系的决定》，重申了我们党的优良传统。《决定》指出，人民群众是我们党的力量源泉和胜利之本。能否始终保持和发展党同人民群众的血肉联系，直接关系到党和国家的胜衰兴亡。现在，党和国家正面临着“全面建设小康社会”的历史任务，党的“十六大”已经做出了深化经济体制、政治体制和文化体制改革战略部署，人民群众同样是我们完成这一历史任务的力量源泉和胜利之本。为了完成“全面建设小康社会”的历史任务，我们必须在深化改革的进程中创造性地贯彻执行党的群众路线，密切联系人民群众，反对官僚主义、形式主义、个人主义，支持和引导人民群众当家作主，充分发挥人

民群众的积极性和创造性，取得社会主义现代化事业的新胜利。

最后，密切联系人民群众是行政道德的基本要求。

对于国家公务员而言，密切联系人民群众是他们的公仆本色和行政责任。从基本要求上说，我们必须做到以下五个方面：

第一，相信群众。相信群众是科学世界观的本质要求。相信群众就是要像胡桂云、郑培民那样，相信人民群众是社会财富的创造者，人民群众中蕴藏着无穷的智慧和力量，他们才是历史发展的决定性力量；相信人民群众能够自己解放自己，自己完善自己。这些，都是密切联系群众的起码要求。

第二，依靠群众。依靠群众就是要像胡桂云、郑培民、吕日周那样，以人民公仆之心来深入实际，在我们的“主人”那里放下所谓的“架子”，甘当群众的小学生，向群众虚心学习，认真同群众商量做事，依靠群众的集体智慧和力量排除工作中的艰难险阻，依靠群众来实现行政管理的“公共性”。

第三，尊重群众。尊重群众就是要像胡桂云、郑培民、吕日周那样，把人民群众作为神圣的“主人”，以“公仆”的崇高责任感对待群众，在群众面前谦虚谨慎，不当官做老爷，不凌驾于群众之上搞特殊化，老老实实地接受群众的监督和批评，及时地改进工作方法和工作作风。

第四，深入群众。深入群众就是要像胡桂云、郑培民、吕日周那样，发扬艰苦朴素的作风和吃苦耐劳的精神，脚踏实地地走到群众中去，与群众打成一片，同群众同甘共苦，在民主管理的行政活动中取得经验和教训，和群众一起发展和完善民主管理。

第五，关心群众。关心群众就是一切从人民群众的利益出发，全心全意为人民服务，关心人民群众的物质生活和精神生活，捍卫人民群众的利益，同危害人民群众利益的行为做坚决的斗争，不断提高行政管理水平和工作效率。

毫无疑问，密切联系群众是天经地义的人民公仆的政治责任和从政品质。

第四节 伦理关系方面的行政道德品质

在伦理学上，道德范畴与道德行为、道德判断、道德品质、道德操守具有同一性。即是说，有什么样的道德行为，就有什么样的道德判断；有什么样的道德判断，就有什么样的道德范畴；有什么样的道德范畴，就有什么样的道德品质；有什么样的道德品质，就有什么样的道德操守。那么，我们在“行政道德的规范体系”那里所论述的八对规范范畴都具有道德品质的性质，也可以说是一些具体的行政道德品质。但从国家公务员的主要操守上说，社会心理和个性心理往往集中在诚信、廉洁、创新、宽容、文明等几个重点上。因此，它们也是我们这里的重点。

一、诚信品德

诚信是诚实守信的简称。那么，诚信究竟如何呢？中国古代有“烽火戏诸侯”的史实，那是失信误国的惨痛教训；先秦有“商鞅立木为信”的史实，那是取信于民的范例。若以国事为论，诚信就是立国之本。现在是“以人为本”的时代，服务已经成为发展战略的重要组成部分。若以行政管理而论，诚信就是行政之本。当然，也有人打弄虚作假的主意，只是他们都假装公正，一旦暴露了小小“暗箱”，便声名狼藉了。京城有位女会计，揭露了老板 72 万元的偷税漏税行为，结果被炒鱿鱼，但她赢得了社会的尊重。若以人生而论，诚信就是立身之本。

那么，什么是诚信呢？它既是一个经济范畴，又是一个道德

范畴。从社会意识上说,诚信的“诚”字,有诚实、忠诚、真诚、坦诚、诚恳等意思;“信”字有信念、信任、信赖、信誉、信服、信使、信用等意思。它们的反面是虚伪、欺骗、狡诈等。如果具备了诚实而有信用的品格,那就是信用,这是人与人之间尤其是选贤任能或依托办事上的信用关系。其实,敬业也是一种信用,是从业者与职业劳动之间的信用关系。廉洁也是一种信用,是从业者与三者利益之间的信用关系。也就是说,诚信的前提是诚实,诚实是言行一致的人格特征,社会对诚实的认定就是信用。信用是人际交往的人格特征。有了信用当然是一种荣誉。因此,有关诚信的道德,我们在“荣誉与幸福”、“作风与形象”那里已经有所涉及。

诚信的核心是诚实,诚实就是实事求是。实事求是不仅是一种科学的思维法则,也是一种高尚的品德。所谓真诚、诚恳、精诚等等,其实都是实事求是的不同表达方式,都是信用的应有之义。信用是在职业生活中发展起来的,因而也是职业劳动者的优秀品质之一。例如,孔子一生教书育人,教导他的学生“言必信,行必果”;孙思邈活到106岁,终生乐于乡里,为百姓行医服务,他提倡“大医精诚”;张思德不但是一位革命战士,还是一位优秀的公务员,是为人民服务的楷模,他的信用就是“为人民服务”。

信用是从属于商品货币关系的一个经济范畴。它不是个别社会形态所独有的经济行为。因而在不同社会中,信用具有不同的性质。我们的社会主义信用,体现着社会主义的生产关系,它既是国家组织资金和分配资金的一种形式,也是管理和调节经济的一种手段。在我们国家,社会主义信用的形式主要有商业信用、银行信用、国家信用和消费信用。所谓商业信用,是指企业间采用延期付款方式赊销商品或预付货款所形成的信用关系。它直接

与商品生产和商品流通过程相联系，因而对生产、流通都起着促进作用。随着经济体制的深化，企业自主权进一步扩大，商业信用也得到了广泛发展。商业信用一般发生在经济实体之间，主要工具是商业票据，并分为期票和汇票两种。所谓银行信用，是银行以货币形态对企业提供的信用。不过，它是在商业信用的基础上发展起来的。在社会主义制度下，国家有计划地筹集和分配国民经济中的闲置资金，并以银行信用方式满足企业的资金需要。这就突破了商业信用的局限性，并促进企业完善经营管理，加强经济核算，节约、合理地使用资金。所谓国家信用，是国家以债务人和债权人身份进行的借贷活动。在国内，国家主要通过发行公债和国库券来筹集资金、进行经济建设。在国际，不同国家本着平等互利的原则提供贷款，由此而产生信用关系。所谓消费信用，是企业或银行对个人消费者提供的信用。在现阶段，我国社会生活中的消费信用主要以分期付款的形式来扩大商品销售。但是，由于是对购买力的预支，也容易引起生产和消费的矛盾，因此，必须根据社会生产的发展来恰当地运用消费信用。

在今天，行政管理工作的本质都是“人民公仆”或“执政为民”。凡是“执政为民”的管理行为就是实事求是，就是诚实守信，就是社会主义公务员的诚信。

当然，社会主义的“人民”不是抽象的，它包括各行各业的职业劳动者，包括本行业的同事，包括社会各界的服务对象。这显然是道德关系的应有之义。从道德关系的意义上说，诚信还可分为公务员与劳动对象（业务工作）的信用、公务员与公务员的信用、公务员与服务对象的信用、公务员与行政组织的信用，公务员与国家的信用等等。公务员与劳动对象的信用，就是热爱本职工作、忠实履行职责，遵守管理规程、爱护工作设施、创造工作效益。公务员与公务员之间的诚信，就是要相互尊重、密切合

作、坚持原则、取长补短、相互提高；绝不争风吃醋、说长道短、乘人之危等。公务员与服务对象的诚信，就是要尊重对方、热情服务、成人之美；绝不冷若冰霜、敷衍了事、漏洞百出等。公务员对行政组织的诚信，就是依法行政、公私分明、勤勤恳恳、敬业尽职；绝不滥用职权，假公济私。公务员对国家的诚信，就是维护法纪、维护国家利益、维护公众利益、积极参与改革、廉洁奉公；绝不因局部利益而伤害国家利益和公众利益。

诚信与虚伪、欺诈是根本对立的。因而，旗帜鲜明地反假打假是诚信的应有之义。诚信必须坚持原则，丧失了原则也就丧失了诚信。原则包括政治原则、经济原则、业务原则、道德原则多种，却同时体现在管理行为之中。例如“微笑”服务，笑出了亲切、笑出了信任、笑出了责任感、笑出了精神境界、笑出了工作作风、笑出了是非原则，笑得让人信服。但是，一“踢皮球”就坏了，坏得一无是处。不要说“踢皮球”，就是你马马虎虎，恐怕也长不了；长了就会失信于人，失信于人就要被人们所抛弃。所以，诚信是一种精神力量，是一种无形资本。黄金有价，诚信难求。

二、廉洁品德

前面曾经谈到，“廉洁清正”是财会职业道德的一条基本规范；“公正廉洁”是税务职业道德的一项总要求；在银行工作岗位上，“清正廉洁”又是一条必备的政治素质；……其实，所有的行业都将“廉洁”作为一条基本的道德规范，所有的公务员都将“廉洁”作为一条重要的道德操守。

廉洁或清正廉洁对于职业劳动者尤其是公务员而言，简直要胜过生命，至少也是条命根子。所以，廉洁历来都是万民景仰、

流芳千古的道德操守。远自春秋以来，管仲讲“四维”之廉。^①孔子尊“五美”之廉。^②晏子重“政之本也”之廉。^③班固谓“廉平”之廉。^④《晋书》论“廉耻”之廉。^⑤孟子道“归洁其身”之洁。^⑥今人则崇尚“廉洁清正”……那么，何为廉洁呢？其实，廉洁之“廉”可有三解：一是不苟取。如孟子讲：“可以取，可以无取，取伤廉”。^⑦二是俭省。如《淮南子·原道》注曰：“廉，犹俭也”；三是清白高洁。如屈原有诗曰：“吁嗟默兮，谁之吾之廉贞”。^⑧这里的“廉贞”即是清白高洁。廉洁之“洁”，是干净、洁白的意思。如《楚辞》有注曰：“不受曰廉，不污曰洁。”因此，廉洁就是不徇私舞弊，不受贿不贪污；或者说，廉洁就是清白刚正。也就是说，廉洁以不接受贿赂、不贪污资财为行为特征，同时又以公正无私为品质特征。

公正一事，我们在“责任与义务”、“良心与正义”那里已经有所涉及。其实，正义就是公正，其核心是平等或公平。但是公正与良心一样，都有鲜明的阶级色彩。例如封建社会官场上的公正，不过是统治阶级和剥削者的公正，劳动人民哪里有公正可言！农业虽说是立国之本，又是赋税大户，结果还是“民可使由之，不可使知之”！手工业又次之，虽说有“四大发明”、“五大传统科技”、“七大工艺技术”，但都是匠人们的“雕虫小技”，怎

① 《管子·牧民》。

② 《论语·尧曰》。

③ 《晏子春秋·内篇·杂下》。

④ 《汉书·宣帝记》。

⑤ 《晋书·阮仲传》。

⑥ 《孟子·万章上》。

⑦ 《孟子·离楼下》。

⑧ 《楚辞·卜居》。

能登大雅之堂！最惨的是商业，统统打入“末流”，地位十分低下。现代资本主义的公正，说到底还是资本的公正，有资本与无资本、大资本与小资本之间何曾平等相待过！因而那公正也是虚伪的，要不就来个“人权大于主权”，谁管你是老几！中国没有成熟的资本主义，只有帝国主义、封建主义、官僚资本主义狼狈为奸的半殖民地半封建社会，劳动人民的遭遇就更惨了，清白的“阿 Q”爷们儿被砍掉了脑袋瓜子，开茶馆儿的“王掌柜”被逼得悬梁上吊去了。只有社会主义的公正，劳动人民具有了主人公地位上的平等和“三者利益关系”上的公正，由此也就决定了社会主义的廉洁与其他廉洁的本质区别。

可见，廉洁以公正为内质，以“不贪污不受贿”为行为特征。那么，如何做到表里如一呢？历史不乏借鉴之资，其中有“尚廉”之心志、“拒受”之义举、“廉者”之分层等等。

首先，要有“尚廉”之心志。这里的“心志”，其实就是道德认识、道德情感、道德意志、道德信念以及道德修养。例如，徐元瑞讲：“尚廉，谓世心淡薄，绝意纷华；不纳苞苴（馈赠之物），不受贿赂；门无请谒（告求），身远嫌疑；饮食宴会，稍以非义，皆谢却之。”^① 这里的“尚廉”，显然是指崇尚廉洁的道德追求。那么，什么叫尚廉呢？从个人意志品质上说，就是要有清静淡泊之心，绝意奢华之志；为此就要拒收馈赠之礼，拒绝贿赂之资；凡有不当求取之人，设法回避远离；亲朋聚会之时，如果发现有不合乎道德的要求，一律婉言推却。在今天看来，徐元瑞的尚廉之志确实是正身的首要条件，只是如其言而行绝非易事，反而是难上加难。因为以前是政治斗争，因此冤假错案就多，经济贿贪就少。现在是以经济建设为中心，钱财总是首当其冲，贪

^① 徐元瑞：《史学指南·吏员三尚》。

贿之事自然是一大难题。正因其所难，也就难倒了一些人，于是才有一些贪污的人锒铛而去。所以，自改革开放以来，“廉洁”两字便响彻各行各业，日益深入人心。因而，尚廉心志实在是廉洁的首要因素。

其次，要有“拒受”之义举。这里的“义举”，就是按照道德要求行事，将贿赂拒之身外。请看《后汉书·扬震传》载：“扬震，字伯起。弘农华阴人也。……迁（调任）荆州刺史。当之（前往）郡，道经昌邑，故（过去）所举荆州茂才（秀才）王密为昌邑令。谒见，至夜怀金十斤以遗（赠送）震。震曰：‘故人（自称）知君，君不知故人，何也？’密曰‘暮夜无知者。’震曰：‘天知、神知、我知、子（您）知，何谓无知？’密愧而出。”从这件事情可以看出，廉洁自律、反贪倡廉，固然有社会大环境在，但关键还在于自身，在于自己的正义感和责任感，在于自己的身体力行。

最后，廉洁也有层次性差别，而且前人也有详察。例如，明人薛宣讲：世之廉者有三：有见理明而不妄取者，有尚名节而不苟取者，有畏法律保禄位而不敢取者。见理明而不妄取，无所为而然，上也；尚名节而不苟取，狷介（拘谨自守）之士，其次也；畏法律保禄位而不敢取，则勉强而然，斯又次也。

现在看来，这三个层次仍然具有一定的现实意义，只是“见理明”、“尚名节”、“畏法律保禄位”的内容已经截然不同了。今天的“理”已是社会主义道德和为人民服务之理；今天的“名节”已是“四有”新人和现代化建设者之名节；今天的“法律禄位”已是社会主义法制观念和职业所承载的“职、权、利”之法律禄位。既然现代廉洁操守也有三个层次，因而在职业生活中不断提高它的层次自觉性，便是公务员的自律要务之一。

当然，社会主义的廉洁自律不是为了洁身自好，而是为了廉

洁奉公。所谓“奉公”，就是奉行职业劳动的岗位职责之公，维护国家利益、人民利益、社会整体利益之公，宏扬集体主义和为人民服务之公，反对化公为私、假公济私、损公肥私之公，培育和造就“四有”人才之公。无论从哪一种意义上说，廉洁对于公务员而言，都要胜过自己的生命，至少也是条命根子。因为，公务员手中握有人权、财权、物权，失廉即失身。因而，廉洁远胜于生命。

三、创新品德

创新或开拓创新是行政管理时代要求，是现代公务员所必备的道德品质。

那么，何谓创新呢？江泽民同志指出：“创新就要不断解放思想、实事求是、与时俱进。”也就是说，创新首先必须从思想观念上解决问题，确立创新意识。所谓“解放思想”，就是在新变化、新形势、新情况、新问题面前，不要因循守旧、墨守陈规，而是敢于面对现实，展开创造性思维，即具有创新思维的品格；所谓“实事求是”，就是一切从实际出发，尊重事实真相，尊重人民群众，尊重科学法则，不唯书不唯上，寻求真理和规律，即具有诚实、谦逊、质朴的品格。所谓“与时俱进”，就是根据形势变化、时势要求而纵览全局，把握时代脉搏，不失时机地进行战略调整，即具有唯物史观的胸怀和胆略。所以，江泽民同志讲：创新是一个民族进步的灵魂，是一个国家兴旺发达的不竭动力，也是一个政党永葆生机的源泉。并且指出：实践基础上的理论创新是社会发展和变革的先导。通过理论创新推动制度创新、科技创新、文化创新以及其他各方面的创新，不断在实践中探索前进。

当然，创新绝不能脱离实际。从本质上说，创新是一项复

杂、严密、科学的伟大实践。创新实践产生创新理论，创新理论指导创新实践。两者相互作用，相得益彰。实质上，创新理论的内容就是创新知识。创新知识产生于知识创新，知识创新就是创新实践活动。并且，创新知识不是对原有知识的抛弃或否定，而是对原有知识的运用和发展。知识创新也不能脱离现实的职业生活，而是职业生活中的主题。学术界认为，知识创新包括：思维 and 思想的创新、观念和方法的创新、技术和工艺的创新、设计和产品（或服务）的创新、经营和管理的创新、市场和效益的创新等。因此，创新决不是个人或少数人的事情。从本质上说，创新是一项管理者与被管理者、行政组织与公务员个人全面协作的集体性创造性的劳动和系统工程。

在当前，随着国际国内形势的变化，创新已成为时代发展的主旋律。二十几年来，科学技术迅猛发展，社会经济空前活跃，政治多极化、经济全球化和信息化的大趋势，使得社会需求瞬息万变，组织之间的竞争异常激烈，社会关系网络化发展更加迅速。每个组织，每个管理者，每天都会遇到许多新情况、新问题。那么，如何作出及时的应对呢？如果因循守旧或墨守陈规，那就无法应对新形式的挑战，也就难以完成管理的责任。20世纪80年代，美国畅销一时的管理学著作《追求卓越》指出：“我们定下了杰出公司的标准——不断创新的大公司。……简言之，他们的文化就是创新。”

不仅如此，创新还是行政管理的共有职能。在我国，《MBA管理学方法与艺术》一书就将管理职能列为五项：计划（含决策）、组织、领导、控制、创新。其中，计划职能通过决策方案和各种计划的形式表现出来；组织职能通过组织结构和人员配备表现出来；领导职能通过领导者与被领导者的关系、领导的具体方法和艺术表现出来；控制职能通过对计划执行情况的反馈

和纠正措施表现出来；创新本身虽然没有特有的表现形式，但它在其他管理职能的所有活动中来表现其存在与价值。即是说，创新是行政管理职能的共有职能。

不仅如此，创新还有其深刻的历史必然性。美国著名历史学家阿诺尔德·汤恩比认为，文明的诞生可概括为一个公式：互相交替的挑战与应战。甚至讲：文明的生长过程就是一连串的挑战和应战。而且，管理发展的历史已经印证了这一学说。从管理发展史上看，管理所应对的挑战已使管理进行了许多深刻的变革与创新：（1）由物的管理到人的管理——人力资源的开发与管理成为现代管理的中心；（2）创新——现代管理的主旋律甚至是生命；（3）知识——既是现代管理的对象，又是管理发展的基础和营养；（4）“学习型组织”——未来成功组织的模式。

在创新问题上，创新思维是一个决定性要素，它是创新性决策的主要构件。在管理过程中，当时局变化加剧时，决策也就成为必要，就需要变革管理现状，以便开创未来，因而，其中总是包含着新目标、新措施和新步骤。这就需要决策者具有创新意向，进行创造性的思维活动。所谓创新意向，是指一种强烈的创造欲望、开拓精神，一种对于研究对象的高度好奇心，一种对于新问题、新方案、新途径的不断探索精神。同时，创新性决策同样离不开想象这一有效的思维工具。想象力是一个基本的智能因素，它是科学决策的重要参与者。在政治、军事、经济、教育等社会生活领域，无处不拥有想象力的广阔天地，无事不需要想象力去获取成功的奇谋良策。即是说，创新也少不了智慧这个道德品质。

毫无疑问，创新是一项内容丰富的实践活动，是一种具有多重价值属性的道德品质。

四、宽容品德

宽容品德主要是针对行政领导者而言的。宽容或容人是现代管理道德的又一个重要品质。那么，何谓宽容呢？宽容有宽大、宽厚、宽宏、宽解、宽恕、宽贷、容人、容让、容忍等意思。例如，《荀子·非十二子》讲：“遇贱而少者，则修告导宽容之义。”《易·师》讲：“君子以容民畜众。”《左传·隐公十一年》讲：“恕而行之，德之则也。”《论语·宪问》讲：“或曰：‘以德报怨，何如？’子曰：‘何以报德？以直报怨，以德报德。’”《老子》讲：“生人常无心，以百姓心为心。”这些观念都鲜明地表现出：宽宏大度、不斤斤计较、不苛求他人的豁达心胸和高雅修养。即是说，宽容或宽恕是中华民族的一种传统美德。

对此，《中国传统道德》一书作出了极为公允的评价：宽恕作为为人之则，是处理个人与他人道德关系的基本态度和要求。所谓宽，是指与他人交往时要有宽广豁达的胸怀，推己及人，以直报怨，平心容人，严于律己，宽于待人。所谓恕，就是要推己及人，设身处地的为他人着想，理解他人，与人为善，凡是自己所不愿作的、厌恶的事情，不要强加于他人，即孔子所讲的：“己所不欲，勿施于人”。……先秦之后的历代儒家都把“宽恕”作为个人修养的重要内容和处理人伦关系的基本准则。当然，宽恕不是无原则的容忍退让。孔子不赞成“以德报怨”，而主张“以直报怨”，“以德报德”。朱熹强调“血气之怒不可有，义理之怒不可无”。在为政治世方面，儒家主张宽严相济，恕怨结合，这里既包含着维护统治阶级利益的目的，也包含有合理的为人处世的道理，值得借鉴。

现代管理科学之所以将宽容作为一种重要的道德品质，其内因在于“以人为本”的管理思想的形成；其外因在于“由物的管

理到人的管理”历史性转换——人力资源的开发与管理已经成为现代管理的中心。由于实现了这一历史性转换，以人为本思想被广泛地承认和应用，并且不断地被强化。那么，人们为何承认和强化以人为本的思想呢？因为，在现代社会科技条件下，人是惟一能够增长和发展的资源。于是在现代管理活动中也就呈现出以人为本的诸多趋势：（1）组织乃至社会的投资向人力资本倾斜；（2）尊重人的价值和能力，管理方式从刚到柔；（3）建构优秀的组织文化；（4）强调社会效益，顾客就是上帝；（5）组织内人力资源的开发成为一项永久性的、基本的工作。^① 为了适应这些发展趋势要求，现代管理学确立了“人际关系的原则”，其中的涵义为：（1）人性尊严——人性尊严是员工创造力的基础，理解人性的尊严，强调以“个体”为根基的重要性。（2）个性差别——人的个性差别，包括智力、人格、能力、生理等。在管理的人际关系上，追求的是“人”与“事”的紧密结合。要了解人的行为必须分析人的个性差别，要了解事的特性就必须做工作分析，只有了解这两种基本事实以后，才能促使人与人、人与事的关系达到合理的境界。（3）相互作用——人不是孤立的，而是社会化的。人际关系的建立基于人类行为的相互作用。（4）激励——促使员工产生把工作尽力作好的行为，是人力资源管理的一大目标。

在我们中华民族，宽容美德不但有其“以民为本”的古代传统，而且还有着“三民主义”的资产阶级革命传统、“为人民服务”的新民主主义革命传统、“改革开放”的现实生活、“集体主义”的道德建设，同时还有外来优秀文化的异域资源。只是，

^① 韩岫岚主编：《MBA管理学方法与艺术》，中共中央党校出版社1998年版，第23页。

“为人民服务”和“集体主义”是今日宽容的核心价值观和道德原则；“人民公仆”和“执政为民”是今日宽容的文化底蕴。显然，我们讲的宽容非但与古代的宽容有着本质和内容上的不同；就是与西方人的“以人为本”相比，也有着本质和内容上的明显区别。但是，这并不是说我们这里已经没有问题了。事实上，封建社会的人治残余、极“左”年代的斗争哲学、单一计划经济的平均主义等某些积习仍然时隐时现，“踢皮球”和“蓝田神话”等恶劣现象还时有发生。因而在管理生活领域，执政为民的公仆们，就很有必要吸取以人为本的时代精神，强化尊重人民、尊重群众、尊重人格等伦理观念，养成一种敬重人、关心人、帮助人、团结人的儒雅性格，以其与人为善、宽宏大度的宽容胸怀，营造出一个同心同德、群策群力的管理氛围和人际关系。

看来，宽容是一个涵义深刻的道德品质，在现代行政管理上，它也同样具有深刻道德的意义。首先，只有宽容的道德雅量，才能奉行人道主义的原则。人道主义是泛指一切强调人的地位，肯定人的价值，维护人的尊严和权力的思想体系。或者说，人道主义的本质就是“以人为本”。但是，不同阶级对人道主义的理解也不尽相同，于是出现了资产阶级人道主义和社会主义人道主义的不同类型。社会主义人道主义的本质在于，它体现社会主义经济关系和集体主义道德原则，从广泛的意义上关心、帮助、团结每一位社会成员，调动一切积极因素，巩固健康、文明、和谐的人际关系。社会主义人道主义对行政领导的基本要求就是宽容。行政管理是人与人之间的管理，国家公务员在工作中必然同各种社会成员打交道，也就不可避免地要遇到人道主义的问题。实践证明，只有具有宽容品德的领导，才能在行政管理过程中奉行人道主义原则，做到广泛地关心人、帮助人、团结人。

其次，只有具备宽容的作风，才能推进社会主义民主政治的

建设。前面，我们已经描述了“坐三轮车上下班的副市长”、“公仆本色——追记湖南省委原副书记郑陪民”和“喝一碗被污染的水”等亲善行为，也列举了“踢皮球”、“蓝田神话”、“喝碗老鸭汤再说”、“神仙打架，凡人遭殃”等不良现象。大量的事实证明，凡是具有良好品德的公务员尤其是行政领导干部，也就必有宽容的雅量，也就越能尊重人、体贴人，进而正确妥善地使用人、帮助人、团结人。反之，越是品德残缺的公务员尤其是行政领导干部，也就轻视于人、淡漠于人，从而导致决策、组织领导、控制上的不道德行为。没有宽容品德的领导干部，难以正确处理与上级、同级、下级的关系，也就不可能在观念上确立“公仆”的信念，也就不可能在行动上成为群众的贴心人，甚至会在工作中表现出非民主化的倾向。所以，只有具备宽容品德的公务员，才会在民主化进程中不断推进民主政治的建设。

再次，只有具有宽容品德，才能坚持贯彻群众路线。“人民群众是历史的创造者”这个唯物史观的有无和强弱，是衡量行政领导者行政道德面貌的重要标准。没有这种观念的领导干部是根本不能贯彻群众路线，这样的行政人员是也根本不合格的；同样，这种观念淡泊的人也不会成为出色的领导干部。因此，宽容决不仅仅是一个雅量和作风问题，它在本质上是一个唯物史观和群众路线的问题。也就是说，作为一个公务员尤其是行政领导干部，都必须在内心信念和行政行为上具备宽容品德。

最后，宽容品德的基本要求。宽容作为一种行政品德，在容人用人方面也有它的基本要求。

第一，容人之量。容人之量是指领导干部理应具有的宽阔胸襟，能够正确处理同下级的关系。一个胸襟开阔、容量很大的行政干部应该是“宰相肚里能撑船”的人，而不是“小肚鸡肠”的人。判断一个干部容量的大小，主要看他能否正确处理同下级的

关系。不能对意见不一致的下级扣帽子，更不能伺机打击报复；不能对犯过错误的同志横加指责，不能对个性有别的同志孤立、淡漠。

第二，爱才之心。爱才的实质是深知人才的意义。邓小平同志曾讲：“经济方面、体制方面的改革问题很多，但是有个核心问题，就是选用人才。事情总要有有人做呀！”在谈到十二届三中全会通过的《关于经济体制改革的决定》的十条措施时，他又指出：十条都重要，其中最重要的是第九条，其基本精神，可以概括为“尊重知识，尊重人才”这八个字，事情的成败关键就在于此。一般地讲，工作之术、用人之道是衡量领导干部的重要标准。因此，判断一个领导干部是否有爱才之心，就要看他的工作之术和用人之道。

第三，护才之魄。每当人才做出超人的成绩，总是易于遭到嫉妒和诽谤；在工作中偶有失误，就会招来冷嘲热讽。常言道：人言可畏，众口难挡。生活中因经受不住委屈或挫折而死于非命的悲剧时有发生，这就要求我们的领导干部在人才遇到逆境、遭到诽谤时，挺身而出，力排众议，保护人才。

宽容说起来并不难，但作起来也不易。它既需要道德评价、道德教育、道德修养的自觉，还需要管理实践、管理方法、管理艺术的磨练。

五、文明品德

行政管理总要与人的打交道，因而，文明素养便是公务员的首要条件。那么，何为文明呢？

文明两字源远流长，它的产生和发展也是众说不一。一般认为它源于古拉丁语 *ivilis*，原意是“公民的，国家的”。经过长期的演变，文明的涵义已经大为延伸。根据法国《世界百科全书》

的解释，文明包括三种涵义：一是与价值判断相联系，用以确指开化的社会，并从反面意味着不文明即野蛮的存在；二是指社会生活的一个方面，即集体存在于社会中的发展现象，如果将这些现象加以制度化和生产化，就是所谓的各种文明事业；三是用于民族群体或社会群体，意味着与社会相对应的各种文明事业。前苏联《大百科全书》中的文明也有三种涵义：一是文化的同义词，在马克思主义著作中常用来表示物质文化；二是表示社会发展中物质文化与精神文化的水平和程度；三是继野蛮时代之后的社会发展程度，这是恩格斯和摩尔根在社会发展史上的一般用法。在我国辞书中，文明包括四种涵义：一是与文化相同，即如物质文明和精神文明等等；二是与野蛮相对，表示人类社会的进步状态；三是相对于“旧的”事物，代表新生事物；四是表示光明。综合起来看，文明的语义颇为丰富，所以有文明时代、文明社会、文明生活、文明生产、文明经商、文明经营、文明服务等用法。显然，我们这里所说的文明，是“文明生活、文明服务”意义上的文明，即与“野蛮”、“旧的”相对应的文明，并且是物质内容和精神内容相统一的文明。

因此，文明生活和文明服务也就包含着整个管理过程的发达程度，其中包括行政管理体制、行政管理制度、行政人员素质、行政管理技术水平、行政组织管理能力、行政服务数量质量、社会效益等诸多内容，即是说，文明行政是先进的经济政治关系和发达的社会生产力的综合体现。对于公务员而言，文明服务的对立面是“门难进，脸难看，事难办”，是“假大空”、“黄赌毒”，是寻租活动、假公济私等等，它所强调的是仪表仪容、态度和谐、语言得体、办事勤快、坚持原则、讲究政策、依法行事、认真负责、正确高效等，并将诚信、廉洁、创新、宽容等道德品质通过文明服务的综合能力而展现出来，表现出社会主义公务员所

特有的精神风范和工作效率。不难理解，文明既是一种社会化程度、一种工作作风，也是一种道德品质、人格操守。

六、敬业

“违规专家”出局了，因为他们背离了道德准则。所以说，优秀的公务员不但要有高超的业务能力，而且还要有高尚的敬业精神。敬业或敬业尽职，是行政道德的精髓，是公务员的从业之本。在人类历史上，自职业文明诞生以来，敬业的贤德之士就层出不穷，谱写了一部丰碑如林的职业伦理史。例如，孔夫子一生“学而不厌，诲人不倦”；白圭经商崇奉“人弃我取，人取我与”的仁术风格；桑弘羊因“均输平准”等理财成就而载人史册，孙思邈百岁不忘“大医精诚”，刘晏因二十余载“分理天下财赋”为后人敬仰；陈嘉庚从“国货救国”走进“开国大典”；张秉贵“一团火”精神代代相传；焦裕禄为“除三灾”献出了生命；袁隆平为“水稻革命”年逾花甲；李素丽使车厢成为“首都文明的窗口”；张瑞敏因“海尔”登上哈佛讲坛，方工成为“首都第一公诉人”……

那么，什么是敬业呢？“敬业”之“敬”，有尊敬、敬重、敬爱、崇敬、恭敬的意思，或者说是一种崇敬热爱之心；“敬业”之“业”，指的是社会生活的各行各业，即如工业、农业、交通运输业、商业、金融业、保险业、教育、科技、文化、医疗卫生等等。因而，敬业实则是从业者对自己所从事的职业怀有的崇爱心理及其在职业劳动中表现出来的一种精神境界。也就是说，敬业也有三大构成要素，即职业活动、崇爱心理、道德境界。职业活动不难理解，无非是从业者在工作岗位上的作业方式及其业务活动中的群体行为和个体行为。例如，公务员的作业方式是决策、组织、领导、控制等等。但是，崇爱心理和道德境界就不那

么简单。

讲到崇爱心理，我们不免会问：从业者为什么对职业活动会产生崇爱心理呢？其实，职业活动就是职业劳动，职业劳动总要受到社会生产方式的制约。因此，职业劳动与从业者之间总是存在着利益关系、价值关系，由此决定了从业者的职业理想和劳动态度；同时，职业理想与社会理想相互促进，劳动态度与人生价值相互促进。这种情形，正如我们在“观念与理想”、“态度与情感”那里所讲的一样。正因如此，职业劳动总是具有一些不依人的主观意志为转移的社会属性，即如它（尤其是物质资料的生产劳动）是社会发展的前提条件，是科学知识体系的现实载体，是国家富强的现实基础，是人生价值的实现方式，是人生发展的必然途径等等。所以，在从业者和职业劳动的对比关系上，正直的从业者往往将职业劳动看得比自己崇高、伟大，将劳动人民看得比自己崇高、伟大。由此，也就产生出崇敬热爱职业劳动的诚挚情感，即如孔夫子之于教育、白圭之于经商、桑弘羊之于理财、孙思邈之于医道、陈嘉庚之于实业救国、焦裕禄之于根治“三灾”、袁隆平之于水稻革命、李素丽之于司售工作、张瑞敏之于电器工业、方工之于高检工作一样。

讲到道德境界，有三点不得不明。一是敬业精神有历史性和时代性。也就是说，不同时代的敬业操守在本质上往往相去甚远。例如，孔夫子之于教育、白圭之于经商、孙思邈之于医道、刘晏之于财赋，虽然都是封建社会的敬业精神，但在本质上无法与“为人民服务”的现代敬业精神相比。二是敬业精神的人文性和连续性。所谓人文性，就是古今中外人类文明所共有的属性。如敬业精神就是一种优秀的人文精神。因而，它也有历史连续性和文化继承性。三是敬业精神的层次性和互补性。这是因为，职业对于从业者而言至少有三种利益关系：一是承担义务、二是发

挥才干、三是获取报酬。于是出现了三个等级：“承担义务”为社会作贡献的层级最高，“发挥才干”实现人生发展的层级次之，“获取报酬”确保生存的层级最低。但是，无论是哪一种敬业原因，都不会是孤立存在的，都会有另外两种原因相伴随，因而就有互补性，甚至相互转化。一般说来，是由较低的层级向较高的层级发展。

此外，敬业还有一个涵义，它是所有职业操守的综合特征。

行政道德品质还有许多，例如质朴、民主、公正、敬业、竞争、谦虚、谨慎、勤劳、坚毅、机智、尊严等等。其中，有些内容已经进入了规范范畴，有些内容在其他方面还有体现。这里，我们只能根据行政生活的实际，择其要者而行之。那么，在诸多的行政品德中，为何只讲诚信、廉洁、创新、宽容、文明和敬业？通过前面的论述，它们的理论意义和实践意义恐怕是不难理喻的。

第五节 非道德主义批判

一、经受道德冲突的考验

在现实生活在其中，道德冲突几乎无所不在。那么，何为道德冲突呢？让我们先做一些简单的回忆。在前面的章节中，我们谈到了不少现象。例如“检举逃税”的X会计、“揭露蓝田神话”的L女士、“最好的市长”胡桂林、“情浓钱淡”的郑培民、“喝一碗被污染的水”的吕日周等等。但是，他们也有对立面，例如“踢皮球”、“蓝田神话”、“喝碗老鸭汤再说”、“神仙打架，凡人遭殃”等等。2000年8月10日《报刊文摘》上有一篇短文，叫

做《大贪官备忘录》，上列 22 名省部级的大贪官。其中，既有某省的副厅长、某市的副市长，也有某省的人大常委会副主任、某省的政协副主席，还有某省的省长、某直辖市的市委书记，但他们都有一个共同的特征，就是滥用职权，纠集黑势力，把黑手伸向国库，大量贪污受贿，严重败坏社会经济秩序。至于那些假冒伪劣、官场腐败、暗箱操作、地下经济等等，简直令人深恶痛绝！除了“物质活动”以外，人家还有一些“警世名言”，例如：“万般皆下品，惟有骗钱高”、“你为人民服务，俺为人民币服务”、“腐败人人有，不露是高手”……

这些与行政道德尖锐对立、令人深恶痛绝的东西是什么？它们只能归结为非道德主义！非道德主义的对立面就是社会主义道德！社会主义道德与非道德主义的冲突就是道德冲突。在伦理学上，道德冲突就是道德利益的相互对立、相互抵触和相互排斥。例如“国家利益”与“大贪官”、“国有资产”与“窃国大盗”、“偷税漏税”与“揭发检举”、“揭发检举”与“踢皮球”、“为人民服务”与“为人民币服务”，都是极为典型的道德冲突。说到底，它们的实质仍然是道德与利益的冲突，是集体主义利益观与非道德主义利益观的冲突。

前面讲过，利益是通过社会关系表现出来的不同需要。根据我国的社会主义道德关系，我们可以将利益冲突分为六种类型：一是个人与国家之间的利益冲突，二是个人与集体之间的利益冲突，三是个人与他人之间的利益冲突，四是集体与集体之间的利益冲突，五是集体与国家之间的利益冲突，六是国家与国家之间的利益冲突。第六种利益冲突不难理解，例如新民主主义革命的“两个中国之命运”、“文革”结束后的“社会主义中国何去何从”、当今世界的“和平与发展”与“冷战思维”的对立等等。问题是，在社会主义社会生活中，“三者”利益在根本上是一致

的，集体主义原则也兼顾了各方，为何还有利益冲突呢？其中有两种可能：一是集体主义原则未能全面贯彻执行，而是伤害了局部利益和个人利益，由此形成国家对集体、集体对个人的利益冲突，这种情形在改革开放以前乃至它的初期都是司空见惯的。当然，这种情形通过改革开放，纠正集体主义原则在执行过程中的偏颇，就可以得到解决；二是价值观的对立，即集体主义利益观与非道德主义利益观的对立。例如个人主义、小团体主义、地方主义等等，它们往往逾越法律的界限，甚至逾越道德的界限，严重地威胁着集体主义的安危，这就非得借助行政力量和法制力量的参与不可。因此，严格意义上的道德冲突，根子就在于价值观的对立，在于某些人的价值观逆转，在于非道德主义的横生。

由于道德生活总是发生变化的，道德主体之间就总有利益冲突，道德冲突也就不可避免甚至无所不在。从某种意义上说，它们也并非可有可无，因为它们毕竟是一种最普遍、最活跃、最敏感、最直接的道德现实，其中内含着一些新颖而深刻的道德文化信息。所以，道德冲突实在是我们关注道德建设乃至社会发展的一个晴雨表，是主体进行道德调节或道德批判的一种另类的动力资源。

二、非道德主义批判

所谓非道德主义，就是否定一切道德规范的行为。它的本质是极端个人主义和颓废主义的结合。非道德主义并非从天而降，它既是现实道德生活的一种畸形反映，也有其发生演变的历史。一般地说，每当社会结构面临重大变革、发生剧烈动荡的时候，它也往往有所抬头。例如罗马帝国晚期、我国魏晋南北朝和明清之际、西方文艺复兴和资产阶级革命时期，都曾有过非道德主义和纵欲享乐人生的盛极一时，并且大都以利己主义、拜金主义、

享乐主义的意识形态表现出来，就是在现代西方哲学中也是不绝后尘。在现代社会生活中，它们有时也会死灰复燃。即如那些天文数字级别的大贪官、偷税漏税的大明星、高深莫测的寻租活动、防不胜防的假冒伪劣等等。毫无疑问，对于非道德主义的任何犹豫不决和淡然处之，都会导致极端个人主义乃至颓废主义的蔓延，甚至使集体主义和为人民服务成为“笑廉不笑贪”的嘲笑对象。因而，彻底地批判非道德主义，揭露其邪恶本质，肃清其恶劣影响，乃是一项坚定不移的文化建设任务。

极端个人主义就是利己主义。它的产生可追溯到中国战国时期的扬朱，他的“贵生”、“利己”之说，他的“拔一毛而利天下不为也”的人生态度，已具有明显的利己主义倾向。在古希腊罗马哲学中，德谟克利特和伊壁鸠鲁认为，人是天生的利己主义者，一切德行都应该以利己主义为根据。这种人生哲学在17世纪的资产阶级伦理思想中不但未曾受到批判，反而还有了充分的体现。例如英国的霍布斯认为，人是利己的动物，利己是人的天性；法国人爱尔维修认为，在任何时代、任何国家，人们过去、现在和将来都是爱自己甚于爱别人的；霍尔巴赫则主张，人的本质就是自己爱自己，愿意保存自己，设法使自己的生存幸福；德国古典哲学的最后一位代表人物费尔巴哈，索性将“合理利己主义”作为其伦理学的根据；在“唯我论”者施蒂纳看来，“我就是一切，这个我就是惟一者”。显而易见，这些东西都是利己主义的言论。因而在伦理学看来，利己主义就是把个人利益摆在首位的一种生活态度和道德原则。它的典型特征就是那种赤裸裸的反人道性，即对他人利益和社会利益的排斥。

历史地看问题，利己主义在文艺复兴到资产阶级夺取政权期间，在反对宗教禁欲主义和封建特权上，在维护个人权利和尊严上，在承认个人追求幸福的合法性方面，曾经有过一些积极作

用。但是，随着资本主义利益关系的确立，利己主义所固有的极其残忍地歪曲人们之间相互关系的本性也就暴露无遗，所以日益声名狼藉。尽管资产阶级惯于用它来调节阶级对立、欺骗劳动群众、掩饰剥削实质，但也为常人所深恶痛绝，就连个人主义也试图与它划清界限，现代西方伦理学则以人道主义原则来否定它。

颓废主义原本是一种资产阶级文艺倾向。它的特征是“为艺术而艺术”，否认作品的思想性和功利性，宣扬极端个人主义、悲观情绪和变态心理，摒弃艺术的基本形式和基本法则等，表现在人生上，就是腐朽、堕落、颓废的生活方式，因而与拜金主义、享乐主义、实用主义、个人主义均有关联。

拜金主义就是货币拜物教，是将金钱视为具有魔力的崇拜对象的一种人生信念。具有这种信念的人不但以追逐金钱为人生目的，甚至成为亡命之徒。这种本性，在《雅典的泰门》和《资本论》中都有着淋漓尽致地描写和人木三分地揭露。

享乐主义从人的自然本性出发，把人生目的和意义归结为人的生理需要和物质享乐。我国魏时期所流传的《列子·扬朱篇》，就是一种纵欲享乐的人生哲学。古希腊的享乐主义，经过近代资本主义的复活和资产阶级的发挥，形成了一种具有广泛影响的人生哲学。它认为，趋乐避苦是人的自然本性，发财致富、追求肉体与精神上的享乐和幸福是人生的价值和目的。所以公然声称“不能为了别人而牺牲自己的享乐。”这就把个人幸福和他人幸福对立起来。

实用主义是19世纪末20世纪初形成的一种人生哲学。它的本质在于，以方便和有用为人生的处世准则，以道德相对主义否定道德理想。它宣称，善是依不同的境遇，对人是否有用来确立的；人生的意义在于相信它对于我们的生活有益，按照个人欲望来行动才能带来好处；通过个人奋斗取得成功，就是个人幸福；

只要使人获得成功和发展,任何手段都是好的、正当的。因而,“不择手段”地进行“个人奋斗”,乃是实用主义的本性。

何谓个人主义?让我们先看一段文字。美国著名伦理学家 J.P.蒂洛讲:“请想想约翰劝导汤姆的涵义:‘你应该杀死我,因为我妨碍你霸占我的妻子,而且这样做符合你的利益;但由于你这样做不符合我的利益,所以我希望你不要这样做’。”^①这就是个人主义的生动写照。

个人主义又叫伦理利己主义。它是在 19 世纪基本定型的一种资产阶级意识形态、思想基础和道德原则。它的核心内容包括:个人利益、个人价值、个人自由、个人权利、个人奋斗、个人实现等。这种个性鲜明的思想意识可以上溯到古希腊的智者学派,即与普罗塔哥拉的“人是万物的尺度”有着承继关系,下则成为近、现代个人主义的理论发端。文艺复兴时期,新生资产阶级热衷于人的个性解放、讴歌人的感性欲望、张扬幸福快乐的人生价值,个人主义作为伦理道德的原则之一,也就登上了历史舞台。17~18 世纪的西方社会,既是资产阶级与封建贵族斗争最激烈、资本主义发展取得决定性胜利的时期,也是个人主义最普遍、最全面、最迅速的发展时期,其标志如霍布斯的“急进个人主义”(即利己主义)、洛克的“自然人权”(即天赋人权)和“契约论”、孟德斯鸠的“三权主义”和休谟的“人性论”等等。19 世纪的资本主义是其经济、政治、文化制度全面确立的成熟期,也是个人主义发展的里程碑阶段,其标志则是“个人主义”概念的明确。1840 年,法国政治思想家托克维尔为了与“利己主义”相区别,在《论英国的民主》中用法文创立了“个人主

^① [美] J.P.蒂洛著:《伦理学——理论与实践》,北京大学出版社 1985 年版,第 46 页。

义”这个术语，并且指出，这种个人主义是民主主义的产物，它随着身份平等的扩大而发展，是一种“温和的利己主义”。

自19世纪下半叶开始，个人主义一面系统化和明确化，一面则是逐渐衰退和减少影响。到了20世纪初，美国实用主义哲学家杜威明确指出，“旧个人主义”已经破产了，要用“新个人主义”代替它。在当代，西方思想家对个人主义进行了细微的划分，有“本体型的个人主义”、“功利型的个人主义”、“表现型的个人主义”、“基督教型的个人主义”等。

运用唯物史观看问题，个人主义在它的形成和发展过程中表现为多种属性，它既是资产阶级的伦理道德原则，又是体现资产阶级的政治制度、经济制度和思想文化制度的资产阶级文化体系的核心。在本质、本性和现实表现上，它始终是与“为人民服务”为核心的社会主义文化体系根本对立的。

首先，个人主义是一种资产阶级的人性论和价值观。其内容包括“个人本位”或“个人中心”的理论、“个人是目的，社会是手段”的理论以及自由与平等即“自然人权”的理论。显然，如果这样的理论充斥于中国的伦理生活的话，它们势必与集体主义的道德原则相对立，与形形色色的私欲邪念相助长，势必冲击“为人民服务”的价值观，伤害人们的道德感情和道德理想。

其次，个人主义是资本主义政治制度和法律制度的价值观基础。因为，个人主义关于人性和人的价值的理论，实际上是直接为资本主义的议会民主（即多党议会制）和三权分立服务的；同时，它们又是凭借这些政治法律制度得以实现和维系的。如果这种“民主个人主义”及其所倡导的“西化”模式进入中国的政治生活的话，那么，它所否定的必然是“以工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政”，社会主义的“民主政治”必然被抹杀。

再次，个人主义是资本主义经济制度或财产制度的价值观基础，其内容包括保护和实现资产阶级的私有制、“自由放任主义”的资本主义市场经济模式。如果这种价值观念进入中国的经济生活的话，那么，它所否定的必将是“以公有制为主体、多种所有制共同发展的”社会主义基本经济制度，因而，社会主义在经济上也将被引向歧途。

最后，个人主义是资本主义思想文化制度的价值观基础。由于个人主义所固有的“个人本位”的人性论和价值观与相应的多党议会制和三权分立的政治法律制度、资本私有制度和自由放任的经济财产制度形成了多元格局，也就必然要求多元化的思想文化体系与之相适应。如果这样的思想文化意识进入中国的精神生活的话，那么，它必然与“为人民服务”为核心的思想文化信念相抵触，进而将“民族的科学的大众的社会主义文化”推向深渊。

由于个人主义倡行个人本位、个人中心、个人至上，因而在西方社会造成了疏远、冷漠的人际关系，甚至于“人对人是狼”、“一切人反对一切人”乃至战争恶果，因此严重地腐蚀了资本主义的政治、经济和思想文化制度，个人主义也就成为西方一些有识之士心目中的—个“恶性肿瘤”，并力图以人道主义否定个人主义，甚至寻求后现代化社会的新型发展道路。

那么，何谓人道主义呢？所谓人道主义，是关于人的本质、使命、地位、价值和个性发展的一种思想理论形态，在伦理学上则是一种以相同内容为基本涵义的道德原则。在人类思想史上，人道思想是伴随着文明社会的出现而产生的。作为一种划时代的思想潮流和理论成果，则是在文艺复兴运动中形成的。迄今为止，人道主义的历史类型主要有两种：一是资产阶级人道主义，其中包括文艺复兴的人文主义、启蒙运动的理性人道主义、空想社会主义的人道主义、费尔巴哈和车尔尼雪夫斯基的人本主义、

现代西方哲学中的人道主义等等；二是无产阶级人道主义或社会主义人道主义。

人文主义主张，人是自然的一部分并支配自然，人的欲望和利益因循自然规律，追求快乐是人的天然权利和社会发展的动因，因而赞美人的尊严，尊重人的价值，把人对人的友爱、尊重以及人的自由、幸福作为人生的最高理想和目的。启蒙运动的理性人道主义则是人文主义的继承和发展，并且集中地表现为“自由、平等、博爱”三大口号。人本主义则从抽象的人出发，鼓吹人类“无差别的爱”，因而丧失了资产阶级革命的人文精神，反而成为掩饰资本剥削压迫的一种华丽工具。现代西方哲学的人道主义，往往以极端个人主义的本性来反抗资本主义社会的不公正现象，但却加剧了“不择手段”的荒谬性。

资产阶级人道主义与社会主义人道主义的根本区别在于：从抽象的人出发，以个人主义为核心，诉诸人性、乞求剥削和压迫者的怜悯和慈悲，反对阶级斗争和暴力反抗，对社会不公只是提出抗议或在不触动资本主义根本制度的前提下寻求改良。

资本主义人道主义也含有一定的基本人文精神，即如肯定人的价值、崇尚科学知识和个性解放、追求自由平等和人生幸福、反对封建神道和禁欲主义等等。这些内容，显然是其中的人文因素。

有人认为，个人主义作为资本主义人道主义的核心，具有一定的积极因素，即使人认识到自己的力量和智慧，挣脱禁欲主义、蒙昧主义和绝对服从的桎梏，以极大的热情思索人生、追求知识、增长才干、发展人的独立性；个人主义从理论上说，重视人的利益、尊重人的权利、捍卫个性自由、倡导独立自主、鼓励个人奋斗；从实践上说，个人主义特别强调个人的独立自主和自由，反对他人、包括政府对个人的种种不必要的干涉，强调个人对自己的一切行为负责等等。其实，这就是我们常说的“一定的

基本人文精神”，但它既不是资本主义人道主义的全部本质特征，更非个人主义的全部本质特征。事实上，当资产阶级革命完成以后，个人主义的“利己性”和“排他性”便日益膨胀，所谓的“积极因素”绝不能“抽象地”肯定，就是人道主义的“基本人文因素”也不能不加分析；不然的话，岂不犯了与费尔巴哈老人一样的错误吗？尤其是在现实生活中，我们在个人主义的言行之中可曾看到过任何积极因素？倒是在“假恶丑”的“自由”中发现了非道德主义的“积极因素”。所以，脱离历史条件和现实生活，抽象地谈论什么“积极因素”，只会妨碍科学价值观的确立，甚至在客观上纵容个人主义的盛行。

三、非道德主义的本性

综观非道德主义的种种表现，我们便会发现它们所共有的本性：它们不是社会主义经济关系的产物，而是各种剥削阶级思想的混合物，因而总是具有一定程度的腐朽道德的恶劣本性。

它们不是社会主义制度文明的产物，而是各种野心私欲的极度膨胀，因而总是具有一定程度的破坏民主法制的恶劣本性。

它们不是社会主义精神文明的产物，而是人格人性的严重扭曲，因而总是具有一定程度的反文化的恶劣本性。

它们不是社会主义行政生活的产物，而是科学世界观的“淡化”、“弱化”、“虚化”和“西化”，因而总是具有一定程度的反社会的恶劣本性。

第六章

行政组织道德

行政品德是行政道德建设的根本目标。行政品德的形成和发展，固然需要个人的不懈努力，但也不能缺少组织的保证。行政组织不仅是完成管理职能的机构，而且它也应该是一个道德塑造者。那么，行政组织怎样才能使自己成为一个道德塑造者呢？这里，我们还要借助库珀的理论成果。库珀认为，行政组织的道德行为有四个构成要素：个人品德维护、组织制度、组织文化、社会期待。

第一节 行政组织中的 个人道德品质

一、保证行政道德责任的两种组织方法

行政组织和公务员，是行政道德的两大主体。行政组织不但有其四项管理职能（即决

策、组织、领导、控制),而且,其中哪一项职能也少不了管理目标(保证国家安全、维护司法公正、弥补市场失灵、保护和帮助贫困人员)这个“公共性”职能,因而也就少不了道德建设这个“公共性”目标,即少不了“理论建设、规范建设、品德建设、组织建设”这四项基本目标。那么,行政组织应该如何进行道德建设呢?维护个人道德品质是行政组织道德建设的第一个构成要素。

在行政管理领域,公务员既是公众的受托人,又是组织中的一员。由此形成了公务员角色的双重性。在履行职责过程中,公务员角色的这种“双重性”常常使他们面临责任冲突(权利冲突、角色冲突和利益冲突),时时处于伦理困境之中。此时,公务员个人道德行为的实现与否,不仅要凭借个人的伦理自主性和道德意志力,而且还要仰仗组织的有力支持。所以,发挥组织管理职能、维护行政道德行为,就是行政组织的首要道德责任。那么,行政组织如何维护道德行为呢?这要从组织管理的两个方面来考虑,即管理者个体决策和组织政策。

那么,管理者个体如何解决伦理困境呢?库珀指出:“将组织环境设计成有助于行政人员合乎道德规范地处理问题的场所是管理者道德义务的核心,越是组织科层制上层的管理者,就越是有必要这样做。”^①看来,这里的“管理者个体”指的是行政组织的领导者。那么,领导者又该如何履行这一道德义务呢?库珀提供了两种方法:内部控制和外部控制。他说:“在公共组织中保持负责任的行为有两种一般的方法:内部控制和外部控制。一旦发现伦理越轨行为,美国人最典型的反应是:采取新的立法、

^① [美] 库珀著:《行政伦理学:实现行政责任的途径》,中国人民大学出版社2001年版,第121页。

制定新的规则或者颁布新的制度。第二种常用的方法或许是重新安排组织构成或建立新的组织，以更为严格地监管下属组织。这两种方法属于外部控制，即试图强行对公务员个人进行控制，这些控制因素是来源于公务员自身之外的”。^① 这段关于外部控制的描述虽然以美国人的反应为依据，但这个定义显然具有普遍意义。并且，外部控制的目的是为了营造一种内部控制以保证公共组织中的符合道德规范的行为。“说它们是内部控制，是因为它们是由一系列公务员自己内心的价值观和伦理准则组成的，而且它们想要在缺乏规则和监督机制的情况下，鼓励从事合乎道德规范的行为”。^②

那么，何为组织政策呢？这是关于道德建设的制度保障体系，其中也包括有关“内部控制和外部控制”方面的政策和制度。

二、维护行政道德行为的外部控制方法

（一）外部控制和组织政策

从外部控制的定义来看，新的立法、新的规则、新的制度、必要的组织调整（重新安排组织构成或建立新的组织），显然是外部控制的基本内容和基本举措，它们还可以归结为两种方式：组织政策和伦理立法。

在管理活动中，尤其是在行政改革的进程中，组织政策的运用尤为必要。当前，我国行政改革的重点已经明确：（1）健全公务员制度、全面推进事业单位人事制度改革、深化工资分配制度改革是当前的工作重点。（2）出台《公务员法》，取代已颁布十

^{①②} [美] 库珀著：《行政伦理学：实现行政责任的途径》，中国人民大学出版社 2001 年版，第 122、123 页。

年的《国家公务员暂行条例》，以加强公务员管理的法制建设；坚持“凡进必考”、全面聘用的原则，完善公务员考试录用制度。

(3) 重点抓好县乡两级和垂直管理系统公务员的考试录用。按照“分类考试、突出能力、定时定期、方便考生”的要求，建立分级分类考试体系，提高考试的科学化水平。还要在全国县级以上各级政府工作部门全面推进竞争上岗制度，以及加强公务员的考核和分类管理工作，把领导考核与群众考核有机结合起来，探索定性考核与定量考核相结合的办法。

(4) 在全面推进事业单位人事制度改革方面，将以推行聘用制和岗位管理为重点，以搞活内部分配为关键，坚持按需设岗、按岗聘用、竞争上岗。同时按照统一部署、稳步推进的原则，争取用两到三年的时间，在事业单位全面推行聘用制，用五年左右时间，实现聘用制的正常化、规范化。（事业单位人事制度改革，关系着全国 130 多万个单位近 3000 万干部职工的切身利益。各级人事部门要充分认识事业单位人事制度改革的重要性、艰巨性和长期性，妥善处理改革发展稳定的关系，使改革着眼于调动事业单位干部职工的积极性、推进各项事业的发展上。）

(5) 各地区、各部门要按照《关于加快推进事业单位人事制度改革的意见》和《关于在事业单位试行人员聘用制度的意见》两个文件的要求，结合实际情况制定实施办法，以推行聘用制度和岗位管理为重点，以搞活内部分配为关键，通过按需设岗、按岗聘用、竞争上岗，不断深化事业单位人事制度改革。同时加快制定配套政策，研究制定与聘用制度相配套的其他人事管理规定（如未聘人员安置办法），规范聘用合同的签订，加快建立人事争议仲裁制度，完善事业单位人事争议处理机制。

(6) 在深化工资分配制度改革方面，逐步建立适应机关事业单位不同特点的工资分配制度，以积极推进事业单位收入分配制度的改革，确立劳动、资本、技术和管理等生产要素按贡献

参与分配的原则，完善按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度，还要研究建立工资水平平衡比较体系。(7) 当前，还要积极推行任前公示制度、任职试用期制度、考核诫免谈话制度、离岗培训制度，探索任期制度、部分职务聘用制度。在这些政策出台的同时，深圳市开始试行“行政三分”改革，山东省莱州市出台了《关于国家公务员工作态度和效能问题投诉处理办法》和《莱州市行政机关工作人员行政过错责任追究暂行办法》，……这些举措显然都是组织政策的内容，而且也都是外部控制的内容。当然，这些内容都是宏观性的、制度性的组织政策。相对而言，海口市整治“喝碗老鸭汤再说”现象、甘肃省营造“三个环境”的举措、杭州查处“机关老爷”、深圳市建设局“让违规专家出局”，以及管理过程中的那些具体决定和措施，它们则属于微观性的、常规性的组织政策。

组织政策的好坏，制约着组织环境的优劣；组织环境的优劣，制约着组织作风的兴衰；它们的状况制约着道德品质的发展。正因为如此，组织政策才异常重要，外部控制才不可或缺。

(二) 外部控制和伦理立法

讲到伦理立法，情况就要复杂得多。在我国，伦理立法、伦理法规显然是伦理制度化或道德制度化的法律工具。现在，它们仍处于蓄势待发的酝酿之中。

首先，伦理制度化的理论基础基本形成。十几年前，针对“一手软，一手硬”的状况，邓小平同志作出了“两手都要硬”的指示。在“十五大”的政治报告中，江泽民同志指出：“只有经济、政治、文化协调发展，才是有中国特色社会主义”。两年前，江泽民同志提出了“坚持依法治国与以德治国相结合”的论断。在“十六大”的报告中，江泽民同志再次指出：“依法治国和以德治国相辅相成”。这些重要讲话以及各种行政体制改革政

策的出台,已经构成了一套较为成熟的理论体系。

其次,行政道德建设呼唤伦理制度化。近几年来,伴随着行政体制改革的深化,道德制度化已成为理论界的一个热点问题。福建师范大学张铃枣同志认为:面对新形式、新任务,我们在官德(实为行政道德)建设上仍然存在一些模糊认识和盲区,正确分析和解决这些盲区和存在的问题,对于更好地推进官德建设,无疑是很有必要的。按照他的理解,既往的行政道德建设存在着四个盲区:一是它过分依赖人性而忽视理性;二是它过分依赖软性的道德调节,而忽视制度的刚性制约;三是它过于依赖自律而忽视它律;四是把道德建设中出现的具有典型意义的事件和人物错当成具有普遍意义,以致道德建设目标理想和现实状况严重脱节,极大地损害了道德建设的严肃性。为了摆脱盲区的控制,他提出了四条治理对策:一是科学理性地分析行政道德建设的人性前提;二是尽快建立一套制度化、法制化的行政道德规范;三是切实加强他律性的监督制约机制;四是把依法治国和以德治国有机结合起来,双管齐下全面提升干部的道德境界。^①可以看出,张铃枣同志的分析不但很有说服力,而且也是极具代表性的。

最后,道德制度化建设是符合社会文明发展规律的。赣南师范学院刘尚毅同志指出:进行道德立法和道德制度化是行政伦理建设的外在保障。他认为,以国家意志形式存在并以国家强制力保证实施的法律、以政党和社会组织的意志形式存在的并以其内部的处置为保证执行的制度(法律、准则等)、以社会意识形式存在并以社会舆论压力和主体内心自觉为依据而遵守的道德,是社会控制和调节的三种基本工具和手段。在我国社会主义制度下,三者的根本目的和意义是一致的,都是为了调整社会利益关

^{①②} 《公共行政》2002年第5期,第446、43页。

系，维护合理、和谐的社会秩序。这就说明，道德立法和道德制度化建设是符合社会文明发展规律的。^②

看来，道德制度化或伦理立法已经到了呼之欲出的地步了。但是，伦理立法有利也有弊。如果摸不清它的利弊关系，伦理立法仍然难以成立。

伦理立法有三点有利因素。(1) 伦理立法必然为行政人员解决伦理冲突设定一般性限制，它们是对行政道德最低标准的规范性陈述，这就使公共事务的管理权最终源于法律。(2) 面对违法乱纪的行政人员，法律制裁必然是一个提醒：接受公务员职务就要为公共利益服务，而且不能有私心杂念。也就是说，伦理立法对那些超出管理权限而进行活动的公务员实行制裁。(3) 伦理立法不是树立最高的理想，而是通过设立道德最低标准来实现“抓小偷”的主要功能，但这种“被动的本性”确实提供了一个树立反面教材的方法，它从反面告诉人们：公务员到底应该怎么做。当然，这不是培养公务员的合适方法，但对于抑制违法乱纪行为却是必要的方法。

伦理立法的不利因素也有三点。(1) 它们对具体问题缺乏确切的指导，而只能解决一般性的问题。(2) 由于伦理立法漏洞的存在、举出有利证据的困难、人们对于举报的不情愿等等，因而使伦理立法通常很难实施。(3) 试图严格执行伦理立法会损害政府雇员间的工作气氛。

与伦理立法的情形相似，伦理法规也是有利也有弊。

伦理法规的有利因素为：(1) 伦理法规以一种激励性的语言表达了崇高的职业价值观，它可以为职业人员树立一种让人崇拜的道德偶像——道德制高点，而不是伦理立法所建立的道德最低标准。因此，伦理法规更能生动地表现职业团体的理想、道德规范和义务；(2) 伦理法规可以使典型的职业问题趋向于更为简化

实用；而伦理立法则倾向于使这些问题更为普遍或至少使它们更具有包容性；(3) 伦理法规能够提供一种机制以帮助职业性团体澄清和内化自己的职业价值观。

伦理法规的弊端为：(1) 它常常过于抽象、模糊和富有高尚性，以至于很难将它们运用到需要伦理指导的具体问题中去；(2) 它不带有强迫服从的意味，作为外部控制的一种形式，它的约束力是微弱的，它难以给公共行政提供“准确服从的力量”；(3) 即便伦理法规拥有实施机制，它的作用仍然是极其有限的。^①

了解了伦理立法和伦理法规的利弊得失，结论也就比较清楚了：两者必须有机结合，以便扬长避短。当然，如果缺失了伦理立法和伦理法规，那么，外部控制也就难以加强了。

三、保证行政道德责任的内部控制方法

何谓内部控制？库珀讲到：“弗雷德里克在 1935 年出版的《美国公共服务中的问题》”中指出：“负责任的行为除了需要有外部控制因素以外，还要有一种‘心理因素’。”那么，这种“心理因素”又有哪些内容呢？弗雷德里克认为是“一种理想化的政治责任”，是一种“责任情感和责任意识”。所以，弗雷德里克进一步认为，“在考虑辅助性的制度保证因素之前，我们应该‘更为详细地考虑现实的心理因素，它可以使任何组织预先倾向于采取负责任的行为’。”在对这些因素考察的基础上，弗雷德里克得出结论：“行政责任就是对两种主导因素作出反映，这两种主导因素是：技术知识和公众情感。”进而，库珀认为：“行政责任的

^① [美] 库珀著：《行政伦理学：实现行政责任的途径》，中国人民大学出版社 2001 年版，第 137～140 页。

这两个因素也有其外部纬度，即公众和职业性团体及其技术标准。然而，在这里它们被称为‘内部控制’，因为它们塑造行为的能力最终来源于一系列内化了的的态度、价值观和信仰，而不是来源于外部的规则和程序。”^①

现在，问题基本清楚了，内部控制实际上指的是公务员所具有的那种“心理因素”，这种心理因素中不但具有一种理想化的政治责任，而且还形成了一系列内化了的的态度、价值观和信仰。用我们自己的思维来说，内部控制实际上是一种具有伦理内涵的个性道德心理，即由社会道德规范体系所支配的行政道德规范体系的内化而形成的个性道德心理，它是个体道德品质的构成要素，它是一种内在的、自觉的、能动的、强大的精神力量。但是，内部控制也不是万能的，它也同样有利弊得失。内部控制的优势表现在两个方面。(1) 内化在行政人员心中的价值观总是在决策过程中起作用。外部制度控制不可能像自己的价值观这样，为决策提供迅速直接的作用。即使上级不在场，纪律松弛或发生腐败现象，内心控制仍然在起作用，甚至当某种行为缺乏相应的法律规定指导时，行政人员仍然可以求助于内心的伦理准则。(2) 内部控制有助于产生于一个更为负责任和更具有创新性的组织管理制度。因内部控制而形成的组织制度，可以培养行政人员形成一套内部控制的价值系统，使之在裁决过程中具有自信心和处理突发问题的自觉感，并能够大胆尝试抛开教科书的教条来解决问题，因为他不是在恣意妄为，而是在适当的价值系统的指导下从事活动。

内部控制也有劣势。(1) 在多元化的社会中，人们在具体问

^① [美] 库珀著：《行政伦理学：实现行政责任的途径》，中国人民大学出版社2001年版，第141~143页。

题上不可能有完全统一的价值观。这在“踢皮球”和“蓝田神话”等事实中已有证明。(2) 内部控制也不是完全可靠的。由于价值观是私秘的、隐藏在观点背后的，所以组织也就很难准确地把握行政人员在处理具体问题时的价值取向。

因此，在实际工作中往往会出现两种对立的主张：有人主张外部控制重要，有人主张内部控制更重要。事实上，只有将外部控制和内部控制有机地结合起来，才真正具有现实意义。

第二节 适应道德行为的组织制度

一、外部控制和内部控制的冲突

组织制度之所以必要，归因于组织的管理目标，其中也包括道德建设这个“公共性”目标。在现实生活中，组织制度之所以必要，还取决于外部控制和内部控制之间的道德冲突。外部控制和内部控制的冲突，往往有两种表现形式。

在组织环境中，往往存在着“喝碗老鸭汤再说”、“神仙打架，凡人遭殃”、“机关老爷”和“违规专家”之类的现象，这就与公众利益和组织义务形成了冲突。这是冲突的第一种表现形式。对此，就只有采取外部控制的组织手段，才能抑制其泛滥成灾。

对于第二种表现形式，库珀称之为“应对不道德的上级和不道德的组织”。这种情形既类似于X会计的内部组织环境，也类似于“踢皮球”和“蓝田神话”那样的外部组织环境。应对类似情形，个人道德品质具有决定性意义。但对于整个组织的道德环境而言，还要靠健全的组织制度。

二、行政组织是一个道德塑造者

按照库珀的说法，组织制度是保证行政道德责任的第二个构成要素。针对组织制度往往被忽视的现象，凯瑟琳·德纳特德认为：“人们太少将重点放在理解行政伦理其中的组织环境背景这一重要纬度上。”因为，“‘组织作为个人道德品性、价值观和身份的塑造者’这个事实还没有被我们充分认识到。”因此库珀指出：“负责任的行为的关键就是既不能忽视个人也不能忽视组织制度。”^① 组织制度是行政人员个人在其中发挥作用的重要的工作环境之一，它对行政人员的道德行为有着重大的影响，所以也就不能忽视它。

但是，只有健康的行政组织才有良好的道德；如果是“异化的”行政组织，它只能是破坏道德。在库珀的家园，罗伯特·杰卡尔对 100 个私人机构经理做了调查，结果是：官僚机构是“道德迷宫”，它把“本质从现象中”分割开来、把“行为从责任中”分割开来以及把“语言从意义”中分割开来。官僚制度“侵蚀了内部的甚至是外部的道德标准，这不仅是一个关系个人成败的问题，也是一个管理者每天的工作中都要面临的问题。”在这种“异化的”状态中，组织不仅生成了一种破坏性的工作环境，也削弱了社会纽带关系，并增加了整个社会的忧虑和隐患，它还损害了组织和整个社会中的责任关系。秘密、私下的交易代替了公开、诚实的交往；为个人利益的你争我斗代替了合作。当这一切发生的时候，个人的精力和其他资源就从组织使命中游离出去，组织的效力也就因此而消失了。^②

① ② [美] 库珀著：《行政伦理学：实现行政责任的途径》，中国人民大学出版社 2001 年版，第 163、165~166 页。

在我们的国度里，这种“异化的”组织本没有生息的土壤。可是，库珀等人描述的现象似乎并不陌生，类似“踢皮球”、“蓝田神话”、“机关老爷”、“喝碗老鸭汤再说”那样的情形远远没有绝迹。毫无疑问，为了行政组织的神圣纯洁，就必须治理“官僚机构”；或者说，只有有效地治理“异化的”组织，才能保障行政行为免遭欺凌；只有这样，行政组织才能成为一个正直的道德塑造者。那么，“一个正直的道德塑造者”应该如何营造呢？

三、行政组织的道德特征

根据管理学原理，一个正常的行政组织必须具有五个方面的特质，即目标的一致性、原则的一致性、资源的有机结合性、活动的协作性和结构的系统性。也就是说，行政组织及其管理者应该遵循这些内容来营造自己的组织。尤其是目标的一致性、原则的一致性和活动的协作性方面，更能体现组织制度的伦理原则。

首先是目标的一致性特征。行政组织是为了实现共同的管理目标而组合起来的特定社会群体。因此，共同的目标是行政组织的基础和第一要素，而且主要体现在三个方面：（1）价值目标的一致性。（2）层级目标的一致性。（3）阶段目标的一致性。那么，何为行政组织的价值目标？法制、民主、公共、公开、公正、效率；保证国家安全、维护司法公正、弥补市场失灵、保护和帮助贫困人员；人民公仆、勤政爱民；诚信、廉洁、创新、宽容、文明等等，它们都是行政组织的价值目标，而且是统辖层级目标和阶段目标的一致性目标。我们前而讲过的那些不法现象和丑恶行为，其实都是违背行政组织的价值目标所致，而且大多与组织领导有关，暴露出不少组织制度上的重大缺陷。关于这方面的问题，可以张铃枣同志的见解为基本对策。

其次是原则的一致性特征。行政组织是按照行政法律原则组

建起来的，组织原则是组织构建和运行的基本规范和规则的总合。行政组织原则包括：组织活动价值规范，即公共服务原则；组织构建原则，即集权原则，分权原则，民主集中原则，组织结构中职位、职权、人员配置原则等；组织活动运行原则，即分工原则、层级原则、协调原则、有序原则、公平原则等；还有不同层次、不同部门、不同单位、不同成员的具体活动原则。由此构成了一套复杂的整体系统，各原则之间具有本质上的一致性。实际上，它们既是组织目标和目标价值的体现，又是组织形式和组织活动的基本依据和规则标准。也就是说，行政组织是依据组织原则来进行管理活动的。凡是违反组织原则的活动，都是不允许的。例如“踢皮球”、“机关老爷”、“蓝田神话”、“喝碗老鸭汤再说”等等，都是对组织原则的践踏，都是对道德行为的侵犯。因此，管理者必须坚持原则，以身作则，维护组织原则的原则性，发挥组织原则的一致性威力，开创一个有利于道德行为的原则体系氛围。

其三是活动的协作性特征。从本质上说，组织是人们相互之间的协作关系。而健康和谐的人际关系乃是道德建设的基本目标之一。组织产生和发挥作用的原因有两个：一是单个能力的不足，二是“ $1+1>2$ ”的协作效应。组织的协作性，体现在职位角色的明确规定性和相互协调性上，体现在组织成员在实际活动中的合作性和配合性上，体现在组织的整体功能上。

但是，利用组织职位破坏协作性的现象仍然不乏其人。这里，我们还是难以忘记“踢皮球”、“机关老爷”、“蓝田神话”、“喝碗老鸭汤再说”这样的事例，他们对价值目标的亵渎、对组织原则的践踏、对协作关系的破坏，足以让有德者刻骨铭心了！所以，贯彻落实行政改革的部署，利用组织制度的制约机能，扫除恶劣作风的蔓延滋长，已经具备了社会条件了。

第三节 行政组织的组织文化

按照库珀的说法,组织文化是保证行政道德责任的第三个构成要素。因而,营造科学高尚的组织文化,抵御庸俗低级的组织文化,也就在实际上优化着行政道德环境。

一、“荣事达”的组织文化

1997年9月10日至9月15日,第十届国际企业伦理年会在捷克首都布拉格举行。来自世界60个国家和地区的100多名专家学者、政府官员、大企业公司的代表出席了会议。中国荣事达集团的企业自律宣言引起了与会者的浓厚兴趣和高度重视。这套《企业竞争自律宣言》共有五章十八条内容,其核心是“和商”理念。这里,我们只能摘录其紧要部分来领略它的风采。

1. 企业“和商”理念的核心思想:倡导相互尊重,互相平等,互惠互利,共同发展,诚信至上,文明经营,以义生利,以德兴企的道德规范和企业自律准则,并用它来调整企业对内对外的各种关系;

2. 企业“和商”理念的经营思想:一切从消费者的利益出发,严于律己,宽以待人,在企业内部严格实行零缺陷管理,追求管理零缺陷和服务零缺陷;

3. 企业“和商”理念的经营目标:办一流企业,创一流品牌,树一流形象;

4. 企业“和商”理念的价值观:在“和商”理念指导下,正确处理国家、集体、人三者利益关系的员工自律准则;

5. 企业“和商”理念的竞争自律准则:向社会倡导扬善抑

恶、公平竞争的风尚，使各竞争主体的竞争行为得到科学、公正的评价；

6. 企业“和商”理念的员工竞争能力：力倡与新时代相适应的竞争道德，用它来自律企业的竞争行为，并要求全体员工通过正当合法的手段来增强自身的竞争力；

.....

8. 企业“和商”理念所承担的义务和责任：企业的经营活动是在同政府、行业协会、顾客、协作商、金融机构、新闻媒介、公众、社区等方面的相互联系中得以实现的。因此，荣事达在制定自己的经营目标时，将认真考虑企业对社会承担的责任和义务：（1）全心全意地为顾客和客户服务，做到顾客满意、用户满意；（2）对竞争对手，强调共存“双赢”，共同发展；（3）对供应商，以诚相待，愿与供应商结成质量效益命运共同体，共同努力为社会提供优质产品；（4）对分销商，热心相待，真心相处，相互协作，共同维护消费者权益；（5）对国外合作伙伴，坚持相互尊重、平等互利、风险共担、利益共享；（6）自觉承担社会责任，关心支持社会公益事业，在产品开发、生产经营活动等环节严格实施环境保护措施，促进社会的可持续发展；

.....

10. 企业“和商”理念对于消费者的质量要求：严格遵守《中华人民共和国消费者权益保护法》，切实保证消费者的利益；（1）尊重消费者的意愿，维护消费者利益，向消费者真实地提供本企业产品的有关情况（包括产品性能、价格、规格、等级、生产日期、使用寿命、售后服务、服务内容等），确保消费者的各项权益得以落实；（2）向消费者提供热情周到的售前、售中、售后服务（包括安装、调试、维修等），严格遵守“三大纪律，八项注意”的服务行为规范；（3）欢迎消费者的批评和建议，根据

消费者的意见不断改进产品和服务；

11. 企业“和商”理念对于公平竞争原则：力倡平等、公正、诚实、信用的原则，遵守公认的商业道德，为公平竞争创造良好的环境和条件：（1）自觉维护行业协会和各级主管部门的权威性，提倡顾全大局，求同存异，共同为中国家电产业的成长壮大作出贡献；（2）倡导行业内部的企业磋商协调，共同发展；（3）放眼未来，不为短期利益所动，摆脱不成熟、不正当竞争手段的困扰，自觉地为促进社会主义市场经济的有序化而努力；

.....

14. 企业“和商”理念对于企业内部人文环境营造：在企业内部积极营造“和商”人文环境，形成既讲制度又讲人情，既讲竞争又讲和谐，既讲契约又讲奉献的良好氛围；

15. 企业“和商”理念对于管理者的自律准则：自觉学习政策理论，不断提高政策理论水平；加强法制知识的学习，增强法制观念；努力学习社会主义市场经济理论，提高参与市场竞争的决策水平；提高领导能力，加强民主作风。^①

.....

这套《企业竞争自律宣言》无疑是一个创举，它的“和商”理念既是对文化传统的继承，对时代精神的凝炼，对社会主义市场经济本质要求的体现，也是对社会主义道德规范体系的贯彻。这套《企业竞争自律宣言》使我们强烈地感受到，社会主义行政道德的规范范畴在企业文化的载体上是何等地神采奕奕！企业文化不等于企业道德，但是，企业文化不仅包括企业道德，而且它的全部内容均有道德属性。企业文化也不等于行政道德，但是国

^① 苏勇、陈小平：《管理伦理学教学案例精选》，复旦大学出版社 2001 年版，第 177~182 页。

有企业的管理者也是公务员，他们的道德不但属于企业道德，而且也属于行政道德的范畴；就是在行政组织内部，也有机关文化的兴起。因而，企业文化和机关文化实际上也是道德建设的一种活动方式；同时，它们也是行政道德规范范畴的一种特殊载体。

二、组织文化的本质内容

文化是人类学的基本概念。它是由社会特定人群形成的共同价值观、共同信念以及特有的行为方式所构成的一种习惯性的心理状态。从特定意义上讲，行政组织也是由特定人群构成的社会。因此，行政组织也必然形成其特定的文化，即行政组织文化。它不但是行政组织的有机组成部分，而且对于组织价值目标的实现，对于组织道德环境的营造，对于组织的形式、活动和运行，都发生着重要的影响。一般说来，组织文化具有如下特点。

首先，组织文化是作为一种精神和心理状态存在的。它虽然是组织的有机构成内容，但又与组织构成的其他要素有着明显的不同。因为，组织文化是组织的精神和心理方面，是以精神和心理的状态而存在和发生作用的。组织文化积淀于每个组织成员的内心，在日常的组织活动和运行中，只能通过认识和体验来把握。组织文化的精神和心理特性，决定了它是组织的灵魂、精神动力和价值导向。因此，组织文化是组织管理中的精神核心和基本内容。由于组织的活动和运行是通过人来承担和完成的，而人是具有特定精神和心理世界的。因此，在组织的活动和运行中，组织文化具有深入作用于人的精神和心理的特点。同时，组织文化的精神和心理特点还决定了它在组织中发挥作用的方式的特殊性。于组织其他要素不同的是，组织文化是以理性和感性的形式，通过深入组织成员内心和精神世界的途径来实现和作用的。这一过程以逐步强化或者改变组织成员的精神心理状况为结果。

其次,组织文化具有整体性。这种整体性首先表现在组织文化的本质内容上。虽然一个组织中的不同结构部分和不同方面可能会形成许多分支文化,但就一个特定的组织而言,却是建立在全体成员的共同价值、信念和道德规范基础上的整体统一的文化,从而形成了特定组织的整体文化风貌。再有,组织文化的整体性还在于,它是一个对组织成员及组织的其他风貌发生作用的整体体系。作为组织的价值信念和道德规范,组织文化不仅作用于一般成员,而且同样作用于组织的管理者和领导者;它不仅要求组织成员建立特定价值信念,遵循特定的道德规范,而且对组织的管理者和领导者也有同样的要求。同时,组织文化不仅作用于正式组织,而且深刻影响和作用于非正式组织。此外,特定的组织文化又与所处的特定的文化环境具有相互适应和配合性。组织文化既是特定组织所形成的特殊的文化现象,又是特定的民族和社会文化中的分支文化。因此,组织文化必然具有特定民族和社会文化的强烈特点和深刻烙印。特定组织文化对于特定民族和社会文化的这种适应和配合性,构成了另一层意义上的组织文化的整体性。

其三,组织文化具有广泛渗透性。作为组织中的精神现象和心理想象,组织文化普遍存在于每个组织成员的精神世界和个性心理之中,进而作用于组织活动、组织行为和组织运行的方方面面。就其渗透的领域和内容来看,主要有:(1)组织的精神和价值取向。组织文化中的组织方向价值取向,是实现组织目标的精神体现,并表现为组织的指导思想、精神信念和价值观念;(2)组织成员的行为模式。组织文化作为组织成员的精神和心理内容,它直接影响和支配组织行为方式;组织成员的行为模式,就是组织文化对组织成员行为方式的规定性;(3)组织的制度规范。组织文化渗透在正式的成文的规章制度和非正式的不成文的

管理规则之中，它规定着这两方面制度和规则的方向和边界，影响着它们的指定和有效实施；（4）组织的人际关系。组织文化深刻地影响着人的信念、感受和精神状态，它们体现在管理者与被管理者以及组织成员之间的关系状况上。因此，组织文化渗透到组织活动的重要方面就是组织中的人际关系；（5）组织的整体形象。行政组织具有自己的特定形象，它通过组织的指导思想、价值观念、文化符号、组织成员的精神风貌和实际行为表现出来。组织形象是组织文化的集中外在表现。

最后，组织文化具有历史发展性。组织文化是在组织的长期活动和组织成员的相互作用的过程中形成的。它一经形成，也就具有了精神和心理现象普遍具有的相对独立性和历史惯性，在组织的活动和运行中把业已形成的价值信念和道德规范不断灌输给新的组织成员，形成本组织的文化传统。

组织文化同道德一样，也有它的基本功能。（1）组织文化使组织具有明确的价值取向，如法制、民主、公共、公开、公正、效率等。（2）组织文化形成组织内在的凝聚力。组织文化一经形成，就会使组织成为一种文化意义上的整体，并使组织成员在价值取向上具有共同性，在新年和工作追求上具有一致性，在道德规范上具有共识性，由此形成了强大的组织凝聚力和向心力。在组织处于正常发展时，它可以满足组织成员的精神和心理需求，消除组织内部的矛盾和分歧，凝聚组织成员的力量，形成组织活动与运行的精神动力。在组织发展面临困难时，它又可以凝聚组织成员的力量，振奋他们的精神，使组织形成强大的韧性，克服困难，度过难关。（3）组织文化对组织成员有约束作用。第一，评价性作用，即通过组织对其成员以及成员之间的相互评价，来实现其价值取向和道德规范对组织成员的约束；第二，自然性作用，即通过自然的、日常的活动规范而形成的自发行为来实现组

织文化的规范；第三，个体性作用，即通过个人对群体规范的自我调节来遵守组织文化的各种规范和约束，这就使组织文化落实到组织中的每个人。(4) 组织文化能够调整 and 强化组织与社会环境的良性交流和作用关系，它通过自己的文化符号，形成组织的文化形象，形成社会认同的文化标志，与社会之间结成良好和谐的作用关系。

对于行政组织文化的内容，如果借助荣事达集团的《企业竞争自律宣言》来领会，将会更加清晰明澈。

三、营造科学的组织文化

在现实生活中，组织文化有两种表现形式，一是成文的，二是不成文的。在行政组织中，往往还存在两种不同性质的组织文化，即积极健康的和庸俗低级的。例如，“海尔”和“荣事达”的组织文化，他们既是一种成文的组织文化，又是一种积极高尚的组织文化。但是，像“踢皮球”、“机关老爷”、“蓝田神话”、“喝碗老鸭汤再说”这样的事实，他们绝不仅仅是个人问题，而是寄生于组织内部的一种庸俗低级的文化现象，而且是一种不成文的、庸俗低级的组织文化现象。积极的组织文化是一种宝贵财富，它使行政组织具有是非感、责任感、正义感，它使行政组织具有向心力、凝聚力、创造力，它使道德行为、道德风尚汇合成强大的道义力量。消极的组织文化百害而无一利，就像“踢皮球”、“机关老爷”、“蓝田神话”、“喝碗老鸭汤再说”之类的庸俗文化一样。用库珀的话说，“非正规的组织文化可以强有力地打击道德行为，甚至怂恿不道德行为。”^① 所以，作为保证行政道

^① [美] 库珀著：《行政伦理学：实现行政责任的途径》，中国人民大学出版社2001年版，第169页。

德责任的第三个构成要素，管理者必须切实营造之。

当然，营造组织文化的首要之举就是区别它的是非本质和善恶属性。其次，组织领导的行为是对组织文化的最有力的影响。库珀等人认为：“领导的独特而必要的作用就是文化操纵。”^①所以，“领导关注什么，领导对重大突发事件和组织危机是如何处理的，领导特意提供的模范，领导分配报酬和地位的标准，领导招聘、选举、提升、辞退以及交流的标准，这些都是组织文化、包括组织伦理准则的首要塑造者。这意味着领导者对培育支持道德行为的组织文化起着潜在的重大杠杆作用。”^②也就是说，在组织文化中，领导应该是最明显的伦理角色模范，他必须亲历亲为地做组织文化建设的领导核心。再次，奖励道德行为是领导加强组织文化建设又一种方法，这等于是提供了双重的角色模范：颁奖的人和受奖的人都给组织的道德行为提供了榜样。最后，将组织发展技术作为获得和保持道德行为的方法之一，即综合考察文化和制度，以期建立一种系统的关系，使文化和制度共同为培养、奖赏和保持公共服务价值观而努力。

第四节 行政组织与社会期待

一、社会期待

这是行政组织道德建设的第四个构成要素。那么，何为社会期待？库珀讲：“这是最难以处理的因素，也是组织领导最不容

^{①②} [美] 库珀著：《行政伦理学：实现行政责任的途径》中国人民大学出版社 2001 年版，第 170、175 页。

易把握的因素。”^②在这里，社会期待指的是人们在不同的方面对于那些工作在政府中的人员所寄予的希望。它们包括：公务员的相对酬劳水平、法律实体对行政行为的约束、公众对行政人员的看法以及他们在大众文化中所体现出来的公众形象。社会对从公务员那里获得服务和产品的需求程度，标志着社会对道德行为的期待水平。也就是说，社会期待的实现程度也是判断行政责任的一个客观标准。根据库珀的研究，“公众期待”与“法律和政策”是社会期待的两种表现形式。

何为公众期待？例如，为了准确判断 2001 年中社会形势发展的特点，科学预测 2002 年中国社会形势的基本走向，2001 年 10 月，“中国社会形势分析与预测”课题组在中共中央党校对部分地厅级领导学员进行了一次问卷调查。阅卷后得知，在急需解决的问题中，“腐败、收入差距、农民负担”分列前三。因此，根本解决这三个问题就是全社会的公众期待。再如，甘肃省部分人大代表提交的调查报告指出：甘肃的“法制环境很不宽松。”因此，根本转变“法制环境很不宽松”这样的问题就是甘肃省人民的公众期待。……那么，如何理解公众期待的涵义呢？首先，公众期待呼唤公务员的公众情感。那么，何为公众情感呢？公务员对于公众期待的态度和情绪就是公众情感。或者说，“主人（即人民）”在“公仆（即公务员）”内心中的地位以及“公仆”对“主人”的态度，就是公众情感。公众情感是行政责任中的一个主导因素。但是，公众情感不能仅仅来源于法律、组织规范和道德原则，更重要的是来源于同公众的交往，了解公众的需要、好恶和要求。一般说来，公众都希望政府了解他们的愿望和要求，希望廉政、公平、及时地解决面临的问题。这就要求公务员必须具备高度负责的情感素质。其次，公众期待呼唤公务员的创新精神。在行政改革的条件下，公务员只是被动地等待公民的声

音显然是远远不够的，不但管理科学要求创新，全国人民都期待着创新，而且，这些“公众期待”已经集中地反映在“十六大”的政治报告中。这就要求公务员必须具备善于创新的责任素质。最后，公众期待呼唤公务员必须增强有关公众参与手段的知识，以提高其自由裁量权的管理水平。例如社会学、心理学、管理学、法学、经济学、电子政务的基本知识和技能，都是自由裁量权不可缺少的常备知识。没有这些能力，将难以适应“公众期待”的要求。

现在来谈法律和政策。库珀认为，在行政责任中，法律和政策起着两个显著的作用。

首先，它们是一种对行政人员的行为进行外部控制的力量，即它们界定了自由裁量权的最大范围。在我国，人民所有的行政管理权是通过法律形式来体现的，并通过一定的法律程序赋予行政组织，再通过行政职位赋予公务员。也就是说，人民要求“公仆”在法律规定的框架内为“主人”服务。如果公务员果真如此行为的话，那么，它的行为将注定是不负责任的行为。因为，法律关注的只是自由裁量权“最大范围”，而不能事无巨细、面面俱到地罗列自由裁量权的实施细则。如果公务员在广阔的空间里没有充分地运用自由裁量权，这等于是对组织资源的浪费，那么，法律就会对他进行相应的制裁。同样，如果不正当地运用自由裁量权，这等于是对组织资源的盗用，最终也要受到法律的制裁。即是说，公务员必须全面地了解有关的法律规定，在最大范围内能动地运用自由裁量权，确保管理行为的高度责任感。反过来，通过公共政策，行政组织也能进一步了解行政工作和活动的范围，因为公共政策都是在法律指导下制定的。当然，这些政策提供了标准、程序和制度，以补充说明法律的涵义。其次，法律和政策将行政责任和政府的立法、执法和司法事务联系起来。围

绕着行政责任这个核心问题，法律规范、管理规范、道德规范交汇在一起。或者说，行政责任是法律规范、管理规范、道德规范的一个交汇点和结合部。甚至也可以说，行政责任将法律的强制力量、管理的科技力量、道德的信念力量有机地集中一身，肩负起“执政为民”神圣职责。从法律意义上说，它按照人民的意愿和期待建立起监督和裁决行政责任的法律规制。在推进民主政治的社会环境中，“最终的根本的权威授予民选官员代表公众说话的权利，这才是至关重要的问题。如果执法、立法和司法官员没有法定的权力去推翻行政裁决，甚至如果他们在经验、专业知识、效率担忧和担心危害组织的生存等问题掩盖下不去推翻行政裁决，公众的管辖权就被颠覆了。”^①从管理意识上说，“依法行政”必须成为公务员的强烈意识，高度自觉地履行行政责任。从道德意识上说，“依法行政”和“行政责任”更应内化为公务员的道德认识、道德情感、道德意志和道德信念了。

二、人民是最终的委托人

过去，我们的学生曾提问：将来我们做了某个单位的会计，如果领导指令做假账，应该怎么办？不想，学生的问题在现实生活中已不是某种假设，X会计的遭遇也不是什么新闻了。但是，毕竟有人给我们作出了榜样。那么，其中的必然性何在呢？这还是行政责任在行政组织中的实现问题。

行政组织既是行政关系的产物，又是行政关系的载体。作为行政关系的产物，行政组织成为法定的授权组织；作为行政关系的载体，行政组织将行政法律规范预先明确规定的权利和义务肩

^① 【美】库珀著《行政伦理学：实现行政责任的途径》中国人民大学出版社2001年版第178页。

负起来。这样一来，行政组织也就成为建立在行政关系基础之上的行政组织了。根据管理的需要，行政组织的内部还要层层授权。由此形成了行政责任的制约机制。所以，行政责任在客观形式上有两个主要的组织向度：对上级负责、对下级负责。也就是说，在实际的管理工作中，行政组织必须同时对自己的上级组织、对具体的上级领导、对行政法律和公民负责，因为他们都是不同方面的委托人；同时，行政组织还必须对自己的下级组织负责，因为它也是下级组织的委托人。那么，在这些不同层次的“委托—代理”关系中，它们之间又是什么关系呢？库珀的观点是对的：“公民是终极性的委托人，公共组织应该对公民负责并对公民的利益负责。”^①从本质上说，管理者的责任就是充当公民的受托人。人民，而且只有人民，才是终极性的委托人。由于行政组织具有特定的受托人角色，所以，诚信或忠诚就是它的道德本色。

可是，行政组织有着多方面的委托人，于是，不同委托人之间的利益冲突也就时常出现：上级组织的某项决策与法律明显不符，上级领导的某个要求会伤害公众利益，……此时此刻，行政责任也就严峻地考验着公务员的忠诚道德。所以，库珀讲：“愿意做一个负责任的以及客观上对法律和公民负责，这些都是公共服务伦理学的最后防线。”^②也就是说，在各种利益关系中，人民的利益无论在何种情况下都是神圣不可侵犯的；就是在强权而且是错误的强权的迫压之下，公务员仍有别人无法剥夺的个人伦理自主性。

① ② [美] 库珀著《行政伦理学：实现行政责任的途径》中国人民大学出版社 2001 年版，第 183、203 页。

三、组织中的个人伦理自主性

在行政工作岗位上,如果我们要做一个永远保持行政责任的公务员,那就必须在运用自由裁量权的时候特别是在面对困难的时候,充分发挥自己的伦理自主性。

伦理自主性有三个基本要素,个人伦理自由就是有它们所构成的。“首先,有必要对工作组织进行限定并培养一种超越组织的身份认同;其次,有必要建立法律和法规机制以限制组织的权力和保护个人行使伦理自主性的权力;最后,如果想要在具体情况下能够作为个体而活动,就必须培养组织内外的自我意识,这些自我意识包括:价值观、权利、需求、职责和义务。”^①那么,如何理解这三个基本要素呢?前两个要素,显然是强调伦理立法和伦理制度化的,也就是说,行政组织乃至公务员个人必须具有符合社会要求的强烈的现代意识,有了它们,也就不会搞错自己的身份认同。对于我们而言,我们的行政组织乃至公务员个人,必须具有强烈的“依法行政”意识、“人民公仆”意识、“执政为民”意识,这就是我们的身份认同,而且既是超越所有行政组织的身份认同,又是适合所有行政组织的身份认同。只要有了这种身份认同,个人伦理自主性就可以理直气壮地排除万难。第三个要素已经不成问题,因为在前面我们已经讲了很多很多了。

组织是全部行政职能的核心,组织领导又是组织职能的核心。两者的关系和作用往往决定着行政组织的管理效能,决定着行政责任的实现程度,决定着行政品德和行政人际关系的优劣与

^① [美] 库珀著:《行政伦理学:实现行政责任的途径》,中国人民大学出版社2001年版,第215页。

否。为了确保行政效率的最大化，就必须弘扬行政道德。为此，就必须创造一个有利于实现行政责任的组织环境，它的四大构成要素就是：个人品德维护、组织制度、组织文化、社会期待。

第七章

行政道德行为的实现

在社会主义市场经济条件下，社会主义道德建设必然包括理论建设、规范建设、品德建设、组织建设在内的全部道德实践，它的目的是为了培养和造就以“为人民服务”为核心，以“集体主义”为原则，以“五个热爱”为基本准则的“四有新人”和“团结互助、平等友爱、共同前进”的人际关系。与此相适应，社会主义行政道德建设不但包括理论建设、规范建设和品德建设，而且还要包括组织建设，它的目的则是为了培养和造就以“人民公仆”为核心，以“观念与理想、态度与情感、责任与义务、技能与敬业、自律与自由、良心与正义、荣誉与幸福、作风与形象”为基本要求，以“思想品德、政治品德和伦理品德”为现实内容的现代公务员和行政道德新风。那么，寄托我们全部情结的行政道德应该如何“培养和造就”呢？这就是行政道德的实现方式问题。从根本上说，行政道德建设的根本途径就是道

德实践，它包括道德行为、道德评价、道德教育和道德修养，它们的实践方式就是行政道德的实现方式。这里，我们先讲道德行为与道德评价，即道德行为如何实现的问题。

第一节 行政道德行为

行政道德的所有建设活动，最终都要落实在对公务员的“范导”和“品德”的塑造上，并且还要通过道德行为、道德评价、道德教育、道德修养等若干方式而实现其目标。因此，正确认知道德行为和道德选择的作用机制，也就成为道德评价和善恶赏罚的基础、进行道德教育和道德修养的前提。

一、行为体系

一般说来，行为是人类特有的生存方式，是人类认识和改造客观世界的能动自主的社会活动。在心理学上，行为包括行为动机、行为手段和行为后果。行政管理行为也是一种受心理支配的社会行为，它也包括动机、手段和后果。此外，行政管理还有自己的行为方式，即决策行为（包括确定管理目标和任务、进行决策和选择、制定和选择行动方案等）；组织行为（包括构建管理组织、开展组织活动、制定组织规则和制度、组织改革和组织再造等）；领导行为（包括激励、沟通、协调、奖励、处罚、示范等）；控制行为（控制操作性实施标准的确定、管理实际状况和偏差的测定、管理运行问题的分析、纠偏措施与对策的指定和实施等）。

行政行为需要控制，这就涉及到控制论。1943年，罗森勃吕特、毕格罗、维纳合写的《行为、目的和目的论》一书中讲

到：“行为就是一个实体相对于它的环境做出的任何变化。”在管理控制论看来，行为包括主动行为和非主动（被动）行为两种；其中，主动行为又包括有目的的行为和非有目的（随机）的行为。进而，有目的的行为又分为反馈（目的论的）行为和非反馈（非目的论的）行为。进而，反馈（目的论的）行为又分为预测（外推）的行为和非预测（非外推）的行为。最后，预测（外推）的行为再分为第一类预测行为和第二类预测行为。维纳认为，主动行为是指系统本身是一个输出能源，它把输入所提供的能量先存储起来，然后再供应输出。所谓有目的主动行为，是说这种行为的结果会趋向于一个终极条件——目的。所谓目的，就是一种负反馈的行为。实际上，有目的的行为，就是控制系统相对于变化的环境所做出的种种变化，这些变化使得系统的运动趋于某个目的。所以，控制、目的、行为这三个概念构成了控制论的基本框架。并且，控制论认为：控制是有目的的，如果没有目的，控制就没有任何意义；行为必须有控制，没有一定的行为控制，目的是不能实现的；行为必须有目的，没有目的的行为是没有意义的。显然，对于行政道德行为而言，控制论的作用是十分必要的。

二、行为体系中的道德行为

在复杂的行为活动中，有些行为具有道德意义，有些行为不具有道德意义。所以，我们讲道德行为，首先要区分伦理行为和非伦理行为，然后才是行政道德行为。在伦理学看来，行为可分为两大类：一是伦理行为，二是非伦理行为。道德行为是一种特定的伦理行为。所谓伦理行为，就是体现道德意识，同他人与社会发生一定利益关系，具有善恶属性并能进行善恶判断的个人活动和群体活动。简言之，凡是具有善恶价值并承担道德责任的人

类活动，就是伦理行为。反之，凡是并非出自道德意识，也不具有善恶属性、又不能进行善恶评价的行为，即如人的某些生理行为、本能行为、潜意识行为、无知行为等等，在伦理学上就称之为非伦理行为。

· 伦理行为包括道德行为和不道德行为。所谓道德行为，是指那些为善的意识所支配、体现社会利益关系、可以进行善恶评价的伦理行为。具体来说，它是指人们在道德生活中表现出来的具有善恶价值的语言和行动。简言之，凡是善的伦理行为就是道德行为。不道德行为是相对于道德行为而言的，是为恶的意识所支配，并体现社会利益关系、具有判断价值的伦理行为。简言之，凡是恶的伦理行为就是不道德行为。

道德行为具有以下特征：

第一，道德行为必须是“自知”的行为。也就是说，它不是那种缺乏道德意识的非伦理行为，而是具有强烈的道德自觉意识的行为。这个基本特征，首先将道德行为与各种非伦理行为区别开来。

第二，道德行为必须是“自择”的行为。也就是说，公务员必须根据自己所认定的道德准则和道德信念，按照自己的自由意志和自觉选择来的积极能动的行为活动，而不是消极被动的行为活动，因而具有道德价值并承担道德责任。这个基本特征，可以将行政道德动机和行为效果有机地结合起来。

第三，道德行为必须是“自愿”的行为。也就是说，如果是在外力压迫、丧失自由意志条件下发生的违心的不道德行为，虽然可以不负法律责任，但也要承担道德责任。这个基本特征，则将道德行为与法律行为区别开来。

道德行为虽然有别于其他社会行为，但并不意味着它孤立于社会行为之外，现实生活中根本不存在完全孤立的道德行为，而

且它还与社会行为构成了一个有机联系的制约机制。例如，依法治税，它既是一个经济行为和管理行为，也是一个法律行为和政治行为，还是一个文化行为和道德行为。这就表明，道德行为与其他道德行为相伴发生，它存在或渗透于其他社会行为之中，相互之间有着内在的结合关系和制约作用。也就是说，道德行为不过是体现复杂行政道德生活和社会利益关系的职业行为方式之一，是从道德这个特定视角进行评价、具有深刻社会属性和丰富生活内涵的一种道德行为方式。由于经济行为、政治行为和道德行为都是文明社会最基本的人类行为，道德行为往往又带有“应然”和“超越”的特性，因而，经济行为和政治行为通常也成为道德行为的存在基础，同时，道德行为又是服从于服务于制约于两者的精神力量，由此形成它们相互依存、相互制约的作用机制。

三、行为体系中的行政道德行为

所谓行政道德行为，就是公务员或管理者在其职业伦理生活中的道德行为。即是说，它不仅是一种行政管理行为，而且必须是一种行政道德行为。

不仅如此，行政道德行为的内部也是由多种因素构成的一个相对独立的系统。一般说来，行政道德行为总是与行政道德能力成正比的。行政道德能力主要由道德认识能力、道德判断能力、道德行为能力、道德意志能力组成。这些能力是紧密联系的，还要能动地在公务员的个体行为上构成有机整体。其中，认识能力使他通过道德认识形成道德观念、道德概念、道德情感和道德信念，从而具有支配行为的道德意识；判断能力使他对行政道德关系的基本要求形成一定的价值判断，从而确定自己的行为选择，并评价和审查他人或自己行为的善恶是非及其责任；行为能力则

使他将道德认识所获得的思想意识转化为外部行为，从而成为践履某种道德要求的重要条件；意志能力则是他坚定不移地履行既定道德义务，始终如一地坚持其行为方向的关键因素。这些因素相互联结、相互作用、相互促进，也就形成了行政道德行为的有机整体。

谁都清楚，行政行为既有“善行”也有“恶行”。就是“善行”或“恶行”之中，也还有正面价值等级或负面价值等级上的差别，如大善与小善，大恶与小恶等等。这是在进行行政道德选择时必须加以区别的。

第二节 行政道德选择

一、案例

《公民见人大代表为何难——〈中国青年报〉刊登不同议论令人深思》

2003年1月29日，《中国青年报》报道，在不久前召开的北京市人代会期间，农业部某研究所职员李起先生得知“代表接受人民群众的来信和意见”的消息后，写了一份关于北京市工作的建议和意见。但当他来到人民代表的驻地、想通过服务员向代表转交这封信时，却被警察带走并关押在地下室长达7个多小时，直到被逼在笔录上签名承认是上访并保证不再去，才被警察放回。“公民见人大代表为何难？”1月31日，《中国青年报》以此为题刊登的不同议论，令人深思。

北京某派出所民警赵先生说，我对李先生的遭遇表

示深深的同情。但说实在话，假如当时在现场的警察是我而不是别人，我仍然会那么做，因为警察也是不得已而为之。我们常常被领导训示：公安局的任务就是保证开会时不出乱子。什么是乱子呢？我想大家都明白，除了恶性事件，还包括群众上访。虽然我们不知道群众上访并不是什么大不了的事情，但领导觉得那是他们脸上无光的表现，因此，我们只有按照领导的要求禁止一切表达意见的行为和上访现象。

中央人民广播电台专栏编辑曾晓东说，这是一件听上去很荒唐、可实际上又不那么荒唐的事情。虽然从报纸上看来令人生气，但很多地方都会发生这种事情。就算真是上访，也是合法的啊。因此，我建议受害人通过法律途径追究有关责任人的侵权责任。透过达起事件，我们能看到人民代表官员化的倾向，代表和选民的距离非常遥远，比如代表开会的时候警车开道、住高级宾馆，使得民众想接触自己的代表非常困难。

北京市民刘维平说，对这种事情，我已经见怪不怪了。其实这是对人民群众不信任的表现，我看大可不必。解放初期，刘少奇可以随便走进一个普通老百姓家里拉家常，这样的作风现在很难见到了。

二、行政道德选择的前提条件

进行道德选择，要有一定的前提，这就是作为客观条件的社会自由和作为主观条件的意志自由。

社会自由是指人们进行道德选择的客观可能性，它制约着道德选择的实现程度。这是因为，道德选择要想进行选择，必然有其选择的行为方式和价值取向，并且要有两个或两个以上的对

象，而行为方式的价值取向总是由社会所造就和提供的。一般说来，社会为人们提供的自由度越大，实现道德选择的可能性也就越大。如果结合李起先生和民警赵先生的境遇看问题，我们必然能够感悟社会自由程度的重要。

要使社会提供的这种选择自由转变为现实的自由选择，还有赖于公务员的意志自由。所谓意志自由，是通过学习和实践获得的分辨善恶是非并进行价值取向的智慧和能力。作为公务员的主观能动性和自主性的规定与表现，它来自于人对社会必然性的认识 and 把握。正是由于有了这种意志自由，公务员才可以在多种可能性中根据自己的需要、信念和理想进行选择，并由此实现自己的道德目的，表现自己的人格特质，展示自己的人格价值。尤其在面临道德冲突时，意志自由的功用体现得更加明显和突出。但是，在社会自由被限制时，李起先生和民警赵先生的意志自由又在哪里呢？

诚然，无论是社会所提供的“外在”自由，还是个人所拥有的“内在”自由，都是相对的，有一定限度的。因为，作为道德选择前提条件的“社会环境自由”和“主体意志自由”都不是固定不变的，它们也要在社会发展和社会实践中不断地进步和提高。

三、行政道德行为的选择

在伦理学看来，道德选择不是一蹴而就的，它是随着行为发展进程而逐步形成并连续进行的一个系统过程，一般表现为三个基本环节。当然，这里所讲的系统过程，仅是伦理学上的一般选择模式。

首先，是行为动机的选择。原发的行为动机，往往是愿望和意向、情绪和意念的善恶混杂。所以，行为动机的选择必须确立

正确的行为方向和净化动机要素：前者是对原发动机中那些不良愿望和意向的排斥和舍弃，因之表现为正确行为方向的确立；后者是对原发动机中那些不良情绪和意念的排除和转变，因之表现为对高尚动机要素的净化和提升。一旦作出了正确的动机选择，也就有了行为选择的良好开端，并成为推动行为发展的积极进取的动力。

其次，是行为目标的选择。行为目标是行为动机直接深化的必然趋势，是将行为动机发展为现实行为的中间环节。同行为动机一样，行为目标的选择也有其独到的意义。就拿职业选择来说，职业生活是“三大目标”同时并举，因而在择业人群中，必然存在着千差万别的择业目标，但是，绝不能削弱了“承担社会义务”这一条，而且必须是“社会奉献主导型”的选择目标，即“承担社会义务”主导和支配“发展才能”和“维持生计”的目标结构。用马克思的话讲：“在选择职业时，我们应该遵循的主要指针是人类的幸福和我们自身的完美。”^①不仅是职业选择，就是公务员的所有行为目标，也都应该遵循这个指针。因此，我们一再提倡：“诚心”、“廉洁”、“创新”、“宽容”、“文明”的品德目标。

最后，是行为手段的选择。高尚的目标择定之后，便是明确实现目标的途径和方法，通常包括这样两个层面：一是在道德的和不道德的手段之间进行选择，择定道德行为手段，放弃不道德的行为手段；二是在允许的正当范围内，在功能欠佳和功能最佳的手段之间进行选择，尽量找到最佳行为方式。一般说来，行为手段择定之后，行为目的所希求的效果就会实现。

当然，这里所说的道德选择过程只是一个基本过程，而非全

^① 《马克思恩格斯全集》第40卷，人民出版社1972年版，第7页。

部细节。实际上，每一个基本环节的选择，也都有从分辨分析到归类整合，再到择定确认的过程；贯穿、融合于这个过程之中的，还有认识、情感、意志等心理要素，以及它们的具体操作等等。

完成了行为动机、行为目标、行为手段的选择，就意味着主体已经自由地选择了一种“责任”，这就是道德责任。所谓道德责任，是主体在道德上所意识到的对他人、对社会所负有的道德义务和道德使命。讲到道德责任，我们在“行政道德的本质”那里明确了五种岗位职责；讲到道德义务，我们在“责任与义务”的规范范畴那里也已经有所论述。同时，道德责任是人们主动意识到的义务，具有良心的成分，与内心信念又有同一性。

由于选择本身蕴涵着主体的责任，道德选择才具有特别重要的意义。即如一个公务员，既然他曾经面临着道德选择的多种可能性，并在其中进行了价值思考、价值权衡和价值取舍的慎重选择，那么，也就可以认定：这种选择是他的自主选择，是为自己所同意和认可的，并理所当然地承担选择责任。当然，由于道德选择的“外在自由”与“内在自由”都是相对的有限的，主体所承担的选择责任也同样是相对的有限的。一般而言，责任的大小取决于自由度的高低，拥有多大的自由，所负的责任也就有多大。对于自由度的把握，需要考察道德选择的客观环境和具体情形，判定行为主体的意志自由状况及主观努力状况，此外，还要考察判定其他制约因素和实际受到的多种限制。例如，经济法对于“不可抗力”、“过失”和“故意”等经济行为，就有其不同的责任规定，这种思维方式也适用于道德责任的判定。

四、行政道德行为的决策模式

在行政管理领域，公务员个人的行为选择还要服从于管理目

标。即是说，公务员个人的每一行为绝不是个人行为，而是具有群体效应的管理行为。因此，行政道德选择必然与行政道德决策和行政道德控制相结合。或者说，对于管理行为而言，行政道德选择、行政道德控制、行政道德决策三者没有本质的差异。为了把握行政道德行为，库珀先生设计了一套伦理决策模式。这套模式的优点在于，它“首先面对事实真象”，将行为选择始终置于特定的管理情境之中；其次，它按照行为发展的客观逻辑设计了五个环节，将行为选择始终置于科学决策的基础规律之上；最后，它的行为选择是在管理学和伦理学的合作中完成的，这就容易形成科学性和人伦性的统一。

第一个环节：描述的任务，或者叫分析事实真相。库珀讲：“如果我们要处理真实事件中的真实人物，我们就必须尽最大的能力首先面对事实真相。”^①也就是说，描述事实真相，是道德决策的根本任务。那么，何为描述呢？“我们必须总是力图查明事情的真相并对其进行尽量客观的描述。这可能包括界定关键角色、每一角色的观点立场、事件、后果以及其中所包括的危险性。”^②前面我们曾经作过“公民见人大代表为何难”的描述，这是媒体和我们所作的道德描述，而且是对特定的行为后果所作的道德描述；进而，我们还要思考其中那些“令人深思”的问题，并将解决这些问题作为改革的一项具体任务。那么，如何完成这个任务呢？其中涉及到体制问题、制度问题、管理问题、观念问题、习惯问题等许多问题，这些问题还要涉及到权力冲突、角色冲突和利益冲突。那么，这些问题又该如何描述呢？这无疑是一个不小的难题。可是，如果连道德描述都难以完成的话，那么，

^① ^② 【美】库珀著：《行政伦理学：实现行政责任的途径》，中国人民大学出版社 2001 年版，第 20 页。

道德行为的选择又如何进行呢！这个事实说明，道德描述不但是道德决策的首要环节，而且道德描述有易也有难，正因为道德描述也有难度，也就更显出“首要环节”的重要意义。

第二个环节：定义伦理问题，或者叫界定伦理问题。库珀讲，具备了必要的细节之后，跟着就是解释相关的伦理问题。但在这一阶段，人们将遇到最大的困难。“这不是说他们不能认识到伦理问题形势，实际上他们对伦理问题相当敏感，他们知道什么时候他们所面临的期盼、要求、机会和利益冲突具有伦理意义。但许多人却无法说出哪些价值观和准则处于危险当中。他们倾向于从实践角度而不是从伦理角度给问题下定义。”^① 例如，李起先生去代表驻地递交提案，警察将他带走并关押在地下室，按照中央人民广播电台专栏编辑曾晓东所说，这是一种侵权行为，造成了很坏的形影响。按说，警察应该受到处罚；可是，根据民警赵先生所说，侵权的后台竟是公安局的领导；公安局的领导之所以这样做，是因为他们将“群众上访”视为“乱子”；那么，为何将“群众上访”视为“乱子”？恐怕还有“人民代表官员化”、“人民公仆主人化”等更深刻的社会原因。对于这样的情形，人们一般的态度“也是不得已而为之”或者是“见怪不怪了”。在库珀看来，这就是一种实践维度的定义。事实上，实践维度掩盖了应该深入进行的伦理思考。因此，在实践维度思考的背后，还需要对其中相互冲突的价值观和道德准则进行深入思考，这就是伦理维度的定义。假如你是那位民警赵先生，在进行伦理维度的思考时，你会感到自己的义务受到了多方面的挑战：因为你既要履行服从上级命令、维护大会安全的义务，又要履行

^① [美] 库珀著：《行政伦理学：实现行政责任的途径》，中国人民大学出版社2001年版，第21页。

维护法律尊严、维护公民合法权力的义务；可是，这两种义务又是如此的不可调和！如果不执行命令，那就丧失了对上级组织的诚实守信；如果执行了命令，那就丧失了对公众和法律的诚实守信。其结果是服从命令，对领导和组织诚实守信，但却伤害了维护法律和公众利益的义务。这样一来，这个问题就可以定义为诚信冲突或义务冲突。在这些冲突面前，究竟将它们定义为诚信冲突还是义务冲突，这取决于我们优先考虑的是哪一种伦理。诚信伦理是说，它是一种有别于其他诚信的道德诚信。诚信显然是为人处事的一个法则，但这只是一种伦理常识；要想真正地践行诚信，则必须在尖锐复杂的诚信冲突中选择正确的诚信行为，这才是道德的诚信。也就是说，公务员在日常的行政管理活动中，往往面临着对法律和公众的诚信、领导和组织的诚信、同事和朋友的诚信等许多要求，只有将其他诚信统属在对法律和公众的诚信之下，才是符合伦理要求的道德诚信。义务伦理是说，是公务员就要尽公仆义务，是上级就要尽上级义务，是下级就要尽下级义务，是同事就要尽同事义务，是朋友就尽朋友义务，这只是一般的伦理常识；当多种义务发生矛盾时，能够放弃其他义务而选择公仆义务，才是符合伦理要求的道德义务。无论从诚信伦理还是从义务伦理的角度上看问题，都会得到相同的结论：它们实在是事关重大的道德冲突问题，而且必须作出确切的伦理裁决。这个裁决的过程，就是定义伦理问题的过程。在这个过程中，伦理分析技能、伦理自主性以及最终的伦理身份认同都会卷入其中，正是在这一卷入过程中，道德品性才得以形成。可是，如果没有这种复杂的伦理思考，那么，情势的压力和事态的紧迫，就可能促使你不得不采取一种不道德的行为裁决，或以不诚实的方式去解决问题。

第三个环节：界分可替代的行为过程，即界分可供选择的方

法。有了对伦理问题的恰当解释之后，我们就可以向第三个阶段进发。这里，如果我们进行一下前后对照，也就不难发现：“定义伦理问题”已经肩负起选择行为动机和选择行为目的双重任务；而“界分可替代的行为过程”则相当于“行为手段的选择”。前面曾经讲到，行为手段的选择通常包括这样两个层面：一是在道德的和不道德的手段之间进行选择，最终择定道德行为手段，放弃不道德的行为手段；二是在允许的正当范围内，在功能欠佳和功能最佳的手段之间进行选择，尽量找到最佳的行为方式。实际上，库珀特别强调的就是“行为手段的选择”的第二个层面。它指出：“在尽可能地描述了情况并解释了伦理问题之后，最为困难的就是要求避免这样一种倾向，即将可替代的方法视为一种两分的观点：要么这样做，要么相反。……这种非此即彼的观点是伦理决策过程中的最为常见的陷阱。”^①

而且，这个陷阱“阻碍了我们寻找其他可替代的方法。”^②前面我们已经讲过，警察对李起先生的做法实际上就是一种典型的“陷阱”行为。为了避免被陷阱所阻碍，“有必要运用一切方式和技巧超越这种非此即彼的思维方式。”^③为此，库珀选择了坐标网格：在左边，决策组成员列出所有他们所能想到的可替代的方法；在右边，他们写下可能的后果（包括积极的后果和消极的后果）。然后，用15分钟左右的时间突发奇想地思考可替代的方法，而不对其他方法进行任何评估；如果想到了一个方法，就把它列出来。这种做法，对于恰当地处理类似李起先生的公民行为来说，显然是十分必要的。对此，我们不妨运用坐标网格进行一番实验，看看还有没有更多更好的方法。

① ② ③ [美] 库珀著：《行政伦理学：实现行政责任的途径》，中国人民大学出版社2001年版，第22页。

第四个环节：设想可能的后果。一旦拓宽了可替代的方法，就有必要设想每一种可能的行为过程的积极或消极的预期后果。设想可替代的方法所带来的后果，是合理的规范的决策过程的一个关键动力。当我们思考自己应该做什么时，脑子里通常会放一场电影：我们为每一个可替代的方法创作一个电影剧本，其中有演员、情节和结局。我们力图将非正式的过程提升为正式的、有意识的和系统的层次，并以更大的想象力试图将想象的产物用于未来的实践。例如在代表驻地，我们可以安排一个接待室，工作人员接待来访的群众；或者设置一个投递信箱，使群众的建议和意见通过信箱及时上达；或者公布一些联系电话，使群众通过电话预约能够将建议和意见及时上达；……这一过程恰似一个“审议”过程。在审议过程中，我们在想象中体验了“多种对抗性的可能行为过程”的“一场彩排”。在这个阶段，必要的技巧就是道德想象力，这是用现实的演员、可信的剧本和清楚的画面生产“脑于里的电影”的能力。此时，越是富有想象力，我们的伦理决策水平也就越高。这种生动的设想，检测了这些可替代的方法的连贯性和貌似合理性，也激发了我们所期待的伴随我们每个人的情感，它对于连接伦理决策中的理性和情感起到了关键的作用。

第五个环节：寻找最合适的。这个环节的任务，就是寻找一个最佳的行为方式。为此，就要在四个要素（道德规则、答辩彩排、伦理准则、预期的自我评价）中进行均衡选择。

首先是道德规则。它在这里的作用，是用来支持每一个可替代的方法和可能的后果。例如，针对“关押李起先生”的事件，曾晓东和刘维平曾讲到：“就算真是上访，也是合法的啊”、“我们能看到人民代表官员化的倾向”、“其实这是对人民群众不信任的表现”……这样的道德语言就是道德规则。当我们坚持某一特

定的方法并设法说明它时，最有效的说服力就是阐明它符合并贯彻了某种道德规则，库珀将这种情形称之为界分道德规则。

其次是答辩彩排。它要求我们用自问的方式，系统地思考每一种可替代的方法。当我们试图尽可能生动地想象自己向上级、下属、同行、媒体或法院解释为何要选择这一方法时，道德想象力再一次成为关键的技巧，它最有助于我们将大范围的方法缩小为一两种方法。

再次是伦理准则的思考。它是由答辩彩排引发而来的。在答辩彩排中我们会发现，道德规则的揭示和应用还不足以满足伦理决策的需要，这就必须进行伦理准则的思考。伦理准则指的是为实现某一价值所必须具有的行为方式或政体形式。它明确地将一种价值和一种行为方式联系在一起。例如，公正显然是一种重要的价值，但是它并没有给出确切的行为规则或社会整体形式，我们需要一个能够体现公正价值的具体准则，这个准则就是“一视同仁”。例如，我们将“禁止和关押”李起先生的做法改为“预约会面”、“电子信箱”、“专用电话”，这三种方法既不影响大会安全，也不伤害公众利益，还可以最大限度地保证个人或组织的安全，而且还会促进社会公平或加强民主。显然，这些方法已经呈现出伦理基本准则的等级次序。此时，我们必须再次为这些方法寻找正当的理由：我们如何才能公正地将组织的安全置于社会正义之下呢？当我们对各种方法进行排列，以最现实的方式推断出可能的后果，以及对这些道德规则和伦理准则的应用进行彩排时，也就开始了理性地、情感地寻找决策的过程。但决策是由什么组成的呢？库珀指出：“首先，使我们的职责与准则、可能的后果之间保持让人接受的平衡；其次，让我们的行为有令人满意的合理理由，并得出感觉完满的决策。此时，决策的任务就完成

了。”^① 应该强调的是，决策中除了要包括职责与后果的平衡及理性与情感的完满结合以外，还应该包括公务员角色的义务。最大限度地接近公众利益，是公务员角色义务的精髓，也是公务员必须具备的公共服务品性。伦理决策必须得到公共服务品性的支持。所谓公共服务品性，就是当我们选择应该如何做的时候总是倾向于选择正确的事去做的秉性。这里，我们所系统描述的决策过程就是具有这种道德品性特征的过程。

预期的自我评价是伦理决策模式的第四个因素，即测试行为过程与我们的自我形象的适合程度如何。库珀认为，这是一个“情感和决策”完满结合的动态过程。它说，当我们在设想自己经历各种不同的行为过程时，我们便会经历与某一替代方法相关的自我评价过程。当我们准备作出的某种决策与自己的价值观不一致时，我们不会喜欢想象中的自己，甚至会产生负罪感、悲情和自责。于是，我们根据自己的价值取向调整了替代的方法，我们头脑中的电影也就描绘出一种理想的活动方式，在这种活动方式的戏剧里，我们感到满足、愉悦，同时也从公众那里感受到赞扬或认同，由此形成了一种预期的情感。虽然，这种预期的情感并未得到系统的评价，但它却产生了一种倾向：抛弃那些与我们的价值观或与组织的道德标准不符的替代方法，或选择与之相符的替代方法。当我们将这些情感过程与理性过程结合起来时，我们就拥有了伦理自主性。当我们能培养出一种融合了理性与情感的行为方式时，我们就拥有了正直。这样，我们就能够根据充足的理由（即选择某一方法的原因和我们所期盼的情感感受）有意识地、系统地评估所选择的方法，并能够区分积极情感或消极情

^① [美] 库珀著：《行政伦理学：实现行政责任的途径》，中国人民大学出版社2001年版，第25页。

感的原因。

总之，这些就是全面系统自觉的伦理决策过程中的基本步骤。

五、行政道德选择的建设效应

行政管理离不开道德选择，或者说，纷繁复杂的行政管理实际上就是无数道德选择的职业组合。道德选择的形式虽然是行为动机、行为目标和行为手段，但实质却是道德责任、道德理想、道德信念、道德原则和道德价值，行为结果即选择效应则是道德行为、道德品行、道德操守、道德素质和道德文化等。因而也可以说，每一种具体的道德行为选择就是一种微观的道德建设，其实际效应就是道德责任的确立、道德品行的养成和道德风尚的形成。当然，道德风尚也是以道德品行为前提的。那么，道德选择与道德品行的作用关系又如何呢？

道德品行就是道德品质，它的养成固然与“社会自由”相关，但从“主观自由”的意义上说，道德品行归因于道德选择，道德选择又归因于道德品行。

首先，道德品行是主体自由意志的行为过程。生活告诉我们，道德品行绝非随意的行为习惯，而是一种在道德意识的明确支配下，经过审慎选择而逐步形成的良好习惯。也就是说，道德品行不是那种消极地适应某种世俗风情而自发形成的一般生活习性，更非某种个人“兴趣”和“感情”的发展结果，而是基于特定的社会经济关系，凭借知识、信仰、能力和意志抉择而获得的积极进取的习性。在现实生活中，如果一个人偶然做错了一件事，我们可以批评他，却不能因此断定他的品行低劣；如果是经常地做错事情，则说明他的习性或品行有问题。

其次，道德品行与道德行为交互作用。实际上，道德品行就

是内在的道德素养与外在的道德行为的统一，两者是共生共存、一荣俱荣或一损俱损。一是两者相辅相成：道德行为是道德品行的生活载体和实际内容，道德品行则是道德行为的内在机制和主观条件，两者谁也离不开谁。二是两者彼此促进：道德行为作为道德品行赖以存在的依托或载体，一方面使道德品行得以展示和实现，一方面又使主体在现实生活的复杂经历中接受磨砺和锻炼，由此促进道德品行的发展；反之，道德品行作为主体内在的道德信念、道德意志、道德智慧和实践能力，通过内在的心理机制作用于道德行为，并不断地进行内部调控，支配道德选择，规范道德行为的方向，推动它的持续发展。三是两者相互规定：道德行为因体现道德品行的要求而区别于其他行为，道德品行则通过道德行为而获得实践性特质。

最后，道德品行既有稳定性也有可变性。俗话说，“江山易改，本性难移”，即是指道德品行的稳定性。它之所以具有稳定性，出于两个原因：一是由于它根植于一定的社会经济基础并受其制约，因而就整个社会而言，只要道德品行赖以产生的经济关系不变，它就不可能发生根本变化；二是由于道德品行是一连串道德行为的总和，即在道德行为整体中表现出来的稳定特征和一贯倾向，这种定型化、自动化的行为习惯也就具有了坚定的持续性，很难在短期内迅速改变。然而，这种稳定性也不是绝对的，而是相对的，是可以改变的。俗话说，“近朱者赤，近墨者黑”，即是指道德品行的可变性。这是因为，道德品行所赖以形成和发展的物质条件以及人们之间的道德关系不是永恒的，而是发展变化的。

既然道德品行与道德选择相互归因和相互作用，也就给了我们一些重要启示：即如行政品行与自由意志的归因与作用，行政品行与道德行为的归因与作用，行政品行与公众利益的归因与作

用，行政品行与法律的归因与作用，行政品行与行政改革的归因与作用，行政品行与“入世”的归因与作用等等，并因此而把握行政道德的行为选择。那么，进行道德选择的客观依据是什么呢？或者说，怎样才能作出最佳最善的道德选择呢？关于这个问题，我们已经借助“公民见人大代表为何难”的典型事例进行了系统的论述，答案已经在其中了。

我们不难悟出，要想追求至善，要想获得更大更长远的利益，只有用理智战胜情感，用长远利益制约眼前利益，这是所有行政道德行为都必须遵循的现实依据和理性依据。

第三节 行政道德评价

道德评价的性能、标准和方式，决定了它在道德活动中的重要地位。事实上，每一个道德行为的选择，每一个道德品质的优化，每一种道德风尚的改善，乃至所有的道德建设活动，都离不开道德主体的道德评价。同样，行政道德建设目标的实现，行政道德实践的深化，一刻也离不开公务员的道德评价。

一、道德评价的性能

评价是主体对客体价值的判明或认定。因而，评价带有强烈的主体性色彩。而主体的需求、愿望、目的往往是多方面的，即使是对同一对象的道德评价，也会因为评价主体价值取向的不同，而导致评价内容及其结论的差别。一般说来，社会行为总有其丰富的社会内涵，评价主体可能着眼于行为的政治取向、经济取向、文化取向、或道德取向，相应地就存在着政治评价、经济评价、文化评价或道德评价等等。其中，道德评价有着鲜明的特

点：一是评价的目的明确，即扬善抑恶；二是评价的对象具体，包括言论、行为、活动、事件的善恶属性及其效应；三是评价的价值标准正确，即通过特定的道德原则及其规范体系所体现出来的善恶标准；四是评价的方式独到，即社会舆论、传统习惯和内心信念。显然，这就明显有别于政治评价和经济评价。政治评价依赖的是政治原则和相应的制度规范（任前公示制度、任职试用期制度、考核诫免谈话制度、离岗培训制度，探索任期制度、部分职务聘用制度等）。经济评价不但要看生产关系与生产力的适应如何，还要采取经济核算的量化方式。如果对道德评价这个特殊的评价活动进行理论概括的话，那么，它就是在道德活动中，主体依据一定的道德规范体系，运用道德标准及其评价方式（社会舆论、风俗习惯、内心信念），对他人的行为所作出的善恶价值判断。它的实质在于，通过对行为所作出的善恶判断，传递关于行为价值的特殊信息，使人们感受到道德意义上的赞许或谴责，自觉地进行行为的内在调节，进而影响整个社会的道德风气，使道德原则和规范的功能得以充分发挥，最终达到“扬善抑恶”的目的。

道德评价的作用是实现从“实然”到“应然”的价值转化和行为转化。具体说来，道德评价具有以下作用。

一是个体道德认知上的作用。任何个体都与社会处于不可分割的联系之中，一个人要获得生存和发展的条件，就必须获得群体或社会的认同。而要获得这种认同，就必须接受来自社会的道德要求，这是一种不依主观意志为转移的客观必然性。事实上，人之初生，已经处于特定的社会文化和道德氛围之中了，并开始了个体的道德社会化进程。个体道德社会化进程，实质上是个体认识、选择、接受和认同社会道德要求并形成日益稳定的道德素质的过程。道德评价正是通过对行为或品德的肯定与否定，褒扬

与贬低，不断向人们提供多种道德价值信息，告诉人们什么是社会所要求和肯定的，什么是社会所反对和否定的。由于评价的对象不仅包括行为效果，还包括行为动机，所以可以透过行为的表层现象深入到行为主体的内心世界；同时，道德评价所传达的价值信息还可以使个体道德心理发生变化，从而形成发展了的道德意识。

二是社会道德环境的营造作用。社会道德环境的标志是一定的道德规范体系及其运行效果。它的道德原则和规范的功能和作用，就是转化为广泛性的道德素质。社会道德要求向道德责任的广泛转化，也需要相应的道德环境。良好的道德环境必须具备两个条件：一是能够准确地向人们传递社会所要求和认可的道德价值信息；二是体现社会所要求和认可、否定和排斥的道德价值的褒贬机制。通过这两个“机制”，社会就能够强化其肯定的道德价值，弱化其否定的道德价值，由此体现出营造道德环境的客观作用。

三是制约道德行为的作用。道德评价总要通过行为价值的判定和行为责任的明确，将社会提倡的行为模式传达给个体，由于它体现着社会的共同情绪、意志和价值取向，也就能够造成一种善恶分明的特殊氛围，使主体常常置身于犹如“众目睽睽”或“有口皆碑”的压力场或扬力场中，致使个体行为或因自己的“失范”行为而羞愧难当，甚至无地自容，不得不改弦易辙；或因“模范”行为而受到鼓舞，感到光荣，充满保持和再现这种道德行为的信心与力量。

总之，道德评价无论是对道德认知的形成，对道德环境的营造，还是对道德行为的制约，都有着极为重要的作用，并且是道德认知向道德行为转化的中介与桥梁。

二、行政道德的评价标准

道德评价既然是关于行为和品德之善恶是非的判断和估价,就产生了直接与评价活动相关的两个具体问题:一是人们凭什么作出善恶判断?二是道德评价到底以哪些行为因素作为评价对象?这两个问题,就是评价标准和评价依据问题。为了完整准确地进行道德评价,就必须对这两个问题作出合理的说明。这里首先说明的是善恶判断标准问题。

那么,如何理解道德评价标准呢?古人云:“绳墨陈矣,则不可欺以曲直;衡其悬矣,则不可欺以轻重;规矩齐矣,则不可欺以方圆。”道德评价的“规矩”就是善恶二字。虽然善恶发生的根源不在评价自身,但善恶的内蕴和功能却完全在于评价。可以说,善恶范畴是道德评价所运用的标准体系中最基本的范畴,是判断行为与品德的最一般标准。

在伦理学上,善就是体现人与人之间关系的有利于他人和社会的行为价值的根本属性;相反,恶就是有害于他人和社会的行为价值的根本属性。一般说来,善的价值是发展道德关系的正面价值;恶的价值是危害道德关系的负面价值。即是说,善与恶皆以利益关系为深层基础。因此,所谓善恶标准,其本质还是利益标准。由于利益关系在道德领域又具体化为一定的道德核心、道德原则和道德规范,因而,善恶标准则是指行为是否符合一定的道德核心、道德原则和道德规范:符合的就是善,反之就是恶。所以,善恶标准也有其社会内容的。

首先,阶级社会的善恶标准具有阶级性和相对性。在无阶级社会,善恶标准自然没有阶级性,但在阶级社会里,不同的阶级之间都各有各的道德标准及其道德体系,甚至是根本对立的。就是现代西方社会,虽然大家都讲“人道主义”了,但是“人道主

义”的核心仍然是“个人主义”，有产者的“个人主义”与无产者的“个人主义”能有相同的标准吗？不同的阶级根据各自的原则和规范来评价行为的善恶，出现了完全不同甚至截然相反的善恶评价，这就使道德评价的善恶标准表现出相对性和不确定性。这也可以看作是善恶的阶级标准表现出的相对性和不确定性。

其次，善恶标准具有历史性和绝对性。善恶标准的阶级性绝不意味着“公说公有理，婆说婆有理”。事实上，除了它的阶级性和相对性外，还有其绝对性和确定性的一面。原因在于，善恶标准还有其历史性，或者说，在善恶问题上还有一个历史标准。所谓善恶的历史标准，是指在评价行为善恶时，要将它放到历史发展的链条关系中加以考察，看它是否有利于社会的进步和大多数人的幸福与完善。凡是有利的就是善，反之就是恶。当然，阶级标准总要受到历史标准的检验，由此来证明它在社会和历史发展中是否具有客观合理性。所以，善恶的绝对性和确定性也寓于相对性和不确定性之中，并因此而得以表现。

最后，生产力标准是道德评价的最高标准。社会进步是生产关系和生产力矛盾运动的结果，归根到底是生产力发展的结果。从这个意义上说，善恶的历史标准归根到底就是生产力标准；行为的善恶，只有从生产力标准的高度上去认识才能具有绝对意义。具体说来，凡是有利于生产力发展的社会行为，就是推动社会进步的善行；反之，凡是阻碍或破坏生产力发展的社会行为，就是危害社会进步的恶行。因而，道德评价总把“发展生产力”作为首要标准。

但是，在坚持“发展生产力”这个最高标准时，有必要明确两点：一是绝不能将生产力标准简单地理解为经济标准或金钱标准；如若这样，会导致见利忘义和拜金主义，最终阻碍生产力发展；二是不能排斥其他道德标准。这是因为，生产力标准一般并

不直接用来判断行为的善恶性质，而是具体地表现为反映道德关系的道德原则、道德规范、道德价值取向等等。就拿我国现阶段的社会道德来说，它的善恶标准就是“为人民服务”价值核心的、“集体主义”的道德规范体系；凡是符合这个规范体系的行政行为，必然有利于生产力的发展，因而是善的，反之即是恶的。同时，我们还应意识到，道德评价的善恶标准还是阶级性与历史性的对立统一，相对性与绝对性的对立统一，确定性与不确定性的对立统一。因此，在道德评价中，既要坚持历史标准高于阶级标准的原则，也要坚持“发展生产力”这个最高标准。

上面所说的善恶标准只是道德评价的一般标准，它们必须与管理规范相结合才能成为行政道德评价的标准。行政管理是运用管理职能来实现管理目标的道德实践活动，它的每一项活动都离不开道德评价。那么，行政道德活动的善恶标准是什么呢？这里，既要考虑到行政管理的技术规范，又要考虑到道德行为的道德标准。其中有三个问题必须明确。

其一，行政道德活动的善恶标准与它的政府性质和管理目标相联系。西方社会是资本主义的私有制度，它的道德原则是“个人主义”；西方政府也是资本主义私有制国家的政府，但政府又是管理国家公共事务的组织，因而它的核心目标则是“对公众负责”；这样，道德原则与管理目标之间发生了矛盾，所以就有“政治中立”这条原则。中国社会是社会主义的公有制，它的道德原则是“集体主义”；中国政府则是人民的政府，行政管理的核心目标则是“执政为民”；这里，道德原则与管理目标之间没有矛盾，于是就强调社会主义的政治觉悟。

其二，行政道德活动的善恶标准与行政管理的技术规范相联系。行政道德活动依靠其管理职能而进行，而管理职能的实现还要遵循那些具体的管理规范。事实上，每一项管理规范不但体现

着管理目标的要求，而且还具有现代科学技术的生产力内涵，因而，它们也就具有了善恶标准的功能。例如管理的一般规律（人本规律、组织规律、循环规律、择优规律、权变规律和反馈规律）、决策的基本原则（信息原则、目标原则、预测原则、客观原则、系统原则、智囊原则、优化原则、效益原则和可行原则）、行政组织的价值原则（平等、公平、公正、公共、民主）、组织构建的原则（集权原则、分权原则、民主集中原则和职位职权与人员配置原则）、组织活动和行为的原则（分工原则、层级原则、协调原则有序原则和公平原则）、组织设计的原则（有利于实现组织目标的原则、整体协调的原则、突出重点的原则、因事设职的原则、权责结合的原则、规范标准化和制度化的原则）、组织职权的设计原则（确保命令统一的原则、连续分级原则、权职对等原则、合理集权和分权的原则）、领导者正确用权的基本原则（合法性原则、民主原则和例外原则）、管理控制标准（定性标准和定量标准）、制定控制标准依据的原则（反映计划要求的原则、控制关键点的原则、体现控制趋势的原则、组织适应性原则和控制的例外原则）等等。它们既是行政管理的技术行为规范，也是它的道德行为规范。但是，绝不能以管理规范取代道德标准，如果那样的话，难免不脱离道德意识的支配；同样，也不能以道德规范取代管理规范，如果那样的话，难免不游离管理规范；两种倾向都是背离道德精神的。

其三，行政道德的评价标准依其活动的多样性而具有层级性。行政道德评价的最高标准是与政府性质和管理目标相联系的管理原则，即如“执政为民”和“公正、公开、民主”等等。此外，那些具体的技术规范都是具有善恶评价功能的具体评价标准，当然，这里要有一个前提：道德意识。只有在道德意识的支配下，管理规范才具有道德评价的意义；否则，它们也只能是某

种技术规范而已。

三、道德评价的客观依据

道德行为本身是一个多种因素相互作用的动态过程，当主体按照一定的道德标准评价自己或他人的行为时，又如何确定行为与道德标准的一致与否呢？这就是道德评价的客观依据问题，即行为动机与行为效果的关系问题。在伦理史上，曾出现过“动机论”和“效果论”的不同主张，后来才产生了“统一论”。

动机论也叫道德善心论。康德认为，判断一个人的行为究竟道德与否，要看他是否从“善良意志”出发。他举例说：如果一个人看到别人溺水，只要他内心想到要去救人，不管他救与不救，他的行为都是道德的。显然，动机论虽然注重内心的道德完善，但将意识活动等同于道德行为了。

效果论一般为功利主义幸福论者所坚持。他们认为，道德价值取决于行为的实际效果，与动机好坏没有关系。例如穆勒讲：对于一个救出落水者的人来说，不管他的内心如何卑鄙，他的行为都是道德的。可见，效果论虽然将道德引向了实际行动，却又无视行为动机的作用。

统一论是马克思主义伦理学的原理。在这里，动机是道德行为的直接起因，效果是道德行为的实际后果。道德行为过程中的动机、效果及其相互关系，是道德评价的客观依据。

那么，如何来认识行为动机呢？所谓动机，是指行为主体在与他人和社会的关系中，自觉追求一定目的的愿望和意图。它是行为过程的主观方面，是道德意识的重要内容，包含着对道德理想、道德原则、道德规范乃至人生目的的认识；它是道德行为的起因或出发点。一般说来，动机在道德行为选择和道德评价中都有着十分重要的作用，它的正确与否总要直接规定和影响人们

的行为方向。例如，良好的动机能够帮助人们从道德上认识自己对社会、集体和他人所负有的责任，从而作出有益的、高尚的道德行为；相反，不良的动机，往往使人作出有害的、卑劣的行为。因而，在道德评价中，分析和确认行为动机的善良与否，也就成为评判行为公正与否，评价本身恰当与否的关键因素。

那么，如何来理解行为效果呢？所谓效果，是指行为主体的个别或一系列行为给社会和他人的实际后果。它反映的是行为过程的客观方面，并且是由动机所引发的行为实践及其客观结果。在伦理学上，效果不仅包括与动机相联系的预期目的的实现，而且包括行为活动过程及其影响。

那么，又如何理解动机与效果的相互关系呢？首先，在道德行为总体上，动机与效果的善恶属性是相互贯通和两相一致的。不难理解，任何动机都包含着对某种效果的预测和追求，任何效果也都是由动机的支配所形成的；好的动机一般会引出好的结果，坏的动机往往引出坏的结果；特别是在最终意义上，动机的善恶与效果的善恶总是两相一致的，这就是“善有善报，恶有恶报”的逻辑。同时，某种动机引出某种效果后，这种效果又会强化原来的动机，甚至激发新的动机，引发新的行为过程，产生新的行为后果，如此循环往复，相互促进，相互转化。

其次，动机与效果的善恶统一往往是充满着复杂差异和矛盾的对立统一。从理论上讲，每一个具体行为或某一行为过程的某一阶段，动机与效果的关系大致有这样几种类型：一是善恶性质和程度相当，即善的动机引出同等程度的善的后果，恶的动机引出同等程度的恶的后果；二是善恶性质相悖，即善的动机引出了恶的后果，恶的动机引出了善的后果；三是善恶性质相当而程度相异，即善的动机引出高于或低于预测程度的善的后果，恶的动机引出高于或低于预测程度的恶的后果；四是善恶性质相同，即

单一的善或恶的动机引出了善恶兼有的后果，善恶兼有的动机引出了单一的善或恶的后果；五是善恶性质的不稳定或不确定，即不稳定的动机对应于不稳定的后果；不稳定的动机导致不稳定的后果；不稳定的动机导致相对稳定的后果；稳定的动机导致不稳定的后果。如果说生活中会出现“好人办坏事”、“好心不得好报”、“瞎猫撞上了死耗子”、“歪打正着”等等，也都在上述类型之中。

最后，动机和效果的统一是以实践为基础的曲折过程。一个具体的行为动机，不管是善还是恶，看起来好象是即兴而生，其实是在外部环境某种诱因的多次刺激下，由倾向、欲望到意图的逐步迁移过程，是一个由不自觉到自觉、由动摇到坚定、由多元到专一的过程。动机引起行为后果的情形也是如此，也要经历一个较长的甚至漫长的过程。尤其是那些事关重大的道德动机，就更是如此。所以，不仅要从矛盾和差异性上理解动机和效果的统一，还要从过程性上理解动机和效果的统一，尤其是要从实践过程上来理解。实践是动机和效果由此而彼、由彼而此的桥梁，并且是道德标准发挥作用的现实基础。离开了实践，善良的动机也仅仅是一个动机，卑劣的欲望也仅仅是一个欲望，根本无以达成动机与效果的统一，甚至连动机的善恶与否也是难以确定的。况且，道德实践原本就是一种改造主观世界和客观世界的创造性活动，必然涉及到个人与他人、个人与社会之间的利害关系，因而也会受到物质或精神的、社会或个人的各种因素的制约和影响，从而使动机和效果的统一不但呈现出顺利与挫折、成功与失败的反复，而且是一个或长或短、长短交替的曲折过程。

当然，动机与效果无论表现出怎样的复杂情形，都要在道德实践中表现出来，总要在行为过程的前后联系中表现出来。因此，只要把它们放到一个相对完整的实践过程中去考察，从行为

的来龙去脉上去分析，就可以把握动机与效果的各种联系，作出正确公正的道德评价来。

第四节 道德评价的基本方式

道德评价的标准、依据和方式是一个完整的评价机制。明确了评价标准和评价依据，还要明确评价方式。道德评价的基本方式就是社会舆论、传统习惯、内心信念。

一、社会舆论

社会舆论，又称公意，就是公众的议论。在伦理学上，是指以一定道德原则和规范为理性依据的公众，在他们的生活环境中表达、交流、传播关于道德现象的评价性看法及其倾向性态度。如果进一步分析的话，它包括口头议论和大众传播工具、自觉舆论和自发舆论、正式舆论和非正式舆论、积极舆论与消极舆论等相关形式和内容。若论自觉舆论，其实也是正式舆论，主要是指有利于国家与民族的进步和发展，又能为公众所接受的精神力量。它的特点在于，有明确的目的和意图，有国家或社会组织操控的舆论机构。在内容上，它以明确的政治、法律、经济、文化、道德以及某一时期的政策为中心；在形式上则以报刊、影视、广播为主；同时，舆论主体表示对这些内容和形式负责。自觉舆论在道德评价中具有重大作用，因为，它可以在极大的范围内或在全社会中起到扬善抑恶的作用。若说自发舆论，其实也是非正式舆论，是人们在实际生活和传统习惯的基础上，通过不自觉的议论、取舍而形成的社会精神力量。它的特点在于没有明确的目的和自觉的意图，没有正式的表达机构和工具，在内容上没

有系统性，在形式上表现为日常生活中的自发评价。它造就了无所不在的善恶分明的氛围，使不道德行为受到强大的精神压力，其作用不但强大而且也直接。正式舆论与非正式舆论、自觉舆论与自发舆论既是相对独立的，又是相互统一的。一方面，自觉舆论不断地巩固和充实着自发舆论的信心和内容，自发舆论则是自觉舆论的社会基础；一方面，正式舆论要想真正发挥作用，必须与非正式舆论协调一致，非正式舆论一旦上升为正式舆论，又可以扩大其社会基础。

社会舆论还有积极与消极之分。一般说来，凡是有利于改善社会风气、培养优秀道德品质、抵制各种不道德行为的舆论，就是积极舆论。相应地，凡是引起社会道德风气败坏、降低社会成员的道德水平、助长不道德行为的舆论，就是消极舆论。事实上，真理和谬误、正确舆论和错误舆论、积极舆论和消极舆论往往交织在一起，因而在进行舆论评价时，首先要分清是非，清除消极舆论的成分。

二、传统习惯

在伦理学上，传统习惯是指人们在长期的道德生活中所延续下来的被普遍接受和习以为常的行为倾向和价值实现方式。从本质上说，传统习惯也是一种社会意识形态，也是道德关系的反映，有自己的鲜明特点。首先它具有历史继承性。它是历史地形成并沿袭下来又为现代人所接受的传统行为规范和生活习惯，因而是一种既成的、积淀性的社会心理现象，往往成为最直接的道德评价标准。例如“不偷窃”，“不撒谎”，“不贪恋他人妻女和财产”，“不做假证诬陷他人”，本是《摩西十戒》的内容，至今仍是最基本的行为信条。再如我们曾谈到的“诚信”、“廉洁”、“宽容”、“文明”等道德品质，其实都是悠久的、优秀的传统习惯的

人为焕发。其次，它具有稳定性。道德本身就有稳定性特征，而传统习惯的稳定性更加突出。因为传统习惯不但取决于社会历史条件和文化生活状况，而且还有地理环境和民族性格等多种因素，因而形成特有的民风民俗心理和行为活动方式，并长期影响道德生活和行为选择，表现出明显的稳定性。最后，它具有自发性。即是说，传统习惯不是从外部灌输的那种强加于人的精神动力，而是源于主体对于道德生活的直接体验和心理积淀，是一种“自发”地产生并“自发”地发挥作用的精神力量。在内容上，传统习惯之中自然包括进步与落后、积极与消极、精华与糟粕的相关成分，虽然善恶有别，性质不同，但它们的影响和作用却是相当的。所以，也有“移风易俗”之说，对于那些现存的、落后的、陈旧的传统习惯，必须坚决摒弃。

传统习惯的作用，主要在两个方面。一方面，它是评价行为善恶的起码标准。它并非是道德原则和规范，而是道德原则和规范的补充形式。由于它总是与一定的民族情绪和社会心理相交织，因而在评价行为的善恶性质时，往往表现为一种自发的和最起码的衡量标准。另一方面，传统习惯又是评价行为总体善恶的重要依据。当我们评价某种行为总体的善恶属性时，既要根据行为者的具体动机和效果，还要根据行为者的一惯表现以及他对行为后果所持的态度来进行；由于行为者的一惯表现乃是他长期因袭道德传统，投身道德实践而逐渐养成的稳定的行为倾向和行为习惯，从这个意义上说，传统习惯必然是评价行为总体善恶是非的一个重要依据。显然，这两种客观作用，也就决定了传统习惯这个评价方式的现实意义。

三、内心信念

在伦理学上，内心信念主要是道德信念。它是指主体发自内

心的对某种道德原则、道德规范或道德理想的真诚信服和强烈的责任感。并且，它还是深刻的道德认识、强烈的道德情感和顽强的道德意志的有机统一，是道德品质的基本要素之一，是道德选择和道德评价的内在动力之一。内心信念绝不是人类天生先验的道德律，而是在漫长复杂的道德生活中凭借经验积累和理性思维而逐步发展起来的，它所形成的荣辱观、苦乐观等等，同整个社会的道德认识和理性系统都是一致的；或者说，它本身就是这种系统不断内化和升华的结果。因而，不同的社会文化背景，不同的教育程度，都会形成不同的内心信念。

在道德生活中，内心信念作为行为者自身进行善恶评价的惟一精神力量，主要是通过“良心”来发挥作用的。首先，就拿行政管理来说，内心信念会使公务员成为一个具有充分理性的职业活动家，使行政行为成为一种具有充分理性的职业行为。当公务员在内心信念的支配下，履行行政道德规范范畴，得到他人与社会的赞许时，也就因此获得了精神上的满足与快乐；如若作出了不符合内心信念的行为，除了要受到外部的谴责之外，自己也会倍感内疚和惭愧。这样，内心信念这个“道德法庭”也就直接发挥作用，成为自我评价的一个重要手段。其次，内心信念又是善恶评价的内在驱动力。人们在进行道德评价时，总有主动与被动之分，凡是主动的评价，一般都是内心信念的推动。一般说来，个人的行为动机和内心世界是别人难以全知的，而且也不可能随时评定其行为的善恶，一切只有自己心知肚明。在这种情况下，唯有内心信念才能使行为者自我省察和随时评价。因此，内心信念无疑是一种无所不在的内驱力，甚至是一种坚定不移、百折不挠的内驱力。所以说，“贫贱不能移，富贵不能淫，威武不能屈”。一个人一旦形成了坚定的内心信念，就会以强烈的道德责任感对所有的道德行为进行公正的评价和审判，促使人们自觉地

履行道德义务。

四、三种方式的互动关系

最后要说明的是，作为道德评价的三种基本方式，它们既是相互区别和相对独立的，又是相互穿插和相互促进的。

首先，它们是相互穿插的独立方式。例如，社会舆论虽然是一种外在的评价方式，但它的文化积淀和心理基础则是传统习惯和内心信念；再如，传统习惯既有外部表现也有心理结构，它的言论表现形态就是社会舆论，它的心理结构就是内心信念；还有，内心信念虽然是内在的，但它的形成和强化离不开社会实践，当然也有赖于社会舆论和传统习惯的心理基础和内驱力。

其次，在现实的道德评价系统中，它们总是形成合力的。其中，社会舆论以其广泛的大众性的“公意”而由表及里，传统习惯以其特有的个性心理和社会心理的结合优势而由常规看违规，内心信念则讲“原告”、“被告”和“检查官”集于一身而“三明对案”，最后作出“终审”。三种评价方式分别从不同的侧面，共同作用于一个具体的行为活动，这就形成了一个道德评价的运行机制。

最后，它们的综合作用还会形成强大的舆论力量、习惯力量、信念力量，营造出一个广阔的社会评价环境，同时通过宣扬和赞美符合社会道德原则的行为，激发服务于社会的强烈愿望；通过批评和谴责不符合社会道德原则的行为，使不道德者无地自容。如此促使全社会的行为主体都胸有成竹地按照特定的“模式”和“轨迹”去行动，达到扬善抑恶的评价目的，不断树立起奋发有为的社会风尚。

第八章

行政品德的养育

这里，我们将道德教育和道德修养并为一处，称之为行政品德的养育。道德教育是培养道德品质的道德实践活动，或者说是道德品质的一种实现途径。在行政生活领域，道德教育不但与业俱在，与人俱在，而且，它本身就是一个培养道德人格的职业场所。道德修养重在道德情操的形成和道德境界的提升，因而，它与道德教育实在是一对相辅相成的道德实践活动，并且是内驱力与外推力的相互作用和辩证统一。如果说，道德教育是一种来自外部的动力系统的话，那么，道德修养则是发生于主体自身内部的动力系统，而且还是道德教育目标得以实现的必由之路。所以，道德修养不但是道德品质最终形成的实现途径，而且也是道德活动的一个落脚点。

第一节 行政道德教育

一、行政道德教育的涵义

道德教育是道德活动一种重要形式。它是培养道德人格、造就道德品质、调节社会行为、形成社会道德风尚的社会实践活动。行政道德教育不仅是社会道德教育的重要内容之一，而且也是行政道德活动的重要内容之一。

所谓行政道德教育，是指国家行政组织为了培养和提高道德品质而有组织、有计划地对公务员施加道德影响的活动。我们国家的行政道德教育，就是从人民的根本利益出发，根据社会主义道德原则规范体系，运用多种教育形式，有目的、有组织、有计划地对公务员施加系统道德影响的过程。一般地说，完整的道德教育应当包括提高道德认识、陶冶道德情感、锻炼道德意志、确立道德信念、培养道德习惯等几个基本环节和步骤。

如此说来，行政道德教育的意义表现在两个方面。一方面，它是行政道德发挥作用的杠杆之一，是形成良好的行政管理风尚，促进行政事业良性运行和有序发展的一种重要手段。人类行政史表明，自从行政管理产生以来，任何社会都需要形成符合统治者要求的行政秩序以及相应的人际关系，但它们并非自发形成，而是必须借助道德教化的手段来达到目的。同时，行政道德本身也在不停地发生嬗变，其新旧过渡亦非自发联接或自然转化，同样需要通过道德教育来实现其除旧布新和清源节流的转化。另一方面，行政道德教育特别重视它的内化效果，由此成为行政品德得以形成的一种重要推动力。行政品德的形成与提高自

然离不开个人的自觉，但是，内驱力与外推力向来都是辩证统一的。俗话说得好：“人非生而知之，德非生而成之”。可以说，道德教育是行政品德得以形成和发展的必要条件和手段。康德曾经讲过，在人们道德品质的形成过程中，只有道德教育才能使人摆脱激情和情欲的不良影响。实际上，对于一个公务员而言，他的行政品德的形成乃至整个人格境界的提升，道德教育所起的作用都是无法替代的。因为它能使行政品德的形成按照一定的规律而有计划、有目的地进行，它是行政品德形成和发展的一个重要的外在动力系统。

自然，行政品德是行政道德教育所有活动的核心目标，行政道德教育则是将国家对公务员的道德要求转化为内在道德品质的一条实现途径。行政品德不但是行政道德教育的目标所在，而且也是人力资源培训和开发的重要目标之一。因此在行政生活领域，两者可以有机地结合起来。

二、行政道德教育的目标

行政道德教育的目标是行政品德。讲到行政品德，就要涉及到行政道德人格。因为，行政道德人格的某些结构性特征，更有助于我们对行政道德教育的决策和控制。

行政道德人格是一种具体的人格。人格是一个多学科概念。在伦理学上，人格通常被认为是一个人在一定社会中的地位、尊严和作用的统一体，是做人的资格和为人的品格的总称，是人所应具有起码权利。简言之，人格就是做人的尊严、价值和品质的总称。一般说来，它有四个特征：一是人格具有社会性。即是说，人格不是与生而来的东西，是人们在长期的社会实践中逐渐形成的，并且受到社会环境尤其是经济关系的制约。它包括生活技能的掌握、社会规范的习得、文化信仰的传递、个性心理的发

育等等。因此，人格必然具有社会性。二是人格具有个体独特性。所谓个体独特性，就是不可替代的个性。人格在心理、性格、品德、能力、言行等方面形成独特结构，并与他人明显区别开来。三是人格具有全面整体性。由于人格是做人的尊严、价值和品质的总和，因而反映的是个人的整体面貌。四是人格具有相对稳定性。人格一旦形成，也就具有了“本性难移”的稳定性，在相对稳定的社会环境中，将长期保持不变。但是，社会环境和生活条件总是不断变化的，人格也就或多或少地发生相应的变化。

所谓道德人格，就是个人人格的道德规定性。它有这样几层涵义：首先，道德人格是个人的脾气、习性与后天道德实践活动所形成的道德品质和道德情操的统一；其次，道德人格标示着人类与其他类存在物的区别。个体通过加入道德关系、参与道德生活，意识到自己所负有的道德责任与道德义务，以及人生价值和意义，从而自觉地选择做人的范式，培养自己的道德品质，丰富和完善自己的精神世界，体现出人与动物相区别的内在规定性；还有，在伦理学上，行政人格与道德人格和人格都是同义语，因而，它同样具有社会性、个体独特性、全面整体性、相对稳定性的特征。在行政伦理学上，行政人格的特性也是如此；最后，人格既有善与恶的性质区别，也有高尚与低下的层次之分，而且，人格层次是衡量人性优劣的标志。可见，行政道德人格其实就是行政道德品质，只是两者的认识角度有些不同而已。

行政道德人格或行政品德有高下层次之分，那么，根据不同的角度和层面，就可以分出以下几种类型。首先，从主体对社会现实的认识看道德人格，可以分为逆反型、认同型和超越型。一是逆反型：对社会占主导地位的道德体系持冷漠、拒绝、敌对态度的个体道德人格；二是认同型：对社会占主导地位的道德体系

持认同、信仰、遵奉态度的个体道德人格；三是超越型：对社会占主导地位的道德体系不但持有认同、信仰、遵奉的态度，而且是出自主体的理性认同、自觉信仰和自由选择。其次，从主体主观作用的发挥看道德人格，可分为被动适应型、主动适应型和创造性适应型三种。一是被动适应型：对占主导地位的道德体系采取消极服从、被动趋同的态度，显现出很大的盲目性；二是主动适应型：对占主导地位的道德体系采取积极赞赏、主动趋同的态度，并主动调节自己的行为，使行为价值取向与道德体系的价值取向保持一致；三是创造性适应型：不仅满足于对道德必然性的主动适应和积极趋同，而且据之进行合乎逻辑、合乎规律的道德创造。最后，从人的综合素质看道德人格，可分为他律型、自律型、自由型三种。一是他律型：主体在社会道德体系面前缺乏道德自主能力，道德必然性成为一种外在的、异己的力量；二是自律型：主体对社会道德规范的遵守，不是出于外在的压力，而是出于道德自觉，即自觉地将外在的道德必然性内化为内心信念，并约束、指导自己的行动；三是自由型：主体基于对道德必然性的认知和把握，在履行道德义务时，完全摆脱了任何外在性和异己性的特征，达到“随心所欲不逾矩”的状态，成为道德人格发展水平上的最佳类型，或者说是一种理想人格。

理想人格是道德理想的内容之一。道德理想包括两方面涵义：一是追求和向往的完美道德关系和道德风尚，二是追求和向往的完美道德人格。也就是说，理想人格显然是一定道德原则、规范的结晶或道德的完美类型，是一定道德所认定的各种善的集合，是一定道德为人们树立的最高行为标准，是道德理想的内容之一。自从阶级出现以后，理想人格也就打上了阶级烙印。所以，衡量理想人格是否先进和高尚的标准必然是历史标准和生产力标准：看它是否符合社会前进的方向，是否符合社会生产力的

发展,是否符合大多数人的利益。因此,对于我们的公务员来说,一个理想人格究竟成立与否,只要看它是否具有“人民公仆”的内涵,是否具有“执政为民”的内容,就可以达到目的了。

三、行政道德教育的过程

行政道德人格的培育,其实就是培养行政品德的一种教育活动。在伦理学上,称之为道德教育过程。在行政生活领域,运用多种形式培育公务员道德品质的教育活动就是行政道德教育过程。

道德教育之所以成为一种现实的教育过程,可以归因于三条理论依据。一是人性的可塑性。人性是人的自然属性和社会属性在人生上的辩证统一。人生其实就是一个自然人发展为社会人的生理心理发展进程。人的自然属性固然大可不变,但社会属性却是“性相近,习相远”。二是主体的能动性。自由创造是人类的本质属性,素质追求是人类的永恒追求,其中也包括对道德素质的追求。三是教育的普遍性。教育是人类的一大创举,道德教育同样是一大创举。纵观历史发展,古今中外,各行各业,都从未中断过道德教育活动。

道德教育是统一的社会教育过程的一个组成部分。社会教育是一个广泛的社会科学范畴。与社会教育相比,道德教育有其突出的特征:一是内容上的广融性。即是说,它广泛地融合了各种社会关系中的道德要求,并通过道德教育使人们全面地理解和掌握这些道德要求。二是过程上的兼进性。即道德认识、道德情感、道德意志、道德信念和道德习惯诸环节的兼行并进。三是起点上的多端性。即在道德教育开始时,往往根据教育对象和教育内容的特点,选择那些迫切需要解决而又最能体现教育效果的实

际问题而实施教育。四是过程上的重复性。即是说,道德品质的形成绝非一朝一夕之事,它是一个长期反复的过程,因之决定了道德教育过程的重复性。五是功能上的实践性。即是说,道德教育必须适应当前社会实践的客观要求,必须引导受教育者在各自的岗位上实实在在地践行道德义务,教育者必先自律,率先起到示范作用。

不仅如此,道德教育过程还包括广狭两种涵义。广义的教育过程是教育者和受教育者共同完成道德教育内容和任务的过程。狭义的道德教育过程是受教育者道德品质形成的一般过程,大体上包括五个环节,即提高道德认识、陶冶道德情感、锻炼道德意志、确立道德信念、养成道德习惯。事实上,凡是成功的道德教育,都是将行为的外部要求转化为内部动机的结果。即是说,道德教育不仅将道德知识和道德要求灌输到每个人的思想中,还要使之成为个人的道德需要和道德信念,并在道德实践中不断地加以强化。换言之,道德教育必然是广义道德教育过程和狭义道德教育过程的结合和统一,而且,广义道德教育的内容和任务,必然通过狭义道德教育过程来实现。因此,道德教育在本质上乃是一定社会和群体,为了使其成员接受和遵循他们的道德行为准则,自觉履行道德义务,而有目的有组织有计划地实施教育活动的实践过程。或者说,它是一个培养理想人格、造就道德品质、发展良好社会风尚的活动方式及其实践过程。

当然,我们所关注的行政道德教育,是社会主义的行政道德教育,它不仅具有一般道德教育的基本特征,而且还具有现代行政职业的社会主义特征。例如,它的教育目标,自然是培育具有“执政为民”的道德素质的理想人格;它的教育对象,是我国行政工作岗位上的所有公务员;它的教育内容,是体现“集体主义”道德原则的行政道德规范体系;它的教育组织是我们国家的

各类行政组织；它的教育形式，是职业道德教育和社会道德教育相结合、多端教育和多样教育相结合等等。行政道德教育过程的实现，当然也是广义道德教育和狭义道德教育的有机结合，并且也是通过狭义道德教育的五个基本环节而进行的。

首先，提高道德认识。这个环节的任务，是帮助公务员正确理解个人对社会、对职业、对他人应尽的道德义务，正确理解社会主义道德的道德原则、道德规范、道德范畴以及社会主义行政道德的规范范畴、道德品质和理想人格，成为一个具有一定道德科学知识的社会主义行政工作者。

其次，陶冶道德情感。这个环节的任务，重在使公务员形成与其道德认识相一致的道德情感，或者改变与应有的道德认识相抵触的道德情感，形成“为人民服务”、“执政为民”、“利国、利政、利人、利身”那样的道德情感，或如“诚信”、“廉洁”、“创新”、“宽容”、“文明”那样的道德情感。

再次，锻炼道德意志。这个环节的任务表现在两个方面。从客观方面说，道德意志需要在克服现实条件制约、落后势力阻挠和错误舆论的非难中经受锻炼；从主观方面说，道德意志需要在克服自身能力的限制、个人欲望的冲突、情绪状态的波动中经受锻炼；

还有，确立道德信念。这个环节的任务，是把外在的道德要求转化或升华为坚定的、一贯的道德信念。

最后，养成道德习惯。这个环节的任务，是使公务员把自觉的道德认识转化为实际的道德行为，经过日积月累而成为日常生活习惯。

这里谈到的五个基本环节，仅是一个相对静止的道德教育过程。实际上，道德教育绝不是立竿见影和一次性完成的，而是一个循环往复和持续不断的渐进过程，并且还要有相应的途径和方

法。

四、行政道德培育的方法

在行政生活领域，人力资源的培训和开发已经是重中之重，其中也包括行政品德的培育。现代管理科学业已建立起一套培训开发的方法论体系，它包括培训开发的对象结构、分类结构和方法结构。

首先，行政品德教育的培育对象包括阶层培训对象和职能培训对象。

所谓阶层培训对象，就是对管理各个阶层的成员而进行的培训。它一般包括：领导干部培训、管理人员培训、监督人员培训、骨干人员培训、新成员培训等。因此，阶层培训是基于共同的需要、对应于各管理阶层，在横的方面建立培训项目所进行的培训。阶层培训的目的是对组织中各阶层的职责、规范、作用和机能得到明确的理解。当然，由于阶层的不同，其职责、规范、作用和机能的要求也就有所不同。其中，领导干部层是战略机能；管理人员层和监督人员层是战术机能；而且，阶层越是往上，培训对他们要求的抽象度越高，其内容往往是组织发展的大计；对于较低的阶层，其要求则主要集中在具体的并且是实际的事项上。因此，在制定培训计划、决定培训方式时，对各阶层的要求必须充分考虑，以避免培训的盲目性。

所谓职能培训对象，就是对根据管理的各种职能对其成员（例如计划和决策、组织和人事、领导和指挥、控制和监督等）而进行的培训。也就是说，职能培训是在履行各自职务的基础上、以必要的提高专门知识和技能为目的的培训项目。它依据管理任务将组织分为几个纵向层次而进行培训，因此，也可以说是行政管理的专业实务培训。当然，职能培训中也有必要按照阶层

划分来进行。

其次，行政品德教育的形式分类为职前培训、在职培训和非在职培训。

职前培训是只组织对新公务员在职务分工前进行的培训，其形式有一般性的职前培训和专业性的职前培训。

在职培训，是一种带职带薪的培训学习。根据培训对象的不同，可分为共同性培训和专业性培训。根据培训性质和目的的不同，还可分为补充学能培训、人际关系培训和运用智慧思考培训。学能培训是针对执行现任工作所需知识的欠缺部分予以补充，使其胜任现职，提高效率。根据培训课程的不同，再分为技能培训、学识技能培训、行政管理培训。人际关系培训是为了使新成员尽快融入组织的人际关系，形成团结、和谐和相互间的合作的人际关系所进行的培训。根据主要课程的不同，又有人群关系培训、意见沟通培训和领导统御培训的分别。运用智慧思考培训，是指组织为解决有关问题指定部分成员聚合在一起，激励他们高度运用智慧与思考，群策群力地提出处理问题的策略、程序和方法，以协助领导解决问题。它还可分为解决问题培训、创造力培训、激荡脑力培训、模拟培训、激发意愿培训和发挥潜能培训。

非在职培训，是指组织成员暂时离开现职，脱产到有关学术机构、学校或其他组织参加为期较长的学习。

当然，这些外在的教育活动最终都要归结为主体的自我教育。所谓自我教育，是指教育者在他人的启发和诱导下，对自己的品德及其表现进行自我认识、自我监督、自我克制和自我改正，以便提高自身道德境界的主观努力。由于自我教育的教育者和受教育者都是自己，因而需要本人发挥理性思维能力，对主体的“我”和客体的“我”作全面审视和反思。当然，自我教育并

非是一个独立的方式，也非纯粹的“内心独白”，它有赖于其他教育方式的配合及其功能的发挥，还要借助工作实践来持续自己的“心灵体操”。

最后，行政教育培育一般采取六种基本方法。

第一，理论培训。这是旨在提高主管人员管理水平和理论水平的一种方法，一般采取短训班、专题讨论会等。学习内容主要是某些方面的基本理论或新动态、新成果，或就某一重要问题进行研讨。德国一些培训中心实行的“篮子计划”，很值得我们借鉴。它的做法是：把一些经常遇到的管理问题，编为有针对性的具体问题，放在一个篮子里，由学员自抽自答，进行讨论。

第二，职务轮换。这种方法是使受训学员在不同部门、不同职位上轮流工作，使其了解更多的岗位职责，积累不同的管理经验。常用的形式有两种，即非主管工作的轮换和主管职位间的轮换。

第三，提升，包括有计划的提升和临时提升。前一种方法旨在培养那些有发展前途、拟在将来提拔到更高一级职位上的主管人员。后一种方法是由于某个职位临时出现空缺，组织便指定某位有发展前途的下级主管人员代理其职务。在代理期间，代理者作出决策和承担职责时取得的经验和心理上的磨练，都是其他培训方法所无法替代的。

第四，设立副职。这种副职旨在培训学员，一旦完成培训任务，副职随即撤消。为了有计划地培养管理梯队，有些副职或助理也可以长期设置。

第五，研讨会。这种研讨会是指集中有关人员对具体问题进行集体讨论和决策，使参与组织决策讨论的受训学员了解和学习利用集体智慧来解决问题的方法。

第六，辅导，即“传、帮、教”。对于负责培训的主管人员

来说，辅导是一种常规的方法。辅导者要注意培养受训学员的信心和独立工作的能力，培养他们在处理人、财、物、时间、信息等方面的管理技巧。

教育或培训方法是一个开放的体系。除了上述六种方法以外，还有参观考察、案例研究、深造培训等许多方法。各类各级组织可以根据自己的组织特点、学员特点和培训目标的基本情况，选择适合的培训方法，达到道德教育的目的。

这里，我们还要谈谈行政人格培育应该坚持的基本法则。

首先，培训内容必须与组织目标相结合。培训的目的是提高学员的素质和能力，以便适应现职或新职的要求，保证组织目标的实现。因此，组织目标始终是培训活动紧紧围绕的中心。也就是说，培训的内容绝不能与组织目标脱节。

其次，传授道德知识必须与总结受教育者的经验相结合。道德知识既是前人实践的理论成果，又是现实生活中群体道德经验的结晶，并且是一种培育理想人格的教育资源。但要真正使受教育者得到认同，还要分析他们的利益需求，使之在他们的感性体验中得到确认。例如“廉洁自律”，可谓是一种由来已久而又倍受推崇的道德知识。如果是“笑廉不笑贪”的庸俗风气，那么，受教育者在感情上很难接受“廉洁自律”的说教，甚至产生逆反；但是，有了《大贪官备忘录》这样的道义力量，“廉洁自律”必然为受教育者所崇奉。

再次，榜样示范必须与集体影响相结合。在现实生活中，榜样往往是无声的命令，因而，榜样示范的意义非常重大。关键在于，教育者向受教育者展示英模人物的成长历程时，要做到实事求是，平易近人。所谓“集体影响”，就是通过各种教育方式，在特定的集体中造成一种既重视受教育者的个性特征，又不乏统一意志、彼此尊重、相互感染、相互监督、相互信任的气氛，以

提高集体素质来提高集体成员个人的道德素质。古人所谓“蓬生麻中，不扶自直”，就是这个道理。更何况社会主义行政管理的集体素质与其集体成员之间的“集体影响”呢！

还有，扬善教育必须与斥恶教育相结合。肯定或嘉许善行，同时也是否定恶行，而且是一种正面教育的方式。但是，“扬善”并不等于“斥恶”。斥恶不但是对恶行的直接否定，也是一种扬善的过程，甚至是一种难能可贵的扬善行为。实践证明，仅有扬善教育是远远不够的，只有与斥恶相结合，并通过斥恶来扬善，才能显示出一个道德体系的真正威力和魅力，才能显示出“两手都要硬”的辩证逻辑，才能使受教育者的道德人格坚定不移。

最后，群体教育必须与自我教育相结合。所有外在的教育活动最终都要归结为主体的自我教育。外在的教育不过是自我教育的群体动力机制。所谓自我教育，是指教育者在他人的启发和诱导下，对自己的品德及其表现进行自我认识、自我监督、自我克制和自我改正，以便提高自身道德境界的主观努力。由于自我教育的教育者和受教育者都是自己，因而需要本人发挥理性思维能力，对主体的“我”和客体的“我”作全面审视和反思。或者需要有相应的考核和绩效指标，尤其要借助管理实践来持续自己的“心灵体操”。当然，自我教育并非是一个独立的方式，也非纯粹的“内心独白”，它有赖于各种教育方式的配合及其功能的发挥。

不难看出，行政道德教育是一种实践性极强的教育活动，而且还是新一轮行政改革中的道德教育活动。因而，理论创新、体制创新、人格创新、教育创新便成为时代潮流。所以，现实生活中的行政道德教育，还要在坚持道德科学体系的同时，坚持面向改革、面向实际、面向未来的创新精神。

第二节 行政品德修养

一、行政品德修养的涵义

行政品德修养是公务员在其行政管理领域所进行的道德修养。而且是公务员所特有的一种极为重要的从政修养。修养是一个涵义广泛的概念,一般是指人们在政治、道德、学术、技艺等方面所进行的勤奋学习和涵育锻炼的功夫,以及经过长期努力所达到的能力水平和思想品德。可见,修养既是一种动态的行为和手段,又是一种内在的能力和品德。因而在伦理学上,主体为了培育自己的道德品质,自觉地运用社会道德规范在意识和行为上所进行的自我审度、自我锻炼、自我改造和自我完善的所有活动,就是道德修养。其中,既包括依据一定的道德原则和规范而进行的学习、体验、对照反省、检查评价等心理活动和各种外在的实践活动,也包括经过这种活动、经过长期努力之后所形成的道德情操、道德品质和道德境界。

道德修养之所以发生,是由于主体价值目标的实现所需要的主观条件尚不具备或不完全具备,即是说,道德修养有其内在的矛盾根据,因而是人生发展的一种必然选择。道德修养要解决的矛盾很多,但最主要的是两对:一是主体自身的感性欲望与道德理性之间的矛盾,二是新旧道德之间的矛盾。道德主体的感性欲望与道德理性之间的矛盾,其实就是社会道德要求与个人道德选择能力之间的矛盾。由于社会道德要求总要以规范体系和理想人格的方式表现出来,所以在客观上就要求个人的道德选择能力与它一致或相适应,这样才能使个人能够自觉地按照既定的道德要

求去履行对社会对他人的道德义务。从这个意义上说,道德修养实际上就是要不断地克服自己的情欲、意志、行为习惯等方面的弱点,与社会的道德要求保持一致。因此,个人道德选择能力的提高必然会增强自己的道德理性,净化自己的感性欲望,从而使两者达成一致。当然,社会道德的客观要求有着不同的层次,道德选择能力的提高也就有一个由浅入深、循序渐进的过程。新旧道德之间的矛盾,实际上就是个人因消极道德因素的影响而形成的低下品德与先进社会道德所要求的高尚品德之间的矛盾。它常常表现为两种对立的道德意识之间的尖锐斗争,表现为是与非、好与坏、正与邪、善与恶等对立道德观念之间的斗争。这种内心深处的斗争,善的正确的一方要想战胜恶的错误的一方,主体就必须在个人利益上作出一定的牺牲,因此,它是一种困难的甚至是痛苦的道德选择过程。在这个过程中,修养者的自觉性有着极其重要的作用,它能够使人严于解剖、勇于纠正自己,以便最终完善自己的理想人格。也就是说,为了达到道德修养的目的,主体在认定社会道德要求的前提下,还要将感性情欲的宣泄纳入道德理性所允许的范围之内,实现理性对感性的驾驭和超越;同时,还要坚持不懈地用先进的道德观来武装自己,克服消极道德因素的不良影响。当然,新旧道德的区分并非都是一目了然的,因而在修养活动中,解决后一对矛盾要比解决前一对矛盾复杂、艰巨得多。

作为一种自我解剖、自我完善的道德活动,道德修养与道德选择、道德评价和道德教育相比,也具有鲜明的个性:一是主体所具有的高度自觉性。道德修养的内驱力源于个人的道德需要,所以,主体所进行的自我批判和自我斗争,就不是受制于某种外力的胁迫,而是完全自觉自愿、自主自为的行为活动,通俗地讲,就是集“原告”、“被告”和“法官”于一身,是一种高度自

觉的道德修养行为；二是主体所具有的明确的向我性。其他道德活动方式的对象可以是他人和社会，唯有道德修养只能以自我为对象。由于修养主体与修养对象完全合一，于是就表现出那种发自内心的更新自我、超越自我的修养特征；三是内容上的针对性和全面性。所谓针对性，可以公务员为例。他们在行政岗位上不但必须进行道德修养，而且也是针对他们的工作领域，而非家庭或其他生活领域。所谓全面性，一方面是指个体道德活动诸要素围绕着人格完善这个中心，构成了一个相互联系、制约和影响的修养系统；一方面则表现在修养时间的长期性上，就是说，道德修养是人生的持久活动。借助这些特征，道德修养的涵义便不难理解了。

二、行政品德修养中的道德境界

提升道德境界，是道德修养的根本目的。凡是具体的道德品质，就必然表现出一定的道德境界，并且是道德修养的成果之所在。所谓道德境界，是道德主体通过道德修养所达到的道德觉悟程度，以及所形成的品德状况和情操水平。可见，道德境界与道德品质、道德情操同样是道德修养的目的和结果。可是，道德境界与道德品质、道德情操有差别。因为，道德境界毕竟是道德品质和道德情操水平高低的尺度；或者说，道德品质和道德情操是有层次差别的，能够标明其差别的标志就是道德境界。正因如此，道德修养不但以形成道德品质、涵育道德情操为目的，也以提升道德境界为目的。

道德境界犹如阶梯，有着不同的层次和等级。孔子曾将不同境界的人分为“小人”、“君子”、“仁人”和“圣人”。现代著名哲学家冯友兰先生则将精神境界分为“自然境界”、“功利境界”、“道德境界”和“天地境界”。在国外，瑞士现代心理学家又把人

的道德境界分为“单纯的个人规则”、“他律的绝对规则”和“自律的相对规则”三个等级，……他们对道德境界所作出的概括极富启发意义，有许多值得借鉴的地方。那么，在当前的现实生活尤其是行政管理领域中，我们应该如何认识形如阶梯的道德境界呢？这里，我们根据人们对公私关系的认识和态度并参照道德人格的层次性，将行政人员表现出来的道德境界分为三种。我们之所以以公私关系作为划分依据，不仅因为它是我国社会主义社会生活中的一个普遍性问题，而且还是“道德与利益”这对基本矛盾的集中反映。

一是大公无私的道德境界。这种境界的道德主体有着坚定不移的“为人民服务”的理想信念，他们一心为公、公而忘私，对本职工作极端地负责任，能够将有限的生命投入到无限的为人民服务中去，终身不渝地为他人的幸福和社会的进步而呕心沥血，鞠躬尽瘁。这种道德境界虽然不怎么广泛，却是一种为人敬仰、众望所归的“先进性”道德。因而，它不但标志着道德境界的最高层次，而且主导着道德发展的时代潮流，不断地开辟着道德发展的前进方向。

二是先公后私的道德境界。这种境界的道德主体重在坚持“集体主义”的道德原则，他们在主观上总是力图将个人利益与集体利益和社会整体利益有机地结合起来，力图通过壮大集体利益而实现和增强自己的个人利益。在处理现实利益关系时，他们也是先集体后个人、先他人后自己，必要时则能够克制甚至牺牲个人利益。与“大公无私”相比，“先公后私”具有最大的广泛性，并且旗帜鲜明地反对和抵制“先私后公”和“自私自利”的恶劣行为。

三是公私兼顾的道德境界。这种境界的道德主体总想摆平公私关系，他们既不想放弃个人利益，也不想损害他人和集体利

益；他们既想维护集体利益和他人利益，又不愿损失自己的个人利益。这种“公私兼顾”的道德境界在现实生活中虽然具有一定的广泛性，但也极易发生分化：或者上升到更高一级的道德境界，或者倒退到“自私自利”的境界上去。

这三个层次的道德境界其实还有善恶之分，如果从道德行为和不道德行为的意义上看问题，“大公无私”可谓是现实生活中的“超前性”道德，因而众望所归；“先公后私”是一种符合社会主义道德关系的“一致性”道德，并且是社会主义道德所特有的典型特征，又是“大公无私”的社会基础，还可以通过道德修养不断地向最高境界升华。对于第三种，虽然愿望不差，但脱离实际，因为“公私关系”同“义务与权利”的关系一样，在社会生活中，要想确保个人利益的实现，就必须首先去创造集体利益；否则，“公私兼顾”就与“假公济私”难分界限；而“假公济私”和“自私自利”显然是不道德行为的品德类型，是为人类道德发展所唾弃的。

三、行政品德修养过程与方法

道德修养的过程一般包括认知阶段、认同阶段和践行阶段。所谓认知阶段，就是道德主体在修养过程中了解和认识道德要求的阶段。处于认知阶段的修养主体，在社会舆论的宣传教育 and 道德评价等活动的推动下，通过接受各种信息了解社会所要求、肯定和排斥、否定的道德原则、规范及其相应的行为方式，认识它们的重要性以及与自身行为的关联性，在这些信息的对照分析中，看清自己的道德现状，明确差距及其原因，从而为自我修养提供相关的道德知识。所谓认同阶段，就是在道德认知的基础上，结合自身职业生活的经验和体验，从内心深处接受社会对于职业生活的道德要求，并在情感上形成相应的道德趋向，从而确

立相应的理想人格及其修养目标。显然，这是社会所提倡的道德原则及规范的一个内化过程，也是实质性的道德修养活动的开始。所谓践行阶段，就是将理想人格的修养目标付诸于实践，扬弃道德原则规范的抽象性和一般性，使之个性化、现实化。这既是修养主体进行自我斗争的最集中最激烈的阶段，也是决定道德修养能否成功能否达标的关键阶段。

当然，修养过程的阶段性划分并非是绝对的。在现实的行政生活中，这三个阶段往往是彼此渗透、相互重叠的。况且，一个修养过程的完成，并不意味着道德修养活动的完结。事实上，它是一个永无止境的循环往复的实践过程。

道德修养的目的是解决心理上的道德矛盾，提高自身的道德素质。而要想达到目的，还要找到适当的方法。行政道德修养的方法是一个开放的体系，但最根本、最普遍的是四种方法。

第一，认真学习。举凡道德修养，必须重视学习。行政道德修养，也是一样。一是学习马列主义、毛泽东思想，尤其要学习邓小平理论和“三个代表”的重要思想。因为，邓小平理论是建设中国特色社会主义的指导方针，“三个代表”的重要思想是我们党的立党之本、执政之基、力量之源。二是学习社会主义道德知识，不断加深对社会主义的道德理论、道德原则、道德规范的理解，不断提高善恶判断的能力和道德修养的基本功。

第二，树立典范。公务员心目中的道德典范，可以产生发自内心的敬仰，时刻引导自己向着更高的道德境界发展。所谓典范，是指历史上或现实生活中能够体现一定社会或阶级的道德理想，被人们视作理想人格化身和道德选择楷模的杰出人物。无产阶级的革命导师和领袖、无数革命先烈、社会主义新时代涌现出来的英雄模范人物，都表现出了高尚的道德风貌，为我们树立了光辉的典范。例如方志敏、周恩来、焦裕禄、郑培民等等。在公

务员的心目中，如能始终耸立这种具有崇高理想人格的楷模形象，也就必然时时事事以他们为镜子，经常在心灵深处与他们对话，使自己的言行总是得到及时的自律、自鉴、自洁。我们身边涌现出来的先进人物，在很多方面都表现出了良好的道德品质，也可以用以对照自己，“以人之长，补己之短”，达到提高道德素质的目的。

第三、省察克治。用通俗的语言来说就是自我解剖或自我批评。“省察”是指经过反省找出自己思想和行为中的不良倾向和习惯；“克治”是指整治和克服省察出来的不良倾向和习惯。鲁迅先生认为，一个有道德的人要“严于解剖自己”，人贵有自知之明，对自己应该有一个客观的认识，即所谓“反听之谓聪，内视之谓明，自胜之谓强”。只要我们在生活中做到“严于解剖自己”即做到“反听”、“内视”、“自胜”，就能不断地完善自己的人格。这里，关键是要有改恶从善的勇气，而勇气的有无又在于“心底无私”的道德境界。因此，“省察克治”既是一种道德修养的方法，又是一种自我解剖的品德。

第四，必须慎独。此语出自《礼记·中庸》：“莫见乎隐，莫显乎微。故君子慎其独也。”意思是说，那些道德高尚的人（君子）就是在个人独处、无人知晓（隐）的情况下，也不做丝毫（微）有损道德原则的事情。也就是说，“慎独”首先是一种崇高的道德境界和道德品质，同时也是一种高度自觉的道德修养方法。说它是境界，是因为它标志着一个人的道德修养达到了高度自觉的程度。说它是方法，是因为这个人的高度自觉程度依靠严格自律和自我监督的方式而实现的。

道德修养的方法还有不少，具体到不同的公务员个人，完全可以根据道德境界的实际水平建立起一套适合自身需要的修养方案来。

后 记

按照原来的设想，本书的最后一章是“行政道德的走势”。其中，计划写三个问题：一、“人的自由发展”是行政道德的终极目标；二、行政道德建设是行政道德历史发展的实际进程；三、“队伍建设”是行政道德建设的关键。现在看来，这一章可以省去了，至少是暂时的省去了。那么，为何要省去这一章？主要有三点考虑。其一，省去这一章，并不影响读者对于“发展趋势”的领悟；其二，省去这一章，反而显得重点突出了；其三，我们应该尽量考虑一下消费心理。

最后，我们再次重复一下这段话：“根据‘十六大’精神，国家人事部提出：以队伍建设为主题，以完善创新制度为动力，以能力建设为核心，以作风建设为重点，力争用五到十年时间，建立起充满生机活力、法制体系完备的公务员制度，造就一支具有‘公仆意识’的专业化的公务员队伍。”毫无疑问，这是当前和今后进行行政道德建设的根本目标。

作 者

2003年3月2日



论文写作，论文降重，
论文格式排版，论文发表，
专业硕博团队，十年论文服务经验



SCI期刊发表，论文润色，
英文翻译，提供全流程发表支持
全程美籍资深编辑顾问贴心服务

免费论文查重：<http://free.paperyy.com>

3亿免费文献下载：<http://www.ixueshu.com>

超值论文自动降重：http://www.paperyy.com/reduce_repetition

PPT免费模版下载：<http://ppt.ixueshu.com>

阅读此文的还阅读了：

- [1. 日公共退休基金加速投资海外](#)
- [2. 将生命伦理学原则应用于学生管理之中](#)
- [3. 建立国家公共农业技术推广服务体系](#)
- [4. 论公共伦理学在公共管理硕士培养中的地位和作用](#)
- [5. 行走在经纬云裳端](#)
- [6. 帮助中小企业发展 政府如何出招——中小企业到底有多重要](#)
- [7. 新兴的学科公共管理伦理学](#)
- [8. 公共管理伦理学的基础和特征](#)
- [9. 人口·经济·政治·意识形态和老年保障——浅论老年保障制度建立和发展的社会因素](#)
- [10. 公共管理模式嬗变的伦理学分析](#)
- [11. 我国农村公共服务现状的研究综述](#)
- [12. 关于进一步完善地方政府公共财政投资管理体制的研究](#)
- [13. 2005年西方知识界重要事件综述](#)
- [14. 对“公共管理伦理学”的历史可能性的证明](#)
- [15. 农村文化建设不该被冷落](#)
- [16. 我省公共财政管理问题透析](#)

- [17. 新世纪十年我国图书馆公共精神回顾与思考](#)
- [18. 作为消费的批判或批判的消费化](#)
- [19. 公正:我国公共行政追求的主要目标](#)
- [20. 大型公共绿地对当代城市空间形态的影响](#)
- [21. 切实履行公共财政职责促进新农村建设](#)
- [22. 权力与艺术——关于公共空间艺术设计的思考](#)
- [23. 对当前建筑行业管理中的伦理学分析](#)
- [24. 提高公共服务能力 做公众出行的有力支撑者](#)
- [25. “公共”、“公平”:图书馆的灵魂](#)
- [26. 我国公共体育场馆商业化管理研究](#)
- [27. 公共大跨度建筑屋面的保温施工法](#)
- [28. 项目外包——企业的公共大餐](#)
- [29. MCI公司的麻烦有多严重?](#)
- [30. 建立健全基本公共服务体系的思考](#)
- [31. 知识分子：在公共与个人之间——读韩石山《少不读鲁迅，老不读胡适》](#)
- [32. 嘉祥县工商局把《山东工商行政管理》当作执法参谋](#)
- [33. 加尔布雷思的忧虑](#)
- [34. 城邦文化:从公共意识到民主法治的嬗变](#)
- [35. 塑造公共管理者道德存在的观念——读《公共管理伦理学》有感](#)
- [36. 少食洋快餐](#)
- [37. “颐和星苑”杯《镜像崂山》——春、夏、秋、冬系列摄影比赛的通知](#)
- [38. 公共气象研究](#)
- [39. 公共图书馆项目化管理研究](#)
- [40. 赤峰市财政学会](#)
- [41. 新兴的学科:公共管理伦理学](#)
- [42. 北京物流业欢迎港资进入](#)
- [43. 公共外语课怎样结合专业?](#)
- [44. 试论公共管理伦理学的产生逻辑——兼评张康之教授的《公共管理伦理学》](#)
- [45. “捐款管理公证”值得叫好](#)
- [46. 环境经济手段的比较研究](#)
- [47. 上海市职业教育公共实训基地考察](#)
- [48. 西方城市公共空间理论——探索全面的公共空间理念](#)
- [49. 公共利益界定的实践性思考](#)
- [50. 见证卫生信息化发展 见证祖国辉煌](#)