

制度倫理與信念倫理：內地行政倫理建設的途徑

婁勝華*

行政倫理是指行政倫理主體在行使公共權力、管理公共事務、提供公共服務等職業活動中，應遵守的道德原則與行為規範。不同的行政主體具有不同的倫理規範，對於從事公共行政職業的公務人員來說，行政倫理還應包括其履行職務所應具備的行政人德性規範。行政倫理建設是指通過對行政倫理的制度規範與對行政人員的信念倫理教育等方式，實現行政主體行為符合職業倫理規範，從而獲取公共行政與社會之間的良性互動過程，達到社會善治的目標。因此，從行政倫理的建設途徑看，主要有制度倫理與信念倫理兩條途徑。

一、制度途徑：行政倫理的制度化

行政倫理制度化是指將公共行政領域內的倫理原則和道德要求進行法律化與制度化，對於約束與規範的對象來說，就是使其必須遵守的行政倫理要求的外部化與他律化，把行政人的倫理責任盡可能以制度形式確定下來，使原來非強制性的行政倫理轉化為法律與制度的強制性形式，使其成為明確的客觀責任與義務，規範與約束行政人正確而有效地行使公共權力。

行政倫理的制度化有利於利用制度化的規章約束和引導公共組織及公職人員的行為，防止公共權力的濫用以及潛在的利益衝突，作為解決行政責任衝突的重要手段，制度化的行政倫理規範可以使道德要求作為一種規則與習慣被固定下來，既能夠為公職人員處理倫理矛盾供給基本的行為規則與穩定的倫理規範，又可以通過自身所蘊含的倫理精神，鼓勵公職人員充分意識自身需要履行的責任和義務及自覺地規範行為，還可以為管控政府工作人員的行政活動提供機制保障，實現行政倫理對行政活動的強制性約束。因此，倫理制度化是行政倫理價值實現的堅實基礎和強力保證。

應該說，內地改革開放以來，隨着國家公務員行為規範化建設的進行，已經初步構築起以《公務員法》為核心的多項配套法規和細則相輔助的規範公務員管理的制度化法規。在管理制度上，監督制度、激勵制度和錯誤追究制度等方面的建設也取得了一定的進展。但是，在行政倫理制度規範與機制方面仍然存在着相當的不足。

(一) 行政倫理制度化不完善

儘管中國內地行政倫理建設的制度雛形已經顯現，但還很不完善，存在很多問題。首先，行政倫

* 澳門理工學院公共行政高等學校教授

理的法律化程度不高。到目前為止，內地尚未有出台一部行政倫理的專門法律，在《刑法》、《公務員法》、《行政監督法》等法律中雖然含有部分行政倫理法規條文，但是，缺乏系統性，過於籠統，且難以執行與落實，其約束力和權威性明顯不夠。其次，過多的紀律化規定。法典缺失與紀律化條文過剩是內地行政倫理法制建設存在的一個主要問題。多數的行政倫理制度往往多以中共中央、國務院、中紀委、人事部等部門以黨紀、政紀等“紅頭文件”形式出台的規定、通知、決議等紀律化文件方式，如《中國共產黨黨員領導幹部廉潔從政若干準則》、《關於對黨和國家機關工作人員在國內交往中收受的禮品實行登記制度的規定》等。這種紀律化規定空泛零散，不夠詳細具體，難以具體執行；許多規範條例往往只規定了行為，卻沒有說明具體責任；對一些違背道德行為缺乏量化標準；針對違法亂紀行為的防範措施不足，故而行政實踐中各種違反倫理規範的現象屢有發生。

(二) 行政倫理管理的組織建設較為滯後

迄今為止，雖然國家與地方先後陸續成立了監察委員會，但是行政倫理的監督與實施仍然是在黨委、政府、紀委、人事部門、監察部門等多元多頭的兼管之下進行的，缺乏統一、獨立、專職的管理主體。專職監管機構的缺失，導致內地行政倫理規範的制定、執行與監督呈現出多元兼管特徵。其弊端在於：一方面，黨委掌握着行政倫理規範的制定權，卻缺乏對黨委權力進行糾偏的制度設計，黨委(尤其是各級黨委的書記)的權力超越其應有的邊界；另一方面，缺乏對各級黨政部門“一把手”的有效監管措施，即在組織制度設計上，沒有建立起對各級行政部門最高領導者的權力進行有效約束機制。

(三) 以思想政治建設代替行政倫理建設

首先，公職人員對自身職業身份和職責缺乏認識，將政治觀念與提供公共服務、維護公共利益的職業倫理要求相混淆。其次，在公職人員的倫理評價中，以政治標準代替道德標準，政治考核代替道德評價，政治的世界觀與人生觀代替倫理道德的價值觀，政治思想建設代替倫理道德建設。再次，在行政倫理建設的推動力方面，往往通過政治力量自上而下推進，導致過分依賴政治權威和領導權威，以政治推動行政倫理建設。可以說，在某種程度上，內地的行政倫理建設仍然屬於政治建設範疇。

(四) 考核與獎懲機制不合理

首先，雖然《公務員法》對公務員的考核、獎勵與懲戒作出了相應的規定，但是其考核內容卻存在不健全的情況。比如，對公職人員的考核應全面考核公職人員的德、能、勤、績、廉。而實際上，工作實績才是重點考核的內容。如此，則會推動公務員一味追求行政績效，而忽視其他方面內容。其次，與考核相對應的獎懲機制也存在與現實需求不相適應的情況。例如對考核優秀的公職人員給予獎勵，但獎勵往往以精神獎勵為主、物質獎勵為輔。某種程度上則會阻礙公職人員提升行業素質與職業倫理的動力。因此，現行的行政倫理建設中缺乏健全的考核與激勵機制是導致公務員行為失範的原因之一。針對上述問題，需要加快行政倫理的制度化進程，尤其是法制化建設，即行政倫理立法工作。

第一，行政倫理制度化的內容：行政倫理立法建設。從世界各國行政倫理法律建設實踐看，美國《政府倫理法案》(1978年)和《政府倫理改革法案》(1989年)對公務員道德進行了明確規定；1992年制訂的《美國行政官員倫理規範》規定了包括收受禮物、經濟利益衝突、公正執行公務、濫用職權、政府外活動等行為規範。1993年的《公共部門僱員倫理行為準則》對公共部門僱員應當具備的行政

道德提出了具體標準和要求。英國在 1925 年制定《榮譽法典》規範公務員從政道德，禁止公務員濫用公權獲取利益。2006 年又出台了新修訂的《公務員守則》，全面闡釋了公務員應遵守的道德行為規範。德國 1967 年制定了《聯邦懲戒法》。澳大利亞 1979 年制訂了《國家公務員行為指導原則》，強調公務員的誠實、廉潔、正直的價值原則。加拿大制定了《公務員行為準則》和《加拿大公共服務倫理規範》。日本集中立法推出了《國家公務員倫理法》與《國家公務員倫理規程》。新加坡制訂了《防止貪污法》、《許可證法》、《沒收貪污所得利益法》和《公務員懲戒規則》等法律。韓國 1981 年通過了《公職人員倫理法》。墨西哥制定了《公務員職責法》。

借鑒國外行政倫理立法實踐，中國內地應將行政倫理上升為法律，使行政倫理具備法律效力和作用。因此，需要由全國人民代表大會或其常務委員會制定一部統一的專門性行政倫理法規法典《公職人員倫理法》。其內容涵蓋政治、經濟與業務行為規範等，包括總則與基本原則、倫理管理與監督組織設置、職務禁止行為、禮品的申報、利益迴避、法律責任等。其次，完善行政倫理立法體系，還需要制訂一些配套法律。一是修訂與完善《中華人民共和國憲法》對行政倫理的明確規定，使《公職人員倫理法》的效力與權威的實施獲得更加堅定的依據與保障。二是制定《公職人員倫理行為準則》，以及《廉政法》、《舉報法》、《政務信息公開法》、《公職人員財產申報登記法》等與行政倫理相關的配套性法律。

行政倫理立法是通過法律手段將行政道德的基本要求與原則加以定型化、條文化與制度化，其對行政主體具有硬約束功能，是外在於行政主體的一種強制性的、權威性的、懲戒性的制約力量。通過行政倫理的立法，能夠發揮立法的引導與懲戒功能，確立勤政、廉政導向，懲戒違法違規行為，為建設廉潔高效的法治政府提供法律保障。

第二，行政倫理制度化的組織保障：行政倫理組織建設。從西方國家行政倫理組織建設的實踐看，為了保證行政倫理立法的實施，設立相應的管理與監督機構來規範公職人員行為，加強懲戒並主動接受來自社會各界的監督，西方國家都設計了各具特色的行政倫理的管理與監督專門機構。美國在議會、司法與行政三個系統都設置了不同的監督機構。在眾議院內設置“眾議院行為規範委員會”；在政府系統設立“美國政府倫理辦公室”；在司法系統設立“司法道德委員會”。加拿大政府設置的“利益衝突和倫理協調委員會辦公室”是管理行政倫理事務的專業機構，其職責是管理與監督行政倫理規範的實施。英國 1994 年設立了諾蘭公職道德規範委員會，其主要工作是考察並瞭解公眾對公職人員遵守行政行為道德規範的評價與意見。瑞典採用“議會監察專員制度”。奧地利設置了“紀律委員會”。可以說，管理監督機構的設置使得公務員行政倫理制度的執行常態化。

借鑒西方國家行政倫理組織建設的經驗，中國同樣需要設置專門的行政倫理管理與監督機構。具體設想是，為了增加機構的權威性與獨立性，在中央政府設置國家法定機關——“公職人員倫理委員會”，委員會成員由全國人大選舉產生，對全國人大負責並報告工作。地方政府設立相應的“公職人員倫理委員會”，委員由地方人大選舉產生，對地方人大負責並報告工作。除了人大權力機關內設置的“公職人員倫理委員會”外，各級監察機關內應設立專門的“倫理辦公室”。為保證該機構的工作力度和效果，需要以法律形式授予其對行政主體的倫理訓導權、倫理質詢權、倫理考核權、倫理褒揚權、倫理警示權、倫理懲戒權，以及行政和司法建議權等，該機構對特定行政主體行使上述權力的主要依據是匿名的群眾倫理評議和倫理建議。可見，該機構的主要職責是進行行政倫理的諮詢、評議和監督。也就是說，該機構全面掌管處理有關行政倫理的相關事務，可以提出行政倫理規範的意見，審

查與行政倫理相關的報告，對公職人員行政倫理失範行為進行調查，實施懲戒手段，確認懲戒處分等。

第三，行政倫理制度化的核心：行政監督機制的完善。行政倫理的監督可分為內部監督與外部監督。在內部監督方面，具體有黨內監督、人大監督、司法監督、行政監督等。目前，中國內地體制內權力監督仍然存在“上級監督遠，同級監督軟，下級監督難”的問題。因此，黨內監督要認真執行《中國共產黨黨內監督條例》。在人大監督與行政監督方面，要依據行政倫理行為規範制定嚴格的科學崗位責任制、廉潔責任制等工作制度，推進專門監督機構的恆常化工作。在外部監督方面，要加強包括第三方監督在內的社會監督。為了便於社會監督的開展，政府部門必須堅持嚴格依法政務公開的原則，加大行政行為的公開程度。有些行政機關已對外公佈其監督投訴電話，這是一種對公職人員建立行政倫理外部監督機制的方式之一。同時，推行電子政務，促進政策上傳下達過程中信息不受損，避免“尋租”行為，將行政倫理失範行為扼殺在形成之中。在加強群眾監督和社會輿論監督方面，保護憲法賦予公民的監督權力，當公民的合法權益受到政府行為侵害時，有權提起行政覆議與行政訴訟，可以對行政違紀、違法現象進行檢舉。雖然各級紀檢監察部門開通了“舉報熱綫”、網絡舉報等方式方便公民參與監督，但是在制度上卻缺乏相應的保障措施，如舉報人的人身安全、是否應該獎勵舉報人等。因此，應立法保護舉報人。至於社會輿論監督包括新聞輿論監督與網絡輿論監督等。從現實情況看，網絡監督的效果有目共睹，已成為一種強有力的監督方式。因此，有必要加強與完善網絡監督機制，使其能夠規範化地進行。總之，通過拓寬監督渠道，完善行政倫理的內、外部監督，使之形成監督體系，才能取得良好的監督效果。

第四，行政倫理制度化的有效手段：問責、獎懲、防範等機制建設。首先，建立有效的行政倫理責任問責機制。由於現行行政倫理制度存在着責任不明的情況，導致行政自由裁量權得不到有效的控制，公職人員的行為失範屢有發生。因此，需要推進行政倫理問責的法制化，明確劃分行政權力和職責以及行政倫理失範的問責範圍和問責程序，糾正行政不作為和亂作為的行為。其次，建立有效的行政倫理的獎懲機制。一是要加大對行政倫理責任履行不力或行為失範的行政人員懲罰力度，使行政倫理失範者付出相應代價，提高失範的成本，從而杜絕行政倫理失範行為的發生；二是建構行政倫理道德補償機制。對行政人員履行行政倫理責任的代價予以補償，包括精神獎勵與實際物質利益補償。精神獎勵和物質獎勵並重，可以把獎勵和幹部的選拔任用機制相結合，同時，建立預防腐敗的“高薪養廉”激勵機制，實行體現廉者厚養原則的養老金制度，激勵公職人員積極地履行行政倫理責任，追求正當的個人價值。再次，建立有效的行政倫理失範的防範機制。行政倫理預防機制的建立，除了需要增加政府透明度和公信力外，建立官員財產公開申報登記制度是一項有效的措施。儘管目前一些地區開始建立官員財產公示的試點工作，但是，全國範圍的官員財產公開尚未推開，公開的深度和廣度也還不夠，因此，需要加快公開步伐，擴大公開範圍，細化公開事項，提高公開的效果。

二、信念途徑：行政倫理修養與教育

如果說行政倫理的法律化是外在強制的話，那麼，公職人員的倫理修養就是堅守行政倫理的一種自覺自願的內在控制。肯定制度設計和安排在行政倫理建設中的基礎性地位，並不是否認公職人員倫理修養在行政倫理建設中的作用。實際上，制度只是行政倫理建設取得成效的一個必要條件，而不是

充分條件。制度不是萬能的，同樣存在着局限性。制度是由人來設計和安排的，人的理性局限性和行政管理的複雜性，使得制度很難做到完美無缺。制度倫理功能的實現有賴於公職人員自身的倫理覺悟和道德能力。公職人員倫理修養與德性體現的是人的整體精神存在狀態，包括追求高尚道德的內心動力、道德選擇的責任感、獨立進行倫理道德選擇的能力等。作為一種內在品質，倫理修養與德性體現了個體道德人格的整體生成和個體道德行為的高度自律，具有穩定性和持久性，它不會因外在環境變化而動搖，具有恆久地抵禦各種誘惑的力量，能夠自覺地服務於公共利益。如果公職人員具有很高的倫理修養與道德自覺，那麼，即使沒有制度，同樣可以做到按照行政倫理的要求從事公共管理與公共服務。而行政倫理建設的根本任務就是通過各種途徑培育具有倫理修養與德性的行政人。而公職人員的倫理與德性培育的具體方法可分為道德教育與道德修養兩類。道德教育是將外在道德規範轉化為公職人員的內在品德，從而使其遵守道德規範。道德修養以自律形式存在，是行政人主動將外在道德規範轉化為自己的內在品德。道德修養具有極其重要的價值，因為他律只有轉化為自律並通過自律的過程才能起作用。

然而，就當代中國的行政倫理教育而言，存在流於形式的問題，出現“泛政治化”的倫理教育形式與“理想化”的教育目標困境。一是倫理教育形式以運動式為主；二是倫理教育內容以“政治道德”為核心，兼顧“生活道德”，卻忽視“公務道德”；三是倫理教育手段與方法單一。仍然以傳統的灌輸方法為主。可見，這種“運動式”的教育形式、理想化的教育目標、灌輸式的教育方法、缺乏倫理教育知識的行政倫理教育沒有切實尊重倫理教育的規律性，實際效果差強人意。

從提高行政倫理教育的針對性和實效性出發，可以從以下幾方面加以完善：一是教育對象注意分層次，公職人員因崗位不同、類型不同、層次不同，其具有的行政倫理應有所區別，而目前行政倫理教育對象未有很好地分層次、崗位與類型進行。因此，需要根據教學對象的不同特點，分層次地開展教育活動，因材施教，做到有的放矢，並且要將領導幹部作為行政倫理教育的重中之重。二是教育內容注意系統化，在內容上，既需要有政治道德與生活道德，更應突出公務倫理；既需要繼承古代官德教育內容，更要結合國情，突出當代行政倫理價值；既需要吸收國外倫理教育的理論與共同內容，更應突出適合當代中國需要的行政倫理教育，從而加強公職人員對行政倫理的職業認知，從情感上激發公職人員對行政倫理的信仰。三是設置合理的倫理教育培訓時間，公職人員的行政倫理的教育培訓可以分為職業入門培訓和週期性培訓，也可分為內部培訓和專項培訓。入職時的行政倫理教育培訓可以為公職人員樹立正確地行政倫理價值觀。而週期性培訓，如每月或每季一次的培訓教育等，則有利於鞏固與加強公職人員的倫理意識，防止違反行政倫理行為的發生。四是教育途徑與形式注意多樣化，針對現行行政倫理教育中存在的較為單一的以傳統灌輸為主方法，要將案例教學、行為訓練、情景模擬、專題講座、分組研討、角色扮演、實地考察等多元教育方法引入倫理教育實踐之中，應充分利用“微博”“微信”等網絡平台宣傳教育，注重分析公職人員日常工作中行政倫理角色的衝突問題，從而使公職人員更易於掌握與接受相關的職業倫理知識，使公職人員的倫理教育不再流於形式。

除了學習與教育外，公職人員的行政倫理修養還可以通過自省、慎獨與實踐方式來獲得。自省與慎獨本質上是公職人員進行自我監督的過程，要求公職人員在沒有外在監督情況下自覺按照道德規範和準則的要求行為。而實踐是公職人員進行倫理道德修養的一條主要途徑。可以通過開展豐富的實踐活動來加強對公職人員的行政倫理教育。可以以觀看電影、電視、參觀訪問等方式提高公職人員對行政倫理的認識；以評比、表彰、宣傳先進人物事跡等方式來激發公職人員的行政倫理信念。對先進人

物事跡的宣傳與展現，能夠對公職人員產生行政倫理價值的向上引導，促進公職人員積極塑造更加健全的行政倫理人格。

通過倫理教育與實踐，公職人員能樹立起行政倫理的信念與自主性。所謂倫理自主性，是指在公共行政活動中，作為有倫理意識的行政主體，公職人員對其所面對的倫理問題能作出價值判斷與倫理選擇，同時為其價值判斷與倫理選擇行為而承擔相應的道德責任。其主要表現：一是情感自願，是行政倫理運行的基本前提，是指公職人員將根據自身道德標準選擇的行動視為一種自我價值的實現過程。由此，在情感上自願形成的行政倫理和道德信念會成為引導其行為的一種動力。二是認識自覺，指公職人員對行政倫理規範具有極高接受程度。因此，公職人員的行政倫理行為不是外在被動的要求，而是建立在對道德及自我修養深刻認識基礎上選擇的理性自覺。就公職人員的行政倫理意識來說，要作為一種精神力量去支持公職人員在行政管理工作中能夠承擔起自身的道德責任以及堅定行政倫理理想的一種信念。公職人員樹立堅定的行政倫理意識可以認識到自身所肩負的行政責任，能夠在行政管理工作中自覺地履行義務，並且不斷反省自身的行政行為，在道德層面進行自我控制。三是行為自主，指公職人員把倫理規範轉化成具體行動的自主能動性。公務活動中的公職人員不是工具性無意識主體，而是具有倫理意識的行為主體，需要對其所面臨的倫理問題自主進行價值判斷與倫理選擇。在面臨價值選擇與倫理問題時，做出正確的符合規定的價值判斷與倫理選擇行為。在複雜的工作和生活中，公職人員能夠根據事務的價值關係，勇於選取最值得選取的道德價值，遵循最值得遵循的倫理準則。

可見，公職人員的行政行為是否符合行政倫理要求，僅僅靠外在的制度性約束力量是不夠的，更重要的是公職人員自身對行政倫理的認知、約束和控制，樹立起堅定的行政倫理意識和公平正義的行政責任感。因此，公職人員內在的行政倫理意識與信念是減少和杜絕行政倫理失範與獲得廉潔高效行政的關鍵所在。

三、結語

應當說，對於當代中國政府轉變職能與建設服務型政府來說，行政倫理建設具有迫切性。而從行政倫理的建設途徑看，主要有制度倫理與信念倫理兩條基本途徑。制度倫理，即行政倫理的制度化，是中國內地行政倫理價值實現的堅實基礎和可靠保證。改革開放以來，中國內地的行政倫理制度化建設取得一定程度的進展。但是，在行政倫理制度規範與機制方面仍然存在着相當的不足，主要表現在行政倫理立法體系不完善，行政倫理管理的組織建設滯後，以思想政治建設代替行政倫理建設，行政倫理的考核與獎懲機制不合理。因此，需要加快行政倫理的制度化進程，尤其是行政倫理立法工作。一是以行政倫理立法建設完善行政倫理制度化的內容，制訂專門的《公職人員倫理法》，並修訂與完善《中華人民共和國憲法》對行政倫理的明確規定；同時，制定《公職人員倫理行為準則》，以及《廉政法》、《舉報法》、《政務信息公開法》、《國家公務員財產申報登記法》等與行政倫理相關的配套性法律。二是以行政倫理組織建設作為行政倫理制度化的保障。三是以行政監督機制的完善為行政倫理制度化的核心。四是建設問責、獎懲、防範等機制作為行政倫理制度化的有效手段。

雖然制度建設是行政倫理建設的基礎，但人的理性局限性和行政管理的複雜性，使制度很難做到

完美無缺。制度倫理功能的實現有賴於公職人員自身的倫理覺悟和道德能力。行政倫理建設的根本任務就是通過各種途徑培育具有倫理修養與德性的行政人。公職人員的行政倫理與德性培育的具體方法可分為道德教育與道德修養。從提高行政倫理教育的針對性和實效性出發，在倫理教育上，需要注意教育對象的分層次，教育內容的系統化，教育途徑與形式的多樣化，以及設置合理的倫理教育培訓時間。通過倫理教育與實踐，公職人員能樹立起行政倫理的信念與自主性，主要表現在情感自願、認識自覺與行為自主三方面。

總之，只有建立外在的制度性約束與培育公職人員內在的倫理信念，才能實現行政主體行為符合職業倫理規範，從而獲取公共行政與社會之間的良性互動，實現公正、廉潔、高效行政與社會善治的目標。

參考文獻：

- ¹ 劉祖雲：《當代中國公共行政的倫理審視》，北京：人民出版社，2006年。
- ² 羅德剛：《行政倫理的理論與實踐》，北京：國家行政學院，2002年。
- ³ 王偉：《行政倫理概述》，北京：人民出版社，2001年。
- ⁴ 張康之：《尋找公共行政的倫理視角》，北京：中國人民大學出版社，2002年。
- ⁵ [美]特里·L·庫珀(Terry L. Cooper)：《行政倫理學：實現行政責任的途徑》，張秀琴譯，北京：中國人民大學出版社，2001年。
- ⁶ [美]馬國泉：《行政倫理：美國的理論與實踐》，上海：復旦大學出版社，2006年。
- ⁷ 高振揚：《當代中國行政倫理建設的路徑選擇》，南京：南京農業大學博士學位論文，2010年。
- ⁸ 查麗豔：《行政倫理建設：有效防治行政腐敗的新視角》，載於《黨政幹部論壇》，2011年第3期。
- ⁹ 鄧楊睿：《中國行政倫理建設的制度化考量》，載於《哈爾濱學院學報》，2007年第3期。
- ¹⁰ 黃小梅：《公務員行政倫理建設困境及對策研究》，載於《遼寧行政學院學報》，2014年第6期。
- ¹¹ 李永軍：《剛柔並濟：公務員行政倫理建設機制的探索》，載於《遼寧行政學院學報》，2012年第11期。
- ¹² 屈亞、趙紅志：《中國特色行政倫理建設路徑探析》，載於《中共濟南市委黨校學報》，2013年第4期。
- ¹³ 朱銳博：《服務型社會治理模式下的行政倫理建設》，載於《長江大學學報》(社科版)，2014年，第37卷第7期。