

# 公务员行政道德失范的制度性原因分析及对策

王新云<sup>1</sup> 管淑侠<sup>2</sup> 李琴<sup>1</sup>

1 滇西应用技术大学傣医药学院, 云南西双版纳, 666100;

2 对外经济贸易大学, 北京, 100105;

**摘要:** 行政道德失范是指公务员在执行公务时其行为违背行政道德原则和规范的现象。公务员道德失范不仅会造成国家管理失序, 更会造成执政党信用危机。从制度层面分析, 行政机构设置、公共权力界限、公共权力监督、政府绩效评估和公务员行政道德教育等制度存在的缺陷是重要原因。实行大部门体制、政府信息公开、加大公共权力监督力度、建立科学的政府绩效管理制度及创新公务员教育制度等是遏制公务员行政道德失范的制度性对策。

**关键词:** 公务员; 行政道德失范; 制度建设; 制度创新

**DOI:** 10.64216/3080-1516.26.02.062

制度是一种长效机制。对公务员行政道德失范现象, 从制度层面上分析原因并制定相应对策, 有利于从根本上解决问题。

## 1 公务员行政道德失范及负面影响

国家和政府管理目标的实现依赖公务员的作为。公务员道德失范是指公务员在执行公务过程中发生的违背公务员职业道德原则和规范的现象。公务员行政道德失范主要表现为不作为的隐问题、低效的泛问题和渎职、失职、腐败等显问题。不作为表现为不履行职责和义务。低效表现为公共投入成本、非公共服务支出偏高, 处理行政事务的效率不高。渎职、失职表现为公共安全恶性事件频发、国家财产流失严重。腐败表现为权钱交易、权力交易, 行为性质是谋取私利。公务员行政道德失范不仅会造成国家和政府管理的失序, 更会造成执政党合法性危机, 降低公信力。

公共投入资金的来源主要是税收, 国家和政府管理的产出主要是社会效益。行政支出不能给社会带来效益, 就会加重纳税人的负担。如果对医疗保障、基础设施建设、公共教育、贫困救济等公共服务投入少, 不能满足公共需求, 而公务员自身和日常管理支出费用多, 会引起纳税人的愤怒。国家和政府管理非公共服务性的大量支出会引发公众对政府能力的怀疑, 造成政府信用危机。国家和政府管理低效到一定程度必然会导致政府财政危机。

渎职、失职和不作为导致有投入无产出甚至负产出, 给国家财产造成损失, 给人民生命带来威胁, 社会效益

负增长。这种行为是不勤政、不履行职责、缺乏公共精神的官僚作风的表现, 实质上颠倒了服务对象和服务者的关系。

腐败是最严重的公务员行政道德失范行为。在政治上, 腐败瓦解执政党的凝聚力, 破坏党同群众的密切关系, 使执政党失去群众基础。在经济上, 腐败使非生产性成本大幅度上升, 企业利润减少, 增加了投资风险。公共资源不合理配置造成资源浪费, 阻碍经济的发展。在思想文化上, 腐败会破坏主流意识形态的可信性, 造成公众信仰缺失, 影响社会风气。缺乏公共精神是不同层次的公务员道德行政失范的思想根源。治理腐败必须从治理公务员行政道德失范入手。

## 2 公务员行政道德失范的制度性原因分析

造成公务员行政道德失范的原因是多方面的。从制度层面看, 行政机构职能交叉重叠和权力过分集中、公共权力界限不明确是根本原因; 公共权力监督体系不完善、政府绩效评估管理制度落实是外部原因; 行政职业道德教育制度功能缺失, 部分公务员不进行自觉道德修养是内部原因。

### 2.1 行政机构职能交叉重叠权力过分集中

政府是一个按照完整统一的组织原则建立起来的横向部门分化、纵向层级机制的庞大组织体系。政府组织必须目标统一、领导指挥统一和机构设置统一, 强调严格按照规章制度运行以保障政府管理目标实现。如果上下级、各部门之间某一环节出现问题, 都会影响整个系统正常运作, 固守程序可能会导致效率降低。我国政

府机构进行了多次改革，逐步实现政企、政社、政事分离，但仍有不适应市场经济的方面，妨碍服务型政府建设目标的实现。第一，政府权力大多集中于一把手，其他领导权力有限。权力集中不利于权力制约。第二，条块分割的管理体系造成政府的桶状格局，部门之间职能交叉重叠，政出多门。第三，政府部门之间的利益冲突造成相互掣肘，降低了处理行政事务或突发事件的效率。孟德斯鸠曾经说过：“一切有权力的人都容易滥用权力，这是亘古不变的一条经验。有权力的人们使用权力一直遇到有界限的地方才休止。”<sup>[1]</sup>如果权力集中用于善政，能集中调动大量人财物解决当务急，但这种体制用于恶政治理起来难度很大，它是不作为、渎职和低效发生的重要诱因，为滥用公权留出了空间。

## 2.2 公共权力界限不明确

公共权力有两个属性：扩张性和腐蚀性。由于有国家强制力做后盾，公共权力有无限扩张的能力，可以渗透到社会的政治、经济、文化等领域。公共权力的持有者掌握着公共资源的分配，在权力使用中存在着将公共利益转变为私人利益的可能性。公务员行政道德失范的重灾区是行政许可领域。以往行政许可制度的弊端是：第一，行政许可设定权不明确，太多的政府机构设置了行政许可。第二，行政许可事项范围不明确，设定行政许可事项不规范。第三，行政许可程序繁杂，易导致“暗箱操作”。第四，政府重许可、轻监管，造成市场混乱危害公共利益。第五，行政许可制度对收费事项没有明确规定，使一些行政机关把行政许可变成权力“寻租”的机会。总之，权力集中且界限不明确，行政许可过多，易诱发公务员行政道德失范，是腐败治理不力的根本原因。

## 2.3 公共权力监督体系不完善

即使公共权力有明确的界限，没有有效的监督也不能遏制公务员道德失范。我国对公共权力的监督虽已形成了相互合作的运行机制及具体操作制度，但还不能构成有力的公共权力监督体系。在平行监督很多环节存在盲区，重视事后监督，预防监督薄弱。如人大的监督尽管有权威性，但兼职人大代表缺乏精力对具体问题进行持续监督和适时监督。民主党派监督、群众监督和舆论监督只能通过有监督权的机关受理才起作用。政府部门所处的地位使社会公众无法全面、真实、准确地接触到

监督对象信息，分散的公众监督难以形成集体行动。行政机关内知情者的很多举报材料落到被举报人之手，影响了监督的作用和效果。司法监督是事后监督，重惩罚轻预防。这种缺乏独立性和权威性的监督体系，内与外、上与下不协调的监督机制，难以形成对公共权力全方位监督的合力，留下了公共权力不作为和滥用的制度真空和执法死角。我国反腐败过去习惯于“运动反腐”，现在实际依靠的是“权力反腐”，这种现实状况使很多人迷信机会，迷信后台，迷信政治，法治意识薄弱。

## 2.4 政府绩效评估管理制度落后

政府部门所处的对公共资源的垄断支配地位，使政府管理活动不容易像私人部门那样注重经济效益。政府缺乏外部竞争压力，也缺乏提高效率和服务质量的内在动力，极易导致行政行为不计成本，公共资源浪费严重。绩效评估是一种对政府行政的评价制度，通过评价政府的行政行为及结果，提高行政绩效。我国政府绩效评估制度起步较晚，仍处于探索和试点阶段，还没有统一的政策指导和法规保证，没有制定出科学的政府绩效评估指标体系，一些地方政府以GDP作为硬指标，不能很好地处理经济建设与社会发展、环境保护的关系。我国目前的政府绩效评估也缺乏公众参与的有效机制。

## 2.5 公务员行政道德教育制度功能缺失

民本位或官本位倾向是服务型政府和管理型政府的分水岭，官本位流行会侵蚀民本位思想，导致公务员价值观扭曲。我们的思想政治教育工作制度很多，自我检查、批评和自我批评、民主评议等制度都能定期执行，但这种教育制度的缺陷是基层官员向上级负责，民主评议不敢讲真话。上级和群众关系脱节，对民情局限于数字文字，人本观念匮乏，不能触及灵魂深处，特别是行政道德情感培植环节薄弱，使一些公务员对公众缺乏尊重、同情和爱护，在价值观上偏离主流意识形态，使部分公务员职业道德教育流于形式。

## 3 遏制公务员行政道德失范的制度性对策

“腐败现象无所不在，始终存在，而且反复出现，这就表明，不能把它看作是通过目标明确的行动即可消除的一种机能障碍”<sup>[2]</sup>。制度性的问题要通过制度建设、制度创新去解决。要把公共精神融入各项制度中，以制度安排落实服务、廉洁、公正、效率等责任意识，用制度张扬公共精神，规范公务员的意识和行为。

### 3.1 完善微观分权制度实行大部门体制

西方国家以三权分立制防止权力集中，社会制度差异使我们不能简单照搬此法。但分割权力是制约权力的根本方法。党内重大事项的集体决策制度和领导集体内部微观专项分权负责制度是我党探索的适合我国国情的权力制约制度，进一步完善这一制度的关键是把有关国计民生的决策失误风险降至最低及出现风险如何补救问题研究透。在行政体制上，党的十七大报告提出，要探索实行职能有机统一的大部门体制，健全部门间协调配合机制；减少行政层次，降低行政成本，着力解决机构重叠、职责交叉、政出多门问题。大部门体制能够优化政府组织结构，使政府部门之间分工明确、权责一致，使公共权力得到合理配置，协调运作，提高效率。大部门体制是政府机构数量过多、行政审批事项过滥的克星，能够减少政府对微观经济活动的不必要干预，缩小公共权力的使用范围，从制度上对公共权力的滥用起制约作用。

### 3.2 切实执行政府信息公开制度规范行政权力

政府信息公开制度要求行政机关的职责权限、办事程序、办事结果、监督方式等为人民群众广泛知晓。政府信息公开制度表明了政府执政为民的诚意，是权力透明运行的制度保证。政府信息公开制度有利于规范行政权力的运行，防止越权和滥用权力；有利于避免“暗箱操作”，从制度上遏制和预防腐败；有利于强化社会监督，拓宽人民群众参与社会经济事务管理的渠道，切实保障人民群众的知情权、参与权和监督权；有利于行政机关转变作风，提高行政机关工作人员廉洁奉公的自觉性。整个社会要形成合力推动政府信息公开制度得到有效执行。

### 3.3 重视外部监督构建完整的公共权力监督体系

监督的目的不是颠覆执政党的地位，而是医治执政党的疾患，维护执政党的权威。要赋予监督机关维护公共利益的无限权力；把监督机关的地位提升，并实现从中央到地方的垂直领导体制，保证监督的权威性。要强化对“一把手”的监督，监督机关要参与公共事务管理和用人的民主决策，确保公权用于公共利益。要营造良好的民主环境，完善民主集中制，把决策的依据、程序、方法公开，便于公众监督。在制度建设上，要把现有制度中的原则性规定具体化，简略性规定细致化，含糊性

用语明确化，号召性要求制度化，弹性条文刚性化，从而增强监督的可操作性。

要创新发展人民代表大会制度，人大代表构成要增加基层民众的数额，减少官员比例，引进竞争机制选举人大代表，实行人大代表专职化，使人大代表能够集中精力研究有关法律，研究征集民众真实需求的方法，研究建议合理性的充分根据，促进公民诉求上升为国家意志。要把科学发展观和以人为本理念融入各项法律中，对关系民生的医疗卫生、社会保障、基础设施建设、生态环境保护等方面专门立法。

要加强司法监督。建立推广审判监督的人民陪审员制度，建立检查监督的人民监督员制度，保证司法公正，防止司法腐败，坚守社会公正底线的最后堡垒。

要强化政府内部监督，充分发挥监察、审计等机构的监督作用。必须建立定期监察、审计、官员及其近亲属财产报告制度，适时监控官员非法财产状况。

要整合社会监督力量，重视网络监督、新闻媒体监督与群众组织监督的合作。人民群众是社会财富的创造者，在利益上和行政道德失范的公务员是对立的，在情感上是憎恨的，在行动上是坚决的。群众监督视角广阔，深入社会生活各个角落；工会、共青团、妇联等群众组织的监督有集体优势；新闻媒体覆盖面广，通过媒体曝光，形成全社会的舆论压力。只有人民实现了监督权才实现了一切权力属于人民的政权性质，自觉接受公民监督才能使政府取信于民。加强社会监督，形成社会舆论氛围。在社会转型的新时期，出现了一种危险性认同，这种危险性认同的一个重要表现就是对腐败事实上的认同和支持。腐败的蔓延导致社会的无可奈何，人们把它视为常情常态。这为腐败的滋生和蔓延提供了土壤。必须铲除这种土壤，形成一种把腐败视为反道德行为的社会氛围，消除对腐败事实上的认可和支持，才能够真正起到监督作用。要专门立法保障新闻媒体和公民的监督权，制定和实行对被监督者打击报复行为的惩罚制度。

### 3.4 建立科学的政府绩效管理制度

我国应尽快建立适合国情的科学合理的政府绩效管理制度，克服公务员行政道德失范现象。第一，尽快建立和完善政策评估制度。决策的科学性是宏观政策有效调节社会各种利益关系的前提，政府要根据经济社会发展的一般规律和中国国情，以民主的方式制定政策。在建立政策评估指标体系的同时，要兼顾效率和公平，

更加强调社会公平正义；引入代价考量，避免有经济增长而无社会发展的现象。在确立评估主体时，侧重中介机构和外部主体的参与，并根据评估结果及时调整政策；在有关国计民生的重大项目上，率先健全绩效评估制度。第二，尽快建立指导政策和法规，确立政府执行行为的绩效评估制度。政府绩效评估指标体系要贯彻科学发展观和以人为本理念。第三，重视群众参与政府绩效评估，把人民满意引入评估指标体系。第四，要把腐败指标纳入体系，作为负分计入总评成绩，强化政府官员集体的责任意识和监督作用。第五，进行公共财政投入的世界比较和历史比较，降低行政成本，提高政府绩效。

### 3.5 创新公务员教育制度

建立公务员行政道德教育与法律教育相结合的教育制度。政府机关要有效利用政治学习时间，认真学习各种行政法律法规。其实，绝大多数公务员了解哪些行为允许，哪些行为是禁止的，被禁止的行为有什么惩罚。但监督不力和惩罚护短使很多人产生侥幸心理。以法律的权威性强制道德规范入脑入心，引导行政行为。通过法律学习，增强公务员的法律与道德意识。

建立换位体验的教育制度。情感上的认同是公务员自觉履行公共服务义务的心理保证。通过组织公务员以服务对象的身份接受公共服务，亲身体验良好的服务给人带来的愉悦感，对不良服务给人带来的沮丧感，产生对不良行政行为的憎恶，对优良行政行为的赞叹，促使公务员选择善政价值观和善政行为。

建立激励与惩戒相结合的教育制度。趋利避害是人的天性，遵守行政道德会保持职务稳定，对个人生存和发展有利。对具有优良行政道德的人员进行嘉奖，会使他们有荣誉感，激发更大的工作热情，有利于培植公共精神，带动中下水平的人员奋发向上。对违反公务员行政道德的人进行处罚和通报批评，会使他们有耻辱感，

敦促他们改进工作。

制度问题具有根本性、全局性、稳定性和长期性，制度性的问题必须通过制度建设来解决。制度建设是一项复杂的系统工程，我们应当全面加强制度创新，还必须建立健全公平竞争制度、民主议事制度、特种审计制度、公务员行为规范制度等。制度创新的核心是要规范公共权力的行使，公共权力得到有效规范才能遏制公务员行政道德失范。

### 参考文献

- [1] [法]孟德斯鸠. 论法的精神[M]. 北京：商务印书馆，1997. 151.
- [2] Montesquieu. The Spirit of Laws. Beijing: The Commercial Press, 1997. p151.
- [3] [美]塞缪尔·亨廷顿、劳伦斯·哈里森. 文化的重要作用——价值观如何影响人类的进步[M]. 北京：新华出版社，2002. 171.
- [4] Samuel P. Huntington, Lawrence E. Hamison. The Important Role of Culture: Values Affect The Progress of Mankind. Beijing: Xin Hua Press, 2002. p171.

作者简介：王新云（1994年7月-），女，汉族，籍贯：云南耿马，滇西应用技术大学傣医药学院助教，硕士研究生，研究方向：中国特色社会主义文化建设、思想政治教育基础理论。

管淑侠（1964年10月-），女，汉族，籍贯：吉林省长岭县，对外经济贸易大学副教授，硕士研究生，研究方向：价值哲学，历史哲学。

李琴（1995年9月-），女，汉族，籍贯：云南昭通，滇西应用技术大学傣医药学院讲师，硕士研究生，研究方向：国外马克思主义。