

新时代行政伦理的体系建构与实现路径*

张增田

(中国科学技术大学管理学院, 安徽 合肥 230026)

[摘要] 国家治理体系是一个国家体制机制制度的集中体现。行政伦理总是在特定的治理体系中形成并发挥作用, 治理体系决定了行政伦理的来自及其价值立场。我国有着独特的国家治理体系, 中国共产党是集领导党和执政党于一身的核心政治力量, 主导着国家治理过程。公务员则在中国共产党领导下履行公共管理职权。这种独特的国家治理体系必然赋予我国行政伦理以鲜明的中国特色, 表现为行为主体仅限于公务员个体, 而不包括行政组织; 价值标准必然由中国共产党执政伦理所派生, 并因此具有鲜明的政治性。中国共产党的执政伦理强调坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一, 这与治理现代化价值逻辑高度契合, 为中国共产党处理与人民、国家机关和各民主党派三大政治关系提供了基本的价值遵循。与此相适应, 在治理现代化视域下, 应面向如何处理好与党、人民群众、国家权力和所在组织等四重关系建构行政伦理价值体系, 包含四组基础价值观: 忠诚、服从; 为民、为公、服务、拼搏、奉献、无私、务实、民主、协商、公开、透明; 守法、公平、公正; 负责、勤政、廉政、高效。从治理体系和治理能力现代化的角度来看, 应侧重于行政伦理规范建设, 以形成公务员对行政伦理价值的认同, 提升公务员的行政伦理决策能力和行政伦理道德德性, 以强化公务员对行政伦理价值的认同。

[关键词] 治理现代化 行政伦理 中国特色 价值体系建构 价值认同建构

[中图分类号] D035 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 2096-983X(2024)03-0105-11

治理现代化是一个与伦理密切相关的重大议题。就中国情境而言, 一方面, 国家治理本身就拥有深刻的伦理意蕴, 其核心问题是必须保证国家公共权力在人类道德价值观念允许的范围内运行, 因此, 推进国家治理现代化的核心任务便是要将国家治理真正引向合乎伦理的方向; 国家治理者必须信守廉洁奉公和勤政有为两个基本政治道德价值观念, 杜绝腐败, 以捍卫国家公共权力的公共性, 即保全它的内在善性。^[1]另一方面, 治理现代化的不同逻辑均植入伦理元素。无论是着眼于治理主体的国家逻辑,

还是立足治理根基的权利本位逻辑, 都需要伦理予以引导和提供保障。以国家为主导的治理体系现代化不仅要遵循“事实逻辑”, 还要遵循“价值逻辑”, 在发挥国家主导作用的同时还要确认国家治理的机构、体制及其价值指向;^[2]而将现代国家建构的基座定于公民权利, 实现由权力本位的传统治理逻辑转换为权利本位的现代治理逻辑, 则需要国家治理者和公民的公共美德提供支撑, 因为历史教训一再表明, 无论是社会公众的冷漠还是公职人员的腐败都是对政治共同体的巨大消耗和侵蚀。^[3]正是在

收稿日期: 2023-11-01; 修回日期: 2024-03-28

*基金项目: 安徽省社会科学基金项目“新时代政德观视角下公务员行政伦理研究”(AHSKF2019D061)

作者简介: 张增田, 副教授, 主要从事行政伦理、廉政学研究。

推进国家治理体系和治理能力现代化这一时代背景下,行政伦理及其建设的必要性和重要性再次得以凸显。公共行政人员是治理国家、管理社会、服务公众的重要主体,国家治理的伦理意蕴和价值要求最终需通过他们得以呈现。合乎逻辑地,行政伦理建设不仅成为国家治理现代化的重要推动力,而且成为国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。^[4]但这一向度的研究还不够深入,研究者鲜有将行政伦理置于治理现代化背景上予以系统审视,仍然依循旧有研究范式,基于行政伦理意涵和结构等基本问题的分析,笼统地探讨行政伦理建设路径。我国治理现代化显著特征是中国共产党领导,中国共产党作为长期和唯一的执政党,其执政伦理契合国家治理现代化的价值取向。中国共产党的执政伦理派生行政伦理,并赋予其以鲜明的中国特色。因此对我国行政伦理的深入研究需考虑时代和体制环境。本文拟在国家治理体系背景下把握行政伦理的属性和地位;在国家治理现代化的视域下基于共产党执政伦理,探讨行政伦理的价值体系建构和价值认同建构。

一、国家治理体系背景下的中国特色行政伦理

(一) 行政伦理概念辨析

关于行政伦理的概念内涵国内学术界素无定论,代表性的观点主要有三种。一种看法认为行政伦理是公共行政应坚守的伦理价值标准,即公共行政主体应认同和遵从的“总体伦理准则和规范”,以及应确立和坚持的“道德价值取向”。^{[5](P77)}另一种观点视行政伦理等同于行政道德。论者将“行政伦理”或“行政道德”相提并论,将二者看作是与从政者“为政之德”或“政德”虽不尽相同,但大体一致的概念。^[6]第三种意见把行政伦理定义为行政主体在行使权力过程中的“伦理理念、伦理行为、伦理规范的总和”,^[7]乃至一种“复杂的综合性伦理”,不仅包含公务员职业道德,“更强调公务员的政

治道德、社会公德和家庭美德”;还包含行政伦理规范及其背后的价值、品质、情感和修养等,价值取向、伦理规范、德性品质和道德情感是行政伦理所涵盖的四个“相互关联、相互作用的向度”。^[4]上述三种界定各有来源。第一种观点建基于当代西方行政伦理学界的学术共识,特里·库珀将行政伦理界定为可以驱动行政人员负责任行为的“内在力量”,即主观责任。而“主观责任就源于这些基本的、坚定的,我们称为价值观的信仰当中,这些价值观或多或少会被详细阐述为原则”,而这些原则又将“价值观和广泛的行为标准联系在一起”。^{[8](P76)}第二种解释显然依循了“伦理”与“道德”互释互用的传统。第三种界定则明显采用了“总和说”策略。关于行政伦理规范的对象,则普遍持双主体说,即同时包含行政组织与公务员,当然这不影响研究者专门聚焦公务员行政伦理。

鉴于三种定义中都涉及道德,有必要先厘清“伦理”与“道德”的关系,这也是界定行政伦理概念内涵的基本前提。“伦理”与“道德”互释并用的做法被认为是“当代中国伦理学的一个缺陷”。^[9]在西方哲学史上,黑格尔率先明确辨析了伦理与道德的区别与联系。他将伦理视作“共同体及其关系秩序”,而将道德规定为“个体自由意志”。道德统一于伦理,离开伦理共同体及秩序关系,道德就成水月镜花;另一方面,伦理的内在生长性又离不开道德,伦理的发展与调适需要个体自由意志的批判性给予支持。^[10]国内学者李泽厚则把伦理界定为“外在社会内容、规范”,而将道德规定为个体的“内在心理形式、结构”,同时又指道德心理中包含着社会伦理内容。^{[11](P151)}朱贻庭特别分析了中国古代伦理与道德的关系,指伦理在古代中国是“宗法等级关系的实体存在”,道德是这个伦理实体中“角色个体的内在德性”,并以伦理为前提和基础。他还强调这种“伦理”与“道德”之辨,应当成为“再写中国伦理学”的理论范式。^[12]可见伦理本质上是旨在维系共同体应有秩序关系的行为规范与价值标准,道德则强调个体内

在精神对共同体秩序关系的坚守。二者紧密关联,既不能等而视之,又不宜归道德于伦理之中。对于个体而言,伦理是外在的,属于共同体的风俗习惯,道德则是内在的,但却摄入了共同体的伦理——惟其如此方可确保并提升伦理的约束效力。需要注意的是,伦理的外在客观性,并不意味着伦理是自动生成的,也不意味着伦理具有外在强制性。恰恰相反,伦理也是经由建构和选择而成,本质上是社会主体本着建立生活秩序的目的而形成的主观意识。

基于伦理与道德的关系,本文倾向于上述第一种观点,把行政伦理界定为公共行政主体,特别是公共行政人员应遵守的旨在维系特定行政伦理关系与秩序的价值标准。作为一种价值类型,行政伦理价值是以价值观形式呈现出来的行为准则和标准尺度,也即对涉及利益相关关系行为的原则性规定,以维护特定的伦理秩序和关系。第二种和第三种定义的共性问题在于混淆了伦理与道德的应然关系。行政道德与其说是行政伦理的代名词,或行政伦理的有机组成部分,毋宁说是基于对行政伦理准则和价值理念的认同所升华而成的个体道德德性。行政伦理准则和价值标准只有端赖于公共行政人员个体内在自觉,才能切实发挥维系共同体伦理秩序和关系的作用,这种内在自觉的最高境界就是行政道德德性。就确立并维护特定伦理秩序而言,二者具有相通性,但行政道德本质上是行政人员个体的良善品质,由行政伦理价值观念内化而成,进而在行政人员个体灵魂深处构筑起践行行政伦理价值观的根本保障,因而是行政伦理建设的中心任务。同时,本文也不赞成将行政伦理规范列入行政伦理之属,因为伦理规范是为实现伦理价值对行政行为做出的具体规定,也即践行行政伦理价值观的外在路径,同样属于行政伦理建设范畴。

(二) 国家治理体系背景下的中国特色行政伦理

进一步理解和把握行政伦理需将其置于国家治理体系中予以审察。国家治理体系是一个

国家体制机制的集中体现,行政伦理总是在特定的治理体系中形成并发挥作用,治理体系决定了行政伦理的来源及其价值立场。国家治理是国家治理者借助于一定的理念、机构、规范、人员等对国家的运行进行综合整治的活动。^[11]治理者的参与及其所借助的要素组合便构成国家治理体系,从而给治理活动提供运行载体和机制保障。鉴于现代国家多实行政党政治主导的“多中心主义”治理模式,政党、政府、公民、企业、媒体等都参与其中,政党制度决定了不同主体在治理体系中所处的地位、参与方式及参与程度,因而是区别不同治理体系的关键。虽然政治—行政绝对二分并不现实,但在西方党政分开的理论与制度实践中,政党在法理上毕竟外在于国家机关或公共机构,即便通过竞争成为执政党,也只能在议会和社会中开展活动,或在国家政权系统中任命政治官员,对国家公务人员的思想观念只有间接影响。主管公共事务的管理机构具有较高的裁量权,公务员只是以公民身份参与国家治理,他们的行政伦理一方面受传统政府观念和国家法律影响——有研究者就指出,欧美传统资本主义国家和欧洲新民主国家的行政伦理价值都是藉由法律予以表达,或包裹在公共服务法案和公务员伦理法之中,或潜藏在宪法和宪法原则之中。^{[13](P146)}另一方面则源于公务员成长过程所经历的多个社会场域和实践活动,因而伦理价值取向必呈现多元化格局。即如特里·库珀在分析美国行政伦理时所指出的:“行政人员对某人某事负责的态度、信念和价值观是他们“从家庭、公立学校、宗教派别、朋友、职业训练和组织活动中获得的”;^{[8](P74)}在那里“除了个人主义的价值观和物质主义价值观外,还有一整套的社群主义价值观”。^{[14](P441)}

我国有着独特的国家治理体系。对此,习近平曾指出,“国家治理体系是在党领导下管理国家的制度体系,包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域体制机制、法律法规的安排,也就是一整套紧密相连、相互协

调的国家制度”^{[15](P91)}。其中,中国共产党的领导最为关键,这既是中国特色社会主义最本质的特征,也是中国特色社会主义制度的最大优势。我国实行中国共产党领导的多党合作制和政治协商制度,中国共产党是最高的政治领导力量,“党政军民学,东西南北中,党是领导一切的”。^{[16](P85)}中国共产党的领导权是一种具有整体属性的政治领导权,必然转化为执政权,从而使中国共产党成为集领导党和执政党于一身的核心政治力量,主导国家治理过程。尽管党的领导权与执政权是两种不同的权力,且在行使主体和方式、处理事务和法律效力等方面有着实质性区别,^{[16](P168)}但在我国国家治理体系中,这两种权力是相互贯通的。正如习近平所指出的:“中国共产党是执政党,党的领导地位和执政地位是紧密联系在一起”^{[16](P168)}。党的领导地位为其获得执政权提供了政治前提,党的执政地位又使得党能通过执掌国家政权机关对国家和社会实施领导,从而实现党的领导。惟其如此,习近平才强调指出:“坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用,坚持维护党中央权威和集中统一领导,保证党的理论、路线、方针政策和决策部署在国家工作中得到全面贯彻和有效执行,支持和保证国家政权机关依照宪法法律积极主动、独立负责、协调一致开展工作。”^{[17](P250)}进入新世纪以来,历次党的全国代表大会通过的《中国共产党章程》在突出强调党的领导之外,均将党的领导与执政前后连属,诸如:“不断提高党的领导水平和执政水平”;“党必须……完善领导体制,改进领导方式,增强执政能力”;“党要……坚持科学执政、民主执政、依法执政,加强和改善党的领导”。此外,“党的领导”不仅被中华人民共和国宪法写入总纲,一些法律也作出了相关显性规定,包括表明党领导某项具体工作、规定党的机构承担某项职责、将拥护党的领导作为法律义务或任职条件。^[18]在具体运作过程中,党依靠党组制度,通过在各级各类国家政权机关设置党组这一特殊组织形态,保证党的政治意志得以贯彻

落实,实现领导与执政的有机融合。这种独特的国家治理体系必然赋予我国行政伦理以鲜明的中国特色。

首先,中国特色行政伦理是公务员的行政伦理,行为主体仅限于公务员个体,不包括行政组织。我国不具备以行政组织为行政伦理主体的体制环境。在我国治理体系中,中国共产党既是领导者又是执政者,作为党全面领导与依法执政辩证统一的落实机制,党组制被认为是正确处理中国特色社会主义国家党政关系,将党的领导行为转化为执政行为的关键性制度安排和重要组织形式。^[19]党组制与行政首长负责制之间的关系,决定了我国国家机关处于执政党的直接领导之下,因此国家权力机关只须遵从党的执政伦理,无须也不必另设一套行政伦理。公务员的主体性及其在国家治理体系中的地位完全不同于国家权力机关,他们以个体身份担任管理角色,行使组织的某项具体职权,且分布广泛,监管困难,需要行政伦理予以约束。不同于西方国家行政伦理所指涉的个人主体仅限于狭义政府机关所雇佣的公共行政人员,我国行政伦理所调适和规范的公务员群体远超这一范围。《中华人民共和国公务员法》规定“公务员是指依法履行公职、纳入国家行政编制、由国家财政负担工资福利的工作人员”。且我国实施《公务员法》之初,便将行政机关与党的机关、人大机关、政协机关、审判机关、检察机关、民主党派机关的工作人员一并纳入公务员系统。这种制度安排使得“行政伦理”之名深契我国政治语境——在这里,“行政”并非单指狭义的政府管理,而是指所有国家权力机构,包括承担行政职能的党的机关所开展的广义执政行为。

其次,中国特色行政伦理由中国共产党执政伦理所派生。考虑到党的执政是党的代表们处理国家事务的活动和行为,^[20]本文将中国共产党执政伦理定义为:作为执政党的中国共产党这一组织实体,以及作为党的代表实际执政的领导干部,特别是拥有政治身份的高级领导

干部,在执政过程中所秉持的伦理准则和价值标准。在更抽象层面可概括为中国共产党“构建其执政制度,指导其执政行为的价值取向和伦理依据的总和”^[21]。这种“价值取向和伦理依据的总和”也被视为一种伦理思想。于是中国共产党执政伦理又被定义为“由党的性质和执政地位这两方面共同决定的基本伦理思想”。^[22]我国公务员是在中国共产党领导之下开展公务活动,党管干部原则同样适用于公务员管理。公务员法规定公务员必须自觉接受党的领导,因此公务员行政伦理必然由承接和落实中国共产党执政伦理而来。也就是说,我国行政伦理是广大公务员在参与国家治理、行使权力过程中所应遵守的,由中国共产党执政伦理所派生的伦理准则和价值标准。公务员行政伦理绝不等同于党的执政伦理。一方面,公务员并不是“党的代表们”自然也不是执政者,只是在党领导下参与国家治理的工作人员;另一方面,公务员行政伦理与党的执政伦理所要处理的伦理关系也不一样,立足于不同的主体视角,所要遵循的伦理价值标准自然也不相同。

最后,中国特色行政伦理因根植于中国共产党执政伦理,必然在价值立场上具有鲜明的政治性。就个人主体而言,西方学术语境中的行政伦理被看作是政治—行政二分视域下“行政人”的职业伦理。而在我国,中国共产党作为领导者和执政党,政治与行政紧密结合不容二分。这决定了我国不存在西方国家那样专业性的“行政人”,所有公务员都是在中国共产党领导和管理之下,居于特定岗位行使国家权力,拥有和展示的是“政治人”身份。行政伦理超越了职业伦理范畴,具有更深的内涵和更宽的外延。任何政党都有其执政伦理,但在竞选制国家,任期制和党政分离制使得政党即便成为执政党也很难将其执政伦理直接转化为公务员行政伦理。只有中国共产党这样具有唯一性和长期性的执政党,才有足够的势能规定公务员行政伦理,用其执政伦理塑造公务员的精神世界,模刻公务员的伦理基因。这种派生与生成机制

意味着我国行政伦理首先并直接来源于中国共产党执政伦理,拥有一元化的价值源头,因其出于同源而拥有一致性和明确性。

需要说明的是,国内学术界存在混同执政伦理和行政伦理,伦理和伦理学的现象。而在学理上,执政党的执政伦理和公务员的行政伦理都应归属于政治伦理,而政治伦理又是政治伦理学的研究对象。政治伦理是一种客观存在,就其内涵而言,或是指“在政治实践中为更好维护人民利益而构建起一整套系统科学的原则标准,并通过特定的制度安排等规范有效地将价值理念转化为人们的内在品德,从而达到善政的目的”;^{[23](P4-5)}或是指“由支配人类政治生活或政治活动的伦理思想、伦理规范、伦理精神和伦理行为整合而成的伦理价值体系”^[1]。可见,原则标准、内在品质和价值体系是政治伦理的基本要件。就其外延来看,可依据政治主体及其行为基准大致分为政治制度本身的伦理和制度中人的伦理,后者又包括社会成员的伦理(公民义务)和政治领导人(政治家)的伦理;^[24]鉴于政治行为主体主要包括政府、政党、官员、公务员和公民等,除了涉及制度伦理之外,政治伦理主要包括政治家伦理、公务员伦理、公民道德等。^[25]如果说政治伦理具有实然性,那么政治伦理学则是“一门研究政治正当性及其操作规范和方法论的学问”^{[23](P13)},具有明显的规范导向,基于政治制度和政治行为的伦理审视和道德追问,论证应然的政治伦理,以解决政治过程的合法性问题。

二、治理现代化视域下我国行政伦理价值体系建构

(一) 治理现代化的价值逻辑与中国共产党的执政伦理

治理现代化是我国顺应当今世界“百年未有之大变局”,有效应对国内社会矛盾复杂多变的挑战,进而完善和发展中国特色社会主义制度,充分发挥其优越性而特别提出的重大命

题。作为中国式现代化的重要组成部分,治理现代化既被树立为新时代全面深化改革的总目标,又作为全面建成社会主义现代化强国的标志和保障,对于提高国家治理效能,实现中华民族伟大复兴具有极其重大的意义。习近平指出:“坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化,是关系党和国家事业兴旺发达、国家长治久安、人民幸福安康的重大问题。”^{[16](P118)}治理现代化包括国家治理体系现代化和治理能力现代化两个方面,二者有着不同的任务与目标要求。对此,习近平做了清晰的阐述。关于推进国家治理体系现代化,他指出“就是要适应时代变化,既改革不适应实践发展要求的体制机制、法律法规,又不断构建新的体制机制、法律法规,使各方面制度更加科学、更加完善,实现党、国家、社会各项事务治理制度化、规范化、程序化”;关于推进国家治理能力现代化,他指出“要更加注重治理能力建设,增强按制度办事、依法办事意识,善于运用制度和法律治理国家,把各方面制度优势转化为管理国家的效能,提高党科学执政、民主执政、依法执政水平”。^{[15](P92)}可见,推进国家治理现代化是国家治理体系和治理能力互动互促的过程。除了以坚持党的全面领导为前提和原则之外,推进国家治理现代化的重心在制度;着力点有两个,即国家制度的完善和制度执行力的提升;根本路径是严格遵守和执行制度法律,也即全面依法治国;基本目的是充分发挥和增进我国制度优势,实现治理活动的制度化、规范化和程序化;终极目的则是提高党科学执政、民主执政、依法执政的水平。

国家治理现代化是一个极为复杂的系统工程和动态演进过程,除了要建立完备的制度法规等“硬件”系统,并确保其高效运行之外,还需要配套必备的价值信念等“软件”系统,并切实得以遵从和践行。价值观表达了人们行动的方向目标和原则,是关于人们所欲求的某种终极状态,以及如何行动的信念。人类行动本质上是由价值观念引领和驱动的。习近平指出,我国

国家制度和国家治理体系本质属性是“始终代表广大人民根本利益,保证人民当家作主,体现人民共同意志,维护人民合法权益”。^{[16](P123)}这一价值立场具有先进性和人民性,要求国家治理现代化必须始终遵循中国特色社会主义制度“为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴”的核心价值;^[26]必须立足于公民权利,切实维护和实现公民权利,确保权力运作的公共性,进而提振治理的有效性。^[31]以人民为中心就是国家治理本身的伦理意蕴,在推进国家治理现代化过程中更要着力彰显,只有坚持这一价值立场才能保证国家公共权力在人类道德价值观念允许的范围内运行,以彰显国家公共权力的内在善。^[1]

不同于西方治理话语对国家逻辑的消解,中国基于深度理论反思以及对于新时代中国和全球发展本质特征的准确把握,倡导和坚守治理体系的国家逻辑。^[2]治理现代化国家逻辑的建立与运行,离不开中国共产党的坚强领导和高效执政。中国共产党之所以能够担当这一历史重任是因为党拥有与国家治理现代化相适配的执政伦理。作为执政党,中国共产党要面对的政治伦理关系主要是党群关系、党政关系和政党关系,^[27]也就是中国共产党与人民、国家机关和各民主党派的政治关系。^[28]习近平在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告中强调指出“坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一是社会主义政治发展的必然要求”。^{[16](P17)}这反映了中国共产党处理这三组政治关系所秉持的价值立场和行为准则,集中概括了中国共产党的执政伦理。党和人民群众的关系被认为是中国共产党执政的首要伦理关系。中国共产党历代领导人所提出的“全心全意为人民服务”“立党为公、执政为民”“以人民为中心”等政治价值观念,明确表达了处理这一核心关系的伦理准则。而如何处理与人民群众的关系问题,“说到底就是坚持人民当家作主的主体地位与中国共产党的核心领导地位和执政地位的关系问题,就是坚持党的领导与坚持人民当家作主、坚持依法治国的关系问题”。^[27]

可见,中国共产党的执政伦理高度契合治理现代化的价值逻辑,坚持党的领导、以人民为中心、依法治国遂成为治理体系现代化运行逻辑的三大支柱。^[2]

(二) 中国特色行政伦理价值体系

推进国家治理现代化还需要依据中国共产党执政伦理建构公务员行政伦理。国家治理主体因着在治理体系中的角色地位不同而置身不同的伦理关系结构。相对于执政党中国共产党,公务员个体在治理现代化进程中要着力处理好与党、人民群众、国家权力和所在组织等四重政治伦理关系。公务员行政伦理价值标准也应体系化建构,进而呈现和彰显中国特色。

如果说中国共产党执政伦理首先要处理好与人民群众的政治关系,那么公务员则面临着与执政的中国共产党和人民群众双重核心伦理关系。“忠诚”和“为民”最能体现这两种伦理关系的应然状态,因而应当确立为公务员行政伦理两个核心价值观。公务员是在中国共产党领导下参与国家治理,势必要绝对忠于党忠于人民。“忠诚”是广大党员、领导干部对党和人民的无条件承诺,也是对理想信念坚定的最好诠释。公务员概莫能外。理想信念坚定既是“好干部第一位的标准”,^{[15](P413)}也是优秀公务员的首要标准。这表明在社会主义中国,无论是政治人物(领导干部),还是行政人员(公务员),

“忠诚”必然居于政治伦理价值体系的首位。正因如此,对党忠诚才成为领导干部和公务人员在政治上的“定海神针”。核心价值观具有派生性,突出“忠诚”必然强调“服从”,这一伦理价值标准要求公务员必须服从党的领导,维护党中央权威和集中统一领导。这不仅是公务员,也是所有国家治理主体应遵循的根本政治准则和政治要求。

“为民”作为公务员行政伦理的核心价值观之一,系由中国共产党所坚持的“以人民为中心”的执政伦理价值理念直接派生的。“为民”是一个目的性价值观,要求公务员与领导干部一道,始终坚持人民至上,积极回应人民

群众的要求与期待。习近平号召全党要“践行全心全意为人民服务的根本宗旨,把党的群众路线贯彻到治国理政全部活动之中”。^{[16](P17)}在我国治理体系中,这一号召自然也适用于公务员群体。同样,作为行政伦理核心价值观之一,“为民”也具有派生性,与之密切相关的当属“拼搏”“奉献”和“服务”等价值观。这是因为中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导,而中国共产党执政的根本目的就是为人民服务,参与执政的公务员自当积极响应习近平的号召,为群众做好事,“为人民群众幸福生活拼搏、奉献、服务”。^{[17](P67)}此外,人民的幸福生活就是公共利益所在,公务员遵从“为民”价值标准,就意味着还要践行“为公”和“无私”等价值观;而服务好群众,让群众满意,还必须坚守“务实”这一价值标准。

“以人民为中心”还具有工具性价值意蕴。据此,公务员行政伦理还应确立“民主”以核心价值标准的地位。公务员在行使国家权力过程中必须以人民为主体,充分尊重人民群众的意愿。习近平深刻指出:“人民民主是社会主义的生命,没有民主就没有社会主义,就没有社会主义的现代化,就没有中华民族伟大复兴。”^{[17](P259)}明确指示要“把人民当家作主具体地、现实地体现到党治国理政的政策措施上来,具体地、现实地体现到党和国家机关各个方面各个层级工作上来,具体地、现实地体现到实现人民对美好生活向往的工作上来”。^{[17](P261)}因由中国共产党执政伦理直接派生而来,“民主”在行政伦理价值体系中也居于核心地位,具体践行还需“协商”“公开”和“透明”等伦理准则给予支持和保障。

全面依法治国需要各类治理主体本着法治精神和守法原则共同推进。由是,“守法”自当成为公务员行政伦理核心价值观。习近平肯定了改革开放以来各级领导干部在推进依法治国进程中所发挥的重要作用,并进一步强调新时代领导干部必须增强法治价值观念,进而要求领导干部牢固树立“宪法法律至上、法律面前

人人平等、权由法定、权依法使”等基本法治观念,并把“对法治的尊崇、对法律的敬畏转化成思维方式和行为方式”,在为政治国过程中带头遵守法律、执行法律。^{[29](P127)}显然,这些政治要求对于公务员群体具有同效力。基于法治价值观,习近平在中国共产党执政伦理层面还重申了公平正义等伦理信念,强调必须紧紧围绕保障和促进社会公平正义推进依法治国,指出“公平正义是我们党追求的一个非常崇高的价值”;^{[29](P129)}法治建设“必须牢牢把握社会公平正义这一法治价值追求”。^{[16](P284)}落实到公务员行政伦理层面,基于“守法”,还必须建构“公平”“公正”等价值标准。

公务员代表所在机关行使公共权力,如何处理与组织的关系,也需要相应的伦理价值标准予以规范。组织之所以设岗聘员,无非是要公务员代表组织具体履行相关职责,因而“负责”当是这一关系维度的核心性行政伦理价值观。同时,组织为了有效实现行政责任,势必要求全体成员做到“勤政”“廉政”和“高效”。这些都属于传统的行政伦理价值观,历来为党和国家领导人,以及公共行政学者所强调,在推进国家治理现代化的新时代仍具有不可取代的重要地位。

综上所述,为正确处理与中国共产党、人民群众、国家权力和所在组织等四重政治关系,我国公务员行政伦理价值体系应包含四组价值标准:1)忠诚、服从。2)为民、为公、服务、拼搏、奉献、无私、务实;民主、协商、公开、透明。3)守法、公平、公正。4)负责、勤政、廉政、高效。这些都是公务员行政伦理基础价值观,其中,“忠诚”“为民”“民主”“守法”和“负责”居于中心,而“忠诚”和“为民”更具首位性。

三、治理现代化视域下我国行政伦理价值认同建构

行政伦理的实践意义在于引导和规范公务员在参与国家治理过程中正确处理诸多伦理关

系,实现这一目的基本前提是公务员高度认同行政伦理价值标准。行政伦理价值的认同建构属于行政伦理建设范畴,即公务员管理机构借助相关路径,传播和落实行政伦理价值理念,最终达到公务员接受和遵从行政伦理价值观,实现行政责任的目的。已有的研究倾向于从内部控制和外部控制两个途径提出建议,主张一方面应加强行政伦理教育培训,以提升公务员伦理自主性,另一方面加快公务员行政伦理立法进程,借助他律机制提升自律水平。^[30]这一研究思路仅具有基础性,难以满足新时代推进治理现代化的需要。从治理体系现代化的角度来看,应侧重于行政伦理规范建设,以促进公务员对行政伦理价值认同的形成。就治理能力现代化的角度而论,则需着力提升公务员的行政伦理决策能力和行政伦理道德德性,以强化公务员对行政伦理价值的认同。当然,基于中国特色行政伦理的本质特征,公务员对行政伦理价值的认同建构也应当置于中国共产党执政伦理建设的框架下予以设计和实施。

行政伦理制度化是国家治理现代化的内在要求。其作用机理是将特定的伦理价值观贯彻在公务员行为规范之中,将软性价值倡导转换为刚性行为规定,以使公务员在守规过程中形成行政伦理价值认同。这一路径容易窄化为西方国家所实践的行政伦理立法,相当多的研究者一直以来呼吁应加快我国公务员行政伦理立法进程。这一对策或许没有考虑到我国行政伦理制度建设环境的复杂性。相对于西方国家,我国公务员队伍包含更多的类别,除了可以共享行政伦理信条,很难按照相同的伦理标准制定统一的基本行为守则。实际上,我国已构建了多层次行政伦理规范体系。在国家法律层面,《公务员法》中有关公务员义务的条款可视为行政伦理价值观的规定。一些影响较大的行为则由具体的法律法规予以规范,近年来新修订和颁布的相关公务员管理法规,如《公务员回避规定》《关于规范公务员辞去公职后从业行为的意见》等,就公务员任职时亲近关系的

回避及去职后本业关系的回避等作出了具体规定。公务员行政伦理行为被纳入国家监察范围,适用《中华人民共和国监察法》;对于违反行政伦理价值标准的公务员,出现诸如政治品行不端、态度恶劣、工作懈怠、违反职业道德和生活道德、严重失言失信等行为,将依据《中华人民共和国公职人员政务处分法》的相关规定予以处理和处分。本文认为目前需要加强的是国家权力机关组织层面的行政伦理制度建设。这一层面的建设是指国家机关单位或部门建立并形成“一系列要求成员必须共同遵守的条例、规章、规程、规则与原则等文字性的规定和准则的过程”。^[31]近年来一些地方政府开始制定、发布适用于本地区所有机关单位的公务员行为守则、规范化服务守则和诚信守则等,或许可以探索出适应我国公务员管理体制的行政伦理制度建设模式。

行政伦理决策能力是治理现代化进程中公务员综合能力素质中的关键构件之一。这种能力综合了伦理判断力、决断力、勇气、担当精神和移情力等复杂要素,能够帮助行为主体在伦理冲突的情境中选择关键价值标准,并及时作出恰当应对和处置。行政伦理决策的基础和前提是伦理价值判断,因此培养和强化这种能力实即在深层次上建构公务员对行政伦理价值的认同。这是推进治理现代化亟需的稀缺能力。中国式现代化因为人口规模“超过现有发达国家人口的总和,艰巨性和复杂性前所未有”。^{[32](P22)}加之我国疆域辽阔,治理层级多,内部发展不均衡、不协调;社会主义现代化建设在取得巨大成就的同时,也积累和新出现一系列突出矛盾和问题,在信息时代,这些矛盾和问题难免被放大。这种治理环境不仅造成了“党在长期执政中防范与应对风险性因子突现、不确定性因素积累效应的任务也更为艰巨”,^[33]而且也使公务员,特别是基层公务员经常陷入“权力冲突、角色冲突与利益冲突的情境当中”,面临着如何使“价值、目标和原则”保持平衡的伦理决策难题。^[34]行政伦理决策能力能够帮助处

于道德两难困境中的公务员个体,基于伦理价值判断做出正确抉择,从而保障行政责任的实现。同时,伦理决策能力还具有解决“行政伦理的大问题”的功效。主流行政伦理所处的“大问题”是由理想化所造就的,表现为“局限于寻找规范性基础、执迷于确证普适性、偏重于完善组织制度、难以应对情境差异”。^[35]有了伦理决策能力,公务员不再对伦理难题作“工程师式”的处置,而是能在“执法”中“立法”,肩负起应尽的责任。公务员行政伦理决策能力的培养有赖组织的伦理教育培训和个体的历练反思双重路径。同时要在组织处理范围内进一步完善公务员伦理决策的容错机制。

公务员行政道德德性被视为公共行政责任的最后保障。行政伦理决策并不是一个纯粹的技术活,当价值判断更为模糊和微妙,行政伦理实践难度也随之增强。道德修养是由行政伦理价值标准内化而成的公务员的道德品质、精神和境界,是公务员对行政伦理价值最牢固的认同。在治理语境中,公务员行政道德德性也被称为公共美德,是国家治理现代化重要支撑。^[3]中国特色行政伦理的生成机制决定了公务员行政道德德性在内涵上必然复刻领导干部的从政道德,也即“政德”。进入新时代以来,习近平对领导干部政德建设作出了重要论述,创造性地建构了一个包含大德、公德和私德三种德性的政德框架。他强调指出:“领导干部要讲政德。政德是整个社会道德建设的风向标。立政德,就要明大德、守公德、严私德。”^[36]大德、公德和私德分别包含若干道德品性,这些道德品性又以相应的伦理价值和行为准则为内涵:大德蕴含着信念坚定、党性坚强、是非鲜明、无所畏惧和立场坚定等道德品性;公德蕴含着人民至上、一心为公和公正无私等道德品性;私德则蕴含着自制自守、克己奉公和清正廉洁等道德品性。这三方面的道德品性缺一不可,领导干部只有赅备所有,方能养成政德。尽管政德是由大德、公德和私德构成的有机整体,但大德无疑具有种子和根基的意义,具有显著的统摄力和

驱动力,因而是“领导干部首先要修好的”。^[36]如果中国共产党执政伦理要求作为政治人物的领导干部必须涵养政德,那么培养公务员行政道德德性就是行政伦理建设的终极目标,具体过程也当参照领导干部政德建设所循由的自我修养和组织培养两种路径。^[37]

参考文献:

- [1]向玉乔. 国家治理的伦理意蕴[J]. 中国社会科学, 2016(5): 120-135.
- [2]陈进华. 治理体系现代化的国家逻辑[J]. 中国社会科学, 2019(5): 23-39.
- [3]夏志强. 国家治理现代化的逻辑转换[J]. 中国社会科学, 2020(5): 4-27.
- [4]周鸿雁. 新时代公务员行政伦理的意蕴、构成向度及建设路径[J]. 湖北大学学报(哲学社会科学版), 2021(2): 67-74.
- [5]王云萍. 公共行政伦理学论纲[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2018.
- [6]张长虹. 马克思主义中国化视域下的为政之德研究[J]. 南开学报(哲学社会科学版), 2017(6): 11-24.
- [7]杨凤春. 行政伦理与中国的反腐倡廉[J]. 江苏行政学院学报, 2014(1): 81-88.
- [8]特里·L·库珀. 行政伦理学: 实现行政责任的途径[M]. 张秀琴, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2001.
- [9]李建华. 伦理与道德的互释及其侧向[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2020(3): 59-70.
- [10]高兆明. 在“伦理”与“道德”之间: 对道德义务根据的一种探究[J]. 东南大学学报(哲学社会科学版), 2020(1): 5-14.
- [11]李泽厚. 哲学纲要[M]. 北京: 中华书局, 2015.
- [12]朱贻庭. “伦理”与“道德”之辨——关于“再写中国伦理学”的一点思考[J]. 华东师范大学学报(哲学社会科学版), 2018(1): 1-8.
- [13]米歇尔·S·德·弗里斯, 等. 公共行政中的价值观与美德: 比较研究视角[M]. 熊纓, 等, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2014.
- [14]特里·L·库珀. 行政伦理学手册(第二版)[M]. 熊节春, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2020.
- [15]习近平谈治国理政: 第一卷[M]. 北京: 外文出版社, 2014.
- [16]习近平谈治国理政: 第三卷[M]. 北京: 外文出版社, 2020.
- [17]习近平谈治国理政: 第四卷[M]. 北京: 外文出版社, 2022.

- [18]刘怡达. 法律中“党的领导”条款的具体形态与演变过程[J]. 党内法规研究, 2022(7): 114-128.
- [19]王建芹, 左宗文. 坚持党的领导与依法执政的有机统一——行政机关党组制与首长负责制关系辨析[J]. 中共天津市委党校学报, 2023(4): 22-30.
- [20]张恒山. 中国共产党的领导与执政辨析[J]. 中国社会科学, 2004(1): 4-17.
- [21]沈晓阳. 中国共产党执政伦理新探[J]. 求实, 2007(4): 19-22.
- [22]卓成霞. 中国共产党执政伦理的现实逻辑及路径建构——纪念《共产党宣言》发表170周年[J]. 深圳大学学报(人文社会科学版), 2018(5): 90-97.
- [23]戴木才. 中国特色政治伦理: 中国共产党对执政正当性的探索[M]. 北京: 商务印书馆, 2019.
- [24]何怀宏. 政治家的责任伦理[J]. 伦理学研究, 2005(1): 10-13.
- [25]李萍. 公民社会的政治定位与政治伦理[J]. 湖湘论坛, 2003(6): 89-91.
- [26]欧阳康. 中国式现代化视域中的国家制度和国家治理现代化[J]. 中国社会科学, 2023(4): 48-62.
- [27]戴木才, 彭隆辉. 论中国共产党执政伦理建设的首要问题[J]. 伦理学研究, 2021(4): 11-16.
- [28]庄锡福. 为民、尊法、推诚: 中国共产党执政的基本伦理准则[J]. 马克思主义与现实, 2005(3): 138-141.
- [29]习近平谈治国理政: 第二卷[M]. 北京: 外文出版社, 2017.
- [30]杨冬艳, 刘丽红. 论新《公务员法》的伦理向度与道德之维——兼论新时代公务员行政伦理建设的路径选择[J]. 领导科学, 2019(12): 7-10.
- [31]萧鸣政, 郝路. 行政伦理制度建设水平标准与方法的量化研究[J]. 行政论坛, 2020(4): 46-52.
- [32]习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M]. 北京: 人民出版社, 2022.
- [33]杨玉成, 张振. “大党独有难题”及中国共产党的破解之道[J]. 学术界, 2023(4): 104-115.
- [34]张书涛. 行政责任伦理难题及其消解之道[J]. 伦理学研究, 2022(5): 96-102.
- [35]董伟玮. 行政伦理的实用主义重构: 从规范体系到决策工具[J]. 中国行政管理, 2020(9): 67-71.
- [36]习近平李克强栗战书赵乐际分别参加全国人大会议一些代表团审议[N]. 人民日报, 2018-03-11(1).
- [37]张增田. 习近平关于政德建设重要论述三重内涵论析[J]. 理论建设, 2023(1): 78-86.

System Construction and Implementation Path of Administrative Ethics in the New Era

ZHANG Zengtian

Abstract: The state governance system is a concentrated embodiment of a country's institutional mechanism. Administrative ethics always form and play a role within specific governance systems, with the governance system determining the source and value position of administrative ethics. China has a unique state governance system, with the Communist Party of China (CPC) serving as the core political force, both as the leading and governing party, thus guiding the national governance process. Civil servants exercise public administrative authority under the leadership of the CPC. The CPC possesses administrative ethics highly aligned with the value logic of governance modernization, which is upholding the unity of Party leadership, the people running the country, and law-based governance, thereby providing essential value adherence for the CPC in managing the three major political relationships with the people, state organs, and various democratic parties. Correspondingly, in the view of the modernization of governance, construction of the administrative ethics value system should be oriented towards to how to handle the fourfold relationships with the Party, the people, state power, and their respective organizations. From the perspective of modernizing the governance system, efforts should be focused on strengthening the construction of administrative ethics norms, thereby forming civil servants' identification of administrative ethical values. From the perspective of modernizing governance capabilities, efforts should be focused on enhancing the decision-making abilities and moral character of public servants in administrative ethics, thereby strengthening the identification of administrative ethical values.

Keywords: governance modernization; administrative ethics; Chinese characteristics; construction of value system; construction of value identification

(上接第25页)

layers; applying dialectical thinking to understand the laws of advancing common prosperity through the dialectical relationships among production and distribution, fairness and efficiency, government and market, as well as the wealthy and the less wealthy; adopting systemic thinking to grasp the totality of advancing common prosperity in the context of universal prosperity, comprehensive prosperity, and collective construction and sharing; leveraging innovative thinking to enhance the originality in advancing common prosperity through theoretical, practical, and institutional innovations; employing legal thinking to plan for the legality of advancing common prosperity by protecting lawful property rights, safeguarding lawful wealth accumulation, and insisting on regulation in accordance with the law; and utilizing bottom-line thinking to ensure the stability of advancing common prosperity by regulating and adjusting high incomes, promoting common prosperity among farmers and rural areas, and advancing the equalization of basic public services.

Keywords: common prosperity; scientific thought method; system theory; methodology; dialectic