

联合国
秘书处



Distr.
LIMITED

ST/SG/AC.6/1997/L.3
6 May 1997
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

联合国公共行政和财政

方案专家组

第十三次会议

1997年5月27日至6月4日

公务人员的职业道德、专业精神和形象

秘书处编写的报告*

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、 导言	1 - 5	2
二、 公务人员形象的危机	6 - 8	3
三、 行政职业道德运动	9 - 12	4
四、 专业精神和行政道德	13 - 20	7
五、 公信的维护者	21 - 28	9
六、 实现权责制	29 - 37	11
七、 公务人员职业道德指导原则	38 - 54	14
<u>附件：行政道德标准问题</u>		17

* 秘书处编写本文件时得到了顾问阿里·法拉茨曼德先生的支持。

一、导言

1. 为公众服务是人类历史上最悠久、最受重视、最广泛和最受推崇的价值之一。在传统社会中,为公益提供的自愿服务和依照专业合同从事的有酬工作没有什么分别。由于社会相对稳定,出现了以天下为己任的有闲阶级,治人者和治于人者的作用遂融而为一,民众直接参与国家事务,政治文化和管理技能应运而生。然而,随着幅员广大的多民族王国和帝国的崛起,从中国到波斯到罗马,这种状况就发生了变化。

2. 在现代历史中,自十八世纪以来,行政国家的出现也导致了公务员制度大幅度扩展。随之出现了官僚制度,正如马克思·韦伯指出,这使组织结构和价值起了根本的变化。现在这些价值竟与人们一向自诩的民主公民精神和参与性政府发生了冲突。公共服务的专业化改变了公共组织的性质。建立公务员制度的理论根据深植于人心,成为主导世界各国社会的信念。但是,在西方国家中,这种信念的主导地位比发展中国家更为明显。

3. 理性主义和实证主义成为西方文化的组成部分已有近200年的历史,而在发展中国家占主导地位的仍然是规范价值。然而,全球化和不同文化的汇合,以及底层抗拒这种到处风行的理论根据而产生的反压力正在改变这种状况。其结果是世界各国的行政和政治制度的根本价值之间发生了冲突。

4. 第二次世界大战和非殖民化结束后产生了混合经济体,促进了行政国家的地位。然而,苏维埃社会主义共和国联盟的瓦解终于促使人们反省各种社会、组织和经济原则。资本主义作为主导的经济制度,似乎已经占上风,美国和若干欧洲国家成为这一新的全球环境的领导者。

5. 资本主义意识形态认为市场至高无上,鼓吹私营企业的好处和行政管理的合理性。但是,随着这种新趋势而来的是民众从底层施加的压力,他们要求获得权力、精简政府、减少政府对他们私人生活的干预以及决策进程实现民主化。结果公

民价值和专业行政价值两者间发生了冲突。因此,公务员制度的机构能力、业务质量以及公众形象遭到严重破坏。若要解决这一冲突,就需要将行政职业道德和公民道德两者互相调和。

二、公务人员形象的危机

6. 如果将这些相互冲突的价值相融合,就可以恢复和提高公务人员的形象。本文件阐述这一问题以及其他问题,以便进行讨论并提出政策建议。首先,探讨导致公务人员形象下降的若干因素。其次,提出关于行政道德的若干看法。随后讨论公务人员的专业化问题及其对公务人员职业道德的影响。然后,提出公共行政管理作为公信的维护者的讨论意见。最后,概述若干道德指导原则,附件中阐述了一些道德问题,对其中涉及的政策问题可以进行探讨和辩论。促成现代行政国家崛起和扩展的因素很多。多年来,政府的作用已经大幅度扩大。它很快成为促进全国增长、私营部门发展、提供公共服务和保护个人权利的动力。公务人员的专业化已成为资本主义和社会主义的共有特征。

7. 资本主义国家中出现了混合经济体,公私两个部门的界线已经不很明显。公营部门和私营部门的价值也在一定程度上汇合为一体。但是,为公众服务的价值和承诺依然很牢固。这些专业行政价值取代了早在十九世纪和二十世纪初期普遍存在于许多国家的政治机器制度的价值,因此,后来出现的公务人员的专业化导致了政治和行政两者脱钩。政治和行政一分为二是行政国家和公务员制度的主导思想。然而,尽管这改善了所提供的公共服务,但却带来了政治和行政分家的另一个难题。

8. 政治和行政分家的制度使专业行政人员处于弱势,迫使他们不能参与公共决策,不能参加即便已明确界定的政治领域的活动。关心群众、尽忠职守、承担责任等民主价值成为主要的政治价值,人们认为这些价值与专业精神、提高效率和效力等行政价值相冲突。因此,行政国家和公务员制度受到各式各样的民主斗士的攻击。这些反公务员制度、反官僚制度和反政府的力量有着思想、政治、社会和经济

方面的根源,但不属于本文件讨论的范围。因此,公务员制度的机构能力及其在美国和世界各地的形象一落千丈。其结果是公务人员的专业精神出现了严重危机。

三、行政职业道德运动

9. 政治上的徇私舞弊和经济上的贪污腐败蔓延猖獗,成了现代公共行政发展与公务人员专业化的主要促成因素。因此,在美利坚合众国,1883年《公务员制度改革法案》“虽不能称为宪法修正案,实际上却是不折不扣的宪法修正案”。如弗雷德里克森最近所说:“当代政府职业道德运动似乎与一个世纪之前的改革运动目的大体相同……就是减少政府的腐败。”职业道德从来没有如此重要。职业道德在施政和公务员制度中意义重大有若干原因。首先,政府的腐败现象急剧恶化。公职人员(大都是政界人物)收受贿赂,全世界无处不有,商业部门是这种作法的主要渠道。大大小小的“骗局”导致无数官员被定罪。腐败是普遍和长期存在的公共问题。其次,“人民对政府腐败不再持模棱两可的态度。政府腐败是不道德的,人民反对”。第三,政府腐败是个具有很强“承载能力”的政策问题。现在已经到了饱和的程度。第四,政府职业道德问题正越来越制度化。第五,职业道德是商业、医疗、社会服务、保险、社会保障、军事、经济、科学等各个领域都涉及的问题。

10. 对于行政职业道德,全球性的关注日益增强,至少表现在三个领域:学术界、立法和机构建设方面。法院审理的案件及其所作的判决也反映了司法方面的情况。过去20年间,以学术著作的形式发表了大量有关行政职业道德问题的研究和著述。

11. 为打击腐败现象,维护公务人员的操守和鼓励以健全职业道德为基础的职业行为,采取了许多组织措施和法律措施,这些都反映出在体制和法律方面对职业道德问题的关注。几乎所有政府组织和公务人员协会似乎都通过了道德守则。设立负责预防或控制不道德行为的办公室等机构安排比比皆是。这是个全球现象。

12. 近期有关行政职业道德和交代责任的出版物似乎反映了八大主题和观点。

包括：

(a) 公民精神和民主理论，强调重振公民道德。该主题把公务员看作品德高尚的公民，是群体利益的维护者。品德高尚的公民对于民主施政和行政管理十分重要。忠于民主价值、关心群众、尽忠职守、品行端正，这些是民主公民的美德。礼貌、容忍、尊重平等、尊重公民权利、承担义务，这都是民主公民精神的重要价值观念。

(b) 美德，强调公务人员和行政人员的良好品格。这是第一个主题的延伸。品格是行政职业道德研究和实践的重点：最关键的问题是领导职位，包括公共、私营、教育和宗教职位，缺乏品格高尚的人才。长期以来，正统管理学派认为健全的制度造就优秀的人才，并奉之为不证自明的公理。然而，显而易见的是，较之结构与制度，一个公正的社会更依赖其公民和领导人的诚信。组织领导人作风不正，代价极大，对公众信任和社会利益造成无法愈合的损伤。从个人品格来说，美德是使我们言行有德的性格。道德古已有之。在亚里士多德看来，美德乃习惯使然，其名称ethike衍生于ethos（习惯）一词。由此可见，任何美德都不是与生俱来。所以对亚里士多德及所有持这种观点的人来说，行政职业道德是认知和习得的价值观念。但公务人员办事的社会环境影响着所获得或习得的认知价值。当代理论家通常把止于至善与美德的实践相联系。这种观点对现代公共行政有重大影响，认为通过对公务人员进行道德训导，可以训练和培养出品德高尚的行政人员。因此，不符合职业道德的行为可以看作腐败的一种形式，因为腐败就是公民道德的丧失。

(c) 基本思想和宪政传统，认为公职人员负有道德义务维护宪法所揭橥的重要价值观念，例如自由、平等、适当程序、公正等观念。这种观点还重视在维护民主的道德和政治价值观念范围内的效率。这种观点对于公共利益的要旨至关重要，正如程序性公正相对于实质性公正至关重要；这种观点还谋求尽量扩大个人利益的有利影响并控制公众情绪的不利影响。

(d) 职业道德教育，强调公共行政课程中的道德学习和培训公务人员从事廉洁

高尚的事业。这种观点的根基是通过教育培养公共行政人员,强调社会服务。职业道德就是教育,因为它塑造官员们的态度、行为及对他人的看法,以此改造他们。正是通过自我发展,社会行政职业道德也得到促进。职业道德作为教育既是外在的习得又是道德价值观念的内化。

(e) 职业道德的组织背景,重点是效率和功效,但也强调公平、公正和道德行为的规范价值:组织及其成员绝不能只在讲究道德会产生效率的情况下这样做;他们只应在效率符合道德要求的情况下讲效率。不惜一切讲求效率是不可接受的,但在讲求效率时却必须恪守道德标准。组织架构反映设计者的价值取向和道德承诺。这些架构维护公平、公正、诚实、责任、对权利的尊重等道德价值,但其内在的官僚弊病也会对这些价值造成阻碍。可以把架构和程序看作实现道德结果的机制。一般认为,程序公正是一种手段,用来对付在行使行政酌处权过程中可能产生的独断、专制、不公正。因此,应该借助司法或其他制度对酌处权加以制约。在公共行政中,职业道德与组织文化之间会发生冲突。持批评意见的人认为,官僚文化由于缺乏以人为本的规范而会腐蚀社会。当权者操纵权力的地位会蜕变为极权制度,败坏组织的道德价值观念。

(f) 哲学理论和观点,重点是在公共行政中摒弃实证主义和后实证主义观点。这种观点反对中立的观点,强调在为公众利益捍卫和促进社会公认的价值观念方面,公务人员能起积极作用。因此,在行政职业道德方面,专业精神就是积极的道德行为。行政职业道德强调专业精神和专业行政人员的作用。

(g) 职业道德的后果即功利主义,重点是公共行政中行为所产生的结果。马基雅弗利(《王子》)一反传统思想,认为评判行为好坏应根据行为的后果,而不是根据其意图或行为者的特点。与此一脉相承,约翰·斯图尔特·米尔(1806-1873年)写道(《功利主义》)“任何行动都是为了实现某种目的,理应遵行的行动规则的全部特点和特色无不来自其从属的目的。善行之所以成为善行,必定因其是实现某种公认善事的手段,……例如健康或快乐。”

(h) 道德作为原则，强调追求绝对权利的无上命令。伊曼纽尔·康德(1724-1804年)看待道德问题的方法与马基雅弗利或米尔大不相同。康德把他的无上命令概述为道德行动或不行动的最终基础。

四、专业精神和行政道德

13. 从这些理论观点出发，可以认识到现代公共行政所涉问题，其中以理性为基础的组织和规范价值与品德高尚的公民精神融合在一起。

14. 马克斯·韦伯曾指出现代国家行政到处都变成官僚制度。资本主义国家和社会主义国家及其行政制度都经过官僚化和专业化的过程。公共行政专业化的特点是奉行选贤举能制度、任务专门化、制衡制度，以及通过在政治上保持中立立场以图实现效率、节约和效力等组织价值。同时也坚持专业标准、价值、准则和职业道德而不是政治或其他准则。

15. 因此，一般说来，公共行政专业化和行政国家代表两种截然不同的观点：专业化讲究工作绩效、效率、效力、客观性、忠诚、归属感和凝聚力。专业化也是一道防止政治腐化和公务员其他不符标准的行为的屏障。作为纠偏措施，专业化的价值已经获得肯定。不过，专业公务员制度价值同关心群众、尽忠职守和承担责任的政治价值之间的冲突一直是造成专业职业官员与民选或政治任命的官员之间的紧张关系的一个主要原因。专业价值和政治价值的冲突近来成了全球各地大量公共行政和政治学文献的议题。这两者到底是互相矛盾还是互相补充？

16. 关于这个问题存在两种相反的观点。一种观点反对专业人员的酌处权，反对他们参与制订政策。这种观点认为他们的参与违反民主原则，因为不能要非民选的委任行政人员向选民负责任。这种观点也认为，如果专业官僚参与决策，因应人民的需要和担负责任的民主价值就会失去。专业专家越来越要担负责任，因为只有他们才能巨细无遗地了解其掌握的知识。赞成专业价值的另一种观点则认为专业标准符合广大的公众利益。因此，他们能够因应社会的需要。权责制是通过组织、专业

和个人的制衡机制实现的。此外,立法、司法和其他监督手段也对他们进行监督。

17. 第三种理论方法包括在公务员制度中将专业和民主价值结合起来。因此,一个优良的行政人员不但必须秉持高尚道德价值执行任务和提高效率和效力,而且必须能够因应人民需要,尽忠职守,处事公平和主持正义。酌处权,必须在多重制衡制度之下行使,而且要有个人和专业操守和谨慎的作风(常识)。因此,单单做一个专业人员是不足够的,还必须做一个负责任和能够因应人民需要的行政人员。这就需要在各级实施道德教育和培训。

18. 专业公共行政人员可以看作是行政国家的维护者。即使在出现瘫痪性政治危机、动乱或革命的情况下,他们仍然能够使施政保持稳定和连续不断。官僚制度经历了三千多年的政治变动而仍然能够屹立不倒,这是公认的事实。公共行政人员在制订公共政策方面发挥积极的作用。他们对政策执行的步伐、方式、调子和素质产生了巨大的影响。他们可以说是公信的维护者。

19. 不过,对世界各地许多热心公益的公民、专家和政治当局而言,这一说法也引起了一个非常根本的问题--谁来监督这些公信的维护者?这也是公共管理领域的一个中心问题。维克托-汤普森曾指出,由于属下工作人员越来越专门化,使级别行政精英表面拥有的职权和职责同其实际管理能力之间产生了严重的不相称情况。

20. 在公务员制度中建立权责十分重要,因为在行政工作中有许多方面可以出现贪污腐化和损害公众利益的情况。同时,专业化有一些方面使权责制不容易达到可以接受的水平。由于行政权责制不容易实施,因此行政道德尤其重要。道德是一种自律形式,是公仆行为的内在制约因素。权责制也是一个令人关注的组织和政治问题。它触及过失责任及道德的问题。为了处理这两个世界各地都关切的问题,不妨审议为什么一些公共行政人员有负人民所托,以被认为是违反公众利益的方式做出损害公信的事。

五、公信的维护者

21. 一般而言有三类因素使公共行政人员背弃公信。三类因素是曲解公众利益——贪污腐化和暗中破坏。

A. 曲解公众利益

22. 公务人员对公众利益的了解受几个因素的影响。大部分被委任的高阶层行政人员大多来自上层和中上层背景。因此,政府官员没有社会代表性。公务员制度的社会和经济阶级基础极其重要,因为这影响对于人民如何生活、他们的问题是什么以及他们想要什么和需要什么的想法。

23. 过份专门是曲解公众利益的另一个原因。专业的公共行政人员,同那些执行专门职务的人一样,可能对公众利益形成一种狭隘的看法,因他们可能夸大他们所做的工作的重要性或贬低别人的工作的重要性。专业律师、医生和科学家就是这一类人。批评者甚至说,官僚机构和官僚人员易养成官僚心态,这种心态往往扭曲他们对公众需要的看法。这是因为所有官员都相当忠于控制其饭碗、前途和升级的组织。

24. 最后,曲解公众利益可能出自公共组织与某些服务对象的密切关系,保健、农业、环境和城市发展就是这一类例子。在这种机构工作的公共行政人员可能误以为同他们打交道的利益团体真正代表全体人民。“铁三角”这个概念指的是普遍存在于美国和许多其他国家的现象。在公共政策领域中最有力的铁三角之一是军事工业综合体。在一个典型的铁三角中,利益团体、行政/官僚精英和立法委员会成员(政治精英)之间形成非正式联盟,在官僚机构和政府的正式结构和程序之外运作,既无任何记录,也无人提及。企业、官僚和政治精英把持政策进程,因此目光短浅,在处理公共事务方面缺乏透明度,也不交代责任。

B. 贪污腐化

25. 贪污腐化可视为背弃公信,是一个世界性现象。贪污腐化导致公务人员形象当前面临的危机。本文件不讨论它的各个方面、后果及原因。只消说贪污腐化的定义因不同的文化而异就足够了。在美国是合法与正当的行为,在其他文化可能被认为是贪污腐化。贪污腐化的形式很多,包括受贿和收佣,它们在一些政体中已成为正式制度。其他形式的贪污腐化已是非常普遍,因此实际上被认为是正常的,包括任人唯亲、偏袒、扶植党羽、假公济私。贪污腐化玷污公务人员的形象,并且使政府的作用丧失合法性;一切形式的贪污腐化都背弃公信,破坏文明价值。公务人员贪污成风,因此,必须制定方法监督公信的维护者。

C. 暗中破坏

26. 暗中破坏是必须盯信和控制公共行政人员的另一个理由。公共行政人员可能因各种理由而从事暗中破坏的活动:极度不满或害怕失去工作、伙同反政府势力或组织进行秘密活动、贪污等等。

27. 监督公信的维护者的工作虽然重要,但有一些问题:

(a) 特殊的专门知识和信息:公共行政人员往往是他们所从事的工作的专家。他们所掌握的专门知识和专门信息使他们处于有利的地位,外人特别是普通人民是无法与他们相比的,甚至政治人物也无法相比。这种技术、专长和信息是行政和组织决定的根据,往往非外人和负责监督的人所能了解。

(b) 专职地位:简单地说,行政人员的专职地位使杂务缠身的外人难以要他们交代责任。

(c) 工作保障及其他保护:大部分公共行政人员享有工作保障,组织上对他们采取的任何不利行动都必须遵守适当的程序、公务人员保护程序等。惩戒和开除难以执行,但非不可能。长期下来,许多行政上的小过失能严重破坏公务人员的形象和信

誉,以及组织的生产力、绩效和服务素质。

(d) 反控制规律:按照安东尼·唐斯的说法,唯有官僚机构才能控制官僚机构。“反控制规律”在世界不同地方以几种不同的方式表现,为了达到控制目的,导致官僚机构重复、浪费、数目激增,这种做法掩盖了公共服务的最主要目的,这个目的是为公民服务及保护公民的利益。

(e) 协调问题:协调问题由于许多理由造成难以实行权责制。例如在美国行政机构、国会和司法机构间三权分立是难以实现权责制的原因。类似的例子存在于世界其他地方。在许多组织和官员参与执行工作,但无适当协调和控制的情况下,往往难以要某个机构或行政人员交代责任。

(f) 组织功能和结构分散:这是实现行政权责的另一个障碍。功能和责任分散和重叠引起混乱。权责不明,在人人都需负责的情况下,却似乎无人负责,结果是彼此互相诿过,推卸责任。

(g) 公共行政规模庞大、范围广阔:差不多在世界上每个地方,公共行政的规模、任务和范围都极为广阔。结构、规则、程度和所雇用的工作人员人数常常妨碍要公共行政人员承担权责的工作。

28. 然而,尽管存在着这些重大的障碍,但已经采取一些手段来实现公务人员权责制,从而监督公信的维护者。职业道德守则和教育是一大类。下文探讨的政治、法律、文化和其他体制安排等措施可同时并举。

六、实现权责制

29. 公务人员的行政权责制可通过一些正式手段实现。

A. 管理手段/组织手段

30. 这种做法在全世界实行,是各种组织实现权责制的普遍手段。这种做法所根据的几个主要原则和价值观适用于所有组织和各种社会的主流文化。这些放之四

海而皆准的组织价值观包括效率、节约、效力和管制。前三者是建立公务员制度的理论根据而第四项则是组织权责制所不可少的规范性和理论性措施。完整的组织对尽量推广这些价值观是十分重要的,可使用一些手段加以保证。

31. 首先,需要明确界定和规定等级、权限和职责。应减少重叠的职能;应明确而全面地规定各级上下关系。机构出现多重主管/领导现象往往使下属无所适从并混淆职责。下级服从上级对于组织的完整性、高效率和权责也是必要的。不服从命令者是不能容忍的,应受到免职的惩罚。最后,管理范围是实行组织权责制的有效手段。缩窄管理范围实质上是正统和传统的管理和组织理论的一部分,被视为责任制的的一个重要原则。

32. 应要求组织的所有成员忠于组织,为此可采取多种办法:这些方法包括参加组织生活以培养归属感;职业的专门化使得雇员难以在其他地方找到相等的职位;通过养恤金计划或利益冲突条例关上“旋转门”,从而形成对组织的依赖。美国等国家就订有关于这些事件的全面立法条例。正式的纪律制度可加强权责制和服从性。这些做法的目的是确定哪类行为是适当行为,并防止滥用机构权力和财产。

33. 人们常常批评纪律制度大都无效。向公众交代责任的制度应力求促进提高行为标准,即采取一种专业的、合法的或符合宪法规定的做法。审计是防止贪污腐化或其他辜负公众信任行为的强有力措施。审计可由内部或外出进行,最好既有外出人员也利用内部人员。许多公共组织均规定两者兼备。

B. 政治手段

34. 政治办法采取了一条不同的道路强调必须在公共行政中建立权责的外部手段。常用办法是利用重要职务的任命权从政治上控制人事制度。不过,其他重要手段也行之有效,并见诸多数体制:

(a) 立法监督,办法包括立法规定机构主管的任命须经批准、进行立法调查和审计;

(b) 预算控制,这就是金钱的力量,这是立法权力对行政权力的一个极其重要制衡措施;

(c) 轮调,目的是减少关键的行政官员曲解公众利益、大权独揽或搞独立王国的风险。这是可追溯到波斯帝国和罗马帝国时代的古老的人事惯例。由于若干原因,全世界都确认其功用。美国的1978年《公务员制度改革法案》成立了高级行政人员制度,使联邦公务员能够从一个机构调至另一个机构。政治任命行政人员经常轮调职务,或在新的政治头头上任时丢官;

(d) 代表制和公众参与是扩大公务人员的组成和鼓励多样性的一个手段,可使行政价值观更接近一般群众,从而反映出人民的观点和喜好;

(e) 告发是一种众所周知的做法,既有益处也有化价。利用热线和其他保密的渠道也许对公共行政官员更为安全,可使他们不受打击报复。向新闻界透露、公之于众、向上一级机构报告、辞职来抗议以及揭发等等是告发的一些手段。一些国家已通过了保护告发者的立法;

(f) 公开性保障法要求公开公众事务,以此作为确保公职人员交代责任和行为得当的重要手段。目前,美国大多数州和地方政府已通过了公开性保障法;

(g) 利益冲突,与组织和管理办法相同。

C. 法律办法

35. 这是处理行政权责的一种司法办法。行政过失责任是一个问题;另一个问题则是保护每个公民的宪法权利的强烈个人内在动机。

D. 文化办法

36. 这是公务员制度中实现权责的另一个手段。这种办法要求在儿童和成人的课程中编入重要的道德教育内容。道德教育可通过宗教和非宗教机构进行。宗教的教规与信念可作为公务人员行为的重要指导原则。例如,伊斯兰教同其他宗教一样,

颂扬充当人民公仆和在私生活与公共生活中循规蹈矩。

E. 职业道德机构办法

37. 可设立一些机构并赋之以促进和加强职业道德行为和权责制的权力。例如在现代政府中具有代表性的做法包括：告发办法、职业道德热线、职业道德理事会和委员会、为民选和政治任命的官员及行政官员开设职业道德教育方案、机构设置职业道德专员、财务情况和利益冲突公布制度以及专业职业道德规范等。澳大利亚、加拿大、美利坚合众国、联合王国、伊朗伊斯兰共和国、印度和许多发展中国家都设置了其中许多或全部的机制。

七、公务人员职业道德指导原则

38. 行政国家的专业化提高了行政职业道德。公务人员职业道德和权责制仍然是令人关切的主要问题，贪污腐化不道德行为主要产生于政界公务人员。高级执政官员往往居于公共组织的最高地位。作为高层人士，他们在大多数丑闻中往往成为要角。公共行政的专业精神有助于遏制世界各地的政治腐败现象。

39. 专业行政人员是公信的维护者，在重振和提高公务人员形象这方面起主要作用。这是一项重大的挑战，必须有意识地大力鼓吹和执行。下文各段载列的一些原则，可以指导公共行政人员推行上述各项目标。这些原则或规律是公务人员应注意的基本事项。

40. 职业道德教育。职业道德教育是必不可少的，应当成为各级教育制度的一部分。但是，行政职业道德教育和培训对世界各地投身公职服务的人员至关重要，其中必须包括个人道德和行政职业道德。公民道德、高尚品德、尊重他人、维护个人权利和其他道德价值均应被公务人员吸收而融为自我意识的一部分。对高层行政官员的忠告还应包括：为整个组织树立榜样并确定基调，强调职业道德的教育和培训，思想行为应合乎道德标准。对公务人员的忠告是：学习职业道德原则，行为恪守道德

标准；不应背弃原则；不服从违反宪法的、败坏道德的、非法和违反道德标准的命令；并应通过适当途径加以揭发；寻求适当处理方式。

41. 保持专业和个人操守。专业价值凌驾于成问题的组织命令或上级命令之上。尽忠职守的专业精神是行政行为的一个主要组成部分。这种精神需要自我调整、知识、自我克制，以及一定程度的自主和独立，私人利益服从公共利益和公共信任。

42. 谨慎。谨慎行事就是运用常识。中世纪两位伟大的波斯思想家伊本·西纳和尼扎姆·穆克曾经强调这一点。每个社会都有这样卓越的思想家。谨慎行事需要自我克制；根据知识、专门学问和是非观念斟酌情况作出决定。

43. 大公无私精神。私人利益应服从公共利益和群体利益。在作决策或履行行政人员的职务时，以公众的信任和公民的利益为重，然后才考虑自己。培养公民美德、言行端正，做一个品德高尚的公民，做一个品德高尚的行政人员，以身作则，宣扬公民美德。

44. 避免所有引起公务员制度危机的问题。其中有些问题非行政人员所能控制，但那些防止公务人员贪污腐化和避免损及公务员制度声誉的价值观和因素都应予坚持。

45. 做一个尽忠职守的行政人员。有节制地行使酌处权和自由处置权，这也是应负的责任。以身作则，如果无法继续适当履行职务，就应当辞职，并将那些使你无法按照职业道德标准和专业精神履行职务的人加以揭露。

46. 提倡公益。献出你的时间、专长和知识，以建立群体价值，以及不分贫富，捍卫所有人的权利。必须时时刻刻克己奉公，为公众利益和信任服务。

47. 工作称职、处事公平。工作能力来自训练、技能的培养和知识，在行政职位上本着合理、公平和正义精神发挥工作能力至关重要。效率和效力是重要的组织和管理价值，但必须与合理、公平和正义相结合。道德价值和专业价值相结合，才有可能在公共行政中建立符合要求的职业道德标准。

48. 遵守和执行专业道德守则。公共行政中的道德守则是一套指导公务人员行为的成文和不成文法律、规则、条例和规范。道德守则是理想的陈述是与这些理想一致的行动标准,也是使行为不逾守则所定范围的约束手段。反对道德守则的人认为,不应事事以道德观念来衡量,刻析地划分是非黑白会影响运作;由于官僚机构的中立地位,对公共组织作是非判断是违反道德的。道德守则的支持者指出通过道德守则的执行可加强客观性和正面促进作用,有些道德守则对不合乎道德的行为规定惩处办法,另一些守则标榜理想的公仆道德标准或为公务人员提供指导。

49. 树立和肯定公务人员的职业身份地位,认识到自己是一个公务人员、专业人员、公信的维护者和品德高尚的人,抵制一切形式的腐败贪污。

50. 尽量避免陷入不合乎道德标准的困境。如发现陷于此种处境中,应当征求别人的意见并谨慎行事。只要认真对待大多数道德的困境都可以消除。

51. 行为检点,奉公守法,品格端正,明辨是非。珍惜和提高公务人员形象。

52. 在各个级随时打击贪污腐化行为,成立并利用调查委员会;不放过任何违反无纪律的行为,并以身作则。借助学术研究并采取上述的保密方式。

53. 培养全面质量管理意识并吸收而融为自我意识的一部分。宣扬一开头就把事情办好的观点,不要重复质量不过关的工作,以免产生错误而吃大亏。在工作上不要马虎,将职业道德观融为自我意识的一部分,并培养为公益和充分发挥自己的才能而工作的精神。

54. 尊重公民,将公民当作重要的人和社会的一分子来看待,而不仅是把他们当作市场的消费者和顾客。防止过于片面的公司意识形态,因为这往往助长贪污和不道德的行为。市场不可以代替公共服务,反之,合理施政、公共服务和有责任心的公民,是有利的商业环境、市场的顺利运作、切实有效的民主和社会安宁的一个必不可少的先决条件。

附 件

行政道德标准问题

公共行政人员每日都要面对重大的职业道德问题。其中有些完全是组织问题，其他是关于职业道德和交代责任的较广泛的社会问题。公共行政人员须以职业道德原则作为准则审查这两类问题。下列题目可供会议讨论：

征聘和甄选

雇员吸毒检查和道德问题

酗酒

纪律处分/解雇

薪金、工资和员工福利

基于各种理由的歧视

裁员

裁员方案中谁先被解雇？

工作场所中的性骚扰和性取向

职工多样化

罢工权利

公务人员的政治活动

影响雇员的组织变化

雇员健康方案

审查制度

为私事利用雇员时间和专长

委任制度与选贤与能制度

告发行为

雇员将来谋职的能力

私人行为与公共行为

政治委任人员与职业公务员的冲突

替上司掩饰

上下从属关系

利益冲突

行贿和小骗局

运用影响力

任人唯亲和扶植亲信

私有化的道德问题

士气和生产力

公务员制度的政治化

选贤举能制度的逐步退化

私用公共财产的问题

种族、肤色、信仰和性别

公平、公正、正义、效率和效力
