Globethics Repository



更好地实现行政伦理责任：防止利益冲突 [Better Fulfillment of Administrative Ethical Responsibility: Avoiding Conflicts of Interests]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Preprint
Authors	Lili,, Zhang
Publisher	Center of International Business Ethics
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-11 10:13:55
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/206641

3. 更好地实现行政伦理责任：防止利益冲突

张丽丽 天津外国语大学

第五届大学生“企业社会责任”征文大赛二等奖

摘要

阐述了库珀行政伦理学的基本思想，而为了防止利益冲突会带来的权利享有者以权谋私，以便走出行政伦理困境、实现行政责任、巩固中共执政地位、防止年末突击花钱等腐败现象，需要从人民监督和预算监督、公务员道德建设、完善行政问责制、加强伦理立法等方面制约利益冲突和公共权力的滥用和腐败。

关键词：伦理困境、行政责任、利益冲突。

Better Fulfillment of Administrative Ethical Responsibility: Avoiding Conflicts of Interests

Zhang Lili, Tianjin Foreign Studies University

Second Prize of the Fifth CSR Essay Competition

Abstract

The thesis elaborates on the basic thoughts of Cooper's Administrative Ethics. In order to avoid the abusing of power for personal gain which is made by conflicts of interests, to get rid of ethical predicament, to fulfill administrative responsibility, to solidify the political status of the Communist Party and to prevent spending too much money at the end of the year. We need people’s supervision and budget’s supervision as well as the construction of the morality of public servants, the improvement of the Administrative accountability system and the enhancement of relevant legislature to avoid the conflicts of interests, the abusing of power for personal gain and corruption.

Keywords: Ethic predicament, Administrative responsibility, Conflicts of interest.

1、库珀的行政伦理学思想

1.1行政伦理学：游走于现代与后现代之间

公共行政的规范化观念和思想是植根于19世纪后期至20世纪初期的现代性世界的，但这个现代性世界却越来越走向后现代。

要更好地考察行政行政伦理，就必须了解行政角色活动的社会和文化背景，这对于恰当地描述伦理状况，找到现实可行的伦理问题处理方法是至关重要的。解决伦理问题的可能性方案必须与伦理问题发生的环境特征相适合。

1.2行政责任：构建行政伦理的关键概念

可以说行政伦理学就是一门研究行政责任的科学。而行政伦理困境的实质就是责任与义务的冲突性或对抗性，从行政责任的角度来讲，就是因为行政责任的不明确所引发的。

在实践中，他认为行政责任冲突常见的三种形式为：权力、角色和利益冲突。

1.3负责任的管理模式：行政伦理困境的终结者

公共行政人员要像一个魔术师一样处理各种对抗性的义务和利益。在多种对抗性的义务和利益的环境下还要保持负责任的行政行为，这确实是很成问题的。对此，他设计了一个公共组织中的道德行为的完整模式，以指导他们建构或重新建构一种有利于负责任行为和支持职业道德的环境。当然，这种模式是一种理想的形态，它是一种在任何特定、具体的组织行为中都不会得到完全实现的建构。

2、 协调利益关系，防止利益冲突的迫切性

利益冲突实际上是公共权力的非公共使用，其外在表现是公职人员的私人利益与其公职所代表的公共利益之间的冲突。公职人员的利益冲突之所以有损政府廉洁，其要害在于这种行为削弱了公共委托人即社会公众对公共代理人即公职人员的信任。在现实生活中，社会公众之所以自觉不自觉地置疑公共资源配置、公共资产交易、公共产品生产背后存在“猫腻”，其原因就在于公职人员没有处理好潜在的利益冲突问题。

库珀认为责任冲突既是实践问题也是理论问题，而其中，利益冲突是指个人利益、组织利益与公众利益之间的冲突。

“利益冲突是指我们个人自己的利益与我们作为一个公共官员的义务之间产生了冲突。

这种冲突包括角色冲突和各种权力资源之间的紧张关系，但这些冲突中较典型的是为我们提供了滥用公务谋取私利的机会。”可见利益冲突是以权谋私、滋生腐败的机会。

2.1行政伦理的问题

行政伦理是一种关于公私利益关系的观念体系。这种关系的出现是公共权力产生与发展的结果。社会分工产生了国家公共权力，以共同利益为基础的原始伦理道德解体了。行政伦理作为一种公共伦理，它区别于一般伦理道德的本质特征就是公共性，维护公共利益就成为行政管理最基本的伦理要求。

在行政权力运行过程中，行政主体会无视行政伦理规范和原则，损害公共利益，滥用公共权力，进行腐败活动，这就是伦理失范。目前我国存在的行政伦理失范有经济类失范，如贪污挪用，行贿受贿，违规经商，隐匿财产等；政治类失范，如官僚主义，权力寻租等；以及组织人事类失范，失职类失范等。

权力滥用与政治腐败现象令全国人民深恶痛绝，是阻碍和谐社会的绊脚石。人民赋予的权力被部分人用来谋取私利。一些官员违纪违法，贪污腐败，通过权力寻租，侵吞大量钱财。

行政伦理困境是在各种利益冲突的条件下发生的，克服困境的出路只有在协调利益关系的机制中去寻找。

2.2行政责任的需要

保罗·托马斯认为：“责任总是公共行政理论与实践的中心问题。”在现实的行政运行过程中，存在着需要运用行政裁量权的不确定性的公共事务。责任能有效地防止行政自由裁量权的滥用，从而实现公共行政的基本目标。

库珀把行政人员和组织的责任划分为三个层次。最终的责任是要理解、判明、权衡、实现民众的意愿、利益、偏好、要求等。行政人员和组织有义务向民众报告工作，接受民众的监督、询问和质询；促进公共利益和公共福利是他们的最终职责。而行政伦理困境的实质就是责任与义务的冲突性或对抗性。“面临冲突性的责任是公共行政学人员体验伦理困境的最典型的方式。当处于两种期盼或倾向之间，而且这两者又都具有重大的价值时，行政人员会觉得烦恼不堪。”

行政责任是公共行政学的灵魂，灵魂的重量，该如何背负？如何承受？当然要求助于防止利益冲突的公共权力制约机制。

2.3中国共产党执政的要求

2009年9月党的十七届四中全会报告《关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定》第一次在党的重要文献中提出，要“建立健全防止利益冲突制度，完善公共资源配置、公共资产交易、公共产品生产领域市场运行机制”，2010年1月十七届中央纪委第五次全会强调要“建立健全防止利益冲突制度，形成有效预防腐败的长效机制”

权力滥用与政治腐败现象令全国人民深恶痛绝，是阻碍和谐社会的绊脚石。中国共产党的本质决定了我们党历来就高度重视反对腐败。党的十七大报告指出：“对任何腐败分子，都必须依法严惩，绝不姑息！”“确保权力行使，必须让权力在阳光下运行。”

“从马克思主义基本观点来看，党实现执政使命的过程，实际上就是通过制定实施一系列路线方针政策来预防和化解利益冲突的过程，就是通过化解利益冲突来不断维护和发展人民群众最根本利益的过程，就是通过发展人民群众利益来推动和实现执政使命的过程。”

2.4年末突击花钱的问题

临近岁末，政府“突击花钱”再次成为媒体报道焦点。每年财政部公布的数据：2007年，各级政府在最后一个月花掉了近1.2万亿元，超过全年财政支出金额的1/4。2008年12月，政府的财政支出金额为超过1.5万亿，2009年为2万亿。2010年12月份，全国财政支出17982亿元。政府支出上升如此之快，究竟是什么在鼓励年终突击花钱呢？这与现行政府预算体制有着密切的关系，各级政府的预算安排一般在三月份的人大批准后下达，这就存在了滞后性；另外，预算编制不科学，对何时执行什么项目，执行多少额度的刚性约束不强，多出来的预算额度无法花完，只好突击花掉。钱没有花在刀刃上，推说“资金紧张”而置民生资金缺口于不顾，民众势必会有怨言。

国家行政学院社会和文化教研部主任恭维斌教授分析，应以人民群众利益为重，以人民群众期盼为念，着力解决好人民最关心最直接最现实的利益问题。

3、 防止利益冲突的路径选择

探讨防止利益冲突的公共权力制约路径创新，对于加强反腐工作意义重大。

公共权力是以国家强制力为后盾，保证不同利益群体服从某种既定社会公共利益配置规则和配置结果的支配力量。从本质上讲，权力腐败就是“公权私用”这种“支配力量”。事实上，如果民主选举后公共权力握有者的制约与监督机制缺失，公职人员道德

沦丧，政府责任不明确，没有统一的行为准则，公共资源被滥用的可能性就大大增加。

所以，要完善监督机制，发挥人民和人大的监督作用，增强公务员的伦理道德建设，实行政府问责制和伦理立法机制。

3.1发挥公民的参政积极性，实现其利益诉求

通过适当加强群众对重大决策的监督，是保证权力依法运行，最大限度地防止权力滥用和利益冲突的治本之策。“创造条件让人民批评政府、监督政府。”温家宝总理说。

在各种监督中，人民的监督是最根本、最重要的。公民对公共事务充分、自由地表达意见，是民主政治的本质要求，不但是国家政治文明的体现，也是社会包容的标志。增强公民的表达权是保障政府合法性、公信力的重要基础。同时，更多有效地表达“能够有助于满足公民对其声音受关注以及其需要和利益得到满足和追求的期望”，从而强化公民对政府的认同，重建政府与公民的关系。

因此，政府当务之急是正视公民民主诉求，开拓民主表达的渠道，建立健全民主参与的机制，让公民“说话”更畅通。避免“门难进，脸难看，事难办”的局面出现。

另外要促进公民社会的发展，增强民众的民主意识。

3.2强调预算法治化，实行审计监督

针对年终突击花钱的问题，有学者认为，预算公开才是治本之道。预算不仅是政府管理的工具，更是人大监督、制约政府的工具。国务院常务会议刚公布的《预算法修正案(草案)》的这五条原则包括：增强预算的科学性、完整性和透明度。各级政府的全部收入和支出都要纳入预算。除涉及国家秘密的内容外，各级政府和各部门的预算、决算都要依法向社会公开；健全财政管理体制。各级政府之间应当建立财力保障与支出责任相匹配的财政管理体制；完善财政转移支付制度，做到规范、公平、公开；强化政府债务管理；规范预算调整，完善预算审查监督。

缺乏人大及其常委会对预算审查监督的规定，这是造成人大审查监督预算程序性的多，实质性的少，预算审查监督的质量和效果不理想的一个重要原因。“《预算法》应当增设专门一章，重点规定人大审查监督预算的内容。”将所有政府收支活动都纳入人大审查监督范围，细化财政预算。

审计是防止政府腐败的有效做法。要强化审计机关对公共预算的审计约束，实现以政府为重心的监督审计向以人大为重心的独立审计转变。审计机关应向全国人大负

责，或独立于政府机构，以确保审计机关依法独立行使审计监督权。对政府采购过程进行审计，可以防止和查处政府采购中的腐败行为。防止其采购不合理以致危害公共利益，从内部外部杜绝政府工作人员假公济私的行为。

3.3增强公务员的伦理道德建设，保证组织素质

公职人员的职业精神要求其必须全心全意地为国家或人民的利益服务，不得以公职或公共权力谋取私利。行政官员的角色应该被视为一个有道德的行动主体。德怀维迪指出：“不道德的行政官员是责任行政的对立面。”

突出抓好选拔任用和管理监督两大重点。首先，公务员选拔考试时更加注重道德修养的考核；其次，加强公务员考核，不断完善考核制度，客观公正，从勤、政、德、纪、廉全面系统考核，尤其注重德、廉方面。要将公务员考核结果，作为评价公务员德才表现和工作实际的依据，用它来调整公务员职务、级别、工资并对公务员进行奖励、惩罚、辞退。注重把那些政治坚定、品德优良、业务过硬、实绩突出、群众公认的人选拔到领导岗位和关键位置上来；再次，加强干部队伍作风建设，不断提高思想政治素质、工作业务素质、发展绩效素质，着力解决人浮于事、机构臃肿、效率低下等问题。

另外要坚持理论联系实际、学用一致、按需施教、讲求实效等原则对公务员进行行政伦理教育、培训；应加强对公务员的素质教育，特别要在公务员行政伦理责任意识的培养、行政人格的塑造、行政伦理冲突问题的处理能力、方法和技巧等方面加强教育研究，提高公务员对行政伦理准则和规范的认识和理解水平，培养行政主体正确的权力意识、服务意识、守法观念等，以使之内化为公务员行为的价值导向；教育、培训的对象应具有全员性，从新录用人员到高级公务人员都要接受教育、培训；教育、培训方式应具有灵活多样性，采取脱产和在职相结合、定期和临时相结合等多种方式。

3.4完善政府问责制，建设责任政府

“责任政府是一种与国家的政治构架和法律运作紧密相关的制度设计，是近现代民主政治发展的产物，又是政治文明的重要标志和重要保障。政府只有在真正履行责任时才是合法的。责任政府理念要求政府必须回应社会和民众的要求并加以满足；政府必须积极地履行其社会义务和职责；必须承担政治责任、管理责任、法律责任、绩效责任、伦理责任和说明责任。”

欧文·E.

休斯认为：“责任制最基本的含义是以其他人或团体名义行动的人要对其他人或团体汇报并对他们承担责任。换句话说，这是一种委托人—

代理人的关系。在这种关系中，代理人代表委托人的利益执行任务并向委托人汇报他们的完成情况。”

美国著名公共管理学者登哈特夫妇认为，政府责任的三个重要问题是：“（1）公共行政官员为了什么负责（2）他们对谁负责（3）实现责任的手段是什么？而罗伯特·佩尔回答的第三个问题，包括绩效评估系统和审查、授权预算系统、选举、议会监察专员、外部财政审计等，中国可以借鉴其经验教训，全面推行行政责任问责制。

第一，明确划分行政责任，建立健全政府责任体系。包括科学界定政府职能；合理划分中央政府和地方政府的职责权限；合理划分党政之间、行政机关之间、正副职之间的职责权限；合理划分部门之间的职责权限；推行“大部门体制”；在政府各部门间建立岗位责任制，形成责任闭合环路；落实行政机关工作人员的各方面责任。

第二，强化行政首长问责制。要建立和完善行政首长的政治责任制度，在其因重大失职、失误或违法造成重大损失、恶劣社会影响时，以及对重大事故负有领导责任时，应被罢免、责令辞职或自己引咎辞职。

第三，突出工作重点，强化行政责任追究。强化对政令落实不力，对行政不作为乱作为，对损害群众切身利益行为以及对预防和处置突发公共事件不力的责任追究。

第四，评估职责履行情况，严格行政责任考核。要建立政府绩效评估制度，完善公务员考核机制。

第五，完善行政执法责任制。

3.5加强政府伦理立法，设立行为准则

库珀说伦理立法“是一种集体道德裁决、一种政治性社团建立的道德最低标准。”

“伦理立法为公共行政人员面临和解决伦理冲突和伦理困境设定了一些一般性的限制”，“也对那些超出由公民设立的权限范围而进行活动的公务员实行制裁”。通过伦理立法设立行为准则，公共服务水平可以得到很大提高，这也为20世纪的历史所证实。

对于公共事务的管理权必须最终源于法律。自由裁量权限范围应该由人民的一直对其进行约制，而人民意志是通过民选官员所建立的立法程序表现出来的。所以要加强伦理立法。

行政伦理立法的基本内容一方面是对于行政职业道德规范的具体化、条文化的规定，另一方面是对于组织道德的保证。行政伦理立法的内容应涵盖全面、应涉及公务活动的各个方面。以防止伦理规范流于形式。具体措施如下：

第一， 必须申报财产，将个人财务公开。

第二， 限制公职以外的活动。

第三， 不得利用公职谋取私利，包括各种直接的和间接的假公济私的行为。

第四， 禁止不正当使用国家财产和政府未公开的信息，主要指的是公职人员因执行公务而获得的、未向公众公开的、与官方有关的信息。

第五， 严禁在公务活动中收受礼品。

第六， 回避。

第七， 离职限制。

参考文献

1. Chinese

[1]特里·L·库珀.行政伦理学:实现行政责任的途径[M].第4版.北京:中国人民大学出版社,2001.

[2]李成言.防止利益冲突与廉政建设研究序言[M].

[3]臧乃康.预防权力腐败的价值和路径创新:防止利益冲突[J].北京行政学院学报,2011(5):28-31.

[4]张国庆.公共行政学[M].北京:北京大学出版社,2010:462-463.

[5]张国庆.公共行政学[M].北京:北京大学出版社,2010:480-483.

[6]李军鹏.责任政府与责任问责制[M].北京:人民出版社,2009:3,149.

[7]竺乾威.公共行政学[M].复旦大学(第三版),316.

[8]中共中央关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定[J].求是,2009(19).

[9]《十七届中央纪委第五次全会报告》.

[10]《中国共产党第十七次代表大会报告》.

[11]杨艳春、毕红芳.现代西方政治学视域下中国共产党执政研究[J].求实,2011(11):31.

[12]王全宝.预算法治化观念仍需加强[J].中国新闻周刊,2011(11):29.

[13]莫及武.当代中国政治监督体制研究[M].北京:中国社会科学出版社,2002:74-80.

[14]张洋.政府当务之急是正视民主诉求开拓表达渠道[N].人民日报,2011-11-16.

[15]袁元.社会管理创新提速[J].瞭望,2011(11):20.

[16]李军鹏.责任政府与政府问责制[M].人民出版社,2009.219-220.

[17]张国庆.公共行政学[M].北京:北京大学出版社,2010:487.

[18]李军鹏.责任政府与政府问责制[M].人民出版社,2009.12.

[19]欧文·E. 休斯.公共管理导论[M].中国人民大学出版社,2001.265.

[20]珍妮特·V.登哈特,

罗伯特·B.登哈特.新公共服务:服务,而不是掌舵[M],北京:中国人民大学出版社,2004.1.115.

[21]李军鹏.责任政府与政府问责制[M].人民出版社,2009:212-217.

[22]张国庆.公共行政学[M].北京:北京大学出版社,2010:485.

[23]李军鹏.责任政府与政府问责制[M].人民出版社,2009:151.

2. English

[1]Paul G. Thomas. Section 13: Accountability: Introduction. B. Guy Peters, Jon Pierre. Handbook of Public Administration [M]. SAGE Publications, 2003.549.

[2] Dwivedi. O.P. Ethics / Values of Public Responsibility and Accountability [J]. International Journal of Administrative Sciences,1985.51(1):65.

[3] Robert Pyper. Aspects of Accountability in the British System of Government [M]. Tudor, 1996.2-11.