

Globethics Repository

The logo for Globethics, featuring the word "Globethics" in white sans-serif font on a blue rectangular background.

加强行政伦理法制建设 [Strengthening the Legal System of Administrative Ethics]

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	Article
Authors	王, 伟
Publisher	中国伦理学会；中国社会科学院
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-09-14 02:34:48
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/182181

王伟：加强行政伦理法制建设

王伟

中共中央于2005年1月颁发的《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》提出："探索制定公务员从政道德方面的法律法规。"这将有效推动中国大陆的行政伦理法制建设。在该《实施纲要》征求意见的过程中，我们曾提出此类建议，并被吸纳。现在，拟将国外有关情况与具体建议做进一步的说明。

一、关于国外行政伦理法制建设的一些情况

制定从政道德法律法规或曰行政伦理法制建设，已经成为国际性的大趋势。有关经验值得研究与借鉴。

（一）美国行政伦理法制建设

应美国驻华大使芮效俭先生的邀请，我于1995年赴美国考察了"美国行政伦理建设的理论、立法和实践"。十年来，一直进行跟踪研究。

美国行政伦理法制建设源于20世纪70年代。关键推动力是"水门事件"。美国国会于1974年启动对尼克松总统弹劾案之际，邀请了美国公共行政学会对水门事件进行独立研究。该学会在题为《水门：对负责政府的含意》的研究报告中指出：本报告的大部分内容涉及到公共服务中的伦理主题。水门事件的特征之一，就是政治与行政腐败。研究报告建议美国国会和美国政府采取包括制定"伦理法"的有效措施，加强行政伦理建设。该报告推动卡特政府于1978年10月制定出并经国会批准的《美国政府伦理法》。卡特总统在签署该法时指出："制定本法令的目的在于，建立保持并提高官员和国家机关的廉洁性等。"1979年1月3日生效的《美国政府伦理法》共7章，约7万字。第1、2、3章分别为立法、行政、司法人员的"财务公开要求"。第4章为"政府伦理机构"。第5章为"前受聘导致的利益冲突"。第6章为"美国法典的修改"。第7章为"议院法律顾问"。

1989年1月25日，刚宣誓就职的美国总统布什在联邦政府发表了"本届政府决心维护行政伦理"的主题演说，并任命了由8位专家组成的总统伦理委员会。该委员会主席向我介绍说，布什要求总统伦理委员会在45天之内提出一套新的伦理准则，以保证政府的工作"更严格、更令人满意、更有成效"。4月2日，国会批准了布什总统提交的《美国政府伦理改革法》，为美国行政、立法、司法三大机构工作人员规定了更为严格的伦理标准。1989年4月和1990年10月，布什总统两次签署行政命令，颁布《美国政府官员及雇员的行政伦理行为准则》。1992年，美国政府颁布了由政府伦理办公室制定的内容更为详细、操作性更强的《美国行政部门工作人员伦理行为准则》。美国国会和联邦政府设有伦理委员会、伦理办公室等机构；在诸如大法官会议、国防部以及美国的许多州和市的议会和政府，也设有伦理委员会、伦理办公室。

（二）韩国行政伦理法制建设

根据国家行政学院与韩国行政研究院的合作备忘录，我们合作进行了"中国韩国行政伦理与廉政建设研究"。韩国行政伦理法制建设的突出特色，是形成比较完善的行政伦理法制体系，具有可操作性。

1、韩国宪法确立行政伦理精神。《大韩民国宪法》规定，公职人员应该为全体国民服务；公职人员总的伦理标准，是把国民利益作为价值基础。韩国宪法确立的行政伦理精神，在韩国《国家公务员法》、《地方公务员法》、《公职人员伦理法》、《〈公职人员伦理法〉实施

令》、《〈公职人员伦理法〉实施规则》、《公职人员伦理宪章》、《公共事务条例》、《公务员服务规定》以及《防止腐败法》中都得到贯彻。

2、韩国《国家公务员法》确定公务员伦理准则。适用于行政机关、立法机关和司法机关全体公职人员的《国家公务员法》，规定了公务员应该遵守的伦理准则。内容包括：宣誓就职；伦理原则：诚信；与工作有关的具体伦理规范等。

3、韩国《公职人员伦理法》规定公务员的基本伦理要求。该法1981年12月31日以总统令的形式颁布。其后进行了6次修订。内容包括6章30条，约合1万5千个汉字。各章的标题分别为："总则"、"财产申报与公开"、"礼品的申报"、"限制退職公职人员的就业"、"补则"、"惩戒和罚则"。1993年7月，以总统令形式颁布的《〈公职人员伦理法〉实施令》，做出更具体的规定。

4、韩国《公务员服务规定》将公务员伦理规范系统化和具体化。1970年6月，韩国以总统令形式颁布了《公务员服务规定》，其后，进行了12次修订。韩国《公务员服务规定》的突出特色，是将行政伦理的基本要求加以系统化，并具有可操作性。其中第四章对"营利业务与兼职"做了禁止性规定。第五章"政治运动和劳动运动"明确规定公务员不得参与或支持任何反对政府的政治活动。

5、《韩国防止腐败法》将行政伦理法制提升到新的高度。1996年12月5日，金大中所领导的在野党向国会提交了《韩国防止腐败法案》。金大中执政期间，韩国国会于2001年6月28日正式通过了《韩国防止腐败法》，并于2001年11月29日公布了《韩国防止腐败法实施令》。依据《韩国防止腐败法》，韩国于2002年1月25日成立了防止腐败委员会。该法的第一提案人、金大中的副手柳在干议员明确告诉我：《韩国防止腐败法》是行政伦理性质的立法。

（三）经合组织行政伦理法制建设

1997年11月，经济合作与发展组织召开了研究行政伦理建设的工作会议，来自29个正式成员国和5个非正式成员国以及联合国有关机构、世界世界银行等机构代表共120人与会。作为会议两主席之一的韩国行政研究院前院长卢贞铉教授向我详细介绍了会议情况，并提供了获得有关信息的联系途径。

1998年4月23日，经济合作与发展组织理事会通过了《改善行政伦理行为建议书》，建议各成员国积极行动起来，建立行之有效的机构和体系，改善公共机构的伦理行为。建议书分为以下三部分：行政伦理管理原则；理事会的建议；背景情况。"行政伦理管理原则"特别强调："行政伦理规范应纳入法制框架。"

为响应《改善行政伦理行为建议书》，日本国会于1999年通过了《国家公务员伦理法》。当年，被誉为日本公务员之父的角野幸三郎先生亲自向我提供了法律文本。日本内阁依据该法制定了《国家公务员伦理规程》，内容包括禁止或限制收受与职务有利害关系的人的赠与等必须遵守的事项。

加拿大政府于2003年元旦开始实施公务员行政伦理守则，名为《公共服务的价值与伦理规范》。加拿大国家公共服务学院的一位教授告诉我，他的工作重点是培训加拿大政府的副部级官员。培训中，他会带领学员会见美国国务卿等官员，但并不完全认同美国政府的价值观。其重要依据，就是该行政伦理守则提出的加拿大行政伦理观。

二、关于中国行政伦理法制建设的几点建议

关于在我国"探索制定公务员从政道德方面的法律法规"，我们提出几点建议：

（一）使用"行政伦理"的概念。

所谓行政伦理，就是伦理在公共行政关系、公共行政活动中的体现；是指执政的中国共产党、国家机构和国家公务员在公共行政领域，在实践立党为公、执政为民，在坚持科学执政、民主执政、依法执政，在履行经济调节、市场监管、社会管理、公共服务等职能的过程中，所形成的一种应然关系，与调节这种应然关系的伦理规范，以及执政党、国家机构和国家公务员由于内化伦理规范而形成的伦理品格。行政伦理在本质上是政治伦理，不仅属于精神文明范畴，而且是政治文明的重要组成部分。

当前，我国社会中存在着重法轻德，不理解从政道德法规建设的现象。其原因之一，是没有把握住"法"与"道德"的辩证关系。在这方面，黑格尔关于"伦理"的界说有助于厘清人们的认识。在黑格尔看来，社会健康有序发展的第一阶段是法阶段。但法作为客观的意志，不能完全实现自己，需要向前发展。第二阶段是道德阶段。道德是具有特殊规定的内心的法。第三阶段是伦理阶段。伦理是法与道德的统一、他律与自律的统一，客观与主观的统一。恩格斯肯定了《法哲学原理》的上述辩证思想，指出："黑格尔的伦理学或关于伦理的学说就是法哲学，其中包括：（1）抽象的法，（2）道德，（3）伦理，其中又包括家庭、市民社会、国家。在这里，形式是唯心的，内容是现实的。法律、经济、政治的全部领域连同道德都包括在这里。"（《马克思恩格斯选集》第4卷第232页）

使用"行政伦理"（"从政伦理"或"公务员伦理"）的概念有三点好处：一、这是国际上普遍使用的概念。二、有助于解决"从政道德法律法规"所引起的"道德不能立法"的歧意。三、有助于落实"依法治国与以德治国相结合"治国方略。

（二）探索制定中国公务员伦理法。

中共中央颁发的《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》，实际上已经提出了建设行政伦理法规体系的任务。行政伦理法规体系大体包括三个层次的内容。第一个层次是公务员服务规定，第二个层次是行政伦理法，第三个层次是反腐败法或廉政法。其核心层次是行政伦理法。

中国的当务之急是探索制定中国行政（公务员）伦理法。《实施纲要》所提出的"规范国家工作人员从政行为的制度"、"完善领导干部重大事项报告和收入申报制度"等相关规定，均属于行政伦理法的立法内容。廉政法作为行政伦理法规体系的最高层次，在我国已经启动；"加快廉政立法进程，研究制定反腐败方面的专门法律"，亟需基础法律层次即行政伦理法的支持，否则可能出现"先天不足"的缺陷。此外，"完善刑法、刑事诉讼法等相关法律制度"也不能脱离相应的行政伦理法规体系。

近年，我们从国外考察时获得的第一手资料中选取了11个行政伦理法律法规，并译成中文，可供参考。目录如下：

- 1、美国总统关于"政府官员及雇员的行政伦理行为准则"的行政命令；
- 2、美国政府官员及雇员的行政伦理行为准则；
- 3、韩国公务员服务规定；
- 4、韩国公职人员伦理法；
- 5、《韩国公职人员伦理法》实施令；
- 6、韩国防止腐败法；

- 7、经济合作与发展组织改善行政伦理行为建议书；
- 8、经济合作与发展组织制止在国际商务活动中贿赂外国公共官员公约；
- 9、日本国家公务员伦理法；
- 10、日本国家公务员伦理规程；
- 11、加拿大公共服务伦理规范。

（三）全国人大常委会和全国政协常委会设立伦理委员会。

行政伦理的管理机构与运行机制是行政伦理法制的重要组成部分。

从国外的做法看，在总共六章的《日本国家公务员伦理法》中，伦理管理占据两章，即第四章"国家公务员伦理审查会"与第五章"伦理监督官"。韩国根据《公职人员伦理法》，在国会、大法院、宪法裁判所、中央选举管理委员会、中央政府、地方自治团体以及汉城特别市、直辖市、道教育厅，分别设立公职人员伦理委员会。职责是对规定的财产登记对象的财产登记事项进行审查，并对其结果进行处理；同时处理《公职人员伦理法》和其它法令赋予公职人员伦理委员会权限的有关事宜。美国政府伦理办公室是我当年访问美国期间最感兴趣的机构。根据《美国政府伦理改革法》，美国政府伦理办公室成为具有很大独立性的政府机构，直接向总统、国会和国务院负责。美国众议院内设置有"众议院伦理委员会"，在反腐败方面发挥着重要作用。我在美国访问期间，众议院伦理委员会就在调查刚刚当选的众议院议长金里奇的问题。

从中国的实际出发，在党和政府领域，可以将有关行政伦理管理职能赋予中央纪委和监察部，不再设置新机构。同时，我们建议在全国人大常委会和全国政协常委会设立伦理委员会。其职能，一是监督或参与监督行政伦理法的实施，二是负责全国人大和全国政协自身的伦理建设。

（四）中央和省、市级政府领导成员宣誓就职。

在行政伦理法制中，就职宣誓是重要程序。"宣誓"具有非常深刻的行政伦理价值，是公务员以法定的形式，极其郑重地公开宣示必须遵守的行政伦理价值观，对公务员和公众都是很好的范式。

近年来，人事部已经开始组织北京地区新录用的初级公务员的宣誓活动。一些省市政府也进行过领导成员的就职宣誓。从总体分析，还是很不规范，并缺少法律依据。在中国，成功的范例是香港、澳门特区政府依据基本法及"宣誓法"的规定所进行的就职宣誓。这个好经验值得在全国范围推开。建议首先从中央和省、市政府的领导成员做起。

国际方面的有关经验也可以借鉴。例如，韩国《国家公务员法》明确规定："根据总统令，所有公务员都必须宣誓就职。"韩国《公务员服务规定》的第二条即是"宣誓"："1、根据《国家公务员法》第五十五条的规定，公务员就任之时，应在所属机关的首长面前宣誓。2、宣誓内容依照附件一的《誓词》统一进行。"

我们建议，在我国的《公务员法》中加入"宣誓"的相关规定，并在"国家公务员伦理法"中予以细化，或是探索制定专门的"宣誓法"。

（作者系国家行政学院教授、博士生导师，中国伦理学会副会长，中国行政伦理研究会会长）

来源：http://news.xinhuanet.com/theory/2006-07/28/content_4889261_1.htm

