

[文章编号] 1009-3729(2015)04-0021-04

# 发达国家和地区防止公职人员利益冲突的行政伦理核心价值体系探析

张胜利, 刘建秀

(郑州轻工业学院, 河南 郑州 450002)

**[摘要]** 公职人员因其公职身份所代表或维护的公共利益与其个人利益之间可能发生的冲突在本质上是一个伦理问题, 公职人员的道德水平和伦理观念对有效防止这种利益冲突有着重要的价值和意义。发达国家和地区通过对行政伦理进行立法来建构防止公职人员利益冲突的伦理体系, 其主要由核心信念、基本操守, 以及保证这些信念和操守得以认真贯彻的预防、教育与惩处体系等组成。当前我国公职人员利益冲突多发、频发已成为社会转型期的一大特点, 并成为诱发腐败、影响公职人员及公共部门廉洁守正形象的重要原因。在我国腐败现象逐渐呈现“结构化”“民俗化”趋势的大背景下, 借鉴发达国家和地区在防止公职人员利益冲突方面的成功经验, 构建基于伦理法制的、多种措施密切配合并同步推进的制度体系, 是防止我国公职人员利益冲突的有效路径。

**[关键词]** 利益冲突; 行政伦理; 伦理立法

**[中图分类号]** D6      **[文献标志码]** A      **[DOI]** 10.3969/j.issn.1009-3729.2015.04.004

公职人员因其公职身份所代表或维护的公共利益与其个人利益之间可能发生的冲突是一个伦理问题。当公职人员面临这种利益冲突时如何做出选择, 是把个人利益放在优先考虑的地位还是把公共利益放在首位, 除了受相应法律的强制性约束外, 个人的道德水平和伦理观念更为深刻地影响着公职人员的选择。当前, 国际社会通行的做法是对公职人员的伦理进行立法, 如美国的《政府伦理法》、英国的《文官行为准则》、加拿大的《公共服务价值与伦理法》等。随着国际社会对腐败问题的普遍关注及对合作治理腐败问题的日益重视, “基于政府透明治理与公职人员能否恪守伦理准则, 完成公民的公共信托, 不仅是各国政府内部的治理议题, 更是民主国家最重要的基础与全球化的重要议题”<sup>[1]</sup>。当各级政府想提供给公民在经济与社会生活上有一个可信任的和有效的架构时, 诚实正直已成为该架构的根本要件之一。倡导建立诚实正直的机制和体系,

也越来越被视为良善治理的根本要素<sup>[2](P1)</sup>。而诚实正直是伦理法制架构的主要内容。

伦理立法可以为公职人员提供一般性限制, “这种限制是对政治共同体道德最低标准的规范性陈述”, “对违法乱纪行为实施罚款、监禁和行政处罚都是确立人民主权并使人民的意志得以实现的方法”<sup>[3]</sup>。通过伦理制度化为公职人员确立一整套核心价值和伦理行为规范, 可以使公职人员明白哪些行为是道德的, 哪些行为是社会所期待的, 哪些行为是与社会期待相违背的。“一个行政人员应当知道什么是道德的, 以便合乎伦理地行事, 最容易的方法是制订行为的标准”, “也就是说, 准则的制订旨在反映理想官员的形象”<sup>[4]</sup>。世界经济合作与发展组织(OECD)国家之所以在防止公职人员利益冲突方面能取得骄人的成绩, 与其对公务伦理法则的深刻认知和高度重视有着密切的关系。OECD在给成员国的《公共服务的管理原则》建议书中指出, “为推

[收稿日期] 2015-05-15

[基金项目] 河南省哲学社会科学规划项目(2013BDJ009); 河南省哲学社会科学规划项目(2013CZZ010)

[作者简介] 张胜利(1956—), 女, 江苏省丹阳市人, 郑州轻工业学院党委副书记, 教授, 主要研究方向: 高校廉政建设。

进公共服务的道德行为,成员国需要采取行动,应该给公职人员提供明确的道德规范和指南,确保体制和制度的良好运行”<sup>[2](P67)]</sup>,认为“通过相关伦理法制的建制,指明公共服务应有的核心价值,以规范公职人员的行为,不仅是 OECD 各国达成善治、提升公共信任的普遍途径,更是唯一被强调与证明有效的不二法门”<sup>[2]</sup>。我国港澳台地区为了有效防止公职人员利益冲突、建设廉洁政府,也非常重视对公职人员道德操守的培养,通过一系列法律、法规建立了公职人员的道德标准和伦理体系,各自形成了防止公职人员利益冲突的伦理系统,其中香港的廉政伦理及廉政机制令人瞩目。

由于任何一个国家对公职人员伦理的追求都不可能脱离本国的政治制度、经济发展水平、政治文明程度、历史文化传统,其伦理法制化的内容具有明显的本土性,因此发达国家和地区的法制伦理其内容有着较大的差别。但从结构上来看,发达国家和地区公职人员伦理制度主要是由核心信念、基本操守,以及保证这些信念和操守得以认真贯彻的预防、教育与惩处体系等组成。本文拟在考察发达国家和地区防止公职人员利益冲突的行政伦理核心价值的基础上,提出借鉴发达国家和地区防止公职人员利益冲突经验的建议,以期为防止我国公职人员利益冲突提供“他山之石”。

## 一、发达国家和地区防止公职人员利益冲突的行政伦理核心价值

发达国家和地区为了有效防止公职人员利益冲突,通过不同的政策、法律规范建立了一整套的行政伦理核心价值,通过这些核心价值的引导,使公职人员在面临利益冲突时主动做出有利于公共利益的选择。由于不同国家和地区在政治制度、民主程度、历史文化传统、国(区)情等方面存有较大差异,因此不同国家和地区对公职人员核心价值的要求也不尽相同、各有侧重,但是有些核心价值,如公平、公正、廉洁等,还是得到了不同国家和地区基本一致的认同。比如 OECD 各成员国的伦理法规及相应的法律条文对以下核心价值取得了基本一致的认同,即不偏不倚、合法、廉正、透明、效率、平等、责任、正义等。

我国香港特别行政区通过《公务员守则》《接受利益(行政长官许可公告)》《防止贿赂条例》《公务员管理命令》《问责制主要官员守则》等法律规章,为香港公务员确立了明确系统且行之有效的伦理规范。香港公务员品行总则指出:“公务员必须时刻

奉公守法、严格遵守政府规例。他们必须尽忠职守,履行职务时悉力以赴,时刻以政府的利益为依归。无论是对待市民大众还是对待同事,都必须诚实公正,以负责、公平的态度履行职务;不得以权谋私,也不应令自己处于本身利益与公职有冲突或使人有理由怀疑本身利益与公职存在冲突的情境中;不得有任何令人怀疑公务员是否公正,或令政府声誉受损的活动或行为。”为建成一支高效、专业、廉洁、信实、公正、中立的公务员队伍,香港特别行政区政府要求公务员必须遵守下列同等重要的基本信念:(1)坚守法治;(2)诚实可信,廉洁守正;(3)行事客观,不偏不倚;(4)政治中立;(5)对所作决定和行动负责;(6)尽忠职守,专业勤奋。

20世纪末,我国台湾地区为了推动廉洁政府的建设,开始大规模地实行政改新方案。1993年,台湾提出行政改新方案,希望通过此举建设以廉洁为重点,兼顾效能、便民的廉能政府。1996年,台湾行政领导人李登辉提出“心灵改革运动”,强调要转换文官思维与心智模式,以提升竞争力。2001年6月7日,台湾“行政院”发布《建立行政核心价值体系推动方案》,2002年3月21日制定《建立行政核心价值体系推动方案参考作法》,开始推进台湾行政价值体系建设。本次行政价值体系建设提出了5个核心价值目标,即建立公务人员对“国家”的忠诚感、对社会的关怀情、对政府的向心力、对民众的服务心、对公务的责任感。在以上核心价值目标的基础上,台湾“行政院”人事局于2004年2月25日又新增了“创新”“进取”“专业”三个核心价值理念。

我国澳门特别行政区把坚守法治、廉洁奉公、以人为本、忠诚尽责、摒弃官僚、讲求效率、务实进取、与时俱进作为公职人员的核心价值理念。

在防止公职人员利益冲突的过程中为了增强上述抽象的伦理标准对具体行为的适用性,使公职人员的具体行为有明确参照,发达国家和地区在核心价值的基础上又制定了公职人员的行为规范,以此指导公职人员的具体行为。同时,在设计防止公职人员利益冲突制度时,始终把这些核心理念贯穿其中。如我国香港地区为了使比较抽象的基本信念能够贯穿于公务员的日常行为中,在核心价值基础上又制定了公务员的操守准则——“坚守法治、诚实可信、廉洁守正、行事客观、尽忠职守、专业勤奋、政治中立、对所作的决定和行动负责、不偏不倚”,并对每一条操守准则都进行了详细、明确、可操作性强的阐释。例如,坚守法治要求公务员必须维护法治

和司法公正,在行使其行政权力时必须遵循《香港特别行政区基本法》和香港法律;必须在其职权范围内或酌情权限内作出决定,不能超越其所获授的权力范围;必须依循适当程序办事,在执行公务时发现任何怀疑舞弊行为须从速向廉政公署举报。诚实可信则要求公务员必须据实阐述事情和相关事宜,如有错误须尽快更正,公务员只可把公共资源用于有关资源所核准的用途。

澳门地区规定,公务员在践行上述核心价值的同时,还有义务遵守无私、热心、守时、忠诚、保密、有礼、勤谨、服从的行为规范。

## 二、发达国家和地区行政伦理核心价值的推进和保障措施

行政伦理核心价值对公职人员有着重要的指导作用,但如何才能把这些核心价值内化于公职人员的行为、使得公职人员在日常行为中可以清楚地认识到自己是否处于利益冲突的情境?怎样使公职人员明白当处于利益冲突的情境时该如何应对?当面临个人利益与公共利益冲突时应该做出什么样的选择?如何避免利益冲突情境的出现?利益冲突的具体样态是什么?如何保证公职人员在明知自己处于利益冲突的情境而又故意做出不利于公共利益的选择行为时得到应有的惩罚呢?为了达到上述目标,发达国家和地区采取了预防、教育培训和制裁等一系列行政伦理核心价值的推进和保障措施。

### 1. 预防

采取有效的预防措施是避免利益冲突的重要途径。很多公务员陷入利益冲突情境的原因是政策模糊不清、指引不到位和程序不周全,使得公务员在公务活动中无所依从。为了有效预防公职人员利益冲突的发生,发达国家和地区采取了一系列行之有效的预防性措施。在这方面最具代表性的是我国香港地区。香港特别行政区政府的做法是制定清晰的政策,提供详细而又科学可行的指引,设定严谨而又周全的程序,让所有公务员有所依循,并在各部门间形成适当的制衡机制。具体采取了以下措施。

第一,提供适用于全体公务员的指引。香港公务员事务局联合廉政公署及相关部门在全港范围内发布了适合于全体公务员的品行指引,并时常对这些指引进行检讨和更新,以确保其清晰明确、符合时宜。这些指引的内容涵盖了利益冲突、申报私人投资和公务员以公职或私人身分接受利益、款待及赞助访问等。

第二,实施诚信管理及推进计划。香港公务员事务局联合廉政公署常年致力于公务员的诚信教育,提高公务员的诚信意识。例如,2004年实施了公务员廉洁操守深化计划,由公务员事务局和廉政公署首长级人员组成外展队,造访了总下辖员工124 000名的34个局/部门,就诚信问题交换意见。2005年,合办了以“诚信为本,卓越管治”为主题的领导论坛,让公营和私营机构的领导共同探讨诚信问题所面临的挑战,彼此分享诚信领导方面的经验。2006年,公务员事务局与廉政公署联合实施了诚信领导计划,据此计划各局/部门分设了诚信事务主任和助理诚信事务主任,分别由各局/部门委派辖下一名高层首长级人员和部门主任秘书担任,前者主要负责推广各项有关诚信风气的活动,制定符合本机需要和工作目标的相关策略与工作计划,定期报告其在诚信管理方面的工作进展;后者主要辅助前者工作。公务员事务局在诚信领导计划下定期举办不同主题的工作坊,如诚信、纪律、操守等,以支持诚信事务主任的工作,同时给予其工作上的意见和建议。

第三,提供网上资源和经验共享。香港公务员事务局与廉政公署联合推出了网上“公务员诚信管理资源中心”,这是一个一站式的电子资源服务中心,可供所有公务员使用。该中心汇集了适用于全体公务员的最新操守规则、有关诚信的刊物、操守指引、操守样本和一些常见的问题与答案,并且集中提供了包括行为失当、接受款待、伪造欺诈等公务员不当行为及刑事案例,供所有公务员浏览。

第四,发行刊物。香港公务员事务局经常出版如《公务员良好行为指南》《公务员防贪要诀》《诚信事务主任手册》等手册、小册子,并免费发放给公务员,以推动公务员诚信建设。

第五,严格有关欠债员工的管理。香港政府非常重视公务员的债务问题,他们认为公务员欠债是导致公务员利益冲突、贪污受贿的重要诱因,因此,对公务员的债务问题管理非常严格。通过对欠债人员的跟进调查,为处于财政困难的公务员提供各种福利服务、推行家庭生活教育活动、健康生活方式计划等,帮助公务员有效理财,避免其陷入债务困境之中。

### 2. 教育培训

让公职人员对行政伦理核心价值充分了解、认知和赞同,是把这些核心价值内化为公务员行为、有效防止利益冲突的前提条件。为此,发达国家和地区

区主要采取了对公务员进行相应的教育培训的方式。例如 OECD 国家就认识到,要让行政伦理核心价值内化为公职人员的行为,就“特别需要政府帮助公职人员理解所期望的行为规范并培养起他们解决伦理困境的技能”<sup>[2](P32)</sup>。因此,OECD 成员国采取多种形式对公职人员进行教育培训,内容包括“遵从性教育”和“完善性教育”。“遵从性教育”主要以相关的法律法规为内容、以公职人员对相关法律法规的认知为目的;“完善性教育”主要以伦理价值、伦理准则、伦理思维为内容、以形塑和完善公职人员的行政伦理人格为目的。同时,为了保证教育和培训工作能落实到位,OECD 一些成员国还针对公职人员的培训事宜进行了立法,以强制的方式保证教育培训工作的有效开展,如美国有《政府雇员培训法》《政府间人员法》《雇员综合培训法》,法国有《继续教育法》《公职人员地位法》等。我国香港地区则通过廉政公署和公务员培训处定期开设防贪课程,通过举办以防贪为主题的讲座、推行以诚信操守和避免利益冲突的间接会等形式,使公务员时刻警觉,以维持高度的诚信意识。另外,香港公务员事务局联合廉政公署还通过多种途径和方式不断地向各级公务员推广良好品行,提供入职指导和培训,举办研讨会,发布指引和规则,促使公务员了解自身应持有的操守准则并严格遵从。

我国台湾地区则在全岛范围内对公务员开展公民伦理、领导伦理、管理伦理、服务伦理的教育培训,同时通过鼓励公务人员参与志愿服务,建立合理化、人性化工作关系,加强和推进公务员对核心价值理念的认知与践行。通过培养研究发展能力、建立参与建议及决策机制、成立工作改进小组的途径,推动“创新”的落实;通过落实绩效管理制度、建立团队意识、深化顾客导向之公共服务的途径,推进“进取”的价值理念;通过强化知识管理、形塑学习型组织、推动标竿学习的途径,推进“专业”的价值理念。

### 3. 制裁

为了保证公职人员的违法、滥用职权或违反诚信的行为得到有效校正,发达国家和地区对背离公职人员行政伦理核心价值行为采取了严厉的制裁措施。如我国香港地区为了保证公务员的廉洁守正,根据《公务人员(管理)命令》《公务人员(纪律)规例》《反贪污贿赂条例》等法律文件建构了针对公务员的严厉的制裁机制。根据公务员行为不当的严重程度分别采取进入正式与非正式的严训程序。当公务员有轻微行为不当时,部门首长可向有关人员

发出警告,无需进入正式的严训程序;当公务员屡次要轻微不当行为或严重不当行为或触犯刑事法律时,则会采取进入正式的严训程序。正式的严训程序既规定了针对行为不当公务员的严厉的惩处措施,又规定了严谨的程序,所附多项保障措施可保证被控人员受到公平聆讯。对启动正式程序个案的处分包括谴责、严厉谴责、罚款、降级、迫令退休及革职。

## 三、结语

公职人员行政伦理核心价值虽不对特定的利益冲突提供针对性的具体规定,但为防止公职人员利益冲突提供了价值指导和伦理准则,是防止公职人员利益冲突的统合性制度和思想灵魂。行政伦理核心价值贯穿于防止公职人员利益冲突制度的始终,为防止利益冲突制度提供了目标指向。因此,它是防止利益冲突制度体系的核心和灵魂,更具有根本性。

公职人员利益冲突的防治是一个系统工程,需要多种措施密切配合、配套实施,而防止公职人员利益冲突的伦理体系无疑是这些措施的内核和灵魂。以伦理法规为中轴、在其他法规制度的密切配合之下,构建严密的制度体系,是发达国家和地区防止公职人员利益冲突的成功经验。当前,我国公职人员利益冲突多发且频发,已经成为诱发腐败、影响公职人员及公共部门廉洁守正形象的重要原因。在我国腐败现象逐渐呈现“结构化”“民俗化”趋势的大背景下,借鉴发达国家和地区在防止公职人员利益冲突方面的成功经验,构建基于伦理法制、多种措施密切配合同步推进的制度体系,是防止我国公职人员利益冲突的有效路径。

## 【参 考 文 献】

- [1] 行政院研究发展考核委员会. 统合性政府伦理法治之研究[M]. 台北:台北市行政院研考会,2008:2.
- [2] OECD. Trust in Government, Ethics Measures in OECD Countries[M]. Paris: OECD Press, 2000.
- [3] [美]特里·L·库伯. 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.
- [4] [美]理查德·D·宾厄姆. 美国地方政府的管理:实践中的公共行政[M]. 九渊,译. 北京:北京大学出版社,1997.
- [5] OECD. Principles for Managing Ethics in the Public Service, OECD recommendation[J]. PUMA Policy Brief, 1998 (4):1.