

【伦理与道德】

新时代公职人员道德操守及其实现路径探析^{*}

黄晓辉 高筱红

摘要:公职人员道德操守是指行使公共权力、履行公共事务的人员所应有的与其身份相适应的有道德的良好品行,是一种融政治道德操守、职业道德操守和个人道德操守于一体的特殊形态的道德操守。新时代公职人员道德操守的一般要求是忠诚、干净、担当。忠诚,即忠于宪法、忠于国家、忠于人民,是公职人员政治道德操守的核心要求;干净,即正心修身、廉洁自律,是公职人员个人道德操守的核心要求;担当,即勤政、实干、敢于负责,是公职人员职业道德操守的核心要求。推进公职人员道德操守的实现应从明确道德行为、提升道德认知入手,保证知行合一,落实道德操守;通过锤炼道德意志、培养道德情感,保证坚定稳定,强化道德操守。

关键词:公职人员;道德操守;一般要求

中图分类号:D648

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2020)01-0105-08

公职人员作为公权力的代表者和行使者,其道德操守不仅关乎党和政府形象,而且关乎民生大计、社会稳定和国家长治久安。尤其是进入新时代的今天,社会主要矛盾已经发生变化,人民群众对美好生活的需要日益增长,在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益提高,对公职人员道德操守的要求和期待也相应提高。然而,我国目前公职人员的道德操守情况仍不尽如人意,有些方面甚至存在严重问题。因此,2016年12月25日,第十二届全国人大常委会第二十五次会议通过的《关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定》,就把公职人员道德操守作为监察委员会(以下简称监委)监督检查的事项提了出来;2018年3月18日,第十三届全国人大第一次会议通过的《中华人民共和国监察法》(以下简称《监察法》)进一步以法律的形式规定了监委对公职人员道德操守

监督检查的职责。这是加强对公职人员的思想教育和道德建设,从源头上反对腐败的重要举措。那么,新时代公职人员道德操守该如何界定?基本要求是什么?监委又如何开展监督检查?如何推进公职人员道德操守的实现呢?本文拟就此进行探讨,以求教于学界,并供决策部门参考。

一、公职人员道德操守是一种特殊形态的道德操守

公职人员,顾名思义,就是行使公共权力、履行公共职务的人员。按照《监察法》第十五条的规定,公职人员包括党和国家机关、政协、民主党派和工商联机关的公务员和参公管理人员;法律、法规授权或者受国家机关依法委托管理公共事务的组织中从事公务的人员;国有企业管理人员;公办的教育、科研、文化、医疗卫生、体育等单位中从事管理的人员;基层群众性自治组织中从事管理的人员等。“判断一

收稿日期:2019-11-06

^{*}基金项目:福建省社会科学规划特别委托一般项目“《监察法》适用若干体制机制问题研究”(FJ2018TWF05);研究阐释党的十九大精神国家社会科学基金专项课题“健全党和国家监督体系研究”(18VSI051)子课题“全面从严治党背景下党内监督研究”。

作者简介:黄晓辉,男,福建师范大学法学院教授,福建师范大学马克思主义学院博士生导师,福建师范大学反腐倡廉研究中心特约研究员(福州 350117)。

高筱红,女,福建师范大学马克思主义学院博士生(福州 350117)。

个人是不是公职人员,关键看他是不是行使公权力、履行公务,而不是看他是否有公职。”^①

道德操守是道德和操守的组合。操守是主词,道德是对操守的修辞,意在强调有道德的操守。根据马克思主义理论,道德是建立在一定经济基础之上,并为之服务的一种社会意识形态,是人们共同生活及其行为的准则和规范,不同时代不同社会不同职业具有不同的道德要求。操守是指人的品德和品行,简称品行,是为人处事的根本,强调执持善行、固守志节,即强调人要有良好的品行。由此可见,操守本来就是一个褒义词,道德和操守的组合更加强调了这种良好品行的道德性。据此,笔者认为:道德操守是指人具有坚持和遵守人们共同生活及其行为的准则和规范的良好品行。公职人员道德操守是指行使公共权力、履行公共事务的人员所应有的与其身份相适应的有道德的良好品行。

那么,这种有道德的良好品行是什么呢?从事公务活动的准则和规范有哪些呢?这就要从公职人员区别于一般人员的特殊性说起。笔者认为,公职人员既来源于社会成员,又超越于社会成员,是掌握公共权力,行使公共权力,运用公共权力为广大社会成员服务的特殊群体。公职人员手中的公共权力,在人民主权国家,是人民赋予的,要为人民服务;人民之所以赋予他们权力,是基于他们对人民的承诺和信任,是基于他们愿意为人民服务,能够为人民服务。因此,公职人员既要具备一般社会成员所应有的道德操守,又要具备从事公务活动所应有的道德操守。其道德操守应高于一般社会成员的道德操守。具体而言,公职人员的道德操守,至少应包括履行公务所需要的、开展职业活动所需要的、个人社会生活所需要的道德方面的要求,是能够坚持和守住这样的道德要求的操守。笔者把它们分别定义为政治道德操守、职业道德操守和个人道德操守。公职人员道德操守就是这样一种融政治道德操守、职业道德操守和个人道德操守于一体的特殊形态的道德操守。

第一,公职人员必须具有政治道德操守。政治道德操守,即通常意义上的“官德”或“政德”,是对公职人员行使公共权力、履行公共事务所必须具有的良好品行的要求。只有具备了这样的品行要求,人民才能赋予其公权力。政治道德操守是对公职人员的特殊要求,是公职人员道德操守区别于其他群

体道德操守的一个显著特征。因为,公职人员是掌握公权力、行使公权力、运用公权力开展公务活动的群体,而公权力和公务活动具有政治性,因此公职人员必须具有政治道德操守。比如,公权力代表国家,必须维护国家主权;公权力姓公,必须为公众服务;公权力来源于人民授权,必须在授权的范围内活动。《论语》中就有“为政以德,譬如北辰居其所而众星共之”^②。这说明了政治道德操守的重要性,它是公职人员首要的道德操守。

第二,公职人员必须具有职业道德操守。职业道德操守是对公职人员道德操守进一步细化的要求,是根据具体的职业特征所提出的从事该职业所应有的良好品行的要求,是所有从业人员在职业活动中所必须共同遵循的。公职人员从理论上讲也是一类职业人员,但它是一个大类,是在不同的具体的职业部门中行使公权力、从事公务活动的人员的总称。也就是说,公职人员是一个理论上的抽象概念,在现实中,他们分属于不同的职业部门,在某个具体的特定的职业部门中行使公权力,开展公务活动。而不同的职业又各自都有与该职业相适应的应有的道德操守,公职人员也必须受该职业道德操守的约束。因此,公职人员,除了应具有政治道德操守的大类的共同要求外,还必须具有所在职业部门职业道德操守的具体要求。比如,宣传部门的公职人员必须具有依据宣传政策和宣传纪律开展宣传活动的操守要求,教育部门的公职人员必须具有教书育人、为人师表的良好品格,司法部门的公职人员必须具有能够独立、公正、依法司法的良好品行等。

第三,个人道德操守更是公职人员所不可或缺的。个人道德操守,是对个人在公众生活和对外交往中应该具有的良好品行的要求,是人之所以为人所应有的道德操守。人是社会人,总是处在一定的社会环境中生活,具有良好的品行是社会生活保持秩序进行正常运行的基础。公职人员首先是社会一员,其次才是公权力的行使者,个人道德操守是公职人员道德操守的基础,一个人如果连最起码的个人道德操守都不具备的话,他就不配行使公权力,履行公务。公职人员群体道德操守取决于每个公职人员的道德操守,如果个体不具备道德操守,则群体就不可能具备道德操守。因此,公职人员个人道德操守是其具备政治道德操守和职业道德操守的前提和基础,是公职人员群体道德操守的基本保证。《大学》

中讲到“古之欲明明德于天下者,先治其国;欲治其国者,先齐其家;欲齐其家者,先修其身”^③,说明修身是齐家、治国的前提条件,对应于公职人员,就是强调个人道德操守之于政治道德操守、职业道德操守的基础作用。

公职人员所必须具备的政治道德操守、职业道德操守、个人道德操守是统一的、不可分割的,是人民群众对有资格从事公务活动的公职人员的品行要求。这里有两层含义:一是说公职人员道德操守是一种类型化的道德操守,是融政治道德操守、职业道德操守和个人道德操守于一体的特殊形态的道德操守;二是强调不能把公职人员理解为是多种身份的集合体,在不同身份下有不同的道德操守要求,而是强调公职人员身份的统一性、特殊性,在任何场合下都要记住自己的公职人员身份,以公职人员所应有的道德操守严格要求自己。

二、新时代公职人员道德操守的一般要求

道德操守是一个抽象的概念,属于主观价值判断的范畴,在不同国家、国家发展的不同阶段以及国家中的不同的社会群体,乃至不同的个体,都会有不同的要求和判断标准。但是,虽然如此,在特定的国家和特定的历史时期,对特定的群体而言,又必须具有相对稳定的统一的道德操守要求和判断标准。否则,道德也好、操守也好,都将失去其现实意义。因此,道德操守不能停留于抽象的概念上,不能以个人的主观判断为标准,在每一个国家,以及国家发展的每一个阶段,必然产生,也必须具有符合该国家的文化传统和发展需要的统一的客观的具体的道德操守;必然产生,也必须具有符合该国家的各类社会群体需要的统一的客观的具体的道德操守。这样的道德操守,虽然对有的个人来讲可能会有所保留,但对社会整体来讲必须是普遍适用的。对公职人员的道德操守要求尤其如此。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视对公职人员道德操守的要求,习近平总书记有过一系列的重要论述,中央有关文件多次提到这个问题,其中尤以忠诚、干净、担当的表述最为简明、最为重要、最能反映新时代公职人员道德操守的要求。2014年10月,习总书记在对云南工作做出重要指示时,提出党员干部要“对党忠诚、个人干净、敢于担当”^④。此后,习总书记又多次强调党员

干部要忠诚、干净、担当,并提出了一些具体要求。笔者认为,忠诚、干净、担当不仅是对党员干部的要求,也适用于所有公职人员。忠诚、干净、担当是党在新时代为完成新的历史使命对公职人员提出的新要求,是新时代公职人员道德操守的新概括。忠诚、干净、担当分别对应于上述的公职人员应有的政治道德操守、个人道德操守和职业道德操守,分别是政治道德操守、个人道德操守、职业道德操守的核心内容。从思想内涵上看,它既与我国传统文化中的道德伦理一脉相承,又体现了中国特色社会主义进入新时代的时代要求;对广大公职人员来说,它不愧为简明扼要、易记易懂易行的道德操守要求。所以,笔者主张,以忠诚、干净、担当作为新时代公职人员道德操守的总要求,以习近平总书记的系列讲话为指导,以《中华人民共和国公务员法》(以下简称《公务员法》)和中共中央组织部、人力资源社会保障部、国家公务员局联合印发的《关于推进公务员职业道德建设工程的意见》(以下简称《意见》)为主要参考,提出公职人员道德操守的一般要求,即不分职业特点的对所有公职人员普遍适用的要求。

1. 忠于宪法、忠于国家、忠于人民是公职人员政治道德操守的核心要求

“忠”是尽心竭力、心存敬畏、严肃认真的一种态度,通常表示人与人、人与组织之间的一种关系模式;“诚”一般理解为不欺、不妄,也就是不虚伪的意思。因此,“忠诚”就是在处理人与人、人与组织关系时尽心竭力、诚实守信、严肃认真、大公无私的一种道德操守。古往今来,“忠诚”一直都是“官德”或“政德”的基础和核心,只要涉及政治生活领域,就一定强调“忠诚”。但是,忠诚的具体对象和内涵却随着历史的发展而发展。在封建社会,忠强调的是忠诚于天子或皇帝,或者说忠君。《论语》载“定公问:‘君使臣,臣事君,如之何?’孔子对曰:‘君使臣以礼,臣事君以忠’”^⑤。在当代中国,忠诚强调的是忠于宪法、忠于国家、忠于人民。这是《公务员法》规定的公务员首要应当履行的义务。《意见》也明确强调,要把“忠于国家、服务人民”作为公务员职业道德建设的主要内容。

第一,忠于宪法,要求公职人员要模范遵守、自觉维护宪法和法律,自觉接受中国共产党领导。党的十五大提出“依法治国,建设社会主义法治国家”,依法治国成为党治理国家的基本方略;1999年

宪法修正案明确规定“中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家”,依法治国基本方略写入宪法,上升为国家意志;党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央进一步强调全面推进依法治国,建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家。因此,在当代中国,依法治国是国家的基本方略,法律是治国理政的根本遵循,忠于法律是公职人员的核心要求。而在法律体系中,宪法是国家的根本法,是统帅,《宪法》第五条第三款规定“一切法律、行政法规、地方性法规都不得同宪法相抵触”。依法治国首先是依宪治国,忠于法律首先是忠于宪法。同时,在建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家中,党的领导是最根本的保证,是《宪法》第一条第二款规定的“中国特色社会主义最本质的特征”,因此,忠于宪法还应该体现为自觉接受党的领导,坚决拥护党的领导。

第二,忠于国家,要求公职人员要积极维护国家的安全、荣誉和利益。国家是由领土、人口、主权等要素组合形成的政治共同体,是生活在该领土上的所有公民赖以栖身的共同家园。对于公民来讲,国家的安全、荣誉和利益就是公民的安全、荣誉和利益,因此,维护国家安全、荣誉和利益也就是维护公民自己的安全、荣誉和利益,是每一个公民应尽的基本义务,更是公职人员应尽的基本义务。维护国家安全、荣誉和利益包括维护国家主权和领土完整,维护国家统一和民族团结,维护国家安定和社会秩序,维护国家的根本制度、基本制度和重要制度,维护国家在政治、经济、文化、社会、生态文明、军事、外交等方面的独立和利益等。对于公职人员来讲,还要特别强调坚持国家利益至上,积极献身于国家事业,积极投身于社会主义现代化建设的伟大实践,为实现两个“一百年”奋斗目标、为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴鞠躬尽瘁;还要特别强调,在外事工作和外事活动中应严格遵守外事纪律、国家秘密和工作秘密,维护国格、人格尊严,同一切危害国家安全、荣誉和利益的言行作坚决斗争。

第三,忠于人民,要求公职人员要全心全意为人民服务,接受人民监督。忠于人民和忠于国家是一致的。国家是人民的国家,人民是国家的主人。忠于国家的实质就是忠于人民,在实际工作中,就要落实在全心全意为人民服务上,并自觉接受人民监督。全心全意为人民服务,在认识和实践上,要求做到

“三个正确、三个明确”:一要正确认识干部和群众的关系,明确人民是主人,干部是公仆,是为人民服务的,要始终不忘初心、牢记使命,坚持人民利益至上,把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为工作的出发点和落脚点。二要正确对待和行使手中的权力,明确权力来自人民,是用来为人民服务的,要树立立党为公、执政为民的权力观,坚持依法行政、依法办事,保证公开公平公正用权,杜绝以权谋私、中饱私囊,或假公济私、优亲厚友,切实把人民赋予的权力用来造福于人民。三是正确对待工作和政绩,明确空谈误国、实干兴邦的道理,要积极投身于“四个伟大”的火热实践,坚持知行合一、真抓实干,做实干家;要树立正确的政绩观,有功成不必在我的精神境界、功成必定有我的历史担当,把人生理想,对国家、对人民的忠诚,融入国家富强、民族振兴、人民幸福的伟业中。

最后还要特别强调,忠于宪法、忠于国家、忠于人民是统一的。忠于人民是本质要求,忠于国家是忠于人民的外在表现,忠于宪法是忠于国家、忠于人民的实现路径,三者统一于社会主义民主政治的伟大实践中。

2. 正心修身、廉洁自律是公职人员个人道德操守的核心要求

干净,一般是指“清白做人、干净做事”,这里引申为正心修身、廉洁自律,是针对公职人员掌握和行使公权力的特点特别强调的公职人员个人道德操守的要求。公职人员不要有权就忘乎所以,一定要“清白做人、干净做事”,而要“清白做人、干净做事”,就要时刻不忘正心修身、廉洁自律,涵养道德操守。正心修身,重在正心,强调正确对待手中的权力,端正心态;廉洁自律,重在廉洁,强调正确行使手中的权力,不贪不腐。只有这样,才能“行得端、走得正”,才能“常在河边走也能不湿鞋”,才能公平公正地处理国家和社会公共事务,才能维护国家和政府的形象并引领社会道德风尚。我国历来就有强调官员要具备廉洁自律品德的传统。《晏子春秋》记载,“且婴闻之,廉者,政之本也。让者,德之主也。廉之谓公正,让之谓保德,凡有血气者,皆有争心,怨利生孽,维义可以为长存”^⑥;汉代在选官任人时实行察举制,其中重要的一科就是“举孝廉”^⑦。今天,习总书记也谆谆教导青年干部,为政之道,修身为本。干部的党性修养、道德水平,不会随着党龄工

龄的增长而自然提高,也不会随着职务的升迁而自然提高,必须强化自我修炼、自我约束、自我改造。^⑧由此可见,公职人员只有正心修身、廉洁自律,才能清白做人、干净做事。正心修身、廉洁自律是公职人员个人道德操守的核心要求,它要求公职人员要从人格、行为、日常生活等方面加强修炼、完善自我。

第一,人格上要光明磊落、坦荡无私。习总书记强调,人格是一个人精神修养的集中体现。光明磊落、坦荡无私,是共产党人的光辉品格,也是干部应该锤炼的品质修养。^⑨公职人员要坚守精神追求,见贤思齐,见不贤而内自省,不断自我改造、自我提高;要胸怀广大,处理好公与私、义与利、是与非、正与邪、苦与乐的关系,做到心底无私天地宽;要立志做大事,不要立志做大官,保持平和心态,看淡个人进退得失,心无旁骛努力工作,国家和人民做事。

第二,行为上要明礼诚信、怀德自重、慎独慎微。这是逐渐深化的对公职人员行为要求的三个层次。其中,明礼诚信,是公职人员个人道德操守的基本要求。怀德自重,是在明礼诚信基础上的进一步要求,强调公职人员做到心中有德的同时,在行为上还要自尊自重、廉洁自律,做有骨气的人。慎独慎微,突出的是在关键时候和关键事情上的道德操守的要求,是指人们在无人监督的情况下,在细微小节的事情上,也能够自觉严格要求自己,坚守道德、保持自重。

第三,日常生活上要保持严肃的生活作风,培养健康的生活情趣。对于公职人员来说,生活作风和生活情趣不是小事,是关系到社会整体风气的大事。中国社会素有“民以吏为师”的传统,新近颁布的《新时代公民道德建设实施纲要》(以下简称《实施纲要》)也特别强调要抓好党员干部这一重点群体的道德教育。^⑩公职人员的生活作风和生活情趣具有重要的导向作用,是社会的风向标,所以,对公职人员必须提出严肃的生活作风和健康的生活情趣的要求。这里的关键是严肃和健康。严肃具有敬畏、认真和严格要求之义,也就是说,公职人员的生活作风不是小事,要心存敬畏、认真对待、严格要求,要有高于一般社会成员的生活作风的标准。公职人员要成为践行公民道德要求的模范,在道德建设中为全社会做出表率。健康是正常的、有利于身心的、积极向上的意思。培养健康的生活情趣,就是培养正常的、有利于身心的、积极向上的生活情趣。

3.勤政、实干、敢于负责是公职人员职业道德操守的核心要求

担当,从词义上讲,即接受并负起责任的意思,引申为勤政、实干、敢于负责。《实施纲要》提出的一般公民的职业道德要求是爱岗敬业、诚实守信、办事公道、热情服务、奉献社会^⑪,而对公职人员来说,不仅要有这些要求,而且要有更高的要求,即要强调担当精神。习总书记在不同的场合多次强调干部要有担当精神。他指出,能否敢于负责、勇于担当,最能看出一个干部的党性和作风。统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局,贯彻落实新发展理念,打好三大攻坚战,做好稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险、保稳定工作等,都需要担当。有多大担当才能干多大事业,尽多大责任才会有多大成就。^⑫担当是公职人员职业道德操守的核心要求,具体表现为勤政、实干、敢于负责。

第一,勤政。关键在勤,落脚在政,强调公职人员对事业的进取心,干一行、爱一行、精一行,勤奋刻苦、兢兢业业,做好国家和人民交给的工作。干部勤政是中华民族的优良传统。曾国藩认为,“勤之道有五:一曰身勤。险远之路,身往验之;艰苦之境,身亲尝之。二曰眼勤。遇一人,必详细察看;接一文,必反复审阅。三曰手勤。易弃之物,随手收拾;易忘之事,随笔记载。四曰口勤。待同僚,则互相规劝;待下属,则再三训导。五曰心勤。精诚所至,金石亦开;苦思所积,鬼神亦通。五者皆到,无不尽之职矣”^⑬。这里所提到的身勤、眼勤、手勤、口勤、心勤以及具体做法,同样适用于新时代公职人员的勤政要求。此外,“打铁还需自身硬”,勤政还要求公职人员能够刻苦钻研业务,精通各项业务,提高办事效率,做到想干事、能干事、干好事,而不是“看起来很勤快,很努力”,实际上“有心无力”。

第二,实干。关键在干,重点在实,强调公职人员要坚持知行合一、真抓实干,做实干家。习总书记强调,武装头脑、指导实践、推动工作,落脚点在指导实践、推动工作;学懂弄通做实,落脚点在做实。要牢记空谈误国、实干兴邦的道理,坚持知行合一、真抓实干,做实干家。^⑭管子认为,“国之所以乱者,废事情而任非誉也。故明主之听也,言者责之以其实,誉人者试之以其官。言而无实者诛;吏而乱官者诛。是故虚言不敢进,不肖者不敢受官”^⑮。这段话启示我们,对于当前有些公职人员弄虚作假、八面玲珑,

当面一套、背后一套,口头一套、行动一套,党和政府务必严惩不贷;对于一心为民众服务、全身心投入工作,知行合一、真抓实干、夙兴夜寐的“老实人”,党和政府应予以提拔重用。

第三,敢于负责。敢于担负责任,尽到应尽责任,是担当精神最集中的体现。遇事畏首畏尾、拈轻怕重、挑肥拣瘦、不敢负责就谈不上担当。习总书记强调,干部要面对大是大非敢于亮剑,面对矛盾敢于迎难而上,面对危机敢于挺身而出,面对失误敢于承担责任,面对歪风邪气敢于坚决斗争,做疾风劲草,当烈火真金。^⑩这是对公职人员敢于负责的具体要求,最能看出公职人员的性格和作风。公职人员只有具备“咬定青山不放松”的韧劲、“明知山有虎、偏向虎山行”的拼劲、“艰难困苦玉汝于成”的坚定和“新官理旧账”的胸怀,才能在自己的工作岗位上造福一方群众,干出一番事业,取得一番成就。

综上所述,忠诚、干净、担当是一个有机联系的整体,三者共同构成了公职人员道德操守的基本要求,普遍适用于各行各业的所有公职人员。忠诚是公职人员道德操守的政治前提,干净是公职人员道德操守的基础要求,担当是公职人员道德操守的基本要求,也是忠诚和干净的具体表现。一名公职人员只有同时在政治操守上忠于宪法、忠于国家、忠于人民,在个人生活上正心修身、廉洁自律,在工作岗位上勤政、实干、敢于负责,才符合新时代公职人员的基本道德操守要求。

三、新时代公职人员道德操守的实现路径

公职人员道德操守是认知和行为的统一,其心理结构包括道德认知、道德情感、道德意志和道德行为。道德认知是基础,道德行为是目的,道德情感和道德意志是重要保障。^⑪公职人员只有道德认知而没有道德行为不能称其为有道德操守;同样,有道德行为而没有道德认知也不能称其为有道德操守。而道德情感未激发、道德意志不坚定,很容易造成道德认知和道德行为的不统一和不稳定。公职人员道德操守的这种心理结构,为推进公职人员道德操守的实现提供了路径指引。即应该从明确道德行为、提升道德认知入手,保证公职人员在道德操守上的知行合一,落实道德操守;通过锤炼道德意志、培养道德情感,保证公职人员在道德操守上的坚定稳定,强化道德操守。

1. 制定公职人员道德操守规范,明确公职人员道德行为

道德行为是个体在一定的道德认知和道德情感激励下所表现出来的对他人或社会具有道德意义的行为。^⑫公职人员道德行为是公职人员道德操守的外在表现,要使公职人员具有道德操守并可监督检查,首先必须具有明确的公职人员道德操守规范,以使人们懂得什么行为是道德的,什么行为是不道德的。这个规范既是公职人员自省自查的一面镜子,也是监委监督检查的一杆标尺。而现实工作中,从目前情况看,虽有不同职业的道德操守规范,但没有统一的公职人员道德操守规范。其中,具有相对普遍意义、可以发挥指导作用的有两份文件,即《公务员法》和《意见》,《公务员法》规定了公务员应当履行的八个方面的义务,《意见》强调了加强公务员职业道德建设的六个方面的主要内容。但是,这两份文件的直接指向都是公务员,是否适用于所有公职人员,没有明确说明;同时,从文件的内容看,一个是法律规范,一个是建设意见,都还停留于较为抽象的规定层面,缺乏具体的要求,还难以在实际工作中适用。因此,制定统一的具体的适用于所有公职人员的道德操守规范迫在眉睫。笔者建议:作为监督检查公职人员道德操守的最高专责机关——国家监委牵头,召集相关专家学者、一线公职人员代表和人民群众代表等进行商讨,根据党和国家的要求,在《公务员法》和《意见》的基础上,参考目前已有的理论成果(如笔者上述提出的公职人员道德操守的一般要求)和相关零散的规定,制定全国统一的公职人员道德操守规范,并在时机成熟时建议国家立法。在国家未出台全国统一的公职人员道德操守规范之前,地方各级监委也可以先行组织研究、制订和试行适合本地区的公职人员道德操守规范,在保证本地区有章可循的基础上,为国家制订统一的公职人员道德操守规范提供参考。

2. 重视公职人员道德操守教育培训,提升公职人员道德认知

道德认知是对道德操守规范及其执行意义的认识。^⑬认知决定行动。公职人员若能认同道德操守规范并自觉践行,就会形成良好的道德操守。因此,在明确公职人员道德操守规范的基础上,如何通过教育培训活动提升公职人员的道德认知水平是一个核心议题。为此,笔者建议,以国家监察体制改革为

契机,改革和加强对公职人员道德操守的教育培训,提高公职人员的道德认知水平,培养公职人员自觉遵守道德操守规范的习惯。

第一,扩大道德教育培训范围。与纪检监察全覆盖相适应,也应该做到道德教育培训全覆盖,应该把道德教育培训范围扩大到所有公职人员。

第二,提高道德教育培训认识。有关部门要充分认识到对公职人员道德教育培训的重要性,把公职人员道德教育培训工作列入党政领导的议事日程,做到有计划、有检查、有政策、有措施,杜绝走过场、搞形式。

第三,拓宽培训人员选择。目前对公职人员的培训一般由党校(行政学院)承担,培训人员也一般从党校教师和个别领导干部中选择,这难以适应新形势下公职人员道德教育培训的需要。建议建立专职为主、兼职为辅、专兼结合的培训人员队伍,根据需要挑选高校学者、各行各业的优秀公职人员补充培训人员队伍。

第四,丰富道德教育培训方式。随着培训对象的扩大,参训人员的文化水平、知识结构和个人素质等也会参差不齐,对教育培训的方式也提出了更高的要求。要根据不同的对象选择不同的教育培训方式,灵活运用理论讲解、案例分析、小组讨论、实地调研、情景模拟、观看视频等多种教育培训方式。

第五,建立长效考核机制。教育培训重在实效。考核既是对实效的检验,又是对实效的增强。因此,建立长效考核机制是加强道德教育培训的重要一环。要通过建立长效考核机制加强对公职人员培训的管理,提升公职人员参训意识。建议建立训期考核、结业考核和训后考核相结合的长效考核机制。训期考核包括平时的考勤、研讨情况和期中的考核等;结业考核,即培训结业时的总考核,是检验培训效果的主要依据;训后考核,即培训结束回原单位后的考核,建议要求参训人员回原单位后在规定时期(如一个月)内对本单位其他人员做一次与培训内容相关的讲座或参训体会,并接受满意度评分,以此作为训后考核的主要依据。培训单位综合训期考核、结业考核和训后考核的成绩评定该同志培训的最终成绩。该成绩与职务晋升、绩效考核等挂钩。除此之外,要重视入职前公职人员道德操守教育,建议将公职人员道德操守的内容纳入高校的“思想道德教育”课程;建议各有关单位将公职人员道德操

守作为入职人员岗前培训的内容之一,做到尽早着手、长远考虑,为入职后公职人员道德操守打下坚实的基础。

3.加强公职人员道德操守监督检查,锤炼公职人员道德意志

道德意志是一个人自觉调节行为、克服困难以实现一定道德目的的心理过程。^②道德意志的培养依赖于个体的自省、自查、自纠,而这种自省、自查、自纠又与外在的刺激紧密联系,一般来说,只有在外界的刺激下才能产生。监委经常性的监督检查就是这种外界刺激的一种重要手段。那么,监委对公职人员道德操守情况该如何开展监督检查,进而锤炼其道德意志呢?根据《监察法》的规定,监委有监督、调查、处置的职责,其中对于职务违法、职务犯罪的调查和处置的表述较为明确、具体,而对于公职人员道德操守的监督检查的表述则较为抽象,缺乏具体的操作性规定,这就需要在实践中探索完善。因此,建立健全监委监督检查公职人员道德操守的有效机制是开展监督检查、锤炼公职人员道德意志的关键所在。笔者建议以个人自查为基础、监委检查为主导、群众举报为补充,建立健全监委对公职人员道德操守情况的监督检查机制。

第一,把公职人员遵守道德操守情况纳入年度总结考核的范围,公职人员年度总结或述廉述职报告必须包括道德操守的内容,该总结或报告在本单位公开。

第二,监委每年有针对性地抽查一定比例的总结或报告进行检查评估,重点检查总结或报告是否达到要求、是否属实。

第三,要发挥和重视群众监督的作用。监委要通过多种方式设立方便群众投诉举报的渠道,接受群众实名或匿名的投诉举报,从中发现线索,有目的、有方向地开展监督检查。对于在监督检查中发现的道德操守问题要及时进行批评、纠正和必要的问责、惩处,要让“咬耳扯袖、红脸出汗”成为常态,党纪政纪轻处分和组织处理成为解决问题的常用手段,把可能出现的腐败问题消灭于萌芽状态。

4.增加公职人员道德操守红利,培育公职人员道德情感

道德情感是在道德观念支配下评价道德行为或采取道德行动时产生的一种内心体验。^③我们知道,如经济学一样,人是关心个人利益的,是理性的,并

且是效用最大化的追逐者。^②“每个人以美德为目的的道德需要,源于以美德为手段的道德需要;而以美德为手段的道德需要又源于社会和别人因他品德的好坏所给予的奖惩。说到底,每个人做一个有美德的人的道德需要均以奖惩、利益和快乐为根本动因、根本动力。”^③如果公职人员认为良好的道德行为能够获得认可、鼓励和利益,在行动时就会伴随着诸如满足感、获得感、愉悦感、自豪感等积极的内心体验。相反,公职人员认为道德操守不能带来任何好处,则在行动时就会伴随着诸如无力感、抗拒感、丧失责任感、沮丧感等消极的内心体验。而积极的内心体验会强化道德操守认知和行为,消极的内心体验会削弱道德操守认知和行为。实际生活中,人们往往认为公职人员有道德操守是理所应当的,很多有道德操守的公职人员总是默默无闻地付出,得不到任何奖赏,甚至不如丧失道德操守的公职人员富足、体面。因此,监委在对违反道德操守的公职人员进行问责、惩处的同时,有必要把增加公职人员道德操守红利作为一种重要手段。比如,将道德操守监督检查结果与公职人员的绩效考核、职务聘任、工资水平挂钩,作为奖励、晋升、提薪等的重要依据之一;给道德操守表现优秀、为国家和人民做出突出贡献的公职人员颁发荣誉卡,并出台相关的优待政策等。

推进公职人员道德操守实现的路径是互相联

系、不可分割的统一的有机整体。其中,明确道德行为是前提,提升道德认知是核心,锤炼道德意志是关键,培育道德情感是保障。我们应该从这四个方面着手建立健全公职人员道德操守实现机制,推进公职人员道德操守迈上一个新的台阶。

注释

- ①中共中央纪律检查委员会、中华人民共和国国家监察委员会法规室编写:《〈中华人民共和国监察法〉释义》,中国方正出版社,2018年,第107页。②⑤杨伯峻:《论语译注》,中华书局,2012年,第15、41页。③张葆全:《大学中庸译解》,广西师范大学出版社,2016年,第3页。④南耀平:《做让党放心让人民满意的好干部》,《云南日报》2014年11月28日。⑥《晏子春秋》,陈涛译注,中华书局,2016年,第311页。⑦任福全、吴德义、左守秋:《中国德治思想与政治实践》,中央编译出版社,2012年,第32页。⑧⑨⑭⑯《在常学常新中加强理论修养 在知行合一中主动担当作为》,《人民日报》2019年3月2日。⑩⑪《中共中央国务院印发〈新时代公民道德建设实施纲要〉》,《光明日报》2019年10月28日。⑫《习近平同中央党校县委书记研修班学员座谈》,《人民日报》2015年1月13日。⑬《皇朝经世文续编》卷十六。⑭《管子》,〔唐〕房玄龄注,〔明〕刘绩补注,上海古籍出版社,2015年,第413页。⑰⑱⑲⑳汪凤炎、郑红、陈浩彬:《品德心理学》,开明出版社,2012年,第34、34—35、36、37页。㉑杨芷英主编:《思想政治教育心理学》,中国人民大学出版社,2014年,第37—38页。㉒〔美〕丹尼斯·缪斯:《公共选择》,黄有光译,商务印书馆,1992年,第5页。㉓王海明、孙英:《美德伦理学》,北京大学出版社,2011年,第366—367页。

责任编辑:浩 森 思 齐

An Analysis of the Moral Integrity of Public Officials in the New Era and Its Realization Path

Huang Xiaohui Gao Xiaohong

Abstract: The moral integrity of public officials refers to the ethical good conduct that the personnel exercising public power and performing public affairs should have in accordance with their identity. It is a special form of ethics that integrates political ethics, professional ethics and personal ethics. The general requirements for the moral integrity of public officials in the new era are loyalty, cleanliness, and responsibility. Loyalty, that is, loyalty to the Constitution, loyalty to the country, and loyalty to the people, is the core requirement of the political ethics of public officials; Cleanliness, that is, self-cultivation, integrity and self-discipline, is the core requirement of the personal ethics of public officials; Responsibility, that is, diligence, hard work, and courage to take responsibility, is the core requirement of professional ethics of public officials. Promoting the moral integrity of public officials should start with clear moral behaviors, enhance moral cognition, ensure the integration of knowledge and practice, and implement moral integrity. Temper moral will, cultivate moral emotions, ensure firmness and stability, and strengthen moral integrity.

Key words: public officials; moral integrity; general requirements