

公务员公共精神培养问题研究综述

康晓宁

(南京大学 政府管理学院, 南京 210093)

摘要: 公务员作为一种特殊的职业, 掌控着国家治理的权力, 成为社会中独特的一个群体, 然而公务员并非天然的就具有公共情怀, 公务员也具有私利性的一面, 届时培养公务员公共精神就成为重要的课题。我国学者从思想和法律制度、自律和他律、监督和激励、正向和反向的多管齐下等方面研究了培养公务员公共精神的路径选择和发展向度, 然而我国对于公务员公共精神培养的研究还处在初步层面, 还需在多角度创新、深层理论分析上加大力度。

关键词: 公务员; 公共精神; 路径选择

中图分类号: D630.3

文献标志码: A

文章编号: 1672-8580(2012)02-0075-04

在先前人们的视觉中公务员是政治中立之人, 公务员在处理公共事务中不会掺杂私念。然而公共选择学派提出了理性经济人的假设。认为公务人员也是自私自利的, 并非在进入公共领域后自动由经济人变为追逐公益, 全心为民服务之人。为此现实中公务员的种种行为也不断印证了这一假设, 公务员作为国家治理权力的握有者对于整个社会和国家的健康发展有着至关重要的作用, 对于公共精神的追求是公务员义不容辞的责任和要求。那么何为公务员公共精神? 如何培养公务员公共精神? 是“一手抓到底”还是“多管齐下”? 或者讲公务员成为公益追求者、守护者和维护者的推进和促成力量是什么? 或是什么力量使得公务员抑制了自利性的驱使而追求公共利益?

人们为了避免彼此间的恶性竞争, 让渡出部分权力, 公务员作为国家权力的承担者承继了这部分权力, 成为人们的代理人, 然而代理人存在着违背主人利益办事的情形, 这些问题必将引起学者广泛地思考, 从而产生相应的研究, 学者对于公务员公共精神的培养路径进行了多方政策建议和指导。

一、公务员公共精神培养问题的研究成果

(一) 国外研究

收稿日期: 2012-02-29

基金项目: 国家社会科学基金资助项目(10BZZ018)

作者简介: 康晓宁(1986-), 女, 河北邢台人, 研究方向: 公共部门人力资源管理。

网络出版时间: 2012-3-27 网络出版地址: <http://www.cnki.net/kcms/detail/51.1676.C.20120327.1454.004.html>

1. 侧重忠诚、谦逊的行政美德的灌输和培养

行政学的创始人伍德罗·威尔逊在他 1887 年发表的《行政学之研究》最早提出公务员要保持价值中立, 行政人员应明确自己是普通大众的仆人, 要以良好的态度为人民服务。另外一名美国的行政学家特别重视行政人员官风官纪的培养, 行政人员要养成热情、忠诚、合作和以服务为荣的官风, 形成良好的内部关系, 充分发挥下级的民主参与作用。

2. 行政裁量权的控制和约束

莱兹认为, 行政官员要用直视行为结果的实用主义观点来行使自身的技术自由裁决权、社会计划自由裁决权以及协调政治冲突自由裁决权。高斯提出, 行政人员应明白其向谁对什么负有自由裁量权, 要时常反思和规范自己的行为, 保证行政自由裁量权的合理性, 形成行政人员的职业义务感。

3. 政治哲学的引入

沃尔多在他的《对公共道德的沉思》一文中提出, 应把政治哲学理论纳入到行政伦理学的范畴, 并探讨公共道德和个人道德的关系, 进而对公共利益的本质进行深度思考, 提出公共性是行政伦理学的核心价值。罗尔斯也在他的《正义论》中提到, 政治哲学的正义核心为公共行政提供了社会公正的伦理支持和架构。

4. 伦理法案的建构

1883年美国制定《彭德尔顿法》政治中立原则在法律上得以确认。《英国文官守则》的总纲明确规定,文官必须效忠国家,诚实正直。其后韩国于1981年颁布了《韩国公职人员伦理法》;日本于1999年8月通过了《日本国家公务员伦理法》;意大利于1993年颁发实施国家公务员《道德法典》;新加坡也陆续制定了《公务员惩戒规则》、《公务员守则和纪律条例》。

(二) 国内研究

1. 时事背景

2005年在全国实施《公务员法》工作会议上,中央领导同志提出,要努力在实践中培育具有时代特征、中国特色的“热爱祖国、忠于人民,恪尽职守、廉洁奉公,求真务实、开拓创新,顾全大局、团结协作”的32字公务员公共精神架构。时任人事部副部长尹蔚民提出,要培育和弘扬公务员的公共精神,热爱祖国、忠于人民是公务员思想政治建设的根本;恪尽职守、廉洁奉公是公务员作风建设的关键;求真务实、开拓创新是公务员能力建设重点;顾全大局、团结协作是公务员做好工作的保障。

2. 学术探讨

(1) 内涵的确定

杨柳在《浅议我国公务员公共精神的培育》中指出,公务员的公共精神区别于公民的公共精神,公务员的公共精神除了具备自律、爱国,为共同利益而超越自身利益的良好品质外,还要遵守公共行政的基本价值观、公共行政基本原则和公共行政职业伦理观^[1]。

(2) 路径建议

第一,道德教化与考评。何林深指出,要加强道德修养,树立公务员正确的政绩观。加强主观世界的改造是当前培育公务员精神的首要问题^[2]。袁忠提出,要构建中国特色的干部道德考评体系,必须首先明确干部道德考评的标准、主体、主要对象、方法等,并在此基础上建立健全干部日常道德监督制度、记录制度、民主评议制度、评判和警示制度、责任追究制度、考评申诉制度和道德考评的法律保障制度等各种配套保障机制,使干部道德考评真正做到客观公正和有效^[3]。

第二,行政人格的塑造。行政人格是公务员公共精神的进一步升华。李颖、赵有声的《论公共行政精神与公务员行政人格的塑造》一文指出,行政人格是公务员群体所独有的优良素质。然而行政人格必须依附于公务员精神,两者是相通与相互促进的。公务员精神需要也必须内化为行政人格^[4]。

第三,自律和心理契约。郑光梁指出,公务员人文

精神的养成更需要公务员的自觉与自律,要在自身的学习、研究、感悟和实践探索中不断生成。这种生成是自觉地融合、不断内化的过程,也是量的堆积、质的飞跃的过程^[5]。卫琳认为,要共建和谐心理契约,增强公务员的归属感。强化竞争意识,消除平均主义思想和消极工作氛围。实施非物质奖励,增加事业责任心、成就感和管理效能。最为重要的是要谨慎和规范政府行政组织(或代理人)的口头承诺或暗示避免与减少心理契约违背或破裂^[6]。

第四,个人抱负。周峰在《求解公务员精神》一文中指出,公务员要坚持不断提高善于学习、善于调查研究、善于自主创新的本领,公务员要坚持与时俱进,把学习、研究和创新作为一种工作常态。公务员应自觉摆正同人民群众的关系,永远是自己为人民的勤务员^[7]。

第五,职业道德法律化、制度化。寇建平在《公务员法:塑造公务员精神》文章中认为,把公共精神嵌入到公务员法中,《公务员法》应当承担起对公务员公共精神塑造的责任,塑造公共精神不是几句空话,它取决于具体的制度设计。《公务员法》是一个框架法,我们希望,对公务员公共精神的塑造,能够成为这个框架的灵魂^[8]。李建华、李景云从“职业化”、“法制化”、“政治化”、“组织化”和“现代化”等五个方面提出,转型时期我国公务员职业伦理精神的制度化缺失与建构方略^[9]。

第六,强化培训和监督。马光焱在《浅议公务员精神及其培育路径》中认为,要形成全方位监督的态势。设立行政伦理的专门管理和研究机构,督促与促进体现公务员精神要求的行政伦理规范的贯彻。充分发挥党内监督、行政监督,从德、能、勤、绩、廉等方面全面考察公务员的言行举止和综合素质,促使其方向明确,自身综合素质全面达标。另外,还要开辟人大监督、政协监督、群团组织监督、新闻舆论监督等社会监督的途径,强化对培育公务员精神的外部约束^[10-11]。

第七,营造环境。杨柳指出,培育公务员公共精神要建设良好的政府文化环境。要建设以人民群众为中心及结果的导向型文化,培育公务员的公共精神,使人们感受到政府致力的目标、政府的服务质量、价值观、公务员的职业化水平和体现出的公务员精神以及他们为公民、为社会福祉所做出的实实在在的努力。周玉蓉认为,培育公务员精神要着力营造“三大环境”,即要着力营造和谐的舆论环境、实践环境、制度环境^[12]。

第八,激励奖励角度。阳森林认为,通过完善公务员激励机制,为塑造公务员公共精神提供动力机制,改变公务员持有“干好干坏一个样,不求有功,但求无过”的工作心态。在奖励、工资、福利、保险,职务与级别等制

度中,设计多种激励路径^[13]。郭红岩和蒋硕亮在他们的博士论文中进行了我国公务员综合价值均衡激励机制和复合利益均衡激励理论研究,认为要实现公务员物质价值与精神价值、内在价值与外在价值、当前价值与长远价值的有机结合,并给出了六项具体行动制度^[14-15]。

第九,公务员公共精神失范的反向研究。学者通过反向分析,找出原因,从而促进正向的发展。陈宝胜在《中国公务员道德失范原因研究公民公共精神的视阈》中指出,通过培育普通公民的公共精神,从而为反腐倡廉创造良好的社会环境^[16]。柳海滨认为转型期我国政府要解决自利与公共利益冲突问题,要进行经济协调,满足政府合理的自利需要;制度协调,限制不合理的政府自利扩张;法律协调,保障公共利益不受侵犯;伦理协调,提高政府维护公共利益的自觉性^[17]。

第十,建设服务型政府。服务型政府是当下践行公共精神的良好治理模式之一。它实现了理念发展从合法性到公共性最终走向服务性;模式发生变迁,从统治型到管理型发展为服务型;方式实现演化,从划桨到掌舵最后定位为服务,服务成为公务员的精神和行动指导,也是当代公务员公共精神培育的重要向度^[18-19]。

总之,公务员公共精神研究就是博弈、良心与保障的结合,是决定公务员精神的重要因素。公务员公共与私人的二重角色导致“为公”与“自利”的博弈。良心是道德存在系统的内核,是公务员公共精神的道德根基。《中华人民共和国公务员法》为行政公共精神诉求提供了法律保障^[20]。政府官员道德约束有两个决定因素:一种是正式的外界的制约机制,另一种是内在的罗盘主张即个人主观的感觉和判断^[21]。公务员公共精神的培育不是一蹴而就的,他需要多方努力和长期的致力才能收到成效,内外部因素也需同时发挥效用。公务员享有人们让渡的部分权力,掌控着社会和国家管理的权力,应采取相应措施使其具有公共精神,追求公共利益,努力为广大普通老百姓谋福利,而不是中饱私囊。

二、公务员公共精神培养研究的缺失

政治是国家意志的表现,行政是国家意志的执行,公务员作为行政事务的直接承担着,乃行政之本,直接关系到国家治理的水平,是国家软实力的重要表现者。虽然学者对于公务员公共精神进行了较为全面地研究和探讨,但可以看出学者对于公务员公共精神的研究还较为浅显,主要集中在实践层面的公共政策建议层面,没有深层次的从政治和行政的核心和深度理论角度进行分析和解释,在学术理论上的研究还较为不足,有着进一步发展和挖掘的潜力和可能。

(一)实践层面

我国在培育公务员公共精神时力求面面俱到,从思想和法律制度、自律和他律、监督和激励、正向和反向的多管齐下,然而却一直不能达到理想效果,公务员贪污受贿,自私自利现象猖獗,究其原因在细节处可见一斑。如道德教育实效性不强、道德要求上的理想主义、道德典型塑造上的空想主义、道德价值整合乏力。职业道德建设的制度化、法律化水平还不高。职业道德建设偏重于强调道德宣教,而忽视法制建设。偏重于纪律约束机制,忽视法律强制性机制的规范效用。职业道德规范缺乏统一性,内容模糊而零散,使公务人员职业道德行为缺乏统一的行动指南。

由此可见,我国的面面俱到反而导致了面面溃败,所以我们看出,大和全并不自然走向“强”,要想“强而有力”,应在细节处着手,踏踏实实的落实好每一项措施,使每一项能真正地发挥应有的作用。同时力求各种对策建议的系统性、可操作性,通过个案研究逐步推进。

(二)理论和学术层面

1.核心内涵的探究

公务员公共精神的核心内核存在众多的分歧和争论,何为公务员公共精神,国内外学者较为一致承认忠诚和服务是公务员的责任所在,然而深层次的作为公务员公共精神的深度剖析和定位还莫衷一是。概念的定义是行为的引航标,没有核心概念其他一切研究都成为空中楼阁和镜花水月。公务员公共精神是公务员在思想和行为上的要求和规范,它需要在公务员内心中形成一种习惯和自然,同时外在的制度化形成强力的物话约束,有助于公务员精神和思想方面的公共诉求,行为上的效率和公正规范,从而在学术和实践层面能给予公务员正确的引导和约束。面对多变的国家治理环境和对象,公务员公共精神会随时代的发展出现对其内涵的不同阐释,因此其内涵不是固化的,公务员公共精神的内核不会轻易更改,但其外延应随着环境和社会发展的要求进行相应拓展和前进。民主、法治、公正、服务等对于公共利益的执著追求应成为公务员永恒不变的信念,这是公务员职业的神圣使命和职责所在^[22]。

2.成本算计和信息非对称分析

公务员被赋予了普通大众所没有的权力,然而其本质也是普通的大众,也有着自私的欲望。作为理性人公务员也会进行着成本和收益的谋算,当公务员感觉自身追求私人利益的成本小,追求公共精神的成本大时,他会毅然地选择私益,而将公共精神抛之脑后。再者公务员作为普通大众的代理人和代表,普通大众没

有时间和精力时刻监督着公务人员,公务员在掌握权力后成为社会管理的主体,人们成为客体。主客体间存在这信息沟通的不对称性,公务员不愿意主动将其私密或全部的信息告知公众,公众会在不知不觉中陷入无知之幕当中,成为公务员的配合者。成本算计和信息的不对称性决定了公务员可以也能够将普通大众置于完全被动的局面,任由公务员为所欲为,正是如此,再多的措施如果不能真正的突破,这两个因素都将成为虚设,不能使得公务员全然的具有公共精神。为此我们的措施应该是能够增加公务员追求私益的成本,使其在成本昂贵下打消念头并积极的追求公共精神,同时增加政府行为的透明性,普通大众能够明确的了解政府和公务员的运作过程,发挥有效监督和参与的作用。

3.多角度的创新学术分析

我国的公务员公共精神分析还处在实践政策建议的初步阶段,而在学术深度探讨方面存在潜力。公务员公共精神分析可以与经济学里的成本—收益进行分析,使得公务员运用经济层面的利益加减作为行为选择的砝码。还可以从历史角度挖掘公务员公共精神的神圣内涵和发展向度。公务员人性假设研究也值得探讨,私人人、公益人和道德人,公务员应该是纯公益还是净私利,如若两者单方面都不适宜,兼顾下的度如何把握,这也是可研究的角度。中国的臣民思想严重,当代对于公民社会的构建势不可挡,公务员随是特殊群体,但其依旧是普通大众中的一员,如何实现公民社会建设和公务员公共精神培育间的衔接也值得一谈。公务员公共精神的形成是一种驱动力,这种动力学的知识也成为可以借鉴的重要方面。可以说对于公务员公共精神的培育还有着多条路径可供选择,寻找最为可行和有效的方法是我们最终之目的与归宿。

参考文献:

- [1] 杨柳.浅议我国公务员公共精神的培育[J].资治文摘:管理版,2010,(4):5.
 [2] 何林深.公务员精神的内涵及其培育[J].中国行政管理,2007,(9):85.

- [3] 袁忠.领导干部道德考评的难点探析[J].南京社会科学,2011,(7):77-82.
 [4] 李颖,赵有声.论公共行政精神与公务员行政人格的塑造[J].云南行政学院学报,2004,(2):69-72.
 [5] 郑光梁.论行政伦理与公务员人文精神重塑[J].商业时代,2007,(30):68-69.
 [6] 卫琳.我国公务员心理契约问题研究[D].中国科学技术大学,2008.
 [7] 周峰.求解公务员精神[J].中国人才,2005,(19):13.
 [8] 寇建平.公务员法:塑造公共精神[J].新远见,2005,(2):32.
 [9] 李建华,李景云.转型时期我国公务员职业伦理精神的制度化缺失与建构方略[J].伦理学研究,2007,(5):47-51.
 [10] 王伟,范立.中国特色社会主义政府文化建设成就、问题与对策[J].华北电力大学学报:社会科学版,2010,(1):64-68.
 [11] 马光焱.浅议公务员精神及其培育路径[J].长白学刊,2009,(6):76-77.
 [12] 周玉蓉.培育公务员精神要着力营造“三大环境”[J].行政与法,2006,(9):39-41.
 [13] 阳森林.我国公务员公共精神塑造的必要性与机制构建[J].新东方,2006,(11):34-36.
 [14] 郭红岩.我国公务员综合价值均衡激励机制研究[D].武汉理工大学,2008.
 [15] 蒋硕亮.国家公务员复合利益均衡激励理论及其运用研究[D].武汉大学,2006.
 [16] 陈宝胜.中国公务员道德失范原因研究:公民公共精神的视阈[J].天府新论,2011,(1):37-43.
 [17] 柳海滨.转型时期我国政府自利与公共利益冲突问题研究[D].吉林大学,2009.
 [18] 徐西光.科学发展观视域下的公共服务型政府建设[J].华北电力大学学报:社会科学版,2010,(6):61-71.
 [19] 姚玫玫.论服务型政府建设中的行政文化创新[J].四川理工学院学报:社会科学版,2011,(3):13-16.
 [20] 石勇.博弈、良心与保障——关于公务员公共精神的研究[J].行政与法,2006,(10):35-36.
 [21] 马国泉.美国公务员制和道德规范[M].北京:清华大学出版社,1999:4-5.
 [22] 韩中华,付金方.西方政府规制理论的发展及其对我国的启示[J].中国矿业大学学报:社会科学版,2010,(1):38-40.

责任编辑:万东升

A Literature Summary on Cultivating the Spirit of Public Service

KANG Xiaoning

(School of Government Administration, Nanjing University, Nanjing 210093, China)

Abstract: Civil servants own the power of state governance; however, they do not have inherent public service spirit. They seek for private rights as well. Therefore, how to cultivate the spirit of public service becomes an important subject. Chinese scholars have tried various methods to cultivate the spirit of public service, such as formal institution and thought education, self-discipline and external discipline, supervising and inspiring, positive and negative educations etc. However, there is a long way to go; much more deep-level analysis should be made through multi-angle innovation.

Key words: civil servants; public spirit; path selection