

依法治“官”与 以德治“官”

文/丁筱珠

全面贯彻“依法治国”、“以德治国”基本方略的关键是依法治“官”。干部道德失范是堕落腐败的前奏。被人称之为“道德的沙尘暴”的某些干部道德失范的问题，已到了非抓不可的程度。我们不仅要在依法治“官”方面花大力气，还应该在以德治“官”方面下大工夫，唯有双管其下，才能取得成效。

一

道德是内在的“自律”，法律是外在的“他律”。对于制约干部的行为来讲，道德主“内”，法律主“外”；对于抑制干部的犯罪来说，道德治“本”，法律治“标”；道德“扬善抑恶”，法律“惩恶扬善”。加强干部队伍建设最可靠有效的手段就是实行依法治“官”，依靠法律的权威性和强制性，避免随意性、任意性，保证国家社会生活有秩序进行和干部队伍的健康成长。以德治“官”要依靠社会舆论，依靠干部的“慎独”和“自律”，依靠群众的参与和监督，依靠人的良知和传统习惯来维系，在社会生活中也是一种强大的约束力量。因此，“自律”与“他律”相互依存，缺一不可。

从运用手段不同的特点来分析，以德治“官”是“自律”，依法治“官”是“他律”。“自律”主要是在自

觉自愿的原则下，运用说服、倡导、宣传、鼓励等软手段，使各级干部树立正确的道德价值观念，懂得应做什么，向往真、善、美，自觉地规范自己的行为，以身作则，率先垂范。“他律”主要是在约束强制的原则下，运用禁止、惩罚、监督、制裁等硬手段，使各级干部必须遵守严格的社会法律法规，懂得不能做什么，鄙视假、恶、丑，自发规范自己的行为。

“廉洁奉公”和“勤政为民”是两个不同层次的道德要求，廉洁奉公虽是勤政为民的前提要求，但做到了“廉洁奉公”不一定就能做到“勤政为民”，能做到廉而不贪不一定出于“奉公”之心。明代思想家有言：“世之廉者有三：有见理明而不妄取者，有尚名节而不苟取者，有畏法律、保禄位而不敢取者”。就指出了“廉”的三种不同层次。“见理明而不妄取”，是完全出于“奉公”之心、不考虑个人的利害得失而尚廉，“上也”；“尚名节而不苟取”，为了“明哲保身”而洁身自好，不一定出于“奉公”之心，“其次也”；而“畏法律、保禄位而不敢取”，则是慑于法律的威严而不敢不廉，仅出于对个人利害的权衡，几无“奉公”之心，“又为次也”。至于要做到“勤政为民”，就非确立

“立党为公”、做人民的好公仆的世界观、价值观、人生观不可；仅仅是明哲保身、洁身自好者，是不可能真正勤政为民的；而以为可以通过法律的威慑即可使之“勤政为民”，在事实上是行不通的，法律只是规定“不得为非”，为官者可能因之而不敢不廉，却不可能因之而勤政为民。

由此可见，“自律”比“他律”的要求更高，“他律”只是规定各级干部最基本、最起码的行为准则。而“自律”则要求干部具备更高境界的道德水准。在体制和法治尚不完善的条件下，干部的道德自律愈显重要。干部的道德自律唯有遵照江泽民同志在党的十四届五中全会上提出的“自重、自省、自警、自励”的“四自”方针，才能依靠“官”德修养的内在驱动力完成“为官一任，造福一方”的历史使命，违法乱纪的行为才可能从根本上得到遏制。“他律”作为加强干部队伍建设的“硬”性手段，根本作用在于造成一种使心术不正者“不想为，不能为，不敢为”的机制。有了章法严明的“他律”，加上境界高尚的“自律”，干部队伍建设一定能上一个新台阶。

二

从本质上说，“以德治国”中的“德”，首先是指执政党的领导干部和国家机构公职人员的道德建设。我们的党是执政党，党在“治国”中处于领导地位，“治国必先治党，治党务必从严”，党的各级领导干部在“以德治国”的过程中具有关键性的作用。“国之败也，由官邪也；官之失德，宠赂章也”。“官德毁，民德降”。因此，历代对国家和人民负责的正直官吏都十分重视道德节操。今天的共产党人“没有

任何同整个无产阶级的利益不同的利益”。作为无产阶级政党和人民政府的掌权者，只有全心全意为人民服务的义务，没有任何谋取私利的权利，理应比历史上任何清官廉吏做得更好，理应更加注重自己的“官德”修养。“百行以德为首”。

“一德立百善从之”。领导干部加强“官德”修养，是自律，是表率，是导向。“政者，正也，子率以正，孰敢不正？”“非德之威，虽猛而人不畏；非德之明，虽察而人不服”。即使你有威猛强大的力量、明察秋毫的能力，如果没有道德上的感召力，人家不会心服口服。“其身正，不令而行；其身不正，虽令不从”。把这种道德观念用在治国上，那就对施政的动机、手段、方法也提出了道德要求。“为官之要，在于安民”。全心全意为人民服务是党的根本宗旨，也是“德”之核心所在。

加强干部队伍建设应善于开发利用传统“德治”思想资源，“德治”虽然是历史上儒家提出的概念，但今天讲的“德治”并不意味照搬传统儒家的信条。现在我国随着经济体制转轨，正在逐步走进信息时代，需要建立与之相适应的新的道德体系。而新的道德体系既要借鉴传统儒家的道德思想，又要继承革命时代的优良传统，更要根据当代中国的国情和社会发展的趋势，创造出新的道德体系。我们必须看到，传统的“德治”思想中总体上是打着封建社会的深深烙印的，其“德治”也是服务于封建统治阶级的。但是，只要我们站在马克思主义历史唯物主义的立场上加以科学分析，就不难发现其中所包含的某些合理成分。为此，我们在实施以德治“官”的过程中，应该注意批判地继承我国古代优秀的治国伦理传统和“德治”思想资源。

我们还可以正确借鉴西方公务员管理办法以及道德控制机制和规范机制中能为我所用的经验，

做到群体性与个体性的结合，控制性与自发性的结合，利他性与自利性的结合，动态性与稳定性的结合，统一性与分散性的结合，使我们干部队伍的道德建设更加适应社会主义市场经济的客观要求。

三

依法治国的关键是要依法治“官”，就要健全法规，严格要求，严厉执法，一级管紧一级，树立各级干部依法办事的良好形象。

首先，就是要在干部的管理上摒弃人治，走向法治。历史经验告诉我们：以党治国是依法治国的思想障碍，权利过分集中是依法治国的体制障碍，“运动治国”、“政策治国”是依法治国的方式障碍。只要各级领导干部在遵法、执法上真正树立宪法是最高权威，解决权大于法的问题；真正做到依法按章、明晰位置、明确职能、依法办事，就能全面实现依法治国的基本方略，就能从依法治“官”和以德治“官”相结合的高起点上进一步提高干部队伍的道德素质。

其次，要发扬民主，政务公开。广大群众对领导干部处事是否公平、公正、公开，列为干部道德必备素质的第一要义。公平、公正、公开作为现代社会的法的精神，作为社会主义市场经济的伦理原则，作为商品社会的道德基石，是依赖于法制化的制度来加以保障的，公平、公正、公开的管理制度是干部队伍道德失落的最大克星。要继续完善厂务公开、财务公开、民主评议、质询听政等民主形式，使人民群众在民主选举、民主决策、民主管理、民主监督中发挥更加积极的作用，保证权利的正确行使。

第三，要树立正确的“权力观”。如何对待手中的权力，如何运用手中的权力，是决定一个领导干部是否当好官、行好政的首要前提，有些人把“升官发财”当作为自己的追求和福份，而把“德”抛弃在

一边，想问题、办事情，出发点唯为一己之私利，而不惜牺牲党的利益、国家的利益、人民的利益，这种人早晚会遭到人民的唾弃。与此相反，有的人却认为“有德则乐”，一心为公，一心为民，脚跟正，脊梁直，仰不愧于天，俯不怍于民。在中国共产党领导的社会主义国家，一切权利属于人民，干部是公仆，权利是责任，只能更好地用来为人民服务。

第四，要做到“慎独”。随着改革开放和社会主义现代化建设的不断推进，我国社会主义经济成分、组织形式、物质利益和就业方式的多样化，必然给人们的思想观念、价值取向、文化生活带来多样性。在对外开放的过程中，西方资产阶级的政治主张、价值观念和生活方式乘虚而入，随着市场经济的发展，商品交换的法则也容易侵蚀到社会政治生活和人们的精神领域。值得注意的是网络中的论坛和聊天室这一伴随高科技出现的新的媒体和新的人与人之间的交往手段，也成为道德失范的最理想的隐蔽领域。在隐藏了自己的公开的社会身份的情况下，一些人，其中可能更多的是缺乏自律意识的青年人，直白地宣泄自己的不道德的欲望和妄想。面对各种诱惑和考验，领导干部“慎独”显得尤为重要。

江泽民同志关于“三个代表”的重要思想，以及把依法治国与以德治国紧密结合起来的治国方略，为提高干部队伍道德素质提供了强大的思想武器。各级领导干部要经常想一想江泽民同志提出的“三个为什么”：参加革命为什么，现在当官干什么，将来身后留什么。“当官之法，唯有三事：曰清、曰慎、曰勤”。廉洁奉公使人民放心，勤政为民使人民高兴，这是各级干部最基本的从政道德。

（作者单位：中共上海市委党校）
（责任编辑 陈祥生）