

# 乡村振兴背景下基层干部行政伦理建设研究

杜佳林

西华师范大学政治与行政学院

DOI:10.12238/as.v7i3.2386

**[摘要]** 乡村振兴背景下,需要不断加强基层干部的行政伦理建设,基层干部是党和国家联系人民群众的重要桥梁,是乡村振兴战略的执行人,其行政行为关系着人民群众的根本利益。而行政伦理是基层干部正确使用职权的前提,党的十九大以来加强基层干部伦理道德建设,强调基层干部树立“人民为中心”价值理念,成为助推乡村振兴的重要内容,但是当前广大乡村基层干部的行政伦理建设存在困境,需要加强服务伦理教育,培育行政伦理人格,完善伦理激励制度,不断端正基层干部的工作态度,树立正确的价值取向,助推乡村振兴战略的有效开展。

**[关键词]** 行政伦理; 基层干部; 乡村振兴

**中图分类号:** TU985.12+8 **文献标识码:** A

## Research on the Construction of Administrative Ethics of Grassroots Cadres in the Context of Rural Revitalization

Jialin Du

CHINA WEST NORMAL UNIVERSITY School of Politics and Administration

**[Abstract]** In the context of rural revitalization, it is necessary to continuously strengthen the construction of administrative ethics of grassroots cadres, who are an important bridge between the party and the state and the people, and are the executors of the rural revitalization strategy, and their administrative behaviors are related to the fundamental interests of the people. Since the 19th National Congress of the Communist Party of China, we have strengthened the ethical construction of grassroots cadres, emphasized that grassroots cadres should establish the value concept of "people-centered", which has become an important part of boosting rural revitalization, but at present, there is a dilemma in the construction of administrative ethics for grassroots cadres in rural areas, and it is necessary to strengthen service ethics education, cultivate administrative ethics personality, improve the ethical incentive system, constantly correct the work attitude of grassroots cadres, establish a correct value orientation, and promote the effective development of rural revitalization strategy.

**[Key words]** administrative ethics; grassroots cadres; rural revitalization

党的十九大以来,乡村振兴战略成效显著,一方面农村经济快速提升,美丽乡村涌现,农民收入水平、生活质量切实提高。另一方面农村基层社会稳定和谐,基层治理组织不断完善,乡村治理体系实现有效创新。其中基层干部则是推进乡村振兴,实现基层治理现代化的重要力量。培养服务人民、廉洁奉公的基层干部是加强基层治理的重要主体途径。在干部问责制度、干部权力监督制度不断完善的基层治理情况下,面对高标准严要求的行政准则,部分基层干部仍然出现了服务担当意识缺失、“微腐败”等问题,阻碍了乡村振兴与基层治理现代化的进一步发

展。伦理道德是中国传统社会生活和政府统治的合法性来源,对于政治结构和政府治理模式,人民群众会对其做出道德评判。基层现代化治理更加强调伦理的合法性,在费孝通的《乡土中国》中明确指出,“中国传统的基层社会是一种礼俗社会,宗法以及伦理观念对基层治理起着重要的作用。”<sup>[1]</sup>因此针对基层干部廉洁奉公,勤政为民,求真务实,为民服务等伦理价值理念丢失的问题,从基层干部行政伦理建设上探究问题原因,寻求解决对策成为必然的路径选择。

### 1 乡村振兴中推进基层干部行政伦理建设的原因

行政伦理,一般指的就是行政人员在行政管理活动中进行价值判断时所依据的行为标准,它是维持行政管理活动参与者之间合理和正当关系的原则和规范。学者丁煌将行政伦理定义为一种行政人员需要遵守的道德规范。实际的行政工作过程中,行政人员因为自身“社会人”和“自利人”等角色会产生行政伦理选择,在这种困境与冲突中,行政伦理可以为行政人员的正确抉择提供内在指导作用。基层干部作为行政主体,其行政行为的道德规范程度影响了其行政行为的正确抉择。具体讲,乡村振兴中推进基层干部责任伦理建设的原因有以下三点。

### 1.1 基层干部是乡村振兴战略的执行者

在我国乡村振兴战略的实施过程中,基层干部是指在政府组织中从事基层工作的干部人员。他们是政府系统中最接近基层的一线工作人员,直接负责协调和推进基层工作,与民众密切联系,履行政府职能,为基层群众提供服务。农村基层干部则是党在农村各项方针政策的具体执行者,是带领基层群众推进乡村振兴的力量源泉。近年来,各级党委、政府十分重视基层干部建设,广大基层干部坚守自己的岗位,为民服务,赢得了基层群众的信任、拥护和支持。基层干部具体从制定乡村振兴规划、推动农业产业发展、促进农村基础设施建设、推动农村社会服务和公共服务提升、加强乡村治理和社区建设、宣传乡村振兴政策和成果等多个方面推动乡村振兴战略的开展。因此加强农村基层干部行政道德伦理建设,可以有效提高干部治理能力、治理水平,从而对推动乡村振兴具有重要意义。

### 1.2 行政伦理是基层干部正确行使职权的前提

“行政伦理是指行政人员在行政活动过程中所应遵循的道德准则与规范,其主要包括民主、公正、廉洁、务实、诚信以及仁爱等方面的内容。在现实工作、生活中,当行政人员面临多重价值与公共责任冲突选择时,往往使其陷入价值选择和责任伦理的困境。”<sup>[2]</sup>在人情社会的大环境下,基层“微腐败”的现象时有发生,基层干部压力大且薪酬较低,不可避免会因一己之私选择用所掌握的公权力来实现自己的私人利益,这必定会在侵犯公共利益的同时导致相关行政伦理失范的行为出现。基层干部作为国家行政人员,在遵守法律的基本条件下,其行政行为也应遵循公共利益这一价值取向和原则,正确处理公共利益与个人利益、整体利益与局部利益之间的关系,在道德与利益、利益与利益发生冲突时,公共性动机应排在自利性动机之上,做出符合行政伦理精神诉求的行为选择。总之,基层干部需要有符合道德责任的行政伦理。

### 1.3 加强基层干部行政伦理助推乡村振兴

伦理和治理是当代中国现代社会的一体两面性,行政伦理是社会治理的基础和底蕴,而社会治理是行政伦理的具体实现,两者具有相互促进作用,基层干部是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要力量,培养尽职尽责、担当作为的基层干部是

破解基层治理难题的重要途径。<sup>[3]</sup>与此同时,乡村振兴背景下的现代基层治理建设就是摆脱利己主义而为大多数公众利益着想的治理体系的变革,为民服务是基层治理的伦理价值旨归,因此,基层地区在推进乡村振兴的过程中,必须坚持以人民为中心的伦理价值,坚持群众路线群众观点,从群众中来到群众中去,发挥民主集中制的优势,汇集群众意愿,将基层政府组织与人民群众紧密相连的关系不断扎紧筑牢。努力使各项方针、政策立足于广大人民根本利益的基础上。基层干部同人民群众同命运共呼吸,围绕第二个百年奋斗目标的各项具体要求上,加快落实乡村振兴战略,不断满足人民对美好生活的向往。故通过加强基层干部行政伦理建设促进乡村振兴,助推乡村治理现代化成为题中应有之义。

## 2 乡村振兴背景下基层干部行政伦理建设的现实问题

实施乡村振兴战略是健全现代社会治理格局的固本之策。在我国长期的有关基层治理模式的探索中,现代乡村治理格局已初步成形,治理效果显著,如公共服务质量提高、公平与正义价值得到彰显。但在取得成效的同时,《2024年国务院政府工作报告》明确指出“政府工作存在不足,形式主义、官僚主义现象仍较突出,一些改革发展举措落实不到位。有的干部缺乏担当实干精神,消极避责、做表面文章。一些领域腐败问题仍然多发。”具体到农村基层,则表现为基层干部在行政伦理方面存在着服务行政伦理理念弱化,基层干部角色伦理冲突,政绩评价不当等突出问题。

### 2.1 基层干部的“服务行政”伦理观念弱化

“民为邦本,本固邦宁。”“公共权力来源于公民的授权,政府机关行使公共权力的根本目的在于使社会公共利益实现最大化,并对公共利益进行公平、合理的分配。公共行政就是实现公共利益最大化的社会管理过程。”<sup>[4]</sup>“为人民服务”是基层干部行政伦理的核心价值取向,但在其实际运行过程中,存在以政府为中心,以权力为本位的特点。随着改革开放,受到资本主义意识形态影响,部分领导干部对于自身的道德理性和政治立场产生了动摇,放弃了勇于自我革命的优良传统,放弃了江山就是人民,人民就是江山的人民理念,把为民服务的伦理观念抛之脑后,出现利己主义和个人主义的不良倾向,服务行政伦理观弱化。“基层政府由于特殊的历史、地理因素,常以决策主体的利益综合代替社会整体利益,忽视了公众的利益表达,影响了基层治理的公共性和公正性。”<sup>[5]</sup>官僚主义、等级制度取代了服务意识与人民立场,基层干部只关注政策程序的执行而不问行政效率与结果公正。

### 2.2 基层干部的“伦理角色”冲突易发

行政伦理正是指导行政人员在面临角色冲突时做出正确取舍。是指行政人员作为国家公职人员在行政行为中会出现在相

互冲突的伦理道德价值和现实利益关系中进行选择。理论上说,“利益冲突是公共官员的公共职责与其私人利益之间的冲突,在冲突中,公共官员的私人利益可能对其承担的公共职责产生不正当的影响。”<sup>[6]</sup>因此,作为社会成员之一,基层干部人员既要组织负责,还要对人民负责,一旦两者出现矛盾,那么便可以理解为职业行政伦理和社会公共伦理产生冲突。基层干部责任的履行与社会公共职责实现存在一致性,但是实际运行中,基层的治理目标与公共利益存在冲突,使基层干部陷入职业角色和社会角色的选择困境。其较重要原因在于行政人员的伦理意识不足,并且现有基层干部中存在将“经济人”假设代入到政治领域,追求利益的最大化,产生“微腐败”,将个人的利益置于公共利益之上的严重问题。

### 2.3 基层干部的政绩评价不当

行政伦理的一个最基本的要素就是勤政务实,而务实与否的依据之一就是政绩。长期以来,基层治理始终把发展经济当作治理的第一要务,以经济增长作为单一目标,片面的发展观导致了片面的政绩观,随着全面脱贫工作的顺利完成,基层治理的发展进入了转型期,“严格繁琐甚至略显僵化的各种考核机制和‘一票否决制’,使得基层干部疲于应付。通过绩效考核,上级政府可以用可量化方式监督,规范下级政府政绩,但是由于上级政府对部分工作的考核过度僵硬化,标准化,忽视了基层的实际情况,使得效率与公平失衡”。<sup>[7]</sup>比如相比建立开发区、修公路等硬指标这类可进行数字化统计的显性政绩易于考核,而看不见的隐形政绩,往往需要更多精力与时间,但最终的成绩却依旧很难让人看见。近年来党和国家也在不断完善对领导干部的考核评价机制,但总的来说,还是没有打破体制内运行有上级考核的局限,使基层干部不自觉认为权力来自于上级,而非群众的授予,导致追求上级委派的工作完成效率同维护群众利益的公平理念失衡。

## 3 乡村振兴背景下基层干部行政伦理建设对策

在乡村振兴背景下,我国基层干部的行政伦理建构需要在加强基层干部人员伦理教育的前提下,从培育行政伦理人格,加强法律制度伦理等方面入手,切实规范基层干部的行政伦理行为,促进乡村现代化治理体系与治理能力的建设。

### 3.1 加强基层干部的“服务伦理”教育

服务行政意识伦理观念弱,是影响基层干部行政伦理建设的重要因素,党的十八大以来,国家领导人在全党开展“不忘初心、牢记使命”主题教育活动,使党为人民谋幸福,为民族谋复兴的初心使命紧紧扎根于广大党员干部心中,为人民服务的行政理念受到党中央的高度关注。为此须继续加强伦理教育,培养服务伦理意识。首先,积极培育基层干部人员个体伦理建设,加强新时代为民服务伦理理念的教育,使得基层干部在学习、教育中深化对服务伦理理念的认同。其次,开展行政管理知识培训,

加强基层干部的行政能力与服务水平。再次,开展法治意识教育,通过法律外部的强制力量与服务伦理内部的规训,促进基层干部树立为民谋利、以民为本、依法行政的伦理意识。最后,在开展外部学习的同时,广大基层干部应坚持自我教育为主,勇于自我革命是中国共产党的光荣传统与优良作风,积极开展批评与自我批评是党员自我学习提升的重要方法,乡村基层治理现代化的建设过程中,作为主体的基层干部,应以此为契机,积极改造主观世界,自觉进行自我教育,自我监督,树立正确的政绩观,权力观。

### 3.2 加强基层干部行政伦理人格培育

根据行政伦理学原理和社会角色理论,解决由“经济人”和“社会人”角色带来的伦理困境,应积极培养基层干部高尚的行政伦理人格,坚持社会利益高于个人利益,减少角色冲突,具体有以下几点措施,首先,建立角色考核机制,对基层干部是否遵守行政道德伦理、正确履行职务的情况进行考核,对违反“公共人”角色的行政人员进行规训,惩戒,督促基层干部提高自身的行政伦理人格。其次,将考核成绩与人员晋升结合,将忠心为民服务的优秀人员提升到更高职位,更好发挥领导表率作用,提升服务质量。最后,设立各级独立的行政伦理监督部门,对违反行政伦理但未触及法律的行为加大监察力度,同时对监督范围外的盲区,及时查漏补缺,强化基层干部自身的人格意识。

### 3.3 完善基层行政人员伦理激励制度

基层干部是处理社会公共事务,提供公共产品,满足人民利益的重要主体,其服务的积极性对基层行政工作有重要影响。针对政绩评价不当,引发的效率与公平问题,在行政伦理视域下应尽快完善监督激励制度,“完善干部考核评价体系,引导干部树立正确政绩观,推动干部能上能下、能进能出,形成能者上、优者奖、庸者下、劣者汰的良好局面。”<sup>[8]</sup>通过对基层干部人员的有效监督制约机制,调整基层干部的工作心态,催生内在服务动力。首先,改革僵化的考核机制,合理根据基层情况调整考核办法,减轻基层干部的工作压力,形成积极的工作心态,提高工作效率。其次,建立多元主体评价考核体制,畅通人民群众对基层干部道德与工作评价渠道,容许各类合法社会组织参与监督评价,有效激发干部的服务意识,增强权由民所授,权为民所谋的行政伦理理念。最后,加强基层干部心理健康服务,由于基层干部面临的工作繁多复杂,容易产生职业厌倦,导致情绪抑郁,严重影响与群众的沟通交流,行政效率低下,因此应完善基层干部的心理纠正与发现机制,定期开展心理健康教育与心理咨询服务,不断增进整个基层行政服务体系心理健康的良性发展。

总之,乡村振兴不仅是经济上群众的生活水平的提高,更是健全现代社会治理格局的固本之策,本质上更是基层社会内在

伦理的重构,从基层干部角度出发则是行政伦理人民立场的价值旨归的要求。因此应在加强基层干部伦理教育的前提下,从培育行政伦理人格,完善伦理激励制度等方面入手,切实规范基层干部的行政伦理行为,端正干部工作态度,促进乡村振兴,基层现代化治理的持续推进。

#### [参考文献]

[1]刘博.费孝通《乡土中国》内蕴及价值的再探讨[J].辽东学院学报:社会科学版,2007,9(6):26-29.

[2]黄建伟.中国基层政府数字治理的伦理困境与优化路径[J].哈尔滨工业大学学报(社会科学版),2019,21(02):14-19.

[3]盛明科,孟俏俏.基层干部“为官不为”行为的伦理规制[J].学习与探索,2022,(06):54-62.

[4]鄯爱红.服务型政府的伦理精神[J].哲学动

态,2005,(02):33-37.

[5]刘胜良.西部民族地区基层政府治理困境及变革路径[J].理论导刊,2016(02):29-32.

[6]王天笑.公职人员腐败的利益冲突诱因及其演变过程探析[J].郑州轻工业学院学报(社会科学版),2014,15(04):23-27.

[7]李济时.社会转型期基层治理的“担负”与“减负”[J].国家治理,2021,(27):22-23

[8]习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗[N].人民日报,2022-10-26(001).

#### 作者简介:

杜佳林(2000--),男,汉族,四川内江人,研究生在读,科学社会主义,政治伦理。