

道德与法律：美国1978年《政府道德法》解析

石庆环

(辽宁大学 历史学院, 辽宁 沈阳 110136)

摘要：道德与法律虽是两个层面的论题，但当把二者放在政府治理特别是美国1978年《政府道德法》的研究框架下来考察的时候，我们可能会发现：道德与法律之间的关系是密不可分的。道德是法律的基础，法律是道德的延伸。1978年《政府道德法》制定和出台后，美国政府公职人员的管理虽然由“德治”转向“法治”，但道德教化的功能并非完全失效。因此，这种新的管理理念与方式，不仅治理和解决了“水门事件”所带来的美国公职人员的道德危机和官场腐败，而且为政府腐败治理提供了可资借鉴的经验。

关键词：美国；联邦政府；“职业道德”；《政府道德法》；政治腐败

官场腐败及其治理，是近代以来世界上许多国家都曾遭遇并经历的重要历史过程。美国联邦政府两百多年的历史，曾经历过两次较为严重的腐败高发及腐败治理期。第一次发生在19世纪中后期，美国通过制定《彭德尔顿法》[Civil Service (Pendleton) Act of 1883]^①和建立职业常任文官制度，治理和解决了政府在选官任官上的腐败；第二次发生在20世纪中后期即“水门事件”前后，美国又通过制定《政府道德法》(Ethics in Government Act of 1978)以及后来的《道德改革法》(Ethics Reform Act of 1989)^②治理和解决了政府公职人员的道德危机及政府腐败。政府公职人员涉腐实际上关乎道德与法律两个层面的问题，如何处理二者之间的关联与矛盾，是许多国家在政府治理中都曾遇到的一个棘手且必须解决的问题，而美国1978年政府改革和《政府道德法》的制定，或许在一定程度上为当今世界腐败治理找到了解决的对策。通过1978年《政府道德法》，美国政府公职人员的管理虽然由“德治”转向“法治”，但同时又显现了“德法兼治”的特征，道德教化仍然起到一定的作用。因此，这种新的管理理念与方式，不仅治理和解决了“水门事件”所带来的美国公职人员的道德危机和官场腐败，而且为政府腐败治理提供了可资借鉴的经验。但遗憾的是，到目前为止，学界关于美国1978年《政府道德法》的直接研究成果并不多见，仅有的一些成果或者集中在对1978年卡特行政改革的关注，抑或对政府腐败治理的讨论^③，鲜有从道德与法律二者关系的视角剖析其内涵与外延

收稿日期：2017-03-26

基金项目：本文为国家社会科学基金一般项目“美国联邦政府治理腐败研究(1883-1978)”(14BSS020)阶段性成果。

作者简介：石庆环，历史学博士，辽宁大学历史学院教授、博士生导师，研究方向为世界近现代史和美国史。

① Frederick C. Mosher, *Basic Documents of American Public Administration, 1776-1950*, New York: Holmes & Meier Publishers, Inc., 1976, p. 55.

② 蒋娜等译《“美国政府道德法”、“道德改革法”、“行政部门雇员道德行为准则”》(外国反腐败法译丛)，中国方正出版社2013年版，第2页。

③ David W. Brady and Craig Volden, *Revolving Gridlock: Politics and Policy from Jimmy Carter to George W. Bush (Transforming American Politics)*, Colorado: Westview Press, 2005; Scott Kaufman, *A Companion to Gerald Ford and Jimmy Carter (Wiley Blackwell Companions to American History)*, Malden: Wiley-Blackwell, 2016; George C. Edwards III, “Exclusive Interview: President Jimmy Carter,” *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 38, No. 1 (Mar., 2008); 周琪等《美国的政治腐败与反腐败：对美国反腐败机制的研究》，中国社会科学出版社2009年版。

及其对美国政府腐败治理的功效，因此，本选题存在很大的研究空间。

一、关于“道德”与“道德法”的理论辨析

在西方古典文化中，“道德”(Morality)一词，来源于拉丁语的“Mores”，意为风俗和习惯。在现代西方政治与社会文化的语境中，作为一种个人的修养与境界，“道德”是普通民众共同生活及其行为的准则和规范；而作为一种政治文化符号和社会意识形态，“道德”又可以引申为国家或者政府的职业操守和职业道德。由于政府拥有较大的公权力，公职人员既代表政府行使权力，又代表公众的利益和形象，所以其个人或者群体的品德与修养好坏，不仅关乎其个人的形象，更关乎政府的威望。在这个意义上，西方国家重视公职人员的品行，就是为了最大限度地降低其道德风险。而公职人员的道德风险，往往与其个人或者团体的不诚实、不正直或不轨企图等低劣品德的因素紧密相连。进一步说，公职人员处理公共事务，涉及公共利益，如果他们品行不端，贪赃枉法，损公肥私，不仅会影响政府的施政效果和公共信誉，并且会直接损害公众利益。

正是基于“道德”一词的政治文化含义和社会意识形态属性，西方国家一直强调，“公职人员由于其承担公务的特殊性，就必须维持高标准的个人行为准则和执行公务时的高度正直”。他们“不仅要遵守国家所颁布的有关官员纪律的各种法规，而且还要自觉遵守不成文的‘荣誉法典’——职业道德”。^①在强调公职人员敬业和守职方面，美国堪称是西方国家的楷模。美国从组建合众国政府伊始，就把公职人员的个人品德和职业操守放在比较重要的位置上，并把个人的良好品德与执行公务时的职业道德紧密结合在一起，作为选任和晋升公职的一个重要前提条件。美国也因此获得了“在联邦政府形成时期，政府的公共机构是当时世界上最有能力的，当然也是最少受腐败影响的机构之一”^②的美誉。此后，美国后续政府和继任总统也都非常重视公职人员的职业道德问题，并认同政府公职人员应该是“有道德的”或者应该是“合乎道德标准的”^③雇员这一基本理念和价值取向。

但需要指出的是，上文所讨论的西方国家公职人员的职业道德，仍然属于道德范畴的论题。西方各国政府在规范和界定公职人员行为的时候，最初都是限定在提倡或者警示的意义上，而没有做刚性或者法律层面上的惩罚规定。无论是对公职人员个人品德上的考查，还是对其职业道德上的规范，仍然都是属于道德意义上的提倡和要求，即告诫雇员不应该有违反职业道德的行为，而不是规定如何在法律上惩治其不道德的行为。美国虽然一直强调公职人员的品德与修养，重视他们的职业道德，但在1978年《政府道德法》出台以前，历届政府也只是宽泛且抽象地倡导公职人员应该如何规范自己的行为。例如，政府提倡公职人员要有高尚的品格与情操，要有职业道德与职业操守，要有是非观与正义感，要严格自律与秉公办事等。即使政府有针对性并具体地限定公职人员的行为，也只是对他们提出不能利用职务牟取私利、不能接受个人或企业的赠品和不能直接或间接卷入股票投机行业^④等方面的要求，而并没有在法律上做出严格的限制或者制定出严厉的惩治办法。从这个意义上说，职业道德还只是公职人员的“荣誉法典”，而不是真正意义上的法律。由于“荣誉法典”仍然局限在道德说教的层面，并没有上升到法律的高度，所以它对公职人员还起不到有效地惩治与制裁的作用。

与职业道德不同的是，“道德法”则是真正意义上的法律。它不仅在道德层面界定和规范了公职人员的良好职业行为，而且在法律意义上界定和规定了公职人员必须遵守的职业道德底线，其中包括：公职人员必须忠于国家和保守政府机密，必须定期申报收入和财产，必须限制与企业或者营利

① 杨柏华 《外国人事制度》，劳动人事出版社1987年版，第27页。

② Paul P. Van Riper, *History of the United States Civil Service*, Evanston, Illinois: Row, Peterson and Co., 1958, p. 11.

③ Robert D. Lee Jr, *Public Personnel Systems*, Baltimore: University Park Press, 1981, p. 189.

④ Stanley S. Kreuzer, "Protecting the Public Service: A National Ethical Commission," *National Civil Review*, No. 64(1975), pp. 339-342.

机构往来,必须限制配偶及子女从事与自己业务管辖相关的营利活动^①等。“道德法”中几个“必须”的表述,基本上反映出其法律强制性的特征。1978年美国国会通过的《政府道德法》,是西方国家“道德法”系列中的典型法律。它一方面承袭了美国历届政府关于公职人员职业道德方面的规定和1958年《政府机关道德法规》(Code of Ethics of Government Services of 1958)的核心内容,另一方面又“在制度层面把对公职人员的道德规范提升到法律惩治的高度”,^②使美国政府公职人员的职业道德管理真正纳入法制化的轨道。

二、道德危机与美国1978年《政府道德法》出台

美国联邦政府腐败与腐败治理的历史,可上溯到19世纪,而腐败最严重的时期,可数19世纪中后期。当时美国社会和政府所遇到的腐败问题,与现今世界上许多转型和发展中国家几乎别无二致。在社会层面,工业化与城市化带来的社会转型,直接冲击了美国传统的价值观和道德准则。在金钱与物质利益的诱惑下,宗教和道德逐渐失去了约束力,人们物欲膨胀,冲破了传统的道德底线,并且,一些坑蒙拐骗等不法之徒开始有了藏身之地和市场;在政府中,当时的社会不良之风,不仅渗入到政府机体,而且与政府内部的“政党分赃制”结合在一起,使政府机体更染上了政治腐败的恶疾。当时公职人员行贿受贿、卖官鬻爵和贪腐之风之盛,已达到了直接损害政府信誉乃至威胁政府生存的程度。正是在这样的背景下,美国举国上下,政府内外,一致呼吁改革和整治吏制与官风,于是,联邦政府便开始了美国历史上第一次大规模的政府改革和腐败治理。通过1883年《彭德尔顿法》和文官制度改革,美国第一次治理了较为严重的政治腐败和官场乱象,政府用法制化的手段固定了公职人员的入仕途径,克服了此前选官任官上的“任人唯亲”和“政党分赃”的弊端,广开才路,招贤纳士,给全社会人才提供了一个公平、公正和公开进入政府的机会。此后,在一个相当长的时期里,美国政府腐败一直呈下降趋势,甚至进入20世纪以后,美国的腐败程度排名已进入倒数行列,达到在世界腐败排名榜上居于倒数10%的位次。^③

但需要指出的是,19世纪末期美国联邦政府吏制改革和腐败治理,主要是针对选人与用人上的腐败,《彭德尔顿法》的核心内容,也主要集中在建立“功绩制”^④及其制定与此相关的“公开竞争考试”、“职务常任”和“政治中立”三项原则,解决当时政府缺少连续、稳定与高效的急迫问题,治理吏制管理上的混乱和腐败,特别是解决公职人员进入政府“合法”途径的问题,打击和根除了政党操控官职和卖官鬻爵等不正之风,而改革和治理并没有直接触碰公职人员的职业道德问题,相反,当时政府仍然希望通过道德教化和正面引导的手段,使公职人员能够坚守职业道德,自觉地维护政府的尊严和“荣誉法典”。但20世纪中后期以来,伴随美国日益成为世界大国和世界强国,特别是伴随美国日益成为国家垄断甚至是跨国垄断资本主义大国,其政府规模与权力急剧膨胀,政府公职人员掌握公权力的机会愈来愈多,利益诱惑更是越来越难以抵挡,挑战和突破公职人员道德底线的外来冲击力亦越来越强,道德危机日益显现。此种社会条件和时代背景,便迫使政府把公职人员的职业道德问题提上了美国联邦政府改革与腐败治理的重要日程表,由前期的道德教化和政府引导公职人员自觉地遵守“职业道德”,转向后期的法律约束和强制其遵守《政府道德法》。

当然,美国联邦政府关注公职人员的道德问题,远非仅仅始于20世纪后期的政府改革和腐败治理,相反,如上文所谈到的,早在合众国建立初期,国父们在崇信“依法治国”的同时,也倡导

① 杨柏华《外国人事制度》,第29页。

② J. Jackson Walter, "The Ethics in Government Act, Conflict of Interest Laws and Presidential Recruiting," *Public Administration Review*, Vol. 41, No. 6 (Nov. - Dec., 1981), pp. 659 - 665.

③ [美]爱德华·J. 格莱泽、克劳迪娅·戈尔丁主编,胡家勇等译《腐败与改革:美国历史上的经验教训》,商务印书馆2012年版,第8页。

④ Frederick C. Mosher, *Basic Documents of American Public Administration, 1776 - 1950*, pp. 55 - 61.

“以德治官”的理念，并且在公职人员的管理上，他们还带有较为浓重的理想主义色彩。华盛顿总统在他的《言谈举止之道》一文中，就曾提醒政府公职人员“永远不要在下级面前说失礼的话，也不要不要有不道德的行为”，^①他甚至明确提出“政府公职人员不仅要忠于宪法，而且还必须是有‘道德’的和有能力的官员。”^②华盛顿总统对公职人员在个人品行和职业道德上的系统阐释，在一定程度上不仅表达了美国开国先辈们的政府管理思想，而且也反映出美国政府一贯的“以德治官”的理念。所以，长期以来，美国政府在公职人员的行为规范和职业道德管理上，基本尊崇华盛顿总统倡导的道德教化思想，而一直没有制定出一部相关的道德法，在法律上约束和规范公职人员的行为。但进入20世纪中后期，“美国联邦政府发生的一系列腐败案，更多地牵涉官员的职业道德问题”，^③特别是“水门事件”的发生，进一步挑战了政府公职人员的道德底线，使政府传统的道德教育已失去往昔的效力。在这个意义上，政府道德危机的出现及其所带来的严重后果，使法律上约束和强制公职人员的道德行为，成为当时美国政府内外要求改革和治理腐败的最强音。

探究美国联邦政府酝酿和制定相关的“道德法”的起始，实际上可上溯到20世纪50年代中后期。在艾森豪威尔政府后期和肯尼迪政府初期，伴随二战的结束和冷战的开始，特别是伴随美国联邦政府更多地卷入国际事务和深入国内经济与社会生活的方方面面，政府对公职人员在忠于国家和宪法、保守国家和政府机密、严格自律和廉洁奉公等方面的职业行为，便有了更严格和更高标准的要求，而此时如果仍继续遵循传统的道德说教和引导的管理原则，恐怕难以有效地约束公职人员行为，甚至难以防范和阻止政府腐败案的发生，因此，1958年，国会通过了《政府机关道德法规》。《政府机关道德法规》通常被誉为美国联邦政府第一个公职人员的道德法，标志着美国公职人员管理由道德说教转向法律约束的开端，在美国政府改革和腐败治理历史上占据重要的位置。但作为过渡性的道德法，《政府机关道德法规》与传统“职业道德”规范，既有联系又有所区别。联系在于：道德法继续重申了政府在职业道德上限制官员卷入的许多活动；区别在于：道德法是在法律上对职业道德上所限制的行为进一步加以规范和规定，并附之于法律制裁的说明。^④《政府机关道德法规》出台以后，美国政府加紧了对公职人员在职业道德上的监督和检查，在1960年的国会调查报告中，“政府直接指出和批评了部分公职人员受贿、渎职等违反职业道德的行为，并视其为违背道德法的行为”。^⑤但需要指出的是，作为从道德说教转向法律惩治的一个过渡性法律法规，《政府机关道德法规》还有许多不够成熟与完善的地方，甚至有些条款根本无法实施，即使能够实施的条款，其实际效果也不甚明显。因此，《政府机关道德法规》存在的不足和局限性，加快了美国政府制定出一部更具实际效力的道德法的进程；而此时发生的“水门事件”，便给予1978年《政府道德法》的制定和出台以充足的依据及充分的理由。

1972年6月17日，出于大选特别是便于准确而详尽地获得对手竞选计划的需要，尼克松总统的竞选团队选派5名^⑥情报人员潜入华盛顿民主党总部水门大厦，进行偷拍文件等一系列活动，但不巧的是，情报人员的活动当场就被大楼安保侦破和抓捕，这就是著名的“水门事件”。尼克松竞选班子的特务活动败露以后，在美国政坛上引起了轩然大波，民主党马上利用“水门事件”大做文章，并掀起一场政治影响较大的“倒尼运动”。“倒尼派”还打出“道德牌”来攻击总统及其政府公职人员。

① [美]约翰·罗德哈梅尔选编，吴承义等译《华盛顿文集》，辽宁教育出版社2005年版，第3-10页。

② David H. Rosenbloom, *Centenary Issues of the Pendleton Act of 1883: The Problematic Legacy of the Civil Service Reform*, New York: Marcel Dekker, Inc., 1982, Part Preface, p. 5.

③ 石庆环《立法与反腐：美国联邦政府腐败治理研究》，《辽宁大学学报》，2015年第2期，第138-144页。

④ J. Jackson Walter, "The Ethics in Government Act, Conflict of Interest Laws and Presidential Recruiting," pp. 659-665.

⑤ James M. Landis, *Report on Regulatory Agencies in the President - Election*, December 1960, In U. S. Senate Documents: *Separation of Powers and Independent Agencies: Cases and Selected Readings*, Washington, D. C.: Government Printing Office, 1970, pp. 1319-1321.

⑥ 另有一种说法是4名情报人员。

在调查出大批本该坚守“中立原则”和“职业道德”的职业常任文官卷入“水门事件”的时候，舆论近乎哗然，民众强烈质疑和抗议政府公职人员的不道德行为。“水门事件”出现后，尼克松总统还动用“行政特权”，试图继续隐瞒事实真相，并千方百计地干扰和阻碍政府的司法调查活动。尼克松总统的这些行为本身，已经违反了政治规则并踩踏了宪法的雷区边缘，同时也直接触碰了政府职业道德的底线。正因为如此，作为美国总统竞选史上的一大政治丑闻，“水门事件”既结束了尼克松总统及其政府的政治生涯和美国政府管理崇尚道德教化的时代，又开启了政府“以法治官”的新时代。

美国联邦政府公职人员管理从传统的崇尚道德教化向严格遵守《政府道德法》的转变，“水门事件”固然起到了催化的功效，但尼克松的继任者卡特总统的作用亦不可低估。作为获胜的民主党总统，卡特不仅取代了共和党执政，清算了尼克松政府的负面影响，而且还利用尼克松时期美国公众对“政府的不信任程度达到最高点”和对“总统的支持率下降到最低点”^①的有利时机，以自己“没有受过政治污染”为资本，不仅对“官僚迷宫”^②发起了攻势，并且掀起了一场声势浩大的政府改革和腐败治理运动。通过整顿官纪官风，恢复政府信誉和威望；用《政府道德法》守住公职人员道德的底线，进而平复民众的恐惧心理和不满情绪，给全社会一个满意的交代。正是出于此种目的，卡特入主白宫后，力促国会制定新的政府道德法律法规。1978年10月，国会最终通过《政府道德法》。美国政府同一时期出台的反腐败法律，还包括1977年的《反海外贿赂行为法》(The Foreign Corrupt Practices Act of 1977)和1978年的《文官制度改革法》(Civil Service Reform Act of 1978)。

三、美国1978年《政府道德法》文本解析

1979年1月，《政府道德法》正式生效。该法律共七编，总计717条，^③是美国历史上第一部较为全面和完整的政府道德法律法规。《政府道德法》的内容主要包括：

第一、二、三编分别规定了立法、行政、司法机构内一定级别的公职人员公开财务要求，建立起财产申报制度。^④三编都具体规定了公开财务公职人员的范围、内容及其程序等。值得提及的是，第二编还特别规定了总统提名的在联邦薪金级别GS-16级以上的高级行政官员的额外收入，不得超过其正收入的15%。^⑤

为了监督行政部门执行《政府道德法》和协调与指导全国范围内的廉政工作，第四编又规定了在人事管理局内成立政府道德办公室(Office of Ethics in Government)，并设立办公室主任一职。这一编还具体细化了政府道德办公室主任的权力和职责；道德办公室与司法部长、相关行政机关的合作关系；人事管理局制定相关规则的权力；道德办公室主任及其雇员的薪酬等。^⑥第五编主要是限制政府公职人员离职后重新就业和再影响政府的问题，即所谓的“旋转门”^⑦规定。法律特别禁止政府公职人员的两类行为：第一，联邦薪金级别17级以上的高级行政官员在离开政府一年内，不得以企业代理或者私企老板的名义与其工作过的前政府部门签订合同，即“官员离开政府以后，在一定的时期或者永远不允许以企业代理的身份与先前供职的政府部门往来”。^⑧第二，前高级联邦政府

① David A. Schults, *The Politics of Civil Service Reform*, New York: Peter Lang Publishing, 1998, pp. 149-150.

② Mark W. Huddleston and William W. Boyer, *The Higher Civil Service in the United States: Quest for Reform*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1996, p. 93.

③ 《“美国政府道德法”、“道德改革法”、“行政部门雇员道德行为准则”》，第6页。

④ Perry Moore, *Public Personnel Management: A Contingency Approach*, Lexington, Massachusetts: D. C. Heath and Company, 1985, p. 302.

⑤ 《“美国政府道德法”、“道德改革法”、“行政部门雇员道德行为准则”》，第6页。

⑥ 《“美国政府道德法”、“道德改革法”、“行政部门雇员道德行为准则”》，第6页。

⑦ 通常指美国政府与私人企业之间关系的特殊现象：即一部分官员由政府部门到私人企业或者由私人企业到政府部门的转换。

⑧ Perry Moore, *Public Personnel Management: A Contingency Approach*, p. 302.

官员在离职后一年内，禁止游说其工作过的前政府部门，也就是说，“政府官员一旦退休或者辞职离开政府，禁止他们再对曾经供职的且有决策权的政府部门施加任何影响”。^① 第六编鉴于“水门事件”的发生和影响，国会建议通过特定的制度减少政府势力对敏感案件的不当影响，于是，《政府道德法》通过任命特别检察官的方式，授权特别检察官独立调查和起诉涉嫌腐败公职人员的权力，建立“最引人注目的独立检察官制度”。^② 《政府道德法》授予独立检察官有任命特别检察官的权力：即首席检察官在90日初步调查中发现确实需要进一步调查，或初步调查在90日内尚未完成，有权向法院申请任命特别检察官。法律还授予独立检察官参与诉讼活动、必要的立法活动和审查所有记录证据等独立性的办案权力。^③ 第七编规定设立参议院法律顾问 (Senate Legal Counsel) 和副法律顾问 (Deputy Senate Legal Counsel)，成立参议院法律顾问办公室 (The Office of Senate Legal Counsel)。^④

通过文本内容的研读和分析，我们注意到1978年《政府道德法》所具有的明显特征，特别是当将其与“道德标准”、《荣誉法典》，甚至包括与1958年《政府机关道德法规》进行比较的时候，更容易发现《政府道德法》所具有的特别之处。

其一，“法定义务”的特性。如上文所述，在《政府道德法》出台以前，美国联邦政府也颁布过公职人员的“道德标准”或者“职业道德”规范，但那些标准和规范，还仍然停留在道德要求的意义上，没有实际的法律效力。而《政府道德法》却把此前对公职人员的道德要求，正式提升到法定义务的高度来强制执行，运用法律手段防范和打击公职人员的腐败行为。从法理上分析，从道德教化向法定义务的转变，表明美国政府管理的日益法制化，同时也是政府腐败治理的一种较为有效的工具。从实际操作上看，《政府道德法》较之“职业道德”规范，更具针对性和实际效果。法律的特点是既具体又颇具强制性，《政府道德法》提醒和警告政府公职人员，从该法律生效之日起，触碰道德的底线，就是踩踏法律的红线，是违法行为，都将不仅会受到道德上的谴责，更要受到法律上的惩治。

其二，法律“严谨与完备”的特性。美国政府公职人员传统的“道德标准”不仅存在着以道德要求和教化为主的特点，而且在具体规定上也存在过于抽象、缺少严谨与完备之处，所以在政府的实际管理中，不是执行力度不够，就是无具体章法可循，其结果往往造成对政府公职人员道德行为监管不利的后果。为了克服和解决上述问题，《政府道德法》对公职人员在道德层面的界定与规范、在法律意义上的强制与惩治等诸多方面，都规定得更加明晰，更有针对性，并更具法定义务性。并且，《政府道德法》用了三个整编的篇幅，特别强制要求联邦政府立法、行政和司法三个部门的公职人员定期申报收入与财产变化情况，并将之作为公职人员任职和提升的一项重要条件。收入与财产申报制度的建立，既能及时准确地掌握公职人员收入与财产的变化，又能把他们的道德风险降到最低，防腐败于未然。换言之，“通过法律形式建立的政府官员定期申报财产制度，是美国政府对公职人员实行高标准职业道德要求的一个明显标志，即由前期的宽泛要求演进到在法律上严格界定，并形成一种法律观念”。^⑤ 《政府道德法》用第四编整编的篇幅对“旋转门”现象进行的具体限制和法律规定，也在一定程度上解决了此前政府公职人员身份的双重甚至多重性及其所带来的危害和腐败问题，为防止腐败与反腐败构建了重重屏障，并对公职人员的腐败行为，要求达到零容忍的程度。此外，《政府道德法》对公职人员兼职本身及其收入的法律限制的特别规定，不仅起到了“禁止高级别公职人员通过兼职获取额外收入的效果”，^⑥ 同时也把政府腐败治理的法律红线延伸至政府以外

① Perry Moore, *Public Personnel Management: A Contingency Approach*, p. 302.

② 周琪、袁征 《美国的政治腐败与反腐败：对美国反腐败机制的研究》，中国社会科学出版社2009年版，第45页。

③ 《“美国政府道德法”、“道德改革法”、“行政部门雇员道德行为准则”》，第7页。

④ 《“美国政府道德法”、“道德改革法”、“行政部门雇员道德行为准则”》，第7-8页。

⑤ 石庆环 《立法与反腐：美国联邦政府腐败治理研究》，《辽宁大学学报》，2015年第2期，第138-144页。

⑥ Robert D. Lee Jr, *Public Personnel Systems*, p. 189.

的社会层面。

其三，法律实施在机构上的保障。与“道德标准”和“道德法规”比较，《政府道德法》还有一个前者无法具备的条件，就是为了保障该法律的有效实施，政府具有强有力的执行力度及保障，国会还授权行政部门成立政府道德办公室、设立独立检察官制度和组建国会参议院法律顾问办公室等机构，并同时设立了道德办公室主任、独立检察官和参议院法律顾问等职位，这些机构和职位都是向国会或者总统负责。

政府道德办公室的职责，已不仅是对公职人员进行道德行为教育，而且可以直接修改相关的法律法规，特别是负责管理高级公职人员的财产申报和剥夺非法财产事宜，在1989年《道德改革法》制定以后，政府道德办公室从人事管理局中独立出来，成立政府道德署，其职能又进一步延伸至制定法规、处理利益与道德冲突、裁决重大的利益冲突和惩处高级公职人员违反道德法的行为等。政府道德署的建立与完善，更进一步表明“美国行政监察机构具有较强的独立性和权威性，是美国反腐败制度的重要特点之一”。^①

独立检察官制度建立的动议，源于“水门事件”调查国会调查委员会受到尼克松总统及其幕僚所控制的司法部门的干扰，为了独立与有效地惩治腐败，在《政府道德法》制定的过程中，国会决定建立免于司法部控制和干扰的独立检察官制度。独立检察官虽是专门对高级行政官员贪污受贿或者其他失职行为进行调查起诉的临时官员，但其任免及权限都需要特殊的程序，而在此过程中司法部对其干预的权限变得颇为有限。独立检察官的主要职权是调查权、传讯权、提起特别诉讼权、组织人事权和向国会汇报与提供弹劾案案情等的权力，独立检察官特别有权向国会提交报告汇报调查案情，并有权向众议院提交对高级公职人员弹劾的案件材料。作为1978年美国政府改革和腐败治理中出现的一个新的制度和职位，独立检察官制度和独立检察官在惩治和防止公职人员特别是高级官员腐败方面，发挥了重要且不可替代的作用。

根据《政府道德法》而设立的参议院法律顾问和法律副顾问及其参议院法律顾问办公室，也是1978年改革中出现的新事物。这些新职位和机构，既弥补了国会议员在法律专业知识上的短板，也解决了议员在时间和信息及资料上的不足，为国会有效地管理政府和治理公职人员腐败发挥了关键的作用，特别是使国会在监督、介入调查和处理公职人员的渎职贪腐等违反道德法行为的时候，有了更专业、更详尽和更准确的信息来源和法律根据。与此同时，由于从国会处获得了为参议院辩护、强制执行参议院传票、以法庭顾问的身份介入或者出席相关活动以及获得法令授权的豁免等特殊权力，使参议院法律顾问和办公室又获得了尚方宝剑，从而使其在监管公职人员道德行为的时候，有了更可靠的法律保障。

四、余论

综述全文的阐释与分析，最终仍然要回归到“道德与法律”及其二者之间的关系上。换句话说，道德与法律，不仅是我们研究美国1978年《政府道德法》的出发点，也应该是问题的落脚点。

首先，无论从形式还是内容上看，《政府道德法》都具有道德与法律的双重含义及功效。与其他普通法或者专业法不同，《政府道德法》是一种特殊的法律。从道德含义上来说，《政府道德法》承袭了传统的“道德标准”和“职业道德”规范的相关内容，仍然留有道德教化和正面引导的印记，在强调法律惩治之前，仍然首先倡导道德教育。例如，根据《政府道德法》所建立的政府道德办公室和后来的政府道德署，它们很重要的一项职责就是对公职人员进行道德培训和教化，提升公职人员的个人道德境界、守职敬业和服务国家的意识与责任感，维护政府公职的崇高性和国家尊严，坚守职业道德底线，不触碰法律红线。但从法律功效上来说，《政府道德法》又是真正意义上的法律。《政

^① 外国反腐败法译丛 《“美国政府道德法”、“道德改革法”、“行政部门雇员道德行为准则”》，第15页。

府道德法》通篇都是关于防止和惩治政府公职人员腐败和犯罪的强制规定，同时还包括相关制度和组织机构的保障，把公职人员触碰和违反职业道德的底线，直接提升至法律惩戒的高度，用法律的强制性来约束公职人员的道德行为。

其次，《政府道德法》含义和功效的复合性，主要源于政府公职的崇高性和公职人员身份的特殊性。作为政府公职人员，其行为不仅代表个人的道德修养和职业素质，更代表国家和政府的形象与尊严，所以，公职人员必须“向公众表明他们是在道德与法律的准则下为公众利益服务”^①这一事实。政府公职人员的特殊身份与角色，决定了他们必须有较高的个人修养和执行公务时的高度责任感，同时也决定了他们不能轻易渎职和贪腐，触碰道德底线和法律红线。这也是为什么美国一直以来不厌其烦地倡导对政府公职人员进行道德教化和崇尚“道德教化第一，法律惩治次之”的管理理念的主要原因，从华盛顿到卡特之前的政府莫不如此。但当道德教化失去效能而使公职人员不断突破道德底线之时，政府就不得不转变管理观念和改变管理方式，转而遵从“法律惩治第一，道德教化次之”的原则，借助法律的强制惩戒功能来管束公职人员的行为和处理政府出现的腐败案。但还需指出的是，在美国，对政府公职人员施以法治，仍是建立在德治的基础之上的，以法治为主，德治为辅，德法兼治，可以被看作是1978年《政府道德法》更有学理价值和现实意义的地方。

责任编辑：宋 鸥

Morality and Law: Analysis of Ethics in Government Act of 1978 of U. S. A.

SHI Qing – huan

(School of History , Liaoning University , Shenyang , Liaoning 110136 , China)

Abstract: Morality and law are questions on two different layers , nonetheless , they are related to each other closely when we discuss them under the topic of Ethics in Government Act of 1978 of U. S. A. Morality is the basis of law , law is the stretching of morality. After the formulation of Ethics in Government Act of 1978 , the managing way of government employees turned from “morality governing” into “law governing” , but morality teaching has been still effective. Therefore , the new conception and way of management of American federal government not only governed and resolved the morality crisis and the political corruption by bringing the “Watergate Scandal” , but provided reference experiences for some countries around the world to control political corruptions.

Key words: U. S. A. ; Federal Government; professional morality; Ethics in Government Act of 1978; political corruption

^① Kenneth Kernaghan, “Codes of Ethics and Administrative Responsibility,” *Public Administration Review*, (Nov. – Dec. ,1974) , pp. 527 – 541.