



面向 21 世纪 课程 教材
Textbook Series for 21st Century

高等学校公共管理类公共事业管理专业核心课程教材

公共伦理学

(第二版)

高 力 主 编



高等教育出版社
HIGHER EDUCATION PRESS

面向 21 世纪课程教材
Textbook Series for 21st Century

高等学校公共管理类公共事业管理专业核心课程教材

公共伦理学

(第二版)

高 力 主编



高等教育出版社
HIGHER EDUCATION PRESS

内容简介

本书是教育部面向 21 世纪课程教材。

全书共分为八章,分别为:第一章公共伦理与管理伦理、第二章公共伦理主体、第三章公共伦理客体、第四章制度安排与公共伦理、第五章公共权力与公共伦理、第六章公共事务与公共责任、第七章公共管理者的素质、第八章公共伦理建设。

本书可以作为本科生、研究生及 MPA 学生的教材,亦可以作为相关管理人员与研究人员的参考资料。

本书还配有光盘版教学支持资源(教学课件),具体索取方式详见书后教学支持说明。

图书在版编目(GIP)数据

公共伦理学/高力主编,—2 版.—北京 高等教育出版社,2006.8

ISBN 7-04-019982-3

I. 公... II. 高... III. 公共管理-伦理学-高等学校-教材 IV. B82-051

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 090738 号

策划编辑 齐维京 责任编辑 顾瑶 封面设计 杨立新 责任绘图 朱静
版式设计 王艳红 责任校对 姜国萍 责任印制 尤静

出版发行	高等教育出版社	购书热线	010-58581118
社 址	北京市西城区德外大街 4 号	免费咨询	800-810-0598
邮政编码	100011	网 址	http://www.hep.edu.cn
总 机	010-58581000		http://www.hep.com.cn
经 销	蓝色畅想图书发行有限公司	网上订购	http://www.landaco.com
印 刷	化学工业出版社印刷厂		http://www.landaco.com.cn
		畅想教育	http://www.widedu.com
开 本	787×960 1/16	版 次	2002 年 7 月第 1 版
印 张	18.75		2006 年 8 月第 2 版
字 数	350 000	印 次	2006 年 8 月第 1 次印刷
		定 价	21.80 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

物料号 19982-00

高等学校公共管理类专业精品课程 教材建设指导委员会

顾问单位:全国高等学校教学研究中心

高等教育出版社教学研究所

主任委员:王乐夫(领导科学 国家精品课程负责人)

娄成武(行政管理学 国家精品课程负责人)

邓大松(社会保险 国家精品课程负责人)

陈瑞莲(行政管理学 国家精品课程负责人)

崔运武(公共事业管理概论 国家精品课程负责人)

委 员: (以姓氏笔画为序)

马 骁 王万茂 尹庆双 王俊豪 宁 骚

刘小兵 朱正威 孙宝文 孙 萍 张凤阳

沈亚平 李成智 张建东 吴春华 严 强

沈琴琴 李 鲁 周志忍 林尚立 陈季修

陈振明 闫小波 胡宁生 郑功成 席 恒

胡象明 高 力 郭庆旺 常保国 韩冬雪

董德显 雷国平 虞晓芬 黎 民

总 前 言

20世纪末,随着经济领域里社会主义市场经济体制框架的初步形成,政治领域里发展社会主义民主和依法治国的改革方向的确定,一场以政府机构改革为标志的政府管理改革揭开了中国改革进程的重要一页。这一次政府改革较以往改革的一个明显的不同,就是在继续进行政府经济管理改革的同时,明确提出了政府社会管理改革的任务,即要“按照社会主义市场经济的要求,转变政府职能,实现政企分开。把政府职能切实转变到宏观调控、社会管理和公共服务方面来,把生产经营的权力真正交给企业。”

这一政府社会管理改革的一个重要内容和关键,就是要根据社会主义市场经济的要求,改革传统的事业管理体制。形成新的公共事业管理体制,既需要在理论上深入探究,在现实中大力推进,也需要积极培养新型公共事业管理人才。

因此,几乎与世纪末的政府管理改革同步,当时的国家教委在1998年调整普通高等学校专业目录时,通过新建和对原相关专业进行调整和改革,基本明确了公共管理类专业的四个专业方向为:公共事业管理、行政管理、土地资源管理、劳动与社会保障。截至2005年底,高校中四个专业方向数量分别达到:公共事业管理专业426个、行政管理专业277个、劳动与社会保障专业118个、土地资源管理65个。

虽然专业名称一致,但各个高校在教学过程中基本面临着一些共性的问题,即各个专业方向的核心(平台)课程是什么,应该如何根据自己学校的特色等设置专业课程,培养的学生应具有什么样的专业技能等。在2001—2005年期间,教育部公共管理类专业教学指导委员会经过深入的调查摸底、认真的讨论研究,基本确定了公共管理类各个专业方向的基础课程(大平台、小平台),详见总前言后《关于设置公共管理类学科专业基础课的意见》。

在具体的课程设置中,参考众多高校的经验以及教学指导委员会委员的建议,社会学基础以及经济法律基础也被放到公共基础课中(大平台)。在各个专业基础课中(小平台),我们根据课程的普遍性、可推广性等原则,适当增加了专业课程供各高校参考、选择。

此套教材是在全国高等学校教学研究中心、高等教育出版社教材研究所的指导下,在教育部公共管理类学科专业教学指导委员会支持下编写完成的。特别需要说明的是,此套教材的直接指导小组成员由:2003年以来公共管理类专

业方向的全部5位国家精品课程负责人组成。参与此套教材编写的院校有:中山大学、北京大学、南京大学、武汉大学、南开大学、西安交通大学、浙江大学、东北大学、吉林大学、四川大学、云南大学、哈尔滨工业大学、西南财经大学、中国人民大学、南京农业大学、东北农业大学等。

借此对支持和参与这套教材的编审专家、学者们表示最诚挚的感谢。同时欢迎全国有关高校的师生和专业人员选用此套教材,并提出宝贵意见,以便逐步完善。

高等教育出版社

2006年6月

关于设置公共管理类学科专业 基础课的意见

各高校有关院系：

高等学校公共管理类学科教学指导委员会自2001年成立以来，在教育部高教司等部门的领导下，对公共管理类学科的发展状况进行了认真的调查和摸底。针对目前学科发展快，但又存在诸如课程不规范等问题，经过认真的讨论和研究，认为目前的一项紧迫任务就是确定公共管理类专业均须设置的公共基础课（即大平台）和专业基础课（即小平台），以此作为规范学科发展的起点。在广泛征求意见和各专业指导小组建议的基础上，经过委员们的认真讨论，我们确定了两类基础课的名称，现予发布，希各高校有关专业根据实际情况予以执行。

（一）公共基础课（即大平台）

管理学、公共管理学、公共经济学、公共政策学

（二）专业基础课（即小平台）

1. 行政管理专业

公共行政学、政治学、比较政府、人力资源管理学、行政法学、管理信息系统

2. 公共事业管理专业

公共事业管理概论、公共组织财务管理、公共部门人力资源开发与管理、组织行为学

3. 劳动与社会保障专业

劳动经济学、人力资源管理学、社会保障学、社会保险学

4. 土地资源管理专业

土地经济学、土地资源学、土地法学、地籍管理、土地利用规划学、不动产估价

高等学校公共管理类学科教学指导委员会



第二版前言

《公共伦理学》出版已经三年了。这期间,云南大学公共管理学院的“新世纪公共事业管理人才培养模式研究与实践”的教改项目在2005年获得了省级教学成果奖一等奖、国家级教学成果奖二等奖。本书为该奖励项目的支撑成果之一。三年来,公共管理的研究与教学为公共伦理学的研究提供了更为丰富的成果,政治文明建设、和谐社会的构建也成为政府治理的战略理念和决策指向。因此,本书的修订要求已提到案头上来。

我们在公共伦理学的教学中也感到书中原有的某些内容、表述有不适应教学特点的问题。在教学实践中,只有保证学生阅读、教师讲解、入耳理解三者的一致性,才能有好的效果。为此,我们在修订中,一方面参考了学界最新的研究成果,扩展了一些内容,力求史论结合,中西兼顾,增加深度;另一方面,每章附录了案例与阅读材料,使理论与现实的结合更加紧密,既具有现实感,又具有针对性。同时,提纲挈领的要点标示在各章节中也尽可能做到一致,便于学生、读者阅读时明晰把握。

本书在全国范围内似乎产生了一定的影响,同书名的教材亦有出版,且在相当要害的几个章节中,几乎一字不改地抄袭了本书的内容。我们深感愧疚的是,如果再不加以修订,原本不成熟的看法,将会在更大范围内显得不成熟,作为教材的负面影响,就难以挽回了。为此,本书的修订是必要的,也是我们必须承担的学术责任。

本书保留了第一版书中各章节的基本逻辑结构。公共管理主体具有伦理规定,即公共伦理主体。公共管理的客体对象也具有伦理规定,即公共伦理客体。公共伦理主体和客体之间构成公共伦理关系。公共伦理关系需要制度来确认,通过制度安排来体现社会公正。在制度安排和公共管理活动中,行政权力的运作不能违背公共伦理的要求,公共伦理学需要对此进行阐述。公共伦理主体在公共管理活动中作出的决策、对各种公共事务的处理既是一种义务,也是一种责任,为此需要对公共责任进行分析。公共管理是管理主体的活动,因此,公共管理者的素质以及公共伦理的建设成为公共伦理学研究的重要组成部分。这就是公共伦理的逻辑过程,公共伦理学的理论逻辑结构与公共管理的实践当是一致的。

本书各章节的修订,仍由原班作者完成,只是武经纬先生因身体不适,委托

高力负责修订,最后由高力对各章节进行了调整、统稿。修订再版的任务终于完成了,对高等教育出版社的大力支持,在此表示诚挚的谢意。

高 力

2006年2月8日

第一版前言

公共伦理学,是一项前沿性的学科研究。自从亚里士多德(公元前384—前322)的《尼各马科伦理学》问世以来,伦理学的研究历史已有两千三百余年。在这两千多年的研究历程中,没有公共伦理学的研究,也即没有关于公共组织在管理公共事务中应当遵循什么样的伦理准则的系统理论概述。

不足为奇的是,自管理学诞生以来,人们着重研究的是企业管理问题,管理学成为经济、商业、企业管理领域的理论成果。如果说管理学的形成是以弗雷德里克·温斯洛·泰罗(1856—1915年)的科学管理探索为标志的话,那么,管理学的历史也不过百余年。管理学是对科学管理活动的理论总结,从其形成的历史背景来看是工业革命和工业活动的产物,因此,管理学当然成为企业管理学。企业管理中的伦理问题首先得到管理者的关注和探讨,从而引起了伦理学工作者的兴趣,管理伦理学由此应运而生。然而,管理伦理学被界定为企业伦理学,它主要研究企业管理过程中人际之间的伦理道德问题。因此,企业管理之外的行政管理、公共管理及其伦理问题,还不可能引起人们的注意。

当行政管理提到管理学的研究日程上的时候,人们通过对政府组织的内部行政过程及其伦理准则的研究,提出了行政伦理学、政治伦理学等概念及其学科理论的初步体系。在人类跨入21世纪的步伐中,市场化、信息化、全球化成为一种全球话语。国外公共管理的研究也舶来中国,行政管理这一政府组织内部活动过程,急切地转换为公共行政和公共管理的话语。这在历史时段上看,仅仅是19世纪末20世纪初以来一百年间的学理思路。直到20世纪末,公共管理才引起了中国学者和政府组织的注意。然而,公共伦理研究也并未因此纳入研究者的视野。

因此,公共行政(Public administration)和公共管理(Public management)是否是同一回事,至今还存在不同的理解。管理的活动、对象、过程和领域实在太复杂了。管理主体如果是企业法人,经理厂长的管理活动就是企业管理,管理主体如果是政府组织,其管理活动既涉及内部行政事务,又关系到外部社会公共事务和公共利益,还关系到宏观层面的诸多重大政治关系问题。换个角度,政府组织既要管理社会公共事务,在管理社会公共事务的过程中,又要处理好内部行政事务,行其政令,务其国事,因此,政府管理活动究竟是公共行政还是公共管理,争议在所难免。当然,公共伦理学是什么?这一问题暂且难以纳入管理学的研究

视野。

问题是,公共伦理研究没有纳入管理学的视野,并不等于没有这一现象的存在。当人们在探讨现代政府体制和现代市场体制的相互关系时,都不可不归结到同一个目标上来,那就是两大体制都是为了公平合理地实现社会经济可持续发展的目标。进一步说,为了协调个人利益和社会公共利益而创立的经济管理体制和社会管理体制,已不是对个人伦理的思考。与个人伦理相对应的公共伦理客观地存在于管理的主体与客体的关系之中,蕴含在管理的活动规则、活动的价值目标中。因此,简要地说,所谓公共伦理就是用以规范公共管理主体的行为,以保证公共事业的公正性,合理有效地实现公益事业目标的价值准则体系。本书正是探究公共管理过程中的伦理现象的抛砖引玉之作。

从伦理学自身的发展历程来看,有关行为规范和德性的研究,一直是伦理学的主题。尽管规范伦理学和德性伦理学的观点见解纷纭杂陈,但始终在人与社会的关系中,在人的视角上关注着人的主体世界和精神境界。人类社会的秩序和治理虽然也被纳入政治伦理学的研究中,主体政治活动过程的行为准则成为政治伦理学研究的内容,但关于公共利益、公共事务的公共管理领域,尚未得到深入的伦理思考。幸运的是,在伦理学与社会学联袂描述道德社会和社会道德问题的时候,一个有关公共伦理的问题已经隐含并孕育在应用伦理学的思考当中。人类在20世纪遇到了更加复杂而广泛的环境问题、生命问题、公共管理问题。生态伦理学、生命伦理学已在政府政策、公众利益等层面上撞击着公共伦理研究的门槛,因此,公共伦理学的诞生决非标新立异,而是站在社会的角度对人的生存境况与生存质量更为深层次的关注。当21世纪到来的时候,开展公共伦理学的研究,应该是顺理成章的工作了。

一种理论和学科的诞生,不是人们心血来潮的杜撰,而是实践的需要。伦理学的研究范围也是在人类实践的深度和广度的进展中不断扩展的。奥尔多·利奥波德在1949年出版的《沙乡年鉴》中曾提出土地伦理的概念,指出最初的伦理观念是处理人与人之间的关系,后来所增添的内容则是处理个人与社会的关系。他认为还应该增添处理人与土地,以及人与在土地上生长的动物和植物之间的伦理观念。这一建议成为生态伦理学的先声。生态伦理观念的形成以及生态伦理学的诞生,使得人与自然的关系有了道德调节的准则。半个世纪以来,人们的伦理观念与其他观念一样在发生着迅速的变化,伦理观念应当增添处理公共管理主体与公共利益之间关系的内容。公共管理主体应当遵循的行为规范及其品德素养当然属于公共伦理学研究的范畴。公共伦理观念的形成以及公共伦理学的研究,对于一个理性民主的政府,对于建立民主和法制的国家,意义应当是十分深远的。

一个只讲个人责任、义务的社会,并不是完整的社会。长久以来,伦理学更

多地关注着个人义务和责任,关于社会的责任被忽略了,个人应得的权利成为伦理领域中污秽的功利而不可能被义务论所接纳。既然个人与社会是相互依存,辩证统一的,社会组织对于个人权利的维护和保障就是一种责任和义务,因此,伦理的个人主体转换为组织主体当是不成问题的。关于个人品性的思考也不能不思考公共组织的行为,追究公共组织、社会对个人的责任。在这个意义上,公共伦理学是对以德治国方略的思考和探索。因为,公民道德建设已将主体责任落实到作为法制概念的公民个体,进一步而言,以德治国的责任主体当是作为政治和管理概念的政府组织乃至非政府组织,公共伦理学试图探讨作为德治主体的权力组织的责任所具有的重大伦理意义。

值得注意的是,在国家与社会的关系问题上,历史唯物主义揭示了国家形成、发展和消亡的历程。私有制的形成和复杂的阶级关系、利益关系调整的客观要求是国家权力诞生的物质基础。政府作为公共权力的代表,在其建立政权、统治社会的漫长历程中,伴随着生产力的进步和社会经济的发展,其权威性的镇压、统治功能在当今市场经济和复杂的社会关系中,既面临着所谓国家协调的失败,又陷入市场无法自身调整的困境。凌驾于社会之上的国家机关受到功能和职责转换的挑战,政府转变政治和行政观念,确立治理观念和社会观念,培育公民社会,分化公共权力,建立村民自治、社区管理等现代社会治理模式,已展示出国家向社会回归的可能与现实。恩格斯在《家庭、私有制和国家的起源》一书中分析国家和公共权力的职能历程时曾经预言:“随着阶级的消失,国家也不可避免地要消失。以生产者自由平等的联合体为基础、按新方式来组织生产的社会,将把全部国家机器放到它应该去的地方,即放到古物陈列馆去,同纺车和青铜斧陈列在一起。”虽然,我们现实社会将国家放到古物陈列馆的理想目标的实现还为时尚早,但提高公民素质,培植国家权力向社会回归的土壤,转变国家和政府的职能,则是历史的必然。因此,政府组织和非政府组织与整个社会的关系,成为伦理学关注的又一重大伦理关系,公共伦理学是对如何调整这一重大伦理关系的积极回应。

当然,公共伦理学是伦理学发展中的分支前沿学科,在学理关系上是伦理学与公共管理学相结合的结果。问题是,将伦理学的基本原理与管理学的基本理论剪贴在一起,并不成其为公共伦理学。因此,本书只能是探索性的一种尝试。

本书不是企业管理道德研究,其研究内容直接涉及政府组织和非政府组织,也间接涉及政府组织与企业之间、社会组织之间的关系以及处理这些关系应该遵循的伦理准则以及活动要求。本书力求道德理论的逻辑和管理实践的逻辑相统一,在各章节的安排中,分别探讨公共伦理主体和客体之间的关系,分析政府组织在社会管理及治理过程中应当遵循的价值准则以及政府组织制度安排中的公共伦理问题;就公共权力实施中的法治和德治关系的历史、现状进行分析和比

较,阐述行政权力的价值属性和伦理意义;对公共管理主体承担的公共事务、为公共利益服务的行为,公共责任及其责任评价进行伦理分析,提出公共管理者的素质特别是道德素质要求以及公共伦理建设的基本构想,初步形成公共伦理学的理论框架。

本书不完全照抄照搬国外管理理论,事实上,各国的社会制度是不同的,管理的体制和机制应当是从管理的对象及其所处的历史文化环境来加以确定的。管理主体的组织结构、活动方式和价值目标在国与国之间也是有差异的,甚至是根本不同的。管理的伦理实践不可避免地受到政治、经济、文化等因素的制约。公共伦理的研究也就不可能是从国外管理实践的需要出发,当然也就不是在国外管理理论引导下形成的理论。因此,形成有中国特色的公共管理理论和公共伦理学应当是我国管理学研究者的任务。

本书分工写作情况是,高力负责本书纲要的拟定,撰写第一章第一、二节和第八章,并负责全书修改、统稿工作,陈宿建写作第二、三、五章,武经纬写作第四章,赵春盛写作第六章,袁明旭写作第一章的第三节和第七章。在写作过程中,我们深感开垦处女地的艰难,理论创新不是一句简单的口号。在写作过程中,我们参阅了不少的相关著述,从中受到许多启发,作了许多引注,实为本书增色不少,对此难以一一表达我们的谢意。由于成书的时间仓促,尚有一些问题未能深入追究,错误和遗漏在所难免,恳请专家和读者批评指正。

高 力

2002年2月16日

教学支持说明

(教学课件)

建设立体化精品教材,向高校师生提供整体教学解决方案和教学资源,是高等教育出版社(集团)“服务教育”的重要方式。

为支持相应课程的教学,我们配套出版了本书的教学课件,向采用本书作为教材的教师免费提供。为保证该课件仅为教师获得,烦请授课教师清晰填写如下开课情况证明并寄(传真)至下列地址,我们将在收到证明后48小时内寄出课件。

教师如想享受个性化贴身服务,可到 <http://www.hepglx.com.cn> 或 <http://gl.hep.com.cn>“下载中心”公共管理专业课程教材栏目中下载“公共管理专业教师资源库”入库信息表与此一并寄(传真)至下列地址。

我们的联系方式:

地址:北京市朝阳区惠新东街4号

富盛大厦21层高等教育出版社高等文科中心管理分社

邮编:100029

电话:(010)58581968 58581414(F)

E-mail:qiwj@hep.com.cn

证 明

兹证明_____大学_____院_____系_____专业第_____学年开设的_____课程,采用高等教育出版社出版的_____ (书名、作者)作为本课程教材,授课教师为_____班共_____个、学生共_____人。

授课教师需要与本书配套的教学课件。

联系人:_____

通信地址:_____ 邮编:_____

电话:_____

E-mail:_____

系/院主任:_____ (签字)

(系/院办公室盖章)

200__年__月__日

郑重声明

高等教育出版社依法对本书享有专有出版权。任何未经许可的复制、销售行为均违反《中华人民共和国著作权法》，其行为人将承担相应的民事责任和行政责任，构成犯罪的，将被依法追究刑事责任。为了维护市场秩序，保护读者的合法权益，避免读者误用盗版书造成不良后果，我社将配合行政执法部门和司法机关对违法犯罪的单位和个人给予严厉打击。社会各界人士如发现上述侵权行为，希望及时举报，本社将奖励举报有功人员。

反盗版举报电话：(010) 58581897/58581896/58581879

传 真：(010) 82086060

E - mail：dd@hep.com.cn

通信地址：北京市西城区德外大街4号

高等教育出版社打击盗版办公室

邮 编：100011

购书请拨打电话：(010)58581118

目 录

第一章 公共伦理与管理伦理	1
第一节 管理与伦理	1
一、管理的含义和实质	1
二、管理的伦理意蕴	6
第二节 公共伦理学与管理伦理学	10
一、公共伦理和管理伦理	10
二、道德、伦理与公共伦理学	14
三、伦理的底蕴	18
第三节 公共伦理的基本原则和规范	25
一、公共伦理的基本原则	25
二、公共伦理规范	36
本章小结	41
案例与阅读材料	42
复习思考题	43
第二章 公共伦理主体	44
第一节 公共组织概述	44
一、公共组织的定义	44
二、公共组织的构成要素	45
三、公共组织的类型	47
第二节 政府组织	48
一、政府组织的结构	48
二、政府组织伦理及其构成	50
三、政府组织伦理的功能	53
第三节 非政府组织	55
一、非政府组织的产生和发展	55
二、非政府组织的特征	57
三、非政府组织的职能优势	59
四、非政府组织伦理	61
本章小结	63
案例与阅读材料	64
复习思考题	66
第三章 公共伦理客体	67

第一节 公共伦理客体的构成	67
一、公共权力的异化与阶级	67
二、群体、组织与公共伦理	73
三、公共伦理客体特征	81
第二节 公共伦理主体与客体的关系	83
一、公共伦理主体与公共伦理客体的基本关系	83
二、公共伦理主体与公共伦理客体关系中的道德要求	84
三、公共利益和个人利益	86
本章小结	92
案例与阅读材料	92
复习思考题	94
第四章 制度安排与公共伦理	96
第一节 制度安排的伦理分析	96
一、社会制度	96
二、制度伦理	102
第二节 制度安排的伦理评价	107
一、制度安排的伦理标准	107
二、制度安排中的基本关系问题	116
本章小结	124
案例与阅读材料	125
复习思考题	126
第五章 公共权力与公共伦理	128
第一节 公共权力	128
一、公共权力的含义和特点	128
二、权力关系与权力分化	130
第二节 公共权力价值	132
一、公共权力价值观	132
二、公共权力价值关系	135
第三节 德治与法治	137
一、中国古代的德治与法治思想	137
二、中国当代的公共伦理思想及其发展	142
本章小结	145
案例与阅读材料	145
复习思考题	147
第六章 公共事务与公共责任	149
第一节 公共事务与公共责任溯源	149
一、公共事务与公共责任的起源和发展	149
二、宪政时代以来的公共事务与公共责任	151