

21世纪公共管理系列丛书（第一辑）

# 公共管理伦理导论

## ——理论与实践

肖平等·编著

**GONGGONG**  
GUANLI LUNLI DAOLUN



西南交通大学出版社  
[Http://press.swjtu.edu.cn](http://press.swjtu.edu.cn)

21世纪公共管理系列丛书（第一辑）  
西南交通大学出版基金资助

# 公共管理伦理导论

## ——理论与实践

肖平等 编著

西南交通大学出版社  
·成都·

-----  
**图书在版编目 (C I P) 数据**

公共管理伦理导论：理论与实践 / 肖平等编著. —成都：  
西南交通大学出版社，2007.3  
(21 世纪公共管理系列丛书. 第一辑)  
ISBN 978-7-81104-468-3

I. 公… II. 肖… III. 公共管理—伦理学 IV.  
D035 B82-051

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 023886 号  
-----

**公共管理伦理导论——理论与实践**  
**肖平等 编著**

责任编辑	郭发仔
封面设计	本格设计
出版发行	西南交通大学出版社 (成都二环路北一段 111 号)
发行部电话	028-87600564 028-87600533
邮 编	610031
网 址	<a href="http://press.swjtu.edu.cn">http://press.swjtu.edu.cn</a>
印 刷	四川森林印务有限责任公司
成品尺寸	185 mm × 230 mm
印 张	13.125
字 数	241 千字
版 次	2007 年 3 月第 1 版
印 次	2007 年 3 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-81104-468-3
定 价	19.80 元

图书如有印装问题 本社负责退换  
版权所有 盗版必究 举报电话：028-87600562

# 《公共管理系列丛书》

## 编 委 会

(以汉语拼音字母排序)

陈 光	戴 宾	高 强
贾建民	贾志永	蒲 云
王伯鲁	王 谦	肖 平
叶子荣	张 炜	

## 〈公共管理系列丛书〉

# 总 序

公共管理是运用管理学、政治学、经济学、法学、社会学、系统科学等学科理论和方法，优化公共资源，实现政府和公共组织有效治理的过程。现代公共管理研究与教育在西方形成于20世纪初期。我国从20世纪80年代开始恢复关于公共行政与公共管理的研究与教育。90年代后期正式启动研究生MPA（公共管理硕士）项目。此时，已经比西方国家晚了70多年。

1924年，美国锡拉丘兹大学马克斯韦尔公民与公共事务学院首开MPA教育之先河，公共管理研究生教育在欧洲、北美一些发达国家中，已经有了半个多世纪的历史。目前，MPA教育已成为很多国家培养高层次、应用型公共管理人才的主要途径之一。公共管理硕士（MPA）学位、工商管理硕士（MBA）学位及法律硕士（JM）学位在市场经济发达的国家中，已成为文科高层次职业研究生教育的三大支柱。例如，在美国，开设MPA课程的学校有220多所，在读学员达3万多人。

目前，国外的MPA教育呈现出三个重要特点：

一是公共管理硕士教育呈多样化发展，包括国际公共事务硕士教育、公共事务科学硕士教育、公共政策硕士教育、社会事务管理硕士教育、政府行政硕士教育、非营利组织管理硕士教育、健康管理硕士教育等。其培养的硕士主要有四种类型：公共管理硕士（MPA，Master of Public Administration）、公共事务硕士（MPAs，Master of Public Affairs）、公共政策硕士（MPP，Master of Public Policy）和高级公共管理硕士（EMPA，Executive Master of Public Administration）。

二是公共管理教育向高层次拓展，出现了公共管理博士（DPA，Doctor Public Administration）学位和公共管理哲学博士（The Doctor of Philosophy in Public Administration）学位。

三是公共管理教育出现了复合化趋势。根据公共管理人才教育的需要，各个培养院校整合院校和跨越学校界限的教学资源，为学生提供政治、法律、管理、心理等学科的基础知识，扩展学生的知识视野，培养学生多方面的技能，同时授予学生两个或两个以上的学位，即所谓联合学位教育，如公共管理硕士和国际关系硕士的联合、公共管理硕士和工商管理硕士的联合、法律博士和公共管理博士的联合等。

总之，公共管理教育的共同特点是，将研究与实践相结合，面向职业需求开展课程教育；

课程设置比较宽泛；导师不仅要有扎实的理论功底，而且要有丰富的实践经验，并有许多与有关岗位管理者沟通交流的机会；大多采取灵活的引导式教育和案例教学；学生可以根据兴趣和实际需要选择研究领域，并将实习作为学习的重要环节，尤其注重实际工作能力的提高。

目前，中国 MPA 教育在继续进行规模试点的同时，已开始转入常规发展阶段。其表现是，其一，初步形成了一套有别于全日制研究生教育的 MPA 新型教育模式；其二，初步形成了全国 MPA 教育指导委员会的工作制度和工作方式；其三，教育评估工作已经开始。

2003 年 9 月 25 日，西南交通大学召开了公共管理学科论证会，会上，大家认为“我校应发展公共管理学科，建立实体性公共管理学院”；2004 年 4 月 5 日，第十二届常委会第三次会议做出筹建“公共管理学院”的决定；2005 年 7 月 8 日，我校公共管理学院正式成立。西南交通大学公共管理学院成立以来，秉承“公义、合作、广博、致用”的办学理念，力求公共管理与工程技术学科相结合，学术训练和操作训练相结合，学术研究 with 政策研究相结合，硬技术与软科学相结合，正在成为中国高水平的公共管理人才培养和教育基地，有影响的公共管理研究和成果产出基地，重要的政府决策咨询中心；成为培养和造就从事行政管理、社会管理、城市管理、公共工程管理、科技与教育管理等专门人才的重要基地；成为一所多学科结合渗透、富有特色的“应用研究型”学院。可喜的是，在短短几年间，我国公共管理学科和专业建设已经受到社会各界特别是高等教育界的重视，公共管理硕士的培养已经成为社会各界特别是政府部门既迫切需要、又高度认同的一项事业。

鉴于上述原因，我们决定推出《公共管理系列丛书》，内容包括公共政策、公共伦理、公共经济、创新管理、管理技术与方法等。希望它能为我国的公共管理事业作出一点贡献。发展公共管理学科、加强公共政策研究、提高公共管理水平、培养公共管理人才是促进社会全面进步，建设富裕、和谐社会的历史性任务。我们荣幸致力于这一伟大事业，理应作出新的贡献。

陈 光

2006 年 7 月

## 目 录

## 导论 公共管理与伦理学

<b>第一章 公共管理伦理概述</b> .....	3
第一节 公共管理的属性 .....	3
第二节 公共管理的权力与责任 .....	5
第三节 公共管理伦理及特征 .....	9
第四节 公共管理伦理的研究视角 .....	12

## 上篇 公共管理伦理的价值体系

<b>第二章 公共管理伦理的价值体系</b> .....	25
第一节 公共管理伦理体系的基本构成 .....	25
第二节 公共管理伦理价值的历史构成 .....	27
第三节 传统道德价值与现代公共管理 .....	31
<b>第三章 公共管理伦理的基本原则</b> .....	35
第一节 “为人民服务”原则确立的依据 .....	36
第二节 “为人民服务”的价值溯源 .....	42
第三节 “为人民服务”原则的内容 .....	46
<b>第四章 公共管理伦理规范</b> .....	52
第一节 公共管理伦理规范的特征与定位 .....	53
第二节 依法管理、勤政为民 .....	55
第三节 廉洁奉公、正直负责 .....	60

第四节 诚信团结、精进业务 .....	63
第五章 公共管理伦理的范畴 .....	67
第一节 公正 .....	68
第二节 民主 .....	73
第三节 义务 .....	77
第四节 平等 .....	81
第六章 公共管理伦理的道德意识 .....	84
第一节 关于道德意识 .....	85
第二节 道德形象意识 .....	86
第三节 人权意识 .....	91
第四节 环境意识 .....	98

## 中篇 公共管理伦理的实施

第七章 公共管理伦理的调控系统 .....	107
第一节 公共管理伦理调控功能概说 .....	107
第二节 公共管理伦理调控的途径与机制 .....	113
第三节 伦理调控途径的互动 .....	116
第八章 法律制度的伦理建设 .....	122
第一节 法律实体的伦理属性分析 .....	123
第二节 法律技术的伦理德性分析 .....	127
第三节 依法管理是公共管理起码的政治品质 .....	135
第九章 管理制度的伦理建设 .....	141
第一节 制度技术的伦理分析 .....	141
第二节 国外管理制度的创建 .....	148
第三节 制度建设的借鉴 .....	159



第十章 公共管理思想道德的建设 .....	161
第一节 政治文化建设 .....	162
第二节 思想道德教育 .....	167
第三节 道德素质的提高 .....	174

## 下篇 公共管理伦理的问题研究

第十一章 西方公共管理伦理研究 .....	183
第一节 新公共管理运动 .....	183
第二节 行政责任研究 .....	189
第三节 西方公共管理伦理研究与教育 .....	196
参考文献 .....	199
后记 .....	200

# 导 论

---

## 公共管理与伦理学



## 第一章 公共管理伦理概述

### 【案例】

《南方周末》2003年6月12日“就近入学的疑惑”一文报道，广州市东山区一名6岁的小学生根据广州市教育部门“就近入学”的原则，应该可以到离他家只有2分钟路程的A小学上学。A小学是广州市的一级小学，是教学设备、师资力量都很好的学校。但在报名的当天，他却被告知他已经被划入离家有30分钟路程、要过3条马路的B小学。

据《广州日报》2003年5月16日报道，有市民反映某省级小学有1/3的学生为非地段生，而每个非地段生需向学校交纳捐资助学费一两万到八九万不等。据介绍，前些年一些名牌小学为了多招非地段生，以多收“择校费”，故意把地段生的人数压低，或暗示地产公司只要肯缴纳赞助费，就把该楼盘划入收生地段。广州市人大代表杨承华建议，广州市教育局应要求各区教育行政主管部门，在每年招生摸底工作结束后，立即向人大常委会报告，并接受其监督。报告内容应包括：中小学校地段划分标准、划分程序，当年划分详图，等级学校招生地段适龄儿童摸底情况，等级学校计划收取捐资助学费的情况，详细的招生方案等，并要向市民详细公布，且“公布的媒介应当是包括网络在内的大众传媒，而不仅仅是在学校门前贴个告示”。

**关键词** 公共管理 资源分配 权力与责任 伦理学

### 第一节 公共管理的属性

对这个案例，我们可以提出几组问题：

- (1) 谁制定了这项政策？谁有权分配教育资源？谁对这项政策拥有解释权？
- (2) 资源分配是如何实施的？谁制定了分配程序？谁执行这些程序？
- (3) 资源分配的原则是什么？原则的依据是什么？

以上三组问题涉及公共管理的三个重要内容，即公共管理的主体、公共管理的

程序方式、公共管理的价值立场。

一般来说，公共管理是指公共组织包括政府组织和非政府公共机构对社会的公共事务进行规划、管理和调控，通过公共政策对各种社会资源加以配置，对各阶层、各行业的利益进行分配、调整的行政活动。它具有公务性、合法性、权威性、广泛性、层级性、系统性和集中统一性等七大特征。<sup>①</sup>公共管理的本质是对社会资源权威性的分配，因此其带有极强的公共行政特征。

从章头案例可知，公共管理的实质是对社会利益的一种权威性调整。教学设备、师资力量、社会声誉俱佳的 A 小学，显然是广州市教育主管部门长期培植的、较其他学校享有更多教育资源和教育优惠政策的学校。由此，它获得了更多的效益，能招收到高质量的学生和由高质量学生带来的更好的学习风气、更多的名誉、更低的管理成本和更好的经济效益。从公共管理对资源配置的权力中，我们就可以发现公共管理的本质在于调整社会不同群体间的利益关系。如案例中这名住在东山区的 6 岁小学生，他能否得到优质而价廉的教育，完全取决于怎样来理解“就近入学”，而“就近入学”往往是由政策制定者来解释的。如果学生家长不同意教育部门的解释，那么又会发生什么呢？诸如此类的追问就让我们意识到公共管理对利益的调整、对资源的分配是有权威性的。

公共管理主体一般来说是指公共管理的组织主体，虽然任何管理活动都是由具体的人在实施，但管理者不是以个人身份在进行管理，而是以组织身份在进行管理。不具有组织身份的人在实施公共管理时，一般具有明显的公益性和行为方式的非权威性，否则一定需要具有公众授权的组织身份。例如，某公民以保护健康的生存环境为由，制止在公共场所抽烟的行为。然而，他采取的抓抢吸烟人点燃的香烟的做法，引起了社会公议。但政府主管部门和其他组织机构在公共场所的禁烟令却能较好地实施，人们在公共场所都能较自觉地服从禁烟的规定。这就是因为没有管理组织身份的人，不具有法律的管理授权。因此，在公共管理伦理的讨论中，即使我们谈到了个人行为，也是指具有公共管理组织身份的个人的行为。

管理组织的含义，有广义和狭义之分。广义的管理组织是指一切具有计划、组织、指挥、协调、监督和控制等管理功能的组织机构。它既包括政府行政机关，也包括国家的立法、司法机关中管理行政事务的机构，同时还包括企业、事业以及社会团体中管理行政事务的机构。狭义的管理组织指国家机构中的政府系统。现代社会中的许多国家一般都在立法、司法部门之外，建立了一个庞大的握有行政权的行政执行系统，其表现为中央和各级地方政府。公共管理所研究的公共组织，一般是

<sup>①</sup> 阎洪琴：《公共行政组织》，团结出版社 2000 年版，第 6~7 页。

以排除企业管理组织外的狭义的政府组织为主，也兼顾其他性质的公共组织。

近年来，非政府、非营利的公共机构不断发展。按照社会主义市场经济的要求，转变政府职能是机构改革以及中国特色公共管理体系真正建立的关键。在政府机构改革中，除经济管理的内容由市场来调节外，政府分离出的其他职能主要由非政府公共机构来承担。这些机构主要包括：行使行政职能的非政府机构（如气象局、商标局）、各种行业联合会（如贸促会）、监督市场行为的中介机构（如评估、计量组织）、各种协助政府制定行业规范和政策的协会（如轻工、纺织协会）、为市场正常运行提供各种服务的机构（如会计、律师、拍卖、仲裁、信息组织）、促进科教文事业发展的各种学会，以及慈善机构、宗教机构、合作团体、市民俱乐部等许多公共性、社会性组织。据了解，目前全国县以上地区这类机构已达到 20 多万个。随着社会主义市场经济体制的逐步完善，这类机构及其职能一定会得到大大加强和发展。<sup>①</sup>

虽然公共管理的范围包括政府和政府以外的社会公共组织（Non-Government Organization，简称 NGO）、公益组织和非营利组织（Non-Profit Organization）的管理领域，但是我国目前的实际情况是，NGO 组织既不独立也不发达，远不能成为公共管理的重要角色，社会的主要公共产品还得靠政府提供。因此，我们讨论的公共管理仍然是以政府管理为主导的公共管理。

由此可知，章头案例所引出的第一组问题的实质，就是要回答“公共管理的主体是谁”这一问题。广州市小学生择校的区划政策，是由广州市教育主管部门作出的，其管理主体是地方政府的教育部门。也就是说，广州市的教育资源是由广州市教育主管部门来分配的，教育政策是由他们制定的，他们拥有政策解释权。

## 第二节 公共管理的权力与责任

我们对章头案例的进一步追问是：决策权、资源分配权是从哪里来的？谁对分配决策以及执行拥有控制权或监督权？对这些问题的回答反映了权力行使者应该具有的价值立场，也是我们判断这一管理从目标到程序是否合理的依据；同时，我们从中可能会认识到谁逻辑地拥有监督权。所有这些对建立监督机制、保障管理目标的正当性具有十分重要的意义。

<sup>①</sup> 无论是从国外的经验来看，还是从我国的现实需要来看，在这个领域里从事管理的人员都需要专业化素质，非政府公共机构专业化队伍将是专业化国家公共管理干部队伍的重要补充。

那么，作为人类文明产物的管理组织有什么理由存在？有什么理由发号施令并要求人们服从？凭什么具有控制社会的权力呢？要弄清这些问题，我们首先必须明确，公共管理组织的产生是为了满足有效地管理社会公共事务的需要。人类以群体社会的方式存在是出于一个简单而明确的目的，即求得生存所必需的安全与便利，而社会群体的存在却需要一系列对其成员的行为加以调整 and 限制的管理组织和管理制度。显然，社会管理组织担负了这一“调整”、“限制”的使命，它代表着社会群体的公共利益。

原始社会中的这一控制权首先是通过个人的力量获得的，随后，更多的是取决于依靠社会集团的力量（如氏族部落）或控制武力或控制其他社会力量的能力。直到民主政治的出现，社会的管理权才有了质的变化，即是由公众赋予的。因此，在实行民主政治的社会中，对公共管理合理性的解释只有一个，那就是它代表了公众的愿望和利益，它因承诺为选民服务而获得执政权，这就是政治学所说的民主选举。因此，它必须以公共利益为价值核心，并以此为管理组织的工作目标。换言之，这就是我们常说的权力必须与义务、责任并行，权力必须与义务平衡。

封建专制政治依靠武力获得政权，统治者将他们手中的权力神化为“神授”之君权，由此便切断了权力与社会责任之间的联系。君主靠神灵的佑护得到无限的权力，君主应对神灵负责；官僚靠君主的赏赐获得有限的权力，官僚应对君主负责，一切都那么自然，那么顺理成章。公共管理是对社会事务的管理，因而要对社会负责，对公众负责。在封建专制社会，只有把公众作为工具时，统治者才肯顾及民众的利益。“水可载舟，亦可覆舟”，说的就是这个道理。传统的权力由上而来，其管理责任也就应该由上而来，对上负责成为普遍的管理行为规则。封建官员在就职、行使公共权力时，并不承诺对社会的责任与义务，这不是一个简单的仪式问题，它表明的是权力来源与责任对象的关系问题。

我国封建传统的“官本位”文化影响了人们对管理的认识。人们通常将“升官”与“发财”联系在一起，其实“升官”与“发财”是两个不同的价值目标。在我国传统文化中，它们有一种不可言说的逻辑，即权力与利益的联系，这种联系和权力与责任的分离并行不悖。而这种情况又是由权力获得的途径与方式决定的：当官可以获得行政权力，权力可以换取金钱。一些人认为，他们把“升官”作为一种手段，而将“发财”视为根本目的——至少在经济不发达的时期这种目的性可能比较明显一些。但是，时至现代，还有一部分人仍把“升官”与“发财”看得同样重要，或者把“发财”当作“升官”带来的副产品，认为做官才是第一位的，做官能满足人的高层次的欲望——权力欲、支配欲。

在人的种种欲望中，对权力的欲望，对他人任意指使、支配的欲望，是人的本

性中极强的自我意识与意志力量。有一句话颇让人费解：“损人不利己。”例如，当你因有事而不得不与管理部门打交道，并被三番五次地推诿时，你对这种现象最容易想到的解释就是“损人不利己”。然而，社会行政组织的建立并不是要为人们提供满足这一欲望的可能，但毫无疑问的是，它确实可以被利用来满足人们的权力欲。在近代的选举制度产生后，社会才慢慢要求管理者——声称是代表某部分公共利益的被选举人，将社会权力与他所声称代表的那部分公共利益结合起来，唯有如此，才赋予他为公众服务的权力。由此，也就有了社会权力与社会责任的关系。

与公共权力并行的是社会责任。那么，这个权力是什么权力，这个责任又是什么责任呢？马克斯·韦伯认为，权力是“一个人或一些人在某一社会行为中，甚至是在不顾其他参与这种行动的人进行抵抗的情况下实现自由意志的可能性”。《不列颠百科全书》则把“权力”定义为“一个人或许多人的行为使另一个人或其他许多人的行为发生改变的一种关系”。托马斯·戴伊认为：“权力是社会体制中职位的标志，而不是某个人的标志，当人们在社会机构中占据权势地位和支配地位时，他们就有了权力。一旦他们占据这种地位，不论他们有所作为或无所作为，都对其他人的行为有着很大的影响。”我国学者将“权力”定义为：“所谓权力，是指某一主体（权力角色或掌权者）凭借利用某种资源对整体进行价值控制致使客体服从主体，以实现主体意志、目标或利益的能力及影响力。”<sup>①</sup> 概而言之，权力表现为支配、控制他人行为的力量。

公共权力是以公共利益的名誉对社会成员进行控制的力量，它起因于维护社会公共利益和社会公共生活的需要和专职管理者的出现。那么，那些崇尚近代西方国家学说中生而自由、平等观念的人谁会承认这一权力，服从这一权力呢？其实，社会成员的个性特征只是人的本质的一方面，它的另一方面是每个有着独立意志和特殊利益的个人都存在着共同的社会利益。社会一旦形成，就表明这个社会人们的共同利益产生联合，这就要求具有公共利益的人群联合行动。要使这种联合有效，需要一个能够协调全体人民的公共的执行权力以及与之相应的被赋予权威的职位。这个职位不可能由全体人员来担任，只能由个别成员来担任。于是，个别成员就被赋予了公共管理权力。

可见，公共行政权力是公共意志的体现，是人类社会和群众组织有序运转的指挥、决策和管理的力量。我国宪法“总纲”第二条规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。”<sup>②</sup> 人民行使管理国家和社会事务的权力，是通过两种方式来实现的，

<sup>①</sup> 周奋进：《转型时期的行政伦理》，中国审计出版社2000年版，第124页。

<sup>②</sup> 《中华人民共和国宪法》，2004年3月14日修正文本，中国民主法制出版社2004年版。



一是通过选举代表来参与制定法律，参政议政；二是由人民代表大会把管理国家和社会事务的行政权力授予政府和各级国家公务员，由政府和各级国家公务员去管理国家和社会的事务。因此，人民和国家机关、社会行政组织之间是一种权力委托关系，公共管理者的管理权力是受托治理权。行政执行人员个人只能代表国家和社会公共利益，绝不能代表个人利益。

公共责任是附着在公共权力之上的管理义务，是获得权力时必须承担的相应的管理事务的责任。公共行政权力的执行者只是公共利益的代表者，是公众的服务者，就像我们经常说的：行政官员就是人民的公仆。既然你是公共利益的代表，你以社会民众的名义执行公务，那么你就必须以维护国家和社会的利益为己任，你的职业目标就必须是国家和社会公众，由此，你便逻辑地肩负了社会的责任。<sup>①</sup>

现在，我们清楚了权力是国家和社会的公共权力，责任是国家和社会利益的责任。然而，行政执行者在处理国家和公共事务时不可能直接或事事听命于所有公众。那么，公共行政权力的行使是否公正、合理、有效，就取决于两个基本条件：一是公共管理的组织方法与原则是否已经根据不同的社会目标与权力，将不同的社会行政责任分配到具体的行政组织中，并制定出了一系列的行政组织管理、监督办法。行政人员只要遵守管理规程、依法行政，就会体现出公共意志，实现公共利益，从而践行其社会责任。当然，这些管理制度本身应该是公正、合理和有效的。二是行政者个体的主观判断和自我裁量是否准确、合理。这往往与权力行使者个人的能力、学识、智力和道德密切相关。在这些因素中，道德又是第一位的，因为它决定着能力、学识、智慧是用于行善还是用于行恶，是用于谋取公众利益还是用于牟取私人利益。

政府主管部门因公众授权而制定政策，并要求管理对象执行政策。民众选举人民代表参政议政、制定法律，但并不意味着他们出卖了公民权利，他们仍然拥有参政议政、监督批评的权利。就像当事人请律师一样，他可以委托律师处理案子，并可以随时了解案子的进展，要求律师改进工作，甚至撤换律师。因此，公众尤其是管理对象、服务对象有权监督公共管理的全过程，代表民众意愿的人民代表更是被赋予了监督公共政策制定和执行的权力和责任。

至此，关于本章开头案例中的问题就迎刃而解了，广州市人大代表杨承华提建议的行为就是一种行使人民代表的权力、恪守人民代表的职责的行为。

<sup>①</sup> 公共行政行为的职责在于服务国家、服务社会公众，它的职业伦理责任也就是对国家的责任、对社会的责任、对民众的责任。这一责任的认定是公共伦理建立的重要职业依据。这一职业责任转化到行政行为个体身上就是他的职业道德义务感，进而变为行为主体的自觉行动。