



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



普通高等教育“十一五”国家级规划教材

高等学校公共管理类专业主干课程教材

公共伦理学

(第四版)

高 力 主编

高等教育出版社



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



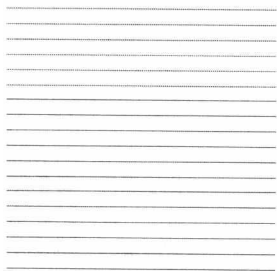
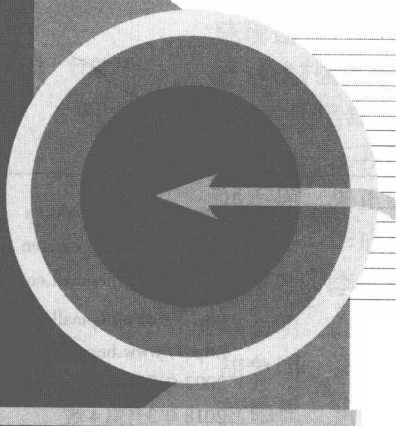
普通高等教育“十一五”国家级规划教材

高等学校公共管理类专业主干课程教材

公共伦理学

(第四版)

高 力 主编



高等教育出版社·北京

内容提要

本书是教育部“面向21世纪课程教材”。

本书在前三版的基础上,作了重要的修订和调整,深入分析了公共伦理的知识原理,具体阐述了公共管理主体应当遵循的道德准则以及组织伦理、制度伦理、权力伦理、公共责任、公务员职业道德和国家廉政建设等内容。

本书可作为高校本科生、研究生及MPA的教材,亦可供相关管理者及党政干部和公务员学习使用。

本书配有电子教学课件,具体索取方式详见书后教学支持说明。

图书在版编目(CIP)数据

公共伦理学/高力主编. --4版. --北京:高等教育出版社,2018.3

ISBN 978-7-04-048724-4

I. ①公… II. ①高… III. ①公共管理-伦理学-高等学校-教材 IV. ①B82-051

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第252704号

策划编辑 牛杰
责任校对 高歌

责任编辑 宋志伟
责任印制 耿轩

封面设计 赵阳

版式设计 杜微言

出版发行 高等教育出版社
社址 北京市西城区德外大街4号
邮政编码 100120
印刷 北京七色印务有限公司
开本 787 mm×960 mm 1/16
印张 17.5
字数 320千字
购书热线 010-58581118
咨询电话 400-810-0598

网 址 <http://www.hep.edu.cn>
<http://www.hep.com.cn>
网上订购 <http://www.hepmall.com.cn>
<http://www.hepmall.com>
<http://www.hepmall.cn>
版 次 2002年7月第1版
2018年3月第4版
印 次 2018年3月第1次印刷
定 价 35.00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 48724-00

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

高等教育出版社新世纪教学研究所

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 王俊豪 尹庆双 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

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
二〇〇五年十一月二十一日



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、劳动与社会保障、土地资源管理。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专业各个专业方向的基础课程(大平台、小平台),详见《关于设置公共管理类专业基础课的意见》。

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、高等教育出版社教学研究所的指导下,在教育部公共管理类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。

借此对支持和参与本套教材的编审专家、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

第四版前言

《公共伦理学》自 2002 年第一版问世至今已 15 年，在第四版交付出版社之际，需对本次的编写作一些必要的说明。

首先，本书力求体现教材特点，不追求过分的学术化色彩。为此，在文献分析的基础上，尽可能地吸纳学术界最新研究成果，按照教学要求，对基本概念、主要原理等知识要素进行阐述，免去了翔实深入的学术论证。基本原理和观点务求正确、科学、公认，论述分析不到位或话不达意的已在第三版的基础上尽力作了修改。作为高等学校公共管理类专业主干课程教材，力求知识内容和结构符合人才培养目标与要求，有关知识体系保持系统和完整。

其次，在研究方法论方面，我国公共伦理学的研究是近 20 年来的一个新领域，学界有不同的研究范式和向度。本书立足于伦理学的价值分析，将政治和行政活动作为价值分析的背景，按照规范伦理学的原则和方法，阐释政府组织和公务员行为的伦理属性和道德要求及其意义，有关政府行政事务、公共管理活动的内容和技术分析则不是本书的任务。对于执政主体包括政府组织的公共性及其维护和实现公共利益而进行的公共治理，提供公共产品和公共服务，作为公共责任本身就具有重要的伦理属性。公共伦理不是大众的、公民个人的伦理，而是以政府组织为主体的公共组织的伦理。因此，组织行为的伦理属性和行为规范必须进行价值判断和价值分析，任何忽视伦理学在公共管理中的价值导向作用，都会是有失误的。

最后，本书立足于中国共产党治国理政理论和实践的新发展，对教材内容做了必要的更新。人民立场是中国共产党的根本政治立场，把人民放在心中最

高位置，带领人民创造幸福生活，始终追求社会公平正义，已使全心全意为人民服务的根本宗旨更为丰富，公共伦理的知识内容更为深化。党的十八大以来，“五位一体”总布局和“四个全面”战略布局，“五大”发展新理念以及反腐败斗争压倒性态势正在形成，等等，使得公共伦理学的研究更具现实紧迫感。理论反映现实，教材内容的更新是实践发展的需要，也是教育教学规律的需要，是学生把握时代脉络、提升综合素质能力、担当社会责任的需要。本书内容观点更新之处较多，如第一章第三节、第二章第三节、第三章第一节、第五章第三节和第七章等均有较大修改，其余有精简增补之细节，此处不便详述，读者可自行领悟，任课教师可参照第三版把握。

《公共伦理学（第三版）》于2015年12月荣获“中国伦理学会第二届学术成果奖”著作类优秀奖，作为勉励并在高等教育出版社的期待下，终于完成了第四版交稿任务，在此对寄予我们厚望的学界同仁和高等教育出版社深表敬意和感谢！

高 力

2017年8月29日

第三版前言

本书自 2002 年第一版问世至今已近十年。当时在高等教育出版社和学界同仁们的鼓励下，为了公共管理专业的教学和科研有相对规范的领域性教材，力图在变革过程中探索公共伦理学的一般知识体系，我们基于对国外行政伦理知识体系的学习借鉴，以及与政府部门交流的深切感受和体悟，首先推出了尝试性的《公共伦理学》（第一版）。汪荣有先生主编的《公共伦理学》（武汉大学出版社 2009 年版）后记有言：“自 2002 年高力主编的《公共伦理学》教材问世出版以来，公共伦理学以及有关公共部门管理伦理学的各层次教材和佳作不断出版发行，短短几年间仅国内出版发行的相关书籍和教材就有十多种。”在日常的教学和科研过程中，我们在 2006 年第二版出版之际就公共伦理学研究的一些新成果加以吸纳并作了诸多修订和调整，2010 年经云南省教育厅的评审，本书第二版获得“云南省高校优秀教材”荣誉称号。五年转眼而逝，目前关于公共伦理的学术研究向纵深发展，前沿性的问题在政府实践中不断地凸显并沉淀为新的知识和方法，本书的形式和内容又有了诸多需要进一步丰富和完善的地方。在与高等教育出版社负责人和编辑进行交流时，我们得到了极大的鞭策和鼓舞，再次对本书进行了认真修改，经过各位编著老师的努力，本书的第三版终于如期付梓。

与第二版相比，第三版增加了一些新的研究成果：在公共伦理学日常教学中对执政主体作为权力主体和道德主体的双重性分析，在从事公务员职业培训中结合干部教育工作的实际而进行学术思考的作风建设的学理性探讨，在与有关部门合作课题研究中理出思路和观点的廉政体系建设的分析，已在学术界进

行了广泛研究的政府公信力的建设,以及执政环境与公共伦理建设的关系,等等。从公共伦理学研究对象的整体架构来说,政府组织伦理、制度伦理和公务员职业道德以及基本的道德准则是必不可少的内容。政府公信力对政府和公共组织伦理尤为重要,个人失去诚信,政府没有公信力,企业不讲商业信用,整个社会只能混乱无序。政府行为与公共责任二者间具有内在的联系,舍去政府行为的介绍,公共责任的分析也就失去了依托。在编者看来,从公共伦理学的视角作诸如此类的增补,既是学术界研究成果的体现,也是教学知识体系完整性的基本要求。

本书的第三版是集体智慧的结晶,是编著群体在充分交流的基础上分工写作的成果。参与修订的各位教师,多年来各有所专地从事着自己的教学和研究,借第三版修订任务下达之机,我们再次从各自所专的领域向公共伦理的场域回归,在跨领域的公共伦理对话中分工完成各章写作,最后由主编对全书各章进行了校订、调整和补充。作为中国变革社会中的高校教材,我们力求使本书符合一般的学术规范和公共伦理领域的学术共识,尽量结合中国政府改革和建设的实际,参照纲领性政策文件的内容,吸纳学界同仁逐渐成熟的学术成果。书中惠允难于尽列,在此深表敬意。学有高山,心亦仰止,若有所限,谨当勉励。再次对寄予我们厚望的学界同仁和高等教育出版社深表谢意!

高 力

2011年10月28日于东陆园

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·泰勒（1856—1915）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管理伦理学，它主要研究企业管理过程中的人际伦理道德问题。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,都不可不归依到同一个目标上来,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,蕴涵在管理的活动规则、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,公共伦理学的诞生绝非标新立异,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应当是不成问题的。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，并不能称其为公共伦理学。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

• • •	001	第一章 公共伦理与管理伦理
	001	第一节 管理与伦理
	001	一、管理的含义和实质
	006	二、管理的伦理意蕴
	011	第二节 公共伦理学与管理伦理学
	011	一、公共伦理和管理伦理的内涵
	016	二、伦理学、道德与公共伦理学
	020	三、伦理的底蕴
	029	第三节 公共伦理的基本原则和规范
	029	一、公共伦理的基本原则
	036	二、公共伦理规范
	038	本章小结
	039	案例与阅读材料
	039	复习思考题

• • •	041	第二章 公共伦理主体
	041	第一节 公共组织概述
	041	一、公共组织的含义及其类型
	045	二、公共组织的构成要素
	047	第二节 政府组织

047	一、政府组织的结构
050	二、政府组织伦理及其构成
056	三、政府组织伦理的功能
058	第三节 社会组织
058	一、我国社会组织的产生和发展
061	二、社会组织的特征
062	三、社会组织的职能优势
064	四、社会组织伦理
067	本章小结
068	案例与阅读材料
069	复习思考题

• • • 071 第三章 公共治理中的伦理关系

071	第一节 公共治理体系中的社会参与主体
071	一、人民群众
075	二、阶层分化与公共伦理
080	三、群体、组织与公共伦理
088	第二节 公共治理中的利益基础
088	一、管理视域中的公共伦理主体与客体
091	二、公共伦理主体面临的伦理关系
096	本章小结
097	案例与阅读材料
097	复习思考题

• • • 099 第四章 制度安排与公共伦理

099	第一节 制度安排的伦理分析
099	一、社会制度
105	二、制度伦理
112	第二节 制度安排的伦理评价
112	一、制度安排的伦理标准
116	二、制度安排中的基本关系问题
123	本章小结