

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

B82-05-1

高等学校公共事业管理专业主要课程教材 G26

公共伦理学

高 力 主 编

陈宿建 武经纬 赵春盛 袁明旭 参编



高等教育出版社
HIGHER EDUCATION PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

公共伦理学/高力主编. —北京: 高等教育出版社,
2002.8
ISBN 7-04-010760-0

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 030975 号

公共伦理学
高力 主编

出版发行 高等教育出版社
社 址 北京市东城区沙滩后街 55 号
邮政编码 100009
传 真 010-64014048

购书热线 010-64054588
免费咨询 800-810-0598
网 址 <http://www.hep.edu.cn>
<http://www.hep.com.cn>

经 销 新华书店北京发行所
印 刷 化学工业出版社印刷厂

开 本 787×960 1/16
印 张 15
字 数 270 000

版 次 2002 年 8 月第 1 版
印 次 2002 年 8 月第 1 次印刷
定 价 19.10 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

“公共事业管理专业主要课程教材” 编委会名单

编委会主任：

王乐夫：中山大学政治与公共事务管理学院院长、教授、博士生导师，中山大学校务委员会副主任，教育部高等学校公共管理学科教学指导委员会主任，全国公共管理硕士（MPA）专业学位教学指导委员会副主任。

编委会副主任：

崔运武：云南大学公共管理系主任、博士、教授、博士生导师，教育部高等学校公共管理学科教学指导委员会委员，云南省学位委员会法学学科评议组成员。

编委会成员：

陈端莲：中山大学政治与公共事务管理学院教授、博士生导师。

林尚立：复旦大学国际关系与公共事务学院副院长、博士、教授、博士生导师，教育部高等学校政治学教学指导委员会委员。

闫小波：南京大学社会工程学院政治与行政管理系副主任、博士、教授、博士生导师。

高力：云南大学教务处处长、教授。

张建东：云南大学公共管理学院院长、副教授。

郭小聪：中山大学政治与公共事务管理学院党委书记，教授。

总 前 言

1978年后，尤其是随着20世纪90年代以后建立社会主义市场经济体制改革的逐步深入，中国的政治、经济和社会的一切领域，都发生了巨大而深刻的变化。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认识，在现实中推进改革，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，原国家教委在新的普通高等学校专业目录中，设立了公共事业本科专业，并规定这一专业的培养目标，是“培养具备现代管理理论、技术与方法等方面的知识以及应用这些知识的能力，能在文教、体育、卫生、环保、社会保险等公共事业单位行政管理部门从事管理工作的高级专门人才”。据统计，自1998年开始，通过新建和对原相关专业进行调整和改革，至2001年底，全国已有132所高等院校建立了公共事业管理专业。而且，随着我国社会管理改革的深入，公共事业管理专业目前已成为我国高等院校一个正在飞速发展的实用型社会科学热门专业。

目前已建立的公共事业管理专业主要是依托原有的相关师资或专业开设的。其建立的基本途径有二：一是一些学校如综合类大学以原有的行政管理专业师资为基础建立，属于新开设；二是将原有的专业根据教育部的要求通过改变专业名称而转成，如师范院校的教育管理专业、医学院校的卫生事业管理专业、艺术院校的文化艺术管理专业、体育院校的体育管理专业等。可以说，从专业建设的角度看，这一特定的专业形成方式是公共事业管理专业得以迅速建立和发展的一个直接原因。

公共事业管理专业作为一个新建专业，随着教学过程的展开，直接面临并急需解决的问题是，既不清楚公共事业管理专业的基本课程是什么，或说没有一个基本公认的课程体系，更没有可供使用的教材。这一问题更深层次的内

涵，是一个专业基本规范问题，即依托不同的师资或专业背景所建立的实际上有不同的专业方向的公共事业管理专业，其公共事业和公共事业管理的基本内涵是什么？体现在专业上，将有哪些课程所形成的专业课程平台来体现和保证所办的是公共事业管理专业而不是其他管理专业？对于那些通过改换名称而建立的公共事业管理专业来说，在新的公共事业管理视野里，通过培养目标和课程体系改革的自己与以往的自己有哪些区别甚至是根本的区别，而不不仅仅是名称的不同而已？这是需要通过专业建设和研究来解决的有关公共事业管理专业存在和发展的关键问题，而这一专业建设也是一个对公共事业管理进行理论研究的重要过程。

实际上，在颁布新的专业目录同时，相关的专业建设研究已在不少学校程度不同地展开，而教育部高教司也对此给予了高度的重视，在“高等教育面向21世纪教学内容和课程体系改革计划”中列入了专门课程进行研究（由东北大学娄成武教授主持），随后又在“新世纪高等教育教学改革工程”中，列入了“综合大学公共事业管理专业建设和人才培养模式研究”的专项课题进行研究（由云南大学崔运武教授主持）。2000年底，教育部高教司在东北大学召开了全国公共事业管理专业建设研讨会。会上，教育部高教司杨志坚处长明确提出了公共事业管理专业要首先解决专业基本规范和基本课程的思路，得到了与会专家学者的一致赞同。虽然这些会议最终没有达成一致意见，但与与会者之间的讨论乃至争论，却使各自得到了极大的启发，将对公共事业管理基本规范和如何进行专业建设的认识大大推进了一步。

东北大学会议后，作为全国最早建立公共事业管理专业高校之一的云南大学，根据教育部高教司有关负责同志的建议和指导，积极开展了对公共事业管理基本规范和专业建设的研究。这一研究主要是依托崔运武教授所主持的“新世纪高等教育教学改革工程”项目展开，同时，云南大学还将公共事业管理专业列为学校重点建设专业，并将这一专业建设作为云南省政府项目“云南省省院省校合作项目——公共管理重点学科建设”的基本内容之一，由崔运武教授负责。在这一过程中，云南大学的有关研究人员先后形成了并发表了《当前我国公共事业管理专业存在的问题及改革对策》、《论当代中国公共事业管理的基本内涵和价值》、《论公共事业管理的性质及特征》、《公共事业管理的主体及其特征》等论文，有了初步的关于公共事业管理专业基本问题的认识。在这一基础上，根据教学的需要，开始了有关的教材建设。

云南大学虽然在前期工作上取得了一些进展，但也感觉到了仅凭一个学校的力量难以深入，也难以取得较好的教材建设效果，因而积极寻求学校间的合作与帮助。先是得到了云南省政府项目“云南省省院省校合作项目——公共管理重点学科建设”合作方复旦大学国际关系与公共事务学院，及项目复旦方负

责人林尚立教授的热情帮助与指点，随后在高等教育出版社的帮助下，得到了教育部公共管理类教学指导委员会主任、中山大学校务委员会副主任、博士生导师王乐夫教授的支持与肯定，并在王乐夫教授指导下，构建了学校间的合作模式。在这一过程中，中山大学博士生导师陈端莲教授、郭小聪教授，南京大学博士生导师闻小波教授等参与了讨论和研究。最终，我们形成了“公共事业管理专业主要课程教材编委会”，共同进行了教材建设的研究和教材编写。通过共同的讨论和研究，我们对公共事业和公共事业管理的基本问题有了如下的一些初步共同看法：

第一，我们认为，当前我国的公共事业是从传统的“事业”演变而来的，传统事业的基本内涵和方向对新型公共事业的内涵的确定有着重要的作用，而界定新型公共事业的重要理论基础则是公共事务理论和公共产品理论尤其是其中的准公共产品理论。公共事务理论指明了公共事业的基本范围，而公共产品理论则从社会总产品的基本分类中阐明了公共事业产品的基本特点和具体内容。

第二，在公共产品理论的视野里，公共事业包括的是由纯公共产品和准公共产品构成并以准公共产品为主的社会公共事务，其事业产品的生产和提供本身就是一个社会产品的生产和供给过程，与社会经济有着天然的联系，但其生产和提供又与私人产品有不同的方式和管理要求。

第三，就其范围而言，公共事业的基本内涵既包括作为传统事业基本内容的科、教、文、卫、体等，还包括人口管理、资源与环境保护，以及通讯、邮电、铁路和公共交通、水、电、煤气组成的公用事业等。换言之，在现代社会中，公共事业是最为基本而重要的社会公共事务。

第四，我们认为公共事业管理主要是从管理对象来进行划分的一个学科和专业，从其核心作用来看，公共事业管理的主体主要不是非政府组织而是政府组织，而且这一政府组织在一定程度和范围内还是广义的政府组织，因此，公共事业管理是以政府为核心的社会公共组织为了维护公众的基本生活质量和增进社会共同利益，凭借公共权力，采取一定的方式对公共事业，即关系到社会全体公众整体的生活质量和共同利益的特定的社会公共事务进行调节控制的过程，是一个对关系到社会全体公众整体生活质量和共同利益的由纯公共产品和准公共产品构成，并以准公共产品为主的产品生产和提供的调节和控制过程。

第五，正因为公共事业管理是政府社会事务管理的基本内容，在一定程度上，公共事业管理就是政府的社会管理。因此，当代世界范围内以公共事务管理社会化和民主化为主要内容和标志的改革，对正在形成的我国公共事业管理体制有不容忽视的参考和借鉴作用。

在这一研究的基础上，我们认为公共事业管理专业的基本专业平台，是由

公共事业管理概论、公共伦理学、公共组织学、公共组织财务和公共人力资源开发与管理等主要课程构成的。

根据学科和专业建设的进度，我们首先着手编写了《公共事业管理概论》、《公共伦理学》、《公共组织学》和《公共组织财务》。在编写中，我们力求结合当代世界范围内社会事务管理的基本趋势与中国改革的现状，同时，也力求处理好从科学研究向教材的转化，既反映当代公共事业管理的基本方向和理论模式，阐述这一学科的基本概念和基本原理，又注意当代中国的历史和现状，将中国特色社会主义公共事业管理作为一个不断发展的过程，展示这一发展的方向和进程，对一些目前有争论的问题，择其主要进行了必要的介绍和分析，而没有主观地进行定论。

当然，由于研究和编写时间的仓促，更由于我们的水平所限，无论是学科专业研究还是课程教材建设，都存在着诸多的不足与问题，我们真诚地欢迎并期待着专家、学者和广大师生的批评和指正。实际上，我们之所以在国内率先将这一套“公共事业管理专业主要课程教材”推出，根本上是想在目前几乎还没有同类教材的情况下，给出一个供公共事业管理专业的专家、学者和广大师生作为讨论和批评的“靶子”。通过对这四本的教材体系及基本内容的批评，推动公共事业管理学科专业的研究，推进公共事业管理专业的教材建设。

作为一套“公共事业管理专业主要课程教材”，我们还将扩大学校间的合作，希望有关专家学者和高校教师给予我们指点帮助并与我们一起努力，推进公共事业管理专业教材建设这一“公共事业”。

“公共事业管理专业主要课程教材”编委会

2002年3月

本书前言

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）《尼各马可伦理学》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管理伦理学，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。

因为，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

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、公共伦理与伦理学	14
三、伦理的底蕴	18
第三节 公共伦理的基本原则和规范	26
一、公共伦理的基本原则	26
二、公共伦理规范	34
本章小结	38
第二章 公共伦理主体	40
第一节 公共组织概述	40
一、公共组织的定义	40
二、公共组织的构成要素	41
三、公共组织的类型	42
第二节 政府组织	44
一、政府组织的结构	44
二、政府组织伦理及其构成	45
三、政府组织伦理的功能	49
第三节 非政府组织	51
一、非政府组织的特征	51
二、非政府组织的职能优势	54
三、非政府组织伦理	55
本章小结	57
第三章 公共伦理客体	58
第一节 公共伦理客体构成	58
一、阶级与阶层	58
二、群体与组织	63
三、公共伦理客体特性	71
第二节 公共伦理主体与客体的关系	72

一、公共伦理主体与客体的基本关系·····	72
二、公共伦理主体与客体关系中的道德要求·····	73
三、公共利益和个人利益·····	75
本章小结·····	81
第四章 制度安排与公共伦理 ·····	83
第一节 制度安排的伦理分析 ·····	83
一、社会制度·····	83
二、制度伦理·····	89
第二节 制度安排的伦理评价 ·····	94
一、制度安排的伦理标准·····	94
二、公正与效率·····	101
本章小结·····	107
第五章 行政权力与行政伦理 ·····	109
第一节 行政权力 ·····	109
一、行政权力的含义和实质·····	109
二、行政权力的分化·····	111
第二节 行政伦理 ·····	113
一、行政伦理的含义·····	113
二、行政权力价值观分析·····	113
第三节 法治与德治 ·····	117
一、历史上的法治与德治思想·····	117
二、行政权力腐败及其治理·····	123
本章小结·····	130
第六章 公共事务与公共责任 ·····	132
第一节 公共事务与公共项目 ·····	132
一、公共事务及其伦理内容·····	132
二、公共项目及其伦理效益·····	136
第二节 公共责任 ·····	143
一、公共责任概述·····	143
二、公共责任的伦理阐释·····	147
本章小结·····	151
第七章 公共管理者的素质 ·····	153
第一节 公共管理者的角色 ·····	153
一、社会角色·····	153
二、作为一般管理者的角色·····	154
三、作为公共管理者的特殊角色·····	158
第二节 公共管理者素质概述 ·····	165

一、公共管理者素质的含义	165
二、公共管理者素质的特点	167
三、公共管理者素质的重要性	169
四、公共管理者素质的基本内容	170
本章小结	194
第八章 公共伦理建设	195
第一节 公共伦理建设的时代背景	195
一、社会文化环境	195
二、公共伦理与政治、法律环境	204
第二节 公共伦理建设机制	209
一、公共伦理建设的内容和过程	209
二、公共伦理建设目标	215
本章小结	219
参考书目	221
参考论文	223

第一章 公共伦理与管理伦理

公共伦理和管理伦理具有交叉重叠的属性，本章力图从伦理学的视角对不同管理过程中的伦理属性进行分析，以阐明管理过程中的伦理内涵以及管理伦理和公共伦理之间的关系及其在管理活动中的不同特征，从而明确公共伦理在伦理学中的学科含义、基本内容及研究任务。

第一节 管理与伦理

一、管理的含义和实质

(一) 管理的含义

人类社会的存在和发展，离不开管理活动和管理过程。现代汉语词典称管理为“负责某项工作使顺利进行”，这是极其狭义的解释。“管”为掌握、承担、负责，“理”为治理、整理、条理、道理。从字面上看，管理就是管人理事，即依据一定的道理和原则，调理人际关系，掌管事务，使其符合条理，顺畅有序。现代管理科学诞生后，管理首先被界定在生产过程和企业活动中。管理科学注重经营方针、目标的确定，以达到提高生产效益的目的。为了提高生产效益，个体和组织的行为被纳入管理研究领域，人的管理、组织管理以至于信息的管理，成为管理科学研究的具体内容。更进一步，管理者和对象的关系，涉及了管理阶级、管理社会等广泛的内容。管理大致被确定为这样的含义：人类为了实现一定的目标，制定相应的制度规则以合理的分配、利用人力和物质资源的活动及过程。在一般意义上，**管理就是主体为了实现一定的目标而运用一定的手段对客体实施控制的活动过程。**

管理是一种复杂的活动和过程，20 世纪的科学管理理论，是在对管理不断深入认识的过程中发展起来的，人们从不同的角度对管理的含义进行了审视。大致有四种审视角度。

一是管理的结构要素论。现代管理理论的创始人、法国实业家亨利·法约尔（1841—1925 年）在 1916 年出版的管理巨著《工业管理与一般管理》中提出，管理是由计划、组织、指挥、协调、控制等职能为基本要素的活动过程。这一定义揭示了管理过程中的各个要素及其功能作用，成为管理定义的基础。他还归纳了管理的十四项原则：分工、权力、纪律、统一指挥、统一指导、个

人利益服从整体利益、报酬、集权、等级链、秩序、平等、人员保持稳定、主动性、团结精神。显然，这些要素和原则是管理中不可缺少的内容。

二是协调论。认为管理就是协调资金、物质和人员、人际关系等所有资源的活动，协调资源的目的是实现既定的目标。这一观点关注管理中的人的要素，注意到人际关系的性质对于管理的效率所具有的意义。法国社会学家维尔弗雷多·帕雷托（1848—1923年）研究了社会系统中人际关系的意义，哈佛大学教授乔治·埃尔顿·梅奥（1880—1949年）在著名的霍桑实验中印证了这一理论在管理中的重要性。企业中的工人并不完全是追求物质报酬的“经济人”，车间照明、卫生等环境的变化也不是刺激工人积极性的根本原因。作为“社会人”，更需要关心、同情、热情、协作、相互尊重，以这些精神因素为纽带建立起来的人际关系是提高组织效率和生产效益的关键，建立有效的激励机制以调动人的积极性成为管理的重要内容。

三是决策论。1978年诺贝尔经济学奖获得者赫伯特·A. 西蒙（1916—）在《管理决策新科学》（1960）一书中提出，管理就是决策。强调管理活动中的决策作用，实际上突出了管理主体——高层管理者在管理过程中的职责、作用和意义。在更为广泛的意义上，决策就是政策制定的过程，政策科学的诞生为管理决策的科学化提供了指导性的理论。决策涉及到利益关系的不同方面，科学决策意味着能取得实际效率的有效决策，使不同的利益关系平衡协调，决策体现了管理的目的，因此，管理成为不断决策和决策实施的活动过程。

四是组织管理论。该理论认为，人类社会是由群体、组织构成的，一切管理都是以组织为基础的，为了实现组织的目标，必须协调组织与环境的关系，基于组织的管理就是特定的管理主体在变化的环境中运用拥有的资源来达到设定的目标的活动过程。切斯特·欧文·巴纳德（1886—1961年）是组织理论的重要代表人物，他认为，组织是有意识地加以协调的两个以上的人的活动或力的系统，有各种各样的组织，他区分了正式组织和非正式组织。自觉自愿、有目的的一种协作系统就是正式组织，社会活动一般是通过正式组织来实现的。正式组织的基本要素包括协作的意愿、共同的目标和信息交流三个方面。非正式组织没有正式的结构，但也进行信息交流，调节协作的意愿和维护个人品德及自尊心。管理的实质就是对组织行为及组织中人的行为进行分析和把握，权力与服从的关系只有建立在愿意的基础上才是有效的，个人的意愿、动机、贡献之间是否一致，关系到组织目标和效率的实现程度。组织理论提出管理的社会人概念，涉及动机、需要、意愿和行为等人性层面的内容，使得管理理论更加丰富。

管理无处不在，管理的类型多种多样。从人的活动领域划分，有经济管理、政治管理、文化管理三大类型。经济管理中又可包含物资管理、财会管

理、质量管理、产品管理等等；政治管理中包含行政管理、干部管理、人事管理、军事管理等；文化管理包含教育管理、媒体信息管理、医疗卫生、交通管理等等。从管理的空间视角看，有宏观管理、中观管理、微观管理等。从政府角度看，有公共事业管理、工商企业管理、社团管理、社区管理、城市管理等等。总之，社会活动的各个领域都有管理活动、管理过程。上述各种管理思想是对人类管理实践的理论探索和总结，对于揭示管理的实质具有积极意义，人类的管理思想还将随着管理实践的发展需要不断丰富和发展。

（二）管理的实质

有关管理的不同定义，仅仅揭示了管理活动过程的表象，在根本意义上，管理的实质存在于社会生产方式当中。

第一，管理产生于社会劳动过程中，是社会分工分化出来的一种专门职能。正如马克思所说：“一切规模较大的直接社会劳动或共同劳动，都或多或少地需要指挥，以协调个人的活动，并执行生产总体的运动——不同于这一总体的独立器官的运动——所产生的各种一般职能。一个单独的提琴手是自己指挥自己，一个乐队就需要一个乐队指挥。”^①恩格斯在论述分工的规律就是阶级划分的基础时指出：“只要社会总劳动所提供的产品除了满足社会全体成员最起码的生活需要以外只有少量剩余，就是说，只要劳动还占去社会大多数成员的全部或几乎全部时间，这个社会就必然划分为阶级。在这被迫专门从事劳动的大多数人之旁，形成了一个脱离直接生产劳动的阶级，它掌管社会的共同事务：劳动管理、国家事务、司法、科学、艺术等等。”^②从事管理活动的阶级和阶层，是分工的结果。作为一般社会职能的管理活动，虽然不是直接的物质生产劳动，但它却是物质生产劳动、精神生产乃至政治生活和社会公共生活不可缺少的一种社会活动形式。

第二，管理是生产力中的重要要素。一方面，管理作为一种生产力，将生产力中的劳动者、劳动资料、劳动对象、科学技术等要素协调组织起来，使潜在的生产力成为真正现实的活动。离开具体的管理活动，生产力各要素就难以协调起来，发挥其应有的作用。由于管理对生产力各要素进行技术上的组合，管理水平、管理技术的高低，直接影响着生产力的量和水平，并使生产力产生新的质。另一方面，生产力各要素对管理也有具体的影响。原始的生产工具可以在单家独户的劳动中发挥作用，无需高度的配合和协调，简单的家庭管理足以维持整个生产过程。在工业化和现代化生产中，各行各业分工的复杂化、细密化，需要一种职能化的管理活动，以提高劳动生产率，真正实现经济效益和

^① 《马克思恩格斯全集》第23卷，人民出版社，1972年，第367页。

^② 《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社，1995年，第632页。