

公共管理硕士(MPA)系列教材

MPA

公共管理 伦理学

(修订版)

张康之/著



中国人民大学出版社

公共管理硕士 (MPA)⁵ 系列教材

公共管理伦理学 (修订版)

张康之 著

中国人民大学出版社

• 北京 •

图书在版编目 (CIP) 数据

公共管理伦理学 (修订版) / 张康之著.

北京: 中国人民大学出版社, 2009

(公共管理硕士 (MPA) 系列教材)

ISBN 978-7-300-10407-2

I. 公…

II. 张…

III. 公共管理-伦理学-研究生-教材

IV. B82-051

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 031082 号

公共管理硕士 (MPA) 系列教材

公共管理伦理学 (修订版)

张康之 著

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511398 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京东方圣雅印刷有限公司

规 格 170 mm × 228 mm 16 开本

版 次 2003 年 9 月第 1 版

2009 年 10 月第 2 版

印 张 23.5

印 次 2009 年 10 月第 1 次印刷

字 数 429 000

定 价 35.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

《公共管理硕士（MPA）系列教材》

编审委员会

顾问 夏书章：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会顾问，中山大学教授

总主编 纪宝成：中国人民大学校长、教授，全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会副主任委员

副总主编 王乐夫：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会副主任委员，中山大学教授

编委 （以姓氏笔画为序）

王浦劬：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，北京大学教授

毛寿龙：中国人民大学教授

皮纯协：中国人民大学教授

许光建：中国人民大学教授

朱立言：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员、秘书长，中国人民大学教授

张成福：中国人民大学教授

张德信：国家行政学院教授

陈庆云：北京大学教授

陈振明：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，厦门大学教授

季明明：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委

员会委员，国家行政学院研究员

竺乾威：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，复旦大学教授

周光辉：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，吉林大学教授

周志忍：北京大学教授

胡 伟：上海交通大学教授

娄成武：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，东北大学教授

姚先国：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，浙江大学教授

顾建光：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，上海交通大学教授

高培勇：中国社会科学院研究生院教授

董克用：中国人民大学教授

谭跃进：国防科技大学教授

薛 澜：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员、副秘书长，清华大学教授

《公共管理硕士（MPA）系列教材》

总 序

纪宝成

公共管理是以政府为核心的公共部门运用管理学、政治学、经济学、法学、社会学、系统科学等多学科理论与方法对国家和公共组织进行有效治理的管理活动。公共管理学是运用管理学、政治学、经济学等多学科理论与方法研究公共组织，尤其是政府组织的管理活动及其规律的学科体系。它是一个科际整合的交叉学科群，是以解决公共问题为导向的应用科学。

中国作为一个统一的国家有几千年的历史，在政府管理领域有着丰富的经验，这些经验对世界很多国家都产生过重要影响。从这个意义上说，中国是公共管理理论与实践的发源地之一。

现代公共行政与公共管理的研究和教育于20世纪初在西方兴起，迄今有上百年的历史。我国从20世纪80年代开始公共行政与公共管理研究和教育的恢复和重建，自此以后公共行政与公共管理的研究和教育得到长足发展。

根据新形势下社会公共管理现代化、科学化、专业化的要求，为建立适应社会主义市场经济需要的办事高效、运转协调、行为规范的公共管理体系，完善国家公共事务和行政管理干部培训制度，建设高素质的专业化国家公共事务和行政管理干部队伍，1999年5月国务院学位委员会第17次会议审议通过了《公共管理硕士（MPA）专业学位设置方案》，并决定于2001年10月在我国首次进行MPA招生考试，2002年3月MPA学员正式入学。

为了提高我国公共管理硕士（MPA）专业学位教育水平，保证公共管理硕士专业学位教育工作的健康、顺利发展，国务院学位委员会、教育部和人事部于2001年2月成立了全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会。MPA专业学位教育指导委员会的教材工作小组就教材建设问题专门进行了讨论。

80年代以后我国出版了一些公共行政与公共管理的教材，这些教材在公共

行政与公共管理专业人才培养方面发挥了重要作用，但仍存在一些缺陷，即教材相对比较分散，不系统，没有一个完整的知识体系，联系实际不够。

公共管理是一个不断成长和发展的学科，公共管理实践尚在不断发展中，因而公共管理教育也处在探索和发展阶段。为适应公共管理硕士（MPA）教育对教材和教学参考资料的需要，不断探索回应公共管理实践中的问题，反映国内外公共行政与公共管理研究的最新成果，中国人民大学出版社组织有关专家编写了这套公共管理硕士（MPA）系列教材。本套教材包括按照国务院学位办确定的《公共管理硕士专业学位培养方案》的要求而编写的9门核心课程教材，也包括公共管理各领域、各新兴学科的方向性必修课程教材及部分选修课程教材。

本套教材力求体现如下特色：第一，系统完整，基本涵盖了公共行政与公共管理专业教育的主要知识领域；第二，反映国内外公共行政与公共管理研究领域的最新成果，为公共行政与公共管理领域的教育者、学生、实际工作者提供了本领域的最新信息、资料及多视角思考空间；第三，反映公共行政与公共管理硕士（MPA）专业教育的特点，重视应用性，注重能力的培养，为此在教材中除讲授一般理论知识外，还加有大量案例分析；第四，将中国传统的行政管理思想、国外先进的公共行政与公共管理理论与中国现实管理实践紧密结合，理论联系实际。

本套教材除适合MPA学生使用外，也适合公共管理学科的研究生及各级行政管理人员作为培训参考资料使用。

参与本套教材编写的有中国人民大学、北京大学、清华大学、复旦大学、中山大学、厦门大学、上海交通大学、国防科技大学等十几所大学的老师，他们都是公共行政与公共管理教育领域的专家，他们在公共行政与公共管理教育领域积累了丰富的经验，同时又比较注重社会实践，使理论与实践相结合。本套教材的作者来自全国各地，突破了一个学校、一个区域的界限，我们的指导思想是尽量把公共行政与公共管理领域有影响的学校和有影响的老师都吸收进来，博采众家之长。为此，中国人民大学出版社邀请有关专家成立了公共管理硕士（MPA）系列教材编委会。

随着公共行政与公共管理教育和实践的不断发展，公共行政与公共管理学科的研究和教育也在不断发展和完善，这就要求教材也要不断更新内容。我们编写的这套教材只是一个初步的探索和尝试，还望广大读者对这套教材提出批评建议，以便于我们不断修订、完善。

2001年9月



修订版前言

在我已经出版的著作中,我最为偏爱的是这本《公共管理伦理学》,因为这本书是在很短的时间内一口气写下来的,也就是人们常说的“一气呵成”。当然是不能在褒奖的意义上使用“一气呵成”之词的了。

也许人们会批评这本书过于粗糙,但我自己却愿意安慰自己说,它是一部朴实无华的作品。在我自己看来,这本书没有雕琢的痕迹,完全是自己思想的自然流露,它准确地反映了我个人做人的粗笨朴拙,人们常说文如其人,如果这样赞扬这本书的粗笨朴拙,我是乐意接受的。

我偏爱这本书,并不是因为我再也写不出更好的作品了,而是因为我在完成这本书之后所写的东西基本上都是这本书的展开,相信今后也是这样。也就是说,在这本书中,我基本上已经确立了其后所要探讨的一切主题。然而,由于这本书是以教材的形式出版的,所以,在学术界没有什么影响,学界同仁见到我的时候,往往会提起我的《寻找公共行政的伦理视角》,其实,我更希望朋友们能够提起这本书。不过,作为一部教材,能够得到更多的年轻学子的阅读,可能会拥有更为长远的影响。这也不失为一件乐事。

出版社以教材的常规提出让我修订这本书,开始时我觉得很为难,后来想想,能够借此机会改改错别字,顺顺不通的句子,也不失为良策。所以,这一版主要是在文字上作出一些修缮,对于朴拙的思想表述,尽力不去改变,也就是保

留它的粗糙原貌吧。

近些年来，很多学界朋友批评我具有乌托邦情结，我自己也搞不清楚我是不是真的具有这种情结。本来，我的博士学位论文是一篇批评乌托邦的文章，我自己怎么在批评乌托邦的过程中感染上了乌托邦这一疾病呢？对于这本书，如果学界的朋友读了的话，也可能会更激烈地批评我是乌托邦。但是，如果这样的话，我认为，这本书的乌托邦价值就在于它使现实中以制度形式出现的那些丑陋的、荒诞的、邪恶的东西无所遁形，这就是马尔库塞所说的：“寻求正确的定义，寻求善、正义、忠孝和知识的‘概念’，于是就变成一项颠覆性的事业，因为所要寻求的概念意指一种新的城邦。”^①反过来说，为什么那么多的文章受到世人的冷落和文人的仇视，根子也在于这些文章让那些不道德的人感受到了恐惧。在邪恶的世界里，善是最不能被容忍的东西，我们看一个社会或一个时代，不需要去证明它在何种意义上是进步的，只要看善良的人们在这个社会中的待遇就足够了，如果善良的人在这个社会中处于被排挤、受压制的地位，那么这个社会肯定就是邪恶的。改造这个社会的方案只能采取一种向前看的态度。而我们所处的时代恰恰是一个变动的时代，是一个需要像18世纪那样对社会进行重新设计和重新建构的时代，在这样一个时代，用伦理精神去替代法的精神，用道德制度去替代法律制度不正是一个可以尝试一下的设想吗？

这是一本从现实经验入手去揭示人类未来发展趋势的作品。自从20世纪七八十年代开始，预示着人类未来发展趋势的现实经验正在迅速地积累起来，我们不能无视这些现实，而是应当从这些现实中去思索其所预示的未来。这本书就是这样做的，所以，我不能同意任何对我的乌托邦指责，我从现实的经验出发去描绘未来社会建构的方案，是根本不同于乌托邦虚构的。

在以修订的名义自己读完这本书的时候，我还想补充一点要说的话：钟情于法律制度的人也会对道德的功能给予肯定，这是基于对法律制度缺陷的认识，即法律制度并不是一种能够让法律规范覆盖到社会生活的方方面面、角角落落的制度，它需要道德来加以弥补。但是，实践对这种合乎逻辑的理论思考往往不提供加以支持的证据，往往用法律规范排斥道德规范。从实践的情况看，一旦法的精神生成，就会有着驱动法制完善的无尽要求，就会谋求通过健全法制的方式去解决一切社会问题，从而轻视甚至排斥道德。存在于实践中的这种情况说明，关于道德对法制具有补充功能的主张在逻辑上是不具有彻底性的，即没有看到法的精神与道德理性间的冲突，没有看到法制的自治性要求必然会排斥道德的社会功

① [德] 马尔库塞：《单向度的人》，上海：上海译文出版社，1989。

能。与此不同，关于德制的构想是建立在伦理精神的开放性前提下的，伦理精神是一种能够对法的精神加以改造并将其整合到自身之中的精神形态，基于伦理精神而建构起来的德制也因而包含着法制的内容甚至形式。所以，法制在逻辑上是排斥道德的，而德制不仅不排斥法律，而且是包含着法律和倚仗着法律的支持的，这正如法制中包含着权力并倚仗着权力的支持一样。

最后，我想借这个机会发表一点感言：好学生愿意接受学习忠告；探索者希望得到向导的指引。我愿意当好学生，想做探索者，在学术追求的道路上，希望得到诚意的批评。但是，我也拒绝两类批评：第一，对于来自常识的批评，我无言以对。因为，我正在揭示的是常识背后的历史趋势，是在未来完全应当成为常识而今天却无法为常识所容纳的因素。所谓常识，其实是历史的产物，是来源于历史的，它在其形式上是不具有未来性的，甚至会与现代性处于经常的冲突中，当人们根据常识（即使是系统化、理论化的常识）来批评我时，我往往不知说什么好。第二，我不接受激烈的捍卫认识论、独断论和决定论分析框架的批评，因为这些批评的前提往往是宗奉某一近代西方理论，并将其宗奉看做是神圣不可侵犯的，从而失去理性，义愤填膺地指责我。对于这类批评，我也不愿争论。那么，我希望迎接什么样的批评呢？我欢迎一切负有社会责任感的立足于人类从工业社会向后工业社会转型的现实去自觉探寻后工业社会制度安排方案的人的批评，我把这些人视为伟大的同志，他们是关注人类命运、有责任感的、勇敢面向未来和执著前行的人，而不是躺在“先人”遗产中自足自乐的人，他们的批评所表明的是关于走向后工业社会的道路以及后工业社会建构方案上的分歧，这种批评肯定是积极的、建设性的。

张康之

2009年3月



第一版前言

在 2001 年“五一”期间我回国探亲时，中国人民大学出版社的刘晶同志约我为 MPA 写一本关于伦理学方面的教材，我迟迟没有动笔。因为，这门学科尚未成熟到可以编写教材的程度，直到 2002 年 5 月，我才在出版社的一再催促下开始这本书的写作。由于时间非常紧迫，未能广泛搜集和参阅资料。必须承认，这本书是在仓促之间写成的，各方面都缺乏斟酌，交付出版，心中惴惴不安，唯恐怠慢了读者。但是，再一想，能够为读者提供一个批判的靶的，也是值得的。在这里需要感谢刘晶同志的一再催促，我之所以能够动笔写这本书，也是为刘晶同志的敬业精神所感动。

大概在 1997 年春，中国人民大学行政学系准备创办中国的 MPA，我参与了论证工作，参加了后来提交给国家教委的关于创办中国 MPA 方案的起草工作。从那时起，我一直在思考公共管理的问题，而且就相关问题写了一些文章。由于这个缘故，虽然这本书是在中国人民大学出版社的催促下写成的，却也是我乐意为之。

在设计 MPA 方案之初曾有人提出关于伦理学这门课程叫“公共伦理学”，我认为不妥。因为在社会生活的各个领域，有着属于各该领域的特殊的伦理。但是，一切伦理都是公共的，没有公共伦理与私人伦理的区别。虽然在道德方面，我们可以指出“公德”和“私德”的差异，但在伦理的问题上，我们无法说哪些

伦理是公共的或哪些伦理是私人的。私人生活中有伦理，但决不是私人伦理。同样道理，公共生活和公共领域中的伦理如果被直呼为公共伦理也会让人摸不着头脑。基于这种看法，我认为可以暂时把这门课程的名称叫做“行政伦理学”，待时机成熟之后，我们再改为“公共管理伦理学”。

现在看来，公共管理学这个学科已经成为一门显学，而且在各个方面的研究也已经取得了可喜的成绩。在这种条件下，我们已经可以不再沿用“行政伦理学”这个学科名称。而且，我们对公共管理伦理学的认识也确已超出了行政伦理学的范畴。所以，我把这本书名之为“公共管理伦理学”。

在本书中，我将会时时提出公共管理伦理学与行政伦理学的联系与区别，相信读者通过阅读本书，不难发现，即使在应用伦理的意义上，公共管理伦理学也已经是行政伦理学这门职业伦理学所无法容纳的了，更不用说公共管理伦理学是把自身与一种全新的社会治理模式联系在一起来进行学科建设的。从MPA这个学位教育的发展趋势来看，它已经不再是仅仅定位在为政府提供合格的公务员方面，而是在更为广泛的公共管理的意义上来培养人才。正如传统的行政管理学已经无法容纳公共管理学的全部内容一样，行政伦理学也无法容纳公共管理伦理学的全部内容了。从这一点来看，提出公共管理伦理学的概念，开拓出这样一个研究领域，已是势所必然。

公共管理伦理学对行政伦理学有着替代性的意义。在传统的行政学学科体系构成中，行政伦理学在本质上与学科整体有着不相容性，但是，由于实践的需要，逻辑上的不相容性向实践中的现实要求作出了妥协，才会出现行政伦理学这门学科。但是，由于逻辑上的不相容性严重地约束和限制了这门学科的发展，使它永远处于边缘地位，而且在学科内容上，能够展开研究的也主要是关于行政责任的伦理规定，这对于一门学科来说，是远远不够的。所以，严格说来，行政伦理学很难称为一门学科。公共管理伦理学把行政伦理学研究的论题和成果都纳入到自身的学科体系建设中来了，它基本上能够以一门完整的相对独立的学科而存在。

公共管理伦理学是一门新兴的交叉学科，在经典科学的时代，一门学科往往是与某个人或某些人的名字联系在一起的。在当代，一门新学科的出现需要一大批人持久不懈地努力求索。因而，作为科学的公共管理伦理学的建立，没有学术界许多年的研究和讨论，是不可能的。近些年来，提出建立相关学科的人已经不少了，但是，我认为，这在很大程度上还属于科学灵感的体现。如果说艺术的发展已达到了这样的时代：那就是某些人在一张白纸上写出一个标题，便成为一幅构思奇特的绘画作品的话，那么科学还距离这个时代相当遥远，与拥有一门新学

科相比，提出一个新概念要容易得多。在科学的领域中，需要辛勤的耕耘，仅仅提出一些新概念，不仅会给人留下沽名钓誉的印象，而且实质上是一种对责任的逃避和对个人义务的亵渎。

这本书既是一本教材，也是一项研究成果，它是教育部人文社会科学重点研究基地——中山大学行政管理研究中心资助项目成果之一，也是全国优秀博士学位论文专项资助项目成果之一。在写作过程中，我自始至终从现实出发，可以说本书的每一章每一节每一个问题都不是通过阅读文献资料获得的启发，它几乎没有从书本上获得可资借鉴的材料，而是直接思考现实的结果。写这本书的直接素材就是现实的行政实践和公共管理运动。在写作的过程中，我每思考一个问题的时候，都是以一个具体的机构、部门或人作为思考对象的，在我肯定的和否定的所有东西中，都可以在现实中找到它的“蓝本”。所以，在一定程度上，这本书就是一个“写真集”，是一个穿插着评论的“写真集”。希望读者在阅读的过程中，也能够结合身边的人和事来阅读。这样，我们之间就会达致心灵的沟通和契合。

这本书主要定位于公共管理专业研究生层次的阅读教材，书中许多观点属于作者的个人看法，希望读者在阅读的过程中能够批判地看，而不是无保留地接受。

作者

2003年3月



目 录

第1章 绪论	(1)
1.1 公共管理伦理学的产生	(2)
1.2 公共管理伦理学的研究对象	(6)
1.3 公共管理伦理学的学科位置	(13)
1.4 公共管理伦理学的性质	(19)
1.5 公共管理伦理学研究的任务	(22)
1.6 公共管理伦理学的研究方法	(25)
本章小结	(27)
复习思考题	(28)
第2章 公共管理伦理学的提出	(29)
2.1 市场经济与近代社会	(30)
2.2 社会自治的曙光	(34)
2.3 统治的与管理的社会治理模式	(38)
2.4 管理与行政管理	(42)
2.5 行政学的演进逻辑	(44)
2.6 公共管理伦理学的提出	(50)

本章小结	(52)
复习思考题	(54)
第3章 公共管理中的伦理关系	(55)
3.1 伦理关系的普遍性.....	(56)
3.2 公共管理中的关系模式.....	(58)
3.3 一种新型的职业关系.....	(61)
3.4 伦理关系生成的根据.....	(64)
3.5 伦理关系的作用特征.....	(67)
3.6 伦理关系的开放性.....	(70)
3.7 伦理关系的平等性.....	(73)
3.8 伦理关系的具体性.....	(74)
3.9 伦理关系的整体性.....	(76)
3.10 伦理关系的非交换性	(78)
3.11 伦理关系的非赠与性	(79)
3.12 伦理关系的客观性	(81)
本章小结	(84)
复习思考题	(85)
第4章 公共管理中的德制	(86)
4.1 现代社会是法治社会.....	(87)
4.2 从法治走向德治.....	(90)
4.3 关于法治与德治的思想遗产.....	(94)
4.4 统治型社会治理模式中的权治.....	(97)
4.5 管理型社会治理模式中的法治.....	(99)
4.6 服务型社会治理模式中的德治	(102)
4.7 公共管理中的德制建设	(108)
本章小结.....	(114)
复习思考题.....	(115)
第5章 公共管理职业活动的伦理规定.....	(116)
5.1 职业活动的社会基础	(117)
5.2 职业活动的历史演进	(120)

5.3 公共管理的职业活动体系	(124)
5.4 公共管理者的职业角色	(126)
5.5 公共管理者的职业行为	(128)
5.6 公共管理者职业活动中的社会生命	(131)
5.7 公共管理者的职业规定	(135)
5.8 公共管理职业活动中的道德能力	(137)
5.9 公共管理职业活动中的道德判断	(139)
5.10 公共管理职业活动中的权威与自由	(141)
5.11 公共管理者的职业使命	(145)
本章小结	(148)
复习思考题	(150)

第6章 公共管理者的道德存在	(151)
6.1 人的三重存在	(152)
6.2 道德存在是实存的	(155)
6.3 道德存在中的社会理性	(157)
6.4 良心是道德存在的核心	(160)
6.5 良心的功用	(163)
6.6 认识论伦理学	(167)
6.7 思想家们对道德存在的猜测	(170)
6.8 道德直觉	(174)
6.9 道德存在与人的自我完善	(176)
6.10 道德存在可以成为制度设计的基石	(179)
本章小结	(181)
复习思考题	(182)

第7章 公共管理者的责任义务	(183)
7.1 责任和义务的分化与重合	(184)
7.2 责任义务是社会关系的反映	(186)
7.3 责任义务的历史发展	(188)
7.4 责任义务的三种类型	(191)
7.5 公共管理中责任义务的归属	(194)
7.6 公共管理者对责任义务的承担	(195)

7.7 责任义务的属性	(198)
7.8 责任义务的结构	(199)
7.9 责任义务的实现	(202)
7.10 道德责任义务的社会价值	(204)
7.11 公共管理者对责任义务的选择	(206)
7.12 公共管理者责任义务选择中的创造性	(208)
本章小结	(209)
复习思考题	(211)
第8章 公共管理伦理学的责任义务范畴	(212)
8.1 仁爱	(213)
8.2 公正	(218)
8.3 宽容	(225)
8.4 求实	(229)
8.5 节制	(233)
本章小结	(242)
复习思考题	(243)
第9章 公共管理者的德性	(245)
9.1 德性与德行	(246)
9.2 德性的根据	(248)
9.3 德性的具体性和个体性	(250)
9.4 德性与情欲	(252)
9.5 德性对人的社会生活的本质规定	(254)
9.6 德性对个人的本质规定	(256)
9.7 德性的生成	(258)
9.8 德性与责任义务	(259)
9.9 德性与自由	(262)
9.10 诚实守信的德性	(265)
9.11 诚实守信在社会治理活动中的意义	(267)
9.12 德制是德性的客观保障	(270)
本章小结	(272)
复习思考题	(273)