


公共管理硕士(MPA)系列教材

公共管理 伦理学

张康之 著

 中国人民大学出版社

公共管理硕士（MPA）系列教材

公共管理伦理学

张康之 著

中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共管理伦理学/张康之著.
北京:中国人民大学出版社,2003
(公共管理硕士(MPA)系列教材)

ISBN 7-300-04848-X/D·865

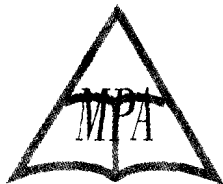
I. 公…
II. 张…
III. 公共管理-伦理学-研究生-教材
IV. D 035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 067597 号

公共管理硕士 (MPA) 系列教材
公共管理伦理学
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) 010-62511239 (出版部)
010-62515351 (邮购部) 010-62514148 (门市部)
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
开 本 787×965 毫米 1/16 版 次 2003 年 9 月第 1 版
印 张 23.5 印 次 2003 年 9 月第 1 次印刷
字 数 426 000 定 价 28.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换



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，惟恐怠慢了读者。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。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社会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

《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，自此以后该学科得到了长足发展。

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。

20 世纪 80 年代以后，我国曾经出版过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，不断探索在公共管理实践中出现的新问题，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、国外先进的管理理论与中国现实管理实践紧密结合，力求理论联系实际。

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，在该领域中积累了丰富的理论与实践经验。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，还希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

《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：中国人民大学教授

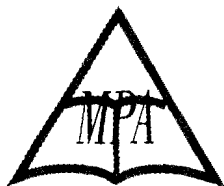
董克用：中国人民大学教授

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

本书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。

本书是全国优秀博士学位论文作者专项资助项目
成果之一。



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	(12)
1.4 公共管理伦理学的性质	(18)
1.5 公共管理伦理学研究的任务	(21)
1.6 公共管理伦理学的研究方法	(24)
本章小结	(26)
复习思考题	(27)
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	(33)
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	(41)
2.5 行政学的演进逻辑	(43)
2.6 公共管理伦理学的提出	(50)

本章小结	(52)
复习思考题	(53)
第3章 公共管理中的伦理关系	(54)
3.1 伦理关系的普遍性	(55)
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	(63)
3.5 伦理关系的作用特征	(66)
3.6 伦理关系的开放性	(69)
3.7 伦理关系的平等性	(72)
3.8 伦理关系的具体性	(73)
3.9 伦理关系的整体性	(74)
3.10 伦理关系的非交换性	(76)
3.11 伦理关系的非赠与性	(77)
3.12 伦理关系的客观性	(79)
本章小结	(81)
复习思考题	(83)
第4章 公共管理中的德制	(84)
4.1 现代社会是法治社会	(85)
4.2 从法治走向德治	(88)
4.3 关于法治与德治的思想遗产	(92)
4.4 统治型社会治理模式中的权治	(95)
4.5 管理型社会治理模式中的法治	(97)
4.6 服务型社会治理模式中的德治	(100)
4.7 公共管理中的德制建设	(105)
本章小结	(111)
复习思考题	(113)
第5章 公共管理职业活动的伦理规定	(114)
5.1 职业活动的社会基础	(115)
5.2 职业活动的历史演进	(118)

5.3	公共管理职业活动的体系	(122)
5.4	公共管理者的职业角色	(124)
5.5	公共管理者的职业行为	(126)
5.6	公共管理者职业活动中的社会生命	(129)
5.7	公共管理者的职业规定	(132)
5.8	公共管理者职业活动中的道德能力	(134)
5.9	公共管理者职业活动的道德判断	(136)
5.10	公共管理者职业活动中的权威与自由	(138)
5.11	公共管理者职业活动的使命	(141)
	本章小结	(145)
	复习思考题	(147)
第6章	公共管理者的道德存在	(149)
6.1	人的三重存在	(150)
6.2	道德存在是实存的	(153)
6.3	道德存在中的社会理性	(155)
6.4	良心是道德存在的核心	(158)
6.5	良心的功用	(161)
6.6	认识论伦理学	(165)
6.7	思想家们对道德存在的猜测	(168)
6.8	道德直觉	(172)
6.9	道德存在与人的自我完善	(174)
6.10	道德存在可以成为制度设计的基石	(177)
	本章小结	(179)
	复习思考题	(181)
第7章	公共管理者的责任义务	(182)
7.1	责任和义务的分化与重合	(183)
7.2	责任义务是社会关系的反映	(185)
7.3	责任义务的历史发展	(187)
7.4	责任义务的三种类型	(190)
7.5	公共管理中责任义务的归属	(193)
7.6	公共管理者对责任义务的担当	(194)

7.7 责任义务的属性	(196)
7.8 责任义务的结构	(198)
7.9 责任义务的实现	(200)
7.10 道德责任义务的社会价值	(202)
7.11 公共管理者对责任义务的选择	(204)
7.12 公共管理者责任义务选择中的创造性	(206)
本章小结	(208)
复习思考题	(210)
第 8 章 公共管理伦理学的责任义务范畴	(211)
8.1 仁爱	(212)
8.2 公正	(217)
8.3 宽容	(224)
8.4 求实	(228)
8.5 节制	(232)
本章小结	(240)
复习思考题	(242)
第 9 章 公共管理者的德性	(244)
9.1 德性与德行	(245)
9.2 德性的根据	(247)
9.3 德性的具体性和个体性	(249)
9.4 德性与情欲	(251)
9.5 德性对人的社会生活的本质规定	(253)
9.6 德性对个人的本质规定	(255)
9.7 德性的生成	(257)
9.8 德性与责任义务	(258)
9.9 德性与自由	(261)
9.10 诚实守信的德性	(264)
9.11 诚实守信在社会治理活动中的意义	(266)
9.12 德制是德性的客观保障	(269)
本章小结	(271)
复习思考题	(272)

第 10 章 公共管理者的道德行为选择	(273)
10.1 行为选择的道德存在基础	(274)
10.2 道德行为选择的空间	(276)
10.3 道德行为选择中的自由	(279)
10.4 行为选择中的伦理冲突	(282)
10.5 社会对道德行为选择的制约	(285)
10.6 行为隔离的性质	(290)
10.7 基于信仰的行为	(292)
本章小结	(296)
复习思考题	(298)
第 11 章 公共管理的服务价值	(299)
11.1 集体行动中的价值	(300)
11.2 社会治理体系中的价值	(303)
11.3 科学价值与伦理价值	(306)
11.4 公共管理的价值体系	(308)
11.5 价值确定中的整体与个体	(311)
11.6 价值与社会治理体系的关系	(314)
11.7 服务价值的实现	(316)
11.8 公共管理者的价值选择	(319)
11.9 公共管理者的理想和态度	(321)
本章小结	(324)
复习思考题	(326)
第 12 章 公共管理者的人格与教育问题	(327)
12.1 人格的社会历史前提	(328)
12.2 公共管理者的独立自主人格	(331)
12.3 独立自主人格的表现	(333)
12.4 人格尊严的确立	(335)
12.5 道德修养是人格获得的途径	(338)
12.6 关于人格塑造中的教育途径	(340)
12.7 社会教化是否可能	(343)
12.8 教育的真实含义	(346)

12.9 关键在于制度建设.....	(349)
本章小结.....	(351)
复习思考题.....	(352)
参考书目.....	(354)