

公共伦理学

Public Ethics

王振华/主编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

公共伦理学

Public Ethics

王振华/主编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

公共伦理学/王振华主编. —北京: 社会科学文献出版社, 2010. 4

ISBN 978 - 7 - 5097 - 1256 - 6

I. ①公… II. ①王… III. ①公共管理 - 伦理学
IV. ①B82 - 051

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 001686 号

公共伦理学

主 编 / 王振华

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮 政 编 码 / 100029

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 59367077

责任部门 / 人文科学图书事业部 (010) 59367215

电子信箱 / bianjibu@ssap.cn

项目经理 / 宋月华

责任编辑 / 范 迎

责任校对 / 张丽萍

责任印制 / 郭 妍 岳 阳 吴 波

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 59367080 59367097

经 销 / 各地书店

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

排 版 / 北京中文天地文化艺术有限公司

印 刷 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 21.25

字 数 / 363 千字

版 次 / 2010 年 4 月第 1 版

印 次 / 2010 年 4 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 1256 - 6

定 价 / 49.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，
请与本社读者服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

前 言

公共伦理学是一门新兴学科，它是公共管理学和伦理学相结合的产物，是应用伦理学在公共管理领域的运用和发展。公共伦理学是运用伦理学的基本原理、一般原则和基本准则去考察、规范和调节公共管理主体处理公共事务的道德规律的科学。

21 世纪是人类反思自己、认识自己的世纪。经济全球化的浪潮席卷整个世界，以市场经济为主线的发展模式，为人类带来了福音，也带来了诸多困惑和道德的迷失，尤为突出的是，公共利益被侵蚀已日益成为人们关注的重大问题。全球金融危机使人们不得不重新审视公共领域中的善行。伦理经济能否在市场经济中发挥引领的作用，首要的问题就是看能否解决好公共权力与公共利益之间的矛盾，而这个问题正是公共伦理学所研究的基本问题。

本书从公共部门和管理者在公共领域中的伦理正当性出发，紧紧围绕两大基本问题，即公共权力的私利性和公共利益之间、公共管理者的私欲和规制之间的关系而展开。本书的理论体系由三个方面八个层次构成。第一个方面是理论前提，主要对公共伦理的概念、研究对象、研究方法以及发展历史、意义进行了解读。第二个方面是基本理论，这里运用伦理学的原理找出了公共领域善的最高层次的标准——人民福祉和社会发展，并在探索公共伦理行为产生的基础上，以人们在公共领域中行为的事实如何为出发点，用公共伦理的标准为准则，得出公共领域中的各行为主体应该如何予以规范，进而对政府组织、非政府组织和公民的公共伦理观进行了专题讨论。第三个方面是理论应用与发展，在上述研究的基础上，对当前大家关心的具体领域，如公共政策、公共管理、制度伦理、公共责任、公共财政、公共科技、生态伦理、公共资源等诸多方面进行了深入细致的探索，并对未来公共伦理的发展进行了展望和研究。

呈现在读者面前的这部《公共伦理学》是编者多年从事教学和研究工作的集合，是编者集体智慧的结晶。三年前本书主编首先提出了编写框架、写作提纲和基本要求，力求在编写体系上要新，结构上要严，内容上要全，论述上要深。随后，集中了数名长安大学伦理学、公共管理学等专业的专家、学者和在读博士、硕士研究生进行了两年多的研究和编写工作。大家经过认真细致的讨论，明确了写作的指导思想和体例规格，并分工撰写。其具体分工是：第一章，王振华、贾静；第二章，段磊；第三章，王振华、牛亚芳；第四章，牛跃平、杜爽；第五章，杨丽丽；第六章，李妮；第七章，高雁；第八章，杨丽丽；第九章，李妮；第十章，李妮；第十一章，王翀、罗二鹏；第十二章，刘兰剑；第十三章，刘兰剑；第十四章，高雁；第十五章，高雁；第十六章，牛跃平、王翀。

主编最后对全书进行了统稿。成书过程中魏常林教授审阅了全书，提出了宝贵的意见；高雁副教授从伦理学教学的角度提出了修改意见；牛跃平副教授在前期准备和大纲形成中做了大量卓有成效的工作；刘兰剑副教授在成书过程中亦做了认真细致、富有成效的工作。

本书是长安大学资助的规划教材，得到长安大学教务处、社会科学处等部门的支持和帮助，在此表示深深的谢意。

在本书的编写过程中，我们参考了国内外学术界有关专著、教材及论文成果，由于研究时间跨度较长，其间相关领域内研究成果层出，一些参考文献未能列出，在此特向有关作者表示衷心的感谢。

本书的出版得到了社会科学文献出版社领导和编辑的大力支持和帮助，特别是责任编辑范迎女士，对本书的出版做了大量认真细致的工作，对他们付出的辛勤劳动深致谢忱。

由于公共伦理学是一门正在不断完善发展中的学科，有许多理论和实践问题尚在探索研究之中，加上作者的水平有限，本书还存在着许多不尽如人意的地方，敬请国内外同行和读者给予批评指正。

王振华

于长安大学翠花园

2009年8月30日

上篇 理论前提

第一章 导 论

- 第一节 公共伦理界说····· 003
第二节 公共伦理学的主要研究内容、体系及方法····· 014

第二章 公共伦理的历史发展

- 第一节 国外公共伦理学的发展概说····· 021
第二节 中国传统公共伦理思想和实践····· 026
第三节 中国当代公共伦理思想与实践的发展····· 033

中篇 基本理论

第三章 公共伦理的价值取向

- 第一节 公共伦理观····· 043
第二节 公共伦理的价值标准····· 048
第三节 公共伦理的范畴与规范····· 050
第四节 公共伦理的基本原则····· 060

第四章 公共伦理行为基础

- 第一节 公共伦理行为····· 068

第二节	公共伦理行为的产生·····	076
第三节	公共伦理行为的表现·····	087

第五章 公共行政伦理

第一节	公共组织、公共行政与行政伦理·····	094
第二节	行政伦理的内涵及发展·····	103
第三节	政府组织公共高端伦理和基础伦理·····	110

第六章 非政府组织公共伦理

第一节	非政府组织·····	120
第二节	非政府组织与政府组织·····	125
第三节	非政府组织公共伦理·····	131

第七章 公民公共伦理观

第一节	公民公共伦理概念·····	139
第二节	民主公正和谐观·····	142
第三节	公民公共伦理观·····	146

下篇 理论应用

第八章 公共政策与公共伦理

第一节	公共政策·····	153
第二节	公共政策中的伦理问题·····	159

第九章 公共管理与公共伦理

第一节	公共管理·····	172
第二节	公共管理中的伦理道德·····	183

第十章 制度安排与公共伦理

第一节	制度安排和制度建设·····	193
第二节	制度安排中的公共伦理建设·····	203

第十一章 ○ 公共责任与公共伦理

- 第一节 公共责任的伦理内涵····· 214
- 第二节 公共责任的伦理价值实现····· 221

第十二章 ○ 公共财政伦理

- 第一节 公共财政····· 232
- 第二节 公共财政伦理及其实现····· 236

第十三章 ○ 公共科技伦理

- 第一节 公共科技伦理内涵····· 253
- 第二节 现代科技中的公共伦理问题····· 259
- 第三节 公共科技伦理规制····· 267

第十四章 ○ 生态环境公共伦理

- 第一节 生态环境伦理····· 276
- 第二节 生态环境公共伦理····· 280

第十五章 ○ 公共资源伦理

- 第一节 公共资源概述····· 289
- 第二节 公共资源伦理····· 293

第十六章 ○ 未来公共伦理的发展研究

- 第一节 市场经济下公共伦理现状····· 301
- 第二节 公共伦理发展建设的时代考量····· 308
- 第三节 未来公共伦理发展的空间····· 315

- 参考文献····· 328

上篇



理论前提

第一章 导论

公共伦理学是公共管理学与伦理学的交叉学科。公共伦理学就是运用伦理学的基本原理、一般原则和基本准则去考察、规范和调节公共管理主体处理公共事务的道德规律的科学。具体来说，公共伦理是指以政府为核心的公共部门，整合社会资源、运用公共权力、解决公共问题、实现公共利益的伦理，即公共部门整个运行过程中的伦理。公共伦理学的主要课题是公共管理职业化及其实践者（公共管理者）在伦理上的正当性。其研究的基本问题是公共权力的私利性与公共利益的矛盾，以及公共管理者的私欲与规制之间的矛盾。本书从三个大的方面展开讨论：一是公共伦理的理论前提；二是公共伦理的基本理论；三是公共伦理的理论应用及其发展。通过研究公共伦理学，使公共管理职业化发展及公共管理者的行为能满足社会现实的需要，符合公平、正义、效率、法治的价值理念，恪尽职守，履行职责，为社会提供优质服务。

第一节 公共伦理界说

一 道德与伦理、法律的关系

（一）道德与伦理的关系

在西方，道德一词起源于拉丁语 *Mores*（摩里斯），伦理一词起源于希腊语 *Ethos*（埃塞克斯）。这两个词都包含有“风尚”和“习俗”的意思。在原始社会里，人们的“风尚”和“习俗”就是他们公认的行为规范，也就是他们的道德。在我国古代社会里，一般用“道”表示事物运动变化的规律和规则，而用“道”使自己所得的东西称之为“德”。所谓“无乎不在之谓道，自其所得之谓德。道者，人之所共由；德者，人之所自得也”。因

此，所谓“道德”，一般指人的品质和行为的规范或准则。而“伦理”一词，指统类条理之意。“伦”是指人们之间的关系，“理”便是道理和规则。因此，所谓伦理，比道德进了一步，是道德现象的概括，是人与人之间关系的道理和规则。

那么什么是“道德”的确切含义呢？从严格的意义上讲，所谓“道德”，是指由一定的社会经济关系决定的，属于社会意识形态、上层建筑范畴，是依靠社会舆论、传统习俗和人们的内心信念来维系的，用以调节个人与他人、个人与社会集团以及整个社会之间的行为规范和原则的总和。首先，它揭示了道德的一般本质，说明了道德是反映一定的社会物质生活条件并随着这种物质生活条件的变化而变化的社会意识形态。其次，它揭示了道德的特殊性，说明了道德不同于其他社会意识形态和行为规范。它不是靠外来的强制力量起作用，而是靠社会舆论、传统习俗，特别是人们的内心信念起作用，是通过若干行为规范和原则，调整人与人之间的关系，是人们应该怎么做得行为规范。再次，它揭示了道德的丰富内容，有着复杂的内部结构，说明了道德不仅仅是作为一种行为规范的社会意识形态而存在着，而且还是作为一种特殊的观念、情感、信念、意志等心理意识形式而存在着；道德不仅仅作为一种意识形态而存在，而且还表现为人们的一种行为活动、社会方式，以及由此而产生的一种特殊的社会关系，即道德关系而存在着。总之，道德是一种极为复杂的社会现象，必须全面地理解和把握它。

伦理学是关于道德的科学，按照张岱年先生的概括和归纳，伦理学的基本问题：“其一为关于道德现象的问题；其二为关于道德理想和道德价值的问题。”^①道德现象广泛存在于社会的过去、现在和未来，作为一种社会历史现象，就要考察、探索道德的起源、演变、目的、结构、类型、标准等问题，从道德和经济社会的关系中找出人们行为事实如何的客观规律。道德理想和道德价值的问题，它主要是按照社会的要求规定人们的行为方向、生活目标，设定人生的理想，解决人们应该如何的规范。如果说自然科学是人们解决物质世界（自然界）问题的科学，社会科学是人们解决人类社会问题的科学，那么伦理学就是解决人类自身问题的科学。可见，伦理学的研究对象是道德现象，目的是寻找道德理想和价值。它研究的基本问题

^① 张岱年：《中国伦理思想研究》，江苏教育出版社，2005，第4页。

是人们行为事实如何和应该如何的关系问题，它是“研究关于全体生活行为之价值者也”^①。

综上所述，道德与伦理，虽然二者的含义概念相近，且在黑格尔前的很长时间内是互相通用的，但在严格的科学定义中，必须加以区分，“伦理是人们行为事实如何的规律及其应该如何的规范；道德是人们行为应该如何的规范”^②。

（二）道德与法律的关系

人们常常把法律与道德的关系纠结于所谓“法治”（rule by law）与“德治”（rule with morality）的争论，实际上，如果我们把“法治”和“德治”都看做是社会公共生活和公共行为规范的约束方式，那么，二者之间的关系就可能不只是人们以为的那种紧张和排斥关系，甚至还可能有更重要、更积极的相互支撑和共同协作的关系。问题恰恰在于，从公共伦理的角度看，“法治”和“德治”都是社会行为和关系的有效治理方式，差别在于，在现代社会情景下，“法治”作为一种显性或硬性的社会公共治理方式，有着更为明显、更为直接、更为严格或更为严厉的作用与效应；而“德治”作为一种隐性或软性的社会公共治理方式，其实际作用和效应则较为隐蔽、较为间接、较有弹性或较为灵活。但是，道德和法律都是在经济基础之上形成的上层建筑，是一定的经济基础的反映和产物。在社会生活中，道德和法律的关系十分密切，正如不能把河水的源和流分开一样。

1. 道德和法律是相互联系、相互作用的

第一，道德和法律都是最重要的行为规范。人类社会是个复杂的有机的统一整体。在社会生活中，人们相互之间的关系不仅需要通过道德来加以调整，而且政治、法律、宗教等也会从不同角度、不同方面起调节人与人之间关系的作用。只是由于它们各自的特点不同，因而调节作用不同罢了。一般来说，在上层建筑中，道德和法律是两种重要的行为规范。它们都要求、指示、命令人们该做什么，应该如何做，不应该如何做；它们都从各自的角度约束人们的行为，规定人们行为的标准。例如，符合道德的规范和标准的行为，就是有道德的；反之，就是不道德的。在阶级社会，道德和法律都是有阶级性的。对现存社会来说，法律是现存社会制度的积极维护者，

① 黄建中：《比较伦理学》，台湾“国立”编译馆，1974，第34页。

② 王海明：《伦理学原理》（第二版），北京大学出版社，2005，第89页。

而道德则不同，有统治阶级的道德，也有被统治阶级的道德。统治阶级的道德和法律一样，是维护现存社会的重要力量，而被统治阶级的道德则是现存社会维系被统治阶级的伦理。但是，在阶级社会中，除了各个阶级不同的利益之外，也还存在着一定的共同利益。“国家正是为了调节私人利益与公共利益的矛盾而产生的。”^①既然社会有共同利益，那么也就有反映共同利益的伦理道德，这就是所谓的共同道德。显然，法律对于维护公共利益负有不可推卸的责任。因此，法律和道德是维持现存社会秩序的两种最重要的行为规范。

第二，道德和法律是互相包含的，这种互相包含的关系主要指统治阶级的道德和法律是互相包含的。也就是说，在统治阶级的道德中包含着统治阶级法律的某些内容，在统治阶级法律中也包含着统治阶级道德的某些东西。本来，道德无论就其内容和作用来说，比法律要广泛，因而在道德要求上的某些不道德行为，不一定构成法律制裁的对象。如言而无信、背信弃义等，从道德上来讲是不道德的，然而并未触及法律，因而不会有法律上的制裁。但是，如偷盗、杀人等，不仅是法律上所应当追究的事情，同时从道德上讲，这些行为也是极为不道德的，因此不仅应当受到法律制裁，也应受到道德上的谴责。

第三，道德是法律存在的依据和评价标准。这一点已被大部分法学家们所认可，坚持法律应以道德为基础的核心观点，使得法律本身就应当是合乎道德的，应该拥有道德的合法性。

就法律的立法而言，任何立法者必然通过国家意志的形式来确认社会的公共道德准则，来维护统治阶级的基本道德原则。如在中国几千年的封建社会的法典中，无一例外的以“三纲五常”为基本立法原则；在西方法典中，无论是美国的《独立宣言》还是德国的《民法典》都贯彻了“人生而平等”、“私有财产神圣不可侵犯”等基本道德原则。

司法同样也贯穿了道德的原则和精神，由于法律条文会因法律自身的滞后性、确定性和语言的歧义性留下无数的空白和需要重新解释的地方，使得司法上的自由裁量权就要依靠法官自己的“良心”和“德性”进行逻辑推理和道德判断。

道德规范作为社会存续的根本纽带，其实现是一个有序而美好社会的根

^① 张岱年：《中国伦理思想研究》，第41页。

本。然而客观社会是一个充满各种复杂利益关系的人类集合体，道德本身的存在是不够的，它本身既无法阻止也无法惩罚破坏它的行为，因此，社会需要选出一些规则，尤其是具有重大社会效益的行为规则，控制道德规则的发展变化并决定其取舍，确定一个权威来裁定纠纷和执行裁决，从而形成一个既能体现基本义务准则又能保障它在生活中实现的社会规范，这就是法律。从这个角度讲，法是道德的最低限度。

2. 道德和法律是相互区别的

第一，道德和法律产生和形成的方式不同。法律是统治阶级意志的体现，而统治阶级是通过国家这一强有力的机关制定法律，从而维持本阶级所需要的现存的社会秩序，以巩固自己的阶级统治。一定的统治阶级的法律，是由一定的统治阶级的国家立法机构制定的。而道德则不是由国家强行制定的，它是在社会实践经验的基础上归纳、提炼而逐步形成的一种传统习俗、风尚，并进而演变成维系社会生活秩序、被大家认可的一种规范和原则。道德起源于社会，目的在于保障社会的存在与发展。

第二，道德和法律支持的力量不同。法律不仅是靠国家的立法机关来制定的，而且是靠国家的强制力量来执行的。因此，法律带有强制性，是人人都必须遵守的。与法律不同，道德对人们行为的调节作用不是靠强制手段去保证的，而是靠社会舆论的力量来支持的，靠人们内心的信念、教育等力量起作用的，因而道德不具有像法律那样的强制性。

第三，道德和法律作用的性质和方式不同。在社会生活中，法律的作用主要表现为对人们一定行为的限制和禁止，而道德则表现为对人们行为的示范和劝阻。法律明确规定，什么样的行为是违法的，从而应当受到惩罚。司法机关的任务就是根据法律的规定同违法行为作斗争。法律所要追究的不是守法行为，而是违法行为；如果人们的某种行为违法，就要受到法律的制裁。道德与法律不同，它不仅包含着对错误的道德行为的劝阻和谴责，而且还包含着对高尚的道德行为的赞扬和示范。劝阻、谴责与赞扬、示范的辩证统一，是道德区别于法律的一个重要特点。

第四，道德和法律作用的范围不同。一般来说，道德比法律发挥作用的范围要广。法律只干涉破坏它所维护的社会秩序和触犯法律的行为，可见，法律作用的范围是具有一定的限度的。而道德发挥作用的范围比法律发挥作用的范围要广得多，可以说它几乎渗透到社会的各个方面和领域；它的作用范围要远远超出法律发挥作用的范围。在社会生活中，一般而言，法律所干

涉的行为，也是道德所要干涉的行为，如严重扰乱公共秩序是违法行为，应当依法处理；而一般不遵守公共秩序的行为，如上公共汽车不排队，在公众场合大声喧哗等，虽然并不违法，法律不能干涉，但是道德可以进行干预或谴责。

第五，道德和法律产生的时间及其在人类历史上存在的时间不同。法律不是永恒现象，而是历史范畴。法律是阶级社会的产物，是统治阶级意志的体现。原始社会里没有法律，法律是随着阶级的产生而产生的，也将随着阶级的消亡而消亡。道德与法律不同，它的产生比法律早，道德产生于原始社会。在阶级社会中，原始社会的那种统一的道德已经不存在了，出现了阶级的道德。随着阶级的消亡、国家的消亡，法律将随之消亡，而道德却将长期存在，并且将越来越发挥其重大的特殊作用。

二 管理与伦理的关系

（一）管理的含义和特征

人类社会的存在和发展，离不开管理活动和管理过程。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为目的。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、组织管理以及信息的管理，成为管理科学研究的具体内容。管理被大致定义为：人类为了实现一定的目标，而制定相应的制度规则来合理地分配、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。据此可以总结出管理有以下几个特征。

第一，管理是在一定的环境中进行的。任何一个组织都有一定的生存环境。对于管理者来说，环境既提供了机会，也构成了威胁。外部环境是组织的管理者所不能左右的，但却是可以认识和把握的。管理活动在一定意义上就是使组织适应环境的工作。全面、正确地认识环境是做好管理工作的主要前提。

第二，管理是在一定的组织中进行的。马克思说：“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。”因为在一个组织中，为实现组织的目标，组织成员的活动必须协调，组织的规模越大，这种协调在保证组织目标实现过程中的作用也就越大。没有协调的行动，多人的组织就

不过是一群乌合之众而已；没有协调，多人的结合就不能产生 $1+1>2$ 的效果，“三个和尚没水吃”的古谚就是这种现象最直观的描述。所以说，有组织就必须要有管理，管理也是在一定的组织中进行的。

第三，管理要通过各种职能体现出来，管理是对各种具体的管理活动的抽象概括。在现实生活中，存在的只是具体的管理工作，没有抽象的管理。具体的管理活动表现为管理者执行各种管理职能，如计划、决策、组织设计、人员配备、沟通、激励、控制等。离开了具体的管理职能，管理就只是一个空洞的概念了。

第四，管理的对象是组织中所有的资源。一个组织中最重要资源是人，因此人是管理最主要的对象。但是任何一个组织要生存和发展，仅仅只有人是不够的，还要有不可缺少的物质资源，充分地利用这些资源是实现组织目标的必要条件。管理就是使组织做到人尽其才、物尽其用、财尽其力。

第五，管理的目的是要实现组织的目标。管理不仅要在组织中进行，而且还要服务于组织的目标。管理的最终目的是要实现组织的目标，离开了这一点，管理就失去了意义。保证组织目标的实现，就要求管理有效率，就要求提高管理人员的管理水平和管理能力。这需要管理者深入管理实践，不断总结管理实践中的经验与教训，而且还要求管理者努力学习管理的科学理论，不断地更新管理观念。

（二）管理与伦理^①

1. 管理与伦理具有同质性

第一，管理与伦理有其发生、发展的共同基础。在人的社会关系中，人与人之间的利益关系是最基础和最基本的关系。就管理的社会属性而言，其本质作用就在于调节人与人之间的利益关系的矛盾，把人们的利益矛盾限制在一定的范围内。担负起限制矛盾、冲突和对立于一定范围之职能的是管理规则或管理制度，即制定出有利于人们正当行为获利而不利于不正当行为获利的规则和社会资源分配规则。因此，管理也是利益关系的反映，是社会共同的、由一定物质生产方式所产生的利益和需要的表现。而伦理作为调节人与人关系及其行为规则的总和，它产生于个人与整体、个人利益和整体利益发生矛盾的时候和地方，是首先由社会物质生活条件之一的经济条件决定的。具体地说，人对自身行为进行道德评价，目的在于判别行为的善恶。在

^① 本部分内容主要参考戴木才《管理的伦理法则》，江西人民出版社，2001。