

 世纪远程教育精品教材

· 经济与管理系列 ·



公共管理伦理学

GONGGONG GUANLI LUNLIXUE

李传军 编著

 中国人民大学出版社

21 世纪远程教育精品教材·经济与管理系列

公共管理伦理学

李传军 编著

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/李传军编著. —北京:中国人民大学出版社, 2012. 7

21 世纪远程教育精品教材·经济与管理系列

ISBN 978-7-300-15937-9

I. ①公… II. ①李… III. ①公共管理-伦理学-远程教育-教材 IV. ①B82-051

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 126497 号

21 世纪远程教育精品教材·经济与管理系列

公共管理伦理学

李传军 编著

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 北京昌联印刷有限公司

规 格 185 mm×260 mm 16 开本

版 次 2012 年 9 月第 1 版

印 张 14.5

印 次 2012 年 9 月第 1 次印刷

字 数 345 000

定 价 29.80 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

总 序

我们正处在教育史尤其是高等教育史上的一个重大的转型期。在全球范围内，包括在我们中华大地，以校园课堂面授为特征的工业化社会的近代学校教育体制，正在向基于校园课堂面授的学校教育与基于信息通信技术的远程教育相互补充、相互整合的现代终身教育体制发展。一次性学校教育的理念已经被持续性终身学习的理念所替代。在高等教育领域，从1088年欧洲创立博洛尼亚（Bologna）大学以来，21世纪以前的各国高等教育基本是沿着精英教育的路线发展的，这也包括自19世纪末创办京师大学堂以来我国高等教育短短一百多年的发展史。然而，自20世纪下半叶起，尤其在迈进21世纪时，以多媒体计算机和互联网为主要标志的电子信息技术正在引发教育界的一场深刻的革命。高等教育正在从精英教育走向大众化、普及化教育，学校教育体系正在向终身教育体系和学习型社会转变。在我国，党的十六大明确了全面建设小康社会的目标之一就是构建学习型社会，即要构建由国民教育体系和终身教育体系共同组成的有中国特色的现代教育体系。

教育史上的这次革命性转型绝不仅仅是科学技术进步推动的。诚然，以电子信息通信技术为主要代表的现代科学技术的进步，为实现从校园课堂面授向开放远程学习、从近代学校教育体制向现代终身教育体系和学习型社会的转型提供了物质技术基础。但是，教育形态演变的深层次原因在于人类社会经济发展和社会生活变革的需求。恰在这次世纪之交，人类社会开始进入基于知识经济的信息社会。知识创新与传播及应用、人力资源开发与人才培养已经成为各国提高经济实力、综合国力和国际竞争力的关键和基础。而这些仅仅依靠传统学校校园面授教育体制是无法满足的。此外，国际社会面临的能源、环境与生态危机，气候异常，数字鸿沟与文明冲突，对物种多样性与文化多样性的威胁等多重全球挑战，也只有依靠世界各国进一步深化教育改革与创新，促进人与自然的和谐发展才能得到解决。正因为如此，我国党和政府提出了“科教兴国”、“可持续发展”、“西部大开发”、“缩小数字鸿沟”以及“人与自然和谐发展”的“科学发展观”等基本国策。其中，对教育作为经济建设的重要战略地位和基础性、全局性、前瞻性产业的确认，对高等教育对于知识创新与传播及应用、人力资源开发与人才培养的重大意义的关注，以及对发展现代教育技术、现代远程教育和教育信息化并进而推动国民教育体系现代化，构建终身教育体系和学习型社会的决策更得到了教育界和全社会的共识。

在上述教育转型与变革时期，中国人民大学一直走在我国大学的前列。中国人民大学是一所以人文、社会科学和经济管理为主，兼有信息科学、环境科学等的综合性、研究型大学。长期以来，中国人民大学充分利用自身的教育资源优势，在办好全日制高等教育的同时，一直积极开展远程教育和继续教育。中国人民大学在我国首创函授高等教育。1952年，校长吴玉章和成仿吾创办函授教育的报告得到了刘少奇的批复，并于1953年率先招生授课，为新建的共和国培养了一大批急需的专门人才。在20世纪90年代末，中国人民大学成立了网络教育学院，成为我国首批现代远程教育试点高校之一。经过短短几年的探

索和发展,中国人民大学网络教育学院创建的“网上人大”品牌,被远程教育界、媒体和社会誉为网络远程教育的“人大模式”——面向在职成人,利用网络学习资源和虚拟学习社区,支持分布式学习和协作学习的现代远程教育模式。成立于1955年的中国人民大学出版社是新中国建立后最早成立的大学出版社之一,是教育部指定的全国高等学校文科教材出版中心。在过去的几年中,中国人民大学出版社与中国人民大学网络教育学院合作策划、创作出版了国内第一套极富特色的“现代远程教育系列教材”。这些凝聚了中国人民大学、北京大学、北京师范大学等北京知名高校学者教授、教育技术专家、软件工程师、教学设计师和编辑们广博才智的精品课程系列教材,以印刷版、光盘版和网络版立体化教材的范式探索构建全新的远程学习优质教育资源,实现先进的教育教学理念与现代信息通信技术的有效结合。这些教材已经被国内其他高校和众多网络教育学院所选用。中国人民大学出版社基于“出教材学术精品,育人文社科英才”理念的努力探索及其初步成果已经得到了我国远程教育界的广泛认同,是值得肯定的。

2005年4月,我被邀请出席《中国远程教育》杂志与中国人民大学出版社联合主办的“远程教育教材的共建共享与一体化设计开发”研讨会并做主旨发言,会后受中国人民大学出版社的委托为“21世纪远程教育精品教材”撰写“总序”,这是我的荣幸。近几年来,我一直关注包括中国人民大学网络教育学院在内的我国高校现代远程教育试点工程。这次,更有机会全面了解和近距离接触中国人民大学出版社推出的“21世纪远程教育精品教材”及其编创人员。我想将我在上述研讨会上发言的主旨做进一步的发挥,并概括为若干原则作为我对包括中国人民大学出版社、中国人民大学网络教育学院在内的我国网络远程教育优质教育资源建设的期待和展望:

- 21世纪远程教育精品教材的教学内容要更加适应大众化高等教育面对在职成人、定位在应用型人才培养上的需要。

- 21世纪远程教育精品教材的教学设计要更加适应地域分散、特征多样的远程学生自主学习的需要,培养适应学习型社会的终身学习者。

- 在我国网络教学环境渐趋完善之前,印刷教材及其配套教学光盘依然是远程教材的主体,是多种媒体教材的基础和纽带,其教学设计应该给予充分的重视。要在印刷教材的显要部位对课程教学目标和要求做明确、具体、可操作的陈述,要清晰地指导远程学生如何利用多种媒体教材进行自主学习和协作学习。

- 应组织相关人员对多种媒体的远程教材进行一体化设计和开发,要注重发挥多种媒体教材各自独特的教学功能,实现优势互补。要特别注重对学生学习活动、教学交互、学习评价及其反馈的设计和实现。

- 要将对多种媒体远程教材的创作纳入对整个远程教育课程教学系统的一体化设计和开发中去,以便使优质的教材资源在优化的教学系统、平台和环境,在有效的教学模式、学习策略和学习支助服务的支撑下获得最佳的学习成效。

- 要充分发挥现代远程教育工程试点高校各自的学科资源优势,积极探索网络远程教育优质教材资源共建共享的机制和途径。

中华人民共和国教育部远程教育专家顾问

丁兴富

前 言

公共管理伦理学是一门研究公共管理活动中产生的伦理问题和道德现象的应用学科。

近年来,随着公共管理、公共事业管理专业在我国的兴起与发展,公共管理、公共事业管理专业的学科体系日益完备。公共管理伦理学应作为这一学科体系中的重要课程。国家公务员局发布了《公务员职业道德培训大纲》,提出在“十二五”期间,我国全体公务员将进行职业道德轮训,培训时间不少于6学时。这进一步证明了公共管理伦理学在公共管理实务中的重要作用。本书通过对公共管理伦理观,公共管理伦理规范,公共管理理想、态度和作风,公共管理良心,公共管理人格,公共管理荣誉,公共管理责任,公共管理纪律,公共管理伦理监督与评价,政府信任关系等方面内容的全面阐述,旨在构建比较完备的公共管理伦理体系。

目前,国内外同类图书要么是学术性比较强的,适合研究生以上学历者进行理论研究,如《行政伦理学:实现行政责任的途径》([美]特里·L·库珀著,中国人民大学出版社2010年出版)和《公共管理伦理学》(张康之著,中国人民大学出版社2009年出版);要么是适合全日制本科生的一般性教材,如《行政伦理学教程》(张康之、李传军主编,中国人民大学出版社2009年出版)、《行政伦理学》(王伟、鄢爱红著,人民出版社2005年出版)和《行政伦理学》(李建华、左高山主编,北京大学出版社2010年出版)。

作为网络课程或其他教学形式的辅助与补充工具,并考虑到成人学习的特点,本书强调精练、紧凑,突出公共管理伦理学课程的理论性、实践性、综合性的特点,充分调动学生作为学习主体的能动性,通过案例分析、情景模拟、角色扮演、讨论、设问等方式引导学生参与其中,使学生发挥主体创造性,既提高学生的理论素养,又引导学生运用理论去分析和解决具体的现实问题。

本书参考和借鉴了公共管理学界有关专家、学者的最新研究成果,引用了一些新闻媒体的案例,谨向他们表示诚挚的谢意。同时,还要感谢中国人民大学出版社的编辑们。

由于编著者的水平有限,经验不足,错误疏漏之处在所难免,敬请专家和读者批评指正。

李传军
2012年夏

目 录

第一章 公共管理伦理学概述	1
第一节 公共管理伦理学的基本概念	2
第二节 公共管理伦理学的历史发展	8
第三节 学习和研究公共管理伦理学的意义和方法	14
第二章 公共管理伦理观	20
第一节 公共管理的科学观与伦理观	21
第二节 公共管理的正义观	26
第三节 公共管理的公平观	31
第四节 公共管理的民主观	36
第三章 公共管理伦理规范	41
第一节 公共管理伦理规范概述	42
第二节 公共管理伦理规范的生成与历史演变	48
第三节 公共管理伦理规范的基本内容	54
第四章 公共管理理想、态度和作风	61
第一节 公共管理理想	62
第二节 公共管理态度	67
第三节 公共管理作风	72
第五章 公共管理良心	82
第一节 公共管理良心概述	83
第二节 公共管理良知	90
第三节 公共管理良能	94
第六章 公共管理人格	101
第一节 公共管理人格概述	102
第二节 公共管理人格的模式	107
第三节 独立人格的生成	114

第七章 公共管理荣誉	122
第一节 公共管理荣誉概述	123
第二节 公共管理荣誉的获得机制	129
第三节 公共管理荣誉的获得	133
第八章 公共管理责任	141
第一节 公共管理责任概述	142
第二节 公共管理责任关系	147
第三节 公共管理责任制度建设	151
第九章 公共管理纪律	160
第一节 公共管理纪律概述	161
第二节 公共管理纪律的地位	168
第三节 公共管理纪律的生成和运行机制	173
第十章 公共管理伦理监督与评价	179
第一节 公共管理道德评价机制	180
第二节 公共管理伦理监督机制	185
第三节 公共管理伦理监督机制建设	191
第四节 做有道德的公共管理人员	195
第十一章 政府信任关系	200
第一节 政府信任关系概述	201
第二节 政府信任关系的内容	206
第三节 政府信任关系的建构	212
参考文献	220

第一章

公共管理伦理学概述

人不能像走兽那样活着，应该追求知识和美德。

——（意大利）但丁

知识结构

公共管理伦理学概述 { 公共管理伦理学的基本概念
公共管理伦理学的历史发展
学习和研究公共管理伦理学的意义和方法



内容简介

公共管理伦理学是一门新兴的学科，主要研究公共管理领域中的伦理问题。公共管理伦理主要涉及公共组织及公共管理人员在管理社会公共事务、提供公共服务的过程中的伦理问题，包括公共管理道德和公共管理伦理关系两个方面的内容。本章对公共管理伦理学基本知识的介绍，有助于同学们理解公共管理伦理学的基本概念，了解公共管理伦理学的历史发展，掌握学习和研究公共管理伦理学的意义和方法。其内容主要包括：伦理和道德的概念；公共管理伦理及其特征；公共管理伦理学及相邻学科；公共管理伦理学的历史发展；学习和研究公共管理伦理学的意义和方法。



重点提示

- 公共管理伦理及其特征
- 行政伦理学的产生与发展
- 公共管理伦理学的兴起



学习目标

学完本章之后，同学们要能够：

- 掌握伦理和道德的概念
- 理解公共管理伦理及其特征

- 认识公共管理伦理学与其相邻学科的关系
- 了解公共管理伦理学的历史发展
- 知悉学习和研究公共管理伦理学的意义和方法

学习建议

建议同学们在学习过程中，通过自己的预习对要学习的内容有个初步的了解；登录网络课堂观看教师的授课视频，并在课本的相关位置做笔记；完成课程后面的相关习题；阅读教师推荐图书、文章、网址的相关内容；总结自己的学习收获。根据本章的内容学习需要，我们建议同学们做如下的计划安排，也可以根据自己的学习情况调整进度。

学习章节	建议学习时间	学习媒体
第一节	2 小时	授课视频、教材
第二节	2 小时	授课视频、教材
第三节	1 小时	授课视频、教材

在我们的生活中，不乏道德高尚的行为，如全国道德模范的感人事迹。当然，缺德行径也不鲜见，如奸商掺杂使假、以次充好、坑蒙拐骗等。于是，“道德”一词成为当下人们讨论的热点话题。处在社会转型阶段，旧的道德规范可能无法对新的社会关系进行有效的约束，于是出现了诸如人们对于“该不该扶起倒地的老人”这样原本非常简单的判断也万分困惑的现象。以上是就日常生活领域的探讨，如果就公共管理领域来说，腐败问题就是严重的道德问题。那么，如何破解公共管理领域的道德困境呢？

第一节

公共管理伦理学的基本概念

公共管理伦理学所研究的主要是公共管理领域中的伦理问题。因而，公共管理伦理学的基本概念主要包括道德和伦理的概念、公共管理伦理及其特征、公共管理伦理学及其相邻学科。

■ 一、道德和伦理的概念

关键术语

道德是指对人的行为的判断标准。伦理是指行为判断标准的理由。

研究道德现象及其规律的科学，称为伦理学。研究伦理学以及公共管理伦理学，都离不开对“道德”和“伦理”概念的考察。

“道德”一词在汉语中最早是分开使用的。中国商朝的甲骨文中已有“德”字，但含义广泛。西周初年的大盂鼎铭文的“德”字是按礼法行事有所得的意思。《老子》一书

中有“是以万物莫不尊道而贵德”的说法。《荀子·劝学》中说：“故学至乎礼而止矣。夫是之谓道德之极。”这是较早的“道”与“德”的连用。在中国的典籍中，“道”的最初含义是道路，以后引申为原则、规范、规律、道理等。孔子说：“朝闻道，夕死可矣。”这里所谓的“道”，是指做人、治国的根本原则。“德”表示对“道”的认识，践行而后有所得。许慎在《说文解字》中说：“德，外得于人，内得于己也。”这就是说，“德”就是一个人在处理与他人的关系时，一方面能够“以善念存诸心中，使身心互得其益”，这就是“内得于己”；另一方面又能够“以善德施于他人，使众人各得其益”，这就是“外得于人”。先秦以后，“道德”一词逐渐有了确定的含义，意指做人的品质、精神境界和处理人与人之间的关系时应当遵守的行为规范和准则等。

在中国，“伦”、“理”二字，早在《尚书》、《诗经》、《易经》等著作中已分别出现。从词源来看，“伦”有类别、辈分、顺序等含义，可以被引申为不同辈分之间、人与人之间的关系。“理”最早指玉石上的条纹，具有治玉、条理、道理、治理的意思。孟子认为，人们“逸居而无教”无异于禽兽，因而明确提出要“教以人伦”。孟子所说的“人伦”，即“父子有亲，君臣有义，夫妇有别，长幼有序，朋友有信”。他认为，父子、君臣、夫妇、长幼和朋友之间的亲、义、别、序、信是最重要的五种人伦关系。“伦理”二字连用最早见于秦汉之际的《礼记·乐记》：“凡音者，生于人心者也；乐者，通伦理者也。”中国古代哲学把自然观、认识论、人生观、伦理观融为一体，并常常以伦理为本。因此，《论语》、《孟子》、《大学》、《中庸》、《孝经》等，在一定意义上都可以看作专门阐述中国传统伦理学的著作。

“道德的”(moral)和“伦理的”(ethical)两个词语分别来自拉丁语和希腊语，最初的词义均为“遵从习惯或习俗”。在现代，“道德的”和“伦理的”这两个术语又经常被当作“正当的”或“善”的同义语，并与“不道德的”或“违反伦理的”相对立。在西方历史上，“道德”的含义就是习俗。至于“伦理”，从词源上看，在荷马史诗《伊利亚特》中，已经出现了“ethos”一词。最初，这个词只表示一群人所共同居住的地方。以后，意义得到扩展，包括了这一群人的性格、气质以及所形成的风俗习惯。亚里士多德把“ethos”的意义加以扩展和改造，先构建了一个形容词“ethicos”(伦理的)，之后又构建了一个表示以伦理为研究对象的新型学科名词“ethika”，这就是伦理学。

在一般的意义上，“道德”与“伦理”常常通用，甚至“伦理道德”有时连在一起变成了一个概念。尽管如此，“道德”和“伦理”这两个概念仍常常用于相异的判断。比如，人们可以说某人或其行为是“不道德的”，但不能说是“不伦理的”。再如，道德有“私德”和“公德”之分，而伦理则不存在所谓的“私人伦理”和“公共伦理”。当然，我们可以根据伦理作用的领域不同，而有婚姻家庭伦理、政治伦理、行政伦理、公共管理伦理的划分。由此可见，“道德”和“伦理”这两个词并不完全等同。那么，如何看待二者之间的区别呢？一般认为，道德源于人的内心，属于精神性的原则，表现为个体的“应当”，它具有内在性、主观性、个体性。伦理是内在道德的外在化，属于客观行为关系，表现为现实的群体规范，它具有外在性、客观性、群体性。道德多指对人的行为的判断标准，它按照风俗、习惯和观念直接判定正当的行为。伦理多指行为判断标准的理由，它通过对风俗习惯和观念的检验和反省来对行为进行判断。从学术研究的角度来看，人们也往往把伦理看作是对道德标准的寻求。

二、公共管理伦理及其特征

重点提示

公共管理伦理的基本特征是学习的重点哦。

公共管理活动中存在着复杂的伦理关系和丰富的道德内容，比如政府的廉洁程度，公共政策是否具备公平性，公共管理人员的工作作风是否优良等，这些问题都需要用公共管理伦理作为判断标准并给出解答。

公共管理伦理主要涉及公共组织及公共管理人员在管理社会公共事务、提供公共服务的过程中的伦理问题，包括公共管理道德和公共管理伦理关系两个方面的内容。公共管理道德是公共管理主体的道德意识、道德规范以及道德行为的总和；公共管理伦理关系是指公共管理主体在管理社会公共事务、提供公共服务的过程中所形成的可以用善恶标准来评价的社会关系。

补充阅读

2002年下半年，韩国总统候选人卢武铉高举“实现新旧交替，打破旧政治和特权政治”旗帜上台，他曾猛烈抨击当政者：“你们是弥漫腐败之风的特权阶层。”

然而2003年到2008年，在韩国人眼里，卢武铉的政绩顶多算差强人意，内政、外交、经济样样乏善可陈。唯一让各界肯定的，只剩下他尚称清廉的操守。

但是，卢武铉终究没能保住最后这块招牌，2008年卸任总统后不久就被亲友收受财界贿赂的丑闻所困扰，2009年5月23日跳崖自杀身亡。

资料来源：张哲、史哲、祝莹莹、蒋文洁：《卢武铉：一面韩国政治的镜子》，载《南方周末》，2009-05-28。

要正确把握公共管理伦理的概念，必须从认识公共管理伦理的基本特征入手。概括来看，公共管理伦理具有如下基本特征：

(1) 整体性与系统性。公共管理系统不仅包括公共管理人员，而且包括公共组织。公共管理系统是专门行使公共权力和制定公共政策的系统，它每日每时都会做出关系国家和社会发展的重大决策，并通过一系列公共管理行为来实施这些决策。公共管理系统中的公共管理人员作为其中的一个重要因素，必然要贯彻这一系统的伦理思想和道德意志。公共管理系统中的伦理思想和道德意志必然代表和反映着全社会的公共利益。鉴于公共管理伦理所要调整的是公共管理系统与其他社会系统、组织和公民的关系，公共管理人员的行为对所辖区域内的整个社会都会产生影响。当然，公共管理系统中的公共管理人员职业伦理也调整公共管理人员个人与他人、国家和社会的关系。但是，公共管理人员在公共管理中的行为却代表了国家和政府的形象，是代表国家和政府去执行公务的，是代表着国家和政府与社会组织和社会成员发生关系的。所以，公共管理伦理具有整体性。公共管理系统中的公共组织和公共管理人员在开展公共管理活动时能够在多大程度上满足道德要求，取决于整个公共管理系统有多大的力量来提供保障。在公共管理系统中，公共管理伦理的状况取决于和决定着公共管理系统的功能和作用，反映了公共政策和公共管理行为等实际指向什么基本价值、遵循什么正义原则、禁止什么、提倡什么、保护什么。公共管理伦理是公共管理系统的伦理。因而，公共管理伦理具有系



统性。

(2) 政治性与社会性。公共管理伦理的政治性体现在：其一，公共管理伦理属于政治哲学范畴，政治哲学是关于政治的指导理论。其二，公共管理伦理是统治阶级意识形态的重要组成部分。公共管理伦理必须有利于政治统治，是对政治的修正和积极推行，需要贯彻和体现政治原则。公共管理伦理的社会性体现在：公共管理是对全社会负责的管理活动，它需要与社会的所有组织、公众、环境、地域发生关系，公共管理必须保持公正的立场，不偏不倚。之所以说公共管理伦理既有政治性又有社会性，就在于公共管理既带有政治色彩，又带有社会色彩，公共管理既要维护统治阶级的利益、贯彻统治阶级的意志，又要站在管理者的立场上维护全社会的公共利益。

(3) 非功利性和非交换性。公共管理的公共性质决定了公共管理伦理的非功利性和非交换性。公共管理不同于“营利的”、“私人的”、“企业的”管理。公共管理活动主体是公共部门或公共服务机构，而不是私人部门或私人机构。企业管理的目的和性质是营利，而公共管理的目的和性质决定了它应承担社会的责任和义务，其工作不能用利润作标准来衡量，而必须用服务数量、服务质量、满足社会需要的程度等多种尺度来衡量。公共管理考虑问题在很多情况下必须舍弃功利，从大局出发，从整体出发，从长远出发，从系统出发，处理好局部与整体、眼前和长远的关系。公共管理行为不是企业行为或商业行为，决不能把经济活动中的商品交换原则引入公共管理活动中。如果把公共权力商品化、货币化，奉行不给钱不办事、给了钱乱办事，搞钱权交易，以权谋私，就从根本上背离了公共管理人员的道德准则。如果把公共权力部门化，把公共管理部门混同于经济组织从事营利活动，也是违背公共管理伦理的不公正行为。

(4) 高尚性与广泛性。公共管理在社会管理中居于主导地位，公共管理伦理在社会伦理体系中也处于最高层次，不仅是公共管理系统中的伦理，也是一个社会中占统治地位的伦理规范。公共组织本应是其他社会组织的楷模，公共管理人员也应当是一个社会中较为杰出的人物，他们的行为本应是高尚的，对他们的道德要求也应当比一般社会成员更高更严。公共管理伦理的广泛性体现在整个公共管理系统都必须遵循统一的公共管理价值观，各个管理层级、各个管理部门、各个管理领域、各种不同类别的公共管理行为以及不同类别的公共管理人员都必须遵守共同的伦理规范。

(5) 一定的强制性。一般的伦理规范具有非强制性，即依靠社会舆论、人们的内心信念和传统习惯来维护与保证实现。当然，公共管理伦理在一般意义上也具有这一特征。但是，有些公共管理伦理规范则与法律、纪律等其他行为准则在内容上有互相渗透、互相补充的关系。现在，实行公共管理伦理的法律约束在世界各国已经成为一种趋势。许多国家将公共管理伦理规范以法的形式规定下来，纳入条文之中。如法定的公共管理人员的职权、职责、义务等，同时也是公共管理伦理规范的主要内容，既要求公共管理人员自觉执行，也须依靠国家强制执行。在实践上，许多国家都十分重视公共管理伦理法规建设，制定了政府道德法、公务员道德准则、防腐化法、荣誉法等道德法规。在我国，要维护正常的市场经济和社会生活秩序、克服消极腐败现象、形成扬善惩恶的社会风气，就必须把强制性约束和自律性约束、道德“软约束”与法制“硬约束”结合起来。国家已相继颁布了一系列公务人员行为规范准则，如1998年中共中央和国务院发布了《关于实行党风廉政建设责任制的规定》等。

1 难点提示

要学好公共管理伦理学，必须弄清这门学科与公共管理学、伦理学、心理学、教育学、美学等学科的关系。

三、公共管理伦理学及相邻学科

我们要对公共管理伦理进行深入研究，就必须探究什么是公共管理伦理学，以及公共管理伦理学与相邻学科的关系。

公共管理伦理学是揭示公共组织和公共管理人员从事国家和社会公共事务管理活动中的伦理关系和道德行为及其前提的科学。

在一切有人群的地方，都存在着伦理和道德问题。毫无疑问，在公共管理中也存在着伦理和道德问题。因为在公共管理活动中，必须考虑公共管理人员行为的正当性，并需要满足善的要求。在开展公共管理活动的时候，必然会涉及关于行为的“对错”、“好坏”、“善恶”等的判断。因而，也就形成了非常复杂的关系。对于这些关系的研究，公共管理学本身无法完成，而伦理学的一般性研究对于公共管理人员这个特定人群来说，也不甚适应，这就需要有一门专门的学科来对公共管理中的伦理和道德问题加以研究。这门学科就是公共管理伦理学。

伦理学的概念是亚里士多德最早提出的，他的著作《伦理学》是古希腊思想家们有关伦理思考的最卓越成就。自亚里士多德以后，在西方，伦理学开始成为一门独立的学科，受到思想家们的特别重视。在古希腊，伦理学不但是哲学的一个分支学科，而且在一定程度上成为整个哲学思考的核心。同样，在中国，许多思想家都强调学习有关伦理道德知识的重要性。在长期的奴隶社会和封建社会中，“学”就是要学习诗、书、礼、易、春秋等儒家经典，而“为学”的目的，即所谓的“格物致知，诚意静心，修身齐家治国平天下”，也就是要改变人们的品性和气质，以适应当时社会的需要。在一定意义上，中国文化更强调人文传统，而往往忽视了逻辑思维和理论建构，以至于许多现代科学意义上的学科都是从西方国家学习借鉴而来的。伦理学产生于西方，后来日本人翻译英文“ethics”时借用汉语“伦理学”三个字，以后传到中国，沿用至今。

公共管理伦理学与公共管理学有着最为直接的联系。公共管理学是研究公共组织和公共管理人员管理国家和社会公共事务规律的科学。公共管理学和公共管理伦理学都直接研究公共管理系统，但是，公共管理学着重研究公共管理系统中的客观结构，也部分地研究公共管理系统中的主观结构，而公共管理伦理学则着重研究公共管理系统中的价值结构，所要解决的是公共组织和公共管理人员的道德行为及其发生的基础问题。

公共管理伦理学与伦理学也有着直接的内在联系。在某种意义上讲，公共管理伦理学是伦理学的一个分支学科，属于应用伦理学范畴。伦理学的一般原理是公共管理伦理学的理论基础，对公共管理伦理学的研究起着导向作用。它们虽然都要研究社会生活中的伦理道德问题，但二者又有不同：伦理学是从整个社会出发，着眼于社会的伦理关系、个人的道德发生机制和一般性的伦理道德规范，属于一般意义上的道德现象及其发展规律的科学。公共管理伦理学则是研究公共管理领域道德现象及其发展规律的科学。可以说，公共管理伦理学是研究公共管理系统这一特定领域中伦理关系和道德现象的科学，所要揭示的是道德在公共管理系统和过程中的特殊表现。



公共管理伦理学与心理学无论在研究人的行为和动机方面,还是研究社会成员的个体品质形成方面都有着极为密切的联系。不仅公共管理伦理学关于道德意识、道德情感和行为动机的研究属于心理现象的一部分,而且公共管理伦理学在研究公共管理道德时也必须借助心理学的研究成果,以求发现公共管理人员优秀品德形成的机制和路径。但是,心理学的研究与公共管理伦理学的研究又有所不同,心理学关于人的思维、概念、情感、意志、习惯等发生作用的心理机制和形成发展过程的研究,关于在总体上构成人的性格的各种特性的考察,关于人的道德意识、道德情感和道德行为的形成过程的研究,以及人的道德意识在不同年龄阶段发展规律的揭示和说明,都只是作为心理现象来研究的。公共管理伦理学则是从社会政治现象中进行道德评价,更倾向于从道德功用方面来研究人的性格特征的形成,研究人们的道德行为的发生条件和心理因素。所以,不能把人们的品德形成简单归结为心理过程。

公共管理伦理学与教育学也同样有着不可分割的联系。教育学关于道德相关的研究主要着重于研究正在成长中的人的道德品质的形成和教育问题。尽管把一定的公共管理道德原则规范转化为公共管理人员的内在品质,形成良好的道德风尚,是公共管理伦理学与教育学共同担负的责任,但它们在研究对象、范围和内容等方面又是有区别的。教育学主要从人的全面发展的角度来研究道德教育的问题,当然,它也研究公共管理道德的生成问题,但只是就社会对公共管理人员进行道德教育、施加道德影响的角度进行研究。所以,教育学不仅要从公共管理伦理学所提供的规律性认识来实现实际的教育任务,而且要根据公共管理伦理学的基本原理寻求公共管理道德信念、情感、意志等的形成途径和方法。

公共管理伦理学与美学也是紧密相连、不可分割的。因为,公共管理道德生活中的任何具有伦理意义的现象都同时具有美的意义,它可以进行善恶评价,也可以进行美丑评价。善和美是统一的,在精神和理念的层面上,凡是真的、善的东西,一定是美的东西;凡是美的东西,都应导向真和善。一个精神完美、道德纯洁、体魄健全的全面发展的人,既是人的美的最高理想,也是人的善的最高理想。在伦理和审美之间,存在着深刻的内在统一性。然而,又必须看到,美学是以客观现实的美及人类审美意识和审美活动为研究对象的,它研究道德是从人的善行去探求人的心灵美,公共管理伦理学则只研究公共管理活动中的伦理关系及其变化发展,研究怎样使公共管理主体的公共管理行为符合一定的道德原则和道德规范,培养公共管理主体自觉的道德义务感。美学所研究的客观现实的美以及人类的审美意识和审美活动是公共管理伦理学不能包含的,公共管理伦理学所研究的公共管理活动中的伦理关系及其变化发展又是美学无法解决的,二者在研究对象和研究内容上都有区别,不能相互代替。

公共管理伦理学除了与公共管理学、伦理学、心理学、教育学、美学有密切联系外,还与哲学、政治学、法学等学科有密切联系。尽管这些学科所研究的都是人类的社会现象和社会关系,却分别是不同角度对某一现象所做出的研究。从科学发展史来看,公共管理伦理思想的形成和发展要借助于这些学科所提供的理论和知识;反过来,公共管理伦理学的研究也会给予这些学科以一定的影响。总之,只有弄清了公共管理伦理学同它的相邻学科之间的联系和区别,才能深刻把握公共管理伦理学的特点。

第二节

公共管理伦理学的历史发展

公共管理伦理学的前身是行政伦理学。作为一门学科,行政伦理学产生于西方。但是,中华民族有着悠久的历史传统和丰富的思想文化,其中也包含着光辉的行政伦理思想和丰富的行政伦理实践。尽管社会历史发生了翻天覆地的变化,但这些行政伦理思想和来源于行政伦理实践的精辟见解、宝贵经验,仍然值得我们继承和发扬。

一、修齐治平与官德

中国古代社会是一个“以德治为本”的社会,行政伦理在维系社会的正常运行方面具有举足轻重的作用。为了实现国家的长治久安,维护统治阶级集团的利益,古代各个时期的统治者大都重视处理君臣、君民等社会阶层间的关系,注重“官德”,形成了丰富的有关行政伦理的理论和道德规范体系。

修齐治平是中国古代儒家的伦理政治观。《礼记·大学》中说:“古之欲明明德于天下者,先治其国;欲治其国者,先齐其家;欲齐其家者,先修其身;欲修其身者,先正其心;欲正其心者,先诚其意;欲诚其意者,先致其知,致知在格物。”

“修”,指修身;“齐”,指齐家;“治”,指治国;“平”,指平天下。以“修身”为中心,强调个人道德修养与齐家、治国、平天下的一致性,主张由近及远,由己及人,把“格物”、“致知”、“诚意”、“正心”作为“修身”、“齐家”、“治国”、“平天下”的基础,形成封建伦理政治哲学的整个体系。这样,儒家的道德论便更加系统化、理论化,更能适应封建宗法等级制度统治的需要。

官德指的是官员恪守职业道德,严守官德,保持政治操守。“官德”本质上是一种政治道德,而政治道德始终处于社会道德的核心地位,因为没有哪一种职业道德像“官德”这样涉及运用国家权力过程中体现出的道德问题。

中国古代官德主要包括如下内容:

记一记

中国古代官德的主要内容。

(1) 公忠。公忠指的是对于国家利益、民族利益、社会整体利益的忠诚。在这一规范中,贯穿着一种整体主义思想。公忠作为中国古代行政伦理规范,对于最高统治者来说,第一,不要把天下看作是自己的私家之物,而是看成天下人之天下。第二,天下非一人所能治,所以,应当为天下选拔贤才从政,授人官职必出于公心而不能出于偏心。作为君主,要公平地对待天下人。对于各级行政官员来说,公忠的意义在于:其一,谋求整体和国家的利益。其二,守法循礼,依法而行。其三,见利思义。

(2) 诚信。所谓诚,就是真实无妄,不自欺,表里如一。诚渗透在一切道德规范之中,一切道德都要求诚,尤其是行政官员,必须说真话,办实事。所谓信,就是讲信用。

诚与信两者是相通的，内心有诚，言才有信。诚总是通过信表现出来的。一个人有没有诚信的品质，主要的就是看其能否实践自己的诺言。诚信是国家、社会良性运行的保证。政策法规令有信，才能有其权威，有其作用。

(3) 廉政。早在先秦时期，《管子·牧民》中就有“礼、义、廉、耻，国之四维”、“四维不张，国乃灭亡”的表述。古人提出“廉者，政之本也”的思想，把廉政看作是维持国家稳定的支柱和为政的根本，认为这是为官从政的基础性道德。纵观历代朝政，循良廉能的官吏多的时候，社会就相对安定，生产就能相对发展；相反，贪婪残暴的官吏多的时候，社会就会动荡不安，生产也就陷于停顿。因此，在中国古代，评价好官坏官、清官贪官的一个最重要的标准就是“廉”。

(4) 勤政。在中国古代的行政伦理规范中，十分强调勤政，认为勤于政事、励精图治，是理政的基础和对执政者的基本要求，也是各级政府官员必备的品德。

(5) 爱民。如何对待“民”的问题，既是中国历代治国思想也是整个中国古代行政伦理思想中的中心内容和根本问题。中国历史上杰出的政治家、思想家都不同程度地认识到了民众的力量，提出了关于“爱民”的思想主张和行政伦理规范。“民惟邦本，本固邦宁”是中国古代统治者提出“爱民”的一个思想前提，即认为民众是国家的根本，民众生活稳定了，国家才能安宁。

(6) 用贤。知人善任是古代君主和做领导工作的各级官员的最大美德。用贤的行政伦理规范强调领导者要有强烈的事业心，思贤若渴；要善于发现人之所长，爱贤如命；要出于公心，任人唯贤。

(7) 修身。“修身、齐家、治国、平天下”是做人报国的根本之道。为政者如何修身呢？主要包括：勤学立志，见贤思齐；不逐名利，明廉知耻；修身齐家，报国济世等。

二、行政伦理学的产生与发展

难点提示

作为一门新兴学科，行政伦理学的产生与发展是与公共行政这门学科的成长息息相关的。1887年，威尔逊发表了《行政学研究》这篇著名的论文，标志着公共行政作为一门学科开始出现。在随后的几十年里，伴随着公共行政发展过程中对所遇到的问题展开的热烈讨论，公共行政学科和其理论体系不断完善，行政伦理学这一新兴学科也在悄悄地生根、破土和发芽。

行政伦理学的产生与发展是学习的难点哟！我们需要掌握行政伦理学产生的四个标志以及20世纪80年代以后行政伦理学所关注的核心问题。

此后，对行政伦理规范价值基础研究的拓展与深化，使行政伦理学的理论准备日趋完善，人们对行政伦理在公共行政实践中的作用也逐渐达成共识。相应地，行政伦理的实践进入崭新的阶段，行政伦理标准逐渐融入行政管理领域。最终，行政伦理学不仅从理论上，而且从实践中真正独立出来，成为完整意义上的行政伦理学科。以下一些标志性事件与著作足以证明行政伦理学作为一个独立学科的诞生。

标志之一：美国公共行政学会（ASPA）于1976年成立了“职业标准与伦理委员会”。该委员会的成立，为行政伦理学的研究者和实践者提供了互相交流的机会，这是行政伦理学科诞生的标志。

标志之二：把行政管理的外部控制转化为内部控制。1980年初，ASPA的“职业标准