

Globethics Repository

The logo for Globethics, featuring the word "Globethics" in white sans-serif font on a blue rectangular background.

公共管理伦理学 [Public Management Ethics]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see <https://www.globethics.net>. Data and content policy of Globethics Repository see <https://repository.globethics.net/pages/policy>.

Item Type	Article
Authors	张, 康之
Publisher	天津行政学院
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-06-20 14:34:23
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/182307

张康之：公共管理伦理学：伦理研究的一个新领域

张康之

论文关键词：公共管理伦理学 行政管理 公共管理

论文摘要：在人类历史上，很早就有了伦理学这门学科，但是，公共管理伦理学的建立对于伦理学发展史有着转折的意义，他把伦理学转化为一门从事制度设计和制度安排的科学，即致力于道德的制度和道德的治理模式的设计和安排。公共管理伦理学既是揭示人类走向伦理社会必然性的科学，也是关于公共管理者职业伦理规定的理论。从学科发展的角度看，公共管理伦理学是一般伦理学的一门分支学科，同时，又是伦理学发展的一种新的形态。

一、公共管理伦理学的历史前提和现实基础

我们正处在人类社会的历史性变革时代，在社会治理的领域中，从20世纪80年代开始，一场轰轰烈烈的行政改革运动在全球范围内持续地展开。在西方国家，行政改革运动在理论上的表现也被称作为“新公共管理运动”，事实上，作为这场行政改革运动的实践走向和理论探索的结果则把一种新型的社会治理模式呈现到了我们的面前。在我国，学术界把这种社会治理模式称作为公共管理。在人类社会的总的历史进程中，我们发现，公共管理并不是来自于行政改革运动的主观创造，反而恰恰是人类社会向后工业社会转型这场深刻的历史性变革提出了建立这种新型社会治理模式的要求。

伦理学是一门有着悠久历史的古老学科。但是，人类社会并不因为有了伦理学就会成为伦理化的社会，正如在很早的历史阶段就出现了法律，而法律化了的社会即法制社会却是到了近代才成为识别这个社会的特征。在今天，当人类从工业社会向后工业社会转型的时刻，我们研究伦理学与以往对伦理学的研究有着根本性的不同，我们的研究是要发现人类社会伦理化的途径，是要探讨进行道德制度设计和安排的可能性。

当人类进入农业文明的时代，在制度上，人类所发明的是一种“权治”的社会治理模式，随着工业文明的出现，人类开始了“法治”的社会治理模式建构，只是到了后工业社会，人类才可能致力于“德治”的社会治理模式建设。人类社会向后工业社会的转型，把伦理学研究推到了人文社会科学的前沿，催生了伦理学的一种新的形态—公共管理伦理学。因而，公共管理伦理学首先是关于后工业社会中社会治理的基础性科学，他通过对后工业社会治理模式和治理方式特征的把握，通过对后工业社会制度体系设计的构想，提出整个后工业社会的生活原则和理念。当然，在社会治理职业活动的意义上，公共管理伦理学又是一门关于后工业社会公共管理的职业伦理学。探讨公共管理职业活动中的服务精神和合作机制。

西方的科学发展史与中国科学发展史不同。在西方，亚里士多德开辟了这样一个传统，那就是把古希腊早期的以伦理精神为内核的世界观分解开来，建立起分门别类的专门学科。而中国历史上的科学探索，一直是在伦理观的框架下进行的。甚至可以断言，在中国历史上，只存在着一门学科，那就是伦理学，一切学问都可以最终归结为伦理道德的学问。也就是说，西方国家的伦理学与政治学分化之后，伦理主要是一种生活伦理，近代社会的伦理尤其具有明显的生活伦理特征。在中国传统社会，没有伦理与政治的区分，因而，伦理更多地服务于社会治理的需要。在一定程度上，可以说中国的伦理就是一种“治理伦理”。公共管理伦理学思考的正是公共管理这种新型社会治理模式中的伦理问题，在形式上，他与中国古代的治理伦理有着相似的特征，但是，在本质上是根本不同的，公共管理伦理学对社会治理一切方面的思考，都从公共管理的需要出发。

从公共管理伦理学产生的历史背景来看，在人类向21世纪迈进的过程中，公共管理研究成为社会科学体系中的一个新的领域，探讨公共管理关系和行为并对这些关系和行为加以规范，已

经成为公共管理学这门新兴学科的紧迫任务。对公共管理关系和行为的规范需要借助于伦理的作用，即通过揭示公共管理中的伦理关系，实现公共管理制度的伦理化，同时，唤醒公共管理者的伦理精神，使他们怀着道德信念投入到公共管理的活动中来。公共管理的伦理规范是建立在对公共管理的科学认识的基础上的，公共管理体系在德治的治理结构中同时包容着德治、法治和权治三个方面的内容，在公共管理活动中，伦理规范与科学管理和依法管理是互为前提的，三者相互渗透，完整地体现在公共管理的制度和行为体系中。

二、公共管理伦理学研究是一个全新的课题

虽然伦理学有着悠久的历史，但公共管理伦理学的研究却是一个全新的课题，他是在公共管理社会化的过程中被突出出来的时代课题。公共管理伦理学的前身是行政伦理学，是在行政伦理学研究中发展起来的。但是，公共管理伦理学又不同于行政伦理学，因为，行政伦理学主要集中在公共行政人员的职业道德方面的研究，而公共管理伦理学既是公共管理的职业伦理学又是伦理学的一种新的形态。一方面，公共管理伦理学在社会治理的普遍意义上思考伦理社会到来的历史必然性，试图发现伦理社会所应拥有的全新的社会伦理结构，探讨社会治理制度伦理化的基础和基本原则，不同于行政伦理学的职业伦理学定位；另一方面，公共管理伦理学又把重心放在公共管理者的职业道德研究上，研究公共管理者职业道德生成的基础和前提，对行政伦理学又有着继承关系。

公共管理伦理学的研究服务于公共管理体系的建立和完善，同时，也担负着对公共管理这一特殊领域加以理论认识的任务。在微观的层面上，公共管理伦理学通过研究公共管理与一般管理、行政管理的联系与区别，把握公共管理活动中的伦理关系，思考公共管理制度伦理化的可能性；在宏观的层面上，公共管理伦理学揭示从统治型社会治理模式到管理型社会治理模式再到服务型社会治理模式的客观历史必然性，把公共管理这种新型的社会治理模式放在人类社会治理结构发展的总的历史进程中来加以考察，揭示公共管理作为服务型社会治理模式的基本特征、性质和内容。当然，在当前，最具现实意义的无疑是对公共管理活动道德化的前提和基础加以探讨，尽可能地去寻找公共管理活动道德化的现实保障机制。

把公共管理伦理学与一般伦理学进行比较，可以发现：如果说一般伦理学以道德为研究对象，力求认识“道”而内得于己，然后外施于人以“德”，那么，公共管理伦理学则主要是研究公共管理者如何在公共管理的过程中自觉地接受道德规范，使公共管理活动贯穿着伦理精神等问题。也就是说，学习和研究公共管理伦理学是为了获得迎接现代公共管理必备的理论素质和道德素养。因为，公共管理是一种特殊的职业，公共管理的目的是为了公共利益实现。在一切社会职业活动中，公共管理最直接服务于公共利益实现的目的，公共管理主体的道德素养也是一切职业活动中最具现实意义的因素，无论直接地针对于公共利益的实现，还是针对于社会生活的示范性影响，都能够发挥极其重要的作用。

从人类社会发展史的角度来看，如果说早期的人类社会处于一种自然和谐的状态和从属于美的原则的话，那么随着人类的迁徙和杂居，社会出现了等级化，人们之间的等级化关系所要接受的是权力的直接控制，同时，在权力的边缘地带，要求道德的广泛介入。进入近代社会，工业化造就的社会治理模式把人与人的社会关系纳入了科学结构之中。在这种科学结构的基础上，整个社会以法制的形式出现。公共管理的出现，表明人类的社会治理第一次建立在伦理关系的基础上了，公共管理属于一种以道德为轴心的管理模式，公共管理的职业活动必须接受道德的规范，公共管理的特殊性也要求担负着这种管理活动的社会治理者必须具有较高的道德素养。所以，在公共管理学的学科建设中，公共管理伦理学的研究有着特别重要的意义。

三、公共管理伦理学的学科性质

在社会治理的意义上，公共管理中的伦理关系是具有普遍性的关系，公共管理中的伦理精神是一种普遍精神，在整个公共管理学的学科体系中，都贯穿着伦理精神；公共管理的服务定位决定了公共管理的制度、程序和行为体系都必然是伦理精神的实现，是处处体现着伦理价值的新型模式。因此，公共管理伦理学研究是公共管理学学科体系中最主要和最基本的内容之一。易言之，公共管理的服务定位如何确定？公共管理关系的伦理性质如何得以认识？管理制度和程序的设计如何实现道德化？管理主体在结构上如何体现道德原则？管理者的行为如何获得有效的道德规范？所有这些问题，都需要由公共管理伦理学来作出回答。

公共管理伦理学是一般伦理学的一门分支学科，同时，又是伦理学发展的一种新的形态。在

某种意义上，公共管理伦理学是一门具有普遍意义的伦理学，他把整个后工业社会的社会生活都纳入到自己的视野中来，从而成为后工业社会人文社会科学体系中的一门基础性学科。伦理学有着继承与创新的问题，一门职业伦理学必然要研究其特殊的职业伦理关系，并反映着其职业的特殊伦理需要。但是，任何一门职业伦理学都必然“分有”着一般伦理学的基本原则和理念。同样，每一个时代的伦理学也是这样，不是对人类文明中的伦理学成就的推翻重建，而是继承中的再造。公共管理伦理学在职业道德要求中创造性地弘扬一般伦理学的现代理念，一方面，他遵循一般伦理学中的一切有益于现代社会生活的基本原则；另一方面，他敏锐地捕捉时代伦理关系的新内容、积极地发现时代进步中呈现出来的新的道德观念和要求，自觉地加强和巩固公共管理赖以确立的伦理基础。

以往的职业活动都或多或少地与个体意义上的私人生活相分离，做人有做人的道德，从业有从业的道德。虽然伦理学希望把他们统一起来，但是，一旦需要对具体的职业道德作出专门表述的时候，就不得不突出职业道德的特殊性，以至于职业道德成为特殊的道德规范系统，职业伦理学也因而有着具体的研究对象和内容。公共管理伦理学要求公共管理者把做人与从业统一起来，把个人生活与职业活动统一起来。这样一来，公共管理伦理学作为一门职业伦理学就有着不同于以往职业伦理学的特定内涵。传统的职业伦理学，实际上就是关于职业的伦理学，是对职业的道德规定，至于职业活动之外的因素，是不在其研究对象之中的。公共管理伦理学所关注的恰恰是作为从业者整体的人，而不是抽象掉了他的生活内容的职业活动者。即使公共管理伦理学谈论的是公共管理者个体，也是把他作为一个整体的人来看待的，即把他看作为他的职业活动与他的全部社会生活和个人生活统一在一起的整体。在公共管理者整体的意义上，是把他们作为一个特殊的职业群体来认识的。即把他们看作为从事公共管理职业的人群，在他们之间由于公共管理这一职业的原因而生成了伦理关系，关于他们行为的规范无非是由这些伦理关系决定的。传统的职业伦理学并不真正地去考察职业群体，他即使看到了同一职业活动中的人群，也是把他们看作由于职业分工的原因而把他们联系在一起的人群，他们之间是否存在着客观的伦理关系，并不是考虑的内容，反而只满足于把一些伦理原则和道德规范加予这个人群，由于这些原则和规范并不是从这个人群的伦理关系中产生出来的，所以往往并不真正适应于其职业的伦理要求。由于存在着这些不同，公共管理伦理学显然是一门全新的职业伦理学。

四、公共管理伦理学的研究视角

探讨职业伦理关系和认识1，‘职业道德规范一直是伦理学家们的重要研究内容之一。但是，以往的历史主要是分工的历史，或者说，是可以从分工的角度来加以理解的历史。这种分工的历史决定了职业伦理关系基本上是在分工之中的，是人们在分工的基础上所形成的全部职业关系的一个方面。同样，职业道德规范也主要是指那些不同于一般性社会道德规范的专属于规范职业行为的准则，或者说，是一般性社会道德规范的具体化。公共管理是以社会分群作为自己的直接历史前提的，建立在社会分群基础上的职业活动与以往的职业活动有着根本性的不同。所以，对于这种职业活动中包含着的职业伦理关系以及这些职业活动中的行为准则，需要有着新的观察视角。公共管理伦理学所面对的就是研究这种新型职业伦理关系和职业道德规范的任务，他在继承以往所有伦理学的积极成就的基础上，需要实现研究视角的创新。

公共管理作为一种新型的社会治理模式是在政府行政管理社会化的过程中产生的。所以，公共管理学对传统的行政管理有着继承性，行政管理学的学科建设经验、理论研究成就和管理方法和技术等，都可以在公共管理学的学科发展中发挥作用。但是，在公共管理伦理学研究中，可资借鉴的因素并不多。虽然在“新公共行政运动”的启发下，国外也提出了行政伦理学研究的愿望。但传统的行政管理在本质上排斥着伦理的思维向度，即使客观上存在着能够融入行政管理学科体系中的行政伦理学研究，也一直未能确立起自己应有的学科地位。20世纪80年代以来的一些在“行政伦理学”名义下作出的探讨，也仅仅停留在对行政责任的实现方式方面提出道德化建议。这就决定了公共管理伦理学研究必须具有开创性研究的思想准备。

公共管理作为现代职业活动，蕴含于其中的社会关系是复杂的，对公共管理行为体系的规范也是多样的，伦理关系和道德规范是其中的一个方面，却是基本的和主要的方面。公共管理中的伦理关系是贯穿于公共管理个人之间、个人与公共管理主体之间、公共管理主体与客体之间的关系，而公共管理活动的道德规范则主要是关于公共管理者个人的行为规范。在这一点上，

他不同于法律规范和公共政策规范。因为，后者是关于公共管理主体的整体规范，虽然在现实的管理实践中，要通过公共管理者的个人来实施法律规范和公共政策规范，但个人在这些规范面前，是作为整体的一部分而存在的。

公共管理中的道德规范是伦理关系的体现。反过来，伦理关系是通过道德规范来加以维持和不断校正的。也就是说，伦理关系中的那些有利于公共管理活动顺利开展的积极方面能够通过公共管理者的道德觉识而转化为道德规范，从而作为一种行为准则而存在。所以，公共管理中的道德规范在公共管理这一特定的职业活动领域之内，是对这种特殊的具体的伦理关系认识的结果。当然，公共管理活动也是社会活动的一种类型，他也会从社会的一般道德规范中汲取那些对该领域有价值的行为准则。即便如此，那些移植进来的道德规范也与公共管理伦理关系之间有着极大的亲和性，是适应和反映了公共管理伦理关系的要求的。

这样一来，在公共管理的领域中，就有着一个伦理关系如何向道德规范转化的问题。社会运行的客观性证明：只要一个合乎历史发展必然性的领域生成了，那么这个领域就会有着强大的“自然”成长的力量，推动着他走向成熟。因而，公共管理中的伦理关系向道德规范的转化，是有着客观必然性的，科学的功能就在于努力把社会发展中的自然进程转化为自觉的过程。公共管理伦理学的研究正是出于这样的目的，希望通过自觉地认识公共管理中的伦理关系，以及伦理关系向道德规范转化的机制，推动公共管理道德规范体系的健全。

五、公共管理伦理学的学科追求

公共管理伦理学作为一门科学，并不准备为公共管理活动确立具体的道德规范。因为，任何道德规范的确立都是实践中的具体过程。公共管理所要探讨的是道德规范生成的机制，即从伦理关系向道德规范转化的机制。公共管理伦理学的目的在于揭示公共管理这一职业活动中的人伦之理。当然，科学是有着教育功能的，但科学的教育功能并不是科学自身所追求的目标，科学所追求的是真理和达到真理的过程，科学的教育功能是在科学研究已经取得了一定成绩并被传播的时候才出现的一种效应。所以，公共管理伦理学的研究并不是出于公共管理职业道德教育的目的。不过，一俟公共管理伦理学的研究取得进展，是可以满足这一职业道德教育需要的。

公共管理伦理学并不肩负公共管理方法的创新和技术发明，而是努力追寻公共管理者所应拥有的那些伦理精神和原则。他与行政管理学用科学化、技术化的外衣包裹起来的能力本位主义精神有着根本不同，他并不执着于提高公共管理者的社会治理技能，而是把塑造公共管理者的伦理精神放在第一位，这不仅有益于公共管理者的职业群体整合，而且也有益于整个公共管理体系的社会整合。但是，公共管理的时代特征决定了公共管理伦理学研究也必须站在时代的前沿。从工业社会向后工业社会的过渡必然会给人的社会关系带来重大变化，人们之间的伦理关系也必然会有着新的内容和新的特征，而伦理关系中任何新质内容的增加，都会在人的行为中反映出来，从而要求相应的道德规范与之相伴。所以，公共管理中伦理关系的时代性决定了公共管理伦理学需要通过科学创新的方法去提出新的观点和建构新的理论体系。

公共管理伦理学研究是为公共管理服务的，他是通过对公共管理伦理关系的研究，探讨这一职业活动的道德规范生成机制，虽然他并不准备提出道德规范，但科学的研究结果可以使公共管理者获得公共管理伦理知识的武装。对于公共管理者来说，将从公共管理学的科学知识体系中认识自我，认识公共管理的职能，认识他同公共管理对象之间的关系，他是在知识体系的逻辑中领悟出自己的行为准则，这与对他实施的职业道德强化教育有着根本性质的不同的。公共管理伦理学研究公共管理伦理关系时，把设计合乎这种关系客观需要的公共管理伦理制度作为自己的最高追求。

公共管理伦理学的研究对于公共管理学的学科体系建设来说，是一项基础性的工作。因为公共管理的服务性质决定了公共管理伦理学与以往的那些从属于统治和管理秩序的学问不同，公共管理伦理学的首要任务是阐述公共管理的服务精神和活动原则，是在服务宗旨下探讨其实现的制度保障手段的可行性等等。服务精神是公共管理的精髓，而对这一精髓的解读恰恰是由公共管理伦理学来承担的。其实，公共管理伦理学的基本任务就在于揭示公共管理这种新型社会治理模式的服务精神，思考这种服务精神转化为制度设计和制度安排的可能性，发现公共管理者在公共管理活动中贯彻和落实这种服务精神的实现途径。也就是说，对于公共管理学的学科体系建设，公共管理伦理学的研究担负着为整个学科体系确立基本原则和指导思想的任

务。公共管理伦理学并不着意于对传统管理学科的批判，然而，当他准确地把握了公共管理的特征，深入地探讨了公共管理中的伦理关系，就可以实现对人类以往的知识体系的扬弃。

【参考文献】

- [1][美]查尔斯·1·福克斯.后现代公共行政[M].北京:中国人民大学出版社, 2002.
- [2][美]乔治·弗雷德里克森.公共行政的精神[M].北京:中国人民大学出版社, 2003.
- [3][美]麦克斯怀特.公共行政的合法性——一种话语分析[M].北京:中国人民大学出版社, 2002
- [4][美]彼得斯.政府未来的治理模式[M].北京:中国人民大学出版社, 2001.
- [5]库拍.行政伦理学:实现行政责任的途径[M].北京:中国人民大学出版社, 2001.
- [6]〔澳〕休斯.公共管理导论[M].北京:中国人民大学出版社, 2002.

<<[天津行政学院学报](#)>>2004年 第6卷 第01期

/