



Gonggong Guanli Lunli Daolun

Xiandai Gonggong Guanli Lunli Daolun

主 编 万俊人
副主编 任剑涛 李建华 龙兴海

现代公共管理 Xiandai 伦理导论

Gonggong Guanli Lunli Daolun

Xiandai Gonggong Guanli Lunli Daolun

人民出版社



Xiandai Gonggong Guanli Lunli Daolun

Xiandai Gonggong Guanli Lunli Daolun

主 编 万俊人
副主编 任剑涛 李建华 龙兴海

现代公共管理 Xiandai 伦理导论

Gonggong Guanli Lunli Daolun

Xiandai Gonggong Guanli Lunli Daolun

人 民 出 版 社

责任编辑：张伟珍

装帧设计：肖 辉

图书在版编目(CIP)数据

现代公共管理伦理导论/万俊人主编. 北京:人民出版社,2005.4
ISBN 7-01-004930-0

I. 现... II. 万... III. 公共管理—伦理学
IV. D035.05

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 027688 号

现代公共管理伦理导论

XIANDAI GONGGONG GUANLI LUNLI DAOLUN

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京中文天地文化艺术有限公司排版

北京新华印刷厂印刷 新华书店经销

2005 年 5 月第 1 版 2005 年 5 月北京第 1 次印刷

开本: 787 毫米×1092 毫米 1/16 印张 28.5

字数: 440 千字 印数: 10000 册

ISBN 7-01-004930-0 定价: 48.00 元

编写组

主 编：万俊人

副 主 编：任剑涛 李建华 龙兴海

编写成员（以本书目次为序）

万俊人（导论，全书统稿、定稿）

肖 滨（第一章）

任剑涛 刘 英（第二章）

任剑涛（第八章定稿，全书统稿）

卢 风（第三章）

罗能生（第四章）

龙兴海（第五章，全书统稿）

东方朔 郑 婷（第六章）

高兆明（第七章）

刘亚萍（第八章）

李建华（第九章，第十章，全书统稿）

彭定光（第十一章）

郭夏娟（第十二章）

王云萍（第十三章）

目 录

导论 现代公共管理伦理的基本精神	1
一、引言：走进现代公共管理伦理	1
二、现代公共领域及其秩序诉求	3
三、现代公共管理与公共管理伦理	8
四、现代公共管理伦理的基本概念、基本理念和基本原则	12
五、现代公共管理伦理的研究方法	40
六、结语：本书的基本结构和思路	48
第一章 公共管理伦理的理论生成	51
一、从政府行政伦理到公共管理伦理	51
二、民主政治、责任政府、公共治理	58
三、法治与善治	68
第二章 公共管理伦理的理论资源	77
一、前现代社会治理的传统与类型	77
二、近代民主国家与“守夜者”政府	86
三、新自由主义与政治制度伦理	90
四、共同体主义与公民美德伦理	101
五、企业化政府管理与新公共管理伦理	108
第三章 公共管理伦理的基本问题	119
一、公共利益与私人利益	119
二、政治权力与社会责任	128

三、管理效率与管理公正	142
第四章 行政过程的伦理审视	155
一、行政目标的价值定位	155
二、行政执行中的伦理问题	161
三、行政协调的伦理规范	169
四、行政绩效的伦理评价	174
第五章 行政管制过程中的伦理问题	183
一、行政处罚：用权为公和公正合理	183
二、行政裁判：实质正义和程序正义	188
三、强制执行：合目的性与选择适当	194
第六章 政府行为与政府信用	203
一、政府行为与政府信用	204
二、政府政策决策中的信用问题	212
三、政府信用行为的规范与监督	221
第七章 公共管理主体的职责伦理	229
一、公共管理主体的职责角色及其义务、责任	229
二、公共管理主体的角色冲突	238
三、公共管理主体的外部控制与内部控制	247
第八章 NGO：基于公益的责任性组织	261
一、NGO 的伦理向度	261
二、作为 NGO 之核心的公共责任	268
三、NGO 的公共责任：寻求公益与私利的和谐	274
第九章 权力滥用：公共权力的公害化	283
一、权力滥用及其伦理分析	283
二、权力滥用的制度化模式	292
三、权力滥用的道德约束机制	300

第十章 权力腐败：公共权力的私利化	311
一、权力腐败的界定与道德分析	311
二、权力异化：公共权力腐败之可能	319
三、权力腐败的表现形式与社会后果	326
四、制度与德性的融合：反腐败的基本模式	332
第十一章 斩断“肮脏的手”：公共管理手段的正当化	349
一、公共目的不能决定一切	349
二、“肮脏的手”的生成及危害	362
三、斩断“肮脏的手”	373
第十二章 “出污泥而不染”：忠诚与检举	385
一、服从与忠诚	385
二、忠于上级？抑或忠于宪法？	392
三、检举与保护	400
第十三章 公共管理人员的伦理评价和教育	413
一、道德人格与政治伦理品质	413
二、公共管理人员的自我评价与自我学习	424
三、公共管理人员的公共（社会）评价及教育	435
四、成为一个合格的公共管理者	442
主编后记	445

导论 现代公共管理伦理的基本精神

一、引言：走进现代公共管理伦理

我们将要学习和探讨的是现代社会的公共管理伦理问题。现代公共管理伦理属于现代公共伦理的基本范畴，因此，要完整准确地了解现代公共管理伦理，首先必须了解现代公共伦理及其基本精神。这一主题包括两个基本方面：一个方面是现代社会的公共伦理及其基本精神。前一个方面实际上是主题讨论的社会背景，即公共伦理的现代社会的背景、社会条件和社会意义；后一个方面才是主题讨论的具体内容本身，它集中体现在公共管理伦理及其基本伦理精神上，而非表现为人类社会的一般伦理问题或个人美德问题。这一主题限定意味着我们将要讨论的现代公共管理伦理不仅有着鲜明的社会时代性或“现代性”（modernity），而且这一“现代性”的社会背景对于我们所要探讨的社会公共管理伦理来说，有着特殊的情景预知和意义限定。也就是说，我们的主题设定已然暗含着这样一种学术判断：在人类道德生活中，现代公共领域的伦理问题已经显示其独特的重要性，需要作为专门的伦理学主题论域来加以研究。而现代公共伦理之所以成为一个新的主题化论域，也并不是现代伦理学家的思想想像或者理论虚构，而是由于人类社会进入“现代”——与“传统社会”的概念相对应——以来，人类社会生活的进展呈现出公共领域与私人领域以及与之相应地公共伦理与私人美德之间的分化特征，且由于现代公共社会生活领域日趋扩展，公共事务的组织管理程度与制度

化秩序要求日益提高,公共伦理得到不断强化,因而公共伦理与公共管理之间的相互关联、相互交叉也日见明显。在某种意义上,我们甚至可以说,现代社会生活之公共领域的生成与扩展孕育了现代公共管理理念和管理科学,而现代公共管理理念和管理科学的新生又催生了现代公共管理伦理这一新型应用伦理类型,这就如同现代科学技术催生了现代科技伦理,现代生态环境问题的日益突出催生了现代生态(环境)伦理,现代生物(生命)科学和医学的崭新发展催生了现代生命伦理一样。

所以,了解现代公共生活领域的基本结构、关系和特征,以及了解现代公共管理科学及其基本理念,乃是我们讨论现代公共管理伦理的先决前提。如果我们将公共管理一般地理解为人类社会生活之公共领域的有序组织、公共负责和制度化或秩序化治理,那么,公共管理伦理则是公共管理的基本伦理维度、伦理规范和公共伦理精神的集中体现。如果说,作为一种严格而完整的社会生活治理理论体系与实践领域的公共管理的诞生,还只是人类社会进入现代发展时期的产物,那恰恰是现代社会生活之公共领域日趋扩张并与私人生活领域形成鲜明对照和内在紧张之事实的集中反映,而公共管理伦理本身也正是作为这一现代社会发展趋势的文化价值产物而突显出来的一个应用伦理学的新型分支。所以,在某种意义上,现代公共管理伦理也是现代公共管理的一个方面或者一个组成部分。

由于公共管理科学与公共管理伦理所特有的上述亲缘性,也由于它们共同具有的“现代性”文明与文化的生成特性,所以,当我们要具体了解现代公共管理伦理的基本内涵和意义时,作为必要的或预先的知识条件,我们需要首先了解和认识现代社会之公共领域的基本结构、基本关系、基本生活方式和基本特征,以及它们对现代公共管理伦理的预制性影响。或者更准确地说,完整了解和正确认识现代社会的公共管理实践与公共伦理之间的互动关系,乃是我们准确理解现代公共管理伦理的前提。因此,在本书的导论中,我们将要提供的不仅仅是现代公共管理伦理的基本理念、基本原则、基本研究方法等主题内容,而且还需要首先简明地描述这些主题内容所反映的现代公共社会生活领域的实际情形和一般特征,以及它与现代公共管理科学的基本关联与互动。

二、现代公共领域及其秩序诉求

前现代的“公”“私”观念

自人类以社会组织的方式开始其社会生活以来,“公”与“私”或者“社会”与“个人”的意识和观念就随之形成。但是,“公”与“私”观念的出现并不意味着“公共领域”与“私人领域”的形成和明确分化,更不意味着“公共领域”与“私人领域”之观念的自然生成。根据马克思和恩格斯的研究,“私”或者“私人利益”的观念意识首先缘于社会公共产品的剩余和不平等占有。这就是说,传统意义上的“公”“私”观念的出现首先是与公共产品(利益)的私有化行为直接相关的,或者说是社会私有制产生的伴随物,在逻辑顺序上是一个由“公”而“私”的演化过程。更重要的是,在传统社会里,这种“公”与“私”的意识观念一般是未经严格分化的,有时甚至是相互纠结、相互混合的。比如,中国传统社会中所普遍流行和信奉的“家国同构”、“忠孝同义”观念,就是这一意识观念状况的典型表现。在这一观念体系中,“家”是“国”的原形和缩影,而“国”则是“家”的放大和展开。这是封建家族世袭制底下,国家与臣民,进而社会与个人之间一般关系的基本特征。

然而,现代公共领域的凸显过程恰好是一个解析家族、分化“公”“私”的过程,其展开恰好是一个由“私”而“公”,进而“公”“私”分明的过程。根据近代西方社会契约论思想家们的研究,特别是根据阿伦特、罗尔斯、哈贝马斯等现、当代西方政治哲学家们的研究,现代公共领域的明确界定首先是以个人基本权利,特别是“财产所有权”(经济学意义上的“产权”)而非“财富占有”概念的严格确认为前提的。^①

① 详见[美]汉娜·阿伦特著:《人的条件》一书,第二章,特别是其中的第七、第八两节。竺乾威等人的中译本,上海,上海人民出版社1999年版。该书已有多个中译本,可相互参看。[德]尤根·哈贝马斯著:《公共领域的结构转型》一书,第一章、第二章。曹卫东等人中译本,上海,学林出版社1999年版。该书亦有多多个中译本,可相互参看。以下我们有关西方“公共性”概念的叙述和分析,也多处借鉴于阿伦特和哈贝马斯的这两部重要著作,尤其是前者的精辟分析。

公共领域的形成首先是因为社会“公共性”(publicity)特征的呈现。然则,一个耐人寻味的辞源学和语义学现象是,在西方辞源中,“公共性”有着与中国汉语语境迥然不同的语义:在古希腊文中,“公共性”意味着鲜明而突出的个性化,一个人或者一件事只有实现其卓越(优异)的美德,其个性才能够获得充分的公共性呈现。比如说,一位长跑运动的竞技者,只有当他或者她在公开的体育竞技(如,奥林匹亚运动会)中夺得优胜锦标时,他才能成为整个城邦的公共人物(体育冠军或体育英雄),其个体性(强健的体魄)才能成为社会的“公共性”(古希腊人共同崇尚的人生理想即“高尚的灵魂寓于强健的体魄之中”)。与之相反,一个平庸者或者一件平凡的事件终究会因为其平庸或平凡而无法进入公众的公共视野,更不能进入公众的公共记忆,因之永远也无法获得社会的“公共性”意义。

阿伦特和哈贝马斯的研究还告诉我们,在古希腊罗马时代,个人或者个人的个别事件获得其社会“公共性”的基本方式有两个方面:即人之“言”与“行”。古希腊人的“言”主要是指话语修辞或修辞艺术(*lexis*);而其“行”者则是主要是通过竞技和战争两种基本方式所表现出来的实践行动(*praxis*)。至罗马时代,由自然法观念衍生出来的罗马法体系赋予了社会“公共性”以新的内涵:话语修辞艺术的表现方式更多地诉诸于法庭的公开辩论而获得其“公共”意义——正是合“法”性的开庭辩论使得辩论双方的话语表达成就了国家法制规范的公共权威,虽然辩论的直接目标是具体案例行为之正当合法与否的辩护与反驳,但辩论的最终效应却是通过这种公开的辩护与反驳,证成了国家法律的普遍权威性和权威约束力,从而给公民社会和公民行为树立普遍有效的公共行为规范和准则。因此可以认为,罗马社会话语的法律化转换进一步成就了古希腊话语修辞之表达方式的社会“公共性”和“公约性”意含。

然而,“公共性”以及与之相关的“公约性”概念的形成仍然还不能作为“公共领域”已然真正形成的标志。这是因为,“公共领域”的概念不仅仅意味着与私人权利相对的公共权力机构的形成,也不仅仅意味着与私人利益相对的公共利益观念的形成,而且还意味着社会公共结构的转型和生成,意味着私人生活领域与社会公共生活领域(从社会公共组织、民族国家到国际社会)之间制度化界限的明确分

化。按照上述两位研究家的研究判断,直到18世纪晚期,西方社会才真正形成现代意义上的社会公共领域概念,当然,作为先行实现资本主义社会转型的大英帝国,早在17世纪末就已经基本形成了较为严格的个人权利观念和早期民主国家(政府),成为西方社会较早领略现代公共社会领域之透明风光的先行者。哈贝马斯指出,从古希腊罗马社会的“公共性”观念的生成到现代社会的“公共领域”观念的真正生成,其间经历了漫长而复杂的历史演化过程。现代“公共领域”的形成是以完整而普遍的社会制度化和组织结构的普遍公共性为根本标志的。古希腊人的“言”道在现代社会已然演化为现代公共论坛上的论辩、对话和商谈,而古希腊人的“行”为方式在现代社会里则已经演化为对基本人权和财产的争取与维护,以及对公共政治权力的竞争甚至争夺。

“市民社会”作为准公共性的概念

马克思在研究西方资本主义社会的形成动因时曾经谈到,正是因为商品经济的实现,带来了西方社会的结构性转变和社会生活方式的根本转型:自足自给的小农式自然经济或地方封闭性的小农经济被商品经济的洪流所冲开,在市场利益和商品利润的诱惑下,更确切地说,在经济理性的驱使下,人们走出分封的田园和封闭的家园,甚至远离家园和祖国,寻金探宝,参与只认金钱和资本的无限的市场竞争。含情脉脉的田园牧歌为冷漠无情的商场竞争所替代,市场不再有人们所熟悉的家园安宁和亲情氛围,而是一个全然陌生的所在,一个无情竞争的所在。人们开始面对并参与陌生人的社会,它既不属于任何人、任何家族和任何群体,却又对所有人开放,为所有人分享或者分担,这就是现代公共社会的生成,或者叫做社会公共生活领域的形成。

马克思是最早关注并研究现代公共生活领域及其社会生成的主要思想家之一,其理论贡献的重要意义毋庸置疑。然而,历史赋予马克思的根本理论使命是寻找这一社会生成的经济成因与政治后果,而且马克思的历史辩证法方法和唯物主义理论立场,使他更多地关注解释和解决这种社会政治后果的社会政治方式或途径,这就是马克思的无产阶级的革命理论和无产阶级的解放学说,以及由此理论或学说所逻辑地推导出来的人类普遍自由和人类共同解放的唯物史观结论。

马克思通过社会私有制产生根源和商业资本运行规律的分析研究，深刻地揭示了近代西方公共社会的内在矛盾和分离特性，其基本图景是阶级的分化和阶级的斗争。因此，马克思眼中的西方公共社会本质上仍然是阶级斗争的社会，其公共性仅仅具有形式的意义，因为它的基本结构依然处在不可调和的内部冲突和斗争之中。但与此同时，通过对资本社会普世化力量与趋势的内在分析，并且批判地吸收诸如黑格尔等近代西方古典哲学家对近代西方市民社会与市民（公民）权利的辩证分析，马克思也深刻地揭示了西方近代社会开始呈现的新的社会公共性因素。比如，马克思通过揭示近代市民社会的阶级分化及其成因，指出了作为资本主义社会之先进革命阶层的无产阶级公共组织化，进而组成新型社会主义公共社会的可能与前景。马克思的研究告诉我们，由于阶级剥削必然导致阶级分化，近代市民社会仍然无法形成真正的公共社会，因为社会的基本组织结构依旧处于社会基本阶层或阶级——也就是资产阶级与无产阶级——的分化与对立之中，无产阶级与资产阶级之间不可调和的利益冲突和阶级斗争，使得他们共处的社会非但无法形成稳定有序的公共生活领域，而且使他们共处的社会生活领域陷入比以前任何时代和任何社会都要深刻和致命的社会分裂与社会革命状态。事实上，马克思甚至把这一社会分裂和社会革命看作是建立真正之公共社会——亦即社会主义和共产主义社会——前夕的最后决战时刻，因为资本主义社会在生产它自己的“掘墓人”无产阶级的同时，也在催生着它自己的替代者社会主义和共产主义社会的诞生。

马克思的上述分析给予我们两点重要的提示：其一，一个仍然存在着社会阶级或阶层之根本利益冲突的市民社会，不可能形成真正稳定完整的社会公共组织结构和公共生活秩序，因而也就不可能形成真正完整的社会公共生活领域。其二，社会公共生活领域的形成与维持必须首先建立起普遍正义的社会制度，这是社会公共组织结构得以形成和维持的核心内容。事实上，阿伦特和哈贝马斯等当代思想家也认为，市民社会的形成仅仅是现代社会之公共领域真正形成的预备状态，直到现代国家通过建立与市场经济相适应的现代民主政治结构，其社会基本制度的正义安排和组织才得以最终实现，社会的公共生活领域才开始真正形成并得到迅速的扩展。

但是，近代市民社会的形成已经为我们演示了现代社会公共生活领域的基本图像。如果我们把“陌生化”看作是现代社会之公共生活领域的一般特点，也就是说，如果我们把社会公共生活领域看作是陌生人共同分享的公共生活世界，那么，市民社会已然具备了陌生化社会生活领域的一般特征。众所周知，市民社会本身正是商品经济市场化力量的必然结果，而市场经济的基础恰恰是凭借诸如市场价格、市场利润均分、利益最大化动机和商业信用等市场经济机制而得以普遍化的经济理性主义才最终建立起来的，正是通过这种普遍化的经济理性主义或经济理性的普遍市场化作用，传统（封建）社会的“地方性”、“区域化”、“封建亲缘关系网络”或“熟人关系网络”才得以被最终冲破，社会的公共性结构的形成才有了可能。因此，一种较为合理、较为确切的理论判断是，市民社会虽然尚不具备现代社会公共生活领域的全部特征或形态，却已然呈现了现代社会公共生活领域的基本特征和形态，可以看作是现代准公共性的社会组织形态。

社会“公共领域”及其秩序诉求

依据上述分析可以得知，所谓“公共领域”并非具有一般的相关性或社会关系性的生活领域，而是指基于特定而严格的社会公共组织结构——以社会基本制度的正义安排和有序组织为根本标志——和公共管理秩序——以国家和政府的公共权力之合法有效的运作为其基本标志——的稳定有序的社会公共生活世界。在现代社会的政治、经济和文化之基本制度条件下，社会的公共生活领域一般都呈现为国家范畴内的公共政治生活、经济生活和文化生活。政府是现代社会的公共生活领域的主要管理者，而一些新出现的非政府组织或机构（如，NGO）则是现代公共管理的主要参与者。不过，需要特别提出的一点是，由于当代经济全球化趋势的加快，当代社会的公共经济生活领域常常超越国家经济的范畴，由此带来的相关后果是，社会的公共政治生活和文化生活也正为越来越多的国际性因素所渗透，非政府组织的产生和作用正是这一新的社会发展趋势的结果和需求。

社会公共领域的形成，产生了对社会公共秩序和管理的新的要求。如果说，各种不同形式的非政府组织的产生，本身就是现代公共社会

发展的产物，具有其全新的公共管理功能和特征，那么，一旦社会公共生活领域完成其结构性转型，作为主要的公共管理者的国家和政府也就有了与传统国家和政府迥然不同的管理功能和管理特征。在传统社会里，国家仅仅具有形式上的公共性，实质上却只是家族或者阶级的权力垄断，政府对公众社会的权力实施与其说是一种公共管理，倒不如说是一种公共压迫和专政式的政治控制，而且这种政治专政还是在一种严格的权力等级结构内实行的、自上而下的政治专横，统治者的权力不受公众社会的约束，只需遵循下级服从上级的绝对单向的权威主义规则，而最高权力者皇帝或皇室的权威全然来自所谓“君权神授”或“天命在身”的人为预设，因而绝对没有任何公共合法性的政治基础作为其权威支撑。在此情形下，国家和社会根本不具有真正意义上的公共性和公正性，国家或政府的权力统治也不具备任何公共政治的合法性和社会伦理的正当合理性。

与之相对，现代公共领域的基础是国家或者公共社会的基本结构或基本制度的普遍正义，它要求以民主作为其公共组织（即国家）和公共管理（政府和政府部门）的政治前提，以开放的经济制度（市场经济）作为其公共经济生活的基本经济秩序，以多元而开放的文化体制和文化价值观念作为其公共文化生活的基本原则，从而满足社会公共领域的政治生活、经济生活和文化生活的基本需求，并以此实现社会公共生活领域之共同繁荣与公平正义的基本价值目标。因此，建立现代民主国家和公共社会的正义制度或正义秩序、确立公共社会共同繁荣的价值目标，并合法组织和开展国家与公共社会的文化生活，便是现代公共领域对社会公共秩序的基本诉求。

三、现代公共管理与公共管理伦理

有了对现代公共领域及其秩序诉求的一般了解，我们就可以进一步讨论公共管理与公共管理伦理之间的内在关联和相关问题了。如前所述，这是我们正式进入公共管理伦理的主题讨论所必需的预备性步骤。

公共管理的伦理维度

如果我们确认上述关于传统社会统治与现代社会管理之间的差异比照,那么,“公共管理”这一概念的“现代性”意义就是不证自明的了。很显然,在传统国家或封建社会里,“公共管理”本身就是不可想像的。没有社会的公共性,就不可能存在社会或国家的公共管理问题。然而,“公共管理”(public management)这一概念本身又是一个极为多变、难以确定的“现代性”概念。依照当代美国新公共管理理论的代表性人物乔治·弗雷德里克森(H. George Frederickson)等人的研究,“公共管理”渊源于19世纪的古典管理学理论,如,被称之为“现代管理科学之父”的泰勒的企业管理理论。经过约半个世纪的演变,管理科学从20世纪初开始,由社会实业或行业领域扩展到整个社会的公共领域,形成现代公共管理科学,为了凸显其社会公共性治理的超技术性的“政治”意义,西方学者特别是美国学者又将其称之为“公共行政”(public administration)。1968年,公共行政学大师沃尔多(D. Waldo)教授倡导并在美国雪城大学明诺布鲁克会议中心,组织召开了一次以公共行政学研究领域里的学术新锐为主体的新公共行政学学术研讨会,通称为“明诺布鲁克会议”。此次会议上所发表的论文和论文评论,包括弗雷德里克森教授的“走向新公共行政”一文,都收集在马芮尼(F. Marini)编的《走向新公共行政:明诺布鲁克的观点》一书内,于1971年正式出版。明诺布鲁克会议被认为是新公共行政学诞生的标志。

与原有的公共管理理论或公共行政学相比,新公共行政学抛弃了逻辑实证主义的方法论原则,因之也放弃了原有公共行政学的所谓“价值中立性”原则,主张适应现代社会公共生活复杂多变的情形和民主政治的新发展,突出社会管理受益者(公众或公民)的权利主体地位,强调公共行政的责任意识和服务作用,主张建立新的协和式组织管理模式。实际上,新公共行政学代表最近三十多年来整个公共管理理论发展的基本方向,也为越来越多的国家和地区所认可和采用。需要在此说明的是,在英语语境中,“管理”(management)与“行政”(administration)是两个不同的概念。这种差异在一定程度上造成了汉语语境中的概念理解困难。在汉语语境中,“行政”乃是一个纯粹的政治学概念,其含义是纯粹政治的。而“管理”虽然更多地表达着一种

具体部门、具体实业或行业单位的技术性经营管理，但仍然可以一般化为社会生活或社会行为领域的管制或治理。也就是说，在汉语语境中，“管理”比“行政”的概念内涵更富有“能指”的弹性。考虑到现代公共管理实际已经超出了国家政治或政府行政的范畴，比如说，一些非政府组织的公共管理行为和管理责任，所以在通常情况下，我们把“公共管理（理论）”与“公共行政（理论）”看作是可以相互代用的两个概念，在本书的讨论中，我们不仅有意保留了这两个概念之间的模糊性，而且根据汉语的表达特点而选用“公共管理科学（理论）”概念。当然，我们对“公共管理”概念的意义理解与用法，与当代西方学者所使用的“新公共行政”概念并无根本的不同。

在“引言”中，我们曾经扼要地提到过现代公共管理与公共管理伦理之间的一般关系：在一般意义上说，公共管理伦理实际不仅是现代公共管理理论和实践催生的产物，而且也是现代公共管理本身的内在构成部分。但这一论断需要严格限定，原因在于，现代公共管理的理论与实践本身并不具备天然的道德性或伦理性，也就是说，道德或伦理最初并不是现代公共管理所考虑的内容。相反，在20世纪中叶，公共管理的理论和实践几乎都具有非道德伦理化的特征，易言之，努力摆脱道德文化因素的干扰，寻求公共管理的“价值中立”基础和效益最大化的技术化组织管理方式，曾经是这一时期公共管理科学的主导性理论路径和实践方向。直到20世纪中后期出现“新公共行政学”或“新公共管理学”的理论转型，这一状况才得以根本改变。可以说，现代公共管理科学与现代公共管理伦理学的理论联姻还只是最近几十年的事情。当然，这并不是说，在“新公共管理学”或“新公共行政学”之前，公共管理与公共管理伦理之间完全是相互隔阂和陌生的，而仅仅是说，它们二者之间的理论“契合”或“联姻”只是在20世纪70年代以后才开始真正进入“蜜月期”和“共生期”的，而在此以前，二者之间的亲缘关系仅仅是实际存在着的、经验实践的，而非自觉的、理论建构性的。

的确，从经验实践的层面看，公共管理与公共（管理）伦理之间实际上有着不可割裂的亲缘关系。首先，无论是公共管理，还是公共（管理）伦理，都属于社会公共行动规范体系的范畴。按照制度经济学的创始者之一康芒斯的说法，它们都属于社会“制度”的范畴，所不