

Ethics and Public
Management

伦理学与公共管理

◎ 史军 著

南京信息工程大学教材建设基金资助项目

伦理学与公共管理

史 军 著



内容简介

本书梳理了伦理学与公共管理之间的内在联系,剖析了公共管理中的基本伦理问题,探讨了现代伦理精神和社会治理的伦理方向,并对公共管理实践中的热点领域“公共卫生管理”和“应对气候变化问题”进行了系统的伦理反思。本书视角独特、理论新颖、论证严谨,适合社会和有关部门、高校中公共管理类与哲学伦理学类学生、学者使用。

图书在版编目(CIP)数据

伦理学与公共管理/史军著. —北京:气象出版社,2012.3

ISBN 978-7-5029-5447-5

I. ①伦… II. ①史… III. ①伦理学-关系-公共管理-研究
IV. ①B82②D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 036408 号

出版发行:气象出版社

地 址:北京市海淀区中关村南大街 46 号

总 编 室:010-68407112

网 址:<http://www.cmp.cma.gov.cn>

责任编辑:李太宇 姜海如

封面设计:博雅思企划

印 刷:北京京科印刷有限公司

开 本:720 mm×960 mm 1/16

字 数:203 千字

版 次:2012 年 3 月第 1 版

定 价:20.00 元

邮政编码:100081

发 行 部:010-68409198

✉mail: qxcbs@cma.gov.cn

终 审:章澄昌

责任技编:吴庭芳

印 张:10.25

印 数:1~2000 册

印 次:2012 年 3 月第 1 次印刷

本书如存在文字不清、漏印以及缺页、倒页、脱页等,请与本社发行部联系调换

目 录

第 1 章 伦理学与公共管理	(1)
1.1 伦理学是什么?	(1)
1.2 什么是公共管理?	(12)
1.3 公共管理伦理学的兴起、学科属性与研究视角	(18)
1.4 公共管理伦理分析的主要内容	(24)
第 2 章 公共管理中的基本伦理抉择	(31)
2.1 公平与效率的抉择	(31)
2.2 多元角色的利益抉择	(39)
2.3 公共权力与社会责任的抉择	(46)
第 3 章 德治、法治与善治——社会治理模式的伦理分析	(54)
3.1 儒家社会的德治传统及其问题	(54)
3.2 西方社会的法治精神及其问题	(63)
3.3 从德治、法治走向善治	(68)
第 4 章 政府角色、定位与伦理精神	(76)
4.1 社会和市场中的政府角色	(76)
4.2 现代政府的定位	(85)
4.3 政府的伦理精神	(91)
第 5 章 公共卫生管理与伦理	(95)
5.1 公共卫生管理中的伦理冲突	(95)
5.2 政府保障公共卫生的伦理责任	(102)
5.3 公共卫生管理中的个人与社会	(107)
5.4 我国公共卫生实践的伦理反思	(120)
第 6 章 应对气候变化的伦理反思	(128)
6.1 气候变化科学不确定性的伦理反思	(128)
6.2 气候变化引发的权利与义务变革	(129)
6.3 气候变化与正义	(135)
6.4 应对气候变化的伦理原则	(143)
参考文献	(153)

第1章 伦理学与公共管理

伦理学能够引导人们反思社会活动和社会生活的道德与价值维度,赋予世界以存在的真正意义,也可以矫正公共管理(以及经济、科学等)的道义和目的指向。伦理是价值选择问题,公共管理者每日面对的问题中都包含大量的伦理选择,因此,公共管理者需要具备基本的伦理知识与伦理思维方式,以保障公共管理与政策选择的价值正当性。公共管理伦理正是适应这种需要而出现,旨在帮助公共管理者理解和厘清公共管理中的伦理问题,以利于更好地做出公共管理决策。

在具体分析公共管理伦理问题之前,需要对伦理学与公共管理的基本概念、特征、对象与范围等进行界定,为公共管理伦理分析奠定必要的理论基础。

1.1 伦理学是什么?

1.1.1 道德、伦理、伦理学

从汉语词源上看,“道”是世界发展的本原或事物发展变化的规律,具有一定的模糊性,因此,“道可道,非常道”(《道德经》第1章)。道家“道法自然”理念中的“道”,以及《道德经》第42章所讲的“道”(“道生一,一生二,二生三,三生万物”)指的都是这样一种天地演化的规律(自然科学所探寻的也是这样一种“道”)。“德”是指人们的立身根据和行为准则,指合乎道之行为。“德者,得也”,“德”表示修道有得,即人遵循为人之道所引致的收获、体验。道通天地,德藏于己,“道者,人之所共由;德者,人之所自得也”。道德说明人的行为、品质、原则、规范与境界符合自然之要求,即符合为人所应有的根本原则,人的行为合于理,利于人。西方原本无“道德”特指的词,是由罗马哲学家西塞罗和塞涅卡,作为伦理学的译语,使用了“moralis”,由此产生道德这一正式概念,他的语源是“mos”,与希腊文“ethos”相近,意谓习俗和习惯。可见,在词源上,汉语与英语中的概念并非一一对应,人们对“道德”一词的理解打上了深深的文化烙印。

在中国,“伦”、“理”二字,早在公元前8世纪前后的《尚书》、《诗经》、《易经》等著

作中已分别出现。“伦”有类、辈份、顺序、秩序等含义,可以被引申为不同辈份之间应有的关系。“理”则具有治玉、分别、条理、道理、治理等意义。公元前4世纪的孟轲在《孟子》一书中说,远古之时,人们“逸居而无教”,近于禽兽,他很担心这种状况,于是“使契为司徒,教以人伦”。

在西方,伦理一词意为风俗、习惯、性格等。苏格拉底是西方第一位伦理思想家,他把哲学从天上拉回人间,使哲学思考的对象由自然哲学转向人类的生活世界。古希腊哲学家亚里士多德(公元前484—前322年)所著《尼各马可伦理学》一书为西方最早的伦理学专著。在中国古代没有使用“伦理学”一词,19世纪后才广泛使用。Ethics与ethik,来自希腊语的ethika—ethos,原指动物不断出入的场所,住惯了的地方,后引申为“习俗”、“习惯”,发展为由风俗习惯养成的个人性格和品行。好的品行、德行才是“德性”。既然是源于“风俗”,出入的空间,一定有规定的道和路径,有具体的按某一方向走行的路线。因此“伦理”主要指行为的具体原则。

“伦理”与“道德”,在通常的语境和注释中易于被混用,但是,在伦理学中,它们是有差异的。“道德”表达的是社会统治阶层的最高意志,是一种社会要求和最高原则,具有一定的强制性;而“伦理”反映的是社会规范的性质,是人们理性反思的结果,具有非强制性。“道德”是劝说式的、宣讲式、灌输式的,其传递方式类似于牧师的布道,它告诉你“必须”接受和遵守习俗或典籍中的道德规范,却并不需要你进行理性的反思。而“伦理”则是启发性的、反思式的,它类似苏格拉底的“助产术”:不告诉你什么是必须的做,而是用反问的方式启发你的怀疑与批判精神,通过自己的反思探究什么是“好的”和“应该”做的。

- 道德是“你必须”(must);
- 伦理是“你应该”(ought to);

另外,还有必要区别他们的反义词。“道德”的反义词一般是“不道德”(immoral)。在这个意义上,我们用“道德的人”指一个好人和做正确事情的人,用“不道德的人”指一个坏人和做坏事情的人。另外,“道德”的反义词还可以是“非道德”(amoral)。“非道德”指某些行为或事情与道德判断无关,如消化系统的功能好不好、机器的操作方式是否方便或苹果的味道是否可口。在这个意义上,“道德”指人们的某些行为要服从道德判断,如父母如何对待子女、我们是否履行自己的义务等。同样,“伦理”的反义词也可对应“不伦理”(unethical)——即指错误的事情,或者对应“非伦理”(nonethical),它所应用的对象不服从道德或伦理评价。

“道德”让你不必费尽心机、按部就班就可找到前行的方向,“伦理”却可能使你在绞尽脑汁之后却更加无所适从。在某些意义上,伦理同科学一样将我们带向一个无尽的理性世界,去探寻人类道德思维的边界。德国哲学家康德有一句名言:“有两种伟大的事物,我们越是经常、越是执着地思考它们,我们心中就越是充满永远新鲜、有

增无已的赞叹和敬畏:我们头上的灿烂星空,我们心中的道德法则。”康德讲的这个“道德法则”,指的是人类在伦理反思的基础上形成的对终极善(至善)的敬畏与不懈追求。他将人类反思出的“伦理规范”上升为人类自觉敬畏、追求并遵守的“道德法则”,反映了人类自我精神解放的过程。

伦理学(ethics)是以道德现象与价值思考作为自己研究的内容,是研究有关道德和价值问题的学科,包括道德和价值问题的理论与实践。伦理学分为规范伦理学和非规范伦理学,规范伦理学分为普通规范伦理学和应用规范伦理学;非规范伦理学包括描述伦理学和元伦理学。不同的学者对伦理学的理解稍有不同,反映了他们对核心伦理问题的不同侧重:

- 普雷斯頓:伦理学问题就是关注什么是公正、公平、正义和善,关注我们应该做什么,而不仅仅关注具体案例是什么,或什么是最容易被接受的,或什么是恰当的和权宜之计;

- 马丁:伦理学就是道德哲学,包括四种主要目标和利益,这四种目标和利益分别是:澄清道德概念;以“检测正确性、公平性和合理性”为核心的严格的伦理准则评估;通过阐明道德理想和价值之间的相互联系,建构内容丰富的伦理理论;以及通过实际职业判断的提高而提供道德准则;

- 吉布森温特:伦理学作为一种积极的进取精神,伦理学致力于澄清引导这个世界的合乎逻辑的和恰当的价值观,它对社会交往中凸显和暴露出来的各种可能的伦理问题进行评估。

- 霍布斯:伦理学“不外是人类社会生存中关于善和恶的意义的科学。”

霍布斯的定义最简明,也最贴切,反映了伦理学对人类“善”(good)“恶”(bad, evil)选择的价值思考。更具体地说,伦理学以道德现象为研究对象,不仅包括道德意识现象(如个人的道德情感等),而且包括道德活动现象(如道德行为等)以及道德规范现象等。伦理学将道德现象从人类活动中区分开来,探讨道德的本质、起源和发展,道德水平同物质生活水平之间的关系,道德的最高原则和道德评价的标准,道德规范体系,道德的教育和修养,人生的意义、人的价值和生活态度等问题。

伦理学家们通常会研究以下内容:(1)分析和解释道德术语与行为;(2)研究与分类道德术语与陈述的意义;以及(3)确立一组准则或标准的有效性,以调节行为、实现人类的理想品质,或实现我们所努力的最终目标。

伦理学与政治学是密不可分的。古希腊哲学家柏拉图(公元前427—前347年)认为,伦理学是至善的科学,国家就是要实现这个目的,只有知道至善是什么,才能阐明国家应当做什么,因此,政治学依赖于伦理学。亚里士多德认为,国家就是至善,行为只有服务于国家利益时才有价值,因此,伦理学是政治学的一个分支。

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。

特里·库柏(Cooper,1986)认为伦理学是一个私人事务。在一个多元社会,人们的宗教、道德与价值各不相同,很难在不宣讲某种特殊观念的前提下讲授伦理学。人们的世界观与历史观会对人们的道德实践产生直接的影响。伦理学与宗教之间的关系也是如此,有些人以伦理为宗教,反之亦然。虽然宗教常常支持伦理,但是伦理原则的得出却与神学大相径庭。神学依赖于经文中的神启,而伦理学却依赖于人类理性。因此,伦理学是一门科学,它为控制人类行为提供普遍性的原则,并适用于所有人。这些普遍性的原则是由人类理性得出,因此它们是有限的——因为人类理性是有限的。

1.1.2 伦理学的特征

“未经省察的人生不值得过”,古希腊苏格拉底(公元前469—399年)这位西方文明中第一位伟大的道德哲学家,用这句话表达了价值“反思”对人的意义,并设定了伦理学的使命:在理性的帮助下,寻求一致的与正确的生活理念。然而,寻求基本道德原则并企图解决有关善与恶、对与错的问题并不是哲学家所独占的领域。作家、政府管理者、历史学家和普通公民也同样进行着伦理探究——虽然他们可能并不这么称呼它。亚里士多德的《尼各马可伦理学》、莎士比亚的《哈姆雷特》、林肯的《盖茨堡演说》和亚当·斯密的《国富论》,以及在牌桌上和大学宿舍里进行的讨论,都在各种层面例证了同样的对伦理价值的探求精神和欲望。

所有人类行为都具有伦理含义,而且在所有时代与地点,都会提出有关道德行为与道德原则的问题,并尝试解答它们。哈姆雷特的问题:“生存还是毁灭?”实质上也是一个伦理问题。“是否应该默默地忍受坎坷命运之无情打击,还是应与深如大海之无涯苦难奋然对抗,并战胜苦难”(Denise,2002),确实是一个困难的决定。在这里,哈姆雷特的困境是伦理学家和普通人所遭遇的典型问题之一,也是生活中最为敏感也最为迫切的问题之一。

伦理问题,无论是否像哈姆雷特的痛苦疑问一样重要,都不会在任何伦理学著作背后找到答案。解决伦理问题有着多种途径:可以通过诗人的灵感或赌徒的预感,或者对权威的默认,也可以通过道德哲学家对道德基础的直接与系统分析。诚然,我们没有义务思考每种道德情境的绝对根基,然而,一旦我们超越了直觉,去考虑我们行为的理由,我们就处于了“道德理性”的领地。确实,我们只有两种选择:反思道德问

题,或者保持沉默。道德是我们在思考行为时,无法回避的层面。正如哲学家爱比克泰德在遇到一位怀疑论者时,清楚表明了我們不可避免地致力于使用逻辑。

当一个人说:“请让我相信逻辑是必需的”,爱比克泰德问道:“你希望我向你证明它吗?”“是。”“那么,我是否必须使用证明式的论证形式?”当这一点被承认后,又问道:“那么,你将如何知道我是否在谬误地论证?”当那个人沉默时,爱比克泰德又说:“君不见,甚至你自己也承认逻辑是必要的,因为没有它的帮助你甚至连它是否是必要的都不知道?”(Denise,2002)

深刻与诚恳地思考道德主要是伦理学家的事情,但是我们都能在一定程度上进行这种思考。然而,寻找真实实践之下的理论根基往往会使人感到压抑,因为我们能够从中看到普通道德思考与实践的矛盾。例如,我们谴责那些选择过流浪汉生活的人是懒惰的人,但却忌妒与羡慕那些继承了足够财富而什么都不干的人。我们推崇诚实、守信,但生活中的一些无恶意的(甚至是善意的)谎言却很实用。当我们看到道德原则与实际效果之间的巨大落差时,便会对道德原则失去信心。但道德原则是无法逃避的。即使是最愤世嫉俗的道德机会主义者,也设定了指导自己行为的原则,他们推荐我们在每种情境中,选择促进我们自己最佳利益的行为。我们都持有一些信念,并根据它们判断自己和他人的行为与品质的对与错、好与坏;我们都拥有自己所努力实现的愿望,并且我们都怀有或模糊或清晰的最好生活方式的观念。可见,我们都在努力将理性应用于道德生活,并努力探寻用以指导自己生活的伦理理论。

与伦理学家不同,德育家们希望使他们认为值得争取的价值保持鲜活,并促进他们共同体的道德品质。试图将他人拉到自己的伦理信念上来,并劝导他人依照这些信念行动。他们的行动方式主要是劝说性的和规定性的。如果一位除了偷盗别无选择的父亲为了饥饿的家庭而偷盗面包,那么德育家们也只会警告人们要远离错误的事情,并指导他们去做正确事情。如果让伦理学家思考这个饥饿小偷的案例,他们会关注更为一般性的问题:是应当以仁慈原则同情他,还是以正义原则惩处他?是否有可能调和正义原则(要求所有人被给予他们所应得之物)与仁慈原则(要求考虑情有可原的处境)?

这里来看一个典型的伦理选择困境。假如你是Y字型铁路岔道口的扳道工,有一辆列车正向岔道处疾驰而来。此时,你发现在火车行进的既定线路A上有五个小孩在玩耍,而另一条线路B上只有1个孩子。孩子们完全没有意识到危险,由于火车速度太快,你也来不及拉走任何一个小孩。你唯一能够控制的就是手中的扳道器。此时,你需要迅速做出决定:是否扳动轨道,让火车避开A线路上的5个小孩而冲向B线路上的那1个小孩?你所面临的伦理难题是:5个孩子的生命是否大于1个孩子?少数人是否应当为多数人做出牺牲?如果你持功利主义的“最大多数人的最大

幸福”原则,你可能会扳动轨道^①;如果你持自由主义的“不能以整体的名义侵犯个体”原则,或者道义论的“永远不能将人作为手段”、“每个人的权利都是神圣不可侵犯的”教条,那么你可能会袖手旁观。^② 德育家可能会告诉你在这种情况下要如何行动的唯一选项,例如在奉行集体主义的社会,道德要求你为了多数和集体的利益而扳动轨道;但在推崇个人权利至上的个人主义社会,道德却可能禁止你这么做。然而,伦理学家却只向你提供伦理思考的理论资源——这些理论之间往往是相互冲突的,却不向你提供现成的答案。

关系与秩序,或者说是优先性的问题也是伦理学要解决的核心问题之一。“伦”字在汉语中有关系、秩序的含义,儒家伦理更注重秩序,君臣、夫妇、父子等级森严,所谓的人伦事理,就是要排出个先后秩序。如《孟子·滕文公上》中所教之“人伦”无非是约定父子、君臣、夫妇、长幼、朋友之间的关系。^③ 儒家试图通过这些秩序而最终达到“天人合一”的和谐。生活常逼迫我们选择,而所有的选择都蕴含着伦理维度。古希腊第一位哲学家泰勒斯(公元前624—前547年)就提出了一个伦理选择问题:“作恶的人,每每致富,而好人往往贫穷;但是,我们不愿把我们的道德和他们的财富相交换。”在稀缺医疗资源(如稀缺血液或人体器官)的分配中,谁有优先使用的权利?按照什么原则进行分配?道义论和自由主义要求资源的平均分配(至少是抽签式的),因为人是目的,每个人都有绝对的权利;而功利主义、社群主义等则更看重分配的后果,他们会选择那种能产生最大结果的分配方式。

从西方文化来看,伦理学是一种非线性的发展,而不是直线式的发展。伦理理论的内容主要是一系列被提出的问题、被提出的解决方案、所做的异议,以及对异议的尝试性回应。一代人忙于应对的问题或许尚未解决,新的难题可能就需要处理;德国圣贤们注意到问题从来未被解决而只是被新的问题所取代。即使如此,被放置一边应对更紧迫问题的那些问题可能会在几代人甚或几个世纪之后重新出现,被重新考虑。因此,伦理学的历史明显是不规则的和无系统的。

伦理学的研究领域不断扩大,研究内容不断丰富。随着人类社会实践的发展,尤

① 但是,通过计算,功利主义可能发现,或许5个人的价值并不比那1个大:如果那1个小孩是科学天才,将来会成为诺贝尔奖得主,而另外5个却可能成为社会破坏者,那么谁的价值更大?

② 有人选择袖手旁观的理由可能是“不违法”,即不管压死几个人都与我不关。如果我拨动扳道器杀死了那一个小孩,我就是“杀人犯”,要受到法律的惩罚。其实,道德是法律的基础,法律是要维护正确的选择,惩罚错误的选择。如果一个社会的道德判定这种情况下的袖手旁观是错误的,这个社会就可能制定法律惩罚袖手旁观的行为。正如存在主义的观点:“选择”是无法逃避的,即使不选择也是一种选择——仍然要为这种选择的后果负责。

③ 《孟子·滕文公上》:“人之有道也,饱食煖衣,逸居而无教,则近於禽兽,圣人(舜)有忧之,使契为司徒,教以人伦:父子有亲,君臣有义,夫妇有别,长幼有序,朋友有信。”

其是科学技术在广度和深度上的扩展和深入,新的研究领域不断开拓,新的问题不断提出,伦理学也在不断进行回应。比如,随着科学技术向宏观方面的发展,出现了人和周围的自然环境、地球、宇宙关系中的道德问题,这就相应地产生了环境伦理学、生态伦理学、公共健康伦理学、气候变化伦理学等。科学技术在微观方面的深入,如试管婴儿的出现,必然带来一系列新的道德问题,需要从理论上给予回答,由此也将形成相应的伦理学说。在职业伦理学方面,随着新的技术革命引起产业结构的改变,社会分工和劳动组织、行业在新的条件下发生的变化,也将不断分化出新的职业伦理学科。这一切,都推动着伦理学在形式和内容上向多方向、多层次方面发展。

1.1.3 道义论与目的论——正当与善何者优先

西方的伦理学思想来自两个不同的源头:一个源头是古希腊的理性传统,另一个源头是犹太—基督教的信仰传统。在古希腊传统中,伦理学被认为是有关“善”生活的学问,其目的是发现幸福的本质。而在犹太—基督教的传统中,伦理学的目的是寻求上帝面前的正当性以及爱上帝和爱邻人,而非幸福或快乐的生活。从这两个不同的传统分别衍生出强调结果、目的、功利、“善”的“目的论”(teleology)伦理流派,以及重视过程、手段、义务、“正当”的“道义论”(deontology)伦理流派。道义论是一种客观主义的方法,它寻求客观的、终极的或绝对的标准或准则,以评价人类行为的道德性。目的论是一种主观主义方法,它没有提供评判对错的绝对标准,特殊、独特情境中的个人判断是对错的唯一标准。实际上,目的论是“情境伦理学”:情境决定着一个人是否该做某事,以及结果是否正确或是否是伦理。目的论只考虑人类行为的后果,并据这些后果做出判断,而没有规则、法律帮助我们评判后果。

西季威克在《伦理学方法》中指出,一种伦理学理论的性质,取决于是否以正当(right)还是以善(good)作为基本概念。以正当或以善为基本概念,是两种性质基本不同的伦理学理论。前者是道义论的伦理学,后者是目的论的伦理学。正当这一概念表达的是一种具有权威性的规定,一种行为应当服从的规则或命令。西季威克(1993)指出:“在把行为视为‘正当的’这一认识之中包含着一种履行这一行为的有权威的规定。”西季威克把正当与善看作是伦理学的两种基本概念,并认为正当与善体现为两种不同的道德理想。目的论与道义论这两种最基本伦理学流派的最重要代表分别是功利主义和康德主义,而区分它们的最简单标准就是:在正当与善的关系上,何者优先。

古希腊的伦理学是善优先于正当的。在希腊哲学的后期即斯多亚派的伦理学中才出现了从善优先向正当优先的转换。柏拉图和亚里士多德的伦理学都依赖于一个有引诱力的善的概念。亚里士多德认为,善是人类本性意义上的目的,善对人类而言最终意味着幸福。拥有善,也就会使人获得幸福。换言之,善是人类所过的最好生

活。在这种对善的追求中,德性的实践是其必要的和中心的部分。没有德性,也就没有人类对善的追求,也就意味着没有幸福。因此,德性是善生活的核心部分。

对道义论而言,人们行为或活动的道德性质和意义,最基本的不在于其所达成的目的(或者其所体现的内在价值),而首先在于它所具有的伦理正当性。而所谓行为的伦理正当性,必定是伦理的而非单个道德主体自身行动目的或价值的实现程度。正当(right)意味着他人的评价,所以一个行为的伦理正当性,根本在于它“与某种形式[的道德]原则相符”(格沃斯等,1991)。康德是西方伦理学史上最著名的伦理道义论者。他(康德,2003)指出:“善和恶的概念必定不是先于道德法则(从表面上看,前者似乎必定构成后者的基础)被决定的,而只是(一如这里所发生的那样)后于道德法则并且通过道德法则被决定的。”这就是说,从康德的“纯粹实践理性批判”——即纯粹的伦理学理论原理探究——的层面上看,道德法则或规范先于道德的善恶观念。这里所说的“先于”,不是指两者的产生或起源意义上的时间领先,若在这一意义上理解,人们的善恶观念可能先于道德法则和道德规范,如果我们把道德法则或原则理解为某种普遍化、准则化了的道德价值观念的话。康德这里所谓的“先于”,是指一种已然普遍化、规范化了的道德法则相对于每一个体的善恶观念的领先性。具体而言,在人类道德生活世界,每一个人在确立其道德意识和道德价值观念之初,便已然面临着一种既定的道德文化氛围。以社会风俗、行为习惯和“精神气质”(ethos)的形式而存在和作用着的道德,已经具有某种既定行为规范的特性和形式,每一个人都是在这些既定法则和规范的影响下形成其善恶观念的。也就是说,社会的普遍伦理法则具有相对于个体价值行为观念或意识的在先性。

道德目的论很大程度上遵循着一种个体价值学或个体人学的价值思路,把“善”与“恶”确定为道德伦理的核心价值理念,因而更关心人的道德行为与人的价值目的之间的直接关联,把这种关联及其在道德实践中的现实化对应(即人的道德行为所达成的价值目的)看作是选择、判断和评价人们行为之道德价值的根本标准。由于人类行为目的本身的自然开放性,其道德行为的善价值也是没有限制的、无限开放的。现代心理学的研究已经证明,任何人的行为目的都与其内在的(甚至是自然性)的主体需求相关,有时候人的目的甚至是人的主体需求的直接呈现。因此,人的目的常常因为其内在主体需求的不可终极满足的特性而成为无限上升或延伸的目的系列。也就是说,人的目的总处在一种不断被实现、又不断升华提高的变动过程之中。目的具有结果的性质,却又不等于结局。所以我们看到,在作为道德价值目的的善(好)中,总可能发展或提升出更善(更好)、直至完善(最好)等不同价值等级和层次,以及多层化的价值评价标准。

罗尔斯的正义论是当代强调正当对善的优先性最重要的道义论理论。罗尔斯的正义观即为公平的正义观,这一正义观是人们预先接受一种平等的自由原则,这种平

等的自由即是预设了的正义原则或正当原则。因此,罗尔斯对待人们的欲望的满足,不是从功利主义原则出发,而是从平等自由的道义原则出发,他不把人们的倾向和癖好看成是既定的,然后再寻求满足它们的最好方式。相反,罗尔斯认为,人们的欲望一开始就要受到限制,这些原则指定了人们的目标体系必须尊重的界限。罗尔斯(1988)说:“在作为公平的正义中,正当的概念是优先于善的概念的。一个正义的社会体系确定了一个范围,个人必须在这一范围内确定他们的目标。它还提供了一个权利、机会和满足手段的结构,人们可以在这一结构中利用所提供的东西来平等地追求他们的目标。正义的优先部分地体现在这样一个主张中:即,那些需要违反正义才能获得的利益本身毫无价值。”也就是说,是正义的原则确定了人们的什么欲求是善的或正当合理的,而不是以人们的欲求或任何欲求的满足,或不强调在人群中分配的善的总量的增长作为正当的标准。我们看到,在发展中国家,虽然善的总量的增长是十分重要的,但如果忽视公平的分配,造成了社会的两极分化和贫富差距的扩大,则必然带来社会的不和谐与不稳定。

从道义论的立场来看,伦理学仅提供原则——应当的道德标准,而不告诉人们实际上应当如何行动。因此,伦理学类似于职业足球队的教科书——只包含球队的计划,而不能保证每个球员都会执行(由于技能的匮乏或预料之外的对手发挥)。但是,从目的论的立场来看,伦理学为深刻反思人类行为的意义与后果提供了原料。实际上,这两种理论都有助于我们将一般性原则应用于具体情境,或广泛地反思这些特殊情境。

1.1.4 伦理思想发展的基本脉络

从理论与实践两个层面可以把伦理学分为理论伦理学和应用伦理学,从文化传统上可分为中国伦理学和西方伦理学。中国伦理思想脉络相对清晰,以儒家学说为核心,兼及道家 and 佛家的相关思想。以儒家为代表的封建地主阶级的伦理思想体系,在 2000 多年的封建社会里,一直居于统治地位,成为以维护宗法等级制度为最终目的的具有民族特色的伦理思想传统。中国伦理思想的传统特色在于它一开始就把政治、哲学思想紧密结合在一起,宋明以后,理学家们更是力图把哲学和伦理学融为一体,使哲学成为道德哲学。中国伦理思想的发展,大体可分为四个阶段:

(1)先秦时期(公元前 21 世纪—前 211 年)的伦理思想。它历经夏、商、西周至春秋战国。殷商时代已经出现了一些道德概念,到春秋战国时,在伦理思想上出现了百家争鸣的局面。由孔子所始创经孟子、荀子等人发展和完善的儒家伦理思想,基本上反映了地主阶级的长远利益。以墨子为代表的墨家所提出的墨家伦理思想,反映了小生产者的道德要求。以老子和庄子为代表的道家伦理思想,强调“返朴归真”,主张无为、无欲,反映了社会大变动时代,一小部分没落或失意阶级、阶层的消极、出世心

理。以商鞅、韩非等人为代表的法家,强调人各“自为”,认为人和人之间都是一种“计数”关系,否认道德的社会作用,代表着地主阶级激进派的利益。整个先秦伦理思想,涉及道德的起源、人性的善恶、道德的最高原则、道德评价的标准以及道德同利益的关系等一系列伦理学的重要问题,它是中国古代伦理思想发展的一个高峰。后来出现的各种伦理学说,几乎都可以从这一时期的伦理思想中找到理论原型或思想渊源。

(2)封建时期(公元前211—1840年)的伦理思想。从秦汉、魏晋、隋唐和宋元明清,到1840年鸦片战争,长达2000余年。这一阶段中的秦汉时期是中国封建阶级伦理思想进一步发展巩固和系统化的时期。随着封建中央集权制的建立和封建经济的发展,儒家伦理思想占据了统治地位。董仲舒提出的天人感应说在道德中的运用,使这一时期占主要地位的伦理思想带上神学目的论的色彩;“三纲五常”^①成了封建社会中永恒不变的道德原则和规范,“孝”、“忠”等封建道德得到进一步强化;“三纲八目”^②的确立,使“修身”成为齐家、治国、平天下的基础和基本原则,“自天子以至庶人,壹是皆以修身为本”。

(3)近现代(1840—1949年)伦理思想。这一时期,中国伦理思想非常庞杂,整个伦理思想发生了历史性变革。在鸦片战争前后,以龚自珍、魏源为代表的早期启蒙主义思想家,开始揭露和批判封建道德,主张向西方学习。太平天国时期,洪秀全等以绝对平均主义为核心,提出了一些代表农民阶级的伦理思想,对封建名教纲常进行了猛烈的冲击。随后,以康有为、梁启超、严复、谭嗣同为代表的改良主义者,提倡“自由”、“平等”、“博爱”,批判封建名教纲常,但他们始终没有与封建主义及其伦理思想彻底决裂。以孙中山、章太炎为代表的资产阶级革命家所提出的伦理思想反映了中国人民反帝反封建的要求,但由于中国资产阶级的软弱性,其伦理思想未能摆脱封建主义的束缚而建立起新的伦理理论体系。“五四运动”使中国伦理思想发生了根本变革,以李大钊等为代表的共产主义先驱,开始运用马克思主义唯物史观分析道德现象,指导对封建伦理思想和资产阶级伦理思想的批判。从此,马克思主义伦理学逐渐在中国传播和发展。

(4)当代(1949—今)伦理思想。这一时期,毛泽东把马克思主义道德理论与中国革命和建设实际相结合,实现了马克思主义伦理思想中国化,提出了“为人民服务”的道德原则,创立了国家利益、集体利益和个人利益三结合的集体主义,提出了实现大多数人的最大利益的无产阶级功利主义。进入改革开放时期,邓小平结合建设中

① “三纲”为“君为臣纲”、“父为子纲”、“夫为妻纲”;“五常”为“仁、义、礼、智、信”。

② 即“明明德,亲民,止于至善”为“三纲”,“格物致知,诚意,正心,修身齐家,治国,平天下”为“八目”。

国特色社会主义提出了一个以人民利益为核心,以爱国主义、集体主义、特色社会主义为主要内容,以培养“四有”新人为根本目标和任务,适合中国经济和社会全面发展及个人完善,具有时代特征的比较完整的伦理思想体系。

西方伦理思想派系林立,学说众多,很难简单地归类。西方伦理思想的发展的线索,按社会的变迁,可分为古希腊罗马、中世纪、近代和现代4个阶段:

(1)古希腊罗马伦理思想。公元前6世纪以后,随着古代科学的兴起和希腊社会各阶级之间的斗争,尤其是奴隶主阶级内部民主派和贵族派之间斗争的深化,不少思想家的眼光逐渐从自然界转向人自身。智者普罗泰戈拉的名言“人是万物的尺度”,反映了当时人们对自身的地位和价值的认识。苏格拉底和他的学生柏拉图,探讨了“至善”问题,建立了理念论的道德理论体系。亚里士多德综合了前人的伦理思想成果,正式使用了“伦理学”这一名称,并把它作为一门学科。他继承和发展德谟克利特等人的伦理思想,建立了一个以城邦整体利益为原则的比较完整的幸福论伦理思想体系。在希腊化时期,出现了具有自然主义倾向的伊壁鸠鲁学派和带有理性主义倾向的斯多葛学派的伦理思想,前者把快乐和幸福作为人生追求的目的,后者要求人们遵循自然法则而过一种合乎理性的禁欲主义的生活。二者斗争十分尖锐。

(2)中世纪神学伦理思想。由于封建专制主义和教会神权的统治,超自然主义的基督教伦理学在整个欧洲中世纪占绝对的统治地位。在罗马帝国时期,奥古斯丁(354—430年)首先为神学伦理思想奠定了理论基础。后来由意大利经院哲学家托马斯·阿奎那(1224—1274年)改造了古希腊亚里士多德的伦理思想,他提出了“原罪说”和“预定说”,他倡导人们服从上帝的安排,将希望寄托在来世,对现世的苦难应当忍受和服从,使中世纪神学伦理思想系统化、理论化。

(3)西方近代伦理思想。随着欧洲资本主义的兴起,伦理思想逐渐从神学的禁锢下解放出来。资产阶级的思想家们,从发展资本主义的要求出发,在伦理思想上,强调满足个人的需要和利益,深入地探讨了人的价值、人的尊严和自由、善的本质、道德评价的根据等问题,并以不同的方式提出了调解个人和他人,个人和社会利益关系的道德原则。这一时期出现了各种反映资产阶级利益和要求的伦理学说,如18世纪法国唯物主义者的利己主义道德理论,19世纪英国的边沁、密尔的功利主义思想,康德从先验理性出发的自律伦理学,黑格尔的整体利益原则,费尔巴哈的幸福论等,在西方伦理思想中都有着重要的理论价值和影响。

(4)现代西方伦理思想。19世纪中、后期,特别是20世纪以来,出现了西方资本主义的高度发展和它所带来的种种复杂的社会问题,新的科学技术革命以及两次世界大战,使西方伦理思想在探讨的对象和理论方面都出现了许多变化。现代西方伦理学派庞杂,观点多变,大体上可以归纳为三种主要思潮:一种是受实证科学影响较大的元伦理学或分析伦理学流派,包括直觉主义伦理学、情感主义、语言分析伦理学

派等,主要流行于英、美国家。它撇开现实的道德问题,侧重研究道德语言的意义、功能及有关道德判断和规范理论的逻辑证明问题,带有形式主义的特征。另一种是主要流行于欧洲大陆国家的受人文科学影响较大的、常被分析伦理学家斥为形而上学的流派,如存在主义等。它以人为主体的,着重讨论人的境况、命运和出路,排斥人的理性,而诉诸感情或直觉,其主要特征表现为非理性主义,并常常堕入悲观主义。还有一种是沿袭基督教神学伦理思想传统的思潮,包括新托马斯主义、新正统派伦理学等。它们有的虽然也打着“尊重科学”和“关心人”的旗帜,但实际上仍然是把善的本质、道德的起源以及道德评价的最高标准最终归之于上帝,鼓吹人只有通过信仰上帝,才能得到彻底的拯救。

1.2 什么是公共管理?

1.2.1 公共管理与新公共管理

“公共管理”(public management)是一个极为多变、难以确定的“现代性”概念。“公共管理”源于19世纪的古典管理学理论,尤其是被称为“现代管理科学之父”的泰勒的企业管理理论。管理科学从20世纪初开始,由社会实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)。英语中,由于西方社会制度与社会管理方式的特点,“管理”(management)与“行政”(administration)是两个相近的概念,经常互换使用。在汉语中,“行政”是一个纯粹的政治学概念,而“管理”更多是指具体部门的技术性经营管理,也指对社会生活或社会行为领域的管理。由于现代公共管理已经超出了国家政治或政府行政的范畴,如包括一些非政府组织的公共管理行为和管理责任,因此“公共管理”包含“公共行政”,范围更大。

公共管理从产生意义上讲是公共组织的一种职能,包括以政府为主导的公共组织和以公共利益为指向的非政府组织(NGO)为实现公共利益,为社会提供公共产品和服务的活动。公共管理是以政府为核心的公共部门整合社会的各种力量,广泛运用政治的、经济的、管理的、法律的方法,强化政府的治理能力,提升政府绩效和公共服务品质,从而实现公共福利与公共利益。

自20世纪80年代以来,一场轰轰烈烈的行政改革运动在全球范围内持续地展开。西方各国为了应对财政危机和政府的信任赤字、绩效赤字,均开始了大规模的政府改革。政府管理的运作发生了变化,由传统的、官僚的、层级节制的、缺乏弹性的行政,转向市场导向的、因应变化的、深具弹性的公共管理。这股浪潮,被赋予不同的称

谓,如新右派、新治理、管理主义、企业型政府,以市场为基础的公共行政等,但却可被通称为“新公共管理”(new public management, NPM)。当代新公共管理倡导从主体的广泛意义上理解公共管理,公共管理的主体不再只限于政府和组织,进而把公共管理和公共行政区分开来。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。

现代公共管理与传统管理的区别集中体现在是否将目标定位在公共利益上,公共管理不仅为社会提供高效优质服务,而且更应当强调社会公平,因为社会公平是作为分配的公共服务的法律和现实基础。所谓的公共利益是为社会成员共享的资源与条件。公共利益的实现主要表现为公共物品的提供与服务。公共物品的涵义非常广泛,既可指有形的物品,如:公共场所、公共设施、公共道路交通,也可指无形的产品和服务,如:社会治安、社会保障、教育、医疗等。

新公共管理作为一种新的管理模式,其理论基础与以往的行政理论有很大的区别。如果说传统的公共行政以威尔逊、古德诺的政治—行政二分论和韦伯的科层制论为其理论支撑点的话,新公共管理则以现代经济学和私营企业管理理论和方法作为自己的理论基础。首先,新公共管理从现代经济学中获得诸多理论依据,如从“理性人”(人的理性都是为自己的利益,都希望以最小的付出获得最大利益)的假定中获得绩效管理的依据;从公共选择和交易成本理论中获得政府应以市场或顾客为导向,提高服务效率、质量和有效性的依据;从成本—效益分析中获得对政府绩效目标进行界定、测量和评估的依据等。其次,新公共管理又从私营管理方法中汲取营养。新公共行政管理认为,私营部门的许多管理方式和手段都可为公共部门所借用。如私营部门的组织形式能灵活地适应环境,而不是韦伯所说的僵化的科层制;对产出和结果的高度重视,而不是只管投入,不重产出;人事管理上实现灵活的合同雇佣制和绩效工资制,而不是一经录用、永久任职等。总之,新公共管理认为,那些已经和正在为私营部门所成功地运用着的管理方法,如绩效管理、目标管理、组织发展、人力资源开发等并非为私营部门所独有,它们完全可以运用到公有部门的管理中。

“新公共管理”范式的出现构成了对传统的公共行政学范式的严峻挑战,它改变了传统行政学的研究范围、主题、方法、学科结构、理论基础和实践模式,日益成为当代西方公共管理尤其是政府管理研究领域的主流。“新公共管理”有其新颖、合理之处,反映了当代西方公共管理实践的发展趋势,体现了公共部门管理研究的新成就。与传统的公共行政学相比,“新公共管理”范式具有一系列的创新,这主要表现在如下四个方面:第一,“新公共管理”为公共部门管理尤其是政府管理研究奠定了更广泛、坚实的理论基础;第二,“新公共管理”开阔了公共行政学的理论视野,具有一系列主题创新;第三,“新公共管理”建立起一个更加全面、综合的知识框架;第四,“新公共管