



普通高等教育精品规划教材

高等学校公共事业管理专业创新规划教材

公共伦理学

PUBLIC ETHICS

主编 汪荣有



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共伦理学/汪荣有主编. —武汉: 武汉大学出版社, 2009. 9
普通高等教育精品规划教材
高等学校公共事业管理专业创新规划教材
ISBN 978-7-307-07318-0

I. 公… II. 汪… III. 公共管理—伦理学—高等学校—教材
IV. B82-051

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 163327 号

责任编辑: 周 昀 责任校对: 黄添生 版式设计: 马 佳

出版发行: 武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)
(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷: 武汉中科兴业印务有限公司

开本: 720 × 1000 1/16 印张: 19.75 字数: 339 千字 插页: 2

版次: 2009 年 9 月第 1 版 2009 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-07318-0/B · 239 定价: 28.00 元

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。

高等学校公共事业管理专业创新规划教材

公共伦理学

PUBLIC ETHICS

主 编 汪荣有

副主编 谢中和 段建斌 秦菊波

武汉大学出版社

目 录

第1章 公共伦理学概述	1
1.1 公共伦理的含义	1
1.1.1 相关概念的界定	2
1.1.2 公共伦理是什么	4
1.2 公共伦理学的历史发展	6
1.2.1 公共组织的出现和发展	6
1.2.2 管理学理论发展的必然结果	8
1.2.3 伦理学研究主题的拓延	10
1.2.4 公共伦理问题的出现	11
1.3 公共伦理学的研究内容	13
1.3.1 公共事务管理价值的研究	13
1.3.2 对公共组织伦理问题的研究	15
1.3.3 对公共权力的伦理考量	16
1.3.4 对公共管理相关伦理关系的研究	17
1.3.5 对公共制度伦理的研究	18
1.4 公共伦理学的学科特征	19
1.4.1 公共伦理学的实践性	19
1.4.2 公共伦理学的道德性	20
1.4.3 公共伦理学的职业规范性	21
本章小结	21
关键术语	22
案例选编	23
复习思考题	25

第2章 公共伦理的基本范畴	26
2.1 公共伦理的基本原则 “为人民服务”	27
2.1.1 “为人民服务”原则的确立依据	27
2.1.2 “为人民服务”的主要内容	31
2.2 公共伦理的基本范畴	36
2.2.1 公正	38
2.2.2 民主	41
2.2.3 责任	44
2.2.4 平等	47
2.3 公共管理的道德责任	49
2.3.1 公共管理道德责任的含义	49
2.3.2 公共管理道德责任的主要内容与特性	52
2.3.3 公共管理道德责任的核心地位	55
本章小结	56
关键术语	57
案例选编	57
复习思考题	59
第3章 公共管理的伦理选择	60
3.1 公共管理选择的道德动因与伦理模式	60
3.1.1 公共管理伦理选择的含义	60
3.1.2 公共管理选择的道德动因	62
3.1.3 公共管理选择的伦理模式	65
3.2 公共管理选择的道德评价	68
3.2.1 公共管理选择的责任限度	68
3.2.2 公共管理选择道德评价的依据和标准	70
3.2.3 公共管理选择道德评价的方式	73
3.3 道德冲突中的公共管理行为选择	75
3.3.1 道德冲突的表现形式	75
3.3.2 道德冲突时行为选择的基本原则	77
3.3.3 道德冲突时行为选择的正确方法	78
3.4 公共管理视角下的公正	80

3.4.1 公共管理视角下的公正内涵	80
3.4.2 公共管理视角下社会公正的基本原则	84
3.4.3 公共管理追求社会公正需要处理好三种关系	87
本章小结	89
关键术语	90
案例选编	90
复习思考题	94
第4章 公共制度伦理	96
4.1 公共制度与制度伦理的产生	96
4.1.1 制度	96
4.1.2 制度与伦理的关联	101
4.1.3 制度伦理的产生	103
4.2 公共制度伦理的内涵与价值追求	109
4.2.1 公共制度伦理的内涵与特征	109
4.2.2 制度伦理的价值诉求	113
4.3 公共制度伦理困境与建设	118
4.3.1 公共制度伦理的合理性	118
4.3.2 公共制度伦理的困境	119
4.3.3 我国目前的制度伦理建设	122
本章小结	126
关键术语	126
案例选编	126
复习思考题	130
第5章 公共组织伦理	131
5.1 公共组织概述	131
5.1.1 公共组织的含义及特性	131
5.1.2 公共组织的构成要素	135
5.1.3 公共组织的类型	137
5.1.4 公共组织伦理	138
5.2 国家与政府伦理	141

5.2.1	国家与政府组织的含义及其职能	141
5.2.2	我国政府组织的结构	142
5.2.3	政府组织伦理及其构成	144
5.2.4	加强政府组织伦理的建设	147
5.3	非政府组织伦理	151
5.3.1	非政府组织的内涵和特性	151
5.3.2	非政府组织的职能优势	155
5.3.3	非政府组织伦理面临的现实困境	157
5.3.4	加强非政府组织伦理建设的途径	159
	本章小结	161
	关键术语	161
	案例选编	161
	复习思考题	166
第6章	公共管理者的品德塑造	167
6.1	公共管理者职业活动的道德能力	167
6.1.1	公共管理者道德能力及重要性	167
6.1.2	公共管理者道德能力结构	169
6.1.3	公共管理者道德能力功能	172
6.2	公共管理者品德的本质	174
6.2.1	公共管理者的品德与道德	175
6.2.2	公共管理者品德的价值	177
6.2.3	公共管理者品德的本质	179
6.3	公共管理者品德的养成	183
6.3.1	公共管理者品德的养成与道德认同	183
6.3.2	公共管理者品德的养成与心理机制	184
6.3.3	公共管理者品德的养成与行为选择	185
6.3.4	公共管理者品德的养成途径	186
	本章小结	191
	关键术语	192
	案例选编	192
	复习思考题	199

第7章 公共管理过程伦理	200
7.1 公共管理目标的价值定位	200
7.1.1 公共管理目标的价值多元与冲突	200
7.1.2 公共管理目标的价值确定	203
7.2 公共管理决策的伦理取向	205
7.2.1 公共管理决策的伦理困境	205
7.2.2 公共管理决策的伦理取向	208
7.3 公共管理执行的伦理问题	211
7.3.1 公共管理执行中的服务伦理问题	211
7.3.2 公共管理执行中的公正伦理问题	213
7.3.3 公共管理执行中的责任伦理问题	215
7.3.4 公共管理执行中的正当性问题	218
7.4 公共管理协调的伦理规范	221
7.4.1 全局观念	222
7.4.2 合作精神	223
7.4.3 公平竞争	223
本章小结.....	225
关键术语.....	226
案例选编.....	226
复习思考题.....	231
第8章 公共权力伦理	232
8.1 公共权力的起源与本质	232
8.1.1 权力和公共权力的概念	232
8.1.2 公共权力起源的理论考察	234
8.1.3 公共权力的本质	239
8.2 公共权力伦理与价值	241
8.2.1 公共权力伦理及其价值	241
8.2.2 公共权力伦理的价值内容	242
8.3 公共权力伦理的蜕变与危害	248
8.3.1 公共权力伦理蜕变的原因分析	248

8.3.2 公共权力伦理蜕变的表现形式	251
8.3.3 公共权力伦理蜕变的危害	254
8.4 公共权力伦理建设	255
8.4.1 公共权力运行机制建设	255
8.4.2 公共权力主体的伦理建设	257
8.4.3 公共权力伦理的监督机制构建	260
本章小结	263
关键术语	264
案例选编	264
复习思考题	271
第9章 公共伦理监督	272
9.1 公共伦理的政党监督与行政监督	273
9.1.1 公共伦理的政党监督	273
9.1.2 公共伦理的行政监督	276
9.2 公共伦理的立法监督与司法监督	279
9.2.1 公共伦理的立法监督	279
9.2.2 公共伦理的司法监督	281
9.3 公共伦理的舆论监督与群众监督	282
9.3.1 公共伦理的舆论监督	282
9.3.2 公共伦理的群众监督	284
本章小结	286
关键术语	287
案例选编	287
复习思考题	289
参考文献	290
后 记	296

前 言

如果说，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，公共伦理学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出现，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，而公共伦理学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凸显出来的一个新兴交叉学科。

一、公共伦理学的发展需要多学科的交叉渗透

公共伦理学在我国研究的时间还不长，各方面的研究都还有待于进一步深化，需要从伦理学、政治学、社会学、心理学、经济学等学科中构筑公共伦理学的学科基石。从伦理学的忠诚、公正、伦理冲突，从政治学中政党、舆论、立法、司法监督，从社会学的规范和职业要求，从心理学的心理结构和行为选择，从经济学的经济伦理等方面汲取相关内容，构成公共伦理学的学科特征和主要理论依据^①。这些研究为丰富公共伦理学的内涵，更好地成为事实和价值有机统一的科学作出贡献。

第一，伦理学为公共伦理学提供价值基础。伦理学又称为人生哲学，即关于人生意义、人生理想、人类生活的基本准则的学说。亦可称为道德科学，即研究道德原则、道德规范的学说。伦理学是研究人的道德和人与人相处的学说，它研究的领域包括了人类社会生活的各种方面，通过对特定社会物质条件

^① 沈士光. 公共行政伦理学导论 [M]. 上海: 上海人民出版社, 2008: 20.

下的人与人关系的分析，揭示道德的本质、作用及其产生、发展的一般规律。公共伦理学是在公共领域中公共组织、制度和公共政策、公共管理人员的行为规范。公共管理的善良和良心、责任和义务等，都涉及伦理学的基本概念和基本原则，没有伦理学的支持，公共伦理学也就失去了伦理内涵，学科的伦理特征也不存在了。

第二，公共管理学为公共伦理学提供学科支撑。弗兰克·梯利（Frank Thily）指出“假定伦理学是至善的科学，国家就是要实现这个目的，那么政治学就要依赖于伦理学，因为我们只有知道至善是什么才能阐明国家应当做什么……假如伦理学发现道德是致力于某个目的或目标的，发现它之所以存在就是要实现这个目标，又假如政治学发现国家也致力于同样的目标，那么在两者之间显然就有一种紧密的联系。”^①从梯利对伦理学和政治学之间的关系描述中大致可以看出以至善为本质特征的伦理学对国家治理的支持。公共管理是以公共利益为目标的行为，其伦理和道德规范要求就是实现至善的目标。

公共管理学需要对公共部门进行研究，公共部门的规模、范畴和方式都是公共管理研究的重要内容。20世纪80年代以后，公共部门的规模受到批评，庞大的政府浪费了过多的紧缺资源。从世界范围来看，政府规模不再扩大，削减政府经费几乎成为一种普遍现象。比如美国的部级机构只有15个，英国18个，加拿大19个，澳大利亚16个，法国18个，德国14个，西班牙15个，日本12个，韩国18个，新加坡15个。公共管理的范围也在管理实践中逐渐被人们认识到其不足之处，私营部门和非政府组织提供公共物品的方式被补充和扩大，这一趋势已经成为减少政府活动范围的一种普遍现象。公共部门自身的改革为公共伦理学注入了动力。比如中国政府自改革开放以来不断对政府机构进行改革，其中大部制改革是对公共管理的又一次创新。其背后的伦理意义正是这个学科所关注和跟踪的。从这方面来说，大部制要提高公共管理的效能，大部门（Giant Department）可能下辖二十多个执行机构和几十个咨询委员会，管理范围几乎涵盖所有相关或相近行业。但这些公共部门内部的关系并不是能一下子理顺的，也需要从公共伦理的角度去研究和探讨。

公共管理学需要制定公共政策。从逻辑上说，制定政策比政府的其他职能产生得更早。公共政策是有关公共利益的政策，其主体在政府，是“关于目

^① [美] 弗兰克·梯利. 伦理学导论 [M]. 桂林: 广西师范大学出版社, 2002: 11.

的的声明、目标的计划、关于将来的重要的政府决策行为的一般准则、可选择的行动路线或方针、采取或不采取行动的结果甚至政府的所有行为”。公共政策的制定有诸多的模式，毫无疑问的是这些模式都有相关的伦理观念在支撑和起作用。2007年厦门的PX项目从政府决策到举行公众听证会，由公众决定去留表明了政府公共伦理的转变。研究公共政策的伦理问题，包括伦理冲突和困境，也是今后这门学科的方向。

公共管理学研究公共管理的外部要素。任何组织都需要注意外部世界，因为在那里可以发现组织的关联因素。这种外部因素包括公共管理部门和政党、民意机构等的关系，包括与新闻媒体、公众的关系。有些外部关系影响和制约着公共管理部门和公职人员的伦理和道德，在转型期的我国尤为明显。因为体制改革的滞后和快速发展的社会现状，为滋生腐败和失范失德提供了生成环境与可能；在公共管理权力的行使过程中，公民权利对其尚未形成有力的制约作用，于是发生了权力的滥用、渎职和政府俘获等行为和现象。公共伦理学不是被动地等待体制的健全，消极地静观机制的理顺，而是研究公共管理过程中公共部门处理外部要素中的道德原则和伦理关系，研究公民社会公共管理的责任机制，研究公共管理人员的职业道德规范要求 and 标准。

公共服务是公共管理的本质，欧文·E. 休斯指出了未来公共管理五个方面的趋势：其一，由于更为注意公共部门和私营部门之间的界限及改进二者之间的关系，公共服务将具有更多的市场导向；其二，未来的公共管理将在组织、人员、财务等方面更有弹性；其三，政治性可能会增强，公共管理者将会更清楚地了解可选择的行动方案的政治成本和利益，而不是藏在不真实的中立后面；其四，公共管理也可能有更多的参与性，政府与公民的关系方面将不断变得更为公开，公共“管理者”的角色将与公众联系在一起，将去“管理”公众对新创意的反应，公共管理的整体结果将会因此得到改善；其五，公共管理人员的能力会更强。休斯所说的未来公共管理发展的五个趋势，不一定全部符合中国的实际情形，但是，大多数的预言也在我国初见端倪，而公共伦理学的学科就要在上述有关方面展开研究。

第三，经济学为公共伦理学提供支持。经济学家樊纲认为经济学本身不谈道德，经济学不对一种（任何一种）价值观的好坏作出评价；它也不研究各种道德观形成的历史；经济学本身也不研究如何改变道德规范，特别是不研究如何通过道德教化、思想教育等等来改变人们的价值观、道德观，并通过这种道德说教活动来改变人们的经济行为和社会的经济结果。但是事实上，许多著

名的经济学家都探讨过道德问题。比如，哈耶克、阿罗、弗里德曼、西蒙、布坎南、诺斯等。诺斯曾经把包括道德在内的意识形态理论作为制度变迁理论的三大基石之一；布坎南把经济学定位于“介于预测科学和道德哲学之间”。本书之所以将经济学作为公共伦理学学科的组成部分，主要原因如下。

经济学涉及个人理性、公共利益和利他主义，这些都与公共伦理学紧密相连。现代经济学的基本抽象和基本假定，是关于“经济人”的抽象和关于“理性行为”的假定。在公共管理中政府和公职人员也是人，在我国，目前政府在推动经济发展方面仍处于主导地位，政府伦理是否受着“市场无良心”这一残酷本性的影响？另外，如果“经济人”的假设适用于一切，把经济人和理性行为当成一种应然的道德律令传播给整个社会，那么我们整个社会就只剩下一条反伦理的伦理规范发挥作用：实现自我利益最大化，并且不计手段，没有任何犹豫。这种生活且不说不可能，也不应该是人类追求的一种生活境界。托克维尔早就指出：物质主义必然让人们对自己的处境不满，因为物质是无止境的，总有人比自己更有钱。人人都不受约束地追求自身利益最大化，导致越来越多的个人视其他所有人为敌人，生活在不安与焦虑乃至某种非法状态中。所以，建立一套公正的竞争规则并使竞争者普遍养成遵守它的习惯，就是公共伦理学研究的任务之一。布坎南说过，人们在政治生活中，在自愿的基础上达成协议、协调冲突、制定规则。布坎南特别强调把政治作为一种过程来理解，作为一个在解决利益冲突时进行交换达成协议的过程。布坎南说“人们在从有组织的市场活动领域进入有组织的政治活动领域时，必须改变他们的心理配备和道德配备。……人们必须证明在市场组织本身性质里有一样东西，它揭示人的利己动机，同时在政治组织本身性质也有一样东西，它压制利己动机，并提示更‘崇高的’动机。”

公共管理行为和公共管理过程是经济学的一个重要主题。经济学研究市场问题，市场和公共管理虽然处于不同的领域，实施的是不同的原则，但是作为人类的一种社会活动，两者之间又存在着密切的联系。公共管理活动虽然是一个公共选择的过程，但是，政府及其官员的选择行为却遵循着最大化的市场原则和利益原则，这就是公共选择理论的基础和领域。有一个著名的“斯密难题”，简要地说，能够圆满地解决经济上利己与道德上利人的矛盾。亚当·斯密在《国民财富的性质和原因的研究》中，建立了“富国裕民”的古典经济学体系。他认为人类的自利行为是增加社会福利的充分条件。而其另一巨著《道德情操论》，则试图阐明以“公民的幸福生活”为目标的伦理思想。道德

是人类社会不可或缺的条件，是出自“一种对光荣而又崇高的东西的爱，一种对伟大和尊严的爱，一种对自己品质中优点的爱”。公共管理人员也面临着这样的难题。

公共伦理学探讨政府伦理问题，诸如政府有没有自身的利益，政府效能的伦理意义，如何提升政府伦理，反映其公共权力公共性的本质特性等。政府作为一个由具体人员组成的公共机构，其目标函数中又包含着大量的私人因素。从官员政绩方面看，有管理方便、政局稳定、统治长久等；从经济收益方面来看，有政府的租金及其官员的“公共”消费。这些都构成了政府利益，对公共利益产生了冲击，也就是由于这些私人利益的存在，公共利益在公共管理行为目标中究竟占有多大权重？当公共管理官员的个人利益符合政府应有的伦理规范和道德目标，与社会的公共利益比较一致时，公共利益的权重就较大。

无论公共伦理要表达的具体价值是什么，无论其随着经济关系的变化发生了什么变化，公共伦理要回答的就是如何进行利益的分配问题，如何处理好利己与利他的关系问题。因为市场经济的核心命题是通过市场合理配置资源，那么分析市场经济的伦理内涵就是分析合理配置资源的道德内涵。而这方面，经济学显得十分成熟了。比如阿罗不可能定理告诉我们，只要有超出三种以上的选择，就不存在一种可靠的机制具有完备与传递性的个人偏好转换为符合民生制度要求的社会偏好。这就使我们的公共伦理考虑政府和公共组织如何去行使公共性的职能，维护公共利益，显现出制度伦理的优越性。

第四，公共伦理学建设需要借鉴心理学的研究成果。

梯利说“伦理学必须考察人的行为，而人的行为又不仅仅是物理的运动，也是以人的方式判断事物这个事实，那么当然，伦理学必定在很大程度上依赖于心理学。”公共伦理学的一个重要内容是涉及公共管理人员的。随着现代社会的发展，公共管理职业化程度越来越高，公共部门并没有由于组织结构、功能、管理、法治等方面的标准和规范化提高而削弱其中人的作用。相反，公共管理的管理方式是以人为本的，如果公共管理人员没有较高的道德境界和伦理品质，是很难达到其目标的。另一方面，现代社会价值观发生了很大的变化，高度的组织化程度、专业化、效能化要求，尤其是科层制弊端日益显现，对公共管理人发生了很大的影响，公共管理良心、公共管理人格这些涉及人的本质的因素都需要进行科学的探讨和研究。

托克维尔曾经提出“德行有什么用”的问题，他说，在欧洲贵族时代人们不断讨论德行之美，但在已经建立起资产阶级民主制度的美国，人们则几乎

绝口不提什么是美的，他们只相信道德是有用的，那就是在正确理解利益的基础上实现个人利益与他人、社会利益的统一。道德不仅是人的精神提升与享受，同时也应当是人物质生活方式的一个有机内容。

二、公共伦理的本质在于价值理性

这是一个比任何时候更需要公共权力的时代，也是一个比任何时候更需要限制公共权力的时代。资本主义生产方式自其诞生之日起，就预告了一个全新时代的到来。尤其是第二次工业革命以来，伴随着资本主义生产方式的确立和市场经济体制模式的全球化等现代性因素的推动，人类社会结构发生了一种根本性的变化。传统社会的基本结构表现为，国家—共同体—个体，而现代社会的基本结构则表现为：国家—个体^①。作为中介环节和缓冲地带的共同体，在资本主义全球化运动中消失了或者说隐退为社会结构中一个不起眼的角色。人类社会结构上的这种变化，导致了社会生活领域的两极化，一极是以暴力为基础和以权力为表征的国家，一极是孤独而自由的个体。而原来属于共同体的事务，绝大多数被国家所承担，余下的部分则还归到个人，于是人类社会生活领域范围也出现了明确的两极分化，出现了所谓公域和私域的两分——即公共生活领域和私人生活领域的两极分化。公共生活领域的扩张在本质上首先要求国家权力的扩张，而个体和国家的直接照面关系，又使限制国家权力与保障个体的自由和权利成为社会生活最重要的主题。由此现代社会对国家权力的态度表现为两方面，一方面，不得不承认国家权力扩张的合理性；另一方面，对于国家权力这一“必要的恶”的使用，保持着审慎、限制的态度。然而，公共生活领域越扩张，其复杂性程度也越高，公共治理也就越困难；而国家权力越扩

^① 传统社会结构中，共同体是占主导地位的，社会事务主要是由共同体承担和完成的。对于传统社会结构和现代社会结构的重大差异及之间的变迁，很多社会学家、哲学家、历史学家从不同角度、不同层面做过大量的研究，并提出过不同的解释模式。但无论是开创时期的现代化理论，如迪尔凯姆的分化与整合、滕尼斯的共同体和社会、马克斯·韦伯的工具理性和价值理性，还是经典现代化理论，如结构与功能的两分法，以及后来历史学派所提出的中心与依附论等，本质上都承认这样一个前提，即现代社会结构和传统社会结构是根本不同的，这种不同就在于在传统社会结构中占主导地位的共同体在现代社会的消失或淡化，它导致了现代社会与传统社会在结构、功能等方面的巨大差异。共同体这个词及传统社会中共同体占主导的特征在不同的现代化研究者那里有不同的表述，如市民社会与传统社会、熟人社会与陌生人社会、融国家于社会与融社会于国家等。

张，对其使用的限制也就越困难。因此这样一门控制技术就被社会生活所要求：它能应对公共生活领域复杂化的挑战，并能确保扩张后的国家权力的使用方向、使用范围及使用效率。于是民主政体、官僚制、制度化、市场机制、科技及其他各种技术手段皆被召唤出来，成为现代社会生活中占据主流地位的话语。与对国家权力的限制态度相一致的是，现代社会对其他公共权力以及非公共性的组织权力也进行了技术性的限制，如对企业和非营利组织运行方面的法律规定和行政监管等。

技术的需求成为这个时代的普遍需求，它不仅渗透于公共生活领域的各个方面，而且也向私人生活领域渗透。这是因为，技术如果要在公共生活领域起真正而完全的作用，它的触角就必须伸向公共生活领域的活动主体。而公共生活领域的活动主体，同时也是私人生活领域的拥有者——这两个领域尽管在理论上可以区分开来，但在实际生活中却是错综交织在一起的。于是，支撑起技术追求的工具理性观念，就不仅被人在公共生活领域中普遍奉行，而且也成为私人生活领域的生活原则，并由此造成了扁平化的人。后现代对资本主义社会人的异化现象的描述和猛烈批判，就是例证。

这也是一个比任何时候变革更为迅速的时代。市场配置社会资源的结果，不仅仅是促进了人类社会的一体化进程，而且也以它配置资源的极大效率性将人类抛进一个日新月异的环境之中。人类的社会治理，在结构、制度、组织、运行方式和行为模式等几乎所有的方面，都进入了一个迅速变革的时代。它对公共生活领域的管理产生了新的挑战，并加剧了公共生活领域对技术的普遍需求。原有管理领域中新的情况的不断涌现，以及新的管理领域的不断形成，导致原有管理技术（包括管理体制和管理模式）不断地受到冲击，完善甚至更新技术的要求因此变得越来越频繁，人类社会对技术的依赖程度也变得越来越深。但是，就公共生活领域的管理而言，一是技术的发展不仅很难跟得上社会发展的速度——新的管理技术往往都是在社会问题出现之后才产生，而且新的技术在管理领域中的应用往往需要一个长期的过程——体制改革和管理模式改革以及新的立法，从酝酿到落实皆需要很长的时间；二是技术有其自身的局限性，对技术的过分依赖，极容易使公共生活领域“为人”的管理演变为技术对人的统治，从而产生人的异化。因此现代公共生活领域的管理对技术的依赖不得不面对这样两个困境：一是公共生活领域的管理不得不依赖于技术来解决，但技术的发展和应用皆具有滞后性，很难及时有效地处理公共生活领域的新问题；二是现代社会发展的速度越快，社会复杂化的程度越高，公共

生活领域的管理对技术的依赖程度也就越来越深，而这种依赖程度越深，人的异化就越严重。

对前一种困境的解决，自资本主义社会确立以来就一直在进行中，其基本的思路是在技术为本的基础上，以价值理性的自我激励功能推动技术的创新与应用，并以价值理性的自我维持功能弥补技术滞后所产生的管理空白。如在资本主义社会早期，马克斯·韦伯的《新教伦理与资本主义精神》就指出了价值理性对工具理性的促进和弥补作用。但是，在这个技术统治一切的时代，不管马克斯·韦伯是在何种意义上来看待价值理性的，一个基本的事实是，价值理性在这个时代之所以被热烈的渴求，并不是因为它的价值是出于人自然的情感需求而自我成立的——共同体的消失导致社会价值失去了自发产生与自我维持的现实根基，而是基于对工具理性的弥补功能而成立的，这样的价值理性实质上是工具理性的一部分。例如公正的形式化就是价值理性工具化的典型表现。公正就其原初意义而言，既包含了内容上的公正（实质公正），也包含了形式上的公正，而且形式公正是为实质公正的实现服务的，但是现代公共管理技术则将主要的注意力放在对制度和秩序公正的追求上。当然，这种对制度和秩序公正的追求，也或多或少地包含了实质公正的某些内容，然而这些内容之所以成为制度和秩序公正的附属目的，并不是因为公正的实质内容的价值自明性，而是保持既定社会秩序稳定、避免社会动乱的需要，因此这种实质公正实际上只是底线意义上的社会公正，它在本质上是工具性的而非价值性的。

对后一种困境的反思，同样也在资本主义社会确立之初就开始了，其思路是多种多样的，并且其中不乏反现代化和反技术统治的声音，如各种乌托邦的设计，慢速现代化模式和乡村联合体的提出。其中主流的思路，是在市场主导的快速现代化模式的前提下，在公共生活领域的管理中取得价值理性与工具理性的平衡点，以在某种程度上克服人的异化以及管理的异化。如罗尔斯的《正义论》，就试图实现形式公正与实质公正的某种平衡，又如新公共管理运动的兴起，就明确地提出要在管理中实现价值对技术的主导。但这种主流思路的根本问题在于，共同体的消失已经使社会价值失去了自发产生与自我维持的先天根基，市场体制对全社会资源的有效配置又以激发和利用人的物质欲望为前提，而经由各种后天的途径，如社会舆论、管理文化、企业文化的塑造所产生的价值观念，不可能是普遍的，甚至在高度流动的社会环境中，很难是持久的，这就使价值理性和工具理性的统一缺乏可能性和现实基础。马克思正是看到了在私有制为基础的市场主导条件下，价值产生之源的缺失和市场机制对物