

● 公共行政

关于公共部门的界定与公共管理学的研究范围

——兼谈公共管理学与行政管理学的关系

胡 象 明

(武汉大学 公共管理学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 胡象明(1959-), 男, 湖北崇阳人, 武汉大学公共管理学院行政管理系教授, 法学博士, 主要从事公共管理、公共政策和行政管理学等方面的研究。

[摘 要] 人类社会是一个整体, 这个整体又是由各个部分组成的。整个社会部门可以被区分为三大部门: 第一部门为政府组织, 这是纯粹的公共部门; 第二部门为工商企业, 这是非公共部门; 第三部门是介于政府组织与工商企业的一些部门, 其情形非常复杂, 一般统称为第三部门。不同类型的部门具有不同的特点。从第三部门的基本特征看, 它与第一部门具有更多的共同点, 因此可以把第三部门看成是“准”公共部门。从广义上讲, 公共部门应包括“纯粹的”公共部门和“准”公共部门两个部分。公共管理学不仅要研究政府组织及其管理问题, 而且要研究第三部门的管理问题。从目前我国行政管理学研究的现状来看, 行政管理学的研究范围仅仅是政府组织自身的管理及政府组织对社会公共事务的管理。因此, 公共管理学与我国目前的行政管理学既存在着紧密联系, 又有所区别。

[关键词] 公共部门; 公共管理; 行政管理

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1008-2999(2001) 05-0557-06

最近一段时间以来, 有关公共管理学的问题引起了行政管理学界的关注。其中一个基本问题是: 公共管理学与行政管理学到底是一种什么关系? 一种观点认为, 从国外的研究情况来看, 公共管理学就是行政管理学, 两者的差别是由于翻译的不同而造成的。另一种观点认为, 公共管理学与行政管理学是有区别的, 二者不能等同。但这种差别何在? 后者没有做出有说服力的解释。笔者认为, 在今天的中国探讨公共管理学与行政管理学的关系, 不能仅仅以西方学者的观点为依据, 而主要应根据中国目前的理论与实践来探讨。本文试图首先通过对公共部门的科学界定来确定公共管理学的研究范围, 然后在此基础上探究公共管理学与行政管理学的关系。

一、关于“纯粹的”公共部门与“纯粹的”非公共部门之区别

人类社会是一个整体, 然而这个整体又是由各个部分组成的。人们可以对这些不同的部分给予不同的称谓, 如社会团体、社会群体、社会部门等。其中, 有关这些社会部门的分类, 人们又可以从不同的角度或运用不同的标准对之加以区分。例如, 传统社会科学一般将整个社会部门分为政治部门、经济部门、文

化教育部门、科学技术部门,等等。为了从更宏观上对社会部门进行分类,并有助于研究不同社会部门管理的规律,当代一些社会科学家将整个社会部门区分为三大部门:第一部门为政府组织,这是纯粹的公共部门;第二部门为工商企业,这是非公共部门,西方的一些学者将之称为私人部门;第三部门是介于政府组织与工商企业之间的一些部门,这些部门非常复杂,有的更具有工商企业的特点但又不同于工商企业,往往被称为公共企业或公益企业;有的则更类似于或依赖于政府组织,往往被称为非政府公共机构。前者如在城市中由市政府投资兴办和经营的自来水公司、城市公共交通公司等;后者如由政府投资兴办和主管的高等院校、科研机构、社会福利机构、非营利性的公共医疗机构以及类似于中国青少年基金会的中介组织等等。

政府作为所谓“纯粹的”公共部门,它具有以下基本特点:第一,政府组织的基本职能是对社会公共事务进行管理。这里所说的公共事务包含了社会中除私人领域(按西方学者的观点,竞争性的工商企业一般属于私人投资领域,因而这方面的事务被划归于私人领域,属私人事务)以外的所有事务。在人类社会生活中,有些事情固然可以通过私人或私人组织来进行处理,小到个人的谈情说爱、结婚生子,大到组织生产、经营管理;但是,还有很多事情是无法由私人或私人组织来办理的。例如,人口的控制和管理、社会治安、大江大河的治理和维护、社会公共设施的建设和维护、公民基本生活的社会保障、国民素质的提高和智力开发,等等。有关这些事务的管理,必须由一个超越私人或私人组织之外的公共组织来进行处理或加以管理。第二,政府组织用来从事公共管理的权力是一种公共权力。把这种权力称之为公共权力,主要基于以下两方面的理由:一是这种权力就其性质而言,它总是表现为社会中占统治地位的某一个阶级的权力,而不仅仅是一种个人的私人权力。在中国的封建社会,尽管皇帝把皇权当成自己的一种家族权力,但它实际上是代表整个封建地主阶级的,离开了它所代表的整个阶级,这种权力就不会存在了;在资本主义社会,政府组织的权力被宣称为是一种来自于全体公民的权力,尽管它实际上仍然是有产阶级的权力;在我国社会主义社会,国家的一切权力属于人民,这已经被写入了共和国的宪法。一句话,自从政府产生以来,几乎所有社会的政府组织的权力在性质上都是公共的,当然,由于社会性质的不同,在“公共”这一概念下所隐含的意义有所区别。第三,政府组织所掌握和运用的资源是一种公共资源。我们知道,政府要通过行使其权力来实现其职能,必须以掌握一定的资源为前提。没有一定的人、财、物作基础,整个政府组织就无法运转起来。而在人、财、物等资源中,从政府控制的角度而言,对财源的控制又是非常基础的。政府组织的财政来源于全体公民的税收,因而其财政实质上是一种公共财政。此外,政府所控制的国土、矿山、水利等重要资源,也是一种公共资源。作为一种公共资源,就其本质而言,是为全民所共享的。第四,政府组织为社会所提供的产品是一种公共物品。这种物品的基本特征是:它作为一个整体是不可分割的,它不能单独提供给每一个人,而是自动提供给社会中的所有人。例如,国防作为一种公共物品便是如此。一个国家的国防力量保卫着该国的全体居民,而不需要每一个人单独购买。因此,单个人不会花钱也可能享受公共物品,即所谓的“搭便车”现象。这样,单个人一般不会自己花钱来购买公共物品,这种物品只能由政府来购买或提供。第五,政府组织行为的价值取向是公共利益。政府组织是一种公共服务组织,从理念上讲,它应该把全体公民当成自己的服务对象,它不应该有自己的特殊利益。对于政府组织来说,凡是追求自己本组织、本部门利益的行为都是错误的。因此,政府应该是一种“公益人”而不应该是一种“自利人”。它应该也只能把追求和维护公共利益作为本组织、本部门的行为目标。在这里,公共利益应该理解为全体公民的共同利益。当然,在一个存在着不同阶级、不同团体的社会里面,由于不同阶级之间、不同团体之间的利益是相互冲突的,而且这些不同阶级、不同团体的利益与全体公民的共同利益也可能发生冲突,因此,在政府如何对待社会共同利益的问题上也有一个哪个阶级、哪个团体的利益优先的问题,但这并不能因此否定政府组织行为以公共利益作为基本价值取向这一事实。

竞争性工商企业作为“纯粹的”非公共部门,主要有以下特点:第一,竞争性工商企业的基本投资主体,在西方国家主要是私人,因而其权益主要归私人所有。这表明,这类组织所控制的资源,实际上归企

业的所有者所有,因而是一种非公共资源。当然,这里的私人不一定是某一个人,而可能是多个人的联合,但其产权是非常明确的,因而每个人所享有的权益也是非常明确的;在我国,国有资产也将逐步从竞争性行业中退出。在有些竞争性企业,虽然国有资产还占有很大比例,但已实行所有权和经营权分离,企业享有充分的自主经营权,实行自负盈亏,因而也正在逐步向真正的非公共部门过渡。第二,竞争性工商企业为社会所提供的产品,一般属私人物品而非公共物品。私人物品的基本特征是:它能够加以分割,因而每一部分能够分别按竞争价格卖给不同的个人,而且一般不会对他入产生外部效应。因此,个人对私人物品的消费是可计价的,这样的物品可以由私人自己购买,而不必由政府来提供;其价格完全可以通过市场竞争来加以确定,而不必由政府来加以控制。第三,竞争性工商企业的行为价值取向是本企业利益的最大化。竞争性工商企业活动所遵循的是“经济人”原则,这种原则实际上是一种“自利人”原则,其目的是追求本企业利润的最大化。尽管企业必须提供社会所需要的产品,并在这个过程中创造出有益于整个社会的价值,但就其基本动机而言,为社会提供产品只是手段,其目的是追求自身利润的最大化。这种经济人的实质正如 18 世纪英国经济学家亚当·斯密在其著名的《国民财富的性质和原因的研究》(即《国富论》)一书中所指出的那样:“我们每天所需的食料和饮料,不是出自屠户、酿酒家和烙面师的恩惠,而是出于他们利己的打算。我们不说唤起他们利他心的话,而说唤起他们利己心的话。我们不说自己有需要,而说对他们有利”^[1](第 14 页)。这就是经济学家眼中的“经济人”,这也是竞争性工商企业的基本特性。

以上分析表明,“纯粹的”公共部门与“纯粹的”非公共部门之间至少存在以下三点区别:一是在它们所占有的资源问题上,作为“纯粹的”公共部门的政府组织所占有的是一种公共资源,公共权力也可以看成是公共资源的一部分;而作为“纯粹的”非公共部门的竞争性工商企业所占有的是一种产权明确的非公共资源。二是在它们为社会所提供的产品和服务方面,政府组织所提供的是一种公共产品和公共服务(包括对社会公共事务的管理),而竞争性的工商企业为社会所提供的则是一种私人化的产品。三是在它们的行为价值取向上,政府组织必须以公共利益作为其行为的价值取向,而工商企业则往往以其自身利润的最大化作为其行为的价值取向。

二、关于第三部门及其与公共部门的关系

第三部门即公共企业或非政府公共机构既不同于竞争性工商企业,也不同于政府组织,但又既与竞争性工商企业相联系,也与政府组织相联系。在保罗·A.萨缪尔森、威廉·D.诺德豪斯所著的《经济学》一书中有这样一道供讨论的问题:“思考一下一种从纯粹公共物品到纯粹私人物品序列是有用的。在一张纸上画出这种序列并用下面这些例子填上:纯粹私人、大部分私人、一半私人一半公共、大部分公共、纯粹公共。”^[2](第 1211 页)这个问题表明,从私人物品到公共物品之间存在一个链条,并且这个链条又存在着由细(私)到粗(公)的变化。同样,在竞争性工商企业与政府组织之间也存在着一个链条,这个链条也是变化的,即第三部门由这样一个链条构成:公益性企业、公共事业、非政府公共机构。第一类组织即公益性企业,如城市自来水公司、城市公共交通公司、城市公共工程公司等。其基本特征是:一般由政府投资或政府投资为主体,为社会提供公共服务或准公共物品,生产由政府垄断,其服务或产品价格由政府定价;但实行企业化管理,自负盈亏,必要时由政府补贴。如果套用萨缪尔森等人的话来说,这类组织所生产的是大部分私人或一半私人一半公共的物品,其性质属于(竞争性)企业化倾向比较明显的准公共部门。第二类组织即公共事业,如公立幼儿园、小学、中学;公立高等院校;政府投资兴办的科学研究机构;政府兴办的社会福利机构,如老年人福利院、儿童福利院、残疾人福利院等。这类机构的基本特征是:主要由政府投资,所需资金主要由财政提供,部分资金由其为社会服务所得收入予以补充;其基本功能是为社会提供公共服务或准公共产品,其服务或产品价格由政府定价;但一般不实行企业化管理,政府对这些组织实行必要的行政管制,要求这些组织的活动优先体现政府的意图,甚至直接用来为实现政府

的目标服务。这类组织所生产的物品或提供的服务,按萨缪尔森的说法,是大部分公共的。第三类组织即非政府公共机构,如中国妇女联合会、青年联合会、学生联合会、中国青少年基金会等,这类组织活动所需的经费一般可能由政府或财政提供,如中国妇女联合会等组织便是如此;也不一定由政府或财政提供,如中国青少年基金会便是如此。但无论其经费是否由政府或财政提供,它的职能在很大意义上与政府相似,承担着很多有关社会公共事务的管理工作或公共服务工作。这类组织所提供的服务基本上是纯粹公共的,至少也是大部分公共的。以上三类组织除了分别具有上述特征外,它们还有一个共同特征,这就是非营利性。当然由于这三类组织所具有的“公共性”程度的不同,它们所具有的“非营利性”程度也不同。一般说来,第一类组织还具有一定的“赢利”,即“非营利性”程度较低;第二类组织基本无“赢利”或只有少量“微利”,“非营利性”程度较高;第三类组织就其实质而言属于完全无“赢利”组织,因而是真正“非营利性”的。可见,从“营利性”这一特征来看,第三部门由从“少量赢利”组织到“微利”组织再到“无赢利”组织这一系列组织或部门构成。

人们通常所说的公共部门应该既包括“纯粹的”公共部门即政府组织,也包括“准”公共部门即第三部门。第三部门之所以被归入公共部门,主要原因在于:第一,第三部门主要是一些从事公益事业的组织,其生产或活动的基本目标是公益性,即为公共利益服务,这与政府组织即“纯粹的”公共部门的目标是一致的。第二,第三部门市场化程度较低或非市场化,其生产、活动的内容和方式往往由政府实行控制或必要的行政管制,因此它与政府组织存在着十分密切的关系,甚至被当做政府组织用来实现其目标的一个重要工具。第三,第三部门为社会提供的产品也往往是一种公共物品或“准”公共物品,这与政府为社会所提供的物品是一致的,至少基本是一致的。第四,第三部门的投资主体或提供资源的主体也主要是政府。当然,在现代市场经济条件下,某些第三部门也应向私人资本开放,允许私人资本进入某些第三部门,毫无疑问这是对的,甚至是一种趋势。但私人资本在这些领域的投资不可能是完全市场化的,它必须受政府的高度控制,其产品或服务价格必须接受政府的行政管制。第五,第三部门的“非营利性”与政府组织以“公共利益”作为行为价值取向的目标或原则是一致的,即都是以一种“公益人”而非“经济人”的面貌出现的。从这个意义上说,第三部门很难被归入私人企业部门或竞争性工商部门,尽管它不属于“纯粹的”公共部门,将它称之为“准”公共部门是合理的。

三、关于公共管理学的研究范围及其与行政管理学之同异

什么是公共管理学?简单地说,就是研究公共部门管理过程及其规律的科学,主要是研究公共部门如何高效率地为社会提供公共服务和公共产品的科学。既然公共部门既包括作为“纯粹的”公共部门的政府组织,又包括作为“准”公共部门的第三部门,因此,公共管理学不仅仅要研究政府组织的管理问题,而且也要研究作为第三部门的公益企业和事业组织、非政府公共机构的管理问题。政府组织的管理问题与第三部门的管理问题共同构成公共管理学的研究范围。

从上述关于公共管理学的研究范围的观点看,公共管理学与目前我国学界所公认的行政管理学至少在研究范围上存在着明显的区别。早在 20 世纪 30 年代,英语中的 *Public Administration* 一词就被译为“公共行政”,至 80 年代这一学科在我国恢复时,“公共行政”一词广泛地被“行政管理”所代替。在政府和学界的共同推动下,行政管理学作为一个相对独立的学科被很快地发展起来。从那个时候起,我国的行政管理学就被定义为研究政府组织及其管理社会公共事务的规律的科学,这是人所共知的事实。也就是说,从目前我国的实际状况看,行政管理学的研究范围仅仅是政府组织自身的管理以及政府组织对社会公共事务的管理。至于第三部门的管理问题,即公益企业与事业组织的管理问题、非政府公共机构的管理问题,则在行政管理学的视野之外。

据此,我们认为,仅就研究范围而言,行政管理学与公共管理学在以下方面是共同的:无论是行政管理学还是公共管理学都必须研究“纯粹的”公共部门即政府组织的管理问题,把探讨政府组织如何高效

率地运用公共资源为社会提供更有效的公共服务或提供更多的公共产品作为自己的重要研究内容。因此,政府部门的组织问题、领导问题、决策问题、执行问题、监督问题及其管理过程中的规律性问题,既是行政管理学关注的重要问题,也是公共管理学关注的重要问题。对这些问题的关注和探究,构成了行政管理学与公共管理学的共性问题,也就是二者之间的相同点。

但是,公共管理学与行政管理学至少在以下几个方面存在着差别:

第一,公共管理学的研究领域不仅仅是作为“纯粹的”公共部门的政府组织的管理及其规律问题,而且还应包括作为“准”公共部门的第三部门的管理及其规律性问题,而行政管理学的研究领域仅仅限于“纯粹的”公共部门即政府组织的管理及其规律性问题。仅就这一点而言,公共管理学与行政管理学就存在着明显的区别:前者的研究范围要大于后者的研究范围,或者说,前者所探讨的范围是后者的一部分。从这个意义上说,公共管理学与行政管理学的研究范围之间的关系可以看成是整体与部分的关系。

第二,公共管理学所研究的是“纯粹的”公共部门与“准”公共部门管理过程中共有的规律性问题。在公共部门中,“纯粹的”公共部门与“准”公共部门之间是存在着明显区别的,既然二者之间存在着区别,它们各自的管理方式及其规律也是有所不同的,也就是说,它们各自都有特殊的管理方式和管理规律。研究这些特殊的管理方式和规律并不是公共管理学的任务,而是行政管理学、公共事业管理学等学科的研究任务。同时,我们还应看到,“纯粹的”公共部门和“准”公共部门既然都是公共部门,因此,它们除了具有各自特殊的管理方式和管理规律外,还应有共同的管理方式和管理规律,研究各种公共部门所共有的管理方式和管理规律才是公共管理学的任务。由此看来,公共管理学的研究对象是全部公共部门所共有的管理方式与管理规律,而行政管理学的研究对象则仅仅是“纯粹的”公共部门所特有的管理方式和管理规律。从这个意义上说,公共管理学与行政管理学的研究对象之间的关系可以看成是一般与个别的关系。

第三,公共管理学所关注的是公共部门如何高效率地利用现有公共资源为社会提供更多的公共服务和公共产品。它在研究“纯粹的”公共部门即政府组织时,也是把政府组织当成一个为社会提供公共服务和公共产品的机构的,研究的重点是如何把政府机构自身管理好,以便更有效地为社会提供公共服务和公共产品;在公共管理学看来,包括政府组织在内的所有公共部门都是管理的客体,至于政府机构作为管理社会公共事务的主体地位,公共管理学则关心不多,而这一点正是行政管理学所十分强调的。行政管理学把政府机构既看成是管理的客体,又看成是管理的主体。当它把政府机构看成是管理的客体时,它所强调的是要把政府机构自身管理好;当它把政府机构看成是管理的主体时,它所强调的是要求政府把社会公共事务管理好。而在公共管理学的视野里,政府组织与工商企业一样,只是性质以及方式不同罢了。因此,公共管理学更强调公共部门自身的管理,而行政管理学则更强调公共部门(“纯粹的”公共部门)对社会公共事务的管理,这也是公共管理学与行政管理学的区别。

参 考 文 献

- [1] [英] 亚当·斯密,国民财富的性质和原因的研究:下卷[M].北京:商务印书馆,1994.
- [2] [美] 保罗·A. 萨缪尔森,威廉·D. 诺德豪斯. 经济学:下[M].北京:中国展望出版社,1992.
- [3] 陈振明.公共管理学:转轨时期我国政府管理的理论与实践[M].北京:中国人民大学出版社,1999.
- [4] 陈庆云.关于公共管理研究的综合评述[J].中国行政管理,2000,(8).
- [5] 张梦中.美国公共行政(管理)历史渊源与重要价值取向——麦克斯韦尔学院副院长梅戈特访谈录[J].中国行政管理,2000,(8).
- [6] 詹中原.新公共管理[M].台北:台湾五南图书出版公司,1999.
- [7] 夏书章.现代公共管理导论[M].长春:长春出版社,2000.

Definition of Public Sectors & Scope of Public Administration Science

—— About the Relationship between the Public Administration Science and the Government Administration Science

HU Xiang-ming

(School of Public Administration, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biography HU Xiang-ming(1959-), male, Doctor, Professor, School of Public Administration, Wuhan University. majoring in public administration. public policies and government administration.

Abstract Human society is a whole which is made up of all its parts. All the sectors of society can be divided into three types the first sector is government organization which is pure public department; the second sector is the enterprise of industry and commerce which is non-public department; the condition of the third sector is complex and it includes all the departments between the two types. Different sector has different character, but the third sector has more common character with the first one examining from the basic character of the third sector and then, we can consider the third sector as the quasi-public sector. Broadly speaking, public sector should include quasi-public sector and pure one. The public administration science should research not only on the administration of government organization, but also the management of the third sector. Considering the current researches on government administration of our country, the scope of its research is only limited in the administration of government and the run of social public affairs. The public administration science and the government administration science not only have close connection, but also have difference.

Key words public sector; public administration; government administration