

# 论公共管理的公共性与社会性

岳云强

(北京化工大学, 北京 100029)

**摘要:** 公共管理的公共性与社会性是辩证统一的关系, 公共性是公共管理的本质属性, 社会性是公共管理的起源和归宿, 正确理解和把握公共管理的公共性与社会性对我国公共管理的改革与发展具有十分重要的意义。

**关键词:** 公共管理; 公共性; 社会性; 关系

**中图分类号:** C93-05

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1006-5261(2006)06-0069-03

## 一、公共性是公共管理的本质属性

公共管理是指人民权力的授予者和委托权力的执行者按照社会的共同利益和人民的意志, 从保证公民根本利益的基本点出发, 制定与执行公共政策, 对社会事务进行管理的社会活动。可见, 公共管理主要强调管理的公共性。公共管理的主体、目标、手段都是公共性的, 公共管理离开了公共性, 就不再是公共管理了, 公共性是公共管理的本质属性。

### 1. 公共管理主体的公共性

国家、政府和社会公共组织是公共管理的主体, 它们都具有公共性的特征:

其一, 无论是国家、政府或者是社会公共组织, 都力求代表国家、政府或本组织绝大多数人的利益, 在构成上尽可能吸纳一切可以吸纳的组织或个人。其二, 不管是国家机关及其工作人员还是社会公共组织及其成员, 都是在行使公共权力, 从事公务活动, 而不是私人事务。其三, 现代的国家、政府和社会公共组织, 是维护社会公正、效率和解决社会问题、弥补市场不足的制度性工具。因此, 公共管理组织及其代表的行为目标或宗旨必须具有公益性本质, 公共性组织依靠特殊的公共权力和组织制度规定, 把实现公众依靠个人无法实现的利益作为自身存在的价值体现。其四, 国家、政府机构和其他社会公共组织行使的权力都是法律所赋予的, 而法律, 如我国的宪法, 是人民意志的集中表现, 是全体公众意志的表达, 因此,

公共管理主体行使的权力是公众的权力。

### 2. 公共管理目标的公共性

公共管理的目标主要体现在平等、正义、公平、民主、伦理以及责任心等方面。由于公共组织的管理活动所依赖的公共权力来源于社会公众的意志, 即具有社会公共性, 国家、政府和社会公共组织就成为公平、平等、正义、民主、伦理的依靠, 追求和维护社会平等、正义、公平、民主、伦理, 是国家、政府和社会公共组织的天然目标, 公共组织也只有承担起维护公众利益, 消除社会不公正现象, 推动社会不断发展时才具有存在的合理性、合法性。其主要表现为引导社会发展方向, 主导社会价值取向。在社会主义初级阶段, 国家公共管理的价值观就是坚持和实践“三个代表”重要思想, 因为“三个代表”重要思想代表最大人民群众的根本利益, 代表先进生产力的发展方向、代表先进文化的前进方向, 这也是全社会公众的愿望, 其最终目标是实现共产主义, 共产主义是最大、最高级的平等、公平、正义和民主。

### 3. 公共管理手段的公共性

权力是政治社会的基石, 是理解一切政治现象的基础, 没有权力, 就没有国家、政府和社会公共组织。公共管理是管理主体运用公共权力实现管理目标的社会活动。公共权力是公共管理活动的后盾和基础, 公共权力是公众赋予公共管理者的权利, 代表的是公众的利益, 因此, 公共权力最终要达到的目标或宗旨是实现社会公众的公共利益, 这就使公共权利——公共

收稿日期: 2006-04-29

基金项目: 北京化工大学青年基金项目(QN0429)

作者简介: 岳云强(1967~), 男, 河南襄城人, 北京化工大学文法学院副教授, 博士。

管理的目标和手段具有了公共性。

资本主义国家实行的三权分离，是从客观上保证公共权力公共性的基本制度措施，它是在保证资产阶级利益的前提下，才去维护本国人民的利益。我们党则明确提出了“全心全意为人民服务”的宗旨，要求广大党员“立党为公，执政为民”，做人民的公仆，走群众路线，同时还提出了行政监督、舆论监督、社会监督、道德约束等保障措施，体现了我党保障公共权力公共性的积极性和主动性。这是比新公共行政管理学提出的从公众需求入手、以社会公众的喜好为导向、为社会提供高质量服务的更为先进的理念。

## 二、社会性是公共管理的起源和归宿

### 1. 社会性是公共管理的起源

在阶级与国家产生之前的原始社会时期，公共性与社会性是一致的、重合的，随着阶级的出现，用于阶级压迫的工具——国家随之产生，国家成为阶级的公共性的代表，公共性逐渐从社会领域中独立出来。早期的思想家对公共性与社会性是不分清或认为是等同的，表现在政治上就是国家与社会根本混淆。如柏拉图认为，国家起源于人类生活的自然需要，国家就是达到正义或公道的手段。这里，他把国家与社会等同起来，混淆了两者的界限。亚里士多德前进了一步，认为国家起源于社会，是社会自然发展的结果，把国家与社会初步区分开了。19世纪以后，大多数资产阶级理论家才开始把社会当作与国家对立的社会领域，即市民社会或公民社会。如摩尔根较早指出：“一切政治形态都可归纳为两种基本方式……按时间顺序说，先出现的第一种方式以人身、以纯人身关系为基础，我们可以称之为社会。这种组织的基本单位是氏族；第二种方式以地域和财产为基础，我们可以称之为国家。这种组织的基础或基本单位是用界碑划定范围的乡或区及其所辖之财产，政治社会即由此而产生。”<sup>[1](P6)</sup>但直到恩格斯才揭示了国家的本质和起源，他指出：“在这里，国家是直接地和主要地从氏族社会本身内部发展起来的阶级对立中产生的。”<sup>[2](P169)</sup>

### 2. 社会性是公共管理的归宿

公共管理的本质属性是公共性，这一公共性管理发展的最高阶段是真正代表全社会公众的集体或所有个体的意志，重返看似原始社会时期的公共性与社会性是一致的、重合的阶段，但却是更高级的阶段，即是在阶级与国家消亡之后的共产主义或者说是公共主义阶段。

社会主义、共产主义都是在近代资本主义出现和

发展之后产生和流行起来的，都是社会的、公共的意思。马克思、恩格斯在19世纪40年代创立科学社会主义时，称自己的学说为共产主义。社会主义一词，源于拉丁文 *Socialis*，意为“同伴”、“善于社交”等。共产主义一词，源于拉丁文 *Communis*，意为“公共”。我国用的“共产党”、“共产主义”二词是日本人在明治维新后19世纪80年代用汉字翻译西方文字的新名字，到20世纪被中国人移植到中国来的。当时，中国人自己把“共产党”、“共产主义”翻译为“公共党”和“公共主义”<sup>[3]</sup>。因此，对马克思、恩格斯创立的科学社会主义学说，我们可以理解为创建共产党，经过革命，建立的社会主义、共产主义社会，是立党为公，发展公共事业、造福公共大众，实现公共管理公共性的最高阶段——公共性与社会性融为一体的共产主义阶段。

无论是传统的公共管理学说或是当代的新公共管理学派，都来源于当代发达的资本主义国家，从客观的社会发展的角度，强调了公共管理的公共性，并预见公共管理发展的最终路向是公共性与社会性高度融合，而公共性与社会性高度融合的阶段即公共主义的阶段，也即我们说的共产主义阶段。这说明，资本主义国家的最新理论和实践发展再一次证明了马克思、恩格斯100多年前在《共产党宣言》中所宣示的“资本主义的灭亡和共产主义的胜利是同样不可避免的”论断是科学、是真理。

## 三、公共性与社会性是辩证统一的关系

社会性是公共管理的起源和归宿，社会性是公共性的存在基础，而公共性是社会性的特殊体现。社会性具有量的规定性，公共性则有质的规定性，随着人类社会不断发展，公共性将不断扩张与壮大，最后成为社会性，二者既有区别又有联系，是辩证统一的关系。

### 1. 公共性与社会性的区别

公共性与社会性产生的基础和时间不同。社会是泛指由于共同物质条件而互相联系起来的人群，或者说是由一定的经济基础和上层建筑构成的整体。我们平常所说的社会，主要是指与人们生活息息相关的社会性事务，如该集团、该个体的人的群体关系或人际关系、角色定位等。综括起来，我们可以认为社会就是在生产力有一定的发展，在一定的物质条件基础上形成的人类的存在形态，本质上是人与人之间关系的总和，更确切地说是生产关系的总和。社会性是人的本质属性，人只有具备了社会性，才成为人。而公共

性是在国家产生之后才从现代意义上产生的。这就是说，国家所代表的公共性与整个社会所代表的社会性产生的基础和时间是不同的。

公共性与社会性的概念不同。一般而言，公共性表示一种权力或权威，公共性作为共性是对社会群体中的个性的一种提炼和升华，是建立在一定条件（契约等）基础上的群体一致的意志或者意识表达，而社会性则代表公开性、参与性和非国有化等意思。平常说的“小政府、大社会”模式，是我们区分政府所代表的“公共性”与社会性的实际体现，表明在政府与社会二元对立的情况下，政府代表的公共性与社会所代表的社会性相互关系的状况。

## 2. 公共性与社会性的联系

从哲学意义上来说，公共性与社会性是特殊与一般的关系，是个性与共性的关系。二者的概念和内涵不同，公共管理的社会性，它包含“公”与“私”两个不同领域，前者是公共权力的活动范围，后者是指狭义的社会领域，包括各种盈利组织、第三部门及公民个体的活动范围。二者的关系在一定程度上体现出国家（政府）与社会之间的相互关系。在一定时期，公共权力活动范围远大于社会力量的活动范围，甚至部分或完全取代后者，如我国社会主义计划经济时期出现的公共权力无所不在，政府行为无所不包的“大

政府”、“小社会”，其特点为倾向于“为民做主”；而在另一特定时期，社会力量逐步强大，能够部分或完全取代公共权力的管理（治理）作用，如我国现阶段社会主义市场经济时期出现的“小政府”、“大社会”，其特点为倾向于“由民做主”。

从具体实践来说，社会性是衡量公共性程度的一个重要标准，公共部门的活动越是接近社会，其公共性越明显；反之，公共部门的活动越是远离社会，其公共性越减弱。如公共管理从权力中心向社会中心转变，从管理中心向服务中心转变，管理责任重心从对上负责到对下负责转变等，其结果都使公共管理活动更趋向民主，更能保障公平，更能代表广大公众的利益。因此，我国公共（行政）管理改革与发展的路向应为在努力体现公共性的同时，积极走政府职能社会化的道路。

## 参考文献：

- [1] [美]摩尔根. 古代社会[M]. 杨东莼, 等译. 北京: 商务印书馆, 1995.
- [2] 马克思恩格斯选集: 第4卷[M]. 北京: 人民出版社, 1995.
- [3] 厚照. 嘉尔·马克思传略[N]. 国闻周报(上海), 1927-09-04.

[责任编辑 郭超]

# On the Common and Social Character of Public Administration

YUE Yun-qiang

(Beijing Chemical Technology University, Beijing 100029, China)

**Abstract:** The relationship between common character and social character of public administration is dialectically united. The common character is the essential nature of public administration. The social character is the origin and ending result of public administration. Understanding and grasping the common and social characters of public administration correctly is of great importance to the reform and development of China's public administration.

**Key words:** common administration; common character; social character; relationship