



中国书籍文库
China Books Library

汇集优秀原创学术论著
推动科研成果转化交流

政府海洋产业管理研究

ZhengFu HaiYang ChanYe GuanLi YanJiu

周达军 崔旺来 李百齐 著



中国书籍出版社
China Book Press



中国书籍文库 | 汇集优秀原创学术论著
China Books Library | 推动科研成果转化交流

政府海洋产业管理研究

ZhengFu HaiYang ChanYe GuanLi YanJiu

周达军 崔旺来 李百齐 著



中国书籍出版社
China Book Press

图书在版编目(CIP)数据

政府海洋产业管理研究/周达军,崔旺来,李百齐著. —北京:
中国书籍出版社,2012. 11

ISBN 978 - 7 - 5068 - 3247 - 2

I. ①政… II. ①周…②崔…③李… III. ①海洋开
发—产业—经济管理—研究—中国 IV. ①P74

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 259505 号

责任编辑/ 胡海涛

责任印制/ 孙马飞 张智勇

封面设计/ 中联学林

出版发行/ 中国书籍出版社

地 址: 北京市丰台区三路居路 97 号(邮编:100073)

电 话: (010)52257143(总编室) (010)52257153(发行部)

电子邮箱: chinabp@vip.sina.com

经 销/ 全国新华书店

印 刷/ 三河市华东印刷有限公司

开 本/ 710 毫米×1000 毫米 1/16

印 张/ 15.5

字 数/ 279 千字

版 次/ 2013 年 1 月第 1 版 2013 年 1 月第 1 次印刷

书 号/ ISBN 978 - 7 - 5068 - 3247 - 2

定 价/ 46.00 元

前 言

21 世纪是海洋的世纪。海洋是世界沿海国家经济与社会发展的重要空间和资源基地。随着陆地资源的日趋紧张,海洋在社会经济领域将发挥越来越重要的作用,开发利用海洋已成大势所趋。世界主要的海洋国家如美国、日本、英国、韩国、澳大利亚等纷纷将开发利用海洋资源、发展海洋事业作为国家战略重要组成部分。中国是世界上人口最多的国家,经济与社会发展对资源的需求不断上升,但由于陆域空间不足,资源有限,长期以来能源及其他重要资源严重短缺,已成为经济和社会可持续发展的瓶颈。中国是一个大陆大国,同时也是一个海洋大国,拥有 38.8 万平方公里的管辖海域,海洋资源丰富,生物种类众多,发展海洋经济可以缓解陆地经济发展带来的巨大压力。有鉴于此,合理开发和保护海洋资源已成为关系到沿海国家生存、发展与强盛的重大战略问题。

近年来,党中央、国务院高度重视海洋工作。党中央把“实施海洋开发”作为中国未来 20 年经济社会发展的一项重要的战略部署。发展海洋经济、建设海洋强国已经被列入党和国家的重要议事日程,成为国家层面的战略决策。这是中国海洋事业发展的重大历史性转折,也是启动实施中国海洋强国战略的最佳时机。

海和洋都是公共财产,所以应由政府管理。随着现代化的迅速推进和中国融入全球化过程的加快,中国社会公共性问题的重要性日益突出。当前,政府作为公共管理主体的核心已经具备。政府是公共权力的代表,应该承担起保护海洋环境和资源,促进海洋产业可持续发展的重任,对海洋产业的可持续发展做出长远规划、统筹安排。加强海洋产业管理则是保证

海洋经济可持续发展的重要环节。

海洋产业管理是对海洋产业发展进行计划、决策、组织、调节和监督的一种控制活动。确切地说,海洋产业管理是研究如何运用海洋经济发展规律和结构变化规律来组织与协调海洋产业活动,促使海洋产业结构合理化发展的科学。海洋产业管理包括:海洋产业生产要素管理、海洋产业再生产过程管理、海洋市场管理、海洋产业组织管理、海洋产业部门管理以及海洋产业发展管理等内容。上述各项管理活动要在对海洋产业的内涵与外延、海洋产业测度方法、海洋产业内部结构与外部关联等理论问题具有充分认识的基础上,才能进行。

海洋产业管理面对的是一个复杂的环境系统,包括外部环境和内部环境,而这些环境处于变化之中,具有很大的不确定性,这就要求海洋产业管理从观念到制度运作等各方面都要适应环境的变化而不断做出调整,以此实现海洋管理的创新。良好的海洋环境的形成有赖于各方面力量的共同作用,各种因素构成一个复杂的系统。要使系统处于有序、优化状态,必须依照市场运行规律,发挥市场机制的作用。在市场经济条件下,海洋产业管理发挥作用不再是简单的计划经济条件下的命令即控制方式,而是应遵循市场运作规律。但是,市场的作用毕竟不是万能的,市场本身具有许多无法克服的缺陷,市场失效、市场自发性现象的存在,需要通过政府的宏观指导加以弥补。尽管过分地强调政府作用会制约海洋经济的发展,但缺少政府管理的海洋发展同样也不可想象。就海洋产业管理而言,在当今中国这一特定的历史时期,政府的作用不但不能削弱,反而应得到适当的强化。尽管政府在作用中也有可能出现“政府失效”的现象,但只要政府的行为遵循市场规律,依法行政,调控有度,就有可能避免失误。

我国海洋发展和海洋产业管理的战略目标是使我国成为海洋经济发达、海洋综合力量强大、在国际海洋事务中发挥重大作用的海洋强国;使我国海洋经济规模不断扩大,结构更为合理,成为国民经济体系的重要组成部分。在海洋产业管理中,既要充分发挥政府的干预作用,防止海洋开发活动中的无序、无政府状态,又要对政府行为进行适当的限定,科学地规范政府行为,完善政府行为的约束机制,依法管理,防止由于政府干预

过度所带来的不良后果，以此来保证海洋开发沿着可持续的方向发展。总之，实现海洋经济的可持续发展，需要政府制定和实施合理有效的海洋产业政策。

作 者

目 录

CONTENTS

第一章 政府海洋产业管理概述	1
一、现代政府与海洋产业管理	/ 1
二、我国海洋管理体制的历史和现状	/ 24
三、海洋产业管理的基本理念	/ 28
四、海洋产业管理体制竞争力研究	/ 37
五、政府在海洋产业管理中的角色定位	/ 43
第二章 我国政府海洋产业管理现状	49
一、我国政府管理海洋产业的状况	/ 49
二、世界海洋产业发展现状及趋势	/ 59
三、加强海洋产业管理,促进海洋产业持续发展	/ 63
第三章 我国政府海洋产业政策与决策研究	72
一、海洋产业在国家发展中的重要作用	/ 73
二、21 世纪我国海洋产业发展战略实施的政府管理模式	/ 81
三、构建 21 世纪中国海洋产业发展的战略对策	/ 94

第四章 我国海洋产业结构与布局的控制与管理 111

 一、海洋产业结构概述 / 111

 二、海洋产业结构的影响因素分析 / 113

 三、海洋产业结构演进的规律 / 118

 四、海洋产业结构的发展与控制 / 126

 五、海洋产业布局管理 / 141

 六、完善我国海洋产业结构调整的公共政策 / 146

第五章 我国海洋产业安全政策选择 154

 一、产业安全的基本面分析 / 154

 二、海洋产业安全的基本理论 / 168

 三、我国海洋产业生存与发展的安全评价 / 180

 四、我国政府海洋产业安全的政策选择 / 189

第六章 我国海洋产业可持续发展政策研究 194

 一、海洋产业可持续发展中的政府管理行为 / 194

 二、可持续发展中的政府投资诱导系统构建 / 200

 三、政府海洋产业政策分析 / 211

 四、加强海洋行政管理,保障海洋产业可持续发展 / 230

第一章

政府海洋产业管理概述

海洋是世界沿海国家经济与社会发展的重要空间和资源基地，合理开发和切实保护海洋已成为关系到沿海国家生存、发展与强盛的重大战略问题。政府是公共权力的代表，应该承担起保护海洋环境和资源，促进海洋产业可持续发展的重任，对海洋产业的可持续发展做出长远规划、统筹安排。

一、现代政府与海洋产业管理

政府海洋产业管理，首先涉及海洋产业管理的主体问题。行政管理有广义与狭义之分。广义的行政管理涵盖一切管理领域，所有的管理活动都可称之为行政管理，所有的管理机构亦可称之为行政机构。狭义的行政管理仅指政府的管理活动，政府海洋产业管理的主体是政府，而政府的管理活动则构成了海洋产业管理讨论的对象和内容。

（一）现代海洋产业管理形成的前提条件

1. 政府与现代性

确认政府为海洋产业管理的主体无论在理论上还是在实践上，都是毫无疑问的。之所以提出海洋产业管理主体即政府的问题，并不在于对海洋产业管理主体做何种界定，而在于对政府的讨论将能揭示现代海洋产业管

理形成的原因,从现代意义上把握海洋管理的价值。

政府作为政权组织的概念历史悠久,本质上与国家具有相同的意义,历史上将政府与国家相提并论,并交互指称时有所见。当然,严格地说,政府与国家还是有区别的。政府不同于国家在于:国家具有相对的抽象性,政府则是具体而实在的;国家是宏大共同体的概念,指向国土疆域、民族与文化,政府则是权力机构的概念,指向的是政治与社会的活动。但政府的本质与国家的本质是相同的。如果说国家是统治阶级的工具,政府就是统治工具的运用。关于政府统治的本质可以从词源学上得到印证。在英语中,政府一词为“government”,是“govern”加上后缀“ment”的复合词,而“govern”就是统治的意思。中国古代没有政府的称谓,通常以“官”指称对国家的治理,官府即是“百官以治”的场所机构。总之,不管是“官”还是“官府”都是统治的意思。虽然古今中外政府的形式各有不同,但政府统治的本质是共同的。政府统治的本质在于其拥有极大的权力,能够对国家进行统一的治理。

尽管历代政府统治的本质是相同的,但是政府统治的内涵在历史的演变中却是发生变化的。学术界一般把政府分为传统政府与现代政府两种。传统政府与现代政府不仅仅是时间上的区分,更具有内涵上的不同。洛克认为,资产阶级政权以前的传统政府“都是绝对君主制”^①,其最显著的特点是“王权”的至高无上,表现为君权的无限制,君主的地位不仅优于法律,而且“君王高于法律”。西方传统政府的王权本位的理论来自于基督教的文化和专制统治的需要。东方国家的历史文化虽不同于西方,但是绝对君主制的传统政体与西方是一致的。传统政府权力的绝对统治,同样被赋予了特殊的管理观照。无论西方还是东方,“王权”皆是神秘力量的授予。西方的“神创论”,把人类祖先亚当说成是“受命滋生人类,遍于地上,制服世界,并取得对一切生物的统治权,因此他就成为全世界的君主”^②。“神创论”在政治上必然推演出“君权神授论”。在东方,君权神授也被认为是天经地义的。君权神授使君主制的政府具有先天的管理性,

① [英] 洛克:《政府论(上)》,商务印书馆2003年版,第4页。

② [英] 洛克:《政府论(上)》,商务印书馆2003年版,第15页。

其权威在管理上是被完全肯定的、绝对的，不容怀疑，不容评价，更不容批评。在传统政府的体制下，即使有行政管理，其所针对的对象仅可能是个体的政府，而不可能是政府官员。自然，一旦到了近代资产阶级向封建统治发起进攻的时候，君主制的传统政府则成为道德批判的对象了。

现代政府完全不同于传统政府。其一，政府的形式是民主政治而非独裁专制；其二，政府拥有的权力不是“天意神授”，一般由法律确认；其三，政府没有超越法律之上的绝对权力，政府的权力受到法律的规制。现代政府的这些特点使其已经具有管理的意蕴，因为排除绝对的管理性，才可能存在管理讨论的空间。不过，本书意图并不在于廓清现代政府与传统政府的区别，而是要追寻现代政府本身的发展过程中所呈现出来的行政管理问题。

现代政府是资产阶级革命的产物，迄今已有 400 年的历史。现代政府建立之初，是以封建专制政府的对立面出现的。相对于传统政府的僵化、专横、腐败而言，现代政府的民主政治、法律至上的崭新形象获得了民众一定程度的好感，加上资产阶级国家和资产阶级学者强有力的舆论宣传，现代政府作为一种文明统治体制获得管理上的普遍认同。目前世界上大多数国家都建立了现代政府的体制模式。

但是，现代政府并不具有天然的和永恒的管理性，恰恰相反，从其产生之初就包含着使社会集团对立的不合理性。

第一，现代政府是资产阶级占统治地位的政府，主要代表有产阶级的利益。这点可以从现代政府理论之父——洛克提出现代政府的理论依据即可看出。洛克认为，“人们联合成为国家和置身于政府之下的重大的和主要的目的，是保护他们的财产”^①。这里的他们显然是指资产阶级，政府保护的当然主要是有产者的财产。《共产党宣言》指出：“现代的国家政权不过是管理整个资产的共同事务的委员会罢了。”^②

第二，现代政府即资本主义国家实行所谓的政治民主选举，其实质不过是有钱人的选举游戏而已。对于当时的无产阶级而言，由于经济限制，

① [英] 洛克：《政府论（上）》，商务印书馆 2003 年版，第 77 页。

② 马克思恩格斯选集（第 1 卷），人民出版社 1972 年版，第 253 页。

根本无权过问政治，实际是政治上的受压迫者。正因如此，才产生了对资产阶级政权严厉批判的马克思主义革命理论，提出无产阶级的政治要求。

第三，现代政府贯彻资产阶级自由理论，放任社会经济自由地发展，造成资本主义经济的无政府主义，由此而引发资本主义经济危机，进而形成社会危机，加剧社会的动荡、对立和冲突，甚至爆发世界性的战争。

由此可见，现代政府从其产生开始，对其政治价值、统治目的、管理体制和行政结果就存在着管理的评价。这些管理评价以及产生的一系列包括革命行动在内的社会变革，客观上推动了现代政府的不断改革。

但是，对政府活动做出纯粹管理意义上的考量，进而产生现代行政管理则与政府的现代性的形成密不可分。现代政府本身也是在变化发展的，今天的现代政府与 300 多年前的现代政府已大不相同。现代政府的发展与社会的现代化浪潮是分不开的。现代化浪潮不断推动政府的改革与发展，从某种意义上说，正是社会的现代化促进了政府的现代化，使其具有现代的性质。从 20 世纪 90 年代以来，经济的全球化更使政府现代化成为一种世界的潮流。现代政府在全球化的态势下，出现了许多新的特点，需要从管理上给予价值评判。

首先，全球化背景下的各国政府虽然仍服务于自己的国家，但不再是各自为政、相互封闭的，而是开放的、与世界各国交往的政府。现今，不仅各种地区性的联盟成为各国交往的纽带，联合国随着其作用的加强更是成为各国政府交往的世界舞台。政府间的交往并不能抹去各国政府的阶级属性、体制建构的文化独特性，但政府管理中具有普遍规律性的合理要素还是存在的。亨廷顿把政治现代化中的普遍性称之为“社会同质”。他认为，“现代化是一个同质化的过程”，在政治上就是各个社会趋于同质^①。对社会同质当然可以做多种解释，但只要具有合理要素，就可以获得管理共识，形成行政管理的道德理念。其次，在全球化的影响下，同时在现代信息技术的推动下，政治民主化成为大多数国家政治改革不可抗拒的浪潮。政治民主化是一个包含多方面政治发展的概念，但政府的改革或者说

^① [美] 西里尔·E. 布莱克：《比较现代化》，上海译文出版社 1996 年版，第 46 页。

政府现代化无疑是政治民主化的主要内容。政治民主化对现代政府及其管理提出了新的政治改革的要求。如政府活动的公开化要求,管理活动透明度要求,等等。再次,政治现代化必然促成政府的现代性。政府的现代性实际上使政府的组织性能、权力内涵、行政地位等都发生了很大的变化,需要进行重新的思考和价值判断,这正是现代行政管理滋生的渊源,是我们讨论的中心问题。

2. 现代政府的公共性

政府现代性有多方面的表现,但最突出之点是政府公共性的属性。为什么公共性是现代政府的基本属性,难道历史上的政府不具有公共性的特点?从政府的一般概念来看,政府作为国家的管理机构理所当然是姓“公”的,而不是私家领地。这就涉及传统社会的政府究竟有没有公共性。对此,学术界有不同的看法。著名学者钱穆在《中国历代政治得失》一书中指出:中国真正意义的政府始于秦汉,“要到秦汉才是中国历史上正式有统一政府”^①。他的理由是,古代诸多的家族统治到秦之后只剩下了一家,而当“化家为国”后,经过“皇室与政府之职权划分”,和“中央与地方的职权划分”,承担国家管理职能的政府才算形成。将皇室与政府职权划分开来,使政府只管国家的事务而不管皇室的私事,由此证明政府就是管理公家事务的机构。但问题是,在传统的政治体系下,“公务领域”与“私事领域”的界限往往不是很分明的。且不说皇权至上的条件下,皇室的私事常常与国家公事搅和在一起,即使从事政府管理的官吏也常常公私不分,公权私用屡见不鲜。学者张康之认为,农业社会的政府不具有公共性的属性。在他看来,农业社会的政府固然也要维持社会秩序,但那是出于统治者需要而采取的手段,而并不是为了满足包括被统治者在内的社会需要,所以政府的管理并不代表公共的利益,这样的政府当然也不具有公共性^②。

在历史的向度中,公共性的问题出现在管理型的社会治理模式中。在

① 钱穆:《中国历代政治得失》,三联书店2001年版,第1页。

② 张康之:《公共行政中的哲学与伦理》,中国人民大学出版社2004年版,第42页。

农业社会，当人类社会治理还属于统治型的模式时，公共领域与私人领域尚未分化。只是到了工业化的进程开始启动的时候，随着人类的社会治理朝着走向管理型社会治理模式的时候，才开始出现了公共领域与私人领域、公共部门与私人部门、公共利益与私人利益的分化和分立的情况。有了这种分化和分立，才能够对公共部门和政府作出公共性的判断和审视。也就是说，是由于农业社会中那种“公”“私”不分的状态被打破了，公共性问题才成了思考和谈论的对象。

当然，“公”、“私”的概念很早就出现了，在统治型社会治理模式发挥作用的条件下，人们也经常谈论“公”、“私”的问题。可是，公私概念的内涵却有着很大的不同。在统治型社会治理模式发挥作用的历史条件下，由于不存在公私领域的分离和公私部门的分立，“私”的真实内涵仅仅是指一种“以个人生活为中心”的取向，是在个人中心取向前提下所具有的占有形态和活动内容，而“公”则是以集体生活为中心取向以及在这种取向基础上所建立起来的占有形态和活动内容。在这种情况下，“私”相对于“公”，只是人群集合规模的大小。小的人群中的事相对于大的人群中的事来说，属于私；反之，则属于公。同样，个人相对于群体来说，再大的事也属于私；而群体相对于个人来说，再小的事也属于公。所以，公私的概念只是人的集合状态或规模的状况，在这之外就没有什么差别了，所指的只是一种个人与集体的相对性。实际上，公私的边界是模糊的和无法确定的，在具体的语境中、具体的行为选择过程中以及对具体事项的评判中，需要更多地取决于“涉事者”个人的理解和领悟。

统治型的社会治理在意识形态方面能够实现对“公”的强化，但在制度安排上却一筹莫展。在人类历史上，也有过多种多样“公”字理念下的制度安排实验，却无一例外地以失败而告终。历史上有着一个特别有趣的现象，那就是：在一切统治型社会治理方式发挥作用的历史条件下，在“公”“私”边界愈是不清的情况下，人们对“公”的渴望就愈强烈，就愈憧憬“大公无私”的社会生态。到了公私领域、公私部门的分化和分立已经成了历史性现实的时候，人们反而更多地关注私人利益的实现、私人部门的健全和私人领域的和谐。管理型社会治理模式是在公私分化了的条

件下成长起来的。

管理型社会治理模式与公私分化的进程是互动的，一方面，公共领域与私人领域的分化对管理型社会治理模式发出了强烈的吁求；另一方面，管理型社会治理模式的出现又促进了公共领域与私人领域的分化，把公共领域与私人领域的分立作为一种既定的秩序确立下来。在最为直接的现实动因上，管理型的社会治理是出于在公共领域和公共利益受到轻视和忽视的情况下，通过建构公共部门来维护健康的社会公共生活的目的。管理型的社会治理把维护公共利益和促进公共领域的健全作为目标，这一目标是正确的，但是，管理型社会治理模式却无法达到这一目标。从管理型社会治理实践的历史来看，它在治理模型的科学化、技术化追求中，在效率至上的驱使下，往往丧失了根本目标，无法有效地维护公共领域的健全，无法保证和促进公共利益的实现。

从根本上来看，公共部门与私人部门的分离是工业化的结果，近代社会的工业化进程是理解近代以来一切主要社会现象的锁钥，社会治理体系的性质从统治型向管理型变革又对公私领域和公私部门的分化和分立提供了权威性的支持。在一定程度上，社会治理模式从统治型向社会管理型的转化也是一个形式化的过程，管理型的社会治理由于在社会治理活动中突出治理行为和治理对象的形式方面，才最大限度地把实质内容方面的不平等、不公正推挤到人们的视界之外，使社会治理体系和活动等各个方面都给人以公共性的感受。也就是说，只有当社会治理活动成为管理活动而不是统治活动的时候，才会包含公共性。进而，只有当社会治理体系在性质上属于管理的而不是统治的，社会治理活动的主体才能以公共部门的形式出现。

本来，工业化就是一个社会生活的一切方面都急剧分化的过程。在工业社会中，公共部门与私人部门的分化和分立，也是这个社会的基本特征的体现。在工业化过程中，出现了公共领域、公共部门并提供公共物品，从而也就有了关公共性的概括和研究，也就会使用公共性这样一个标准来判断政府等公共部门是否健全。对于这一点，无数历史事实都作出了证明。所以，哈贝马斯在考察公共领域产生的过程时指出，“17 世纪后期的

英国和 18 世纪的法国才真正有‘公共舆论’可言。”“在思想史上，这种公共领域是 18 世纪的遗产”^①。“公共性本身表现为一个独立领域，即公共领域，它和私人领域是相对立的。”根据哈贝马斯的考证，18 世纪才出现“公共性”这个词语，直到 18 世纪末，这个词语还不通用。^②“直到 18 世纪末，德国才形成‘一个规模虽然偏小，但已经具有批判功能的公共领域’”^③。

从第二次世界大战以后的情况看，一些原先属于农业社会的国家，一旦在工业化方面走出了一段路程，在这些国家内部就开始吵吵嚷嚷地谈论政府和其他国家机构的公共性问题了。这绝不是一个偶然现象，任何一个国家都会有着同样的经历，只要它走出农业社会，进入工业化的进程中，它的公私领域、公私部门就必然会走向分化和分立的不归路。结果，也就会把公共性的问题提出来。这是有着客观必然性的，是不以人的意志为转移的。如果一个国家试图阻遏这种历史趋势，那么它的发展就会停滞，就会出现军政府上台的局面，甚至会使工业化的结果丧失殆尽，从而退回到农业社会的公私不分的状态中去。因此，根据哈贝马斯的意见，要“把‘公共领域’当作一个历史范畴加以探讨”^④。

公共部门、政府等的公共性，不是取决于国家权力机构的主管界定，也不是由法律作出的规定，而是一种来源于历史发展过程的客观性规定。对于政府在何种意义上具有公共性，政府自己所作出的任何形式的宣示都是没有意义的，一个声称自己是全民的、具有充分公共性的政府，可能还处在一种公私尚未分化的状态中。在近代社会较早的时期，一些资产阶级思想家在与社会主义者进行论战的时候，极力论证资产阶级的政府是全社

① [德] 哈贝马斯：《公共领域的结构转型（1990 版序言）》，学林出版社 1999 年版，第 1~2 页。

② [德] 哈贝马斯：《公共领域的结构转型（1990 版序言）》，学林出版社 1999 年版，第 2~3 页。

③ [德] 哈贝马斯：《公共领域的结构转型（1990 版序言）》，学林出版社 1999 年版，第 3 页。

④ [德] 哈贝马斯：《公共领域的结构转型（1990 版序言）》，学林出版社 1999 年版，第 2 页。

会的、全民的和超阶级的，也就是说是具有充分公共性的。可是，这种论证对于早期资产阶级政府的阶级统治功能丝毫也没有影响。在 20 世纪的后半期，西方许多学者对资本主义进行了猛烈的批判，特别是对它的政府和公共部门进行了激烈的批判，可是就这种批判自身来说，如果不是转化为现实的行政改革，并不会对公共部门和政府的公共性有什么影响。所以，一切由政府宣称的公共性和对政府持批判态度的人所宣布的政府不具有公共性，都不是公共性的现实。

对于近代政府而言，政府的公共性是一个逐渐生成的过程，在政府的统治功能和管理功能此消彼长的过程中，政府的公共性开始产生和成长。如上所说，从更大的历史范围来考察公共部门和政府，就会发现，在农业社会，公共部门与私人部门尚未分化，也就不存在公共性的问题。“作为制度范畴，公共领域作为一个和私人领域相分离的特殊领域，在中世纪中期的封建社会中是不存在的。”^①到了近代工业社会，在政府公共部门化的进程中，才出现了公共性的问题。政府的公共性是政府作为公共部门构成部分的根据，政府拥有的公共性是否充分，也就是政府作为公共部门的纯洁性的标准。

虽然公共性是在客观的历史进程中历史地生成的，但是，它同时又是可以选择和能够获得的。政府可以通过提高公共产品的供给水平来提升自身的公共性程度。不过，对于政府公共性程度的提高而言，政府的制度、体制和运行机制的变革和完善，才是一条更加根本的路径。因为，只有当制度、体制和运行机制上的问题得到了解决，存在于政府工作人员中的问题才能得到根本解决。

近代社会的政府在统治职能和管理职能的此消彼长中走向管理化，成为管理型社会治理的主体，在管理的形式化中获得了形式上的公共性，而且在一切管理形式化比较充分的地方，其公共性程度也就非常高。但是，必须指出，这种形式上的公共性是丧失了实质性内容的公共性，是需要加以扬弃的。所以，公共性问题的解决，取决于对政府的制度、体制和运行

① [德] 哈贝马斯：《公共领域的结构转型（1990 版序言）》，学林出版社 1999 年版，第 6 页。