

公共事业管理

GONG GONG SHI YE GUAN LI

主 编 郑建明 顾 湘



上海交通大学出版社

SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

公共事业管理

主 编 郑建明 顾 湘

副主编 卫明凤 朱 浩

上海交通大学出版社

内 容 提 要

本教材立足公共管理学科专业发展,通过应用政治学、公共经济学、公共管理学等相关理论对公共事业管理体制和模式、公共事业管理常用方法作了分析。本书结合实际情况,对我国公共事业管理改革原因、发生机理、改革成效和改革的趋势作了详细分析,也对公共事业管理常用方法作了详细介绍。

本书可以作为行政管理、公共事业管理、土地资源管理等公共管理一级学科下的本科专业教材,也适合对公共事业管理感兴趣的社会工作人员阅读。

图书在版编目(CIP)数据

公共事业管理/郑建明,顾湘主编. —上海:上海交通大学出版社,2011

ISBN 978-7-313-07314-3

I. 公... II. ①郑... ②顾... III. 公共管理
IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 084793 号

公共事业管理

郑建明 顾 湘 主编

上海交通大学出版社出版发行

(上海市番禺路 951 号 邮政编码 200030)

电话:64071208 出版人:韩建民

上海崇明南海印刷厂印刷 全国新华书店经销

开本:787mm×960mm 1/16 印张:14.75 字数:274千字

2011年6月第1版 2011年6月第1次印刷

印数:1~3030

ISBN 978-7-313-07314-3/D 定价:34.00元

版权所有 侵权必究

告读者:如发现本书有质量问题请与印刷厂质量科联系
联系电话:021-33854186

前 言

公共事业管理教材是公共管理学科的主干学科。公共部门组织对 21 世纪的社会经济、政治发展以及科技进步的影响将日益显著,这种影响在我们日常生活过程中不断发生和上演。2010 年在上海市教委 085 项目的资助下,为我校公共管理学科发展的需要,我获准组织编写《公共事业管理概论》教材。在编写过程中,我由衷感到编写者成员严谨的治学态度、精诚协助的精神,他们付出的无私的奉献是我今生难忘的,为能和这样一个团队合作,我感到万分荣幸。

本教材涵盖了公共事业管理教程的主要知识点,可以作为大学公共管理系相关专业学生的教材,也可以作为理论和实际部门相关工作人员的参考书。本教材的特色和优点在于:第一,介绍我有关公共事业管理理论流派的基本观点。第二,对国内外公共事业管理体制和模式改革作了详细的阐述,并从理论角度给予解释。第三,注重说明公共事业管理的具体实践方法,并对具体的公共事业管理作了有针对性的说明。第四,吸收国内外最新的研究进展,探讨并预测了我国公共事业管理改革和发展趋势。

本教材编写的具体分工如下:第一章第一、二、三、四节、第二章由上海杉达大学教师朱浩编写,第三章、第十一章由上海海洋大学教师卫明凤编写,第四章、第五章、第六章、第七章由上海海洋大学教师郑建明编写,第八章、第九章、第十章由上海海洋大学教师顾湘编写。全书由郑建明负责大纲制定和修改,由顾湘博士负责最终的统稿和校对。本书由郑建明、顾湘担任主编,卫明凤、朱浩担任副主编。

本书从立项到出版得到了多方的大力支持和帮助,在此我们要由衷感谢上海市教委 085 项目的资助,感谢上海海洋大学教务处吴建农处长、人文学院张继平教授、经济管理学院杨德利教授、人文学院金龙副教授、高晓波老师、孔凡宏老师的帮助与支持。并向所有给予我们支持和帮助过我们的人们致敬。

在编写过程中,我们参考了国内外学者们的优秀著作,这里对他们表示衷心的感谢!我们深深感到编写出一本高质量的书是一件不容易的事情,尽管我们已经做出了最大的努力,但是书中错误之处,恳请读者或使用者的不吝指教,提出宝贵的意见。

郑建明

2010 年于上海临港新城

目 录

第一章 导论	1
第一节 公共事业的内涵与特征	1
第二节 公共事业管理界定	2
第三节 公共事业管理的理论基础	14
第四节 公共事业管理的研究对象、方法及其意义	31
第二章 公共事业管理的模式和体制	38
第一节 公共事业管理模式的概念与决定因素	38
第二节 当代公共事业管理模式的特点	48
第三节 当代公共事业管理的层次与体制	56
第三章 公共事业管理主体	63
第一节 政府与公共事业管理	63
第二节 非政府组织与公共事业管理	71
第三节 事业单位与公共事业管理	80
第四章 我国公共事业部门管理改革概述	89
第一节 我国公共事业部门管理现状与改革背景	89
第二节 我国公共事业部门管理改革的原因分析	93
第三节 我国公共事业部门管理改革的基本共识和分歧	97
第四节 中国公共事业部门管理改革的效果	99
第五章 西方国家公共事业管理的实践经验	100
第一节 西方国家公共事业管理的主要领域及其实践特征	100
第二节 西方国家公共事业管理的模式	102
第三节 西方国家公共事业部门改革市场化工具类型	103
第四节 国外发达国家公共事业部门市场化改革的实践经验	112

第六章 我国公共事业部门管理体制和经营模式	122
第一节 我国公共事业部门管理体制改革的	122
第二节 我国公共事业部门管理体制存在的问题	127
第三节 我国公共事业部门经营管理制度模式	131
第四节 我国公共事业部门经营制度变迁的主要内容	133
第七章 我国公共事业部门管理模式选择——公私合作的模式	136
第一节 公私合作制的含义及其特征	137
第二节 公私合作制的起因和发展	140
第三节 公私合作制的具体表现形式	142
第四节 公私合作制的经济机制分析	143
第五节 公私合作制在公共交通行业的中国实践	147
第六节 公私合作在发达国家公共交通中的实践状况及其启示	155
第八章 公共事业管理常用方法之一——公共危机管理	159
第一节 公共危机频发的社会背景	159
第二节 公共危机与公共危机管理概述	163
第三节 公共危机管理的过程	167
第四节 国外公共危机管理机制建设经验及借鉴	173
第九章 公共事业管理常用方法之二——听证制度	178
第一节 听证概述	178
第二节 听证的原则和功能	181
第三节 听证的主体制度及内容	185
第四节 听证制度的程序构建	186
第五节 我国听证制度现状及对策	188
第十章 公共事业管理常用方法之三——项目管理	195
第一节 公共项目管理概述	195
第二节 公共项目管理的过程	197
第三节 我国公共项目管理现状及问题分析	202
第四节 英国公共项目管理模式借鉴	205

第十一章 我国公共事业管理的发展趋势与建议	210
第一节 我国公共事业部门管理的发展趋势	210
第二节 西方国家公共事业管理经验的借鉴	214
第三节 深化我国的公共事业管理改革的对策和路径	215
第四节 我国公共事业管理改革的战略	220
参考文献	227

第一章 导 论

第一节 公共事业的内涵与特征

一、公共事业概述

公共事业是可以理解为由社会公共组织提供,为所有社会成员或绝大多数社会成员服务,以满足社会公共需要,构成人们共同生产生活条件的社会事务。而公共事业管理是指在一定环境和条件下,以政府为核心的公共组织动员和运用有效资源,采用计划、组织、领导和控制等方式,对有关社会公共事务进行调节和规范,以满足社会公共需要,维护社会共同利益的活动。人们发现自己越来越离不开那些既不是政府等公共权力机构,又不属于以营利为目的企业,而被称之为“公共事业”或“非营利组织”机构提供的服务,且这些服务的规模、种类日趋多样化。

公共事业强调的是多数人共同享有或公开的共同使用。公共性是一特点;公共事业具有公共性的需要,是人类社会共同体所具有的带有共同性、共享性的需要。公共事业与每个人的利益密切相关,但每个人又不能享受其消费独占权的,且是作为一定社会所共有的保证居民基本生活的需要。现代社会的公共需要主要有:

- (1) 维护社会公共秩序与安全秩序,如国防、公安、外交。
- (2) 维护经济秩序和市场交易秩序,如市场监管、知识产权保护、公正司法。
- (3) 为全体社会成员提供公共设施与公共管理,公众医疗保健、义务教育、公共交通、公共图书馆。
- (4) 建立社会保障与救济体系,扶助社会弱势群体,公共组织扶贫、社会保险。
- (5) 公共资源与公共财产管理,国有资产管理、保护环境、自然资源和人文资源。
- (6) 公民权利的需要。

公共事业发展过程中存在着具有广泛性、复合性和不可分割性等特征的社会问题,是关系到一个社会或一个地区绝大多数社会成员的切身利益和生活质量的问题,是属于公共领域的共同性的问题。公共问题是公共需要形成后,由于客观条件的制约是主观的需求得不到满足而产生的主客观之间的矛盾。公共性是公共问

题的本质所在。

二、公共事业的基本内涵

公共事业是随着我国社会主义市场经济体制的建立和事业单位管理体制改革的正在形成、发展的社会全体公众的事业,是面向社会,以满足社会公共需要为基本目标,直接或间接为国民经济提供服务或创造条件,关系到社会全体公众基本生活质量和共同利益,并且不以营利为主要目的的活动。公共事业即狭义的社会公共事务。综上所述,所谓公共事业,就是社会全体公众的事业,即关系到社会全体公众基本生活质量和共同利益的特定的社会公共事务。从公共事务的角度看,公共事业所包含的公共事务,是以公共事务中狭义的社会事务为基础和主要内容,并包括一定的经济事务所构成的一种特定的社会公共事务。从公共产品的角度看,公共事业主要由公共产品和准公共产品构成,但主体是准公共产品。公共事业的基本范围,主要是教育、科学、文化、卫生、体育、人口、资源与环境保护,以及通信、邮电、铁路和公共交通、水、电、煤气组成的公用事业等。

三、公共事业的基本特征

公共事业的特征主要表现为:①公共性,即公共事业的受益对象是全体社会公众,具有公众性;②公用性,即它的服务内容涉及所有社会成员的共同需要,所以带有公用性;③公益性,即它的服务目标是实现公众的共同利益,因而带有公益性;④非营利性。即事业产品的生产和提供不以营利为目的,且在一般情况下,事业产品的生产和提供以公共财政作为基础,社会公众在享受这一产品时是不需要另外交费的。虽然在现代社会,有时为了弥补公共事业的经费不足,或者为了平衡在享受公共事业所提供的服务方面实际存在的差异,也会采用收费的办法,但是,特定的管理政策决定了这种收费绝不是以营利为目的,因而总体上具有非营利性。必须指出的是,在现代社会中,企业通常也承担公共事业产品的生产,但由于有相应的政策法规的限制和必需的财政补贴,因而这些企业是在保证社会效益的前提下并在规定的利润空间里进行营利的。因此,公共事业的这种非营利性可以进一步表述为:公共事业以非营利性为主,并在某些规定范围或空间内具有特定的营利性。

第二节 公共事业管理界定

公共事业管理作为现代管理的一个重要领域,管理过程是由特定的管理主体、管理客体、管理目的、管理职能和方法及管理环境等要素构成的。其中,管理对象即公共事业的基本属性,决定着管理的主体必须是社会公共组织,相应的,也就决

定着这一管理主体的基本职能及在一定环境中的管理方式和手段的选取,构成了科学的公共事业管理的基本内涵。

一、公共组织概述

现代社会是一个高度组织化的社会,人们只能通过组织才能参与社会公共生活。因此,以特定的社会公共事务为基本内涵的公共事业过程实际上就是一个组织过程,组织是公共事业活动最基本的要素。从公共事业所具有的公共性的本质特征看,公共组织是公共事业中最基本的组织,是管理的主体。

(一) 公共组织的基本概念

组织是人类在一定的环境中,为了克服人类个体体能和智能的限制,达到群体的共同目标,而按一定的结构形式和活动规律所形成的具有特定功能的开放性合作形式。组织的基本要素是人员、目标、结构、规则、活动方式、权力和环境等。

在组织的诸要素中,组织目标和组织活动方式或行为是组织的本质特征。因为组织目标是组织成员力求达到或追求的某种未实现的状态或条件,是建立组织的起点,决定着组织的活动方式、行为和发展方向,而组织的活动方式或行为反映着组织的本质和目标,是实现组织目标的载体和途径,相当程度上决定和影响着组织目标的实现程度。因此,人们常常根据不同的组织目标和组织行动方式或行为,对社会中的组织进行区分。

在社会中,如果从组织的目的是服务于个人或私人,还是服务于公共利益出发,可以将现实生活中的组织分为两大类,即公共的组织 and 私人的组织。前者的组织目标是增进公共利益而不是为组织营利,其行为会对其他组织或个人产生直接的影响;而后者的组织目标通常是通过营利服务于个人或私人利益,其行为不会直接地或明显地影响其他组织或个人。

因此,所谓公共组织,是指不以营利为目的,而是致力于协调社会公共利益关系,服务社会大众,提高公共利益为宗旨的组织。

显然,公共组织是以追求社会公共利益为其价值取向而建立的特定的社会组织,公共性是其本质,这就决定了公共组织是社会公共事务的管理主体。即公共组织是公共管理的主体,而作为公共管理重要组成部分的公共事业管理,其主体也必然是公共组织。

(二) 公共组织的类型

社会中的公共组织本身是一个复杂的系统,虽然在本质上都是以提高社会公共利益作为组织目标,但各自由于所依靠的资源(权力)、在社会中所处的地位、具体的组织目标并不完全相同,以及其行为方式也不完全一致,因而依据不同的标

4 公共事业管理

准,可以将公共组织系统中的组织划分为不同的组织类型。划分公共组织的类别,目的在于加强对公共组织本质的认识,把握各种不同类型的公共组织活动的特点和规律。

在实际中,由于划分的标准和侧重点不同,人们对公共组织的划分和表述都是不相同的。公共组织是社会公共事务管理的主体,这一管理指向的是多元的利益关系,管理的目标首先是社会全局的公平、公正,因而在总体上。以及在特定的层次和相当的范围内,仅仅以说服、动员等柔性手段是难以达到管理目标的,必须依靠公共权力的支持才能完成管理。因此,以公共组织是否拥有公共权力(在现实中通常表现为行政权)以及这一权力的大小来进行划分,相对其他标准而言,更能反映出公共组织的本质特征,以及不同类型公共组织的活动特点。按此标准进行划分,公共组织主要可以分为政府组织、非政府组织和准政府组织。

1. 政府组织

通常有广义和狭义之分。广义的政府组织包括立法、司法和行政机关,而狭义政府组织即指行政机关,即通常所说的狭义的政府。社会公共事务在任何社会中都是极为重要的存在,政府组织在对这一管理中占有极为重要的、不可替代的地位。政府组织是对社会公共事务管理最主要的组织,就其地位和作用来说,也是公共组织中的主体部分。这主要表现在,在高度中央集权化即公共权力高度集中于中央,经济发展高度计划的国家,整个社会的生产、生活都是由政府管理的,政府组织甚至是社会事务唯一的管理者;而在市场经济条件下,由于市场的基本特性,政府必须在市场机制不能自发发挥作用的公共事务中承担责任,在总体上、在一些必要领域作为社会公共事务的管理者。政府组织是根据宪法和法律的授权,依靠公共权力对社会公共事务进行管理,具有强制性的特点。在计划经济条件下,政府基本是依靠行政权力,通过行政层级对社会公共事务进行直接的管理。在市场经济条件下,政府对公共事务的管理中,则是依靠公共权力,行政的、经济的和法律的手段并用,及至在基层、在某些层级和环节,将管理交给非政府的组织。

2. 非政府组织

即非营利的以增进社会公共利益为组织目标。且是非官方的,即组织本身并不具有行政权力的公共组织。与政府组织相比较,非政府组织的最大特点是非强制性和服务性。在市场经济条件下,非政府组织数量多,而且承担着极为重要的社会公共事务管理任务,占有极为重要的地位。因为在现代公共事务尤其是在狭义的社会事务的管理中,管理的一个基本要求就是必须按社会的规律来管理社会,因而在管理的基层,管理往往意味着经营和服务,而非政府组织由于自身的性质特点,常常能比政府组织更具效率。非政府组织主要是指非营利的院校、社区学校、医院、研究所、基金会、文化和科学技术团体、各种咨询服务机构等。

3. 准行政组织或准政府组织

准行政组织是介于政府组织和非政府组织之间的一种过渡型公共组织,即非营利的以增进公共利益为组织目标,但通过授权等行使一定的行政权力或通过所具有的公共权威,其对公共事务的管理具有一定强制性的公共组织。在市场经济条件下,政府管理的基本范畴是社会公共事务,超出这一范围以行政权力直接管理市场,则可能导致社会资源的巨大浪费,即出现“政府失灵”。但在利益多元化的市场乃至利益多元化的公共事务领域的具体领域,仅靠柔性手段是难以达到管理目标的。因此,必须通过对一些公共组织进行行政权力授权,或通过当事人对契约的遵守或对公共组织权威的服从,以一定的强制性对当事人进行管理。现实中,我国目前的一些事业单位和一些有一定行政执法权的团体如残联等,以及各种经济仲裁委员会、消费者权益保障委员会等即属于此类。相比较而言,这类组织的强制性不如政府组织,特别是一些通过当事人对契约的遵守或公共组织权威的服从而具有的强制性,还是可以对抗的,如当事人不服管理或裁决,可以向法院起诉。

实际上,以上通过对是否具有行政权而对公共组织的划分,正从一个特定的侧面反映出了社会公共事务及公共管理的三个基本的层面。在对社会公共事务的管理中,只有这三种公共组织协调发展,才能形成一个完备的社会公共事务管理体系,最大限度地增进社会公共利益。

(三) 公共组织的特征

不同类型的公共组织,从不同的侧面反映着公共组织的本质,即非营利并以增进社会公共利益为其组织目标。在本质上,公共组织与社会中的其他组织如私营组织相比存在着相当大的不同。公共组织的这一本质表现为下述特征:

1. 公共组织以增进社会公共利益为组织目标

公共组织建立的目的与动机,是在推进社会的公共利益,因而追求全社会的公平、公正以及行为的公开就必然成为其一切活动和措施的基本准则。公共组织依据这一基本准则来为全体公众服务,并以服务的质量好坏来评判组织工作并取得公众的拥护和支持。而私营组织的目标和动机则在于追求“个人利益”,具体体现为利润,其活动与决策的基本点是市场价格。

2. 公共组织的活动受法律的明确限制并具有权威性

作为社会公共事务管理的主体,公共组织的活动如公共预算的编制、公共项目的制定、公共资源的使用以及各种公共事务的日常管理等,都必须在宪法或法律的规范下进行。公共组织对法律规范遵从的要求与私营组织对法律遵从的要求有比较明显的不同。一般来说,私营组织也必须根据法律的要求,如价格法、反不正当竞争法、反垄断法等进行活动,但其活动的出发点是利润而不是法律,法律的角色

是边缘性的。通常,公共组织是一切要依明文规定而行动,缺乏法律的授权则不敢行动,而私营组织则只要法律未明文禁止的皆可以行动。

同时,政府作为公共组织的核心,其对公共事务的管理是依靠行政权力并执行法律,因而带有强制性,如不服从必受制裁;而准行政组织和非政府组织类的公共组织,或者是有行使行政权力的授权,或者是有自身的公共权威或当事人对契约的遵守,总体上是依靠公共权力进行管理活动的,因而也具有强制性。而私营组织所制定的规则,其效力范围是有限制的、区域性的,人员的服从是自愿性的。

3. 公共组织受到高度的公共监督

公共事务是关系到社会全体公众利益的事务,是社会公众高度关心的事务。因此,作为社会公共事务管理主体的公共组织,其一举一动都会受到社会的关注,都必须接受来自舆论或公众的批评和监督。政府及其公务员的行为必须是完全公开的,这是政府行政的一个基本要求。实际上,不只是作为公共组织核心的行政组织,就是准行政组织,社会对其行为的一个基本要求也是公开。正因为如此,当代许多国家都建立了严格的公职人员财产申报制度、政府采购制度和重大工程公开招标制度等,以引起公众对公共事务管理的高度重视,对公共组织的严格监督。当然,现代许多企业尤其是上市企业为建立良好的企业形象,也公开其内部运作的情况,但是其公开的程度都不如公共组织。实际上,无论是公众还是有关法律对企业公开其业务的要求和规定,都远远赶不上对公共组织的要求。

4. 公共组织的活动具有政治性

社会公共事务分为政治的、经济的和社会的事务,是关系社会全体公众利益的,也是关系到整个社会大局的事务。因此,公共组织在进行社会公共事务的管理中,不仅政治方面的事务具有政治性,如国防、公共安全、民族问题等,就是经济和社会方面的事务,由于其具有其全局性的特点,关系到整个社会的安定与发展,其后果也在相当程度上带有政治性。就公共组织的管理者来说,其高层关于公共政策等的制定本身就是一个政策制定过程,就是其中低层管理人员以其专业标准处理的公务问题,其结果也不可避免地带有政治上的影响。就此而论,公共组织本质上是政治性的组织。相比较而言,私营组织的活动虽然也不能不受政治环境的影响,但其活动的目标是利润,其活动结果的衡量首先也是最重要的是效益,因而在其活动中较为忽略政治,而不必像公共组织一样面对全国性或地方性的政治利益团体以及各种相互制衡的权力关系。

5. 公共组织的目标形式上清楚但实际中模糊,且组织行为结果评判较困难

公共组织以增进社会公共利益作为组织目标,这是十分清楚的,但由于公共利益大多是抽象的,加之人们对公共、公共利益以及多大范围内的或什么样的公共利益可以作为社会公共利益存在着不同的看法,因而公共组织的这一目标在实际中

又是模糊不清的,往往似乎只是公共组织人员提醒自己负有公共责任以及必须为大多数人服务的一种象征符号而已。相应的,公共组织的活动的结果是否达到组织的基本目标,公共组织人员是否公正公开,是否顺应和体恤民意等,也就较难有准确量化的指标进行评判。比较来说,企业组织最重要的目标是创造企业利润,员工的绩效是以其对组织所创造的利润的多少进行衡量的,而且由于利润是以价值的表现形式价格来进行测量的,因此企业组织的行为结果的评判较之公共组织清楚明确得多。

6. 公共组织具有一定的独占性

公共组织的独占性是指公共组织在进行公共事务的管理中具有一定的垄断性。这一独占性主要表现在:在计划经济的条件下,公共组织可以通过政治权威或公共权力的行使而生产公共产品或服务,不许私人加入竞争,从而形成一种独占公共产品生产或服务的局面。在市场经济条件下,虽然如在崇尚自由经济的国家中,政府可以放松管制,允许并鼓励私人企业进入公共产品生产和服务领域,但一方面由于公共产品涉及社会公共利益,政府必须在总体上对这一产品的生产进行必需的控制,另一方面由于公共产品的非排他性和非竞争性,很少有私人企业愿意赔本去生产,加之往往一些公共项目或工程又具有相当的规模,非私人组织所能承担,只能由政府组织来负责,因而公共组织尤其是政府就成为公共产品唯一的生产者,客观上没有竞争,相当程度上变成了这一领域的独占者。如何在公共产品生产和服务领域引入竞争,增加公共产品的数量并提高质量和服务水平,正是当代各国政府在着力探索和解决的问题。

二、公共事业管理中的权力

著名的组织理论家西蒙等的研究清楚地表明,由于组织中任何部门和个人都面临决策问题,因而组织运作过程实际上是一个决策过程,而在决策过程相当程度上是“权力角逐”,即权力运用过程。因此,组织过程就是权力使用过程,即组织依据特定的权力,以一定方式作用并影响管理对象的过程。在公共事业管理中,公共组织是凭借公共权力对特定公共事务进行管理的。公共权力是公共组织实施公共事业管理的基础。

(一) 公共权力的形成及其内涵

权力是人类社会的一个普遍现象。一般来说,社会的权力是一个体系,主要包括私有权力(如人身权力、财产权力)和公共权力两大部分。所谓公共权力,就是用于处理社会公共事务的权力。

对公共权力是如何形成的这个问题一直存在争论。马克思主义认为,公共权

力来源于氏族权力,并经过其异化形式——国家演化而来。这一产生和演化的过程是:

在人类发展的初期,人们为了生产与再生产的需要不得不结群而居,从而形成了氏族,即由同一血缘关系的人们基于共同劳动的需要而形成的一种确定的社会组织。这样,为了协调氏族成员间的利益,安排氏族内部的生活和生产,维持伦理血亲关系并防御外来侵略,氏族建立了氏族的公共机构来处理上述事务,以处理氏族公共事务为目标并超越家庭权力(父权、母权)的公共权力得以产生。这种氏族公共权力有三个特点:一是氏族公共权力归全体氏族成员共有,氏族重大事务由氏族大会决定;二是氏族首领拥有氏族具体事务管理权,但首领的权力由氏族大会授予;三是氏族成员对氏族公共权力的服从是自愿的,所谓“没有大兵、宪兵和警察,没有贵族、国王、总督、地方官和法官,没有监狱,没有诉讼,而一切都是有条有理的。”

人类社会演进到原始社会末期,随着私有财产和阶级的产生,围绕私有权和公有权的阶级斗争日益尖锐复杂,随着氏族公共财产的私有化,凭借自己特定地位占有大量生产资料和社会财富的氏族首领和贵族阶级逐步将公共权力私有化。国家在氏族的基础上发展起来,氏族管理机关成为国家机关,已被私有化并首先保证和维护氏族首领和贵族利益的氏族管理权力,取得了国家权力的形式。在私有制社会,“国家是一种和人民大众相分离的异化了的公共权力。它巧妙地掩饰了自己的起源,反而以凌驾于社会之上的主宰者的面目出现,把自己的意志强加于社会,把公共的权力变成支配公共的权力”,而且,由于阶级斗争的激烈,这种以国家形式出现的公共权力更多地表现为政治管理权力。不过,正由于国家权力与氏族权力的这一演变关系,所以尽管国家是阶级压迫的工具,但管理社会公共事务,促进社会发展,仍然是国家的一个最基本的职能。

可见,公共权力的起源及其异化形式——国家的演变表明,公共权力这一处理社会公共事务的权力,是由社会公共需要产生的,因而公众是公共权力的主体,社会公共事务是公共权力的客体。公共权力的基本作用是通过对社会公共事务的管理,维护和促进社会的发展。这一作用具体表现在两个方面:一是根据社会生活的变化和发展,维持社会生活的现有的基本秩序,或调整某些已变化了的社会基本秩序,克服社会内部一般矛盾和冲突,保持社会发展必需的稳定;二是根据社会发展的需要,引导原有的生活秩序向一定的方向发展。

(二) 公共权力的基本形式和特征

在对社会公共事务的管理中,公共权力有强制性权力和非强制性权力两种基本形式。

公共权力的强制性权力形式,即要求强制绝对服从的权力。这是人类社会文明进化的结果,更是公共权力实现对社会公共事务进行有效控制的必要条件。因为社会中个人和集团的利益的复杂的多元化的,充满着矛盾和斗争,为此,公共权力只有具有防止他人或集团为达到其目的而诉诸强制力的能力,才能实现其维护社会公共秩序、促进社会发展的基本职能。公共权力的强制力是保障社会规范的效力,实现公共权力主体目的的手段。

但必须指出的是,公共权力的强制性并不意味着权力主体可以随心所欲地支配权力客体。原因在于:由于公共权力是基于社会共同需要产生的,所以强制力并不是使公共权力合法化的力量,同时,强制力的使用必须具有价值合理性,即只有当惩罚行为的结果不仅符合社会整体利益,从根本上也符合每个社会成员的利益时,这种强制性力量的使用才是合理的。使用强制力的目的是要使破坏社会公共秩序的社会成员为自己的行为付出必要的代价,同时对其他社会成员表明违反社会公认准则的行为的后果以及遵从的价值,强化社会成员对社会秩序的认同。因此,公共权力使用强制力的合理性离不开它的准确性和有效性。通过一定的制度和程序设计保证公共权力在使用强制力过程中的准确性和有效性,已成为衡量一个社会文明程度的重要指标之一。

公共权力的非强制力形式,即通过说明、引导等方式使社会成员服从的能力。在利益多元的社会中管理社会公共事务离不开强制性权力,如政治事务的管理离不开强制性权力,在根本上体现为一种政治统治,经济事务方面对市场基本规则的维护离不开强制力,在人口、环境保护和海洋资源等管理中离不开强制力等等。但是,由于一方面公共组织管理公共事务涉及最为广大的社会公众,目的在于增进公共利益,管理手段必须与目的相适应,另一方面社会事务和经济事务也是公共事务的基本内容,而管理的方式必须与对象的属性相符合,加之现代社会中的和平环境中非强制性权力也是管理政治事务行之有效的方式。因此,非强制性权力形式在现代公共权力运作中的一种基本形式并日益占据主导地位。常见的公共权力的非强制性运作方式主要有提出公共规范、颁布特定的法定义务、树立各种榜样、价值导向、仲裁和调解、间接干预市场等。这些公共权力的非强制性权力的使用涉及政治的、经济的和领域的。

公共权力的基本内涵和形式反映出公共权力这一特定的权力形式具有不同于其他权力的如下特征:

1. 社会性

这一社会性体现在两个方面:一方面,公共权力源于社会共同生活的需要,公共权力的客体是社会公共事务,权力的运作涉及社会全体公众,运作权力的最终目的是增进社会公共利益;另一方面,任何一个社会的存在必须依托公共权力,没有

一定的公共权力的维持,社会公共秩序就难以维持,社会必然瓦解。

2. 政治性

当进入阶级社会,氏族公共权力发生演变并以国家的形式表现出来后,公共权力便被打上了阶级的烙印,带有政治性。这一政治性不仅直接表现在政治性事务的管理中,尤其是私有制社会中常常因统治阶级的掠夺而异化,脱离公益目的,为少数统治阶级服务,从而在阶级社会中阶级斗争往往表现为对公共权力争夺的政治斗争,还表现在对经济性和社会性的公共事务的管理,最终结果都不可避免地带有政治意义。

3. 综合性

公共权力的综合性表现在下述方面:一是在权力的类别上,公共权力是政治权力、经济权力、文化权力等的综合,权力作用遍及社会政治、经济和社会(狭义)领域,其中,政治权力处于中心地位;二是从权力主体配置看,公共权力有诸多的权力形式,主要表现为国家权力(行政权力)、政党权力、社团权力等,这些形式的权力综合而成公共权力;三是公共权力是个人权力的综合,任何社会都是通过个体的社会化和政治参与综合形成公共权力。

4. 约束性

公共权力的强制性权力和非强制性权力两种基本形式都要求社会成员服从公共组织的管理,体现了这种约束性。强制性权力以国家机器的支持来实现对社会成员或社会团体的约束,而非强制性权力则是以人们对公共管理传统、公共道德的遵守,以及对契约的自愿服从来实现对社会成员或社会团体的约束。

(三) 公共事业管理中的公共权力运行

公共组织以公共权力为基础对公共事业进行管理。公共权力在公共事业管理中通常是按一定的环节所构成的完整的过程而运行的。正是有了这一公共权力的运行,静态的公共组织结构得以运转,公共组织的管理方式得以作用于管理客体并最终实现组织目的。公共事业管理中的公共权力运行通常分为如下四个环节:

1. 公共权力的形成

在现代民主社会,公共权力是通过特定的民主程序产生的,即在代议制民主制度下,公民通过选举代表参与包括对公共事业在内的整个社会公共事务的管理,从而转让权力形成公共权力的。因此,这一通过民主制度所形成的公共权力具有合法性,能获得公众普遍的认可和服从。相应地,这一公共权力的大小即权力作用范围的宽窄及力度的大小,也是通过民主制度确定的,即现代民主社会一般都是通过宪法形式及相关法律来规范公共权力的作用范围和力度。就此来说,现代社会的公共权力本质上仍然是源于社会的共同需要,而形式上则是因法而产生,是一种法