



普通高等教育“十五”国家级规划教材

高等学校公共管理类主要课程教材

公共部门决策的理论与方法

胡象明 编著



高等教育出版社
HIGHER EDUCATION PRESS

普通高等教育“十五”国家级规划教材

高等学校公共管理类主要课程教材

公共部门决策的理论与方法

胡象明 编著



高等教育出版社
HIGHER EDUCATION PRESS

内容提要

本书是普通高等教育“十五”国家级规划教材,是高等学校公共管理类主要课程教材之一。

本书立论严谨,内容翔实。此外,每章后都附有案例,有助于师生教学互动,有利于学生对公共决策理论的理解和把握。

本书共分 12 章,内容包括导论,从经验决策到科学决策,中国的决策文化与基本经验,现代西方决策理论模式,公共部门决策体制,公共部门决策的原则、程序与类型,公共部门的决策问题与目标,决策方案的设计与分析,决策的定性分析及其方法,决策的定量分析及其方法,决策行为分析及其方法,决策方案的选择与实施等。

本书可作为高等学校公共管理类各专业本科生及研究生教材,也可作为公共部门决策的理论研究者和实际工作者的参考用书。

图书在版编目(CIP)数据

公共部门决策的理论与方法/胡象明编著. —北京:
高等教育出版社, 2003. 6

ISBN 7-04-012264-2

I. 公... II. 胡... III. 决策学 IV. C934

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 035559 号

出版发行 高等教育出版社

社 址 北京市西城区德外大街 4 号

邮政编码 100011

总 机 010-82028899

购书热线 010-64054588

免费咨询 800-810-0598

网 址 <http://www.hep.edu.cn>

<http://www.hep.com.cn>

经 销 新华书店北京发行所

印 刷 化学工业出版社印刷厂

开 本 787×960 1/16

印 张 17.25

字 数 320 000

版 次 2003 年 6 月第 1 版

印 次 2003 年 6 月第 1 次印刷

定 价 20.00 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

前言

随着我国社会主义市场经济体制的建立和完善,为了适应社会主义市场经济体制的要求,加强和改善政府以及非政府公共机构的公共管理已迫在眉睫。由于社会对公共管理人才的广泛需要,我国高等院校的公共管理教育自 20 世纪 80 年代中期以来得到了迅速发展,特别是在世纪之交和进入 21 世纪以来,一些高校纷纷开设行政管理、公共事业管理、土地资源管理、劳动与社会保障等本科专业,同时,相关专业的研究生教育也在迅速发展,尤其是公共管理硕士(MPA)教育的兴起和发展,使公共管理教育引起了政府、高等院校和社会的广泛关注。为了促进公共管理教育质量的提高,编写一批较高质量的教材具有十分重要的意义。

美国著名的公共管理学家、经济学家、管理决策理论的主要创始人、诺贝尔经济学奖获得者赫伯特·A. 西蒙曾经说过:管理就是决策。我们虽然不能说管理的全部内容就是决策,但是我们至少可以说管理的关键是决策。决策失误,就有可能导致整个管理工作的失败,真可谓是“一着不慎,全盘皆输”,公共管理更是如此。因此,对于公共管理专业的学生来说,较为系统地学习和掌握公共部门的决策理论和方法是非常必要的。江泽民同志在中国共产党十六大报告中再一次强调,要推进决策的科学化、民主化。决策的科学化和民主化必须要有科学的决策理论作指导,必须要按照科学的决策方法和民主的决策程序进行决策。公共管理教育培养的对象将成为未来的公共管理人才,他们是否掌握科学决策方法和具备民主决策观念,决定着我国未来公共部门的决策质量,从而决定着我国未来的公共管理质量。从这个意义上说,公共部门决策的理论与方法毫无疑问应该是公共管理各个专业的核心课程之一。

作者在多年教学实践的基础上写成了本书。早在 20 世纪 80 年代中期,作者作为武汉大学行政管理专业的一名教师,就开始讲授行政决策分析课程。1991 年作者出版的《行政决策分析》一书,被武汉大学、南京大学等多所高校选为基本教材。经过十多年的发展,我国公共部门决策的理论和实践都有了很大的改观,这方面的教学内容也亟须更新与充实。本书在撰写过程中力图较全面地反映我国目前公共部门决策研究的新进展和公共部门决策实践的新特点。

全书共 12 章,大致可以分为 5 个部分。第一章为导论,可以看成是一个相对独立的部分,主要对公共部门决策理论学科的一些基本特性、研究内容和方法进行了探讨。第二、三、四章可以看成第二部分,主要是从历史的视角审视了决

策实践和决策思想的发展过程。其中第二章主要是运用历史的观点分析了决策实践的发展过程;第三章概括地描述了中国决策思想的发展轨迹;第四章则较为系统地阐述了现代西方决策理论的发展线索。第五、六两章可以看成第三部分,主要是对公共部门的决策体制、原则、程序和类型进行了分析和阐述。其中第五章着重分析了公共部门的决策体制,尤其是我国公共部门的决策体制;第六章则对公共部门决策的原则、程序和方法等基本理论进行了阐述。第七、八、十二章可以看成是第四部分,主要对公共部门决策过程进行了具体分析。第七章主要分析了公共部门的决策问题是如何发现的以及其决策目标是如何确立的;第八章着重分析了公共部门的决策方案是如何设计的以及如何对决策方案进行可行性分析;第十二章就如何对决策方案进行比较、选择和决策方案的具体实施过程做了较为系统的阐述。第九、十、十一章可以看成第五部分,主要阐述了公共部门决策的基本方法。第九章主要阐述了公共部门决策过程的定性分析方法;第十章主要阐述了公共部门决策过程的定量分析方法;第十一章主要阐述了公共部门决策过程的行为分析方法。这一部分之所以安排在第八章和十二章之间,主要是考虑到对决策分析方法的运用主要发生在对决策目标和决策方案的设计与可行性分析的过程之中,而对方案的抉择和实施则是整个决策过程的终点。因此,这种理论上的安排既考虑到了决策的逻辑进程,也考虑到了决策的实际进程,实现了决策逻辑进程与实际进程的统一。

本书由胡象明编著,鲁萍协助作者撰写了第十一章第四节的第一部分及相关案例,尹晓玲协助作者查对了有关文献,并做了一些校对工作,许根林也提供了部分案例。在本书的出版过程中,高等教育出版社给了作者很多指导和帮助,做了大量的工作,在此表示诚挚的谢意!

作者

2002年12月

目 录

第一章 导论	1
第一节 公共部门决策的特点与作用	1
一、决策的基本概念	1
二、公共部门及其决策的特点	2
三、决策在公共部门管理中的作用	7
第二节 公共部门决策理论的相对独立性及其任务	9
一、公共部门决策理论的相对独立性	9
二、公共部门决策理论的地位	11
三、公共部门决策理论研究的任务	12
第三节 公共部门决策理论的研究方法	14
一、理论实践结合法	14
二、主体兼容法	15
三、吸收创新法	17
本章小结	19
案例与思考	20
第二章 从经验决策到科学决策	22
第一节 经验决策的发展与基本方法	22
一、经验决策的产生	22
二、经验决策的发展	24
三、经验决策的基本方法	25
第二节 科学决策的产生	28
一、科学决策产生的必然性	28
二、科学决策的标志	29
第三节 科学决策的发展趋势	30
一、决策分析方法的科学化	30
二、决策分析手段的现代化	32
三、软方法与硬方法的结合	34
本章小结	35
案例与思考	36

第三章 中国的决策文化与基本经验	38
第一节 中国传统决策文化及其借鉴意义	38
一、具有代表性的中国传统决策文化观念	38
二、中国古代决策思想的借鉴意义	45
第二节 当代中国政府决策的基本经验	46
一、当代中国政府决策的指导思想和基本方法	46
二、我国政府决策的基本经验	50
三、我国政府决策的主要教训	53
第三节 建立有中国特色的决策理论与我国公共部门 决策的民主化、科学化	55
一、建立有中国特色的决策理论的依据	55
二、当代中国公共部门决策的民主化、科学化	56
本章小结	59
案例与思考	60
第四章 现代西方决策理论模式	62
第一节 现代西方决策理论的形成及其理论模式的分类	62
一、现代西方决策理论的形成及其对公共管理学的影响	62
二、现代西方决策理论模式的分类	65
第二节 现代西方决策理论的基本模式	67
一、理性决策模式	67
二、有限理性决策模式	68
三、渐进决策模式	72
四、混合扫描决策模式	76
第三节 公共部门决策模式的选择	78
一、选择公共部门决策模式的基本原则	78
二、公共部门决策的基本模式	79
本章小结	82
案例与思考	83
第五章 公共部门决策体制	85
第一节 公共部门决策中心	85
一、公共部门决策中心的特点及其任务	85
二、我国公共部门决策中心的组织机构及其关系	87
第二节 公共部门决策的信息系统	89
一、决策信息与决策信息系统	89
二、信息系统的作用	92

第三节 公共部门决策的咨询系统	93
一、决策咨询机构及其特点	93
二、我国的咨询机构	94
第四节 公共部门决策的控制系统	98
一、决策控制的含义与要素	98
二、我国公共部门的决策控制机构及其关系	99
本章小结	101
案例与思考	102
第六章 公共部门决策的原则、程序与类型	105
第一节 公共部门决策的原则	105
一、公共部门决策的科学性原则	105
二、我国公共部门决策的价值性原则	109
第二节 公共部门决策程序	111
一、决策程序的含义	111
二、决策的基本程序	112
三、决策程序的灵活性	114
第三节 公共部门决策类型	115
一、决策分类标准的多样性	115
二、常规决策与非常规决策	117
三、战略决策与战术决策	120
四、高层决策、中层决策与基层决策	122
本章小结	125
案例与思考	125
第七章 公共部门的决策问题与目标	127
第一节 公共部门决策问题的发现	127
一、什么是决策问题	127
二、公共部门决策问题的类型	128
三、发现决策问题的程序和方法	130
第二节 公共部门决策目标的确定	131
一、公共部门决策目标的特点及类型	131
二、设计公共部门决策目标的基本要求	133
三、公共部门决策目标数量的控制	136
第三节 决策问题与决策目标之间的关系	138
一、分析问题产生的原因是确定目标的前提	138
二、问题的性质决定目标的性质	139

三、问题的难易程度决定目标的高低程度	141
本章小结	141
案例与思考	142
第八章 决策方案的设计与分析	144
第一节 公共部门决策方案的特性与设计过程	144
一、公共部门决策方案的特性	144
二、设计方案的步骤	146
第二节 方案设计者的主观条件与创造性思维的作用	148
一、方案设计者的主观条件	148
二、创造性思维及其在设计方案过程中的作用	150
第三节 决策方案的可行性分析	152
一、条件分析	152
二、成本与效益分析	154
三、利益分配与政治限制性分析	158
本章小结	160
案例与思考	161
第九章 决策的定性分析及其方法	164
第一节 定性分析在决策分析中的重要性	164
一、决策方案中的质与量	164
二、公共部门决策中定性分析的重要性	165
第二节 价值观与决策的定性分析	166
一、公共部门决策中的价值及其类型	166
二、价值标准与政治利益	168
三、价值观与公共部门决策的定性分析	169
第三节 定性分析的方法	170
一、逻辑的方法	170
二、辩证的方法	173
三、直觉的方法	174
本章小结	176
案例与思考	177
第十章 决策的定量分析及其方法	183
第一节 定量分析的基本方法	183
一、定量分析的基本概念	183

二、风险型决策分析	185
三、不确定型决策分析	188
第二节 敏感度与情报价值分析	191
一、敏感度分析	191
二、情报价值分析	194
第三节 模拟技术与网络分析	195
一、模拟技术	195
二、网络分析	197
第四节 定量分析方法在非数量化决策中的应用	203
一、评分加权平均法	203
二、列名次法	205
三、两两对比估计法	206
本章小结	209
案例与思考	210
第十一章 决策行为分析及其方法	211
第一节 行为科学与行为方法	211
一、行为科学及其产生	211
二、行为科学有关决策的基础理论	213
三、决策行为方法的特点	214
第二节 决策行为的激励	215
一、积极行为及其对决策的作用	215
二、决策积极行为的激励方法	216
第三节 决策行为的控制	220
一、消极行为及其对决策的影响	220
二、决策消极行为的控制方法	221
第四节 决策中的听证制度与思想工作方法	226
一、公共部门决策中的听证制度	226
二、公共部门决策过程中的思想工作	231
本章小结	235
案例与思考	236
第十二章 决策方案的选择与实施	238
第一节 决策方案的选择	238
一、选择决策方案的准则	238
二、系统原则与方案的选择	240
三、效用分析与方案的选择	243

第二节 试点与决策实施	247
一、试点——对决策方案的检验	247
二、决策实施的全面展开	249
第三节 信息反馈与追踪决策	253
一、信息反馈	253
二、决策修正	254
三、追踪决策	255
第四节 决策的可靠性与连续性	258
一、决策的可靠性分析	258
二、决策过程的连续性	260
本章小结	261
案例与思考	262
 参考文献	 264

第一章 导论

当我们提到决策理论时,几乎是众所周知的了。但是,如果我们进一步说,需要建立一门相对独立的公共部门决策理论时,也许有人会提出异议:理论上有没有这个可能吗?实践上有这个必要吗?等等。诚然,任何学科的产生都不是某个人的主观臆想,而是社会实践的产物和理论自身发展的结果。公共部门决策理论也不例外,它的产生也有其实践基础和理论前提;作为一门学科,也有其相对独立的研究对象和任务,在公共管理学中占有自身的特殊地位,起着特殊的作用。

公共部门主要指政府部门,同时也包括众多的第三部门,它不同于私营部门,具有自身的特点。公共部门的特殊性决定了公共部门决策的特殊性,并具有特殊的规律性,这是公共部门决策理论成立的一个重要前提条件。公共部门决策理论就是要研究公共部门决策的特殊规律,并通过对这些规律的探索总结出一套适合于公共部门决策的行之有效的方法。为了对这一理论有一个总体性的认识,首先有必要就公共部门决策的特点,公共部门决策理论的相对独立性、作用与地位等问题做一个概括性的说明。

第一节 公共部门决策的特点与作用

一、决策的基本概念

决策科学自从产生以来,就表现出强大的生命力。决策活动作为人类社会管理活动的一个重要组成部分具有越来越重要的意义。在今天,大多数的管理部门都把决策置于十分重要的地位。因此,在有关公共管理的研究中,我们也必须探讨公共部门的决策规律和理论方法,并将它提高到公共管理理论的一个重要组成部分来加以认识。

决策(decision-making)一词,就其基本含义而言,按中文意思有两种理解:一是从“动”的方面来理解,可以认为就是“做出决定”的意思,如我们通常所说的“进行科学决策”等;二是从“静”的方面来理解,这就是指已形成的“决定”、“政策”的意思,如中央的“战略决策”等。公共部门决策分析所说的决策,主要是就前一种意义而言的,即是从“动”的方面来理解决策的含义的。

但是,决策概念还具有更加丰富的含义。对决策的正确定义,离不开对人们

的实际决策活动的分析。事实上,人类活动从始至终都离不开决策。任何人做任何事情,在他开始做以前,必先在头脑里做出决定。人们这种做出决策的能力,是人的意志自由的表现。恩格斯指出:“意志自由只是借助于对事物的认识来作出决定的那种能力。因此,人对一定问题的判断愈是自由,这个判断的内容所具有必然性就愈大;而犹豫不决是以不知为基础的,它看来好像是在许多不同的和相互矛盾的可能的决定中任意进行选择,但恰好由此证明它的不自由,证明它被正好应该由它支配的对象所支配。因此,自由是在于根据对自然界的必然性的认识来支配我们自己和外部自然界。”^①人们的行动之所以是自由的,就在于人们能根据对自然界必然性的认识来做出选择,就是我们所说的决策。我们认为,所谓决策就是人们根据对客观规律的认识,为一定的行为确定目标、制定并选择行动方案的过程。因此,决策应具有如下几个特点:

第一,决策必须以对客观规律的认识为基础。决策作为一种做出决断的活动,属于人的意志活动的范围。但任何正确的决策,都不是人的主观意志的任意选择,而是以认识客观规律为基础的。人们只有首先认识规律,然后才能知道怎样去改造客观世界,从而做出正确的决定。

第二,决策为人的一切行为所具有。决策并非人的管理行为所独有,人的一切行为都需要决策。因为人的活动不同于一般动物的本能活动,而是一种有目的、有意识的活动。作为一种有目的、有意识的行为,在其实行前必须先进行决策,否则就成了一种盲目的活动。

第三,决策发生在人的实际活动之前,并规定着人的整个实际活动,但不同于人的实际活动的全部内容。决策不能代替人的整个行为,也不能代替整个管理。但是,有行为、有管理就必须先有决策,这一点也是毫无疑问的。

第四,决策是一个过程。决策是作为人们有意识、有选择的行为出现的,它并非决策者的“瞬间选择”,也不是简单的“拍板定案”,更不是草率的“眉头一皱,计上心来”的产物,而是人们对事物进行分析、比较,并进行判断,直到最后做出决定的过程。

总之,决策是人们在正确地认识客观规律的基础上为自己的行动确定目标和选择行动方案的过程,亦即做出决定的过程,既是人们的一个理性思维的过程,又是一个决断过程,因而也是人们意志活动的过程。

二、公共部门及其决策的特点

公共部门(public sector)决策理论所研究的对象不是一般决策问题,而是公共部门所特有的决策问题。因此,我们在明确了决策的基本含义的基础上,还要

^① 《马克思恩格斯选集》,第3卷,北京:人民出版社,1995年版,第456页。

进一步探讨公共部门及其决策的基本特点,并在此基础上较为全面地探讨公共部门决策的基本规律。

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。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基金会等一类的中介组织。

政府作为所谓“纯粹的”公共部门,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,如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与维护、公民生活的社会保障、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,总是表现为社会中占统治地位的某一个阶级的权力,而不仅仅是某一个统治者的私人权力。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,但实际上它是代表整个封建地主阶级的,离开了它所代表的整个阶级,这种权力就不存在了;在资本主义社会,政府组织的权力被宣称是为一种来自于全体公民的权力,尽管它实质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,这已经被写入了国家的宪法。因此,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,单个人不用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,从理论上讲,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。当然,这里的私人不一定是某一个自然人,而可能是多个自然人的联合,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。竞争性工商企业在从事活动时遵循“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(Adam Smith)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 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。

第三部门(third sector)即公共企业或非政府公共机构,它既不同于竞争性工商企业,也不同于政府组织,但同时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(Paul A. Samuelson)、威廉·D. 诺德豪斯(William D. Nordhaus)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 在这个问题中表明,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,这类组织所生产的产品属于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)企业化性质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、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;基本功能是为社会提供公共服务或准公共产品,其服务或产品由政府定价;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。第三类组织即非政府公共机构,如中国妇女联合会、中国青少年基金会

① 亚当·斯密:《国民财富的性质和原因的研究》,下卷,北京:商务印书馆,1994年版,第14页。

② 保罗·A. 萨缪尔森,威廉·D. 诺德豪斯:《经济学》(下), (第12版),北京:中国发展出版社,1992年版,第1211页。

等。这类组织活动所需的经费一般由政府或财政提供,如中国妇女联合会等组织便是如此;也可以不由政府或财政提供,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。如果套用萨缪尔森的话来说,后两类机构所提供的是大部分公共的准公共物品,甚至是纯粹的公共物品。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,即非营利性。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“非营利性”程度较低;第二类组织“非营利性”程度较高;第三类组织就其实质而言属于真正“非营利性”的。

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,甚至是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性质上是一致的,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,允许私人资本进入第三部门,毫无疑问是对的,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,但将它称之为“准”公共部门是合理的。

公共部门决策的特点是由公共部门这个特殊的决策主体和其特殊的决策内容、决策方式所决定的。因此,公共部门的决策除了具有上述所提到的决策一般的四个特点外,还必须具有下列特点:

第一,决策主体的公共性。公共部门决策的主体或者是作为“纯粹的”公共部门的政府组织,或者是作为“准”公共部门的第三部门,这些组织或部门都在一定程度上控制或占有社会公共资源,对这些资源的运用以及运用是否得当,与社会公共利益直接发生联系。因此,公共部门决策必须由公共组织按一定的法定程序进行,而不能由私人包办代替。否则,就有可能导致公共资源被私用而有损公共利益。特别需要指出的是,在我国目前的条件下,由于我国现阶段法制不够