

公共管理与政治活动

黄 信, 马琨茂, 冯 静

(西昌学院 政史系, 四川 西昌 615013)

【摘 要】公共管理是现代政治生活的基本内容,本文首先从学理上阐述公共管理和政治的准确定义,然后以历史逻辑的视角论述公共管理与政治活动具有同源性、伴生性、重合性以及公共管理对政治活动合法性的意义上的辩证关系。在社会生活中,人们在说到公共管理总不愿意和政治活动联系起来,或者说到政治活动总排斥公共管理,这与我们过去对政治涵义的理解存在误区有关。学术界对二者的定义有多角度的论说,但是对二者关系却没有深入阐明。本文试图用马克思主义的观点对二者进行明晰地定义,并从历史逻辑上阐明二者的辩证关系。

【关键词】公共管理;政治;公共权力

【中图分类号】C93-05 【文献标识码】A 【文章编号】1673-1883(2005)03-0150-04

一、公共管理的界定

人们可以将社会生活分为两大基本领域,即公共领域和非公共领域(或私人领域)。所谓公共指的是“大家的,社会的”^[1],是与个人、家庭相对的概念。在公共领域,政府和非政府公共组织是其主要组织形式。政府和非政府公共组织的运作必须遵循公共生活的制度和规则,其核心是代表、维护并最大程度实现公共利益。所谓管理:“管”在我国古代指锁钥,《左传·僖公三十二年》记云:“郑人使我掌其北门之管。”“管”引申管辖、管制之意,体现着权力的归属。“理”本意是治玉,《韩非子·和氏》云:“王乃使玉人理其璞而得宝焉。”“理”引申为整理或处理。管理即表示在权力的范围内,对事物的管束和处理过程。在西方,管理(Management/Administration)一般都与人组织活动有关,强调组织内为达到一定的目标而进行领导、指挥、协调、监督过程。概括上述意思,可以将管理定义为:“在一定的生活活动中,一定的人或组织依据一定的权力,通过某些措施,对人力、物力、财力和其他资源进行协调或处理,以达到预定目标的活动过程。”^[2]公共管理(Public Management/Administration)的含义可以界定为:公共组织凭借所拥有的公共权力,广泛地运用经济的、政治的、法律的、管理的资源和方法,为有效地实现公共利益,对社会公共事务进行协调或处理的活动。

要准确把握公共管理的内涵,应该注意以下几点:

1. 公共管理的主体是公共组织。所谓公共组织是指以实现公共利益为目的,以提供公共物品或服务为基本职能的社会组织。政府组织(Administrative Organization)是典型的公共组织。现代政府作为社会全体成员共同利益的代表,是通过法定程序产生的,其权力是得到社会公众认同的,因此政府的管理具有典型的合法性和权威性。然而随着社会生活的复杂化和多样化,社会公共事务也日益呈现多样化的趋势,人们在政府之外组成了具有利他性、非营利性、自愿性等特点的非政府公共组织,包括学校、研究机构、社区服务机构、文化团体、咨询机构、行业协会、消费者协会等等。非政府公共组织是由政府授权而对某一领域公共事务进行管理的,一般不具有最终强制性。可见,现代公共管理主体是以政府为核心的、多元化的主体体系,不同的主体又根据自身的特点,在公共管理的运作中,发挥着各自的作用。其中政府处于驾驭全局,统管全面的地位,起主导作用。政府的价值取向往往成为其他公共组织的主导的价值取向。

2. 公共管理的客体是社会公共事务。公共事务是社会成员为保证社会生活的正常有序进行而共同要求处理和实现的事务。由于社会生活的领域十分广泛,公共事务的内容亦十分丰富,它涉及社会

收稿日期:2005-04-25

作者简介:黄信(1971—),男,讲师,哲学硕士。主要从事思想政治和公共管理的教学与研究。

公共生活的所有方面。

3. 公共管理的目的是实现公共利益。利益是指人类为了生存与发展所必须具备的资源与条件。那些为社会成员共享的资源和条件,就是公共利益。公共利益不是单个社会成员或单个组织的特定利益,而是全体社会成员的共同利益。公共利益具有多样性、复杂性和综合性,它至少包含着生存、安全、秩序、效率、公平、公正、民主、效益等基本价值。而这些价值是保证社会成员进行正常有序的共同生活所必需的。

4. 公共管理的实质是公共权力的运作过程。公共权力(public power)是公共组织履行职能、实现公共管理目标所必需的支配性力量。公共权力是社会权力资源的高度集中,是社会力量中最大的力量;公共权力以公众的共同利益作为基础,具有运用和运行的合法性;公共权力是全体社会成员共同意志的集中体现,具有普遍的权威性和制约性。在传统社会,公共权力带有神权和人格化的特点,蒙上“神授”和“君恩”的色彩。在现代社会,公共权力的获得往往是通过法律途径,由宪法或其他基本法律规定,经过代表国家意志的最高权力机关通过一定的方式和程序授予公共组织的。没有公共权力的授予,公共组织的管理活动缺乏合法性和权威性。公共管理的职能实际上是公共权力的特定行使方式。政府是直接接受公共权力并承担公共责任、最具有合法性和权威性的公共组织,而非政府公共组织一般是经过政府授予特定的公共权力进行公共管理的组织,或者是经过公共权力认可的公共组织。公共权力的授予或认可是公共管理运作的基本条件,公共管理过程实际就是公共权力发挥效力的过程。

5. 公共管理与传统行政管理具有明显的差别。从历史上看,传统行政管理(西方所谓公共行政)与公共管理具有传承关系,公共管理就是在传统行政管理基础上并对它加以改造而发展起来的。这里的传统行政管理是特指在我国计划经济时代,政府依法对社会公共事务和自身事务进行管理的活动。作为一种特殊形式的管理活动,传统行政管理是与国家高度集权联系在一起的,政府奉行权力中心主义,强调政府意志自上而下的强制贯彻,强调效率而忽视效果,强调公众服从而忽视公众参与。它的主要特征有:在管理主体上,以政府作为唯一合法管理主体;在管理方式上,强调自上而下的权威型命令式管理,注重直接对社会进行管制;在核心价值观念上,强调效率至上,权力本位;在具体目标的达成上,强

调政府的意志实现而忽视公众的回应。它与公共管理在管理的客体、管理的根本任务上有共同的一面,都是以社会公共事务作为管理对象,以实现社会共同利益作为使命。但是,公共管理与传统行政管理也有明显的差别:在管理主体上,公共管理以政府和非政府公共组织作为管理主体,管理主体多元化;在管理方式上,以自上而下的政府主导与自下而上的公众参与形成互动,更注重政府对社会的服务,寓管理于服务之中;在核心价值观念上,强调社会公正与发展效率的统一;在具体目标的实现上,强调政府对公众意志的尊重与回应。

总之,传统行政管理侧重社会行为的一致性,强调共同性即公共性;公共管理注重社会行为的多样个性与共同性的统一,强调社会性。其实,公共性本源于社会性,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,是建立在一定条件基础上的(信仰、契约、法律等)群体一致意志的集中表达。在阶级社会,公共性往往成为经济上占统治地位阶级意志的代表,而凌驾于社会性之上。在发展的趋势上,随着社会自治的完善和国家作为统治工具的最后消亡,公共性与社会性将再次重合,达到“天下为公”的大同社会。从这个趋势上看,传统行政管理向公共管理的转变是社会历史的进步。

二、政治的科学定义

对什么是政治(Politics),由于历代的思想家、政治家从不同的立场和角度出发,对政治的解释也是千差万别的,其中既有合理性也有片面性。总体上,这些政治观点可以分为非马克思主义和马克思主义政治观。

非马克思主义政治观具有代表性的主要有:

1. 政治是一种社会价值追求,是一种规范性道德。中国儒家学派认为政治就是对仁、义、礼、智、信这些道德规范的追求。古希腊的柏拉图和亚里士多德也把政治与某种伦理价值联系在一起,认为政治就是公正、节制、智慧、勇敢或是“最高的美”。这种政治观的缺陷在于:其一,它从哲学思辨出发,不能现实地反映社会生活。其二,没有能揭示人们对立、冲突的利益根源。

2. 政治是一种超自然、超社会力量的体现或外化。中国奴隶社会、封建社会的“君权神授”思想和西方中世纪的基督教神权政治思想,黑格尔的政治不过是“绝对精神”外化的国家学说等。这种政治观

具有典型的客观唯心主义性质,在宗教作为统治的精神支柱的国家中仍有强大的影响。

3. 政治是对权力的追求和运用。中国历史上的法家,十六世纪意大利的思想家马基雅弗利,现代西方的政治学家德国的马克斯·韦伯,美国的哈罗德·拉斯尔等就是这种思想。但这种政治观没有揭示权力现象背后的决定因素,也没有区分社会权力与政治权力,因而没有指明政治的特征。

4. 政治是一种管理活动。中国民主革命的先行者孙中山,美国政治学家G·庞顿、P·吉尔,英国的奥克肖特等从公共管理的角度探讨政治涵义就持这种观点。这种观点忽视了政治除了管理性之外,还有统治性的一面,不是历史地看待这一概念涵义的演变。

马克思主义政治观认为定义的基本内容是:

政治是一种特定的社会关系;人们的政治关系同人们在其中相处的一切关系一样自然地也是社会的、公共的关系^[3]。政治属于历史的范畴,在阶级社会中,政治主要是围绕政权相对立阶级之间的关系。政治是经济的集中体现,政治斗争往往根源于对立阶级之间的经济利益冲突。在阶级社会中,国家政权问题是政治主要的和根本性问题。政治作为有客观原因的社会现象,它必然有其自身的规律。马克思主义从现实性及历史性定义政治,为科学地理解政治涵义提供了基本的思想方法。

根据马克思主义的基本立场和方法,政治的定义应体现这一范畴的周延性(不仅要概括阶级社会的政治现象而且要概括阶级社会以外政治现象)、确定性(能够把政治现象与非政治现象区别开来)、本质性(反映政治现象的本质)。从满足这三个方面的条件出发,政治的定义应该是:“在一定的经济基础上,人们围绕着特定的利益,借助社会公共权力来规定和实现特定权利的一种社会关系。”^[4]在阶级关系存在的社会中,政治是一定经济基础上产生的一种特殊的公共权力现象,是通过以公共权力的名义来实现一定阶级或社会集团利益的活动,是公共权力在一定程度上与社会的脱离或异化。所以,在阶级关系存在的社会中,政治的职能或公共权力的功用具有二重性:政治统治和政治管理(公共管理)。从历史发展的辩证逻辑中,公共管理是公共权力基本的功用,将伴随人类社会发展的始终,而政治统治是人类社会发展到一定阶段,在社会集团利益分化,阶级对立或差异存在,社会自治有一定发展而没有充分发展的历史阶段,公共权力被异化而在一定历史阶段上出现的社会现象。

三、公共管理与政治活动的辩证关系

公共管理与政治都是人类社会活动的某种方式,都是依托公共权力产生的社会关系,两者的终极目的都是要实现人的目的性——人在与外界环境共存中具有主体地位 and 对自己需要的全面满足。对实现人的目的性而言,政治更具有复杂性和曲折性,而公共管理更具有直接现实性。下面从公共管理与政治在历史起点的同一性、发展进程的伴生性和交互影响中的重合性和公共管理对政治活动合法性意义来分析二者之间的关系。

1. 公共管理与政治具有同源性。公共管理与政治都是因公共权力存在而形成的社会关系,都是在原始社会里以血缘关系为纽带的氏族公社出现后,稳定的社会共同体形成时,由于共同生活的需要形成了人们的共同利益,这时为了维护和协调氏族社会中共同利益与个体利益差异的矛盾,规约氏族成员的行为,实现个体与团体的共存,氏族社会的公共权力及其机关就自然形成了。政治生活开始了,一开始就具有公共管理的职能——维护氏族社会内部共同利益同时协调利益差异的矛盾,处理外部冲突,以求共存。这时政治就是对氏族共同体公共事务的管理,两者是重合的。

2. 公共管理与政治具有伴生性。原始社会末期,由于生产力的发展,产品有了剩余,人的能力得到提高,可以不完全依赖氏族共同体,使得共同体与个体的矛盾激化。共同体中的个别首领开始占有剩余产品,产生了贫富分化,又造成社会力量不同的个体的矛盾对抗,这时社会日益分离为利益直接对立的阶级。阶级利益的矛盾对抗,使社会再次寻求某种凌驾于其上的“特殊公共权力”^[5]。实际上这时的公共权力已有了两重性质:其一作为社会公共生活领域的权威;其二作为统治阶级维护自己利益的工具。因而政治具有两种职能:一是为谋求和维护阶级统治地位的统治职能;二是对社会的政治管理职能,即公共管理职能。但是,在阶级社会公共管理职能总是从属于阶级统治职能,被其支配,公共权力的使命被异化;然而公共管理职能又是统治职能存在的前提和基础,不可缺失。在阶级社会中,统治阶级的性质决定国家政权的性质,决定政治的性质。中国奴隶社会、封建社会的“家国一体”政治,西方中世纪的君主专制政治,都是阶级统治性质的政治。不论资产阶级帝国还是共和国,资产阶级的统治职能更具有隐蔽性,资产阶级不管怎样高唱民主、博爱,总是念念不

忘自己巨大的私有财产和各种特权并千方百计地保护它,维护它。

3. 公共管理与政治在内容上越来越具有重合性。自从阶级社会政治功能二分为统治职能和公共管理职能,这本身就是一对矛盾。因为阶级统治代表的是社会中一部分人的利益,而公共管理代表的是社会全体的共同利益,两者具有对抗性质的矛盾。这对矛盾性质发生变化是无产阶级及劳动群众作为社会的绝大部分取得政权以后——社会主义政权的确立。由于公有制的建立,社会绝大部分人的利益有一致性,使利益矛盾具有非对抗性。政治统治职能开始削弱,公共管理职能的地位开始上升至主导地位,公共管理将成为政治生活的主要矛盾,成为政治生活的主要内容。公共管理与政治越来越有重合的趋势。近三十多年来,世界各国的政府改革都突出了公共管理的重要性,都突出了政治活动的公益性。这是政治文明程度提高的表现,表明政治越来越回归公共权力的本来性质,为全社会人的全面而自由发展服务,政治的全部使命就是确认人的目的性,为人的全面发展创造越来越完善的条件。

4. 公共管理是政治活动得以进行的合法性基础。经过前面的分析得知,政治功能二分为政治统治和政治管理。正如马克思在谈及资本主义国家时曾指出:“这完全同在专制国家中一样,在那里,政

府的监督劳动和全面干涉包括两方面:既包括执行由一切社会的性质产生的各种公共事务,又包括由政府同人民大众相对立而产生的各种特殊职能^[6]。可以说,政治统治就是国家的阶级职能,而政治管理即是国家的社会管理职能,是对公共事务管理的职能。对于国家来说,政治统治体现国家政权的性质,政治管理是国家政权运作的基础,政治管理是为政治统治服务的。政治职能的二重性使政治统治和政治管理成为政治生活的主要矛盾,在阶级对立存在的社会中,政治统治一般处于矛盾的主要方面。但是,从社会发展的趋势上讲,政治管理将随着人类文明程度的提高而上升为政治生活的主要方面。政治管理在政治发展的历史进程中经历了辩证运动的过程:从一开始与社会要求一致,到阶级社会与社会一定程度的脱离沦为政治统治的工具,再到重新复归社会并以更全面、更直接的方式服务社会。政治发展的曲折历程,正好说明政治存在的基础就是一切社会公共权力的本质要求,就是公共管理。

从上面的分析可以看出,在历史上政治发展历程与公共管理的兴替具有辩证的一致性。政治文明程度体现在人全面发展内容的实现程度上,越是促进人全面发展目的的实现,政治文明程度越高,公共管理的作用越大。

参考文献:

- [1] 见《四角号码新词典》第624页。
 - [2] 刘熙瑞.《现代管理学基础》.高等教育出版社,1991年版,第3页。
 - [3] 《马克思恩格斯选集》第1卷.人民出版社,1972年版,第173页。
 - [4] 王浦劬.《政治学基础》.北京大学出版社,1995年版,第8页。
 - [5] 《马克思恩格斯选集》第4卷.人民出版社,1972年版,第167页。
 - [6] 《马克思恩格斯全集》第25卷.人民出版社,1972年版,第432页。
- 致谢:本文得到谢华教授的指导,在此致谢!

The Public Management and the Political Activity

HUANG Xin, MA Kun-mao, FENG Jing

(Department of Politics and History, Xichang College, Xichang, Sichuan 615013)

Abstract: The public management is the basic content of modern politics life. This article first elaborates accurate definition about the public management and the politics from the scientific theory or principle. Then by the historical logic angle of view, there have dialectical relation between public management and 4 sides: the homology, the association, the super position as well as the public.

Key words: Public Management; Politics; Public Authority Management to the Political Activity; Valid Significance