

# 公共部门及其官员的“公”“私”之辨

金剑锋

(厦门大学, 福建 厦门 361005)

**摘要:** 从我国的历史经验和国外的政治实践来看, 公共部门及其官员的私利要求在现阶段是不可能消灭的, 因此, 国家的治官政策应该在明确区分公共部门及其官员“公”“私”界限的基础上, 以满足其的私利性要求为前提, 从而达到规范其“私”性, 发扬其内涵的“公”性要求。

**关键词:** 公共部门; “公”性; “私”性

**中图分类号:** C933.1

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1009-4997(2004)01-0028-03

国家在要求行政官员本着天下为公宗旨尽职尽责公平执政的时候, 决不能: 忘记行政官员与官员集团都是有其私利与部门利益的, 而且, 这种私性不到共产主义社会是不会消失的, 承认并适当处理这种政府部门及其成员的私性, 应该作为国家管理官员的前提。

## 一、公共部门有其“私”性的一面

公共部门是相对于私人部门而言地, 是在世界进入民主社会, 民主共和政体成为世界潮流, 是一个随着政府管理理论与实践发展而形成的概念。它与封建社会的“衙门”有着本质区别, 比政府机关在内涵与外延上要广。这是一个在学术界

管理是政府应急反应管理过程中的一个突出要素。有效的媒体管理可以增进公众对突发事件真相的了解, 缓解突发事件在公众中引起的恐慌, 有利于社会秩序的稳定和恢复。因此面对突发事件, 政府应时刻注意保持与公共媒体的沟通交流, 对媒体进行有效而富有弹性的管理, 学会利用媒体发布全面客观的危机信息, 稳定社会情绪, 树立政府危机管理的正面形象, 引导公众配合政府共御危机。

第四, 合作机制的建立。在突发事件反应过程中, 政府及应急组织间的沟通、协调、互助是不可或缺的组成部分。互助即合作机制是处理突发事件的有效组织模式。这种合作机制的形式可以是政府间的, 可以是公私合营的, 也可以是国际性的。特别是以下几种合作方式值得我们推广:

1. 政研合作。公共突发事件是具有不可重复性, 人们对事件发生时的信息有明显的不熟悉性, 容易忽视其中最有价值的信息, 从而造成重大的决策延误或失误。而且, 突发事件是可能发生在社会的任何一个领域, 无论什么行业的专家都不可能精通跨行业领域的知识。另一方面, 因面临“非常规问题”, 政府由于领域局限、思维定势, 在处理突发事件时会面临诸多盲点和误区。而来自大学、研究机构、咨询公司的“外部人”, 往往能带来新的视角和新的逻辑和新的对策, 推动突发事件应对政策的合理化和科学化。因此, 在突发事件的应急指挥系统中, 必须建立功能强大的专家库和方法库用以辅助决策, 加强政府同科研机构的合作。

2. 公私合营。政府因其责任和能力, 理应成为应对突发事件的主导力量。但是, 政府不是万能的, 单纯依靠政府, 存在严重局限性。第三公共部门作为公民社会的一种重要组织形式, 在很多方面与政府部门形成优势互补, 在处理突发事件

中大有可为。如发挥桥梁纽带作用, 动员企业、公民参与危机救治, 进行国际合作; 利用自身灵活性较强的优点, 开展有针对性的服务; 填补政府在财政、组织、人力等方面的短缺等。私人部门因为拥有人大的人力、财力和物力, 是政府应对突发事件的坚强后盾。

3. 国际合作。在全球一体化和开放条件之下, 突发事件及其引起的危机的原因和结果往往是世界性的, 发生在一国的危机其传播和影响往往具有全球化特征。随着信息技术的发展, 以全球为舞台的新经济已经震动了全球, 世界成为一个“地球村”。有效应对危机事件需要国家之间的合作和国际组织的参与。不论是美国“9·11”事件爆发后与全球绝大多数国家建立共同反对恐怖主义的行动, 还是这次我们与东盟及世界卫生组织的合作使“非典”在中国消灭, 阻止了它在世界其他地区肆虐, 都充分证明了国际合作的强大战斗力。

参考文献:

- [1] 美] 罗伯特·希斯, 王成. 危机管理[M]. 北京: 中信出版社, 2001.
- [2] 薛澜. 危机管理: 转型期中国面临的挑战[J]. 中国软科学, 2003(4).
- [3] 叶国文. 预警与救治: 从“9·11”事件看政府危机管理[J]. 国际论坛, 2002(3).
- [4] 王玉琳. 公共突发事件与应急指挥系统[J]. 党政干部论坛, 2003(9).
- [5] 陈永安. 当前政府建立应对突发事件应急管理系统韵思考[J]. 云南行政学院学报, 2003(4).

[责任编辑: 李翊武]

作者: 金剑锋, 厦门大学法学院政治学与行政学系 2002 硕士研究生。

尚诸多争议的公共管理理论概念,本人把它定义为是以国家公共权力为背景的并以此来管理国家和服务社会的组织与部门,包括人大、政府、司法、人事和国家的各种职能部门以及诸多的第三部门等。这是一个相当宽泛的定义,并由于公共部门在职能方面与政府机关和“衙门”有许多的相同之处,诸如都要管理国家和社会,等等。因此,本人在这篇文章中把公共部门作为一个是“衙门”和政府机关历史发展的概念,使三者在一定意义上具有可比性。

根据系统论的观点,组织是一个系统,是一个需要与外界交流信息、交换能量的有机系统,这就决定了组织必然要在与外界的接触中获得能量才能维持自身的生存和发展。由是,我们知道,要公共部门完全摆脱其组织私性是不可能的,是它自身的生存状态所不允许的。如果我们把公共部门当作一个“人”来看待,就可以发现马斯洛的需求层次理论,也是适用于某个有机系统组织的,这个理论认为,人有最低层次的生理需要到最高层次的自我实现需要等一系列需要和要求。

事实上,从国外的实践经验来看,从古罗马的凯旋门到美国开国领袖认为政府是必要的恶棍集团再到当今美国政界奉行的官员私人赞助,都说明了官员是有着个人利益要求的,而由在私利的官员个人组成的部门集团,为满足其成员的要求,又怎么会没有其部门利益呢?这也是根据有机系统论就可以轻易得出的观点。

所以,不管是学术理论界,还是舆论媒体,都有不要从性善论的观点出发来要求公共部门及其官员,并以此为思考基点,当对公共部门“尽公不顾私”的梦想破灭之后,表达一种对公共官员“恨铁不成钢”的鞭挞与愤懑。作为社会主义国家的“主人”公民,我们要勇于承认公共官员也是“主人”的其中一份子,他们与我们一样也有追名求利、幸福生活的个人愿望和欲念,也有“人格表演”的潜在欲望,这些欲望的满足都是必须经过我们的给予才能达到。因此,我们在追求自己生活幸福的同时,不能忘记也要满足他们的利益。

从承认公共部门利益和公共官员私欲出发,国家在加强权力机关与监督机关职能的同时,在保证公共官员工资的基础上,可以允许中央财政与地方财政(大部分)共同拿出一定的资金,设立用于公共部门运作的专项基金。这个专项基金里面包括:公共部门基础建设资金,因为在现阶段,政府、法院等大楼造得高大一点,对体现国家政权和法律的尊严,还是有好处的;对公共部门和公共官员进行奖励的资金,如科技或管理创新奖、勤政廉政奖、优秀干部奖、节约奖等,奖项应该根据部门的工作职能来设立,公共部门的党政一把手则由同级政府和上级部门进行奖励,下级政府党政首脑则由中央与上级政府进行奖励,这样可以节省任何奖励都要通过组织或人事部门来进行的奖励成本,并能体现部门领导的权威,在奖励过程中要有公证员和审计员进行公证与审核;机构调整改革费,保证被改革部门的利益,使其不要与争利,引起社会波动;等等。当然,这些资金应该由国家财政部门来保管。这样,有了

这个基金,公共部门的利益和公共官员的利益就有了保障,他们就会有安全感。与此同时,可以取消政府部门的招待费用,一律改作工作报销,并规定一个报销上限。

承认并满足公共部门和公共官员合理合法的私利要求,是法律面前人人平等的本义,是社会主义国家人民当家作主人的内含要求,是“以人为本”执政理念的题中之义。因为,在公共官员作为“人”,作为社会主义国家“主人”的含义中,包含有满足人的生存和发展的个人需要,并有基于此的满足公共部门利益要求的需要。这也中央的职责范围,在层级组织体系内,上级应该为下级在生存与发展机会上提供后勤式的满足,使其无后顾之忧,在最大限度里做到“极身无二虑,尽公不顾私”。由上面的叙述中可知,国家对公共部门和公共官员权力的监督与制约,都应以这种合理私性要求的满足为前提来考虑。但个人坚决反对片面扩大这种前提,相反应该稍微缩小,使这种私性一旦膨胀时,还有一个容纳在合理性范围内的张力空间。

## 二、公共部门有其“公”性的内涵要求

满足公共部门和公共官员的私性要求,公共部门及其官员理所当然地应该反哺于满足你这种要求的国家和人民,为国谋强,为民谋福。这是国家治官一个事情的两个方面,是与公共部门及其官员“私”性相反相成的方面。“要当官就不要发财,要发财就不要当官。”这句俗语与其说是对为官难的一种现实慨叹,还不如说是人民对为官者起码应做到的戒贪的警告。人民把本属于自己的权力让出来托付于公共部门和公共官员,后者理应保护好这个国家,使其兴旺发达,维护人民的生命财产安全,使人民的利益与幸福“保值增值”。而不是在享有这些权力之后,挥霍国家,草芥人民。

由此可见,公共部门和官员在行政执法的时候,应该做到公平、公正、公心、公义,依法治国,秉公执法,急人民之所急,难人民之所难,要勇当“义仆”,公而忘家,国而忘私。

正是出于对公共部门“公”性要求的考虑,必须防止公共部门利益和官员私欲的膨胀,克服官僚主义,精简机构,任人唯贤,提高行政效率。为此,国家就应该建构宪政政治制度,要求公共官员按照宪法精神和法律规范行政,大力加强和提升公共权力机关与监督部门的职能,加强对政府部门的监督以及公共部门之间的职能合作与工作联系。

在财政里给公共部门设立专项基金,这是满足其私利的必需;与此同时,国家组织人事部门则应该相当一部分人事权,要经过周密的调查来确定某一公共部门每年所能招聘的人才数目,并且在人才进行考核录用时要积极介入,对公共官员进行严格考查,以之来确定公共官员的录用、升迁或者辞退,这是人力资源部门的份内职守,决不能因程序、人际等方面的纷繁芜杂而轻言放弃,把国家赋予的职责权限给虚置空悬使公共官员任意地“白吃财政”,冗员增加,机构雍肿。国家必须掌控人事权,这是让公共部门防止部门利益迅速涨大以维持其敬业从公的组织人事保证,是扬“公”防“私”的需要,是

防止公共部门腐化堕落极其重要的一环。

根据契约论,国家是人民相互之间订立契约的产物。而公共部门是协助人民管理国家的委托代理人,并不是国家的所有权人。因此,国家不是政治或官员阶层的私有之物,顶多算是个“承包人”,是个“董事会”监督领导下的“经理人”阶层,是保证利益增值的直接责任人。公共部门及其官员必须保证国家利益和公共利益的保值与增值,必须保证扩大人民利益和福祉,“忠于国家,忠于人民”,公平、公正、公心、公义,安邦定国,富民强国。

### 三、公共部门及其官员的“公”“私”之界

社会上,有很多人赞同婚姻是“围城”,外面的人想走进来,里面的人想走出去,这婚姻“围城”的界限应该主要有三个维度与标准:在空间上,应该是婚姻家庭的房屋外墙;在时间上,婚姻双方相处在一起的时间;在内容上,婚姻家庭内部个人和家庭的“隐私”。以此推诸公共部门领域,把公共部门及其官员的“公”“私”放在界限的两边,那么,在空间上,公共部门及公共官员以单位部门的所在地点为界,在其单位大院或办公室之内为公;在时间上,公共部门为其存在的时间,公共官员从事公共部门工作的单位时间及其从事公职的职业生涯;在内容上,公共官员从事公职所得的国家机密及国家对公共官员角色的政策规范和行为准则。从这三个界定标准出发,对于公共部门整体来说,其对内为私,表现为它的部门利益,对外则为公,表现为对公共利益负责;而对于公共官员来说,其在三个维度内为公,表现为对:工作负责,在三个维度外则为私,表现为个人生活。公共官员因从事公职勉力作而获得工资奖金,也就是因作“公仆”而获得作为“主人”的物质基础与名誉地位,这也是前述公共部门及其官员“私”性重要的内在含义之一,此“私”在“公”之内,是因“公”而“私”,是“公”性的“私”。正是由于有这种因“公”而“私”的利益存在,才使公共职业保持了对广大有志人才广泛的吸引力。此因公的“私”是工作的回报,是作为个人之“私”(包括生存、成家、赡养老人、抚养孩子等内容)的基础。

因是,公共部门官员只要迈出这三个标准之外,就仅仅是一个“闲人”的角色,不具有公共官员的身份、名誉和地位,他想去哪、说啥以及跟随交往,都是其个人的私事,是其作为一个国家主人和法律平等成员的权利,舆论和公共组织部门都

不能干涉,至少在理论上是这样的,虽然在这其中他还有作为国家公民的责任,还有为国为公的义务,但本文对此不做区分。有些社会舆论认为公共官员之间相互交往就是要结党营私、卖官鬻爵,这是一种“酸葡萄”心理,是人性的阴暗面,因为人与人之间的交往除了亲戚朋友,当然就只有同事了。再进一步说,公共官员有了行贿受贿、权钱交易等等,这有公共组织人事部门和人大职责在,有权力监督部门在,这是它们的职责所在,否则,这些机构就成了空架子;公共官员一旦有了民事刑事的触法犯罪行为,有司法部门的职责在,这时,无论怎样,公共部门组织都不能介入,以免妨碍司法公正和影响法律尊严;司法部门有了问题,是人大代表的责任;部分人大代表出了问题,是人大组织与制度的责任,人大组织对组织成员的工作与行为是负有考查监督责任的,而制度的责任最重要的是人大代表的选举制度,也就是要给广大人民直接选举代表的权力,人大代表应该生活在群众中间,这也是制度上应该考虑的,不能让人大代表与人大代表或公共官员团体居住在一个社区内;在这一系列的制度保证之下,如果出现人大代表及其会议制度的整体塌陷,这是不可想象的,真有这种情况出现,人民也是会负起这个责任的,有出现这种情形的可能吗?因为,从人民到人民代表到人民代表大会到政治行政、司法中央再到公共部门基层的上下级这间,是一个逐层委托代理的关系,其中权力机关人大职能的发挥尤其重要。

当前一些舆论,要么以大下为公从纯公性的角度要求公共部门及其官员,诸如要严惩贪官、玩忽职守者等,要么以满足公共部门及官员利益从纯私性的角度来考虑问题,诸如要高薪养廉、廉洁奉公等。这种非此即彼,非彼即此的做法,都是有失偏颇的。笔者认为,辨析公共部门及其官员的“公”“私”之性是作为制订治官政策的理念前提,应该区分哪些是规范“私”性的“私”规,哪些是发扬“公”性的“公”规,哪些是奖赏性的,哪些是惩罚性的。有了对公共部门和公共官员“公”“私”之界划分与性质的区别,在为学和治政时,我们能够注意以至避免走非此即彼的极端,从而在制度上确保公共部门和官员能够按照中共十六大的部署和要求,积极服务社会,使其安于私利,急于公益,卫土戍疆,强国富民。这种公正客观的思维方式,是研究学术和制订政策规范所必需的。

[责任编辑:井虹]