

·社会学笔谈·

# 关于公益事业初步分析

杨 团

什么是公益事业？本文将其定义为公共事物的运营业。公共事物的运营业既包括中国计划体制下的社会公益事业，即通常使用的“科（科技）、教（教育）、文（文化与新闻出版）、卫（卫生）、体（体育）”五大行业及社会福利、社会救济业，又包括市场体制下独立出来的环境资源保护、绿化、社会治安、社会保障与就业服务、社区服务等新的社会公益事业，还包括公用事业如道路、交通、航运、供水、供电、供气等行业和森林、水源、山地、公园等公共资源的保护和运营。总之，公共事物的运营业是对经由集体选择、集体安排且产出非物质经济价值<sup>①</sup>的所有行业的统称，它可以划分为社会公益事业、公用事业和公共资源保护三个部分。

公益事业不是国家要冲，多年来成为被遗忘的角落。中国经济体制改革走过了20多年，不仅传统的公益事业在发生转变，例如国家保障转变为社会保障，而且还不断涌现出环境保护、社区建设等新的公益事业，对这些事业到底怎么管理，传统计划体制下的管理办法是行不通了，政府直接管理不仅效率低而且管不过来，但是采用市场化的方式管理却难以保障企业利益不损害公共利益。人们回过头来审视曾经走过和正在走的路，发现公益事业这个重大的社会存在似乎被忽略了。在国家社会二分的二元逻辑下，任何事物不是归属政府就是企业，不是行政的就是市场的。公益事业如何归属呢？是政府的还是企业的？如果都不是，那么它是什么？就是这种不知公益事业为何物的状态使人们模糊地感到，对于这个就发生在自己身边的、生活中须臾不可离开的事物太需要加强认识了。

关于公益事业有着太多的空白需要填补。何谓公益事业？如何搞好公益事业的运营？这个运营与市场、政府乃至志愿组织的运营有没有不同、有何不同？发展公益事业有没有一套独立的政策和制度规则？显然，要回答这些问题，需要构建关于公益事业的一整套理论。

笔者认为，公益事业是独立于市场、政府、志愿组织的第四域。由于它具有包容特性——在提供环节即规划组织环节可包容政府机构以及社区、非政府非营利组织等，在生产环节可包容政府机构、企业或各类组织兴办的事业机构；产业特性——为满足一组确定的个人共同消费，在提供者、生产者之间结成一种常规性、专业性的组织关系；网络特性——消费者、提供者、生产者之间通过信息共享实现功能传递，使运营过程形成回路；自治趋势——共享公共服务的人们需要通过自治性组织以强化对提供者、生产者的选择，公益事业的社会经济地位在21世纪将大为上升，它正在成为21世纪的朝阳产业群。

本文仅从基本概念出发，从事物本身的性质、公益事业的组织和运作的基本模式三个方面，探讨公益事业是否具有独立性，即是否可以独立于政府、企业和NGO、NPO部门。

## 从公共事物本身的性质考察公益事业的独立性

人类早就认识到物品的性质对于人类福利有莫大的影响，亚里士多德就说过：“凡是属于最多数人的公共事物常常是最少受人照顾的事物。”（亚里士多德，1983：48）

与公共事物对应的是私益物品。一般认为，私益物品由企业提供，公益物品由政府提供。所以，仅

<sup>①</sup> 物质经济价值是指具有实物形态的经济价值。非物质经济价值是指经济价值具有非物质形态。

从物品的性质来看, 公益事业显然独立于企业。不过, 公益事业是否可以相对独立于政府呢? 我们试图运用公益物品的一般理论对此做出解释。

以二元论看待世界是一种根深蒂固的传统观念。无论物品还是提供物品的社会组织机构, 都以二元论划分为公益物品与私益物品、政府与私人企业。既然人们承认政府必须提供公益物品、企业必须提供私益物品, 那么, 只要在物品分类中出现明显的中间态物品——既非纯公益又非纯私益的物品, 可以说, 需要一种以专门运营中间态的物品为业的公益事业, 从而可以证明公益事业可以独立于政府而存在。下面来证明以上的假设。

私益物品或者个人物品是可分割的从而可以被个人所占有, 公益物品不能分割为个人单独占有的项目, 根据这个现实, 理论抽象出定义私益和公益物品的两条标准, 即排他性和使用或消费的共用性。

排他性是指在市场体制下, 物品或服务的潜在用户能够被有效排除的性质。只要支付一定的费用, 就可以得到这件物品, 排除其他潜在的用户。不过, 如果为排除潜在用户所花费的成本太高, 根本不划算, 就成了难以排他。

难以排他或不排他性指的是除非花费巨大成本否则无法阻止消费者不付费就搭车的性质。

使用或消费的共用性是指消费者个人享用或使用一项物品并不能阻止其他人的使用或享受的性质。例如, 道路由行路者共享, 图书馆由入馆者共用。这种共用的性质, 也常常被称为消费过程中的非竞争性。它与消费过程中的竞争性相对。竞争性指的是某个人只要享用了这件物品, 其他人就无法享用。

在有关公益物品理论中, 人们用排他性和竞争性描述私益物品, 自然, 非排他性和非竞争性可以用来描述公益物品。非排他性和非竞争性均具备的事物被称为公益物品, 只具备其中一种性质的事物被称为准公共物品。对此, 美国著名的行政学家、政治经济学家埃莉诺·奥斯特罗姆的解释与其他人有所不同, 下表展示了她的解释。

使用或消费的共用性

排他性	分别使用		共同使用
	可行	私人物品: 面包、鞋、汽车、理发、书等	收费物品: 剧院、夜总会、电话服务、收费公路、有线电视、电力、图书馆等
不可行	公共池塘资源: 地下水、海鱼、地下资源	公益物品: 社群的和平与安全、国防、灭蚊、空气污染控制、消防、街道、天气预报、公共电视	

资料来源: 文森特·奥斯特罗姆、埃莉诺·奥斯特罗姆 2000: 101。

私人物品: 具有排他性和分别使用性的物品

收费物品: 具有排他性和共同使用性的物品

公共池塘资源: 具有非排他性和分别使用的物品

公益物品: 具有非排他性和共同使用性的物品

埃莉诺·奥斯特罗姆将公益物品仅限于两性均备的范畴, 而将其他的公共事物依照一定的标准划分为收费物品和公共池塘资源, 从而明确了资源类的公共事物与人造的公共设施在物品性质上的区别。

依前面的假设, 只要在物品分类中出现明显的中间态物品, 可以说, 需要一种以专门运营中间态的物品为业的公益事业, 从而可以证明公益事业可以独立于政府而存在。现在收费物品和公共池塘资源都属于既非纯公益又非纯私益的中间态物品, 可见需要以运营居中间态的公共事物为业的公益事业, 它可以相对独立于政府而存在。

例如, 收费物品是一种必须集体享用但个人可排他占有其分割部分的物品。既然个人可排他占有其分割部分, 理性的个人就可能凭借收费价格的不同, 扩大个人排他占有的部分, 使自己尽可能花费较少的资源, 在与别人得到同等或差值不大的享用中获得利益。目前, 我国将养老院作为一种带有公益性的收费物品, 从过去的政府直接办社会福利院改变为非营利组织办、企业办、私人办并存。并且兴办养

老院的机构可获得免税的政策规定,为这类收费物品的营运开辟了空间。显然,这个行业已经相对独立于政府而存在了。然而这并不意味着养老院行业可以不置身于政府的规划、监督和社会政策的安排之下。目前的社会政策并没有将老年人福利政策与养老院政策相衔接,导致花费很大成本建立起来的养老院主要为健康的自理老人所享用,而非自理老人并未得到应有的照料。由于对于自理老人入院的收费价格系统性偏低,且没有采取入院资格评价制度,导致自理老人群体争相入院以获取超值利益,而与此同时,也损害了非自理老人群体的利益。其他类别的收费物品例如教育、医疗都有类似的问题。可见,以运营居中间态的公共事物为业的公营事业,就是将每个使用公共设施或者公共资源的个人的各自行动转变为采用协同策略以减少共同损失或者增加共同收益的集体行动。这个集体行动本身是一个组织化的建构过程,其间,政府需要在导向和监督方面起作用。但是,就总体而言,这种集体行动不同于政府的强制行动,可能相对独立于政府而存在。

## 从公营事业的组织工作考察公营事业的独立性

面对上述划分的四种不同性质的物品,仅仅依靠即有的企业和政府两类组织是不够的。这四类物品因性质不同,在生产和消费中可能出现的不利后果往往也不同,避免这些不利后果是对组织理论提出的挑战。

由于私益物品只被个人占有和享用,为了以最佳的投入产出方式协调在既定收入范围内的买方和卖方,企业组织这种新的社会发明在20世纪初诞生了。企业家保留剩余的利润是这种组织模式的动力。通过市场竞争法则和价格的自动调整,大量、丰富的私益物品被源源不断提供出来。实践证明,企业组织是提供私益物品的最好模式。

中世纪的人类历史是一部人类为争夺财富和领地相互杀戮的历史,安全和防卫成为最重要的集体共有和共用的公益物品,以强权和强制力来保障个人的安全,成为国家这种组织模式诞生的需要。自国家诞生以后,经历了统治者以强制的方式直接掠夺剩余到“明智”地减少高压方式以增加税收收入的过程。但总体来说,国家采用强制机制,以强制求公益,这里不存在竞争市场那样的机制。

但是,国防只是极为特殊的一种公益物品,还有大量的其他公益物品以及公共资源物品、收费物品难以运用单一的国家理论解决问题。例如,集体共有但可个别享用的灌溉水渠的水资源类物品,这类资源由于曾经非常丰富,获得它的花费主要是集体建设的公共工程即灌溉水渠,而水资源本身只花费很少的代价,甚至在某些环境条件下不用花费代价,因此水资源不能被个人占有或者出售,而理性的个人就可能不顾他人的利益拼命扩大自己的享用,导致资源使用拥挤甚至资源干涸。从理论上讲,以追求利润为目的的私人企业组织,只能像一个理性的个人那样行动,所以不可能避免这类“公地悲剧”。那么,运用政府组织的模式如何呢?的确,对绝大多数自然资源实行中央政府的集中控制和管理是很多国家和地区长期以来的基本做法。但是,中央政府集中控制所达到的效果是建立在信息准确、监督能力强、制裁可靠以及行政费用为零等假设之上的。这些假设往往都不是真实的,即中央政府可能犯各种各样的错误。

中央政府以国家作为组织工具来实现保护资源的集体行动。在这里,组织保护资源的集体行动的负担全由国家承担,国家的收益和集体行动产生的经济利益剩余相关。所以,中央政府被抽象为资源保护的一个外部代理人。这个代理人对于所采用的集体行动所必需的制度规则承担首要责任,他能否对国民做出可信承诺,代表国民的利益,包括依靠资源生存的农民的利益,需要依靠完善的监督机制。如果由地方政府做代理人,其要求也是一样,即都需要解决建立保护资源的供给制度的设计、可信承诺和相互监督的问题。正是由于这些问题难以解决好,人们才重新考虑以政府为代理人是否是惟一模式,还有没有其他的组织模式可以解决类似问题。

公共选择学派的创立者布坎南在解释什么是公益物品时说:“任何由集团和社会团体决定,为了任

何原因,通过集体组织提供的物品或服务”(詹姆斯·布坎南,1992:13),从而将公益物品与集体组织和集体行动密切联系起来。

在布坎南之后,埃利诺·奥斯特罗姆花费几十年时间,在大量实证案例研究的基础上,开发了自主组织和治理公共事物的制度理论,从而在企业理论和国家理论的基础上进一步发展,提出了“具体而明确的集体行动理论”。这个理论研究自主治理的组织和制度,证实了在现行企业和政府部门之外,可以通过建立新的集体组织、新的制度规则、新的可信承诺和监督机制以求得公共事物的新的解决之道(埃利诺·奥斯特罗姆,2000)。

在这里,与传统的企业或国家理论不同的是,新的组织理论并非以创立一个或一类组织为核心,而是要解决所有公共事物中共性的组织问题。这就是前面已经提到过的,将公共事物的占用者的个人行动转变为占用者采用协同策略以减少共同损失或者增加共同收益的集体行动。这种集体行动的组织理论将集体行动的组织工作视为一个过程,组织只是过程的结果,一种组织,例如属于非营利组织的各种协会,只是组织工作过程中产生的某种形式的结果而已。在过程中还会产生其他的结果和形式,它们与各类组织形式之间交互作用,这些都构成了集体行动。例如,一个住宅小区的居民共同占有和享用小区的物业环境,这个物业环境就是他们这个用户群体的公益物品。业主委员会是由该小区内的居民当事人组成的集体消费单位,他们凭借具体而明确的集体行动理论,自愿组织起来以保持自己努力所形成的剩余。为此,他们制订一套制度规则,凭借这套规则聘请物业管理公司,与物业管理公司这类企业结合起来才能达到他们的目的。由于他们的需求,大量的物业管理公司应运而生。可见,业主委员会和物业管理公司都是维护小区物业环境这个集体行动的组织过程中产生出来的组织形式。固然这些组织形式是必要的,不过,若不存在集体行动的组织过程,这些组织形式并不具有决定性的意义。而收费程序、收费标准、用户反馈、合约签订等多项组织工作的意义其实更为重要。业主委员会和物业管理公司只有凭借这些规则协同生产,才能减少共同损失以获得较高的收益。

20世纪的工业社会为人类带来的不仅仅是越来越丰富的、大量的私益物品,同时还发展出越来越多的公共事物。随着历史的演进,人们对于公益物品和服务的需求越来越多样化、越来越丰富,人们的自我选择意识不断强化,也就越来越不满足于国家这个外部代理人所提供的公益物品的模式。例如,一群委托人,一个社区的居民,是听命于国家为自己提供所需要的所有的公益物品,包括环境、绿化、社区福利、文体活动,还是自行组织起来解决这些问题?不由局外人而由自己来提供公益物品的需求大大高涨起来,这股自20世纪下半叶开始的潮流,向21世纪提出了集体行动组织的新课题。

此外,因工业生产带给社会的污染,以及烈性传染病例如“非典”对全人类安全的威胁,这些被称为“外溢”因素的并非有意或者计划之中的影响,散落在其他人身上,成了其他人无法拒绝的全球公害。抵御这些公害也是21世纪集体行动组织的新课题。

## 从公营事业的运营模式考察公营事业的独立性

本文开宗明义提出,公营事业即公共事物的运营是对经由集体选择、集体安排且产出非物质形态价值的所有行业的统称。在这个定义中,集体选择、集体安排的含义来自政治学中的公共选择学派,非物质形态价值和行业来自社会学和经济学概念。

埃利诺·奥斯特罗姆不仅发展了公益物品的集体行动理论,而且提出了融合社会学和经济学的新的公共经济理论。她提出:公共经济虽然与市场经济有类同之处,但是它非常不同于市场经济;同样,公共服务产业虽然与私人产业有类同之处,但也非常不同于私人产业,人类社会需要一种专门用来解决单靠个人自身不能解决的公共问题的公共经济的理论和操作方式(埃利诺·奥斯特罗姆,2000:138—141)。

埃利诺·奥斯特罗姆使用产业这个词时说,她只是借用经济学中的产业这个词,说明公益物品的供给过程的确有着类似经济产业的那种常规生产的组织方式——具有相似技术和生产方法,并由一组

确定的个人共同消费。她同时指出:供给公益物品包括收费物品和公共资源物品的公共服务产业,与市场产业本质上的不同在于,市场产业只有供给方(生产方)与需求方(出资方)两方构成的供需结构,而公共服务产业却出现了三方,即提供方——负责公共事物的规划、融资、安排生产、管理、监督的一方;生产方——适应提供方的要求,直接生产公共服务,并将服务按照数量和质量要求输送给用户一方;受益方——直接受益的由每个个体组成的用户群体。他们提出对公共事物的需求,并且在公共服务过程中与生产方协同生产,以求取得更好的服务效果。

显然,公共服务产业将需方扩展为个人与用户群体的代表两方,从而重构了供需关系结构。这个结构由于出现了三方关系,既不同于市场经济产业结构,又不同于政府直接操作的政府产业结构,而是一种新的组织体系和新的组织结构。它的最大特点是可以将传统的企业和国家两种组织工具相互嵌入,发挥它们各自的优势。政府的优势在于重大方向和政策的规划与资金筹措,企业的优势在于可将各种生产要素集合起来,以最低的成本和最佳的资本投资收益来生产各类物品和提供服务。当政府作为提供方代表,需要满足国民对某项公共物品(包括服务)的需求时,可以将选择合适的生产方纳入政府的规划范畴,建构合理的公共服务产业模式。

根据国际经验,对于生产方的选择有多种方式:1. 政府机构通过建立和经营属于自己的生产单位直接生产;2. 与私人企业或者非营利组织签约;3. 建立统一的服务标准让家庭户选择可以提供服务的承包机构;4. 收税,然后发给家庭户服务领取凭证(如住房补贴、医疗补助、食品券等),由其选择不同的生产者 and 不同组别的服务;5. 与其他政府机构所属的生产单位签约;6. 依靠自己的生产单位与若干不同性质的生产者的共同生产性努力提供服务(文森特·奥斯特罗姆,2000:110—113)。供应公共服务的生产方,既可以是政府直属的企业或者事业单位,也可以是私人企业或者非营利性机构,还可以是这些组织的合作机构。由于他们只是生产方,所以不会像私人市场那样,需要自定目标、自我筹资、自找市场和自行承担所有的风险,因此,在盘算好自己的收益和风险之后,生产方往往愿意接受提供方的委托。

所以,公共经济和公共服务产业的基本问题与私人经济和私人产业有本质区别。将私人企业以签约生产的方式引入公共服务只能算作是一种形式,而不是实质。实质在于必须根据不同的公共事物的不同性质、运用这些事物的不同环境制定具体和明确的制度规则,形成提供方、生产方、受益方三者之间的链型关系体系,以求得共同指向公共事物的运营目标。

大部分公共事物的运营都存在提供方、生产方、受益方三方之间的链型关系体系。如根据我国学者的考察,在对水权和水市场的讨论中,最大的难题在于水资源经营中怎样处理水资源的“双重性质”,即公益性和商品性。现行的方式主要是“分离法”。将对水资源的产权分离为政治的和财产的权利,将水资源的使用权分离为公益性的和经营性的权利,从而顺理成章地将前者的权利归属国家或行政事业机构,后者归属工程的投资者或水务经营公司。而且在经营当中简单套用国有企业改革的模式,管水的政府部门(提供方)不再给定充足的物质支持,让这些水管单位(生产方)自谋生路,靠水费维持运行。当收入只取决于水费,而节约用水意味着水管单位的收入下降,且水费价格并不足以促进用户(受益方)节水,则节水就丧失了内部激励机制。这种水资源的管理模式,使得提供方、生产方、受益方三者之间形成了以创收为主导的链型关系体系,自然,水资源的浪费和自然资源的被破坏势在必然(郑易生,2003)。

这类事例说明,但凡公共性的自然资源都与一般的市场竞争性资源具有不同的品性,简单采用市场体系下的私人生产的产业模式只会造成公共资源流失,使所有的资源使用者遭受共同损失的局面。解决的办法是走公共经济和公共服务产业之路,提供方即管水的行政管理部门必须负起对水资源规划、融资和管理监督的责任,而且慎重选择水资源的生产方——将水资源输送到用户的经营单位。水资源的收费价格往往不可能是完全的市场价,必须由政府融资加以补贴,由此限制经营单位创收的运营动力,并产生生产方和受益方必须协同生产,共同节水的合理模式和规则的创新问题。

埃利诺·奥斯特罗姆在探索公共资源如何能够世代维护下去时,根据经验研究界定了8条规则,大体是:清晰界定公共资源本身的边界以及有权从中提取一定资源单位的个人或家庭;占用和供应

规则要与当地条件及所需劳动、物资和资金的供应规则保持一致；集体选择要使绝大多数受操作规则影响的个人参与对操作规则的修改；由占有者本人或是对占用者负有责任的人做监督；违反操作规则的占用者受到其他中人有关官员的分级制裁；占用者和官员能够通过低成本的地方公共论坛解决冲突；对占用者的组织权有最低限度的认可，他们设计自己制度的权利不受外部政府威权的挑战；多层次、分权制的机构，对于占用、供应、监督、强制执行、冲突解决和治理活动加以组织（埃利诺·奥斯特罗姆，2000：141—160）。从这些规则中我们可以看出，公共经济对于供给规则、可信承诺和相互监督有着最大的需求，他们是公共经济与市场经济、公共服务产业与私人产业的分野。同时，公共经济能否有效率的关键在于能否在公共服务领域近似地造就类似市场竞争的局面，即允许多个生产者和可替代的服务提供者存在，形成服务的提供者和生产者的替代市场。为此，埃利诺创立了公共服务产业的多中心理论和多中心秩序，提出了可由多中心秩序构成公共服务的体制，在这个体制下，可以形成公共服务产业的新机制。

总之，这套区别于传统市场经济的公共经济的新体系与新结构，提出了可以嵌入私人市场规则的公共服务市场规则，它既可利用市场竞争机制克服政府直接操作的低效率，又可利用政府或者社会组织的规划与决策安排避免因市场无效竞争导致的资源巨大浪费。这种努力开辟了一个新的政府治道变革方向——由单中心的政治统治走向多中心的自主治理（毛寿龙，2000：1），由行政型政府走向服务型政府，新的社会体系和机制将在这种新方向的指引下重生。

#### 参考文献：

- 埃利诺·奥斯特罗姆，2000《公共事物的治理之道》，上海三联书店。
- 安东尼·吉登斯，2000《第三条道路：社会民主主义的复兴》，北京大学出版社。
- 奥斯特罗姆·帕克斯、惠特克，2000《公共服务的制度建构》，上海三联书店。
- 《公共论丛》编辑部，1996《市场社会与公共秩序》，三联书店。
- 毛寿龙，2000《美国公共行政思想危机》中译本序言，上海三联书店。
- 文森特·奥斯特罗姆，2000《美国公共行政的思想危机》，上海三联书店。
- 文森特·奥斯特罗姆、埃莉诺·奥斯特罗姆，2000《公益物品与公共选择》，《政府间关系的行为取向》，《多中心体制与地方公共经济》，上海三联书店。
- 休·史卓顿，2000《公共物品、公共企业和公共选择》，经济科学出版社。
- 亚里士多德，1983《政治学》，商务印书馆。
- 杨团，2002《社区公共服务论析》，华夏出版社。
- 詹姆斯·布坎南，1992《民主过程中的财政》，上海三联书店。
- 张静主编，1999《国家与社会》，浙江人民出版社。
- 郑易生，2003《中国节约水资源战略再探讨——以农业节水为例》，未发表。

作者系中国社会科学院社会政策研究中心研究员  
责任编辑：张志敏