

从“公有”到“共有”对深圳市万丰村共有制模式的公共管理分析 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

[https://www.100test.com/kao\\_ti2020/267/2021\\_2022\\_\\_E4\\_BB\\_8E\\_E2\\_80\\_9C\\_E5\\_85\\_AC\\_E6\\_c72\\_267044.htm](https://www.100test.com/kao_ti2020/267/2021_2022__E4_BB_8E_E2_80_9C_E5_85_AC_E6_c72_267044.htm) 【内容提要】文章对共有制的由来和从“公有”到“共有”的转变的具体内容进行了探讨。在此基础上，从公共事务治理角度分析了这些转变对公共管理实现形式和公共服务供给模式的影响和启示。最后，指出现代公共管理保持与时俱进品质的必要性和重要意义。【关键词】公有 共有 所有制 社会治理 公共服务 公共管理

一、“公有”与“共有”：问题的提出与解决 深圳市万丰村，毗邻香港，最早受到改革开放的影响。然而，与全国其他地方相似，万丰人也受到来自“姓资”与“姓社”争论及对马克思主义教条式理解的困扰，在改革开放的大潮中一度固守贫困。随着改革的深入，在村党支部的领导下，万丰人认识到，社会主义公有制的出现有其历史必然性，它对社会发展的贡献不可磨灭。然而，随着各国实践中遇到的新情况、新问题，公有制也暴露出其矛盾的一面。例如事实所有权与名义所有权的背离，所有权与经营权的集中与重合，国家所有权的代理人不能正确行使代理权等。公有制的不足反映出它自身需要在实现形式上加以完善和改进。以此为契机，万丰人对马克思主义经典理论特别是马克思关于“重建个人所有制”理论进行了深入细致钻研，由此提出了既能体现公有制性质，又具有灵活性和兼容性的生产资料“共有制”理论。按照万丰人的理解，所谓“共有制”，就是以财产社会化特征，具有多元化产权主体的一种新型公有制模式。这种新的模式的具体内容有：（1）共有制包涵了包括公有制

在内的多种经济成分,在共有制条件下,公有制的性质没有改变,改变的是其内部组成部分。(2)人人占有生产资料;(3)化公为私,本质是一种重新组合了的公有制;(4)剩余价值合理分配;(5)既是一种经济形态,又是一种社会形态;(6)实现了财产最大社会化。[1]由于“共有制”的这些内涵,使它具备多元化主体、开发性体系和灵活多样的适应性等不同于传统“公有制”的基本特征,也保证了它能够克服在“公有制”下不能实现的诸如所有权、经营权、利益分配权等明晰化的弊端,尽可能使公有制的优越性发挥出来。共有制是从公有制的基础上来,又不断超越公有制。它通过改变公有制单一的所有关系为多元成份的所有关系,使共有制在实践中更体现出公平和效率,更适应社会化大生产的客观需要。从“公有制”到“共有制”的转变,建立在万丰人对社会主义所有制本质的科学认识的基础上。万丰村党支部认为,公有制的本质特征和公有制的实现形式,是一个问题的两个方面。前者是内涵,后者是表现形式。社会主义所有制的公有制本质不能变,但其具体的实现形式却是多样化的。“共有”与“公有”,虽然都表明非私有、非独有,但二者的差异也泾渭分明。“公有”按其实际意义是对“私有”的否定,是排斥私有的。而“共有”按其本意是排斥“独有”的多元占有,各自拥有一份自己支配的份额。这一系列关系在所有制上就表现为下述形式:全民所有制对立私有制 集体所有制 公有制 私有制 融合 国家与团体共有 团体、个人共有 国家与团体、个人共有 国家与多个团体、个人共有 共有制

## 二、从“公有”到“共有” :转变的基本内容及对公共管理的启示

万丰的改革实践,实现了从公有制到共有制的转

变。这一转变既表明在实践中人们对公有制实现形式的开拓性探索，也孕育着深刻的内涵嬗变，背后存在着深厚的理论与实践依据。我们认为，从“公有”到“共有”的转变，实质上是万丰人积极探索一种社会主义生产资料公有制实现的最佳形式的过程。这种有益的探索，不仅在政治经济学领域具有重要实践意义，对其他学科理论的钻研也有启发作用。当前，公共管理特别是政府公共管理如何更好地寻求多样化、社会化的治理模式，构筑新型的社会治理框架，是摆在学术界和实务界面前的共同课题。对此，万丰人的探索成果提供了多方面的宝贵借鉴。

1、真正实现所有权 尽管在公有制和共有制下，都同样强调全体成员享有对生产资料的共同占有，人人都是所有者，共同拥有所有权。但是，由于财产的所有权只有通过占有权、支配权、分配权和受益权的具体运作，才有实际意义，离开具体的所有权的实现方式，无视实际上的差异性，只会导致事实所有权与名义所有权的分离。共有制通过具体的体制安排恰当实现每一个共同所有权者的愿望和利益，使生产资料更加体现出共同占有的性质。共有制通过实行股份制，以集体股、实物股、“干股”等形式，实现人人都是股东，人人享有对生产资料的所有权、处置权和受益权。同时，通过具体的投资方式，也使个人对集体使用的财产密切关注，改变了在公有制虚幻所有权下对国家或集体财产的漠视和浪费的状况。在公共管理角领域，实际上也有一个委托----代理关系，在一定程度上体现了所有权与使用权分离的状况。由于政府是公众利益的二次代理人（由于人民与主权国家的代理关系为第一层次的代理，故这里把国家与政府的代理关系称为第二层次代理），与公众之间形成

了委托代理关系。对公众而言，公共利益是个虚幻的概念，如果无视这一现实，实现公共利益的方式可能是高成本的，无法真正使所有人获得利益。这时候政府就承担起代理人角色，为公众提供优质服务，满足各种需求。这样，公众成功实现所有权与经营权的分离；对政府而言，从公众那里取得了经营公共物品的权利（力），并不意味着就是独自或垄断了公共服务。相反，取得公众参与和支持是公共管理的有效途径。在传统公共行政那里，由于政府的行为出发点是自上而下的，缺少参与和来自公众的积极认同，公共管理变成政府内部事务管理，与公共部门的根本目标的本质根本相悖。现代公共管理把公共服务看成是公众导向和结果取向的统一，在坚持公众利益的基础上，积极寻求实现公共利益的最佳形式，如公共物品的私人供给、社会供给等等，都显示出它的开放式姿态。

## 2、全部过程的社会化

共有制所反映出的所有制社会化的特征，不是单一的，而是全方位的。首先，它突出所有者社会化。共有制面向社会，容纳了公、私两类经济成份，所有者的主体不仅有国家、集体、个人，还兼公私两大领域，是典型的多元主体混合制。其次，关于生产资料占有、处置上的社会化。生产资料的共同占有建立在固定的契约之上，任何单个所有者无法直接或随意处置，而必须得到共同制定的规则的许可，这就意味着在所有权问题上，既要承认其多元化，又必须保证其社会化的运作。再次，生产社会化的基础是市场化，它改变了过去政企不分，政社合一的运行机制，在经营体制上主要由市场起引导作用。共有制反映出来的社会化特征，实质上有更深的上层建筑意义。无论是西方国家流行的以放权和财富再分配为内容的“共有主

义”，还是我国兴起的政府治理理论，都强调社会力量的作用和还权于社会的重要性。因此，社会化在经济所有制上的表现与政治领域的要求是一致与同步的。在公共管理领域，社会化也已经是一种最新的趋势。所谓公共管理社会化，是指在社会管理和公共服务领域，要改变传统的由政府大包大揽的做法，将一些政府职能通过向社会转移或委托代理等方式，转移出政府，以达到提高行政效率，节约财政开支的目的。其本质是要运用市场机制的作用，推动政府管理现代化。[2]可以说，社会化贯穿公共管理整个活动的始终。首先，从公共管理的起源看，它是具有社会属性的。笔者认为，国家或政府不是从外部强加给社会的力量，是社会矛盾运动的结果，社会是国家或政府产生、存在的基础。其次，从公共管理的过程看，国家根据社会发展的不同情况，对社会也发生不同的作用。也就是说，国家对社会的作用并不是一成不变的。就整体发展趋势和规律而言，社会越向前发展，社会自我管理、自我调节的能力越强，国家对社会发生作用的领域就越小，作用的强度也越弱。[3]最后，从公共管理的发展趋势看，现代公共管理要求政府不仅要下放权力，更多地是要认真考虑还权于社会，还权于公民。要不断深入强化公共管理理念，推进公共管理的社会化。[4]

### 3、所有制主体的多元化

共有制的第三个转变是变公有制单一的主体为主体多元化。在传统公有制下，不论是国家所有制还是集体所有制，其所有者主体是单一的或比较单一的。依国有制为例，其所有者主体就是一个笼统的国家，既单一，又不分层次。而在共有制下，其共有者主体不仅是多元的，而且分为不同的类型和层次。它可以是国家、集体或个人；也可以是代表公有

的单位和个人、代表私有的企业和个人；还可以是法人与自然人等等。共有制下主体多元化的实质意义在于，正视客观存在的差异性和多样性,使所有者分层次与多元化，从而具有更大灵活性和适应性。在实践上，这种做法可以根据市场发展的需要及时做出形式上的调整与改变，从长远目标看，更有利于公有制的最终实现。 尽管，在所有制实现形式问题上的争论已经尘埃落定，但在公共管理领域，这种艰难的转变却还有待时日。一方面，在新公共管理大张旗鼓的市场化和顾客取向的理念影响下，我们可能已经认识到传统公共行政以政府管理为核心的治理方式可能存在的低效，以及官僚制度下效率悖论。因此，现代公共管理就是要在打破政府一元垄断的基础上，大力提倡公共事务管理的多元化，寻找一种真正有利于公共利益实现的治理模式。在这种模式下，公共管理不是政府管理，而是对社会事务的管理，政府需要来自市场与社会中介组织的协助与参与，政府同时又必须做好属于自己的份内事务。因此，多元化治理既是灵活的形式，又是系统的责任关联机制。另一方面，公共管理主体多元化要受到当前社会条件的制约。具体地说，在市场经济体制建立与完善的初期，市场与社会力量还不足于强大到独立承担许多公共治理任务的程度，因此，现阶段政府仍然是公共利益的最大维护者，而市场化与社会化也只能作为一种手段在有限范围内发挥作用。这就要求现代公共管理在构建公共治理的模式时，既要从根本上保持公共管理的公共性，又要在具体实践中则尽量社会化与市场化，凸显公共管理的管理性，做到二者的辩证统一。

#### 4、实现兼容与互补

共有制理论认为，在传统公有制下，无论是国家所有还是集体所有，都具封

闭性和排他性。由于对公有制的过分强调，使公私对立严重，到了“不是我吃掉你，就是你吃掉我”的境地。这在一定程度上损害了合理的正当的私人利益而影响了劳动者的积极性。而“共有”本质上不排斥“个有”，相反能容纳许多“个有”。共有制的这种容纳不是简单地组合各种“个有”，而是一种兼容互利的机制。它保证了各种所有者主体之间的优势互补，运做体制上的灵活多样，是单纯公有制无法比拟的。例如，在共有制生产关系中，多元产权主体、多种分配方式、多层合作关系、多种融资渠道并存，各要素共同形成一个有机系统，彼此相互区别又相互依存，相互制约又相互贯通和促进，共同维持系统的良性运行。当然，兼容与互补必须建立在公有制为主体的前提之下，不是公私趋同论，更不是私有化。共有制能够成功实现公有制，最根本的原因就在于它用公有制这张大网，容纳了各具优势的不同经济形式，从而能自如应对各种复杂的环境，不断向伟大目标迈进。作为有着多元主体的公共管理活动，同样存在着各个主体间的兼容与互补问题。国外主张政府与私营部门合作，吸收私营部门的长处以克服公共部门的不足。这与国内改革提出的政府放权让利，培植社会力量的主张是一致的。以公共物品或服务的供给为例，过去一直以来都认为政府是公共物品或服务的当然供给者，理由是公共物品或服务的自身的消费上的非竞争性和使用上的排他成本高的特性。然而这种单一的供给模式最终将导致效率低下甚至腐败的产生。在现代经济学的努力下，人们认识到有些公共物品或服务可以通过私人渠道供给，比如付费的“俱乐部产品”，更进一步提出公共物品或服务的生产与供给可以分离，主张构建由私人生产而

由公共部门供给的模式，譬如政府采购。如此等等。现实的情况是，政府与市场都是不完美的物品供给渠道，二者的结合可能弥补这些不足。由于公共部门与私人部门的博弈并非零和结果，未来公共治理中仍然期待更多的公私合营。另一方面，随着社会力量的壮大，社会自治组织的参与能力凸显，如何把新兴的社会力量纳入治理体系，在更大范围内实现合作，是公共管理者最为紧迫的任务。而实际上，随着公共治理主体多元化的形成，多中心治理模式已经成为各国达到善治的理想途径。由此，“我们不是在完美的政府与完美的市场中选择，而是在不完美的政府和不完美的市场之中选择” [5] 的悲观观点可以改变为“尽管有不完美的政府、不完美的市场和不完美的社会，但我们是在完美的多中心治理模式中做出选择”。经过上述分析可以看出，万丰“共有制”模式之所以能够成功，关键在于创新；现代公共管理之所以成为继传统公共行政之后新的治理形式，关键也是创新与发展。江泽民同志指出，“创新是一个民族进步的灵魂，是一个国家兴旺发达的不竭动力，创新就要不断解放思想、实事求是、与时俱进。实践没有止境，创新也没有止境。” [5] 这是我们国家总结多年经验得出的科学论断，也为我们构筑现代公共管理理论指明了方向。正如万丰人在实践马克思主义政治经济学时大胆提出马克思主义政治经济学不是封闭的体系一样，现代公共管理也是可以和必须创新与发展的，任何理论的重要价值都在于它源于实践又指导实践，并且在实践的推动下创新，永无止境。现代公共管理理论作为新的公共部门治理形式已经为各国实践所采纳，显示出强大的生命力。可以预见的是，作为公共行政百年历史发展的继续和创

新，现代公共管理必然也会随着公共部门改革的不断深入而向前发展，保持与时俱进的品质。参考文献：[1] 本文案例部分参考了《共有制论》（中共中央党校出版社，1996年版）和《论共有制与私有制》（潘强恩主编，中华工商联合出版社，1995年版）两本书有关内容，此后出现不一一注明。

[2] 汪玉凯：“公共管理趋向社会化”，载《管理科学》1999年第6期。.[3] 王乐夫：“论公共管理的社会性内涵及其他”，载《政治学研究》2001年第3期。.[4] 陈庆云：“强化公共管理理念，推进公共管理社会化”，载《中国行政管理》2001年第12期。[5] [美] 查尔斯沃尔夫：《市场或政府》，中国发展出版社，1994年版，第5页。[6] 江泽民：“在中国共产党第十六次全国代表大会上的讲话”。100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 [www.100test.com](http://www.100test.com)