



新编21世纪公共管理系列教材

公共事业管理 概论

第三版

Public Affairs Management:
An Introduction

朱仁显 主编

 中国人民大学出版社



新编21世纪公共管理系列教材

公共事业管理 概论

第三版

Public Affairs Management:
An Introduction

朱仁显 主编

中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

公共事业管理概论/朱仁显主编. —3 版. —北京: 中国人民大学出版社, 2016. 1
新编21 世纪公共管理系列教材
ISBN 978-7-300-21960-8

I. ①公… II. ①朱… III. ①公共管理-高等学校-教材 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 229862 号

新编 21 世纪公共管理系列教材
公共事业管理概论 (第三版)
朱仁显 主编
Gonggong Shiye Guanli Gailun

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511770 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京昌联印刷有限公司	版 次	2003 年 5 月第 1 版
规 格	185 mm×260 mm 16 开本		2016 年 1 月第 3 版
印 张	22.25	印 次	2016 年 1 月第 1 次印刷
字 数	514 000	定 价	39.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

作者简介

朱仁显，法学博士，厦门大学公共事务学院副院长、教授、博士生导师，兼任中国政治学会理事、教育部政治学类教学指导委员会委员、中国行政管理学会教学研究会常务理事、福建省机构编制管理研究会副会长。先后入选福建省百千万人才工程支持计划、教育部新世纪优秀人才支持计划、福建省首届哲学社会科学领军人才。主要从事中国传统政治文化、当代中国政治发展、公共事业政策与管理等领域的理论研究和教学工作。主持完成近10项国家级和省部级社科基金项目，目前正在主持教育部哲学社会科学重大攻关项目“事业单位分类改革实施战略研究”。主编、主撰或参与撰写教材、著作21部，获得省部级各类教学科研奖励多项。

内容简介

朱仁显教授主编的《公共事业管理概论》一书是一部系统介绍公共事业管理的基本概念、理论和实践的教材。全书构建了一个系统、完整的公共事业管理知识体系框架，既对公共事业的人力资源管理、财务管理、项目管理、监督管理等职能进行了系统的分析和阐述，又对教育、科技、卫生、文化、体育五个主要的具体公共事业领域的相关问题进行了有针对性的探讨，既介绍了西方国家公共事业管理的情况，又分析了我国当前公共事业管理的状况及其发展趋势。

此次修订工作中，“公共事业财务管理”和“科技事业管理”两章进行了大幅修改，几乎全部重写，“组织与公共事业管理”、“中国的公共事业管理”、“卫生事业管理”三章也进行了较大幅度的修订，以充分反映我国公共事业领域近年来的新发展，尤其是我国事业单位改革的新情况和新问题。经过上述修订，本书自首版以来一直努力追求的系统性、科学性、创新性和应用性四个方面的特点进一步凸显。

本书既适合作为高校公共事业管理及相关课程教材，也可供公共事业管理部门工作人员作为系统学习公共事业管理理论和知识的参考书。

出版说明



现代意义上的公共行政与公共管理研究和教育始于 20 世纪初的西方。时至今日，随着公共管理职业化的发展，公共行政与公共管理的研究和教育事业在西方发达国家方兴未艾。自 20 世纪 80 年代起，为了适应政府改革与公共管理人才培养的需要，我国的公共行政与公共管理研究和教育在经历了发展的挫折之后，开始了恢复和重建的工作。经过多年的发展，特别是公共管理一级学科的设置和我国公共管理硕士（MPA）教育的启动以及高校公共管理类本科专业的大量开设，公共管理已成为当代中国社会科学和管理科学领域的一个充满生机活力、具有远大发展前景的学科。

为了满足广大高校公共管理类专业的教学需要，在历届教育部高等学校公共管理类学科专业教学指导委员会的指导和支持下，中国人民大学出版社自 1999 年起，陆续出版了“21 世纪公共行政系列教材”、“21 世纪公共管理系列教材”、“21 世纪公共事业管理系列教材”、“公共管理系列教材”、“公共管理核心课程系列教材”、“21 世纪劳动与社会保障系列教材”、“21 世纪土地资源管理系列教材”、“21 世纪城市规划与管理系列教材”等多个本科系列教材。这些教材被国内高校公共管理类专业广泛选用，并得到了公共管理学界的支持和认可，数十种教材被评为“十五”、“十一五”、“十二五”国家级规划教材，普通高等教育精品教材，以及各省市精品教材，为我国公共管理学科发展和人才培养作出了积极的贡献。

我国高等教育改革的进一步深化，以及新技术和新媒体的不断发展，对高校教材提出了更高的要求。为了回应这种要求，我们在广泛调研的基础上，拟对上述系列教材进行整合和提升，推出“新编 21 世纪公共管理系列教材”，以满足国内高校公共管理一级学科下设的行政管理、公共事业管理、劳动与社会保障、土地资源管理、城市管理、海关管理、交通管理、海事管理、公共关系学等本科专业的教学需要。

“新编 21 世纪公共管理系列教材”将秉承中国人民大学出版社“出教材学术精品，育

人文社科英才”的宗旨，从本科教育的特点出发，从公共管理教育的特点出发，为广大高校公共管理类专业师生提供一套高质量的本科教材。在教材编写和内容安排上，“新编 21 世纪公共管理系列教材”强调基础知识、基本理论和基本技能，同时，也尽可能地体现创新性和前沿性，反映相关领域理论与实践的最新发展情况。

“新编 21 世纪公共管理系列教材”由中国人民大学、中山大学、北京大学、清华大学、复旦大学、厦门大学、武汉大学、浙江大学、吉林大学、东北大学、北京师范大学、山东大学、四川大学、西北大学等数十所国内著名大学的知名学者领衔著述，我们期望通过这种强强联合、优势互补、资源共享的方式，为国内公共管理学界奉上一套体现系统性、权威性、通用性，并兼具创新性、前沿性、启发性的精品教材。

公共管理的实践是不断发展和变化的。随着公共管理实践的不断发展，公共管理学科研究的范围、主题和内容也在不断地发展和变化。我们将紧跟公共管理学科的发展，与所有作者一起，不断对本套教材进行修订和完善。望广大读者给我们反馈信息，对本套教材提出批评和建议，以使我们能够在所有读者和作者的帮助下，与中国公共管理学科共同成长。

中国人民大学出版社

前 言



20世纪90年代中期以来,全国不少高等院校新设了公共事业管理专业,公共事业管理的教学与研究日益受到重视。但由于公共事业涉及面很广,内容丰富,各领域知识的整合需要假以时日,所以,教材建设有相对滞后之虞。有鉴于此,我的同仁和我不揣浅陋,2003年尝试编写了《公共事业管理概论》一书,希望有补于新兴的公共事业管理专业的教学工作。该书出版以来,得到学界同仁厚爱,被广泛用作公共事业管理本科教材并多次重印。2009年,为更好地总结我国公共事业管理理论研究和实践探索的新成果,我们对2003年版的《公共事业管理概论》一书进行了比较大的调整和修改,删去了基础设施管理、公共住房管理、社会保障管理、环境管理4章,补充了组织与公共事业管理、公共事业人力资源管理、公共事业财务管理、公共事业项目管理、公共事业监督管理、体育事业管理6章,并对保留的章节进行了必要的修改,全书修改幅度约50%。同时,为了方便读者和教学工作,还配备了PPT课件。6年来,我国公共事业各领域理论和实践又有长足进步和创新,为了及时地反映这些变化和成果,我们对第二版进行了较大幅度的修订,除了全面更新相关政策、法律、法规、制度等内容外,进一步完善了相关的理论,补充了一些新的资料、数据,增加了一些实例和知识卡片,其中,第4章、第10章几乎全部重写,第2、8、11章也有大幅修改,全书的修改幅度超过30%。希望这次修订能够更好地满足读者的要求。本书的修订承蒙厦门大学“繁荣哲学社会科学基金”项目的资助和中国人民大学出版社的支持,还广泛受惠于国内外许多专家学者的研究成果,在此谨表衷心的感谢!

本次修订工作由厦门大学公共事务学院、教育研究院、公共卫生学院等部分中青年骨干教师合作完成。在吸收第一、二版成果的基础上,各章内容有比较大的修改,各章的作者也略有调整。主编朱仁显同志负责相关组织工作,以及统稿和定稿工作。各章的撰写人分别是:朱仁显(第1章);朱仁显、刘会芳(第2章);林亚清、刘会芳(第3章);林东

海 (第 4 章); 朱林彬、崔红菊 (第 5 章); 朱仁显 (第 6 章); 朱仁显 (第 7 章); 朱仁显 (第 8 章); 李泽彧、周蕾 (第 9 章); 严金海 (第 10 章); 曾雁冰 (第 11 章); 蔡全胜、张萍 (第 12 章); 邬文英、袁鹏飞 (第 13 章)。在教材的修订过程中, 虽然我们已尽可能借鉴现有专家学者的研究成果, 但限于自身研究水平, 难免存在不足、疏漏和错误, 恳请专家、读者批评赐教。

编者

2015 年 5 月

目 录



第 1 章 绪论	1
1.1 公共需要与公共事业	1
1.2 公共事业管理	7
1.3 公共事业管理的职能和手段	11
1.4 研究公共事业管理的意义	18
本章小结	20
关键术语	21
复习思考题	21
阅读书目	21
第 2 章 组织与公共事业管理	22
2.1 政府组织与公共事业管理	23
2.2 事业组织与公共事业管理	29
2.3 市场组织与公共事业管理	35
2.4 三种体制的互补替代关系	39
本章小结	41
关键术语	42
复习思考题	42
阅读书目	42
第 3 章 公共事业人力资源管理	44
3.1 公共事业人力资源管理概述	44
3.2 公共事业人力资源管理的基本内容	50
3.3 我国公共事业人力资源管理的改革与发展	63
本章小结	70
关键术语	70

复习思考题	71
阅读书目	71
第4章 公共事业财务管理	72
4.1 公共事业财务管理概述	72
4.2 事业单位资产、负债和净资产的管理	78
4.3 事业单位收入和支出的管理	88
4.4 事业单位财务报告和财务分析	92
本章小结	100
关键术语	101
复习思考题	101
阅读书目	102
第5章 公共事业项目管理	103
5.1 公共事业项目管理概论	103
5.2 公共事业项目管理过程	112
5.3 公共事业项目管理范畴	123
5.4 公共事业项目管理案例——中英甘肃普及九年义务教育项目 (SUBEP)	131
本章小结	133
关键术语	134
复习思考题	134
阅读书目	134
第6章 公共事业监督管理	135
6.1 加强公共事业组织监督管理的必要性	135
6.2 公共事业组织监管的目标、主体和内容	143
6.3 完善公共事业组织的监管体系	148
本章小结	156
关键术语	157
复习思考题	157
阅读书目	157
第7章 西方国家的公共事业管理	158
7.1 公共事业经营管理的主体	158
7.2 公共事业管理职能的沿革	162
7.3 公共事业管理的内容与特征	166
7.4 当代西方的公共事业管理改革	172
本章小结	182
关键术语	183
复习思考题	183
阅读书目	183

第 8 章 中国的公共事业管理	184
8.1 计划经济体制下的公共事业管理	184
8.2 公共事业管理体制改革的	189
8.3 深化公共事业管理体制改革的思路	201
本章小结	210
关键术语	210
复习思考题	211
阅读书目	211
第 9 章 教育事业管理	212
9.1 教育管理的内容和方式	212
9.2 国外教育管理体制、模式和经验	216
9.3 我国教育管理的改革和完善	222
本章小结	229
关键术语	229
复习思考题	229
阅读书目	229
第 10 章 科技事业管理	230
10.1 科技事业管理概述	230
10.2 国外科技管理体制、模式和经验	238
10.3 我国科技管理体制的改革与完善	246
本章小结	256
关键术语	257
复习思考题	257
阅读书目	257
第 11 章 卫生事业管理	258
11.1 卫生事业管理概述	258
11.2 国外的卫生事业管理	265
11.3 我国卫生事业的发展	272
11.4 我国卫生事业管理的改革	281
本章小结	284
关键术语	285
复习思考题	285
阅读书目	285
第 12 章 文化事业管理	286
12.1 文化事业管理概述	286
12.2 中外文化事业管理体制比较	293
12.3 转轨时期我国文化事业管理的完善	303
本章小结	309

关键术语	310
复习思考题	310
阅读书目	310
第 13 章 体育事业管理	311
13.1 体育与体育事业管理	311
13.2 中外体育事业管理体制比较	319
13.3 我国体育事业管理体制改革和发展	324
本章小结	333
关键术语	333
复习思考题	333
阅读书目	333
参考文献	335

公共事业是指那些面向全社会，以满足社会公共需要为基本目标，直接或间接为国民经济和社会生活提供服务或创造条件，并且不以营利为主要目的的社会活动。公共事业管理是指政府对各项公共事业的发展进行规划、组织、指挥、协调和控制的活动，也包括政府对从事公共事业产品生产或服务供给的事业单位进行的各项管理活动。在具体探讨公共事业管理的理论、体制、政策等基本问题之前，有必要先介绍公共事业的概念、特征，公共事业管理的主体、内容、特征、职能、方法和意义。



重点问题

- 公共需要的特征
- 公共事业的含义
- 公共事业管理的主体和特征
- 公共事业管理的职能和手段

1.1 公共需要与公共事业

1.1.1 公共需要的特征

在某种意义上说，社会公共事业是社会公共需要不断增长的产物。因此，要了解社会公共事业首先必须了解社会公共需要的特点。

人类的需要多种多样，生理、安全、自尊、爱、归属、求知、理想、自我实现等需要构成了一个复杂的、多层面的系统，但从最终需要来看无非有两大类：私人个别需要和社会公共需要。无论人类社会以何种方式构成，私人个别需要永远是人类进行经济活动和社会活动的基本动因，也是公共需要的基础；而公共需要则是人类进行正常经济活动和社会活动必不可少的条件，也是私人个别需要得以满足的重要条件。两类需要相互联系、相互

影响,但不可相互替代。二者不仅表现形式和具体内容不同,而且各有其自身的特点。公共需要具有如下特点:

(1) 公共需要是社会成员在生产、工作、生活和发展过程中的共同需要。作为私人个别需要的对立面,公共需要对人类社会有着不可替代的作用,它是社会和个人赖以生存和发展不可或缺的条件之一,没有公共需要的满足,私人个别需要的满足也无法得到保证。但以私人个别需要为基础的公共需要不是直接意义上的私人个别需要,也不是普通意义上的人人有份的私人个别需要和集团需要的数字加总,而是就整个社会而言,为了维持一定的社会物质生产、文化生活和公共秩序,促进社会发展,必须由政府集中执行和组织社会职能的需要,是以社会整体的要求反映出来的需要,它表征的是社会共同需要和利益。因此,公共需要和私人个别需要的满足条件是不同的。满足私人个别需要的产品或服务,必须通过市场等价交换,支付等价方可使用,而且只能为某个人或某个集体所享用,排除了其他社会成员享用的可能。而由于市场机制难以解决公共物品的外部效应问题,满足公共需要的公共物品不得不主要靠政府提供。社会成员可以无差别地共同享用这些公共物品,无须付出代价,或只需支付与提供这些公共物品的所费不相称的少量的费用;一个或一些社会成员享用这种公共物品,并不排斥其他社会成员享用。社会公共需要的这一特点决定了统筹、发展和管理公共事业的主要责任不得不由政府承担。

(2) 公共需要是主观性与客观性的统一。一定社会的公共需要总是以具体的内容和形式表现出来,一方面,这种内容和形式深受社会物质文明程度和状况的制约,也就是说,公共需要内容来源于人自身的活动,反映着人们的生存条件与活动水平,公共需要满足的程度和状况也取决于社会发展水平。人们只能提出其所处时代所能提出的愿望和需求,也只能以其所处时代所能提供的手段和方式来满足这些愿望和要求。古代社会不可能产生现代规模和水准的科技、教育需要和环保的公共诉求,即使产生了,也难以得到满足。只有物质生产水平提高了,公共需要的满足程度才能随之水涨船高。充分认识和理解公共事业的客观性,有助于我们客观地看待公共需要的基本内容及其表现形式,明确公共事业的发展必须从实际出发,不能无限度地超前,从而科学合理地界定一定时期国家公共事业职能的范围。另一方面,公共需要的内容与形式也受到人们认识能力、认识水平和思想观念的影响。这是因为公共需要是人们对于自己所属社会客观需要的一种主观认识。而人的主观认识除了受客观事物本身的影响外,还深受人的认识能力、认识水平和思想观念的影响。因此,不仅在不同的社会条件下,公共需要的内容和满足程度不同,即使在相同的社会物质条件下,公共需要的内容和满足程度也不相同。环境污染问题自工业革命以来数百年间一直突出地存在,但由于人们对这一问题的严重性和紧迫性缺乏足够的认识,所以也就不把环境保护视为公共需要而给予高度关注,采取有力的保护措施。只是近几十年来,人们愈来愈深刻地认识到环境问题对人类生存和发展的重要性,环境保护才被普遍视为公共需要。在我国,科技、教育事业发展的起伏,很大程度上取决于人们思想认识的变化。改革开放前后,科技、教育事业发展的不同境遇,主要源于人们对这种公共需要的认识不同。人们的思想观念和偏好也影响其对公共需要的认识。这就是在同一时期或背景下,人们对公共需要内容和重要性的认识存在诸多分歧的重要原因之一。



(3) 公共需要是发展变化的。公共需要作为整个社会需要的一个有机组成部分,是人类社会文明发展的必然产物,是维持社会自身生存和发展的客观需要,自然也随着社会的发展变化而变化。在原始社会,社会物质生产水平低下,只能满足个人的最基本的生活需要,社会公共需要与个人需要高度重合,不具备从人类个人基本生存需要中分离出来的条件。随着人类社会生产力的逐步提高,社会分工的出现,生产方式、生活方式和生产关系发生了变化,社会出现利益分化,矛盾和冲突也应运而生。为了维持社会的有序发展、协调社会成员与集团的利益、改善生产与生活创造条件,与私人个别需要相区别的社会公共需要就出现了。随着社会不断地由低级到高级、由简单到复杂、由不发达到达达的演进,人们的活动领域和范围不断扩大,认识能力和认识水平不断提高,公共需要也与日俱增、日益丰富多样,其层次和水平不断提高。充分认识这一点,有助于人们从历史的观点和社会的视角来观察社会的公共需要,从而合理界定一定时期公共需要的基本内容和形式,明确政府在不同时期发展公共事业的职责范围。



逐日奔忙只为饥,才得有食又思衣。置下绫罗身上穿,抬头又嫌房屋低。盖下高楼并大厦,床前缺少美貌妻。娇妻美妾都娶下,又虑出门没马骑。将钱买下高头马,马前马后少跟随。家人招下十数个,有钱没势被人欺。一铨铨到知县位,又说官小势位卑,一攀攀到阁老位,每日思想要登基。一日南面坐天下,又想神仙下象棋。洞宾与他把棋下,又问哪是上天梯。上天梯子未做下,阎王发牌鬼来催。若非此人大限到,上到天上还嫌低!

(明)朱载堉:《山坡羊·十不足》

(4) 公共需要具有复杂性和多样性。公共需要的复杂性和多样性指的是公共需要在不同的社会条件下具有不同的性质和不同的表现形式。例如,社会的特殊需要、私人个别需要和公共需要有时含混不清或交织在一起,复杂难辨;公共需要不仅由低到高发展变化,而且由物质到精神不断增多,形式多种多样。公共需要之所以呈现出复杂性和多样性是因为:首先,社会是丰富多彩的。不同的社会生存条件、社会生产方式和思想观念以及不断变化的社会物质和文化生活,必然造成公共需要的多样性,尤其是在信息化、市场化和全球化的当今社会,公共需要更是有增无减。其次,阶级的存在导致公共需要往往刻有阶级的烙印。在阶级社会里,作为社会的代表,统治阶级为了维持社会的存在和发展,为了维护本阶级的统治地位和利益,往往会根据本阶级的利益和需要来改变社会公共需要的内容和表现形式,甚至歪曲社会公共需要的本质,将本阶级的需要说成是社会公共需要,甚至将少数统治者的个人需要说成是社会公共需要。此时,私人性凌驾于公共性之上,公共需要从属于私人个别需要,尤其是君主的个人需要,所谓“普天之下,莫非王土;率土之滨,莫非王臣”,“朕即国家”等便是最好的例子。这些就使得社会公共需要复杂化了。最后,公共需要本身具有层次性。公共需要既是抽象的,也是具体的。其本身有物质层面的,也有精神层面的,还有轻重缓急之别。认识社会公共需要的复杂性和多样性,有助于我们分析和识别各种各样的社会公共需要,充分考虑社会各方面的公共需求,根据国家物力

和财力状况,适当地发展公共事业。^①

公共需要是公共事业发展的价值所在,它不仅为公共事业的发展提供持续的动力,给公共事业发展不断提出挑战,还给政府公共事业管理施加巨大的压力。从这个意义上讲,公共事业的发展、公共事业管理的改革都是对公共需要呼唤的因应。

1.1.2 公共事业的含义

社会的公共需要呼唤公共事业的发展,社会的物质文明程度、阶级分野、认识水平又制约着公共事业的发展水平。因此,古今中外人们对公共事业内涵和外延的界定与理解是不相同的,重视程度也不一样。那么,从今天的视角看,什么叫公共事业呢?我们有必要先了解事业、事业单位、公共、公共事务、公共物品等几个相关的概念,以便更好地理解公共事业。

1. 事业与事业单位

“事业”一词是一个内容广泛的概念,也是人们使用频率相当高的概念,一般意义有二:一是指人所从事的,具有一定目标、规模和系统而对社会发展有影响的经常活动;二是指没有生产收入,由国家经费开支,不进行经济核算的社会活动。^②与事业一词相连且深具中国特色的概念是“事业单位”。1955年第一届全国人大第二次会议《关于1954年国家决算和1955年国家预算的报告》中首次使用了“事业单位”这一名词,并沿用至今。对事业单位概念的界定,存在着多种说法:

(1)有别于党政群机关及企业,受国家管理,具备独立法人资格,多以服务的方式进行专业性生产劳动,创造出精神和物质产品服务于社会,在追求社会效益的同时也谋求合法的经济效益,所需经费靠财政全额和差额拨款或自行解决的实体单位。^③

(2)为国家创造或者改善生产条件,促进社会福利,满足人民文化、教育、卫生等需要,其经费由国家事业费开支。^④

(3)凡是直接从事为工农业生产和人民文化生活等服务活动,产生的价值不能用货币表现,属于全民所有制单位的编制,列为国家事业单位编制。^⑤

(4)凡是为国家创造或者改善生产条件,从事为国民经济、人民文化生活、增进社会福利等服务活动,不是以为国家积累资金为直接目的的单位,可定为事业单位,使用事业编制。^⑥

(5)特指受国家行政机关领导,没有生产收入,由国家经费开支,不实行经济核算,提供非物质生产和劳务服务的社会组织,主要包括教育、科技、文化、卫生、体育等部门和单位。^⑦

① 参见黄恒学:《中国事业管理体制改革研究》,64页,北京,清华大学出版社,1998。

② 参见《现代汉语词典》,5版,1246页,北京,商务印书馆,2005。

③ 参见徐颂陶:《神圣的天职——中国现代人事管理》,210页,北京,中国人事出版社,1996。

④ 参见《国务院关于编制管理的暂行办法(草案)》,1963-07-22。

⑤ 参见《国家编制委员会关于划分国家机关、事业、企业编制界限的意见(草案)》,1965-05-04。

⑥ 参见《关于国务院各部门直属事业单位编制管理的实行办法》(讨论稿),1983年全国编制工作会议印发。

⑦ 参见黄恒学:《中国事业管理体制改革研究》,2页。

(6) 指国家为了社会公益目的,由国家机关或者其他组织利用国有资产举办的,从事教育、科技、文化、卫生等活动的社会服务组织。^①

上述定义,虽或有差异,但大体内容相同。概而言之,所谓事业单位,是指不以营利为目的,主要从事教育、科技、文化、卫生、体育等行业,以一定的方式向社会公众提供一定形式的物质产品和精神产品以改善社会公众的生活,经费主要由国家财政拨给,受国家机关尤其是政府部门领导的社会组织。而传统事业单位体制,就是指在计划经济体制下形成的,国家对于各类教育、科技、文化、卫生、体育等事业单位及其活动所采取的各种管理组织、管理制度、管理方式与管理手段的总称。

2. 公共与公共事务

“公共”是与“私人”相对立的词。它有两层意思:一是指“属于社会的”;二是指“公有公用的”。^②公共事业中所说的“公共”一词包括如下几层含义:第一,与私人事务相区别,表明事业管理的主体主要是公共部门而不是私人企业或私人机构。第二,明确了事业活动的目的和责任,是为了满足社会的共同需要,而不是一般的个别需要。第三,决定了事业活动的绩效不能简单地用利润或效率作为标准,而必须用服务数量、质量、满足社会需求的程度等多种尺度作为标准。第四,强调公众的参与性。事业既然面对社会和公众,与社会和公众的利益有广泛的联系,就需要公众的参与。这种参与既包括物质和精神的支持,也包括对事业活动必要的约束和监督。

公共事务是与私人事务相对应的概念,一般是指个人、家庭、企业无力或不愿承担,但又是每一个社会成员在生产、生活中不可缺少的,需要由政府等公共组织提供的服务或办理的事项。它有广义和狭义之分:广义的公共事务是指国家立法部门授权国家行政部门管理的所有与国家和社会整体利益有关的事务和活动,如政治事务、经济事务、社会事务等。狭义的公共事务是指体现政府政治统治职能的活动,如国防、外交、内政、司法、治安等事务,通常更具鲜明的政治性和阶级性。有时也指政府管理的除经济、政治事务外的其他事务。在我国的行政管理实践中,将科、教、文、卫、体等方面的事务视为社会公共事务,分别由不同的政府部门负责处理。

3. 公共物品

经济学中的“公共物品”概念对我们进一步理解公共事业也颇有助益。提供公共物品是政府的基本职责,这几乎是中外经济学家的共识。著名经济学家斯蒂格利茨认为:“公共物品是这样一种物品,在增加一个人对它分享时,并不导致成本的增长(它们的消费是非竞争性的),而排除任何个人对它的分享都要花费巨大成本(它们是非排他性的)。”^③世界银行《1997年世界发展报告:变革世界中的政府》中指出:“公共物品是指非竞争性的和非排他性的货物。非竞争性是指一个使用者对该物品的消费并不减少它对其他使用者的供应,非排他性是指使用者不能被排除在对该物品的消费之外。这些特征使得对公共物品的消费进行收费是不可能的,因而私人提供者就没有提供这种物品的积极性。”^④

① 参见《事业单位登记管理暂行条例》,1998-10-25。

② 参见《现代汉语词典》,5版,472页。

③ [美]斯蒂格利茨:《经济学》,147页,北京,中国人民大学出版社,1997。

④ 世界银行:《1997年世界发展报告:变革世界中的政府》,26页,北京,中国财政经济出版社,1997。