

GONGGONGSHIYE  
GUANLI

公共事业  
管理

邱锐◎编著



北京出版社



中共北京市委党校成人教育统编教材

GONGGONGSHIYE  
GUANLI

# 公共事业 管理

邱锐◎编著

北京出版社

**图书在版编目(CIP)数据**

公共事业管理 / 邱锐编著. —北京: 北京出版社, 2008. 6

中共北京市委党校成人教育统编教材

ISBN 978 - 7 - 200 - 07256 - 3

I. 公… II. 邱… III. 公共管理—党校—成人教育—教材 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 070345 号

**公共事业管理**

**GONGGONG SHIYE GUANLI**

邱 锐 编 著

\*

北 京 出 版 社 出 版

(北京北三环中路6号)

邮政编码:100011

网 址 : [www . bph . com . cn](http://www.bph.com.cn)

北京出版社出版集团总发行

新华书店经销

北京同文印刷有限责任公司印刷

\*

850 × 1168 32 开本 7.75 印张 198 千字

2008 年 6 月第 1 版 2008 年 6 月第 1 次印刷

印数 1—3 600

ISBN 978 - 7 - 200 - 07256 - 3/D · 470

定价:14.70 元

质量监督电话:010 - 58572393

<h1>目 录</h1>	
<b>第一章 绪 论</b> .....	(1)
第一节 公共需要与公共事业 .....	(1)
第二节 公共事业管理 .....	(9)
第三节 公共事业管理的职能和手段 .....	(19)
第四节 研究公共事业管理的意义 .....	(25)
<b>第二章 公共事业组织</b> .....	(30)
第一节 国家与社会的关系 .....	(30)
第二节 公共事业组织的概念和特征 .....	(41)
第三节 公共事业组织是公共事业管理的主体之一 .....	(56)
<b>第三章 公共事业管理的责任与监督</b> .....	(69)
第一节 公共事业组织的责任和监督 .....	(69)
第二节 我国公共事业组织责任分担与监督机制 .....	(79)
<b>第四章 公共事业管理决策</b> .....	(95)
第一节 公共事业管理决策概述 .....	(95)
第二节 公共事业管理问题的确认 .....	(99)
第三节 公共事业管理决策的动态过程 .....	(104)
<b>第五章 公共事业管理的常用方法</b> .....	(120)
第一节 听证会管理 .....	(120)
第二节 公共危机管理 .....	(135)
<b>第六章 公共事业资产管理</b> .....	(149)
第一节 公共事业组织国有资产 .....	(149)
第二节 我国公共事业组织国有资产管理现状 .....	(156)
第三节 公共事业组织资产管理体制改革 .....	(164)

<b>第七章 公共事业部门管理 (上)</b> .....	(177)
第一节 公共教育管理 .....	(177)
第二节 公共科技管理 .....	(185)
第三节 公共文化管理 .....	(190)
第四节 公共卫生管理 .....	(194)
<b>第八章 公共事业部门管理 (下)</b> .....	(199)
第一节 基础设施管理 .....	(199)
第二节 公共住房管理 .....	(211)
第三节 社会保障管理 .....	(221)
第四节 环境管理 .....	(233)
<b>参考文献</b> .....	(240)
<b>后 记</b> .....	(243)

# 第一章 绪 论

在市场经济条件下，公共事业已成为一个涉及众多人类活动领域，规模庞大、内容复杂的社会公共空间，对社会经济、政治的整体运行和公众的日常生活起着非常重要的作用。在我国，公共事业管理作为一个独立的综合性管理领域的时间还不长。公共事业管理学还是一门新兴学科，正处在建设发展的起步阶段。在具体探讨各类公共事业管理的理论、体制、政策之前，有必要先介绍公共事业的概念、特点，公共事业管理的主体、内容、特征、职能、方法和意义。

## 第一节 公共需要与公共事业

### 一、公共需要的特点

从某种意义上说，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，但从最终需要来看无非是两大类：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，个人需要永远是人类进行经济活动和社会活动的基本动因，也是人类需要的基础；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，也是个人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，而且也各有其自身的特点。公共需要具有如下

特点:

1. 社会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

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。因此,公共需要和私人个别需要的满足条件是不同的。满足个人需要或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。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,甚至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。

### 3. 社会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。随着社会不断地由低级到高级,由简单到复杂,由不发达达到发达的演进,人们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,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。

### 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。社会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,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,阶级的存在使得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,甚至歪曲社会共同需要的本质,将本阶级的需要说成是社会共同需要,甚至将少数统治者的个人需要说成是社会共同需要。此时,私人性凌驾于公共性之上,公共需要从属于个人需要,尤其是君主的私人需要,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。<sup>①</sup>

社会公共需要的上述特点在一定程度上也决定了公共事业的公共性、复杂性、多样性、可变性和时代性。

## 二、公共事业的含义

古今中外人们对公共事业内涵和外延的界定和理解是不同的，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。它的一般意义有二：一是指人们所从事的，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，如教育事业、公用事业等。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。<sup>②</sup>

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，并一直沿用至今。对事业单位概念的界定，存在着多种说法，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

---

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

<sup>②</sup> 参见《现代汉语词典》（2002年增补本），商务印书馆，2002年版，第1153页。

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。而传统的事业单位体制，就是指在计划经济体制下形成的，国家对于各类科学、教育、文化、体育、卫生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”<sup>①</sup>。公共事业中所说的“公共”一词包括如下几个含义：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做标准，而必须用服务数量、质量、满足社会需求的程度等多种尺度做标准。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。

公共事务是指与社会利益和公众利益有关的各种事业和活动。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。狭义的公共事务主要指体现政府政治统治职能的活动，如国防、外交、内政、司法等事务，通常更具鲜明的政治性和阶级性。也有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，将民政、社会安全、文教卫生、科技、体育等方面的事业视为社会公

<sup>①</sup> 参见《现代汉语词典》（2002年增补本），商务印书馆，2002年版，第435页。

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是很有帮助的。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。综合一些著名经济学家有关公共物品的论述，可将公共物品的特征概括如下：①生产具有不可分性。指要么向所有人提供，要么不向任何人提供。②规模效益特别大。③初始投资量巨大，随后所需的经营资本数额较小。④具有自然垄断性。⑤消费不具有排他性。⑥对消费者收费不易，或收费本身所支付的交易成本过高。⑦其消费具有社会文化价值。其中，消费的非排他性、收费困难、自然垄断性是其主要特征。只要具备其中一个特征，就可以称为公共物品。不同的公共物品，符合上述特征的个数和程度是不一样的。有些公共物品完全满足上述特征，被称为纯公共物品；有些公共物品不完全满足上述特征，被称为准公共物品。

### 4. 公共事业

本书所研究的“公共事业”是一个特定的概念，特指那些面向全社会，以满足社会公共需要为基本目标，直接或间接地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。它主要包括教育、科技、文化、卫生、基础设施、公共住房、社会保障、环境保护等事业。这些由政府有关部门承担的行政管理工作，相对独立，彼此并无内在的联系，各自有不同的工作对象和工作范围。

公共事业与公共事务既有联系，又有区别。它们的联系表现为在管理上都涉及公共权力的运用、公共利益、公共政策、公共服务等问题，都具有公共性、非营利性和强制性的特点，尽管其中程度有所不同。二者的区别主要表现在内容上。广义的公共事务涵盖了公共事业。狭义的公共事务主要指体现政府政治统治职能的活动，通常更具鲜明的政治性和阶级性；而公共事业主要指

体现政府社会管理职能的活动，如教育、科技、文化、卫生、基础设施、社会保障、环境保护等活动，社会性更突出。按公共物品的标准来划分，狭义的公共事务一般都是纯公共物品，而公共事业，除环境保护、基础理论研究是纯公共物品外，其他的多属准公共物品。

与我们常用的事业概念相比，公共事业涵盖了事业，教育、科技、文化、卫生、体育等事业都是公共事业的主要内容，因此，本书在写作过程中，也经常使用“事业”一词。但公共事业又比事业的内容更广泛，公共事业还研究基础设施、公共住房、社会保障、环境保护等方面的内容。所谓公共事业管理，是指政府对以满足社会公共需要为主要目的的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。

### 三、公共事业的特征

公共事业有诸多类型，每一种公共事业都有其特定的目标，以及为实现目标所特有的方式、方法和手段，有其各自特殊的运行规律。但是，在这些特殊之中，却存在着一般的特征。

#### 1. 公共性

公共事业的最大特点是它的公共性。首先，它涉及社会的方方面面，影响社会整体的运行目标和进程，因而与一定范围内所有人的利益都有直接或间接的关系；它的服务对象是所有的社会成员，所以有公众性。其次，它的服务内容涉及所有社会成员的共同需要，社会成员可以无一例外地享受这种利益，所以带有公用性。最后，公共事业所提供的服务是整个社会的发展所必不可少的条件，它的服务目标是实现公众的共同利益，社会中的全体公众都可以享受这种利益，因而带有公益性。公共事业的这一特点在一定程度上决定了它不可能完全由私人或工商企业去举办，而需要公共部门大量参与，进行统筹和管理。

## 2. 非营利性

公共事业的公共性很大程度上决定了它的基本目标是为了满足社会成员的普遍需要而提供基本的社会服务，不以营利为主要目的，因此，在一般情况下，社会公众可以无偿享用公共事业部门所提供的服务，尽管兴办公共事业需要大量的人、财、物的投入，也有产出的效益问题。有时为了弥补公共事业经费的不足，或者为了平衡在享受公共事业所提供的服务方面实际存在的差异，也会采取收费的办法，但是，这种收费通常带有辅助性，而不是纯粹的营利行为。在公平和效率难以两全的情况下，它倾向于对公平价值的追求。它通过有效的运作使社会成员享受到文明进步的果实，实现更美好的生活。这就决定了公共事业不能完全以自由企业的方式进行经营管理。

## 3. 规模性

公共事业的规模性有两层意思：其一，公共事业对于社会整体而言，是不可分割的。其二，公共事业的范围十分庞大，建立一个公共服务的体系需要大量的投入，而且大部分属于经常性支出，同时，公共事业的有些内容必须达到一定的规模后才能体现出应有的效益。如港口、机场、公路、铁路等基础设施建设通常投资规模巨大，建设周期长，见效慢，投资回收期长，若没有一定的规模，甚至垄断，则无效益可言。公共事业的规模性要求具有较强的投资能力，也要求一个国家公共事业的发展必须打破块分割、各自为政的状况，通盘规划，统筹安排。

## 4. 超前性

尽管公共事业是为了满足社会公共需要的，必须解决现实问题，但又必须具有前瞻性。首先，这是因为公共事业在社会生产与生活中大多具有基础性作用，作为社会生产和生活的基本条件，必须相对超前发展。其次，公共事业普遍具有规模大、投资多、见效慢、发展周期长的特点，效益往往不能立竿见影，需要预先发展，否则，将严重影响社会的整体进步。最后，社会的公

共需要是逐渐增长的，如果公共事业的发展不能适度超前，公共需要的满足将始终成为困扰社会发展的问題。因此，公共事业的规划、发展，必须基于现实需要，必须面向未来，体现出一定的前瞻性。

## 第二节 公共事业管理

### 一、公共事业管理的主体

从世界各国公共事业管理的实践来看，政府是公共事业管理的主体。世界各国政府之所以普遍担负起管理公共事业的主要责任，是因为以下原因。

#### 1. 公共事业管理是政府的重要职能之一

政府职能是国家行政机关在一定的历史时期内，根据国家、社会发展的需要，所应承担的职责和应发挥的功能。贝特兰·罗素认为，政府从它产生的那天起就具有两种职能：一种是消极职能，它防止个人的暴力行为，保护生命和财产，制定并实施法律，维护社会秩序；另一种是积极职能，它帮助实现大多数人的普遍愿望，这种职能在当代包括教育和经济两个方面。在马克思主义看来，任何国家都有两种职能，一种是政治职能，一种是社会公共职能。在当代社会，国家的公共职能日益扩大，不仅包括法律和秩序，还涉及卫生、教育、住房、环境和社会福利等方面。

如果我们细加分类，可把政府职能分为政治管理、社会管理、经济管理等类型。政治管理职能是政府最基本的职能，主要体现在政府对国防、外交、内政、司法、治安等事务的管理，追求国家的安全、国际地位和社会秩序是其核心目标。经济职能主要表现为：制定宏观经济政策；维护市场功能和市场秩序；维持社会供求总量平衡、充分就业、物价稳定和国际收支平衡；优化经济结构和生产力布局；调节收入分配。旨在运用经济的、法律

的、行政的手段，促进社会经济健康、持续、稳定地增长，满足人们不断增长的物质生活需要。社会管理职能主要体现在对公共教育、科技、文化、卫生、基础设施、公共住房、社会保障、环境等一般社会事务的管理。

与政治、经济管理职能相比，社会管理职能不仅范围广泛，而且公共性最强，其职能范围大多与全体社会成员的切身利益和社会发展紧密相连、息息相关，也往往以全体社会成员为实施对象。社会公共事业是政府社会管理的最主要内容，政府对公共事业的管理乃是政府承担社会公共职责的最重要的体现。

## 2. 公共事业的特性决定了政府的管理主体地位

公共事业就其特性而言是公共物品或准公共物品，具有公共物品的特性：第一，效用的不可分性。公共物品是向整个社会共同提供的，具有共同受益或联合消费的特点。其效用为整个社会成员所享有，既不能将其分割为若干部分分别归属于某些个人或厂商使用，也不能按照谁付款、谁受益的原则，限定为之付款的个人或厂商享用，如环境保护。第二，消费的非竞争性。某一个人对公共物品的享用，不排斥、妨碍其他人同时享用，也不会因此而减少其他人享用这种公共物品的数量或质量。这就是说，增加一个消费者不会减少任何一个人对公共物品的消费量，或者说，增加一个消费者，其边际成本等于零。第三，受益的非排他性。在技术上没有办法将拒绝为公共物品付款的个人排除在公共物品的受益范围外。任何人都不能用拒绝付款的办法，将其所不喜欢的公共物品排除在其享用品范围之外。<sup>①</sup>

一些公共事业是纯公共物品，如环境保护、基础教育和基本的文化设施等，虽为社会所必需，但一般的社会成员知道他并不需要付款就可以消费这类物品，因此，几乎所有的人都想搭便车。而在市场经济条件下，各种经济主体都以利益最大化为目

<sup>①</sup> 参见黄新华：《政府经济学》，福建人民出版社，2000年版，第91~92页。

标,按照理性原则,没有直接经济收益的产品,一般的经济活动主体是不愿提供的,换句话说,事实上任何一个社会成员,都不可能仅通过市场来获取其所有的生存所需。既然市场领域无法满足社会对公共产品的需求,而社会又不能没有这类产品的供给,就需要作为公共权力主体的政府向社会提供这些公共产品。有些公共事业如基础设施、公用事业等,因为自然垄断性很高,由政府直接提供效益更好,一般也由政府提供。对于上述类型的公共事业,政府理所当然应当负起管理责任。有些公共事业如高等教育、公共卫生等,作为准公共物品,虽然可以由社会或私人参与,但因其公共性特征,也需要政府在管理环节发挥主导作用,否则,会带来一系列社会问题。

3. 市场运作的缺陷决定了政府在公共事业领域必须积极有为

市场除了无法完全满足公共需求外,还有一些其他的缺陷:

一是无法保障社会的公正。谋求社会公正是政治统治得以维持的重要条件,也是现代国家政治统治的一个重要目标。但事实上,由于社会个体在生理特质和社会特质上的差异,人类几乎从一开始就存在着某种不平等的因素,这种因素与其他一些社会因素的交互作用,导致不同的社会个体在市场经济运动中的结果千差万别,这是一个永远无法解决的难题。但是,为了社会的长治久安,就不能让这种差别无限扩大。把这种千差万别控制在适度的范围内,就需要通过政府的行为来实现。如政府推行基础教育义务制、发展中高等教育、发展卫生事业、建立社会保障制度、修建公益住宅,可以保障社会成员享有平等的教育卫生等权利,保证社会弱势群体得到基本的生活和居住保障,从而在一定程度上缩小社会差别,谋求社会公正。

二是市场经济克服不了其自身所导致的某些消极后果。在市场经济条件下,人们为了谋取更多利益,总是想方设法,竭尽全力,其中也不免出现一些不择手段、为所欲为、侵害他人权益的



行为。对这些行为市场本身难以有效地加以抑制。不良公共物品的生产就是例子。所谓不良公共物品，是指那些工商企业或其他经济活动主体提供的有损于社会成员利益，而又不向受害人或受损人支付补偿的产品，这种产品的流入就导致了不良公共物品的产生，如超标排污、环境污染、制黄贩黄等。经济主体的趋利性是不良公共物品产生的直接动因，而软弱的市场约束则是其产生的温床。政府有责任采取积极行动，凭借其权威性的力量，进行规范化管理，抑制不良公共物品的供给，以维护社会和公众的利益。

三是公共事业社会化的改革也要求政府加强管理。在基础设施、公用事业等具有天然垄断性的领域，容易导致资源分配的无效率，也容易给消费者造成损害，如抬高服务价格、降低产品和服务质量，这都需要政府进行必要的管制。公共事业社会化过程中和社会化之后都需要管制，因为期间容易出现失范和混乱现象。因此，政府必须制定法律、法规和政策，进行规划，规范和引导公共事业的发展。从而弥补市场的不足，解决市场所解决不了的社会问题，与市场形成一个整体的合力，以推进社会稳定健康的发展。

#### 4. 政府管理公共事业也有其优点和长处

只要管理得法，政府举办某些公共事业相对快速而有效益。美国的米尔顿·弗里德曼在他的《资本主义与自由》一书中谈及政府在市场经济中的作用时说：“政府有时可以让我们共同完成比我们单独去做时具有较少困难和费用的事情。”即使在很大程度上排斥政府干预的亚当·斯密也不得不承认，政府应“建设并维护某些公益事业及某些公共设施，这些事业与设施在由大社会经营时，其利润常能补偿所费而有余，但若由个人或少数人经