



Gonggong  
Shiye  
Guanli Gailun

# 公共事业管理概论

刘亚娜◎编著

 吉林大学出版社  
JILIN UNIVERSITY PRESS

# 公共事业管理概论

刘亚娜 编著

吉林大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共事业管理概论/刘亚娜编著 - 长春: 吉林大学出版社, 2011. 8  
ISBN 978-7-5601-7647-5

I. ①公… II. ①刘… III. ①公共管理—概论 IV.  
①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 167875 号

书 名: 公共事业管理概论

作 者: 刘亚娜 编著

责任编辑、责任校对: 徐佳 黄凤新

吉林大学出版社出版、发行

开本: 787×960 毫米 1/16

印张: 21 字数: 377 千字

ISBN 978-7-5601-7647-5

封面设计: 科发教材出版中心

北京广达印刷有限公司 印刷

2011 年 9 月 第 1 版

2011 年 9 月 第 1 次印刷

定价: 35.80 元

版权所有 翻印必究

社址: 长春市明德路 501 号 邮编: 130021

发行部电话: 0431-89580026

网址: <http://www.jlup.com.cn>

E-mail: [jlup@mail.jlu.edu.cn](mailto:jlup@mail.jlu.edu.cn)

# 编审说明

在全球化时代,政府治理已经超越国家间的界限,成为世界探讨的主题。为了适应政府管理和社会改革的需要,公共管理学科在中国及全世界得以繁荣和发展。公共管理学科下所设置的本科专业之一——公共事业管理,在我国目前高等学校社会科学类中已经发展成为培养应用型专业人才的较为成熟的热门专业。为了明确专业的基本规范、培养目标及定位,对公共事业管理的整个理论体系及学科的基本框架进行建构和概述,进行本科教学基本工具的教材建设,显得尤为重要。本书编者自任教以来一直从事“公共事业管理概论”课程教学,几年来,在教学实践中不断地积累经验,掌握了公共事业管理本科专业课程教学的基本思路和框架,教学过程中紧跟学科前沿,精心研读国内外经典著作,不断进行深入消化,并从最初借鉴和吸收国内外教材体系阶段,逐步形成了自己较为完善的教学纲要。

毋庸讳言,国内教材建设确实出现了百花齐放的局面,由于各高校学科发展的历史沿革、师资结构、专业定位、人才培养目标等不同,许多专业教师编撰的教材自成体系,但同时也存在一些问题。有的照搬国外相关教材体系,有的没有明确区分学科的差异,如公共事业管理与社区管理的关系与权重、公共事业管理与公共管理的关系等。在一些高校,又由于师资等原因,一位教师同时上几门专业课。例如,“公共管理”、“非营利组织管理学”、“公共事业管理概论”等,当遇到相同主题的讲解时,把握不好权重。而不同教师授课,在一门课堂里讲过的内容,难免又会出现其他老师的课堂里,让学生更是无所适从。这些问题的存在都与专业人才培养的理念相冲突。在今天纷繁多样的教材海洋中,确实需要在汲取前人成果的基础上,摸索出自己的特色。当然,这种特色的摸索不是盲目的,而是根据学科本身的特点来组织。于是,借首都师范大学2009年校级教材立项资助的东风,本部教材的编写工作进入到实质性开展阶段。

在科学性、系统性、实用性等编写原则指导下,本书编写力求体现以下几个方面的特点:

第一,以严肃认真的科学研究为基础,明确学科研究体系及主要内容。公共事业管理是一个极具中国特色的领域,需要结合当代中国社会主义市场经济建设的需要,把握世界范围内公共管理的发展趋势。编者认为,公共事业是我国随着社会主义市场经济体制的建立和事业单位管理体制改革而正在形成

和发展的新领域,涉及科、教、文、卫、体及城市公用事业等行业。21世纪的公共事业管理,是以政府为核心的公共组织等凭借公共权力,为了满足社会公共需要,对公共事业活动进行调节和控制的过程。在当代公共管理社会化和市场化的基本要求下,需要构建多元生产和提供主体,整合社会资源,探讨以准公共产品为主要构成的公共事业产品的生产和提供。

第二,章节设计科学全面,知识信息量大,体系深入浅出,形式丰富,适应本科教学与学习的需要。本教材注重理论分析和案例教学相结合、掌握知识和培养技能相结合,每章设有术语、本章小结、复习思考、本章案例等。通过本课程的学习,可以使学生系统地了解公共事业管理的基本原理及其应用,并为公共事业管理专业其他课程的学习打下牢固的基础。

本教材分为两大模块分别展开阐述。理论篇:公共事业管理基础理论。该篇包括从第一章至第七章的内容,主要有:导论,公共事业管理的主体系统及环境,公共事业管理的法律制度,公共事业管理的原则、目标与基本职能,公共事业的战略管理与一般管理,公共事业管理的责任与伦理,公共事业的绩效管理 with 外部评价等。实务篇:公共事业管理的改革与完善。该篇包括从第八章至第十六章的内容,依据上篇基本理论和技术,具体对公共事业管理的各部门和各领域进行概述,主要涉及科技、教育、文化、卫生、体育、公用事业、公共住房、社会保障、环境保护等。

无论是公共事业管理实践还是公共事业管理学学科的发展,都处于探索、完善的阶段。本教材提出的结论,可以进行研讨、争论,并用发展的眼光来学习。对学习者的要求是知识结构比较全面,具备一定的政府公共行政管理、公共政策学、经济学(尤其是公共经济学)、社会学等相关知识,在理论学习的同时密切联系实际,经常关注时政及社会前沿问题,培养并增强关于当代中国公共事业管理问题的兴趣和理解力。

该教材定位为公共事业管理专业核心课程教材,不仅适用于高等学校公共事业管理、行政管理、政治学等专业本科生学习,也可作为公共事业管理从业人员和行政管理部门公务员培训教材。

本教材的编写和出版得到首都师范大学管理学院领导的大力支持,书中参考、借鉴了国内外专家学者的研究成果,在此,一并致以深深的谢意!尽管编者在本书编写过程中尽心竭力,但由于学识水平所限,书中肯定有诸多不足和偏颇之处,诚望各位同行专家、读者不吝批评指正。

编者

2011年8月

# 目 录

## 理论篇：公共事业管理基础理论

|  |      |
|--|------|
| <b>第一章 导论</b> .....                    | (2)  |
| 第一节 公共事业的内涵及其在我国的发展.....               | (2)  |
| 第二节 公共事业管理的内涵及公共事业管理学研究的知识<br>域属 ..... | (15) |
| 关键术语 .....                             | (22) |
| 本章小结 .....                             | (23) |
| 复习思考 .....                             | (23) |
| 本章案例 .....                             | (24) |
| <b>第二章 公共事业管理的主体系统及环境</b> .....        | (27) |
| 第一节 公共事业管理的主体系统 .....                  | (27) |
| 第二节 公共事业管理环境 .....                     | (53) |
| 关键术语 .....                             | (59) |
| 本章小结 .....                             | (59) |
| 复习思考 .....                             | (60) |
| 本章案例 .....                             | (60) |
| <b>第三章 公共事业管理的法律制度</b> .....           | (67) |
| 第一节 我国公共事业组织法律制度概述 .....               | (67) |
| 第二节 我国各类公共事业组织法律制度 .....               | (71) |
| 关键术语 .....                             | (79) |
| 本章小结 .....                             | (79) |
| 复习思考 .....                             | (79) |
| 本章案例 .....                             | (80) |
| <b>第四章 公共事业管理的原则、目标与基本职能</b> .....     | (83) |
| 第一节 公共事业管理的基本原则 .....                  | (83) |
| 第二节 公共事业管理的目标 .....                    | (86) |
| 第三节 公共事业管理的基本职能 .....                  | (88) |

|                                |              |
|--------------------------------|--------------|
| 关键术语·····                      | (106)        |
| 本章小结·····                      | (106)        |
| 复习思考·····                      | (106)        |
| 本章案例·····                      | (107)        |
| <b>第五章 公共事业战略管理与一般管理·····</b>  | <b>(109)</b> |
| 第一节 公共事业管理的层次与方法·····          | (109)        |
| 第二节 公共事业的战略管理·····             | (112)        |
| 第三节 公共事业的一般管理过程分析·····         | (119)        |
| 第四节 公共事业管理费用及配置效率·····         | (127)        |
| 关键术语·····                      | (131)        |
| 本章小结·····                      | (131)        |
| 复习思考·····                      | (132)        |
| 本章案例·····                      | (132)        |
| <b>第六章 公共事业管理的责任与伦理·····</b>   | <b>(135)</b> |
| 第一节 公共事业管理的责任及责任制度构建的必要性·····  | (135)        |
| 第二节 公共事业管理的责任机制·····           | (141)        |
| 第三节 公共事业管理伦理·····              | (145)        |
| 关键术语·····                      | (149)        |
| 本章小结·····                      | (149)        |
| 复习思考·····                      | (150)        |
| 本章案例·····                      | (151)        |
| <b>第七章 公共事业的绩效管理与外部评价·····</b> | <b>(157)</b> |
| 第一节 公共部门绩效管理·····              | (157)        |
| 第二节 绩效评估·····                  | (161)        |
| 第三节 公共事业管理的外部评估·····           | (169)        |
| 关键术语·····                      | (173)        |
| 本章小结·····                      | (174)        |
| 复习思考·····                      | (175)        |
| 本章案例·····                      | (175)        |
| <b>实务篇：公共事业管理的改革与完善</b>        |              |
| <b>第八章 我国科技事业管理·····</b>       | <b>(182)</b> |
| 第一节 科技事业活动的基本内容、类别划分及特性·····   | (182)        |
| 第二节 政府在科技事业发展中的作用·····         | (184)        |

---

|                                |       |
|--------------------------------|-------|
| 第三节 科技事业蓬勃发展及我国科技管理的改革与完善····· | (186) |
| 关键术语·····                      | (193) |
| 本章小结·····                      | (193) |
| 复习思考·····                      | (193) |
| 本章案例·····                      | (194) |
| <b>第九章 我国教育事业管理</b> ·····      | (195) |
| 第一节 教育事业的基本内涵、类别及特性分析·····     | (195) |
| 第二节 现代社会教育事业管理·····            | (202) |
| 关键术语·····                      | (209) |
| 本章小结·····                      | (209) |
| 复习思考·····                      | (210) |
| 本章案例·····                      | (210) |
| <b>第十章 我国文化事业管理</b> ·····      | (216) |
| 第一节 现代社会文化事业活动的基本内容和特性·····    | (216) |
| 第二节 现代社会文化事业管理·····            | (219) |
| 关键术语·····                      | (226) |
| 本章小结·····                      | (226) |
| 复习思考·····                      | (227) |
| 本章案例·····                      | (227) |
| <b>第十一章 我国卫生事业管理</b> ·····     | (230) |
| 第一节 现代卫生事业的基本内容及主要类别·····      | (230) |
| 第二节 现代卫生事业管理·····              | (232) |
| 关键术语·····                      | (245) |
| 本章小结·····                      | (245) |
| 复习思考·····                      | (245) |
| 本章案例·····                      | (246) |
| <b>第十二章 我国体育事业管理</b> ·····     | (247) |
| 第一节 现代体育事业活动的基本内容及特性·····      | (247) |
| 第二节 现代体育事业管理·····              | (250) |
| 关键术语·····                      | (255) |
| 本章小结·····                      | (255) |
| 复习思考·····                      | (255) |
| 本章案例·····                      | (256) |



---

|                            |       |
|----------------------------|-------|
| <b>第十三章 我国公用事业管理</b> ..... | (273) |
| 第一节 公用事业的基本内容及特性.....      | (273) |
| 第二节 现代公用事业管理.....          | (275) |
| 关键术语.....                  | (282) |
| 本章小结.....                  | (282) |
| 复习思考.....                  | (283) |
| 本章案例.....                  | (284) |
| <b>第十四章 我国公共住房管理</b> ..... | (287) |
| 第一节 公共住房管理概述.....          | (287) |
| 第二节 国外公共住房管理模式.....        | (289) |
| 第三节 我国公共住房管理.....          | (293) |
| 关键术语.....                  | (295) |
| 本章小结.....                  | (295) |
| 复习思考.....                  | (296) |
| 本章案例.....                  | (296) |
| <b>第十五章 我国社会保障管理</b> ..... | (299) |
| 第一节 社会保障管理概述.....          | (299) |
| 第二节 我国社会保障管理概述.....        | (304) |
| 关键术语.....                  | (307) |
| 本章小结.....                  | (307) |
| 复习思考.....                  | (307) |
| 本章案例.....                  | (308) |
| <b>第十六章 我国环境管理</b> .....   | (310) |
| 第一节 环境管理概述.....            | (310) |
| 第二节 我国环境管理.....            | (311) |
| 关键术语.....                  | (319) |
| 本章小结.....                  | (319) |
| 复习思考.....                  | (320) |
| 本章案例.....                  | (320) |
| <b>参考文献</b> .....          | (324) |

**理论篇：**

**公共事业管理基础理论**

# 第一章 导 论

公共事业管理属于现代管理学的范畴,是公共管理学的一个重要组成部分。从学科发展的角度看,公共事业管理是一门新兴学科,其理论和实践都处于构建发展过程中。学习“公共事业管理概论”课程,首先要问的是:什么是公共事业?什么是公共事业管理?公共事业管理作为一门独立的学科,它的研究对象和方法是什么?为什么要学习和研究公共事业管理?带着这些问题,我们来理解公共事业基本内涵、特征、我国公共事业的发展现状,以及公共事业管理学的研究知识域属。

## 第一节 公共事业的内涵及其在我国的发展

### 一、公共事业的内涵

公共事业是我国特有的概念,来源于传统的事业、事业单位等概念,是我国传统的事业单位体制向公共事业体制转变的产物。事业单位构成了公共事业的主体,但囊括不了公共事业的全部内涵。改革开放以来,事业单位的概念以及它的内涵和外延有了很大变化。了解公共事业必须从对事业、事业单位的认识开始。

#### (一)事业及事业单位的界定

事业是一个通俗、含义众多的词。公共事业管理中的“事业”是指“没有生产性收入、所需经费由国库开支”的社会工作。<sup>①</sup>也可指这类活动形成的部门或行业。人们之所以将作为社会活动或活动领域的“事业”与作为社会组织的“事业单位”不加区别,是由于在计划经济时代,国家包办事业,全部事业活动纳入国家计划管理范围,几乎全部事业活动都由国家举办的事业单位从事。特指的“事业”就是事业单位的事业,就是事业单位的活动,除此之外,基本不

---

<sup>①</sup> 黄恒学:《中国事业单位体制改革研究》,清华大学出版社1998年版,第2页。

存在其他组织从事的事业。“事业”与“事业单位”不分,是传统事业体制的真实写照。

事业单位这一概念是我国特有的提法。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”一词,并一直沿用至今。<sup>①</sup>对事业单位概念的界定,还存在着多种说法。主要有如下观点:

(1)事业单位是为国家创造或改善生产条件,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的单位。<sup>②</sup>这个定义强调的是其范围,界定的标准主要是经费来源。

(2)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。<sup>③</sup>

(3)事业单位是受国家机关领导,不实行经济核算的部门或单位,所需经费由国库开支。<sup>④</sup>

(4)事业单位是从事教育、卫生等事业,不作为独立经济核算单位的部门或单位。由国家举办的事业单位,所属经费均由国库支出,收入也归国库。如学校、医院等。<sup>⑤</sup>

(5)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。<sup>⑥</sup>

可以看出,20世纪80年代事业单位的表述较20世纪60年代有了新的变化:不是根据经费来源,而是根据其活动的性质和活动的目的来进行界定。这表明随着经济体制改革的深入,事业单位也面临着管理体制的改革,仅以经费来规定事业单位的范围,不利于推动公共事业的改革。但是,这种定义也存在缺陷:首先,它并没有指明事业单位的社会角色或地位;其次,这个概念虽然宽泛,但从中看不出它所包容的公共事业的其他活动,如非营利组织、中介组

---

① 徐颂陶等:《神圣的天职——中国现代人事管理》,中国人事出版社1996年版,第209页。

② 《国务院关于编制管理的暂行办法(草案)》,1963年7月22日。

③ 《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年5月4日。

④ 《辞海》(缩印版),上海辞书出版社1980年版,第57页。

⑤ 《简明社会科学词典》,上海辞书出版社1982年版,第566页。

⑥ 《关于国务院各部门直属事业单位编制管理的试行办法》(讨论稿),1984年全国编制工作会议印发。

织等。<sup>①</sup>

(6)1990年,国家统计局、人事部、劳动部、国家计委联合发布的《关于在劳动计划和统计中划分企业、事业、机关单位的暂行规定》中有关事业单位的定义解决了上述第一个问题。在“规定”中,指出“企业、事业、机关的划分应以独立核算单位作为划分的基本依据”,并规定,事业单位指“从事为生产和生活服务,以及为提高人民科学、文化水平和素质服务的独立核算单位”。

可见,进入20世纪90年代以后,随着事业单位在改革中经费、编制、劳动计划等进一步放开,对事业单位除了从其活动的属性和服务目的加以界定外,开始注重事业单位在社会生活中的独立地位。<sup>②</sup>凡面向全社会,直接为国民经济和社会生活各个方面提供具体的业务性服务(包括知识性劳务和非知识性劳务服务),并且不以为国家积累资金为主要目的的非营利的社会组织机构,均可视为事业单位。<sup>③</sup>

(7)事业单位是不同于国家机关、党派、社会团体,也不同于企业单位的社会组织;是为党政机关和国民经济、社会生活各个领域服务的,为国家创造或改善生产,增进社会福利,满足人民文化、教育、科学、卫生等方面的需要,不以为国家积累资金为直接目的的单位。<sup>④</sup>

为适应事业单位在改革中的变化和发展,1998年10月25日,朱镕基总理签署第252号国务院令,发布了《事业单位登记管理暂行条例》。“条例”的第一款把事业单位的概念重新界定为:“国家为了社会公益的目的,由国家机关举办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”。与前阶段的定义相比,新的定义不是沿用过去的以经费、编制等角度对事业单位进行界定,而是根据事业单位在改革中逐步进入市场的情况,把握事业单位的发展方向,从事业单位的设立宗旨、举办主体、活动性质等几个方面对社会主义市场经济条件下事业单位的内涵作出界定。

新的概念更接近于公共事业的概念。首先,从设立宗旨来看,新定义指出,事业单位的服务宗旨是“为了社会公益的目的”。这也是公共事业所奉行的宗旨和目标,将事业单位与其他社会组织区别开来。

---

① 冯云廷、陈静:《中国公共事业管理体制体制改革研究》,东北大学出版社2003年版,第2页。

② 冯云廷、陈静:《中国公共事业管理体制体制改革研究》,东北大学出版社2003年版,第3页。

③ 钱其智:《事业机构编制管理教程》,河南人民出版社1992年版,第6页。

④ 朱庆芳:《现代事业人事管理》,中国人事出版社1997年版,第8页。

其次,从举办主体来看,新定义将事业单位活动的举办主体限定在“国家机关或者其他组织”。“其他组织”指事业单位、社会团体和由国务院机构编制管理机关核定,经国务院批准免于登记的团体及国有企业。“国有资产”指国有的事业资产,即由事业单位占有、使用的,在法律上确认为国家所有,能以货币计算的各种经济资源的总和,包括国家拨给事业单位的资产,以及接收捐赠和其他经法律确认为国家所有的资产。其他组织利用国有资产举办的事业单位大体有以下三种情况:一是事业单位利用国有资产举办的,如普通高等学校的医院;二是利用国有资产举办的人民团体或经国务院批准免于登记的团体,如共青团、工商联等举办的学校、幼儿园等;三是国有企业举办的,如中国石油化工工业公司举办的子弟学校、医院等。

再次,从活动性质上看,新定义中将事业单位界定为“社会服务组织”,这是对事业单位活动属性的限定。即事业单位具有社会服务的属性,其主要职能是为生产服务,为改善人民文化生活服务,为增进社会福利服务。事业单位的服务对象是整个社会的各个领域,如教育、科技、文化、卫生等。<sup>①</sup>

(8)事业单位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,主要包括科学、教育、文化、卫生、体育等部门和单位,例如,学校、医院、演艺团体、研究机构等。<sup>②</sup>

(9)事业单位宜定义为:为了社会公益目的,由各级政府、企业法人、社团法人或公民个人出资及上述法人和自然人的某种合资形式依法举办的,依法自主运作,独立承担民事责任,从事教育、科技、文化、卫生、体育等方面的非营利性社会服务活动的独立法人。<sup>③</sup>

归纳上述定义,我们对事业单位这一概念的内涵及其几十年来的发展变化形成以下认识:

其一,“事业单位”是一个约定俗成的、我国特有的概念,特指我国从事事业活动的一类社会组织。它是在长期的社会主义建设实践中形成的,对非政府机关、企业组织、群众团体的社会公共服务型事业组织的统称。

其二,事业单位的活动领域相对稳定——以教育、科技、文化、卫生、体育

---

① 冯云廷、陈静:《中国公共事业管理体制改革研究》,东北大学出版社 2003 年版,第 4 页。

② 黄恒学:《中国事业单位体制改革研究》,清华大学出版社 1998 年版,第 2 页。

③ 成思危:《中国事业单位干戈——模式选择与分类引导》,民主与建设出版社 2000 年版,第 134 页。

等为主要活动领域。正是这种活动领域的稳定性,使事业单位始终有其特定空间,维持其组织特征的连续性,并由此形成了一个具有中国特色的社会领域。在传统上,事业是一种行业性概念或行业集合概念,其实质指的是事业单位活动的社会领域。

其三,事业单位是非营利组织。最初的定义主要是从成果形式(无法以货币表现)等方面概括事业单位的非营利性质。改革开放以后,随着事业活动形式的多样化,事业产出的多样化,事业组织的多元化,部分劳动成果可能已经用货币表现其价值,人们开始用“不以为国家积累资金为直接目的”,即从目的而非成果形式揭示事业单位的非营利性质。

其四,事业单位的核心特征——服务。这一特征将其与社会团体、党政机关、企业组织区别开来。

其五,在传统事业向现代公共事业转变过程中,人们开始使用公共事业、公共事业组织等概念。<sup>①</sup>

## (二)公共事业的基本内涵

一般来说,公共事业,即整个社会的事业或社会全体公众的事业,是关系到社会公众基本生活的事务,是向公众提供特定的公共产品。

对公共事业含义的认识,目前国内学术界没有一致的共识。从已出版的教材来看,也是观点不一,下面列举几种有代表性的观点。

(1)崔运武在其编著的《公共事业管理概论》中认为<sup>②</sup>:所谓的公共事业,就是社会全体公众的事业,即关系到社会全体公众基本生活质量和共同利益的特定的社会公共事务。

从公共事务的角度看,公共事业所包含的公共事务,是以公共事务中狭义的社会事务为基础和主要内容,并包括一定的经济事务所构成的一种特定的社会公共事务。

从公共产品的角度看,公共事业主要由公共产品和准公共产品构成,但主体是准公共产品。

公共事业的基本范围,主要是教育、科技、文化、卫生、体育、人口、资源与环境保护,以及通信、邮电、铁路和公共交通、水、电、煤气组成的公共事业等。

(2)娄成武、郑文范在其编著的《公共事业管理学》中则将公共事业等同于准公共事务。并且他们认为所谓准公共事务是生产准公共物品的活动,是指

<sup>①</sup> 赵立波:《公共事业管理》,山东人民出版社2005年版,第2~6页。

<sup>②</sup> 崔运武:《公共事业管理概论》,高等教育出版社2002年版,第15页。

涉及部分社会公众的生活质量和共同利益的一系列活动,其产品具有部分的“非排他性”。<sup>①</sup>

(3)朱仁显在其主编的《公共事业管理概论》一书中强调<sup>②</sup>:“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生活活动。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。这些与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。

(4)冯云廷在《公共事业管理导论》一书中则认为<sup>③</sup>:公共事业的存在已有很长的历史,但对公共事业的研究近些年来刚刚开始。套用美国学者尤劳的比喻,“公共事业”这一概念的核心特征“也许就是其含义的不明确性”。事实上,它就像尼斯湖的怪兽:人们可以肯定地说它“不是什么”,但很难说它“是什么”。

事实上,“事业”是我国在特定计划经济管理体制下对特定社会事务的一种规定。非政治、非经济的,关系到人民大众基本利益的社会公共事务,被认为是“没有生产性收入”、“所需经费由国库支出”的社会工作,其基本内容主要包括教育、科技、文化、卫生和体育等。公共事业的基本内涵有如下观点:

第一,公共事业所包含的基本内容属于社会公共事务的范畴,或者说属于社会公共产品的范畴。简而言之,企业和个人家庭不能管、不愿意管,也管不了的事务。

第二,从社会公共事务的角度看,但凡政治的、经济的和社会的公共事务,都可以在公共事业的范围内,但我国公共事业这一概念或提法,实际上是由我国计划经济体制下特有的“事业”发展而来的,因此,狭义的社会公共事务是公共事业的基本内容。

第三,公共事业的基本实现方式为公共服务。公共事业是以政府为主体的公共组织来举办的,现今构建“服务型政府”是一个共同关注的话题。

第四,我国传统事业既包括纯公共产品的事业,也包括准公共产品的事业。

综上所述,所谓“公共事业”,就是社会全体公众的事业,即关系到社会全

① 姜成武、郑文范:《公共事业管理学》,高等教育出版社2002年版,第1~2页。

② 朱仁显:《公共事业管理概论》,中国人民大学出版社2003年版,第7页。

③ 冯云廷:《公共事业管理导论》,中国商业出版社2001年版,第1页;中国财政经济出版社2003年版,第1~2页。



体公众基本生活质量和共同利益的特定的社会公共事务。

从公共事务的角度看,公共事业所包含的公共事务,是以公共事务中狭义的社会事务为基础和主要内容,并包括一定的经济事务所构成的一种特定的社会公共事务。公共事务与公共事业既有联系,又有区别。它们的联系表现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。两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,通常更具有鲜明的政治性和阶级性;而公共事业主要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。<sup>①</sup>

从公共产品的角度看,狭义的公共事务一般都是纯公共产品;公共事业主要由公共产品和准公共产品构成,主体是准公共产品。

就其范围而言,公共事业的基本内涵既包括作为传统事业基本内容的科、教、文、卫、体等,还包括人口管理、资源与环境保护,以及通讯、邮电、铁路和公共交通、水、电、煤气组成的公用事业等。

换言之,在现代社会中,公共事业是最为基本而重要的社会公共事务。

### (三)事业扩展为公共事业的必然性及可能性

首先,随着建立社会主义市场经济体制改革的深入,社会结构发生相应的变化,社会公共需求随之扩大,公众对提高社会生活质量的要求相应增强,社会公共事务内涵也日趋丰富。传统的事业范围明显扩大,开始从传统的政府事业向社会公共事业转型。

其次,公共财政收入的增长速度难以适应日益扩大和增强的社会公共需求及提高生活质量的要求。因此,过去由财政包揽的事业必然转变为利用包括国有资产在内的社会资产举办的公共事业。

再次,经济体制改革和生产力的发展,使得非国有资产的社会资产得到较大幅度的增长,吸收非国有资产来举办公事业成为可能。

此外,社会的进步增强了社会自我管理的能力。由政府包揽一切社会公共事务的管理模式不能适应社会的发展,尤其是20世纪七八十年代西方国家兴起了新公共管理运动,普遍要求政府从“全能政府”或“无限政府”向“有限政府”转变,以适应社会的发展。从我国的实际情况看,如果不改变由政府包揽一切社会事务的管理模式,必然导致臃肿的政府和不良的财政开支,同时社会

<sup>①</sup> 朱仁显:《公共事业管理概论》,中国人民大学出版社2003年版,第7页。