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和分支。从学科的角度看，公共事业管理是一门新兴学科，如同正在形成和发展中的中国特色社会主义公共管理学一样，中国特色的公共事业管理无论是在理论上还是在实践中都处于构建发展中。因此，学习研究公共事业管理，首先必须正确认识和把握这一学科的基本规范和问题，即认识公共事业、公共事业管理的基本内涵及其特征，了解公共事业管理与其他相关管理的区别和联系，明确公共事业管理作为一门独立的学科的研究对象和方法，把握当前学习和研究公共事业管理的意义。这是学习和研究任何一门学科的第一步，尤其是对学习和研究一门新兴学科来说，这一步更为重要。

第一节　公共事业的基本内涵

当代中国的公共事业，是在建立和完善社会主义市场经济体制改革逐步深入的过程中，随着社会事务的丰富所促成的传统事业内涵和范围的扩大而形成的。一般来说，公共事业即整个社会的事业或说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。在任何一个社会中，所有关系到全体公民基本生活质量和公共利益的事务，都是由公共组织来负责的，而公共组织确定其管理范围和方式时，其基本依据就是公共事务和公共产品。因此，我国公共事业的基本内涵，必须考虑我国传统的事业的基本范围，以目前的发展和取向为基础，借助于通行的社会公共事务和公共产品的概念和理论来予以确定。

一、我国传统的“事业”及其转型

“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。目前，随着我国社会经济改革的深入，这一事业及其管理体制发生了深刻的变化，正在向新的公共事业转型。这一在计划经济体制下所形成的事业的基本范畴，不仅直接形成了在社会主义市场经济体制下的公共事业的产生的需求，也在相当程度上给出了界定新的公共事业基本内涵的范围及取向。

1. 我国传统“事业”的基本含义

新中国建立后，我国在特定的计划经济管理体制下，对非政治、非经济的

需要全本请访问 www.ertongbook.com

关系到人民大众基本利益的社会公共事务，是以事业来代表，并以特殊的事业单位体制即政府事业体制进行管理的。事业的基本内容，主要包括教育、科技、文化、卫生和体育等，并被认为是“没有生产性收入”、“所需经费由国库支出”的社会工作。

因此，所谓事业，是我国特有的与全体人民整体利益有关的以科、教、文、卫、体等为基本内容的行业或部门，及其相应的管理体系。事业在本质上属于一种社会公共事务的范畴，而且是非政治、非经济的事务，即狭义的社会事务，反映的是一定条件下我国社会公共事务的发展水平。

2. 改革开放以来我国的事业变化及转型

当前，随着建立社会主义市场经济体制改革的深入所导致的社会结构的变化，已使我国社会公共事务日趋繁杂丰富，公众对社会公共事务质量的要求也日益提高，从而，传统的事业范围明显扩大，并开始从传统的政府事业向社会公共事业转型，与社会主义市场经济相一致的新型社会公共事业正逐步形成。这主要表现在下述方面：

第一，市场经济是以市场机制对有限资源合理配置的一种经济手段，但其也有不足并在涉及社会公共利益方面表现十分明显，即市场不能有效提供公共产品和服务，如科技、文化、教育、公共卫生等，以及路灯、城市卫生等公用设施，市场会造成外部不经济，导致环保问题，市场不能自发地控制人口，并统筹经济与人口、资源和环境的协调发展等。这样，在我国社会主义市场经济体制建立过程中，一方面，对以往由政府统管的科、教、文、卫等事业必须从社会主义市场经济的角度和层面上进行重新认识和管理，并将人口、资源和环保等涉及全社会公共利益的事务纳入社会管理范畴；另一方面，对直接关系到公众利益的公共交通、道路、水、电、煤气等产品生产企业，即传统的公用事业，也必须在宏观上将之作为社会公共事务，由公共部门进行统筹管理。

另外，随着科学技术的发展而形成的社会公众的生活日益技术化，除了传统的邮政、电话等外，以现代数字通讯为核心的无线通讯、互联网等已成为社会公众日常生活的一个重要部分，从而在信息资源的共享并有效地提高人们经济和社会活动天地的同时，也使“信息服务”和“信息管理”成为社会的公共事务，必须由公共部门从宏观上进行统筹管理。

第二，在建立社会主义市场经济体制改革逐步深入的过程中，随着在重新认识和正确规范政府与企业、政府与社会、企业与社会关系基础上的“政企分开”、“政社分开”和“企社分开”改革展开，随着对传统的以分房制度、医疗制度和保险制度等为基本内容的传统福利制度的改革深入，以往单位所承担的社会职能逐步剥离，计划经济体制下的“单位人”逐步向市场经济的“社会人”的转变，单位福利开始转为市场经济下的社会保障，成为社会公共事务。

同时，随着社区建设的展开，为基层社区提供基本的公共设施和公共服务相当程度上也成为一项社会公共事务。

第三，随着建立社会主义市场经济体制改革的深入，人民群众在生活条件、文化层次逐步提高的基础上，自主意识、利益保护意识、政治参与意识及能力都在不断增强。反映在社会公共事务方面，广大群众从自己所在社区的环境卫生、治安、绿化等，以及社区的医疗等服务，到整个社会的教育、科技、文化、卫生、社会保障事业发展，再到计划生育、环境保护与可持续发展等等，越来越关注和关心，对公共产品和公共服务质量的要求日益提高。可以说，正是由于这种合理的国家与社会关系的逐步形成，以及在此基础的公民主体意识的确立及相应的行为方式的建立，使以往传统的事业内涵不断丰富、范围不断扩大的同时，也逐步从传统的政府事业向大众自己的即社会的公共事业转变。

总之，当前我国社会领域中的事业向公共事业的转化，其最突出的特点是在保持原有的“事业”的基本内容和取向上，即保持以狭义社会事务为基本内容，增加了某些带有社会公共性的经济事务，而且“事业”的主体也开始从政府转向社会全体公众。这一历史沿革及其现实的发展，构成了新的公共事业的框架和基本内涵。当然，要正确而清楚地认识和把握公共事业的基本内涵，还必须从理论上借助相关的理论进行分析。

二、社会公共事务

从理论上分析认识公共事业管理的基本内涵，首先与公共事务的概念和理论相关。因为从范围上看，公共事业所包含的内容属于公共事务的范畴，因而分析社会公共事务概念、性质、特点，以及其类别和层次的划分，有助于我们认识公共事业的基本内涵。

1. 社会公共事务的概念

公共事务是随人类社会的产生而产生的一个范畴。据历史记载，早在政府产生以前的原始社会，氏族组织形成后，就在生产和生活中产生了一些有关全体氏族成员共同利益的事务，如防洪、水资源的管理和分配、调解内部纠纷、占星、巫医、祭祀、文字研究、历法研究等，以及道路、桥梁的建设和维护等。这类事务必须有专人来从事，这就形成了社会分工，其负责人员的生存资料是全体氏族成员的，来自氏族内部的扣除。这类事务是关系到氏族每个成员的事务，因而称为公共事务。此后，随着生产的发展和社会的进步，政府产生而氏族消亡，原有的且日益繁杂的这类公共事务就被政府所接管，并成为政府的最基本的职能之一。

从理论来看，“公共事务”这一概念 18 世纪就在西方产生，当时称为社会

事务。亚当·斯密在其名著《国民财富的性质和原因的研究》中就指出，政府管理权限的划分是社会的进步和社会事务增多的结果，并认为这种公共事务包括三个方面：“第一，保护社会，使其不受其他独立社会的侵害；第二，尽可能地保护社会上各个人，使不受社会上任何其他人的侵害或压迫，这就是说，要设立严正的司法机关；第三，建设并维持某些公共事业及某些公共设施（其建设或者维持绝不是为着任何个人或任何少数人的利益）。”①

马克思、恩格斯也对公共事务进行过研究。他们认为，国家的产生有两个方面的原因，一是维护私有制和统治阶级利益方面的需要，二是公共经济事务管理方面的需要，他们指出，公共事务在原始社会就存在，“在每个这样的公社中，一开始就存在着一定的共同利益，维护这种利益的工作，虽然是在全社会的监督之下，却不能不由个别社会成员来担当：如解决争端，制止个别人越权；监督用水，特别在炎热的地方；最后，在非常原始的状态下执行宗教职能。”“当实际劳动的人口要为自己的必要劳动花费很多时间，以致没有多余的时间从事社会公共事务，例如劳动管理、国家事务、法律事务、艺术、科学等等的时候，必然有一个脱离劳动的阶级来从事这类事务。”②

从以上所述可见，所谓社会公共事务，是指涉及社会公众整体的生活质量和共同利益的那些社会事务，具体而言，在一个社会中，公共事务是企业和个人家庭所不愿做也不能做，但又是既对整个经济和社会的发展，也对社会全体公民基本生活必不可少的事务，而且，这里的共同利益，一方面是指体现全体公民长远利益，另一方面也是体现现实中的全局利益，因而是全体公民都十分关注的事务。公共事务是社会分工的产物，它在私人事务的基础上集中了社会中所有公民共同关注的事务而形成，虽然公共事务与私人事务存在着排斥性，但更多的具有互补性。公共事务的范围广泛，从劳动管理到国防、行政、治安等国家事务，以及法律事务、艺术、教育、科学等都在其中，且其范围随着社会和经济的发展不断变动。

2．社会公共事务的特征

社会公共事务具有如下特征：

第一，公共性。公共性是指公共事务体现的是全体公民的共同利益，受益对象是全体社会公众，虽然社会公众的具体范围不一定相同，但既为公共事务，也就意味着一个社会中的全体公众都可以享受这种利益。公共性是公共事务最突出和基本的特性。

一是这类事务主要是政府（在现代社会也包括非政府组织，本章第二节将

① 亚当·斯密．国民财富的性质和原因的研究．商务印书馆，1974．253

② 马克思恩格斯选集．第4卷．人民出版社，1972．218～221

分析）代表公众来承担，具有公益性。因为在社会中，有许多事务是个人或者企业不愿办或办不了或不准许办的，只能由政府负责。比如，建设城市下水道或农村中的大型水利设施，受益者是该区域内的全体居民，如果由个人出资，往往只有付出而无收入，因而是企业或个人不愿办的；或是由于公共事务的范围十分庞大，建立一个公共事务的体系需要大量投入，且大部分属于经常性支出，相应的，公共事务的某些内容必须达到一定的规模后才能体现出应有的效益，因而即使企业或个人愿意办，但却无力承担；或是虽然企业或个人愿意办且也有能力办，但由于这些事务容易形成垄断而影响到公众的基本生活，如城市的供水、供电、煤气，以及道路等，因而只能由政府承担。

二是这类事务具有基础性和长远性，而不是将企业或个人利益简单地集合起来。所谓基础性，是指它属于最基本的社会事务，是一个社会中任何个人、企业都离不开的，如上面所说的道路，以及城市中的排污、供水等；长远性则是指它体现的是社会的长远利益和发展方向，是对追求现实和目前利益的居民行为的缺陷的弥补。

总之，公共事务一方面总体上要求必须由代表全体公众利益并以公共财政为支撑的政府来承担，它所提供的服务应该由全体公众来享用，另一方面也就意味着公共事务所提供的服务是整个社会的发展必不可少的条件。

第二，劳务性。即以政府为核心的社会公共组织通过所承担的公共事务而向公民提供的主要是服务，即劳务，或者称为劳务产品。现代社会中，产品通常可以分为物质产品和非物质产品，劳务即非物质产品，与物质产品一样，是人们劳动的结果，也具有满足他人需求的属性。劳务产品与物质产品的主要区别，一是它不具有物质形态，二是它的生产和消费是不可分离的，如享受教育服务，既是消费教育产品的过程，也是教育这一产品的生产过程，当教育过程结束后，则这一产品的生产和消费也就同时结束了。

政府承担公共事务而向公民提供公共服务就属于这种劳务产品，如行政管理、交通警察、司法、社会治安等。政府提供劳务产品时，有时需要借助一定的物质手段，如政府提供交通秩序，需要相应的公路和城市交通标志设施来实施。一般来说，政府提供的劳务产品按用途来划分，可以分为三类：一是直接劳务性质的产品，如公安、司法等。这类产品是作为使用者的公民能够直接感觉到的。二是间接劳务性质的产品，如立法、国防等。这类劳务产品使用者通常很难直接感觉到，但又是一个国家和社会甚至作为人类的发展必需的。政府为此需要付出很大的代价。三是公共工程，这是特殊的劳务产品，包含直接的和间接的两种劳务产品，如公路、桥梁、市政设施、水利设施、环卫设施等。

由于公共事务具有劳务性的特点，而且政府承担公共事务所提供的服务属于间接性的劳务产品，不能像私人产品那样必须通过个人付费才能获得，因此

需要全本请访问 www.ertongbook.com

有时人们往往并没有感觉它的存在，在实际享受时又不愿为此付费，因而政府只能通过采取强制的方式来收取一定的费用，即强制分摊一定的成本来弥补生产这类产品的巨大的费用①.

第三，非营利性。公共事务的公益性决定了政府承担公共事务，给公众提供公共产品的目的是为了社会公众的基本利益，而不是营利。在这一过程中，公共财政支出是一个基本的资金来源。但有必要指出的是，在理论上，社会公众在享受公共事务所提供的服务时是不需要交费的，但在现代，如上所述，有时为了弥补公共事务的经费不足，或者为了平衡在享受公共事务所提供的服务方面实际存在的差异，乃至于由于不同的公共事务所具有的公共性的不同，往往也会采用收费的办法，但这种收费绝不以营利为目的。实际上，交纳一定的费用享用公共服务，已成为体现现代公民权利与义务的一个标志。

第四，阶级性。自人类进入阶级社会后，一定阶级对本阶级阶级利益的维护和追求，尤其是统治阶级对本阶级的利益的维护和追求，就成为决定社会变化发展的一个基本的因素。因此，每一个社会的共同利益必然反映出统治阶级的利益要求，公共事务的具体内容也必须满足统治阶级的需要。这样，从阶级的角度，公共事务可以分成两类。一类公共事务的内容反映出长期历史发展的客观要求，另一类公共事务的内容反映出特定阶段统治阶级的特殊要求。当然，这种区分并非一成不变，它的变动往往取决于统治阶级对于社会整体利益的认识和判断。

3. 社会公共事务的类别与层次

作为涉及社会公众整体的生活质量和共同利益的那些社会事务，其活动和结果涉及了人类社会生活的政治、经济和社会等诸方面。因此，社会公共事务可以相应地分为社会政治事务、社会经济事务和狭义的社会事务三个类别。

所谓社会政治事务，即社会公共层面上的政治事务，主要包括涉及国家主权、领土完整、政权稳固、社会安定、民族利益和国家利益等各项事务，具体表现为外交工作、国防工作、公安工作、国家安全工作、司法行政、民族工作、宗教工作等。

所谓社会经济事务，即社会公共层面上的经济事务，主要包括宏观调控和经济管理两个方面的事务。宏观调控是通过制定和执行计划、财政、金融和产业政策，弥补市场经济的局限、协调宏观经济与微观经济，引导整个国民经济持续、快速、健康地发展。

经济管理是以一定的方式对经济活动的微观层面进行管理，其内容一是引

①这里对公共事务劳务性特点的分析，参阅并借鉴了马国贤著《中国公共支出与预算政策》（上海财经大学出版社 2001 年版）第 11～12 页的相关论述，特说明并致谢。

导经济活动，即通过制定行业发展规划和政策及投资、分配、资源与人力开发利用，以及技术改造等经济政策，引导企业行为，推动产业结构的调整与优化，保证产业内部各行业的综合平衡与协调发展。二是创造良好的外部环境，即制定并监督执行经济法规，规范市场的各种竞争规划、准入规则和行为规则，规范市场主体行为和运行秩序，加强市场监督，消除分割、封锁市场的行政性壁垒，营造公平竞争的市场环境；培育与发展市场中介组织，健全服务中介体系，使会计、律师、公证、资产评估、咨询等社会中介机构的行为做到客观公正。三是通过适宜的方式，管理国有经济。

所谓狭义的社会事务，即在社会公共事务层面非政治、非经济的事务。狭义社会事务的范围，主要包括教育、科学、文化、卫生、体育、民政、社会保障、环境保护等。我国传统的事业包括的主要就是这种狭义的社会事务。

相应的，从一定的组织（主要是公共组织或公共部门）对社会公共事务管理的角度看，社会公共事务通常也分为三个层面。第一个层面是大概念，即公共部门管理的所有事务都属于社会公共事务，内容包括上述的涉及社会公共利益或整体利益层面的政治事务、经济事务和狭义社会事务；第二个层面是中概念，即除经济事务外，公共部门管理的其他事务，主要是社会公共政治事务和狭义社会事务；第三个层面是小概念，即除经济、政治事务外，公共部门管理的其他事务都属于社会公共事务，也就是狭义的社会事务。

可见，由于以政府为核心的公共组织所承担的公共事务涉及政治、经济和社会各个领域，且由于我国传统的事业主要是第三个层面即狭义的社会事务，因而新型公共事业的基本内涵与狭义的社会事务密切相关，同时，也会涉及经济事务。

三、公共产品理论

从理论上分析认识公共事业管理的基本内涵，还必须借助于公共产品理论。公共产品理论是经济学理论。公共产品理论与公共事务理论所描述的对象是一致的，但其研究和阐述问题的角度不同，现代公共产品理论主要是通过公共产品、准公共产品和私人产品等概念和范畴对社会中不同属性的产品进行把握，从而明确公共事务边界的。

认识公共产品理论之所以有助于更好地认识和把握公共事业基本内涵，其基本原因在于，虽然公共事务理论给出了公共事业基本内涵的基本范围及其基本性质，但一方面，由于公共事务与私人事务更多的是互补，公共事务与私人事务之间是逐步过渡的，即有一个可以称为准公共事务的中间地带；另一方面，公共事务通常是以一定的产品的形式来表现和实现的，因而需要有进一步的分析工具或更为具体的具有操作性的标准来进行界定和划分。公共产品理论

尤其是其中的准公共产品理论在相当程度上能满足这一要求。

（一）公共产品理论的几个基本内容①

1. 公共产品的基本概念

公共产品也称为公共商品、公共物品或公共品，通俗的解释是指那些按照私人市场的观点来看待的公共事务，而准确地说，就是用于满足社会公共消费需要的物品或劳务。什么是公共消费需要呢？人的活动具有两重性，即个体性和社会性。前者是指作为个体的人，需要一定的产品来满足其私人需要，如衣、食、住、行等，而后者则是指作为社会的人，他的生存依赖于社会环境，如国防、治安、城市道路、卫生等，这是人们生活中不能缺少的。这种与每个人的利益密切相关，但每个人又不能享受其消费独占权的，且是作为一定社会所共有的保证居民基本生活的需要就是公共需要。

一般来说，我们可以根据满足需要的不同，把整个产品世界分为两类：一类是私人产品，即满足私人需要或私人消费需要的产品，另一类是公共产品，即用于满足公共需要的产品。在一个社会中，公共产品的范围十分广泛，如政治、法律、国防、治安、政府行政管理、大中型水利设施、城市规划、公共道路、环境保护和治理、环境卫生、天气预报、科学研究，以及铁路、城市公共交通设施、广播、电视、教育、电讯等，乃至抗旱、防洪等，都属于公共产品的范畴。公共产品直接或间接地为企业的生产和个人家庭生活提供服务，是社会总产品中重要的不可缺少的部分，而且，随着社会的发展和经济的发展，社会公共产品总体上呈扩大的趋势。

2. 公共产品的特点

那么，如何判断一个产品是否是公共产品？或者说公共产品不同于私人产品的特点是什么？在现代社会，作为人类劳动的结果，公共产品与私人产品的区别主要不在于生产的方式上或资金来源上，而主要在于消费方式的不同。美国学者 P·萨缪尔逊在系统研究了公共产品的特性后，于 1945 年提出了被各国学者所公认的确认公共产品的两个标准，即非排他性和非竞争性。

第一，非排他性。非排他性是与排他性相对应的。排他性是指排斥他人消费的可能性，如你在使用一件产品时别人就不能使用，或当你能完全拥有一件产品时，别人就不能拥有。一般来说，凡是企业和个人家庭能完整地购买其消费权的产品，都具有消费上的排他性。这种产品是私人产品。公共产品的非排他性也称为消费上的非排斥性，是指一个人在消费这类产品时，无法排除其他

①本小节对公共产品的分析，以及下节对准公共产品的分析，参阅借鉴了马国贤著《中国公共支出与预算政策》第四章“公共产品和公共选择理论”、第十章“准公共产品理论与事业支出”的相关内容，特此说明并致谢。本书的具体分析论述反映的是本书作者的观点。

人也同时消费这类产品，而且，即使你不愿意消费这一产品，你也没有办法排斥。如你走在一条公路上时，你无法排除其他人也走这条公路，如你不愿意公路上的路灯的光照，但只要你走上这条有路灯的公路，就必然受到照射。

非排他性还有一层含义，是指虽然有些产品在技术上也可以排斥其他人消费，但这样做是不经济的，或者是与公众的共同利益相违背的，因而是不允许的。比如，你可以在公路上设置路障来限制其他人通行，但如此会付出两方面的成本：一是需要建设路障并派人进行日常管理，即增加了管理成本；二是使本来可以走这条马路的人不能再通行，带来了效率的损失，这也是一种成本。因而即使在马路上设立路障在技术上是可行的，但却是不经济的。同样以马路为例，虽然私人可以出资建设，但由此可能带来高额收费而影响公众的利益，因而或者由政府投资建设或者必须将此作为公共产品进行必要的政府管理。

公共产品的非排他性主要与其劳务产品属性有关，但根本原因是由于其收益的外溢性，即它具有外部收益。比如，在一些国家中，普通教育是作为每个适龄公民都可以享用的公共产品，普通教育对个人来说是提高了文化程度和素质，但这一结果对整个社会和国家都具有重要的价值，即这一教育产品具有了外溢性。又如电灯，如果放在家里，就只能为家里的人提供光亮，但如果安放在马路上，则可以为所有经过的人提供光亮，在这里，电灯本身没有发生变化，仅仅是人们利用的方式不同，就有了不同的收益。

由于非排他性使一个产品既不能被个人所排斥，也不能被个人所拒绝，具有极大的外部收益，是一种人人都有权使用，人人都获益的产品，因此，非排他性使产品具备了公共性的特征，是衡量一个产品是否是公共产品的重要特征之一。非排他性决定了公共产品不适合由个人和家庭或者企业经营，而只能由政府或其他非政府的公共组织来进行经营和管理。

第二，非竞争性。非竞争性是相对于私人产品所具有的竞争性来说的。这里的竞争性是指消费上的竞争性，公共产品的非竞争性的基本含义如下：

一是边际生产成本为零。这里所说的边际成本，是指增加一个消费者对供给者带来的边际成本，而非微观经济学中分析的产量增加导致的边际成本。公共产品的边际成本为零，通常指增加一个公共消费者，公共产品供给者并不增加成本。典型的例子是海上灯塔：海上灯塔是较典型的公共产品，通常增加一艘船经过并得到指引并不需要增加任何生产成本。一般来说，边际生产成本是否为零是判断某一产品是否具有竞争性的重要标准。

二是边际拥挤成本为零。即在公共产品的消费中，每个消费者的消费都不影响其他消费者的消费数量和质量，也就是说，这种产品不但是共同消费的，也不存在消费中的拥挤现象，不存在消费者为获得公共服务需排除他人而付出代价。

一般认为，公共产品具有非竞争性，其原因是公共产品的消费具有可分割性，即它可以分割成很多单元，每个公共产品的消费者消费的仅仅是其中的某一单元，不是消费整个产品，因而它不会同其他消费者的利益相冲突。因此，有的人也将可分割性作为公共产品的一个特征。

总之，公共产品的非排他性和非竞争性是其基本特征，同时，也使其在生产和消费上与私人产品有明显的不同：首先，公共产品都必须具有相当的规模才能同时提供公众同时消费，因而其成本是很高的，但又正由于它可以同时为许多人享用，因而每个享用者所分摊的费用并不一定很高。这也就决定了在现代社会中，公共产品的费用最好由所有的居民共同分担。这种共同分担的基本形式就是通过税收，以公共支出予以保证。其次，公共产品的非排他性，决定了它不仅可以让许多人同时消费，还可以反复消费，因而其效率远远高于私人产品，这也就决定了公共产品不可能由营利机构来经营管理，而只能由非营利的组织来负责。其三，由于公共产品的非排他性，就可能有“免费搭车”的现象，即不管是否付费都可以获得消费利益，使得有些人认为既然不付费可以获得利益，而付费也未必能获得更多利益，从而尽可能地逃避付费。因此，公共产品的生产费用的筹措通常需要税收的方式强制地进行分摊。

3. 公共产品的分类

具有非排他性和非竞争性的产品是公共产品，但在现实中，并非所有具有公共性的产品都同时具备这两个特征，或者这两个特征表现得很鲜明。因此，可以依此将公共产品进行分类。而且，如果再结合私人产品的分类进行分析，就可以获得一个对公共产品更为全面也更具操作性的认识。

公共产品一般可以分为纯公共产品和准公共产品。纯公共产品是指完全具备非排他性和非竞争性特点的产品，如国防、行政管理、基础科学研究、社会科学研究、立法、司法、环境保护等。准公共产品是指具备上述两个特点中的一个，另一个不具备或不完全具备，或者虽然两个特点都不完全具备但却具有较大的外部收益的产品。准公共产品是介于纯公共产品和私人产品之间的公共产品。根据所具备的公共产品两个特点的不同的组合，准公共产品可以进一步的划分。

私人产品是与公共产品相对应的一大类产品。私人产品按其性质也可以分成纯私人产品和俱乐部产品。纯私人产品是指完全具有排他性和竞争性特点的产品，由于这类产品只适宜市场供给，所以所称为市场产品。俱乐部产品是指虽然具有私人产品的基本特点，但却不十分强烈，且在一定程度上具有准公共产品的特征，然其受益范围较小或有特定的规定，如通常的一些会员制的运动俱乐部、读书社、行业协会等。

这样，我们可以得到一个社会总产品的分类图如下：

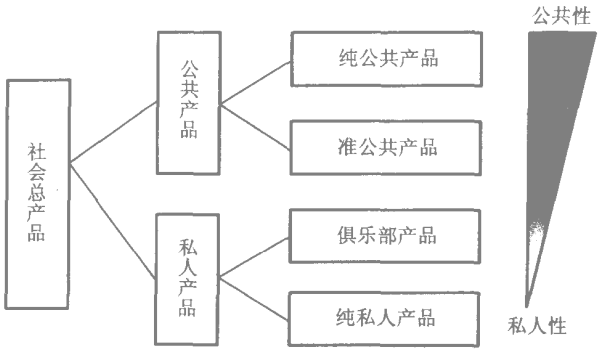


图 1-1 社会总产品的分类

此外，还可以按受益范围将公共产品划分为全国性公共产品和地方性公共产品。前者指全国居民都受益的公共事务，如国防、外交、全国性立法、国家行政事务管理等。后者指一定地区或社区居民受益的公共事务，如地方性行政管理、执法、道路、环卫、治安等。地方性公共产品按照受益的范围，还可以进一步划分。一般来说，地方性公共产品由地方性的公共组织提供，但具有溢出效应。通常，全国性的公共产品大多属于纯公共产品，而地方性公共产品则以准公共产品为主，有些实际上已属于俱乐部产品。

在认识公共产品时必须注意以下几点：第一，由于私有制国家也有公共产品，公有制国家也有私人产品。因此，公共产品和私人产品的划分不是由社会制度决定的，与社会制度无必然联系。第二，在不同社会中，由于受社会制度和社会发展程度的影响和制约，公共产品的范围存在着客观的差别，例如，森林、土地、矿产资源等在私有制国家完全可以成为私人产品，公共性并不确定，而在公有制国家则成为公共产品，具有较强的公共性，往往是通过法律予以明确规定的。

（二）准公共产品理论

准公共产品理论总体上属于公共产品理论范畴，但从公共产品理论形成看，它是在 P·萨缪尔逊提出公共产品概念及两个标准的基础上，以美国学者布坎南提出纯公共产品与“非纯公共产品”即准公共产品概念，以及建立以“内部俱乐部理论”为基础的“布坎南模型”为标志形成的。从我国对事业界定和管理的历史发展以及当前的转型看，进一步认识分析准公共产品的特点、分类及其基本内容，对认识和把握公共事业有更为直接的意义。

1. 准公共产品的特点

准公共产品具有如下的特点：

第一，非排他性和非竞争性特点的不充分性。非排他性和非竞争性是公共

需要全本请访问 www.ertongbook.com

产品的基本标准，基本内涵上面已经分析，而这种不充分性主要表现为以下的情况：一是某些产品只符合两个标准中的一个标准，即或者只符合第一个标准，或者只符合第二个标准；二是虽然两个标准并非完全符合，但又并非完全具有私人产品的特性，即具有完全的排他性和竞争性。准公共产品的这一特点，使其兼有纯公共产品和私人产品的性质，但从总体上说，在公共性和私人性两者之间，其还是偏重于公共性，因而才被称为准公共产品。

形成准公共产品这一特点的主要原因在于，准公共产品是一个历史的范畴，它是历史发展到一定阶段的产物，即社会的发展程度和变化使一部分本应是公共的物品，只能满足部分成员的需要，或者是某些具有私人产品特征物品，由于关系到社会公众的基本生活质量和共同利益，需要在其生产方式或管理上以偏于公共产品的方式进行，从而具有了公共产品的性质。

准公共产品构成了纯公共产品与私人产品之间广阔的中间地带，或者说，在一个社会中，准公共产品从数量上占有多数的地位。从政府提供公共服务角度看，准公共产品由于其属于公共产品的范畴，因而进入了公共服务的领域，使得政府提供的公共服务通常除国防、行政和法律等外，大部分属于准公共产品，而且，也因此具有了提供这一类公共服务的应有方式。

第二，外部性。虽然外部性并非准公共产品独有，如纯公共产品甚至一些私人产品也具有，但准公共产品普遍具有外部性，因而这是它的一个鲜明特点。

准公共产品的外部性是指外部收益。外部收益是准公共产品的普遍现象。例如，交通的发展不仅使那些乘车的人节约时间，获得了内部收益，同时也改变了人们的时空观念，使整个社会获得了收益，这就是外部收益。例如，科学技术的发展，使运用这一技术的人获得了收益，同时也使没有直接使用这一技术的人在观念上发生了变化，并且在人们将这一技术应用于不同产品的生产上，使产品变得便宜，或者使产品的功能增加。这就是科学技术的外部收益。准公共产品的这种外部性也称为溢出效应。

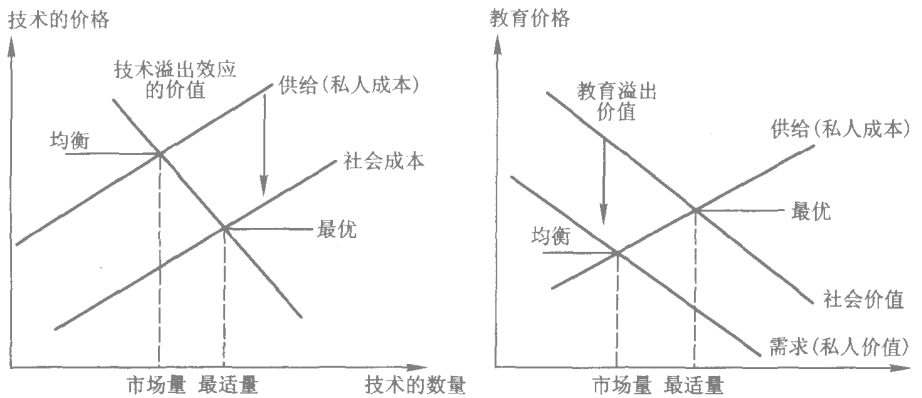
准公共产品的外部收益有两种表现形式：

一是生产的正外部性，即生产的社会成本小于私人成本。它表现为生产成本的下降。如一个人提供了技术的研究费用，由于这种技术不仅有利于企业，也为社会增加了新技术，因而有利于社会，而且，由于它能复制，使以后的生产者不必再花费研制费用，因而出现了社会成本低于私人成本。如果将技术完全按照市场方式供给，则会产生消费不足的问题。

二是消费的正外部性，即消费的社会收益大于私人收益。它表现为社会对该产品的需求下降。如在教育消费中，如果教育产品的生产成本全部由私人负担，那么家长就会以自己的效用（如支付的学费相当于多少日用消费品，等

等）来进行判断其效用。但在现实社会中，社会对于教育的估价往往超过个人的估价。因此，通常会产生消费不足的问题。

以上两种情况，如图 1-2 的 a、b 所示：



a. 技术溢出的外部收益　　b 教育消费的外部收益

图 1-2　准公共产品外部性

无论是出现上述两种情况中的任何一种，如果准公共产品完全由市场供给，都会产生消费不足的问题。因此，公共组织如政府必须以一定的方式对这些重要的准公共产品予以管理。

2. 准公共产品的分类

按照公共产品的两个基本特点及其在准公共产品中的表现，可以将准公共产品分为以下三类：

一是具有非排他性且非竞争性不充分的准公共产品。这类准公共产品的共同特点是具有较强的非排他性，同时又在消费上具有一定的竞争性。这里的竞争性弱于私人产品。教育就是这类准公共产品的典型例子：随着社会经济的发展和人们教育意识的加强，具有非排他性的教育逐步成为社会福利，但由于教育本身具有一定的消费竞争性，且在一定的社会历史阶段任何一个政府也难以将教育作为纯公共产品，因而一方面要以巨大的公共财政保证义务教育的实施，另一方面也允许在义务教育阶段以上的某些领域中进行竞争。

二是具有非竞争性且非排他性不充分的准公共产品。这类准公共产品的共同特点是具有消费上的非竞争性，同时又具有一定的消费排他性。这里的消费排他性弱于私人产品。道路是这类准公共产品的典型例子：由于其具有非竞争性，因而最适宜的方式是由非营利的组织进行管理，而由于具有一定的消费排他性，也就具有采取收费的方式进行管理的可能。

三是非排他性和非竞争性都不充分的准公共产品。这类准公共产品虽然非

排他性和非竞争性都不充分，但又不完全同于具有排他性和竞争性特点的私人产品，或者说具有一定的排他性和竞争性，但总体上又偏于公共产品，例如文化、艺术、医疗、体育等。在一定程度上，这类产品与属于私人产品的俱乐部产品比较接近。

当然，这类产品总体属于公共产品的范畴，因而它与俱乐部产品还是有明显不同的，这主要表现在：第一，俱乐部产品的受益人是相对固定的，而这类准公共产品的受益人一般不固定，即其外部性是向社会发散的；第二，俱乐部产品虽然具有溢出效应，但其溢出范围通常限于少数利益相关的受益人，而这类准公共产品的溢出范围则较大。实际上在现代社会中，在纯公共产品和纯私人产品之间是一个由准公共产品及俱乐部产品构成的巨大的空间，认识这一区别具有十分重要的意义，因为一般来说，俱乐部产品相对于其成员来说是一个利益共同体，可以通过共同费用分摊实现收益内在化，而这类准公共产品由于受益人不固定，难以做到收益内在化。所以，俱乐部产品适宜私人经营，而这类准公共产品则更适宜作为一种大众的事业，由公共组织如政府进行相应的管理。

四、公共事业的基本内涵及特征

上述对我国传统的“事业”在建立社会主义市场经济过程中的变化和转型，以及通过公共事务理论对现代社会中公共事务范围和特性的确定，根据以公共产品理论尤其是准公共产品理论作为分析工具的阐述，提供了我们认识我国公共事业的基础。在这一基础上，我们可以对我国公共事业的基本内涵和特点界定。

1. 公共事业的基本内涵

第一，从理论上看，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，必须以不同于私人事务的方式进行经营和管理，或者说，企业和个人家庭不能管、不愿管也管不了的事务应该是公共事业的基本内容。

第二，从社会公共事务的角度看，公共事业作为社会全体公众所拥有的共同事业，因而在逻辑上，举凡政治的、经济的和社会的公共事务，都可以在公共事业的范围中。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，“事业”的基本内涵主要是非政治非经济的事务，即狭义的社会事务。因此，狭义的社会公共事务应该是公共事业的基本内容，但不应包括政治性事务。

第三，公共事务的基本实现方式是公共服务。现代社会的公共事务日益丰富，这不仅表现在许多私人事务涉及公共利益，而且狭义的公共事务的实现也

与经济密切相关。从公共产品理论对社会总产品的划分看，任何一种社会产品的提供都是一个生产过程，都是一个经济行为过程。因此，公共事业不再是传统的“非经济”事务，确定公共事业内涵基本标准之一不是看与经济的关系，而是看是否与公众的日常基本生活相连，且企业和私人家庭能否操作。

第四，在公共产品理论尤其是准公共产品理论的视野中，我国传统事业所涉及的范围主要分为两部分，一是属于纯公共产品的事业产品，在整个事业中占少数，如气象、基础科学研究、农业技术的研究和推广、大型水利设施、社会科学研究等。二是属于准公共产品的事业产品，在整个事业中占大多数，如教育、医疗、卫生、体育、动植物检疫、出版、广播、影视、文化等。

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、科学、文化、卫生、体育、人口、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。

2. 公共事业的基本特征

可以看出，公共事业的最大特点是公共性。其公共性主要表现为：

第一，公众性，即公共事业的受益对象是全体社会公众，具有公众性；

第二，公用性，即它的服务内容涉及所有社会成员的共同需要，所以带有公用性；

第三，公益性，即它的服务目标是实现公众的共同利益，因而带有公益性；

第四，非营利性。即事业产品的生产和提供不以营利为目的，且在一般情况下，事业产品的生产和提供以公共财政作为基础，社会公众在享受这一产品时是不需要另外交费的。虽然在现代社会，有时为了弥补公共事业的经费不足，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，也会采用收费的办法，但是，特定的管理政策决定了这种收费绝不是以营利为目的，因而总体上具有非营利性。

必须指出的是，在现代社会中，企业通常也承担公共事业产品的生产，但由于有相应的政策法规的限制和必须的财政补贴，因而这些企业是在保证社会效益的前提下并在规定的利润空间里进行营利的。因此，公共事业的这种非营利性可以进一步表述为：公共事业以非营利性为主，并在某些规定范围或空间内具有特定的营利性。

第二节　公共事业管理界定

公共事业管理作为现代管理的一个重要领域，其管理过程是由特定的管理主体、管理客体、管理目的、管理职能和方法及管理环境等要素构成的。其中，管理对象即公共事业的基本属性，决定着管理的主体必须是社会公共组织，相应的，也就决定着这一管理主体的基本职能及在一定环境中的管理方式和手段的选取，构成了科学的公共事业管理的基本内涵。

一、公共事业管理主体——公共组织概述

现代社会是一个高度组织化的社会，人们只能通过组织才能参与社会公共生活。因此，以特定的社会公共事务为基本内涵的公共事业过程实际上就是一个组织过程，组织是公共事业活动最基本的要素。从公共事业所具有的公共性的本质特征看，公共组织是公共事业中最基本的组织，是管理的主体。

1. 公共组织的基本概念

组织是人类在一定的环境中，为了克服人类个体体能和智能的限制，达到群体的共同目标，而按一定的结构形式和活动规律所形成的具有特定功能的开放性合作形式。组织的基本要素是人员、目标、结构、规则、活动方式、权力和环境等。

在组织的诸要素中，组织目标和组织活动方式或行为是组织的本质特征。因为组织目标是组织成员力求达到或追求的某种未实现的状态或条件，是建立组织的起点，决定着组织的活动方式、行为和发展方向，而组织的活动方式或行为反映着组织的本质和目标，是实现组织目标的载体和途径，相当程度上决定和影响着组织目标的实现程度。因此，人们常常根据不同的组织目标和组织行动方式或行为，对社会中的组织进行区分。

在社会中，如果从组织的目的是服务于个人或私人，还是服务于公共利益出发，可以将现实生活中的组织分为两大类别，即公共的组织和私人的组织。前者的组织目标是增进公共利益而不是为组织营利，其行为会对其他组织或个人产生直接的影响；而后者的组织目标通常是通过营利服务于个人或私人利益，其行为不会直接地或明显地影响其他组织或个人。

因此，所谓公共组织，从广义来说，是指不以营利为目的，而是致力于协调社会公共利益关系，服务社会大众，提高公共利益为宗旨的组织。从狭义来说，是指行使行政权力，服务于公共利益，达成公共目的的组织，即行政组织。行政组织是最重要的公共组织。虽然行政组织不等于广义的或一般意义上的公共组织，但公共组织是以行政组织（即政府）为核心的。

显然，公共组织是以追求社会公共利益为其价值取向而建立的特定的社会组织，公共性是其本质，这就决定了公共组织是社会公共事务的管理主体，即公共组织是公共管理的主体，而作为公共管理重要组成部分的公共事业管理，其主体也必然是公共组织。

2. 公共组织的类型

社会中的公共组织本身是一个复杂的系统，虽然在其本质上都是以提高社会公共利益作为组织目标，但各自由于所依靠的资源（权力）、在社会中所处的地位、具体的组织目标并不完全相同，以及其行为方式也不完全一致，因而依据不同的标准，可以将公共组织系统中的组织划分为不同的组织类型。划分公共组织的类别，目的在于加强对公共组织本质的认识，把握各种不同类型的公共组织活动的特点和规律。

在实际中，由于划分的标准和侧重点不同，人们对公共组织的划分和表述都是不相同的①。公共组织是社会公共事务管理的主体，这一管理指向的是多元的利益关系，管理的目标首先是社会全局的公平、公正，因而在总体上，以及在特定的层次和相当的范围内，仅仅以说服、动员等柔性手段是难以达到管理目标的，必须依靠公共权力的支持才能完成管理。因此，以公共组织是否拥有公共权力（在现实中通常表现为行政权）以及这一权力的大小来进行划分，相对其他标准而言，更能反映出公共组织的本质特征，以及不同类型公共组织的活动特点。按此标准进行划分，公共组织主要可以分为政府组织、非政府组织和准政府组织。

(1) 政府组织。通常有广义和狭义之分。广义的政府组织包括立法、司法和行政机关，而狭义政府组织即指行政机关，即通常所说的狭义的政府。社会公共事务在任何社会中都是极为重要的存在，政府组织在对这一管理中占有极为重要的、不可替代的地位。政府组织是对社会公共事务管理最主要的组织，就其地位和作用来说，也是公共组织中的主体部分。这主要表现在，在高度中央集权化即公共权力高度集中于中央，经济发展高度计划的国家，整个社会的

①目前学术界对非官方的、非营利的、主要从事社会公共利益工作的组织，由于划分的角度和侧重点不同，存在着不同的表述和称呼。如有的将所有的社会组织分为政府组织与非政府组织两大类，然后再将非政府组织分为营利与非营利组织两大类，非营利机构通常称为 NPO（non－profit organizations），主要是指非政府的、不营利并主要致力于社会公共利益的组织；有的按是否营利和是否以增进公共利益为组织目标，将社会组织分为公共组织和私营组织，然后再按是否具有行政权将公共组织分为政府组织和非政府组织，其中的非政府组织称做 NGO（non－governmental organizations）。另外，还有第三部门（the third sector）、公民社会（civil society）、志愿者组织（voluntary organization）、公益组织（public service organization）等等称呼。我们认为，公共组织最基本的特点就是非营利和以增进公共利益为组织目标，是否依靠行使行政权来达到组织目标更能体现公共组织体系中不同类型，故本书依此进行划分

需要全本请访问 www.ertongbook.com