



普通高等教育“十一五”国家级规划教材



面向21世纪课程教材

高等学校公共管理类专业主干课程教材

公共事业 管理学

(第三版)

娄成武 司晓悦 郑文范 主 编

高等教育出版社



普通高等教育“十一



面向21世纪课程教材

高等学校公共管理类专业主干课程教材

GONGGONG SHIYE GUANLIXUE

公共事业 管理学

(第三版)

娄成武 司晓悦 郑文范 主编

高等教育出版社·北京

内容简介

本书是“面向21世纪课程教材”，是公共事业管理专业最重要的一门专业基础课教材，其第二版曾被评为普通高等教育“十一五”国家级规划教材。

本书共分十二章，主要内容包括：绪论，公共事业管理的主体，公共事业管理中的领导、沟通、激励、控制与效率，公共事业管理的公共责任和监督机制，公共事业管理的法律制度，公共事业伦理和公共事业道德，公共事业组织财务管理，公共事业管理的人力资源开发，中国公共事业管理体制改革、发展和创新，部门公共事业管理，公共事业管理中的方法与技术，社区管理。

本书在保持前两版教材的科学性、实用性和先进性特点的同时，力图体现时代要求，注意使本教材从体系到内容都具有符合公共事业管理教学改革和学科建设需要的新面貌，体现公共事业管理理论和实践方面的最新进展。

本书适合高等学校公共事业管理、行政管理、劳动和社会保障、土地资源管理、城市管理专业的本科生及研究生作为教材使用，也可供在职人员学习培训使用。

图书在版编目(CIP)数据

公共事业管理学 / 娄成武, 司晓悦, 郑文范主编.

-- 3版. -- 北京: 高等教育出版社, 2015. 7

ISBN 978-7-04-043125-4

I. ①公… II. ①娄… ②司… ③郑… 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139207号

策划编辑 牛杰
责任校对 胡美萍

责任编辑 牛杰
责任印制 朱学忠

封面设计 张志

版式设计 于婕

出版发行 高等教育出版社

社址 北京市西城区德外大街4号

邮政编码 100120

印刷 高教社(天津)印务有限公司

开本 787mm × 1092mm 1/16

印张 21.75

字数 480千字

购书热线 010-58581118

咨询电话 400-810-0598

网址 <http://www.hep.edu.cn>

<http://www.hep.com.cn>

网上订购 <http://www.landrao.com>

<http://www.landrao.com.cn>

版次 2002年5月第1版

2015年7月第3版

印次 2015年7月第1次印刷

定价 36.00元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题，请到所购图书销售部门联系调换

版权所有 侵权必究

物料号 43125-00

第三版前言

《公共事业管理学》一书是教育部“高等教育面向 21 世纪教学内容和课程体系改革”立项的教材,作为一门专业基础课教材,自 2002 年出版以来,多次印刷,并于 2008 年再版,已得到全国兄弟院校公共事业管理专业和相关专业的广泛使用。

随着改革的不断深入,我国社会各项事业迅速发展,各部门职能正在逐步理顺。党的十八大报告指出,要按照建立中国特色社会主义行政体制目标,深入推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开。加强基层社会管理和服务体系建设,强化企事业单位、人民团体在社会管理和服务中的职责,引导社会组织健康有序发展。这些改革目标必然使社会各项事业的发展产生质的飞跃,随着政府职能转变的加速,许多社会职能将更多地回归给社会,“第三部门”发展会更加迅速。公共事业会以更超常规的速度发展,这一切都会对我国高等院校公共事业管理专业的发展继续产生巨大的推动力。据教育部 2012 年调查结果,该专业从 1999 年试办至今,已由最初的 2 所学校试办迅速发展为 434 所大学正式设立,师资队伍已由原来的几十人增加到几千人,从而呈现出起步晚、发展速度快、类型多的特点。为此,亟须保持专业健康发展的高质量教材支撑。

本书是在 2008 年出版的《公共事业管理学》(第二版)一书的基础上,结合教材使用过程中专家、学者和学生提出的宝贵意见修订而成的。本次修订有五项原则,一是拾遗补缺、厘正谬误;二是尽可能吸收公共管理学界的最新研究成果;三是客观反映社会实际和公共管理特色;四是增加反映时代特色的案例;五是依据法律、法规对原法律、法规进行调整补充、完善。秉承这五项原则,我们对全书进行了修订完善。修订后的《公共事业管理学》(第三版)具有如下特点:

(1) 具有一定的前瞻性。本教材作为高等教育“面向 21 世纪”立项教材,在全国已经使用十三年。十八届三中全会后,改革的深入进行,必将对公共事业管理产生重大影响,为了体现与时俱进,本书利用再版之机在一定程度上加强了一些前瞻性的探讨。

(2) 内容进行了适当调整。根据我国公共事业发展的实际需要,再版时对原篇章结构进行了适当调整,增加了公共事业部门管理的内容,以尽量贴近现实。

本书编写与修订的具体分工为:娄成武第一、二、三、九章,郑文范第四、六、七、十二章,司晓悦第五、八、十、十一章。

本书力争体现“创新”与“精品”的要求,但由于作者的知识及经验所限,疏漏错谬之处仍在

所难免,尚希读者批评指正。同时本书在修订过程中参考和借鉴了学界有关专家、学者的研究成果,在此特向他们表示诚挚的谢意!

姜成武

2015年1月于东北大学

第二版前言

《公共事业管理学》是普通高等教育“十一五”国家级规划教材,也是面向 21 世纪课程教材,作为一门专业基础课教材,自 2002 年初版以来,多次印刷,已得到全国高等院校公共事业管理专业和相关专业的广泛使用,全国 100 余所开设公共事业管理专业的高校中大部分都选用该教材。2004 年,该教材第一版获辽宁省行政管理学会优秀教材一等奖,省人才学会优秀教材一等奖,国家人事部优秀科研成果三等奖,国家行政学会优秀著作三等奖等多项奖励。与此同时,许多专家、学者和学生提出了许多宝贵意见,并校正很多遗漏之处,在此表示衷心的感谢。这也是本次修订的动力之一。

进入 21 世纪以来,我国各项事业获得健康、稳步的发展,人民生活得到较大提高,国家的综合竞争力逐步增强,我国的社会主义现代化步伐在加快。同时,社会各项事业的发展更是产生了质的飞跃,随着政府职能转变的加速,许多社会职能回归给社会,“第三部门”发展迅速,相应情况下,国家也出台了一系列对非营利组织规范管理的法规、法律。可以说,公共事业正以超常规的速度在发展,这一切都对我国高等院校公共事业管理专业的发展产生巨大的需求。据教育部 2007 年调查结果,该专业从 1999 年试办至今,已由最初的 2 所学校试办迅速发展为全国 284 所大学设有该专业,师资队伍已由原来的几十人增加到一千多人,呈现出起步晚、发展速度快、类型多的特点。

要保持专业健康发展,就必须要有高质量教材的支撑。本书是在 2002 年版《公共事业管理学》的基础上修订而成的。本次修订有四项原则,一是拾遗补缺、厘正谬误;二是加强基础知识和基本理论;三是尽可能吸收公共管理学界的最新研究成果;四是客观反映社会实际和公共管理特色。秉承这四项原则,我们对全书进行了修订。修订后的《公共事业管理学》具有如下特点:

(1) 具有时代特色。目前国内公共事业管理教材基本上是介绍国外原理,概念较多,而形成国内的理论、概念较少;引用其他学科原理、概念较多,本学科独创性的原理、概念较少;分章独立介绍多,学科之间有机融合少。本书针对近几年学者、专家的意见,作了有效的尝试,尽量反映本学科最新研究成果和中国当前的社会实践。

(2) 内容进行了适当调整。根据我国公共事业发展的实际需要,修订时对原篇章结构进行了适当调整,增加了公共事业财务管理和公共事业部门管理的内容,以尽量贴近现实。

(3) 具有一定的前瞻性。许多教材缺乏对 21 世纪公共事业管理学科发展趋势的预测与描述,当人类步入 21 世纪后,这种缺陷弱化了教材的与时俱进性,而本书利用修订之机在一定程度

上弥补了这种缺陷。

本书的具体分工为：娄成武，第一、二、三、九章；郑文范，第四、六、七、十二章；司晓悦，第五、八、十、十一章。娄成武教授对全书进行统稿并定稿。

本书力争体现“创新”与“精品”的要求，但由于作者的知识及经验所限，疏漏错谬之处仍在所难免，尚希读者批评指正。同时本书在修订过程中参考和借鉴了学界有关专家、学者的研究成果，在此特向他们表示诚挚的谢意！

娄成武

2008年8月于东北大学

第一版前言

《公共事业管理学》是教育部“高等教育面向 21 世纪教学内容和课程体系改革”立项的教材,也是公共事业管理专业最重要的一门专业基础课教材。

在 21 世纪,我国经济将持续稳定增长,社会主义市场经济体制将基本建立,政治体制改革将取得重大进展,社会的运行方式将发生很大的变化。随着我国事业体制改革的进行,科技、文教、体育、卫生、环保等部门将日益实现社会化管理,社区建设将会有很大发展,所有这些都对我国高校公共事业管理专业的设立产生极大的需求。在这种情况下,按照新的学科目录,我国从 1999 年在部分高校开设了公共事业管理专业,目前发展速度很快。据不完全统计,截至去年年底,全国已有几十所院校开设了公共事业管理专业。但公共事业管理专业在我国高校属于新办专业,国内目前很多院校对公共事业管理专业的任务、性质、目的等尚无明确的认识,对课程设置也缺乏清晰明确的整体思路,缺少专业教材。

东北大学公共事业管理专业教改研究课题组受教育部的委托,承担了教育部“公共事业管理专业面向 21 世纪教学内容和课程体系改革”科研课题。课题组站在面向 21 世纪我国经济、社会、教育发展的高度,对公共事业管理专业的学科特点、课程体系、教学内容和教学方法等作了深刻的分析,对公共事业管理专业给出了清楚的学科界定。在该课题研究成果的基础上,我们撰写了这本《公共事业管理学》专业教材。具体分工为:娄成武,第一、三、五、七、九章;郑文范第二、四、六、八、十、十一章。司晓悦参加了第十章的写作。2004 年 2 月 4 日《基金会管理条例》发布后,由娄成武教授对全书重新进行了审定,由司晓悦博士重新改写了第五章。

《公共事业管理学》一书通过对公共事业管理的对象、定义及范围的明确来确定公共事业管理的领域,主要阐述通过对公共事业组织的培育和发展来保证公共事业管理主体的合理选择,通过公共事业组织中的领导、沟通、激励、控制等活动来保证公共事业管理目标的实现,通过对公共事业管理的评价和监督活动来保证公共事业管理活动的正确方向等内容。通过本课程的学习,可以使学生系统了解上述公共事业管理的基本原理,引导学生的创造性思维,培养学生对公共事业管理专业的浓厚兴趣,并为其他公共事业管理课程的学习打下牢固的基础。

本书内容难易适中,深入浅出;力求做到结构合理,逻辑严密,反映公共事业管理学科的最新成果;力求从内容、体系、语言文字的运用方面形成统一的优化效果。

本教材还力争体现“创新”与“精品”的时代要求,即从体系、结构到内容都要有符合公共

事业管理教学改革和学科建设需要的新面貌,使教材保持旺盛的生命力,并达到学术上的高标准。

作者 2004年4月于沈阳东北大学

目 录

第一章 绪论	1
第一节 事业与公共事业	1
第二节 公共事业组织	8
第三节 公共事业管理	16
第四节 公共事业管理学	22
第二章 公共事业管理的主体	29
第一节 现代市场体制的职能优势和局限性	29
第二节 现代国家体制的职能优势和局限性	32
第三节 公共事业体制的职能优势和局限性	37
第四节 公共事业管理主体	41
第三章 公共事业管理中的领导、沟通、激励、控制与效率	51
第一节 公共事业管理中的领导	51
第二节 公共事业管理中的沟通	56
第三节 公共事业管理中的激励	60
第四节 公共事业管理中的控制	64
第五节 公共事业管理效率	67
第四章 公共事业管理的公共责任与监督机制	76
第一节 公共事业组织的公共责任和监督机制	76
第二节 发达国家的公共事业组织的公共责任与监督机制	78
第三节 我国公共事业组织监督机制	83
第五章 公共事业管理的法律制度	95
第一节 国外公共事业组织法律制度比较研究	95
第二节 我国公共事业组织法律制度概述	103
第三节 事业单位法律制度	112
第四节 社会团体的法律制度	120
第五节 民办非企业单位法律制度	128
第六节 基金会的法律制度	134
第六章 公共事业伦理和公共事业道德	144
第一节 公共事业伦理	144
第二节 公共事业管理伦理建设	149

第三节	公共事业道德	152
第七章	公共事业组织财务管理	162
第一节	公共事业组织财务管理概论	162
第二节	预算管理	164
第三节	收入和支出管理	167
第四节	财务监督	170
第八章	公共事业管理的人力资源开发	181
第一节	公共事业管理专业人才需求和人才培养模式	181
第二节	公共事业管理专业课程设置	187
第三节	各类公共事业管理人才培养	193
第九章	中国公共事业管理体制、改革、发展和创新	204
第一节	中国公共事业改革历程	204
第二节	现代事业制度设计——市场经济条件下中国模式选择	206
第三节	实现中国公共事业管理体制、改革目标的基本途径与对策	213
第四节	公共事业管理的发展与创新	219
第十章	部门公共事业管理	234
第一节	科技管理	235
第二节	教育事业管理	247
第三节	文化管理	251
第四节	体育事业管理	257
第五节	卫生管理	259
第六节	社团管理	263
第十一章	公共事业管理中的方法与技术	276
第一节	目标管理	276
第二节	人力资源测评技术	280
第三节	社会调查研究方法	286
第四节	公共事业绩效评估	293
第十二章	社区管理	304
第一节	社区概述	304
第二节	社区管理的意义、内容和特征	306
第三节	社区管理体制与社区管理组织	310
第四节	社区管理模式	314
第五节	社区服务	317
第六节	社区管理的发展与创新	320
参考文献	329

第一章 绪论

公共事业管理的概念是在我国引进西方公共管理概念之后产生的,是对我国传统的“事业”概念的发展。从学科划分角度来看,公共事业管理属于管理类,公共事业管理学是公共管理学的分支学科。公共事业管理学由于诞生时间较短,且理论与实务正在构建和形成过程中,尚不成熟,故也可称为是一门新兴学科。因此,正确认识和把握事业、公共事业、公共事业管理及公共事业管理学的内涵和外延,对于研究和揭示该门学科的内在规律和本质,指导公共事业管理实践,具有十分重要的意义。

第一节 事业与公共事业

公共事业作为我国的特有概念是在建立和完善社会主义市场经济体制的过程中逐步形成并提出来的。从1978年改革开放开始,我国的事业单位问题、企业问题以及政府管理问题就已浮出水面,国家在积极推进经济体制改革和政治体制改革的同时,不断研究和探索事业单位管理体制,特别是在企业的“转轨改制”基本完成,政府机关也顺利实施了国家公务员制度后,国家从2006年起正式启动了事业单位管理体制的改革。为此,进一步从理论与实践上理清事业、事业单位、公共事业等概念,运用公共管理学科新理论、新知识来指导和推进事业单位管理体制的改革就显得尤为迫切。

一、事业与事业单位

事业是一个常用的、出现频率比较高的词。《现代汉语词典》对事业的解释是:“①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济活动。②特指没有生产收入,由国家经费开支,不进行经济核算的事业(区别于‘企业’)。”^①近年来由朱仁显主编的《公共事业管理概论》和赵立波主编的《公共事业管理》都是基于此点认识并阐述的。而崔运武在其编著的《公共事业管理概论》中认为,“所谓事业,是我国特有的与全体人民利益有关的以科、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”。他又进一步阐述,“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

^① 现代汉语词典,2002年增补本,北京:商务印书馆,2002:1153.

下我国社会公共事务的发展水平”。^① 可见对于事业的理解是仁者见仁,智者见智。

实际上,“事业”一词是一个动态的、发展的,在不同历史时期有不同内涵的一个概念。特别是“事业”与“事业单位”概念不分,基本是1978年以前的计划事业体制真实描述。当前“事业”的概念与“事业单位”概念也是紧密联系,大多数情况下两者可以互换、交替使用。赵立波主编的《公共事业管理》,系统地对历史上我国政府就事业或事业单位所发的文件和专家学者的代表性观点进行归纳、整理,对事业单位概念的解释有12种^②。朱仁显主编的《公共事业管理概论》一书对事业单位概念的界定,列出了6种^③。比较来看,2004年6月27日国务院修订的《事业单位登记管理暂行条例》对“事业单位”的界定应该是最具权威性的。该条例第一章总则中的第二条指出“本条例所称事业单位,是指国家为了社会公益目的,由国家机关兴办或者其他组织利用国有资产兴办的,从事教育、科技、文化、卫生等活动的社会组织。”但是也不难发现,在社会主义市场经济已经确立的今天,多种经济成分并存已是不争的事实,民营资本进入“事业单位”已是大势所趋,且鼓励企事业单位、社会团体和其他社会力量以及公民个人利用非国有资产从事非营利性社会服务活动也是既定事实。因此,1998年9月25日国务院同时通过,1998年10月25日颁布的《民办非企业单位登记管理暂行条例》中第一章总则第一条规定:“本条例所称民办非企业单位,是指企事业单位、社会团体和其他社会力量以及公民个人利用非国有资产举办的,从事非营利性社会服务活动的社会组织。”综合分析两个条例,“事业”一词应包含四个方面的含义:

(1) 对事业单位主体的界定。条例均明确了兴办“事业单位”的主体是“国家机关或者其他组织”、“企事业单位、社会团体和其他社会力量以及公民个人”。

(2) 对投资资金来源和单位性质的规定。条例明确了利用国有资产兴办的和利用非国有资产兴办的可分别称为“事业单位”和“非企业单位”,但同属“事业单位”性质。

(3) 对“事业单位”宗旨的规定。条例分别明确了“事业单位”的宗旨是:“从事教育、科技、文化、卫生等社会服务”和“从事非营利性社会服务的活动”。可见,社会服务及社会服务活动是兴办事业单位的最终目的。

(4) 事业单位的非营利性是“刚性”规定。条例规定的社会服务或社会服务活动都必须遵循非营利原则,这是有关“事业单位”性质的“刚性”规定,深刻揭示了“事业单位”和“非企业单位”的共同特征。

二、需要与公共需要

需要是人类行为的动力。从需要的主体来看,可分为个体需要、群体需要和公共需要。公共需要是每个人赖以生存和发展的条件,在有些情况下可以表现为个人需要,但不是人人皆有的普遍需要。所谓公共需要,是指人们对公共利益和公共服务的需要,是人类社会得以生存和发展的

① 崔运武. 公共事业管理概论. 2版. 北京: 高等教育出版社, 2006: 2.

② 赵立波. 公共事业管理. 济南: 山东人民出版社, 2005: 3-5.

③ 朱仁显. 公共事业管理概论. 北京: 中国人民大学出版社, 2003: 4-5.

必要条件。公共需要与较大范围的群体需要相一致。公共需要是独立于个人需要和群体需要的社会整体需要,是以社会共同体的利益为基本表现形式的普遍需要,本质上是社会成员共同生存和发展所需的条件和利益。公共需要包括很多方面,诸如公共空间的舒适、公共设施的完善、公共服务的周全等。公共需有以下一些特点:

(一) 客观性

公共需要的客观性表现在需求的指向和目标是客观的。这就意味着有人类社会的存在就应当有公共需要的产生,同时公共需要还受到社会发展水平和生产力发展程度的制约。人类社会的物质生产和精神生产越发达,人们公共需要的满足度也就会越大。

(二) 社会性

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,私人个体需要的满足也无法得到保证。但以私人个体需要为基础的公共需要不是直接意义上的私人个体需要,也不是普通意义上的人人有份的私人个体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社会组织管理的职能。公共需要的社会性表明公共需要的形成和满足都要受到特定的历史条件的制约。这种社会制约性包括两个方面的内涵:一方面,一般说来社会的文明程度越高,公共需要也就越高,满足公共需要的难度也就越大。另一方面,社会生活的丰富扩大了公共需要的内容和领域。随着现代生活的演进,尤其是随着全球化和信息化的发展,社会生活的领域更加丰富多彩,人们的公共需要也不断扩大,增加了很多新的内容。^①

(三) 多样性

公共需要的多样性包括两个方面的内涵:一方面,需求层次的多样性。它表明公共需要是围绕着人的生存与发展而展开的,既包括生存的需要也包括发展的需要;既有物质的需要也有精神的需要。另一方面,需求结构的多样性。既包括单一的需要也包括复杂的需要;既有个人的需要也有群体的需要;既有物质层面的需要也有精神层面的需要。^②

公共需要的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。^③

① 刘爱景,陶传平.公共事业管理概论.济南:山东人民出版社,2012:1-27.

② 张志刚.公共事业管理学.大连:大连理工大学出版社,2011.

③ 朱仁显.公共事业管理概论.北京:中国人民大学出版社,2003:1-24.

三、公共物品、私人物品和准公共物品

经济学对物品做出了明确的区分,分为公共物品、私人物品和准公共物品。公共物品是指无论人们是否想要购买,其利益不可分割地被扩散给社会全体成员的物品;相反,私人物品是指其利益能够加以分割然后分别提供给不同的个人,并且不对其他人产生外在利益或外在成本的物品。凡是不能严格满足消费上的非排他性等特征的物品是准公共物品。从需要的角度来看,可以认为公共物品是指完全为了满足社会共同需要的物品;准公共物品是指部分为了满足社会共同需要的物品;私人物品是指满足社会非共同需要的物品。公共物品、私人物品和准公共物品的划分界限并不是固定不变的。它一方面受生产力、科技、社会发展程度的制约,另一方面也受到社会制度的影响,其界限可以随着这些因素的变动而变动。

(一) 公共产品理论

公共产品理论主要分析市场对公共产品配置失灵和政府对于公共产品提供的必要性。一般而言,公共产品与私人产品是相对的。社会产品分为两大类:一类是满足个别需要的产品或劳务,其他任何人不能随心所欲地分享,即私人产品或劳务;另一类是满足社会公众需要的产品或劳务,即公共产品或劳务。区分公共产品和私人产品的基本标准是该产品在消费上是否具有排他性和竞争性。

1. 非排他性

排他性是指阻止一个人使用某一物品时该物品的特性。比如一个人花钱买一件衣服,这件衣服就属于他一个人,别人不能同时使用。这种个人和家庭购买的拥有完全所有权、消费上具有排他性的产品就是私人产品。公共产品的非排他性是指一个人在消费这类物品时,无法排除其他人同时消费这类产品;或者说你不愿意消费这类产品你也不得不消费它,无法排斥它;或者说有些产品在技术上可以排斥他人消费,但这样做不是经济的,或者与公众的利益相违背。^①

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。

2. 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。公共产品的边际成本为零,通常是指增加一个公共消费者,公共产品供给者并不增加成本。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,而且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。

^① 郑建明,顾湘.公共事业管理.上海:上海交通大学出版社,2011:14-31.

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,但又正是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。最后,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采用税收的方式强制地进行分摊。^①

(二) 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。

公共产品一般可以分为纯公共产品和准公共产品。纯公共产品是指同时具有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,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。

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。这里说的具有一定的消费排他性,指的是局部利益,包括政府内部工作人员的个人利益,还有以地方利益和部门利益为代表的小集团利益,等等。^② 局部利益的存在同样适用于非营利的组织进行管理。

三是非竞争性且非排他性都不充分的准公共产品。这类准公共产品的共同特点是既有一定的消费上的竞争性,同时又具有一定的消费排他性。

四、公共事务、准公共事务和企业事务

明确了物品的含义后,现在可以进一步说明事务的含义。如果说物品是对客观状态的界定的话,那么,事务则是对物品形成的描述,即事务是生产物品的活动。这样对应公共物品、准公共

^① 郑建明,顾湘.公共事业管理.上海:上海交通大学出版社,2011:14-31.

^② 崔运武.公共事业管理.2版.北京:高等教育出版社,2006:37-42.

物品和私人物品,就分别有公共事务、准公共事务和企业事务三种事务。因此,所谓公共事务是生产公共物品的活动,即公共事务是指涉及全体社会公众整体的生活质量和共同利益的一系列活动,其产品具有完全的“非排他性”;所谓准公共事务是生产准公共物品的活动,即准公共事务是指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”;所谓企业活动是生产私人物品的活动,即企业事务或活动是指涉及企业职工和社会单个成员的生活质量和利益的一系列活动,其产品具有完全的“排他性”。

这里特别要指出,和公共事务及企业事务相比,准公共事务的特点是中介性。准公共事务的中介性有如下主要特性:

第一,公益中介性。公益性是指事务的受益对象是社会公众。公共事务具有完全的公益性,这意味着这个社会中的全体公众都可以享受这种利益;准公共事务具有部分的公益性,这意味着这个社会中的部分公众可以享受这种利益;企业事务不具有公益性,这意味着这个社会中的公众不可以直接享受这种利益(但可以间接享受这种利益)。

第二,盈利中介性。公共事务的公益性决定了在一般情况下,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。准公共事务具有部分的公益性意味着为了弥补准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,也会采用收费的办法,但是,这种收费不是以营利为目的。企业事务不具有公益性,这也就意味着企业事务必然会采用收费的办法,并且这种收费以营利为目的。

五、公共事业

在明确了事业、事业单位、公共需要、公共事务概念的基础上,再讨论公共事业的概念就容易得多了。关于公共事业,目前国内具有代表性的观点如下:

一是,所谓公共事业,就是全体公众的事业,即关系到社会全体公众基本生活质量和公共利益的特定的社会公共事务。^①

二是,“公共事业”是一个特定的概念,特指那些面向全社会,且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。^②

三是,简言之,社会公共事业是为满足社会公共需要而产生并发展起来的领域,或曰从事社会公共事务的行业。^③

四是,公共事业则是指由特定的社会组织及其成员,以满足社会群体需要和社会公共需要为目的,向社会提供准公共物品和某些公共物品,为经济发展、社会管理和公众生活创造有利条件

① 崔运武.公共事业管理概论.2版.北京:高等教育出版社,2006:2.

② 朱仁显.公共事业管理概论.北京:中国人民大学出版社,2003:4-5.

③ 魏志春.公共事业管理.上海:上海教育出版社,2004:1.