



新世纪高等学校教材



北京市高等教育精品教材立项项目

公共管理基础课系列教材

主 编/徐家良

公共事业管理学基础

Base of
Public Service
Administration



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

新世纪高等学校教材
北京市高等教育精品教材立项项目

公共管理基础课系列教材

公共事业管理学基础

Base of Public Service Administration

徐家良 主编
(北京师范大学管理学院)



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共事业管理学基础/徐家良主编. —北京:北京师范大学出版社, 2008. 6

(公共管理基础课系列教材)

ISBN 978-7-303-09375-5

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 094753 号

出版发行: 北京师范大学出版社 www.bnup.com.cn

北京新街口外大街 19 号

邮政编码: 100875

印 刷: 唐山市润丰印务有限公司

经 销: 全国新华书店

开 本: 170 mm × 230 mm

印 张: 19.5

字 数: 320 千字

印 数: 1~3 000 册

版 次: 2008 年 8 月第 1 版

印 次: 2008 年 8 月第 1 次印刷

定 价: 30.00 元

责任编辑: 韦燕春 装帧设计: 徐明伟

责任校对: 李 茵 责任印制: 马鸿麟

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话: 010-58800697

北京读者服务部电话: 010-58808104

外埠邮购电话: 010-58808083

本书如有印装质量问题, 请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话: 010-58800825

前 言

随着社会主义市场经济改革的深入,传统的管理体制已经发生了剧烈的变化,计划经济时期政府“大一统”的管理方式已经无法适应社会经济发展的变化要求,市场机制的作用和非政府组织的力量日益在社会经济活动中得到显现,这就要求人们根据实践的需要对原有的理论加以调整和发展。公共事业管理学正是符合新形势需要而从公共行政学、管理学、经济学等学科中综合产生出来的新型的交叉学科和应用学科。

在高校开设公共事业管理专业的情况下,教材建设迫在眉睫。《公共事业管理学基础》是公共事业管理专业众多教材中的一本,该书旨在为这一学科和专业的发展奠定坚实的基础。

本教材共分8章,从上到下形成一个有机的逻辑体系。

第1章:导论。在这一部分,主要探讨公共事业管理的含义、特点、分类、目的、研究对象、研究范围、研究内容和研究方法等问题。公共事业管理学是研究公共事业管理现象及其发展规律的科学,即研究公共事业管理主体在一定的管理环境条件下,明确公共事业管理职能和目标,配置各种资源,提供基础性生存和福利保障,满足社会发展的需要,对社会事务、公共事务进行一系列有效管理的规律的科学。

第2章:公共事业管理环境。公共事业管理环境是公共事业管理的自然基础和社会基础,它规定着公共事业管理活动的重点和工作重点,制约着公共事业管理目标的实现,并最终影响着公共事业的管理绩效。这一章从自然环境、社会环境、国际环境、常态环境、非常态环境等方面探讨了它们与公共事业

管理的关系,说明公共事业管理环境在公共事业管理过程中发挥的重要作用。

第3章:公共事业管理主体。公共事业管理主体在处理公共事业和社会事务活动中扮演着重要的角色。政府组织和非政府组织都是公共事业管理的主体,非政府组织主体包括事业单位、社会组织和公用企业组织。通过公共事业管理主体,承担满足公共事务、社会事务需求的责任,实现公共利益和社会利益。

第4章:公共事业管理职能。公共事业管理职能是指公共事业管理主体在一定历史时期内为满足发展的需要而处理公共事务和社会事务所应具有的职责。这一章对公共事业管理职能的含义、特点、地位和作用、确立的依据和要求、职能的内容、职能转变的趋势等进行探讨,明确公共事业管理职能,概括出公共事业管理职能的社会性、服务性和公共性的特点。

第5章:公共事业管理过程。公共事业管理过程是对公共事务和社会事务的处理过程,包括决策过程、执行过程和监控过程。在本章中,对公共事业管理的决策、执行、监控三个过程的概念、地位、特点和程序等方面进行探讨,试图寻找公共事业管理不同过程之间的联系与差异,明确公共事业管理过程的任务与目标,提高公共事业管理效率,实现预期目标。

第6章:公共事业管理伦理。公共事业管理伦理是指公共事业管理主体为了履行公共事务和社会事务的职责所必须遵守的道德规范。在这一章中,通过对公共事业管理的人员伦理、组织伦理、制度伦理的特点、内容和建设等方面进行分析,探讨公共事业伦理的基本规律。

第7章:公共事业管理法制。公共事业管理法制是指公共事业管理主体为了履行公共事务和社会事务的职责,完成预期的管理目标,按照法定程序制定和实施公共事业管理规范性文件的制度。在这一章中,通过对政府组织法制、社会组织法制、公用企业组织法制三方面的分析,探讨公共事业管理立法的主体、权限、规范、实施等内容,使依法管理成为公共事业管理最基本的准则,保障社会组织和社会成员的合法权益,提高管理效率和效能。

第8章:公共事业管理责任。公共事业管理责任是公共事业管理主体对公共事务和社会事务进行管理,实现既定的公共事业管理目标,履行相应的管理义务。本章对公共事业管理责任的类型与原则、根据与承担方式、控制等内容进行了分析,通过加强公共事业管理责任建设,督促公共事业管理主体维护公平竞争的市场环境、提供所需的公共事务服务、履行相应的公共事务责任和社会责任,并树立起良好的公共事业管理形象。

20世纪80年代末以来,不少公共事业管理方面的教材问世,本教材在借鉴学习其他教材的基础上有所创新。那么,本教材有哪些地方不同于其他教材的呢?

从大的方面看,首先是形式上有一些不同。本书的每章以案例开始,到最后以案例分析结束,增加了内容结构图、材料、小结、关键概念、思考与练习、推

荐读物等栏目。

其次，主要有以下六个方面的内容，值得引起人们关注：

第一，公共事业管理的概念。公共事业管理的概念有许多种定义，我们认为，公共事业管理是指政府组织、社会组织、公用企业组织在一定的环境条件下，采取强制性和非强制性的方式，对公共事务和社会事务进行管理与服务，实现社会公益和互益，提高社会福利和公众生活质量，从而确保政治发展、经济繁荣和社会有序所采取的活动过程。

第二，公共事业管理的核心内容。公共事业管理的核心内容应该是管理职能、管理目标和管理绩效。管理职能规定着公共事业管理的范围和方向，管理目标使公共事业管理的职能得以实现，管理绩效衡量管理职能的履行和目标的实现。通过管理职能、管理目标和管理绩效三个要素的有机统一，使公共事业管理为社会提供基础性生存和福利保障，促进社会的良性运行，满足社会发展的需要。

第三，公共事业管理学的内容体系。公共事业管理学涉及许多内容，其中比较重要的部分在于导论篇、基础篇（自然环境、社会环境、国际环境、常态和非常态环境）、主体篇（政府组织与非政府组织）、职能篇（一般与特殊）、过程篇（决策、执行、监督）、保障篇（生理、心理、关系、伦理、监督、法制）、评价篇（效率、责任、评价）。通过各篇之间的联系，构成一个严密的逻辑体系。

第四，公共事业管理的主体。公共事业管理主体既包括政府组织、社会组织，也包括公用企业组织。社会组织指社会团体、事业单位、民办非企业单位、基金会、城市居民委员会、村民委员会、业主委员会等。公用企业组织在公共事业管理中扮演着非常重要的角色，不可或缺。

第五，公共事业管理伦理。我们将公共事业管理伦理分为人员伦理、组织伦理和制度伦理，在每个部分中单独逐一阐述，这在公共事业管理学的同类教材中是不多见的。

第六，公共事业管理法制。在这一部分中，教材基本上把最新的法律法规在政府组织法制、社会组织法制、公用企业组织法制三个层面上作了详细的介绍，分析了各个法制的特点、内容与类型。

我们相信，只有通过不懈的理论思考和实践操作，才能发现公共事业管理学的内在奥秘，为错综复杂的公共事业管理现象提供更多更好的解释力。“以无厚入有间，恢恢乎其于游刃必有余地矣”^①的境界，余愿向往之，达之。

徐家良
2008年2月21日

^① 《庄子·养生主》。

目 录

第1章 导论	(1)
【本章结构图】	(1)
【内容提要】	(1)
【引导案例】 出租车的价格该由谁来定?	(2)
1.1 公共事业管理的含义与目的	(3)
1.1.1 公共事业管理的含义	(3)
1.1.2 公共事业管理的特点	(10)
1.1.3 公共事业管理的分类	(12)
1.1.4 公共事业管理的目的	(15)
1.2 公共事业管理学的研究对象与内容	(16)
1.2.1 公共事业管理学的研究对象	(16)
1.2.2 公共事业管理学的研究内容	(18)
1.2.3 公共事业管理学的特征	(21)
1.2.4 公共事业管理学的任务	(22)
1.3 公共事业管理学的研究方法 with 意义	(22)
1.3.1 公共事业管理学的研究方法	(22)
1.3.2 公共事业管理学的研究意义	(24)
1.3.3 公共事业管理学的研究课题	(28)
【本章小结】	(29)
【关键概念】	(30)
【思考与练习】	(30)
【案例分析】 浙江的水危机	(31)

【推荐读物】	(33)
--------------	------

第2章 公共事业管理环境

【本章结构图】	(34)
---------------	------

【内容提要】	(34)
--------------	------

【引导案例】 环保总局探索治污新思路	(35)
--------------------------	------

2.1 公共事业管理环境地位	(36)
----------------------	------

2.1.1 公共事业管理环境的含义	(37)
-------------------------	------

2.1.2 公共事业管理环境的特点	(38)
-------------------------	------

2.1.3 公共事业管理与环境的关系	(40)
--------------------------	------

2.1.4 研究公共事业管理环境的意义	(42)
---------------------------	------

2.2 公共事业管理环境分析	(43)
----------------------	------

2.2.1 公共事业管理与自然环境	(44)
-------------------------	------

2.2.2 公共事业管理与社会环境	(45)
-------------------------	------

2.2.3 公共事业管理与国际环境	(53)
-------------------------	------

2.2.4 公共事业管理常态与非常态环境	(53)
----------------------------	------

2.3 中国公共事业管理环境	(56)
----------------------	------

2.3.1 中国公共事业管理的自然环境	(56)
---------------------------	------

2.3.2 中国公共事业管理的社会环境	(58)
---------------------------	------

【材料】 规划中的公共文化建设重点工程	(61)
---------------------------	------

2.3.3 中国公共事业管理的国际环境	(66)
---------------------------	------

2.3.4 中国公共事业管理的非常态环境	(67)
----------------------------	------

【本章小结】	(69)
--------------	------

【关键概念】	(70)
--------------	------

【思考与练习】	(70)
---------------	------

【案例分析】 上海人口与计划生育政策的调整	(70)
-----------------------------	------

【推荐读物】	(72)
--------------	------

第3章 公共事业管理主体

【本章结构图】	(73)
---------------	------

【内容提要】	(73)
--------------	------

【引导案例】 县长办公会违法行政 政府赔偿企业百万	(74)
---------------------------------	------

3.1 政府组织主体	(77)
------------------	------

3.1.1	政府组织主体的含义	(77)
3.1.2	政府组织主体的特征	(78)
3.1.3	机关法人的地位	(80)
3.1.4	机关法人的功能	(83)
	【材料 3.1】阳光采购的一次尝试	(84)
3.2	社会组织主体	(87)
3.2.1	社会组织主体的含义	(88)
3.2.2	社会组织主体的特征	(89)
	【材料 3.2】中国消费者协会的缘起与变身	(92)
3.2.3	事业单位法人的含义与特征	(95)
3.2.4	社会团体法人的含义与功能	(99)
3.3	公用企业组织主体	(102)
3.3.1	公用企业组织主体的含义	(102)
3.3.2	公用企业组织主体的特征	(103)
3.3.3	公用企业组织主体的地位与功能	(105)
	【本章小结】	(108)
	【关键概念】	(108)
	【思考与练习】	(108)
	【案例分析】厦门水务改革	(109)
	【推荐读物】	(110)
第 4 章 公共事业管理职能		(111)
	【本章结构图】	(111)
	【内容提要】	(111)
	【引导案例】公用事业管理局的主要职责	(112)
4.1	公共事业管理职能概述	(113)
4.1.1	公共事业管理职能的含义	(113)
4.1.2	公共事业管理职能的地位和意义	(113)
4.1.3	公共事业管理职能的特点	(115)
4.1.4	公共事业管理职能的性质	(117)
	【材料 4.1】救助站的公开信	(118)
4.2	公共事业管理职能内容	(119)
4.2.1	公共事业管理职能的确立依据	(119)

(87)	4.2.2 公共事业管理职能的确立要求	(121)
(87)	4.2.3 公共事业管理的一般职能	(122)
(08)	4.2.4 公共事业管理的特殊职能	(126)
(82)	【材料 4.2】中共一大会址是怎样找到的?	(136)
(18)	4.3 公共事业管理职能转变	(139)
(8)	4.3.1 公共事业管理职能转变的环境	(139)
(88)	4.3.2 公共事业管理职能转变的前提	(140)
(08)	4.3.3 公共事业管理职能转变的类型	(142)
(82)	4.3.4 公共事业管理职能转变的趋势	(142)
(80)	【本章小结】	(143)
(00)	【关键概念】	(144)
(03)	【思考与练习】	(144)
(00)	【案例分析】政府购买公共服务	(144)
(80)	【推荐读物】	(146)
(08)	第 5 章 公共事业管理过程	(147)
(80)	【本章结构图】	(147)
(80)	【内容提要】	(147)
(00)	【引导案例】审计报告改变了一个决策	(148)
(01)	5.1 公共事业管理决策过程	(150)
	5.1.1 公共事业管理决策过程的地位	(151)
	5.1.2 公共事业管理决策过程的特点	(154)
(11)	5.1.3 决策过程理论模型	(156)
(11)	5.1.4 公共事业管理决策程序	(161)
(12)	5.2 公共事业管理执行过程	(165)
(13)	5.2.1 公共事业管理执行的内涵	(165)
(13)	5.2.2 公共事业管理执行过程的地位	(167)
(13)	5.2.3 公共事业管理执行过程的特点	(168)
(11)	5.2.4 公共事业管理执行的程序	(169)
(11)	5.3 公共事业管理监控过程	(173)
(11)	5.3.1 公共事业管理监控的含义	(173)
(11)	5.3.2 公共事业管理监控的类型	(174)
(11)	5.3.3 公共事业管理监控的机制	(175)

5.3.4	公共事业管理监控的程序	(180)
	【本章小结】	(181)
	【关键概念】	(182)
	【思考与练习】	(182)
	【案例分析】谁来监控高校的债务?	(182)
	【推荐读物】	(184)
第6章 公共事业管理伦理		(185)
	【本章结构图】	(185)
	【内容提要】	(185)
	【引导案例】“为什么不让我坐车”	(185)
6.1	公共事业管理的人员伦理	(186)
6.1.1	公共事业管理人员伦理的内涵	(186)
6.1.2	公共事业管理人员伦理的作用与特点	(188)
6.1.3	公共事业管理人员伦理的内容	(191)
	【材料 6.1】报社和记者为作假道歉	(197)
6.1.4	公共事业管理人员伦理的建设	(199)
6.2	公共事业管理的组织伦理	(202)
6.2.1	公共事业管理组织伦理的内涵	(202)
6.2.2	公共事业管理组织伦理的特点	(203)
6.2.3	公共事业管理组织伦理的内容	(204)
	【材料 6.2】个体劳动者和私营企业经营者职业道德规范	(206)
6.2.4	影响公共事业管理组织伦理建设的因素	(207)
6.3	公共事业管理的制度伦理	(208)
6.3.1	公共事业管理制度伦理的内涵	(208)
6.3.2	公共事业管理制度伦理的特点	(210)
6.3.3	公共事业管理制度伦理的内容	(211)
6.3.4	公共事业管理制度伦理的建设	(213)
	【本章小结】	(214)
	【关键概念】	(215)
	【思考与练习】	(215)
	【案例分析】人就这样被活活打死	(216)

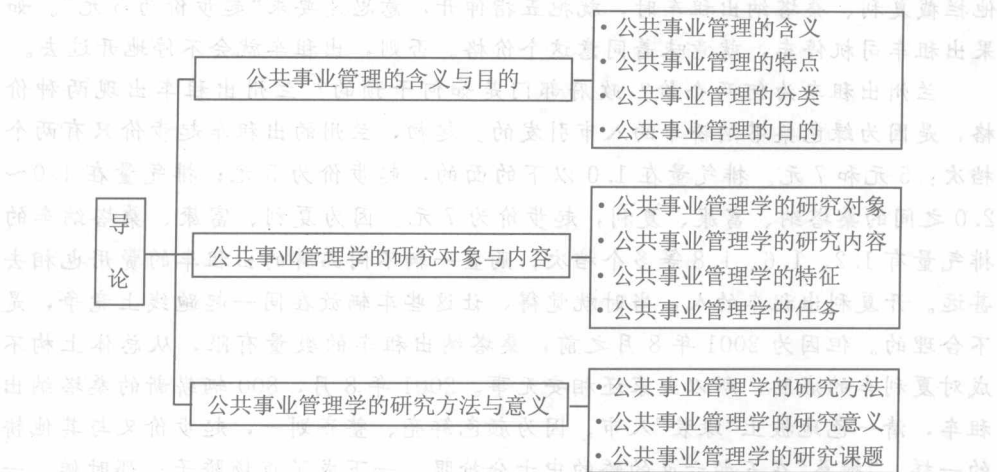
	【推荐读物】	(217)
	第7章 公共事业管理法制	(218)
	【本章结构图】	(218)
	【内容提要】	(218)
	【引导案例】“手续能否简便一些”	(219)
	7.1 政府组织法制	(220)
	7.1.1 政府组织法制的含义	(220)
	7.1.2 政府组织法制的特点	(221)
	7.1.3 政府组织法制的的内容	(222)
	7.1.4 政府组织法制的制定与实施	(230)
	7.2 社会组织法制	(237)
	7.2.1 社会组织法制的含义	(237)
	7.2.2 社会组织法制的特点	(238)
	7.2.3 社会组织法制的的内容	(239)
	7.2.4 社会组织法制存在的问题	(244)
	7.3 公用企业组织法制	(247)
	7.3.1 公用企业组织法制的含义	(247)
	7.3.2 公用企业组织法制的特点	(248)
	7.3.3 公用企业组织法制的的内容	(249)
	7.3.4 公用企业组织法制存在的问题	(252)
	【本章小结】	(253)
	【关键概念】	(253)
	【思考与练习】	(253)
	【案例分析】方便面价格串通案	(254)
	【推荐读物】	(257)
	第8章 公共事业管理责任	(258)
	【本章结构图】	(258)
	【内容提要】	(258)
	【引导案例】济南大雨 道路不畅	(259)
	8.1 公共事业管理责任的类型与原则	(260)
	8.1.1 公共事业管理责任的含义	(260)

8.1.2 公共事业管理责任的类型	(263)
8.1.3 公共事业管理责任的特点	(266)
8.1.4 公共事业管理责任的原则	(267)
8.2 公共事业管理责任的根据与承担方式	(269)
8.2.1 公共事业管理责任的确认根据	(269)
8.2.2 公共事业管理责任的追究与免除	(271)
8.2.3 公共事业管理责任的承担方式	(277)
8.3 公共事业管理责任的控制	(281)
8.3.1 公共事业管理责任的控制价值	(281)
8.3.2 公共事业管理责任的内部控制	(282)
8.3.3 公共事业管理责任的外部控制	(283)
8.3.4 公共事业管理责任的整合控制	(285)
【本章小结】	(285)
【关键概念】	(286)
【思考与练习】	(286)
【案例分析】 医院为何状告政府和街道办事处?	(286)
【推荐读物】	(288)
参考文献	(289)
后 记	(293)

【本章导读】

第1章 导论

【本章结构图】



【内容提要】

公共事业管理学是研究公共事业管理现象及其发展规律的科学。具体来说，公共事业管理学是研究公共事业管理主体在一定的环境条件下，明确公共事业管理职能和目标，配置各种资源，提供基础性生存和福利保障，满足社会发展的需要，对社会事务、公共事务进行一系列有效管理的规律的科学。公共事业管理学是在公共行政学基础上发展起来的，符合20世纪90年代中国公共事业管理的实际需要。本章分别对公共事业管理的含义、特点、分类、目的、研究对象、研究范围、研究内容和研究方法等进行探讨，构建公共事业管理学的逻辑体系，明确转型期中国公共事业管理学的新任务。

【引导案例】

出租车的价格该由谁来定?^①

兰州有个怪现象：打的可以讨价还价。在兰州，如果是外地人，或者偶尔乘坐出租车的本地人，都是按价格表付费：桑塔纳、夏利出租车起步价为7元，面的起步价为5元。如果是本地人，或者是经常乘出租车的外地人，就有讲究了。他拦截夏利、桑塔纳出租车时，就把五指伸开，意思是要求“起步价为5元”。如果出租车司机停车，就意味着同意这个价格。否则，出租车就会不停地开过去。

兰州出租车为何两个价？政府部门是如何干预的？兰州出租车出现两种价格，是因为绿色桑塔纳轿车的入市引发的。起初，兰州的出租车起步价只有两个档次：5元和7元。排气量在1.0以下的面的，起步价为5元；排气量在1.0~2.0之间的桑塔纳、富康、夏利，起步价为7元。因为夏利、富康、桑塔纳车的排气量有1.2、1.6、1.8等多个档次，购置一辆不同品牌的出租车的费用也相去甚远。开夏利出租车的人，当时就觉得，让这些车辆放在同一起跑线上竞争，是不合理的。但因为2001年8月之前，桑塔纳出租车的数量有限，从总体上构不成对夏利车的威胁，所以大家还相安无事。2001年8月，800辆崭新的桑塔纳出租车，清一色地披上“绿装”入市。因为颜色鲜亮、整齐划一，起步价又与其他轿的一样，“绿桑”在五颜六色的轿的中十分抢眼，一下成了市场骄子。那时候，一辆“绿桑”一天少则挣400元，多则挣500元。加上市场上原有的桑塔纳轿的，对以夏利为主的低档出租车构成了严重威胁。为了生存和竞争，夏利等轿的开始自降起步价，在挡风玻璃上打出了“5元”的招牌。最后，连一些旧红色桑塔纳轿的也自行将起步价降到了5元。起初，“绿桑”态度非常坚决，怎么也不肯降价。但当每日的营运收入从500多元降到300多元之后，“绿桑”才开始有选择地降价拉客。夏利等轿的一降价，原来起步价为5元的面的行情一落千丈，于是也紧随其后，将起步价降为4元甚至3元。一时之间，兰州出租车价位出现了激烈竞争。在这种竞争中，政府定价变得形同虚设。

对于出租车的自行降价行为，兰州市公路运输管理部门发现之后就开始制止：抓住一次罚款200元。但出租车司机在检查时把降价牌子拿掉，到了晚上和周末、节假日，照挂不误。一位夏利出租车司机认为，政府部门在价格出台前没有做好充分的论证和调查，出台的价格不合理，这是夏利、面的不得不降价的根

^① 根据以下材料编制而成，题目由编者所加。王方杰：《兰州出租车挑战政府定价》，载人民网，2002-04-16。

本因素。有的出租车司机甚至说：“出租车司机愿意降价，乘客坐车又少花了钱，这是双方都高兴的事，政府部门为何偏不准降价呢？”

尽管交通运输管理部门也对发现的降价车进行了罚款和处理，但绝大多数夏利、面的与政府管理部门捉着迷藏降价。政府部门管不胜管，降价行为一直在进行。2002年3月14日，兰州市运输管理部门决定加大处罚力度，向出租车司机印发了交通部2001年第5号令中的条款：道路运输经营者不按规定明码标价的，予以警告；警告后仍不改进的，处以100元的罚款。违反规定擅自抬价、压价的，处以500元以上1000元以下的罚款。如果被管理部门抓住，少则罚款1000元，甚至扣留营运证。

在政府部门的强力干预下，降价的牌子一日之间从出租车上消失了。但降价行为并没终止，“五指分开打的法”开始悄然流行。降价仍是出租车司机和乘客心照不宣的选择。在市场这只“看不见的手”与政府这只“看得见的手”的较量之中，政府部门陷入了一种非常尴尬的境地。

提示与问题：

1. 出租车领域属于公共事业管理范围吗？
2. 政府的管理职能是否有一定的边界？如果有，体现在哪里？

1.1 公共事业管理的含义与目的

1.1.1 公共事业管理的含义

事业、事业单位、公共事业与公共事业管理四个概念各有不同的含义。

1. 事业的概念

按照《汉语大字典》归纳，在中国历史上，对“事业”一词有多种解释，比较重要的有以下五种：一是官职或职务。《说文·史部》：“事，职也。”二是职业。《汉书·樊哙传》：“樊哙，沛人也，以屠狗为事。”三是事情。《礼记·大学》：“物有本末，事有终始。”四是治理或办理。《战国策·秦策四》：“齐、魏得地葆利，而详事下吏。”五是关系或责任。《红楼梦》第八回：“老爷在梦坡斋小书房歇中觉呢，不妨事的。”^①

^① 汉语大字典编辑委员会：《汉语大字典》，10页，武汉，湖北辞书出版社、四川辞书出版社，1995。

2. 事业单位的概念

在中国，公共事业的概念出现较晚，但“事业单位”或“事业编制”的概念出现较早，主要使用在不同时期的法律法规和文件中。

1955年，第一届全国人民代表大会第二次会议《关于1954年国家决算和1955年国家预算的报告》中首次使用“事业单位”这一名词，并在多处提及。“基本建设的各项设计预算定额，各机关和事业单位的各项费用定额，事业单位的人员定额，都应当根据国务院和中共中央的指示进行修订。”“在各机关和各事业单位降低事业费、购置费和办公杂支费的开支标准，各企业的这类费用的开支标准也实行降低。”“各事业单位编制过大、各企业单位非生产人员过多以及各企业任意招收职工使企业职工超过实际需要等缺点，也应当在实行全面节约的原则下加以克服。”

1963年7月，国家编制委员会代国务院草拟《关于编制管理的暂行办法》(草案)中对事业编制下过一个定义：“凡是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内开支的单位均为事业编制。”

1965年，国家编制委员会制定《关于划分国家机关、事业、企业编制界限的意见》(草案)中提到“凡是直接从事为工农业生产和人民文化生产等服务活动，产生的价值不能用货币表现，属于全民所有制的单位，列为国家事业单位编制”。

1984年全国编制工作会议上印发《关于国务院直属单位编制管理的试行办法》(讨论稿)规定：“凡是为国家制造或者改善生产条件，从事为国民经济、人民生活、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。”

以上文件都是草案或讨论稿，没有正式颁布实施，但由于之后较长时间没有出台有关的法律法规，因此，在实践中常以此作为管理的依据。

1986年4月，第六届全国人民代表大会第四次会议通过《中华人民共和国民法通则》，对法人进行了界定：“具有民事权利能力和民事行为能力，依法独立享有民事权利和承担民事义务的组织。”第37条规定，法人应当具备下列条件：依法成立；有必要的财产或者经费；有自己的名称、组织机构和场所；能够独立承担民事责任。据此，《民法通则》分为企业法人、机关法人、事业单位法人和社会团体法人四类法人。

1990年，国家统计局、人事部、劳动部、国家计划委员会联合发布《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》中提出：“企业、事