



面向 21 世纪 课 程 教 材  
Textbook Series for 21st Century

高等学校公共事业管理专业主要课程教材

# 公共事业管理学

娄成武 郑文范 著



高等教育出版社  
HIGHER EDUCATION PRESS

面向 21 世纪课程教材  
Textbook Series for 21st Century

高等学校公共事业管理专业主要课程教材

# 公共事业管理学

娄成武 郑文范 著



高等教育出版社  
HIGHER EDUCATION PRESS

## 内容简介

本书是教育部“高等教育面向 21 世纪教学内容和课程体系改革计划”的研究成果,也是面向 21 世纪教材——全国公共事业管理专业主要课程教材之一。

本书系统地阐述了公共事业管理的理论和应用,突出了公共事业管理的“中介性”特点,主要内容有:公共事业管理的对象、公共事业组织、公共事业管理过程、公共事业组织的公共责任和监督机制、公共事业组织管理的法律制度、公共事业管理伦理、公共事业管理的人力资源开发、我国公共事业管理体制改革的公共事业管理的发展与创新、公共事业管理中的方法与技术、社区管理等。

本书适用于高等学校公共事业管理、行政管理、社会保障、土地资源管理专业的本科生及研究生使用,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, 郑文范著. —北京: 高等教育出版社, 2002

ISBN 7-04-010690-6

I. 公... II. ①娄...②郑... 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(2002)第 016971 号

公共事业管理学

娄成武 郑文范 著

出版发行 高等教育出版社

社 址 北京市东城区沙滩后街 55 号

邮政编码 100009

电 话 010-64054588

传 真 010-64014048

网 址 <http://www.hep.edu.cn>

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

经 销 新华书店北京发行所

印 刷 中国青年出版社印刷厂

开 本 787×960 1/16

版 次 2002 年 5 月第 1 版

印 张 17.5

印 次 2002 年 5 月第 1 次印刷

字 数 320 000

定 价 15.10 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

# 本书前言

《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，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，截止去年年底，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。

《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深刻认识和浓厚兴趣，并为其他公共事业管理课程的学习打下牢固的基础。

本书适合读者对象的特点，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、到语言文字的运用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的面貌，使教材保持旺盛的生命力，并达到学术上的高标准。

作者 2001年11月于沈阳东北大学

责任编辑 李 捷  
封面设计 杨立新  
版式设计 周顺银  
责任校对 康晓燕  
责任印制 韩 刚



# 目 录

第一章 绪论 .....	1
第一节 公共事业管理的对象 .....	1
第二节 公共事业管理学 .....	6
第二章 公共事业管理主体 .....	9
第一节 公共事业组织的概念和特征 .....	9
第二节 公共事业组织的作用——公共事业管理的主体 .....	17
第三章 公共事业管理中的领导、沟通、激励、控制与效率 .....	29
第一节 公共事业管理中的领导 .....	29
第二节 公共事业管理中的沟通 .....	33
第三节 公共事业管理中的激励 .....	38
第四节 公共事业管理中的控制 .....	44
第五节 公共事业管理效率 .....	49
第四章 公共事业管理的公共责任与监督机制 .....	56
第一节 公共事业组织的公共责任和监督机制 .....	56
第二节 发达国家的公共事业组织的公共责任与监督机制 .....	57
第三节 我国公共事业组织监督机制 .....	63
第五章 公共事业管理的法律制度 .....	71
第一节 国外公共事业组织法律制度比较研究 .....	71
第二节 我国公共事业组织法律制度概述 .....	77
第三节 事业单位法律制度 .....	81
第四节 社团的法律制度 .....	88
第五节 民办非企业单位法律制度 .....	97
第六节 基金会的法律制度 .....	104
第六章 公共事业管理伦理和公共事业品德 .....	110
第一节 公共事业伦理 .....	110
第二节 公共事业管理伦理建设 .....	114
第三节 公共事业品德 .....	117
第七章 公共事业管理专业的人力资源开发 .....	123
第一节 对公共事业管理的专业人才需求和人才培养模式 .....	123
第二节 公共事业管理专业课程设置 .....	130

第三节	加强对我国公共事业管理专业管理的建议 .....	136
第四节	各类公共事业管理人才培养 .....	138
<b>第八章</b>	<b>公共事业管理体制变革</b> .....	<b>147</b>
第一节	现代事业制度设计——市场经济条件下中国公共事业 管理模式选择 .....	147
第二节	实现我国事业管理体制变革目标的基本途径与对策 .....	156
第三节	部门公共事业管理改革 .....	162
<b>第九章</b>	<b>公共事业管理的发展与创新</b> .....	<b>182</b>
第一节	公共事业管理发展与创新的背景 .....	182
第二节	公共事业管理的发展与创新 .....	186
第三节	公共事业的社会化与事业型市场的发展 .....	189
<b>第十章</b>	<b>公共事业管理中的方法与技术</b> .....	<b>193</b>
第一节	目标管理 .....	193
第二节	人力资源测评技术 .....	201
第三节	社会调查研究方法 .....	212
<b>第十一章</b>	<b>社区管理</b> .....	<b>225</b>
第一节	社区管理的意义、内容和特征 .....	225
第二节	社区管理体制与社区管理组织 .....	230
第三节	社区管理人员及其素质 .....	232
第四节	社区管理模式 .....	236
第五节	社区管理的发展与创新 .....	240
<b>附录</b>	.....	<b>247</b>
附录一	事业单位登记管理暂行条例 .....	247
附录二	事业单位财务规则 .....	250
附录三	社会团体登记管理条例 .....	255
附录四	民办非企业单位登记管理暂行条例 .....	261
附录五	基金会管理办法 .....	265
附录六	中华人民共和国公益事业捐赠法 .....	266
<b>参考文献</b>	.....	<b>271</b>



# 第一章 绪 论

## 第一节 公共事业管理的对象

公共事业管理的对象和事务的概念密切相关，为了明确公共事业管理的对象，首先需要从明确事务的概念开始。

### 一、公共事务、准公共事务、企业事务

首先，事务的概念和物品的概念密切相关。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。公共物品是指无论个人是否想要购买，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。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，其界限可以随上述因素的变动而变动。

物品的概念还和需要的概念密切相关。可以认为，公共物品是指完全是为了满足社会共同需要的物品，准公共物品是指部分是为了满足社会共同需要的物品，私人物品是指不是为了满足社会共同需要的物品。

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、准公共物品和私人物品三种物品，就分别有公共事务、准公共事务和企业事务三种事务。所谓公共事务是生产公共物品的活动，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，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，是指涉及企业职工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”。

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，公益性中介性。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，营利中介性。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，并且这种收费是以营利为目的。

## 二、公共事业管理的定义

明确了公共事务、准公共事务和企业事务的概念后，行政管理、公共事业管理和企业管理的概念也就随之清楚了：一般地说，行政管理、公共事业管理和与企业管理分别是对公共事务、准公共事务和企业事务的管理。在行政管理学和企业管理学中，已经给出了行政管理与企业管理的相应定义。与行政管理 and 企业管理相比，公共事业管理还是一个新的管理领域，还没有公认的公共事业管理的定义。下面试给出公共事业管理的定义。

所谓公共事业管理是指公共事业组织在一定的环境和条件下，动员和运用有效资源，采取计划、组织、领导和控制等方式对社会准公共事务进行协调，实现提高生活质量，保证社会利益目标的活动过程。

公共事业管理的这一定义包含了五层含义：

第一，公共事业管理的主体是公共事业组织，以区别于行政管理的主体——政府组织或企业管理的主体——企业组织。

第二，公共事业管理的客体是准公共事务，其受益对象是社会公众。

第三，公共事业管理内容集中概括为提高生活质量，保证社会利益，这就决定了公共事业管理是永久存在，而且随着社会的发展经常进行调整，其趋势是公共事业管理的内容不断扩大，公共事业管理对社会公众的影响不断增强。

第四，公共事业管理的职能是通过对准公共事务一系列活动的调节控制，使准公共事务表现出有序、有效、可控制的特点，以满足社会公众的需要。

第五，公共事业管理负有社会的责任和义务，因此，其工作绩效不能简单地用利润或效率作标准，而必须用服务数量、质量、满足社会需求的程度等多种尺度作标准。

### 三、公共事业管理与其他管理的区别

由于所有组织的管理都包含合作团体的活动，而且所有的大组织（不管是政府部门、医院、大学、工会，还是工厂、商业企业）都必须履行一般的管理职能如计划、组织、人事、预算等，所以公共事业管理与企业管理和行政管理有许多相似之处。但是，公共事业管理在许多重要的方面是与企业管理、行政管理、公共管理等其他管理形式存在着差别。下面将公共事业管理与企业管理和行政管理作一比较，从中了解两者的差异，以便更好地理解公共事业管理的内容和特点。

#### 1. 公共事业管理与企业管理的区别

企业是以营利为目的而进行生产和服务的经济组织。在市场经济条件下，企业作为市场的主体，基本是以企业法人的个体身份进行活动的，因此，相对于社会公共利益来讲，企业的利益是个体利益，企业管理也是为实现单个个体利益进行的管理活动。

作为现代社会管理的一种类型，企业管理有以下特点。

第一，企业管理目标相对单一。在市场经济条件下，企业的生命线在于其经济效益。因此，企业的最大和最根本的目标是实现经济效益，而经济效益则是通过企业的盈利来实现和衡量的，企业的其他目标都是服务和服从于这一目标的。相对于公共利益的多元价值来说，企业的目标相对比较单一，因此，企业管理的目标也相对单一。这就使得企业管理的目标相对明确，管理活动的评价和考察标准也相对明确。

第二，企业管理具有竞争性。市场经济具有强有力的竞争机制，在这一机制作用下，包括企业管理在内的企业各项活动都具有竞争性。在竞争的压力下，企业的管理者必然着眼于创造更加适合市场需要的产品，提供适合社会需要的服务，同时，必然不断更新对企业的管理，提高管理的绩效。

第三，企业管理具有经济理性。作为市场竞争的主体，企业要以最小的成本获取最大的收益，从而使得企业活动获得最大的效益，因此，企业的管理活动必须时时处处以市场为导向，以经济理性为最大原则。当然，作为在社会中活动的组织，企业管理的经济理性必须以遵守法律、法规和相关政策规定为前提，以不损害公共利益和公民个人合法权利为界限。

第四，企业管理权力来源于生产资料的所有权以及由此委托的经营管理权。在政府规定的法定范围内，企业的形成和消失，是由生产资料的所有者决定的，因此，企业管理的权力来源于生产资料的所有者。在现代企业制度下，企业所有权和管理经营权分离，但是，企业的管理权仍然来源于企业产权的拥有者，因此，企业的管理者对产权拥有者负责，接受产权拥有者或者由其委托

的监督者监督。

公共事业管理与企业管理的区别主要表现在以下几方面：

(1) 从管理的目的来看，公共事业管理是要提高人们的生活质量，它主要给人们提供部分营利性的产品或服务，其主要目的是公益性的。而一般的企业管理，主要是通过生产和销售产品或服务，达到营利的目的。因此在现代社会中，公共事业管理机构与一般机构的区别不在于所提供的服务或产品是不是免费或收费（有偿）的，而在于其有偿背后的动机是什么。如果动机是公共服务，就属于公共事业管理，如果动机是赚钱营利，则属于企业管理。

(2) 从管理的运行轨道来看，公共事业管理的整个过程中都受到法律的限制，这使公共事业管理严格地在法律规定的程序和范围内运行着。而企业管理则不同，法律在其活动中仅仅是一种外部制约因素，服从法律规则并不是企业的原初动力。企业营利必须遵纪守法，但其主要是在利益轨道上进行的。

(3) 从物质资源来源看，两者也不完全相同。公共事业管理所需要的各种物质资源部分来自于收入，有时候也部分来自于政府补助。在企业管理中，所需要的各种物质资源主要来自于投资的回报，即来自于所获取的利润。

(4) 从绩效评估看，公共事业管理的绩效评估当然也要考虑经济效益，但行为的合法性、公众舆论好坏、减少各种冲突的程度、准公共产品的数量及其消耗程度、社会整体文明水准的提高等等是评估公共事业管理成效的主要指标。而在企业管理中，销售额、净收益率、资本的净收益以及生产规模的扩大程度、市场占有率的提高等是主要的评价标准，也是企业管理水平和效果的主要显示器和管理人员绩效的标志。这也就是说，公共事业管理的绩效评估偏重于社会效益，企业管理的绩效评估则强调经济效益。

## 2. 公共事业管理与行政管理的区别

行政管理是根据管理学和政治学的一般原理，从整体上研究对国家行政事务管理的原理和方法，研究国家对经济、科技、教育等部门进行管理的原则和方法，研究国家机关改革的方案设计、途径和方法以及提高行政效率的具体措施等。行政管理具有两重性；既包括管理社会的各种公共事务的一般职能，又包括维护统治阶级利益的各种特殊的职能。

公共事业管理与行政管理的区别主要表现在以下几方面：

(1) 管理主体不同。行政管理的主体是政府机关，公共事业管理的主体是公共事业组织。行政管理具有决策性职能，公共事业管理主要行使具体的执行性行为和服务性行为。

(2) 管理方式不同。行政管理实行等级制，上下级之间是领导与被领导关系，实行命令与服从的方式。公共事业管理是在国家政策引导下，为社会公共事务、社会公益事业和市场经济活动提供技术和辅助性的服务，与客体之间没

有领导与被领导关系，是在相互尊重、平等的基础上，以协商、讨论、加强沟通、相互理解、达成共识、加强服务的方式来实现自己的管理意图的。

(3) 管理的直接性和间接性不同。市场经济体制下的行政管理就是依法行政。它依照宪法和法律，在其职权范围内制定、颁布、实施针对社会普遍对象的行政管理法规。政府的主要任务应该是决策、规划、组织、协调、控制和监督，运用经济的、法律和必要的行政手段对社会活动进行管理。因此行政管理主要是一种间接性管理。而公共事业管理是由中介组织履行监督管理职能，承担大量的具体管理行为及部分监督性行为，通过对一定的利益表达和维护，来协调和规范企业等社会组织的行为，尽力减少国家与社会两者之间的直接矛盾和冲突。因此，公共事业管理主要是一种直接性管理。

(4) 管理的独立性和非独立性不同。公共事业组织具有独立性。从经费上看，大多数公共事业组织在经济上是实行独立核算、自收自支、自负盈亏，通过有偿服务维持其正常运转；而作为行政管理主体的政府部门不具有独立性，整个行政系统就是一个大的等级组织，在经费上政府部门要依赖国家财政。

(5) 从阶级性来看，由于人类社会相当长的时期处在阶级社会中，社会的共同利益要通过统治阶级的利益要求来反映。行政事务管理的内容当然也要求首先满足统治阶级的需要，反映特定阶段统治阶级的特殊要求；而公共事业管理的内容则主要是反映长期历史发展对社会管理的客观要求。

### 3. 公共管理与公共事业管理的区别

在现代社会中，公共领域和非公共领域成为社会生活的两大基本领域。在公共领域，代表社会公共利益，承担社会公共事务的政府和非政府公共组织是其主要组织形式，其运行遵循着公共生活的制度和规则。在非公共领域，企业构成了其主要组织形式，作为市场的主体，其运行遵循着市场的规则和规律。按照这两大领域及其主体组织形式，我们可以把现代社会的管理划分为公共管理和企业管理两大类型。

所谓公共管理主要是指以政府和非政府的公共组织为依托，为促进社会整体的协调发展和有效实现公共利益，采取各种方式对涉及社会公众整体的生活质量和公共利益的一系列活动进行调节控制的过程。

公共管理与公共事业管理的主要区别如下。

(1) 管理的范围不同。公共管理是由国家承担的社会管理和由社会公共事业组织承担的社会管理，而公共事业管理仅仅是指由社会公共事业组织承担的社会管理，所以公共管理的范围比公共事业管理的范围大一些，公共管理与公共事业管理的关系，一般可以认为是包含与被包含的关系。

(2) 管理的主、客体不同。公共管理的主体是政府，客体是公共事务。由于公共事务的利益不可分割地扩散给社会全体成员，所以一般认为公共管理客

体的受益对象是社会全体公众。但也因为公共管理的主体是政府，代表了统治阶级的意志，故而其管理活动和所提供的服务不可避免地带有强制性色彩。公共事业管理的主体是社会公共事业组织，是非政府机构，其客体是准公共事务，所以它的强制性并不是很强烈，而且它的服务带有一定限度的有偿性。此外，公共事业管理的受益对象既可以是社会全体成员，也可以是社会部分成员；社会成员既可以接受服务，也可以拒绝服务，可以有很大的自主性。

(3) 管理教育的重点不同。公共管理是国家对社会的管理，而公共事业管理是社会公共事业组织对社会的管理，因此，公共管理学位教育的重点是对在职公务员的培训，用来提高管理社会的水平，而公共事业管理教育的重点在于对社会公共事业组织人员的教育和培训。

(4) 学科层次不同。公共管理作为一门近年来在我国兴起的新的学科，是隶属于管理学的一门二级学科，而公共事业管理则是包含在公共管理学科其中的一门三级学科。公共管理以培养在职政府公务员为主，同时兼顾非政府的公共管理或服务部门的人才培养。在受教育的层次上，公共管理专业（MPA）已经设有硕士学位。而公共事业管理专业主要是为教育、卫生、体育、文化、社区等公共事业组织培养人才，以适应社会需要，公共事业管理目前还只在本科层次上，专业课程的设置也还有待于商榷。因此至少在目前，两者的接受教育层次有明显不同。

## 第二节 公共事业管理学

### 一、公共事业管理学的定义

根据以上对公共事业管理的分析，可以认为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。具体地说，公共事业管理学是对于公共事业管理者在一定的环境和条件下，为了实现特定的目的，动员和运用有效资源而进行的计划、组织、领导和控制等活动的研究。

公共事业管理学以探求公共事业管理现象的发展规律作为自己的目标和任务。因此，公共事业管理学要求在把握公共事业管理现象的基本属性和特征的基础上，深入探讨和研究公共事业管理现象的本质联系及其发生、发展和运动的规律，研究作为公共事业管理主体的公共事业组织的结构、功能及其与环境的关系，研究公共事业管理活动的过程及其环节（如组织、决策、沟通、协调、监控、评估等），研究如何应用人类所创造的各种科学知识及方法来解决公共事务的管理问题等。

公共事业管理学对公共事业管理现象发展规律的研究，包括对公共事业管

理的一般规律和特殊规律的研究。

公共事业管理的一般规律,是指一切管理现象和活动普遍具有和遵循的规律,这些规律在各个领域、各个层次、各种组织中普遍存在并发生作用,支配着管理活动的进行和发展。

公共事业管理中的特殊规律是在管理的普遍性基础上发生和发展的,这就使得公共事业管理除了遵循管理的一般规律之外,还必须遵循公共事业领域、公共利益、公共组织、公共服务和公共事务等形成的特殊的本质联系和规律性要求,由此形成了公共事业管理的特有规律。

## 二、公共事业管理学的学科特点

作为当代管理科学的一个重要组成部分,公共事业管理学是当代科学技术尤其是社会科学交叉、综合的产物,它是人们应用各种学科的知识来研究公共管理过程而形成的一个综合性研究领域。公共事业管理学具有如下几个方面的基本特征:

### 1. 跨学科与专门化的统一

从某种意义上说,公共事业管理学是从行政学的母体上分离出来的。但是,从一开始,它就是以综合、交叉的领域的面貌出现的。在其形成和发展过程中,公共事业管理学大量地吸收了其他学科的知识和方法,在由传统的公共行政学向当代公共事业管理学的转变过程中,这个领域的跨学科、综合性特征更加突出。一方面,公共事业管理学是公共行政学进一步扩展的结果,是在与当代经济学、政治学、政策分析和组织与管理理论的进一步交叉融合的基础上形成和发展起来的。另一方面,公共事业管理学作为一门独立的专门研究领域的地位也日益稳固。原因就在于:它有自己相对独立的研究领域,即社会公共事业组织的公共事业管理活动;它在吸收其他学科理论和方法的基础上逐步形成了自己的学科“范式”或“研究纲领”,有自己的一套术语(概念)、假定、理论、方法、操作规则等,并取得了丰硕的研究成果。可以说,跨学科性是公共事业管理学的深层次基础和广阔的背景,专门化是它确定自己的学科地位的内在根据和不断发展的动力,两者相辅相成,相互补充。

### 2. 学术性与应用性的统一

公共事业管理学是以实践、应用为取向的。公共事业管理学既来源于公共事业管理实践,反过来又指导公共管理实践。一方面公共事业管理学通过对不同时期不同国家的公共事业管理系统及过程的研究,加深人类对这一领域的了解,增加有关公共事业管理领域的知识,并通过概念、原理、假设、理论和方法等形式,形成系统化的知识体系,因而公共事业管理学具有深厚的学术基础。另一方面公共事业管理学的研究又具有应用性研究的特征,它以现实的公

共事业管理实践作为研究对象,或者说,它深深植根于公共事业管理的实践之中。公共事业管理学要分析解决公共事业组织在现实公共事业管理活动中所遇到的实际问题,总结实际公共事业管理过程的经验教训,为公共事业组织的管理实践服务。因此,可以说,在公共事业管理学中,学术性(理论)与应用性(实践)是统一的,这种统一使得它具有强大的生命力。

### 3. 实证性与规范性的统一

所谓的实证性是指公共事业管理学追求经验科学的证实、预见和客观性等传统,要求对公共事业管理的现象、事实或经验加以归纳与分析,得出一般的假设或待检验的命题和理论,并由经验、事实来检验这种假设、命题或理论的正确性。它要解释相关的现象或过程,并做出未来的预测。追求描述性的知识,为科学的客观真理性而努力。也就是说,公共事业管理学力求回答“是什么”和“为什么”的问题,使自身成为一门实证的科学。所谓规范性是指公共事业管理学不仅要提出“是什么”和“为什么”(事实)的问题,而且要进一步追问“应当如何”(价值)的问题,它要把价值分析当作自己研究的重要组成部分,并力求提供某些规范性的建议。

### 4. 公共性与管理性的统一

这个特征也就是通常人们所说的“政治性”与社会性、科学性的关系。与私人管理不同,公共事业管理过程更多地是一种政治过程,因而公共事业管理的公共性或政治性的特征十分显著。政治制度、政府结构、意识形态以及其他政治和法律环境对公共事业管理往往具有决定性的影响,这也决定了各国的公共事业管理学的研究应该立足于本国的实践,力求本土化。但是,另一方面,公共事业管理学也有明确的管理性特征。公共事业管理毕竟从属于一般的管理过程,同样要具备决策、计划、沟通、协调、监控等基本环节,并采用某些共同的管理方法和技术;公共事业管理学更多地要研究人类公共事业管理过程的一般规律并形成科学的知识和方法。因而,公共事业管理学的基本理论、方法是国际性的,可以为各国所用。

## 复习思考题

### 1. 概念

公共事务 准公共事务 企业事务 公共管理 公共事业管理 公共事业管理学

### 2. 公共事业管理与行政管理、企业管理和公共管理的主要区别是什么?

### 3. 试分析公共事业管理学的学科特点。



## 第二章 公共事业管理主体

### 第一节 公共事业组织的概念和特征

#### 一、公共事业组织的含义

组织是人类社会的普遍现象，在现代社会，组织更是社会存在的基本形式，在社会生活的各个领域、各个层次和各个方面，广泛存在着不同的组织。一切社会成员都生活和活动在不同的组织之中，都是特定组织的成员，在这个意义上可以认为，组织是现代社会的特征。

根据组织的一般特性和学者关于组织的各种定义，可以认为，组织是特定的群体为了共同的目标，按照特定原则通过组织设计，使得相关资源有机组合，并以特定结构运行的结合体。

人们可以根据不同的标准，对组织进行不同的分类。在现代社会中，组织的公共目标和非公共目标，构成了组织目标的两大类型，并对组织的不同类型具有深刻的影响，据此，人们可以把组织划分为公共组织和非公共组织。

非公共组织一般不以公共利益为组织的目标，在市场经济条件下，作为市场主体的企业是典型的非公共组织。

公共组织是以实现公共利益为目标的组织，它一般拥有公共权力或者经过公共权力的授权，负有公共责任，以提供公共服务，包括管理公共事务、供给公共产品为基本职能的组织。政府是典型的公共组织，除此之外，以特定的公共利益为目标，提供公共服务的非营利性的公共组织，也构成了现代社会公共组织的重要组成部分。后者就形成了所谓的公共事业组织。

公共事业组织虽然是现代社会公共组织的重要组成部分，但在其内涵、外延、作用范围上同其他公共组织是有差别的，从公共事业组织的本质和功能出发，公共事业组织可以定义为：公共事业组织是依照一定的规则（或有关政策、法规，或有关的法律），以独立、公正为原则，并凭借其特有的功能为社会提供各种服务的组织。

在我国，按照社会分类管理的原则，我国的社会组织大体可分为机关、事业单位、社会团体、企业和民办非企业单位五大类型。依此分类，公共事业组织这个概念在我国应当包括事业单位、社会团体（不包括民主党派等政治组