



南京公共事业管理职业学院
Nanjing Vocational College of Public Administration

南京公共事业管理职业学院公共事业管理专业教材

公共事业管理概论

（第二版）



南京公共事业管理职业学院
Nanjing Vocational College of Public Administration

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

公共事业管理概论

崔运武 编著



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”及“新世纪教改工程”项目研究成果,是面向 21 世纪课程教材——全国高等学校公共事业管理专业主要课程教材之一,也是“十五”国家级规划教材。

本书从我国传统的“事业”及其转型的分析入手,以公共事务理论和公共产品理论为依据,系统论述了公共事业管理的内涵、环境、主体系统、原则、目标和职能、层次、方法等,重点分析了公共事业的战略管理、经费配置及效率、绩效管理与外部评价。

本书可供高等学校公共管理相关专业本科生、专科生使用,也可作为 MPA 及社会在职管理人员学习参考用书。

图书在版编目 (CIP) 数据

公共事业管理概论/崔运武编著. —北京: 高等教育出版社, 2002.8
ISBN 7-04-010761-9

I. 公… II. 崔… III. 公共管理 - 专业学校 - 教材 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 044981 号

公共事业管理概论

崔运武 编著

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

传 真 010-64014048

购书热线 010-64054588

免费咨询 800-810-0598

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

印 张 20.25

字 数 360 000

版 次 2002 年 8 月第 1 版

印 次 2002 年 8 月第 1 次印刷

定 价 19.40 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

总 前 言

1978年后,尤其是随着20世纪90年代以后建立社会主义市场经济体制改革的逐步深入,中国的政治、经济和社会的一切领域,都发生了巨大而深刻的变化。20世纪末,随着经济领域里社会主义市场经济体制框架的初步形成,政治领域里发展社会主义民主和依法治国的改革方向的确定,一场以政府机构改革为标志的政府管理改革揭开了中国改革进程的重要一页。这一次政府改革较以往改革一个明显的不同,就是在继续进行政府经济管理改革的同时,明确提出了政府社会管理改革的任务,即要“按照社会主义市场经济的要求,转变政府职能,实现政企分开。把政府职能切实转变到宏观调控、社会管理和公共服务方面来,把生产经营的权力真正交给企业”。

这一政府社会管理改革的一个重要内容和关键,就是要根据社会主义市场经济的要求,改革传统的事业管理体制。形成新的公共事业管理体制,既需要在理论上深入认识,在现实中推进改革,也需要积极培养新型公共事业管理人才。因此,几乎与世纪末的政府管理改革同步,原国家教委在新的普通高等学校专业目录中,设立了公共事业管理本科专业,并规定这一专业的培养目标,是“培养具备现代管理理论、技术与方法等方面的知识以及应用这些知识的能力,能在文教、体育、卫生、环保、社会保险等公共事业单位行政管理部门从事管理工作的高级专门人才”。据统计,自1998年开始,通过新建和对原相关专业进行调整和改革,至2001年底,全国已有132所高等院校建立了公共事业管理专业。而且,随着我国社会管理改革的深入,公共事业管理专业目前已成为我国高等院校一个正在飞速发展的实用型社会科学热门专业。

目前已建立的公共事业管理专业主要是依托原有的相关师资或专业开设的。其建立的基本途径有二:一是一些学校如综合类大学以原有的行政管理专业师资为基础建立,属于新开设;二是将原有的专业根据教育部的要求通过改变专业名称而转成,如师范院校的教育管理专业、医学院校的卫生事业管理专业、艺术院校的文化艺术管理专业、体育院校的体育管理专业等。可以说,从专业建设的角度看,这一特定的专业形成方式是公共事业管理专业得以迅速建立和发展的一个直接原因。

公共事业管理专业作为一个新建专业,随着教学过程的展开,直接面临并急需解决的问题,是既不清楚公共事业管理专业的基本课程是什么,或说没有一个基本公认的课程体系,更没有可供使用的教材。这一问题更深层次的内

涵,是一个专业基本规范问题,即依托不同的师资或专业背景所建立的实际上有不同的专业方向的公共事业管理专业,其公共事业和公共事业管理的基本内涵是什么?体现在专业上,将有哪些课程所形成的专业课程平台来体现和保证所办的是公共事业管理专业而不是其他管理专业?对于那些通过改换名称而建立的公共事业管理专业来说,在新的公共事业管理视野里,通过培养目标和课程体系改革的自己与以往的自己有哪些区别甚至是根本的区别,而不只仅仅是名称的不同而已?这是需要通过专业建设和研究来解决的有关公共事业管理专业存在和发展的关键问题,而这一专业建设也是一个对公共事业管理进行理论研究的重要过程。

实际上,在颁布新的专业目录同时,相关的专业建设研究已在不少学校程度不同地展开,而教育部高教司也对此给予了高度的重视,在“高等教育面向21世纪教学内容和课程体系改革计划”中列入了专门课题进行研究(由东北大学娄成武教授主持),随后又在“新世纪高等教育教学改革工程”中,列入了“综合大学公共事业管理专业建设和人才培养模式研究”的专项课题进行研究(由云南大学崔运武博士主持)。2000年底,教育部高教司在东北大学召开了全国公共事业管理专业建设研讨会。会上,教育部高教司杨志坚处长明确提出了公共事业管理专业要首先解决专业基本规范和基本课程的思路,得到了与会专家学者的一致赞同。虽然这次会议最终没有达成一致意见,但与会者之间的讨论及至争论,却使相互得到了极大的启发,将对公共事业管理专业基本规范和如何进行专业建设的认识大大推进了一步。

东北大学会议后,作为全国最早建立公共事业管理专业高校之一的云南大学,根据新世纪教改工程教育部高教司有关负责同志的建议和指导,积极开展了对公共事业管理专业基本规范和专业建设的研究。这一研究主要是依托崔运武教授所主持的“新世纪高等教育教学改革工程”项目展开,同时,云南大学还将公共事业专业列为学校重点建设专业,并将这一专业建设作为云南省政府项目“云南省省院省校合作项目——行政管理重点学科建设”的基本内容之一,由崔运武教授负责。在这一过程中,云南大学的有关研究人员先后形成了并发表了《当前我国公共事业管理专业存在的问题及改革对策》、《论当代中国公共事业管理的基本内涵和价值》、《论公共事业管理的性质及特征》、《公共事业管理的主体及其特征》等论文,有了初步的关于公共事业管理专业基本问题的认识。在这一基础上,根据教学的需要,开始了有关的教材建设。

云南大学虽然在前期工作上取得了一些进展,但也感觉到了仅凭一个学校的力量难以深入,也难以取得较好的教材建设效果,因而积极寻求学校间的合作与帮助。先是得到了云南省政府项目“云南省省院省校合作项目——行政管理重点学科建设”合作方复旦大学国际关系与公共事务学院,及项目复旦方负

责人林尚立教授的热情帮助与指点，随后在高等教育出版社的帮助下，得到了教育部公共管理类教学指导委员会主任、中山大学校务委员会副主任、博士生导师王乐夫教授的支持与肯定，并在王乐夫教授指导下，构建了学校间的合作模式。在这一过程中，中山大学博士生导师陈端莲教授、郭小聪教授，南京大学博士生导师闫小波教授等参与了讨论和研究。最终，我们形成了“公共事业管理专业主要课程教材编委会，”共同进行了教材建设的研究和教材编写，通过共同的讨论和研究，我们对公共事业和公共事业管理的基本问题有了如下的一些初步共同看法：

第一，我们认为，当前我国的公共事业是从传统的“事业”演变而来的，传统事业的基本内涵和方向对新型公共事业的内涵的确定有着重要的作用，而界定新型公共事业的重要理论基础则是公共事务理论和公共产品理论尤其是其中的准公共产品理论。公共事务理论指明了公共事业的基本范围，而公共产品理论则从社会总产品的基本分类中阐明了公共事业产品的基本特点和具体内容。

第二，在公共产品理论的视野里，公共事业包括的是由纯公共产品和准公共产品构成并以准公共产品为主的社会公共事务，其事业产品的生产和提供本身就是一个社会产品的生产和供给过程，与社会经济有着天然的联系，但其生产和提供又与私人产品有不同的方式和管理要求。

第三，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。

第四，我们认为公共事业管理主要是从管理对象来进行划分的一个学科和专业，从其核心作用来看，公共事业管理的主体主要不是非政府组织而是政府组织，而且这一政府组织在一定程度和范围内还是广义的政府组织，因此，公共事业管理是以政府为核心的社会公共组织为了维护公众的基本生活质量和增进社会共同利益，凭借公共权力，采取一定的方式对公共事业，即关系到社会全体公众整体的生活质量和共同利益的特定的社会公共事务进行调节控制的过程，是一个对关系到社会全体公众整体生活质量和共同利益的由纯公共产品和准公共产品构成，并以准公共产品为主的产品生产和提供的调节和控制过程。

第五，正因为公共事业管理是政府社会事务管理的基本内容，在一定程度上，公共事业管理就是政府的社会管理。因此，当代世界范围内以公共事务管理社会化和民主化为主要内容和标志的改革，对正在形成的我国公共事业管理体制有不容忽视的参考和借鉴作用。

在这一研究的基础上，我们认为公共事业管理专业的基本专业平台，是由

公共事业管理概论、公共伦理学、公共组织学、公共组织财务和公共人力资源开发与管理等主要课程构成的。

根据学科和专业建设的进度，我们首先着手编写了《公共事业管理概论》、《公共伦理学》、《公共组织学》和《公共组织财务》。在编写中，我们力求结合当代世界范围内社会事务管理的基本趋势与中国改革的现状，同时，也力求处理好从科学研究向教材的转化，既反映当代公共事业管理的基本方向和理论模式，阐述这一学科的基本概念和基本原理，又注意当代中国的历史和现状，将中国特色社会主义公共事业管理作为一个不断发展的过程，展示这一发展的方向和进程，对一些目前有争论的问题，择其主要进行了必要的介绍和分析，而没有主观地进行定论。

当然，由于研究和编写时间的仓促，更由于我们的水平所限，无论是学科专业研究还是课程教材建设，都存在着诸多的不足与问题，我们真诚地欢迎并期待着专家、学者和广大师生的批评和指正。实际上，我们之所以在国内率先将这一套“公共事业管理专业主要课程教材”推出，根本上是想在目前几乎还没有同类教材的情况下，给出一个供公共事业管理专业的专家、学者和广大师生作为讨论和批评的“靶子”。通过这四本的教材体系及基本内容的批评，推动公共事业管理学科专业的研究，推进公共事业管理专业的教材建设。

作为一套“公共事业管理专业主要课程教材”，我们还将扩大学校间的合作，希望有关专家学者和高校教师给予我们指点帮助并与我们一起努力，推进公共事业管理专业教材建设这一“公共事业”。

“公共事业管理专业主要课程教材”编委会

2002年3月

本书前言

在我国，公共事业管理专业是随着建立社会主义市场经济改革的深入，尤其是为适应政府经济管理和社会管理改革的需要，以管理对象为依据而设立的一个应用性专业，也是目前我国高等学校社会科学类中新兴的发展较快的热门专业。

任何一个专业都应有自己明确的专业规范，以及在此基础上形成的以专业课程体系体现的专业平台。明确公共事业管理专业的基本规范，并在此基础上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，在教材方面的基本表现形式即应为《公共事业管理概论》。2000年，作者获准主持国家“新世纪高等教育教学改革工程”项目“综合大学公共事业管理专业建设和人才培养模式研究”，根据对专业基本规范意义的认识和对公共事业管理专业现状的思考，作者首先将公共事业及公共事业管理基本内涵的研究作为整个项目的重点和突破口，进行了必须的理论探索。此后，作者又获准主持云南省“省院省校合作重点学科建设”项目“行政管理重点学科建设”，主持云南大学重点专业建设项目“公共事业管理专业建设”等课题，使这一研究持续地从不同角度地引向深入，形成了自己对公共事业管理专业基本规范的认识，发表了一系列相关论文。正是在这一基础上，结合自己进行“公共事业管理概论”课堂教学的实际情况，开始进行了《公共事业管理概论》教材的撰写。2002年初，这本《公共事业管理概论》申请“普通高等教育‘十五’国家级规划教材”获得批准立项。

本教材的内容分为有逻辑联系的六个部分。

第一部分：对公共事业和公共事业管理基本概念的界定，即本书的第一章“导论”。主要从公共事务理论、公共产品理论尤其是准公共产品理论出发，明确公共事业管理的对象、范围和主体，即明确管什么、谁来管的问题。这是整个公共事业管理的基础和逻辑起点，既说明了公共事业管理的管理者和管理对象及其基本属性和特点，也从根本上决定了整个管理的目标和方向，从而决定了管理中方式方法的选择及管理过程的构成。

第二部分：对公共事业管理环境的分析，即本书的第二章“公共事业管理的环境”。任何一个国家或社会的公共事业管理都具有公共性或公益性，也带有一定的政治性和阶级性。其管理的公共性的水平即提供公共产品和服务的数量和质量，而政治性和阶级性的具体内涵，则是由各自的政治、经济及文化要

素即管理主体所在的具体环境所决定的。因此，公共事业管理环境是公共事业管理活动本身的一个极为重要的构成要素，它决定着特定的公共事业管理主客体的具体性质、管理的具体目标和方向，也决定着管理方式和管理方法的具体实施。

第三部分：对公共事业管理主体及相关的基本问题的进一步分析，即本书的第三章“公共事业管理主体系统”、第四章“公共事业管理的目标、职能与基本原则”、第五章“公共事业管理的层次和手段”。在公共事业管理的基本性质、范围及环境确定后，公共事业管理主体在整个管理中占有关键的地位，因为一方面对公共事业管理基本性质和方向、具体环境对公共事业管理的要求能否认识及认识的程度，在一定条件下主要取决于管理主体，另一方面一定环境中公共事业管理具体目标的确定、管理体制的构建、方式方法的选取和资源的配置等，也是由管理主体确定的。因此，必须对公共事业管理主体及相关的基本问题进行进一步的较系统的分析。

第四部分：对公共事业管理过程的分析，即本书的第六章“公共事业管理部门的战略管理”、第七章“公共事业管理的一般过程”、第八章“公共事业管理部门的经费及配置效率分析”和第九章“公共事业管理的责任和伦理”。如果说前三个部分一定程度上是对公共事业管理结构作静态分析的话，那么，第四部分则是在明确了公共事业管理的基本性质和要求、主体及相关的基本问题的基础上，侧重于对公共事业管理进行动态分析。这一部分主要从公共事业管理的战略、资金、人员职责入手，围绕对象的日常性管理及项目管理来阐述公共事业管理的过程。

第五部分：对公共事业管理绩效评估的分析，即本书的第十章“公共事业的绩效管理 and 外部评价”。作为一个特定的公共管理领域，一个独立的学科体系，公共事业管理对管理结果有自己的评价标准和体系。对公共事业管理绩效评估的分析，既是一个完整的公共事业管理过程的重要一环，也是公共事业管理概论体系的必要部分。

第六部分：阐述公共事业分类管理概貌，即本书的第十一章和第十二章。这一部分是在公共事业管理静态和动态分析的基础上，对公共事业管理有代表性的部门，即科学事业管理、教育事业管理、文化事业管理、卫生事业管理、体育事业管理和城市公用事业管理，侧重从公共政策的角度，进行了宏观上概述。这既反映不同类别的公共事业管理的特点，也结合具体管理部门或行业展示了公共事业管理的基本过程和规律。

本书是以建构公共事业及公共事业管理的基本内涵作为逻辑起点开始的，为此，作者运用了公共经济学中的公共事务理论、公共产品理论尤其是准公共产品理论展开分析，相当程度上，以此作为公共事业管理专业的重要理论基

础，从而论证了自己关于公共事业及公共事业管理的基本观点，展开了对公共事业管理各个方面的分析。在进一步的阐述过程中，由于目前国内还没有关于公共事业管理的系统研究，更没有直接相关的理论著作和教材，因而在整个分析中主要依据公共事业管理的母体学科——公共管理的理论和最新研究成果，以及相关学科的理论，结合自己关于公共事业管理基本概念和关于公共事业管理过程等认识的基本看法进行。书中引用的有关学者的观点和理论，已尽可能按学术研究的基本规范和要求，进行了说明，在此，再一次对相关学者表示感谢。

作者

2002年5月于昆明

“公共事业管理专业主要课程教材” 编委会名单

编委会主任：王乐夫：中山大学政治与公共事务管理学院院长、教授、博士生导师、中山大学校务委员会副主任，教育部高等学校公共管理学科教学指导委员会主任、全国公共管理硕士（MPA）专业学位教学指导委员会副主任。

编委会副主任：崔运武：云南大学公共管理系主任、博士、教授、博士生导师，教育部高等学校公共管理学科教学指导委员会委员，云南省学位委员会法学学科评议组成员。

编委会成员：

陈端莲：中山大学政治与公共事务管理学院教授、博士生导师。

林尚立：复旦大学国际关系与公共事务学院副院长、博士、教授、博士生导师，教育部高等学校政治学教学指导委员会委员。

闫小波：南京大学社会工程学院政治与行政管理系副主任、博士、教授、博士生导师。

高力：云南大学教务处处长、教授。

张建东：云南大学公共管理学院院长、副教授。

郭小聪：中山大学政治与公共事务管理学院党委书记、教授。

目 录

第一章 导 论	1
第一节 公共事业的基本内涵	1
一、我国传统的“事业”及其转型	1
二、社会公共事务	3
三、公共产品理论	7
四、公共事业的基本内涵及特征	14
第二节 公共事业管理界定	16
一、公共事业管理主体——公共组织概述	16
二、公共事业管理中的权力	21
三、公共事业管理的含义	26
第三节 公共事业管理与其他相关管理的关系	27
一、公共事业管理与公共管理	27
二、公共事业管理与行政管理	29
三、公共事业管理与企业管理	31
第四节 公共事业管理概论的研究对象、方法及意义	33
一、公共事业管理概论的研究对象	33
二、公共事业管理的研究方法	34
三、当前学习和研究公共事业管理的意义	36
第二章 公共事业管理环境	41
第一节 公共事业管理环境的基本问题	41
一、公共事业管理环境的含义	41
二、公共事业管理环境的特征和类别	42
三、公共事业管理环境与公共事业管理的基本关系	44
第二节 公共事业管理的生态环境和文化环境	46
一、公共事业管理的生态环境	46
二、公共事业管理的文化环境	50
第三节 公共事业管理的政治环境和经济环境	55
一、公共事业管理的政治环境	56
二、公共事业管理的经济环境	58
三、政治和经济环境对不同层次公共事业管理的影响	61
第四节 公共事业管理的公共关系环境和国际环境	63
一、公共事业管理的公共关系环境	63

二、公共事业管理的国际环境	66
第三章 公共事业管理的主体系统	70
第一节 公共事业管理中的政府	70
一、政府及政府的基本属性和基本职能	70
二、现代市场经济条件下的政府职能	74
三、政府是公共事业管理的主体和核心	76
四、我国政府社会管理改革与公共事业管理	78
第二节 公共事业管理中的非政府组织	81
一、国家与社会的关系	82
二、非政府组织是公共事业管理主体系统的必要组成部分	85
三、当代中国公共事业管理中的非政府组织	89
第三节 公共事业管理中的事业单位	94
一、事业单位的基本内涵和特征	94
二、事业单位改革的必要性及改革的目标取向	97
三、事业单位改革的基本原则和分类改革	100
第四章 公共事业管理的原则、目标和职能	104
第一节 公共事业管理的基本原则	104
一、公众为本原则	104
二、服务原则	105
三、社会效益优先原则	106
四、市场化原则	107
第二节 公共事业管理的目标	108
一、公共事业管理目标的基本内涵和特征	108
二、公共事业管理目标的分类	111
三、公共事业管理目标的基本作用	115
第三节 公共事业管理的基本职能	117
一、计划职能	117
二、组织职能	120
三、协调职能	124
四、控制职能	126
第五章 公共事业管理的层次和方法	131
第一节 公共政策与公共事业管理	131
一、公共政策概述	131
二、公共政策与公共事业管理的关系	136
第二节 公共事业管理的层次	138
一、宏观公共事业管理	139
二、微观公共事业管理	142

三、宏观与微观公共事业管理的关系及公共事业管理体制	146
第三节 公共事业管理的基本方法	147
一、公共事业管理基本方法的概念和分类	148
二、刚性方法的主要形式	149
三、柔性方法的主要形式	153
四、当代公共事业管理方法运用的发展趋势	155
第六章 公共事业管理部门战略管理	158
第一节 公共事业管理部门战略管理的价值和特点	158
一、战略管理概述	158
二、公共事业管理部门战略管理的价值和特点	161
第二节 公共事业管理部门战略管理过程和原则	164
一、公共事业管理部门战略管理过程	164
二、公共事业管理部门战略管理的基本原则	167
第三节 公共事业管理部门战略规划	168
一、公共事业管理部门战略规划的基本内容	168
二、公共事业管理部门战略规划过程	170
三、公共事业管理部门战略规划中的 SWOT 分析	172
第七章 公共事业管理的一般过程	176
第一节 公共事业管理问题的确认管理	176
一、作为公共事业管理对象的社会问题	176
二、确认作为公共事业管理对象的社会问题的基本方法	178
第二节 公共事业中的公共项目管理	180
一、作为公共事业管理对象的公共项目	180
二、公共项目管理中的目标确立	182
三、公共项目运作方案的决策	184
四、公共事业管理运作方案的实施	190
第三节 公共事业中的公共财产和资源管理	191
一、作为公共事业管理对象的公共财产和资源	192
二、公共事业中公共财产和资源的管理	193
第八章 公共事业管理费用及配置效率分析	195
第一节 公共事业产品的提供方式	195
一、公共事业产品的提供方式	195
二、公共事业产品的生产方式与提供方式的组合	197
第二节 不同类别的公共事业管理经费分析	199
一、公共事业管理中的公共支出	199
二、公共事业管理费用中的非政府组织投入	201
三、公共事业管理费用中的企业资金投入	203

第三节 公共事业管理经费的配置效率分析	205
一、具有非竞争性和一定排他性的公共事业产品的配置效率	205
二、具有非排他性和一定竞争性的公共事业产品的配置效率	208
第九章 公共事业管理的责任与伦理	213
第一节 公共事业管理中的责任和责任机制	213
一、公共事业管理责任的性质和基本内涵	213
二、公共事业管理责任的价值	216
三、公共事业管理的责任机制	217
第二节 公共事业管理责任控制机制	218
一、公共事业管理责任的行政控制机制	218
二、公共事业管理责任的立法控制机制	221
三、公共事业管理责任的司法控制机制	223
四、公共事业管理责任的公民参与控制机制	224
第三节 公共事业管理伦理	226
一、公共事业管理伦理的构成	227
二、公共事业管理伦理的具体内涵	230
三、公共事业管理伦理的价值和建设	231
第十章 公共事业的绩效管理 with 外部评价	235
第一节 公共事业绩效管理 (上)	235
一、公共事业管理绩效理念的树立和绩效管理的形成	235
二、公共事业绩效管理的基本内涵	237
三、公共事业绩效管理的价值	239
第二节 公共事业绩效管理 (下)	240
一、公共事业绩效评估指标	241
二、标杆管理在公共事业绩效管理中的应用和作用	244
三、公共事业绩效管理成功的必备条件	245
第三节 公共事业管理的外部评价	246
一、公共事业管理的社会评价	247
二、公共事业管理的公众满意评价	251
第十一章 公共事业分类管理概述 (上)	255
第一节 科技事业管理	255
一、科技事业活动的类别划分	255
二、科技事业产品的准公共性分析	257
三、政府在科技事业发展中的作用	258
四、现代社会科技事业管理的基本内涵	261
第二节 教育事业管理	263
一、教育事业产品的准公共性	264

二、教育事业活动的类别	265
三、政府介入教育产品市场的必要性	268
四、现代社会教育事业管理的基本内涵	270
第三节 文化事业管理	274
一、现代社会文化事业活动的类别和基本内容	275
二、文化事业产品的准公共性	276
三、政府介入文化事业产品市场的必要性	278
四、现代社会文化事业管理的基本内涵	279
第十二章 公共事业分类管理概述 (下)	285
第一节 卫生事业管理	285
一、现代卫生事业的基本内涵及类别划分	285
二、卫生事业产品的准公共性	287
三、政府介入卫生产品市场的必要性	288
四、现代卫生事业管理的基本内容	289
第二节 体育事业管理	292
一、现代体育事业活动的基本内容和分类	292
二、体育事业产品的准公共性	295
三、现代体育事业管理的基本内容	297
第三节 公用事业管理	299
一、现代公用事业的基本内容	299
二、政府介入现代公用事业产品市场的必要性	300
三、现代公用事业管理的基本内容	302

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