

普通高等教育规划教材

公共事业管理 教程

李正明 主编



机械工业出版社
CHINA MACHINE PRESS



普通高等教育规划教材

公共事业管理教程

主 编	李正明				
副主编	朱水成	宋健敏	愈慰刚		
参 编	何 强	罗国芬	闫 娟	孙亚琴	
	杨见奎	刘春生	李 响	宋启南	
	陈锦文	代 明			



机械工业出版社

本书可分七个模块：一是介绍基本概念、管理原则及目标；二是介绍管理主体；三是介绍公共事业管理伦理；四是介绍公共事业产品提供方式的选择；五是介绍公共部门财务管理；六是介绍公共事业管理的常用方法；七是介绍公共事业管理的主要类别。本书介绍了已有教材中没有的危机管理、听证会管理等内容，并对公共事业管理领域的若干问题进行了深入探讨，提出了一些独到的见解。

本书可作为高等院校公共管理类专业本科教材，也可作为公共事业管理工作者的参考用书。

图书在版编目 (CIP) 数据

公共事业管理教程/李正明主编. —北京：机械工业出版社，2006.7
普通高等教育规划教材
ISBN 7-111-19465-9

I. 公… II. 李… 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 (2006) 第 070674 号

机械工业出版社 (北京市百万庄大街 22 号 邮政编码 100037)
策划编辑：曹俊玲 商红云
责任编辑：商红云 版式设计：霍永明 责任校对：张莉娟
封面设计：陈 沛 责任印制：洪汉军
北京京丰印刷厂印刷
2006 年 8 月第 1 版·第 1 次印刷
169mm×239mm·8.75 印张·339 千字
定价：25.00 元

凡购本书，如有缺页、倒页、脱页，由本社发行部调换
本社购书热线电话 (010) 68326294
编辑热线电话 (010) 88379711
封面无防伪标均为盗版

序

随着我国社会主义现代化建设的深入发展，经济转型、体制转轨和政府职能转变的进程进一步加快，公共事业管理的重要性日益显见。加强对社会主义市场经济条件下的公共事业管理的研究，业已成为一种社会的需求和时代的要求。为顺应这种要求，在对公共事业管理进行了多年的理论研究和教学实践的基础上，上海理工大学公共管理研究所的李正明老师等学者历经三年艰辛，终于撰就此书。

此书有四个方面的特色：一是实用性较强。本书阐释了现有教材鲜见的公共事业管理的具体方法，如危机管理、公共项目管理等。二是拥有多专业交叉的作者群体。编写者中既有获得经济学博士学位且长期从事经济管理教学和研究的具有高级职称的教师，又有在国外获得博士学位回国从事公共管理教学与科研的具有高级职称的教师，还有获取了注册会计师资格证书、教授公共财务类课程的教师，也有行政管理、社会学专业毕业具有硕士学位的教师。这样的多学科组合的作者群体有助于突破单纯从某一学科角度研究公共事业管理的局限，较好地將政治学与经济学、管理学和社会学理论融为一体。三是对一些疑难理论问题的探讨，取得了较为深入的进展，如对公共产品的属性等问题作了颇有学术价值的研判。四是“争鸣”气息较浓。不论是各章的编写风格，还是各作者对于公共事业管理理论和实践问题的看法，在“求真”的前题下允许“存异”。

本人有幸一睹初稿，深感此书的付梓，将会有裨益于公共事业管理学这门新学科的长足发展。

中国行政管理学会副会长、教授 李琪

前言

2003年我获准负责“上海市普通高等学校教材建设”项目“公共事业管理教程”的编写工作。在其后的编写过程中，我深深感受到了编写组成员不计报酬的思想境界、严谨的治学态度、精诚协助的精神，不能不为有这样的团队而感到荣幸。譬如，罗国芬讲师，分文不取、自觉自愿，“嫉恶如仇”般地将全部书稿中他所看到的错误（如错别字、不准确的数据）一一挑拣出来，而其余作者，不论职称、职位、学历是否比罗老师高，都心悦诚服地按他的正确意见进行修改。又如，几次研讨会上，大家不仅详细报告了自己的写作情况，还仔细地听取别人的报告，并提出修改建议。再如，每位作者都是几易其稿，甚至写了六稿。

本书内容基本涵盖了公共事业管理专业的主要知识领域，同时还介绍了已有教材中没有的公共事业管理的具体方法，如危机管理、听证会管理等，并对公共事业管理领域中的若干重要问题，进行了深入探索，提出了一些独到的见解，例如关于公共产品的属性问题。本书内容可分为七个模块：第一部分介绍基本概念、管理原则及目标；第二部分介绍的是管理主体；第三部分是对公共事业管理伦理的介绍；第四部分介绍公共事业产品提供方式的选择；第五部分介绍了公共部门财务管理；第六部分则是对公共事业管理常用方法的介绍；最后一部分介绍公共事业管理的主要类别。

本书由本人担任主编，上海理工大学公共管理研究所朱水成老师、华东理工大学公共与社会管理学院副院长俞慰刚老师、上海财经大学公共管理系系主任和MPA教育中心主任宋健敏老师任副主编，除此之外，还有如下作者：罗国芬、闫娟、何强、孙亚琴、杨见奎、刘春生、李响、宋启南、陈锦文、代明。

本书从立项到出版得到了多方的大力支持和帮助。在此向上海市教育委员会高等教育处办公室，上海理工大学管理学院的叶春明博导、王恒山博导、邱喜生副研究员，为本书作序的李琪教授，表示由衷的感谢，并向所有给予过我们支持和帮助的人们致谢。

本书的编写，也是对公共事业管理这一新兴学科的一种探索，探索就难免出错，更加之我们拥有的公共事业管理的理论水平、实践经验有限，书中一定有我们所认识不到的错误，恳望读者或使用者不吝指教。欢迎发信函至我的邮箱 lzmzgw@eyou.com，谢谢！

上海理工大学 李正明

目 录

序

前言

第一章 概述	1
第一节 公共事业管理与公共事业管理学	1
第二节 公共事业管理与其他相关管理	7
第三节 公共事业管理的原则及目标	9
第二章 公共事业管理的主体——结构	13
第一节 公共事业管理的核心主体——政府组织	13
第二节 公共事业管理中的其他主体——公共事业组织	21
第三章 公共事业管理的主体——其他主体的具体形式	31
第一节 事业单位	31
第二节 社会团体	43
第三节 民办非企业单位	60
第四章 公共事业管理中的伦理道德	68
第一节 公共事业管理伦理道德问题研究现状分析	68
第二节 什么是公共事业管理伦理道德	70
第三节 如何在公共事业管理中建立伦理道德体系	76
第四节 加强公共事业管理中伦理道德建设的意义	80
第五章 公共事业产品提供方式的选择	82
第一节 公共事业产品的提供方式	82
第二节 公共事业产品提供方式的选择	83
第六章 公共部门财务管理	89
第一节 公共部门支出管理	89
第二节 公共部门收入与资金管理	95
第三节 公共部门资产管理	104
第四节 公共部门负债管理	118
第五节 公共部门净资产的管理	122
第七章 公共事业管理的常用方法——听证会管理	128
第一节 听证制度概述	128
第二节 听证制度的功能定位与程序构建	135
第三节 我国听证制度的现状、问题及改进策略	146
第八章 公共事业管理的常用方法——危机管理	157

第一节	危机频发的全球风险社会	157
第二节	危机和危机管理	166
第三节	公共危机管理的流程和机制	175
第四节	我国转型期的公共危机管理	185
第九章	公共事业管理的常用方法——公共项目管理	198
第一节	公共项目的成本——效益分析	198
第二节	公共项目管理	211
第十章	公共事业管理的主要类别	225
第一节	教育事业管理	225
第二节	体育事业管理	231
第三节	文化艺术事业管理	240
第四节	卫生事业管理	249
第五节	环境经济与管理	256
第六节	社会保险管理	265

第一章 概述

公共事业管理与公共事业管理学是近年来我国出现的一种新的管理实践和一门新学科。前者的产生是我国政府管理变革的结果,有利于我国社会的良性发展。后者则是对前者的理论概括和对前者发展规律的探讨。也正因为两者都属于新生事物,故无论是公共事业管理实践还是公共事业管理学均处于探索阶段。因而本章所探讨的内容将随着实践和理论的发展而发生相应的变化,学习者务必不能像学那些成熟的学科那样来认可、接受本章所展示的研究成果,而应以研讨、发展的眼光来学习。

第一节 公共事业管理与公共事业管理学

本节涉及到本书的一些最基本的概念和原理,而且其中不乏对学习者来说是既新又难理解的内容,因而本节是全章学习的重点。

一、事业与公共事业

(一) 事业的含义

事业,从通常意义来看,有两种解释:①人的经营成就。《易·坤》:“而畅于四支,发于事业。”孔颖达疏:“所营谓之事,事成谓之业。”②重要工作。《荀子·君道》:“故明主有私人以金石珠玉,无私人以官职事业,是何也?曰:本不利于所私也。”③耕稼和劳役之事。《荀子·王霸》:“百亩一守,事业穷无所移之也”杨倞注:“百亩,一夫之守。事业,耕稼也。耕稼穷于此无所移于人。”又《富国》:“事业所恶也”杨倞注:“事业,谓劳役之事。”^①

而从新中国的一项特定事物来看,事业是指为了社会公益目的,由国家机关举办或其他组织利用国有资产举办的教育、科技、文化、卫生等活动。^②

本书所论及的事业,其含义取后者,即从特定事物来看的事业。

(二) 公共事业的含义

对公共事业含义的认识,目前尚未达成共识。从出版的教材来看,也是观点不一,下面列举四种有代表性的说法:

崔运武编著的《公共事业管理概论》如是说:所谓公共事业,就是社会全体

① 辞海编辑委员会:《辞海 语词增补本》,上海:上海辞书出版社,1982年版,第25页。

② 席恒:《公与私:公共事业运行机制研究》,北京:商务印书馆,2003年版,第50页。

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,以及通信、邮电、铁路和公共交通、水、电、煤气组成的公用事业等。^①

娄成武、郑文范所著的《公共事业管理学》则将公共事业等同于准公共事务。并将后者作了如此表述: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”。^②

朱仁显主编的《公共事业管理概论》强调:本书所研究的“公共事业”是一个特定的概念,特指那些面向全社会,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。它主要包括教育、科技、文化、卫生、基础设施、公共住房、社会保障、环境保护等事业。这些由政府有关部门承担的行政管理工作,相对独立,彼此并无内在的联系,各自有不同的工作对象和工作范围。^③

对于公共事业,冯云廷的观点是:公共事业的存在已有很长的历史,但对公共事业的研究近些年来则刚刚开始。在学术界,公共事业的概念一经提出,就存在着不同认识。套用美国学者尤劳的比喻,“公共事业”这一概念的核心特征“也许就是其含义的不明确性”。事实上,它就像尼斯湖的怪兽:人们可以肯定地说它“不是什么”,但很难说它“是什么”。^④

综上所述,本书对公共事业所下的定义为:以满足社会公共需要和提高社会生活质量为基本目标,由以政府为核心的公共组织利用包括国有资产在内的社会资产举办的教育、体育、文化艺术、卫生、环保等不以营利为主要目的的活动。

(三) 事业与公共事业的关系

事业与公共事业有着相互联系又相互区别的关系。从联系来看,两者的共同点主要有:①两者都以满足社会公共需要和提高社会生活质量为基本目标。②两者都不以营利为主要目的。从区别来看,两者的不同主要表现为:①举办主体有

① 崔运武:《公共事业管理概论》,北京:高等教育出版社,2002年版,第15页。

② 娄成武、郑文范:《公共事业管理学》,北京:高等教育出版社,2002年版,第1~2页。

③ 朱仁显:《公共事业管理概论》,北京:中国人民大学出版社,2003年版,第7页。

④ 冯云廷:《公共事业管理导论》,北京:中国商业出版社,2001年版,第1页;冯云廷:《公共事业管理学》,北京:中国财政经济出版社,2003年版,第1~2页。

所不同。事业的举办主体为政府，公共事业的举办主体为以政府为核心的公共组织。②资产来源有所不同。事业是利用国有资产举办的，而公共事业是利用包括国有资产在内的社会资产举办的。③活动内容有所不同。由于事业的资产来源单一，故其活动内容小于公共事业。

二、事业扩展为公共事业的必然性及可能性

(1) 随着经济的发展，社会公共需求随之扩大，公众对提高社会生活质量的要求相应增强。经济发展水平较低时，人们的日常生活基本上就是为生计而奔波，生计之外的社会公共需求相对较少，对社会生活质量亦没什么追求。而当经济发展到一定水平，人们的生存问题得到基本的解决，便会产生较多的生计之外的公共需求，也会追求社会生活质量。例如当经济水平较低时，人们很少想到环保问题，对环境质量也无什么要求。而随着经济发展水平的提高，越来越多的人关注环保问题，对环境质量的要求也越来越高。这种趋势必然使得原有的事业难以容纳膨胀了的内容。

(2) 财政收入的增长难以适应日益扩大和增强的社会公共需求及提高社会生活质量的要求。一方面是随着经济的向前发展，社会公共需求及提高社会生活质量的要求日益扩大和增强，另一方面是财政收入虽然也随着经济的增长而增长，但其增长速度难以适应日益扩大和增强的社会公共需求及提高社会生活质量的要求。故而由财政包揽的事业必然转变为利用包括国有资产在内的社会资产举办的公共事业。

(3) 经济体制改革和生产力的发展，使得非国有资产的社会资产得到较大幅度的增长。我国 1978 年经济体制改革以来，生产力得到了快速的发展，与此相应的社会资产也迅速增长，这可从国内生产总值的增长状况中得到说明，如表 1-1 所示。

表 1-1 主要年份我国国内生产总值增长情况

指 标	总量指标/亿元					速度指标(%)
	1978 年	1989 年	1997 年	2002 年	2003 年	平均增长速度
国内生产总值	3624.1	16909.2	74462.6	105172.3	117251.9	9.4

注：表中数据来自《中国统计年鉴 2004》

由于《中国统计年鉴》不再设生产总值所有制结构指标，故我们选用《上海统计年鉴 2004》中的该指标从一个侧面来说明经济体制改革以来非国有资产的发展状况，如表 1-2 所示。

集体经济和非公有制经济的较大幅度增长，使得吸收非国有资产来举办公共事业成为可能。



表 1-2 主要年份上海市生产总值所有制结构

单位: %

指 标	1978 年	1990 年	2000 年	2002 年	2003 年
上海市生产总值所有制结构	100	100	100	100	100
公有制经济	99.0	96.1	74.0	68.1	64.2
国有经济	86.2	71.9	55.7	51.6	48.4
集体经济	12.8	24.2	18.3	16.5	15.8
非公有制经济	1.0	3.9	26.0	31.9	35.8

(4) 社会的进步, 增强了社会自我管理的能力。社会政治、经济、文化等各方面的进步, 使得社会自我管理能力得到增强。以社会团体的发展状况为例, 截止至 1993 年底, 全国有社会团体 17879 个, 而到去年底全国社会团体已近 15 万个^①。

社会团体数目的直线上升, 从一个侧面说明了社会政治的开明、经济的发展和文化的提升。因为如果没有社会政治的开明, 社会团体的建立就会受到压制; 没有经济的发展, 社会团体的运转就会因缺少资金支持而停止; 没有文化水平的提升, 公众就难有组建社会团体从而实现自我管理的意识和能力。而社会团体等非政府公共组织的健康发展, 则正是提升社会自我管理能力的因素, 也是单纯由政府为管理主体的事业扩展为以政府为核心的公共组织为管理主体的公共事业的必要条件。

(5) 由政府包揽一切社会公共事务的管理模式不能适应社会的发展。当社会发展水平较低时, 社会公共事务也相对较少, 而随着社会的不断向前发展, 社会公共事务亦不断增加, 如果不改变由政府包揽一切社会公共事务的管理模式, 一方面必然造成臃肿的政府和不良的财政开支, 另一方面则必然是社会公共事务得不到有效的管理。20 世纪 70 年代末 80 年代初, 西方国家兴起了新公共管理运动, 要求政府从“全(万)能政府”或“无限政府”向“有限政府”转变和重塑, 以适应社会的发展。从我国的实际情况来看, 构建有限政府的一个重要内容, 就是将“事业”拓展为“公共事业”, 改变统包统揽“事业”的管理模式, 对社会公共事务中的公共事业实施有限的管理。

三、公共事业管理

所谓公共事业管理就是以政府为核心的公共组织为满足社会公共需要和提高社会生活质量, 对利用包括国有资产在内的社会资产举办的教育、体育、文化艺

^① 《1993 年民政事业统计公报(报告)》、《2004 年民政事业发展统计公报》。

术、卫生、环保等不以营利为主要目的公共事业，进行计划、组织、领导和控制的过程。把握公共事业管理这一定义，需着重掌握如下两项内容：

（一）公共事业的管理主体

公共事业管理的定义指明了管理公共事业的主体是以政府为核心的公共组织，关于为什么政府是公共事业管理的核心主体的问题，本书将在专门的章节中进行论述，这里仅简要介绍公共事业管理主体的构成。

1. 政府

政府的构成根据其不同的含义而有所不同。广义的政府泛指一切国家政权机关。国家的立法机关、行政机关、司法机关和其他一切公共机关，都统称之为政府；狭义政府指一个国家的中央和地方行政机关。

我国的政府是指中央人民政府（国务院）和地方各级人民政府。按照宪法规定，国务院是我国最高国家权力机关的执行机关，是最高国家行政机关。国务院下设部和委员会，如铁道部、国家人口和计划生育委员会。地方各级人民政府是国务院统一领导下的国家行政机关，划分为三级：①省、自治区、直辖市人民政府。②自治州、县、自治县、市、市辖区人民政府。③乡、民族乡人民政府。^①

2. 非政府的公共组织

非政府的公共组织，从逻辑上来说它是两个概念的重合部分，即非政府组织和公共组织的共有部分，如图 1-1 所示。

公共组织和非政府组织的构成如图 1-2 和图 1-3 所示。

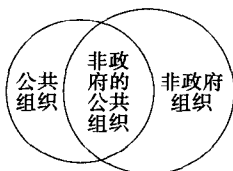


图 1-1 非政府的公共组织示意图

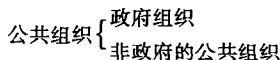


图 1-2 公共组织结构示意图

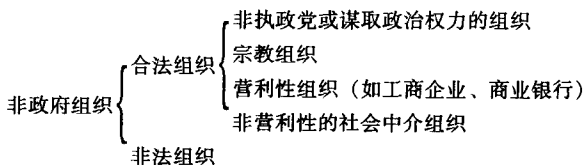


图 1-3 非政府组织结构示意图

非政府的公共组织指的是非政府组织中合法组织中的非营利性社会中介组织。在我国，被称为“民间组织”。其主要类别有社会团体、民办非企业单位、基金会。

^① 辛向阳：《新政府论》，北京：中国工人出版社，1994年版，第6~7页。



非政府的公共组织在有的书和文章中被简称为非政府组织,如中国联合国协会常务理事杨冠群认为:“非政府组织英文是 Non-Governmental Organizations,简称 NGO)。什么是 NGO,国际上众说纷纭。但综观各方观点,可以比较肯定地认为,NGO 是指那些非政府性、非营利性、非政党性,具有合法性、公益性和带有一定程度的志愿性的社会中介组织”^①。非政府的公共组织在有的书和文章中又被称作第三部门,如武汉大学的吴湘玲认为:“第三部门是有别于政府组织(第一部门)、营利组织(第二部门)的各种非政府、非营利组织的总称,它提供部分公共物品与服务,强调个人奉献、成员互益等价值观念,具有非营利性、民间性、自治性、志愿性、非政治性、非宗教性等重要特征。”^②但也有一些书和文章将宗教组织归入第三部门。^③

(二) 公共事业管理的主要内容

- (1) 教育事业。
- (2) 体育事业。
- (3) 文化艺术事业。
- (4) 卫生事业。
- (5) 环保事业。
- (6) 社会保险事业。

四、公共事业管理学

(一) 公共事业管理学的定义

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。^④

(二) 公共事业管理学的主要研究内容

1. 研究公共事业管理的一般规律和特殊规律

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

① 杨冠群:“关注蓄势待发的世界非政府组织运动”,《国际问题研究》,2001(3)。

② 吴湘玲:“公共管理的重要主体:迅猛崛起的第三部门”,《武汉大学学报(人文科学版)》,2004(5)。

③ 李智、左同宇:“第三部门及其与相关部门比较释义”,《南京医科大学学报(社会科学版)》,2004(1)。

④ 娄成武、郑文范:《公共事业管理学》,北京:高等教育出版社,2002年版,第6页。

律。

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。

2. 研究作为公共事业管理主体的结构、功能及其行为规范

研究公共事业管理主体的构成及其核心,以及各类公共事业管理主体的功能。由于公共事业管理主体的行为直接影响到公共事业的发展,因而公共事业管理学还要研究公共事业管理主体的行为规范和公共事业管理伦理的建设问题。

3. 研究公共事业管理的监督机制

没有监督的权力是腐败的权力,公共事业管理从某种意义上讲,是公共权力的运用,为了保证公共权力的运用得当或有效,必须研究公共事业管理的监督机制。

4. 研究公共事业管理的法律制度

一方面要研究我国现有的有关法律制度,如有关事业单位、社会团体、民办非企业单位的法律制度;另一方面,还要研究发达国家的相关法律制度,取其精华以完善我国公共事业管理的法律制度。

5. 研究公共事业的管理体制

在研究我国事业单位管理体制的基础上,研讨其改革的途径,设计适合我国实际的公共事业管理体制。

6. 研究公共事业管理的常用方法

公共事业管理的方法既包括一般管理方法,亦包括适合公共事业的特有方法。但从实用的角度看,重点应放在常用方法上。常用方法既可以是一般管理方法,也可以是适合公共事业的特有方法,还可以是两者相结合而产生的方法,如危机管理、听证会管理等。

第二节 公共事业管理与其他相关管理

与公共事业管理相近的管理是行政管理和公共管理,弄清三者的共同点和不同点,对于正确认识公共事业管理有着重要的作用。



一、公共事业管理与公共管理

(一) 公共管理的含义^①

所谓公共管理是指政府为代表的公共部门依法通过对社会公共事务的管理,以保证和增进社会公共利益的职能活动。

公共管理的这一定义具有如下含义:

(1) 公共管理的主体是政府和其他公共部门,而不是私人或其他组织。

(2) 社会公共事务是公共管理的对象。

(3) 由于公共事务的内容会随着社会的发展而变化,因而公共管理的具体内容亦会因社会变迁而调整。

(4) 公共管理必须依法进行,以保证和增进社会公共利益为目的,而不是以追求利润或经济效益为主要目的。

(5) 由于公共管理与社会公共利益直接相关,故社会公众对公共管理部门拥有更多的制约权。

(二) 公共事业管理与公共管理的关系^②

1. 两者的联系

(1) 整体与部分的关系,即公共事业管理是公共管理的重要组成部分。

(2) 管理主体相同,即两者的管理主体都是公共组织(公共部门)。

(3) 管理目标一致,都是致力于满足社会公共需要和提高社会生活质量,即保证和增进社会公共利益。

2. 两者的区别

两者的区别在于管理范围有宽窄之分。公共管理的对象是社会公共事务,社会公共事务包含公共事业,故公共管理的范围大于公共事业管理的范围。

二、公共事业管理与行政管理

(一) 行政管理的含义^③

所谓行政管理,是指国家行政机关或政府部门对社会公共事务和机构内部事务的管理和服务活动,也称为政府管理。

行政管理的这一定义具有如下含义:

(1) 行政是指狭义的政府及其行为活动,即不包括立法和司法系统及其活动。

(2) 行政是一种管理活动,是国家政务的管理,它管理的对象是社会公共事务和机构内部事务,而其中更庞杂的事务是社会公共事务。

① 黎民主:《公共管理学》,北京:高等教育出版社,2003年版,第15页。

② 崔运武:《公共事业管理概论》,北京:高等教育出版社,2002年版,第28页。

③ 蔡小慎:《公共行政管理学》,大连:大连理工大学出版社,2002年版,第3页。



(3) 由于管理对象的特点, 决定了政府机关在制定政策、执行政策、面向社会进行管理时, 还应提供较好的服务。

需注意的是行政管理的含义有广义和狭义之分, 如图 1-4 所示。

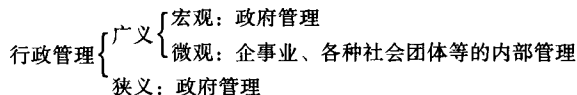


图 1-4 行政管理含义示意图

此处论述的行政管理是指宏观或狭义的行政管理。

(二) 公共事业管理与行政管理的关系^①

1. 两者的联系

(1) 管理目标相同, 都是致力于满足社会公共需要和提高社会生活质量, 即维护社会秩序, 增进社会公共利益。

(2) 包含关系, 即公共事业管理是行政管理的重要组成部分。

2. 两者的区别

(1) 管理主体上的区别。行政管理的主体是国家行政机关或政府部门, 而公共事业管理的主体是以政府为核心的公共组织, 即后者的管理主体多于前者。

(2) 管理范围上的区别。行政管理的对象是社会公共事务, 社会公共事务包含公共事业, 故行政管理的范围大于公共事业管理的范围。

第三节 公共事业管理的原则及目标

公共事业管理主体必须依据正确的原则和目标来实施管理。没有正确的管理原则就难以实现正确的管理目标, 而没有正确的管理目标, 就会造成管理资源的浪费, 产生错误的管理结果。

公共事业管理的原则和目标没有理解上的难度, 关键在于学习者或相关管理者的认同和实践。因而学习本节时, 重点是弄清有哪些原则和目标, 思索违反它的危害性。

一、公共事业管理的基本原则

(一) 公共利益优先原则^②

公共利益是指用于满足社会公共生活需要、能被一定社群中所有个人公平地享有的、不具有排他性的共同利益。公共利益优先原则则是一方面指当公共事业

^① 崔运武:《公共事业管理概论》, 北京: 高等教育出版社, 2002 年版, 第 29、30 页。

^② 李俊彪:“构建社会主义公共利益机制”,《经济纵横》, 2000 (8)。

管理主体的部门利益、局部利益与公共利益发生冲突时,应优先保障公共利益。如教育主管部门、公用事业主管部门不能以部门利益为重,制定侵害公共利益的收费政策;另一方面指公共事业管理主体必须坚持依法行政、秉公执法、扶正祛邪,严厉打击各种妨碍社会公共利益的行为。

(二) 管制与服务并举原则

党的十六大报告中关于我国现阶段政府职能的目标定位是:“完善政府的经济调节、市场监管、社会管理和公共服务的职能,减少和规范行政审批。”这表明我国的行政价值取向开始从单纯的管制向既监管又为行政对象提供的历史性转变,也表明政府管理职能的扩展。公共事业的管理主体是以政府为核心的公共组织,这就要求不仅政府在进行公共事业管理时要带头遵循管制与服务并举的原则,非政府的公共组织在进行公共事业管理时也必须遵循管制与服务并举的原则。

所谓管制与服务并举原则,简单地说就是既要管制又要服务,而且不厚此薄彼。结合我国过去的情况来看,较长时间将管理简单地理解为管制,近年来重管制轻服务的状况都是有悖于管制与服务并举原则的。具体来讲,管制与服务并举原则就是要求公共组织一方面要制定法律和制度、保障公共安全、维持社会秩序、保证公平和正义;另一方面要积极、认真为公众解决困难或问题,保护公众的合法权益不受侵害,切实满足公众合理的物质和文化生活需要。之所以要强调“认真”、“切实”,是因为现实生活中,一些公共组织做表面文章,如将搞好市容卫生等同于做草坪,将解决公众困难等同于设几个接待日(甚至经常出现接待日无接待人、接待人不求问题的解决的现象),等等。

(三) 效率和效益原则

由于公共组织的运行经费主要来自于财政拨款、社会捐赠等,因而公共组织的运行往往缺乏效率,也不讲求效益,导致运行成本过高。因此为公共事业管理设置效率和效益原则是很有必要的。

所谓效率是指单位时间内完成的工作量,而效益是指效果和收益,其中效果指由某种力量、做法或因素产生的结果(多指好的)。^①效率和效益原则要求公共组织办事要讲效率,投入要求效益。

办事要讲效率,就是办事要讲时效,不得拖拉,要急公众之所急。投入要求效益,一方面指投入要收到预期的效果;另一方面指投入后收益应高于成本。当然,这里的成本,不仅包括直接消耗的经济资源,还包括公众所受到的环境污染、不良的社会风气等各种损失。收益也不仅包括经济上的直接收益,还包括整个社会经济的发展、公众生活水平的提高、文化水准与健康水平的提高、社会秩

① 中国社会科学院语言研究所词典编辑室编:《现代汉语词典》,北京:商务印书馆,1978年版,第1259页。