



新编公共行政与公共管理学系列教材

公共事业管理概论

An Introduction to Public Affairs Management

徐双敏 / 主 编 张远凤 / 副主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



新编公共行政与公共管理学系列教材

公共事业管理概论

An Introduction to Public Affairs Management

徐双敏 / 主 编 张远凤 / 副主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

公共事业管理概论/徐双敏主编;张远凤副主编. —北京:北京大学出版社,
2007.10

(新编公共行政与公共管理学系列教材)

ISBN 978 - 7 - 301 - 12234 - 1

I. 公… II. ①徐… ②张… III. 公共管理 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 080723 号

书 名: 公共事业管理概论

著作责任者: 徐双敏 主编 张远凤 副主编

责任编辑: 徐少燕

封面设计: 春天书装工作室 www.ct1900.com

标准书号: ISBN 978 - 7 - 301 - 12234 - 1/D · 1777

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn>

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62765016/62753121

出版部 62754962

电子邮箱: ss@pup.pku.edu.cn

印刷者: 北京大学印刷厂

经 销 者: 新华书店

730 毫米 × 980 毫米 16 开本 24 印张 418 千字

2007 年 10 月第 1 版 2007 年 10 月第 1 次印刷

定 价: 36.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子邮箱:fd@pup.pku.edu.cn

前 言

公共事业管理作为本科专业出现在教育部的学科专业目录里不过十年时间,作为公共事业管理专业主干课程的“公共事业管理概论”建设的时间当然就更短了。自1998年公共事业管理专业开设以来,其在国内的发展速度是超常的。现在全国高校大约有三分之一开设了公共事业管理专业,我们所在的中南财经政法大学是从2000年起开设这一专业的。公共事业管理专业的开设,把“公共事业管理概论”课程建设的任务十分急迫地提上了我们的工作日程。在多年教学及相关科研的基础上,我们充分借鉴、参考同行专家的有关研究成果,充分吸收了近年我国事业单位改革的成果,编写了这本教材。在编写中我们把握了以下几点:

第一,关于教材的学科地位,“公共事业管理概论”是公共事业管理专业的主干课程。明确这个定位,就意味着本教材必须突出专业特色,它不应该与“行政管理学”或“公共管理学”有重复,也不应该与“管理学”有重复,因为它们也都是公共事业管理专业学生的必修课和基础课。本教材的学科空间原则上是中国特有的事业(单位)管理,但是本课程又不局限于中国的事业单位,因为我们研究的是“公共事业管理”,不是“事业管理”,而两者的区别应该主要体现在管理主体的扩大和管理方法和手段的创新。这与世界范围的新公共管理理论和实践的发展趋势是一致的。

第二,关于教材的研究对象,“公共事业管理”顾名思义就是对公共事业进行管理,现在国内多数教材基本上也是持这样的观点,即把本课程的研究对象确定为公共事业。但是公共事业的范围到底怎样确定却是有分歧的。综观国内现有的不同版本的教材,除了对科技、教育、文化、卫生等几个领域的认同是

比较统一的之外,有的增加了公用事业,有的增加了社区管理,有的增加了基础设施、公共住房、环境、社会保障等。本教材则将“公共事业”的外延确定在教、科、文、卫、体五个领域。依据的是国务院颁布的《事业单位登记管理暂行条例》对事业单位的界定。这个官方权威性管理文件中列举的是教、科、文、卫四个领域,但我们考虑到中国的体育管理特色是比较鲜明的,有必要单独设章,而且体育单列,总体上并没有超出权威管理文件界定的范围。

第三,关于教材的政策性和规范性,本教材忠实反映党中央、国务院的相关改革文献精神,并以国家相关管理法律、法规为定义各个基本概念的科学依据。作为一门新兴的课程,学术界对本课程所涉及的基本范畴、逻辑框架等最基本的问题都还没有形成统一的认识,我们认为这些分歧甚至重大对立的存在是正常的,新兴的学科、课程往往正是通过对这些分歧的讨论、争论走向成熟的。但是,教材应该是严肃的、规范的,教材最终教给学生的应该是他们走上社会后能够运用的理论和知识。因此本教材也十分注意反映我国改革的新成果,以及改革中出现的典型问题。

第四,关于教材的基本内容,本教材主要包括公共事业管理对象(客体)、公共事业管理主体、公共事业、管理活动的主要内容和公共事业管理的发展趋势五部分。具体安排是,教材第一部分是导论,实际上是对公共事业管理对象(客体)的研究。在这一部分,我们提出了一个重要的观点,即公共事业管理具有双重内容,管理客体既包括公共事业,也包括管理主体中的非政府公共组织自身。教材第二部分包括第二章、第三章,是对公共事业管理主体的研究。其中,第二章从一般意义上研究公共事业管理的主体,认为管理主体可以分为政府和非政府公共组织,其中政府是主导。第三章是研究我国的非政府公共组织。我国非政府公共组织有三种类型:事业单位、社会团体和民办非企业单位。这三种类型的非政府公共组织又可以分为两类:事业单位和非政府组织,即我国的社会团体和民办非企业单位可以大致对应国际上的非政府组织的概念,注意,只能是“大致对应”。教材第三部分研究中国的公共事业,包括第四章至第八章,这五章分别研究了科技、教育、文化、卫生、体育五个领域的事业管理,研究了每一个领域的基本概念、特点,对国外的管理模式的借鉴,在我国的发展沿革及改革现状。教材第四部分从管理学的角度研究对公共事业进行管理所必需的规划、组织、协调和控制等活动,包括第九章至第十一章,这三章分别具体研究了决策、法律制度、技术和方法。教材第五部分是第十二章,对公共事业管理的未来发展趋势进行了展望,同时强调政府的主导作用。

第五,关于教材的学习辅助资料,为方便师生使用本教材,本教材在每章前

面列有“本章目的”、“本章重点”，结束列有“本章小结”、“思考题”、“案例”和“参考文献”。本书正文后有五种本课程涉及的非政府公共组织的管理性法律法规附录。这样齐备的教辅资料，相信可以为使用本教材的师生提供最大的便利。

我们把本教材的使用对象主要定位为高等院校公共事业管理专业以及相关专业的本科生，当然对于实际从事公共事业管理的工作者以及相关的理论工作者也有参考和使用意义。

本教材由徐双敏担任主编，负责提出并拟定编写大纲，组织协调全部编写工作，最后统稿、改写、定稿，确定并改写了多章的案例。张远凤任副主编，参与大纲的拟定及校稿工作。具体参加教材编写的有：徐双敏（第一章、第三章）、杜治洲（第二章）、蔡放波（第四章）、徐文（第五章）、翟桔红（第六章）、刘婧（第七章）、苏忠林（第八章）、梅继霞（第九章）、张远凤（第十章、第十二章）、邓光平（第十一章）。此外，徐文负责部分案例的收集选编工作，邓光平负责收集全部附录，王雪莲、杨晓燕提供了第一章和第三章的编写资料。

本教材在编写过程中，参阅了大量的有关著作和文献，使用了大量的案例，恕不在此逐一列举，谨对各位作者一并致以真诚的谢意。同时，我们出版《公共事业管理概论》的设想是在北京大学出版社中南办事处的全力支持下才得以实现的，在此也对北京大学出版社中南办事处特别是该办事处张昕编辑表示由衷的感谢！

徐双敏
2007年元月于武汉

目 录

第一章 导论	/ 1
本章目的	/ 1
本章重点	/ 1
第一节 公共事业管理的客体	/ 1
第二节 公共事业管理与其他管理的区别	/ 8
第三节 公共事业管理的研究意义和方法	/ 14
本章小结	/ 18
思考题	/ 18
案例 1 收费的义务教育	/ 19
案例 2 行业协会能罢免集体企业厂长吗?	/ 20
参考文献	/ 21
第二章 公共事业管理的主体	/ 23
本章目的	/ 23
本章重点	/ 23
第一节 政府是公共事业管理的主体	/ 23
第二节 非政府组织扩充公共事业管理的主体	/ 27
第三节 中国非政府组织的发展概况	/ 33
本章小结	/ 43
思考题	/ 43
案例 1 进入中国的外国非政府组织是“天使”还是“妖魔”?	/ 44
案例 2 企业家的环保情结与 NGO 的环保梦想	/ 45

参考文献 / 47

第三章 中国的非政府公共组织 / 48

本章目的 / 48

本章重点 / 48

第一节 事业单位 / 48

第二节 社会团体 / 61

第三节 民办非企业单位 / 67

本章小结 / 72

思考题 / 73

案例1 事业单位分类改革试点真的能达到预想的成效吗? / 73

案例2 为何“最不和谐的三大职业”都在事业单位? / 75

参考文献 / 76

第四章 科技管理 / 77

本章目的 / 77

本章重点 / 77

第一节 科技与科技管理 / 77

第二节 各国科技管理体制比较 / 85

第三节 中国科技管理体制的改革及创新 / 94

本章小结 / 101

思考题 / 101

案例1 我国科学在自主创新方面为何举步维艰? / 102

案例2 唐山大地震中的奇迹 / 103

参考文献 / 105

第五章 教育管理 / 106

本章目的 / 106

本章重点 / 106

第一节 教育与教育管理 / 106

第二节 外国教育管理体制比较 / 116

第三节 中国教育管理体制及其改革 / 123

本章小结 / 131

思考题 / 131

案例 1 新《义务教育法》确定的义务教育管理体制能保证
义务教育的均衡发展吗? / 131

案例 2 “孟母堂”违背《义务教育法》吗? / 132

参考文献 / 134

第六章 文化管理 / 136

本章目的 / 136

本章重点 / 136

第一节 文化与文化管理 / 136

第二节 外国文化管理体制比较 / 143

第三节 中国文化管理体制及其改革 / 150

本章小结 / 159

思考题 / 160

案例 1 艺术院团转企改制的困惑 / 160

案例 2 博物馆:是什么阻止了参观者的脚步? / 162

参考文献 / 164

第七章 卫生事业管理 / 165

本章目的 / 165

本章重点 / 165

第一节 卫生事业管理概述 / 165

第二节 外国卫生管理模式比较 / 169

第三节 中国卫生事业体制改革及创新 / 177

本章小结 / 187

思考题 / 188

案例 1 医改在路上:正方反方激辩“政府埋单” / 188

案例 2 改善医疗环境,政府正在努力 / 190

参考文献 / 191

第八章 体育管理 / 192

本章目的 / 192

本章重点 / 192

第一节 体育与体育管理 / 192

第二节 外国体育管理体制比较 / 200

第三节 中国体育管理体制及其改革 / 205

本章小结 / 214

思考题 / 214

案例1 “邹春兰”事件拷问我国的体育管理体制 / 215

案例2 国有企业能否退出中国足坛? / 216

参考文献 / 218

第九章 公共事业管理决策 / 219

本章目的 / 219

本章重点 / 219

第一节 公共事业管理决策概述 / 219

第二节 公共事业管理问题的确认 / 225

第三节 公共事业管理决策的动态过程 / 232

本章小结 / 244

思考题 / 244

案例1 08奥运票价方案体现公众参与 / 245

案例2 农民工子女教育的“两难”困境 / 246

参考文献 / 248

第十章 中国公共事业管理的法律制度 / 249

本章目的 / 249

本章重点 / 249

第一节 公共事业管理的法律制度概述 / 249

第二节 事业单位管理法律制度 / 253

第三节 社会团体管理法规文件 / 261

第四节 民办非企业单位管理法规文件 / 268

第五节 基金会管理法规文件 / 270

第六节 其他相关法律法规 / 274

本章小结 / 277

思考题 / 277

案例1 民间组织的“双重管理”体制能否取消? / 278

案例2 捐赠减免税政策鼓励“第三次分配” / 279

参考文献 / 281

第十一章 公共事业管理的方法和技术	/ 282
本章目的	/ 282
本章重点	/ 282
第一节 公共事业管理的传统方法	/ 282
第二节 公共事业管理的市场化方法	/ 287
第三节 公共事业管理的基本技术	/ 295
本章小结	/ 306
思考题	/ 307
案例 1 政府出面购买阶段性服务岗位	/ 307
案例 2 民营化破解公共服务领域的难题	/ 308
参考文献	/ 309
第十二章 推进中国公共事业管理现代化进程	/ 311
本章目的	/ 311
本章重点	/ 311
第一节 公共事业管理现代化的内涵	/ 311
第二节 建立中国现代事业制度	/ 318
第三节 充分发挥政府的主导作用	/ 325
本章小结	/ 338
思考题	/ 339
案例 1 服务还是掌舵?	/ 339
案例 2 “欣弗”事件背后的监管漏洞	/ 340
参考文献	/ 342
附录 1 事业单位登记管理暂行条例	/ 343
附录 2 民办非企业单位登记管理暂行条例	/ 347
附录 3 社会团体登记管理条例	/ 353
附录 4 基金会管理条例	/ 360
附录 5 中华人民共和国公益事业捐赠法	/ 368

第一章 导 论



本章目的

借助经济学关于公共物品的理论,掌握公共事业的基本特性,掌握我国公共组织的四种基本类型,并在此基础上明确本书所研究的公共事业管理的双重内容。在掌握管理学一般理论的基础上,掌握公共事业管理不同于企业管理、行政管理的特点。了解学习本课程的意义和一般方法。



本章重点

1. 公共物品及准公共物品
2. 公共事业的内涵
3. 公共组织及其分类
4. 公共事业管理的双重内容
5. 公共事业管理与企业管理、行政管理的区别

第一节 公共事业管理的客体

一、公共事业的含义

“事业”是人们经常使用的词,《现代汉语词典》对它的解释是:“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常活动。”^①比如文化事业、革命事业。但是公共事业管理学研究的事业显然不是这个含义。《现代汉语词典》对事业还有一个解释:它是指没有生产收入,由国家经费开支,不进行经济核算的事业,比如文化、教育、卫生等。公共事业管理学研究的事业就是这个含义的事业。但《现代汉语词典》的这个解释已经不够准确了,现在我国的文化、教育、卫生等事业已经不完全由“国家经费开支”,也需要进行经济核算,而且还被允许实行一定限额的收费。不过这个解释还是为我们提供了理解“事业”和“公共事业”的基本途经。

在我国,“事业”是国家为了社会公益目的,由国家机关举办或者其他组织利用国有资产举办的,从事教育、科技、文化、卫生等活动的社会服务。由于这些社会服务具有突出的公共性和公益性,我们也可以称之为“公共事业”。

为了更清楚地理解我国的“公共事业”的含义,我们有必要借助西方经济学中的公共物品(public goods)理论。

(一) 公共物品的概念

公共物品理论是美国学者保罗·萨缪尔森(Paul Samuelson)在20世纪50年代中期创立的。公共物品理论认为,世界上任何物品在消费上都具有两个方面的特征,即消费上的排他性(exclusivity)和消费上的竞争性(rivalry)。而“公共物品是指非竞争性和非排他性的货物。非竞争性是指一个使用者对该物品的消费并不减少它对其他使用者的供应,非排他性是指使用者不能被排除在对该物品的消费之外”^②。这方面最典型的物品是灯塔。灯塔是为航船指引方向的,在灯塔的消费过程中,绝对不会出现排他性和竞争性。灯塔点亮以后,绝不会因为有一只航船看见它了,其他航船就无法看见它。同样,也不会因为一只航船看见它一次,它就被消费完了。类似灯塔的物品在现实中并不在少数,比如国防、法律等。

经济学家们通过研究还指出了公共物品效用的不可分割性特征。私人物品在消费中都具有可分割性,而公共物品在消费中都具有不可分割性。私人物品以食物为例,食物完全可以一部分一部分地消费,而灯塔、国防等公共物品,只能被作为一个整体消费。

公共物品在存在形态和作用方面有三个重要的特点:第一,公共物品一般

^① 中国社科院语言研究所词典编辑室编:《现代汉语词典》,商务印书馆2005年版,第1246页。

^② 世界银行:《1997年世界发展报告:变革世界中的政府》,中国财政经济出版社1997年版,第26页。

包括有形物品、无形物品,还有公共服务,比如灯塔、国防、法律、制度、教育、医疗等;第二,公共物品中有许多规模巨大,投资收回缓慢,甚至难以收回,如地铁、高速公路等;第三,公共物品可能不是最终消费品,而只是中间必需品,比如天气预报、电信卫星接转站等。

基于以上研究,经济学家们为公共物品作了各种界定,其中得到广泛认可的是著名经济学家斯蒂格利茨(Joseph E. Stiglitz)的定义:“公共物品是这样一种物品,在增加一个人对它的分享时,并不导致成本的增长,而排除任何个人对它的分享都要花费巨大成本。”^①本书使用这个经典的定义,即认为公共物品是具有消费的非排他性和非竞争性以及效用不可分割性特征的物品。私人物品是相对于公共物品而言的,是具有消费的排他性和竞争性的物品。

有必要特别指出的是,我们所谓的公共事业是广义的公共物品,不仅包括实物形态的公共物品,还包括非实物形式的公共服务。

(二) 公共物品的分类

深入研究公共物品,需要对公共物品进行分类。公共物品消费上的非排他性和非竞争性的具体表现形式是不一样的。以此为依据,可以将公共物品划分为纯公共物品和准公共物品。

在现实生活中,还存在大量的消费上的非竞争性或非排他性并不完全的公共物品。有的公共物品虽然在消费上具有非竞争性,但却可能是排他的,比如公路、公园。在不是过分拥挤的前提下,公路、公园里增加一辆车或几个人,并不增加边际成本,所以具有非竞争性,但要阻止车辆或人员的任意通行也是容易做到的,管理部门只要在路上设置收费站,在公园门口设验票口就可以了,所以它们又是有排他性的。另有一些公共物品虽然在消费上具有非排他性,但却可能具有一定的竞争性,比如教育、医疗。所有需要的人群都可以接受教育、医疗的服务,所以是非排他的。但是由于提供教育和医疗服务需要一定的设施,它们的边际成本是固定的,不能无限制增加,所以实际上具有一定的竞争性。这些消费上的非竞争性或非排他性并不完全的公共物品被经济学家们称为准公共物品,而消费上完全具有非竞争性或非排他性的物品则被称为纯公共物品。

另外,公共物品的公共性实际上是有地域限制的,不是所有的公共物品都能够不受限制的地域范围内显示它的非竞争性和非排他性,也就是说,公共

^① [美]约瑟夫·E. 斯蒂格利茨:《经济学》(姚开建等译),中国人民大学出版社1997年版,第147页。

物品的受益范围是不一样的。所以,以公共物品的受益范围为依据,还可以将公共物品划分为全国性的公共物品和地方性的公共物品。国防、法律、国家高速公路等,受益者是全国的,所以它们是全国性的公共物品。地方法规、桥梁、地方等级公路、路灯等则是地方性的公共物品,因为它们受益者是有地域限制的。

研究公共物品的分类,有助于我们研究公共物品的供给方式。不同类型的公共物品的供给者不同,供给方式也不同,这是市场经济的基本规律决定的。

(三) 公共事业及其特点

中国公共事业的含义可以用公共物品理论来解释,但又不能把公共物品等同于中国的公共事业,因为公共物品所包括的范围要明显大于公共事业所包括的范围。

中国的公共事业不包括最广泛意义上的国防、法律、政策等纯公共物品,不包括道路、桥梁等大型公共投资项目,一般也不包括市政、电信、自来水、煤气、石油等传统的国有自然垄断行业。在中国,公共事业是一个专有名词,它是与中国特有的事业单位这一名词联系在一起。中国的事业单位所提供的公共物品中相当一部分是准公共物品,这些准公共物品中公共服务又占很大比重,比如教育、科技、文化、卫生、体育、环保、基础设施等。这些公共事业都具有以下特点:

第一,公共性。公共事业是为了满足社会共同需要的产品和服务。尽管有时公共事业的服务对象不是全社会的所有成员,而只是社会的特定成员,但它肯定不是社会的个别成员或特权成员所专有的。

第二,公益性。公共事业的目的是满足社会的需要,在社会效益和经济效益之间更强调社会效益。

第三,非营利性。公共事业从不以营利为目的。在中华人民共和国成立以后近四十年的时间里,所有的公共事业需要的资金都由国家财政安排,社会成员无偿或象征性支付费用接受公共事业服务。改革以来,虽然一部分公共事业的投资来源多元化了,但也仍然是不允许以营利为目的。

第四,服务性。公共事业是向社会提供的服务和劳务,它们一般不具有实物形态,而且生产的过程与消费的过程往往是同步的。比如教育,教师教学的过程就是生产或服务的过程,学生听课就是消费或接受服务的过程,教与学一般是同时发生的。

综上所述,所谓公共事业就是以满足社会公共需要为基本目标、直接为社会经济的发展和人民生活水平的提高创造条件或提供服务、不以营利为目的的社会

活动。本书将“公共事业”的外延确定在教、科、文、卫、体五个领域。

公共事业一般被译为“public service”，“service”的一般含义是服务，这种译法主要对应了“公共事业”非物质性生产的性质，与公共事业的实际含义相比显得过窄。另外，还有学者将公共事业译为“public affairs”，即“公共事务”。西方的公共事务包括政府工作和公共服务，所以这个概念大于公共事业的含义。在找不到与公共事业完全对应的英文术语的情况下，考虑到中国的事业单位与政府和财政有相当密切的联系，将公共事业译为“public affairs”也是一种选择。

二、公共组织

公共组织是以实现公共利益为目标的组织。^① 公共组织一般得到公众（组织成员）的授权，以法定的形式或按照自己确定的形式，为公众或组织成员提供公共物品和公共服务。

（一）公共组织的主要类型

众所周知，政府是公共组织。政府从组织的性质、职能、目的、权力来源等方面看，都是公共性的。但是在现代社会里，政府已经不是唯一的公共组织，公共组织多样化了。按照公共组织的权力来源、基本职责的不同，可以将公共组织划分为政府（狭义）、事业单位、社会团体和民办非企业单位四种类型。

狭义政府仍然是最主要的公共组织。经济和社会管理是政府的基本职能，在现实生活中，政府除了需要制定国家发展的方针、政策、规则等之外，还必须承担大量具体的社会管理事务，包括为社会直接提供公共物品和管理公共物品的供给。政府的行政权力来自选民的授权，其最大的特点就是具有强制力，即可以在必要的时候动用强制力进行管理和提供服务。

事业单位是中国特有的公共组织。由于是中国特有的，所以还没有确定的与之对应的英文译文。现在一般有 public service unit、public institutions、institutional units 及 non-profit organizations 几种不同的译法。由于中国的事业单位是国家机构编制管理部门审查批准的、人员列入国家事业编制、财产及活动经费列入国家资产、由国家财政拨款的、不直接创造物质财富的单位，所以也具有公共性。事业单位除行政授权部门外，一般不具有强制力，是提供公共物品和服务的主体。

社会团体是公共组织中的一种类型，它是社会成员自发组成的、为公众服务或成员互助的组织形式，西方国家一般称之为非政府组织。社会团体按照成

^① 参见娄成武主编：《公共事业管理学》，高等教育出版社2003年版，第9页。

员共同制定的组织章程活动,组织的资产、活动经费等都由成员筹集,它们在确定组织目标、活动内容和活动方式方面有很大的自主权。由于社团的工作实际上分担了政府的职责,所以社团的工作一般也可以得到政府的资助。中国的社会团体从产生方式、性质、职能到活动方式上都有自己突出的特点。

民办非企业单位的概念是有中国特有的,但这种公共组织类型在其他国家并不鲜见。民办非企业单位在组织性质、活动方式等方面与社会团体有许多共性,也是社会自我服务的一种组织形式,一般也可以得到政府的扶助。

在中国,当前政府的职能转变与事业单位的改革、社会团体和民办非企业单位的发展成熟程度密切相连,而社会团体和民办非企业单位的发展成熟程度又体现了社会的成熟程度。

(二) 非政府公共组织的特征

西方国家的公共组织主要是政府组织和非政府组织两类,而我国却可以明确划分为政府组织、事业单位、社会团体和民办非企业单位四类,在这四类中,除政府以外的其他三类组织都是非政府公共组织,它们有一些共同的特征:

第一,非政府性。这个特征不仅表现为在组织隶属关系上它们与政府是完全分离的,即独立于政府,而且它们也没有政府组织所具有的强制力。尽管我国的一些非政府的公共组织在得到政府授权后可以代行政府的某些职能,但这是有明确的约束条件的。

第二,公益性。它们的组织目标和活动内容是实现社会的共同利益,它们为社会提供的公共服务是有益于社会的发展和进步的,所以是公益性的。一些社团虽然是互益性的,但它们同样明显区别于取得私利的组织,而且这些社团的良性外部性也足以证明它们的公益性。

第三,非营利性。这是公共组织的特有特征。不论是政府设置事业单位,还是社会成员自发组织社团或民办非企业单位,其初衷都不是为了获取利润。尽管一些非政府公共组织的服务被允许收费,但也只是作为提供服务的成本补偿,所收款项不允许成员内部分红。对这些组织活动的评价依据不是营利多少,而是所提供的公共物品和公共服务的数量与质量。

第四,组织性。这些非政府公共组织的设置或成立以及活动都是有法律依据的。事业单位的设置及活动范围都是经政府编制管理部门批准的。社团和民办非企业单位都是按照政府主管部门所规定的管理程序成立的,活动是按照本组织制定的章程进行的。它们对外能够作为独立法人承担民事责任,对内能够进行有效的自我管理。