

Commonality Enterprise Management

现代公共事业 管理概论

温来成 主编



清华大学出版社

现代公共事业管理概论

温来成 主编

清华大学出版社

北 京

内 容 简 介

公共事业管理是现代管理的重要组成部分。本书既吸收了国外同类教材的精华,又概括了国内专家学者在这一领域研究的最新成果,系统介绍了现代公共事业管理的基本理论和基本方法。全书分12章,包括公共事业管理概论、公共事业管理中的法律制度、领导与决策、战略管理、人力资源管理、市场营销、项目管理、财务管理与绩效评价、国际交流与合作、管理伦理和公共事业部门管理等内容,反映了国内外公共事业管理理论与实践的最新成果。

本书体系安排合理,体例编排新颖,论述深入浅出、通俗易懂,适合公共事业管理、行政管理、社会保障、社会学等专业本科教学用书,也可满足党政机关干部和公共事业管理人员学习的需要。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13501256678 13801310933

图书在版编目(CIP)数据

现代公共事业管理概论/温来成主编. —北京:清华大学出版社,2007.8

ISBN 978-7-302-15670-3

I. 现… II. 温… III. 公共管理-概论 IV. D035

中国版本图书馆CIP数据核字(2007)第103715号

责任编辑:杜春杰 孙 斌

封面设计:范华明

版式设计:董芳芳

责任校对:姜 彦

责任印制:李红英

出版发行:清华大学出版社 地 址:北京清华大学学研大厦A座

<http://www.tup.com.cn> 邮 编:100084

c-service@tup.tsinghua.edu.cn

社总机:010-62770175 邮购热线:010-62786544

投稿咨询:010-62772015 客户服务:010-62776969

印刷者:北京四季青印刷厂

装订者:北京国马印刷厂

经 销:全国新华书店

开 本:185×230 印 张:20.5 字 数:460千字

版 次:2007年8月第1版 印 次:2007年8月第1次印刷

印 数:1~5000

定 价:29.00元

本书如存在文字不清、漏印、缺页、倒页、脱页等印装质量问题,请与清华大学出版社出版部联系调换。联系电话:(010)62770177 转 3103 产品编号:021613-01

主 编 简 介

温来成，1965年生，甘肃庄浪县人，2001年6月毕业于中国人民大学财政金融学院，获博士学位，现为中央财经大学公共管理研究中心主任、政府管理学院副院长、教授。2003年7月至2005年9月，在中国人民大学经济学院博士后流动站做研究工作，主要研究方向为公共财政理论、公共事业管理、城市财政与城市公共管理等。近年来，在《财政研究》、《税务研究》、《财贸经济》、《国际经济评论》等刊物上发表学术论文40多篇，著有《西部大开发与财政制度安排》、《市场化进程中的中国财政运行机制》（合著），主编、参编《政府经济学》、《中国财政50年》、《现代财政学》、《国有资产管理新论》、《公共政策学》等著作、教材多部，主持或参与国家哲学社会科学基金、财政部、教育部、北京市和甘肃省的多项研究课题。曾获得北京市哲学社会科学优秀成果二等奖、涌金青年学术奖等奖励。

前 言

公共事业管理是现代社会管理的重要组成部分。改革开放以来,我国各项公共事业获得了迅速发展。科技、教育、文化、卫生、社会保障、环境保护等公共事业服务,为经济发展、社会进步和提高城乡人民生活质量作出了重要贡献。公共事业管理水平大大提高,理论研究也有了长足进展。新的公共管理理念在我国得到普遍关注和传播。同时,也应当看到,在我国努力实现第三步发展战略目标,完成工业化、城镇化历史任务,推动信息化、现代化过程中,经济体制转轨、社会转型、构建和谐社会、实现可持续发展和民主政治建设,对各项公共事业服务提出了更高的要求。与经济快速增长相比较,社会公共服务发展相对滞后是不容忽视的现实,“政事不分”、“政社不分”、投入不足、机构臃肿、效率低下等问题仍然存在,甚至改革收效不大。这不仅需要全社会重视和关注公共事业管理,加大政府投入,理顺各方关系,建立相应机制,完善法规制度,而且更需要进一步加强公共事业管理理论研究,培养专门人才,全面提高公共事业管理水平,提高公共事业服务的效用,满足社会公共需求,为国家现代化建设和社会整体进步作出更大的贡献。

为满足公共管理本科专业教学工作的需要,我们邀请从事公共事业管理教学、科研工作的中青年专家编写了这本《现代公共事业管理概论》教材。本书由温来成任主编,高鹏怀任副主编,负责编写大纲,总撰定稿。各章具体分工为:第一章由温来成、阮天编写,第二章由杨华、王婧编写,第三章由高燕飞编写,第四章由陆宁编写,第五章由漆焕编写,第六章由周娜编写,第七章由孙晓宇编写,第八章由赵石磊编写,第九章由杨华编写,第十章由卢婵编写,第十一章由孙玉栋编写,第十二章由高鹏怀编写。教材编写过程中吸收、借鉴了国内外学者的研究成果,尽可能在各章注释和参考文献中一一注明,在此深表感谢。由于作者水平有限,疏漏在所难免,欢迎广大读者批评指正。

温来成

2007年7月于中央财经大学公共管理研究中心

目 录

第一章 公共事业管理概论	1
第一节 公共事业管理的概念.....	1
第二节 公共事业管理的主体.....	7
第三节 公共事业管理职能.....	15
第四节 公共事业管理环境.....	23
第五节 公共事业管理与其他管理活动的区别和联系.....	28
本章案例及点评.....	32
本章练习题.....	34
本章思考题.....	34
本章阅读文献.....	34
第二章 公共事业管理法律制度	35
第一节 公共事业发展及其法律制度概述.....	35
第二节 中国事业单位法律制度.....	43
第三节 中国社会团体法律制度.....	50
第四节 中国民办非企业单位法律制度.....	60
本章案例及点评.....	63
本章练习题.....	65
本章思考题.....	65
本章阅读文献.....	65
第三章 公共事业管理领导与决策	67
第一节 领导理论基础.....	67
第二节 公共事业管理中的领导.....	77
第三节 公共事业管理中的决策.....	84
本章案例及点评.....	91
本章练习题.....	93
本章思考题.....	94
本章阅读文献.....	94
第四章 公共事业管理部门战略管理	95
第一节 公共事业战略管理概述.....	95

	第二节 公共事业战略管理过程.....	100
	第三节 公共事业战略规划.....	106
	本章案例及点评.....	112
	本章练习题.....	118
	本章思考题.....	118
	本章阅读文献.....	118
第五章	公共事业人力资源管理.....	120
	第一节 公共部门人力资源管理概论.....	120
	第二节 公共事业人力资源管理的内容.....	126
	第三节 公共事业人力资源开发与志愿者.....	137
	本章案例及点评.....	143
	本章练习题.....	150
	本章思考题.....	150
	本章阅读文献.....	151
第六章	公共事业市场营销.....	152
	第一节 公共事业发展与市场营销.....	152
	第二节 公共事业组织市场营销策略.....	156
	第三节 公共事业组织资金筹集.....	166
	本章案例及点评.....	172
	本章练习题.....	174
	本章思考题.....	174
	本章阅读文献.....	175
第七章	公共事业项目管理.....	176
	第一节 公共事业项目管理概论.....	176
	第二节 公共事业项目设计.....	181
	第三节 公共事业项目管理过程.....	185
	第四节 公共事业管理项目评估.....	191
	本章案例及点评.....	204
	本章练习题.....	207
	本章思考题.....	207
	本章阅读文献.....	208
第八章	公共事业财务管理与绩效评价.....	209
	第一节 公共事业财务管理.....	209

第二节 公共事业会计核算.....	217
第三节 公共事业绩效评价.....	228
本章案例及点评.....	232
本章练习题.....	233
本章思考题.....	233
本章阅读文献.....	234
第九章 公共事业国际交流与合作管理.....	235
第一节 公共事业国际交流与合作概论.....	235
第二节 公共事业国际交流与合作的内容与管理.....	239
第三节 公共事业国际交流与合作的方式与管理.....	245
本章案例及点评.....	247
本章练习题.....	248
本章思考题.....	249
本章阅读文献.....	249
第十章 公共事业管理伦理.....	250
第一节 公共事业伦理的概念.....	250
第二节 公共事业伦理的内容.....	258
第三节 公共事业伦理建设.....	265
本章案例及点评.....	270
本章练习题.....	271
本章思考题.....	272
本章阅读文献.....	272
第十一章 公共事业部门管理（上）.....	273
第一节 公共教育管理.....	273
第二节 公共科技管理.....	279
第三节 公共文化管理.....	282
第四节 公共卫生管理.....	286
本章案例及点评.....	289
本章练习题.....	291
本章思考题.....	291
本章阅读文献.....	291
第十二章 公共事业部门管理（下）.....	293
第一节 公共体育事业管理.....	293

第二节 公用事业管理.....	297
第三节 社会福利事业管理.....	300
第四节 环境保护事业管理.....	309
本章案例及点评.....	315
本章练习题.....	316
本章思考题.....	317
本章阅读文献.....	317

第一章 公共事业管理概论



【本章提要】

本章介绍了现代公共事业管理的基本知识。主要包括公共事业、公共事业管理的概念，公共事业管理的主体，公共事业管理的计划职能、组织职能、协调职能和控制职能，公共事业管理环境，以及公共事业管理与其他管理活动的区别和联系。公共事业是指主要由社会公共组织提供，为所有社会成员或绝大多数社会成员服务，以满足社会公共需要，构成人们共同生产生活条件的社会事务。而公共事业管理是指在一定环境和条件下，以政府为核心的公共组织动员和运用有效资源，采用计划、组织、领导和控制等方式，对有关社会公共事务进行调节和规范，以满足社会公共需要，维护社会共同利益的活动。



【本章关键词】

公共事业

公共事业管理

非政府组织

非营利组织

第三部门

公民社会

公共事业管理的自然环境

公共事业管理的政治环境

公共事业管理的经济环境

公共事业管理的文化环境

第一节 公共事业管理的概念

一、绚丽多彩的公共事业现象

在现代经济社会生活中，人们发现自己越来越离不开那些既不是政府等公共权力机构，又不属于以营利为目的企业，而被称之为“公共事业”或“非营利组织”机构提供的服务，且这些服务的规模、种类日趋多样化：

- 众多呱呱坠地的婴儿，降生在公共卫生机构，在其人生的第一站就开始享受公共事业机构提供的服务。公共卫生机构的医疗、救治活动，是城乡居民健康生

活的保证。

- 绝大多数人在公立学校完成了义务教育，开启了智慧之门，义务教育成为许多国家地方财政的首要支出；在高等教育日趋大众化的今天，越来越多的人进入公立高等教育机构学习。
- 公共气象服务为人们的出行提供刮风、下雨、晴朗等天气预报，成为电视台和广播电台收视率、收听率最高的节目之一。
- 在政府举办的科研机构中，大批科学家为航空航天、生命工程、环境保护等重大项目开展攻关。
- 各类慈善机构为鳏寡孤独、流浪者、灾民提供帮助，体现着人道主义精神。
- 各种环境保护组织为保护地球村而四处奔波，为在工业化、信息化社会追求蓝天、绿树、碧水，“天人合一”的梦想而奋斗。
- 公共图书馆、博物馆、文物保护机构为人们提供各类文化服务，丰富了人们的精神生活。
- 那些不收分文的志愿者在清理社区环境、照顾老人儿童、为边远地区的孩子授课。

.....

我们还可以列出一个更长的清单。可以说，公共事业机构为人们生产、生活提供的各类服务，成为多姿多彩经济社会生活画面的一个重要组成部分，甚至达到了须臾不离的程度。

公共事业与现代人们生产、生活的密切关系，我们还可以从一系列数据中得到证实。截至 2005 年底，全国共有事业单位 100 多万个，从业人员 3 000 多万人，民间组织 32 万个，比上年增长 10.7%，其中：社会团体 17.1 万个，民办非企业单位 14.8 万个，基金会 975 个。其业务范围涉及教育、科技、文化、卫生、劳动、民政、体育、社区、环保、公益、慈善、农村专业经济等社会生活的各个领域，在我国政治、经济、文化、社会建设中发挥着不可或缺的积极作用，正成为构建社会主义和谐社会的重要力量。^①在世界上几乎所有的国家里，都存在一个由非营利组织组成的庞大的公共事业部门。这个部门的平均规模大约是：占各国 GDP 的 4.6%，占非农就业人口的 5%，占服务业就业人口的 10%，相当于政府公共部门就业人口的 27%。在非营利部门中，各个不同领域的发展是不平衡的。从就业比重来看，在美国、日本、澳大利亚和爱尔兰，最发达的三个领域依次是：保健（35%）、教育（29%）和社会服务（15%）；在西欧，这三个领域的次序为教育（28%）、社会服务（27%）和保健（22%）；在拉美则为教育（44%）、专业服务（12%）和保健（12%）；

^① 民政部，二〇〇五年民政事业发展统计报告，民政部网站

而在中欧国家,这个次序为文化休闲(35%)、教育(18%)和社会服务(12%)。^①

二、公共事业的概念

上述多姿多彩的公共事业现象,经过了人类社会发展的漫长历史演变,是生产力发展的产物。公共事业的繁荣与发展,又推动了社会生产力的进步。现代公共事业活动的源头,可追溯到早期的人类公共事务。

(一) 历史渊源——社会公共事务

公共事务是与私人事务相对应的概念,一般是指个人、家庭无力或不愿承担,但又是每一个社会成员在生产、生活中不可缺少的,需要由政府等公共组织提供的事项或服务。这些公共事务,在不同的历史时期,往往构成个人或企业等微观主体活动的一种共同基础和条件。这种公共事务,可追溯到早期的人类活动,即原始社会时期,也可以说,有了人类活动,有了人群,就有了公共事务。根据考古发现,在原始人生活的氏族部落遗址中,有防御其他部落、野兽侵袭的壕沟,有祭祀神灵、祖先的场所,有集体聚会,举行会议的地方,这些防御、祭祀和其他管理活动,就是人类早期的公共事务,是氏族部落生存不可缺少的活动,也是单个氏族成员无法承担的。在早期的原始氏族部落中,由于生产力水平低下,人们的劳动成果除了维持生存外几乎没有剩余,这些公共事务是以集体劳动的方式提供的。随着社会生产力的发展,有了剩余产品,有了社会分工,氏族部落就组织专门人员从事公共事务活动,如祭祀、管理氏族事务等。当出现私有制及国家后,政府就成为社会公共事务的主要管理和提供者。随着社会生产力的发展,人类社会经历了农业社会、工业社会,并向信息社会迈进。在此过程中,社会公共事务的规模、种类发生了巨大的变化。

如根据公共事务的基本内容,公共事务可分为政治事务、经济事务和社会事务。政治事务是以国家政权为核心的社会公共事务,包括阶级、政党、政府、国防、外交、民族、宗教、工会、利益集团等活动。在现代社会,各阶级、社会阶层、利益集团等社会政治力量,成立各类政党,通过取得或建立国家政权,运用政权处理各类社会关系,统治和管理社会活动。经济事务是指政府等公共组织运用财政、货币等政策工具,在宏观上对国民经济运行进行调控,保持社会总供给与总需求平衡,实现国家宏观经济政策目标。在社会发展史上,1929—1933年世界经济大危机以前,国家一般不干预经济,只有有一些零星的公共经济事务,在大危机以后,各国政府陆续走上了全面干预经济的道路,经济事务在社会公共事务中的规模日益膨胀。社会事务一般是指科技、教育、文化、卫

^① 王名. 非营利组织管理概论. 北京: 中国人民大学出版社, 2002

生、体育、环境保护、社会保障等活动。这些事务具有非政治、非经济的特点，一般是在某一领域为社会成员提供专业服务，满足社会需要，成为人们共同的生产生活条件。而本教材所研究的公共事业，主要是指这些社会事务。

（二）公共事业

如前所述，本教材所讲公共事业的范围，是指科技、教育、文化、卫生、体育、环境保护、社会保障等公共事务中的社会事务。所谓公共事业，是指主要由社会公共组织提供，为所有社会成员或绝大多数社会成员服务，以满足社会公共需要，构成人们共同生产生活条件的社会事务。从人类社会发展历程看，特别是近现代社会的发展，公共事业活动的绝对规模和相对规模都呈大幅度增长之势，成为社会文明进步的重要标志，为人们生产生活提供共同的条件，构成提升人们生活质量的重要内容。这些公共事业活动，既不同于以营利为目的的企业生产经营活动，也不同于社会政治事务、经济事务等社会公共事务，与上述活动相比，现代公共事业活动有以下特点和性质：

1. 公共性。现代公共事业的公共性，是指各项公共事业是为所有社会成员，或者为绝大多数社会成员服务，而不是为少数人利益，构成了人们共同的利益和为生产生活提供条件。同时，这些公共事业也往往是个人、家庭和企业等微观主体无能为力，或者不愿提供，但又是生产生活不可缺少的。以义务教育为例，只要是一个主权国家的公民，都有权享受义务教育，政府也有责任为居民提供义务教育服务。至于有些高收入阶层愿意将子女送到条件更好的私立学校就读，那就属于个人行为。为社会共同利益服务，体现公共性，是判断公共事业发展状况的重要标准。不过，在阶级矛盾尖锐的社会里，科技、教育、文化、卫生等社会事业首先要为统治阶级的根本利益服务，其次才是为社会大众服务。

2. 非营利性。非营利性是指各项社会公共事业以为公众提供服务，满足社会公共需要为己任，不追求利润的最大化。公共事业机构要求不得在成员之间分配利润，高层管理人员许多是无薪聘用，专业管理人员的报酬也不得过高，许多国家有大量的志愿者在公共事业组织工作、奉献力量。当公共事业组织解散、终止活动时，其资产不得在成员之间或发起人之间分配，而应上交政府财政或转让给其他类似的公共事业组织。但非营利性是从组织的宗旨、最终目的而言的，并不是说公共事业组织为社会成员服务是无偿的，不收取任何费用。因为这些公共事业服务也要消耗大量的人力、物力和财力，除国家财政拨款和社会捐助外，还需要向服务对象收取一定的费用，如学费、咨询费和门诊费等，以补偿成本支出，以便为社会提供更优质的服务。也就是说，收费的目的是为了补偿成本，持续服务，而不是为了营利，不以利润最大化为目标。

3. 服务性。与企业生产经营相比,公共事业活动主要是为社会成员提供科技、教育、文化、卫生、体育、环境保护、社会保障等服务,而不是具体的物质产品。作为一种服务,其生产过程与消费过程往往是同步进行的,因而服务管理不同于物质产品管理,其生产、交换、分配和消费活动有其特殊性,需要采取与物质产品不同的管理模式和评价模式。特别是在维护消费者合法权益,保护社会公共利益方面,不同于企业微观生产经营活动。

4. 专业性。专业性是指科技、教育、文化、卫生、体育、环境保护、社会保障等公共事业,都是在特定领域为社会公众提供服务,有其独特的知识体系,具有很强的专业性。因而需要特定资质的专业从业人员,以及相应的管理方法、制度和法律。例如一所大学的教学科研活动以及管理行为,与一所医院的治疗、护理活动,以及管理行为有着根本性的区别。这也是公共事业管理与行政管理、企业管理的重大区别之一。

(三) 相关概念

随着我国公共管理学科的恢复和发展,国外公共管理理论与实践的介绍和传播,与公共事业概念同时流行的相关概念还有事业单位、非营利组织(NPO)、非政府组织(NGO)、第三部门、公民社会、志愿者等,有必要澄清这些概念的区别和联系。

1. 事业单位。根据1998年国务院颁布的《事业单位登记管理暂行条例》规定,事业单位“是指国家为了社会公益目的,由国家机关兴办或者由其他组织利用国有资产兴办的,从事教育、科技、文化、卫生等活动的社会服务组织”。实际上,事业单位是计划经济时期的产物。新中国成立后,随着国家实行高度集中的计划经济体制,与国家机关、国营企业体制相对应,在教育、科技、文化、卫生等领域逐步建立了事业单位管理体制。当时对事业单位的理解,一般是指不直接从事物质产品生产,没有生产收入,不进行经济核算,经费由国家财政开支,主要从事精神产品生产活动的教育、科技、文化、卫生等活动的机构。^①改革开放后,随着对西方公共管理理论的学习、借鉴,在事业单位概念的基础上,演化和发展为公共事业范畴,并取得较为广泛的认同,列入国家有关专业目录。

2. 非政府组织。按照组织宗旨和目的,可将社会组织分为公共组织和私人组织,公共组织再按其是否行使行政权力可分为政府组织和非政府组织。非政府组织在英文文献中简称NGO,即Non-Governmental Organization的缩写。主要强调这些组织活动的非政治权力性,资金主要来源于非政府财政资金,如社会捐赠等,不以营利为目的,为社会公共利益服务。从事教育、科技、文化、卫生等服务的学校、医院、科研机构、环境保护组织等都为非政府组织。

3. 非营利组织。除上述分类外,还可将社会组织首先按照是否行使政府职能,分为

^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, 1983, 1052

政府组织和非政府组织，非政府组织再按照是否以追求利润为目标，分为营利组织（即企业）和非营利组织，非营利组织在英文文献中简称 NPO，即 Non-Profit Organization。因此，非营利组织就是指不以营利为目的，主要开展公益性或互助性活动的非政府组织。非营利组织的概念在国际上得到广泛认同和使用。我国现行的事业单位制度即和非营利组织有许多相同相似之处，如为公共利益服务、专业性强、具有一定程度的非营利性，但在资产、资金来源、管理体制等方面存在重大区别。

4. 第三部门（the third sector）。第三部门是指除政府部门、企业部门以外所有部门的统称。可见，第三部门是一个较为宽泛的概念。教育、科技、文化、卫生等公共事业都可划归第三部门的范围。两者的区别在于划分的依据和标准不同。

5. 公民社会。公民社会是指在国家政治活动与家庭、个人之间的一个自愿结社、自由讨论公共问题和自主从事社会政治活动而自发形成的民间公共领域。公民社会的主体是公民及其所结成的各种公民社会组织或民间组织。可见，公共事业组织是公民社会的重要组成部分。

6. 志愿者及其组织。志愿者是指具有利他主义和慈善主义精神，不计报酬，自愿从事为他人和社会服务的人。志愿者组织是由志愿者组成的社会组织。在有的国家，非营利组织招募大量的志愿者从事社会公益活动。公共事业组织的发展，也需要大量志愿者的支持，但志愿者的志愿服务只能解决其公共服务的一部分。

7. 公共物品。公共物品是与私人物品相对应的一个概念，消费具有非竞争性和非排他性特征，一般不能有效通过市场机制由企业和个人来提供，主要由政府来提供。混合物品或称准公共物品是指处于公共物品和私人物品中间的产品或服务，兼有私人物品和公共物品的性质。混合物品可以采取公共提供方式，也可以采取混合提供方式。公共事业服务除部分为纯公共物品外，相当一部分为准公共物品。

三、公共事业管理

在明确了公共事业基本含义的基础上，对公共事业管理的内涵进行概括，即公共事业管理是指在一定环境和条件下，以政府为核心的公共组织动员和运用有效资源，采用计划、组织、领导和控制等方式，对有关社会公共事务进行调节和规范，以满足社会公共需要，维护社会共同利益的活动。由于公共事业管理属于公共管理范畴，具有管理的一般特征，因而上述概念既有公共事业管理的特定内涵，又包括管理学的基本规律。公共事业管理的概念可从以下几个方面来理解：

第一，公共事业管理的主体。所谓管理主体，就是由谁来管理。总体而言，公共事业管理的主体是公共组织，具体来说，公共事业管理的主体包括政府及政府组织，也包

括非政府组织。这一问题将在第二节专门讨论。

第二，公共事业管理的客体。公共事业管理的客体是指科技、教育、文化、卫生、体育、环境保护、社会保障等公共事务。以这些非政治、非经济的社会事务为管理对象，就使公共事业管理同政府管理、企业管理有了质的区别。

第三，公共事业管理的目的。公共事业管理的目的是满足社会公共需要，维护社会共同利益。即通过为公众提供科技、教育、文化、卫生、体育、环境保护、社会保障等公共服务，能够改善社会成员的共同生产生活条件，提高公众的福利水平。这是各项公共事业管理的出发点和归宿，也是评判公共事业发展状况的重要标准之一。

第四，公共事业管理的基本方式。作为管理科学的一部分，公共事业管理也遵循管理学的一般规律，计划、组织、领导和控制等管理的基本职能，也同样适用于公共事业管理，成为其管理的基本方式和手段。运用管理学基本原理，结合各项公共事业管理的具体状况，选择科学、合理的管理工具，是公共事业管理的重要内容。

第五，公共事业管理的环境。任何公共事业管理活动，都是在一定环境和条件下进行的，公共事业管理必须研究各项公共事业发展所面临的政治、经济和社会环境，以制定和实施科学、合理和有效的管理措施，并达到预期管理目标。

第二节 公共事业管理的主体

公共事业管理的主体是公共组织，而各类公共组织在公共事业管理过程中承担不同的职责，有不同的运行规律，为了实现公共事业管理目标，维护公共利益，就需要不同的主体采用相应的管理技术和方法，促进公共事业组织的发展。

一、公共组织

（一）公共组织的定义

人们在认识自然、改造自然的过程中，为了克服个体在智力、体力方面的不足，按照一定的宗旨和规则，形成了形形色色人群构成的社会有机体，即组织。首先，一个组织的成立和发展，必须有明确的宗旨和目标，即从事什么社会活动，是从事生产经营，还是科学研究等。其次，在一个组织设立、发展和运行过程中，需要遵循一定的规则，如内部的层次结构、权力的划分、命令的下达与执行、信息的传递等。这些规则的设置与执行，往往对一个组织的生命力有决定性影响。在现代社会，组织所遵循的规则，有的是国家法律制度的要求，有的则是组织内部制定的。由于社会发展的复杂性，矛盾问

题的多样性，人们结成了各种各样的社会组织。如果按照组织的基本宗旨和目的划分，可将社会组织分为公共组织与私人组织。这两类组织在活动目标、行为规范、评估标准等方面存在很大的差异。

所谓公共组织，是指以维护社会共同利益，实现社会成员整体福利最大化为宗旨，不以营利为目的，从事社会管理和社会服务的组织。与私人组织相比，公共组织各项活动的目的，不是为了少数人的利益，也不是为了某些个人、家庭的利益，而是为一定区域内所有社会成员或大多数成员的利益服务。在公共组织内部，多数原则是其决策的一般准则。不过，在阶级矛盾尖锐的社会，统治者个人、统治阶级的利益，也是以社会公共需要的面目出现的。而私人组织，即企业，其追求的目标是私人利益的最大化，给股东带来最大的收益。企业千方百计为顾客提供优质服务，满足顾客的需要，但最终仍是为了股东的利益。从组织运行的经济基础分析，私人组织要求通过销售商品和劳务，在扣除成本费用后取得利润，以利润的最大化实现私人利益的最大化，具有明确的营利性。而公共组织以税收、收费和捐赠等为收入来源，为社会提供服务，不以营利为目的。

（二）公共组织的类型

如前所述，凡不以营利为目的，而以增进社会公共利益为宗旨的社会组织，都属于公共组织。由于公共利益的广泛性，公共组织也数量众多，性质各异，可根据理论研究和管理的不同需要，从不同角度进行分类。如根据是否行使公共权力，可将公共组织分为政府组织、非政府组织和准政府组织。

政府组织，是指行使国家公共权力，管理社会公共事业的组织。政府组织通过权责分配、层次结构和人员安排，形成一个完整的体系。政府组织与其他组织相比，最大的特征就是凭借公共权力，对社会利益、社会关系进行有效调节，以体现社会公平、正义，维护公共利益。政府在管理社会公共事务中，可通过公共权力，对违规者进行处罚、制裁，实现其预期目标，以维持社会正常运行秩序，保护公共利益。不过，从根本上讲，政府的公共权力来自于人民的授权，在其公共管理中也不能滥用公共权力。政府组织的含义有广义和狭义之分，广义的政府组织包括立法、司法和行政组织等国家权力机构，狭义的政府组织是指国家行政组织。

非政府组织，是指不行使国家公共权力，不以营利为目的，以增进社会公共利益为目标，为社会提供科技、教育、文化、卫生、社会保障等公共服务的公共组织。与政府组织相比，非政府组织不行使公共权力，其公共管理活动不具有强制力，主要通过说服、教育、研究、示范、治疗等手段，为社会成员提供服务，影响、规范其行为，达到维护公共利益，增进公共福利的目的。典型的非政府组织，也就是所谓民间组织，不仅在行政上不隶属于任何政府机构，而且在经费来源上政府财政拨款很少，或者没有，主要通过社会捐赠、会费、服务收费等方式筹集资金，在国家宪法和法律规定范围内，独立自