



公共管理系列教材

公共事业管理导论

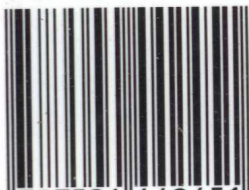
冯云廷 苗丽静 著



中国商业出版社

责任编辑 蓝垂华
封面设计 任晓时

ISBN 7-5044-4245-3



9 787504 442451 >

ISBN7 - 5044 - 4245 - 3 / C · 126

定 价：12.00 元

267

公共管理系列教材

0035
F66

公共事业管理导论

冯云廷 苗丽静 著

中国商业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共事业管理导论/冯云廷 著. —北京: 中国商业出版社,
2001. 8

ISBN 7-5044-4245-3

I. 公… II. 冯… III. 公共管理 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 050684 号

责任编辑: 蓝垂华

中国商业出版社出版发行

(100053 北京广安门内报国寺1号)

新华书店总店北京发行所经销

中国石油报社印刷厂印刷

*

850×1168 毫米 32 开 8 印张 203 千字

2001 年 8 月第 1 版 2001 年 8 月第 1 次印刷

定价: 12.00 元

* * * *

(如有印装质量问题可更换)

前 言

在我国，有一类非常独特的组织——事业单位。言其独特，其一是因其既不同于国家行政机关，又不同于企业组织；其二是因其在外国任何一个国家都找不出与其相对应的组织类型。我国的绝大多数事业单位都是按计划经济体制模式建立起来的，甚至连事业单位这一名称、分类，也是计划体制的产物。在从计划经济向市场经济转轨的过程中，如何改革传统的事业管理体制，完成从事业单位向公共事业组织的过渡，与国际标准接轨，并使其适应市场经济的要求，是我国面临的一个重要而独特的课题。

众所周知，政府组织、企业组织和事业组织是任何一个社会主体组织的基本形态。但是，在我国计划体制下所形成的事业单位行政化与事业活动的功能纯政治化与福利化倾向，导致了事业组织的管理问题长期与行政组织的管理方式混为一谈。改革以来，由于非经济领域的体制改革相对滞后于经济领域的体制改革，事业单位的管理体制改革也一直被排除在经济体制改革的视线之外，这种状况严重地制约了我国的现代化进程。实践证明，要建立和完善我国社会主义市场经济体制，就必须建立和完善与之相适应的事业管理体制。事业管理体制是我国社会管理体制的重要组成部分，它与国家行政管理体制、企业管理体制及其他各方面的管理体制是相互联系、相互影响、相互制约的。因此，探索现代事业组织的管理规律及其体制创新途径，有利于确保国家公共事业的健康发展，有利于促进科技、教育、文化、体育和卫生等事业型市场及其产业的培育，有利于推动我国的改革进程向纵深发展。

《公共事业管理导论》一书，从公共事业的内涵入手，在对国

内外非营利组织比较研究的基础上，较系统地考察了公共事业活动的性质、功能、管理特征、组织形态、制度基础、社会化发展过程以及管理体制的改革模式。

全书共八章。作为本书分析的起点，第一章分析了公共事业的性质和管理特征，以及事业组织的公共责任与使命，为以后各章的具体研究作了必要的理论准备。第二章的主要任务是界定市场经济条件下的公共事业管理范围。作者提出了界定公共事业管理范围的三维标准，并依此提供了对公共事业管理范围及其有效边界的一种看法。第三章是前两章研究的继续，集中探讨了在体制改革背景下我国公共事业的组织形态变革及其这种变革的实际意义，同时也讨论了我国公共事业组织的过渡特征和未来模式。第四章将研究视角伸向公共事业管理的制度方面，全面考察了传统事业制度的特征与弊端，对我国公共事业制度的变迁进行了经济学分析，并提出了现代公共事业管理的制度体系。第五章重点研究公共事业活动的政府规制问题，从政府管理的视角，探讨了事业规制的目标、原因、范围、手段和内容。第六章在前面重新界定公共事业管理范围的基础上，讨论了如何利用市场配置各类事业资源，提高事业资源利用效率的问题。第七章是中外事业组织发展（非营利组织）的比较研究。通过比较分析，总结事业管理的一般规律和经验，为我国事业管理体制改革的提供借鉴。最后，第八章将研究的落脚点放在了我国事业管理体制改革的、方向和模式的研究上。

在本书的写作过程中，参阅了国内外大量的相关研究成果，我们在书中都尽可能地一一做了注释，在此谨向作者表示诚挚的谢意！同时，我们还要感谢中国商业出版社的大力支持，正是由于他们的努力工作，才使得本书及时地与广大读者见面。

全书由冯云廷、苗丽静统稿，各章具体分工情况如下：冯云廷（第一、二、三章）、李仲广（第四章）、毕乐强（第五章）、苗丽静（第六、八章）、杨宜苗（第七章）。应该说，目前在我国公

目 录

第一章 公共事业的性质与管理特征	(1)
第一节 公共事业的内涵及其发展.....	(1)
一、关于公共事业概念的讨论.....	(1)
二、公共事业的勃兴：从事业单位向公共事业的扩展.....	(6)
三、公共事业存在与发展的理论基础	(10)
第二节 公共事业活动的性质与功能	(13)
一、公共事业活动的性质：社会服务组织	(13)
二、公共事业在社会发展中的地位与作用	(16)
三、公共事业的基本社会功能	(18)
第三节 公共事业的管理特征	(20)
一、管理的共性与事业管理的特殊性	(20)
二、公共事业管理与其他管理的区别	(22)
三、公共事业管理的使命与责任	(26)
第二章 公共事业管理范围的界定	(29)
第一节 界定公共事业管理范围的标准	(29)
一、现行标准的局限性	(29)
二、三维标准的确立	(31)
三、新标准的客观依据	(34)
第二节 公共事业管理范围的界定	(36)
一、理论分析	(36)
二、实证研究：以教育事业为例	(40)
第三节 公共事业管理范围：类别分析	(43)
一、事业类	(43)
二、公务类	(45)
三、中介类	(46)

四、公益类	(47)
第四节 公共事业管理的有效边界	(48)
一、何为有效边界	(48)
二、有效边界的条件	(50)
三、有效边界的确定	(52)
第三章 公共事业的组织形态及其管理	(56)
第一节 公共组织变革与事业组织再造	(56)
一、公共组织变革与政府功能分解	(56)
二、事业组织：特征、活动方式和职能优势	(60)
三、公共事业组织再造的现代化意义	(64)
第二节 公共事业组织形态及其发展趋势	(65)
一、公共事业组织形态的现状分析	(65)
二、公共事业组织发展的过渡特征	(68)
三、公共事业组织的发展趋势	(70)
第三节 公共事业组织的建设与管理	(73)
一、公共事业的组织建设	(73)
二、公共事业组织的管理	(76)
第四章 公共事业管理的制度基础	(81)
第一节 中国传统事业制度的回顾	(81)
一、传统事业制度的建立	(81)
二、传统事业制度的结构框架	(83)
三、传统事业制度的特征与弊端	(90)
第二节 中国公共事业制度的变迁	(99)
一、中国公共事业制度变迁的政治经济学分析	(99)
二、中国传统事业制度的弱化	(109)
三、个案研究：中国科技制度变迁	(111)
第三节 建立和完善现代公共事业制度	(122)
一、现代公共事业制度的内涵理解	(122)
二、产权结构约束下的公共事业的责任管理	(122)

第一章 公共事业的性质与管理特征

公共事业是一个古老的行业,但却是一个新兴的研究领域。迄今为止,公共事业在我国仍然是一个似是而非的概念,既缺乏统一明确的界定,也缺乏全面深入的分析。作为本书分析的起点,本章首先从分析公共事业概念的内涵入手,在对其理论内涵和理论依据研究的基础上,考察公共事业活动的性质、功能、管理特征和公共责任以及公共事业在社会发展中的地位与作用,从而为以后各章的具体分析作理论准备。

第一节 公共事业的内涵及其发展

一、关于公共事业概念的讨论

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”^①。

在我国,人们往往将公共事业等同于“事业单位”,用事业单位的概念取代公共事业的概念。其实,两者之间密切相关而不可分,但却不是同一概念。“事业单位”虽然构成了公共事业的主体,但囊括不了公共事业的全部。况且改革开放以来,事业单位概念

^① 这是尤劳对政治学研究中的“行为主义途径”所作的评论,用于“公共事业”概念恰如其分。

本身也发生了很大变化，它的内涵与外延与传统上的定义都不可同日而语。’

尽管如此，我们的讨论还得从传统的“事业单位”的概念出发，通过剖析传统定义的局限性，也许更容易找到认识问题的捷径。

在西方国家，没有事业单位的概念，事业单位应该纯粹是中国的“土特产品”。因此，在这里我们不好直接在概念之间做类比分析。在我国，有关事业单位的概念当初大都是从编制管理的角度来界定的，而这种界定又总是从“是什么”开始。1963年7月《国务院关于编制管理的暂行规定》中规定“凡是为国家创造或者改善生产条件，促进社会福利，满足人民文化、教育、卫生等需要，其经费由国家事业费内开支的单位均为事业编制”。这个定义强调的是其范围，界定的标准则主要是经费来源。

1984年全国编制工作会议《关于国务院各部门直属事业单位编制管理试行办法（讨论稿）》中规定：“凡是为国家创造或者改善生产条件，从事为国民经济、人民文化生活、增进社会福利等服务活动，不是以为国家积累资金为直接目的的单位，可定为事业单位，使用事业编制”。可以看出，80年代事业单位的表述较60年代有了变化：不是通过经费来源，而是通过对其活动的性质和活动的目的来进行界定。这表明随着经济体制改革的深入，事业单位也面临着管理体制的变革，仅以经费来规定事业单位的范围，不利于推动公共事业的改革。但是，这个定义也存在缺陷：首先，它并没有指明事业单位的社会角色或地位。而这对于事业单位的活动性质的界定又是十分重要的。其次，这个概念虽然宽泛，但从中却看不出它所包容的公共事业的其他活动，如同样具有公共事业性质的其他非营利组织、中介组织等。

1990年，国家统计局、人事部、劳动部、国家计委联合发布的《关于在劳动计划和统计中划分企业、事业、机关单位的暂行规定》中有关事业单位的定义解决了上述第一个问题。在这个规

定里，明确指出“企业、事业、机关的划分应以独立核算单位作为划分的基本依据”，并规定事业单位“指从事为生产和生活服务以及为提高人民科学文化水平和素质服务的独立核算单位”。可见，进入 90 年代以后，随着事业单位在改革中经费、编制、劳动计划等的进一步放开，对事业单位除了从其活动的属性和服务的目的加以界定外，开始注重事业单位在社会生活中的独立地位。

为适应事业单位在改革中的变化和发展，1998 年 10 月 25 日，朱镕基总理签署第 252 号国务院令，发布了《事业单位登记管理暂行条例》。本条例的第一款对事业单位的概念重新界定为：“国家为了社会公益的目的，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组织”。与前面的定义相比，新的定义对事业单位的界定没有沿用过去的以经费、编制等对事业单位的界定方式，而是适应事业单位在改革中逐步进入市场的情况，把握事业单位的发展方向，从事业单位的设立宗旨、举办主体、活动性质等几个方面对社会主义市场经济条件下事业单位的内涵做出界定。应该说，新的事业单位的概念更接近于公共事业的概念，因此是一个较大的进步。首先，从设立宗旨来看，新的定义中明确指出，事业单位的服务宗旨是“为了社会公益目的”。以社会公益为目的，一般是指追求不特定多数人的利益，而非局部的、某一部门或团体的利益。这也正是公共事业所奉行的宗旨和目标。这样来规定事业单位的设立宗旨，不仅表明了举办事业单位的目的，而且也将事业单位与其他社会组织区别开来。换言之，一切公共事业组织如学校、医院、福利院等都是为广大人民群众提供社会服务的机构，因此，必须把社会效益放在第一位，不能混同于以营利为目的的企业。其次，从举办主体来看，新的定义中将事业单位的举办主体限定在“由国家机关举办或者其他组织利用国有资产举办的”，这种限定从举办主体的角度界定了事业单位和其他社会组织之间的界限。其中，定义中的“其他组织”指事业单位、社会团体和由国务院机构编

制管理机关核定，经国务院批准免于登记的团体以及国有企业。“国有资产”指国有的事业资产，即由事业单位占有、使用的，在法律上确认为国家所有、能以货币计算的各种经济资源的总和，包括国家拨给事业单位的资产，以及接收捐赠和其他经法律确认为国家所有的资产。其他组织利用国有资产举办的事业单位大体有以下三种情况：一是事业单位利用国有资产举办的，如普通高等学校的医院；二是人民团体或经国务院批准免于登记的团体利用国有资产举办的，如全国总工会、妇联、侨联、台联、共青团、科协、工商联等举办的医院、学校、幼儿园等；三是国有企业举办的，如中国汽车工业总公司、中国石油化工工业总公司、中国电子工业总公司等举办的职工医院、子弟学校等。^①再次，从活动性质上看，新定义中，将事业单位界定为“社会服务组织”，这是对事业单位活动属性的限定。也就是，事业单位具有社会服务的属性，其主要职能是为生产服务，为改善人民文化生活服务，为增进社会福利服务。作为社会服务组织，它不同于国家机关、也不同于政党和企业，它是通过提供精神产品和服务，满足人们发展和享受的需要。因此，事业单位的服务对象是整个社会的各个领域与方面，这一点决定了事业单位的分布领域也十分广泛。通常所说的教育、科技、文化、卫生等只是事业单位的几个主要领域。

由上述分析可见，新概念对事业单位内涵的界定所涉及的面要宽得多，基本上包括了公共事业的各个领域。但也应该看到，它对事业单位内涵的界定也带有过渡时期事业单位的特点，并为事业单位的改革留有一定的空间。比如，新定义中仍然留有计划经济体制下形成的政府主导的“官办模式”的痕迹，而实践证明，事业单位“官办模式”难以适应市场经济条件下人们日益增长的精神文化需求，也不能充分体现社会主义优越性。

^① 参见李健、岳云龙：《事业单位登记管理暂行条例释义》，中国法制出版社，1999年版，第8页。

当我们将事业单位的概念扩展为公共事业概念时，无疑为自己设置了一个更为艰巨的任务。因为公共事业概念同样是难以用“是什么”的逻辑加以概括的。界定公共事业可以依据不同的标准，使用不同的方法，而结果是使问题变得更加复杂。从法律角度的界定可能更多地着眼于公共事业组织的法律地位，从财政的角度界定更多地侧重于公共事业组织的资金来源，从功能角度的界定依据的是公共事业组织的功能和目标，从机制的角度界定其着眼点可能是公共事业组织的基本结构和运行方式。不仅如此，即使能够用“是什么”的方法加以界定，公共事业的研究仍然缺乏“共同语言”：同一名词在不同国家有不同的含义，同一现象在不同的国家有不同的名称。那么，出路何在呢？

聪明的做法可能是，避开“定义的陷阱”，从排除“不是什么”来界定“是什么”。正如希克斯所说，界定概念的工作既可能起到“昭示”的效果，又可能产生“障目”的作用。更重要的是如何使用一个概念，而不是如何界定它。为了追求逻辑一致性，人们拘泥于自己所下的定义，对定义难以包含的公共事业部门组织和活动视而不见，而忽略了重要的研究内容。如果定义束缚了自己的手脚，限制了自己的视野，我们可能就很容易陷入定义的“陷阱”。^①

遵循“避开定义陷阱”的原则，在综合比较的基础上，我们认为，凡具有以下几个特征的组织可以被视为公共事业部门的一部分：

(1) 非政府性。公共事业中的诸多行业，如教育、文化、广播影视、出版、体育、旅游等，其基本功能是以社会公益为目的，以促进人的全面发展为宗旨，因此它是“非政府组织(NGO)”。不过，在很多场合，非政府组织的提法很容易使人产生误解。因为

^① 周志忍、陈庆云：《自律与他律——第三部门监督机制个案研究》，浙江人民出版社，1999年版，第7页。

所有私营机构，包括活跃在市场上的成千上万个私营企业，都是非政府组织。

(2) 非营利性。公共事业部门是不以营利为目的的向社会提供服务的组织。它是介于政府组织、营利机构之间的一切社会服务组织。公共事业部门执行不产生利润的社会职能，专门提供那些不能由政府及企业充分提供的社会服务。非营利性强调的是其组织宗旨不是为了营利，但这不等于说它们不可以营利。只不过是说它们所赚取的收入必须服务于组织的基本使命，用于扩大向社会所提供的服务数量和质量。

(3) 非特定多数性。公共事业组织没有特定的服务区域，它的服务面向全社会不特定的多数人的利益，这一点与行政机构大不相同。行政机构一般都有特定的管理或服务对象，而公共事业组织很少面向特定的团体或局部人的利益。如高等教育一般是面向社会的，不论贫贱，也不论社会阶层的不同。

(4) 非实物生产性。一般来说，公共事业的工作性质，是以生产知识和精神产品为主要劳动成果的，因此，知识密集、以脑力劳动为主就成为它的一个显著特点。但它与物质生产部门一样，其运行也是一个投入——产出的过程，也存在一个对资源如何进行优化配置的问题。

(5) 非权力依附性。公共事业部门以“服务”为第一要义，它不像行政部门那样，代表国家行使行政权力。就公共事业的运行来说，中介性是其本质属性。通过服务，沟通了政府与社会、政府与市场、政府与企业，以至于企业与企业之间的商务和法律关系，使整个社会按照一定的规则进行运作。公共事业组织有一定的组织秩序、活动章程，能够独立承担法律权利和责任，是民法意义上的法人，因此，它不依附于任何单位和组织而存在，自己进行独立核算。

二、公共事业的勃兴：从事业单位向公共事业的扩展

已如前述，在西方，没有公共事业这一概念，但却有一个与

之相近似的概念：“非营利组织”。一般地说，所谓非营利组织是指那些在政府组织体制之外的、非营利性的社会组织，如学术研究机构、教育培训机构、医疗保健机构、专业协会、工会、体育组织、商会、青年组织、志愿组织、民间基金会，各种致力于发展的公益团体，民间自助组织，慈善机构，等等。从范围上考察，我们认为，“非营利组织”的概念与公共事业的概念还是比较接近的。两者基本上都是以社会公益为目的，非强制的、非等级和非利润取向的网络型体制。但与事业单位的概念相比，非营利组织的概念显然要宽泛得多。近一二十年来，非营利部门在世界各国的运作实绩以及对其所作的研究表明，这一部门体现着人类社会的又一项重大的组织制度创新，在实现人类社会发展目标上具有深厚的潜力，在 21 世纪里其绝对地位和相对地位都将会大大跃升。同样，公共事业在我国也是方兴未艾，显示了旺盛的发展势头，但这种公共事业与我们传统意义上的事业单位远不是一回事，它是在传统的事业单位基础上的新的发展。

公共事业的勃兴有其历史的必然性。在我国，1978 年以前相当长的时期里，社会经济发展领域中运用的是排他性的独一的国家体制和政府组织，即通常所说的计划体制。传统的计划体制的基本特征是政府控制一切。在经济领域里，大大小小的事务都被置于政府的直接控制之下，所有的经济组织要么本身就是政府机构，要么就是政府的附属机构。同时，这种计划体制不仅局限于经济领域，在社会领域里也存在着类似的问题：即政府及其附属组织直接控制和从事各种活动，政府体制的性质与活动方式也贯穿到社会领域，如等级制，通过运用强制力量去实施行政式的管理等。事业单位就是在这样的背景下形成的，事业单位不仅有着特殊的形成发展过程，而且因此而获得了特殊的意义，是一种特殊类型的组织。这样的事业单位是在新中国成立以后，国家通过政权力量建立起来的，并且直接或间接地隶属于各级党政军机关。因此，事业单位从一开始就与自然形成的单位不同，它们不仅是

专业化的工作的场所，而且是负有某种特殊使命的社会组织。这种特殊的性质主要体现在以下几个方面：第一，事业单位组织的行政性。虽然各种事业单位的专业性质不同，但它们都以不同的方式隶属于国家政权，国家政权也以不同的方式将一定的行政权力注入事业单位，使事业单位承担着一定的行政职能。而且事业单位拥有的权力和可以支配的资源有明显的不同。因此，事业单位也就有了行政级别。第二，事业单位行为的非自主性。各种事业单位都必须隶属于一定的上级部门或政府部门，同时必须听命于“上级部门”。事业单位中的党组织还直接发挥着领导作用。这样，事业单位就成为一种没有自治权依附型的组织。第三，事业单位功能的多样性。每个具体的事业单位，如学校、医院等，都有自己在专业分工的基础上形成的专业功能，同时，每个事业单位还承担着党的路线、方针和政策的政治动员的功能，以及安排单位内部职工的生活福利等多方面的功能。^①

这样一种事业单位的体制是与计划经济体制下国家的权力模式相适应的，成了计划经济的实现方式，维护了计划体制所要求的社会秩序和政治秩序。然而，这种由政府直接地全面地管理社会的体制虽然在特定的历史时期有其积极意义，但从长期来看束缚了我国社会发展的活力，阻碍了我国社会的发展。显而易见，使政府逐步从社会领域里的直接操作性事务中解脱出来，建立、培育和扶持各种社会服务性组织去承担各种社会职能，从事各项社会服务活动，是一个总的趋势。向小政府、大社会的过渡是不可避免的，也是有利于中国的社会经济经济发展的。

事实上，改革开放以来，伴随着我国整个社会发生的广泛而深刻的变化，传统的事业单位体制也在发生着悄然的改变。社会的全面变化对事业体制影响较大的有两个方面：一是社会资源分

^① 周平：《中国单位体制的演变与城市社会政治控制方式的调整》，《社会学》（人大复印资料）2000年。

改变；二是国家权力从社会生活的某些领域撤出。^①在改革过程中，国家放松了对资源的全面控制，社会资源逐步由国家的全面垄断开始向全社会转移。与经济资源逐步地主要通过市场配置的步伐相一致，国家权力也从社会生活的某些领域撤出。在将一些事业单位推向市场的过程中，为了使这些经济和社会组织能够根据市场的需要自主运作，国家放松了对它们的严格支配和限制。这些组织原来所承担的行政功能逐步淡出。在这样的背景下，中国的事业单位体制与改革以前的事业体制相比已经有了很大的不同，在一些方面甚至是根本性的改变。

这种变化的突出特征，是从传统的事业单位向公共事业扩展。特别是 80 年代初以来，有三个重要的新现象表明了这种扩展。首先，社团组织的数量急剧增加。所谓社会团体，是指中国公民自愿组成，为实现会员共同愿望，按照其章程开展活动的非营利性社会服务组织。截至 1996 年，全国性社会团体有 1800 个，而“文化大革命”前只有近百个，地方性社会团体有约 20 万个，而“文革”前只有 6000 个。社会团体与传统事业单位是有区别的，它是由公民自愿组成的，实行会员制的非实体组织。但是，它同样承担着一部分社会服务职能，因此把它排除在公共事业领域之外显然不妥。第二个迹象，是民办非企业单位迅速发展。所谓民办非企业单位，是指企业事业单位、社会团体和其他社会力量以及公民个人利用非国有资产举办的，从事非营利性社会服务活动的社会组织。目前，全国的民办非企业单位有 70 多万个。民办非企业单位虽然在举办主体与资金渠道方面不同于传统意义上的事业单位，但它所从事的是特定领域的社会服务活动，理应划入公共事业范围之内。第三个迹象，是各种性质不同、形式多样的社会服务组织如新型合作组织、互助信贷协会、社区组织、公民基层自治组织，以及志愿者活动和公民在政府体制之外参与社会服

① 同上，第 53 页