

高等院校公共事业管理专业“十二五”规划教材

# 公共事业管理新论

苗丽静 主编

New Public Affairs  
Management



清华大学出版社

高等院校公共事业管理专业“十二五”规划教材

# 公共事业管理新论

苗丽静 主编

New Public Affairs  
Management

清华大学出版社

北京

## 内 容 简 介

本书以公共事业的有效供给与管理构建知识体系,系统论述了公共事业管理的内涵、特点、理论依据及研究方法,重点介绍了公共事业管理的主要内容,包括文化、教育、科技、卫生、体育、公共住房、社会保障、公共交通、公共环境、公共资源和公共安全等事业的管理。本书紧密结合我国转轨时期各项事业发展的实际,探讨了我国公共事业管理改革的原因、发生机理和发展趋势,提供了大量现实资料,体现了较强的实用性和启发性。

本书适合高等学校公共事业管理、行政管理和城市管理等相关专业作为教学与研究用书,也可以作为广大公务员和社会组织人员的学习参考用书或培训用书。

本书配有课件,下载地址:<http://www.tupwk.com.cn/download>。

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 13701121933

### 图书在版编目(CIP)数据

公共事业管理新论 / 苗丽静 主编. —北京:清华大学出版社, 2014  
(高等院校公共事业管理专业“十二五”规划教材)

ISBN 978-7-302-37682-8

I. ①公… II. ①苗… III. ①公共管理—高等学校—教材 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 186398 号

责任编辑:施 猛 易银荣

封面设计:常雪影

版式设计:方加青

责任校对:曹 阳

责任印制:宋 林

出版发行:清华大学出版社

网 址:<http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址:北京清华大学学研大厦 A 座 邮 编:100084

社 总 机:010-62770175 邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, [c-service@tup.tsinghua.edu.cn](mailto:c-service@tup.tsinghua.edu.cn)

质 量 反 馈:010-62772015, [zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn](mailto:zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn)

课 件 下 载:<http://www.tup.com.cn>, 010-62794504

印 刷 者:三河市君旺印务有限公司

装 订 者:三河市新茂装订有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:185mm×260mm 印 张:21.75 字 数:476 千字

版 次:2014 年 10 月第 1 版 印 次:2014 年 10 月第 1 次印刷

印 数:1~3000

定 价:38.00 元

# 前 言

公共事业管理是以政府为核心的多元主体为保证社会公共利益的发展而对特定的社会性和经济性公共事务进行管理的过程。随着我国改革的深入和公共事业的社会化，公共事业管理作为一个新的研究领域和学科，在理论和实践上正不断建构和发展。加强公共事业管理的学习和研究，对于正确认识市场经济体制下的政府职能，调整政府管理与社会管理的关系，进而构建中国特色社会主义公共事业管理体制，都具有十分重要的意义。

## 本书的适用范围

科学技术与管理是现代文明和社会发展的两大支柱，我国的现代化建设离不开科学先进的管理知识。本书正是为适应我国改革与发展要求和满足公共管理教学需要而编写的，它主要适用于高等学校公共事业管理、行政管理和城市管理等相关专业的教学与研究。由于本书具有涉猎范围广泛和强调本土化的特点，所以，它也可以作为公共事业管理和行政管理部门广大在职人员的参考用书以及培训用书。

## 内容与结构

全书共十二章。作为起点，第一章相当于引论，分析了公共事业的性质和管理特征，阐释了公共事业管理的理论基础和研究方法。后续各章属于管理实务，主要涉及各项特定公共事业的管理原理和方法。第二章是文化事业管理，重点探讨了我国文化事业的管理体制和发展模式，分析了我国城乡及社区文化事业的发展和管理。第三章是教育事业管理，分析了教育事业的性质和管理体制，重点探讨了义务教育管理和高等教育管理。第四章是科技事业管理，主要阐释了科技事业管理的内容、原则和模式，介绍了国外科技管理的经验，探讨了我国国家创新体系建设和科技发展政策。第五章是卫生事业管理，分析了卫生事业管理的必要性和基本内容，阐述了政府公共卫生管理和社区公共卫生管理。第六章是体育事业管理，分析了体育事业管理的理论和方法，探讨了我国体育事业管理体制的改革，介绍了体育公共服务管理、体育产业政策、体育市场管理以及体育赛事的经营与管理知识。第七章是公共住房管理，阐释了公共住房基本理论，探讨了我国住房公积金制度和廉租房制度，分析了我国公共住房管理的现状与问题，借鉴发达国家经验提出了我国公共住房的发展对策。第八章是社会保障管理，介绍了社会保障的

范围、资金筹集、基金运营等知识，重点探讨了我国社会养老保险、社会医疗保险和社会救助的性质与要求。第九章是公共交通管理，介绍了国外成功的城市公共交通管理经验，阐释了我国城市公共交通管理相关法规政策，分析了国内外城市公共交通管理的实际案例。第十章是公共环境管理，分析了环境管理基本理论，着重介绍了国际环境管理体系认证知识和环境非政府组织的作用。第十一章是公共资源管理，主要分析了我国水资源、土地资源和矿产资源管理存在的问题和改革的方向。第十二章是公共安全管理，重点分析了公共危机应急决策、公共危机社会管理和公共危机管理沟通，介绍了我国自然灾害救助的管理体制和方法。

### 本书的特色

公共事业管理作为新兴专业学科，其各方面的建设还不够成熟。写作本书的初衷就在于为人们提供一本能够运用公共事业管理理论指导实践和解读现实的普及型书籍。遵循依据经典、与时俱进、深入浅出、体系完整和理论联系实际的基本原则，本书通过十二章的内容把公共事业管理的基本理论展现在读者面前。作为一种创新的尝试，本书有如下特色。

首先，尝试了一种内容体系的创新。本书根据公共事业管理的学科性质和研究对象，着眼于公共事业的客体特征来构建公共事业管理学科的知识框架。一般而言，我们都认为公共事业管理是公共管理的一个子领域，主要研究公共事业领域的管理问题。但由于公共事业管理是现代公共管理发展中的新兴学科，其知识体系还不十分成熟，所以导致我国学术界对于公共事业管理的研究对象和研究范式尚存分歧。我国原国家教委指出公共事业管理的范围主要包括“文教、体育、卫生、环保和社会保险”，这些范围主要涉及的是我国原有的事业单位。但是随着经济发展和人民生活水平的提升，公共事业的范畴实际上是在不断扩展和演进的。基于上述认识，我们认为公共事业涵盖范围的界定不宜太过狭窄，它既应包括科、教、文、卫、体等各个领域，也应包括社会保障、住房、交通、资源、环境和公共安全等范畴。因此，本书研究以上各类公共事业的供给和管理过程，形成了以研究对象客体特征为逻辑依据的全新的公共事业管理知识体系框架。

其次，紧密围绕公共管理学和经济学等基础理论阐释公共事业管理内容。本书借助科学的理论知识和方法，对公共事业进行研究和分析，揭示公共事业管理活动的规律，为指导公共事业实践而努力。比如，公共管理理论关于政府改革的论述和关于引入市场机制重新调整国家、社会、市场三者关系等主张，经济学的公共物品理论、交易成本理论和产权理论等，奠定了本书界定公共事业管理主体职责以及进行多样化制度安排的理论基础。

再次，理论联系实际，强调对现实问题的解读。本书本着理论和实践相结合、掌握知识和培养技能相结合的原则，注重科学性、实用性、先进性和整体性的有机统一，突出时代性和实用性，尽可能反映现代公共事业管理新成果并力求通俗简练。为突出对公共事业管理发展前沿的追踪，本书从学科整体高度把握公共事业管理信息资源的研究和应用，书中配有大量扩展阅读，并设计了思考练习题，提高了各章内容的专业针对性与

现实拓展性，为当前我国社会发展中的诸多公共事业管理现实问题提供了基本的理论概括与应用分析。

## 本书的编纂分工

本书是理论研究和教学实践的总结，参加本书编写的都是公共事业管理专业的教师和研究生。本书由苗丽静提出写作大纲，各章初稿的写作分工如下。第一章：苗丽静；第二章：苗丽静、霍英楠；第三章：苗丽静、焦木子；第四章：苗丽静、老思儒；第五章：李晶、钟誉源；第六章：李敏、白振天；第七章：苗丽静；第八章：苗丽静、宋宸；第九章：苗丽静；第十章：李晶、孙嘉良；第十一章：苗丽静；第十二章：苗丽静、李敏、李佳。初稿完成后，由苗丽静对各章内容进行了修改、总纂和定稿。

## 鸣谢

在本书的写作过程中，参阅了国内外大量的相关研究成果，在书中我们都尽可能地做了说明，在此谨向原作者表示诚挚的谢意！本书的出版工作得到了清华大学出版社施猛编辑的大力支持，在此向他表示衷心的感谢！同时，对书中的不足之处，我们恳请广大读者提出宝贵意见。（本书反馈邮箱：[miaolijing@sina.com](mailto:miaolijing@sina.com)，[wkservice@vip.163.com](mailto:wkservice@vip.163.com)。）

苗丽静

2014年5月30日

# 目 录

第一章 导论.....001	三、文化事业的政策管理.....030
第一节 公共事业管理基本概念 界定.....001	第三节 文化事业的行政管理.....031
一、“公共”的概念.....001	一、文化行政组织.....031
二、“公共利益”的概念.....002	二、文化事业行政管理的内容.....032
三、“公共事业”的概念.....003	三、我国文化事业行政管理中存在 的问题.....033
四、“公共事业管理”的概念.....005	四、加强文化事业行政管理.....034
第二节 公共事业管理的理论基础.....009	第四节 城乡及社区文化事业管理.....034
一、公共物品理论.....009	一、城市文化事业管理.....034
二、新制度经济学理论.....012	二、农村文化事业管理.....036
三、新公共管理理论.....018	三、社区文化事业管理.....038
第三节 公共事业管理学的研究 方法.....019	第三章 教育事业管理.....043
一、历史研究法.....019	第一节 教育事业管理概述.....043
二、比较研究法.....020	一、教育事业的概念与性质.....043
三、案例研究法.....020	二、教育事业管理的内容.....044
四、系统研究法.....021	三、我国的教育事业管理体制.....044
第二章 文化事业管理.....025	第二节 义务教育管理.....046
第一节 文化事业管理概述.....025	一、我国义务教育发展历程.....046
一、文化事业管理的概念.....025	二、我国义务教育发展规划.....047
二、文化事业管理体制及其演变.....027	三、我国义务教育管理体制.....048
第二节 文化事业的宏观管理.....029	四、我国新《义务教育法》.....049
一、文化事业的战略规划.....029	五、我国农村义务教育管理.....050
二、文化事业的法律制度.....030	第三节 高等教育管理.....050
	一、高等教育的概念与特点.....050

二、高等教育管理体制·····	052	三、医疗保障体系管理·····	092
三、政府对高等教育的宏观管理·····	054	四、预防保健管理·····	093
四、高等学校管理·····	055	第三节 社区卫生服务与管理·····	096
第四节 社会公共教育管理·····	055	一、社区卫生服务·····	096
一、社会公共教育的概念与特点·····	055	二、社区卫生服务管理·····	097
二、我国社会公共教育的发展历程和趋势·····	056	<b>第六章 体育事业管理·····</b>	<b>108</b>
三、我国现行社会公共教育管理体制·····	056	第一节 体育事业管理概述·····	108
<b>第四章 科技事业管理·····</b>	<b>060</b>	一、基本概念·····	108
第一节 科技事业管理概述·····	060	二、我国体育事业管理体制·····	110
一、科技活动的概念与分类·····	060	第二节 体育公共服务管理·····	113
二、科技事业的概念与特性·····	062	一、体育公共服务供给模式·····	113
三、科技事业管理·····	064	二、体育公共服务管理的内容·····	114
第二节 国家创新体系建设·····	066	第三节 体育产业政策与体育市场监管·····	117
一、国家创新体系的概念·····	066	一、体育产业政策·····	117
二、我国国家创新体系建设·····	067	二、体育市场监管·····	118
第三节 科技发展政策·····	072	三、体育事业管理的法制建设·····	121
一、科技发展政策概述·····	072	第四节 体育赛事的运营与管理·····	123
二、我国的科技发展政策·····	074	一、体育赛事概述·····	123
三、我国科技发展政策存在的问题与对策·····	076	二、体育赛事的行政管理·····	125
第四节 科技事业的社会化管理·····	078	三、体育赛事的运营管理·····	128
一、现代科技事业发展的社会化趋势·····	078	<b>第七章 公共住房管理·····</b>	<b>136</b>
二、科技事业的社会化管理的措施·····	079	第一节 公共住房管理概述·····	136
<b>第五章 卫生事业管理·····</b>	<b>084</b>	一、公共住房的概念与特征·····	136
第一节 卫生事业管理概述·····	084	二、公共住房政策·····	137
一、基本概念·····	084	三、我国公共住房的类型·····	138
二、卫生事业的性质与特征·····	085	四、我国公共住房管理概况·····	138
三、卫生事业管理的分类与内容·····	087	第二节 西方公共住房管理·····	140
第二节 公共卫生管理·····	088	一、西方发达国家的公共住房政策·····	140
一、基本概念·····	088	二、西方发达国家解决公共住房问题的基本方式·····	146
二、基本公共卫生服务管理·····	090	三、西方发达国家公共住房管理对我国的启示·····	147
		第三节 我国住房的宏观调控·····	148
		一、住房宏观调控的必要性·····	148



二、住房市场的宏观调控目标·····	149	第二节 城市公共交通管理的政策与法规·····	212
三、我国住房宏观调控的完善·····	150	一、公共汽电车管理的政策与法规·····	212
第四节 住房公积金管理·····	151	二、城市轨道交通管理的政策与法规·····	213
一、住房公积金概述·····	151	三、出租汽车管理的政策与法规·····	214
二、我国住房公积金管理存在的 问题·····	153	四、城市道路交通规划设计规范·····	214
三、住房公积金制度的完善·····	155	第三节 城市公共交通运输管理·····	215
第五节 廉租房制度·····	156	一、城市公共交通运输规划的原则与 内容·····	216
一、廉租房制度的内涵与特点·····	156	二、城市公共交通运输规划的编制与 实施·····	216
二、我国的廉租房制度·····	157	第四节 城市公共交通管理的实践 经验·····	218
三、我国的廉租房制度的完善·····	161	一、西方城市公共交通运输管理经验·····	218
<b>第八章 社会保障管理·····</b>	<b>168</b>	二、我国城市公共交通运输管理体 制改革与实践·····	224
第一节 社会保障概述·····	168	<b>第十章 公共环境管理·····</b>	<b>231</b>
一、社会保障的概念与原则·····	168	第一节 公共环境管理概述·····	231
二、社会保障的体系与功能·····	170	一、公共环境管理的产生·····	231
三、社会保障管理及其体制·····	173	二、公共环境管理的目的和任务·····	233
四、我国社会保障的现状与问题·····	174	三、公共环境管理的内容·····	234
第二节 社会养老保险·····	175	第二节 公共环境的行政管理·····	236
一、老年保障与社会养老保险·····	175	一、我国环境管理体制的历史 演变·····	237
二、城市养老模式·····	178	二、我国现行环境管理制度·····	237
三、农村养老模式·····	179	三、我国环境立法的发展·····	239
第三节 社会医疗保险·····	180	四、我国环境立法的现状与问题·····	243
一、医疗保障与社会医疗保险·····	180	第三节 国际环境管理体系认证·····	246
二、我国城镇居民的社会医疗 保险·····	183	一、环境管理体系·····	246
三、我国的农村社会医疗保险·····	184	二、ISO14000国际环境管理体系·····	247
第四节 社会救助·····	185	三、环境管理体系的审核与管理 评审·····	248
一、社会救助的概念·····	185	第四节 公共环境的社会管理·····	251
二、社会救助制度的基本内容·····	186	一、环境NGO的含义·····	251
三、我国的社会救助体系·····	187	二、环境NGO的发展与作用·····	251
<b>第九章 公共交通运输管理·····</b>	<b>203</b>		
第一节 公共交通运输管理概述·····	203		
一、公共交通运输的概念及分类·····	203		
二、我国公共交通运输管理概况·····	206		
三、我国城市公共交通运输管理 体制·····	208		

三、环境管理的公众参与机制·····	254	一、公共安全危机应急预案的概念 与意义·····	298
<b>第十一章 公共资源管理</b> ·····	<b>263</b>	二、公共安全危机应急预案的内容 与工作机制·····	299
<b>第一节 公共资源管理概述</b> ·····	263	三、公共安全危机应急预案的 运行·····	300
一、公共资源的概念和分类·····	263	<b>第三节 公共安全危机应急决策</b> ·····	302
二、公共资源的性质·····	264	一、公共安全危机应急决策概述·····	302
三、公共资源管理的内容·····	266	二、政府公共安全危机管理系统·····	305
四、国内外公共资源管理体制·····	268	<b>第四节 公共安全危机的社会         管理</b> ·····	307
<b>第二节 水资源管理</b> ·····	270	一、在公共安全危机管理中非政府 组织的角色·····	307
一、水资源管理概述·····	270	二、非政府组织参与公共安全危机 管理的途径·····	308
二、水资源法律化管理·····	272	三、我国非政府组织参与公共安全 危机管理的现实困境·····	309
三、水资源行政管理·····	273	四、我国非政府组织参与公共安全 危机管理的对策·····	310
四、水资源规划管理·····	273	<b>第五节 公共安全危机管理沟通</b> ·····	311
五、水资源经济管理·····	275	一、公共安全危机沟通的涵义与 特点·····	311
<b>第三节 土地资源管理</b> ·····	276	二、公共安全危机沟通的运作·····	312
一、土地资源管理概述·····	276	三、公共安全危机沟通中的媒体 作用·····	314
二、土地资源法律管理·····	277	<b>第六节 自然灾害救助</b> ·····	316
三、土地资源行政管理·····	280	一、自然灾害概述·····	316
四、土地资源利用管理·····	280	二、我国自然灾害管理体制·····	317
五、土地资源规划管理·····	282	三、自然灾害管理的机制·····	320
六、土地资源经济管理·····	283	四、灾害救助法规体系及防灾 规划·····	326
<b>第四节 矿产资源管理</b> ·····	284	<b>参考文献</b> ·····	331
一、矿产资源管理概述·····	284		
二、矿产资源法律管理·····	286		
三、矿产资源行政管理·····	289		
四、矿产资源规划管理·····	290		
五、矿产资源管理信息系统·····	291		
<b>第十二章 公共安全管理</b> ·····	<b>294</b>		
<b>第一节 公共安全管理概述</b> ·····	294		
一、公共安全及其重要性·····	294		
二、公共安全危机的特点与分类·····	295		
三、公共安全危机管理的要素·····	296		
<b>第二节 公共安全危机应急预案</b> ·····	298		

现代管理学呈现多样化发展的特征,因主体不同可以有诸如政府管理、社会管理或企业管理等分类;因客体不同可以有人力资源管理、财务管理、物流管理、信息管理以及资源环境管理等分支学科。公共事业管理是公共管理学的重要组成部分,是以管理客体为依据而设立的学科。从学科发展角度看,公共事业管理学是一门新兴学科,是为了应对当代社会越来越复杂的社会问题而产生和发展的。学习和研究公共事业管理学,首先必须正确认识和把握这一学科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学科的理论基础和研究方法。

## 第一节 公共事业管理基本概念的界定

现实生活中,前面冠有“公共”(public)的名词有很多,目前常用的便有几十个,如公共利益、公共精神、公共治理、公共机构、公共经济、公共投资、公共工程、公共问题、公共选择、公共政策、公共关系、公共领域、公共活动、公共财政、公共设施,等等。这些词语大多没有形成统一、权威和公认的含义,许多概念边界不清,词义多解,极易混淆。特别是一些与公共事业概念有关联的词语,如果不厘清它们之间的关系,势必对相关的规范研究和实证研究造成困难,因此,有必要对与公共事业相关的主要概念进行辨析。

### 一、“公共”的概念

我国《辞海》将“公”解释为“公共、共同,与‘私’相对”,即“公共”的中文语义强调多数人共同或公用。古希腊语汇中的“公共”有两个起源,一是古希腊词汇“pubes or maturity”,强调个人能超出自身利益去理解并考虑他人的利益,同时意味着具备公共精神和意识;二是古希腊词汇“koinon”,英文“common”(共同)就起源于该词,意为人与人之间在工作、交往中相互照顾和关心的一种状态。《牛津高级英汉双解词典》对“公共”的解释是:“public”意指“公众的、与公众有关的”,或“为公众的、公用的、公共的(尤指由中央或地方政府提供的)”。德国学者洛厚德提出关于“公共”的地域或空间标准,即公共是一定空间内关系大多数人利益的范畴,这个空间多以国家的政权、行政组织为单位。德国学者纽曼则提出了“公共”的人数标准,即公共是一个涉及不确定多数人利益的概念,这个不确定的多数受益人就是公共的含义。美国行政学家德怀特·沃尔多从三个方面阐释了对“公共”含义的理解:①可以根据政府与国

家之类的词给“公共”下定义，这就涉及主权、合法性、普通福利等法律概念、哲学概念和普通政治理论方面的问题。②可以按照在某种社会中人们认为有哪些公共职能或公共活动的认识简单地从经验方面给“公共”下定义。这样一来，由于人们的认识不同，很难有统一的规定。③可以根据政府所执行的职能或活动的常识性方法来定义，但有许多政府行为是不稳定的或不确定的。沃尔多所给出的解释“公共”之三种角度实际上可以归结为规范和经验两个层面。规范层面的解释更具理论厚度和说服力，而经验层面的解释则容易导致价值祛除，并引发认识上的混乱。

在我们看来，“公共”是相对于“私有”而言的，它表明了针对某一对象拥有所有权或使用权的人数。从最宽泛的意义上说，凡是涉及一个人以上的对象都属于“公共”的范畴。私相对于公，只是人群集合规模的大小。小的人群中的事相对于大的人群中的事来说，属于私；反之，则属于公。同样，个人相对于群体来说，再大的事也属于私；而群体相对于个人来说，再小的事也属于公。所以，公私的概念一般是依人的集合状态或规模的状况而定，所指的只是一种个人与集体的相对关系。

## 二、“公共利益”的概念

公共利益由“公共”和“利益”两个抽象的概念所构成。何谓“利益”？《辞海》对利益的解释是“好处”。“利益”在拉丁语中的含义是“在场”、“有份”，利益表现为某个特定的(精神或者物质)客体对主体具有意义。法国思想家霍尔巴赫认为，利益是我们每个人认定的对自己的幸福所不可缺少的东西。美国法学家庞德则认为，利益是个人所提出来的一些要求、愿望或需要。德国学者认为，利益是在主体及客体关系中存有价值判断或价值评判的一种价值形成，基于此价值判断所形成之利益不限于物质上的利益，也包括理想上的利益，如文化、风俗及宗教等利益皆可包含在内。无论是英美学者还是德国学者，都认为利益的含义具有不确定性。利益内容的不确定性与多面性还表现在价值判断的历史性，在不同的社会发展时期，人们的价值判断标准是不可能完全一样的。因而利益的内容必然随着动态的国家社会情形而有所不同，呈现不确定性与多面性。

廓清了“公共”与“利益”的涵义后，继而需要厘清什么是“公共利益”。就公共利益的主体来看，公共利益是符合社会全体或大多数成员需要，体现他们的共同意志，让他们共同受益的利益。从公共利益的提供者来看，由于政府具有以普遍利益的形式而表现的公共权力，因而一般被认为公共利益的提供者主要是政府。但随着社会的进步和利益的多元化趋势，提供者已经由“政府是唯一的提供者”向“政府并不是唯一的提供者”转变。据此可以得出公共利益的两种特征：其一是非排他性。公共利益不能排除单个人的享有机会，而应体现为社会共享性，因而既不是封闭的也不会专为某个人保留。例如某一城市的居民或某街道的居民，他们虽因行政区域划分而与别的城市相分离，而这只不过是透过地方的界限使某一群人聚居在某一区域，任何第三人都可以通过住所的设定而成为该区域的成员。其二是层次性。公共利益不是绝对的利益，而是比较性的相

对利益。按照高低层次,公共利益可分为国际性或全球性公共利益、全国性公共利益、地方性(包括省市县乡)公共利益和基层性(街道、社区、村)公共利益四大类。公共利益的层次性表明公共利益的种类繁杂、范围迥异,时常存在内在冲突。如何有效处理冲突,确定相应的优先次序,是一个异常复杂的问题,需要综合考虑公共利益的性质、受益范围的大小以及迫切程度等诸多方面。<sup>①</sup>

### 三、“公共事业”的概念

在中国,“事业”是特有的一个行业集合性概念。《辞海》没有收录“事业”这一词条,但收录了“事业单位”这个词条。所谓事业单位一般被解释为没有生产收入,由国家经费开支,不进行经济核算的单位。“单位”一词的使用目的就在于使其有别与企业。这种解释反映了我国政府曾经包办“事业”的局面。考察西方高校的学院设置和专业设置,尚未发现有“公共事业”这一称呼,一般与“公共事业”涵义接近的有“公共事务”、“公共卫生”和“公共管理”等。例如,哥伦比亚大学就设置了国际与公共事务学院(School of International and Public Affairs)和公共卫生学院(School of Public Health),开设了公共卫生(Public Health)、城市事务(Urban Affairs)等专业;哈佛大学、卡内基·梅隆大学、霍普金斯大学、斯坦福大学等学校设置了公共事务(Public Affairs)、公共卫生(Public Health)、公共管理(Public Administration)、城市事务(Urban Affairs)等专业。可以说,中国的“公共事业”概念,其内涵与国外的“公共事务”“公共卫生”“公共管理”等专业有某些相似的地方,但并不是与它们等同的概念。由此而导致在实践中对“公共事业”一词的英文翻译产生混乱,出现了“public causes”或“undertakings”。而对“公共事业管理”则有“public concern management”、“public enterprise management”、“public utilities management”和“public affairs management”等几种表达形式。公共事业概念英文翻译形式的混乱,导致国内学者对公共事业管理难以形成统一的认识和理解,也难以有效地获取国外最新的研究成果;另一方面,英文形式的不同还导致对公共事业管理的定义、范围、性质、专业设置、课程体系、培养目标等方面理解的混乱,进而影响了公共事业管理学科的发展,使得公共事业管理的理论难以有效地指导实践。事实上,学者们使用的“concern、enterprise、utility、cause、undertaking、affair”的词意尽管在某些方面有相同或相似之处,但是它们的本质内涵并不能等同视之。由于公共事业一定是与公共利益相关的事业(事务),通常不涉及私人方面或私人性企业方面的事情,因此,就公共性而言,英文“public affairs”更接近“公共事业”一词的本意。<sup>②</sup>

公共事务可划分为政治性公共事务、经济性公共事务和社会性公共事务。由于不同的公共事务在阶级性、公益性和经济性特征方面存在明显差异,可以根据这一点从理论

① 周义程. 公共利益、公共事务和公共事业的概念界说[J]. 南京社会科学, 2007, (1): 77-82.

② 李水金, 王琼. 公共事业管理的概念内涵及其与行政管理、公共管理的关系辨析[J]. 湖北师范学院学报: 哲学社会科学版, 2009, (6): 72-75.

上把公共事务分为政治性公共事务、社会性公共事务和经济性公共事务三类。所谓政治性公共事务,是指与国家政权建设紧密相关,涉及国家政权稳定和国家政治发展的,需要依靠国家强制力加以解决的公共事务,如军事、外交、司法和维护公共安全等。社会性公共事务是不必然依靠国家强制力来解决的公共事务,如教育、科学、文化、卫生、体育、民政、社会保障、环境保护、交通、医药卫生等方面。经济性公共事务则主要涉及公共资源和公共基础设施等领域的经营管理等。在我国,政治性公共事务往往会体现政府管理的强制性或规制性,因此人们习惯上一般不将体现政府主体行为的行政管理包括在公共事业之内。而基于我国传统事业单位体制的把公共事业基本等同于文化、教育、科学研究、卫生、体育等事业的狭义理解也不符合公共事业的真实内涵。我们在既要抓住概念的本质内涵,又要结合具体国情的基础上,对“公共事业”定义如下:公共事业是公共组织以实现公共利益为目的,利用国有资本或社会资本所从事的社会性和经济性公共事务。

公共事业的发展既要着眼于社会的共同发展和进步,也要关注其自身的生存机制。基于前者,当公共事业趋于强制推行时,就较多具有行政性质,所以公共事业的管理并不排除行政的和法律的手段;基于后者,当公共事业趋于追求其经营之道时,就更类似于工商业的性质,对公共事业的管理亦可采用经济的手段。因此,界定公共事业概念的核心在于其目的性和行为准则方面。公共事业的最大特点是公共性,具体表现为公众性、公用性、公益性和非营利性等基本特征。从公共物品的属性角度进行分类,可以将公共事业分为纯公益性事业和准公益性事业。当我们用比较分析的视角对公共利益、公共事务和公共事业的概念加以审视时可以发现,它们的内在关联性主要体现在:公共利益是公共事务处理的目标追求,公共事务是公共利益的载体,公共事务包括政治公共事务、经济公共事务以及社会公共事务三大类型,因而公共事务与公共事业是包含与被包含的同心圆关系。

公共事业的涵盖领域非常广泛,从其主体的表现来看,有些公共事业由政府从事,有些是由专门的公共事业组织从事,还有些则是由公共企业来从事。从其客体表现来看,公共事业主要包括公共资源管理、环境保护、科技事业、文化事业、教育事业、体育事业、社会保障、市政公用事业、公共卫生、公共住房、公共交通、公共信息、社区物业和公共危机管理等方面。在中国现阶段,随着公众对公共物品和服务要求的日益提高,虽然公共物品和服务已不由公共财政独力支撑,但不可否认的是,从投入量来看,提供公共物品和服务基本支持的是公共财政,公共财政仍然是公共事业发展经济基础的最主要构成部分。公共财政来源于税收,因而公共物品和服务供给的能力就取决于公共财政状况,也就是取决于一定时期的税率(实际上,非政府组织及一些公用事业单位提供公共物品和服务的能力相当程度上也取决于税率)。与市场中的商品供求类似,在公共事业管理的高层也存在着一个特殊的“市场”,管理者如政府为了使社会生活有序化,必须在供给(即立法机关所确定的税率)与需求(即公众和各种利益集团的利益和要求)之间进行平衡。这种平衡是以整个社会为基点的宏观平衡,即整个社会公共事业领

域内的公共需求的总体规模与公共物品和服务的总体规模基本平衡,以及这一总体公共需求构成与总体公共物品和服务的构成相适应。从中国未来的改革趋势看,诸如文化、教育、社会保障、城市供水、环保气象、城市交通等事业正以不同的所有制形式、组织形态发挥着自身的作用,但是,其明显的趋势是国家垄断的减弱,营利目的的淡化,社会化程度的增强和管理自律性的提高。

#### 四、“公共事业管理”的概念

管理存在于人类社会实践活动的每个方面,从事公共事业活动自然也离不开管理。公共事业管理首先是从属于管理内涵的。就一般意义来说,管理是人们为了达到一定目的而有意识、有组织开展的一种社会实践活动。管理是人类共同劳动的产物,也是共同劳动得以进行的必要条件。在人类的共同劳动中,为了完成个体所不能单独完成的目标,当他们的劳动和资源结合在一起时,就需要一个管理过程。由于每个成员都只是在完成总任务中的一部分,协调就显得很必要,使个人的努力与所要取得的集体目标协调一致是管理的目的所在,所以协调就成为管理的本质。公共事业管理又具有自身的特点。由于现阶段我国公共管理学领域知识系统比较混杂,在学科体系上还有一些理不清的头绪,某些学科由于定位模糊,其知识体系往往成为各种随意性很大的知识拼凑在一起的混杂领域。所以要搞清公共事业管理的含义,还需要对众多的相近概念进行辨析。

##### 1. 公共事业管理与行政管理的区别

行政管理又称“行政学”、“政府管理”或“公共行政”。在西方国家,公共行政作为一个独立的研究领域,起源于1887年威尔逊发表的《行政学之研究》(*The Study Of Administration*)、1900年古德诺发表的《政治与行政》(*Politics and Administration*)以及1926年怀特发表的《公共行政导论》(*Introduction to the Study of Public Administration*),在这些著作中,行政管理或公共行政一词的英文形式是“administration”或“public administration”,行政管理或者说公共行政是从政治与行政的关系的角度来理解的,将公共行政视为一种公共事务的执行活动,其基本的含义包括了与政府指令的执行及政府服务的相关内容。在中国,大多数学者认为行政管理包括两方面的内容:一是政府对国家和社会公共事务的管理;二是政府对内部公共事务及人员的管理。即行政管理学主要反映“政府(国家行政机关)管理国家事务、社会事务和自身事务的活动”。公共事业管理与行政管理有着许多相同之处,如二者都重视对公共事务的管理,都以政府为核心管理主体,都将管理效率视为一个重要的目标,都重视公共性价值等。但是二者又存在重要的区别,表现在:一是管理主体不同。行政管理的主体是政府,而公共事业管理的主体不仅包括政府,还包括事业单位、非政府组织等较为广泛的公共部门。二是研究对象不同。行政管理研究的对象是国家事务、社会事务及政府内部事务,至于第三部门的管理问题,即非政府公共机构及公益企业的管理问题,则在行政管理学的视野之外,而这正是公共事业管理学的主要研究范围。三是研究侧重点不同。行政管理侧重于理论研

究,主张研究政府管理中的基本理论及其相互之间的关系,而公共事业管理则把研究重点放在公共事业的管理上,强调针对性、可操作性和执行性。四是人才培养模式不同。行政管理培养综合性的理论和实践人才,而公共事业管理则强调培养实践性与应用型人才。五是管理手段不同。行政管理的手段较单一,通常采用行政手段、经济手段和法律手段,而公共事业管理的手段更加多样化,更加强调管理的科学性、技术性和服务性。六是理论基础不同。行政管理建立在政治与行政二分法及严格的韦伯官僚制的基础上,重视层级节制及上下级之间的领导关系,而公共事业管理建立在公共物品的理论上,重视公共物品的供给效率及多元化的供给方法。

## 2. 公共事业管理与公共管理的区别

在西方国家,公共管理是20世纪60—70年代兴起的一种新范式。公共管理的英文形式是“Public Management”,这与以“政治与行政二分法”为传统的“Public Administration”(公共行政)并非同一范式。但是这里有一个问题,中国国务院学位委员会于2000年首批了24所MPA(公共管理硕士)培养试点单位,MPA的英文形式是“Master of Public Administration”,在这里将“Public Administration”译为“公共管理”。之所以采用这种译法,可能有三个原因:一是学科设置的特性,将“公共管理”归属国家“管理学”门类下的一级学科,下设行政管理、社区医学与卫生事业管理、教育经济与管理、社会保障、土地资源管理五个二级学科,译为公共管理以显示与行政管理的区别;二是将“Public Administration”译为“公共管理”可以与已被公认的“Master of Business Administration”(工商管理硕士)相对应;三是按照《英汉大词典》的解释,“Administration”一词确有“管理”之意。事实上在中国,人们之所以将“Public Administration”(本应为公共行政)译为“公共管理”,主要的原因应在于习惯的力量及概念本身的发展,因为20世纪末21世纪初中国将“Master of Public Administration”一词引入时,西方国家已经处于公共管理发展的鼎盛时期,并且传统的公共行政受到了大量的批判,因此,为了与当前形势及西方国家接轨,中国自然习惯性地接受了“公共管理”一词,将“Public Administration”译为“公共管理”;另一方面,概念本身是不断发展的,在中国引入“Master of Public Administration”时,西方国家事实上已经从传统的“Public Administration”发展到了“Public Management”,其内涵已发生了深刻的变化,而中国的公共行政还处于借鉴与消化阶段,难以对概念进行仔细地辨别、创新和转型,因而自然沿用了西方国家“公共管理”一词。其实在西方国家,也存在公共行政与公共管理之争,一种观点认为,公共管理从属于公共行政,是公共行政的一个技术子领域。如格拉哈姆等认为,公共管理即是“关注效率、义务、目标实现及其他大量管理性和技术性的问题”。另一种观点认为,公共管理是一个超越了公共行政的新的范式,如欧文·休斯就认为:“公共行政注重的是过程、程序和符合规定,公共管理涉及的内容则更广泛。一个公共管理者不仅仅是服从指令,他注重的是取得‘结果’和为此负有责任……因此,使用‘公共管理’一词正在成为人们的偏好,‘公共行政’一词即使还未



被丢弃，现在也似乎已经过时了。”20世纪70年代出现的借鉴企业化管理方法与技术的新公共管理运动以及20世纪90年代出现的治理理论，则进一步完善了公共管理的理论体系。因此，可以将公共管理视为一种超越于行政管理的新范式，这种新范式的含义可以界定为：以政府为核心的社会多元主体，为了最大限度地追求公共利益而广泛采用现代化的管理方法和技术并动员整个社会力量参与公共事务管理的过程。从以上分析可以看出，公共管理是一个整合了广泛思想、理论、技术、管理方法并超越了公共行政的新范式，而公共事业管理则是具体地涉及公共管理的某些领域，或者说是作为公共管理的一个子领域而存在的。二者的管理主体都是以政府为核心的多元主体，都是为了实现公共利益，都采用了现代化的管理方法与技术，都是动员社会力量对公共事务的管理过程。二者的区别就在于它们各自的范围、重心和手段等都不同。其一是管理的范围不同。相比公共管理所包括的广泛的国家和社会事务管理，公共事业管理的范围自然比公共管理的范围要窄。其二是管理的重心不同。公共管理侧重于研究一些宏观上的基本的理论问题和综合性实践问题，而公共事业管理则侧重于微观上的具体实践中的公共问题，强调研究的实践性和可操作性。其三是管理手段不同。公共管理以刚性手段(如行政手段、法律手段、经济手段等)和柔性手段相结合，虽然也重视管理的方法和技术，但更强调政策和法规在公共管理中的运用。而公共事业管理则以柔性管理手段(如说服、公共规范、榜样、价值导向等)为主导，强调管理的服务性和技术性。<sup>①</sup>

### 3. 公共事业管理与市政管理的区别

从管理学分类的角度，市政管理学与公共事业管理学各自应有自己独特的学科体系、理论构架以及各自的认识论与方法论。作为一种特殊形式的管理，市政管理是城市的国家行政机关行其政事的过程，所以，理解市政，需先强调“政”的涵义。政，《说文解字》(汉许慎)称“正”也，《新华词典》称“从支(pā)从正”：在划定的界线之内，不偏不斜，是为“正”；以手持杖敲击则为“支”。原始社会的部落人早就有训练大象、牛、骆驼等动物进行生产劳动，并用鞭子棍棒来矫正驯养动物的行为，此是“政”字最原始的意义。原始社会由于生产力极低，生存环境极其恶劣，部落人为了生存，必须举全部落集体之力，明确分工合作之职责，各司其职，由部落人共同推举的首领统一指挥而行动，违反计划部署要求或者纪律者要受到斥责、矫正和处罚，此应当是“政”字最原始的引申意义。部落首领手持权杖发号施令，指挥部落人统一行动生产、狩猎、打仗、庆祝、拜祭等活动，要求包括首领在内的所有部落人都必须到规定的位置执行任务。故此“政”字与现在使用的政治的“政”就基本上相同了。即统治者用暴力来维持其统治意志和利益，对违反其统治意志者用暴力或者以暴力相威胁来进行矫正和惩罚。由此看来，严格意义上的“市政”，是一个政治学范畴的概念，市政管理就是城市政府根据国家法律，为实现城市的社会经济发展，制定城市运行规则和公共政策，并

<sup>①</sup> 李水金，王琼. 公共事业管理的概念内涵及其与行政管理、公共管理的关系辨析[J]. 湖北师范学院学报：哲学社会科学版，2009，(6).