

世纪公共管理系列教材

Public
Administration
Public
Management

公共事业 管理概论

朱仁显 主编



中国人民大学出版社

21 世纪公共管理系列教材

公共事业管理概论

朱仁显 主编

中国人民大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共事业管理概论/朱仁显主编.
北京:中国人民大学出版社,2003
(21世纪公共管理系列教材)

ISBN 7-300-04476-X/D·729

I.公…

II.朱…

III.公共管理-教材

IV.D035

中国版本图书馆CIP数据核字(2003)第023719号

21世纪公共管理系列教材

公共事业管理概论

朱仁显 主编

出版发行:中国人民大学出版社

(北京中关村大街31号 邮编100080)

邮购部:62515351 门市部:62514148

总编室:62511242 出版部:62511239

本社网址:www.crup.com.cn

人大教研网:www.ttrnet.com

经 销:新华书店

印 刷:三河市新世纪印刷厂

开本:787×965毫米 1/16 印张:20.5

2003年5月第1版 2003年5月第1次印刷

字数:372 000

定价:23.00元

(图书出现印装问题,本社负责调换)



出版说明

现代意义上的公共行政与公共管理的研究和教育开始于20世纪初的西方。时至今日，随着公共管理职业化的发展，公共行政和公共管理的研究和教育事业在西方发达国家方兴未艾。从20世纪80年代开始，适应公共管理改革与发展和培养公共管理人才的需要，我国的公共行政与公共管理研究和教育，在经历了发展的挫折之后，开始了恢复和重建的工作。经过20多年的发展，特别是公共管理一级学科的设置和我国公共管理硕士（MPA）专业学位研究生教育的启动，以及高校公共管理本科专业的大量开设，公共管理已成为当代中国社会科学和管理科学领域教学与研究的一个充满生机活力和具有远大发展前景的学科。

为了适应新形势发展的需要，更好地研究、指导、管理高等学校公共管理的教学科研工作，2001年4月，教育部公共管理类学科教学指导委员会成立，并于2001年12月在广州召开了第一届全委会。参会委员就学科发展方向、课程设置问题进行了充分的讨论，很多委员认为应根据新形势下学科发展的需要，对目前公共管理类的课程设置进行调整，按计划年内拿出调整方案。目前，公共管理本科教育发展很快，编写反映本学科最新研究成果、与时俱进的、具有创新性的、高质量的本科教材迫在眉睫。

在教育部公共管理类学科教学指导委员会的指导、支持下，在对很多院校的公共管理类本科专业课程设置进行调研和对一些院校的课程设置情况、设置方向

进行座谈的基础上，结合现有的教育部关于公共管理类本科四个方向（行政管理、公共事业管理、劳动与社会保障、土地资源管理）的课程设置情况，中国人民大学出版社组织全国著名专家，计划从2003年上半年开始，在2年内，陆续出版21世纪公共管理系列本科教材和教育部“十五”规划教材。

本套教材涉及公共基础课、专业基础课和选修课三部分的20多门课程。本套教材立足本科教学的需要，从本科教育的特点出发，从公共管理和公共行政教育的特点出发，在教材编写和内容安排上，强调基础知识、基本理论、基本技能；同时，也尽可能地体现创新性、前沿性的特点。

参加本套教材编写的有中国人民大学、北京大学、清华大学、复旦大学、中山大学、厦门大学、武汉大学、吉林大学、东北大学、西北大学等国内十几所著名大学的具有丰富教学和科研经验的教授专家，我们期望通过这种强强联合、优势互补、资源共享的方式，出版高质量的、权威性的精品教材。此外，为了保证教材的质量，更好地反映公共管理本科教学的特点，中国人民大学出版社邀请有关专家成立了21世纪公共管理系列教材专家指导小组。

公共管理的实践是不断变化和发展的，变革与发展是当代世界范围内公共管理的主题。随着公共管理实践不断发展，公共管理学科研究的范围、主题和内容也在不断地发展和变化。这就要求公共管理教育以及相关的教材在方方面面都应该不断地更新。我们还会根据变化了的环境和要求，对教材的编写工作以及教材本身作适当调整。望广大读者不断反馈信息，对这套教材提出批评、建议，以便于我们不断修订、完善。

中国人民大学出版社

2003年5月

21 世纪公共管理系列教材专家指导小组成员

(以姓氏笔画为序)

- 王 名：(清华大学教授)
- 王浦劬：(教育部高等学校政治学学科教学指导委员会副主任委员，北京大学教授)
- 王乐夫：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会主任委员，中山大学教授)
- 王惠岩：(教育部文科社会科学专家咨询委员会委员，吉林大学教授)
- 邓大松：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，武汉大学教授)
- 毛寿龙：(中国人民大学教授)
- 曲福田：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，南京农业大学教授)
- 朱立言：(全国公共管理硕士(MPA)专业学位指导委员会委员、秘书长，中国人民大学教授)
- 张永桃：(教育部高等学校政治学学科教学指导委员会主任委员，南京大学教授)
- 张成福：(中国人民大学教授)
- 陈庆云：(北京大学教授)
- 陈振明：(全国公共管理硕士(MPA)专业学位指导委员会委员，厦门大学教授)
- 郑功成：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，中国人民大学教授)
- 周志忍：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，北京大学教授)
- 竺乾威：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，复旦大学教授)
- 娄成武：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，东北大学教授)
- 夏书章：(全国公共管理硕士(MPA)专业学位指导委员会顾问，中山大学教授)
- 高培勇：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，中国人民大学教授)
- 董克用：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，中国人民大学教授)
- 薛 澜：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，清华大学教授)



目 录

第 1 章 绪论	(1)
1.1 公共需要与公共事业	(1)
1.2 公共事业管理	(8)
1.3 公共事业管理的职能和手段.....	(17)
1.4 研究公共事业管理的意义.....	(23)
本章小结	(27)
关键术语	(28)
复习思考题	(28)
阅读书目	(28)
第 2 章 西方国家的公共事业管理	(29)
2.1 公共事业管理职能的沿革.....	(29)
2.2 公共事业管理的内容与特征.....	(35)
2.3 当代西方的公共事业管理改革.....	(44)
本章小结	(59)
关键术语	(60)
复习思考题	(60)

阅读书目	(60)
第3章 中国的公共事业管理	(61)
3.1 计划经济体制下的公共事业管理	(61)
3.2 公共事业管理体制改革的	(67)
3.3 深化公共事业管理体制改革的思路	(79)
本章小结	(90)
关键术语	(91)
复习思考题	(91)
阅读书目	(91)
第4章 教育事业管理	(92)
4.1 教育事业管理的内容和方式	(93)
4.2 国外教育事业管理体制、模式和经验	(96)
4.3 我国教育事业管理的改革和完善	(104)
本章小结	(115)
关键术语	(115)
复习思考题	(115)
阅读书目	(116)
第5章 科技事业管理	(117)
5.1 现代社会中的科技	(118)
5.2 科技管理的内容、原则和方式	(121)
5.3 国外科技管理的经验	(126)
5.4 我国科技管理的改革与完善	(132)
本章小结	(139)
关键术语	(140)
复习思考题	(140)
阅读书目	(141)
第6章 卫生事业管理	(142)
6.1 卫生事业管理概述	(143)
6.2 国外的卫生事业管理	(150)

6.3 我国卫生事业的发展	(156)
6.4 我国卫生事业管理的改革	(165)
本章小结	(168)
关键术语	(169)
复习思考题	(169)
阅读书目	(169)
第 7 章 文化事业管理	(171)
7.1 文化事业管理概述	(172)
7.2 中外文化事业管理体制比较	(179)
7.3 转轨时期我国文化事业管理的完善	(190)
本章小结	(198)
关键术语	(199)
复习思考题	(199)
阅读书目	(199)
第 8 章 基础设施管理	(200)
8.1 基础设施概述	(201)
8.2 基础设施在中国现代化进程中的战略地位	(205)
8.3 基础设施领域中政府与市场的关系	(212)
8.4 基础设施管理体制改革	(220)
本章小结	(229)
关键术语	(229)
复习思考题	(229)
阅读书目	(230)
第 9 章 公共住房管理	(231)
9.1 公共住房管理概述	(232)
9.2 国外的公共住房及管理模式	(239)
9.3 我国公共住房的改革与发展	(249)
本章小结	(257)
关键术语	(257)
复习思考题	(257)

阅读书目·····	(258)
第 10 章 社会保障管理 ·····	(259)
10.1 社会保障管理概述·····	(260)
10.2 国外社会保障管理的内涵、趋势与启示·····	(265)
10.3 我国社会保障管理的现状与问题·····	(272)
10.4 我国社会保障管理改革·····	(277)
本章小结·····	(284)
关键术语·····	(285)
复习思考题·····	(285)
阅读书目·····	(285)
第 11 章 环境管理 ·····	(286)
11.1 环境问题与环境管理·····	(287)
11.2 国外的环境管理·····	(293)
11.3 我国的环境管理·····	(300)
本章小结·····	(308)
关键术语·····	(309)
复习思考题·····	(309)
阅读书目·····	(309)
参考文献·····	(310)
后 记·····	(316)



第 1 章

绪 论

本书主要探讨现代社会公共事业管理的基本问题。在具体探讨各类公共事业管理的理论、体制、政策之前，有必要先介绍公共事业的概念、特征，公共事业管理的主体、内容、特征、职能、方法和意义。

重点问题

- 公共需要的特征
- 公共事业的含义
- 公共事业管理的主体和特征
- 公共事业管理的职能和手段

1.1 公共需要与公共事业

1.1.1 公共需要的特征

在某种意义上说，社会公共事业是社会公共需要不断增长的产物。因此，要

了解社会公共事业首先必须了解社会公共需要的特点。

人类的需要多种多样，生理、安全、自尊、爱、归属、求知、理想、自我实现等需要构成了一个复杂的、多层面的系统，但从最终需要来看无非是两大类：私人个别需要和社会公共需要。无论人类社会以何种方式构成，个人需要永远是人类进行经济活动和社会活动的基本动因，也是人们需要的基础；而公共需要则是人类进行正常经济活动和社会活动必不可少的条件，也是个人需要得以满足的重要条件。两类需要相互联系、相互影响，但不可相互替代。二者不仅表现形式和具体内容不同，而且也各有其自身的特点。公共需要具有如下特点：

1. 社会公共需要是社会成员在生产、工作、生活和发展过程中的共同需要。作为私人个别需要的对立物，公共需要对人类社会有着不可替代的作用，它是社会和个人赖以生存和发展不可或缺的条件之一，没有公共需要的满足，私人需要的满足也无法得到保证。但以私人个别需要为基础的公共需要不是直接意义上的个别需要，也不是普通意义上的人人有份的个人需要和集团需要的数字加总，而是就整个社会而言，为了维持一定的社会物质生产、文化生活和公共秩序，促进社会发展，必须由政府集中执行和组织社会职能的需要。因此，公共需要和私人个别需要的满足条件是不同的。满足个人需要或个别需要的产品或服务，必须通过市场等价交换，支付等价方可使用，而且只能为某个人或某个集体所享用，排除了其他社会成员享用的可能。而由于市场机制难以解决公共物品的外部效应问题，满足公共需要的公共物品不得不主要靠政府提供。社会成员可以无差别地共同享用这些公共物品，无须付出代价，或只需支付与提供这些公共物品的所费不相称的少量的费用；一个或一些社会成员享用这种公共物品，并不排斥其他社会成员享用。社会公共需要的这一特点决定了统筹、发展和管理公共事业的主要责任不得不由政府承担。

2. 公共需要是主观性与客观性的统一。一定社会的公共需要总是以具体的内容和形式表现出来，一方面，这种内容和形式深受社会物质文明程度和状况的制约，也就是说，公共需要内容来源于人自身的活动，反映着人们的生存条件与活动水平，公共需要满足的程度和状况也取决于社会发展水平。人们只能提出其所处时代所能提出的愿望和需求，也只能以其所处时代所能提供的手段和方式来满足这些愿望和要求。古代社会不可能产生现代规模和水准的科技、教育需要和环保的公共诉求，即使产生了，也难以得到满足。只有物质生产水平提高了，公共需要的满足程度才能随之水涨船高。充分认识和理解公共事业的客观性，有助于我们客观地看待公共需要的基本内容及其表现形式，明确公共事业的发展必须从实际出发，不能无限度地超前，从而科学合理地界定一定时期国家公共事业职

能的范围。另一方面，公共需要的内容与形式也受到人们认识能力、认识水平和思想观念的影响。这是因为公共需要是人们对于自己所属社会客观需要的一种主观认识。而人的主观认识除了受客观事物本身的影响外，还深受人的认识能力、认识水平和思想观念的影响。因此，不仅在不同的社会条件下，公共需要的内容和满足程度不同，甚至在相同的社会物质条件下，公共需要的内容和满足程度也不相同。环境污染问题自工业革命以来数百年间一直突出地存在，但由于人们对这一问题的严重性和紧迫性缺乏足够的认识，所以也就不把环境保护视为公共需要而给予高度关注，采取有力的保护措施。只是近几十年来，人们愈来愈深刻地认识到环境问题对人类生存和发展的重要性，环境保护才被普遍视为公共需要。在我国，科技、教育事业发展的起伏，很大程度上取决于人们思想认识的变化。改革开放前后，科技、教育事业发展的不同境遇，主要源于人们对这种公共需要的认识不同。人们的思想观念和偏好也影响其对公共需要的认识。这就是在同一时期或背景下，人们对公共需要内容和重要性的认识存在诸多分歧的重要原因之一。

3. 社会公共需要是发展变化的。公共需要作为整个社会需要的一个有机组成部分，是人类社会文明发展的必然产物，是维持社会自身生存和发展的客观需要，自然也随着社会的发展变化而变化。在原始社会，社会物质生产水平低下，只能满足个人的最基本的生活需要，公共需要就难以产生。随着人类社会生产力的逐步提高，生产方式、生活方式和生产关系发生了变化，公共需要也应运而生。随着社会不断地由低级到高级，由简单到复杂，由不发达到达达演进，人们活动领域和范围不断扩大，认识能力和认识水平不断提高，公共需要也与日俱增，日益丰富多样，层次和水平不断提高。充分认识这一点，有助于人们从历史的观点和社会的视角来观察社会的公共需要，从而合理界定一定时期公共需要的基本内容和形式，明确政府在不同时期发展公共事业的职责范围。

4. 公共需要具有复杂性和多样性。公共需要的复杂性和多样性指的是公共需要在不同的社会条件下具有不同的性质和不同的表现形式。例如，社会的特殊需要、个人需要和公共需要有时含混不清或交织在一起，复杂难辨；公共需要不仅由低到高发展变化，而且由物质到精神不断增多，形式多种多样。社会公共需要之所以呈现出复杂性和多样性是因为：首先，社会是丰富多彩的。不同的社会生存条件、社会生产方式和思想观念，不断变化的社会物质和文化生活，必然造成公共需要的多样性，尤其是在信息化、市场化和全球化的当今社会，公共需要更是有增无减。其次，阶级的存在使得公共需要往往刻有阶级的烙印。在阶级社会里，作为社会的代表，统治阶级为了维持社会的存在和发展，为了维护本阶级

的统治地位和利益，往往会根据本阶级的利益和需要来改变社会公共需要的内容和表现形式，甚至歪曲社会共同需要的本质，将本阶级的需要说成是社会共同需要，甚至将少数统治者的个人需要说成是社会共同需要。此时，私人性凌驾于公共性之上，公共需要从属于个人需要，尤其是君主的私人需要，所谓“普天之下，莫非王土；率土之滨，莫非王臣”，“朕即国家”等便是最好的例子。这些就使得社会公共需要复杂化了。最后，公共需要本身具有层次性。公共需要既是抽象的，也是具体的。其本身有物质层面的，也有精神层面的，还有轻重缓急之别。认识社会公共需要的复杂性和多样性，有助于我们分析和识别各种各样的社会公共需要，充分考虑社会各方面的公共需求，根据国家物力和财力状况，适当地发展公共事业。^①

社会公共需要的上述特点在一定程度上也决定了公共事业的公共性、复杂性、多样性、可变性和时代性。

1.1.2 公共事业的含义

社会的公共需要呼唤公共事业的发展，社会的物质文明程度、阶级分野、认识水平又制约着公共事业的发展水平。因此，古今中外人们对公共事业内涵和外延的界定和理解是不相同的，重视程度也不一样。那么，从今天的视角看，什么叫公共事业呢？我们有必要先了解事业、事业单位、公共、公共事务、公共物品等几个相关的概念，以便更好地理解公共事业。

1. 事业与事业单位。“事业”一词是一个内容广泛的概念，也是人们使用频率相当高的概念，一般意义有二：一是指人们所从事的，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，如教育事业、革命事业、公用事业等。二是指没有生产收入，由国家经费开支，不进行经济核算的社会活动。^②

与事业一词相连且深具中国特色的概念是“事业单位”。1955年第一届全国人大第二次会议《关于1954年国家决算和1955年国家预算的报告》中首次使用了“事业单位”这一名词，并一直沿用至今。对事业单位概念的界定，存在着多种说法：

(1) 有别于党政群机关及企业，受国家管理，具备独立法人资格，多以服务的方式进行专业性生产劳动，创造出精神和物质产品服务于社会，在追求社会效益的同时也谋求合法的经济效益，所需经费或靠财政全额拨款和差额拨款或自行

^① 参见黄恒学：《中国事业管理体制改革的改革研究》，64页，北京，清华大学出版社，1998。

^② 参见《现代汉语词典》（2002年增补本），1153页，北京，商务印书馆，2002。

解决的实体单位。^①

(2) 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开支。^②

(3) 凡是直接从事为工农业生产和人民文化生活等服务活动, 产生的价值不能用货币表现, 属于全民所有制单位的编制, 列为国家事业单位编制。^③

(4) 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。^④

(5) 特指受国家行政机关领导, 没有生产收入, 由国家经费开支, 不实行经济核算, 提供非物质生产和劳务服务的社会组织, 主要包括科学、教育、文化、卫生、体育等部门和单位。^⑤

(6) 指国家为了社会公益事业目的, 由国家机关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。^⑥

上述定义, 虽或有差异, 但大体内容相同。概而言之, 所谓事业单位是指不以营利为目的, 主要从事教育、科技、文化、卫生、体育等行业, 以一定的方式向社会公众提供一定形式的物质产品和精神产品以改善社会公众的生活, 经费主要由国家财政拨给, 受国家机关尤其是政府部门领导的社会组织。而传统事业单位体制, 就是指在计划经济体制下形成的, 国家对于各类科学、教育、文化、体育、卫生等事业单位及其活动所采取的各种管理组织、管理制度、管理方式与管理手段的总称。

2. 公共与公共事务。“公共”是与“私人”相对立的词。它有两层意思: 一是指“属于社会的”, 二是指“公有公用的”。^⑦公共事业中所说的“公共”一词包括如下几个含义: 第一, 与私人事务相区别。表明事业管理的主体主要是公共部门而不是私人企业或私人机构。第二, 明确了事业活动的目的和责任, 是为了满足社会的共同需要, 而不是一般的个别需要。第三, 决定了事业活动的绩效不

① 参见徐颂陶:《神圣的天职——中国现代人事管理》, 210页, 北京, 中国人事出版社, 1996。

② 参见《国务院关于编制管理的暂行办法(草案)》, 1963-07-22。

③ 参见《国家编制委员会关于划分国家机关、事业、企业编制界限的意见(草案)》, 1965-05-04。

④ 参见《关于国务院各部门直属事业单位编制管理的实行办法》(讨论稿), 1983年全国编制工作会议印发。

⑤ 参见黄恒学:《中国事业管理体制变革研究》, 2页。

⑥ 参见《事业单位登记管理暂行条例》, 1998-10-25。

⑦ 参见《现代汉语词典》(2002年增补本), 435页。

能简单地用利润或效率做标准，而必须用服务数量、质量、满足社会需求的程度等多种尺度做标准。第四，强调公众的参与性。事业既然面对社会和公众，与社会和公众的利益有广泛的联系，就需要公众的参与。这种参与既包括物质和精神的支持，也包括对事业活动必要的约束和监督。

公共事务是指与社会利益和公众利益有关的各种事业和活动。它有广义和狭义之分：广义的公共事务是指国家立法部门授权国家行政部门管理的所有与国家和社会整体利益有关的事务和活动，如政治事务、经济事务、社会事务等。狭义的公共事务主要指体现政府政治统治职能的活动，如国防、外交、内政、司法、治安等事务，通常更具鲜明的政治性和阶级性。也有指政府管理的除经济、政治事务外的其他事务。在我国的行政管理实践中，将民政、社会安全、文教卫生、科技、体育等方面的事业视为社会公共事务，分别由不同的政府部门负责处理。

3. 公共物品。经济学中的“公共物品”概念对我们进一步理解公共事业也是颇有助益的。提供公共物品是政府的基本职责，这几乎是中外经济学家的共识。著名经济学家斯蒂格利茨认为：“公共物品是这样一种物品，在增加一个人对它分享时，并不导致成本的增长（它们的消费是非竞争性的），而排除任何个人对它的分享都要花费巨大成本（它们是非排他性的）。”^① 世界银行《1997年世界发展报告：变革世界中的政府》中指出：“公共物品是指非竞争性的和非排他性的货物。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。这些特征使得对公共物品的消费进行收费是不可能的，因而私人提供者就没有提供这种物品的积极性。”^②

综合一些著名经济学家有关公共物品的论述，可将公共物品的特征概括如下：（1）生产具有不可分性。指要么向所有人提供，要么不向任何人提供。（2）规模效益特别大。（3）初始投资量巨大，随后所需的经营资本数额较小。（4）具有自然垄断性。（5）消费不具有排他性。（6）对消费者收费不易，或收费本身所支付的交易成本过高。（7）其消费具有社会文化价值。其中，消费的非排他性、收费困难、自然垄断性是其主要特征。只要具备其中一个特征，就可以称为公共物品。不同的公共物品，符合上述特征的个数和程度是不一样的。有些公共物品完全满足上述特征，被称为纯公共物品；有些公共物品不完全满足上述特征，被称为准公共物品。

^① [美] 斯蒂格利茨：《经济学》，147页，北京，中国人民大学出版社，1997。

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

4. 公共事业。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。

公共事业与公共事务既有联系，又有区别。它们的联系表现为在管理上都涉及公共权力的运用、公共利益、公共政策、公共服务等问题，都具有公共性、非营利性和强制性的特点，尽管其中程度有所不同。二者的区别主要表现在内容上。广义的公共事务涵盖了公共事业。狭义的公共事务主要指体现政府政治统治职能的活动，通常更具鲜明的政治性和阶级性；而公共事业主要指体现政府社会管理职能的活动，如教育、科技、文化、卫生、基础设施、社会保障、环境保护等活动，社会性更突出。按公共物品的标准来划分，狭义的公共事务一般都是纯公共物品，而公共事业，除环境保护、基础理论研究是纯公共物品外，其他的多属准公共物品。

与我们常用的事业概念相比，公共事业涵盖了事业，教育、科技、文化、卫生、体育等事业都是公共事业的主要内容，因此，本书在写作过程中，也经常使用事业一词。但公共事业又比事业的内容更广泛，公共事业还研究基础设施、公共住房、社会保障、环境保护等方面的内容。所谓公共事业管理是指政府对以满足社会公共需要为主要目的的各项公共事业的发展进行规划、组织、指挥、协调和控制的活动。

1.1.3 公共事业的特征

公共事业有诸多类型，每一种公共事业都有其特定的目标，以及为实现目标所特有的方式、方法和手段，有其各自特殊的运行规律。但是，在这些特殊之中，却存在着一般的特征。

1. 公共性。公共事业的最大特点是它的公共性。首先，它涉及社会的方方面面，影响社会整体的运行目标和进程，因而与一定范围内所有人的利益都有直接或间接的关系；它的服务对象是所有的社会成员，所以有公众性。其次，它的服务内容涉及所有社会成员的共同需要，社会成员可以无一例外地享受这种利益，所以带有公用性。最后，公共事业所提供的服务是整个社会的发展所必不可少的条件，它的服务目标是实现公众的共同利益，社会中的全体公众都可以享受这种利益，因而带有公益性。公共事业的这一特点在一定程度上决定了它不可能