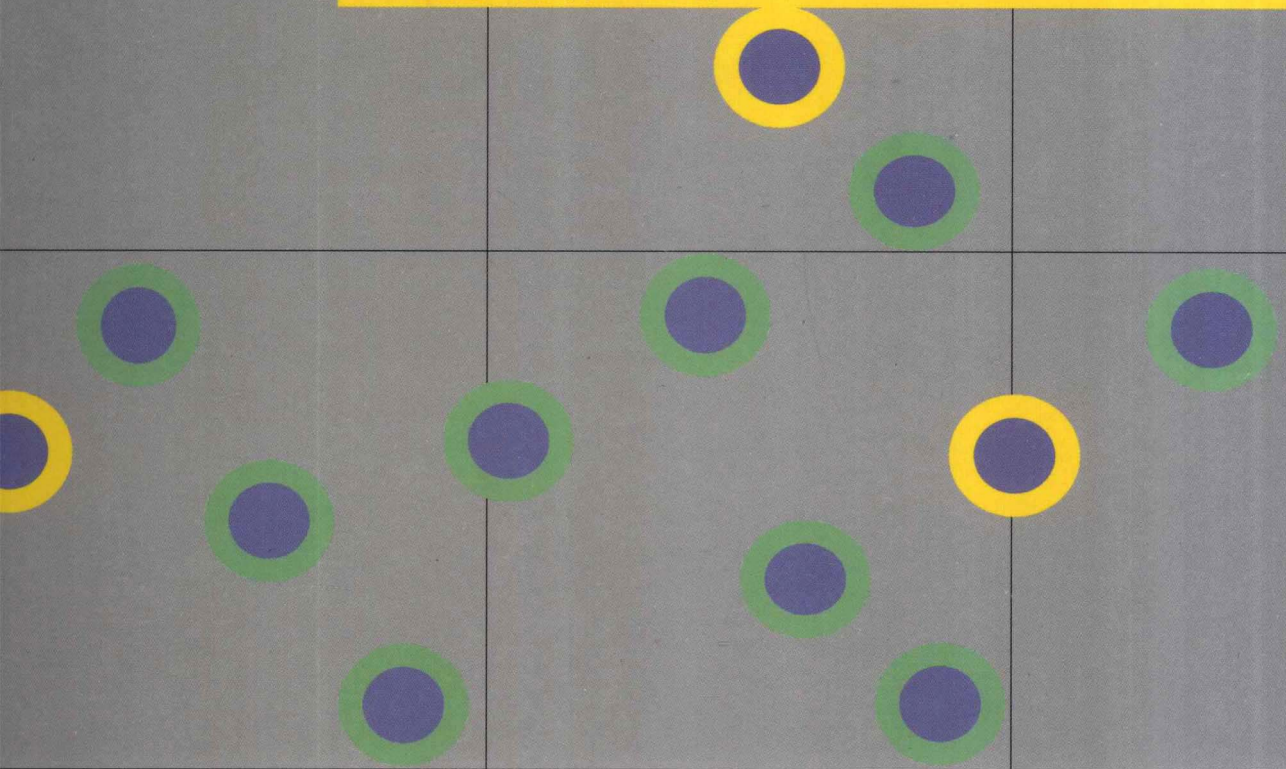


高等院校公共管理专业规划教材

# 公共事业管理概论

General Introduction to Public Management

刘爱景 陶传平 主编



山东人民出版社

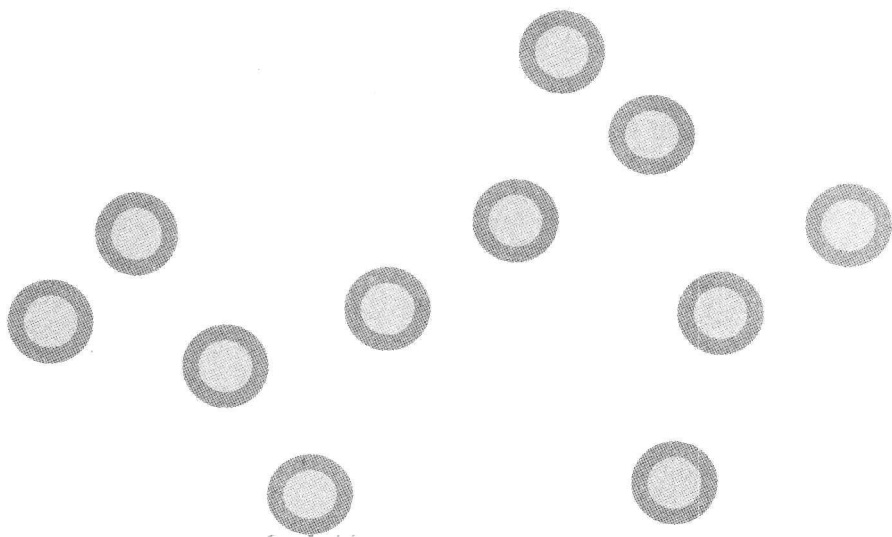
高等院校公共管理专业规划

# 公共事业管理概论

General Introduction to Public Management

主 编 刘爱景 陶传平

副主编 刘海燕 曲延春 林玉海 孔 伟



山东人民出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

公共事业管理概论/刘爱景,陶传平主编. —济南:  
山东人民出版社, 2012. 3  
ISBN 978-7-209-05982-4

I. ①公… II. ①刘… ②陶… 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(2011)第 259587 号

责任编辑:崔 萌  
封面设计:蔡立国 彭 路

## 公共事业管理概论

刘爱景 陶传平 主编

---

山东出版集团  
山东人民出版社出版发行  
社 址:济南市经九路胜利大街 39 号 邮 编:250001  
网 址:<http://www.sd-book.com.cn>  
发行部:(0531)82098027 82098028

新华书店经销  
莱芜市华立印务有限公司印装

规 格 16 开(169mm×239mm)  
印 张 20.75  
字 数 340 千字 插页 2  
版 次 2012 年 3 月第 1 版  
印 次 2012 年 3 月第 1 次  
ISBN 978-7-209-05982-4  
定 价 35.60 元

---

如有质量问题,请与印刷厂调换。 电话:(0634)6216033

# 目 录

第一章 绪论 .....	1
第一节 公共事业的基本内涵 .....	1
第二节 公共事业组织 .....	10
第三节 公共事业管理 .....	20
第四节 公共事业管理学 .....	27
第二章 公共事业管理环境 .....	32
第一节 公共事业管理环境的一般问题 .....	32
第二节 公共事业管理的政治环境和经济环境 .....	38
第三节 公共事业管理的生态环境和文化环境 .....	44
第四节 公共事业管理的公共关系环境和国际环境 .....	50
第三章 公共事业管理的主体 .....	55
第一节 企业组织与公共事业管理 .....	55
第二节 政府与公共事业管理 .....	59
第三节 公共事业组织与公共事业管理 .....	71
第四章 公共事业管理的职能与过程 .....	82
第一节 公共事业管理的职能 .....	82
第二节 公共事业管理中的决策过程 .....	95
第三节 公共事业管理中的执行过程 .....	105
第五章 公共事业管理的方法 .....	114
第一节 公共事业管理的方法概述 .....	114
第二节 公共事业管理的技术方法 .....	119
第三节 公共事业管理的常用方法 .....	129
第六章 公共事业管理责任与法律制度 .....	147
第一节 公共事业组织的公共责任 .....	147
第二节 发达国家的公共事业组织的公共责任监控机制 .....	152



第三节 我国公共事业组织监督机制 .....	161
第七章 公共事业管理的法律制度 .....	174
第一节 国外公共事业组织法律制度分析 .....	174
第二节 我国公共事业组织法律制度概述 .....	182
第三节 不同公共事业组织的法律条文阐释 .....	186
第八章 公共事业管理中的伦理规范 .....	212
第一节 公共事业管理伦理的内涵 .....	212
第二节 公共事业管理伦理的层次 .....	219
第三节 公共事业管理伦理建设 .....	229
第九章 公共事业管理体制变革 .....	236
第一节 我国公共事业管理体制变革回顾 .....	236
第二节 我国公共事业管理体制变革的目标模式 .....	244
第三节 我国公共事业管理体制变革的途径和对策 .....	251
第四节 公共事业社会化和事业型市场 .....	257
第十章 公共事业分类管理 .....	264
第一节 科技事业管理 .....	264
第二节 教育事业管理 .....	269
第三节 文化事业管理 .....	276
第四节 体育事业管理 .....	284
第五节 卫生事业管理 .....	289
第六节 公用事业管理 .....	293
附录 .....	300
《事业单位登记管理暂行条例》 .....	300
《民办非企业单位登记管理暂行条例》 .....	302
《社会团体登记管理条例》 .....	307
《基金会管理条例》 .....	313
《中华人民共和国公益事业捐赠法》 .....	320
参考文献 .....	324
后 记 .....	329

# 第一章 | 绪论

在现代社会,公共事业领域不断拓展,已成为一个广大的社会空间,对整个社会产生了重要影响。公共事业管理学作为研究公共事业领域现象和规律的科学,开始登上历史舞台。从学科角度看,公共事业管理学属于现代管理学范畴,是公共管理学的分支学科。在我国,公共事业管理学是一门新兴学科,理论和实践都处于构建发展之中。因此,学习研究公共事业管理的基本内涵和特点,厘清公共事业管理与其他管理的区别和联系,掌握公共事业管理学的研究对象和研究方法,具有十分重要的意义。

## 01 | 第一节 公共事业的基本内涵 |

公共事业是伴随着公共需要和公共问题的不断增长和变化而产生的。特定的公共需要、公共物品和公共事务是分析和认识公共事业的逻辑起点。

### 一、公共需要

需要是人类行为的动力。从某种意义上讲,公共事业的产生是由公共需要的出现、发展引起的,公共事业的目的是满足社会公共需要。从需要的主体来看,可分为个体需要、群体需要和社会公共需要。社会公共需要是每个人赖以生存和发展的条件,在有些情况下可以表现为个人需要,但不是人人皆有的普遍需要。公共需要与较大范围的群体需要相一致。公共需要是独立于个人需要和群体需要的社会整体需要,是以社会共同体的利益为基本表现形式的普遍需要,本质上是社会成员共同生存和发展所需的条件和



利益。

公共需要具有以下几方面的特点：

第一，客观性。

一定社会的公共需要是与其经济发展程度及水平相适应的。在原始氏族群体中，并没有社会公共需要。伴随着生产力水平的提高，人们活动领域不断扩大，出现了公共需要。特别是伴随着社会组织机构的分化，出现了村落、国家等新的组织形式和管理形式，产生了新的社会公共事务和新的公共需要。

第二，社会性。

公共需要是一定历史时期社会发展水平和文明程度的体现，必然受制于特定的社会条件。

社会性首先表现为阶级性。这是指在阶级社会中，公共需要很容易受到统治阶级和阶层的影响，公共需要常表现为统治阶级的需要。当然，为了维持社会秩序，缓和不同阶级和群体之间的利益矛盾，公共需要有时也会体现为被统治阶级的利益需求。

社会性还表现为民族性。不同民族有不同的生活方式、风俗习惯、语言文字、心理性格，在生产生活和历史进程中熔铸成体现民族特质的民族文化和民族精神。保护民族文化的多样性，不仅是个别民族的个别需要，也是全人类的共同需要。<sup>①</sup>

第三，多样性。

公共需要是在特定的经济基础和历史条件下形成的。公共需要的多样性体现在两个方面：一是问题的多样性，二是解决对策的多样性。问题的多样性是指在社会历史发展过程中，不同历史条件所面临的社会问题不同；解决对策的多样性是指由于社会发展水平不同，人们的价值观念也有偏差，对同一问题的看法和评判存在着差异和分歧，自然会产生不同的决策选择。

厘清公共需要的基本概念，我们会发现现实中的很多物品，有的是满足公共需要，有的是满足群体需要；有的是由政府提供，有的是由非营利组织提供。为什么社会产品会有不同的供给主体？这主要是由不同社会产品的不同属性所决定的。

---

<sup>①</sup> 李坚、陈德权：《公共事业管理概论》，首都经济贸易大学出版社2007年版，第4页。

## 二、公共物品

根据满足需要的形式不同,一般将社会产品分为公共物品和私人物品两大类。公共物品是与私人物品相对而言的,是公共管理领域的核心概念。早期的大卫·休谟<sup>①</sup>和亚当·斯密<sup>②</sup>都曾对公共物品的类型、供给等做过分析,但率先从理论上对公共物品作出严格定义的却是美国著名经济学家保罗·A.萨缪尔森。他在《公共支出的纯粹理论》(1954年)中,正式使用了“公共物品”这一概念,并归纳了公共物品的特征,由此开启了公共物品研究的新时代。

### (一)公共物品的概念之争及分类

现今学术上对公共物品概念的界定主要有以下几种:

(1)公共物品是指私人不愿意生产或无法生产而由政府提供的产品和劳务;<sup>③</sup>

(2)公共物品是指一个人对某些物品或劳务的消费并未减少其他人同样消费或享受利益<sup>④</sup>;

(3)公共物品是指可以无成本地增加额外消费者的物品<sup>⑤</sup>;

(4)公共物品是指无论是否有人愿意购买,其利益不可分割地扩散给社会的物品<sup>⑥</sup>。

这些概念均从公共物品的基本特征入手,紧扣非竞争性、非排他性等基本特征来定义公共物品,这是学者普遍采用的定义方式。但迄今为止,学术上还是难以对公共物品的概念进行精确的界定。这主要是因为公共物品所包括的范围很广,不同类别的公共物品存在着很大的差异。因此对公共物品进行分类研究具有重要意义。

按照不同的标准,公共物品可以有多种分类:

(1)按照受益层次的不同,公共物品可划分为以下四种:一是地方性公

① 休谟:英国著名经济学家,著有《人性论》一书,该书探讨了政府的起源问题,论述了有关公共物品的相关问题。

② 斯密:英国著名经济学家,著有《国民财富的性质及原因分析》一书,从政府职能的角度提出了公共物品的供给范围和供给方式等问题。

③ 高鸿业、吴易风:《现代西方经济学》,经济科学出版社1990年版,第251页。

④ 胡代光:《当代西方经济学者论市场经济》,商务出版社1996年版,第18页。

⑤ 董礼盛:《中国公共物品供给》,中国社会出版社2007年版,第12~13页。

⑥ 娄成武、郑文范:《公共事业管理学》,高等教育出版社2008年版,第3页。





共物品,即消费受区域限制,主要由当地居民受益,超过一定范围会大大减少效用的公共物品,如地方性行政管理。二是全国性公共物品,即全国居民都受益的公共物品,如国防。三是区域性公共物品,即跨国界由一定区域内居民共同受益的公共物品,如欧盟规则<sup>①</sup>。四是国际性公共物品,即各国居民共同受益的公共物品,如维和行动。

(2)按照受益者和服务内容的不同,公共物品可分为城市公共物品和农村公共物品。城市公共物品如供水、供电、排污设施等;农村公共物品如农技推广、病虫害防治等。

(3)按照公共性程度的不同,公共物品可以分为纯公共物品和准公共物品。纯公共物品是指满足社会全体需要,利益必须共同消费和分享的公共物品。准公共物品是指满足社会不特定多数人需要,可以实现局部消费的公共物品。

本书的研究视角侧重于纯公共物品和准公共物品这一分类标准。

## (二) 纯公共物品的基本特征

纯公共物品必须同时具备四大特征:

### 1. 非排他性。

非排他性是与排他性相对而言的。排他性是指对某一物品的消费可以阻止他人受益或消费,如私人物品。非排他性是指一旦公共物品提供出来,不可能排除任何人对它的消费。它包含两层含义:一是任何人都不能不让别人消费它,即使某些人有心独占它,然而在技术上不可能,或者虽然技术上可行,但成本过高,因而不值得的;二是任何人都不得不消费它,即使某些人不愿意从该产品中受益,也没有办法排斥。

## 非典的恐慌<sup>②</sup>

2003年席卷全国的“非典”至今让人记忆犹新。“非典”中的超级传染源是北京一位72岁的老人,传染了上百人。2003年3月15日,北大附属人民医院急诊科收治了一疑似非典患者,这就是后来被称为北京“毒王”的李某。他是3月初到香港威尔斯医院探望染有非典的亲人期间被感染的。3月17日,李某被转至北京中医药大学附属东直门医院,寻求中西医结合治疗,结果在该

<sup>①</sup> 樊丽明:《中国公共品市场与自愿供给分析》,上海人民出版社2005年版,第4页。

<sup>②</sup> 《我们的敌人是病毒,并非染病的人》,《东南商报》2003年5月18日。

院又造成大面积传染。一周之内,东直门医院包括急诊科主任刘清泉在内的11位参与过救治的医护人员,全部感染非典,其中急诊科医生段力军和另一名护士不幸殉职。此外,李某由港返京时所乘坐CA112航班也是病毒传播的重要源头。两名同机空姐在返回内蒙古之后,成为当地的一个染病源头。非典以惊人的速度迅速蔓延,截至5月6日,北京确诊SARS(非典)患者1897例。

## 2. 非竞争性。

非竞争性是相对于消费上的竞争性而言的。非竞争性是指公共物品被提供出来,任何消费者对公共物品的消费都不影响其他消费者的利益,也不会影响整个社会的利益。这包含两层意思:一是边际生产成本为零。这是指增加一个公共消费者,公共产品供给者并不增加成本,不需增加投资。二是边际拥挤成本为零。这是指在公共物品的消费中,每个消费者的消费都不影响其他消费者的消费数量和质量,也就是说,这种产品不但是共同消费的,也不存在消费中的拥挤现象,因此消费者根本就没有必要为获得公共服务而付出额外代价。

## 3. 效用的不可分割性。

纯公共物品是为全体社会成员提供的,具有共同消费或联合消费的特点,其效用为全体社会成员所共享,不能将其分割为若干部分,分别归属于某些个人、家庭或企业享用,也无法按照谁付款谁受益的原则,限定为之付款的个人、家庭或企业享用。

## 4. 外部收益性。

所有的纯公共物品都具有外部收益性。外部收益性是指一个组织或个人的活动对社会产生的影响,这是由其效用的外溢性所带来的。比如普通教育对个人而言提高了其文化程度和素质,同时对整个社会和国家也具有重要的价值,这就是教育的外部收益性。

### (三) 准公共物品的基本特征

准公共物品也称非纯公共物品或混合公共物品,最早由美国学者布坎南提出。现今准公共物品成为社会产品的主体,与人们的日常生活密切相关,是学术界研究的重点课题。

准公共物品的特点包括以下三点:

#### 1. 外部收益性。

外部收益性并非准公共物品所独有,如纯公共物品甚至一些私人物品



也具有,但准公共物品普遍具有外部收益性,这是它的一个鲜明特点。

## 2. 经济两重性。

经济两重性包括两层意思:一是指物品服务的两重性,即准公共物品生产出来,既为企业等单位服务,也为居民生活服务。二是商品性和公益性的两重性<sup>①</sup>,即准公共物品的供给会在两者之间滑动摇摆,既要追求成本效益,也要兼顾福利色彩,实行价格优惠。

## 3. 非排他性和非竞争性特点的不充分性。

与纯公共物品具有充分的非排他性和非竞争性不同,准公共物品一般只符合其中的一个标准,或者两个标准都不完全符合,但又不具有完全的排他性和竞争性。准公共物品的这一特点,使其兼有纯公共物品和私人物品的性质。具体来讲,这一特点又可划分为以下不同的情形:

(1) 具有非排他性和竞争性的准公共物品。这类物品的共同特点是具有较强的非排他性,同时在消费上又具有一定的竞争性。如公共牧场、地下水、江河湖海等。这类物品就像公共池塘中的水一样,因为是公共的,谁都可以自由地取用,所以无法排他。但是由于水资源有限,水的用途存在着竞争。比如满足居民生活用水,就会减少灌溉量;同样,灌溉量多时,居民生活用水的数量就少。因此这类公共物品也称为“公共池塘物品”。

(2) 具有非竞争性和排他性的准公共物品。这类物品的共同特点是具有消费上的非竞争性,同时又具有一定的排他性,或者说排除追加的消费者的费用很低。如加密的电视节目,一方面它具有非竞争性,一个人收看并不影响他人同时收看,即不影响他人消费;另一方面它又具有排他性,只有为加密付费的人才能收看到这种电视节目,不付费就不能收看。因为该类准公共物品往往依靠价格排他,所以也称为“价格排他性准公共物品”。

(3) 具有外部性、竞争性和排他性的准公共物品。这类物品虽然具有竞争性和排他性,但又与私人物品完全不同,其公益性和外部性较强。例如我国的文化、艺术、医疗、体育等在某种程度上都属于这一类别。这类准公共物品包括两种:明显外部性产品和“公共偏爱的私人品”<sup>②</sup>。基于此,对准公共物品的分类如表 1-1 所示:

① 董礼胜:《中国公共物品供给》,中国出版社 2007 年版,第 16 页。

② 樊丽明:《中国公共品市场与自愿供给分析》,上海人民出版社 2005 年版,第 4 页。

表 1-1 准公共物品的分类

	竞争性	非竞争性
排他性	私人物品:如食品、衣服	价格排他性准公共物品 如有线电视、社会保障、消防、自来水、不拥挤但收费的公路
	明显外部性产品:如高等教育、拥挤且收费的公路	
	公共偏爱的私人品:如社会救助	
非排他性	公共池塘物品 如共有资源、公园、城市绿地、不收费但拥挤的公路	纯公共物品 如国防、法律制度、基础科学研究、不拥挤也不收费的公路

### 三、公共事务与准公共事务

事务是对物品形成的描述,是生产物品的活动。<sup>①</sup>与纯公共物品、准公共物品和私人物品相对应,事务可分为纯公共事务、准公共事务和企业事务。本书讨论的主要是纯公共事务和准公共事务,合称公共事务。

#### (一)公共事务的概念

公共事务是相对于私人事务而言的。所谓公共事务,是指涉及社会公众整体或部分的生活质量和共同利益的那些社会事务。具体言之,公共事务是企业和个人家庭所不愿做也不能做,但又是对整个社会发展和全体公民基本生活来说必不可少的事务。<sup>②</sup>

#### (二)公共事务的特点

##### 1. 公共性。

公共性是公共事务最突出和基本的特性。公共性包含三层意思:一是指受益对象的全民性,即公共事务体现全体公民的共同利益,受益对象是全体社会公众,任何人都可以享受这种利益。二是指公共事务的基础性,即公共事务是整个社会的发展所必不可少的条件。三是指公共事务的政治性,即公共事务是一个规模庞大的生产过程,需要资金的大量投入,必须由代表全体公众利益并以公共财政为支撑的政府来承担。

① 娄成武、郑文范:《公共事业管理学》,高等教育出版社2008年版,第3页。

② 崔运武:《公共事业管理概论》,高等教育出版社2002年版,第4页。



## 2. 非营利性。

公共事务的公益性决定了政府承担公共事务,给公众提供公共产品的目的是为了社会公众的基本利益,而不是营利。在理论上,社会公众在享受公共事务所提供的服务时是免费的。但在现代,有时为了弥补公共事务的经费不足,也会采用收费的办法,但这种收费绝不以营利为目的。

## 3. 超前性。

公共事务是满足社会公共需要的,而社会公共需要是不断增长和变化的,因此公共事务也要面向未来,特别是一些基础性的公共事务,作为社会生活的基本条件,不能立竿见影,必须超前发展,具有超前性。

### (三)公共事务的类别与层次

公共事务有广义和狭义之分。

广义的公共事务由政治事务、经济事务和社会事务构成。政治事务是指公共层面上的政治事务,主要包括涉及国家主权、社会安定、民族利益和国家利益等的各项事务;经济事务是指公共层面上的经济事务,主要包括宏观调控和经济管理两大事务;社会事务是指社会公共事务层面非政治、非经济的事务。

狭义的公共事务的范围,主要包括教育、科学、文化、卫生、体育、民政、社会保障、环境保护等。这也是我国传统的事业所涵盖的范畴。

在现代社会中,我们认为,政治事务和经济事务中的宏观调控涉及的是全体利益,是纯公共事务。而经济事务中的经济管理事务以及狭义的社会事务属于准公共事务。

## 四、公共事业

公共事业的概念在我国出现得比较晚,但是“事业”、“事业单位”却是耳熟能详的词汇,频繁见诸不同的法律法规和文件之中。理解中国的公共事业,必须从对“事业”和“事业单位”的概念进行界定入手。

### (一)事业与事业单位

新中国成立后,为了区别于企业,国家使用“事业单位”一词来特指那些没有生产收入,由国家经费开支,不进行经济核算的部门。这些部门主要集中于教育、科技、文化、体育、卫生和体育领域,故而有学者指出,所谓事业,是我国特有的与全体人民整体利益有关的,以科、教、文、卫、体等为基本内

容的行业或部门,及其相应的管理体系。<sup>①</sup>

与事业一词相连并具有中国特色的概念是“事业单位”。“事业单位”一词最早使用于《关于1954年国家决算和1955年国家预算的报告》<sup>②</sup>中,随后国家编制委员会和编制会议中多次对其进行修改和更新。直至1998年10月国务院颁布《事业单位登记管理暂行条例》,才从行政法规上第一次对事业单位做出规范,事业单位“是指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组织”。

## (二)公共事业

公共事业是一个特定的概念,是指以满足社会公共需要和为社会生活创造条件为基本目标,由以政府为核心的公共组织利用包括国有资产在内的社会资产举办的教育、科技、文化、体育、环保、慈善等不以营利为主要目的的社会活动。

### 1. 事业与公共事业的联系与区别。

公共事业是在传统事业的基础上发展起来的,事业与公共事业具有一定的联系,也有区别。

从联系来看,两者都是以满足社会公众需要为基本目标;两者都不以营利为主要目的。

从区别来看,两者的不同主要表现为:(1)举办主体不同。事业的举办主体是政府及其相关部门;公共事业的举办主体是以政府为核心的公共组织,特别是非政府组织。(2)资产来源不同。事业是利用国有资产举办的,而公共事业是利用国有资产在内的社会资产举办的。(3)活动内容不同。事业主要局限于传统的科、教、文、卫、体,而公共事业则包括了环保、慈善、社会保障等时代内容。

### 2. 事业拓展为公共事业的缘由。

传统的事业和事业单位在20世纪80年代之后就发生了转变,向新型的公共事业拓展。在当时有三大现象表明了这种拓展:一是社团数量急剧增加;二是民办非企业单位迅速发展;三是社会服务组织的层出不穷。<sup>③</sup>这三大现象密切联系,对整个社会生活产生了重大的影响,促使事业拓展为公共事业。

<sup>①</sup> 崔运武:《公共事业管理概论》,高等教育出版社2002年版,第2页。

<sup>②</sup> 徐家良:《公共事业管理学基础》,北京师范大学出版集团2008年版,第4页。

<sup>③</sup> 冯云廷:《公共事业管理学》,中国财政经济出版社2003年版,第9-10页。



(1) 公众公共需求的数量和质量推动。随着经济的发展, 公众对提升社会生活质量的要求相应提高, 公共需求随之拓展。这种趋势必然使得原有事业内容难以囊括现今的范畴。

(2) 非国有资产和国有资产比重发生了偏移。传统意义上国有资产比重较大, 但是随着经济体制改革的进程, 集体经济和非国有制经济有了较大幅度的增长, 占据了大量的社会资源, 因此社会需求的满足必须寻求非国有资产的合作。

(3) 社会自我管理能力的提升。这一点可以从社会团体数目的迅速增长反映出来。截止到 1993 年底, 我国有社会团体 17879 个, 但在 2005 年底, 我国社会团体已近 15 万家。<sup>①</sup> 正是由于这些组织的健康发展, 单纯的政府管理已不合时宜, 社会组织成为公共事业领域不可忽视的力量。

(4) 政府管理模式的变更。这是指政府简政放权, 由“全能”政府向“有限”政府转变。随着社会的发展, 社会公共事务不断增多, 政府独揽一切社会事务的管理模式难以适应时代发展的要求, 导致管理效率下降。新公共管理运动强调政府必须放权, 将部分权力交给社会自行解决。

综上所述, 正是由于社会资源的重新分配和国家权力的淡化, 公共事业才取代事业, 在内容和形式上都有了新的发展。公共事业目前涵盖领域比较多, 每一种公共事业都有自己的目标和活动规律, 有自身特有的方式、方法和手段。但是公共事业也有着一些共同特点, 比如非营利性、公共性、规模性、超前性等, 这与公共事务的特点基本一致。在此不再赘述。

## 02 | 第二节 公共事业组织 |

在现代社会, 组织广泛分布在社会生活的每个领域、各个方面, 人们往往都是通过一定的组织参与社会的公共生活。在公共事业管理中, 组织是重要的载体, 组织力量及权力主要通过以政府为核心的公共组织施展。公共组织是以实现公共利益为目标的组织, 是与私人组织(企业组织)相对而言的。一般情况下, 公共组织包括政府组织和公共事业组织两种。本节侧

<sup>①</sup> 李正明:《公共事业管理教程》, 机械工业出版社 2006 年版, 第 4 页。

重于对公共事业组织的介绍和分析。

## 一、公共事业组织的概念

公共事业组织是指依法成立,不以营利为目的,以独立、公正为原则,面向社会自主提供各种服务的社会组织。从组织形式看,公共事业组织包括非政府公共组织和准政府组织两种形式。

### (一)非政府公共组织

非政府公共组织通常被称为“非政府组织”。这类组织主要是非营利的院校、社区学校、医院、研究所、基金会、文化和科学技术团体、各种咨询服务机构等。按照社会分类管理的原则,非政府公共组织还可分为:事业单位、民办非企业单位和社会团体。

#### 1. 事业单位。

事业单位是指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组织。如文化站、研究院、图书馆、气象局等。

#### 2. 民办非企业单位。

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。如民办幼儿园、民办培训中心、民办疗养院、民办婚介所等。

#### 3. 社会团体。

社会团体是指中国公民自愿组成的,为实现会员共同意愿,按照其章程开展活动的非营利性社会组织。如红十字会、中国青少年基金会、妇女联合会等。

### (二)准政府组织

准政府组织也称准行政组织,是介于政府组织和非政府组织之间的公共组织。这类组织接受政府的行政授权,行使一定的行政管理职能,带有行政行为的特点,具有一定的权威性和强制性。我国目前的行业协会组织,具有一定行政执法权的团体如残联等,以及各种经济仲裁委员会、消费者权益保障委员会等都属于此类。

## 二、公共事业组织的基本特征

本书结合当前学术研究重点,将公共事业组织的基本特征归纳如下:

### (一)非政府性

非政府性是公共事业组织区别于政府组织的根本属性。作为非政府的





社会组织,公共事业组织的非政府性指公共事业组织的权力和行为方式等与政府组织不同。这主要体现在以下三个方面:

### 1. 组织结构的非政府性。

政府作为国家政权组织,有着森严的等级制度,权力都掌握在上层手中,权力行使方式是自上而下。相反,公共事业组织作为社会组织,凭借广大公民对组织宗旨的高度认同开展工作,不存在像政府那样的自上而下的等级体系,难以自上而下地行使权力。

### 2. 资源获取的非政府性。

政府是以政权为基础的公共部门,无论资源的获取还是公共物品的提供,其基本方式都是垄断性的。相反,公共事业组织不存在垄断性的权力控制和支配机制,特别是不存在行政垄断性的权力控制。公共事业组织只能采取各种竞争性的手段,来获取各种必要的社会资源。<sup>①</sup>

### 3. 公共责任承担上的非政府性。

公共事业组织在提供公共服务和承担公共责任上有别于政府。政府提供公共服务和承担公共责任的边界是国家的制度框架与利益范围,而公共事业组织则是按照组织宗旨承担职责。这包括两层意思:一是指公共事业组织的公共服务和公共责任有可能超越国界,比如从全社会共同利益的角度提供全球范围内的公共物品;二是指公共事业组织的公共服务和公共责任不必考虑纳税人的要求,更多的是依据组织的宗旨承诺,它所提供的公共物品可以是面向某一特殊群体的。

## (二) 服务性

所谓服务性是指公共事业组织以自己特有的硬件和软件条件作为资源来为全社会或特定对象提供服务。<sup>②</sup> 公共事业组织的服务性具有三大特点:

### 1. 聘用与被聘用的合约关系是服务关系成立的基础。

公共事业组织所从事的“社会服务”更多地体现为服务者与社会公众的“契约关系”,不以公共权力为基础,也不具有强制性。你可以接受服务,同时也有权拒绝或放弃这些“产品”。

### 2. 服务结果的非均衡性。

公共事业组织所提供的服务与产品尚未被全体公民所均享,受地域、时

<sup>①</sup> 王名:《非营利组织管理概论》,中国人民大学出版社2002年版,第4页。

<sup>②</sup> 李坚、陈德权:《公共事业管理概论》,首都经济贸易大学出版社2007年版,第43页。