

校公共管理教材新系

公共事业管理

苗丽静 主编

东北财经大学出版社

Dongbei University of Finance & Economics Press





高等院校公共管理教材新系

公共事业管理

苗丽静 主编



FE 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

大连



© 苗丽静 2011

图书在版编目 (CIP) 数据

公共事业管理 / 苗丽静主编. —大连: 东北财经大学出版社, 2011. 12

(高等院校公共管理教材新系)

ISBN 978-7-5654-0676-8

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 282196 号

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025)

教学支持: (0411) 84710309

营 销 部: (0411) 84710711

总 编 室: (0411) 84710523

网 址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: dufep@dufe.edu.cn

大连北方博信印刷包装有限公司印刷 东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 170mm×240mm

字数: 394 千字

印张: 19 1/2

2011 年 12 月第 1 版

2011 年 12 月第 1 次印刷

责任编辑: 时 博 孙佳音 王芃南

责任校对: 刘扬梅

封面设计: 张智波

版式设计: 钟福建

ISBN 978-7-5654-0676-8

定价: 33.00 元

总序

随着我国社会主义市场经济体制的不断完善和国民经济建设的日益发展，公共管理体制改革的议程已被摆上了重要的议事日程。有识之士清醒地意识到，我国公共管理体制的落后是制约我国现代化进程的重要因素。因此，建立适应社会主义市场经济需要的办事高效、运转协调、行为规范的公共管理体系，培养高素质、专业化的公共管理队伍也就成为燃眉之急。

在我国，公共管理是一个新学科。许多高校为适应社会发展对于专业化公共管理人才的需要，设置了公共管理专业，致力于培养政府及其他社会组织需要的高级管理人才。事实上，随着“管理主义”的发展，公共管理硕士（Master of Public Administration, MPA）教育在西方国家如火如荼，迄今已有几十年的历史，早已成为培养公共管理专业人才的最重要途径。在国际上，取得了公共管理硕士、公共事务硕士（Master of Public Affairs）和公共政策硕士（Master of Public Policy）学位，就等于获得了进入公共管理领域的一个“准入证”以及事业成功的基本条件。我国于2001年10月进行了首批24所院校的MPA试点招生，2004年3月进行了第二批23所院校MPA试点招生。目前，MPA教育的发展形势良好，而公共管理硕士学位现在与工商管理硕士学位、法律硕士学位在一些发达国家被视为文科高层次职业研究生教育的三大支柱。所有迹象表明，公共管理领域将是21世纪我国社会各界关注的一个热点。东北财经大学组织编写的这套公共管理教材正是在这样的背景下推出的。

目前，在国内虽然已有一些公共管理方面的教材问世，但是，鲜有将公共管理理论与现代经济学、管理学理论结合起来并运用通俗的语言，面向广大读者全面、系统、详细地阐述公共管理的主要组成部分及运行规律的教材。东北财经大学作为全国第一所试办MPA教育的财经院校，在经济、管理学科方面优势突出，这套公共管理教材试图在这方面有所突破。

这套公共管理教材的主要特色体现在以下三个方面：（1）前瞻性。力求对国内外公共管理学界的最新成果给予足够的关注，尽量把公共管理领域最前沿的研究成果推介给读者，既保留国外公共管理学之精华，又具备“本土化”的特点，内容较为系统、新颖、通俗和规范。（2）融合性。力求突破一些同类教材单纯从政治学角度研究公共管理的狭隘视角，将政治学与经济学、管理学、社会学理论熔为一炉，尽可能体现基于经济学、管理学知识进行公共管理的特色。（3）适用性。除了对一般性的公共管理理论进行阐述分析外，力求最大限度地与中国国情结合起来，以指导中国公共管理的体制改革和公共事业的发展。

这套公共管理教材的选题力求涵盖公共管理的主要领域，不同题材之间既有一定的联系和呼应，又相对独立。这套公共管理教材为高等财经类院校公共管理专业本科教学的必用教材，也可以作为 MPA 教育各专业的参考教材，还可以作为各级政府部门公务员公共管理知识的培训教材。

高等院校公共管理教材新系编写组

前 言

公共事业管理是由政府和社会公共组织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。公共事业管理属于现代管理学范畴，是公共管理学的重要组成部分。公共事业管理作为一个专门的研究领域和新兴学科，在我国尚处于起步阶段，在理论和实践上都还处于建构发展中。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政府的职能，调整政府与社会的关系，深化政府改革，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。

本书为适应当前中国社会发展要求和满足公共管理教学需要而编写。在写作过程中，我们综合了国内外相关研究成果，进行了系统的总结和提升，最终形成了本书的框架与内容，主要由公共事业管理的性质、范围、方法和实务所构成。全书共十三章。第一章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。第二章是第一章研究的延续，主要界定了市场经济条件下的公共事业管理范围，探讨了我国公共事业管理体制的演变改革。如果前两章相当于引论的话，那么后续各章则属于管理实务，主要涉及各项特定公共事业管理的原理和方法。其中，第三章主要介绍水资源、土地资源和矿产资源等公共资源管理，分析了我国公共资源管理存在的问题和改革的方向。第四章是公共环境管理，分析了管理的主体与职能，着重介绍了国际环境管理体系认证知识。第五章讨论公共住房管理问题，总结了西方公共住房政策，重点分析了住房公积金管理和廉租房制度。第六章是公共交通管理，主要包含公共交通管理实务和政策法规等内容。第七章是社会保障管理，重点介绍了社会保障的范围、资金筹集、基金运营等知识，探讨了我国社会养老保险和社会救助的性质与要求。第八章是科技事业管理，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。第九章是教育事业管理，分析了教育事业的性质，重点探讨了义务教育管理和高等教育管理。第十章是文化事业管理，重点分析了我国文化事业的管理体制和发展模式选择。第十一章是卫生事业管理，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。第十二章是体育事业管理，着重介绍了公益性体育事业管理和体育市场管理。第十三章是公共危机管理，对自然灾害救助、突发危机处理和社会公共危机管理等问题做了详细的阐述。

本书由苗丽静担任主编。参加编写的人员有：苗丽静（第一章，第三章第一节，第五章第二、四节，第六章第一、三节和第十章第一节）；冯云廷（第二章）；马丹丹（第三章第二、三、四节）；李晶（第四章和第十一章）；杨晔（第五章第一、三节）；刘迪嘉（第六章第二、四节）；苏东坡（第七章和第八章）；刘超（第九章和第十章第二、三、四节），李敏（第十二章和第十三章）。由苗丽静对全书进行了总纂和修改。

需要说明的是，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，注重了科学性、实用性、先进性和整体优化的有机统一，突出了公共事业管理前沿领域研究成果的介绍，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的本科生、研究生和MPA学员学习和研究之用，也可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。

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东北财经大学出版社编辑和相关工作人员的鼎力支持，他们为此书的出版付出了辛勤的劳动，在此向他们表示衷心的感谢！

由于作者水平和时间有限，疏漏之处在所难免，恳请各位专家、学者批评、指正。

编者

2011年11月

目 录

第一章 导论	1
第一节 公共事业管理基本概念的界定.....	1
第二节 公共事业管理的理论基础	10
第三节 公共事业管理学的研究方法	15
本章小结	17
关键概念	17
复习思考题	17
第二章 公共事业管理的范围与体制	18
第一节 界定公共事业管理范围的标准	18
第二节 公共事业管理范围的界定	21
第三节 公共事业的类别	23
第四节 公共事业物品有效供给的制度边界	26
第五节 公共事业管理的体制	32
本章小结	42
关键概念	43
复习思考题	43
第三章 公共资源管理	44
第一节 公共资源管理概述	44
第二节 水资源管理	51
第三节 土地资源管理	57
第四节 矿产资源管理	64
本章小结	71
关键概念	72
复习思考题	72
第四章 公共环境管理	73
第一节 公共环境管理概述	73
第二节 国际环境管理体系认证	78
第三节 政府环境管理	83
第四节 社会组织环境管理	93
本章小结.....	103

关键概念·····	103
复习思考题·····	103
第五章 公共住房管理 ·····	104
第一节 公共住房管理概述·····	104
第二节 西方公共住房管理·····	108
第三节 我国住房的宏观调控·····	116
第四节 住房公积金管理·····	119
第五节 廉租房制度·····	125
本章小结·····	133
关键概念·····	133
复习思考题·····	134
第六章 公共交通管理 ·····	135
第一节 公共交通管理概述·····	135
第二节 城市公共交通管理的政策与法规·····	144
第三节 城市公共交通规划管理·····	149
第四节 城市公共交通管理的实践经验·····	151
本章小结·····	162
关键概念·····	162
复习思考题·····	162
第七章 社会保障管理 ·····	163
第一节 社会保障概述·····	163
第二节 社会养老保险·····	171
第三节 社会医疗保险·····	176
第四节 社会救助·····	181
本章小结·····	185
关键概念·····	185
复习思考题·····	185
第八章 科技事业管理 ·····	187
第一节 科技事业管理概述·····	187
第二节 国家创新体系建设·····	193
第三节 科技发展政策管理·····	199
第四节 科技事业的社会化管理·····	206
本章小结·····	212
关键概念·····	212
复习思考题·····	212
第九章 教育事业管理 ·····	213
第一节 教育事业管理概述·····	213

第二节 义务教育管理	216
第三节 高等教育管理	220
第四节 社会公共教育管理	225
本章小结	227
关键概念	227
复习思考题	227
第十章 文化事业管理	228
第一节 文化事业管理概述	228
第二节 文化事业的宏观管理	231
第三节 文化事业的行政管理	234
第四节 城乡及社区文化事业管理	237
本章小结	242
关键概念	242
复习思考题	242
第十一章 卫生事业管理	243
第一节 卫生事业管理概述	243
第二节 政府公共卫生管理	247
第三节 社区卫生服务管理	253
本章小结	257
关键概念	257
复习思考题	257
第十二章 体育事业管理	259
第一节 体育事业管理概述	259
第二节 体育事业公共管理	262
第三节 体育赛事的经营与管理	267
本章小结	273
关键概念	273
复习思考题	273
第十三章 公共危机管理	274
第一节 公共危机管理概述	274
第二节 突发性公共事件的管理	276
第三节 公共危机的社会管理	280
第四节 自然灾害救助	284
本章小结	294
关键概念	294
复习思考题	294
主要参考文献	295

第一章 导论

公共事业管理属于现代管理学范畴。从学科角度看，管理学可依主体及客体不同进行分类。因管理主体不同，管理学可分为政府管理学（如行政管理学和市政管理学等）、社会管理学（如非营利组织管理学或第三部门管理学等）和企业管理学等；因管理客体不同，管理学又可分为公共管理学和工商管理学，如国际上流行的“MPA（公共管理硕士）”和“MBA（工商管理硕士）”即是按此进行分类的专业学位。公共事业管理是公共管理学的一个重要组成部分和分支。学习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规范和问题，即认识公共事业及公共事业管理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研究对象和研究方法，把握研习公共事业管理学的意义。这是学习和研究公共事业管理学非常重要的第一步。

第一节 公共事业管理基本概念的界定

一、“公共”的概念

根据辞海的解释，“公”的中文含义为“公共、共同”，与“私”相对。《礼记·礼运》曰：“大道之行也，天下为公”，其中的“公”即为此意。汉语大辞典中“公共”意为“公有的”、“公用的”、“公众的”、“共同的”。因此，“公共”的中文语义强调多数人共用或公用。“公共”在古希腊语汇中有两个起源。一是起源于古希腊词汇 *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是一个人成熟并且可以参加公共事务的标志。二是源于古希腊词汇 (*koinon*)，英语词汇“共同” (*common*) 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，*pubic* 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）”。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对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，由于人们的认识程度不同，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，公私的概念只是人的集合状态或规模的状况，所指的只是一种个人与集体的相对性。

二、“公共利益”的概念

什么是“利益”？在中国古代典籍中，“利益”是两个具有独立意义的词。所谓“利”，在甲骨文中具有使用农具从事农业生产以及采集自然果实或收割成熟的庄稼之义。后来，“利”逐渐演变为祭祀占卜意义上的“吉利”，即特定的活动能够达到预期的目的和获得预期的效果，又进一步引申出“好处”之意。“益”，即富裕之意。后来，由于“利”和“益”在指人们衣食住行等日常生活的意义中都有“好”这种相同之处，故形成“利益”一词。《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，是指主体对客体（其他人、事物或者关系）的参与（实在关联性）。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，并且为主体自己或者其他评价者直接认为、合理地假定或者承认对有关主体的存在有价值（有用，必要、值得追求）。综合上述内容可以认为，所谓利益，就是主体所认为的客体对主体所具有的价值，它包括具体的、物质的利益和抽象的精神方面的非物质利益两大类。

搞清了“公共”与“利益”的含义后，继而需要理清什么是“公共利益”。许多学者都认为公共利益是一个十分含混不清的概念，难以明确界定。《公共政策词典》中将公共利益界定为社会或国家占绝对地位的集体利益而不是某个狭隘或专门行业的利益。公共利益表示构成一个政体的大多数人的共同利益，它基于这样一种思想，即公共政策应该最终提高大家的福利而不只是几个人的福利。在西方学界，关于公共利益概念的探讨也存在不同观点。有学者从区分公私利益的角度考察公共利益，认为公共利益既不是单个人所追求的利益的总和，也不是人类整体的利益，而是一个社会通过个人的合作而生产出来的事物价值的总和。另有学者从公共利益的受益范围角度来对公共利益概念加以界定，认为公共利益是一个相关空间内关系大多数人的利益，即这个地域或空间就是以地区为划分标准，且多以国家（政治、行政组织）为单位。所以地区内的大多数人（平均数）的利益，就足以形成公益，至于在地区内，居于少数人的利益，则称之为个别利益，必须屈服于大多数人的平均利益。还有学者认为，公共利益是不确定多数人的利益，这个不确定的

多数受益人就是公共的内涵。也就是说,根据受益人多寡的方法决定,只要存在大多数的不确定数目之受益人,即属公共利益。以上地域说有一定的合理之处,但亦有其局限:一是容易使人认为公共利益具有地域外的排他性,即将不属于该地域范围内的人排除在外,这显然与事实不符,因为即使其他区域的人也可使用该区域内的交通设施等等;二是地域往往以国界为最高界限范围,从而无法把全球化时代日益迫切的诸如环境、反恐、能源危机等全球性问题纳入自己的视野,故而忽视了国际甚至全球公共利益。人数说的观点实际上是根据公共利益的效果所及范围来界定的,只要存在占大多数的数量不确定的受益人,即属于公共利益。这一观点类似于民主理论中的简单多数决定原则,并且使公共利益具有了受益的非排他性特征。但是,用不确定的多数人来阐释不确定的公共利益,似乎并没有使之十分清晰。

我们认为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,让他们共同受益的那类利益。公共利益主要具有两种特征: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,而这只不过是通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(包括省市县乡)性公共利益和基层性(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。^①

三、“公共事业”的概念

公共事业一定是与公共利益相关的事业,但是“事业”却是中国特有的一个行业集合性概念。中国《辞海》没有收录“事业”这一词条,但收录了“事业单位”这个词条。《现代汉语词典》对“事业”做了如下两种解释:“(1)人所从事的,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;(2)特指没有生产收入,由国家经费开支,不进行经济核算的事业(区别于‘企业’):~费,~单位。”这一解释只是从实际层面对当时事业单位的实际特质所做的概括,虽然恰当地反映了政府曾经包办“事业”的局面,但这一概括很难与今天的现实相符合,也不适合对公共事业研究的需要。

从国外的高校来看,尚未发现有“公共事业”这一称呼,在现实的学院设置和专业设置中,接近“公共事业”这一术语的有“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

^① 周义程:《公共利益、公共事务和公共事业的概念界说》,载《南京社会科学》,2007(1)。

International and Public Affairs)、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。由于国外没有“公共事业”这一专业, 导致了在实践中对“公共事业管理”的英文翻译产生混乱, 出现了“public concern management”、“public enterprise management”、“public utilities management”或“public affairs management”等几种表达形式。关于“公共事业”一词, 有人译为“public causes”; 也有人译为“undertakings”。公共事业概念的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、causes、undertakings、affairs”尽管在某些方面有相同或相似之处, 但是这四个词组还是有显著区别的, 并不能等同。根据《牛津现代英汉双解词典》(增补版)及《英汉大词典》(全新版·大字本)的解释, concern 意为“事务、私事、关切的事、感兴趣的事”, 主要是指涉及私人利害关系的事; enterprise 意为“事业、企业”, 主要涉及企业方面的事或者直接指企业; utility 意为“有用、效用、功用、实用、功利”, 主要指从效用方面来理解的事业, 如公用事业即为“public utility”; causes 意为“原因、动机、理由、理想、事业”, 主要涉及所追求的事业; undertakings 意为“事业、企业、承诺、保证”, 主要涉及所从事的事业; affair 意为“事务、事情、商务、事件”, 主要涉及公共方面的事务, 如公共事务即为“public affairs”, 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。从上述分析可以看出, 由于公共事业主要是指“公共”方面的事业, 通常不涉及私人方面或私人企业方面的事情, 因此, 就公共性而言, “public affairs”更接近“公共事业”一词的本意。^①

在中国, 关于“公共事业”的概念一般有两种理解: 一是广义的理解, 即把公共事业理解为“公共领域的一切事业”, 包括政府和其他公共组织从事的一切活动; 二是狭义的理解, 即把公共事业理解为公共事务中的“社会性公共事务”, 如文化、教育、科学研究、卫生、体育等。对公共事业的第一种理解, 实际上是把“公共事业”等同于“公共事务”。但由于政府在任何社会中都具有一定的特殊性, 即政府通过制定法律和公共政策来宏观管理社会的经济与公共事务, 政府行为往往

^① 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》, 载《湖北师范学院学报(哲学社会科学版)》, 2009(6)。

具有极强的强制性，具体表现为通过政府规制和行政管理来规范经济主体与社会主体的角色与行为。政府的这种强制性不仅表现在对经济组织有一定规范作用，而且对其他社会组织也有强制性的约束作用。因此，鉴于行政管理的这一特殊性，中国习惯上一般不将政府的行政管理包括在“公共事业”之内。对公共事业的第二种理解，又有过窄之嫌。这种理解与中国“事业单位”的特殊性有关。在传统计划体制下建立的事业单位体制，由政府统一管理、统一经营、统一配置资源，形成了“政府、企业与事业”的三位一体，也就是，由国家完全承担并“大包大揽”的“事业单位”。随着中国改革的深化，这种体制已逐渐被打破，许多事业单位甚至已经改为企业，一些领域也开始允许民间介入。因而这种对公共事业的狭义理解也不符合公共事业的真实内涵^①。那么，究竟什么是公共事业呢？综合以上分析，我们认为，公共事业应该是涉及国家长远利益的，竞争不激烈的，物品供给不足会引起社会动荡的，需要社会监督的，从整体出发有具体目标的，以提高社会福利水平为宗旨的微利事业。基于上述理解，我们对公共事业定义如下：公共事业是指以实现公共利益为目的，由政府组织和社会公共组织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，虽然提供公共物品和服务已不由公共财政独力支撑，但无可否认的是，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

^① 席恒：《公与私：公共事业运行机制研究》，北京，商务印书馆，2003。

也取决于税率)。与市场中的商品供求相类似,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(立法机关所确定的税率)与需求(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。从一般意义来说,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,所以协调就成为了管理的本质。公共事业管理又具有其自身的特点,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关系

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关系

在西方国家,公共管理是20世纪60、70年代兴起来的一种新范式。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年首次批准了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”译为了“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世纪初将“master of public administration”引入中国时,西方国家已经是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的辨别、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