

高等教育行政与公共管理专业系列教材

公共事业管理学

PUBLIC AFFAIRS MANAGEMENT

王曙光 刘海涛 © 主 编



中国财富出版社
CHINA FORTUNE PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

公共事业管理学/王曙光, 刘海涛主编. —北京: 中国财富出版社, 2014. 9

(高等教育行政与公共管理专业系列教材)

ISBN 978 - 7 - 5047 - 5297 - 0

I. ①公… II. ①王… ②刘… 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 158274 号

策划编辑 寇俊玲
责任编辑 齐惠民 谷秀莉

责任印制 方朋远
责任校对 梁 凡

出版发行 中国财富出版社

社 址 北京市丰台区南四环西路 188 号 5 区 20 楼 邮政编码 100070

电 话 010 - 52227568 (发行部) 010 - 52227588 转 307 (总编室)

010 - 68589540 (读者服务部) 010 - 52227588 转 305 (质检部)

网 址 <http://www.cfpress.com.cn>

经 销 新华书店

印 刷 三河市西华印务有限公司

书 号 ISBN 978 - 7 - 5047 - 5297 - 0/D · 0106

开 本 787mm×1092mm 1/16

版 次 2014 年 9 月第 1 版

印 张 20.5

印 次 2014 年 9 月第 1 次印刷

字 数 499 千字

定 价 58.00 元

版权所有 · 侵权必究 · 印装差错 · 负责调换

前 言

公共事业源远流长，如教育、医疗卫生和慈善救助等都有着悠久的历史。但在传统的管理中，公共事业更多地被看做是个人事务，没能得到足够的关注。随着社会经济的发展，人们生活水平的提高，公共事业不断发展，其对社会经济、政治运行和公众生活的影响越来越大，它已经成为重要的社会公共空间，人们对公共事业管理理论与方法的研究也日益加深。

随着我国各项改革的深入及经济的可持续发展，人们物质文化生活水平日益提高，对公共事业管理提出了更高期望，并对传统公共事业管理提出了挑战。由于我国体制改革的深入和公共事业管理本身的复杂性，公共事业管理工作还存在着一些问题，这就要求我们从理论与实践上研究在新的形势下如何有效促进公共事业管理的发展，这也正是本书编写的初衷；同时，它也是为满足实际教学的需要而编写的一部教材，本教材适用于公共管理类专业及其相关专业本科生的学习，以及MPA学员学习和研究的参考。

《公共事业管理学》是公共管理类专业的基础教材，编写的目的是研究和阐述公共事业管理的基本理论、基本知识、基本技能与客观实践。本教材的基本特点主要体现在如下方面。

第一，结构体系合理。全书以公共事业管理为主线，共分3篇12章：管理理论篇（第一至第三章）包括公共事业管理的理论、制度和决策；管理内容篇（第四至第十章）包括组织战略、人力资源、市场营销及管理的项目、绩效、伦理与创新；部门管理篇（第十一、十二章），包括科技、教育、文化、体育和卫生等事业管理。

第二，研究内容清晰。从公共事务理论、公共产品理论和公共行政理论等理论出发，阐述与分析公共事业及其管理的基本内涵和价值，以及公共事业管理的要求与目标、管理主体与体制层次、管理过程和技术方法等公共事业管理的基本问题，并对公共事业管理的重要部门进行了较为系统的阐述与分析。

第三，编写体例新颖。在强调公共事业管理的基础知识、基本理论和基本技能的同时，以提供有指导性的分析和建议为出发点，每章以“案例导入”开始，适当增加了“小贴士”、“资料链接”、“经典案例”、“名家俗语”、“情景模拟”及“本章小结”、“复习思考题”、“参考文献”等栏目，体例新颖多样。

本教材由哈尔滨商业大学、黑龙江大学等院校教师共同编写，由王曙光、刘海涛任主编，金菊、段绪柱和宣琳琳任副主编，由主编确定编写大纲，并负责全书的统稿和定稿工作。具体编写分工：第一章由王曙光编写，第二章和第三章由段绪柱编写，第四章和第七章由刘海涛编写，第五章和第六章由孙延华编写，第八章由谢淑萍编写，第九章由金菊编

写，第十章由苏常禄编写，第十一章和第十二章由宣琳琳编写。此外，金向鑫、苏之涛老师，以及刘明吉、杜宏颖、汪晓琪和李柏红等研究生参加了部分章节的编写、资料收集和校对工作。

在本教材的编写过程中，编者参阅并吸收了诸多的国内外学者的文献资料（见每章的参考文献），尤其是崔运武、姜成武、朱仁显、陈德权、徐双敏、温来成和秦琴等专家的研究成果，并得到了中国财富出版社的大力支持，在此一并向他们表示由衷的敬意和感谢！

本书难免存在不当或错漏之处，敬请读者和同人批评指正。

编者

2014年4月

目 录

第一篇 公共事业管理理论

第一章 公共事业管理概论	(3)
第一节 公共事业管理概念	(4)
第二节 公共事业管理主体	(14)
第三节 公共事业管理职能	(26)
第四节 公共事业管理环境	(31)
第二章 公共事业管理制度	(42)
第一节 公共事业组织制度	(42)
第二节 事业单位管理制度	(46)
第三节 社会团体管理制度	(50)
第四节 民办非企业单位管理制度	(58)
第三章 公共事业管理决策	(64)
第一节 公共事业领导理论	(65)
第二节 公共事业领导管理	(72)
第三节 公共事业决策管理	(79)

第二篇 公共事业管理内容

第四章 公共事业组织战略管理	(91)
第一节 公共事业组织战略管理概述	(92)
第二节 公共事业组织战略管理过程	(99)
第三节 公共事业组织管理战略规划	(103)
第五章 公共事业人力资源管理	(114)
第一节 公共事业人力资源管理概述	(115)

第二节	公共事业人力资源管理内容	(122)
第三节	公共事业人员职业生涯设计	(131)
第六章	公共事业市场营销管理	(138)
第一节	公共事业市场营销管理概述	(139)
第二节	公共事业市场营销管理策略	(142)
第三节	公共事业组织资金筹集管理	(156)
第七章	公共事业项目管理	(164)
第一节	公共事业项目管理概述	(165)
第二节	公共事业项目管理过程	(171)
第三节	公共事业项目管理范畴	(177)
第八章	公共事业绩效管理	(186)
第一节	公共事业绩效管理概述	(187)
第二节	公共事业绩效管理评估	(190)
第三节	公共事业管理外部评价	(198)
第九章	公共事业管理伦理	(214)
第一节	公共事业管理伦理概述	(215)
第二节	公共事业管理伦理内容	(219)
第三节	公共事业管理伦理建设	(232)
第十章	公共事业管理创新	(237)
第一节	公共事业管理创新概述	(238)
第二节	公共事业管理观念创新	(245)
第三节	公共事业管理手段创新	(247)
第四节	公共事业管理体制创新	(249)

第三篇 公共事业部门管理

第十一章	公共事业部门管理（上）	(263)
第一节	公共科技事业管理	(264)
第二节	公共教育事业管理	(274)

第三节	公共文化事业管理	(282)
第十二章	公共事业部门管理 (下)	(292)
第一节	公共体育事业管理	(293)
第二节	公共卫生事业管理	(301)
第三节	市政公用事业管理	(308)
附录	“案例导入”答案	(316)

第一篇

公共事业管理理论

公共事业是指关系社会公众基本生活质量与公共利益的社会事务及必需的具有较强外部性的经济事务。公共事业管理是以政府为核心的社会公共组织对公共事业进行规划、组织、领导和协调控制，以保障和实现社会公共利益，促进社会公平正义的过程。“公共事业管理理论”篇是全书各章节的基本前提，主要研究公共事业管理的基本理论、内容与方法，本篇分3章，分别阐述公共事业管理概论、公共事业管理制度和公共事业管理决策。

第一章 公共事业管理概论



学习目标

1. 知识目标

- ❖掌握公共事业管理的含义及学科体系。
- ❖理解公共事业管理主体的组成及其地位。
- ❖熟悉公共事业管理的职能及其相互关系。
- ❖掌握公共事业管理环境的内容及其对公共事业管理的影响。

2. 能力目标

- ❖初步具备分析公共事业管理问题的理论能力。
- ❖具备解决公共事业管理实际问题的基本能力。

案例导入

2011年4月23日晚,故宫建福宫花园建福宫会所开幕式,上百名来宾既有京城各大腕,也有众多商界人士。为保护这些尊贵的来宾,故宫保卫部门还专门请来20多个警察在宫外执勤。在主宴会厅旁的延春阁内,置放着多件故宫重器,与这些国宝相伴的则是左右各一名身形剽悍的保卫。珍贵的屏风宝座亦悉数陈列,其中包括人们所熟知的“清乾隆紫檀嵌玻璃画宝座屏风”。据一位参加了开幕式的人士获得的信息,这些珍贵文物从故宫博物院借调而来,并准备“长期摆放”。此次年会由长江商学院组织,目的是为半年后正式开幕的会所聚拢人气,在“4·23”开幕式后,建福宫会所进入正式运营。延春阁作为展览厅,空间最大的敬胜斋作为主餐厅,其他包括静怡轩、慧曜楼、吉云楼等亦为小型宴会酒会所用。一位要求匿名的人士介绍,在会所开幕后几日的一个小型聚会上,当时在场者有故宫文物保护基金会和故宫博物院的相关领导。5月15日,3页建福宫顶级私人会所“入会协议书”被网友曝光,而故宫博物院方面对此决然否认:建福宫成为私人会所“不存在也不可能”。

在建福宫会所曝光之前,故宫承办商业活动其实早有先例。此前引发争议,当属某大型通信公司举行的成立5周年庆典。一篇名为《500人在故宫吃“大排档”》的博文披露了相关内容:2007年5月17日晚,故宫宁寿门广场宴开50多席。该公司领导、大客户和合作伙伴,共计500多人参加了这场规模浩大的露天夜宴。彼时争议之下,故宫博物院文保

处曾表示,只要安全措施得当,故宫在不开放时间搞关门活动,“并不值得大惊小怪”。

请思考:

1. 故宫管理是否属于公共事业管理的组成部分?说明其原因。
2. 你认为应该如何开发和利用故宫?

第一节 公共事业管理概念

关于公共事业管理的概念,国内的研究者尚未达成共识。形成众多的见解与主张,主要是因为研究者在分析公共事业管理概念的界说中对构成公共事业管理概念的若干概念单位及其关系的理解不同,由此所构成的公共事业管理概念的价值指向也就产生了差异。

一、公共事业管理的概念单位

美国学者尤劳认为:“界说含有束缚和拘束的作用,界说一方面指使用它的使用者,另一方面显现出使用者的取向,界说埋葬在它的使用者的观念与它的理论化的工作中。”为准确界定公共事业管理的含义,区分其他管理(如公共管理和行政管理等),需要对公共事业管理的概念单位及其关系进行描述与分析。在诸多涉及公共事业管理的理论研究中,本书选取的概念单位主要包括公共物品、公共事务和公共事业,并以公共物品来界定公共事务,以公共事务来明确公共事业的内涵,进而界定公共事业管理的含义。

(一) 公共物品的界定

1. 物品的基本含义

一般认为,物品是指各种东西或零星的物品,是经济活动中涉及实体流动的物质资料。物品是生产、办公和生活领域常用的一个概念。在生产领域中,一般指不参加生产过程、不进入产品实体,而仅在管理、行政、后勤和教育等领域使用的,与生产相关的或有时完全无关的物质实体;在办公和生活领域,则泛指与办公、生活消费有关的所有物件。

本书所称的物品,是指一切与我们人类有关的东西,即从人类创造的有形的房屋、计算机、公路、蔬菜到无形的知识、习俗、信仰、制度、法律,以及自然资源和生态环境。从个人消费量与总消费量的关系及消费特点分,可将物品分为私人物品和公共物品两大类。

2. 私人物品的含义

私人物品(Private Goods)是指能够分别提供给不同个人的物品,如个人吃的食品、穿的衣服、住的房屋和自用的汽车等。

私人物品具有效用的可分性和消费的排他性。其中,效用的可分性也称消费的竞争性,是指私人物品的总量等于每一个消费者所拥有或消费该物品量的总和。这也意味着私人物品可以在消费者之间进行分割,即具有“可分性”的特性;消费的排他性是指物品的所有者可以完全占有或独自享受该物品的效用,不经所有者的同意,其他人不能分享。

3. 公共物品的含义

公共物品(Public Goods),也称公共商品、公共产品或公共品等,这一概念是美国经

经济学家 P. 萨缪尔森提出的,他在 1954 年 11 月的《经济学与统计学评论》上发表的《公共支出的纯理论》一文中从个人消费量与总消费量的关系出发给出了公共物品的严格定义。一般来说,公共物品是指消费具有非排他性和非竞争性的物品,即对公共物品来说,个人消费量等于集体消费量,如灯塔、天气预报、基础科技和国防等。

我们认为,公共物品是指每个人对某物品的消费不会影响或减少他人对其消费的物品,即公共物品供人消费享用时,并不需要也不可能让这些消费者按市场的方式分担费用或成本,公共物品是所有社会成员共有的物品。

4. 公共物品的特征

公共物品与其他物品尤其是与私人物品相比,具有以下 4 个特征。

(1) 消费的非排他性。消费的非排他性是指某个人或集团对公共物品的消费并不影响或减少其他人或集团同时消费该公共物品的数量或质量。如消除空气污染可使所有人享受新鲜的空气,让某些人不享受新鲜空气的好处是不可能的。而私人物品具有排他性,当消费者为私人物品付钱之后,其他人就不能享用该物品所带来的利益了。

(2) 获取的非竞争性。获取的非竞争性是指一个人对某一物品消费不会影响其他人对该物品的消费,受益对象之间不存在利益冲突。其含义:一是边际成本为零,如增加一个电视观众并不会导致电视信号发射成本的增加;二是边际拥挤成本为零,如国防和外交等物品,增加一个消费者不会减少任何消费者的消费量或增加成本等。而私人物品的衣服和住宅等,消费者则必须通过市场竞争价格方式获取。

(3) 效用的不分割性。效用的不分割性是指公共物品是面向整个社会或群体提供的,即所提供的公共物品是不能分割成若干部分而分别归属于个人或集团消费所有,如安全和国防等。尽管根据受益范围的大小,可将公共物品分为全国性或区域性的,但它必须向该区域的所有成员提供其效用。私人物品的效用则具有可分割性,如私人用的衣服等。

(4) 目的的非营利性。目的的非营利性是指提供的公共物品不以营利为目的,而是为满足社会公共需要或为社会提供市场不能提供和提供不足的公共服务,并以追求社会效益和社会福利的最大化为目标,如城市公共绿地和义务教育等。私人物品的提供则是为追求利润或利益的最大化,如个人的股票、房屋投资和家庭用车等。

公共物品的上述 4 个特征是密切联系的,其中核心特征是非排他性和非竞争性,其他两个特征是它的必然延伸。



资料链接 1.1

公共物品与私人物品的区别

私人物品	公共物品
相对易于衡量量与质	相对难于衡量量与质
只能由一个人消费	同时由许多人共同消费
易于排除未付费的人	难以排除未付费的人

私人物品	公共物品
个人一般可选择消费或不消费	个人一般不可选择消费或不消费
个人一般可选择物品的种类或质量	个人对于物品的种类和质量几乎没有选择或完全没有选择
对物品的付费、需求与消费密切相关	对物品的付费、需求与消费没有密切关系
配置决策主要依靠市场机制做出	配置决策主要通过政治程序做出

资料来源：文森特·奥斯特罗姆，埃莉诺·奥斯特罗姆，公益物品与公共选择 [M] // 迈克尔·麦金尼斯，多中心体制与地方公共经济，上海：三联书店，2000：103。

5. 准公共物品的确定

准公共物品总体上属于公共物品的范畴，且就公共物品的构成而言，准公共物品是主体，完全的纯公共物品是少之又少的。准公共物品构成了从私人物品到纯公共物品的广阔地带，其公共性从私人物品到纯公共物品渐次增强。

(1) 准公共物品的特点。①拥挤性。准公共物品的非排他性和非竞争性特点均不充分，或其中一个特点充分而另一特点不完全。准公共物品一般具有拥挤性，即当消费者的数目增加到某一个数值以后，就会出现边际成本为正的情况，在到达“拥挤点”后，每增加一个人将会减少原有消费者的效用，而不是像纯公共物品那样，增加一个人的消费，边际成本为零。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，但从总体上说还是偏重于公共性。②外部性。经济学中外部性是指一个经济行为主体的经济活动对另一个经济主体的福利所产生的效应，其实质是私人收益与社会收益的不平等。如果完全由市场来供给准公共物品，具有负外部性的公共物品，其主体的私人收益大于社会收益，结果就会过度供给；反之，具有正外部性的公共物品就会供给不足。公共组织尤其是政府必须以一定的方式，对具有负外部性的公共物品进行监管，而对具有正外部性的公共物品的生产予以支持或提供。

(2) 准公共物品的类型。根据准公共物品非竞争性和非排他性的程度，可把准公共物品分为以下3类。①消费上无排他性但有一定竞争性的准公共物品。埃莉诺·奥斯特罗姆称其为“公共池塘物品”。如在公共渔场中，如果有人捕到的鱼越多，则在同一渔场的其他人能够捕到的鱼就越少。②消费上具有非竞争性但却可排他的准公共物品。如公共桥梁、公共游泳池和电影院等，这类物品被形象地称为“俱乐部物品”。该公共物品可通过收费方式把不付费的消费者排除在外，即有票者可消费，无票者不能消费。③非竞争性和非排他性都不充分的准公共物品。这类准公共物品又不同于具有完全竞争性和排他性的私人物品，即它具有一定的竞争性和排他性，但总体上又偏于公共物品，具有较强的外部性。如“非典”(SARS)等。

我们通常所说的公共物品实质包括纯公共物品（即完全具备非竞争性与非排他性的物品）与准公共物品，且其大部分是公共性程度较高的准公共物品。



小贴士1.1

研究公共物品应注意的问题

一、公共物品确定的特征标准

公共物品和私人物品的划分不是由社会制度决定的，它与社会制度无必然联系，同时也不是按物品的所有性质（即公有或私有）和提供部门（即私人部门或公共部门）区分，而是按消费该物品的特征标准加以确定。两种物品的提供者通常分别是公共部门和私人部门，但私人物品并不一定完全由私人部门提供，如政府部门提供给个人的食品和住房等；反过来，公共物品也不排除由私人部门提供的可能，如个人捐建的学校和图书馆等公共设施。

二、公共物品范围的客观差别

在不同的社会、不同的历史阶段，由于受社会制度与发展程度的影响，公共物品的范围存在着客观的差别。随着社会的发展、公共部门经济实力的增强，原来的私人物品或私人人性很强的准公共物品很多已被当做准公共物品甚至是纯公共物品，如教育尤其是基础教育。而随着消费者收入和购买力的提高，一些公共物品趋向于成为私人人性很强的准公共物品甚至私人物品。詹姆斯·布坎南在1965年发现：美国早年很多农场共享的大型机械设备，后来在每一个农场都可以见到，哪怕它空闲着。

三、公共物品发展的质变性质

公共物品不是一成不变的，而是一个动态的、历史的概念。技术水平的提高和金融工具的创新，可改变公共物品的性质和供给方式。随着科技进步、金融创新与经济发展，原来私人部门和企业不愿意或没有能力提供的服务，即人们习惯认为的公共物品就可能变成准公共物品甚至是私人物品。一般而言，技术进步可使公共物品的排他性增强而非竞争性减弱，可使其竞争性和排他性发生质变。例如，原来电视节目（无法排他）是公共物品，后来加密技术实现了排他，付费后的有线电视成了私人物品。

（二）公共事务的界定

一定意义上说，物品是对客观状态的界定；事务则是生产、供给特定物品的活动，一般是指要做的或所做的事情。

1. 公共事务的产生

公共事务是随人类社会的产生而产生的。早在原始社会时期，为满足个人需要与公共需要而形成了氏族组织，其主要职能：调节氏族成员生产与生活中产生的利益纠纷；维护氏族成员的人身与财产安全；修建公共工程，如灌溉、防洪和道路建设等；满足氏族成员精神需要，如占星、祭祀、文字研究等。这类事务关系到氏族每个成员的利益，因而成为公共事务。伴随着社会生产力的发展，私有制、阶级、国家的产生，氏族组织被政府组织所取代，但关系到社会每一个成员公共利益的公共事务依然是政府组织必须履行的职责。

1776年亚当·斯密在《国民财富的性质和原因的研究》一书中指出,政府的公共事务只能存在于3个方面:一是国防费用与国防义务,即“君主的义务,首先为保护本国社会的安全,使之不受其他独立社会的暴行与侵略”;二是司法费用与司法公正义务,即“君主的第二个义务,为保护人民,不使社会中任何人受其他人的欺负或压迫,换言之,就是设立一个严正的司法行政机构”;三是公共工程、公共机关的费用与公共事业职能,即“君主或国家的第三种义务是建立并维持某些公共机关和公共工程。这类机关和工程,对于一个大社会当然是有很大利益的”。

2. 公共事务的含义

公共事务是指生产公共物品(包括具有较强外部性的准公共物品)的活动,是社会成员因公共需要而由公共组织所提供,涉及社会成员共同、长远与全局利益,且是其他组织与个人不愿意提供或不能提供的社会成员基本生活不可缺少的事务。

公共事务范围广泛,涵盖政治、经济与社会诸领域,从劳动管理到国防、行政等国家事务,以及教育、科技、社会保障等都在其中,且其范围随着社会、经济与科技的发展而不断地变化。

3. 公共事务的类型

根据所在领域,可将公共事务划分为政治事务、经济事务和社会事务。

(1) 政治事务。政治事务是指政治领域内的公共事务,主要包括国家主权与领土完整、社会安定的维护等,表现为外交、国防、公安和国家安全等工作。

(2) 经济事务。经济事务是指经济领域的公共事务,主要包括宏观调控与经济管理,表现为政府通过财政、金融与产业政策等,引导经济的健康持续发展,弥补市场的缺陷;建立市场运行规则,规范市场秩序,创造良好的经济运行环境。

(3) 社会事务。社会事务是指非政治、非经济的公共事务,主要包括教育、科学、文化、卫生、体育、社会保障和环境保护等。

(三) 公共事业的界定

公共事业是中国特有的概念,来源于传统的事业与事业单位。在计划经济管理体制之下,“事业”是对特定社会事务的规定。伴随着社会主义市场经济体制的建立,中国传统事业单位体制向公共事业体制转变,这不仅改变了政府提供公共服务的方式,也使得公共事业的内涵发生了巨大的变化。通过对公共物品的界定,明确了公共事务的内涵与类型,为公共事业的界定奠定了基础。

第一,“公共事业”一词由计划经济时期特有的“事业”发展而来,公共事业的主要内容是公共事务中的社会事务。

第二,公共事业属于公共物品的范畴,提供的是部分特殊的公共物品,必须以不同于私人事务的方式进行经营与管理。

第三,公共事业主要提供非政治、非经济性的公共物品:一是属于纯公共物品的事业物品,在整个事业中占少数,如气象、基础科学与社会科学研究、农业技术与推广等;二是属于准公共物品的事业物品,在整个事业中占大多数,如教育、医疗、卫生、体育、出

版和影视等。

第四，公共事业的内涵与政府调节市场有关。市场存在着内在的缺陷，针对市场失灵，政府必须科学界定职能，确保市场经济的良性运转。这其中的部分职能与公共事业密切相关，如提供公共教育等公共物品，通过管制和经济处罚等防止污染，对涉及社会公众基本生活的水电和供暖等公共物品的特殊管理等。

综上所述，公共事业是指涉及社会公众基本生活质量与公共利益的社会事务及必需的具有较强外部性的经济事务。其中，社会事务是公共事业的基本内容，具有较强外部性的部分经济事务也是其重要的组成部分。具体而言，公共事业主要包括教育、科学、文化、卫生、体育、人口、环境保护，以及通信、公共交通和供水、供电、供气等公用事业。

二、公共事业管理概念的界定

（一）公共事业管理的含义

界定公共事业管理的含义要受到公共事业的内在规定与管理内涵的制约，也要受到政府与社会、经济关系的影响。所谓公共事业管理，是指以政府为核心的社会公共组织对公共事业进行规划、组织、领导和协调控制，以保障和实现社会公共利益，促进社会公平正义的过程。其内涵可从以下5个方面理解。

第一，公共事业管理的主体是以政府为核心的公共组织。公共事业管理主体在公共事业管理过程中居于核心的地位。政府组织是公共事业管理最重要的主体，同时还包括非营利组织（主要包括社会领域的中介组织和自治性社会组织）和中国特有的事业单位（一定的准政府组织）。

第二，公共事业管理的客体是特定的社会事务及部分具有较强外部性的经济事务。从公共物品角度看，公共事业管理的客体包括公共物品和准公共物品，但主要是准公共物品。公共事务的受益对象是社会公众，公共事业物品的生产直接关系到社会公众的基本生活和共同利益，政府必须进行统筹管理。

第三，公共事业管理的根本目的是保障和实现社会公共利益，维护社会的公平与正义。公共事业管理绩效的评价不能简单地以经济性指标作为标准，应力争短期利益与长期利益、局部利益与整体利益、有形利益与无形利益的统一，用服务的数量、质量、满足社会需求程度和均等化程度等多种尺度衡量。

第四，公共事业管理的公共性。公共事业与每一个人息息相关，因而在管理过程中高度强调社会公众的参与。这种参与一方面表现为社会公众对公共事业管理决策的影响，对管理主体行为的监督与约束；另一方面表现为社会公众通过非营利组织对一定层次和范围的公共事业进行直接管理。

第五，公共事业管理的层次性。一方面，各级政府与非营利组织在公共事业管理过程中承担着监管、实施与服务不同责任，具体的管理内容层次明显；另一方面，各级政府与非营利组织之间管理范围与内容间存在重叠，涉及纵向政府间的事权划分与横向政府部门间的协同，政府与非营利组织职能的界限。