

普通高校“十三五”规划教材·公共管理系列

公共事业管理：制度、运行与实践

刘志欣 孙莉莉 吴磊 等编著

清华大学出版社

北 京

内 容 简 介

本书从公共事业管理的学科脉络着手，立足于公共事业管理的制度、运行和实践等背景，坚持问题导向思路，通过对社会发展状况的分析和研判，剖析我国公共事业管理发展中存在的问题，并提出有针对性的政策建议，进而探索其发展的基本趋势。

全书由两部分组成：基础理论部分与制度实践部分。本书对公共事业管理的理论发展、制度基础、主体定位与运行、项目管理等问题进行分析。特别关注了作为公共事业管理主体的政府组织、社会组织、市场组织在公共事业管理中的不同角色定位和运行方式，试图通过对其制度、运行和实践中的功能分析探求其功能有效发挥的路径和渠道。

本书适合普通高校公共管理类学生作为教材选用，也可供对公共事业管理感兴趣的读者参阅。

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：制度、运行与实践/刘志欣等编著. —北京：清华大学出版社，2017

（普通高校“十三五”规划教材·公共管理系列）

ISBN 978-7-302-45897-5

. 公... . 刘... . 公共管理 - 高等学校 - 教材 . D035-0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 296521 号

责任编辑：刘志彬

封面设计：汉风唐韵

责任校对：宋玉莲

责任印制：刘海龙

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

质 量 反 馈：010-62772015，zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 装 者：北京泽宇印刷有限公司

经 销：全国新华书店

开 本：185mm×230mm 印 张：14 插 页：1 字 数：296 千字

版 次：2017 年 1 月第 1 版 印 次：2017 年 1 月第 1 次印刷

印 数：1~3000

定 价：35.00 元

产品编号：068703-01

前言

本书为上海市第四期“公共事业管理”专业本科教育高地建设项目和上海工程技术大学校级教学建设项目《公共事业管理》课程建设（项目编号：K201322005）的研究成果。

本书从公共事业管理的学科脉络着手，立足于公共事业管理的制度、运行和实践等背景，坚持问题导向思路，通过对社会发展状况的分析和研判，剖析我国公共事业管理发展中存在的问题，并提出有针对性的政策建议，进而探索其发展的基本趋势。

全书由两部分组成：基础理论部分与制度实践部分。在基础理论部分，本书对公共事业管理的理论发展、制度基础、主体定位与运行、项目管理等问题进行分析。这一部分特别关注了作为公共事业管理主体的政府组织、社会组织、市场组织在公共事业管理中的不同角色定位和运行方式，试图通过对其制度、运行和实践中的功能分析探求其功能有效发挥的路径和渠道。

在制度实践部分，本书围绕科技事业、文化事业、卫生事业、体育事业和社会保障事业等公共事业的重要内容，着力于从制度、运行和实践角度进行研究，同时在借鉴和比较域外经验的基础上进行综合分析，通过对各相关领域主要问题的研究，提出完善建议，以发现中国公共事业管理具体制度发展的可行路径。

本书写作分工如下（按撰写章节为序）：

孙莉莉：第 1、4、6 章；

吴磊：第 2、3、5 章；

曲大维：第 7 章；

丁卓菁：第 8、10 章；

沈世勇：第 9、11 章。

最后由刘志欣、孙莉莉对全书进行修改、统稿。

目 录

第 1 章 公共事业管理研究的发展	1
学习目标和要求	1
案例导入	1
1.1 公共事业管理的学科脉络	2
1.1.1 公共产品：来源于经济学的核心概念	2
1.1.2 社会公平：来源于新公共行政学的旨趣	6
1.1.3 实证主义：来源于社会学研究方法	8
1.2 公共事业管理的对象形成	9
1.2.1 公共事业的类型及特点	9
1.2.2 公共事业管理与其他管理的区别	10
1.3 公共事业管理的视角演进	11
1.3.1 传统公共行政理论的思想基础	11
1.3.2 作为一场运动的新公共管理	13
本章小结	15
核心概念	16
思考题	16
扩展文献	16
阅读材料	16
第 2 章 公共事业管理的制度基础	18
学习目标和要求	18
案例导入	18
2.1 我国公共事业管理体制的沿革	19
2.1.1 传统公共事业管理体制	19
2.1.2 公共事业管理体制市场化改革	21
2.2 我国公共事业管理的相关法律	23
2.2.1 公共事业组织法律制度概述	23

2.2.2 政府组织管理法律制度	24
2.2.3 社会组织管理法律制度	27
2.2.4 公用企业组织管理法律制度	30
2.3 我国公共事业管理制度的创新	32
2.3.1 公共事业管理制度创新的必要性	32
2.3.2 公共事业管理制度创新的基本目标	33
2.3.3 公共事业管理制度创新的路径选择	35
本章小结	38
核心概念	38
思考题	38
扩展文献	38
阅读材料	39
第3章 公共事业管理中的政府组织	40
学习目标和要求	40
案例导入	40
3.1 政府组织在公共事业管理中的角色	41
3.1.1 政府组织的概念及特征	41
3.1.2 政府组织的职能优势	43
3.2 政府组织进行公共事业管理的方式与存在的问题	44
3.2.1 政府组织进行公共事业管理的方式	44
3.2.2 政府组织在公共事业管理中存在的问题	48
3.3 政府职能转变新趋势 —— 政府向社会组织购买公共服务	49
3.3.1 政府向社会组织购买公共服务的必要性	49
3.3.2 政府向社会组织购买公共服务的主要模式	51
3.3.3 建立健全政府向社会组织购买公共服务的主要路径	52
本章小结	55
核心概念	55
思考题	55
扩展文献	56
阅读材料	56
第4章 公共事业管理中的社会组织	58
学习目标和要求	58

案例导入	58
4.1 社会组织在公共事业管理中的角色	58
4.1.1 中国语境中社会组织的内涵	58
4.1.2 社会组织参与公共事业管理的意义	60
4.2 社会组织进行公共事业管理的空间、内容和方式	63
4.2.1 社会组织进行公共事业管理的空间	63
4.2.2 社会组织进行公共事业管理的内容	64
4.2.3 社会组织进行公共事业管理的方式	65
4.3 公共事业管理中社会组织发展的困境和制度瓶颈	68
4.3.1 社会组织发展的困境	68
4.3.2 阻碍社会组织发展的制度因素	71
本章小结	74
核心概念	74
思考题	74
扩展文献	74
阅读材料	75
第 5 章 公共事业管理中的市场组织	76
学习目标和要求	76
案例导入	76
5.1 市场组织在公共事业管理中的角色	77
5.1.1 市场的概念及特征	77
5.1.2 市场组织在公共事业管理中的责任	78
5.2 市场组织进行公共事业管理的职能优势与局限	79
5.2.1 市场组织进行公共事业管理的职能优势	79
5.2.2 市场组织进行公共事业管理的局限	80
5.3 公私合作治理的典范——公共事业民营化	82
5.3.1 公共事业民营化的理论基础	82
5.3.2 国外公共事业民营化的实践及启示	83
5.3.3 我国公共事业民营化的政策选择	86
本章小结	89
核心概念	90
思考题	90
扩展文献	90
阅读材料	90

第6章 公共事业项目管理	92
学习目标和要求	92
案例导入	92
6.1 公共事业项目的形成	93
6.1.1 公共事业管理问题及其确认	93
6.1.2 公共事业管理问题的形成、提出与认定	94
6.1.3 形成公共事业管理项目的基本原则	96
6.2 公共事业项目管理过程	97
6.2.1 确立目标	97
6.2.2 制订计划	97
6.2.3 拟定方案	98
6.2.4 选择方案	98
6.3 公共事业项目的社会评价	98
6.3.1 项目社会评价的含义和功能	98
6.3.2 项目社会评价的内容	101
6.3.3 项目社会评价方法概述	102
6.3.4 公共事业项目社会评价中存在的问题	103
6.3.5 社会评价中的公众参与	103
本章小结	106
核心概念	106
思考题	106
扩展文献	107
阅读材料	107
第7章 科技事业管理	109
学习目标和要求	109
案例导入	109
7.1 科技与科技管理	111
7.1.1 科技与公共科技	111
7.1.2 公共科技管理的概念	112
7.1.3 公共科技管理的内容	113
7.2 科技管理思想	116
7.2.1 新古典框架下的科技管理思想	116

7.2.2 “新公共管理”趋势下的科技管理思想	117
7.3 科技管理体制比较	117
7.3.1 科技管理体制的类型	118
7.3.2 国外科技管理体制与变革趋势	119
7.4 我国的科技管理体制	123
7.4.1 我国科技体制改革的历史进程	124
7.4.2 我国科技体制改革的评价	126
本章小结	128
核心概念	128
思考题	128
扩展文献	129
阅读材料	129
第8章 公共文化事业管理	131
学习目标和要求	131
案例导入	131
8.1 文化事业管理概述	133
8.1.1 文化	133
8.1.2 文化事业	134
8.1.3 文化事业管理	135
8.2 中外文化管理思想	136
8.2.1 中国文化管理思想	136
8.2.2 西方文化管理思想	136
8.3 中外文化管理体制比较	137
8.3.1 外国文化管理体制	137
8.3.2 中国文化事业管理体制	139
8.4 中国文化事业管理体制的改革	141
8.4.1 中国文化事业管理体制改革的內容	142
8.4.2 中国文化事业管理体制改革的方和重点	142
本章小结	144
核心概念	144
思考题	145
扩展文献	145
阅读材料	145

第9章 公共卫生事业管理	149
学习目标和要求	149
案例导入	149
9.1 公共卫生事业管理的界定及特征	151
9.1.1 公共卫生的概念	151
9.1.2 基本公共卫生服务的概念	152
9.1.3 公共卫生事业管理的界定	152
9.1.4 公共卫生事业管理的特征	152
9.2 中外公共卫生事业管理概况	154
9.2.1 国外公共卫生事业管理	154
9.2.2 古代秦汉时期卫生事业管理	155
9.2.3 近代中国卫生事业管理	155
9.2.4 新中国成立后的公共卫生管理	156
9.3 我国医疗卫生事业管理体制变革	157
9.3.1 我国医疗卫生制度改革历程	157
9.3.2 我国医疗保险制度框架	159
9.3.3 我国医疗保险制度面临的问题	161
9.4 公共卫生事业管理的发展目标	162
9.4.1 公共健康水平目标	162
9.4.2 公共卫生服务目标	163
9.4.3 公共卫生公平目标	164
9.4.4 公共卫生科技目标	165
9.4.5 公共卫生机制目标	165
核心概念	166
思考题	166
扩展文献	166
阅读材料	167
第10章 公共体育事业管理	170
学习目标和要求	170
案例导入	170
10.1 体育事业管理概述	173
10.1.1 体育	173

10.1.2	体育事业	173
10.1.3	体育事业管理	174
10.2	中西方传统体育思想	174
10.2.1	中国传统体育思想	175
10.2.2	西方竞技体育思想	176
10.3	中外体育事业管理体制比较	176
10.3.1	国外体育事业管理体制	176
10.3.2	中国体育事业管理体制的建立与发展	178
10.4	中国体育事业管理体制改革的现状及发展趋势	180
10.4.1	中国体育事业发展中存在的问题	180
10.4.2	中国体育事业管理体制改革的现状及存在的问题	181
10.4.3	中国体育事业管理体制改革的现状及发展趋势	182
	本章小结	183
	核心概念	183
	思考题	184
	扩展文献	184
	阅读材料	184
第 11 章	社会保障管理	187
	学习目标和要求	187
	案例导入	187
11.1	社会保障管理概述	190
11.1.1	社会保障概念由来	190
11.1.2	社会保障的内涵	190
11.1.3	社会保障管理的含义	191
11.1.4	社会保障管理的必要性	191
11.2	社会保障管理的理论基础	192
11.2.1	社会公平理论	192
11.2.2	国家干预理论	193
11.2.3	国民权利理论	194
11.3	我国社会保障管理的主要内容	195
11.3.1	社会保障项目管理	195
11.3.2	社会保障事务管理	197
11.3.3	社会保障水平管理	199

11.4 我国社会保障管理存在的主要问题	200
11.4.1 社会保障管理的责权划分模糊	200
11.4.2 社会保障服务尚未实现一体化	201
11.4.3 社会保障网络还面临安全漏洞	201
11.5 影响社会保障管理的主要因素	202
11.5.1 文化价值理念	202
11.5.2 制度路径依赖	203
11.5.3 经济社会发展	203
11.5.4 人口结构变化	204
11.6 国际社会保障管理的主要模式	204
11.6.1 集中的社会保障管理模式	205
11.6.2 分散的社会保障管理模式	205
11.6.3 集散结合的社会保障管理模式	206
11.7 完善我国社会保障管理的对策建议	206
11.7.1 完善社会保障水平管理	206
11.7.2 优化社会保障日常管理	207
11.7.3 重构社会保障战略管理	207
本章小结	208
核心概念	208
思考题	208
扩展文献	209
阅读材料	209
参考文献	212

第 1 章

公共事业管理研究的发展

学习目标和要求

通过本章的学习，要求学生了解公共事业管理学科的发展历程，识记和掌握公共产品的根本属性，掌握公共事业管理研究的重要理论和方法。

案例导入

从 2009 年 3 月开始，上海街头原本标志不同的公交车车身都陆续换上了统一的“新衣”，而在形式变革的背后是上海公交改革更核心的转变，也就是公交从市场化变为重归国有，回归公益为先、国有主导的模式。根据规划，上海的浦东、浦西各成立一家国有独资的公交公司，七个郊区各有一家国有控股公交公司。事实上，上海公交改革经历了国有市场化再重回国有的一个循环。

从上海解放初至 20 世纪 90 年代前夕，上海公交一直由政府开办的公交公司独营，那时上海人曾用一平方米能站 12 个人来形容公交拥挤程度。车辆少、车况差、司乘人员待遇低成了公交行业改善服务质量的巨大瓶颈，而政府财力极其有限，无法从财政上进行必要扶持。1996 年，上海开始公交行业市场化改革，引入社会资本。1999 年，上海公交行业连续十年的大幅亏损局面得到扭转，乘车难题大大缓解。然而，随着市场化程度的深入，公交车超额载客，不按规定停靠站点，公交车违章而引发的群伤交通事故时有发生。比如说，2001 年，在徐家汇的某公交站点高峰期会有几十条公交线靠站，热门线路挤破头，而居民少、地处偏僻的小区成为公交线路的盲区，可以看出公交的公益属性日益衰退。

相关领导道出了其中的原委：要开条新线路也好，要对一条公交线路实施相应的服务也好，首先要以盈利为目的，这是一个关键。

2002 年，上海市曾想通过政府补贴公交企业的方式来强化公交服务的公益性，然而在全市推行换乘优惠和老年人乘车免费政策时却遇到了不小的压力。特别是老年人上下车高峰时段，每个站点停靠的时间相对要长。承包车辆是按照每天的营运公里数来计算（成本）的。

毫无疑问，公交车的服务提供方式和质量与政府钱袋子有一定关系，有的时候是财政来做，有的时候可能是由民营来做，但是还不能简单归结为政府钱多钱少的问题，实际是

所有制和运营体制之间的一种关系问题，我们改来改去只是所有制，但是在运营体制上我们到底改了没有，这可能是一个比较大的问题。

中国市政公用事业特许经营专家徐宗威先生认为，上海走的这条路经过了一个国有市场化再重归国有，可以讲这中间走了弯路。弯路主要表现在两点：第一点，政府想把公交这个包袱甩掉，把公交完全市场化，实行特许经营以后，企业挣钱也好，赔钱也好，都是企业的事，政府不管了。第二点，他把公交从公益性的事业变成了一种盈利性的行业或者是盈利性的企业了，希望通过市场机制来解决公共交通问题，但是市场机制不是万能的，特别是在提供社会的公共产品方面，市场明显存在失灵。

同时也应注意，效率虽然不是公共服务中的最主要考量因素，但它绝对不是无关紧要的，毕竟公共资源是有限的，公共资源的配置首先要强调公共性，要让财政的阳光普照到每一个人，但同时资源的配置还是有一个效率的问题。

改变是为了更好，从上海这种改变的经验来看，在改变过程中，政府坚持不变的东西应该是提供公共产品和公共服务的职能。在城市公交的改革或者是变化当中，政府要切实做好两个方面的工作：第一，公交的改革重点还是在经营层面的改革，也就是公交线路的特许经营或者是公交车辆的特许经营，城市公交线路里边场站的建设、道路的建设等，政府还是应该坚持做好投资主体。政府坚持投资主体并不排除民营资本和民营企业的进入，政府可以通过税收或者债券，或者其他的合作形式来引导和支持民营企业、民营资本的进入。第二，对公交项目委托特许经营要做到招商公开、签订《特许经营合同》、公共财政补贴到位、合理系统地规划城市公交网络。

资料改编自：“公共服务”为公“靠什么”政府企业应各司其职 [Z]. 新闻 1+1, 2009-08-27.

1.1 公共事业管理的学科脉络

从学科脉络上看，公共事业管理所强调的公共性、公平性和实证主义方法，与经济学、行政学和社会学等学科有着密不可分的关系。

1.1.1 公共产品：来源于经济学的核心概念

公共性是公共事业管理的根本属性，是其区别于行政管理、企业管理的根本特征。大卫·休谟对个体行动和集体利益之间关系的考察可以视为集体行动研究的起源。早在 3000 多年前他就注意到，某些任务的完成对个体来讲并无益处，但却可以增进整个社会的利益，因而集体行动非常重要，同时也特别需要关注。在三个多世纪中，亚当·斯密、李嘉图、马歇尔、帕累托、庇古、凯恩斯、林达尔等经济学者从不同侧面对这一问题作了研究和探索，直到 1954 年，保罗·萨缪尔森相继发表了两篇关于公共物品的论文，使理论界对“什么是公共产品”达成了共识。简言之，公共产品是具有消费的非排他性和非竞争性等特征的产品。

1.1.1.1 公共产品的根本属性

在经济学的视角下,非排他性和非竞争性是公共产品的根本属性。萨缪尔森从三个方面阐述了非排他性的含义:首先,公共产品在技术上不排除众多的受益人;其次,公共产品具有不可拒绝性;最后,虽然在技术上可以实现排他性,但是实现该目的成本极高。

与非排他性相对照,非竞争性指一个人对物品的消费不会减少其他人的消费数量,或许多人可以同时消费同一种物品。这两个特征从公共产品所具有的经济技术特点角度来界定社会公共产品,已经成为人们判断什么是公共产品的主要标准。

1.1.1.2 公共产品的影响因素分析

1) 社会共同需要是公共产品的来源

公共产品来源于社会共同需要。社会共同需要是涉及绝大部分个体或群体的生存和发展,又符合当前生产力和资源条件的需要。社会共同需要能够推动公共产品的形成,使某一产品长时期地在政策讨论框架内,并得到公众的认可,获得实施的合法性。

某种产品是否可以被界定为公共产品,以及各种公共产品之间重要性的排序,是不同社会群体基于利益协调形成的共识。纵观各国情况,那些虽然具备竞争性和排他性特征,但是被普遍接受的公共产品,如义务教育、社会保障、公共卫生等,通常都是用来满足社会共同需要,增进整个社会的公平正义的。

2) 时间、地域、文化、经济对公共产品的影响

基于社会共同需要的公共产品主要受以下几方面因素的影响:第一,时间因素。不同的历史时期,人们对于社会公共产品的理解和认识不同,因此同一种产品在某一历史时期是公共产品,而在另一时期却不是;第二,地域因素。同一公共产品在不同的国家、地区之间的重要性和表现形态会有所差异;第三,文化因素。置身在不同文化背景中的公众和社会群体,对于某种物品是否归属于公共产品可能会有不同的标准;第四,经济发展因素。不同的经济发展阶段,不同的物质水平,对公共产品的判断会产生关键甚至决定性的作用。

1.1.1.3 基于公共产品的集体行动逻辑

1) 理性经济人的预设

“理性经济人”是理解和分析集体行动逻辑的起点。在亚当·斯密的“经济人”思想、约翰·穆勒的“经济人”概念的基础上,学界对“理性经济人”达成了一些一致理解:理性经济人存在“实体描述性”和“功能生发性”。前者将“理性经济人”理解成有血有肉的现实人,比如闪电式的快乐和痛苦的计算者,支撑经济推理的抽象个体,追求利益最

保罗·萨缪尔森,威廉·诺德豪斯. 经济学[M]. 第19版. 肖琛,译. 北京:商务印书馆,2013.

转引自康芒斯. 制度经济学(上册)[M]. 于树生,译. 北京:商务印书馆,1962: 272.

Andre Gorz. Ecology as Politics[M]. Boston: South End Press,1980: 14.

大化的市场利益主体；后者仅仅将其视为一个有用的、纯粹的假定。

2) 理性经济人的基本要素

在理性经济人的预设中，其中相对稳定的、一般的和基本的要素有以下三个。

“自利人性基础”。理性经济人的选择建立在对自身利益考量的基础上，这是他参与经济活动的根本动力，其最终目标是通过最小代价换取个人收益或效用的最大化。

“完全理性预期”。经济人能够获得最大限度的完备信息，并在掌握这些信息的基础上作出产出最大化的决策。

“抽象个体分析”。经济人相互同构并且独立，而社会总体经济发展与公共福利增进是单个或个体经济人追求自身利益效用最大化的自然和附带性后果。

3) 公共产品生产与维持的现实困境

在理性经济人预设下，分析现实公共产品生产与维持的模型主要有三个：“公地悲剧”、“囚徒困境博弈”和“集体行动的逻辑”。

“公地悲剧”。该模型由加勒特·哈丁在1968年提出，他的核心观点是，任何时候，只要许多个人共同使用一种稀缺资源，便会发生环境的退化，比如一个对所有人开放的牧场。每个放牧人都清晰地知道，他将从自己的牲畜中得到直接收益，但当他或者其他人在牧场上过度放牧时，每个放牧人又因公共牧场退化而承受延期成本。于是，每个放牧人都有增加更多牲畜的动力，因为他从自己的牲畜身上得到直接收益，承担的只是由过度放牧所造成的损失中的一份。由此，哈丁的结论是：“这是一个悲剧。每个人都被锁定到一个系统。这个系统迫使他在一个有限的世界中无节制地增加他自己的牲畜。在一个信奉公地自由使用的社会里，每个人趋之若鹜地追求他自己的最佳利益；毁灭就是所有人的目的地。”

“囚徒困境博弈”。在哈丁模型的基础上，有学者建立了博弈模型。该模型可以这样表述：两名嫌疑犯被带到拘留所分别看管。地方检察官确信他们犯有某项罪，但他没有足够的证据在审判中证明他们有罪。检察官分别告诉这两名囚犯他们有两个选择：承认有罪或不承认有罪。如果两名囚犯都不认罪，地方检察官将编造一些非常小的罪名，如偷窃或非法持有武器来控告他们，他们将会受到轻微的惩罚；如果两人都承认了，就会被起诉，但检察官会建议不给他们最严厉的惩罚。但是如果一人承认，另一人不承认，承认的会因此受到宽大处理，而不承认的则会加重罪名。

在“囚徒困境博弈”中，每个对局人都有一个支配策略，即不管其他参与者选择什么策略，对局人自己只要选择背叛策略，总会使他们的境况变得更好。但是，个人理性的策略导致集体非理性的结局这一悖论，对理性的人类能够取得理性的结果这一基本信念似乎构成了挑战。

高静文，李纲. 经济哲学论纲[M]. 北京：中共中央党校出版社，1999: 128.

王瑛. 理性经济人的扬弃——兼评两种后续假说[J]. 理论界，2009，(11): 91.

Garrett Hardin. The Tragedy of the Commons[J]. Science, 1968, (162): 244.

“集体行动的逻辑”。集体行动的逻辑由曼瑟尔·奥尔森在1965年提出。奥尔森的观点建立在这样一个前提之上,即如果一个人在集体物品被生产出来之后,不会被排除在获取这一物品所带来的收益之外,那么这个人就不会有动机为这个集体物品的供给自愿奉献力量。

这样就产生了“搭便车”的问题。公共产品一旦存在,不管成员是否对这一产品的生产和维持做过贡献,他都能享受由这一产品所带来的好处。也就是说,每个成员都有可能期望其他成员努力行动而自己坐享其成。这是由公共产品的根本属性所决定的,而且随着群体成员数量的增加,“搭便车的困境”会加剧。如果每个人都采取“免费搭车”策略,这种策略显然会失败;如果每个人都想“免费搭车”,那么,就没有任何物品能被提供,任何人想“免费搭车”都是不可能的。倘若所有个体都采取“免费搭车”策略,那么国家预算也就没有了资金来源,也就没有了共同利益。这样就出现了市场失灵的情形,即市场没有能力使公共产品供给达到“帕累托最优”。

1.1.1.4 多中心治理:公共产品的治理之道

奥斯特罗姆的多中心治理理论产生于深刻的理论分析和对各类自组织模式的实证分析基础上。该理论的核心主张是,除了私有化和国有化两种单纯的管理方式,还存在其他多种可能的且有效率的治理方式。该研究证明:与政府行政化方式以及纯粹的市场化方式相比,当地社区可以自主地管理好森林、湖泊和渔场等公共资源。也就是说,一群相互依赖的个体完全有可能进行自主组织和自主治理,使成员在面对“搭便车”、规避责任或其他机会主义行为诱惑的情况下,取得集体持续的共同收益。“多中心治理”作为一种思维方式和理论框架,已经成为公共物品生产与公共事务治理的模式之一。

首先,“多中心”意味着公共物品的生产者和管理者是多元的。作为一种治理思路,多中心治理试图在保持公共事务公共性的同时,通过多种参与者提供性质相似、特征相近的物品,进而打破由单一部门垄断公共事务的传统,从而建立一种竞争或准竞争机制。有了竞争,各生产主体会自觉地进行自我约束、降低成本、提高质量和增强回应性。同时,公众还可以在知晓各生产者优势劣势之后,做出理性权衡和判断,在生产者之间进行选择。

其次,“多中心治理”意味着政府、市场、社会的共同参与和多种治理手段的运用。多中心的治理模式跳出了传统的非此即彼的思维局限,主张政府和市场既是公共事务处理的主体,又是公共物品配置的两种不同的手段和机制,主张在公共事务处理中,既充分保证政府公共性、集中性的优势,又利用市场回应性强、效率高的特点,综合两个主体、两种手段的优势,从而提供一种合作共治的公共事务治理新范式。

最后,“多中心治理”要求政府转变自身的角色定位。在公共物品的生命周期中,大致存在消费者、生产者和连接消费者与生产者的中介者三个角色。在公共物品的生产过程中,三个角色分别由不同的主体来担当。因此,政府不再是单一主体,而只是其中一个主

体。但是政府并不会从公共事务领域中退出或者让渡责任，而是其角色、责任与管理方式发生了变化。在角色方面，政府更多地扮演了中介者的角色；在责任方面，政府肩负起制定多中心制度中的宏观框架和参与者的行为规则的责任；在管理方式方面，政府的管理方式从以往的直接管理变为间接管理，在具体方式上同时运用经济、法律、政策等多种手段。

1.1.2 社会公平：来源于新公共行政学的旨趣

“新公共行政”出现于20世纪60年代末，它表达了民众要求进行行政改革以使公共行政更为“合法化”的历史呼声。这种新的理念和思维方式强调对人本主义的追求。

1.1.2.1 新公共行政所指的“社会公平”

对于社会公平的概念，新公共行政学者引用了美国当代著名的政治哲学家、伦理学家罗尔斯“作为公平的正义的思想”，认为公平、正义是每个人所拥有的基本权利。公平、正义不仅是一种伦理价值，同时也是法律、社会制度和社会结构体系。作为公平的正义观主要包含了两个原则：“第一个原则要求平等地分配基本的权利和义务。第二个原则认为社会和经济的不平等（如财富和权利的不平等）只要其结果能给每一个人，尤其是那些最少受惠的社会成员带来补偿利益，他们就是正义的。”在这两个原则下，社会公平“包括这样一些活动，这些活动旨在提高（处于不利条件的）少数民族的政治权力和经济状况”。由此可以看出，在社会公平的众多内容中，“新公共行政”重点强调所有公民平等的政治和社会机会，它同样代表着对所有公民而不是对公共机构负责，以及对公共部门经理决策和实施项目负责。因此，公共行政的等级制权威结构需要作出调整，以鼓励这种新的思维方式，一系列组织机构设计和管理风格的优先权取向也应该相应发生转变。

在对社会公平做出了界定之后，有学者提出社会公平首先是一个伦理问题，其次才是一个法律问题。具体而言，公平的关切所在，即在纠正社会与政治价值分配中所存在的不平衡，而迥异于传统意义上的“一视同仁”。换言之，公平不仅是法律上的公平，还要是事实上的公平、结果上的公平，对处于最不利地位者，应予以更多的照顾。这种对公平概念理念上的反思导致了公共行政定义的重新界定。第一次明诺布鲁克会议的与会学者拉波特就指出：“公共组织的目的，是减少组织内与组织外的人在经济上、社会上与心灵上的痛苦，并提高他们的生存机会。”弗雷德里克森则认为“如果公共行政无法革除对于少数的剥削，很可能最后会习惯于抑制少数”。

[美]约翰·罗尔斯. 正义论[M]. 何怀宏, 译. 北京: 中国社会科学出版社, 1988.

Frederickson, H. George, New Public Administration [M]. Tuscaloos: The university of Alabama Press 1980: 6.

Frederickson, H. George, New Public Administration [M]. Tuscaloos: The university of Alabama Press 1980: 38.

La Porte, Todd. The recovery of Relevance in the study of Public Organization, in Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective[M]. Edited by Frank Marini. San Francisco: Chandler, 1971: 32.

Frederickson, H. George. "Toward a New Public Administration", in Toward a New Public Administration: the Minnowbrook Perspective[M]. Edited by Frank Marini. San Francisco: Chandler, 1971: 310.

1.1.2.2 新公共行政以社会公平为支点, 重塑现代公共行政的价值体系

效率、政治中立、科层制组织和单中心权威是传统公共行政的价值体系, 其中, 效率无疑是传统公共行政的核心价值。对此, 新公共行政持有不同看法: 传统的公共行政注重效率、经济目的和管理行为的协调性并没有错, 但传统的政府管理往往以此作为公共行政的核心甚至是唯一目的, 以致政府效率目标的实现经常以牺牲社会公平为代价, 而忽略了社会正义和社会公平, 这是有失偏颇的。

新公共行政在探讨价值规范的同时, 观察到传统行政理论存在倚重技术主义的趋势, 其过多地追求理性的效率, 而忽略了其他规范问题的价值, 例如正义、自由、平等、参与等概念。“新公共行政, 是在传统关切的效率与经济取向外, 再增加一项社会公平的价值考量。”“实用的或传统的公共行政学试图回答以下两个问题中的一个: 一是我们怎样才能利用现有的资源提供更多或更好的服务(效率)? 二是我们怎样利用更少的资金来保持我们的服务水平(经济)? 新公共行政加入了这样一个问题: 这种服务是否增加了社会公平?”新公共行政是在传统的关注效率和经济的取向之外, 再加上一项对公平取向的关注, 并力图“把社会公平加入到传统的目标和基本原理中, 寻求可以增强其目标的管理、效率和社会公平的各种变革。”社会公平正是新公共行政最基本的价值支点。为了确保这种公平, 新公共行政倡导公众更多地参与公共政策和公共服务的发展、管理与评估, 以践行其主张的重新分配政治权力的改革思路。

1.1.2.3 新公共行政在社会公平与效率之间的权衡

新公共行政学者主张将公平观念作为行政人员的伦理原则。如哈特认为传统的公共行政伦理是“不偏袒的公共行政”, 即主张政策应平等地适用于每一个人, 而无须去考虑具体的事实与条件是否与政策相符, 而公平的公共行政则主张承认不同的人有不同的需求和利益。因此, 在面对不同的目标群体时, 政府政策应就不同的需求予以区别对待。哈特进而指出: “只有社会的集体努力, 才会特别关心那些处于最不利地位上的成员, 从而使每一个社会成员最起码的权利与尊严、所得和财富都能得到保障。”

新公共行政倡导将社会公平作为公共行政的核心价值, 并非是要完全抛弃传统公共行政的效率和经济取向。实际上, 新公共行政学者所批判的只是传统行政“投入—产出”式的经济效率, 这种对经济效率的批判不在于否定效率本身, 而在于提出效率的方向性问题,

康特妮, 马克·霍哲, 张梦中. 新公共行政: 寻求社会公平与民主价值[J]. 中国行政管理, 2001, (2).

Frederickson, H. George. Toward a New Public Administration, in Toward a New Public Administration: the Minnowbrook Perspective [M]. Edited by Frank Marini, San Francisco: Chandler, 1971: 311.

Frederickson, H. George. New Public Administration [M]. The university of Alabama Press 1980: 1.

彭和平, 竹立家. 国外公共行政理论精选[M]. 北京: 中共中央党校出版社, 1997: 300-303.

David K Hart. Social Equity, Justice, and the Equitable Administrator[J]. Public Administration Review, 1974, (34): 3-11.

即将效率与公共利益、个人价值、平等自由等价值目标结合起来。在新公共行政学者看来，效率和公平是相辅相成的，追求社会公平将极大地促进传统的公共行政的经济、效率和行政效果的价值，反之，效率的提高是促进社会公平的前提，如果缺乏效率将会导致资源浪费，人民生活更加贫困，进而会致使社会公平更难以实现。

1.1.3 实证主义：来源于社会学的研究方法

1.1.3.1 源自社会学的实证主义范式简介

实证主义的基本思想源于 17 世纪以来西欧哲学中一直存在的经验主义传统，同时实证主义思潮的兴起也与欧洲 18 世纪的启蒙运动以及近代自然科学尤其是经典物理学的巨大成功有密切关系。也可以说，正是近代自然科学的巨大成就促使 19 世纪的许多西方思想家致力于将自然科学的成功经验引进社会研究领域。社会学的创始人孔德对实证主义范式的建立起到了奠基作用，孔德明确地将社会学界定为一门旨在以实证的科学方法来研究人类社会的科学。

在社会学中，实证主义泛指主张用自然科学的概念与方法建立一门“人的科学”或“社会的自然科学”的取向。所谓实证的科学方法，也就是自然科学那种将理论解释建立在经验证据基础之上的系统方法。孔德原先将社会学译作“社会物理学”，这充分显示了他对社会学学科性质的看法和对物理学的倾心。在孔德那里，实证主义的主要原则有两个：一是规定一切科学研究的对象只能是可观察、可检验的经验事实，科学研究的任务旨在精确地找出经验事实之间的关系，努力发现支配事物运动变化的规律，从而对未来作出合理的预测；二是尽管社会现象变化多端，但社会现象总的来说还是像自然现象一样服从某些特定的规律。

孔德开创的实证主义社会学原则在迪尔凯姆那里获得了继承和发扬。迪尔凯姆提出了社会事实的概念，他试图说明，社会中的种种事实，如信仰体系、社会习俗和社会制度，就像自然界的物体一样，应该被看作事物，属于社会学研究的对象，它们同样可以直接地加以观察并客观地加以测量。他的《自杀论》就是建立在可观察和可测量的统计资料基础上的，从而为实证主义方法论在社会学研究中树立了权威。

此后，美国社会学家按照实证主义的原则建立了盛极一时的“结构-功能”理论。随后出现的“中层理论”、反对帕森斯系统均衡观点的“冲突理论”等社会学理论，都是继承了由孔德创始并为迪尔凯姆发扬光大的实证主义传统，这些理论在社会学史上的重要地位使实证主义的社会学成为社会学的主流。

1.1.3.2 实证主义对公共事业管理研究的推动

实证主义的兴起与发展为公共事业管理研究提供了新的科学支撑，极大地推动了公共事业管理技能与方法的研究和发展，从而使政府部门获得了解决社会现实问题、提高服务

质量与效率、改善公共责任机制的新依据。这是由于实证主义试图构建能够解释和预测自然事件与社会事件的理论,并发展一套相互关联的并可以验证的法则,这些法则说明相关变量之间的因果关系,其最终目的是控制自然事件和社会事件。

从社会研究的一般方法来看,公共事业管理更加倾向于以实验研究和调查研究为代表的定量研究方式,侧重于且较多地依赖于对研究对象的测量与计算,其目的是想确定各个研究变量之间的相互关系、相互影响和因果联系。从社会研究的具体方法来看,实证主义研究者更加强调研究程序的标准化、系统化和操作化,往往通过量表测量、问卷调查、结构式访问、结构式观察等具体的研究手段来收集资料,并且依靠统计分析得出的数据来表达结论。

1.1.3.3 公共事业管理中主要的实证研究方法简述

1) 观察法

观察法指调查者带有明确目的,凭借自己的感觉器官及辅助工具,直接从社会生活的现场收集资料的调查研究方法。它是一种自觉的、有目的的观察活动,是一种在自然状态下的现场调查,调查的手段主要依靠人的眼睛、耳朵等感觉器官以及它们的延伸物,如照相机、摄影机、录音机等仪器,观察到的主要是被调查对象的外显行为。

2) 问卷调查法

问卷调查法是指调查者通过统一设计的问卷来向被调查者了解情况,征询意见的一种资料收集方法。问卷调查可以突破空间的限制,在大范围内对众多的调查对象同时进行调查,问卷调查有利于对调查资料进行定量分析和研究,可以避免主观偏见的干扰,有很好的匿名性,可以节约人力、物力和时间。

3) 访谈法

访谈法是指研究者通过与被调查对象交谈和询问的方式,收集研究对象的心理特征及行为数据资料的一种研究方法。与观察法相比,访谈法可以了解受访者的所思所想和情绪反应;与问卷调查法相比,访谈法更有灵活性,所获得的资料对研究问题的解释更加深入。

1.2 公共事业管理的对象形成

1.2.1 公共事业的类型及特点

公共事业是一个具有中国特色的概念。一般认为,我国的公共事业概念是实际管理中的一种划分,与公共产品有紧密联系,但也有细微的区别。公共事业中的产品是一个由纯公共产品和准公共产品组成的混合体,大致可以分为以下两大类:

1) 属于纯公共产品性质的事业产品:主要有气象、基础科学研究、农业技术和推广、大型水利设施、社会科学研究等。

2) 属于准公共产品的事业产品(公共事业的产品大部分属于准公共产品),如教育、医疗、卫生、体育、动植物检疫、出版、广播、影视以及基础设施等。

总之,公共事业产品既有纯公共产品,也有准公共产品,而各类公共事业产品的公共性纯度,具体表现为“外部性”大小的不同。这决定了在进行公共事业管理时,必须对不同的公共事业产品的生产和提供给予不同的财政供给政策。同时,在政府治理现代化和创新社会治理体制中,公共服务的提供和生产中,主体不仅仅是政府一方,还有社会组织 and 市场组织。因此,公共事业管理是在政府组织的主导下,社会组织 and 市场组织协同合作,以满足社会公共需要为目标,提升公共服务水平为宗旨的系列活动。

1.2.2 公共事业管理与其他管理的区别

谈及公共事业管理,人们很容易将其与行政管理和企业管理联系在一起。但三者和管理目标、手段、权力来源和对象上都有明显的区别。

1.2.2.1 管理的目标不同

公共事业管理的目标涉及政治、经济、文化、社会、生态等多个维度,根本目的是满足公众的需要,提高公众的生活质量和幸福指数。相比较而言,行政管理的目标不仅包含公共事业管理的目标,它还有对国家政务的处理;而企业管理的目标主要是通过提高企业竞争力、提高产品市场份额、提高顾客满意度以获得经济利润,虽然在经济效益之外,企业也会考虑社会效益,但并不是以公共需求为导向的。

1.2.2.2 管理的手段不同

公共事业管理多在法律和规章的基础上,运用合同外包、购买、特许经营等社会化方式;行政管理主要运用行政方式和法律方式,而且这些方式具有强制力;与公共管理和行政管理不同,企业管理在平等有序竞争原则下,优胜劣汰、奖罚分明、绩效考核等量化的方式都可以运用。

1.2.2.3 管理的权力来源不同

从根本上看,公共事业管理的权力是一种公权力,而行政管理的权力是一种政治权力,企业管理的权力来源于生产资料的所有权。

1.2.2.4 管理的对象不同

公共事业管理的对象主要是社会事务,具体涉及科学、教育、文化、卫生、体育等方面;行政管理的对象既有社会事务,也有国家政务;对于企业管理而言,其对象主要是企业内部的事务,包括人事、生产、销售等。

1.3 公共事业管理的视角演进

在公共事业管理研究方面,公共管理领域的理论积累和演进为公共事业管理问题分析提供了有力的理论工具。传统公共行政理论的“政治与行政二分”理论和“官僚制”理论,以及新公共管理理论是公共事业管理研究的重要理论视角。

1.3.1 传统公共行政理论的思想基础

公共管理的理论建构在对西方公共行政理论的批判之上。在公共行政思想史的理论长河中,形成于19世纪末20世纪初的“政治与行政二分”理论和“官僚制”理论是重要思想基础。

1.3.1.1 政治与行政二分理论

1) 政治与行政二分理论的提出

政治与行政二分原则最早由威尔逊在其开山之作《行政学研究》一文中提出。威尔逊认为,与政治不同,行政管理所涉及的领域是一种事务性的领域,其置身于“政治”所特有的范围之外,虽然行政管理的任务由政治加以确定,但行政管理的问题并不是政治问题。进一步,威尔逊指出,行政管理与技术性职员紧密相关,而政治是政治家的竞技场,同时,政策如果没有行政管理的帮助将一事无成。因此,政客在政治舞台上通过竞争当选,行政人员则在官僚舞台上通过竞争录用。针对两者同时占据一个位置或者互相交换的情况,应当通过宪法和法律,使两者的分离制度化。在行政组织的内部运作方面,该理论认为,机关若想摆脱分赃制、贵族化等负面因素的影响,唯一的途径就是建立一套新的官僚组织原则,将行政严格地与政治区分开来。

2) 政治与行政二分理论的系统阐发

政治与行政二分理论在弗兰多·古德诺那里得到进一步阐发。古德诺在《政治与行政》(1900)中对行政的功能作出了明确的定位,“在所有的政府体制中都存在着两种主要的或基本的政府功能,即国家意志的表达功能和国家意志的执行功能……这两种功能分别就是:政治与行政”。

换言之,政治是国家意志的表达,而行政则是国家意志的执行。这句话道出了二分理论的核心和前提。政府的政治功能存在于政府表达国家意志所必需的活动中,行政功能则存在于政府执行国家意志所必需的活动中。因此,虽然在不同政体的政府中,这两种功能的划分程度不同,但它们之间的区分却是必然的。古德诺强调必须对政治与行政加以区分,

彭和平. 国外公共行政理论精选[M]. 北京:中共中央党校出版社,1997:14-15.

杰拉尔德·凯登. 行政道德文选[A]. 竺乾威,马国泉. 行政学经典文选[C]. 上海:复旦大学出版社,2000.

弗兰多·古德诺. 政治与行政[M]. 北京:华夏出版社,1987:12-13.

但同时他也指出政治与行政是无法严格区分开来的，二者之间存在一定的内在联系。因为，“政府的民治程度越低，国家意志表达功能和国家意志执行功能的区别就越小。”“尽管政府的这两种功能（政治和行政）的分化非常明显，把这两种功能委派给两个分立的机构行使是不可能的。”“以执行国家意志为主要功能的政府机关，经常地……又被赋予表达国家意志的具体细节的职责……以表达国家意志为主要职责的机关，通常又有权用某种方式控制以执行国家意志为主要职责的机关对国家意志的执行。”据此他认为，实现表达或执行功能的机构完全局限于其中某一种功能是不现实的。

于是，古德诺进一步指出政治与行政必须取得某种协调。他认为，“分权原则的极端形式不能作为任何具体政治组织的基础。因为这一原则要求存在分立的政府机构，每个机构只限于行使一种被分开了的政府功能。然而，实际政治的需要却要求国家意志的表达与执行之间协调一致……为了在国家意志的表达与执行之间求得这种协调，就必须或者牺牲掉国家意志的表达机构的独立性，或者牺牲掉国家意志执行机构的独立性。要么执行机构必须服从表达机构，要么表达机构必须经常受执行机构的控制。只有这样，在政府中才能存在协调。只有这样，真正的国家意志的表达才能成为被普遍遵守的实际的行为规范。”政治的功能首先主要与国家意志的表达和执行有关，其次又与国家意志的执行有关。因为在国家意志的表达和执行之间，即在法律的制定和贯彻之间，必须存在协调。”“政治必须对行政进行控制以保证国家意志执行，但为了保障政府的民主性和行政的高效率，又不能允许这种控制超出其所要实现的合理目的。”古德诺在指出政治与行政必须相互协调后，又着重探讨了如何实现这种协调。他认为实现这种协调的基础便是政治对行政的适度控制，而必要途径则是行政的适度集权化。唯有如此，真正的民主政府和有效的行政管理才能够成为可能。

1.3.1.2 马克斯·韦伯的官僚制理论

1) 官僚制理论的提出

韦伯提出的官僚制理论是西方传统公共行政的理论基石，其作为理性和效率的工具，一方面，适应了19世纪末20世纪初工业化大生产和公共行政日益复杂化的客观要求；另一方面，官僚制又以非人格化、制度化特征否定了家长制下的人治传统，奠定了真正意义上的理性契约精神。韦伯对官僚制（或称科层制）理论的研究从合法性（合理性）这一中心概念切入。在他看来，个体及其行动是进行解释性分析的基本单位，个体的行动应当是合理的，而社会结构和秩序应当是合法的。

在对个体行动类型进行区分的基础上，韦伯提出了人类社会三种类型的权威。第一种是传统型权威，建立在对父权、宗族长老等的服从之上，具体表现为“一直都是这样”的

弗兰多·古德诺. 政治与行政[M]. 北京：华夏出版社，1987：12-13.

弗兰多·古德诺. 政治与行政[M]. 北京：华夏出版社，1987：12-13.

惯例；第二种是卡里斯马型权威，建立在领导人非凡的个人魅力之上；第三种是法理型权威，建立在对法律的服从之上。韦伯认为，法理型权威是三种类型的权威中效率最高的，这同时也是韦伯官僚制理论的基础。官僚制的设计把官员与其管理的物资和生产资料完全分开，官员和职员自己不实际占有管理物资和生产物资。

2) 官僚制的特征

在提出了三种权威类型之后，韦伯阐述了基于理性和合法的现代官僚制度体系的六个特征：第一，专门化，在职能专业化的基础上进行劳动分工，明确划分机构人员固定和法定的管辖范围，一般是根据各种规定，即根据法律发号施令；第二，层级制的权力体系，各种职位按等级制的原则依次排列，上下级之间的职权关系严格按等级划定，每一个下级机关处在上一级机关的控制和监督之下，同时，由下到上有申诉和表示不满的权利；第三，现代公职管理建立在保存书面文件（档案）的基础之上；第四，技术化，主张技术专长，对官员任用注重知识和能力，官员凭自己的专业所长、技术能力获得工作机会，得到工资报酬和职位晋升；第五，管理活动要求官员完全发挥工作能力；第六，在制定一般性规范后，管理的工作应该是稳定的、完整的、可以被学习的。

1.3.2 作为一场运动的新公共管理

1.3.2.1 新公共管理改革运动兴起的背景

20 世纪 70 年代末，西方国家掀起了政府改革的浪潮，这场浪潮以官僚制政府为靶子，以政府失灵为共同话语，演化为波及全球的以制度创新为核心的政府改革运动。具体细分，这场改革运动的推动因素主要有传统公共行政学的式微、政府角色的膨胀和经济压力与新技术革命。

1) 传统公共行政学的式微

新公共管理思维模式和实践运动的兴起，与传统公共行政学的式微是相伴相生的。传统公共行政推崇科层制原则，遵循政府在公共物品和服务中的单一主体理念，主张政治与行政的二分，强调效率标准。这些观点在西方各国由工业社会向后工业社会的转变中，逐渐受到越来越多的质疑、甚至挑战。第一，作为传统公共行政学基石的官僚体制在 20 世纪五六十年代的私人部门管理中首先被打破，然后在七八十年代的公共部门中逐步被打破，新的组织模式及类型相继出现；第二，政府部门作为公共物品及服务的唯一提供者的垄断地位已经动摇；第三，政治与行政二分法早就被人们批评为一种不真实的假定，政治事务（政策的制定）与行政事务（政策的执行）实际上是无法分开的；第四，公共管理的

人事体制及模式也发生了重大的变化。

2) 政府角色的膨胀

第二次世界大战以后，在福利国家观念的推动下，政府的权力不断扩张，政府的职能范围从政治扩大到经济、社会等领域中，在公众的生活中扮演着多样化的角色。为了实现福利渗透，政府通过大量立法管制和干预公众的生活，包括经济性的管制和保护性的管制，虽然取得了一些成效，但其所带来的消极后果影响更大更深。一方面，政府在公共服务中的资源投入迅速扩大；另一方面，为支付大量公共开支所采取的重税政策也导致经济竞争力的下降和民众的不满。在此种情况下，政府遭受到越来越多的抨击。如胡斯所言，对政府的抨击来自三个方面：一是认为政府的规模太大，而且消耗了过多的稀有资源；二是政府活动的范围太广，政府自身陷入了过多的活动，而且许多活动的提供皆有其替代方式可以运用；三是政府行事的方法，认为政府透过官僚体制提供服务必然导致平庸和无效率。

面对政府遭遇的困境，新公共管理提出了令人欣喜的解决思路。

3) 经济压力与新技术革命

这里所说的经济压力指的是 20 世纪 70 年代石油危机之后的经济衰退。经济衰退的集中表现是西方各国财政赤字巨大，一系列新的社会与政治问题涌现，这直接引发了政府改革。经济压力的另一个体现是各国之间激烈的经济竞争，各个国家都希望能在经济全球化的背景中通过经济的繁荣来彰显本国的综合国力和竞争力。因此，经济全球化对政府公共管理提出了更高的要求，政府如何引导和调控国民经济运作、参与国际经济竞争、促进经济发展，成为公众关注的焦点。同时，伴随着经济全球化的新技术革命尤其是信息革命成为当代西方政府改革的催化剂，信息技术的高速发展为建立灵活、高效、透明的政府提供了可能性。

1.3.2.2 新公共管理运动的价值取向

新公共管理推崇“管理主义”，它表明了传统形态的公共行政理论正在普遍化为一般管理哲学的理论倾向，不仅带来了技术的革新，也带来了一系列新的价值观。管理主义以“3E”作为政府改革的价值基础，从根本上看，是吸收了私营部门的价值理念。正如波利特所指，新公共管理最核心的价值取向可以概括为经济、效率和效能。管理主义强调提高管理效率，认为私人部门所强调的一些价值观念，特别是效率应该在公共部门中受到重视。管理主义的信条就是让管理者来管理，这是良好管理的基本准则。波利特在《管理主义和公共服务：盎格鲁和美国的经验》一书中将管理主义的特征概括为以下五个方面：

陈振明. 评西方的新公共管理范式[J]. 中国社会科学, 2000, (6).

张成福. 公共行政的管理主义：反思与批判[J]. 中国人民大学学报, 2001, (1).

陈振明. 走向一种“新公共管理”的实践模式[J]. 厦门大学学报, 2000, (2).

Politt Christopher. Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience[M]. UK: Oxford Basil Blackwell, 1993.

盖伊·彼得斯. 政府未来的治理模式[M]. 北京：中国人民大学出版社, 2001.

第一，管理主义追求效率的不断提高；第二，强调管理技术在公共领域中的运用；第三，强调以有组织的劳动力来提高生产力；第四，强调专业管理角色的意义；第五，给予管理者以管理的权力。

值得肯定的是，与传统公共行政“效率至上”价值取向相比较，新公共管理理论拓宽了效率价值观的内涵，实现了由“效率至上”向“效率优位”的转变，在“效率经济”理念中融入了“效能价值”理念，这表明了公共部门在实现组织预期目标的同时也考量公共部门自身的适应能力。然而，新公共管理的理论和实践也存在值得商榷的地方。比如，20世纪七八十年代的管理主义改革方案被认为是由效率和经济价值支配，效能只能排在第三位，而其他的价值诸如公平、正义、代表性和参与等，不是被剔除出议程，就是被视为迈向高产之路的绊脚石。著名行政学家胡德指出，新公共管理明显地将强调的重心放在了诸如效率、消除浪费或者使资源与明确的目标相称这样的价值上。不过，那些价值的实现可能会以牺牲诚实和交易的公平、偏好的避免、对责任的追求为代价，或者可能会以牺牲安全保障、心情愉快和适应能力为代价。从这个意义上说，新公共管理在价值层面上导致公平、平等、公正、正义等民主价值的弱化，从而与民主行政的基本理念相悖，产生了公共行政的合法性危机，容易导致自主性与民主责任、个人远见与公民参与、秘密性与公开性、风险承担与公共产品监管之间的冲突。

本章小结

通过对公共事业管理学科脉络的梳理可以发现，该学科与经济学、行政学和社会学渊源较深。公共事业管理研究建立在对公共产品的关注之上。公共产品是具有非排他性和非竞争性的产品，因此，在本质上，公共产品来源于社会的共同需要。由于“理性经济人”的存在，公共事业管理实践中往往出现“公地悲剧”“囚徒困境博弈”和集体行动的“搭便车”逻辑，“多中心治理”的提出为解决集体行动的困境找到了可能的路径。在学科旨趣上，公共事业管理研究对“公平”的强调与该学科在发展过程中受新公共行政学的影响密不可分。在研究方法上，公共事业管理研究注重实证主义研究方法的运用，比如观察法、问卷调查法和访谈法。

公共事业是一个颇具中国特色的说法，是从公共产品根本属性入手所做的一种界定。总体上讲，公共产品包括的一部分纯公共产品和大部分准公共产品是公共事业管理研究所关注的对象。与行政管理和企业管理相比，公共事业管理在目标、手段、权力来源和对象上有显著特点，这是其之所以能够形成专门的研究领域和学科的重要标志。在公共事业管理的研究视角上，传统公共行政中的政治与行政二分理论和官僚制理论提供了两个重要的

理论视角，二者的发展一方面体现了学科的理论积累和演进，另一方面提供了剖析公共事业管理领域现实问题的理论工具。

核 心 概 念

公共产品 public goods

集体行动的逻辑 logic of the commons

新公共管理 new public management

实证研究方法 empirical research method

思 考 题

1. 公共产品的根本属性是什么？分析你所感兴趣的某个公共产品的特点。
2. 公共事业管理研究与经济学、行政学和社会学之间有什么渊源？
3. 公共事业管理研究中，有哪些比较重要的理论视角？
4. 政府组织、市场组织和社会组织在公共事业管理中的角色是怎样的？三者之间应该建立怎样的关系模式？

扩 展 文 献

1. 曹现强、侯春飞. 公共行政发展史上的里程碑[J]. 山东大学学报, 2004, (5).
2. 康特妮, 马克·霍哲, 张梦中. 新公共行政：寻求社会公平与民主价值[J]. 中国行政管理, 2001, (2).
3. 汪大海. 西方公共管理名著导读[M]. 北京：中国人民大学出版社, 2011.
4. 姚莉. 西方公共行政研究中的实证主义与后实证主义[J]. 广东行政学院学报, 2011, (4).
5. 珍妮特·V. 登哈特, 罗伯特·B. 登哈特等. 新公共服务：服务，而不是掌舵[M]. 北京：中国人民大学出版社, 2010.
6. 周义程. 公共利益、公共事务和公共事业的概念界说[J]. 行政学研究, 2007, (1).

阅 读 材 料

“解决好随迁子女教育公平问题”

据 2010 年我国第六次人口普查数据，我国 0~17 岁农村流动儿童有 2 877 万人。如果考虑人口增长趋势及速度，近年进城务工人员随迁子女的数量逐年增多，为流入地城市的教育带来巨大压力。在最近上海交通大学舆情研究实验室社会调查中心公布的《中国民生调查报告（2014）》中，有 49.5% 的受访者认为农民工随迁子女未获得公平的教育。我国学龄前随迁子女目前主要存在入园难、学费贵，且入读幼儿园以民办为主、质量堪忧的问题。在义务教育阶段，由于国家“两为主”政策的落实，总体来说，进城务工人员随迁子女在流入地接受义务教育问题基本得到了解决。但教育过程和教育结果上的不公平现象仍十分突出，具体表现为：随迁子女中有很比例的人在办学条件差、师资水平低、经费投入不足、

校园安全存在隐患的民办学校就读,即便进入公办学校,也存在单独编班或者在座位上实行划块区分现象。义务教育后阶段问题则更加突出,如升学问题、高考问题等。

具体而言,每10个在上海生活的儿童中,有4个是流动儿童;每10个在北京或浙江生活的儿童中,有3个是流动儿童。随迁子女受教育不公平问题不能回避,究其根源,在于制度。长期存在的城乡二元体制,尤其是固化城乡二元结构的户籍制度是随迁子女受教育不公平的根本原因。可以说,户籍制度限制了人口的自由流动,强化地域约束与规制功能,将户籍与若干利益相捆绑,就衍生了进城务工人员随迁子女的诸多教育问题。

随迁子女的教育问题不是单纯的教育问题,也绝非教育本身能解决的。它是诸多社会制度交错影响下的教育表征。我们必须正视,在中国城镇化进程中,这种不公平的教育待遇将严重影响数以千万计孩子的身心健康及其家庭福祉,同时也会对整个社会的稳定、和谐、文明、进步带来巨大影响。

要缓解这个问题,可以从以下几个方面进行探讨。第一,要进一步强化政府在解决随迁子女教育问题中的主体责任,并形成教育公平的政府问责机制,以“平权”、“每一个公民利益”的政策价值观统领并推进随迁子女教育政策的有效实行。第二,加快推动户籍制度改革,逐渐剥离户籍上的利益捆绑,形成多方通力合作机制。第三,在异地高考政策方面,要搭建利益相关者的对话平台,形成多方参与、相互理解的异地高考决策机制。同时,对随迁子女义务教育后教育经费保障制度体系的思路要尽快明晰,这是推进相关政策实施的动力源。第四,要保障随迁子女义务教育的质量公平,搭建包括非政府组织、社区家长的多方参与机制,发展针对随迁子女就学的新型教育机构。第五,在整体性的教育框架中通盘考虑随迁子女的教育公平问题,考虑教育政策的联动效应。

资料来源:陶文静.“流动儿童眼中的上海”[J].瞭望东方周刊.2014-06-09;郭潇雅,李玉.“解决好随迁子女教育公平问题”[N].中国社会科学报.2014-06-06;“定制公益”[N].今晚报.2013-07-21.

阅读以上材料并思考:面对流动儿童教育问题,中国政府在行动中应当采取怎样的价值取向?要缓解这一问题,需要哪几方力量的参与和合作?

第 2 章

公共事业管理的制度基础

学习目标和要求

通过本章的学习，要求学生了解我国公共事业管理体制的沿革和特征，掌握公共事业管理相关法律的主要内容，明确政府组织、社会组织和市场组织管理法律制度。了解我国公共事业管理制度创新的必要性，掌握公共事业管理创新的基本目标及对策选择。

案例导入

案例 1：高考改革总体方案制定完成

2013 年 12 月 7 日，中国教育报发表题为《考试招生改革总体方案制定完成》，披露了高考改革七大举措和改革亮点。报道披露，改革拟对外语考试实行社会化一年多考，不再统一高考时举行。报考高职拟可不参加高考，由学校依据其高中学业水平考试成绩和职业倾向性测试成绩录取。据了解，方案于 2014 年年初公布，2014 年年底前各地须出台细则，2017 年推广实施。

在社会高度关注的高考改革方面，方案提出在改革考试评价制度方面，重点包括两个方面：一是推行高中学业水平考试和综合素质评价，引导学生学好每门课程，并选择适合自己兴趣的课程，充分发展个性潜能和学科特长，同时引导学生参加公益服务和社会实践等。二是全面实施高中学业水平考试制度，探索“减少考试科目”、“不分文理科”、“外语科目实行社会化一年多考”等改革，外语不再在统一高考时举行，由学生自主选择考试时间和次数，增加学生的选择权，并使外语考试、成绩表达和使用更加趋于科学、合理。

在改革招生录取制度方面，普通高校逐步推行基于统一高考和高中学业水平考试成绩的综合评价、多元录取机制。一是加快推行职业院校分类招考和注册入学，体现职业教育的特色。一些报考高职院校的学生可不参加高考，学校依据其高中学业水平考试成绩和职业倾向性测试成绩录取。

根据这些改革顶层设计，再跟进系列配套改革，积极稳妥推进，将有利于消除“一考定终身”的弊端，减轻学生应试压力，扭转“考什么学什么”、分分计较等应试教育倾向，促进千百万学生健康成长、促进各类高校科学选拔人才、促进社会公平公正。

资料改编自：“教育部：高考拟不统考英语 招生综合会考成绩”[N]. 京华时报，2013-12-09.

案例 2: 社会组织法律缺失难以监管

近年来,我国社会团体蓬勃壮大。截至2013年6月底,全国依法登记的社会组织有50.67万个,其中社会团体27.3万个,民办非企业单位23万个,基金会3713个,从业人员超过1200万人。

飞速发展带来的一个后果是良莠不齐,尤其是“国字头”协会泛滥,诸如,中国国际经济合作学会、中国国际经济技术合作促进会、中国民营企业发展促进会和民族贸易促进会等。其中,不少机构是在香港注册的。

民政部民间组织管理局违法监察办公室工作人员表示,目前“对涉外组织没有相关的法律进行约束。如果有香港注册的证明,不算非法组织,那我们就很难以非法组织的名义进行取缔”。

在国家行政学院教授汪玉凯看来,中国经济贸易促进会等社会团体的名称中带有“中国”、“中华”等,其实都是在打政策的“擦边球”。

“我国对名称中带有‘中国’、‘全国’、‘中华’等字样的社会团体的注册要求很严格,香港则没有特殊要求。中国经济贸易促进会就是利用民众对政府的信赖,在名称中加入‘中国’二字以混淆视听。”汪玉凯说。

上海交通大学国际与公共事务学院公共管理系教授徐家良则表示:“我国目前还没有专门针对境外注册社会团体在内地活动的相关法律法规。无法可依,就不能确定中国经济贸易促进会这种在香港注册的社会团体到内地开展活动的行为合法还是非法。”

资料改编自:专家谈“国字头”协会泛滥,法律缺失难以监管[N]. 中国青年报 2014-03-14.

2.1 我国公共事业管理体制的沿革

2.1.1 传统公共事业管理体制

新中国成立之初,我国各级政府先后采取了一系列公有化措施,逐步建立起了高度集中统一的公共事业管理体制,政府成为公共事业管理活动的唯一主体,控制了一切物权和财权。从新中国成立到改革开放前的近三十年时间里,公共事业管理体制的总特点是国家统包统管,高度集中统一。这种公共事业管理体制的建立是有其深刻的经济、政治和社会成因的,它顺应指令性计划经济体制而建立,在长期的过程中形成了其特有的格局,表现为政事一体化、主体单一化、职能扩大化、管理非法制化、资源配置非社会化的基本特征。

2.1.1.1 政事一体化

新中国成立初期,国家并没有包办所有的公共事业,当时还存在不少私营私立事业机构,如私立学校、私立医院、私立书店乃至个体艺人等。随着经济工作的重建,为了更为

有效地整合和利用有限资源，国家先后采取了一系列公有化措施，迅速建立起高度集中统一的经济管理体制，与此相伴的，原有的私营事业实现了国有化。在这种体制下，中央政府控制了所有的社会资源，包括财权和物权。由于经济控制权高度集中，中央政府就成了一切社会经济活动的唯一主体，直接配置社会资源，直接组织和管理社会生产活动，直接控制社会生活。除了包办工商企业外，中央政府也包办了一切公共事业，于是，科、教、文、卫、体等公共事业都成为政府的统管范围，导致政事一体化。

2.1.1.2 主体单一化

公共事业主体单一化一方面是指国家成为唯一的事业主体，包办一切公共事业。在传统的计划经济体制下，由于所有制结构的单一化与事业单位的非产业化，私人及其他社会团体失去了兴办公共事业的空间。于是，国家就成为教育、科学、文化、卫生、体育及其他各项事业的主体，国家通过政府的事业职能部门及其所附属的事业来完成国家的事业计划，而各类科研院所、学校、医院、演出团体、文化馆、图书馆、出版社、报社、电台等事业单位则完全按照国家的计划安排运作。

另一方面是国家财政统包供给各类事业经费。既然国家要包办一切事业，财政就只能统包供给一切事业经费。中国的教育、科技、文化、卫生、体育等部门和单位所需的一切经费，全部由国家统包供给。例如，学校的基建费、设备费、图书资料费、教职工工资、留学生经费、学生助学金、奖学金、军训费、实习费、业务费、公费医疗经费、招生费、毕业生调遣费及其他各项经费全部由财政供给。

2.1.1.3 职能体系扩大化

传统的计划经济体制下，国家统包统管、政事不分。国家财政统包承担事业经费，事业单位不实行经济核算制，事业编制人员属国家公职人员，事业单位没有实质责任，事业单位考核没有硬性指标。如此种种，加上长期以来对科技、教育、文化、卫生、公共住宅、社会保障、基础设施、环境保护等各项事业属性界定不准，致使对事业职能范围的界定不恰当，造成政企不分、政事不分、企事不分等现实状态。这在阻碍有关产业健康发展之时，扩大了国家事业职能的范围。而事业资源配置与利用的非社会化、运行机制的非效率化以及管理的非法制化加剧了事业单位职能扩张的状况。

2.1.1.4 管理非法制化

在传统的公共事业管理机制下，公共事业的地位及其作用得不到法律确认，经费预算没有法律上的保障，运行没有必要的法律监督，其发展主要取决于国家和政府领导人的重视程度。由于没有法律保障，机构的设立和撤销变化无常，经费时足时缺，事业发展大起大落。

2.1.1.5 资源配置费社会化

我国传统机制在对公共事业管理上主要是采取政府机构和对应事业单位管理的方式。政府机构和事业单位对口管理构成的部门分割,不同程度地影响了公共事业发展。这主要表现在:其一,公共事业管理计划化。在涉及科技、教育、文化、卫生、体育等公共事业领域,国家一般制定具体的发展规划,并采取向事业单位下达指令性计划。这导致事业单位丧失自主决策权,成为上级行政主管部门的附属单位。其二,政出多门现象普遍。国家财政无偿提供各类事业经费,事业单位采取了非产业化运作,事业单位行政化和福利化使各部门、各地区和各单位为了争取事业单位发展经费和事业单位编制,纷纷建立各自所属的事业体系和事业单位。这形成了“政出多门”、“事出多门”的公共事业发展格局。其三,事业单位相对封闭,效率低下。由于事业单位的行政化和福利化,事业单位实际变为了“政府所有”、“部门所有”乃至“单位所有”,各事业部门和单位之间相互分割、相互封闭、互不开放、资源也不能实现共享。事业单位的低水平重复建设,降低了各类事业资源的利用效率,造成事业单位资源大量浪费。

2.1.2 公共事业管理体制市场化改革

随着党的十一届三中全会经济体制改革的逐步推进,传统公共事业管理体制的各种弊端日益显现,改革传统公共事业管理体制的呼声越来越高。从20世纪80年代开始,中国开始逐步推行市场经济体系,以取代举步维艰、难以为继的计划经济体制,这也是中国推行公共事业部门管理体制改革的时期。重要的改革举措主要是从1985年开始,中国为与经济体制改革和政治体制改革的推进相配合,先后制定一系列有关教育、科技、文化、卫生、体育等公共事业领域管理体制改革的政策,推行了一套由政府主导、市场参与和扩大融资渠道的公共服务和基础建设管理体制。对于企业,也逐渐推行市场化管理和运营,减少政府的直接干预,而以间接的价格控制和供给数量性指针取得管制目标。

回顾30多年的公共事业改革历程,大体可以分为四个阶段。

2.1.2.1 探索准备阶段(1978—1984年)

“文化大革命”结束后,经过解放思想、拨乱反正、落实政策、组织整顿,党和国家的工作重心开始转移到经济建设上来,以市场为导向的经济改革从农村到城市逐步展开。各级政府开始逐步重建了原有的公共事业组织机构,恢复了集中管理的公共事业管理方式,政府公共事业管理混乱的局面得到控制,公共事业逐步转入发展轨道。这个时期,

刘爱景,陶传平.公共事业管理概论[M].济南:山东人民出版社,2012.

邹晓东.从公共服务的政府垄断到多元化供给——面向新公共管理的政府管制研究[D].复旦大学博士学位论文,2007:74.

张玉亮.政府公共事业管理方式创新:进程、成绩与经验[J].学术探索,2008,(1).

科技领域率先对其事业部门管理体制进行了探索，一方面对既有的科技组织体系进行恢复和整顿，另一方面围绕创办科研-生产联合体、实行科研成果有偿转让、实行技术合同制以及科研机构内部课题组自由组合等开展改革试点，为今后的深层次体制改革提供改革试验。在教育领域，1977年批准了《关于1978年高等学校和中等专业学校招生工作的意见》，1981年开始实施《中华人民共和国学位条例》，1983年在高等院校实行助学金与奖学金并存制度等；在文化领域，以往国家严厉的管控有所松动，文化产品的供给数量和各类文化产品种类有所增加；在卫生领域，开始从公共卫生部门改革入手，在发展全民、集体医疗卫生机构的同时，鼓励和允许个人开业行医。此外，卫生立法工作也取得积极成效，《中华人民共和国药品管理法》在1984年正式颁布实施。

2.1.2.2 改革推广阶段（1985—1995年）

1985年是我国改革开放以来着力开展公共事业部门管理体制的重要一年。这一年里，在初步探索和试点取得成功的基础上，改革在各个领域、部门和事业机构中全面开展，形成了一种全方位联动的改革态势。此轮改革的重点在于组织体制、管理模式和运营机制的同步改革，体制创新有所加强。例如，1985年3月发布了《中共中央关于科学技术体制改革的决定》；同年4月，中共中央办公厅、国务院办公厅转发了文化部《关于艺术表演团体的改革的意见》和卫生部的《关于卫生工作改革若干政策问题的报告》；同年5月，发布了《中共中央关于教育体制改革的决定》。

这一阶段公共事业管理体制改革的的主要内容是：下放权力，扩大事业单位管理自主权；进行事业单位人事制度改革，推行聘任制、辞职辞退制、特殊津贴制；建立人才市场；启动公共事业社会化、产业化，进行工资分配制度改革，强化分类管理；以社会公共需求为标准，重新确定国家财政中公共事业的供应范围等。

2.1.2.3 全面推进阶段（1996—2006年）

以1996年中央机构编制委员会出台的《关于事业单位机构改革若干问题的意见》为标志，公共事业管理体制进入全新的阶段。这个阶段改革的重点在于将公共事业部门改革与以转变政府职能为核心的行政机构改革相联系，提高公共事业部门改革的整体性和联系性。

《关于事业单位机构改革若干问题的意见》明确了事业单位改革的指导思想和基本思路。指导思想是：遵循政事分开、推进事业单位社会化的方向，建立适应社会主义市场经济体制需要和符合事业单位自身发展规律、充满生机与活力的事业单位管理体制、运行机制和自我约束机制。基本思路是：确立科学化的总体布局、坚持社会化的发展方向，推行

邹晓东. 从公共服务的政府垄断到多元化供给——面向新公共管理的政府管制研究[D]. 上海:复旦大学博士学位论文, 2007:76.

多样的分类管理，实行制度化的总量控制。

1998 年九届全国人大一次会议上国务院所作的《关于国务院机构改革方案的说明（1998 年）》中强调：“要把政府职能切实转换到宏观调控、社会管理和公共服务方面来。”当时还把政府公共事业管理的主要职责调整为：研究、拟定方针政策；制定执行中长期规划和年度计划；适当划分各级政府的职责权限；充分发挥社会中介机构和群众团体的功能。

这个阶段的最大特点在于，在行政机构改革背景下，国家通过将权力下放到地方政府，放松管制范围和管制程度，尝试建立新型的行政管理体系。在探索和反思传统事业单位供给体制的同时，引入市场化机构对现有事业单位进行转制改组，增强财政资金的使用效率，提高公共部门的管理效能。

2.1.2.4 改革攻坚阶段（2007 年至今）

党的十七大要求进一步深化事业单位的分类改革。2007 年 10 月，胡锦涛总书记在党的十七大报告中指出：“加快行政体制改革，建设服务型政府”，“健全政府职责体系，完善社会服务体系……加快推进政企分开、政事分开、政府与市场中介组织分开”。党的十七届二中全会通过的《关于深化行政管理体制改革的意见》对深化事业单位改革提出了具体要求，明确“按照政事分开、事企分开和管办分离的原则，对现有事业单位分三类进行改革。主要承担行政职能的，逐步转为行政机构或将行政职能划归行政机构；主要从事生产经营活动的，逐步转为企业；主要从事公益服务的，强化公益属性，整合资源，完善法人治理结构，加强政府监管；推进事业单位养老保险制度和人事制度改革，完善相关财政政策”。按照党的十七大和十七届二中全会的要求，事业单位改革继续深化。2012 年 4 月 16 日，中共中央、国务院发布《关于分类推进事业单位改革的指导意见》，其指出：面对新形势新要求，我国社会事业发展相对滞后，一些事业单位功能定位不清，政事不分、事企不分，机制不活；公益服务供给总量不足，供给方式单一，资源配置不合理，质量和效率不高；支持公益服务的政策措施还不够完善，监督管理薄弱。这些问题影响了公益事业的健康发展，迫切需要通过分类推进事业单位改革加以解决。其还明确了改革的总体目标和阶段性目标：到 2020 年，建立起功能明确、治理完善、运行高效、监管有力的管理体制和运行机制，形成基本服务优先、供给水平适度、布局结构合理、服务公平公正的中国特色公益服务体系。

2.2 我国公共事业管理的相关法律

2.2.1 公共事业组织法律制度概述

公共事业管理法律制度在调整各个公共事业管理主体的关系和行为方面起着非常重

要的作用。只有通过法律规范对公共事业组织进行引导、约束，公共事业组织的理念才不至于走向异化。一般来说，与公共事业管理相关的法律体系主要体现在登记管理、免税政策、财产管理与使用、组织机构和决策程序以及监督管理等方面。

2.2.1.1 登记管理

登记是指公共组织通过正式程序成为具有民事行为能力的独立的法人实体。登记管理往往要求申请登记的组织在注册资金、业务范围等方面符合相关规定。许多国家在公共组织登记中对注册资金、活动范围、个人额外经济利益、登记时限等条件均作出了严格的限制。我国公共事业组织登记管理立法的特点体现在归口登记和双重管理体制上。所谓归口登记体制，是指社会组织的登记管理由民政部门统一办理；而双重管理体制是指社会组织需要有登记机关和业务主管单位两个政府部门来管理。实行归口登记和双重管理体制是由我国公共事业管理中登记管理的制度安排所决定的。

2.2.1.2 免税政策

公共事业组织对公共利益的维护，对公共物品的供给行为，在某种程度上可以被视为承担了政府的部门职责，所以应该享受一定的税收减免的优惠，我们通常所说的是减免所得税。所以公共事业管理组织有时也被称为“免税组织”。各国在免税资格认定方面的规定有所不同。有一些国家，公共组织登记时免税待遇自动生效。但也有一些国家，公共组织必须向税务部门提出申请，才能享受到某些税收优惠政策。

2.2.1.3 财产管理和使用

各国相关法律对公共组织财产管理和使用方面也有规定。一些国家为了激励公共服务方面的投入，就采取规定最低年度支出比例的方式，即要求慈善或其他公益性组织每年的收入使用或分配达到总收入的一定比例才能取得免税资格。就我国目前而言，《基金会管理条例》明确规定：公募基金会每年用于从事章程规定的公益事业支出不得低于上一年收入的70%；非公募基金会每年用于从事章程的公益事业不得低于上一年基金余额的8%。

2.2.2 政府组织管理法律制度

政府组织管理法律制度是指国家机关为了处理公共事务和社会事务，满足社会组织和社会成员的需要，履行行政职能，实行行政目标，按照法定程序制定和实施行政规范的一整套制度。广义上的政府组织管理法律制度包括立法机关、司法机关和行政机关制定的行政法律规范，狭义的仅仅指行政机关制定的行政法律规范。本书所指的政府组织管理法

刘爱景，陶传平. 公共事业管理概论[M]. 济南：山东人民出版社，2012: 178.

《基金会管理条例》第29条。

徐家良. 公共事业管理学基础[M]. 北京：北京师范大学出版社，2008: 220.

律指的是狭义上的。大致而言,当前政府组织管理法律制度具有以下几种特征。

第一,强制性。有关政府组织和政府人员的规范性文件制定以后,一经公布,任何组织和成员都必须认真遵守和执行,否则会受到法律的惩罚,轻则予以行政处分或行政处罚,重则追究刑事责任。社会组织和社会成员须强制接受。

第二,单向性。尽管在规范性文件的制定过程中,广泛听取了社会组织和社会成员各方面的意见,但一旦行政规范性文件出台,在实施过程中,由国家行政机关单方面执行,所有的社会组织和社会成员都要接受,无须与社会组织和社会成员协商或征得其同意。

第三,主动性。传统行政法规制度根据社会发展需要才制定和执行规范性文件,往往具有消极和被动的特点。而现代政府组织管理法律不仅被动满足社会发展及社会成员的需要,而且还积极主动引导社会组织和社会成员提出要求。政府在其中扮演着越来越积极的角色。

第四,拥有自由裁量权。自由裁量权,是行政机关及其工作人员在法律事实要件确定的情况下,在法律授权范围内,依据立法目的和公正、合理原则,自行判断行为条件、自行选择行为方式,并据以作出行政决定的权力。其实质是行政机关依据一定的制度标准和价值取向进行行为选择的过程。政府组织和政府人员拥有一定的自由裁量权并不表明其可以违反宪法和法律的基本精神,恰恰相反,自由裁量权是在宪法和法律基础上行使并依法裁量的。

第五,以保护公民合法权益为目的。政府管理的目标是满足社会组织和社会成员的需要,保障公民的合法权益。因此,无论是制定还是执行行政规范性文件,其目的都是维护公民的合法权益,使公民拥有自由权、平等权和幸福权。确保公民的合法权益,反映出国家的一切权力属于人民,人民是国家主人的人民主权思想。

就其内容而言,政府组织法律制度涉及许多方面,其中比较重要的有行政立法规范、政府组织法规范、公务员法规范、行政行为法规范、行政司法规范和行政责任法规范六个方面。

第一,行政立法规范。行政立法规范是对行政法规制定程序的规定,包括立法原则、权限、程序等方面的规定。为了规范立法活动,健全国家立法制度,建立和完善法律体系,保障和发扬民主,推进依法治国,建设法治国家,九届全国人大三次会议在2000年通过了《中华人民共和国立法法》,对法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例的制定、修改和废止,国务院部门规章和地方政府规章的制定、修改和废止等内容作出了详细的规定。其中第8条特别规定了行政立法不可拥有的权力:下列事项只能制定法律:国家主权的事项;各级人民代表大会、人民政府、人民法院和人民检察院的产生、组织和职权;民族区域自治制度、特别行政区制度、基层群众自治制度;犯罪和刑罚;对公民政治权利的剥夺、限制人身自由的强制措施和处罚;对非国有财产的征收;民事法律制度;基本经济制度以及财政、税收、海关、金融和外贸的基本制度;诉讼和仲裁制度;以及必须

由全国人民代表大会及其常务委员会制定法律的其他事项。同时第9条规定，以上事项尚未制定法律的，全国人大及其常委会可以授权国务院进行立法，但有关犯罪与刑罚、涉及公民政治权力的剥夺和限制人身自由的强制措施和处罚、司法制度等事项除外。被授权机关应当严格按照授权目的和范围行使该项权力。被授权机关不得将该权力转授给其他机关。授权立法事项，经过实践检验，制定法律的条件成熟时，由全国人民代表大会及其常务委员会及时制定法律。法律制定后，相应立法事项的授权终止。

第二，政府组织法规范。我国行政组织法主要由国务院组织法、地方政府组织法以及国务院和地方政府编制的法律构成。政府组织法规范指对有关中央政府和地方政府的组织机构、人员数额、领导职数、职位配置、工作职责等方面内容加以规定的规范性文件的总称，包括机构设置原则、机构设置管理、编制管理、监督检查、法律责任等。我国目前还未制定统一的行政编制法律，只是由分散的行政法规所组成。其中，1997年颁布的《国务院行政机构设置和编制管理条例》对国务院行政机构设置和编制管理进行了具体的规定。

第三，公务员法规范。公务员法规范是对国家公务员权利义务、职责权限加以管理的法律规范的总称。1957年10月，国务院公布《国务院关于国家行政机关工作人员的奖惩暂行规定》；1993年8月，国务院公布《国务院公务员暂行条例》；2005年4月，第十届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议通过《中华人民共和国公务员法》。《中华人民共和国公务员法》规定，公务员是指依法履行公职、纳入国家行政编制、由国家财政负担工资福利的工作人员，并对以下几个方面进行了规范：公务员的条件、义务和权利、职务与级别、录用、考核、职务任免、职务升降、奖励、惩戒、培训、交流与回避、工资福利保险、辞职辞退、退休、申诉控告、职位聘任、法律责任等。

第四，行政行为法规范。行政行为法规范是对行政机关的行政行为进行规范的法律规范的总称。行政行为包括抽象行政行为和具体行政行为。抽象行政行为是指制定行政法规、行政规章、行政措施、抽象性的决定和命令；具体行政行为则包括行政许可、行政命令、行政强制、行政征收、行政征用、行政奖励、行政救助、行政确认、行政裁决等。

第五，行政司法规范。行政司法规范是规定有关行政机关在职权范围内受理行政和民事纠纷案件的复议、调解、诉讼等法律规范的总称。为了防止和纠正违法的或者不正当的具体行政行为，解决与行政行为相关联的民事纠纷，保护公民、法人和其他组织的合法权益，保障和监督行政机关依法行使职权，我国在1989年和1999年先后制定了《中华人民共和国行政诉讼法》和《中华人民共和国行政复议法》，对有关行政司法行为进行规范。

第六，行政责任法规范。行政责任法规范是规范行政机关和行政人员履行公共职责过程中须承担的法律责任的法律规范的总称。行政责任包括行政处分、行政补偿、行政赔偿等。行政处分是指行政机关公务员违反法律、法规、规章以及行政机关的决定及命令，而

应当承担的内部法律责任。行政补偿则是为了实现国家和社会公共利益,对因合法行为而给特定组织和特定人员带来损失时依法予以弥补的一整套制度规范。行政赔偿则是为促进国家机关依法行使职权,对因行政机关和行政人员的违法行为而致公民、法人和其他组织受损时依法予以国家赔偿的制度规范。1994年5月,第八届全国人民代表大会常务委员会第七次会议通过的《中华人民共和国国家赔偿法》对行政赔偿有较为详细的规定。

2.2.3 社会组织管理法律制度

广义的社会组织管理法律,包括所有与社会组织有关的法律法规,涉及宪法、法律、行政法规、地方性法规、政府规章等不同层次。狭义的社会组织管理法律,则主要指针对于社会组织的规范性文件,如《事业单位登记管理暂行条例》、《社会团体登记管理条例》、《民办非企业登记管理暂行条例》和《基金会管理条例》等。本书从狭义的角度来分析,社会组织管理法律制度是社会组织为了处理社会事务,满足社会组织和社会成员的需要,履行社会事务职能,实现社会目标,按照法定程序制定和实施规范性文件的一整套制度。

2.2.3.1 事业单位法律制度的内容

从1998年开始,事业单位改革进入了新的发展阶段,在实行政事分开、建立事业法人制度等方面取得了重要突破。1998年制定、2004年修订的《事业单位登记管理暂行条例》,以及2005年国家事业单位登记管理局颁布的《事业单位登记管理暂行条例实施细则》,对事业单位登记管理法律制度作了具体规范。其主要内容如下。

第一,登记的资格条件。事业单位应当具备法人条件。申请事业单位法人登记,应当具备下列条件:经审批机关批准设立;有自己的名称、组织机构和场所;有与其业务活动相适应的从业人员;有与其业务活动相适应的经费来源;能够独立承担民事责任。

第二,登记管理实行双重、分级管理制度。事业单位经县级以上各级政府及其有关主管部门批准成立后,应当依照条例规定登记或者备案;县级以上各级政府机构编制管理机构所属的事业单位登记管理机构负责实施事业单位的登记管理工作。事业单位实行分级登记管理。县级以上各级政府设立的直属事业单位直接向登记管理机关备案。

第三,流程管理制度。事业单位的登记、备案或者变更名称、住所以及注销登记或者注销备案,由登记管理机关予以公告。事业单位被撤销、解散的,应当向登记管理机关办理注销登记或者注销备案。

第四,年度检查制度。事业单位每年1月1日至3月31日,应当向登记管理机关报送上一年度执行条例和细则情况的年度报告。年度报告内容包括:开展业务活动情况、资产损益情况、对条例和本细则有关变更登记规定的执行情况、绩效和受奖惩情况、涉及诉讼情况、社会投诉情况,以及其他需要报告的情况。

第五,监督管理制度。事业单位开展活动,按照国家有关规定取得合法收入,必须用

于符合其宗旨和业务范围的活动。事业单位接受捐赠、资助，必须符合事业单位的宗旨和业务范围，必须根据与捐赠人、资助人约定的期限、方式和合法用途使用。事业单位必须执行国家有关财务、价格等管理制度，接受财税、审计部门的监督。事业单位应当于每年的3月31日前分别向登记管理机关和审批机关报送上一年度执行本条例情况的报告。

2.2.3.2 社会团体法律制度的内容

1989年国务院通过的《社会团体登记管理条例》初步构建了我国社会团体的登记管理体制，而1998年修订的《社会团体登记管理条例》则奠定了我国社会团体登记管理体制的基础。《社会团体登记管理条例》（1998）从以下方面对社会团体进行了规定。

第一，概念及资质。《社会团体登记管理条例》第2条规定，社会团体“是指中国公民自愿组成，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。国家机关以外的组织可以作为单位会员加入社会团体”。本条例同时指出，社会团体应当具备法人条件；国家机关以外的组织可以作为单位会员加入社会团体。

第二，登记管理制度。《社会团体登记管理条例》规定我国社会团体的管理体制为“分级登记、双重管理”。所谓“分级登记”，是指社团必须按照其活动范围由相应行政区域的登记管理机关和行业主管部门进行登记管理和业务管理；所谓“双重管理”，是指社团要接受登记管理机关和业务主管单位的共同管理。本条例还规定了社会团体的管理主体。国务院民政部门和县级以上地方各级人民政府民政部门是本级人民政府的社会团体登记管理机关；国务院有关部门和县级以上地方各级人民政府有关部门、国务院或者县级以上地方各级人民政府授权的组织，是有关行业、学科或者业务范围内社会团体的业务主管单位。

第三，组织管理制度。社会团体的登记管理机关也负责社会团体的组织管理。社会团体的组织制度属于内部管理制度，由其内部章程来规定。为了方便组织管理，民政部制定了《社会团体章程示范文本》，为社会团体制定章程时提供依据，规范社会团体的行为。社会团体制定章程时，原则上应包括《社会团体章程示范文本》所设计到的内容，并根据实际情况作适当的补充。社会团体制定的章程，须报社会团体登记管理机关核准方能生效。社会团体登记管理机关将以核准后的章程为据，对社会团体进行监督管理。

第四，监督管理制度。对社会团体的监督管理，包括筹备、批准成立、年检等一系列工作。《社会团体登记管理条例》规定，筹备成立的社会团体，应当自登记管理机关批准筹备之日起6个月内召开会员大会或者会员代表大会，通过章程，产生执行机构、负责人和法定达标人，并向登记管理机关申请成立登记。

2.2.3.3 民办非企业单位法律制度的内容

1998年10月，国务院发布了《民办非企业单位登记管理暂行条例》，对民办非企业单位的相关管理规范作出了详细的规定，主要包括以下几个方面。

第一，登记管理范围。登记管理机关负责同级业务主管单位审查同意的民办非企业单

位的登记管理。登记管理机关、业务主管单位与其管辖的民办非企业的住所不在一地的，可以委托民办非企业单位住所地的登记管理机关、业务主管单位负责委托范围内的监督管理工作。

第二，双重管理体制。国务院民政部门 and 县级以上地方各级政府民政部门是本级政府的民办非企业单位登记管理机关；国务院有关部门和县级以上地方各级政府的有关部门、国务院或者县级以上各级政府授权的组织，是有关行业、业务范围内民办非企业单位的业务主管单位。

第三，登记管理的条件。申请登记民办非企业单位，应当具备以下条件：经业务主管单位审查同意；有规范的名称、必要的组织机构；有与其业务活动相适应的从业人员；有与其业务活动相适应的合法财产；有必要的场所。民办非企业单位的名称应当符合国务院民政部门的规定，不得冠以“中国”、“全国”、“中华”等字样。

第四，年检制度和监督管理。年检的主要内容包括遵守法律法规和国家政策情况，登记事项变动及履行登记手续情况，按照章程开展活动情况，财务状况、资金来源和使用情况，机构变动和人员聘用情况等。登记管理机关和业务主管单位在成立、变更、注销登记、年检等方面履行监督管理职责。

2.2.3.4 基金会法律制度的内容

与基金会管理直接相关的法律法规，主要是《基金会管理条例》和《中华人民共和国公益事业捐赠法》。这些法律法规旨在规范基金会的组织和活动，维护基金会、捐赠人和受益人的合法权益，促进社会力量参与公益事业。

第一，基金会的界定和分类。《基金会管理条例》所称基金会“是指利用自然人、法人或者其他组织捐赠的财产，以从事公益事业为目的，按照本条例的规定成立的非营利法人”。基金会分为面向公众募捐的基金会（公募基金会）和不得面向公众募捐的基金会（非公募基金会）。

第二，监督和管理制度。《基金会管理条例》确立了以登记机关和业务主管机关为主的多个监管主体。国务院民政部门和省、自治区、直辖市人民政府民政部门是基金会的登记管理机关；国务院有关部门或者国务院授权的组织，是国务院民政部门登记的基金会、境外基金会代表机构的业务主管单位；省、自治区、直辖市人民政府或者省、自治区、直辖市人民政府授权的组织，是省、自治区、直辖市人民政府民政部门的基金会的业务主管单位。

第三，财产管理制度。在我国，基金会主要通过捐助、捐赠、存款利息和投资收益等途径取得收入，这些收入可以划分为两类：本金和收益。所接收的捐助、捐赠为本金，银行的存款利息和投资收益为收益。基金会应当根据章程规定的宗旨和公益活动的业务范围使用其财产。捐赠协议明确其具体使用方式的，根据捐赠协议的约定使用。接受捐赠的物

资无法用于符合其宗旨的用途时，基金会可以依法拍卖或者变卖，所得收入用于捐赠目的。

2.2.4 公用企业组织管理法律制度

公用企业组织法律制度是指国家和政府对邮政、电信、供电、供水、交通、天然气、污水处理、环境卫生、园林绿化等基础性公共服务以及相关投资者、经营者、管理者加以规范的法律制度的总称。

目前，与公用企业组织相关的法律规范主要有以下几个方面。

2.2.4.1 对竞争方面的规定

与公用企业组织竞争相关的法律规范主要有：

《中华人民共和国反不正当竞争法》（1993）第6条规定：“公用企业或者其他依法具有独占地位的经营者，不得限定他人购买其指定的经营者的商品，以排挤其他经营者的公平竞争。”而《中华人民共和国反垄断法》（2007）第7条规定：“国有经济占控制地位的关系国民经济命脉和国家安全的行业以及依法实行专营专卖的行业，国家对其经营者的合法经营活动予以保护，并对经营者的经营行为及其商品和服务的价格依法实施监管和调控，维护消费者利益，促进其技术的进步。”“前款规定行业的经营者应依法经营，诚实守信，严格自律，接受社会公众的监督，不得利用其控制地位或者专营专卖地位去损害消费者利益。”

在国家工商行政管理总局1993年发布的《关于禁止公用企业限制竞争行为的若干规定》中规定，公用企业应当遵守国家法律的规定，不得利用自身的优势地位妨碍其他经营者的公平竞争，也不得侵害消费者的合法权益。公用企业在市场交易中，不得实施下列限制竞争的行为：限定用户、消费者只能购买和使用其附带提供的相关商品，而不得购买和使用其他经营者提供的符合技术标准要求的同类商品；限定用户、消费者只能购买和使用其指定的经营者生产或者经销的商品，而不得购买和使用其他经营者提供的符合技术标准要求的同类商品；强制用户、消费者购买其提供的不必要的商品及配件；强制用户、消费者购买其指定的经营者提供的不必要的商品；以检验商品质量、性能等为借口，阻碍用户、消费者购买、使用其他经营者提供的符合技术标准要求的其他商品；对不接受其不合理条件的用户、消费者拒绝、中断或者削减供应相关商品，或者滥收费用；其他限制竞争的行为。

2.2.4.2 对特许经营权的规定

《市政公用事业特许经营管理办法》（2004）规定，实施特许经营的项目由省、自治区、直辖市通过法定形式和程序确定。签订的特许经营协议应当包括以下内容：特

徐双敏. 公共事业管理概论[M]. 第2版. 北京：北京大学出版社，2013：276-278.

《关于禁止公用企业限制竞争行为的若干规定》（1993）第3、4条。

营内容、区域、范围及有效期限；产品和服务标准；价格和收费的确定方法、标准以及调整程序；设施的权属与处置；设施维护和更新改造；安全管理；履约担保；特许经营权的终止和变更；违约责任；争议解决方式；①双方认为应该约定的其他事项。获得特许经营权的企业在特许经营期间有下列行为之一的，主管部门应当依法终止特许经营协议，取消其特许经营权，并可以实施临时接管：擅自转让、出租特许经营权的；擅自将所经营的财产进行处置或者抵押的；因管理不善，发生重大质量、生产安全事故的；擅自停业、歇业，严重影响到社会公共利益和安全的；法律、法规禁止的其他行为。

2.2.4.3 对价格方面的规定

《中华人民共和国价格法》(1997)规定，政府在必要时可以对下列商品和服务实行政府指导价或者政府定价：与国民经济发展和人民生活关系重大的极少数商品；资源稀缺的少数商品；自然垄断经营的商品；重要的公用事业；重要的公益性服务。而该法还规定，制定关系群众切身利益的公用事业价格、公益性服务价格、自然垄断经营的商品价格等政府指导价、政府定价，应当建立听证会制度，由政府价格主管部门主持，征求消费者、经营者和有关方面的意见，论证其必要性、可行性。

2.2.4.4 对公用企业行业法律法规方面的规定

公用企业行业方面的法律法规较多。以电力行业、邮政行业和电信行业为例，主要涉及的法律法规有《中华人民共和国电力法》(1996)、《中华人民共和国邮政法》(1986)、《中华人民共和国电信条例》(2000)。《中华人民共和国电力法》规定，电力事业应当适应国民经济和社会发展的需要，适当地超前发展；国家鼓励、引导国内外的经济组织和个人依法投资开发电源，兴办电力生产企业；电力实业投资，实行谁投资，谁受益的原则等。《中华人民共和国邮政法》规定，国务院邮政主管部门所属的邮政企业是全民所有制经营邮政业务的公用企业；邮政企业按照国务院邮政主管部门的规定设立经营邮政业务的分支机构等。国务院发布的《中华人民共和国电信条例》第7条规定，国家对电信业经营按照电信业务分类，实行许可制度。经营电信业务，必须依照规定取得国务院信息产业主管部门或者省、自治区、直辖市电信管理机构颁发的业务经营许可证。该条例第10条规定，经营基础电信业务，应当具备下列条件：经营者为依法设立的专门从事基础电信业务的公司，且公司中国有股权或者股份不少于51%；有可行性研究报告和组网技术方案；有与从事经营活动相适应的资金和专业人员；有从事经营活动的场地及相应的资源；有为用户提供长期服务的信誉或者能力；国家规定的其他条件。

分别参见《市政公用事业特许经营管理办法》(2004)第3、9、18条。

分别参见《中华人民共和国价格法》第18、23条。

徐家良. 公共事业管理学基础[M]. 北京：北京师范大学出版社，2008：249-252.

2.3 我国公共事业管理制度的创新

2.3.1 公共事业管理制度创新的必要性

改革开放以来,随着社会主义市场经济体制改革的深入所导致的社会结构变化,我国的公共事业管理体制发生了很大变化:传统的事业范围明显扩大,社会公共事务日趋丰富繁杂;公众对社会事务的要求日益提高。

2.3.1.1 公共事业管理范围扩大

社会主义市场经济体制建立过程中,公共事业管理的范畴不断扩大:一是传统科技、教育、文化、卫生等事业需要从社会主义市场经济的角度进行重新认识和管理,并且将人口、资源和环保等涉及社会公共福利的事务纳入社会管理范畴;二是对直接关系到公众利益的公共交通、道路、水、电、煤气等产品生产企业,即传统的公用事业,要在宏观上将之作为社会公共事务,由公共部门进行统筹管理;三是随着科学技术的发展而形成的社会公众生活日益技术化,除了传统的邮政、电话外,以现代数字通信为核心的无线通信、互联网等已成为公众日常生活的一个重要组成部分,“信息服务”和“信息管理”成为社会的公共事务,必须由公共部门从宏观上进行统筹管理。

2.3.1.2 公共事业管理方式的变化

在社会主义市场经济体制改革逐步深入的过程中,在重新认识和正确规范政府与企业、政府与社会、企业与社会关系基础上的“政企分开”、“政社分开”和“企社分开”改革逐步展开;在以住房制度、医疗制度和保险制度为基本内容的传统福利制度改革过程中,政府与企业、政府与社会、企业与社会关系被重新认识和规范、传统单位所承担的社会职能逐步剥离,计划经济体制下的“单位人”也逐渐转向市场经济的“社会人”,单位福利开始转变为市场经济下的社会保障,成为社会公共事务。同时,随着社区建设的展开,为基层社区提供基本的公共设施和公共服务也成为一项社会公共事务。

随着经济发展和改革的深入,人民群众在生活条件、文化层次逐步提高的基础上,自主意识、利益保护意识、政治参与意识及能力也在不断增强。广大群众对自己所在社区的环境卫生、治安、绿化等,以及社区的医疗等服务,包括整个社会的教育、科技、文化、卫生、社会保障事业发展,甚至计划生育、环境保护与可持续发展等公共事业,越来越关注和关心,对公共产品和公共服务质量的要求日益提高,使公共事业内涵不断

丰富、范围不断扩大的同时,逐步从传统的政府事业体制向大众自己的,即社会的公共事业体制转变。

2.3.1.3 公共事业管理职能的转型

随着社会主义市场经济体制的建设,政府职能逐渐转变到宏观调控、社会管理和公共服务上来。通过多次机构改革,公共事业管理机构及其职能作了重要调整,公共事业管理体制改革的实质性步伐。尤其是2013年,国务院启动机构改革后,在保持国务院机构总体稳定的同时,充分利用各方面有利条件,坚定推进一些重点领域的机构调整,以应对当前经济社会发展的复杂形势和各种风险挑战。对有些长期存在、社会高度关注的问题,通过职能调整解决,或适时通过必要的机构调整解决。

以文化部为例,改革后的文化部的主要职能为:拟订文化艺术方针政策,起草文化艺术法律法规草案;拟订文化艺术事业发展规划并组织实施,推进文化艺术领域的体制机制改革;指导、管理文学艺术事业,指导艺术创作与生产,推动各门类艺术的发展,管理全国性重大文化活动;推进文化艺术领域的公共文化服务,规划、引导公共文化产品生产,指导国家重点文化设施建设和基层文化设施建设;拟订文化艺术产业发展规划,指导、协调文化艺术产业发展,推进对外文化产业交流与合作;拟订非物质文化遗产保护规划,起草有关法规草案,组织实施非物质文化遗产保护和优秀民族文化的传承普及工作;指导、管理社会文化事业,指导图书馆、文化馆(站)事业和基层文化建设;拟订文化市场发展规划,指导文化市场综合执法工作,负责对文化艺术经营活动进行行业监管,指导对从事演艺活动民办机构的监管工作;负责文艺类产品网上传播的前置审批工作,负责对网吧等上网服务营业场所实行经营许可证管理,对网络游戏服务进行监管(不含网络游戏的网上出版前置审批);拟订动漫、游戏产业规划并组织实施,指导协调动漫、游戏产业发展;⑪拟订文化科技发展规划并监督实施,推进文化科技信息建设;⑫指导、管理对外文化交流和对外文化宣传工作,组织拟订对外及对港澳台的文化交流政策,指导驻外使(领)馆及驻港澳文化机构的工作,代表国家签订中外文化合作协定,组织实施大型对外文化交流活动;⑬承办国务院交办的其他事项。

2.3.2 公共事业管理制度创新的基本目标^②

经过改革以来多年的研究和探索,建立现代公共事业管理制度已经成为我国公共事业管理体制改革的共识。党的十八大报告指出:要按照建立中国特色社会主义行政体制目标,深入推进政企分开、政资公开、政事公开、政社公开,建设职能科学、结构优化、

中华人民共和国文化部.“文化部主要职责”[EB/OL]. 2014-08-26. http://www.mcprc.gov.cn/gjwhhb/zyzz/201111/t20111121_278085.htm.

本部分内容主要参考:徐双敏.公共事业管理概论[M].北京:北京大学出版社,2011:318-324.

廉洁高效、人民满意的服务型政府。国内多位学者提出我国公共事业管理体制的改革要以建设现代公共事业管理制度为目标。可以说，建立现代公共事业管理制度成为总括各项改革思路的一个基本概念。我国的现代公共事业管理制度是社会主义市场经济条件下关于公共事业管理的制度体系。它既不同于传统公共事业管理制度，也不同于外国的公共事业管理模式，而是符合中国特点的新型公共事业管理制度。

2.3.2.1 现代公共事业法人制度

现代公共事业法人制度是现代公共事业管理制度的核心概念，正如企业法人是现代市场经济制度的核心概念一样。中国传统公共事业制度的特点是政事不分，事业单位没有独立的法人地位，完全是政府的附属物。所以，建立现代公共事业管理制度，首先要还事业单位独立的法人地位，从法律上确认事业单位的非政府、非企业的性质，确立事业单位独立的主体地位。同时，要改变事业单位政府投资创办的单一模式，实现事业单位投资渠道多元化和投资方式多样化，逐步形成国有、民营和混营“三足鼎立”的事业单位组织形态。

事业单位法人制度是现代公共事业管理制度的重要内容，也是建立现代公共事业管理制度的基础。作为享有民事主体资格的组织，事业单位法人的活动内容是从事社会事业、提供事业服务与产品，其活动方式具有非政府（非行政命令）、非企业（非商业运作）的特征，其实质是依法取得法人资格，从行政依附中摆脱出来，实现独立运行与独立承担责任。

2.3.2.2 现代公共事业组织管理制度

所谓现代公共事业组织，是指社会主义市场经济条件下，依法设立、拥有独立资产、不以营利为目的、自主管理、为社会提供公共或准公共产品与服务的社会组织。现代公共事业组织管理制度主要包括现代公共事业组织模式、领导制度、人事制度等方面。

现代公共事业组织模式。现代事业组织不同于企业，企业生产和经营的目的主要是营利，企业的组织活动是以创造利润为目标，为社会积累物质财富。而现代公共事业组织则是一种非营利机构，它的经营活动创造的是社会资本。我国在探索现代公共事业组织模式的过程中，要改变单一化的、陈旧落后的事业单位组织模式，建立多样化的、新型的现代公共事业组织，鼓励、规范和引导各种公共事业组织形式的创新。

现代公共事业领导制度。现代公共事业领导制度是建立现代公共事业组织管理制度的核心问题，是建立事业单位法人治理机构，在相关利益群体之间建立合理的责权关系，并以法律和事业单位章程的形式加以确定和实现，以建立激励和约束机制。它是一种权利、决策、执行、监督相互制约的现代公共事业法人管理运作新体制。正如现代企业领导制度的核心是建立有效的治理机构一样，公共事业单位领导机构是否科学合理，决定了这个事业单位能否顺利运行，能否完成其使命、履行其社会功能。

现代公共事业人事制度。现代公共事业人事制度是政事职责分开、单位自主择业、政府依法管理、配套措施完善的，适合科、教、文、卫、体等事业单位特点的人事管理制度。

建立现代公共事业人事制度就要改变用管理党政机关工作人员办法管理公共事业单位人员的做法,使公共事业单位的人事制度与党政机关的人事制度脱钩,不再按照行政级别来确定公共事业单位人员的待遇,各个公共事业单位的工资水平和福利待遇由其根据人力资源市场状况和自身实力来确定。

2.3.2.3 现代公共事业监管制度

现代公共事业监管制度是政府监管、社会监管和公共事业单位自我监管相结合的三位一体的监管制度。随着事业单位改革的深化,大量的公共事业单位将改制为自主经营的独立法人。随着公民社会的发展,社会组织数量持续增加,规模将继续扩大。对这些组织进行有效的监督管理尤为重要。在市场经济条件下,传统的单一行政监管方式已经显现出不足,而需要建立多元的监管制度。

社会监督在公共事业单位的监管和问责机制中占有重要地位。社会监督主要包括媒体监督、捐赠者监督、公众监督、第三方组织监督等几个方面。公共事业单位的自律制度包括行业自律监督以及公共事业单位的组织内部约束等。第三方评估制度是指独立的第三方组织运用专业技术对非营利组织的业务活动和运营活动所进行评估的制度。这些评估机构本身也是非营利组织,独立于政府机构和被评估对象。同时,要充分发挥行业自律。行业协会对成员的监督有时比政府监管更为灵活、也更为有效。当然,公共事业单位的组织内部约束是一切外部约束起作用的基础。

2.3.2.4 现代公共事业社会保障制度

社会保障是经济与社会运行的稳定系统,是市场经济的稳定器和安全阀,也是现代公共事业制度的保障系统。我国社会保障由社会保险制度、社会救助制度、社会优抚制度和社会福利制度四个部分组成。现代公共事业单位成为独立法人,意味着原来事业单位的人员由“单位人”转为“社会人”,意味着公共事业单位员工与企业员工一样,必须在生存和发展中承受更多的市场风险,承担更多的个人责任。这就要求在推进公共事业管理现代化过程中建立完善的社会保障系统,为公共事业单位的改革和发展创造良好的外部条件。公共事业社会保障制度的主要内容是建立与社会主义市场经济体制相适应的社会保险制度,具体而言包括养老保险、失业保险、医疗保险等内容。

2.3.3 公共事业管理制度创新的路径选择^①

在明确了我国公共事业管理体制创新的基本目标以后,就必须研究如何有序实现这些目标。针对新旧公共事业体制转变过程中所存在的问题与障碍,可以采取以下路径。

本部分主要参考:朱仁显.公共事业管理概论[M].第2版.北京:中国人民大学出版社,2009:224-233.

2.3.3.1 推进事业单位分类改革

截至 2014 年 5 月,我国共有 110 多万家事业单位和 3 500 多万名事业单位人员。其中,公共事业单位和人员占据了相当大的比重。2013 年,党的十八届三中全会指出,要加快事业单位分类改革,加大政府购买公共服务力度,推动公办事业单位与主管部门理顺关系和去行政化,创造条件,逐步取消学校、科研院所、医院等单位的行政级别。建立事业单位法人治理结构,推进有条件的事业单位转为企业或社会组织。建立各类事业单位统一登记管理制度。

根据事业单位改革的目标,其中大部分的组织和人员要逐步实现社会化,但要实现社会化,首先需要对公共事业管理进行分类。按照公共经济学的理论,可以从以下两方面分类:

一是按照公共事业单位的公益性程度来分类,即从提供产品或服务的社会功能、使用价值属性来分类,可以将事业单位分为纯公益性、准公益性和半公益性三大类。纯公益性事业单位是指其提供的是诸如自然科学和人文社会科学基础研究,减灾、防灾、气象等研究,义务教育、公共图书馆、文博博物事业、群众文化事业、卫生预防保障等纯公共产品的事业组织;准公益性事业单位是指其提供的是科技类应用研究、普通高中阶段教育、普通高等教育、广播电视事业、基本医疗事业等能实现公共需要和公共利益,但却具有排他性的产品或服务的事业组织;半公益性事业单位是指其提供的是科技开发类研究、职业教育和成人教育、适应各种身心健康需求的文化娱乐事业、较高标准的医疗卫生事业等能实现一定的公共需求和公共利益,但主要为其服务对象的特殊需求服务,具有明显排他性的产品或服务的事业组织。

二是按照事业单位的社会化程度来分类,即从举办体制来分类,可以将事业单位分为官办事业单位和民办事业单位两大类。官办事业单位是指由中央或地方政府创办,在市场补偿基础上政府通过再补偿和政策扶持确保其事业经费的事业单位;民办事业单位是指由民间创办,政府予以鼓励和支持的事业单位。

2.3.3.2 培育和发展社会组织

在公共事业社会化的过程中,社会组织的健全发展是一个关键的因素。在公共事业改革的过程中,社会组织有提供社会服务、沟通协调、监督或管理诸多功能,对实现政府职能转变,实现有效的宏观管理,实现政事分开裨益良多。因此,政府应积极培育、扶持社会组织发展,为公共事业管理社会化提供组织基础。

一是要理顺政府与社会组织的关系,建立社会组织的独立运行机制。政府和社会组织作为公共事业管理的主体,在公共产品提供中发挥不同的作用,而由于职能交叉和资源分配的差异,相比较政府组织而言,社会组织仍然处于从属地位,这直接影响了社会组织的独立性和公正性。因此,要发展社会组织,需要进一步理顺政府与社会组织的关系,明确各自职能,使社会组织在发展过程中形成独立的运行机制。

二是要大力扶持社会组织发展。在当前社会转型时期,特别是处于社会组织的初创阶段,政府有必要在经费上给予一定的支持。在从业人员方面,要改变过去那种靠借用、兼职以及聘用离退休人员的做法,保障从业人员的职业化。在工作条件方面,要在政策和法律允许的范围内从各方面予以方便,以促使其早日成长。此外,要加强社会组织的立法、明确规定社会组织的性质、范围、权利、责任和应享受的优惠等。

三是强化监督管理,保障社会组织规范健康发展。“社会组织因其公益产权的性质和承担的公共责任,要接受严格的社会监督。”一方面,政府主管部门应在总体规划下,依法对社会组织强化资格认证,实行机构登记和严格审批制度,以明确社会组织的法人地位,保证其能够独立、依法从事经营管理活动。另一方面,政府要动用必要的法律、经济、行政手段限制盲目发展低水平社会组织,鼓励扶持一批知识型、技术型、网络型、外向型社会组织发展,从总体上提高社会组织的服务水平;对素质差、信誉低、服务能力不过关,甚至违法乱纪的社会中介组织,要尽快“关”、“停”、“并”、“转”。

四是要强化自律机制,提高自身素质。这主要是要加强行业自律和内部自律。前者重在既建立行业自律机制,实现自我约束、自我发展,又要弥补政府在管理和监督问题上的漏洞与不足;后者主要是指社会组织要制定适合于自身工作、管理和发展需要的规章制度以及职业行为规范。

2.3.3.3 实现公共事业服务供给均等化

公共事业服务供给均等化主要体现在城乡均等化、区域均等化和群体均等化三个方面。首先,要实现城乡均等化,一是要进一步调整国民收入分配结构、建立起工业反哺农业、城市支持农村的新机制;二是统筹国债资金投放,增加农村投入比例;三是通过财政补助、税收、价格等政策,引导农民或民间企业进行基础设施建设。其次,要实现区域均等化,要进一步通过调整转移支付办法,逐步实现公共事业服务供给的区域均等化。最后,要实现群体均等化,主要通过加大对公共事业服务的投入,切实把投入尽可能多地体现在大多数群体身上,真正实现群体成员共享改革发展的成果。

2.3.3.4 完善公共事业管理的法律体系

市场经济是法制经济,在市场经济条件下,社会公共事业的改革与发展离不开法律的支持,因此,建立健全公共事业管理的法律法规体系成为公共事业发展的重要任务。首先,应当明确公共事业单位的法人地位,保障其合法权益。必须进一步完善法律,确认事业单位的非政府、非企业的性质,确立其独立的法人主体地位,使其拥有独立的财产,具有必要的权利、行为和独立承担相应责任的能力,可以依法自主地开展活动,为实现政事分开、政企分开奠定基础。其次,健全公共事业的法律法规体系。当前要加强以下几类立法工作:

一是公共事业的组织法规，内容包括公共事业组织的界定、性质、宗旨、作用、组织形式、职能、法律地位和责任、设立条件、审批程序、管理体制、与政府和社会的关系、监督制度等；二是公共事业单位的行为法规，如事业单位注册登记、筹集资金、招聘人员、接受捐赠、合作开发、委托代理、提供服务等方面的法律；三是鼓励公共事业发展、保护公共事业组织权利的法律，如志愿服务、税收减免、财政支持与补助等方面的法律。通过健全法律法规，使公共事业得以规范发展。

本章小结

从新中国成立到改革开放前的近三十年里，公共事业管理体制的总特点是国家统包统管，高度集中统一。具体表现为政事一体化、主体单一化、职能扩大化、管理非法制化、资源配置非社会化。改革开放以来，随着社会主义市场经济体制改革的深入所导致的社会结构变化，我国的公共事业管理体制发生了很大变化：传统的事业范围明显扩大，社会公共事务日趋丰富繁杂；公众对社会事务的要求日益提高。公共事业管理制度创新的基本目标是建立现代公共事业管理制度，具体包括现代公共事业组织管理制度、现代公共事业法人制度、现代公共事业监管制度和现代公共事业社会保障制度。在公共事业管理制度创新的路径选择上，必须：推进事业单位分类改革，培育和发展社会组织，实现公共事业服务供给均等化以及完善公共事业管理的法律体系。

核心概念

公共事业管理体制 public affairs administration system

政府组织管理 government management

社会组织管理 social organization management

公用企业组织管理 public enterprises management

公共事业管理制度创新 innovation of public utilities management system

思考题

1. 我国传统公共事业管理体制的特点有哪些？
2. 公共事业管理组织法律制度的基本内容有哪些？
3. 当前政府组织管理法律制度的特征是什么？
4. 公共事业管理制度创新的基本目标是什么？
5. 请简述公共事业管理制度创新的对策选择。

扩展文献

1. 朱仁显. 公共事业管理概论[M]. (第2版). 北京：中国人民大学出版社，2009.

2. 徐双敏. 公共事业管理概论[M]. (第2版). 北京: 北京大学出版社, 2013.
3. 汪玉凯. 中国行政体制改革30年回顾与展望[M]. 北京: 人民出版社, 2008.
4. 褚松燕. 中外非政府组织管理体制比较[M]. 北京: 国家行政学院出版社, 2008.
5. 保罗·C. 莱特, 张秀琴. 持续创新: 打造自发创新的政府和非营利组织[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2004.



“推进事业单位改革”

全国分类推进事业单位改革工作座谈会于2011年6月2日在北京召开。国务委员兼国务院秘书长马凯出席会议并讲话。

改革不搞“一刀切”

马凯强调, 分类推进事业单位改革要始终把握并贯彻四项基本要求。

一是必须始终坚持以促进公益事业发展为目的。而不是简单地减人、减机构、甩包袱。二是必须始终坚持以科学分类为基础。按照社会功能将现有事业单位划分为承担行政职能、从事生产经营活动和从事公益服务三个类别, 根据不同事业单位的特点分别实施不同的改革和管理措施。三是必须始终坚持以创新体制机制为核心。着力在管理方式、人事制度、收入分配、社会保险、财政保障等关键环节进行积极探索。四是必须始终坚持分类指导、分业推进、分级组织、分步实施的工作方针。不同社会功能、不同行业、不同地区的事业单位的改革要因地制宜, 稳步推进。条件成熟的可率先改革, 暂不具备条件的允许过渡, 不搞“一刀切”。

经营性事业单位转企

从2014年到2015年, 我国拟用5年时间完成事业单位分类, 到2020年要建立起事业单位管理体制和运行机制。所谓的分类改革, 实际上也就是将目前经营性的事业单位转成企业, 将具有行政审批权限的事业单位划归政府, 变成政府部门。也就是说, 我们平常接触的国有电影制片厂、出版社、报社、体育馆这些单位以后都将变成企业。

今后5年事业单位改革的阶段性目标是, 在清理规范基础上完成事业单位分类, 承担行政职能事业单位和从事生产经营活动事业单位的改革基本完成, 从事公益服务事业单位在人事管理、收入分配、社会保险、财税政策和机构编制等方面改革取得明显进展, 管办分离、完善治理结构等改革取得较大突破, 社会力量兴办公益事业的制度环境进一步优化。

此次事业单位分类改革的总体目标是: 到2020年, 建立起功能明确、运行高效、治理完善、监管有力的事业单位管理体制和运行机制, 构建政府主导、社会力量参与的公益服务新格局, 形成基本服务优先、供给水平适度、布局结构合理、服务公平公正的中国特色公益服务体系。

资料来源: “全国分类积极稳妥推进事业单位改革不搞‘一刀切’”[EB/OL]. 2011-06-02. <http://www.chinanews.com/gn/2011/06-03/3087928.shtml>.

结合材料, 思考如何稳步推进事业单位改革?

第 3 章

公共事业管理中的政府组织

学习目标和要求

通过本章的学习，要求学生了解政府组织的概念及特征，掌握政府组织在公共事业管理中的职能优势、管理方式及存在的问题。理解政府向社会力量购买公共服务的理论依据及现实意义，掌握政府购买公共服务的主要方式以及进一步完善的路径。

案例导入

案例 1：富阳出台权力清单

5 年时间，7 800 多项权力减少到 2 500 多项，缩减超过 2/3……这是记者日前在富阳看到的一份全市行政部门“权力清单”。

与此同时，是行政效率的大提升：审批事项平均承诺时限压缩为 5.6 个工作日，2013 年 1 月至 11 月受理审批业务 43 万余件，其中即办件比例达 93%；一般政府投资项目审批时间比上年减少 60 天以上。

富阳市推行的“权力清单”制度，促进了行政权力公开、透明、高效运行。在当地，群众用 3 句话来描述这种变化——“办前有底、办中有数、办后有喜”。

在富阳，对于要办事的市民来说，“富阳市网上政务大厅”网站特别出名，这是该市行政服务中心的门户网站。

打开网站，首页赫然放着一张非常清晰的“权力清单”：交通局 134 项；城管执法局 191 项；环境保护局 41 项；人事局 29 项……点开这些项目，还能看到更详细的描述。

一个行政部门掌握哪些权力？有什么法律依据？是否存在权力滥用？……“最初搞‘权力清单’，主要是为了反腐，进行风险防控。”长期参与富阳市“权力清单”工作的杨开宏说，因为时间久远，权力来源不同，有些部门负责人甚至不清楚自己手中握有多少权力。

2008 年，富阳市建设局等 8 个部门按统一清单格式、规范流程形式，编印了手册，在当地媒体详尽地晒出“权力清单”。此后，全市各部门均列出了清单，这是政府第一次摸清自己的“权力家底”。

清查之后，得出的结论是，总共有 7 800 多项权力。在此基础上，富阳对政府权力进

行了筛选。到了2012年,这些权力被缩减到2500多项。

资料改编自:黄宏.富阳“权力清单”打造阳光政府[N].浙江日报,2014-02-10.

案例2:政府购服务,民众得实惠

提笔,签字,成交!25日,上海市体育局与篮球、网球、乒乓球等27家市级体育协会、2家区级体育协会以及1家体育俱乐部签约,通过购买服务的方式,将2014年市民体育大联赛、青少年十项系列赛交给体育社会组织举办。

上海市轮滑运动协会秘书长顾伟峰特地换上了一套中国队征战2010年广州亚运会的运动服。在竞争性谈判的招投标中脱颖而出,顾伟峰的愿望就是将这项金牌竞技项目推广到最基层,“今年新增的申报项目将被综合评估,位列前两位的明年可以升级成为正式项目。这极大地刺激了各个协会的主观能动性。我们都感到充满动力,要和别家体育协会比一比,赛一赛。”与轮滑协会一样满怀办赛热情的其他申报项目协会,也提出了大胆的比赛构想和计划。“市场”与“竞争”成为贯穿2014年体育大联赛的关键词。

从“闭门办体育”到“开门办体育”,市民体育大联赛改革试水。尝试竞争机制购买服务,政府把部分“办”的职能交给协会。以群众体育赛事为平台,大力培育扶持社会体育组织,推进体育协会改革,努力提升体育类社会社团适应市场竞争及规范化运作的的能力。事实上,这次30家体育社会组织的最终签约,最大的受益者应该是申城市民。通过竞争方式,一些为部分人群喜闻乐见,却相对小众的群众体育项目也在市民体育大联赛中找到一席之地。而羽毛球、游泳等一批传统热门项目协会在进行“单一来源采购”谈判时,也纷纷承诺将创办更多适应百姓消费能力、方便市民积极参与、满足爱好者健身需求的群体赛事。

资料改编自:华心怡.上海:政府买服务百姓得实惠[N].新民晚报,2014-03-26.

3.1 政府组织在公共事业管理中的角色

3.1.1 政府组织的概念及特征

“政府”一词,源于希腊文的“kuberan”和拉丁文的“gubinerere”,其原意是指导、驾驭或掌舵,后来逐渐被赋予领导、管理和统治等含义。自法国政治学家布丹在16世纪将政府与国家作了较为确切的区分后,美国的罗杰·威廉斯在17世纪首次将政府界定为“表达社会意愿的具体机构,是为公众服务的联合体,目标纯粹在于增进人民的福利”。

国内学术界对于“政府”有不同的解释,比较有代表性的观点有以下四种:第一种观点认为,狭义的政府是指部长、大臣行事的行政机关;广义的政府就是指国家组织,即国

转引自辛向阳:新政府论[M].北京:中国工人出版社,1994:1.

家机关，包括一切公共机关在内，甚至国营铁路局也属国家机关之列。第二种观点认为，政府是国家进行阶级统治、政治调控、权力执行和社会管理的机关。它理所应当包括立法、行政、司法机构在内。第三种观点认为，广义政府泛指行使国家权力的所有机关，包括立法、行政和司法机关；狭义政府指国家政权机构中的行政机关。第四种观点认为，每个国家都有自己的政府，政府意味着有官方职权的人代表国家行使权力。政府还暗含国家内部统治者与被统治者的区分。

根据上述四种观点，可以从以下三个主要方面对政府组织进行界定：一是广义和狭义，广义指立法机关、行政机关、司法机关等掌握公共权力的组织，狭义指行政机关；二是政府组织与非政府组织最大的不同在于，政府组织行使着公共权力，非政府组织没有公共权力，或者只能根据法律授权或政府委托行使公共权力；三是政府组织处理的事务是公共事务和社会事务，公共事务是政府组织所独享的，社会事务是政府组织和非政府组织共同作用的，非政府组织有机会参与社会事务的处理，承担社会管理的职责。

结合公共事业管理的特点，可以将公共事业管理主体之一的政府组织定义为：掌握着国家公共权力，运用强制性和非强制性的手段，对公共事务和社会事务进行管理或服务，达到维护社会秩序，实现公共利益和社会利益目标的管理主体。

政府组织作为公共事业管理的重要主体，在处理公共事务中，形成了自身的一些特点，可以概括为以下四个方面的特征。

第一，公共性。政府组织作为掌握公共权力的组织，满足社会组织和社会成员的基本需求，维护社会基本秩序，追求社会公平和正义，谋求公共利益。

第二，政治性。国家的管理活动，具有一定的政治性。政治性是上层建筑领域中各种权力主体维护自身利益的特定行为以及由此结成的特定关系。政治性有两个方面的表现：一方面反映为阶级性。在阶级社会中，国家和政府的活动，主要表现为阶级之间的斗争，具有一定的阶级性。不论是历史上的奴隶制社会、封建社会，还是当代的资本主义社会和社会主义社会，都有阶级的专政。但社会主义社会的主要活动，不是阶级斗争，而是调整人民内部关系和管理公共事务；另一方面是权力和利益的配置。现代社会是政党社会，通过政党的活动，体现为不同意识形态的政党组织权力、利益之间的博弈和配置关系，表现为强烈的政治性。

第三，公开性。政府组织受社会公众的委托，拥有公共的权力，配置公共资源，对社会组织和社会成员有非常大的影响。因此，政府组织的职责、使命和行为规范，都有必要向社会公开，使社会组织和社会成员了解政府组织所制定的规范，在遵守共同规范的前提

龚瑞祥. 比较宪法与行政法[M]. 第2版. 北京：法律出版社，2003：170.

谢庆奎. 当代中国政府[M]. 沈阳：辽宁人民出版社，1991.

中国大百科全书·政治学[M]. 北京：中国大百科全书出版社，1992.

莱斯利·里普森. 政治学中重大问题——政治学导论[M]. 第10版. 北京：华夏出版社，2001.

下,也对政府组织的立法活动、行政活动、司法活动进行有效的监督,监督所有的政府组织、非政府组织遵守法律。一般来说,信息越公开,社会组织和社会成员的知情权越得到落实,公共事业管理的公正性和公平性也越能得到提高。同时,政府新闻发言人制度、政府采购制度、重大工程公开招标制度、公职人员财产申报制度等都将促进公共事业管理的规范化、科学化和民主化。

第四,非营利性。不同于企业组织以营利和利润最大化为目标,政府组织的主要目标是管理公共事务,保障公民的合法权益。政府组织本身没有利益需求,它主要依靠社会组织和社会成员提供的税收来满足自身运行的成本需要;同时,政府组织成员也没有自身的个人利益,按照法律的规定,政府组织成员只能享有一定的、符合自身岗位特征的劳动报酬,不能通过公权力为个人谋取私利,损害公共利益。

3.1.2 政府组织的职能优势

政府应该干什么或者说政府的职能有哪些?这是一个历史悠久的问题,不同的学派根据国家发展的不同阶段,提出了不同主张。这里主要介绍新古典经济学派和福利经济学的观点。

3.1.2.1 新古典经济学派

新古典经济学派认为国家就是霍布斯所说的“利维坦”,是一头难以控制的怪兽,因此应该尽量限制其作用的范围。除非非政府不可,否则就不应该让政府介入。如果政府不发挥作用,市场就无法运转,政府才应该介入。政府的作用只应该限定在保护市场经济的范围内,具体来说:第一,制定和实施法律,维护社会的基本秩序;第二,界定产权,保护私人的财产权;第三,监督合同的执行;第四,维护本国货币的价值。新古典经济学派关于政府作用的主张基本沿袭了古典自由主义的国家是“守夜人”的观念,让市场这只“无形的手”自动调节资源的分配。

3.1.2.2 福利经济学派

福利经济学派认为,由于存在“市场失灵”,政府必须干预经济。市场失灵意味着仅靠自愿交易而无法达到有效分配资源。为了有效分配资源,政府对经济的干预表现在以下几个方面。

第一,提供公共物品,具有非排他性和非竞争性的物品称作公共物品,其特点是花钱的人与不花钱的人同样可以享受其好处。

第二,保持宏观经济稳定。宏观经济稳定事实上也是一种公共物品,不是市场竞争所能达到的,20世纪20年代末30年代初的经济大萧条正是经济不稳定的结果。因此,政府

应该实施充分就业计划，用财政和金融手段调解社会总需求。

第三，减少经济外部性。所谓经济外部性，就是指使自己受益而使他人受损失的经济活动。

第四，限制垄断，垄断一旦形成，就会控制价格，侵害消费者利益，并限制市场进入，从而为市场竞争设置了障碍，导致不公平竞争。

第五，调节收入和财富的分配。即使市场竞争能解决资源的最佳配置问题，但是有效的资源配置并不意味着合理与公平的财富分配。国家的一个重要目的就是满足社会的基本正义需求。公平和正义都是伦理性问题，政府需要加以解决。

第六，弥补市场的不完全性和信息的不对称性。

大致而言，福利经济学派的政府观基本反映了成熟市场经济中的政府作用。

对于中国这样的市场经济转轨国家，政府的职能优势体现在哪些地方呢？近年来，一直强调政企分开，但是一直分不开，原因就在于政府作为国有资产事实上的所有者，直接履行着管理财产的职责。而政企不分直接影响了市场经济的形成。

因此，政府的首要作用是界定和保护产权，通过立法和司法，调节利益纠纷，使经济行为主体的合法权益得到保护；其次，培育市场，建立市场机制。作为一种公共物品，市场机制是不会自动形成的，必须由强有力的政府通过立法和司法来保护市场；最后，提供其他公共物品。包括但不限于稳定宏观经济、组织协调基础设施的建设、提供信息服务以抑制信息的不对称，建立社会保障体系。

3.2 政府组织进行公共事业管理的方式与存在的问题

3.2.1 政府组织进行公共事业管理的方式

3.2.1.1 直接或间接提供公共事业产品

在计划经济时代，我国主要通过国有企业和公共事业单位直接生产与提供公共产品，依靠行政系统和行政手段对此过程进行管理。改革开放以来，我国对公共产品供给开始了“双轨制”改革和调整——既有政府直接生产和提供公共产品，也有由政府作为提供者、由其他类型的组织如企业或者非营利组织作为生产者所提供的公共产品。

第一，政府直接组织生产、满足公众对公共产品和服务的需求。

对于具有很强公益性，涉及国家长期利益或大多数公众基本利益的公共事业，一般采取政府直接组织生产的方式。政府设立相关机构，确定生产、业务活动内容，并进行直接管理，机构人员为政府雇员或公务员，由政府财政保证投入经费。这些方式的出发点是要保证政府意志的实施，由此保证公共利益的实现。一些公益性突出的公共事业，如基础教育、公共卫生、基础和公益性科学研究以及其他与政府职能直接相关的领域，政府一般采取这种直接组织的方式，以政府财政确保经费投入，将其纳入公共财政预算。公共事业部

门按照公立机构模式或国有模式进行组织,由政府决定其成立或撤销,业务活动执行政府计划并接受主管部门监督管理,一般不从事有收入的活动,如在特定情况下获得的收入,也必须上缴财政,实施严格的收支分离。当然,根据这些公共事业单位的性质和特点差异,政府对其具体组织方式有所区别。譬如承担监督、执法职能的机构,一般采取类似政府部门的管理方式,工作人员参照公务员管理;而类似教育、科研等机构,一般是在与政府保持基本关系的前提下,享有更大的自主权,以更加灵活的方式进行具体业务活动组织、人员的管理,并采取多种手段来完善内部和外部约束机制。

第二,政府间接提供公共产品和服务

对公益程度相对较弱或因自身特点不宜由政府直接组织的公共事业,一般采取政府间接组织方式,交给企业或者非营利组织来组织生产,政府则以自主或规制手段鼓励、引导其发展,或者直接出资购买企业或者非营利组织的公共产品或服务。这种间接组织的好处在于,既可以避免政府直接组织可能带来的效率低下,还能够动员民间和社会力量共同参与社会事业。政府间接组织主要存在以下三种具体形式:

国有民营制。国有民营是指坚持国家资本的国家所有制性质不变,将国有资本的经营控制权通过委托代理形式交给民间主体经营,是把国有资产所有权与经营权分离的一种经济手段,其所有权仍属于国家,只是把经营权转让给企业。国家不但不失去国有资产所有权,而且还要使它们保值增值,企业获得对国有资产的经营权,非但不是其生产资料的所有者,而且还要受国家的监督。因此,国有民营本质上还是一种国有经济的公有制形式,作为公有制的一种有效实现形式,不仅有利于巩固公有制的主体地位,发挥国有经济的主导地位,同时也有利于国有资产的管理和监督。同时,企业作为市场主体在公共产品的生产过程中依法享受各项权利。

公私合作制。公私合作是指公共部门与私人部门为提供公共服务而建立起来的一种长期合作关系,通常需要通过正式的协议来确立。这种方式的出现与行政绩效主义有关。行政绩效主义认为政府效率低下的原因在于过于注重过程而忽视结果,因此必须用实际产出的绩效作为评价政府的依据,在政府活动大量引入企业管理机制和经营观念,特别是企业对客户的服务机制和服务观念、促使服务型政府的形成。“公司化政府”、“合同型政府”等一些术语是对这种方式的概括。

公益产权制。公益产权是指非营利组织以民间捐资形成的公益资产来举办公益或非营利事业,政府在法律上及具体运作上给予鼓励和支持,一般通过减免税、补贴、委托和政府采购等形式给予其优惠待遇,主要是充分利用第三次分配的财富进行公共事业的改善和促进。公益产权是一种区别于私人产权和国家产权的产权形式,表现为基于捐赠等形成的公益财产,由基金会等非营利组织委托管理并按照公益宗旨提供公共产品或服务,接受社会监督。除了社会捐赠和志愿服务外,公益产品还包括各级政府通过拨款、补贴、委托和政府采购等形式提供的公共资金,包括非营利组织以减免税等形式获得优惠待遇,还包括

这些组织在运作公益财产过程中获得的各种收益。在现实中，公益产权制存在产权控制及治理困境。

3.2.1.2 提供制度保障和管理框架

在公共事业管理中，政府的基本活动方式即是在公共事业范围内公共政策的制定和实施，其基本形式有法律、政令、计划等。制定公共事业有关法律，主要由立法机关进行，这个层面的公共政策一般不直接涉及具体向公众提供的公共产品和服务，或是具体的公共产品和服务生产与供给过程的监督，而是主要表现为具体公共产品和服务的生产与提供的间接管理。就行政机关在公共事业管理中的政策制定行为而言，主要涉及以下两方面。

第一，制定行政法规，规范公共事业产品和服务价格及标准，保证公平、合理交易。近年来，由于公共产品供给模式的改变，非营利组织及市场力量能够以公共产品和服务的生产者身份逐步进入公共事业管理领域。这在一定程度上帮助政府改善了对社会的公共产品和服务的供给，但另一方面也带来了新的问题，其中最核心的就是关于公共产品和服务的标准与价格问题，譬如谁来制定公共产品和服务的标准，如何定价，谁能参与这个过程，等等。公共产品的非排他性、非竞争性、消费需求的刚性等特征决定了无论由谁来生产公共产品，政府都必须以公共利益代表的身份介入公共产品供给管理，对其产品及标准进行规制。也就是说，公众赋公权力于政府，政府凭此权力以公共产品提供者的身份可以挑选公共产品的具体生产者。在这一过程中，根本目标是保证公共产品供给的效率和公平，因此定价及产品和服务标准的确定成为关键因素，决定了公共产品生产者和消费者之间公平、合理的利益分配。

这就与公权力运作密切相关，因此公权力对利益分配及生产者行为导向起着至关重要的调节作用。政府作为公权力的使用者，其公共事业管理的职能之一就是制定相关行政法规，引导合法、合理的定价机制的形成，协调各项公共产品和服务标准的确定，既发挥生产者和消费者的优势与积极性，又必须通过行政法规实现有序、规范的公共事业管理秩序，形成合理约束。这样，才能既实现公共利益最大化，又能使生产者获得合理的利益。

第二，制定具体政策，规划公共事业部门的数量、比例及布局，实现公共产品和服务供给的地区间平衡。政府是任何社会最强有力的也是公认的公共权威，只有政府能够在全社会公共事业范围内完成公共产品和服务的需求与供给总平衡这一任务。其中，既包括对公共事业范围内公共产品和服务这一特殊“市场”进行预测，譬如各类公共产品和服务的需求量和供给量预测，也包括制定和分析公共事业范围内的社会指标，发布各种相关信息，指导和引导公共产品生产与服务的投资方向和产品方向。

3.2.1.3 与公共事业组织进行合作

社会转型时期的中国，政府与公共事业组织的关系正在发生转折性的变化：管理与被管理的关系正在为彼此合作和良性互动的伙伴关系所取代。随着公共事业组织独立和自治

进程的加快以及自身实力的发展壮大,它将逐步获得与政府建立合作伙伴关系的资格和能力。鉴于政府在社会中所处的领导地位,政府应该改变目前这种把公共事业组织当作被管理对象的思维定式,主动引导公共事业组织成为一种与政府合作、促进社会事业发展的力量,共同为中国的经济和社会发展出力。

3.2.1.4 对公共事业组织活动进行监督

第一,提供生产者相关信息,掌握项目或合约执行情况,进行公共产品质量和价格的监督。当政府把公共事业范围内的事务以合约的形式委托私人机构经营,为了保证受委托的企业或者非营利组织按照合约进行生产和服务,维护公共利益,政府一般都会以公共部门代表的身份、作为监督者进行必要的协调和监督。这些监督者的主要工作首先是从各方面对承担合约者给予必要的协助,如提供信息,协助解决问题、审批等,还要经常提供有关项目或者契约执行进展报告,在项目建设或契约执行完毕后进行质量把关和验收,对具体的公共产品和服务的生产和提供是否符合相关的法律法规和政策进行直接的监督管理。

对公共事业领域的公共产品和服务的质量进行监督管理,是因为现代公共事业范围内公共服务的提供者包括政府、非营利组织以及营利性企业,都必须对这些组织部门提供的公共产品和服务质量进行监督管理。对公共事业领域中的某些公共产品价格进行监督管理,是由于公共事业范围内的某些公共事业产品——如水、电、煤气、公共交通、铁路、邮电通信等——的特殊性决定的,不管是政府直接提供还是委托企业生产,由于这些产品关系到公众的基本生活,因而必须对其价格进行监督管理。政府应当在以下两方面作出努力:一方面是在通过政府财政补贴等方式予以必要支持的基础上统一规定地区性价格;另一方面是通过物价主管部门及价格听证会等方式,根据国家有关法律法规对这些公共企业产品价格进行监督管理。

第二,了解作为公共事业产品使用者的公众的意见,并予以协调和反馈。政府还要和使用公共事业产品的公众广泛接触,倾听公众意见并反馈给政府其他部门或其他产品提供者。由于信息不对称等原因,在产品提供者与公众的特定契约关系中,公众常处于弱势地位,处于强势地位的产品提供者有时会实施非正义行为,公众因此会遭受不公正待遇。这种情形不仅发生在私人产品领域,在公共事业领域因公共产品和服务的特殊性,不公正待遇出现的可能性还会更大。一旦在公共事业领域出现不公正的行为,人们只能求助于政府,期待政府采取相应方式来保证公共利益不受损害。而且,在公共事业领域内,作为公共产品和服务使用者的公众虽能够觉察某些情形,但因为信息不对称等市场失灵的客观存在,公众往往无法获取更多证据或支持。这也要求政府必须通过与公众沟通,综合公众意见,以公共利益维护者身份加强监督,形成多层次、多渠道的监督体系和外部环境,维护社会公平与正义,使公共利益不受损害。

第三,对偏离合约或项目预定目标的行为进行干预,纠正偏差。政府在产品生产者与

公众之间的协调、监管工作，最终要落实到公共事业项目或契约的执行结果上，即产品生产执行项目或契约所规定的目标、计划和标准，以及进行公共服务的结果，即在公共政策引导下进行公共服务的结果。政府通过对实际情况的检查，当认为最终结果能与预定目标相符，就准予继续进行，有时甚至可以稍微忽略生产者所采取的方式是否与事先制定的相符（假定新的方式更加有效率且不损害社会公平）；而当认为执行结果将会与预定目标偏离时，就必须考虑采取必要的措施和方法进行干预，进行纠正，而不管实际执行的方式是否是事先制定的。尤其是当生产者为企业组织时，这一点更为重要，因为企业“逐利”的基本性质决定大部分企业不可能自愿消除垄断、消除外部性以及实现社会目标，它们有的甚至会以损害社会利益的方式来实现企业的经济目标。在公共事业范围内，企业也不例外，不可能自发自觉地承担“公共利益最大化”的社会责任。因此，政府必须高度注意，防止企业在公共产品和服务的生产过程中只追求生产利润而忽略公共利益。

3.2.2 政府组织在公共事业管理中存在的问题

3.2.2.1 政府活动易滋生寻租行为

寻租性腐败是政府失败的一个主要形式。在现代寻租理论中，一切利用行政权力获取利益的活动都可以称为寻租行为。寻租是“非生产性的追求经济利益的活动，是那些为维护既得经济利益和对既得经济利益进行再分配的非生产性活动”。对于寻租者而言，寻租所带来的收益远远大于成本，是一种“正和博弈”。但对于社会而言，则是“负和博弈”，它有害于社会福利，在损害公正的同时也浪费了社会资源。寻租行为往往与腐败密切相关。当政府干预市场时，就会经常形成集中的经济利益和扩散的经济费用，政府干预带来了以“租金”形式出现的经济利益。租金是超过机会成本的收入。寻租则是以较低的贿赂成本获得较高的收益或超额利润。一般认为，租金源于政府对市场经济的干预，寻租活动同政府在经济领域的活动有关，同公共部门的相对规模有关。寻租可以分为三种类型：一是通过政府管制的寻租；二是通过关税和进口配额的寻租；三是政府合同中的寻租。在市场体制下，只有政府才能借助行政和法律的手段，制造出不平等的竞争环境并维持一部分人的租金。人们因此认为寻租是政府干预经济的副产品，在有政府干预的地方就可能产生寻租现象，而有寻租就必然产生腐败。寻租活动使资源配置扭曲，导致政府失败，是资源无法有效配置的一个根源。

3.2.2.2 政府垄断或外部性效应

政府在解决垄断和外部性问题时难免会对市场机制造成破坏。对于垄断现象，政府的

周云波. 寻租理论与我国体制转轨过程中的非法寻租问题[J]. 南开经济研究, 2004, (3).

朱仁显. 公共事业管理概论[M]. 第2版. 北京: 中国人民大学出版社, 2003: 34.

介入无疑在市场活动中增加了一股强制力量。政府很可能成为某种业务的垄断者，谁得到或接近垄断权，谁就能得到这种特权带来的好处，此时，经济上的创造活动和竞争机制就会受到破坏。政府通过强制力进行再分配也可能出现另一种不公平，即政府利用强制力将富人的财富转移到穷人手中，或者将穷人的财富集中到强势集团手中。政府权力的介入还会带来另一种外部性，这种外部性会加重公众的税收负担和经济运行成本。

3.2.2.3 政府行为存在低效率

一是政府体制具有权力集中化的趋势，权力集中限制了各级官员的积极性和主动性；二是政府体制具有僵化和官僚化的趋势，这往往导致政府体制对社会经济发展中的新问题和突发问题反应迟缓；三是政府体制具有不断膨胀的内在驱动力，庞大臃肿的体制不仅降低了政府施政的效率，而且其存在本身就构成巨大的社会负担；四是政府行为往往不计成本，政府官员没有追求利润的约束，使政府更乐于做表面文章，由于成本与效率分离，不可避免地会出现行政成本过高的现象。此外，在资源配置领域，由于信息不完全，政府的配置效率也比市场低。由于政府行为的低效率和缺乏主动性，致使政府不能有效提供准公共物品。

3.3 政府职能转变新趋势 ——政府向社会组织购买公共服务

3.3.1 政府向社会组织购买公共服务的必要性

为了解决政府在公共事业管理中存在的问题，自20世纪70年代末以来，在新公共管理运动的影响下，政府开始引入一些具有竞争性的管理手段。政府向社会组织购买公共服务就是其中具有代表性的手段之一。

3.3.1.1 政府向社会组织购买公共服务的理论基础

政府购买公共服务的理论依据主要包括：公共产品理论、新公共管理理论和新公共服务理论。

第一，公共产品理论。公共产品理论从纯公共产品和准公共产品的角度，产品生产提供分离机制的角度，论述了公共服务购买或外包的可行性。公共产品既可以由政府直接产生，也可以交由市场来提供。因为市场可以解决公共产品的提供与外部性问题，契约型制度可以解决公共产品供给和收费问题。

第二，新公共管理理论。新公共管理理论从经济成本效率的角度阐述了政府购买公共

服务的动因。尤其是交易费用理论可以用来解释公共服务为何要进行外包，通过比较交易成本和组织成本可以帮助政府部门来决定自己生产还是向社会组织或企业购买某些服务。

第三，新公共服务理论。新公共服务理论从公众与社会需求的必要性角度阐释政府购买的必要性。新公共服务理论认为，政府在管理公共组织和执行公共政策时应该集中于承担为公民服务和向公民放权的职责，他们的工作重点既不应该是为政府航船掌舵，也不应该是为其划桨，而应该是建立一些明显具有完善整合力和回应力的公共机构。

以这些理论框架为支撑，政府通过购买公共服务实现提高效率、节约成本、较快地达到服务目标和满足服务受众的需求，避免官僚系统的种种弊病。

3.3.1.2 政府向社会组织购买公共服务的现实意义

推进政府购买公共服务，对提高政府行政效率、改善公共服务供给具有重要现实意义。

第一，政府购买公共服务有利于提高公共服务效率，减少财政支出压力。长期以来，由于政府垄断公共服务供给环节，缺乏竞争对手和竞争压力，造成公共服务低效率、高成本，公众需求得不到满足，政府财政压力巨大。实施政府购买公共服务，通过市场竞争，政府可以有效控制机构、人员的增加，避免支出刚性增长；将社会资本引入公共服务生产领域；通过向社会组织等购买公共服务，可以充分利用其资金和专业优势，降低公共服务成本，提高财政资金使用效益。

第二，政府购买公共服务有利于提高公共服务质量，满足多层次的公共服务需求。公共服务需求具有多层次、多样性的特点，而政府不是万能的，仅靠政府不可能满足社会各个方面、各个层次的需求。社会组织具有公益性、志愿性、多样化以及专业化的特点，相比于政府，在提供某些公共服务方面更具有贴近受众对象的优势。政府通过向社会组织购买公共服务，能够调动社会各方面力量参与公共服务的供给，从而增加服务内容，满足当前社会城乡居民多样化的公共服务需求。

第三，政府购买公共服务有利于转变政府职能，推进政府机构改革。转变职能，提高效率，精简机构人员，是政府机构改革的主要目标，在政府包揽所有公共服务供给的条件下，要实现这些目标是非常困难的。政府购买公共服务，将一些可以由市场承担的社会公共服务职能从政府部门剥离出来，使政府集中精力做好宏观决策及管理工作，成为公共政策的制定者、公共服务的购买者和监督者，实现政府角色的转换。这样，一方面，可以用公开和效能的原则，来影响和改造政府机构内部的运行，提高政府行政效率；另一方面，可以通过竞争和职能整合，创新政府管理方式，推动事业单位的改革。

第四，政府购买公共服务有利于推动社会管理创新，促进社会和谐。提供公共服务是政府社会管理的职责，创新公共服务供给方式，是社会管理创新的重要内容，也是推动政府社会管理方式转变的重要途径。通过购买服务，可以引导广大公众、各类社会组织等共同参与公共服务，有利于形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理新格局。

3.3.2 政府向社会组织购买公共服务的主要模式

从国外实践来看,政府向社会组织购买公共服务的主要模式有四种,即根据承接公共服务的社会组织相对于作为购买方的政府部门是否具有独立性,分为独立性服务购买与依赖性服务购买;依据购买程序是否具有独立性,分为竞争性购买与非竞争性购买,在此基础上区分出独立关系竞争性购买、独立关系非竞争性购买、依赖关系竞争性购买,以及依赖关系非竞争性购买模式。在我国,主要有独立关系竞争性购买、独立关系非竞争性购买以及依赖关系非竞争性购买三种购买模式。

3.3.2.1 独立关系竞争性购买模式

在这种模式中,购买者与承接者之间是独立的关系,不存在资源、人事等方面的依赖关系。作为购买者的政府挑选承接服务的社会组织,通常采用公开竞争的程序,因此,在这一过程中存在公开的竞争性。购买者可以采取招标的方式选择最合适的服务提供者,以达到最小成本和最大收益的效果,体现出物有所值的原则。这种模式的特点有:一是参与购买的双方主体是互相独立、不存在任何的依附关系;二是双方主体按照购买协议各自承担责任;三是承接服务的组织通常能结合组织优势提供公共服务,比如在本组织擅长的领域,使用独特的方式和管理经验;四是除按照购买合同提供必需的服务之外,这些组织还可以按照本组织发展需求提供其他公益服务。

3.3.2.2 独立关系非竞争性模式

这种模式是指公共服务的购买者与承接者之间具有独立关系,但在政府购买公共服务之前,该社会组织已经存在,由购买服务的政府部门通过定向或非竞争性方式进行公共服务事项购买。这种模式的特征是:一是承接服务的组织是业已存在的社会组织,这些社会组织具有法人和工作运行方面的独立性,且不来自政府购买的资金而生存;二是政府购买社会组织的公共服务是双方共同选择和协商的结果;三是政府往往选择那些专业能力强、效率高且社会声誉高的社会组织作为其购买的首要对象;四是承接服务的组织具有独立的法律和社会地位,承担公共服务提供的相关责任和义务。

3.3.2.3 依赖性关系非竞争性模式

这种模式是指购买者和承接者之间是依赖性关系,购买程序是定向或非竞争性的关系。这种模式的特征包括:一是公共服务的承接者和购买者是依赖性关系,如政府向其直属的事业单位购买教育、文化、卫生等类型的公共服务;二是购买的内部化特征严重,购买程序不够规范,一般采取行政命令的形式进行公共服务的购买;三是政府实际上仍然完

王浦劬,萨拉蒙.政府向社会组织购买公共服务研究——中国与全球经验分析[M].北京:北京大学出版社,2010.

全承担着公共服务提供的职能，尚未实现把公共服务若干职能和内容转移给社会组织、多方参与公共服务供给、公共服务的提供者与生产者分离的目标。

3.3.3 建立健全政府向社会组织购买公共服务的主要路径

3.3.3.1 加快制定政府购买的地方规章，设立各级政府购买指导机构

针对目前我国政府购买公共服务缺乏相应的法律及制度保障的实际，应当对政府购买公共服务的范围、内容、部门职责、监管方式、评价方式等具体内容进行规范。其中，特别需要明确以下两点：第一，明确将“公共服务”标的纳入政府采购目录。公共服务购买必须有明确、公开、边界清晰、结果可判的公共服务作为标的，笼统地与某个部门职能对应不构成购买要素。此外，购买的公共服务必须是政府应当提供但是可以由社会组织等来生产的基本公共服务。第二，应当明确政府购买公共服务主客体之间的契约关系。购买只有满足契约关系的基本条件，才能达到政府购买的目的，避免出现权责不清、相互推诿的现象。

3.3.3.2 确定公共服务购买的领域及标准，制定政府购买服务指导性目录

欧美国家立法都有针对政府购买公共服务范围的具体规定。在美国，判断是否可以向社会组织购买公共服务的标准是是否属于“本质性政府职能”。除本质性政府职能外，政府均可以购买社会组织的服务。按照美国联邦政府采购局第 92 号政策令函的解释，所谓本质性政府职能，“乃是指政府的某职能与公共利益密切相关，应由政府公务员自行执行者”，具体内容包括刑事侦查、公诉及司法职能控制(仲裁及其他替代性纠纷解决除外)、外交事务、军队指挥、联邦公务员指挥管理、情报及反情报活动的指挥及控制、选任公务员的决定等 19 项内容。

2013 年 7 月召开的国务院常务会议在研究推进政府向社会力量购买公共服务时，也明确提出：“将适合市场化方式提供的公共服务事项，交由具备条件、信誉良好的社会组织、机构和企业等承担。”因此，应当进一步界定政府购买公共服务领域的界限及标准。

借鉴发达国家的相关经验，结合我国政府购买的实践，可以将公共服务购买的领域界定为禁止性购买、应当性购买和裁量性购买等三类范围（见图 1）。

第一，禁止性购买范围。即政府根本性职能以及法律法规、规章规定不得以政府购买方式履行的，如按照《行政处罚法》和《行政强制法》的规定，政府的执法职能——即采取行政处罚、行政强制措施等必须获得法律授权，不得随意委托给行政机关以外的主体。

第二，应当性购买范围。纳入应当性购买范围的公共服务，是依法通过向社会组织购

李海平. 政府购买公共服务法律规制的问题与对策——以深圳市购买社工服务为例[J]. 国家行政学院学报, 2011, (5).

买公共服务方式履行公共管理和公共服务职能是政府及其工作部门的义务的工作事项。对于该类事项，政府没有是否向社会组织购买服务的自由裁量权。例如，行业管理与协调职能，以及技术服务和市场监管职能，应当明确规定由政府通过政府购买方式来完成。前者包括行业标准和行规行约的制定，行业准入资质资格、专业技术职称、执业资格与等级初审，公信证明行业评比、行业领域学术和科技成果评审等；后者包括业务咨询、行业调研、统计分析、资产项目评估，行业内重大投资、改造、开发项目可行性前期论证以及项目的责任监督等。

第三，裁量性购买范围。即指政府及其工作部门对于是否向社会组织购买服务享有自由裁量权，可以根据情况裁量决定的工作事项。除禁止购买和应当购买范围以外的事项，均属于政府“可以”向社会组织购买公共服务的事项。对于新增的公共服务职能，政府可以裁量决定是否委托社会组织完成。如社会救济中的养老、济困、助残等。

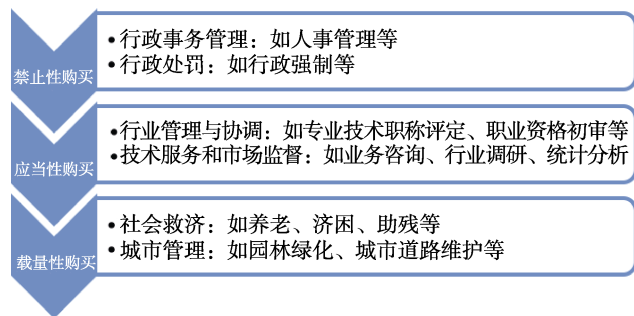


图 3-1 政府购买公共服务领域分类图

在此基础上，应当建立由社会公众、专家学者、社会组织以及财政部门等相关代表组成的筛选委员会和专家库，通过筛选建立政府职能转移目录和政府购买社会组织服务项目库，定期公布项目目录和预算，并对政府职能进行定期清理。各级政府部门在选择购买服务的社会组织时，应从民政部门公布的、具备购买服务资质的社会组织目录中优先选取。

3.3.3.3 建立公开、透明、竞争的购买程序，规范政府购买服务的招投标过程

针对我国政府购买公共服务实际操作中存在的“程序缺失”以及“程序不规范”等问题，应当建立公开、透明和竞争的购买程序，规范政府购买服务的招投标过程。

首先，要规范政府部门权力，使政府部门权力逐步退出招投标环节，尤其是评标环节，应当将评标交给独立的专家组；其次，扩大专家组的范围，对社会组织的标书进行匿名处理，由分散在全国不同地方的专家通过网络平台进行远程异地匿名评标；再次，要增强购买服务招投标过程的透明性和公开性，实行社会公众、审计部门监察和纪检部门对招投标的全过程参与，要将招投标筛选出来的购买服务项目及时向社会公示，在规定的期限内无

人提出异议，政府部门方可与相关社会组织签订购买合同；最后，购买公共服务的政府部门与承接组织签订购买合同，应当明确购买金额、服务项目、服务期限、评估标准、评估方法、各方的责任和义务、过失（意外）事件的责任及处理、项目监管和社会监督机制、合同失效等内容。

3.3.3.4 积极发展独立竞争性购买，规范非竞争性购买，优化服务购买模式

面对政府公共服务体系建设的迫切需求，以及政府职能转型的挑战，政府有关部门应尽快转变观念，积极发展独立竞争性购买，规范非竞争性购买，不断优化公共服务的购买模式。

政府购买公共服务并不存在一种完美无缺的购买模式，就独立性竞争性购买模式而言，它的优势在于能够通过招标的方式选择最合适的服务提供者，以达到最小成本和最大收益的效果，体现政府购买服务物有所值的原则；而非竞争性购买是采取定向或非竞争性的方式，这种购买方式不像社会招标，而是作为购买主体的政府应选择一些有良好社会声誉的社会组织，在降低购买风险的同时，满足政府购买公共服务的初衷。

在未来发展中，一方面，政府是要积极发展独立性购买，使其成为未来政府购买公共服务的主要模式。独立性购买是市场机制效用最强的购买方式，它能够实现合同双方主体独立、有明确购买目标，有可选择性的竞争市场和公开竞标程序三个条件，是公共服务购买的典型模式。对于独立性购买，还需要完善购买程序的细节，考虑长效机制、成本核算、评估本土化、政策制定过程中的协商参与等问题。另一方面，政府要规范非竞争性购买模式，建立以购买双方的责任为核心的契约关系。政府要对承接服务的社会组织进行严格的评估，选择那些具有专业优势、高效率管理模式和良好社会声誉的社会组织作为候选对象，并不断规范购买程序以及评估机制。此外，政府非竞争性购买要尽量向与政府没有依赖关系的社会组织倾斜，适度减少依赖关系非竞争性购买行为，从而保证公共服务购买的效率和质量。

3.3.3.5 完善政府购买的多主体监督，建立科学合理的绩效评价体系

第一，要发展独立化、专业性、多元化的第三方监督评估机构。独立的第三方评估机构如会计事务所、审计机构、专业调查及评估公司等与购买者（政府部门）相比较而言，一方面，具有很强的客观性和公正性，能够独立地对政府所购买的公共服务质量进行绩效测量和评估；另一方面，作为专业性、技术性的评估机构，它们拥有科学的测量标准和评价体系，能够弥补公众和社会媒体仅能对普遍存在的、表面的、更直接的问题进行监督的不足。

第二，社会公众及大众传媒的监督。社会公众与大众传媒的监督是相辅相成的。大众传媒是社会公众呼声的放大，而社会公众通过大众传媒来表达共同意愿。因此，大众媒体应当自觉承担起政府购买公共服务的监督责任，将其作为其应当承担的社会责任。大众传媒的监督主要有两种形式：一是公开报道政府购买公共服务的行政活动内容，推进政府依法公开购买公共服务；二是揭露政府在购买公共服务工作中的不当行为，间接促进政府购

买公共服务的信息公开。

第三，专家监管。专家能够从更宏观的角度去审视政府购买公共服务，发现问题、分析问题并提出对策。政府部门应当定期邀请一定数量的专家，以座谈会、研讨会、讲座等形式，集思广益，博采众长，同时积极发布购买公共服务的相关政策数据等，使专家及时了解政府购买公共服务的运行状况，及时发现购买公共服务中出现的问题，从而，政府可以及时进行相应的政策调整与措施整改。

第四，建立科学合理的绩效评价体系。政府购买公共服务的绩效评价体系包括两个方面：一是购买公共服务的效率评价体系。效率评价体系主要是评价政府购买的效率，即购买一定数量的服务所使用的财政资金是否最少或者说一定量财政资金是否购买了尽可能多的公共服务。二是购买公共服务的效果评价体系。效果评价体系主要评价公众服务的使用者是否满意，通过公众满意度来测量政府购买公共服务的效果。

具体项目的评价指标体系可以结合项目申报时提出的项目目标进行设计，除了要评估项目的投入、活动过程和次数之外，还需要重点对项目的实施效果进行评价，将服务对象的满意率作为评价的核心指标之一。项目绩效评价完成之后，要将相关的绩效数据纳入后期管理。

本章小结

政府是掌握国家公共权力，运用强制性和非强制性的手段，对公共事务和社会事务进行管理或服务，达到维护社会秩序，实现公共利益和社会利益目标的管理主体。政府具有公共性、政治性、公开性和非营利性的特征。政府组织进行公共管理的方式主要有：直接或间接提供公共事业产品；提供制度保障和管理框架；与公共事业组织进行合作；对公共事业组织活动进行监督。当前，应当完善政府向社会组织购买公共服务机制，加快制定政府购买的地方规章，设立各级政府购买指导机构；确定公共服务购买的领域及标准，制定政府购买服务指导性目录；建立公开、透明、竞争的购买程序，规范政府购买服务的招标投标过程；积极发展独立竞争性购买，规范非竞争性购买，优化服务购买模式；完善政府购买的多主体监督，建立科学合理的绩效评价体系。

核心概念

政府组织 government organizations 寻租 rent-seeking
新古典经济学派 cambridge school 福利主义学派 welfare economics
政府购买公共服务 government purchases of public services

思考题

1. 政府组织有哪些特征和职能优势？

2. 政府组织进行公共事业管理的方式有哪些？
3. 政府组织在公共事业管理中存在的问题有哪些？
4. 政府购买公共服务的现实意义体现在哪些方面？
5. 如何进一步完善政府向社会组织购买公共服务的机制？

扩展文献

1. 娄成武. 公共事业管理学[M]. 北京：高等教育出版社，2002.
2. 席恒. 公与私——公共事业运行机制研究[M]. 北京：商务印书馆，2003.
3. 赵立波. 事业单位改革——公共事业发展新机制探析[M]. 济南：山东大学出版社，2003.
4. 胡鞍钢、王绍光. 政府与市场[M]. 北京：中国计划出版社，2000.
5. 戴维·奥斯本，特德·盖布勒. 改革政府：企业家精神如何改造着公共部门[M]. 周敦仁，译. 上海：上海译文出版社，2006.

阅读材料

“统筹施策，调结构、惠民生与开放市场”

2013年7月31日，李克强总理研究推进政府向社会力量购买公共服务、部署加强城市基础设施建设。李克强总理进一步推动转换政府职能，释放改革红利，无疑将有效拉动内需，提升公共服务质量，让广大市民生活更加便捷、安全，生产条件和生活素质得到提升。

让社会力量唱主角，促进服务业发展，使群众得实惠

创新方式，提供更好的公共服务，是改善民生、深化社会领域改革和加快服务业发展、引导有效需求的重大举措。在现代社会，提供公共服务是政府的一项基本职能，而购买服务则是政府提供公共服务的新型方式。对这一方式中国政府先前已有认知。但此前，公共服务几乎都由政府直接或通过设立事业单位的方式来提供。李克强上任伊始即力推机构改革、转换政府职能，推进政事分开，政社分开，放开市场准入。凡是社会能办好的，尽可能交给社会力量承担，以形成改善公共服务的合力。他要求加快解决一些领域公共服务产品短缺、质量和效率不高等问题，使群众得到更多便利和实惠。李克强历来主张，将政府不该管或管不好的事务交给社会和市场来承担，政府集中力量做好本分，政府要归位和补位，不缺位，不越位。政府要转换角色，不能既当裁判，又“踢球”。要将适合市场化方式提供的公共服务事项，交由具备条件、信誉良好的社会组织、机构和企业承担。特别是满足文化需求等高端服务，政府和事业单位无法包办，必须面向市场寻求解决之道。

李克强总理久历州县地方，深知历史积弊，他预先树立了“高压线”，堵塞了寻租空间。他不允许政府的善政在实际中“荒腔走板”。此举除了有利于拉动内需，培育催生相应的服务产业外，也有利于政府创新社会管理方式，培育社会力量，构建公共服务的新格局。这是政府施政的一种新趋向。回观李克强总理新近的改革举措，其追求有多重指向：

他做的往往是一举两得、一举多得的事情。循此思路，各级政府可为之事、可为之处所在多是。只要真正以民之所望为施政所向，不难找到破解经济社会发展难题的长策。

放开市场准入，补城市建设短板，释放有效需求

李克强总理要求加强城市基础设施建设，这抓住了目前城市建设的短板。近年来，城市人口快速增长、规模扩大，但吸纳承载能力没有得到相应的提升。一些地方只顾地上光鲜亮丽，不愿在地下“看不见的战线”上下本钱。稍有异象，就会出现水淹七军、垃圾围城、缺电、缺水、断气、断网等现象，居民生活苦不堪言。李克强总理此次将重点放在地下管网和污水、生活垃圾的处理及再生利用上，放在建设大容量公交系统上，放在生态环境建设涵育上。既可拉动投资和消费，又能增强城市综合承载能力，提升城市为生产、生活服务的功能，提高新型城镇化质量，既有利经济发展，也有利于民生改善。

李克强提出，要按先规划、后建设，先地下后地上等原则，在保障政府投入，加强非经营性城市基础设施建设的同时，推进投融资体制改革，发挥市场机制作用，同等对待各类投资主体，吸引民间资本参与经营项目建设与运营，促进改善城市基础设施薄弱环节。

资料来源：戈力.“李克强总理统筹施策持续发力 释放多重利好”[EB/OL]. 2013-08-01. <http://news.sohu.com/20130731/n383069703.shtml>.

结合材料，思考在新形势下，如何进一步推进政府职能转变？