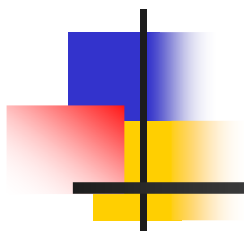


公共事业管理概论





第三章 公共事业管理的模式与体制

学习要点：

- 公共事业管理模式的内涵和实质
- 公共事业管理模式的决定因素
- 当代公共事业产品的提供方式
- 当代公共事业管理模式的基本特点
- 当代公共事业管理的层次与体制



第一节 公共事业管理模式概述

一、公共事业管理模式的基本内涵

就是在公共事业产品的生产和供给过程中，承担主体构成及其相互关系的组合方式。（即谁来承担公共事业产品的生产和提供，生产者和提供者是一元的还是多元的，生产者和提供者是否可以分离，它们之间的关系如何？它们是如何分工的？）



二、公共事业管理模式的历史演变

(一) 公共事业管理的保护模式

时间：古典自由主义经济时期

基本特点：政府对社会公共事务进行统筹，但其职能是极有限的，有限的公共事业产品基本上由社会自行提供，市场也不介入这一领域。



（二）公共事业管理的干预模式

时间：形成于20世纪30年代以后，在60年代前后达到高峰。

基本特点：政府依靠庞大的官僚组织对社会生活进行全面干预并垄断公共事业管理的模式或方式。在这种模式下，市场对公共事业产品的生产和提供是间接而非直接的，社会的力量的参与是极为有限的。



（三）公共事业管理的市场模式

时间：形成于20世纪80年代以后，是对公共事业管理干预模式改革的产物。

基本特点：在政府的主导下，多元主体参与公共事业产品的生产和提供，政府、市场和社会共同负责公共事业产品的生产和提供，政府与市场和社会分权，政府不再垄断公共服务的供给过程，市场和社会对公共事业产品的生产和提供的参与是直接而非间接的。



三、管理模式的实质及其决定因素

(一) 公共事业管理模式的实质

是指在公共事业管理过程中存在或可供选择的政府与市场、政府与社会关系的处理方式。或说是政府与市场、政府与社会的分工方式。



(二) 公共事业管理模式的决定因素

1、公共需求

一个社会的公共事业管理模式，是随着一定社会经济发展条件下公众公共消费需求的变化而变化的。公共需求是决定公共事业管理模式发展演变的根本因素。



2、主体意识

主要是指在一定条件下社会对公共事业管理相关问题的认识，其中的核心是一定的主体对公共事业管理相关问题的认识能力。



3、政府能力

在可能涉足公共事业管理领域的主体中，作为社会中最具权威性和强制性的组织，政府能力无疑具有决定性的地位。所谓政府能力，如果从社会产品的角度看，就是政府生产和提供公共产品的能力。



4、社会发育程度

这里主要是指作为社会组织载体的非营利组织等的发育程度。

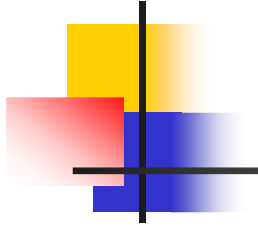


第二节 管理模式的机理与特点

一、市场模式机理形成的基础

(一) 私人参与公共产品生产和提供的必要

“政府失败”，在公共产品领域，虽然政府机构日益庞大，财政支出日益增加，但由于生产方式单一、生产与供给缺乏竞争，使得资源配置和生产低效率，公共产品生产数量不足，品种和质量难以满足公众日益增长的需求。



同时，相伴随的是政府的贪污腐败盛行。这样，政府不仅不能有效地解决公共事务，满足不断增长变化的公共需求，政府自身反而成为了一大社会问题。这一切，昭示着以往政府全面干预，垄断公共产品生产和提供的福利国家出现了危机，相当程度上就是既有的政府垄断公共产品供给的模式已难以维系。



（二）关于私人提供公共产品的可能性

通过一系列的制度安排，公共产品消费的外部性可以得到解决，其生产的成本能够得到补偿，因而私人生产和提供是必然的。



(三) 私人参与公共产品生产和提供的条件

- 1、是纯公共产品领域私人一般不进入。
- 2、是在公共产品的消费上必须存在排他性技术。
- 3、必须有产品的产权制度安排。这是私人进入公共产品领域参与公共产品生产和提供最重要的制度安排。
- 4、可以将公共产品的生产和提供作为两个环节分开。



二、当代公共事业产品提供方式

（一）公共提供

公共产品由政府无偿地向消费者提供，以满足社会的公共消费的需要。

（二）市场提供

由市场提供生产公共产品单位的经费。



（三）混合提供

政府以成本价格为基础，通过政府补贴和向受益人收取一定费用的方式来提供公共产品。

从公共产品的提供方式的分析中可以看出，总体上看，公共产品可以是公共生产，也可以是市场生产，公共产品的提供方式可以是公共提供，也可以是市场提供或者混合提供。



三、管理模式的基本特点

- (一) 多元构成
- (二) 政府主导和统筹
- (三) 以市场为基础
- (四) 法制化与规范化



第三节 公共事业管理的层次与体制

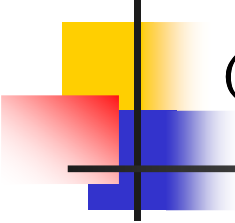
一、宏观公共事业管理

主要是指涉及全社会的公共事业发展，即关系到全社会公众基本生活质量和公共利益的公共事业产品的供给，管理效果具有宏观性的公共事业管理。



（一）宏观公共事业管理的基本目标

保证公共事业领域内的公共需求与公共事业产品供给的宏观平衡。



(二) 宏观管理的基本方式和内容

1、基本方式

宏观公共事业管理的基本方式是间接管理，其管理是一个不直接作用于公共事业产品供给的间接的管理过程。



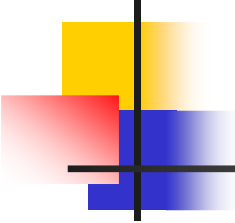
2、基本内容

第一，对公共事业范围内公共事业产品进行预测。

第二，制定和分析公共事业范围内的社会指标。

第三，制定有关公共事业的公共政策，指导、规范公共事业产品的生产和提供。

第四，根据目标进行组织、协调和控制工作。



(三) 宏观公共事业管理机构

一是立法机构，如我国的人民代表大会、西方国家的议会；

二是司法机构，如法院、检察院等；

三是行政机关即政府管理部门，如政府的科、教、文、卫管理部门，环保部门等。

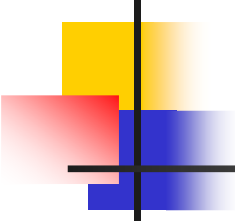


二、微观公共事业管理

(一) 微观公共事业管理的基本目标

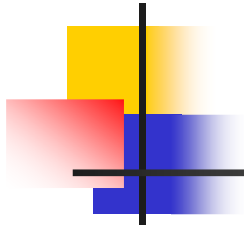
其一、维护好基层公共事业活动的基本秩序。

其二、更好地为社会提供公共事业产品。



（二）微观管理的基本方式和内容

微观公共事业管理的基本方式是直接管理，其管理是一个作用于公共事业产品供给的直接管理过程。

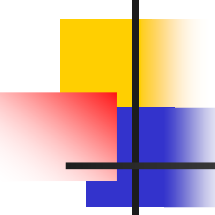


1、维护基层公共事业活动基本秩序方面

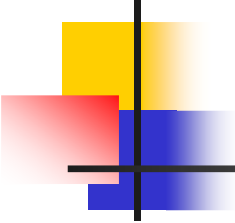
(1) 对公共事业产品的提供者的管理。

(2) 对公共事业领域中的公共事业产品的质量进行监督管理。

(3) 对公共事业领域中的某些公共产品的价格进行监督管理。



2、为社会提供公共事业产品方面即活动于公共事业基层的公共组织和一些非公共组织如企业，根据公共政策或根据上级部门所制定的目标、计划和布置的任务，进行公共产品或带有公共性的产品的生产，以及向公众提供服务。这是微观公共事业管理活动的最终结果，也是最为丰富的基层公共事业活动领域。



(三) 微观公共事业管理机构

- 1、政府专门从事公共事业管理的基层部门；
- 2、业务涉及微观公共事业管理内容的政府部门；
- 3、从事监督、评估和协调管理工作的非营利组织；
- 4、直接从事公共事业产品提供的部门。

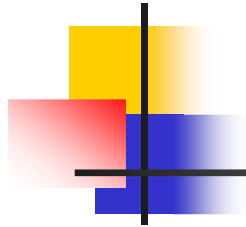


三、二者之间的关系及管理体制

(一) 宏观与微观公共事业管理的关系

1、区别

宏观公共事业管理是以全社会公共需求与供给平衡为目标、以间接管理为基本方式的管理，是高层次的带有总量和全局性的管理；

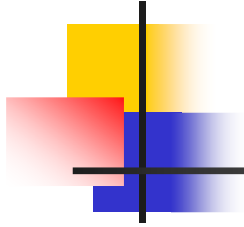


而微观公共事业管理则是以在基层公共事业领域维护基本的活动秩序、提供更多更好的公共事业产品为目标，以直接管理为基本方式的管理，是中、低层次的带有个量和局部性质的管理。



2、联系

一方面必须通过微观公共事业管理活动来保证宏观公共事业管理目标的最终实现，保证公共政策从一种思想、原则转化为物质，通过微观的个量和局部调整来达到宏观总量的调节和全局控制；



另一方面，宏观公共事业追求公共产品的需求与供给宏观平衡的目标，也通过不同形式和层次的公共政策，寓于微观公共事业管理活动，并决定着微观公共事业管理的基础。



（二）现代公共事业管理体制的基本内涵

现代公共事业管理体制，应是一个以政府为核心的有非政府组织及其他组织参与的统一的多层次的、中央与地方相结合、集中管理与分散管理相结合、管理环节与实施环节既统一又分离、管理表现为服务并以服务实现管理的管理系统。



本章小结

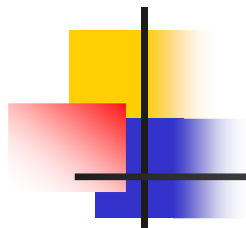
一定的公共事业管理是在一定的社会、政治和经济条件下展开和完成的。当代公共事业管理模式是市场模式。社会公共需求、主体认识程度、政府能力和社会发育程度是决定公共事业管理模式演变和发展的原因。

现代民族国家行政区划的构成及其与当代公共事业管理模式的结合，形成了宏观公共事业管理和微观公共事业管理。



课后思考题

- 1、阐述公共事业管理模式的历史演变所经历的具体内容。
- 2、举例说明决定公共事业管理模式的因素。
- 3、结合实际，分析宏观公共事业管理与微观公共事业管理在基本目标的基本目标、基本方式和内容上的区别与联系。



谢谢！