

公共事业管理主体的界定及特征

方盛举

(云南大学公共管理学院, 云南 昆明, 650091)

摘 要: 公共事业管理的主体是指不以盈利为目的, 依照法律规定专门从事对社会公共产品的生产、公共服务的提供和公共秩序及安全的维护等进行有效管理的行政性组织和社会性组织的总称。它具有服务性、社会性、公益性、职能性、法制性等特征。根据是否依仗行政权力来推动管理活动, 可以把公共事业管理主体分为行政性公共事业管理组织和社会性公共事业管理组织, 它们之间有着完全不同的活动方式和特点。

关键词: 公共事业; 公共服务; 行政权力

中图分类号: D63 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001 - 778X (2002) 02 - 0021 - 05 *

The Definition and Characteristics of the Subject of Public Administration

FANG Sheng-ju

(College of Public Administration, Yunnan University, Kunming, Yunnan, 650091, China)

Abstract: The subject of public administration as a collective term refers to administrative and social organizations which are not run for profit, and which exercises effective administration over the manufacture of public products, the provision of public services and the maintenance of public order and security as per law. It is marked by its servility, socialness, publicness, functionality and legality. According to whether or not it relies on the administrative power to carry out the management, the subject of public administration is divided into administrative organizations and social management organizations. They work in completely different ways and have different characteristics.

Key Words: public utilities; public services; administrative power

公共事业管理的主体如何界定, 这是一个争议比较大的问题, 主要原因是对“公共事业管理”这一概念界定的模糊性造成的, 也就是说在“公共事业管理”这个概念没有得出确切的内涵界定之前, 公共事业管理的主体是什么的问题, 是无法得出正确结论的。为此, 我们将从界定“公共事业管理”这个概念出发, 来研究公共事业管理主体的相关问题。

一、公共事业管理的内涵

社会生活不可能是单个人的孤立的生活, 人们必须成为“社会人”, 依靠以生产关系为基础和核心的社会关系的联结, 组成一定的社会共同体才能生存和

发展。人们所创造并生存其中的所谓社会共同体, 其形式是多样的, 层次是复杂的。原始社会中的部族、胞族、部落、部落联盟等是最早的, 最简单的社会共同体。以后, 随着国家的产生, 国家成为一种结构比较复杂、规模比较大的社会共同体。一个国家范围内的民族、行业组织、社区等是比国家这个共同体层次低的社会共同体。不管是何种类型的社会共同体, 其中的社会成员间, 因存在着经济地位、精神需求、个性等方面的差异, 个人之间必然存在个人利益的差别, 甚至是个人利益的冲突, 但另一方面, 为了维护共同体的存在和协调发展, 成员间也必然存在一定的共同利益, 这就是我们常说的公共利益。只要存在公

*收稿日期: 2001 - 11 - 11

作者简介: 方盛举 (1969 -), 男, 云南曲靖人, 云南大学公共管理学院副教授、博士生, 主要从事政治学和公共管理问题的研究。

共利益，就必然存在实现和维护公共利益的活动。于是，我们把实现和维护公共利益的活动称作公共事业，从内容上包括公共产品的生产、公共服务的提供、公共秩序和公共安全的维护等方面。

社会共同体成员之间共同利益的存在，促成了公共事业的形成，而与人们公共利益有关的事务是多样的、复杂的和变化的，这对以实现和维护公共利益为目标的公共事业提出了挑战：即如何科学合理地处理带有多样性、复杂性和变化性的事务？另外，随着经济的发展，社会的进步，社会成员不断增长的对公共产品、公共服务、公共秩序和公共安全的需求，对公共事业提出了更高要求：即如何以较小的成本，保证为成员提供的公共产品、服务、秩序、安全等是最好最充足的？公共事业的自身的复杂化和人们对公共事业高效化的要求，使对公共事业进行合理地规划和决策，有效地组织和协调，必要地监督和控制成为一种必然。公共事业管理也就应运而生。因此，公共事业管理就是特定的组织对社会公共产品的生产、公共服务的提供和公共秩序及安全的维护等所进行的规划决策、组织协调和监督控制活动。

现在我们要进一步研究的问题是从事公共事业管理的这些特定组织，到底是一些什么样的组织。我们知道，国家的对内职能是由政治统治职能和社会管理职能两个方面构成。政治统治职能主要围绕着如何巩固国家政权展开，而社会管理职能则主要围绕着如何为社会的公共生活提供便利条件展开。由此可见，以为社会公共生活提供便利条件为宗旨的公共事业管理，无疑是国家社会管理职能中应有的主要内容。也就是说，公共事业管理的任务应该由国家来承担，这是国家之所以产生和存在的合法性基础。以国家代表者身份出现的公共权力组织，特别是行政组织就是公共事业管理职能的具体承担者。当然，我们必须注意到，并不是所有的行政组织都是公共事业管理的职能承担者，只有那些为社会公共生活提供直接支持和保障的组织才是公共事业管理的承担者，或者主体。

除了某些行政组织以外，还有没有其他的应该承担社会公共事业管理职能的组织？答案应该是肯定的。现代社会的发展，是国家与社会进行合理的二元分化的结果。在国家与社会的关系模式上，只有实现了国家对社会的合理渗透和管理，也实现了社会对国家必要的监督和控制，从而形成了二者之间的良性互动的平衡关系，国家和社会才能各得其所，获得全面的、健康的和持续的发展。否则，二者要么呈畸形发展态势，要么呈停滞状态。从我国来看，过去在计划经济下，国家对社会实施的是一种超常控制，很多本属于社会自身的职能被全部纳入到了国家职能体系之中，由于国家力量的超强性，压制了社会组织和社会力量的发育、发展，社会的自治能力极其弱小。以社会主义市场经济为目标模式的改革，为国家和社会合理关系的构建提供了契机和动力。这就是说，一方面我们必须收缩和限定国家组织的活动范围，转变政府职能，把本应该属于社会组织的职能从政府中转移出来。另一方面，必须鼓励和支持社会组织和社会力量

的健康发育和发展，使之有能力承担起社会自身的职能。公共事业，从本质上说，它是为社会公众实现和维护公共利益的活动，它应该属于社会自身的事业，因此，社会自组织参与和承担对公共事业的管理是天经地义的事情，也是社会自组织得以发展的必然要求。应该由国家承担的公共事业管理职能由相应的行政组织承担起来，应该由社会承担的公共事业管理职能由社会自组织承担起来，这也是重构国家与社会合理关系模式的重要内容。随着我国经济体制和政治体制改革的深入，以及社会自组织体系的发育成熟，社会自组织将会承担起更多的公共事业管理职能。

根据以上分析，我们可以完整地揭示出公共事业管理的明确内涵，即公共事业管理是指部分行政组织和社会性组织依法对社会公共产品的生产、公共服务的提供和公共秩序及安全的维护等所进行的规划决策、组织协调和监督控制活动。

二、公共事业管理主体的界定

从以上对公共事业管理内涵的研究、分析中，我们对公共事业管理的主体已经有了清晰的认识，我们认为，所谓公共事业管理的主体是指不以盈利为目的，依照法律规定专门从事对社会公共产品的生产、公共服务的提供和公共秩序及安全的维护并进行有效管理的行政性组织和社会性组织的总称。可以从以下几方面来理解公共事业管理的主体：

1. 公共事业管理的主体有两种类型，一种是行政性组织，它们是掌握行政权力，承担着公共事业管理的行政职能，如承担教育事业管理的教育行政部门，文化事业管理的文化行政部门，医疗卫生事业管理的卫生行政部门等等；另一类是社会性的组织，我们通常也把它们称为类行政组织，它们承担部分公共事业管理的职能，但它们不是政府的构成部门，不掌握行政权力，如社会中的各种行业协会、慈善机构、红十字会、城市（镇）公用事业部门（自来水、电力、煤气、公交）等等。

2. 公共事业管理的主体是以为社会提供公共产品、公共服务和公共安全及秩序为主要职责。能不能有效地为社会提供所需的公共产品、服务、安全和秩序，是公共事业管理组织存在和发展的依据，是其存在和发展的合法性基础。另外，需要注意的是只有为社会公共生活提供直接支持和保障的管理部门才是公共事业管理的主体，那些起间接作用的组织（如政府办公厅等行政辅助机构），从严格意义上讲，不属于公共事业管理的主体。

3. 公共事业管理主体在从事对社会公共产品和服务的组织生产和提供的过程中，绝对不允许以盈利为目的。公共事业管理的“公共性”决定了公共事业管理主体，其活动实质是对社会承担应尽的责任和义务，而不能像私人机构那样要以盈利为目的。公共事业管理尽管不能以盈利为目的，但这种管理活动也需要付出管理成本，那么这个成本费用由谁来支付？我们认为公共事业管理主体的活动经费来源主要有三个方面：一是政府财政拨款；二是有偿服务收入（按产

品和劳务的成本收取的费用)；三是通过社会的赞助、资助、捐赠、彩票收入等筹措的资金。

4. 工商组织、行政组织与公共事业管理组织的区别与联系。工商组织与公共事业管理组织的区别是显而易见的，工商组织是绝对的社会性组织，它主要从事社会商品的生产、销售和服务，以赚取更多的经济利益为存在的目的。而公共事业管理组织既有行政性的也有社会性的，其存在的目的是以规划、组织、监督、协调公共产品的生产和公共服务的提供，它不能，而且也不允许以赚钱为存在的目的。必须注意的是，有些工商组织也承担某些公共产品和服务的生产和提供，但它们属于公共事业的作业层，而不是管理层，它们与公共事业管理主体往往是业务委托关系，自然也就不能成为公共事业的管理主体。

从总体上，行政组织具有很强的政治性，它必须责无旁贷地贯彻和执行统治阶级的政治意志，优先保证统治阶级政治利益的实现。而公共事业管理主体，无论作为行政性组织，还是社会性组织，其主要职责不在于维护和实现统治阶级的政治利益上，而在于为社会公众的社会生活提供必须的公共产品和服务上，它的政治色彩已经大大降低了，比如行政性公共事业管理组织，尽管它在从事公共事业的管理过程中仍然要坚持统治阶级所确定的政治方向，贯彻统治阶级的政治意图，但它所涉及的具体事务，大量的的是管理的技术层面的问题，而不是政治层面的问题。

根据以上分析，我们认为公共事业管理主体的应该具有以下特征：

第一，服务性。公共事业管理主体以实现公共利益，服务于社会公众的生活作为根本宗旨。公共事业管理和公共事业管理主体产生的缘由，就是社会公众在长期的生产、生活中形成了共同的利益。如何使社会公众的共同利益得到最有效的维护和实现？这一点，促进了人们对共同利益的维护和实现过程进行科学规划、合理组织和有效调控，于是产生了对公共利益实现过程进行规划、组织、调控的部门，这即公共事业管理主体。由此可见，公共事业管理主体的产生和存在始终是把如何按照社会公众的旨意来行事，如何为社会公众的物质生活、精神生活提供便利条件等作为自己的根本职责，体现出服务社会、造福大众的价值追求。服务性是公共事业管理主体的基本属性。

第二，公益性。公共事业管理主体在从事公共事业的规划、组织、协调、控制等管理活动过程中，都把如何代表好社会公众的利益，如何实现好社会公众的利益作为唯一的目标价值，不允许以盈利为目的，不允许以牺牲社会公众的长远利益和全局利益为代价来换取短期的、局部的利益，这些都体现了公共事业管理主体的公益性特征。

第三，社会性。公共事业管理主体的社会性是指公共事业管理主体直接从事社会事务的管理，它以承担社会职能，服务社会为根本宗旨。社会是充满矛盾的，有矛盾必然产生各种各样的社会问题，一切社会问题的总和便构成社会事务。公共事业管理主体的主要职责，就是要从广泛而庞杂的社会事务中分析、规

划和确定所需解决事务的主次和先后顺序，然后，组织社会中的人力、物力、财力等对其加以有序地、按部就班地解决。为保证社会事务正确、有效和顺利解决，公共事业管理主体还要在解决社会事务的整个过程中进行必要的协调和监督。社会事务解决效果的评价以社会公众的满意与否为主要衡量标准。

第四，职能性。社会事务的复杂性、多样性、层次性决定了承担解决社会事务的组织，必须根据社会事务的性质进行专业化分工，每一个公共事业管理组织均承担某一方面的特定职能，以专业性的方法和手段，致力于特定社会问题的解决。

第五，法制性。公共事业管理组织尽管代表着社会公众的共同利益，但它的产生及其活动方式不能超越于国家法律之上。在产生环节上，公共事业管理组织必须根据社会公共生活的实际需要，按照国家有关法律法规所规定的原则和程序依法审批和设置。在活动方式上，公共事业管理组织必须依法规范自己的管理行为，自觉地贯彻和执行有关公共事业方面的法律法规，依法接受国家和社会的监督，在法律法规所规定的范围内自觉履行对公共事业的管理职责。

三、公共事业管理主体的类型及其活动方式

公共事业涉足的领域是广泛而复杂的，光靠政府来承担全部的公共事业责任是不现实的。尽管管理社会公共事业是政府的法定职责，也是政府存在的合法性基础，但政府自身的弱点和局限性决定了政府不能把所有的社会公共事业责任都包揽下来，否则不但增加政府的负担，而且造成公共事业管理的低效率。这是因为：一是政府承担了过多的公共事业责任，意味着政府必须有更多的行政机构和人员，结果增加了政府的财政负担和管理负担；二是在所有的公共事业管理职责中，可能存在着很大一部分政府并不擅长方面（这就是我们经常所说的政府管不了、管不好、也不该管的事），如果政府强行要承担这些职责，那么只能以牺牲管理效率为代价，从而无法为社会提供满意的公共产品和服务，损害了政府的形象；三是政府对公共事业干预和涉足过度，会严重抑制社会自我服务、自我管理和自我教育的能力，不但造成非政府组织的发育不良，而且会形成社会公众对政府的严重依赖。因此，对社会公共事业的管理，政府和非政府组织之间必须进行合理的分工协作，政府只承担自己比较擅长的公共事业管理职责，比如，只有通过行政强制手段才能管好的公共事业；规模宏大、投入是非政府组织无法承受的公共事业；涉及面广泛，必须通过政府系统才能加以有效协调的公共事业等等。而非政府组织则可以发挥自身种类复杂、覆盖面广、专业性强、灵活性大、层次多样等特点及优势，承担某些方面或者某一地域范围、某一行业领域内的公共事业管理职责。政府和非政府组织对社会公共事业管理的合理分工协作，是高效的公共事业管理的前提和基础，也是政府和非政府组织健康发展重要保障。

由于社会公共事业管理职责分别由政府组织和非政府组织两种性质截然不同的主体所承担，这就使两

种主体对公共事业管理的方式、手段、原则等存在着差异。

1. 行政性公共事业管理主体及其活动方式

所有的行政组织，从总体上说都是以推行统治阶级的意志为根本出发点的政治性组织，但在所有行政组织中由于分工的差异，导致一些行政组织以履行政治职能为重点，而另一些组织以履行经济职能为重点，还有一部分组织则以履行社会服务职能、文化职能为重点。以政治职能为重点的行政组织直接围绕着如何强化统治地位、维护和巩固国家政权而开展活动，因此，其政治性色彩较浓，相应地社会性色彩较淡；而以经济职能、社会服务职能和文化职能为重点的行政组织，它不直接以政治事务为活动内容，而是以社会事务的管理和处置为直接内容，因此，其政治性色彩较淡，而社会性色彩较浓。

作为公共事业管理主体的行政组织，属于以上两种情况中的后一种，因它当担着为社会成员的生活提供直接的服务和条件，它在整个行政组织体系中是社会性最强的部分。它主要包括以社会服务职能和文化职能为重点和为已任的行政组织，如民政、环保、教育、科技、卫生、文化、体育等政府管理部门。应注意的，承担经济职能，管理社会经济事务的行政组织，如中国人民银行、国家经贸委、国家发展计划委员会、国家税务总局等，尽管也是一个社会性较强的组织，但由于它不为社会公众的生活直接提供服务 and 条件，所以我们认为它不构成公共事业管理的主体，它们属于国民经济管理的主体。

作为公共事业管理主体的行政组织，尽管它们的社会属性较强，但因它们掌握着法定的国家行政权力，并依靠行政权力来推行公共事业的管理活动，这形成了它们与其它公共事业管理组织不同的活动方式及特点：

第一，行政性公共事业管理组织可以借助行政指令手段和法律手段来从事公共事业管理活动，这决定了行政性公共事业管理组织的管理活动具有强制性、权威性特点。行政指令手段和法律手段的使用都是以行政权力的存在作为前提和作为后盾的，“行政指令手段是指各级政府机关凭借上下级之间的指挥与服从关系，采取自上而下层层下达指令及从下而上层层上报、请示、批准的方式，实现行政职能。”[1]（P68）“法律手段是政府通过行政立法、司法的方式、实施行政，以实现行政职能的方法。”[1]（P71）依靠这两种方法实施的管理活动是任何一个被管理者都必须无条件地接受和服从的，对不服从、不履行或者违背管理规定的，行政性公共事业管理组织依照法律的规定拥有处罚权和处分权。

第二，行政性公共事业管理组织的管理活动必须突出强调依法性。行政性公共事业管理组织主要依靠行政权力来推行管理活动，而行政权力是一种支配他人和强制他人服从的力量，这一点孕育着行政权力在使用中可能出现任意性和腐化性，而给社会公众的权益带来侵犯和损害。为确保行政性公共事业管理组织在使用行政权力，管理公共事业的过程中做到“规

范、高效、协调、廉洁”，就必须对行政权限、行政职责、行政机构等进行明确的法律界定，并要求在管理公共事业的过程中，每一项行政行为和职务行为都能够找到法律依据。

第三，行政性公共事业管理组织的管理活动应该从宏观性、前瞻性的层面和角度来从事对公共事业的管理。也就是说要从某一地域或某一专业领域带有普遍性的、战略性的问题着眼，不要把大部分时间、精力、人力、物力等用于解决具体的琐碎事务。之所以如此，基于两个原因，一是保证政府组织的“精干、高效、廉洁”，实践证明，政府参与社会事务的管理太多，往往导致机构和人员膨胀、官僚主义及腐败滋生、管理效率低下；二是社会参与公共事业，由于充分发挥和调动了社会的积极性、创造性，所以能够把这些事业做得更出色、更有效。美国学者戴维·奥斯本和特德·盖布勒所著《改革政府——企业精神如何改革着公营部门》一书，就特别主张行政组织的任务是掌舵而不是划桨。这一点对从事公共事业管理的行政组织也是如此，即行政组织主要负责对公共事业进行宏观规划和决策，制定可行的政策以诱导社会力量从事公共事业活动，行政组织在整个活动过程主要以决策者协调者、控制者和服务者角色来保持对公共事业的宏观管理。

2. 社会性公共事业管理主体及其活动方式

社会公共事业的广泛性和复杂性决定了政府不可能有更多的财力、物力、人力及精力把这些事业面面俱到地做好，这给非行政的公共事业管理组织的产生和存在提供了契机和理由。可以说非行政的社会性公共事业管理组织的存在弥补了政府组织的不足。我们可以从以下方面来理解为什么社会性公共事业管理组织的存在和发展是必要的：

第一，“市场失灵”和“政府失灵”现象的客观存在是社会性公共事业管理组织存在和发展的依据。“市场失灵”是指由于市场机制本身的某些缺陷和外部条件的某种限制，而使得单纯的市场机制无法把资源配置到最佳的状态；所谓“政府失灵”是指由政府公共决策失误、官僚机构提供公共物品的低效和浪费、官僚阶层打着公共利益的旗号大肆追求自身利益、寻租和腐败等原因，导致的政府对社会管理中的失控现象和混乱现象。根据“市场失灵”理论，市场不起作用的地方必须由政府来弥补，即政府必须承担起干预市场的职责；又根据“政府失灵”理论，政府不起作用的地方必须由市场来弥补，即政府的很多活动可以引入市场机制来解决；但是在市场和政府均不起作用的地方由谁来弥补？毫无疑问是非政府组织（包括我们正在研究的社会性公共事业管理组织）。20世纪“80年代以来，非政府组织在世界各国的社会经济发展中所发挥的作用越来越大，以致被不少人当作是在企业—市场体制和政府—国家体制之外的第三部门。目前，各个发达国家政府、各重要的政府间国际组织以及多数发展中国家政府都认真看待非政府组织，将它们当作社会经济发展中的合作伙伴。非政府组织的兴起，是对长期困扰人们的市场失灵和政府失

灵问题作出的回答,是80年代以来在全球范围出现的重大的组织创新和制度创新。”[2]

第二,社会性公共事业管理组织是根据社会的实际需要而自发产生的,它因缺少了行政组织的官僚主义气息,因此它与社会公众之间能够保持更好的亲和关系和良好的沟通关系,这也使它们所从事的公共事业管理活动更符合社会公众口味和实际需求。社会性公共事业管理组织的最大优势,是它们能够对社会公众的需要作出适当的和如实的反映。这主要源于社会性公共事业管理组织不是官僚组织,其平民性、社会性特点使它更容易与社会公众进行沟通、交流,从而真实反映社会公众的普遍意志及要求。

第三,社会性公共事业管理组织的存在和发展有助于减少行政组织的职能,缩小行政组织的规模,克服行政组织的腐败现象。当社会性的公共事业管理组织发展成熟的条件下,行政组织通过改革可以把一部分适合社会承担的职能移交给社会性公共事业管理组织,从而减少行政组织的职能。行政组织职能的减少,相应地可以减少机构数量和人员规模,使行政组织真正成为精干、高效的理想组织。另外,我们还应注意到,政府组织是通过行政权力作为后盾来实现管理职责的,而行政权力支配着大部分社会资源,包括众多的稀缺资源,在监督制约机制不健全的情况下,“寻租”现象必然滋生蔓延。而社会性公共事业管理组织的活动不依靠行政权力作为后盾,它主要依靠信念、说服、沟通、协作、引导等作为实现管理任务的方式。当更多的社会公共事务从政府组织中转移出来,由社会性公共事业管理组织承担,则减少了行政权力的使用范围,有助于克服政府组织的腐败现象。

3. 社会性公共事业管理组织因其产生和发挥作用的方式完全不同于行政性公共事业管理组织,其存在自身的特点

第一,自治性。社会性公共事业管理组织是基于其成员有着共同的信念、目标和兴趣的基础上志愿结成的组织,它不靠自上而下的权力及惩戒手段维系组织的凝聚和秩序,而靠其成员对共同认可的价值观、道德观及行为规范的自觉遵守来维持组织的团结协作。社会性公共事业管理组织的首要组织原则是:凡参加者都愿意效力于解决该组织所针对的特定的社会性问题,如环境保护、消除贫困等。对组织致力于要解决的问题,通常都是通过成员间的平等协商、相互妥协来达成一致,一般不采取集中领导的垂直的等级式体制,组织成员之间是平等地、自愿地结合在一起的,组织的活动是通过民主的和非强制的方式去开展的。在社会性公共事业管理组织体系内部,各种组织的地位也都是平等的,是自主地开展各种活动的,而不实行自上而下的管理体制。组织网络的平等、自治和自主开展活动的特点,有利于交流信息,也有利于充分发挥各个组织根据本地、本行业具体情况开展工作,还有利于在必要的时候汇合起整个组织网络的力量在较为广大的范围内参与决策过程。

第二,专业性。社会性公共事业管理组织通常致力于特定的社会问题的解决,因此形成了这种组织针对某种特定社会问题所收集的信息资料是最全面的,对处理该问题所掌握的技术方法及手段是最专业的。“非政府组织作为专门致力于社会公益目标的社会组织,愿意进行长期细致的发展工作,认真从事调查、质询、讨论与项目可行性的分析,以及对发展项目的评估等工作。这使得特定非政府组织能够在其所工作的特定领域里成为具有专门知识和技能的社会组织,并使非政府组织在解决一些重大社会问题时成为政府、政府间国际组织或者企业的不可或缺的合作伙伴。”[2]

第三,依靠一种公益信念来凝聚、开展活动和维持自身的存在。社会性公共事业管理组织不以营利为目的,而以致力于公益事业作为自己的组织使命,“所致力于解决的问题是被主流社会组织体制,即企业—市场体制和政府—国家体制所忽略或所顾及不及的一些重大社会问题。这些问题有人口、贫困、教育特别是农村基础教育、妇女儿童保护、环境保护、少数民族、卫生保健、残疾人以及人道主义救援和人权等问题。”[2]

第四,社会性公共事业管理组织具有多样性和多层次性。依据管理范围分为全国性组织和区域性组织,如中国青少年基金会等属于全国性公共事业管理组织;某省、某县妇联、消协等属于区域性公共事业管理组织。依据产生的背景可分为官方性,如某省考试中心,专门负责各种执业资格、专业技术等的考试工作;半官方性,如个体劳动者协会;民间性,如各种行业协会。[3](P168)

第五,社会性公共事业管理组织是通过基于共同价值观之上的协商与承诺的方式获取资源的。社会性公共事业管理组织没有强制手段,没有仲裁权,不具有垄断力量,它也没有立法权和征税权。它不能像行政组织那样通过征税的方式强制地获取资源,也不能像企业那样通过市场机制的运作以利润的形式得到资源。社会性公共事业管理组织获取资源的手段,主要是沟通、协商、说服、互惠与合作。社会性公共事业管理组织必须靠协商、说服和提供良好服务的方式去赢得自己生存的权利。社会性公共事业管理组织获得资源的可能渠道有:由于帮助政府承担了一定的行政职能而获得相应的财政拨款;由于服务于社会公益事业,而获得社会的赞助、资助和捐赠;通过提供有偿服务获得的收益;彩票收入等。

参考文献:

- [1] 黄达强.行政管理学[M].北京:高等教育出版社,1990.
- [2] 赵黎青.非政府组织:组织创新和制度创新[J].公共行政园地网站(www.mpa.3322.net)
- [3] 吴刚.行政组织管理[M].北京:清华大学出版社,1999.

(责任编辑 方舟)