

## 导入新课

- 回忆公共产品与服务的提供者与生产者。



- 公共产品与服务的**提供者**也可称为公共产品与服务的安排者，是指派生产者给消费者的主体，也是在财务关系上作出相应支付的主体（埋单者）。
- 公共产品与服务的**生产者**，是以直接生产产品，或者直接向消费者提供服务的形态存在的。

- **提供者与生产者**身份既可以合一，也可以分离。在不少情况下，分离的处理更符合提高资金使用效益而使公众福利最大化的要求。

# 邛崃市公共事业民营化——内资 BOT模式经营自来水公司

随着城市的发展，邛崃市原有的自来水一厂、二厂供水能力已经无法满足新形势下用水需求。然而，由于政府财力困难，难以解决新建自来水管道的建设资金。在这样的背景下，邛崃市政府和瑞云集团采取国际通行的BOT模式建设自来水三厂。瑞云集团投资4000万元，用一年多时间建成了一个各项工艺配置处于国内一流水平的现代化水厂，第一期工程日供水5万吨，第二期工程日供水10万吨，水质达到欧共体标准。

# 第三章公共事业管理的 模式与体制

# 第一节 公共事业管理模式的概念、演变与决定因素

## 一、公共事业管理模式的基本内涵

公共事业管理模式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。

**思考：“承担主体”有哪些？**

可以有政府、私人企业、非政府组织，涵盖政府、市场、社会三个领域

公共事业管理模式的实质就是在一定条件下，政府与市场、政府与社会的关系状况。

## 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（保守模式）

- 1、存在时期——古典自由主义经济时期
- 2、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。
- 3、理论依据——亚当·斯密的“管得最少的政府是最好的政府”的主张，政府实行自由放任政策，基本上不对国民经济和社会生活进行干预。

## (二)公共事业管理的干预模式（官僚模式）

- 1、存在时期——20世纪30年代至80年代
- 2、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，市场对公共事业产品的生产和提供是间接而非直接的，社会力量的参与是极为有限的。
- 3、理论依据——凯恩斯的经济学说，强调政府的作用与力量。

### (三)公共事业管理的市场模式

- 1、存在时期——20世纪80年代至今
- 2、特点——在政府的主导下，多元主体参与公共事业产品生产和提供。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。
- 3、理论依据——公共选择理论和新公共管理理论

补充：

## 理论1——公共选择

- 公共选择理论是西方20世纪60年代末形成的一种学术思潮，代表人物是美国著名经济学家布坎南和丹尼斯·缪勒。

- 公共选择，又称公共选择理论、公共选择经济学，或政治的经济学（Economics of Politics）等，它是指对非市场决策的经济学研究，或者简单地说，是对政府决策过程的经济分析。
- 公共选择理论是介于经济学和政治学之间的交叉理论，公共选择学派就是运用经济学的理论来研究非市场决策，分析政府如何依据政治程序来进行公共品决策。

- 公共选择理论的**宗旨**是要把市场制度中的人类的行为与政治制度中的政府行为纳入同一分析轨道，即“经济人”模式。从而修正传统经济学把政治制度置于经济分析之外的理论缺陷。布坎南称，公共选择理论的根本目的，不是要去调查出市场的一些缺陷之后，去说明政府任何干预都是正当的，而是要通过对政府决策行为的研究，使国家结构的缺陷尽可能地降低到最低限度，从而达到以政治市场的和谐运转去弥补经济市场运转不足的目的。
- 公共选择理论对政府公共事务管理改革最直接的促进是布坎南关于准公共产品概念的提出，及对公共产品生产 and 提供主体多元化的必要性和合理性的论证。

## 理论2——新公共管理

- 是20世纪70年代中期以后公共管理领域里的一种思潮。
- 主要代表人物奥斯本和盖布勒，代表作是《重塑政府》。
- 基本价值取向，是以解决政府和其他公共部门管理问题为核心目标，使政府走出财政危机、管理危机和信任危机的困境，提升国家竞争力。

- 新公共管理理论的核心要点是：（1）**结果为本**——从注重行政过程转向注重行政结果；（2）**责任政府**——管理者应当担负政治责任；（3）**回应性政府**——强调顾客至上；（4）**多中心政府**——公共服务机构的分散化和小型化，政府管理引入多中心竞争机制；（5）**绩效型政府**——以“三E”（Economy, Efficiency and Effectiveness, 即经济、效率和效益）指标来衡量政府工作业绩；（6）**市场化政府**——通过民营化和公私合作等方式减少政府职能扩张。

# 案例

1、英国政府改革

2、美国的高等教育管理（P92）

3、非营利组织活动（P92-93）



- 英国是“新公共管理”运动的发源地之一。1979年撒切尔夫人上台以后，英国保守党政府推行了西欧最激进的政府改革计划，开始以注重商业管理技术，引入竞争机制和顾客导向为特征的新公共管理改革。推行以缩小政府规模和进行“财政管理创新”为中心的改革，其后的梅杰政府推行“公民宪章运动”、布莱尔政府推行“第三条道路”继续推进政府改革，进一步发挥市场化作用。

# 三、公共事业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，或者说是政府与市场、政府与社会的分工方式。

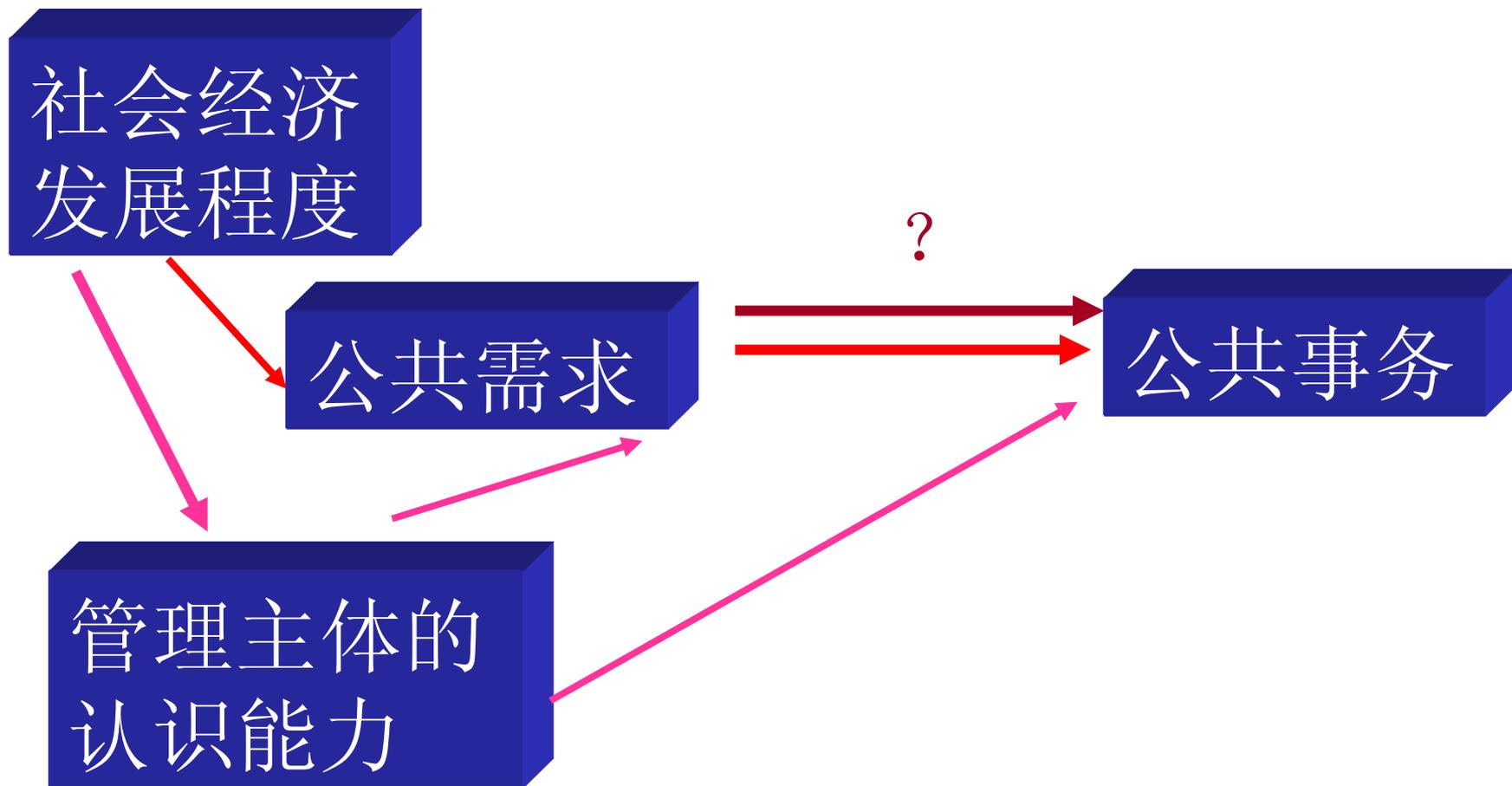
政府与社会、政府与市场关系的确定，也就从根本上决定了公共事业管理过程中各公共事业产品提供者功能的定位、参与程度和参与方法，由此构成了特定的公共事业管理体制。

## (二)公共事业管理模式的决定因素

### 1. 公共需求 ——是决定公共事业管理模式发展演变的根本因素

公共事业管理模式本质上是政府与社会和政府与市场的关系，即政府、社会组织和市场都是进入公共事业管理领域的可能主体，但谁应该进入或不应该进入，根本上则是决定于公共消费需求的程度。

## 2. 主体意识



### 3. 政府能力

所谓政府能力，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。

政府能力涉及政府各方面因素的有机构成及其相互作用。从构成因素看，包括个性因素和非个性因素。

政府在生产和提供公共产品中的组织能力和管理能力，主要取决于政府组织自身的发展程度，以及所拥有资源和资源的整合方式，即公共财政能力。

## 4. 社会发育程度

主要是指作为社会组织载体的非营利组织等的发育程度。

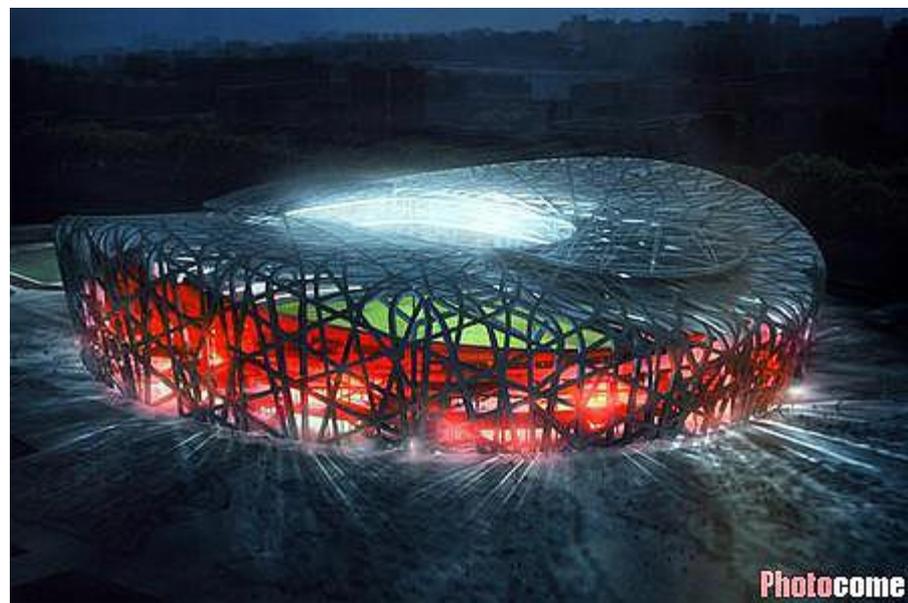


## 非营利组织——解决就业与福利的庞大产业

- 非营利组织作为欧美国家社会公共领域的一支重要力量，已有着悠久的历史。欧美各国的非营利组织对社会经济的发展起到了巨大的促进作用。
- 在欧美国家，非营利组织已经发展成为一个庞大的产业。1995年，在美国、英国等22个国家中，非营利部门是一个1.1万亿美元的行业，这些国家的非营利支出因而平均达到国内生产总值的4.6%；非营利部门的增加值为8400亿美元，占国内生产总值的3.5%。
- 在欧美国家，非营利组织是解决就业的一个重要渠道。1995年，在美国、英国等22个国家中，非营利部门的就业达1900万人，相当于各个国家最大私营公司就业总和的六倍多，占有所有服务行业就业的10%，占有所有公共部门就业的27%。
- 在欧美国家，非营利组织是社会福利服务领域的主要力量。萨拉蒙等人的研究表明，欧美国家非营利组织的活动主要集中在传统的社会福利服务领域。在22个国家的全部非营利就业中，教育占30%；卫生保健占20%；社会服务占18%，这三个领域的就业超过全部非营利就业的三分之二。

——摘自大洋网新闻《拓宽非营利组织发展空间》2003年12月23日

# 讨论案例： 国家体育场的运营模式



- 国家体育场不仅体现出了鲜明的建筑特色，其建设运营模式也打破了以往政府投资、主管部门经营、财政补贴亏损的旧体制，探索出了一种大型社会公益项目投融资机制的全新模式。北京市政府和北京奥组委制定的《奥运行动规划》对北京奥运场馆建设和投融资工作明确提出了“政府主导、市场化运作”的原则。奥运场馆建设总投资约20多亿美元，其中，除奥组委出资1.84亿美元用于临时场馆建设和部分场馆的改扩建外，其余资金的筹措都将遵循这个原则，在保证必要的政府投资基础上，运用法律、政策和经济手段对整个筹资和法人招标工作进行组织、引导、协调和监督；借鉴历届奥运会成功的筹资经验，利用奥运会的品牌资源，运用国际通行的市场机制，广泛吸引国际、国内有实力、信誉高的投资者作为项目法人参与项目建设。

- 国家体育场的业主单位是由北京市国有资产经营有限责任公司和中信集团联合体共同组建的国家体育场有限责任公司。后者将获得国家体育场30年的特许经营权。30年后，北京市国有资产经营有限责任公司代表政府收回国家体育场的经营权。国家体育场全新投融资模式的运用，不仅标志着北京市在利用社会资金进行大型体育设施建设和运营的尝试上又迈出了实质性的一步，而且为大多数奥运场馆的建设和运营机制提供了一个适用模式。

# 最新发展

- 《票价偏高质疑越来越多 鸟巢缘何不卖半价门票》



# 讨 论

- 国家体育场的产品属性？
- 国家体育场的应用模式体现了政府与市场怎样的关系？
- 鸟巢的票价凸显什么问题？

## 第二节 当代公共事业管理模式的 机理与特点

- 当代公共事业管理模式就是公共事业管理的**市场模式**。



- 公共事业管理市场模式机理形成的基础
- 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

# 一、公共事业管理市场模式机理形成的基础

形成公共事业管理市场模式机理的前提，是对政府垄断公共事业产品生产和提供的否定，对市场和社会介入这一领域必要性和可能性的肯定。

## (一)私人参与公共产品生产和提供的**必要性**

- 政府全面垄断和干预公共产品的生产和提供已不可能。
  - 在**现实性**上是因为20世纪70年代以来，世界范围内普遍存在的“**政府失败**”。
  - 在**理论上**是对福利经济学家关于政府制度及其成本、公共产品生产与提供过程的认识存在的偏差的批评。福利经济学的观点是政府是制度外变量，不存在**交易成本**；将政府作为公共物品生产和提供的唯一主体；政府官员是超出对自身利益追求的“公仆”。

- 打破政府对公共产品生产和提供的垄断，通过引入私营部门参与公共产品的生产和提供，形成竞争机制，一方面提高政府的效率和资源的利用率，另一方面扩大公共产品供给的资源，总体上改善和提高公共产品的供给势在必行。

“政府失败”又称“政府失灵”（Government Failure）指由于政府机制存在的本质上的缺失，而无法使资源配置效率达到最佳的情形。表现为：

- 1、成本和收益的分离：过剩和**成本**提高
- 2、**政策制定**的复杂性和低质的政策
- 3、**内部性**问题——预算增长、机构扩张、控制信息
- 4、政府组织的**低效率**
- 5、另一种**分配的不公平**——权力和特权
- 6、**寻租**
- 7、**政策执行**的无效率——部门利益、地方利益、沉淀成本等
- 8、**所有制**残缺——即产权残缺，导致资源配置无效率

——张成福，党秀云著《公共管理学》中国人民大学出版社，2001

“寻租”（Rent-Seeking）是指在某种政府保护的制度环境中个人寻求财富转移的活动，或者追求非生产性利润的活动。

寻租是政府干预的结果，寻租行为的结果是导致社会资源的浪费。

权力寻租与腐败紧密相连，当权力缺乏有效监管，就可能被物化，成为寻求利益的“资本金”。



## 案例

- 郑筱萸在药品监管工作中，利用审批权收受他人贿赂，袒护、纵容亲属及身边工作人员违规违法。



- 陈良宇通过手中的“一把手”权力，违规使用社保资金，为一些不法企业主谋取利益，袒护有严重违纪违法问题的身边工作人员，利用职务上的便利为亲属谋取不正当利益，导致上海巨额社保基金被非法拆借。





陈良宇，中共中央政治局原委员、上海市委原书记。

2007年7月，被开除党籍、开除公职，目前已移交司法机关处理。



侯伍杰，山西省委原副书记。

利用职务便利，收受款物88万余元，2006年9月，以受贿罪被判11年。



徐国键，江苏省委组织部原部长。

利用职务便利受贿640万余元，2006年1月，被判处死刑，缓期2年执行。



杜世成，山东省委原副书记兼青岛市委书记。

收受财物数百万。2007年4月，被开除党籍、开除公职，其涉嫌犯罪问题移送司法机关。



李宝金，天津市人民检察院原检察长。

受贿、挪用公款，2006年11月，被开除党籍、开除公职，其涉嫌犯罪问题移送司法机关。



何闽旭，安徽省原副省长。

收受巨额钱款等，2006年11月，被开除党籍、开除公职，其涉嫌犯罪问题移送司法机关。

## • 交易成本

- 交易成本也即交易费用（transaction cost），其基本思想由科斯提出，并得到了威廉姆森、张五常、诺斯等人的完善和发展。
- 科斯对交易成本的定义是：利用市场价格机制协调经济活动的成本，是获得准确的市场信息所需要付出的费用。
- 威廉姆森认为，交易成本是利用各种经济制度安排的成本。
- 以往的经济学在分析和解决经济问题的时候，常常忽略或把交易成本视为零，这是不现实和不科学的。

人的理性和拥有的信息都是有限的，没有无所不知和无所不能的天才，而且搜寻和收集信息都是要付出成本和代价的。因此，对于信息的拥有者来说，他就应该拥有相对意义上的信息产权。

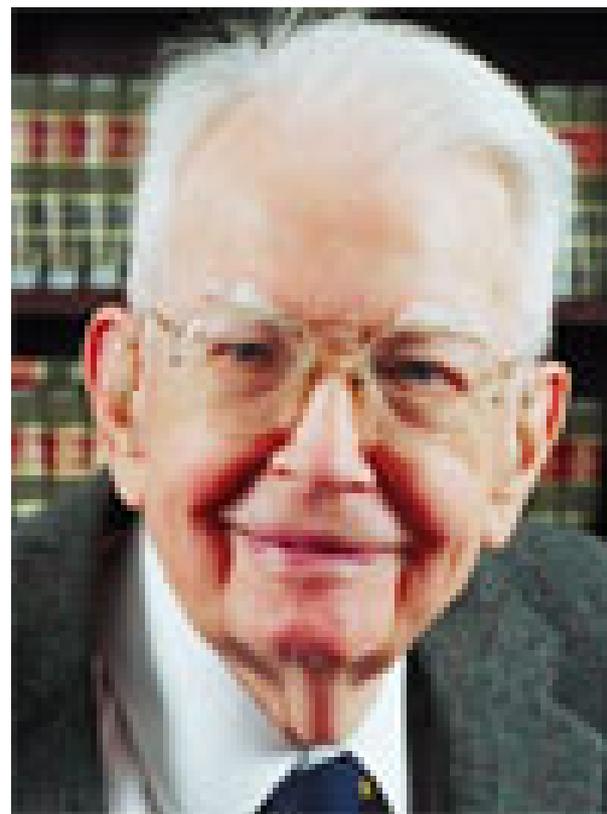
政府管理的存在，就是要通过管理，实现最佳的制度安排，使成员的交易成本最小化，交易效用最大化，而在公共管理中，政府也要追求实现市场交易费用

（Market Transaction Cost）和管理交易费用（Managerial Transaction Cost）的最小化，这也是政府管理创新的目标。

## (二)关于私人提供公共产品的可能性

- 1、戈尔德丁——“平等性进入”“选择性进入”，用“选择性进入”解决准公共产品的“拥挤性”问题。
- 2、“免费搭车”问题缺乏经验方面的科学根据。
- 3、科斯“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。”

- 科斯——新制度经济学的代表人物之一。1910年生于英国，现任教于芝加哥大学。1991年，科斯获得了诺贝尔经济学奖。代表作《企业的性质》和《社会成本问题》。



### (三)私人参与公共产品生产和提供的条件

一、纯公共产品领域私人一般不进入。准公共产品私人可以进入。

二、在公共产品的消费上必须存在排他性技术。▶

三、必须有产品的产权制度安排，这是关键条件。▶

四、可以将公共产品的生产和提供作为两个环节分开。

五、私人参与公共产品的生产和提供在政府的一定管制下进行。

## 案例

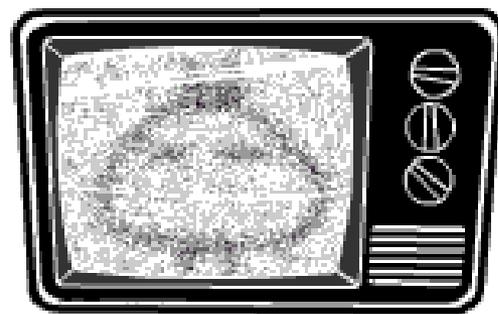
- 英国电信垄断了英国电信市场的99.5%，为避免危害公共利益，英国政府搞了一个黄金股制度，确定英国政府在英国电信里有一股，当时一股就值一英磅，但是这一股不是普通的股，而是叫黄金股。所谓黄金股，就是特权股，特权在什么地方呢？特权在：虽然是一股，但是可以作废英国电信的董事会决定。即当两种情况出现的时候，这个黄金股起作用：第一种情况是英国电信不能随着技术进步降低装机费用；第二个是英国电信不能随着技术进步降低通话费用的时候。也就是借用垄断危害了公众利益的时候。这两种情况一产生，黄金股就起作用，所以英国电信只要欧洲大陆电信降价，它必然降价，它害怕黄金股起作用。这样一来，产权制度清晰，产权结构多元化了，结果是既有效益，又不危害公众利益。

——魏杰著《新经济与企业裂变》中国经济出版社，摘自中国企管网



## 例如：电视

- 随着电视技术的进步，有线电视和卫星电视的出现，特别是数字加密技术的运用，使得电视台播放的电视节目实现排它性，用户必须付费之后才能收看的到。



## 二、当代公共事业产品的提供方式

### 为什么只讲提供方式？

原因在于公共产品的提供方式较之生产方式对保证公共产品的**公共性**具有更为关键的作用。

## (一)公共提供

所谓公共提供，是指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。对于消费者来说，他可以无条件地获得这些公共产品的消费权，而不需要付出任何代价或者报酬。

属于公共提供的公共产品。主要是公共产品中的纯公共产品，如气象、基础科学研究、农业技术的研究和推广、大型水平设施、社会科学研究等。

## (二)市场提供

所谓市场提供，指主要由市场提供生产公共产品单位的经费。总体上是在政府管制下的市场提供。

提供准公共产品性质的产品，主要是属于公用事业范围的水、电、煤气、城市公共交通等，以及电信、邮政、铁路运输等。

### (三)混合提供

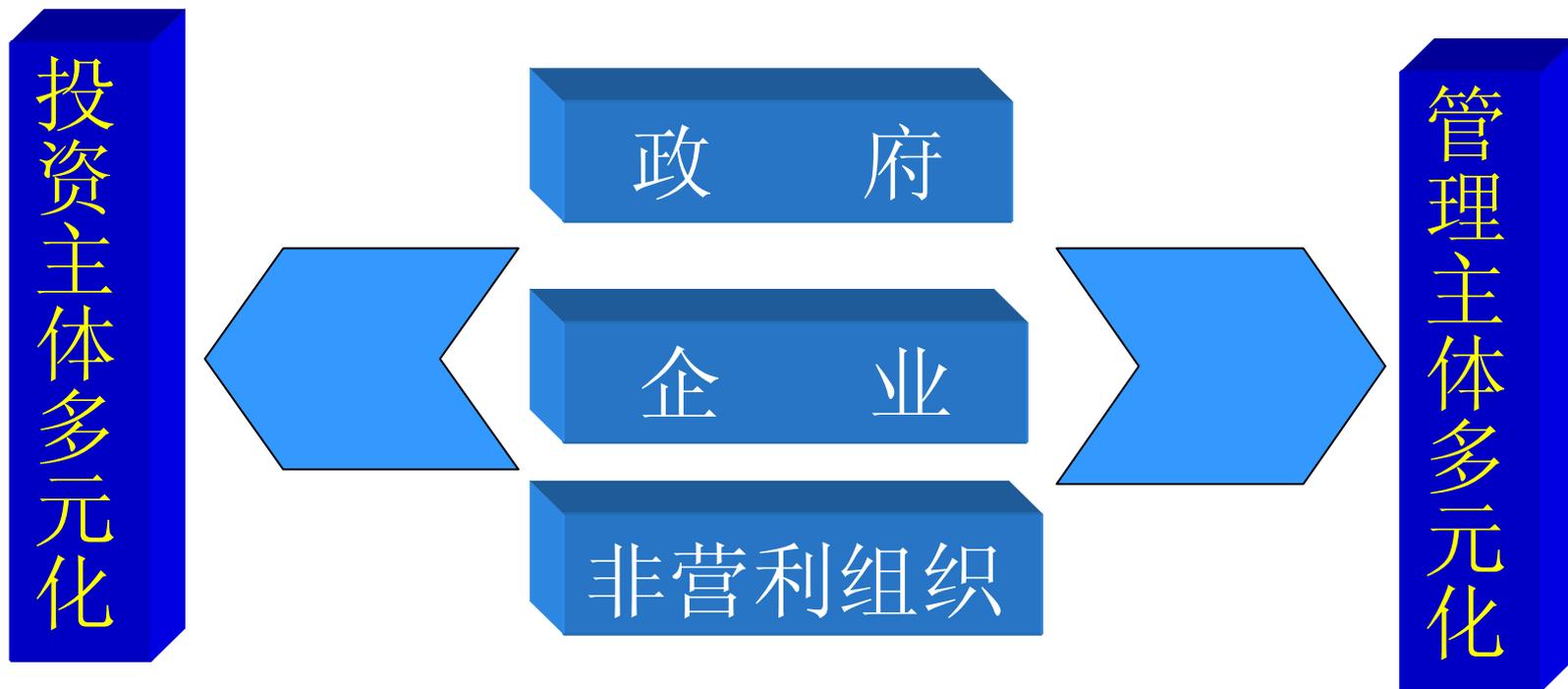
所谓混合提供，是指政府以成本价格为基础，通过政府补贴和向受益人收取一定费用的方式来提供公共产品。

属于这一方式提供的公共产品主要有教育、卫生、医疗、体育、出版、广播、文化等。

- 具体有以下两种方式：
- 第一，公共生产下的混合提供，即以“政府补贴，政府经营”的方式进行混合提供。经营这类产品的组织即为国有企业。现阶段我国大多数事业单位采用的即这一方式。
- 第二，私人生产下的混合提供，即以“私人经营，政府采购”的方式进行混合提供。

# 三、当代公共事业管理模式的基本特点

## (一)多元构成



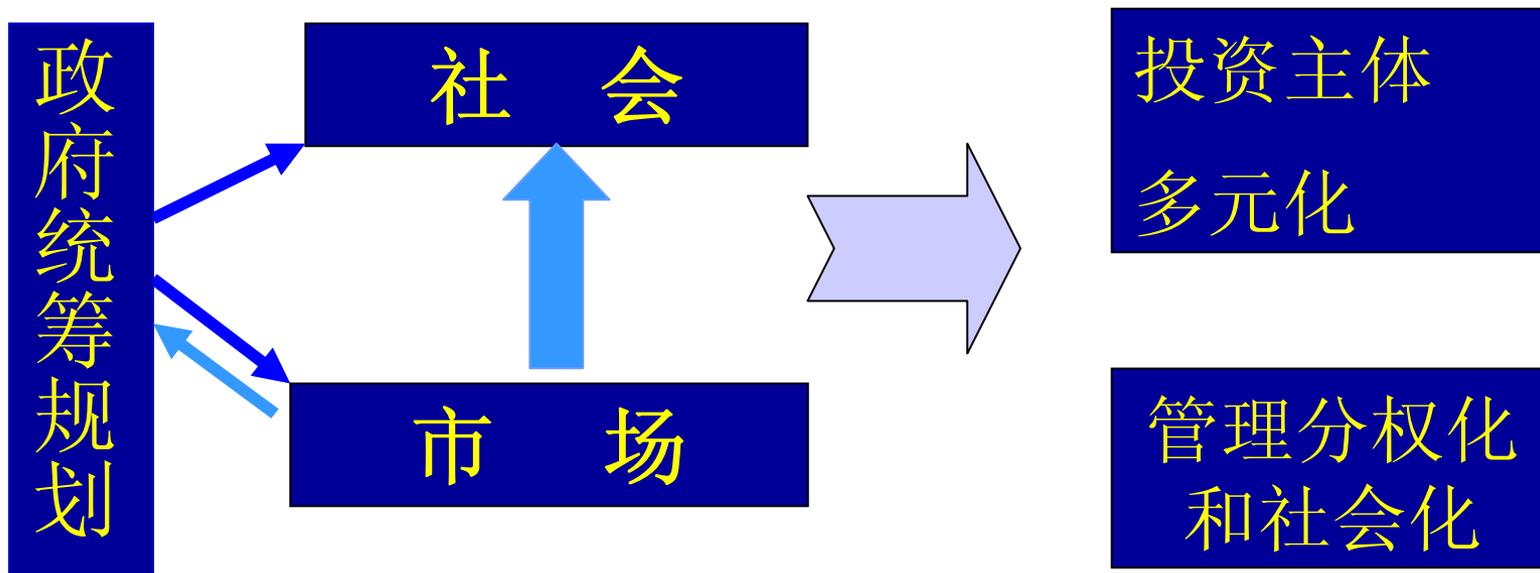
## （二）政府主导和统筹

- 当代公共事业管理的市场模式，实际上是一个政府统筹和主导下社会广泛参与的模式。这一模式以政府为核心，同时重视发挥非营利组织和其他组织乃至企业在公共事业投资和管理中的作用。

## 案例：

- 美国等西方国家在第二次世界大战以后，从国家发展角度，制定国家科技发展战略和规划，增加科技投入，制定相关政策。

### (三)以市场为基础



## （四）法制化与规范化

目的在于保证公共事业管理过程和结果的公平和公正。

所谓公共事业管理的法制化，就是通过建立健全法律法规体系，对公共事业实施管理。

所谓公共事业管理的规范化，就是指公共事业管理部门在法律的基础上，通过研究制定一系列关于公共事业管理的规章、制度，以确保管理的科学性、合法性、公正性和可行性的活动。

## 第三节 当代公共事业管理的层次与体制

- 当代公共事业管理的层次
- 当代公共事业管理的体制



# 一、当代公共事业管理的层次

## （一）宏观公共事业管理和微观公共事业管理

**宏观公共事业管理**主要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的管理，管理效果具有宏观性。

**微观公共事业管理**主要涉及公共事业领域内各类具体的公共事业产品的生产和提供，是指对这些具体的公共事业产品质量和提供这些公共事业产品的组织的直接监督管理。

## （二）宏观公共事业管理与微观公共事业管理的区别

	宏观管理	微观管理
层次 (P113)	高	中、低层次
性质 (P113)	总量和全局性	个量和局部
基本目标	全社会公共需求与供给的宏观平衡 (P108)	维护基层基本活动秩序, 提供产品完善服务(P111)
基本方式	间接管理 (P108)	直接管理(P112)
基本内容	预测市场、制定指标、制定政策、进行协调工作 (P110)	向公众提供公共事业产品, 对具体的公共事业产品生产和供给过程的监督(P113)
管理机构	立法、行政、司法机关(P110)	政府部门、非营利组织、私营企业 (P113)

# 联系

- 宏观公共事业管理与微观公共事业管理二者是不可分割的有机整体，它们之间紧密而有机的联系表现在：微观公共事业管理机构把宏观公共事业管理的内容和目标具体化，宏观公共事业管理为微观公共事业管理指明方向和目标。

## 二、当代公共事业管理的体制

公共事业管理体制就是公共事业管理的体系与运行机制的总和。

在现代市场经济条件下，公共事业管理体制的基本构成要素，主要有公共产品生产和服务提供者的法律地位、公共事业产品的供给范围、提供公共事业产品的组织形式、公共事业管理机构的权限和设置，以及调节、控制手段和监督方式等。