

第八章 公共事业管理责任与控制

一、教学目的和要求：

通过本章教学，是学生掌握公共事业管理责任的性质、表现以及公共事业管理责任控制机制，包括行政控制机制、立法控制机制、司法控制机制、公民控制机制，了解公共事业管理责任的形式；认识当前我国公共事业管理责任监督机制存在的问题及解决的措施。

二、教学重点、难点

（一）教学重点：

- 1、公共事业管理责任的性质；
- 2、公共事业管理责任的基本内涵；
- 3、行政控制机制的内容；
- 4、立法和司法控制机制；
- 5、公民参与控制机制的条件；
- 6、当前我国公共事业管理责任监督机制存在的问题及解决的措施

（二）教学难点：

- 1、公共事业管理责任的性质；
- 2、公共事业管理责任的认定
- 3、当前我国公共事业管理责任监督机制存在的问题及解决的措施

三、考核知识点与要求

（一）识记

- 1、公共事业管理责任的基本内涵；
- 2、公共事业管理责任的基本形式；
- 3、公共事业管理监督机制的含义；
- 4、公共事业管理行政控制机制、司法控制机制、立法控制机制、公民参与控制机制的含义；

（二）理解

- 1、公共事业管理责任的性质；
- 2、公共事业管理责任的监督体制的构成；
- 3、公共事业管理行政控制机制、司法控制机制、立法控制机制、公民参与控制机制的特点；

（三）应用

- 1、对当前我国公共事业管理责任履行状况进行评价；
- 2、分析我国公共事业组织责任监督机制中存在的问题；
- 3、针对我国公共事业组织责任监督机制中存在的问题提出相应的解决措施。

四、基本概念

公共事业管理责任：是指公共事业管理主体在管理过程中必须承担和履行的职责，是公共责任的重要子系统。

回应：即指公共事业管理主体快速了解公众对公共事业产品的需求。这一不仅包括对公众所提出的对公共事业产品需求的“回应”，而且更应包括对整个公共事业发展和公众相关需求趋势的把握，洞识先机，以前瞻主动的行为研究问题，制订出公共事业管理的战略发展规划，解决相关问题。

弹性：即要求公共事业管理主体在制订和执行公共政策过程中，要充分考虑不同地区、不同社会群体对不同的公共事业产品或同一公共事业产品不同程度的需要。因为，公共事业管理主体面对的公众，是由不同的个人需求、认知与偏好，以及不同的一定的区域乃至不同的具体的情景所构成的群体，在正常的情况下，公共事业管理主体不可能用完全相同的尺度来对待所有的人和事情。因此，有关公共事业的政策、规划和执行要充分考虑各种不同的因素，留有余地，因地制宜。

胜任能力：公共事业管理者必须根据客观标准的要求，在进行管理时，既要谨慎，不能草率，必须考虑后果，但又不能顾前不顾后，管理要有效率和效能。一句话，公共事业管理者必须有进行管理必须的能力。尤其是从作为公共事业管理核心的政府来看，其无能也是一种腐败，甚至是最糟糕的腐败。

廉洁：一方面指公共事业管理主体在进行公共事业产品生产和提供过程中要坦白公开，即在制定与执行的过程中，必须公开的就要公开，接受公众监督。另一方面，则指公共事业管理主体在进行公共事业产品生产和提供过程中，不能利用权力谋取不正当的利益。

公共事业管理责任机制：公共事业管理责任机制，即指通过什么途径和方法使得公共事业管理主体真正承担起应承担的责任。实际上，公共部门的责任机制，核心就是监督和制约，因而还在政府作为公共事业管理唯一主体的发展阶段时，人们就对如何建立完善的行政责任机制进行了研究，而随着公共事业的发展和公共事业管理责任范畴的形成，目前一般从正式与非正式、内部和外部两个相互联系的途径或方面出发，来对公共事业管理责任机制进行构建。

行政监督：行政组织是最为典型的以层级关系形成的体系，在这一行政组织系统中，上级对下级基于隶属关系具有控制的权力，以维持与下级之间的命令——服从关系。这种权力即行政监督权，相应的活动就是行政监督检查。

行政层级节制：行政组织是最为典型的以层级关系形成的体系，在这一行政组织系统中，上级对下级基于隶属关系具有控制的权力，以维持与下级之间的命令——服从关系。

审计：审计是由专职机关通过对公共组织各机关一切财务事项的记录、报告与验证，以鉴定其收支事项的正确程度以及财务行为是否忠诚，并考核其绩效的专门工作。审计一般因审计机关与被审计对象关系的不同而分为外部审计和内部审计。

行政复议：行政复议是指公民、法人或其他组织认为行政主体的具体行政行为侵犯其合法权益，向行政复议机关提出申请，接受申请的复议机关对原具体行政行为的合法性与适当性进行审查，并作出相应决定的具体行政行为或活动。

行政诉讼：行政诉讼是指公民、法人或者其他组织在认为行政机关及其工作人员的行政行为侵犯其合法权益时，依法向法院请求司法保护，并由法院对行政行为进行审查和裁判的一种诉讼活动。行政诉讼对政府而言，就是政府必须承担由不合法的行为引起的诉讼责任。

行政赔偿：政府的行政赔偿，也称为行政侵权赔偿，是指行政主体及其工作人员在行政管理过程中，违法行使职权，侵犯公民、法人和其他组织的合法权益并造成损害，由国家给予赔偿。行政赔偿属于国家赔偿，而且是国家赔偿中所占比重最大的部分。对政府而言，就是政府必须承担由于违法行使职权对公民、法人和其他组织的合法权益造成损害的赔偿责任，也是责任政府的一个重要内容。

公开听证：即在制定涉及公共利益和公民利益的政策、规划和决定时，应举行公共听证，广泛听取公众各相关利益群体的意见，以保证公共政策真正是公共政策，代表、反映和符合公共利益。

民意调查：民意调查既是公共管理部门了解公众基本意向的重要方式，也是公众参与公共事业管理的渠道之一。民意反映的是公民对政府的期待，是政府有关公共事业产品生产和提供方式的意见和评价，是对公共事业管理机构行为绩效的评估，是构成公共事业管理主体责任的基础。

咨询委员会：为了加强公民与政府的联系，改善行政机关与外界的关系，提供决策的科学化，政府都成立了各式各样的吸收政府以外的人员尤其是专家参加或组成的咨询委员会，咨询委员会实际上也就成为公众参与公共管理过程的一个基本方式和途径。

利益群体：是指一些有着相似或相关的利益而集合在一起的团体或组织，实质就是一种利益集团，这些利益集团是一种非官方组织或一种没有严格的组织形式的群体，实际上是具有个人与国家之间沟通或媒介功能的一个基本途径。

五、基本理论和问题

1、什么是公共事业管理责任？与公共责任是何关系？其基本性质、特征和内涵是什么？

所谓公共事业管理责任，是指公共事业管理主体在管理过程中必须承担和履行的职责，是公共责任的重要子系统。

公共事业管理责任是一种公共责任，或者说是公共责任在公共事业管理中的表现，公共性以及以这一公共性为基础的效率标准是其最基本的特征。

公共事业管理责任的基本内涵：从以公众对政府的希望和要求来认识并划分行政责任的观点角度看，在公共事业管理中，公共事业管理主体应该去做并做好一些事情，这就是公共事业管理责任。可以分为：

- (1) 回应，即指公共事业管理主体快速了解公众对公共事业产品的需求。
- (2) 弹性，即要求公共事业管理主体在制定和执行公共政策的过程中，要充分考虑不同地区、不同社会群体对不同的公共事业产品的不同程度的需要。
- (3) 胜任能力，这要求公共事业管理者必须有进行管理必须具备的能力。
- (4) 依据正当的法律程序行为并负责，即在公共事业管理过程中，公共事业管理主体必须是依法进行管理，并对结果负责。
- (5) 廉洁，这要求公共事业管理主体在进行公共事业产品生产和提供过程中要坦白公开，不能利用权力谋取不正当利益。

2、什么是公共事业管理责任机制？基本内涵是什么？

公共事业管理责任机制，即指通过什么途径和方法使得公共事业管理主体真正承担起应承担的责任。实际上，公共部门的责任机制，核心就是监督和制约，因而还在政府作为公共事业管理唯一主体的发展阶段时，人们就对如何建立完善的行政责任机制进行了研究，而随着公共事业的发展 and 公共事业管理责任范畴的形成，目前一般从正式与非正式、内部和外部两个相互联系的途径或方面出发，来对公共事业管理责任机制进行构建。

3、公共事业管理责任的行政控制机制包括哪些基本内容？

公共事业管理责任的行政控制机制，是指运用一定的行政手段或通过一定的行政层级，对公共事业管理主体履行责任进行的监督和控制。这一机制主要包括以下：

- (1) 公共组织自身的责任机制
- (2) 行政监督检查
- (3) 行政监察
- (4) 审计
- (5) 行政复议

4、公共事业管理责任的立法控制机制包括哪些基本内容？

所谓公共事业管理责任的立法控制机制，是指立法机构对有关公共事业产品生产和提供的相关法律的制定，和立法机关对政府管理公共事业责任的确定和监督。

- (1) 立法机构对公共事业产品生产和提供责任法律的确立
- (2) 立法机构对行政机构公共事业管理责任的控制。在当今世界，立法机关对政府行政责任的控制主要有下述两种表现形式：

第一、议会对政府行政责任的控制。

第二、人民代表大会对政府行政责任的监督。

5、公共事业管理责任的司法控制机制包括哪些基本内容？

公共事业管理责任的司法控制机制，就是通过司法的介入，对公共事业管理主体履行责任进行必要的监督和控制。

公共事业管理责任的司法控制的对象既包括政府组织，也包括非政府组织，但更主要的是集中在政府组织方面。司法机关对政府的公共事业管理的责任控制机制，主要有行政诉讼和行政赔偿。

(1) 政府的行政诉讼责任：行政诉讼是指公民、法人或者其他组织在认为行政机关及其工作人员的行政行为侵犯其合法权益时，依法向法院请求司法保护，并由法院对行政行为进行审查和裁判的一种诉讼活动。行政诉讼对政府而言，就是政府必须承担由不合法的行为引起的诉讼责任。

(2) 政府的行政赔偿责任：政府的行政赔偿，也称为行政侵权赔偿，是指行政主体及其工作人员在行政管理过程中，违法行使职权，侵犯公民、法人和其他组织的合法权益并造成损害，由国家给予赔偿。行政赔偿属于国家赔偿，而且是国家赔偿中所占比重最大的部分。

6、公共事业管理责任的公民参与控制机制包括哪些基本内容？

就公共事业产品的生产和提供而言，公民参与是公共事业主体履行责任的极有效的控制机制。

(1) 公共事业管理中公民参与控制机制的作用与条件

①公民参与公共事业管理过程，具有其特定的作用，对政府履行好公共事业管理责任有直接的促进。这些作用是：

A、公众的参与可以提高政府的代表能力和回应能力。

B、可以使公共事业管理者清楚公众对公共事业管理机构绩效评估的意见。

C、同时，可以向公民提供有关公共事业产品生产和提供的信息，有助于公民对政府以什么方式生产和提供公共事业产品、提供多少公共事业产品作出必要的判断。

D、参与的直接结果之一是促进公共事业管理机构服务效率的提高，从而反过来增强公众对公共事业管理机构的信心，进而增强对公共政策合法性的认同和支持。

②要保证公众对公共事业管理的参与，必须具有以下的基本条件：

一是要有必须的制度设计。

二是要有相应的公共管理文化。

三是公众必须的参与能力和信息。

(2) 公民参与公共事业管理的基本方式。

第一、公开听证。

第二、民意调查。

第三、咨询委员会。

第四、利益群体。