

# 西方公共事业管理概论

P  
UBLIC AFFAIRS  
MANAGEMENT

尚晓丽 编著

本书是由中央高校基本科研业务费专项资金资助  
课题编号：916121207

华北电力大学教改基金支持  
课题编号：13001425

**SPM**

南方出版传媒  
新世纪出版社

P

PUBLIC AFFAIRS  
MANAGEMENT  
西方公共事业管理概论



ISBN 978-7-5405-8877-9



9 787540 588779 >

定价: 18.00元

# 西方公共事业管理概论

P

PUBLIC AFFAIRS  
MANAGEMENT

尚晓丽 • 编著

**SPM**

南方出版传媒  
新世纪出版社  
· 广州 ·

---

图书在版编目 (CIP) 数据

西方公共事业管理概论 / 尚晓丽编著. — 广州: 新世纪出版社, 2015. 3

ISBN 978 - 7 - 5405 - 8877 - 9

I. ①西… II. ①尚… III. ①公共管理—概论—西方国家 IV. ①D523

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 049032 号

---

出 版 人: 孙泽军  
责任编辑: 翟晓侃 林桥基  
责任技编: 王建慧  
封面设计: 高豪勇

西方公共事业管理概论

XIFANG GONGGONG SHIYE GUANLI GAILUN

---

出版发行: 新世纪出版社

印 刷: 广东省教育厅教育印刷厂  
(地址: 广州市黄埔区南岗笔岗路 18 号)

规 格: 890mm × 1240mm

开 本: 32 开

印 张: 7.75

字 数: 170 千字

版 次: 2015 年 3 月第 1 版

印 次: 2015 年 3 月第 1 次印刷

定 价: 18.00 元

质量监督电话: 020 - 83797655 购书咨询电话: 020 - 83792970

# 前言

20 世纪初，美国就提出了公共事业管理。在国外的大学中，公共管理硕士与工商管理硕士、法学硕士被称为文科职业研究的三大支柱。而在我国，1999 年东北大学、云南大学两所高校才在全国率先招收公共事业管理专业本科大学生。随之，2000 年，全国才有 57 所高校招收公共事业管理专业本科大学生。可见，我国的公共事业管理专业起步较晚。

随着一批学者加入到公共事业管理的研究中，一批有关公共事业管理方面的优秀书籍涌现出来，比较有代表性的有朱仁显主编的《公共事业管理概论》，但目前还没有一本专门针对西方国家公共事业管理进行论述的书籍，笔者在教授西方公共事业这门课程时深受困扰，因此萌生了编写了这本《西方公共事业管理概论》的想法。而当笔者在中央高校基金《社会管理创新视角下高校管理创新研究》的研究过程中了解了更多西方教育事业管理的先进经验，这一想法才真正有机会落到实处，因此本书尽管论述的是



西方公共事业管理，但是以西方教育事业管理为主。

由于西方公共事业管理发展历史比较长，一本书并不能囊括所有的西方公共事业管理的先进经验。本书也只能管中窥豹，今后将继续努力。本书在写作过程中参照了很多学者的优秀书籍以及优秀的论文，例如朱仁显主编的《公共事业管理概论》、孙健的《英国政府宏观科技管理体系》等，在这里一并表示感谢。

希望我国的公共事业管理专业能够在新的时期迎接挑战，抓住机遇，不断发展和进步。

## 第一章 公共事业管理 / 1

第一节 公共事业管理概述 / 2

第二节 西方国家的公共事业管理 / 21

第三节 中国的公共事业管理 / 34

## 第二章 西方教育事业管理 / 59

第一节 教育事业管理概述 / 60

第二节 西方国家的教育事业管理(以日、美、  
英为例) / 90

## 第三章 西方科技事业管理 / 145

第一节 科技事业管理概述 / 146

第二节 西方国家科技管理的经验 / 152

## 第四章 西方卫生事业管理 / 173

第一节 卫生事业管理概述 / 174


第二节 西方国家卫生事业管理 / 183

## 第五章 西方文化事业管理 / 205

第一节 文化事业管理概述 / 206

第二节 西方国家文化事业管理经验 / 227

参考文献 / 240



第一章  
公共事业管理



## 第一节 公共事业管理概述

### 一、公共需要与公共事业

#### (一) 公共需要的特征

人类的需要多种多样，生理、安全、自尊、爱、归属、求知、理想、自我实现等需要构成了一个复杂的、多层面的系统。美国心理学家亚伯拉罕·马斯洛于1943年在《人类激励理论》论文中所提出需求层次理论（Maslow's hierarchy of needs），马斯洛理论把需求分成生理需求、安全需求、归属与爱的需求、尊重需求和自我实现需求五类，依次由较低层次到较高层次排列。

1. 五种需要像阶梯一样从低到高，按层次逐级递升，但这样次序不是完全固定的，可以变化，当然也有种种例外的情况。

2. 需求层次理论有两个基本出发点，一是人人都有需要，某层需要获得满足后，另一层需要才出现；二是在多种需要未获满足前，首先满足迫切需要；该需要满足后，后面的需要才显示

出其激励作用。

3. 一般来说,某一层次的需要相对满足了,就会向高一层次发展,追求更高一层次的需要就成为驱使行为的动力。相应的,获得基本满足的需要就不再是一股激励力量。

4. 五种需要可以分为两级,其中生理上的需要、安全上的需要和感情上的需要都属于低一级的需要,这些需要通过外部条件就可以满足;而尊重的需要和自我实现的需要是高级需要,他们是通过内部因素才能满足的,而且一个人对尊重和自我实现的需要是无止境的。同一时期,一个人可能有几种需要,但每一时期总有一种需要占支配地位,对行为起决定作用。任何一种需要都不会因为更高层次需要的发展而消失。各层次的需要相互依赖和重叠,高层次的需要发展后,低层次的需要仍然存在,只是对行为影响的程度大大减小。

5. 马斯洛和其他的行为心理学家都认为,一个国家多数人的需要层次结构,是同这个国家的经济发展水平、科技发展水平、文化和人民受教育的程度直接相关的。在不发达国家,生理需要和安全需要占主导的人数比例较大,而高级需要占主导的人数比例较小;在发达国家,则刚好相反。

这是从管理学和激励角度对需要进行的分类,从公共事业管理的视角分析需要无非是两大类:私人个别需要和社会共同需要。公共事业管理所研究的是公共需要,公共需要的特点是:

1. 社会公共需要是社会成员在生产、工作、生活和发展过程中的共同需要。

没有公共需要的满足,私人需要的满足也无法得到保证。满

足公共需要的物品不得不主要靠政府提供。众多呱呱坠地的婴儿降生在公共卫生机构，在其人生的第一站就开始享受公共事业机构提供的服务；绝大多数人在公立学校完成了义务教育，开启了智慧之门，义务教育成为许多国家地方财政的首要支出；在高等教育日趋大众化的今天，越来越多的人进入公立高等教育机构学习；公共气象服务为人们的出行提供刮风、下雨、晴朗等天气预报，成为电视台和广播电台收视率、收听率最高的节目之一；各类慈善机构为鳏寡孤独、流浪者、灾民提供帮助，体现着人道主义精神；各种环境保护组织为保护地球村而四处奔波；公共图书馆、博物馆、文物保护机构为人们提供各类文化服务，丰富了人们的精神生活；那些不收分文的志愿者在清理社区环境、照顾老人儿童、为边远地区的孩子授课。公共事业与现代人们的生产、生活密切相关，甚至达到了须臾不离的程度。截至2005年底，全国共有事业单位100多万个，从业人员3000多万人，民间组织约32万个，其中社会团体17.1万个，民办非企业单位14.8万个，基金会975个。其业务范围涉及教育、科技、文化、卫生、劳动、民政、体育、社区、环保、公益、慈善、农村专业经济等社会生活的各个领域。

现代社会的公共需要主要有以下六个方面：

- (1) 维护社会公共秩序与安全秩序的公共需要，如国防、公安、外交等；
- (2) 维护经济秩序和市场交易秩序的公共需要，如市场监管、知识产权保护、公正司法等；
- (3) 为全体社会成员提供公共设施与公共管理的公共需

要，如公众医疗保健、义务教育、公共交通、公共图书馆等；

(4) 建立社会保障与救济体系，扶助社会弱势群体的公共需要，如公共组织的扶贫、社会保险等；

(5) 公共资源与公共财产管理的公共需要，如国有资产管理、保护环境、自然资源和人文资源；

(6) 维护人权、自由等公民权利的公共需要。

## 2. 公共需要是主观性与客观性的统一。

公共需要的内容和形式受社会物质文明程度和状况的制约。充分认识和理解公共事业的客观性，有助于我们明确公共事业的发展必须从实际出发，不能无限度超前。例如政府办公大楼的建设就必须考虑当地的实际情况，如果都向下面案例这样建设，是违背公共需要的客观性的。

6幢崭新的办公大楼、1个巨大的半球形会议中心气势恢弘；数百亩绿地、园林、假山、喷泉环绕其中；波光粼粼的湖面上，几只鸭子在悠闲地游弋……这个充满诗情画意的区域，就是河南郑州市惠济区办公新址。其山水景观式的建筑格局和530亩的占地规模，引来人们越来越多的质疑声。位于郑州市北郊的惠济区政府新址，早在2004年5月即投入使用。其办公区域占地149亩，建筑面积超过4.5万平方米，周边园林绿地等用地381亩，是统一征地、规划和建设的。开阔的“大河广场”，分居两侧的“古树苑”令人心旷神怡。四大班子的4幢楼分列会议中心四周；西侧两幢办公楼间，10米高的人工

瀑布正在喷水；办公区左右，各有一处令人赏心悦目的人工湖和大片的绿地花园。沿办公楼背后的山坡拾级而上，四周景色尽收眼底。山后是灯光球场等休闲设施，左右各有上百亩的园林，将区政府办公楼紧紧包围在中心，可谓“前有水、后有山”。惠济区政府修建办公楼后名气很大，差不多每天都有来自各地的考察团来此参观。前来参观的县区干部更是赞不绝口。一位干部感慨道：“在这里办公真是修身养性，但说到底，想舒服还得有钱啊！”据惠济区副区长李凌江介绍，原先的办公场所使用几十年后，已经破损不堪，而且分散在郑州市的几个区内，不但“严重影响了我区的外部形象”，而且“挤在别人地盘上办公”很不顺心。惠济区决定以“区址北迁为突破口”，带动北部城区建设；并在新址建设中“超前规划”——目标是“30年最好、50年不过时”。可是实际情况是惠济区在郑州市周边几个区县中算“穷”区县，年财政收入几年来徘徊在2亿元左右，刚从“要饭财政”过渡到“吃饭财政”。可见办公楼的修建是无限度的超前了。

资料来源：新华网2006年6月

公共需要的内容与形式也受到人们认识能力、认识水平和思想观念的影响。环境污染问题自工业革命以来数百年一直突出地存在，但是由于人们认识能力和水平的影响，人类一直以为地球上的水和空气是无穷无尽的，所以不担心把千万吨废气送到天空

去，又把数以亿吨计的垃圾倒进江河湖海。大家都认为世界这么大，这一点点废物不算什么，所以不把环境保护视为公共需要予以关注，才导致了今天严重的环境污染问题。

3. 社会公共需要是发展变化的。公共需要作为整个社会的需要自然也随着社会的发展变化而变化。

4. 公共需要具有复杂性和多样性。首先社会是丰富多彩的，必然造成公共需要的多样性。其次，阶级的存在使得公共需要往往刻有阶级的烙印。再次，公共需要本身具有层次性。

社会公共需要的上述特点在一定程度上也决定了公共事业的公共性、复杂性、多样性、可变性和时代性。

## （二）公共事业的含义

社会公共需要呼唤公共事业的发展。古今中外人们对公共事业内涵和外延的界定和理解是不相同的，重视程度也不同。要了解公共事业概念前，要先了解事业、事业单位、公共、公共事务、公共物品几个相关的概念，以便更好地理解公共事业。

### 1. 事业和事业单位：

事业一词有两种解释：一是指人们所从事的，具有一定目标、规模和系统而对社会发展有影响的经常活动，例如教育事业；二是指没有生产收入，由国家经费开支，不进行经济核算的社会活动。这就要与事业单位这个词相联系。

事业单位是中国特有的概念，是不以营利为目的，主要从事教育、科技、文化、卫生、体育等行业，按一定的方式向社会公众提供一定形式的物质产品和精神产品以改善社会公众的生活，



经费主要由国家财政拨款，受国家机关尤其是政府部门领导的社会组织。

## 2. 公共与公共事务：

公共与私人事务相区别，公共二字明确了事业活动的目的和责任，决定了事业活动的绩效不能简单地用利润或效率作标准，强调了公众的参与性。

公共事务是指与社会利益和公众利益有关的各种事业和活动。

## 3. 公共物品

公共物品是指非竞争性和非排他性的物品。公共物品的特征有生产不可分性、规模效益大、自然垄断性等。根据物品具有上述的特性不同可以对物品进行如表1-1和如表1-2的分类。

表1-1 公共物品的分类（以非竞争性和非排他性的不同组合划分）

分类	非竞争性	竞争性
排他性	俱乐部产品 如：有线电视、社会保障、消防、自来水、不拥挤但收费的公路	私人产品 如：食品、衣服、拥挤且收费的公路
非排他性	纯公共产品 如：国防、法律制度、基础科学研究、不拥挤也不收费的公路	准公共产品 如：公共资源、公园、城市绿地、不收费但拥挤的公路

表1-2 公共物品的分类（以非竞争性、非排他性的程度进行划分）

非竞争性 非排他性	物品	举例
100%	纯公共物品	国防、安全
0% ~ 100%	准公共物品	高等教育、公园、城市绿地
0%	私人物品	食品、衣服等

#### 4. 公共事业

向全社会，以满足社会公共需要为基本目标，直接或间接为国民经济和社会生活提供服务或创造条件，并且不以营利为主要目的的社会活动。公共事业有诸多类型，每一种公共事业都有其特定的目标，有其各自特殊的运行规律。但是，在这些特殊之中，却存在着一般的特征。

**公共性：**首先它涉及社会的方方面面，影响社会整体的运行目标和进程。其次，它的服务内容涉及所有社会成员的共同需要。再次，公共事业提供的服务是整个社会的发展所必不可少的条件。从教育的角度分析，可能人们想的很多的是学校的教育，但是实际上教育无处不在，涉及方方面面的利益，影响到整个社会的发展，从下面的例子中我们可以看到，素质教育的缺失，直接影响外国眼中怎么看待中国人。

在巴黎，公共场合有中文的地方并不多，但去过巴黎圣母院的中国人都会看到这句中文告示“请保持安静”；据说，这是示意给咱们爱在公共场合“热闹”的中国人看的，而其他国家包括法国的游客并没有这种“礼遇”；去过泰国皇宫的人都知道，“请便后冲水”这是专门提示给便后不冲水的中国人的，而其他国家的人却没有这种“待遇”；美国人的环保意识很到家，在珍珠港景区，与园林互为一体的垃圾桶很难被发现。为此，美国人特意在垃圾桶前写下这样的中文提示：垃圾桶在此。这是专门提醒那些不能耐心找垃圾桶的中国人

的，而其他国家的人却没有这样的“待遇”。

资料来源：信息与决策 2007年

**规模性：**其一，公共事业对于社会整体而言，是不可分割的。其二，公共事业的投入成本高，建设周期长，以地铁的建设为例：

数据显示，2006年，全国只有10条地铁线路运行，2010年增至48条，2015年则预计会变为96条，到2050年，这一数字将有可能变为289条。在国外一个著名的案例是：纽约地铁的第二大道线最早在1929年被提出，直到2007年才被正式批准动工，其中一个重要原因就是政府预算对风险的重重考量。现任纽约联储董事会董事凯瑟琳·威尔德曾说：“我们并不是不热爱第二大道线，而是我们要权衡利弊，选择当下最合适的项目来建设。”据了解，2010年，我国28个城市地铁项目获批，共规划线路90多条，总里程约2700公里，总投资超过10 720亿元。在这些城市中，除了北京、上海、广州这样的一线城市外，武汉、西安、重庆、成都、哈尔滨、长春、沈阳、杭州、苏州、宁波、无锡、长沙、郑州、大连、南宁、福州、南昌、东莞、昆明等二三线城市也被囊括其中。在中国，地铁修建成本每公里约5亿元人民币，如果按一条地铁长30公里计算，其修建成本或可高达150亿元人民币——这是一个中等城市一年的财政收入