

普通公共事业管理专业

普通公共事业管理专业

经济科学出版社

普通高校经济及管理学科规划教材

公共事业管理专业

实用公共事业管理

孔昭林 /主 编

经济科学出版社
中国铁道出版社

普通高校经济及管理学科规划教材

公共事业管理专业

实用公共事业管理

孔昭林 主编

经济科学出版社
中国铁道出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

实用公共事业管理 / 孔昭林主编. —北京: 经济科学出版社, 2008. 7

普通高校经济及管理学科规划教材. 公共事业管理专业
ISBN 978 - 7 - 5058 - 7266 - 0

I. 实… II. 孔… III. 公共管理 - 高等学校 - 教材
IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 081568 号

普通高校经济及管理学科规划教材 编审委员会

主任委员

齐二石 天津大学管理学院 院长 教授 博士生导师
教育部管理科学与工程专业教学指导委员会 主任委员

常务副主任委员 (按汉语拼音顺序排序)

安 忠 天津理工大学经济与管理学院 教授
天津市企业联合会、企业家协会 执行理事
郭 宇 中国铁道出版社 副总编辑 编审
纪晓津 经济科学出版社 主任 编审

副主任委员 (按汉语拼音顺序排序)

陈彦玲 北京石油化工学院经济管理学院 党委书记 教授
李长青 内蒙古工业大学管理学院 院长 教授
李向波 天津工业大学管理学院 副院长 教授
刘 岗 山东大学管理学院 副院长 教授
刘家顺 河北理工大学管理学院 院长 教授
刘 克 长春工业大学管理学院 副院长 教授
吕荣杰 河北工业大学管理学院 党委书记 教授
彭诗金 郑州轻工业学院经济与管理学院 院长 教授
乔 梅 长春大学管理学院 副院长 教授
邵军义 青岛理工大学管理学院 院长 教授
魏亚平 天津工业大学工商学院 院长 教授
徐德岭 天津师范大学经济与管理学院 副院长 教授
尹贻林 天津理工大学经济与管理学院 院长 教授 博士生导师
教育部管理科学与工程专业教学指导委员会 委员
张国旺 天津商业大学管理学院 院长 教授
张 璞 内蒙古科技大学经济管理学院 院长 教授
张英华 天津财经大学商学院 院长 教授 博士生导师

总 序

人类社会已经迈入 21 世纪。追溯 20 世纪，管理理论与实践得到了飞速发展，研究领域不断拓宽，从初期的经验管理到后期的科学管理，从工业化时代的规模经营管理到信息化时代的基于信息基础的企业再造，从注重等级和控制的“金字塔”式组织模式到基于网络和知识的“柔性”组织模式，这些，无论是在管理的理念、方法上，还是在管理的技术、实践上都发生了巨大变化。在我国实施改革开放政策以来，社会各界掀起了一浪高过一浪的管理热潮，管理学界相继发生了一系列重大的变革。1994 年教育部批准在 9 所重点高校试点举办工商管理（MBA）硕士研究生教育；1996 年国家自然科学基金委员会管理学科组升格为管理学部；1997 年在教育部学科专业目录调整过程中，管理学同经济学并列成为独立的一级学科；2002 年管理学界的专家首次当选为中国工程院院士。这些重大的变革标志着管理学科的重要地位得到了我国社会各界的认可。

随着我国市场经济体制的不断完善，以及中国正式加入世界贸易组织（WTO），中国经济需要面对国际大市场，企业要参与国际化的激烈竞争。经济及管理教育如何迎接 21 世纪的挑战，适应变化的需要，已经成为学术界亟须研究与探讨的焦点问题之一。著名管理学家彼得·F·德鲁克（Peter F. Drucker）曾经指出：“对我们的社会来说，管理是一种最显著的创新。”另一名著名管理学家亨利·明茨伯格（Henry Mintzberg）也曾指出：“彻底重塑传统管理教育的时代已经来临。”在这种社会呼唤“管理教育创新”的背景下，组织一套适应 21 世纪要求的经济及管理类学科规划教材是非常必要和及时的。

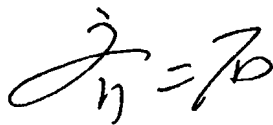
普通高校经济管理类专业教学协作会，是由辽宁、吉林、黑龙江、内蒙古、河北、河南、山东、山西、广东及北京、天津的数十

所高校经济管理学院系自发形成的教学协作组织。协作会成立 16 年来，以团结友谊、精诚合作、优势互补、共同发展的精神，坚持在管理理论的创新与实践、学科建设与发展、教材规划编写，以及人才培养与校际交流等方面进行了探索，取得了丰硕成果。此套规划教材的组织编写，是协作会面向 21 世纪经济及管理教育创新的又一力作。

为了保证规划教材的质量和水平，我们成立了由国内外知名专家、教授及管理学院院长、出版社的领导、专家组成的编审委员会。各门教材（包括专业教材、专业基础教材和基础教材）将采取合作的方式由具有丰富教学与研究实践经验的教师主编，相关院校参加编写。规划教材的编写力求博采众家之长，把握管理前沿，注重理论与实践相结合，使之成为具有科学性、规范性、创新性、实用性并举的精品教材及新教研成果。在各位专家与老师的辛勤耕耘下，现已出版了“电子商务专业”、“物流管理专业”、“公共事业管理专业”、“会计学专业”和“财务管理专业”等系列教材，其余经管学科各专业系列教材，亦将陆续出版。

由于经济及管理是一个不断变化和发展的重要学科，新的理论、技术和方法将会大量引用。鉴于我们的水平所限，规划教材在编写过程中难免存在疏漏与不足之处，敬请各位专家批评指正。

天津大学管理学院院长、教授、博士生导师
教育部管理科学与工程专业教学指导委员会主任委员



2008 年 7 月于津

前 言

为全面贯彻落实科学发展观，切实把高等教育重点放在提高质量上，教育部实施“高等学校本科教学质量与教学改革工程”，其建设目标是，通过质量工程的实施，使高等学校教学质量得到提高，人才培养模式改革取得突破，学生的实践能力和创新精神显著增强。为实施教育部“质量工程”，就要加强教材建设，为了培养应用型人才，就要编写出与“应用型教育”相配套的应用性教材，使高等教育能适应市场对高层次人才的需求，发挥高等教育的最佳效益。

为适应公共事业管理改革与发展和培养公共事业管理人才的需要，我国的公共行政与公共管理研究和教育，特别是公共管理一级学科的设置和高校公共事业管理本科专业的大量开设，公共事业管理已成为当代中国社会科学和管理科学领域教学与研究的一个充满生机活力和具有远大发展前景的学科，特别是对公共事业管理研究为政府职能转变、体制改革和理论创新开拓了一个崭新的领域。总结以往高校应用性教材建设的成功经验，勇于创新，编写出有特色的、高质量的公共事业管理教材。

本书是在新的教育改革形势下，为了符合教材建设发展新趋势，在保持学科体系科学性、完整性的基础上，以突出公共事业管理职业能力的培养为指导原则，体现教材内容的时代性、教学方法的适用性和配套资源的丰富性。主要的特点是：

第一，在教材内容上体现时代性。

本书主要结合近年来国内外公共事业管理的研究成果和我国公共事业管理改革的实际需要，充实了公共事业管理新的内容。首先，在体系上，构建公共事业管理知识体系，在第一部分基础知识中回答“什么是”。构建公共事业管理能力体系；在第二部分相关能力中回答“怎么管”。其次，在内容取舍上，注重简明扼要，处理好理论与能力的关系。再次，在知识更新上，尽可能将国内外最新研究成果引入教材，特别是介绍公共事业管理最新阶段的代表人物及其观点，以及对公共事业管理对象、方法等问题，进行比较充分的论述。

第二，在教材结构上突出应用性。

本书围绕应用型本科教育的培养目标,在教材结构上,以课程教学需要为线索,以应用能力为主干,通过知识、技能的分支延伸和实践性教学环节的内容放大,探索一种培养学生职业能力的新型教学模式。本书作为实用类的教材,为了便于学生的阅读、使用和教师的讲解、操作,每章都设有“学习目标”、“基础知识”、“相关能力”、“案例分析”、“实践活动”等内容。围绕学习目标,选取与基础知识相配套的相关能力,通过案例分析和实践活动等环节,使学生在知识结构和应用能力的结合上,得到全面的培养和提高。

第三,在教学方法上达到互动性。

为了加强应用型教材中教师与学生的互动性和学生的参与性。在教材编写上,收集大量的相关链接、资料文库、案例分析等,尤其是在实践活动中,设计了与公共事业管理行业相配套的实践环节,实践活动采用真实的项目作为基础,以实践室的真实环境作为平台,通过成立模拟公共事业管理服务有限公司,让学生作为公司的控制者,在实际操作中通过模拟公共事业管理服务有限公司的运营情况来增加对所学知识的了解。让学生进入角色,在体验和实践活动中学会相关知识,增长相关能力。

在本书出版过程中,作者总结长期从事公共事业管理教学与研究的经验,运用多年积累的丰富资料,参考国内外有关著作,结合公共事业管理专业职业特色和专业要求,力求做到逻辑清楚、简明扼要、条理清晰,便于学生了解、学习和掌握。

本书是由北京联合大学应用文理学院、北京工商大学嘉华学院、北京中医药大学管理学院、燕山大学的部分中青年骨干教师和博士生合作完成的。主编孔昭林教授负责全书的整体策划,撰写教材编写大纲、统稿和定稿工作。各单元的撰稿人分别是:孔昭林(第一、第三章);王巧玲(第二、第四章);张彩波(第五、第十三章);高娟(第六章);武锋(第七章);娄文龙(第八、第十章);张燕(第九章);马延莹(第十一、第十二章)。

在撰写过程中,还得到了有关专家、学者的支持,并借鉴吸收了国内外许多专家、学者的有关资料和成果,在此表示诚挚的谢意。

编者

2008年7月

目 录

第一章 实用公共事业管理概论	1
第一部分 基础知识	1
一、公共需要与公共事业	1
二、公共事业管理	8
三、研究公共事业管理的意义	15
第二部分 相关能力	18
一、公共事业管理的程序	19
二、公共事业管理的职能	22
三、公共事业管理的手段和方法	24
案例分析 东信神话：现代公共通信技术行业的兴衰	27
实践活动 成立模拟公共事业管理服务有限公司	29
第二章 西方国家的公共事业管理	32
第一部分 基础知识	32
一、西方国家公共事业管理职能的发展历史	33
二、当代西方国家公共事业的管理改革	36
三、当代西方国家公共事业管理改革的阻力与动力	39
第二部分 相关能力	43
一、西方国家公共事业管理的主要领域及实践特征	43
二、西方国家公共事业管理的模式	45
三、西方经验对中国公共事业管理体制的借鉴意义	50
案例分析 美国的公共事业管理——美国印第安纳波利斯市污水 处理厂的民营化进程	51
实践活动 走访具有外资背景的非营利组织	53

第三章 我国公共事业管理的历史与现实	55
第一部分 基础知识	55
一、中国公共事业管理体制的形成	55
二、中国传统的公共事业管理的体制	59
三、中国传统的公共事业管理的运作机制	62
第二部分 相关能力	63
一、我国公共事业管理体制变革过程	64
二、公共事业管理体制变革的目标取向	69
三、我国公共事业管理体制变革的对策	70
案例分析 文化事业单位转企改制——中国杂技团接受改制洗礼	72
实践活动 环境意识的积极强化与消极强化	74
第四章 公共教育事业管理	77
第一部分 基础知识	77
一、公共教育事业管理概述	77
二、公共教育事业管理的内容	80
三、公共教育事业管理的目标及发展趋势	81
第二部分 相关能力	85
一、公共教育事业管理体制	86
二、公共教育事业管理模式的选择	89
三、中国的公共教育事业管理改革	91
案例分析 中国的义务教育要不要延长?	95
实践活动 调研当地民办学校的发展现状	97
第五章 公共科技事业管理	100
第一部分 基础知识	100
一、科技事业活动	100
二、科技管理的内容与类型	104
三、科技事业管理的原则和方式	107
第二部分 相关能力	110
一、西方国家的科技管理体制	110
二、西方国家的科技管理体制变革	114

三、我国科技管理体制的改革与完善	116
案例分析 我国科学在自主创新方面为何举步维艰?	122
实践活动 IT 实践基地的建设	125
第六章 公共文化事业管理	130
第一部分 基础知识	130
一、文化事业管理概述	130
二、文化事业管理内容	132
三、文化事业管理的分类	135
第二部分 相关能力	138
一、国外文化事业管理体制比较	138
二、中国文化事业管理体制状况	144
三、我国文化事业管理体制变革	149
案例分析 公益性文化事业的典型——中国国家图书馆	151
实践活动 调查了解当地群众对文化创意产业的认知情况	153
第七章 公共卫生事业管理	156
第一部分 基础知识	156
一、公共卫生事业的概念	156
二、卫生事业的性质	157
三、卫生与经济发 展的相互关系	157
四、卫生系统的构成	158
第二部分 相关能力	166
一、公共卫生服务体系的改革	166
二、医疗保障制度的改革	171
三、卫生监督体制的改革	177
案例分析 大学教授起诉“120”	179
实践活动 调查当地的社会卫生服务	180
第八章 公共基础设施管理	182
第一部分 基础知识	182
一、公共基础设施管理概述	182
二、公共基础设施的管理内容	186

三、公共基础设施的投融资·····	187
第二部分 相关能力·····	190
一、国外公共基础设施管理模式·····	190
二、我国公共基础设施管理体制变革·····	193
三、我国公共基础设施管理市场化运作·····	196
案例分析 公共交通系统基础设施管理分析——京承高速公路 二期工程项目市场化运作·····	200
实践活动 结合新农村建设的要 求，对农村公共基础设施 进行规划·····	202
第九章 公共住房管理 ·····	205
第一部分 基础知识·····	205
一、公共住房管理概述·····	205
二、公共住房管理问题的成因·····	208
三、我国公共住房管理制度改革的目标·····	210
第二部分 相关能力·····	212
一、国外公共住房管理模式·····	212
二、我国的公共住房管理体制变革·····	216
三、我国房地产开发与建设管理体制·····	220
案例分析 济南第一个经济适用房项目：北全福经济适用房 工程项目·····	224
实践活动 个人合作住房项目的运作·····	227
第十章 公共环境管理 ·····	229
第一部分 基础知识·····	229
一、公共环境管理概述·····	229
二、公共环境管理的内容·····	231
第二部分 相关能力·····	234
一、环境问题与环境管理·····	234
二、国外环境管理模式·····	239
三、我国的环境管理体制·····	243
案例分析 公共环境管理立法系统——《固体废物污染环境 防治法》的修订·····	246

实践活动 环境管理的实验建议	248
第十一章 公共社会保障管理	251
第一部分 基础知识	251
一、公共社会保障管理概述	251
二、公共社会保障管理内容	255
三、公共社会保障管理的模式	258
第二部分 相关能力	260
一、国外公共社会保障管理的状况	260
二、我国公共社会保障管理	264
三、我国公共社会保障管理改革	270
案例分析 青岛市劳动和社会保障系统解决方案	273
实践活动 模拟建立公共社会保障“一站式”服务体系	275
第十二章 电子政务与公共事业管理	278
第一部分 基础知识	278
一、电子政务概述	278
二、电子政务业务的内容	285
三、中国电子政务的基本功能	287
第二部分 相关能力	290
一、中国政府上网工程的发展	290
二、国外电子政务与公共事业管理模式	296
三、我国电子政务与公共事业管理体制	301
案例分析 广东省佛山市南海区电子政务应用案例	306
实践活动 走访电子政务网站, 参观一站式服务平台	308
第十三章 公共事业管理测评	310
第一部分 基础知识	310
一、公共事业管理测评的基本内容	310
二、公共事业管理测评模式	317
三、公共事业管理测评程序	319
第二部分 相关能力	323
一、公共事业管理测评标准的编制	324

二、公共事业管理测评信息的收集·····	329
三、公共事业管理测评信息的处理·····	336
案例分析 公共事业管理测评在公共教育领域的运用 ——以社区教育评价为例·····	341
实践活动 高校科研能力评价·····	344
参考文献·····	346

第一章

实用公共事业管理概论

【学习目标】

- 了解：公共事业管理的对象与任务
 - 领会：公共事业管理的特点
 - 应用：公共事业管理的意义和作用
 - 掌握：公共事业管理的方法
-

第一部分 基础知识

本单元的主要内容是：了解公共事业管理是政府对以满足社会公共需要为主要目的的各项公共事业的发展进行规划、组织、指挥、协调和控制的活动，是由公共事业管理的主体、内容、特征、职能、方法、意义等组成的知识体系。教学重点难点是：了解公共事业的概念，领会公共事业管理的特点，结合实际，掌握公共事业管理的知识体系。

一、公共需要与公共事业

我们把人类的需要分为两大类：一类是私人个别需要，它是人类进行经济活动和社会活动的基本动因，也是人们需要的基础；另一类是社会公共需要，

是人类进行正常经济活动和社会活动必不可少的条件，也是个人需要得以满足的重要条件。两类需要相互联系、相互影响，但不可相互替代。二者不仅表现形式和具体内容不同，而且也各有其自身的特点。

（一）公共需要的特征

就整个社会而言，公共需要是为了维持一定的社会物质生产、文化生活和公共秩序，促进社会发展，必须由政府集中执行和组织社会职能的需要。一定社会的公共需要总是以具体的内容和形式表现出来，是随着社会的发展变化而变化的，具有复杂性和多样性。公共需要与私人需要的关系，如表 1-1 所示。

表 1-1 公共需要与私人需要的关系

特 征	区 别	联 系
1. 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	- 以私人个别需要为基础的公共需要不是直接意义上的个别需要，也不是普通意义上的人人有份的个人需要和集团需要的总和 - 公共需要和私人个别需要的满足条件是不同的。满足个人需要或个别需要的产品或服务，必须通过市场等价交换，支付等价方可使用	- 公共需要是社会和个人赖以生存和发展不可或缺的条件之一，没有公共需要的满足，私人需要的满足也无法得到保证 - 社会成员可以无差别地共同享用公共物品，不排斥其他社会成员享用。统筹、发展和管理公共事业的主要责任由政府承担
2. 公共需要是主观性与客观性的统一	- 公共需要内容和形式深受社会物质文明程度和状况的制约，也只能以其所处时代所能提供的手段和方式来满足这些愿望和要求 - 充分认识和理解公共事业的客观性，有助于我们客观地看待公共需要的基本内容及其表现形式	- 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 - 由于人们对公共需要的认识不同，人们的思想观念和偏好也影响其对公共需要的认识，使公共需要具有主观性
3. 社会公共需要是发展变化的	- 公共需要作为整个社会需要的一个有机组成部分，是人类社会文明发展的必然产物 - 是维持社会自身生存和发展的客观需要，自然也随着社会的发展变化而变化	- 随着社会不断地由低级到高级，由不发达到达达的演进，人们活动领域和范围不断扩大 - 随着认识能力和认识水平不断提高，公共需要也与时俱进，丰富多样，不断提高
4. 公共需要具有复杂性和多样性	公共需要的复杂性和多样性指的是公共需要在不同的社会条件下具有不同的性质和不同的表现形式	认识社会公共需要的复杂性和多样性，有助于我们分析和识别各种各样的社会公共需要，适当地发展公共事业

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

社会的公共需要呼唤公共事业的发展，社会的物质文明程度、阶级分野、认识水平又制约着公共事业的发展水平。我们有必要先了解事业、公共事务、公共物品等几个相关的概念，以便更好地理解公共事业。

1. 事业和事业单位的含义

事业的基本内容，主要包括教育、科技、文化、卫生和体育等。因此，所谓事业，是与全体人民整体利益有关的以科、教、文、卫、体等为基本内容的行业或部门，及其相应的管理体系。

“事业”一词是一个内容广泛的概念，也是人们使用频率相当高的概念，一般意义有二：一是指人们所从事的，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，如教育事业、革命事业、公用事业等。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。与事业一词相连且深具中国特色的概念是“事业单位”。对事业单位概念的界定，包括多种含义：

- 有别于党政群机关及企业，受国家管理，具备独立法人资格，多以服务的方式进行专业性生产劳动，创造出精神和物质产品服务社会，在追求社会效益的同时也谋求合法的经济效益，所需经费是靠财政全额拨款和差额拨款或自行筹款。

- 为国家创造或者改善生产条件，促进社会福利，满足人民文化、教育、卫生等需要，其经费由国家事业费开支。

- 凡是直接从事为工农业生产和人民文化生活等服务活动，产生的价值不能用货币表现，属于全民所有制单位的编制，列为国家事业单位编制。

- 凡是为国家创造或者改善生产条件，从事为国民经济、人民文化生活、增进社会福利等服务活动，不是以为国家积累资金为直接目的的单位，可定为事业单位，使用事业编制。

- 特指受国家行政机关领导，没有生产收入，由国家经费开支，不实行经济核算，提供非物质生产和劳务服务的社会组织，主要包括科学、教育、文化、卫生、体育等部门和单位。

- 指国家为了社会公益事业目的，由国家机关或者其他组织利用国有资产举办的，从事教育、科技、文化、卫生等活动的社会服务组织。

所谓事业单位是指不以营利为目的，主要从事教育、科技、文化、卫生、体育等行业，以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给，受国家机关尤其是政府部门