

公共事业管理

崔运武 主编



MPA

系列

www.fudanpress.com.cn

 復旦大學出版社

MPA (公共管理硕士) 系列

公共事业管理

崔运武 主编



復旦大學出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共事业管理/崔运武主编. —上海:复旦大学出版社,2013.1
(复旦博学·MPA系列)
ISBN 978-7-309-09264-6

I. 公… II. 崔… 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(2012)第228127号

公共事业管理

崔运武 主编
责任编辑/孙程姣

复旦大学出版社有限公司出版发行
上海市国权路579号 邮编:200433
网址:fupnet@fudanpress.com http://www.fudanpress.com
门市零售:86-21-65642857 团体订购:86-21-65118853
外埠邮购:86-21-65109143
上海华业装潢印刷厂有限公司

开本 787×960 1/16 印张 21.75 字数 382千
2013年1月第1版第1次印刷
印数 1—4 100

ISBN 978-7-309-09264-6/D·585
定价:39.00元

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社有限公司发行部调换。
版权所有 侵权必究

内 容 提 要

本书是MPA（公共管理硕士）系列教材之一，是在长期教学实践与科研基础上编写而成的，与本书匹配的“公共事业管理概论”课程被评为国家级精品课程。

教材分上、下两篇。上篇主要介绍公共事业管理的基本理论与技术方法，包括公共事业管理的若干基本问题、公共事业管理的模式与体制、公共事业管理组织及其基本活动方式、公共事业管理的技术与方法以及公共事业的绩效管理。下篇主要介绍不同领域公共事业管理的基本内涵、特点、属性、必要性、改革措施、发展趋势等，这些类型包括科技事业管理、教育事业管理、文化事业管理、卫生事业管理、体育事业管理、公用事业管理。

本教材结构清晰、内容全面、深入浅出、案例新颖、可读性强，可作为本科生、研究生及MPA学生的课本，也可以作为相关管理人员与研究人员的参考资料。

前 言

公共事业管理是当代公共管理的一个重要领域,在我国,就其内涵和运行特点而言,它基于公众社会性的基本生活需求,又与传统的事业单位活动及其事业单位管理体制密切相关,更得益于当代中国建立社会主义市场经济体制改革的需要与发展,因而是一个有中国特色的公共服务及其运行管理领域。正因为如此,自1993年我国建立社会主义市场经济体制以来,一方面,公共事业管理已成为现实改革中一个重要的实践领域,另一方面,自1997年国家调整高校专业目录,正式建立公共事业管理专业以来,公共事业管理专业已成为一个发展迅猛的本科专业,并逐步拓展到研究生教育和MPA教育领域。

云南大学是国内最早经教育部批准建立公共事业管理专业的两所院校之一。基于现实培养人才的需求和对改革的关注,我们于20世纪90年代开始了较系统的公共事业管理的研究,以及专业建设和教材与课程建设,在国内最早推出了由高等教育出版社出版的被列为国家“面向21世纪教材”的“公共事业管理基础课程教材”(共四本:《公共事业管理概论》、《公共伦理学》、《公共组织学》和《公共组织财务管理》),并在“十五”和“十一五”期间继续探索,使公共事业管理成为我校MPA和科学学位研究生教育的一个基本方向。2004年,《公共事业管理概论》被评为国家级精品课程。

2002年左右,复旦大学出版社即向我们约稿主要针对研究生和MPA教育的《公共事业管理》的教材,这给我们提供了一个新的思考和探索的平台。但十分遗憾的是,由于教学科研任务的繁重,当然也由于我们感到自己的探索还没有新的结果,因而迟迟没有交稿。感谢复旦大学出版社的邬红伟老师,一方面不断地向我们提出要求,提供信息和帮助,另一方面始终给我们以宽容,从而使我们没有放弃。在总结整个团队这些年的研究、本科教学和MPA教学等所得后,我们终于完成了本书。

本书是集体努力的结果,由崔运武拟定写作提纲,提出写作基本思路和内容框架,在集体讨论的基础上,分工完成,具体分工如下。

第一章、第二章:崔运武;第三章:李玫;第四章、第五章:邓崧;第六章、第

九章：侯江红；第七章：王燕玲；第八章、第十章：刘新林；第十一章：马桑。

本书在编辑出版过程中，得到了邬红伟老师与孙程姣女士的大力支持和指点，于此，我们对他们表示衷心的感谢！

当然，虽然我们付出了努力，但由于我们水平所限，也由于当代中国的社会管理和公共服务改革正在不断地向纵深发展，我们一时难以给予应有的理解与总结，因而书中的不足与错误在所难免，恳切地希望广大读者给予批评指正，以便我们在今后的研究中有针对性地进行修正。

崔运武

2012年8月于云南大学龙泉路寓所

目 录

上篇 公共事业管理基本理论与技术方法

第一章 导论：公共事业管理的若干基本问题	3
第一节 公共事业管理的若干基本概念	3
一、公共需要与公共问题	3
二、公共事务	6
三、公共产品与公共服务	8
第二节 公共事业及其属性	12
一、我国传统的“事业”及其转型	12
二、公共事业的基本内涵和特征	17
三、公共事业产品性质分析	20
第三节 公共事业管理及其特征和原则	26
一、公共事业管理界定	26
二、公共事业管理的基本特征	30
三、公共事业管理的基本原则	32
第四节 公共事业管理与其他相关管理的关系	36
一、公共事业管理与公共管理	36
二、公共事业管理与行政管理	38
三、公共事业管理与企业管理	39
本章小结	42
概念术语	43
复习思考题	43
案例	44
买断高考查分业务	44

第二章 公共事业管理的模式与体制	45
第一节 公共事业管理模式	45
一、公共事业管理模式的概念、演变与决定因素	45
二、当代公共事业管理模式的机理与特点	55
第二节 当代公共事业管理的层次与体制	67
一、宏观公共事业管理	67
二、微观公共事业管理	71
三、宏观与微观公共事业管理的关系及公共事业管理体制	75
本章小结	76
概念术语	77
复习思考题	77
案例	77
5年4次停运,公交民营化改革搁浅	77
第三章 公共事业管理组织及其基本活动方式	80
第一节 政府与公共事业管理	80
一、公共事业管理中的政府	81
二、政府在公共事业管理中的地位	84
三、公共事业管理中政府的基本活动方式	87
第二节 非营利组织与公共事业管理	92
一、非营利组织概述	93
二、非营利组织在公共事业管理中的地位	96
三、非营利组织在公共事业领域中的基本活动方式	100
第三节 公共事业管理中的事业单位改革	102
一、事业单位的基本内涵和特征	102
二、事业单位改革的必要性及基本原则	105
三、事业单位改革的目标取向和分类改革	109
第四节 企业与公共事业管理	112
一、公共事业管理中的企业	113
二、企业在当代公共事业管理中的作用	117
三、企业在公共事业领域中的基本活动方式	119
本章小结	122
概念术语	123
复习思考题	123

案例	124
水行业协会的尴尬处境.....	124
第四章 当代公共事业管理的技术与方法	126
第一节 公共事业的战略管理	126
一、公共事业组织战略管理的概念.....	126
二、公共部门战略管理的价值和特点.....	128
三、公共事业组织战略管理过程及内容.....	128
四、PEST 分析.....	132
第二节 公共事业产品的政府管制	134
一、政府管制的含义及原因.....	134
二、良好政府管制的基本原则.....	135
三、典型政府管制方式.....	135
四、管制失灵.....	138
第三节 公共事业的项目管理	139
一、项目的基本内涵和地位.....	139
二、项目目标和项目范围管理.....	140
三、政府公共事业项目管理过程分析.....	143
本章小结	146
概念术语	146
复习思考题	146
案例	147
路桥区城市战略管理.....	147
第五章 公共事业绩效管理	152
第一节 公共事业绩效管理概述	152
一、公共事业绩效管理的概念.....	152
二、公共事业绩效管理的兴起.....	154
第二节 公共事业管理绩效评估体系	154
一、评估的目标.....	154
二、评估的主客体.....	156
三、评估的类型.....	158
四、评估的标准和指标.....	160
五、评估的程序.....	166

第三节 公共事业绩效管理方法	168
一、目标管理法	168
二、360 度反馈法	171
三、平衡计分卡	173
四、标杆管理	175
五、其他绩效评估方法	178
第四节 公共事业管理的困境与改进	179
一、我国公共事业部门绩效管理的困境	179
二、改善我国公共事业部门绩效管理的几点对策	181
本章小结	183
概念术语	183
复习思考题	183
案例	184
青岛政务考官演进：从“官考官”到“民考官”	184

下篇 公共事业分类管理概述

第六章 科技事业管理	189
第一节 科技事业活动的类别	189
一、按照科技事业活动的性质分类	189
二、按研究活动的目的和功能分类	191
第二节 科技事业活动的公共产品属性	192
一、科技事业活动具有受益的非排他性和消费的非竞争性	192
二、科技事业活动具有突出的外部性	193
第三节 政府介入科技事业的必要性	194
一、科学技术研究的基本特征决定政府应介入科技事业	194
二、科学技术研究具有较强的外部性决定政府应介入科技事业	195
三、市场对科技人员劳动价值评价的扭曲决定政府应介入科技事业	197
四、科技成果交易市场的客观存在决定政府应介入科技事业	198
第四节 科技事业管理的基本内涵	198
一、政府在科技事业中的职能定位	198
二、科技事业管理的主要内容	200
本章小结	207

概念术语	208
复习思考题	208
案例	208
不能“本着低碳初衷干高碳事情”	208
第七章 教育事业管理	210
第一节 教育的经济价值	210
一、教育对经济增长的直接作用	210
二、教育对经济增长的间接作用	212
三、教育经济价值的实现	214
第二节 教育事业管理的限度分析	215
一、教育事业产品的准公共性	215
二、政府参与教育事业活动的必要性	218
三、政府参与教育事业活动的有限性	219
第三节 现代社会教育事业管理的基本内涵	220
一、确立教育发展规划	221
二、制定教育政策	221
三、颁行教育法规	222
四、管理教育市场	222
五、保障教育经费	223
六、实施教育督导评价	224
七、引导舆论导向	225
第四节 教育事业管理的发展趋势	225
一、教育管理价值取向人本化	225
二、教育体制调整,扩大办学自主权	226
三、教育规划体现平等	227
四、教育投入多元化	227
五、课程改革追求卓越	228
六、引导终身教育,扩大职业教育,推进家庭教育	229
七、教育督导凸显民主、专业、高效、服务的理念	229
本章小结	230
概念术语	230
复习思考题	231
案例	231

关于“名校办民校”的思考	231
第八章 文化事业管理	233
第一节 文化事业管理概述	233
一、现代社会文化事业活动的类别和基本内容	233
二、文化事业产品的准公共性	235
三、政府介入文化事业产品市场的必要性	237
四、现代社会文化事业管理的基本内涵	238
第二节 西方文化事业管理	242
一、美国的市场主导型文化事业管理模式	243
二、英国的政府-市场并重型文化事业管理模式	245
三、法国的政府主导型文化事业管理模式	247
第三节 我国文化事业管理改革	249
一、理顺文化事业管理体制,调整文化事业管理部门结构	249
二、构建适应市场经济需要的政府文化事业管理职能体系	250
三、改革文化事业管理手段,突出法律手段、经济手段的主导作用	251
四、理顺文化事业管理与服务的关系,突出政府文化事业职能部门的服务功能	252
五、进行文化事业投融资体制改革,拓展文化事业的投融资渠道	253
本章小结	255
概念术语	255
复习思考题	256
案例	256
黄奇帆:努力打造文化高地 推动重庆文化事业更好发展	256
第九章 卫生事业管理	258
第一节 现代卫生事业活动的基本内容及分类	258
一、现代卫生事业的基本内容	258
二、现代卫生事业的分类	259
第二节 卫生事业的公共产品属性	260
一、卫生事业产品具有较强的正外部性	261
二、卫生事业产品具有一定的非排他性和一定的消费竞争性	261

第三节 政府介入卫生事业的必要性	262
一、卫生产品的外部性	262
二、卫生产品信息的不对称	263
三、公众对卫生产品需求的不确定性	263
四、市场配置医疗资源无法实现医疗卫生服务的效率和公平	264
第四节 现代卫生事业管理的基本内容	265
一、实施区域卫生规划	265
二、医疗卫生产品的生产与提供	266
三、建立统一的全民基本医疗保障制度	267
四、建立国家基本药物制度	268
五、引导和鼓励社会资本兴办医疗机构	269
六、充分发挥第三部门在医疗卫生领域的独特作用	270
七、医疗卫生市场的监管	271
本章小结	276
概念术语	276
复习思考题	277
案例	277
药品零差价后,如何保障村医利益?	277
第十章 体育事业管理	279
第一节 体育事业管理概述	279
一、现代体育事业活动的基本内容和分类	279
二、体育事业产品的准公共性	282
三、现代体育事业管理的基本内容	284
第二节 国外体育事业管理	286
一、美国的体育事业管理	286
二、西方国家政府参与体育事业管理的特点	290
第三节 我国体育事业管理改革	291
一、我国体育事业管理体制的现状	291
二、我国体育事业管理体制改革的必要性	293
三、我国体育事业管理的改革趋势	296
本章小结	301
概念术语	301
复习思考题	301

案例	302
广州投1亿建设体育设施 市民体质合格率超90%	302
第十一章 公用事业管理	304
第一节 现代公用事业的基本内容	304
一、“公用事业”的内涵.....	304
二、公用事业的技术经济特性	305
第二节 政府介入公用事业产品市场的必要性	307
一、公共品的特性与政府管制	307
二、公用事业的技术特征与政府管制	308
三、信息不对称与政府管制	309
四、外部性问题与政府管制	311
五、普遍服务与政府管制	311
第三节 现代公用事业管理的基本内容	313
一、强调法律监管	314
二、激励性管制	316
三、强化社会管制	321
四、提供财政资金支持	323
本章小结	324
概念术语	325
复习思考题	325
案例	325
中国公用事业改革的成与败	325
参考文献	329

上 篇

公共事业管理基本理论与技术方法

第一章 导论：公共事业管理的若干基本问题

公共事业管理是公共管理的一个基本而重要的领域。本章从阐述理解把握公共事业管理必需的若干基本概念出发,结合我国传统的事业及其事业单位管理体制的演变发展,并借助现代公共产品理论,界定我国的公共事业及公共事业管理,分析公共事业管理的基本属性、特征和内容,以及公共事业管理的责任、伦理与基本原则,指出公共事业管理与其他相关管理的区别和联系,阐明当前学习研究公共事业管理的价值。

第一节 公共事业管理的若干基本概念

现代社会的公共事业,是为了解决一定公共问题以满足相应的公共需要的产物,是一个处理一定公共事务的过程,是一个提供一定的公共产品的过程,是一个提供特定公共服务的过程。公共需要与公共问题两者既有区别,又紧密联系。相当程度上,特定的公共需要、公共问题和公共事务是分析和认识公共事业的逻辑起点。因此,要理解公共事业管理,必须从认识公共需要、公共问题,公共事务、公共产品和公共服务等基本概念入手。

一、公共需要与公共问题

(一) 公共需要

需要是人对客观事物需求的表现。人对客观事物的需求基本上可以分为两类:一类是人类在种族发展过程中,因维持生命和延续种族,形成对某些事物的天然需要,如对营养、自卫、繁殖后代的需要;一类是在社会生活中,为了提高物