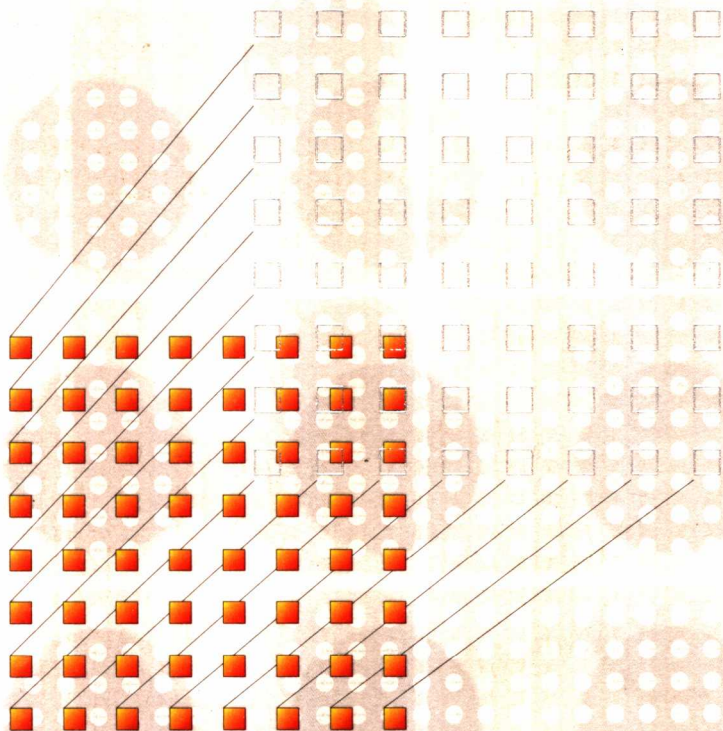


公共事业管理系列

公共事业管理

魏志春 著



上海教育出版社

华北水利水电学院图书馆



207358429

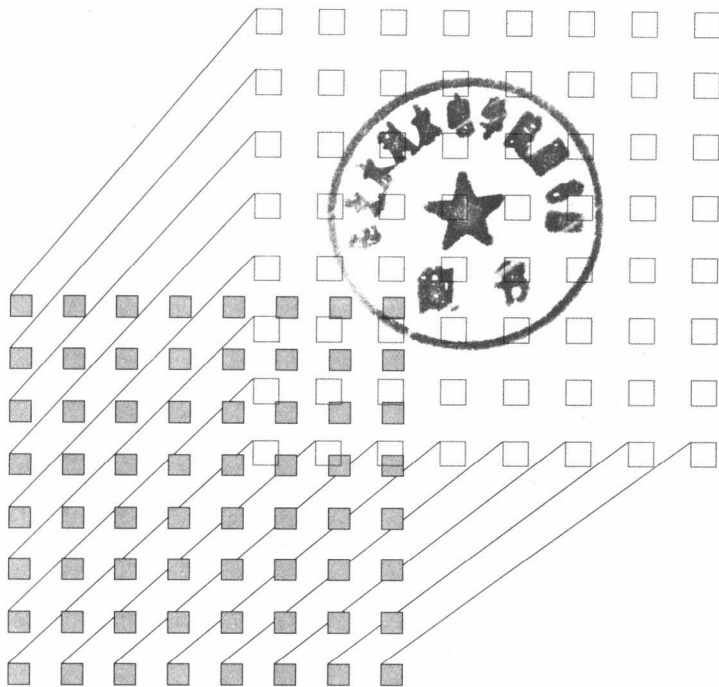
D035

W610

公共事业管理列

公共事业管理

魏志春 著



04060/02

735342

上海教育出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共事业管理 / 魏志春著. —上海:上海教育出版社,
2004.3

(公共事业管理系列丛书)

ISBN 7-5320-9329-8

I. 公... II. 魏... III. 公共管理 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 014403 号

公共事业管理系列

公共事业管理

魏志春 著

上海世纪出版集团 出版发行
上海教育出版社

易文网: www.ewen.cc

(上海永福路 123 号 邮政编码:200031)

各地新华书店经销 太仓市印刷厂有限公司印刷

开本 890×1240 1/32 印张 9.25 插页 4 字数 238,000

2004 年 3 月第 1 版 2004 年 3 月第 1 次印刷

印数 1-5,000 本

ISBN 7-5320-9329-8/C·9169 定价:(软精)19.00 元

公共事业管理系列编委会

顾 问 杨德广

主 任 张民选 包南麟

编 委 (按姓氏笔划为序)

才佳宁 朱如安 朱 炜 刘晓敏

阮来民 吴 钢 李 莉 沈 逸

张 兴 陈 勇 项亚光 郑良信

徐大威 聂元华 顾荣炎 高耀明

傅 宏 魏志春 戴胜利

序

1998年,教育部颁发了新修订的《普通高校本科专业目录》,教育管理专业被并入公共事业管理专业。这为教育管理专业调整培养目标和改革课程设置等,提供了良好契机,也为适应高等教育从精英化向大众化的转变,拓展毕业生的就业渠道,找到了新的专业生长点。

所谓公共事业,主要是指政府组织、一般的社会公共组织、公益性组织或非政府组织、非营利组织所从事的公益性事业。在这里,它主要涉及教育、卫生、体育、文化事业、科学技术和环境保护领域。把公共事业管理之一的教育管理理论和方法进行拓展和移植,可应用于公共事业管理的其他领域,其主要理由是:(1)由于教育、卫生、体育、文化事业、科学技术和环境保护等均是社会公益性事业,它们的共性特征十分明显。这种共性特征是拓展和移植可行的根本依据。(2)就教育管理来说,其管理对象不仅涉及物,而且更多的是人,因此,与卫生管理、体育管理、文化事业管理、科技活动管理和环境保护管理等相比,难度更大。这是拓展和移植可行的操作依据。(3)在学校管理中也已涉及到体育课堂教学管理、体育工作管理、学生卫生习惯管理、卫生工作管理、学校艺术节管理、文艺工作管理、学校科技活动管理、科研工作管理和校园文化管理、校园环境管理等,这是拓展和移植可行的实践依据。

为了培养好公共事业管理人才,以适应社会发展的需要,我们编写了这套《公共事业管理系列》丛书。本系列丛书具有以下特点:

1. 有自己的理论体系结构。本系列所确定的书目是与我们对公共事业管理的内涵和人才培养的目标、类型、分类的基本看法相符

合的。同时也是“宽基础、多方向”思路的具体体现,使读者不仅能适应现阶段社会公共事业管理领域对知识、技能和能力的需求,而且也顾及到了未来可能转换到其他领域的相应或相近类型职业的要求。

2. 有亲身的实践经验积累。1999年,我们着手进行公共事业管理专业的课程设置改革,并付诸实施。经过四年的实践,我们积累了丰富的经验,使本系列更具有针对性和实用性。为此,务实性内容较多,传授先进而又实用的知识和技能,读者可以学以致用。

3. 有内在的逻辑联系内容。本系列各册内容之间有较紧密的逻辑联系。例如,《文科高等数学基础》是学习《实用统计学》和《管理定量分析》应具备的基础知识和基本技能,而《实用统计学》和《管理定量分析》又是学习《公共事业管理》和《公共事业评价》的基础。

4. 有基本的统一表述形式。本系列有统一的编写体例,要求编写者共同遵守。当然,编写者在撰述过程中,从主客观的实际出发,也可作某些必要的变动,但力求保持各书在表述形式上的基本统一,给读者一个系列的整体印象。

本系列丛书虽有以上特点,但一定存在不少问题,这有待于我们作进一步的探索研究,我们衷心地欢迎广大读者不吝指正。

本系列丛书的编写和出版,是与上海教育出版社领导的支持分不开的,特别是张文忠先生为这套丛书的问世,付出了辛勤劳动,在此谨表衷心感谢!



2003年6月

目 录

第一章 社会公共事业管理概述	1
第一节 社会公共需要与公共事业	1
第二节 社会公共事业的资源配置	10
第三节 社会公共事业管理的特点	20
第二章 社会发展与公共事业	32
第一节 社会生产力发展与公共事业	32
第二节 现代国家的形成与社会公共事业发展	39
第三节 公共事业在现代社会中的地位和作用	48
第三章 现代市场经济与公共事业管理	61
第一节 外部性理论与公共事业的资源配置	61
第二节 信息不对称理论同公共事业产品与服务的提供及管理	67
第三节 现代市场经济的运行机制与公共事业制度	77
第四章 国家对公共事业的管理	92
第一节 政府干预与公共事业管理	92
第二节 公共事业管理的运行环境	103
第三节 公共事业管理体制及其变革	111
第五章 组织管理理论及其对公共事业机构的意义	131
第一节 组织管理理论在公共事业领域的应用	131
第二节 科学管理理论及其意义	135
第三节 科层组织理论及其意义	144
第四节 人际关系理论及其意义	150
第六章 教育事业管理	161

第一节	基础教育及其资源配置	162
第二节	基础教育的行政管理及其改革	170
第三节	基础教育的学校管理体制	179
第七章	科技事业管理	191
第一节	科技事业管理概述	191
第二节	科技管理体制的改革	196
第三节	科技事业管理的主要内容	203
第八章	文化事业管理	222
第一节	社会公益文化事业概述	222
第二节	社会公益文化事业的管理	228
第三节	公益性文化事业的发展与建设	239
第九章	卫生事业管理	250
第一节	医疗卫生事业概述	250
第二节	医疗卫生事业的管理	258
第三节	医疗卫生机构的管理	275

第一章 社会公共事业管理概述

社会公共事业或称公共事业,是向居民、厂商、政府等不同社会主体,提供具有社会公共需要性质的产品与服务,它不是通常从单个社会成员视角考察的人人都需要的产品与服务,也不是社会各个成员所需产品与服务的简单的数学加总,而是维持社会整体正常运行,满足社会公众利益需要的产品与服务。简言之,社会公共事业是为满足社会公共需要而产生并发展起来的领域,或曰从事社会公共事务的行业;在现代社会中,社会公共需要的产品与服务的提供和处理,是通过各种类型的社会组织与机构进行的,鉴于本书服务的对象,作者将公共事业领域限定在教育、科学、文化、卫生部门及其组织机构,并以这些领域的活动作为理论分析和实践考察的事例。在当代中国,公共事业是一项规模十分巨大的社会公共事务活动,也是国家和社会极其重要的一个管理领域。

第一节 社会公共需要与公共事业

一、公共事业管理的基本范围

在现代社会中,人们对公共事业的范围有着多种认识,社会公共事业应包括哪些领域,显然是如何划定公共事业管理框架的前提。现代公共事业是为提供人们所需要的物品,包括产品与服务而存在的,这是公共事业存在与发展的理由。

人类社会满足人们需要的物品,根据是否具有排他性和竞争性的特征,可以分为私人物品和公共物品,以及介于二者之间的准公共物品,这主要有电力、自来水、管道煤气、集中供热、城市公共交通、

邮政、教育、保健和防疫、图书馆、文化馆、博物馆等产品与服务；由于它们一般在使用上有着各不相同的竞争性、排他性以及不均等性，又可以把准公共物品分为两种类型：一类是公用物品，如电力、自来水、管道煤气、集中供热、城市公共交通、邮政等传统意义上的公用事业物品。另一类是社会公益物品，如教育、科技研究、保健和防疫、图书馆、文化馆、博物馆等物品。这两者都具有满足社会公共需要的共同点，但两者之间也还存在着重大的差别，公用物品的基本特征主要表现在，使用者通过对物品的直接消费所产生的个人效用大于社会效益；而对社会公益物品的享用结果则更多地反映在社会效益上。

根据《中华人民共和国公益事业捐赠法》的精神，公益事业是指依法成立的公益性社会团体和公益性非营利的事业单位。该法第三条规定，公益事业是指非营利的下列事项：（一）救助灾害、救济贫困、扶助残疾人等困难的社会群体和个人的活动；（二）教育、科学、文化、卫生、体育事业；（三）环境保护、社会公共设施建设；（四）促进社会发展和进步的其他社会公共和福利事业。该法第十条称：“本法所称公益性非营利的事业单位是指依法成立的，从事公益事业的不以营利为目的的教育机构、科学研究机构、医疗卫生机构、社会公共文化机构、社会公共体育机构和社会福利机构等。”为了使问题讨论与研究相对集中，本书涉及的公共事业管理主要是向社会提供公益性物品的领域与机构管理问题，相应的范围划定为教育、科技、文化、卫生事业领域的部门与机构。

管理一词含有管辖、控制、处理的意思，从管理学一般意义上说，管理是组织在某种环境中，根据客观条件的约束，通过各种资源的运用，以最优或合意的策略和方法，达到自己的某种目的的过程。现代社会的发展是通过各种为其提供所需产品与服务的专业机构、相应的组织管理工作而进行的；公共事业组织受一个或几个被任命为负责人的管理和指挥，作为管理者，他们有权力和责任，使自己领导的机构提供社会公众所需要的产品与服务。公共事业组织同其他组织一样，它的正常运作与发展，需要管理者在一定时间、空间内，在法

律、政策、资源、组织机构、人际关系等客观条件制约下,对现有的资源(人力、物力、财力、信息等)进行计划、决策与协调、领导与指导、激励与控制等,以实现管理目标,争取组织的效能和社会效益。

公共事业组织提供的是社会公益性物品,与生产私人物品的工商企业的管理相比,公共事业管理研究的重点不仅在于组织的“内部管理过程”,而且高度重视公共事业组织与社会环境的相互作用,一方面它不可避免地涉及公共行政学所包含的重要内容,保留传统的公共行政学理论体系中的科层体制、组织原理、人事行政、财务行政、行政效率、行政法规等基本主题;另一方面,随着人类社会的发展,公共事业管理的内容与形式也随之不断地变化和发展,现时代的公共事业管理正处于现代人类社会由工业化社会向后工业化社会转变的历史时期,如何使之适应全球化、市场化和信息化时代,是人类社会发展对公共事业部门与机构改革所提出的必然要求。为了使公共事业管理具有更为广阔和坚实的理论基础与现代气息,我们还将视野转向经济学和工商管理学的理论、原则和方法,一些传统公共行政学和管理学所没有出现的新主题和新的分析工具正成为公共事业管理的重要理论基础和分析方法,如公共物品、公共事业产品与服务的提供,外部性、委托代理、逆向选择、道德风险、市场失灵、政府失灵、制度安排等等。公共事业管理试图建立起一个较为全面、综合的知识框架。将当代西方经济学、工商管理学(私人部门管理学)、政策科学、政治学和社会学等学科的理论、方法和技术,引入公共事业管理领域,如直接用西方经济学主要是制度经济学的基本概念和理论,来解释公共事业领域的现象和阐释公共事业管理的特点。公共事业管理和工商管理(私人部门管理)是人类社会的两个基本管理领域,在一般组织与管理理论方面有着共同之处,某些私人部门管理的模式、原则、方法和技术等同样适用于公共事业部门,也是可以适当借鉴和应用的。

从实践需要看,面对经济的全球化、市场化、信息化的大趋势,在世界性的公共事业管理改革背景下,我国的教育、科学、文化、卫生事

业面临的问题与发达工业化国家有相同的一面,比较突出的是,我国正处在现代市场经济体制的建立和逐步完善的时期,市场经济的发展要求建立起一套与此相适应的公共事业管理体制,要求政府转变管理职能,准确诠释政府、公共事业组织和社会之间的关系,建立起高效的公共事业服务体系,现阶段我们进行的教育、科技、文化、卫生管理体制及其各项配套制度的改革目的就在于此。

二、社会公共需要与公共事业

(一)社会公共需要的特征

现代人类社会中存在多种多样的需要,以需要的主体来说,有从居民个人的需要到企事业组织、政府乃至全社会的需要;以需要的类别而论,有从满足人们基本生存的衣、食、住、行的物质生活需要,到满足人们对文明享受的教育、科学、文化艺术的精神生活需要,这些从内容的千差万别到形式千姿百态的各种需要,既是社会发展的动力,也是社会存在与发展的基本条件。在社会存在的多种多样的需要中,我们可以直接观察到的是,许多需要的内容与形式具有非常明显的个人化特征,由此构成了一个绚丽多姿、五彩缤纷的大千世界。但是人类社会也还存有着一些并非以具体个人要求表现出来的需要,而是以社会整体的要求反映出来的需要,它表征的是社会的共同需要和利益,我们称之为社会公共需要。

1. 社会公共需要的社会性

社会公共需要是人类社会发展到一定历史阶段必然会产生出的社会性需要。同人类与生俱来的衣、食、住、行等个人化需要相比,它是社会发展要求的产物,具有鲜明的社会性。在人类社会发展的历程中,随着社会生产力的进步,社会文明程度的提高,社会公共需要的社会性是不断发展变化的。在原始社会里,社会成员之间平等相处,人们在生产劳动过程中为了共同的利益而协同劳动,个人利益、氏族利益与整个社会的生存和发展是完全一致的,社会公共需要同个人需要的高度重合,社会文明程度的低下,使社会公共需要没有从人类基本生存需要中分离出来的条件和可能。

在社会生产力发展的推动下,社会分工的出现,使社会主体产生了分化,从事物质生产劳动与进行精神生产活动的专门化分工,导致了阶级的出现与对立以及行使社会公共权力的机构——国家的产生,使原先完全一致的个人利益、集团利益与社会利益之间出现了差异,进而使人类社会的发展过程充满种种矛盾与冲突。为了维系当时社会形态的正常的发展过程,不断提高社会的文明程度,协调社会成员与集团之间的利益,与个人需要相区别的社会公共需要便出现了。社会公共需要从最初主要集中在社会安全、秩序等要求上,逐步扩大到推动社会生产力发展,促进社会文明提高,保护人类生存环境和社会可持续发展等诸多方面。尽管在人类文明史上,社会公共需要的社会性本质,曾被社会统治阶级为达到自身的目的而恣意扭曲;满足社会公共需要的表现形式,也因统治阶级的私利而变形。但是,从人类进入文明发展史之后的进程来看,代表一定社会的共同利益的公共需要,始终是存在的,改变的只是它的内容与形式。因此,社会公共需要的社会属性,并不因为阶级社会存在而消失,也不因为它曾经有过的阶级统治印记而发生根本性的改变。现代社会的教育、科学、文化、卫生事业正是建立在这样的基础上,通过全面继承人类社会一切文明成就,并从中不断获取宝贵的思想资源,去创造新的灿烂辉煌的历史文明。

2. 社会公共需要的客观性

人类社会生产力的逐步提高,社会的组织结构不断发生变化,改变了人类社会中最初存在的生产单位、消费单位和社会单位三位一体的状况,在客观上产生了独立于生产单位需要和消费单位需要之外的社会共同事务的需要。这种社会共同事务需要的出现,反映了社会公共需要是人类社会生产方式发展变化的必然要求。在不同的社会历史发展阶段,不同的生产方式决定了社会公共需要的具体内容和表现形式,人们需要什么,社会需要什么,如何满足这些需要,并不完全取决于人们的主观意志,更多地受制于人们客观存在的生存条件和活动水平。例如,人类社会在进入工业化时代以前,就没有产

生以普及义务教育为内容的社会公共需要,也不可能国民教育制度这种与之相应的社会公共需要表现形式。社会公共需要的客观性通常还表现为共同性,即在一定的社会生产力发展水平和社会文明程度上,一些社会共同事务便不以人的主观意愿而产生。当世界进入 20 世纪中期以后,普及义务教育便成为各国共同面临的社会公共需要,而不论其原先的经济发展水平和文化背景如何,也与其选择的社会制度无直接的关联。

承认社会公共需要存在的客观性,要求我们客观地看待社会公共需要的基本内容与表现形式的产生条件,但是,在满足社会公共需要方面,人类社会并不是完全被动的和消极无为的,相反,它恰恰是人们主观上如何提高自身生产力水平与改善生存条件的表现,不同社会中社会公共需要满足状况的水平及其差异,在很大程度上,是由人们对社会公共需要的认识程度和应对能力所导致的。当今世界,发展教育对于人类社会的未来和各国综合国力竞争的作用,已为人们知晓,但是,各国教育的发展水平仍存有极大的差距,这里固然有客观性的社会生产发展水平的制约因素,不过,即便在经济发展水平相同或相近的国家与地区,教育发展水平还存在一定差别,也是司空见惯的现象,其原因既可能是一国政府和社会对教育功能的认识问题,也可能是一国政府及社会在解决如何满足教育发展需要方面的能力欠缺问题。

3. 社会公共需要的多样性

社会公共需要在存有共同性的同时,也同人们的一般需要那样,因人们社会活动的复杂性与千差万别,而有着内容与表现形式的多样性。社会公共需要的内容及其表现形式,取决于不同的社会生产方式,不同的生产条件以及对客观世界不同的认识水平,并伴随着人类社会的发展变化而日趋多样复杂。社会分工的不断发展,使人们的社会活动范围逐渐扩大,产品与服务的商品化和市场化程度的加深,促使人们的生产方式和生活方式的社会化程度不断提高,推动了社会公共需要的内容与表现形式的多样性发展。仍以普及义务教育

这一现代社会的公共需要为例,进入 21 世纪的我国大都市北京、上海等地,正在积极筹划到 2010 年在全国率先普及 12 年义务教育的相应措施,以期早日达到发达国家的教育水平。而在经济文化发展水平比较落后、地广人稀的西藏自治区则力求在此期限,完成区域内普及义务教育的“三、六、九”(即牧区三年、农牧区六年、城镇九年教育)的历史任务。

社会公共需要的多样性,还表现在社会共同事务的不断增加上,人类社会活动领域的增多与层次的深入,使社会公共需要的内容日益丰富,表现形式日益复杂,随之而来的是这种需要的规模不断扩大,层次和水平的逐渐提高,新的社会公共需要被不断催生出来,使社会公共需要呈现出无限的发展性。20 世纪 80 年代后期,我国大中城市基本完成了普及中学阶段的教育以后,在 90 年代中期以后便产生了高等教育大众化的需要,从目前高等教育发展的势头来说,到 2015 年前后,北京、上海等地完全有可能实现高等教育的普及化。

社会公共需要所具有的社会性、客观性和多样性,满足这种需要的活动内容与表现形式,便成为现代社会人们活动的重要领域,这里既需要耗费大量的社会资源,也是现代社会各种组织功能发挥的主要场所之一,如何满足社会公共需要,是一个如何调节社会资源配置的过程,同时又是如何有效地发挥各种组织功能的过程。

(二) 社会公共需要是公共事业发展的基本动力

为满足现代社会公共需要的社会性、客观性和多样性及其派生的各种要求,当今社会业已形成规模庞大、种类繁多、层次多样、分工细化的公共事业。从公共事业的产生来说,是社会公共需要直接推动的结果;在现代社会中,公共事业的发展更来自于社会公共需要提出的各种要求。教育事业发展的动力,既出于国家提高全民族文化科学与道德水平,提升国家综合竞争力的战略需要,也直接源自于居民对自身文化科学素质与谋职技能的提高和子女接受良好教育的迫切要求;医疗卫生事业的发展,既有国家对医疗技术水平与服务质量的提升的要求,同样也因为现代人对健康、保健以及对个人和家庭卫

生状况的高度重视;科学技术事业的发展与进步,在依靠国家实施“科教兴国”的战略决策与措施推动的同时,居民对享用现代科技进步成果以提高生活质量的需要,也起到了积极的促进作用;文化事业的发展也同样如此,国家为传播社会主流的意识形态和价值观念,弘扬民族精神,大力推动主旋律文化作品的创作与宣传,居民对于高品质的文化和丰富多彩的闲暇生活的需求,促进了文化产品与服务的内容及其表现形式的繁荣。

(三)社会公共需要主要通过公共事业提供的产品与服务得到满足

在社会分工不断深化的现时代,社会公共需要具有的社会性等特点,使满足这种需要的产品与服务成为社会分工协作的产物,集体智慧与共同劳动的结晶,这决定了这种需要主要依靠社会公共事业来满足。以今天的教育活动而言,孔子办学时的那种圣人为师的时代已成为历史,现代学校教育是一种建立在分工基础上的集体协作活动,学生的成长发展是教师集体劳动的成就。现代人要实现接受教育的需要,成为现代社会需要的专门人才,就必须经历学校教育的过程,通过社会公共事业提供的服务满足这种愿望。当然,社会公共事业领域的劳动也还存在一定个性化和独创性的特点,使之同工业生产领域的高度集中化和群体化有一定的区别,如个人诊所、个人家教、个人职务外的创造发明和文艺创作的存在,在一定程度上满足了社会生活中一些带有普遍性的需要,这里暂且搁置这种普遍性需要是否构成公共需要的争议,但这些服务对现代社会的教科文卫事业会起到补缺拾遗的作用,是没有疑义的。

(四)现代社会公共需要对公共事业的压力和挑战

现代社会公共需要既为公共事业的发展提供了动力,同时也对公共事业不断提出挑战和施加巨大的压力。现代社会的公共需要领域不断拓展,种类日趋繁多,具体要求又快速多变,使社会公共事业提供的产品与服务在数量、规模、质量、品质等方面,难以适应这些变化和要求,因此,社会公共事业经常招致居民的责难以及国家和社会

各界的批评。随着人们物质生活水平的提高和对精神生活享受的追求,公共事业各领域正受到社会各方日益增多的压力。无论是在西方工业发达国家,还是在现代化程度不高的发展中国家,经常可以见到人们对公立教育系统和医疗系统的指责,其突出的批评有:公立学校和医疗机构提供的产品和服务质量低劣,资源浪费严重;人浮于事,效率低下,官僚主义盛行,缺乏对人的关怀,等等。这些批评并非空穴来风,它确实道出了现代社会公共事业存在的不足以及未能充分满足社会公共需要的实情。这种社会压力的存在,既是对改善公共事业管理提出的挑战,同时也为公共事业管理的改革提出了可选择的方向。

三、社会公共事业在现代社会中的作用

首先,社会公共事业是维系现代社会正常运行和发展的基本条件。从维持社会整体的正常运行来看,现代社会是一个极其庞大和复杂的系统,其中社会的物质生产体系及其组织,是维系社会生存和发展所需的基础;但是,现代社会的物质生产是通过社会化生产方式运行的,组织社会化生产同社会的各个方面有着多种多样的紧密联系,物质生产体系及其组织所需各种要素的投入,离不开社会公共事务的支撑。以现代生产及其组织——企业而言,其对人力资源的需要,早已改变了资本主义机器大工业以前的“父子相传”、“师徒传授”模式,转由依靠学校教育向其提供所需的人力资源。正因为现代教育具有向社会物质生产体系及其组织提供人力资源的功能,成为维持现代社会整体正常运行和持续发展的必要条件,因此,任何一个现代国家都无例外地将其国民教育列为社会公共事务,并称之为“公共教育”。

其次,社会公共事业是现代社会公众利益实现的需要。从社会公众利益所需的视角而论,现代国家的社会是由不同阶层、群体所构成的集合体,存有不同的利益、行为准则、习俗乃至价值观,但作为现代社会的成员,也存有相对一致的物质文明与精神文明的衡量及判别标准。例如,人们总希望有更完善的科学技术发明创造来提高自