



面向21世纪课程教材



“十二五”普通高等教育本科国家级规划教材

崔运武 主编

公共事业 管理概论

(第三版)

高等教育出版社



面向21世纪课程教材



“十二五”普通高等教育本科国家级规划教材

GONGGONG SHIYE GUANLI GAILUN

崔运武 主编

公共事业 管理概论

(第三版)

高等教育出版社·北京

内容简介

本书是面向 21 世纪课程教材,先后被评为普通高等教育“十五”国家级规划教材、普通高等教育“十一五”国家级规划教材和“十二五”普通高等教育本科国家级规划教材,是国家精品课程指定教材。

本书分为两大部分共十一章:第一部分共九章,主要是公共事业管理的基本理论和方法,较系统地论述了公共事业管理的内涵、环境、组织、过程、技术方法、经费与配置效率、责任与伦理、绩效管理与评价。第二部分对公共事业各部门的管理进行了概述,包括科技管理、教育管理、文化管理、卫生管理、体育管理和公用事业管理。

本书可供高等学校公共管理相关专业本科生使用,也可作为 MPA 研究生、相关专业硕士生及社会在职管理人员学习参考用书。

图书在版编目(CIP)数据

公共事业管理概论/崔运武主编.--3 版.--北京:
高等教育出版社,2015.8
ISBN 978-7-04-043404-0

I.①公… II.①崔… III.①公共管理-概论-高等学校-教材 IV.①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 166335 号

策划编辑 牛 杰	责任编辑 牛 杰	封面设计 张 志	版式设计 于 婕
插图绘制 尹文军	责任校对 陈旭颖	责任印制 刘思涵	

出版发行	高等教育出版社	网 址	http://www.hep.edu.cn
社 址	北京市西城区德外大街 4 号		http://www.hep.com.cn
邮政编码	100120	网上订购	http://www.landradio.com
印 刷	山东鸿君杰文化发展有限公司		http://www.landradio.com.cn
开 本	787mm×1092mm 1/16	版 次	2002 年 8 月第 1 版
印 张	19.75		2015 年 8 月第 3 版
字 数	360 千字	印 次	2015 年 8 月第 1 次印刷
购书热线	010-58581118	定 价	39.00 元
咨询电话	400-810-0598		

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换

版权所有 侵权必究

物 料 号 43404-00

第三版前言

本书是“十二五”普通高等教育本科国家级规划教材的最终成果,是在作者所编著的《公共事业管理概论》(第二版)(面向 21 世纪课程教材、普通高等教育“十五”国家级规划教材和普通高等教育“十一五”国家级规划教材)的基础上修订完成的。

《公共事业管理概论》(第一版)于 2002 年由高等教育出版社出版,是国内最早的两本公共事业管理教材之一。这一教材的出版满足了我国公共事业管理专业迅猛发展的需要,因而受到了广大师生的欢迎,也得到了较充分的肯定。2006 年,在我国建立社会主义市场经济体制改革不断走向深入的背景下,基于自己研究的拓展和认识的提高,根据同行和师生们从不同渠道反馈的意见和建议,依托国家“十五”和“十一五”规划教材的立项,修改完成了《公共事业管理概论》(第二版),于 2006 年由高等教育出版社出版。

自《公共事业管理概论》(第二版)出版至今,改革继续深化,从经济改革到行政改革再到社会改革,并形成政治、经济、社会、文化和环境五位一体的新格局,改革目标由全面建设小康社会,走向全面深化改革和全面依法治国。这一方面对当下中国提出了新的任务和挑战,另一方面也对人们不断深化和提高认识提供了机遇和平台。

于此,我们没有停止思考与探索,在履行相对繁重的管理工作的同时,通过主持相关项目继续深入研究。在科研方面,完成国家社科基金规划项目“当前我国城市公用行业公私合作政府管制研究——基于公共管理的分析”等。在教学方面,通过举办全国性的专业活动深化认识,如在 2006 年和 2009 年主持全国公共管理类骨干教师培训,2009 年受教育部公共管理教学指导委员会委托主持全国《公共事业管理本科专业基本教学规范》和《公共管理类本科专业教学评估方案》的制定工作,同期还主持了国家特色专业——公共事业管理专业建设、国家级教学团队——政治学与公共管理研究型教学团队建设(本人为两主持人之一,负责公共管理方向),等等。通过这些相关的研究和专业活动,自己认为当代中国的公共事业

管理,就是有中国特色的公共服务管理,同时对公共事业管理的相关问题如管理过程、管理方式和公用事业管理等认识也在不断深化。

由于《公共事业管理概论》(第二版)有幸被评为“十二五”普通高等教育本科国家级规划教材,使自己有了总结近年来的认识并继续探索的机会,从而开始修订工作,最终形成了本教材即《公共事业管理概论》(第三版)。

《公共事业管理概论》(第三版)的写作有两个基本目标:一是与时俱进,将自己近年来对公共事业管理相关问题的认识融入写作中;二是努力遵循教材编写深入浅出的基本要求,从形式上进行提升。因为《公共事业管理概论》(第一版)写作出版之时,国内没有相应的著作,也没有相应的教材,因而整个教材体系和内容从一定程度上讲是以个人见解为主,虽然自己当时坚持个人所认定的写教材的最高境界应该是“编著”而不是“著”的看法,努力通过“编著”表明是教材,但无疑,无论是整个体系构建,还是原理的分析与表达,大都以个人观点为主,且理论色彩过重。而《公共事业管理概论》第二版,更多的是进行了理论、观点和体系的完善,而不实现教材化的表达。因此,根据当今教材编写简洁、活泼的要求进行提升,也就成为本次修订的目标。

综上,本次修订的主要工作如下:

第一,根据新的认识整体重写。主要为第五章“公共事业管理的基本过程”、第六章“公共事业管理的技术与方法”,依据学科进展予以重新梳理。

第二,内容上作了较大的修改。主要有第一章“导论:公共事业管理的若干基本问题”、第四章“公共事业管理组织及其基本活动方式”、第九章“公共事业绩效管理评价”。

第三,内容上按照党和国家公共事业管理的最新规定、最新精神进行必要的调整。其余各章均按这一要求进行了修订。

第四,力求以简洁、活泼的表达方式对所有各章在文字上进行了调整。

《公共事业管理概论》(第三版)在内容上有一些新认识的阐述,应该说基本上达到了作者这次修订的目标。当然,这些自认为的观点的修正和理论的深化,由于自身认识和水平所限,肯定还存在诸多错误和待完善之处,能否成立也有待同行和广大师生的评判。就内容的表达来说,修订后整个教材的篇幅由原来的十二章变为十一章,字数也有压缩(不少师生反映原教材用于教学内容过多,篇幅过大),并在表达上力求简洁和平实,但心向往之、写作中却难免疏漏,甚为遗憾。

或许,正是因为每一次的修订总会留下遗憾,所以遗憾必然会成为下一次修订的起点。因而,随着世界尤其是中国公共管理改革的深化,正如“第二版前言”中所说,作者作为一名

大学教师,必将继续履行自己的基本职责,不断观察和思考公共事业管理改革的现实,探索公共事业管理理论建构和教材表达的脚步将不会停歇。

崔运武

2015年2月16日于昆明

第二版前言

本书是在“面向 21 世纪课程教材”《公共事业管理概论》(第一版)(高等教育出版社 2002 年 8 月版)的基础上修订完成的。

《公共事业管理概论》(第一版)出版后,在客观上适应了国内公共事业管理专业蓬勃发展对教材的需要,广大教师和学生一方面对该教材给予了较充分的肯定,另一方面,也通过各种方式,如当面建议、电话、电子邮件等,将他们的意见和建议及时反馈给了作者,使作者既受到鼓舞,又为其中的不足深感不安,意识到进一步研究、加深认识、修改和完善教材的责任。

实际上,就在《公共事业管理概论》(第一版)出版过程中,作者获准主持国家“十五”规划教材项目“公共事业管理学”。其后,又获准主持“百门精品课程建设项目”——“公共事业管理概论立体化课程建设”。其间,一直还依托作者主持的教育部青年教师奖基金项目“新世纪我国公共事业管理发展与社会管理改革研究”、国家新世纪教改工程项目“综合大学公共事业管理专业建设和人才培养模式研究”,以及一些省级项目,如“云南省重点学科行政管理建设”等进行多角度的研究。而更重要的是,在这一过程中,随着我国建立和完善社会主义市场经济体制改革的深入、我国传统的行政管理体制向现代公共管理体制的转型、事业单位改革的深入等,以及理论的发展,一方面为我们认识原来不能认识或认识不清的问题,或者深化原有的认识提供了现实的基础,另一方面也对如何结合社会主义市场经济体制运行和行政管理体制改革,来建立社会主义的公共事业管理体制提出了新的需要和任务。这样,使作者不能也不敢松懈地结合教学需要不断进行相关的探索。正是不断的教学实践,听取各方面意见和进行相关研究,使自己对公共事业管理的相关问题的认识不断深化。2004 年,作者负责的“公共事业管理概论”课程被评为国家精品课程,2005 年,作者负责的项目“新世纪公共事业管理人才培养模式的研究与实践”获得国家教学成果二等奖。这一切,都促进了《公共事业管理概论》教材的修订工作。

基于现实的需求,通过相关项目的支撑,在充分考虑国内同行对原教材的意见和吸收了目前国内外相关研究的成果后,2006年年初,这国家“十五”规划教材项目“公共事业管理学”(第二版)完成。根据高等教育出版社的意见,为了保持与原教材的连续性,书名仍为《公共事业管理概论》。

与第一版相比,第二版在保持原教材基本体系的基础上,对原教材2/3左右的内容作了调整和充实,主要分为以下方面:一是重新调整了部分内容,如第一章“导论”、第四章“公共事业管理中的组织”(原为“公共事业管理的主体系统”)等;二是补充了新的内容,如第三章“公共事业管理的模式与体制”,以及相关章节的一些内容,如公共事业管理的政府管制等;第三,修订完善了原教材中的一些问题以及形式上的问题,对公共事业的分类管理的一些内容进行了重新分析和论述。

将自己有所认识并得到同行认同的内容写进教材,并最大限度地吸纳学术界公认的成果,这是教材编写者的基本职责。就此而论,由于作者认识、时间等限制,《公共事业管理概论》(第二版)仍然存在着许多需要进一步认识和完善之处。正因为如此,在《公共事业管理概论》(第二版)出版之际,作者负责的《公共事业管理概论》又被批准为国家“十一五”规划教材,就是一项十分值得高兴的事。因为随着建立和完善社会主义市场经济体制改革的深入,有了这一新的平台,作者去履行一个大学教师的基本职责,不断加深对公共事业管理的认识也就不会止步。

作者

2006年7月

第一版前言

在我国,公共事业管理专业是随着建立社会主义市场经济改革的深入,尤其是为适应政府经济管理和社会管理改革的需要,以管理对象为依据而设立的一个应用性专业,也是目前我国高等学校社会科学类中新兴的发展较快的热门专业。

任何一个专业都应有自己明确的专业规范,以及在此基础上形成的以专业课程体系体现的专业平台。明确公共事业管理专业的基本规范,并在此基础上对公共事业管理的整个理论体系及学科的基本框架进行建构和概述,在教材方面的基本表现形式即应为《公共事业管理概论》。2000年,作者获准主持国家“新世纪高等教育教学改革工程”项目“综合大学公共事业管理专业建设和人才培养模式研究”,根据对专业基本规范意义的认识和对公共事业管理专业现状的思考,作者首先将公共事业及公共事业管理基本内涵的研究作为整个项目的重点和突破口,进行了必需的理论探索。此后,作者又获准主持云南省“省院省校合作重点学科建设”项目“行政管理重点学科建设”,主持云南大学重点专业建设项目“公共事业管理专业建设”等课题,使这一研究持续地从不同角度引向深入,形成了自己对公共事业管理专业基本规范的认识,发表了一系列相关论文。正是在这一基础上,结合自己进行“公共事业管理概论”课堂教学的实际情况,开始进行了《公共事业管理概论》教材的撰写。2002年初,本书申请“普通高等教育‘十五’国家级规划教材”获得批准立项。

本教材的内容分为有逻辑联系的六个部分。

第一部分:对公共事业和公共事业管理基本概念的界定,即本书的第一章“导论”。主要从公共事务理论、公共产品理论尤其是准公共产品理论出发,明确公共事业管理的对象、范围和主体,即明确管什么、谁来管的问题。这是整个公共事业管理的基础和逻辑起点,既说明了公共事业管理的管理者和管理对象及其基本属性和特点,也从根本上决定了整个管理的目标和方向,从而决定了管理中方式方法的选择及管理过程的构成。

第二部分:对公共事业管理环境的分析,即本书的第二章“公共事业管理的环境”。任何

一个国家或社会的公共事业管理都具有公共性或公益性,也带有一定的政治性和阶级性。其管理的公共性的水平即提供公共产品和服务的数量和质量,而政治性和阶级性的具体内涵,则是由各自的政治、经济及文化要素即管理主体所处的具体环境所决定的。因此,公共事业管理环境是公共事业管理活动本身的一个极为重要的构成要素,它决定着特定的公共事业管理主客体的具体性质、管理的具体目标和方向,也决定着管理方式和管理方法的具体实施。

第三部分:对公共事业管理主体及相关的基本问题的进一步分析,即本书的第三章“公共事业管理的主体系统”、第四章“公共事业管理的原则、目标和职能”、第五章“公共事业管理的层次和方法”。在公共事业管理的基本性质、范围及环境确定后,公共事业管理主体在整个管理中占有关键的地位,因为一方面对公共事业管理基本性质和方向、具体环境对公共事业管理的要求能否认识及认识的程度,在一定条件下主要取决于管理主体,另一方面一定环境中公共事业管理具体目标的确定、管理体制的构建、方式方法的选取和资源的配置等,也是由管理主体确定的。因此,必须对公共事业管理主体及相关的基本问题进行进一步的较系统的分析。

第四部分:对公共事业管理过程的分析,即本书的第六章“公共事业管理部门战略管理”、第七章“公共事业管理的一般过程”、第八章“公共事业管理费用及配置效率分析”和第九章“公共事业管理的责任与伦理”。如果说前三个部分一定程度上是对公共事业管理结构作静态分析的话,那么,第四部分则是在明确了公共事业管理的基本性质和要求、主体及相关的基本问题的基础上,侧重于对公共事业管理进行动态分析。这一部分主要从公共事业管理的战略、资金、人员职责入手,围绕对象的日常性管理及项目管理来阐述公共事业管理的过程。

第五部分:对公共事业管理绩效评估的分析,即本书的第十章“公共事业的绩效管理 with 外部评价”。作为一个特定的公共管理领域,一个独立的学科体系,公共事业管理对管理结果有自己的评价标准和体系。对公共事业管理绩效评估的分析,既是一个完整的公共事业管理过程的重要一环,也是公共事业管理概论体系的必要部分。

第六部分:阐述公共事业分类管理概貌,即本书的第十一章和第十二章。这一部分是在公共事业管理静态和动态分析的基础上,对公共事业管理有代表性的部门,即科学事业管理、教育事业管理、文化事业管理、卫生事业管理、体育事业管理和城市公用事业管理,侧重从公共政策的角度,进行了宏观的概述。这既反映不同类别的公共事业管理的特点,也结合具体管理部门或行业展示了公共事业管理的基本过程和规律。

本书是以建构公共事业及公共事业管理的基本内涵作为逻辑起点的,为此,作者运用了公共经济学中的公共事务理论、公共产品理论尤其是准公共产品理论展开分析,相当程度上,以此作为公共事业管理专业的重要理论基础,从而论证了自己关于公共事业及公共事业管理的基本观点,展开了对公共事业管理各个方面的分析。在进一步的阐述过程中,由于目前国内还没有关于公共事业管理的系统研究,更没有直接相关的理论著作和教材,因而在整个分析中主要依据公共事业管理的母体学科——公共管理的理论和最新研究成果,以及相关学科的理论,结合自己关于公共事业管理基本概念和关于公共事业管理过程等认识的基本看法进行。书中引用的有关学者的观点和理论,已尽可能按学术研究的基本规范和要求,进行了说明,在此,再一次对相关学者表示感谢。

作 者

2002年5月于昆明

教学支持说明

(教学课件)

建设立体化精品教材,向高校师生提供整体教学解决方案和教学资源,是高等教育出版社“服务教育”的重要方式。

为支持相应课程的教学,本书配套有教学课件,向采用本书作为教材的教师免费提供。为保证该课件仅为教师获得,烦请授课教师清晰填写如下说明并发送邮件至下列邮箱或致电索取,我们将在收到邮件后 48 小时内寄出课件。

联系方式:

电话:(010)58581968 58581020

E-mail:niujie@hep.com.cn

guanli@hep.com.cn

地址:北京市朝阳区惠新东街 4 号富盛大厦 21 层

高等教育出版社 文科出版中心 经管分社

邮编:100029

课件申请说明

_____大学_____院_____系_____专业第
_____学年开设的_____课程,采用高等教育出版社出版的_____
_____(书名、作者)作为课程教材,授课教师为_____,学生共
_____人。

授课教师需要与本书配套的教学课件。

联系人:_____

电话:_____

E-mail:_____

通信地址:_____邮编:_____

20__年__月__日

目 录

第一章 导论:公共事业管理的若干基本问题	1
第一节 理解公共事业管理的若干基本概念	1
第二节 公共事业及其属性	10
第三节 公共事业管理及其特征和原则	23
第四节 公共事业管理与其他相关管理的关系	34
本章小结	40
概念和术语	41
复习思考题	41
第二章 公共事业管理环境	42
第一节 公共事业管理环境的基本问题	42
第二节 公共事业管理环境类别分析之一:生态环境和文化环境	46
第三节 公共事业管理环境类别分析之二:政治环境 and 经济环境	54
本章小结	61
概念和术语	61
复习思考题	62
第三章 公共事业管理模式与体制	63
第一节 公共事业管理模式(上):概念、演变与决定因素	63
第二节 公共事业管理模式(下):当代公共事业管理模式的机理与特点	73
第三节 当代公共事业管理的层次与体制	83
本章小结	92
概念和术语	93
复习思考题	93
第四章 公共事业管理组织及其基本活动方式	94
第一节 政府与公共事业管理	94

第二节 非营利组织与公共事业管理	105
第三节 事业单位与公共事业管理	112
第四节 企业与公共事业管理	121
本章小结	129
概念和术语	130
复习思考题	130
第五章 公共事业管理的基本过程	131
第一节 公共事业管理的问题及其认定	131
第二节 公共事业产品政策方案的制定及选择	137
第三节 公共事业产品政策的执行方式与类型	143
第四节 公共事业产品政策的执行过程	148
本章小结	152
概念和术语	153
复习思考题	153
第六章 公共事业管理的技术与方法	154
第一节 公共部门战略管理	154
第二节 公共部门项目管理	163
第三节 公共管理合同与公私合作	170
本章小结	178
概念和术语	179
复习思考题	179
第七章 公共事业管理费用及配置效率	180
第一节 公共事业产品的生产方式与提供方式的基本组合	180
第二节 不同类别的公共事业经费投入分析	183
第三节 公共事业管理经费的配置效率分析	188
本章小结	195
概念和术语	195
复习思考题	196
第八章 公共事业管理的责任与伦理	197
第一节 公共事业管理中的责任和责任机制	197
第二节 公共事业管理责任控制机制	202
第三节 公共事业管理伦理	211

本章小结	219
概念和术语	220
复习思考题	220
第九章 公共事业绩效管理与评价	221
第一节 公共事业绩效管理的内涵与价值	221
第二节 公共事业绩效评价指标与标杆管理	226
第三节 公共事业绩效的外部评价	232
本章小结	238
概念和术语	239
复习思考题	239
第十章 公共事业分类管理概述(上)	240
第一节 科技管理	240
第二节 教育管理	249
第三节 文化管理	260
本章小结	270
概念和术语	270
复习思考题	270
第十一章 公共事业分类管理概述(下)	272
第一节 卫生管理	272
第二节 体育管理	280
第三节 公用事业管理	287
本章小结	293
概念和术语	293
复习思考题	294
参考文献	295

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一个基本而重要的领域。本章从阐述认识和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事业单位管理体制的演变发展,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,指出在我国公共事业管理是有中国特色的公共服务管理。在此基础上,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 理解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求的产物,是一个处理特定公共事务的过程,是一个提供一定的公共产品或公共服务的过程。从理论上说,特定的公共需求、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,必须从认识公共需求、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、公共需求与公共问题

(一) 公共需求

需求是人对客观事物需要的表现。^①人对客观事物的需求基本上可以分为两类:一类

^① 在经济学中,需要和需求是有区别的。前者是人的主观愿望的表达,后者则是有货币支撑能力的对商品的需要。但在当前公共管理领域中,人们对此一般不做严格的区分,且多以需求来表达主体基于一定环境对公共品的需要。本书对此亦不做严格的区分,并根据公共管理学科的方式使用“需求”,特此说明。

是人类在种族发展过程中,维持生命和延续种族,形成对某些事物的天然需求,如对营养、自卫、繁殖后代的需求;一类是在社会生活中,为了提高物质和精神生活水平,形成的高级物质需求,如对社交、劳动、文化、科学、艺术、政治生活等的需求。

从需求的主体来看,需求又可以分为个体需求和公共需求两个部分。由于人类社会是由单个个体通过一定的方式所组成的共同体,因而不论是原始社会还是现代社会,单个个体对利益的追求即对客观事物的需求,是人的活动的出发点和归宿,因而单个个体的需求是人类社会所有需求的基础,也是社会需求中最基本的需求。正常情况下,个体的这一需求首先表现为上述需求中的天然需求,并随着天然需求的满足而产生高级的物质需求 and 精神需求。

但人类社会的本质在于它是一个在一定的区域内的人们以一定方式所组成的共同体,因而如上面对公共性的分析所指出的,生活在一个特定的区域内的人们就必然会产生既是个体的又带有共同性的需求。因此,所谓**公共需求**,就是具有公共性的需求,是人类社会共同体所具有的带有共同性、共享性的需求。公共需求与每个人的利益密切相关,但其中每个人又不能享受其消费独占权。公共需求,是一定社会中满足和保证公众基本生活的需求。

基于个体需求而形成的公共需求,是在一定条件下个体为了生存发展对客观事物的需求,由于客观事物是随着历史的发展而变化的,因而公共需求也就随着历史的发展而变化,不同时代有着不同的公共需求,且同一历史发展阶段不同的国家或地区的公共需求的具体内涵也不会完全相同。

一般来说,现代社会的公共需求主要分为如下六个方面:

第一,维护社会公共秩序与安全秩序的公共需求,如国防、公安、外交等。

第二,维护经济秩序和市场交易秩序的公共需求,如市场监管、知识产权保护、公正司法等。

第三,为全体社会成员提供公共设施与公共管理的公共需求,如公众医疗保健、义务教育、公共交通、公共图书馆等。

第四,建立社会保障与救济体系,扶助社会弱势群体的公共需求,如公共组织的扶贫、社会保险等。

第五,公共资源与公共财产管理的公共需求,如管理国有资产,保护环境、自然资源和人文资源等。

第六,在生活水平进入发达状态后,公众对人权、自由等公民权利的公共需求。

(二) 公共问题

问题是主客观相矛盾的表现。人的需求是无限的,而需求的满足又是在一定的客观条