



国家卫生和计划生育委员会“十二五”规划教材
全国高等医药教材建设研究会“十二五”规划教材

全国高等学校教材
供卫生管理及相关专业用

公共事业管理概论

General Introduction to the Management
of Social Public Affairs

主 编 | 殷 俊

副主编 | 彭 聪



CD-ROM

 人民卫生出版社

013062403

D035-43

103

国家卫生和计划生育委员会

全国高等医药教材建设研究会

全国高等学校教材

供卫生管理及相关专业用

公共事业管理概论

General Introduction to the Management of
Social Public Affairs

主 编 殷 俊

副主编 彭 聪

编 者 (以姓氏笔画为序)

尹 放 (重庆医科大学)

李增笑 (牡丹江医学院)

吴湘玲 (武汉大学)

辛昌茂 (安徽医科大学)

张 仲 (哈尔滨医科大学)

黄 莉 (重庆医科大学)

蒋守渭 (浙江中医药大学)

薛 泉 (温州医科大学)



人民卫生出版社



北航

C1670801

D035-43
103

01362403

图书在版编目(CIP)数据

公共事业管理概论/殷俊主编.—北京:人民卫生出版社,
2013.8

ISBN 978-7-117-17629-3

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 135754 号

人卫社官网	www.pmph.com	出版物查询, 在线购书
人卫医学网	www.ipmph.com	医学考试辅导, 医学数 据库服务, 医学教育资 源, 大众健康资讯

版权所有, 侵权必究!

本书本印次封底贴有防伪标。请注意识别。

公共事业管理概论

主 编: 殷 俊

出版发行: 人民卫生出版社(中继线 010-59780011)

地 址: 北京市朝阳区潘家园南里 19 号

邮 编: 100021

E-mail: pmph@pmph.com

购书热线: 010-59787592 010-59787584 010-65264830

印 刷: 三河市富华印刷包装有限公司

经 销: 新华书店

开 本: 787×1092 1/16 印张: 29 插页: 8

字 数: 615 千字

版 次: 2013 年 8 月第 1 版 2013 年 8 月第 1 版第 1 次印刷

标准书号: ISBN 978-7-117-17629-3/R·17630

定价(含光盘): 58.00 元

打击盗版举报电话: 010-59787491 E-mail: WQ@pmph.com

(凡属印装质量问题请与本社市场营销中心联系退换)

全国高等学校卫生管理专业 第二轮规划教材修订说明

我国卫生管理专业创办于1985年,第一本卫生管理专业教材出版于1987年,时至今日已有26年的时间。随着我国卫生事业的快速发展,卫生管理专业人才队伍逐步壮大,卫生管理专业教材从无到有,从少到多。为适应我国卫生管理专业的发展和教学需要,人民卫生出版社于2005年2月出版了第1轮全国高等学校卫生管理专业规划教材,其中单独编写教材10种,与其他专业共用教材5种,共计15种。这套教材出版八年来,为我国卫生管理人才的培养,以及医疗卫生管理事业科学化、规范化管理做出了重要的贡献。

当前,随着我国医疗卫生体制改革的不断深入,国家对卫生管理专业人才的需求量增加,卫生管理专业有了日新月异的发展,知识更新越来越快速,专业设置越来越细化,使得第1轮的教材已不能适应目前国内卫生管理专业发展和人才培养的需要。2012年在原卫生部领导的支持和关心下,全国高等医药教材建设研究会、人民卫生出版社开始组织第二轮规划教材的编写工作。全国高等医药教材建设研究会在2011年9月成立了“第二届全国高等学校卫生管理专业教材评审委员会”,经过会上及会后的反复论证最终确定本次修订工作出版31种教材,并计划作为2013年秋季教材和2014年春季教材在全国出版发行。此次教材的修订工作是在贯彻党的十八大关于“深化教育领域综合改革”精神的背景下,在落实教育部、原卫生部联合下发的《关于实施临床医学教育综合改革的若干意见》的前提下,根据《国家医药卫生中长期人才发展规划(2011—2020年)》的任务要求,并结合国家卫生和计划生育委员会的总体要求,坚持“三基、五性、三特定”的原则,组织全国各大院校卫生管理专业的专家一起编写。

第二轮教材的修订工作从2012年7月开始,其修订和编写特点如下:

1. 教材编写修订工作是在教育部、国家卫生和计划生育委员会的领导和支持下,由全国高等医药教材建设研究会规划,卫生管理专业教材评审委员会审定,院士专家把关,全国各医学院校知名专家教授编写,人民卫生出版社高质量

出版。

2. 教材编写修订工作是根据教育部培养目标、卫生管理部门行业要求、社会用人需求,在全国进行科学调研的基础上,借鉴国内外医学人才培养模式和教材建设经验,充分研究论证本专业人才素质要求、学科体系构成、课程体系设计和教材体系规划后,科学进行的。

3. 在全国广泛、深入调研基础上,总结和汲取了第一轮教材的编写经验和成果,尤其是对一些不足之处进行了大量的修改和完善,并在充分体现科学性、权威性的基础上,更考虑其全国范围的代表性和适用性。

4. 教材编写修订工作着力进行课程体系的优化改革和教材体系的建设创新——科学整合课程、淡化学科意识、实现整体优化、注重系统科学、保证点面结合。继续坚持“三基、五性、三特定”和“多级论证”的教材编写原则,以确保教材质量。

5. 教材内部各环节合理设置,含有丰富的内容和活跃的版式设计。包含章前案例、知识拓展、知识链接、本章小结、关键术语、习题、教学建议等,从多方面、多角度给予知识的讲授,促进知识的理解,深化内容的记忆。

6. 为适应教学资源的多样化,实现教材系列化、立体化建设,每种教材都配有配套光盘,方便老师教学和学生自主学习。

本轮卫生管理专业规划教材共计31种,全部为核心课程,单独编写教材,不再与其他专业共用。其中“管理基础课程部分”7种,“专业课程部分”20种,“选择性课程部分”4种。

本套教材所有31种书均为国家卫生和计划生育委员会“十二五”规划教材,计划于2013年秋季和2014年春季全部出版发行。

说明: 2013年2月本套教材基本完稿,2013年3月“中华人民共和国卫生部”(简称“卫生部”)更名为“中华人民共和国国家卫生和计划生育委员会”(简称“国家卫生和计生委”)。本套教材的编委会已经考虑到此类问题,并把教材中相关名称作了修改,但是许多法规和文件还在沿用以前的名称,为了保持学术的严谨性,此类地方出现的名称不做修改。由于时间紧张,如有修改不到位的地方还请广大师生批评指正!

全国高等学校卫生管理专业 第二轮规划教材目录

书 名	版 次	主 编
1. 管理学基础	第2版	冯占春 吕 军
2. 经济学原理		刘国恩 李 玲
3. 组织行为学	第2版	刘 毅
4. 公共事业管理概论		殷 俊
5. 公共关系学		王 悦
6. 人际沟通及礼仪		隋树杰
7. 公文写作与处理	第2版	邱心镜
8. 管理流行病学		毛宗福 姜 潮
9. 卫生管理统计及软件应用		贺 佳
10. 卫生管理运筹学	第2版	秦 侠
11. 卫生管理科研方法		王 健
12. 社会医学		卢祖洵 姜润生
13. 卫生事业管理学		张 亮 胡 志
14. 卫生服务营销管理	第2版	梁万年
15. 卫生经济学		孟庆跃
16. 卫生法学		黎东生
17. 医疗保障学	第2版	姚 岚 熊先军
18. 卫生政策学	第2版	郝 模
19. 药品管理学		张新平 刘兰茹
20. 卫生监督学	第2版	樊立华
21. 医院管理学	第2版	张鹭鹭 王 羽
22. 卫生保健伦理学		佟子林
23. 卫生财务管理		程 薇
24. 卫生人力资源管理		毛静馥
25. 卫生信息管理学	第2版	胡西厚
26. 卫生项目管理		王亚东
27. 卫生技术评估		陈 洁 于德志
28. 卫生应急管理		吴群红 杨维中
29. 国际卫生保健		马 进
30. 健康管理学		郭 清
31. 公共卫生概论		姜庆五

全国高等学校卫生管理专业 第二届教材评审委员会名单

顾 问

王陇德 文历阳 陈贤义

主任委员

张 亮

副主任委员

郝 模 孟庆跃 胡 志 杜 贤

委 员

(以姓氏笔画为序)

马 进 王 羽 王 悦 毛宗福 孔军辉
申俊龙 任 苒 杨 晋 李士雪 吴群红
邱鸿钟 张新平 张鹭鹭 高建民 郭 岩
郭 清 梁万年 景 琳 曾 诚

秘 书

王 静 戴薇薇

主编简介



殷 俊

出生于 1962 年 10 月,湖北省武汉市人,汉族。武汉大学管理学博士,武汉大学公共管理学院教授,博士生导师。武汉大学社会保障研究中心(教育部人文社会科学重点研究基地)专职研究员、国家“985 工程”科技创新平台和哲学社会科学创新基地核心成员、美国康奈尔大学访问学者、加拿大渥太华大学客座教授、湖北省公共管理研究会秘书长。多年来一直从事金融投资与商业保险、社会保险与社会保障等相关领域的研究、教学,具有理学、经济学和管理学等多学科背景,最近几年主要从事公共管理、社会保障基金管理、企业年金计划管理的教学和研究。出版学术专著 4 部、主编和参编教材 6 本,发表学术论文 50 余篇;主持负责多项重大课题。

副主编简介



彭 聪

出生于1985年9月,广西玉林人,汉族。武汉大学管理学博士,武汉大学社会保障研究中心(教育部人文社会科学重点研究基地)助理研究员,具有经济学、管理学和文学等学科背景,主要从事公共管理、社会保障、住房公积金管理的研究;参与多项课题研究,发表学术论文多篇。

前言

随着社会发展,中国政府已由市场发育期的经济建设型政府逐步向市场成熟期的公共服务型政府转变,公共事务中政治、经济与社会事务不断增多,而且变得越来越复杂,公共事务的结构也发生了相应变化,其中社会事务的比重不断上升,这也体现了以人为本的特点。社会发展的目标归根结底都是为了改善社会公众的生活状况,而“公共事业”所涉及的领域都与社会公众的基本生活密切相关,是为了满足公众的公共需求而产生的。社会组织与非营利组织的产生与不断发展、国民素质的提高促使民众参与意识与民主意识日益增强,为中国公共事业管理部门社会化管理提供了基础,进一步促进了公共事业管理学科的发展。公共事业管理学科作为新兴的学科,逐渐走入人们的视野并获得越来越多的社会关注和重视。

公共事业管理学科是从公共事业管理实践中发展而来的。迄今为止,人们对于公共事业管理的许多基本问题尚未达成共识,公共事业管理学的理论基础、研究范围和研究重点也仍在变化和发展之中。因此,在编写本教材时,我们致力于准确、完整地介绍公共事业管理学科的内涵和特征。本教材在编写过程中特别注意以下三个方面的问题:一是公共事业管理与公共管理、行政管理的区别,在界定了三者之间存在着管理学共性的基础上,尽可能地体现公共事业管理的特点、功能与作用,以凸显公共事业管理的学科特色;二是在力所能及的情况下,注意联系中国的实际情况。公共事业管理学作为一门社会科学,其产生与发展只能根据不同的国情去分析具体问题。因此,如何使公共事业管理在中国很好地发展,一直是我们思考的重心,也是我们努力去做的工作;三是公共事业领域涉及面较宽,我们力求从最基本的知识介绍入手,在考虑本教材适用于卫生事业管理专业的同时兼顾其他公共事业管理领域。同时,还注意以开放的心态,积极吸收国外公共事务管理的实践和理论成就。

本书的结构分为四大部分,共十四章内容。

第一部分是公共事业管理基本概念及管理过程介绍,包括第一章到第五章;第二部分是公共事业管理主体及相关基本问题介绍,包括第六章到第八章;第三部分是公共事业管理所运用的手段与方法介绍,包括第九章和第十章;第四部分

是中西方公共事业管理发展概况介绍,包括第十一章到第十四章。

本书是在集体协作下完成的,作为主编,我对本书的各位撰稿者、资料的搜集提供者、本书所引用资料的原创者、人民卫生出版社以及所有给予我们支持和帮助的人们,表示深深的谢意。

本书的编写是对公共事业管理学科的探索,受编著者实践和理论水平的限制,书中还存在许多问题和不足,还有待于今后编者的努力探索与完善。对于存在的缺失和疏漏之处,诚请各位专家、读者提出宝贵意见。

殷俊

2013年4月

目 录

第一章 绪 论

第一节 公共事业的基本内涵及特征	3
一、事业与公共事业	3
二、公共事业的基本内涵及特征	6
第二节 公共事业管理的界定	8
一、公共事业管理的概念	8
二、公共事业管理与其他管理的联系与区别	9
三、公共事业管理学科产生的时代背景	13
第三节 公共事业管理主体及研究内容	17
一、公共事业管理的主体介绍	17
二、公共事业管理的研究内容	20
第四节 公共事业管理的理论基础	21
一、公共选择理论	22
二、新制度经济学理论	23
三、多中心治理理论	24
四、马克斯·韦伯的科层官僚理论	25
第五节 公共事业管理研究方法及意义	26
一、公共事业管理的研究方法	26
二、公共事业管理的研究意义	28

第二章 公共事业管理职能与方法

第一节 公共事业管理职能概述	35
一、公共事业管理职能的内涵、性质与目标	35
二、公共事业管理职能的内容	37

三、实现公共事业管理职能的基本手段	40
第二节 公共事业管理职能的演变	42
一、公共事业管理职能演变的内容	43
二、公共事业管理职能转变的原因	47
三、中国公共事业管理职能的转变	48
四、公共事业管理职能转变的途径与方法	49
第三节 公共事业中的听证制度	50
一、听证的内涵与基本原则	50
二、听证在公共事业管理中的功能定位	53
三、听证的程序构建	53
四、中国公共事业管理中公共决策听证制度	55
第四节 公共事业中的危机管理	58
一、危机与公共危机	58
二、公共危机管理	59
三、中国转型期的公共危机管理	63
第五节 公共事业中的公共项目管理	67
一、项目的含义及其特征	67
二、公共项目的定义与特点	68
三、公共项目管理的含义及项目建设程序	70
 第三章 公共事业管理的过程 	
第一节 公共事业管理中的公共政策过程	76
一、公共政策与公共事业管理	77
二、公共事业领域中的公共政策性质	79
第二节 公共事业管理的决策过程	82
一、公共政策问题	82
二、公共政策问题的发现、提出与确认	85
三、公共政策制定	87
第三节 公共事业管理的执行过程	89
一、政策执行在公共事业管理过程中的地位与作用	89
二、政策执行研究的途径	89



三、影响政策有效执行的因素	90
第四节 公共事业管理的评估及调整过程	91
一、公共政策评估的概念和意义	91
二、公共政策评估的一般标准	92
三、政策评估结果的处理方式	93
第五节 公共事业管理中的领导	93
一、权力与领导	94
二、领导的内容	95
三、领导方式与领导效能	97
四、公共事业管理中的领导者	99
第六节 公共事业管理中的激励与控制	101
一、公共事业管理的激励与控制	101
二、公共事业管理的控制目标与过程	103

第四章 公共事业绩效管理

第一节 公共事业绩效管理的含义及过程	110
一、公共事业绩效管理的基本内涵	110
二、公共事业绩效管理的意义	113
三、公共事业绩效管理的过程	114
第二节 公共事业管理的绩效评价	118
一、公共事业管理的社会评价	119
二、公共事业管理的公众满意评价	124
第三节 几种先进的公共事业绩效管理工具的应用	127
一、标杆管理在公共事业绩效管理中的应用	127
二、平衡计分卡在公共事业绩效管理中的应用	129
三、公共事业绩效管理成功的必备条件	132

第五章 公共事业管理的权力与监控

第一节 公共事业管理的权力与责任	138
一、公共事业管理的权力及其特性	139
二、公共事业管理责任的性质与落实	141

第二节 公共事业管理权力的监控	144
一、公共事业管理权力监控的含义	144
二、公共事业管理权力的监控机制	145
三、正确处理对公共事业管理权力监控中的问题	152

第六章 公共事业管理中的政府角色

第一节 政府的性质与作用	161
一、政府的含义与性质	161
二、政府的职能与职权	162
三、政府职能的有限性	166
第二节 市场经济条件下的政府职能	167
一、市场经济条件下政府职能的嬗变	167
二、市场失灵的范围和表现	168
三、市场经济条件下政府职能的作用领域	171
第三节 政府在公共事业管理中的地位和作用	175
一、公共事业管理中的市场机制与社会机制	175
二、政府在公共事业管理中的地位	177
三、政府在公共事业管理中的作用	179
第四节 政府再造与公共事业管理改革	180
一、政府再造	180
二、政府再造背景下的公共事业管理改革	184

第七章 公共事业管理中的非营利组织与事业单位

第一节 非营利组织概述	196
一、非营利组织的内涵	196
二、非营利组织的类型	203
三、非营利组织的主要活动领域	206
第二节 非营利组织的发展现状与发展趋势	208
一、我国非营利组织的发展历程	208
二、我国非营利组织发展中存在的问题	212
三、推进我国非营利组织发展的思路	215
第三节 事业单位的内涵和特征	218



一、事业单位的内涵	218
二、事业单位的特征	220
第四节 当代中国事业单位改革	222
一、当代中国事业单位改革的历程	222
二、中国事业单位改革的方向	226

第八章 公共事业中的公共物品管理

第一节 公共物品的含义与类型	233
一、公共物品的概念及特征	233
二、公共物品的分类	240
第二节 公共物品的生产与供给	246
一、公共物品的生产	246
二、公共物品的供给	247
三、公共事业管理中的公共物品供给	248
四、公共物品有效供给的条件与方式	252

第九章 公共事业部门战略管理

第一节 战略管理与公共事业部门战略管理	258
一、战略管理概述	258
二、公共部门战略管理的兴起	261
三、公共事业部门战略管理的特殊属性	262
第二节 公共事业部门战略管理的实施	263
一、公共事业部门战略管理过程	263
二、环境研判	264
三、战略制定	268
四、战略实施	270
五、战略控制	272
第三节 公共事业部门的战略类型	273
一、公共事业部门的战略类型	273
二、戴维·奥斯本和彼德·普拉斯特里克 的 5C 战略	275
第四节 公共事业部门战略管理的问题与改进	279
一、公共事业部门战略管理的正面效果	279

二、公共事业部门战略管理的限制与困难	280
第十章 公共事业管理的治理模式创新	
第一节 公共事业管理模式	285
一、公共事业管理模式的基本内涵	285
二、公共事业管理模式的历史发展过程	285
三、公共事业管理模式的影响因素	288
四、中国公共事业管理模式的发展趋势	290
第二节 公共事业管理中的公共服务民营化	291
一、公共服务民营化的基本含义	291
二、公共事业管理中公共服务民营化的原因	291
三、公共事业管理中公共服务民营化的目标	292
四、公共服务民营化的过程及管理	292
五、公共服务民营化的局限性	294
六、公共服务民营化在中国的运用	298
第三节 公共事业管理中的顾客导向	299
一、公共事业管理中的顾客含义	299
二、公共事业管理顾客导向的内涵	300
三、公共事业管理中公共服务顾客导向的必要性	300
四、顾客导向对公共事业管理的积极意义	301
五、西方国家的顾客导向改革及其对中国的启示	302
第十一章 西方国家公共事业管理	
第一节 西方国家公共事业管理的发展历程	309
一、自由放任时代的西方国家公共事业	309
二、福利国家时代的西方国家公共事业	310
三、新自由主义时代的西方国家公共事业	315
第二节 西方国家公共事业管理的改革	318
一、当代西方国家公共事业管理改革的成因	318
二、西方国家公共事业管理改革的内容	321
第三节 西方国家公共事业管理改革的启示	335
一、政府的主导不可或缺	336