



全国高等农林院校“十一五”规划教材

# 公共事业管理学

Gonggong Shiye Guanlixue

■ 许文兴 主编



中国农业出版社

全国高等农林院校“十一五”规划教材

# 公共事业管理学

许文兴 主编

中国农业出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

公共事业管理学/许文兴主编. —北京: 中国农业出版社, 2009. 6

全国高等农林院校“十一五”规划教材

ISBN 978-7-109-13841-4

I. 公… II. 许… 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 (2009) 第 066701 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 何晓燕

---

北京智力达印刷有限公司印刷 新华书店北京发行所发行

2009 年 6 月第 1 版 2009 年 6 月北京第 1 次印刷

---

开本: 720mm×960mm 1/16 印张: 22.5

字数: 400 千字

定价: 32.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

## 内 容 简 介

本教材全面系统地介绍了公共事业管理的基本理论与基本知识，并对国内外特别是我国公共事业管理的改革与实践情况进行了阐述。其主要内容包括：绪论；公共事业组织；公共事业管理的职能与方法；公共事业组织中的组织；公共事业管理的责任与伦理；公共事业部门的战略管理；公共事业组织的财务管理；公共事业组织的人力资源开发与管理；公共事业管理的绩效评估；公共事业分类管理；我国公共事业管理体制改革的总体思路；深化公共事业管理体制改革的分类指导等。

本教材强调理论与实践的有机结合，既可以作为高等学校公共事业管理专业及相关专业的教材，也可供从事包括公共事业管理在内的管理理论研究和实际的工作人员使用。

**主 编** 许文兴（福建农林大学）

**副主编** 王文昌（山西农业大学）

王芙蓉（安徽农业大学）

**参 编**（按姓氏笔画排序）

巩玉涛（华南农业大学）

刘 丹（福州大学）

吴 鑫（福建农林大学）

谭 放（南京农业大学）

# 前 言

21世纪以来，一场以“政事分开”为指导原则和总体目标的公共事业管理体制改在中国大地全面展开，其主要表现形式就是以建立现代事业制度为基本目标的事业单位改革。这是倡导政府职能向社会管理和公共服务方向转变的公共事业管理理论在中国管理实践上的一次探索，也是对公共事业管理体制改内容的有力补充。因此如何与时俱进，体现公共事业管理领域最前沿的理论成果和实践经验是编写本教材的重点和难点。

本教材是全国高等农林院校“十一五”规划教材，它集合了全国高等农林院校众多公共事业管理领域的专家和一线教学人员共同参与编写，融合了公共事业管理的基本理论以及任课教师、学生的意见和建议，借鉴并吸收国内外近年最新的研究成果和实践经验，力求在内容上完整、有新意，反映公共事业管理学科建设和教学改革的新进展，以期对各位同仁在研究公共事业管理上能有所帮助。

本教材共分12章，内容按照逻辑关系可分为6个部分。第一部分即第一章绪论部分，主要从整体上对公共事业和公共事业管理的概念进行界定；第二部分即第二章至第四章，对公共事业管理主体及相关基本问题的进一步分析；第三部分即第五章至第七章，对公共事业管理的基本过程的分析；第四部分即第八章和第九章，对公共事业管理人力资源开发和绩效评估的分析；第五部分即第十章，具体阐述公共事业分类管理概况；第六部分即第十一章和第十二章，提出公共事业管理体制的总体改革思路和分类改革建议。

本教材具有以下特点：①内容完整有新意。在原先诸多同行研

究的基础上尽量综合国内外有关公共事业管理的最新研究成果,反映公共事业管理学科发展的新理论、新知识和新成果。②强调理论和实践相结合。用较大的篇幅介绍了当今公共事业管理体制改革的尤其是事业单位改革的现状和总体思路,以及相对应的分类改革建议,既丰富了公共事业管理的内容,又适应了素质教育的需要。

本教材由华南农业大学巩玉涛老师撰写第一章、第五章,南京农业大学谭放老师撰写第十章,安徽农业大学王芙蓉老师撰写第八章、第九章,山西农业大学王文昌老师撰写第十一章、第十二章,福州大学刘丹老师撰写第六章,福建农林大学许文兴老师、吴鑫老师撰写第二章、第三章、第四章、第七章,全书由许文兴教授负责草拟大纲、统稿和定稿工作。另研究生胡小军为本书作了大量的文字工作,特表感谢。

本教材参考了大量国内外文献资料,在此特向诸位文献资料作者表示衷心的感谢。

本教材既可以作为高等学校公共事业管理专业及相关专业的教材,也可供从事包括公共事业管理在内的管理理论研究和实际的工作人员使用。

由于编写者的研究水平有限以及时间仓促,书中难免存在疏漏,恳请学界同仁和广大读者不吝指正。

许文兴

2009年元月

# 目 录

前言

第一章 绪论 .....	1
第一节 公共物品、私人物品和准公共物品 .....	1
一、公共物品 .....	1
二、私人物品 .....	2
三、准公共物品 .....	3
第二节 公共事业 .....	4
一、社会公共事务 .....	5
二、公共事业与社会公共事务 .....	7
三、公共事业与事业 .....	7
第三节 公共事业管理 .....	8
第四节 公共事业管理和其他管理的区别 .....	10
一、公共事业管理与企业管理的区别 .....	10
二、公共事业管理与行政管理的区别 .....	12
三、公共事业管理与公共管理的区别 .....	13
第五节 公共事业管理学 .....	14
一、公共事业管理学的定义 .....	14
二、公共事业管理的学科特点 .....	14
本章小结 .....	16
复习思考题 .....	17
案例 1 南京冠生园为何“株连九族” .....	17
第二章 公共事业组织——公共事业管理主体 .....	19
第一节 公共事业组织概述 .....	19
一、公共事业组织的含义 .....	19
二、公共事业组织与相关概念的关系 .....	21



三、公共事业组织的分类 .....	24
四、公共事业组织的特征 .....	29
第二节 公共事业管理的主体研究 .....	32
一、市场的职能优势和局限性 .....	32
二、政府的职能优势和局限性 .....	35
三、公共事业组织职能优势和局限性 .....	38
四、公共事业组织作为公共事业管理主体的依据 .....	41
本章小结 .....	42
复习思考题 .....	43
案例 2 烈士纪念馆缘何变成娱乐场所 .....	43
<b>第三章 公共事业管理的职能与方法</b> .....	45
第一节 公共事业管理职能 .....	45
一、公共事业管理职能的基本含义 .....	45
二、公共事业管理职能的内容 .....	47
第二节 公共事业管理方法 .....	56
一、公共事业管理方法的概念 .....	56
二、公共事业管理方法的分类 .....	57
三、当代公共事业管理方法运用的发展趋势 .....	61
本章小结 .....	62
复习思考题 .....	63
案例 3 肇庆市七星岩景区管理和经营职能分离 .....	63
<b>第四章 公共事业组织的组织形式</b> .....	65
第一节 公共事业发展概述 .....	65
一、西方国家公共事业发展概述 .....	65
二、中国公共事业及公共事业组织内涵 .....	70
第二节 事业单位概述 .....	71
一、我国事业单位发展的历史沿革 .....	72
二、事业单位的概念 .....	73
三、事业单位范畴 .....	75
四、事业单位登记管理的对象 .....	77
五、事业单位的成立 .....	77
六、事业单位的监督管理 .....	78

第三节 中国社会团体概述 .....	79
一、我国社会团体发展的历史沿革 .....	79
二、社会团体的概念 .....	80
三、社会团体的登记管理 .....	81
四、社会团体的内部组织机构 .....	83
五、社会团体的监督管理和惩罚 .....	84
六、社会团体的变革与注销 .....	85
七、基金会概述 .....	86
第四节 民办非企业单位概述 .....	89
一、民办非企业的概念 .....	89
二、民办非企业的登记管理 .....	90
三、民办非企业的监督管理 .....	91
本章小结 .....	92
复习思考题 .....	93
案例 4 上海社会组织迎来大发展 .....	93
<b>第五章 公共事业管理的责任与伦理</b> .....	<b>96</b>
第一节 公共事业组织的公共责任与责任机制 .....	96
一、公共事业组织的公共责任概述 .....	96
二、公共事业组织的公共责任价值 .....	97
三、公共事业组织的公共责任机制 .....	98
第二节 公共事业管理伦理 .....	99
一、公共事业管理伦理的定义及其特点 .....	100
二、公共事业管理伦理与个人伦理的关系 .....	102
三、公共事业管理伦理与企业伦理的关系 .....	103
第三节 公共事业管理伦理建设 .....	103
一、公共事业管理伦理的重要性 .....	104
二、公共事业管理伦理建设的背景 .....	105
三、公共事业管理伦理建设的原则 .....	108
四、公共事业管理伦理建设的措施 .....	110
本章小结 .....	111
复习思考题 .....	112
案例 5 “天价医药费事件” 无独有偶 .....	113

<b>第六章 公共事业组织的战略管理</b> .....	116
<b>第一节 战略管理和公共事业组织的战略管理</b> .....	116
一、战略管理概述 .....	116
二、公共事业组织战略管理的兴起原因 .....	121
三、公共事业组织战略管理的特点 .....	123
四、公共事业组织战略管理过程 .....	125
<b>第二节 公共事业组织战略管理的 SWOT 分析</b> .....	128
一、SWOT 分析的含义 .....	128
二、SWOT 分析的方法 .....	129
三、SWOT 分析的案例 .....	131
<b>第三节 公共事业组织战略管理的改进</b> .....	133
一、公共事业组织战略制定的改进 .....	133
二、公共事业组织战略实施的改进 .....	134
三、公共事业组织战略评估的改进 .....	136
本章小结 .....	137
复习思考题 .....	138
案例 6 中国经济民间组织合作会战略规划 .....	138
<b>第七章 公共事业组织的财务管理</b> .....	145
<b>第一节 公共事业组织的预算管理</b> .....	145
一、事业单位预算管理的概念 .....	145
二、事业单位预算管理的意义 .....	146
三、事业单位预算管理的原则 .....	146
四、事业单位预算编制的方法 .....	147
<b>第二节 公共事业组织的收入管理</b> .....	149
一、事业单位的收入管理 .....	149
二、民间非营利组织的收入管理 .....	151
<b>第三节 公共事业组织的支出管理</b> .....	154
一、事业单位支出的概述 .....	154
二、民间非营利组织支出的概述 .....	156
三、公共事业组织支出管理的基本要求 .....	158
<b>第四节 公共事业组织的资产管理</b> .....	159
一、事业单位的资产概述 .....	159

二、民间非营利组织资产概述	161
三、公共事业组织资产的管理	163
第五节 公共事业组织的负债管理	167
一、公共事业组织负债概述	167
二、公共事业组织负债的内容	168
三、公共事业管理负债管理的要求	169
四、公共事业组织的负债管理	169
第六节 公共事业组织的净资产管理	172
一、公共事业组织净资产的概念	172
二、净资产的分类	172
三、公共事业组织净资产管理的具体形式	173
本章小结	176
复习思考题	176
案例 7 牙防组违规认证收入 218 万	177
<b>第八章 公共事业组织的人力资源开发与管理</b>	<b>179</b>
第一节 人力资源开发与管理	179
一、从人事管理到人力资源管理	179
二、人力资源管理的发展	183
三、学习型组织的人力资源开发与管理	186
四、现代人力资源管理功能	188
第二节 公共事业管理人才培养需求	190
一、公共事业管理发展的人才战略	190
二、公共事业管理发展的瓶颈——人力资源管理改革的滞后	193
第三节 公共事业管理人才培养	195
本章小结	197
复习思考题	197
案例 8 有效的人力资源管理成为组织发展与成功的关键	197
<b>第九章 公共事业管理的绩效评估</b>	<b>200</b>
第一节 公共事业管理绩效管理概述	200
一、绩效的含义与特点	200
二、绩效管理的含义与作用	202
三、公共事业管理绩效评估指标	204

四、公共事业管理绩效评价指标体系的影响因子 .....	206
五、公共事业管理绩效管理的基本程序 .....	208
第二节 标杆管理 .....	210
一、标杆瞄准管理的基本含义 .....	211
二、标杆瞄准管理的基本方法 .....	213
三、标杆瞄准法成功的关键要素 .....	215
第三节 社会满意度调查 .....	216
一、公共事业管理的社会评价 .....	216
二、公共事业管理的公众满意评价 .....	218
三、我国公共事业管理的社会满意度评价特点及缺陷分析 .....	219
四、社会满意度调查的具体做法和发展思路 .....	221
本章小结 .....	225
复习思考题 .....	225
案例 9 “行政国家”正被“评估国家”所取代 .....	225
<b>第十章 公共事业分类管理 .....</b>	<b>227</b>
第一节 科技事业管理 .....	227
一、科技事业管理的内容 .....	227
二、科技事业产品的准公共性分析 .....	228
三、科技事业管理体系 .....	229
第二节 教育事业管理 .....	234
一、教育事业管理的内容 .....	234
二、教育事业产品的准公共性分析 .....	237
三、教育事业管理体系 .....	239
第三节 文化事业管理 .....	240
一、文化事业管理的内容 .....	240
二、文化事业产品的准公共性分析 .....	242
三、文化事业管理体系 .....	244
第四节 卫生事业管理 .....	248
一、卫生事业管理的内容 .....	248
二、卫生服务分类及其公共性分析 .....	248
三、卫生事业管理体系 .....	251
第五节 体育事业管理 .....	254
一、体育事业管理的内容 .....	254

二、公共体育产品的准公共性分析 .....	256
三、公共体育管理体系 .....	257
第六节 环保事业管理 .....	258
一、环保事业管理的内容 .....	258
二、环境资源的准公共性分析 .....	261
三、环保事业管理体系 .....	262
本章小结 .....	263
复习思考题 .....	265
案例 10 促进人人健康的公平性 .....	265
<b>第十一章 我国公共事业管理体制改革的总体思路</b> .....	268
第一节 国外第三部门的发展 .....	268
一、第三部门的含义与特征 .....	268
二、第三部门的特殊功能 .....	269
三、第三部门的独特优势 .....	271
第二节 我国公共事业管理体制的形成与发展 .....	273
一、我国公共事业管理体制的形成与特点 .....	273
二、我国公共事业管理体制存在的主要问题 .....	276
三、我国公共事业管理体制的改革和完善 .....	277
第三节 深化公共事业管理体制改革的目標选择与政策取向 .....	280
一、深化公共事业管理体制改革的基木目标 .....	281
二、现代事业制度的含义及其基本内容 .....	283
三、深化公共事业管理体制改革的政策取向 .....	288
本章小结 .....	293
复习思考题 .....	294
案例 11 “第三部门”力量 .....	294
<b>第十二章 深化公共事业管理体制改革的分类指导</b> .....	296
第一节 科技事业的管理体制改革 .....	296
一、我国科技事业管理体制发展历程回顾 .....	296
二、当前我国科技管理体制改单中的问题 .....	297
三、科技管理体制改单措施 .....	297
第二节 教育事业的改单体制改革 .....	300
一、我国教育事业管理体制发展历史沿革 .....	300

二、教育事业管理体制改革的取得的成绩 .....	301
三、深化教育事业管理体制改革的 .....	302
第三节 文化事业的管理体制改革 .....	311
一、我国文化事业管理体制存在的问题 .....	311
二、深化我国文化事业管理体制改革的途径 .....	313
第四节 卫生事业的管理体制改革 .....	316
一、我国卫生事业管理体制发展历史沿革 .....	316
二、我国卫生事业发展出现的问题 .....	317
三、深化卫生事业管理体制改革的的基本原则 .....	318
四、深化我国卫生事业管理体制改革的措施 .....	318
第五节 体育事业的管理体制改革 .....	322
一、新中国成立后我国体育事业管理体制的发展历程简述 .....	322
二、我国体育事业管理体制改革的的问题 .....	325
三、深化我国体育事业管理体制改革的思路 .....	326
四、深化我国体育事业管理体制改革的措施 .....	327
第六节 环保事业的管理体制改革 .....	331
一、改革开放后我国环保事业管理体制的发展历程简述 .....	331
二、我国环境保护形势严峻 .....	333
三、深化我国环境保护事业管理体制改革的措施 .....	333
本章小结 .....	338
复习思考题 .....	339
案例 12 希望工程——辉煌与危机 .....	340
主要参考文献 .....	343

# 第一章 绪 论

社会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。因此，古今中外人们对公共事业内涵和外延的界定和理解是不相同的，重视程度也不一样。那么，从今天的视角看，什么叫公共事业？什么是公共事业管理？什么是公共事业管理学？为了解释清楚这些概念，本章将首先介绍公共物品和公共事务的概念，并在此基础上阐释公共事业、公共事业管理和公共事业管理学的概念。

## 第一节 公共物品、私人物品和准公共物品

### 一、公共物品

#### （一）公共物品理论来源

公共物品理论来源于经济学理论，它是从理论上分析公共事业管理的基础。有关公共物品的概念，不同的学者有不同的认识，公共选择学派的奠基者布坎南将其界定为“任何由集体或社会集团决定，为了任何原因，通过集体组织提供的物品或服务”。而更为通俗的概念则是由两本美国教科书和世界银行给出的。萨缪尔逊等人认为：“与来自纯粹的私有物品的效益不同，来自公共物品的效益牵涉到对一个人以上的不可分割的外部消费效果。相比之下，如果一种物品能够加以分割，因而每一部分能够分别按竞争价格卖给不同的个人，而且对其他人没有产生外部效果的话，那么，这种物品就是私人物品。公共物品常常要求集体行动，而私有物品则可以通过市场被有效率地提供出来。”<sup>①</sup> 斯蒂格利茨等人认为：“公共物品是这样一种物品，在增加一个人对它分享时，并不导致成本的增长（它们的消费是非竞争性的），而排除任何个人对它的分享都要花费巨大的成本（它们是非排他性的）。”<sup>②</sup>

① 转引自张良编著. 公共管理学. 上海：华东理工大学出版社，2001：P2

② 转引自陈振明主编. 公共管理学——一种不同于传统行政学的研究途径（第二版）. 北京：中国人民大学出版社，2003：P6



世界银行《1997年世界发展报告》中则指出：“公共物品是指非竞争性的和非排他性的货物。非竞争性是指一个使用者对该物品的消费并不减少它对使用者的供应，非排他性是指使用者不能被排除在对该物品的消费之外。这些特征使得对公共物品的消费进行收费是不可能的，因而私人提供者就没有提供这种物品的积极性。”<sup>①</sup>

## （二）公共物品特性

从以上分析可以看出，公共物品具有消费的非竞争性和非排他性。所谓“非竞争性”，是指一旦公共品提供出来，没有必要排斥任何人对它的消费，因为该物品消费者的增加并不引起边际成本的任何增加。这里的边际成本没有增加可以从两方面理解：一是生产方面，指根本不需要追加资源的投入；二是消费方面，指根本不会减少其他人的满足程度，或者说根本不会带来“拥挤成本”。这种情形下，想要排除那些能从消费中获得正效用的人是没有什么道理的。举例来说，如国防，一经提供，多保护一个人并不需额外追加资源投入，也不会减少其他人的满足程度。又如电视台播放节目，增加一个用户并不会给其他有关方面带来任何成本的增加。再如桥梁，修好之后，在其流量许可的范围内，多通过一辆汽车并不需追加建桥的成本，同时也不妨碍其他车辆顺畅地通过该桥。所谓“非排他性”是指一旦公共物品提供出来，不可能排除任何人对它的消费。严格来说，这包含三层含义：任何人都不能不让别人消费它，即使有些人有心独占对它的消费，但由于技术上的不可行，或排他成本过高而无法实现；任何人自己都不得不消费它，即使有些人可能会不情愿，但却无法对它加以拒绝；任何人都可以恰好消费相同的数量。举例来说，比如国防，一旦提供出来，即使是那些最狭隘自私的人也不可能令国防体系只为他一人服务；即使是那些不想得到保护的人也无一例外地会得到这种公共服务；同时无论是谁，都将同等地拥有作为该国居民的尊严和安全的保障。

## 二、私人物品

与公共物品相对应的是私人物品，是指其利益能够加以分割然后分别提供给不同的个人，并且不对其他人产生外在利益或外在成本的物品。它具有消费上的竞争性和排他性的特征。市场是提供这类物品的最佳方式。

<sup>①</sup> 转引自陈振明主编. 公共管理学——一种不同于传统行政学的研究途径. (第二版). 北京: 中国人民大学出版社, 2003: P6