



普通高等教育“十一五”国家级规划教材
面向 2 1 世纪 课 程 教 材

高等学校公共管理类公共事业管理专业核心课程教材

公共事业管理概论

(第二版)

崔运武 编著



高等教育出版社
HIGHER EDUCATION PRESS

普通高等教育“十一五”国家级规划教材
面向 21 世纪课程教材

高等学校公共管理类公共事业管理专业核心课程教材

公共事业管理概论

(第二版)

崔运武 编著



高等教育出版社
HIGHER EDUCATION PRESS

内容提要

本书是教育部面向 21 世纪课程教材,是 2004 年国家精品课程指定教材。

全书共分十二章,分别是:导论,公共事业管理的环境,公共事业管理的模式与体制,公共事业管理中的组织,公共事业管理的职能、方式与方法,公共事业管理部门战略管理,公共事业管理的一般过程,公共事业管理费用及配置效率分析,公共事业管理的责任与伦理,公共事业的绩效管理 with 外部评价,公共事业分类管理概述(上),公共事业分类管理概述(下)。

本教材可以作为本科生、研究生及 MPA 学生的课本,亦可以作为相关管理人员与研究人员的参考资料。

本书还特别配套了光盘版教学支持资源(教学课件),具体索取方式详见本书后附的“教学支持说明”。

图书在版编目(CIP)数据

公共事业管理概论/崔运武编著.—2 版.—北京:

高等教育出版社,2006.8

ISBN 7-04-018129-0

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(2006)第 090737 号

策划编辑 齐维京 责任编辑 丁孝强 封面设计 杨立新 责任绘图 吴文信
版式设计 王艳红 责任校对 胡晓琪 责任印制 宋克学

出版发行 高等教育出版社

社 址 北京市西城区德外大街 4 号

邮政编码 100011

总 机 010-58581000

经 销 蓝色畅想图书发行有限公司

印 刷 北京人卫印刷厂

购书热线 010-58581118

免费咨询 800-810-0598

网 址 <http://www.hep.edu.cn>

<http://www.hep.com.cn>

网上订购 <http://www.landaco.com>

<http://www.landaco.com.cn>

畅想教育 <http://www.widedu.com>

开 本 787×960 1/16

印 张 24

字 数 440 000

版 次 2002 年 7 月第 1 版

2006 年 8 月第 2 版

印 次 2006 年 8 月第 1 次印刷

定 价 27.50 元

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 18129-00

高等学校公共管理类专业精品课程 教材建设指导委员会

顾问单位：全国高等学校教学研究中心

高等教育出版社教学研究所

主任委员：王乐夫(领导科学 国家精品课程负责人)

娄成武(行政管理学 国家精品课程负责人)

邓大松(社会保险 国家精品课程负责人)

陈瑞莲(行政管理学 国家精品课程负责人)

崔运武(公共事业管理概论 国家精品课程负责人)

委员：(以姓氏笔画为序)

马 骁 王万茂 尹庆双 王俊豪 宁 骚

刘小兵 朱正威 孙宝文 孙 萍 张凤阳

沈亚平 李成智 张建东 吴春华 严 强

沈琴琴 李 鲁 周志忍 林尚立 陈季修

陈振明 闫小波 胡宁生 郑功成 席 恒

胡象明 高 力 郭庆旺 常保国 韩冬雪

董德显 雷国平 虞晓芬 黎 民

总 前 言

20 世纪末,随着经济领域里社会主义市场经济体制框架的初步形成,政治领域里发展社会主义民主和依法治国的改革方向的确定,一场以政府机构改革为标志的政府管理改革揭开了中国改革进程的重要一页。这一次政府改革较以往改革的一个明显的不同,就是在继续进行政府经济管理改革的同时,明确提出了政府社会管理改革的任务,即要“按照社会主义市场经济的要求,转变政府职能,实现政企分开。把政府职能切实转变到宏观调控、社会管理和公共服务方面来,把生产经营的权力真正交给企业”。

这一政府社会管理改革的一个重要内容和关键,就是要根据社会主义市场经济的要求,改革传统的事业管理体制。形成新的公共事业管理体制,既需要在理论上深入探究,在现实中大力推进,也需要积极培养新型公共事业管理人才。

因此,几乎与世纪末的政府管理改革同步,当时的国家教委在 1998 年调整普通高等学校专业目录时,通过新建和对原相关专业进行调整和改革,基本明确了公共管理类专业的四个专业方向为:公共事业管理、行政管理、劳动与社会保障、土地资源管理。截至 2005 年底,高校中四个专业方向数量分别达到:公共事业管理专业 426 个、行政管理专业 277 个、劳动与社会保障专业 118 个、土地资源管理 65 个。

虽然专业名称一致,但各个高校在教学过程中基本面临着一些共性的问题,即各个专业方向的核心(平台)课程是什么,应该如何根据自己学校的特色等设置专业课程,培养的学生应具有什么样的专业技能等。在 2001—2005 年期间,教育部公共管理类专业教学指导委员会经过深入的调查摸底、认真的讨论研究,基本确定了公共管理类各个专业方向的基础课程(大平台、小平台),详见《关于设置公共管理类学科专业基础课的意见》。

在具体的课程设置中,参考众多高校的经验以及教学指导委员会委员的建议,社会学基础以及经济法律基础也被放到公共基础课中(大平台)。在各个专业基础课中(小平台),我们根据课程的普遍性、可推广性等原则,适当增加了专业课程供中高校参考、选择。

此套教材是在全国高等学校教学研究中心、高等教育出版社教学研究所的指导下,在教育部公共管理类学科专业教学指导委员会支持下编写完成的。特别需要说明的是,此套教材的直接指导小组成员由 2003 年以来公共管理类专业

方向的全部5位国家精品课程负责人组成。参与此套教材编写的院校有:中山大学、北京大学、南京大学、武汉大学、南开大学、西安交通大学、浙江大学、东北大学、吉林大学、四川大学、云南大学、哈尔滨工业大学、西南财经大学、中国人民大学、南京农业大学、东北农业大学等。

借此对支持和参与本套教材的编审专家、学者们表示最诚挚的感谢。同时欢迎全国有关高校的师生和专业人员选用此套教材,并提出宝贵意见,以便逐步完善。

高等教育出版社

2006年6月

关于设置公共管理类学科专业 基础课的意见

各高校有关院系：

高等学校公共管理类学科教学指导委员会自 2001 年成立以来，在教育部高教司等部门的领导下，对公共管理类学科的发展状况进行了认真的调查和摸底。针对目前学科发展快，但又存在诸如课程不规范等问题，经过认真的讨论和研究，认为目前的一项紧迫任务就是确定公共管理类专业均须设置的公共基础课（即大平台）和专业基础课（即小平台），以此作为规范学科发展的起点。在广泛征求意见和各专业指导小组建议的基础上，经过委员们的认真讨论，我们确定了两类基础课的名称，现予发布，希各高校有关专业根据实际情况予以执行。

（一）公共基础课（即大平台）

管理学、公共管理学、公共经济学、公共政策学

（二）专业基础课（即小平台）

1. 行政管理专业

公共行政学、政治学、比较政府、人力资源管理学、行政法学、管理信息系统

2. 公共事业管理专业

公共事业管理概论、公共组织财务管理、公共部门人力资源开发与管理、组织行为学

3. 劳动与社会保障专业

劳动经济学、人力资源管理学、社会保障学、社会保险学

4. 土地资源管理专业

土地经济学、土地资源学、土地法学、地籍管理、土地利用规划学、不动产估价

高等学校公共管理类学科教学指导委员会

二〇〇五年十一月二十四日



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 年初,这本国家“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,这本《公共事业管理概论》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

管理主体所在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开始的,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

目 录

第一章 导论	1
第一节 公共事业的内涵和特征	1
第二节 公共事业管理界定	25
第三节 公共事业管理与其他相关管理的关系	42
第四节 公共事业管理概论的研究对象、方法及意义	48
本章小结	55
概念和术语	56
复习思考题	56
第二章 公共事业管理环境	58
第一节 公共事业管理环境的基本问题	58
第二节 公共事业管理的生态环境和文化环境	63
第三节 公共事业管理的政治环境和经济环境	73
第四节 公共事业管理的公共关系环境和国际环境	81
本章小结	85
概念和术语	86
复习思考题	86
第三章 公共事业管理的模式与体制	87
第一节 公共事业管理模式的概念、演变与决定因素	87
第二节 当代公共事业管理模式的机理与特点	96
第三节 当代公共事业管理的层次与体制	107
本章小结	114
概念和术语	115
复习思考题	115
第四章 公共事业管理中的组织	116
第一节 政府与公共事业管理	116
第二节 非政府组织与公共事业管理	130
第三节 事业单位与公共事业管理	143
本章小结	160
概念和术语	161
复习思考题	161
第五章 公共事业管理的职能、方式与方法	162

第一节 公共事业管理的基本职能	162
第二节 政府管理公共事业的基本方式	174
第三节 政府管理公共事业的基本方法	183
本章小结	198
概念和术语	199
复习思考题	199
第六章 公共事业管理部门战略管理	201
第一节 公共事业管理部门战略管理概述	201
第二节 公共事业管理部门战略管理过程和原则	207
第三节 公共事业管理部门战略规划	211
本章小结	218
概念和术语	218
复习思考题	218
第七章 公共事业管理的一般过程	220
第一节 公共事业管理问题及其确认	220
第二节 公共事业中的公共项目管理	228
第三节 公共事业中的公共财产和资源管理	239
本章小结	241
概念和术语	242
复习思考题	242
第八章 公共事业管理费用及配置效率分析	243
第一节 公共事业产品的生产方式与提供方式的基本组合	243
第二节 不同类别的公共事业管理经费分析	246
第三节 公共事业管理经费的配置效率分析	251
本章小结	259
概念和术语	259
复习思考题	260
第九章 公共事业管理的责任与伦理	261
第一节 公共事业管理中的责任和责任机制	261
第二节 公共事业管理责任控制机制	266
第三节 公共事业管理伦理	275
本章小结	283
概念和术语	283
复习思考题	283
第十章 公共事业的绩效管理 with 外部评价	285
第一节 公共事业绩效管理	285
第二节 公共事业管理的外部评价	296
本章小结	303

概念和术语	304
复习思考题	304
第十一章 公共事业分类管理概述(上)	305
第一节 科技事业管理	305
第二节 教育事业管理	314
第三节 文化事业管理	325
本章小结	335
概念和术语	335
复习思考题	335
第十二章 公共事业分类管理概述(下)	337
第一节 卫生事业管理	337
第二节 体育事业管理	344
第三节 公用事业管理	351
本章小结	357
概念和术语	358
复习思考题	358
参考文献	359

第一章 导 论

公共事业管理是公共管理的一个基本而重要的领域。在学科上,公共事业管理属于现代管理学的范畴,是公共管理学的一个基本而重要的组成部分。本章主要从总体上对公共事业管理的基本理论问题进行论述,即从分析现代公共需要、公共问题和公共事务出发,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,对我国的公共事业及公共事业管理做出界定,阐述公共事业及公共事业管理的基本属性和特征,论述公共事业管理与其他相关管理的区别和联系,明确公共事业管理作为一门独立的学科的研究对象和方法。

第一节 公共事业的内涵和特征

公共事业与公共需要、公共问题和公共事务密不可分,同时,由于当代中国的公共事业,是在建立和完善社会主义市场经济体制改革逐步深入的过程中,随着社会公共需要和公共问题不断增长和变化所促成的传统事业内涵和范围的扩大和公共性的凸显或公众公共性的觉醒而形成的,因而公共事业又是一个极具中国特色的概念。因此,当代中国的公共事业,是一个源于公共问题,本质上决定于社会公共需要,又与既有的事业单位的业务所涉及的范围密切相关的生产并向公众提供产品,以满足一定公共需要的行业或部门。

一、公共性、公共需要、公共问题与公共事务

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,是一个处理特定公共事务的过程。公共需要与公共问题既有区别,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,首先必须认识公共性、公共需要、公共问题以及公共事务的基本内涵和特点。

(一) 公共(性)

无论是公共需要,还是公共问题与公共事务,以及本章最终要做出界定的公共事业和公共事业管理,都不可避免地涉及一个最基本术语或概念,即公共或公

共性。那么,什么是公共或公共性呢?

人类社会的一个最基本的特征,就是人生活的群体性或社会性。人类社会产生之际,为了生存和发展,在一定范围的人们是以血缘关系相互联系、共同生活的,因而也就开始面对着一些首先是私人或个人的但带有共同性的需要,如修路、制定历法、赡养老人和养育下一代等,也就是出现了该社会共同体内部的共有的需要。词汇是对现实的反映和概括。从词的起源来看,在中西方的历史发展中,几乎同时都产生了反映这种共有的与“公共”相关的词汇。在中国,《礼记·礼运》中的“大道之行也,天下为公”中的“公”,与“私”相对,其含义为一个共同体内的“共同”、“公有”,强调的是多数人共同或公用。在西方,古希腊词汇有两个相关的词汇,即“pubes”或“maturity”,强调个人能超出自身利益去理解并考虑他人的利益,即考虑一个共同体内共有的利益,同时意味着具备这种精神和意识是一个人成熟并且可以参加共同事务的标志。因此,“公共”在其产生时,都强调群体共同的关系。自有人类社会以来,就存在群体的共同生活,就有人与人的关系,因此“公共”在这里就是“共同”,与“社会”的含义基本一致。

从人类社会的发展看,现在意义上的公共或公共性,是随着国家的产生而形成的,并首先是一种体现代表少数人的阶级性。马克思主义认为,在原始社会后期,随着生产的发展和剩余产品的增加,原有的氏族公共组织凭借着公共权力占有氏族共有的剩余产品,私有财产产生,进而对社会财富的占有和争夺使社会陷入不可调和的矛盾之中。这样,对占有剩余产品者来说,为了维护自己对氏族共有财产的占有,必须镇压被占有者的反抗,于是军队、监狱、警察等出现,即国家产生了;从社会来看,需要一种表面上凌驾于社会之上的力量来缓和冲突,把冲突限制在一定“秩序”内,从而使利益不同的阶级或群体不至于在无谓的争斗中把自己和社会一同消灭。^①因此,国家在这里充当不同阶级或群体的公共利益和意志的代言人角色,它集中体现了协调双方的“公共性”。在阶级社会之前,如果说公共问题还只是氏族全体成员的共同问题,那么,随着国家的产生,以公共权力为后盾的国家成为“公共性”即公众意志的虚拟代表,其本质是少数人统治多数人的工具,即首先具有并体现出阶级性,从而使“公共性”与“公共”的最初含义有了明显的不同。

这一公共性是随着国家的产生而形成后,随着历史发展的不同阶段而有着不同的表现形式和不完全相同的含义。大体来说,在阶级对抗激烈的相当长的历史时期中,“公共性”一直是政府和政治的同义词,而在本质上则首先体现出阶级性,反映的是占人口少数的统治阶级的需求和利益。进入近代以来,一方

^① 马克思恩格斯选集·第4卷·北京:人民出版社,1972.166