

现代
管理丛书

公共事业管理

Gonggong Shiyeguanli

● 主编 王德清 张振改

新视角

◎

新材料

◎

新体例

■ 重庆大学出版社

现代管理丛书

公共事业管理

主 编 王德清 张振改
副主编 周守军 张焕英
陈金凤 陈恩伦

重庆大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共事业管理/王德清,张振改主编. —重庆:重庆大学出版社,2005.6

(现代管理丛书)

ISBN 7-5624-3409-3

I. 公... II. ①王... ②张... III. 公共管理
IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 054280 号

现代管理丛书
公共事业管理

主 编 王德清 张振改
副主编 周守军 张焕英 陈金凤 陈恩伦
责任编辑:马 宁 何建云 版式设计:马 宁
责任校对:李定群 责任印制:秦 梅

*

重庆大学出版社出版发行

出版人:张鸽盛

社址:重庆市沙坪坝正街174号重庆大学(A区)内

邮编:400030

电话:(023) 65102378 65105781

传真:(023) 65103686 65105565

网址:<http://www.cqup.com.cn>

邮箱:fxk@cqup.com.cn (市场营销部)

全国新华书店经销

重庆升光电力印务有限公司印刷

*

开本:880×1230 1/32 印张 13 75 字数 370 千

2005年6月第1版 2005年6月第1次印刷

印数 1—4 000*

ISBN 7-5624-3409 3

定价 19.50 元

本书如有印刷、装订等质量问题,本社负责调换
**版权所有,请勿擅自翻印和用本书
制作各类出版物及配套用书,违者必究。**

前 言

随着我国生产力水平的进一步提高及各项事业的发展,社会公共领域不断扩大,社会公共事务迅猛增加,众多问题或矛盾需要解决,这就推动了公共事业管理理论的迅速发展。这一理论发展势头已预示了这门学科的锦绣前程。面对这一前程,我们产生了锦上添花的冲动,于是我们组织人员编写了这部书。写这部书时,我们牢牢站在这样三个基点上:

一是站在管理理论这块富饶的领地上,彰显理论的科学价值。公共事业管理既然是研究政府各部门及非政府部门管理各种事务的行为及其规律的学问,必然使科学的管理理论贯穿其中,这就使这门学科有了深厚的理论根基。科学的理论其生命力总是旺盛而持久的,这就使这本书有了日久弥坚的韧性,这种韧性可以显著地增加可读性;

二是站在学科发展的前沿,尽力着眼于新问题,把握新趋势,寻找解决问题的新途径,以满足读者对理论创新的渴求;

三是站在理论与实践的结合点上,着眼于实际操作手段的运用。理论联系实际是显现一部著述生命力的关键所在。故本书力求用科学的理论来指导管理者办好各种事务,以求得管理工作的最大绩效。

眼高有可能手低,对于上述写作的指导思想究竟体现得如何,我们心中是忐忑不安的。

参加本书撰写工作的有(以章次为序):

王德清(西南师范大学):前言;

周守军(浙江工业大学):第1、9章;

张焕英(西南农业大学):第2、5、11章;

陈恩伦(西南师范大学):第3章;

祝建华(浙江工业大学)、周守军(浙江工业大学)、陈恩伦(西南师范大学):第4章;

张振改(西南师范大学)、周守军(浙江工业大学):第6章;

张振改(西南师范大学):第7、8章;

陈金凤(西南师范大学):第10章;

陈金凤(西南师范大学)、周守军(浙江工业大学):第12章。






本书在写作过程中参阅了国内外相关部分著述,并引用了其中一些观点和材料,我们除把这些著述列目于后外,在此对其作者谨表谢意。




王德清 于西南师范大学

2005年5月

目 录

➡ 第1章 公共事业管理概述	1
1.1 公共事业	1
1.2 公共事业管理的内涵和特征	7
1.3 公共事业管理与公共管理、行政管理的区别	14
1.4 公共事业管理范围	19
➡ 第2章 公共事业管理的理论基础	25
2.1 公共产品理论	25
2.2 公共选择理论	41
2.3 公共事务治理理论	52
➡ 第3章 公共事业管理的管理学基础	57
3.1 管理本体论	57
3.2 管理关系	65
➡ 第4章 公共事业管理系统	71
4.1 系统论的观点	71
4.2 公共事业管理系统	81
➡ 第5章 公共事业管理的主体	88
5.1 公共组织概述	88
5.2 政府组织	94

5.3	非政府组织	100
5.4	准政府组织	109
5.5	我国的事业单位	111
5.6	国家公务员制度	112
	第6章 公共事业管理职能	120
6.1	公共事业管理职能的界定	120
6.2	公共事业管理职能的性质	130
6.3	我国公共事业管理职能的转变	135
	第7章 公共事业管理的主要领域	162
7.1	财政管理	163
7.2	教育管理	175
7.3	社会保障管理	189
	第8章 公共事业管理过程	199
8.1	公共决策	199
8.2	执行	218
8.3	控制与调整	226
8.4	终结	237
	第9章 公共事业管理评价	242
9.1	公共事业管理评价指标和标准	243
9.2	公共事业管理评价的方法	248
9.3	公共事业管理评价的主体	254
	第10章 公共事业管理的责任、伦理及监控机制	261
10.1	公共事业管理的责任	261
10.2	公共事业管理伦理	265

10.3	建立和完善公共事业管理监控机制	274
	第11章 西方公共事业管理改革与比较	295
11.1	西方公共事业管理改革	296
11.2	波兰与日本的社会公益事业体制改革	314
11.3	西方公共事业管理改革对我国的启示	323
	第12章 我国公共事业管理改革与发展趋势 ...	329
12.1	我国公共事业管理存在的若干问题	329
12.2	转型时期的公共事业管理改革的社会基础	331
12.3	新政府理念——指向政府自身的改革	334
12.4	我国公共事业管理体制革新	340
12.5	部门公共事业管理改革	367
12.6	我国事业单位的改革	392
12.7	我国公共事业管理发展趋势	405
	参考文献	423

第 1 章 公共事业管理概述

随着人们对公共需要满足程度的日益提高,人们对公共事业管理的关注程度也日益增强。社会生活的复杂性和多变性在一定程度上增加了公共事业管理的难度,公共事业管理的法治化、科学化使公共事业管理理论面临着诸多挑战,也促使该理论不断丰富和发展。本章在吸收和借鉴有关公共事业管理理论的基础上主要对公共事业管理的含义、特征和范围做一般意义上的探讨,同时简单地阐述了公共事业管理与公共管理、行政管理的区别。

1.1 公共事业

1.1.1 公共事业的含义

要很好地理解公共事业管理,还需要准确地理解公共事业的内涵及特征,从而为公共事业管理内容的把握奠定理论基础。公共事业的产生源于公共需要,公共需要的多样性又决定了公共事业的复杂性。

(1) 公共需要

从某种意义上讲,社会公共事业的产生源于社会公共需要。

人的需要大体上可以分为两大类,即个人需要和社会公共需要。个人需要和公共需要是两个对立的事物。个人需要是人类自身进行经济、社会活动的动力,是最基本的需要,而社会公共需要是人类进行经济、社会活动必需的条件,也是个人需要得到更好满足的外在条件。两种需要是相互联系、相互影响、相互区别的。公共需要是全体社会成员在长期的生活、生产中发展起来的共同的个人需要。只有社会公共需要得到满足了,个人需要才能更好地实现。而且公共需要是相对于个人需要而言的,但其又不是个人需要的简单加总,而是超乎于个人需要之上,为维护社会政治、经济、生活秩序的正常运行的共同的需求。此外,满足个人需要的产品或劳务一般要通过市场交换,且其消费具有排他性,靠市场机制的运行可能得到较好的实现;而公共需要的产品或劳务是市场机制无法有效供给的,大多需要政府来组织、安排,社会成员可以非竞争地享受这些产品或劳务,无须支付价格或只支付极少量的费用。理解公共需要须注意以下几个方面:

1)公共需要是客观存在的。一定社会的公共需要与其社会经济发展程度及水平相适应。不同社会发展程度的人们所表现出来的公共需要是不一样的,它要受到人们所处时代的科技及物质生活水平的限制。经济发展水平高了,人们对公共需要的要求也就高了。所以古代的人们根本无法想像今天人们所享受的社会生活环境。总之,公共需要是与当时的生产力水平相当的,是客观存在的,其内容和形式与人们的认知水平相关。当人们认识到其存在,人们才会想方设法地去满足这种需求。比如说读书是自古以来都颇受关注的人生大事,但一直以来,读书都是自费的,国家是无力承担的,直到近代,教育才作为政府公共开支的内容之一,作为提高全社会成员基本素质的重要手段之一。

2)公共需要是发展变化的。公共需要与一个社会的经济、社会发展水平相适应,因此,随着社会的进步,人类的公共需要的种类与形式也在发生变化——由低级到高级,由简单到复杂,由不发达到发达。在原始社会,由于生产力水平低下,寻求生命安全是人

们最大的公共需要；现在，国家安全、社会稳定、健全的法制、良好的生活环境与质量等是人们的公共需要。充分认识这一点，有助于帮助人们合理地界定社会公共需要的内容与形式，采取适当的方法与手段来满足社会公共需要。

3)公共需要是复杂多样的。处在同一时期的不同国家，由于生产力水平不同，其公共需要的范围与形式也有所区别，不发达国家以满足物质方面的需要为主，发达国家则更多满足非物质方面的需要。而且由于国家之间社会意识形态、风俗习惯的差异，公共需要呈现出多样化的特点。随着信息技术的发展，人们的公共需要的种类更多、更广，内容也有增无减。同个人需要一样，公共需要也有多种层次，抽象的、具体的；全国的、地区性的；重要的、次要的，等等。这也使公共需要表现得比较复杂。

正是由于公共需要的特性，使满足公共需要的公共事务在一定程度上表现出多种特征。

(2) 公共事业

不同的学者从不同的角度定义“公共事业”，对“公共事业”的理解也就存在诸多的差异。例如，有的学者从国家学说的角度、从政府管理的角度、从个人在公共活动中的实践角度等来理解什么是“公共事业”。我们认为，确定公共事业的基本内涵主要应从下述几方面予以考虑：

1)公共事业基本内涵的确定与公共事务概念密切相关。“公共事业”中的“公共”是与“私人”相对的，它有两层意思：一是指“属于社会的”，二是指“公有公用的”。“公共事业”中的“事业”，一是指人们所从事的，具有一定目标、规模和系统而对社会发展有影响的经常活动；二是指没有生产收入，由国家经费开支，不进行经济核算的社会活动。这表明公共事业活动主要是为了满足社会的共同需要的活动，而不是指满足一般的个别需要的活动，它是一种非营利性活动。宽泛地说，公共事业即整个社会的事业或社会公众的事业，其主体或所有者是社会公众。就此而论，公共事业实

实际上与目前国际通行的社会公共事务这一概念有相当程度的吻合,公共事务这一概念于18世纪在西方产生时被称之为社会事务。亚当·斯密在《国民财富的性质和原因的研究》一书中指出,政府管理权限的划分是社会的进步与社会事务增多的结果,认为这种社会事务包括3个方面:“第一,保护社会,使其不受其他独立社会的侵害;第二,尽可能地保护社会上每个人,使其不受社会上任何其他人的侵害或压迫,这就是说设立严正的司法机关;第三,建设并维持某些公共事业及某些公共设施。”从某种意义上讲,公共事务的物质形态就表现为公共产品。亚当·斯密所说的社会事务可以表述为现在的国防、军队、立法、司法、公共事业、公共设施等。所以,公共事务就是涉及全社会性公众整体生活质量和共同利益的一系列活动及其结果。公共事务的范围很宽泛,从国防、军队等政治事务到科学、技术、文化、艺术等社会事务都包括在内。公共事务是一个社会发展所必须的全体社会成员生活必不可少的事务,体现了全体公民的共同利益,也体现了全社会的全局利益。社会公共事务的基本内涵又主要取决于社会公共产品和准公共产品的范畴。一般认为,社会产品可以分为公共产品和私人产品两大类别。所谓公共产品,是指其物品和劳务的利益由社会成员共同享有,而不能由任何一个人单独享有。公共产品具有非排他性、非竞争性、无偿性和不可分割性;而私人产品则是具有排他性、竞争性、有效性和可分割性的物品。所谓准公共产品,即具有一定的公共产品特征但同时又有某些私人产品属性,且总体上偏向于公共产品的物品。可见,从社会公共事务的角度看,公共事业突出的特点是公共性。可以说,凡与社会全体公众利益密切相关、与公共政策制定、相应的制度安排及一切相关的政策执行和事务均可纳入公共事业内容。

“公共事业”这一概念或提法,实际上也是由我国计划经济体制下特有的“事业”发展而来的。“事业”的基本内涵主要是非政治、非经济的事务。公共事业与公共事务既有联系,又有区别。二者的联系表现为在管理上都涉及公共权力的运用、公共利益、公共

政策、公共服务等问题,都具有公共性、非营利性和强制性的特点,尽管其中程度有所不同。二者的区别主要表现在内容上,广义的公共事务涵盖了公共事业。公共事业主要体现狭义的公共事务内容,如教育、科技、文化、卫生、基础设施、社会保障、环境保护等活动。

2)公共事业基本内涵的确定与政府调节市场有关。从政府与市场的关系来看,政府与市场是性质完全不同的两种体系,即政府是一个人为设计、集中决策、分层管理的组织体系,而市场是一个自发形成、分散决策、自由竞争的组织体系,两者都能以自己的方式对社会资源配置产生作用,且各有所长所短。市场经济的实践已表明,市场本身存在着内在的缺陷,主要表现为不能自发地形成宏观经济的有序,不能自动提供高质量的公共产品和公共服务等,而恰恰是在这些方面或领域,作为社会公共部门核心的政府最能发挥其长处。因此,政府必须针对这些“市场缺陷”,科学界定职能,积极进行干预,保证市场经济的顺利运行,保证社会的公共利益和社会的公平。针对“市场缺陷”的政府职能主要是宏观经济调控、社会管理和公共服务。这其中,社会管理和公共服务与公共事业密切相关,其职能具体如下:一是提供公共物品,如国防、治安、公共教育、公共文化设施等;二是消除外部效应,即政府通过补贴或直接投资基础研究、公共教育等来促进积极外部性的产生,也可通过直接管制等手段来防止污染等消极外部性的产生,此即环保事业;三是调节收入及财产的再分配,政府可以通过财税政策及社会保障制度来调节收入及财产再分配,解决公平以及社会经济发展战略问题;同时,对涉及大众基本生活质量的水、电、煤气等传统的公用事业,以及通讯行业等进行特殊的管理。显然,政府科学界定其职能以弥补“市场缺陷”,保证社会公共利益和社会公平所形成的公共事务,从一个特定的侧面显现了市场经济条件下公共事业的基本内涵。

综上所述,可以得出当代中国社会主义市场经济条件下公共事业的基本概念:所谓公共事业,就是指关系到社会全体公众整体

的生活质量和共同利益的、以狭义的社会公共事务为基本内容并包含必需的具有社会公共性的经济事务的活动及其结果。公共事业的基本内容,主要是指教育、科学、文化、卫生、体育、人口、资源与环境保护,以及通讯、邮电、公共交通、水、电和煤气组成的活动及其结果等。

1.1.2 公共事业的特征

从公共事业的内涵中,我们可发现公共事业具有以下基本特征:

(1) 公共性

公共事业的最大特点是它的公共性。首先,公共事业的受益对象是全体社会公众,具有公众性。它涉及全体社会成员的共同利益,它所提供的物品和服务应该由全体社会成员所享用,带有公用性。其次,公共事业所提供的物品和服务是整个社会的发展所必不可少的条件。它的服务目标是实现公众的共同利益,因而带有公益性。因此,公共事业的公共性反映的是社会整体的公共利益。公共事业的这一特点在一定程度上决定了它不可能完全由私人或工商企业举办,而需要公共部门大量参与,进行统筹和管理。

(2) 非营利性

公共事业的基本目标是为了满足社会成员的普遍需要,这决定了社会成员可无偿享用由公共事业部门所提供的物品和服务,公共事业部门的活动不以营利为主要目的。尽管有时为了弥补公共事业的投入不足,也会采取收费的办法,但是,这种收费通常带有辅助性,而不是纯粹的营利性,在公平和效率难以两全的情况下,它倾向于对公平价值的追求。同时,具有准公共产品性质的行业或企业属于公共事业的特性,也有相应的政策法规的限制和必需的财政补贴,是在保证社会效益的前提下并在规定的利润空间

里进行营利。因此,公共事业以非营利性为主,但在某些规定范围或空间内具有特定的营利性。

(3) 规模性

公共事业的规模性有两层意思:其一,公共事业对于社会整体而言是不可分割的;其二,庞大的公共事业体系需要投入大量的人力、物力和财力,而且大部分属于经常性支出,同时,公共事业只有达到一定的规模后才能产生出应有的效益。有些建设周期长、见效慢、投资回收期长的基础设施建设若没有一定的规模,则无效益可言。这意味着一个国家公共事业管理部门必须具有较强的投资能力和较完善的战略规划。

1.2 公共事业管理的内涵和特征

1.2.1 公共事业管理的兴起

科学意义上的公共事业管理起源于20世纪早期的美国,美国前总统威尔逊把科学管理的方法运用到政府的公共部门形成了公共管理,它的理论基础来源于泰勒的科学管理和马克斯·韦伯的“官僚制”。20世纪70年代全球石油危机以后,公众对政府官员和公共机构管理人员的服务品质要求更高,政府面临财政危机、管理危机和信任危机,于是,撒切尔政府的“私有化运动”在世界范围内掀起了一股持久不衰的政府机构改革潮流,其主要目标是公共服务的市场化。撒切尔主义公共管理新思维的特征可以归结为:以市场机制逐渐取代政府干预;减少政府开支,鼓励私人投资;缩小政府官员的队伍规模;鼓励公司竞争及公共事务向私营部门的转移。这场运动也称“新公共管理运动”,它集中体现了政府退

却、公共服务市场化和社会化的特点。这股潮流一直持续到今天,它所倡导的企业化政府、学习性政府的改革理念极富现实意义,它要求政府更加廉洁、更有效率、更富责任感。事实上,这场改革是有其社会、经济和政治根源的,最直接呈现在我们面前的是,社会的发展带来了更多的公共事务:发展经济、维护社会正义、提供社会保障、增加国民福利、充分就业、改善环境、制止犯罪,等等。公共事务的复杂性要求增加政府职能,但政府职能的增加又会削弱社会和市场的的作用,带来官僚制的异化,这种矛盾凸现了专门化的公共事业管理的必要性。

在 20 世纪的最后十几年里,世界经济、社会和技术条件发生了深刻的变化,出现了一些亟待解决的问题,如政府绩效评估、公共组织与人力资源开发、危机状态下的政府管理、电子政务管理等问题,这也为公共事业管理的理论构建拓展了广阔的空间。在西方国家,公共管理教育和公共管理实践可以说是相辅相成。西方政坛精英大都接受过公共管理教育,如英国前首相撒切尔夫人、德国前总理科尔等。据调查,现在美国联邦政府就职的公务员有 10% ~ 20% 具有 MPA (Master of Public Administration) 或相关学位,在公共政策领域工作的公务员队伍中,50% ~ 60% 的人具有 MPA 或相关学位;与此同时,MPA 学员也大量进入国家的商界、文化管理部门、大众传媒机构、甚至金融领域。哈佛大学肯尼迪政府学院培养 MPA 的口号是“为 21 世纪准备领导人”;法国的国家行政学院被称为培养法国政治精英的摇篮。在全球化浪潮中,国外的公共管理实践和教育都呈现出一派良好的发展势头,这对我国公共事业管理的建构和发展来说,无不具有昭示和借鉴作用。

1.2.2 公共事业管理的含义

确定公共事业管理的概念,既受管理的内涵和公共事业基本内涵的制约,也受政府与社会的关系、政府职能的输出方式及中央与地方关系诸因素的影响。

管理是人类社会生活中特有的现象。学术界从不同的角度对管理作了许多说明,但至今管理还没有一个公认的科学定义。在西方,古典管理学派的定义是:“管理就是实行计划、组织、指挥、协调和控制。”科学管理学派将管理表述为:“经由他人的努力与成就,实现团体目标的过程。”行为科学派认为:“管理就是为在组织团体中工作的人们建立一个有效的环境,有利发挥最高工作效率,而达到团体目标。”系统学派认为:“管理是一种组织协调各分系统,使之与环境相适应的活动。”决策理论学派认为:“管理就是决策。”马克思在《资本论》中揭示了管理的含义,他指出:“一切规模较大的直接社会劳动或共同劳动,都或多或少地需要指挥,以协调个人的活动,并执行生产总体的运动——不同于这一总体的独立器官的运动——所产生的各种一般职能。”

从以上关于管理的含义中我们可以总结出管理的基本含义:管理就是通过组织与协调他人的共同活动达到个人单独活动所不能收到的效果,并配置有限的资源,以实现预定目标的过程。

管理对象的基本属性影响着管理的主体、管理的方式和手段。以社会公共事务为基本内容的公共事业决定了其管理主体必须是社会公共组织或公共部门。无论从政府在社会公共部门中所处的核心地位和主体地位,还是从社会管理职能属于政府职能的角度来看,政府部门都应是公共事业最主要的管理主体。但从政府与社会的关系以及政府行使职能的方式必须同职能的属性相一致的基本要求来看,政府又不是公共事业管理的惟一主体。不仅如此,政府行使职能的方式即职能的输出方式要同职能的属性相一致,这是政府管理的一个基本要求。公共事业以社会公共事务为基本内容,且与基层民众的利益密切相关,整个公共事业的内容以从宏观到微观为方向越来越具体,并最终落实到微观领域。这样,一方面政府必须尊重公共事业的基本规律,如社会规律、文化规律和教育规律等以管理社会事务应有的方式和方法进行管理,而不能如以往计划经济时期那样,用行使政治职能的手段管理社会事务;同时,对环境保护、人口、资源等全面负起责任,甚至采取直接管理的