

公共管理系列教材

公共事业管理

赵立波·主编

山东人民出版社

公共管理系列教材

公共事业管理

赵立波·主编

山东人民出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

公共事业管理/赵立波主编. — 济南: 山东人民出版社, 2005. 1

(公共管理系列教材)

ISBN 7-209-03524-9

I. 公... II. 赵... III. 公共管理—教材
IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 087561 号

山东人民出版社出版发行

(社址: 济南经九路胜利大街 39 号 邮政编码: 250001)

<http://www.sd-book.com.cn>

新华书店经销 青岛星球印刷有限公司印刷

*

880×1230 毫米 32 开本 9.875 印张 2 插页 256 千字

2005 年 1 月第 1 版 2005 年 1 月第 1 次印刷

印数: 1—4000 定价: 17.00 元

前 言

对于新兴专业,形成专业基本规范、基本课程的任务紧迫而重要。

公共事业管理专业是伴随着我国经济体制转轨、社会转型、政府管理体制改革,特别是事业管理体制改革而产生的新专业。其专业基础是高等院校已经开设的教育管理、卫生事业管理、文化艺术管理、体育管理等专业,其主要学科背景是管理学特别是公共管理学。虽然,公共事业管理专业开设只有短短几年时间,但由于其适应现实需要、具有突出的应用性而得以迅速发展,成为公共管理乃至整个管理学科成长迅速、社会应用前景广泛的“显学”。

公共事业管理课程是公共事业管理专业最重要的课程。然而,对于公共事业管理课程的学科定位、基本范畴、逻辑框架等重大问题,理论界还存在许多不同认识甚至截然相反的观点。例如,有的学者按照非营利组织管理框架构建公共事业管理,有的学者将公共事业管理定位于以政府为主体的专业行政管理;有的学者认为公共事业管理是从管理对象来进行划分形成的学科,有的学者则主要依据管理主体确定公共事业管理的学科范围;对于公共事业的理论基础有人认为是自治组织理论,有人认为是公共(共同)需要理论,有人认为是公共事务理论,有人认为是俱乐部产品理论……认识的不同、观点的分歧,说明学科还不够成熟,说明学科正处在成长过程之中,作为从事公共事业管理乃至整个公共管理教学与科研的学者,需要对公共事业管理进行更全面、深入的研究。

结合我们已经进行的教学及相关科研工作,参考同行的观点与

研究成果,我们认为:

第一,公共事业是一类社会活动及由上述社会活动形成的社会领域,对上述社会活动及社会领域的管理构成了一类特殊的管理——公共事业管理。因此,公共事业管理主要是从管理对象来进行划分形成的学科,而不是依据管理主体、管理方法或方式进行划分形成的学科。

第二,事业、公共事业是我国特有的概念,公共事业管理是我国特有的学科。公共事业是传统事业向现代公共事业转变的产物,公共事业管理是传统事业管理向现代公共事业管理转变的产物,传统事业、事业管理的内涵与外延对确定公共事业、公共事业管理的内涵与外延具有重要作用。

第三,对公共事业可以运用不同的理论框架进行阐释,如公共(共同)需要理论、公共事务理论、俱乐部产品理论等等,比较而言,最具有解释力的理论分析还是来自经济学的公共物品理论。但事业、公共事业是我国特有的概念,上述在西方知识背景下形成的理论可对其某些方面、某些特征予以解释,但这些解释与实际过程存在切入不深、阐述脱节等问题。反过来说就是:需要建立以中国特色公共事业自身成长、发展逻辑为基础形成的理论解释系统,而实现这一目标任重道远。

第四,公共事业管理课程的基本内容应包括以下三部分:公共事业管理主体,主要包括国家、事业单位、民办非企业单位;公共事业管理的各主要环节、主要活动,包括战略管理、管理过程、人事管理、财务管理、营销管理等;各个行业公共事业管理,主要包括教育事业管理、科技事业管理、文化事业管理、卫生事业管理、体育事业管理、城市公用事业管理等。

第五,现实中的公共事业正处在传统事业向现代公共事业转型的变革之中,作为新兴学科的公共事业管理也处于形成、发展过程之中,现实变革的走向、趋势、内容、战略、途径等都将深刻影响公共事业管理乃至公共事业管理学科的发展,因此,在学科构建过程中必须

特别关注现实的公共事业、公共事业管理变革。

本教材主要供高等院校公共事业管理及相关专业教学使用,对从事公共事业管理的实际工作者及理论研究工作者也有参考价值。

本教材由赵立波提出基本框架与写作提纲,各作者分头写作,最后由赵立波统稿定稿。具体写作分工如下:赵立波,第1、2、3、4、7章;李国宇,第10、11、12、13、14、15章;韩萍,第5、6、8、9章。在本教材写作中,参考了诸多同行的研究成果,谨表谢意。

赵立波

2004年8月于青岛

目 录

前言	(1)
第 1 章 绪论	(1)
§ 1 公共事业	(2)
§ 2 公共事业产品的性质	(8)
§ 3 公共事业分类	(10)
§ 4 公共事业管理与公共事业管理学	(13)
第 2 章 国家	(20)
§ 1 市场机制、国家机制、社会机制比较分析	(21)
§ 2 国家事业职能的基本划分	(29)
§ 3 现阶段国家所有者职能基本界定	(36)
§ 4 政府管理方式变化与公共事业生产方式	(44)
第 3 章 事业单位	(49)
§ 1 事业单位的定义、特点	(50)
§ 2 事业单位现状及分类	(52)
§ 3 国际比较	(56)
§ 4 事业单位改革	(63)
第 4 章 民办非企业单位	(75)
§ 1 民办非企业单位的产生、定义、特征	(76)
§ 2 民办非企业单位的分类	(81)
§ 3 民办非企业单位的地位与作用	(82)
§ 4 民办非企业单位管理体制及改革	(86)
第 5 章 战略管理	(95)

§ 1	公共事业组织实施战略管理的必要性	(96)
§ 2	公共事业组织战略管理的过程	(101)
§ 3	战略规划	(108)
第 6 章	管理过程	(115)
§ 1	计划	(116)
§ 2	组织	(121)
§ 3	协调	(127)
§ 4	控制	(130)
第 7 章	人事管理	(135)
§ 1	公共事业组织人事制度沿革	(136)
§ 2	分类管理	(142)
§ 3	聘用制——基本的用人制度	(144)
§ 4	分配机制	(150)
§ 5	社会保险	(160)
第 8 章	财务管理	(171)
§ 1	公共事业组织财务管理的基本问题	(172)
§ 2	公共事业组织财务管理的内容	(175)
第 9 章	营销管理	(185)
§ 1	公共事业组织市场营销	(186)
§ 2	公共事业组织的营销过程	(192)
§ 3	公共事业组织的营销策略	(195)
第 10 章	教育事业管理	(204)
§ 1	教育事业的基本内容、类别划分和特性分析	(205)
§ 2	教育事业管理的基本内容	(211)
§ 3	我国教育事业管理的改革与完善	(215)
第 11 章	科技事业管理	(222)
§ 1	科技事业的基本内容、类别划分和特性分析	(223)
§ 2	科技事业管理的基本内容和原则	(227)
§ 3	我国科技事业管理的改革与完善	(231)

- 第 12 章 文化事业管理 (239)
 - § 1 文化事业的基本内容、类别划分和特性分析 (240)
 - § 2 文化事业管理的基本内容 (245)
 - § 3 我国文化事业管理的改革与完善 (248)
- 第 13 章 卫生事业管理 (256)
 - § 1 卫生事业的基本内容、类别划分和特性分析 (257)
 - § 2 现代卫生事业管理的基本内容 (260)
 - § 3 我国卫生事业管理的改革与完善 (263)
- 第 14 章 体育事业管理 (268)
 - § 1 体育事业的基本内容、类别划分和特性分析 (269)
 - § 2 现代体育事业管理的基本内容 (274)
 - § 3 我国体育事业管理的改革与完善 (276)
- 第 15 章 公用事业管理 (284)
 - § 1 公用事业的基本内容和特性分析 (285)
 - § 2 公用事业管理的内容 (289)
 - § 3 我国公用事业管理的改革与完善 (292)
- 主要参考文献 (301)

第1章 绪 论

我国的公共事业来源于传统的事业、事业单位,是传统的事业单位体制向公共事业体制转变的产物。公共事业是指以满足社会公共需要为基本目标,不以营利为目的,主要从事教育、科学、文化、卫生、体育等事业的社会活动及其部门。经济学关于物品的分类与分析是理解公共事业产品性质的基础。公共事业涉及的领域与活动内容极为广泛,不同事业的性质、特点也存在很大差异,合理分类是认识公共事业的重要途径。公共事业管理是公共事业管理主体为了社会公共利益,有效组织和运用资源,采取计划、组织、协调、控制等方式而对教育、科学、文化、卫生、体育等公共事业进行的一系列管理活动。公共事业管理学则是研究公共事业管理现象及其规律的新兴学科。

§ 1 公共事业

公共事业是我国特有的概念,^① 来源于传统的事业、事业单位概念,是我国传统的事业单位体制向公共事业体制转变的产物。了解公共事业必须从对事业、事业单位的认识开始。

1.1 事业

事业是一个通俗常用、含义众多的词。公共事业管理中的“事业”是指“没有生产收入”,“所需经费由国库开支”的社会工作,^② 也可以指上述社会活动形成的部门或行业。在日常话语及书面资料中,“事业”与“事业单位”是密切联系、经常互换的两个概念。^③ 人们之所以将作为社会活动或活动领域的“事业”与作为社会组织的“事业单位”不加区别,是由于在计划经济时代,国家包办事业,全部事业活动纳入国家计划管理范围,几乎全部事业活动由国家举办的事业单位从事,特指的“事业”就是事业单位的事业,就是事业单位的活动,除此之外基本不存在其他组织从事的事业。“事业”与“事业单位”不分,是传统事业体制的真实写照。“事业”与“事业单位”不分,

① “公共事业”翻译成英语一般译为“public service”,但“public service”的内涵显然与汉语“公共事业”的内涵差异较大,“public service”翻译成汉语一般译为“公共服务”。

② 黄恒学:《中国事业单位体制改革研究》,清华大学出版社 1998 年版,第 2 页。

③ 比较《现代汉语词典》对“事业”的定义与《辞海》对“事业单位”的定义。《现代汉语词典》对“事业”的解释是:“(1)人所从事的,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……(2)特指没有生产收入,由国家经费开支,不进行经济核算的事业(区别于‘企业’):~费|~单位。”公共事业管理涉及的“事业”与第二条义项即特指的“事业”相关。《现代汉语词典》特指的“事业”实际就是“事业单位”,“区别于‘企业’”,企业是一类组织,与企业相对的应该是作为一类组织的“事业单位”。《辞海》对“事业单位”的解释是:“受国家机关领导,不实行经济核算的部门或单位。所需经费由国库开支。”《现代汉语词典》对“事业”的定义与《辞海》对“事业单位”的定义基本相同。见《现代汉语词典》,商务印书馆 1979 年版,第 1042 页;《辞海》(缩印本),上海辞书出版社 1980 年版,第 57 页。

由此,理解特指的“事业”只能从理解事业单位入手。

1.2 事业单位

事业单位这一概念是我国特有的提法。1955年第一届全国人大第二次会议《关于1954年国家决算和1955年国家预算的报告》中首次使用了“事业单位”这一名词,并一直沿用至今。^①对事业单位概念的界定,存在着多种说法。

(1)为国家创造或者改善生产条件,促进社会福利,满足人民文化、教育、卫生等需要,其经费由国家事业费开支的单位。^②

(2)凡是直接从事为工农业生产和人民文化生活等服务活动,产生的价值不能用货币表现,属于全民所有制单位的编制,列为国家事业单位编制。^③

(3)受国家机关领导,不实行经济核算的部门或单位。所需经费由国库开支。^④

(4)从事教育、卫生等事业,不作为独立经济核算单位的部门或单位。由国家举办的事业单位,所属经费均由国库支出,收入也归国库。如学校、医院等。^⑤

(5)凡是为国家创造或者改善生产条件,从事为国民经济、人民文化生活、增进社会福利等服务活动,不是以为国家积累资金为直接目的的单位,可定为事业单位,使用事业编制。^⑥

(6)凡面向全社会,直接为国民经济和社会生活各个方面提供具

① 徐颂陶等:《神圣的天职——中国现代人事管理》,中国人事出版社1996年版,第209页。

② 《国务院关于编制管理的暂行办法(草案)》,1963年7月22日。

③ 《国家编制委员会关于划分国家机关、事业、企业编制界限的意见(草案)》,1965年5月4日。

④ 《辞海》(缩印本),上海辞书出版社1980年版,第57页。

⑤ 《简明社会科学词典》,上海辞书出版社1982年版,第566页。

⑥ 《关于国务院各部门直属事业单位编制管理的试行办法》(讨论稿),1984年全国编制工作会议印发。

体的业务性服务(包括知识性劳务和非知识性劳务服务),并且不以为国家积累资金为主要目的的非营利的社会组织机构,均可视为事业单位……除政党机关、国家机关、一般社会团体和企业之外的所有社会组织机构,都是事业单位,其中经国家批准成立的全民所有制事业单位,是编制管理和本书研究的主要对象。^①

(7)事业单位是不同国家机关、党派、社会团体,也不同于企业单位的社会组织;是为党政机关和国民经济、社会生活各个领域服务的,为国家创造或改善生产,增进社会福利,满足人民文化、教育、科学、卫生等方面的需要,不以为国家积累资金为直接目的的单位。^②

(8)是特指受国家行政机关领导,没有生产收入,由国家经费开支,不实行经济核算,提供非物质生产和劳务服务的社会组织,主要包括科学、教育、文化、卫生、体育等部门和单位,例如,学校、医院、演艺团体、研究机构等等。^③

(9)本条例所称事业单位,是指国家为了社会公益目的,由国家机关举办或者其他组织利用国有资产举办的,从事教育、科技、文化、卫生等活动的社会服务组织。^④

(10)事业单位宜定义为:为了社会公益目的,由各级政府、企业法人、社团法人或公民个人出资以及上述法人和自然人的某种合资形式依法(《事业法》)举办的,依法自主运作,独立承担民事责任,从事教育、科技、文化、卫生、体育等方面的非营利性社会服务活动的独立法人。^⑤

(11)(公共事业组织)以特定的公共利益为目标,提供公共服务的非营利性的公共组织……包括事业单位、社会团体(不包括民主党

① 钱其智主编:《事业机构编制管理教程》,河南人民出版社1992年版,第6页。

② 朱庆芳等主编:《现代事业人事管理》,中国人事出版社1997年版,第8页。

③ 黄恒学:《中国事业管理体制改革的改革研究》,清华大学出版社1998年版,第2页。

④ 《事业单位登记管理暂行条例》,1998年10月25日。

⑤ 成思危主编:《中国事业单位改革——模式选择与分类引导》,民主与建设出版社2000年版,第134页。

派等政治组织)、民办非企业单位。^①

(12)所谓公共事业单位,就是政府为履行自己的应有职能而兴办的一些面向社会提供服务的公益性机构。^②

归纳上述定义,我们可以对事业单位这一概念的内涵及其几十年来的发展变化形成以下认识:

(1)“事业单位”是一个约定俗成的、我国特有的概念,特指我国从事事业活动的一类社会组织。“‘事业单位’这一概念是我国特有的提法,它是在长期的社会主义建设实践中形成的,对非政府机关、企业组织、群众团体的社会公共服务型事业组织的一种约定俗成的名称。”^③

(2)事业单位的活动领域相对稳定——以教育、科技、文化、卫生等为主要活动领域。正是这种活动领域的稳定性,使事业单位始终有其特定空间维持其组织特征的连续性,并由此形成一个具有中国特色的社会领域:“事业域”。在传统上,事业是一种行业性概念或行业集合概念,实质指的就是事业单位活动的社会领域。

(3)事业单位是非营利性组织。最初的定义主要是从成果形式(无法以货币表现)等方面概括事业单位的非营利性质。改革开放以后,随着事业活动形式的多样化,事业产出的多样化,事业组织的多元化,部分劳动成果可能而且已经用货币表现其价值,人们开始用“不是为国家积累资金为直接目的”,即从目的而非成果形式揭示事业单位的非营利性质。20世纪90年代后,部分学者及实际工作者开始借用国外非营利组织(或第三部门、非政府组织等)概念诠释事业单位的非营利性特征。

(4)事业单位的核心特征——服务,从计划体制时代至今一直保

① 娄成武等:《公共事业管理学》,高等教育出版社2002年版,第9~10页。

② 郑国安等主编:《非营利组织与中国事业单位体制改革》,机械工业出版社2002年版,第52页。

③ 徐颂陶等主编:《神圣的天职——中国现代人事管理》,中国人事出版社1996年版,第209页。

持下来。1965年5月4日发布的《国家编制委员会关于划分国家机关、事业、企业编制界限的意见(草案)》称事业单位“直接从事为工农业生产和人民生活等服务活动”,1998年发布的《事业单位登记管理暂行条例》称事业单位是“社会服务组织”。服务意味着事业单位是提供服务的、持续性运作的实体性组织,这一特征将其与成员组织——社会团体、权力组织——党政机关、产品(商品)生产组织——企业组织区别开来。

(5)在传统事业向现代公共事业转变过程中人们开始使用公共事业、公共事业组织等概念。传统事业属于国家包办事业的“国家事业”。改革开放之后,伴随经济体制转轨与社会转型,事业管理体制与供给模式相应发生变化,社会力量越来越多地参与公共事业发展,传统的“国家事业”向现代的“公共事业”转型。在这一过程中,“公共事业”及“公共事业组织”概念产生并开始取代传统的“事业”等概念。

1.3 公共事业

公共事业来源于传统的事业,但传统事业是计划经济体制下国家垄断社会事业的产物,现代公共事业则是市场经济体制条件下社会事务管理多元化、社会事业产品提供多元化的产物。改革开放以来,我国由国家统揽社会事务、控制资源配置的“总体性社会”向国家、市场、社会相对分立、相互依存、相互制约的三元社会结构转型。在社会转型过程中,国家包办社会事业的事业管理体制向事业管理与服务主体多元化、事业资源配置机制多元化、事业产品生产方式多元化方向发展:事业管理与服务主体由国家(及其举办的事业单位)独揽转为国家(及其举办的事业单位)、民间组织、企业等共同分担,事业资源配置由完全依赖国家机制转为国家机制、市场机制、社会机制共同参与,事业产品生产方式由政府管事业、办事业、养事业转为公共生产与私人生产并存。由此,传统的事业(国家事业)向公共事业转变。在公共事业管理学科中,公共事业是指以满足社会公共需要为基本目标,不以营利为目的,主要从事教育、科学、文化、卫生、体

育等事业的社会活动及其部门。因而,公共事业在性质、特征等方面既同传统的事业存在联系,又存在许多明显差异。

公共事业具有以下基本特征:

(1)事业性。事业在我国是特定的社会部门或行业,指国家机关、企业之外,为国家创造或者改善生产条件,促进社会福利,主要从事教育、科学、文化、卫生、体育等活动的社会领域。公共事业是在传统的事业基础上发展起来的,公共事业的活动领域与传统的事业涉及的领域基本相同,“事业域”将公共事业与传统事业联系起来。

(2)公共性。其一,整体性,公共事业涉及的社会事务一般都与社会整体运行相关,其提供的产品和服务是满足社会共同需要的产品与服务,因而具有整体性;其二,公众性,公共事业服务对象是社会不特定的多数人,而不是满足个别人的特殊需要,因而具有公众性;其三,公益性,公共事业的服务目标是实现社会公众的共同利益,在经济效益与社会效益之间更强调公共事业服务的社会效益,因而具有公益性;其四,社会性,公共事业服务面向社会,管理与生产的主体不限于国家,社会力量在公共事业管理与生产中发挥着越来越重要的作用,因而具有社会性。

(3)非营利性。公共事业产品的生产不以营利为目的,公共事业产品的生产通常由公共财政及社会公益捐助作为主要资金来源,社会公众以非市场交易方式无偿或低偿享受公共事业服务。虽然为弥补公共财政及社会公益捐助资金的不足,或为了平衡不同社会成员在享受公共事业服务方面的差异,可以向服务对象收取一定费用,但收费的目的不是为了营利,而是为了更好地开展服务。

(4)服务性。公共事业组织是实体性服务组织,其向社会公众提供的主要是服务,或劳务产品。现代社会中,产品一般可分为物质产品与非物质产品,服务属于非物质产品。非物质产品与物质产品的主要区别是:一是不具有物质形态;二是生产与消费不可分离,生产过程与消费过程同时发生。

§ 2 公共事业产品的性质

经济学关于物品的分类与分析是理解公共事业产品性质的基础。经济学把物品分私人物品、公共物品,公共物品包括(纯)公共物品与准公共物品。

2.1 私人物品、公共物品

区分公共物品与私人物品的标准是是否具有消费上的排他性与竞争性。私人物品是具有排他性与竞争性的物品:“私人产品是谁付费谁享用。”^①

排他性是指物品的所有者能有效独占该物品的效用,未经所有者允许,其他人不能分享。竞争性是指物品能在消费者之间进行分割,消费者对物品的消费存在着竞争关系,某人消费了该物品,其他人就不能消费该物品,换言之,即总消费量等于所有个人消费量的总和。具有排他性与竞争性的物品属于私人物品,市场通常是提供私人物品最有效的机制。

公共物品是指不具有消费上的排他性与竞争性的物品。非排他性是指即使该物品的所有权已属于某人,某人也不能或无法有效阻止他人对该物品的消费。非竞争性是指物品在消费者之间无法分割,个人消费不影响其他人的消费,增加消费者的边际成本为零,个人消费量等于集体消费量。非排他性使所有者无法阻止其他人“搭便车”即无偿享用自己花钱购买的物品,因此,“理性的经济人”是不会购买这类物品的;无人愿意购买的物品,“理性的经济人”是不会生产的。消费的非竞争性使增加消费者的边际成本为零,增加消费者边际成本为零的物品按市场效率的要求,其价格也应为零,“理性的

① [澳]欧文·E·休斯:《公共管理导论》,中国人民大学出版社2001年版,第114页。