

公共行政与公共管理经典译丛

Public Administration and Public Management Classics

“十五”、“十一五”国家重点图书出版规划项目

经典教材系列

CLASSIC TEXTBOOK SERIES

Public Utilities: Management

Challenges for the 21st Century

公用事业管理： 面对21世纪的挑战

[美] 戴维·E·麦克纳博 著
David E. McNabb

常健 符晓薇 郭薇 翟秋阳 等 译
常健 校

中国人民大学出版社

公共行政与公共管理经典译丛

Public Administration and Public Management Classics

公用事业管理： 面对21世纪的挑战

[美] 戴维·E·麦克纳博 著
David E. McNabb

常健 符晓薇 郭薇 翟秋阳 等 译
常健 校

图书在版编目(CIP)数据

公用事业管理:面对 21 世纪的挑战/[美]麦克纳博著;常健等译.
北京:中国人民大学出版社,2009
(公共行政与公共管理经典译丛. 经典教材系列)
ISBN 978-7-300-11618-1

- I. ①公…
- II. ①麦…②常…
- III. ①公用事业-行政管理-教材
- IV. ①D035②F294

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 002949 号

公共行政与公共管理经典译丛
经典教材系列

公用事业管理:面对 21 世纪的挑战

[美]戴维·E·麦克纳博 著
常健 符晓薇 郭薇 翟秋阳 等 译
常健 校

Gongyong Shiye Guanli: Miandui 21 Shiji de Tiaozhan

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242(总编室)		010-62511398(质管部)
	010-82501766(邮购部)		010-62514148(门市部)
	010-62515195(发行公司)		010-62515275(盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn http://www.ttrnet.com(人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	涿州星河印刷有限公司		
规 格	170 mm×228 mm 16 开本	版 次	2010 年 4 第 1 版
印 张	21.75 插页 2	印 次	2010 年 4 月第 1 次印刷
字 数	333 000	定 价	39.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

《公共行政与公共管理经典译丛》

总 序

在当今社会，政府行政体系与市场体系成为控制社会、影响社会的最大的两股力量。理论研究和实践经验表明，政府公共行政与公共管理体系在创造和提升国家竞争优势方面具有不可替代的作用。一个民主的、负责任的、有能力的、高效率的、透明的政府行政管理体制，无论是对经济的发展还是对整个社会的可持续发展都是不可缺少的。

公共行政与公共管理作为一门学科，诞生于20世纪初发达的资本主义国家，现已有上百年的历史。在中国，公共行政与公共管理仍是一个正在发展的新兴学科。公共行政和公共管理的教育也处在探索和发展阶段。因此，广大教师、学生、公务员急需贴近实践、具有可操作性、能系统培养学生思考和解决实际问题能力的教材。我国公共行政与公共管理科学研究和教育的发展与繁荣，固然取决于多方面的努力，但一个重要的方面在于我们要以开放的态度，了解、研究、学习和借鉴国外发达国家研究和实践的成果；另一方面，我国正在进行大规模的政府行政改革，致力于建立与社会主义市场经济相适应的公共行政与公共管理体制，这同样需要了解、学习和借鉴发达国家在公共行政与公共管理方面的经验和教训。因此无论从我国公共行政与公共管理的教育发展和学科建设的需要，还是从我国政府改革的实践层面，全面系统地引进公共行政与公共管理经典著作都是时代赋予我们的职责。

出于上述几方面的考虑，我们组织翻译出版了这套《公共行政与公共管理经典译丛》。为了较为全面、系统地反映当代公共行政与公共管理理论与实践的发展，本套丛书分为四个系列：(1) 经典教材系列。引进这一系列图书的主要目的是适应国内公共行政与公共管理教育对教学参考及资料的需求。这个系列所选教材，内容全面系统、简明通俗，涵盖了公共行政与公共管理的主要知识领域，内容涉及公共行政与公共管理的一般理论、公共组织理论与管理、公共政策、公共财政与预算、公共部门人力资源管理、公共行政的伦理学等。这些教材都是国外大学通用的公共行政与公共管理教科书，多次再版，其作者皆为该领域最著名的教授，他们在自己的研究领域多次获奖，享有极高的声誉。(2) 公共管理实务系列。这一系列图书主要是针对实践中的

公共管理者，目的是使公共管理者了解国外公共管理的知识、技术、方法，提高管理的能力和水平，内容涉及如何成为一个有效的公共管理者、如何开发管理技能、政府全面质量管理、政府标杆管理、绩效管理等。(3) 政府治理与改革系列。自 20 世纪 80 年代以来，世界各国均开展了大规模的政府再造运动，政府再造或改革成为公共行政与公共管理的热点和核心问题。这一系列选择了在这一领域极具影响的专家的著作，这些著作分析了政府再造的战略，向人们展示了政府治理的前景。(4) 学术前沿系列。本系列选择了当代公共行政与公共管理领域有影响的学术流派，如新公共行政、批判主义的行政学、后现代行政学、公共行政的民主理论学派等的著作，以期国内公共行政与公共管理专业领域的学者和学生了解公共行政理论研究的最新发展。

总的来看，这套译丛体现了以下特点：(1) 系统性。基本上涵盖了公共行政与公共管理的主要领域。(2) 权威性。所选著作均是国外公共行政与公共管理的大师，或极具影响力的作者的著作。(3) 前沿性。反映了公共行政与公共管理研究领域最新的理论和学术主张。

在半个多世纪以前，公共行政大师罗伯特·达尔 (Robert Dahl) 在《行政学的三个问题》中曾这样讲道：“从某一个国家的行政环境归纳出来的概论，不能够立刻予以普遍化，或被应用到另一个不同环境的行政管理上去。一个理论是否适用于另一个不同的场合，必须先把那个特殊场合加以研究之后才可以判定。”的确，在公共行政与公共管理领域，事实上并不存在放之四海而皆准的行政准则。按照建设有中国特色的社会主义的要求，立足于对中国特殊行政生态的了解，以开放的思想对待国际的经验，通过比较、鉴别、有选择的吸收，发展中国自己的公共行政与公共管理理论，并积极致力于实践，探索具有中国特色的公共行政体制及公共管理模式，是中国公共行政与公共管理发展的现实选择。

本套译丛于 1999 年底由中国人民大学出版社开始策划和组织出版工作，并成立了由该领域很多专家、学者组成的编辑委员会。中国人民大学政府管理与改革研究中心、国务院发展研究中心东方公共管理综合研究所给予了大力的支持和帮助。我国的一些留美学者和国内外有关方面的专家教授参与了原著的推荐工作。中国人民大学、北京大学、清华大学、厦门大学、复旦大学、中山大学、武汉大学等许多该领域的中青年专家学者参与了本译丛的翻译工作。在此，谨向他们表示敬意和衷心的感谢。

《公共行政与公共管理经典译丛》编辑委员会

2001 年 8 月

前 言

经典教材系列
公共行政与公共管理经典译丛



《公用事业管理：面对 21 世纪的挑战》一书的形成，是基于我作为公民委员会的成员监管市政所有的和投资者所有的公用企业所获得的知识，来自我为市政产业发展工作期间所获得的经验，也源自我对组织发展所作的学术研究。这些经历使我意识到，需要写出一本纵览性的著作，向新的咨询委员会成员、董事、员工和学生们概要地介绍该产业以及公用事业管理当前所面临的一些问题。像大多数产业一样，公用事业部门已经发展出了一些不同的应用领域，包括电力、天然气、供水、污水处理、电信以及有线电视。在一些地区，公用事业部门也包括公共交通、民用燃料油配送、公共仓储以及其他公用服务。每一个领域都有一些文献来研究这些领域所面临的特定问题。但是，现在还没有什么文献来研究这些产业所面临的共同问题和挑战。本书的写作就是



为了满足这一需求。它包括了电力、天然气能源部门以及供水与污水处理部门所面临的个别和共同的问题。

本书中所谈到的管理问题，是从为公共和私人的营利与非营利组织进行的一系列组织发展团队项目中产生的。我对公用事业管理所面临的各项挑战的兴趣，起始于我在加利福尼亚的橙县与投资者所有的公用企业管理者和地方政府官员一起为促进经济发展而工作的时期。这段经历促使我去研究该产业发展的历史，以便写出一篇有关公有的公用企业的支持者与投资者所有的公用企业的支持者之间争论的论文。

从太平洋路德教会大学管理学院提前退休，使我有时间继续对公用事业的研究。在离开了太平洋路德教会大学之后，我应位于华盛顿州奥林匹亚市的常青州立学院之邀，从事公共管理研究生项目的访问教师工作近三年的时间。我的一些学生受雇于地方或州的各种公用事业管理部门，包括公用企业。后来，我有幸在位于拉脱维亚里加的斯德哥尔摩经济学院作了三年的访问学者。在那里，我得以研究了新民主化社会发展地方政府体制的道路。有关这一研究的一些合作完成的文章被提交到一些公共管理会议，并发表在几个刊物上。

本书的范围

这项对于公用事业管理的研究有两个主题。第一个主题涉及新公共管理运动（NPM）对公共服务管理的理解，以及这一概念对公有的和投资者所有的公用企业所提出的挑战。与新公共管理运动相关的基本管理范式的转变，是将原有的一度被绝大多数公有的和投资者所有的公共服务产业共同采用的官僚制方式替换为新的“变革的”的方式，它由四个主要部分构成。这四个主要部分包括：（1）限制行政部门的自主性，以便使政府更积极地回应政治要求；（2）从私人部门引入基于绩效的管理原则和做法，以改善管理效率、效能和责任承担；（3）在运作上更加透明，让个人、消费者团体和地方社区更多地参与设计和输送所有的公共服务；（4）更广泛地放松对投资者所有的公用企业的管制。当我们进入这个新世纪时，这四项中的每一项都在公用事业管理方面发挥着重要的作用。

与其他的产业不同，公用事业的经济部门既包括公有的组织，也包括投资者所有的组织，其中一些还相互竞争。尽管在大萧条时期公有电力产权取得了一些胜利，但在美国，超过 3/4 的电力工业仍然属于私人部门。然而，大多数欧洲国家的情况正好相反：在那里，国家的、地区的和地方的政府拥有和经营着所有的电力网络、输水系统、电话，甚至无线电和电视广播。但是，从 20 世纪 70 年代开始，欧洲的公用事业开始发生转变。20 世纪 80 年代和 90 年代，世界上大部分地区，包括新西兰、英国、挪威、瑞典、澳大利亚、加拿大、巴西、智利等国家，许多国有的公用企业开始被私有化，对私人部门开始放松管制。在美国也出现了同样的情况。

私有化和放松管制运动是公共行政领域中更广泛的新公共管理运动的一部分。新公共管理运动的关键内容，是卖掉许多国有产业，放松相关的国家经济结构一度实施的许多严格管制，从总体上缩小国家政府的规模和管辖范围。它对于投资者所有的公用企业的管理方式也有着很大的影响，因为该运动逐渐打破了垂直一体化的公用企业结构，并将市场竞争引入那些曾经被严格管制的产业。尽管许多公用企业仍然控制在私人投资者手中，但实行新公共管理的公共部门所强调的那些概念与所有的公共服务组织都是相关的，而不论其所有制如何。因此，讨论新公共管理运动在公共部门所带来的基本管理任务的改变，对投资者所有的公用企业也是适用的。

第二个主题是战略管理的概念以及它所包括的所有具体内容。战略管理是指为实现组织目标而制定和实施计划而进行的决策和行动。这一过程涉及确认组织的长期目标、提出适合这些目标的战略以及选择用于各种相互联系的任务（策略）的各种资源。前两项任务是密切相关的：第一项任务讲的是公司要做什么，第二项任务讲的是组织是什么。

对管理的战略研究涉及一些相关的行动，它引导管理者确认战略机遇和环境威胁，评价组织的优势和劣势，制定工作目标、策略、绩效标准和调整方式。战略管理方法包括环境分析、政策分析、机会分析、使命和愿景制定、项目的整合计划以及其他的管理活动。



本书的结构

本书由三个部分组成。第一编“公用事业管理的基本问题”，为后来讨论公用事业组织的管理方式建立分析框架。这一部分包括四章，提出了在本书其余部分所涉及的基本概念。第 1 章“充满挑战与冲突的公用事业”，向读者介绍公用事业的规模和范围。该章简要地回顾了该产业在美国的成长历史，并进一步就公用事业如何及为何发展成为一种力图服务于公众利益的具有“自然垄断”特征的部门发表观点。第 2 章“公用事业面临的政策挑战”，概述了公共政策的职能，追踪了近 100 年来一些重大的公用事业政策所发生的变化。该章简要介绍了在电力、天然气、饮用水和污水处理方面的政府政策。第 3 章“公用事业道德的挑战”，简要介绍了当组织无法提出、员工不能遵循道德标准时会出现什么状况。之后概述了员工和组织领导者道德行为的一些基础。第 4 章“公用事业监管的挑战”，先谈了公用事业管制的合理性，接着讨论了在电力、天然气、供水与污水处理产业进行管制的一些重要问题。最后，该章概述了在公用事业放松管制和（或）重组方面的一些相互冲突的观点。

本书的第二编，“公用事业管理的各项挑战”，包括八章，它们聚焦于当今在公用事业职能和行为管理方面一些突出的主要问题。开始的第 5 章“迎接公用事业规划的挑战”，先回顾了战略规划过程所强调的各个重要概念。除了给出战略规划的定义之外，又带着读者简要回顾了实施战略规划的各个步骤，并对如何导致了对战略管理的应用进行了讨论。该章最后讨论了公用企业如何应用联邦政府推荐的“资源整合规划”，这是与公用事业紧密相关的一种战略计划。第 6 章“公用事业管理和领导的挑战”，先简要地回顾了管理的一些基本原则，然后转向讨论与公用事业管理者特别相关的一些问题。第 7 章“公用事业确定价格和费率的挑战”，涉及在公用事业管理中人们理解得最不深刻的一个问题：在一个管制与非管制混杂在一起的产业中确定批发和零售价格。这一章所包含的内容是非常基本的，它向读者介绍了在制定费率方面的关键概念。如果读者希望更深入地钻研这部分的经济学内容，可以在许多专门研究费率确定问题的经济学著

作中去寻求进一步的阐释。

第8章“公用事业营销的挑战”，也许可以加一个副标题“需求的分析与管理”。如今，绝大多数公用企业更关心对现存需求的管理，而不太关心如何增加对其产品的需求。在这种情况下，对需求的管理可以意味着放缓增长，也可以意味着引导更多的消费。放缓增长要减少安装更多生产设施的需求，减少增加新的配送能力的需求，或减少寻找新的供应来源的需求。它也有助于管理者们努力拉平更多的供应期之间的需求差别。该过程的一个重要组成部分，是联邦政府下达的关于制定和坚持实施成本高昂的资源保护、安全保障和环境保护项目的强制性要求。

第9章“公用事业管理者面临的信息挑战”，讨论的是信息技术，包括实时计量以及其他重要的交流和管理信息系统的概念。第10章“公用事业财务与会计的各种挑战”，讨论公用事业管理者当今在为替换磨损和报废的旧系统所需要的大量投资寻求财政资金时所面临的一些主要挑战。近来，由于加利福尼亚重组过程的破裂所导致的危机，以及其后出现的该产业某些部门的破产，使资本的成本提高，它更直接地反映了人们对公用事业证券风险的感知。第11章“公用事业人力资源管理的各种挑战”，聚焦于公用事业在接替许多已接近退休年龄的熟练和专业员工方面所面临的问题；它还讨论了由于美国人口在文化和种族上的多样化而导致的劳动力性质的改变。第12章，也是这一编的最后一章，涵盖了“公用事业治理的各种挑战”。这一章既讨论了监管治理与公司治理，也讨论了由于该产业的重组给治理带来的各种挑战。

第三编“公用事业系统的挑战”，用一些章节来讨论该产业三个特殊部门所面临的关键性挑战，它讨论了该产业投资者所有的和公有的一些部门的所有管理者都面临的一些正在出现的挑战。第13章讨论“电力产业中的挑战”。第14章涵盖“天然气产业中的挑战”。第15章聚焦于“供水与污水处理产业中的挑战”。第16章“公用产业管理者面临的未来挑战”中所涉及的课题，包括全球化、安全、放松管制的间断以及新公共管理的各种问题，如私有化和外包、对技术引进和创新的管理。



致 谢

没有许多作者和研究者的贡献，本书不可能写成，尽管他们的名字并没有在封面上出现。公用事业是一个经济学家、企业管理者和公共行政者 100 多年来都相当感兴趣的课题。在这段时间产生了大量这方面的研究文献，其中既有来自学术方面的，也有来自职业方面的。所有在我之前的作者们对我撰写这部著作都作出了重要的贡献，对此我深表感激。但与此同时，我还要声明，这部著作中出现的任何错误，无论是无意疏漏还是错误理解，都完全属于我自己。在这里所得出的结论以及对问题的选择，都完全是我自己做出的。这本书中没有任何内容可以被视为对其他作者意见的照抄，无论是在世的还是已经辞世的作者。

我有幸在欧洲的马里兰大学的大学学院为美军官兵教授一年的研究生和本科生的工商和公共管理课程。在这段时间，我开始了对本书的认真研究。我要感谢在学术界的许多同事，他们针对本书所提出的许多不同的管理问题给了我不断的支持、建议和指导。尽管我得到过许多帮助，但有几位人士的重要帮助是非常突出的：管理学教授 F·托马斯·塞皮克博士和李重辛博士以及财政学教授布鲁斯·芬尼博士。塞皮克教授与我在组织发展和组织文化领域进行了 15 年富有成果的合作研究并发表著述。李教授在信息技术、创新和公共政策方面是一位备受敬重的学者；在这部著作的准备过程中，他的指导在一些方面是很有帮助的。芬尼教授主动与我分享了他作为电力产业的经济学家而积累的多年的经验。

我想表达我对琼·M·格莱福斯的感谢，她多年来在贝特斯技术学院担任英语教师。在准备最终书稿的过程中，格莱福斯女士提供了宝贵的协助。她主动在编辑技术方面提供专业的帮助，使本书得到了极大的改善。

下列人员对本书和早先的学术研究也提供了慷慨的帮助，对此我要深表感谢：太平洋路德教会大学商学院名誉院长关达尔·金博士，太平洋路德教会大学商学院临时院长、管理学教授撒德斯·巴诺维博士，位于里加（拉脱维亚）的斯德哥尔摩经济学院院长安德尔斯·帕兹罗博士，常青州立学院公共行政学院的谢里尔·S·金博士和拉里·格利博士。还要特别

感谢太平洋路德教会大学商学院院长詹姆斯·M·克拉培尔博士，感谢他对本书及其他项目的支持和鼓励。

我还非常感谢就职于华盛顿公用事业和交通委员会的知识经理杰夫里·肖曼先生和数据中心经理丽莎·劳埃德。在本书的研究期间，他们提供了重要的支持。此外，执行主任瓦拉·伍德和马森县第三公用事业区的工作人员无私地提供了我所要求的所有帮助。华盛顿州希尔顿市的公用事业主任米歇尔·高拉特先生也为我提供了重要的信息和指导。

最后，我还要感谢爱德华·埃尔加出版公司的编辑阿兰·斯图尔默先生在本书的计划和写作过程中给予的坚定的支持和鼓励。

太平洋路德教会大学工商管理教授
戴维·E·麦克纳博博士
于华盛顿州塔科马市

目 录



经典教材系列
公共行政与公共管理经典译丛

第一编 公用事业管理的基本问题

- 第 1 章 充满挑战与冲突的公用事业 3
- 第 2 章 公用事业面临的政策挑战 19
- 第 3 章 公用事业道德的挑战 40
- 第 4 章 公用事业监管的挑战 56

第二编 公用事业管理的各项挑战

- 第 5 章 迎接公用事业规划的挑战 77
- 第 6 章 公用事业管理和领导的挑战 95
- 第 7 章 公用事业确定价格和费率的挑战 113
- 第 8 章 公用事业营销的挑战 132
- 第 9 章 公用事业管理者面临的信息挑战 150



第 10 章	公用事业财务与会计的各种挑战	168
第 11 章	公用事业人力资源管理的各种挑战	188
第 12 章	公用事业治理的各种挑战	203

第三编 公用事业系统的挑战

第 13 章	电力产业中的挑战	227
第 14 章	天然气产业中的挑战	246
第 15 章	供水与污水处理产业中的挑战	262
第 16 章	公用产业管理者面临的未来挑战	280
参考文献		302
索引*		
译后记		320

* 索引请参见 <http://www.crup.com.cn/gggl>。

插图索引



经典教材系列
公共行政与公共管理经典译丛

图 3—1	影响公用企业员工和管理者道德行为的主要因素	46
图 3—2	公用事业管理道德规范的影响因素	53
图 10—1	全国公用事业监管者协会系统中的资产负债表账目	176
图 10—2	账务信息流程图	185

表格索引



经典教材系列
公共行政与公共管理经典译丛

表 7—1	各种电力服务的部分费率表	116
表 7—2	2002 年西部电力协调理事会地区部分 零售电力费率	118
表 7—3	2003 年一些公用企业费率要求的结果 和回报率	121
表 7—4	美国六个城市高峰批发价格和平均零 售价格	126
表 10—1	某天然气公用企业的资产负债 对照表	178
表 10—2	收益留存账目	181
表 10—3	公有制公用企业综合损益表实例	183
表 13—1	美国 2002 年电力生产使用的燃料及 2010 年预测	231
表 15—1	美国社区供水系统的所有制类型、服务 人口和年收入 (1995)	265
表 16—1	美国 2004—2025 年天然气使用量的 预期增长	293

专栏索引



经典教材系列
公共行政与公共管理经典译丛

专栏 3.1	加利福尼亚采取措施扭转夏季 用电短缺	43
专栏 5.1	AES 公司 2002 年使命阐释	82
专栏 5.2	威斯塔能源公司 2002 年概况	83
专栏 5.3	催化能源系统公司 2002 年概况	84
专栏 5.4	阿蒂西安资源公司 2002 年概况	85
专栏 5.5	公用事业区概况	85
专栏 5.6	艾克赛尔能源公司的环境政策	87
专栏 6.1	霍吉金森的四个领导法则	104
专栏 7.1	消费者对公用事业价格的看法	129
专栏 8.1	道明尼资源公司的交易活动	139
专栏 8.2	一个多元化燃气公司的市场营销	146
专栏 9.1	综合的通信系统架构	154
专栏 9.2	一个投资者所有的小型公用公司 在信息技术上的投资	159