

席 恒 著

# 公与私：

公共事业运行机制

研究

 商務印書館

# 公与私：公共事业运行机制研究

席 恒 著

商 务 印 书 馆

2003 年·北京

**图书在版编目(CIP)数据**

公与私:公共事业运行机制研究/席恒著. —北京:  
商务印书馆, 2003

ISBN 7 - 100 - 03750 - 6

I. 公… II. 席… III. 公用事业—运行机制—研究 IV. F 294.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 020179 号

**所有权利保留。**

**未经许可,不得以任何方式使用。**

GONGYUSI GONGGONGSHIYERYUNXINGJIZHIYANJIU

**公与私:公共事业运行机制研究**

**席 恒 著**

---

商 务 印 书 馆 出 版

(北京王府井大街 36 号 邮政编码 100710)

商 务 印 书 馆 发 行

北京中科印刷有限公司印刷

ISBN 7 - 100 - 03750 - 6 / F · 456

---

2003 年 9 月第 1 版

开本 850 × 1168 1/32

2003 年 9 月北京第 1 次印刷

印张 14

印数 4 000 册

定价:23.00 元

## 西北大学“211 工程”资助项目

# 序 一

我国经济体制改革和市场经济体制的建立,为中国社会的经济生活创造了广阔的发展动力;党的“十六大”进一步为我国的政治体制改革设计了前进的方向。随着经济体制和政治体制改革的深化,作为人类社会的基本矛盾之一的公与私的矛盾在社会生活层面也日渐突出。因而,研究社会主义市场经济条件下“公与私”的矛盾及其相互作用的内在机理,既是一个重要的理论课题,也有着十分重要的现实意义。

自从人类社会产生以来,“公与私”的矛盾一直伴随着人们的现实生活。现实社会中“公共利益”与“私人利益”、“公共物品”与“私人物品”、“公共价值”与“私(个)人价值”以及“公共领域”与“私人领域”的差别与矛盾一直是人类社会的主题之一。在公共领域,除了政府活动以外,大量非政府、非营利的公共事业是人类社会生活中公共利益、公共价值和提供公共物品的重要方面。席恒同志的《公与私:公共事业运行机制研究》一书,从人类社会的“公与私”这一两面构体的几对范畴出发,运用公共物品供给理论、第三部门理论和人性假设理论,分析了公共事业的理论基础和制度基础,认为公共事业是与政府、企业(市场)相关联的第三种制度安排。并从管理学和公共管理学的视角出发,探讨了公共事业作为一种以

## 2 公与私:公共事业运行机制研究

自愿、半自愿求公益组织的动力(激励)机制、运行(管理)机制和约束(监督)机制。本书的主要创新在于,运用“目的一手段”分析矩阵,把社会结构分为“以强制求公益”的政府组织、“以自愿求私益”的企业组织、“以自愿求公益”的事业组织等;从“社会人”、“经济人”和“文化人”假设出发,分析了公共事业组织中“公益人”假设存在的理性基础。

本书的主要创新点是:①运用“目的一手段”分析矩阵,把社会结构分为“以强制求公益”的政府组织、“以自愿求私益”的企业组织、“以自愿求公益”的事业组织等;②从“社会人”、“经济人”和“文化人”假设出发,分析了公共事业组织中“公益人”假设存在的理性基础;③以“公益人”假设为基础,分析了公共事业组织的动力机制、运行机制和监督约束机制。

公共事业的动力机制是建立在由“公益人”假设构成的“使命和责任驱动”,并由“文化人”假设的行为塑造加以强化;公共事业的运行机制由公共需求与公共服务对其满足过程构成,并运用组织的系统运作加以规范;公共事业的约束机制由政府规制、捐助人监督、独立第三方监督、媒体监督、同行互律和公共事业组织自律等组成,并形成“多位一体”的监督约束体系。公共事业与企业相比,它们都存在着一种志愿机制,但企业是以自愿的方式追求私人利益,而公共事业的志愿机制则追求的是公益目标。与企业的“利润驱动型”相比,公共事业组织通常是“使命驱动型”,这种“使命驱动型”使公共事业组织具有三个与企业组织明显不同的特点:第一是使命感,即以使命为导向;第二是董事会运作机制;第三是管理知识员工的能力。与政府强制性的行政制度相比,它们都追求公

益目的,但政府是通过强制性的制度安排为公共利益服务,而公共事业则更多地以志愿机制或半自愿、半强制方式来实现公共利益。

本书的理论意义在于,通过对人类社会第三种制度安排的公共事业的性质和机制分析,使人们对社会结构的认识具有了全新的三维视角,即除了强制性谋求公益的政府和自愿性谋求私益的企业组织外,以自愿、半自愿方式谋求公益的公共事业组织也是人类社会结构的重要方面。本书的实践意义在于,以“公益人”假设为公共事业组织的制度基础,能够为以自愿、半自愿方式谋求公共利益的一类组织(公共事业组织)的激励机制、管理机制设计提供一定的人性基础。

我认为,本书是一部既具有理论意义又具有现实意义的学术著作,既可作为大专院校公共管理类、经济管理类专业研究生、本科生的教材,也可作为各级管理部门人员的参考读物。

西北大学教授、博士生导师 何炼成

2002年12月1日于西安

## 序 二

作为作者的导师,我为这部体现着作者艰苦探索、潜心研究成果的出版感到十分高兴和由衷的欣慰。

2000多年前,人们就开始关注公共事业问题。先哲亚里士多德曾说,“凡是属于大多数人的公共事物常常是最少受人照顾的事物”。随着人类社会的进步和发展,公共事业越来越受到人们的关注和重视。从历史的长河中考察,公共事业的产生和发展都源于人们的需求。有需求就必须有供给,因而需求和供给状况始终是公共事业一系列问题的出发点和归宿。

市场经济造就了人们对公共物品需求的普遍化、多样化和个性化。但是,现今的市场经济体制客观上存在着“政府失灵”、“市场失灵”和“契约失效”,因而无法满足和解决人们的公共事业需求和社会的公共事业供给这一矛盾。因此,探讨和研究市场经济条件下,特别是中国社会主义市场经济体制下公共事业发展的理论问题,显得尤为重要。

席恒同志的专著《公与私:公共事业运行机制研究》,对公共事业的性质、公共事业管理、公共事业与政府和企业的关系、公共事业的运行机制等一系列问题进行了深入细致的探讨和研究,表现了作者十分强烈的、难能可贵的探索精神。

公共事业问题对于有 40 多年计划经济体制经历的中国社会来说,无论从理论上还是从实践上都存在着许多未曾遇到、未曾解决、未曾弄清的问题。因此研究公共事业是一个难度很大的课题,它所涉及的因素极多而且国内这方面的系统研究成果较少。这部专著的成功之处,不仅在于作者具有强烈的探索精神,而且还在于作者在其中所运用的科学方法论。其特点是:

第一,多元集纳,综合阐释。公共事业管理是多学科的综合,它不仅包含并要不断汲取当代政治学、社会学、经济学、管理学等多门学科的理论和方法。席恒同志的这部专著充分地体现了集纳多学科理论知识、运用多学科研究方法,从多方面、多层次视角,阐述公共事业管理的基本理论。本书中不仅体现着马克思主义哲学、经济学的基本理念以及历史唯物论和辩证法的思维方法,而且把西方经济学、政治学、社会学、管理学、甚至市场营销等学科的理论和方法加以综合吸纳,提出了一套与众不同的论述和阐释视角,从而使本专著对许多基本问题的论证更加充分,知识框架更加合理。

第二,大胆探索,力求创新。社会科学创新,大致不外乎提出一种假设,从不同角度论证一个新命题,提出或建立一个新模型,在此基础上发展一种社会理论。一个学者在一部专著中不可能对所有的问题都能够创新,更多地则是汲取他人的研究成果,站在前人的肩膀上攀高。席恒同志的这部专著体现了作者大胆探索、力求创新的勇气和精神。其创新主要在于:①运用“目的一手段”分析矩阵对社会结构进行了划分,从而确定了公共事业研究领域,界定了公共事业的性质;②从“社会人”、“经济人”和“文化人”

## 6 公与私:公共事业运行机制研究

假设出发,分析了公共事业组织中“公益人”假设存在的理性基础,分析了公共事业组织的动力机制、运行机制和监督约束机制;③从人类社会的“公”与“私”这个一体两面的几对范畴出发,运用公共物品理论、第三部门理论和人性假设理论,分析了公共事业的理论基础和制度基础,认为公共事业是与政府、企业(市场)相对应的、以自愿半自愿方式提供公共物品、实现公共利益的第三种制度安排。

创新意味着探索和创造。上述几点也许还有许多商榷之处,但至少在公共事业研究中颇有新意。

《公与私:公共事业运行机制研究》一书的理论意义在于,通过对人类社会第三种制度安排的公共事业的性质和机制分析,使人们对社会结构的认识具有了全新的三维视角,即除了强制性谋求公益的政府和自愿性谋求私益的企业组织外,以自愿、半自愿方式谋求公益的公共事业组织也是人类社会结构的重要方面。本书的实践意义在于,以“公益人”假设为公共事业组织的制度基础,能够为以自愿、半自愿方式谋求公共利益的一类组织(公共事业组织)的激励机制、管理机制设计提供一定的人性基础。

西北大学教授、博士生导师 李鼎新

2002年12月

# 目 录

|                                  |    |
|----------------------------------|----|
| 0 导论:公与私——人类社会的一体两面·····         | 1  |
| 0.1 公共利益与私人利益·····               | 3  |
| 0.2 公共价值与私(个)人价值·····            | 8  |
| 0.3 公共物品与私人物品·····               | 11 |
| 0.4 公共领域与私人领域·····               | 17 |
| 0.5 公共部门、公共管理与公共事业管理·····        | 20 |
| 1 公共事业的理论基础·····                 | 26 |
| 1.1 公共领域的社会结构·····               | 26 |
| 1.1.1 社会结构的理性思考:一个研究假设·····      | 26 |
| 1.1.2 公共领域的社会结构·····             | 31 |
| 1.2 “公共事业”释义·····                | 39 |
| 1.2.1 公共领域与“第三部门”·····           | 39 |
| 1.2.2 “第三部门”与公共事业:一个规范主义的思考····· | 42 |
| 1.2.3 公共领域中的公共事业·····            | 51 |
| 1.3 “公共事业”的理性基础·····             | 57 |
| 1.3.1 “公共事业”溯源:一个历史考察·····       | 57 |
| 1.3.2 “公共事业”何以必要:公共事业的存在基础·····  | 61 |
| 1.3.3 “公共事业”何以可能:公共事业的人性基础·····  | 69 |

## 2 公与私:公共事业运行机制研究

|                                   |     |
|-----------------------------------|-----|
| 1.3.4 “公共事业”如何运作:公共事业运行机制 .....   | 82  |
| 2 公共事业的制度基础 .....                 | 92  |
| 2.1 公共事业的制度供给与制度选择 .....          | 92  |
| 2.1.1 公共事业的制度基础 .....             | 92  |
| 2.1.2 公共事业:现代社会中的第三种制度安排 .....    | 100 |
| 2.1.3 公共事业的制度供给方式 .....           | 104 |
| 2.1.4 现代社会三种制度安排的替代与互补机制 .....    | 111 |
| 2.2 公共事业制度效率及其缺陷 .....            | 120 |
| 2.2.1 不同制度供给方式的效率比较 .....         | 120 |
| 2.2.2 公共事业制度效率及其缺陷 .....          | 124 |
| 2.3 中外公共事业(“第三部门”)的制度安排与实践 .....  | 130 |
| 2.3.1 发达国家“第三部门”的经验 .....         | 130 |
| 2.3.2 发展中国家和其他转型国家的“非营利组织” .....  | 137 |
| 2.3.3 中国香港、台湾“非营利组织”的启示 .....     | 140 |
| 2.3.4 中国“事业单位”改革与“公民社会事业”发展 ..... | 147 |
| 3 公共事业与公共事业管理 .....               | 156 |
| 3.1 公共事业的性质 .....                 | 156 |
| 3.1.1 公共事业的性质 .....               | 156 |
| 3.1.2 公共事业的类型 .....               | 159 |
| 3.1.3 公共事业的功能 .....               | 169 |
| 3.2 公共管理与公共事业管理 .....             | 174 |
| 3.2.1 管理分工与管理科学的分化 .....          | 174 |
| 3.2.2 公共管理的性质与特征 .....            | 177 |

|       |                                 |     |
|-------|---------------------------------|-----|
| 3.2.3 | 公共管理与公共事业管理 .....               | 185 |
| 3.2.4 | 公共事业管理与其他公共管理 .....             | 188 |
| 3.3   | 公共事业管理的内容 .....                 | 191 |
| 3.3.1 | 公共事业管理及其主体与客体 .....             | 191 |
| 3.3.2 | 公共事业的管理问题 .....                 | 194 |
| 3.3.3 | 公共事业管理的内容 .....                 | 202 |
| 3.4   | 公共事业管理的学科化 .....                | 208 |
| 3.4.1 | 公共事业管理的学科基础 .....               | 208 |
| 3.4.2 | 公共事业管理的学科化 .....                | 210 |
| 3.4.3 | 公共事业管理的性质与学科定位 .....            | 212 |
| 4     | 公共事业组织机制 .....                  | 217 |
| 4.1   | 公共事业环境分析 .....                  | 217 |
| 4.1.1 | 组织生态:组织分析的一个视角 .....            | 217 |
| 4.1.2 | 公共事业环境分析:公共事业组织与政府和<br>企业 ..... | 225 |
| 4.2   | 公共事业的战略问题 .....                 | 232 |
| 4.3   | 公共事业组织及其特征 .....                | 239 |
| 4.3.1 | 公共事业组织的特点 .....                 | 240 |
| 4.3.2 | 公共事业组织类型 .....                  | 244 |
| 4.3.3 | 公共事业的组织过程 .....                 | 248 |
| 4.4   | 公共事业组织结构及其设计 .....              | 251 |
| 4.4.1 | 公共事业组织结构及其设计 .....              | 251 |
| 4.4.2 | 公共事业的组织重组与组织变革 .....            | 256 |
| 4.4.3 | 20世纪90年代组织理论对公共事业组织的            |     |

#### 4 公与私:公共事业运行机制研究

|            |     |
|------------|-----|
| 借鉴意义 ..... | 261 |
|------------|-----|

#### 5 公共事业决策机制 .....

|     |
|-----|
| 268 |
|-----|

|                              |     |
|------------------------------|-----|
| 5.1 公共事业计划:公共事业运行的首要任务 ..... | 268 |
|------------------------------|-----|

|                       |     |
|-----------------------|-----|
| 5.1.1 公共事业计划的特征 ..... | 269 |
|-----------------------|-----|

|                            |     |
|----------------------------|-----|
| 5.1.2 公共事业的计划制定与计划分析 ..... | 271 |
|----------------------------|-----|

|                      |     |
|----------------------|-----|
| 5.2 公共事业决策及其特点 ..... | 273 |
|----------------------|-----|

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| 5.2.1 公共事业决策的意义与特点 ..... | 273 |
|--------------------------|-----|

|                              |     |
|------------------------------|-----|
| 5.2.2 决策系统与公共事业决策的影响因素 ..... | 276 |
|------------------------------|-----|

|                    |     |
|--------------------|-----|
| 5.3 公共事业战略决策 ..... | 281 |
|--------------------|-----|

|                      |     |
|----------------------|-----|
| 5.3.1 公共事业决策系统 ..... | 281 |
|----------------------|-----|

|                                 |     |
|---------------------------------|-----|
| 5.3.2 公共部门战略类型与公共事业战略决策内容 ..... | 283 |
|---------------------------------|-----|

|                        |     |
|------------------------|-----|
| 5.3.3 公共事业战略决策过程 ..... | 293 |
|------------------------|-----|

|                    |     |
|--------------------|-----|
| 5.4 公共事业服务决策 ..... | 307 |
|--------------------|-----|

|                        |     |
|------------------------|-----|
| 5.4.1 公共事业服务决策内容 ..... | 307 |
|------------------------|-----|

|                      |     |
|----------------------|-----|
| 5.4.2 公共事业服务决策 ..... | 311 |
|----------------------|-----|

#### 6 公共事业激励与监督机制 .....

|     |
|-----|
| 327 |
|-----|

|                      |     |
|----------------------|-----|
| 6.1 公共事业的领导与激励 ..... | 327 |
|----------------------|-----|

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| 6.1.1 公共事业组织中的领导角色 ..... | 327 |
|--------------------------|-----|

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| 6.1.2 公共事业管理中的激励问题 ..... | 336 |
|--------------------------|-----|

|                     |     |
|---------------------|-----|
| 6.2 公共事业沟通与协调 ..... | 344 |
|---------------------|-----|

|                           |     |
|---------------------------|-----|
| 6.2.1 沟通在公共事业管理中的作用 ..... | 344 |
|---------------------------|-----|

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| 6.2.2 公共事业管理中的协调方式 ..... | 349 |
|--------------------------|-----|

|                     |     |
|---------------------|-----|
| 6.3 公共事业监督与控制 ..... | 352 |
|---------------------|-----|

|                         |     |
|-------------------------|-----|
| 6.3.1 公共责任与公共事业监督 ..... | 352 |
|-------------------------|-----|

|                              |     |
|------------------------------|-----|
| 6.3.2 公共事业监督的方式 .....        | 362 |
| 6.3.3 公共事业运行过程控制 .....       | 370 |
| 7 公共事业治理 .....               | 376 |
| 7.1 “治理”研究概述 .....           | 376 |
| 7.1.1 全球范围的“治理”运动及其意义 .....  | 376 |
| 7.1.2 治理的理论分析:一个研究框架 .....   | 380 |
| 7.2 公司治理、政府治理与公共事业治理 .....   | 384 |
| 7.2.1 公司治理及其意义 .....         | 384 |
| 7.2.2 政府治理及其意义 .....         | 388 |
| 7.2.3 政府治理创新与公共事业治理 .....    | 390 |
| 7.3 公共事业治理 .....             | 393 |
| 7.3.1 公共权力、公共责任与公共事业治理 ..... | 393 |
| 7.3.2 公共事业治理结构与模式 .....      | 398 |
| 7.4 中外公共事业治理比较 .....         | 405 |
| 7.4.1 美国非营利组织的治理经验 .....     | 405 |
| 7.4.2 我国公共事业的治理 .....        | 411 |
| 参考文献 .....                   | 421 |
| 后记 .....                     | 428 |

## 图 表 目 录

|                                |    |
|--------------------------------|----|
| 图 1-1 目的一手段矩阵 .....            | 27 |
| 图 1-2 目的一手段坐标 .....            | 32 |
| 图 1-3 公共领域的社会结构 .....          | 33 |
| 图 1-4 非政府组织、非营利组织与公共事业组织 ..... | 50 |

## 6 公与私:公共事业运行机制研究

|                                  |     |
|----------------------------------|-----|
| 图 1-5 现代社会的三面构体 .....            | 83  |
| 图 2-1 企业、政府与公共事业组织的关系 .....      | 101 |
| 图 2-2 社会运行中的公共事业机制 .....         | 104 |
| 图 2-3 现代社会中的三大运行机制 .....         | 112 |
| 图 2-4 政府、企业与公共事业的角色互动 .....      | 113 |
| 图 2-5 公共事业的制度选择 .....            | 115 |
| 图 2-6 联合劝募的跨国捐赠模式 .....          | 145 |
| 图 2-7 联合劝募、社会大众与资源关系图 .....      | 146 |
| 图 3-1 物品的分类 .....                | 161 |
| 图 3-2 国家教育部新的“管理学”专业设置 .....     | 190 |
| 图 3-3 公共事业管理的流程与内容 .....         | 203 |
| 图 4-1 组织的生态系统 .....              | 218 |
| 图 4-2 政府、企业与公共事业组织的角色与功能 .....   | 229 |
| 图 4-3 私营政府模型 .....               | 231 |
| 图 4-4 董事会制的组织结构 .....            | 254 |
| 图 5-1 公共事业决策系统 .....             | 282 |
| 图 5-2 公共部门的战略类型 .....            | 285 |
| 图 5-3 决策制定过程 .....               | 293 |
| 图 5-4 SWOT 分析法 .....             | 297 |
| 图 5-5 波士顿咨询集团模型在公共事业组织中的应用 ..... | 298 |
| 图 5-6 高等院校市场及其决策流程 .....         | 314 |
| 图 5-7 高等院校“人才产品”的整体概念 .....      | 317 |
| 图 6-1 马斯洛的需求层次 .....             | 339 |
| 图 6-2 感知效应与内外激关系 .....           | 342 |

|                                       |     |
|---------------------------------------|-----|
| 图 6-3 公共事业激励机制 .....                  | 343 |
| 图 6-4 信息沟通过程模型 .....                  | 345 |
| 图 6-5 公共部门的公共责任矩阵 .....               | 358 |
| 图 6-6 我国认证工作流程 .....                  | 363 |
| 图 6-7 公共事业监督机制 .....                  | 369 |
| 图 7-1 结构性治理与功能性治理 .....               | 384 |
| 图 7-2 公司治理的结构与过程 .....                | 386 |
| 图 7-3 公共事业组织治理过程 .....                | 400 |
| 图 7-4 董事会与执行长的治理模式 .....              | 401 |
| 表 0-1 私人物品和公共物品的性质 .....              | 14  |
| 表 1-1 公共领域的结构特征 .....                 | 36  |
| 表 1-2 公共组织的类型特征 .....                 | 37  |
| 表 1-3 默顿有关制度化的利他主义的类型分析 .....         | 81  |
| 表 1-4 组织类型与人性假设 .....                 | 81  |
| 表 1-5 三类社会机制之比较 .....                 | 85  |
| 表 2-1 囚徒困境博弈 .....                    | 95  |
| 表 2-2 埃莉诺·奥斯特罗姆有关制度绩效的评价指标 .....      | 121 |
| 表 2-3 公共事业制度效率 .....                  | 125 |
| 表 2-4 公共事业制度效率与市场制度和政府制度<br>之比较 ..... | 127 |
| 表 2-5 美国服务组织的类型 .....                 | 133 |
| 表 3-1 社会公共事业和公民社会事业的区别与联系 .....       | 168 |
| 表 4-1 公共事业组织的战略任务 .....               | 235 |
| 表 7-1 不同国家和地区公共事业治理比较 .....           | 418 |