

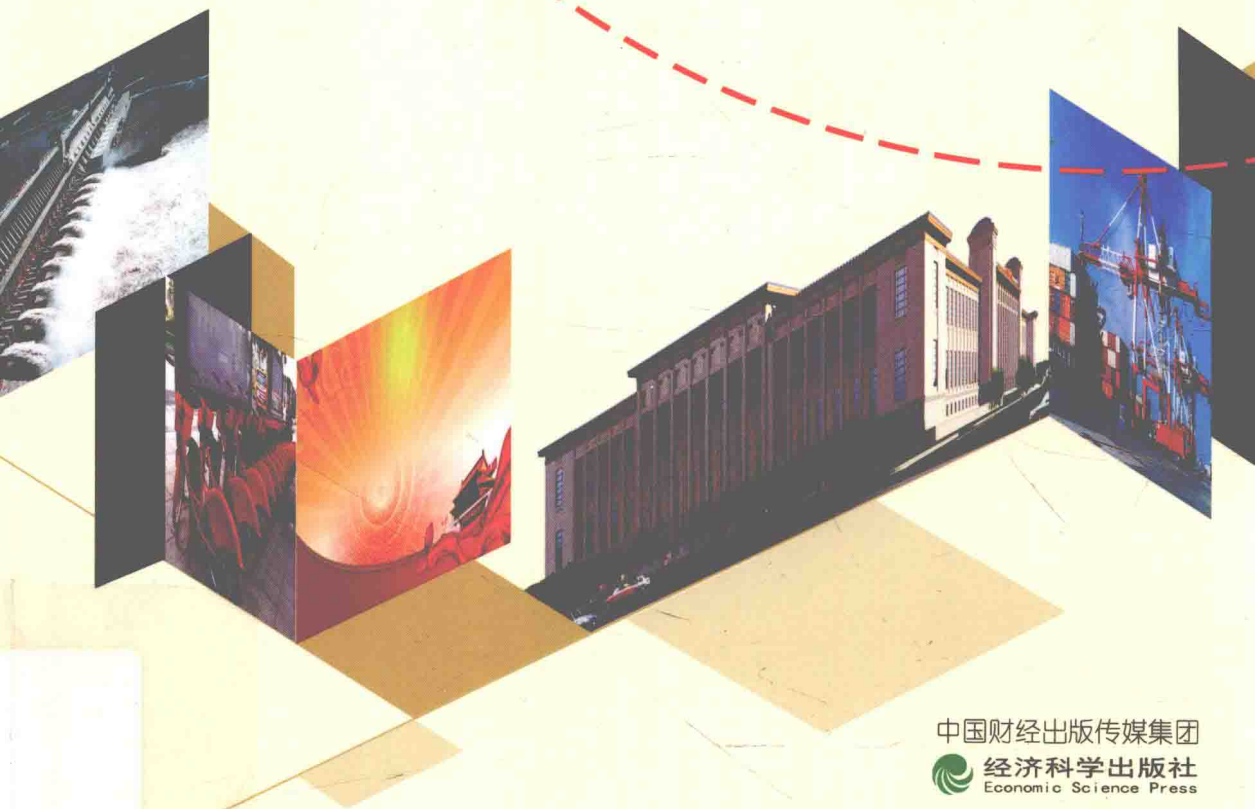
中央财政支持地方高校发展专项资金
贵州省特色重点学科建设支持项目

公共管理导引与案例系列教材

公共事业管理概论 导引与案例

GONGGONGSHIYEGUANLIGAILUN
DAOYINYUANLI

宋元武 主编



中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

中央财政支持地方高校发展专项资金
贵州省特色重点学科建设支持项目

公共管理导引与案例系列教材

公共事业管理概论 导引与案例

GONGGONGSHIYEGUANLIGAILUN
DAOYINYUANLI

宋元武 主编

中国财经出版传媒集团

 经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

公共事业管理概论导引与案例/宋元武主编. —北京:
经济科学出版社, 2017. 6

公共管理导引与案例系列教材

ISBN 978 - 7 - 5141 - 8220 - 0

I. ①公… II. ①宋… III. ①公共管理 - 高等学校 -
教材 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 166954 号

责任编辑: 周秀霞

责任校对: 刘 昕

版式设计: 齐 杰

责任印制: 潘泽新

公共事业管理概论导引与案例

宋元武 主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http://jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京汉德鼎印刷有限公司印刷

三河市华玉装订厂装订

787 × 1092 16 开 19.25 印张 390000 字

2017 年 9 月第 1 版 2017 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 8220 - 0 定价: 54.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191510)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))

前言

自2000年公共事业管理专业开设以来,全国高校大约有1/3开设了公共事业管理专业,作为公共事业管理专业主干课程的《公共事业管理概论》的课程建设取得辉煌成果,出版一批教材和教研成果。然而《公共事业管理概论》的内容涵盖公共事业管理对象、环境、主体、法律制度及其技术方法等诸多内容,一直缺乏将理论教学与案例教学内容融为一体的教学教材。

《公共事业管理概论导引与案例》是为配合贵州财经大学公共管理学院《公共事业管理概论》精品课建设及公共管理类学科教材建设,由贵州财经大学公共事业管理教研室和行政管理教研室的十余名博士教师团队合作编写而成,力图将公共事业管理概论的基本理论和主要内容浓缩成“导引”,并紧扣其内容配以案例,通过案例加深相关知识理解和运用,能够较好激发学生学习兴趣,较好培养学生运用理论知识分析现实问题能力。本教材的使用对象主要定位为高等院校公共事业管理专业以及相关专业的本科生,当然对于实际从事公共事业管理的工作者以及相关的理论工作者也有参考和使用意义。

《公共事业管理概论导引与案例》将理论教学与案例教学内容融为一体,这是本部教材的最大特色。本部教材紧跟时代要求,忠实反映党中央国务院的相关改革文献精神,并以国家相关管理法律法规为定义各个基本概念的科学依据,对本课程所涉及的基本范畴逻辑框架等最基本的问题,制定编写大纲,分章节进行系统但又是扼要介绍《公共事业管理概论》各个章节的基本内容,是一本简明公共事业管理学理论教学教材;同时本部教材为了让学生对抽象知识有更多感性认识,培养学生运用理论知识分析现实问题能力,依据《公共事业管理学》的基本理论,结合各章的基本内容,各个章节都围绕相关知识要点,配备了大量的实践案例,列举相关案

例进行分析和讨论,辅助公共事业专业的师生更好地理解 and 掌握公共事业管理的理论、知识和方法,因而本部教材也是一本简明公共事业管理学实践案例教材。教材将理论教学与实践案例融为一体,整合理论教学与实践案例教学,使之在时间上融为一体,既便于教师通过理论教学,使学生掌握公共事业管理的基本理论知识,了解公共事业管理的具体过程,又便于教师通过案例教学,培养学生运用理论知识分析现实问题能力,使学生具备处理现实中的公共事务的能力。理论教学与案例教学内容融为一体,全国此类教材并不多见。

本教材共分14章,主要研究公共事业管理对象、公共事业管理环境、公共事业管理主体、公共事业管理的法律制度及其技术方法,并具体研究科、教、文、卫、体等公共事业管理的主要领域的管理活动,以及公共事业管理改革、发展与创新等内容,分为三个部分:第一部分是公共事业管理理论部分,主要研究公共事业管理对象、公共事业管理环境、公共事业管理主体、公共事业管理的法律制度及其技术方法等内容。第二部分研究中国的公共事业管理,主要研究科技、教育、文化、卫生、体育五个领域的事业管理。第三部分是公共事业管理改革与创新部分,这部分对公共事业管理过去、现状与未来进行介绍,并对公共事业管理发展趋势进行了展望。

本教材由宋元武担任主编,负责提出并拟定编写大纲,组织协调全部编写工作,最后统稿、改写、定稿。本教材在编写过程中,贵州财经大学公共管理学院院长王飞跃教授及教研室同仁给予了大量支持和帮助,在此向王飞跃教授及教研室同仁一并致以真诚的由衷的感谢!参编过程中参阅了大量的优秀著作,使用了大量的案例,有关作者恕不在此逐一列举,这里也对他们表示衷心的感谢!

宋元武

2017年6月于贵阳

目 录

Contents

第一章 导论	1
【引导案例】江苏鼓励机关学校企业等文化设施向社会开放	1
第一节 事业与公共事业	2
第二节 管理与公共事业管理	6
第三节 公共事业管理学	10
【案例 1-1】经济学中的灯塔	11
【案例 1-2】公共组织的类型、特性及其构成要素	14
【案例 1-3】多地迎来高中免费“红包”，九年义务教育会不会升级	18
第二章 公共事业管理的主体	20
【引导案例】非政府组织等民间力量介入：为亚信注入新活力	20
第一节 政府是公共事业管理的主体	21
第二节 非政府组织扩充公共事业管理的主体	26
第三节 中国的非政府组织	29
【案例 2-1】境外非政府组织 境内活动依法有序	34
【案例 2-2】在华的外国非政府组织是“妖魔”还是“天使”	36
【案例 2-3】俄出台多部法案管控非政府组织	38
第三章 公共事业管理环境	40
【引导案例】八项规定出台近 4 年 近七成受访者感觉风气有明显改善	40
第一节 公共事业管理环境的基本问题	41
第二节 公共事业管理生态环境和文化环境	44
第三节 公共事业管理的政治环境 and 经济环境	50
第四节 公共事业管理的公共关系环境和国际环境	53

【案例3-1】泉州加强区域统筹联动 轻度污染天气也有应对机制	56
【案例3-2】文化事业单位转企改制后的内部嬗变	57
【案例3-3】境外非政府组织各省均已开放登记	58
第四章 公共事业管理的原则、目标和职能	60
【引导案例】公共事业市场化改革的方向错了吗?	60
第一节 公共事业管理的基本原则	61
第二节 公共事业管理的目标	64
第三节 公共事业管理的基本职能	69
【案例4-1】西方发达国家公共事业管理进行了大刀阔斧的改革	77
【案例4-2】国家教育改革和发展的战略目标	80
【案例4-3】我国事业单位合同制改革存在的主要问题	81
第五章 公共事业管理决策	83
【引导案例】地方规定屡遭质疑 公共决策面临“两难”困境	83
第一节 公共事业管理决策概述	85
第二节 公共事业管理问题的确定	89
第三节 公共事业管理决策动态过程	94
【案例5-1】科学决策理论的演进与发展	101
【案例5-2】基于三元整合理论对公共决策主体的分类	104
【案例5-3】涉及重大公共利益的决策事项都将组织听证	107
第六章 公共事业管理的法律制度	110
【引导案例】信仰法律：现代社会治理的基石	110
第一节 公共事业管理法律制度的概述	112
第二节 事业单位管理法律制度	114
第三节 有关社会团体管理的法律制度	120
第四节 有关民办非企业单位管理的法律制度	125
第五节 有关基金会管理的法律制度	126
第六节 其他相关法律法规	129
【案例6-1】驾校集体涨价 折射协会法治软肋	132
【案例6-2】民政部对中慈社会捐助服务中心等作出撤销登记处罚	133
【案例6-3】我国基金会全职员工人数严重偏少	134

第七章 公共事业责任和公共事业伦理	138
【引导案例】邵逸夫：娱乐大亨、富豪和慈善家	138
第一节 公共事业管理中的责任和机制	139
第二节 公共事业管理责任控制机制	141
第三节 公共事业管理伦理	144
【案例 7-1】“常回家看看”入法多年被指不中用 面临落地难尴尬	146
【案例 7-2】面对倒地求助的老人，你扶，还是不扶？	149
【案例 7-3】中国生物伦理监管经验值得世界借鉴	151
第八章 公共事业管理的方法和技术	153
【引导案例】湖北黄石市 11 家行政事业单位通过 ISO9001 认证	153
第一节 公共事业管理的方法	154
第二节 社会调查研究方法	161
第三节 公共事业管理技术	165
【案例 8-1】不妨大力推广政府雇员制	172
【案例 8-2】昆明市委常委会：年度评价结果计入目标管理考核总分	174
【案例 8-3】新型行政方式以柔性为主	175
第九章 科技事业管理	177
【引导案例】万钢：政府部门不再直接介入科技项目具体管理	177
第一节 科技事业管理概述	178
第二节 现代社会科技事业管理体制与管理内容	184
第三节 现代社会的科学技术事业管理内容	188
第四节 我国的科技管理体制	190
【案例 9-1】科技创新“中国队”正从跟随走向引领	194
【案例 9-2】科技部：加强科研资金监管 构建统一科研信用体系	195
【案例 9-3】科技管理体制改革的专项试点大幕拉开	197
第十章 教育事业管理	199
【引导案例】清华大学副校长施一公：中国高校应“去行政化”	199
第一节 教育事业管理概述	200
第二节 现代社会教育事业管理的基本框架	206
第三节 教育事业管理体制的改革与完善	210
【案例 10-1】民办教育跨入“分类管理时代”	215

【案例 10-2】教育体制改革 30 年：“坚冰”仍待打破	216
【案例 10-3】港媒称内地高校陷入官僚体系泥潭	217
第十一章 文化事业管理	219
【引导案例】广东东莞创新模式启动“菜单式”公共文化服务	219
第一节 文化事业管理概论	220
第二节 现代社会文化事业管理的基本框架	224
第三节 我国文化事业管理体制的改革与完善	229
【案例 11-1】民营企业参与运营 公益演出场场爆满	232
【案例 11-2】柳斌杰：完善文化管理体制 党政管文化不再办文化	234
【案例 11-3】改革创新文化资产管理体制	235
第十二章 卫生事业管理	237
【引导案例】湖北试点家庭医生签约服务	237
第一节 卫生事业管理概述	238
第二节 卫生事业管理及公共卫生管理模式	241
第三节 中国卫生事业体制改革及创新	244
【案例 12-1】国务院：医改进入攻坚期 改革者上不改者下	247
【案例 12-2】港报：超过 60% 的县级公立医院缺少医护人员	249
【案例 12-3】海南引进社会办医 推行“政府+社会”模式缓解看病难	250
第十三章 体育事业管理	253
【引导案例】重庆市长跑协会：三大赛事打造重庆名片	253
第一节 体育事业管理概述	254
第二节 体育事业管理体制	259
第三节 我国体育事业管理体制的改革与完善	262
【案例 13-1】国家体育总局：要实现基本公共体育服务均等化	265
【案例 13-2】“红利”政策频出台 体育产业谋新局	268
【案例 13-3】人民日报体坛观澜：把握突破口 种好试验田	271
第十四章 中国公共事业管理现代化与改革发展	273
【引导案例】辽宁组建企业集团推进事业单位分类改革	273
第一节 公共事业管理现代化	274
第二节 市场经济条件下中国公共事业管理模式选择	278

第三节 实现我国事业管理体制改革的途径 281	281
【案例 14-1】媒体：事业单位“去编制化”破题在即 288	288
【案例 14-2】福布斯：投资中国医院或会不再那么艰难 290	290
【案例 14-3】美国：完善法规保护“慈善心” 292	292
参考文献 295	295

第一章 导论

学习目的

在了解公共物品理论的基础上，掌握事业与公共事业的概念、公共事业组织的基本分类；在管理的一般知识上，明确公共事业管理的内涵，能够区分公共事务、准公共事务和企业事务，掌握公共事业管理与其他管理的区别。

学习重点

1. 事业与公共事业的内涵；
2. 公共物品的内涵及特点；
3. 公共事业组织的分类；
4. 公共事业管理与其他管理的区别。

【引导案例】

江苏鼓励机关学校企业等文化设施向社会开放^①

《江苏省公共文化服务促进条例》（简称“条例”）将于2016年3月1日开始实施。昨天，省人大常委会召开贯彻和实施条例座谈会。记者从会上获悉，江苏将鼓励机关、学校、企业事业单位的文化设施向社会开放，其中就包括体育文化设施。省新闻出版广电局局长周琪表示，将借助条例的实施，加快实现几个转变：一实现偏重办实事，向注重以文化人转变；二要由解决有没有向解决好不好转变；三由单项事我送你接向交互式供需对接转变；四由政府包揽向政府主导、群众主体、社会参与、市场运作转变，努力打造新闻出版广播影视公共服务的升级版。

据悉，“十二五”期间，江苏全省人均公共体育设施面积达2.01平方米，经常参加体育锻炼人口比例达35%以上，居民体质合格率92.1%。省体育局副局长颜争鸣介绍说，“十三五”期间，江苏将建成体育公园1000个，鼓励各地各单位充分利用

^① 《现代快报》2016年2月25日，狄越、鹿伟，文。

城市闲置空间配置健身设施。颜争鸣表示,目前有几个办法对现有场馆进行挖掘利用。一是希望更多的学校场馆,在不影响教学和安全的情况下开放,教育和体育部门都在积极推动。“目前全省 2/3 的场馆都在学校,学校场馆的开放潜力很大。”他透露,目前江苏一半的学校场馆已对社会开放,每年的比例还在上升,希望更多的学校能在节假日、周末、每天早晚开放。二是盘活社会资源和城市空间。目前,很多企业包括民营企业、上市企业,在利用自己闲置的厂房和设施,配备健身设施。三是鼓励更多的协会和俱乐部开放自己的场馆。省文化厅厅长徐耀新表示,“十二五”期间,江苏全面建成“省有四馆、市有三馆、县有两馆、乡有一站、村有一室”的五级公共文化设施网络体系,全省万人拥有公共文化设施面积由 2010 年的 601 平方米增加到 1490 平方米。“十三五”期间将推广有些地方已经实施的面向特殊群体发放文化惠民卡等措施。

该条例中专门有一个“服务提供”章节,规定了大量的“免费”项目,具体包括:政府投资建设的公共图书馆、博物馆、文化馆、纪念馆、美术馆、综合文化站等应当免费向社会开放。推动科技馆、工人文化宫、青少年宫、妇女儿童活动中心免费提供基本公共文化服务项目。公益性文化单位也要向公众提供免费或者优惠的文艺演出、陈列展览、广播影视节目、阅读服务、艺术培训。

讨论题:

1. 《江苏省公共文化服务促进条例》将鼓励机关、学校、企业事业单位的文化设施向社会开放,为什么却要求公共图书馆、博物馆、文化馆、纪念馆、美术馆、综合文化站等机关应当免费向社会开放?

2. 公共图书馆、博物馆、文化馆、纪念馆、美术馆、综合文化站等单位的管理与企业管理有什么不同?

第一节 事业与公共事业

一、公共事业的含义

(一) 什么是事业

“事业”是一个人们耳熟能详、经常使用的概念。日常语言中“事业”一词指人们从事的有意义、有价值的活动,是人们追求的目标。在公共领域则有两个意思:一是指计划经济体制下与企业相对的,由国家经办的事业单位或事业体制;二是指市场

经济体制下的社会公共事业。究竟所指何意,要看具体语境。此时,“事业”便成了事业单位或公共事业的简称。

公共事业源远流长,许多作为其前身的古老行业,如教育、医疗卫生都有悠久的历史,在现代社会,在市场经济条件下,公共事业不断发展,已成为一个涉及众多人类活动领域的、规模巨大、内容复杂的社会公共空间。现代公共事业的领域比较大,除传统事业领域外,还包括公共工程、基础设施、社会保障、城市公共事业等。需要注意的是,在我国政府文件中,很少使用公共事业一词,而比较多地使用社会事业概念,此所谓社会事业就是公共事业。

(二) 公共物品

1. 公共物品的含义。为了更清楚地理解我国的公共事业的含义,我们有必要借助西方经济学中的公共物品理论。公共物品理论是美国学者保罗·萨缪尔森在 20 世纪 50 年代中期创立的,公共物品理论认为世界上任何物品在消费上都具有两个方面的特征即消费上的排他性和消费上的竞争性,而公共物品是指非竞争性和非排他性的货物。非竞争性是指一个使用者对该物品的消费并不减少它对其他使用者的供应;非排他性是指使用者不能被排除在对该物品的消费之外。

最典型的公共物品是灯塔。灯塔是为航船指引方向的,在灯塔的消费过程中绝对不会出现排他性和竞争性,灯塔点亮以后绝不会因为有一只航船看见它了,其他航船就无法看见它,同样也不会因为一只航船看见它一次它就被消费完了类似灯塔的物品。

2. 物品划分。根据物品消费上的非排他性和非竞争性的不同,物品一般分为公共物品、私人物品和准公共物品。

(1) 公共物品:指完全是为了满足社会共同需要的物品,它在消费上完全具有非竞争性和非排他性的物品。其特点:利益不可分割,受众是社会全体成员,消费上具有完全的“非排他性”和“非竞争性”。只要是公民,都有权消费。像国防、法律、秩序、公共信息以及农村地区的农田水利灌溉等基础设施等。

(2) 准公共物品:指部分是为了满足社会共同需要的物品,它在消费上的非竞争性和非排他性并不完全的公共物品。其特点:消费上具有部分的“非排他性”或“非竞争性”。有些产品公民有权消费,有些产品公民没权消费,或有条件消费。如公共交通、城市排水供水、电力供应、邮政通讯、教育、卫生、科技、环保等。

(3) 私人物品:指主要满足个人需要的物品。其特点:消费上具有完全的“排他性”。

此外,以公共物品的受益范围为依据,还可以将公共物品划分为全国性的公共物品和地方性的公共物品。

（三）公共事业及其特点

中国公共事业的含义可以用公共物品理论来解释，但又不能把公共物品等同于中国的公共事业，因为公共物品所包括的范围要明显大于公共事业所包括的范围。中国的公共事业不包括最广泛意义上的国防、法律、政策等纯公共物品，不包括道路、桥梁等大型公共投资项目，一般也不包括市政、电信、自来水、煤气、石油等传统的国有自然垄断行业。在中国公共事业是一个专有名词，它是与中国特有的事业单位这一名词联系在一起的，中国的事业单位所提供的公共物品中，相当一部分是准公共物品，这些准公共物品中公共服务又占很大比重，比如教育、科技、文化、卫生、体育、环保、基础设施等，这些公共事业都具有以下特点：

第一，公共性。公共事业是为了满足社会共同需要的产品和服务，尽管有时公共事业的服务对象不是全社会的所有成员而只是社会的特定成员，但它肯定不是社会的个别成员或特权成员所专有的。

第二，公益性。公共事业的目的是满足社会的需要，在社会效益和经济效益之间更强调社会效益。

第三，非营利性。公共事业从不以营利为目的。在中华人民共和国成立以后，近四十年的时间里，所有的公共事业需要的资金都由国家财政安排，社会成员无偿或象征性支付费用，接受公共事业服务。改革以来，虽然一部分公共事业的投资来源多元化了，但也仍然是不允许以营利为目的。

第四，服务性。公共事业是向社会提供的服务和劳务，它们一般不具有实物形态，而且生产的过程与消费的过程往往是同步的，比如教育，教师教学的过程就是生产或服务的过程，学生听课就是消费或接受服务的过程，教与学一般是同时发生的。

综上所述，所谓公共事业就是以满足社会公共需要为基本目标，直接为社会经济的发展和人民生活的提高创造条件或提供服务，不以营利为目的的社会活动。本书将公共事业的外延确定在教、科、文、卫、体五个领域。

二、公共事业组织

（一）公共组织

公共组织是以实现公共利益为目标的组织。公共组织一般得到公众组织成员的授权，以法定的形式或按照自己确定的形式，为公众或组织成员提供公共物品和公共服务。众所周知政府是公共组织。政府从组织的性质、职能、目的、权力来源等方面看都是公共性的，但是在现代社会里，政府已经不是唯一的公共组织，公共组织多样化

了。按照公共组织的权力来源和基本职责的不同,可以将公共组织划分为政府(狭义)、事业单位、社会团体、民办非企业单位和基金会五种类型。

狭义的政府仍然是最主要的公共组织。经济和社会管理是政府的基本职能。在现实生活中,政府除了需要制定国家发展的方针政策规则等之外,还必须承担大量具体的社会管理事务,包括为社会直接提供公共物品和管理公共物品的供给。政府的行政权力来自选民的授权,其最大的特点就是具有强制力,即可以在必要的时候动用强制力进行管理和提供服务。

事业单位是中国特有的公共组织。由于事业单位是中国特有的,所以还没有确定的与之对应的英文译文,现在一般有 public service unit、public institutions、institutional units 几种不同的译法。由于中国的事业单位是国家机构编制管理部门审查批准的、人员列入国家事业编制、财产及活动经费列入国家资产、由国家财政拨款的、不直接创造物质财富的单位,所以也具有公共性。事业单位除行政授权部门外,一般不具有强制力,是提供公共物品和服务的主体。

社会团体是公共组织中的一种类型。它是社会成员自发组成的、为公众服务或成员互助的组织形式,西方国家一般称之为非政府组织。社会团体按照成员共同制定的组织章程活动,组织的资产活动经费等都由成员筹集,它们在确定组织目标、活动内容和活动方式方面,有很大的自主权。由于社团的工作实际上分担了政府的职责,所以社团的工作一般也可以得到政府的资助。中国的社会团体从产生方式、性质、职能到活动方式上都有自己突出的特点。

民办非企业单位的概念是中国特有的,但这种公共组织类型在其他国家并不鲜见。民办非企业单位在组织性质、活动方式等方面与社会团体有许多共性,也是社会自我服务的一种组织形式,一般也可以得到政府的扶助。

基金会是世界各国都比较普遍的社会组织形式。与金融领域的基金是指具有特定用途的资金不同,基金会的基金专指捐赠的用于慈善事业的财产的存续形式,即通常所谓财产结社。正是基金会这种特殊的性质,使它也成为公共组织。在中国当前政府的职能转变与事业单位、社会团体、民办非企业单位和基金会的发展成熟程度密切相连,而社会团体、民办非企业单位和基金会的发展成熟程度又体现了社会的成熟程度。

(二) 公共事业组织

在我国,按照社会分类管理原则,我国的社会组织大体可以分为政府机关、事业单位、社会团体、企业、基金会和民办非企业单位六大类型。依此分类,公共事业组织这个概念在我国应当包括事业单位、社会团体(不包括民主党派等政治组织)、民办非企业单位和基金会。社会团体、民办非企业单位和基金会又合称民间组织,所以,我国公共事业组织主要包括事业单位和民间组织。

在国内公共事业组织包括事业单位（如教育、科技、文化、卫生等组织）、社会团体（如各种专业协会、商会、学会、宗教组织等）、民办非企业单位（如民办学校、养老院）和基金会（如中国老年基金会、中国残疾人福利基金会、中国福利基金会、宋庆龄基金会、中国青少年发展基金会等）。这些部门既不同于一般政府行政部门，也不同于一般企业部门。国际上一般把这些部门称为“第三部门”，意即介于政府与私营企业之间，它所从事的是政府和私营企业之间“不愿做，做不好，或不常做”的事，但这些事情是公益性的，且受众广，如教育、卫生、科技、文化、环保、社区服务、专业协会等。这些组织一般称为“公共事业部门”或“公共事业组织”。需要强调的是，这些部门也像政府、企业一样，同样需要管理，如教育如何管理、卫生如何管理、体育如何管理等。

第二节 管理与公共事业管理

一、管理概说

通过对《管理学》课程的学习，我们知道管理实践活动与人类的历史一样悠久，可以追溯到几千年以前。在现实中，通过观察也可以看到，管理是日常工作中司空见惯的事情，只要有人、有财、有物，就有管理，可以说管理无所不在。人类之所以要管理，就是为了提高效率，达到某种预期的目的。这也是人作为高级智慧动物与一般动物的根本区别所在。正是这样，所以一般意义上的管理：“管理就是使人把事做好”。

（一）管理定义

很多学者从不同的角度给出了不同的定义。按照学者们所强调的重点的不同我们可以将几种有代表性的观点划分为：

过程派认为管理是一个过程。其代表人物行为科学之父亨利·法约尔，认为管理是由计划、组织、指挥、协调及控制等职能作为要素组成的活动过程。

决策派认为管理就是决策。美国诺贝尔经济学奖获得者赫伯特·西蒙是其代表人物。

目标派认为，管理是设计和维持一种环境，是集体的人们能够有效地完成目标的过程。现代著名管理学家哈罗德·孔茨是其代表人物。

另外，还有学者把管理定义为提高效率的一整套现代的方法等。

综合这些观点，本书给管理下的定义是：管理是为了实现组织的特定目标，科学合理地配置各种资源，协调各种关系的活动过程。这个定义至少包含了以下几方面的内容：管理一般是针对组织而言的；管理的目的是为了实现在特定时期特定环境下的预期目标；管理的本质是对资源进行配置和协调；管理的中心是人；是管理者和被管理者之间的管理的活动；是管理职能的行使，随着科技的发展，管理职能的行使方式将越来越丰富。

（二）管理基本职能

尽管在管理学研究领域关于管理基本职能的观点很多，如早期的管理理论关于计划、执行和控制三大基本职能的观点；法约尔把管理活动分为计划、组织、指挥、协调和控制五项职能的观点；古利克提出管理有七项职能：计划、组织、人事、指挥、协调、报告和预算。美国的著名学者哈罗德·孔茨和西里尔·奥唐奈在他们的管理学畅销书中，则把计划、组织、人员、配备、指挥和控制职能也作为管理的基本职能。

纵观管理的发展历史，横看当今的管理派别，本书采用学界广泛认可的观点，即认为管理包括计划、组织、领导和控制四大职能。

计划职能是各级管理的首要职能，是其他管理职能的基础。计划是为了实现决策所预先确定的目标，预先进行的行动安排。计划的目的是经济合理地使用组织资源，计划需要解决组织的目标问题。

组织职能的目的是实现目标是又一项重要的管理职能。组织的主要内容就是建立管理系统和被管理系统，在这个过程中需要对有形的资源，如人、财、物进行科学合理的配置，同时也要对各种无形的资源，如权力、品牌、关系等进行有效的配置，通过组织职能高水平的行使可以建立管理系统和被管理系统内部明晰的责权关系。

领导职能是管理中最经常运用的职能。因为从行为方式上看领导与管理都是通过影响他人行为实现组织目标的过程。当然如果从行为结果看领导与管理的区别还是明显的，与管理一般注重控制协调和当前状况不同，领导总是立足于主动创新和最终目标的实现。领导影响他人的方式主要是带领、指挥（或引导）、激励。领导职能实现的前提是有追随者、有职位或专长或人格赋予的影响力，有明确的目标。

控制职能是对管理过程进行调节的职能。控制是保证静态的计划与实际动态的作业稳定结合的职能，所以也是管理中十分重要的职能。在计划的执行过程中不可避免地会受到诸多因素的影响，尤其是内外部环境的不不断变化，常常会导致组织或成员的行为偏离组织目标，因而需要行使控制职能。在行使控制职能时，最关键也是最困难的是适度分权和授权集权固然可以保证控制力，但难以充分发挥各级部门和各员工的积极性所以适度的分权和授权是提高组织效率所必需的。但在分权和授权时又要保证可控性，避免因分权和授权不当给组织造成不必要的损失。