

21世纪

公共事业管理系列教材

总主编 娄成武

高等学校公共事业管理专业主干课程教材

# 公共事业管理概论

娄成武 李 坚 编著

中国人民大学出版社

21 世纪公共事业管理系列教材

总主编 娄成武

高等学校公共事业管理专业主干课程教材

# 公共事业管理概论

娄成武 李 坚 编著

中国人民大学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

公共事业管理概论/姜成武, 李坚编著.  
北京: 中国人民大学出版社, 2005  
(21世纪公共事业管理系列教材/总主编姜成武)  
(高等学校公共事业管理专业主干课程教材)  
ISBN 7-300-06975-4

- I. 公…
- II. ①姜…②李…
- III. 公共管理-高等学校-教材
- IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 140988 号

## 21 世纪公共事业管理系列教材

总主编 姜成武

高等学校公共事业管理专业主干课程教材

### 公共事业管理概论

姜成武 李坚 编著

---

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)

010-62511239 (出版部)

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 北京东方圣雅印刷有限公司

开 本 787×965 毫米 1/16

版 次 2006 年 2 月第 1 版

印 张 21

印 次 2006 年 2 月第 1 次印刷

字 数 382 000

定 价 23.00 元

---

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

## 《21 世纪公共事业管理系列教材》编委会

主编：娄成武

编委：娄成武 邓大松 曲福田

李 鲁 崔运武 孙 萍

刘汉屏 孙柏瑛 王为民

# 总 序

公共事业管理专业是在中国改革开放中诞生的新生事物，到现在仅仅七年时间，但其发展速度之快，是所有当初倡导者所始料不及的，该专业领域内所取得的科研成果之多，也是惊人的。这充分反映了公共事业管理专业紧紧跟上了中国高等教育跨越式发展的步伐。

1997年，由东北大学率先向教育部高教司提出了“关于在我国设置公共事业管理专业的可行性报告”，教育部在广泛征求专家意见的基础上，1998年修订了高等教育本科生教育指导目录，目录中新增设了公共事业管理专业，并批准东北大学、云南大学为首批试办院校，于1999年开始招生。同时，教育部高教司在面向21世纪教改立项中增列了“公共事业管理专业课程设置、人才培养、教学内容与教学改革”项目，由东北大学承担。2000年教育部又下达了新世纪教改工程项目“综合大学公共事业管理专业建设和人才培养模式研究”，由云南大学承担。这两项教学改革项目的启动与完成成为该专业的起步和发展奠定了一定的基础。该专业从1999年试办至今，已由两所大学试办迅速发展为全国224所大学设有该专业，师资队伍也由原来的几十人增加到一千多人。呈现出起步较晚但发展极快、类型多样的特点，办学规模的扩大和办学类型的多样化，亟须保持专业健康发展的高质量教材支撑。但遗憾的是，全国较大范围内开展较高规格的公共事业管理教材建设的科研课题却不多见，加之，中国特色的公共事业管理专业还是一个新兴专业，教材建设的困难尤为难解。近年来，公共事业管理专业教学指导委员会几次开会，研究确定了公共管理一级学科平台课，公共事业管理二级学科平台课和专业特色课等相对完整的课程体系，部分高校也已出版了相应的教材，但相对于老专业、成熟专业来说，公共事业管理专业的教材建设仍任重道远，还不能完全适应公共事业管理专业发展的需要。为解决该问题，历次教学指

导委员会会议都就如何完善课程体系、教学内容和教材建设问题进行了深入的探讨。在许多委员的提议下，中国人民大学出版社给予了大力支持，我们组织全国部分专家编写了“21世纪公共事业管理系列教材”，力图暂缓专业发展中的燃眉之需，在某些领域，或许有点填零占位的色彩。

该套丛书力图实现“创新”、“特色”与“精品”的时代要求。创新体现在本套教材从体系、结构到内容都力争符合公共事业管理教学改革和学科建设发展的时代需要，密切关注、及时总结公共事业管理领域的新问题、新成果，缩短人才培养与社会需求之间的差距。

“特色”就是优势，特色就是质量，特色就是水平。本套教材充分发挥公共事业管理专业的优势，充分体现相关院校该专业建设的特点，力图特色鲜明、与众不同。

“精品”突出该套教材学术上的高水准。该套丛书是在总结国内外多种教材使用反馈信息的基础上，吸收学术前辈或同仁智慧的结晶。该套丛书的作者是公共管理领域的著名专家，且在各自领域早有建树，有的在国内外久负盛名，该系列教材的出版是他们对公共事业管理专业长期理性思考的成果再现。

本套丛书自2003年开始筹划，并成立了由该领域专家学者组成的编委会，由中国人民大学出版社出版，在此，谨向所有支持该套教材出版的同志们表示敬意和衷心的感谢！

《21世纪公共事业管理系列教材》编委会

2005年10月

# 前 言

《公共事业管理概论》一书是教育部“高等教育面向21世纪教学内容和课程体系改革”立项的教材，也是公共事业管理专业最重要的一门专业基础课教材。

在21世纪，我国经济将持续稳定增长，社会主义市场经济体制将基本建立，政治体制改革将取得重大进展，社会的运行方式也将发生很大的变化。随着我国事业体制改革的推进，科技、教育、文化、卫生、体育、环保等部门将日益实现社会化管理，所有这些都将会对我国高校公共事业管理专业的发展产生极大的推动。在这种情况下，按照新的学科目录，我国从1999年在部分高校开设了公共事业管理专业，目前发展速度很快，已接近百家。但公共事业管理专业在我国仍属于新办专业，很多高校对公共事业管理专业的任务、性质、目的等尚无统一的认识，专业建设、课程建设、教材建设等基础性建设仍处于起步阶段。

东北大学公共事业管理专业教改研究课题组受教育部的委托，承担了教育部“公共事业管理专业面向21世纪教学内容和课程体系改革”课题。课题组站在21世纪我国经济社会发展和教育变革的高度，对公共事业管理专业的专业性质、学科特点做了认真的研究，对专业建设中涉及的课程体系、教学内容、教学方法、教材等问题进行了深入的分析，对公共事业管理专业建设和教材建设提出了自己的思考和建议。在课题研究成果的基础上，我们推出了公共事业管理专业的教学体系，编写了适合于本专业的系列教材。《公共事业管理概论》教材就是其中的一本。经过五年的教学循环，东北大学公共事业管理专业教学体系运行顺畅，取得了很好的效果，形成了一套完整的教学和人才培养经验，于2005年获得教育部国家教学成果一等奖。

本书原作为“公共事业管理专业面向21世纪教学内容和课程体系改革”课题成果之一，由娄成武、郑文范撰著，司晓悦参加了部分工作。经过几年的试

用,得到了较普遍的认可。在总结教学经验、申报国家教学成果奖的过程中,我们决定由娄成武主持,李坚参加,在原教材的基础上进行修订重写,充分借鉴学界近年研究的新进展新成果,吸收任课教师、学生的意见和建议,加入自己的教学心得,从而提高教材质量,并使东北大学公共事业管理概论课的教学教材水平以新的面目出现。本书写作分工是,娄成武撰第1、3、5、7、9章,李坚撰第2、4、6、8、10章。本书较多地吸纳了原课题组同仁的成果,是在大家共同努力进行课题研究和教学实践的基础上完成的,在此表示谢意。

《公共事业管理概论》一书通过对公共事业管理的对象、定义及范围的厘定来廓清公共事业管理的领域,主要阐述通过对公共事业组织的培育和发展来保证公共事业管理主体的合理选择,通过公共事业组织中的领导、沟通、激励、控制等活动来保证公共事业管理目标的实现,通过对公共事业管理的评价和监督活动来保证公共事业管理活动的正确方向等内容。通过本课程的学习,可以使学生系统了解上述公共事业管理的基本原理,引导学生的创造性思维,培养学生对公共事业管理专业的深刻认识和浓厚兴趣,并为其他公共事业管理课程的学习打下牢固的基础。

本书定位于本科教材,针对读者的特点,力求内容难易适中,叙述深入浅出,结构合理,逻辑严密,表述准确,使书稿从内容、体系到语言文字的运用形成统一的优化效果。本书还悬设学术精品与教学创新的目标,力求与时俱进,体现公共事业大发展的时代要求,反映公共事业管理学科建设和教学改革的新进展,达到学术上的高水平。

作者

2005年12月于东北大学

# 目 录

<b>第1章 绪论</b> .....	1
1.1 公共事业 .....	1
1.2 公共事业管理 .....	10
1.3 公共事业管理学 .....	15
本章小结 .....	19
关键术语 .....	20
复习思考题 .....	21
案例 .....	21
<b>第2章 公共事业组织</b> .....	24
2.1 国家与社会的关系 .....	24
2.2 公共事业组织的概念和特征 .....	34
2.3 公共事业组织是公共事业管理的主体之一 .....	47
本章小结 .....	59
关键术语 .....	60
复习思考题 .....	60
案例 .....	60
<b>第3章 公共事业管理的职能</b> .....	62
3.1 公共事业管理中的领导 .....	62
3.2 公共事业管理中的沟通 .....	67
3.3 公共事业管理中的激励 .....	73

3.4 公共事业管理中的控制 .....	79
3.5 公共事业管理效率 .....	84
本章小结 .....	91
关键术语 .....	92
复习思考题 .....	92
案例 .....	92
<b>第4章 公共事业管理的责任与监督 .....</b>	<b>95</b>
4.1 公共事业组织的责任和监督 .....	95
4.2 发达国家的公共事业组织的监督机制 .....	98
4.3 我国公共事业组织责任分担与监督机制 .....	104
本章小结 .....	115
关键术语 .....	116
复习思考题 .....	116
案例 .....	116
<b>第5章 公共事业管理的法律制度 .....</b>	<b>119</b>
5.1 国外公共事业组织法律制度 .....	119
5.2 我国公共事业组织法律制度概述 .....	126
5.3 事业单位法律制度 .....	131
5.4 社团法律制度 .....	138
5.5 民办非企业单位法律制度 .....	148
5.6 基金会法律制度 .....	154
本章小结 .....	161
关键术语 .....	162
复习思考题 .....	162
案例 .....	162
<b>第6章 公共事业伦理 .....</b>	<b>164</b>
6.1 公共事业伦理 .....	164
6.2 公共事业伦理建设 .....	170
6.3 公共事业品德 .....	174
本章小结 .....	180

关键术语 .....	180
复习思考题 .....	181
案例 .....	181
<b>第 7 章 公共事业人力资源开发 .....</b>	<b>183</b>
7.1 人力资源开发与管理 .....	183
7.2 公共事业专业人才需求和人才培养模式 .....	190
7.3 各类公共事业管理人才培养 .....	195
本章小结 .....	203
关键术语 .....	204
复习思考题 .....	204
案例 .....	204
<b>第 8 章 公共事业资产管理 .....</b>	<b>207</b>
8.1 公共事业组织国有资产 .....	207
8.2 我国公共事业组织国有资产管理现状 .....	212
8.3 公共事业组织资产管理体制改革 .....	220
本章小结 .....	230
关键术语 .....	231
复习思考题 .....	231
案例 .....	231
<b>第 9 章 公共事业管理的改革与发展 .....</b>	<b>233</b>
9.1 公共事业管理改革发展的背景 .....	233
9.2 公共事业管理的发展 .....	239
9.3 事业管理体制改革的 方向与目标 .....	243
9.4 实现我国事业管理体制 改革目标的基本途径与对策 .....	254
9.5 部门公共事业管理 改革 .....	260
本章小结 .....	280
关键术语 .....	281
复习思考题 .....	281
案例 .....	281

<b>第 10 章 公共事业管理方法与技术</b> .....	283
10.1 目标管理 .....	283
10.2 人力资源测评技术 .....	294
10.3 社会调查研究方法 .....	305
本章小结 .....	318
关键术语 .....	318
复习思考题 .....	318
案例 .....	318
<b>参考文献</b> .....	320

## 第 1 章

# 绪 论

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，都有着悠久的历史。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，对社会经济、政治整体运行和公众日常生活起着非常重要的作用。公共事业管理作为公共事业各个行业管理的汇集与总合，有其自身的规律，体现了公共事业管理领域的共同特点，对公共事业的健康发展日益发挥重要影响，逐渐受到管理学界的重视，成为现代管理学的主要研究对象之一。在我国，公共事业管理作为一个独立的综合性管理领域的时间还不长，公共事业管理学还是一门新兴学科，正处在建设发展的起步阶段。作为公共管理学的重要分支之一，公共事业管理学有着广阔的前景。学习研究公共事业管理专业，从事公共事业管理工作，应当了解公共事业及公共事业管理的内涵、特点，明确公共事业管理学的研究对象，掌握公共事业管理研究的意义和方法。

## 1.1 公共事业

公共事业管理的对象和公共事务的概念密切相关，公共事务又与公共需要、公共物品的概念直接相联。为了明确公共事业管理的对象，有必要先明确公共事务及其相关概念。

### 1.1.1 公共需要

#### 1. 需要理论

需要是人类行为的动力，从需要出发可以解释各种社会现象的原因，公共事

业就是以追求社会公共需要的满足为目的的。人的需要多种多样，构成了一个复杂的系统。从不同的理论立场出发可以做出不同的阐释，有人从横向的角度将需要分为存在需要、关系需要和成长需要；有人从纵向的角度将需要分为不同的层次；有人按需要的起源把需要分为自然需要与文化需要；按对象把需要分为物质需要和精神需要等。影响较大的需要理论是“需要层次论”。

美国管理心理学家马斯洛（A. Maslow）指出，人类都是有需要的动物，其需要取决于已经得到了什么，还缺少什么，只有尚未满足的需要才是真正的需要，由此产生工作动机和激励的源泉。这些需要从低级到高级分为五个层次，第一层次是生理需要，包括人类维持基本生存所需的各种物质上的需要，如衣食住行等的需要，一旦不能满足，生存就成了问题。第二个层次是安全的需要，即指有关人类免遭危险和威胁的需要。这种需要可分为两种：一种是现在的安全需要，包括就业安全、生产过程中的劳动安全、生活中的人身安全等。另一种是未来的安全，包括有秩序，可预知的环境，病、老、伤、残后的生活保障等。第三个层次的需要是社交的需要。这是感情和归属方面的要求，包括与同事们保持良好的关系，希望得到别人的友情、爱情等。这种需要比前两种需要更细致，需要的程度因个人的性格、经历、受教育程度的差异而不同。第四个层次是尊重的需要，即自尊和受人尊重的需要。自尊心是促使人们积极向上的动力之一。受人尊重是希望别人对自己的人格、工作、能力与才干给予承认和较好的评价，希望自己在同事中间有一定的威望和声誉，从而得到别人的尊重并发挥一定的影响力。自尊与受人尊重是有联系的，一般是先有自尊，后有他尊。第五个层次是自我实现的需要，它是最高层次的需要。这种需要就是希望在工作上有所成就，在事业上有所建树，实现自己的理想或抱负。它通常表现在两个方面，即胜任感和成就感。胜任感是指希望自己的能力与自己担当的工作相适应。成就感表现为进行创造性的活动并取得成功。具有这种需要的人通常给自己预定有一定难度的目标，并将实现目标的喜悦看作最大的满足。

依据需要层次理论，人的需要是由低到高依次排列的，其中生理需要和安全需要属于低层次需要，社交的需要、尊重的需要和自我实现的需要属于高层次的需要，只有较低层次的需要得到了满足，才能产生更高一级的需要。可见人的需要具有层次性、多样性、潜在性、变化性的特点。

## 2. 公共需要

从需要的主体来看，需要可分为个人需要、群体需要和社会公共需要。公共需要与个人需要是紧密联系、相互影响的，公共需要是每个人赖以生存发展的条

件,在有些情况下甚至可以表现为个人需要,但它不是个人需要的集合,也不是人人皆有的存之在己的普遍需要。公共需要与群体需要的联系更为密切,往往同较大范围的群体需要相一致,通常情况下人们会将群体需要视同公共需要,但公共需要不能等同于群体需要,更不是基于个人偏好的简单多数人的集团需要。公共需要是相对独立于个人需要和群体需要的社会整体需要,是以社会共同体的利益为基本表现形式的普遍需要,本质上是全体社会成员共同生存发展所需的条件和利益。

公共需要具有以下特点:

第一,客观性。公共需要是社会生产发展到一定历史阶段形成的,既是人类生产力发展的产物,也是生产力发展水平的标志。人类社会最初的结构是比较单一的。在早期原始氏族群体里,生产单位、消费单位和社会单位三位一体,不存在独立于生产消费单位之外的跨群体的社会公共事务,没有必须给予满足的社会公共需要。随着人类生产力的逐步提高,人类活动领域的不断扩大,产生了生产消费之外的教育、文化、审美等社会活动内容。社会组织结构也发生了分化,出现了国家、村社等新的组织形式和管理方式,超越狭小地域少数人群的公共事务和公共需要因之产生。进入工业化社会以后,公共需要得到更大的推动,社会保障、义务教育作为新的公共需要出现在人们的面前,大大丰富了社会生活内容,改善了人类生存条件。可见,生产力发展水平及其提供的物质条件是公共需要得以形成和发展的基础,公共需要是社会生产力发展变化的必然要求,是人类文明程度的直接反映,公共需要的内容和水平与生产力发展水平在一定范围内相一致。当然,生产力不是对公共需要的形成、发展起作用的唯一因素,公共需要也受人的思想认识水平和文化传统的影响,特定群体的利益诉求和消费偏好对特定时期公共需要的演变和表现甚至会起很大的作用。因此,在同样的经济发展水平和物质基础之上,公共需要的内容和满足程度并不完全相同。

第二,社会性。公共需要是一定历史时期社会整体的共同需要,是社会发展和文明程度的体现,必然受特定社会条件的制约,具有鲜明的社会性。社会性首先表现为阶级性。人类进入文明时代后,出现了阶级分化、阶级对立,产生了个人利益、集团利益、阶级利益和社会利益的差异,公共需要打上了阶级的烙印,受阶级利益、阶级需要的影响,尤其受到统治阶级的影响,从而成为统治阶级的共同需要,使其社会性表现为阶级性。为了维系社会生活的正常运行,协调不同社会成员、社会群体之间的利益矛盾,保证社会秩序稳定,统治阶级还要行使公共管理职能,在一定程度上满足被统治阶级的利益需要,力图在满足各个阶级的需要的同时更好地实现自身的利益,从而达成包括不同阶级需要的社会公共

需要。公共需要既受阶级性的制约，又超越特定的阶级需要。在社会发展进程中，公共需要的阶级性一面逐渐淡化，其超阶级性方面缓慢增长。在传统社会，公共需要主要集中在治安防盗、疏渠、筑城、赈荒等安全、经济事务上；在现代社会，公共需要扩大到发展基础科学、促进跨文化交流、维护基本人权、保护人类生存环境、实现可持续发展等涉及人类长远、根本利益的事项上来。在满足公共需要的活动中，需要各个社会集团、阶层乃至阶级之间相互合作、共同努力，而随着社会文明的进步，人们合作的空间日益增大，跨越集团界限的共识日益增多，以利益冲突为内涵的阶级性逐渐主要作为潜在的因素而存在。当然，在阶级社会里，公共需要的阶级烙印始终是存在的，并不因实现形式的变化而消退。社会性还表现为民族性。公共需要是属于主体的，而社会主体除了阶级之外，重要的就是民族了。在人类进化的长期过程中逐渐形成了不同的民族，每个民族生活在特定的地域，建立了自己的社区，有的发展成民族国家，或者由若干个民族组建起一个国家。不同的民族有自己独特的生活方式、风俗习惯、语言文字、心理性格，走自己的发展道路，在生产生活和历史进程中熔铸成体现本民族特质的民族文化和民族精神。民族生存、民族文化特别稳定而持久，应当加以珍视，由此而来的民族共同需要具有超越时代、超越阶级的内容，与民族存续相始终。在人类社会趋于全球化的今天，民族生存的需要已然是一个大问题。因为全球化浪潮的到来使民族文化受到强烈的冲击，多元民族、多元文化有单一化的危险，陷于困境之中。因此，保护民族文化的多样性，不仅是个别民族的需要，也是人类的共同需要。公共需要的民族性与其社会性、人类性取得了直接的一致。

第三，多样性。公共需要是在特定的经济基础和历史条件下形成的，不同的基础条件产生了不同的公共需要，决定着公共需要的内容与表现形式。从纵向看，随着社会分工的不断发展，人类交往范围和活动空间的不断扩大，社会公共事务也在增多，公共需要的层次、水平逐渐提高。在历史发展过程中，不同的阶段有不同的生产方式和生活方式，有其需要解决的特殊问题，形成了各种特殊的公共需要。多种多样的历史条件和发展水平决定了多种多样的公共需要，使公共需要既表现出发展的连续性，又有时代更替的差异性。从横向看，社会生活是丰富多彩的，人的社会关系和精神世界是复杂多元的。时移事易带来社会生活的开放性、丰富性，给人们提供了广阔的发展空间，也拓展了公共需要的领域和内容，催生了许多新的公共需要。尤其是当今社会，科学技术日新月异，信息化、全球化浪潮澎湃，商品化、市场化无孔不入，新事物、新问题层出不穷，经济社会加速转型，人类享受着空前未有的福利，也面临一个又一个的挑战，如民族矛盾、恐怖主义，环境污染、资源破坏，人口膨胀、贫富分化、价值失落、精神危

机等等。这些矛盾、问题,有的已被人们认识,正在解决,有的还没有被认识,更谈不上解决。没有被认识和解决的问题在不断积累、叠加,汇成或隐或显的社会风险,酝酿着深刻的人类生存危机,威胁着人类的持续发展。认识、解决这些矛盾,化解人类生存危机,是所有国家、民族、集团及社会成员应共同面对、协力担当的紧迫任务。但这些问题的纷繁复杂和主体间利益取向、价值立场的差异,使得人的认识不可能同步,问题的解决便只能是一个长期、渐进的过程。既承认社会问题的多元矛盾交织,又承认认识、解决社会问题的多种选择的合理性,是摆在人们面前的共同要求和应采取的正确态度,这也说明了公共需要的多样性。

公共需要还具有其他一些特点:如公共需要是人的需要,它的内容与特定社会发展阶段、人的发展水平、人所属的群体相关,其实现要受到个人和群体的认知能力、思想观念的制约,不能完全脱离个人和群体的需要。因此,公共需要具有主体性。公共需要是历史形成的、不断进化的,随着社会历史条件的变化进步,公共需要也在不断地增加内容、提高质量,呈现出无限的发展潜力。满足当前需要的同时必须考虑到未来新需要的产生,努力发展生产、增加供给,才能满足日益增长的公共需要。可见,公共需要具有成长性。

### 1.1.2 公共物品

#### 1. 公共物品、准公共物品

依据经济学公共物品(亦称公共产品)理论,体制条件不同,产品分类也不同。在计划体制下,几乎所有的社会资源和产品、服务都由国家掌握,不仅社会公共需要和集体、单位的需要统统由国家负责供给,而且个人、家庭的特殊需要也须仰赖国家,或服从国家、集体需要而做出牺牲。国家通过计划供应和单位福利的形式对城市居民的个人需要和群体需要予以满足。市场交换和社会互助受到国家计划和单位制的限制,范围相当有限,只起很小的作用。这样一来,产品不能进行细致的分类,私人物品存在的领域很窄,种类少,大多都公共化、集体化、单位化了,公共物品适用的领域广泛,种类繁多。即使本属私人消费领域内的需求和物品,也按平等、平均原则,由国家统一供应、统一满足、统一调配,结果呈现的是物品供应短缺,消费水平长期徘徊在低标准水平。这种消费领域内的现象决定于生产领域内的制度安排,是生产资料所有制形式单一,公有制战线过长衍生的结果。

市场经济体制下,社会中的物品得以按照市场属性进行分类,随之供给主