

21世纪公共管理系列教材

# 公共事业管理概论

第二版

朱仁显◎主编

 中国人民大学出版社

21 世纪公共管理系列教材

# 公共事业管理概论

(第二版)

朱仁显 主编

中国人民大学出版社

· 北京 ·

**图书在版编目 (CIP) 数据**

公共事业管理概论 (第二版) / 朱仁显主编.  
北京: 中国人民大学出版社, 2009  
(21 世纪公共管理系列教材)  
ISBN 978-7-300-11165-0

I. 公…  
II. 朱…  
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 (2009) 第 154072 号

21 世纪公共管理系列教材  
**公共事业管理概论 (第二版)**  
朱仁显 主编

---

<b>出版发行</b>	中国人民大学出版社		
<b>社 址</b>	北京中关村大街 31 号	<b>邮政编码</b>	100080
<b>电 话</b>	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)
<b>网 址</b>	<a href="http://www.crup.com.cn">http://www.crup.com.cn</a> <a href="http://www.ttrnet.com">http://www.ttrnet.com</a> (人大教研网)		
<b>经 销</b>	新华书店		
<b>印 刷</b>	北京雅艺彩印有限公司		
<b>规 格</b>	170 mm×228 mm 16 开本	<b>版 次</b>	2003 年 5 月第 1 版 2009 年 9 月第 2 版
<b>印 张</b>	24.5	<b>印 次</b>	2009 年 9 月第 1 次印刷
<b>字 数</b>	442 000	<b>定 价</b>	35.00 元

---

**版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换**

## 21 世纪公共管理系列教材专家指导小组成员

(以姓氏笔画为序)

王 名：(清华大学教授)

王浦劬：(教育部高等学校政治学学科教学指导委员会副主任委员，北京大学教授)

王乐夫：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会主任委员，中山大学教授)

王惠岩：(教育部文科社会科学专家咨询委员会委员，吉林大学教授)

邓大松：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，武汉大学教授)

毛寿龙：(中国人民大学教授)

曲福田：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，南京农业大学教授)

朱立言：(全国公共管理硕士(MPA)专业学位指导委员会委员、秘书长，中国人民大学教授)

张永桃：(教育部高等学校政治学学科教学指导委员会主任委员，南京大学教授)

张成福：(中国人民大学教授)

陈庆云：(北京大学教授)

陈振明：(全国公共管理硕士(MPA)专业学位指导委员会委员，厦门大学教授)

郑功成：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，中国人民大学教授)

周志忍：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，北京大学教授)

竺乾威：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，复旦大学教授)

娄成武：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，东北大学教授)

夏书章：(全国公共管理硕士(MPA)专业学位指导委员会顾问，中山大学教授)

高培勇：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，中国人民大学教授)

董克用：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，中国人民大学教授)

薛 澜：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，清华大学教授)

# 人大版公共管理类教材

## 21 世纪公共管理系列教材

书名	作者
现代管理学原理（第二版）（“十一五”国家级规划教材）	娄成武 魏淑艳
公共管理学（“十一五”国家级规划教材）	王乐夫 蔡立辉
《公共管理学》学习指导书	王乐夫 蔡立辉
公共经济学（第二版）（“十一五”国家级规划教材）	高培勇
《公共经济学（第二版）》学习指导书	高培勇 崔 军
公共政策学——政策分析的理论、方法和技术（“十一五”国家级规划教材）	陈振明
公共行政学	张成福
政治学原理	景跃进 张小劲
比较政府	高秉雄
行政法学	张成福
管理信息系统	张维明 黄金才
公共管理实用分析方法	汪明生 胡象明
公共事业管理概论（第二版）	朱仁显
公共部门人力资源开发与管理（第二版）（“十一五”国家级规划教材）	孙柏瑛 祁光华
管理心理学	胡平
政府经济学（第二版）（“十一五”国家级规划教材）	郭小聪
市政管理学（第二版）（“十一五”国家级规划教材）	杨宏山
当代中国政府（“十一五”国家级规划教材）	吴爱明
电子政府与电子政务（“十一五”国家级规划教材）	张锐昕
西方行政学理论概要（“十一五”国家级规划教材）	丁煌
公共危机管理导论（“十一五”国家级规划教材）	肖鹏军
中国公共政策（“十一五”国家级规划教材）	陈振明
政府公共关系（“十一五”国家级规划教材）	廖为建
非营利组织导论（“十一五”国家级规划教材）	王名
行政伦理学教程（第二版）（“十五”国家级规划教材）	张康之 李传军
公共管理的方法与技术（“十五”国家级规划教材）	魏娜
行政管理学（第二版）	郭小聪
领导学（第二版）	邱霏恩
领导学案例	邱霏恩
管理秘书实务（第二版）	赵锁龙
社区管理（第二版）	汪大海 魏 娜 郇建立
国家公务员管理教程	舒 放 王克良
电子政府概论	张锐昕
公共组织学	李传军
市政学导引与案例	李燕凌
公共管理案例分析：公共管理学和法学的双重视角	王丛虎
地方政府学概论	方雷
组织管理原理	竺乾威

书名	作者
公文写作与处理	王健
公共关系概论（第二版）	邹正方

### 公共管理系列教材

书名	作者
公共部门人力资源管理（第二版）	滕玉成 于萍
现代市政学（第二版）	王佃利 张莉萍 高原
政府经济学（第二版）	潘明星等
公共管理学概论	曹现强 王佃利
非营利组织管理	吴东民等
公共决策导论	王佃利 曹现强

### 21 世纪公共行政系列教材

书名	作者
公共管理概论	朱立言 谢明
行政学导论	齐明山
一般管理学原理（修订版）	张康之 李传军
公共部门人力资源管理（修订版）	孙柏瑛 祁光华
现代政治学原理（第三版）	石永义 刘玉尊 张璋
行政领导学	朱立言
公共政策导论（修订版）	谢明
公共政策案例：分析与思考	谢明
当代中国政府与行政（修订版）	魏娜 吴爱明
机关管理的原理与方法（修订版）	赵国俊 陈幽红
公共行政的法律基础（修订版）	毛昭晖
公共管理中的方法与技术	魏娜 张璋
公共人事制度	刘俊生
行政组织学	张昕
公共行政管理（第三版）	彭和平

### 21 世纪公共事业管理系列教材

书名	作者
公共事业管理概论（“十一五”国家级规划教材）	娄成武 李坚
公共部门人力资源开发与管理（“十一五”国家级规划教材）	孙柏瑛
公共组织行为学（“十一五”国家级规划教材）	孙萍 张平
公共组织财务管理（第二版）（“十一五”国家级规划教材）	王为民
文化管理学（“十一五”国家级规划教材）	孙萍
卫生事业管理（“十一五”国家级规划教材）	李鲁 郭岩
教育经济与管理（第二版）（“十一五”国家级规划教材）	娄成武 史万兵
现代公用事业管理	崔运武
文化创意产业导论	魏鹏举

## 21 世纪劳动与社会保障系列教材

书名	作者
社会保障概论（第三版）	孙光德 董克用
《社会保障概论》（第三版）学习指导书	孙光德
员工福利概论（“十一五”国家级规划教材）	仇雨临
社会保险学	孙树菡
国际社会保障制度教程	穆怀中
社会保险精算原理与实务	王晓军
社会保障法（修订版）	杨燕绥
劳动争议处理	彭光华
就业管理	黎 民
劳动经济学（“十一五”国家级规划教材）	董克用
社会保障管理（“十一五”国家级规划教材）	邓大松
社会保障基金管理	赵 曼
养老保障制度	李 珍
医疗保障	王虎峰
劳动关系管理	彭光华

## 21 世纪土地资源管理系列教材

书名	作者
土地科学导论	叶剑平
土地资源管理学	张正峰
土地利用规划学	张占录 张正峰
地籍管理的原理方法	谭 峻
不动产经济学	丰 雷
不动产估价（“十一五”国家级规划教材）	叶剑平 曲卫东
土地信息系统	曲卫东 韩 琼
地产经营与管理	张跃松 杨洪涛
土地行政学	李 元 吕 萍
土地法学	王守志
土地经济学（第五版）（“十一五”国家级规划教材）	毕宝德
地籍管理（第四版）（“十一五”国家级规划教材）	谭 峻 林增杰

## 公共管理硕士（MPA）系列教材

### 核心课教材

书名	作者
政治学：基本理论与中国视角	任剑涛
公共管理学（修订版）	张成福 党秀云
公共管理学原理	陈振明
公共部门经济学（修订版）	高培勇 崔 军
公共政策分析	陈振明
政策分析概论	谢 明
行政法学	皮纯协 张成福

书名	作者
行政法学概论	胡锦涛
社会主义建设理论与实践	李景治 蒲国良
公共管理英语	顾建光
电子政务理论与方法	金江军 潘 懋
社会研究方法	陈振明
定量分析方法 (修订版)	谭跃进
信息技术及其应用 (修订版)	张维明

### 方向性必修课、选修课教材

书名	作者
公务员制度教程 (第三版)	舒 放 王克良
公共部门人力资源管理及案例教程	陈天祥
应用经济学	许光建 苏汝劼 陈 璋
政府经济管理概论	王 健
公共管理伦理学	张康之
比较政府与政治	卓 越
当代中国政府与政治	吴爱明 朱国斌 林 震
非营利组织管理概论	王 名
非营利组织战略管理	黄浩明
西方公共行政管理理论精要	丁 煌
公共部门绩效评估	卓 越
公务员绩效评估	卓 越
公共部门危机管理	张小明
公共部门战略管理	陈振明
中国古代治国通论	纪宝成
变革管理	汪大海 唐德龙 王生卫
公共政策与经济分析	张 昕
数字化城市管理	修文群

### 案例教材

书名	作者
公共政策热点问题分析	谢 明
公共管理案例	中国人民大学公共管理学院
公共政策案例	中国人民大学公共管理学院
公共部门人力资源管理与社会保障案例	中国人民大学公共管理学院

更多图书信息，请联系中国人民大学出版社公共管理出版分社获取

地址：北京市海淀区中关村大街甲 59 号文化大厦 1506 室

邮编：100872

电话：010 - 82502724

传真：010 - 62514775

Email: ggglcbfs@126.com

网站: <http://www.crup.com.cn/gggl>





## 出版说明

现代意义上的公共行政与公共管理的研究和教育开始于 20 世纪初的西方。时至今日，随着公共管理职业化的发展，公共行政和公共管理的研究和教育事业在西方发达国家方兴未艾。从 20 世纪 80 年代开始，适应公共管理改革与发展 and 培养公共管理人才的需要，我国的公共行政与公共管理研究和教育，在经历了发展的挫折之后，开始了恢复和重建的工作。经过 20 多年的发展，特别是公共管理一级学科的设置和我国公共管理硕士（MPA）专业学位研究生教育的启动，以及高校公共管理本科专业的大量开设，公共管理已成为当代中国社会科学和管理科学领域教学与研究的一个充满生机活力和具有远大发展前景的学科。

为了适应新形势发展的需要，更好地研究、指导、管理高等学校公共管理的教学科研工作，2001 年 4 月，教育部公共管理类学科教学指导委员会成立，并于 2001 年 12 月在广州召开了第一届全委会。参会委员就学科发展方向、课程设置问题进行了充分的讨论，很多委员认为应根据新形势下学科发展的需要，对目前公共管理类的课程设置进行调整，按计划年内拿出调整方案。目前，公共管理本科专业教育发展很快，编写反映本学科最新研究成果、与时俱进的、具有创新性的、高质量的本科教材迫在眉睫。

在教育部公共管理类学科教学指导委员会的指导、支持下，在对很多院校的公共管理类本科专业课程设置进行调研和对一些院校的课程设置情况、设置方向

进行座谈的基础上，结合现有的教育部关于公共管理类本科四个方向（行政管理、公共事业管理、劳动与社会保障、土地资源管理）的课程设置情况，中国人民大学出版社组织全国著名专家，计划从2003年上半年开始，在2年内，陆续出版21世纪公共管理系列本科教材和教育部“十五”规划教材。

本套教材涉及公共基础课、专业基础课和选修课三部分的20多门课程。本套教材立足本科教学的需要，从本科教育的特点出发，从公共管理和公共行政教育的特点出发，在教材编写和内容安排上，强调基础知识、基本理论、基本技能；同时，也尽可能地体现创新性、前沿性的特点。

参加本套教材编写的有中国人民大学、北京大学、清华大学、复旦大学、中山大学、厦门大学、武汉大学、吉林大学、东北大学、西北大学等国内十几所著名大学的具有丰富教学和科研经验的教授专家，我们期望通过这种强强联合、优势互补、资源共享的方式，出版高质量的、权威性的精品教材。此外，为了保证教材的质量，更好地反映公共管理本科教学的特点，中国人民大学出版社邀请有关专家成立了21世纪公共管理系列教材专家指导小组。

公共管理的实践是不断变化和发展的，变革与发展是当代世界范围内公共管理的主题。随着公共管理实践的不断发展，公共管理学科研究的范围、主题和内容也在不断地发展和变化。这就要求公共管理教育以及相关的教材在方方面面都应该不断地更新。我们还会根据变化了的环境和要求，对教材的编写工作以及教材本身作适当调整。望广大读者不断反馈信息，对这套教材提出批评、建议，以便于我们不断修订、完善。

中国人民大学出版社

2003年5月



# 目 录

<b>第 1 章 绪 论</b> .....	1
1.1 公共需要与公共事业 .....	1
1.2 公共事业管理 .....	9
1.3 公共事业管理的职能和手段.....	17
1.4 研究公共事业管理的意义.....	24
本章小结 .....	27
关键术语 .....	28
复习思考题 .....	28
阅读书目 .....	29
<b>第 2 章 组织与公共事业管理</b> .....	30
2.1 政府组织与公共事业管理.....	31
2.2 事业组织与公共事业管理.....	37
2.3 市场组织与公共事业管理.....	44
2.4 三种体制的互补替代关系.....	49
本章小结 .....	52
关键术语 .....	53
复习思考题 .....	53

阅读书目 .....	54
<b>第3章 公共事业人力资源管理 .....</b>	<b>55</b>
3.1 公共事业人力资源管理概述 .....	56
3.2 公共事业人力资源管理的基本内容 .....	62
3.3 我国公共事业人力资源管理的改革与发展 .....	74
本章小结 .....	82
关键术语 .....	83
复习思考题 .....	83
阅读书目 .....	84
<b>第4章 公共事业财务管理 .....</b>	<b>85</b>
4.1 公共事业财务管理概述 .....	86
4.2 事业单位资产、负债和净资产的管理 .....	92
4.3 事业单位收入和支出的管理 .....	100
4.4 事业单位财务报告和财务分析 .....	104
本章小结 .....	111
关键术语 .....	112
复习思考题 .....	112
阅读书目 .....	113
<b>第5章 公共事业项目管理 .....</b>	<b>114</b>
5.1 公共事业项目管理概论 .....	115
5.2 公共事业项目管理过程 .....	121
5.3 公共事业项目管理范畴 .....	132
5.4 公共事业项目管理案例——中英甘肃普及九年义务 教育项目（SUBEP） .....	139
本章小结 .....	142
关键术语 .....	143
复习思考题 .....	143
阅读书目 .....	144
<b>第6章 公共事业监督管理 .....</b>	<b>145</b>
6.1 加强公共事业组织监督管理的必要性 .....	146

6.2 公共事业组织监管的目标、主体和内容 .....	154
6.3 完善公共事业组织的监管体系 .....	161
本章小结 .....	169
关键术语 .....	170
复习思考题 .....	170
阅读书目 .....	170
<b>第7章 西方国家的公共事业管理</b> .....	<b>171</b>
7.1 公共事业经营管理的主体 .....	171
7.2 公共事业管理职能的沿革 .....	176
7.3 公共事业管理的内容与特征 .....	181
7.4 当代西方的公共事业管理改革 .....	189
本章小结 .....	202
关键术语 .....	202
复习思考题 .....	203
阅读书目 .....	203
<b>第8章 中国的公共事业管理</b> .....	<b>204</b>
8.1 计划经济体制下的公共事业管理 .....	204
8.2 公共事业管理体制改革 .....	210
8.3 深化公共事业管理体制改革的基本思路 .....	221
本章小结 .....	233
关键术语 .....	233
复习思考题 .....	234
阅读书目 .....	234
<b>第9章 教育事业管理</b> .....	<b>235</b>
9.1 教育管理的内容和方式 .....	236
9.2 国外教育管理体制、模式和经验 .....	240
9.3 我国教育管理的改革和完善 .....	247
本章小结 .....	256
关键术语 .....	256
复习思考题 .....	256

阅读书目 .....	257
<b>第 10 章 科技事业管理 .....</b>	<b>258</b>
10.1 现代社会中的科技 .....	259
10.2 科技管理的内容、原则和方式 .....	262
10.3 国外科技管理的经验 .....	267
10.4 我国科技管理体制的改革与完善 .....	273
本章小结 .....	281
关键术语 .....	281
复习思考题 .....	282
阅读书目 .....	282
<b>第 11 章 卫生事业管理 .....</b>	<b>283</b>
11.1 卫生事业管理概述 .....	284
11.2 国外的卫生事业管理 .....	291
11.3 我国卫生事业的发展 .....	298
11.4 我国卫生事业管理的改革 .....	306
本章小结 .....	311
关键术语 .....	312
复习思考题 .....	312
阅读书目 .....	312
<b>第 12 章 文化事业管理 .....</b>	<b>313</b>
12.1 文化事业管理概述 .....	314
12.2 中外文化事业管理体制比较 .....	321
12.3 转轨时期我国文化事业管理的完善 .....	331
本章小结 .....	339
关键术语 .....	340
复习思考题 .....	340
阅读书目 .....	341
<b>第 13 章 体育事业管理 .....</b>	<b>342</b>
13.1 体育与体育事业管理 .....	343

13.2 中外体育事业管理体制比较 .....	350
13.3 我国体育事业管理体制改革和发展 .....	357
本章小结 .....	367
关键术语 .....	368
复习思考题 .....	368
阅读书目 .....	368
参考文献 .....	370
后 记 .....	375



# 绪 论

本书主要探讨现代社会公共事业管理的基本问题。在具体探讨各类公共事业管理的理论、体制、政策之前，有必要先介绍公共事业的概念、特征，公共事业管理的主体、内容、特征、职能、方法和意义。

## 重点问题

- 公共需要的特征
- 公共事业的含义
- 公共事业管理的主体和特征
- 公共事业管理的职能和手段

## 1.1 公共需要与公共事业

### 1.1.1 公共需要的特征

在某种意义上说，社会公共事业是社会公共需要不断增长的产物。因此，要



了解社会公共事业首先必须了解社会公共需要的特点。

人类的需要多种多样，生理、安全、自尊、爱、归属、求知、理想、自我实现等需要构成了一个复杂的、多层面的系统，但从最终需要来看无非有两大类：私人个别需要和社会公共需要。无论人类社会以何种方式构成，私人个别需要永远是人类进行经济活动和社会活动的基本动因，也是公共需要的基础；而公共需要则是人类进行正常经济活动和社会活动必不可少的条件，也是私人个别需要得以满足的重要条件。两类需要相互联系、相互影响，但不可相互替代。二者不仅表现形式和具体内容不同，而且各有其自身的特点。公共需要具有如下特点：

（1）公共需要是社会成员在生产、工作、生活和发展过程中的共同需要。作为私人个别需要的对立物，公共需要对人类社会有着不可替代的作用，它是社会和个人赖以生存和发展不可或缺的条件之一，没有公共需要的满足，私人个别需要的满足也无法得到保证。但以私人个别需要为基础的公共需要不是直接意义上的私人个别需要，也不是普通意义上的人人有份的私人个别需要和集团需要的数字加总，而是就整个社会而言，为了维持一定的社会物质生产、文化生活和公共秩序，促进社会发展，必须由政府集中执行和组织社会职能的需要。因此，公共需要和私人个别需要的满足条件是不同的。满足私人个别需要的产品或服务，必须通过市场等价交换，支付等价方可使用，而且只能为某个人或某个集体所享用，排除了其他社会成员享用的可能。而由于市场机制难以解决公共物品的外部效应问题，满足公共需要的公共物品不得不主要靠政府提供。社会成员可以无差别地共同享用这些公共物品，无须付出代价，或只需支付与提供这些公共物品的所费不相称的少量的费用；一个或一些社会成员享用这种公共物品，并不排斥其他社会成员享用。社会公共需要的这一特点决定了统筹、发展和管理公共事业的主要责任不得不由政府承担。

（2）公共需要是主观性与客观性的统一。一定社会的公共需要总是以具体的内容和形式表现出来，一方面，这种内容和形式深受社会物质文明程度和状况的制约，也就是说，公共需要内容来源于人自身的活动，反映着人们的生存条件与活动水平，公共需要满足的程度和状况也取决于社会发展水平。人们只能提出其所处时代所能提出的愿望和需求，也只能以其所处时代所能提供的手段和方式来满足这些愿望和要求。古代社会不可能产生现代规模和水准的科技、教育需要和环保的公共诉求，即使产生了，也难以得到满足。只有物质生产水平提高了，公共需要的满足程度才能随之水涨船高。充分认识和理解公共事业的客观性，有助于我们客观地看待公共需要的基本内容及其表现形式，明确公共事业的发展必须从实际出发，不能无限度地超前，从而科学合理地界定一定时期国家公共事业职