

公共管理学基础

刘亚娜 编著

 吉林大学出版社
JILIN UNIVERSITY PRESS

公共管理学基础

刘亚娜 编 著

吉林大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共管理学基础/刘亚娜编著. —长春:吉林大
学出版社, 2012. 8
ISBN 978-7-5601-8972-7

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 186600 号

书 名: 公共管理学基础
作 者: 刘亚娜 编著

责任编辑:徐佳 责任校对:崔小波
吉林大学出版社出版、发行
开本:787×960 毫米 1/16
印张:13 字数:233 千字
ISBN 978-7-5601-8972-7

封面设计:科发教材出版中心
北京广达印刷有限公司 印刷
2012 年 8 月 第 1 版
2012 年 8 月 第 1 次印刷
定价:28.00 元

版权所有 翻印必究

社址:长春市明德路 501 号 邮编:130021
发行部电话:0431-89580026/28/29
网址: <http://www.jlup.com.cn>
E-mail: jlup@mail.jlu.edu.cn

前言

当今世界正处于变革的时代,世界各国公共部门正在发生着巨大而重要的变化。随着当代中国经济的发展,改革的深入和和谐社会的建设,中国的公共管理领域也正面临着一系列的管理创新和变革。公共管理的作用越来越为社会所重视,中国公共管理已经成为中国社会科学研究的最大生长点,成为未来世界和当代中国最有发展潜力和广阔前途的学科。公共管理学是一门综合运用管理学、政治学、经济学等多学科理论与方法,研究以政府为核心的公共部门管理公共事务活动及其规律的学科体系,在我国已经成为具有良好发展前景的新型学科,无论是在理论研究还是在实践中,公共管理学已经成为显学。

公共管理的学科性质决定了这门学科需要紧密联系实际,且公共管理活动与每一位公民的生活密切相关,社会中的每一个人都受公共管理框架及其活动的影响,民众需要去认识、理解公共部门的活动,并逐渐增长能力去理性地、客观地分析和评判公共管理活动。一个运行良好的公共管理系统要实现的是公共管理主体与其目标群体的双赢。因此,无论是从事哪种行业工作、学习哪种专业学科的实践者和学习者都需要学习一些公共管理的知识。

近几年诸多学校大刀阔斧地开展了教学改革,在大学推广通识教育,在通识教育中引进公共管理的课程对扩展学生的视野、训练学生的系统思维非常重要。为了吸引更多的学生共同思考和探讨公共管理问题,将不同专业的学生引入公共管理浩瀚的知识海洋,我们积极参与了公共管理的通识教学。

为明确教学的基本规范和培养目标,作为人才培养的基础环节,教材的选择和运用是至关重要的。然而在教材选用过程中遇到的问题主要在于,目前该学科中所用的教材多为适合专业本科生或研究生所用的,也有许多直接翻译国外的教材。由于通识课堂的特点,课时限制,以及选修人员的特殊性等,如果直接搬用那些教材可能会影响到授课质量。因此,基于通识课程的教学现实和紧迫的需要,编写基于教学需要和特点的、适合通识教学的教材,具有非常重要和紧迫的意义。

该教材定位为适合高等学校本科生通识教育使用,该教材与其他类型的公共管理学教材相比强调和重视基础性、系统性和形式的丰富性,注重理论分析和案例教学相结合、掌握知识和培养技能相结合。

第一,关注知识的体系性的同时,注重通识课堂的基础性和知识的普适性。也就是说,在有限的课时容量的条件下,让学生基本了解和掌握公共管理学科的基础知识。章节设计科学,体系深入浅出,适合本专业以外的各个专业学生学习,尤其适合大学一年级新生的知识结构和接受程度。

第二,注重理论分析和案例教学相结合、掌握知识和培养技能相结合。在内容编排上,紧紧把握公共管理教育的潮流,体现公共管理理论和最新发展,同时增加了实践与分析的内容,引入现实性较强且有典型代表意义的案例辅助材料,尤其是增加现实性强、有本土特色的辅助材料,并引导学生进行课外的观察与分析,来增强通识课教学的针对性与有效性,引发学生对该学科的兴趣,为进一步开展专业学习打下基础。在案例编排上力求深入浅出,形式丰富,适应本科教学与学习的需要。

第三,适应本科教学的特点,突出了系统性和规范性。每章设有引导案例、学习目的、本章小结、关键术语、复习思考、案例分析等。引导案例引出本章的内容,以吸引读者的阅读兴趣。开篇首先明确本章的学习目的,引导学生有针对性地开启本章的学习。在每章结束后附有本章的关键术语、小结、复习思考等,为学生总结和复习使用。

该教材的定位为本科生的通识课程教材,本教材的编写和出版得到了首都师范大学管理学院领导的大力支持,在此,一并致以深深的谢意!本教材的编写是编者的一个初步尝试,尽管在编写过程中尽心竭力,但由于学识水平所限,肯定有诸多不足和偏颇之处,诚望各位同行专家、读者批评指正。

作 者

2012年7月

目 录

第一章 什么是公共管理	(1)
引导案例	(1)
学习目的	(2)
一、公共管理的内涵	(2)
(一)公共管理基本内涵属性	(2)
(二)公共管理的基本特征	(3)
(三)公共管理与其他管理的区别及联系	(3)
二、公共管理的逻辑起点	(7)
(一)公共产品理论	(7)
(二)社会公共事务理论	(12)
三、公共管理改革的兴起	(13)
本章小结	(16)
关键术语	(16)
复习思考	(17)
案例分析	(17)
第二章 什么是公共管理学	(19)
引导案例	(19)
学习目的	(22)
一、公共管理学科的兴起与发展	(22)
二、公共管理的研究对象	(23)
三、公共管理学的学科特征	(24)
四、公共管理学的研究途径和方法	(25)
本章小结	(25)
关键术语	(25)
复习思考	(26)
案例分析	(26)
第三章 谁在做公共管理	(29)
引导案例	(29)
学习目的	(30)

一、公共部门的特征与功能	(30)
(一)公共部门的界定	(30)
(二)公共部门的特征	(31)
(三)公共部门的功能	(33)
二、政府的角色与定位	(33)
三、执政党的角色与功能	(34)
四、第三部门的兴起与管理	(35)
(一)第三部门及其管理研究的兴起	(35)
(二)西方第三部门的发展及其作用	(40)
(三)转型时期我国第三部门的发展	(45)
五、公共企业	(49)
(一)公共企业的内涵	(49)
(二)公共企业的类型	(50)
(三)关于民营化的争论	(51)
六、公共管理者	(53)
(一)公共领导者	(53)
(二)公共管理者	(54)
本章小结	(54)
关键术语	(55)
复习思考	(55)
案例分析	(55)
第四章 公共管理做什么	(57)
引导案例	(57)
学习目的	(58)
一、公共管理有赖什么环境要素	(58)
(一)环境要素对于公共管理的重要性	(58)
(二)公共管理环境的内涵及与公共管理的辩证关系	(59)
(三)公共管理的国际环境	(60)
(四)公共管理的公共关系环境	(60)
(五)公共管理的生态环境	(61)
(六)公共管理的文化环境	(62)
(七)公共管理的政治环境	(63)
(八)公共管理的经济环境	(63)
二、公共管理问题的确立	(64)

三、公共政策制定及执行.....	(65)
(一)公共政策概述	(65)
(二)公共政策在公共管理中的地位和作用	(67)
四、公共部门战略管理.....	(67)
(一)战略管理基本内涵	(68)
(二)公共部门战略管理的价值和特点	(69)
(三)公共部门战略管理过程	(70)
五、公共服务.....	(73)
六、公共资源管理.....	(74)
七、公共信息管理.....	(74)
八、公共部门人力资源管理.....	(75)
(一)从传统的人事管理到当代的人力资源管理	(75)
(二)公共部门人力资源管理及特点	(77)
(三)我国公共部门人力资源开发和党政干部队伍建设	(77)
九、公共财政管理.....	(79)
(一)公共财政管理概述	(79)
(二)政府预算	(81)
(三)传统的财政管理	(82)
(四)财政管理与公共部门改革	(83)
(五)对财政改革的批判	(84)
(六)转型期我国公共财政管理的完善	(86)
十、管理外部要素.....	(87)
(一)对外部关注的需要	(88)
(二)传统行政模式下的公共部门外部关系	(89)
(三)公共部门外部关系的主要内容	(89)
(四)公共部门外部关系障碍	(91)
(五)公共部门形象	(92)
十一、公共危机管理.....	(92)
(一)公共危机的内涵界定	(93)
(二)公共危机的基本特征	(94)
(三)公共危机的主要类型	(94)
(四)公共危机的发展周期	(95)
(五)什么是公共危机管理	(96)
(六)公共危机考验政府危机管理能力	(96)

(七)现阶段我国公共危机管理存在的问题	(96)
(八)加强公共危机管理	(98)
本章小结	(107)
关键术语	(107)
复习思考	(108)
案例分析	(109)
第五章 公共管理怎么做	(111)
引导案例	(111)
学习目的	(111)
一、对公共管理工具的认识	(112)
(一)公共管理工具是政府公共职能的履行手段	(112)
(二)公共管理工具是公共产品和服务的提供途径、方式和手段	(112)
(三)公共管理工具是公共政策的实施工具	(113)
二、公共管理工具的主要类型	(113)
(一)市场化工具	(113)
(二)工商管理技术	(118)
(三)社会化手段	(121)
三、公共管理方法	(123)
四、公共管理方法的主要类型	(124)
(一)系统分析与控制方法	(124)
(二)决策方法	(125)
(三)社会调查研究方法	(130)
(四)观察法、访谈法和文献调查法	(131)
(五)行动研究方法	(132)
(六)案例研究法	(133)
本章小结	(133)
关键术语	(133)
复习思考	(133)
案例分析	(134)
第六章 公共管理做得怎么样	(136)
引导案例	(136)
学习目的	(137)
一、公共部门绩效管理概述	(137)

(一)绩效、绩效评估与绩效管理内涵界定	(137)
(二)公共管理绩效理念的树立和绩效管理的形成	(139)
二、公共部门绩效评估	(139)
(一)公共部门绩效评估的价值	(139)
(二)公共部门绩效评估的主要类型	(141)
(三)公共部门绩效评估标准	(142)
(四)公共部门绩效评估的指标	(143)
(五)公共部门绩效评估的一般过程	(146)
(六)公共部门绩效评估的改革与发展	(146)
本章小结	(150)
关键术语	(151)
复习思考	(151)
案例分析	(151)
第七章 公共管理的责任与伦理是什么	(154)
引导案例	(154)
学习目的	(156)
一、公共管理责任	(156)
(一)公共管理责任的内涵	(156)
(二)公共管理责任的主要类型	(159)
(三)公共管理责任的性质	(159)
(四)公共管理责任的价值	(160)
二、公共管理的责任机制	(161)
(一)责任的冲突	(161)
(二)构建公共管理责任机制的必要性	(163)
(三)公共管理问责制	(165)
(四)公共管理责任控制机制	(166)
三、公共管理伦理	(168)
(一)公共管理伦理的内涵	(169)
(二)公共管理伦理的构成	(169)
(三)公共管理伦理的具体内涵	(170)
(四)公共管理伦理的功能	(171)
四、公共管理伦理的建设	(172)
本章小结	(174)
关键术语	(174)

复习思考·····	(174)
案例分析·····	(175)
第八章 公共管理向何处去·····	(181)
引导案例·····	(181)
学习目的·····	(182)
一、新公共管理模式的创新·····	(182)
(一)E. 费利耶等人总结的新公共管理模式·····	(182)
(二)盖伊·彼得斯总结的政府未来的治理模式·····	(184)
二、当代各国公共管理改革的基本特点·····	(185)
三、电子化政府的新趋势·····	(186)
(一)电子化政府的基本内涵·····	(186)
(二)技术与行政管理·····	(186)
(三)电子化政府的产生·····	(187)
(四)电子化政府的发展·····	(188)
(五)技术变革对官僚制的影响·····	(188)
(六)电子化政府和公共管理改革·····	(189)
(七)电子化政府的问题·····	(189)
(八)电子化政府对政治的潜在意义·····	(190)
(九)传统行政体制的制约·····	(191)
四、中国公共管理发展中需要解决的几个问题·····	(191)
本章小结·····	(192)
关键术语·····	(192)
复习思考·····	(192)
案例分析·····	(193)
参考文献·····	(194)

第一章 什么是公共管理

引导案例

城市的“公地悲剧”——“卫生死角”^①

古希腊哲人亚里士多德曾经断言：“凡是属于大多数人的公共事务常常是最少受人照顾的事务，人们关怀着自己的所有，而忽视公共的事务；对于公共的一切，他至多只留心到其中对他个人多少有些相关的事务。”犹如一句谶语，长沙市银盆岭老鸦冲“一座垃圾山，十年搬不走”的“公地悲剧”的上演恰不幸被言中。十年，一道山清水秀的天然谷地被堆积成臭气扑天的垃圾山，直至影响周边居民日常生活与身体健康；十年，相关管理部门推诿扯皮的“责任死角”在政府与市民心理之间又活生生开辟出一道“天然谷地”。

英国科学家哈丁用“公地悲剧”描述了理性追求最大化利益的个体行为导致公共利益受损的恶果。在老鸦冲谷地这块产权不明的公共用地上，社区居民乱倒垃圾，不缴费用的“搭便车”行为，企业、街道办事处、环卫部门责任划分不清相互推诿的行为，使诸如垃圾清运之类简单的公共管理工作陷入了“集体行动的困境”之中：“我不做总有人去做”，社区居民将垃圾随手一扔，方便省事还不失动作潇洒；“别人出钱我不出照样能办好”，拖欠乃至不缴卫生费用或期冀政府买单，每个理性居民的最优选择均是“不缴费”；“我不管总有人去管”，企业盼着社区管，社区盼着环卫部门管，“多一事不如少一事”，况且是费力又费钱的公共事务。每个人都被困在一个迫使他在有限范围内无节制地追求自己利益最大化的“纳什均衡”中，“尽管各方都有解决问题的强烈愿望，但却始终没能明确各方的责任，无法形成解决问题的合力”，结果正如哈丁设想的一样，发生的是一场无人缴费、无人管理、垃圾成山的“公地悲剧”。毋庸置疑，垃圾堆积的不仅仅是一座臭气难闻的“卫生死角”，也堆积出相关部门在卫生管理中“踢皮球”的一块“责任死角”，更透露出政府在城市公共事务管理中的弊病与危机。

^① 摘自《湘声报》，2004年4月22日。

思考:如何解决城市中“卫生死角”的问题?

学习目的

在了解和学习本门课程之前,首先要从对关键概念内涵的认识和掌握开始,因此,本章首先要向读者阐释的是,到底什么是“公共管理”,它的内涵及基本属性是什么?有什么样的基本特征?这种管理活动与其他管理活动有什么区别?其次,逻辑起点是任何学科都无法回避的问题,我们需要了解全篇从哪个基点来讨论“公共管理”?它的逻辑起点及理论支撑是什么?再次,在今天全球化、信息化的时代背景下,发生在各个国家的一系列的管理创新及政府改革,不仅推动了政府等公共组织在实践层面的探索与实践,也推进了学科和理论的繁荣,并形成了理论与实践互相影响、互相促进、共同发展的局面。从背景的视角简单进行政府实践的综述,以利于加深对整个学科的理解。

公共管理学作为一门新兴的学科,是研究公共事务多元有效治理的知识体系,在开篇学习之初,首先要把握好贯穿整个学科始终的基本概念的内涵,这也是学习整门课程起点。

一、公共管理的内涵

(一)公共管理基本内涵属性

“公共管理”是20世纪80年代以来在西方发达国家兴起的继公共行政之后的一种新的范式,公共管理是指公共管理主体为了更有效地提供公共物品和公共服务,保障和增进社会公共利益的公平分配,促进社会整体协调发展,正确运用公共权力和各种行之有效的科学方法,依法对社会公共事务进行有效治理的管理活动。^①也有学者总结指出,公共管理是以政府为核心的公共部门整合社会的各种力量,广泛运用政治的、经济的、管理的、法律的方法,强化政府的治理能力,提升政府绩效和公共服务品质,从而实现公共的福祉与公共利益;公共管理作为公共行政和公共事务广大领域的一个组成部分,其重点在于将公共行政视为一门职业,而将公共管理者视为这一职业的实践者。据此,公共管理具有以下性质:

第一,公共管理承认政府部门治理的正当性。

第二,公共管理强调政府对社会治理的主要责任。

^① 叶常林:《公共管理学概论》,北京大学出版社2005年版,第1页。

第三,公共管理强调政府、企业、公民社会的互动以及在处理社会及经济问题中的责任共负。

第四,公共管理强调多元价值。

第五,公共管理强调政府绩效的重要性。

第六,公共管理既重视法律、制度,更关注管理战略、管理方法。

第七,公共管理以公共的福祉和公共利益为目标。

第八,公共管理将公共行政视为一种职业,而将公共管理者视为这一职业的实践者。^①

(二)公共管理的基本特征^②

学者总结了公共管理的基本特点,主要体现在以下几个层面:

第一,公共管理基本上是一个整合性的概念。公共管理在“做什么”与“为什么”层面上是沿袭公共行政或公共政策,而在“如何做”层面上沿袭企业管理。

第二,公共管理将私营部门的管理手段运用于公共部门,但并未改变公共部门的主体性。公共管理并不否定公共部门的特性,主张在维持“公共”性质的基础上,运用私营部门的管理手段或管理精神以解决公共问题,满足公众的需求。

第三,公共管理重视与外部环境的关系,强调以最高管理者的战略设计、政策设计为焦点。

第四,公共管理不完全等于“政府管理”,而意味着一种新治理,强调治理,即由众多行动者组成的一个关系网络和众多行动者之间的合作伙伴关系。

第五,公共管理强调价值调和与责任。

第六,公共管理关注和重视政府改革与再造。

第七,公共管理运用管理学、政治学、经济学等多学科理论与方法,是一门以解决公共问题为导向的应用科学。

(三)公共管理与其他管理的区别及联系

1. 公共管理与私人管理

公共管理与私人管理同作为管理活动,本身就意味着两者在基本的管理方式上是共通的。自公共管理兴起以来,西方学者就注重将私营部门成熟的管理方式和经验引入到公共管理的研究中去。产生于私人管理的科学管理方

^① 张成福、党秀云:《公共管理学》(修订版),中国人民大学出版社2007年版,第4页。

^② 张成福、党秀云:《公共管理学》(修订版),中国人民大学出版社2007年版,第11页。

法如目标管理、成本核算、绩效评估等,正在公共部门的管理活动中被广泛采用。然而公共管理与私人管理仍存在本质上的区别。^①

第一,公共管理与私人管理具有明显不同的管理领域和研究对象。公共管理的管理领域和研究对象主要围绕着公共部门的公共事务和公共问题,以实现公共物品和公共服务的有效、公平的供给为目标。私人管理的管理领域和研究对象主要围绕盈利性强的私人部门展开,其管理活动以获取利润为宗旨,具有很强的竞争性。

第二,公共管理与私人管理具有不同的利益取向。公共管理区别于其他管理活动根本在于其本质特征是以公共利益为导向,注重服务公众,其宗旨是如何增进和公平分配公共利益。而私人管理以利润为导向,私人部门存在的最大制约因素是利润,直接决定了私人部门和组织的生存和发展。

第三,存在公共管理比私人管理低效率的事实。在公共行政时期,效率是公共行政的一个重要导向,然而在实际的公共行政活动中,烦琐的行政程序影响了工作效率。作为公共行政的继承和发展的公共管理在突出实现公共利益的同时,在不断地寻求提高效率的有效途径,但由于需要兼顾社会公平的问题,公共管理活动中出现为了公平而牺牲效率的现象。在私人管理的范围内,私人部门和组织不需要考虑社会公平,它只关注效率。效率对私人管理来说也是其获得利润的最有效的途径之一。

第四,与私人管理相比,公共管理运行的环境因素更为复杂。公共管理在整个活动过程中,来自外部和内部的法律、规定和条文自成体系,公共管理行为必须在此框架内运行;而私人管理则只受外部相关法律的制约,管理形式较公共管理灵活。其次,公共管理直接受政治环境的左右,多在政治框架下进行活动,公共管理主体进入经济领域不是常态;而私人管理主要在经济领域中活动,与政治联系较松散。此外,公共管理的上层管理者负有较多的政治责任,而私人管理中的高层则无须承担政治责任。

2. 公共管理与行政管理

无论是在英文还是中文中,“administration(行政)”和“management(管理)”这两个词都是近义词,且词义丰富,人们经常将这两个词互换地加以使用。例如“business administration”译成商业管理;赫伯特·西蒙的名著 *Administration Behavior* 中译本为《管理行为》;“public administration”有时也被译成公共管理;我国近几年兴办的公共管理专业硕士学位英文名称是

^① 叶常林:《公共管理学概论》,北京大学出版社2005年版,第2页。

“Master of Public Administration(MPA)”。近义词不等于同义词,详细的语义分析可以显示出其中的差别,在实践中,“manager(管理者或经理)”与“administrator(行政官员或行政人员)”所扮演的角色也明显不同。

从词典的解释来看,两者的区别在于:行政是为……服务,管理则是控制或获得结果。《牛津英语词典》对“行政”一词的解释是:一种行政的活动,这种活动又被解释为处理事务、指导或监督执行、运用或引导;管理,则被定义为通过自己的行动引导、控制事务的过程,照料或看管。《韦伯斯特词典》对“行政”一词的解释与《牛津英语词典》大同小异,但对管理做了更全面的解释:“管理的行动或艺术”、“引导或监督商业一类的事务,特别是指商业活动项目中的计划、组织、协调、指导、控制等执行功能,以对结果负责”、“为达到目的而明智地使用各种手段”。

学科专业词典和教科书对两者的解释更为详尽,其差别也更明显。威尔逊和古德诺等人将行政看做“政策和法律的推行”,其内涵有“与保持记录相关的活动,文件工作”和“与应用由他人所决定的规则、程序和政策相关的活动”;管理,则被界定为“保证大量的活动得以进行,以完成预定任务的执行过程或活动,特别是创造和维持各种条件,以便通过一群人的共同努力来完成既定目标的执行过程和活动”。另一种管理的定义为:“一种履行某种功能,使人力、物力和资源得到有效配置,以达到目标的活动。”由此可见,行政本质上包含着遵从指示和服务的含义,而管理首先意味着获得结果以及管理者为获得结果负个人责任。

我国的学者往往从组织实体或管理主体的角度,即以国家、政府等政治组织,或者工商企业组织的不同来区分两者。行政一般被当做国家或政府的活动,政务的推行或与公共事务相关的活动。这或许是因为“public administration”被译为“公共行政学”的原因。而管理一般被当做与工商企业组织相关的活动,即与计划、决策、指挥、协调、控制一类相关的功能活动。这种区分在过去有一定的合理性,但已不适应当代变化着的公共的与私人的组织与管理的现实,特别是不适于当代政府改革实践对公共部门管理理论所带来的新变化。

基于行政和管理含义上的差别,行政管理与公共管理也有所不同。行政管理是指国家行政机关依法直接管理国家事务、社会事务和机关内部事务的活动。一般来说,行政机关就是指政府,行政管理在一定程度上也就是政府管理。公共管理是公共组织提供公共物品和服务的活动,它主要关注的不是过程、程序和遵照别人的指示办事以及内部取向,而更多的是关注取得结果和对结果的获得负责。

两者的联系在于:

一是管理的目的相一致,作为公共组织对社会公共事务的管理,两者在维护社会秩序,增进社会公共利益的最终目标上是完全统一的;

二是管理范围相联系,两者的基本内容都是对公共事务或公共物品的管理,在范围上是有重合的;

三是管理主体相配合,公共管理的主体是公共组织,而行政组织即政府居于公共组织的核心地位,引领整个公共管理的基本走向。

两者的区别在于:

一是管理主体不同,行政管理主体是国家权力机关的执行机关,也称行政机关或政府部门,而公共管理的主体不仅包括政府组织,也还包括准政府组织、非政府组织等社会公共组织;

二是范围不同,公共管理除了政府的职能外,还涉及很多社会职能;

三是管理机制不同,行政管理在科层制体系中,往往依靠直接的行政手段,表现为命令服从方式,进行监督检查等工作,而公共管理方式手段较为灵活,除了强制性的刚性手段外,越来越趋于柔性化和多样化的特点;

四是管理经费不同,行政管理经费预算依靠国家财政支出,而政府之外的社会团体等公共组织的经费来源较为多样化。

3. 公共管理与公共事业管理

从学科来看,公共事业管理属于现代管理学的范畴,是公共管理的重要组成部分和分支学科。公共管理与公共事业管理既有联系,又有区别,两者的联系主要在于总体来看为部分与整体的关系;两者的区别主要在于管理对象、政府职能的核心、管理主体、管理手段等方面。

第一,从管理对象看,公共管理的范围是广义的或一般的公共事务,即包括涉及社会整体利益的政治事务、经济事务和狭义的社会事务,即政务管理、经济管理和公共事业管理;公共事业管理的对象是特定的社会公共事务,以狭义的社会公共事务为基础和主要内容,并包含具有社会公共性的经济事务。

第二,从政府职能的核心看,公共管理与政府的政务职能、宏观调控职能、经济管理职能和社会公共事务管理职能相联系;公共事业管理与政府的社会管理职能相关。

第三,从管理主体看,公共管理中的准行政组织或半强制性组织还包括主要针对市场工作的,如消费者保护协会、经济仲裁委员会等;公共事业管理中准行政组织主要是一些原属于政府的或有被授权行使行政权的事业单位。

第四,从管理手段看,公共管理为刚性手段与柔性手段并用,刚性手段如行政手段、法律手段、经济手段,柔性手段如说服、价值导向等;公共事业管理