

# 公共管理

## 知识内容总概括

20世纪70年代以来，由于技术进步的日新月异和世界格局的急剧变化，世界正处于一个全球化、信息化和竞争高度化的大变革时代。全球各国正进行一场更为激烈而严酷的国家整体竞争力的竞赛。包括政府在内的世界各国公共部门正经历着一场静悄悄的管理革命，并成为全球关注的焦点。这场重大变革是公共部门对技术、政治、全球经济、公民需求和偏好等各个领域所发生的巨大变化的反应，同时也是由长期占支配地位的传统官僚科层制模式的公共行政向现代公共管理转变的反应。

20世纪60年代以后，逐渐按照亚当·斯密的分工原则和马克斯·韦伯的官僚制模型设计的官僚机构问题丛生——部门分工僵化、层级分工过细，非人性化、各自为政、本位主义、腐败、无效率、不负责任、忽视顾客需求等代价变得越来越大，成为公共部门问题的症结所在。与此同时，包括政府在内的公共部门正努力满足新时代的新标准——速度，便利，效率，选择，多样性，参与，人性化，以及不断增长的生产力，不再以部门、职能为导向或以数量、规模为导向，而是以顾客为导向，以结果为导向，以竞争为导向，即以人为导向，并在公共部门管理中运用市场化工具、工商管理技术和社会化手段，在此基础上探索民主、法治、公平、高效、弹性、责任、回应、廉洁、科学化、市场化的现代公共管理，由此，公共管理也就成为了一门关于公共部门善治的学问。

现代公共管理对公共部门和公众来说是双赢，要求与公众“共伍”，要求为顾客创造价值，要求培育公共组织文化，要求抛弃，要求变革，要求再造，要求创新，更要求学习，最终达成公共问题的解决、公共部门生产力的提高乃至国家整体竞争力的提升。

# 一、公共管理的理论发展

引例：

## 第一次密鲁布诺克会议：新公共行政的诞生

为了更好地讨论和分析当代公共行政面临的问题，1968年9月3日至7日，在锡拉丘兹大学马克思韦尔公民与公共事务学院瓦尔多教授的组织下，召开了密鲁布诺克会议。会议只邀请20世纪60年代进入公共行政领域的学者和官员参加讨论。会议抓住了青年学者理论探讨和研究角度的实质。会议的成果后来被称为密鲁布诺克视野。

会议结束后的几年时间里，讨论持续不断地进行，开辟了公共行政新的角度和眼界。马诺力在《迈向新公共行政：密鲁布诺克视野》一书中编选了会议的论文总结、评论和注释，强调了会议出现的主题和观点。瓦尔多著述了《骚乱年代的公共行政》。夫里德利克圣写了许多文章论述密鲁布诺克会议的结果，最有影响的是《新公共行政与新公共行政连接》。这些论文和书籍现在被统称为新公共行政。

新公共行政的观点源于20世纪60年代末与70年代初公众关于社会公平与人权的价值观。它认识到20世纪后半叶社会价值观念的转变以及政府积极地响应这些新的价值观的重要性。密鲁布诺克会议与新公共行政所认识到的最为显著的价值观，可以概括为以下五个方面：

(1) 社会公平：强调所有公民平等的政治和社会机会，公共行政是实现社会公平的阵地。然而，公共行政的等级制权威结构需要作出调整以鼓励这种新的思维方式。

(2) 代表性：提倡“社会多元化”。代表性肯定是新公共行政的重要组成部分，但不是惟一的激励因素，需要考虑其他价值观以增加积极参与。

(3) 响应：政府需要更多地理解公众需求，响应公众的需求。伴随着变化的发生，一些机构将会成长，而另一些机构将不再必要。变化被看做是有效性的重要方面并成为评估政府业绩的一项标准。

(4) 参与：鼓励公民以个体或集体的形式广泛地参与公共行政，从而使公共行政更响应公众呼声和以顾客为中心。通过能动的冲突关系，公务员与公民合作并发展为积极的联合体。

(5) 社会责任感：公共管理者应当有道德意识。公务员应当以公众利益为准绳。通过公共服务的道德和民事责任，应当体现出社会责任感。公务员应当成为公众的服务员。公务员应当享有不服从不合宪法命令的权力。

公共管理者被视作以公众的利益而不是他们的自我利益去创造高效率同时又是公平的服务。道德与其他价值观如社会公平、代表性和响应性等成为新公共行政观念的基础。

## 1. 公共管理的理论渊源

公共管理 ( Public Management ) 作为一种 “ 典范的转移 ” ( Paradigm Shift ), 肇始于 20 世纪 70 年代, 但其理论起源最早可追溯到威尔逊 ( W Wilson ) 1887 年所发表的《行政之研究》 ( The Study of Administration )。该文作为公共行政学的开山之作, 开创了西方公共行政学的研究传统, 其后公共行政理论经历了以下几个不同的发展阶段。

政治与公共行政二分阶段: 威尔逊的学术要求, 就是把行政学研究从政治学中分离出来。他认为: 行政管理是置身于政治所特有的范围之外的, 行政是行动中的政府, 政治是政府在重大而且带有普遍性事项方面的国家活动。1900 年, 古德诺 ( Goodnow ) 最早对 “ 政治与行政二分 ” ( The Politics /Administration Dichotomy ) 原则进行了系统的理论阐发, 认为政治是国家意志的表现, 而行政是国家意志的执行。这样, 在威尔逊强调行政运行的技术特殊性的基础上, 古德诺对行政的功能作出了明确的定位, 这就为政治与行政二分的原则找到了功能依据。既然行政已经是一个独立于政治的领域, 那么它从属于技术性设计就是理所当然的了, 于是, 1922 年, 马克斯·韦伯 ( Max Weber ) 的《社会组织与经济组织理论》一书全部理论工作的重点, 便是设计合法又合理的官僚制模型, 认为官僚制首先是作为一种组织形式而存在的, 是组织存在的体制和制度。1926 年, 怀特 ( Leonard D. White ) 在《行政学研究导论》中, 认为行政管理极为重要, 并可以和应该维持价值中立, 以追求经济与效率为目标, 政治不应干扰行政, 提出了公共行政的基本理论架构。1927 年, 威洛比 ( William F. Willoughby ) 在《公共行政的原理》一书中, 特别讨论了财政管理与预算、物资管理等方面的原理。1937 年, 古利克 ( Luther Gulick ) 在《行政科学论文集》中提出了管理过程七环节 ( PDSDCORB ) 理论, 即计划、组织、人事、指挥、协调、报告和预算。

由上可见, 公共行政在这一阶段提出了属于一个统一的理论范式的政治与行政二分论和官僚制理论, 强调一般行政管理原理和效率原则, 主要探讨如何有效运用资源以执行政策或实现目标, 同时, 也充分显示了其没有结合具体行政环境进行动态研究和过程研究等方面的局限性, 这些对于 20 世纪的公共行政学研究和政府模式设计有着巨大影响, 实际上构成了美国甚至世界公共行政思想主流的基础。

有公共而无行政的阶段: “ 二战 ” 后, 政治与公共行政二分阶段由于其内在的缺陷而受到许多学者的严厉批评, 其中以罗伯特·达尔 ( Robert A. Dahl ) 的《公共行政学的三个问题》、郝伯特·西蒙 ( Herbert A. Simon ) 的《管理行为》最具代表

性。这一阶段的公共行政以公平和民主为核心，重视外在政治环境、政府组织的架构流程、官僚体系与行政和司法机关的关系、文官集团与民主政治间的关系，关注公正、民主价值、代表性、正义、法治、行政裁量的控制等。与前一阶段相比，公共行政更多是“规范的”，更是“描述的”；更多是“价值的”，更是“中立的”。亨利（Henry）称此阶段为“公共行政即政治学”（Public Administration as Political Science）阶段。但是这一时期的公共行政具有强烈的规范取向（Normative Orientation），充满了“形而上”的探讨，造成了“有公共而无行政”的局面，不能有效地对公共行政实务提供指导。

有行政而无公共阶段：从 1956 年至 1970 年期间，部分学者不满于公共行政形同被政治学吞并而造成的学科中空现象，将公共行政转向企业管理或管理科学领域。亨利称此阶段为“公共行政即管理学”（Public Administration as Management）阶段。这一阶段公共行政的基本理念是：公共行政与私部门的行政并无差异，公共行政与企业管理学科的区别是错误而没有必要的；强调一般管理，或类同管理，注重管理功能、管理工具与管理技能；主张企业经营绩效优于政府施政绩效，政府必须向企业学习，以提升政府绩效。然而，这一时期的公共行政没有认识到，公共行政与企业管理在意识形态和价值取向等方面存在结构性的差异，对企业是否比政府更高效、政府向企业学什么、如何学等问题缺乏实证研究与说明，完全忽略了公共管理所处的政治环境及其对公共管理者的影响，导致了有管理无公共的困境。

## 2. 从公共行政到公共管理

从 20 世纪 70 年代开始，在整个公共事务领域，出现了一种“从公共行政官员到公共管理者”（From Public Administrator To Public Manager）或从“公共行政到公共管理”（From Public Administration To Public Management）的不可逆转的大趋势。这一新的趋势也意味着公共管理的兴起。

公共管理兴起和发展的原因，我们可以从以下两个方面加以分析：

从学科发展因素看：20 世纪 70 年代以后，公共管理力图解决传统的“威尔逊—韦伯官僚典范”（Wilson-Weber Bureaucratic Paradigm）存在的严密控制的层级节制、狭隘的效率观、不切实的政策执行程序 and 抽象的公共利益等问题。而西方社会科学在经历了长期的分化、初步的融合之后，跨学科、交叉综合研究成为整体化研究的主要趋向，出现了大量的跨学科的新流派、新理论和新方法，并开始围绕公共部门管理问题的解决而交叉、融合，由此沿着后官僚典范（Post Bureaucratic Paradigm）所强调的预见性、策略性、结果趋向、主管领导、市场取向、顾客导向以及企业家精神等方向发展。为此，有学者试图将传统公共行政的规范取向（Normative Orientation）和一般管理的工具取向（Instrumental Orientation）结合起来。这种学科发展的内力的推动，为形成不同于传统公共行政的公共管理打下了坚实的

基础。

从公共部门本身的因素看：由于许多西方国家在“二战”后的政治经济制度安排普遍以凯恩斯主义、福利国家主义和社会民主原理为基础，导致了以高失业、高通胀和低增长为特征的“滞胀”现象的出现；造成了以政府规模扩大与机构膨胀、严重财政危机与公民需求持续扩张、政策失效与政府失灵为特征的政府管理危机。面对这一困境，在意识形态方面，“新右派”与保守主义主张以自由市场、个人责任与个人主义来更好地满足公共利益；在经济理论方面，新古典经济理论与新制度经济理论主张缩减政府规模，减少政府干预，公共事务外包给民间部门以降低交易成本，公共选择理论提出决策制定者要抑制理性效用最大化行为。这些积极的探索都在试图寻求新的公共管理理念和工具，以改造公共部门组织和提升公共服务品质，为公共部门改革提供有效的指导。

波林斯( Borins )为新的公共管理典范提出了如下的运作框架：(1) 管理者必须从旧有的集权式官僚组织中挣脱出来，并增加其自主性；(2) 组织及其成员的作为结果必须能够被测量，并与原订的绩效目标相符合；(3) 人力和技术资源必须发挥到最大作用，以促使产出极大化、成本极小化；(4) 在竞争和顾客导向的双重压力下，促进整体效率；(5) 确保公共服务的品质。克里斯托弗·胡德( Christopher Hood) 则认为公共管理是一股更能符合官僚体系需求、政府更具企业化以及重视管理者角色的风潮，其中“公共”一词代表政府与公共服务的专业知识与实务；而“管理”则意味着政府与公共服务采取企业管理的方法论，进而重视公共服务传递的“生产再造”的面向。而在实务层面，自 1980 年以来，以公共管理改革或政府再造为主要内容的新公共管理( New Public Management )运动风行全球，尽管这股潮流被冠以不同的称谓，如新右派( New Right)、新治理( New Governance)、管理主义( Managerialism)、以市场为基础的公共行政( Market-based Public Administration)、企业型政府( Entrepreneurial Government )等，但这股改革浪潮及其许多思想观点，极大地扩充和丰富了公共管理的理论。

由上可见，无论是理论界还是实践部门，深感建构在韦伯( Weberian )官僚体系下的公共行政出现了合法性危机( Crisis of legitimacy)。传统的公共行政重视政治、公平、合法等取向，强调规则制约与过程导向；而公共管理重视公共部门提供服务的顾客、效率、成本等问题，强调结果导向，体现了西方各国公共管理改革的自由化、市场化和社会化取向。公共管理衍生于公共行政，但有其独特的性质。当然，公共管理是一种尚处于发展之中的新理论，它本身也面临许多新的挑战。

### 3. 公共管理的涵义及其特征

虽然各种冠以公共管理( Public Management )的研究文献众多，但对公共管理至今仍没有一个人人们公认的确切定义。不同的学者以不同的名称，如“公共行

政”“管理主义”“政策管理”“新公共管理”“公共部门的管理”等来界定公共管理的内涵。

我们认为，公共管理是以政府为核心的公共部门为了解决公共问题，满足公众需求，实现公共利益，运用公共权力和私有部门的管理理论、技术、战略与方法等手段，有效配置资源，强化对公共事务的治理能力，以有效、公平地为社会提供公共服务和公共产品的社会活动。由此，公共管理的根本属性主要体现在以下方面：

(1) 公共管理主体的社会性。公共管理主体是国家、政府和社会公共组织，国家的社会职能、政府的社会服务作用、社会公共组织的自我管理、自我服务的社会自主性都体现了公共管理主体的社会性。公共管理在保持公共性的基础上，学习和借鉴私有部门的管理方法、手段与竞争机制，建立“企业型政府”，并不是将政府等同于企业，也并未丧失公共部门的主体性，而是更好地解决公共问题，满足公众需求。

(2) 公共管理客体的公共性，即社会公共事务的公共性。公共事务可分为国家公共事务、政府公共事务和社会公共事务。公共事务的公共性体现在：公共事务的管理者是公共部门，公共管理的性质在于为社会公众提供公共利益和公共服务。

(3) 公共管理活动和过程的社会性。公共事务的公共性体现了公共管理活动的社会责任和绩效要求，体现了社会公众对公共管理活动和公共产品供给的广泛参与，以及公共管理活动的公开性。公共管理不仅重视经济、效率、效能，而且也重视公平、正义和民主；不仅要强调过程管理，而且还十分注意结果管理，重视公共部门活动的产出和结果，重视提供公共服务的效率和质量。

(4) 公共管理强调互动管理和服务管理。公共管理改变了传统公共模式下的政府职能及其与社会的关系，公共管理不完全等于“政府行为”或“政府管理”，而是一种新的治理。公共管理要求政府和公众合作，政府和私有部门、非赢利部门、非政府组织共同参与社会管理，对社会公共事务进行互动的管理，以及在处理社会及经济问题中的责任共负。政府不再是高高在上、“自我服务”的官僚机构，除统治、管制的职能以外，公共管理还更强调服务管理。政府公务人员应该是负责任的“公经理人”社会公众则是提供政府税收的“纳税人”和享受政府服务作为回报的“顾客”政府服务应以顾客为导向，应增强对社会公众需要的响应力。

(5) 公共管理源于公共权力的合法性，公共权力来自于公众，来自于公众的委托，并必须受公众的监督 and 制约。因此，公共管理关注公共利益、公共权力、公共责任、公共产品、公共服务、公共秩序、公共监督，以及公共道德等一系列的问题。

(6) 公共管理基本上是一种介于企业管理与公共行政之间的“第三条道路”(Third Way)。公共管理既不是公共行政，也不是政策执行。公共管理既重视管理程序、原则与制度，也重视战略、政策、计划的设计、制定、执行与管理。正如冈

恩 (Gunn) 所指出的, 公共管理在“什么”(What) 与“为何”(Why) 层面上是沿袭公共行政或公共政策, 而在如何(How) 层面上沿袭企业管理。

(7) 公共管理兼顾公共组织内部与外部环境的关系。公共管理强调公共组织内部与外部环境的关系以及二者之间的互动与关联。特别重视组织外在环境的管理, 关注外部政治因素对公共管理的冲击与影响。

(8) 公共管理重视选择性地运用市场化手段。公共管理选择性地运用市场机制, 取消公共服务供给的垄断性, 政府公共部门根据服务内容和性质的不同, 采取相应的供给方式, 将公共服务民营化, 只是为了加强竞争, 降低成本, 防止权力膨胀, 并非将公共服务完全市场化。

(9) 公共管理的重点是将公共行政视为一种专业, 将公共管理者视为专业的执行者。

(10) 公共管理的目标是造就负责任、有回应、讲效率、重公平的公共组织, 以满足公众需求, 实现公共利益。

#### 4. 公共管理的研究途径

1991年9月, 波兹曼(Bozeman)在麦克斯威尔大学召开的“全国公共管理研究会议”上, 提出了公共管理最为经典的两种研究途径: 公共政策取向(Public Policy-oriented)途径, 简称P途径; 企业管理取向(Business Management-oriented)途径, 简称B途径。

P途径的公共管理研究是从公共政策下沿袭而来的(Down from Public Policy)。公共政策学派为了摆脱以量化分析研究在公共部门的应用上往往无法发挥预期功效的困局, 提出“公共管理是政策管理”, “公共管理者必须成为政策管理者”。综合波兹曼、凯特尔(Kettl)、埃尔莫尔(Elmore)等人的观点, P途径的公共管理研究具有如下一些特征: 摆脱了传统公共行政及政策执行研究的思维模式; 有效结合政策分析进行前瞻性和规范性的理论研究; 着眼于具有政策制定权的高层管理者制定战略的研究; 将管理者或学生视为决策者或参谋, 而不仅仅是观察者; 通过个案研究来获取最佳的管理原则和所需要的知识; 公共管理和政策分析相互补充、相互交融。

B途径的公共管理研究是顺着企业管理提升上来的(Up from Business Management)。企业管理学派(B途径)下的公共管理的主轴是“向企业学习”, 偏重于经验性研究和过程研究, 主张借鉴科学和企业管理的方法和理论来提升公共部门的服务品质。B途径取向的公共管理与传统的公共行政较为接近。波兹曼认为B途径的公共管理研究具有如下一些特征: 偏好运用企业管理的概念、原则、方法; 并不严格区分公私部门间的差异, 并以经验性的理论发展作为解释公私部门间差异的基础; 在重视战略管理和组织间的管理之外, 注重组织设计、人力资源、预算等方面

的过程研究；以量化的实验设计作为主要的研究方法。

对于公共管理的研究途径，其他学者还提出了不同的观点，如 1998 年，L.D. 特里（L.D. Terry）就将公共管理的研究途径区分为量化 / 分析 / 管理、政治管理、解放型管理和市场导向型管理。

总之，不同途径下的公共管理研究，使公共行政领域内的管理内容和功能出现了根本性的转变，并将推动公共管理理论和实践的发展。

## 二、公共管理的实务发展

19 世纪末 20 世纪初，传统的公共行政模式随着西方诸国工业化的完成而建立起来。百年的历史发展过程，造就了适应专业化分工的大机器时代的公共行政形态，其主要特点是：权力集中，层级分明；法规众多，职能广泛；规模庞大，程序繁杂；官员照章办事，循规而行；运用相对固定的行政程序来实现既定的目标。这种科层制模式的公共行政比较契合分工精细、任务简单、外部环境相对稳定的工业社会的需要。

而 20 世纪 70 年代以来，西方各国乃至整个世界普遍面临一些带有共性的问题：公共组织规模庞大、开支过大、财政危机严重、福利制度走人困境；公众期望公共部门提供更多、更好的服务，而公共管理者却往往因为无法获得充足的资源而疲于应付；公共事务的日趋多样化与复杂化，也往往使传统的政府架构、运作流程以及行政人员显得捉襟见肘，难以招架；以信息技术为代表的新技术和经济全球化的发展，正在深刻地改变着人类社会。时代的变化要求公共部门必须更加灵活和高效，具有较强的应变能力和创造力，更多地使公众参与管理，提升政府绩效和公共服务品质。与工业社会相适应的僵化、迟钝、高成本、低效率的科层制模式的公共行政，显然难以适应新时代的要求。公共部门对于解决公共问题能力的不足，不但导致世界性政府形象的普遍低落，而且直接导致一连串的建构在新管理主义价值理念上的公共管理实务的蓬勃发展。其中最著名的大规模改革包括英国的续阶计划（Next Step Program）、加拿大的公共服务 2000 计划（Public Service 2000）、法国的“行政现代化政策”、德国的“新领航行政模式”、新西兰的财政与人事改革、美国的政府再造（Reinventing Government）乃至亚洲马来西亚的“2020 宏愿”等。限于篇幅，仅以英、美两国政府的改革方案作概略性的介绍，并藉此归纳其共同的改革模式。

### 1. 英国新保守主义公共管理

早在 1968 年，英国左派与右派为了克服财政危机和提供更好的公共服务而取得妥协，成立了“富而顿委员会”。该委员会主张公共支出应被有效率地计划与管

理，以确保既定政策目标的达成，但改革成效并不理想。20世纪70年代中期，英国的公共支出再度失控，政府在庞大的负债压力下，只能将重心摆在公债偿还而无力改善政府的绩效。

1979年保守党执政，撒切尔夫人上任后强力推行新保守主义或新右派的政治理念和路线：强调个人权利与选择的价值，鼓吹建立新自由主义的政体，主张“小而美的政府”和“民营化”，开始推行了西欧最为激进的政府改革计划，进行组织机构调整，发布和实施各种政策和方案，成为英国公共部门主流路线的基础。

1982年5月，颁布执行“财务管理改革方案”（FMI），揭开了撒切尔政府管理革命的序幕。这套新的管理系统由三个相关联的关键要素构成：（1）各级政府及其所属单位均须制定目标的明细表；（2）各单位活动与方案所配置的成本必须明确；（3）所提出的绩效指标与生产衡量标准，必须能够被有效地运用于评估目标的实现。

1988年，英国政府在《改善政府管理：续阶计划》的报告中，开始将提供公共服务的职能从政府各部门分离出来，成立专门的半自治性的“执行局”来承担这种职能。1988年2月，英国政府实施“续阶计划”，被视为政府再造的里程碑。该计划将文官体制加以再造，分为政策制定和政策执行两大职能，并以执行机构的设置为重心，通过增加执行机构的自主性，使公共服务更具效率。

撒切尔政府管理改革的成功，在于掌握了财务管理这一关键性问题，以及有效地运用企业管理工具来改善绩效、人力资源、组织运作和决策流程等问题，并在注入市场动力下使公共服务品质大幅提升。1990年11月以后，梅杰政府继承了新右派的改革路线。

1991年7月，英国政府发布“公民宪章”白皮书（Citizen's Charters），并成立续阶小组、公民宪章小组和效率小组。

1991年，英国政府公布“服务质量竞赛提升计划”（Service Quality Competition）。

1994年，英国政府宣布“文官永续与变革”政策白皮书，要求文官应具备民间绩优公司员工相等的绩效与成就承诺。

1994年，英国政府公布“解除管制方案”（Deregulation Initiative）。

学者兰森和斯图尔特（Ranson, S. & Stewart, J.）将新保守主义公共管理的主要内容概括为以下几个方面：

（1）视公众如顾客，并强调顾客的选择权。公众可以在市场机制下，选择公共部门或私有部门来提供公共服务。

（2）创造市场或准市场的竞争机制，以众多的公共服务供给者取代单一独占的供给者，因此，需要将私有部门纳入以提供竞争的有效性。

（3）扩大个人及私有部门的自理范围，增加私有部门提供公共服务机会，政府

机关应该专注那些原先被认为不必要，但却是公众真正需要的服务上。

(4) 购买者的角色须从供给者的角色中分离出来，不能在扮演供给者角色的同时，又享有此项供给的服务，以避免球员兼裁判问题的发生。

(5) 增加契约或半契约配置，强调购买者与供给者的关系是由契约来加以控制的。

(6) 由市场来检测绩效目标。在部门内，管理者对资源的支配运用必须与目标相结合，管理者的责任即在于绩效的达成；对外，部门绩效的良莠则是决定于顾客的满意度。

(7) 弹性薪给。由实际市场条件及绩效情形弹性地来决定薪给，使薪资待遇成为一项激励的工具。

值得注意的是，英国工党的布莱尔上台后，并没有完全摒弃新保守主义的路线和政策，而是提出了整合左右派思想的“第三条道路”，以应对全球化背景下公共部门面临的困境。

总之，英国历经战后福利扩张下的财政危机，在新保守主义的主导下，在经济层面上，实施民营化和市场化；在组织结构层面上，实施续阶计划的机构化和文官体制改革；在文化层面上，实施品质和绩效评估与管理，完成了一场行政文化的革命。

## 2. 美国以绩效评估为核心的新治理

美国战后的行政改革并非始自克林顿，早在 19 世纪 60 年代末期，尼克松曾极力倡导“新联邦主义”（New Federalism），以改善战后迅速膨胀的联邦官僚体系，提升联邦政府的职能与效率。

20 世纪 80 年代初期，内政、经济方面正逢低潮期，里根政府采取新保守主义的路线，成立了“格雷斯委员会”（Grace Commission），全面寻求提高政府运作绩效及降低施政成本的方法，也曾大规模削减政府机构和收缩公共服务范围，却都因为改革的手段局限于传统的模式，以致成效不佳。在共和党里根和布什执政的 20 年期间，公共支出失控，预算赤字累积突破美金 4 兆亿元。

1993 年 3 月，克林顿政府在公众强烈的改革诉求及国家竞争力骤降的压力下，成立了“全国绩效评估委员会”（the National Performance Review, NPR），任命副总统戈尔主持该委员会，并要求于 6 个月内提出一份完整的联邦政府改革计划。此外，在各部门设立“政府再造团队”，在文官体系之外陆续成立 300 多个更新设计机关组织及其管理流程的“实验室”。

1993 年 9 月 7 日，名为《从官样文章到实际结果——建立一个运作更好和花费较少的政府》（From Red Tape To Results: Creating A Government That Works Better and Costs Less）的联邦政府再造计划出炉。这份报告的主要理念和理论基

源自《改革政府》(Reinventing Government, 1992)一书,企图以企业型政府的理念,重建联邦政府的职能。这份报告包括了由委员会本身(130项)与其他联邦行政机关(254项)共同提出的384项改革建议,提出了再造政府的计划包括四大部分:(1)删减繁文缛节;(2)顾客至上;(3)充分授权,追求实际成果;(4)建立花费较少而运作更好的政府。这份强调解除过度管制、引进市场机制、顾客至上、充分授权、企业再造工程等概念的改革方案,处处显示新公共管理的特征。

1993年到1997年,“全国绩效评估委员会”连续向国会提出和发布了以下几份主要的年度绩效报告,它们分别是:

1994年9月14日,发布《创造一个提升效能和节约成本的政府:现况报告》(Creating A Government That Works Better and Costs Less: Status Report)。

1994年9月20日,发布《顾客至上:服务美国民众的标准》(Putting Customers First: Standards for Serving the American People)的报告。

1995年9月7日提出《全民政府提升效能和节约成本》(Common Sense Government: Works Better and Costs Less)的报告。

1996年9月发布《政府的优势秘诀》(The Best Kept Secrets in Government)的报告,指出政府四大优势的秘诀是:(1)联邦政府成为全民政府的时代已经来临;(2)政府将持续提供更好的服务;(3)政府与企业将结盟为协力合作关系;(4)政府与社区形成同盟协力关系。

1997年11月,提出《企业型政府:从美国最佳公司所学到的启示》(Businesslike Government: Lessons Learned From America's Best Companies)的报告。

1998年1月,宣布“全国绩效评估委员会”的主要评估工作已告一段落,并将其更名为“全国协力再造政府委员会”,注重与民间团体和社区建立“协力关系”。

“全国绩效评估委员会”(NPR)锐意改革的决心和持续不断的努力,已使联邦政府表现出积极革新的气象,联邦政府的官员因此获得再教育的机会,并经由学习而更有效地解决问题,同时也恢复公众对联邦政府的信心。克林顿政府在内政、经济上的出色表现为公共管理实务增添新的一页,凯特勒(Kettl)等学者称其为新的治理典范,其特点如下:

(1)强调与非营利组织建立联盟关系,以公、私部门合作生产的方式来提供公共服务,以取代过去支离破碎的公共服务体系。

(2)鼓励民间部门参与公共服务生产,吸引并授权公民团体直接参与公共方案计划的设计,强调决策过程的分权化。

(3)公共行动的重点在于任务而非方案,在于实际的绩效成果而非预算的盲目投入,在于投资而非花费,在于认知顾客的需要更胜于机关本身的观点。

(4)在手段上运用企业管理、授权、建立工作团队、市场机制、信息技术等新

的管理方法，并且强调重视品质胜于只重视效率。

总之，由于整个改革计划与美国过去的公共管理典范截然不同，对美国政府的信息交流方式、公共服务流程及政府组织机构进行了重大改革，从制度层面上重建政府治理的能力，提高政府机构的运作效率，因此被称为“新治理”（New Governance）或“企业型管理典范”。

### 3. 新公共管理

根据经济合作及发展组织（OECD）1990年、1993年和1995年的报告，除了英、美两国以外，西欧诸国、新西兰、加拿大、澳大利亚，甚至包括亚洲“四小龙”中的中国香港、新加坡、韩国等自1970年以来的公共部门改革均引入了公共管理的理念、技术及模型，可用“新公共管理”（NPM）一词加以概括，即各国的改革都应用企业管理技术和社会化手段；强化服务及顾客导向；在公共行政体系内引入市场机制及竞争功能。因“新公共管理”与各国改革中涉及的“政府再造”、“民营化”、“企业型政府”、“公私部门合作”、“新政府运动”等主题密切相关，所以，“新公共管理”被称为新右派、新治理、管理主义、企业型政府、以市场为基础的公共行政等。

各国的公共部门再造运动，表面上或有名称、具体细节的差异，但仔细分析其内容，却不难发现各国的改革采用的策略实大同小异，且都以效率（Efficiency）、责任（Accountability）、回应（Responsiveness）为其基础价值，这些策略包括以下几个方面：

（1）“顾客导向”的文化：美国宣称“政府要服务的是我们的顾客”，加拿大要求所有的政府机关的目标必须结合服务导向的组织目标；英国的文官改革更号称要“与顾客在一起”来改变官僚系统的文化。

（2）精简组织与人事：在公共部门，英国政府精简了约20%的人员，新西兰政府减少了将近一半的工作人员；美国的再造政府运动中，克林顿政府提出精简20%联邦政府人员的目标。

（3）分权与授权：美国再造政府运动的主要内容之一便是“社区性政府”（即政府将更多的决策权和公共服务的提供，由官僚组织转移至社区民众，回归社区自主处理，以期公共政策能直接反应民众的偏好）；而加拿大则建立了公私伙伴关系，这些都是政府权力的分散与下放的体现。

（4）民营化：不但英、美、加等西方政府大力提倡公共工程外包，就连东方国家如新加坡、马来西亚、中国等也都不断地应用BOT、公益事业民营化等途径来进行大型的公共服务。

（5）绩效管理：美国的“政府绩效与成果法案”要求所有联邦政府直属的机构向国会呈交其部门的长远目标、达成目标的策略、评估绩效的标准以及评估的结

果，作为国会审核预算的依据。类似的政策改变也同时发生于英国与加拿大。

(6) 常任文官的领导管理角色逐渐受到重视：受到日本全面品质管理的成功以及许多企业管理畅销书如《第五项修炼》、《追求卓越》的影响，各国政府的改革运动开始正视政府文官团队的功能，并致力于发掘公务人员的潜力。

著名的公共管理专家胡德（C.Hood）曾归纳提出的新公共管理的七个要点，有利于我们进一步了解公共管理实务的特点：公共政策领域的专业化管理；绩效的明确标准和测量；格外重视产出控制，重视实际的成果甚于程序；公共部门内由聚合趋向分化，打破公共部门中的本位主义，建构网络型组织；公共部门向竞争性方向发展，降低施政成本及提高服务品质；强调运用私有部门的管理方式和管理风格；强调资源利用要具有更大的强制性和节约性。

总之，近年来，西方国家以“新公共管理”为模式的政府改革取得了一定的成效，政府部门规模缩减而工作效率大大提高，政府治理能力和民众对政府的认同感都大为提升。新公共管理实践的成功，被越来越多的国家政府所效仿。

#### 4. 公共管理改革的三种不同模式

1998年，公共管理学者维尔海詹（Verheijen）认为，公共管理改革一般采取以下三种不同的改革模式：

一是激进式的改革模式：这是以新公共管理为基础的改革模式，这个改革途径是假定私人部门的管理优于公共管理，因此私人部门管理技术与策略应该应用于公共部门改革的领域内，同时政治人物应该重新建立对于文官体系的支配关系。这个改革模式具有以下特点：(1) 强调通过民营化来重建公共部门的结构；(2) 将中央集权式的文官体系予以分权化；(3) 通过内部市场与签约外包等方式将竞争概念引进公共部门；(4) 通过绩效考核与测量以改进效率。这个改革模式又可进一步划分为两种类型：第一，威斯敏斯特式改革模式（Westminster-style Reform），主要是以英国和新西兰为主；第二，美洲式改革模式（American-style Reform），主要是以美国、加拿大为主。

二是渐进式的改革模式：这是以传统公共行政为基础的改革模式，这个改革模式是假定公共部门特性绝对与私人部门不同，故公共部门应该采取适用于公共部门体系与特性的改革方式，其方式必须是采取渐进的温和改革模式。这一模式主要是以德国和法国为主，其中特别是法国，其改革基本上仍维持高度层级节制的文官体系，只不过在技术层面上进行温和的改变。

三是综合式的改革模式：上述两种模式对于许多国家而言都过于极端，故这些国家同时吸收了两种模式的优点，采取综合式的改革模式：一方面采取新公共管理的激进策略与方法，但另一方面则不否认传统公共行政模式的基本价值，如荷兰与爱尔兰都是采取这种模式。以荷兰而言，基本上仍维持传统公共行政模式中所强调

的连续性与层级节制的文官体系，但在员工与管理阶层的关系上则采取类似私人部门的契约关系，可见是一个兼采激进与渐进的双重改革模式。

上述三种模式各具特色，没有优劣之分，最重要的是找到适合本国实际的公共管理改革模式。

### 三、公共战略管理

#### 引 例

#### 费城的“公元 2000 年费城”

1993 年秋天，一群资深的费城市府幕僚组成了一个内部运作委员会（Internal Working Committee），将市府未来的发展蓝图加以勾勒出来，该蓝图包括四个公共事务领域：生活价值、居民活力、经济竞争、市府财政运作。后来，市长认为有必要加以修正，并要求扩大参与，乃组成一个由 40 位产官学界领导人士所组成的导航委员会，以及四个专题任务小组，针对前述四大专题进行研究。1994 年 10 月 1 日市长连德尔提出“公元 2000 年费城”从战略规划的角度将公元 2000 年费城发展的愿景“复苏的、活跃的与骄傲的美国城市”加以勾勒出来，该报告将公元 2000 年的费城市政府划分为下列几个重要主题：（1）节约每一分钱；（2）使经济充满活力；（3）减少从事企业活动的成本；（4）使公共教育成为最优先的教育；（5）强化家庭；（6）动员社区参与；（7）减少犯罪，并且降低对于犯罪的恐惧；（8）基础设施与环境的投资；（9）强化顾客需求；（10）扩大市际合作。

#### 1. 何谓战略管理

“战略”（strategy）一词来源于孙子、拿破仑和其他军事领导人的著作，是指战争中克敌制胜的策略，是对大方向的谋划。“二战”后，战略被逐步引入工商管理领域，用“战略”一词来表示企业为了达到目标而实施的各种策略。许多学者也对战略作出了各种界定。加拿大的明茨伯格（Mintzberg）教授认为战略不是一种定义，而是多种定义，包括了以下几个内容：

一是计划（Plan），先有计划，然后按照计划去实施和执行。

二是计策（Ploy），这个计策是并不准备完全实施的，到需要的时候才去做。海湾战争中，美国把士兵不断运到沙特等国家，对伊拉克进行威胁，如果你怎样，我就怎样，起到一个威胁的作用。

三是模式（Pattern），组织以怎样的方案去实施，即是做事的一种方式。

四是定位（Position），组织怎样寻求在社会中的位置。

五是观念 ( Perspective ) , 就是高层管理人员的理念对战略的影响, 因为每个人对事物的反应是不一样的。在组织行为学中, 英文把它叫做知觉。得到的知觉不同, 所做的决策就不同, 这就需要在不同的观念中, 达到一种妥协、和谐的感觉, 一起协调起来, 达到一种共识。

由此, 引申到管理领域, 战略即是在竞争条件下, 组织发展的方向性、长远性、全局性的谋划和行动。战略决不是给人看的摆设, 战略已经成为组织长期存在和持续成长的重要课题, 是组织的一种必须具备的行为特征。

20 世纪 60 年代, 战略规划兴起, 并成为战略管理的先导。由于战略规划只是由一个专门的部门制定, 关注的是制定最优战略决策, 而并不涉及战略的执行与评估问题。所以, 到了 20 世纪 80 年代, 涉及所有组织部门, 关注战略的执行与评估和整合组织的力量去实现战略目标战略管理, 取代了战略规划。

## 2. 公共战略管理的动因

公共部门战略管理的兴起是全球化、信息化和竞争的日趋激烈的变革时代发展的需要, 是新公共管理运动的产物。具体动因表现为以下几个方面:

(1) 公共部门在大变革时代生存和发展的需要。在当今的大变革时代, 惟一不变的是变化, 变化成为常态, 变化无所不在。传统社会那种稳定的游戏规则和取胜方法, 在不断变化的时代作用越来越小, 人们必须寻找新的规则以应对新的变化, 必须对新的变化进行全新管理。为此, 公共部门面临的最大挑战是如何预料变化, 如何适应变化, 如何在变化中求生存和求发展。这就需要公共部门不断变革和创新, 具有高度的使命感和强烈的社会责任感, 目标远大, 处变不惊, 应急有策。而公共战略管理最重要的一个方面就是适应变化, 根据变化提出新的思路和应变的措施。

(2) 公共部门应对全球化挑战的需要。全球化是当今世界发展最重大的趋势, 也是公共部门面临的第二个最严峻的挑战, 即“万能公共部门”必须向“有限公共部门”转变; “软公共部门”必须向“高效公共部门”转变; 在公共部门权力的向上转移 (如流向欧盟、世行、WTO 等国际组织) 和向下转移 (主要流向地方公共部门和下属单位)、公共部门的内部授权 (如不同层级间权力的再分配) 和外部授权 (推行公共服务社会化、市场化) 的新权力格局下, 从“介入式公共管理”向“导向式公共管理”转变; 从臃肿和僵化的“传统官僚制组织结构”向“现代弹性灵活的组织结构”转变; 从传统意义上的“竞争—合作”对立战略向“竞争—合作”相融新战略的转变。公共部门要实现这些转变, 需要公共管理范式的转变, 需要有新的战略思维。

(3) 新公共管理运动的产物。以新公共管理运动为代表的当代西方的政府改革, 导致公共部门尤其是政府的职能、角色、地位、组织结构及其与社会的关系都

发生了深刻的变化，公共机构经常面临重组、合并和私有化的威胁，并被置于与私人部门竞争来提供公共物品及服务的境地。因此，任何公共部门都再也不能像过去那样，仅仅凭借具备一定的合法性和垄断地位，就对自身的生存、发展和未来无忧无虑，而必须从战略高度考虑公共部门面临的困境和未来的发展。

### 3. 公共战略管理的步骤

公共战略管理是以战略为导向，以持续发展为基础的管理组织的过程和步骤。而对战略管理过程分析和步骤划分有着不同的观点，管理学家斯蒂芬·罗宾斯在《管理学》一书中将战略管理划分为9个步骤：确定组织当前的宗旨、目标和战略；分析环境；发现机会和威胁；分析组织的资源；识别优势和劣势；重新评价组织的宗旨和目标；制定战略；实施战略；评价结果。而纳特和巴可夫在《公共和第三部门组织的战略管理》一书中，将战略过程划分为六大环节、阶段或步骤：历史背景、形势评估、问题议程、备选战略、可行性评估和战略实施。我们试图从以下五个步骤来分析公共战略管理过程：

#### 步骤一：制订公共战略的愿景和使命

愿景（vision）是组织的发展方向、未来蓝图和景象。公共战略愿景就是公共组织希望创造的生动的未来景象。明确界定公共组织的未来，建立公共组织的愿景，可以使所有的公共组织成员了解组织未来的大方向以及对组织成员表现的期望。彼得·圣吉（Peter Senge）在《第五项修炼》一书中指出：愿景是一个组织成长的动力，当组织内部所有成员都拥有共同愿景之时，就能在组织的现在和未来之间架起桥梁，再造组织的无限生机。公共战略愿景绝不是那种非常遥远的战略，需要通过几十年，甚至一个世纪才能实现，那样的话，公共组织就很难发展。公共战略愿景虽然是比较远的事，但通常通过5年到10年或更长的时间，经过一步步的努力，就能得以实现。许多公共组织往往以建立公共战略愿景作为起点，但无论公共战略愿景何时形成，在必要的时候都需进行修正或使其更具体化。

有了公共战略愿景，然后就要把它落实，所以要界定公共组织的基本使命。公共组织使命是公共组织存在的目的和理由。任何公共组织都有其外界正式或非正式赋予的基本使命。正式使命的来源包括宪法、法律、上级颁布的政策、行政命令等；非正式的使命则来自文化、社会规范以及选民、人民代表等民众的期望。过去把使命看得很遥远，很庞大，甚至很严肃，当然公共组织的使命不是不严肃，而是要讲得很具体，并结合公共组织的文化环境，因为使命的背后是一种文化。

公共战略的愿景和使命所要回答的问题是不同：战略愿景所回答的是要成为什么样的组织，以及组织未来的发展道路；使命所回答的是组织的业务和所服务的顾客的需求。二者完全不同，但却又相辅相成。

#### 步骤二：确立公共组织的目标

愿景和使命界定之后，就需要设立公共组织的目标。公共战略目标是要把愿景转化成具体的目的与价值，引导组织战略的开发，并为公共组织各阶层的管理者提供制定决策的基本架构。

公共战略目标主要包括以下几种类型：如何扩大公共组织的影响力；如何抓住发展的机遇；如何获得公共组织发展的优势；如何获得高于其他公共组织的效率；如何在应对全球化竞争中获得充分的发展；如何成为社会发展的领导者；如何扩大公共组织的声誉等。

愿景具体落实到怎样去做，还需要通过一些数据去实现。因此，公共战略目标同时还要提出一个衡量的标准，包括一些数据，从而把目标系统化、具体化并保持一致性。当然，公共战略目标考虑的是进一步发展的定位问题和如何提升竞争能力，它不完全是很具体的数字，不要把战略目标误解为是一种统计目标，有几个数字就可以，那就把公共战略目标简单化了。总之，愿景、使命和目标都是为进一步制订公共战略打下很好的基础。

### 步骤三：制订公共战略

公共战略是公共部门所采取的行动纲领，以实现公共部门所确立的目标，解决公共问题，满足公众需求。公共部门的使命带有一种限定的色彩，它明确自己应该进行何种管辖，提供何种服务，在某些方面它还具有垄断的性质。这就保证了以政府为代表的最为典型、最为重要的公共组织能够得到充分的资源，并且在组织内部，可以进行从容的分工，使每个分支机构的宗旨与目标更为明确，更为规范。这样，公共组织在制定战略之时，便可做到有的放矢，总会有几种不同方案去达成每一目标。过去很多公共部门把自己的战略看成是 10 年以上长远的、全局的规划，这仅仅是词典中所讲战略的一种定义，但是在实际的公共战略管理中，公共部门既要考虑它的全局性、长期性，同时也要考虑到它是用来指导公共部门实践的一个具体的方案，所以，公共战略整体上来看是管理的一个战略计划或博弈计划，公共战略也有不同的类型与层次。不同的公共组织应分析其不同的环境，以了解公共组织本身的优点与弱点，以及外在的机会与威胁，从而采取不同的公共战略。

公共战略的类型

类 型	要 求
计划型战略	谋事在前，行事在后，计划是行动的基础。
计策型战略	威胁有余，难得实现，就是不准备去实现，本来就只是一种威胁。
模式型战略	只要行动，不要空想。制订好了一种方案，就照这个方案按部就班地去做。
定位型战略	在变化的环境中不断地寻找自己的位置，适应环境，以赢得优势。
观念型战略	有一个集体的观念，组织成员了解如何更好地实现共同目标。