

公共管理硕士(MPA)系列教材

# 公共部门 战略管理

(修订版)

陈振明 主编

MPA



中国人民大学出版社

公共管理硕士(MPA)系列教材

# 公共部门 战略管理

(修订版)

陈振明 主编

中国人民大学出版社

· 北京 ·

**图书在版编目 (CIP) 数据**

公共部门战略管理/陈振明主编. —2 版. —北京: 中国人民大学出版社, 2011. 7  
(公共管理硕士 (MPA) 系列教材)  
ISBN 978-7-300-14052-0

I. ①公… II. ①陈… III. ①公共管理-研究生-教材 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 146738 号

公共管理硕士 (MPA) 系列教材  
公共部门战略管理 (修订版)  
陈振明 主编  
Gonggong Bumen Zhanlüe Guanli

---

出版发行	中国人民大学出版社	邮政编码	100080
社 址	北京中关村大街 31 号		
电 话	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)
网 址	<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)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京昌联印刷有限公司	版 次	2004 年 2 月第 1 版
规 格	185 mm×260 mm 16 开本		2011 年 8 月第 2 版
印 张	19.25 插页 1	印 次	2011 年 8 月第 1 次印刷
字 数	443 000	定 价	35.00 元

---

**版权所有 侵权必究**

**印装差错 负责调换**

# 公共管理硕士（MPA）系列教材

## 编审委员会

顾问 夏书章：中山大学教授

总主编 纪宝成：全国公共管理硕士（MPA）专业学位研究生教育指导委员会副主任委员，中国人民大学校长、教授

副总主编 王乐夫：中山大学教授

编委 （以姓氏笔画为序）

王浦劬：全国公共管理硕士（MPA）专业学位研究生教育指导委员会委员，北京大学教授

毛寿龙：中国人民大学教授

皮纯协：中国人民大学教授

朱立言：中国人民大学教授

许光建：中国人民大学教授

张成福：中国人民大学教授

张德信：国家行政学院教授

陈庆云：北京大学教授

陈振明：全国公共管理硕士（MPA）专业学位研究生教育指导委员会委员，厦门大学教授

竺乾威：全国公共管理硕士（MPA）专业学位研究生教育指导委员会委员，复旦大学教授

周光辉：吉林大学教授

周志忍：北京大学教授

胡伟：上海交通大学教授

娄成武：全国公共管理硕士（MPA）专业学位研究生教育指导委员会委员，东北大学教授

姚先国：全国公共管理硕士（MPA）专业学位研究生教育指导委员会委员，浙江大学教授

顾建光：上海交通大学教授

高培勇：中国社会科学院教授

董克用：全国公共管理硕士（MPA）专业学位研究生教育指导委员会委员、秘书长，中国人民大学教授

谭跃进：国防科技大学教授

薛澜：全国公共管理硕士（MPA）专业学位研究生教育指导委员会副主任委员，清华大学教授

# 《公共管理硕士（MPA）系列教材》

## 总 序

纪宝成

公共管理是以政府为核心的公共部门运用管理学、政治学、经济学、法学、社会学、系统科学等多学科理论与方法对国家和公共组织进行有效治理的管理活动。公共管理学是运用管理学、政治学、经济学等多学科理论与方法研究公共组织，尤其是政府组织的管理活动及其规律的学科体系。它是一个科际整合的交叉学科群，是以解决公共问题为导向的应用科学。

中国作为一个统一的国家有几千年的历史，在政府管理领域有着丰富的经验，这些经验对世界很多国家都产生过重要影响。从这个意义上说，中国是公共管理理论与实践的发源地之一。

现代公共行政与公共管理的研究和教育于20世纪初在西方兴起，迄今有上百年的历史。我国从20世纪80年代开始公共行政与公共管理研究和教育的恢复和重建，自此以后公共行政与公共管理的研究和教育得到长足发展。

根据新形势下社会公共管理现代化、科学化、专业化的要求，为建立适应社会主义市场经济需要的办事高效、运转协调、行为规范的公共管理体系，完善国家公共事务和行政管理干部培训制度，建设高素质的专业化国家公共事务和行政管理干部队伍，1999年5月国务院学位委员会第17次会议审议通过了《公共管理硕士（MPA）专业学位设置方案》，并决定于2001年10月在我国首次进行MPA招生考试，2002年3月MPA学员正式入学。

为了提高我国公共管理硕士（MPA）专业学位教育水平，保证公共管理硕士专业学位教育工作的健康、顺利发展，国务院学位委员会、教育部和人事部于2001年2月成立了全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会。MPA专业学位教育指导委员会的教材工作小组就教材建设问题专门进行了讨论。

80年代以后我国出版了一些公共行政与公共管理的教材，这些教材在公共行政与公共管理专业人才培养方面发挥了重要作用，但仍存在一些缺陷，即教材相对比较分散，不系统，没有一个完整的知识体系，联系实际不够。

公共管理是一个不断成长和发展的学科，公共管理实践尚在不断发展中，因而公共管理教育也处在探索和发展阶段。为适应公共管理硕士（MPA）教育对教材和教学参考资料的需要，不断探索回应公共管理实践中的问题，反映国内外公共行政与公共管理研究的最新成果，中国人民大学出版社组织有关专家编写了这套公共管理硕士（MPA）系列教材。本套教材包括按照国务院学位办确定的《公共管理硕士专业学位培养方案》的要求而

编写的9门核心课程教材，也包括公共管理各领域、各新兴学科的方向性必修课程教材及部分选修课程教材。

本套教材力求体现如下特色：第一，系统完整，基本涵盖了公共行政与公共管理专业教育的主要知识领域；第二，反映国内外公共行政与公共管理研究领域的最新成果，为公共行政与公共管理领域的教育者、学生、实际工作者提供了本领域的最新信息、资料及多视角思考空间；第三，反映公共行政与公共管理硕士（MPA）专业教育的特点，重视应用性，注重能力的培养，为此在教材中除讲授一般理论知识外，还加有大量案例分析；第四，将中国传统的行政管理思想、国外先进的公共行政与公共管理理论与中国现实管理实践紧密结合，理论联系实际。

本套教材除适合MPA学生使用外，也适合公共管理学科的研究生及各级行政管理人员作为培训参考资料使用。

参与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、上海交通大学、国防科技大学等十几所大学的老师，他们都是公共行政与公共管理教育领域的专家，他们在公共行政与公共管理教育领域积累了丰富的经验，同时又比较注重社会实践，使理论与实践相结合。本套教材的作者来自全国各地，突破了一个学校、一个区域的界限，我们的指导思想是尽量把公共行政与公共管理领域有影响的学校和有影响的老师都吸收进来，博采众家之长。为此，中国人民大学出版社邀请有关专家成立了公共管理硕士（MPA）系列教材编委会。

随着公共行政与公共管理教育和实践的不断发展，公共行政与公共管理学科的研究和教育也在不断发展和完善，这就要求教材也要不断更新内容。我们编写的这套教材只是一个初步的探索和尝试，还望广大读者对这套教材提出批评建议，以便于我们不断修订、完善。

## 前 言



公共部门战略管理是公共管理学科的一个新分支或新的研究途径。它的兴起是全球化、信息化和知识经济时代发展特别是当代政府改革运动的产物，它是由传统的公共行政范式向（新）公共管理（或“管理主义”）范式转变的一个重要组成部分。作为一种新的管理途径或思维方式，战略管理日益受到了公共部门管理者的重视。在当代，任何公共部门都再也不能像过去那样对自身的生存、发展和未来高枕无忧了。考虑组织所面临的环境（优势、劣势、机遇和威胁），考虑组织的长远发展目标和未来，提高自身竞争力，成为公共部门管理者最基本的管理任务和内容。公共部门管理者需要战略思想，这正是公共部门战略管理途径兴起的现实原因。

在公共管理教育领域，战略管理早已成为西方尤其是美国大学 MPA 及 MPP 教育的一个重要课程领域。美国公共管理名校大多开设了这方面的核心课程或必修课程。近几年，我国的不少大学的公共管理教育尤其是 MPA 培养方案也纷纷引入公共部门战略管理课程。笔者所在的厦门大学公共事务学院以及 MPA 中心较早地将“公共部门战略管理”确定为行政管理研究生以及 MPA 专业学位研究生的必修课。2003 年，为了适应教学与学科发展的迫切需要，我们编写出版了《公共部门战略管理》这部教材的第一版。

近期，应中国人民大学出版社的要求，我们对《公共部门战略管理》这部教材进行修订。本版对第 6 章（公共部门战略实施）、第 7 章（公共部门战略评价）和第 9 章（公共管理的战略思维）三章做了大幅度的扩充或修改；导论的第二部分中也增加了“西方政府战略管理实践举要”一目的内容。第二版由陈振明主编，各章的作者是：第 1 章：陈振明、孔凡宏；第 2 章：袁飙、魏丽艳；第 3 章：梁润冰；第 4 章：刘晓红；第 5 章：黄国琴；第 6 章：李洁、王雁红；第 7 章：林渊；第 8 章：刘碧强；第 9 章：詹国彬、谭英俊；第 10 章：董洋。

鉴于“公共部门战略管理”是一个正在成长的新领域以及笔者学识和时间所限，修订版仍有诸多问题和不足，诚望读者以及同行专家一如既往地给予批评指正！

陈振明

# 目 录



<b>第 1 章 导论：公共部门战略管理途径的兴起</b> .....	1
1.1 私营部门战略管理发展的回顾 .....	2
1.2 公共部门战略管理的兴起 .....	4
1.3 为什么公共部门需要战略管理 .....	15
1.4 公共部门战略管理学科的理论体系 .....	19
1.5 本书的理论框架 .....	22
本章小结 .....	23
关键术语 .....	24
案例 .....	24
思考题 .....	27
阅读书目 .....	27
<b>第 2 章 公共部门战略管理的概念基础</b> .....	28
2.1 战略与战略管理的概念 .....	28
2.2 公共部门组织及其与私人部门组织的区别 .....	37
2.3 公共部门组织的战略管理为什么不一样 .....	45
本章小结 .....	53
关键术语 .....	53
案例 .....	53
思考题 .....	56
阅读书目 .....	57
<b>第 3 章 公共部门战略管理系统</b> .....	58
3.1 公共部门战略管理主体 .....	58



3.2 公共部门战略管理客体 .....	64
3.3 公共部门战略管理环境 .....	67
本章小结 .....	75
关键术语 .....	75
案例 .....	76
思考题 .....	79
阅读书目 .....	79
<b>第4章 公共部门战略管理过程 .....</b>	<b>81</b>
4.1 私人部门战略管理过程的两种模式 .....	81
4.2 公共部门战略管理过程模式 .....	87
4.3 对三种战略管理过程模式的评价 .....	98
本章小结 .....	102
关键术语 .....	103
案例 .....	103
思考题 .....	105
阅读书目 .....	105
<b>第5章 公共部门战略规划 .....</b>	<b>107</b>
5.1 战略规划概述 .....	108
5.2 SWOT 分析与问题议程 .....	113
5.3 战略选项和战略选择 .....	117
5.4 战略规划的方法和技术 .....	120
本章小结 .....	127
关键术语 .....	127
案例 .....	128
思考题 .....	134
阅读书目 .....	134
<b>第6章 公共部门战略实施 .....</b>	<b>135</b>
6.1 公共部门战略实施概述 .....	135
6.2 公共部门战略实施的过程与手段 .....	139
6.3 影响公共部门战略有效实施的因素及模式 .....	146
6.4 推进我国公共部门战略有效实施的思考——以电子政务 建设为例 .....	157
本章小结 .....	172
关键术语 .....	173
案例 .....	173

思考题 .....	176
阅读书目 .....	176
<b>第 7 章 公共部门战略评价 .....</b>	<b>178</b>
7.1 公共部门战略评价概述 .....	179
7.2 公共部门战略评价的步骤 .....	189
7.3 公共部门战略评价的方法 .....	198
7.4 公共部门战略评价的改进 .....	204
7.5 公共部门战略评价的一个实例——中国反贫困战略的分析 .....	211
本章小结 .....	217
关键术语 .....	218
案例 .....	218
思考题 .....	220
阅读书目 .....	220
<b>第 8 章 公共部门战略变革 .....</b>	<b>221</b>
8.1 公共部门战略变革概述 .....	221
8.2 判断战略变革的需要 .....	228
8.3 公共部门战略变革的过程 .....	234
本章小结 .....	244
关键术语 .....	245
案例 .....	245
思考题 .....	248
阅读书目 .....	249
<b>第 9 章 公共管理的战略思维 .....</b>	<b>250</b>
9.1 战略思维概述 .....	251
9.2 理性思维与非理性思维 .....	258
9.3 价值观与战略分析 .....	266
9.4 公共部门管理者战略思维的培养 .....	271
本章小结 .....	277
关键术语 .....	277
案例 .....	278
思考题 .....	280
阅读书目 .....	280
<b>第 10 章 结论：公共部门战略管理的未来 .....</b>	<b>281</b>
10.1 公共部门战略管理理论研究的演进趋势 .....	282

10.2 公共部门战略管理思维及理念的转向 .....	284
10.3 公共部门战略管理运作模式的发展特征 .....	286
本章小结 .....	290
关键术语 .....	291
案例 .....	291
思考题 .....	292
阅读书目 .....	293

## 第 1 章

# 导论：公共部门战略管理途径的兴起



### 本章要点

- 私营部门战略管理途径的发展
- 公共部门战略规划途径的兴起
- 公共部门战略管理实践的构建
- 公共部门战略管理过程及阶段
- 公共部门需要战略管理的理由
- 公共部门战略管理的理论体系

作为一种新的研究途径或新的学科分支，公共部门的战略规划与战略管理兴起于 20 世纪 80 年代。它是作为“新公共管理运动”以及“(新)公共管理”范式的一个重要组成部分而出现的，并受到了私人部门（工商企业）战略管理途径的深刻影响。传统的公共行政学以内部取向，关注行政过程和日常管理，文官（常务文官）被假定为仅仅需要执行政治家（政务官）所制定的政策与法律，他们不必去考虑组织的外部环境、长远目标以及如何通过资源的优化配置去实现目标。因此，在传统的公共行政学中，战略思维是没有地位的，它很少考虑外部环境、长期目标或组织的未来之类的问题。战略管理途径力图克服传统公共行政学的这些局限性，着眼于与外部环境发生相互作用的组织，系统考虑组织的远景、长期目标和近期目标，将关注的焦点由内部转向外部，从注重日常管理转向注重组织未来的发展管理。波齐曼和斯特劳曼（Barry Bozeman and Jeffrey D. Straussman）在《公共管理战略》一书中认为，公共战略管理具有如下四个基本特征：（1）关注长期目标；（2）将长期目标和近期目标整合成一个连贯的层级；（3）认识到战略管理和计划并不是自行贯彻的；（4）采取一种外部观点，强调不是去适应环境，而是期待和塑造组织的变迁（这一点是最重要的）。此外，战略性的公共管理必须充分认识到政治权威的影响。<sup>①</sup>

<sup>①</sup> Barry Bozeman, Jeffrey D. Straussman, *Public Management Strategies*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1990, pp. 29-30.

## 1.1 私营部门战略管理发展的回顾

公共部门战略管理途径的兴起与私人部门战略管理模式的示范性影响分不开。第二次世界大战后,军事领域的“战略”概念被逐步引入工商管理领域,最终发展成为一种新的管理研究途径或新学科分支。20世纪60年代兴起的战略规划是战略管理的先导。加拿大著名的管理学家亨利·明茨伯格(Herry Mintzberg)在《战略规划的衰落与兴起》一文中说:战略规划兴起于60年代中期。到了80年代,战略规划衰落,代之兴起的是战略管理。战略规划和战略管理途径的兴起使一般的组织与管理理论的研究焦点转移,即从过去关注内部管理机制和过程转向关注战略和商业政策;它对管理教育尤其是MBA教育也产生了重大影响,战略管理(或公司战略)和商业政策一类的课程成为MBA的核心课程(这与当时的全美商学院联合会的提倡和引导是分不开的。20世纪七八十年代许多商学院(school of business administration)纷纷更名为“管理学院”(management school),据说也与战略管理途径的兴起密切相关。

“战略”(strategy)最初是作为一种军事术语出现的,原意是指在战争的某一阶段上对全局的筹划和指导。按照日本学者小山内宏的说法,战略“来自希腊语的指挥官一词,就是指挥军队的意思”,“战略这个词,恐怕可以说是一个支配战争的有分量的词”<sup>①</sup>。作为军事运筹与谋略的战略,早在我国古代就已经产生。记载我国战国时期思想和活动的《战国策》就是一部战略史书。我国另一部古代军事名著《孙子兵法》也论述了军事战略战术问题。孙子就是从“兵者,诡道也”<sup>②</sup>这一句话开始阐述其战略理论的。对于战略的定义,人们的意见趋于一致。德国克劳塞维茨在《战争论》中给战略下了一个经典的定义:“战略是为了达到战争目的而对战斗的运用”,“战略必须为整个军事行动规定一个适合战争的目标”<sup>③</sup>。小山内宏的定义是:“所谓战略,被认为是为了达到战争和军事作战的目的,高瞻远瞩地执行战争计划,大规模运用军事力量的方针和政策。”<sup>④</sup>

由此可见,战略起源于军事学,是对战争全局的筹划和指导。到了后来,由于社会、经济、科技的发展,战略的概念才逐渐扩大到其他领域,被广泛应用到政治、经济、社会、科技、文化等各个领域,其含义也扩展为对重大的、带全局性的问题的谋划。无论在私营领域还是在公共领域,战略思想都得到了充分的运用。

战略思维关注长远和周边环境,而不是只顾眼前和内部问题,使得私营部门能获得显著的效益,因而普遍受到青睐。尽管战略思维在私营部门较早受到瞩目,但其真正连贯性地被运用还是在第二次世界大战以后。私营部门战略管理经历了长期的演变,有如下五个阶段:

① [日]小山内宏:《现代战略论》,48页,长春,吉林人民出版社,1975。

② 转引自鲁玉莹编著:《活学活用孙子兵法》,2页,沈阳,沈阳出版社,2000。

③ 转引自[英]利德尔·哈特:《战略论》,445页,北京,战士出版社,1981。

④ [日]小山内宏:《现代战略论》,49页。

第一阶段：预算和财务控制阶段。它发生在20世纪40年代，这一阶段的特点是依靠编制预算和财务控制系统来组织生产经营活动，参与市场竞争，谋求生存和发展。由于预算按年编制，预见性不强，而且往往根据现状来编制，难以应付主客观情况的变化，因此只能是昙花一现。

第二阶段：长期计划阶段。它发生在20世纪50年代，是对预算和财务控制的改进，更关注长远的销售目标，一般采用滚动计划法来编制。它的存在依赖一定的条件，即战后适宜的环境：高度发展的市场；变化趋势的可预测性；一元化的公司；企业间低层次的竞争局面。到了50年代末，竞争加剧，周边环境变化迅速，使得企业目标的实现发生困难，长期计划就不能再实施下去了。

第三阶段：企业战略计划阶段。它始于20世纪60年代，企业战略计划关注企业任务，明确规定企业前景、产品、市场；注重环境监测，翔实评价企业的机会、威胁、优势、弱点；明确目标，以此衡量改革、授权方面的决策。企业战略计划从短期计划和长期计划发展而来，并且与绩效测评和资源配置结合起来。

第四阶段：公司战略计划阶段。进入20世纪70年代，“国际竞争日益激烈，社会价值观念的变化，政治和军事的日益动荡，公共消费者识别能力的增强，以及国际经济不景气”<sup>①</sup>导致了公司战略计划的出现，它比企业战略计划在具体细节安排上更加周详。“公司战略计划比企业战略计划更关心组织的高层，并且更关心企业各部门之间的责任分配。比陈述任务更重要的是首席执行官必须能够提出一个相当持久的公司远景规划。”<sup>②</sup>

第五阶段：战略管理阶段。进入20世纪80年代，企业战略计划和公司战略计划的局限性被一些学者所发现。战略计划“碰到三个严肃的问题：计划成果微乎其微并造成分析失效；引入战略计划的组织阻力；高层管理人员撤销或放松对计划的支持，将战略计划置之一旁”<sup>③</sup>，这些局限性激发了战略管理的出现。

进入20世纪80年代，战略管理逐渐取代了战略计划，它更加精确和细致，包含了战略计划的功能，但所包含的内容又要比战略计划深远得多。战略管理包含了战略计划，但它更关注战略的执行，关注整合组织的力量去实现战略目标，而且规划或计划的制定不再是一个特殊部门的活动，而是全部管理者的责任。按照美国学者安索夫（Igor H. Ansoff）在《新公司战略》（1988）一书中的说法，战略计划与战略管理的区别在于，前者的焦点是制定最优战略决策，而后者的焦点是产生新的战略结果——新市场、新产品和新技术。<sup>④</sup>也就是说，战略计划关注的是制定恰当的决策，而战略管理侧重的则是新的战略结果的产生：新市场、新技术、新产品。

战略计划是由一个专门的部门制定的，而战略管理涉及所有组织部门，它更综合，将战略扩展到所有组织单位。战略管理旨在将战略观念贯穿于组织的所有部分，并包含每个

① Graham S. Toft, *Synoptic Approaches of Strategic Management*, in Jack Rabin, Gerald J. Miller and W. Bartley Hildreth (eds), *Handbook of Strategic Management*, New York and Basel: Marcel Dekker, 1989, p. 6.

② Arnolando C. Hax, Nicholas S. Majluf, *Strategic Management: An Integrative Perspective*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1984, pp. 45-46.

③ Igor H. Ansoff, *The New Corporate Strategy*, New York: John Wiley, 1988, p. 166.

④ Ibid., p. 235.

单位体系。它不是机械地运作，而是承认个体与群体所扮演的中心角色及企业文化的影响。这就要求计划管理调节和组织结构之间更好地整合；沟通和信息系统之间也需要更好地整合；同时还要有一套激励与奖惩系统。计划不再被看成只是依靠单独的计划部门的独立活动，而应该看成是管理者的职责、全员的参与，而不是独立于组织之外。而且要塑造一种组织文化，使整个战略思维存在于每个员工的头脑里。

什么是战略管理？小汤普生（Arthur A. Thompson, Jr.）给战略管理下的定义是：“战略管理是一个过程，在这个过程中，高层管理者确定组织的长期方向，设定特别绩效目标，根据与组织相关的内外环境，制定出能达成这些目标的战略，并且卓有成效地实施这些被选定的决策方案。”<sup>①</sup>

战略管理的特征又是什么？纳特和巴可夫（Paul C. Nutt and Robert W. Backoff）在《公共和第三部门组织的战略管理》（1992）一书中说：“战略管理处理这样一个关键问题，即为面临着日益增加的不确定性未来的组织定位”<sup>②</sup>，“战略管理通过产生用以指导战略行动的计划、计谋、模式、立场和观点而为一个组织创造焦点、一致性和目的”<sup>③</sup>。波齐曼和斯特劳斯曼在《公共管理战略》一书中则认为，战略包含着处理组织的外部环境、使命和目标，战略管理途径有三个主要的特征，即：界定目标和目的，提出一个能协调组织与环境的行动计划，设计有效的执行方法。<sup>④</sup>

## 1.2 公共部门战略管理的兴起

在私人部门战略计划和战略模式的示范性影响之下，公共部门战略规划（或战略计划）和战略管理途径也随后兴起。按照休斯（Owen E. Hughes）在《公共管理与行政》一书中的说法，公共部门战略规划途径兴起于20世纪80年代初，比私人部门战略规划途径的兴起晚了十余年；而公共部门战略管理途径的采用比私人部门仅仅晚了几年。<sup>⑤</sup>

### 1. 公共部门战略管理的引入

公共部门中的战略管理的发展历程与私营部门中的战略管理发展的五个阶段相当接近。预算和财务控制在公共部门很早就开始了，它们可以被看做传统的行政模式的组织精髓，计划的主要目的不过是预算分配、支出控制。公共部门的长期计划使用的则是私营部门中的方法，它更加注重公共部门的长期目标，预测的是较为久远的问题。20世纪80年

<sup>①</sup> Arthur A. Thompson Jr., A. J. Strickland III, *Strategic Management: Concept and Cases* (4th edition), Business Publications, Inc., 1987, p. 4.

<sup>②</sup> Paul C. Nutt, Robert W. Backoff, *Strategic Management of Public and Third Sector Organizations: A Handbook for Leaders*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1992, p. 58.

<sup>③</sup> Ibid., p. 54.

<sup>④</sup> Barry Bozeman, Jeffrey D. Straussman, *Public Management Strategies*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1990, p. 54.

<sup>⑤</sup> Owen E. Hughes, *Public Management and Administration* (2nd ed.), Macmillan Press Ltd., 1998, p. 152.

代初期，战略计划在公共部门中开始出现。<sup>①</sup>如前所述，战略计划在私营部门的运用是在20世纪六七十年代。可见，公共部门在战略计划的运用方面比私营部门落后十来年，受到私营部门的启示。“战略计划是在宪法规定的范围内，为确定政府行为性质和方向的基本决策所进行的专业性努力。”<sup>②</sup>

美国学者布莱森（John M. Bryson）给我们列出了一个包括八个步骤的战略计划框架：开始制定战略计划并取得一致意见；明确组织权限；阐明组织任务和价值；对外界环境进行评价（机会和威胁）；对企业内部状况进行评价（优势和劣势）；确定组织面对的战略性问题；制定战略——处理问题；制定有效的、未来的组织蓝图。人们一般认为战略计划是附属于政治过程的，受到一定的限制，并且公共部门的这些限制或许比私营部门要多得多，这些限制改变了战略计划制定的一些方法和内容，但这并没有削弱这一过程的重要性。战略计划能“促进沟通与参与，协调利益与价值差异，推动有序决策的制定和展开”<sup>③</sup>。

## 2. 公共部门战略管理的出现

在私营部门，战略计划向战略管理转变是因为战略管理更为现实；同样，在公共部门，人们正是由于认识到了战略计划的局限性，才向战略管理方向发展的。在过去的几十年里，新公共管理运动席卷全球，市场化、私有化如火如荼。政府将不断面临重组、合并、民营化、政府直接干预范围缩小等威胁。信息化和经济全球化导致的公共部门外部环境的不确定性加大。20世纪80年代中期以后，战略计划就被一些学者认为出现了失败的倾向，因为“市镇议员和官员缺乏承诺、义务感；认为组织体系产生抵制性文化，而无法采取持久性努力来改变这种文化；对组织管理的需要缺乏灵活性和回应性；（战略计划）发展于相对稳定的年代里，但80年代中期以后，环境开始变得更加动荡和不确定”<sup>④</sup>。终于，20世纪80年代末90年代初，战略管理在公共部门出现了。

20世纪80年代末90年代初，在公共部门管理领域出现了首批论述公共部门与第三部门（非营利组织）战略管理的著作或教科书。最早较系统讨论公共部门战略管理的著作要算加州旧金山的乔西—巴斯（Jossey-Bass）出版社出版的“公共行政系列丛书”中的两本书，即波齐曼、斯特劳斯曼的《公共管理战略》（1990）和纳特、巴可夫的《公共和第三部门组织的战略管理》（1992）。该丛书还收进了一本后来很有影响的论公共部门战略规划著作，即布莱森的《公共组织和非营利组织的战略规划》（1988）。<sup>⑤</sup>

战略管理在公共部门出现，得到了一些学者专家的支持和赞许，是一个更具包容性的概念。它强调组织与环境之间的相互作用，允许对环境进行考察，以选择通过一定的付出

① Owen E. Hughes, *Public Management and Administration* (2nd ed.), Macmillan Press Ltd., 1998, p. 153.

② John B. Olsen, Douglas C. Eadie, *The Game Plan: Governance with Foresight*, Washington, D. C.: Council of State Planning Agencies, 1982, p. 4.

③ John M. Bryson, *Strategic Planning for Public and Non-profit Organization*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1988, p. 5.

④ Sylvia Horton, David Farnham, *Public Management in Britain*, London: Macmillan Press Ltd., 1999, p. 65.

⑤ John M. Bryson, *Strategic Planning for Public and Non-profit Organizations*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1988.



可以获得最大利益的目标。总的来说，从战略计划向战略管理转变更为注重制定计划以及它的内在要求，并对执行问题给予更多的关注。当然，战略管理在公共部门的运用并不都是受到称赞，它也受到了来自各个方面的批评。比如：战略管理是一种理性的科学方法和工具，它在用来产生和评价主要议题与选择方案时会减损政治程序；在政治领域，许多决策建立在政治谈判和各方讨价还价上。<sup>①</sup> 还有来自对战略管理目标的批评。政府的政策目标被一些人认为是一般性的和模糊的，即使制定得很明确，也与政府的真正意图不一致，它可以有一个隐秘的议程。<sup>②</sup> 由于目标不明确，就很难实施管理。认识这些批评并认真对待它们，对于战略管理者是有益的，因为这可以使战略管理的缺陷被克服，弱点被另一种表达方式所替代。所以，战略管理尽管受到了各个方面的批评，但在西方许多国家的公共部门仍保持着旺盛的生命力。

### 3. 西方政府战略管理实践举要<sup>③</sup>

公共部门重视战略管理的原因在于其面临的环境更加具有不确定性。为适应市场经济的发展，公共部门角色出现了变化，并且出现了国际化和国际竞争力对公共利益的挑战。以下选取了新西兰、芬兰、爱尔兰及英国这四个国家的战略管理实践作为我们考察的对象。

#### (1) 新西兰。

新西兰政府于 20 世纪 90 年代在战略管理领域施行了一系列改革举措。他们认为政府的协调性是有限的，其发展依赖各部门，所以达成政府内部的战略合作对于绩效的改善是至关重要的。为此，他们提出了战略结果区（SRAs）和关键结果区（KRAs）作为其战略实施的精髓。

战略结果区，即 SRAs（strategic result areas），是由内阁制定的一系列选择性的、普遍的、跨越任期的政策目标，它能够使战略的焦点长期集中于为数不多的几个极其重要的政策区域。

关键结果区，即 KRAs（key result areas），是在 SRAs 的背景下设立的一系列重要的中期承诺目标。它是由各部门设立的，并与首席执行官的绩效合同紧密联系在一起。

SRAs 和 KRAs 最显著的特征是选择性与灵活性。由于长期集中规划，加上未来的复杂性和不确定性，所以不可能制定出一套完整的、叙述详尽的、层次更高的战略目标。所以，最好的方法便是选取几个显著的且在很大程度上能够对整个运作系统产生有益的杠杆作用的目标加以实施。但达成这些目标的途径并不是事先就能决定的。

SRAs 和 KRAs 在具体操作方面也起到了一定的作用。新西兰政府在《远景 2010》（或《路径 2010》）中说明了国家长期关注的焦点。SRAs 则为各部门机关未来取得成绩所需投入的前期努力提供了一个公开讨论的平台。然而它只有在《远景 2010》的具体计划以及新的领导人接管一系列 SRAs 的时候才显得重要。但领导人也许并没有参与《远景 2010》和 SRAs 的制定与形成。因此，长期目标必须是跨政府的设计，以避免新

<sup>①</sup> S. Ranson, J. Stewart, *Management in the Public Domain: Enabling the Learning Society*, London: Macmillan, 1994, p. 188.

<sup>②</sup> R. Baggot, "The NHS Internal Market", *Public Administration*, 1997, 75 (2), p. 284.

<sup>③</sup> 本目由李洁根据国外网站的资料编写而成。