



领导干部MPA必读核心课程

# MPA



# 公共部门战略管理



【中】张泰峰 教授 【美】Eric Reader博士  
总策划/北京中哈管理研究院

这是一套给各级领导干部和国家公务员奉献的MPA学习尊典；

这是一套中西合璧的本土化MPA必修教材；

这是一套走出大学高墙的MPA经典读本。

不出国门，坐拥哈佛公共管理之大成；不进北大，通揽光华卓越领导之精髓。

MPA将带给您超群的能力和胆识，塑造您优秀的品格和魄力，伴随着您的希望和奋斗，  
把您送上卓越的成功之路。



郑州大学出版社

D035-5  
2  
=2



98401

领导干部MPA必读核心课程

# MPA



# 公共部门战略管理



【中】张泰峰 教授 【美】Eric Reeder博士  
总策划/北京中哈管理研究院

这是一套给各级领导干部和国家公务员奉献的MPA学习尊典；

这是一套中西合璧的本土化MPA必修教材；

这是一套走出大学高墙的MPA经典读本。

不出国门，坐拥哈佛公共管理之大成；不进北大，通揽光华卓越领导之精髓。

MPA将带给您超群的能力和胆识，塑造您优秀的品格和魄力，伴随着您的希望和奋斗，把您送上卓越的成功之路。



郑州大学出版社

### 图书在版编目(CIP)数据

公共部门战略管理/《MPA 必读核心课程》  
编写组编. —郑州:郑州大学出版社,2003.3  
(MPA 必读核心课程)  
ISBN 7-81048-709-4

I. 公... II. 公... III. 公共管理—研究生—教材  
IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 017680 号

MPA 必读核心课程  
公共部门战略管理  
本书编写组

---

出 版:郑州大学出版社  
经 销:全国新华书店  
印 刷:北京泰山兴业印务有限责任公司  
开 本:720×1010mm 1/16  
字 数:2200 千字  
印 张:180  
版 次:2004 年 2 月第一版  
印 次:2004 年 2 月第一次印刷  
书 号:ISBN 7-81048-709-4/F·19  
全套定价:312.00 元(本册定价:39.00 元)

---

本书如有质量问题,由经销店负责调换



# 前 言

或许“战略管理”这个词你并不陌生,因为你可以在书店里看到许多本关于战略管理的书,但是他们都讲的是企业战略管理。如果你一定要说看过中文版的专门讲公共部门战略管理的书的话,那你肯定是看的这本书了。

其实,公共部门战略管理并不是学术研究的空白。早在20世纪80年代,美国学者保罗·C·纳特和罗伯特·W·巴可夫等人就开始对公共部门战略管理进行研究。公共部门战略管理是作为“新公共管理运动”和“(新)公共管理”范式的一个重要组成部分而出现的,它受到了企业战略管理的深刻影响,以至在研究和叙述时总离不开企业战略管理。经过近20年的发展,公共部门战略管理学现已成为管理学的一个重要分支,其作为一门学科已初步成型,形成了自己的学科理论和研究方法。在中国,由于MPA的刚刚兴起,所以公共部门战略管理在学术研究上几乎是空白。在这种情况下,要编写一本适合中国人学习的公共部门战略管理教材的确是难于上青天。

无疑,战略管理在公共部门的地位越来越显得重要,“不知谋全局,就不知谋一域;不知谋万世,就不知谋一时”说的就是这个意思。当人类社会迈入21世纪之时,公共部门所面临的环境越来越具有复杂性、动荡性和多元性的特征,外界环境与公共部门的互动关系越来越深入和广泛,因此,战略管理日益为公共部门所关注。战略管理不仅是最重要的管理,同时,它也是最困难的管理。要实现富有成效的战略管理需要各方面为之付出不懈的努力,这其中少不了管理者才能的发挥,也少不了学者们对战略管理的理论研究。以理论来指导实践才会在实践中少走弯路,提高效益。因此,研究战略管理,进行理论探讨,有了现实需求作动力,促使着我们去为之追寻。

当前,中国正处于公共部门转轨和深化改革之际,为保持改革方向,实现公共部门的持久发展,我们需要加强战略管理,我们呼吁高素质战略管理者的出现。我们编写这本书正是源于此念,能让更多的人学习到战略管理



知识,能让更多的人光临 MPA 的殿堂,是我们的追求,但愿本书能让你把最需要的知识播在心田,为你播下收获的希望。

这本书分为两大板块,前六章总述战略管理的基本理论,包括公共部门战略管理的过程、方法以及战略管理组织。后四章分述在不同部门战略管理是如何开展和实现的,操作性偏重。为了有效地阐述战略管理,本书采用了众多的图表,穿插于通俗的文字之中,并精心设计版式,竭力为读者提供一个良好的阅读界面。

本书在编写过程中参考了国外众多学术著作和部分国内相关书籍,可以设想,是他们为本书的完稿提供了巨大的帮助,笔者在此向这些书的作者和编者表示真诚的谢意。同时,欢迎读者朋友为本书提出宝贵建议,让我们携手共进。



# 目 录

## 第一章 公共部门与战略管理 /1

新世纪中,公共部门所生存的环境越来越具有复杂性、动荡性和多元性的特征。由于影响公共部门运行的最大因素关系到公共部门与外界环境的互动问题,因此,战略管理日益受到公共部门的重视。本章将阐明战略和战略管理的基本概念及其在公共部门中的意义。

### 第一节 初识战略 /1

- 一、战略的起源 /1
- 二、战略和战略管理的概念 /2
- 三、战略和战略管理的特征 /4
- 四、战略的性质 /6
- 五、战略的用途 /8

### 第二节 形形色色的战略 /11

- 一、战略分类概述 /11
- 二、迈尔斯和斯诺的分类 /12
- 三、艾卡的新分类 /15

### 第三节 采取战略行动 /17

- 一、战略与时间观 /18
- 二、传奇 /18
- 三、探索 /20
- 四、冒险 /21
- 五、赌博 /21

### 第四节 公共部门的战略管理 /23

- 一、私营部门的战略 /23



- 二、公共部门的战略 /25
- 三、公共部门应用战略管理的原因 /26
- 四、公共部门应用战略管理的限制 /28
- 五、对公共部门引入战略计划的批评 /29
- 六、公私部门战略管理的差异 /32
- 七、战略管理思想的发展 /35

## 第二章 战略议题 /37

议题是战略管理的关键,它指引着对战略回应的探究。新情况被当做强烈的信号,它指引着对其后隐含的利害关系的探求。作为诱因的新情况与另一个新情况相匹配,以创造一个由张力构建的议题,这使得我们在采取战略行动,处理张力中的某种新情况的同时,完全了解另一新情况,以这种方法处理张力使我们更容易确定一个双赢战略。

### 第一节 战略议题角色 /37

- 一、议题及其角色 /37
- 二、战略议题的表达 /38
- 三、影响战略的误导议题 /38

### 第二节 议题的诱因 /40

- 一、新情况的形成 /40
- 二、新情况的影响 /41
- 三、新情况的类型 /43

### 第三节 构建议题张力框架 /45

- 一、张力概念的介入 /45
- 二、将议题视为张力的根据 /46
- 三、议题引力框架的构建 /48
- 四、议题引力框架的运用 /53

## 第三章 战略管理组织 /55

战略管理是一个动态过程,它需要利益相关者的支持,需要能有效实施的战略方案,需要资源的合理配置,所有这些组织安排,都离不开战略管理小组和战略管理者的行动。战略管理小组是实施战略管理的组织基础,他们不但创造了组织变革理念的源泉,而且也创造了关于如何进行变革的理念的主要源泉,战略管理过程依赖于战略管理小组来得到这些理念。



- 第一节 组织理念 /55
  - 一、公共部门的种类 /55
  - 二、组织战略的理念 /56
- 第二节 战略管理小组 /57
  - 一、SMG 概述 /57
  - 二、SMG 的结构 /58
  - 三、SMG 的领导 /59
  - 四、SMG 的工作内容 /60
- 第三节 战略管理者 /61
  - 一、公司的战略管理者 /62
  - 二、战略管理者的定位 /63
  - 三、战略性思维 /64

## 第四章 战略管理过程(一) /67

为了使战略管理过程更为直观,为了叙述之便,我们将战略活动分为几个阶段来分别讨论,并对每个阶段的活动理论、活动步骤进行详细分析,增强说服力。在本章和下一章我们将全面介绍战略活动过程,我们将这个过程分为两类。第一类是战略管理的六个基本阶段;第二类是战略管理的调适阶段。不同阶段包含了一系列具有独特目的的活动,并且提供了一条途径,将复杂的活动分解为数个部分,以方便理解。

- 第一节 战略管理过程概述 /67
  - 一、公共部门战略管理的特殊性 /67
  - 二、战略管理诱因 /68
  - 三、战略管理阶段 /74
- 第二节 搜集信息 /75
  - 一、搜集信息的重要性 /75
  - 二、特别意义——相比较于企业战略 /76
  - 三、搜集信息的内容 /78
  - 四、确定战略目标 /79
- 第三节 战略分析 /80
  - 一、战略分析概述 /81
  - 二、SWOT 分析 /81





- 三、SWOT 评估的意义 /83
- 四、PEST 分析和结构化分析 /84
- 案例:中国加入 WTO 的战略分析 /86

#### 第四节 战略设计 /89

- 一、问题议程 /89
- 二、备选战略 /91
- 三、制定战略的方法 /93
- 四、布莱森的战略计划模式 /101

### 第五章 战略管理过程(二) /105

本章承接上章继续讨论战略管理的过程,其中包括基本阶段的战略选择、实施和评估,包括调适阶段的三种方法——集中行动、重构和持续变革。同时,本章也提供了部分案例以供参考学习,更深刻地理解战略管理过程。

#### 第五节 战略选择 /105

- 一、可行性评估 /105
- 二、战略选择标准 /109
- 三、高行动性战略 /110
- 四、低行动性战略 /112
- 五、成功的战略选择 /113
- 六、战略转变 /117

#### 第六节 战略实施与评估 /118

- 一、战略实施的步骤 /118
- 二、战略实施的策略 /120
- 三、战略实施过程中的管理 /122
- 四、战略评估 /124

案例:克罗马蒂法院博物馆的战略管理 /126

#### 第七节 集中行动战略管理 /134

- 一、战略管理休假会议 /134
- 二、休假会议的步骤 /135

案例:VA 行政区 13 家医院的休假会议 /136

#### 第八节 重构战略管理 /138

- 一、重构战略管理的活动 /138
- 二、重构战略管理的过程 /139



## 第九节 持续变革战略管理 /142

- 一、战略过程的循环 /142
- 二、行动管理 /143
- 三、议题管理 /143
- 四、形势和组织管理 /144
- 五、改革管理 /145

## 第六章 战略管理技术 /147

在战略管理过程六个基本阶段的每一个阶段中,我们都要重复着三个步骤——搜寻、综合和选择,这三个步骤被用来获取信息资料,进行战略分析,形成问题议程,制订战略方案,优选战略方案,实施战略和评估战略。搜寻是为了获取信息和思想,综合用以揭示模式,选择用以辨识优先的行动。本章中我们详细地介绍了这三种技术,并将各种技术进行结合产生了混合技术,混合技术能够改善结果,增加过程的多样性。

### 第一节 搜寻技术 /147

- 一、沉默思考技术 /147
- 二、互动小组技术 /153
- 三、脚本法 /155
- 四、综摄法 /158
- 五、综合运用搜寻技术 /163

### 第二节 综合技术 /164

- 一、产生综合的技术 /164
- 案例:家庭医学系制定战略的技术 /166
- 二、解释结构模型技术 /168
- 三、用来综合的混合技术 /173

### 第三节 选择技术 /174

- 一、ARS 技术 /174
- 二、点数分配法 /176
- 三、配对比较法 /176
- 四、Q 型法 /178
- 五、分等—加权法 /180
- 六、重新考虑法 /181
- 七、选择的混合技术 /181



#### 第四节 技术组合 /182

- 一、战略管理技术的价值标准 /183
- 二、混合技术的类型 /183
- 三、战略类型与技术的匹配 /184

### 第七章 人力资源战略管理 /191

前六章我们总论公共部门的战略管理,从本章开始我们将探讨几个公共部门的细化战略,本章介绍公共部门的人力资源战略。

人力资源战略是公共部门战略的重要组成部分,它是使公共部门人力资源管理同公共部门总体战略相互支持和配合的重要手段。制定和实施人力资源战略,能让人力资源管理的各项活动互相配合,形成一个有机体系,同时为组织战略目标提供了有效保障。

#### 第一节 人力资源战略概述 /191

- 一、人力资源战略的地位 /191
- 二、人力资源战略的分类 /193
- 三、公共部门人力资源管理的战略性 /195
- 四、公共部门人力资源的性质 /196
- 五、公共部门人力资源战略管理的作用 /199

#### 第二节 人力资源战略管理理论 /200

- 一、战略管理的基本原理 /200
- 二、战略管理的目标与任务 /202
- 三、战略管理制度的主要模式 /204
- 四、战略的制定的程序 /205
- 五、战略管理系统 /207

#### 第三节 人力资源战略的过程管理 /208

- 一、过程管理的理念 /208
- 二、过程管理的步骤 /209
- 三、过程管理的程序 /210
- 案例:普费佛的人力资源战略管理措施 /213

#### 第四节 人力资源战略管理内容 /215

- 一、人员流动规划 /215
- 二、职员技能开发 /217
- 三、职员薪酬管理 /218



## 四、各项内容间的相互关系 /220

**第八章 绩效战略管理 /223**

由于公共部门自身的独特性质(例如缺乏竞争机制,对公平的刻意追求),使得公共部门的绩效要比私营部门的低得多。随着社会的发展和人们对公共部门期望的增高,提高绩效已经成为公共部门的重要任务之一。为了使这项任务得以有效完成,扭转公共部门的低效弊端,必须对绩效实行战略管理。本章就公共部门绩效战略管理作了初步的分析和探讨。

**第一节 绩效管理概述 /223**

## 一、绩效管理的内涵 /223

## 二、绩效管理要有战略性 /225

## 三、绩效战略管理存在的问题 /227

## 四、绩效战略管理成功的条件 /228

**第二节 绩效管理战略的制定 /229**

## 一、制定战略的原则 /229

## 二、制定合理战略目标的方法 /231

**第三节 绩效管理战略的内容 /232**

## 一、战略的五要素 /232

## 二、组织的规划、任务和评估标准 /235

## 三、前景规划的制定与改进 /236

## 案例:美国的绩效战略管理法案 /237

## 案例:海洋和大气管理局的绩效战略管理 /239

**第四节 实现高绩效人力资源的战略 /240**

## 一、简化工作分类 /240

## 二、改进录用与选拔工作 /241

## 三、转授人力资源管理的权力 /242

## 四、让经理负责人力资源管理 /243

## 五、强化组织的目标和标准 /243

**第九章 政府信息化战略管理 /247**

随着科学技术的飞速发展,我们步入了信息社会,信息在社会生活中占据着重要位置,同时也对政府提出了更高的要求,政府信息化被提到日程上来。政府信息化战略是公共部门战略的组成部分,在当前,它显得尤为迫



切,我们应当制定出科学的政府信息化战略以配合公共部门战略和其他分战略的实施,全面推进政府工作的新发展。

### 第一节 政府信息化概述 /247

#### 一、信息化战略 /247

#### 二、政府信息化 /248

#### 三、电子政府 /249

### 第二节 电子化政府与中国 /250

#### 一、电子政府的作用 /250

#### 二、中国要加快电子政府的战略实施 /252

#### 案例:日本政府的信息化战略 /253

### 第三节 政府信息化战略管理的内容 /255

#### 一、政府信息化过程 /255

#### 二、办公自动化 /256

#### 三、政府上网工程 /258

#### 四、电子政务 /260

#### 五、电子政府安全保障体系 /261

#### 案例:公众看华南地区政府网站 /262

## 第十章 组织发展战略管理 /265

组织发展战略是组织总体战略的核心组成部分,是其他各子战略的指南针。在动荡多变的环境中,组织如果不为自己作一明确定位,不确定好自己的发展方向和目标,就很难应付危机和挑战,就很难立足于社会之中。本章针对公共组织,尤其是行政组织,发展战略的意义、战略要求、战略计划的制定,战略实施和组织创新等问题进行了一番探讨。

### 第一节 组织目标与发展战略 /265

#### 一、公共核心战略 /265

#### 二、行政发展概述 /266

#### 三、组织发展战略的意义 /270

#### 四、组织行为的道德要求 /271

### 第二节 组织发展战略计划 /274

#### 一、战略计划联结目的和行动 /274

#### 二、战略计划的制定要求 /275



- 三、评估组织的能力 /277
- 四、组织发展资源分配 /278
- 五、战略计划的内容 /280
- 六、行政发展的环境分析 /281
- 七、行政改革战略的内容 /283
- 第三节 战略执行与组织变革 /288
  - 一、组织变革的原则 /288
  - 二、转型式变革 /291
  - 三、组织变革的动力 /294
  - 四、行政改革的阻力和动力 /295
  - 五、领导在战略执行中的作用 /298
  - 六、行政发展的前景与趋势 /300
  - 七、创新是组织发展的根本 /302
- 案例:卡特州长的“重组改革” /303

## 第十一章 中国实施知识发展国家战略分析 /309

21 世纪是人类不断创造、积累、传播和应用知识的世纪,也是世界发展极不平衡的世纪。富国与穷国之间、富人与穷人之间的收入差距正以惊人的速度拉大,而这一差距拉大的实质是知识差距在以更惊人的速度扩大。那些缩小了与发达国家经济发展差距的新兴工业化国家或地区,都是先缩小与发达国家的知识发展差距。我们认为,在经济全球化背景下,中国应当把知识发展战略作为 21 世纪最重要的国家发展战略。它包括两方面含义:一是缩小中国与发达国家之间知识发展差距;二是缩小国内东西部地区之间知识发展差距。它比实行“科教兴国”战略具有更广泛的发展意义和改革意义。

- 第一节 我国科技国情透视 /309
  - 一、中国与发达国家知识创新能力的差距 /310
  - 二、中国与发达国家技术创新能力的差距 /310
  - 三、形成知识创新和技术创新差距的原因 /311
- 第二节 知识发展国家战略的实施 /312
  - 一、知识发展战略框架的确定 /312
  - 二、建立激励知识创新制度 /314
  - 三、制定全球与全国知识的公共政策 /314



四、制定本国与本地科技创新能力的公共政策 /316

## 附 录 /319

附录一、战略问题议程工作表 /319

附录二、战略工作表 /321



# 第一章 公共部门与战略管理

新世纪中,公共部门所生存的环境越来越具有复杂性、动荡性和多元性的特征。由于影响公共部门运行的最大因素关系到公共部门与外界环境的互动问题,因此,战略管理日益受到公共部门的重视。本章将阐明战略和战略管理的基本概念及其在公共部门中的意义。

## 第一节 初识战略

战略来源于军事领域,后来逐渐延伸到企业管理和战略管理。战略在管理学中显示越来越重要的地位,本节就战略一些基本概念作一介绍。

### 一、战略的起源

战略一词最早源于中国古代军事家孙武的著作中,本意属军事术语,是指实现战争胜利的目标。与战略相对应的是战术,指使具体战斗获得较低层次的目标。

孙武在他的传世之作《孙子兵法》中说道:“是故百战百胜,非善之善者也;不战而屈人之兵,善之善者也。”“不战而屈人之兵”——这便是孙武提出的著名战略思想,其要义是:以强大的军事实力为后盾,通过“伐谋”、“伐交”的斗争,用全胜的计谋争胜于天下。这是一种将“伐谋”、“伐交”、“伐兵”熔炼于一炉的“全胜”战略。孙武的“上兵伐谋”的思想是最早见于文字的战略思想,这个“谋”字就是谋略、战略的意思。

在中世纪的西方,战略一词最先出现在拿破仑等一些军事领导的军事著作中。“strategic”一词源于希腊文“strategos”,意思是“在战争中实行的一套克敌制胜的策略”。这个概念原指将帅本身,后来马基雅维利(Machiavelli)用这个词指代有计划地运用权力和影响贯彻国家目标的活动。

马基雅维利将战争、敌手、进攻和将帅等比喻用于政治舞台。在政治斗争中被击败的敌手会失去人们对他的支持。军事上巩固领土的概念被转变





成为政纲和政策以获取支持。在政治中,与敌手作战的方法是游说、选举和听证,它们与战争中的战役、冲锋和包围相似。

工商业界也利用这一军事概念发展出了自己的战略观。一方面,人们将军事上的巩固和稳定地盘与工商业中的市场份额联系起来,用“战略”这个词描述企业为达到目标而实施的各种策略。另一方面,军事上的战略也鼓励了工商业事先制定计划,对实行计划的资源进行规划,安设预警装置,以在需要修改计划时发出信号。

钱德勒(Chandler, 1962)在一本强调实践的书中清晰地论述了战略计划的必要性。这种认为战略计划具有重要意义的观点,已经得到人们的普遍认可,并经受了长期的实践考验。

后来,人们又引入“战略管理”一词,它包括环境评估和执行(Ansoff, DeclerkandHayes, 1976)。战略存在于内外部环境中,而战略管理则将计划和意图与对内外部环境状况的评估联为一体。申克尔(Shendel)与霍佛(Hofer)的书(1979)标志了战略管理的诞生,在这部书中,他们提出了战略管理理论的概念基础和范式。

随着战略管理思想的发展,战略管理理论逐渐成为管理学的一个重要分支。现在战略管理已普遍应用于盈利组织和非盈利组织的管理,任何组织机构都应以战略眼光考虑:本组织的事业是什么?本组织应该做些什么?使用什么资源去做?它还应该认真考虑:什么是顾客所需要的?在顾客眼中,什么东西最有“价值”?类似这些问题不仅对于生产企业来说是重要的,而且对那些非盈利性的公共服务机构(例如大学、医院、行业协会、还是红十字会)来说也非常重要。任何组织机构都应该认真考虑,本组织的特长是什么?这些特长是否恰好适合其特定事业的需要?光有这些特长够不够?它们是否得到了有效利用?本组织机构目前和今后几年的‘市场’究竟在哪里?

## 二、战略和战略管理的概念

战略概念虽然受到广泛的应用,但至今没有一个一致公认的定义,给它下定义是很困难的。

当今广为接受的战略管理定义是由安德鲁(Andrews, 1980)提出的。他主张,组织的如下决策定义了组织的战略:确定或反映了组织的目标、意图等的决策;规定组织从事的业务或服务范围的决策;确定组织将要或想要成为何种经济或人力组织的决策;关于组织将要为其股东或托管人、雇员、顾客和社会所做的经济或非经济贡献的决策。

我国学者吴肇基博士综合关于战略的各种观点,认为战略(Strategy)就