

公共行政与公共管理经典译丛

Public Administration and Public Management Classics

政府治理与改革系列

GOVERNING AND REFORMING SERIES

# 摒弃官僚制：

BANISHING BUREAUCRACY

## 政府再造的五项战略

THE FIVE STRATEGIES FOR REINVENTING GOVERNMENT

[美] 戴维·奥斯本 / 彼德·普拉斯特里克 著  
David Osborne Peter Plastrik

 中国人民大学出版社

公共行政与公共管理经典译丛

Public Administration and Public Management Classics

政府治理与改革系列

GOVERNING AND REFORMING SERIES

# 摒弃官僚制：


BANISHING BUREAUCRACY

## 政府再造的五项战略

THE FIVE STRATEGIES FOR REINVENTING GOVERNMENT

[美] 戴维·奥斯本 / 彼德·普拉斯特里克 著  
David Osborne Peter Plastrik

谭功荣 刘霞 译  
谭功荣 校

 中国人民大学出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

摒弃官僚制：政府再造的五项战略 / [美] 奥斯本, 普拉斯特里克著; 谭功荣, 刘霞译.  
北京: 中国人民大学出版社, 2002  
(公共行政与公共管理经典译丛. 政府治理与改革系列)

ISBN 7-300-03995-2/D·616

I. 摒…

II. ①奥…②普…③谭…④刘…

III. 国家行政机关-行政管理-政治体制改革

IV. D035.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 094057 号

公共行政与公共管理经典译丛

政府治理与改革系列

**摒弃官僚制：**

**政府再造的五项战略**

[美] 戴维·奥斯本 彼得·普拉斯特里克 著

谭功荣 刘霞 译

谭功荣 校

---

出版发行：中国人民大学出版社

(北京中关村大街 31 号 邮编 100080)

邮购部：62515351 门市部：62514148

总编室：62511242 出版部：62511239

E-mail: rendafx@public3.bta.net.cn

经 销：新华书店

印 刷：涿州市星河印刷厂

---

开本：787×980 毫米 1/16 印张：27.5 插页 2

2002 年 1 月第 1 版 2002 年 1 月第 1 次印刷

字数：392 000

---

定价：45.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

# 《公共行政与公共管理经典译丛》

## 总 序

在当今社会，政府行政体系与市场体系成为控制社会、影响社会的最大的两股力量。理论研究和实践经验表明，政府公共行政与公共管理体系在创造和提升国家竞争优势方面具有不可替代的作用。一个民主的、负责任的、有能力的、高效率的、透明的政府行政管理体系，无论是对经济的发展还是对整个社会的可持续发展都是不可缺少的。

公共行政与公共管理作为一门学科，诞生于20世纪初发达的资本主义国家，现已有上百年的历史。在中国，公共行政与公共管理仍是一个正在发展中的新兴学科。公共行政和公共管理的教育也处在探索和发展阶段。因此，广大教师、学生、公务员急需贴近实践、具有可操作性、能系统培养学生思考和解决问题能力的教材。我国公共行政与公共管理科学研究和教育的发展与繁荣，固然取决于多方面的努力，但一个重要的方面在于我们要以开放的态度，了解、研究、学习和借鉴国外发达国家研究和实践的成果；另一方面，我国正在进行大规模的政府行政改革，致力于建立与社会主义市场经济相适应的公共行政与公共管理体制，这同样需要了解、学习和借鉴发达国家在公共行政与公共管理方面的经验和教训。因此无论从我国公共行政与公共管理的教育发展和学科建设的需要，还是从我国政府改革的实践层面，全面系统地引进公共行政与公共管理经典著作都是时代赋予我们的职责。

出于上述几方面的考虑，我们组织翻译出版了这套《公共行政与公共管理经典译丛》。为了较为全面、系统地反映当代公共行政与公共管理理论与实践的发展，本套丛书分为四个系列：（1）经典教材系列。引进这一系列图书的主要目的是适应国内公共行政与公共管理教育对教学参考及资料的需求。这个系列所选教材，内容全面系统、简明通俗，涵盖了公共行政与公共管理的主要知识领域，内容涉及公共行政与公共管理的一般理论、公共组织理论与管理、公共政策、公共



财政与预算、公共部门人力资源管理、公共行政的伦理学等。这些教材都是国外大学通用的公共行政与公共管理教科书，多次再版，其作者皆为该领域最著名的教授，他们在自己的研究领域多次获奖，享有极高的声誉。(2) 公共管理实务系列。这一系列图书主要是针对实践中的公共管理者，目的是使公共管理者了解国外公共管理的知识、技术、方法，提高管理的能力和水平，内容涉及到如何成为一个有效的公共管理者、如何开发管理技能、政府全面质量管理、政府标杆管理、绩效管理等。(3) 政府治理与改革系列。自20世纪80年代以来，世界各国均开展了大规模的政府再造运动，政府再造或改革成为公共行政与公共管理的热点和核心问题。这一系列选择了在这一领域极具影响的专家的著作，这些著作分析了政府再造的战略，向人们展示了政府治理的前景。(4) 学术前沿系列。本系列选择了当代公共行政与公共管理领域有影响的学术流派，如新公共行政、批判主义的行政学、后现代行政学、公共行政的民主理论学派等的著作，以期国内公共行政与公共管理专业领域的学者和学生了解公共行政理论研究的最新发展。

总的来看，这套译丛体现了以下特点：(1) 系统性。基本上涵盖了公共行政与公共管理的主要领域。(2) 权威性。所选著作均是国外公共行政与公共管理的大师，或极具影响力的作者的著作。(3) 前沿性。反映了公共行政与公共管理研究领域最新的理论和学术主张。

在半个多世纪以前，公共行政大师罗伯特·达尔 (Robert Dahl) 在《行政学的三个问题》中曾这样讲道：“从某一个国家的行政环境归纳出来的概论，不能够立刻予以普遍化，或被应用到另一个不同环境的行政管理上去。一个理论是否适用于另一个不同的场合，必须先把那个特殊场合加以研究之后才可以判定。”的确，在公共行政与公共管理领域，事实上并不存在放之四海而皆准的行政准则。按照建设有中国特色的社会主义的要求，立足于对中国特殊行政生态的了解，以开放的思想对待国际的经验，通过比较、鉴别、有选择的吸收，发展中国自己的公共行政与公共管理理论，并积极致力于实践、探索具有中国特色的公共行政体制及公共管理模式，是中国公共行政与公共管理发展的现实选择。

本套译丛于1999年底由中国人民大学出版社开始策划和组织出版工作，并成立了由该领域很多专家、学者组成的编辑委员会。中国人民大学政府管理与改革研究中心、国务院发展研究中心东方公共管理综合研究所给予了大力的支持和帮助。我国的一些留美学者和国内外有关方面的专家教授参与了原著的推荐工

NBAAGG/10

作。中国人民大学、北京大学、清华大学、厦门大学等许多该领域的中青年专家学者参与了本译丛的翻译工作。在此，谨向他们表示敬意和衷心的感谢。

**《公共行政与公共管理经典译丛》编辑委员会**

2001年8月

## 译者前言



政府治理与改革系列  
公共行政与公共管理经典译丛

也许这是一种巧合：在人类社会告别旧世纪、进入新世纪之际，政府组织“范式”也正在进行急剧的转变。由于“政府都面临着同样的变革压力，包括全球经济问题、日益不满的市民以及财政危机”（1996年经合组织（OECD）部长级会议总结报告），所有这一切都使得高度集权、自上而下垄断专权的官僚体制显得过于老态龙钟、反应迟钝，在变革和创新方面显得无能为力。最近20年来，官僚体制已经面临土崩瓦解之势，“再造政府”已成为世界各国的“新宠”。

事实上，如同20世纪初公共官僚体制的确立一样，20世纪末企业化政府的出现也绝非偶然，“它代表着一种不可逆转的组织范式的历史性转变”。

由于公共行政在长期的政治、经济、社会发展中所扮演的角色发生了重大的变化，学术领域中出现的不同



研究途径正是从这些变化中来研究公共行政的中心价值、主要议题，进而梳理出公共行政的本质与核心——政府职能。公共行政的研究途径包括“政治、法律、传统管理以及新公共管理途径”（D. Rosenbloom, 1993）。无论是从传统管理途径还是新公共管理途径来看，管理途径在公共行政研究中有着不可忽视的地位，并似成一种主流，回顾一下公共行政的发展历程就不难发现这一点。公共行政的管理研究途径可以追溯到19世纪末，当时的政府充满着“恩赐制”，形成了用人“惟亲、惟党、惟派”的局面，“政党分肥”的选官制度导致了贪污腐败、政局动荡、政绩低劣。有鉴于此，“政治——行政二分法”开始从政策制定与政策执行的职能分离来研究行政活动，“行政不是政治问题，而是管理问题”（Woodrow Wilson, 1887）。随着近代资本主义国家的产生，政府职能日益复杂和分化，“二分法”渐渐为人们所关注，并成为一种流行的观点。20世纪20年代以来，企业的“科学管理”所带来的效率，使得不少科学管理原则被引入政府机构，如何最大限度地提高组织效率（Efficiency）成为当时行政的重要价值，科学管理的精神与理性的官僚体制就是其集中体现。“在官僚体制走过的岁月里，它的确起过重要作用。”然而，时过境迁，由于现代民主政治的出现，公共行政领域又成了一个政治理论问题。在民主体制中，根本的问题就是对公共控制负责任、行政机构和官僚对民选官员负责和回应（Accountability & Responsiveness），这对于政府具有十分重要的意义，因为政府是建立在行使自由裁量权的基础之上（Wallace Sayre, 1978）。公共行政是一个政治过程，公共行政官员参与公共政策的制定，行政是政治中的一部分特别事务的管理或方案的执行（Paul H. Appleby, 1965）。在政治途径中，代表性、回应性、责任性成为公共行政的重要价值。而到了现代社会，公共行政表现出不同的社会价值与功能。行政观念的现代转变体现了现代社会人权保障与社会文明的价值观，为人类找到了更为合理的生存环境。新公共管理代表着政府管理研究领域的最新发展，它的出现，意味着公共行政学研究逐渐转变为以解决实际问题 and 提高政府治理能力为宗旨。绩效、成本—效能、顾客回应性、分权、授权、竞争等成了公





共行政的主要价值。与这些理论脉络伴生的就是政府改革的纷纷出台，毋庸置疑，这正是理论与实践相互作用的结果。

自 20 世纪 80 年代以来，推行政府体制改革和行政革新已成为时代风潮，创新措施层出不穷，所采用的手段也各有差异，这一时期的理论和实践将政府管理研究推向了一个崭新的阶段，“新公共管理”就是这一时期改革运动的标签。在此，经合组织起着推波助澜的作用。政府再造正是新公共管理的主要代表，其深深地蕴含着“企业化政府”的精神。1992 年，戴维·奥斯本与特德·盖布勒所著的《再造政府》（又译《改革政府》）一书由于为所有政府改革的有识之士描绘了“再造政府”的“路线图”（即通过书中所提出的十大原则来创造企业化政府）而风靡全球。本书则开宗明义地指出，政府再造就是“对公共体制和公共组织进行根本性的转型，以大幅提高组织效能、效率、适应性以及创新的能力，并通过变革组织目标、组织激励、责任机制、权力结构以及组织文化等来完成这种转型过程”。政府再造就是用企业化体制来取代官僚体制，即创造具有创新惯性和质量持续改进的公共组织和公共体制，而不必靠外力驱使。这是从一定的高度来剖析政府再造的内涵，即寻求能够引起组织变革的“基本杠杆”——政府再造的关键战略，“讲究战略”（Be strategic）成为全书的主旨。在一切公共组织和体制中，孤立片面的革新和内在连续的再造之间的差异就在于“战略”一词。

人们都在哀叹政府的“失灵”，官僚体制已成“众矢之的”，这已经是一个不争的事实。因此，各国政府都不同程度地掀起了公共行政改革运动，并都面临着一些普遍性的棘手问题。“再造”不同于一般意义上的“改革”、“重组”或“精简”，就是因为它涉及的层次更深，即改变整个体制的 DNA。公共部门 DNA 最基本的要素就是体制目标、激励机制、责任机制和权力结构以及组织文化，各国政府无一例外，它们都是在复杂的政府体制背后潜伏着的使公共组织制度按其所需方式进行运作的一些根本的杠杆作用，这些杠杆作用早就存在并影响着政府体制的思维与行为模式。与此相对应，本书向读者展示了作者称之为成功再造公共组织的“五项战略”



(即 5C)——核心战略 (Core strategy)、后果战略 (Consequences strategy)、顾客战略 (Customer strategy)、控制战略 (Control strategy) 与文化战略 (Culture strategy)。文中以大量的案例描述了如何将官僚体制和组织转型为“企业化政府”体制和组织的战略，以及世界上最成功的再造者是如何运用这些战略的。

虽然作者是以发达国家的实例来考察政府再造，但显然又从“具体中抽象”出最令人振奋的再造“要则”。也就是说，政府再造的战略可以逾越时空，不管是在发达国家、还是发展中国家，无论处于何种政治体制、何种层级、何种类型的政府组织，都可以借此进行再造。作者之所以将主旨定位于“战略”高度，足见其用心良苦。但由于政治体制、历史和文化等因素的关系，在再造过程中所选择的战术、途径应有所不同。

书中所探讨的官僚体制的弊病在所有的政府中都同样存在，政府再造工具、战略等实际上也在不同程度上加以使用。目前，我国各级政府改革正如火如荼地进行着，如推行机构改革、“服务承诺制”、行政首长责任制、政府采购、公共服务承包、竞争上岗、社区建设等，就与本书中所提到的政府再造实例有着异曲同工之妙。然而，冷静地思考一下我国政府体制改革所走过的历程，却发现其中存在着许多“误区”和难点，人们恐怕一时难以真正地意识和理解，这从机构改革的“多次循环”可以看出。另外，公共部门之所以不同于私人部门，政府之所以不同于企业，是因为“公共组织栖身于政治的海洋之中”，政府再造尚需在政治方面做出诸多努力，这也大大增加了政府再造的难度。尽管如此，倘若本书中许多的战略、工具和途径能让公务人员借鉴并结合我国具体国情加以利用，必将有利于实现我国行政体制改革的基本目标。至少，可以唤醒人们改革政府的“勇气”，这也是本书提到的第六个“C” (Courage)。

本书出自著名的再造理论大师之手，得此翻译机会译者深感荣幸并倍加重视，因此，在本书翻译过程中，译者不断与作者之一戴维·奥斯本先生交流与探讨，使得译文中的错误、不当之处得以纠正。翻译是一种再创作，追求“信、达、雅”实际上就是追求三重



境界，本人不敢奢望，但力求译文能够准确地传达原著已足矣。由于时间紧迫以及译者水平有限，译文中讹误与疏漏之处在所难免，尚祈广大读者指正。

谭功荣 谨识  
于深圳湾畔  
2001年8月

# 致 谢



政府治理与改革系列  
公共行政与公共管理经典译丛

本书是整个“村庄”共同努力的成果——这是一个由成千上万远道而来的再造者组成的虚拟村庄，这些人与我们一起分享着知识和经验，并为我们提供大力支持。我们与他们面谈、给他们寄发电子邮件、倾听他们的描述并阅读他们的文章、备忘录和私人信件。他们还带引我们参观其组织，邀请参加其职工会议，甚至要求对其所作所为进行批评。大家无时不感到其高尚的精神及作为从事伟大事业“创新者”的乐趣。在此，我们要感谢其中每一位非凡的再造先驱者。

本书能够付梓，许多朋友和同事起了关键作用，这也许是所有作者都有过的类似经历。他们敦促我们担此重任，引见了许多再造者以及许多受益匪浅的故事，并帮助生成了本书的一些关键概念。

巴巴克·阿马亚尼、彼德·哈钦森、康妮·纳尔逊以



及“公共战略小组”的其他同事成了我们激情、思维、经验和支持的持续源泉。“On Purpose 协会”的约翰·克利夫兰和琼·纽罗恩几乎每天都同我们并肩作战，并提出尖锐而善意的批评意见，只有最好的朋友和搭档才能这样做。两个组织提供了财政资助，使我们得以全力以赴投入工作。“政府再造联盟”和“国家公共行政学院”的同事们帮助我们与再造网及全国其他的资源进行联系。

我们频繁地向上述及其他经验丰富的再造者索取建议和信息。对此，我们对杰里米·考珀、比尔·克里奇、吉姆·弗拉纳根、唐·福布斯、克雷格·霍尔特、戴维·琼斯、约翰·卡门斯基、汤姆·卢科克、迈克尔·马什、迈克·马斯特森、马丁·拉弗、鲍勃·斯通和彼德·威尔金森特别致谢。

许多同事对本书的大纲和初稿广泛作评，提出了重要的指导意见，在这里我们要对波士顿·乔纳森、洛兰·钱、乔尔·盖茨曾丹纳、卢·格拉策、拉里·格兰特、格林·撒罗恩、尼尔·约翰逊、特德·科尔德里、谢里尔·兰格、布奇·马里塔、迈克·蒙蒂思、乔·内森、劳里·奥曼，鲍勃·奥利里、鲍勃·奥尼尔、道格·罗斯、约翰·斯卡利、特德·斯特顿、斯基普·斯蒂特、珍妮特·托波尔斯基和史蒂夫·韦斯等表示特别感谢。

许多人都以其他方式不遗余力地予以支持。特德·科尔德里继续与我们分享其丰富的经验和渊博的知识。伊恩·鲍尔和弗兰·迈克唐纳帮助我们规划并协调了为期一周的新西兰之旅。戴安娜·戈兹沃西、凯瑟琳·斯特拉顿、迈克尔·克拉克、道格·福布斯和基思·弗尼特为英国之行做了同样的努力。邓肯·怀斯和巴巴拉·罗伯茨协助策划了在俄勒冈进行的调研。

珍妮特·托波尔斯基、鲍勃·奥利里、迈克·蒙蒂思和梅里韦瑟·琼斯伸出了热情之手。拉里·佩恩和吉姆·乔丹与我们一道对马克吐温国家林区进行了两天的视察。罗布·史密斯和彼德·马特威吉帮助从英国输入大量的资料。

我们尤其要感谢鲁思·希茨，没有她的辛勤工作和轻松诙谐，我们无法如期完成任务。鲁思、安德鲁·利斯特、萨莉·拉克罗斯和朱莉·普赖斯所打印的会谈记录抄本不计其数；通过录音带，他们



也开始敬佩这些再造者。

像惯常一样，出版代理克里斯廷·达尔温文尔雅和熟练自如地指导我们逾越了出版方面的财政困境。编辑威廉·帕特里克再次展示出其天分。当然，其轻松的编辑笔调深受大家的喜爱。其关于本书精髓的准确判断——去其糟粕、取其精华——尤为关键，因而使本书避免了有失偏颇。

艾迪生—韦斯利出版公司的制作编辑帕特·贾尔伯特和贝思·伯利·富勒以他们精湛的技术、极大的耐心和雅致的笔调为我们最后完稿进行了指导。

最后，要感谢我们的家人。他们忍受着一切：我们人在旅途、长期离家，长时间专于写作，整个过程的反复无常以及最后一年的劳累过度。他们的耐心和爱心持续鼓舞着我们。他们是整个村庄的核心。

**戴维·奥斯本和彼德·普拉斯特里克**  
于艾塞克斯，马萨诸塞州  
东兰辛，密歇根州  
1996年10月



### 作者简介

戴维·奥斯本(左),系《再造政府》一书的作者,被誉为“政府再造大师”。曾任美国副总统阿尔·戈尔的高级顾问,为“国家绩效评估委员会”提供智力指导,并起草了该委员会1993年年度报告;他还担任美国许多公共部门的顾问,并被英国、巴西等国领导人聘为顾问。

彼德·普拉斯特里克(右),自20世纪80年代以来,曾担任密歇根州商业局的首席代理以及州长吉姆·布兰查德领导的密歇根战略基金会的总裁,现为许多公共组织和基金会的顾问。

本书得到国务院发展研究中心东方公共管理综合研究所的大力支持与协助。该所是从事政府管理与改革的咨询研究机构,主要针对公共管理领域的重大理论和实践问题,组织专家学者进行应用性研究。

# 《公共行政与公共管理经典译丛》

## 编辑委员会

### 学术顾问

威廉·邓恩  
尼古拉斯·亨利  
戴维·罗森布鲁姆  
全钟燮

乔治·弗雷德里克森  
马克·霍哲  
爱伦·鲁宾  
金判锡

### 顾问

纪宝成

### 主编

张成福

### 总策划

刘晶

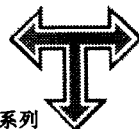
### 编委

(以姓氏笔画为序)

王佩亨	王浦劬
毛寿龙	刘晶
任宗哲	孙柏瑛
吴爱明	陈庆云
陈振明	竺乾威
周志忍	郭小聪
高培勇	彭和平
董礼胜	董克用
程远忠	潘小娟
薛澜	薄贵利



# 目 录



政府治理与改革系列  
公共行政与公共管理经典译丛

	引言 美国的阿普希尔巴特尔 .....	1
<b>第 1 部分</b>	<b>寻找杠杆作用</b>	
<b>第 1 章</b>	<b>五项战略：改变政府的 DNA .....</b>	<b>23</b>
	1.1 玛格丽特·撒切尔： 显示战略的威力 .....	23
	1.2 战略造成的差异 .....	38
<b>第 2 章</b>	<b>游戏层次：命中战略 .....</b>	<b>51</b>
	2.1 组织层面的再造： 战术空军司令部 .....	55
	2.2 对体制施加杠杆 作用 .....	63