

公共服务管理的复杂性

MANAGING COMPLEXITY
IN THE PUBLIC SERVICES

菲利普·海恩斯 著
孙 健 译



清华大学出版社

公共服务管理译丛 Managing the Public Services

公共服务管理的复杂性

MANAGING COMPLEXITY
IN THE PUBLIC SERVICES

菲利普·海恩斯 著

孙 健 译

清华大学出版社
北京

内 容 简 介

本书以当代最为前沿的复杂性理论为基础,系统论述了公众需要高质量公共服务的时代背景、传统公共服务范式面临的挑战、对公共服务进行有效管理的复杂性以及如何进行公共服务管理等一系列重大理论问题,并对如何处理变革时代的管理复杂性问题以及政府组织等公共部门进行绩效管理提出了一些具体建议。同时,本书评价了战略管理和计划模型在公共服务中的实施、IT 在现代公共服务中的角色,并对公共管理者的角色和任务,提出了复杂性理论所要求的一些基本原则。

本书主要面向政府部门以及非营利组织的管理者,可以用做公务员的公共管理和知识培训与行政管理以及相关专业的本科生、研究生的教学参考用书,也有助于启示公共管理学术研究者将理论与实践模型相结合。

By Philip Haynes

Managing complexity in the public services

EISBN: 0-335-21220-4

Copyright© Philip Haynes 2003

All rights reserved. Except for the quotation of short passages for the purpose of criticism and review, no part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the prior written permission of the publisher or a licence from the Copyright Licensing Agency Limited. Details of such licences (for reprographic reproduction may be obtained from the Copyright Licensing Agency Ltd of 90 Tottenham Court Road, London, W1T 4LP.

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

北京市版权局著作权合同登记号 图字:01-2007-1167

图书在版编目(CIP)数据

公共服务管理的复杂性/海恩斯(Haynes, P.)著;孙健译. —北京:清华大学出版社, 2008.3

(公共服务管理译丛)

书名原文: Managing Complexity in the Public Services

ISBN 978-7-302-16829-4

I. 公… II. ①海… ②孙… III. 公共管理—研究 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 006529 号

责任编辑:周菁 王荣静

责任校对:王凤芝

责任印制:杨艳

出版发行:清华大学出版社

地 址:北京清华大学学研大厦 A 座

<http://www.tup.com.cn>

邮 编:100084

c-service@tup.tsinghua.edu.cn

社总机:010-62770175

邮购热线:010-62786544

投稿咨询:010-62772015

客户服务:010-62776969

印刷者:北京国马印刷厂

装订者:三河市兴旺装订有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:155×230 印 张:13.25

字 数:140 千字

版 次:2008 年 3 月第 1 版

印 次:2008 年 3 月第 1 次印刷

印 数:1~3000

定 价:29.00 元

本书如存在文字不清、漏印、缺页、倒页、脱页等印装质量问题,请与清华大学出版社出版部联系调换。联系电话:010-62770177 转 3103 产品编号:024603-01

公共服务管理译丛编委会成员

- 朱立言 中国人民大学公共管理学院教授、博导，
全国MPA专业教育指导委员会秘书长
- 唐 伟 北京师范大学哲学与社会学院教授、
博导，北京师范大学党委副书记
- 薛 澜 清华大学公共管理学院教授、博导，
全国MPA专业教育指导委员会副主任委员
- 任剑涛 中山大学政治与公共事务管理学院教授、
博导、院长
- 刘俊生 中国政法大学政治与公共管理学院教授、
博导
- 谢 明 中国人民大学公共管理学院教授
- 孙 健 西北师范大学政法学院副教授，
公共管理系主任

公共服务管理译丛

《公共服务管理的复杂性》

菲利普·海恩斯 著

孙 健 译

《公共管理改革评价：理论与实践》

乔治·伯恩等 著

张 强 魏清华 韩莹莹 译

《公共服务伦理管理》

艾伦·劳顿 著

冯周卓 汤林弟 译

《公共服务战略管理》

保罗·乔伊斯 著

张文礼 王达梅 译

《公共服务财政管理》

约翰·威尔逊 编著

高鹏怀 孙 健 译

《公共服务管理》

译丛总序

20 世纪七八十年代以来,为迎接全球化、信息化和知识经济时代的来临以及摆脱财政困境、政府信任危机、提升国际竞争力和政府工作效率,西方各国相继掀起了公共管理变革与创新的热潮,其根本的价值趋向就是为民众提供优质、差异化的公共服务。同时,在学术界关于公共服务的理论也层出不穷。

公共服务理论致力于回答什么是公共服务以及公共服务的性质如何界定、由谁来提供公共服务、用什么方式提供公共服务更有效率等诸多问题。

根据联合国政府职能分类体系,政府公共服务包括普通公共服务与公共安全、社会服务、经济服务等。这一定义成立的一个前提是,政府愿意且有能力提供公共服务,政府是服务型的而不是统治型的。我国学者马庆钰先生从法律和所有权角度认为,公共服务主要指由公法授权的政府和非政府公共组织以及有关工商企业在纯粹公共物品、混合公共物品以及特殊私人物品的生产和供给中所承担的责任。其范围包括:纯粹公共物品、混合性公共物品、带有生产的弱竞争性和消费的弱选择性的私人物品的生产和供给。

一般而言,公共服务具有三层含义:其一是国家是公共服务型

国家,其所作所为都是提供公共服务。其二是政府是公共服务型政府,其所作所为都是提供公共服务。其三是公共服务是政府的主要职能之一,有其具体的内容和特殊的形式,并且可与政府的其他职能相区分。

长期以来,人们习惯于把公共服务的供给者定位于政府,认为政府包揽公共服务是其义不容辞的职责。但事实上,政府包揽公共服务既有其天然优势,也会产生诸如效率不高、机构臃肿、人浮于事、“市场失灵”、政府财政压力过大、经济持久增长的动力缺乏等诸多问题。为了防止上述问题的出现,斯蒂格利茨认为,政府在宏观控制公共服务的同时,可以通过签订合同,授予经营权等手段,委托私人部门生产和提供,这实际上明确了政府从宏观控制和委托代理两个方式管理公共服务的途径。斯蒂格利茨又强调,在各个部门直接或者间接引入竞争实体是管制的好办法;公私部门通过引入社会竞争,更分散地提供公共服务,不仅确保了公共服务的有效供应,而且使公共服务数量和种类更符合公众需求。^①

这意味着在公共服务领域应当引进有效的竞争机制,实现公共服务的市场化。公共服务市场化,即把市场竞争机制引入公共服务的一些业务领域,实现公共服务的最佳供给和公共资源的有效配置。公共服务市场化实质上就是政府部分职能的市场化,政府逐渐弱化有些公共服务职能、淡出某些公共服务提供领域。然而,竞争的观点在关注市场均衡作用的同时,却往往忽略了公共服务的特殊属性,尤其是其公共属性和政治属性,因此,有些公共服务需要不同主体联合提供而不是相互竞争。

兴起于 20 世纪九十年代的治理理论是关于政府管理方式的新理论。治理一词源于拉丁文和希腊语,原意为控制、引导和操纵,主要用于和国家公共事务相关的管理活动和政治活动。自 20 世纪九

① 约瑟夫·E. 斯蒂格利茨:《社会主义向何处去——经济体制转型的理论与证据》,长春:吉林人民出版社,1998 年。

十年代以来,西方政治学家和经济学家赋予治理以全新的含义,将其本质表达为“一种由共同的目标支持的管理活动,这些管理活动的主体未必是政府,也无须依靠政府的强制力量来实现”。^① 这种定义无疑给公共服务的政府垄断供给机制打开了一个缺口,为实现公共服务供给主体的多元化奠定了坚实的基础。

可以说,公共服务就是以政府为主体的各类组织实现其以满足公众需求为使命的基本工具。依据公共服务提供者身份属性的不同,公共服务的提供大致可以归纳为政府组织提供、非政府组织提供、多元化提供和联合四种模式。但是,公共服务需要在坚守公序良俗的基础上进行有效管理,管理意味着组织在从事公共服务的活动中需要作出战略规划、整合各类资源、协调各种关系、提升公共服务效率和水平。

在历经近三十年的改革开放以后,我国在政治、经济、文化、政府管理理念以及社会发展上都有了显著进步,举世瞩目。政府管理实现由经济建设为重心向公共服务为重心转移的时机趋于成熟,建设公共服务型政府的理念日渐深入人心。因此,2003年10月召开的中共十六届三中全会首次明确提出将提供“公共服务”作为政府职能之一。温家宝总理在十届人大二次会议的政府工作报告中强调:“各级政府要全面履行职能,在继续加强经济调节和市场监管的同时,更加注重履行社会管理和公共服务职能。”这个概念和目标的明确提出,标志着我国行政改革的进一步深化和政府管理发展中一个重要转折的来临。

建设公共服务型政府,就是要为全社会提供基本而有保障的公共产品和有效的公共服务,以不断满足广大群众日益增长的公共利益和公共需求,在此基础上形成政府治理的制度安排。公共服务型政府的特征之一是政府职权的有限性。在整个国家的公共行政系

^① 詹姆斯·罗西瑙:《没有政府的治理》,南昌,江西人民出版社,2001年。

统中,政府不是全部公共行政机构,它和其他公共机构直接或间接地共同行使社会公共权力,提供公共服务,其责任和职权同样并不是无限的。政府应该在市场、私人组织、非政府组织无法或者不愿意提供公共服务的前提下才可以介入,通过运用公共权力,积极履行其为社会提供公共服务的职责,除此之外,政府不应该介入其他领域。因而,政府应当从那些“不该管、管不了、管不好”的领域中退出,尽量转移出那些可以由社会公共组织来承担、由市场自行调节的职能,即退出“划桨”职能,进而将主要精力放在制定公共政策、作出决策,提供公共服务和公共产品方面,即履行“掌舵”职能。

当下,随着知识经济时代的来临和日益扩大的经济全球化趋势,以及人类技术创新能力的显著提高与政府组织所面临的社会压力的空前增大,政府组织所处的社会生态环境也呈现出了复杂化、动态化与不确定性等时代特征。全新的时代要求政府组织必须转变公共服务理念、回应公众公共服务需求、创新公共服务方式、提升公共服务效率、优化公共服务效果。

作为国内第一套全面系统介绍欧洲国家,特别是英国公共服务管理理论及其实践的译丛,在翻译过程中我们一直为作者的睿智和洞见所震撼,尤其是作者们在公共服务管理模型建构中所彰显出的理论涵养,更让译者们深感钦佩。该译丛是英国乃至欧洲其他一些国家公共管理和公共服务研究领域中颇具影响的著作和权威的教科书之一。编委会成员一致认为该译丛中所反映的一些理论模型和实践案例,对于我国进行行政改革和构建公共服务型政府具有极其重要的理论借鉴价值。为此,我们集众人之力量,组织翻译了其中既具时代前沿,又有代表性的五本作为译丛,以期对我国学术界从事同类问题研究尽微薄之力,恳望同行不吝赐教!

该译丛由五本书组成,分别是:

由孙健副教授主译的《公共服务管理的复杂性》一书,以当代最为前沿的复杂性理论为基础,系统地论述了公众需要高质量公共

服务的时代背景、传统公共服务范式与当代公共服务范式的差异、对公共服务进行有效管理的复杂性以及如何进行公共服务管理等一系列重大理论问题。

由张强副教授、魏清华副教授和韩莹莹博士主译的《公共管理改革评价:理论与实践》一书,首先从公共选择理论的视角出发,构建了评价公共管理改革成败的基本框架和相应的评价方法与技术,并将这一评价体系应用于卫生、住房和教育三个具体公共领域的改革;最后,作者也坦承该评价体系在实践过程中不可避免地存在一些问题,但她同时认为,该评价体系的确为判断一项改革是否取得了预期目标以及改革所带来的可能影响打下了坚实的基础。

由冯周卓教授和汤林弟博士主译的《公共服务伦理管理》一书,从公共服务的伦理问题入手,主要介绍了公共服务的伦理原则、公共服务的基本价值以及伦理规则导向的公共服务行为,并从组织的维度介绍了组织构造的伦理基础、业绩考核的伦理模型,以及学习型组织的伦理决策等公共服务的伦理管理知识和方法。

由张文礼教授和王达梅博士主译的《公共服务战略管理》一书,力图通过案例研究和对理论模型的解读深入探究公共服务领域的战略管理问题,以帮助公共服务管理者按照战略要求进行思考并采取有效行动。

由高鹏怀副教授主译的《公共服务财政管理》一书采用理论论证和实践应用相结合的方式,探讨了财政管理在公共服务中的意义和重要性,重点探讨了将私营部门财政管理方法应用于公共服务管理之中等重要问题,并对英国国民医疗服务制度以及地方政府作了专门论述。

在该译丛的翻译过程中,我国公共管理学界的多位专家参与了选书论证,一些大学的同行提供了专业的指导和帮助。美国麦格劳·希尔国际企业公司北京代表处的汤丽琨女士为我们提供了英文文本,清华大学出版社的编辑为该丛书的顺利出版付出了辛勤劳

作。在丛书即将付梓出版的时候,谨向这些善良而热情的人们表示衷心地感谢!

《公共服务管理》译丛编委会

(执笔人:孙健)

2008年2月22日

译者序

自 20 世纪七八十年代以来,西方发达国家掀起了政府行政管理模式变革与创新的浪潮,其核心内容就是积极探寻提升政府公共服务的质量和效率的有效途径,以最大程度地回应、满足公众不断变化的多元化诉求。与此同时,如何开展有效的公共服务以及怎样的公共服务才能满足公众的需求,也成了公共管理学界关注和讨论的热门话题。由英国著名行政学者菲利普·海恩斯所著的《公共服务管理的复杂性》一书无疑是公共服务理论研究中的代表性著作之一。

该书以当代最为前沿的复杂性理论为基础,系统地论述了公众需要高质量公共服务的时代背景、传统公共服务模式与当代公共服务模式的差异、对公共服务进行有效管理的复杂性以及如何进行有效的公共服务管理等一系列重大理论问题。

全书共分七章。第一章,管理、专家与公共服务背景。本章主要认为公共服务是一个复杂性系统,现实中由于组织再造过程的实践过于单纯,文化变革、绩效管理和基于简单界定的质量标准,都不足以掌握复杂性理论中难以预料和动荡的世界。所以需要有一种新的方法“使管理的重点从事件转移到过程,从整体转移到互动”。第二章,什么是复杂性。主要介绍了复杂性理论的基本内容及其关键术语,作者认为可以将公共服务管理者看做是一个乐队指挥,乐队不仅以一个固定的乐谱演奏,而且还要伴有一些和弦。它的挑战

在于如何演奏和谐而且达到预期的目的。第三章,公共组织中的人。本章主要论述了在公共服务环境中要求复兴人际关系方式的重要性,同时强调不能低估公共服务专家工作的价值。组织的系统使智力和基于知识的技能能够得到最有效的利用,并从良好的团队工作和项目体系中受益。当然,这里也需要领导力,从而有利于促进协调和变革。第四章,公共服务的复杂性及其绩效。本章论述了公共部门中的目标管理与绩效管理实践中存在的主要问题。而这些问题是与社会和公共政策运行中试图运用这些管理方法来简化复杂性系统相关联的。尤其是,出现了减少复杂性系统的趋势,简化对因果关系的假设,忽视了很多公共政策环境中的偶然因素。因此,需要改进绩效管理方法。第五章,不稳定世界中的战略和计划。本章主要分析了公共部门计划的方式及其局限性,探索了公共服务战略和计划中的复杂性理论以及危机管理所揭示的新理念,并对战略和计划提出了具有可操作性的合理性建议,使其有益于公共服务的实践。第六章,信息技术的用途及其价值。本章探索了新公共管理主义建议使用的信息技术系统的方法,调查了在公共服务系统内信息技术的实施有时候不能实现重要的附加价值的原因,并构想了公共服务信息技术系统作为复杂适应性组织里的一个重要组成部分的可能性。第七章,总结:密切关注复杂性。

本书由孙健(西北师范大学政法学院副教授、公共管理学博士后)主译和校译。西北师范大学政法学院的丁颖、白永利、刘莉等分别承担了本书部分章节的初稿翻译工作。由于译者学识和翻译水平的局限,书中错误之处在所难免,敬祈学界方家不吝赐教。

本书主要面向政府部门以及非营利组织的管理者,可以用做公务员的公共管理知识培训和行政管理以及相关专业的本科生、研究生的教学参考用书,同时也有助于启示公共管理学术研究者将理论与实践模型相结合。

译者
2007年6月

编 者 序

由于不同类型的组织参与提供公共服务,公共服务管理日益成为一项复杂的活动。随着公共组织、私营组织和自愿者组织之间的界限变得越来越模糊,公共服务管理者不得不采用新的技能和视角进行管理。在瞬息万变的世界中,管理任务正在变成一项模糊性的工作。然而,与此同时,有关公共政策管理的任何争论都应有一定的时效性,管理者必须承认传统的和以下一些长期性的话题:可问责性、职责、公共利益至上、正直、诚实和对公民、客户和顾客的反应。

这套丛书重点讨论公共服务管理中的一些关键问题,并对公共服务管理者在争议性治理中的适当角色进行探讨。通过基础研究、个案分析和理论模型评价,该系列丛书将对实践者、学者和学生有所裨益。丛书的一个基本主题是理论和实践的紧密结合,实践检验理论,而理论扎根于实践。理论概念和模型必须对实践者有一定的参考性。同时,好的实践将得到理论的分析 and 验证并加以推广。这样,该丛书将使学者和实践者同时受益。

艾伦·劳顿(Alan Lawton)

致 谢

我衷心感谢在撰写此书期间,应用社会科学学院和布赖顿大学的健康与社会政策研究中心所给予的大力支持。

1999年,布赖顿大学开办了公共服务合作与管理硕士项目,它是健康与社会科学的项目管理硕士的一部分,使作者有机会与那些富有实践经验的复合型专家和参与公共服务工作的管理人员进行接触。此项目中有经验的高年级学生尝试并且论证了本书的许多理念。我对他们在严峻的就业环境下经常反思和学习所观察的东西和坚定不移的承诺表示感谢。

我还想对那些置身于大学之外,并在过去的十年中为我提供了公共服务研究和咨询经验的人们表示衷心感谢。这为我提供了一个重要机会来提炼在学术环境中发展起来的观点,并研究它们在实践中是否具有相关性。

系列图书的编辑艾伦·劳顿(Alan Lawton)为本书所提出的观点给予了很大鼓励,并在此书的撰写过程中提供了持续的支持和建议。

最后,感谢我的家人、朋友以及在草稿中提供建议的公共服务行业的同事们。特别感谢:简·海恩斯(Jane Haynes)、迈克尔·卡希尔(Michael Cahill)、戴维·派克(David Pike)、托比·索尔特(Toby Salt)和威尔·麦德(Will Medd)。

导 论

本书源于公共部门二十多年来的经验,其背后所反映的思想、观点及其反思始于20世纪80年代英国首相撒切尔进行改革所引发的混乱时期。供给经济学和公共物品的市场化对公共服务产生过深刻的影响。但在最近十年,它对完全私有化和衰退状态的影响日渐式微,取而代之的是接受市场理念并寻求在政府和公共服务中每个角落运用市场语言和概念。管理一词及其广泛使用是其中的关键要素,在公共领域,它与商业一词的使用同样广泛。正如本书的作者——如果您那时在公共部门工作,往往很难完全搞清楚正在发生着什么。

在一定程度上,公共部门似乎受到了剧烈的冲击——处于从私人生活中退出的状态,并且社会注定要回归到类似英国在维多利亚女王统治时代。但是这十年的进步是很明显的,当然如此解释过于保守化和简单化。公共部门的一些领域未被私有化是因为它将引发巨大的社会混乱,任何政府都无法容忍。国家卫生服务系统(NHS)留存得十分完整,很多政府甚至花费了大量时间来透析如何运用市场理念及其语言。这些观点在20世纪90年代被付诸实施,但撒切尔本人此时已经不在位了。

许多地区坚决抵制缩减公共开支。尽管国内生产总值(GDP)在公共开支领域的投入比率有所下降,但下降的速度很慢并且从未

达到在美国看来的低水平(在新工党领导之下比率又有所回升)。在一定程度上,这种情况是缺乏控制的。甚至像玛格丽特·撒切尔(Margaret Thatcher)这样一位投身改革和独裁主义的领导也很容易受大量外界突发事件的影响(Marsh, 1992)。

如果想避免使社会陷入无政府状态、暴乱和犯罪率的上升,高失业统计数据显示,更加灵活的劳动力和日趋激烈的竞争会产生无意识的结果,因此,增加公共开支显得尤为重要。撒切尔主义设法说服我们“社会没有这样的事情”,但是十年来似乎所有的证据都以很多方式对他们的观点予以反驳:为支持福克兰战争(Falkland War),全体人民为了国家团结一致;面对工业衰竭,采矿行业强有力的和有感情的结合;在东欧,柏林墙倒塌,并且有上千反对者拒绝支持和支付人头税。人们比个人主义的消费者更加复杂,并且,自发组织并行动的人们对世界事务的关注似乎与全球市场以及通过长期交涉以减少贸易壁垒和降低关税一样重要。

进入20世纪90年代以来,英国公共部门的核心作用在逐渐下降。公务人员减少,但是许多私人部门的工作人员在签订与政府机构调整有关的合同时遇到了极大阻挠,导致很难定义公共利益和私人利益。水、电、天然气和通信等,更多的像是私人产品而不是公共产品,但是对这些事务进行规制后,仍然有潜在的政府干预。从政治的视角看规制是势在必行的。如在运输中,周期性混乱的发生导致了其处于危险的情势之下,恶劣的天气使运营公司无法通信,最糟糕的是事故的发生。这就提出了一个重要问题,即市场化所遵循的是否总是一个正确的战略选择。

正如20世纪90年代的进步,为了增加公众可信度和确保获得重新选举的权力,新工党必须涉足公众、私人、社会的和市场事务。布莱尔政府将注意力从供给经济学的古典方法转移到防止过度的分裂上,以寻求重新创造20世纪70年代的联合型政府。工党新增的部分是商业利益被提上政府的议事日程。与商业领域的合作方