

公共管理名著译丛

陈振明 主编

创造公共价值

政府战略管理

CREATING PUBLIC VALUE:
STRATEGIC MANAGEMENT IN GOVERNMENT

〔美〕马克·H. 穆尔 著

伍满桂 译

陈振明 校



商务印书馆
The Commercial Press

公共管理名著译丛

陈振明 主编

创造公共价值

政府战略管理

CREATING PUBLIC VALUE:
STRATEGIC MANAGEMENT IN GOVERNMENT

〔美〕马克·H.穆尔 著

伍满桂 译

陈振明 校

 商务印书馆
The Commercial Press

2016年·北京

图书在版编目(CIP)数据

创造公共价值:政府战略管理/(美)穆尔著;伍满桂译. —北京:商务印书馆,2016

(公共管理名著译丛)

ISBN 978-7-100-12156-9

I. ①创… II. ①穆… ②伍… III. ①公共管理—研究 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 070459 号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

创造公共价值

——政府战略管理

[美] 马克·H. 穆尔 著

伍满桂 译

陈振明 校

商务印书馆出版

(北京王府井大街36号 邮政编码 100710)

商务印书馆发行

北京冠中印刷厂印刷

ISBN 978-7-100-12156-9

2016年6月第1版

开本 787×1092 1/16

2016年6月北京第1次印刷

印张 27 1/4

定价: 65.00 元

CREATING PUBLIC VALUE

by Mark H. Moore

Copyright © 1995 by the President and Fellows of Harvard College

Published by arrangement with Harvard University Press

through Bardon-Chinese Media Agency

Simplified Chinese translation copyright © 2016

by the Commercial Press, Ltd.

ALL RIGHTS RESERVED

感谢“厦门大学哲学社会科学繁荣计划”
之公共管理项目的支持

“公共管理名著译丛”

总 序

作为当代管理科学和社会科学研究与教学的一个重要领域或专业,公共管理(学)以公共部门(特别是政府)的管理作为研究对象,其前身是形成于19世纪末20世纪初的传统公共行政学。在百余年的发展历程中,该学科视野、范围、理论和方法不断地发生改变,出现多次“范式”的转移。在当代,随着全球化、信息化和知识经济时代的演进,国外的公共管理的理论与实践发生了深刻的变化。在国外出现了声势浩大的公共部门改革或政府治理变革的浪潮。这场改革不仅改变了公共部门管理的实践模式,而且也改变了公共部门管理的理论形态以及知识体系,出现了被称为“新公共管理”和“(新)公共治理”之类的实践模式与理论范式。较之于传统的公共行政学,今天的公共管理的研究视野、学科框架、学科分支、理论主题、知识体系以及知识的应用都已今非昔比、大异其趣了。

20世纪80年代初中期,我国恢复了公共管理领域的教学与研究。经过了三十余年的发展,我国公共管理学科的学术研究、人才培养、知识应用以及学科的社会建制(学科制度化建设)成就斐然,公共管理作为一个一级学科的地位得以确立,学科的社会影响也逐步增强。然而,与西方相比,我国公共管理学科发展的起步较晚,存在着学科视野狭窄,基础

不牢,学科知识体系不完整,理论研究落后于实践发展,本土化特色不够鲜明,以及对国外尤其是西方公共管理理论和方法缺乏系统全面的了解,对它的新发展及新趋势的跟踪不紧与批判、消化和吸收不足等问题。

我国全面深化改革和经济社会的快速发展,对公共管理研究提出了更高的要求。党的十八届三中、四中全会分别做出的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》和《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,对我国在新的历史起点上全面深化改革和依法治国做出了战略部署,提出了“完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”以及依法治国的改革总目标。全面深化改革,国家治理现代化,依法治国,建设法治国家、法治政府、法治社会,决策的科学化、民主化,都迫切需要公共管理理论的指导及其知识的更广泛应用。这为中国公共管理学科的发展提供了前所未有的发展机遇,改革与发展中的大量公共管理与公共政策问题需要系统研究,政策实践及其经验需要及时总结。新形势要求我们迅速改变公共管理理论发展滞后于管理实践的局面,推动中国公共管理的理论创新,以适应迅速变化着的中国公共管理实践发展的需要。

中国公共管理的学科发展及理论构建需要世界眼光,既要突出本土化及其传统,采取中国立场,解决中国问题,发出中国声音;又要具有全球视野,面向世界,开放包容,兼容并蓄,海纳百川,彰显中国特色。习近平总书记在2014年2月17日省部级主要领导干部学习贯彻十八届三中全会精神全面深化改革专题研讨班上的讲话中指出:“中华民族是一个兼容并蓄、海纳百川的民族,在漫长历史进程中,不断学习他人的好东西,把他人的好东西化成我们自己的东西,这才形成我们的民族特色。”公共管理的学科发展及理论构建必须具备世界的视野和开放的心态,继续紧密跟踪研究国外公共管理学科的发展、演变及其动态与学术前沿,注意借鉴和吸收全人类包括西方公共管理的理论和方法的成果,立足于我国的国情

及现实的公共管理实践进行深入研究,批判、改造、消化和吸收其中的科学成分以及合理因素,进而形成有我们自己民族特色的公共管理学或中国特色的公共管理学。因此,当前我国公共管理学科发展的一项重要任务仍然是要在突出本土化研究的同时,紧密跟踪研究国外公共管理学科的发展与演变中出现的新理论、新方法,大胆借鉴其新成果。

正是基于这种想法,我们组织翻译出版这一套“公共管理名著译丛”。所选的首批书目包括:格雷厄姆·艾利森和菲利普·泽利科的《决策的本质》(第2版),马克·H.穆尔的《创造公共价值》,小约瑟夫·S.奈、菲利普·D.泽利科和戴维·C.金主编的《人们为什么不信任政府》,梅里利·S.格林德尔主编的《打造一个好政府》,罗纳德·A.海费茨的《并不容易的领导艺术》,托马斯·沃尔夫的《管理21世纪的非营利组织》(第4版),梅里利·S.格林德尔和约翰·W.托马斯的《公共选择与政策变迁》。这些著作都是世界顶尖公共管理学院——哈佛大学肯尼迪政府学院的教学用书,主要作者是肯尼迪政府学院名师,也是美国乃至整个西方的公共管理学界的名家。

艾利森和泽利科的《决策的本质》是公共政策与公共管理以及国际关系领域的“大”经典,更是案例研究的杰作。该书的主旨是通过古巴导弹危机的案例分析,说明政府决策的过程及其本质,以理解国家的政策选择和所采取的行动。在书中,作者分别用三种概念模式——理性行为体模式(rational actor model)、组织行为模式(organizational behavior model)和政府政治模式(governmental politics model)来解释古巴导弹危机中美国政府的决策过程。该书的基本观点是:政策制定者和政策分析者以及一般的公民是根据大部分隐藏着的概念模式思考政策方面的问题,这些模式对思考产生重要影响。《决策的本质》是肯尼迪政府学院的MPP和MPA以及在职官员培训项目(executive programs)“政策分析”课程长期使用的教材。

穆尔的《创造公共价值》一书倡导公共管理的一种新途径,即公共价值及战略管理途径。作者所要回答的问题是:公共部门的管理者应该怎样根据所处的环境来思考和行动,以创造公共价值。该书的目的是创造一个概念框架,帮助公共部门管理者找出各种机遇,并充分利用它们来创造公共价值,为社会做出更大的贡献;同时也为公共事业的管理者提供一个找出问题症结的框架。作者假定,在寻求创造价值方面,社会不仅需要私人部门的管理者具有丰富的想象力以及相应的技巧,也需要公共部门的管理者具有这种能力。他在书中明确界定了什么是公共价值和战略管理,并运用大量的案例来说明公共价值及战略管理的概念框架以及在公共管理实践中如何应用公共价值及战略管理途径。作为公共价值管理途径的开山之作及政府战略管理的代表作,《创造公共价值》曾被大量引用,学术影响大。它也是包括肯尼迪政府学院在内的众多院校“政府战略管理”之类课程的教材或必读书目。

小约瑟夫·S.奈、菲利普·D.泽利科和戴维·C.金主编的《人们为什么不信任政府》一书集中探讨了不信任的根源,澄清了人们许多似是而非的认识,得出了意料之外的结论。作者们发现,不信任多半与国民经济状况、全球化挑战、冷战、官员无能、腐败等无关,不信任的原因“是一种文化与政治纷争互相影响的混合物,后者被不断增长的带有腐蚀性的新闻媒体所激化”。此书的出版在西方引起了较大的反响,不仅被公众当作理解“不信任政治”这一政治现实的权威性理论文献,而且因全书展现了当代公共管理研究的新的宽广视野,集纳了许多著名学者对前沿问题的学术见解,被许多大学列为公共管理学、政治学等领域的必读书目。

梅里利·S.格林德尔主编的《打造一个好政府》是一本专门探讨好政府以及发展中国家如何打造好政府(即政府能力建设)问题的学术著作,它主要从如何通过能力建设提升政府的治理能力方面来讨论发展中国家的治理问题。“本书力求帮助人们理解政府如何能够获得激励从而

更好地运行,也力求帮助人们理解国家的能力如何能够以某些繁荣市场与民主的方式而获得发展。从那些设计用以推动公共部门人力资源开发、强化有助于实现政府公共目的的组织、改革为经济和政治交互作用设立规则的制度的特定努力中,作者们得出了比较性的经验与教训。”(该书英文原版封底说明)。该书的作者们达成了以下共识:政府能力应该包括政府的人员、组织与制度能力,因而能力建设就要从这三个方面着手进行,即人员的开发、组织的强化与制度的建设,这具有相当的理论洞察力。该书是哈佛大学肯尼迪政府学院公共管理特别是政府能力建设课程的教材。

海费茨的《并不容易的领导艺术》是一本具有独特性的领导学著作,主旨是提出的一种经验理论,以应对真实领导问题带来的挑战。作者围绕以下两个重要差异来构建他的领导理论:一是技术性问题和适应性问题的差异;二是领导和权威的差异。前者表明,对于需要创新和学习才能解决的问题,其行动模式不同于常规问题;后者提供了一个框架,使人们可以根据自己是否有权威来评估资源和制定领导战略。围绕这个思路,作者先界定“领导”、“适应性”和“权威”等概念,然后着重讨论有权威和无权威的领导策略,最后用具有实际指导意义的建议对如何领导和保持生存加以总结。《并不容易的领导艺术》是肯尼迪政府学院的 MPP 和 MPA 以及在职官员培训项目的“领导学”课程使用的教材。

梅里利·S. 格林德尔和约翰·W. 托马斯的《公共选择与政策变迁》是政策变迁研究方面的有影响的著作。作者提出的问题是:“到 20 世纪 80 年代,在有关促进发展的政策中,把政策重心的基础看作是刺激和维持经济增长和社会福利的观念已经广为接受。然而,难以理解的是为什么这样的政策能够替代那些已经存在的政策的过程。”作者力图解释 20 世纪 80 年代发展中国家改革政策的选择和变迁过程,他们的研究结论表明:政府官员在变革政策的采纳、范围和追求上具有显著的不同,人

们在理解政府官员追求自身利益、阶级利益或组织利益的复杂动机和行为上存在广泛的误解,他们基于不同的动机和观点从事政策调整,既可能是受到个人和职业价值的鼓舞,也可能是出于关心公共利益和社会公共福利的目的。事实上,为公共利益做出变革追求的决策既不会更好也不会更坏,但是影响政策制定和执行的因素为将来的矫正和变化提供了前进的机会。

托马斯·沃尔夫的《管理 21 世纪的非营利组织》是非营利组织管理领域最早的教科书之一。该书系统介绍了非营利组织管理的理论与实务,涉及非营利组织的性质和类型、董事会、人事管理、财务管理、资金筹措、计划、领导和可持续性等方面的内容。该书初版于 1983 年问世(是作者在哈佛大学上课的讲义)。如作者在序言中所说,“之所以写下第一版手稿,是因为当时没有涵盖我的学生所需知识的教科书,大多数学生有一些在非营利组织工作的经验,但是他们急需一些简单、实用的建议。这些课堂资料是为满足那些完全没有受过训练或是通过工作实践略知一二的小型非营利组织的员工和志愿者的要求而写的”。到 2012 年的第四版出版,该书已历经四十年,不仅被许多大学用作非营利组织或第三部门管理课程的教材或列为必读书目,也被实务界的管理者及专业人士作为参考书及指南而广泛使用。

“公共管理名著译丛”所译介的这些著作已经成为公共管理与公共政策领域的经典之作。它们凝结了作者多年的研究心得与教学经验,被经常引证,并被许多大学用作教材或教学参考书,在美国及西方的公共管理和政治学界产生了广泛影响。这些论著大都经过较长时间的检验,有的经过修订、再版,学术水准高。这些著作还具有很强的现实性、应用性和可读性。它们立足于当代公共管理实践尤其是美国及西方的公共管理实践,探讨公共管理实践中出现的重要问题;作者用大量的案例材料以及实践经验来说明相关的理论原理,或从大量的事实材料中提炼出可检验

的理论；作者所提出的理论与方法往往具有针对性和可操作性，因而具有较高的实际应用价值。

本译丛从一个侧面反映了西方公共管理学科的研究与教学的发展与演变及其现状和理论成就，展示出其学科框架、研究途径和知识体系，可以为我国公共管理学科的教学和科研提供参考与借鉴，为我国读者特别是公共管理各专业的师生、研究人员提供公共管理学科的教学与研究资料，为我国公共管理知识体系的创新提供参考和借鉴。这些著作所提供的理论、方法、案例及经验对于我国公共部门管理者更新观念、开阔视野、增强理论素养和实践技能，对于推进国家治理体系和治理能力现代化，具有一定的实际参考价值。

这是一套迟到了十年的译丛，好在经典不会过时。本译丛的翻译出版缘起于2000年我作为“燕京学者”在哈佛大学肯尼迪政府学院和燕京学社的访学，尤其是旁听了肯尼迪政府学院举办的一个为期两周的“发展中的领袖”培训班（对象为发展中国家及转轨国家的部长和国会议员）之后的一个想法。该培训班的部分教师与参考资料是本译丛的作者及其著作，这给了我一次了解本译丛的几种主要著作的机会，觉得这是公共管理领域中难得的好书。回国前在哈佛书店买了这几本书带回来，着手组织翻译，并确定由商务印书馆出版。2003年基本完成了译丛各书稿的翻译，由于编辑等方面的原因，本译丛未能按时出版。去年我们与商务印书馆重启了本译丛的翻译出版，对各书再做了一次校译（其中的《管理21世纪的非营利组织》则按2012年新的版本重新翻译）。作为主编和主译，我选择并指定了各书的译者，在翻译过程中与各书的译者就翻译中的难点进行了认真的讨论，并最后通读了各书的译稿。我也为其中的部分著作写了译者序言，包括“政府能力建设与‘好政府’的达成：评梅里利·S·格林德尔主编的《打造一个好政府》一书”（载于《管理世界》2003年第8期）；“战略管理的实施与公共价值的创造：评穆尔的《创造公共价值》一

书”(载于《东南学术》2006年第2期)和“政府信任与民主治理——评小约瑟夫·S.奈等人的《人们为什么不信任政府》一书”等。

本译丛的翻译出版得到了“厦门大学哲学社会科学繁荣计划”之公共管理项目的支持,其中的《决策的本质》一书的翻译还得到了教育部人文社科基金后期项目的支持,特此说明。

陈振明

2014年12月28日

译者序

马克·穆尔(Mark H. Moore)的《创造公共价值》一书是哈佛大学肯尼迪政府学院公共政策硕士(MPP)与公共管理硕士(MPA)专业的核心课程“公共组织的战略管理”的教学用书。该书出版后,被广为引证,并被许多大学指定为MPA和MPP专业的教学参考书,公共部门管理者则将它当作战略管理的实践指南。该书在美国以及西方公共管理学界产生了较大的影响,是西方公共部门战略管理领域的一本名著。

—

战略管理既是公共部门管理(尤其是政府管理)研究的新途径或新范式,又是公共部门管理实践的新模式。传统的公共行政学以内部取向,关注行政过程和日常管理,文官被假定为仅仅是执行政治家所制定的政策与法律,他们不必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等一类的问题。战略管理途径力图克服传统公共行政学的这些局限性,着眼于公共组织与外部环境的相互作用,系统考虑组织的未来远景、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、常规管理转向未来的发展

管理和危机管理。它试图通过对组织内外环境变量、组织长期目标以及组织角色与环境的匹配的关注,来提高组织实现其使命的内在能力。

公共部门战略管理兴起于 20 世纪 80 年代。它的出现是公共部门管理改革以及环境变化的必然结果,也与私人部门战略管理的示范性影响有关。二战后,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 20 世纪 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 70、80 年代许多商学院(School of Business Administration)纷纷更名为“管理学院”(Management School),据说这也与战略管理途径的兴起密切相关。

在私人部门战略计划和战略管理模式的示范性影响下,公共部门战略规划(或计划)和战略管理途径也随后兴起。按照欧文·休斯(Owen E. Hughes)在《公共管理导论》一书中的说法,预算与财务控制在公共部门很早就出现了。从 20 世纪 60 年代开始,公共部门开始借鉴私人部门的长期计划。战略计划在公共部门的运用,是在 20 世纪 80 年代,它落后于私人部门十几年;而战略管理的引入,却是在 20 世纪 80 年代后期,只比私人部门晚了几年。

20 世纪 80 年代中期以后,战略计划局限性日益显露,一些学者认为它已失效,因为它缺乏组织管理所需要的灵活性和回应性;战略计划发展于相对稳定的年代里,但 80 年代中期以后,公共部门管理的环境开始变

得更加动荡和不确定。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, 正是人们认识到了战略计划的局限性以及管理环境的变化, 而开始向战略管理转变。

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市的 Jossey-Bass 出版社出版的“公共行政系列丛书”中的两本书, 即巴里·博兹曼(Barry Bozeman) 和杰弗里·斯特劳曼(Jeffrey D. Straussman) 的《公共管理战略》(1990 年) 和保罗·纳特(Paul Nutt)、罗伯特·巴可夫(Robert W. Backoff) 的《公共和第三部门组织的战略管理》(1992 年)。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, 即前面引述过的布莱森的《公共组织和非营利组织的战略规划》(1988 年)。同时, 在公共管理的教学方面, 20 世纪 90 年代以来, 公共部门战略管理成为西方尤其是美国大学公共管理硕士(MPA) 及公共政策硕士(MPP) 等研究生教育项目的一个重要课程领域(核心课程或必修课程)。例如, 近几年哈佛大学肯尼迪政府学院的 MPP 项目中, “公共组织的战略管理” 与“市场与市场失败”、“公共政策的经济学分析”、“量化分析和经验方法”、“公共行动的责任”、“公共部门组织的财务管理”等课一起, 并列为 MPP、MPA 的核心课程。这意味着公共部门战略管理途径已基本成熟。

战略管理旨在将计划功能与整体的管理工作整合在一起, 它不仅包括战略计划过程, 而且把战略扩大到包含战略执行和战略控制在内的更大的范围。小阿瑟·汤姆森(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。” 纳特和巴可夫在《公共和第三部门组织的战略管理》(1992 年) 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”;“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”。

博兹曼和斯特劳斯曼在《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。而公共部门战略管理是具有如下四个基本特征的管理:(1)关注长期;(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。

公共部门战略管理途径的兴起具有重要的理论与实践意义。从理论上讲,公共部门战略管理途径,可以看作是对传统的公共行政学途径的过时或失效所做出的一种反应,是作为它的竞争或替代途径出现的。在20世纪20、30年代所形成的,并在60年代中期以前一直居于支配地位的传统公共行政学范式是建立在官僚制理论和政治—行政二分法的基础上的,它将自己的研究对象主要集中于行政组织或官僚体制上,以组织的内部取向,注重机构、过程和程序以及行政原则的研究,并以行政效率作为追求的最高目标。在与林德尔·厄威克(Lyndall Urwick)合编的《行政科学论文集》中,卢瑟·古利克(Luther Gulick)将公共行政学的基本原则概括为著名的“POSDCORB”,即计划(Planning)、组织(Organizing)、人事(Staffing)、指挥(Directing)、协调(Coordinating)、报告(Reporting)和预算(Budgeting)七个原则或原理。

战略管理是作为克服传统公共行政模式以内部定向、不考虑外部环境、长期目标或组织的未来等局限性而被引入公共部门的。它将关注的焦点由内部转向外部,从注重日常管理转向组织未来的发展管理;它着重