

公共服务战略管理

STRATEGIC MANAGEMENT
FOR THE PUBLIC SERVICES

保罗·乔伊斯 著
张文礼 王达梅 译



清华大学出版社

公共服务管理译丛 Manc

公共服务战略管理

STRATEGIC MANAGEMENT
FOR THE PUBLIC SERVICES

保罗·乔伊斯 著

张文礼 王达梅 译

清华大学出版社
北京

内 容 简 介

在公共服务领域如何进行战略管理,是当前公共管理实践和理论界所讨论的一个热门话题。本书对公共服务部门的挑战、战略规划过程以及在此基础上不同的战略规划与战略管理、战略挑战和公共服务部门现代化转型过程中所需的战略管理类型作了较为系统和全面的探讨,还通过案例研究和对理论模型的解读深入探究了公共服务领域的战略问题,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。

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公共行政以及相关专业的本科生、研究生的教学参考用书,同时也有助于公共管理学术研究者将理论与实践模型相结合。

By Paul Joyce

Strategic Management for the Public Services

EISBN: 0-335-20047-8

Copyright © Paul Joyce 1999

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, W1P 0LP.

本书封面贴有 McGraw-Hill 公司防伪标签,无标签者不得销售。

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:01-2007-1169

图书在版编目(CIP)数据

公共服务战略管理/(美)乔伊斯(Joyce, P.)著;张文礼,王达梅译. —北京:清华大学出版社, 2008.5

(公共管理译丛)

ISBN 978-7-302-17172-0

I. 公… II. ①乔… ②张… ③王… III. 公共管理—社会服务—研究
IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 029579 号

责任编辑:周 菁 王荣静

责任校对:宋玉莲

责任印制:李红英

出版发行:清华大学出版社

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

社 总 机:010-62770175

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质 量 反 馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

地 址:北京清华大学学研大厦 A 座

邮 编:100084

邮 购:010-62786544

印 刷 者:北京国马印刷厂

装 订 者:北京市密云县京文制本装订厂

经 销:全国新华书店

开 本:155×230 印 张:16.75

字 数:213 千字

版 次:2008 年 5 月第 1 版

印 次:2008 年 5 月第 1 次印刷

印 数:1~3000

定 价:33.00 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:024605-01

《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分析,他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,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,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,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 90 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 and 政治活动。自 20 世纪 90

^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及证据》,长春,吉林人民出版社,1998 年。

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

译者序

为了适应市场化改革的需要,推进政府职能转变,把公共服务战略管理的理念引入中国公共服务管理领域,我们组织力量翻译了英国北伦敦大学管理研究中心主任、国际著名的公务员培训专家——保罗·乔伊斯(Paul Joyce)的《公共服务战略管理》一书,该书对公共部门战略管理理论与实践作了通俗易懂的介绍,为公共服务管理者提供了理解战略管理理论、应用和发展战略管理来改善公共服务的新视角。

全书共分为九章。第一章,导论:公共服务中的战略管理。本章对公共服务战略管理提出了初步认识,说明了公共服务在未来会变得更加重要的原因,并对什么样的战略管理比较适合于公共服务领域进行了分析。第二章,使命陈述、绩效和环境分析。本章首先列举了战略规划过程的基本要素和方法。同时建立了一个复杂的战略规划模型。最后,描述了绩效战略分析的关键概念和方法。包括那些非常有用的设定战略的方向和意图、评价当时绩效情况以及如何对环境评价。第三章,战略抉择与评估。本章提出了一些关于进行战略抉择的创造性方法,还特别强调了进行战略评价时应注意的问题。第四章,战略体系与战略实施。本章论述了战略管理的具体细节问题,另外,本章的一个重要目标是介绍将试验和项目运用到战略实施中去的观点,然后讨论了通过战略规划实施项目管理

的主要特征。第五章,战略领导。本章首先明确了对战略领导角色的基本要求,接着,介绍了战略管理过程中对雇员和专职人员的一些争议及方法,笔者对战略领导在学习型组织中开展工作提出了一些建议。第六章,协调与合作。本章预测了联合的以及合作性战略规划中不同形式的问题,解读了公共服务中有效网络的特征等问题。第七章,战略和危机。本章简要评述了“预言计划”的使用和在战略实施过程中使用监视和控制系统预防危机的风险,并评述了应付突发事件计划的设计和使用以及应对未预计到的危机形势所采用的战略和战术,并分析了危机的本质以及不同机构对危机的不同回应方式。第八章,公众友好型战略管理。本章极具创造性地提出了公众友好型战略的理念,并论证了为解决社区问题而在管理框架内使用战略计划的现实意义。第九章,战略管理转型。本章预测了公共服务战略管理的未来模式,并反思了公共压力和政治压力对战略管理过程的重要性及其合理性,同时,对公共服务战略管理的实践转化问题提出了一些关键要求。

本书由张文礼(西北师范大学政法学院教授、南开大学周恩来政府管理学院博士生)和王达梅(南开大学周恩来政府管理学院博士生)主译和校译。西北师范大学政法学院的陆喜元、冯巧玲、裴莉、丁颖、刘海宾、白永利、季晓杰等分别承担了本书部分章节的初稿翻译工作,翟秋阳、黎眩参与了部分章节的校译工作。由于译者学识和翻译水平的局限,书中错漏之处在所难免,敬祈学术界专家不吝赐教。

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,与此同时,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)

前 言

写作本书的主要原因是：有很多公共服务管理者从事战略管理，但时至今日却没有人提供相关资料以指导和洞悉公共服务战略管理实践问题。其实，公共服务战略管理是相对于私人部门战略管理而言的。

我对写作本书作出断然肯定的回答出于以下几个原因。首先，现在各种期刊中已经有充足的资料，为我们尝试突破以前那些似乎仅仅在经验基础之上讨论公共服务战略管理问题。同时，这将促进建立与私人部门相对的公共服务战略管理。我坚信自己的这些认识会在本书的字里行间有所表现。其次，我想提供一本有助于提高公共服务管理者素质的书，而不仅仅是提供一些不连续的学究式公共服务战略管理报告。这就是为什么我希望本书能够为公共服务管理者提供有助于他们在自己的环境里对所经历的一些事实有自己不同的观点。最后，通过对战略管理的研究，我希望对促进民主进程作出自己应有的贡献。这有可能是把本书描述成公共服务战略管理的最好理由，其实它不仅仅是在公共服务领域的战略管理问题。

本书的核心问题是有关民主政治方式的观点，即公众应当被公共服务领域设置的战略框架影响，公共服务的使用者应当考虑自己的需要和愿望。在某种意义上，这里所关心的是采纳和吸收建立在

改善争辩、讨论和劝说基础上的程序式观点,指出政府作为一个真实机构,它需要兄弟般的、和谐的公众。

我坚信战略管理能够有助于新公共服务部门的出现。通过这些来帮助战略管理者作出决定,即什么是应该做和应该怎么做,以及需要通过对话和舆论来作出相应的变化。众所周知,在缺少有效战略管理的情况下,新公共服务仍旧能够出现,但更多是以偶然的方式出现而已。因此,公共服务战略管理,如果做好了,则可以有效并具创造性地进行转型。

但这并不是说,公共服务战略管理是一根万能的魔杖,或者它能够使每一次工作都做得完美无缺。我们意识到,公共服务战略管理确实不是一种能够带来根本性变化的具体方法。我们的研究成果,仍旧是公共服务战略管理理论发展的初级阶段,甚至还不是一个有机框架,它确实还没有形成一个完美体系。同时,在战略管理上究竟应该做些什么,现在仍旧有一些不同观点,不过这也导致了理论界的一些混乱。公共服务领域很多管理者一旦听到“战略管理”这个词,往往就把它想成是一种固定模式(fixed thing),甚至准备利用它来为他们正在进行的具体工作服务。实际上,公共服务领域战略管理及其研究还远远没有结束,而且还在继续演进。本书无法提供解决整个问题的答案,但是已经尽力划清战略发展的不同派别,并指出它们开始走到一起来的路径。本书还将帮助战略管理者按照战略要求进行思考和行动,甚至制订他们自己的战略计划。

在公共服务领域战略管理演进实践中,有两个特别重要的战略发展问题是值得一提的,因此至少应当在本书中引起足够重视。首先,近年来,人们对建立在组织之间,甚至是社团之间战略问题的研究和关注不断增长。公共服务管理者不仅仅受到业内人士的关注,组织业绩也不仅仅是在很狭窄的范围里使用的观点早已被广泛传播。越来越多的管理者希望有自己工作中的战略伙伴,希望与别的公共服务组织合作,希望与第三部门组织和私人组织合作,还希望

通过与别的组织或个人一起工作,以从大量不同资源中整合行动或者资源,进而把关注点集中在满足社团需要或者解决社团问题上。

需要特别指出并予以考虑的第二个战略发展问题是:公共服务领域领导者和管理者,曾在绩效和革新方面运用战略管理。通常,绩效的改进是至关重要的。而一般来说,革新,甚至于创新,则是主要目标。或许,同时追求对现有战略绩效和对现有战略的革新是一件并不容易的事情。的确,在很多年前的战略管理中,最大的挑战便是发现战略管理能够被发展和运用,以确保绩效和革新在公共服务行业能成功运用,并取得较好的利益。

全书概要

第一章对公共服务战略管理提出了初步认识,并说明为什么公共服务在未来会变得更加重要。第二章和第三章提出了战略规划过程的基础知识。这两章对于任何一个第一次试图用正常办法进行战略计划制订的人而言是非常有益的。这些内容还能够通过阅读本书附录部分提供的一系列有关战略规划过程和能够被使用的文件资料,即工作表中,得以更深入的理解。

第四章、第五章和第六章建立在对战略管理过程理解的基础上。这些章节共同解决的问题是:对战略计划和战略管理进行区分。这三章内容,集中洞悉了战略规划过程是如何深入组织的、战略计划是如何被执行的以及战略计划是如何在组织基础上和战略伙伴之间发生的。

第七章关注的问题似乎相对忽视了主题,即组织应当怎样处理初始的危机和迎接成熟的时机到来。我们假定,自 20 世纪 70 年代以来,公共服务部门已经遍及全球,通常的危机氛围被打破了。但奇怪的是,在战略管理和计划制订中,这些并没有引起人们足够的重视。在本章,我们还集中了不同理论和研究成果,把那些表明在危机关头或者临近危机时刻或危机条件下,战略管理是如何帮助组织的观点和见解进行了澄清和梳理。

最后关注的是公共服务所面临的主要挑战。首先,在第八章,

我们会看到一种被介绍为公众友好型的战略管理。就我的看法而言,除非这些挑战被接受或者得到解决,否则,公共服务的民主进程就会逐渐地变得虚伪。本章关注战略领袖、高层管理者和专家们如何改善他们的角色;关注如何使用社团计划;关注如何把公共服务的使用者(消费者)吸引到评价公共服务活动中来;关注在战略程序化过程中,公众和其他利益相关者如何变成积极的参与者等。

在第九章,最为关注的问题是,本书把公共服务变成了现代、公开、有责任的组织的转折点。这源于我们思想深处的一个特殊问题:在公共服务中,现代社会转型过程中需要哪种战略管理模型?本书提出在过渡时期怎样形成战略计划并得以发展的思路,即不仅提供了结果导向型模式,而且提出了战略管理的创新和民主形式。

后面部分和附录,包括战略计划工作表,均是参考性文献。这部分不仅指出了本书的参考书目,而且提供了为满足那些希望在更广泛领域阅读公共服务战略管理类书目的一些读者进一步阅读的相关著作和论文。