


公共管理硕士(MPA)系列教材

# 公共部门 战略管理

陈振明 主编

 中国人民大学出版社

公共管理硕士（MPA）系列教材

# 公共部门战略管理

陈振明 主编

中国人民大学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

公共部门战略管理/陈振明主编.  
北京: 中国人民大学出版社, 2004  
(公共管理硕士 (MPA) 系列教材)

ISBN 7-300-05364-5/D·987

I. 公…

II. 陈…

III. 公共管理-研究生-教材

IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 011163 号

公共管理硕士 (MPA) 系列教材  
**公共部门战略管理**  
陈振明 主编

---

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号 邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室) 010-62511239 (出版部)

010-62515351 (邮购部) 010-62514148 (门市部)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京雅艺彩印有限公司

开 本 787×965 毫米 1/16 版 次 2004 年 2 月第 1 版

印 张 20.5 印 次 2004 年 2 月第 1 次印刷

字 数 371 000 定 价 22.00 元

---

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

# 《公共管理硕士（MPA）系列教材》

## 总 序

纪宝成

公共管理是以政府为核心的公共部门运用管理学、政治学、经济学、法学、社会学、系统科学等多学科理论与方法对国家和公共组织进行有效治理的管理活动。公共管理学是运用管理学、政治学、经济学等多学科理论与方法研究公共组织，尤其是政府组织的管理活动及其规律的学科体系。它是一个科际整合的交叉学科群，是以解决公共问题为导向的应用科学。

中国作为一个统一的国家有几千年的历史，在政府管理领域有着丰富的经验，这些经验对世界很多国家都产生过重要影响。从这个意义上说，中国是公共管理理论与实践的发源地之一。

现代公共行政与公共管理的研究和教育于20世纪初在西方兴起，迄今有上百年的历史。我国从20世纪80年代开始公共行政与公共管理研究和教育的恢复和重建，自此以后该学科得到了长足发展。

根据新形势下社会公共管理现代化、科学化、专业化的要求，为建立适应社会主义市场经济需要的办事高效、运转协调、行为规范的公共管理体系，完善国家公共事务和行政管理干部培训制度，建设高素质的专业化国家公共事务和行政管理干部队伍，1999年5月国务院学位委员会第17次会议审议通过了《公共管理硕士（MPA）专业学位设置方案》，并决定于2001年10月在我国首次进行MPA招生考试，2002年3月MPA学员正式入学。

为了提高我国公共管理硕士（MPA）专业学位教育水平，保证公共管理硕士专业学位教育工作的健康、顺利发展，国务院学位委员会、教育部和人事部于2001年2月成立了全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会。MPA专业学位教育指导委员会的教材工作小组就教材建设问题专门进行了讨论。

20世纪80年代以后，我国曾经出版过一些公共行政与公共管理的教材。这

些教材在公共行政与公共管理专业人才培养方面发挥了重要作用，但仍存在一些缺陷，即教材相对比较分散，不系统，没有一个完整的知识体系，联系实际不够。

公共管理是一个不断成长和发展的学科，公共管理实践尚在不断发展中，因而公共管理教育也处在探索和发展阶段。为适应公共管理硕士（MPA）教育对教材和教学参考资料的需要，不断探索在公共管理实践中出现的新问题，反映国内外公共行政与公共管理研究的最新成果，中国人民大学出版社组织有关专家编写了这套公共管理硕士（MPA）系列教材。本套教材包括按照国务院学位办确定的《公共管理硕士专业学位培养方案》的要求而编写的9门核心课程教材，也包括公共管理各领域、各新兴学科的方向性必修课程教材及部分选修课程教材。

本套教材力求体现如下特色：第一，系统完整，基本涵盖了公共行政与公共管理专业教育的主要知识领域；第二，反映国内外公共行政与公共管理研究领域的最新成果，为公共行政与公共管理领域的教育者、学生、实际工作者提供了本领域的最新信息、资料及多视角思考空间；第三，反映公共行政与公共管理硕士（MPA）专业教育的特点，重视应用性，注重能力的培养，为此在教材中除讲授一般理论知识外，还加有大量案例分析；第四，将中国传统的行政管理思想、国外先进的管理理论与中国现实管理实践紧密结合，力求理论联系实际。

本套教材除适合MPA学生使用外，也适合公共管理学科的研究生及各级行政管理干部作为培训参考资料使用。

参与本套教材编写的有中国人民大学、北京大学、清华大学、复旦大学、中山大学、厦门大学、上海交通大学、国防科技大学等十几所大学的老师，他们都是公共行政与公共管理教育领域的专家，在该领域中积累了丰富理论与实践的经验。本套教材的作者来自全国各地，突破了一个学校、一个区域的界限，我们的指导思想是尽量把公共行政与公共管理领域有影响的学校和老师都吸收进来，博采众家之长。为此，中国人民大学出版社邀请有关专家成立了公共管理硕士（MPA）系列教材编委会。

随着公共行政与公共管理教育和实践不断发展，公共行政与公共管理学科的研究和教育也在不断发展和完善，这就要求教材也要不断更新内容。我们编写的这套教材只是一个初步的探索和尝试，还希望广大读者对这套教材提出批评建议，以便于我们不断修订、完善。

2001年9月



## 前 言

公共部门战略管理是公共管理学科的一个新分支或新的研究途径。它的兴起是全球化、信息化和知识经济时代发展特别是当代政府改革运动的产物，它构成由传统的公共行政范式向（新）公共管理（或“管理主义”）范式转变的一个重要组成部分。作为一种新的管理途径或思维方式，战略管理日益受到了公共部门管理者的重视。

在当代西方政府改革（新公共管理运动、重塑政府运动、管理主义改革等）的背景下，公共部门尤其是政府的职能、角色、地位、组织结构及其与社会的关系都发生了深刻的变化，公共机构经常面临重组、合并和私有化的威胁，并被置于与私人部门竞争来提供公共物品及服务的境地。因此，任何公共部门都再也不能像过去那样对自身的生存、发展和未来高枕无忧了。考虑组织所面临的环境（优势、劣势、机遇和威胁），考虑组织的长远发展目标和未来，提高自身竞争力成为公共部门管理者最基本的管理任务及内容。公共部门管理者需要战略思想，这正是公共部门战略管理途径兴起的现实原因。在我国，随着市场经济的发展和加入 WTO，以及行政体制改革深化和政府职能的转变，我国的公共管理者与西方的公共管理者面临着某些类似的困境，必须考虑公共管理的新环境和新挑战，分析组织的优势、劣势、机遇和威胁，面向组织未来，考虑长远发展目标，提高行政管理的效率和绩效。因此，我国的公共管理实践迫切需要战略思维。

在公共管理教育领域，战略管理早已成为西方尤其是美国大学 MPA 及 MPP 教育的一个重要课程领域。美国公共管理名校大多开设了这方面的核心课程或必修课程。例如，在哈佛大学肯尼迪政府学院 MPP 项目中，“公共组织的战略管理”课程与“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”、“公共部门组织的财政管理”等课程一起，并列为 MPP 的核心课程。而在我国，尽管在工商管理教育尤其是 MBA 教育中，战略管理早已成为一门重要课程（学位课或必修课），但是在公共管理教育特别是行政管理研究生以及 MPA 专业学位研究生教育中，战略管理课程的重要性并未被人们所充分认识。除了极少数学校之外，我国大部分院校的公共管理尤其是行政管理研究生及本科生专业都没有设置“公共部门战略管理”一类的课程。中国公共管理研究生教育尤其是 MPA 专业学位教育呼唤着“公共部门战略管理”课程及教材。

作者所在的厦门大学政治学与行政学系以及 MPA 中心较早将“公共部门战略管理”确定为行政管理研究生以及 MPA 专业学位研究生的必修课。为了适应教学与学科发展的迫切需要，近几年我们注意跟踪国外公共部门战略管理学科发展的趋势，注意收集这一领域的资料，并翻译了两部在美国有着广泛影响的公共部门战略管理方面的教科书——其中一本是纳特和巴可夫的《公共和第三部门组织的战略管理》（中国人民大学出版社 2001 年版）；另一本是哈佛大学肯尼迪政府学院穆尔的《创造公共价值：政府中的战略管理》（商务印书馆即出）。同时，鉴于目前国内缺乏这一课程领域的教材，我们着手进行教材编写。现在摆在读者面前的这本书，正是这一想法与劳动的初步结果。

本书由主编陈振明提出基本思路和结构，并负责统稿工作。各章的作者分别是：导论：陈振明，孔凡宏；第一章：袁飙，魏丽艳；第二章：梁润冰；第三章：刘晓红；第四章：黄国琴；第五章：王雁红；第六章：林渊；第七章：刘碧强；第八章：詹国彬；结论：董洋。

鉴于“公共部门战略管理”是一个新领域，国内尚没有太多的资料可以参考，本书只是这方面研究的初步尝试；再加上作者学识和时间所限，不足、错误之处在所难免，诚望得到读者以及同行专家的批评指正！作者希望今后有机会对本书加以进一步的修订和完善。

**陈振明**

2003 年 10 月 18 日

# 《公共管理硕士（MPA）系列教材》

## 编审委员会

- 顾问** 夏书章：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会顾问，中山大学教授
- 总主编** 纪宝成：中国人民大学校长、教授，全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会副主任委员
- 副总主编** 王乐夫：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会副主任委员，中山大学教授
- 编委**（以姓氏笔画为序）
- 王浦劬：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，北京大学教授
- 毛寿龙：中国人民大学教授
- 皮纯协：中国人民大学教授
- 许光建：中国人民大学教授
- 朱立言：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员、秘书长，中国人民大学教授
- 张成福：中国人民大学教授
- 张德信：国家行政学院教授
- 陈庆云：北京大学教授
- 陈振明：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，厦门大学教授
- 季明明：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委



员会委员，国家行政学院研究员

竺乾威：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，复旦大学教授

周光辉：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，吉林大学教授

周志忍：北京大学教授

胡 伟：上海交通大学教授

娄成武：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，东北大学教授

姚先国：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，浙江大学教授

顾建光：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，上海交通大学教授

高培勇：中国人民大学教授

董克用：中国人民大学教授

谭跃进：国防科技大学教授

薛 澜：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员、副秘书长，清华大学教授



# 目 录

<b>第 1 章 导论：公共部门战略管理途径的兴起</b> .....	1
1.1 私营部门战略管理发展的回顾 .....	2
1.2 公共部门战略管理的兴起 .....	5
1.3 为什么公共部门需要战略管理.....	15
1.4 公共部门战略管理学科的理论体系及本书的框架.....	18
本章小结 .....	24
关键术语 .....	25
案例分析 .....	25
复习思考题 .....	28
阅读书目 .....	29
<b>第 2 章 公共部门战略管理的概念基础</b> .....	30
2.1 战略与战略管理的概念.....	31
2.2 公共部门组织及其与私人部门组织的区别.....	41
2.3 公共部门的战略管理为什么不一样.....	51
本章小结 .....	60
关键术语 .....	61
案例分析 .....	61

复习思考题 .....	65
阅读书目 .....	65
<b>第3章 公共部门战略管理系统 .....</b>	<b>67</b>
3.1 公共部门战略管理主体 .....	68
3.2 公共部门战略管理客体 .....	74
3.3 公共部门战略管理环境 .....	79
本章小结 .....	88
关键术语 .....	89
案例分析 .....	90
复习思考题 .....	94
阅读书目 .....	94
<b>第4章 公共部门战略管理过程 .....</b>	<b>96</b>
4.1 私人部门战略管理过程的两种模式 .....	97
4.2 公共部门战略管理过程模式 .....	104
4.3 对三种战略管理过程模式的评价 .....	118
本章小结 .....	123
关键术语 .....	124
案例分析 .....	125
复习思考题 .....	127
阅读书目 .....	128
<b>第5章 公共部门战略规划 .....</b>	<b>129</b>
5.1 战略规划概述 .....	130
5.2 SWOT 分析与问题议程 .....	136
5.3 战略选项和战略选择 .....	141
5.4 战略规划的方法和技术 .....	145
本章小结 .....	153
关键术语 .....	154
案例分析 .....	155
复习思考题 .....	162
阅读书目 .....	163

<b>第 6 章 公共部门战略实施</b> .....	164
6.1 公共部门战略实施概述 .....	165
6.2 战略实施的过程 .....	167
6.3 组织结构设计和资源配置 .....	180
本章小结.....	189
关键术语.....	190
案例分析.....	190
复习思考题.....	197
阅读书目.....	197
<b>第 7 章 公共部门战略评价</b> .....	199
7.1 公共部门战略评价的概念与标准 .....	200
7.2 公共部门战略评价的步骤 .....	207
7.3 公共部门战略评价的方法 .....	217
本章小结.....	224
关键术语.....	225
案例分析.....	226
复习思考题.....	228
阅读书目.....	228
<b>第 8 章 公共部门战略变革</b> .....	230
8.1 公共部门战略变革概述 .....	231
8.2 判断战略变革的需要 .....	239
8.3 公共部门战略变革的过程 .....	247
本章小结.....	259
关键术语.....	259
案例分析.....	260
复习思考题.....	264
阅读书目.....	264
<b>第 9 章 公共管理的战略思维</b> .....	266
9.1 什么是战略思维 .....	267
9.2 理性思维与非理性思维 .....	275

9.3 价值观与战略分析 .....	285
本章小结 .....	292
关键术语 .....	293
案例分析 .....	293
复习思考题 .....	296
阅读书目 .....	296
<b>第 10 章 结论：公共部门战略管理的未来 .....</b>	<b>298</b>
10.1 公共部门战略管理理论研究的演进趋势 .....	299
10.2 公共部门战略管理思维及理念的转向 .....	302
10.3 公共部门战略管理运作模式的发展特征 .....	304
本章小结 .....	309
关键术语 .....	310
案例分析 .....	311
复习思考题 .....	312
阅读书目 .....	313



## 导论：公共部门战略管理 途径的兴起

### 重点问题

- 私营部门战略管理途径的发展
- 公共部门战略规划途径的兴起
- 公共部门战略管理实践的构建
- 公共部门战略管理过程及阶段
- 公共部门需要战略管理的理由
- 公共部门战略管理的理论体系

作为一种新的研究途径或新的学科分支，公共部门的战略规划与战略管理兴起于 20 世纪 80 年代。它作为“新公共管理运动”以及“（新）公共管理”范式的一个重要组成部分而出现，并受到了私人部门（工商企业）战略管理途径的深刻影响。传统的公共行政学是内部取向的，关注行政过程和日常管理。文官（常务文官）被假定为仅仅需要执行政治家（政务官）所制定的政策与法律，他们不必去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之类的问题。战略管理途径力图克服传统公共行政学的这些局限性，着眼于处于与外部环境发生相互作用的组织，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，从注重日常管理转向组织未来的发展管理。波齐曼和斯特劳曼（Barry Bozeman and Jeffrey D. Straussman）在《公共管理战略》一书中认为，公共战略管理是具有如下四个基本特征的管理：（1）关注长期目标；（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。<sup>①</sup>

## 1.1 私营部门战略管理发展的回顾

公共部门战略管理途径的兴起与私人部门战略管理模式的示范性影响分不开。第二次世界大战后，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）；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。

“战略”（strategy）最初是作为一种军事术语出现的，原意是指在战争的某一阶段上对全局的筹划和指导。按照日本学者小山内宏的说法，战略“来自希腊语的‘指挥官’一词，就是指挥军队的意思”；“战略这个词，恐怕可以说是一个

---

<sup>①</sup> Barry Bozeman and Jeffrey D. Straussman, *Public Management Strategies*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1990, pp. 29-30.

支配战争的有分量的词”。<sup>①</sup> 作为军事运筹与谋略的战略，早在我国古代就已经产生。记载我国战国时期思想和活动的《战国策》就是一部战略史书；我国另一部古代军事名著《孙子兵法》也论述了军事战略战术问题。孙子就是从“兵者，诡道也”<sup>②</sup> 这一句话开始阐述其战略理论的。对于战略的定义，人们的意见趋于一致。德国的克劳塞维茨在《战争论》中给战略下了一个经典的定义：“战略是为了达到战争目的而对战斗的运用”；“战略必须为整个军事行动规定一个适合战争的目标。”<sup>③</sup> 小山内宏的定义是：“所谓战略，被认为就是为了达到战争和军事作战的目的，高瞻远瞩地执行战争计划，大规模运用军事力量的方针和政策。”<sup>④</sup>

由此可见，战略起源于军事学，是对战争全局的筹划和指导。到了后来，由于社会、经济、科技的发展，战略的概念才逐渐扩大到其他领域，被广泛应用到政治、经济、社会、科技、文化等各个领域，其含义也扩展为对重大的带全局性的问题的谋划。无论在私营领域还是在公共领域，战略思想都得到了充分的运用。

战略思维关注长远和周边环境，而不是只顾眼前和内部问题，使得私营部门能获得显著的效益，因而受到普遍青睐。尽管战略思维在私营部门较早受到瞩目，但其真正连贯性地被运用还是在第二次世界大战以后。私营部门战略管理经历了长期的演变，有如下五个阶段：

第一阶段：预算和财务控制阶段。它发生在 20 世纪 40 年代，这一阶段的特点是依靠编制预算和财务控制系统来组织生产经营活动，参与市场竞争，谋求生存和发展。由于预算按年编制，预见性不强，而且往往根据现状来编制，难以应付主客观情况的变动，因此只能是昙花一现。

第二阶段：长期计划阶段。它发生在 50 年代，是对预算和财务控制的改进，更关注长远的销售目标，一般采用滚动计划法来编制。它的存在依赖一定的条件，即战后的适宜的环境：高度发展的市场；变化趋势的可预测性；一元化的公司；以及企业间低层次的竞争局面。到了 50 年代末，竞争加剧，周边环境变化迅速，使得企业目标的实现发生困难，长期计划也就不能再实施下去了。

第三阶段：企业战略计划阶段。它始于 60 年代，企业战略计划关注企业任务，明确规定企业前景、产品、市场；注重环境监测，翔实评价企业的机会、威胁、优势、弱点；明确目标，以此衡量改革、授权方面的决策。企业战略计划从短期计划和长期计划发展而来，并且与绩效测评和资源配置结合起来。

① [日] 小山内宏：《现代战略论》，48 页，长春，吉林人民出版社，1975。

② 鲁玉莹编著：《活学活用孙子兵法》，2 页，沈阳，沈阳出版社，2000。

③ [英] 利德尔·哈特：《战略论》，445 页，北京，战士出版社，1981。

④ [日] 小山内宏：《现代战略论》，49 页。



第四阶段：公司战略计划阶段。进入70年代，“国际竞争日益激烈，社会价值观念的变化，政治和军事的日益动荡，公共消费者识别能力的增强，以及国际经济不景气”<sup>①</sup>导致了公司战略计划的出现。它比企业战略计划在具体细节安排上更加周详。“公司战略计划比企业战略计划更关心组织的高层，并且更关心企业各部门之间的责任分配。比陈述任务更重要的是首席行政官必须能够提出一个相当持久的公司远景规划。”<sup>②</sup>

第五阶段：战略管理阶段。进入80年代企业战略计划和公司战略计划的局限性被一些学者所发现。战略计划“碰到三个严肃的问题：计划成果微乎其微并造成分析失效；引入战略计划的组织阻力；高层管理人员撤销或放松对计划的支持，将战略计划置之在一旁。”<sup>③</sup> 这些局限性激发了战略管理的出现。

进入80年代，战略管理逐渐取代了战略计划，它更加精确和细致，包含了战略计划的功能，但所包含的内容又要比战略计划深远得多。战略管理包含了战略计划，但它更关注战略的执行，关注整合组织的力量去实现战略目标，而且规划或计划的制定不再是一个特殊部门的活动，而是全部管理者的责任。按照美国学者安索夫（Igor H. Ansoff）在《新公司战略》（1988）一书中的说法，战略计划与战略管理的区别在于，前者的焦点是制定最优战略决策，而后者的焦点是关注产生新的战略结果——新市场、新产品和新技术。<sup>④</sup> 也就是说，战略计划关注的是制定恰当的决策，而战略管理侧重的则是战略结果的产生：市场、新技术、新产品。

战略计划是一个专门的部门制定的，而战略管理涉及所有组织部门，它更综合，将战略扩展到所有组织单位。战略管理旨在将战略观念贯穿于组织的所有部分，并包含每个单位体系。它不是机械地运作，而是承认个体与群体所扮演的中心角色及企业文化的影响。这就要求计划管理调节和组织结构之间更好地整合；沟通和信息系统之间也需要更好地整合；同时还要有一套激励与奖惩系统。计划不再被看成只是依靠单独的计划部门的独立活动，而应该看成是管理者的职责，全员的参与，而不是独立于组织之外，而且要塑造一种组织文化，使整个战略思维存在于每个员工的头脑里。

什么是战略管理？小汤普生（Arthur A. Thompson, Jr.）给战略管理下的

---

① Graham S. Toft, *Synoptic Approaches of Strategic Management*, in Jack Rabin, Gerald J. Miller and W. Bartley Hildreth (eds), *Handbook of Strategic Management*, New York and Basel: Marcel Dekker, 1989, p. 6.

② Arnaldo C. Hax and Nicholas S. Majluf, *Strategic Management: An Integrative Perspective*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1984, pp. 45-46.

③ Igor H. Ansoff, *The New Corporate Strategy*. New York: John Wiley, 1988, p. 166.

④ 参见上书，235页。