

### 一、战略管理的起源及演变

战略,最初应用于军事领域。《辞海》中对战略的定义是:“军事名词。对战争全局的筹划和指挥。在英文中,战略一词为 strategy,它来源于希腊语的 strategia,也是一个与军事有关的词,意思是“在战争中实行的一套克敌制胜的策略”。除了军事领域,战略还应用于工商管理领域,人们将军事上的巩固和稳定地盘与工商业中的市场份额联系起来,用“战略”这个词描述企业为达到目标而实施的各种策略。

战略观念以连贯的形式广泛应用于工商管理领域是在二战后,它的发展可以分为长期计划、战略规划和战略管理三个阶段。长期计划在20世纪50年代初和60年代初盛行,进入60年代后,由于政府的管制,企业失去了对环境的控制,并且由于外部环境的复杂性和交互作用,使企业难以预测环境变化。因此,战略规划取代了长期计划,并兴盛了近20年的时间。到20世纪80年代,战略规划逐渐没落,取而代之的是战略管理。战略管理旨在将战略观念贯穿于组织的所有部分。“战略规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、新产品、新技术”。所以,战略管理更加综合、完备,它不是仅仅制定计划,而是意在使计划与组织的所有部门结合起来。

### 二、公共部门战略管理兴起的原因

在私人部门战略规划和战略管理模式的示范影响下,公共部门战略规划和战略管理途径也随之兴起。20世纪80年代以来,战略管理问题越来越受到公共部门的重视。学者波兹曼和斯特陶斯曼认为,政府部门必须进行战略管理,才能解决公共部门中所发生的问题,提高公共部门的效率。战略管理在公共部门中的运用有一定的必然性。具体来说,战略管理得以在公共部门兴起有以下几方面的原因:

(一)新公共管理运动的推动。公共部门战略管理途径的兴起是全球化、信息化和知识经济时代发展特别是当代政府改革运动(新公共管理运动或重塑政府运动)的产物。这场“新公共管理”运动对于西方公共部门管理尤其是政府管理理论与实践产生了重大而深远的影响,新公共管理运动可以看作是公共部门战略管理的起因,公共部门战略管理构成由传统的公共行政模式向新公共管理(或管理主义)模式转变的一个重要组成部分。

在新公共管理运动的背景下,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、合并和民营化的威胁,并被置于

# 公共部门战略管理的起因及特点

□ 黄国琴

与私人部门竞争来提供公共物品及服务的境地。官僚机构或政府部门作为公共物品及服务的唯一提供者的垄断地位已经动摇,政府通过补贴、规划、委托和合同承包等方式间接运作,各种私人公司、独立机构和社会团体参与公共物品及服务的提供,不同的政府机构也为提供相同的公共物品或服务而展开竞争。这正是公共部门战略管理途径兴起的现实原因。

(二)公共部门所处的环境的复杂性和不确定性需要战略管理。在现代社会,公共部门管理面临的环境正在变得更加动态和不确定,要求组织必须建立一个更有适应性的反应系统,为面临着日益不确定性的未来组织定位。而战略管理能为组织提供方向,以降低它所面临的不确定性,使组织对已知的和预见到的情势迅速作出反应。作为一种新的管理途径或思维方式,战略着重于“一种根本性的视点:即给组织以正确的定位,以面对未来日益增长的不确定性”。运用战略管理能强化组织对环境的适应能力,通过对环境的分析,战略管理有助于组织应对动荡的、多元的、复杂的环境。

(三)战略管理可以有效地克服传统行政管理模式的内部取向与政治——行政二分法的弊端。传统行政管理学以内部取向,关注行政过程和日常管理问题的管理,政治——行政二分法将文官假定为仅仅是执行政治官员所制定的政策和法律,而不必关注组织外部环境、长远目标和如何通过资源优化去实现目标的问题。可以说,传统行政管理没有战略的意义,缺乏战略思维,没有优化资源去达到目标的概念,丧失了对外界热点的关注而盲目地执行命令。另一方面,传统模式缺乏长期观点,而只关注具体过程,常常忘记了对于公共组织来说还有更大的目标和整体目标。传统的公共行政学的管理方法无论是在实践还是理论上都受到了怀疑,遇到了严峻的挑战。

(四)公共部门管理水平的优劣对国家的发展具有关键性的作用。公共部门在整个人类社会活动中起着核心的关键性作用,无论是在何种类型的社会和经济中,以政府为核心的公共部门都是普遍存在的,公共部门影响着整个社会以及经济。战略管理是一种前瞻性思考,它能为公共部门提供战略性发展方向,使政府从更宏观的视野、更长远的角度来制定国家的发展战略,提升国家的国际竞争力,以应对国际化和全球化变革的需要。

(五)公共部门战略管理有利于公共利益的实现。公共利益是公共部门实施管理的基本理论假设,作为公共利益的代表,公共部门的管理要兼顾整体利益和局部利益,兼顾长期利益与眼前利益。战略管理从整体和长期发



展的角度,通过将组织内部情况与外部环境结合分析,指导资源配置的优先顺序,将有限的资源用于战略性的、关键性的领域,以维持国家可持续发展与繁荣,而最终保障社会公共利益的实现。

### 三、公共性对战略管理的影响

作为一个新的研究途径或新的学科分支,公共部门战略管理是作为“新公共管理运动”以及“新公共管理”模式的重要组成部分而出现的。

公共部门自身的“公共性”这一本质特征,使得公共部门战略管理有着特别的需要,公共性要求用一种新的方式考虑战略的性质和战略开发。“公共性来源于市场,限制条件、目标、权力、对行为的授权、责任和不同于公司所面对的绩效期望”。“公共部门之间的市场是由权威网络组成的,当限制条件限制了灵活性和独立性、目标模糊并冲突、领导者的权力受到限制、战略形成中可能有外部力量的政治干预和评审要求实行委员会制以及绩效期望的不断变动时,公共性也会产生”。一旦出现其中一个特征,就会使得一些适合于私人部门的战略管理方法和模式不能照搬到具有公共部门的战略管理。

本文从公共部门自身“公共性”这一特点对战略管理的影响作出一定的分析:

(一)公共部门战略管理面对的市场具有特殊性。私人组织以人们的购买行为决定其市场,通过人们的购买行为了解市场信息以显示其产品的有效性。而公共部门是由权威网络决定市场,由监督机构向其以预算拨款的方式提供资源。因此,公共组织所获得的资金来源是和市场机制相分离的。因此,在战略制定时必须与其监督机构通力合作,才能使制定的战略能得到权威网络的支持,并获得必要的资源。

(二)公共部门战略管理受到外部环境更多的制约。对于私人部门来说,只要是法律没禁止的它都可以做,而公共部门则是只要法律法规未规定的它都不能作为。公共部门的管理活动必须在宪法和法律的规范下行动,法律、法规和章程规定的义务以及组织传统、义务、来自于法院的判决、民选官员的强制令等都对公共部门形成制约,限制了它们在增加或减少服务方面的自由度。对于公共部门战略者来说,在筹划新活动时,必须将指令和义务放到具体的,反映了组织历史传统和发展方向的环境中去理解。因此,在制定战略时考查组织的历史背景及外部制约是极为重要的。

(三)公共部门战略管理要考虑政治因素的影响。相对于私人部门来说,政治的因素对其战略的影响是很小的。而公共部门本身就是政治组织,它的环境充满了需要考虑的政治因素,它必须面对各种相互制衡的权力关系。同时,在制定战略过程中,成员间会出现意见不一或互投赞成票的现象,影响了战略制定与执行的进度。政治协调贯穿于整个战略制定、战略实施、战略选择和战略评估过程中,因此,公共组织的战略管理者在制定战略时,必须预期并增加谈判和讨价还价的机会,这种对外界公开的态度有利于避开批评,并能今后更加顺畅地执行战略打下基础。

(四)公共部门战略制定具有公开性。私人部门的战略是在保密的环境下制定出来的,它只需考虑它所面对的市场及自身的财务、员工素质等情况。而以政府为核心的公共组织因为是凭借公共权力对社会进行管理,涉及社会利益的影响范围

广,因而大多数公共组织不能将自己的战略计划保密。同时,责任和监督机制会使公共组织的所有行动必须接受公众审查,所以,公共部门战略管理强调更广泛的参与机会。对公共组织而言,显示出大众参与了战略制定过程与制定出好的战略一样重要,因为在公共组织中,政治涉及到许多组织以外的利益相关者,他们控制着组织必须的资金来源,对组织有极大的影响,因此,公共组织战略管理需要寻求出台以让外界参与战略制定程序和检查的途径,这样才能避免制定出来的战略因为无法得到公众和监督机构的反对而流产。

(五)公共组织战略管理具有复杂性。一方面公共组织的影响范围极为广泛,需要处理的社会事务也很广泛。公共组织的战略中包含了采取社会行动的机会,承担了一些其它类型的组织所不能承担的责任。因此,公共组织战略回应范围是几乎没限制的,战略管理者在采取战略行动前,需要找出有助于发现那些能够指导战略制定的外部因素的途径,使战略目标避免定得过于的空泛而使其失去自身的指导。另一方面,公共部门战略管理的复杂性还体现在公平和效率的关系上。公共组织的所有权是属于全体公民的,因而公平对待每个顾客并为其提供服务和关注公平。在战略管理过程中,公共部门战略管理者必须向众多的所有者征询意见,了解公众对服务的要求和期望并依据公众的愿望和要求提供服务。

(六)公共部门组织目标的模糊性使得其难以制定明确的战略目标。组织目标对组织进行战略管理具有极其重要的作用,而公共组织通常同时有很多的目标,这些目标大多非常模糊。同时,利益集团的需要,使命的变迁,重要的利益相关者和第三方的操纵引发一系列经常冲突的目标期望。因此,公共部门战略管理不能简单地用私人部门的目标或完成某项指标来指导战略管理,而需要找出目标的替代物,以克服目标的不明确及潜在的冲突对战略管理带来的消极影响。

(七)公共部门战略管理者行动权力受到更多的限制。公共部门行政官员的权力是受层级节制限制的,而且公共组织间是相互依存的关系。所以在改变或重构组织系统方面,公共组织行政官员的权力基础比私人部门的管理要小。公共组织战略管理必须在一个权限丛林中执行,管辖权限间的合作是十分必要的,战略管理者在制定时必须尽量谋求各方面取得一致意见,在制定战略时,公共部门可充分利用权威网络来谋求资源。

(八)公共部门战略管理过程中难以制定有效的激励机制。为了提高绩效,组织经常试图使用那些可以鼓励人们产生高绩效的激励方法。私人组织可以用金钱来奖励个人对利润和相关指标的贡献,对于公共部门而言,却难以制定有效的激励机制。而且组织的管理目标模糊和成功的判断主要以主观的评价,超前性的公正的反馈工作体系难以确立,工作业绩的判断也只能依据直觉,或只能在一定的范围内建立直接度量的方法,因而难以识别出有贡献的人并把他们加以表彰。在这样的情况下,公共部门缺乏紧迫性,鼓励无所事事。因此,公共部门战略管理必须考虑到公共组织对激励机制反映较为迟钝这一点,在制定激励机制时,要更富有创意,找出真正适合组织文化和能打动雇员的激励机制。

作者系厦门大学政治与行政学系硕士研究生

责任编辑:杨柳明