

公共部门战略管理的内涵浅析

□ 许艳

战略管理于 20 世纪 80 年代引入公共部门,如今在西方发达国家已经成为一个极为重要和非常热门的研究领域。虽然对于我国公共部门来说战略思考是早已有之,但对战略进行系统化和全程化的管理却几乎是空白。因此,深入研究公共部门战略管理并将其应用于公共部门管理实践对于我国目前来说具有重大和深远的意义。

一、公共部门战略管理的特性

公共部门战略管理是战略管理在公共部门的应用。

由于公共部门与私营部门的区别,战略管理在公共部门组织的应用过程中不得不有一些特殊的考虑,战略管理因而也具有了公共部门管理的特性。

(一) 战略特性

首先,战略管理相对于一般的管理活动来说,是组织最重要和最高层次的管理。第一,它是决定组织命运的关键决策的制定与实施的过程,这一过程以组织整体和全局为对象,考虑组织的总体发展。第二,战略管理具有高层决定性,虽然它需要组织中中层和基层成员的参与,但具有决定性作用的是组织的高层管理者。第三,战略对于组织中各层级和各阶段的管理过程起着制约作用,对组织各方面的活动起着导向作用和指导作用。

其次,相对于一般管理计划来说,它是未来导向的和长远性的。它以组织的最终发展为目标,思索“组织为什么存在”、“组织要干什么”和“组织将走向哪里”等最根本的问题。因此,当前的决策是为了未来的发展,现在的管理和部署是走向未来的手段。但是,这并不意味着制定一个通向未来的一劳永逸的计划。

再次,虽然战略管理是最高层次的、指导全局的长远管理,但它仍然具有很强的现实性。它是在把握组织发展历史和现状的基础上调动现有资源达成未来目标的过程,它需要“从过去和现在到未来,再从未来回到现在”,是未来导向和现实状况的结合。因此,它必须建立在已有战略和对组织现状的准确定位与分析的基础上。并且,还应通过现实具体的管理活动来完成。

(二) 管理特性

首先,战略管理是一个全面管理过程,包括战略制定、实施、控制、评估、变革的全过程。它不仅包括战略的制定和规划,而且也包含着将制定出的战略付诸实施的管理,因此,它是一个全过程的管理。

其次,战略管理是一个动态管理过程。战略管理是由上述环节构成的管理循环,它不是静态的、一次性的管理,而是一个动态的,不断调整、多次反复的管理过程,是不间断的管理,具有连续性和持续性。

再次,战略管理各环节界限的模糊性。战略管理各个环节中,前面环节为后面环节打下基础,后面环节是前面环节的发展和延续,但现实中各个环节不一定是相继发生的,而且各个环节之间的界限很难区分,尤其很难区分战略制定与实施。

最后,战略管理各阶段的整合能发挥更大功能。战略管理是对组织所有资源及管理要素进行全局性部署,集中组织所有力量达到组织目标的过程。在这个过程中,各组成环节和相关要素的协调运作及整合能达到整体功能最大和最优。

(三) 公共特性

公共部门战略管理具有公共价值取向性。公共组织的目标是为了公共利益的实现,其战略的规划和选择要体现公共价值,对战略实施的管理过程也就是确保公共价值真正实现的过程;公共部门战略管理过程也要受政治官员、选民和各类利益集团、利益主体的影响和制约。在公共部门情景中生成的战略必然具有自身的特质,因此,在具体应用过程中,公共部门战略管理必须考虑公共部门的特定环境,一些适用于私人部门的战略管理方法不能搬到具有公共背景的组织中去,公共部门发展的关键在于将战略管理一般原则和技术与公共部门特性结合起来。

上述特性对于公共部门战略管理是缺一不可的,它之所以成为公共部门战略管理,就是因为它是具有战略高度的,公共价值取向的管理过程。

二、公共部门战略的层次与类型

1. 国家战略。它考虑国家的使命、目标和发展方向,是对一国政治、经济、社会和文化等各方面发展的综合、全盘考虑,它力求通过对各领域的协调和对各方面资源的综合部署,实现国家的整体实力的提高以及各个领域的持续、长远发展。

2. 部门战略。指对某一领域的发展目标和方向的思考与确定,以实现该领域的持续健康发展。

3. 组织战略。对组织范围的关于使命、目标和价值的等重大问题的思考。它思考“组织为什么存在”、“为谁服务”并寻求全面提高组织绩效的途径。



4. 项目战略。它探索组织内特定项目、业务和任务的战略意义,通常局限于某一服务的提供或产品的生产上,它也关注目标、价值和环境,但关注的范围局限于特定的项目或业务范围。

5. 资源支持战略。也称职能战略,它是通过对组织资源(人力资源、财务资源、技术和结构等)的部署和配置来实现对组织目标达成过程的支持。它包括对组织整体资源如何利用的战略思考和对某一特定资源利用的战略思考。

在上述战略层级中,高层级战略是低层级战略的外部环境的重要组成部分,是低层级战略分析、形成和实施等过程必须考虑的重要因素。低层级战略受高层级战略的制约,是高层级战略的组成部分和实现手段。层级越高,战略考虑越长远越需全盘考虑,也越重要。针对公共部门战略的层次,学者们从不同角度对公共部门战略管理的类型进行了分类:

1. 迈尔和斯洛将战略分为四种类型:探索家、分析家、防御者和应变者。其中,前两者是积极应对类型。探索家积极地审视环境以期发现机会并由此与外部主体有广泛联系,他也是积极的创新者;分析家不象探索家那样积极主动地审视和寻找机会,他只是跟随其后,在其创新证明有效之后采用或加以调整。相比较而言,前者重战略效果甚于执行效率,后者则力图达到二者的平衡。防御者和应变者都抵制变革,保护现状。他们虽然也审视环境但目的不是发现机会而是探测威胁,他们常常忽略机会。二者的区别在于防御者起码有持续的战略,而应变者只是对周围的事件一次性地消极反应。这种分类法最初是针对私人部门战略的,后来,Bochken 将其应用于公共部门。

2. 纳特和贝克为公共部门提供了一种有用的分类,他们将公共部门战略分为四种:官僚、顺从者、指挥者和妥协者。他们首先设定两个维度:来自民众的需求,它使组织产生行动的压力;立法机构的要求,它使组织更具责任性。这两个维度都分别是从高到低分布。当民众的需求低而立法部门的责任要求高时,组织会采取“官僚”姿态(战略);当民众的低需求与立法部门的高要求相搭配时,产生“顺从者”角色;民众的高需求与立法部门的低要求相搭配时,组织会变成“指挥者”;当两个维度都很高时,则产生“妥协者”或“折衷者”。

3. Wechsler 和 Backoff 把战略分为三类:发展战略、政治战略和保护型战略。这种分类的优点在于生动地指出了组织对环境的理解与其战略努力之间的相互关系。其中,发展型战略用来尽力提高组织的地位、能力、资源和影响,它为组织创造新的更好的未来;政治战略有两种类型,第一种是对变动环境做出的反应,它力图调和外部所有者的力量使之平衡。这种战略不是完全反应型的,因为组织的核心决策者仍可对组织方向施加控制;第二种把组织看成是政党竞争的战利品。组织地位、结构、政策以及业务的变化都可以被看成是对重要选区选民和个人支持的回报,这种战略通常在政府更替时出现;保护型战略是由能力较为有限的组织为了应对敌意或具有威胁性的环境时采用。它力图在适应外部强大压力下保持组织现状,是三种类型中最消极的一种。在这种战略中,组织领导的能力将会受到挑战和质疑。

上面列举的分类只是众多分类法中的一部分,另外比较重要的分类包括:波特针对服务型或产品生产型组织提供的三种类型——差别化战略、成本导向战略和聚焦战略;鲁宾(Rubin)对公共部门战略的分类——传说、探索、投机;Barry 对非营利组

织战略的9种分类。

三、私人部门战略管理理论、方法和技术在公共部门的应用

1. 公共部门战略管理具有差别应用性。对战略管理的最新研究表明,战略管理的理论和方法可以适用于几乎所有组织,只不过因组织实力、资源条件以及外部环境的差异,其应用的重点和控制方式有所侧重。战略管理应根据组织不同的性质和情况而有差别地使用,这不仅体现在公私组织之间,在公共组织之间也是如此。公共组织的管理者必须能够区分和确认这些差别,在考虑组织战略时才能知道应将重点放在哪里。例如,对国有企业,要考虑其所有权和控制方面的因素;对政府机构,需看到其内部存在的“批准预算、提供赞助的政治市场”;而非营利组织的战略则要考虑组织不同所有者群体的价值观和期望在战略发展过程中所起的重要作用。

2. 公共部门的战略规划应是渐进的还是理性的设计。林德布洛姆在1959年其经典文章《渐进主义的科学》中提出,在多元民主环境下,一步一步的渐进决策是较为合适的模式;德洛尔则认为,渐进模式对于富裕国家或者说更为民主的国家如美国来说也许是合适的,因渐进主义在许多方面与美国政治体系的多元折衷特性相契合,但对于存在着大量问题的发展中国家来说,就需要理性计划和对目标的坚定执行。对于国家级战略需考虑民主的程度,那么,公共组织的战略应是渐进的还是理性的呢?对于这个问题,Shafritz 和 Russell 在其著作《Introducing Public Administration》中指出,对于市政当局和政府机关需要用理性主义的计划方法;但欧文·E·休斯在《公共管理导论》中指出,公共部门战略由于政策目标的模糊性、冲突性及各种外部因素和政治力量的介入,正式的计划过程对明确目标和目的过分执着会产生严重的偏差,因此,公共部门应倾向于在多重相互冲突的目标中达成妥协和折中。然而,另有学者认为,正因为公共部门战略管理的公共属性,它应更加理性和稳定,而不能是一种应急性工具,更不能是一个不断试错的过程。目前,在私人部门战略管理从理性规划向非理性和渐进模式转化的大趋势下,公共部门战略规划应采取一种什么样的方式,已成为公共部门战略管理研究考虑的重要问题。

四、公共部门战略管理的重要趋向——战略联盟。

战略联盟是指战略从竞争转向合作与竞争并存,即组织为了实现战略目的,与供应商、顾客甚至竞争对手建立战略伙伴关系,把各自的优势结合起来,形成优势互补以扩大利益并分享利益。在外部环境日益变动的今天,竞争与合作成为了未来组织的突出特点,战略联盟将是组织间联系的主要方式。对于公共部门战略管理来说,战略联盟尤其具有重大意义和可行性。首先,公共部门战略区别于军事战略和商业战略的最重要一点就是,它较为缺乏战争的厮杀性和掠夺性以及强烈的竞争性(对它而言,通常只是对资源投入的竞争),它更强调合作,强调“共赢”。其次,公共部门早已开始了在战略联盟方面的实践,政府通过合同外包、公私合作等形式开展了与私人部门和第三部门组织的大规模合作。这样的联盟,极大地提高了政府的绩效水平,战略联盟成为公共部门处理与私人部门和第三部门关系的重要手段。另外,公共部门之间的合作也是其中重要的方面。

作者系厦门大学政治学与行政学硕士系研究生
责任编辑:秦利民