

2016 年中国政法大学行政管理考研资料汇编——张成福《公共管理学》笔记

第一章 公共管理导论

关键词语：公共管理、公共管理学、新公共管理、P 途径的公共管理、B 途径的公共管理

公共管理（Public Management）作为一门理论和科学研究领域，发展于 20 世纪 70 年代以后。在政府治理研究领域，公共管理的出现，是伴随着对传统行政学典范的挑战而来的。在实践方面，自 20 世纪 80 年代以来，政府再造推动的新公共管理（New Public Management）运动风行全球。这股改革浪潮以及伴随而生的许多思想和观点，极大地扩充和丰富了公共管理的理论。

公共管理是以政府为核心的公共部门整合社会资源，广泛运用政治、法律、管理、经济等方法，强化政府的治理能力，从而达到提高政府绩效和服务品质的目的。公共管理将公共行政视为一门职业，而将公共管理者视为职业的实践者。

公共管理学是一门新兴的学科和学派，旨在帮助公共管理者获取解决公共问题及处理公共事务所需的知识、机能与策略。作为一门学科，它以公共管理者作为教学和研究的对象；既重视公共管理的外在环境，又重视内在的管理；公共管理者重视私人部门的管理方法和技术，但未改变公共部门的主体性；作为一门学科，它具有多学科交叉性。

目前，公共管理的研究有两种主要途径：公共政策途径（简称 P 途径）和企业管理途径（简称 B 途径）。两种途径的研究有不同的差别。

新公共管理是当代政府改革过程中出现的一种思潮，在很大程度上是当代行政改革的代名词。它以新古典经济理论、新制度经济学、公共选择为其理论基础，其核心理念是在公共管理中引进市场机制。

公共部门管理与私人部门管理有相似性，但也有本质差异。二者的差别主要表现在政治权威与经济权威多元制衡与自主性、公共利益与私人利益、法的支配与意思自治、政府与市场、多元理性与经济理性等多个方面。

公共管理在现今面临着许多新的挑战，如秩序的维护、民主价值的维护、平衡政府与市场作

用、回应全球化、新科技改革、重振政府的信任、增加政府的治理能力、重建道德秩序等。

第一节 公共管理的意义（育明教育注：了解）

公共管理的含义反映了人们在不同时期对它的理解，这有助于我们理解公共管理的性质和范围。依时间的先后，人们对公共管理的理解主要有五种有代表性的观点。

（一）皮瑞（Perry）和克莱姆（Kraemer）的观点

公共管理是一种新的途径，它是传统公共行政的规范取向以及一般管理之工具取向的结合体。公共管理的重点是将公共行政作为一种职业，并将公共管理者视为职业的实践者，而非政客或政治家。

（二）卡尔森（Garson）和欧尔曼（Overman）的观点

他们认为，公共管理是对行政的一般方面的学科间整合的研究，它将人力、财政、物资、信息和政治资源的管理与管理学的计划、组织、控制职能相融合。

卡尔森和欧尔曼还说明了公共管理与公共行政的六点不同：

- （1）它包括一般管理的计划、组织、控制职能，以替代讨论社会价值以及官僚与民主的冲突；
- （2）对经济和效率标准认同的工具取向以替代公平、回应或政治特色；
- （3）以对中层管理者的使用关注，以取代政治或政策精英的观点；
- （4）倾向于视管理为类同管理，或者至少使公共和私营部门的管理差异极小化，而不是夸大它们的差异；
- （5）像关注组织内部运作那样的理性态度，关注组织的外部环境，而不是过分关注法律、制度和政治过程；
- （6）与科学管理传统的强有力的思辨联系，而不是与政治学或社会学紧密关联。

（三）奥托（Otto）、海蒂（Hyde）和沙夫里茨（Shafritz）的观点

公共管理是公共行政或公共事务的一部分，综合了公共行政的方案设计与组织重建、政策与管理规划、通过预算制度进行资源分配、财务管理、人力资源管理以及各种方法和艺术。公共管理将公共行政视为一门职业，将公共管理者视为职业的实践者。公共管理关注那些能够将理念、政策转化为行动规则的管理工具、技术、知识和技巧。

（四）波兹曼（Bozeman）与史陶斯曼（Straussman）的观点

公共管理就是对政治权威的管理。如果不考虑组织的性质，大部分管理工作和任务是具有共通性的。但公共管理的主要领域是在政治系统下，一旦政治权威进入管理戏局，管理的游戏

规则就会改变。在他们看来，公共管理远比内部行政具有更广的含义；公共行政一词几乎与政府官僚组织相关联，而公共管理一词更具有弹性。

（五）休斯（Hughes）的观点

他认为，与管理相比，行政的范围更狭小、功能更有限，因此，从公共行政到公共管理的变化意味着理论和功能的变化；公共行政是服务公众的活动，公务员执行从其他方面产出的政策，公共行政关注程序，将政策转化为行动和机关管理；管理包括着行政，但同时意味着以最大化的效率实现组织目标以及对结果的责任；公共行政的焦点在于过程、程序以及顺序性，而公共管理包括得更多；公共管理者不仅仅遵循知识，而且关注达成结果以及为达成结果而承担的责任。

（六）公共管理的含义和性质

综合以上学者的观点，可以这样去界定公共管理：公共管理是以政府为核心的公共部门整合社会的各种力量，广泛运用政治的、经济的、管理的、法律的方法，强化政府的治理能力，提升政府绩效和公共服务品质，从而实现公共的福祉与公共利益。公共管理作为公共行政和公共事务广大领域的一个组成部分，其重点在于将公共行政视为一门职业，将公共管理者视为这一职业的实践者。公共管理的性质在于：

- （1）承认政府部门治理的正当性；
- （2）强调政府对社会治理的主要责任；
- （3）强调政府、企业、公民社会的互动以及在处理社会及经济问题中的责任共负；
- （4）强调多元价值；
- （5）强调政府绩效的重要性；
- （6）既重视法律、制度，更关注管理战略、管理方法；
- （7）以公共的福祉和公共利益为目标；
- （8）将公共行政视为一种职业，而把公共管理者视为职业的实践者。

第二节 公共管理学的发展与研究途径（育明教育注：重点）

（一）公共管理的发展

公共管理作为公共行政的一个新的领域，其产生与发展，正如波兹曼（Bozeman）所言：与公共行政或官僚理论的起源相比，更为模糊不清。有学者认为，公共管理最早可追溯到威尔逊 1887 年所发表的《行政之研究》，在这一经典著作中，他便呼吁建立一种新式的行政科学，使政府的运作能如企业经营般的流畅。

公共管理这一名词首次出现在 20 世纪 30 年代。30 年代末期,行政学者古利克(Luther Gulick)为推动当时的行政改革,主张将管理主义与公共性目标相结合。

严格来说,公共管理作为一个研究领域,正式产生是在 20 世纪 70 年代,导致公共管理产生的主要原因,有学科发展方面的因素,也有现实背景。

1. 公共管理发展之学科背景

从 1887 年威尔逊的《行政之研究》发表后,公共管理学便成为了一门独立的学科。公共行政学的发展,以行政学家亨利(N.Henry)的观点,经历了不同时期的典范变迁。

第一阶段:政治与行政二分法。主要代表学者有古德诺和怀特。公共行政在这一阶段,关注的是研究如何有效运用资源以执行政策。

第二阶段:行政原则。在这个阶段,许多学者关注建构“行政原则”。魏劳毕于 1929 年出版了《公共行政的原则》,特别强调有一些科学的行政原则存在,这些原则可以被发现,行政人员一旦学会如何应用这些原则就可以成为专家,这些原则可以不考虑环境因素而适用于任何地方。

第三阶段:公共行政即政治学。这一时期,公共行政开始向政治学回归。然而这时期的公共行政以建立规范理论为目的,为知识而追求知识,对改进公共行政实务助益不多。正如亨利所言,形成了有“公共而无行政”,对公共管理者知能的研究与培养,可以说没有多大的建树。

第四阶段:公共行政即管理学。从 1960 年至 70 年代起,一部分行政学者不满政治取向的公共行政研究,从而转向管理领域寻求发展。

这一时期的公共行政是建立在这样的基本假设基础之上:一是公共行政与私人部门的行政没有本质的区别;二是强调一般管理,或类同管理;三是企业绩效优于政府绩效,而主张师法企业,提高政府绩效。这一阶段将公共行政专项管理,为日后公共管理途径的发展奠定了基础。

然而,将公共行政类同于一般管理的研究,受到许多学者的质疑。质疑之一便是公共管理与私人管理是否相同;质疑之二是企业是否比政府有更高的绩效。

总之,公共行政即管理学的发展,形成了有管理无公共的窘境,完全忽略了公共管理所处的政治环境和公私管理之差异,由于大环境的差异,私人部门的知识、机能、概念和工具,在引入政府部门运用后便产生了格格不入甚至失灵的情形。

在这样的背景下,有相当一批的公共行政学者试图将传统公共行政的规范取向和一般管理的

工具取向结合起来，发展不同于传统公共行政研究的新途径：公共管理途径。

2. 公共管理的时代背景

公共管理的发展，除了学科发展的因素以外，还具有重要的历史背景和现实原因。米诺古（Minogue）认为三项压力促进了公共管理的兴起：一是财政压力，政府开支庞大，预算赤字无法消除；二是服务品质的压力，公民对政府服务的品质提出更高的要求；三是意识形态的压力，新右派意识形态占上风。

具体分析，导致公共管理兴起的时代因素主要有以下几个方面：

（1）政府规模的扩大和政府角色的膨胀以及社会对政府的不满。

第二次世界大战以后，受国家干预和福利国家观点的影响以及计划经济的影响，政府职能急剧扩张，政府规模不断扩大，政府角色不断膨胀。政府虽然管的事情很多，但是社会问题却同样层出不穷，因而引发了人民对政府治理能力的怀疑，政府遭受到越来越多的批评。

（2）经济因素与财政压力。

工业化国家向福利国家的发展，政府支出不断增加，这对政府的财政构成了巨大的压力，同时，国际经济的自由化趋势所造成的竞争压力逐渐加剧，对各国政府均造成巨大的改革压力，因此，通过改革政府以缓解财政经济压力便成为一个可行的手段。

（3）社会问题与政府不可治理性的增加。

社会的进步也引发了诸多的社会问题，旧的问题尚未解决，新的问题又不断出现。另一方面，面对日益复杂的社会问题，传统的政府功能确实力不从心，加上官僚体系本身的诸多弊病，这些多引发了民众对政府的信任危机。在此情况下，让公共服务回归社会、市场的呼声日盛，因此，缩小政府职能成为一股潮流和趋势。

（4）新右派学说与保守主义政治意识形态的巨大影响。

针对国家干预和福利国家政府的弊病，以公共选择为代表的新右派对此进行不断的抨击，他们认为政府失灵不亚于市场失灵，强调市场机制，主张将政府的角色、功能和规模缩小，主张通过市场机制提供公共服务。正是在这种意识形态下，公共行政求助于市场或者类似市场的解决之道，几乎成为一种必要的选择。

（二）公共管理的研究途径以及特质（育明教育注：重点）

依管理学家波兹曼（Bozeman）的观点，尽管研究公共管理的途径及理念有差异，但就概念的演进而言，大致可分为两种研究途径，即公共政策途径（Public Policy Approach，简称 P 途径）以及企业管理途径（Business Approach，简称 B 途径）。

1. P 途径下的公共管理

P 途径下的公共理论研究认为，公共管理必须与公共政策的形成与制定密切相关。P 途径下的公共管理研究源于 20 世纪 70 年代，在 70 年代，由于对传统公共行政学发展不满，产生了许多公共政策学院或课程。

P 途径研究的公共管理一般将公共管理者界定为高层次的政策管理职位，而非日常行政事务的管理者，同时他们特别强调具有政策制订权的高级行政主管的管理策略，因此相当重视公共管理的政治面向。以研究取向而言，P 途径十分重视非理论性、非量化的，以实务为基础的规范取向；研究方法上，大多采用个案研究法。

公共管理学家波兹曼（Bozeman）认为，公共政策取向的公共管理有三个基本共识：

- （1）视公共管理为政策分析互补之物；
- （2）在教学研究上十分重视个案研究，以从事实务工作者的经验为素材；
- （3）以高层管理者为教学研究对象，致力于促进此类人员与学界之间的沟通对话。

2. B 途径下的公共管理

B 途径下的公共管理研究也是始于 20 世纪 70 年代，企业行政管理学院开始重视工商政策与管理战略，受此影响，一些学者发展起 B 途径下的公共管理。

B 途径下的公共管理与 P 途径下的公共管理相比，有以下不同之处：

- （1）前者之课程设计依循商业学院的传统，后者则依循公共政策学院的传统；
- （2）前者并不强调公共与私人组织的差异性，后者则特别重视公共组织的特殊性；
- （3）前者企图与公共行政合流，后者则想要摆脱公共行政，从而形成一个独立的管理领域；
- （4）前者重视策略与组织间的管理，强调组织设计、人事与预算等问题；后者则强调政策与政治问题；
- （5）前者主张采用量化分析，后者则采用个案研究法。

学者波兹曼（Bozeman）对二者提出更深入的看法：

（1）P 途径的公共管理学者，一心想要划清与传统公共行政的关系；而 B 途径的公共管理学者与行政学者有较密切的关系和相似理念。

（2）P 途径的公共管理学者认为公司部门管理有别；者不认为公司部门的管理有什么质的差异，他们主张将企业管理的概念与工具运用于公共部门的管理上。

（3）P 途径的公共管理学者几乎完全依赖案例研究为获取知识的工具，B 途径的公共管理学者则把案例研究和量化研究两者作为教学研究的方法。

(4) P 途径的公共管理学者擅长与个案的处理与分析; B 途径的公共管理学者比较重视学术的研究与理论的建构, 擅长从不同的学术领域中吸取有用的理论、技术和方法。

(5) P 途径的公共管理学者以高层管理者, 特别是政治性任命人员为主要教学研究对象; B 途径的公共管理学者则以具备文官资格的公共管理者作为主要教学研究对象。

(三) 公共管理学的特点

1. 波兹曼的观点

为了整合公共管理研究的不同途径和观点, 美国雪城大学 (Syracuse University) 举办了“全国公共管理学术研讨会”, 并于 1993 年出版了《公共管理: 迄今最佳文集》一书。波兹曼整合会议的观点, 认为公共管理具有下列特征:

(1) 以公共管理者为教学研究中心, 重视实践经验, 从成功的管理经验与个案中提取管理处方;

(2) 重视公共组织与公共管理的共同特性, 特别关注外部政治因素对公共管理的冲击与影响, 以及二者之间的互动与关联;

(3) 不仅关注管理过程的设计与研究, 更重视战略的制定与执行。

2. 我国学者张成福的观点

(1) 公共管理基本上是一个整合性的概念;

(2) 公共管理是将私人部门的管理手段运用于公共部门, 但未改变公共部门整体性;

(3) 公共管理重视与外部环境的关系, 强调以最高管理的战略设计、政策设计为焦点;

(4) 公共管理不完全等同于“政府管理”, 而意味着一种新治理;

(5) 公共管理强调价值调和与责任;

(6) 公共管理是一个跨学科整合的研究领域。

第三节 公共管理的特质以及与私人部门管理的区别 (育明教育注: 重点)

公共管理有何特质, 即是说到底在哪些方面区别与私人部门的管理, 这是一个一直有争议的问题。从规范理论的角度来看, 强调公私管理之间的区别以及联系, 对于理解公共管理的特质是十分有益的。

从现实来看, 公共部门与私人部门的界限尽管不是那么明晰, 但是二者皆为整个社会不可或缺的组成部分, 公域和私域往往是相连的和互动的。但是以政府为核心的公共部门与企业管理毕竟是两种不同类型的组织和实体, 其组织性质决定了二者之间存在着本质的区别, 反映在组织管理和运作中, 不可避免的出现差异。现将二者的差异分析如下。

（一）政治权威与经济权威

公共管理是一种活动，这种活动在本质上是国家的活动。公共管理不可避免的包括政治权威的作用（也存在着非权威的作用）。公共管理的主体乃为政府。波兹曼认为公共管理就是政治权威的管理，这说明了公共管理的本质。政府虽然是公共服务的提供者，但也是政治权威的执行者，所以许多公共管理活动本身就有强制性，当人民违反法令的事情发生时，其便可以在职权范围内依法予以处理，而其他组织不拘有这种公权力。

私人部门或组织的管理，在很大程度上也是权威的行使，但这种权威是市场的权威或经济的权威。这种权威非制度与法律所授予，而是来自经济性的市场力量，这种权威往往不能以国家强制力为后盾。

（二）多元制衡与自主性

公共管理是在民主宪政的框架下进行的，在民主宪政国家，公共管理的权威是割裂的。政府部门虽然较重视层级节制的权威，但大多数情况下，它仍然处于各种政治力量相互作用的环境中，因此，公共管理的过程充满了政治气氛，公共管理的自主性受到影响。

私人部门的管理，固然也受到各种权威以及政治环境的影响，但这种影响与公共管理不可比拟，因而，私人部门管理有相对充分的管理自主权。

（三）公共利益与私人利益

就公共利益而言，政府具有促进和实现公共利益的义务和责任，这是公共管理区别与私人管理的一个重要特征。公共管理应当将公共利益作为自己行动的出发点，当代公共管理的一个核心议题就是如何保证政府及其管理者能够代表并回应公共的利益。

相反，私人组织和部门往往是个人利益最大化的追求者，经济利润不仅仅是其管理的底线，而且往往被视为具有积极的经济和社会价值，当然，私人企业对经济利益的追求不能损害社会中其他人的权益和利益。

（四）法的支配与意思自治

政府部门可以依据不同的具体情况采取不同的行政行为，但是应在法律规定的范围内，受到法的支配，这是法治国家的基本要求和原则。随着社会的发展，在现实管理中政府拥有广大的自由裁量权，并发展有“行政保留权”，但法治政府的基本内核并没有发生根本性的改变。对于私领域的管理，相比较于公共管理的严格受法支配而言，其更多遵循的是契约自由和意思自治，拥有高度的管理裁量权，其内部管理和外部的交易活动完全可以按自己的意思而为之。

（五）政府与市场

政府与市场是现代社会的两大控制体系，公共管理与私人部门管理的一个重要区别之处就在于政府与市场的区别与差异。与企业组织不同，政府提供的产品以及服务往往面对的不是自由、竞争性的市场。具体而言，这种差异表现在：

1. 垄断与市场

私人部门提供的产品和服务，多有竞争者；而公共部门提供的服务，往往是只有一家，因此公共部门通常缺乏竞争的压力。

2. 公共产品与私人产品

政府部门提供的是公共产品或准公共产品，这些产品和服务具有不可分割性和非排他性；而私人部门提供的产品和服务为私人产品，是可以分割和排他的，价格也是可以衡量的。

3. 自由与依赖

消费者在购买私人产品时，可以自由选择；而公共部门所提供的产品和服务，公民没有自主决定的权利。

4. 利润与支持

私人部门大都以利润为导向，而利润的多少取决于顾客的满意，顾客导向很容易成为其经营目标；而政府往往缺乏服务的动机。

（六）多元理性与经济理性

公共部门处在各种社会力量作用的中心，公共管理事实上也承担着社会价值权威性分配的职责。在这个利益和价值多元化的社会，政府往往需要在多元的、甚至是冲突的利益和价值之间作出平衡和选择。因此，政府治理中的理性往往是多元理性，需要综合考虑各种利益和价值的平衡。

私人部门的管理，因为它的组织属性和职能有限，所以造成的社会影响面较小，不易形成整体社会作用，因而其管理大多为工具的经济理性考虑，通常不顾及或少顾及其他理性的考虑。

第四节 新公共管理（育明教育注：重点）

自 20 世纪 80 年代以来，西方各国为了应对财政危机和政府的信任危机、效率危机，均开始了大规模的政府改革。这股改革浪潮，虽然被赋予了不同的称谓，但可以统称为“新公共管理”。依据经济合作及发展组织的界定，这些国家所展现的具体行动，可以包括：（1）企业管理技术的应用；（2）服务及顾客导向的强化；（3）公共行政体系内市场机制及竞争功能的引入。其共同特征则是引进公共管理的理念、技术及模型。

（一）胡德（C.Hood）对新公共管理的归纳（育明教育注：重点）

著名公共管理学家胡德（C.Hood）归纳出了新公共管理的七个要点：

1. 即时的专业管理

这意味着让公共管理者管理并承担责任。

2. 标准明确与绩效衡量

管理的目标必须明确，绩效目标能被确立并加以衡量。

3. 强调产出控制。

用项目与绩效预算取代传统的预算，重视实际成果甚于重视程序。

4. 转向部门分权

打破公共部门的本位主义，破除单位与单位之间的藩篱，建构网络性组织。

5. 转向竞争机制

引进市场竞争机制，降低成本及提高服务品质。

6. 强调运用私营部门的管理风格、方法和实践。

7. 强调资源的有效利用。

（二）法汉姆（Farnham）与霍顿（Horton）对新公共管理的归纳

公共管理学者法汉姆（Farnham）与霍顿（Horton）综合其他学者的看法，提出了新公共管理的特征：

1. 采取理性途径的方式处理问题，亦即在设定政策目标及阐明政策议题时特别强调战略管理所扮演的角色和作用。

2. 重新设计组织结构，其目的在于使政策制定与执行相分离，并且对服务的传输都必须建立起一个赋予责任的行政单位。

3. 改变组织结构，促进官僚体制更为扁平化，授权给管理人员，以利绩效目标的实现。

第五节 公共管理面临的挑战

人类社会正处于一个巨变的时代，新的社会必然要求新的政府治理形态，自 20 世纪末兴起的全世界范围的政府再造，正是对新时代变革的回应。

政府仍然是我们这个时代的核心治理者和管理者。但是环顾四周，政府治理的环境将变得更加动荡、更为复杂，公共管理也面临着更加严峻的挑战。认识这些挑战，有助于我们理解政府作为治理者的责任和使命。

（一）关于回应维持宪政秩序和政府稳定的问题

安全与秩序是人类社会发展的一个基本前提。对当代政府治理而言，良好的宪政秩序是基本的前提和基础，对经济发展、社会繁荣、国家竞争力的发展都是不可或缺的。近些年的情况表明，当政府不能履行其基本职能时，随之而来的危机便会加重。环顾四周，一些政府崩溃和宪政秩序的丧失国家正处于人类最严重的灾难之中。导致宪政秩序丧失的原因是多样的，如政府丧失合法性、腐败、贪婪、内战、外国势力介入、宗教冲突等，在未来这些问题仍然不可能消失。因此，如何防止政府崩溃，建立和发展宪政秩序并实现良好的政府治理便成为公共管理面临的一个关键问题。

（二）关于如何在公共管理领域维系并发展民主法治社会的基本价值问题

政府治理决非是一个工具理性价值的追求问题。公共管理的一个重要使命在于要扮演执行与捍卫民主宪政的角色，也就是说它要致力于发展、弘扬民主治理过程的合法性；同时，公共管理有责任维护人类社会的基本价值，尽管这些价值之间可能是冲突的。公共管理对民主宪政基本价值的回应和落实，关系到政府治理的合法性，关系到政府的权威和公信力，也关系到公共管理作为一门科学的合法性。因此，我们必须考虑这些基本价值的捍卫问题，否则，公共管理将成为缺乏灵魂的盲动，甚至可能成为暴政的工具。

（三）关于平衡政府与市场的作用，以促进政府治理的有效性

政府与市场作为控制社会的两大力量，在推动经济和社会发展中均起着重要的作用。政府与市场不是谁取代谁的问题，过分强调任何一方的作用都可能造成灾难性的后果，两者应该有机的配合和协调起来。因此，我们应该辩证地思考二者之间的关系，抛弃意识形态的偏见，发展公域和私域的对话和沟通，平衡二者的作用。

（四）关于回应全球化的挑战问题

在过去 20 年间，公共管理一直受到日益发展的复杂的全球化环境的影响，现代地方治理已经变成一个管理全球和地方相互依赖关系的过程。在全球化的时代，政府仍然拥有各自的管辖权，并有自己独特的内部治理结构或管理系统，但它们再也不能象传统那样独立于其他治体之外，它们必须以相互联系的观念取代分离的观念。对于政府治理而言，全球化是机会也是挑战。在全球化的时代，一个政府如何维护自己国家的主权与独立；如何在推动经济发展的同时，维护经济的安全；如何在学习多元文化的同时，维护自己的文化传统和民族认同等等，都是 21 世纪公共管理需要面临的新议题。

（五）关于如何平衡目前及最近未来与较长远未来的需要

可持续发展作为人类发展的最重要进步和突破，已经得到国际社会的广泛的认同，它意味

着发展既要满足当代人的要求，又不能对后代人满足其需要的能力构成危害。面对着人类日益增长的期望革命，如何平衡眼前发展与长远发展的需求，是当代政府治理面临的挑战。

（六）关于如何应付科学技术革命带来的挑战问题

科学技术革命正在改变着人类的经济结构、社会结构和生活方式，同样对政府治理也产生着巨大的影响。鉴于科学技术发展的重要性，政府作为推动科技发展的角色更加重要，政府必须成为推动大规模科技创新的主导力量之一；其次，政府作为社会问题的管制者，也面临着艰巨的任务，如高科技犯罪等。

同时，科技革命也正在改变着政府自身的组织结构、运行方式、工作行为，如何回应科技的发展、利用科技创新政府治理方式也成为世界性的潮流，许多国家正在构建的电子政府便是利用科技改革政府的典范。

（七）如何应付越来越多的官僚腐败，重振公民对政府的信任问题

人民对政府的新认识政府合法性的真正来源，也是经济发展和社会繁荣的社会资本。一个好的政府治理需要政府与公民、企业、社会之间的信任关系的存在，而这种信任关系的重要基础在于政府及其官员将国家权力用于公民目的而不是用于自己的目的。腐败严重损害了公民的信任感，也削弱了社会资本，最终损害到政府的合法性。因此，政府治理者必须采取各种战略和有效措施来遏制腐败的发生和蔓延。

（八）关于重振政府治理能力问题

如果政府要进一步促进经济的发展和繁荣，就必须提高自己的能力，依据世界银行的观点，政府的能力是指政府以最小的社会价格采取集体行动的能力。政府能力涉及多个方面：预测及掌握变化的能力；制定周延而明智的公共政策的能力；发展不同方案以执行政策的能力；

吸引及有效运用资源达成政府目标的能力；持续学习，成长以适应未来挑战的能力。重振政府治理能力，取决于政治环境的改善、政府体制的重塑、公民与社会的参与、政府管理技术方法的创新以及公共管理者的知识机能。

（九）关于如何发展有效的组织体制问题

官僚组织体制是工业化时代的产物，已经不能适应变化了的环境的要求。未来的公共组织应该是弹性化、整合的、透明的组织；为公民提供整体性服务的组织；跨功能的组织；与社会有广泛联系的组织。如何建构适应新时代发展的政府组织，并使之适应新环境的需要，这是公共管理面临的又一挑战。

（十）如何构建国家与社会共同治理模式问题

由于当代政府面对的公共问题的复杂性，使得政府已经无法成为唯一的社会治理者，它必须依靠与民众、企业、非营利部门来共同治理社会。政府应该充分激发民众和社会组织的积极性和责任感，建构出一个全新的国家与社会共同治理的模式，这应该是政府所追求的一个重要目标。

（十一）公共管理如何应付复杂、不确定与变革的管理

今天，人类社会所面临的问题是复杂的、多因素的以及不确定的。因此，公共管理者必须调整自己的思维方式，改变传统的机械的惯性思维模式，顺应社会发展的潮流，发展一种有机的、整体的、生态的管理方式，这样才能较好的应对所面临的复杂多变的社会问题。

（十二）重建公共管理的道德秩序

一个生机勃勃的国家和社会是由遵纪守法的民众和勤勉的政府官员所共同建构的。因此，政府中良好的道德秩序是治理好社会的一个基本前提，也将使得政府治理的成本大大降低。但是，目前的政府既缺乏一致认同的道德准则，也缺乏对道德的追求热情，所以，重建公共管理的道德秩序是我们面临的亟待解决的问题。

第二章 公共管理者的角色与知能

公共管理者，在现代民主国家，是经法定程序进入政府，担任政府公职，行使公权力，并从事公务管理的公职人员。公共管理者是受国家和公民的委托，行使公权力，负责运用资源及指挥公务人员，达成政府施政目标的人。如果我们将政府视为一个企业或事业单位，公共管理者便是公经理人。与过去的时代相比，如今的公共管理者的角色更加复杂，其责任更为重大，公民和社会对其期望更高。同样，现时代的公共管理性质对公共管理者的知能提出了更高的要求。

第一节 一般管理者的角色

管理理论家和实践着的管理者长期以来一直探讨和界定管理者做什么以及怎么做。

一、著名的管理学大师亨利·明茨伯格曾经总结了八种研究管理者职能和角色的途径。

1、古典学派。他们将管理者的角色用一套综合的职能予以描述。最典型的是法约尔提出的计划、组织、协调、指挥以及控制。在 30 年后，行政学家古利克进一步以 POM 代表公共管理者角色，即计划、组织、人事、指挥、协调、报告、预算，直到现在，这种描述仍然在管理著作中占统治地位。

2、伟人学派。他们试图通过对历史上以及现实中杰出人物的家庭、教育、社会交往、事业、

个性等加以描述，将他们作为楷模和典型。

- 3、企业家学派。他们更多地将管理者视为创新者，创造性思考者以及机会的发现者。
- 4、决策理论学派。他们更多地将管理者视为复杂环境下的决策者。
- 5、领导有效性学派。他们将领导特质以及管理风格视为导致有效绩效的因素。
- 6、领导行为学派。他们通过对领导行为的观察和研究，研究成功领导的行为以及技能。
- 7、领导权力学派。他们关心的是领导者的权力和影响，以及如何最大化地行使他们的权力。
- 8、工作活动学派。他们运用归纳方法，以调查研究资料为基础，对管理的工作活动进行系统分析，然后确认管理者的活动。

的确，尽管出版了大量的管理工作，我们对于管理者角色的了解还是很少。正如有些学者所说的那样，“我们对于新几内亚或其他地方的原始人的动机、习俗和最隐秘的秘书的了解，比我们对尼莱佛商行的那些管理人员了解要多。”严格来讲，有关管理职务的描述仍然处于原始的状态。

在众多的研究管理者角色的文献中，也不乏具有启发性的论述。下面我们通过对一些经典的管理角色论述的叙述，以帮助人们了解管理工作的性质。

二、管理者的十大角色 明茨伯格的观点

哈佛大学教授，管理学大师明茨伯格 1973 年在其巨著《管理工作的性质》中，对管理者的角色和作用进行了多方面的研究和论述。他通过大量的、长期的观察和研究，得出结论：一个管理才同时起着不同的作用。这些作用和工作可归纳为三个方面：人际关系方面的工作，信息情报方面的工作和决策方面的工作。

1. 人际关系方面的角色

着重于人际关系的建立与维系，具体包括下列三种角色：

（1）挂名首脑。由于其正式的权威，管理者是组织的象征，有责任和义务从事各种活动，如会见宾客、代表签约、剪彩、赴宴、致词等等，有些属例行公事，有些具有鼓舞人心的性质。但全都涉及人际关系的活动，没有一项涉及信息处理或决策。

（2）领导者。负责对下属激励和鼓励，负责用人、培训和交际。管理者通过领导角色将各种分散的因素整合为一个合作的整体。

（3）联络者。负责同他所领导的组织内外无数个个人和团体维持关系，建立和发展一种特别的联系网络，将组织与环境联结起来。

2. 信息方面的角色

管理者在其组织内部的信息传递中处于中心地位，事实上是组织的“中枢神经”，他既是获取外部信息的焦点，也是传递信息的来源。信息角色包括下列三项：

(1) 监听者。作为监听者，其角色是寻求信息，使其能够了解组织内外环境的变化，找出问题和机会。

(2) 传播者。将收集到的信息传播给组织的成员；有些信息是关于事实的信息；有些信息是关于价值的信息，即某人有关“应该”是什么的主观信息，目的是指导下属正确决策。

(3) 发言人。作为正式的权威，代表组织对外发布信息，以期争取公众、利害关系人的理解与支持，维护组织形象。

3. 决策方面的角色

管理工作最重要的部分也许就是担任决策角色。管理者对他的组织战略决策系统负有全面的责任，也就是组织的每一项重大决策皆与管理者有关。包括以下四个主要角色：

(1) 企业家。作为企业家，管理者是组织中大多数可控变化的设计者和发起者，即按其意志进行变革的全部活动，包括发现利用各种机会，促进组织的变革。

(2) 故障排除者。企业家角色把注意力集中于可控的变革，而故障排除者角色则处理非自愿的情况以及部分地非管理者所能控制的变革，如对一件未所预料的事件，一次危机或组织冲突的处理和解决。

(3) 资源分配者。资源分配是组织战略制定的核心，战略是由重要的组织资源的选择决定的。作为正式权威，管理者必须进行资源分配，这里所说的资源包括时间、金钱、物质材料、人力以及信誉。所谓资源分配主要是安排时间、安排工作、批准行动等。

(4) 谈判者。代表组织与相关组织和人士进行协商和谈判，进行资源的交易。

三、奎恩等人的观点

在 20 世纪 80 年代以及 90 年代，以奎恩为代表的一群学者，对管理行为进行了广泛的实证研究，出版了一本巨著《成为一位卓越的管理者》，他们发展出竞值框架，并以此界定了八种看似相互矛盾又必须兼顾的管理角色。兹将这八种角色说明如下：

1、导师。一个管理者如能恰当扮演好导师的角色，他将是一位关怀的、设身处地的管理者，表现出对下级的体恤与关怀。但如果太过分强调导师的角色，则会成为心软的、放纵的管理者。

2、促进者。一个能扮演好促进者角色的管理者，是一位重视过程、促进互动的管理者，但如果太过强调参与，则会变成过度民主，进而损害管理生产力。

3、监督者。能扮演好监督者角色的管理者，是一个对业务十分娴熟的技术专家，主要从事相关信息的收集活动，能使下属按部就班、有条不紊地完成组织的目标。但这种角色扮演过分，则会导致缺乏想象力、墨守成规和吹毛求疵。

4、协调者。一个能扮演好协调者的角色，他将会是一个可靠的、可信任的管理者，对维系组织的团结有很大的帮助；但过度时，则会成为一个事事责难、追踪、要求，甚至过分多疑的管理者。

5、指导者。管理者如能恰当地扮演好指导者的角色，他将会是一位果断的、英明的管理者，能为下属提供处事的框架、原则和方向。但若过分，则会沦为抱残守缺、刚愎自用者。

6、生产者。作为一个生产者，他是一位工作取向、发起行动的管理者。然而，如果过分沉溺于这一角色，则可能产生个人主义、爱出风头的印象。

7 掮客（Broker）懂得扮演掮客角色的管理者，是一位资源取向的、政治上十分机敏的管理者，能为组织争取和获取资源。然而过度热衷于争取资源的管理者则可能变成狂热的机会主义者。

8、革新者。一个能恰如其分扮演为革新者角色的管理者，是一位有创造力、聪明的、能预见变革的、带领改革的管理者。但是，过度求变有时会导致不切实际、理想化，进而浪费资源。

第二节 公共管理者的特殊角色

1945 年公共行政学者保罗·阿普里伯曾说：“政府是不同的，因为政府是政治的”。他同时从三个方面：范围的、影响的广度与深度、公共责任和政治特质来分析政府组织的不同。公共管理者和一般管理者的角色和职责肯定有许多相吻合之处，因为管理（无论公与私）都会涉及对一个组织拥有的资源——人力资源、财政资源、物质资源、信息资源——进行规划、组织和协调，以有效的方法去实现组织目标。然而，管理工作一个最显著的特征在于其环境适应性，即管理者不断依据环境的变化来调整自己的价值、角色和行为。公共管理的多元性、政治性以及公共性这些特质，也决定了公共管理者承担与一般管理者不同的角色。

对公共管理者的特殊角色，许多学者作了很好的阐发。阿普里伯认为公共管理者除不能忽视政治角色与公共性质外，应成为民主价值与公共利益的保卫者和提倡者。哈特认为公共管理者应先具有公民和良民的身份，并在公共服务使命的召唤下，经由法定程序任命，所以他不仅应娴熟政策执行技术，更应坚持与捍卫立国精神，保障和提升公民道德，如此方无愧为民主行政的卫士——高尚官员。他认为高尚官员应至少具有四项责任：重视道德、关爱公民、道

德企业主义和责权并重。

在许多对公共管理者特殊角色的论述中，1983 年魏姆斯利等人在“黑堡宣言”中，对公共管理者在民主社会治理中的角色的阐述，最具典范性。在我们看来，他们对公共管理者在民主宪政治理中角色的论述，的确反映了公共管理者的特殊使命和角色。

一、执行与捍卫宪法的角色

公共管理者在就职时已宣誓要护宪及行宪，行宪的预期目标是营造一个稳定且有效运作的政治体系，而终极目标则是增加机会，促进平等以及持续地改进和提升全民的生活品质。这是公共管理者的天职。

二、人民受托者的角色

公共管理者受人民的托付，在治理过程中扮演正当与重要的角色，不能屈服于强烈短视的压力，应考虑长远的全民利益。公共管理者要不惧强权，更不能妄自菲薄，只把自己当成工具，应以追求公共利益为职责。

三、贤明少数的角色

公共管理者要能做到众人皆醉我独醒，不可人云亦云，要扮演贤明的少数，而不是随波逐流追求时尚的“喧嚣的多数”或有权的少数，他们有责任通过吸引民众参与公共事务，使贤明的少数变成多数。

四、平衡轮的角色

公共管理者必须对外在环境有回应或有反应，但绝不是像地震仪一样忠实地从事刺激反应的记录，或像忠诚的仆人一样只听命行事，也不能只是很有技巧地在各种利益集团间躲闪、求存。公共管理者要肩负专业责任，也就是要以维持公共利益及宪政运作为职志，公共管理者应以其合法权力及专业判断在治理过程中的各种势力中，扮演平衡轮的角色。

五、扮演分析者和教育者的角色

公共管理者应该或必须能够有意识地了解自己决策的价值体系与假定，为自己的所作所为提出合理说明并尽量将人民纳入治理过程。公共管理者应扮演分析者与教育者的角色，以增加民选领导、民意代表、所有在治理过程中的参与者，乃至一般民众对公共事务的了解，并向他们灌输公共利益的概念。

第三节 公共管理者的技能（育明教育注：重点）

公共管理者为扮演好其角色，必须具备一些基本的管理技能。所谓技能，系指后天发展起来的、处理特定的人、事、物的能力。管理技能不同于一般的业务能力，业务能力系从事某种

具体工作的能力，如市场调查、产品设计、服务营销、研究发展等等。一般而言，一个优秀的管理者多半具有较强的业务能力。当然具有较强业务能力的人未必就是一个好的管理者。

一. 技术性技能

技术性技能主要指从事自己管理范围内所需的技术与方法。现代公共管理的一个显著特征在于其日益变为一个专业化的活动，有效的管理者必须拥有完成专业性工作所需的技术能力。例如，对于一个政策分析者而言，他必须掌握复杂的定量分析的方法。特别是电脑技术广泛应用于政府管理以后，对电子计算机和网络能力的了解和掌握就显得尤为重要。相对来说，管理层次超低的管理人员就越需要具有技术技能。特别是一线的管理者，技术技能尤为重要，因为，一线的管理人员大多从事训练下属人员或回答下属人员有关具体方面的工作，因此，他们必须知道如何去做下属人员所做的各种工作。

二. 人际关系技能

正如瓦尔多所言，公共行政管理的本质在于其是协作性的人际活动，协作活动的核心在于人际的互动。一个管理者的大部分时间和活动都是与人打交道的：对外要与有关的组织和人员进行联系、接触；对内要联系上下级，特别是要善于激励诱导下属人员的积极性（即做人的工作）。一个管理者只有拥有人际关系技能才能将人员整合到各种协作性的活动之中。

人际关系技能十分复杂而且不易概括。最低限度包括一种他我意识（所谓“己所不欲，勿施于人”），一种对他人的关怀和敏感，对自己责任的体认，对别人权益的尊重，做事符合人情事理等等。许多研究表明，人际关系技能是管理者必须具备的技能中最重要的技能。这种技能对各层次的管理人员都具有同等重要的意义。在相同条件下，一个具备这方面技能的管理者肯定可以在管理中取得更大的成功。

三. 概念化技能

所谓概念化技能，系指公共管理者所具有的宏观视野、整体考虑、系统思考和大局把握的能力。卡兹认为概念化技能包含着一个管理者体认到组织的功能是相互依赖的，并能够从大的背景上为组织的未来勾画远景。一位优秀的公共管理者必须了解国内外政治、经济、社会、文化发展变化的现状与趋势，从组织之中超脱出来，将组织视为大环境的一个有机组成部分，进而建构愿景、发展战略，以保证组织的永续生存和发展。中国古词讲“不识庐山真面目，只缘身在此山中”，说明身在局中不识大体的道理。“欲穷千里目，更上一层楼”，即站得高，才能看得远。中国古代之寓言井底之蛙、坐井观天、夜郎自大等说明的是人不可缺乏概念化的技能的道理。

四. 诊断技能

所谓诊断技能,是指针对特定的情境寻求最佳反应的能力,也就是分析问题、探究原因、因应对策的能力。中国古代文官考试的“策论”,也就是考察官员的“诊断”应对功夫和能力。正如一个医生根据病人的病情进行诊断方能对症下药一样,一个公共管理者应根据组织内部各种现象来分析研究各种表象,进而探究其实质。如果我们将概念化技能视为“只见森林,不见树木”的话,那么,诊断技能便相当于“只见树木”,要由表及里,从现象掌握本质的功夫。

五. 沟通技能

可以这样讲,没有沟通便没有管理和组织,管理工作所做的每件事情都包含着沟通。管理者没有信息则不能作出决策,而信息只能通过沟通得到,决策一旦作出,就要进行沟通,否则决策再好也无人知晓。要处理好人际关系,就要进行广泛的意见沟通。可见,沟通是管理的基础,也是管理者的一项基本技能。

所谓的沟通技能,系指管理者具有收集和发送信息的能力,能通过书写、口头与肢体语言的媒介,有效与明确地向他人表达自己的想法、感受与态度,亦能较快、正确地解读他人的信息,从而了解他人的想法、感受与态度。管理者需要沟通的技能。沟通的技能涉及许多方面,如简化运用语言、积极倾听、重视反馈、控制情绪等等。虽然拥有沟通技能并不意味着成为一个有效的管理者,但缺乏沟通技能又会使管理者遇到许多麻烦和障碍。

第四节 有效的公共管理者

对于一个公共管理者而言,成为一个有效的公共管理者是重要的,有效性是一个相当模糊的概念,它是我们经常谈论,但又很难得到界定和满意答复的概念。管理大师德鲁克是最早谈论有效的管理者这一话题的人。在其著作中,他将有效性几乎与管理者的工作等同起来,他认为“无论他(她)工作在企业还是医院,是政府机关还是工会,是大学还是军队,人们首先总是期望管理者以善其事,简言之就是期望他是有效的”。

在我们看来,有效性是一个充满了价值判断的词汇,在某种程度上,它是经济、效率、效能、公平等的综合体现。

有效的公共管理者有哪些基本的特质呢?波兹曼和史陶斯曼在《公共管理的战略》一书中,曾提出理想的公共管理者有七个基本特质。

一. 有效的公共管理者必须是一个良好的自我评估者

有效的公共管理未必等于策略的公共管理,二者虽有关联,但制定策略与执行策略必须与许

多其他公共管理工作配合进行。公共管理可能在某些层次是有效的，但却未必在策略层次上有效；同理，在策略层次上或许是有效的，但却未必在其他层次上有效。因此，自我评估的训练甚为重要，因为，公共管理者借此可认识自己，了解自己的优缺点，以便在策略执行时能汰弱留强。然而，如何评估自己，波兹曼认为自我评估是一种本能，了解别人对你的看法，可以帮助自我评估。在管理人员的发展训练中，可要求部属与主管相互评估对方。此外，要求因为只能分析细节的公共管理者来处理大范围的问题是令人担忧的。

二、有效的公共管理者必须是不令人讨厌的

有效的公共管理者是绝对不会令人讨厌的，因其必须具备相当丰富的知识并乐于学习，同时愿意与他人分享知识，并有一些工作之外的生活乐趣。公共管理者必须具有创造力，而创造力可能源于与问题无关的想法与概念，而这些想法与概念最后皆能运用于解决问题。假若有效的公共管理者具有创造力，而这些创造力又是以渊博的知识为基础时，那么有效的公共管理者就绝对不会令人讨厌和厌烦。

三、有效的公共管理者必须追求美好的意志与周全的政治感觉

公共管理者不应是唐斯所谓的“狂热家型的官僚”，因为这种人在积极推动某项运动时，只支持他们自己的狭隘政策而阻止其他任何的发展，常常会引起冲突和仇恨。而公共管理者应为“政治家型官僚”，因为他们具有清晰的个人与政策价值，并将其运用于公共管理上，使其拥有远大的目光和高瞻远瞩、开阔的胸怀；在制定策略时，亦能够超越自我利益，甚至于组织利益，以整个社会或国家的利益为着眼点。

四、有效的公共管理者必须具有耐心

耐心对于公共管理者而言，至为重要。因为公共组织不像私部门，其变革速度往往较为缓慢。由于公共部门策略的执行往往旷日费时，甚至于要耗费大笔的经费，这就需要公共管理者必须具有耐心并坚持到底。

五、有效的公共管理者必须具有多样化的工作经验

策略性的公共管理的推动必须由对机关业务有全盘了解的管理人员掌理。因此，有效的公共管理者最好具有在不同部门，甚至不同机关的工作经验，这样，就可以使其在管理中能够充分了解和掌握各个部门的工作性质，在决策中能够全盘考虑，通盘打算。

六、有效的公共管理者必须以民众为导向

有效的公共管理者不仅要能与民众和睦相处，还要能了解不同民众的各种需求，并作出适当的反应，这样才可称得上是一位开放的、具有民主参与意识的管理者。

七. 有效的公共管理者必须善于分析与思考

分析并不等于量化,公共管理者最重要的是具有分析的技巧和能力,这就是说,公共管理者并不是只须具有作业研究、推论统计、线性规划等技能,而是必须有逻辑运用与结构性思考的能力。因为,现代公共管理强调分析,尤其是价值、判断、直觉、经验间的分析思考与分析工具的整合。

第五节 面向未来的、具有前瞻力的公共管理者

我们正生活在一个变革的时代。这种变革的复杂性越来越强烈。越来越多的技术、社会和信息革命的相结合,使我们的环境变得更为动荡,这一环境和态势对传统的基本的管理假定发起挑战。未来的管理者必须学会对不确定和动荡时代的管理。著名的公共管理大师莫根在其《驾驭变革的浪潮》一书中,为变革时代的公共管理者如何进行有效的管理,提出了许多深刻而又具启迪的见解。

一、未来的公共管理者必须发展他们解读和预测环境趋势的能力,他们需要一种“触角”,能够帮助他们感悟组织所面临的重大问题,并发现机会。

二、未来的公共管理者必须具备前瞻性管理的态度和技能,特别是“前瞻思考”、“由内而外的管理”能力。

三、未来的公共管理者必须开发自己的领导技能。特别是他们应将领导视为一种“形塑”和“架桥”的过程,调动大家的能量和聚合大家的努力,因应环境的挑战和要求。这样一个过程要求领导能够创造并发明愿景,达成理解、获取共识。

四、在信息社会中,组织的人力资源最为重要,公共管理者必须设法开发和调动组织中每一个人的知识、智慧和创造性潜能。

五、未来的社会要求组织和成员加强学习、创新和创造性。未来的公共管理者必须建构促进创造过程的关系;必须具有培养鼓励开放性、自我设计、前瞻性企业精神的价值和文化;公共管理者必须通过头脑风暴、创造性思考、试验以及发展奖励结构以鼓励创新。

六、组织结构的扁平化要求管理和控制的新路径。随着层级控制的削弱,公共管理者将通过发展共有的价值,相互理解进行协调并在分权和控制之间寻求恰当的平衡。管理者需要开发“远程管理”的技巧。管理者必须促进分权化,拥熟地设计和管理自组织系统。

七、信息技术将改变许多组织的性质和结构,以及组织产品和服务的性质与生命周期。未来的公共管理者必须理解如何利用人工智能开发新的产品和服务。新技术可以用来强化组织中自上而下的官僚作风,但其真正的潜力在于促进分权化、网络化的管理作风以及自组织的能

力。通过创建由电子协调的小规模的、松散的组织单位，信息技术具有化解组织层级控制的能力。新技术将同样改变组织间的关系，消解组织间的刻板边界，创造更加开放的互动形态。所有这些变化，对未来的公共管理者产生十分重要的后果：管理组织间的关系变得与管理组织内的关系同样重要；通过培育共同的利益和认同的意识，运用第一流通系统，从而实现无官僚习气的协调技能便显得十分重要。

八、复杂性是管理棋局的代名词。许多管理者可能希望简单性，但事实上他们不得不与复杂性打交道。为了管理纷繁的歧例以及悖理，未来的公共管理者必须发展一种能使他们应对混乱和不能界定情势的管理哲学和技术。公共管理将涉及众多的利害关系人，公共管理者必须体认到多元的利益，需要许多政治的和网络的技能以调和相互矛盾和冲突的利益要求。未来的公共管理者同样要求具有们熟的管理技能以应对管理的不断变化与转变，他们必须认识到变动不居乃为常态，并且应具有应付思想、观念、技术、信息、组织内外关系不断变化的能力；在某些时候，他们还必须将危机管理视为常态的管理。

九、除了了解和因应已经出现的变化趋势，未来的公共管理者，特别是高层管理者，必须寻找改变这些趋势的方法以便于管理。前瞻性的管理包含着改变社会、经济、环境的能力，而不是仅仅把环境视为既定不变的。未来的公共管理者需要发展一种“环境知能”，来影响并改变问题。

第三章 公共部门的角色

本章核心探讨公共部门的经济职能和作用，政府作用的职能和方式以及可能的限制。同时，对政府改革中涉及市场化的策略进行评述。

关键词：公共部门，公共产品，市场失灵，外部性，政府失灵，寻租，外部性问题，政府治理工具

第一节 公共部门的性质与需要

一. 公共部门的性质

传统上，在实行混合经济的国家，人们习惯把整个社会划分为两大部门：公共部门和私人部门。无论是在何种类性的社会和经济中，以政府为核心的公共部门都是普遍存在的。可以毫不夸张的说，公共部门影响着整个社会和经济。一个人或一个组织不论其是否高兴或乐意，都时刻受到公共部门的直接或间接影响。

（一）公共部门的定义

对公共部门，不同的学者有着不同的定义，这里引用经济学家席克斯的定义。公共部门是指

这样一种提供服务和产品的部门,其所提供的服务和产品的范围与种类不是由消费者的直接愿望决定的,而是由政府机构决定,在民主社会,是由公民的代表来决定的。

（二）公共部门的性质

从对公共部门的定义可看出,公共部门是公共,政治决策的结果,而不是市场运作的结果,公共部门拥有对一切人或权利要求的权威,这种权威具有普遍性和唯一性。

（三）公共部门与私人部门的区别与联系

1. 区别

公共部门与私人部门的重要区别在于两个方面:一是经营公共部门的负责人所拥有的职务的合法性是直接或间接从政治选举过程中产生的;二是政府被赋有一定强制力,这种权力是私人机构所没有的。简单说,其核心差异在于是否拥有合法的强制力。

2. 联系

两者间充满了互动,现代经济和社会的发展正是两者相互作用的产物。任何一个社会和经济,都是公共部门和私人部门的有机组合,二者之间也是相互依赖的。私人部门依赖政府部门提供基础结构和法律,政府依赖私人部门提供产品和服务,依赖他们提供政府运作的基础结构聚赋税。

二. 公共部门的需要

对于一个社会为什么需要公共部门,从不同的角度有不同的解释和回答。

（一）公共部门的政治存在

即从政治角度解释公共部门存在的理由。任何社会得以存在的起码条件是确立一些机制,以便作出权威性的社会决议来规定应该如何分配精神利益和物质利益。这种权威分配价值的措施是任何社会最低限度的先决条件,即使它不是唯一条件。当一个集团或一些个人关于被认为宝贵东西的分配方式发生争执时,以及这些争执无法通过私人磋商使双方得到满意的解决时,一项社会权威为其后盾并由社会承认其权威性的政策就被公布出来。显然,如果不规定某种办法对数量有限的价值在争执不下的当事人之间作出裁决,社会就会在经常的争吵中处于四分五裂的状态,公共部门正是居于此而存在的。

（二）公共部门的经济存在

1. 市场机制导致资源的有效利用的要求是以竞争因素与产品市场的条件为依据,这意味着自由地进入市场而不存在障碍,要获取这些条件,就需要政府的调节或其他措施。

2. 在那些由于成本降低而使竞争变得无效的地方,也需要政府调节。

3. 没有政府所提供的法律结构的保护与执行，则市场活动所需要的契约安排和交易就会无法存在。
4. 某些具有生产特点或消费特色的货物，即使排除了竞争上的障碍，也无法通过市场得到供应，于是发生外在性问题，需要公共部门解决。
5. 因市场体制与通过财产继承权转移而导致的收入和财富分配，须进行社会价值的调节。
6. 市场机制，尤其在一个高度发达的金融体系中，未必带来高就业率，稳定的物价水平和社会期望的经济增长率，要达到这些目标，则需要公共政策。

第二节 市场机制、市场失灵与政府干预（育明教育注：重点）

一. 市场机制

市场是买卖双方共同决定一项产品价格的场合，将所有各类的市场予以集合就是市场体系，在市场体系中，各个市场相互影响，价格会不断变动，而后自动趋于平衡，价格通过这种自动调节的功能，将市场体系中的经济活动者联系在一起，形成相互依赖关系。这种市场的自动调节功能就称为市场机制。

二. 市场失灵

定义

简单说就是因市场缺陷而引起的资源配置的低效率。包括两种情况：一是市场机制无法将社会资源予以有效配置；二是市场经济无法解决效率以外的非经济目标。

（二）市场失灵的表现及危害

公共产品的提供

对于消费者的偏好在市场上反映不出来的商品和服务即公共产品，市场根本不能进行生产和分配。

市场经济中的垄断

市场实现资源配置优化的前提条件之一，是竞争存在与不存在垄断的现象。事实上，世界上根本没有出现过完全竞争的局面，即总是存在垄断和寡头经济。其祸害不在于谋取垄断利润，而在于破坏正常的市场运作。

市场经济的外部性

市场机制能够实现资源的合理配置，但市场经济也会造成资源配置的障碍。除公共产品与垄断外，最为显著的便是市场经济的外部性，表现为外部经济与外部不经济两种情况。

市场波动与经济的不稳定性

市场从来就含有不稳定性。它的发展始终是以周期性的增长形式进行的。通过市场经济进行自发性的交换过程，始终孕育着经济活动急剧并大幅变动的可能性。这种变动，危害到市场机制的有效性，往往给资源分配、收入分配带来不利的影响。

市场经济下的收入不平等

以市场机制为前提的收入分配，是由市场上的力量关系、个人能力、继承财产的多少、利用教育机会的可能性以及在社会上的灵活性等方面决定的。因此便产生了各种不平等。这从社会公正、社会稳定、经济效益来看都是不理想的。

政府干预

针对市场失灵的种种表现和危害，政府应采取相应的干预措施。

1. 对公共产品的生产和提供，市场体系干不了，或者能干却干不了，是政府分内应做的事。
2. 政府应针对因垄断或其他非竞争性因素的存在以及所引起的竞争的不完整性，采取有效措施，保证竞争的有效性。从世界各国的情况来看，主要方法是实行政府的直接调控和立法的控制。政府的作用不是取消垄断或寡头经济，而是维持有效竞争。
3. 政府应保证市场无法发挥作用的外部经济效益的实现并有必要对外部损失成本发挥作用，使外部不经济最小化。
4. 实现经济稳定的主要途径，是通过政府的财政政策和货币政策。
5. 作为实现收入分配的手段，政府可以在公共经济管理中，全面实行税收政策和转移开支的政策。另外，也可以通过政府直接干预市场机制，操作价格，以改变收入分配的不平等。

第三节 市场经济中政府的经济职能（育明教育注：重点）

对于市场经济下政府的职能问题历来存在着广泛的争论，而且事实上在实践中，政府的角色也是不断变化的。从历史上看，政府职能及其作用范围是不断变化的，它与其说是观念的产物，还不如说是社会期望的结果。即社会政治、经济、文化各方面综合作用的结果。历史发展证明，事实上并不存在一个理想的或最优的政府规模、政府作用以及政府作用的强度。但政府的一些基本职能是可以描述的。

处于政府使命核心地位的任务

（一）建立法律基础

（二）保持非扭曲的政策环境，包括宏观经济的稳定

投资于基本的社会服务与基础设施

保护承受力差的阶层

保护环境

市场经济条件下政府的基本职能

（一）提供经济发展的基础结构

政府为市场经济的运作提供基本必须的制度、规则以及框架。它们包括：界定和产权保护、契约的执行、公司法、金融制度、专利保护、著作权、法律和秩序的维持。

（二）组织各种各样公共物品和服务的供给

由于公共物品的特点，使得私人部门很少有诱因去生产，因此，政府必须介入而由政府来提供。典型的公共物品包括：国防、基础研究、道路与桥梁、导航设施、灾害控制、交通管制系统以及其他基础结构。

（三）共有资源和自然资源的保护

共有资源和自然资源与公共物品一样没有排他性，但有竞争性，因而不可避免地导致私人决策者的过分使用。我们不能依靠市场去保护自然资源的浪费使用，使自然环境免于遭受损害。因此，政府通常通过管制措施保护共有资源和环境，或者实行收费，以减轻过度使用问题。

四）社会冲突的调整和解决

政府存在的一个基本理由在于解决或消除社会中的各种冲突，以维持正义、秩序和稳定。在一个社会中，不可避免地会出现各种各样的社会冲突，政府的职责在于促使冲突的解决。此外，在一个社会中，总会出现强势集团，也会出现弱势群体，为保障社会中的弱势群体免遭强势集团的剥削和欺诈，政府需要保护弱势群体的利益。

（五）保护并维持市场竞争

垄断导致资源配置的无效率。为此，政府必须有所作为，努力使垄断行业更有竞争性或者对垄断者实施管制，前者如用制定反垄断法以增强竞争，后者包括价格管制等。

（六）收入和财产分配的调节

市场经济是会产生不平等的结果的，为了实现社会的公平，需要社会有一种公平再分配的机制。政府在进行再分配方面显然处于有利地位，因为政府拥有强制征税的权力，该项权力使得政府能大规模进行再分配工作，并且政府能够通过税制解决由于要素市场的不完备性与垄断定价产生的收入分配问题。政府实现再分配的直接手段有：税收转移、累进所得税、对高收入消费者购买的货物进行课税等。

（七）宏观经济的稳定

在市场经济中，会出现周期性的经济变动，经济会为长期的持续失业与通货膨胀所苦。政府

的作用便在于通过公共政策的干预以保持宏观经济的稳定。稳定政策的工具包括财政工具和货币工具等。

上述七个方面的职能是政府的基本职能，称其为基本职能是因为这些职能是普遍的，甚至是跨时空的。当然，政府职能的范围、政府作用的强度，为实现这些职能所采取的公共政策和治理工具是会不断发生变化的。

第四节 政府治理工具的选择（育明教育注：重点）

一、政府的治理工具

（一）定义

治理工具，又可称之为政策工具或政府工具，它是指政府将其实质目标转化为具体行动的路径和机制，政策工具是政府治理的核心，没有政策工具，旧无法实现政府的目标。

（二）政府治理工具的主要类型

1. 政府部门直接提供财货和服务。由政府部门承担政策规划即执行责任，费用由政府税收支出或使用者付费。如政府提供军队、警察、各种公共建设等。
2. 政府部门委托其他部门提供。由政府部门负责提供财税与劳务，但由政府机关间彼此签约并将其付诸执行。
3. 签约外包。此种方式指政府雇佣私人部门提供公共服务，费用则由政府编列预算支出。如政府托私人公司清运垃圾。
4. 经营特许权。是指由政府核准私人部门提供服务，但政府则保留价格之核准权，费用则由使用者付费。如高速公路出口的路线经营权。
5. 补助。即政府通过免税、低息贷款、直接补助等诱因来提供服务，其费用包括政府对业者的补助即使用者付费。如政府的出口退税政策。
6. 抵用券。是指政府赋予符合资格的人民自由选择去消费某种货品，而由政府付费，例如社会救济以及医疗服务的提供。
7. 市场运作。指政府对于市场运作不加干预，完全由市场之需求及供给自行调节，由费用者自行决定消费对象，政府仅维持市场秩序。
- 志愿服务。指由非盈利组织提供服务，政府对此予以鼓励。
- 自我协助。指由政府提供的公共服务不符合或不能满足民众的需要，人们自行寻求解决问题的方式。如社区内守望相助等。
10. 政府販售。指消费者向政府购买特定服务，民众成为需求者而政府则为提供者。

上述十种方式，依政府介入的程度不同，可以用图 3—1 来表示。

（三）政府治理工具的分类举例

1. 史耐德和英格的分类

2. 林德和彼得斯的观点

政府治理工具的选择

很显然，政府可运用多元政策工具以实现自己的治理目标，所谓“条条道路通罗马”。运用何种治理工具，政府干预市场到何种程度，完全视问题情势，政府主观偏好，资源拥有程度，目标的正确性与选择性，对市场依赖程度，相对成本等综合因素而定。政策工具的选择是十分复杂的事情，选择那种政策工具，或者选择那种政策工具比较好，并没有明确的答案。然而，通过对各国政府改革的观察，我们不难发现，政府对政策工具的偏好正在发生转变，如更强调公共服务的民营化和市场机制；强调非盈利组织提供公共服务；强调放松管制等。

第五节 政府失灵

一. 政府失灵

政府机制应呈现社会资源经由政府的配置达成最大化的效益。但是，不完全市场和不充分信息问题无论是在公共部门还是在私人部门都是相同的，也是相当普遍的，加之其他方面的原因，政府失灵也是普遍存在的一个问题。

所谓政府失灵，是指由于政府机制存在的本质上的缺失，而无法使资源配置效率达到最佳的情形。

二. 政府失灵的类型及原因

（一）成本和收益的分离：过剩和成本提高

无论市场怎样不完善，都是与生产成本的活动相联系，这种联系是由价格决定的。政府活动因为缺乏任何价格的指引，便割裂了这种联系，因为维持政府活动的收入具有非价格来源，即来源于政府的税收等。由于缺乏这种联系，使得政府产生的价值同生产它的成本割裂。这种割裂意味着资源错误配置的程度增加，因此，无论公共政策采取何种形式，政府活动的一个趋势是明显的多余的成本，从而导致社会资源的浪费。一方面，不完全信息的作用明显的，另外，政府预算也会因利益集团的游说造成生产过剩和重复投资的问题。

（二）政策制定的复杂性和低质的政策

公共政策的制定是一个复杂的过程，由于理性选民的无知、利益集团对公共政策的影响、等级制和官僚制本身的障碍、政治家的偏好因素，以及政府部门的本位主义和机关利益等各种

因素的综合存在,使得政府的公共政策并不能反映公共的利益,也不符合有效率的资源配置。

（三）内部性问题

公共组织为了进行其内部的管理,需要发展他们的标准或规则,这些标准或规则即内部性,即用来评估机构的运行和机关人员的行为。这些标准很接近私人的组织目标,因为在机构内的动力是由个人或集体的行为产生的,这就意味着私人的或组织的成本和利润很可能支配公共决策者的计算。

（四）政府组织的低效率

政府部门缺乏竞争,管理部门及管理者缺乏竞争的压力政府官员也缺乏企业管理的理念,没有降低成本的动力,也没有较好的激励机制,这样就导致了政府组织的低效率。

（五）另一种分配的不公平

由政府活动产生的分配不公平,通常不是集中在收入或财富上,而是集中在权利或特权上。由于政府的公共政策本质上涉及到价值和权力分配问题,而这种再分配都给不公正和滥用职权提供了机会。

（六）寻租（寻租:寻租是指在某种政府保护的制度环境中个人寻求财富转移的活动,或者追求非生产性利润的活动。）

寻租是政府干预的结果,在政府干预的情况下,寻租者可从政府那得到某种特权。但寻租行为会导致社会资源的浪费,这是因为为了获得寻租,寻租者需要花费时间、精力和金钱,这种活动对社会没有任何效率。而且如果寻租行为得以实现,相关生产者和消费者将由于政府干预而付出代价,这种代价之和比寻租者所得到的利润额还要高,此外,整个社会也会也同样为此付出道德的成本甚至政治的成本。

（七）政策执行的无效率

政府干预的公共政策能否达到预期目标,不仅取决于政策设计,也取决于政策执行。由于各种因素的存在,导致公共政策不能达到预期目标,而导致政府的无效率。

（八）所有制残缺（所有制残缺:所有制残缺是由产权经济学家阿尔钦与卡塞尔提出的,可以理解为是对那些用来确定完整的所有制权利束中的一些私有权的删除。）

所有制的残缺,是因为一些代理者获得了允许其他人改变所有制安排的权利。国家干预是造成产权残缺的根源,而产权的残缺会在一定程度上导致资源配置的无效率。

从以上八方面来看,政府干预的制度和机制,正如市场机制那样,在许多方面是笨拙的,政府干预本身也可能是不奏效的。

第四章 公共部门战略管理

由于日益复杂环境和公众多元的需求,政府管理部门与外界环境的互动问题成为影响政府管理的主要因素之一,因而战略管理在公共行政领域内占有日益重要的地位。

就公共部门而言,战略是其发展总目标的表现形式,它通过对带有长期性、全局性和根本性的谋划与对策研究,决定着该部门在一定时期内管理的方向和所要达到的目标,涉及到组织政策的制定、组织结构的调整、资源的配置等。公共部门的战略管理,还涉及到其组织的计划、组织、协调和控制等各项职能,是一项重要的管理技术或工具。公共部门的战略管理主要发生于较高级别的政府管理层,或者说是主要由政府高层所进行和完成的一个关于政府管理的一个特定的管理过程。

第一节 公共部门战略管理的价值和特点

在当代,面对日益复杂、动荡和多元的公共管理环境,为了取得最好的管理结果,实现组织目标,非公共部门中战略管理技术由于自身的特点,受到整个公共管理部门的重视并进入了公共管理领域。

一、战略管理概述

1、战略与战略管理的基本内涵

战略最早是一个军事术语,意指通过一定的谋划去实现或赢得战争胜利的目标。与战略相关另一个术语是战术或策略,它也具有通过制定一定的对策去赢得战争胜利的含义,但两者有层次上的区别。一般来说,战略相对的是整个战争,是针对整体的、总的目标,而战术相对的则是一场战争的局部或一场战争中的某一战役,是针对较低层次的目标。战略这一概念产生后,相当程度上作为一种管理程序或技术,逐步在私营部门即企业中得到广泛的应用,尤其是在第二次世界大战后,随着环境的复杂和竞争的激烈,企业通过制定相关的战略并进行战略管理,注重长远利益和周边环境,而不只是顾及眼前的内部问题,取得了满意的效益。因此,所谓战略,是指带有全局性、长远性和根本性的重大谋划与对策研究,它反映了组织在一个较长所要达到的主要目标和实现这些目标的主要措施、部署、步骤和设想,并着眼于组织长期目标和宗旨的实现。

战略管理,从管理过程的角度看,它是一个以战略计划的制定为起点,包括了计划的执行、追踪与控制等环节的完整的管理过程。而从决策的角度看,它可以被视为一种战略决策的制定及其执行,包含四个方面的内容:

第一、对组织未来发展产生冲击的内、外环境进行分析的活动。

咨询 QQ: 2472686232

咨询热线: 18310386173

第二、将整体组织与对其发性冲击的议题进行分析的活动。

第三、关注组织目标以及发展方向的战略选择。

第四、促进战略的有效执行。

所以，所谓战略管理，是管理者有意识的政策选择、发展能力、解释环境，以集中组织的努力，达成目标的行为，或者说，战略管理是制定、实施和评价组织能够达到目标的艺术或技术。

2、战略管理与战略规划的关系（育明教育注：重点）

在认识战略管理基本内涵时，必须注意战略管理与战略规划的区别与联系。

战略规划，是指从战略的高度对完成组织目标或任务进行的计划，但并不涉及计划的执行和评估问题。从历史发展来看，战略规划是战略应用于私营部门的最初形式，流行于 20 世纪 60——70 年代，主要有两种表现形式，即企业战略计划和公司战略计划。

其一、企业战略计划。主要包括确立企业任务、环境监测和确立目标三个内容。明确企业任务包括对现行与预期的企业前景、产品、市场以及数年时间内的预测做出明确的规定，它涉及了对组织所从事的业务内容的认定。环境监测包括级组织内外部的优势、薄弱环节、机会和威胁等进行评价。确立目标是任务和环境监测基础之上的更加具体的指向，较高层次的战略要素在较低层次上转变为目标。

其二、公司战略计划。公司战略计划作为一项管理技术或管理过程来说，与企业战略管理有大致相同的内容和步骤，但是，公司战略计划比企业战略计划更关心组织的高层，更关心企业各部门之间的责任分配，而且，十分重视并要求公司的主要管理人员如首席行政官能够提出一个相当持久的公司远景规划。相比较之下，在取向和步骤基本一致的前提下，公司战略计划比企业战略计划在具体细节上要更为周密得多，也成熟得多。

但从管理过程来看，战略规划毕竟只侧重于规划，而对如何保证所制定的战略规划的落实注意不多，因而在 80 年代以后，随着对战略及其运行规律的认识的深化，人们对战略的运用不再停留于仅仅进行规划，还注意了根据战略规划的要求对整个战略规划的执行、控制和评估，也就是说，是将战略观念贯穿于组织的所有部分，以及管理的全过程，使战略的运行构成了一个完整的管理过程，形成了战略管理。这样，在管理领域内，战略管理代替了战略规划，战略规划成为了战略管理的一个组成部分，它与执行、评估合一起，构成了一个完整的战略管理过程。

3、战略管理的基本特点

现代战略管理具有如下的特点：

第一、战略管理具有强烈的未来导向性。应该说，组织的计划都是根据组织的目标所确定今后要实现或完成的任务，因而在管理领域内，任何组织的计划都具有未来性。

第二、战略管理具有长期性、全局性和根本性。整个战略管理涉及的是组织发展的总的格局和问题，关注的是组织的长远发展和利益。

第三、战略管理具有外向性，是外部环境的管理。所谓外向性，是指战略管理是在面对复杂多变的环境时，通过制定战略，利用外部机会和化解或回避外部威胁，从而促进组织成长的发展。

第四、战略管理是一个由外向内的实施过程。战略管理是从注重外部环境，寻求机会与回避威胁开始的，通过环境评估，确定战略规划，然后将这一战略目标贯穿于整个组织的结构调整、人员安排和资源配置，进行整个组织管理运行的。

第五、战略管理是理性分析与直觉的结合。从决策的角度看，战略管理是在对组织外部和内部多种因素定性和定量分析的基础上，作出决策的过程，相当程度上它是一种重大决策的客观、逻辑的方法。然而，战略管理决策的制定又不仅仅由靠理性分析，因为战略管理是面向未来的，是首先关注复杂多变的外部环境的，而未来是不定的，外部环境也是处于发展变化中的，因而不可能仅凭精确、明晰的逻辑分析就能制定出战略规划，经验、感觉和直觉也在决策中起着极为重要的作用。

二、公共部门战略管理的价值和特点

战略管理作为一项管理工具在政府管理领域内的运用具有重要的价值，但公共部门对这一管理技术的运用有其特定的要求。

1、公共部门战略管理的价值战略管理作为一项管理工具使用对公共管理部门来说，具有以下价值：

第一、使公共管理部门对公共管理能适应越来越复杂的环境的变化。公共管理受到由政治、经济、文化、生态等因素所构成的公共管理环境的影响，而在现代社会，不仅政治、经济、技术、文化和社会都发生了巨大的变化，而且各个因素间的相互作用也更为频繁和复杂，从而使公共管理面临的环境更加动态化和不确定，对公共管理提出了新的要求。

第二、能促进政府管理改革的深入。自 20 世纪 80 年代以来，随着人们对政府与社会关系的重新认识，抛弃传统的“大政府”即政府在社会管理中对公众的生、老、病、死都直接负责管理而对“小政府”价值的追求，政府社会管理改革职能进行了重新定位并深入进行了政府

职能输出方式的改革，相应的也明确了公共管理的不同层次的管理内容及其方式。因此，对更主要的承担宏观公共管理事务的公共部门来说，战略管理作为一种新的管理工具，对政府提出公共管理长远的、全局的发展规划，具有重要的作用。

第三、使政府更好地维护和代表公共利益。现代公共管理社会环境的更加动态化和复杂化，其中一个重要的构成因素就是公众公共需求在总体上的增长与质量和规格上的多元化要求。政府进行公共管理的基本目标，是在公共领域代表和维护公共利益，而社会的公共利益是由若干区域内或若干社会阶层和团体的在基本方面具有共同性的利益构成的，这就决定了在整个公共利益的构成中，存在不同区域和团体的局部性的或质量要求不同的共同利益。这就要求政府在进行公共管理中，必须要有相应的系统观念、整体观念和长期观念，从而能从战略的高度构建国家或地区的公共事务发展战略，以更好地维护和代表公共利益。

2、公共部门战略管理的特点战略管理是作为一项管理技术或管理工具进入公共部门的，公共部门的战略管理与私营

部门的战略管理在程序上或步骤上的基本相同，使得公共部门的战略管理也具有战略管理的一般特征，即上述的强烈的导向性、长期性和全局性、外向性、从外向内的运作及理性与直觉的结合等。但是，公共部门在运用战略管理时，会受到一些私营部门不必考虑或不直接考虑的因素的影响和制约。这些因素主要是宪法的规定、立法和司法的规定、政府法规、管辖权限、稀缺资源、政治气候等，因而国外学者认为在公共部门，“战略计划是在宪法规定的范围内，为确定政府行为性质和方向的基本决策所进行的专业性努力”。

因此，公共管理部门在运用战略管理时，必须注意以下几点：

第一、在开始制定战略计划的过程中必须取得一致意见。这里的“取得一致意见”，主要是指公共部门在形成战略规划时，由于规划涉及到公共利益，因而必须最大限度地注意公众的要求，力求使规划能得到公众的普遍认同。

第二、考虑公共管理部门的权限，或是关于公共组织立法的具体规定。这是公共部门与私营部门在进行战略管理时的一个重要区别。一般来说，私营部门的授权没有限定，如一个石油领域里的企业，其业务逐步拓展到钢铁、化工、电子等，是很正常的。但在公共管理中却不能如此。

因为公共部门所拥有的权限是法律所赋予的，这就决定了它的管理和服务范围。而在制定战略时，权限是最重要的。公共部门只能在法律规定的范围内，根据法律的授权进行战略决策。

第三、努力追求组织任务的明确性。由于公共部门管理对象是公共事务，目标是增进公共利

益，但在现实中，公共利益通常是一个较为抽象的概念，因而公共部门要明确的决定自己去干什么尤其是达到一个什么样的指标是增进了公共利益较为困难的。加之在现实中，一些公共部门基于这种困难性，“目标不明确常常是有意而为之，因为虽然不明确的目标不能达到，但谁也不能说没有达到目标”。因此，较之私营部门的战略管理，公共部门必须更加注意对任务和目标加以说明和分析，并将战略任务和目标分解到较低的层次。

第四、注意战略绩效评估中的社会效益指标。战略绩效的评估无论是在私营部门还是公共部门都是战略管理中的一个重要环节，但两者的战略绩效评估指标体系不完全相同。对公共部门来说，由于其组织的基本目标和法律的规定，因而在考虑战略是否与外部环境相一致时，首先必须注意公共需求的满足，也就是对公共利益的维护和促进。

第二节 公共部门战略管理过程和原则

从管理过程来看，公共部门的战略管理与私营部门一样，通常表现为一个客观的、逻辑和系统的过程或步骤。虽然这一过程在一定程度上表现为一种管理艺术，但它是有规律可循的，进而也是有基本的原则可依的。

一、公共管理部门战略管理过程

在理论上对战略管理的过程的划分，管理学者布莱森设计了一个模式，将公共部门的战略管理分为开始制定战略计划过程并取得一致意见、明确组织权限、阐明组织任务和价值、对外界环境进行评价、对企业内状况进行评价、确定组织面对的战略性问题、制定战略——处理问题、制定有效的未来的组织蓝图八个步骤。美国学者奥斯本和盖伯勒在进一步将公共部门战略管理的步骤分为内外形势分析、判断鉴定组织面对的要害问题、确定组织的基本任务、整合组织的基本目标、绘制蓝图——成功的景象、制定实现这个蓝图和目标的战略、排列战略时间表、测量评价最终结果九个步骤。

这里，我们将公共部门的战略管理分为环境分析、战略规划、战略实施和战略评估四个主要环节进行分析：

1、环境分析

公共管理环境是一个由多种交互作用的因素构成的系统，包括生态的、文化的、政治的、经济的等方面。这些环境因素根据对公共部门决策的影响程度，实际上又可以分为一般环境和具体环境。一般环境指作为整个公共部门决策背景的环境因素，如社会文化心理、公共管理文化观等；而具体环境则指对公共部门的决策、管理发生直接影响的因素，包括组织内部的环境。

环境分析的基本任务是运用系统思考和特定的分析模式或工具，分析影响组织的外部系统以及组织在这一特定外部系统背景下的优势与不足，了解外部的机会和威胁，从而奠定战略规划的基础。这一依靠特定工具所进行的环境分析通常被称为 SWOT 分析，我们将在本章第三节中进行具体介绍。

2、战略规划

战略规划是在环境分析的基础上形成战略的过程，也是将战略意图转化为战略决策的过程。

从战略管理的角度看，公共部门战略规划主要有以下几个方面的活动：

- (1) 确认重要的环境变化及趋势的议题。
- (2) 提出问题和确认目标、任务。主要内容是明确本身是什么组织并且组织将如何发展？组织的服务对象是什么？服务对象需要什么？我们应当进入什么样的领域进行服务？等等。
- (3) 决定组织在一定时期内所注重或强调的主要价值。
- (4) 通过战略分析，选择组织应当进入的领域，并设定基本的明确的策略方向。
- (5) 通过战略选择，确定组织应当采取的战略类型。
- (6) 设定执行所选择的战略的行动方案，即将战略选择的结果进一步体现在公共服务的品种规格、功能战略和资源分配等方面。

3、战略实施

所谓战略实施，是通过建立和发展行动的能力和机制，将战略规划转化为现实绩效的过程。战略实施是战略规划的延伸，两者之间有密切的关系，且都涉及到政府管理或说公共行政的一些基本职能，但两者不仅涉及的职能各有偏重，而且有根本的不同。一般来说，战略规划是一个思维过程，是在行动之间部署力量，整个规划重在目的有效性，且在战略规划制定的过程中需要协调的是少数人，涉及了计划、虽然涉及到了计划、组织、协调等，但偏重在计划职能；而战略实施是行动过程，是在行动中管理和运用力量，整个行动实施关注效率，且在战略实施过程中需要更广泛的行动者之间的协调，总体上偏重于组织和协调职能的发挥。战略实施主要有以下几个方面的活动：

- (1) 确定实际目标与实施的具体指标。
- (2) 进行功能战略的选择。所谓功能战略，就是针对所确定的总体战略中的关键因素，强化组织提供公共产品和服务中的关键环节。
- (3) 进行有效的资源配置。
- (4) 根据战略规划的要求，建立有效的组织结构，使组织结构与战略相匹配。

- (5) 建立和发展有效的沟通与协调机制。
- (6) 促进变革，克服变革的阻力。
- (7) 通过政府及社会营销，促进战略实施。

4、战略评估

公共部门的战略管理，如一般的计划执行必须要有必要的反馈控制一样，战略管理过程也需要建立一种反馈机制，这就要依靠战略评估。因此，所谓战略评估，就是对战略实施进行监控，并对战略实施的绩效进行系统的评估的过程。

战略评估主要包括以下活动：

(1) 检查战略基础。为了把握战略基础的状况，可以通过这样一些关键问题进行了解：优势是否是优势，优势是否等到加强？内部弱点是否还是弱点，在实施过程中又出现了哪些新的弱点？内部机会是否变化，是否有新的机会？外部威胁是否存在，是否有新的威胁等。总之，就是要通过弄清上述关键性问题，以了解构成现行战略的机会与威胁、优势与弱点等是否发生了变化，发生了什么变化，以及发生这种变化的原因，从而为进行战略的适时调整奠定基础。

(2) 衡量战略绩效。就是将战略规划中的目标与实际结果进行比较，找出实施战略规划过程中已取得的成绩。通常，科学地衡量战略绩效，有赖于确立明确的并尽可能量化的绩效评价指标。同时，战略绩效衡量还要通过对成绩的评估，进一步深入并回答这样一些重要的问题：组织的结构是否与战略的要求相一致？战略是否与外部环境要求相一致？战略规划的制定及实施是否达到了资源的最佳配置？战略涉及的风险程度是否合适？战略实施的时间表是否恰当？等等。

(3) 战略的修正与调整。这是一个对已有战略进行重新决策的过程，即通过战略基础检查和战略绩效评估，决定是否继续实施战略，或是调整战略，或是重组战略甚至终止战略。

总之，公共管理部门的战略管理是一个主要包含了环境分析、战略规划、战略实施和战略评估四大环节的完整的管理过程。但是，这一过程不是形式主义的，即在实际中并不是所有战略管理都必须遵循四个环节中的所有步骤。应该说，公共管理部门运用战略管理的重要的作用主要表现在两个方面：一方面，使公共管理部门的管理能适应环境的需要和变化，具有全局性和长远性，提高管理的针对性和效率；另一方面，对公共管理部门来说，则在于促进组织本身不断地变革和学习，保证公共部门长期和稳定的发展。组织学习，是现代社会一切组织面临的一个至关重要的任务和课题。

二、公共管理部门战略管理的基本原则

公共部门战略管理的原则主要包括以下几点：

1、以社会公众的共同需要为出发点

对于公共管理部门来说，制定战略应当建立社会公众的客观需要基础之上，而公共管理部门也只有不断地满足社会公众的共同需要，促进社会公共利益的增长，才可能存在和发展。具体到一个中低层的提供公共产品和服务的公共管理机构而言，满足社会公众的共同需要，也就是满足一定区域内公众的需要、公共产品市场的需要（现代公共事业所提供的产品基本上不是全免费的，且由于政府公共管理方式的发展即通常不直接生产或提供这些产品和服务，因而客观上存一个公共产品和服务的市场）。要根据科学技术的发展、社会的变迁，以及公众偏好的变化，采用不同形式满足公众的需要。

根据这一原则制定公共管理部门的战略，必须真正认识公众的需求到底是什么，以及公众的价值准则是什么。公共事业的内容是一定时期内公众基本生活的共同需要。虽然现代社会公众的需求已呈多样化的趋势，但纳入公共管理范围的不是少数人特殊的需求，而是多数人的与他们基本生活密切相关的需求。在公共管理领域内，与其公共性的基本要求不吻合的管理手段，是难以成功的。

2、使战略管理过程尽可能简单化和非程式化

有正确的出发点，制定成功的战略规划和形成一定的管理步骤是战略管理取得成功的前提，但这并不能保证成功的实施。因为环境是变化的，任何事情总是做的比想的更为困难，并不是紧紧靠预先设定的环节按部就班的执行就能达到目标。一般来说，制定计划是要防备可能发生的变化，而制定战略则是要利用可能发生的变化，因为变化意味着机会，一个组织正是要随时把握机会以获得成功。实际上，战略管理正是一种促进组织学习和行动的过程，是让组织在学习和行动中不断把握机会取得发展的过程。因此，进行战略管理时虽然必须设定管理环节，但不能仅仅将这一管理只视为一个正式的控制系统，必须尽量避免程式化行为。

为此，公共管理部门在进行战略管理时，更应该将其视为一个在进行管理过程中可以不断使用的分析工具、管理工具。通常，为了尽可能简单化，应消除过于专业和神秘的计划术语。为了避免程式化行为，可以对任务分配、团队成员、会议形式及计划日期进行适当变动，同时，过程也不应是完全可预期的，环境也要有所变化，从而激发管理者和组织的创造性。要强调以数字支持但以文字叙述为主的计划。要建立一种可以使战略管理的作用和基本目的得到理解的文化，要注意到心理社会和政治因素，等等。

第三节 公共部门战略规划

在公共部门的整个战略管理中,战略规划不仅是一个基本的内容,也是整个管理的核心环节。因此,有必要在对整个战略管理过程认识的基础上,进一步对战略规划进行分析。

一、公共部门战略规划的基本内容和过程

公共部门的战略规划与私营部门不同,而且具有不同的类别。其所具有的基本内容构成了对战略规划过程的具体要求。

1、战略规划的概念和价值

公共部门的战略规划,是该组织在分析环境和把握环境所存在的威胁与机会的基础上,产生组织战略的过程,是一个一体化决策系统的形式产生并发出连贯协调的结果的正规化程序。战略规划是整个公共管理计划的核心,为各项具体计划的制定从整体上确定了基本的轮廓和依据。因为,从横向看,战略规划的确定,有助于各项具体的管理工作的开展,如公共产品和服务市场的定位、资金筹措、设备购置、人员配置等之间的相互协调;从纵向看,战略规划的确定,有助于正确处理长远需要和眼前需要、长远发展和眼前生存的关系,减少和避免短期行为的干扰,保证组织长期稳定的发展。

2、战略规划的特点

作为一个产生组织战略的过程,战略规划也是一个决策过程。但必须注意的是,战略规划所面对和处理的决策议题和一般政策规划的议题是存在差异的。一般来说,战略规划的议题具有三个基本属性:一是稀少性,即战略决策所要处理的问题通常是没有先例的,因而这一决策是不寻常的,相当程度上具有创新性,是一个通过一定程序充分发挥管理者直觉和管理艺术的过程。二是重大性和长远性,即战略议题通常是涉及全局的和长远发展的重大问题,就公共管理部门来说,通常表现为科、教、文、卫、体及公用事业等整个领域或行业中长期发展的问题。三是指导性,即如上面所述,战略规定确定,相应的各项较低层次的决策的基本方向,以及管理工作的基本框架也就随之确定。

从决策结果来看,战略规划的直接结果是形成组织的战略计划。一般来说,一个科学的战略计划应包含如下的基本内容:(1) 战略范围,即规定了组织与社会环境因素之间发生作用的范围,这也表明了组织通过战略管理所要达到的那一方面的目标。(2) 确定功能战略,即针对所确定的总体战略中的关键因素,强化组织提供公共产品和服务中的关键环节。(3) 资源配置,即要阐明如何部署资源。(4) 形成最佳协调作用的机制,即在战略范围内,制定出如何使资源配置与竞争优势相互协调的方向的措施。(5) 说明战略范围的机会与威胁,以及环

境变化的趋势，同时，还要配置必须的应急战略。由于战略规划是针对未来制定的，在不确定的未来环境中贯彻的，因而必须根据预期的环境变化趋势，形成一定的应急战略，从而能使组织在环境变化的情况下，很快地扭转局面，避免陷入危机的困境。

从战略规划的层次来看，战略规划在公共管理部门中的应用与公共管理的层次相应，可以大致分为三类：第一类是涉及全国的应用。这是最高层次的应用，通常需要广泛的公民参与，且在战略执行过程中必须有相应的组织之间高度的合作与协调。第三类是在地区性如省一级的应用。这是根据最高层次的战略规划并针对本地区的实际需要，所作出的策略性的中长期规划。第三类是以部门为主的应用，这实际上是一种战略议题管理，即是公共管理部门根据本身的性质和法定管理范围，从上述战略计划中选择特定的议题，形成相应的计划进行管理，而非全面性的战略规划。

还必须注意战略规划中价值观念的作用。战略规划的制定不仅取决于对未来情况的估计分析，而且也取决于战略制定者的价值观念，这对公共管理部门来说尤其重要。比如，具有特定营利性的电讯部门从其利润获取来看，更愿意在发达地区尤其是发达的大中城市中进行发展，但通常，相关的公共管理部门从其公共价值取向以及国际通行的电讯服务公平原则，就需要制定扩大在农村和不发达地区进行电讯服务的战略，然后通过相应的政策，要求和引导电讯部门在广大农村和不发达地区进行发展。

二、公共管理部门战略规划过程

公共管理部门的战略规划过程主要包括以下步骤：

- 1、开始制定战略计划过程并形成初步共识。这一步骤的目的，在于取得主要决策者与战略规划行为的共识，如对战略规划的价值、需要介入的单位和人员、特定的步骤以及方法等认同。
- 2、明确组织权限。即明确关于公共部门立法的具体规定，这是公共管理部门战略规划过程中一个有特定价值的步骤。这一过程中，一方面要了解法律，知道何者是不受法律限制的，何者是受法律限制的；另一方面要确认自己作为公共组织的使命。使命是一个组织存在的目的，而战略规划主要工作就在于从总体的高度上明确组织的使命与价值。为此，规划者要在充分分析自己的以公共性为基本要求的战略将对哪些人或群体产生影响、产生何种影响的基础上，通过回答以下问题来明确本组织作为公共管理部门的使命：

（1）我们是什么样的组织，我们应该做什么，我们追求的主要价值是什么；

（2）我们所要满足的社会及政治需要是什么，或者说，我们组织的服务对象是什么、服务

对象需要什么、我们应当进入什么样的领域进行服务；

(3) 我们应该进入什么样的领域进行服务，通过什么样的方式和行动去满足这些需求；

(4) 我们应如何处理与战略有利益相关的对象关系；

(5) 我们进行行动时不同于其他组织的条件是什么。

3、进行 SWOT 分析，即特定的环境分析。这一步骤主要目的是通过对内外部环境进行分析评价，并将内外环境结合起来，提供组织内外部的优势与弱点、机会与威胁的相关信息，以便组织把握环境状况及其走势，作出最适宜的反应。这是一个战略规划步骤，也是一个广泛使用的分析工具，详细内容下面将作专门介绍。

4、确定组织面对的战略性问题，或说战略议题。确定战略性问题，就是确认组织根本的政策选择。组织的战略性议题的确定，对组织的法规、服务价值、产品或服务水准与组合、顾客或使用者、成本、财政、组织资源配置和管理等发生直接的影响。这一步骤就是通过处理组织内部所确定的任何薄弱环节，以及来自外部的威胁和未来机遇，并通过一定的方式将战略问题与平常问题分离来完成。对公共部门来说，战略议题可能会是一个重要的人事问题，如有经验的高级管理人员辞去公职而到与该部门所管理或生产的公共产品有关的私营部门任职，也可能是某一公共产品或服务，将按照某种管理权限，通过订立合同转包给私营部门，由此会考虑将来进行民营化的问题，等等。由于战略性议题是将形成和贯彻的战略的基础，所以在这一阶段的主要工作，就是确认组织面临的这些基本政策选择，包括列举战略议题清单，并以优先顺序进行排列。

5、战略选择。这一步骤的主要任务，就是在综合分析各种可能战略的基础上，作出适合组织发展的使命、具有可能性与可行性的战略。实际上，这一阶段也是制定“实施计划”的过程，因为一旦战略议题获得认可，由这一战略所包含的指标及有关的重要步骤、责任、期限和所需要的资源、组织结构等也就确定，因而实施这一战略的行动计划就会应运而生。

三、公共部门战略规划中的 SWOT 分析

1、SWOT 分析的基本含义和目标（育明教育注：重点）

SWOT 分析是目前战略管理与规划领域中广泛使用的分析工具，其中的 S 是指优势（strength）、W 是指弱势（weakness）、O 是指机会或机遇（opportunity）、T 是指威胁（threat）。SWOT 分析，就是指通过了解自己组织的优势与弱势的基础上，将组织内部的资源因素与外部因素造成的机会与风险进行合理的、有效的匹配，从而制定良好的战略，以掌握外部机会，规避威胁的一种方法。

2、SWOT 分析法的使用

在进行战略管理与规划中，通常可以通过编制 SWOT 矩阵图来进行 SWOT 分析。具体来说，SWOT 矩阵由九个格子组成，构建 SWOT 矩阵进行 SWOT 分析的过程一般有如下 8 个步骤：

- (1) 列出组织的关键外部机会；
- (2) 列出组织的关键外部威胁；
- (3) 列出组织的关键内部优势；
- (4) 列出组织的关键内部弱点；
- (5) 将内部优势与外部机会相匹配；形成 SO 战略；
- (6) 将内部弱点与外部机会相匹配，形成 WO 战略；
- (7) 将内部优势与外部威胁相匹配，形成 ST 战略；
- (8) 将内部弱点与外部威胁相匹配，形成 WT 战略。

在 SWOT 分析过程中，最重要的就是确定什么是关键的内部因素和外部因素，因为所谓内部优势和弱点、外部机会和威胁，是由关键问题构成的或由以关键问题为形式表现的。对关键问题的确定，要求战略规划制定者要有良好的判断力。良好的判断不仅来自知识、经验，也要靠理性思维能力和非理性的直觉能力。因此，这也是整个 SWOT 分析中最为困难的部分。

经过 SWOT 分析，一个公共管理部门可以有如下不同的战略匹配和选择：

第一种是优势——机会（SO）战略。SO 战略是一种将组织内部的优势与外部环境的机会相匹配，发挥组织内部优势面利用外部机会以达到组织目标的战略。从制定战略来说，这是任何组织追求的目标，从进行战略管理的过程看，任何一个组织及管理者都希望充分利用自己的优势并避免自己的弱点，抓住外部环境所提供的机遇以求得发展。但是，要充分发挥自己的优势实际上与其他因素的控制和转化有关，因而这一战略的采用往往需要以其他战略如 WO、ST 或 WT 战略来奠定基础。

第二种是弱点——机会（WO）战略。WO 战略的含义，是指利用外部机会来弥补内部的弱点。通常，是在这样一种情况下使用这一战略，即组织存在着外部的机会，但内部却存在着弱点，妨碍着外部机会的实现。实际上，这是当外部环境中具有的组织发展的机会时，以利用这一机会达到发展为目标指向和契机，来进行组织内部的更新。

第三种是优势——威胁（ST）战略。ST 战略是利用优势回避或减轻外部威胁影响的战略。

第四种是弱点——威胁（WT）战略。WT 战略是在减少内部弱点的同时规避外部环境威胁

的战略。与上述三种战略比较，这是一种防御性战略。如果一个处于内部有许多弱点而外部又面临大量威胁境地的组织，往往对外界机会的利用效率是很低的。

上述对 SWOT 的分析，主要是从一种一般性的技术的角度展开的，即是从包括公共组织和非私营组织在内的所有组织的角度的战略管理一般性的角度进行的。对于这一管理工具在公共管理部门中的应用，目前人们大致有两种观点。一种观点认为，当公共部门评价外界环境或者认为有必要进行 SWOT 分析时，公共部门和私营部门对 SWOT 的运用没有区别。另一种观点则认为，“SWOT（优势、劣势、机遇、威胁）内容的重要性因部门的不同而存在显著差异。首先，企业具有严格的市场，政治联系淡化。与此相反的是公共部门和第三部门的组织，它们关于市场的定义松弛，并通过权威系统加以强制……。其次，企业寻求机遇，而公共组织和第三部门的组织却在遭遇威胁的情况下才有所作为”。这就是说，私营部门在运用 SWOT 时，由于市场的明确化和较少受到政治的直接影响，因而更能单纯和直接地从利润出发，主动地寻找外部机会，而公共组织由于不存在与私营部门一样的市场或其市场的特殊化，更由于受到政治的直接影响和制约，且较之私营部门少有生存压力，因此，更可能是被动的而非主动的，更常见的是很容易对威胁有所反应。这种由于整个 SWOT 分析运用时的倾向不同，进而导致战略规划基本态势不同，决定了战略管理过程在公共部门的运用所产生的结果与私营部门的不同。

第五章 公共政策的设计、执行与评估

公共政策乃是政府为了解决和处理公共问题，达成公共利益或公共目标，经过政治过程，所发展出来的原则、方针、策略、措施和办法。在现代社会，公共问题层出不穷，愈加复杂，性质越来越严重，解决和处理更加艰难。政府如何及时发现公共问题，提出行动方案，从而化解问题，以保证国泰民安，是当今政府公共管理面临的一大难题，也是公共管理的重要职责所在。

一个有为有效的政府应当具有回应性（responsiveness）、代表性（representation）、责任性（responsibility）及可靠性（reliability）。而此四性的实现，与政府的公共政策关系甚密。

从政府绩效的角度来看，政府政策的品质和水准，确实与政府的绩效有关。从某种意义上讲，政府的绩效事实上是政策绩效的综合反映。是故，在现今政府治理领域，公共政策的研究已经成为一门显学。

本章主要介绍公共政策的性质以及类型；公共政策问题的建构，包括介绍政策问题的性质，政策问题建构的方法以及分析政策问题诊断误差的来源；政策规划与设计的特性和原则，理

性政策规划的基本步骤；公共政策的执行，包括介绍政策执行的理论模式（有自上而下的政策执行模式和自下而上的政策执行模式）以及影响政策执行力的因素；公共政策评估的意义、特质与功能，政策评估的一般标准和政策评估结果的处理方式。

第一节 公共政策的性质

一、公共政策的性质

（一）公共政策的定义：

公共政策是公共权威当局，为解决某项公共问题或满足某项公众需求，所选择的行动方案或不行动。

（二）公共政策的特质

1、公共政策乃是公共权威当局所进行的活动

一般而言，公共政策是由政府机关制定的；当然，这并不意味着社会其他组织对政策制定不发生影响作用。

2、公共政策的选择行动是一种有意识、有目的的行动，或说是目标导向的

3、公共政策是问题导向的

公共政策的主要目的在于解决社会问题。公共政策所处理的公共问题可能是单一的，也可能是一系列相互关联的社会问题，是一个政策问题的网络。

4、公共政策包括了公共权威当局的作为或不作为的行动

二、公共政策的类型

为了帮助政府政策制定者了解不同政策的性质与特色，提高政策制定的品质，通过类型建构（Typical Construction）对公共政策进行分类乃是必要的。

根据公共政策学者罗威（Lowi, 1992）和萨利斯伯瑞（Robert Salisbury, 1968），可以将公共政策分为以下四种类型：（育明教育注：重点）

I、管制性政策（Regulatory Policy）。从博弈论的角度分析，此类政策属于“零和赛局”（Zero Sum Game）的政策，因为此类政策的执行，常会使一方获利，而使另一方失去利益。

II、自我管制性政策（Self-Regulatory Policy）。它是一种非零和赛局（Non-Zero Sum Game）的政策类型，因为政策的执行通常不至于牺牲其他标的团体的利益为其代价，也就是说没有利益上的排他性。

III、分配性政策（Distributive Policy）。此种政策基本上是一种非零和赛局的政策，因为政策的执行，并不构成它方之所得建立在另一方所失的基础上，不具备义务和利益的排他性。

IV、重分配性政策（Re-Distributive Policy）。这种政策出现利益上的排他性，乃是一种零和赛局的政策。

第二节 公共政策问题的建构

一、政策问题的性质

(一)传统的政策分析学者通常将公共问题视为封闭问题（Close-ended Problem）或第一类问题（First Type Problem），或称之为“温顺的问题”（Tame Problem）。学者李特尔（Rettle,1972）认为，这类问题具有下列特征：

- （1）有明确的问题形成与界定；
- （2）问题解决阶段可以明确划分；
- （3）解决问题的答案可加以考验，故能分辨出解决方案的对与错；
- （4）能针对任何问题找到最后的答案，问题解决过程可以找到确定的结束点；
- （5）可以列举所有解决方案；
- （6）可以针对应然与实然间的差距进行清晰的诠释；
- （7）每个问题皆能从现实世界中加以抽离，并予以解决；
- （8）每个问题都能有明确的、可以认定的与自然的分析形式；
- （9）温顺的问题可以复制；
- （10）纵使解决问题会得到某些人的欢呼，但当问题解决失效，则没有人需要负责。

(二)政策分析学者邓恩（Dunn,1994）认为，当代的政策问题的性质有下列特征：

互赖性（Interdependence）。主观性（Subjectivity）。人为性（Artificiality）。动态性（Dynamics）。

(三)当代政策科学家对政策问题的认定，许多学者认为是一种开放型问题（Open-ended Problem）、复杂的问题（Complex Problem）或是“恶劣的问题”（Wicked Problem）。学者李特尔（Rittle,1972）认为这类问题的特征为：

- （1）没有明确的问题形成与界定；
- （2）问题形成即是解决问题方案的分析，了解问题就是解决问题；
- （3）没有单一的标准能分辨出解决方案的对与错；
- （4）恶劣的问题没有停止的规则；
- （5）无法列举所有操作解决方案的名单；
- （6）应然与实然间的差距可能有许多不同的诠释；

- (7) 每一个问题欠缺明确的与自然的分析层次;
- (8) 每一个问题必须是一箭中矢的运作, 没有尝试错误的机会;
- (9) 问题是独特的, 无法复制的;
- (10) 解决问题者没有错误的权利。

二、政策问题建构的方法

1、政策问题建构的四种分析方法:

- (1)问题感知 (Problem Sensing)
- (2)问题搜索 (Problem Search)
- (3)问题界定 (Problem Definition)
- (4)问题陈述 (Problem Specification)

2、政策问题建构的四种实质内涵:

- ①问题情境
- ②后设问题 (Meta-problem)
- ③实质问题 (Substantive Problem)
- ④形式问题 (Formal Problem)

3、问题建构的程序:

i、以“问题感知”体悟“问题情境”

此阶段的目标是企图发现政策科学利害关系人所共同感受到的问题情境形态。

ii、以“问题搜索”认定“后设问题”

此阶段是以公共政策概念诠释问题情境, 使之成为政策分析家所能处理的后设问题。

iii、以“问题界定”发现“实质问题”

此阶段系以专业知识来判断究竟该问题是属于哪一政策领域, 并以该领域的概念构架来进行分析。

iv、以“问题陈述”建立“形式问题”

此阶段须以建构语言的方式, 将实质问题转化为以数学语句或专业术语为表达方式的形式问题, 但这种建构语句的形式必须明确反映政策问题本身的实质。

4、问题建构过程中的“第三类型错误”

政策问题诊断的误差

政策问题诊断误差可能的九个来源 (Grover Starling, 1988):

1 组织结构 (Organizational Structure)

2 意识形态 (Ideology)

3 无知 (Ignorance)

4 信息太多 (Babel)

5 噪音干扰 (Noise)

6 时间落差 (Lag)

7 逃避问题 (Avoidance)

8 隐蔽问题 (Masking Problem)

9 虚假问题 (Pseudo-problem)

第三节 政策规划与设计

一、政策规划与设计的特性

- 1、政策规划是目标导向的：主要表现是任何一项政策规划必须具有前瞻性与指导性
- 2、政策规划的变革取向：表现为政策规划必须要有变动性与创新性
- 3、政策规划的选择取向：在进行政策规划时，要设法扩大选择的机会，在有限的资源下，做有效的选择
- 4、政策规划的理性取向：政策规划的基本精髓就在于重视理性，其真正的意义就在于：通过环境、目标、手段之间的有效搭配，从而产生政策规划的可行性情形
- 5、政策规划的群体取向：即有大家一起来，人人参与，群策群力，相互补充

政策的规划与设计是公共政策适应政治环境的过程；是系统思考的过程；是发明政策方案的过程，也是可行性分析的过程。

二、政策规划的原则

(一)学者卡普兰 (Arabam Kaplan) 提出的政策规划原则：

- 1、公正无偏的原则 (Principle of Impartiality) 即从事政策规划时，应持无偏无私的态度，对当事人、利害关系人、社会大众等，均应予以通盘谨慎的考虑
- 2、个人受益原则 (Principal of Individuality) 即在从事政策规划时，无论采取何种行动方案解决问题，最终的受益者都必须落实到一般人民的身上
- 3、劣势者利益最大化原则 (Maximum Principal) 即从事政策规划时，应考虑使社会上居于劣势的弱势群体及个人，能够得到最大的照顾，享受最大的利益
- 4、分配普遍原则 (Distributive Principal) 即从事政策规划时，应尽可能使受益者扩大，即

尽量使利益普及于一般人，而非仅仅局限于少数人

5、持续进行原则（Principal of Continuity）即从事政策规划时，应考虑事务的延续性，对事务及解决问题的方案，从过去、现在及未来的角度研究方案的可行性，不能使三者相互脱节，否则就不切合实际

6、人民自主原则（Principal of Autonomy）即从事政策规划时，应考虑该政策问题是否可交由民间处理，如果民间愿意且有能力处理该问题，基本上应由他们来处理

7、紧急处理原则（Principal of Urgency）即从事政策规划时，应考虑各项公共问题的轻重缓急，对于较紧急的问题，应即刻加以处理解决

(二)公共管理和政策学者史诺林（Grover Startling）提出的政策规划原则

1、集中性原则（concentration）所谓集中性，是指将稀少的资源集中于策略性的项目上，换言之，即不能将原本稀少的资源浪费于无优先性的项目上，而必须集中应用于策略性的因素

2、清晰性原则（clarity）清晰性是指目标清晰以及进行步骤的明确

3、变迁性原则（changeability）即政策必须有足够的弹性或缓冲以保证能够随着环境条件的改变而调整，也就是说，政策、方案及计划的设计应能够随着环境的不同而快速的调整，包括组织结构的调整、功能的变动等

4、挑战性原则（challenge）挑战性是指政策目标的测定必须稍高于政府机关现有的能力和资源，但又不能脱离现实

5、协调性原则（coordination）协调性是指应从系统整体的观点出发，使达成政策目标间的各政策手段形成网络而相互协调。除此之外，各单位的信息交换及外部回馈的影响均应加以考虑，设计者应建立内部与外部的沟通网络，以加速信息的交流，促进协调和灵活

6、一致性原则（consistency）包括目标和目的的一致性及目的与行动的一致性；目标内在的一致性，即一项政策所包含的目标不能相互冲突；政策外在的一致性，即政策不能与经济、社会等政策相冲突

理性政策规划的基本步骤

i、决定目标

ii、估计需要

iii、确定目的

iv、设计方案

v、评定后果

vi、选定方案

vii、设计执行

viii、评估

ix、回馈

第四节 公共政策执行

一、政策执行的理论模式

(一)自上而下的政策执行模式 (Top-down Approach)

基本命题：

(1)政策制定和政策执行是有界限的、分离的、连续的

(2)政策制定与政策执行之所以存在界限，是因为：政策制定者设定目标，政策执行者执行目标，二者分工明确；政策制定者能够陈述政策，因为他们能够同意许多不同目标间的优先顺序；政策执行者拥有技术能力，服从与愿意执行公共政策制定者设定的政策

(3)既然政策制定者与政策执行者接受两者之间的任务界限，则执行过程必然是在政策制定之后的连续过程上

(4)涉及政策执行的决定，本质上是非政治性的与技术性的，执行者的责任为中立的、客观的、理性的与科学的

缺点：自上而下的模式强调了从中央政策决定开始，容易忽视其他行动者的重要性

许多政策没有支配性的机关，而是由多元政府机关共同执行的

此模式忽视了低层官员与政策标的团体采取的各种策略

政策执行与规划之间的区分是不必的、无意义的

(二)自下而上的政策执行模式 (Bottom-up Approach)

基本命题：

(1)有效的政策执行有赖于多元组织的执行结构

(2)政策执行结构是有共识的自我选择过程

(3)政策执行是以计划理性，而非以组织理性为基础

(4)有效的政策执行取决于执行机关间的过程与产出，而非政策决定建构者的意图或雄心

(5)有效的政策执行是多元行动者互动的结果，而非单一机关之行动结果

(6)有效的政策执行有赖于基层官员或地方执政机关的裁量权而非层级结构的指挥命令系统

(7)有效的政策执行必然涉及妥协、交易或联盟的活动，故互惠性远比监督性功能更重要

优点： 促使我们能够正视执行过程机关组织间的互惠性与裁量权

缺点： 过分重视边缘而忽略中心

二、影响政策执行力的因素分析（育明教育注：重点）

（一）、政策问题的性质

涉及问题的相依性、动态性、时空性及受影响之标的人口特性（包括标的人口的分殊性、标的人口的数目多寡、标的人口行为需要调适的程度）

（二）、政策执行的资源

影响政策执行的资源因素主要包括：

- 1 人员，即具有相应的管理技巧与行政技巧及专业知识政策执行人员
- 2 信息，包括政策的内容与相关知识
- 3 设备，即经费、设备、物资等
- 4 权威

（三）、政策沟通

有效的沟通是政策执行的首要条件。造成执行命令传达错误或沟通不良的原因有两个：

- 1 执行命令欠缺清晰性
- 2 执行命令欠缺一致性

（四）、政策执行人员的意向

一般来说，执行人员对政策目标的认同感越高，执行时的意愿及配合就越好

（五）、政府组织结构

政府组织结构对政策执行的影响主要有以下两个方面：

- （1）标准作业程序
- （2）行政权责分散化

（六）、政策标的团体的顺服程度

要使政策有效执行，就需要标的人口顺服政策，采取合作态度，加以配合。影响政策标的团体对政策顺服程度的因素有：

- （1）标的人口的组织状况
- （2）标的人口所受的领导情况
- （3）先前所接受的政策宣传或引导的情况

（七）、社会、经济与政治环境

主要涉及以下问题：

- (1) 执行机关可利用的经济资源能否支持政策的顺利执行
- (2) 政策执行会如何影响社会、经济与政治情况以及影响至何种程度
- (3) 社会舆论对政策执行支持的情况如何
- (4) 精英分子对政策执行所持的态度如何
- (5) 意见领袖、利益团体、标的人口对政策执行所持的态度为何

第五节 公共政策评估

一、政策评估的意义、特质与功能

1、政策评估的内涵

- (1) 评估的对象为足以影响社会发展的公共政策与计划
- (2) 评估的方法为多元的社会科学研究方法
- (3) 政策评估者包括官方的与非官方的评估者
- (4) 政策评估的内容包括政策产出和政策结果，其中尤以政策结果为重要

2、政策评估的四个基本特质（Dunn,1994）

(1)以价值为焦点（Value Focus）

即政策评估必须质疑政策目标的妥当性与适当性，也必须说明公共政策对社会发展的贡献

(2)价值与事实的互赖性（Value-fact Interdependence）

即政策评估对于公共政策的价值判断，必须以事实资料为基础，进行政策评估活动，无法回避事实与价值的互动性

(3)目前与过去取向(Present and Past Orientation)

政策评估活动不仅要分析公共政策的当前发展状况，探究政策发展的方向是否按照政策目标进行；同时，也需要搜集公共政策的过去发展经验，以掌握过去发展的路线是否按照所预期的方向进行

(4)价值的双重性（Value Duality）

政策评估虽以完成内在价值为主，但有时外在价值也是评估项目之一

3、政策评估的作用：（育明教育注：重点）

- (1) 继续或停止政策的实施
- (2) 改善政策的实施与程序
- (3) 增删特殊的政策执行策略与技术
- (4) 作为他处推动类似政策的参考

(5)作为分配各竞争政策资源的根据

(6)作为接受或拒绝某一政策所涉及途径或理论的基础

4、政策评估的基本功能：（育明教育注：重点）

(1)向政府及社会提供政策绩效的资讯

(2)重新检视政策目标及政策方案，以谋求政策改进之道

(3)作为形成政策问题或政策建议的基础

二、政策评估的一般标准

效能（effectiveness）指某项政策达成预期结果或影响的程度

效率（efficiency）指政策产出与所使用成本间的关系，通常以每单位成本所产生的价值最大化或每单位产品所需成本的最小化为评估基础。效率可分为技术性效率和经济性效率两大类

充分（adequacy）指政策目标达成后，消除问题的程度

公正（equity）指政策执行后导致与该政策有关的社会资源、利益及成本公正分配的程度

回应性（responsiveness）指政策执行结果满足标的团体的需求、偏好或价值的程度

适当性（appropriateness）指政策目标的价值如何、对社会是否合适以及这些目标所根据的假设的妥当性如何，适当性标准应先于其他标准

三、政策评估结果的处理方式

政策方案调整（adjustment）

政策方案持续(continuation)

政策方案终止(termination)

政策方案重组(restructuring)

第六章 公共组织管理

组织作为人类活动协调、合作的形式，有助于克服人类个体和智能的限制，达成群体的共同目标。组织化的社会已经成为现代社会的最大特征和未来社会运作的主要形态。公共组织是以行使公共权力，达成公共目的的组织。它以公共利益为取向，受法律限制和公共监督，权威分割，并具有独占性和强制性。现代国家都是科层制组织，这种传统的科层制组织面临许多危机，如权力集中、专业化分工的扭曲、低效能、遏止组织学习及与民主价值相冲突等。弹性化组织设计在于克服传统科层组织的弊端。典型的弹性化组织包括委员会制、自我包含的组织结构、矩阵式组织、跨越功能的团体及网络组织等。在变革时代，组织的学习能力十

分重要。建立学习型组织已成为时代的选择。学习型组织最大的特征在于其开放性、分权、信息分享、对创新的重视等。

组织的性质

- 1、静态组织观：以组织结构为研究的主要取向。认为组织是人们为了达到一定目的和需要，按照一定形式联合起来的，是有特定结构和活动方式的人的群体。如马克斯·韦伯的科层论。
- 2、动态组织观：从组织成员的相互交往行为的角度。
- 3、生态组织观：以组织与内部环境和外部环境的平衡角度为研究的基本价值取向。
- 4、精神的（心态的）组织观：以心理或精神为研究的价值取向。

第二节 公共组织的特性

政府部门和私人部门在科层组织和管理方法的采用上有许多相似的地方。但是，二者在本质是存在着不同。通过与私人组织的对比，公共组织的特性可归纳为以下几点：

1、公共组织以追求公共利益为其价值取向

公共组织行政的推行，在于谋求社会的“公共利益”，以最好的服务来争取民众的拥护和支持。相比之下，工商组织的目的与动机，则在于追求“个人利益”，其一切活动与决策以产品价格为决定因素，以赚钱为目的。

2、公共组织的活动受法律法规的限制并具有法律的权威

公共组织的活动：预算的编制、人员的晋升、资源的使用等，都必须在法律的规范下行动，这与私营组织有所不同，私营组织虽然也要依法行事，但法律的角色是边缘性的，只要是法律未明文禁止的皆可行动。

再者，公共组织所制定与执行的法律带有权威性和强制性，而私营组织所制定的规则，人员的服从是自愿的。

3、公共组织权威的割裂

公共组织除了向上级行政单位负责外，同时也要考虑其服务对象、立法机关、司法机关和人民团体的要求，接受他们的监督。

4、公共组织受到高度的公共监督

5、公共组织间的相互依存性

6、公共组织政治因素的考虑

公共组织的行动发生于政治环境中，其制定的政策和行动的后果都具有政治意义。

7、公共组织的目标大多模糊不清且不易测量

8、公共组织的独占性

公共组织的目标是公共利益，但公共利益大多抽象模糊。相对而言，私营组织的目标技术创造利润，企业的一切活动均以此标准来衡量。

9、公共组织的强制性

公共组织的活动本身具有强制性，凡是在其职权范围内的事务，皆有管辖权，并有权依法对公民违法行为进行处分。

公共组织设计与管理的一般原则

统一指挥，统一目标

统一指挥的前提条件是统一目标。要实现目标统一，就必须对总目标进行分解，并分配给每一部门和个人，使每个部门、每个人的目标成为实现组织总目标的一个有机组成部分；以目标为基础，建立各种形式的责任制，讲求合理分工与协调。统一领导是统一指挥的关键。机构设置统一是统一指挥的保证。

分层管理，分权治事

要实现分层管理，分权治事，就必须处理好两种基本关系。一是管理幅度和管理层次之间的关系，在被管理单位和人员不变的情况下，两者呈反比例关系。二是集权和分权的关系。首先只设立必要的管理层次，其次，实行逐级指挥，逐级负责制。最后，实行分权管理。

职掌明确，权责一致

是指职位明确，权责分明，事有归属，责无旁贷，功莫相争，过无推诿。

明确事权范围

实行职务分工

建立奖惩机制。

以人为本，人性管理

工作分配要符合组织成员的主动性与兴趣

创造条件满足组织成员合理和正常的需要

要增加组织成员晋升的机会，扩大调任的范围，使其不断产生新的希望和抱负，激发工作的热忱。

加强思想交流。

由纪律制裁走向人性激励

经济效能，讲求效率

组织设计应注意事项:

组织机构要精简

人员要精简

领导班子要精简

机构层次要简化

办事流程要简化

适应环境, 保持弹性

单位区分保持弹性。

职掌权责区分保持弹性

员额编制保持弹性, 以便随业务变动修订职数, 调整职位及增减员额编制。

对特定任务可采用人员临时编组方式处理

弹性原则的好处在于增加组织的适应性与扩大人力资源的运用; 弊端在于组织形式不稳定。

顾及平衡, 协调发展

分工与协调的平衡

个体与整体平衡

贡献于报酬平衡

第四节 传统科层组织及其困境

一、传统科层组织的特征

现代国家的政府组织都是高度正式化、严格层级节制的科层组织。韦伯曾经对这种组织的特征作了以下说明:

(1) 在科层组织中, 每个成员都有固定和正式的执掌, 依法行使职权。

(2) 层级节制的权力体系。

(3) 人员的工作行为以及人员间的工作关系, 须遵循法规的规定, 不得参杂个人好恶情感。

(4) 科层内的职位, 按人员的专长做合理的分工, 其工作范围和权责也以法律明文规定, 职位的获得主要以技能为主。

(5) 职业化倾向。人员的录用须通过公开的竞争考试, 一旦任用, 除非犯错被依法加以免职外, 否则, 行政机关不得随意解雇人员。

(6) 人员的工作报酬实行固定的薪俸制度。

(7) 注重效率。行政人员的工作要明确、具体、快速、准确，有充分的经验和知识，有档案文件等信息可供参考。

显然，组织结构式影响组织运行的关键因素，决定了权威，权力的分配，决策和沟通的布置，效率和效能的达成。

二、传统科层组织的困境

传统的官僚组织虽然是一种理性的结构设计，在预期的正面效果之外，也产生始料不及的副作用。

(1) 决策权威集中化造成管理的恶性循环

传统官僚组织的结构特色之一是决策权威的集中化，强调统一指挥、单一权责的原则。为此，必然采取严密的监督方式，缩小主管的控制幅度，造成上下层级数的增加，因而促成机关金字塔结构的形态。

(2) 专业分工的扭曲

科层组织的专业分工原则在发挥专才专用的效率结果的同时，也可能使垂直的权力斗争“水平化”，将使组织内部、组织之间的网络联系更加困难，造成组织间协作和沟通的中断。

(3) 制式化对组织效能的可能影响

制式化是指借工作内容、程序或法规的标准化，用以确保人员行为的一致性。传统的理论认为，制式化能够确保工作行为的稳定性和可预测性，提高机关效率。但是，随着机关的成长和行政环境的改变，制式化压抑工作人员的创新动机，制式化还限制了组织处理环境问题的能力，造成组织效能的下降。

(4) 遏止组织学习

传统的科层组织存在遏制组织学习和创新的倾向，表现为：传统组织习惯于例行公事，造成组织成员学习动机的钝化；传统组织还偏好经验学习，用老办法解决新问题，难以适应新环境；科层组织还发展出自我防卫的组织文化，形成组织学习的断层。

(5) 科层价值与民主价值的冲突

科层组织强调层级节制、资深优先、服从命令、单一意见、专业资格等与现代民主当中的平等、强调功绩、自由选择、多元发展、公民普遍参与的观点相冲突。

(6) 科层价值与人格成长的冲突

科层组织的理性行为、专业分工、权力作用和严密控制的价值观，与个人追求主动、自主、创造、负责等人格成长的趋向相违背，造成人格的长期压抑。

（7）防卫型的官僚人格

科层组织还会造成官僚的防卫性格，反映在个人对于照顾、被爱、爱人、安全等需要的失望和焦虑。

第五节 弹性化政府的组织设计

一、传统科层组织的失效与弹性化组织结构的兴起

根据美国学者本尼斯的研究，依据工具理性所建立的传统官僚体系是工业革命的产物，它无法应对快速变迁所带来的冲击。而造成传统层级制组织失效的原因主要有以下几项：

- 1、环境因素。环境的变迁影响组织的发展。
- 2、人口特质的改变。人们文化素质的提高、工作职位的变换都对组织产生影响。
- 3、工作价值观的改变。人们开始重视工作上的自主权和参与感。
- 4、组织任务与目标的变化。现代组织任务的完成将需要精密的技术予以支持，组织的任务将会变得更复杂和无法预测。
- 5、组织结构的改变。未来的组织结构将是“暂时性”的，必须具备快速反应与变迁的暂时性系统。
- 6、激励因素的改变。由于人们需求的多元化，具有挑战性和创造性的工作将成为未来组织的内在激励因素。

政府结构的弹性化与功能化是当代民主政府的趋势，弹性化的政府结构的特性为：一是能够适应时代的变化并能满足社会的需求。二是能够迅速地解决问题并提高组织的效能。

根据斯泰西（Stacy）的说法，弹性化组织是一种扁平化的正在结构，以缩小管理幅度并改善垂直沟通，管理者的角色不是指挥与控制，而是教导与树立榜样。

一个弹性化的组织将包含一群自我管理的团队，团队的长远可以因需要而结合不同专长的人，团队的建立可以是暂时的，也可以是永久的。组织规模、组织策略、科技与外在环境是影响组织结构的重要因素。如何避免组织规模的扩大所造成的资讯沟通的障碍，是组织结构设计的重点。组织结构与策略的关系视外在竞争压力而定，组织所面临的竞争和压力越少，组织结构的调整就越缓慢。组织结构还受到科技一定程度的影响。组织外在的政治、经济、社会文化与科技的环境影响着组织的运作和绩效。组织必须有效回应环境的变动和需求，在结构和设计这做出相应的调整。

二、弹性化组织的类型

组织结构弹性化的趋势不可避免，因此，许多组织学者纷纷提出各种新的组织结构的设

计。从早期的委员会制到矩阵式组织，以及目前最新的网络组织，其设计的焦点都是力图建构更具弹性化与反应力的组织结构。

1、委员会制

委员会制是一种有别于首长制的组织结构，其决策是由一群具有相关经验与背景的人所共同决定并各自行使其不同的职能。委员会制具有容纳各方面意见，集思广益，避免决策专断；成员相互节制避免徇私舞弊；符合民主精神的优点。但是，它也可能导致责任不明、事权不专，委员间彼此倾轧和排挤，以及决策迟缓和保密不严等消极后果。

2、自我包含的部门结构与分离的结构

自我包含的部门结构（self-contained Departmental Structures）是指在正式层级之外，专门成立的为达成某种特别任务的分支部门，此部门拥有完成任务所必须的资源与人才，且不受正式层级的约束。这种部门结构具有简化单位间协调整合、明确划分不同的产品地区与服务对象、明确的目标和决策权下放等优点。然而，它也可能导致各部门资源的重复，技术专业化的降低以及恶性竞争等问题。

分离的结构（The Divisional Structure）是从现有的层级分离出来一个独立自主的单位，并由总部控制，每个分离的部门都有决策的权力与自主的专业能力，并由部门管理者全权负责此部门的财务与人事等事项。分离结构使部门管理者拥有完整的权力，避免权责不清，有助于训练通才管理者。但是，它也困难导致资源与活动的重复，容易引起部门间的冲突，造成协调上的困难。

3、矩阵式组织

矩阵式组织（Matrix Organization）又称“专家组织”，是为达成某种特殊的工作而进行的团队组合。此类组织的成员来自不同的部门，任务完成后又将回归原来的部门。它的优点是可以整合复杂和相互依赖的活动，避免组织成员各行其是，提升专业人员的有效分配，提高适应外部环境的反应能力，营造民主管理的环境与气氛。其缺点是决策复杂化，难以达成权力的平衡，人员变动大，造成心理不安。

4、跨越功能的团体

跨越功能的团体（Cross-Functional Teams），与矩阵式组织相似，也是从功能部门中借调其成员以组成团队，不同的是它的领导者具有完整的权力指挥其成员。跨越功能组织的生命周期短暂，任务一旦完成，团队随即结社。这种弹性化的人力资源管理方式，可以迅速回应外在环境的变化，随时根据问题成立弹性化的组合，避免专业分工带来的僵化与协调问题。

同时还可以激发组织成员的成就感和责任心。但是，它也可能导致跨单位事务的协调与沟通的成本，引发单位间的冲突，因而团队成立之初，就必须向组织成员灌输合作的信念，培养其自我管理的能力。

跨功能团队的领导者在团队中扮演着十分重要的角色，因此，要求领导者必须具备一定的条件：较高的声望、高深的专业知识、对计划方案的预算控制权、较多的信息等。

5、网络组织

网络组织（Network Organization）是一种以契约为结合基础的动态连接体，其通常拥有一个核心组织以负责统筹协调与其他组织的关系与活动。网络组织和其它团队组织形态不同，网络组织改变无自我包含的能力，而必须与其它组织的合作才能存在。借助于现代信息技术，网络组织极大地提高了组织的弹性和对外界的反应能力。

建立外了组织的步骤包括：

打破疆界，依专长塑造有竞争力的分子。

（2）解决内部计价问题。

（3）授权。使成员拥有权力。

（4）培养成员的能力。

（5）成员之间的信息沟通。

网络组织提升组织的效率和适应能力的同时，也带来许多冲击。层级淡化，领导者的角色从发号施令转变为后勤支援，负责协调，使每一分子的作用和能力都得到发挥。

第六节 组织设计：组织学习的观点

现代组织面临许多重大而快速的变革，如何使组织能够适应环境的变化而获得永久的生存和发展，是组织理论探讨的话题。有越来越多的学者都主张组织学习，建立一个弹性、创新性、开放性、更能适应环境变化的学习组织。

一、学习与组织学习

学习是人类天生的本领。学习使我们可以反复验证生活经验，修正行为，适应环境变化。

组织学习是指为了促进组织的长期效能与生存发展，而在环境变化中，对其基本的信念、态度和行为、结构和方式进行调整，从而获得面对各种问题持续改善的能力。

二、学习型组织的意涵与特征（育明教育注：重点）

学习型组织（Learning Organization），是“一种兢兢业业创造未来的组织”。（Peter Senge1993）。而一般认为，学习型组织是一种不断在学习和转化的组织，其学习的起点在组

织成员、工作团队和整个组织。学习是一种持续性、战略性运用过程，并与工作相结合，学习将会导致知识、信念及行为的改变，并可强化组织的创新与成长的能力。

根据 Watkins 和 Marsick 的观点《形塑学习型组织》，学习型组织的主要特征如下：

- (1) 领导者能采用风险承诺及实验性的模式；
- (2) 分权式的决策；
- (3) 对学习能力进行技术性的记载并审核；
- (4) 有系统的分享信息，并将其运用于工作实务上；
- (5) 对员工的创见予以奖励，并形成一套制度；
- (6) 对长期的成果以及他人工作的影响等均能作深入的考虑；
- (7) 经常运用跨功能性的工作团队；
- (8) 从日常工作的经验中提供员工学习的机会；
- (9) 培养出回馈和坦诚的组织文化。

关于传统组织与学习型组织的区别，可从表 6-1 做看出。

(具体内容参见书面资料)

传统组织与学习型组织的区别：P150-151

三、学习型组织的建立

一个学习型组织如何促使自己的组织从传统组织转变为学习型组织，Tobin 提出了学习型组织建立的 5 项原则。

- 1、每个人都是学习者。
- 2、彼此相互学习。在学习型组织中，学习和知识的总效用将大于组织中的个人的学习和知识的总和。
- 3、学习促进变革。学习将使人认识到变革的必要性，增加个人与组织生产力进步的方法。
- 4、学习是持续的。组织促进并建立持续性学习的组织氛围，鼓励员工接受新思想、新观念。
- 5、学习是一项投资，而非消费。学习是对组织未来的投资，也是对人力资本的投资。

另外，组织学者 Peter Senge 也提出建立学习型组织的 5 项修炼：

- 1、系统思维(Systematic Thinking)。它要求认识事物之间的因果联系，因果之间的循环关系，把握动态的系统反馈，培养整体的思考习惯。
- 2、自我精进(Personal Mastery)。即学习型组织要培养个人自我挑战的胸怀，专注于内在抱负和需求。

3、改变心智模式(Mental Modal)。组织应调整刻板的心智模式，组织上下在开放互信的环境中迸发出集体智慧。

4、建立共同愿望(Building Shared Vision)。共同愿望是自下而上的过程，共同愿望应有进阶指标。

5、团队学习(Team Learning)。通过团体成员间的对话和讨论，促进团队的学习。

第七章 公共组织中的领导

本章的核心是如何促进有效的领导，即提高领导的效能。

领导是影响组织成员的行为达到组织目标的过程。重要通过如合法要求、制约的服从、强迫、说服、信任、教导等方式来实现。而究其根源，这种领导的影响力是来自于领导所拥有的权力，主要包括：参考权、专家权、合法权、奖酬权、强制权等。这些权力并不是独立存在的，而且以系统的形式以多种方式并存于一个领导过程中因此领导者必须依据情景要求正确行使权力对于一个公共组织的管理者，特别是高层管理者而言，如何有效地应用影响力系统，整合组织中各人的努力，并使之与组织目标相结合，最终实现达到组织的绩效，确实是一个重要的问题。这一问题实质上便是如何实施有效的领导问题。有效的组织领导，取决于诸多因素，如各人的特质、行为方式、方法与艺术、外在环境等等。

1. 领导乃是影响成员的行为达到组织目标的过程。领导的影响方式是多样的，如合法的要求，制约的服从、强迫、说服、信任、教导等等。

2. 领导权力是领导的基础。领导的主要权力包括：参考权、专家权、合法权、奖酬权、强制权等。领导者必须根据情景要求正确行使权力。

3. 领导的方式是不同的。不同领导有不同的领导方式。不同的领导方式又有其不同的特点，究竟何种领导方式为佳，尚存在争议。

4. 权变领导理论不同于特质理论和领导行为方式理论，更加强调情景因素对领导效能的影响。权变领导力量最大的启示在于领导取决于领导环境、领导者、部属等多种因素的相互作用。

5. 转换型领导是当代领导理论的最新的发展。转换型领导超凡魅力的领导与交易领导理论为基础的。而所谓的转换型领导，是一种能够结合组织成员共同需求与愿望的组织变革过程，通过领导的作用，建立其人员对组织目标的共识与承诺，领导者创造人员信念和行为转变的有利条件。转换型领导强调个别的关怀、精神感召、才智的激发、相互的影响等。

第一节 领导与影响力系统

咨询 QQ: 2472686232

咨询热线: 18310386173

一、领导的含义：领导乃是领导者在各种环境中系统地影响组织成员行为以达到组织目标的过程，也就是说，领导是与组织成员之间相互影响关系的确立过程。

二、领导的影响方式：影响过程，意味着影响者（领导者）对另一方（被影响者）的作用。

依据领导学学者约克（Gary A. Yukl）的研究，领导的影响方式包括以下方面：

1、合法的要求：合法的要求是组织内常见的影响方式，当组织成员认识到影响者有“权”要求而服从这一要求是，这种影响方式出现，要求的合法性基于：领导者的正式权威；传统；群体规范。

2、制约的服从：领导者明示或暗示某人如改变行为将获得有形的结果是，制约服从便产生了。

3、强迫：影响者在对象不服从时，威胁要对他不利，而且威胁很可信，也就是被认为有能力且将要引发不良后果时，服从便会产生。

4、理性的说服：领导者用理性的说服方式，使对象相信他建议的行为，使对象满足需要或达成目标的最好的方式和方法。

5、理性的信任：领导者运用理性说服是必须用逻辑推论和举出能支持他所建议的行为的好处。但在理性的信任下，影响者的建议本身即足以引发对象的服从，而不需任何解释。对象对影响者的专才和信用相当信任。

6、鼓舞的诉求：当对象本诱导从事某一能表达其价值和理想的事时，鼓舞的诉求便产生了。

7、教导：要确保组织成员具有某种价值观可以通过教导和社会化的过程，向组织成员灌输组织期望的价值观，强化组织成员对组织的承诺和对价值的信赖。

8、个人认同：当人们模仿或敬佩影响者的行为，并且发展出类似的态度时，就产生了个人认同。

9、改变情景：操纵和改变相关的物质和社会情景，可以间接地影响一个人的态度和行为。

10、决策认同：当影响者所作的决策须交由他人执行时，最好让他人参与制定决策，以影响他们积极地执行决策。

第二节 领导权力与领导效能

领导权力在某种程度上构成了领导者的基础，有效和恰当地运用权力，与领导的效能有十分密切的关系。权力表示诱发某一事情的能力，或通过某中方法，由某人或某一群体对他人或其他群体按所需要的方式施加影响。与权力相关的一个概念是职权，职权是制度化了的权力。

佛兰奇对领导权力的划分最为典型，他们将领导权力划分为五种：奖惩权、强迫权、合法权、

专家权和参考权。

一、参考权

参考权就是一个人的行为、意见、态度等，变成了他人采取行为模式、表达意見和参考的对象。也就是说，领导的参考权是建立在组织成员对领导的忠诚、敬仰和个人情愫的之上。领导者参考权的运用过程，实际上是领导者“角色形象”的塑造过程。

豪斯认为领袖是否具有超凡的领导能力，可以从以下几个指标看出：

- (1) 追随者深信领袖的信仰是正确的；
- (2) 追随者的信仰与领袖的信仰相似；
- (3) 追随者毫不犹豫地接纳领袖；
- (4) 追随者爱戴领袖；
- (5) 追随者乐于服从领袖
- (6) 追随者热情投入组织的使命中；
- (7) 追随者有崇高的绩效目标；
- (8) 追随者身心他们对团体使命达成有贡献。

总之，一个有超凡魅力的领导的行为，使追随者产生领袖深具能力必会成功的印象，他也会运用“角色塑造”，形成行为范例，让追随者模仿，并改变追随者的看法、态度、价值和行为。

二、专家权

任何专家在他们的专门知识和技能领域，具有的权威是指专家权。领导问题专家约克，就领导建立和应用专家权曾提出如下建议：

- (1) 立专家形象 (2) 维持信用 (3) 危机时果断而自信
- (4) 保持信息灵通 (5) 避免伤害部属的自尊心。

三、合法权

就文化价值而言，合法权乃出自个人的内在价值，即人民认为组织中有合法的权力来影响它，所以自己有义务去接受这种影响；从组织结构的角度来看，个人之所以接受领导，是因为领导正式职位的存在。

一个领导者要有效地运用合法权，必须注意以下几个方面：

- (1) 礼貌要求。(2) 要求明确。(3) 要求是合法的。(4) 解释要求的理由。(5) 坚持服从。

四、奖励权

奖励权就是领导之所以能影响他人，乃是基于他人的这样一种信念，如果接受这一影响，必会接受到某种程度的奖励。领导的奖励权取决于奖赏的吸引力，奖赏是否能兑现，奖励是否公正合理。当然，如果领导操纵奖励，也可能引起组织成员的抗拒。

五、强制权

强制权属于剥夺他人某种权益，而奖励则是赋予他人某种权益。领导者有效运用强制权，应注意以下方面：

- (1) 将规定和罚则明示；
- (2) 在处罚之前有足够的警告；
- (3) 在处罚之前了解事实真相；
- (4) 使用适度的惩罚；
- (5) 维持惩罚的公正。

研究表明，领导者以专业才能和吸引力来影响组织成员的，通常有较高的绩效，成员也比较满意；利用合法权和强迫权，通常会降低绩效和组织成员的满意度；而利用奖励权者，绩效不定。

第三节 领导方式与领导效能

一、以领导者对权力运用的方式为标准

以领导者对权力运用的方式为标准，领导方式大致可以分为以下三种：

1. 独裁式领导又称为专制的领导，是一种传统的领导方式，这种领导完全依赖手中的权力与威势以强迫部属服从，只要有机会他们就会松懈下来，所谓怠工正是在这种领导方式下常有的现象。

- (1) 以权力威胁为基础，不以人格感召为手段。
- (2) 所有的政策、制度皆由领导者自己决定，不是只能奉命行事，没有参与和提高意见的机会或权利。
- (3) 以事为中心，追求生产成果而忽视员工的情绪与利益。
- (4) 采取严密的监督，时时刻刻鞭策员工服从。
- (5) 不以客观之事实作为根据，常以主观批评或决定员工的工作效率。
- (6) 员工对领导者所指示的命令不能加以怀疑，即使命令的“可行性”有问题，也只有硬着头皮去干。
- (7) 有功则归首长独享，有过则惩罚部下，自己毫无责任。

2. 放任式的领导

放任式的领导其特征可以归纳为下列四点：

- (1) 领导者对机关的工作不加过问，完全交由部属自行处理；
- (2) 领导者毫埠关心部属，也不关心工作；
- (3) 领导者与员工的关系疏远；
- (4) 领导对员工的奖惩完全是被动的、刻板的，丝毫不能激发员工的工作情绪。

放任式的领导最大的缺点为：

- (1) 主管人员对部下的工作没有适当的指挥监督，工作人员均凭自己的意见各自为政，工作缺乏统一的标准，容易形成纠纷，以导致管理的混乱；
- (2) 主管人员对下属没有正确的领导，人员的思想与行动非常不一致，大家无法形成牢固的团体意识，组织如同一盘散沙，精神涣散，情绪低落，随时有瓦解的可能。

3. 民主式的领导

民主式的领导对部属使用鼓励和引导的方式，让大家参与工作的决定并了解如何去做工作，部属的工作潜力可以得到充分的发挥。

民主式的领导其特征为：

- (1) 机关的决策制定有大家共同参与决定，领导者只是处于决策过程中最后一步而已；
- (2) 决策制定以后，如果部属发现有不妥或行不通之处可以直接请求修正；
- (3) 决策实行的结果，凡有功之处，首长与员工共同分享工作成果；如有过失则行政首长先行检讨，然后再去寻求造成过错的原因；
- (4) 对部属的奖惩是根据客观的事实及公平的标准来决定的；
- (5) 领导者与部属充分合作，水乳交融，没有心理上的距离感；
- (6) 对部属作政策性的指导，有关工作细节则放手让部属自行处理；
- (7) 关心部属的生活及需要，尊重部属的人格。

二、以领导的作风与态度为标准

以领导者的工作作风与行为态度为标准，领导方式可分为以下两种。

1. 以人员为中心的领导

其特质为：

- (1) 领导关心部属的生活，如个人情况、家庭状况、工作是否满意等；
- (2) 部属被授予应有的权责，在其职责范围嫩，领导者不随便加以干预；

- (3) 经常与部属举行会议，交换意见，听取部下的工作报告及存在的问题；
- (4) 以善意的态度为部属提供指示；
- (5) 运用激励法则以满足部下的需要；
- (6) 信任部属。

2. 以工作为中心的领导

以工作为中心的领导方式其特质为：

- (1) 领导者只注重工作的进程，不关心部属；
- (2) 工作人员的优劣，完全取决于他们的工作效率；
- (3) 领导与部属之间只要工作上的来往，没有其他任何的交流；
- (4) 对部属采取严格的监督，动辄惩罚部属。

第四节 权变领导理论（育明教育注：重点）

所谓权变领导理论，主要是认为管理工作既为诊断与评估可能影响领导者领导行为与效果的各种因素，因此领导者在从事领导行为的选择与运用时，必须对各种环境因素加以考虑。

最具有代表性的权变领导力量主要有：

一、艾凡雪维奇的情景因素说《组织行为与绩效》

领导者再采取与运用领导行为时，应注意下列四项情景因素：

- (1) 管理者的特性；(2) 部属特性；(3) 团体因素；(4) 组织因素。

1、管理者的特性

- (1) 人格特质：如领导行为的自信力、个性、智力、能力等；
- (2) 需要与动机：领导行为是教育走向需要与刺激而产生动机，如对此能有所了解，将可以帮助解释、分析领导行为的取向。
- (3) 过去经验与强化：强化领导者过去接受他人领导或以往领导部属的方式，系采取民主参与式、独裁专断式，抑或放任式的领导，均将影响领导者日后的行为与领导形态。

2、部属特性

- (1) 人格特质：不是自信心的强弱对以“工作为中心”或以“员工为中心”的领导形态，将产生不同的影响；不是智力与能力的高低，亦会影响其与领导者之间的关系。
- (2) 需要与动机：依据马斯洛的需要层次论，部属将随需要层次的变化而产生不同的动机，因此，领导者应根据部属的需要与动机而采取不同的领导行为与领导形态。
- (3) 过去的经验与强化：部属过去所接受的领导形态，将影响其行为取向。

3、团体因素

(1) 团体发展：团体在不同的发展阶段，其内部活动的重点将会有所不同，领导者应邮局团体发展的不同阶段，不断的调整或改变领导内行为与形态。

(2) 团体结构：领导行为应根据团体成员的交互行为及聚合力程度的不同适时地加以调整。

(3) 团体工作：团体的工作性质不同，将影响到领导行为与领导形态，例如在旅行情景下，工作导向或体恤的领导较为有用；在非例行混淆不明确的情景下，员工导向或体恤型的则较为适当。

4. 组织因素

(1) 权力基础。产生领导的权力基础为五种：奖励权力、强制权力、合法权力、归属权力、专家权力。

(2) 规则与政策：由于组织内部所制定的 各项规则之不同，及政策目标的差异，领导行为除受其限制外，亦需要配合并作出不同的适应。

(3) 专业主义：在现代专业化的社会里，从某种程度上而言，专业知识是权力，也是影响力的基础，领导者与部属依其是否受过专业训练及所受训练程度的高低。

(4) 时间：紧急情形聚工作导向；正常情况聚员工导向或体恤型领导导向

二、费德勒的权变领导理论（育明教育注：重点）

费德勒 1951 年的权变领导理论认为领导者对其所领导的群体，若欲完成高度的工作成果，应随领导者本身的需要结构，以及在特定情境下的控制及影响程度而权变。影响领导形态的情景因素主要有一向三个方面：

1、职位权力：指职位本身所具有的权力，而促使部属顺从并接受其领导的程度，由于领导者所拥有的职位权力程度不同，其可采行的领导行为亦应有所不同。

2、工作结构：指群体工作任务的例行程度及可预测性。

3、领导者与部属关系：领导者与部属相处对领导者信任与忠诚的程度，如双方告辞良好，领导者就容易得到部属的合作与努力，领导行为就趋向于员工导向的形态；反之，领导者将趋向于工作导向的领导形态。

费德勒的权变领导理论是研究者了解领导效能的知识，领导者应如何采择领导行为，方能对部属产生影响，欲使组织发挥效能，可以从改变情景因素或领导形态方面着手，这一理论对于部属生产力的提高及员工满足感的增进，记忆相当价值。

三、豪斯的途径目标理论（育明教育注：重点）

豪斯的途径目标理论基本上是根据佛洛姆所提的期望理论(激励受个人达成任务的努力程度与欲望的影响)引申而来,豪斯认为:领导者的激励功能,包括对于部属工作目标的达成,增加个人报偿,并且澄清途径,减少阻碍或陷阱,使部属易于通过途径以获得报偿,同时在例行上增加个人满足的机会。

豪斯的途径目标理论的基本命题为:

(1)领导的功能为一辅助功能。领导行为应能为部属所接受,并使部属人文领导是员工满足的来源,同时为员工将来获取满足的工具。

(2)领导行为对部属士气之激励,其影响是由情境所决定的,此一情境包括部属的特性与工作环境特性。

因此,领导行为应以下列四种行为为架构:

(1)工具行为,即对部属的行为予以计划、组织与协调。

(2)支持行为,对部属需要的满足,给予支持性的考虑与关心。

(3)参与行为,领导者与部属分享情报,征询部属意见,并运用部属的构想与建议,以达成团体决策。

(4)成就导向行为,领导者为部属设定富有挑战性的目标,期望部属有高水准的工作表现以及不断地寻求改进。

途径目标理论认为上述四种领导行为,可由同一领导者依情景的不同而采择采行,而对于情景因素的考虑,主要包括两类:

1、部属的特性:部属本身的能力、需要、机会等均会影响领导行为的选择:

(1)能力,指部属本身所具有完成工作的能力。

(2)控制所在,指部属对于工作上发生的事故,其所能掌握控制的程度。

(3)需要与动机,部属追求的需要与其动机,均将影响领导行为的方式。

工作环境特性

工作环境对领导行为的影响因素有:

(1)部属的工作。

(2)工作团体。

3、组织因素

组织因素:(1)规则、政策与程序对部属工作约束的程度;(2)高压或紧急情况;(3)高度稳定的情景。

豪斯的途径目标理论所提出的领导行为较具弹性，依情景因素的不同而选择适当的行为，各种领导在不同情景下均应予以考虑，只是其运用程度有所不同。

第五节 转换型领导

综观以前的理论的内涵，仍存在着以下几点缺失：

- (1) 过去的领导理论皆将重点放在影响领导效能的各种因素。
- (2) 过去的领导理论奠基与“领导者”、“被领导者”的二分景色关系上，关注与领导与从属之间的角色区分，而忽略了组织成员自我引导、自我要求的可能性。
- (3) 过去的领导理论常将“领导者”与“管理者”混为一谈，而未能辩明管理者的主要任务在于“创造”，基于对组织使命的深切体认和个人积极主动的开创精神，引导组织整体的变革方向。

转换型领导的意义

转换型领导一词最早出现在伯恩斯 1978 年所著《领导论》中，他将领导的研究重点放在如何通过领导的作用来转变组织原有的价值观念、人际关系、组织文化与行为模式上。贝斯补充说明了三个重点：

- (1) 领导者在不同的情境中运用不同的领导形态时应本着个人良知，确实明了各种领导行为的价值意义和可能结果。
- (2) 领导者应以超越私利的心情，为谋求组织更大的利益来努力。
- (3) 而从这种利他的实践过程中，赋予部属更宽广的自主权力自我发展空间，以促进自我的实现。

换言之，转换型领导肯定人员有自我实现的需求，并有自主自动的能力，领导者通过激励与引导，唤醒成员自发的意识与自信心，而能心悦诚服地认同组织的目标，肯定组织与自己的未来发展，置个人私利与度外成就组织整体的事功。

转换型领导源于魅力与交易领导两种理论，是一种能够结合组织成员共同需求与愿望的组织变革过程，通过领导的作用，建立起人员对组织目标的共识与承诺，领导创造人员信念和行为转变的有利条件。

二、转换型领导的构成要素（育明教育注：重点）

转换型领导由四个要素构成，主要有：

1、个别的关怀

转换型领导同时关注工作与人员两个方面，但更重要的是针对人员性情、能力的个别差异，

关怀其思想与行为的改变。转换型领导对不是的个别关怀表现在三个方面：

- (1) 发展取向。领导能够针对部属的个别条件与潜能进行了解，依照不同的属性指派任务，促进其个别的能力发展。
- (2) 亲和取向。领导者与部属之间保持密切的接触关系，逐个能即时提供回馈，当面告知的工作表现如何，有否改进之处，并让不是充分明了组织的运作现况。
- (3) 辅导取向。领导者不仅关心旧部属的情况，更注意新进人员的适应问题，能够从旁辅导，使其安心工作。

2、动机的启发与精神感召

转换型领导与传统领导理论最大的不同点。领导者必须先揭示一个能够结合组织发展与个人成长的未来愿景，同时考虑组织所处之情境和部属个别的需要，使这个共同的愿境或组织目光吧成为人员工作的动机源头，赋予个人的工作行为比较深刻的行动意义。

比较常用的方法：组织意义管理、组织形象管理、组织符号管理、愿景管理、策略形成管理等。

3、才智的激发

基本上，转换型领导假定人员才智能力的发挥是组织存在、发展的命脉所在，所以，领导者的职责在于建立一种能够激发组织上下才智的互动的过程。

才智激发的领导方法包括：理性导向、存在导向、理想导向四种途径。以存在导向和理想导向为主。

4、相互的影响关系

转换型领导的领导者与部属间关系，是一种“相互影响”的关系，这种关系的产生可能基于专业上的尊重、社会的影响力，或是情感的交流，但基本上是超越层级职位权力的。

三、转换型领导者的特质

转换型领导者是组织活动的中心，也是组织图存变革的发动机，其应具的领导特质可以归纳如下：

1、创造前瞻愿景

转换型领导者的个人魅力来源，在于其能创造组织前瞻之愿景，借以凝聚内部的向心力和信任感，使人员的努力有了可以期待的目标，而不至于彷徨无措。

2、启发自觉意识

转换型领导并非通过强制的方式来获取权力，而是领导者能够洞察人员不同的长处和潜

能，循循善诱加以启发，而部属从授权的过程中得到自我发展，并心悦诚服。

3、了解人性需求

从领导交易理论来说，任何掌握人员的需求并予以满足，以促进绩效表现，是领导者的要务；而转换型领导也必须能够了解人员需求的个别差异问题，给予适当的回应，只有如此，才能有效激发其潜能。

4、鼓舞学习动机

在科技日新月异、竞争激烈的现代环境中，信息和知识是组织图存发展的惟一利器。转化型领导者本身不但有渴求新知识的强烈学习欲望，还有能培养部属不断学习新知的习惯。

5、树立个人价值

转换型的领导过程中，领导是组织上下信仰的对象，操纵组织存续的重要关键，所以转换型领导必须树立起诚实、有信、正义、公道等价值信念，作为人员奉行的依据。

6、乐于工作

转换型领导的施行，奠基与工作的伦理观念。领导着要求部属全力投入工作，自己也必须展现出对工作的高度热情，并能将这份热情加以扩散，以感染所有的组织成员。

第八章 公务人力资源管理

第一节 人力资源的特性

一、人力资源的特性

对一个组织而言，其所拥有的资源大致有四种类型：实体设备的资源、财政资源、技术资源和人力资源。

人力资源：从广义来看，一国的人力资源泛指现在和未来一切可能成为生产性要素的人口，它包括现实的人力资源（即一个国家和地区中具有劳动能力的人口）和未来的人力资源（那些未达到劳动年龄的人口）。从狭义来看，人力资源指一个国家、一个地区乃至一个组织能够作为生产性要素投入社会经济活动的劳动人口的数量和质量。

人力资源既有量的属性，也有质的属性。人力资源的数量在一定程度上反映了一个国家、地区和组织的实力。人力资源的质量是一个国家、地区和组织的劳动健康状况、知识与技能水平、价值与态度、行为能力等综合因素的反映。它具有以下特色：

1、人力资源为能动资源。人力资源最显著的特性在于它的能动性，这是其区别于一切资源最根本的特质。人力资源这能动性，核心表现为人力资源在管理活动中的主导作用。一切经济活动和管理活动都是人力资源的活动。另一方面，与其它资源相比，在经济活动中，人力

资源是惟一起创造作用的资源。

2、人力资源是高增值性资源。人力资源和其他资源一样，在投入使用以后都可能引起损耗，但人力资源却能在使用过程中不断实现自我补偿、更新、和发展。因此，人力资源是一种高增值的资源。

3、人力资源无法储存。自然资源和物质资源可以闲置，资金和财政资源可以存于金融机构，但人力资源往往无法储存，如果现在不及时应用人力资源，就不能得到人力资源的价值，同时也不能保留人力资源以待日后使用。闲置的人力资源是对人力资源的巨大浪费，唯有前瞻性地、有计划地与适时地运用人力资源，才能发挥人力资源的作用。

4、人力资源必须不断的投资、维持与提升，才能保持其价值和增值。人力资源的损耗表现为人的体力、智力、知识、技能以及态度与行为不能适应新时代的要求，其结果表现为这种资源的价值或所能创造的价值的减损。为了维持人力资源的价值，一个组织只有依据社会和环境发展的要求、组织与个人的要求，持续不断地投资于人力资源，强化其知识、技能与态度，才能适应变革的压力，发挥人力资源的价值。优良而又可靠的人力资源实为组织最重要的资本和资产，人力资源系统是组织的动力系统。

第二节 现代人力资源管理的兴起

导致人力资源管理兴起的主要原因或因素有以下几方面：（人力资源管理：是指组织内所有人力资源的获取、使用、和维护等一切管理的过程和活动，或者是组织管理中涉及到人力资源的政策和实践。）

1、人力资源或人力资本理念的确认和广泛共识。

20 世纪 50 年代后期，由于科学技术的进步，人力资源在生产中的地位发生了变化，由此产生了人力资本的概念。在 80 年代以后，人力资源和人力资本的重要性被人们广泛认同和接纳。英国经济学家哈比森的观点代表了人们的普遍看法：“人力资源是国民财富的最终基础。资本和自然资源是被动的生产因素；人是积累资本，开发自然资源，建立社会、经济、和政治组织并推动国家向前发展的动力。”

国际化与国际竞争的加剧。

在国际竞争日趋激励的当代社会，一个组织要在国际竞争上占一席之地，就需要积极寻找如何有效利用人力资源，充分发挥员工的潜能，增强其竞争能力。人力资源在某种程度上已成为一个多家核心的竞争优势所在，因为人力资源是一个国家发展和创新的核心资源。

人力资源成本在所有经济生产体系的成本结构中所占比例增大。

由于人力资源的重要性增强，人力资源投资的成本不断扩大。研究表明，很多组织中55%的运营成本直接或间接地与人力资源费用有关。这就要求人们探索新的人力资源管理方法，以降低人力资源成本。

组织整体经营对人力资源管理的新要求。

整体性经营是任何一个组织成功的不变的原则和秘诀。一个组织除了良好的计划和技术、健全的销售网络、有效的财务系统外，先进的人力资源管理也是不可缺少的，人力资源管理是组织整体性体系中的一个重要组成部分。

管理方式的变化——从以事为中心的管理转向以人为中心的管理。

随着社会政治变革与进步，发展民主、人道的管理系统已成为当代管理的一个中心议题，其核心内容在于：怎样才能通过使个人能够享有更多的参与、创造性和尊严，通过发掘人的聪明才智而不仅仅是技术职能方面来引导，从而既能提高组织的生产能力，同时又能帮助人得到充分的发展。（表格关于传统模式、人际关系模式和人力资源模式的比较 P190）

人力资源管理的职业化。

人力资源的管理需要专门理论和知识作为支撑，需要专门的技能，需要职业的人力资源专家和职业管理者，因此，人力资源管理已经成为一种职业，得到了人们的普遍重视。

第三节 人力资源管理的性质、功能和系统

一、管理的职能

为理解人力资源管理，首先理解什么是管理。管理就是设计和保持一种良好的环境，通过使人有效地工作，完成组织目标的过程。大多数管理专家都认为所有的管理者都从事或履行五种基本的职能：

1.计划； 2.组织； 3.人事； 4.领导； 5.控制。

美国培训与发展协会 ASTD《卓越的典范》提出了人力资源管理的标准功能。人力资源的管理事实上包括五大基本功能：

1.人力资源的获取。人力资源的获取是人力资源工作的第一步，它涉及人力资源的规划、录用和选拔。规划是系统地评估人力资源需求以保证获取组织所需的具有专门技能的人才的过程。招募使吸引足够数量的个人并鼓励他们应聘和任职于本组织的过程。选择是组织从大量的应聘人员中选择合适组织工作岗位所需要的人员的过程。

2.人力资源的发展。它是整合培训与发展、职业发展、管理发展与组织发展，以增进个人和组织效能的过程，它经过训练、教育、发展与领导行为，有计划地安排学习，有计划地改

进绩效和员工生产力。

3.人力资源的激励。主要议题包括：联结报酬与绩效、工作再设计、提升工作的满足感、绩效评估等多方面。主要的任务在于确认和运用恰当的激励技术。

4.人力资源的维持。其目标就是如何留住人才，主要的议题包括：人际关系和沟通问题，员工的福利问题，工作环境和职业安全问题，它更加关注为员工创造一个良好的环境。

5.人力资源的研究是人力资源管理的一个重要的辅助性功能和领域。每一个组织所面临的人力资源管理问题可以说是具体而又特殊的，发展出最适合自己的组织的一套人力资源管理系统是重要的。

此外，研究人力资源管理问题时不可忽略环境因素及其影响。

第四节 人力资源管理者的角色与知能

一、人力资源管理者的角色

- 1.行政管理者。
- 2.评价者。
- 3.职业生涯发展顾问。
- 4.HRD（human resource development）专业经理。
- 5.辅导员。
- 6.行销人员。
- 7.教材开发者。
- 8.需求分析师。
- 9.组织变革的推动者。
- 10.教学设计师。
- 11.研究者。

二、人力资源管理应具有知能

人力资源的管理与发展工作，是一个专门的职业领域，因此对人力资源管理与发展的专业人员而言，要求有较高的专业知识和能力。依据学者麦格兰根（Mclagan）的研究，HRM\D专业人员的知识和能力可分为4类35项。

1、技术知能(Technical Competencies)

- (1) 成人学习知识。
- (2) 职业发展理论和技能。
- (3) 知能确认技术。
- (4) 电脑应用知能。
- (5) 电子系统操作技能。

(6) 后勤支援技能。(7) 目标调配技能。

(8) 绩效观察技能。(9) 专业知识。

(10) 培训理论与技巧。

(11) 研究技能

2、组织知能(Business Copetencies)

(12) 组织经营认识。(13) 成本效益分析技能。

(14) 授权技能。(15) 产业知识。

(16) 组织行为认识。(17) 组织发展理论与技巧。

(18) 组织认识。(19) 组织规划技能。

(20) 资料管理技能。

3、人际关系知能(Intrnational Competencies)

(21) 指导技能。(22) 反馈技能。(23) 团队过程技能。(24) 协商技能。

(25) 呈报技能。(26) 询问技能。(27) 关系建构技能。(28) 写作技能。

4、知识知能(Intellectual ompetencies)

(29) 资料浓缩技能。(30) 资料搜寻技能。

(31) 知识多元。(32) 模型建构技能。

(33) 观察技能。(34) 自我了解。

(35) 视野展望技能。

良好的人力资源管理者，不仅要具有上述多方面的专门知识和技能，更需要具有高尚的职业道德。

第五节 人力资源管理者战略目标

一、人力资源管理与生产力

用最少的资源去完成目标或运用现有资源尽可能多地完成任务，是组织永恒的目标。可以说，一个组织的生存与发展取决于其生产力的高低。在如今虽然对生产力的真正含义没有完全一致的看法，甚至存在争论，但生产力通常以产品或服务的数量为主，也可以引申为产品和服务的整体价值。一般的看法认为，生产力是一个时期内投入一产出的比率，并保证质量。用公式表示为：

$$\text{生产力} = \text{产出量} / \text{投入量}$$

人力资源管理，作为提高组织生产力的关键领域，其对生产力提升的贡献可以从两个大

的方面予以说明：一是不断降低人力资源的成本，扩大人力资源投入的收益，实现组织生产力的提高；二是通过人力资源管理的科学化，促使人力资源价值的实现，最终提高组织生产力。

1、人力资源管理成本的控制问题

从组织生产力的角度观之，人力资源管理要求将人力资源管理部门由成本中心改造为利润中心，控制人力资源的成本，直接达到实现生产力的目的。

人力资源成本是一个组织取得人力资源、使用人力资源、维持和提升人力资源而付出的代价。一般而言，一个组织用于人力资源上的成本主要包括：

人力资源的获取成本。它是一个组织在招募和甄选人员过程中发生的成本，包括招募成本，选择成本、安置成本。

人力资源的开发成本。指组织为提升人力资源的质量而投入的培训和教育费用。

（3）人力资源的使用成本。是组织在人力资源使用过程中所发生的成本。包括维持成本，奖励成本等。

（4）人力资源保障成本。是保障人力资源在暂时或长期丧失使用价值的生存权而必须支付的费用。

（5）人力资源的离职成本。是由于职工离开组织而产生的成本，包括离职补偿成本、空职成本。

如何有效控制人力支出，并不断扩大其收益已直接影响着一个组织的效率。在如今，人力资源会计及人力资源审计已经成为提高生产力的一个重要方法。

2、通过科学化的方法与管理，扩大人力资源的收益

人力资源管理的目的就是要扩大人力资源的收益和生产力，已被人们视为提升组织生产力的有效的人力资源途径与方法是：

- （1）通过增加生产力的工作，促使生产力的提高。
- （2）通过工作场所的再设计，不断促进生产力的提高。
- （3）通过人力资源的开发，从而达到提高组织生产力。
- （4）通过有效的人员激励，以激发人的潜能和动机。
- （5）通过建立满意的工作环境，促使人们更有效地工作。
- （6）通过报酬和待遇体系的改进，促使人们有效积极地工作。

二、人力资源管理与服务品质的提升

在现代社会中，产品（服务）的质量是组织生存的重要因素，是创造产品附加值的重要元素，也是组织竞争优势的核心所在。全面质量管理（TQM）是一种管理哲学，也是一种要求组织不断改善的指导原则。它应用人力资源管理与发展的方法，针对组织运作的过程加以改良，致力于组织目标的实现，以及顾客需求的满足。事实上，TQM 的本质在于使组织全体成员均能深深地投入，并赋予其活动以持续性的改善产品与服务的品质，进而追求顾客的满意。全面质量代表着一种全新的管理典范或文化，代表着一种新的人力资源管理运作模式，这种典范或模式的核心在于：

价值观点：着眼于长期，以顾客的满足为中心

管理态度：员工是宝贵资源，更是重要顾客

组织文化

关注重点

资源管理：以品质管理系统持续改善工作的质量

问题解决：团队处理

工作设计

绩效评估

沟通方式

薪资设计

人员升降

教育训练

至于组织如何运作，综合国际经验（美国联邦政府）P199

人力资源管理与组织变革的促进

组织变革，既是促进组织生存与发展的前提，也是组织管理的目标。组织变革就是一个组织试图有意识地或有目的地对组织自身或其他组织的现状施加影响或改造的过程。目的：一是提高组织的适应能力，将组织变革视为对付组织外部环境变化的途径；二是在于改变组织内部个人的态度、作风和行为，使之适应组织目前发展和长远发展的需求。

变革的阻力主要来自组织和组织员工个体。个体阻力来源于人类行为的基本特性和需要。原因在于：

有选择地注意和保留，一个人一旦确定了自己的态度之后，他对别人的建议就往往只在既定的态度范围内作出反应。

习惯。习惯一旦形成，它就有可能变成一个人获取满足的根源，除非万不得已，人们总是按照自己的习惯做出刺激反应。

经济上的考虑

安全。改革会改变人熟悉的东西，从而丧失安全感。

对未来的恐惧。

组织变革从组织层面上来看，阻力主要来源于：

对权力和权威的威胁

组织结构的稳定性和惰性

群体的惯性

留滞成本

对已有资源分配的威胁

组织变革的成功，在很大程度上取决于一个组织在多大程度上化解了组织变革的抵抗力量。组织变革的本质是对人的态度和行为的变革，因此人力资源管理在推动组织变革与再造方面发挥着重要作用。人力资源管理在组织变革过程中的角色：

(1) 人力资源管理者 and 人力资源管理专家作为组织变革的推动者，影响和协助组织进行变革。

(2) 通过有计划的教育与培训战略，促进组织成员对变革的认同，使组织成员感到改革的压力并愿意进行变革。

(3) 通过参与战略，吸收组织成员参与管理及变革方案的制定，以此化解变革的阻力并提高变革决策的质量。

(4) 直接通过工作再设计，如工作内容丰富化，作业或职务轮换，自组小组，目标管理等方法促使组织变革的实现。

(5) 通过为组织员工提供支持 with 帮助，化解阻力，减少恐惧和忧虑。

(6) 通过奖惩和强化措施，鼓励人们创新，并制约反对改革力量的发展。

(7) 从外界引进新的思想和意见以帮助内部人员找到提高组织效率的方法。

(8) 通过充分授权给员工，让其根据情景的需要致力于自我的变革。

四、人力资源管理与组织文化的建立

组织文化是一个组织中组织成员共同持有的价值观念体系。组织文化影响着一个组织的绩效。一个组织的成功，不仅取决于其财力、技术，更取决于其创造财富的文化体系。人力

资源管理在创造、发展和维系一个组织的文化过程中，起着十分重要的作用：

- 1.通过人员甄选过程，不仅识别并雇用那些有知识、有技能、有能力适应组织工作的人，更重要的是选择那些适合自己组织文化的人；
- 2.通过人员的需要，支持那些拥护新型文化的员工；
- 3.通过组织的规章制度，确认组织文化的准则；
- 4.通过改变组织报酬体系，鼓励员工接收新的价值观念；
- 5.通过人员的调职，工作轮换或停职，来动摇组织中的亚文化；
- 6.通过教育与培训，使组织员工适应变化。

第六节 公务人力资源管理的新理念——战略性人力资源管理（育明教育注：重点）

战略性人力资源管理是一种新的人力资源管理理念和政策，核心在于整合，即人力资源战略与组织的战略整合在一起，使人力资源管理成为组织战略的一个重要组成部分，从而使人力资源管理更好地服务于组织战略的实现。美国审计总署总结了私人组织成功实现战略性人力资源管理的基本经验：

- （1）将人力资本的管理视为整个事业发展战略的核心。
- （2）将人力资本的管理职能和人员与整个管理团队有机整合在一起。
- （3）借用外部专家的力量使组织内部的人力资源管理职能得到有效发挥。
- （4）根据确认的能够实现组织特殊使命和目标的基本领导特质标准来雇用和开发领导者。
- （5）与所有的员工开展充分不断地沟通，使大家在组织的使命、目标和核心价值达成共识。
- （6）根据知能的标准雇用、开发员工。
- （7）运用绩效管理制度，将绩效与成果挂钩。
- （8）支持和奖励团队实现高绩效。跨职能的团队或矩阵组织，团队诱因和奖励计划。
- （9）将雇员的投入与人力资本政策、措施的设计和执行政策有机地整合。
- （10）衡量人力资本管理政策和措施的有效性。

人力资本的管理理念：人是组织的重要资产管理政策和措施的设计、执行及评价应当依据这样的标准进行，即最大限度地帮助组织达成使命、实现目标。美国审计总署曾提出政府部门战略性人力资源管理的八大重要因素：

对人力资本管理的重视和政治承诺。政府机关的领导者将人视为机关绩效的能动力量，承认从战略层面管理人力资本的必要性，鼓励和支持将人力资本的管理和组织目标进行整合。

人力资本管理部门的角色。

整合与联盟。

人力资源决策要以事实为依据。决策要建立在完全、有效和可靠地信息和资料的基础之上。

有目的地投资于人。机关在人力资本方面的投资策略要符合机关战略和年度规划的需要。

机关制定的人力资本措施要符合组织的要求

授权的包容性。要授权各级管理者、团队和公务人员，使他们有计划目标的必要权力，鼓励创新和解决问题。

将个人、单位的绩效与组织的目标相结合。在战略性人力资源管理体系中，组织文化是结果导向。管理者是通过绩效管理体现责任。组织的奖励体系着眼于实现组织的目标、鼓励创新以及支持组织绩效持续的改善。

第七节 工作生活质量——公务人力资源管理的新策略

一、何谓工作生活质量

工作生活质量（Quality of Working Life, 简称 QWL）有多种含义，基本上倾向于三种不同的取向：（1）强调工作中某些条件的质量的提升；（2）强调工作生活品质领域内工作环境能满足个人需求的程度；（3）强调改善个人福利和组织效能的方法。

我们对工作生活质量采取比较宽泛的定义，将其定义为：通过有计划地组织干预方法，以改善组织效能与组织成员福利的过程。它包含工作环境和工作安排、员工参与、人际关系、经济报酬和福利、个人自我实现与潜能发挥。也就是说，工作生活质量实际上表示组织成员在广义的工作环境中，个人的许多需求能被满足的程度，满足程度越高，表示其工作生活质量越高，反之，则越低。

二、工作生活质量的发展

20 世纪 30 年代，“霍桑试验”工作本身与组织绩效的关系。拥有高满意度的组织比那些低满意度员工的组织更有效。从 20 世纪 60 年代以来，由于下列方面的原因导致工作生活质量在发达国家发展成为一场普遍的社会运动。

- 1、物质生活水准的提高，使工作者转而追求权利、平等、及成功。
- 2、教育水准的提高，使工作者的期望提升及对权威的接受程度降低，而要求参与和影响。
- 3、劳动者权益法的实施，权利的平等化，使劳动者觉悟到自己应有的权益。
- 4、社会民主化进程的发展，使得主雇关系已不是施恩与受惠、指挥与服从，而是员工的自尊与荣誉、雇佣间的平等关系。
- 5、新价值观形成，人们普遍认识到工作、收入、就业福利和高水平的生活，不再是特权

而是权利。

三、工作生活质量的标准

学者瓦尔顿(Walton,1973)认为, 构成生活质量的标准包括:

- 1.公平合理的报酬;
- 2.安全与健康的工作环境;
- 3.直接运用与发展个人能力的机会;
- 4.持续成长与安定的机会;
- 5.工作组织中的社会整合;
- 6.工作组织中的宪法保障;
- 7.工作对整体生活的影响;
- 8.与工作生活相关的社会因素。

另外, 在美国, 根据 80 年代的舆论调查, 提出了人们最希望工作的前 10 种工作环境, 它们是:

- 1.工作中的相互尊重;
- 2.有意义的工作;
- 3.重视工作质量;
- 4.发展技能的机会;
- 5.主管人员能倾听关于改进工作的建议;
- 6.执行指示时可以考虑自己的情况;
- 7.能了解自己工作的最终成果;
- 8.主管人员重视效率;
- 9.不是过分容易的工作;
- 10.能了解工作的进度情况。

综合诸家看法和经验观察, 工作生活质量与以下几个方面的问题有着密切的关系:

- (1) 如何促使人事制度的公正化, 包括录用、升迁、绩效、奖惩等的公平性;
- (2) 如何帮助员工发展能使他们实现其能力和兴趣的事业, 同时, 又符合组织事业发展的需求;
- (3) 如何使工作本身更有意义和挑战性 (包括多样化、成就感和自主性等);
- (4) 如何使各种类型的奖酬更有效地激励员工, 并保障员工的福利;
- (5) 如何建立和促进

更为良好、和谐的人际关系和群体间关系；

- (6) 如何促进组织成员的参与、民主，并实现权利的均等化；
- (7) 建立和保障安全与健康的工作条件和环境；
- (8) 如何才能使理想的已经确认的组织目标和变革得以实现。

第八节 公务人力资源管理发展的新趋势（育明教育注：重点）

公务人力资源管理，自 1980 年以后，随着公共环境的变化，也呈现出了新的特点和趋势，概括起来，主要有以下几个方面。

1、知识工作者的兴起以及政府职业化

随着知识经济和信息社会的到来，随着政府管理复杂性的增加，随着政府管理对大量信息的需求，随着政府管理日趋技术化和专门化，政府管理对专门性人才的需求更加强烈，这一切均导致了知识工作者的兴起。知识和信息工作者在政府公务领域内将占主导地位。

2、从消极的控制转为积极的管理

所谓积极的公务人力资源管理，是要在已有的公务人事制度的基础上，创造一个公务人员潜能发挥的良好环境，促使公务人员具有使命感，从而使组织目标的达成和效能的实现。与传统的控制导向不同，新的公务人力资源管理强调“授能”（Empowerment），即授权赋能，主要特征表现在：

- (1) 对公务人员达成行政绩效和服务品质的高度期望和高度信心；
- (2) 开放参与决策的机会；
- (3) 提供行政人员发展自主性的机会；
- (4) 设立具有意义与具有激励力量的目标；
- (5) 发展组织的共同愿景；
- (6) 发展并维持组织成员之间信赖、开放的沟通；
- (7) 信息的开放与透明；
- (8) 公务人员的权益保障；
- (9) 强调相互的利益；
- (10) 人事制度的公正性。

3、公务人力资源发展的重视和强调

公务人力资源的发展——通过持续的学习以改变公务人员和公共管理者的态度、行为和技能。公务人员面临的是一个快速变迁的社会，过去被动式的学习已经无法适应时代的要求，

具备新的学习能力是公务人力资源发展出的核心，学者马库德（Marquard,1996）称之为新学习，它具有以下特征：

- （1）学习的目标是欲达成组织绩效；
- （2）学习的重点着重于“学习如何学习”的过程；
- （3）灵活适用具有弹性的组织结构，使学习多样化；
- （4）学习时要发挥及运用创造力，培养非直线式、直觉式的思考；
- （5）学习可使人们更有意愿及能力发挥创造及分享经验；
- （6）持续不断的学习、多元化的学习才能更有效率地迈向成功；
- （7）鼓励人们积极参与及投入各项组织的活动；
- （8）组织应具有开放性的特性，对于不同的学习方式都能够讨论及包含；
- （9）学习是一连串的规划、执行与反馈过程；
- （10）强调教学相长，相互学习；
- （11）将学习融入工作台中，同时成为生活中不可分割的一部分。

4.人力资源管理 with 新型组织的整合

在信息技术的冲击下，传统的金字塔形的组织机构正在让位于新信息社会更合乎需要的组织结构，新型的组织结构将具有如下特色：

- （1）对环境具有开放性；
- （2）组织更趋扁平化，中层管理的削减；
- （3）强调通过对话建立权威，权力的均等化；
- （4）信息的共享和决策的开放；
- （5）权力结构从集中、等级式的，转化为分散网络式的；
- （6）从自上而下的控制转为相互作用和组织成员自我控制；
- （7）组织的价值观从效率、安全、回避风险转向效能、敏感性、适应性和勇于创新；
- （8）组织的地位结构更倾向于以专门技能和专业知识为基础；
- （9）组织协调的手段更多地强调建议和说服，而不是高压强迫。
- （10）组织结构的弹性化

5.公务人力资源管理的电子化

人力资源管理的电子化和网络化，可以增加效率，节约成本；有利于人力资源战略和政策制定；有利于加强人员之间的沟通与联系；有利于实现参与管理。

电子人事政策法规和电子人力资源资料库；

电子招聘；

电子福利支付；

电子动态管理等。

6. 政府人力精简与小而能的政府

政府组织规模庞大大会导致财政赤字、，绩效低下、成本扩张，因此，各国政府机构改革的一项重要任务就是要缩减人员，提高办事效率。

7. 绩效管理的强调与重视

绩效管理意味着组织管理者为公务人员规划责任及目标，以使他们的能力获得最大的发挥；并通过绩效考评，以此作为公务人员奖惩的依据。一个有效的绩效管理系统应包括以下几个部分：

- (1) 对每一项任务及价值作清楚的陈述；
- (2) 规划一套用以建立个人行为表现契约的程序；
- (3) 建立一套流程，作为公务人员能力改善计划的基础；
- (4) 订立绩效指标；
- (5) 建立绩效评鉴机制。

8. 公务伦理责任的强调和重视

近几十年来，越来越多的公职人员的不道德行为（如腐败）导致了政府威信的下落，导致了公民对政府官员产生“信任赤字”，严重者甚至影响到政府的合法性问题，在此背景下，通过强调公务人员的伦理道德责任而重振政府的威信，就成为公务人力资源管理的一个显著特征和趋势。

第九章 公共预算与财务管理

第一节 公共预算的性质、功能（育明教育注：重点）

公共预算：是指一国政府在一定时期内为达成政治、经济和社会目标，依据国家之施政方针，以国家整体资源与国民负担能力为评估基础，所预定的公共财政的收支计划，也即经过政治程序所为之的国家资源配置。

1. 政府预算的性质

政府预算本质是一个分配稀有资源的活动。它意味着政府在不同的潜在支出目标之间作出选择。在预算文件中，政府表达了其基本的价值偏好，所欲完成的各项政策、行政措施。

咨询 QQ: 2472686232

咨询热线: 18310386173

公共预算作为政府治理的工具，是政府施政的蓝图。

2. 政府预算功能

- (1) 为达到施政优先次序、目标及政策所从事的资源配置
- (2) 通过税收和借贷（公债）筹措预算财源
- (3) 通过与货币政策的协同，以预算展现的财政政策稳定经济发展
- (4) 促使政府机关对预算资源使用达到效率、效能的运用责任
- (5) 控制支出的合法性、确实性并与政府决策相吻合
- (6) 提供不同层级间资金转移的机制
- (7) 作为预算计划的社会和经济发展的工具
- (8) 经由财政的监督权，驱使政府机关使其计划实施更具经济、效率和效能

第二节 公共预算的原则

一、传统强调民主政治监督的预算原则

针对传统预算所强调的民主政治监督功能及财务收支规划功能，德国学者 New Marks 的八点原则最具代表性。

- (1) 公开原则。即政府预算内容应公开，让所有国民皆能充分了解政府的收支状况、财务计划及施政内容。
- (2) 明确原则。政府预算的收入来源及支出用途、项目与分类皆应明确。
- (3) 事前决定原则。即政府预算应在年度开始前，经由议会通过。
- (4) 严密原则。预算应对各个支出项目产生约束力，并力求与将来的决算一致。
- (5) 限定原则。预算的各个项目间应有明确的界限，禁止经费相互流用，同时限定须在同一年度支出。
- (6) 单一原则。国家的财政收支应纳入一个预算内作综合表示，不得另有独立的预算，即预算需单一，不得重复。
- (7) 完全原则。所有收入与支出完全列入预算中，亦即不得任何预算外收支，以维持国家财政的完整。
- (8) 不相属原则。任何财政收入与支出，不得有个别相属关系，如以特定收入应列支特定支出。

传统预算原则的基本精神，在于强化民主义会对政府行政部门的控制。

二、提升行政绩效的预算原则

基于预算的经济稳定、资源配置及行政管理等功能，现代的预算原则不应再局限于民主政治监督控制，政府行政责任与行政职能的加强更为重要，美国前预算局局长史密斯所倡议的新预算原则有下列八项：

- (1) 计划原则。政府所有预算皆应按计划来编制，预算反映政府计划。
- (2) 责任原则。行政首长对于预算的责任是使行政机关的计划符合立法部门所反映的民意，并以最低廉的成本来执行计划。
- (3) 根据报告原则。预算的编制、立法与执行，均应根据政府各机关的财务及业务报告，而非盲目地任意决定预算。
- (4) 具备适当权力原则。行政机关必须具备执行预算的权限及执行职权的必要人员。
- (5) 多元预算手续原则。政府的手续，可依行政活动、工作计划的不同而有差异，无需强求一致。
- (6) 自由裁量原则。在不违反施政方针或目标下，可授予各机关自由裁量的空间，使其更有效的使用资源。
- (7) 预算时间弹性原则。政府施政计划的实施及经费支出的时期，可随总体经济状况作必要而有弹性的调整。
- (8) 预算机关关联原则。中央预算机关与各机关执掌预算及计划的部门，应相互保持充分联系、协调与合作的关系。

预算的规范性原则并非一成不变的，预算原则将随着预算的时代功能及制度的演进而改变，学习预算原则的目的，主要在了解如何通过这些原则进行预算过程，达成预算制度所预期的功能。

第三节 政府预算制度及其评估

在传统预算制度之后，出于不同目的，政府预算制度一直有很大变化。各国政府当局及财政学者，常致力于预算制度的改革，力求使预算制度不仅成为民主政治的工具，进而达成经济政策的任务以及实现科学管理的效果。其中有达成经济政策任务为目标的复式预算，以实现科学管理效果为目标的绩效预算、设计计划预算和零基预算。

一、复式预算

最初将预算编制方式进行改革以适应经济政策的国家为瑞典。复式预算制度的作用，在于发挥预算的经济功能，亦即使预算达成经济政策的任务

1. 复式预算的优点为：

(1) 不发达国家的民间资本积累有限，政府的作用具有重要性。复式预算的编制足以明确资本形成的资金来源，并了解公共资本的积蓄动向。

(2) 经常性预算与资本预算的划分，政府可以按轻重缓急，衡量经常与资本支出，便于考核经常支出，且以其结余资金用于投资。

(3) 复式预算使财政的运用，不再受狭义的预算平衡观念的拘束，对资本支出，可以按经济情况予以必要的调节。

(4) 不发达国家制定长期经济发展计划时，复式预算能使每年的预算与该项长期计划保持密切而长期的联系。

2. 复式预算的缺点（注意点）

(1) 资本预算固为动员资源，促进经济发展的工具。但可能出现尽量加强资本支出，而过分节省经常性支出，重视物资投资，而忽视教育、卫生方面的投资。

(2) 资本预算固为资产或企业管理的工具，对国营企业较多的国家有利。然而如果尽以公债从事投资，而且税收收入供应经常性开支，势必形成资本支出过度膨胀

(3) 资本预算的采用，对公共工程的举债投资，在前后期延续的使用者之间，可实现公平负担。但若政府所举办的公共工程若有规则性，事实上并必须依赖资本预算的采用，而且举债投资，增加了以后的负担。

二、绩效预算制度

绩效预算制度：是指以政府应做的工作或应提供的服务事项为基础，并汇总表示每一工作与服务的成本而编制预算的制度。绩效预算的目的，在于便利政府在会计年度内，完成各项工作计划与所列举的具体建议。

绩效预算的目的，在于便利政府在会计年度内，完成各项工作计划与所列举的具体建议，其编制是以政府应做的工作或应提供的服务事项为基础，并汇总表示每一工作与服务的成本。

1. 绩效预算的特征

- (1) 注重最后产出而非投入；
- (2) 强调各种产出或计划所需投入间的关系；
- (3) 尽量使计划包罗无遗，并关注于活动所具有的全部贡献及其发生的全部成本。

2. 绩效预算的优点

- (1) 寻求工作衡量单位，计划每一计划单位所耗成本，以决定各项工作是否值得实施；

- (2) 针对过去成果与现行计划比较，借以考核计划的成本变动情况；
- (3) 比较各机关同性质之活动所需之经费，以便考核行政管理效率，并提出改进意见；
- (4) 把企业成本引至政府，有助政府机关成本-效益分析。

3. 绩效预算的缺点

(1) 绩效预算基本上着眼于管理上的经济效率，往往忽视了政府活动的政治性，尤其是政治回应性。

- (2) 绩效预算因未能建立成本会计制度与成本意识而难以采用。
- (3) 政府机关之活动，有时涉及无形成本、抽象成本、难以确立工作衡量的标准。
- (4) 强调单一年度预算与计划的配合，对组织之未来目标政策设计无法连贯。
- (5) 绩效预算强调成本效率，对国家资源之整体规划比较忽略。

三、设计计划预算（设计计划预算制度：是指审视一国长期的政策目标与机会，以及国家当前所达成之目标与可运用之资源，利用一切分析工具，评估各种公共计划的成本与效益，协助国家最高当局拟定最佳决策，以利用国家资源的合理分配的预算制度。）1961 年美国当时担任国防部长的麦克纳马拉首先推行于美国国防部。

设计计划预算制度以设计为中心，以分析为手段，借以达成提高行政效率为目标，它与以控制为中心的总额拨款，以管理为中心的绩效预算制度均不相同。

1. 设计计划预算制度的特点

- (1) 以运作化观点去分析计划的目标。
- (2) 分析一年和数年内政策计划的总成本。
- (3) 分析达成目标的不同方式，可使用成本效益分析的方式进行。
- (4) 以比较方式去研究分析所有政府政策计划之成本与利益的系统方法。

2. 设计计划预算制度的优点

- (1) 设计计划预算融合设计、计划、预算三者为一体，注重设计功能的发挥。
- (2) 采用长程方法，预先设计数年间之政策成本与效益，详实考核。
- (3) 阐明国家目标，辨认何者为最迫切者，并确定达成目标之政策途径及其成本之计算，表示政府努力改善公共政策决定的决心。
- (4) 便利政府资源作最佳运用，注重资源配置的效率，以最低成本最大效益的原则，寻求达成目标之各种交替方案，以避免国家资源的浪费，达到最适当计划的最佳报偿。
- (5) 使长期政策计划目标之设定与短期预算之编制形成有机的联系，提高总体资源配置的

效率。

(6) 利用成本效益分析的方法,对于具有决定性的重要因素,尽可能予以数量化,以建立具体的评估标准。

(7) 明确确立政策目标,详细标明各种政策决定的过程,以符合政府预算公开负责的态度。

3. 设计计划预算制度的主要缺点

(1) 实际成本不易确定,尤其以间接成本为最,而共同成本亦难以精确推算,尤其国防及外交政策等公共财政性质之最重要施政工作,则不易确定其效益。

(2) 预算全由高层作重大决策,容易使决策者集权于中央政府。

(3) 以明确目标和量化方法解决问题,容易遭致政治冲突与对抗,特别是立法部门以及利益集团间难以调和。

(4) 设计计划预算虽是“目标导向”的技术,但国家的目标有时是难以认定的,有时受国际政治与经济的影响,故难以评估。

四、零基预算(育明教育注:重点)

1. 零基预算制度的特点

零基预算制度:是指每种政府计划和活动应在新的会计年度归于零,以现有的计划和活动合理存在为基础而编制预算的制度.1969年德州仪器公司正式采用此制度。零基预算与设计计划预算的最大差别在于前者重视计划的削减,后者则强调计划的发展。

(1) 每种政府计划和活动应在新的会计年度归于零,重新开始。

(2) 现有的计划和活动不应该自动地预算拨付,而应由行政主管合理说明其继续存在的理由。

(3) 强调计划的发展。

2. 零基预算制度的优点

(1) 以零为预算编制基础,不受往年预算金额的拘束,对新旧计划均须考虑,可避免传统预算累积加成与持续膨胀的弊端。

(2) 一律以决策包的效益评估为基础,删除效益较低的计划,可使国家资源予以合理配置。

(3) 承袭设计计划预算之精神,仍有长程规划与整体资源合理配置的优点,但决策包由基层人员拟定,符合下情上达,注重基层沟通的民主精神。

(4) 新旧计划以同一基础评估,具有兴利除害、提高行政效率的效用。

(5) 决策方案优先顺序的排列与分级,有助于预算分配的弹性,不至于形成累积庞大会计

剩余与不足的问题。

3. 零基预算制度的缺点

- (1) 建制初期将会增加会计人员和各主管人员的工作负担。
- (2) 一些政务活动难以用数量化来衡量其效益。
- (3) 删除旧计划或裁减机关人员数额，容易增加人事上的困扰。

第四节 政府会计

政府会计室分析、记录、汇总、评估和说明政府机关的财政活动和财政状况的科学和艺术，也是那些对结果感兴趣的人交流信息的艺术。政府会计和企业会计在许多方面都是相似的，但两者又有区别，主要表现在：

- 1.目的不同，政府以最少的费用提供最大的服务。
- 2.所受法律、法规的影响不同
- 3.资金来源不同，政府通过税收、规费、罚没来强制性获取资金。
- 4.会计制度方面不同。

为保证建立有效的政府会计，许多国家都建立了严格的政府会计制度、程序和准则。如美国的政府会计原则如表所示。

美国全国政府会计委员会会计原则：

1. 依法经营原则
2. 会计原则和法律规定之间的冲突
3. 预算和预算会计的原则
4. 基金会计原则
5. 基金类型原则
6. 基金编号原则
7. 基金账号原则
8. 固定资产的估价原则
9. 折旧原则
10. 会计基础的原则
11. 账户分类的原则
12. 统一术语和分类的原则
13. 财务报告原则

美国注册会计师协会重申的会计原则：

- 1、遵守法律原则
- 2、预算和预算会计的原则
- 3、基金会计原则
- 4、长期会计原则
- 5、固定资产会计原则
- 6、会计基础原则
- 7、财政决算原则

第五节 政府财务报告

一、政府财务报告的目的和功能

1. 政府财务报告的目的

是为评价管理效果和资源占用情况提供有用的信息，它报告政府即政府机关已获得了什么和将能获得什么。财务报告通过对过去预算执行情况的评价提供了财政能动性的经营效果和财政约束的指标。体现在下列四个方面：

- (1) 作为衡量政府施政绩效的依据。
- (2) 作为了解政府财务状况的判定标准。
- (3) 作为分析工作业务成本的工具。
- (4) 作为判断财务合法的依据。

2. 财务报告的功能

(1) 承诺与职务。财务报告提供上级单位或权责机关以及使用者一种保证，确认该组织在使用经费资源时确实遵照相关法令的规定与要求。

(2) 责任与回溯报告。公共部门财务报告一方面可衡量施政管理之绩效，以作为组织与组织间，或者不同公共部门执行者预算绩效之比较；另一方面亦可提供外界有关该部门产品或服务之成本信息，以评估其资源使用之效率与效能。

(3) 规范与授予信息。提供规划未来政策与行动的基础；同时也为未来即将委办的经费支出提出支持性的信息。

(4) 生存能力。向外界证明组织的生存能力，并向社会说明其未来可以继续提供产品或服务。

(5) 公共关系。为组织上提供一个机会，向有影响力的使用权者、员工和社会大众介绍施

政绩效与成果。

(6) 事实与数字的来源。提供给其他有兴趣想了解该组织的个人或团体有关财务上的资料来源。

二、政府财务报告的质量要求

1. 及时性。财务报告会因其过时而失去其价值，所以财务报告须及时，以便充分利用。
2. 内容的公正性。财务报告所反映的事务必须符合实际情况，以便人们准确了解有关财务运转的情况。
3. 适用性。提供的信息必须面向客户的要求。
4. 可信性。财务报告提供的信息是有依据的，并且反映的情况是有意义的。
5. 可比性。财务报告提供的信息应该便于比较以满足作出决策的需要
6. 中立性。财务报告的信息不应有故意的倾向性和偏见。
7. 物质性。财务报告应该包含物质的和质量的或数量的信息。
8. 连贯性。它所反映的物质内容在不同时期都按不变的基础进行。
9. 内涵的丰富性。财务报告中的信息是可理解的、清楚的以及简明扼要的。

三、政府财务报告的需求者

1. 民意代表
2. 选民或纳税人。
3. 顾客
4. 公务员
5. 消费者与供给者
6. 政府机关报
7. 市场竞争者
8. 管制者
9. 捐赠者
10. 其他关心的团体

第六节 政府采购管理

一、政府采购的一般准则

政府采购：指政府为提供公共产品与服务而进行的一系列购买活动。

根据国际组织和有关国家的规定，政府采购协会提出采购的准则包括：

- 1.透明。采购作业应公开，不能私下进行，避免有利益输送之嫌；
- 2.一贯性。采购方式、流程与政策应前后一致，不得朝今夕改；
- 3.公众的信任。采购作业应做到赢得人民的信心，即以公开诚信原则进行，无贪污不法之行为；
- 4.公平对待厂商。对于所有符合提供产品条件的厂商皆一视同仁，不得厚此薄彼，图利特定厂商。
- 5.提升经济与最大化购买价值。购买应以最低成本方式取得财货，即让经费的使用获得最大化购买价值。
- 6.促进竞争。政府应通过向不同厂商的购买来促进市场的竞争，而非造成厂商独占力量的增加；
- 7.监督保证品质与无瑕疵。确保所购买之财货品质的完整无缺，以符合公务需要及减少损失风险的发生。

二、政府采购的方式

政府采购事务可分为由各部门自行采购的分散采购、由专门部门负责采购的集中采购及各机关联合采购三种：

（一）分散采购

1. 分散采购的优点为：高度专业部门可自主决定采购决策，以其专业知识分辨采购物品的品质，亦可配合其业务需要进行采购。

2. 分散采购缺点

- （1）不易产生标准化采购作业指导
- （2）采购决策可能与预算财务制度不合。
- （3）采购财货与劳务缺乏内部控制。

（二）集中采购

1. 集中采购的优点

- （1）节省采购成本，建立有效率的采购制度。
- （2）减少各部门个别采购可能造成的不当行为。

2. 集中采购的缺点

- （1）各部门需配合采购部门进度而调整业务。
- （2）对采购部门及人员有较高要求：熟悉供给来源；了解定价与市场特征；了解组织法令

限制；对审查与执行采购政策负责；与销售厂商或承包厂商互动；在投标过程中代表组织。

（三）联合采购

是指各机关联合起来共同采购，其目的在于节约成本。

1. 联合采购的优点为：

- （1）可采购到较低价格的产品。
- （2）品质管制较个别机关为佳。
- （3）对厂商有较多的选择。

2. 联合采购的缺点有：

- （1）参与的机关需放弃部分弹性。
- （2）参与的机关可能需配合联合采购的时间而改变其操作规程方式。
- （3）将原由机关控制的品质管理移至其他地方。
- （4）增加运输成本。

三、政府采购制度、方法与决策

有效率的采购需建立在完善的制度基础上，也就是需要有相关的法令规章与作业程序，对各项基本要素与采购方法予以合理规范。

1. 采购制度之基本要素

一个完善的采购制度需规定以下事项：

- （1）订定组织内部采购之各方面责任。
- （2）采购财货与劳务的方法。
- （3）规格说明书的格式。
- （4）销售厂商与承包商之规定。
- （5）行为道德标准。
- （6）内部控制。
- （7）存货管理。

2. 采购方法

采购的方法一般可分为四种：竞标、比价、议价、非竞争性协商

（1）竞标。采购以竞标方式进行，是当市场上有许多潜在的供应商时，竞标可以获得最低廉的价格，以节约采购成本。采用竞标的方式，应公告、公开拟采购的产品需求，让所有有兴趣的供应商皆可参与。

(2)比价。以比价方式进行采购,可以允许厂商所提计划书更具弹性,同时也可以不需公告,而由采购机关选择适当的投标人进行比价。

(3)议价。一般是发生于只有少数符合条件的供应商或服务提供者,政府机关商请其提出议案价,机关可以公开或不公开方式进行。对于议价提案可以经过机关与供应商之间的协商予以修正。

(4)非竞争性协商。非竞争性协商出现的情况系市场上只有一个供应商,因此没有选择与竞争的机会,只有采取与惟一供应商谈判协商的方式,决定采购金额与数量。

四、采购人员的伦理

采购人员首先要重操守品德,对于经管业务要尽忠职守,同时还要特别强调诚实。对于采购亦需要不断接受各种有关采购业务的训练,对于所采购的物品之市场信息等应充分搜集与了解,对于采购人员的伦理要求有以下五项:

- (1) 避免利益结合。
- (2) 行为公开。
- (3) 不得接受酬金。
- (4) 不得接受好处费。
- (5) 利益回避。

第七节 政府财务审计

审计的重要性:审计提供了可信的独立裁决,使财务报表合法,同时指明了公共部门管理者履行职责的方式;通过审查程序、管理和政策或计划管理,有利于组织效率的提高,同时审计也可以发现公共部门的预算舞弊行为。

一、政府审计的范围

审计:是由独立的专门机构或人员接受委托或根据授权,对国家行政、事业单位和企业单位及其他经济组织的会计报表和其他资料及其所反映的经济活动进行审查并发表意见。

一般而言,包括以下几个方面:

1. 财务管理审计和合法性审计

这是传统意义上的审计情况,要求:政府财务报告所批露的信息是公正的;政府的财务往来是适当的、合法的;数据是准确的;所有财务事项都作了适当的记录;经营政府财务管理的公务人员是称职的。

2. 效率性和经济性的审计

主要关注政府的支出是否符合经济和效率的原则，是否达到了最大化的结果。审计范围包括：需要完成或提供商品或服务的数量；成本核算和支出的合理性；资金保管和使用的合理性；资金来源的合理性；收费商品或劳务收入的合理性。

3. 计划绩效审计

绩效审计：包括检查和判断政府计划和行动的预期结果和效益是否达到，以及立法或行政机关确立的目标是否适当。主要包括下列方面：对预期结果产生负面影响的管理薄弱环节；对可能更有效或成本更低的达成目标的途径进行选择；外部的效益或损失，也就是当初确定计划时没有预计到的效益或损失。

二、政府审计的类型

1. 事前审计和事后审计

事前审计是在财务往来发生前的审查，主要审查其是否合法。事后审计是在会计期终了时对财务往来的审查。它能履行政府审计中的所有审计范围。

2. 内部审计和外部审计

内部审计是指履行审查的审计者是政府行政部门的成员，其目的是通过提供信息、分析、评价和发表与管理职责及目标有关的意见，以加强管理，以便达到组织的目标。外部审计与内部审计相反，外部审计的审计者是被审查的政府或政府机构以外的执行机构的成员。

第十章 信息资源管理与电子化政府

第一节 信息与公共管理

一、信息的本质

信息：信息是指已经整理并有用的数据，它不同于数据，数据就是事实、未经评价的情报或信息的原始资料。

在说明信息与公共管理的关联性之前，理解信息的本质是重要的。信息的概念可以说是既宽泛又不明确，从一般意义上讲，信息是指已经整理并有用的数据，它不同于数据，数据就是事实、未经评价的情报或信息的原始资料。数据和信息的主要区别就是：一切信息虽然都是由数据组成，但并非一切数据就能产生消除不确定性而导致较深理解的、专用的、有意义的信息。正是在这个意义上，1949年控制论专家克劳德·申农（Claude Shannon）将信息定义为不确定性的减少。

信息作为一种资源，它与传统上的资源是截然不同的，因为它的一系列特性非常明显：

（1）信息永远不因使用而消耗。

咨询 QQ: 2472686232

咨询热线: 18310386173

- (2) 信息可以被许多人同时拥有。
- (3) 想防止某些人免费拥有部分信息或获得信息都是非常困难的。
- (4) 信息对一个具体使用者的价值只有在其公开后才会确定。
- (5) 信息不会因经常性使用而枯竭。
- (6) 对信息的技术测量单位, 如节、包, 对消费者来说没有意义。

同样, 我们还需认识到, 信息的价值取决于信息减少不确定性的能力。具体来说, 信息的价值是由下列属性所决定的:

(1) 准确性 (Accuracy)。准确性可以定义为正确的信息和一段时期内可以产生的信息总量之比。如果有 1000 项信息, 而其中对实际情况给出正确报告的 950 项, 则其准确性为 95%。在信息和准确性的信息之间是有差别的。一个功能失灵的温度计可能是精确的, 但却是精确的错误。

(2) 时效性 (Timeliness)。信息的本质之一, 或者一种信息与其他信息的区别的特性在于时效性。对于一个股民而言, 发生在 10 年前的某一交易日的股票价格, 是根本没有价值的, 也不会引起兴趣的。

(3) 相关性 (Relevance)。信息可能是又准确又及时, 但可能缺乏相关性。所谓相关性, 就是需要知道的信息能指导行动或提供新的知识和理解力。正如一个人不知道自己身在何处, 一张新出的地图对他没有任何帮助。“信息过载”有时实际上是指我们现在发现信息没有用途, 例如我们每个人每天都会看到既不需要、也不想用的产品广告。

(4) 完整性 (Completeness)。一个人或一个公共管理者, 虽然获得了准确、及时、相关的信息, 但由于信息的不完整而导致决策的失败。中国人讲的“兼听则明, 偏信则暗”反映的也就是领导者获取完整信息的重要性。

(5) 可获得性 (Availability)。信息的使用者所需要的信息必须是可获得的, 信息的使用者必须检视其所需要的信息。

(6) 效率 (Efficiency)。信息也是资源, 它与别的资源一样, 不能免费使用, 取得这一资源所付出的费用, 必须与他可能创造的价值相比较。我们要求的信息必须费用低于收益并能大幅度降低其他费用, 增加使用者对有关事物的理解。

(7) 信息的等级 (Level of Information)。信息的价值同样也会与信息的抽象等级结构有关 (S.H.赫克尔和 C.诺兰, 1993)。如图 10—1 所示, 信息的数量和完整性是随着信息价值和主观性的增长而下降, 信息的等级越高, 其价值越大, 而信息的等级是随着信息使用者的

主观性，也就是对信息的融合程度而变化的。

图 10—1 信息的等级

信息技术与信息价值的扩展

电脑科技的长处在于处理信息的速度快、正确性高，而且存储的能力强，而国际互联网更是消弭了时间、空间的限制，打破了国界、疆域的藩篱。

信息技术的运用使信息加工的速度大大加快。

信息技术的运用可以把更多的信息源和信息用户连接起来。

能够极大地促进人类的知识交流

促进了信息的共享

从整体上可能改变组织。

三、公共管理与信息

在人类思想和行动的各个领域，信息都是十分重要的。除了个人，一切组织的决策都需要信息。对于任何一个决策者来讲，他都需要三种类型的信息：界定问题的信息、关于决策环境的信息以及描绘和说明可能的选择方案的信息（Stephen Skjei, 1973）。没有信息，问题则不能界定，没有选择的能力，也就谈不上控制的能力。除了需要信息用于制定战略规划和政策之外，管理者同样需要执行情况的信息。信息的确是将一个组织的管理机能紧密结合起来的粘合剂。从图 10—2 中，我们也可以看出，不同层级的管理者因工作的性质不同，对信息的需要不一样。

对于公共管理来说，则更依赖于信息，从某种意义上讲，政府便是“信息处理企业”（Information Processing Business）。学者科恩（Steven Cohen, 1988, 77）曾谓：公共组织与私人组织相比，所面临的问题更为复杂，公共组织面临更为复杂的决策环境，公共规划与政策更易引起人们的广泛关注并引起更大的政治冲突。只有那些私人市场不能应对的复杂、困难的问题才会进入公共的议程。因此，公共部门对信息的需求要比私人部门大的多。这样也可以解释为什么公共方案过于谨慎而且步调比较慢。据此，成功的信息管理对于公共部门来说是绝对需要的和不可缺少的。

学者斯塔林（Starling, 1993, 553）指出，公共管理理论与事务，因信息技术大幅减轻了信息的处理、取得、传输的成本，而必须主动的变化与适应。回应电子与通讯技术，公共管理者应超越对于信息界定为电脑而已的概念，也不应将信息权力完全赋予信息部门来执行，正如人力资源与财政资源一样，信息是公共管理者本身应处理的事项，信息是权力。公共管理者

花费最多的时间来收集和发布信息，他们必须具有正确、相关、及时和足量的信息。

的确，在信息时代，公共管理者必须思考这样一些基本的问题：

- (1) 如何应用现代信息技术快速处理大量信息的能力，以简化行政管理，缩短行政作业时间。
- (2) 如何应用现代信息技术快速处理大量信息的能力，发挥知识的效用，提高决策的理性程度。
- (3) 如何应用现代信息技术快速处理大量信息的能力，以协助决策者进行问题分析、方案创造、结果判断与风险管理。
- (4) 如何应用现代信息技术，提高政府的服务品质。
- (5) 如何应用信息技术和加强组织的竞争优势，促使组织结构合理化。
- (6) 如何应用信息科技来改善公共服务的生产力。
- (7) 如何应用信息技术来加强与公民的互动关系。

四、政府信息管理的范围

信息管理：是指通过一种及时、准确、有效的方式来收集、存贮、综合、比较、分析和传播组织内外部信息，以便实现有效的组织管理。

政府信息管理工作就其范围来讲，是极其广泛的。根据学者卡尔森和欧佛门（Garson and Overman）的看法，公共管理者在信息管理方面的工作，包括表

10—1 所示的四大类活动：信息系统管理、电脑应用、平面文件信息系统、表格管理与记录安全。

表 10—1

大项活动 细目活动

A. 信息系统管理 1. 系统设计

2. 与决策者的界面

3. 资料输入的处理与分析

4. 资料库管理

B. 电脑应用 1. 资料处理

2. 软体发展

3. 硬体购置与管理

4. 电脑辅助指导

- 5. 信息收集系统
- 6. 文字处理
- 7. 决策辅助系统
- C. 平面文件信息系统
 - 1. 档案管理
 - 2. 文献管理
 - 3. 图书馆行政
 - 4. 印刷与复印
 - 5. 微软片与档案行政
 - 6. 语音与视听
- D. 表格管理与记录安全
 - 1. 安全规范与系统
 - 2. 记录存放

第二节公共管理信息系统

一、管理信息系统及其应用

对于何谓管理信息系统 (Management Information System, 简称 MIS), 一直没有一个明确的界定。一般而言, 管理信息系统是为管理层有效履行管理功能的需要, 所提供信息的系统。系由资料收集、分析、选择、存贮、处理及传播功等步骤构成的整个过程与体系。

如前所述, 由于现代组织面对大量的问题, 为制定合理的决策, 促进有效管理, 而需要建立管理信息系统。它作用主要体现在以下方面:

(1) 可增进机关决策人员或管理者作出决策的能力。经由管理信息系统的运作, 可使决策者及管理人员在决策前能充分估计和预测决策后的可能影响, 决策后可迅速了解决策执行的情况及其结果, 从而可增进其决策的能力。

(2) 可节省机关决策人员或管理者决策的时间、成本及精力。由于管理信息系统是将各个次级系统的资料加以集中管理, 通过共同的资料流程达到经济、迅速、有效使用信息的目的, 从而大大地节省了决策的时间、成本和精力。

(3) 可使管理人员便于推动例外管理。经由回馈系统, 管理人员可以迅速获知计划执行的重大差异、问题及例外事项。

(4) 可充分发挥管理功能。经由管理信息系统的运作, 可充分对决策环境的各项因素作全面详细的评估, 了解和掌握环境因素对组织运作的可能影响。

(5) 可使组织原有的信息系统更为有效。在以电子计算机为主要工具的管理信息系统中,

能提供非人力所能有效处理的信息，由此更能使决策、执行及管制等各项活动的品质得到相对提高。

二、管理信息系统的发展

管理信息系统在过去的发展，大致经历了四个时期（S.P.Robbins,1994）。其发展始终是与信息技术和通讯技术的发展相关联。

第一阶段：集中数据处理（1954—1965）

从第一台商用电子计算机的应用到 60 年代中期，管理信息系统仅仅处理这样一些数据：如工资、账单和类似的文字工作。集中处理的标志是批处理，即数据都贮存起来再集中处理。

第二阶段：面向管理的数据处理（1965—1980）

从 60 年代中期到 80 年代初期，集中处理扩展带能为管理活动提高辅助信息。这时，信息系统被专门设计成帮助不同职能部门的管理者作出更好的决策。建立了分离的信息系统部门，远程终端也引入到系统。

第三阶段：分布式终端用户计算（1980—1985）

集中式的数据处理迅速被分步式系统所取代，即部分的或全部的计算机逻辑功能是在中央主机之外实现，管理者变成了终端用户。

第四阶段：交互网络（1990—）

从 20 世纪 90 年代以来，管理信息系统已发展到高度利用网络技术来实现系统目标的阶段，重点是建立和实现终端用户之间的联络机制。借助于互联网络，一位管理者的计算机可以与其他计算机进行通讯联系，也可以作为一个终端来进入大型计算机系统，可以共享外面数据库的数据。网络正在改变着管理的方式。

至于未来的管理信息系统将会是什么样子，现在很难有一个明晰的图画，可以肯定，这一管理信息系统会更为快速、准确、有效率地处理信息，这一系统会变得更为智能化，运用人工智能和专家系统更有利于管理者处理复杂的问题。

三、管理信息系统的建立

管理信息系统的建立，大致可以分为以下三个阶段。

1. 分析阶段

管理信息系统的建制是以管理功能的发挥为着眼点，只有在对管理功能进行充分分析的基础上，才能构建出管理信息系统的基本模式。

分析的项目主要包括：

- (1) 管理的运作系针对何种管理情况？这种情况属哪种类型；
- (2) 管理层次为何？每一层次所需担负的职责是什么？
- (3) 管理的作业流程为何？有哪些重要的决策点或查核点？
- (4) 为完成某一特定的任务，需要由哪些作业单位配合完成？
- (5) 履行各类型、各层次的管理工作，所需信息为何？信息的性质是什么？这些信息如何获取、流动与贮存？

根据这些初步的总体性分析，我们必须针对这些管理功能、决策重点及沟通网络进行重新整理与安排，并研究出最有效率及效果的信息处理方式。

一般而言，分析的方法主要有：

(1) 可行性分析。可行性分析主要是探讨电脑能否提供足够的利益，是否值得行政机关去做进一步的系统研究。可行性分析必须考虑技术、经济、作业三方面的因素。技术的可行性是指行政机关是否具备必要的硬体、软体和应用工具，或现在虽然没有，但到需要时即能具备。经济可行性是指对电脑化的信息系统所需成本与所获利益的计算。作业可行性是指实际运用是否遭受有关人员的抵制，或者目前的行政法规程序能否配合信息化的要求。

(2) 系统分析。系统分析的重点是：第一，要确认组织发展的基本目标；第二，根据组织目标建立系统的个别目标，并详细制定其优先顺序；第三，根据既定的优先顺序，作出每一应用系统的输出、输入系统规

2. 整合阶段

整合阶段就是将前面管理工作分析与评估所得，组合为一个整体。主要包括系统设计与资源评估两项工作。系统设计就是针对电脑信息处理科技的能力，将管理工作系统融入其间，以透过电脑系统的设计与流程安排发挥最快的速度 and 最大的效果。资源评估就是对信息系统所需配备的设备、设备的维修、人力成本、物力成本的效益评估。

3. 建制阶段

建制阶段是将整合好的系统一步步地建立起来。这一阶段的工作主要包括实际的程序设计和整体绩效的评估。设计实际的工作程序并经过测试后纳入作业，同时撰写有关的文件并随时对应用系统进行维护与修正，以确保系统中没有错误或矛盾的地方。最后再进行整体绩效评估。管理人员可用各种有用的计划和控制技术，如专案管理、计划评核技术、设计过程控制等，以确保建制工作的顺利进行。

四、关于公共管理信息系统

在过去的 20 多年中，信息与通讯技术对公共部门的管理造成了革命性的影响。针对政府部门的管理信息系统，1986 年美国雪城大学（Syracuse University）的波兹曼与布莱特施耐德（Bozeman and Bret scheider）将管理信息系统（MIS）运用到公共部门，提出了公共管理信息系统（Public Management Information System，简称 PMIS）的概念，在他们看来，公共管理信息系统的特质在于：

（1）经济权威。公共部门因独占行政服务以及公权力，且评估公共组织的经济效率相当困难，因此，经济效率分析不过是众多评估 PMIS 的重要指标之一。

（2）政治权威。政治循环以及法规限制影响 PMIS 的长远规划，且 PMIS 的设计规划，必须考虑政府各部门之间的互动及互依性，并尽可能与外在环境（公民）需求相结合。

（3）人事系统。因为 PMIS 将造成组织冲击，受法律保障的公务员可能拒绝学习新的工作法则，且缺乏足够的诱因留才、用才。

（4）工作环境。实行 PMIS 可能改变公共管理的日常工作习惯，且涉及到改变组织结构，因此必须有较长的测试和发展时间。

第三节公共管理决策支持系统

一、决策支持系统的性质

公共管理信息系统的主要目的，在于帮助公共管理者有效处理复杂的信息，提供行政服务的质量。但传统的管理信息系统的性质，仍主要面对管理者例行性、经常性、作业性、有固定因果关系的结构化问题，而对于非结构化问题和非程序性问题，显得帮助不大。因此，从 20 世纪 80 年代以后，决策支持系统的观点便被提出。

所谓决策支持系统（Decision Support System，简称 DSS）就是利用电子计算机系统处理的信息，以支持决策者针对“非结构化”问题制定决策与执行决策的一套体系。这一系统有以下特性：

1. 能够支持非结构化的决策

高层管理人员的决策过程，常常变化多端，难以掌握，所面临的问题大多是半结构化的，甚至是非结构化的。决策支持系统可以将此类决策分析过程予以结构化，以帮助决策人员作出适当的决策。

2. 能够支持整个决策过程

从收集资料、界定问题、拟定方案、比较方案、选择方案，乃至方案实施后的评估等整个决策过程，皆可由决策支持系统加以支持。

3. 对环境的变化具有弹性、适应力及迅速回应的能力

决策支持系统所掌握的信息，必须随着组织环境的变化，随时随地的予以更新修正。对于决策分析准则与模式的应用，也应随着问题的不同而具有改变或修正的能力。同时，必须能快速地回应环境的变化，以争取时效。

4. 能够提供充分的弹性使决策者可表达主观的认定

5. 能够提供决策者使用“假如……如何”权变关系的功能

由于决策者面临的多是非例行化和非结构化的问题，因此，在寻找解决方案时，很难有显而易见或惟一可取的答案。决策者常常需要不断地询问“假如……如何”的问题，以切实了解各项方案的可能前因后果，然后评估比较其利弊优劣，在做最后的抉择。而决策支持系统便具有此种功能和特性。

6. 容易使用

决策支持系统必须具备容易使用的特点，以方便非电脑专业人员以交谈的方式使用，同时，应具备以对话的形式查询要求信息的能力。

二、决策支持系统的主要框架

决策支持系统的建立是以决策者个人进行策略性决策的需要为着眼点，所以，决策支持系统较之管理信息系统更重视理性的决策步骤。决策支持系统由以下三种次级系统构成。

1. 语言系统

所谓的语言系统即使用者（即运用决策支持系统的决策者）个人与电脑系统间相互沟通的媒介系统，通常系指使用者输入电脑系统所使用之程序、指令及陈述，或是电脑系统输出的信号、陈述，通过这些联系人与电脑的沟通语言，决策者才能与电脑进行互动，而这些则关系着决策支持系统的实用性和效果。语言系统的设计应以方便决策者使用为原则。

2. 知识系统

知识系统是决策支持系统的最重要的组成部分，知识系统的内容应涵盖所有可供决策者参考的大量信息，使决策者能从中获得解决问题的有效知识。从辅助决策者处理非结构化问题的观点出发，知识系统不但要能提纲静态与动态的资料，还必须展现决策模拟的效果，提供各种可能的因果组合。为方便使用者获取信息、组合信息、应用信息，知识系统应包括管理信息的系统。一般来说，知识系统由两部分构成：

（1）资料库。资料库所贮存的是大量的“问题领域”，包括：了解某特定问题的线路、建立模式的方法、选取模式的组合及模式的修正规则、限制条件与相关资料的来源。

(2) 资料库管理系统。资料库管理系统的能够是将这资料库中大量的信息与问题领域有系统地组织起来, 使用者可以通过它寻找、增删、修正某特定问题及相关信息。

3. 问题处理系统

决策支持系统功能的发挥主要取决于问题处理系统, 问题处理系统扮演着部分呢人脑分析、推理和综合的功能, 它是“语言系统”和“知识系统”之间的一座桥梁。问题处理系统通过语言系统来了解决策者的需要及问题描述, 以此作为决策的前提, 并从相关的问题领域抽取恰当的知知识信息, 以供决策者参考与判断。所以, 问题处理系统担负信息的选取、因果模式的建立、决策问题的界定与分析等重要工作。

三、决策支持系统的建立

决策支持系统的建立必须经过测试的过程, 并根据使用的情形, 进行不断的修正与改进, 以确保其具备可行性和准确性。组织在建立决策支持系统时, 可按下列四项步骤来进行。

1. 进行可行性分析与研究

决策支持系统的推动者应与高层管理人员面谈, 以了解组织是否需要建立一套决策支持系统, 并进行可行性分析与研究。具体的研究内容包括: 有关电脑硬体及软体、系统模式、语言于资料库等事项。

2. 发展适合建立决策支持系统的环境

决策支持系统的推动者负责研究并选择某些能够迅速简易应用于决策支持系统的硬体设备和软体程序, 并研究组织整体资料的; 来源及现状, 成立相关的推动单位等。

3. 选定试行决策支持系统的单位

在组织全面建立决策支持系统之前, 应选定某一单位试行。

4. 全面建立决策支持系统

根据试行单位的实施情况, 进行全面的评估与检讨, 并进行必要的修正与调整, 然后在整个组织中全面地推动和建立决策支持系统。

第四节 电子化政府

电子化政府: 所谓电子化政府, 是指政府有效利用现代信息和通讯技术, 通过不同的信息服务设施 (如电话、网络、公用电脑站等), 对政府机关、企业、社会组织和公民, 在其更方便的时间、地点及方式下, 提供自动化的信息及其他服务, 从而建构一个有回应力、有效率、负责任、具有更高服务品质的政府。(育明教育注: 重点)

一、何谓电子化政府

对于电子化政府，时下有不同的称谓和理解。有人认为电子化政府就是办公室自动化，有人认为就是政府信息资源的管理，有人认为就是“政府上网”，也有人借用电子商务的概念，将其称为电子政务。“电子化政府”（Electronic Government）则是国际上通用的一个概念。

事实上，电子化政府的意涵是随着信息技术的发展和在政府管理中的应用程度而不断变化和扩展的。在 20 世纪 70—80 年代，人们提出办公自动化，其主要是利用信息和通讯技术，处理办公室内部业务，偏重于文件的制作、传送和贮存。从 80 年代以后，管理信息系统又成为人们关注的焦点，管理信息系统是适应管理者决策和有效履行职能的需要，而建立的信息加工和处理系统，重点是支援决策和满足政府管理职能对适应、准确、相关信息的需求。从 90 年代以后，国际互联网技术的发展和在政府管理中的应用，人们又提出电子化政府或网络化的政府管理这一概念，主要指在政府内部行政电子化与自动化的基础上，利用网络等信息与通讯技术，连接政府各单位以及各资料库，进一步对个系统进行整合，并建立其电子化、数字化以及网络化的政府信息系统；并通过政府网络体系的建立，为社会公民提供信息和其他服务。

从目前的发展来看，所谓电子化政府，是指政府有效利用现代信息和通讯技术，通过不同的信息服务设施（如电话、网络、公用电脑站等），对政府机关、企业、社会组织和公民，在其更方便的时间、地点及方式下，提供自动化的信息及其他服务，从而建构一个有回应力、有效率、负责任、具有更高服务品质的政府。具体分析，电子化政府的特质为：

1. 倡导科技领先

政府要有效运用现代信息技术，并将其整合到政府管理中去，从而实现政府管理的目标。

2. 政府信息的公开和可获得性

政府信息化，意味着政府信息的公开化，政府有责任和义务以更便利的方式，以更易理解的语言，让民众能够容易地获得政府的信息，从而创造更高的附加值。

3. 政府信与民众之间的互动机制

政府信息化的目的是在于建立起跨越政府机关、企业与民众之间的互动机制，经此互动机制，公民可以获得政府的信息与服务，而政府亦可了解民众的合理需求，从而促使政府更有回应力和责任感。

4. 更有效率

政府信息化的目标之一，在于通过信息化的过程，改变传统的政府组织形式，使行政程序简单化、统一化、政府业务电脑化、网络化，从而提高政府的绩效。

显然，电子化政府的核心，是通过信息技术改革政府，从而实现一个开放的、有回应力的负责任的和有效率的政府。从这个意义上讲，电子化只是一个工具或手段而已。P261 联合国对电子化政府的发展过程的阶段划分，电子化政府应用方向的主要范围。

二、电子化政府在各国的的发展 P262

各国的政府再造，其目的在于将政府改造成为一个精简、弹性，能够创新，有应变能力，有效率的企业型政府。其策略和措施是多样化的，但其中引人注目的一个策略在于运用信息技术再造政府。的确，现代 IT 技术的发展也适应地提供了政府再造的工具，造就了政府以新颖的方式传递服务以及创造新服务形态的可能性。是故，各国纷纷提出构建电子化政府（E-government），它是一个运用 IT 技术强化政府效率与效能；提升政府决策质量；节约政府成本；创新政府流程；提纲公共服务的一个综合性概念。

电子化政府的发展目前的特点：

清晰明确的愿景

以公民为中心

顾客关系的管理

单一窗口服务

创新科技的应用

重视安全与隐私

缩短数字鸿沟

促进知识经济的发展

迈向知识管理和知识型政府

新型行政文化的形塑。文化是任何组织的基础和灵魂。

1. 美国政府

自从 20 世纪 80 年代起不断地受到预算刺字的拖累，在国会削减预算与选民的压力下，由时任副总统戈尔所领导的全国绩效评估委员会（National Performance Review, 简称 NRP）便针对行政过程与效率、行政措施与政府服务的品质进行了重新的探讨，提出了“运用信息技术再造政府”（Reengineering-Through Information Technology）的观念，由于传统政府结构呈现出金字塔式的层级节制系统，削弱了员工的创造力和活力，因而欲通过“分散智慧”（Distributed Intelligence）的理念将信息与工具分散至整个组织当中，让员工能够收集信息并与工作一起成长（Collect Information and Work Together），并增强决策人员的能力。

NPR 于 1993 年提出《创造成本更少，运转更好的政府》(Creating a Government That Works Better and Costs Less) 及《运用信息技术改造政府》两份报告。其中，前者企图通过信息技术的运用让政府得到民众的信赖；后者乃利用信息技术来“革新”政府，提出电子化政府的概念以提升政府的生产力和效率。1994 年 12 月“政府信息技术服务小组”(Government Information Technology Services, 简称 GITS)，提出《政府信息技术服务的愿景》(A Vision for Government Information Technology) 报告，以建立起以顾客为导向的服务性政府。

(1) 运用信息技术改造政府 (Reengineering Through Information Technology)。由于公共部门不善于运用信息技术来改善服务与提高效率，同时，信息科技引发个人隐私和安全的问题，犹如威胁社会的不定时炸弹。因此，同在 1993 年，NPR 发表《运用信息技术改造政府》的报告，企图通过信息技术改善政府的效率、产品与服务的品质，并让政府官员深入了解信息技术是 21 世纪政府的基础建设，并强调一个具有现代化的“电子化政府”应给予民众更多机会并以最有效的方式取得政府服务。该报告中列出政府应用信息技术的三点事项。

第一，强化信息技术的领导能力。信息技术有助于消弭各组织之间的界限，推动组织革新，而一个良好的领导机制，不但能够组合组织的意愿与承诺，更能确保在信息技术上的投入足以完成组织再造的工作。因此，要设立领导机构，针对政府各部门的信息应用系统与信息资源加以整合，并增进组织的绩效与服务品质。

第二，建立电子化政府。“电子化政府”的概念起源于“电子银行”的应用，通过整合下列七项电子化的机制，使得民众与政府、各级政府之间的沟通更快速、更富有效率。

- 一是建立全国性的、整合的电子福利支付系统；
- 二是发展整合性的电子化取得支付信息及服务；
- 三是发展全国性的执法及公共安全信息网络；
- 四是提供跨越各级政府的纳税申报及缴税处理系统；
- 五是建立国际贸易资料系统；
- 六是建立全国性的环境指标体系；
- 七是推动政府部门电子邮递系统。

通过电子化政府的各项机制以提供更有效率、更易于使用的服务，并取得政府服务的机会与通道。

第三，建立电子化政府的支援机制。由于电子化政府欲建立“使各种资料都能在信息高速公路上自由地流通”的愿景，而此愿景的达成需要依赖电脑软硬件以及通讯设备。因此，落实

NII 的建设并不注重整体面的规划, 进行基本网络实体的构建及若干先导实验计划外, 更需对网络管理及共用服务资料进行周详的规划, 并修订相关的法规与制定国家与国际使用标准以作为电子化政府推行的支柱。

(2) 政府信息技术服务的愿景(A Vision for Government Information Technology)。1994 年 12 月, 美国 NII 小组、“政府信息技术服务小组”, 提出《政府信息技术服务的愿景》报告, 该报告认为改革政府不仅仅只是人事精简、减少政府赤字而已, 更需要善于运用信息技术的力量彻底重塑政府对民众的服务工作。因此, 强调“利用信息技术协助政府与客户间的互动”, 建立以顾客为导向的电子化政府以提供更有效率、更易于使用的服务、提供更多取得政府服务的机会与通道, 并达成下列三项目标:

第一, 建立起政府资源共享的全国性愿景, 将政府机构的信息技术优先顺序加以排列、让政府各级层间信息得以互通合作, 并促进与工商界的合作等。

第二, 增进信息基础建设的发展以建立现代化的“电子化政府”, 提供社会大众更有效率的信息与服务, 快速回应民众的需求并保护隐私权。

第三, 强化信息技术的领导能力, 使得领导者能够善于运用各种信息科技的政策、程序并建立政府服务标准, 以达成顾客导向政府的目标。

近年来, 企业家精神政府强调建立以顾客为导向的现代化政府成为行政改革的主轴。通过信息技术的不断进步, 各种电子化的政府服务不但能为民众提供更为便利、更具弹性的服务, 而且能够提高政府效能和服务品质。

2. 英国政府

英国在 1994 年进行“政府信息服务”的实验计划, 1996 年 11 月公布“Government. Direct”计划, 提出新形态的公共服务以符合未来社会的需求。并在“Green Paper”中以电子形式传送政府服务给社会大众, 不但拉近政府与民众的距离, 更给以民众更多的与政府往来的通道, 并经由策略性的规划将信息技术推广到整体政府结构, 表达出将以信息技术的发展, 揭开一场激烈且广泛的改变的企图。其目标包括: 第一, 提供更好更有效率的服务; 第二, 改善行政的效率与公开化; 第三, 替纳税人看紧钱包。强调电子化政府欲以电子化的形态传送政府服务, 并建立起电子化政府的原则。

(1) 选择机会。除了传统的以文书、面对面地接受政府服务外, 电子化传送政府服务的新方式, 给予政府的大多数顾客(包括民众与商业界)更多的选择机会。

(2) 信任。政府在收集与民众自身或商业有关信息时, 也必须遵守资料保护的法律与相关

程序，以确保信息收集过程的正当性、信息内容的正确性与准确性，尽量维护资料的安全，并准许民政能够取得有关自身的资料或修改错误的内容。

(3) 可取得性。除了通过信息技术联结政府各部门外，建立电子化的单一窗口，或以全天候 24 小时与快速服务、增加外语服务等方式，尽可能地提供民政取得政府服务的通道，以达成民众利用政府的“可取得性”与“容易操作”两项重要特质。

(4) 效率。强调政府必须通过信息技术增加行政效率并快速回应民政的需求，包括利用信息技术消弭政府各部门与机构间的界限并进行政府组织的简化与整合工作，使得民众不再对各部门间的界限而感到困惑，并针对政府例行的处理程序加以自动化与流程简化，以减少人工处理造成的问题及纸张的浪费。

(5) 合理化。提供政府部门与机构间共享资源或组织功能重组的机会，以减少政府支出并简化系统。

(6) 公开信息。公开信息的制度能够增加国家的竞争力与政府的开放性。除了部分受到法律规范不得公开的资料（包括国家安全、商业机密或个人隐私有关的资料）外，其他政府信息，应该尽量以电子化形式并经过有系统的处理之后公开，让民众能够更容易地取得所需的信息。

(7) 电子安全。电子环境中的安全是政府必须立即重视的问题，为了不让电子资料被他人不正当地截取与操纵，并保障电子交易过程的程序，政府必须采取相关的安全机制以维护电子环境中的安全与可靠性，例如由政府或具公信力的第三者建立个人身份与组织的认证制度，采取加密，措施等。

3. 日本政府

为了建构一个高度信息化的社会，日本政府在推进政府信息化方面均作了明确的规划。一方面是为了适应行政革新的潮流，另一方面也是希望通过政府部门信息化，唤起民间之需要与普及，从而担负起国家高度信息化之先导角色。1993 年 10 月临时行政改革推进审议会，将政府信息化作为行政改革的重要内容之一，并要求制定政府信息化的推动计划。1994 年 8 月设置了“高度情报通讯社会推进总部”，以内阁总理大臣为总部部长。1994 年 12 月，由内阁会议议决通过了所谓的“政府信息化推进基本计划”。该计划的实施过程，以 1995 年度开始，为期五年。其重点是：第一，行政信息的电子化（高度利用行政信息，做到公务人员一人一台电脑，建立各省厅区域网络）；第二，信息提供的高度化（发展线上服务，提供电子信息，以达到信息的共享和充分利用）；第三，信息流程的顺畅化（建立政府机关的广域

网络和部会之间的电子文件的交换系统)；第四，行政手续的便捷化（逐步实现申请手续的电子化、线上化、窗口一元化等）。

（1）日本政府信息化推进的计划目标。政府信息化的主要目标是：依据信息技术的发展成果及政府财政状况，在所有的行政领域，积极导入，并使信息技术的利用，成为行政组织活动不可或缺的一环。通过政府内部之沟通顺畅、资源共享，达成政策制定的迅速、有效。在确保信息安全的前提下，实现从“纸张”之信息处理，转 通讯网络、资料电子化之信息处理。

（2）日本政府信息化的推动基础与准备方针。

第一，建立适应信息化发展的行政信息系统。

第二，加强行政信息流通之畅通与整体运用。

第三，提升公共服务品质，建立整合性、超时空限制的信息服务系统。

第四，信息系统及执行环境之高度化。

第五，通讯网络之高度化。

4. 加拿大政府

在 80 年代和 90 年代初，加拿大政府就开始重构广播通讯政策，1994 年向民众承诺将建立和发展信息高速公路。加拿大发展信息高速公路的目的就是要建立高品质、低成本的信息网络，使每一个公民皆能公平地享有就业、教育、投资、娱乐、医疗保健及社会福利等信息的机会，并使加拿大成为全球信息高速公路的主要使用者及服务提供者。其主要措施包括：

（1）推行电子化的公开投标系统，使全国各地区的公司行号都能有同等的机会对政府采购活动投标；

（2）推行单一的商业注册登记号码；

（3）运用电子资料交换与扩大“电子商务”，进行网上支付和税费的征收等；

（4）推行以电子布告栏及国际互联网传送政府的电子邮件。

信息技术和信息高速公路的发展极大地提高了加拿大政府的效能。政府部门之间的信息共享，大大地避免了文件纸张的浪费。以高效、合作为宗旨，设计政府信息传递的架构，加拿大政府 E-mail 传递系统是世界上最大的政府局域网之一，大约有 20 万名加拿大公务员在此网上工作。加拿大信息高速公路将是一个全国范围的架构，一个全国“无缝”的网络，通过政府的网络和计算机，政府可以与加拿大公民直接对话。

5. 澳大利亚政府

澳大利亚政府早在 1993 年就成立了“澳大利亚科学与技术委员会”，评估研讨澳大利亚全国信息网络的需求，11 月提出“网络化国家”（The Networking Nation）的报告。并提议在 2001 年之前将宽频网络延伸到所有的学校、图书馆、医疗机构及社区中心，提议成立“全国信息服务顾问委员会”，由总理召集领导推动全国性网络的发展。

澳大利亚政府信息化的目标就是要保证所有的澳大利亚人都能够有效地吸收、发展和使用这种新的服务设施，就是要为所有澳大利亚人提供个人发展的新的机会，并通过政府自身的信息化提高政府服务品质和效率。在推动政府信息化方面，澳大利亚政府正在筹划和推动的事项主要包括：

（1）制定和促进政府各部门行政信息系统的相互联结。除了 Internet 以外，事实上澳大利亚政府机关早已建立了行政信息网络，以广泛提供政府相关服务。例如，政府部门已建立金融网络、医疗网络、财税网络、工商网络、求职网络、贸易网络等等。这些系统成为政府提供便民服务的重要骨干系统。

（2）推动政府机关电子资料流通。公文处理的电子化和网上电子资料交换，可以大幅度地减少政府的人力负荷，节约工作时间，提高办事效率。

（3）推动并协助中小企业应用现代信息技术。

（4）政府信息化的蓝图与愿景。

第一，发展“以顾客为导向”的政府服务，以满足顾客的需要为着眼点。

第二，将“顾客至上”这一企业精神引入政府部门，建立企业型政府。

第三，提供“单一窗口”的政府服务概念，简化申办手续，提高办事效率。

第四，提供创新服务。

中国电子化政府：发展、问题与前景：

（一）问题

1. 认识上的不足和理论上的滞后
2. 政府信息化缺乏明确而强有力的领导
3. 政府信息化却反明确的愿景和发展方向
4. 政府信息公开级政府信息的低度试用问题
5. 政府信息化基础结构薄弱

政府信息化的发展是建立在一系列广泛的支持机制的基础之上的。从目前的情况来看，中国政府信息化的基础结构是薄弱的，主要表现在：政府信息资源开发、利用的相关技术不

足；网络基础设施不够完备，尚没有较为完整的地方性政府的统一网络，更不用说全国性的政府统一骨干网络；许多政府部门和公共服务机关都没有自己的内部网，更不用说通过 Internet 提供公共服务了。

6. 政府信息化缺乏基本的法律和制度保障

政府信息化的健康、有序的发展离不开一个完整、统一的法律和制度框架。而我国政府信息化的法制工作发展较为缓慢，主要表现在：一是保障政府信息化的基本法律缺乏，如政府信息公开法、政府信息资源管理法；二是原有的一些法律已不能适应信息化时代的要求，如著作权法、专利法、刑法等。

7. 政府信息化与政府服务与管理的整合问题

政府信息化或电子化政府的核心特质政府运用信息与通讯技术，通过不同的服务设施，对社会组织、公民提供公开服务；质言之，在于建立一个以服务为导向的政府。这就是讲，政府信息化工作要与政府的公共服务和管理有机地整合起来。离开信息技术与政府服务的整合，政府信息化便失去了其意义和价值。

8. 政府信息化与政府改革的整合问题

从世界范围来看，政府信息化始终是与政府的再造相联系，而且是政府再造的一个重要内容和工具。信息化在促进政府行政的现代化、民主化、公开化、效率化方面起着十分重要的作用。我国从 1998 年开始了新一轮的政府改革，但从改革方案和目前实施情况来看，如何有效利用信息技术作为政府再造的工具是一个空白和缺失，在一定程度上忽略了政府技术层面的变革对观念、结构层面变革的积极作用。也就是讲，政府信息化和政府改革与再造未能有机地关联和整合起来，这在一定程度上影响了政府改革的绩效。

9. 政府信息化过程中的信息安全问题

政府信息化不仅是国家资产，而且是需要精心管理的重要资产。信息安全在一定程度上是政府信息化的生命所在。信息安全涉及保密性（控制那些存取信息的人）、完整性（确保信息的更新与修改只能经由授权者进行）、可行性（信息授权用户总是能够存取信息）等问题。

由此电子化政府在中国的发展或者中国政府信息化的前景取决于以下几个方面。

1. 明确中国政府信息化的愿景和目标

从中国的情况出发，结合国际上先进国家和地区的经验，我们认为，中国政府信息化的愿景在于：在政府管理领域，普遍有效地利用现代信息和通讯技术，建立一个有效率的、有

反应力的、开放的和服务导向的政府。据此中国政府信息化的目标可定位在以下几个方面：

- (1)促进政府信息的公开、流通以及普及应用。
- (2)支持制服政策制定和科学决策，以提高政府的政策规划和决策能力。
- (3)提升政府对公民的服务水平和服务质量。
- (4)促进政府改革，提高政府效率。

2. 发展公用电子资料库，推进其加值利用

政府信息化的一个重要目标就是，政府所拥有的信息资源能够实现高度的共享，从而实现公共信息资源的加值利用。为此，发展公用资料库并促使其加值利用便成为中国政府信息化的基础工作之一。

3. 定涉及政府信息公开的法律制度

政府信息公开，对于满足人民知的权利，便利人民监督政府实政，强化政府部门信息流通而进而提高行政效能，乃至通过有效信息流通体系进而提高国家竞争力均有十分重要的意义。因此，建议国家着手研究、制定政府信息公开以及其他相关的法律制度。

4. 推动政府信息和通讯网络的发展

构成电子化政府或政府信息化最底层的上政府的信息和通讯的基础结构，也可以说是政府信息流通的“导管”，它包括电缆线、光纤以及其他传送信息的设施或工具，加上把信息从一方送到另一方的控制软体。考虑政府信息化涉及到政治、经济、国家安全等重要问题，有必要考虑建立电子化政府，推动政府信息化的通讯网络的基础结构。以作为政府信息交换及资源共享的平台。

5. 推动和发展政府业务的电子化，提升行政服务的水准

政府信息化或电子化政府的基础在于政府业务的电子化，即改变传统的政府机关办事的方式和手段。传统的办事方法、公务处理及事务管理，皆可以用现代信息及通讯技术加以改变。参照国外发达国家的经验，我国政府业务的电子化，预期应以下方面予以推动与发展：

电子公文。政府机关的公文处理，实施公文制作电脑化，稽催管理自动化以及电子公文交换。

电子邮寄。政府的会议通知、信息传达、政策宣传、法规颁布、意见调查等，以电子邮件方式处理，以加快信息的流通。

电子采购。在网络安全认证的基础上，政府机关在网络上进行采购、交易支付等电子作业。人民、企业与政府之间的有关财务处理及支付逐步经由网络处理。政府的公共建设招标

和投标，亦可随着电子安全认证制度的建立，在网上进行。

电子法规。在互联网上设立“电子法律、法规资料库”，建立电子法规信息服务网络，提供法规检索。

电子规划管理。通过网络上设立电子计划资料库，保证各机关计划的制定、执行、评估的一致性。

电子税务。通过网络提供各种税务信息服务；提供税务查询；提供纳税人利用信息卡经由网络转账缴纳、核查税款、提供网络申报税、营业税等。

电子人事。提供人事及法律检索；网络招聘等。

电子工商。提供工商资料和信息、工商登记网上申报等。

电子保健。在网上提供医药、食品卫生、防疫等医疗保障的信息及服务。

电子公共事业服务。在网上提供电力、电信、自来水、煤气等各项公共事业的自动化服务，提供查询、申报、交费等服务。

需要说明的是，行政业务的电子化过程不只是单纯的增加硬件、软件设备，更需从政府组织的全面性来了解信息技术的需求、组织目标与管理模式、未来发展方向等进行整体性、合理性的规划，力求突破现有的运作方式，以更经济、更有效的方法取得政府运作所需要的技术能力以及人力，促进政府信息的流通及整合，提高行政效率与效能。

6. 建立健全政府信息化组织和协调运作机制

国家设立政府信息化运作的议事协调机构，负责统一领导、规划、协调全国政府信息化的工作；各部、委、办局设立法制化的信息单位；地方政府亦设立承担政府信息化职能的机构。考虑到政府机构改革及人事精简，政府信息化部门的设置可以不增加员额以及从现有的机构或人力资源调用。研究与探索政府信息化实施的新机制。

7. 强化信息安全管理

信息安全是信息服务能否健全发展的先决条件。在系统运作环境中，无论使用者、实体设施、应用作业、资料及档案皆应严格管理。可以预料，随着政府信息化的发展，政府可能面对各种的意外灾害、电脑故障、人为破坏、侵入、泄密、窜改以及其他种种电脑犯罪，政府机关必须未雨绸缪，加强政府信息的安全管理工作，以确保国家、组织及人民的权益。

8. 加强公务员现代信息和通讯技术的教育和培训

从一定程度上说，公务员的信息素质以及应用能力的高低，是政府信息化能否落实的关键。适应政府信息化发展的需要，每以为公务员除了必须具备基本的电脑操作以及应用能力

处理政府公务以为民众服务之外，也要适应信息时代的到来，依其专业性质和业务需要，具备较高的信息网络应用的相关能力，这样才能成为一个符合信息时代要求的公务人员。

第十一章 公共服务的绩效管理与外部评价

公共管理最直接的结果，就是生产和提供公共产品。这决定了公共管理过程必然是追求绩效的过程，是绩效管理的过程。政府部门的绩效管理是绩效和评估的互动过程。

第一节 公共服务的绩效管理（上）

政府绩效理念的确立和绩效管理的形成，是当代公共管理的重要标志之一。绩效管理在政府部门中的应用有特定的内涵和要求，也具有重要的价值，因而，绩效管理成为了推进政府部门深化改革，提高绩效的重要策略和工具。

一、政府绩效理念的树立和绩效管理的形成

在当代，随着政府改革的深入及其相应的公共服务管理体制改革的，绩效受到了前所未有的重视，新的绩效理念被引入了整个公共部门，落实于管理过程中，形成了公共部门的绩效管理。这一发展的基本原因是：

第一、政府部门对绩效理念的重视和引入，是社会发展的迫切要求的直接结果。

进入 20 世纪 70 年代后，提高政府管理绩效变成了世界范围内诸多国家政府面临的重大任务。其原因在于，随着时代的发展，公众在各方面对政府的需求日益增加和提高，使得政府的角色越来越重要，政府承担的社会管理职能日益扩张，所提供的公共服务也日益增多。这样，一方面，由于政府为公众所提供的各项公共服务是由公众通过纳税支付所需成本的，因而政府功能的扩张与强化必然增大政府的管理成本，形成公众负担的加重或政府财政赤字压力；另一方面，随着民主化的进程，公众又要求政府以最经济的手段，花最少的钱，提供更多更好的服务。从而，在不断增长的预算赤字、财政压力和公众的要求下，提高绩效就成为政府管理中必须首先解决的一个大问题。

所以，从 20 世纪 70—80 年代迄今的世界范围内的政府管理改革中，追求绩效都成了首要的改革目标，绩效管理成为了政府改革的重要策略。如英国在 80 年代初展开了以追求绩效为核心的财务管理改革，并被认为是政府绩效改革的起点之一，随之新西兰等国也推行了绩效管理运动；如美国专门开展了绩效管理运动，并发布了《政府绩效与成果法》和《绩效基础组织法案》等。实际上，绩效管理作为一种新的管理理念和专门的管理技术，已在 20 世纪 50 年代以后在私营部门中得到了极大的发展并走向成熟，因而客观上也为政府部门推行绩效管理改革提供了必要的条件。因此，政府绩效管理改革的基本内容有二，一是更加注重绩

效，并明确地树立起新的绩效的理念，二是引进私营部门的绩效管理并结合公共部门的需求和特点，形成公共部门的绩效管理技术。

第二、新型公共管理体制的形成，使绩效管理成为公共管理过程的自身要求

在传统的社会公共事务管理中，以准公共产品为主的公共服务产品的生产和提供，除如美国等极少数国家外，大多数国家都是由政府直接负责的，政府是公共服务管理唯一的主体。因此，随着公共产品理论尤其是其中的准公共产品理论的形成和发展，人们对公共服务管理规律认识的深入，随着公共管理社会化改革的推行，以新型的公共服务产品生产和提供方式为基础，以政府为核心、包括非政府组织等在内的多元管理主体系统开始形成，绩效管理也随之成为必须。

具体言之，对新型公共服务管理主体系统来说，重视绩效和推行绩效管理，最直接的原因就是公共服务产品的以准公共产品为主的属性，实际上也是公共服务产品经济属性的确立。这其中，政府及承担公共服务管理的准政府组织，如我国目前的一些事业单位，除了上述的基本原因外，必须从公共服务产品的基本属性出发，改变完全由公共财政负责的状况，既注重社会效益，也必须注重公共支出的资金效率；对非政府组织来说，无论是以自有资金还是运用公共支出资金生产和提供公共服务产品，注重绩效成为了组织存在的关键问题；而对于涉足公共服务产品生产和提供的企业来说，注重绩效本来就是其存在和发展的基本要求，只是在涉足公共服务产品的生产和提供后，其绩效融入了社会效益的内涵。

二、政府绩效管理的基本内涵

在确立了新的绩效理念的基础上，为了提高公共部门的绩效，具有公共部门特点的公共部门绩效管理也逐步形成。

1、政府绩效管理的概念

在传统的政府管理中，虽然追求行政效率或政府管理绩效一直被列为组织的目标，但由于认为在设计精密的官僚制组织中，组织本身已含有将组织目标落实于每个组织成员并作为他们职责，因而更多的是考虑如何让组织成员执行命令，而不考虑政府部门在公共服务领域生产了什么、公共产品的好坏，以及在组织中与公共产品的生产和提供相联系，谁将受到奖励，谁将受到责备或惩罚，即没有将组织管理的任务明确地分解为成员的职责，也没有将结果完全地与成员所负责任相连。在传统的政府管理中，因组织中对各种管理方案和成员的评估缺乏必要的制度化的保证，绩效管理是缺乏的。

公共部门绩效管理是在 20 世纪 70—80 年代以后政府管理改革的实践中形成的，其基本做法

就是将组织目标分解为组织成员的职责，并与资源的配置和整个组织系统的控制、评估相结合。例如英国的财政管理改革中，就以提高每个部门的绩效为目标，提出了在一个组织和一个制度中，各级管理者都具有如下职责：

第一、对其目标有清楚的认识，在任何可能地地方都有办法去评估与这些目标有关的方法、产出和绩效；

第二、为最大限度地使用资源而明确规定的责任，包括对产出和资金价值的严格监视；

第三、有效地履行其职责所需要的信息（特别是成本方面的），培训以及获得专家建议的渠道。

正因为如此，绩效指标被认为是测量组织在实现既定目标时所取得的进步情况的方法，绩效管理在相当程度上被视为组织系统整合组织资源达成其目标的行为，并认为它与其他方面纯粹管理的最大不同，在于它包括了全方位的控制、监测、评估组织所有方面绩效的工作，强调系统的整合。由于管理工作的目的就是提高绩效，因而在这一意义上，绩效管理代表着公共部门全方位的管理工作，是公共部门管理者最主要的职责。

那么，什么是绩效管理呢？美国国家绩效评估中的绩效衡量小组曾对此下过一个被人们普遍认可的定义：所谓绩效管理，是“利用绩效信息协助设定同意的绩效目标，进行资源配置与优先顺序的安排，以告知管理者维持或改变既定目标计划，并且报告成功符合目标的管理过程”。可见，绩效管理的重点不是政府的“投入”而是“产出”，它相当程度上是根据所确定的“产出”反过来进行职责分配和组织整合，并进行管理和评估的“结果导向”过程，它既是对公共服务目标进行设定与实现的过程，也是公共管理部门的自我评估过程，是绩效和评估的互动过程，它寻求和代表的，是公共部门追求和提高绩效的制度化。

(绩效管理：是指利用绩效信息协助设定同意的绩效目标，进行资源配置与优先顺序的安排，以告知管理者维持或改变既定目标计划，并且报告成功符合目标的管理过程。)

2、政府部门绩效管理活动的基本构成

现代公共部门的绩效管理活动，可以从发生顺序和功能活动两个方面进行分析。

从发生的前后顺序来看，公共部门的绩效管理是一个从绩效目标的确立到实施再到检查评估是否达到目标的完整的系统过程：

第一、绩效目标的确立和分解。所谓绩效目标的确立，就是根据相关绩效信息和公共服务的要求，依据一定的指标和方法，将组织目标转化成可测量的绩效目标或指标。而绩效目标的分解，就是将绩效目标根据组织的部门和人员岗位进行分解，即转化为具体的部门和人员的

责任要求，同时进行必须的资源配置。

第二、绩效目标的实施。即组织中各个部门和人员根本所承担的绩效责任，展开管理实施工作。

第三、绩效目标的评估。这一评估实际上分为两个方面：一是在实施过程中的评估，这实际上是一种根据绩效指标进行的控制反馈工作。二是在整个管理过程结束后，对最终结果是否达到目标进行的评估。

从功能活动的角度看，公共部门绩效管理基本上是由绩效评估、绩效衡量和绩效追踪三个方面的活动组成的：

（1）绩效评估。即对组织绩效的评估，相当程度上，绩效评估的过程也就是一具组织要达成一定的组织目标、如何达到这一目标以及评估是否达到这一目标的系统的管理过程，是一个运用绩效评估评来提高和达到组织绩效的过程。从评估的对象来看，绩效评估涉及到组织活动和人员等各个方面，既可以是整个组织的绩效、计划的绩效，也可以是个人的绩效。目前在公共管理部门中，比较重视的是对组织绩效和个人绩效结合的评估。

（2）绩效衡量。绩效管理的重点也是难点，是要将组织目标分解为可测量的绩效目标，因此，绩效管理中的一个功能性活动，就是为了能尽可能科学和客观地进行评估，管理者必须制订一套能衡量组织目标实现程度的绩效指标系统，或说可以衡量组织绩效的标尺，以对组织内部与外部、组织内部或外部不同时期的管理效果进行测量比较。

（3）绩效追踪。即对组织的绩效进行不间断地观察、记录和分析，以作为改进组织绩效的依据，促进组织绩效的提高。

三、政府绩效管理的价值

公共部门的绩效管理在公共服务管理中具有十分重要的价值，这就是：促进公共服务管理绩效的提高。这主要体现在绩效管理既是公共服务管理部门提高管理绩效的重要管理工具，同时也是科学的评估工具。

1、绩效管理是促进政府绩效提高的重要的管理工具

公共部门管理客观上存在投入与产出的关系，公共部门提供公共服务的数量和质量，根本上取决于这一投入和产出的比例的高低，而绩效管理的核心正是将成本与效益相连，力求以最低的成本获得最大的效益（当然，这一效益不单单是经济效益）。因此，作为一个管理工具，绩效管理最重要的莫过于在公共部门的管理中引入了成本——效益机制，切合了公共部门管理的基本需要。尤其是对新型的多元管理主体、多元资金投入，以生产和提供准公共产品为

主的既要注重社会公平,更必须考虑资金价值的现代公共管理来说,就更显出其重要和必须。

这一绩效管理的成本——效益机制及对绩效的促进,主要是:

第一、“结果导向”。传统的政府管理比较强调和重视投入、过程,而不重视结果,更没有相应的制度化的措施对结果予以保证,从而虽然一直都在追求行政效率,但往往导致形式主义、浪费和官僚主义。绩效管理不否认程序和规则,但一切必须以公共产品的数量和质量是否满足公众的需求来衡量,并根据结果的需要来组织、落实和协调管理,从而为减少或克服以往管理的种种弊端开辟了一个路径。

第二、责任机制。这是“结果导向”的体现和落实,内容我们上面已进行了阐述。责任机制内含的管理人员的责任落实、资源的优化配置及整个组织系统协调等,在相当程度上,为促进绩效提供了可能。相应的,责任落实,过程和结果评估,与绩效相连的奖励或惩罚,也成为了对提高管理者个人积极性的激励机制。

2、绩效管理是对公共管理科学的评估工具

应该说,政府部门一直存在对管理结果的评估,但是,由于更多的是注意过程、投入而不重视结果。在这一情况下,结果在实施具体的管理之前往往缺乏量化指标,是模糊的,因而常常是根据最后所出现的结果再形成标准进行评估,带有随意性,也缺乏客观性和科学性,失去了评估的意义。确定科学的可量化的指标进行管理目标分解和评估是绩效管理的基本方式,显然,作为一个评估工具,绩效管理为科学的评估公共服务管理部门的内部管理提供了可能。

不仅如此,政府部门由于管理的内容即公共产品的生产和提供,与公众的基本生活密切相关,因而是受到公众最多关注或要求的部门。随着时代的发展,公众要求政府对公共产品的生产和提供的总体框架构成负责,并承担这样一些责任:

一是关于公共产品生产和提供的组合方式的公共政策制订是否合理;

二是公共支出必须获得公众同意并按正当的程序支出;

三是资源的配置是有效率的;

四是资源必须使用在预定的结果方面。

如此,就需要一定的方式对政府部门是否承担好了这些责任进行评判,如果不能测评,则很难知道公共服务管理部门是否负起了应负的责任。显然,绩效管理在公共服务管理部门中的应用,也同时为公众即从组织外部正确地认识和评价公共服务管理的结果提供了可能,并在相当程度上也成为了公众对公共服务管理部门进行监督,促进公共服务管理部门提高绩

效的有效工具。

第二节 公共服务的绩效管理（下）

要发挥绩效管理作为政府部门一个重要的管理工具和评估工具的作用，关键是要确立起一个科学的绩效评估的指标体系，有能促进的相关管理工具，同时，还必须具有相应的条件。

一、政府绩效评估指标

绩效评估是整个绩效管理的核心，而绩效管理能否成功相当程度上又取决于绩效衡量指标体系。在基本结构上，政府管理绩效指标与私营绩效指标有相似之处，但又有公共部门的具体要求。

1、政府部门绩效的基本指标

目前，从公共管理既必须重视经济效率，更必须注重社会效率的基本要求出发，政府部门的绩效指标一般有四个基本方面，即 4E：经济（economic）、效率（efficiency）、效能（effectiveness）、公正（equity。）

（1）经济。这一指标一般是指公共部门投入到管理项目中的资源水准，涉及的问题是一个公共组织在既定的时间内，在获取一定的收益或得到一定的产出的情况下，花费了多少钱？而且，作为公共组织尤其政府部门来说，这一指标还包含着其支出即取得结果的花费是不是按照法定的程序进行。经济指标关注的是绩效管理中的“投入”项目或“投入”的方面，以及如何使投入作最经济的利用。按法定程序进行投入，以最低的投入或成本，生产和提供了既定数量和质量的公共产品或服务的公共管理，在经济水平方面是好的管理。这一指标并不关注服务对象问题，而是如何生产既保证既定公共产品的数量和质量，又消费最少的资源。经济指标通常可以用货币的形式来表示。

（2）效率。这一指标所要评价的是一个公共组织在既定的时间和预算投入下，产生了何种公共服务结果。如果说经济指标所追求的是在既定的收益下所付出的成本最小的化，那么，效率指标追求的则是以一定的代价获取最大的收益。因此，效率是投入与产出之间的比例关系，它关注的同样是如何生产即手段的问题，而这种手段通常也可用货币方式进行表达。公共部门的效率指标通常包括服务水准的提供、活动的执行、服务与产品的数目、每项服务的单位成本等。

第三节 公共服务管理的外部评价

公共服务管理的过程和结果涉及社会公共利益，因此，公共服务管理部门通过绩效评估和管理，努力提高绩效满足公众需求是必须的，也是重要的，但其管理结果是否满足了公众的

需求和社会发展的需要，还必须结合外部评价来分析。外部评价主要有公众满意评价和社会效果评价。由于公众利益客观上存在差异，因而不同的利害关系人对同一公共服务管理的绩效或结果极有可能作出不同的评价。因此，无论是对公众满意的分析，还是对公共服务管理结果社会分析，都需要以客观而科学的评价标准和方法来进行。

一、公共服务管理的社会评价

公共服务管理的社会评价，是从公共服务管理结果对社会发展目标所作贡献与影响进行的评价。这是从公共服务管理外部，而且主要由非公共服务管理机构来进行的评价。这种评价是把公共服务管理的结果放在整个社会的发展中，从全社会的角度出发，分析评判公共服务管理的最终结果对社会发展目标的影响程度，从各个方面综合评价其结果对社会发展的贡献。

1、公共服务管理社会评价指标

A、公共服务管理社会评价的基本指标是：效率、效果和公共职责的履行。

社会评价中的效率，仍然是公共服务管理机构的投入和产出的问题，但与公共服务管理机构内部对效率评估不同的是，社会评价中关注的效率，是公共服务管理的投入产出与整个社会投入产出的关系。

社会评价中的效果，主要是看公共服务管理机构管理结果与目标的吻合程度，这在一定意义上是对公共服务绩效管理相关指标的认可问题，是对绩效衡量的再评价。同时，作为一种社会评价，更重要的还必须分析公共服务管理特定的管理结果对社会所产生的影响。

社会评价中的公共职责的履行，一是看公共服务管理机构管理结果是否体现了公共服务管理的本质要求，同时要分析公共服务管理机构是否对管理结果负责；二是看其管理的程序是否公正并具有合法性，三是考察公共服务管理机构是否公开回应了来自社会各方面的要求，同时，是否回答了公众的查询和提问，因为公共服务管理机构作为涉及公共利益的管理机构，除涉及国家机密或法律所规定的保密内容外，其工作应该是公开的。

B、公共服务管理社会评价中的社会指标

社会指标：是指观测各部分人口的社会情况与长期变化趋势的统计数字，其中的社会情况包括特定社会中社会成员生活的外在与内在的环境。

为了保证公共服务管理社会评价的科学性和公正性，通常可以通过社会指标及相应的方法来进行。所谓社会指标，是指观测各部分人口的社会情况与长期变化趋势的统计数字，其中的社会情况包括特定社会中社会成员生活的外在与内在的环境。社会指标是以统计数字来表示的，社会指标既有主观的，也有客观的，它们可以反映公众对公共服务管理满意程度的主

观情况，也反映着社会变化的特定内容，从而提供了公共服务管理所需要的相关信息。这些信息可以大致分为两类，一类是公共管理形成原因分析，另一类是公共服务管理实施的结果分析。

公共服务管理对象的信息的社会指标，只是构成整个社会指标体系的一个部分。一般来说，涉及公共服务管理社会评价的社会指标，可以公共服务的对象为基本方面，根据公共服务产品的特点来确定具体的测量指标，比如在教育、卫生、环境保护、公共交通等方面，可以确立这样一些指标：

表 10—1 公共服务管理社会评价指标举例

方面 指 数

教育程度 25 岁以上人口中具有高中学历比例

健康与疾病 在精神病院的人数

公共交通 每万人平均公里数

文化 每万人拥有的电视台、电台、图书馆、博物馆数等

公共体育 每万人拥有的运动场馆、设施等，参加日常锻炼的人数等

环境保护 空气污染指数等

必须指出的是，就我国公共服务管理的社会评价而言，由于新型的公共服务管理体制正在形成和完善过程之中，因而有关公共服务管理社会评价的指标体系建立还处于起步阶段。如何制定科学的公共服务管理指标体系，全面而正确地反映出公共服务管理对社会发展的影响和意义，正需要努力。

2、公共服务管理社会评价的方法

公共服务管理社会评价的基本方法，是将管理之前和管理之后的情况进行对比分析，来判断和评价公共服务管理的结果对社会发展的影响，即通常所说的前后比较法。在公共服务管理的社会评价中，这一方法的运用通常有以下三种形式：

A、简单“前——后”对比分析法

这种方法简便易行，但是，由于公共服务管理不是社会政治系统中能对社会现象变化起作用的唯一因素，而社会现象的变化通常又是由多种因素引起的，因此，这种简单的前后描述法难以确定所观察到的社会现象的变化究竟是由公共服务管理引起的，还是其他因素导致的，或者哪一种因素引主导作用。

B、“投射——实施后”对比分析法

这种方法是将实施管理前的基本情况作为基点,假设没有实施管理,将原有的情况按照既有的发展趋势所可能有的发展,投射到公共服务管理实施后的评估点上,并将所得到的投影与管理后的实际情况进行对比,从而对公共服务管理的效果作出评价。这种方法是在前一种方法上的改进和发展,其优点是,通过投射已尽可能将其他影响因素都滤掉了,分析得出的结果可以完全归于所要评价的公共服务管理。运用这一方法的关键,是必须在尽可能收集公共服务管理实施前与公共服务管理目标相关环境等方面的数据的基础上,建立起正确的实施公共服务管理前的倾向线。

C、“有——无”对比分析法

这种方法是在实施公共服务管理前、后的时间点上,分别有和没有实施管理两种情况进行比较,然后再比较两次对比的结果,从而确定公共服务管理的效果。

3、公共服务管理社会效果评价的主要内容

在公共服务管理社会评价中,在分析评价其效率和对公共服务管理职责的履行的同时,应重点地对其社会效果进行分析,因为公共服务管理的效率及其公正性,在一定程度上是要落实到其社会效果上,是通过社会效果来表现的。这一社会效果评价,主要应注意在下述方面公共服务管理是否作出了贡献:

第一、公共服务管理与人们生活质量的提高

保证和提高公众的基本生活水平,这是公共服务管理最为直接目标。在现代社会,随着经济的发展,人们对生活水平的要求日益提高,这不仅在基本的衣食住行方面,更在要求健康以及丰富的文化生活等方面,而这一切主要依靠进行卓有成效的公共服务管理,生产和提高相关的公共服务产品来实现。如卫生产品的提供可以改善公众的卫生保健条件,有利于提高公众的身体素质和健康水平;教育、文化、体育等产品的提供,可以提供必要的设施和机会、条件等,如建设或增加电视台、电台、图书馆、博物馆、运动场等,可以向公众提供学习、娱乐和锻炼的条件和机会,提高公众的科学文化水平,等等。所以,可以借助于一定的指标和方法,从公众生活质量是否提高入手,对公共服务管理的效果进行评价。

第二、公共服务管理与社会经济增长

公共服务管理是通过实施一定的项目和进行日常管理,生产和提供相应的公共服务产品为公众服务的,其中相当一部分产品具有溢出效应,如教育、文化、卫生等产品提供后,在满足公众的需求,提高其素质的同时,实际上也就是提高了劳动者的素质,从而也就从特定的角度对社会劳动生产率的提高取到了推动作用。因此,可对比相关的公共服务管理实施前后全

社会，或某一地区经济增长速度等指标变化情况，运用一定的对比方法进行分析。

第三、公共服务管理与社会收入分配改善

公共服务的基本性质是公共性，即公共服务产品的生产和提供是面向社会全体公众，是以保证和提高全体公众的基本生活为目标的。因此，公共服务产品以特定的商品方式向社会公众提供，就在一定程度上促进了社会财富的均等分配，如在现代社会中，个人收入水平往往与其受教育的水平有正相关，因此，随着义务教育的这一教育事业产品的提供，必然会在一定程度上改变社会成员收入的总体格局。另外，在一些国家，对非义务教育阶段如高等教育阶段，就采取奖学金等方式对来自不同社会阶层家庭的学生进行资助，也就进行了一种特定的收入分配的改变。因此，也就可以通过公共服务是否对社会收入的改变来进行评价。

二、公共服务管理的公众满意评价

公共服务管理是以公共服务产品的生产和提供为社会服务的，因而就其与公众关系的本质而言，不是管制而是服务，社会和公众的意愿与要求是公共服务管理的出发点和归宿。因此，评价公共服务管理机构绩效的优劣高下，不仅仅是看其经济指标和效率指标的高低，也不仅仅看公共服务管理机构对达成社会公正的自我评估，还必须考察评价其所做的工作在多大程度上满足了社会公众的需要，其绩效评估是否得到公众的认可，公众对其提供的公共服务是否满意。

1、公共服务管理公众满意评价的产生及实质

以公众是否满意来对公共服务管理结果作出评价，这是 20 世纪 70 年代世界范围内开始的政府管理改革运动中，“行政就是服务，公众就是顾客”改革必然结果。

在上述这一场政府管理改革中，作为对公众民主要求的一个回应，同时也为了提高政府管理的效率，以公共选择、管理主义等理论为基础，以英国的政府改革为起点，一些国家开始在公共管理领域引入市场的理念和原则，一方面通过将政府与公众的关系视为产品提供者与顾客关系，树立或增强服务公众的意识，改变和强化公共部门对公众的责任机制，另一方面主张并实施打破政府对公共服务的垄断，建立公私机构之间的竞争，使公众获得自由选择服务的机会，从而迫使公共部门降低服务成本，改善服务方式，提高效率，提高服务质量。

公共管理机构的宗旨是向公众提供公共服务，既然在相当程度上公共管理机构和公众是生产者和提供者与顾客的关系，那么，公共管理机构的服务就必须围绕公众的需求进行，只有当所提供的服务满足了作为消费者的公众的需要，只有当公众对服务满意时，公共管理机构的服务才是良好的服务，才实现了公共服务这一特殊“商品”的价值——公共管理机构才真

正产生了绩效。因此，公众对公共管理机构的满意程度，也就必然是衡量公共管理机构的绩效的指标，是一种将公共服务在一定程度摆上了特定的市场后，用市场所要求的方法进行的一种市场检验。实际上，从公共管理的角度看，这一公众满意程度评价，通过公共服务管理机构的服务对象，融经济、效率、效果和公正为一体所作出的评判，根本上是对公共管理机构绩效全面的、综合的和终极性的评价。

公共服务管理由于其自身的内涵和特点，实际上是整个公共管理中这一公众满意程度评价最早涉及的领域，也是最为主要的领域。

2、公共服务管理公众满意评价的基本方法

既然公共服务管理公众满意评价在基本机理上是一种市场检验，尤其是现代公共服务产品生产和提供的特定方式本身的经济性及与市场的联系，因而对公众对公共服务管理满意程度的衡量，我们认为可以采取以下的方法进行：

第一、通过调查，分析公众对公共服务管理的满意程度 就对公众关于公共服务管理满意程度的调查而言，这实际上是获取公众对公共服务管理的一种主观评判。这是评价公众满意程度的一个重要的指标。公众对公共服务管理的主观评价，主要来源于对公共服务产品生产和提供亲身感受，以及根据所获得的间接的信息在其知识范围内的理性的判断。这些判断或评价，主要包括了公共服务产品生产和提供的公正性、效率，以及具体的产品的数量、质量等。对公众进行调查的主体，应该是非公共服务管理机构。调查的方法可以分为直接调查法和间接调查法。

第二、对公共服务产品进行“市场分析” 公众对公共服务管理的满意程度，是通过对公共服务产品的评价来反映的。在一个有关法律和政策保证了公共服务产品生产和提供公正性，并且对同一公共服务产品有一家以上的公共服务产品生产者提供，也就是公众对公共服务产品有选择自由并且能够选择时，公共服务管理机构在公共服务产品这一特定市场上的状况，也就折射出公众的满意程度，进而反映出公共服务管理的绩效。对公共服务产品的“市场分析”，主要应考察公共服务产品的市场占有率。一般来说，公共服务产品的市场占有率高，就意味着该公共服务产品的规格适合公众的需要，质量好，同时也包括有一个良好的服务体系，这一服务体系既表示能及时地对公众的需求作出回应，又表示有应有的对具体的公共服务产品的服务和售后服务——相当部分的公共服务产品本身就是一种商品，存在服务和售后服务的问题。

3、实施公共服务管理公众满意评价的条件

公众满意程度是现代公共服务管理评价中一个全新的理念，一个重要的评价手段。不难看出，要实施这一评价，至少必须具备如下的条件：

第一、必须建立新型的公共服务产品生产和提供体制

这里所说的“新型”，基本含义是指必须是以符合准公共产品特点的为基础建立的公共服务产品生产和提供方式的公共服务管理体制。在这一体制中，既有以政府为核心的多元管理主体系统，又有包括公共支出、社会投资等的多元的资金投入。公共服务产品的生产和提供既体现出公共性，又保有内在的与经济的联系。

第二、公共服务产品生产企业有竞争的自由和公平竞争的环境

既然存在一个公共服务产品生产和提供的特定的市场，既然要让公众真正享受到优良的公共服务，获得满意，对从事公共服务产品生产和提供的组织来说，其中必须要有竞争。为此，在法律和政策构成的制度空间下，从事公共服务产品生产和提供的各类组织，不管是政府组织还是非政府组织，乃至涉足公共服务产品生产的企业组织，在获取进入生产的机会和进行顾客竞争时，不会由于组织类型的不同，也不会由于与政府的关系不同而得到不同的条件，受到不同的待遇。

第三、公众有选择的自由和必须的民主意识

同样，要真正反映出公众对公共服务管理的满意程度，公众首先就必须有在不同的公共服务产品生产和提供者之间选择产品或服务的自由。有比较才能有鉴别，才能有真正的满意。公众的这一选择自由，既依赖于面前有不同的公共服务产品的生产和提供者，也取于公众可以在不同的公共服务产品生产和提供者中进行自主的挑选。这实际上是民主的需求。同时，作为公众来说，其作出自主的选择不仅仅是一种制度的安排逻辑结果，更必须是自身民主意识的理性的必然。唯其如此，也才能对公共服务管理绩效作出深入的认识和评判。

第十三章 公共管理的新策略

第一节 公共服务的民营化

（一）民营化的含义（育明教育注：重点）

民营化，是指由市场或民间部门参与公共服务的生产及输送的过程。也就是政府部门通过契约外包、业务分组、共同生产或解除管制等方式，将部分职能转由民间部门经营，唯政府需承担财政筹措、业务监督，以及绩效成败的责任。

公共服务民营化的主要目的在于两方面：一是利用市场经济的“经济原则”与“效率原则”，改善并提高政府公共服务的水平和质量；二是针对某些政府职能和政府业务，给予删

减或终止，以此缩小政府活动和政府职能的范围。

（二）民营化的类型（育明教育注：重点）

学者萨瓦斯(Savas)认为民营化有以下几种基本类型：

1．撤资：公营事业或资产转移到民间。此种转移型民营化可经由出售、无偿移转及清理结算的等策略进行。

2．委托：政府部门委托私营部门进行部分或全部的生产或服务活动，但政府继续承担监督的责任。政府委托外包的形式有：

（1）签约外包

（2）特许权

（3）补助

（4）抵用券

（5）强制

3．替代

当大众认为政府提供生产或服务不能满足社会的需求，而民间私营部门则意识到此种需求是，私营部门就可替代政府提供某种生产或服务，以满足社会大众的需求。替代的形式有：

（1）功能不足之替代。如当社会治安日趋恶化，而警力又明显不足时，就可由民间保安公司替代。

（2）退离之替代。由于私人企业规模及市场占有的逐渐扩张，公共部门缩减规模及资源投入，以利私人企业的发展。

（3）放松管制之替代。即经由法令的制定，允许私人企业，对原本由公有独占的市场环境进行竞争和挑战。

（三）公共服务民营化的优点和问题

1．民营化的优点

（1）成本降低。竞争的市场可以提升管理的效率和降低生产的成本。

（2）提高服务质量。研究表明，公共服务民营化后，服务水准都有所提高。

（3）选择机会增加。通过公共服务的民营化，政府的政策可以促进不同输送系统的发展，使公民可以有选择服务的机会。

（4）整合民间资源用于国家发展。

（5）示范效果。公共服务的民营化，可以对政府及政府人员造成压力，促进他们改进绩

效。

2. 民营化可能导致的问题

- (1) 公共责任问题
- (2) 特权与贪污
- (3) 公共服务的不公正
- (4) 规避巧用
- (5) 管理问题

第二节 非营利组织与公共服务

(一) 非营利组织的性质 (育明教育注: 重点)

学者萨拉门(Salamon)认为, 非营利组织可以归结为六个特点:

- 1. 正式的组织。它必须有某种程度的制度化, 同时要得到国家法律的合法承认, 临时和非正式的民众集合并不是非营利组织。
- 2. 民间的组织。它必须与政府组织分开, 既不是政府组织的一部分, 也不由政府官员充任的基金会所管理, 即它不能为政府控制。
- 3. 非利益的分配。非营利组织与私人企业最大的不同在于, 它获得的利润要使用在机构的基本任务上, 而不能分配给组织内的资金提供者。
- 4. 自己治理。非营利组织有内部的治理程序, 能监控它们自己的活动, 而不接受外在团体的控制。
- 5. 志愿性的团体。非营利组织包括某些程度的志愿参与的活动机构, 特别是志愿人员组成的负责领导的董事会。
- 6. 公共利益的属性。非营利组织为公共目的服务, 并增进社会公共利益。

根据非营利组织的以上特点, 可以将非营利组织界定为: 组织设立的目的不在于获取李瑞, 且净盈余不得分配, 有自愿人员组成的, 实现自我管理的, 具有独立、公共和民间性质的组织或团体。

(二) 非营利组织的类型

- 1. 联合国的国际标准工业分类系统
- 2. 欧共体经济活动的一般工业分类标准
- 3. 非营利组织国际分类系统, 该系统将非营利组织分为 12 大类:
 - (1) 文化娱乐: 文化艺术、休闲娱乐、服务俱乐部等;

- (2) 教育研究：中小学、高中以上，其它教育，教育研究等；
- (3) 健康：医院康复、医疗机构、心理健康与咨询，其它健康服务；
- (4) 社会服务：社会服务、紧急救护、收入支持与维持等；
- (5) 环境：环境、动物等；
- (6) 发展与住宅：经济社会与社区发展、住宅、就业训练等；
- (7) 法律宣传与政治：公民与宣传组织、法律服务、政治组织等；
- (8) 慈善中介与自愿性服务：募款服务、支援服务组织等；
- (9) 国际活动：国际救护组织、人权组织、发展协会组织等；
- (10) 宗教：天主教、基督教、犹太教等；
- (11) 商业与专业协会：商业协会、劳工联盟、专业组织等；
- (12) 其它。

(三) 非营利组织与公共服务

1. 非营利组织在解决公共问题时的六个显著特征（全钟燮，1986）

- (1) 非营利组织与大多数政府部门一样，均为服务导向；
- (2) 非营利组织可以成为政府与服务对象之间的桥梁；
- (3) 非营利组织针对服务对象直接提供服务；
- (4) 较之企业或政府组织，非营利组织的结构通常较少（甚至没有），层级节制，更具弹性；
- (5) 非营利组织通常被作为检验创新理念或实验社会替代方案的场所；
- (6) 多数非营利组织更关注公共服务和产品对消费者或社会的影响，它们扮演的是捍卫公共利益的角色。

2. 非营利组织在公共服务方面发挥的主要作用（育明教育注：重点）

- (1) 发展公共政策
- (2) 监督市场
- (3) 监督政府
- (4) 直接提供公共服务
- (5) 维护良好的社会价值
- (6) 促进积极的公民精神和扩大社会参与

(四) 非营利组织和公共管理的互动

1. 非营利组织对公共行政和管理提出的有价值的参考和挑战

- (1) 公共行政与管理意涵的扩大
- (2) 公共管理的价值
- (3) 对公共服务的强调
- (4) 设计更民主、开放的公共组织
- (5) 参与机制的建立

2. 政府在促进非营利组织的发展和服务提供方面可发挥的重要作用

- (1) 补助。在国外，政府一直是非营利组织经费的主要补助来源。
- (2) 租税诱因。归国对非营利组织通常采取税收减免与慈善捐赠扣除等诱因，来鼓励非营利组织的发展。
- (3) 托公共事务。政府可以委托非营利组织办理公共事务，这样可以鼓励其参加公共事务，同样亦可减轻政府的负担。
- (4) 法律管制。政府制定非营利组织管理的法律、法规，规范非营利组织，并使其发挥正面作用。
- (5) 辅导监督。政府在鼓励非营利组织发挥正面作用的同时，也要监管非营利组织，以防止发生违法的事情。
- (五) 非营利组织提供公共服务的限制

1. 公益的不足

萨拉门(Salamon)认为，由于非营利组织的资源是不稳定的，所以提供的服务也是不稳定的。

- (1) 公益的特殊性。有些组织可能发展为极端的、排他性极强的，只为特殊群体服务的组织。
- (2) 公益的父权性。有些组织可能为少数人控制，变成私人谋利的组织。
- (3) 公益的业余性。从事公益活动的常常是志愿服务者，可能热心有余而专业不足。

2. 非营利组织的发展在当代遇到的困境

- (1) 任务困境。非营利组织的社会、经济或文化任务为何？它应该与政府或企业保持怎样的关系（密切或独立）？
- (2) 财务困境。非营利组织的经费来源如何解决？民间或企业的捐助、政府的补助或自行经营业务与收费的比例应该如何分摊？

(3) 权力困境。非营利组织可以影响政府或营利部门决策的底线为何?

(4) 效能困境。非营利组织本身的效能为何? 如何改进其组织效能?

(5) 治理困境。非营利组织可以在不影响其贡献社会次序多元主义的前提下, 对不同的利害关系团体负责吗? 如何担当治理过程中的责任精神?

第三节 公共部门的目标管理

(一) 目标管理的含义 (育明教育注: 重点)

目标管理的概念可以追溯自二十世纪 20 年代的企业管理技术, 此后, 自杜拉克在其名著《管理实践》(The Practice of Management)中明确提出目标管理以后, 目标管理便被企业和政府部门广泛采用。

所谓目标管理, 就是指首先就管理的任务制定目标, 并经过自我管理和自我控制等管理方式, 建立各级人员的责任心和荣誉感, 最终实现组织绩效的一套管理系统。

(二) 目标管理的基本形态

目标管理是一个管理系统, 并非一个孤立的途径和方法, 其基本形态包括以下几个重要环节:

(1) 目标设定。每一位行政人员应与其管理者对于工作的结果达成协议, 然后以书面形式将组织目标、单位目标与个人目标分别呈现出来, 分清相互之间的关系及排定优先顺序。

(2) 预算。目标的达成与资源配置相联系, 通过预算以金钱的形式将目标予以落实。

(3) 自主。自主性就是目标执行过程中赋予组织人员适当的权利与责任, 使其在执行目标时, 可以控制自己的行为及活动, 依其自定的工作方式, 主动解决问题, 并对结果负责。

(4) 反馈。反馈在目标管理中居于重要地位, 通过信息的反馈以保证目标能如期达成或适当修正。

(5) 奖赏。基于激励原理, 为促进目标的达成, 奖赏系统的设计是不可或缺的, 如果缺乏适当的奖励, 目标管理亦不会成功。

(三) 目标管理的实施

管理学家韦里奇(Wehrich)曾归纳了 15 项指导纲领, 以作为实施目标管理的指引。

(1) 目标管理与生产力改善方案必须仔细规划。

(2) 方案的参与者必须事先准备。

(3) 参与者需要指导纲领以协助设定目标。

(4) 目标网络必须能够被了解。

- (5) 目标的达成可能无法正确地指出绩效表现的好坏。
 - (6) 目标的时间周期是重要的。
 - (7) 目标管理的主管人员在设定目标与执行方案等困难任务中起着重要作用。
 - (8) 将目标管理直接运用与奖赏系统会引起负面的边际效果。
 - (9) 目标管理亦有缺乏弹性的可能。
 - (10) 管理系统应加以监测且至少在一开始时要保持单一。
 - (11) 高层主管人员积极投入所设定的所有目标并传达到组织的较低层级。
 - (12) 管理的生产力需要加以衡量。
 - (13) 组织气候必须支持生产力的追求。
 - (14) 高层管理人员必须对目标管理和生产力的改善做出承诺。
 - (15) 目标管理必须被视为一个管理系统。
- (四) 目标管理在公共部门应用的限制
- 目标管理在公共部门的采用，也遇到了一些问题，这些问题包括：
- (1) 目标管理在封闭体系的组织中较易管理，但对于变动且难以预测的动荡环境则不宜使用。因为此时目标往往难以设定。
 - (2) 目标管理存在信任问题。在传统的行政组织中，目标往往是高层领导制定的，一般人员很少有参与机会，在执行过程中，一般人员也少有裁量权，目标管理要打破这种状况，也是不容易的。
 - (3) 公共部门的目标往往比较模糊，不宜量化，其结果也不容易衡量。
 - (4) 公共目标的制定过程，并非是一个理性选择的过程，而是一个政治过程，往往充满了多元目标的冲突。
 - (5) 目标管理的实施以一年为周期，这种强调短期目标的管理，可能忽视了组织长期目标发展的规划。

第四节 公共部门全面质量管理

(一) 全面质量管理的含义

全面质量管理是一种全员参与的、以各种科学方法改进组织的管理与服务，通过高素质和不断改进的产品和服务，获取顾客满意的管理理念、制度和方法。一般而言，全面质量管理都是以战略、远景、作业三者为主，具体特征为：

- (1) 全面质量管理的范围，包括组织、社会及社群，以最佳客观标准作为评价标准；

(2) 全面质量管理是质量改善的整体制度;改善质量的方法,依据实施的决策,而非主观臆断;

(3) 全面质量管理的内容,不仅限于顾客(使用者)所得到的产品或服务的质量,也包括改善组织内部绩效的一切作为;

(4) 全面质量管理认为质量是组织内部一切业务的必然结果,所有部门及成员皆应参与;

(5) 全面质量管理是一种管理方法,要求一切工作、程序能全程无误的完成。

显然,全面质量管理是一种强调顾客中心、绩效中心、前馈控制、全面管理的一种现代化的管理典范,它与传统的管理的确有许多不同之处。表 12-1 列举了两者的不同。

表 12-1 传统管理与全面质量管理的区别

传统管理

全面质量管理

1. 组织文化

个人主义、专业分工、独断领导、利润至上、追求生产力

集体努力、跨部门合作、教导授能、顾客满意、追求品质

2. 沟通方式

下行沟通

下行沟通、平行沟通、斜向沟通、多向沟通

3. 意见表达和参与方式

主管裁定、建议制度

正当程序、品质管理小组、态度调整

4. 工作设计

效率、生产力、标准化作业程序、狭窄的控制幅度、详尽的工作说明书

品质、顾客导向、革新、宽广的控制幅度、自主化的工作范围、充分授能

5. 训练项目

工作相关技能、单一部门业务技术性质知识、生产力

广泛技能知识、跨部门业务、诊断问题与解决问题的相关知识、生产力与品质

6. 绩效评估

个人目标、由主管考核

团体目标、由顾客、同事以及主观三者共同考核、强调品质与服务

7. 薪资制度

以个人为单位争取功绩、加薪以及福利

以团队为基础发放薪赏、财务酬劳、非财务性质的表扬

8. 卫生医疗与工作安全

处理问题

预防问题、安全计划、保健计划、员工互利

9. 考选升任与职业生涯发展

由主管考选、狭窄的工作技能、以个人绩效决定升迁、单一部门的直线式生涯途径

由同事考选、解决问题的能力，以团队表现决定升迁、不同部门的水平式生涯途径

（二）公共服务的质量标准

根据美国“联邦质量协会”的规定，政府的服务品质，主要包括以下七项：

1. 绩效。绩效是民众在接受政府部门所提供的服务时，首先考虑的最重要的因素。
2. 专业特色。这是补充基本的政府产品与服务品质的第二项标准。
3. 可信度。对于许多民众而言，最重要的品质标准是服务或产品应具有的可信度。所谓的“可信度”系指某一服务或产品对民众带来利益的持续时间的长短。
4. 持久性。是指某一服务或产品对民众带来立即的持续时间的长短。
5. 一致性。是指政府所提供的产品或服务，其成效是否符合预先所设标准的程度
6. 及时性。政府所提供的服务或产品，必须能够及时的满足民众的需求，或是政府能够及时的解决民众所遭遇的问题。
7. 变动性。指政府所提供的产品或服务是否会根据时间空间的改变而适时转变。民众的期望或需求是在不断变化和增加的，因此政府部门应随时掌握和了解民众的需求或愿望，只有这样，才能提供符合民众期望的产品或服务。

（三）政府全面质量管理的推行

1. 实施步骤

美国联邦政府自 1988 年起沿用了企业界的 TQM 的理念，加以改造，使之适合公共部门。他们总结了七大具体步骤。

（1）高层人员之领导与支持。全面质量管理最重要的构成要素是来自与高层人员的领导与支持。高层人员必须直接且积极的投入，并为建立一个鼓励变革、创新，以工作为荣以及为了公共利益而持续不断的改进的组织环境而努力。

(2) 策略性规划。其目的在于促进组织进行持续性的质量改善,并使之成为组织日常运作的重要组成部分,进而建立一个动态的和参与的规划过程。

(3) 以顾客为导向。一个具有高绩效的政府部门能够较好地满足民众的期望,因此积极地影响公众对政府施政措施的满意,正确地发掘公众的需求,即成为全面质量管理的重点。

(4) 考评与分析。对品质的考评与分析,其直接目的在于降低错误与浪费,改进服务的成本与效能,提升服务的品质,最终确保组织能够切实掌握民众的需求和意向。

(5) 训练和奖惩。适当、适时的奖励可以振奋工作人员的士气与满意感,进而促使组织服务品质的改善。

(6) 赋予组织成员活力与团队合作。工作过程的改善只有在所有的组织成员,以及各个职能部门均积极投入努力的情形下,才能获得全面的成功。

(7) 品质保证。在全面质量管理的过程中,品质保证是自工作过程开始为开端,从资源的输入阶段即防止问题的产生,而不是传统管理中问题发生后才进行控制与检查。

2. 改善服务品质的指标

(1) 可靠性。即民众在第一次提出要求是,机关是否能立即提供正确无误的服务;能否遵守对民众的承诺;能否在制定的时间内完成对民众的服务。

(2) 回应性。当顾客需要服务时,组织能否提供便捷、迅速而亲切的服务;能否全力配合民众时间上的紧迫性。

(3) 能力。机关人员是否具备执行职务所需的专业知识和技能。

(4) 服务通道。机关服务民众的通道是否通畅;民众能否非常方便地与机关打交道;机关的服务时间和服务地点是否方便民众。

(5) 服务礼貌。机关人员在提供服务时,是否彬彬有礼、和蔼可亲;是否尊敬、体贴、善待民众。

(6) 沟通。机关人员能否耐心地听取民众的陈述;能否充分了解事情的来龙去脉;能否详尽细的向民众说明相关的法律法规,并尽力为民众解决问题。

(7) 可信度。机关人员的行为表现是否让民众信赖;机关人员能否处处以民众的利益为先;机关能否真正树立起“全心全意为人民服务”的良好形象。

(8) 安全感。政府应提供给民众安全、自由的环境,能够保护民众的生命、财产与隐私权不受侵犯。

(9) 善解人意。政府机关应了解民众的愿望,全力满足民众的需求。

(10) 有形性。即机关的硬件设备是否适用, 行政人员的衣着仪表是否得体。

第五节 公共管理的顾客导向

(一) 顾客导向的含义 (育明教育注: 重点)

在公共管理领域, 顾客导向的管理基本上源自于 1980 年以后的全面质量管理, 政府全面质量管理的一个重要基础在于将顾客满意作为政府服务质量的核心。

1. 顾客

在公共管理中, 顾客一词基本上是一个比拟的说法, 将人民与政府之间的关系重要性比拟为市场中企业与顾客关系的重要性。对企业而言, 顾客是指具有消费能力或消费潜力, 会购买产品或服务的人, 而顾客对企业的重要性是不言而喻的。对于政府机关而言, 顾客是指受公共政策和公共管理行为影响的人, 一般可分为外部顾客和内部顾客。

(1) 外部顾客。指组织的最后政策产出之直接受益者, 或者间接受益者, 也就是行政机关直接或间接接触的对象。一般我们称之为人民。

(2) 内部顾客。指公共组织内部参与组织管理和运作的成员, 他们是公务员, 是为民众提供具体服务的服务者和行动者。

2. 顾客导向

所谓顾客导向, 是指组织以及组织成员站在顾客的立场上, 仔细评估组织的管理绩效, 以追求顾客满意为基本目标。具体而言, 顾客导向的含义是:

(1) 实行“站在顾客的立场考虑”。组织所关心的是顾客, 而非组织, 重视问题而非产出。

(2) 将顾客视为主要资产。组织真正的资产不再收支平衡或盈利的增加, 而是顾客。当组织失去顾客的同时, 也就失去了其它资产。

(3) 顾客满意即组织目标。顾客的满意就是组织的目标, 工作的重点在于达成顾客的合理期待和愿望。

(4) 建立与顾客之间的长期互动关系。针对顾客的需求, 设计、提供理想的产品或服务, 加强与顾客的直接互动, 了解顾客的期望, 并将此信息作为改进工作和管理的方向。

3. 顾客导向的积极作用

奥斯本(Osborne)和盖普勒(Gaebler)认为, 顾客导向的积极作用在于:

(1) 顾客导向的组织可促使服务提供者对顾客真正负起应有的责任;

(2) 顾客导向的组织使组织成员在决策时, 能减少政治因素的不当干预;

- (3) 顾客导向的组织可激发出组织成员更多的创新行为;
- (4) 顾客导向的组织可对民众提供更广泛的选择;
- (5) 顾客导向的组织其产出较能符合大众的需求, 不容易形成浪费;
- (6) 顾客导向的组织能培养顾客的选择能力, 并协助其了解本身应有的地位和权益;
- (7) 顾客导向的组织可创造出更多公平的机会。

第十四章 公共管理的责任与伦理

要完成公共管理的目标与职责, 公共管理机构 and 人员承担着相应的责任, 即公共管理的责任。公共管理人员履行责任, 既有外在的控制机制, 又有内在的公共管理的职业道德要求。任何涉及公共管理的主体都是在相应的责任控制机制和伦理要求下进行其管理活动的。

第一节 公共管理中的责任和责任机制

公共管理责任是一个发展的范畴, 它在公共管理中具有极为重要的作用, 并且有相应的公共责任机制。

一、公共管理责任的性质和基本内涵

所谓公共管理责任, 是指公共管理主体在管理过程中必须履行的职务和承担的责任。从公共管理责任构成的基本要素, 即公共管理责任主体、公共管理责任内容和公共管理责任的客体来看, 无论是公共管理责任的性质还是其基本内涵, 都与这一范畴的形成和发展的历史过程密切相关。

1、公共管理责任的性质

维护和发展公共利益是公共管理责任主体行为的出发点和归宿, 公共管理责任是一种公共责任, 因此, 公共性以及以这一公共性为基础的效率标准是其最基本的特征。

公共管理责任的这一公共性特征, 是与公共责任承担主体和内涵的历史发展密切相关的。自阶级产生后, 在相当长的历史时期中, 由于公共管理的责任主要由政府来承担, 因而公共责任主要是针对掌握公共权力的政府行政部门而言的, 因而一方面这一责任的基本特征是公共性, 另一方面相当程度上这一责任等同于行政责任。在当代, 随着新型公共事业的和公共管理社会化的出现和发展, 一方面是新的公共管理主体系统的确立, 另一方面公共事业作为一种特定的社会公共事务, 保持并强调公共责任仍然是对政府及参与公共事业产品生产和提供的非政府组织及其他组织行为的基本要求。因此, 不仅公共责任的承担主体和内容有了扩大和变化, 而且也同时构成了相应的公共管理的责任。

这一公共性就承担主体或履行公共管理职责的主体来说, 不仅是承担公共事业产品的生

产和提供的公共组织,或在以增进公共利益为要求的法律法规和政策要求下进行公共事业产品生产的其他组织,即主要是政府和参与公共事业产品生产和提供的非政府组织。就其内容来说,主要具有两个方面:一是负责,即表现为忠实地遵守有关公共事业产品生产和提供的有关法律、法规和政策,遵守上级的命令;二是道德的行为,即坚守有关公共道德标准,避免出现不符合公共伦理道德的行为。

公共管理责任的另一个基本特征,是以公共性为前提的效率标准。其基本含义是:公共管理基本的也是首要的是维护和增进社会公共利益,即首先是社会效益,而同时,要真正保证和提高社会效益,就必须遵守有关法律法规和政策,执行上级命令和经济与效率的标准,在既有的条件下,生产和提供尽可能多的公共事业产品,为此,公共管理主体必须具有相应的管理能力并见诸于具体的管理行为。

2、公共管理责任的基本内涵

由于公共管理责任是从行政责任发展而来,而且政府在公共管理中具有核心的地位,因此,我们可以从目前人们对行政责任基本内涵的认识出发,来分析和认识公共管理责任的基本内涵。

从将行政责任分为主观责任和客观责任的观点看,公共管理责任也可以相应的分为主观责任和客观责任。所谓公共管理的主观责任,是指公共管理主体对所从事的公共事业的忠诚、良心以及认同。主观责任主要来自于公共管理主体对责任的感受和信赖,即对公共管理所要达到和追求的公共目标有必要的认识和认同。公共管理的主观责任的作用主要是强调公共管理主体之所以去,或者公共管理主体内在地感到需要去做某事,以某种方式做某事。所谓公共管理的客观责任,是指有关公共管理的法律要求,以及上级交付的客观应尽的义务责任,主要指负责任和义务。对于公共管理主体而言,这一客观责任来自于对有关公共管理法律的负责,对其组织战略、政策和标准的负责,对服务于公共利益的义务。

从以公众对政府的希望和要求来认识并划分行政责任的观点角度看,在公共管理中,公共管理主体应该去做并做好一些事情,这就是公共管理责任。这一责任可以分为以下方面:

A、回应。即指公共管理主体快速了解公众对公共事业产品的需求。这一不仅包括对公众所提出的对公共事业产品需求的“回应”,而且更应包括对整个公共事业发展和公众相关需求趋势的把握,洞识先机,以前瞻主动的行为研究问题,制订出公共管理的战略发展规划,解决相关问题。

B、弹性。即要求公共管理主体在制订和执行公共政策过程中,要充分考虑不同地区、不同

社会群体对不同的公共事业产品或同一公共事业产品不同程度的需要。因为，公共管理主体面对的公众，是由不同的个人需求、认知与偏好，以及不同的一定的区域乃至不同的具体的情景所构成的群体，在正常的情况下，公共管理主体不可能用完全相同的尺度来对待所有的人和事情。因此，有关公共事业的政策、规划和执行要充分考虑各种不同的因素，留有余地，因地制宜。

C、胜任能力。责任同样要求公共管理者在制订的执行公共事业产品生产和提供政策时，应受到客观标准的指引。这就是说，公共管理者必须根据客观标准的要求，在进行管理时，既要谨慎，不能草率，必须考虑后果，但又不能顾前不顾后，管理要有效率和效能。一句话，公共管理者必须有进行管理必须的能力。尤其是从作为公共管理核心的政府来看，其无能也是一种腐败，甚至是最糟糕的腐败。

D、依据正当的法律程序行为并负责。即在公共管理过程中，公共管理主体必须是依法进行管理，并对结果负责。这一责任具体表现为，在公共管理行为实施之前，公共管理主体对这一职责的相关法律要求有明确的了解；在实施中，公共管理主体的行为是符合有关法律的行为，并能主动述职或自觉接受监督；在行为实施之后，公共管理主体对结果负责，并对不当行为承担责任，直至对所造成的损失进行赔偿。

E、廉洁。一方面指公共管理主体在进行公共事业产品生产和提供过程中要坦白公开，即在制定与执行的过程中，必须公开的就要公开，接受公众监督。另一方面，则指公共管理主体在进行公共事业产品生产和提供过程中，不能利用权力谋取不正当的利益。

第二节 公共管理责任控制机制

公共管理责任控制机制，实际上就是来自于公共管理主体之外（机构或管理主体个人），对公共管理主体履行其责任的监督和制约。这些监督和制约机制有些是针对整个公共管理主体系统的，而有些则是主要针对政府组织或非政府组织的。

一、公共管理责任的行政控制机制

公共管理责任的行政控制机制，是指运用一定的行政手段或通过一定的行政层级，对公共管理主体履行责任进行的监督和控制。这一机制主要包括以下：

1、公共组织自身的责任机制

公共组织是公共管理的主体，而到目前为止的现代社会中，无论是政府、准政府组织如我国的事业单位，还是非政府组织，其组织都是以科层制的方式来进行组织建构的。所谓科层制，是指 19 世纪德国学者马克斯·韦伯提出的官僚制理论而建立的组织。这一科层制组

织的基本特点如下：

(1) 是高度的专业化分工。即组织强调横向的区域分工和单位分割。它的基层由负责执行日常任务的工作岗位组成，根据功能性质将这些岗位归为由层次不同的职位组成的单位。在单位中，下级管理人员的活动向直接的上一级管理人员负责。组织是专业化分工来进行组织成员的招聘，并以专业功绩进行升迁的。

(2) 是明确的权责分配。即组织中的每个层级和单位都有确定而清楚的权力和责任，从而各执其掌，各负其责。

(3) 是完备的规则和程序。即每个组织都建立或致力于建立完善的组织规章和内部管理措施，以规范组织成员的行为。组织成员的行为受精心设计的规则和程序的指引。这一规则和程序的完备要求达到只要有规则存在，人员的更替也不会对组织活动产生根本的影响。

(4) 是层级节制。即在组织中，依地位高低规定人员的命令服从关系。

(5) 是重视文件的处理和保存。即组织的一切活动，要尽可能有文字记录，有与层级节制相配合的健全的文件处理制度。而且，还注重文件的保存，当类似事件发生时，以前的案例则成为先例。

可见，这种科层制的组织设计对保证公共管理的专业水平和能力、对整个管理过程的控制及责任的归属等都是有积极作用的。从组织责任的履行来看，这种科层制组织体制本身就是一个组织内部的层级节制的监督网络，一个内部的责任机制。

2、行政监督检查

在现实中，行政组织是最为典型的以层级关系形成的体系。在这一行政组织系统中，上级对下级基于隶属关系具有控制的权力，以维持与下级之间的命令服从关系。这种权力即行政监督权，相应的活动就是行政监督检查。就公共管理来看，政府组织体系内部、具有上下级关系的非政府组织体系内部，以及政府对非政府组织等，都具有这种凭借行政监督权对其从事公共事业产品生产和提供进行指挥或指导、检查的关系。这主要表现在下述两个方面：第一、对具有隶属关系的组织行使行政监督权。在这种关系下，如在政府组织体系内部，上级机关为使下级机关有所作为或不作为，可以采取指挥、指示、认可、备案、审核、争议解决、行政立法与解释等方式，对其从事公共事业产品生产和提供的活动进行控制，以使其履行其公共管理的责任。

第二、对具有无直接隶属关系的组织行使行政监督权。在公共管理范围内，这主要表现为政府对非政府组织从事公共事业产品生产和提供的活动进行必要的监督。通常的方式主要有指

导、认可、视察、撤销、争议解决等。

3、行政监察

所谓行政监察，是指为了保证行政责任的实现，在行政机关内部设立专门监察机关，对行政机关以及公务员的行政行为进行的监督。

行政监察的基本特点，一是隶属于政府但有相对独立的地位，不受任何机关的限制；二是有独立的监督权限，包括检查权、调查权、纠正权、弹劾权甚至逮捕权；三是均有行政监察的立法，对行政监察作出明确的规定；四是监察工作的重点是反腐倡廉，维护政府的责任。

4、审计

审计是由专职机关通过对公共组织各机关一切财务事项的记录、报告与验证，以鉴定其收支事项的正确程度以及财务行为是否忠诚，并考核其绩效的专门工作。审计一般因审计机关与被审计对象关系的不同而分为外部审计和内部审计。前者指由外部专职的审计机关进行的审计，所产生的结果有助于民众代表、政府管理者以及公众对公共部门的整体财务绩效的评估，也有利于被审计的公共部门加强对其责任的履行；后者指由公共部门内部专门人员进行机关的效能进行的审计，目的是提高效能、提高资金价值。

审计作为公共管理责任控制机制，具有十分重要的作用。从公共事业产品的生产和提供来看，其资金主要来源于公共支出及社会资金，这些公共管理费用的使用都有相应的规定，将这些资金按规定的投入方式用于规定的项目，并进行相应的财务管理，是公共管理的重要责任。因此，审计作为财务控制的手段，其基本作用就是确保有关资金用于公共事业产品的生产和提供，以发现不法行为。不仅如此，审计还是公共管理者在履行责任过程中，提供信息，发现财务制度的问题以改进管理，提高效率。特别是我们在第三章已指出，当今我国关于非政府组织内部运行的法律法规还有待于完善，其中极为重要的就是制定相应的非政府组织内部财务运行的法律，并依法加强审计。

5、行政复议（育明教育注：重点）

行政复议是指公民、法人或其他组织认为行政主体的具体行政行为侵犯其合法权益，向行政复议机关提出申请，接受申请的复议机关对原具体行政行为的合法性与适当性进行审查，并作出相应决定的具体行政行为或活动。

行政复议作为行政责任的重要途径，具有以下优点：一是范围广泛，既包括违法行为，又包括不适当的行政行为；二是行政复议机关可以通过比较简便、快速的程序，撤销、变更或代替原行政机关决定，因而补救措施更为有效；三是既保证行政机关能利用其专门知识和

行使法律授予的自由裁量权,又为行政机关提供了改正错误的机会,减少了司法审查的需要,从而在一定程度上保护了行政机关的自主性。

在公共管理责任机制中,行政复议作为一种控制手段,其对象主要是政府机构或行政机关,也包括一些被赋予一定行政执法权的准行政组织,如我国的某些事业单位和社团。在政府公共管理中,公共事业产品涉及公众基本生活质量的最主要的内容,因此,根据上述行政复议在行政责任中的优点,行政复议制度在维护公共管理责任中具有重要的作用,它既可以纠正违法,又可以给公民权益以救济。

第三节 公共管理伦理

公共管理责任机制的另一个构成,是公共管理主体系统内部的针对公共管理主体的伦理规范要求,是公共管理的职业伦理。公共管理伦理由于其管理主体系统组成,来源于政府组织伦理和非政府组织伦理,是公共管理伦理在公共管理中的具体表现。

一、公共管理伦理的构成（育明教育注：重点）

公共管理伦理,是公共管理主体作为特定的社会化角色在进行公共管理活动中的道德行为规范和准则。公共管理伦理在相当程度上源于政府组织伦理和非政府组织伦理,并具有特定的内容构成。

1、政府组织伦理与非政府组织伦理

政府组织和非政府组织作为一定的社会组织,都有各自的具有内在规定性的组织伦理,即政府组织伦理和非政府组织伦理。相应的,可以说公共管理伦理来源于政府组织伦理和非政府组织伦理。

第一、政府组织伦理

政府组织伦理通常也称为行政伦理,是行政管理领域中的角色伦理。政府组织伦理或者以政府组织系统为主体,或者以政府组织为主体,是针对政府组织行为和政治活动的社会化角色的伦理

原则和规范,是以“责、权、利”的统一为基础,以协调个人、组织与社会的关系为核心的政府组织行为准则和规范系统。维护和增进公共利益是政府组织伦理的最基本的要求。

第二、非政府组织伦理

非政府组织伦理是指非政府组织在从事其组织活动,即公共事务或与维护和增进社会公共利益有关的活动时,所应遵守的伦理原则和伦理规范。

非政府组织伦理与政府组织伦理一样,也是一种社会角色伦理,是在国家与社会的良性关系

建构中应乎社会的需求而产生的。在现代社会里，随着国家与社会关系的调整，非政府组织在社会公共管理中的作用日益重要，而非政府组织作为具有独立法人财产权、自主经营权和自负盈亏的自治组织，在其从事公共服务活动中，必然要与外部和内部发生各种利益关系，在这些利益关系中，内含着各种伦理关系。非政府组织要实行正常的公共服务活动，就必须处理好各种利益关系，因而也就必须把握其中的伦理关系，树立自己的组织理念及相应的组织行为规范，以此指导和规范组织的公共服务活动。因此，作为一种社会角色伦理，非政府组织伦理不只影响到个人或一定的公共产品和非公共产品的消费者，而且影响到政府、社会、环境及其他非政府组织

非政府组织伦理的核心，是是否致力于公共服务以及这些服务是否有利于社会的进步和人的发展。这一涉及到非政府组织的的手段善和目的善的价值问题，正是非政府组织伦理的实质所在。这是在市场经济中非政府组织作为独立自主、具有独立的法人人格的主体所必须承担的伦理责任，必须具有的伦理精神。

作为特定的社会角色伦理，无论是政府组织伦理还是非政府组织伦理，与个人伦理比较，都具有下列明显的区别：

一是主体不同。政府组织伦理和非政府组织伦理的主体，都是组织系统和组织管理者，而个人伦理的主体则为个人。而且，政府组织系统和非政府组织系统虽是人组成的，这其组织中人的身份却是非个人化的，即在其担任组织管理职务进行相应的管理活动中，他不是个人的意志、动机的代表，而是社会利益和政府利益的代表。

二是影响不同。个人伦理是一个人和人以及社会中其他的人发生关系，其行为影响的只是少数人和有限的区域；而政府组织伦理和非政府组织伦理则与所有人或社会的所有成员发生关系，尤其是政府组织系统和管理者的行为举止对社会公众有很大关系。

三是约束方式、依靠力量不同。个人伦理主要是通过良知和舆论起内在的约束作用；而政府组织伦理和非政府组织伦理除了舆论和内心信念起作用外，还要靠制度的外在约束作用。

四是评价标准不同。政府组织伦理和非政府组织伦理与个人伦理处在不同的领域，对政府组织伦理和非政府组织伦理的评价，根本上是看它是否维护和增进社会公共利益。个人伦理的评价主要是看对个体的利益是否有利，而不以对公众和社会是否有利作为自己的行为标准。

2、公共管理伦理的内容构成（育明教育注：重点）

公共管理伦理是在政府组织伦理和非政府组织伦理的基础上构成的一个有机的系统。这一系统由观念要素（即行为伦理意识）、实践要素（即以一定的伦理规范为指导的政府组织行为）、

与实践的结合要素（即伦理评价和教育活动）。

第一、公共管理伦理意识

公共管理伦理意识包含伦理准则意识、伦理责任意识和伦理目标意识。准则意识是公共管理主体的原则立场和根本态度，通过对伦理主体的调控，达到由内及外的目的和理想，它突出表现为主体的严格律己精神；责任意识是公共管理主体如何看待其组织的责、权、利。

公共管理伦理意识是完全“内化”的伦理境界。这种境界不是靠外力的强制性或舆论的压力而形成的，它是主体在长期的伦理追求与伦理修炼中，把伦理的戒律逐步地内化为自己的气质和修养，形成主体的行为准则、价值观、人生观的主要核心内容。是“由里到外”所采取的自觉行为。它不需要在别人、舆论、外力监督的情况下，就能自然而然地做出的一种抉择，它是主体内在素质不可或缺的一个部分。

第二、公共管理实践伦理

公共管理的实践伦理，是通过政策或制度表现出来的对社会公众的行为规范或要求。这一实践伦理包含两层含义：一是指维护公共服务活动正常运行所需的伦理规范，是由政府或其他社会权威机构设计、制定和推广的；二是指对于政府倡导的这些公共服务活动中的伦理规范，除了用社会舆论、自我评价等软约束手段支持外，还要为其设定政策优化的硬约束手段，使这些伦理规范真正成为公共管理主体在公共服务中的普遍化行为方式。

第十四章 企业型政府与政府再造

第一节 政府再造的内涵与背景

（一）再造的内涵

1. 再造的定义

美国管理大师汉默(Hammer)和钱培(Champy)认为，“再造”是对组织流程的基本问题进行反思，并对它进行彻底的重新设计，以便在成本、质量、服务和速度等衡量组织绩效的重要尺度上取得激烈的改善。在此定义中，主要观点为：

（1）剧烈性。再造带来的并非是微不足道的改善或进步，而是要使组织绩效实现大幅度的突破。

（2）彻底的。再造并非改进现有状况，而是重新创造，深入到事物的根基。

（3）流程。指一组结合一起的能为顾客创造价值的机关工作。

（4）重新设计。重新设计组织过程。

2. 错误观点的纠正

咨询 QQ: 2472686232

咨询热线: 18310386173

幽默认为，再造的一些错误观点要予以纠正：

（1）再造不是缩小规模。再造是从头开始重新设计工作，再造要裁减的是工作，而不是岗位或人员。

（2）再造不是组织重组。再造的中心工作是工作如何做，而不是机构如何设置。

（3）再造不是赶时髦和万能的灵丹妙药。再造是一项彻底的新原则，推翻以层级节制和专业分工来设计工作的理念。

（4）再造是一场革命。这场革命基于从头到尾的整个过程和为顾客创造价值上。

（二）政府再造

传统上的行政改革，大多将改革的注意力集中于人员精简、组织结构调整以及组织的自我更新。然而由于行政组织的惰性，行政改革往往很难取得成效。另一方面，传统的行政改革由于关注行政组织内部管理的简化，而忽视了政府与环境的关联，也往往使改革处于不推不动、推亦不动的境地。

“政府再造”一词，在很大程度上标明了如今人们在行政改革问题上的观念更新。政府再造不只是注意政府在量上面的成长，而更重要的是质的方面的改变。它更能表明我们这个时代政府改革的本质，即政府改革将涉及改变国家与社会、政府与市场、政府与市民、政府与企业诸多关系的调整，涉及政府治理的观念、结构、方式和方法的变革；既涉及政府内部组织、运作程序的调整，更涉及外部关系的调整。

（三）政府再造的背景

1. 政府角色膨胀

第二次世界大战以后，受国家干预和福利国家观点的影响以及计划经济的影响，政府职能急剧扩张，政府角色不断膨胀。政府虽然管的事情很多，但是社会问题却同样层出不穷，因而引发了人民对政府治理能力的怀疑，也就是所谓的政府失灵问题。

2. 财政状况的恶化

工业化国家向福利国家的发展，政府支出不断增加，这对政府的财政构成了巨大的压力，同时，仅依赖增税以缩减预算赤字有困难，因此，通过改革政府以控制财政赤字便成为一个可行的手段。

3. 新“右派”意识形态的影响

针对国家干预和福利国家政府的弊病，以公共选择为代表的新右派对此进行不断的抨击，他们认为政府失灵不亚于市场失灵，强调市场机制，主张将政府的角色、功能和规模缩

小，主张通过市场机制提供公共服务。

4. 国际化与国际竞争的压力

国际竞争的压力迫使一个国家的政府不仅必须和它国的法律制度和政策相协调，而且必须以更有效率的方式应付复杂多变的经济环境。

5. 官僚主义和民众对政府的不满

官僚主义的存在，极大地损害了政府的公信力，导致了政府的“信任危机”和“合法性危机”，为重振政府的威信，“去官僚化”便成为各国改革的一个重要内容。

第二节 企业型政府的基本理念（育明教育注：重点）

（一）企业家、企业家精神与公共企业家

1. 企业家

企业家是能够将低产值的经济资源转移至较高生产力领域，并获取较大丰收者。

2. 企业家精神

企业家精神，也就是应用创新的方法适用资源，以使生产力及效用最大化的一种精神理念。

3. 公共企业家

一些公共行政学者认为公共企业家是在政府领域，生产、设计以及执行创新理念的工作人员。学者刘易斯(E.Lewis)在《政府企业精神：官僚政治权力的理论》一书中曾说明了公共企业家的五个基本特征：

（1）善用组织内部的资源及力量，实现公共目标。

（2）专精某些社会关注的领域，善于应用各种形式倡导其专精的领域，成为某些公共政策的代言人。

（3）积极运用组织中的影响力，争取成功。

（4）善用民意市场，塑造“舍我其谁”的形象。

（5）设法扩展专属的公共政策的范围。

（二）企业型政府

1. 定义

所谓企业型政府，系指政府部门由一群富有企业家精神的公共管理者组成，他们能够运用各种创新的策略，使原本僵化的官僚体制恢复活力，并有效运用资源以提高政府的效率。

2. 基本特征

(1) 重视成本效益关系。企业型政府改变过去只关心投入而不关心产出的做法,要求以最小的投入,获取最大的产出。

(2) 强调顾客导向。政府的公共服务的提供应考虑公民的需求,并以公民满意为衡量公共服务质量的标准。

(3) 强调市场机制,重视选择和竞争。主张通过市场机制的发挥,提供公共服务;使民间机构与政府共同生产,提供多种选择机会。

(4) 授予权能。主张给予公共管理者以行政自由裁量权来完成计划,这意味着裁量权的扩大,同时也包含着支持与容忍错误。

(5) 创新与改革。企业型政府要求解除规则枷锁,打破结构惯性,活化官员思维。

3. 企业型政府的创新策略

(1) 创造新任务

(2) 主动发掘机会

(3) 勇于承担风险

(4) 行政首长的支持

(5) 建立外部联盟,组织内部团队

(6) 善用舆论压力

(7) 具有说服力的领导风格

(8) 组织文化的塑造

第三节 企业型政府的实施策略及其限制

(一) 政府再造的十项策略

奥斯本和盖普勒俩人曾提出了政府再造的十项策略:

1. 导航型的政府。政府的职责在于规划远景,建立发展方向和机关的使命和目标,并从中担任催化角色,而是及推动的工作则可交由民间来执行。

2. 竞争性的政府。政府应该扬弃过去公共服务的独占心态,鼓励民众参加提供公共服务,而由顾客进行裁判和选择,如此就可刺激政府机关改进其管理方法,提高服务水平与品质。

3. 任务导向的政府。政府固然要依法行政,但更要使民众得到福祉,在合法的范围内,行政机关的运作应以目标和任务为导向,发挥创造性,以弹性、高效、便捷的方法完成其任务。

4. 结果导向的政府。企业型政府通常运用绩效管理和全面质量管理的方法,以实际的结果为工作的重点,建立以结果为导向的管理体制。

5. 顾客导向的政府。企业型政府的运作应以顾客为导向,检讨并改变传统服务生产与传输的老方法,建立顾客回应系统,及时倾听顾客的意见,满足顾客的要求。

6. 有企业心的政府。企业型政府应该强调如何增加利润的观念,应发挥企业经营的精神,进行有效的投资,达到自给自足的境地。

7. 分权化的政府。企业型政府讲求分权的管理理念,对外授权地方政府或派出机关发挥因地制宜的作用,对内授予部属一定的决定的权力。

8. 属于社区的政府。企业型政府应该提供有效的意见表达通道,鼓励民众关心并参与公共事务,只有这样,政府此能真正了解民众的需求,从而对症下药。

9. 预防性的政府。企业型政府重视策略的思考和长期性的规划,能够针对未来可能发生的问题,实现制定对策,因此,危机管理的能力较强,更能做到防患于未然。

10. 市场导向的政府。企业型政府在市场竞争机制下具有资源有效运用的理念,开放公共服务的市场,使民间组织共同分担营运的风险,刺激机关工作效率的提高。

(二) 政府再造的“五C策略”

奥斯本和普兰斯特克(Plastrik)将上述十项策略加以整合,提出了政府再造的“五C策略”:

1. 核心策略。政府基因的首要成分就是决定公共系统与组织的目标为何。
2. 影响策略。引进市场、竞争、契约外包等观念,加强公务人员之诱因以创造更高的绩效。
3. 顾客策略。改造组织与顾客之间的关系,了解顾客的需求,变更组织的结构以符合并顺应顾客的需要。
4. 控制策略。将重大的决策制定权从官僚体制手中下放到社区。
5. 文化策略。此处的文化是指员工的价值、规范、态度与期望,目的在于确保所有员工都能产生为顾客提供有价值的服务是他们的工作责任的思想。

(三) 学者对企业型政府的限制的反思

1. 贝龙(Bellon)和戈尔(Goerl)对企业型政府理念的四种反思

- (1) 企业自主性和民主责任性之冲突
- (2) 公共企业愿景与市民参与价值之间的冲突。
- (3) 企业秘密性与民主开放性之间的冲突
- (4) 企业风险承担与民主的公共财产处置责任之间的冲突。

2. 凯顿的反思

学者凯顿也认为，由于对政治与制度环境的忽视，企业型政府将使改革推动者产生错误假定：

- (1) 将公共管理视为单独功能，而忽略其中包含的政治问题。
- (2) 认为企业之成功经验是好的经验。
- (3) 以大致的营利观点评价行政绩效，忽视其可能对社会环境造成的破坏。

3. 泰瑞的观点

学者泰瑞也提出企业型政府的限制：

- (1) 公共企业家偏好问题。
- (2) 公共企业家崇尚变革与创新，然而许多变革与创新未必带来组织的正面发展。
- (3) 公共企业家有反传统的倾向，轻视存在了好几个世纪的价值与信仰。

第四节 企业型政府与政府再造实践

(一) 英国政府再造

英国政府再造方案，主要有效率稽核、财务管理改革方案、续阶方案、公民宪章以及民营化。

1. 效率稽核

鉴于长期以来政府行政效率不高，早已为英国人民不满，因此，撒切尔首相执政后，在首相办公室成立了一个“效率小组”，对各行政部门的特定问题，如增进效率、消除浪费等进行小规模调查，其主要目的在于发现、改善政府机关阻碍行政效率的因素，并提出改进的建议。到 1985 年，共进行了 300 项稽核，估计在二到五年内可节省 6 亿英镑。

2. 财务管理改革方案

1982 年国会财政与文官委员会公布一份有关文官效能与效率的报告，报告中间一个部会首长应对其部门的内部管理负更大的责任，并且对于业务主管应该赋予更大的权力，以配置、运用所拥有的资源。为回应该报告的建议，同年 5 月内阁提出了“财务管理改革方案”，并由财政部和“管理与人事局”成立一个“财务管理小组”来推动这项方案的进行。

基本上，“财务管理改革方案”是一种绩效管理和目标管理式的财务预算运用模式，强调机关内阁业务主管有权进行分权式的财务管理，同时要负管理成败之责任。其主要目的在于，使各级管理者能够具有清楚的工作目标，对资源是否作最有效运用能有一个明确的责任界定，并拥有所需信息、训练与专家的建议。同时，该方案鼓励各部门大量运用绩效指标，来引导目标的达成。依照政府预算白皮书的记载，绩效指标从 1986 年的 500 项到 1989 年已

增加至 2300 项。此外，预算制度方面也变为实行总支出上限的“由上而下”的预算决策方式。

3. 续阶方案

为了成功的改变严重束缚机关有效运作的官僚组织机构，“效率小组”在 1988 年向首相提出了一份“改善政府的管理：续阶改革”计划，并自 1988 年 2 月起正式启动。这份报告建议了三个改革的方向与做法：

(1) 强化有效的政策与服务的提供：建议各部会成立附属机构，专门负责执行该部门所提供的服务项目，二者订立类似契约关系的工作纲领。

(2) 执行服务提供者应该具备相关的经验和技能：建议实施适当的训练计划，确保服务的品质。

(3) 改革持续在部门中进行，并形成一种持久的压力：建议指定一位常务次官出任专案管理者。

这项计划的主要目的在于增进政府管理和公共服务的传送，其基本假定是：认为政府的功能可以分为截然不同的系统，一是“政策功能”；一是“服务传送”功能，部会只负责政策与策略的决定，执行则交由新设立的执行机关全权负责，执行机关的执行长负成败之责。

此外，为了要提升服务品质，1991 年英国政府又公布了一项“服务品质竞争提升计划”，其基本信念是：竞争乃是最佳的品质保证，竞争可以使政府的资源运用发挥最大的效益。此计划在 1995 年 9 月的一份报告中显示，每年可以节省政府 5.4 亿英镑的支出，约为政府运作成本的 20%。

4. 公民宪章

1991 年梅杰继任英国首相后，一方面持续过去改革的做法，另一方面则向国会提出“公民宪章”的改革构想和计划，并且在内阁办公室中成立了一个“公民宪章”小组负责推动这项改革。

“公民宪章”的主要目的在于改善公共服务的品质、增进资源运用的最大效益，期望将任何公共服务接收者视为消费者，赋予自由选择服务提供者的权力。它主要标榜四项主题：

- (1) 提升服务品质
- (2) 享用服务时有更多选择的机会
- (3) 人民可以要求知晓服务标准
- (4) 确保经费运用的合理性

为了达成上述目标，1991 年出版的“公民宪章政策白皮书”支出通过下列的几项改革途径来达成：民营化、竞争、外包、功绩俸、公布绩效目标、出版服务标准信息、提供申诉程序、独立调查、矫正错误的服务措施等。

5. 民营化

民营化是撒切尔内阁在针对政府机关功能进行全面改革时的一项手段。当重新检视一个机关或国营企业的功能时，首先必须提出一些优先性的选择标准：

- (1) 这项工作需不需要做？如果不需要，就将它删除。
- (2) 如果这项工作必须做，是不是应由政府来负责？如果不，则应该考虑民营化。
- (3) 如果必须由政府负责，这项工作是必须由文官来完成，或以由民间部门来做会更有效率和效果更好？
- (4) 如果这项工作必须在政府机关里来执行，那么组织是否有合适的架构足以承担这项任务？以及是否已将主要的资源充分集中在这项工作上？

在撒切尔内阁 11 年的任期中，共出售 40% 的国营企业。而这项民营化的政策，不仅在英国取得了成功，更成为各国为提升政府效能而竞相模仿的做法。

(二) 新西兰的政府再造

新西兰政府改革的原则：

- (1) 政府不应介入由社区或民间企业经营可获得更高效率的活动，只能涉入由民间经营没有效率或效能的活动。
- (2) 以民间的运营方式建构的企业实体将获得最高效率，留在公共部门的事业组织及运作必须采用民间公司的形式。
- (3) 在功能明确且不冲突、政策与营运功能分离、商业与非商业功能分离下，政府各部门运作伊始最有效率。
- (4) 清楚界定政府各部门、各皇家机构及个别文官的目标，具有潜在冲突的责任宜安排在不同的体制中。
- (5) 在中央控制降至最低，并让政府各部门主管对组织负完全责任时，预期绩效最高。
- (6) 政府部门活动之成本，需考量市场因素，亦即品质、数量、成本应以顾客的需求为判断标准。

新西兰推动改革的组织主要为：国家公务委员会、财政部、首先与内阁部。新西兰的政府再造主要由预算与财务管理制度与民营化两部分组成。

1. 预算与财务管理制度

(1) 开源节流：政府一方面扩大税基、降低税率来增加税收；另一方面也削减公共支出。

(2) 财政法：于 1989 年通过，主要是将私人部门公司会计的架构应用与政府的预算制度之中。

(3) 财政责任法：于 1994 年通过，用以规范政府债务规模，确保政府资产的适当适用，要求政府应提供相关资料给国会，了解政府未来的财政政策方向；同时，鼓励各部门实行全面质量管理。

2. 民营化

新西兰政府自 1986 年开始实行民营化，其民营化可以分为三个阶段：

(1) 1986 年首先通过国有企业法，将政府部门中的商业活动和其它政府业务分离。

(2) 责成国有企业设定营利目标，并推动解除管制计划。

(3) 将国有企业转为民营

民营化实施的头五年，国有企业共裁员 50%，增加了 15% 的收入，以及增加了 4 倍的利润。

第五节 面向 21 世纪的中国政府再造

(一) 中国政府改革的反思

1. 改革的成效

(1) 整个社会对政府改革取得了共识，认为不进行政府改革，经济改革与社会发展难以持续。

(2) 政府机构扩张的总体势头得到了一定程度的遏制，机构本身向精减的方向发展。

(3) 开始以重塑政府职能而创新政府体制。

(4) 在理顺关系，特别是政企关系上，有了突破性进展。

(5) 公务员和公职制度正在实现从特殊主义的偏狭制向普遍主义的功绩制的转换。

(6) 政府治理从遵循人治到重视法治。

2. 改革的缺陷

分析以往的政府改革，特别是第四轮之前的改革，我们发现，政府改革本身也存在着许多误区或缺陷。(1) 政府改革的被动适应性远远大于主动的前瞻性

历次的政府改革，都不同程度地出于财政、机构、人员、官僚主义的压力，政府迫不得已才进行改革，政府的改革是消极的，缺乏主动性、自主性和前瞻性，无法应对社会发展的

挑战。

（2）政府改革视角偏狭

将政府改革等同于机构改革，改革的视角总是停留在机构、人员的调整上。实际上，政府改革最少会涉及到三方面的变革：结构性变革、工具层的变革、价值层面的变革。显然，仅仅改变政府之结构，是无法达到改革的目的。

（3）缺乏对政府改革理论上的反思

历次政府改革都反映出我们理论的准备和反思不足。对于政府改革的一系列重大理论问题，都缺乏系统的理论上的认知。改革在理论上的滞后，影响着我们对政府改革的思考，并限制着我们战略和政策的选择。

（4）政府改革孤立于政治和社会系统

政府改革不能、也不可能游离于整个社会系统之外。行政部门的问题是政治、经济、文化、法律多种因素的体现。在中国这种高度统属的体制状况下，我们需要的政府再造无疑是一种大规模、普遍性、彻底性，关联政党与政治、立法、司法、社会组织等多种环境系统改革的政府再造。因此，政府再造不仅仅局限于政府组织之内，而应与政治改革、经济改革、司法改革、立法改革、社会组织改革相呼应。这也是中国政府改革为什么不推不动、推亦不动的一个重要原因。

（5）效率主义改革典范的局限

检视过去的政府改革，主导我们改革的是行政理性模型，即行政改革的核心在于有效率的行政。客观的讲，政府行政必须是有效率的，效率也是重要的。但是效率主义也存在着缺陷和不足，主要表现在：使行政发展和改革的视野狭隘，致使行政发展的目标无法落实；可能忽视了民主、公平、社会正义、责任的价值；将行政矮化为政府的执行工具，忽略了政策规划、制定与执行过程中的公民参与；易使行政权力过分集中而腐化或沦为管制人民的工具。

4. 从强势国家的单独治理到国家与社会共同治理

公共问题的日益复杂化，社会行动之间的相互依赖性，以及国家的建设和发展事实上需要政府和社会力量的共同努力和合作，使得政府部门已经无法成为一个唯一的治理者，政府必须与民众、社会和其他组织共同治理、共同管理、共同生产与共同配置。因此，政府、社会、公民的共治已成为当代重要的治理模式。发展政府与民间的伙伴关系，落实民间社会与政府共同治理的合作关系，已成为中国政府再造的重要策略。

5. 从政企不分、政府管制到政企分开、放松管制

中国传统政企关系最大的特点在于政企不分。改革政府与企业的关系，最核心在于：

(1) 考虑到市场经济下的政府职能和范围，国有企业应逐步从竞争性生产和经济领域退出，通过产权处置的办法，压缩国有企业的规模。

(2) 政府的公共管理职能和企业的经营管理职能实行最彻底的分离，使企业成为真正的市场主体。

(3) 更多的引入竞争，通过贸易自由化，放松准入，停止补贴和转移支付等方法促使企业更具竞争性。

(4) 硬化国有企业的预算，特别是通过投资改革，使其向更商业化的信贷靠近，限制软贷款的获得方法，使其由压力和活力。

(5) 改变国有企业管理者与政府之间的关系来改善激励机制。一方面赋予企业经营者以更大的自由权，另一方面引入新的监督机制，如稽查制度、业绩评议、管理合同等。

6. 从权力集中到适度的地方分权

中国传统上是一个中央集权的国家，正如邓小平所言，中国政治体制最大的问题在于权力太集中。因此，在调整权力结构时，要赋予地方必要的权力，让地方有更多的因地制宜的灵活性，发挥地方发展经济的积极性和创造性。与中央集权相比，分权的比较优势在于：

- (1) 有助于保护个人的权力和自由；
- (2) 社会系统免受中央决策失误的影响；
- (3) 确保政府决策更符合地方时机；
- (4) 使地方政府能更好的选择适合地方条件和需要的公共计划；
- (5) 使地方政府充分发挥主动性和创造性；
- (6) 不同地方的竞争能够产生改进公共服务质量的效果；
- (7) 存在着政策创新的可能性。

7. 从机械式的管理组织到有机式的适应性组织

从组织设计的观点来看，传统的政府机构是一个典型的机械式的组织，这样的组织设计固然有其优点，但缺陷表现得日益明显。因此，政府内部组织设计，应更具弹性和适应性。与机械式组织不同，有机式的组织的特点在于：

(1) 对环境具有开放性，建立一种具有弹性、回应力的公共组织，并发展一种将大众视为顾客的公共服务导向；

(2) 实行政策制订与执行的分离，强调战略管理；

- (3) 改变组织机构，使组织结构扁平化，减少管理的层次和环节；
- (4) 改变组织内部集权的结构，向下级授予权能，使其承担责任；
- (5) 以制度性的对话、只是和专门机能作为权力的来源；
- (6) 减少不必要的繁文缛节；
- (7) 重视决策的参与和组织的参与；
- (8) 以团队的精神而非命令与服从达到整合与控制；
- (10) 建立跨部门和功能的组织。

8. 从人治到法治

党的十五大提出建设社会主义法制国家，九届人大通过的政府机构改革方案提出行政改革的一个重要目标在于实行依法行政，九届人大二次会议将依法治国写入宪法，这标志着我国政府治理理念和模式的一个巨大变革，即实现从人治政府走向法治政府。

法治是这样一种治理状态或秩序，在这一治理状态中，存在着法的普遍性和有效适用性，法律比政府的权力具有优先的、至上的权威，或者说政府应由法律规制并服从法律，最终公民的自由权利得到维护、保障并扩大。具体而言，法治政府的含义包括：

(1) 法治政府崇尚秩序并反对无政府状态

社会秩序意味着在社会生活方面存在着某种程度的一致性、连续性和确定性。人类崇尚秩序，并因为能在有秩序的生活中实现自己的价值而崇尚法律。与秩序相反，在无政府状态中，任何人都不受他人或群体的权力与命令的支配。人类社会不可能在无政府状态下运转，我们也不能假定建立在无政府状态基础上的社会会给人类带来更多的自由和幸福，相反，我们看到的更多是建立在无政府状态下人类的自私、贪婪、相互残杀和对基本的人的权力的践踏。因此，对法治政府秩序的追求，就必然反对无政府状态。

(2) 法治政府要求法律具有普遍性

一个社会和政府所应遵循的法律应当具有普遍性，这种普遍性意味着法律是由用以安排或裁量大量的人类行为模式或尺度构成的，而不是由用以处理单一的个别的情形的命令构成的。法律的普遍性为公正的执行法律奠定了基础，同时，人们能够与见到行为的后果，从而安排他们未来的行为；法律的普遍性也意味着法律的普遍遵守和人人在法律前的平等。法律的普遍性，是一个法治政府所应具有的最基础的形式要素，一个社会没有这种形式要素，就不配成为一个法治国家。

(3) 法治政府要求体现实质正义

尽管一个法律制度的存在与否，可以不以正义为其条件，但是如果一个社会根本无视正义观念具有的主要实质性价值，那么它便不是一个法治的国度。同样，在现代民主社会，当一条或一套规则因其违背道德上的价值而受到抵制，那么必然因为它是“恶法”而无意义，国家将不可避免的崩溃。保障公民的权力和自由，是实质法治区别于形式法治的关键。

（4）法治政府的核心在于政府受法律的约束和控制

法治政府的理念固然承认并重视民众的守法，但其重点不是“治民”，而是“治官”，其基本的要义在于“治国者先受治于法”。它不是强调政府要维护和执行法律的秩序，而是政府本身要服从法律制度，而不能不顾法律或重新制定适应本身利益的法律。如果不对政府的权力加以限制，如果政府权力的行使缺乏标准，那无疑是对专职的认可。因此，一个法治的社会经常试图阻碍压制性权力的出现，其依赖的一个重要手段就是通过立法为政府设定规则，通过广泛的分配权力来制约权力，通过政府间权力的分配实现以权力制约权力。