

试论新时期中国公共部门战略管理能力的提升

倪 星¹, 杨 芳²

(1. 中山大学 行政管理研究中心, 广东 广州 510275;

2. 武汉大学 政治与公共管理学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 倪 星(1969-), 男, 湖北随州人, 中山大学行政管理研究中心博士后, 武汉大学政治与公共管理学院教授, 博士生导师, 主要从事行政学原理、组织与人事理论、公共经济学研究; 杨 芳(1982-), 女, 湖北宜昌人, 武汉大学政治与公共管理学院公共管理系硕士生, 主要从事组织与人事理论研究。

[摘 要] 战略管理是公共部门管理的一种新的实践模式和研究范式, 在新时期, 研究我国公共部门战略管理能力的提升具有重大的现实意义和理论价值。公共部门战略管理能力分为战略规划能力、公共政策能力、资源管理能力和项目管理能力四个层次。目前, 我国的公共部门战略管理能力提升可以从利用现有资源、培育领导人的企业家精神等方面着手进行。

[关键词] 公共部门; 战略管理; 战略管理能力

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2006)01-0096-06

“战略”一词源于军事, 原指克敌制胜的良策, 即对战争全局的策划和指导。二战后, 战略开始运用于工商管理领域。20 世纪 60 至 70 年代, 西方学者主要强调组织中战略计划的必要性和重要性, 70 年代以后, 人们开始在企业管理中引入了“战略管理”的概念。随着社会的迅速变化、信息和科技的迅猛发展、全球竞争的日益激烈和顾客要求的多样化, 组织普遍面临着越来越不确定的环境, 这就迫切需要根据组织的内外环境, 制定宏观的、长远的规划并卓有成效地实施这些规划。于是, 战略管理的思想和方法得到了广泛的运用, 逐渐成为企业管理的主要内容。

战略管理引起公共部门的重视始于 20 世纪 80 年代。自 60 年代末 70 年代初起, 西方国家普遍地进入了经济的“滞胀”时期, 经济的衰退导致了政府的财政危机和信任危机, 而传统的公共行政学无力解决政府面临的严重的社会、政治和经济问题。因此, 为了提高政府的行为能力, 增强人们对政府效能的信心, 公共部门亟须采用新的管理技术和方法以摆脱困境。新公共管理运动在这样的背景下兴起了, 而战略管理正是新公共管理的一个重要组成部分。公共部门的战略管理力图克服传统公共行政的局限性, “它试图通过对公共部门内外环境变量、组织长期目标以及组织角色与环境的匹配的关注, 以提高公共部门实现其使命的内在能力。”^[1] (第 5 页)

一、新时期提升公共部门战略管理能力的现实意义

我国目前正处于现代化建设的新时期, 特别是随着加入 WTO 以及政府机构改革、民主政治建设和市场化改革的深入, 我国公共部门面临着国际、国内双重要求变革的压力, 而实行战略管理则是对这些压力最好的回应。因此, 在新时期, 研究我国公共部门战略管理能力的提升具有重大的现实意义。

(一) 提升公共部门战略管理能力是党的执政能力建设的一个重点环节

执政能力是指执政党在领导、管理国家事务和社会事务过程中表现出来的本领。中国共产党作为我国的法定执政党, 其使命和意志的实现最终要靠政府去执行。加强党的执政能力建设, 直接体现为执政党领导、驾驭并通过政府来推

动社会发展的能力。因此,我们必须重视政府能力建设。《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》中提出,党的执政能力建设的主要任务是:“按照推动社会主义物质文明、政治文明、精神文明协调发展的要求,不断提高驾驭社会主义市场经济的能力、发展社会主义民主政治的能力、建设社会主义先进文化的能力、构建社会主义和谐社会的能力、应对国际局势和处理国际事务的能力。”显然,无论是驾驭经济、发展民主政治、建设先进文化、构建和谐社会,还是处理国际事务,基本上都属于各级政府的职责范围,最后都要通过政府行为去落实和推进。在任何国家,政府都是执政党执政的重要载体和主要依托,党的执政能力的高低最终取决于政府管理能力。从静态看,政府管理能力涉及公共财政管理、国家储备状况、法律法规建设、社会秩序维护等诸多方面。从动态看,政府管理能力内化于整个政府管理的动态过程之中——即政府管理的四个关键环节:战略管理、政策管理、资源管理、项目管理。在当前复杂动荡的社会环境中,政府把握全局、深谋远虑、因势而动、主动积极的战略管理能力至关重要。在这一意义上,我们可以说,执政能力建设是新时期党的建设的一项新的伟大工程,政府管理能力的提升无疑是这项伟大工程的一个重点环节。

(二)提升公共部门战略管理能力是构建和谐社会的必要条件

党的十六届四中全会《决定》明确指出:“要适应我国社会的深刻变化,把和谐社会建设摆在重要位置”,并强调要“不断提高构建社会主义和谐社会的能力”^[2](第 23-24 页)。这个新论点,在我国现代化建设的宏伟目标中,又增加了构建和谐社会这样一项新的历史性的任务,对我国公共部门战略管理能力提出了严峻的挑战。人类社会是一个不断从低级向高级发展的历史过程,建立平等、互助、协调的和谐社会,一直是人类的美好追求。我们所要建设的和谐社会,应该是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会。经过了 20 多年的改革发展,我国现在正处于经济社会矛盾比较突出的转型时期,主要表现在:社会分化尤其是利益分化明显,日渐凸现的贫富差距已引发许多社会冲突和利益对抗;市场经济体制正逐步建立,但市场竞争中诸多不合理、不合法因素的存在致使我们离规范有序的市场经济体制还相距甚远;社会发展要走上人与自然和谐相处、生态系统与社会系统协调发展的道路还依然任务艰巨,等等。从某种意义上说,“构建和谐社会是在全面建设小康社会的关键时期,对社会结构、社会关系和社会组织的调整与重构”^[3](第 93 页),而这正是对我国公共部门战略管理能力的挑战。要全面实现和谐社会的目标,无论是人与自然的和谐,社会内部各阶层、各群体的和谐,同外部环境的和谐,经济的有序运作,还是内部民族、区域的和谐,都需要公共部门加强自身的全面领导能力、整合平衡能力、制度创新能力、危机应对能力等等,也即必须全面提升战略管理能力。

(三)提升公共部门战略管理能力是应对全球化挑战的必然要求

全球化已经成为世界未来发展的一大趋势,影响着地球上的几乎每一个国家。我国经过 20 多年的改革和对外开放,加入了世界贸易体系,自觉地参与全球化的国际分工和市场竞争,已经不可逆转地融入到了全球化的浪潮之中。全球化在为我们带来资金、人才、技术和市场,使我们享受到种种收益的同时,也给我们带来了众多的压力和挑战。当今的全球化还是不平衡的,规则和制度安排并不公正,不同实力的主体获取的收益和承担的成本是不平等的。在这样的背景下,我国作为一个有着特殊国情的发展中国家,与发达国家的整体实力相距甚远,要在全球竞争中获得更多的资源,占有更多的市场,拥有更多的支配权,以最小的成本最大限度地获利,就要提升政府的战略管理能力。具体来说,需要政府审慎地比较各项活动的效益和社会代价,明智地判断和开发我国的比较优势,及时地把握发展的机遇,正确地选择和制定长远的目标,调整国家发展战略。一个战略管理能力不强的政府,很难引导国家在全球化竞争中走上民族复兴之路。

二、新时期研究公共部门战略管理能力的理论价值

在西方,战略管理早已成为公共行政理论研究中的一大热点,造就了不少杰出的公共行政学者,其理论价值正在被这些学者不断地发掘。研究我国公共部门战略管理能力的提升,理论价值不容忽视,这对于克服传统公共行政学的局限性,实现公共行政学研究的范式转换,作用重大。

(一)摒弃传统的政治与行政二分法,将政治与管理整合起来

传统的公共行政学遵从威尔逊和古德诺开辟的范式,认为政治和行政是两个相互分离的领域。威尔逊在《行政学研究》中指出:“政治是在‘重大且带普遍性的事项’方面的国家活动,而行政管理则是‘国家在个别和细微事项’方面的活动”;“行政管理置身于政治特有的范围之外,行政管理的问题并不是政治问题,虽然行政管理的任务是由政治加以确定的,但政治却无需自找麻烦的去操纵行政管理机构。”^[4](第 44-45 页)古德诺则更明确地指出,“在所有的政府体制中都存在两种主要的或基本的政府功能,即国家意志的表达功能和国家意志的执行功能。在所有的国家中也都存在分立的机关,每个分立的机关都用它们的大部分时间行使着两种功能中的一种,分别是政治与行政”^[5](第 12-13 页)。政治与行政二分的传统由于自身的缺陷,不断地受到理论的批判和现实的挑战。而研究公共部门的战略管理为政治与行政的

整合提供了催化剂。公共部门的战略管理将管理看做一个全面的过程,它要求公共部门的工作人员系统考虑组织的长期目标和未来远景,将组织的使命、价值、目标相结合,将战略制定与绩效管理、绩效评估和责任机制结合起来,强调过程和结果的统一。它克服了传统公共行政被动消极地执行命令的弊端,关注行政的政治性,强调行政在战略制定上的优势和重要性,将政治和行政看做必然联系的环节。

(二)突破传统公共行政学仅仅重视中低层管理的弊端,将公共部门高层管理与中低层管理融合起来

传统的公共部门按照韦伯式官僚制组织的特点来建构,强调层级节制的等级秩序,管理幅度和管理层次是组织结构的支柱。在这种等级金字塔的组织中,管理的高层和中低层严格地按照层级进行缓慢的信息沟通和命令传达,有权做出决策的是位于顶端的上级,下级的任务是执行。这种缺乏整合的组织形式,不仅会带来信息的扭曲、行动的缓慢、决策的滞后、效率的低下,还会造成中下层人员缺乏创新的内部动力和外部激励。公共部门战略管理强调组织所有成员对于组织目标、使命和愿景的参与,强调高层和中低层之间的沟通和整合。战略的制定最终固然取决于高层,但战略是由一系列成员共同参与的具体项目构成的,这些具体项目实施的结果必然制约着组织使命和目标的实现以及组织战略的落实。研究公共部门的战略管理能力,在理论上必然为实现组织内高层和中低层之间的整合提供一条途径。

(三)超越传统公共行政学仅仅重视内部科层组织的局限,将内部管理与外部环境联系起来

传统的公共行政学将组织看做一个静态和封闭的系统,研究的重点集中于组织的内部结构,他们关注组织如何分工、如何建立层级节制的等级秩序、如何制定严密的法令规章和工作标准,而忽视了组织与外在环境之间的相互关系和相互影响,忽视了公共行政的社会环境、文化背景、意识形态等因素。西方的行政学者对这个问题进行了不断反思。早在 20 世纪 40 年代,罗伯特·A·达尔在《公共行政学:三个问题》一文中就指出,只有“当公共行政研究并非取决于规定狭窄的技术和程序方面的知识,而是扩大到各种历史的、社会学的、经济的和其他条件性的因素时,才会成为一门基础更为广泛的学科”^[6](第 166 页)。公共部门的战略管理,不仅关注内部的资源和结构,还将环境分析作为一个研究重点。战略管理认为任何组织都不是孤立的,都是一个开放的系统,处于与环境的持续相互作用之中,外部环境是组织实施战略管理的依据和基础。提升公共部门的战略管理的过程,实际上也是一个内外整合的过程。

三、我国公共部门战略管理能力的现状

西方国家在 20 世纪 80 年代将战略管理运用到公共部门,这有助于明确公共组织的使命与责任,谋划公共组织发展的方向性、长远性、全局性等战略问题,从而保证公共利益的实现。战略管理在我国公共部门中的运用还处于刚刚起步的阶段,存在着一些误区,我国公共部门战略管理能力也还有待进一步提高。有学者将我国公共部门战略管理中存在的问题归纳为 10 个误区,分别是:(1)没有公共战略或滥用公共战略;(2)唯上倾向,按照上级或长官意志制定公共战略;(3)仿效他人或模仿过去的战略;(4)好大喜功,使公共部门陷入危机;(5)公共战略管理能力不强;(6)公共战略只停留纸上;(7)体制、结构与公共战略不匹配;(8)缺少足够的公共战略实施人才;(9)公共部门丧失公共战略优势;(10)只顾短期利益,不顾长远利益^[7](第 19-23 页)。以上是一个总体的描述。我们认为,公共部门的战略管理能力应该分为四个层次:战略规划能力、公共政策能力、资源管理能力和项目管理能力。

首先,战略规划能力是指管理者和组织通过思考,在衡量影响组织未来的内部和外部环境的基础上,为组织创造目标、前进方向、焦点和一致性的能力。战略规划涉及到组织的方向问题,是战略管理全面实施的第一步,也是关键一步。战略规划能力的强弱直接影响到公共部门长远的生存与发展,影响到公共部门能否在迅速变化的环境中取得更大的绩效,甚至还影响到公共部门的合法性、正当性和公正性。一方面,我国长期以来受到渐进模式的影响,习惯于“摸着石头过河”,习惯于解决眼前的问题,导致了在很多重要的领域没有公共目标或者方向模糊不清,只顾短期利益,不顾长期利益,经不起竞争的考验。另一方面,已有的战略规划往往缺乏一个整体的思考,即长期、中期和短期战略、整体和局部战略之间缺少整合,由此导致公共部门内部职能不一致、组织不协调、无法彼此适应,从而丧失互补性。

其次,公共政策能力是指公共部门在战略规划的指导下,制定具体的行动方案的能力。战略规划确定组织的大方向,而公共政策则是战略规划的进一步细化。公共政策能力对公共部门提出了诸多的要求,要求公共部门能够对某一具体领域问题的历史成因、现实条件、制约因素做出明确的解析,制定出既符合时效原则又科学可行的最优化方案。公共政策能力不强,缺乏操作性,是我国许多公共部门的通病。这表现在:公共部门缺乏根据自身实际来制定政策的领导者,战略规划制定出来以后,领导者往往出于尽早看到战略实施效果的迫切愿望而匆匆上马;一些公共部门好大喜功,不结合自身资源状况来制定公共政策,近年来不断暴露出来的政绩工程就是这一现象的体现;公共政策的制定缺乏科学的方法,往往凭借管理者的主观臆断和历史经验,而很少运用科学的量化标准,难以分步实施,等等。

再次,资源管理能力是指公共部门获取、配置并有效使用战略实施所需要的各种资源的能力。每个公共组织至少都应该拥有四种赖以实现预期目标的硬性资源:财力资源、人力资源、物力资源和技术资源。除此之外,还应该拥有必要的软性资源,包括信息、制度以及公众的认同和支持等。改革开放以来,我国公共部门的资源管理能力不断增强,但也存在不少问题。例如:“虽然中央政府财政收入在不断增长,但它占国内生产总值的比重在不断下降,中央财政赤字占国内生产总值的比重在不断上升”^[8](第 43 页);公共部门普遍缺乏具有战略思维的管理者,人力资源与战略管理的要求不相符合;新技术在公共部门的普及和利用程度不高;公共部门的体制、组织结构、制度设计与战略管理的要求不相匹配,等等。

最后,项目管理能力是指将战略规划具体执行的能力,是将理想的目标转化为可见的现实的能力。一个组织的战略可以进一步生成一系列的具体项目,而这些具体项目正确实施的结果最终会导致组织使命和大目标的实现以及组织战略的落实。项目管理是从企业管理和工程管理借鉴的概念,它在公共部门中被证明同样能提高绩效。项目管理就是在一定的时间、成本、人力资源等约束条件下,以项目为对象,由项目团队对任务进行高效率的计划、组织、领导、控制和协调,以实现项目目标的过程。其内容涉及范围管理、时间管理、费用管理、质量管理、人力资源管理、风险管理、沟通管理、采购管理、合同和综合管理等诸多范畴。当前,项目管理在我国公共部门中的运用处于起步的原始阶段,项目管理的能力也相对地十分低下。尤其突出的是,在具体项目的实施中,项目管理极其不规范。

四、新时期中国公共部门战略管理能力的提升途径

在新的历史时期,提升我国公共部门战略管理能力,取决于现实环境的特点和要求,取决于公共部门管理能力的现状。综合考虑,我们把新时期提升公共部门战略管理能力的途径归纳为以下 6 点:

(一)充分发掘和利用现有的政治资源,为公共部门战略管理提供稳定的环境和强有力的政治支持

战略管理的实施是建立在对组织资源和优势的准确判断之上的。我国在现代化建设和改革开放的进程中逐步积累了一些资源和优势,正确认识并充分利用这些资源是新时期提升我国公共部门战略管理能力的前提。首先,在经济上,我国经历了 20 多年的高速增长,经济实力和综合国力大增,有进行战略管理的物质基础。同时,政府以税收、转移支付的方式在不同层次和不同程度上掌握着财富与利益的分配,意味着政府拥有资源开发和利用的主动权,这不仅能从战略上保证经济与社会的协调发展,维护和推动经济稳定增长,而且能从整体上协调利益主体之间的冲突。其次,在政治方面,中国现代化进程中,中国共产党是掌握和运用政治权力的中枢和核心,党通过制定正确的路线和政策、实行政治领导的方式来实现对整个现代化的领导。充分发挥党的领导这一政治资源,一方面有利于政权的稳固,为战略管理的实施创造稳定的政治环境;另一方面,处于转型期的中国,面临体制转换、观念更新、利益冲突、行为失范的诸多矛盾,也需要强有力的政治权力来宏观地推动社会的协调发展。最后,在社会方面,集体主义的价值取向、同心同德实现现代化的使命感、坚持中国共产党领导的政治信任感、对政府权威的较高认同感等,对于一个现代化进程中的国家都是非常宝贵的财富。因此,要提升公共部门的战略管理能力,就要充分发挥以上的这些优势,坚持推动经济的稳定增长,坚持党的强有力的领导,坚持维护民众的共识和稳定的社会环境。

(二)培育政治领导人的企业家精神,激发政治领导人的成就需求,发挥其政治远见和管理经验优势,推动公共部门战略管理实践

考虑组织面临的环境和组织的长远发展目标和未来,提高自身的竞争力,是公共部门战略管理的基本任务和内容。为此,公共部门必须加强人才资源开发,实施人才资源国内培养和引进相结合的战略,致力于培养管理者的战略思维能力,使管理者具备战略管理思想。战略思维对于公共部门的管理有着宏观上的指导作用,使其沿着既定的轨道和方向前进。如果离开了战略思维的导向作用,公共管理就会陷入局限于局部、只顾眼前、顾此失彼的境地,战略管理也就无从谈起。在管理实践中,战略计划本身不是目的,而只是一套协助领导者制定决策和采取重要行动的观念,只有当它帮助重要决策人通过战略方式进行思维与行动时,才显示出价值。因此,在公共部门运用战略管理时,制定书面的战略只是第一步,更重要的是培养组织领导人、组织成员进行战略性思考和行为的能力。各级公共管理者既要紧密结合管理工作中的各项事务,又要着眼现实、未来和世界的发展潮流,积极开展战略研究,围绕国际、国内重大问题,围绕管理工作中的重大现实问题以及社会公众所关注的重大问题进行战略思考,方能在实际的管理与领导活动中提高自己战略思维的素质与能力。在我国,公共管理者长期以来受到渐进式思维的影响,习惯于按部就班、稳进保守的行动,缺乏整体的、宏观的战略思维。此外,公共部门战略管理的教育及普及都没有被重视,因此,我国的公共管理迫切需要战略思想,公共管理者也迫切需要注重培养创新能力和战略思维,把战略思维运用并贯穿到公共管理过程的始末,站在全局的高度去观察和处理问题,立足现在,放眼未来,以适应全球化和加入 WTO 对我国政府提出的挑战,从而更好地实现国家的既定战略

目标和规划,实现整个社会的和谐发展。

(三)改革传统垄断模式的弊端,适当引入政府间竞争,形成公共部门战略管理的外在激励与内在动力机制

竞争机制的缺失正是公共部门诸多弊端的症结所在。奥斯本在《改革政府》一书中列举了市场竞争机制的种种好处:竞争可以提高效率;竞争迫使垄断组织对顾客需要做出反应;竞争奖励革新,而垄断则扼杀革新;竞争提高公共组织雇员的自尊心和士气;竞争增强成本意识,提供优质服务;同时,防范腐败的最好方式就是最大限度地竞争;竞争作为一种战略方法,它不仅仅能节省资金,还有助于提高政府的公信力^[9](第 58-62 页)。对于提升公共部门的战略管理能力来说,市场竞争机制的最大作用在于为公共部门提供一种外在激励,促使公共部门将竞争激烈的外在环境转化为一种内在动力,不断创新,提升管理能力。随着新公共管理运动在西方国家的普及,引入市场竞争机制被认为是一种有效的克服政府失灵的办法,我国也开始大量借鉴西方“企业化政府”改革的一些成功经验,引入竞争机制。但是,由于公共部门战略管理的公共性,我们一方面要利用现代化的治理工具,不断改进政府的运作模式,改进政府与企业、市场和社会的关系,最终实现一种政府、市场和社会的共同治理模式。另一方面,要使竞争发挥作用,就必须注重在公共领域进行有序竞争,引入竞争的配套措施,政府必须明确角色、重视战略规划、重视绩效评估、建立公共责任制,构建公平的竞争环境并精心管理,为所有的竞争者创造平等的竞技场。

(四)强化知识分子与政府之间的结盟,重视知识精英在公共部门战略管理中的作用

“知识分子是社会的精英、国家的头脑”^[10](第 64 页)。古今中外,知识分子在制定大政方针、引导社会舆论、树立社会价值观方面都发挥着非同小可的作用。这是因为他们一方面有参与管理的能力,有知识、有专长、有技能、有信息、善思考、爱表达,比一般的底层民众站得高、看得远、想得透,有更敏锐的分析、判断能力;另一方面他们有参与管理的热情,知识分子往往具有浓厚的人文情怀和胸怀天下的人格气节,以得天独厚的文化修养和精神素质,以超越自身的济世胸怀和宽阔视野,对社会政治生活有强烈的责任感。要提升我国公共部门战略管理能力,就应该重视知识分子的作用,要强化知识分子和政治精英的结盟,使他们在战略管理中发挥更大的作用。我国的知识分子具有“天下兴亡,匹夫有责”的人文传统,渴望发挥政治与学术的双重功能。但是,由于历史的原因,他们的影响被限制在政治领域之外,总是在表面上与权力疏远并持批判的态度。近年来,我国开始重视知识精英的作用,高层管理者中间出现了不少高学历背景甚至海外学历背景的人才,各层级的参谋部门也开始引进知识精英。目前,要进一步强化知识精英在战略管理中的作用,还应该做到以下几点:首先,要激发整个知识分子群体的参政议政意识,呼吁他们抛弃政治冷漠的态度。其次,公共部门要建立开放、自由、多样、有保障、制度化的参与渠道,鼓励更多的知识精英学以致用,将理论和实践相结合。最后,对于体制内知识精英的各种建设性的建议和决策要真正采纳,而不是流于形式,装点门面。

(五)扩大公民参与,培养和借鉴民间的创新力量

公民参与是民主政治的基石,也是社会活力和创造力的源泉。它是政治合法性的根源,政治运作的润滑剂,为政治体系提供纠错机制和平衡机制,关系到政治生活的民主化和社会的稳定。对于提升公共部门战略管理能力来说,公民参与的意义在于,可提供战略管理所需要的智慧、知识以及信息。智慧是解决问题的基本要素,在政策制定过程中首先要求助于智慧;知识不仅指那些书本上的一般理论知识,还包括实际经验知识;信息带有随时变化的倾向,搜集信息需要大量经费和时间。公民参与可以集中民众智慧,吸收不同领域知识,并为战略管理者提供及时有效的信息,从而提升战略管理能力。因此,首先,公共部门要加强与公民的对话,通过与持不同利益、政策观点的公民进行讨论和协商谈判,公共部门不仅可以获取群体智慧,还有利于扩大公民认同,增强合法性,实现公共利益。其次,公共部门要加强公民参与的制度化建设,在保障宪法和法律赋予公民的政治权利和自由的前提下,对公民参与的内容、方式、途径做出明确的规定,使其可以按一定的程序实际操作,并用法律的形式固定下来,作到有法可依、依法参与,使公民参与程序化、制度化。最后,公共部门必须树立正确的理念,充分尊重公民的人格和合法权利,承认公众在公共管理整个运行中的主体地位,积极推进公民参与。

(六)创建学习型政府,促进政府的知识更新和自我完善,塑造学习—模仿—创新的完整链条

现代社会被称之为知识社会,各种新知识、新观念、新技术层出不穷。在这个充满知识的社会里,如何学习知识、如何接受知识、如何创造知识并有效地运用知识,既是知识社会对现代政府能力的一个要求,也是政府提高自身战略管理能力的途径。同时,一个政府的学习能力如何,尤其是学习新知识的能力如何,对未来的政府管理创新和组织成长有着至关重要的影响。学习型政府通过不断的学习、模仿,在适应环境变化的过程中,对其基本的信念、态度、行为、结构和方式进行调整,从而获取一种面对各种问题的应对能力,获取一种长期效能和自我完善的能力。从某种意义上讲,“学习型政府的精神实质就是集体创新”^[11](第 15 页),而创新正是组织活力和竞争力的来源。在新时期建立学习型的政府,首先,应该对传统的管理模式和方法进行调整,建立自由、开放、便于信息交流、知识传播和学习成果共享的系统。其次,要

强调终身学习、全员学习和团队学习。终身学习,即管理者在工作中要不断学习,将学习当做一个持续的过程;全员学习,即各层级都要全心投入学习,尤其是管理决策层,他们决定组织发展方向和命运,因而更需要学习;团队学习,不但重视个人学习和个人智力的开发,更强调团队学习和群体智力的开发,团队学习比个体学习更重要,它更符合学习型政府的本质要求。最后,要注重将学习行为有效地转化为创造性行为,而不是简单的模仿和重复性的工作,惟此,才能适应战略管理能力提升的需要。

[参 考 文 献]

- [1] 陈振明. 公共部门战略管理途径的特征、过程和作用[J]. 厦门大学学报, 2004, (3).
- [2] 中共中央关于加强党的执政能力建设的决定[M]. 北京: 人民出版社, 2004.
- [3] 肖文涛. 论构建和谐社会的政府能力建设[J]. 中国行政管理, 2005, (5).
- [4] [美] 伍德罗·威尔逊. 行政学研究[J]. 国外政治学, 1988, (1).
- [5] [美] 古德诺. 政治与行政[M]. 北京: 华夏出版社, 1987.
- [6] 彭和平. 国外公共行政理论精选[M]. 北京: 中共中央党校出版社, 1997.
- [7] 汪大海. 试论公共部门战略管理的十大误区[J]. 中国行政管理, 2004, (6).
- [8] 汪永成. 新时期我国政府能力建设的意义与任务[J]. 深圳大学学报, 2004, (6).
- [9] [美] 戴维·奥斯本, 等. 改革政府——企业精神如何改革着公共部门[M]. 上海: 上海译文出版社, 1996.
- [10] 章 牧. 知识分子参政刍议[J]. 学海, 1999, (6).
- [11] 王 强, 柴生秦. 学习型政府——一种公共管理新理念[J]. 长安大学学报, 2004, (2).

(责任编辑 叶娟丽)

On Improving the Capacity of Public Sectors' Strategy Management of China in the New Stage

NI Xing¹, YANG Fang²

(1. Center of Public Administration, Zhongshan University, Guangzhou 510275, Guangdong, China;

2. School of Politics & Public Administration, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biographies: NI Xing (1969-), male, Post-doctoral researcher, Center of Public Administration, Zhongshan University, majoring in public administration, organization theories and personnel management, public sector economics; YANG Fang (1982-), female, Graduate, School of Politics & Public Administration, Wuhan University, majoring in organization theories and personnel management.

Abstract: The strategy management in the public sector is one of the new practical models and a new theoretical paradigm. In the new stage, research on improving the capacity of public sectors' strategy management has both significant practical and theoretical value. The capacity of public sectors' strategy management includes the capacity of strategy planning, public policy making, resource management and project management. At present, through utilizing existing resources and developing leaders' entrepreneurship, we can improve the capacity of public sectors' strategy management.

Key words: public sector; strategy management; capacity of public sectors' strategy management