

<<摒弃官僚制>>

图书基本信息

<<摒弃官僚制>>

内容概要

本书从战略高度全面、系统地提出了政府再造的路线图，并在充分吸收美国和国际案例研究的基础上，详细地阐述了核心战略、后果战略、顾客战略、控制战略、文化战略及其在实践中的运用。

<<摒弃官僚制>>

作者简介

戴维·奥斯本，系《再造政府》一书的作者，被誉为“政府再造大师”。曾任美国副总统阿尔·戈尔的高级顾问，为“国家绩效评估委员会”提供智力指导，并起草了该委员会1993年年度报告；他还担任美国许多公共部门的顾问，并被英国、巴西等国领导人聘为顾问。

彼德·普拉斯特里

<<摒弃官僚制>>

书籍目录

第一部分寻找杠杆的作用

第二部分五项战略

第三部分运用战略

<<摒弃官僚制>>

章节摘录

书摘 对此进行区分十分重要，因为组织各个层面的政府再造者必须针对不同类型的组织使用相应的战略。

由于许多组织执行着各种混杂在一起的职能，因而这项工作可能十分棘手。

政策职能与服务提供、规则制定职能和执行职能经常纠缠不分。

从学校到公共住房开发的许多服务组织，通常也必须依据行为标准兼具执行职能。

警察局是执行组织，但是同时也承担着公共服务：在建筑工地周围维护交通秩序；在音乐会上控制拥挤的人流；管理青年运动项目等。

许多社会福利机构，如就业服务中心与福利办公室，既提供服务，又起草规章制度，还执行其制定的规则。

税收机构属于执行业务，但它们一般也提供服务，如信息热线等。

而许多政策咨询组织实际上都是提供服务的，而不是政策组织，因为它们为决策者提供服务，本身并不进行决策。

一种类型的许多组织中间包括属于另一种类型的部门，这就使得事情更为复杂化。

环境规则制定与执行机构中设有人事办公室，提供人事方面的服务。

服务组织中又包含着执行组织，如审计局。

最后，大多数公共组织为“外部顾客”（如普通大众和特定社区）提供服务，而另外一些公共组织则专为“内部顾客”（如其他政府部门）提供服务。

五种战略在政策组织与执行组织中运作的差别要大于服务组织。

例如，在执行机构，顾客战略更为复杂。

这些执行机构的主要顾客是普通大众，其代表者是民选官员和立法者。

但是“执行者”（纳税人、司机和环境污染者）同样极其重要。

否则，就会变成“非执行者”：违法乱纪、偷税漏税、无视环境规章的人和组织。

执行组织必须高度关注所有这三类人。

同样，控制战略在执行组织中所发挥的作用也不尽相同。

因为有些执行组织，如警察局和法庭，在正常情况下，都要求同等对待每一位执行者（或者至少同一阶层的执行者人人平等），这种组织给予其雇员的灵活性有一定限制。

在讨论每一种战略与途径时，我们将对这些问题详加讨论。

但目前至少可以说，再造适合所有类型的组织。

处于规则制定组织和执行组织中的某些人认为，再造只适用于政策组织和公共服务组织。

不过，这最多只是不进行再造的“托词”而已。

尽管组织之间存在这些差异，但它们并没有改变那些能导致根本变革的基本杠杆。

在一切公共组织和体制中，孤立片面的革新和内在连续的再造之间的差异就在于“战略”一词。

如果需要一个全新的公共体制与公共组织，就必须修改其遗传密码。

不运用“五C”战略，也可以进行一系列的创新，但却永远无法产生公共组织绩效的持续改进。

因此，政府再造的第一要则就是：没有新的DNA，就没有真正的改革。

游戏层次：命中战略 政府组织体系庞大、杂乱无章。

政府每年雇员数百万人。

开支数万亿美元。

同时，政府内部等级森严，其中有着数以千计、相互交叠的政治权力部门和公共机构。

这里是政治家、公务员和公民水乳交融的中心，他们在无休无止的改革组合中进行竞争、联合与协作。

在如此复杂的体制中，如果想要改变政府的绩效，如前所述，就需要发挥杠杆作用。

增加杠杆作用的第一种方法是使用前面的五种战略，第二种方法就是将它们投向最适当的目标。

在公共体制五个层次中（统治体制、行政体制、组织、工作流程和人员）任何一个层次上，都可以使用这五项战略。

<<摒弃官僚制>>

层次越高，所需要使用的杠杆作用就越大。

在英国，玛格丽特·撒切尔和约翰·梅杰瞄准的是最高层次，即公共组织运行于其中的基本体制：各部门与机构的中央政府体制、国家保健局、地方政府体制和教育体制，(关于后者，详见本书第175页~176页。

)我们称之为“统治体制”。

改变整个体制的运行方式(如通过签署绩效合同设立自治机构)，就可以促使其中的组织进行变革。

撒切尔和梅杰的改革迫使数以千计的公共组织重新审视其组织绩效及其与顾客之间的关系——这正是其运作的主要方式。

仅仅“下一步行动”方案所激起的变革涟漪，就波及了整个行政系统，迫使财政预算和人事制度进行重大变革；波及了公共组织，使得管理者为提供合同上规定的具体产品负责；波及了工作流程，使得整个流程重新设计以满足产品目标；也波及了人员，他们不得不改变其习惯、心灵与心智。

人们把统治体制运行的规则统称为“行政制度”、“运行制度”或“管理制度”。

最广为人知的就是预算和金融制度、人事制度、采购制度和审计制度。

这些行政制度是统治体制控制其成员组织(或行业组织)的手段。

它们规定了每个成员组织如何进行财政开支、人员雇用、工资分配以及如何管理。

毫不夸张地说，行政体制就是一件紧身衣，名曰“官僚制”(Bureaucracy)。

对于政府再造者而言，这里也有强大的杠杆作用，可以用以改变公共行政体制。

并对外波及以变革所触及的一切。

事实上，如果没有变革公共行政体制，也就无法变革统治体制。

在英国，如果希望下一步行动方案发挥作用，就必须首先改革预算制度和人事制度。

大多数管理者无法改变其工作所在的统治体制，因而也无法改变其行政体制，这就是我们在序言中提到的公共组织与企业之间的区别。

企业从来就不是“统治体制”的子集，除非它们是联合大企业的一部分。

因此，大多数企业都控制着自己的行政系统。

而在政府组织中，这种情况极为少见。

某些特殊的机构和半公共组织能享此殊荣，如果民选官员接受的话，市或县的高层管理者可以改变其行政体制。

但大多数公共行政组织都是偏安于大型统治体制的一隅，由统治体制支配着其行政体制。

管理者可以运用五项战略对自身组织进行变革，然而变革的只是权力等级的下一层次。

他们可以在组织内部灌输对顾客负责的理念，明确使命，预设绩效后果，把决策权下放给一线雇员，甚至改变组织文化。

有时候，他们甚至还可以获得行政体制的豁免权(Waivers)，允许执行机构拥有更多的自主权，形成不同的激励机制。

在组织层次上进行变革显然比体制变革中产生的影响要小得多，因为一次变革只能影响一个组织，但却比在工作流程和人员两个层次上进行变革产生的影响更大一些。

.....

<<摒弃官僚制>>

媒体关注与评论

《公共行政与公共管理经典译丛》在当今社会，政府行政体系与市场体系成为控制社会、影-自社会的最大的两股力量。

理论研究和实践经验表明，政府公共行政与公共管理体系在创造和提升国家竞争优势方面具有不可替代的作用。

一个民主的、负责任的、有能力的、高效率的、透明的政府行政管理体系，无论是对经济的发展还是对整个社会的可持续发展都是不可缺少的。

公共行政与公共管理作为一门学科，诞生于20世纪初发达的资本主义国家，现已有上百年的历史。

在中国，公共行政与公共管理仍是一个正在发展中的新兴学科。

公共行政和公共管理的教育也处在探索和发展阶段。

因此，广大教师、学生、公务员急需贴近实践、具有可操作性、能系统培养学生思考和解决实际问题能力的教材。

我国公共行政与公共管理科学研究和教育的发展与繁荣，固然取决于多方面的努力，但一个重要的方面在于我们要以开放的态度，了解、研究、学习和借鉴国外发达国家研究和实践的成果；另一方面，我国正在进行大规模的政府行政改革，致力于建立与社会主义市场经济相适应的公共行政与公共管理体制，这同样需要了解、学习和借鉴发达国家在公共行政与公共管理方面的经验和教训。

因此无论从我国公共行政与公共管理的教育发展和学科建设的需要，还是从我国政府改革的实践层面，全面系统地引进公共行政与公共管理经典著作都是时代赋予我们的职责。

出于上述几方面的考虑，我们组织翻译出版了这套《公共行政与公共管理经典译丛》。

为了较为全面、系统地反映当代公共行政与公共管理理论与实践的发展，本套丛书分为四个系列：(1) 经典教材系列。

引进这一系列图书的主要目的是适应国内公共行政与公共管理教育对教学参考及资料的需求。

这个系列所选教材，内容全面系统、简明通俗，涵盖了公共行政与公共管理的主要知识领域，内容涉及公共行政与公共管理的一般理论、公共组织理论与管理、公共政策、公共财政与预算、公共部门人力资源管理、公共行政的伦理学等。

这些教材都是国外大学通用的公共行政与公共管理教科书，多次再版，其作者皆为该领域最著名的教授，他们在自己的研究领域多次获奖，享有极高的声誉。

(2) 公共管理实务系列。

这一系列图书主要是针对实践中的公共管理者，目的是使公共管理者了解国外公共管理的知识、技术、方法，提高管理的能力和水平，内容涉及到如何成为一个有效的公共管理者、如何开发管理技能、政府全面质量管理、政府标杆管理、绩效管理。

(3) 政府治理与改革系列。

自20世纪80年代以来，世界各国均开展了大规模的政府再造运动，政府再造或改革成为公共行政与公共管理的热点和核心问题。

这一系列选择了在这一领域极具影响的专家的著作，这些著作分析了政府再造的战略，向人们展示了政府治理的前景。

(4) 学术前沿系列。

本系列选择了当代公共行政与公共管理领域有影响的学术流派，如新公共行政、批判主义的行政学、后现代行政学、公共行政的民主理论学派等的著作，以期国内公共行政与公共管理专业领域的学者和学生了解公共行政理论研究的最新发展。

总的来看，这套译丛体现了以下特点：(1) 系统性。

基本上涵盖了公共行政与公共管理的主要领域。

(2) 权威性。

所选著作均是国外公共行政与公共管理的大师，或极具影响力的作者的著作。

(3) 前沿性。

反映了公共行政与公共管理研究领域最新的理论和学术主张。

<<摒弃官僚制>>

在半个多世纪以前，公共行政大师罗伯特·达尔(Robert Dahl)在《行政学的三个问题》中曾这样讲道：“从某一个国家的行政环境归纳出来的概论，不能够立刻予以普遍化，或被应用到另一个不同环境的行政管理上去。

一个理论是否适用于另一个不同的场合，必须先把那个特殊场合加以研究之后才可以判定”。

的确，在公共行政与公共管理领域，事实上并不存在放之四海而皆准的行政准则。

按照建设有中国特色的社会主义的要求，立足于对中国特殊行政生态的了解，以开放的思想对待国际的经验，通过比较、鉴别、有选择的吸收，发展中国自己的公共行政与公共管理理论，并积极致力于实践，探索具有中国特色的公共行政体制及公共管理模式，是中国公共行政与公共管理发展的现实选择。

本套译丛于1999年底由中国人民大学出版社开始策划和组织出版工作，并成立了由该领域很多专家、学者组成的编辑委员会。

中国人民大学政府管理与改革研究中心、国务院发展研究中心东方公共管理综合研究所给予了大力的支持和帮助。

我国的一些留美学者和国内外有关方面的专家教授参与了原著的推荐工作。

中国人民大学、北京大学、清华大学、厦门大学等许多该领域的中青年专家学者参与了本译丛的翻译工作。

在此，谨向他们表示敬意和衷心的感谢。

《公共行政与公共管理经典译丛》编辑委员会

2001年8月

<<摒弃官僚制>>

版权说明

本站所提供下载的PDF图书仅提供预览和简介，请支持正版图书。

更多资源请访问:<http://www.tushu007.com>