

政府再造的一个视角——改革高层管理者

唐卓

(中山大学行政管理研究中心, 行政管理专业硕士, 广东, 广州 510275)

摘要: 政府再造是一个范围很广的研究课题。其中政府的高层管理者自身的再造是一个非常重要的环节。对他们进行再造, 首先应该明确他们在整个政府部门中起的是旗帜作用, 是掌舵者而不是划桨者。管理者还应该在再造过程中以权变的方法来抛弃官僚制作风, 进行创新性的战略改革。在处理政府和市场的关系时要把握好政府的立场, 让市场发挥起真正的作用。政府高层管理者还应该以企业家精神来注入竞争观念和重视顾客的作用。总之, 在当代政府改革中, 高层管理者的再造是一个由为重要的方面。

关键词: 政府再造 高层管理者再造

亨廷顿说过:“任何改革, 先要以稳定为先, 政治稳定是首先应把握的改革前提和基础, 要通过政治体制的发展和新的社会力量参政。”由此, 我们的政府改革定位在稳定的基础上, 从改革高层管理者的角度来分析政府再造的一个具体的方面。

一、高层管理者的旗帜作用

这里我们认为政府部门的高层管理者不同于私人部门的管理者, 其起的作用应该是整个政府部门中的旗帜作用, 具体说来则应该是“掌舵而不是划桨”的有高度使命感的高层管理者, 而且, 他应该具有企业家的精神。德鲁克早就指出, 成功的组织是把高层管理和具体操作分开, 这样就可以使“高层管理者集中精力进行决策和指导”。我们认为政府的高层管理者不同于一般的管理者, 更不同于一般的员工, 应该是政府部门的一面鲜明的方向性旗帜, 是掌舵的人, 他应该看到一切问题和可能性的全貌, 并且能对资源的竞争力需求加以平衡。而划桨的人则聚精会神于一项使命并且把这件事情做好。掌舵型组织机构需要发现达到目标的最佳途径。而划桨型组织机构则倾向于不顾任何代价来保住“他们的”行事之道。^[1] 企业化的政府越来越多地把划桨和掌舵分开, 并且让决策管理者货比三家地自由挑选最有能力和效率的服务提供者, 使他们花同样的钱能够得到更大的效益, 这样高层管理者就能够使用那些与群众打交道有特殊技能的专门的服务提供者, 也能够促进试验和从成功中学习, 还能够提出更加全面的解决方法, 从根本上解决问题。^[2] 政府的高层管理者由此站在一个新的高度上“运营”政府, 就可以使政府的运作更加有效率, 更加有方向感, 从而起到了很好的“旗帜号召”作用。

另外, 政府的高层管理者一个非常重要的职能是必须具有高度的使命感。一般的管理者常常最基本的职能是完成份内的工作, 尤其的直接上级交给的任务。而高层管理者则是政府部门的核人物, 必须具有高瞻远瞩的精神, 有很强的使命感和责任感。罢顿将军说过:“切勿指示人们如何做事。只要告诉他们你要他们实现什么目标, 他们将会以自己的智谋使你感到惊奇。”^[3] 我们政府部门的高层管理者应该领悟这句话的深刻含义, 认识到自己起的旗帜作用是方向性的指示作用, 认识到自己是有使命感的, 而不是照章办事的。我们要使政府的高层管理者具有高度的使命感, 就必须建立有使命感的预算制度, 改变照章办事的人事制度。对于管理者而言首先要指定一项使命声明, 使使命明确; 再分割和划分组织的职责; 然后根据使命而不是根据分管范围进行组织; 还有创造一种围绕这项使命的文化, 阐明自己的价值

标准，塑造所需要的行为；最后要建立允许失败的机制。^[4]有了高度的使命感和按照使命感进行的政府组织建立，高层管理者将更加得心应手地进行工作。

二、以权变精神抛弃官僚制作风

韦伯认为，有三种类型的权威：“魅力型”——一个非凡的领导人的吸引力；“传统型”——例如部落酋长的权威；“理性/法理型”。第三种权威成为了韦伯官僚制理论的基础。他根据这第三种权威的思想，制定了现代官僚制体系的五项原则，主要内容是：固定和法定的管辖范围的原则；公职等级制和权力等级化的原则；公职管理，至少是所有专门的公职管理；等等。^[5]这些思想在我们政府部门中很久以来都根深蒂固。在历史上虽然起了一定的进步作用，但是在当代新的政府改革中却应该抛弃。政府的治道变革不能再在僵化固定的模式中求发展。

抛弃官僚制要求有一种权变的思想。权变观点是以系统的概念为基础的比较分析的自然产物；权变观点是对大量不同组织的研究为基础的。其最重要的观点即否认存在着普遍的适用于所有环境的原则。^[6]这就打破了官僚制所要求的一成不变的管理模式。使管理者能够以变化发展的灵活眼光处理管理中的问题。

以权变的眼光来进行管理，这对高层政府管理者提出了新的要求。高层管理者应该在新的环境要求下，尽可能多地进行变革。重视绩效——并接受后果。要有勇气面对可能失败的后果并坦然接受。对良好绩效完成者要给予奖励。管理者还有敢于直面特殊利益集团。不管什么时候，政府引进竞争或财产私有化或撤消某个项目，这些变革会威胁到一些人的利益，从而引发某种骚乱，为了能够取得成功，政府的高层管理者应该勇敢地面对阻碍变革的利益集团，办法可以是“敢闯雷区，全速前进”，也可以是组织讨论，以形成普遍利益来反对特殊利益，或者使用民意调查，证明所代表的是普遍利益。高层管理者抛弃官僚制作风还必须亲近下属，建立信任，建立信任是如此重要是因为再造政府需要诚信。^[7]建立信任最重要的因素是诚实，真正的诚实对人们有着深刻的影响，尤其在政治环境中，高层管理者不要以为对下属的诚实会影响其权威，相反，用爱心说话会使管理者在被管理者面前更加具有威信和亲和力，更加方面其开展一系列的改革工作。

三、高层管理者的战略改革

当政府部门的高层管理者想方设法管理、构造或者创建一个将成为组织的新战略的远景时，就是在寻求改革。政府部门基本上有五项目战略：一是核心战略：明确组织目标，即我们上面提到的旗帜作用；二是后果战略：创设绩效后果；三是顾客战略：将顾客置于驾驶员的位置上（这个战略我们将在下面具体分析）；四是控制战略：将控制从高层和中央移走；五是文化战略：创造企业家文化，以企业家精神改造政府。^[8]这五项战略改革在政府部门高层管理者的战略管理中不可或缺。下面我们具体分析高层管理者怎样进行战略改革。

首先，要识别政府对改革的敏感性。清楚认识自己的政府部门对改革的反应是非常重要的。管理者必须积极应变。

其次，应该匹配环境与战略类型。平静的环境要求稳定的战略；具有高度反应性和较低行动要求的组织群体构成的局部平静环境要求协调者战略；而骚动环境则要求指导者战略；动荡的环境就要求妥协者战略。^[9]总之，环境变化了，高层管理者应该第一时间找到应对的战略，使组织及时适应变化的环境，惟有“适者”才能求“生存”，也才能在“生存”的基础上求得更大的发展。这里，也体现了权变观点对高层管理者的重要性。

第三，高层管理者应该清楚识别议题的重要性，分清自己该管什么和该不该管什么。通常，组织能认识到那些强调某些价值而不是其他价值的议题，而被忽视的张力却提供了对有

用战略的新的洞察。^[10]这就要求高层管理者学会找准真正重要的议题，真正适合政府发展的议题。而且重要的是管理者应该清楚什么是自己管辖范围内的事情，要学会放权。

第四，清楚战略管理的意图。也即明确其战略管理的目的是为了实现组织的理想。政府部门的理想是更加运作有效率，更加为民众服务。这就要求高层管理者清楚其战略管理的真正意义所在。

第五，进行创造性战略构建，促进革新和创造。创造性战略将变得越来越重要，不会创新的组织领导者将会被取代，而创造性与革新是组织转型的基本要素。^[11]高层管理者不光自己要学会创新，而且还要敢于使用创新型人才，敢于承担创新的风险。

第六，在发展中使用共生者战略。共生者战略区分了成长与发展。成长就是要求更多，是规模的增加，而发展则寻求净价值（net worth）的提高。在一个迅速变动的环境中，必须进行合作，以确保出现的需求得到满足，因此，应通过从多个渠道获取的资源 and 项目来实行共生者战略。作为这些资源、项目来源的利益相关者，他们的自我利益都要服务于整体的需求这一更大的利益。共生者战略认识到，需要设计新奇的结构安排，开辟新的道路，以满足不断出现的需求。而这这就要求将来的战略管理者必须具有远景、责任感和领导才能。^[12]

五、在处理市场和政府关系时对市场少干预，保证经济自由发展

我们主张政府高层管理者应该重视市场的作用。应用市场的方式来改革政府的基本理论依据有三点。第一，相信市场作为分配社会资源的机制的效率。^[13]第二，认为官僚的利己行为导致了政府失败，用市场方式可以“疗伤”。第三，理论基础可以在一般管理和“新公共管理”的有关理论中找到。认为组织和激励人员的机制不仅可以运用于私人部门，同样也适用于公共部门。^[14]

首先，政府部门的高层管理者应该认识到经济自由是市场经济迫切需要的第一个前提（我国实行的是市场经济制度）。这就要求政府要保护经济自由免于社会势力的强制，并且要控制自己的行为。政府部门的高层管理者还应该限制恶性自由。经济自由只是意味着互利互惠条件下的交易自由，它并不包括损人利己的自由。企业生产假货，坑害消费者利益，就是恶性自由的典型例子。而制假卖假的自由，不是市场经济的自由，而是损人利己的恶性自由，必须给予严厉打击。限制经济自由是政府的失灵，而放纵恶性自由，则是政府的失职。^[15]政府高层管理者在明确了市场经济发展的方向的时候，也应该正确实行政府管理的方针，落实真正的经济自由的健康发展。

其次，政府应该保障充分的个人权利，尤其是个人财产权保障。产权是经济发展的基础，是市场经济有效运作、制约恶性自由的制度保障，它也是富强之路，是宪政民主的基石。^[16]在保障产权的基础上，政府高层管理者还应该严格保护所有者的利益，不应该任意去干预三角债问题。如果政府对财产权过分管制，往往会导致非正规经济的增长和巨大的效率损失。如果政府不保护财产权，就会形成大批的地下经济。这些地下经济都是一种逃生经济，把注意力集中在短期目标上，投资极少并且侵吞国有资产。^[17]这就要求政府的高层管理者作出正确的方针政策，不要对财产权进行过分管制，这样来减少逃生经济的滋长。

再次，创造和平的政治环境和建立有限政府。无限政府常常严重地限制经济自由，经常严重地侵害个人生命权和财产权，尤其是常常无偿地没收私人的财产，这使得整个经济缺乏活力，形成了治乱循环。^[18]因此，我们认为政府是必要的，也是有限的，得国古典自由主义者威廉·洪堡认为，在人的发展当中，人的自发性、主动性应当居于首要地位，人的创造力是最可贵的。相对于人的发展，国家只是推进这一发展的手段。^[19]由此我们看出，政府部门在市场经济的发展中应该处于宏观调控作用的位置，政府高层管理者也应该是促进经济自由发展，不要过分地干预市场，让市场在经济发展中起积极作用，只有在市场不能发挥作

用的时候才发挥其应有的责任作用。

六、重视竞争和顾客作用的高层管理者改造

对于政府部门的高层管理者而言，以企业家精神改造政府是非常重要的。这要求他们重视竞争的引入和顾客至上理念的深入。

首先，竞争的引入是不可或缺的。竞争最明显的好处是提高效率，即投入少产出多。竞争也能迫使政府对顾客的需要作出反应。竞争还能奖励革新，而垄断则扼杀革新。最后，竞争能够提高政府部门雇员的自尊心和士气。^[20] 因此，我们认为竞争的引入是非常必要的，政府部门的高层管理者们必须注意到竞争在当今政府改革中的重要作用，要把竞争机制注入到真正的服务中去。

其次，我们认为顾客至上的理念对于政府高层管理者来说也是非常重要的。传统的政府给人的感觉是官僚风气严重，官僚政治傲慢。而今天，人民期望着被当作顾客受到尊重——甚至是受到政府的尊重。在业界，企业家们总是把资源放在顾客手中，让他们自己挑选，因为大多数顾客都明白什么对他们是最重要的。企业家们的顾客至上理念使之得到了顾客的信任，因而也使企业家们借顾客之力而发财致富。这对政府部门要提高效率和威信而言是非常有借鉴意义的。管理者们应该认识到顾客驱使的制度能够迫使服务提供者对其顾客负有责任；能促进更多的创新；能减少浪费；能创造更多的公平机会。^[21] 这些都促使政府管理者引入顾客至上的理念。

七、加强政府高层管理者的责任观念

政府高层管理者要勇于承担责任，应该强化自己的责任观念。一个责任政府才能承担起治国的重任。而政府部门的管理者们就更加应该从个人的层面上加强自己的责任感。

采用责任管理有两个方面的内容。第一个方面是，通过更加明确地规定政府内部所有机构实际的工作范围可以改进责任机制。第二个方面是有别于组织责任的个人责任。^[22] 政府部门的高层管理者们应该在这两个方面强化自己的责任感。

责任机制是政府的行政部门与政治体系之间的重要联系，也是管理者们应该认真落实的职责。在当前的政府治理中应该采用“责任管理”的方式，这种方式是与私营部门相类似的方法，政府部门的高层管理者应该为自己的行为及所属机构的行为负责任。他们不能声称所有的行动应该是政治责任而否认他们自己的职责。^[23] 敢于承担责任的政府官员才能够真正获得民众的认同。

八、再造过程中高层管理者的领导角色

政府部门的高层管理者们在上面的工作基础上，应该进一步明确自己的领导角色。

拥有影响力和威望的高层管理者必须自始至终地领导再造过程。在政府部门中，挑选适当的人选尤其有特殊重要的意义——因为政府部门的工作结果通常比私营企业更难以量化。强调寻求高层管理者的参与并不是意味着再造过程完全是自上而下的，事实上，它只意味着再造过程中的每一个具体步骤都需要高层管理者的积极参与——不是消极的支持。而实际的创造性工作则是由正在进行再造过程工作的某些职员来完成的。^[24] 这些都要求政府高层管理者们运筹帷幄，指挥得当。

首先，政府高层应该筹划政府部门指导成员。这个团队的成员是由高层机构的参谋组成，它的工作是协调各种不同的再造项目。它负责判定核心过程，并决定哪个过程应当先行再造，哪个过程应当放后一点，以及哪个过程不需要再造。^[25] 这个团队起的工作协调作用是非常重要的，后面的工作做得好不好，关键在于这里的把关工作的准确度。

其次，政府高层管理者应该是过程所有者。再造过程应该是政府高层分内的事情，虽然他们不直接参与具体的再造工作，但是总的方针是由他们提出和制定的，所以，对于政府高层管理者而言，再造过程应该是非常熟悉的。

九、政府部门高层管理者的其他再造方面

首先，我们认为政府高层管理者的再造应该是积极加有效加新型管理的结果。有效的高层管理者应该主动积极克服各种约束和障碍的。而且还应该是那些理解组织环境的人。柔韧性、弹性和毅力是有效的政府高层管理者的关键特征。^[26]

其次，政府高层管理者应该明白政府部门是在一套比私营部门更加严格的限制的环境下运作的，受一套特别强硬的规则和程序的约束，高层管理者必须理解政府部门和私营部门的差异，而且还要了解政府部门运作的限制因素和这些限制因素存在的原因。要坚信政府有能力生产出优质的产品，敢于冒风险。^[27] 唯有在这样的了解和勇气的条件下，政府部门的高层管理者才能对自己和组织机构的再造更加了解，才能更加有效地进行再造。

再次，政府高层管理者的新角色包括设计和整合功能。要不断地了解政府整体。他的设计工作应该包括整合愿景、价值观、理念、系统思考以及心智模式这些项目，即要整合彼得·圣吉所说的所有的学习修炼过程。^[28] 高层管理者的再造必须有自我对组织的设计和整合，这样才能够形成比较完美的过程。

参考文献

- [1][2][3][4][20][21] [美] 戴维·奥斯本·特德·盖布勒著. 改革政府——企业家精神如何改革着公营部门[M]. 上海市政协编译组, 东方编译所译.上海译文出版社.1998.1.,12,13,88,112-117,58-62,164-168.
- [5][22][23] [澳] 欧文·E·休斯著.公共管理导论[M].中国人民大学出版社.2001.1.,32,277-278,281.
- [6] [美]弗莱蒙特·E·卡斯特·詹姆斯·E·罗森茨韦克著.组织与管理——系统方法与权变方法(第四版)[M].中国社会科学出版社.2000.1.,677-678.
- [7][8][美] 戴维·奥斯本·彼得·普拉斯特里克著.摒弃官僚制: 政府再造的五项战略[M].中国人民大学出版社.2002.1.,323-334,2-3.
- [9][10][11][12] [美]保罗·C·纳特·罗伯特·W·巴可夫著.公共和第三部门组织的战略管理:领导手册[M].中国人民大学出版社.2001.1.,344,345,349,351.
- [13][14] [美]B·盖伊·彼得斯著.政府未来的治理模式[M].中国人民大学出版社.2001.1.,27,34.
- [15][17][18][19] 毛寿龙·李梅著.有限政府的经济分析[M].上海三联书店.2000.1.,112-115,126,135,136.
- [16] 刘军宁.风能进,雨能进,国王不能进!——政治理论视野中的财产权与人类文明".公共论丛:自由与社群.1版.第4集.北京.三联书店,1998.
- [24][25][美]拉塞尔·M·林登著.无缝隙政府——公共部门再造指南[M].中国人民大学出版社.2002.1.,110-111,111.
- [26][27][美]史蒂文·科恩·威廉·埃米克著.新有效公共管理者——在变革的政府中追求成功(第二版)[M].中国人民大学出版社.2001.1.,25,32.
- [28][美]彼得·圣吉著.第五项修炼——学习型组织的艺术与实务[M].上海三联书店.2002.2.,395-396.

A Perspective of Reinventing Government----Reinventing Senior Managers

Tang Zhuo

(Department of Public Administration, Sun-Yatsen University, Guangzhou, 510275)

Abstract: Reinventing government is a large study issue. Among it the reinventing senior manager is a very important aspect. Reinventing them, the first thing is make sure that they are the core figures of the whole government. They are the steer men of the government, not the rowing men. The manager also should use the adaptability method to abandon the bureaucracy. And then they apply a new strategy reform. The managers should grasp firmly the government's position when they handle the relation of the government and market. They should let the market bring into play its real function. The senior manager of the government also should use the entrepreneur's spirit to pour competition sense and value the customers. In all, the reinventing of senior managers of government is a very important aspect of modern government reform.

Key words: Reinventing Government; Reinventing Senior Manager of Government

