



整体管理：绝非再度炒作

□ 作者 Marjo Dubbeldam & Wilfred Goedmakers
译者 立君

编者按：

为了有效促进国内、国外管理方面的专题交流，应一些读者的要求，编辑部特别与国外一些专业协会、组织、研究者建立了合作渠道，以便及时将国外的最新的管理研究成果介绍进来，与大家分享，同时把大家的意见反馈回去，促进双方深入地互动。

通常，管理新技术会被引入公共管理中，但重点多放在方式和工具上，而

不在管理者行为的必要改变上。从以下几个省级和地方机构成功实行整体管理的案例中我们能得到哪些启示呢？

20世纪80年代末期，荷兰Gelderland省，从改变组织架构、分责、计划控制以及改变文化开始实行整体管理。短短几年后，所有的努力集中在自我管理和合同管理上，而忽略了做法和管理开发方面的改进。种种迹象表明实行整体管理并不成功。

这一现象引发我们系统研究省级和

地方机构实行整体管理的实践。此项研究是以探究整体管理、自我管理以及管理开发三个变量之间的关系问题为基础，进而，我们希望发现影响整体管理在省级和地方政府实行的其他因素¹。

从常用的狭义定义来讲，整体管理是一个组织单位在结果实现过程中的政策执行和现实途径分配的综合责任。为扩展此定义我们加入两个因素：政策开发责任和政治建议责任。²

自我管理/合同管理被定义为这样

的一种管理形式：通过授权和委托的方式，管理者被授予一定数量的控制责任。

合同管理可以被视为自我管理的同义词：政府人员和经理之间的协议被制定在合同里面。³

管理开发被定义为：任何组织及其成员在政策及结构所作的努力——其目的是为了随时充分地配置众多训练有素、富有天分而又具有高度积极性的管理人员。⁴

我们所开展的省级和地方机构整体管理实践研究显示：如果地方和省级机构能够将自我管理/合同管理同步与管理开发工作相结合，那么，他们就可以在整体管理方面获得更高的分数。

此外，这项研究还确认了省级和地方机构开展整体管理过程中的其他重要因素：

- 支持：中层管理、高层管理和政府人员的角色和态度；
- 设计：组织设计和结构，政府组

织和规模、特征；

- 外围：环境和外部股东；
- 力量 and 影响：转变战略和转变代理；
- 文化：行政哲学和管理风格。

下面理论模型展示了这些联系和其它影响因素。

模型内部的圆圈显示了自我管理/合同管理与管理开发对整体管理的影响，以及它们彼此之间的影响。外部圆圈中的每一个集群都会影响内部圆圈中的三个变量，但是，外部圆圈里面的各个因素之间也是彼此影响的。

这一模型使得各个影响因素之间的差别清晰可见，其表达方式就是在外部圆圈的远处，清楚放置上相应的集群。这是针对集群设计和集群文化的情况，因为有很多专家认为它们不是那么重要——尽管理论已经赋予它们一定的重要性。这项研究中尚未涉及各个集群和因素之间的联系问题，所以，这个模型并

未使用箭头指出这些联系。

我们研究得出的相关结论

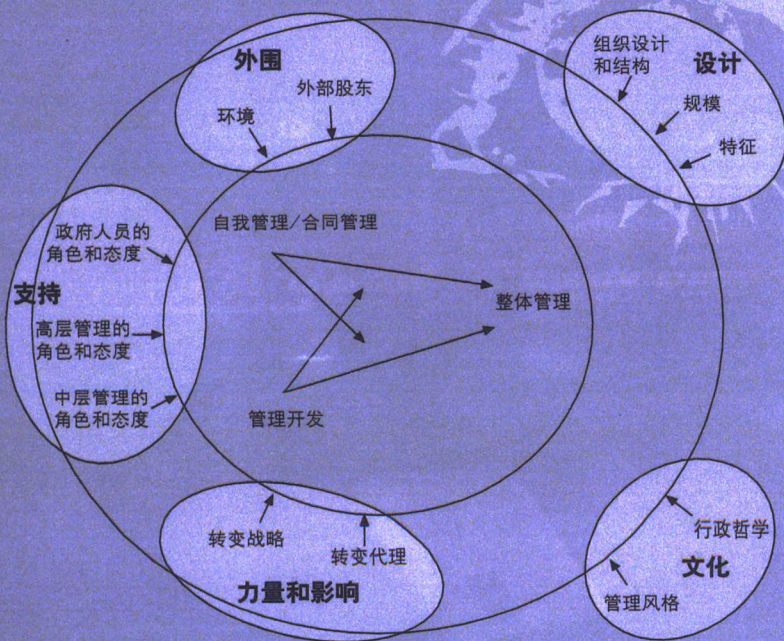
无论是自我管理/合同管理，还是管理开发，它们在结构、系统和战略等方面都获得了较高的分数。例如，在这项研究中，有75%的组织在结构和系统方面出现了重要转变——因为他们实行了自我管理或合同管理。在这些组织当中，刚好有超过半数是因为实施了管理开发，方才取得这一成绩。

对于自我管理/合同管理与管理开发在软性和硬性因素方面的区别，的确存在一些较大的差异。在这些组织当中，几乎有将近一半是将自我管理/合同管理用作了结果驱动型管理。然而，有75%的组织认为，省级和地方政府适合结果驱动型管理方式，并且，在其它软性因素方面，例如：基于结果的奖励、协议兑现以及基于事业远景的雇员选拔等等，其成绩都相对较低。虽然大量组织的经理人员都鼓励雇员发展自己的事业，但是，与此同时，在这些组织当中，大多数都缺乏足够的机会来发展自己的事业。

省级和地方政府使用更多的是自我管理/合同管理的“传统”方式，而不是管理开发。另一方面，相对于自我管理/合同管理来讲，在管理开发方面，有更多组织在执行任务时获得高分。“现代”方法的开发工作明显滞后。

在公共财政管理方面，多采用较为“古典”的手段方式，例如：短期和长期预算，以及年度财政报告等等。在大多数情况下，这些“古典”手段涉及预算分配和财政会计所需的各种方法。在较为“现代”的方法当中，例如：会计原理，效率分析和性能显示已经被引入管理会计领域，以便提高效率。

在管理开发方面，工作说明、评估、



培训和开发是较为“古典”的方法，主要针对用于任务打包以及相应的奖励。而较为“现代”的方法，譬如：事业规划、潜力培训和总结等等，都专注于长期计划、以及雇员和组织发展等方面。

我们最重要的推荐

我们的关于实施整体管理的最重要建议就是：将规划和控制方法的开发与经理人员的开发相结合。此外，就实施整体管理过程中的各个影响因素，我们还有其他一些建议。在各个集群当中，我们各选择了一项推荐建议：

集群外部：这类推荐建议涉及存货、净增值以及股东的特别作用。在设计社会连接的过程中，现有的政策网络和较为常见的手段，譬如：客户满意小组、市民论坛和交互式政策开发等，都有一个

已被证明的纪录。

指出各个外部股东的具体净增值。指出每一位股东的独特沟通战略。将各位股东视为制定政策过程中的合作伙伴，而不要将他们当作竞争者，尽可能建立联盟，并且同时不要忽略内部客户。

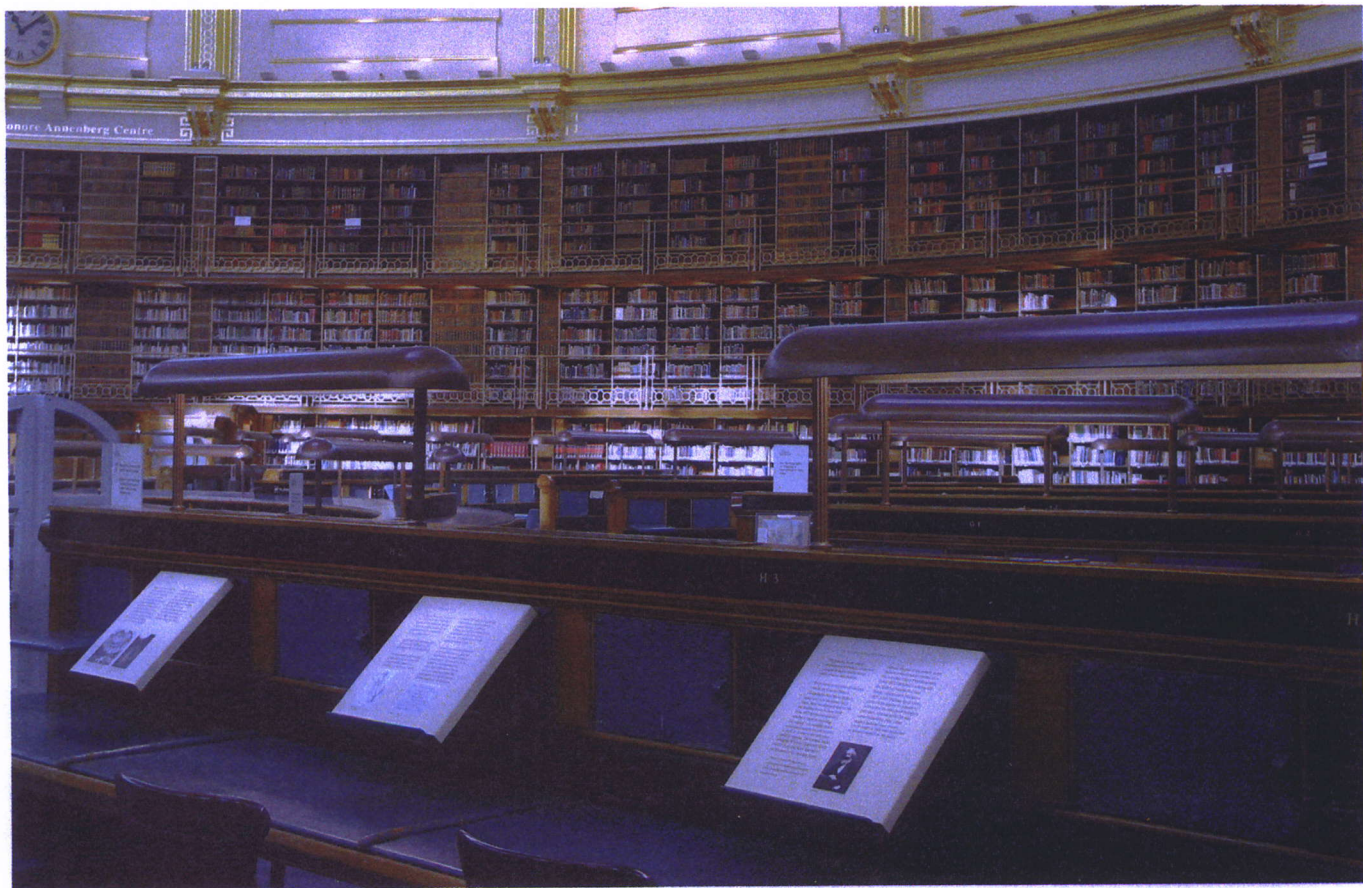
集群力量 and 影响：这类推荐强调转变代理的重要性——因为他们可以了解政治和管理高层，强调整体管理的剩余价值，并对未来的组织工作拥有明确的认识。

实施整体管理的转变战略应当始终坚持两条原则：必须将自我管理/合同管理与管理开发作为两个平行的过程加以引入。如果在实施自我管理/合同管理的过程中，没有注意管理发展，那将是无效的、不成功的。

集群文化：这类推荐建议仅限于管理风

格和行政哲学。非常重要的一点就是——按照头脑中的预期转变，制定出切实的行动计划。这是一项十分艰巨的任务，这里包括明确的行政哲学、政府人员和高级公务员的积极态度、制定政策的新周期、管理的转变工具、转变经理人员风格的定义等等。

在每一个新的四年周期的开始，必须筹划关于政策、趋势和首要任务的广泛对话，以便实施整合管理、自我管理/合同管理以及管理开发。这一工作将会产生一个大体轮廓，而财政和人事部门或者是各个项目将会照此执行。在这样做的过程中，在每一个四年周期的开始，您不仅将会开发制定一项更加适合的财政计划，而且还将为管理开发工作制订出一个战略计划——这是所有参与各方共同努力的作品，并且还将整合进入战略政策里面。



务必确认您所指定的转变代理拥有近乎完美的资历——数项能力的完美组合。转变代理必须富有远见，并且能够将其灵活地传递给其他人。同时，转变代理必须以目标、结果和效果为导向，必须能够极好地处理政治环境，必须能够将一切反映在他自己的行为上面，并且还必须是名教练——必须投入到雇员开发工作中，而又具有清楚的动力为公共事业工作。

集群支持：这类推荐建议针对中层管理、高级管理和政府人员的作用和态度问题——关于对持久疏通程序的持续关注。这不仅涉及整体管理思想，同时还涉及自我管理/合同管理与管理开发思想。

必须激发对管理开发价值的认识——因为它连接着权力与公共事业管理开发的战略必要性。只有通过它，我们方能期望政府人员和经理人员能够充当榜样，提供持续支持。

集群设计：对于组织设计和结构以及政府组织和规模特征来讲，要求就是财政和人事部门能够提供富有结构的会议以及新型的管理哲学。

很重要的一点就是：坚决不可以通过试点、实验或其它临时工作来加以实施。并且，人事部门应该配合整体管理、自我管理/合同管理、管理开发以及其它相关问题的共同实施。集中和分权之间的平衡处于经常性的运动当中，这主要取决于其他瞬间政治优先权因素。最近刚被引入的人员行政管理系统应该从最开始就与财政行政管理系统相结合。这些系统应该通过一种平衡的方式来加以使用：相互并列，而不是相互从属。

结束

在公共事业领域，在管理和组织方



面，总是有各种不同的理论、手段和模型不断上升或衰退。下面仅仅是最近几年所出现的一小部分：学习型组织、知识管理、自主作业团体、自我指挥团队、能力管理、以及虚拟组织等等。就像整体管理概念一样，他们中的绝大多数都源自私营领域。总之，在实施它们的过程中，并没有能够考虑省级和地方机构的异常特征。所以，在这些所谓的创新里面，大多数都只是炒作而已。

基于经验主义研究工作，我们建立的这个模型可以显示公共事业领域的整合管理。在这个模型当中，我们成功整合了各种不同的学科，譬如：公共科学、转变管理和组织科学等等。并且，我们还同时结合了自我管理/合同管理较为“实用”的各个方面、以及管理发展较为“人性化”的各个方面。这一模型可以通过多种方式加以使用，例如：诊断一个组织，分析每个集群所存在的各中问题，并且，由此确定整体管理的优先实施。

¹ Marjo Dubbeldam & Wilfred Goedmakers, Integral management, instrument van verandering? Een onderzoek bij

provincies en gemeenten, (Integral management: instrument of change? A research on provinces and local authorities), Assen: Van Gorcum 2003. The research is based on an extensive case study of the province of Gelderland exceeding a period of over 25 years, a theoretical survey of the terms integral management, self-management/contract management and management development, a survey and several case studies and conclusively a presentation and discussion of the model with several selected experts: senior civil servants, consultants and scientists.

² H.W.M. Wesseling & M.M. Otto, Rationaliteiten van politiek bestuur. De case Zwijndrecht. Een zoektocht naar democratie, strategie en organisatie, Assen: Van Gorcum 1997.

³ H. Buurma, De Zakelijke ambtenaar, Alphen aan den Rijn: Samsom 1988.

⁴ Daniel Vloeberghs, Human Resource Management. Visie, Strategieën en Toepassingen, Leuven/Amersfoort: Acco 1989. G.R.A. de Jong, Personeelsmanagement: zorg voor maatwerk in de praktijk, Deventer: Kluwer 1992.

Dr. M.F. (Marjo) Dubbeldam 注册咨询师，独立咨询师，于Radboud 大学执教。Dr. G.W. (Wilfred) Goedmakers 现为荷兰 Boertien 咨询公司咨询师。