

管理咨询师及公共部门转型

本文简要介绍了公共部门内部管理咨询师的费用支出、作用及影响，对管理咨询师如何有效助力其服务企业实现价值增值进行了分析，并对相关证据进行了审核。

1. 引言

由于财务环境以及公共服务高效运转的需要，公共部门内部的管理咨询工作吸引着公众的监督。2009年，仅中央政府用于管理咨询师的支出费用就高达15亿英镑¹。

对于管理咨询师为企业带来了多大价值增值或许仍有待商榷，但管理咨询师的知识、经验和技能可在以下三个领域助力其服务企业实现价值增值，这已被人们广为接受。

管理咨询师可以：

- 提供知识，助力客户做出更好决策；
- 提供项目管理经验，助力客户更有效地执行计划；
- 提供技能，助力客户提高管理人员的能力和团队合作精神。

本文对管理咨询师如何有效助力其服务企业实现价值增值进行了分析，并对相关证据进行了审核。

本文调查了公共部门的咨询支出情况，同时探讨了应如何界定咨询；例如，外包和临时管理常常与咨询相混淆。

此外，本文还就客户如何聘用及利用管理咨询师、由此建立业务关系，以及这种关系是否对项目成果和期望实现的价值增值产生影响等问题进行了探讨。常见的情况是，一旦项目进展出现问题，就是管理咨询师的责任。同样，客户有时很容易把做出艰难决定的责任推卸到咨询师身上——“是咨询师告诉我们要这么做的”。

2. 管理咨询支出

似乎管理咨询师每天都饱受媒体诟病：“医疗卫生信托花在私人管理咨询师身上的钱高达3亿英镑……国民医疗服务体系（NHS）提供的数字表明，‘浪费性的’咨询支出可用来支付癌症病人的治疗费用，并为10,000名护士提供资助²。另一方面，公共部门也因生产率低下而饱受批评：“劳动力大军的低生产率是造成过去10年来整个公共部门生产力持续下降的主要原因。”³因此可以说，公共部门想要提高自身效率，有时需要引入外部私营部门的专业知识。

当前，政府的政策是，减少公共服务费用，同时持续改善成果、提高资金价值。此外，

¹ http://www.ogc.gov.uk/procurement_public_spending.asp。

² <http://www.guardian.co.uk/uk/2010/aug/20/health-trusts-private-management-consultants>。

³ <http://www.reform.co.uk/portals/0/Documents/Public%20Sector%20Productivity%20v2.pdf>。

政府还承诺取缔使用管理咨询师以节省总的费用支出。这将意味着，相比以往任何时候，如今人们更加关注管理咨询师能否实现价值增值。当前，中央政府雇用管理咨询师的费用估计高达 15 亿英镑⁴。政府政策旨在限制那些被内阁办公室效率和改革小组（其前身为政府商务办公室(OGC)）界定为高支出的部门，包括国防部（咨询师支出费用为 2.04 亿英镑）、交通部（1.44 亿英镑），以及儿童、学校及家庭部（7000 万英镑）⁵。

同以往各界政府一样，本届政府在不得不削减开支的关键时刻，管理咨询师总是首当其冲，因为人们认为这方面的开支可有可无。实践中，精简某些中央政府部门与实施政府新政策、制定新举措以及创新的持续需要背道而驰。具有讽刺意味的是，政府部门将需要表明他们正积极应对内阁的各项要求，因此他们将不得不购买各种合适资源，从而完成这些任务。

政府商务办公室（即现在的内阁办公室效率和改革小组）曾收集 2007-2008 年度的支出数据，作为其“咨询价值项目”的一部分（在对公共部门服务咨询师使用情况进行考察后，2006 年成立了政府商务办公室，目的旨在确保中央政府部门实现更大的资金价值）。表 2.1 显示，在三年时间里，管理咨询师方面的支出总计降低了 31%。

乍一看，在利用管理咨询师实现更大价值方面，“咨询价值项目”似乎起到了举足轻重的作用，而且管理咨询协会（MSC）等组织也热衷于提及该项目来凸显其价值。作为中央政府部门，社区与地方政府部（CLG）通常会在其网站上公示支出超过 500 英镑的所有管理咨询供应商，对该部门的深入分析显示，2009-2010 年度的咨询服务费总计为 7300 万英镑（见表 2.2），而 2007-2008 年度仅为 3500 万英镑（见表 2.1）。由此可见，部门支出不但没有减少，反而增加了一倍。

表 2.1：2007/2008 年度管理咨询支出最高的 16 个政府部门⁶

政府部门	国家审计署 2005/2006 (单位: 百万英镑)	2007/2008 (单位: 百万英镑)	2005/2006-2007/2008 变化百分比 (%)
商业、创新和技能部 (BIS)	54	22	-59%
社区与地方政府部 (CLG)	36	35	-3%
内阁办公室 (CO)	51	19	-63%
文化、传媒与体育部 (DCMS)	1	1	0%
儿童、学校及家庭部 (DCSF)	22	61	177%
环境、食品与农村事务部 (DEFRA)	160	37	-77%
国际发展部 (DFID)	255	21	-92%

⁴ http://www.ogc.gov.uk/procurement_public_spending.asp。

⁵ <http://www.guardian.co.uk/society/2010/mar/25/budget-2010-cuts-consultants-pr>。

⁶ http://www.ogc.gov.uk/professional_services_consultancy_value_programme.asp。

交通部 (DFT)	60	58	-3%
卫生部 (DH)	126	132	5%
就业和养老金部 (DWP)	76	33	-57%
FCO 外交及联邦事务部 (FCO)	22	30	36%
皇家税收与关税局 (HMRC)	106	59	-44%
财政部 (HMT)	6	6	0%
内政部 (HO)	138	96	-30%
国防部 (MOD)	213	107	-50%
司法部 (MOJ)	24	56	133%
Total 总计	1,350	773	-43%
中央政府总支出 (采用国家审计署的计算方法)	1,583	909	-43%
除去国际发展部的中央政府总支出 (采用国家审计署的计算方法)	1,276	884	-31%

表 2.2: 社区与地方政府部 2009-2010 年度管理咨询支出情况⁷

咨询类型	单位: 千英镑
战略咨询	27,709
外部研究	31,218
物业管理服务咨询	2,844
市场营销与通信咨询	354
法律服务咨询	4,893
信息技术咨询	4,669
人力资源咨询	110
财务咨询	868
总计	72,665

无疑,对发票的深入分析可能显示,社区与地方政府部用于管理咨询师方面的支出有所下降,因为这些费用可能包括临时管理、管理外包等。此外,对于外部研究是否应纳入咨询服务支出也一直存有争论。按理说,如果外部研究包括机构绩效评估、并且有助于政策和管理决策的制定,那么它就应当被视为管理咨询服务。尽管如此,如果我们把外部研究费用从社区与地方政府部的管理咨询总支出中扣除(见表 2),总支出仍然比表 2.1 中 2007/2008 年度的总开支高出很多。

如上述表中显示,关于支出数字的一个关键问题是,我们仍然不清楚中央政府或整个公共部门在管理咨询方面的支出究竟是多少。其中部分原因在于我们不确定哪些应纳入管理咨询范畴,哪些则不应该纳入。15 亿英镑的报价很可能被低估而不是高估。综合在线信息系统 (COINS) 的数据系统并不能帮助确定咨询费用,因为这个数据系统没有将支

⁷ <http://www.communities.gov.uk/documents/corporate/xls/1687998.xls>。

出费用进行详细分类。

3. 何为管理咨询？

为了寻求新的工作方式并提高绩效，公共部门组织在其生命周期的某些发展阶段几乎都会聘用管理咨询师。管理咨询项目的内容相当广泛，包括组织开发、“精益思维”、旨在实现卓越企业的流程再造、项目管理、全面质量管理，等等。可以说，这些咨询项目对公共服务的效率和有效性产生了一定影响，尽管我们不能百分之百地确定——因为未对咨询项目进行任何系统性评估，但国民医疗服务体系和卫生部关于管理咨询师使用情况的议会报告的结论喜忧参半⁸。

目前，关于咨询服务的文献已有很多，主要因为它会产生一定经济影响。这类文献的起源可以追溯到世纪之交，由查尔斯·本杜克斯(Charles Bedaux)、莉莲·吉尔布雷思(Lillian Gilbreth)和弗雷德里克·泰勒(Frederick Taylor)引入的关于效率、时间和动机的研究项目⁹。长期以来，管理咨询属于专注于工业生产的一个私营部门现象。上世纪八九十年代，在发达经济体中，无论是私营部门还是公共部门，管理咨询均得以迅猛发展。克拉克(Clark)和芬查姆(Fincham)¹⁰认为，咨询服务的需求不断增长是国际竞争日益加剧、技术变革、经济衰退力量以及管理需求变化等诸多因素共同作用的结果，这些因素使管理人员认为组织中缺乏新技能、价值和品质。当组织有时不得不进行彻底的根本性变革时，陈旧的结构、文化和工作方式就不尽人意了。

咨询通常被定义为在管理领域开展的咨询服务工作，其重点在于改善商业实践活动，提高组织绩效。对于咨询的范围一直存有争议，尤其在管理、业务和信息技术相融合的情况下。事实上，这三者之间的界线通常模糊不清，易于被人误解。比如，由于缺乏对咨询、临时管理和外包三者间区别的了解，导致最近公众对公共服务部门使用管理咨询服务及其费用的关注度不断上升。

其原因在于没有完全区分管理咨询师与承包商及临时管理人员所提供不同技能的差异：前者主要提供公共服务部门组织内部不具备的专门技能，后者则仅仅代替某些员工或提供某些具体的公共服务。此外，信息技术已成为提高组织绩效的关键因素，而信息战略当前则被视为属于管理咨询范畴。虽然我们认识到对各方所起作用缺乏明显的界限，但本报告中，我们仍探讨了如何利用管理咨询师提供知识、经验和技能，帮助客户改善绩效，同时还分析了绩效改善过程面临的种种重大障碍。

4. 如何在公共部门各领域雇用管理咨询师

英国国家审计署(NAO)就如何界定管理咨询进行了十分具体的说明：个人或公司受雇

⁸下议院卫生委员会，“国民医疗卫生体系和卫生部对管理咨询师的使用”，2008/2009年度第5次报告。

⁹蒂莫西·克拉克和罗宾·芬查姆，《关键性咨询：管理建议新视角》(Critical Consulting: New Perspectives on Management Advice)，布莱克威尔出版社，2002年。

¹⁰同上。

从事客户职能范围以外的特定项目，对其参与度或对项目最终成果承担的责任有明确规定，如成本节约或提高服务质量主要取决于客户。因此，咨询与“外包”或者“员工替代”有着显著区别。

2010年，管理咨询协会开展的一项调查显示，72%的中央政府管理咨询工作是委托咨询公司完成的，因为政府部门内部缺乏相关的专业技能¹¹。使用管理咨询师的一个主要原因就是为了更好地应对困难局面或危机。

2006年，国家审计署报告指出：

一方面，适当情况下，恰当使用管理咨询师可为客户带来巨大收益——实现客户因自身没有能力而无法实现的目标。而另一方面，一旦利用不当，管理咨询师也可能很快耗尽预算，而成效甚微或毫无成效¹²。

报告还指出，尽管2005/2006年度用于管理咨询师的支出高达28亿英镑，但并未对由此支出带来的价值增值进行整体评估，部分原因在于政府部门所收集的绩效信息寥寥无几。

在案例分析的基础上，管理咨询协会指出，管理咨询师在本报告所确定的三个领域实现了价值增值。例如：

咨询有助将监狱教育和劳动制度相结合，促使服刑人员改过自新……通过与就业和养老金部门开展合作，信息技术咨询有助转变养老金的处理方式。

国家审计署还列举了管理咨询师帮助实现价值增值的例子，例如，通过使用管理咨询师来帮助实施新方案和开发内部能力，国防部实现了采购节约。同样，在构建和磋商内阁办公室能力审查评估框架的过程中，管理咨询师也发挥了重要作用。

评估咨询项目带来的价值增值效应存在诸多重大挑战。正如国家审计署所指出，很难确定适合所有类型咨询项目的有用方法，而弄清因果关系也并非易事，即使在绩效得以改善的情况下也是如此。但这并没有阻止大量工具包的开发，从而帮助管理人员更好地使用管理咨询师，并通过同侪审查或进行合同后评估，对咨询师的价值进行测评。国家审计署¹³和“咨询价值项目”¹⁴开发的基于互联网的工具包，为政府部门有效管理管理咨询师的使用情况提供了系统性的协调方式。

那么，管理咨询师自身如何使客户信服他们能带来价值增值或提供项目专业知识，以及使用何种策略？该领域的许多关键性研究专注于是否应将管理咨询自身视为一项专门职业。比如，组织开发专家可通过运用其行为科学知识来解决组织问题，从而彰显其价值。对客户来说，这将意味着咨询具有一定专业性质。另一方面，管理咨询师的某些主张可能模糊不清，很难使客户信服他们具有独特的专长或知识基础。因此，为了获得这项工作，管理咨询师需要依靠之前的咨询成果作为参考，或者声称拥有核心或独特的解决方

¹¹ “二十一世纪政府：实现价值增值，削减赤字”(21st Century Government, Adding Value, Cutting the Deficit)，管理咨询协会，2010年。

¹² “中央政府对管理咨询师的使用情况”，国家审计署，2006年。

¹³ “基于互联网的管理咨询师使用评估工具”，国家审计署，2007年。

¹⁴ http://www.ogc.gov.uk/professional_services_consultancy_value_programme.asp。

案。

5. 管理咨询师实现价值增值面临的主要障碍

有很多因素阻碍着管理咨询师助力公共部门实现价值增值。本文集中讨论了以下三个方面的因素：

- 客户与管理咨询师之间的关系
- 管理咨询师的聘用与管理
- 客户与管理咨询师之间的文化和理解差异

客户与管理咨询师之间的关系

关于如何界定客户与管理咨询师之间的关系已有大量论述。克拉克和芬查姆¹⁵认为，这种关系具有开放性和偶发性特点，他们发现在界定两者关系的主要参数方面，双方的相对力量变化极大。同样，双方关系可各有不同，比如，客户可以与咨询师携手合作，也可以完全不干预咨询师的工作。实践中，双方最有效的关系是从一开始就致力于携手协作。双方能力与专长互补形成合力，将实现最有效结果。

客户与咨询师关系欠佳将阻碍咨询项目实现价值增值。对于许多大型信息技术项目，如果客户正进入新的发展阶段，而咨询师已牢牢垄断市场，那么可采用咨询师占据主导地位、客户处于弱势的模式。不可争辩的是，如果大型政府部门和/或公共部门与大量小型咨询公司做生意，那么多数情况下，小型咨询公司将处于唯命是从的地位。实践中，客户通常掌握着主动权：规定咨询公司的职责范围，掌握资金大权，设定双方关系基调。

此外，客户和咨询师都背负有沉重的“包袱”。例如，市场不确定性、高度依赖回头客生意、单个管理咨询师面临必胜的压力，以及因损失惨重的咨询失败案例致使客户对管理咨询师形成偏见等，这些因素从一开始就会对双方关系产生不利影响。一些客户认为，名声不佳的咨询公司随处可见，这些公司往往因不能兑现承诺、宰客或说废话而饱受诟病。因此，管理咨询合同上必须向客户保证，相关咨询师不属此列。

管理咨询师的聘用与管理

英国国家审计署 2006 年的年度报告强调指出，如果管理咨询师使用得当，就会给客户带来巨大收益；反之，不仅会浪费资源，也不会取得切实成效。导致管理咨询师无法实现价值增值的原因有很多，其中包括管理咨询师的聘用和管理问题。下面我们将举例说明该问题如果处理不当，将直接影响咨询项目的成果质量。

例如，某咨询师可能被委托开展一个项目，负责传递客户自己不想传递的信息。近期，政府部门最著名的信息技术专家伊恩·沃特莫尔（Ian Watmore）在下议院公共账目委员会

¹⁵蒂莫西·克拉克和罗宾·芬查姆，《关键性咨询：管理建议新视角》，布莱克威尔出版社，2002 年。

听证会上指出，政府部门“浪费大量资金雇用管理咨询公司传递公务员自己讳莫如深的信息”。¹⁶

行政部门和公共部门往往广泛开展很多项目，从此导致无法有效实施项目管理，并对其影响进行监督或评估。经验显示，行政部门和公共部门设立的项目评估小组或同侪审查小组成员通常由其他管理咨询师组成。一些情况下，这可能导致行使审查职能的咨询师与具体实施项目的管理咨询师之间产生对立关系。管理咨询协会对管理咨询师进行的一项调查显示，只要求其中三分之一的咨询公司表明能够实现价值增值。¹⁷

管理咨询协会的报告显示，仅有五分之一的高级管理人员参与决策。这样，由于客户方负责招聘管理咨询师的人员缺乏经验，尤其是在客户最初设立的咨询师职责范围不充分或对项目目标提出不切实际的预期时，项目面临巨大风险。例如，假如一个小型咨询项目要求伦敦五个自治市在三天之内就伦敦奥运遗产工程的绩效目标达成一致意见，那么该目标将永远不会实现，而且也不能实现任何经济价值。

客户缺乏有力的项目管理可能导致无法达成项目成果，这将对项目产生极为不利的后果。如果客户对项目敬而远之，结果可能也不会满足其预期。因此，在项目的最后阶段，有时需要增加资源，以实现预期目标。此外，或许有趣的是，当一个客户部门的项目因一名咨询师表现不佳而失败时，但可能发现该咨询师还受雇于另一个部门。公共账户委员会在 2006 年的年度报告中就曾提出过这一问题¹⁸。

项目交付期间，管理咨询师与客户之间缺乏有效沟通也可能导致项目无疾而终，例如，在项目早期阶段，客户没有沟通预期目标，那么在项目关键阶段，咨询师就不会汇报项目进展情况并获得客户的认可。而对管理咨询师的相关支出缺乏透明度也可能导致双方关系紧张。

另一个关键问题则是承诺管理咨询项目取得可持续性结果。项目结束时，客户通常期望管理咨询师在一段时间内对项目进行审计，以确保项目成果的可持续性。然而实践中，这很难做到，因为往往项目一结束，咨询师便终止了与客户的关系。这方面饱受批评的是技能缺乏可转移性¹⁹。

客户与管理咨询师之间的文化和理解差异

客户与咨询师之间的文化差异也可能阻碍项目取得有效结果。例如，人们普遍认为，由于缺乏奖励机制，抑或客户要求提供高质量服务的愿望超出了项目预算，管理咨询师将难以适应在中央政府部门环境下的工作。在医疗卫生领域，《卫报》近期的一篇文章指出，“国民卫生服务体系内的管理咨询人员人数不断增加，但尚不清楚他们是否真正了解医疗卫生服务的复杂性，因为提供医疗卫生服务和销售商店货架上的衣服完全是两码事。”

²⁰

¹⁶ <http://www.computerweekly.com/blogs/inside-outsourcing/2010/10/has-government-it-leadership-got-its-teeth.html>。

¹⁷ “二十一世纪政府：实现价值增值，削减赤字”，管理咨询协会，2010 年。

¹⁸ “中央政府对管理咨询师的使用”，国家审计署，2006 年。

¹⁹ 米兰·库布尔（Milan Kubr）（编），“管理咨询专业指南”（第 4 版），国际劳工局，2002 年。

²⁰ <http://www.guardian.co.uk/society/2009/mar/19/nhs-targets-stafford-hospital>。

同样，曾有报道指出，公共慈善部门的支出与管理咨询师质量之间缺乏相关性，大部分慈善机构普遍担忧管理咨询师并不了解慈善行业。代理公司 Bassac 网络开发经理马克·帕克(Mark Parker)坦言：“大型咨询公司拥有自己的企业文化，很难与社区文化相融合。”²¹他同时指出，受托人有时过分尊重管理咨询师的意见，“他们提供许多现成答案作为组织的解决方案。但是如果这种咨询服务花费了 1500 英镑，就让人很难开口说该咨询是‘垃圾’，毫无用处。”²²

实践中，管理咨询师需尽快熟悉客户的组织文化，因为这或许是聘用咨询师的原因之一。如果咨询师对客户的组织文化知之甚少，则会被视为“门外汉”，受到非难，而且对项目进展也极为不利。

此外，也可能存在管理咨询师与客户的价值观、规范和文化不相容的潜在问题。例如，咨询师可能会恪守社会成果的价值，并在项目开展过程中想方设法确保这一价值，但这未必与客户希望实现的目标相吻合；尤其是，如果客户希望不惜一切成本实现项目结果，那么社会成果就将是次要考虑因素。

6. 结束语

目前，中央政府和公共部门的管理咨询支出情况尚不得而知，部分原因在于“管理咨询”这个概念的范围具有不确定性，而且缺乏准确的相关财务信息。

关于管理咨询师的有效性一直存有争论，管理咨询师也常常因为某些管理问题和“说废话”而饱受批评。不过，可以确定的是，在通过提供知识、经验和技能来改善公共部门组织绩效的过程中，管理咨询师发挥着至关重要的作用。此外，管理咨询师还有助公共部门实现创新和提高效率。

更重要的是，客户可更好地了解管理咨询师，汲取劣质采购、不良管理和评估的经验教训，确保实现价值增值。

然而，同样重要的是，管理咨询师必须了解客户及其工作环境，提高费用透明度，并确立如何妥善管理项目失败的风险。

对公共部门使用管理咨询师的尖锐批评是，缺乏技能的可持续发展和转移。因此，管理咨询师需要考虑转变与合作的方式，满足技能可持续发展和转移的需求。

²¹<http://thirdsector.co.uk/news/Article/617233/charity-advisers-professionals-part-two-management-management-consultants-culture-clash/>。

²² 同上。