

目 录

第一编 绪 论

第一章 地方政府实施战略管理的必要性.....	(猿)
第一节 作为一种新管理模式的政府战略管理.....	(猿)
第二节 经济全球化与地方政府经营战略.....	(愿)
第三节 确定地方政府经营宗旨.....	(愿)
第二章 地方政府战略管理的理论基础.....	(愿)
第一节 地方政府行为的人性假设 经济人	(愿)
第二节 区域竞争力与地方政府间竞争.....	(猿)

第二编 地方政府内部系统综合诊断

第三章 彻底改造地方政府内部管理.....	(缘)
第一节 实现中央与地方关系现代化.....	(缘)
第二节 摒弃官僚制.....	(愿)
第三节 重塑地方政府.....	(愿)
第四章 塑造地方政府营销理念.....	(猿)
第一节 地方政府的营销角色与功能.....	(猿)
第二节 地方政府的营销策略.....	(愿)

第五章 构建地方财政导向模式.....	(愿)
第一节 地方预算编制.....	(愿)
第二节 地方财政融资.....	(愿)
第三节 地方财政支出.....	(愿)
第六章 建立现代化的地方政府智囊团.....	(愿)
第一节 智囊团与行政决策.....	(愿)
第二节 现代咨询业的概况.....	(愿)
第三节 地方政府智囊团的现状与问题.....	(愿)
第四节 地方政府政策咨询业发展滞后的原因分析.....	(愿)
第五节 中国地方政府政策咨询业发展的对策建议.....	(愿)
第七章 完善地方政府管理信息系统.....	(愿)
第一节 信息 新经济时代的管理魔方	(愿)
第二节 政府管理信息化 国家信息化的关键	(愿)
第三节 运用战略信息全面改造中国地方政府形态.....	(愿)

第三编 地方政府外部环境全面解析

第八章 外部环境的分类解析.....	(愿)
第一节 经济环境 宏观分析的核心要素	(愿)
第二节 社会、文化与自然环境 变化预期的重要依托 ...	(愿)
第三节 政治和法律 地方政府经营的指示牌	(愿)
第九章 地方政府竞争对手要素综合分析.....	(愿)
第一节 竞争对手的未来目标和假设.....	(愿)
第二节 竞争对手的现行战略和能力.....	(愿)

第四编 地方政府战略组合与选择

第十章 基础调研.....	(四二〇)
第一节 外部环境评价矩阵.....	(四二〇)
第二节 内部系统分析矩阵.....	(四二四)
第十一章 要素组合.....	(四二五)
第一节 强弱威机分析组合演变方法.....	(四二五)
第二节 麦肯锡多因素组合分析.....	(四二八)
第十二章 实施决策.....	(四三〇)
第一节 地方政府决策目标及其设置.....	(四三〇)
第二节 地方政府决策方案的拟订.....	(四三三)
第三节 地方政府决策方案的抉择.....	(四三六)
第四节 地方政府决策的实施.....	(四三九)
第五节 地方政府决策的追踪决策.....	(四四二)
第六节 地方政府决策技术方法.....	(四四三)
第十三章 顾客关联:管理地方政府与公众的关系	(四四四)
第一节 地方政府顾客关系管理的概念.....	(四四四)
第二节 地方政府导入 顾客关系管理的操作方法	(四四七)
第十四章 地方政府的委托人 地方各级人民代表大会 ...	(四四八)
第一节 地方各级人民代表大会 地方政府的“股东 大会”	(四四八)
第二节 县级以上地方各级人大常委会 地方政府的 “董事会”.....	(四五〇)
第三节 提高地方人大效能的途径.....	(四五二)

第五编 地方政府战略实施与控制

第十五章 地方政府战略实施.....	(猿园)
第一节 战略联盟 地方政府间跨区域合作治理	(猿园)
第二节 公私合作 地方政府经营的战略途径	(猿园)
第三节 虚拟经营 弹性化的专案组织	(猿园)
第十六章 地方政府战略控制.....	(猿园)
第一节 组织控制.....	(猿园)
第二节 策略支持.....	(猿园)
主要参考文献.....	(猿园)
后 记.....	(猿园)

第一编 绪 论

战略管理学是一门多学科整合的应用性的新兴学科，它最近在组织管理中取得的巨大成功使它成为一个世界性的热门话题。在中国加入世界贸易组织和经济全球化的背景下，地方政府也应像企业那样确立自己的经营宗旨，制定自己的竞争战略，并在与其它地方政府竞争的基础上提升自己的政府能力与区域竞争力。

第一章 地方政府实施 战略管理的必要性

战略管理学是一门融战略学和管理学为一体的新兴社会科学。它是现代经济社会的产物。近年来的理论研究和实践证明，使用了战略管理方法的机构比没有使用战略管理方法的机构更具有生机和活力。随着中国加入世界贸易组织以及融入全球化进程的加快，科学制定地方政府的竞争战略，实施战略管理，已成为一种现实的迫切需要。

第一节 作为一种新管理模式的 政府战略管理

战略管理学涉及到了普通心理学、管理经济学、管理心理学、管理学、决策科学、政策科学、经济学、经济社会学、组织行为学、预测学、数学、战略学、运筹学等十多门学科的最新研究成果，是一门新兴的交叉学科。正因为此，战略管理学的应用范围非常广，使用价值也非常高。弗雷德·戴维、迈克尔·波特、大研前一三人被称为战略管理学的三位巨匠。

目前，战略管理学已广泛应用于各国企业，西方多数国家的政府机构、社会团体、研究机构、学校等也纷纷采用这种卓越的方略。西方各国著名大学，无论是工商管理硕士（**MPA**）还是公

共管理硕士（MBA），均将战略管理这门课程确定为必修课程。

近年来的理论研究和实践证明，使用了战略管理方法的机构比没有使用战略管理方法的机构更具有生机和活力。从横向上，近年政策失效的地方政府和经营失败的著名企业层出不穷，专家认为这些组织失败的最根本原因是没有实施战略管理；从纵向上，许多政府和著名企业在实施战略管理的短短几年内，在成本—效益的核算以及培养组织与服务对象的亲和关系方面比以前有非常突出的改善。通用机械、爱立信、杜邦、柯达、摩托罗拉、耐克、耐克、美国快递以及松下电器等一批大公司，以及美国联邦政府、多数的州政府都通过实施战略管理而获得了巨大的经济利益和社会效益。

战略管理学是一门融战略学和管理学为一体的新兴学科。弗雷德·戴维将“战略管理”定义为“一门着重制定实施和评估管理决策和行动的具有综合功能的艺术和科学，这种管理决策和行动可以保证在一个相对稳定的时期内达到一个机构所制定的目标”。战略管理集中研究综合评估系统管理、融资与财政、生产与运行、研究和开发、信息系统等方面问题，以保证组织目标规划的有效实施。战略管理在现代组织管理中处于核心地位，是决定组织决策成败的关键，在西方，战略管理被认为是现代管理的“顶尖石（皇冠上的明珠）”。

战略管理过程可以分为三大阶段：战略组合与选择、战略实施、战略控制。

地方政府战略组合和选择是指提出一个地方政府的主体任务（确定地方政府经营管理宗旨），分析地方政府面临的外部机会和威胁（压力），确定自身内部的强项和弱项，建立一个长远战略目标，形成可供选择的几种战略方案和选择可操作的战略分工。

战略分析与选择阶段包括决定一个地方政府应拓展和放弃什么任务，如何有效地利用现有资源，是否进入全球化战略管理，以及如何避免被竞争对手击败。

战略实施主要要求地方政府采取有效的手段去完成战略组合和选择阶段所决定的具体事务。因此，地方政府应制定一个适当的年度目标，采取相应的决策，有效调配资源，制造出支撑战略的行政文化，创造一个有效的行政组织，调整面向公众的政府财政预算，利用信息系统调动公务人员士气。

战略控制（评估）是地方政府战略管理过程的最后一个阶段。战略控制是在战略实施过程中不断调整变化着的目标，这是因为外部环境和内部环境的因素是处于变化之中的。

战略管理过程的三个阶段相辅相成，浑然一体。

战略管理是艺术和科学的有机统一体。作为一门艺术，它主要体现在为战略管理的成败与管理者激励组织成员士气的能力有关。对于政府来说，战略管理涉及政府的领导与一般公务人员，这里就存在一个人际关系协调问题。作为一门科学，战略管理要求战略管理者将有限的资源进行合理的分配以达到最佳效益。这就需要从科学的角度，提出地方政府的专门的公共物品提供计划及在政治上、行政上和技术上的可能性和可行性，以及确定长期的竞争优势。

中国管理理论界和企业界近几年来对战略管理学给予特别的关注，并取得了可喜的成果，但主要集中在工商管理领域。自西安交通大学在 20 世纪 80 年代初开设战略管理学课程以来，全国所有的工商管理类专业都开设了类似的课程。全国人大副委员长、民建中央主席、中国软科学研究会理事长成思危教授曾在一次大型学术会议上强调，战略管理是企业能够长期持续发展的关

键，以企业重组为核心推行战略管理是中国企业的必由之路。从企业管理的发展阶段看，现代企业形成以后，曾经历了传统的经验管理阶段——科学管理阶段——现代管理阶段——战略管理阶段。不同的阶段始终将管理手段如何适应新的发展要求作为管理的侧重点。现代企业竞争优势的源泉已不仅是拥有低成本的特色产品，而且需要企业的应变能力。企业的成功取决于挖掘人力资源，协调社会公共关系并与企业的发展战略结合在一起。企业管理进入战略管理阶段后，企业管理的重点由业务管理向战略经营发展。为实现企业的市场目标，企业需要制定各种对策和策略，必须将整体利益和长远利益相结合，就经营目标、内部资源以及同环境的积极适应等问题进行谋划和决策，制定企业发展的方针、目标、产品结构、调整方向等，以实现企业环境、企业能力、企业经营目标的动态平衡和统一，谋取良好的经济效益。随着我国经济的发展和改革开放的不断深入，管理不足已经成为今后持续发展的主要制约因素，要实现我国总的经济战略目标，必须积极推行现代战略管理的理论和技术。20世纪的中国已进入战略管理时代。许多管理学专家纷纷发表文章，认为战略管理是现代企业管理的重要内容，是目前世界上应用广泛、收效显著的一种新管理方式。在企业经营全球化、网络化、集约化的今天，战略管理是决定企业成败的关键。实施战略管理是我国企业管理发展的必然趋势，也是在市场经济环境下一种真正意义上的管理创新。

在市场经济条件下，我国企业面临着复杂而多变的、与以往不同的经营环境，从而客观上要求我国企业必须在搞好日常经营管理的基础上，实现向战略管理的转移。

首先，市场经济体制的建立，使企业成为独立的法人实体，

企业必须主动地为自己的生存和长期发展制定和实施一系列战略决策和规划。这样，企业必须实施战略管理；其次，竞争的激烈和残酷使企业必须实施战略管理。中国企业不仅面临着国内企业之间的竞争，还必将迎接实力大大超过自己的国外企业的挑战。近几年来，我国企业之间、国内企业与外国企业之间在国内市场展开彩电战、冰箱战、饮料战、食品药品战、电子产品战、服务业战等大小商战，充分证明了企业生存发展的艰难和实施战略管理的重要。企业管理人员如无战略思维，不推行战略管理，随时有可能会被市场经济竞争的海洋所吞没。

最后，企业经营环境的变化使企业必须推行战略管理。在市场经济条件下，企业经营的成败要受到许多因素或力量的作用，外部和内部环境的影响力不断加大。从宏观角度看，企业经营要受到经济、政治、法律、科技、社会文化以及自然条件等因素的影响；从微观角度讲，政府部门、竞争者、营销等亦是影响企业经营的重要因素。因此，企业生存的环境比过去更为复杂，这就要求企业必须对自己所处的环境进行科学细致的分析，在此基础上制定和实施战略规划。

如今，在市场经济条件下，企业经营进入超国界竞争的阶段，战略管理的时代已经来临。企业管理人员特别是最高层管理者应该高度重视，并将推行战略管理作为义不容辞的责任。

企业实施战略管理取得的成就是令人信服的，我们相信战略管理在公共领域实施的效果肯定也会是令人满意的，并且面临全球化时代的到来，地方政府也必须实施战略管理，才能应付各种挑战。战略管理是一种正席卷全球的管理思潮，它被认为是管理发展史上继经验管理、科学管理、现代管理之后的一个新阶段，是位于部门管理、职能管理之上更高的管理层次，是一种重视理

念创新和模式设计的理论和技术，它在政府特别是地方政府层次的运用，具有迫切性。

中国地方政府缺乏的不是日常事务管理，而是以发现并解决问题见长的战略管理。实行战略管理，中国地方政府不能再等待！

第二节 经济全球化与地方政府经营战略

加入世界贸易组织，意味着中国逐步融入经济全球化的潮流中，地方政府面临的将不再是一个封闭的、直线性的管理领域，而是一个开放的、多变的、多元化的管理目标群。随着新一轮资源竞争的加剧，地方政府必须在加快原有的职能转变步伐的同时，转变原有的管理模式，使地方政府的日常管理变为地方政府的战略经营，以提高行政效率。

一、中国正在逐步融入经济全球化进程^①

过去 30 多年间，中国实行对外开放政策，经济从封闭走向开放，并逐步扩大开放的广度和深度，融入国际分工体系，成为经济全球化进程的主动参与者。世界银行认为中国是经济全球化进程中少数几个最大的赢家之一。截至 2005 年，中国的国际贸易规模在过去 30 年里扩大了约 10 倍，世界排名从开放之初的第 101 位上升到第 21 位，年均利用外商直接投资从 20 年代初的不到 10 亿美元，上升到 2005 年 100 亿美元左右，从 2002 年以来一直是仅次于

^① 国务院发展研究中心“经济全球化与政府作用”课题组：《经济全球化背景下中国面临的挑战》，来源：转引自《经济全球化与政府作用》，2005 年 10 月 10 日。

于美国的世界第二大外商投资东道国。中国经济的国际化程度大大提高。中国通过积极参与国际分工与合作、吸收外国投资与扩大国际贸易，有力地促进了国内产业结构升级，创造了大量新的就业机会，推动了国内经济体制改革，提高了国民经济运行效率，增强了综合国力，使中国在国际经济与政治事务中能够发挥更大作用。

中国之所以在经济全球化中赢得主动，是因为中国政府从本国的比较优势出发，制定了正确的对外开放战略，并一以贯之地加以实施。总体而言，中国的比较优势主要是其低廉的劳动力与土地、已成体系的制造业基础和潜在的巨大市场规模；比较劣势则主要是一些重要技术开发能力弱、某些自然资源相对匮乏和经济体制中存在的缺陷。中国在汽车、石化等“制高点”领域实行“进口替代”战略和在劳动密集型部门实行“出口导向”战略。这两种战略的同时实施，使中国避免了其他单纯实行“进口替代”战略的发展中国家所出现的国际收支严重失衡的恶果。为了克服体制上与国际规则不接轨的劣势，中国在经济特区、开发区等局部地区率先实行与国际接轨的体制和优惠政策，这种局部突破的策略有效地促进了吸引外资与国际贸易的扩大。

中国加入 ~~宰制~~ 以后，在新的国际环境下，以往实行的“进口替代”和“出口导向”并行的战略，已逐步转向在更加开放条件下谋求竞争优势的战略。中国劳动力供给充裕、价格相对较低，国家幅员辽阔，某些资源供给充足，这是中国的优势。除此之外，还有两个值得重视的优势。

一个优势是大国市场的规模经济。中国拥有世界上最多的人口，且处在经济和居民收入快速增长阶段，人均收入正接近 ~~五五~~ 美元。随着居民消费结构的升级，中国已经和正在进入对

具有显著规模经济效应的家电、汽车、电子通信等产品的需求迅速扩张期。这一市场条件有可能使某些相关产业形成世界上特有的规模经济效应，其中既包括企业内部的规模经济，也包括由于产业聚集而形成的外部规模经济。由此而产生的低成本不仅会使国内消费者受惠，也有助于提高这些产品的国际竞争力。

另一个优势是具备了重点发展加工组装制造业的有利条件。改革开放以来，中国经历了以轻纺工业、重化工业为重心的发展阶段，目前正在进入一个以加工组装制造业为特征的发展阶段。在这一阶段，中国可以提供加工组装制造业所需要的资本、劳动力，利用有较高水平且相对成熟的技术，生产出技术含量和附加值逐步提升的产品。从全球产业结构调整的走势看，一批有较高技术含量和附加价值的加工组装产业也会向中国转移。近年来，颇具规模的计算机组装加工基地在中国的珠江三角洲地区快速形成，已经显示了这一趋势。

如果上述比较优势能够成功地转化为竞争优势，在加入宰藉和经济全球化进程加快的新形势下，中国完全有可能在国际分工格局中处于较为有利的地位。中国“入世”，首先是政府“入世”，中国取得竞争优势，首先是政府取得竞争优势，因此，中国政府管理模式与国际接轨势在必行。

二、我国政府管理体制与宰藉规则要求的差距

宰藉目前是一个以促进自由国际贸易、管理经贸秩序为宗旨的政府间组织，也是当今世界多边贸易体制的法律基础。它的主要职能可以归纳为三个：一是组织世贸成员进行开放市场的谈判，制定国际经贸规则；二是监督各国对市场开放和世贸组织规则的执行；三是建立贸易争端解决机制，使得宰藉成员之间的

经贸争端可以通过世贸组织来解决。宰牲的基本运行规则大致为七个方面：(员) 自由竞争规则。即各缔约国之间的贸易实行自由竞争，排除行政干预和垄断，产品的品种和数量由市场需求决定，产品价格随行就市。(圆) 关税减让规则。即一国对另一国产品征收的关税，应自动地适用于所有其他缔约国同类产品的进口。(猿) 非歧视性规则。主要指最惠国待遇和国民待遇。最惠国待遇是指一缔约国给另一缔约国的贸易条件、优惠、特权等应一律适用于所有其他成员国，不得有差别待遇。国民待遇是指缔约国对来自其他缔约国的产品，在税收、运输等方面，应与本国产品同等对待，不得歧视。(源) 取消数量限制规则。即缔约国对进口的产品，除关税、国内税及其他规定外，不得以配额和许可证对进口产品实行数量限制，以体现贸易自由和自由竞争原则。(缘) 公平规则。即当一缔约国发现另一缔约国对其出口的产品实行补贴或以极低价格倾销，使其同类产品的生产和销售遭受损失时，可采取反倾销、反补贴措施。(远) 协商规则。即当缔约国之间发生贸易争端时，应当通过协商解决，避免互相报复。(苑) 透明度规则。即缔约国涉及对外经贸的有关政策、法令、条例，包括财务、价格、税收、运输、保险、检验、展览和加工等政策法规，未经正式公布，不得实施。

对照宰牲的主要职能和运行规则的要求，我国政府管理体制还存在着多方面的差距：

(员) 政府和企业关系方面与宰牲的规则存在差距。主要指政企关系尚未理顺，政府对企业还存在着不适当的干预。管理部门的政策法规政出多门且随意性大，出现“政策打架”现象，管理缺乏透明度，公平、公正的竞争环境还没有真正形成，“所有制歧视”现象还在一定范围内存在，有时还比较严重，地方保护主

义还不同程度地存在着。

(圆) 审批制度与 宰鞣的规则存在差距。主要表现为审批和登记程序过于繁琐、不透明,不符合市场经济条件下务实、高效的原则;实质性审批的条件过多,过于苛刻,有歧视和贸易保护主义之嫌;禁止和限制外商投资的行业和项目偏多,不利于资本、商品、服务等在国际间的自由移动。

(猿) 现行价格管理体制与 宰鞣的规则存在差距。加入 宰鞣,国际国内两个市场的关联度大大加强,市场一体化是必然趋势。涌入的国外资本和经营者凭借资金实力或市场规模优势,以国际惯例为掩护、以国内市场整合性差的行业为突破口,对国内市场进行倾销或垄断,必将对现行市场价格秩序形成冲击。由于我国目前仍存在部门管理模式,导致地区、部门、行业间互相干扰,影响商品定价。许多部门通过内部规范性文件进行价格管理,缺乏透明度,依法行政意识薄弱,领导随意拍板定价的情况时有发生,执法受到部门利益驱动而出现偏差;内外贸分工把口,价格部门在市场管理和政策协调中忽视国际经贸活动,缺乏对国际市场价格和贸易规则的了解;现行价格法律、法规是在体制转型过程中以规范国内市场价格行为的经验为基础制定的,立法思想和形式偏重于在行政管理部门之间分权,除了反倾销法之外,现行反不正当竞争和保护消费者权益的法律没有相关的价格管理规定。

(源) 现行地方和行业标准与 宰鞣的规则存在差距。首先,在认识上没有将采用国际标准与市场准入挂钩,新产品采用国际标准比例低。其次,与市场经济发达国家比,我国尚缺少技术法规,标准化运转所需的法律规范体系尚不健全。用强制性标准代替技术法规,虽也可得到 宰鞣的成员方认可,但两者的权威性终

究不一样。而且，强制性标准由生产、流通、使用、监督部门各自立法，技术要求不一样，可操作性差。

(缘) 政府同企业间信息沟通渠道与 ~~宰裁~~ 规则存在差距。~~宰裁~~ 要求成员国确保建立一个查询机构，及时为企业提供技术法规、技术标准和合格评定程序服务。但我国各级政府部门一定程度上还在依靠内部政策实施管理，一般公众难以了解内部政策。即使是公开的法律法规，也存在查询不便的问题。国内企业也普遍存在重生产经营、轻标准信息的现象。国家、行业标准已修订多次，包括安全生产的一些指标有较大的变动、提高，但企业不了解，仍在按七八十年代的标准组织生产。

(远) 现行环境保护法规与 ~~宰裁~~ 规则存在差距。按照我国环保法规，虽然各地改革开放以来已制定了很多相关法规，但对照多边贸易体制的要求，目前仍建立在较低的环保水平上。

(苑) 现行社会中介机构管理体制与 ~~宰裁~~ 规则存在差距。我国社会中介机构的管理体制基本上沿用计划经济时期分口管理的模式，中介机构的独立地位尚未确立，行业自律机制不完善，队伍素质较低，对行业协会等中介机构的立法准备进行了好几年，但有关法规一直未能出台。

三、地方政府的职能转变

~~员~~ 袁年《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出：“转变政府职能，改革政府机构，是建立社会主义市场经济体制的迫切要求。政府管理经济的职能，主要是制定和执行宏观调控政策，搞好基础设施建设，创造良好的经济发展环境。同时，要培育市场体系、监督市场运行和维护平等竞争，调节社会分配和组织社会保障，控制人口增长，保护自然资