

绪 论

管理是一种科学,在无数人手中传递、延续、积累。从一般意义上讲,所谓管理,就是管理者在一定的环境和条件下,为实现特定的目的,动员和运用有效资源而进行的计划、组织、领导和控制等社会活动。在特定的时空条件和管理事务的意义上,管理具有相对稳定的形态和方式。但是,作为推动生产力发展和社会进步的人类实践活动,管理在本质上,却具有不断创新的特性。从人类社会发展的历史来看,管理总是在顺应时代与环境的变化中获得新的生机。所谓管理创新,就是适应组织外部环境和内部条件的变化,有效地配置和利用可以得到的有限资源,并进行整合,以实现本组织既定目标的动态的创造性活动。如果没有创新,管理者们将无法面对变化着的时代,也无法生存下去。

从社会发展和人类进步的客观情况看,管理创新绝不是企业和企业家的特有行为。凡有管理行为的部门和组织都面临如何不断创新的问题。政府部门也不例外。企业创新、市场环境的变化、各种新老组织兴衰交替,必然要求各级政府组织适应变革的实际,而不断改变自己的功能。这就要求政府组织不断变革和创新。因此,政府管理创新是经济和社会发展客观规律的要求。

首先 从政府组织对资源进行整合的过程看 任何政府组织遇到的问题都可以分为两大类 程序性问题与非程序性问题。无论前者还是后者 其妥善解决都要依靠管理创新 都要依靠管理主体发挥创造性并付诸实践。从表面上看 对于程序性问题 作为管理主体的各级政府 只要按既定的程序或规范来投入并配置利用资源 便可达到预定的目标。但是 如果我们从程序的产生和变迁的全过程来观察分析 便可知道 任何现在的程序又都是未来创新的起点。至于非程序问题 对政府组织而言 由于没有既定的程序可供参照 必须依靠自己的创造性去发现并实施配置资源的全新方案 才能达到预定目标。因此 妥善解决这两类问题只能依靠管理创新。

其次 从政府组织系统内部运行看 任何政府组织自身都是由若干子系统 或要素 构成的动态、开放的非平衡系统。所谓动态 指系统内部的各子系统 或要素 处在不断变化之中 并造成系统整体的变化。所谓开放 指系统与它所处的外部环境要不断发生物质、能量和信息的交换。政府组织系统所处的外部环境是不断变化的 它必然会对该系统的活动内容、活动形式、活动要素产生不同程度的影响。同时 政府系统内部的要素也在不断变化 所以 若不及时根据内外变化的要求 适时进行局部或全局的调整 则可能会从有序走向无序 从适应走向不适应 或为改变了的内部要素所不容。这种为适应系统内外的变化而进行的局部或全局的调整 正是管理创新。由此可见 管理创新不是一种正式的制度，而是持续的互动。

再次，从社会发展的大环境看，人类社会已跨入 21 世纪，在日益加速的全球化进程中 地方政府已经不能把自己的目光仅

仅局限于有效的整合稀缺的资源 而应着眼于解决‘可持续性发展’的问题。联合国环境发展委员会在《我们共同的未来》中指出 可持续发展是指既满足当代人的需要 又不对后代人满足其需要和能力构成危害的发展。做到这一点，就必须依赖管理创新 其目标是 既有适度的经济发展 又要消除贫困 既能控制人口增长 又能有效开发人力资源 既能延长资源供给年限 又能不断开辟新的资源；保护好人类生存的环境，维护生态平衡；实行公平合理的分配 满足就业和生活的基本要求 推进科技进步和对危机事件的有效控制。

第四 从我国经济发展和社会进步的历史进程看 改革开放 20 多年来，中国社会发生了翻天覆地的变化，取得了举世瞩目的巨大成就。我国的改革开放过程 不仅是社会经济文化的进步过程 也是政府管理方式变革和不断创新的历史过程 同时 还是一个整体的社会变迁过程。随着观念的转变和客观环境的变化 政府管理领域也取得了很大进步 地方政府特别是基层政府出现了一种管理创新的强大动力 在许多地方政府机关中 创新已成为一种自觉的行动。他们正在逐步把工作着力点转移到加强经济调节和市场监管、搞好社会管理和公共服务以及建立健全各种应急机制上 取得了可喜的成果。推动了地方经济和社会协调健康有序的发展。从管理创新的实质看 创新不仅是一个国家兴旺发达的不竭动力 也是一级政府赢得民心并保持最佳运行状态的可靠保证。因此 在政府管理工作中 必须重视创新 追求发现、探索新规律，创立新秩序、创造新方法、积累新知识。

在 21 世纪的今天，以信息技术、智力资本为标志的知识经济的兴起 有其内在的科学性与必然性。农业经济时代与工业经

济时代物质文明发展到一定水平后 对资源、技术的依赖性进一步加强 知识的重要性与日俱增。特别是当 IT 行业和电子商务、电子政务走入我们的世界时 人们的观念、思维都发生了巨大变化。随着这一变化的不断深入 企业为适应市场竞争环境 需要不断地推进管理创新。企业管理创新迫使作为上层建筑的政府部门不断变革和创新。目前 在各级政府的准确定位当中 需要从一般的职能转变向创造高绩效政府组织方向发展。

但是 我们必须看到在传统的政府管理理论中 过分强调行政管理的特殊性 固守僵硬的一成不变的管理模式。由此产生的狭义的行政观 常常忽略市场原则、互动过程、动态协调这样一些理念 不善于把降低成本、提高效率这些企业管理的法则应用于政府管理之中。所以 在长久的实践中 普遍重视行政职能的统治性而忽视社会管理性 重视权威性而忽视服务性 重视执行性而忽视创造性 重视稳定性而忽视变异性 重视整体性而忽视可分性。人们更多的是注重对权力资源的掌握与应用 而对机制和体制创新往往采取放任的态度。这就导致了政府管理效率的低下。随着人类社会的日益进步 科技飞速发展 更加显示出经济因素愈活跃 就愈加重视政府管理中的创新因素。创新可以渗透到劳动对象、劳动工具、劳动力以及科技、教育等各种因素之中 其作用越来越强化。创新作为无形资产日益变得越来越不可忽视。政府运行中的合法性、透明性、责任性、法治、有效、秩序等都需要评估。因此，政府管理创新日趋重要。

除上面谈到的大背景之外，我国政府的管理创新更是有着直接前提——我国改革开放 20 多年来，经过多方实践，终于找到了完善社会主义市场经济体制的新思路。与市场经济体制改革一

样，我国政治体制改革也是从 1978 年中共十一届三中全会开始起步的 至今已走过了 24 年的历程。从初步探索阶段，进入 90 年代中期以来已走向了适应社会主义市场经济发展要求 继续推进政治体制改革时期。处于这种改革时期 必然要求政府管理创新的配合。

从政府管理创新的直接动力看，主要有两个方面：

一是从宏观上讲 我国经济体制和经济增长方式的转变要求政府管理创新。改革开放以来 我国经济体制由计划经济时代的封闭式管理转变为社会主义市场经济的开放型管理 以市场服务为导向的管理创新初露锋芒。政府管理机制的改革 更是对管理提出了迫切的创新要求。随着我国经济逐步与国际接轨 世界经济一体化的格局日益明朗 今后经济和社会发展的竞争将主要体现在科技、质量、效益上。如果政府继续沿袭传统的管理模式，今后将会越来越不适应。要想以低成本获得高绩效 就要进行科学管理 对管理观念、管理技能、管理手段等各方面的创新与变革要持欢迎的态度。

二是从微观上讲 政府组织内部的动力促进管理创新。来自内部的动力是促进政府管理创新的根本和源泉。由于推行了公务员考任制、目标管理责任制、绩效评估以及社会监督机制的不断健全和完善 其内部人员的责任意识和对变革的需求就应运而生了。北京市政府在全市所有区县的政府部门推行了怀柔区的全程办事代理制 取得了良好效果。丰台区政务实行阳光操作 将全区政府部门代办的所有事项、程序、收费标准、承诺期限以及监督部门、责任人职责全部公开。各部门对所办理的事项 印制了明细的一次性告知单 让群众“一单在手 全程明晰”。在服务

过程中 他们请群众和企业根据自身感受 为政府部门的政务公开、依法行政、廉洁从政、工作效率和服务质量等五个方面打分 评定满意率 并以此作为对政府部门考评的重要依据。这种全新的管理制度 规范了政府管理行为 工作人员的意识也由被动接受考评逐步转变为主动服务。石景山区在推行全程办事代理制中,建成并开通了由该区经贸委、工商、税务、规划等 14 个职能部门共同构建的无障碍通行服务体系。先后为 86 家区内重点企业颁发了“无障碍服务卡”持卡企业到政府有关部门办理手续时可以享受专人接待 全程对企业进行跟踪服务 从而精简了很多行政审批事项。随着这些新措施的完善 政府的施政效率明显提高。2003 年,著名的美国跨国公司沃尔玛在北京市的第一家会员制超市进驻石景山时 区八大处高科技园区管委会负责人亲自登门了解企业需求 仅用一天时间就把企业组织机构代码证书和公章交到了企业手中。

这些情况表明 政府组织的外部环境变化了 就需要调整施政方略 改变施政手段 推进管理创新。即使政府组织并不调整施政方略 不改变服务手段 随着管理人员年龄、结构、受教育程度方面比例的变化 管理也需要改变 以适应政府组织内部的变化。

应该看到我国政府管理的创新尽管取得了很大成绩 但是从总体上讲 政府改革的滞后 仍是我国市场化改革进程面临的主要矛盾。改革开放以来 历次政府改革都随着当时政府施政条件变化的要求 进行了相应的调整 取得了一定的成果 但政府职能的转变未能取得与市场化改革进程相适应的实质性成果。主要原因在于没有明确地把政府转型作为政府管理创新的根本性目

标 这一目标的指向 应该是由经济建设型政府向公共服务型政府转变 就是要探索在现代市场经济条件下 政府创新与改革的新路。从总体上说 我国地方政府的绝大多数仍然具有经济建设型政府的特征。政府管理创新的目标 就是要立足于建设公共服务型政府。因此,从现实状况看,政府管理创新面临着双重任务:一方面要实现政府经济管理职能的根本性转变 另一方面要实现政府治理方式的转变。地方政府不仅应当为经济发展提供良好的市场环境 而且要为经济和社会的协调持续健康发展提供有保障的公共产品和有效的公共服务。实现这一目标 不仅涉及政府机构的调整 更在于实现“政府重塑”。从这样的高度出发考虑问题 应该说 政府管理创新有决定性的影响。表现在四个方面:

首先 政府管理创新 对于推进我国市场化改革进程具有决定性的影响。作为市场主体的企业,从其自身发展的要求来讲,无论任何所有制形式的企业组织 都希望政府成为市场体制的培育者、市场经济的维护者、核心竞争力的辅导者。对此 关键看政府能否切实把经济管理职能转变到为市场主体服务和创造良好的发展环境上来 建设社会信用体系 规范社会秩序 需要有一个负责任的政府来支持 建立公共财政体制 加快推进国有企业的股份制改革 需要有一个讲诚信、有公信力的政府。目前在我国经济转轨的关键时期 政府管理创新是最具有实质性和关键性的内容。

其次,政府管理创新,对于解决我国社会的严重失衡现象,建设现代社会有着决定性的影响。伴随着经济建设的持续快速增长 社会多方面的严重失衡业已成为我国社会稳定所面临的严峻

问题。如何解决城乡发展、区域发展、社会收入和分配、经济发展与社会发展、GDP 快速增长与就业、人与自然发展等诸多失衡现象都需要政府管理创新。从这个意义上讲 政府管理创新 不仅是经济转型的客观要求，也是社会转型越来越迫切的内在需求。

第三，政府管理创新，对于加强执政党建设具有决定性影响。在我国经济社会转型的进程中 执政党面临着巨大的内部和外部的压力。在我国基本政治制度的约束下 政府的公共服务能力反映了执政党的执政能力。搞好政府管理创新 有利于提高执政党的地位和影响。政府管理创新 实现公共服务的转变 是执政党与时俱进，主动稳妥地推进政治体制改革的重要举措。

第四 政府管理创新 是一场“政府革命”对于“政府重塑”具有决定性影响。卡尔·施米特在《政治的概念》一书中说：“人类技术的每一次进步都创造出新的空间 使得传统的空间结构发生难以估量的改变 并不以人的善良或邪恶的意志和平或战争的目的为转移。”作为政府管理创新，这一政府管理上的“技术进步”也必然对政府的发展活力的增强创造出“新的空间”这场深刻的“政府革命”也是不以“人的意志为转移”的。这种“进步的新的空间”不是简单地对现有政府管理的修修补补 不是单纯地对现有行政管理体制的增增减减 也不是一般性的政府职能调整，而是建设一个与经济转型、社会转型相适应的 以人为本的现代政府模式。从各种意义上讲 政府管理创新是一场深刻的“政府重塑”这场“革命”对于抑制和解决严重的腐败问题，对于加快建立适应现代市场经济社会的有效政府，实现“政府重塑”对于构建现代产权关系 形成新的社会利益

整合机制，具有至关重要的作用。

管理创新 是政府组织永恒的话题。随着改革的深化和内外环境的不断变化 政府管理创新的领域和内容 也在不断地发生着新的变化。管理创新 既可以是新的有效整合资源 也可以是新的具体资源整合及目标制度等方面的细节管理。如提出一种新的思路、理念并加以有效实施 创造一种新的组织机构并使之有效运转；提出一个新的管理方式或设计出一种新的管理模式等等。在诸多的政府管理创新活动中 最主要、最直接的创新要素应包括四个方面。

（一）人员观念的创新

政府组织内部的人员创新与变革不仅仅限于人员的流动 更重要的是对人员观念的更新和思维方式的创新。观念创新是新形势下政府管理创新的基础。所谓人员观念的创新 主要是超越传统的经验性思维 开阔眼界 时刻准备接受并适应变革 积极主动地寻求创新。作为创新主体 包括最高层决策者、中间管理层以及具体操作者。要想使这些管理层的管理者实实在在地成为管理创新主体，就必须在政府组织内部自上而下进行观念的创新。一般情况下 由高层管理者进行的创新比较多 这与其所处的职位与权限有关。他们要进行管理创新 相应的条件会很便利 而其他层次的管理者要进行创新时，会遇到许多复杂的困难和问题。只有当作为一般公务员的创意得到认可并决定试行时 这些公务员才能真正成为管理创新的主体。但是 这一切的前提就是全体人员观念的更新。只有当全体人员的观念都得到更新后 才会出现以下良好局面。（1）领导者本身就能提出较好的创新方案

来，并且在自己的任职期间付诸实施。(2) 领导者并不一定要自己具有创意 但是能发掘、培养并善于利用一般公务人员或者管理顾问的创意，鼓励和推动管理创新在本部门中进行。(3) 在良好的外部环境中利用群体的智慧提出各种创新、合理化建议 并且有选择地采纳执行 全员性地参与到创新中来。单独的基层员工往往很难成为创新主体 因为操作者的工作多是程序化和重复性劳动，其创意很难经过自己的实践获得成功。

要想实现观念创新 最重要的是领导者要具备创造性的思维能力 也就是创意。为此 就要跳出经验性思维和一般性逻辑思维的框框。经验性思维来源于感性活动，往往是片面的和静态的 很可能成为前进的阻碍。逻辑思维限制人们的思维空间 难以发现一些以前并未存在的新事物 而相对于逻辑思维的非逻辑思维 包括想象、联想、直觉、灵感等等 这些思维方式都有助于人类突破思维障碍，是开展创新不可缺少的有力工具。所以，政府组织中的领导者要有意识地培养自己及下属非逻辑思维的能力 以及一些更复杂的思维形式 如逆向思维、倒向思维、发散思维及集中思维等等。

(二) 目标管理体系的创新

建立全面、科学的地方政府目标管理体系是实施管理创新的一项重要内容。从系统学角度出发 我们要探索目标体系的原则和方法，且在微观上探索了解整个指标体系的具体内容。

我国改革开放 20 多年来，政府管理创新对促进整个国民经济和社会的可持续发展正在或必将发挥更加积极的作用。在这种创新过程中，最重要的是必须建立和完善全面、准确的目标体

系 以便恰如其分地反映可持续发展的内涵 为考核政府管理绩效提供合理的数量规范。对此,应根据系统的整体性、动态性、层次性、多样性等特点 以及系统与要素之间的关系、系统与环境之间的关系来确定政府目标管理体系的原则和方法。在微观上 我们必须考虑到政府目标管理体系是一个大系统 具有很强的层次性 既要做到十分全面且不重复 又必须充分遵循系统学原理和规律。必须坚持六个原则。一是系统性原则。我们应把政府目标管理体系看作一个包含社会生产、经济发展、资源合理利用及保护生态环境的大系统。通过所设置的指标体系 来反映社会发展中的内在联系 克服就经济生产孤立地研究经济生产的传统统计模式。二是特殊性原则。由于我国各地经济社会发展差异较大 其经济、技术发展水平不平衡 目标体系在不同发展水平的地区有不同的具体内涵和评价标准 因而 各地应从有利于可持续发展的角度出发 在主要指标体系基本一致的前提下 可确立不同的实际内容。三是“发展是硬道理”和“两个根本转变”的原则。经济发展是政府目标管理系统的核心因素。中国要持续、稳定、健康地发展 必须走可持续发展的道路 实现从计划经济向社会主义市场经济、从粗放型经营生产向集约型经济增长方式的转变。在这种转变中 政府目标管理体系的设立 应以可持续发展指标体系为核心,同时体现“两个根本转变”。四是“计划生育”和“保护环境”原则。实行计划生育、控制人口数量、提高人口素质 为可持续发展提供各类高级人才 是地方政府工作中的一项长期政策。控制环境污染的蔓延 以减轻工业化和城镇化过程中生态环境受污染的程度 提高经济发展和人民生活水平。这是考核政府施政目标的一个重要方面。五是合理利用

资源原则。一方面 我国自然资源总量是丰富的 但人均拥有量很少；另一方面，许多资源存在着利用率低、闲置和浪费等问题。针对这一现状 在建立中国地方政府目标管理体系上必须体现合理利用资源的重要性。六是“科教兴国”原则。科技和教育是促进中国可持续发展的关键因素。中国发展过程中存在的资源问题、环境问题在很大程度上要依靠科教的力量来解决。目前相当一些地方产业结构中普遍存在的科技含量低、附加值低的问题，必须依靠科技进步来解决。教育是一项意义十分深远的事业 只有教育事业不断发展 才能促进人们科技文化素质的不断提高。所以，目标管理体系应将教育和科技放在优先考虑的地位。

在明确目标管理创新的各项原则基础上 应当把原有的指标有机结合、提炼、升华和在一定程度上要创新 建立起科学的评价指标体系。同时 在地方政府管理体系的设置上 从普遍性来讲 要注重综合考虑四个子目标体系 即反映经济发展的指标体系子系统。如常住人口（不是户籍人口）人均实际 GDP；人均收入；人口生活质量指数；教育投资占 GDP 的比重 科技投资占 GDP 的比重 科技贡献率 市场化程度指数和产业结构调整幅度指数等。反映整个社会发展的目标体系子系统。如社会总成本利润率 综合要素增长率 人口自然增长率 农村剩余劳动力及转移指数 人才比例等。反映社会、经济发展与自然生态环境相适应的目标体系子系统。如单位标准能源创造的 GDP；资源浪费率；人均可再生资源变动指数；环保投入占 GDP 的比重；排污处理达标率等。反映公平发展的指标体系子系统。如各地区 GDP 序列 各地区综合要素增长率的最大值和最小值之比 基尼系数

等。设立这一目标能反映各地区获得公平发展权的状况。

我国经济和社会在转型期中一直在动态地发展 政府目标管理体系中的具体内容不可能是一成不变的。所以 我们要遵循系统的动态性特征和原理 在政府管理创新过程中不断完善目标管理体系。

（三）绩效管理制度的创新

在中国地方政府管理创新的实践中 推进目标管理体系的创新 是整个创新过程的基础。而绩效管理制度的创新又是目标管理创新的基本保障。绩效管理创新有赖于建立高绩效的组织。所谓绩效管理制度创新，就是力求通过高绩效的组织和运作手段，用相同或更少的资源提供较高质量的政府公共事业服务 实现政府组织内部工作效率和工作质量逐年不断提高 从而达到目标管理所提出的要求。实现绩效管理制度创新 建立高绩效的政府组织 需要把握六个关键环节：一是坚持以人中心 推进管理方式改革和持续的互动。地方政府的绩效管理创新不能简单地停留在研究具体步骤方法、技巧和手段上。立足点要放在调动内部管理人员的积极性、实现责权利的统一 并实现内外协调 互动联动。二是坚持点面结合 抓住一点 集中突破 进而推进政府管理创新在整个系统内部的展开。可以自下而上 也可以自上而下地进行。但是最终要实现整体联动。三是坚持改变传统工作格局和眼界的束缚 以内部成员之间的良好合作和清除实现目标的障碍为手段，最终达到部门之间建立紧密的结合，实现预期结果。四是坚持检验绩效管理创新成功与否的根本标志是服务水平的提高和公共产品的“适销对路”。五是绩效管理创新不仅体现在政

府部门自身的工作压力增加上 更要体现在竞争性和实效能力的提高上 使各级地方政府能够组合相同和较少的资源 完成最高效率的公共服务。六是绩效管理创新是有生机的和不断发展的过程。各种过程, 根据实践的评价和环境的需要而发展变化。

绩效管理创新是客观环境对政府提出的迫切要求 是健全社会主义市场经济体制的必然选择。一些地方政府在改革实践中普遍面临着诸多问题 服务对象对政府提供的公共产品和服务水平的要求越来越高 财政的压力要求政府提高绩效 公务员队伍的质量的提高 为绩效管理创新提供了有利土壤 ; 一些政府部门还存在着相当程度的浪费和低效 随着公众对政府施政水平要求的提高 各级政府提高工作效率和质量的推动力越来越强。政府必须不断改变管理和服务方式并通过提高绩效而赢得支持。特别是电子商务等新技术 引进政府部门的管理 不仅在政府提高绩效中增加压力, 也产生了重要的全新效果。

由于绩效管理创新具有以上一些背景和特点, 在变革过程中 要使各项制度更有效 更具有适应性 要特别注意以下一些重要的组织原则 第一 做到任务明确。逐步形成以完成任务为主的思想 不再集中精力搞计划 而是围绕落实各个环节所承担的任务 进行评估和组织工作。第二 在规定目标的同时突出强调效果。根据规划任务 提出具体的结果目标 进而制定出绩效测量方式并及时组织实施 确定实现目标的参与者。第三 注重放权 调动不同层次管理人员的工作主动性、创造性。要实现绩效管理创新的目标 首先在制度的建立上 要注重利用每个管理人员的技能 启动他们的创造力 以及不断学习完成组织使命的能力。第四 创造新的方法激励人们自觉的创新。第五 适应不

断变化的新形势 迅速灵活地调整施政方法 力求以最高的质量和最低的成本，提供公共服务，以增强政府组织的竞争性。总之 绩效管理制度的创新 要把质量、效益、服务对象的满意率和结果等四个因素作为重要标准，以达到服务优质，时间节省，成本降低的目的。

（四）全面质量管理创新

全面质量管理是 20 世纪 50 年代美国通用公司提出并实践的一种管理概念（即 TQM）。其核心是企业控制生产不能单靠数理统计方法 还要有组织管理 产品质量是在质量螺旋前进中形成的 质量不能脱离成本。半个世纪以来 这些概念和管理方式的广泛运用，大大提高了产品质量和管理水平。实践证明，TQM 是企业生存发展的基础 是取信顾客、立足市场、竞争取胜的根本保证。

随着时间的推移和社会的全面进步，TQM 这种有效的管理模式在全球内正向凡是有管理行为的行业和部门渗透 并且取得了巨大的成果和收益。政府部门的全面质量管理是管理创新的核心和基础性内容。其基本原则是将产品生产的全面质量管理的基本观念、工作原则、运筹模式应用于政府部门之中 以达到政府工作的全面优质、高效。其特点和内容是以人为本 讲求人力资源的最佳配置 既要求宏观运筹 又必须从微观运作入手 不仅要求全面的高质量的人员素质 而且要求持续不断地提高工作人员的全面素质。从 20 世纪 90 年代初以来，美国政府在创新的实践中，在不同的行业和部门，卓有成效地推广了全面质量管理，取得了令人满意的成果：质量提高，费用降低，竞争优势增强，

政府组织的自身活力提高了。近年来 我国地方政府 特别是沿海经济相对发达的地方政府正在逐步引进质量管理的理念 推动着政府管理的创新。总的目标是力求用越来越少的资源提供越来越多的公共服务。但是 要真正把全面质量管理的概念引入不同层级、不同经济发展水平的地方政府之中 特别要在突出解决观念认识问题的基础上，具体解决好实际操作问题。

首先 充分认识政府全面质量管理的主要内涵和具体活动方式，增强政府部门的工作能力。实践政府部门 TQM 的主要途径有：一是紧密联系地方政府和部门工作实际 在深入调查社会对“公共产品”需求的基础上 设计出“适销对路”的产品 并保证这种产品的及时有效的“供应”。二是不断改进地方政府和部门的工作程序 经常动态性地对工作程序进行综合分析 力求减少工作过程的重复性。三是加强交流与沟通 经常听取服务对象对政府工作质量的评定。要实践上述业务活动 需要有一种全新的管理方法。要启发和动员广大公务员自觉地思考和参与改进工作的全部过程 通力合作 使工作流程上的每个环节都能实现互动。具体步骤包括 以最大限度地满足公众需求为目标 分析工作程序的漏洞和不足的方面 排列清楚完成工作程序所需要的步骤 查找差错率、延误率和返工率的比例及造成的原因 为改进工作针对某项质量的具体要求 先行试点 然后 逐步进行推广 并随时进行监控 以确保改进工作、提高质量的措施在每个环节得以贯彻实施。

在实施全面质量管理创新中 要把服务对象对政府部门及其所采取的政策措施好坏的评价 作为评定政府工作质量的唯一标准。政府及其部门工作的优劣最终要由服务对象来评定。从观念

更新方面讲 政府部门及其工作人员不能把自身看成是一种垄断性组织，必须造成这样一种局面：没有良好的服务和满意的对象 政府部门不仅难以树立良好的形象 员工的生存发展也要受到制约和影响。

全面质量管理的实施 不仅需要观念的不断更新 更需要合理有效的方法和策略 要根据工作进展 划分不同的阶段 在初始阶段 要以宣传发动为重点 针对政府有关部门不同的业务特点 了解变革中的思想障碍和制度障碍 分析每个部门不同的环境、目标、组织结构及员工的技能特点 进而提出扫清障碍的方法和措施 要建立质量评估改进小组 要以部门自我分析和服务对象的需要 设定工作质量目标。在实施推广阶段 要加强全员技能培训 要发挥顾问组或系统方面专家的作用 要建立激励和约束机制 要建立评估体系 提高推行全面质量的可信度。无论初始阶段 还是推广阶段都应紧紧把握典型引路的方法 善于用 TQM 成功范例进行引导，以确保 TQM 在政府管理创新中发挥主导和启动作用。