

政府管理创新读本

王 强 ◎ 编 著

政府管理创新读本

王 强 编著

中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府管理创新读本 / 王强编著.

北京: 中国人民大学出版社, 2006

ISBN 7-300-07497-9

I. 政…

II. 王…

III. 国家机构-行政管理-研究-中国

IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 097828 号

政府管理创新读本

王 强 编著

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号 邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室) 010-62511239 (出版部)

010-82501766 (邮购部) 010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司) 010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京东君印刷有限公司

规 格 170mm×228mm 16 开本 版 次 2006 年 9 月第 1 版

印 张 26.5 印 次 2006 年 9 月第 1 次印刷

字 数 404 000 定 价 35.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换



写作缘起

走自主创新之路，建设创新型国家是我国中央政府做出的重要决策，也是我国未来相当长时期内的重要任务。科技竞争日益成为影响国际综合竞争力的最重要的因素，世界各国尤其是发达国家纷纷把推动科技进步和创新作为国家发展战略。走出一条有中国特色的自主创新之路，建设创新型国家，对于提升我国的国家竞争力，争取国际经济和科技竞争中的主动权至关重要。

创新是我们这个时代的主题，是社会发展的主要动力。

从主体上来看，创新可以分为政府创新和企业创新；从内容上来看，创新可以分为技术创新和制度创新。企业是技术创新的主要主体，政府是制度供给和制度创新的主要推动者。推动社会发展进步的是整个创新系统，不仅包括企业创新和技术创新，还包括政府创新和制度创新，而且

政府创新与企业创新，技术创新与制度创新是相互联系、相互促进的。

建设创新型国家不仅需要推动企业创新和技术创新，还需要进行政府创新和制度创新。

政府创新系统中起着举足轻重的作用。政府不仅直接推动制度创新，还通过制度创新对技术创新起着十分重要的作用。尤其是在发展中国家和转型国家，政府创新对于技术创新尤为重要。在我国当前的体制下，促进自主创新还存在一定的体制障碍。政府不仅要通过改革和创新来消除这些障碍，还需要通过体制改革和制度创新为自主创新提供良好的制度环境。

自 20 世纪 80 年代以来，世界各国普遍进行了深入持久的政府改革和创新，通过政府改革和创新推动科技创新，推动经济和社会的全面发展与进步。对政府改革和创新进行鼓励和奖励也是世界各国通行的做法，如美国等许多发达国家都设立政府创新奖，对政府创新项目进行奖励和推广。旨在交流和推广各国政府改革和创新经验的联合国“全球政府创新论坛”每年举行一届，每届确定若干个议题进行专门研讨和交流。从 2000 年起，中共中央编译局比较政治与经济研究中心、中共中央党校世界政党比较研究中心以及北京大学政府创新研究中心联合发起设立了“中国地方政府创新奖”，每两年评选一届，每届评选十个优胜奖项目，至今已经评选了三届。许多获奖项目都在全国范围内推广，产生了巨大的经济效益和社会效益。

学习是创新的起点。

学习是提高公务员能力、加强人力资源能力建设的重要途径，学习是培养公务员创新精神、开发公务员创新能力的重要手段，学习是提高整个政府组织绩效的根本途径，学习是提高政府适应国际竞争变化的重要保证。

作者结合我国的国情，提炼出公共管理理论的精华，吸收我国各级、各地政府及国外政府多年来的政府管理创新经验案例，整合成这本通俗易懂、适合我国政府组织公务人员学习的培训读物，具有很强的实用价值和现实意义。

一个国家的富裕、发达程度，主要不是看其自然资源是否丰富，而要看其政府组织经济、管理社会的能力。日本、瑞士等国家很发达、很富有，但其自然资源比较贫乏；非洲一些国家自然资源很丰富，但至今很贫

困。在一定的意义上，没有落后的国家，只有落后的政府及其管理。

落后就需要学习，需要创新。

创新是成功的关键。创新的学习是完全可能的。创新和企业家精神对于政府部门的有效管理也是必需的。正如德鲁克所说：“向现有的公共服务机构注入企业家式的管理可能是这一代人的首要任务。”

政府管理的创新，已经成为我国在 21 世纪的首要任务。这是经济全球化对政府职能转变的要求。只有通过政府管理创新才能真正实现政府职能转变。政府管理创新，就是政府为了提高行政效率和增进公共利益而对自身的管理理念、管理制度、管理流程、管理行为、管理技术、管理文化进行创造性改革。政府管理创新的过程，就是一个持续不断地对政府部门进行改革和完善的过程。其目标是追求善治——使公共利益最大化的社会管理过程和管理活动。善治的本质，就是政府与公民对公共生活的合作管理，是政治国家与公民社会的一种新型关系，是两者的最佳状态。

本书围绕“政府管理创新”问题，以大量实际案例为基础，以国内外学者的研究成果为支撑，试图做一次全面的梳理，希望能给公务员朋友一定的启发。如果您有更好的案例、做法，或修改意见，希不吝赐教，以便再版时补充进去，使此书不断得到完善，成为一个交流学习的平台。

目 录

导言 以学习促创新，以创新带发展 / 1

政府管理的理论创新 / 31

政府管理的观念创新 / 43

政府人力资源管理创新 / 105

政府绩效管理创新 / 163

政府公共政策创新 / 223

政府法律制度创新 / 249

2 政府管理创新读本

政府组织创新 / 278

流程再造 / 301

面向顾客——政府的营销创新 / 313

政府财政、采购、审计管理创新 / 330

企业管理模式进入政府 / 377

政府文化创新 / 390

参考文献 / 406

后记 / 413

作者简介 / 415

导言 以学习促创新，以创新带发展

0.1 我国政府管理创新的任务艰巨

在已经过去的 27 年里，我国的经济改革取得很大进展（我国的经济体制改革是从农村经济体制改革开始的，然后是企业改革、城市各项体制改革，到现在，各项改革思路都已形成，并且正在走向完善），但是整个政府自身的改革是滞后的，政府的职能没有转换过来，政府的工作方式在很大程度上还是计划经济时代延续下来的——管审批，管资源调拨，而对于它该管的事情，该提供的服务，还做得远远不够。

政府自身的改革措施明显具有补救性质，并没有成为各项改革的外部推动力、引导力，相反，政府自身的改革严重滞后，已成为经济发展的障碍。

0.1.1 我国的贫困和不平等问题凸显

近年来,中国经济社会发展虽然进入了十几年来来的最好时期,然而,中国社会的平等现象也日益明显。这些问题主要表现在以下几个方面:收入分配上的差距持续拉大;财富分配上的差距更大,拉开的速度更快,一些人确实非常富有,而更多的人则处于赤贫状态;“三农”问题日益尖锐,广大农民生存状态之困顿、农业之薄弱、农村之萧条,超出一般人的想象;城乡差距不断扩大,地区间发展的不平衡十分突出;农民和城镇下岗、失业人员生活日益困苦;教育领域的不平等十分悬殊;医疗、卫生保健方面的不平等越来越难以接受,多数人看不起病;社会保障领域的不平等也十分明显,农民完全缺乏养老保险……中国社会科学院 2004—2005 年“社会形势分析与预测”课题研究表明:当前中国经济社会发展正进入近十几年来最好的时期,但是,农民失地、收入差距加大、就业、贫困、腐败等引发的七大社会问题困扰着中国的发展,需要引起高度重视。关于收入不平等问题,有这样一组数据,根据 2004 年全国 5 万户城镇住户抽样调查结果,上半年最高 10% 收入组人均可支配收入 13 322 元,是全国平均水平的 2.8 倍;而最低 10% 收入组人均可支配收入 1 397 元,仅为全国平均水平的 29%。高低收入组人均收入之比约为 9.5 : 1,比去年同期 9.1 : 1 有所扩大。区域之间、行业之间的收入差距同样呈扩大趋势。比利时著名公共经济学家帕斯蒂尔和以研究经济增长而闻名的经济学家霍伊特来中国时,对我们这样一个社会主义国家存在如此悬殊的不平等感到惊讶。帕斯蒂尔说:“我看到富有的人,生活得非常舒适,和美国很多富裕的人一样。同时我也看到很多很穷的人,例如农村的农民,和城市的一些居民,过着很简朴而不舒适的生活……一部分人从增长中获益巨大,另一部分人却获益很小。我知道这种不平等是发展中不可避免的过程,但令我吃惊的是,中国经济增长中的不平等竟有如此之大。”经济增长只是手段,全体公民福利的增长才是社会的终极目标。

0.1.2 政府角色错位,行为不规范

以医疗领域的新药注册为例,中国仅 2005 年就注册了 1 万多种新药,全世界加起来都没有这么多,而且绝大多数都是换个牌子,换个名字或包装就变成了新药,它怎么就能够通过政府审批?怎么就能够注册?这说明

政府管理出了问题。如果有一套严格的程序，而且有一个机制保证审批过程公平透明，接受社会监督，那么出现这种问题的机会就少得多。现在出问题的这些部门（如医疗和教育），恰好是属于提供公共服务的部门；而像家电等消费品领域，单靠竞争就能解决问题，产品价格也一直在下降。为什么？首先，这些公共服务部门和普通竞争部门不一样，它提供的是公共产品或准公共产品，这样的东西单纯靠竞争恐怕是不行的。比如药品，只有药厂的工作人员和医院的医务人员懂药，患者不懂，这个信息是不对称的，不像你在市场上买东西。你到医院看病就只能听医生的，他让你吃什么药你就得吃什么药，自己不能决定。在这种情况下，新古典经济学完全竞争的理论，在这个领域里的作用就不大，因此，在这种情况下就需要政府起作用，来监管医院，使之不能向患者提供虚假信息、虚假服务，不能靠垄断地位来盘剥患者。

除了医疗、教育等方面的问题外，还有农村的贫困问题、中小企业的问题。实际上每年国家财政也拿不少钱去扶贫，包括专项的财政扶贫基金，包括以工代赈，还有各种贴息贷款，主要是想通过各种方式增加贫困地区贫困人口的收入，给他们提供一些机会，但是这些钱花出去的效益怎么样？有调查表明，这些钱有相当一部分未必是花在贫困人口身上，而是被挪用去盖漂亮的办公楼，买豪华的小汽车等。同样，其实国家在扶持中小企业方面也花了不少钱，各个部门也有各种名目的资金支持中小企业，但中国改革基金会国民经济研究所副所长王小鲁在西南做过一个相关调查了解到，这些资金的使用常常也是不透明的。你去问那些中小企业，知不知道政府有这个政策资金扶持？很多人根本就不知道。什么人知道呢？就是跟政府有关系的人知道，甚至还出现一些所谓咨询公司，就是我给你提供信息，告诉你到哪个部门用什么方式来申请，我在里面给你牵线搭桥，你申请到的这笔钱是不用还的，拿到以后我们再来分。这里面存在的问题就显而易见了：第一，你这个钱给得没规矩，谁该给谁不该给没有一套明确的制度；第二，即便你有制度，也是不透明的，别人都不知道，最后都是你自己说了算；第三，没法对你进行监督。你是不是按规矩办了，你说这个钱是扶植中小企业科技开发的，那你给的是不是搞科技开发的企业？它的钱是不是真的用在科技开发上了？从头到尾这些都不透明，而且这个钱花出去后就再也没人负责了，没有事后评估检查、责任追究，结果这个钱白花了，根本没有起到预期的作用。本届政府下了很大力气关注弱势群

体,关注农村,改善医疗和教育,改善农村基础设施。但是这些都需要政府花钱,而如果这些钱政府花得不到位,如果它在花钱过程中伴生大量的贪污腐败,那这些政策是有“泡汤”风险的。

以征地为例,房地产开发本来是市场行为,拆迁补偿的问题应该由开发商和农民们去谈,政府作为中立方进行协调。但现在很多情况是“政府代表开发商去跟农民谈,市场行为上升到了政府行为,矛盾由此产生”。许多情况是,征地的决策、实施、补偿安置由政府负责,发生争议也由政府来解决,一些地方政府的角色不明确,对失地农民的生活、就业、养老等长远问题考虑不多。这种错位和缺位是因为相关制度不完善,导致政府相关部门自由裁量权过大,甚至造成征地权的滥用。一些地方在粗放型经济增长模式的影响下,将工程的进展看做是“大局”,而将农民的利益要求看做是“私利”,忽视其权益保障。

农民在征地中合法权益受到侵害,从制度角度看,原因一是程序有法不依。征地审批、公告程序被架空,有的“边斩边奏”,有的“先斩后奏”,有的甚至“斩了也不奏”。二是补偿难以落实。由于缺乏完善的监督机制,征地补偿费被拖欠、截留、挪用。三是补偿标准偏低。具体的补偿标准主要是由行政机关裁量,容易造成任意降低补偿标准的情况;另外,征用耕地的土地补偿费和安置费也普遍较低,不足以弥补农民遭受的损失,也不足以制约任意征地的行为。

在现行法律法规中,主要的不足包括:对被征地农民的权益保护不够具体完善,地区性的政策缺乏法律依据。^①比如,在补偿安置方式上,多数地方政府采取一次性货币补偿。但是当征地补偿金用完后,失地农民何

^① 2004年3月14日第十届全国人民代表大会第二次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》,将宪法第十条第三款“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对土地实行征用”,修改为“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿”。其中,“征收”是指为了公共利益需要,国家将集体土地强制性征归国有;“征用”是指为了公共利益需要而强制性地使用集体的土地。征收主要是所有权的改变,征收后的土地即为国家所有;征用只是使用权的改变,是在特殊或紧急情况下,国家对集体土地的一种强制性的临时使用,并不改变土地所有权性质。这次新修改的宪法,明确了不论是征收还是征用,都必须出于公共利益的需要,而且强化了土地补偿。作为国家的根本大法,条文的这一修改,应该理解成是为了保护集体土地所有权不受侵犯,保护农民的土地权益。也就是说,在中国目前的法律框架下,集体土地变为国有土地的过程,可以是一个强制性的过程,但这必然是一个“征收或征用”的过程,这种强制性过程必须是为了公共目的。

以为生?在中国,农民的土地具有最终的社会保障功能。因此,我们迫切需要建立以失业、就业、养老、医疗等为重点的社会保障法律体系。

要和谐解决土地争议,政府部门必须依法行政,“为民谋利”而不是“与民逐利”。这里包括法制建设、平等协商、民生保障三个要素,缺一不可,以保证交易的公平、透明。比如,完善法律制度,明确区分公益项目用地与商业开发项目用地,严格按照审批权限批地,在此前提下将土地流转环节推向市场化,着重培育农民作为议价主体之一的能力。

农村土地属于农民集体所有,这在中国有关法律中是明确规定的。从法律上讲,公有产权与私有产权、集体产权与国有产权应该是平等的,不能用公权侵犯私权,也不能用国有产权侵犯集体产权。如果对集体土地不经其所有者农民同意,就动用行政强制手段“转为”国有土地,这种做法必然会造成行政权侵犯农民集体财产权,用国有产权侵犯农民集体产权。集体土地变为国有土地,绝不是一个简单的行政过程,而应该是一个复杂的财产权利交易过程,是国家和土地集体所有者之间的市场合约行为。

为了保证集体土地变为国有土地的过程是一个平等的产权交易过程,首先就必须完善有关法律,确保农村集体土地所有权的完整性和与国有土地产权的平等性。就现行法律而言,农村集体土地所有权是不完全的。集体经济组织只有土地占有权、使用权、收益权,而没有处分权,不能通过买卖、转让、馈赠等方式改变所有权主体和所有权性质。

为了保证集体土地变为国有土地的过程是一个平等的产权交易过程,就必须保证国家为了公共利益的需要才能动用征地权。什么是公共利益的需要,什么是非公共利益的需要,现行土地管理法没有进行必要的阐释和界定。事实上,现在的征地项目早已远远超出公共利益的需要。根据16个省(区市)国土资源部门对2000—2001年各类建设项目用地的调查,征地不仅包括交通、能源、水利等基础设施项目(占52%)和经济适用房、市政公用设施等(占12%),还包括工商业、房地产等经营性项目(占22%)。现在高速公路一修好就收费,完全是企业经营行为,却以每亩几千元的低价征地,明显不合理。必须修改土地管理法,对政府强制性取得土地有严格限制,对征地目的和范围都有严格的界定,政府不能滥用征地权。

为了保证集体土地变为国有土地的过程是一个平等的产权交易过程,就必须对农民给予公平的补偿。中国并不是按土地的实际价格对失地农民进行

补偿,而是按征用土地的原用途进行补偿,以征用前耕地若干年的产值为标准,征地补偿费明显偏低,这不仅损害了农民的利益,也不利于保护耕地。

根据现行土地管理法,对土地的补偿和对农民的安置总计为该耕地征用前三年平均产值的10~16倍,最多不超过30倍。按照这个标准,对农民的补偿虽然具有地区差异,但以现金形式补偿通常都在每亩1.5万元~3.5万元之间。

现在国家每征一亩地,铁路、高速公路给农民的补偿一般是每亩5000元~8000元。工商业用地对农民的补偿一般是每亩2万元~3万元,发达地区和城市郊区相对高一点,一般是每亩3万元~5万元。现在一些重大的基础设施建设项目,征地款占工程造价的比重很低,一般只有3%~5%。如合肥至徐州高速公路安徽段,总长167公里,占地14947亩,其中耕地13128亩,总投资38.1亿元,每公里造价2281万元,对农民的土地补偿费和安置补助费约7474万元(每亩约5000元),这笔补偿费用仅相当于3.3公里高速公路的造价。

为了切实保护农民利益,征地补偿必须以土地的市场价值为依据,实行公平补偿,不能以侵害农民利益为代价降低建设成本。

为了保证集体土地变为国有土地的过程是一个平等的产权交易过程,就必须完善征地程序,保证在征用农民土地过程中土地权利人有充分的知情权和参与权。中国从土地征用的认定,到补偿费的确定和劳动力的安置等,基本由政府 and 用地单位说了算,广大农民在征地过程中完全处于被动状态和不平等地位,征地过程透明度低。政府在提出用地申请时,先要进行公告,让土地权利人对其合理性和合法性提出质疑;在批准用地后,要再次公告,并就赔偿等问题与土地权利人进行协商,若有争议土地权利人可以申诉和申请仲裁。为此,必须建立专门的土地法庭或土地法院,公正仲裁征地纠纷。

为了保证集体土地变为国有土地的过程是一个平等的产权交易过程,就必须允许农村集体非农建设用地直接进入市场流转。在现行的制度下,土地一级市场由国家垄断,农地转为非农地都必须变为国有土地,理由何在?只有国有制独尊时才会产生这种现象。

所以,必须分清哪些土地是国家可以征用的,哪些土地是可以不必改变所有权进入土地市场的。根据现行法规,农村集体非农建设用地不能出租、转让和抵押等。目前法律的规定已大大滞后于经济发展的现实。要修

改相应的法律法规,只要符合土地利用规划,只要在严格的土地用途管制控制之上,就应该允许市场开发商和土地所有者进行平等的谈判,不一定涉及土地所有权的转移。农民入股也可以,合营也可以。

低价征用农民的土地,是当前损害农民利益最严重的一种行为。应当看到,政府滥用征地权,不给农民公平的补偿,不解决好失地农民的出路,不仅是侵犯农民权益,而且是剥夺农民的积累;不仅是一般意义上的牺牲农民利益,而且是牺牲农民的长远生计;不仅造成政府行为不规范,而且极易滋生腐败。在全面建设小康社会,加快城市化和工业化的进程中,各种建设都不能再走牺牲农民、剥夺农民的路子。土地征用应当有利于富裕农民而不是造成大批农民失地失业,应当有利于缩小城乡差距而不是扩大社会不公。从根本上解决保护农民的土地权益问题,需要有新的立法和政策,既保证国家建设用地,又要给农民以公平的补偿,给失地农民以妥善的安置。

这样做,从短期看,原始积累会少一些,但从长远看,工业化进程并不会放慢。相反,因为农村社会稳定,农民收入增加,农村市场扩大,会保证工业化更迅速、更稳妥地进行。^①

0.1.3 农民负担重

我国是农业大国,农业人口占70%。为了提高广大农民的生活水平,改善农民的生活条件,国家三令五申减轻农民负担,但执行起来相当困难。主要是地方政府特别是县乡政府机构庞大,行政供养人员太多,超出了当地经济发展水平和财政负担能力,而上级政府和财政也没有进行转移支付,因而,为了维持庞大的政府开支,县乡政府及各部门自然会想方设法筹集经费,其中最简单可行的,就是出台各种针对农业和农民的管理费用政策,以政府红头文件的形式,“合理合法”地增加农民负担。据报道,国家规定农民负担不应超过上年人均纯收入的5%,而我国绝大多数地区的农民负担都超过这一标准,有些地区还高达20%~30%,而且越贫穷的地方,农民负担相对越重。此外,县乡政府部门及公务员为了自己的任期政绩,往往要搞一些形象工程,而要农民负担建设费用,以所谓的为农民服务,为农民办实事、办好事的名义增加农民

^① 参见韩俊:《质疑行政强制性土地国有化》,载《财经》,2004(18)。

负担。农民负担加重,抑制了农村市场的购买力,既不利于农民生活条件的改善和生活水平的提高,也不利于国民经济的发展和经济结构的调整。

0.1.4 政府干预经济活动不力

现阶段,政府在金融、财政、证券等行业都存在着调控不力的状况,政府应该如何调控中国股市,至今没有摸索出一套成熟的管理模式和方法。每年发行建设债券1 000多亿元,这些债券的发行,对我国近几年的经济增长起到了积极作用。但也不可否认,在债券资金的使用过程中,由于有关部门的监管不力和资金使用者的违规操作,相当数量的债券资金被浪费,有的政府官员利用国家公债吃喝玩乐,购买轿车,修建别墅,以至于媒体大声疾呼:“几百亿公债在流血。”

政府还存在对企业服务监管不到位的问题,例如,企业从银行贷款到盈亏结果都缺乏统一的论证和事后评价;又如,由于政府干预不足,有的企业注重短期行为,而忽视技术改造、设备更新等企业长远发展问题;再如,政府在立法、司法、行政等环节存在严重的缺陷,对生产假冒伪劣产品的企业和个人打击力度不够,是假冒伪劣产品屡禁不止的重要原因。^①

0.1.5 一些地方政府决策的失误

政府决策主要包括决策制定、决策执行、决策监督、决策修正等环节。政府行为失灵在决策中的表现就是决策偏离。政府决策偏离是指政府在决策制定过程中,受决策主体、宏观微观决策环境及决策体制等因素的综合影响,致使某些政府决策和实施的最终结果及其影响与期望不相符。判断决策是否偏离的标准是,是否实现公众利益最大化和社会资源的合理有效配置。

^① 政府失灵主要包括以下几种情况:(1)由于行为能力和其他客观因素的制约,政府干预经济活动达不到预期目标;(2)政府干预经济活动虽达到了预期目标,但效率低下,或成本昂贵,导致资源并未被充分有效地利用;(3)政府干预经济活动虽达到了预期目标,也有较高的效率,但带来事先未曾预料到的不利的副作用;(4)某些外部性问题或国际性经济贸易问题,一国政府无力解决,如核利用中的污染问题、国际贸易纠纷问题。

决策制定的偏离现象主要表现为决策目标不明确，没有抓住问题的实质；缺乏具体的决策实施细则，可操作性差。决策执行是指将政府决策转变为社会现实的具体实施过程。决策执行中的偏离现象主要表现为决策执行过程中由于决策程序、执行主体及执行措施的某些特质造成决策执行目标与预期目标不一致。决策监督是指对决策执行进行评判与衡量，以确保决策不偏不倚地执行。而由于我国行政管理体制的弊端，政府决策往往缺乏科学、严密的监督。政府官员决策偏离或失误可以官照当、职照升，个人利益与政绩很少关联。政府决策者也缺少动力，甚至不愿被证明决策是偏离的或失误的。

例如，近年来为了深化国有企业改革，增强国有企业活力，党中央、国务院决定实施“抓大放小”政策。而有的地方政府片面理解这一重大决策，一方面一味地以“卖”放“小”，另一方面不切实际地强调改制速度，要求短期内完成改制任务，结果使许多中小企业在改制的过程中，因资产评估不科学，低估、漏估现象严重，导致国有资产流失严重，这与政府决策的初衷大相径庭。

当然，每个组织都有自己的缺陷，不管是政府组织、私人企业组织还是非营利组织，都会遇到功能失调和失败的情况。《新有效公共管理者——在变革的政府中追求成功》一书指出：在这三种类型的组织中，政府是被規制得最严格，也最为引人注目，但这并不意味着它是最无能的。我们的观点是任何组织类型都对应着特定的功能和活动……有些功能的实现最好是依靠政府，有些则需要依靠私人非营利部门，还有些功能则是私人营利组织的强项。

0.2 国外政府创新举措的启示

首先发现政府管理需要创新的应该是美国的民众。他们从犯罪与毒品的泛滥、大批无家可归的人、高额的赋税、城市公立学校风气日下、高层官员的腐败等现象，得出“政府失效”的结论。相比之下，私营企业中却充满了成功的故事：

- 几乎每个企业都日益关注顾客需要，作出各种承诺；
- 美国联邦快递提供的计算机辅助投递服务是那样完美；
- 意大利比萨可以在 30 分钟内就送到；