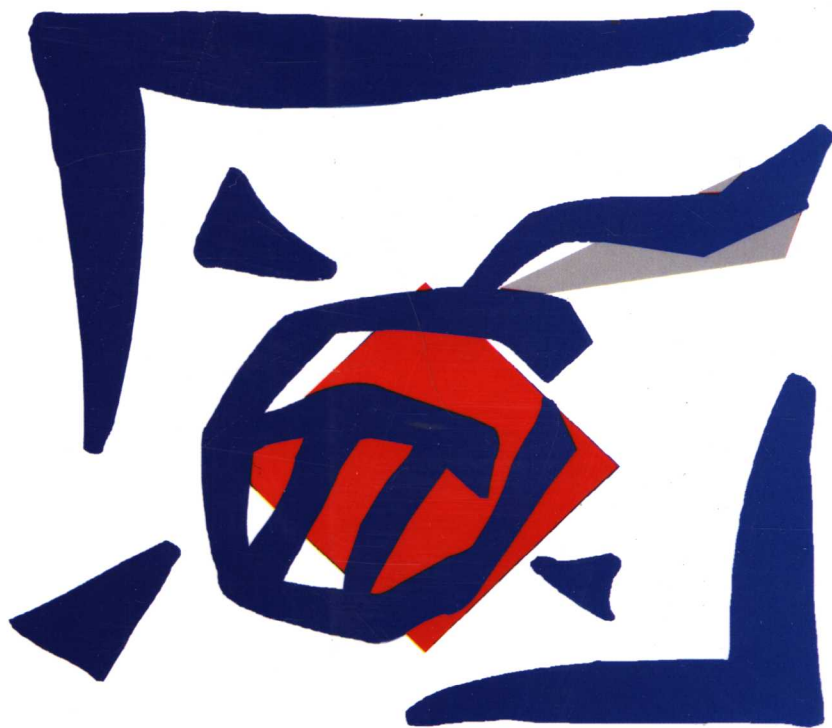


有限的职能

无限的服务

樊文彬 耿建萍○ 著



中国财政经济出版社

有限的职能 无限的服务

樊文彬 耿建萍○ 著

江苏工业学院图书馆
藏书章

中国财政经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

有限的职能 无限的服务/樊文彬, 耿建萍著. —北京: 中国财政经济出版社, 2006.10
ISBN 7-5005-9364-3

I. 有… II. ①樊…②耿… III. 电子政务-经验-山西省 IV. D672.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 110324 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京牛山世兴印刷厂印刷 各地新华书店经销

880×1230 毫米 24 开 6 印张 139 000 字

2006 年 10 月第 1 版 2006 年 10 月北京第 1 次印刷

印数: 1—20 060 定价: 20.00 元

ISBN 7-5005-9364-3/F·8127

(图书出现印装问题, 本社负责调换)



作者简介

樊文彬：1956年生，毕业于天津纺织工学院。当过知青、民办教师、工人、工程师；2000—2002年，就读西安交通大学管理学院在职MBA课程班；现任山西省经济委员会技术创新处处长，兼职山西大学硕士研究生指导教师、太原科技大学教授、太原市政府科技顾问。



作者简介

耿建萍：女，山西经济日报社评论部主任，高级编辑。毕业于山西大学经济系，有数十件新闻作品获得中国经济新闻奖和山西新闻奖，出版个人专著《前沿论坛》和《女人眼中的经济学》，曾获得山西省跨世纪杰出青年人才称号。

责任编辑：吕小军
装帧设计：海 东



序

2006年4月，我随山西省医药行业的企业技术中心主任赴四川进行工作交流之际，到四川省的阿坝藏族、羌族自治州参观。当我们一行人途经藏区的每一个小学时，小学生们都会整整齐齐地站在路边向我们行少先队队礼。虽然他们每人胸前飘动着的红领巾已破损得残缺不齐，但是他们的眼神却透出的是纯真与庄重的目光，那一张张特有的高山红稚嫩的脸上，在微风中显得格外的圣洁……几乎所有路经此地的人都被这一场景震惊了，很多人潸然泪下……原来，这些小学都是由全国希望工程捐助建造的，学生是用这种方式向路经此地的全国各地的参观者表示感谢。

感动、感激、感恩，在这个名利浮躁的社会里，似乎成了弥足珍贵的稀缺品，然而，藏区的小学生却让来此地的人感受到这种力量，激发起人们对社会的责任意识思考。面对此景，每个人的心里都会不由地问：应该为社会做些什么？能够为社会做些什么？怎样才能为社会做些什么？每当想起这些孩子的情境，我的心里总久久不能平静，总会把自己置身于社会这个大背景中去思考，我又该承担起哪些社会责任呢？

我经常到企业中去，去听企业家们的声音，我们很多工作思路就是在与企业家及企业的技术人员不断交流中形成的，对此，很多人对我这种工作方法不解。其实，这与我一段特殊的经历有关。1990年，我由山西省经委下派到山西晋中地区（今晋中市）榆次市郭家堡乡挂职副乡长，也就是这一年的6月18日，一直鼓励和支持我



到基层锻炼的父亲突然逝去，孝心使我更加沉静下来，投身到当地的经济建设中。在这期间，我与当地的同志，为了当地乡镇企业的发展，亲历了“等人”、“找人”、“托人”……尝尽了各种酸甜苦辣。记得有一次，我们为了一个项目，提着当地的产品，在一个具体办事人的家门口整整等了一个中午。那些尴尬与无奈一直铭刻在我的心里，正是这段经历，让我更加了解企业的“不易”，知道企业需要政府给予哪些帮助，这也成了我日后在机关工作的思考基点。

“十五”期间，是我们国家改革和发展最大的5年，在这一背景下，我提出全处要形成“积极的团队精神，充实的科技知识，活跃的管理意识，思考的工作氛围”，并与全处同志在工作中不断地探索着、创新着、服务着、思考着。无论是推行电子政务，搭建政府信息平台，自揭政府“神秘面纱”，还是把中介组织引入政府管理系统内，尝试契约化管理，还是推动企业间建立经济联盟，以及毕其功于一役地推动企业技术中心的建立等，这其中成功的喜悦，也有痛苦的抉择，甚至还有失败的历程。在这期间，《山西经济日报》记者耿建萍一直关注着我们的探索，可以说她是这一段经历的见证者，为此，我们之间经常进行交流、碰撞、思考。本书就是以纪实的方式，把一切原原本本地记录下来。工作的思考，改革的情境，实践的感悟，一一呈现给众多关心和帮助我们的朋友，也算是尽一份社会责任。

最后，真诚地感谢工作中给予我启发的企业家及企业技术人员，感谢委内外管理部门给予支持、帮助的所有同志，特别是要感谢处里同志的理解支持与合作。并以此短文作为我与小耿合作产品的序。

杨文彬

2006年5月18日



目

录

没有围墙的政府 7

电子政务建设的关键不是电子，而是政务。实行电子政务的终极目标是要使传统的政府由“全能政府”转变为“有限政府”，由“利益政府”转变为“中性政府”，由“人治政府”转变为“法治政府”，由“神秘政府”转变为“透明政府”

尝试契约化管理 20

作为政府与企业以外的第三部门，中介组织既是沟通政府、企业的桥梁和纽带，又是体现社会多元利益和力量的协调机构。通过政府与社会的合理分权，政府将一些权力下放给中介组织承担，这种授权方式的创新不仅使政府的职能配置得到优化，而且可以建立起政府、企业、中介组织各司其职、各尽其责，协调运转、合理高效的公共管理运行机制





联盟：不仅仅是为了竞争 32

“联盟”不是集团，是在市场经济的原则下，相互尊重，信息互通，技术交流。通过企业与企业间的联合，消除企业间存在的恶性竞争，实行价格约束、销售通报。由松散的联合体发展成为自愿性的利益共同体，最终实现同业适应市场竞争的专业化的分工体系

制度重于技术 45

产学研合作从“要我合作”转为“我要合作”，从“离线型”转向“在线型”，从“自选课题”转向“企业主题”，从“买卖关系”转向“唇齿相依”，从“局部”、“短期”的合作转向“整体”、“长久”的合作。打破产学研合作的怪圈，不仅是政府技术服务管理制度方面的创新，而且是向“服务政府、责任政府”迈出的重要一步

从需求中找规划 69

从需求中找规划就是一切围绕企业发展的需求，给企业更大的发展空间，给企业更公平的竞争平台。“十一五”规划，体现出今后5年乃至更长时间的技术创新方向。市场在变，企业也在变，寻求示范性的企业也在变。越具体的规划可操作性越差。规划不是从项目规划项目，而是通过规划提升企业的认识，提升企业发展的思路，进而引导企业更科学理性地发展

企业技术中心的品牌是如何形成的 91

企业技术中心不是一个技术机构，而是一个技术经济组织。技术中心是需要企业内部各方面共同参与的综合部门。技术中心的根本目标是把技术变为





商品，为企业的长远发展及追求利益最大化服务

责任 荣誉 导师 114

企业工程技术人员被高校聘为兼职教授，是一种荣誉，也是一份责任。让企业里的工程技术人员从台后走到台前，从企业走进学校，通过给学生当导师，使他们承担起培养人才的社会责任。通过固定编制与流动编制的导师相结合、专任导师和兼任导师相结合的用人机制，引导研究生导师队伍建设主动适应市场经济发展，树立市场观念，面向企业需求，增强对人才的吸引力和凝聚力

“澳瑞特”模式 123

一个平庸的博士不一定比熟练的木匠对社会的贡献大。一个产业的健康发展，在人力资源的配置上，需要有合理的高中低人才搭配，特别是要拥有大量具体技能的熟练技术操作人才

后 记 133





没有围墙的政府



背景资料：

2001年，山西省经委技术创新处（原经贸委技术进步与装备处）开办技术创新网站，开启了山西省首家电子政务的先河，在随后仅6年的时间里，这个网站的点击率高达27万人次。

信息平台的建立，有效地降低了办公成本，大大方便了企业，降低了企业申报项目、产品鉴定的相关费用。以2004年为例，他们组织132位山西省技术创新专家委员会的专家，利用3天时间，对2004年各地市、行业申报的近300项技术创新项目进行了评审。此项工作与以前的项目评审工作相比提高了工作效率，300个项目以往从准备评审材料到组织专家评审会议，没有3个月时间是完不成的，其耗费的人力物力也是十分巨大的，此次他们利用“山西省企业技术创新”网站，只用3天时间就有了评审结果。若按以前方式组织100余位专家开会评审，对专家、对组织者都是一项浩大的费时、费力的工作。网上评审，大大方便了专家，也获得了





专家的一致好评，同时也提高了评审质量。由于采用网上评审方式，专家评议，发表意见完全是背靠背方式，同行业专家互不见面，大家可畅所欲言。同时，他们在评议材料中还专门隐去了企业名称，这样，专家可以在一种完全自主、自由的情况下发表自己的意见，基本杜绝了人情关系的影响。专家可以大胆发表意见，甚至是反对意见，从根本上提高了项目评审质量，大大提高了工作效率。据不完全统计，以每年通过网上申报的项目接近 300 项计算，按过去申报一个项目企业一次计算，就可以为近 300 家企业节省大量的往返费用和时间。引入专家评审制，网上采用专家项目评审，提高了工作效率。

在 2003 年“非典”期间，传统的面对面交流方式被阻隔，他们利用网络在全省首次召开了全省技术创新工作会议，做到了工作不停，信息不断，使各地市、行业办及时了解了工作要求，方便了信息沟通，“非典”期间全省技术创新系统工作人员在网上交流非常活跃，成为政府工作网站中一道亮丽的风景。2003 年，他们利用网络召开了山西、甘肃两省网上产学研工作交流会，两省分管省长、经贸委主任以及 10 余所大专院校、数十家企业在网上进行了产学研交流，当天发言单位和人数达到 300 余家。



实例求证：

1999 年，随着“入世”的步伐离我们越来越近，山西省经贸委技术进步与装备处开始了他们建设一个透明政府、服务型政府、没有围墙政府的努力。5 年的时间过去了，他们从搭建信息平台，打开信息壁垒开始做起，从简化自我权力起步，进行了一场又一场“革命”。

当时人们谈论最多的是政府如何“入世”？“入世”后的政府如何归位？政府的功能如何体现？政府与企业之间关系将如何依存？山西省经委技术创新处（原经贸委技术进步与装备处）用一年多的时间，按照国际惯例对现有的政府管理方式进行了大胆的改革，并进行了有益的尝试。

如果说经济体制改革是我国迄今为止范围最大、最艰巨、最复杂的一场革命的话，政府职能转型应是第二次革命，它将直接触摸到政治体制改革的核心区；如果说经济体制改革最





终的结果是多数人得到利益，几乎所有的人都是获利者，而政府机构改革则是以政府管理权取限缩小为前提，其核心是由“全能政府”转变为“有限政府”，由“神秘政府”转变为“透明政府”，由“权力政府”转变为“责任政府”，由“非效率政府”转变为“高效政府”，由“利益政府”转变为“中性政府”，由“人治政府”转变为“法治政府”。作为既得利益者，用自己的手去改变这一切，这不仅仅需要有巨大的勇气，在某种意义需要“舍生取义”的精神。

2001年，我是从一个从事研究工作的朋友那里听到他们的故事。当时我国刚刚加入世界贸易组织，那时，人们对“入世”的理解，更多的是买国外产品价格会更低，也会更为便捷。可谁又想到“入世”后，它对我们的要求是权利与义务对等，在你分享国外的一切便利的同时，也赋予了必要的条件。技术创新处（原技装处）就是在这样的条件下开始了新的探索，开始了强化自身责任之旅。客观地说，作为政府机关的一个职能部门，他们受到的限制还很多，它所做的也仅仅只能从其所辖的管理权限中去调整，它的影响力还不足以推动整个政府部门，但它却给我们带来了一种前所未有的冲击力和科学的管理理念。至少，在其所辖的部门内，在它所涉及的系统里，它不仅仅是一种理念，而且已经变成具体的行动。

耿建萍：“入世”后，人们想到最多的是可以从国外得到更多的实惠，人们想的最少的可能是我们理应承担什么样的责任和义务。你们认为“入世”后，给我们最大的挑战是什么？

樊文彬：“入世”后，我们面临的最大挑战，还是我们现有的体制如何与国外接轨的问题。政府职能转型应是重中之重，即政府如何减少行政权限，还权于民，更多地服务于民。基于这样的认识，我们从搭建信息平台、公开政务信息、减少行政管理权限、强化自我约束开始，从1999年开始，我们就尝试着通过建立信息平台，走出拆除政府与企业间相互封闭的第一步。开始是从处里的各项管理工作、管理文件、管理制度的完善入手的。我们针对企业对技术创新信息迫切需要和时效性要求，利用网络信息平台开展企业技术创新工作，借助网络信息平台资源，率先在全省建立了山西省企业技术创新工作和山西省技术创新促进会网页。随后又与南开大学合作开发《山西省企业技术创新管理工作软件》，满足企业掌握和应用技术政策、管理文件的需要。2001年，我们又在此基础上，开发了山西省企业技术创新





工作平台。结合技术创新工作的特点和管理工作的实际，提高工作平台对企业的亲和力，尽量简化、统一流程。对涉及全处工作的信息，基本做到了公开，技术创新项目、新产品鉴定、技术中心、科技型企业、新产品试产计划的申报、审查、编制、组织实施、项目管理、验收各环节做到了简便合理，责任明确，层次清晰，体现了政府工作平台的公开、公平、公正的工作形象，使企业足不出户就能完成全部或大部分工作。坦言地说：在“入世”前，我们主要考虑的是为企业提供些什么，我们做得最多的是提供理念，提供信息。“入世”后，我们所做的一切事就是要打开与企业间交流的门槛，建立公开的信息平台，打开政府与企业间的信息壁垒。如果说当初我们的主要意图是为企业提供信息服务，无意触动了政府管理职能公开化这一核心屏障的话，那么到后来的通过建立局域网，向社会全面公开政府的管理职能、管理权限、政策信息则是主动拆除与企业、与社会交流的信息壁垒，完全按照国际惯例进行的尝试。

耿建萍：有一个现象特别耐人寻味，就是从20世纪80年代以来，各级政府陆续对办公自动化和网络建设进行了投资，但是用于政府管理却不多，共同一点都是重硬件，轻软件；重管理，轻服务；互相封闭，不连不通，结果投资巨额的电子政务系统，往往变成了自我封闭，自我服务，使这些耗资巨大的内部专网成为一个个“信息孤岛”。你们是如何打开这种人为设定的信息壁垒的？

樊文彬：一开始我们面临的现实是，习惯于多年的“文件旅行”的政府部门，通过网上发布，别说从观念上难于接受，改变几十年的管理方式，当时对于我们都是极大的挑战。开始我们采用“双轨”制的办法，但在时间上限定仅有一年的磨合期，能上网的全部上网，不具备条件也允许其按原有的方式，文件报送上来后，再由我们机关帮助他们上网。经过一年多的运行，很快就适应了这种管理方式。为了稳妥地全面推行政务信息公开化，我们从企业技术创新项目申报开始推行，要求每个申报企业都必须严格地按照网上要求的形式上报，项目的评定、项目的审批、项目的最终结果，都是通过网上进行的。通过这一系列的措施，促使系统内政务管理最终走上信息化。我们适时地开办技术创新网站，把全省优秀新产品的评审放在网上进行，这项工作在网上开通，转变了传统的管理人员与专家面对面的形式；这种尝试又对评审的规则、评审的方法、专家的权限等等一系列问题进行严格的规范。企业技术





创新网站和技术创新管理职能运用计算机网络技术的实施，使评审过程中的面对面人情障碍得以消除，专家的公正、权威性得到广大参选企业的一致认可。2003年“非典”肆虐的日子，网上交流显示出特有的优势。我们适时利用互联网技术，在网上召开技术创新管理工作会议、科技型中小企业的评定，这些举措充分显现出电子政务在现实经济中的优势。利用互联网技术推行的电子政务，不仅改善了自身的工作管理方式，同时也启动了系统内的电子政务的开展，用最低的成本和最快的速度实现网络之间的横向信息交流，将许多机关专网自我封闭、自我服务的“信息孤岛”联接起来。其影响和作用不仅仅是改革自身的管理方式，重要的是他们通过网络技术对系统内管理方式信息化的影响和推动作用。

耿建萍：信息化最要害的核心就是要求管理职能的规范化，代之而来的则是受到的监督多了，自我的空间小了。如果说过去在工作中存在着许多随意性，现在通过信息平台，就从根本上根除了这种随意性，这在一定意义上不是自己革自己的命吗？现实体制改革面临的最大的障碍，就在于政府管理部门不愿放弃手中的权限造成的，对此你们是如何看的？

樊文彬：一开始我们不能说自己站得有多高远，近几年来，我们时常到外省、外国去参观学习，感受最深的是我们与发达地区的差异，最终表现为信息滞后。信息是社会生产要素之一，特别是在全球经济一体化的进程中，其重要性已逐步超越了资本、能源、原材料等其他生产要素。可以说，国与国、地区与地区、企业与企业之间的差距，主要表现在对信息与知识的生产、传播、使用能力上的差异。信息技术是传递、管理、分析信息的工具，它的发展和广泛的应用——即社会信息化，将使人们的生产方式、生活方式、思维方式以至政府管理社会和服务社会的方式、企业的经营管理模式等发生革命性的变化，而且对社会资源的合理配置和优化也起着重要作用，从而促进了社会经济的发展。实现社会信息化，政府部门起着至关重要的作用。一是因为社会信息化是一个涉及面广的系统工程，只有担当管理社会角色的政府部门才有足够的权威去引导和调节社会资源实现此目标。二是因为政府部门掌握着全社会80%以上的信息资源，是信息市场中极其重要的供给方。只有政府的公共信息开放，才能丰富社会信息资源，活跃信息市场，满足人们生活与企业经营的需要，带动信息产业的发展。所以，推行社会信息化必须由政府开始。

耿建萍：记得吴敬链先生说过这样一句话：电子政务建设的关键不是“电子”，而是





“政务”。电子只是一种处理信息的手段和工具，虽然这种工具和手段较之过去有了很大的改进，但是离开它所服务的目的即改进政务，就变得意义不大或得不偿失。要知道，我国政府工作的主要缺点并不在于书、印刷和传输工具不够先进，而在于政府的组织形式、工作方式的体制性缺陷。如果突出手段而忽视目的，只是把手写文件改成电脑，只是把用信函电报传输上对下的指示和下对上的报告改为通过网络传输，政府工作并不能由此取得大的改进。弄不好，电子政务甚至会阻碍政府改革的进行。

樊文彬：我们曾不止一次地在各种场合说，千万不要在信息化上做秀，在信息化管理上一定要根除重硬件建设，轻软件开发，不注重管理、生产、工艺等规程的配套，就会造成软件的潜力不能充分发挥，落后的管理方式还会导致“事倍功半”的低效率。我们在推行信息化的过程中，没有仅限于一般性的网上办公，而是使之成为我们推进政府职能转型的手段。2001年我们开通了技术创新网站，随后，全省企业技术创新项目的管理和审核职能基本上借助计算机网络技术完成，同时技术创新网站还实现了远距离网上交互办公。1999~2002年度的优秀新产品、优秀新技术评审，通常开类似会议，首先参评的单位要到会，参评的专家也要集中到一起，会期一般要用两三天时间，费时费力，开会的成本也很高，效率却很低。往往专家与被评审者单位的代表面对面，经常碍于情面，在一定程度上影响专家对评审结果的公正性。同时，传统的会议多是上传下达式，我们与企业之间的信息交流、思维交流、职责交流很难形成互动，而通过网上评定，专家各自独立地发表自己的见解，评定的结果也基本保证公正性，会议效率提高了，成本明显地减少。这次会议的成功，极大地鼓励了我们，也影响了系统内信息化建设。在此基础上，2003年6月，我们开办了“机电企业技术中心网上沙龙”，每天1小时，各企业可以网上围绕技术创新主题，就机电行业信息化建设、学研如何结合等内容，发表自己的观点与看法。为期5天的沙龙，总共只花费7.5小时，每天却有30多个单位的人发言，每日交流讨论的字数达1.5万字，套话、空话少了，真知灼见多了。经过近3年的探索，现在我们基本做到了网上办公，与地市之间建立起了互动，通过网上我们及时了解到企业的动态，上面信息也在第一时间传递给企业。为了使网上评审工作纳入良性循环，我们在原有的基础上，组建了山西省企业技术创新专家库，经过3年时间逐渐开辟了专家信息工作平台。省级企业技术创新专家库是我们工作的重要资源，为



充分发挥专家系统在企业技术创新工作方面的作用，体现政府行政公开、公平、公正的原则，全面了解山西省企业技术创新工作情况，准确把握企业技术创新项目的水平，为支持创新项目决策提供依据。2004年7月邀请部分专家对山西省经济委员会2004年下达的技术创新项目进行了项目评议和可行性分析。在自愿申请的原则下，共有132位专家参加了此次网上专家项目评议，对300余项企业上报的技术创新项目进行了评议。经过约4天时间，132位专家通过互联网对山西省2004年的技术创新项目发表了自己的意见。

耿建萍：通过在政府管理职能上推行电子政务，你们对此有何感受？

樊文彬：电子政务是一场革命，它的实施必将对政府的组织模式、运行机制、管理方式、管理理念等带来革命性的变化；必将有利于各级政府职能和运行机制的转变，提高政府的管理绩效；更重要的是，电子政务是实现廉政建设、政务公开化、决策民主化、机制创新的有效途径。所以，作为一项制度，它的推行给我们带来的挑战也是空前的，我们一方面要排除传统思维的影响，另一方面则要大胆地创新、大胆地改革，特别是要时刻有全局观念，走出自我，不能恋权，甚至是从自己最体现权力的地方改起。

通过公开的信息平台公开政策、信息、管理权限，以此打开政府与社会、与企业间的信息壁垒，使我们的管理职能处于“阳光”之下。现在通过信息平台，就从根本上根除了这种随意性，使我们工作纳入到科学有序的管理中。随着这种变化，也迫使我们不断地去学习，迫使我们转变原来的理念，不断地创新自己的理念与企业交流，可以说我们是在不断的改革自我中，走向成熟的。

耿建萍：这项改革，从政府机构的角度看，你们的管理权限与管理方式以及管理思维发生了哪些变化？

樊文彬：建立一个服务型的政府，对于我们来说不是权限小了，而是管理权限的范围更大了。过去我们多体现在行政调控上，现在体现在更细微的服务上，在一定程度上影响也更大了。这是因为政府有自己的优势，比如信息优势、宏观调控的优势，只要我们把这些优势运用好了，就会给社会带来巨大的推动力。比如，在一次偶然的会里，我们看到一则海尔通过邮政网销售产品的信息，从而激发了一次大胆而富有创造性的尝试利用邮政物流配送系统，整合工业营销网络。我国邮政部门经过多年的建设，具有成熟配套的物资流、资源流、

