

政府治理创新
是国家治理体系和治理能力现代化的关键

政府2.0

新常态下的政府治理创新

王 强 编著

创新是引领发展的第一动力
抓创新就是抓发展，谋创新就是谋未来

政府2.0

新常态下的政府治理创新

王 强 编著

中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

政府 2.0: 新常态下的政府治理创新/王强编著. —北京: 中国人民大学出版社, 2015. 2

(领导干部悦读坊)

ISBN 978-7-300-20737-7

I. ①政… II. ①王… III. ①国家行政机关-行政管理-研究-中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 022164 号

领导干部悦读坊

政府 2.0

新常态下的政府治理创新

王 强 编著

Zhengfu 2.0

出版发行	中国人民大学出版社	邮政编码	100080
社 址	北京中关村大街 31 号		
电 话	010-62511242 (总编室)	010-62511770 (质管部)	
	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	涿州市星河印刷有限公司		
规 格	170 mm×240 mm 16 开本	版 次	2015 年 7 月第 1 版
印 张	14.25 插页 1	印 次	2015 年 7 月第 1 次印刷
字 数	186 000	定 价	38.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

自序 政府治理学习企业管理

.....

竞争无处不在，不仅存在于不同机构之间、地区之间、国家之间，而且存在于不同的组织形态之间。因为有了竞争，有了不同绩效的比较，才有了学习的动力，才有了创新的可能。

- 既然银行可以减少顾客排队和等候的时间，那么征税员有什么理由让我们长时间等待？

- 既然我们可以通过网络即时买到飞机票，那么领取退休金为什么还需要那么多复杂的手续和函件往来？

就政府组织而言，世界上似乎没有多少国家的国民对官僚政府感到满意。各国政府普遍存在的共性问题包括：政府运作的成本高，官僚的价值取向是自身利益最大化，不思进取、照章办事的僵化模式与现代化进程中的需求格格不入，等等。

1992年，奥斯本和盖布勒合著的《改革政府：企业家精神如何改革着公共部门》一书在美国出版，随即在西方国家产生了广泛的影响。公共管理领域的学者开始意识到，用企业运作机制和企业家精神来改革政府具有非常重要的意义。

管理学大师德鲁克在《创新与企业家精神》一书中提出：“公共服务机构，诸如政府机构、工会组织、教会、大学和中小学、医院、社会组织和慈善组织、专业和行业协会等，与任何企业组织一样都是需要创新和企业家的。”他认为企业家精神绝不仅限于经济组织中，“建立公共服务机构的企业家管理，将是这个时代最主要的政治任务”。

简单地说，企业在以下四个领域中的表现值得政府学习：顾客至上意识、成本意识、绩效导向、创新意识。

撒切尔夫人的政府绩效改革

已故的英国前首相撒切尔夫人在任时曾在政府中引入绩效评估工具，主要是针对当时英国政府存在的效率太低、浪费严重的问题，希望通过借用企业中的绩效评估工具来审查政府绩效，以提高行政效率和降低开支。当然，如果政府过于看重成本和效率，可能会牺牲公共服务的数量和质量。所以，英国政府绩效改革的指导思想从单纯追求经济效率的“过程导向”向确保公共服务效益的“结果导向”转移，力求降低成本与注重效益并重。作为英国行政改革的重要内容，政府绩效改革的侧重点也由经济效率转向质量和顾客满意度。

此后，美国和加拿大政府也学习英国政府，开始进行大范围的政府顾客满意度调查，以提升顾客满意度作为政府绩效改革的目标。

李明博的城市经营理念

韩国前总统李明博在担任首尔市市长前做过多年的韩国现代建设首席执行官（CEO），他经常提到“国家经营”和“CEO型领导者”等概念。事实上，“国际上各个领域都在呼吁‘CEO型领导’的出现。随着冷战时代的结

束，许多国家的领导者开始思考：“如何才能让国民生活得更好？”转变政治统治的观念、为国民提供更积极服务的时代已经到来”。2002年6月13日，李明博当选为首尔市第32任市长。“担任首尔市市长后，我努力在市政经营中导入企业意识，把在企业经营中积累的知识和经验运用到市政工作中。”也就是从那时起，李明博开始了其城市CEO的政治生涯，将自己经营企业的心得应用于首尔的经营，铸就了一段新的辉煌。

李明博提出：“在市政中引入企业经营意识，让首尔成为能和世界一流城市齐头并进的城市。”要使首尔成为国际一流的城市，就必须使首尔有过人之处。李明博做到了。首尔的公共交通改革成为国际一流城市的典范，“伦敦、东京、北京等发达的国外大城市纷纷以我们的交通改革作为楷模”。首尔的电子政务水平也居于世界前列，其电子政府系统出口到了越南、古巴、俄罗斯，交通系统出口到了土耳其、日本、印度尼西亚、菲律宾等国家。

“以前，对时代变化最敏感的是企业。如今，公共机构为了适应时代发展也在努力尝试变化与突破，提高服务意识便是这种努力的一个方向。”出口电子政府系统和交通系统所掀起的一股“出口韩流”，无疑引领了世界一流城市的行政服务和交通改革的时代潮流。

修建新市政厅，是为了提高行政效率，更好地为市民服务，建设电子政府系统也是出于这样的考虑。对此，李明博颇为骄傲。“首尔是一座拥有1100万市民的大城市，不只是市民到政府去拿公文极为不便，而且也让他们去投标或办其他事时，有堵车或其他因素的困扰。所以政府要善用宽频普及，在网上提供给市民更多的服务。我现在能在家上网取得资讯和文件。”事实上，首尔市政府在这方面做了很多的工作，首尔也被联合国评定为政府网络服务世界最佳的城市。

资料来源：[韩]李明博：《经营未来：李明博自传》，北京，人民出版社，2008

布隆伯格治下的纽约市政府

布隆伯格是美国彭博通讯社的创始人，曾三度担任纽约市市长。2001年，布隆伯格从彭博通讯社总裁的职位上退下来，参加当年的纽约市市长选举，并成功当选。

当上纽约市市长后，布隆伯格把纽约当成一家公司，他则是 CEO。《时代周刊》曾评价道，他给纽约市政府带来了前所未有的效率和透明度。布隆伯格在纽约市政厅没有自己的办公室，就坐在工作人员中间。原先的大会议室变成一个个小隔间，像是华尔街的交易大厅。不管是副市长、市长助理，还是普通工作人员，不用预约，随时都可以和布隆伯格“切磋”。布隆伯格说：“墙是障碍，我的工作就是移开它们。”

在布隆伯格的推动下，2003年3月，纽约正式开通了311公共服务热线。不管是垃圾要清理、供热有问题，还是路上坑坑洼洼，市民都可以拨打这个24小时服务热线。即使不懂英语也没关系，因为这个热线可以提供多语种服务。

党的十八届三中全会提出推进国家治理体系和治理能力现代化，与传统的管理形态相比，国家治理体系更强调治理主体的多元化，以及主体和客体之间的双向互动。新一届的中央领导人，对于企业家特别是具有创业胆识和创业成果的企业家非常重视、非常友好——社会经济发展要靠企业家领头前进，中央领导人已经开始带头向企业家学习。

企业老总们给中央领导上课

政治局委员向程序员求教，不仅在中关村的历史上从未发生，在整个1949年以来的中国历史中也是罕见的。2013年9月30日，中关村企业家们

的政治地位再一次被提高。当天，这些中关村的老总很早就被组织起来，来到海淀区一座专为展示中关村发展成果和新技术的展示中心，等着给干部们上课。

小米公司的雷军穿着得体的黑色西装和淡蓝色衬衫，把所有通信设备都交给助理，经过数道安检，进入了展示中心的展区。在通向展区小米公司展示墙的路上，这位程序员反复思量着如何把握这次亮相的机会，他需要在5分钟内将他自创的一套复杂的互联网手机模式讲给对互联网世界并不熟悉的政治局委员们听。在短短5分钟里，雷军试图用PPT向习近平主席讲解，为什么他的互联网手机模式能够在与苹果手机的竞争中创造100亿美元的估值，并使小米手机成为中国年轻人的随身之物。雷军回忆，习近平主席问了他两个问题，第一个是，你以前是做什么的？第二个是，你的合伙人以前是做什么的？在领袖面前，他坦率回答，自己成功“最重要的是靠人”。

习近平主席还见到了百度的CEO李彦宏。李彦宏在一个半月以前接到中关村管委会的通知，要代表行业给中央领导上课。李彦宏提道，大数据在两个方面表现出重要的价值，促进信息消费和关注社会民生。对于社会管理中的“热点实时监控与预警”，他在PPT里举了几个例子，比如旅游热点可以提前预测，还比如公共事件监测等，前者关系经济，后者则涉及政治领域。

李克强总理对企业家的辛苦很理解，他说：“我看到过一位淘宝店主和客户的一段对话。他半夜接到了个订单，马上就把手头货送出去。送出去后还请求客户方给赞一个。大概对方觉得这个物品有点小瑕疵，他立刻就说给你换。随后又反复和客户解释、赔礼，生怕被客户差评，毁了名声。”

在2013年初，马云被温家宝总理请去讲课。他大胆直言，要把互联网和电子商务上升到国家战略。

资料来源：韩紫婵：《习近平的商界“朋友圈”》，载《博客天下》，2012（144）。

本书围绕政府治理如何向企业管理学习、如何建设创新型政府的问题，以大量实际案例为基础，以国内外学者的研究成果为支撑，试图做一个全面的梳理，希望能给读者，尤其是党政领导干部一定的启发。如果您有更好的案例、做法，或修改意见，望不吝赐教，以便再版时补充进去，使此书不断完善，成为一个交流学习的平台。

目 录

第一章 问题倒逼创新	1
一、我国政府治理创新的任务艰巨	1
二、国外政府创新举措的启示	4
三、世界各国政府都面临变革创新的压力	5
四、政府治理创新的切入点	15
讨论话题	24
第二章 政府治理的观念创新	26
一、社会公正的理念	27
二、以人为本，顾客导向	32
三、重视成本收益分析的廉价政府理念	34
四、政府公开理念：从暗箱操作到透明管理	36
五、质量意识	38
六、效益意识	38
七、专业意识	39
八、从只注重对公共部门的投入到注重绩效目标的控制	40

九、非垄断的竞争型政府：对社会实行多元主体合作管理的理念	40
讨论话题	42
第三章 政府人力资源管理创新	43
一、如何吸引优秀人才进入政府	43
二、通过机制设计解决人才“逆淘汰”的弊端	47
三、评估人员配备需求	50
四、运用激励机制留住优秀人员	52
五、公务员培训创新	57
六、针对公务员的绩效管理	59
七、公务员的绩效考核方式要民主化	65
八、公务员绩效评估的程序	66
讨论话题	69
第四章 政府绩效管理创新	70
一、目前政府组织绩效考核中存在的问题	70
二、效率型组织的业绩由谁来评价	74
三、政府组织绩效评价的准则	76
四、政府绩效评价体系	78
五、政府绩效管理的研究方法	85
六、政府绩效评估中的公众参与	94
讨论话题	101
第五章 政府公共政策创新	103
一、公共政策创新的含义与实质	103
二、构建和谐社会的需要公共政策创新	107
讨论话题	111

第六章 政府组织创新	113
一、政府组织遇到的问题与企业组织遇到的问题很相似	114
二、美国的市政管理向企业学习组织创新	117
三、纪委重整权力矩阵、向法治化转轨	122
四、大部制	126
五、政府组织创新的案例	127
讨论话题	135
第七章 流程再造	136
一、工作流程存在的问题——以企业为例	136
二、政府管理流程中存在的问题	138
三、解决思路——流程再造	139
四、流程再造的原则	141
五、首尔林——一个可资借鉴的现代企业管理范例	145
讨论话题	148
第八章 面向顾客——政府的营销创新	149
一、将顾客的需要设定为工作目标	150
二、制定各部门的顾客服务标准	155
三、把知情权交给顾客——民众	157
四、党政干部需要掌握互联网时代的政府营销模式创新	162
讨论话题	163
第九章 企业管理模式进入政府	164
一、全面质量管理	164
二、第一线工作人员是 TQM 的主力	167
三、为什么政府管理创新过程中应采用 TQM?	170
四、TQM 要避开量化目标和漂亮的口号	171

五、标杆管理	175
讨论话题	178
第十章 政府文化创新	179
一、政府需要有正确的价值观	179
二、为何“官僚文化”集中在政府?	184
三、创新政府文化	185
四、学习日本的“善学”精神	189
五、案例：给城市品牌一个文化的内涵	194
讨论话题	202
 参考文献	 203
后 记	212
本书作者介绍	215

第一章 问题倒逼创新

.....

一、我国政府治理创新的任务艰巨

在改革开放以来的 30 多年里，我国的经济改革取得了很大进展，但是政府自身的改革相对滞后，政府的职能没有完全转换过来，政府的工作方式在很大程度上仍有计划经济时代的影子——管审批、管资源调拨，而对于它该管的事情、该提供的服务，做得还不够。

政府自身的改革措施具有补救性质，并没有成为各项改革的外部推动力、引导力，相反，政府自身的改革相对滞后，已成为经济发展的阻碍。

1. 正义缺失是当下转型最大的问题

我国的贫困和不平等问题凸显。按照政府设定的贫困线标准（以人均每年纯收入 2 300 元划线），2011 年全国贫困人口的数量为 1.28 亿。社会的不平等现象也日益明显，主要表现在以下几个方面：收入分配上的差距持续拉大；财富分配上的差距拉开的速度较快，一些人非常富有，而另一些人则处于赤贫状态；“三农”问题日益突出，广大农民生存状态之困顿、农业之薄弱、农村之萧条，超乎想象；城乡差距不断扩大，地区间发展不平衡现象十分突出；农民和城镇下岗、失业人员生活日益困苦；教育领域的不平等现象十分显著；医疗、卫生保健方面的不平等现象较为突出；社会保障领域的不平等也十分明显……

面对贫富差距过大的问题，政府最应该做的是让权力退出市场，为人民创造平等的受教育机会、平等的竞争机会、平等的法律和政治环境、平等的税收、平等的医疗和社会保障，让人们在大致公平的基础上竞争。这些措施也许不见得能立竿见影地遏制贫富差距扩大的趋势，但一定能改变人们对其的接受程度和看法，从而缓和社会矛盾。正因为中国的贫富差距状况和社会对抗情绪已经十分严重，社会对于相关政策的出台的期待才比以往任何时候都要迫切。

2. 政府掌握过多资源支配权、审批权，可能带来腐败和寻租现象

在唯 GDP 论的推动下，地方政府出现了公司化的倾向，地方政府的逐利行为与执法功能存在明显冲突。土地出让金在地方政府财政中的地位过高，导致了“土地财政”。

3. 部分国企等既得利益集团在寻租与分肥

政府充当投资主体是国内最大的资源错配，因而高投资、低收益甚至负收益也就成了“国企病”的顽症。

垄断权力和行政权力对资源配置以及微观经济活动的干预，造成了寻租基础的扩大，并导致了腐败的蔓延。关于此，推荐读者阅读吴敬琏、马国川合著的《重启改革议程——中国经济改革二十讲》。

4. 政府欠债严重，给下届政府及国民留下了沉重的包袱

我国地方政府债务风险十分严重。自 2008 年金融危机后，中国出现了超常的信贷扩张。政府、企业、居民的债务占 GDP 比重近 200%。官方数据表明，中央财政债务占 GDP 近 16%，但如果把地方政府基础设施贷款以及各式各样的其他负债考虑在内的话，中国国家债务占 GDP 的比重实际上早已超过 50% 甚至更高。^①

^① 参见冯涛：《中国政府需摆脱“危机斗士”角色》，见 FT 中文网，2013-12-25。

中国楼市风险。中国过去十年经济高速增长主要依靠投资，截至 2012 年底，中国投资占 GDP 比重 40% 以上。据估算，如果投资保持当前水平不再增长，中国经济增长率就会下降超过 50%。预计投资将会下降的主要原因之一，就是中国楼市面临着巨大的风险。房地产投资占投资比重约 40%，地产占 GDP 的比重达到 15% 左右。据不完全统计，当前中国城镇住宅空置率高达 25%，远远超过合理的 5%~10% 的区间。

金融体系风险过大。随着经济增速的持续放缓，中国商业银行的收入和利润高速增长难以为继，再加上不良率潜在上升以及资本金不足，爆发流动性危机的可能性大大增加。同时，近年来中国影子银行业务快速增长，这是中国金融风险体系中最薄弱的环节。此外，启动“量化宽松”5 年后，美联储开始退出，一旦国际资金或投机热钱大规模撤离，极可能导致中国金融体系动荡，甚至触发金融危机。

人口老龄化风险。中国人口老龄化现象日益严重，使得未来社保基金缺口面临很大的潜在压力。中国财政部公布的 2012 年全国社会保险基金决算显示，全国社会保险基金收入赢得 22% 的高增长，但中国社保基金总支出增速高出总收入增速 5 个百分点。养老保险覆盖率偏低，在中国 2012 年 4.8 亿参加城乡居民社会养老保险中，仅 1.3 亿人享受了实际领取待遇。尽管中国政府通过划转部分国有资本充实社会保障基金、提高国有资本收益上缴公共财政比例等措施，但这也会降低国有企业等主体的投资扩张步伐和动能，使得中国经济成长步伐存在放缓的可能，这反过来也会加剧人口日益老龄化面对的养老基金缺口的压力。^①

5. 司法体系缺乏独立性，常受到官员的干预

判断一个国家究竟是否法治的标准是什么？有一种说法是，法治需要满

^① 参见冯涛：《中国政府需摆脱“危机斗士”角色》，见 FT 中文网，2013-12-25。

足三个条件：正义的法律、执行法律的人（法官）公正地使用法律、裁决能够对掌握权力的人或机构生效。这三个条件同时具备的国家可以被称为法治国家。对于法治政府建设而言，最后一条尤为重要，因为法治首先意味着法律高于权力。

如果法律被置于权力之下，让法律去为 GDP 服务、为地区发展服务、为重点工作服务，那法律就永远无法获得其应有的尊严。所以说，权力是否接受法律的制约，是决定法治成败的关键。同时，法治政府是法治社会的前提，先有接受法律制约的政府，然后才有法治的社会。我国目前的法治建设仍有待加强。

6. 城乡二元结构难以打破

尽管大量农民工进入城市，但是限于户籍政策、土地制度的束缚，城乡二元结构难以打破，城镇化难以深入推进。以上海为例，在 2012 年的 2 300 万常住人口中，多达 900 万人没有上海户籍。

二、国外政府创新举措的启示

首先发现政府治理创新可以学习借鉴企业管理方法的是美国的民众。他们从犯罪与毒品的泛滥、许多人无家可归、赋税高、城市公立学校风气日下、高层官员腐败等现象中，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事例：几乎每个企业都日益重视顾客需要，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；意大利披萨可以在 30 分钟内就送到；自动化的语音服务和电话存款服务。^①

^① 参见 [美] 史蒂文·科恩、威廉·埃米克：《新有效公共管理者——在变革的政府中追求成功》，2 页，北京，中国人民大学出版社，2001。