

FUWUXING ZHENGFU ZHISHI GUANLI CHUANGXIN MOSHI YANJIU

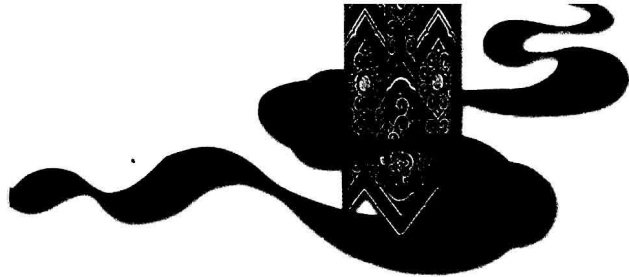
服务型政府知识管理创新模式研究

魏斌 著

山东省社会科学规划研究项目文丛·青年项目

FUWUXING ZHENGFU ZHISHI
GUANLI CHUANGXIN
MOSHI YANJIU

吉林人民出版社



服务型政府知识管理创新模式研究

山东省社会科学规划研究项目文丛·青年项目

魏斌 著

FUWUXING ZHENGFU ZHISHI
GUANLI CHUANGXIN
MOSHI YANJIU

吉林人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

服务型政府知识管理创新模式研究/魏斌著. —长春: 吉林人民出版社, 2009.4

ISBN 978-7-206-06028-1

I. 服… II. 魏… III. 国家行政机关—行政管理—研究—中国
IV.D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 048306 号

服务型政府知识管理创新模式研究

著 者:魏 斌

责任编辑:郭春燕 封面设计:马继东

吉林人民出版社出版 发行 (长春市人民大街 7548 号 邮政编码:130022)

电 话:0431-85378023

印 刷:长春市太平彩印有限公司

开 本:880mm×1230mm 1/32

印 张:7 字数:200 千字

标准书号:ISBN 978-7-206-06028-1

版 次:2009 年 4 月第 1 版 印 次:2009 年 4 月第 1 次印刷

定 价:20.00 元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与印刷厂联系调换。

《山东省社会科学规划研究项目文丛》编委会

主任委员 王 敏

副主任委员 张全新

委 员 (以姓氏笔划为序):

王兆成 尹慧敏 齐 涛 刘德龙

李天军 李新泰 张 华 嵩 峰

前言

从 20 世纪 60 年代起，政府行政改革成为了世界性大趋势，这一时期也是西方资本主义国家把服务型政府模式由理论转变为现实的时期。尤其是近 20 年来全球掀起了建设服务型政府的热潮，在 20 世纪 90 年代末，我国各级政府也陆续开始建设服务型政府。服务型政府作为一种新型的政府模式，建立在对传统政府模式全面革新的基础之上，是当前中国各级政府正在进行的政府建设课题。学者们广泛研究了服务型政府的概念、内涵与特点，以及如何建设服务型政府。本书在总结服务型政府模式的概念、国外演进过程以及我国服务型政府模式的演进过程基础上，探求服务型政府在知识创新模式方面的理论与实践。

有关对服务型政府知识管理创新模式的研究，从行政理论的发展史看，行政管理理论的丰富与完善与企业管理理论发展有着密切的联系（杨重燕，2004）。对政府知识管理的研究，将从不同角度对政府知识管理和企业知识管理进行比较，研究二者之间的区别与联系，促进政府知识管理发展的对策与建设（张洪彬，2004）。张尚仁从战略角度论述在知识经济时代，政府的重点职能应转变到知

识管理，政府实施知识管理的核心是知识创新；知识管理的基础是人力资源开发；知识管理的重点是发展知识产业（张尚仁，2004）。

知识管理的目标就是力图能够将最恰当的知识在最恰当的时间传递给最恰当的人以便作最好的决策。因此，如何对集体知识与技能的获取，无论这些知识和技能是存在于数据库还是人们的脑海里，都成为知识管理的中心环节。本书的研究意义在于：

第一，新公共管理运动的推进。自20世纪70年代以来，世界各国政府在推进行政改革的过程中，十分关注“服务型政府建设”这一重大课题，中国政府也不例外。邓小平先生很早就提出了“真正建立从国务院到各级地方政府从上到下的强有力的系统”的重大任务（王通讯，2003）。2005年3月国务院总理温家宝在十届全国人大三次会议上作政府工作报告时强调，要加快政府自身改革和建设步伐，必须加强行政能力技术建设，包括深化政府机构改革，加快转变政府职能，改进经济管理方式方法，努力建设服务型政府及提高依法行政能力。国家行政学院院长华建闽认为：各级政府和广大公务员要全面贯彻落实科学发展观，大力加强行政能力建设，提高构建社会主义和谐社会能力。

第二，知识经济的到来，以知识管理为主要手段的知识型政府的建设成为政府发展的必然趋势。作为政府管理重点的知识管理实施的好坏直接影响知识型政府的建设和政府的外在形象以及为人民服务的效率。本书在深入分析了当前知识管理发展的现状、政府实施知识管理的背景和国内外对知识管理研究状况的基础上，认为政府核心竞争力（Government Core Competence）是为政府所独有的，构成政府存在的政治哲学基础和合法性来源，是政府发展的能力诉求和比较优势。着重研究了政府知识管理行为及其影响因素。在对知识、知识管理、政府知识管理、政府知识管理行为给出定义的基础上，从影响政府知识管理行为的角度出发，运用心理学、管理心理学、行政管理学、公共管理学等相关学科的知识分别探讨了

政府作为组织、公务员作为个体实施知识管理行为时的影响因素。然后根据相关文献对政府和企业知识管理评价指标体系研究，从中吸取指标并根据本文研究角度的特殊性，总结出一个评价政府知识管理行为影响因素的指标体系，为政府进行知识管理行为的评价提供了很好的一个参考。

第三，政府知识管理运行的实践。政府知识管理运行的内在行为模式决定了政府公共服务的技能与质量。本书的有关结论：

认为政府核心竞争力在结构上是由多种能力复合而成的，包括政府价值能力即政府核心价值体系建构能力、政府行为能力即政府重大政策制定和执行能力、政府发展能力即政府组织及其工作人员发展能力。

在农业产业化方面政府知识管理创新模式为：农业产业化是以市场为导向，以加工企业为依托，以农户参与为基础，以科技服务为手段，把农产品的生产、加工、销售连成一体，形成有机结合的组织形式和经营机制。农业产业化作为农业和农村经济发展的一种生产经营形式，已被社会所公认，并取得了显著的经济效益和社会效益。可以说农业产业化也是我国农业发展的必然选择，是增加农民收入的重要途径。

农业产业化经营是在农业产业分工高度发达的基础上更高层次社会协作的经营方式，即以各参与主体互惠互利为原则，按产业链条达成农工商有机结合、产加销整体连动和综合协同经营。农业产业化经营与一般企业经营的区别在于前者是以多元参与主体共同利益为纽带结为一体化的经济共同体，“风险共担，利益共享”。

农业产业化经营的内涵和标准：农业产业化经营，也叫农业产业一体化经营，农村老百姓通常称之为“产供销一体化、种养加一条龙”，它的内涵为：农业产业化经营是以市场为导向，以农户经营为基础，以“龙头”组织为依托，以经济效益为中心，以系列化服务为手段，通过实行产供销、种养加一体化经营，将农业生产过程的产前、产中、产后诸环节联结为一个完整的产业系统，

是引导分散的农户小生产转变为社会化大生产的组织方式，是多元参与主体自愿结成的经济利益共同体，市场农业的基本经营方式。

农业产业化经营的判断标准为：

1. “龙头”单位与多元参与主体是否具有共同的交易利益；
2. 是否具有稳定的组织方式或经营载体来连接；
3. 是否有稳定的制度来维系，是否按照一体化营运约束机制来运作。

在创建学习型机关方面，认为是社会进步的体现，是经济发展的需要，也是提高政府机关单位公信力的法宝。但是创建学习型机关，对我国的公职人员教育培训是一个巨大的挑战，因为在相关方面的建设，我国还比较薄弱，需要做出更多的努力来不断完善。要进行思想上的转变，理念上的更新，职业化的机构建设，法制化的制度建设等等，各个方面的综合完善，才能达到预期的战略目标。所以，创建学习型机关是一个长期的、庞大的、系统的工程，需要社会的广大支持，国家政府的深度重视，机关单位领导与工作人员的同心协力。

本书从提升政府行政能力的途径入手，运用知识管理的理论和方法，将政府组织获取知识资产的行为作为改进政府服务能力的有效途径，其理论意义：

第一，将进一步弥补研究者和实践者之间的“沟壑”。大量行政能力领域的研究局限于职能、体制、制度、法律等方面和角度，技术层面和操作层面的创新较少。本书在研究政府组织知识管理创新模式时，尽可能地将理论与实践相结合，模式尽可能具备可操作性，将知识管理这一先进的思维理念真正融入政府行政的实践中去，指导行政能力的建设。

第一，推进知识管理在中国政府的实践。将企业知识管理研究的最新成果与政府行政能力研究的最新思想相结合，对地方政府的知识管理实践和行政能力的提升将会从理论与实践两方面产生积极地推动作用。

第二，有助于服务型政府的构建。从公共行政角度研究服务型政府，为政府变革及效率改进提供理念及思维上的参考，知识管理作为技术方法和途径，为服务型政府的构建提供技术实现的途径。

第三，有助于政府知识管理研究方法的创新。结构方程、应用统计等方法具有可操作性等特点，对传统的政府管理研究具有很强的借鉴作用。

本书的主要内容是：

第一章，以经济全球化为背景，系统论述和阐述服务型政府的内涵、发展渊源和理论背景，为建设符合我国实际，满足社会公共需求，提供充足的优质的公共产品与公共服务的现代化政府服务；中国特色的服务型政府将与公民和社会互动，共同提供公共产品和公共服务。

第二章，影响政府知识管理创新的行为因素分析

为了适应内外部环境的需要和为公众提供更好的服务，政府必须构建知识型政府，实施知识管理；而知识管理效果如何，是要受很多因素的影响。政府管理不仅要受组织内外部环境的影响，而且还要受到实施知识管理的主体，即政府和公务员采取何种行为的影响，这就要深入研究哪些因素可以影响主体行为。这也是本书与其他文献不同之处，即从影响政府知识管理行为的因素这一角度，来探讨政府应如何实施知识管理及现实的必要性。只有先解决了影响行为的因素再衡量实施知识管理的效果或评价知识管理绩效才有现实意义。

第三章，知识创新型政府核心竞争力分析。通过应用主成分因子定量分析与从公共管理角度定性分析，最终得到政府核心竞争力构成要素框架，具体内容如下：

一是政府推销竞争力，反映一个地区知名度、吸引和利用外资的能力；

二是政府社会凝聚竞争力，反映地区社会安全、社会公平、社会保障和社会宽容的程度；

三是政府催化科技创新竞争力，反映政府财政对科技创新的投入的水平、地区对人才的吸引力和该地区科技创新转化为现实生产力的能力；

四是政府制度竞争力，反映政府制度成本、制度供给、制度创新和制度学习的水平；

五是政府整合外力竞争力，反映地区利用所在区域优势资源和争取国家优惠政策的能力；

六是政府公共治理竞争力，反映政府治理、政府决策的公民社会参与程度，政府“有进有退”的能力。

第四章，政府科技孵化创新模式研究。从政府角度进行大学科技园的建设与思考，为政府决策体系提供理论支持。为了进一步提高科技向现实生产力转化的能力，改变高新技术产业化程度低的现状，1999年，国家科技部和教育部联合决定发展国家大学科技园，在促进高校自身整体水平提高的同时，使高校直接为现代经济建设服务。政府在整个创新体系中占据重要地位，政府如何摆正位置“不错位”、“不越位”、“不缺位”是国家创新体系建设中不可忽视的因素。

第五章，政府在农业产业化方面的创新模式及案例分析研究。农业产业化是1993年山东省在总结农业和农村发展经验时，作为一种新的农业发展战略而首先提出来的。山东省潍坊市于1993年初率先提出“确立主导产业，实行区域布局，依靠龙头带动，发展规模经营”的农业发展战略。同年4月，山东省农委组成专门调查组赴潍坊及其所辖县市（重点是寿光市）进行深入细致的调查研究之后，向省委、省政府提交了《关于按产业化组织发展农业的初步设想与建议》的报告，并提出了农业产业化的内涵。

农业产业化是以市场为导向，以加工企业为依托，以农户参与

为基础，以科技服务为手段，把农产品的生产、加工、销售连成一体，形成有机结合的组织形式和经营机制。农业产业化作为农业和农村经济发展的一种生产经营形式，已被社会所公认，并取得了显著的经济效益和社会效益。可以说农业产业化也是我国农业发展的必然选择，是增加农民收入的重要途径。

第六章，学习型政府的建立。创建学习型机关，是社会进步的体现，是经济发展的需要，也是提高政府机关单位公信力的法宝。但是创建学习型机关，对我国的公职人员教育培训是一个巨大的挑战，因为在相关方面的建设，我国还比较薄弱，需要做出更多的努力来不断完善。要进行思想上的转变、理念上的更新、职业化的机构建设、法制化的制度建设等各个方面的综合完善，才能达到预期的战略目标。所以，创建学习型机关是一个长期的、庞大的、系统的工程，需要社会的广大支持，国家政府的深度重视，机关单位领导与工作人员的同心协力。

本书系山东省社会科学规划项目《服务型政府知识管理创新模式研究》（项目编号 06 CJZ006）的结题总结。参加编写和资料整理的还有我的学生们：孙卓臣、宋菁菁、李凤玲、殷朋、姜珊、王灏程、杜立婷、任立停等同学，对他们所付出的心血和努力表示衷心感谢！对三校科技园孙云茂先生在资料和实践环节上的支持表示谢意！

本书的写作与项目的完成过程中，承蒙笔者导师、中国工程院院士、西安交通大学教授汪应洛先生和系统所万百五先生的指正、鼓励和关怀，不胜感激。在此对二位老先生表示由衷敬意和感谢！

目 录

前 言	(1)
第一章 服务型政府的发展及演进	(1)
第一节 服务型政府的概念	(1)
第二节 国外服务型政府模式的演进	(4)
(一) 古希腊时期	(4)
(二) 文艺复兴时期	(5)
(三) 马克思主义理论	(6)
(四) 二战结束到 20 世纪 70 年代	(7)
(五) 西方资本主义的繁荣时期	(7)
(六) 经济全球化时期	(9)
第三节 我国服务型政府模式的演进	(11)
(一) 萌芽阶段	(11)
(二) 酝酿阶段	(12)
(三) 初步发展阶段 (20 世纪 90 年代)	(13)
(四) 快速发展阶段 (21 世纪以来)	(14)
第二章 影响政府知识创新行为的因素分析	(22)
第一节 研究背景及本书的特色	(22)
(一) 研究背景及问题的提出	(22)
(二) 国内外研究状况综述	(23)
(三) 本书的研究角度	(31)
(四) 研究的作用及意义	(32)

(五) 本书的创新点	(3 3)
第二节 研究对象及范围的确定	(3 3)
(一) 知识管理的历史	(3 3)
(二) 政府引入知识管理势在必行	(3 5)
(三) 政府知识管理及其行为的界定	(3 6)
第三节 有关行为影响因素的探讨	(3 7)
(一) 心理学一般意义上的个人行为的影响因素	(3 8)
(二) 对研究影响政府行为有帮助的相关文献的 综述	(4 5)
(三) 政府及公务员在进行政府知识管理行为时的 影响因素	(4 7)
第四节 指标体系的评述及设定	(5 1)
(一) 本书评价指标体系的评述	(5 1)
(二) 本书评价指标体系的设定及解释	(5 3)
第五节 结论及进一步研究的方向	(6 0)
(一) 结论	(6 0)
(二) 下一步研究的方向	(6 1)

第三章 知识创新型政府核心竞争力分析

第一节 问题提出和研究意义	(6 5)
(一) “托达罗疑问”	(6 5)
(二) “诺思悖论”	(6 5)
(三) 政治博弈论的观点	(6 6)
(四) 我国政府实践需要	(6 6)
第二节 核心概念研究评述	(6 6)
(一) 政府能力	(6 6)
(二) 政府竞争力	(6 8)
(三) 核心竞争力	(7 2)
(四) 政府核心竞争力	(7 3)
第三节 政府核心竞争力分析	(7 4)

(一) 量化分析	(7 4)
(二) 量化分析结果	(8 0)
(三) 理论分析	(8 1)
第四章 政府科技孵化创新模式研究	(8 6)
第一节 绪论	(8 6)
(一) 问题提出	(8 6)
(二) 选题的意义和价值	(8 7)
(三) 研究的主要内容与创新点	(8 9)
(四) 研究的思路和方法	(9 0)
第二节 世界大学科技园政府支持系统比较分析	(9 1)
(一) 市场主导政府服务型管理模式	(9 1)
(二) 政府无作为模式	(9 4)
(四) 政府主导型管理模式	(9 6)
(五) 混合型政府管理模式	(9 8)
第三节 创新要素协同模式——我国大学科技园政府支持 系统模式建立	(100)
(一) 政府支持系统建立的必要性及要素特征	(100)
(二) 创新要素协同模式	(104)
(三) 孵化力系统	(106)
(四) 催化力系统	(114)
(五) 集聚力与辐射力协同系统	(117)
第四节 政府政策与科技孵化产出间的实证研究	(122)
(一) 引言	(122)
(二) 模型及结果分析	(125)
(三) 结论	(128)
第五节 主要科技、经济指标的国际比较	(129)
第五章 政府在农业产业化方面的知识创新模式	(133)
第一节 现代农业和农业产业化经营	(133)

(一) 现代农业	(134)
(二) 农业产业化经营	(134)
第二节 寿光蔬菜产业的现状	(135)
(一) 寿光蔬菜产业简介	(135)
(二) 寿光蔬菜产业的现实优势	(136)
(三) 寿光蔬菜产业面临的现实问题	(139)
(四) 寿光蔬菜产业未来的发展方向	(140)
(五) 寿光蔬菜产业的产业化经营模式	(144)

第六章 学习型政府的理论与实践..... (164)

第一节 关于学习型政府	(164)
(一) 学习型政府的含义	(165)
(二) 如何建设学习型政府	(166)
(三) 建设学习型政府的步骤	(167)
第二节 关于学习型机关	(177)
(一) 什么是学习型组织	(177)
(二) 学习型组织的基本价值和目标	(178)
第三节 创建学习型机关的意义	(178)
(一) 知识经济时代的必然要求	(178)
(二) 加强党的执政能力的内在要求	(179)
(三) 加强公务员建设的重要途径	(179)
第四节 五项学习型“修炼”	(179)
(一) 自我精进——强化机制建设是保障	(179)
(二) 改善心智模式——树立新的学习理念	(186)
(三) 建立共同愿景——改善个人与组织的关系	(187)
(四) 团体学习——加强团队建设	(187)
(五) 系统思考——相应的制度与法制建设是良性 循环的保障	(188)

附：学习型组织成长案例..... (192)

第一章

服务型政府的发展及演进

第一节 服务型政府的概念

服务型政府是由两个基本词汇组成的，这就是服务和政府。

《新华词典》中对服务的解释是：“为一定的对象工作。”^[1]《经济大辞典》的解释是：“服务即劳务。”该辞典解释劳务为“又称服务。指以劳动的形式而不以实物的形式为他人提供某种使用价值的经济过程”。^[2]《汉语大辞典简编》的解释是：“为社会或他人利益办事。”^[3]

《辞海》中对政府的解释是：“政府，即国家行政机关、国家机构的组成部分。”^[4]政府是公民间契约的产物，它在本质上是一种为公民和社会共同利益服务的组织。

什么是服务型政府，学术界的研究成果很多，不同的学者从不同的视角对服务型政府的概念进行了表述，概括起来主要有以下几种观点：

服务型政府就是指政府遵从民意的要求，在政府工作目的、工作内容、工作程序和工作方法上用公开的方式给公民、社会组织和



社会提供方便、周到、有效的帮助，为民兴利，促进社会的稳定发展。^[5]

服务型政府，是指一种在公民本位、社会本位理念指导下，在整个社会民主秩序的框架下，通过法定程序，按照公民意志组建起来，以为公民服务为宗旨并承担着服务责任的政府。从这个定义可以看出服务型政府包括四大要素，即机制、理念、服务方式和途径。^[6]

服务型政府是以全新的服务理念为支撑，充满生机和活力，不断追求发展和进步的政府。它突出以民为本，以提高政府工作的整体效能和服务水平为中心，以“三个文明”协调发展为目标，构建以市场为导向、以公共服务为特征的政府管理体系，形成有利于社会资源合理配置的机制与有利于各种生产要素竞相迸发的社会舆论和文化环境。^[7]

服务型政府首先是民主政府，即人民当家作主的政府。人民是国家的主人，政府的权力来自人民的授予，政府的施政目标必须征得人民的同意，人民有权参与政府决策和执行的过程。人民的利益至高无上，政府为人民服务是天职，而且必须全心全意地为人民服务，以符合“人民政府”的神圣称号，并实现社会公共利益的最大化。其次，服务型政府是有限政府，即政府的权力是有限的，不是无限的。第三，服务型政府是责任政府，即政府必须对自己的行为负责，对自己所提供的服务负责，对人民的利益负责。第四，服务型政府是法治政府，即依法行政的政府。第五，服务型政府是绩效政府，即有效率的政府。^[8]

服务型政府是以公共管理理论为基础，在公民本位、社会本位、市场本位理念指导下，在民主法治秩序的框架下，通过法定程序，按照公民意志组建起来，以为公民服务为宗旨、承担高效率服务责任的政府。服务型政府奉行这样一种新理念：在社会诸多事务中，不该政府管的，政府当然不管——实行政企分开、政事分开、政资分开和政社分开，政府一心做好服务；该政府管的，政府必须