

扬泰
文库

经济管理系列

中国政府管理创新

李庆钧 陈建◇著

MANAGEMENT
INNOVATION OF
CHINESE
GOVERNMENT



社会科学文献出版社

SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS(CHINA)



经济管理系列

中国政府管理创新

李庆钧 陈建◇著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS(CHINA)

《扬泰文库》总序

在历史上，扬州、泰州地区曾是蜚声遐迩的东南重镇，具有襟带淮泗、控引江南的地理优势，利尽四海、民生所系的经济地位，磅礴郁积、精光勃发的文化积淀。以扬州、泰州为中心的苏中、江淮地区，也是全国的经济、文化发展的要津。山川形胜，人文氤氲，孕育了灿烂的古代文化，在商业文化、政治文化、管理文化、伦理文化、宗教文化、法制文化、学术文化、审美文化、语言文化、科技文化等方面都有辉煌的建树，对于当地及周边的经济活动和社会生活产生了深刻的影响，这种影响力赓续至今而经久不衰。

今天，在全面建设小康社会和基本实现现代化的伟大进程中，江苏省肩负着“两个率先”的神圣使命。在2003年全国“两会”期间，胡锦涛总书记和江泽民同志先后到江苏代表团作了重要讲话，要求江苏“率先全面建成小康社会，率先基本实现现代化”，为全国的发展做出更大的贡献。“两个率先”，这是党中央从贯彻“三个代表”重要思想和十六大战略部署的高度对江苏作出的明确要求，也是根据科学发展观和建立和谐社会的构想对江苏提出的殷切希望。而扬州、泰州地区的经济建设、社会发展在江苏全省实现“两个率先”的整体目标中起着纽带和传导的关键作用。

经济建设、社会发展终究需要上升到文化的层面，同时也必

须得到文化的凝聚和引领，才能进入良性循环；需要在开发物质资源、经济资源之外开发本地区的文化资源，借助文化的巨大凝聚力和吸引力来获得经济社会发展的后劲和潜力。经济强省最终必须建成文化强省，经济发达地区最终势必成为文化发达地区。在这一点上，正如江泽民同志题词：“把扬州建设成为古代文化与现代文明交相辉映的名城”，扬州、泰州地区的优秀传统文化得以发扬光大，无疑是促进本地区经济社会发展的强大动力，也是提升本地区文化品位必不可少的前提和背景，这种促进和提升的作用和意义甚至超出了本区域的范围而具有更为广阔的辐射空间，从而成为江苏省实现“两个率先”这一宏伟目标的重要方面。

扬州大学作为扬州、泰州地区惟一的省属重点综合性大学，借全国高校体制改革之东风，逐步形成了学科门类齐全、多学科交叉融合的显著特点，深感有责任也有义务集中人文社科多学科的精干力量，发挥融通互补、协同作战的优势，对底蕴深厚、内涵丰富的扬、泰文化进行综合研究，挖掘、整理其丰厚资源并赋予新的时代精神，阐扬其独特蕴涵并寻找与当前经济建设、社会发展、文化变革相结合的生长点，对于地方乃至全省的经济社会发展做出积极的贡献。

江苏省人民政府在“九五”计划时期对扬州大学进行重点投资建设的基础上，于“十五”计划时期继续予以重点资助，主要培植能够充分体现学科交融、有明显生长性且预期产生良好经济、社会效益的五大重点学科，其中从人文社科诸学科中凝练而成的就是酝酿已久的《扬泰文化与“两个率先”》重点学科。这一重点学科的凝成体现了将扬、泰地区优秀的古代文化与灿烂的现代文明有机交融，相得益彰，交相辉映，发扬光大的理念，也符合扬州大学人文社科诸学科以往的专业背景、研究基础和今后的学术追求、学科发展。该重点学科包括了扬州、泰州地

区审美文化研究，扬州学派研究，扬、泰及苏中区域经济社会文化的协调发展研究，扬、泰社会文化形态研究等4个研究方向。

《扬泰文化与“两个率先”》重点学科建设的一个标志性成果就是形成一套《扬泰文库》，其中包括4个系列80种学术专著，共计2000万字。这是一项规模宏大、影响深远，功在当代、利在千秋的大型文化工程，它汇集了众多学者的智慧和学识，体现了社会各方面的关心和支持。可以期待，这套文库的出版，将对当前物质文明、精神文明、政治文明“三个文明”建设以及和谐社会的构建起到积极有力的推动作用。

在《扬泰文库》出版之际，我们要向始终支持和关心《扬、泰文化与“两个率先”》重点学科建设的各位领导和专家表示衷心的感谢，要向负责审定书稿的中国社会科学院各位专家学者致以崇高的敬意，向筹划编辑出版的社会科学文献出版社的领导和编辑表示诚挚的谢意！他们所给予的指导和帮助，付出的智虑和辛劳，是这套文库得以问世不可或缺的前提和保证。

《扬泰文库》编辑委员会

2005年4月18日

前 言

政府管理创新是世界范围内政治发展的一种普遍趋势。近些年来，联合国一直致力于倡导和推进政府创新或政府再造（reinventing government），1999 年在美国华盛顿召开了首届“全球政府创新论坛”，到目前为止，共举行了六届。前五届的主办国和主题分别是：在美国华盛顿召开的第一届论坛，以“21 世纪的政府战略”为主题；在巴西的巴西利亚举行的第二届论坛，以“21 世纪的民主政府和治理”为主题；在意大利那不勒斯举行的第三届论坛，以“通过电子政府来促进民主与发展”为主题；在摩洛哥举行的第四届论坛，以“公民、企业和政府：为实现民主与发展的对话和合作”为主题；在墨西哥举行的第五届论坛，以“21 世纪的政府创新和政府质量”为主题；在韩国举行的第六届论坛，以“走向参与式透明治理”为主题。在第六届论坛闭幕式上，发表了《参与式透明治理：汉城宣言》。这个宣言阐述了第六届全球政府创新论坛召开的宏观背景，指出：“随着一些国家的公共和私人部门所发生的深刻变化，政府迫切需要转变其行为方式，以适应这些国家的、地区的和全球层面上的变化。政府必须适应全球化带来的新环境和信息技术革命，为经济和社会发展带来的各种挑战。因此，许多国家的政府都在不断地改革和创新。这些创新必须以更加透明、更多参与和回应的方式服务于民众的需

要。”^① 六届“全球政府创新论坛”的召开，显示出全球范围内政府创新的一些普遍趋势，俞可平先生曾经通过比较分析国内外政府改革的实践，系统地总结出的五大趋势，即从管制政府走向服务政府，从全能政府走向有限政府，从人治走向法治，从集权走向分权，从统治走向治理^②。从世界各国的政府改革实践来看，政府必须主动地进行改革和创新。只有进行创新，才可能不断地增强执政能力，提升执政水平，也才能更有效地应对来自各方面的挑战。

中国政府管理创新，是政府定位创新，是政府体制创新，是政府职能创新，也是政府管理方式创新。中国政府管理创新，是一个以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，不断应对全球化和新的科技革命的挑战，并适应社会主义市场经济体制不断发展和完善需要的客观过程。中国政府管理创新，既是以人为本的科学发展观的深入贯彻，也是中国共产党对执政规律的进一步探索和不断提升执政能力的实践。

当前，我国正处于加快发展的关键时期，改革攻坚任务艰巨，对外开放面临新形势。这对加强政府自身建设和推进政府管理创新提出了更高要求。我国经济社会发展中存在的深层次矛盾和突出问题还没有得到有效解决，主要原因在于政府体制和机制不完善。只有加快推进政府自身建设和管理创新，才能更好地贯彻落实科学发展观，适应发展社会主义市场经济和构建社会主义和谐社会的要求。

因此，要深刻认识政府改革的重要性和紧迫性，通过管理创新建设法治政府、服务政府、责任政府和效能政府，使公共政策

① 转引自冉冉：《参与式透明治理：从第六届全球政府创新论坛透视全球政府创新的主要趋势》，《经济社会体制比较》，2005年第6期。

② 俞可平：《民主与陀螺》，北京大学出版社，2006，第126～136页。

能够充分体现最广大人民的根本利益，切实实现好、维护好、发展好人民群众的利益，切实引导好、保护好、发挥好人民群众的积极性。

中国政府管理创新，既是体制创新，也是政策创新；既是流程的变革与再造，也是质量的持续改进。因此，本书不求面面俱到，首先分析了中国政府管理创新的环境、目标、理念，考察了中国政府管理创新的实践，接着重点探讨了政府体制创新、公共政策创新、政府流程再造和政府全面质量管理等四个方面。政府体制创新是政府的静态结构变革，公共政策创新是政府的动态功能定位，把这两者有机结合起来，有利于进一步转变职能、规范和正确行使权力、提高行政效能。政府流程再造以顾客需求为导向，政府全面质量管理以质量为中心，目标虽有所不同，但是，如果把志在巨变的流程再造与逐步改进的全面质量管理结合起来，就有可能实现从关注效率到关注效益和质量、从重视供给到重视需求和顾客满意的转变。中国政府管理创新的过程，同时也是政府根据环境的变化，转变公共服务体制和方式的过程。社会主义市场经济快速发展，社会转型凸显社会矛盾，全球化、信息化日益改变着我们的生活，中国政府面临着越来越复杂的新环境和新挑战。这就需要将关注的焦点由内部转向外部，从注重日常管理转向组织未来的发展管理，系统分析政府的优势、劣势、机遇和威胁，系统筹划政府的未来远景和长期目标，及时、准确、有效地认识和预见环境的变化，把握变革环境中的机遇和挑战，并适时作出相应的调整和改进。因此，中国的政府管理实践迫切需要战略思维，迫切需要提升战略管理能力。从某种意义上来说，中国政府管理创新的过程，也就是政府战略思维和战略分析能力培育的过程，因此，本书最后探讨政府战略管理是非常必要的。

2006年9月4日，温家宝总理在“加强政府自身建设，推

进政府管理创新”电视电话会议的讲话中指出：“当前，我国正处于加快发展的关键时期，改革攻坚任务艰巨，对外开放面临新形势。这对加强政府自身建设和推进政府管理创新提出了更高要求。”在进一步分析我国经济社会发展中存在的深层次矛盾和突出问题，如经济结构调整和增长方式转变滞后，投资盲目扩张、重复建设严重，乱占耕地、破坏矿产资源现象屡禁不止，土地征用、房屋拆迁、企业改制、环境污染、安全生产等方面损害群众利益的问题没有得到有效解决等基础上，温家宝总理指出：“只有加快推进政府自身建设和管理创新，才能更好地贯彻落实科学发展观，适应发展社会主义市场经济和构建社会主义和谐社会的要求。我们一定要深刻认识政府自身改革和建设的重要性和紧迫性，增强责任感和使命感，努力建设法治政府、服务政府、责任政府和效能政府。”由此可见，中国政府管理创新任重而道远。

目 录

前 言	1
第一章 中国政府管理创新概论	1
第一节 政府管理创新的概念	1
第二节 中国政府管理创新的环境	13
第三节 中国政府管理创新的目标	53
第四节 中国政府管理创新的理念	71
第五节 中国政府管理创新的实践	89
第二章 中国政府管理体制创新	127
第一节 官僚制行政的理论与实践	127
第二节 摒弃官僚制与政府再造	137
第三节 中国政府体制创新的路径选择	156
第四节 中国政府组织结构优化和创新	161
第三章 中国政府公共政策创新	180
第一节 公共政策创新的一般理论	180

第二节 公共决策创新	206
第三节 公共政策执行创新	239
 第四章 中国政府流程再造	295
第一节 企业业务流程再造的兴起	295
第二节 从企业业务流程再造到政府流程再造	310
第三节 中国政府流程再造	319
 第五章 中国政府全面质量管理	335
第一节 政府全面质量管理的概念分析	337
第二节 西方国家政府全面质量管理的实践	355
第三节 中国政府全面质量管理系统的构建	372
 第六章 中国政府战略管理	404
第一节 政府战略管理概述	405
第二节 中国政府战略管理能力的提升	419
 参考文献	430
 后 记	437

第一章 中国政府管理创新概论

探讨中国政府管理创新，首先要明确政府管理创新的一些基本问题，包括政府管理创新的含义、内容以及目标；中国已经进行的政府改革取得的成果以及存在的问题；政府管理创新的意义以及制约和促进因素。只有在明确了这些基本问题之后，才能确定中国政府未来政府管理创新的目标，准确地进行政府角色定位和改革创新的模式选择，进而在各个方面开展政府管理创新。

第一节 政府管理创新的概念

一 创新的含义

（一）创新理论及其发展

创新是一个非常古老的词语，在英语中，创新（innovation）一词起源于拉丁语“innovare”，意思是更新，制造新的东西或改变。《汉语·叙传下》也有“礼仪是创”，颜师古注为“创，创造之也”。江泽民同志在党的“十六大”报告中说：“创新是一个民族进步的灵魂，是一个国家兴旺发达的不竭动力，也是一个政党永葆生机的源泉。”这几句话简明扼要地概述了“创新”在今天所具有的重大意义。

创新成为一种理论是 20 世纪初的事情。约瑟夫·熊彼特于

1912 年出版了其名著《经济发展理论》，他在书中首先提出了创新的含义，并将创新这个概念纳入经济发展之中，论证创新在经济发展中的重要作用。此书在 1934 年译为英文时，使用了“创新”（innovation）一词。熊彼特在 1928 年首篇英文版文章“资本主义的非稳定性”中，首次提出创新是一个过程的概念，并在 1939 年出版的《商业周期》一书中，比较全面的提出了创新理论，指出创新是新技术、新发明在生产中的首次采用，是建立一种新的生产要素或供应函数，是在生产体系中引进一种生产要素和生产条件的新组合。熊彼特所说的创新包括以下五种情况：

（1）引入一种新产品，就是消费者还不熟悉的产品，或提供一种产品新的质量。

（2）采用一种新的生产方法，就是在有关的制造部门中未曾采用过的方法。这种新的方法并不需要建立在新的科学发现基础之上，而可以是以新的商业方式来处理某种产品。

（3）开辟一个新的市场，就是使产品进入以前不曾进入的市场，不管这个市场以前是否存在过。

（4）获得一种原料或半成品之新的供给来源，不管这种来源是已经存在的还是第一次创造出来的。

（5）实行一种新的企业组织形式，如建立一种垄断地位或打破一种垄断。

熊彼特的创新概念，其含义是相当广泛的，它是指各种可提高资源配置效率的新活动，涉及技术性变化和非技术性变化的创新。

然而，熊彼特的有关技术创新的思路、想法和理论并没有得到西方学术界的足够重视。在某种程度上，这个思想被人遗忘了长达 30 年之久。在整个 20 世纪前半期，经济学家们的兴趣并没有放在技术变革的问题上，而是将注意力集中于“均衡”的长期稳定上。除了纳尔逊、卡特和威廉姆斯等少数经济学家外，大

多数经济学家均忽视了技术进步与经济增长的关系这一问题。在1962年,罗杰斯在检索技术创新研究文献时,只找到了少量由工业经济学家发表的关于工业中创新扩散的经验研究。直到20世纪60年代中期后,许多西方学者才恢复了对技术创新问题的研究兴趣。经过不断深入而广泛的研究,西方学术界在技术创新的动力机制、技术推动学说和需求拉动学说、技术轨道、技术范式、创新集群、创新扩散,以及技术创新与市场机构、技术创新与企业规模、技术创新的渐进性质方面的研究取得了丰硕成果。

1980年,熊彼特去世后,他的主要追随者把他的理论发展成为当代西方创新经济学的两个分支,即以技术创新和市场创新为研究对象的技术创新理论和以制度变革和制度形成为研究对象的制度创新理论。

(二) 国内外学者关于创新概念的界定^①

1. 国外学者关于创新概念的界定

(1) 创新是开发一种新事物的过程。如霍特(Holt)将创新定义为:创新是指运用知识或相关信息创造和引进某种有用的或新的事物的过程。这是从开发者的角度来定义创新的。

(2) 创新是采用新事物的过程。如奈特(Knight)将创新定义为:创新是指对一个组织或相关环境的新的变化的接受。这是从接受者的角度来定义创新的。

(3) 创新是新事物本身。如扎特曼(Zaltman)将创新定义为:创新是指被相关使用部门认定的任何一种新的思想、新的实践和新的制造物。这是从使用者的角度来定义创新的。

2. 中国学者关于创新概念的界定

(1) 认同曼斯菲尔德(Mansfield)的定义,认为创新是指一种发明的首次应用。这种定义比较严格,但范围狭窄。

^① 林迎星:《创新的含义及其类型辨析》,《研究与发展管理》,2002年第4期。

(2) 认同熊彼特的定义,认为创新是指建立一种新的生产函数,也就是说,把一种从来没有过的关于生产要素和生产条件的新组合引入生产体系。中国出版的经济管理专业性辞书对于“创新”这一词条,几乎都是这样解释的。

(3) 认为创新是指人们的破旧立新并求得综合效益的活动。这种定义对“创新”与“技术创新”作了区分,反映了创新发展的新内容。

(4) 认为创新是指创造新的东西。中国出版的一般性辞书对“创新”词条的解释大多属于这一类。如罗竹风主编的《汉语大词典》将创新解释为“创立或创造新的”;中国社会科学院语言研究所词典编辑室编的《现代汉语词典》将创新解释为“抛开旧的,创造新的(记录、成绩等)”。

(三) 创新的含义

创新实际上是一个动态的、历史的范畴,随着时代的发展而变化,或者说创新的含义随着时代的发展不断丰富。就是创新概念的首倡者熊彼特自己在不同时期的论著中,创新概念也是在变化的。在早期论著中,他更多地强调企业家在创新活动中的作用和创新活动的随机性;随着社会垄断竞争的发展,大企业 R&D 活动投资的增加,在后期他更强调创新是企业行为内在决定的,创新主要是企业自觉投入 R&D 活动的结果,而不仅仅是企业家随机行为或者不可确定和不可捉摸的活动。随着社会经济的发展和创新理论的发展,创新的概念在各个领域得到了全方位的运用,创新的含义也日益丰富。实际上,可以从狭义和广义两个层次来理解创新:狭义理解的创新概念立足于把技术和经济结合起来,即创新是一个从新思想的产生到产品设计、试制、生产、营销和市场化的一系列活动。广义理解的创新概念是随着人们对现代社会的科学、技术与经济发展、社会进步关系研究的深入,将科学、技术、教育以及政治与经济融合起来,即创新表现为不同

参与者和机构之间（包括企业、政府、大学、科研机构等）的交互作用的网络。在这个网络中，任何一个节点都可能成为创新行为实现的特定空间。创新行为因而可以表现在技术、制度或管理等不同的侧面。

结合时代发展和创新含义日益丰富的过程，我们倾向于从广义的角度来界定创新。创新是指人们为了发展的需要，运用已知的信息，不断突破常规，发现或产生某种新颖、独特的有社会价值或个人价值的新思想、新事物的活动。创新的本质是突破，即突破旧的思维定式，旧的清规戒律并必须有益于人类的幸福、社会的进步、组织的发展。创新活动的核心是“新”，它或者是结构、性能和外部特征的变革，或者是造型设计、内容的表现形式和手段的创造，或者是内容的丰富和完善。创新在实践活动中表现为开拓性，即创新实践不是重复过去的实践活动，它不断发现和拓宽人类新的活动领域。创新实践最突出的特点是打破旧的传统、旧的习惯、旧的观念和旧的做法，提出一种新的思想、新的原则，以及在这种新的思想和原则指导下进行新的实践活动。

根据创新主体的不同，可以将创新分为企业创新、政府创新和个人创新等。在现代社会，个人都是一定组织中的个人，所以个人创新从某种意义上讲，也总是表现企业或者政府的创新。从社会部门划分的角度来看，整个社会领域可以划分为三个部门：企业、政府、非政府公共组织，相应的创新也可以分为企业的创新和公共部门（包括政府和非政府公共组织）的创新。

二 管理创新的含义与内容

（一）管理创新的含义

管理创新的概念源于管理的概念，只有在明确管理概念的基础上，才能明确管理创新的含义以及管理创新的内容。关于管理的定义，法约尔的定义最为大家所熟知，影响也最为广泛，法约

尔把企业的全部活动分为以下六种：技术活动、商业活动、财务活动、安全活动、会计活动、管理活动，法约尔认为管理就是：“计划、组织、指挥、协调、控制”。^① 现代管理理论中不同的学派基于对管理的不同认识，提出过不同的“管理”定义，这些学派的理论没有对与错之分，只是强调的侧重点和角度不同而已。

管理必然涉及组织资源，从组织资源的角度来界定管理，是能够明确管理的本质内涵的。管理的概念，可以从宏观的层面界定为对组织内资源有效整合以达到目标和责任的过程，也可以从微观的层面界定为围绕目标和责任使资源有效整合的一切工作和活动。我们倾向于从动态的角度来理解管理：管理是对组织资源进行有效整合以达到组织既定目标与责任的动态创造性活动。计划、组织、指挥、协调和控制等行为活动是有效整合资源所必需的活动，它们可以纳入管理的范畴之内，但它们仅仅是帮助有效整合资源的部分手段或方式，因而它们本身并不等于管理，管理的核心在于对现实资源的有效整合。

结合对创新和管理的认识，可以对管理创新做出如下界定：管理创新是指管理者利用新思维、新方法、新技术创造一种新的更有效的资源整合范式，以促进组织管理系统绩效的不断提高。

（二）管理创新的内容

按保罗·罗默的思想，管理创新是组织在创造和掌握新知识的基础上，主动适应新的环境，提高组织整体效能，推动生产要素在质和量上发生新的变化和新的组合过程。管理创新至少包括以下五种情况：

第一，提出一种新的发展思路并加以有效实施。新的发展思路如果是可行的，这便是管理方面的一种创新。

^① 法约尔：《工业管理与一般管理》，中国社会科学出版社，1982，第5页。