

BIANGE GUANLI
YU ZHENGFU
CHUANGXIN

变革管理与 政府创新

田兆阳 尚秋谨 © 主编



北 京 出 版 社



中共北京市委党校成人教育统编教材

北京出版：京北一 编主重经尚 田兆阳、陈昭南、李庆春、李变

BIANGE GUANLI
YU ZHENGFU
CHUANGXIN

变革管理与
政府创新

田兆阳 尚秋谨 © 主编

北京出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

变革管理与政府创新 / 田兆阳, 尚秋谨主编. —北京: 北京出版社, 2007. 9

中共北京市委党校成人教育统编教材

ISBN 978 - 7 - 200 - 06943 - 3

I. 变… II. ①田… ②尚… III. 国家机构—行政管理—党校—成人教育—教材 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 137757 号

变革管理与政府创新

BIANGE GUANLI YU ZHENG FU CHUANGXIN

田兆阳 尚秋谨 主编

*

北京出版社出版集团 出版

北 京 出 版 社

(北京北三环中路6号)

邮政编码: 100011

网 址: www.bph.com.cn

北京出版社出版集团总发行

新 华 书 店 经 销

北京奥鑫印刷厂印刷

*

850 × 1168 32 开本 8.625 印张 214 千字

2007 年 9 月第 1 版 2007 年 9 月第 1 次印刷

印数 1—4 000

ISBN 978 - 7 - 200 - 06943 - 3

G · 178 定价: 15.00 元

质量投诉电话: 010 - 58572393

前 言

当今时代是一个大变革、大变动的时代，当今世界是一个风起云涌、变化多端的世界，但唯一不变的是变革。任何形式的组织，不论是私营部门，还是公共部门，甚或是非赢利的第三部门，都将面临着不同类型、层次和深度各异的改革或变革。在这种情势下，对于组织来说，所面对的不再是变革是否必要的理论问题，而是诸如从哪些方面着手、采取何种方式或手段以及可以在多大的广度和深度上推进变革的现实性和操作性的实践问题。任何组织，只有积极地实施适合其所处环境特征和组织自身发展阶段、发展模式的变革，才是理性的判断和优化的抉择。毫不夸张地说，组织变革的成败决定着组织的存续与发展。

然而，假如对组织的变革不施加任何的干预，完全顺其自然，恐怕就无法有效地引导组织走出发展的困境，迈向更高的发展阶段。所以，唯有对组织的变革进行有效、有度的干预、控制、引导等管理行为，即变革管理，才能做到以应变万变，从而适应急剧变动的组织外部环境，实现组织的可持续发展。

关于组织变革及其管理过程中的基本知识、基本理论、基本做法的一般性介绍正是本书第一部分的主要内容。

行政组织，即狭义政府，作为当今社会中一种控制社会、影响社会的重要力量和最普遍、最广泛存在的组织类型，其变革实践已成为当代组织变革及其管理实践中不可或缺的重要组成部分。如果只对组织变革及其管理的一般性理论与实践问题作相关介绍是不够的，作为行政管理学的专业课教材，本书的第二部分着重介绍西方国家政府变革的理论与实践，以及我国政府行政体



制改革中一些重大的基本问题。

田兆阳、尚秋谨主持全书的编写工作，并负责布局谋篇和通稿审定。具体的写作分工为：尚秋谨（第一章，第二章）、尚勇庆（第三章）、徐珊珊（第四章）、斯妙华（第五章）、于江莲（第六章）、许福海（第七章）、田申（第八章）。

本书在编写过程中参阅和引用了国内外有关专家、学者的研究成果，虽然尽可能在注释和参考文献中列出，但由于篇幅所限，未能全部一一注明。在此，特对上述专家、学者表示由衷的感谢！另外，由于笔者水平有限，加之时间仓促，书中定有许多纰漏、不足甚至错误之处，还望各位专家和读者提出批评和修改意见，以便修订时加以补充和完善。

编者

2007年7月



目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 变革及变革管理	(1)
第二节 变革管理的模式	(4)
第三节 变革管理的方法	(17)
第二章 变革管理的过程	(40)
第一节 准备阶段	(40)
第二节 实质阶段	(50)
第三章 组织愿景的重理与组织战略的重审	(72)
第一节 组织愿景概述	(72)
第二节 重理组织愿景	(78)
第三节 组织战略及其管理	(85)
第四节 重审组织战略	(101)
第四章 组织结构的重组与流程的再造	(105)
第一节 组织结构重组概述	(105)
第二节 组织结构的主要形式及组织结构重组的发展 趋势	(111)
第三节 组织流程再造概述	(127)
第四节 再造组织流程的过程及其注意事项	(138)
第五章 组织文化的重塑	(149)
第一节 组织文化概述	(149)
第二节 组织文化的模式与类型	(160)
第三节 组织文化重塑	(169)

第六章 新公共管理相关理论	(181)
第一节 公共产品理论	(182)
第二节 新公共管理理论	(184)
第三节 治理理论	(191)
第四节 政府治理工具理论	(198)
第七章 新公共服务理论体系	(201)
第一节 公共服务理论的历史沿革	(201)
第二节 公共服务概述	(203)
第三节 新公共服务理论	(207)
第四节 我国公共服务理念的提出	(212)
第五节 发达国家政府公共服务的理论与实践	(221)
第八章 我国政府行政改革	(229)
第一节 行政改革的必要性	(229)
第二节 行政机构改革	(233)
第三节 行政职能转变	(245)
第四节 建设服务型政府	(257)
主要参考文献	(265)

第一章 绪 论

我们所处的世界是一个迅速变化的世界，我们生活的时代是一个充满变革的时代。宇宙在变化，时代在发展，社会在进步，人类社会的发展史就是一部变革史。所以，对变革的管理就成为时代发展的呼声、社会进步的诉求，于是，变革管理应运而生。

第一节 变革及变革管理

一、变革与组织变革

变革既是当今世界、当今时代的基本特征，同时，变革更是组织生存的法则，组织变革的成败决定着组织的生存与发展。

人类社会自从产生以来，就永不停歇地变化着。然而，20世纪70年代以来，世界范围内的政治、经济、科技、文化等各个方面的变化速度更是前所未有的，全球逐渐进入了一个以经济全球化、信息化、政治民主化以及竞争炽热化等为基本特征的全新时代。时代的迅速变化给人类社会带来了深刻而剧烈的影响，同时，世界与社会的巨大改变又对各类组织提出了新的挑战和要求。这正如戴维·奥斯本和特德·盖布勒在其书《改革政府》的“序”中所指出：“我们生活在一个变化令人吃惊的时代。我们生活在全球性市场的时代，我们的各种经济组织受到巨大的竞争压力。我们生活在一个信息社会里，普通人取得信息的速度几乎同他们的领导者一样快。我们生活在一个以知识为基础的经济中，受过教育的员工对命令只会感到反感，要求有自主权。我们

生活在微型化市场的时代，顾客们习惯于高质量和广泛的选择机会。”^①

对于组织而言，组织变革就是指对组织愿景、组织战略、组织结构、组织流程、组织文化等所进行的调整和改变。组织变革主要是指改变组织中大多数人的思维模式和行为方式，达到对组织整体性能的重大改善的、有计划的过程。组织的建立是为实现组织目标服务的，即使管理目标没有发生变化，但影响组织的外部环境和内部环境如果发生了变化，那么组织也必须对自身进行变革，才能保证管理目标的实现。因此，组织不是僵硬的、一成不变的。管理目标的变化，或者影响组织存在和管理目标实现的各种因素的变化，必然会带来组织模式、组织结构、组织关系等的相应变化，否则，就无法使管理目标得到实现。

组织变革主要源于组织适应内外部环境变化的需要。按照系统学派的观点，组织是一个包括目标与价值、技术、结构、社会心理、管理五个分系统组成的要素体系，而系统要素与要素之间、要素与分系统之间、分系统与分系统之间的相互依存、相互影响、相互作用是维持系统存在和推动系统发展的基本前提。同时，组织系统只是更大系统——环境超系统的子系统，组织系统与环境超系统之间也存在相互作用、相互影响，它们之间不断地进行物质、信息、能量的交换，环境向组织输入各种形式的“需求”和“支持”，而系统向环境输出相应的“结果”和“反馈”。这样，一方面，组织变革的内因就是组织内部要素或分系统的变化，如组织目标是组织存在的价值所在，一旦组织目标发生变化必然需要组织通过变革来适应这种新的变化的要求；另一方面，组织既然是环境超系统中的子系统，当影响组织的外部环境发生了变化时，尤其是当环境由一个平衡状态过渡到另一个平

① [美]戴维·奥斯本、特德·盖布勒：《改革政府——企业精神如何改革着公营部门》，周敦仁等译，上海译文出版社，1996年版，第16页。



衡状态过程中而引发环境重大变革时，也需要变革组织以满足、适应环境的各种新需求，保证组织目标的实现以及进一步的生存和发展。

所以，基于上述分析，在变革就是当今世界、当今时代的基本特征的大背景下，变革就是组织生存的法则、组织变革的成败决定着组织的生存与发展的前提下，不论企业组织的永续发展，还是政府组织的永续执政甚或是个人的职业设计与职业发展，都必须坚持“以变应变”，通过深化和促进变革来解决组织或个人生存和发展过程中的矛盾和问题；同时，在认识、规划、实施变革过程必须做到科学、合理与有效。这里，如何感知变革的诉求，以及对变革的有效应对和引导行为就是变革管理的问题。

当然，有必要指出的是，尽管变革管理也适用于个人，但本书的变革管理则主要是针对组织而言的。

二、变革管理的涵义

所谓变革管理（change management），就是以组织变革为对象和内容的管理过程、原理和方法的总称。其内涵至少包含如下五个方面：

（1）变革管理就是对组织变动性的管理。现代组织管理理论认为，组织的生存和发展是一种组织稳定性与组织变动性相统一的过程，而有效的组织管理过程就是根据组织自身功能、目标以及所处环境特征保持组织适当的稳定性与变动性，也就是说，组织管理其实就是对组织稳定性管理与对组织变动性管理的统一体。而对组织变动性的管理即为变革管理。

（2）变革管理是一个包含众多原理、原则及模式等的理论体系。理论是实践的先导，正如列宁所说，没有革命的理论就没有革命的实践。变革管理作为一种组织管理的实践活动，也离不开具体的思想、理论的指导。当然，不同的学者会从不同的角度来理解变革管理过程，并以此来建构出不同的理论体系，这样，

缘于对变革管理过程的不同理论阐述，就形成了诸多的变革管理模式。

(3) 变革管理是一个丰富多样的方法体系。做任何事情，都必须经由一定的途径，运用一定的方法，否则，可能走弯路、回头路，甚至会出现南辕北辙。所以，成功的变革管理过程必定蕴含了许多的技术、方法。

(4) 变革管理是一个首尾相衔的连贯过程。管理理论认为，管理是由一系列环节组成的过程，包括计划、控制、指挥、协调等。变革管理是众多管理的一种方式，其中也包括一些具体的管理环节，包括变革诉求感知、变革诊断、变革规划、变革控制、变革实施、变革评估、变革终结等。其中，变革诉求感知与变革的诊断属于变革管理的准备阶段，而变革的规划、控制、实施、评估及终结等属于变革管理的实质阶段。

(5) 变革管理是一个庞大的内容体系。变革管理以适应时代发展、环境变化、社会进步为主轴，以实现组织的可持续发展为根本目的，针对一系列变革的对象展开有序、有效的管理，从而引导、推动组织变革的顺利进行。这些对象具体包括组织愿景、组织战略、组织结构、组织流程、组织文化等。

第二节 变革管理的模式

一、组织变革管理的模式概说

在组织适应时代需要、回应改革诉求以求得组织的生存和发展过程中，组织不变革必然导致灭亡或破产，但并不是变革就一定保证组织长盛不衰，这其中有一个原因就是涉及变革管理模式的选择上。变革管理是一项十分复杂的系统工程，不同性质、不同层次、不同环境条件下的组织系统，其所面临和所要解决的问题定会有所不同，实施变革的目标和战略选择、变革的路径和进

度、变革的具体内容和策略战术、变革的具体步骤与方法以及变革进程中所要防范的风险也各不相同，因而会形成组织变革管理的不同模式。变革管理模式是对组织变革的过程、程序、途径和方法等进行有序、有度、有效管理的总体框架，是整个变革管理过程的缩微与反映，也是组织变革蓝图实现的基本指针。所以，变革管理模式的合理与否直接关系到组织变革的成功与否。作为组织管理者，要合理选择恰当的变革管理模式就必须根据组织内部的实际情况、组织所处环境的基本特征、组织变革本身的特点和变革管理所应遵循的基本准则，走有领导、有计划、有步骤的发展道路。只有选择了明智的变革策略，才有可能确保组织变革取得成功，或者使组织变革少走弯路。

一般来说，根据不同的分类标准，组织变革管理可以划分为不同的模式类型。

（一）按组织改革的动力流方向划分

根据组织内部的“变革动力流”方向的不同，组织变革管理模式可分为自上而下变革管理模式、自下而上变革管理模式和上下结合变革管理模式。

1. 自上而下变革管理模式

自上而下的变革管理模式是指由组织管理的最高决策层基于特定的新的价值理念，根据组织内外部环境的变化需要，审时度势、主动地提出并积极推动、领导组织自身的变革，进而经由一定的制度规范加以框定组织变革的深度、广度的模式。很明显，这种变革管理模式的“变革动力流”是从组织的高层指向组织基层和组织成员的，由此，对中下层的组织成员来说，该模式往往具有较大的被动性和强制性，变革推行过程中如果不能做好关于变革必要性的宣传、组织成员的思想政治工作等，必然会形成巨大的变革阻力，直接影响变革的效果。

2. 自下而上变革管理模式

自下而上的变革管理模式是由基层组织成员基于变革可能带

来的预期收益高于预期成本的理性判断,产生强烈变革诉求并推动组织变革的模式。在这种模式中,组织管理层感受到组织内部的变革诉求后,只是被动地应对,所以,这种模式的计划性比较弱、组织各层级间的协调性比较低,变革的总体局面和进程比较难控制,尤其是当组织高层并没有意识到变革的必要性时,容易引发上下冲突而给组织带来震荡。

3. 上下结合变革管理模式

上下结合的变革管理模式是指组织管理高层已经确切感知到来自组织内外部环境的变革诉求后,通过大力宣传变革对于组织生存发展的重大意义,同时改变一些局部性的机制或设定新规范,尤其是改变现有利益分配格局和激励机制,使组织各个层级成员都能充分意识到组织变革的必要性,同时,通过利益诱导和适当的激励措施改变人们的收益成本预期,从而激发广大组织成员的变革热情,减少变革阻力,推动组织变革的顺利实施。

(二) 按组织变革的剧烈程度划分

根据组织变革的剧烈程度(包括变革的速度和深度、广度)分,组织变革管理模式可分为突变模式和渐进模式。

1. 突变式变革管理

这种模式又称激进式变革管理,是指对组织进行剧烈而全面的、大幅度的以及根本性的调整,以求在较短的时间内和在较大的空间范围内彻底打破原有组织生态并迅速构建出全新组织生态的模式。其基本特点是迅速性、强制性、彻底性,但有时阻力大。这种模式强调“一步到位”,如推行类似“全员下岗、竞争上岗”的改革。

组织管理实践中,组织往往会出现僵化、保守、缓慢而导致组织的生存与发展受到极大的挑战等情形,这时,幅度小、程度浅且速度慢的变革就不足以打破组织中这种具有超稳定性的旧秩序和旧结构,也就很难达到组织的既定目标。因此,为了能迅速冲开旧秩序和旧结构的束缚,打开局面,只有通过剧烈的组织变

革,甚至矫枉过正,才能粉碎长期形成的关系网、利益格局以及组织运作习惯,从而真正彻底打破组织原有的保守落后的体制结构。然后,进一步激发组织成员的工作、变革热情和对组织的关心与忠诚,形成新的组织战略与目标、新的激励机制和利益结构,并将组织引向新的稳定状态。

但是,值得注意的是,运用这种模式实施变革,对现有的组织结构和组织秩序冲击强烈,容易给人们造成强大的心理压力。同时,其变革风险非常大,如果变革成功,其收益固然很大,但若是失败,则代价也将十分严重,有时甚至会导致组织崩溃。这也正是为什么许多组织经历变革反而加速灭亡的原因。这样,要求组织管理者具有较强的局势驾驭能力,要求组织成员具备较强的心理承受能力。因此,除非组织原有积弊太深、组织成员对组织变革有强烈的愿望与要求,或者组织所处环境正经历或经历了急剧动荡或变更等极端情形,一般不采用这种变革管理模式,而且,也不宜过于频繁地使用该模式。

2. 渐进式变革管理

这种模式是指在一个较长的时间内,通过采取小幅度的局部调整措施,分步骤、分阶段地推行变革进程,先易后难、先局部后整体、积小变为大变,并最终逐步达成变革的最终目标的模式,其基本特点是变革所涉及的范围不广、工作量小,但花费的时间长、见效慢。这种模式强调“逐步推进”,主张通过局部的修修补补和稳中求变的调整方式来实现、达成组织变革目标,它在时间序列上表现为“分步到位”,在空间层次上则表现为“由点及面”。

在组织变革及其管理实践中,我们必须看到,组织变革涉及面一般都相当广,不仅要涉及组织结构重组、战略重审、流程再造,更要涉及组织成员的接受意愿和心理承受能力。对大多数组织成员来说,他们可能都会习惯于在一种根深蒂固的传统组织环境下进行工作,如果突然改变传统而代之以比较陌生的新方式,容



易在心理上产生恐惧感进而形成排斥感。可以说,没有什么比人们心理上的排斥感更加阻碍变革的进程了。因此,在很多时候,渐进式变革管理模式可能是一种理性选择。

渐进式变革管理模式的基本优势在于它对组织本身及组织成员的冲击力较小,有利于减少变革过程中的组织震荡和避免组织秩序的混乱,维持组织的稳定性。具体来说,它的优势有:①较低程度的不确定性和极少偏离改革本意的结果。②减少变革管理在时间方面的压力。③拉大重大变革的间距。④限制有关变革与变革管理的决定。⑤减少对变革管理的资源要求。

当然,渐进式变革管理模式的有效实施是需要环境条件的。首先,它能否成功实现组织变革的目标在很大程度上依赖于是否具备一个相对稳定的组织环境,尤其是长时间稳定的环境。其次,当组织积弊过深时,组织成员往往会因为觉得这种修修补补式的改革收效过于微弱,看不到解决问题的希望,从而失去进一步改革的信心。再次,该模式还可能产生路径依赖,导致组织长期处于原有秩序的“循环体”中而不能有效地推动组织的良性发展。

如果把组织变革内部的“变革动力流”方向与变革的剧烈程度进行排列组合,可以形成四种基本的变革模式:

(1) 自上而下的突变。这种变革需要事先进行慎重的方案准备与可行性论证,并尽可能完备地引领组织变革。

(2) 自上而下的渐变。这种模式往往具有如下特征:组织多数成员对变革有着较为强烈的需求,但愿意采取比较稳健的方式;变革的难度较大;变革具有相对稳定的环境;变革者的行为选择需要在变革过程中才能逐步实现。我国改革开放过程基本上属于这种模式。

(3) 自下而上的突变。其发生的情形很可能是:基层组织成员对变革的需求强烈而上层压制变革;突发性诱因的出现急剧改变了基层组织成员对于变革收益成本的预期;变革前难以作出周密的准备,变革进程随机性强。这种变革往往发生在组织生态

急剧更迭时期。

(4) 自下而上的渐变。属于这种变革的情况很少。

(三) 按组织变革的作用对象划分

根据组织变革的作用对象（或者说是从组织变革的目标导向）来划分，组织变革管理模式主要可分为以组织成员为中心的模式、以组织职能为中心的模式、以组织技术为中心的模式以及以组织结构为中心的模式。

1. 以组织成员为中心的模式

这种模式主要以有效开发和利用组织的人力资源、发挥组织成员潜能与提高其工作满意度为基本目标，从而促进组织发展。其具体措施手段包括：通过改善更新组织成员的知识、技能、素质，改变人员规模与结构，使组织成员适应变化了的工作任务；规范组织成员的行为，改变群体规范和内聚力，使之符合组织规范化建设的需要；强化对组织成员的价值观、工作态度、动机和行为等的引导，增进组织成员的认同感、责任感和使命感；创新组织激励体系，如强化授权、提升个人技术能力水平、薪酬调整和岗位竞聘，以及工作再设计、工作内容丰富化等，促进组织成员职业生涯的发展，提高其工作满意度。

2. 以组织职能为中心的模式

这种模式以环境变化和社会需求为导向，通过调整组织整体的发展战略和相关目标体系，来实现组织的可持续发展。其具体措施手段包括：整体职能范围的扩大或收缩；职能的进一步分化或某些职能的退化导致职能体系的变化；进行职能结构的调整或职能作用性质的变革，如从侧重控制和维持转向侧重服务和创新。

3. 以组织结构为中心的模式

这种模式主要以优化组织结构的效能并增强对环境的适应性为目的，其基本途径是，以职能和目标调整为依据，主要通过调整管理层次与管理幅度及其相互之间的关系，如重新划分、调整

组织层级，增加、减少、撤销或合并组织机构、部门等方式，实现组织结构的重组。其具体措施包括：调整组织内部的人员、职位、部门、层级等组织要素之间的排列组合关系以及资财分配关系；调整各组织要素间的权责关系、直线部门与职能部门的关系以及相关的制度结构等。

4. 以组织技术为中心的模式

任何组织都会不同程度地运用相关技术来实施组织管理和实现组织发展，因此，技术因素也是组织变革的基本动因。以组织技术为中心的变革管理模式的主旨就是通过变革组织的管理方式与变换组织运作过程中的技术手段来推动组织的变革和发展。其基本措施手段包括：引入现代的管理理念与方法，如战略管理、目标管理、标杆管理、绩效管理、质量管理等；引入信息技术系统、办公自动化系统；具体的管理环节以自然科学知识的应用为基础，引入专业性的管理技术，如规划中的网络规划技术、决策中的决策树技术、财政管理中的绩效预算技术等。

除上述分类标准外，组织变革管理模式还可从组织系统对来自环境超系统的变革压力的不同态度，划分为主动思变式（即尽管尚未明确感受到来自环境变革诉求，但基于科学的预测推断出变革的必要性而立即采取变革措施的模式，它区别于自上而下模式之处就是主动思变式不再区分，或者说不关心究竟是由组织管理高层还是由基层组织成员来应对变革诉求的问题，而是把组织看成一个系统）和被动应变式（只有当环境对组织产生强大的变革压力后，才不得不采取变革举措的模式）；从组织变革方案的形成过程来看，组织变革管理模式可以分为家长式、放任式和参与式。

二、勒温的阶段性和变革模式

20 世纪 40 年代，德裔美国著名组织管理学家、领导作风理论创始人、社会心理学家库尔特·勒温（Kurt Lewin）首先提出