

现代政府运行管理

OPERATION MANAGEMENT FOR MODERN GOVERNMENT

淡欣◎著



人民出版社

现代政府运行管理

OPERATION MANAGEMENT FOR MODERN GOVERNMENT

淡欣◎著



人民出版社

责任编辑：马长虹

封面设计：肖 辉 孙文君

图书在版编目（CIP）数据

现代政府运行管理 / 淡欣著. — 北京：人民出版社，2016.8

ISBN 978-7-01-016263-8

I. ①现… II. ①淡… 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（2016）第 117072 号

现代政府运行管理

XIANDAI ZHENGFU YUNXING GUANLI

淡 欣 著

人民出版社 出版发行

（100706 北京市东城区隆福寺街 99 号）

北京盛通印刷股份有限公司印刷 新华书店经销

2016 年 8 月第 1 版 2016 年 8 月北京第 1 次印刷

开本：710 毫米 × 1000 毫米 1/16 印张：13.75

字数：200 千字 印数：0,001—3,000 册

ISBN 978-7-01-016263-8 定价：38.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话：（010）65250042 65289539

版权所有 · 侵权必究

凡购买本社图书，如有印制质量问题，我社负责调换。

服务电话：（010）65250042

序 一

童志鹏*

每当国内出现新的观点，人们总要习惯性地问：国外有类似的东西吗？这个问题显然不适用这本书。

《现代政府运行管理》的独特之处在于，它并不是简单地将国外的思维和做法套用到中国，让政府管理为适应国外的做法而改变。作者在体制内工作多年，熟悉政府运行，又对综合电子信息系统有所了解，后来接触国内的城市应急联动系统项目，关注智慧城市在国内的应用，发现各自利弊，形成自身的观点。在 2008 年北京奥运会和后来的伦敦奥运会中，作者担任重要职务，有机会将一些观点付诸实施，获得有价值的实践成果。这些体制内外、国内国际的复合经历、实践和经验，是写作本书的重要来源。

本书所提出的是适应中国政府运行管理特色的理论和方法，其基本观点是“技术进步要为政府运行的现代化服务，但是不能为此改变法律规定的政府行政架构和行政权限”。每个国家的中央政府所获得的宪法授权有所差别，

* 童志鹏：中国工程院院士，电子信息工程专家，原中国电子科学研究院院长，主持研究“九五”国家级重点工程——综合电子信息系统。

所以其他国家的经验不能简单地搬到中国。中国政府以举国之力发展经济、改善民生、强调控制、保证社会安定的做法通过几十年的实践证明非常适合中国。经济兴盛、社会安定、装备制造水平提高快、创新风起云涌，这是中国在当今世界舞台上的新形象，对政府管理的建言献策应当尊重这个事实，才有可能是有实际意义的。

从近期的政府举措中我们不难看到，要长期保持这样的发展势头，政府需要更有力的管理工具。本书所提出的正是这样的工具，可以让政府更为准确、全面、翔实地了解全社会的运行状态；能更有效地解决问题、及时地甄别风险；能主动地进行改革，真正形成自我完善机制。就高新技术应用而言，作者认为技术应当为我所用，而不是让技术来决定政府管理方式的走向。在这个思想指导下，目前发展迅速的大数据技术、物联网技术、云计算技术等都被集成进来，使其巨大能量为政府管理服务。我们有理由深信未来一定会出现更多更高更新的技术，政府管理可以和产业界一样，能分享技术进步成果。

序 二

王小谟*

技术进步给社会生活带来诸多变化，信息技术在政府的行政管理中也扮演着越来越重要的角色，政府的信息化进程取得长足进步，唯一遗憾的是在总体上呈碎片化，信息技术并没有帮助政府在日常管理中形成综合实力，表面上看是集成度不够，实际上是需要审视信息技术进步与政府管理运行架构之间的关系，让技术进步为管理的进步服务。为此需要有人站在政府的立场，既了解政府的运作机制，也明白现行政府管理体制的优缺点，同时又知道技术进步成果能够为政府搭建怎样的信息系统，来帮助政府真正进入信息时代。

《现代政府运行管理》就是这样一个成果，其基础是综合电子信息系统，利用信息技术新成果如大数据、云计算和物联网等，搭建更符合体制实际的运行架构，将日常运行和应急处置放在同一个政府运行管理系统中完成。这个平台能够真实、实时地呈现社会总体运行态势，用预案应对运行过程中出

* 王小谟：中国工程院院士，工业与信息化部科技委副主任兼秘书长，中国电子科技集团公司科技委副主任，获 2012 年度国家最高科学技术奖，被誉为“中国预警机之父”。

现的事件，用运行规则和流程来体现法律法规的可操作性，并施以有效监督，牢牢地将保障社会平稳运行置于掌控之内，政府在此基础上能够腾出更多精力认真听取百姓诉求，考虑改革问题，为社会进步做出贡献。这里面凸显了几个优势，一是态势信息来自工作层和老百姓，尽可能消除以往体制中信息传递的失真，真正实现了人民对政府行为的监督；二是预案可以汇集过往的经验教训，让政府行为更能体现智慧积累的成果，将个人失误所带来的影响降到最低；三是大数据技术实现的信息高度集成、真实量化和有序细分，为改革提供了有力支持，保证体制的调整和创新立于坚实、真实、可靠的基础之上。

“谁的孩子谁领走”是通行是相当长一段时间的口号，优点是各部门各负其责，缺点是很难改变条块分割、部门间推诿的格局，同时也容易导致各个层级掩盖问题，在问题没有真正得到解决的时候不敢向上级寻求支持，这种以“不出问题就是最大政治”为准则的方式，实际上默认了现行体制的绝对合理性，不利于对部门和一级政府的有效监督，也不能真正发现和解决体制症结导致的问题。《现代政府运行管理》所提出的理论和方法有可能打破这个僵局，让各自为政的政府各部门实现联动和协同。

有理由相信，实现清晰、翔实、动态的全国一盘棋就在不久的将来，政府的行为、思维方式、决策视角都将更加科学，惠益整个社会和时代。

目 录

CONTENTS

序 一	童志鹏	I
序 二	王小谟	III
前 言		001

上编 现代政府行政体制升级与运行管理

第一章 现代政府组织架构和行政体制现状	009
第一节 现代政府条块并存组织架构的理论依据	010
第二节 “条块分割、各自为政”体制的前世今生	011
第二章 现代政府行政体制升级	021
第一节 条块并存的组织架构决定双重指令 / 汇报关系的 客观存在	022
第二节 在条块并存的组织架构下将行政体制升级为“条块 联动、协同行政”	027
第三节 “条块联动、协同行政”体制的概念与内涵	031

第三章 运行管理是现代政府行政体制升级后的管理工具	043
第一节 实施运行管理不是一场除旧布新的革命	044
第二节 运行管理强化了顶层设计的内涵	045
第三节 体制升级与实施运行管理的关系	048

下编 现代政府运行管理体系构成

第四章 运行态势	059
第一节 什么是运行态势	060
第二节 运行态势的重要性	060
第三节 态势信息的来源	063
第四节 态势信息的分类	067
第五节 描述运行态势的工具	070
第五章 运行规则与运行流程	085
第一节 运行规则	087
第二节 运行流程	095
第三节 预 案	105
第六章 改革——调整和创新	115
第一节 调 整	116
第二节 创 新	122

第七章 政府运行管理架构	145
第一节 运行中心	150
第二节 政府依托运行管理系统的工作模式	158
第三节 现代信息技术在政府运行管理系统中的作用	164
第四节 政府运行管理系统中成熟可靠的理论与技术	168
附 录	191
附录一：政府和公益服务企事业单位的日常运行规则	191
附录二：政府和公益服务企事业单位 7 天 24 小时不间断 运行保障服务流程及说明	194
附录三：《城市道路塌陷处置预案》模板	201
参考文献	208
后 记	209

前 言

在这个新技术风起云涌的时代，人们的耳朵里充斥着大数据、物联网、云计算、互联网+、工业4.0这些新鲜名词，它们以各自不同的方式构建属于这个时代的新产业、新制造方式和新经济模式，前所未有地显现出电子信息技术对整个社会的影响。曾几何时，人们坚定地认为信息技术在20世纪达到最高峰后，接下来的21世纪是生物技术的时代，基因工程、生物芯片和生物计算机等将成为引领世界进程的主力，然而事实并非如此，电子信息技术在应用层面的黄金时代显然刚刚开始，信息技术的进步让各种以往不可思议的奇谈有了梦想成真的可能，每个行业似乎都有推陈出新的未来。面对这样的时代，政府是否要同步应用信息技术实现管理的科学化、现代化？答案不言而喻，但是技术本身并不会主动给出解决方案，而是需要政府自己有明确的指导思想和顶层设计，选取合适的技术为实现构想而服务。对于过去受技术限制而无法实现的政府管理现代化之梦，现在确实是重新出发的最佳时机。

本书所说现代政府运行管理，适用对象包括政府和公益服务企事业单位，它们的共同特点是依法拥有管理职责，其行为关乎国计民生、关乎社会安定、关乎社会文明、关乎社会公平和正义，顺应历史潮流、发展调整创

新，是社会大众赋予的使命。从运行管理的角度而言，政府和公益服务企事业单位共同保障社会的平稳运行。

本书所指的公益服务企事业单位有：市政、公用事业（水电气热等）、交通（包括公共交通、出租车等）、教育（大中小学、幼儿园、培训机构等）、文化服务机构（如博物馆、影剧院等）、卫生（如医院、药店等）、电信、能源（煤炭、石油、天然气、发电等）、邮政、民用航空等。

政府和公益服务企事业单位在运行过程中有三个层级的行为：

- ◎ 保障层级的行为，就是维持人民生活安定、保持社会财富稳定增长、维护社会道德和秩序，重点是全面掌控全社会的运行态势，依法解决遇到的问题，对潜在风险未雨绸缪；
- ◎ 修补完善层级的行为，就是在保障的基础上，对现行法律、制度、体制等进行有限调整；
- ◎ 促进社会进步层级的行为，即在修补完善的基础上构建新模式，也就是说，在经历了大量保障和修补完善的工作之后，寻求深层的突破，在理论和实践两个方面构建更符合宪法的新体制。它凝聚了管理者在长期实践中对全局研究的成果，并不意味着对过往全盘否定，而是总结长期实践的经验和教训，对宪法的精髓做出更准确的解读，在社会大众达成广泛共识的基础上，创建更有效和更公平的社会运行规则。这个行为的成果就是这个历史阶段管理者对社会进步所做出的贡献。

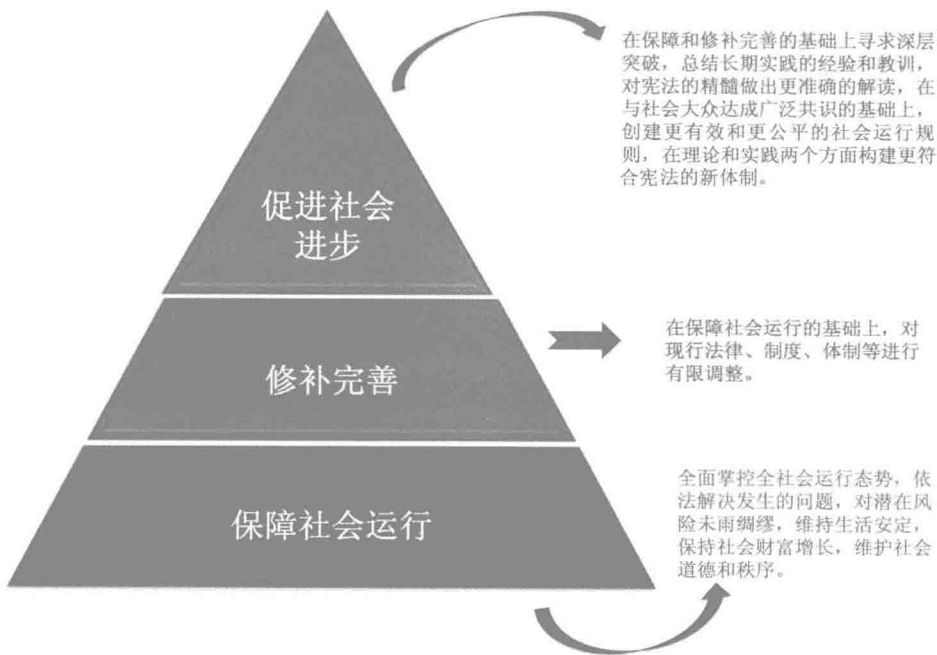
以上三个层级行为可以概括为社会的发展、调整和创新。在运行态势全面、翔实和实时的条件下，人们有理由期待上述三个层级的行为更有针对性，令政府和公益服务企事业单位更忠实、高效地履行法律所赋予的职责。

本书所阐述的运行管理理念，就是要帮助管理者纵览国家全局、全程监

控社会运行，遇到问题用预案来解决，解决不了的从体制进步和规则创新上寻找出路。对于一个依法行政、依宪治国的法制社会而言，运行管理将法律和法规转化为可执行的规则和流程，便于操作、利于监督，能够将绝大多数事件置于控制之下，集中精力解决顽疾，从而保障社会的平稳运行。

信息技术的发展水平已足以让这个期许成为可能。运行管理的理念脱胎于军事上的综合电子信息系统，在 2008 年北京奥运会期间得到成功应用，与政府运行实现过无缝对接，事实证明是有效、可行的。近些年来，信息技术应用走向成熟和完善，将运行管理理念用于政府和公益服务企事业单位正当其时，本书将阐述运行管理如何为新时代政府管理服务。

政府和公益服务企事业单位三个层级行为示意



上 编

现代政府行政体制升级与运行管理

上编要点

什么是现代政府运行管理？

社会的运行，起点早已过去，终点远在不知处，维持社会的平稳运行是政府的任务，百姓安居乐业，经济有序繁荣，人文积极多元，政治清明民主，法治公平正义，国防强大稳固，生态健康稳定。建国六十多年之后，国家实力得到大幅度提高，从战争之后的一穷二白，变成有广度、有深度的全球第二大经济体，社会肌体从支离破碎变得完整有序，能够提供较为完善的民生和司法保障，消除了绝大多数赤贫，关注长远发展目标不再是空泛的理想而是具体现实的工作，着力社会全面均衡发展不再是口号而是每天脚踏实地要做的事。政府不能再用大包大揽的管制方式行政，而是要转向服务型，更合理有效地配置公共资源，让企业充分发挥原动力，让普通人充分施展聪明才智，成为促进社会进步的主力军。上述变化意味着现代政府的行政方式需要与时俱进，运行管理正是为这种变化提供的管理思想和工具。

与项目管理、目标管理不同，现代政府运行管理是过程管理，不会为了实现短期的、单一的目标而采取简单粗放的措施管理国家，也不是将所有的资源集中起来，以搞运动的方式阶段性地推动某项工作，而是始终将社会作为一个完整的体系来对待，视整个社会为服务对象，用统

一的信息平台呈现全社会的运行态势，以便政府实时掌握全社会的运行状况，一方面用于实事求是地研究和决策，以法律规定的方式对社会进行宏观调整，一方面用于监督政府部门和人员的行为，将社会的日常运行维持在既定的理想状态。对于不符合理想状态的任何问题，不是采取一时放松、一时收紧的工作方式，而是通过有力度的持续关注和资源投入方式解决问题，这种有力度的持续性能防止问题的反复，让身在其中的管理者和执行者逐步适应依法治国的行政方式。运行管理将法律法规转化为有高度可执行性的运行规则和运行流程，用预案来解决社会发生的问题，拒绝没有法律依据的变通，拒绝妥协，拒绝挑战职业道德和职业操守底线，让整个国家在平稳、受控的前提下均衡发展。

简言之，现代政府运行管理是保障社会长久平稳运行的管理思想和工具，其关键是借助成熟的技术手段，呈现社会运行态势，为政府决策提供全面、翔实和实时的背景信息，为弥补和完善法律法规提供依据，以法律法规为准绳制定运行规则和运行流程，用预案应对发生的问题，实现公众监督与自我监督相结合，保障社会各实体与个人在宽松、公平的环境下谋求发展，与此同时，保证整个社会的平稳运行处于全面、透明的掌控之下。

现代政府是否需要实施运行管理，一要看现代政府组织架构和行政体制是否有需求，二要看是否可行。本书之所以提出现代政府运行管理概念，是因为当今中国社会的发展对政府行政体制提出了升级要求。为了满足这一要求，体制一旦升级就需要有相应的管理工具，而运行管理就是这样一种工具。下面三章将从现代政府的组织架构和行政体制现状入手，分析体制升级，阐述运行管理与体制升级之间的关系。