



公共管理与社会学·MPA系列

PUBLIC  
ADMINISTRATION &  
SOCIOLOGY·MPA SERIES

# 地方政府战略管理

李文星 等 编著

四川人民出版社

SICHUAN PEOPLE'S PUBLISHING HOUSE



四川大学行政学系

# 地方政府战略管理

李文星 等 编著

四川人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

地方政府战略管理/李文星编著. —成都: 四川人民出版社, 2002.12

(公共管理与社会学·MPA系列)

ISBN 7-220-06207-9

I.地... II.李... III.地方政府-国家行政机关-发展战略-经济管理 IV.D035.5

中国版本图书馆CIP数据核字(2002)第091649号

DIFANG ZHENGFU ZHANLUE GUANLI

地方政府战略管理

李文星等 编著

责任编辑  
封面设计  
技术设计

王定宇  
魏晓舸  
古 蓉

出版发行  
网 址

四川人民出版社(成都盐道街3号)  
<http://www.booksss.com>  
E-mail: scrmcbsf@mail.sc.cninfo.net

防盗版举报电话

(028)86679239

印 刷

成都金龙印务有限责任公司

开 本

850mm×1168mm 1/32

印 张

11.25

插 页

4

字 数

262千

版 次

2003年1月第1版

印 次

2003年1月第1次印刷

印 数

1—3000册

书 号

ISBN 7-220-06207-9/D·802

定 价

18.00元

■著作权所有·违者必究

本书若出现印装质量问题,请与工厂联系调换



公共管理与社会学·MPA系列

PUBLIC  
ADMINISTRATION &  
SOCIOLOGY·MPA SERIES

丛书主编 : 陈昌文

副主编 : 刘 莘 李文星

# 总 序

上世纪80年代中期，国家行政被列入我国高等教育的专业认识领域以来，政治学、公务员制度和管理科学一直是此类教材编写者所强调的主题。经过十余年探索，“公共管理”（Public Administration or Management）——这个更深层次的核心概念标示在高教体制中，在世纪交叉点上，又成为新一轮课程组织和教材编写的中心课题。为此，我们着手对四川大学行政管理专业使用过十余年的教材进行系统的修订、重组、重编和扩展，以适应新世纪社会发展的需要，适应以国家行政为主体的各类公共机构对人材的更高要求。

编写“公共管理与社会学教材系列”的指导思想有两个来源：一是差不多两代教师专业视野的扩展和知识积累；二是十届毕业学生和研究生关于教材内容与工作现实存在的反差、距离和成就结合点的社会反馈。尤其是后一点，帮助我们调整出“应当怎样”和“实际怎样”的恰当距离。毫无疑问，矫正这一认识的基础是我们这个社会十多年来的巨大发展及其可以预见的国际化趋势。为此，由历史形成的、以“公有制”构造全部社会生产乃至生活要素、并由国家计划机制垄断这种“公共”含义将在公民的、法治的社会基础上被重新认识。公务人员也必须面对更加广阔的现实世界和更加广阔的知识与观念来组织任务。同理，本教材系列的编写思想与其说是一套规则，不如说是一个目标、一

个呼吁、一个组织知识的形式框架。它只能具有如下开放性特征：

公共权力与社会相结合：公共权力来源于社会、服务于社会。“公仆”与“主人”的关系决定了公共管理的首要任务是认识和适应社会，然后才谈得上使用管理技术优化自身、服务社会。反过来说，学习社会学也必须了解对社会具有巨大控制力的公共权力及其结构，在很多历史时期，这种异化了的公共权力甚至就是第一社会现象。

学术理论与国情相结合：教材对知识的组织，首先要吸收人类思想体系中经实践证明最有效、最稳定持久的理想定义或理论。“正义”、“科学”、“法治”和“发展”是组织公共管理知识系统最有效的概念工具，也是公务人员最稳定的行为指南。但是，必须立足国情，以概括的国情特征和本土案例来充实“公共”范畴的经验内涵，才能把教育所必须的超前性与学生实际能力的培养结合起来。

宏观比较与基层行政的视野：以公共管理的体制和社会效应为基准，同国际上不同的运作模式和经验进行比较，是中国公共管理体制改革的必要借鉴途径。同时，无论国家机器有多么庞大和复杂，市、县级以下的基层行政组织才是它与社会直接接触或互动的主要层面。这一层面问题最多，也最容易处于公共行政学和社会学的单向研究盲区，但它同时也是两个学科专业交叉发展的纽结。我们希望这方面的关注能够调动广大学生的直接经验并转化成未来的学术资源。

环境、家庭、公共卫生与健康正在成为现代公共机构的工作焦点，同时也是公共和公务人员私生活质量的主要条件。为此，我们增设了有关教材。行政社会学和城市社会学牵涉国家与社会

的复杂的互动关系，理论选择和现实描述都面临着困难和挑战；而宗教与社会心理从社会基础层面去拓宽公共行政与社会学的视野，对于我国多元化的民族文化资源在现代化进程中的作用——尤其是“西部大开发”中的作用，必须重视这一层面。当然，这样的教材也势必具有较大的探索性。

科学精神与法治精神是公共权力和公民社会共同利益取向的基本途径，也是本教材系列的思想指南。藉此，我们有了一个较过去好得多的社会，也将有一个较现在好得多的国家，尽管二者是法理上的统一体，而管理科学却应更加注意优化二者的互动关系。

我们将尽微薄之力去接近上述目标。就课程体系而言，我们力图以四川大学公共行政与社会学系两个硕士点（行政管理、社会学）教师为主体，组织一些西部地区高校以及海外同类研究领域专家，计划 2001 年内分批出版本系列 16 本教材，但我们也深知，问题和答案的历史循环是永无止境的。

陈昌文

2000 年 1 月 1 日

# 目 录

## 第一编 绪 论

- 第一章 地方政府实施战略管理的必要性····· ( 3 )
  - 第一节 作为一种新管理模式的政府战略管理····· ( 3 )
  - 第二节 经济全球化与地方政府经营战略····· ( 8 )
  - 第三节 确定地方政府经营宗旨····· ( 19 )
- 第二章 地方政府战略管理的理论基础····· ( 28 )
  - 第一节 地方政府行为的人性假设:经济人 ····· ( 28 )
  - 第二节 区域竞争力与地方政府间竞争····· ( 37 )

## 第二编 地方政府内部系统综合诊断

- 第三章 彻底改造地方政府内部管理····· ( 51 )
  - 第一节 实现中央与地方关系现代化····· ( 51 )
  - 第二节 摒弃官僚制····· ( 58 )
  - 第三节 重塑地方政府····· ( 62 )
- 第四章 塑造地方政府营销理念····· ( 72 )
  - 第一节 地方政府的营销角色与功能····· ( 72 )
  - 第二节 地方政府的营销策略····· ( 81 )



第五章 构建地方财政导向模式·····	( 89 )
第一节 地方预算编制·····	( 89 )
第二节 地方财政融资·····	( 94 )
第三节 地方财政支出·····	( 103 )
第六章 建立现代化的地方政府智囊团·····	( 128 )
第一节 智囊团与行政决策·····	( 128 )
第二节 现代咨询业的概况·····	( 133 )
第三节 地方政府智囊团的现状与问题·····	( 140 )
第四节 地方政府政策咨询业发展滞后的原因分析·····	( 146 )
第五节 中国地方政府政策咨询业发展的对策建议·····	( 148 )
第七章 完善地方政府管理信息系统·····	( 159 )
第一节 信息:新经济时代的管理魔方·····	( 159 )
第二节 政府管理信息化:国家信息化的关键·····	( 163 )
第三节 运用战略信息全面改造中国地方政府形态·····	( 173 )

### 第三编 地方政府外部环境全面解析

第八章 外部环境的分类解析·····	( 183 )
第一节 经济环境:宏观分析的核心要素·····	( 183 )
第二节 社会、文化与自然环境:变化预期的重要依托·····	( 186 )
第三节 政治和法律:地方政府经营的指示牌·····	( 196 )
第九章 地方政府竞争对手要素综合分析·····	( 203 )
第一节 竞争对手的未来目标和假设·····	( 203 )
第二节 竞争对手的现行战略和能力·····	( 210 )

## 第四编 地方政府战略组合与选择

第十章 基础调研	(219)
第一节 外部环境评价矩阵	(219)
第二节 内部系统分析矩阵	(224)
第十一章 要素组合	(228)
第一节 强弱威机分析组合演变方法	(228)
第二节 麦肯锡多因素组合分析	(233)
第十二章 实施决策	(237)
第一节 地方政府决策目标及其设置	(238)
第二节 地方政府决策方案的拟订	(243)
第三节 地方政府决策方案的抉择	(248)
第四节 地方政府决策的实施	(251)
第五节 地方政府决策的追踪决策	(255)
第六节 地方政府决策技术方法	(258)
第十三章 顾客关联:管理地方政府与公众的关系	(266)
第一节 地方政府顾客关系管理的概念	(267)
第二节 地方政府导入 CRM 的操作方法	(270)
第十四章 地方政府的委托人:地方各级人民代表大会	(282)
第一节 地方各级人民代表大会:地方政府的“股东大会”	(282)
第二节 县级以上地方各级人大常委会:地方政府的“董事会”	(291)
第三节 提高地方人大效能的途径	(296)

## 第五编 地方政府战略实施与控制

第十五章 地方政府战略实施·····	(307)
第一节 战略联盟:地方政府间跨区域合作治理·····	(307)
第二节 公私合作:地方政府经营的战略途径·····	(317)
第三节 虚拟经营:弹性化的专案组织·····	(324)
第十六章 地方政府战略控制·····	(329)
第一节 组织控制·····	(329)
第二节 策略支持·····	(335)
主要参考文献·····	(346)
后 记·····	(349)

## 第一编 绪 论

战略管理学是一门多学科整合的应用性的新兴学科，它在最近的组织管理中取得的巨大成功使它成为一个热门话题。在中国加入世界贸易组织和经济全球化的背景下，地方政府也应像企业那样确立自己的经营宗旨，制定自己的竞争战略，在与其他地方政府竞争的基础上提升自己的政府能力。

---



# 第一章 地方政府实施 战略管理的必要性

战略管理学是一门融战略学和管理学为一体的新兴社会科学。它是现代经济社会的产物。近年来的理论研究和实践证明,使用了战略管理方法的机构比没有使用战略管理方法的机构更具有生机和活力。随着中国加入世界贸易组织以及融入全球一体化进程的加快,科学制定地方政府的竞争战略,实施战略管理,已成为一种现实的迫切需要。

## 第一节 作为一种新管理模式 的政府战略管理

战略管理学涉及到了普通心理学、管理经济学、管理心理学、管理学、决策科学、政策科学、经济学、经济社会学、组织行为学、预测学、数学、战略学、运筹学等十多门学科的最新研究成果,是一门新兴的交叉学科。正因为此,战略管理学的应用范围非常广,使用价值也非常高。弗雷德·戴维、迈克尔·波特、大研前一三人被称为战略管理学的三位巨匠。

目前,战略管理学已广泛应用于各国企业,西方多数国家的政府机构、社会团体、研究机构、学校等也纷纷采用这种卓越的方略。西方各国著名大学,无论是工商管理硕士(MBA)还是公

共管理硕士（MPA），均将战略管理这门课程确定为必修课程。

近年来的理论研究和实践证明，使用了战略管理方法的机构比没有使用战略管理方法的机构更具有生机和活力。从横向上，近年政策失效的地方政府和经营失败的著名企业层出不穷，专家认为这些组织失败的最根本原因是没有实施战略管理；从纵向上，许多政府和著名企业在实施战略管理的短短几年内，在成本—效益的核算以及培养组织与服务对象的亲和关系方面比以前有非常突出的改善。通用机械、爱立信、杜邦、柯达、摩托罗拉、耐克、IBM、美国快递以及松下电器等一批大公司，以及美国联邦政府、多数的州政府都通过实施战略管理而获得了巨大的经济利益和社会效益。

战略管理学是一门融战略学和管理学为一体的新兴学科。弗雷德·戴维将“战略管理”定义为“一门着重制定实施和评估管理决策和行动的具有综合功能的艺术和科学，这种管理决策和行动可以保证在一个相对稳定的时期内达到一个机构所制定的目标”。战略管理集中研究综合评估系统管理、融资与财政、生产与运行、研究和开发、信息系统等方面问题，以保证组织目标规划的有效实施。战略管理在现代组织管理中处于核心地位，是决定组织决策成败的关键，在西方，战略管理被认为是现代管理的“顶尖石（Topstone）”。

战略管理过程可以分为三大阶段：战略组合与选择、战略实施、战略控制。

地方政府战略组合和选择是指提出一个地方政府的主体任务（确定地方政府经营管理宗旨），分析地方政府面临的外部机会和威胁（压力），确定自身内部的强项和弱项，建立一个长远战略目标，形成可供选择的几种战略方案和选择可操作的战略分工。

战略分析与选择阶段包括决定一个地方政府应拓展和放弃什么任务，如何有效地利用现有资源，是否进入全球化战略管理，以及如何避免被竞争对手击败。

战略实施主要要求地方政府采取有效的手段去完成战略组合和选择阶段所决定的具体事务。因此，地方政府应制定一个适当的年度目标，采取相应的决策，有效调配资源，制造出支撑战略的行政文化，创造一个有效的行政组织，调整面向公众的政府财政预算，利用信息系统调动公务人员士气。

战略控制（评估）是地方政府战略管理过程的最后一个阶段。战略控制是在战略实施过程中不断调整变化着的目标，这是因为外部环境和内部环境的因素是处于变化之中的。

战略管理过程的三个阶段相辅相成，浑然一体。

战略管理是艺术和科学的有机统一体。作为一门艺术，它主要体现为战略管理的成败与管理者激励组织成员士气的能力有关。对于政府来说，战略管理涉及政府的领导与一般公务人员，这里就存在一个人际关系协调问题。作为一门科学，战略管理要求战略管理者将有限的资源进行合理的分配以达到最佳效益。这就需要从科学的角度，提出地方政府的专门的公共物品提供计划及在政治上、行政上和技术上的可能性和可行性，以及确定长期的竞争优势。

中国管理理论界和企业界近几年来对战略管理学给予特别的关注，并取得了可喜的成果，但主要集中在工商管理领域。自西安交通大学在 20 世纪 80 年代初开设战略管理学课程以来，全国所有的工商管理类专业都开设了类似的课程。全国人大副委员长、民建中央主席、中国软科学研究会理事长成思危教授曾在一次大型学术会议上强调，战略管理是企业能够长期持续发展的关



键，以企业重组为核心推行战略管理是中国企业的必由之路。从企业管理的发展阶段看，现代企业形成以后，曾经历了传统的经验管理阶段——科学管理阶段——现代管理阶段——战略管理阶段。不同的阶段始终将管理手段如何适应新的发展要求作为管理的侧重点。现代企业竞争优势的源泉已不仅是拥有低成本的特色产品，而且需要企业的应变能力。企业的成功取决于挖掘人力资源，协调社会公共关系并与企业的发展战略结合在一起。企业管理进入战略管理阶段后，企业管理的重点由业务管理向战略经营发展。为实现企业的市场目标，企业需要制定各种对策和策略，必须将整体利益和长远利益相结合，就经营目标、内部资源以及同环境的积极适应等问题进行谋划和决策，制定企业发展的方针、目标、产品结构、调整方向等，以实现企业环境、企业能力、企业经营目标的动态平衡和统一，谋取良好的经济效益。随着我国经济的发展和改革开放的不断深入，管理不足已经成为今后持续发展的主要制约因素，要实现我国总的经济战略目标，必须积极推行现代战略管理的理论和技术。21 世纪的中国已进入战略管理时代。许多管理学专家纷纷发表文章，认为战略管理是现代企业管理的重要内容，是目前世界上应用广泛、收效显著的一种新管理方式。在企业经营全球化、网络化、集约化的今天，战略管理是决定企业成败的关键。实施战略管理是我国企业管理发展的必然趋势，也是在市场经济环境下一种真正意义上的管理创新。

在市场经济条件下，我国企业面临着复杂而多变的、与以往不同的经营环境，从而客观上要求我国企业必须在搞好日常经营管理的基础上，实现向战略管理的转移。

首先，市场经济体制的建立，使企业成为独立的法人实体，