

# 政府创新

## 构建可持续创新的管理模式

[美]格雷戈里·麦克劳克林(Gregory C. Mclaughlin) 著  
[美]威廉·肯尼迪(William R. Kennedy) 著  
王文革 译

A GUIDE TO INNOVATION  
PROCESSES AND SOLUTIONS  
FOR GOVERNMENT



中国工信出版集团



人民邮电出版社  
POSTS & TELECOM PRESS



CRC Press  
Taylor & Francis Group

# 政府创新

## 构建可持续创新的管理模式

[美]格雷戈里·麦克劳克林(Gregory C. Mclaughlin)

[美]威廉·肯尼迪(William R. Kennedy) 著

王文革 译

A GUIDE TO INNOVATION  
PROCESSES AND SOLUTIONS  
FOR GOVERNMENT

人民邮电出版社

北京

## 图书在版编目 (C I P) 数据

政府创新：构建可持续创新的管理模式 / (美) 格雷戈里·麦克劳克林, (美) 威廉·肯尼迪著；王文革译  
— 北京：人民邮电出版社，2018.2  
ISBN 978-7-115-47809-2

I. ①政… II. ①格… ②威… ③王… 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(2018)第008024号

### 内 容 提 要

在今天知识驱动的全球环境下，在国家提倡“大众创业、万众创新”的大背景下，各地创新创业正在如火如荼地进行。作为创新创业的倡导者和相关政策的制定者，政府机构也面临着自我创新的挑战。那么，政府机构到底该如何进行创新呢？

这是第一本讲述政府层面持续创新的图书，它从创新的价值和类型、文化与环境对创新的影响、创新的动态能力等多个方面进行分析，提出了许多有价值的持续性创新的流程。同时，本书还介绍了变革性的创新方法，这些方法是作者多年研究和总结的成果，能够引导各级政府部门一步一步成功实现创新。

本书适合政府、企业、高新科技园区人员以及高等院校相关专业的师生阅读。

---

◆ 著 [美] 格雷戈里·麦克劳克林 (Gregory C. McLaughlin)  
[美] 威廉·肯尼迪 (William R. Kenndey)

译 王文革

责任编辑 张国才

责任印制 焦志炜

◆ 人民邮电出版社出版发行 北京市丰台区成寿寺路11号

邮编 100164 电子邮件 315@ptpress.com.cn

网址 <http://www.ptpress.com.cn>

北京隆昌伟业印刷有限公司印刷

◆ 开本：700×1000 1/16

印张：15.5

2018年2月第1版

字数：150千字

2018年2月北京第1次印刷

著作权合同登记号 图字：01-2016-4634号

---

定价：69.00元

读者服务热线：(010)81055656 印装质量热线：(010)81055316

反盗版热线：(010)81055315

广告经营许可证：京东工商广登字20170147号

## 推荐序

当下，“创新”这个词正风靡世界，中国也不例外。几乎各个领域都在谈论创新，以经济领域的科技创新为甚，但似乎创新跟政府部门无缘。当我拿到这本《政府创新》的书稿时，我很好奇，政府的创新到底是指什么？该怎样推动政府部门的创新呢？

这是一部关于如何推动美国联邦政府实现创新的书。当然，读者一定想知道政府部门为什么需要改变长期的惯性思维和做法，为什么需要创新性的做法来处理它面临的庞大繁杂的事务。

美国正面临着 6700 万“婴儿潮”一代人的退休和由此造成的人力资源的供给不足。今后，美国的联邦政府部门不可能像过去那样很容易招募到足够的职员来满足自身的需要。这可能是一个硬约束，这样的约束在其他发达国家也同样存在。在中国这个新兴的工业化国家，人口转型的速度超乎想象，劳动力规模的下降也不可小觑。当然，对于中国的政府部门而言，这还不是最重要的问题，最重要的问题是政府部门如何改善和持续提高效率，以满足来自社会公众的日益增长和不断变化的需求。这也是全球的政府部门面临的最根本问题。

政府作为公共部门，其行为和供给能力受到与私营部门完全不同的制

度约束和激励，是否有可能在我们面临的变化多端的需求之下做得更好？这是本书研究政府创新问题的另一个基本原因。用作者的话说，我们已经进入了一个信息和知识驱动的世界，网络技术的发展使得信息的传播速度和传播范围超乎想象，全球化更是把人的思想世界互通互联。在这种情况下，政府部门传统的作为方式受到挑战，政府应对全球事务、国内事务及国防和安全事务的标准流程需要再造和创新。

综上所述，不难理解，美国联邦政府需要创新其官僚化的标准业务流程，而且势在必行。借用作者的话说，“不太景气的时代、谨慎的财政政策、经济衰退与劳动力大幅削减，这些都在驱使我们改变日常运作的传统战略和思维方式。更进一步地说，多年来政府一直被官僚式的低效、政治分裂和巨大的拿破仑式的组织结构所困扰，为了精简这种过度膨胀的结构，政府现在必须做出一些艰难的决定，重新规划国家需求的优先级。”

本书的两位作者——格雷戈里·麦克劳克林博士和威廉·肯尼迪博士都是流程创新方面的专家并拥有丰富的咨询经验，两位还是创新流程与方案有限公司的管理合伙人，他们开发了大量的教程、工具并撰写了大量的著作。格雷戈里·麦克劳克林博士也是六西格玛的早期推广者。威廉·肯尼迪博士是一位出色的美国空军老兵，有着全球视野及在远东、中东和欧洲超过 20 年的国际经验。据说他俩是借助数据解决复杂问题的高手。

我能想象，两位作者长期致力于对政府部门的业务流程和方案创新的研究与咨询工作，积累了大量的经验和案例，由他们撰写这样的著作可不是纸上谈兵。特别有意思的是，本书的两位作者开发并拥有了一个用于改

造美国联邦政府标准业务流程的方法，也就是 N<sup>2</sup>OVATE™ 方法。这里的第一个 N 是需求与新想法，第二个 N 是规范与提名，O 是制定目标与实施，V 是验证与确认，A 是调整与校准，T 是汇总并追踪绩效，E 是评估与执行。作者用一个关于飞行器零部件的政府采购系统的案例，依照这个流程方法演示了一个新的创意项目从诞生到最终是否被采纳的决策过程。这个过程中有很多可以量化的环节，并且整个过程可以使用软件来完成。虽然这是本书第 9 章的内容，但在我看来这也是本书的精髓，理解和掌握这个方法对于阅读全书的内容至关重要。

本书理所当然是一本属于行政管理领域的著作，对于那些希望在行政管理领域接受培训或成为优秀政府公务员的读者来说是不可多得的读物。同时，本书的写法更像是一本教科书，每章的末尾都有对本章内容的小结和思考题。所以，本书也特别适合用作行政管理硕士项目（MPA）或工商管理课程（包括 MBA 和 DBA）的教材。

很高兴在本书出版前第一时间阅读到了本书的内容，并写下以上文字，是为序。



著名经济学家  
复旦大学经济学院院长  
教授、博士生导师

2017 年 10 月

# 译者序

政府既可以是把所有事情都管起来的“大政府”，也可以是放任市场去自由发挥的“小政府”。但无论是“大政府”还是“小政府”，都离不开官僚体系（bureaucracy，中性词，也可以称为“科层制”）的运作，而官僚体系普遍以保守和低效率为特征。如何提升官僚体系的效率，是一个复杂而敏感的问题，也是一个世界性难题。

在我多年的职业生涯中，无论是做投资还是投行，主要是与企业打交道。企业众多，可按类型、行业、地域、发展阶段、商业模式等方式分类。在与不同企业打交道的过程中又免不了和各级政府打交道，而不同政府的组织结构、运作方式就比较雷同。最近几年来，中国的经济发展模式和政府职能都发生了较大变化。这引起我的思考：政府能否像企业一样灵活而富有效率？

偶然机会，我发现了美国作者格雷戈里·麦克劳克林博士和威廉·肯尼迪博士合著的《政府创新：构建可持续创新的管理模式》，一看书名就吸引人，这也是我关注的一个焦点。本书的两位作者均在美国联邦政府服务多年，他们开发了大量的教程、工具并撰写了大量的著作。离开联邦政

府后，两人还合开了一家提供创新解决方案的咨询公司，对这一难题从理论到实践上都做了有益的探索。

作者认为，由于评价标准多种多样，政府创新是一个很难达成的目标，但也并非无所作为。为了有助于读者理解，作者把政府创新这个复杂问题的出现原因、影响因素、操作方式、结果评估等写成了类似教科书的书籍。他们认为影响理解创新的因素较多，其中文化和年龄的影响最大。按照不同的分类方法，创新可分为渐进式创新和颠覆式创新、宏观创新和微观创新等。本书作者试图帮助读者理解引发渐进式创新的原因，并且判断组织是否已经为创新做好了准备。作者在书中还介绍了自己的变革性创新方法，以及与其相关的工具与流程，他们深信这些方法、工具和流程可以在政府创新方面获得令人瞩目的改进成果。

总之，这是一本在政府创新方面兼具理论和实践的探索之作。它通过从创新战略、文化与环境对创新的影响、创新的动态能力等多方面分析，阐述了政府创新需要具备的条件，指导公共部门（政府）向私营部门（企业）学习如何提高效率。虽然本书是以美国联邦政府和组织为例，而且中美两国的国情各有不同，但对中国政府和组织的创新同样具有借鉴作用。

著名经济学家、复旦大学经济学院张军院长在百忙之中专门抽出宝贵的时间为本书作序，还有亚商集团创始人陈琦伟教授、浙商发展研究院王永昌院长、清华大学全球产业研究院李东红副院长，以及中国商业文明研究中心、秦朔朋友圈发起人秦朔先生也对本书给予了中肯的评价，我在此



表示衷心的感谢！

在本书的翻译和修订过程中，还有四位不同行业的优秀年轻人——汤宗翔、周晓丹、苏玲雅（俄）、韩昕彤提供了不同程度的帮助，他们的勤奋和努力也值得我学习，在此也一并表示感谢！



2017年12月于上海

# 致谢

我要一如既往地感谢我亲爱的妻子海蒂（Heidi），感谢她对我所从事工作的理解与无私支持。你是我的世界，我永远爱你！

弗兰克·维和尔（Frank Voehl）是一位学术水平很高的学者，他在我写作本书的过程中给予了我极大的帮助。

获得许可后，我对由詹姆斯·希金斯（James Higgins）创立的 IQ（创新指数）测量方法做了一些修改，将其从现有的定义拓展为评估 N<sup>2</sup>OVATE™ 的准备程度。我要感谢他的大力支持。

最后，要感谢吉姆·德瑞尔（Jim deVries）和巴斯·肯尼迪（Buzz Kennedy）二位。吉姆·德瑞尔同样是一名非常优秀的学者，而巴斯·肯尼迪博士一直以来都是我的挚友，正是他们的支持让本书得以顺利完成。

格雷戈里·麦克劳克林博士

我要感谢那些对完成本书给予了极大帮助的人。首先，感谢十分优秀的伙伴珍内特（Jannette），我 36 年来的搭档，是她的爱与无比宝贵的知识、富有洞察力的建议及坚定的支持让本书的写作充满了乐趣。感谢我

的孩子们，达雷尔（Darell）、萨玛莎（Samantha）、威廉（William）和谢伊（Shea），他们不仅是我的骄傲，更是我的整个世界。无论我对社会的贡献如何，他们对我的爱与支持都一如既往。作为父亲，我已不能奢求更多。

感谢我在美国空军空中机动司令部（Air Mobility Command, AMC）的兄弟们。陆军中校（已退役）安那斯达西奥·兰博瑞尔（Anastacio “AL” Lambaria）是我的良师益友，我永远不会忘记你睿智的建议，不会忘记在我结束 30 年服役的职业生涯，开始追求与他人分享知识的理想时你对我的支持。感谢我的朋友和创新预言家，陆军中校（已退役）罗伯特·安拿迪斯（Robert “Dice” Allardice），他将数年来成功实施颠覆式创新的宝贵知识、经验和见解与我分享，这些创新让美国空军有了现代化的文化。非常感谢，我的兄弟们！

感谢杰里米·贝克（Jeremy Baker）上尉，一位堪称楷模的年轻领袖，国防采购领导者和忠于家庭的男人。无论对方是谁，你总是会提出最关键的问题。这种视野和精神简直是政府官僚体系里的一股清风。

最后，感谢我的良师益友格雷戈里·麦克劳克林博士。你让我有机会去开发一些新的创新流程和解决方法，以适应快速变化的环境，这不仅给私营部门，而且给政府机构提供了一些独特的创新机会。他们可以从这些接地气且灵活的流程中获益，并在适当的时候将可行、可信的信息传递给正确的决策者。

威廉·肯尼迪博士

# 目录

## 第1章 为什么这是一本必备的书 1

引言	2
为什么创新如此难以实现	5
目前研究	5
文化与环境	6
动态能力	7
需求	8
评估	9
创新战略	10
创新流程管理	11
渐进式创新	12
本章小结	14

## 第2章 创新：各种观点的组合 15

引言	16
创新的组合	17
观点：拓展创新的定义	18
研究结果	21
研究背景	22
结果总结	24
满意度的贡献	25
需求的满足	25

用户满意度	27
各种选择的组合	30
信息的重要性	31
判断的影响因素	32
知识	33
经验	34
绩效	36
包容性	37
本章小结	38
问题讨论	38
思考	39

### 第3章 文化与环境对政府创新的影响 41

引言	42
从个人视角看大规模文化的影响	43
国家文化	44
种族特征	45
组织文化	46
政府类型的影响	48
归属文化	50
家庭	51
同侪（朋友）	52
评估文化对政府创新的影响	52
文化与环境	53
联盟在公共领域的作用	55
领导力在创建创新文化中的作用	57
本章小结	58
问题讨论	60
思考	60

### 第4章 动态能力：政府创新的力量 61

引言	62
----	----

动态能力	64
动态能力与领导者	65
流程映射	67
流程映射对于创新的益处	69
精益理念	70
原因与影响	72
本章小结	76
问题讨论	76
思考	77

## 第5章 需求：政府如何开创持续成功的创新 79

引言	80
需求、核心竞争力与任务集的定义	81
获得技能与缩小技能差距	83
国防采购系统	85
联合能力与集成开发系统	86
规划、计划、预算和执行流程	87
管理 DAS、JCIDS 和 PPBE 的复杂关系	89
政府财政预算缩减	89
JCIDS 与需求生成过程	91
需求定义流程中所面临的领导层的系统性挑战	95
本章小结	97
问题讨论	99
思考	99

## 第6章 组织评估：组织是否做好了创新准备 101

引言	102
组织评估	103
初步评估：组织对创新的准备程度	103
解读	106
行动	106

评估创新成功	107
解读	110
行动	110
评估组织文化	111
评估工作环境	112
解读	113
行动	114
创新准备程度	114
第1步：需求和新创意	114
第2步：规范与提名	115
第3步：制定目标与实施	116
第4步：确认与验证	116
第5步：调整和校准	117
第6步：追踪与转化绩效	118
第7步：评估与执行	118
评分	119
解读	120
行动	122
IR 专业度的 N <sup>2</sup> OVATE™ 分析	123
需求与价值评估	124
本章小结	126
问题讨论	127
思考	127

## 第7章 组织诊断：透过表象 129

引言	130
为何进行组织诊断	130
诊断要素	132
情境分析	132
环境扫描	133
主动数据（信息）来源	135

被动数据（信息）来源	135
总结信息	136
评估	137
编写简介	138
因果调查	138
本章小结	139
问题讨论	139
思考	140

## 第8章 创新战略：为成功筹划 141

引言	142
组织规模	143
现有战略	144
创新战略类型	146
战略 1：即时方案	148
战略 2：以供应商为基础	148
战略 3：指令驱动型	148
战略 4：研发密集型	149
战略 5：以科学为基础	149
战略 6：无战略	149
使命、愿景及目标描述	151
与组织成果和职能的兼容性	154
构建创新战略	156
优势、劣势、机会和威胁分析	157
战略组装	159
坚持	160
实施创新战略	160
成功要素	162
本章小结	165
问题讨论	166
思考	166



**第9章 选择能持续带来价值的创新项目 167**

引言	168
步骤 1: 评估	169
步骤 2: 规范与提名	171
步骤 3: 制定目标与实施	174
步骤 4: 确认与验证	178
步骤 5: 调整与校准	184
接受改变	186
步骤 6: 汇总并追踪绩效	188
步骤 7: 评估与执行	190
本章小结	191
问题讨论	191
思考	192

**第10章 引领创新项目成功: 从理论到现实 193**

引言	194
创新的影响	195
宏观创新	197
微观创新	198
实施成功的项目	199
方案 1: 渐进式改进	199
方案 2: 替换	209
本章小结	218
问题讨论	219
思考	219

**第11章 政府的未来 221**

引言	222
本章小结	228