

当代发展战略的理论与实践

丛书主编 / 鲍宗豪

作者 / 姚俭建 杨志明

走向 **21** 世纪公共管理丛书



上海三联书店

走向 **21** 世纪公共管理丛书

当代发展战略的 理论与实践

丛书主编 / 鲍宗豪
作 者 / 姚俭建 杨志明

上海三联书店

当代发展战略的理论与实践

著 者/姚俭建 杨志明

特约编辑/费 华

责任编辑/朱国安

装帧设计/鲁继德

责任制作/林信忠

责任校对/张 英

出 版/ **生活·读书·新知** 上海三联书店

(200020) 中国上海市绍兴路 7 号

发 行/ **新华书店** 上海发行所

生活·读书·新知 上海三联书店

印 刷/江苏省吴县文化印刷厂

版 次/1997 年 9 月第 1 版

印 次/1998 年 4 月第 2 次印刷

开 本/850×1168 1/32

字 数/215 千字

印 张/9.375

印 数/3301—6300

ISBN7-5426-1081-3
G·257 定价: 18.80 元

《面向 21 世纪:公共管理》丛书编委会

名誉顾问:

王行愚 王邦佐 邓伟志

顾 问:

朱子彬 张熏华 叶敦平 卢良梅

主 编:

鲍宗豪

编委会成员:(以姓名笔划为序)

华 路	许纪霖	何云峰	陈田初	吴静芳
严黎昀	杨志明	张 良	张 坤	罗建平
姚俭建	鲍宗豪			

0326/09

总 序

我们正在走向人类纪元的第三个千年期，第三个千年期人类将发生的巨大变化、人类文明将呈现的突破性发展，是今人所难以准确预料与描述的。

中国在走向第三个千年期的历史过程中，经济的快速增长把中国社会卷入四个大的社会转型之中：一是从农业社会转向工业社会。城市化、工业化、乡镇企业的发展，正逐渐缩小农业人口的比重，并提高了农业生产力，改善了农民生活。二是从工业社会转向信息社会，在以核能、航天、电脑为标志的现代科技革命中，中国社会走在人类社会的前列，电脑、电视、电话等现代信息技术正在遍地开花。三是从匮乏型社会转向发展型社会，从大多数社会成员为温饱而艰辛度日，跃入“小康生活”，并随经济的逐渐富裕转而加大了精神文化的需求。四是从计划经济转向市场经济，价值规律正把开放、竞争、商业化等因素注入中国社会。这四种社会转型深刻影响着中国公共管理的面貌，对中国公共管理的发展提出了严峻的挑战。

1. 如何重塑政府公共管理的形象？在计划经济体制下，我国政府部门严密的组织结构、政令的通行、有条不紊的工作秩序，形成了一个与计划经济的发展相适应的“集权管理”形象。在计划经济向市场经济转轨的过程中，政府部门作为公共管理机构，首先面临的一个挑战便是如何重塑自身的形象？如何变集权管理为公共管理？如何使政府部门成为集管理与服务于一体的高效的“公共管理”机构？这是社会主义市场经济建设实

实践的需要。因为传统的公共部门机构和运作模式，缺乏承担快速、全面和不断创新的能力。

2. 如何提高公共管理机构的运作效率，降低成本？现代公共管理应当能够服务于当前和未来的社会需求，并且能够合理地考虑在成本与效率和公平之间保持平衡。80年代初邓小平根据我国现代化建设需要，率先提出的精简机构、权力下放方面的公共管理体制改革，以及在尔后的实践中不少地方所实行的“小政府、大社会”管理模式，都是在“提高效率、降低成本”方面所作的努力。但是，一个精简、高效的政府依赖于“大社会”的发育与成熟，即社会自主与自律能力的提高。而在一个深受计划经济影响、尚未成熟的“小社会”中，要建立一个“精简、高效”的“小政府”，困难自然是重重的。

3. 如何转变我国政府的职能，解决面临的三大障碍？这三大障碍是：（1）观念转变的滞后性和长期性。在高度集中的计划经济体制下，形成的许多旧观念及习惯势力，自觉不自觉地成为政府职能转变的障碍。诸如几千年形成的官本位观念，也形成了各级政府对企事业单位“管理、指挥”的观念很强，引导、服务、依法行政的观念薄弱，有的干部提出“再大你是企业，再小我是政府”，各级政府部门，从中央到街道办事处，都可以向企业发号施令，而企业难以抵制。（2）难以合理确定社会管理者、国有资产所有者、经营者职能在政府与企业间的边界。因此，分析造成这一障碍的深层次的原因，有针对性地探索解决途径，合理确定部门的职能，就成为十分重要的任务。（3）条块分割、行政办法干预市场是建立统一市场体系的最大障碍。解决上述三大障碍，要从政府职能转变、重新配置政府职能结构入手。

4. 如何形成与社会主义市场经济发展相适应的新的公共

道德？社会转型给公共管理人员的道德观、道德取向带来挑战。公共管理人员如何确立新的道德观、道德评价标准，如何根据新的形势、新的发展要求继承与发扬传统美德，改变不合时宜、不道德的行为，值得我们重视。

面对上述严峻挑战，公共管理者与理论工作者都要有一个清醒的认识，形成一套思路与对策。我认为，首先要转变观念。目前，不少管理者的“身子”已进入了市场经济，而“脑袋”却还停留在计划经济体制中，而且还在用计划经济的“脑袋”，这就必然会与现实的“身子”发生矛盾。解决的办法，自然不是将“身子”往回拉，而是应当尽快让“脑袋”、观念往前转。

第二，管理创新。创新是民族自立之本，也是公共管理科学的第一要义。当前公共管理创新主要有两个方面：（1）体制创新。要研究与建构适应社会主义市场经济要求的新的公共管理体制。这是一个十分浩大的系统工程。它包括全面改革和调整政府的职能结构，调整行政权力结构、政府机构设置的组织结构以及人事制度的重新调整和推行等。（2）机制创新。要在建构新的管理体制的过程中，形成新的运行机制。当前首先要做的工作是：研究行政体制改革与经济体制、政治体制改革的关系，行政改革的进程、改革的步骤与方法。

第三，总结提高。要总结党的十一届三中全会以来公共管理改革方面所取得的经验，不断提高公共管理的现代化水平。正像珠穆朗玛峰的高度还在“长”一样，公共管理现代化的水平也是一个动态的概念，也要随着经济与社会发展不断“长”的。在走向 21 世纪的历程中，我们一方面要努力做到公共管理国际化，即按国际上的惯例、通用规范办（如前几年开始实行的公务员制度），处理好国际化与中国化的关系；另一方面，要努力实现公共管理理论、管理制度、管理方法、管理手段、管理组

织、管理人才的现代化。

我们作为在这条战线上工作的理论工作者与教学工作者，其中一个神圣的使命就是要在实践中探索与建构现代化的公共管理理论，加强公共管理学科的建设。1993年6月以来，我与几位同事一方面走出校门，到政府部门、企事业单位了解公共管理的现实需求、发展态势，筹建行政管理学新专业；另一方面在加强行政管理学新专业建设的过程中，突出新的公共管理的理论专著与教材的撰写。这套丛书的编撰思路、有关理论问题的研究产生于这一过程中。

丛书的编撰历时近三年。在这三年中，主编与作者不仅积极吸收国际上关于公共管理的知识及其理论成果，到政府部门、企事业单位调研，总结新的经验，而且把新的研究成果应用于行政管理专业的教学，接受实践检验。因此，这套丛书的编撰与出版，可以说是我们集体探索公共管理的理论成果，是从事公共管理教学实践的理论结晶。今天，我们把它奉献于世，期望得到领导、公共管理理论工作者与教学工作者的指正。

丛书在编撰过程中得到了华东理工大学校长王行愚教授、副校长朱子彬教授、教务处许文春处长的支持，张熏华、叶敦平、卢良梅、陈卫平、许福阁、李进、李琪、许纪霖教授，以及张华金研究员给丛书编写提纲提出了宝贵的意见。国家教委高教司综合处陈田初处长也给编撰跨世纪的新教材提出了要求并予以具体指导，上海三联书店副社长朱国安同志，以及丛书的编辑们不仅仔细审读这套丛书，提出修改意见，还对这套丛书的出版给予了其他方面的支持。在此，我谨代表丛书编委向他们表示衷心的感谢！

鲍宗豪

1997年3月10日

序

当今世界,发展已成为各个国家和地区共同面临的时代性课题。中国经过十几年来改革开放,经济繁荣与社会发展已成为我们不可动摇的中心任务。然而,当我们致力于发展的时候,我们又不得不面对着“如何选择自己的发展模式”、“如何促使经济和社会的协调发展”以及“如何保证经济与社会的持续发展”等一系列新的问题。所有这些发展中出现的、亟待解决的问题,都需要我们作具体、深入的研究。正是在这样的背景下,发展战略问题才开始受到学术理论界的关注,并正在成为学术研究的热点。近年来,在发展战略的研究中涌现了不少可喜的成果,由姚俭建、杨志明两位青年学者合著的《当代发展战略的理论与实践》一书,就是其中最新的研究成果。

该书给我印象最深的是,作者在充分吸取国内外学者关于发展战略研究成果的基础上,博采众长,对发展战略中的一些重要的理论问题和实践问题作了具体细致的分析,并提出了自己的看法,表现了两位年轻人勇于思考的探索精神。这是很值得称赞的。从该书的内容看,我觉得至少有两点是可以肯定的。

一是结构新颖。作者没有采用从逻辑演绎的角度来构建发展战略学的理论框架的做法,而是从发展战略的制定、实施和管理这样一个动态的实践过程来设计该书的框架结构,以此提出并分析发展战略中的本质问题,从而使理论更贴近实践。这种结

构形式无疑是新颖的。它既可以保持理论分析的特点,又可以使读者得到具体的实践感受,避免了那种为构建所谓完整的理论体系而出现的主观臆想。

二是现实性强。该书在作理论分析时,十分注重发展战略实践内容的分析,尤其是中国发展战略的实践。作者几乎用了一半的篇幅在广泛考察中国发展战略实践的基础上,对中国发展战略中的实际问题,从不同的层面作了具体的论述和深刻的分析与概括,并对人们关注的一些重要问题提出了自己独特的见解。这些见解,对中国发展战略的实践活动具有一定的启发性。

发展战略研究是一门年轻的学科,前景十分诱人。尤其在当今中国,从政府到企业都越来越自觉地关注着自身的发展战略问题,而发展战略的实践活动又需要科学的理论来指导。正是在这个意义上,我高兴地把这本书推荐给广大读者,想必她对于推动中国发展战略研究事业的发展,是有益的。

发展需要发展战略学,发展也会带动发展战略学。期望中国方兴未艾的发展战略学,屹立于中国学术之林!屹立于世界学术之林!

邓伟志

1996年10月10日

目 录

总序	(1)
序	(6)
导论	(1)
一、发展战略:把握未来的决策理性	(1)
二、发展战略的历史沿革	(5)
三、中国社会发展战略的抉择	(9)
四、发展战略学:一门富有生命力的学科	(14)
第一章 发展战略的模式系统	(20)
一、人的理性与战略决策模式	(20)
二、发展战略的结构模式	(28)
三、发展战略的功能模式	(36)
第二章 发展战略主体:组织体制与价值观	(43)
一、发展战略的主体:组织	(43)
二、战略主体的组织体制特点	(50)
三、组织设计与体制结构	(55)
四、组织的价值观与发展战略的目标取向	(63)
第三章 战略信息库:发展战略与决策的依据	(68)
一、发展战略的信息依据	(68)
二、战略信息库的前期编制	(74)
三、战略信息库的后期编制与建模	(80)

四、战略预测:发展战略的推论前提	(85)
第四章 发展战略文本的制定与方案编排	(93)
一、战略制定的成果——文本系统	(93)
二、战略文本系统的标准与方案编排	(101)
三、文本库的人-机系统	(109)
第五章 发展战略的抉择	(114)
一、发展战略的前期评估	(114)
二、发展战略方案的抉择	(123)
三、战略抉择的程序	(131)
第六章 发展战略系统的管理	(137)
一、发展战略的目标管理	(137)
二、发展战略系统的自适应调节	(142)
三、发展战略系统的控制	(148)
第七章 中国宏观发展战略及其制定	(159)
一、宏观发展战略制定的依据	(159)
二、宏观发展战略文本	(165)
三、制定中国宏观发展战略文本的一般原则	(179)
四、中国宏观发展战略的分类示例	
——教育发展战略	(182)
第八章 中国区域发展战略的制定	(192)
一、区域发展战略确立的前提	(192)
二、区域发展战略的类型	(200)
三、区域发展战略文本示例	(212)
第九章 中国区域发展战略的管理	(222)
一、区域发展战略整体模型的分析	(222)
二、区域发展战略的组织管理	(228)
三、区域发展战略分支的不同管理模式	(236)

第十章 中国企业发展战略	(250)
一、中国企业类型分析	(250)
二、现代企业制度与中国国有企业发展战略	(259)
三、不同类型企业发展战略模型比较	(273)
参考文献	(284)
后 记	(287)

导 论

21 世纪将是人类进入系统化管理的时代。它对人类的决策理性极富有挑战性。作为管理的核心层面,发展战略能否进行科学的制定、组织和实施,将直接影响到人类的生存质量和社会的运行轨迹。因此,发展战略的管理及其研究,已经成为当代管理科学的时代性课题。

随着新世纪的临近,中国的社会发展正处于一个历史性的紧要关头。当代中国人迫切需要对诸如怎样确定未来发展的基本目标,如何推动经济、社会结构的演进,选择什么样的中长期发展战略等一系列重大战略问题作出决策。在这样的特定背景下,对于发展概念的重新探讨、对于发展结构和战略的多层次比较,乃至构筑具有中国特色的当代发展战略理论体系都是十分必要的。

一、发展战略:把握未来的决策理性

发展战略是一个综合性范畴。它以维护和促进发展为基本取向的具有系统性、长远性的决策准则与谋划。它体现了人类把握未来的一种决策理性。在一般意义上分析,它包括“发展”和“战略”两个涵义。

发展,作为自然界和社会变化的一种历史过程,始终无限地延续着。它是一个自然和社会双重系统的行为变动轨迹。它将

导致这一复杂系统朝着更加均衡、更加和谐、更加互补的方向进化。若从社会主体角度考察,发展则表现为由人参与的包括经济增长、经济结构、社会结构和社会生活诸方面变化在内的经济社会活动的进步过程。它是一种数量、结构上的变化以及相互之间的协调共进,是人类社会多层面、主体交叉式的螺旋式上升过程。因此,发展具有不可逆性、广泛性以及关联自然和社会的复合性特征。

“战略”一词,在古汉语中指“战争的方略”或“用兵的谋略”,常和韬略一词在相同含义上并用;其英语 strategy,据说来自希腊语的“指挥官”一词,原意为“指挥军队的才干”、“将军的艺术”。这与我国古代将战略定义为“用兵的谋略”相似。另一种说法是,战略源于古希腊语的“诡计”一词。这也和我国古代的《孙子兵法》中“兵者,诡道也”这句话的含义相近。19世纪德国杰出的军事理论家克劳塞维茨认为,“战略是为了战争的目的运用战斗的学问”,它包括适应战争目的的战略目标和战争计划,达到这一目标的行动措施、战局方案和战斗部署^①。现在,战略一词作为军事术语,一般指对战争全局的筹划和指导。随着时代的推移,“战略”一词逐渐伸展应用于经济、政治、外交、科技、教育等各个领域,其涵义也随着应用领域的扩展变得越来越广泛。一般说来,战略泛指重大的、带全局性或决定全局的谋划。

通常认为,把“战略”与“发展”联系起来,构成“发展战略”复合词组的,起始于美国耶鲁大学教授 A·O·赫希曼。他在其专著《经济发展战略》中最早将军事上的“战略”概念移植到发展经济学中,提出了“发展战略”概念。这一提法把经济发展提到战略

① 参见于光远《经济、社会发展战略》,中国社会科学出版社 1984 年版,第 254 页。

地位的高度,并把经济发展与其必要条件的社会发展诸因素结合起来。在当时,发展战略主要是研讨发展中国家如何利用自己的潜力、自然资源和其他客观环境,以谋求社会经济发展的宏观规划。但在以后的现实运用中,人们早已突破这一概念的狭义外延,而用于泛指一切国家、地区和企业的发展战略谋划。本书基本采纳后者的用法,在公共管理层面上对发展战略作较为深入的讨论。

从公共管理层面审视,发展战略并不反映单个个体的决策意愿,而是体现了人类群体——系统或组织的决策理性。它表现为如下三个特点:

1. 空间坐标上的整体性。任何发展战略都是反映整体的指导原则与运筹方案。它对制定该战略的某一系统(国家、地区、企业等)范围来说,处于支配全局的地位,而不只是影响系统的局部范围。综观当今世界,不同的国家、地区,由于资源条件、工业基础、科学技术发展程度、政治经济制度、文化传统、宗教信仰乃至意识形态的不同,而选择了不同的发展道路。处于不同发展阶段的国家或地区,也采取了不同的发展战略。然而,不管是哪一种发展战略,都要包括经济发展、政治发展、社会发展和文化发展。即使是企业发展战略,也不可能仅仅归结为生产经营的战略。从系统的观点看,整体是由大量的部分优化组合而成,因而产生一系列意想不到的整体功能效应,在质上和量上都呈现出组成它的各部分绝然不同的特性。发展战略的整体性要求决策主体突破坐井观天的狭隘视野,避免犯“不识庐山真面目,只缘身在此山中”的自我封闭错误。当然,重视战略整体,并不意味着可以丢掉或忽视局部问题。一件局部小事固然不会影响战略大局,但那种“一棋不慎,全盘皆输”的关键性小事,或者大量小事达到“积腋成裘”的程度时,也会对战略全局造成致命性的损害,

以致形成积重难返的困境。显而易见,战略的空间整体性体现了决策主体这样一种辩证理性:从部分与整体的互动关系上对系统加以全面的把握,使各个部分在战略的空间整体中得到协调发展。

2. 时间坐标上的长远性。时间坐标的长远性,实质上就是时间运筹的战略问题。它在一定程度上反映了战略管理主体对社会系统运行过程中时序规律的把握。这种时间的长远性要求人们在战略目标、战略重点、战略措施以及战略实施步骤上,按照一定的时序步骤进行战略管理,进而呈现出时序上功能效应,在远期产生近期预想到的深远后果。实践一再告诉我们,没有长远的战略眼光,超越不可逾越的发展阶段,盲目追求发展的高速度,都是违背战略时序规律的,必然造成时间战略的重大失误。当然,时间的长远性并不是完全远离现实问题或眼前利益。过去曾影响过现在,而现在又会影响将来;而对未来的规划又要求对过去重新思考,对现在进行设计。发展战略的管理正是以现在作为基本立足点,并以未来的长远目标来规划现时的行动方案,求得当前与长远、现实与未来的统筹兼顾。单纯憧憬理想的未来而忽视现实的条件,或只顾眼前的近利而不顾长远的后果,两者同样都会造成战略失误。

3. 系统坐标中的主体能动性。时空的无限性决定了发展战略的相对性。因此,发展战略的制定、组织和实施的整个运作过程都需要发挥主体的能动性。一方面,时间的持续发展要求人们审势度时,及时制定战略;而战略一旦形成,决策主体又必须根据时间的推移和信息反馈,进行适时的修正。另一方面,空间的不断延伸扩展了发展的领域,这就需要人们不断地认知新的领域,并根据变化了的的空间重新制定或修改发展战略。总之,时空的变化是错综复杂、交叉进行的,因而就构成了发展战略的相对