

当代中国政府治理范式变革

——基于麦肯锡 7—S 系统思维模型的一种探讨

张 立 荣

(华中师范大学 管理学院, 湖北 武汉 430079)

[作者简介] 张立荣(1957), 男, 湖北孝感人, 华中师范大学管理学院教授, 博士生导师, 主要从事政府管理研究。

[摘 要] 变革政府治理范式, 使之适应外部环境和内部条件的发展变化, 是世界各国政府治理的恒新主题。而麦肯锡 7—S 系统思维模型为进一步推进我国政府治理范式的变革提供了一种全新的体现系统思维的视角和方略。由是观之, 当代中国政府治理范式变革必须坚持如下方向: 政府治理理念变革: 从重效率到重公平; 政府治理战略变革: 从重经济发展到重经济社会和人的全面发展; 政府治理结构变革: 从垂直化到扁平化; 政府治理体制变革: 从单中心到多中心; 政府治理风格变革: 从行政管制型到公共服务型; 政府治理人员变革: 从传统人事管理到现代人力资源管理; 政府治理技术变革: 从人工型到电子型。在我国政府治理范式变革过程中, 必须着眼整体统筹谋划, 各个要素的变革必须配套进行并保持对社会环境的最佳适应状态。

[关键词] 政府治理范式变革; 系统思维; 麦肯锡 7—S 模型; 中国

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2007)04-0578-06

一、问题的提出及探讨框架

变革政府治理范式即政府治理社会公共事务所建立的组织架构及其运行规则体系, 使之适应外部环境和内部条件的发展变化, 是世界各国政府治理的恒新主题。我国自 20 世纪 80 年代初开始, 为了适应经济转轨和社会转型的要求, 多次对政府治理范式进行变革和调整, 取得了明显的进展和成效, 如政府的职能发生了较大的转变, 政府的权力向下和向外逐步转移, 社会的市场化程度越来越高; 政府治理的运作程序和机制有了明显改变, 以行政命令和红头文件为主的政策管理逐步转向以法律法规为主的规范管理, 依法行政的观念逐渐形成^[1] (第 413-414 页), 等等。但也必须指出, 我国现行的政府治理范式与党的十六届五中全会所提出的“全面贯彻落实科学发展观”、“深化体制改革和提高对外开放水平”、“推进社会主义和谐社会建设”、“开创社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设新局面”的要求还不相适应^[2] (第 245-257 页), 在治理的理念、结构、体制、技术等方面存在一些缺陷和不足, 应当以系统思维的方法, 全面考量和积极推进政府治理范式的变革。

放眼世界, 美国麦肯锡管理咨询公司所构建的 7—S 模型是系统思维方法研究的一个著名模型。该

模型统摄7个要素,即战略(Strategic)、结构(Structure)、体制(System)、风格(Style)、人员(Staff)、技术(Skill)和共同理念(价值取向)(Shared value)。由于这7个要素的英文词的第一个字母都是S,因而称为“7—S模型”。

麦肯锡7—S模型主张,一个组织不仅仅是一种结构形式,而是由战略、结构、体制、风格、人员、技术和共同理念构成的系统(见图1)。在这个系统中,战略、结构和体制是组织成功的“硬件要素”,风格、人员、技术和共同理念是组织成功的“软件要素”。麦肯锡7—S模型强调,“软件要素”和“硬件要素”同等重要。其中,“共同理念”是核心要素,是整个组织的价值取向;“战略”是对组织的发展目标、发展策略和发展途径的总体谋划,它体现组织的共同理念;“结构”和“体制”服务于组织的战略;风格、人员、技术则为“硬件要素”的运作提供支持。只有统摄这7个要素的“硬件”和“软件”和谐统一、相互促进,才能使组织系统释放出最佳的功能,产生最优的绩效。

20世纪80年代以来,体现系统思维的麦肯锡7—S模型被西方发达国家的企业部门及政府机关应用于分析组织的变革和发展,成为诊断组织问题、变革组织机制、创新组织范式的有效工具。有鉴于此,笔者拟以麦肯锡7—S系统思维模型为框架,探析当代中国政府治理范式的变革问题。

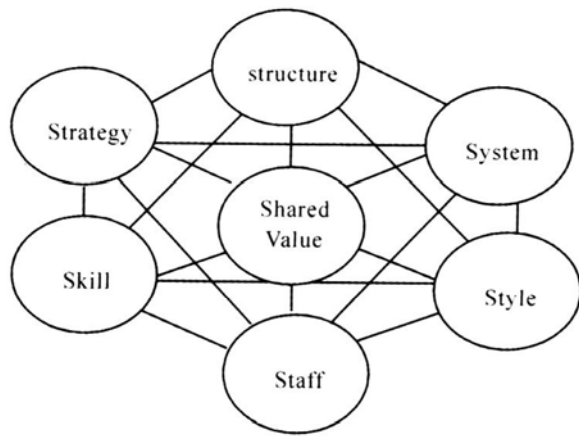


图1 麦肯锡7—S系统思维模型

二、麦肯锡7—S模型下的当代中国政府治理范式变革

（一）政府治理理念变革：从重效率到重公平

政府治理理念,是政府机关及其工作人员在治理社会公共事务方面所确立的基本价值取向,是政府治理系统中的灵魂。众所周知,1978年12月召开的党的十一届三中全会,开启了我国“以经济建设为中心”、奋力改变经济文化落后面貌的现代化进程。与之相关联,我国政府把“注重效率、发展经济”作为其治理社会公共事务的基本理念,旨在充分调动和激发人们工作的积极性。诚如邓小平同志所说:“如果不管贡献大小、技术高低、能力强弱、劳动轻重,工资都是四五十块钱,表面上看来似乎大家是平等的,但实际上是不符合按劳分配原则的,这怎么能调动人们的积极性?”^[3](第335页)毋庸置疑,“重效率”的政府治理理念在我国改革开放的初期,在计划经济体制向市场经济体制过渡的阶段,具有历史的合理性。但是,随着我国现代化进程的深入和市场经济体制的完善,“重效率”的理念已经产生了一系列的负面效应,必须予以变革,代之以“重公平”的理念^[3](第335页)。近些年来,我国社会的基尼系数迅速攀升,城乡之间、地区之间、行业之间的贫富差距迅速扩大;社会保障严重欠债,未能有效保障大量陷入困难之中的社会成员。目前,社会各阶层都对解决公平问题提出了迫切的要求。作为权威性公共组织的政府如果不能对这种正当要求及时作出回应,社会不公问题将会引起有害的连锁反应,从而影响社会的安全运行和健康发展。

（二）政府治理战略变革：从重经济发展到重经济社会和人的全面发展

“战略就是规划,是手段,是行动模式,是对整体的把握和未来的看法”^[4](第5页)。重视治理战略的变革和创新,是现代政府区别于传统政府的一个重要标志。前已论及,我国政府自改革开放以来坚持实行“以经济建设为中心”的发展战略,生产力发展十分迅速,经济效益显著提高。据统计,从1979年到2003年的25年间,经济连年高速增长,国内生产总值平均增长达9.4%,GDP由1978年的3624.1亿元增长到2003年的116694亿元,人均超过1000美元^[5](第109页)。但是,我国经济社会发展不协调的

问题十分突出。在一些地区,经济增长与社会和人的全面发展相比,社会 and 人的全面发展是“短腿”,农村社会 and 人的全面发展更是“短中之短”。联合国发展署 2003 年公布的数据表明,与中国经济快速增长相比,中国社会发展处于中等偏下水平,在世界排名中位居第 104。为了改变这种状况,政府治理的战略必须从只注重经济发展、单纯追求 GDP 指标的增长转变到在保持经济增长基础上的注重经济社会和人的全面发展、追求经济社会综合指标上来。

(三)政府治理结构变革:从垂直化到扁平化

人类社会自从国家出现以来,政府治理的组织结构大都采用垂直化结构,即从上到下纵向地建立多层级的行政机构。这种治理结构具有政令统一、统筹全局、力量集中等特点。正是鉴于这些特点,新中国自成立初期开始,一直采用垂直化政府治理结构。1954 年《宪法》所确认的政府治理结构为四级,即中央—省—县(市)—乡(镇),省与县之间设置的地区行署是省级政府派出的虚级建制。经过 20 世纪 80 年代后的多次调整,这一层级大多由虚变实,从而在实际上形成五级政府治理结构,即中央—省—市—县(市)—乡(镇)。随着市场经济体制的确立和完善,有的垂直化政府治理结构所形成的强大行政壁垒难以容纳市场经济各种要素资源横向流动的诉求,其不适应性日益凸现出来。构建扁平化的政府治理结构,是回应经济社会发展需要、“减少行政层级”、“降低行政成本”、“提高行政效率”的必然选择^[6](第 380 页)。从学理上说,扁平化治理结构不同于垂直化治理结构。在治理理念上,前者强调分散、民主,后者强调集中、专权;在治理范围上,前者多为少层次近距离治理,后者多为多层次远距离治理;在治理方式上,前者多为间接调控,后者多为直接干预;在治理强度上,前者多实行对话式弹性治理,后者多实行命令式刚性治理;在治理成本上,前者比较低廉,后者相对高昂。这些不同表明,实现政府治理由垂直化向扁平化的结构性转换,不是一件轻而易举的事情。它不仅涉及组织架构、操作程序由纵变横的形式调整,而且涉及治理理念、思维方式的根本变革。为此,必须付出极大的努力。

(四)政府治理体制变革:从单中心到多中心

由于种种原因,我国一直实行高度集权的管理体制,政府作为单一的权力中心治理社会公共事务。理论的研究和实践的经验都表明,这种单中心治理体制不能适应经济市场化、政治民主化和社会现代化的发展要求,必须予以变革。为此,我国政府曾多次进行分权式的改革。但是,由于权力仅仅在中央政府部门之间以及中央政府与地方政府之间流动即体制内流动,这种分权改革并未取得预期的效果。同时又由于分权所带来的腐败、寻租等问题,不得不终止分权的努力,重新实行集权。在我们看来,无论是集权的还是分权的制度安排,其体制特征都是单中心,即“决策权是在等级制的命令链条中组织起来的,具有一个单一的终极权力中心”^[7](第 16 页),因而难以获得预期的制度绩效。鉴此,政府治理的理性变革,应当由体制内分权向体制外分权即向社会分权推进,从而建立起政府、市场、社会三维框架下的多中心治理体制。在这种体制下,公共部门、私人部门和第三部门(即非政府非营利部门)基于法定性规则既相互独立,又相互合作,共同治理社会公共事务,以实现“善治”。目前,我国一些大中城市实行的“党委领导、政府推动、社区组织主导、社区居民参与”的新型社区管理混合模式(见图 2),就是“多中心治理体制”的一种有益探索。

(五)政府治理风格变革:从行政管制型到公共服务型

长期以来,我国政府治理中盛行“行政管制”风格,不少行政机关和公务员在角色定位上仅注重其作为权力者的身份,而忽视其权力的根本来源和权力行使的根本宗旨,从而背离了政府存在的基本价值。党的十六大第一次将政府的职能概括为“经济调节、市场监管、社会管理和公共服务”四个方面^[8](第 24 页),这一新的政府职能体系表明:对传统计划经济体制下形成的“行政管制型”政府治理风格必须加以变革,塑造新的“公共服务型”治理风格。为此,应当从以下三个方面着力:第一,厘定公共服务内容。根据我国市场化改革的进展和社会发展的需要,政府应主要提供面向劳动力市场的“民生性服务”、促进社会事业发展的“公益性服务”、非竞争性领域的“基础性服务”以及促进市场主体正常运转和创新的“主体性服务”。第二,建立公共服务体系。要根据我国城乡之间、地区之间发展不平衡的现状,确定公共服务

的范围和标准。既要加强城镇的公共服务建设,更要加强广大农村的公共服务建设;既要加强东部发达地区的公共服务建设,更要加强中西部地区的公共服务建设。第三,创新公共服务方式。公共服务方式的创新,是20世纪80年代以来西方国家政府治理风格创新的一项核心内容,也是我国政府治理风格变革的重要方面。要采取有力措施,实现公共服务的市场化、社会化和法治化,尤其是要通过一系列的实体法和程序法的构建,为公共服务提供制度性保证。

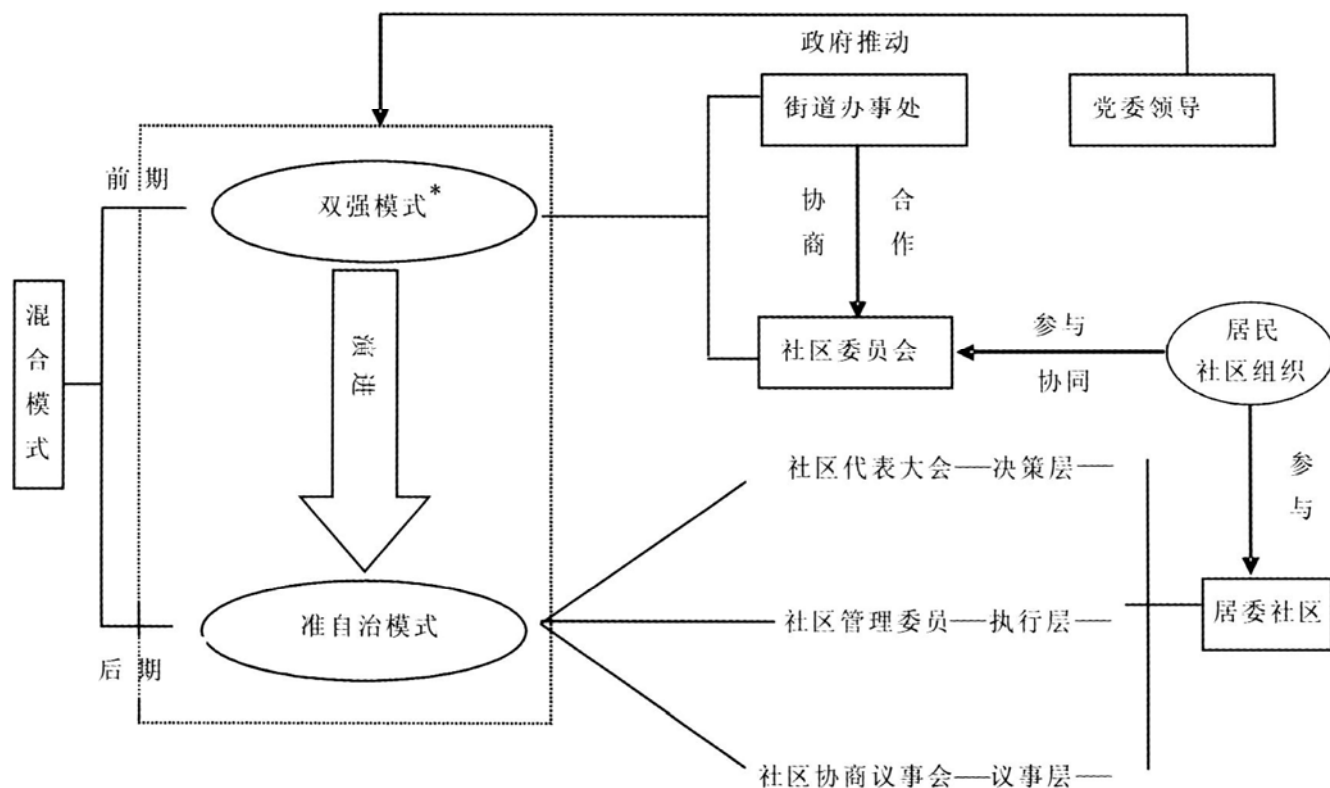


图2 新型社区管理混合模式

*“双强模式”中的“双强”即政府和社会力量都强大,当然这种强大是相对的。就政府而言,显然它的力量相对于传统的“大政府、小社会”时期大大减弱了,对社会来说,其力量比以前明显增强了。

(六) 政府治理人员变革:从传统人事管理到现代人力资源管理

在政府治理变革系统中,治理人员的变革具有关键性的意义。因为无论是政府治理理念、治理战略、治理结构、治理体制的变革,还是治理风格、治理技术的创新,如果离开了素质精良的政府治理人员即公务员队伍,都将无从谈起。正如邓小平同志所言:“中国的事情能不能办好,……从一定意义上说,关键在人。”^[8](第24页)在当前和今后一段时间,推进我国政府治理人员的变革,关键是要实现从传统人事管理向现代人力资源管理的根本变革。具体地说,应当实现三大转变:(1)变“以事为中心”为“以人中心”。传统的人事管理耽于以事为中心,往往只重视组织目标的达成,恪守“进口—使用—出口”的工作路径。这是一种落后的工作方式,必须予以变革,代之以更加注重调动人的积极性与创造性、以最大限度地利用人力资源为目标的现代人力资源管理。(2)变“视人为成本”为“视人为资源”。通过这种转变,使政府机关及其领导者重视公务员在治理社会公共事务中的关键作用,及时发现公务员的合理需要和创造潜能,通过优质服务和有效开发的途径,使其满足之、显现之。(3)变“权力本位”为“能力本位”。“权力本位”的逻辑是:以权力划分资源,以等级、身份、门第和关系进行人才评价;“能力本位”的逻辑是:以竞争获取资源,以实力决定竞争的结局。由“权力本位”转向“能力本位”是政府治理人员变革的一项重要使命。为此,应当为所有公务员的努力奋斗和聪明才智的发挥提供公平竞争的机会,使其确信自己的能力表现能够得到公正的回报。

(七) 政府治理技术变革:从人工型到电子型

目前,以微电子和计算机技术、通讯技术为代表的信息化潮流席卷全球,揭开了人类从工业社会迈

向信息化社会的序幕。顺应世界信息化发展潮流,我国于 20 世纪 90 年代后期启动了社会信息化进程。正在推展的信息化进程,不仅引发了我国经济发展模式和社会生活方式的历史性变迁,而且已经引起并将继续引起政府治理技术的深刻变革,即由人工型转向电子型,推行电子政务。经过近 10 年的努力,我国的电子政务建设取得了显著成效。第一,建成了以国务院办公厅为枢纽、以信息技术为支撑、连接各地区政府部门的全国政府办公业务资源网,实现了政府部门公文、信息的数字化传输。第二,“国务院办公厅智能化综合决策支持系统”已经在全国近 200 个县以上政府部门得到应用。第三,多数县以上政府机关建立了内部办公业务网,办公自动化水准不断提高。第四,机关工作人员现代化办公技能有了明显提高,促进了领导方式和工作方式的转变。但也应当看到,我国电子政务的建设和发展面临不少困难和矛盾,如崭新的电子化工作方式与陈旧的政府组织结构之间的矛盾、快速发展的信息技术与墨守成规的法制建设之间的矛盾、政务活动的安全性要求与为社会公众服务的信息开放之间的矛盾等。如何化解这些困难和矛盾,进一步推进政府治理技术的变革,是摆在我们面前的一项重要任务。

三、结 论

其一,以麦肯锡 7—S 系统思维模型为探讨框架的我国政府治理范式的变革具有整体性。这就是说,我国政府治理范式系统中的战略、结构、体制、风格、人员、技术、共同理念等要素之间的相互关系以及要素与系统之间的关系以整体为主进行协调,局部服从整体,使整体效果为最优。这表明,为使我国政府治理范式的变革取得成功,必须着眼整体,统筹谋划。

其二,以麦肯锡 7—S 系统思维模型为探讨框架的我国政府治理范式的变革具有相关性。这就是说,我国政府治理范式系统中的硬件要素(即战略、结构、体制)与软件要素(即风格、人员、技术和共同理念)之间的关系是相互依存、相互促进的关系(见图 3)。这表明,为使我国政府治理范式的变革取得成功,各个要素的变革必须配套进行。

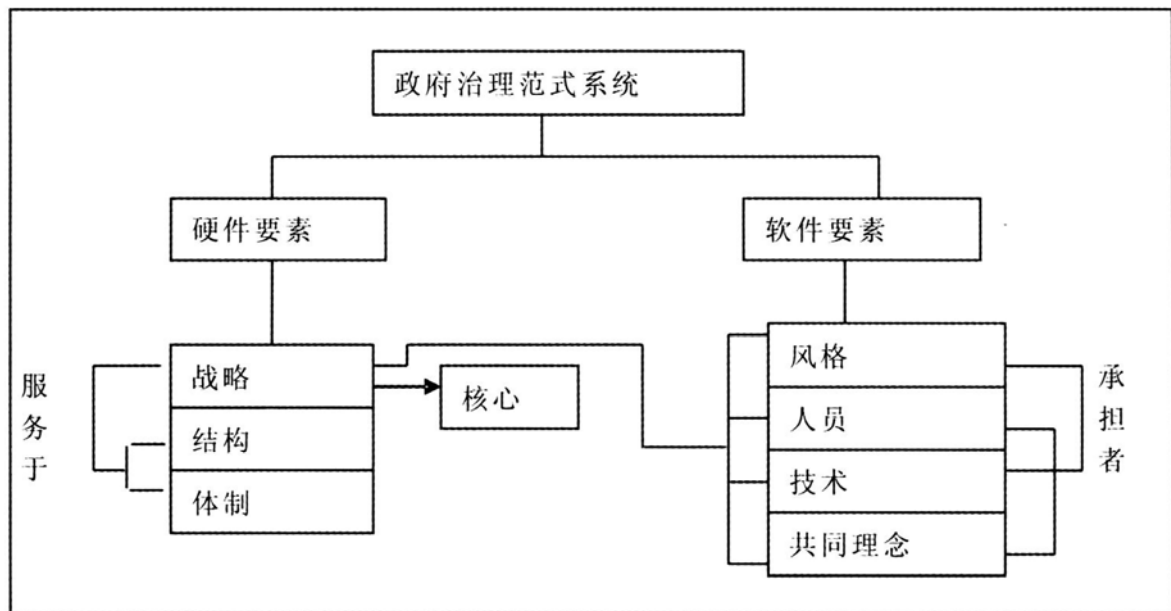


图 3 政府治理范式系统中硬件要素与软件要素的相关性

其三,以麦肯锡 7—S 系统思维模型为探讨框架的我国政府治理范式的变革具有动态性。这就是说,我国政府治理范式系统中的战略、结构、体制等要素不是静止的,它们时时与系统外的社会环境进行着物质、能量和信息的交换,从而不断地完善自己。这表明,为使我国政府治理范式的变革取得成功,各个要素必须保持对社会环境的最佳适应状态。

[参 考 文 献]

- [1] 张立荣. 中外行政制度比较[M]. 北京:商务印书馆, 2002.
- [2] 国民经济和社会发展“十一五”规划大参考[M]. 北京:红旗出版社, 2005.
- [3] 邓小平. 邓小平文选:第2卷[M]. 北京:人民出版社, 1983.
- [4] [美]亨利·明茨伯格. 战略过程[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2005.
- [5] 理论动态编辑部. 树立和落实科学发展观[M]. 北京:中共中央党校出版社, 2004.
- [6] 邓小平. 邓小平文选:第3卷[M]. 北京:人民出版社, 1993.
- [7] [美]埃莉诺·奥斯特罗姆. 制度激励与可持续发展[M]. 上海:三联书店, 2000.
- [8] 本书编写组. 十六大报告辅导读本[M]. 北京:人民出版社, 2002.

(责任编辑 叶娟丽)

Reformation of Government Administrative Mode in Contemporary China

ZHANG Lirong

(School of Management, Central China Normal University, Wuhan 430079, Hubei, China)

Biography: ZHANG Lirong (1957), male, Professor, School of Management, Central China Normal University, majoring in government management.

Abstract: It is the eternal subject of the worldwide government administration to reform the mode of government administration and make it adaptive to the developmental changes of internal conditions and external environments. The McKinsey 7 S mode of systematic thinking provides a brand new viewing angle and mode for the further promotion of the reform of our government administration mode. So the modern reform of the Chinese government administration must adhere to the following directions: the reform of the theories of government administration: from the emphasis of efficiency to the emphasis of fairness; the reform of the structure of government administration: from verticality to flatness; the reform of the system of government administration: from single centre to multiple centers; the reform of the style of government administration: from the mode of administrative control to the mode of public service; the reform of the personnel of government administration: from the traditional personnel management to the modern human resources management; the reform of the technology of government administration: from the manual mode to the electronic mode. In the course of the reform of our government administration mode, we must plan as a whole and the reform of each essential element must be carried on to form a whole and maintain the best conditions for the social environment.

Key words: reform of the mode of government administration; systematic thinking; McKinsey 7 S mode; China