

浦东新区发展战略的实践与管理体制研究

杨志明 王文军

浦东的开发是城区的开发,又是功能的开发,是浦东区域社会的全面进步和经济的高度繁荣,所以,在这样一个高度发展的开发区,发展战略显得十分重要。如何站在战略的高度,尽快把浦东新区建设成为经济和社会高度发展的一流的国际大都市,已经成为浦东开发开放的推进主体——新区政府的最重要职能。

一、新区发展战略与现行管理体系

浦东开发开放是我国改革开放进入九十年代之后最重要的战略举措,中央决策层寄予了厚望。为此,浦东新区政府抓住历史机遇,充分利用政策优势和“东西联动”(浦西与浦东联动发展)的基础优势,呈现出强劲发展势头,并在发展战略方面表现了与众不同的明显个性。

——在战略功能目标的选择上,浦东新区确立了面向世界、面向全国的全方位开发战略,使浦东新区不仅成为引进外资的热土,成为上海和中国与世界经济的新的联结点,而且也成为国内资金的新的集聚点,成为辐射长江流域乃至全国的新的经济增长点。经过近 5 年的开发建设,新区作为与世界经济的联结点和中国新的经济增长点的地位已显端倪。

——在战略方针选择上,浦东新区制定了以功能开发为主的综合开发战略,使浦东新区不仅成为一个新型的生产加工区、金融贸易区,而且更重要的是成为一个现代化的新型的城区。因此,浦东新区在重视经济开发的同时,也非常重视城区的功能开发。这种以功能开发为主的综合开发战略有利于推进浦东新区社会与经济的全面进步和繁荣,实现浦东新区建设国际性大都市的战略目标。

——在战略途径选择上,浦东新区选取了经济与社会协调发展的开发战略,即在促进新区经济高速增长的同时,积极地推进新区社会事业的全面进步。据统计资料表明,80 年代浦东的 GDP 年增长率仅为 7% 左右,而到 1990 年至 1993 年的 4 年间则翻了两番,1993 年浦东 GDP 总量已达 164 亿元,1994 年又比 1993 年增长了 28.6%,人均 GDP 达到 2 万元。浦东新区这种经济持续高速增长无疑已成为未来浦东发展的定势。与此同时,在社会事业方面也得到了迅速发展。仅从新区社会事业投资项目看,新区的投资数量 1994 年就比 1993 年增加了 24.21%,其中新区财政资金达 2.6 亿元,一批像东方音乐厅等新区标志性的文化设施相继投入建设。新区这种经济与社会协调发展使新区获得了强有力的发展后劲,有助于新区从政策优势和基础优势,最终走向综合实力优势。

——在战略步骤的选择上,浦东新区确立了以小区开发为重点,以点带面,全面推进城乡一体化开发进程,加快实现浦东开发的战略目标。根据浦东开发的总目标,在今后的几十年,努

力把浦东建设成为具有世界一流水平的外向型、多功能、现代化的新区,而这一目标的实现显然是不可能在一夜之间完成的。所以,为了高速、有序地推进新区发展战略,新区首先确定了以重点开发 4 个有明确功能界定的小区为起点,通过集中力量的建设,使小区形成具有强大辐射力的发展源,然后以此向新区的其他区域延伸拓展,最终覆盖新区 522 平方公里的范围,完成浦东新区现代化城区开发的历史使命。

从 1991 年开始实施的浦东开发战略,经过近 5 年的奋斗和努力,新区在其发展战略的实践中取得令人可喜的成就:一是,“先规划,后开发”、“规划先行”等发展战略意识开始成为参与浦东开发主体的一种普遍共识,尤其是成为浦东新区决策层的主导思想。除了新区政府完成浦东新区在未来发展中的城市形态的战略规划外,新区各级政府和部门根据各自不同系统和领域的特点相继推出了自己未来的发展战略。浦东新区社会发展局先后编制了 90 年代新区社会事业发展规划和文化事业发展规划,潍坊街道、金桥出口加工区以及其他一些镇和街道也都制定了自己的发展规划。新区目前的发展战略热可以说已影响到新区一些最基层的单位。这一新气象表明,在经历了 5 年开发之后,浦东新区无论是政府,还是企事业单位,决策者和领导者的管理水平和素质得到了普遍的提高。二是,战略管理开始或正在成为浦东新区各级政府和管理部门重视的一项职责内容。在浦东新区开发建设中,新区的决策者和领导者不仅在思想上重视发展战略,而且把发展战略的研制、文本的编制、执行和监督等过程纳入新区各级政府管理的职责范围,从而使发展战略成为一种管理行为,发挥了其特有的管理效能。三是,经过近几年来发展战略实践,浦东新区取得相当丰硕的成果。其中最有影响的是 1993 年由社会发展局组织近 180 名各方面的专家、学者和行政工作人员,经过近 1 年的时间,在详细的调查研究、反复论证的基础上,推出了《浦东新区 90 年代社会事业发展战略及规划研究》报告。这份报告科学而全面地提出了 90 年代浦东新区社会事业总体发展战略,包括战略目标、战略思路和战略措施等内容,为新区社会事业的繁荣和发展确定了基本的指导方针。为此该报告曾获得上海市重大决策咨询成果三等奖。除此以外,社会发展局又相继与复旦大学社会学系、人口研究所和华东师范大学社会学研究中心合作,研究完成了《金桥出口加工区社会事业发展战略研究》和《潍坊街道 1995~2010 年社区发展规划研究》两份报告。另外,像浦东改革与发展研究院研究编制的《迈向二十一世纪浦东发展战略研究》和《浦东发展报告 1991~1994》等报告也都是浦东发展战略实践过程所结出的优秀成果。

虽然发展战略在浦东开发中已产生了深刻的影响,并取得了相应的成绩,但以更高的标准来衡量和从目前的浦东区域发展战略实践看,还存在着许多不足和问题,其中最突出的问题是:(1)认识与行动的偏差。尽管“规划先行”已成为一种共识,但对发展战略的地位与作用的认识在不同的部门和领导者身上存在明显的差异。在浦东众多的部门中发展战略还仅仅停留在口头上,许多领导者更喜欢于日常的事务管理,乐此不疲,缺少宏观管理的气魄。所以,在浦东新区同样一块开发的热土上,有重视发展战略而取得成果的,也有忽视而影响发展的,层次差别明显。(2)编制与管理的偏差。根据发展战略的理论,发展战略的意义不只在于编制科学的文本,重视战略方案的研制过程,而更主要在于如何实施这些战略方案,把战略文本转变为管理的效能,使发展战略真正成为指导决策者和管理寻求未来发展的明灯。就目前新区发展战略的实践看,我们不难发现,许多战略决策主体更重视发展战略文本的编制过程,而忽略战略方案实施的过程。这种重视编制、忽视管理的偏差,不同程度上使许多发展规划和发展战略的文本成为一种摆设或一种没有约束力的资料。(3)总体规划与形态规划的偏差。经过几年的努力,浦东新区基本上已经完成了反映未来形象和面貌的区域形态规划,在这方面浦东新区政府投

入了大量的精力和财力。但遗憾的是浦东新区还没有一个能涵盖新区各个领域和部门的标准区域发展战略文本。目前浦东新区比较完整的发展战略主要包含在《迈向二十一世纪的上海》这份上海市 2010 年发展战略的报告中,而这份报告还不能成为全面反映新区方方面面发展战略要求的浦东新区区域发展战略方案。尽管浦东改革与发展研究院也编写了《迈向二十一世纪浦东发展战略研究》,但这个研究报告只能是一种研究成果,还不能正式成为浦东新区的发展战略方案。正由于这样的缺陷使得许多管理部门和组织在制定自己系统的发展战略时缺少具体的指导,同时也导致了各部门之间的不协调,各搞各的,无法形成统一的行动。

上述偏差可以说不同程度制约了浦东新区区域发展战略向纵深拓展,也影响了其在宏观管理上的应有作用。浦东新区发展战略在管理上力度不够,归根结蒂实际上是一个管理体系的问题。

与我国其他的地方政府一样,浦东新区行政管理体系也是战略管理的主要承担者,是区域发展战略推进的主体。这种行政性的管理体系最大的特点就是系统的整体协调能力强,由于存在着行政上的上下级关系,具有系统的共性,因而对目标的认同程度也就越高,容易形成统一的行动;另外,在管理上效能也较好,它可以充分地利用行政上的这种联系,通过岗位责任制的形式落到实处。当然,这种行政性的管理体系也有不足之处,就是大量的日常行政工作往往会去影响发展战略的管理,容易顾此失彼,导致管理效能的下降。

任何一种发展战略的组织管理体系都是由决策管理层、智囊咨询层和实施操作层三个主体来构造,三者的不同组合也就形成了不同的组织结构类型。从浦东新区目前的管理体系的特征看,它所采取的主要是一种职能型的结构模式,这种结构模式的基本框架是在传统的垂直型管理模式的基础上,在决策管理层与实施操作之间增加一个职能部门的层次,其职责为:帮助最高决策管理者担负研究、设计和管理发展战略的任务,以减轻最高决策者负荷太重、力不从心的工作压力。这种管理结构模式的优越性表现为分职、专责的特点。它有利于发挥决策管理人员的专长,提高他们的专业能力;也有利于从各方面强化专业管理,提高工作的计划性和预见性,并在一定程度上增加横向联系。在现行的浦东战略管理体系中,作为第一层面的决策管理层的主体主要是由上海浦东开发领导小组和浦东新区管理委员会的领导所组成,直接负责提出和确立浦东新区发展战略的目标和基本构思,并对战略方案进行最后的抉择;而作为第二层面的职能管理层的主体则是由浦东新区规划委员会、综合规划土地局和以浦东改革与发展研究院为主的一些咨询主体所构成;第三层面的主体主要包括新区各职能局、各开发区和街道、镇以及它们所属的基层单位,这些具有不同性质特点的战略主体组成了一个基础雄厚、充满活力的实际操作层。

虽然,浦东新区已初步构建一个发展战略的管理体系,形成了自己的管理结构模式,但这个管理体系在具体运行过程中还存在许多缺陷和弱点。首先是缺少权威性和约束性。发展战略作为区域发展的规划和蓝图是地区利益的最集中的表现,权威性是其不可缺少的特性之一,也是实施发展战略方案的根本保证。但是在目前浦东发展战略的实践中还不能形成这种具有约束力的权威,也正是如此,使浦东新区所确立的战略目标和具体战略措施等内容在实施的过程中大打折扣,难以全面落实。而且由于没有权威性,使社会发展局早在 1994 年就制订的 90 年代浦东新区社会事业发展战略和规划难以在其所管辖范围之外的部门展开,如镇、街道等。之所以形成这种现状的原因除了思想认识上的不足外,缺少制度的保证也是其中的一个原因,即发展战略管理还不能真正纳入管理部门的职责范围,随意性比较大。另外一个原因则是战略的决策过程还缺少规范性。一般地讲,任何一个战略决策的最后过程都必须经过审批阶段,只

有被立法机构确认的发展战略方案才具有法律所赋予的权威性,才能对实施操作主体形成约束力。而从目前所公布的浦东新区区域发展战略研究报告来看,基本上只是一个被决策者认可的专家方案,没有权威性也是必然的。其次是缺少系统性和协调性。目前浦东新区发展战略实践活动比较集中在浦东新区的职能局(如社会发展局)、街道(如潍坊街道)这一层面上,而且是各自为政,自搞自的,部门之间缺少协调性、系统性。从浦东新区发展战略实践的总体看,还没有形成一个结构完整、层次分明的由不同子系统组合的战略决策和管理系统。这种缺陷无疑影响了发展战略本身所具有的整体增益功能。再则是缺少配套性。发展战略作为宏观管理的重要部分,不是单靠行政手段就可以落实、完成的,它需要一整套政策措施来配套,通过法律、经济等手段来实现。目前浦东新区虽编制了一些发展战略方案和研究报告,但缺少政策配套,使得这些发展战略方案在实施过程中难有成效。如社区建设是浦东未来开发战略重要的一个部分,但至今还没有一个能显示浦东新区特点的社区管理条例,这样不仅使一些没有发展规划的社区无从入手,也使一些有规划的社区难以启动。

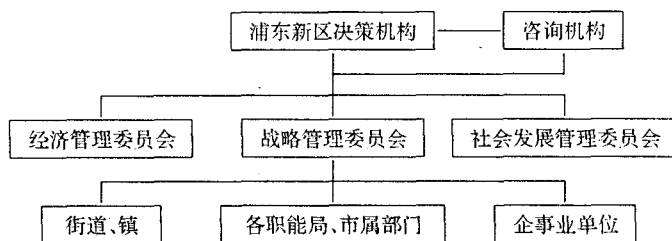
上述种种问题表明浦东新区现行的发展战略管理体系的功能还不够健全,需要作适当的调整、改善和充实。

二、新区发展战略的管理体制模式

综观当代社会,发展战略在促进社会与经济协调发展中的积极作用日益明显。这种作用概括起来共有三点:(1)宏观决策的导向功能。当今世界经济活动越来越复杂,呈现社会化大生产、大流通的特征。这些经济活动决非一个人或一个集体所能担当,每一环节都由特定的区域或者单位完成,这种复杂的联系形成一种纵横交错的网络,如果其中某一环节发生故障形成“瓶颈”,整个社会经济活动都可能遭受破坏。所以,这就迫切需要制定一种发展战略,从宏观和微观上总体把握经济社会发展的方向,并具备各种战略措施以应付不测,保证发展目标顺利实现。(2)有限资源的预分配功能。任何一项经济社会活动的展开都需要耗费一定资源,而在特定的社会发展框架中资源总是有限的。如何把宝贵的有限资源合理地配置到最需要的地方去,这是社会发展中心须解决的重要问题。发展战略的作用在于在战略总目标的导向下,使有限的资源可以通过预分配,合理地被分阶段地集结到将要实现目标的活动方面和领域内,从而达到优化配置。(3)整体发展的协调功能。战略对象所涉及的是多个因素组成的有机系统。通常,这个总系统又可分为若干个子系统,每个子系统均有特定的功能,各子系统之间都有各自的目的性和彼此的相关性。而发展战略的制定和实现就是一个从战略的总目标出发,协调好各子系统之间的关系,对各因素之间进行综合平衡,最终实现整体发展目标的不断协调的过程,在这个协调过程中推进大系统的整体和全面的发展。

从上述发展战略的功能看,不言而喻在推进社会和经济的发展过程中,发展战略所具有的积极意义,这对于作为开发热土的浦东新区来讲,意义更加非凡。所以,新建浦东新区发展战略的管理体系对于完善其发展战略的功能具有举足轻重的地位。

根据浦东新区开发开放的环境因素和未来行政体制改革的发展趋势,目前所选择的职能型管理体制模式应该讲是合适的,新的构思主要是对在这种结构模式中每一层面的主体进行适当的调整,以构成一个完整的新的管理系统,如图所示:



按照这样一种新的战略管理体制模式,作为现行战略管理体制中的三大组织要素:决策管理层、智囊咨询层和实施操作层呈现出新的变化。

——决策管理层。根据分工负责的原则,这一层可以分解为最高决策者和一般决策管理者两个层次。最高决策者由上海市浦东开发领导小组和新区党政领导组成,其职责是提出发展战略的目标、基本构思和对战略方案的抉择,集中解决非常规性的重大决策问题。而一般决策管理者则具体负责和组织研制、评估和管理发展战略,承担常规性的决策任务,作为新区一般决策管理者主要是由设想成立的战略管理委员会以及经济管理委员会和社会管理委员会担当。具体地讲,战略管理委员会主要根据新区最高决策层所提出的战略目标和战略构想,制定新区发展战略,研制计划,并会同经济和社会两个管理委员会以及咨询专家协同完成战略文本的编制工作;同时负责发展战略方案落实,通过目标管理的形式,承担战略方案实施过程的管理和控制。经济管理委员会在战略管理上的主要职责是参与新区区域发展战略总体方案的研制,同时提出实施这一总体方案的经济发展战略的计划,并全面负责经济系统实施总体战略方案和计划过程的管理和调控。社会管理委员会的职责与经济管理委员会相同,主要负责参与总体方案的设计和提出本系统的实施计划,并负责本系统的战略管理和控制。

前面我们已经讲过,在职能型的管理模式中,职能层的意义主要是用来承担最高决策者不堪忍受的、来自日常的大量常规性决策和事务性的管理。所以,由战略管理、社会管理和经济管理三个委员会组成的职能层,其工作状态、效率和水平直接影响新区战略管理体制的功能。总之,这个职能层面在新区的战略管理中具有相当重要的地位。应该讲,以战略管理委员会以及经济和社会管理委员会代替现行的职能层主体,可以强化发展战略的管理环节,大大提高战略管理的专业化水平。

——智囊咨询层。这一层面分别由各方面、各层次不同类型的专家、学者组成,是一个专门为决策管理层提供参谋的“外脑”。智囊团的基本职能是接受决策管理层的委托提供有科学依据的发展战略及规划的各种文本备选方案,具体包括:(1)收集与战略有关的数据和信息;(2)制定各种可供选择的战略方案及其文本;(3)对战略方案及其实施进行定性和定量的评价。作为这一层面的主体,目前主要由新区改革与发展研究院和浦东新区规划院等咨询机构组成。当然,在未来的战略管理中作为智囊团,除了保持现有的咨询机构外,还需要加快发展其他类型的咨询组织,从而形成一个由多种主体、各路专家所组成的具有综合知识结构的咨询组织体系。随着社会经济活动的日趋复杂,作为战略管理组织体制一大要素的智囊咨询层的作用越显重要。这是因为面对错综复杂的关系,单靠一二个决策者要作出正确的战略决策已越来越难以做到。而智囊层则起到了“内脑”补充的作用,有助于保证战略决策的民主化和科学化。在战略管理的结构模式中,智囊咨询层与决策管理层之间是一种既依存又独立的关系。作为咨询机构,其存在的价值就是为决策管理层提供服务,离开这层关系,智囊机构也就没有存在的必要;但智囊机构又不仅仅提供服务,还必须按照自己原则及时地对决策管理层的决策提出修正或否定意见,保持自己尊重科学和真理的独立性。

——实施操作层。这是新区战略管理体系中基础部分,包括所有参与新区开发战略的社会成员,其中有新区各职能局、开发小区、街道和镇,以及这些职能局和委办所属的各种企事业单位,还包括市属单位。在战略管理体系中,实施操作层的基本职能是在新区发展战略的酝酿、制定和实施中承担起完善战略方案、具体落实和评议监督的作用。具体地讲:(1)以各种形式参与战略方案研究与制定工作,提出各种设想和建议;(2)对战略方案进行民主评议;(3)根据决策管理层的指令,具体实施发展战略,并对战略管理进行全面监督。实施操作层功能的有效发挥,是发展战略实现其社会价值的基本保证。所以,实施操作层在发展战略的制定与实施过程中的作用是至关重要的。在新区发展战略管理体制中,实施操作层共有3大主体:一是新区各职能局和经济、社会管理委员会的职能处室。其职能除了参与发展战略的酝酿、制定过程,并提出建议外,主要是全面负责本系统执行实施发展战略方案的指令,落实具体的项目,以完成各项战略任务;另外对实施发展战略方案和具体战略措施以及项目等过程进行全面的监督与控制,并及时反馈执行情况的信息。二是新区社区管理机构——镇和街道。其职能是负责社区为落实区域发展而制定实施计划,制定一系列的具体项目,并负责完成;同时负责协调工作,在分工协作中,与职能局等部门和企事业单位共同推进社区的社会进步和经济繁荣;此外,参与总体发展战略的酝酿、制定的过程。三是新区所有的企事业单位和个体。这个主体的基本职能是:以各种形式参与新区发展战略的研制过程;如期如质、最优地完成自己的工作和任务;及时地提供执行情况的信息。

上述3个层面的主体和基本职责可以说是未来新区发展战略新管理体制模式的基础内容和形式。当然,一个新的完整的管理体制模式价值在于其运行中的功能发挥。而要保证新区发展战略新的管理体制的正常运行,发挥其积极作用,必须坚持如下原则:

首先,责权利相统一原则。在战略决策与管理过程中,每一个战略主体都应具有自己明确的职责范围,清楚自己承担的责任;同时,也应该拥有履行职责相应的权限和利益保证。责权利相统一有助于充分激发各个战略主体的主动性和积极性。

其次,分工协作原则。新区战略管理体制是由不同的层次、不同的主体所构成的一个有机整体,在战略决策与管理过程中,既有分工的要求,又有协作的要求。一方面需要把战略总目标化解为不同系统、部门的战略目标,规定不同部门和成员应承担的职责,而另一方面又需要加强不同部门、系统和成员的协作,共同排除困难和障碍,发挥整体的优势和力量。

再则,目标认同原则。无论是战略决策过程还是战略管理过程,目标是战略管理体系运行的基础。所以,在战略总体目标确立之后,必须具体化解为不同主体的子目标,而且目标是清晰可见、一目了然的,在主体的系统内部具有普遍的认同性,成为统一思想和行为的准则。总之,目标应该是清楚的,不能模糊的。只有做到了这点,才能使管理体制的运行更有效率。

三、组织建设与管理效能

与现行的战略管理体制不同的,新区发展战略新管理体制模式的特点表现在结构的完整和功能的齐全上。然而从现行的体制到新的管理体制之间的转换不是一下子马上就能完成的,这里有一个过渡时期,而这个过渡时期实际上就是管理体制的组织建设的过程。通过组织建设逐步现实由现行管理体制向新管理体制的转换,从而提高战略管理的效能。

组织建设作为新区发展战略管理体制转换中的重要环节,主要包括如下几方面内容:

——不断完善战略决策与战略管理体系。一方面要加强领导抉择、专家研制和讨论、群众

参与评议三位一体的战略决策体系的建设,保证战略决策的科学性和民主化。从现在的新区战略决策的过程看,虽然新区战略决策层已经注意到专家作用,但从总体上与这种更加完备的三位一体的决策体系还有一定的距离。所以,在未来的战略决策中,必须将专家和群众作为战略决策体系不可缺少的要素纳入新区战略决策过程,发挥他们的作用。另一方面,要建立以目标管理为主的战略管理和战略控制体系,使战略方案中的目标、措施等内容能得到全面落实,提高战略管理的有效性。目前战略管理无力跟现行管理方法有着密切的关系。由于战略目标难以化解为不同主体的具体的战略目标,因而使得管理目标也难以确定,导致管理工作无从入手。因此,确立以目标管理为主的新的管理方法,可以改变目前新区的战略管理效能差的现状,使战略管理有序化、有效化。

——加强智囊咨询层的建设。在现代战略决策与管理中,专家的咨询作用显得十分重要,已经不再是一种可有可无的摆设,而成为一个不可缺少的重要的要素。浦东新区成立以来,在战略决策与管理过程中,专家的作用是非常明显的,目前新区编制的一些发展战略文本都是在专家与决策者共同合作的基础上形成的。这充分地反映了新区战略决策与管理在科学性、民主化方面所作的努力。但是,从目前的专家队伍看,其知识结构、年龄结构、职级结构等方面与新区发展战略今后的要求还存在着一定的差距。所以,如何加强专家咨询队伍的建设,把智囊咨询层建设成为一个在知识、年龄、职级等结构方面合理的咨询网络体系,已经成为新区战略管理体制组织建设中的一项相当重要的任务。

加强智囊咨询层的建设,首先必须建设一支具有综合知识结构、职级比例合理、年龄层次优化的专家队伍。新区的发展战略系统与其他区域性战略系统一样,不仅涉及其对象的专业知识,而且也涉及周围的自然环境、社会环境、经济环境、政治环境以及国际环境等相关的各种综合知识。因此,除了应拥有系统工程学、战略决策学、管理学、未来学等综合科学的学者外,智囊咨询层还应有经济、政治、文化、人口、地理、环境、交通、能源、城市规划、法律等诸多领域的各类人才,并使各类人才的配置有一个合理的比例,形成一个具有综合知识结构的专家咨询队伍。当然,除此之外在职级和年龄结构上也必须保持一个最佳合理的比例。所谓职级结构,一方面指研究人员的学术梯队结构,即高级、中级、初级人员的比例安排;另一方面又指专家知识博专程度的不同。作为智囊咨询层的专家队伍,既要有高级、中级和初级三者的结合,其中高级专家占较大比例,中级和初级也要有适当的数量;又要有“通才”与“专才”的结合,即把多方面知识才能的专家与对某一领域造诣很高的专家结合起来,合理地安排“通才”与“专才”的比例,发挥各自的特长。所谓年龄结构,就是指专家在年龄层次上的比例安排。既要有少数阅历深厚的长者为核心,又要有大批思维敏捷,承担重任的中青年人作主力,使智囊咨询层的专家队伍的年龄结构趋向年轻化、合理化。

其次,进一步改进和完善多层次、多主体的决策管理咨询网络体系。这几年来,随着浦东新区发展战略实践的勃蓬展开,不同类型的咨询机构得以迅速地发展。目前在浦东咨询机构中,除了官方的浦东改革与发展研究院外,还出现了一些民间性的研究咨询机构,如社会发展局与华东理工大学合作创办的浦东华夏社会发展研究院和与复旦大学人口研究所合办的浦东—复旦社会发展研究中心,这些民间性的研究机构活跃在浦东发展战略的实践活动中,发挥积极的作用。除此以外,还出现了一些经营性的咨询公司。这些不同性质的咨询机构的出现表明浦东新区一个多层次、多主体的发展战略的咨询网络体系正在形成。所以,必须加强对这些咨询机构的培植和管理,使它们在咨询技术、咨询手段和咨询水平等方面都能得到进一步的提高,发挥着更大的作用。为此,必须制定一些优惠政策,并在资金、设备等方面给予支持,使它们迅速

地成长起来。

——培养实施操作层的参与意识。实施操作层作为发展战略的实施主体，它的作用如何直接影响发展战略的成效，而实施操作层所发挥作用的大小又与实施操作层所有成员的参与意识的强弱相关。参与意识越强，那么其积极性也就越高，完成任务的质量也越好。所以，培养实施操作层的战略参与意识有助于提高发展战略的水平和管理效能。就目前新区发展战略主体系统看，实施操作层基本上还是一个被动的主体，对新区的发展战略的参与程度还远远不够。尽管有不少实施操作的主体已开始从被派任务的角色变为主动以战略的视野规划自己的未来，但对绝大多数的实施操作层主体来说还处在一个非自觉的状态。为此，必须尽快地培养和强化实施操作层的参与意识，以期使实施操作层的潜能充分地发挥出来。培养实施操作主体的参与意识可以从两方面入手：一是增强战略意识教育，使实施操作主体认识到在当代社会的发展中发展战略的巨大作用，认识到发展战略是每个主体寻求发展的一种必然的选择；二是创造最佳环境气氛，使实施操作主体有充分的机会，以各种形式参与发展战略的决策与管理的过程，而对决策管理层来说就是要倡导决策管理的民主化。

——加快战略信息网络的建设。战略管理实际上也是一种信息管理，战略主体通过信息传递，将战略方案层层传递，使战略目标、措施等内容从决策管理层落实到实施操作层，同时也通过信息传递，使战略方案的实施情况的信息自下而上地反馈到决策管理层，使决策管理层能根据信息情况及时作出新的决策，或调整或继续执行或制定相应的政策措施以改善战略实施环境。除战略管理外，战略决策的过程实际上也离不开信息的交流，没有信息基础，决策管理层也就不可能全面地了解系统内部和系统外部环境的变化，也不可能把握未来的发展趋势。因此，对战略决策来讲，信息也是一个基础的环节，离开了信息，战略决策就失去它的正确性和科学性。正是基于这样一种重要性，加快建设浦东新区战略信息网络系统对于新区发展战略的决策与管理是十分迫切的，它可以大幅度地提高战略决策的科学化水平和战略管理的有效性以及管理效能。战略信息网络体系的建设，首先要建立新区战略信息数据库，包括过去、现在新区战略系统（包括主体系统、对象系统和环境系统）的状况以及未来发展的趋势，尤其是与新区发展战略息息相关的国际国内的经济、政治形势以及社会发展的走势；也包括新区区域总体发展战略、子系统发展战略以及各部门为实施战略方案所制定具体的战略计划等战略文本系统；还包括战略发展实施过程的各种信息材料、统计数据和分析报告等内容。快速、便利、完整的信息库可以为决策管理层提供及时的信息，使决策管理层能迅速地应付各种意外的变化，保证战略目标的如期如质地完成；也可随时为实施操作层提供全天候的查阅，了解决策管理层的指令和政策要求以及其他有用的信息，并加强不同战略主体间的协作，使自己的行为不偏离战略方案所预先规定的目标。其次，在战略信息库的基础上，实现新区计算机信息系统的联网，通过网络系统，一方面使战略信息库的作用能得以最充分的发挥，另一方面也使战略主体之间增加信息的沟通和交流。

为了实施战略信息网络体系的建设工程，必须建立相应的信息管理机构——浦东信息统计院，归属新区战略管理委员会。信息统计院的任务主要是：（1）建设和管理信息库，包括集收信息、处理加工信息等工作；（2）按决策管理层的要求，发表各种不同时期的统计分析报告和发展报告。成立信息统计院可以为战略信息管理走专业化管理的道路提供组织保障。

通过上述战略管理体制的组织建设，可以使现行的管理体制在科学化、制度化、专业化等方面不断地改进和调整，逐步地形成一个结构完整、功能齐全的新型的战略管理体系模式，使新区战略管理的效率提高到一个新的水平。