

学习型政府构建的基础、核心与保障

——结构再造、文化重塑与机制创建

唐文玉

(厦门大学政治学与行政学系, 福建 厦门 361005)

摘要: 学习型政府的构建是目前广为探讨的课题, 构建学习型政府应从以下三方面进行。结构再造是构建学习型政府的基础, 文化重塑是构建学习型政府的核心, 机制创建是构建学习型政府的保障。

关键词: 学习型政府; 结构再造; 文化重塑; 机制重建

中图分类号: D63 **文献标识码:** A **文章编号:** 1009—2234(2004)03—0025—03

现代政府面临着十分复杂而且快速变化的国际国内环境, 如何使政府组织在这样的环境中, 获得永续性的生存, 并不断追求卓越, 保持竞争优势, 是目前理论和实践广为探讨的课题。自学习型组织理论提出和发展以来, 许多学者和实际工作者探讨用学习型组织理论来指导政府管理, 构建一个具有弹性、创新性、开放性、更能适应快速变化环境的学习型政府。正是基于这一理念, 新加坡政府首先提出要建立“学习型政府”, 我国的北京、上海、青岛等也提出要构建“学习型政府”。那么什么是学习型政府呢? 所谓学习型政府, 其实就是指通过培养弥漫于整个政府的学习气氛, 充分发挥政府成员的创造性思维能力而建立起来的一种有机的、高度柔性的、扁平的、符合人性的、能持续发展的现代政府。学习型政府的基本任务之一就是创造组织化、规范化、制度化的个人和集体的学习行为, 通过持续学习, 深化改革, 实现观念和职能的彻底转变, 强化干部队伍素质, 提高服务水平。那么, 如何来实现学习型政府的有效构建呢? 笔者认为, 结构再造是基础, 文化重塑是核心, 机制创建是保障, 为此, 本文试图从这三方面对学习型政府的构建作出一些思考。

一、学习型政府构建的基础——结构再造

组织行为与组织结构是一种互动的关系。组织行为影响并导致组织结构的变化、发展, 一定的组织结构支持或制约一定的组织行为, 是组织行为的基础。构建学习型政府,

首先要求再造政府的组织结构, 使之与政府组织的学习行为相匹配、相协调。

传统官僚制政府的组织结构是一种典型的纵向线性结构, 它是依据层级节制的组织设计原则构建的, 表现为从上到下, 中间有许多的管理层, “中层阶层”十分庞大, 且权力高度集中, 决策悉由高层做出, 权力结构呈金字塔的形状。这样的政府组织十分僵化、滞呆、缺乏活力, 必然会阻碍组织成员的共同学习, 无法发挥所有组织成员的热诚、能量和创造力, 其结果是组织效率低下, 官僚主义盛行, 无法对社会的动态变化做出快速、灵活的反应。

依据学习型组织理论, 学习型组织的特点之一就是组织扁平化, 这也是为了学习的需要。当人们心态中有着无法改变生存环境的无力感或相信有某个人在某地方遥控着我们的行为, 都会成为逐渐侵蚀学习的诱因。而如果知道命运是操纵在自己手中, 我们就会努力不断地学习和应变。因此, 当我们对自己的行动有着真正的责任感时, 学习的速度也就最快。因此, 构建学习型政府就必须建构一种分权型的扁平化组织结构, 也称之为以“地方为主”的扁平化组织结构。组织的决策权向组织的结构下层移动, 尽可能让参与决策的人面对组织所有的问题。这种分权型的扁平化政府组织结构, 给组织成员以行动的自由去实现他们自己的构想, 并对所产生的结构负责。在经济、技术迅速发展, 全球化进程明显加快的今天, 政府面临的环境瞬息万变, 动态因素与

收稿日期: 2004—03—10

作者简介: 唐文玉(1979—), 男, 湖南武冈人, 现为厦门大学政治学与行政学系讲师, 主要从事公共管理研究。

日俱增,“地方为主”(即组织的分权)尤其重要。而学习型政府对组织的分权要求正是适应了这个潮流。因此,分权型的扁平化组织结构必须是设计学习型政府的基本构架。

以地方为主的扁平化组织结构是一种通过减少管理层次、压缩职能机构、裁减人员而建立起来的一种紧凑而富有弹性的新型团体组织。它具有敏捷、灵活、快速、高效的优点。其最大的特点就是等级型组织和机动的计划小组并存,具有不同知识的人分散在结构复杂的政府组织形式中,通过未来凝缩时间与空间,加速知识的全方位运转,以提高组织的绩效。依据这样一种组织结构的特点和构建学习型政府的理念,进行政府组织结构的再造,至少要注意以下三个方面的内容:

1 全面地精简组织机构。要按照先事后人、最低数量的原则设置部门和职位,科学地分解职能,合理地落实载体即行政机构,把机构数量控制在最低限度;压缩人员编制,减少职位设置,杜绝闲职和冗员,做到每个职位都有定事定责;健全机构编制法制,控制总量,调整结构,合理配置,严格审批。

2 进行“中层革命”,减少组织的中间管理层。如果中间没有太多的管理层,决策层的许多好的管理理念、决策意图很容易传达到基层,基层人员许多好的想法也可以很快传到决策层。学习型组织理论很强调上下组织能够互动,这样才能产生巨大的能量。相反,如果上推不动下、下推不动上,这个组织就出现了障碍。有的专家已经提出,今天中国政府机构改革的关键就是“中层革命”。世界上大多数国家的管理层一般是3级,有的只有两级,个别的只有1级,而我们国家是5级。我国明朝3000个老百姓养活一个官,现在是30个老百姓养活一个官,不改实在是不得了。所以,朱镕基提出了压缩国家行政机构的构想。

3 在组织精简、扁平化的基础上,增强组织的弹性。学习型组织理论认为要增强组织弹性应该持续准备,不断计划,即兴推行。所谓持续准备就是说环境是不断变化的,只有时刻准备才能适应环境的变化;不断计划是指组织的发展必须不断地计划,打破以往僵化的模式;即兴推行就好比一个好的演员,当戏开拍的时候,只有根据剧情发展的需要,有感情地即兴表演,才能成功一样,在政府组织中,只能是根据领导下的指令,按照市场需要,发挥自己的聪明才智去“即兴推行”才能成功,而不是简单服人,被动式地执行。

二、学习型政府构建的核心——文化重塑

文化是为一个组织中所有成员所共享并作为公理传承给组织新成员的一套价值观念、指导信念、理解能力和思维方式。建立学习型政府组织,核心在于扬弃传统官僚制度政府组织的文化,全力塑造学习型政府组织的文化。用学习型政府的文化来孕育组织学习,推进学习型政府的建立。

1 树立共同的目标理念。共同的目标理念对学习型政府的构建至关重要,它能为学习聚集、提供能量。只有当人们致力于实现共同的理想、目标时,才会产生自觉的创造性学习。它帮助组织培养所属成员主动而真诚的奉献和投入精神,从而取代成员对改革的抱怨以及对领导者个人理想目标的被动服从。树立共同的目标理念,包含两个方面的含义:一是指学习型政府必须有共同的奋斗目标,有了衷心渴

望实现的目标,大家就会努力学习,追求卓越。目标是一种巨大的感召力,有了目标,才有奔头;二是指学习型政府必须有共同的理想信念。实现奋斗目标需要有一种强大的精神力量去支持和推动。共同的理想信念产生强大的精神力量。在组织内部树立共同的目标理念,需要遵循三条基本原则:一要重视个人的目标理念,不能排斥压制;二要学会将领导层的目标理念变成鼓舞组织的目标理念;三是共同的目标理念,不应是僵死不变的,应随着形势和环境的变化而不断调整。

2 营造学习的文化氛围。21世纪的人,应是能系统思考的、不断自我超越的、不断改善心智模式的、积极参与组织学习的、能在共同愿望目标下努力发展的、视学习为乐趣的“学习型的人”。因此,在构建学习型政府的过程中,将学习看成不仅仅是提高分析和解决问题的能力,而且更包括培养个人的自信心、毅力、执着进取的精神,使个人有更多的机会去与其他人友好相处,参与政府管理,关心政府发展,从而形成“学习+激励”的模式;这不但使人勤奋工作,而且使人“更聪明地工作”,不断提高群体智商,使组织成员活出生命意义,自我超越,不断创新,达到政府效率递增、良性循环的目标。构建学习型政府就应当形成以学习为核心的文化氛围,在这种文化氛围的政府中,应体现出这样鲜明的特点:拥有终身学习的理念和机制;建立起多元回馈和开放的学习系统;形成学习共享与互动的组织氛围;具有实现共同愿望的不断增长的学习力;工作学习化使成员活出生命意义;学习工作化使组织不断创新发展。

3 培养互信的团队精神。构建学习型政府的一个重要前提是成员之间要彼此信任、互相宽容、互敬互重、合作共事。讲诚心是中华民族的一种优良传统,孔子讲仁礼智信。孟子讲人天生存诚。诚信一直被中华民族视为立身之本。曾国藩讲,君子之道,莫大于以忠诚为天下昌。诚信也是一种无形资产,成为增强竞争力的筹码。北欧国家丹麦以良好的诚信名列世界国家竞争力的第一名。相反,失信会失去同志和朋友,使组织涣散、集体瓦解。失信也会成为经济和社会发展的阻力和障碍。一句话,互信是一个团体存在和发展的道德基础,构建学习型政府尤其注重这种精神。在政府组织中培养互信的团队精神,一要弘扬我国的传统文化,加强诚信的宣传和教育;二要领导者率先垂范,身体力行,成为诚信的典范;三要构建一种鼓励诚信的机制,使彼此诚信成为全体成员的行为规范。

4 构筑和谐的人际关系。学习型组织强调组织内部关系的和谐与行动步调的一致,所以构建学习型政府,必须构筑政府组织内部和谐的人际关系。在传统官僚制政府中,政府组织内部的关系往往不甚和谐。首先,上层和下层之间的关系往往不够和谐,经常出现行为不一致,步伐不协调,甚至出现“上有政策,下有对策”的对立情况;其次,同级组织成员之间也是竞争性的,你争我夺,不是你输就是我赢,人际关系表现得十分紧张。构建学习型政府必须改变这样的人际氛围,一方面要将决策权向下移动,尽最大可能让地方、下级、基层人员面对所有的课题,解决所有的问题,努力改善领导者的心智模式,提高组织成员的素质和能力,全力构建领导人员和下层人员新型的和谐一致的人际关系;另

一方面也要在共同的目标理念下强调组织内部各成员、群体的协作与配合,使团队精神成为政府活力的源泉,竭力改进同级之间以往的你争我夺的竞争性的人际关系,培养组织成员之间合作的、你赢我也赢、双赢的人际关系态度。

5 实行柔性的管理模式。构建学习型政府,政府组织结构需要由传统的金字塔集权模式转变为分权的扁平的网络模式。原来承担上下层级间信息沟通联络的环节——中间管理层日益减少;内部分工和由内部分工带来的控制与反控制、协调与反协调的内耗被扬弃,从而创造了最短的信息流;同时政府内部的界限和职能也变得日益模糊。因此,在这样的组织结构中,必须改变传统的硬性管理模式,使柔情管理成为政府组织内部管理的主流。一要突出“人本”的管理理念,最大限度地尊重人、理解人、关心人,最大限度地发挥个体成员的积极性和创造性;二要强调通过人才培养,人才资源开发,提高个体成员的素质,增强应变力,提高个体成员独立处理问题的管理能力,力图实现相当领域的自主管理;三要强调战略决策的柔性化,增强战略的灵活性,同时要更加重视利用高新技术、利用计算机网络等进行管理,全力构造“没有管理的管理”这一管理的最高境界。

三、学习型政府构建的保障——机制创建

构建学习型政府,需要结合实际,创建科学有效的运行机制。这种机制的创建不应该因为领导人的改变而改变,不应为领导人注意力的改变而改变,要建立一整套完整的、规范的、科学的机制来保障学习。这套机制既要有战略上的规划和思考,同时也要有具体可行的规章制度。战略上的思考要有超前性,保证组织战略目标的实现;具体的规章制度是为了保证日常的学习能够保质保量的完成。只有两个都具有,才能在具体的学习中向政府组织的发展战略方向努力;只有建立了行之有效的运行机制,才能推进学习的经常化、普遍化和制度化,使各级政府机关成为组织成员相互学习的课堂、交流思想的家园和团结前进的战斗堡垒。在构建学习型政府的过程中,主要应创建以下几个方面的机制:

1 培训机制。培训是开发公务人员人力资源的重要途径。政府培训要充分利用各种教育资源形成公务员终身学习,随时随地均能学习,在任何时间和任何地点都能接受教育的局面。政府应制订有关公务员培训的原则、机构、种类和方式等等的法规制度,保证政府培训管理的正规化和法制化;政府也应增加对公务员培训的投入,同时要强化公务员培训的效果,如将培训成绩作为公务员确定工资和职务升迁的依据等等。

2 激励机制。即持续地激发人们的行为动机,始终保持

兴奋的心理状态和高昂学习热情的机制。一方面鼓励建立个人愿望和目标,有愿才有力,有了广大公务员衷心渴望实现的书籍目标,才会有努力学习、追求卓越的内在动力。这是一个充满感情、智慧、理性、行动和判断的过程,必须符合政府行政的基本规范要求。另一方面给予适当的精神、物质奖励,对参加全国统考获得研究生学位的给予一定的学习补助,通过提出挑战性的高难度的问题,或刺激智力好奇心的办法来鼓励学习。

3 创新机制。根据形势的不断变化发展,在目标上适时调整;在体系上不断创新大众化、个性化的教育体系和教育方式;在制度上不断拓展教育领域,建立开放式课堂;在组织上通过不断学习来创新组织本身,增强组织的创新能力和成长能力;在载体上,建立培训基地、教育平台等,搞好 MPA 学习教育和学电脑、学外语、学科技的“新三学”活动,全面推广普通话。

4 考评机制。将考评与机关职能、工作效率、服务水平、作风等结合起来,建立科学灵活的动态考核机制,形成一级抓一级,一级考一级,一级带一级的分层次、立体式的考核体系。考核可采取听汇报,看台帐,开座谈会,抽样调查等方法,坚持年终综合考评与平常检查相结合。通过考评,提高参评对象学习的自觉性,真正做到“生命不息,学习不止”;推进学习型政府构建工作的有序开展。

5 责任机制。构建学习型政府,确保政府公务人员学习的经常性、有效性、积极性,还需要建立学习责任机制。要开展经常性的学习交流,对学习效果进行检查,对于学习不到位、态度不积极的个人,要追究其学习责任,予以相应的告诫和惩罚;对忽视学习、学习效果不佳的单位、部门,要建立提醒制度,直至追究领导责任,以提高整体的学习效率。

参考文献:

- (1)(美)彼得·圣洁著,郭近隆译 第五项修炼——学习型组织的艺术与实务[M]上海:上海三联书店,1998
- (2)[美]Tobin Daniel R. RE - Educating the Corporation: Foundations for the Learning Organization [M] Essex Junction, VT: Oliver Wight Publications, 1993
- (3)张声雄 学习型组织的创建[M]上海:上海科学普及出版社,2000
- (4)李珊 以学习求发展——“创建学习型公共组织”座谈会综述[J]中国行政管理,2002,(12).
- (5)郑骅耘 关于建设学习型政府的思考和建议[J]中国决策咨询网,2003

编辑/李玉轩

The Basis, Core and Guarantee of Constructing Learning Government ——Rebuilding Structure, Remolding Culture and Establishing System

TANG Wen-yu

(Xiamen University, Xiamen 361005, China)

Abstract: The construction of learning government is the subject being widely discussed recently. This article thinks about the subject from three aspects: structure, culture and system, and holds rebuilding structure is the basis, remolding culture is the core and establishing system is the guarantee

Key words: Learning government; construction; structure; culture; system