



学习型政府建设与政府管理创新

李习彬

作者简介:李习彬,男,国家行政学院公共管理教研部教授,北京大学政府管理学院博士生导师。

基金项目:本文为国家自然科学基金项目(批准号:750573028)。
(国家行政学院,北京100089)

摘要本文首先分析了我国学习型政府建设中存在的主要问题,指出心智、体制和方法三种障碍使得一些地方学习型政府建设有其名而无其实;然后依据政府管理创新体系,构建了一个我国学习型政府建设的基本框架;最后针对我国的具体国情,提出了五条改进和深化学习型政府建设的建议。

关键词学习型政府;政府管理创新;系统理论;系统方法

《甘肃行政学院学报》2006年第1期●政治与行政《甘肃行政学院学报》2006年第1期●政治与行政一、学习型政府建设中存在的主要问题及其原因分析当今的我国,政府是社会的主要组织者和管理者,学习型政府是创建学习型社会的关键。因此,在建设学习型社会中,建设学习型政府的声势最宏大。此间,各级政府都大大加强了公务员的培训,有些政府机关还制订了学习规划,开展研讨,培育典型。这些工作对于更新公务员的知识,促进人们思考发展和改革中的问题,无疑具有积极的意义。

但是,如果我们稍加认真地审视,就会发现这场学习活动中存在着不够扎实、不够深入的问题,基本上停留在“吸收知识、获取信息”的表层学习,离圣吉(P.Senge)学习型组织[1]中“核心意义”的“真正的学习”还有相当的距离。比如

●圣吉的学习型组织要求通过“自我超越”的第一项修炼,“厘清并加深个人的真正意愿(价值观、理想——笔者加注)”,重新认识自己,并实现“心灵的转变”,“重新创造自我”,以便“为自己真正的愿望而活”,而我们的政府学习中,基本上没有开展这项最基础、第一步的学习活动。我们也开展理想、信念教育,但未与建设学习型政府相关联,而且大多仍停留在抽象、空洞的说教、灌输层次,而未与改革中化解利益冲突的政策调整密切联系。

●圣吉的学习型组织要求通过“改善心智模式”的第二项修炼,使隐藏在政府管理体制、机制、目标、原则、理论、方法中的“假设、成见”“浮上表面”,并严加审视,以便认清面对的问题、揭示其形成的机理和症结,做到重新认识世界,而我们也基本上没有开展这项至关重要的基础性学习活动。比如,建国之初我国为什么会选择无限政府(政府管理社会的一切所有社会事务)、且中央高度集权的体制?我们至今很少追根溯源。难得的少数研究,也主要是从历史(长期军事斗争)和当时国际环境角度进行解释,极少从社会基本假设的原点进行剖析。正由于此,我们在许多方面改革的实践走到了理论前面,深化改革越来越受到过时的理论和意识形态的束缚,而理论和意识形态不能及时创新的原因,正是哪些隐含的深藏在我们思想深处的不符合社会实际的“假设、成见”仍在起作用。

●“真正的学习必定修正行动”,而我们的政府学习与面临的改革任务两张皮。因此,不与揭示政府管理存在的问题及其症结相联系,不与体制改革与机制优化策略的探讨密切联系的学习,不是“真正的学习”。

导致学习型政府建设中上述问题出现的原因很多,大体上可以归结为三个方面:心智障碍、体制障碍和方法障碍:心智障碍,或称意识形态障碍,主要是对马克思主义和既往社会主义实践经验的教条主义理解和掌握,思想僵化。这种障碍为旧体制的弊端及其症结揭示、体制改革与机制优化方案的创新,人为地设置了许多禁区,使得“自我超越”的第一项修炼和“改善心智模式”的第二项修炼难以启动。体制障碍,主要是现行政治与行政体制中民主不足而集权过度。这种体制下不仅公民社会,而且政府内部上下之间、部门之间、不同地方政府之间,都缺乏利益、意志和愿景表达的途径和机制,不可能做到“深度汇谈”,因此也就难以实现“建立共同愿景”的第三项修炼和“团体学习”的第四项修炼。方法障碍,是指学习型组织赖以建立的系统理论知识贫乏且系统方法掌握得不好。圣吉所归纳的学习型组织五项修炼中最核心的第五项修炼——系统思考,其理论基础是“整体不等于部分之和”、即“1+1≠2”的系统整合原理。这一原理揭示,社会组织(企业、政府机关、社团等)的功能不仅与其成员的个体素质相关,而且与组织成员之间的相互关系——组织整合状态(通过管理体制、机构设置、运行机制体现)相关,在许多情况下后者影响更大。正是不同的组织整合状态,导致组织整体功能可能大于、等于或小于成员个体功能之简单相加。如何回答圣吉在其

《第五项修炼》一书中第一句话所提问题、即“为什么在许多团体中,每个成员的智商都在120以上,而整体智商却只有62?”需要运用系统整合原理。系统整合原理要求我们认识和处理复杂的社会问题,必须超越将问题分割起来认识和处理的还原论方法,而要直接把握整体,因为整体往往具有部分所没有的新的属性,这就是圣吉在其《第五项修炼》整个中文版序中阐述的内容,也是《第五项修炼》一书第一章就命名为“重圆破镜”的旨意。系统思考,更完整的称谓是系统整体性思考,它能够对我国当代的一个至今仍存在纷争的重大问题给出明确的回答,这一问题就是:当今政府管理中一些严重问题的出现、难以克服、蔓延甚至成为顽疾,公务员个人素质欠缺与政治与行政体制缺陷,哪一个更为根本?显然,在实践中,包括学习型政府的建设中,这一重大问题的认识和处理,我们依然存在着背离系统思考的重个人素质、轻管理体制与机制的偏颇。

上述三种障碍使得所有五项修炼都难以启动或深入开展,一些学习型政府建设活动有其名、有其形而缺其实便成为必然。

二、我国政府学习的任务及学习型政府建设的基本框架学习型政府建设必须与我国政府面临的改革创新任务相结合。中国政府面临着多方面的创新,诸如体制创新、机制创新、制度创新、组织创新、方法创新、手段创新、观念更新、理论创新等等。因此,理清体制改革中诸多创新之间的关联内容和性质,揭示其规律,建立政府管理创新体系,将为各个层次改革的协调、平衡与深化,为深化体制改革、包括政治体制改革渐进策略制定和“杠杆作用点”选择,提供理论支持,也为学习型政府建设提供目标体系架构。

运用组织整合理论,在揭示旧体制形成和运作的社会假设基础和系统哲学基础上,在揭示出体制改革比机制优化更根本、更重要的基础上,我们研究构建了包括社会假设基础、管理哲学、社会治理体系、政治体制、行政体制、组织结构、运行机制及管理人员、手段与方法等8个层次的中国政府管理创新的内容体系[2],如图1。

政府管理创新体系,从不同的角度可以做不同的层次划分,图1中在两侧给出了三种角度的层次划分。

政府管理在每个层次上都有许多待解决的问题,各个层次的最主要、最基本的创新任务是:

社会假设基础层次:从过度集权体制的“一元化利益格局,理想化人格,无限理性和社会系统的机器说”假设,转变为“多元化利益格局,复杂人格,有限理性,社会系统是开放的多主体复杂适应系统”假设。

管理哲学层次:从片面追求政府对社会完全整合、充分整合的整体本位主义,转变为以非完全整合原理为依据、超越整体系统论的总体系统论[3]。

社会治理体系层次:充分尊重社会自治,在充分利用市场整合、社会自主整合的基础上再进行政府的社会整合,并恰当地协调三种整合。

政治体制层次:核心是充分体现公共权力来自公民、服务公民、人民真正当家作主的民主政治建设。

行政体制层次:核心是转变政府职能、准确全面履行政府职能,变部门行政为公共行政,建设服务型政府。

组织机构层次：当前主要是纵向减少行政层级，横向合并政府部门(实行大部制)，精简机构和人员。
运行机制层次：改革与完善各种运行机制，主要是政府决策的科学化民主化机制，公共权力制约与监督机制，激励机制，学习机制等；核心目标是实现依法治国——执政党依法执政，政府依法行政，公民依法参政。
基础的要素层次：管理技术手段的电子化、网络化(电子政务建设)，管理方式方法的科学化、服务化，公务员队伍综合素质的全面提高。
政府管理创新的8个层次之间相互关联，这种关联的4个基本特征是：牵一发而动全身；上下层次之间关联的不对称性，一般说来上面层次对下面层次有更多或更大的制约性；体制改革是整个政府管理创新的核心、关键及难点；理论创新是整个政府管理创新的基础和前提。

图1政府管理创新体系

依据政府管理创新体系，可以构造出如图2所示的我国学习型政府建设的基本框架。
图2中用点线框起来的部分体现的是政府组织在变化的内部条件和外部环境中通过发现错误、纠正错误维护在用规范的学习，是阿基里斯(C.Argyris)和舍恩(D.schon)称为的单环学习。点线框外面的部分是改变组织规范、体制、宗旨的学习，甚至改进组织学习机制(如何进行学习)的学习，阿基里斯和舍恩称为双环学习和再学习[4]——这部分真正体现了我国政府管理创新的内容，我们笼统地称作多环学习。
三、改进和深化学习型政府建设的建议针对我国学习型政府建设中存在的问题及其症结，提出如下建议：
1准确把握学习型政府概念的内涵，深化五项修炼内容的理解。提倡公务员、特别是一些领导者认真研读圣吉《第五项修炼》等原著，克服当前停留于“学习”概念的表面化和望文生义的肤浅解读。应该结合我国政府管理创新的任务要求，认真地尝试、逐渐深入地开展每一项修炼。
2深刻揭示学习型政府建设与政府管理创新之间的关联，探索深化学习型政府建设的途径。国外及我国一些地方政治体制试点改革的经验表明，行政官员的民主选举，不同候选人之间的竞选，必然导致一些政策、乃至管理体制、机制和执政理念的的反思与变革，民主选举的过程即是学习过程。而缺乏民主的体制必然造就公共权力垄断者，他们维护既得利益的需要就会维护现行体制、机制与政策，设置思想与理论禁区，阻碍组织和社会学习。显然，为了深化体制改革、促进政府管理全面创新，需要推进学习型政府建设；而真正的学习型政府建设，也必将推动体制改革和政府管理全面创新。因此，应该认真研究探索，为促进每一层次或每一项政府管理创新，应该开展怎样的学习和修炼。

图2中国学习型政府建设的基本框架

3认真学习系统科学理论与系统工程方法，打好学习的基本功。前面提到，圣吉五项修炼的提出，从根本上说是基于系统科学理论和系统工程方法。没有这些理论和方法做基础，不可能掌握五项修炼的要旨，实现“真正的学习”。
4探索建立适合我国国情的学习型政府理论与方法。中国政府面临的许多问题，是西方国家历史上从未出现过的事情。再加上经济与社会发展水平和文化传统的不同，西方国家的政府管理理论(公共行政、公共政策、公共管理等)在我国运用有很大的局限性，我们必须自己探索政府管理创新面临的问题、症结和解决的途径，建立中国化的政府管理理论。
5大力开展政务规范化建设，为学习型政府建设奠定良好的基础。政府工作改进的基础是察觉并明确工作中存在的问题，而随意性大、程序与标准都不明确、正误与优劣难以辨别的经验性管理，障碍着工作中问题的察觉和明确。因而，通过开展政务规范化建设[5]，将经验性管理转变为科学化规范化的管理，是建设学习型政府应该开展的一项重要基础性工作。

参考文献

- [1] (美)P.圣吉.第五项修炼——学习型组织的艺术与实务, 郭进隆译.上海: 上海三联书店出版, 1998.书中引文, 除注明者外, 皆出自此书.
 - [2] 李习彬等著.电子政务与政府管理创新.北京: 科学出版社, 2004.
 - [3] 李习彬、李亚著.政府管理创新与系统思维.北京: 北京大学出版社, 2002.
 - [4] (美)C.阿基里斯、D.舍恩.组织学习: 行为透视理论.转引自(英)D.S.皮尤,组织理论精萃, 彭和平、杨小工译,北京: 中国人民大学出版社, 1990.
 - [5] 见[2]之第15章.
- (责任编辑史国珍) 中图分类号: D630 1文献标识码: A 文章编号: 1009-4997 (2006) 01-0016-03



网络维护：甘肃行政学院网络中心 电话：0931-8555319 地址：甘肃省兰州市城关区雁滩路2926号

相关资料：仙三修改器 仙剑奇侠传三修改器 仙剑奇侠传4修改器 qq英雄岛外挂 校内刷人气工具 校内网开心农场助手 qq开心农场外挂 qq堂外挂网 热血三国刷元宝外挂 弹弹堂刷箱子外挂 qq丝路英雄外挂 商业大亨免费外挂 英雄之城免费外挂 qq音速无限加速外挂 彩虹岛小草下载 舞街区最新免费外挂 流星蝴蝶剑无敌外挂 天书奇谈刷钱外挂 dnf免费无毒外挂 天堂2免费外挂 特种部队外挂网 qq自由幻想刷钱外挂 fifa online2刷钱 qq华夏刷钱外挂 兽血沸腾刷钱外挂 梦幻龙族外挂 泡泡堂刷分外挂 qq三国刷钱外挂 劲舞团私服免费外挂 彩虹岛天天外挂 成吉思汗刷钱外挂 新武林外传外挂 神鬼传奇加速外挂 冒险岛私服秒杀外挂 天龙八部物品修改器 qq飞车刷车外挂 qq炫舞免费连p外挂 穿越火线加速外挂 穿越火线无敌外挂 真三国无双5修改器 猫游记刷钱外挂 帝国争霸外挂 三国争霸刷钱外挂 口袋精灵2官网外挂 乐土免费外挂 雄霸三国外挂 热舞街在线小游戏 封神无敌免费外挂 哪牛七龙纪外挂 江湖风云外挂