

学习型政府——一种公共管理新理念

王 强¹, 柴生秦²

(1. 西北大学 应用社会科学系, 陕西 西安 710069; 2 西北大学 公共管理学院, 陕西 西安 710069)

摘 要: 随着知识经济的到来, 传统的官僚制模式面临着新的挑战。知识经济呼唤一个学习的时代, 学习活动已经成为人类的基本社会活动。这就需要政府通过组织学习, 加强集体创新, 提高整体水平, 建立适应公共管理新理念的学习型政府。

关键词: 学习型政府; 公共管理; 新理念; 学习活动

中图分类号: D630.1 文献标识码: A 文章编号: 1671-6248(2004)02-0014-05

Learning government is a sort of new public administration theory

WANG Qiang¹, CHAI Sheng-qin²

(1. Department of Applied Social Science, Northwest University, Xi'an 710069, China;

2 School of Public Administration, Northwest University, Xi'an 710069, China)

Abstract: As the knowledge economics comes near, traditional bureaucracy encounters many challenges. Knowledge economics needs an era of study. So study has become a fundamental social activity. This makes it necessary that the government reinforce innovation, improve the whole management level and establish a learning government, which adapts to the new public management theory through managing study.

Key words: learning government; public administration; new theory; study

随着经济、科技与社会的飞速发展, 知识更新速度大大加快。在当今世界, 个人必须树立终身学习的观念, 不断增强学习能力, 才能跟上时代发展的步伐; 团体必须树立“学习型组织”的观念, 不断进行组织创新, 才能适应社会发展的需要。在这种情况下, 作为公共管理主体的政府要想应对知识型社会的挑战, 就必须提升自己的管理能力和管理水平。为此, 建立“学习型政府”的口号被提了出来。“学习型政府”是一个崭新的理念, 它是政府适应知识经济挑战、主动进行自身建设的产物。中国正处于发展经济、全面建设小康社会的关键时期, 因此, 树立“学习型政府”的观念对于我国政府领导国家经济建设和社会发展具有重要意义。

一、学习型政府是知识经济的必然产物

人类社会在经历了采集经济、农业经济和工业

经济后, 现在正迅速步入知识经济。知识经济的出现预示着一个新时代的到来, 正如美国原财政部副部长劳伦斯·萨默斯所评论的: “自 1990 年以来发生的一切是令人难以置信的。自那时起, 从经济上来说, 几乎是一个全新的世界。在 1990 年, 经济在相当程度上是由汽车工业决定的, 今天, 它由服务业、软件业和信息产业所决定。”^[1] 世界经济合作与发展组织(OECD)在“技术、生产率和工作的创造”(1996)报告中也指出: “今天, 拥有更多知识的人获得更高报酬的工作, 拥有更多知识的企业是市场的赢家, 拥有更多知识的国家有着更高的产出。”^[2]

知识经济是“以知识为基础的经济”, 它是建立在知识的生产、分配和有效运用基础上的发展观。在知识经济时代, 企业间的竞争、国家间综合国力的竞争其实是知识的竞争、创新能力的竞争。而知识的竞争、创新能力的竞争最终又表现为学习的竞争。

这样,学习成了我们这个时代最重要的特征之一。无论企业、个人,还是国家、民族都不应该抱残守缺,沾沾自喜于陈旧过时的知识,必须顺时应变“与时俱进”,树立学习观念,采用先进的学习手段,建立学习型组织,将学习内化为自身的本质需要。^[3]特别是政府,由于其肩负着管理国家事务和社会事务的重要职责,面对知识型社会的竞争更应该更新观念,适应变化,将自身建立成学习型政府,以便在未来社会竞争中有能力领导国家和社会的发展。

“学习型政府”的概念来源于学习型组织理论。建立学习型组织的主张起源于20世纪70年代初,当时联合国教科文组织在“学会生存”的报告中曾预言:未来社会“最终将走向学习化社会”。著名的罗马俱乐部在1979年发表的“学无止境”报告中也提出了“创造性学习”的观点,大力倡导“对学习的研究。”在所有关于学习的理论中,由美国麻省理工学院彼得·圣吉所创立的“学习型组织”理论最具影响力。1990年,他在《第五项修炼——学习型组织的艺术与实务》一书中以全新的视野来考察人类群体危机最根本的症结所在,认为我们片面和局部的思考方式以及由此所产生的行动,造成了目前切割而破碎的世界。为此需要突破线性思考的方式,排除个人及群体的学习障碍,重新就管理的价值观念,管理的方式进行革新。他把学习型组织描述成这样一种组织:“在这里,人们不断扩张自己的能力,去创造他们所真正期望的结果;在这里,人们可以培养新的扩张性的思维方式;在这里,人们可以不断学会如何在一起学习。”彼得·圣吉提出了学习型组织的五项修炼,认为这五项修炼是学习型组织的“技术成分”。第一项修炼是自我超越(Personal Mastery),它是学习型组织的精神基础;第二项修炼是改善心智模式(Improving Mental Models),就是把镜子转向自己,先修炼自己的心智模式;第三项修炼是建立共同愿景(Building Shared Vision),它要求组织能够在今天与未来环境中寻找和建立一种能够鼓舞人心,从而使组织能够长久不衰的共同愿景;第四项修炼是团队学习(Team Learning),它是一种互动的学习模式;第五项修炼是系统思考(Systems Thinking),它要人人和组织形成系统观察、系统考虑的能力,并以此来观察世界,确定行动。^[4]

学习型组织最初主要应用于企业模式的改造上。彼得·圣吉在分析了许多企业成败经验和教训的基础上提出:“未来惟一持有的优势,是有能力比你的对手学习得更快”。目前,在美国排名前25家

企业中已有20家(80%)按照学习型组织模式改造自己;在世界排名前100家企业中已有40家(40%)按照学习型组织模式进行改造。学习不仅对企业而且对于国家和社会来说也特别重要,已有许多国家和政府提出要把自己的国家建设成学习型社会。比如日本大阪最早提出建设学习型城市;新加坡提出建设学习型政府;美国提出“把美国变成人人学习之国”,“把社区变成大课堂”。^[5]

随着经济和社会的发展,中国也已把学习型社会确立为全面建设小康社会的目标和任务之一,提出要“形成全民学习、终身学习的学习型社会,促进人的全面发展。”^[6]在这一目标指引下,人事部、共青团中央提出要建设学习型机关;北京、上海、青岛等城市提出要建设学习型城市。随后,学习型企业、学习型社区、学习型家庭等如雨后春笋般应运而生。笔者认为,政府要适应知识经济的发展,参与世界竞争,就必须打破原有的官僚制的传统模式,倡导创建学习型政府。“学习型政府”的概念不仅包括政府职能的转变,更重要的是,它蕴涵着政府管理理念的改变,政府运行和管理机制的创新。

二、学习型政府的精神实质是集体创新

在当今社会,创新已成为组织生存和发展的基础。没有创新,组织便失去了活力和竞争力,甚至失去了生命力。正如江泽民同志所说的:“创新是一个民族进步的灵魂,是一个国家兴旺发达的不竭动力,也是一个政党永葆生机的源泉。”^[6]政府持续的创新必然要求以持续的学习为基础,必然对学习提出更高的要求 and 更高的承诺。这种对学习提出更高的要求 and 更高的承诺就是要使政府树立永恒学习的理念,牢记“学习就是工作,工作就是学习”的真谛,使政府内部永葆与时俱进的学习力。以不断增强的学习力,促进政府创新能力的增长,推动政府管理事业的发展,这正是创建学习型政府的目的所在,同时也是知识经济时代对政府的要求。要提高政府的集体创新力需要做到以下几个方面。

(一)努力营造个体创新和自我超越的氛围

在组织中,由于个体先天素质的不同,决定了不同个体在自我超越意识、学习动力和兴趣方面存在差异。即便是一个最优秀的个体组合,也可以分出好、中、差来。所以,组织内部必须能够容忍少数创新者的存在。这部分创新者喜欢尝试,有强烈的自我超越的需要,有迅速发现和接受新知识、新观念的能力。学习型政府首先必须营造有利于个体创造和自我超

越的氛围,确保学习的规范化、制度化和经常化,从而激发组织成员的学习兴趣,养成良好的学习习惯。从我国现状出发,创建学习型政府的过程中要注意做好三个方面的工作:第一,保护现有的创新者。在组织内部鼓励变化,建立一种宽松的、内部上下不同意见交锋的现实;第二,引进有创新倾向的人。以此输入新思想、新观念和新知识,从而带来新的变化和差异,以激发自我超越的学习动机;第三,培训现有人员。通过培训,打造创新者,使组织内部具备自我超越品质、善于学习的成员,能够培养和提升创新能力,从而产生积极寻求个体超越的动机^[7]。

(二)调整行政组织内部的上下级关系,将服从机制变为承诺机制

官僚制模式强调上下级之间的服从关系。在这种服从机制下,组织成员的创造性难以发挥,独立思考的积极性也受到制约。而承诺机制则可以把“要我干”变成“我要干”,从而有利于激发起组织成员在工作中求新知、求变化的积极性。因此,承诺机制有利于组织学习的发生。在我国,由于长期的官本位思想,上下级之间主要是一种服从关系,缺乏进行平等对话的有效机制,从而形成了“官大一级压死人”的现象,这显然不利于组织的发展。学习型政府强调为了更好地管理社会公共事务,为公民提供优质服务,应该发挥专家的作用。这就需要提倡组织成员不断学习,通过学习使人人成为本专业领域的专家,形成专家治理机制。专家治理的最大特点就是在管理中上下级之间能够平等对话,从而推动管理事业的发展。

(三)减少管理层级,构筑科学合理的行政组织结构

构筑科学合理的行政组织结构是创建学习型政府的重要保障。随着社会的发展,原来高耸型的组织结构不利于组织成员创造性的发挥。为适应创建学习型政府的需要,行政组织结构应趋向扁平化,即减少中间环节,这样不仅有利于克服组织成员的依赖心理,而且便于上下级之间的沟通,促进组织成员之间的相互理解、相互学习、个体互动和协调合作^[8]。此外,随着现代科学技术手段在管理中的应用和电子政务的推广,随着公民社会的兴起和公民自主意识的增强,随着社区建设的进一步发展,压缩过多的管理层级已经具备了现实的条件。

三、创建学习型政府的主要途径是组织学习

自从学习型组织的概念提出以来,在管理界已引

起了广泛关注。尽管到目前为止人们对它的理解并不一致,但通常认为,区别于个体学习的组织学习,是建设学习型组织的核心内容和重要特征。由此,可以认为组织学习是创建学习型政府的重要途径。

(一)组织学习是与传统学习理念不同的新的学习理念

学习是一个既古老而又不断翻新的话题。《论语·学而》云:“学而时习之,不亦乐乎?”近代英国学者培根也提出“知识就是力量”的至理名言。然而,今天的学习不是历史的简单重复。传统的学习强调的是个体的、一次性的行为,而今天的学习强调的是组织的终身行为;传统的学习重视的是个人得失祸福的价值观,而今天的学习却更重视组织共同体的安危兴衰;传统的学习只首肯工作之外的拾遗补缺,而今天的学习弘扬的精神却是“学习工作化,工作学习化”;传统的学习只着眼于知识的灌输和积累,而今天的学习却把创新作为原动力和目标。如此等等,不一而足。在如今的公共管理部门中,始终存在这样的现象:一方面其成员中的优秀分子通过学习培训,使学历层次、知识结构有了明显的提高;但是另一方面组织的管理行为却始终难以跳出传统的框架。之所以如此,在很大程度上是因为其学习仍然囿于传统的学习方式。所以,创建学习型政府必须导入不同于传统的新的学习方式,这就是组织整体学习。将学习不仅仅看成是提高组织成员个体素质的手段,而且是追求组织目标的永恒需要,以此提高组织整体能力和水平。

(二)组织学习的关键是完善教育培训体系

创建学习型政府需要不断完善政府的教育培训体系。具体要求,一是建设开放性的终身教育体系。不仅在政府机关内部设立专门的培训机构,负责人员的培训工作,而且还应与高等院校联合培养;不仅对人员进入系统进行岗前培训,而且还应进行知识更新的终身培训。二是切实抓好载体建设。通过“学习日”制度、“学习心得交流”制度等多种形式,寓学习于工作和生活之中,以学习促进工作,在工作中进行学习。三是将集中学习与日常学习相结合。^[9]在抓好集中培训学习的同时,还要抓好个人的自学,做到团体学习和个体学习相结合。要改变现在普遍存在的学习培训只是急功近利地停留在“时效性”、“针对性”等浮浅层面上,而未能着眼于系统地增强组织成员甚至组织自身能力建设的大目标上的做法。这种做法的消极后果是组织成员学习的动力不足,只是被动地接受学习和培训,因而收不到预期的

效果。为此,应让组织成员树立学习本身就是目的的理念,而不是树立学习是工具的理念。

(三)组织学习的理想境界是“学习工作化,工作学习化”,实现工作、学习双赢

组织学习的理想境界是“学习工作化,工作学习化”。学习不是工作的对立面,学习不是仅仅为了谋生,而是人性全面发展的需要。应将学习完全融入生活和工作之中,使学习和生活与工作得到双向强化,达到社会和个人的和谐发展,“活出生命的意义”。因此,要把学习当作一项必不可少的日常工作,当作工作、生活的有机组成部分来对待。要根据工作岗位和工作任务的不同,提出相应的学习要求,使学习与工作有机结合,通过学习来实现工作创新。在知识经济条件下,政府面临许多新问题,这就需要国家公务员不断学习,更新观念,提高素质,实现管理和自身的全面发展。

四、创建学习型政府的目标是服务社会

公共管理的实质是为社会民众提供公共服务,所以,为社会民众提供公共服务是现代政府的主要职责和目标。服务行政体现了现代市场经济中一个民主的、负责任的、有能力的、高效率的、透明的政府行政管理体系的所有内涵。^[10]美国学者戴维·奥斯本和特德·盖布勒在《改革政府——企业精神如何改革着公营部门》一书中提出:政府必须为顾客服务,才能受到欢迎。^[11]学习型政府强调的是在共同目标的凝聚下,实现学习个体的互动,最大限度地发挥团体绩效。因此,在创建学习型政府的实践中必须注重以服务社会为目标的行政文化建设,建立适应现代公共管理的服务型政府,形成符合市场经济体制的公共行政管理理念,这也是建设社会主义政治文明的一个主要内容。

(一)服务社会是一种不同于统治和管理的新型管理理念

随着社会的发展,我们需要建立一种新型的、与传统的统治型政府和近代的管理型政府有别的服务型政府,这种服务型政府在哲学理念上是一种服务定位,政府把为社会、为公众服务作为其存在、运行和发展的基本宗旨。政府不再是高高在上、“自我服务”的官僚机构。政府公务员应该是负责任的“企业经理和管理人员”,社会公众则是提供政府税收的“纳税人”和享受政府服务作为回报的“顾客”和“客户”。政府服务应该以顾客为导向,应增强对社会公众需要的响应力。近年来,英、德、荷兰等国政府采

取的简化服务手段,制订并公布服务标准,在某一级行政区域和某些部门或行业开办“一站商店”服务等,正是这种服务型政府模式下所施行的一些具体措施。当然政府服务社会,并不意味着所有公共服务都应由政府提供,政府可以通过“业务合同出租”、“竞争性招标”等方式把一些公共服务让渡给更有能力的私营部门或社会中介组织^[12]。中国政府虽然从建国初期就强调为人民服务,但长期以来,特别是在受极左思潮影响的时期,却始终在强调对社会的管制或控制,服务往往流于形式,表现为政府中心化,而民众却被边缘化的现象。政府成了社会的“主人”。所以,创建学习型政府必须彻底抛弃旧的治民观念或“为民做主”的观念,真正确立为民服务和“人民做主”的新理念^[13]。

(二)服务社会需要政府职能发生转变

我国由于受到传统计划经济的影响,政府既当裁判员又当运动员,形成了全能政府,所以在许多方面都存在着政府越位和缺位现象。建立学习型政府必须转变政府职能,在某些方面对传统政府的角色重新下定义,建立一个有限的、有效的、透明的、法治的符合公共管理的新政府。有限政府要求政府管理自己应该管理的事情,政府行政必须符合市场经济的一般规范;有效政府即负责任和有效率的政府,它要求管理机构设置合理,管理程序科学,管理活动灵活,管理人员和管理机构必须对公民的要求做出及时和负责的反应,不得无故拖延或没有下文;透明政府指政府的行政行为在阳光下进行,时刻受到公众监督的一种行政理念和政府模式,它带有明显的现代民主主义的色彩;法治政府要求政府依法管理国家、社会事务,规范公民的行为,维护正常的社会生活秩序,其最终目标在于保护公民的自由、平等以及其他基本政治权利。

(三)服务社会在新时期的主要方式是电子政务

服务社会需要由原来的生产导向型向顾客导向型转变,需要政府“以一个整体而不是各自为政的方式提供服务”,需要“一次到位的服务”,“强调为顾客提供服务的速度。”^[14]这就需要建立电子政务,向社会公开政府信息,使每一个公民都有机会获得与自己利益相关的政府政策方面的信息。从一定意义上说,知识经济时代电子化政府就是服务型政府,即透过电子媒体创新政府的服务。电子政府希望达到这样一个理想的服务状态:公民无需走进政府机关即可获得丰富的信息;若公民办理事情涉及到多个机关,则政府机关可在一处办理,全程服务等。电子化

政府要求政府创新其服务方式,使服务更为快捷、更为方便、更为畅通、更为直接、更为公平,政府服务将朝“单一窗口”、“跨机关”、“24 小时”、“自助式”的方向发展^[15]。

我们面临的是一个知识化、信息化、全球化的世界,为了更好地参与竞争与合作,我们需要一个有限的、有效的、透明的、法治的政府为全体公民提供高效率的服务。这就需要我们转变观念,建设学习型政府,形成公共管理的新理念。通过组织学习,推动政府不断创新,在创建学习型社会中发挥示范作用和表率作用。

参考文献:

- [1] 丹尼尔·耶金,约瑟夫·斯坦尼斯罗.制高点—重建现代世界的政府与市场之争[M].北京:外文出版社,2000.
- [2] 何吉成.知识经济:21 世纪可持续发展的战略抉择[J].人大复印资料,1998(2).
- [3] 崔绪治.知识经济三论[J].苏州铁道师范学院学报,2001,(4).
- [4] 彼得·圣吉.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,1995.

- [5] 张声雄.学习型组织的时代意义及在中国的发展[J].未来与发展,1995(5).
- [6] 江泽民.全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告[R].北京:人民出版社,2002.
- [7] 郭 驰,闫鹤翔.学习管理:推进行政性组织成长的新途径[J].中国行政管理,2002,(3).
- [8] 王 虹.创建学习型组织之管见[J].管理科学,2000(1).
- [9] 张晓霞.创建学习型城市:全面建设小康社会的基础性工程[N].人民日报,2003-03-27(9).
- [10] 北京国际城市发展研究院.中国领导红皮书[M].北京:中国时代经济出版社,2003.
- [11] 张国庆.行政管理学概论[M].北京:北京大学出版社,2001.
- [12] 马太军.新公共管理:当代西方公共行政的新趋势[J].国外社会科学,1997,(5).
- [13] 张康之.限制政府规模的理念[J].行政论坛,2000(4).
- [14] 拉塞尔·M·林登.无缝隙政府——公共部门再造指南[M].北京:中国人民大学出版社,2002.
- [15] 张传军.知识管理与行政组织创新[J].人大复印资料,2000(5).

[责任编辑 陈志和]

(上接第 3 页)

体罚或变相体罚学生的陋习。同时,不合理的重复也是浪费学生学习时间、降低教育效率的原因,而且是变相役使学生的表现,也可以从这里获得克服的思路。

总之,传统文献资料不仅昭示了那个特定的时代,而且能给今人以更多的启迪。借鉴和吸收固有传统思想文化中的优秀成分,已是刻不容缓的了,在教育问题上也是如此。我国现代化的教育模式多受西方的影响,这种借鉴的思路至今不衰。现代教育建基于分科教学之上,是西方刺激和启迪的产物,至今已有一百多年。分科教学以分析性、明确性、系统性见长,是系统论和控制论思想和方法的体现,随着“非控制论”声音的增大,人们发现有不少更深层次的东西已被遗漏和肢解了。近年来不少著名学者奔走呼吁“人文教育”,不少院校开设了传统文化课程,研究机构日渐增多,中学语文教材的改革也注重了文化性,这已是可贵的进步,但文化典籍和课程依然

是理性分析的对象,是作为冰冷的知识体系来讲解和接受的,不过是众多分支学科的一个而已。这里面的经验教训是有待我们认真思索的。传统教育的一些做法尤其是一些有普适性意义的思想值得我们今人借鉴和反思。

参考文献:

- [1] 张家山二四七号汉墓竹简整理小组.张家山汉墓竹简(二四七号墓)[M].北京:文物出版社,2001.
- [2] 葛兆光.中国思想史(第一卷)[M].上海:复旦大学出版社,2001.
- [3] 司马迁.史记[M].北京:中华书局,1982.
- [4] 洪湛侯.诗经学史(上)[M].北京:中华书局,2002.
- [5] 许 慎撰,段玉裁注.说文解字注[M].上海:上海古籍出版社,1988.
- [6] 睡虎地秦墓竹简整理小组.睡虎地秦墓竹简(平装本)[C].北京:文物出版社,1978.
- [7] 班 固撰,颜师古注.汉书[M].北京:中华书局,1962.

[责任编辑 杨彬智]