



许正中 张永全 编著

XUE XI XING ZHENG FU

学习型政府

郑必坚



中国环境科学出版社

学习型政府

许正中 张永全 编著

中国环境科学出版社
· 北京 ·

图书在版编目(CIP)数据

学习型政府/许正中,张永全编著. --北京:中国环境科学出版社,2002. 11

ISBN 7-80163-449-7

I. 学… II. ①许… ②张… III. 国家行政机关—行政管理—研究—中国 IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 086661 号

- 书 名 学习型政府
编 著 许正中 张永全
责任编辑 贾卫列
出版发行 中国环境科学出版社
地 址 北京市海淀区普惠南里 14 号(100036)
电 话 (010)68164058
网 址 <http://www.cesp.com.cn>
电子信箱 cesp@sohu.com
经 销 各地新华书店经售
印 刷 北京中科印刷有限公司
版 次 2002 年 11 月第一版 2002 年 11 月第一次印刷
开 本 880×1230 1/32
印 张 8
字 数 160 千字
书 号 ISBN 7-80163-449-7/Z·052
定 价 18.00 元

前 言

当今世界,科学技术突飞猛进、知识经济悄然来临、全球化浪潮浩浩荡荡、国际竞争日趋激烈,所有这一切正强有力地改变着世界的发展格局,促使人类进入一个全新的历史时期。而中国也面临着前所未有的深刻变化:在加速工业化、城市化的同时,又面临知识经济的新冲击。在重要的历史关头,如何顺应历史潮流,抓住机遇,实现中华民族的伟大复兴,是摆在我国人民面前的一个重大历史课题。

人类行将告别工业时代进入知识经济新时代,回顾人类的发展史,人类已经走过了采集文明、农业文明、工业文明时期,正在跨入知识文明新时代,而这四个文明时期的最大区别在于其推动社会发展的基本原动力不同,也可以说,是基本生产要素不同。在原始的采集文明时期,谁拥有了较为先进的工具,谁就可以获取较多的食物,在社会上占据较高的地位;到了农业社会,土地和劳动成了基本的生产要素,正如亚当·斯密所说的“土地是财富之母,劳动是财富之父”,这个时期人类竞争的手段是尽可能地去攫取土地和获取劳动力;进入了工业文明时期,除了土地和劳动之外,资本和企业家才能成为了日趋重要的生产要素,在工业社会前期,正如马克思分析的那样:资本使土地和劳动产生了剩余价值,在工业社会后

期,企业家才能能够使土地、劳动和资本产生的剩余价值倍乘化;跨入了知识经济的门槛之后,生产要素发生了革命性的变革,创新思维、人力资本、劳动和物质资本成为新的基本性的生产要素,特别是创新思维,它能够使人力资本、劳动和物质资本形成的价值产生爆炸作用。世界银行有个统计就是明证:投资于物质资本,其回报率为110%,投资于金融资本,其回报率为120%,而投资于人才培训,其回报率为1500%。再定性地看,知识经济时代的四个基本生产要素中,无论是创新思维、人力资本还是劳动,其基本载体都是人,也可以说,只有到了知识经济社会,人才真正摆脱了物质的奴隶地位成为了生产力中最革命的因素。如何在知识经济时代,保持国家竞争力,人才的发现、培育和使用成为了关键,难怪乎人们常说,21世纪的竞争是人才的竞争。

中国如何实现民族中兴的大业,实现从农业文明到知识文明的跨越式发展,培育学习型个人和学习型家庭,创立学习型组织、企业、政府和军队,形成学习型社区、学习型城市和学习型社会不失为一个良好的选择。江泽民同志指出:“创新是一个民族的灵魂”,在知识经济时代,如何培育一个创新性的终身学习的个人成为了提高国家综合竞争力的关键。只有个人的学习,不能形成团队学习,缺乏团队学习的组织载体,持久的学习是不可想像的。不把管理学习的思想导入企业、政府和军队,形成适合新时代的管理模式,很难促进生产力的大解放,实现跨越式的大发展。任何事物都有其生存和发展的大环境,创

建学习型的社区、学习型的城市和学习型的社会对永葆学习型组织、学习型企业、学习型政府、学习型军队的竞争力和战斗力至关重要。

知识无涯,学习无涯,对于个体而言,16岁要学习,60岁也要学习,终身学习是未来个体生存与发展的必然选择。企业只有通过不懈地学习,才能对市场和竞争伙伴有清醒而理性的判断,才能科学地配置与运用生产要素,从而在竞争中占据主动地位。对政府来讲也是如此,只有学习,才能提高效率和整合社会资源,同时学习将伴随政府的行政执法的全过程。另外,学习也是心灵的正向转换,一个社会如果能够顺利导入学习型组织,才能够达到更高的组织绩效,更能够增强各类组织的活力。

中国人自古就有重视学习、重视教育的传统。如果说“学而时习之,不亦乐乎”这句话讲的是一种人生的境界和向往,那么到了隋唐时期,这种传统通过科举制度而得到强化。个人的学习和教育,从原来的“修身齐家”演变成为“治国平天下”,产生了王安石、张居正这样的改革家,培育出了海瑞这样的清官,还培育了王阳明这样的心学大师,更有舍身取义的史可法、虎门销烟的林则徐、杀身成仁的谭嗣同、托古改制的康有为……可以说,没有重视学习的传统和制度,中国的历史就不会显现出如此绚丽、群星璀璨的画卷,不会有近代史上当国家民族面临亡国灭种关头奋起抗争的仁人志士。一个能够肩负重要的历史使命、与时俱进的人,必然是善于学习的人;一个能够肩负重要的历史使命、与时俱进的组织,必然是善于学习

的组织；一个能够肩负重要的历史使命、与时俱进的政府，必然是善于学习的政府；一个能够肩负重要的历史使命、与时俱进的军队，必然是善于学习的军队；一个能够肩负重要的历史使命、与时俱进的社会，必然是善于学习的社会。

本书的编写，就是我们为实现上述构思所作的尝试与努力。我们相信，只要我们树立终身学习的理念，讲究科学的学习方法，与时俱进，就一定能够把我们的祖国建设得更加美好。

目 录

第一章 政府管理制度的变迁	1
第一节 传统官僚制的发展	1
第二节 民主制政府的发展	10
第二章 经济全球化对政府的挑战	24
第一节 经济全球化的内涵	24
第二节 经济全球化对政府的影响	32
第三章 改革开放后我国的政府再造	43
第一节 政府机构改革的回顾	43
第二节 经济全球化背景下的政府再造	53
第四章 学习型政府的理论基础	63
第一节 学习型组织理念的形成	63
第二节 学习型政府的内涵与特征	68
第三节 终身学习理念的形成	72
第五章 学习型政府的重构	85
第一节 电子政府——学习型政府的手段重构	85
第二节 政府组织结构的重建	91
第三节 政府组织流程的重构	98
第四节 政府组织文化的重塑	110
第六章 公务员制度重构的关键	116
第一节 建立新型公务员选拔机制	116
第二节 完善公务员培训体系	120

第七章 面向自我的政府	127
第一节 政府与其公务员之间良性互动	127
第二节 政府内部关系协调的良性架构	129
第三节 中央政府与地方政府之间良性互动	131
第四节 地方政府间的良性互动	151
第八章 面向民众的政府	160
第一节 政策制定过程中的公民参与	160
第二节 公共事务中政府与民众的沟通与协作	163
第三节 一些国家政府的公共责任机制	177
第九章 面向世界的政府	183
第一节 竞争协作——各国政府间的良性互动	183
第二节 沟通与参与——构建与国际组织互动 新模式	192
附 录	199
一、上海市创建学习型城市的系统经验	199
二、中共大连市委关于建设学习型 城市的决定	224
三、濮阳市国税局创建学习型组织， 推进税收管理改革	231
四、美国公共行政协会规定的伦理守则	239
主要参考文献	243
编后记	244

第一章 政府管理制度的变迁

众所周知，长期以来公共行政的运行都是以官僚制为基础的。出现于 19 世纪末 20 世纪初的官僚制政府即现代行政组织的最大功绩，在于克服了资本主义建立初期“政党分肥（分割）”所造成的政府动荡和低效的状况，适应了专业化工业生产对专业化政府职能所提出的要求。官僚制在那时也一度成为政府效率的代名词，尤其是在大萧条和两次世界大战的严重危机期间，它所展示的国家动员能力使当时的人们近乎顶礼膜拜。然而，随着知识社会的来临，社会的信息化和权力的知识化的日益发展，产生于工业社会的传统官僚制受到强烈冲击，公共行政面临模式转换的要求，建立“民主制行政”的目标模式已成为可能和必然。

第一节 传统官僚制的发展

一、官僚制理论的含义

1. 官僚制的提出

官僚制，即 bureaucracy，源于 19 世纪的欧洲，最早作为一个贬义词出现，其含义为一种组织和体制。当时，欧洲国家的自由主义者，用这个术语去形容和斥责那些专制政府官员的繁文缛节、狭隘头脑以及专横态度。从那个时候开

始，世界上不论什么党派或信仰的人，都开始用这一术语批评上述这些官场现象。

19 世纪末、20 世纪初的德国社会学家马克斯·韦伯最早从中性意义上使用 bureaucracy 一词，将其定义为一种组织和体制（官僚制）。他根据权威的不同形式将组织划分为不同类型，并将权威和行政密切地联系在一起，认为人类历史上有三种权威模式：

第一种为“卡里斯马（charisma）型权威”（意译为“超凡魅力型权威”），即以像军事领袖、深得民心的党派首领以及宗教创立者等领袖人物个人的特质和吸引力为基础的权威。他们的英雄业绩或神奇故事鼓舞和吸引大批的追随者。

第二种是“传统型权威”。这种权威建立在这样一种观念基础上，即为那些行使权威的人提供地位和权力的是神圣不可侵犯的传统，它认为凡是“过去存在的”就是“合法”的，如封建王朝的家族统治，就是以该家庭过去处于统治地位的事实作为它们现在进行统治的合法基础。

第三种权威模式是“法理型权威”，这种权威的合法性基础，既不是个人的优异特质，也不是历史传统，而是合法建立起来的不以任何个人为转移的一套法规，这套法规（律）是一些符合理性的形式规则，代表着体现共同利益的一种普遍秩序。在这里，服从权威就是服从法律。

韦伯把法理型权威（即法治）看作是现代文明的基石，并且以此为基础阐述了他的官僚制理论。

在韦伯眼里，“官僚制”指的就是在现代社会中实施合

法统治的行政组织，它是建立在法理型权威基础上的一种高度理性化的组织机构的“理想类型”。他认为官僚制度具有下列特征：（1）行政机构的权限范围是由法律规定的；（2）机关中的层级结构与按等级赋予权威的原则，使行政组织形成了一种牢固而有秩序的上下级制度，在这种制度中存在着一种上级机关对下级机关的监督关系；（3）官僚制度要求行政公务与私人生活区别开来；（4）管理人员通常都是接受过熟练培训的；（5）公务的管理工作要遵循一般规律，有关这些规律的知识表现为官员们所掌握的一种专门技术性学问，这些知识包括法学、行政或企业管理知识在内。

与上述特征相适应，行政官员一般会习惯把担任公职变成一种“职业”。因此，公职人员不是对某一个具体的个人效忠，而仅仅效忠并非因人而异的职务性目标（公共职责）；官员奋斗的目标是一种“明显的社会地位”，即不断地追求晋升，等级制度的规定保证了其社会地位；官僚制下的官员是由其上级权力当局任命的；公共官僚机构中的官员身份是终身的；官员领取货币工资，其工资由其在等级制中的地位决定，同时，官员一般也享有退休津贴。

总之，韦伯所说的官僚制，其实是一种依据法律行使权力，有着严密分工和层级结构，并由相对稳定的专业人员履行其各种公共职责的行政组织。

2. 对官僚制的补充解释

在韦伯提出官僚制理论后，人们对官僚制的内容作了进一步的补充：

（1）任何广义的政府系统均由一个单独的权力主导中

心构成；社会受政府这个权力中心控制，权力越分散，它就越不负责任。

(2) 官僚制将政府分为两个领域：政治领域和行政领域。政治领域即政策和法律的制定过程，其中包括民主的种种程序，如意见表达、投票和政党等；而行政领域则包括法律和政策的执行。古德诺对“政治—行政”二分法加以系统发挥，他认为，政治是国家意志的表达，行政则是国家意志的执行。

(3) 政府行政将效率视为最主要的目标，即追求以最小的投入获得最大的效果。这种效率的取得依赖于依据技术理性而设计的正式的政府组织机构——官僚体制，它是“良好”政府行政的普遍组织原则。

(4) 官僚体制是由接受政治监督、领取薪金的职业官员（公务员）所组成的等级体系。“官僚制本身纯粹是一种精密仪器”，每个行政人员都有自己固定的位置，与此相应，整个政府系统就是一个由条块分割、“鸽笼式”、专业化单位组成的行政组织。因此，如同实行专业化分工的企业一样，官僚“机器”也是按专业化程序提供“标准”的公共产品。

二、官僚制政府的演化

官僚制是最早孕育于封建社会末期、形成于工业社会时期的一种新兴组织。但早在新兴的行政组织形成之前，在古埃及、古罗马帝国和古代中国，特别是实行科举制度以后的中国封建社会，都存在着一种和现代行政组织十分类似的机构，它们具有明确的分工和层级结构，以及稳定的官吏队伍等。这种机构与现代意义行政组织的最重要区别在于，

它们都不是以法治而是以人治为基础的，不是独立于而是依附于统治者的机构。

在欧洲的中世纪，很长一段时期内根本不存在相对独立的行政组织。各级封建主都把自己领地的管理看作自己的家（私）事，因此，当时所谓的官员就是“家臣”。这种家臣与其说是服务于公共事务，不如说是服务于封建主的私人事务。再加上当时的社会地位是世袭的，所以西欧封建国家政权的一个特点就是“公私不分”，人们不把国家看作是一种公共组织，不把管理看作是一项公共活动。只是到了后期，随着封建君主制的发展，地方封建领主的权力才逐渐集中到国王手中，政府的事务才逐渐增多并日益复杂。原先服务于封建领主的家臣也逐渐变成一个日益庞大的、具有相对独立性的官吏群体。与此同时，专制君主为了摆脱封建贵族的制约，开始有目的地雇佣一些教士来从事行政工作。后来，由于教会和世俗统治者的冲突，统治者又雇用一些法学家为其服务。

资产阶级革命以后，特别是到了 19 世纪末期，这种经过大学训练的法学家和人文学家就完全代替了教士，成为官僚队伍的主体。这时的官僚队伍不再是为统治者私人服务的“家臣”，而是履行公共职能、管理公共事务的行政官员。这时的官职成了承担着公共责任的一种公共职务，而再也不是某些家族的特权和谋取家庭私利的手段。欧洲中世纪的行政组织就此开始向现代意义的政府转变，不过这个过程相当漫长和复杂，就是在资产阶级革命成功最早的英国，也只是在 1870 年才开始实行通过竞争性考试来录用行

政官员和官员根据功绩晋升的制度。而美国则是到 19 世纪末、20 世纪初,才经过西奥多·罗斯福、伍德罗·威尔逊和路易斯·布兰代斯等一批进步党人的斗争,结束了用政府职位作交易的任人惟亲的制度(即政党分肥制),创立了现代意义的官僚制。现代意义的官僚制度的创立在一定程度上制约了美国历史上某些腐败现象,如利用公共职务谋取个人和党派私利等等。

由此可见,官僚制是人类历史长河中仅有百十年历史的一个新事物。它的产生一方面是工业化发展、城市增长以及社会公共事务日益增多的现实需要,另一方面也反映了大众对于干扰公共事务处理、凌驾于公共利益之上的亲缘关系和党派利益的抵制。官僚制通过确立法律的统治与排除宗法关系和党派利益的影响,通过内部严密的分工和行政官员的专业化,大大改善了政府对社会的管理,促进了福利国家的发展。第二次世界大战后,西方社会的稳定、繁荣和发展,可以说在很大程度上得益于官僚制的确立。

三、官僚制的弊端

官僚制的出现和发展有其必然性和合理性。但随着官僚化的进展,官员的权力日益增长,官僚制也逐渐暴露出本身的弊端。

1. 过于理性的设计与人性相冲突

传统公共行政模式认为行政组织是一种静态的、不受外在环境因素影响的组织实体,因而只追求效率行政,而非民主行政。这样,公共行政就被定位成一种纯粹的执行过程,除了行政机构中的高层官员外,对于各个领导层次来

说,不存在什么权力问题。行使职能时所需要的权力是由上级的命令逐级向下传递的。但是,无论成文法还是命令,都不能给予行政人员多于法律权威的任何东西。另外,由于公共行政不需要对公众开放,不需要向社会负责,所以行政就失去了民主与公共性,而渐渐演化成只重视管理技术与量化方法。公务人员常常自我局限为政策执行与管理的工具,从而忽视了对民主政治价值的捍卫,忽视了与公民道德生活的提升信念与领导使命。

因此,官僚制自其产生时起就面临着致命的批判:官僚制主张技术理性统治一切,将“政府的活动仅限于行政上可以解决的技术问题”,是一种“理性模型”。在理性模型中,行政人员被类化了,人的特质必须适应机械的角色,他们的忠诚只是奉献于非人格的和功能性的目的。于是,人就易成为一架精密的机械力学机器中的齿轮、杠杆和螺丝钉。甲齿轮转1圈,乙齿轮按设计转3圈,快1秒或慢1秒都将导致整个系统的紊乱,甚至瘫痪。1个齿轮只能随着其他齿轮转,再急再快也没有用,有时反而给其他齿轮找麻烦,因此单个的齿轮都本着“不求有功但求无过”的思想运作,万一出了问题也是其他齿轮的转动引起的,不必单独承担责任。即使负责任最多也是系统内责任,系统外对它无可奈何。这样,行政部门内部就形成了一个刚性系统,缺乏主动精神和灵活性,有的只是“齿轮”之间的被动。这种“机器”批量生产一模一样的“标准件”还可以,但是,我们知道人与人之间是有差异的,人可不是一个模子里浇出来的标准件。事实上,启蒙运动以后逐渐兴起的人文主义思潮正是以尊重人

的差异性和人的多样性为基础的。现实中的千差万别绝对不可能像齿轮转动那么简单。因此，官僚制实际上就面临着非人格化与人性之间的内在冲突，人在官僚系统内变成了纯粹的角色而与有着能动精神的人相分离。

2. 对效率的极端推崇导致目的与手段倒置

官僚制将效率奉为首要目标，而且效率只能在民主政治价值之外、技术理性之内去寻求，因此，这种效率只追求手段的合理性，而不考虑这种效率的外部社会意义，即目的的合理性；只考虑以客观的、可以计量的方法来达到目标，而不考虑公共行政过程中的外部效益及社会效益。这样，就使公共行政成为“牧民之术”而非“为民的行政”。因为惟效率主义实际上意味着滑向总量的优先，这是一种机械性效率，然而，当把公共行政放到整个社会系统中时，其总量已不是惟一的衡量标准，还必须考虑到它的结构性和总量的分配，以及在效率之外的外部效益，包括社会效益、公民的个人价值、自由平等的社会价值观念等。达尔在《公共行政学的三个问题》一文中谈到，与企业管理学相对照，公共行政学的预设不可避免地要将公共行政问题置于伦理考虑的脉络背景之中。可见，公共行政不能仅仅考虑基于技术理性的机械式效率，它必须面向社会，考虑社会目的。然而官僚制本身是封闭的，它并不需要向社会负责，于是目的与手段的悖论就在所难免了。

3. 官僚制内部纵向的层级节制与横向的“鸽笼式”分工对效率的实现具有双重效应

官僚机构内部在纵向关系上，依赖的是等级结构在组