

统筹城乡进程中的 社会治理

TONGCHOU CHENGXIANG
JINCHENGZHONG DE SHEHUI ZHILI

陈跃 吴江 王斌 主编



西南师范大学出版社
国家一级出版社 全国百佳图书出版单位



统筹城乡进程中的 社会治理

TONGCHOU CHENGXIANG
JINCHENGZHONG DE SHEHUI ZHILI

陈跃 吴江 王斌 主编



西南师范大学出版社
国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

统筹城乡进程中的社会治理 / 陈跃, 吴江, 王斌主编. — 重庆: 西南师范大学出版社, 2017.2

ISBN 978-7-5621-8637-3

I. ①统… II. ①陈… ②吴… ③王… III. ①社会管理—研究—中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 022773 号

统 筹 城 乡 进 程 中 的 社 会 治 理

TONGCHOU CHENGXIANG JINCHENGZHONG DE SHEHUI ZHILI

陈跃 吴江 王斌 主编

责任编辑:何雨婷

书籍设计:  周 娟 廖明媛

出版发行:西南师范大学出版社

地址:重庆市北碚区天生路2号

网址:<http://www.xscbs.com>

印 刷:重庆荟文印务有限公司

开 本:787mm×1092mm 1/16

印 张:26.25

字 数:670千字

版 次:2017年3月 第1版

印 次:2017年3月 第1次印刷

书 号:ISBN 978-7-5621-8637-3

定 价:86.00元

序

当前台湾地区与重庆的商业活动频繁,台湾地区的经济文化产业与组织在重庆不断发展,渝台双方的合作不断扩大。但是在学术领域的合作,特别是公共管理、公共行政和公共政策方面的学术交流与合作还不够。一方面,台湾地区和重庆市都面临共同的治理挑战,使得渝台之间需要从实践和理论两个角度互相学习、借鉴和融合;另一方面,由于两地发展轨迹的历史差异,所处发展阶段和所面临战略任务的不同,以及公共部门的文化传统和治理经验的差别等,治理的取向和效果存在着差异。因此,探索渝台在公共治理领域的演化,比较其发展的趋势与结构性的差异,分析其互动与协作,对理解渝台两地公共治理实践,以及共同提升两地学术理论都是不可多得的机会。

2014年10月25日,由西南大学与台北大学共同主办、西南大学政治与公共管理学院承办的首届“渝台公共治理学术论坛”在西南大学召开。来自台湾台北大学、逢甲大学、义守大学、中兴大学、佛光大学,以及重庆的西南大学、重庆大学、西南政法大学、重庆医科大学、重庆行政学院的70多位专家学者、研究生代表共计100余人参加了研讨会。本次研讨会主题为“统筹城乡进程中的社会治理”。

2014年10月25日上午,论坛开幕式在西南大学国际学院隆重举行。西南大学副校长崔延强教授在开幕式上致辞。他首先代表西南大学,向出席本次论坛的台湾地区和重庆市各高校公共管理学界的各位专家学者表示欢迎,对各位专家学者长期以来对西南大学建设发展的关心和支持表示感谢,并向此次论坛的成功召开表示祝贺。崔延强副校长就西南大学历史沿革、并校改革、自然生态环境、著名校友、学科建设、学校规模、科学研究等做了介绍,并强调此次学术论坛的成功召开,必将有利于推动渝台公共管理领域的学术交流与合作,必将有利于进一步提升西南大学公共管理学科的学术研究能力和决策咨询水平。

西南大学政治与公共管理学院陈跃院长在致辞中首先对台湾地区学者,重庆各高校参会的院长、专家学者表示欢迎,并向论坛代表介绍了西南大学政治与公共管理学院以及公共管理学科的基本情况。认为渝台两地的公共管理专家学者汇聚西南大学,共同探讨“统筹城乡进程中的社会治理”这一领域的热点、难点和焦点问题,充分体现了渝台两地的专家学者共同的责任感和使命感,彰显了公共管理学应有的价值与意义。

台北大学顾慕晴教授在致辞中感谢本次论坛承办方西南大学政治与公共管理学院在筹备工作中所做出的大量细致的准备工作,并回顾了渝台公共治理学术论坛的发起过程,对本次论坛的成功举办表示祝贺,并希望能够将论坛建设为一个长期合作的学术载体。

开幕式结束后,西南大学陈跃教授、台北大学张世贤教授、西南政法大学邹东升教授、逢甲大学陈介英副教授、义守大学林皆兴教授、重庆大学贺芒副教授、中共重庆市长寿区委常委张云平、重庆行政学院徐信贵副教授、西南大学张明博士后、台北大学顾慕晴教授、佛光大

学陈衍宏、西南大学欧书阳副教授、重庆医科大学冯磊副教授、重庆行政学院李严昌副教授，重庆五所院校硕士研究生代表李梅、吴静、李新亚、吴世坤、王超等围绕“统筹城乡进程中的社会治理”主题，重点就“城乡社会保障的鸿沟与逾越”“社区治理的矛盾与治理结构”“非营利组织的活力与角色转变”“公共文化生产的阻滞与治理创新”等议题，通过五轮论坛发言的形式，进行了广泛而深入的探讨和交流。与会代表纷纷认为本次论坛的学术交流质量很高，代表发言的内容都具有重要的意义，讨论的内容能够紧密结合论坛议题，同时又涉及多个领域，点评人认真负责，点评内容有深度，对后续的研究有深刻的启迪。

经组委会研究决定，将此次会议入选论文以论文集的形式公开出版。陈跃、吴江、王斌任主编，由西南师范大学出版社正式出版，奉献给广大读者。“渝台公共治理学术论坛”旨在搭建一个重庆与台湾地区公共管理学术交流的平台，共同研究公共管理领域的重大学术与实践问题，成为增进渝台两地公共管理学界相互了解和学术交流的年度盛会和重要平台。本论文集的出版必将增进渝台两地公共管理学界的共识和友谊，促进公共管理理论与实践创新，为渝台经济文化的产业交流和社会发展提供一定的智力支持。

吴江

2015年1月18日

都市小区治理结构与功能	张世贤	1
公务人员核心价值方案推动之研究——以中国台湾地区为例	顾慕晴	7
台湾中部地区村里治理现况及其可能性探讨	陈介英	15
环境污染类社会稳定风险治理机制研究	陈升 程文	23
中国太湖流域水污染治理的制度供给进路研究	罗章 凌建峰	37
环保 NGO 的政策倡议行为模式分析——以“我为祖国测空气”活动为例	邹东升 包倩宇	45
推进中国基层治理创新的文化路径探析	颜德如 张云平	56
乡村公共文化治理吸纳机制研究	贺芒 吴雪莲 曾智洪	64
从效率到合法性：政府购买社工服务行为演变的内在机制——以 S 市为例	郭春甫 吴世坤	71
医疗纠纷第三方调解对医疗暴力的淡化及其解读——以对 D 县医疗纠纷第三方调解的实地考察为切入点	冯磊	80
统筹城乡进程中的基层协商民主制度化研究——基于余杭与彭州两地实践的比较与思考	李严昌	93
我国西部农村文化建设的现状和发展战略分析	乌日吉木斯	100
省级政府治理主体法治化路径研究	李梁钰	108
农村文化类民间组织培育的现实困境与出路——基于社会资本理论的视角	李欣茹	113
论新社会阶层在社会治理中的作用	陈跃 孔卫英	119
城乡统筹发展背景下基层信访矛盾预防化解对策探讨	欧书阳	126
非税收入收支挂钩问题的交易费用理论分析	李谭君	133
社会治理理性与“岳麓模式”述评	王崧	146
治理视野下城市公共服务供给机制研究——以美国布鲁明顿为例	汪艳霞	153
“关系”能否带来满意的收入？——兼论社会网络治理的必要性	张明	165
统筹治理：中国社区治理现代化的内源式转向	申丽娟 陈跃	180
公租房对农民工家庭城市融合的影响研究	熊洁 史学斌	186

城市老旧社区信息化建设的新探索——以武汉市“发展社区”为例	张瑞岚	193
环境群体性事件的社区治理——基于“绿色浙江 T-AVERT”模式与空间的探索	彭小兵 杨晶惠	199
提案型公共服务：日本民营化运作模式	邹东升 张奇 王荟	212
大陆农民工就业培训公益模式初探	肖云 简敏	219
主体、内容、途径、效果：实现有效政府治理的关键要素研究	王超	226
社会治理视域下的社区居委会监督活动研究	颜真	231
重庆市社会组织发育现状及对策的研究	杨伟伟	236
新型城镇化进程中流动人口治理的公共服务创新	樊怡敏	244
国家治理视角下地方政府审计的理论基础与特征研究	刘萨娜 闫建	249
构建有中国特色的社区治理结构	李新亚	252
农村人力资源开发的结构性影响因素实证分析——基于重庆的数据例证	李梅 吴江	258
失地农民社区整体性治理研究	谭周琴	268
中国城市社区治理体制改革的未来走向	张雪	276
新时期 NGO 参与政府扶贫开发的路径探析	李梦竹	281
新公共服务视角下的社区治理结构范式研究	成程 欧书阳	287
我国公共文化创新战略研究	付金萍	293
统筹城乡视域下我国农村低保制度建设研究	何其芳	298
民族乡镇农村社区治理路径探析——基于宜良县九乡民族乡的现状调查	龙文庆	303
基层社区治理模式研究——基于重庆市北碚区天生街道社区的案例	吴卿昊	309
当前我国城市社区治理的矛盾与问题	王彦蓉	315
新环境下我国社会组织角色转变	张娜	320
我国社区居家养老模式的探讨	赵鹏	326
城乡一体化进程中“过渡型社区”的治理与转型	赵臻 欧书阳	331
重庆市农业转移人口社会保障的 SWOT 分析	陈茜 吴江	337
多元治理主体供给农村公共文化服务的现实困境与机制构建	张雨舟	344
社区公共文化治理机制探析——以重庆市北碚区为例	程霞	349
重庆市社区治理的矛盾与治理结构	冯雨晴	354
在城市社区成员归属感的培养中解构社区治理矛盾	张冬	359
新改革环境下非营利组织的发展	李恒	364

农村地区居民聚集地公共环境卫生治理研究——以西部 A 市为研究对象	徐信贵	...	369
试论我国统筹城乡居民医疗保障过程中存在的问题及相关对策	燕小凡		373
重庆公共租赁房治理问题及对策	刘蓓佳 刘勇		379
探讨互联网发展视域下“三社联动”模式的优化	伍蕾 王斌		386
重庆市北碚区城乡基本公共文化服务情况调研报告	陈跃 申丽娟 段晓月		393
重庆市巫溪县义务教育均衡发展研究	唐洁		403
社会治理重构视域下的社会工作本土化路径探析	秦颖颖		408

都市小区治理结构与功能

张世贤^①

摘要:在现代都市发展中,市民生活最基本的生活圈是小区。市民除了到办公处所上班之外,其他的生活都在生活圈的小区完成。其内容包括小区的安全、小区的衣食住行育乐、小区的人际社会关系网的建立。小区治理对于繁忙的都市生活极为重要。本文探讨都市小区治理的组织结构与应有的表现功能。本文采用的研究方法是文献研究法,将台北市小区的治理结构与功能,通过搜集相关的文献资料,整理分析评论而成。本文研究发现,在现代信息社会,小区治理必须通过充分的现代传播媒介,充分联络,让市民知道小区治理的组织结构、运作方式、配合事项以及其所能够服务的功能。

研究结论认为:针对都市小区治理的各种问题,必须讲究快速的沟通、协调、配合、动员,这样才能够处理都市化过程中所表现出的各种社会困境。

关键词:小区;治理;结构;功能

一、前言

小区(community)一词源自拉丁语“communis”,其核心价值为“共同”(common)的概念。早期对于小区的刻板印象,不外乎是由固定的区域、特定群聚居民以及特定的民俗文化价值等所组成的集合体。Cohen(1985)曾在搜集的社会科学文献中找到了九十种有关小区的定义,其综合诸般看法,认为小区是“一种价值、规范与道德的系统,它足以对其成员在某一特定整体内产生认同感”;同时小区也是“人们在家庭生活以外,获取基本与实质经验的领域,是一个人学习与实践如何成为社会人的地方”(陈钦春,2000:186)。

Etzioni(1993)进一步描述小区的特征:(1)是一个成员之间彼此纵横交错与巩固情感的联系网络;(2)成员间彼此承诺共享价值(values)、规范(norms)以及意图(meaning);(3)成员彼此间具有较高程度的责任感。因而,小区系指一群人在其疆界之环境关系中产生共同的文化情感,进而共同创造出共体的社群关系,并且小区内的成员对彼此的价值分享有着共同的规范。

因此,小区的安全、小区的衣食住行育乐、小区的人际社会关系网的建立均需要小区治理。小区治理对于繁忙的都市生活极为重要,这也是未来的趋势。

小区发展的目的不只是响应小区的在地问题,提出一套小区自主的解决模式,而是要反

^①张世贤,台北大学公共行政暨政策系教授。

映当时社会发展的困境,同时培养小区能力。因此,小区治理结构与功能非常重要,更要产生小区治理的绩效。

二、理论与文献探讨

有关小区治理的组织、功能与绩效的理论与文献分析如下:

柯于璋(2005:37)说明小区主义治理模式系指具有共同历史文化感、高度小区凝聚感,且居住在同一个地理空间的一群人,基于公益、博爱和利他的精神参与公共事务,在参与的过程中学习、发展个人与团体的自我成长与管理方式,这样的参与对于小区成员而言,既是义务也是权利。

王品绒(2013)从小区产业的视角分析,认为:小区治理须具备在地性、组织性、创造性及故事性。清楚小区产业发展之目的,且须有共同理念者,方能有效推展小区产业。以小区环境、环保、人物、自然生态资源等议题为主轴,凝聚小区意识,有效联结与整合小区内外资源,有助于小区产业之推展。引进社会企业有系统的经营管理概念,减少组织改选及领导人更换之影响。小区产业在推动发展上必须随着市场脉动调整,减少同构型的市场竞争。小区产业之推动对小区自主、经济及永续皆有其正面的影响与成效。在全球化的竞争环境下,小区治理产业必须做到本土化、在地化,才能在竞争中存活。

潘美纯(2014)指出,小区治理的功能主要是针对高龄化社会中对老人的照护。如何让老人在自己小区获得妥适的照顾服务,以度过健康快乐的晚年生活?小区健康服务主要依靠的是志愿服务人力。志工人力的发掘与培养是小区表现功能最重要的一环。的确,在高龄化的社会中,小区的重要功能之一就是老人服务。

邱兆台(2012)探讨小区的运作时称,要靠地方民间力量的集结,必须建立小区社会资本,表现小区社会关系、人际之间的信赖与承诺,并形成及塑造共享之价值与认知,产生小区参与和互助合作之影响力。小区组织的运作主要靠小区的现有人力、财力、物力的充分支持与配合。

小区的运作与合作社经营的模式密切相关,黄郁胜(2008)探讨合作社与小区的关系时提出:(1)合作社的成立是推动小区营造的助手,合作社可带动当地观光与经济发展,提升居民生活质量;(2)合作社小区文化维护与小区媒介建构是重要的,能够凝聚居民的认同感与向心力,并有效推动小区营造活动;(3)居民对两个合作社从事文化产业发展是感到认同的,亦认同小区文化维护与小区媒介建构的重要性;(4)合作社参与小区营造尚存在一些困境,如推广与社会大众有关的教育合作,招募小区居民与年轻人参与,建立并加强政府与合作社的关系等。

郑舜介(2014:145)认为,具有营造经验的小区对于落实小区再生计划确实有影响,其具体之影响可以归纳为以下几点:(1)使小区领导精英能在小区营造的过程中,培养更多小区居民一同参与小区事务;(2)让小区能先找出在地的资源、特色以及价值,并以此规划小区发展的方向;(3)调整小区居民的心态,使其更愿意参与小区事务。

三、小区组织结构

小区组织结构是以小区的历史脉络为基础,建立起小区的文化精华,当其成为一个组织结构之后,小区居民以内发的方式逐步推动小区治理。首先应该从小区开始培养“公民意

识”，让民众知道小区可以自己来管理自己，在地居民不可再依赖政府介入。目前大部分小区组织结构乃是传统组织结构，无公民意识的倡导与专业人士，传统组织结构难以发挥，须通过政府外力介入推动。

小区组织结构与小区发展协会成立，其组织有理事、监事、理事长、监事长，下面依照小区的需求成立各种委员会、中心、小组、队、社等，例如巡守队、妈妈土风舞社、太极拳社、老人服务队、青少年服务队、托婴中心、河川巡守队、生产合作社、乳品生产合作社、特产产销合作社、合唱团、庙会活动中心等。

小区组织的具体内容公布在小区的公告栏，供民众随时阅览。随着当前新媒体的发展，几乎人人都有手机，可以通过智能手机传播组织的结构以及小区的活动，供大家随时参加。小区组织的结构与联系情形，可具严谨性质，也可具松散性质。分述如下：

其一，严谨性质。一般向政府申请成立小区发展协会、合作社、人民团体；建立组织章程；具有规模性，目标为永续发展，促进小区发展。其中的性质包含：互补互助、共同维护小区团结、严谨的执行计划。其中会牵涉小区居民利益，例如小区环境清洁队、小区合作社、小区农耕合作、小区运动协会、小区托儿协会及各种人民团体等，要向政府申请登记。这些具有组织规章性质的团体皆属于小区组织结构的一环。

其二，松散性质。民众于小区内，自发性地组合，成立小型组织，包括旅游、运动、清洁、育婴等小区内部民众的组织活动，共同为小区发展做出贡献。例如每日早晨在公园集体做运动、几位妈妈合作轮流帮忙照顾小孩等未向政府机关申请成立组织的小团体。这些性质的团体皆属于小区组织结构的一环。

四、小区功能运作

丰富小区生活，发展小区经济是小区民众的使命。（Stinson, 1993: 13）而小区如何才能有效地发挥功能？借由王品绒（2013）的观点，小区功能运作有五种：互助产业联盟、成立小区合作社、小区参访及小区生态旅游、绿色产业合作、委办案协力合作。这些组织的功能表现，都要通过小区内部充分的信息传递。可借用小区内的公布栏公告广为周知，也可以设立小区网站随时公告小区的活动内容，并且可以通过手机随时沟通、联系、协调、配合以达成小区功能的运作，分述如下：

（一）互助产业联盟

推动各小区合作，例如：共同购买小区农友的农产品；借由小区居民与小区农友进行契约耕作的方式，请小区农友生产；小区居民共同向农友购买。此方式可监督小区农友种植的过程是否环境友善，促进互助合作的生产与消费模式。

（二）成立小区合作社

通过小区居民共同集资认股，达成契约共同成立小区合作社，成立组织，再通过将小区内的闲置空间借用、租用、买下、改造等方式，使之成为商店，出售小区制作的物品，以发展小区特色。在这个过程中，小区居民不断地学习在法律依据下建立彼此之间的信任感。为了让小区组织得以稳定经营、永续经营，必须建立起培养新小区居民加入的机制。

(三)小区参访及小区生态旅游

城市外围的小区,可建设完成一个游乐园区供城市游客来游玩及体验生活。例如,小区居民共同举办活动,让游客到他们的小区体验爬山、戏水、烤肉、露营、泡汤等乐趣。同时借助小区合作社建立主题餐馆、咖啡厅及民宿,收取盈利。在有盈利的责任制下,小区居民的积极性、参与性才能提高。同时可以建立周末市集,让出一个固定场所,销售小区产品,让到小区参访的团客与散客都喜欢上这里。

(四)绿色产业合作

鼓励小区居民,推行环保健康理念之绿色消费,通过选择安全健康的产品,间接地去关心周遭的生活环境。同时走出小区,保护邻近乡村的生态多样性,推动鸟类、植物、湿地教育,让整个大小区卖的就是环境。

(五)委办案协力合作

借由与政府及相关单位合作办理活动的形式来推动小区产业,增加小区收入。这系指政府或是其他相关单位承标案子再找小区合作,由小区提供场地、小区美食、小区文化特色DIY等体验活动。小区只要与主办单位签领据即可,不用写计划申请,也不用核销,轻而易举地推动小区合作。

当五项功能充分运作时,可以缓解、帮助小区内或邻近小区的闲置人力,例如高龄失业或需要经济帮助的妇女。以合作社的方式让新小区居民加入,可以让小区的人员维持稳定。小区与政府的合作,在政府相关政策方案下,可以培训小区居民技能,培养小区的人才。经过长时间办活动的方式,每个小区居民的不同特质与专长得到充分授权与信任,每个小区成员都可以直接从活动中学习并发挥所长,累积实务经验,获得成长,进而能够独当一面。

五、小区绩效表现

由上述小区治理的组织与功能,产生小区绩效,使得小区居民能够感受到小区生活的和谐、富足、令人满意。分下列几方面来说明:

(一)小区的生产活动

小区组织的活动能够使得小区民众的生产充分利用小区共有的生产工具、公共空间,组成生产合作社,让生产绩效提高,增加民众的收入。例如,台南市柳营区八翁小区生产鲜奶,由志工妈妈制作鲜奶布丁、碗粿、小馒头,在社造活动中摆摊販售,将盈余用于小区发展工作;台南市后壁区仕安小区以当地稻米产业为特色,推动农村小区营造工作,绩效良好。

(二)小区民众生活的照顾

小区组织有老人照护活动、托婴活动。例如,台南市永康区某小区的爷奶学堂,长辈活力十足。老人服务工作成效良好,学堂的办理与延续对于老人终身学习具有创意与永续意义。

(三) 小区公共服务

小区公共服务,包括成立各种小区公共服务组织,进行弱势族群照顾、治安巡逻、绿美化、环保资源回收。

实例一:高雄市大寮区中兴小区办理身障者小区乐活补给站。补给站提供身障者服务,除了休闲性的服务之外,也提供各种有深度、专业化的服务,如生命回顾团体。

实例二:高雄市杉林区新和小区举办了许多服务老人的活动,如临终陪伴,协助子女在外的长辈,紧急送医、通知子女、临终关怀和后事处理。

实例三:彰化县秀水乡马兴小区成立守望相助队。相助队维护小区安全,与周边小区联防,预防治安死角;成立爱心商店,并与公所共同实施防窃防盗咨询服务,为守护居民人身财产安全而努力;并且成立河川巡逻队,守护河川整洁安全,巡逻队将环境污染通报案件资料上传河川保育网,日志资料完整,将成果 E 化,并作为教育倡导的教材。除了守护河川整洁安全外,巡逻队亦在河岸种树将之绿美化,创造河川新面貌。

(四) 小区民众休闲活动

妈妈土风舞的活动、小区民众打太极拳的活动等使得民众的小区生活很充足。

实例:彰化县芬园乡竹林小区办理妇女福利服务,如妇女歌唱技巧班、妇女食作坊、新住民成长营、女子神轿班、女子诵经班、复古竹编班等;并且办理少儿福利服务,如青少年体验营、净山活动、小区巡礼、关怀访视弱势家庭、体验农村生活、春联挥毫、关怀独居长者、岁末年终打扫、庆元宵新住民创意灯笼彩绘、亲子彩绘及弱势家庭儿童暑期课辅班。

(五) 小区之间的合作

小区之间相互观摩、协助、合作,拓展小区发展的绩效。

实例:高雄市大型小区保社小区将小区发展的财务管理系统分享到其他小区,教其他小区使用,还配合县市政府建立关怀据点,重整小区发展工作团队,同时小区景点营造有成,创造了一个优质的生活环境。

六、结论

本文的研究发现,在现代信息社会,小区治理必须要通过充分的现代传播媒介,充分联络,让居民知道小区治理的组织结构、运作方式、配合事项及其所能够服务的功能。

研究结论认为,都市小区治理的各种问题,必须讲究快速的沟通、协调、配合、动员,才能够应对都市化过程中所表现出的各种社会困境。

参考文献

[1]王品线.小区发展协会推动小区产业之研究——以北部小区为例[D].台北:实践大学,2013.

[2]李柏谕.实效小区治理模式的重组与实践:以小区大学为例[J].东吴政治学报,2010,28(1).

[3]李柏谕.实效小区治理模式的重组与实践:以小区大学为例[J].东吴政治学报,2010,28(1).

[4]李柏谕,郑舜介.实效小区治理模式之探讨:以凤山小区大学防治登革热为例[J].第三部门学刊,2011(15).

[5]潘美纯.小区组织如何促进健康小区的实现——台湾台南市长荣小区发展及营造工作之经验分享,小区工作理论与实务[EB/OL].<http://www.ccswf.org.tw/files/7100/14/2/%E6%BD%98%E7%BE%8E%E7%B4%94.pdf>,2014/9/24.

[6]Cohen, Anthony P. 1985.Symbolic construction of community. London:Routledge.

[7]Etzioni, Amitai.The Spirit of Community: Right, Responsibilities, and the Communitarian Agenda[M]. New York: Crown Publishers,1993.

(责任编辑:陈跃)

公务人员核心价值方案推动之研究——以中国台湾地区为例

顾慕晴^①

摘要:所谓公务人员核心价值,指涉公务部门之基本信念,引导公务人员行为之准则以及决策的最终标准,也是判定行政好坏优劣的根本依据。世界先进国家和地区均极重视公务人员核心价值推动方案的推动,纷纷颁布一套公务人员必须拳拳服膺的核心价值。本文旨在分析中国台湾地区于2000年来所推动的各项核心价值方案,分实质面与过程面探讨。实质面乃对各项方案中核心价值的内涵加以研究,并论述其特质与优缺点;过程面则针对执行过程予以剖析,分析其实施过程是否恰当,是否能达到普遍、有效施行的目标。

关键词:公务人员;核心价值;中国台湾地区

一、前言

人类的行动是内心价值观的产儿。人类的价值观一旦塑造,所有行动必然依此而行。公务人员亦是人,其行动自然受其价值观影响。而核心价值更是人类内在价值体系最重要的部分。因此,如何建立正确适当的核心价值是各国及各地区行政的要务之一。所谓公务人员核心价值,指涉公务部门之基本信念,引导公务人员行为之准则以及决策的最终标准,也是判定行政好坏优劣的根本依据。世界先进国家和地区均极重视公务人员核心价值推动方案的推动,纷纷颁布一套公务人员必须拳拳服膺的核心价值。本文旨在分析中国台湾地区自2000年来所推动之四项核心价值方案。除了叙述这四方案外,文章还做了实证分析。实证分析分实质面与过程面探讨。实质面乃对各项方案中核心价值的内涵加以研究,论述各项核心价值的重要性和各项方案中核心价值的充足性、合理性。过程面则针对推动过程予以分析,评析其实施过程是否恰当,是否能达到普遍、有效施行的目标。

二、核心价值的意义与功能

本部分拟从理论的角度,论述核心价值的意义与功能。

(一)核心价值的意义

欲了解公务人员核心价值之意义,必须先界定价值(value)的含义。而价值乃人类可欲之表达,对某种事物在感情上深度的确认,是人类行为背后的驱策动力。(Means, 1970: 56)价值也具有规范作用,影响人们的行为和社会期望,决定什么是正确的(right)、好的

^①顾慕晴,台北大学公共行政暨政策学系教授。

(good)、值得的(worthy)和美的(beautiful)。(McMurray, 1966: 314—327)

核心价值(core value)意指最根本,不能被取代,或者是被取代了便会走了样的价值。那些可以交换的,可以被其他手段或价值取代的,便不是核心价值。核心价值从组织管理之层面而言,系组织最基本且持续的信条,它不会因短期利益而有所妥协或改变,且引导个人与组织的决策、优先级以及行动方向(Collins & Porras: 487—516)。简言之,核心价值即基本信念、引导行为的准则以及决策的最终依据。应用于组织之上,核心价值即指那些无可取代的,让成员能有意义地参与并构成其身份认同的价值。

公务人员核心价值乃公务人员站在其角色、职责上所应追求之最高目标,其为判定一国、一地区行政机关或公务人员好或坏的最终极标准。(谢添进:26)其亦显示行政机关或公务人员存在于社会中的根本意义,社会或民众对行政机关或公务人员的最高期许。核心价值具有下列特征:

- (1)核心价值应普遍适用于所有公务人员,且为多数公务人员所认同之重要价值;
- (2)核心价值涉及行政的基本使命,不随时空环境而改变,有其固定性;
- (3)核心价值为优先排列的首要价值,须要优先加以落实实现;
- (4)核心价值代表政府的“外部顾客”(民众)对理想政府的认知及评判标准。

(二)公务人员核心价值的功能

透过核心价值来领导组织,其主要目的在于可指引方向和启发人心。价值领导内涵具有下列功能:

1.以价值凝聚共识

公共部门组织要如何在追求多元价值的同时取得平衡,使基层员工能将组织价值内化予以落实,进而反映在组织绩效上,实有赖于组织领导人以对话方式与基层员工沟通,使基层员工有参与感,感到受重视,进而在沟通中凝聚共识,而非采取传统的由上而下的政策执行模式,方不至于产生价值落差现象,阻碍组织成长与降低员工满足感。

2.以价值设定方向

由于公共部门组织暨公务人员系公共服务的受托者且同时要对外在环境变迁负有及时性之响应,因此,需要通过价值来指引组织的发展方向,以免迷失,进而带领员工保持前进并强化其对组织的归属感,同时提升员工的专业素养,使组织得到发展。

3.以价值引领行动

美国第31任总统胡佛曾说:“没有行动的言辞是理想主义的暗杀者。”(张文隆译)因此,组织价值须通过具体行动方能落实,以免沦为口号。公共组织在追求明确价值时,以价值与行动互相呼应配合,方能事半功倍,进而完成组织使命。

4.以价值重获向心

领导全录实验室(xerox park)超过20年的约翰·布朗(John Seely Brown)说:“如今,领导者不只要会赚钱,还要能创造意义。有才能的员工希望公司提供的不只是钱,还有能激励人心的目标,能让员工的价值观产生共鸣,也就是人们有机会创造新格局的使命。”(温瑞芯译)通过价值,员工对组织使命有更深层的认知,进而引起员工价值观的共鸣,使之与组织价值链接,据此产生向心力、驱动力,以免员工失去奋进之标杆,流于纸上作业之窘境。

5.以价值提高满足

组织在运作中,倘能满足各阶层部门、员工的需求,则将能强化员工对组织的工作动机的认同。如此,员工将会关切组织所面临的问题,从而提出解决问题所需的方案,进而达到组织成长以满足员工需求。

6.以价值活化组织

当今组织面临最大的问题,并非缺乏新的管理观念,而是对自身组织的基本理念缺乏了解,失去了组织存在意义,而使组织产生僵硬、“物化”等现象,唯有重拾组织核心价值与员工价值观链接,进而产生共鸣,使员工将组织价值内化并表现在工作上,方能使组织活化、成长。诚如宝碱公司前执行长史梅尔(John G. Smale)于1986年宝碱公司150周年庆时所言:“我们必须致力于维系公司旺盛的生命力——追求实质的成长和组织的成长,因而公司再过一百五十年,仍能屹立不摇,历经时代考验依然长存。”(齐若兰译)

三、中国台湾地区公务人员核心价值方案之推动

本段所论述者,乃中国台湾地区历年来所推动之公务人员核心价值各项方案,先后计有:建立行政核心价值体系推动方案、各级行政机关推动核心价值实施计划、行政主管部门及各级机关公务人员核心价值以及中国台湾地区考试主管部门颁布之公务人员核心价值四项方案。

(一)中国台湾地区建立行政核心价值体系推动方案

中国台湾地区人事主管部门为改革原有的行政文化,于是在2001年5月颁布《建立行政核心价值体系推动方案》,提出了5项核心价值:

(1)建立公务人员对政府的忠诚感:公务人员应以政府为效忠对象,体认身为公共服务者之义务,扮演公共利益的受托者及民主法治的守护者,增进公共利益民主行政。

(2)建立对社会的关怀情:公务人员须秉持人道精神,了解社会实情,建立与各群体间的联系,促进社会公平,提升弱势团体福祉。

(3)建立对政府的向心力:公务人员应有生命共同体的体认,建立休戚相关、荣辱与共的团队精神,展现正直廉洁的操守,维护个人及政府整体的名誉与尊严。

(4)建立对民众的服务心:灌输公务人员顾客导向工作观念,取法企业服务的做法,使政府能迅速响应民众需求,提升服务效率及质量。

(5)建立对公务的责任感:提升机关管理的机动性及弹性,激发公务人员的服务精神及自我策励精进的工作热忱。

(二)中国台湾地区各级行政机关推动核心价值实施计划

2001年5月颁布“公务人员对政府的忠诚感、对社会的关怀情、对政府的向心力、对民众的服务心、对公务的责任感”五项核心价值后,唯该五项价值被认为较属一般国民所应有的共同素养,对行政文化的改善效果有限。台湾地区人事主管部门为彻底革新行政文化,建立公务人员实践公共服务之价值基础,爰多次邀请专家学者及各机关代表会商。相关部门于2004年2月25日核定“创新”“进取”“专业”三项核心价值。三者均以强化公务人员行政执行力、提升为民服务质量为目标。