

GONGGONG GUANLIZHONG DE
SIXIANG ZHENGZHI GONGZUO

公共管理中 的
思想政治工作

祝小宁 ◆ 主编

 电子科技大学出版社

公共管理中的思想政治工作

主 编 祝小宁

副主编 朱国媛

电子科技大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共管理中的思想政治工作 / 祝小宁主编. — 成都: 电子科技大学出版社, 2005. 2

ISBN 7-81094-863-6

I. 公... II. 祝... III. 公共管理 - 政治工作 - 研究 - 中国 IV. D64

中国版本图书馆CIP数据核字(2005)第072211号

公共管理中的思想政治工作

主 编 祝小宁

副主编 朱国媛

出 版: 电子科技大学出版社(成都建设北路二段四号 邮编: 610054)
责任编辑: 谢应成
发 行: 电子科技大学出版社
印 刷: 四川广播电视大学印刷厂
开 本: 850×1168 1/32 印张 14.25 字数 357 千字
版 次: 2005年2月第一版
印 次: 2005年2月第一次印刷
书 号: ISBN 7 - 81094 - 863 - 6/G · 198
定 价: 20.00 元

■ 版权所有 侵权必究 ■

◆ 邮购本书请与本社发行科联系。电话: (028)83201495 邮编: 610054

◆ 本书如有缺页、破损、装订错误, 请寄回印刷厂调换。

目 录

第一章 公共管理中的思想政治工作	1
第一节 公共管理的发展趋势	1
一、世界公共管理的人本趋势和软管理模式	1
二、中国公共管理的传统和特点	20
三、加强公共管理中的思想政治工作	33
第二节 公共管理中的思想政治工作	41
一、思想政治工作	41
二、公共管理	44
三、公共管理中的思想政治工作	48
第二章 公共管理中思想政治工作的理论、规律和职能	55
第一节 公共管理中思想政治工作的理论基础	55
一、社会存在决定社会意识论	55
二、以实践为基础的能动反映论	58
三、政治与经济的相互关系论	61
四、人的本质理论	64
五、人的全面发展理论	68
第二节 公共管理中思想政治工作的规律	70
一、思想政治工作的一般规律	70
二、公共管理中思想政治工作的特殊规律	82
第三节 公共思想政治工作的职能	92
一、教育	92
二、激励	96
三、调节	100

四、转变	104
第三章 公共管理中思想政治工作的德治方略	109
第一节 治国方略：法治与德治	109
一、法治概述	109
二、德治概述	113
三、德治与法治的辩证关系	116
四、以德治国在公共管理中的地位和作用	122
第二节 建立社会主义法制体制和道德体系	125
一、建立社会主义法制体系和道德体系的必要性	125
二、建立社会主义法制体系	129
三、建立社会主义道德体系	133
第三节 加强社会主义法制教育和思想道德教育	138
一、加强法制教育和思想道德教育的必要性	138
二、加强社会主义法制教育	141
三、社会主义思想道德教育	145
第四节 以德治国与国家公务员的行政道德建设	150
一、加强国家公务员行政道德建设的迫切性	150
二、加强国家公务员行政道德建设是以德治国的关键	153
三、建立公务员行政道德规范体系，加强公务员思想道德教育	161
第四章 公共管理中思想政治工作的内容	166
第一节 努力提高全民族的思想道德素质	166
一、马克思主义的宣传教育	167
二、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”的重要思想以及党的路线、方针、政策的教育	168
三、爱国主义教育	169
四、集体主义、社会公德、为人民服务、职业道德、家庭美德教育	170

五、人生观、价值观教育、理想教育	175
六、社会主义民主教育、法制教育、纪律教育	177
第二节 政府激励：用思想政治工作调动社会各阶层积 极性	179
一、政府激励的必要性	180
二、充分调动社会各阶层的积极性	182
第三节 政府在各项管理活动中的思想政治工作	192
一、政府在经济管理中的思想政治工作	192
二、政府在政治管理中的思想政治工作	197
三、政府在文化建设中的思想政治工作	206
第四节 政府形象塑造：政府公共关系建设	209
一、政府公共关系的涵义	210
二、现代社会中政府公共关系的重要性	211
三、政府公共关系的策略与途径	213
第五章 公共管理过程中的思想政治工作	218
第一节 行政领导与思想政治工作	218
一、行政领导的概念	218
二、行政领导的内容与思想政治工作	220
三、公共行政领导结构和领导者与思想政治工作	223
四、行政领导过程中的思想政治工作	229
第二节 行政沟通与思想政治工作	231
一、行政沟通的概念	231
二、行政沟通的意义与思想政治工作的一致性	232
三、行政沟通与思想政治工作中的沟通模式	234
第三节 行政决策与思想政治工作	238
一、行政决策及其保证	239
二、公共行政决策过程与思想政治工作	243
三、公共行政决策的发展趋势与思想政治工作	244

第四节 行政监督与思想政治工作	247
一、行政监督的概念	247
二、行政监督方式向思想政治工作方式的转化	250
三、行政监督机制和思想政治工作的网络化	255
第六章 各领域的思想政治工作	258
第一节 机关思想政治工作	258
一、机关思想政治工作概述	258
二、机关思想政治工作的基本内容	261
三、机关思想政治工作的基本途径与方法	264
第二节 军队的思想政治工作	270
一、军队思想政治工作概述	270
二、军队思想政治工作的基本内容	273
三、军队思想政治工作的基本形式与方法	276
第三节 企业思想政治工作	278
一、企业思想政治工作概述	278
二、企业思想政治工作的基本内容	281
三、企业思想政治工作的基本方法	284
第四节 学校思想政治工作	288
一、学校思想政治工作概述	288
二、学校思想政治工作的基本内容	290
三、学校思想政治工作的具体内容	295
四、学校思想政治工作的基本途径与方法	296
第五节 农村思想政治工作	299
一、农村思想政治工作概述	299
二、农村思想政治工作的基本内容	301
三、农村思想政治工作的基本体制、途径与方法	303
第六节 公共管理中的思想政治工作	307
一、公共管理中的思想政治工作概述	307

二、公共管理中思想政治工作的基本内容.....	310
三、公共管理中思想政治工作的基本方法.....	312
第七章 公共管理中思想政治工作的方式	316
第一节 影响思想政治工作效果的因素	316
一、思想政治工作主体的不确定性和不适应性.....	316
二、工作对象的多变性	318
三、工作方法的单一性	319
四、思政内容的滞后性和空泛性	320
五、工作环境的复杂性	321
六、思想政治工作效果的无保障性	322
第二节 思想政治工作的实施方式	323
一、思政工作实施方式改进的必要性	323
二、思想政治工作的具体实施手段	326
三、当前思想政治工作应坚持的原则	339
第三节 政府思想政治工作的实施渠道	349
一、思想政治工作的传统渠道	349
二、互联网在思想政治工作中的运用	353
第八章 公共管理中思想政治工作的条件保障.....	361
第一节 创新思想政治工作机制	361
一、创新思想政治工作的责任机制	361
二、创新思想政治工作的“一体化”机制.....	363
三、创新思想政治工作的结合机制	366
第二节 加强思想政治工作阵地建设	369
一、增强思想政治工作阵地建设意识	369
二、切实加强对思想政治工作阵地的领导.....	371
第三节 完善思想政治工作的组织机构	376
一、各级党委要加强对思想政治工作的统一领导.....	377
二、行政部门应担负思想政治工作的责任.....	378

三、群团组织是做好思想政治工作的重要力量.....	380
第四节 努力建设一支高素质的思想政治工作队伍.....	382
一、加强思想政治工作队伍建设的必要性.....	382
二、思想政治工作队伍教育的主要内容.....	386
三、加强思想政治工作队伍建设的措施.....	390
第九章 行政改革与思想政治工作的的发展	394
第一节 行政改革的新趋势	394
一、行政改革的内涵	394
二、行政改革的新趋势	404
第二节 行政改革对思想政治工作的影响.....	409
一、行政改革是现实社会发展的必然	409
二、行政改革要求思想政治工作创新	414
第三节 建构行政改革中思想政治工作的现代模式.....	420
一、模式的基本内涵	420
二、思想政治工作的现代模式	421
后 记	445

第一章 公共管理中的思想政治工作

公共管理与思想政治工作共有的政治特性和管理功能使两者具有天然的联系。统治阶级、社会管理者总要通过意识形态的宣传来获取统治和管理的合法性和稳固性。“心安则国安，心治则国治”，作为社会组织活动的公共管理，历来都非常重视“心治”。任何层面的公共管理都存在着“心治”，即思想政治工作。不仅如此，在不同的历史时期，公共管理与思想政治工作都必须对身处其中的社会环境变革作出响应。迈入 21 世纪，无论在现代公共管理学诞生地的西方发达资本主义国家，还是在有着浓厚思想政治工作传统的中国，公共管理与思想政治工作都面临着一场全面而深远的变革。本书试以这一变革为背景，论述公共管理和思想政治工作的人本化发展趋势、两者的理论联系以及公共管理中思想政治工作的职能与内容体系，以寻求公共管理和思想政治工作新的整合，寻求将思想政治工作融入公共管理，在管理中有效开展思想政治工作的新模式。

第一节 公共管理的发展趋势

一、世界公共管理的人本趋势和软管理模式

（一）科学管理与传统行政管理模式

某种形式的公共管理也许可以上溯到原始社会。但作为一种专门职业的公共管理是与政府、国家的兴起同步发展的。古埃及的公共管理系统不仅用于统治，也被用来兴修尼罗河上的水利系

统以及建造金字塔。在中国，随着分封制的衰落，公元前三世纪的秦朝建立了中央集权的官僚制度。它同样被运用于修筑长城这样的工程。“行政，或者说是事务管理，只是说有社会活动的中间因素，虽不引人注目，但对社会的持续发展来说是必不可少的。”^①

现代公共管理出现于 19 世纪末。在其一百余年的发展过程中，经历了公共行政、新公共行政、新公共管理三种研究范式的演变。^②不断变化、扩展的学科概念、术语、理论、方法、论证方式等基于对人的认识的不断扩展与深化。而后者又带动着公共管理模式的不断发展和变化。

1887 年伍德罗·威尔逊发表了被誉为行政学开山之作的《行政学研究》。他提出了现实的问题：“宪政的运行正变得比宪政的制订更为困难。”由此，他在文章中考察了行政研究的历史，谈到了建立和发展行政学的必要性，确定了行政研究的主题以及行政领域的最好研究方式，讨论了行政与宪法的关系、政府效率、公共生产力等问题。威尔逊认为，行政学不仅要研究人事问题，还应当研究政府的组织和管理方式问题。他指出：“行政研究的目标，首先在于发现政府能恰当而成功地做些什么，其次，在于发现政府如何以最少的金钱、精力以及最高的效率来做这些恰当的事。”^③

在对政府管理公共事务的机制与过程进行系统研究的基础上，传统公共行政模式在 20 世纪初形成。这是一种基于工具理性的非人格化和职业化的管理模式。它以效率为最高标准，强调正

① 转引自欧文·E·休斯.公共管理导论[M].彭和平等译,北京:中国人民大学出版社,2001:27~28

② 陈振明.从公共行政学、新公共行政学到公共管理学——西方政府管理研究领域的“范式”变化.[J].政治学研究,1999,第1期

③ Woodrow Wilson.The Study of Administration.[J].公共行政学经典文选.上海:复旦大学出版社,2000

式的政府组织机构及其活动过程，寻求行政管理的普遍规律和原则。其特征包括：行政组织处于政治领导的正式控制之下；组织结构以严格的等级制为基础；按分工的不同划分职位；行政职位由价值中立的职业人员担任；成员之间的互动一般为垂直的；严格按照规章制度办事。这一模式致力于建立一种高效率的、纯粹工具性的组织形式，力图排除人的个性影响。它更强调组织成员的理性和外在方面，而不是情感与心理。韦伯认为，这种理想的组织形式最符合合理性的原则，具有极高的精确性、稳定性与可靠性，并适用于各种大型的组织，如国家机构、企业、学校、教会、军队以及各种团体。但是毫无疑问，它更易于在公共行政组织中运用。

传统公共行政模式建立于政治、行政二分法和韦伯科层体制的理论基础之上。韦伯在理想的层次上区分了三类权力：魅力型、传统型及法理型。其中，法理型权威最具理性，具有最高的行为效率。因而，科层官僚制的首要原则就在于以法理型权威构成行政组织的基础，即组织中的权威只应当来源于法律和依法制定的规定，因为只有这种权威才能保证管理活动的合理性和连续性。相应的第二条原则是等级制，这意味着权力来自于人在等级结构中所占据的职位，而不是人品魅力、习惯等个人的、不确定的因素。第一，组织生活与个人的私人生活相分离，个人关系和个人生活都不能影响到工作；第二，行政是专门的职业，需要专业训练，只有具备相应能力的人才能担任行政职位；最后，行政管理具有普遍性，遵循一般性规定。不同的人在行政职位上会依据这种一般规定以相同的方式完成任务。^①与科层官僚制理论相连的是政治、行政二分法。威尔逊最早在政治与行政之间作出了明显的划分。“行政处在特定的‘政治’范围之外。行政问题不是政治

^① 欧文·E·休斯.公共管理导论[M]. 彭和平等.北京：中国人民大学出版社，2001：32～33

问题。虽然，政治规定了行政的任务，但是不能允许它操纵行政事务……公共行政是细致地和系统地执行公共法律。”^①在 1900 年的《政治与行政》一书中，古德诺定义了行政与政治的不同作用，阐明两者是完全能够区分的。他认为政治是“国家意志”的表达，而行政则是这种意志的执行。依据这一区分，行政人员应当以一种客观的、非人格化的方式履行其任务。1937 年，古力克和厄威克在《行政科学的论文》中提出了行政学的七条原理，尽管他们也许认识到这些原理并非不可改变，但正如他们所说：“这篇论文的主题是，对人类组织的研究可以推导出一些基本原理，这些原理应该能够指导所有类型的人的联合体。不管是什么类型的企业，组成的人员如何，创立这一企业依据的宪政、政治或社会理论如何，上述这一原理均可作为技术问题进行研究。”行政学正是在这种管理技术性研究中独立成为一门学科的，打上科学的烙印。

与此同时，以泰勒为创始者的科学管理运动开始兴起，诞生于美国工厂装配线的科学管理以提高劳动生产率为中心，并很快进入了行政领域。泰勒在 1911 年的《科学管理原理》中提出了科学管理的四项原则：第一，对操作的每个动作进行科学研究，用以代替传统的经验方法。第二，科学地挑选工作者并对之进行培养和开发，改变过去由管理者任意挑选工作者和工作者任意挑选工作的做法。第三，与工作者亲密协作，保证一切工作按照科学原则实行。第四，在资方、管理方与工作者之间进行工作与职责的分工。^②泰勒的科学管理理论包含着两个重要观点：标准化工作和严格而广泛的控制。前者在“有一种最佳方法”去完成任务

① 欧文·E·休斯.公共管理导论[M].彭和平等.北京：中国人民大学出版社，2001：35

② 郭咸钢.西方管理思想史[M].2002年版，北京：经济管理出版社，2002：112

的假设上,寻求通过发现最快和最有效率的生产方式去增加产量。公共行政理论从这一观念出发,试图找到公共部门中完成任务的“最佳途径”。控制基于一种“经济人”的假设。该假设认为人天生是懒惰的,工作的目的是为了经济报酬;一般人都是不负责任的、追随的和受控的;人是自利的,其利益与组织利益和目标常发生冲突;人缺乏理性,本质上不能自律;只有少数人能克服懒惰,具有自我控制力,他们是管理者。因此,对“经济人”而言,除金钱刺激以外,严格的工作规范、法规管制是保证工作任务按标准并高效率完成的最有效方式。管理要以权力和控制体系来维护组织的利益。科学管理的另一位代表人物法约尔将管理活动与其他活动区分开来,认为管理活动包含五项职能:计划、组织、指挥、协调和控制。他指出了管理的十四项原则:劳动分工、权力和责任、纪律、统一指挥、统一领导、个人利益服从集体利益、人员的报酬、集权、等级制度、秩序、公平、人员的稳定、首创精神和团结精神。

科学管理理论存在着“一种最佳方法”、系统控制以及标准化思想与公共行政模式的等级制、照章办事十分吻合,效率追求是共同的目标。两者都希望根据一些普遍的原则,用一种客观的、科学的技术方式来取代人的特定影响,用理性主义消除人的“浪漫主义”。科学管理思想和科层官僚制理论的结合形成了完整的公共行政模式。它的重要特征是:人是物的附属物。

传统公共行政模式尽管在今天看来过于僵化和缺乏人性,但相对于行政的早期形式,它却是一场真正的改革,并反映着那个时代的总的要求。工业革命后的19世纪末20世纪初,机械化大生产取代了传统的手工业,劳动生产率大大提高。技术革命,尤其是电力的广泛运用极大地推动了生产力的发展,形成了近代全球的大工业国际市场。资本和技术促进了经济的发展,各资本主义国家的工业资产阶级积累了雄厚的资本。他们迫切需要借助一

个有效率的政府来进一步扩大生产，并向海外输出产品和资本。政府的管理应当像工业生产一样客观、精确和高效。另一方面，资本主义经济危机迫使人们寻找新的出路。仅在 19 世纪 70 年代到第一次世界大战期间，资本主义世界就经历了 1873 年、1882 年、1890 年、1900 年和 1907 年五次世界性经济危机，企业破产、物价下跌、失业人数增加，对生产力造成极大破坏。^①资本主义内部的变革已经迫在眉睫了。因此，传统行政模式是随着 19 世纪末 20 世纪初工业发展的特定时期应运而生的。或者说，机械化的工业年代要求行政模式具有与其相似的体系和技术。

在社会政治的层面上，19 世纪末 20 世纪初又是一个充满着尖锐矛盾的年代。最主要的是工人和资本家的矛盾。最初，矛盾仅停留在个别工厂和地区，随着斗争的进程，工人组织起反对资产阶级的同盟，斗争规模迅速扩大，并由经济斗争发展为政治斗争。马克思主义的产生更为工人斗争提供了理论武器。动荡不安的社会局势导致劳动生产率的大幅下降。泰勒的科学管理理论正是在这样的背景之下产生的。它建立在一个假设之上：劳资矛盾的主要原因是社会资源没能得到充分的利用。因此，科学管理试图通过管理方式的变革来充分利用资源和提高劳动生产率，通过劳资协作，通过增加总利润来提高劳资双方的收益。“管理的主要目的应该是使雇主实现最大限度的富裕，同时也使得每个雇员实现最大限度的富裕。”^②应该承认，科学管理作为资本主义在其管理领域的一种调整是成功的，它以一种严酷的方式推动了生产力的极大发展，并改造了工人的小农意识，培育出了具有社会化大生产意识的现代工人。但科学管理的“经济人”认识使其不可避免地导致了对人性的压抑。

① 郭咸钢.西方管理思想史[M].北京:经济管理出版社,2002:84

② 郭咸钢.西方管理思想史[M].北京:经济管理出版社,2002:81

就政府管理而言，随着经济、工业的发展，科学、技术的进步，社会生活日益复杂，政府管理涉及的内容大大增加，职能更为复杂，导致了政府部门的扩展和管理队伍的增长。1789年美国联邦政府初建时，行政部门只设陆军部、财政部、国务院三个部门，雇佣文职人员 351 人；南北战争前，雇员达到 3.5 万；1900 年这一数字增加到 23 万，行政费用也大幅上升。英国政府的行政开支也在 19 世纪 50~70 年代增长了近 60%，从 1 150 万英镑增加到 1 800 万英镑。政府职能扩大增强了其对社会的影响力同时也带来了困难。正如威尔逊在讨论相对于政治学，行政学何以如此晚才产生时所说：贸易、商业投机、垄断、劳资纠纷等问题并不是最近才出现，但是在 19 世纪，这一切变得越来越复杂，它们使政府运行的困难达到了顶点。^①同时，早期的行政方式，以私人的效忠为合法性基础，常常导致滥用职权和以权谋私，已不能适应当时社会发展的要求了。这是传统行政模式致力于非人格化的重要根源。在 19 世纪的大部分时间里，美国存在着“政党分赃制”，即一个新的政党在选举获胜后，从高层到基层的每一个行政职位都由获胜政党指定的人担任。行政职位作为一种“战利品”并不要求任职者具备相应的特殊能力。这一制度导致了大量的冲突、动荡和贪污腐化。^②19 世纪中期和后期，英国和美国相继开始的文官制度改革，目的就在于建立价值中立的文官制度和功绩制，建立职业化的文官队伍和绩效考核制度，使行政从政治中分离出来。

传统公共行政学诞生于 19 世纪末 20 世纪初的社会现实，它为那个时代最紧迫的问题提供了解决方案。但是，尽管其思想在

① Woodrow Wilson. *The Study of Administration*. [J]. 公共行政学经典文选. 上海：复旦大学出版社，2000

② 欧文·E·休斯. 公共管理导论[M]. 彭和平等. 北京：中国人民大学出版社，2001：28~30

某种程度上并非是反人性的，然而现实运行中的官僚制度和其管理方式无论对官僚本身还是对其统治下的公众却无可争辩地造成了反人性的结果。人处于一种硬性的、机械的、效率化的管理方式控制之下，成为庞大的官僚机器上一个冷冰冰的零件。人附属物，人的情感与需求、个性与创造力在很大程度上被忽略和抹杀了。

（二）行为学派与现代公共管理模式

传统公共行政模式与科学管理理论以科学理性为原则和核心。但是，人的思想和行为并非完全是理性的。或者说，科学理性本身应当包含着对人的情绪、心理及其非理性成分的理性关注。传统行政模式与科学管理的内在缺陷以及行政管理、工业管理实践中的现实问题催生了新的理论形式：人际关系理论。由此又导致了诉诸人的社会、心理需求的软管理模式。

在科学管理思想占统治地位的时候，对人的心理的研究已经在工业心理学开始了。蒙特斯伯格、弗莱特、莉莲、吉尔布雷思、丹尼森等众多的管理思想家在这一领域做出了重要贡献。但是，公认的人际关系理论创始人是埃尔顿·梅奥，他开创了对人性的探索。

20世纪30年代，梅奥在西方电器公司霍桑工厂进行了一系列试验。根据试验结果梅奥得出了如下结论：第一，工人是“社会人”。影响人的生产积极性的因素除了物质利益外，还包括社会的和心理的因素，如人与人的友情、安全感、归属感、尊重感等。同时，每一个人都有自身的特点，个体的观点与个性都会影响其工作表现。人是特殊的个体，是社会人。第二，生产效率的提高主要取决于职工的士气。科学管理理论强调工作方法科学化、劳动组织专业化以及作业程序标准化，以“物”为中心来提高生产效率。人际关系理论则重视通过提高人的工作情绪，即士气来提高生产率。第三，非正式组织存在并对工作效率发挥作用，它通