

# 创建学习型政府

## ——观念挑战与制度创新

陈敬德 安许英

(1. 厦门大学行政管理系 2. 厦门大学法学院 福建厦门 361005)

**摘要** :本文从对“学习型”组织的理论分析入手,通过对其本质进行总结和阐述,使之引入到政府管理的分析框架中去,并进一步对创建符合我国国情的学习型政府组织所产生的观念挑战与制度创新进行探讨,以期促进我国行政组织的革新。

**关键词** :学习型组织 管理 创新

作为一种宏观的管理理论,学习型组织(learning organization)管理理论不仅仅适用于企业,还包括其它各种组织,因此它也引起世界上许多国家政府的高度重视:新加坡政府用它指导政府管理,提出要建成“学习型政府”;日本政府用它指导城市管理,提出要把大阪府建成“学习型城市”……而自江总书记提出了要“构建终身教育体系,创建学习型社会”的要求后,我国各地方政府和有关部门也迅速对此作出了积极响应:人事部、共青团中央已提出要建设“学习型机关”,北京、上海、青岛、常州等地又相继提出要建设“学习型城市”,并纷纷成立了建设学习型城市工作指导委员会等机构,全面开展建设学习型政府的活动。

### 一、学习型组织理论及其观念挑战

“建立和维持一个顺乎民意而负责的官僚机构,是现代化和正在现代化的社会——资本主义社会或社会主义社会、发达社会或落后社会——的难题之一”[1]。我们知道,行政组织承担着管理国家事务和社会公共事务的重任,它不仅是公共职能的载体,而且其效能的高低与组织创新的程度直接影响和制约着其他组织的管理创新。因此,将新的组织管理理论与行政组织的创新问题联系起来考察,就显得尤为重要。作为二战后最前沿的管理理论,学习型组织理论充分体现了知识经济时代对组织管理模式变化的要求。

如何描述学习型组织的本质?我国学者结合我国国情提出了构成“学习型组织”的六大要素

的观点和论述,这六大要素可概括为:(1)拥有终生学习的理念和机制,形成终生学习的习惯;(2)多元回馈和开放的学习系统,开创多种学习的途径;(3)形成学习共享互动的组织氛围,着力建构组织文化;(4)具有实现共同愿望的不断增长的学习力,主张时学时新;(5)工作学习化,活化成员生命意义,激发人的潜能和提升人生价值;(6)学习工作化,使组织不断创新,重在提升应变能力。[2]

把这六大要素综合起来看,一个成功的学习型组织就必须:“提高学习的速度、能力和才能,通过建立愿望并能够发现、尝试和改进组织的思维模式并因此而改变成员们的行为”。在这一个过程中,它对我们传统的组织观念提出了挑战:

首先,我们必须树立组织学习的理念。圣吉指出学习有三个层次,首先是个人学习,其次是组织学习,最后是学习型组织。传统组织把学习单纯地作为个人的一件私事,而在知识经济时代,知识更新的频度越来越快,大量的“创造性学习”往往发生在日常的工作和交流过程中,因此必须将组织作为学习的主体来看待。

其次,我们必须树立双向学习的理念。

《变革之舞》中写到,学习型组织是一个不断开发适应与变革能力的组织。传统组织进行的是单环学习(single-loop learning),当发现错误时,改正过程依赖于过去的常规程序和当前的政策。相反,学习型组织运用的是双环学习(double-loop learning)。当发现错误时,改正方法包括组织目标、政策和常规程序的修改。双环学习向组织中根深蒂固的观念和规范提出挑战,其提出的截然不同的问题解决办法有利于实现变革的巨大飞跃。

再次,我们必须树立以人为本、团队合作的理念。传统理想型的官僚组织模式,要求组织中的人员应有固定和正式的职掌并依法行使职权,组

织的结构是一层层节制的体系,人员的工作行为与人员之间的工作关系均须遵循法规所定,不得参与个人喜憎、爱恨的情感,严格的分工制度:为达成组织目标所需处理的各种工作,按照人员的专长作合理的分配,并对每人的工作范围及其职权以法规予明文规定等的特征[3]所体现出来的都是建立在统一指挥、统一命令下的团队,而不是出于每一个行政人员真诚的团队精神。与此不同,知识社会的行政组织必须是建立在行政人员对这个组织的忠诚的基础上的,而为了赢得这种忠诚,以人为本无疑是第一大要义。

## 二、创建学习型政府的制度创新

学习型组织管理理论在给行政组织带来全新观念的同时,也在潜移默化地影响和改变着行政组织。事实上,任何高明的政治权力组织都只能处理一定数量的信息,解决部分社会问题,产生数量和质量都十分有限的决策和法律。知识社会的到来,这必然将原来按部就班的政府体制推到“决策爆炸”和“立法爆炸”的临界点之外[4],从而实现组织的制度创新。具体说来,体现为以下几个方面:

1. 行政组织结构演进 传统的矩阵式结构没有从本质上改变权力支配的作用,因而学习型组织结构的演进不同于以往的横向或纵向的组织结构,而典型地表现为网状结构、以地方为主的扁平结构。在这个组织的网状结构中,不同部分在独立地进行调整和变革。

这个网状结构需要形成不断变动的有机结构,这种不断变动包括:变化、稳定;集权、分权;单一性和多样性等一系列相反倾向,同时又需要能保持连贯的内聚作用。

学习型政府日益形成以地方为主的扁平式网络组织后,决策权将往组织的结构下层移动,尽可能的让当地决策者面对所有的课题,尽最大可能将决策权延至离高层最远的地方。

行政组织向学习型政府的演进之所以与较高的经济绩效相联系,从直观上看,是因为学习曲线的存在。这种获利体现在:从降低成本中获利,从灵活性上获利。传统的观点认为,学习型组织必然存在成本(时间延长、培训费用等),事实上因为学习和问题的解决是生产运作过程中,不可分割的一部分,改进是连续的、生产力持续提高,如果学习型组织以生产为中心而停止演进,才会产生巨大的成本。

2. 组织学习方式创新 学习型政府要求组织中的成员摒弃旧的思维方式,相互之间坦率真诚,了解组织怎样运行,制定每个人都认同的计划与构想,然后共同工作以实现这个构想。这个过程与团队学习的过程一样可以描述为:事件带来混乱——面对冲突的根源——大容器中探询——激发共同创造力。学习型政府团队学习的方式主要有(1)信息交换会议:是团队通常采用的学习方式。(2)特别会议制度:是对信息交换会议的有效改造。(3)深度会谈和讨论:是团队学习的两项基本技术。在此特别提出典型的中国会议方式,它和团队学习精神差别很大。在未来的学习型组织中,将会出现自上而下、自下而上、平行交流的全方位变革模式,最终目的就是形成平等交流的网络。

3. 政府组织文化重建 圣吉说到:“一个缺少全体衷心共有的目标、价值观与使命的组织,必定难成大器”,而“有了衷心渴望实现的目标,大家会努力学习、追求卓越”[5]。事实上,组织文化决定了组织价值观以及在此价值观之下的组织行为,如果变革仅从高层领导开始,缺乏成员参与的领导行为,那么组织是很难发生实质性变革的。如果说鼓励学习和加强培训是每个政府都能够在规定时间内做到的,上下级之间开放的沟通交流环境则需要政府花大力气来营造。创建这种环境和氛

围,正是学习型政府组织文化的主要特点。

由于真正的组织文化往往隐含在组织成员中的潜意识里,因此为了营造这样一种开放的环境和氛围,政府就必须花大力气搞员工技能和素质培训,采取多种形式搭建共同语言平台,减少沟通的成本,并注意从组织架构和沟通渠道方面促进内部交流的通畅,使人们之间坦率地相互沟通(跨越纵向和水平界线),不必担心受到批评或惩罚,使人们摒弃个人利益和部门利益,实现组织的共同构想一起工作。

学习型组织发起于西方管理学界和企业界并得到充分的肯定,目前的经验已经表明,开展学习型组织的演练是提高组织活力的有效办法,是应对知识经济的必然选择。虽然不同组织的具体环境不同、基础条件有差异,一个现实存在的学习型政府该是个什么样子,也许很难有个模本。但如果一个政府具备了崇尚学习、鼓励交流、开放进取、容忍错误、激励创新的特征,这样的政府无疑也就具备了学习型组织的最基本要素。我们有理由相信,学习型政府在不远的将来形成一个热潮。

参考文献:

- [1] [美] 阿尔蒙德、小鲍威尔主编.《当代比较政治学》.商务印书馆,1993,156.
- [2] 张声雄. 如何实践学习型组织. 中外管理, 2001,(2),17.
- [3] 曾繁正、赵向标编译.《行政组织管理学》.红旗出版社,1998,24-26-27.
- [4] 温晓莉.《知识经济社会与法理学的更新》.西南民族学院学报,1999,(1),18-19.
- [5] 彼得·圣吉著郭进隆译《第五项修炼——学习型组织的艺术与务实》.上海:上海三联出版社,1998,55.

责任编辑:陈振银