

地方政府治理模式变革与行政文化建设及领导力的关系探究

● 傅 军

国家治理能力现代化必须以全面推进依法治国和建设社会主义法治国家为指导思想,以地方法治治理实践为基础。为确保地方治理在法治的轨道上运行,必须变革地方治理模式,而地方政府治理模式的变革,必然需要行政文化的变革,需要发挥地方领导的导向引领作用。

一、地方治理模式变革与行政文化的关系

行政文化是文化在行政领域的具体体现,是一种具体的文化现象,能够直接反映行政活动与行政关系的各种道德现象以及精神状态和价值观,决定着政府工作人员的行政观念、行政意识、行政理想、行政道德、行政心理、行政原则、行政价值、行政传统等方面。地方治理模式的变革必须充分考虑行政文化的因素,需要从行政文化的整体性和局部性、历史性和现实性、稳定性与变化性等视角进行探讨和认知。

(一)地方治理模式变革与行政文化整体性和区域性的关系

行政文化的总体性体现在政府的理想信念和价值观层面,是国家根本政治制度的本质反映,与国家和政府的价值追求相统一,体现着政府的行政目标和追求,维护和实现其服务对象的利益,具有明显的政治属性和阶级属性。就行政文化的总体性而言,整个行政系统表现为统一性。总体性是行政文化的主导方面,也是中央和地方、不同地方和部门之间治理模式整体一致的基础和保障。

在看到总体性的同时,也必须看到不同地方行政文化的差异,即行政文化的区域性。行政文化是一种多层次的、复合的文化,它的形成受到多方面因素的影响,如历史条件、地理环境、社会制度、民族特性、文化心理、文化背景、传统习惯等。由于我国民族众多,文化的地域性特征也较为明显。文化的区域性体现在不同地域人们的思想和行为上,也必然会折射到行政文化之中,从而影响地方政府的思想和行为方式。不同地方行政文化会产生不同的治理理念和模式。对地方法治治理模式的探讨,如果脱离地方行政文化,就脱离了其赖以存在的土壤。

地方治理模式的变革,需要正确看待和处理行政文化的总体性和区域性二者之间的关系,这就必须注意行政文化整体性的要素和地方区域性的特征,既强调行政文化的整体性,也不能忽视行政文化的区域性;既要看到统一性和共性,又要看到差异性和个性;既不能一味地强调总体性而抹杀区域性,也不能因为区域性而背离总体性。

(二)地方治理模式变革与行政文化稳定性和变化性的关系

行政文化具有层次性、广泛性和稳定性等特征。行政文化对领导风格、工作人员的行为和工作模式等具有深远的影响。良好的文化模式有助于激励工作人员的积极性和协调工作人员的行为方式,使之始终与行政目标中的环境条件保持一致。当相关环境发生变化时,这些地方政府或者部门总能通过自身的运作机制和职能使组织的策略和行为模式发生改革,推动政府治理和服务水平的不断提升。

行政文化是政府治理方式变革的思想基础,行政文化的变革与行政职能、行政机构、行政方式的变革,既相互联系又相互作用。政府治理模式变革的根本在于长期存在于人们心中的基本假设的调整以及价值观和行为模式的重塑。治理模式的变革会打破原有的管理模式,打破工作人员的行为习惯,引发其学习适应新模式的焦虑。

任何形式的变革都会与工作人员的行政文化惯性形成不同程度的冲突。因此,地方政府必须充分重视由固有行政文化而形成的阻力,为当前行政文化把脉,准确把握治理模式变革的阻力源及其强度。对于一种新的治理模式尚未形成强有力行政文化支撑的地方政府,工作人员还没有形成稳固的心智模式和行为模式,治理方式的变革就成为行政文化成熟或演化的催化剂。对于一个有着根深蒂固强制管理行政文化的政府,治理模式的变革将会触及整个政府组织和工作人员的价值观和行为模式。

(三)地方治理模式变革与行政文化的作用关系

地方政府领导者不仅需要清醒地认识行政文化,而

且应该善于发现行政文化中能够支持和推动治理方式变革实施的有利因素,包括发扬民主、发挥工作人员的创新能力等方面。地方政府治理方式的成功变革需要以固有行政文化为基础,把行政文化看作是可以运用的积极力量,将治理方式的变革与现有的行政文化核心部分联系起来。当行政文化成为可以依托的基础,治理方式变革目标的实现就相对容易一些。完善而高效的地方政府能够以理想信念、核心价值观和服务宗旨等行政文化来变革其管理方式,改变行政习惯。反之,如果地方政府治理方式的变革与固有的行政文化发生正面冲突,那么这样治理方式的变革将是艰难而曲折的。

因此,地方政府领导者需要将新的理念不断渗透到组织变革中,通过一系列成功的社会治理模式探索,证明法治治理方式和价值观能够有效解决当今社会面临的内外部问题,使政府工作人员自觉地向新的行政文化靠拢,逐步接受法治治理的方式,把治理模式变革成果固化到行政文化中。政府治理方式的变革始于行政文化变革,并逐步强化,直至固化。由此可见,政府治理方式变革的过程就是行政文化演化或变革的过程,固有行政文化的优劣决定政府治理方式变革阻力的大小。

二、地方治理模式变革与领导力的关系

行政领导是指国家行政系统中各级各类行政领导者和行政领导集团通过决策、指挥、监督、协调及控制等职能活动,依法行使权力,发挥影响,确定并实现行政目标的活动过程。在这个过程中领导力具有决定性作用。

(一)地方治理模式变革与领导力的作用关系

领导力的大小取决于领导者的理想信念、价值观,取决于领导者方向和目标的构思能力,取决于权力影响力和非权力影响力所形成的凝聚人心以及促使工作人员行动的能力。卓越的领导者必须能够清晰和明确地阐述治理方式变革的方向和目标,把工作人员的精神需求和价值认知从固有的管理理念转化为新的法治治理理念,从而获得工作人员的价值认同和行为支持,以形成治理方式变革的基础和动力。行政领导过程与行政文化建设过程是紧密联系的,领导者行使领导权力的过程必然彰显其行政文化的取向。良好行政文化的形成需要具有崇高理想信念、正确价值观念且个人魅力强有力的领导者,同时,只有在一定的行政文化的基础上,才能选拔出卓越的行政领导人才。行政领导者虽然主导地方区域内行政文化的形成,但地方区域的行政文化一旦形成,领导者就必然受到区域行政文化的影响和制约,从而反作用于领导者的行为方式。所以对于领导者来说,不仅要主导带动地方区域行政文化的形成,而且要发挥带头作用、以身作则,随着时代的发展、社会需求的变化主导革新行政文化。

(二)地方治理方式变革与地方领导的策略选择

地方治理方式的转变需要循序渐进,分阶段逐步推

进。根据地方政府组织结构和行政文化现状,可以通过以下策略分阶段、按顺序推进落实。

1.增强治理方式转变的政治责任感和紧迫性。领导者要努力通过政府的宣传部门,大力宣传法治治理的意义和必要性、紧迫性,营造积极有利的氛围,为治理方式的变革造势,使政府相关部门和人员充分认识地方治理方式转变的必然趋势,促使政府工作人员产生转变行为方式的动力。

2.建立强有力的领导组织,坚持党委领导、政府负责、社会协同。领导组织既要有当地党委和政府的主要领导,也要有关键部门的领导者、社会组织的成员、专家学者代表和群众代表,组成一个强有力的指导监督组织,打破固有的组织体系,形成上下左右联动的组织体系,增强党委政府与社会成员之间的互信和协作。

3.确立治理方式变革的方向和目标。地方行政领导者尤其是部门领导者要鼓励工作人员制定自己的方向和目标,并通过分享的方式汇聚成地方政府共同的方向和目标,增强政府工作人员的使命感,实现政府工作人员的目标认同,从而形成强大的凝聚力。

4.建立有效的沟通平台和渠道。地方领导者要不断地在适当的时间、适当的场合以适当的方式宣传地方治理方式变革的方向和目标,使其为更多的人所共享。同时,相关领导者还可以通过网络与工作人员、群众沟通,使工作人员和社会成员更广泛、深入地了解政府治理方式变革的方向和目标。

5.通过机构改革消除变革障碍。通过精简机构、简政放权,消除机构和体制因素制约地方政府治理方式变革的弊端。创新领导人才选拔体制机制,确保地方领导者能够选拔出领导能力强的部门领导,选拔出关键岗位的领导和人员。同时,建立与法治治理方式相适应的绩效考评体系和激励机制,为地方治理方式的转变铺平道路。

6.形成短期法治治理成效,巩固法治治理成果。短期成效不仅可以增强政府工作人员对治理方式变革的信心,使付出努力的政府工作人员产生一种心理的激励和情感的愉悦,还可以消减工作人员和社会的质疑,从而达到强化工作人员行为的目的。真正实现地方治理方式的变革,领导者绝不能满足于短期治理成效,必须有坚定的信念和执着的意志,持续推进地方治理方式变革,巩固治理方式变革的成果。地方治理方式变革的成功,必须通过一系列的具体举措,把地方治理方式变革的成果制度化,从而固化到行政文化中并传承下去,在未来较长时期内通过反复解决地方社会问题和政府组织内部问题而逐步内化为政府工作人员的文化认同和心理行为自觉。

三、行政文化变革与领导力的作用关系

地方治理方式的变革实质上是一场行政文化变革,需要卓越的领导力。摒弃行政文化中的陈旧因素,导入

新的行政文化要素并使政府工作人员接受,是行政文化变革的核心内容。地方领导者要有高远的境界和敏锐的眼光,及时发现地方行政文化变革的需要并及时推动地方行政文化变革,这不仅反映了地方领导者的理想信念和价值观,而且折射出其素质和能力。从行政文化的角度看,地方领导工作的关键在于摒弃功能失调的行政文化要素,同时提出并形成与新的政策和现实环境相一致的行政文化要素。行政文化变革必须强调先传承后创新,领导者要准确判断地方行政文化中符合和不符合政策和现实的要素,从而确定应当强化或弱化的要素、需要重新界定和改变的要素。领导的作用体现为促进固有体制和方式的改变,并通过体制和方式的变革重新整合产生新的体制和方式,而不是去阻碍固有体制和方式的改变。

实行地方法治治理,要求地方领导具备坚定的理想信念和正确的价值观、出众的素质和卓有成效的领导能力、高远的境界和宽广的眼界、上级领导的信任和地方部门的支持。由于异地任职的制度规定,地方主要领导者大部分来自其他地方,这就更加需要地方领导者能客观认识任职地方的行政文化要素,并具备变革的意愿和决心,以及相应的素质和能力。

四、集体领导力与行政文化变革及地方治理方式变革

要实现地方治理方式的成功变革,就必须在领导层形成统一的认识,共同努力去说服教育对治理方式变革认识不到位和抵触的工作人员。

(一)集体领导力与行政文化变革、治理模式变革的关系

集体领导力是组织变革和行政文化变革成败的决定因素,是政府变革能否顺利推进的决定力量。治理方式变革的驱动力来源于政府内部环境和外部环境两个方面。从现实政府来看,外部环境的变化更剧烈。外在的变革即治理模式变革,内在的变革即行政文化变革,二者是紧密联系且相互依存的。行政文化变革是治理模式变革的内在本质,治理模式变革是行政文化变革的外在形式。

对于地方政府来说,固有的行政文化是在反复成功解决政府内外部问题的过程中积淀下来并为政府工作人员广泛接受的。政府的主要领导者多来自异地,集体领导力的效能必然受制于主要领导者的文化背景与当地行政文化的协调程度。因此,对于治理方式的变革,行政文化对集体领导力的发挥是具有制约作用的。

当内外部环境发生的变化对地方政府系统运行的影响达到一定程度时,政府变革的迫切性和必要性通过矛盾显现的方式传递给领导者。及时准确地捕捉变革需求是领导力的重要特征。变革的触发点依据行政文化与环境要求的一致性程度而定:当行政文化与环境一致性程度较高时,应选择政府治理模式作为变革的起点;当行政文化与环境一致性程度较低时,变革应该从

行政文化开始。但是,无论变革选择何种路径,都会遇到来自组织和人员方面的阻力。

(二)集体领导力与行政文化变革、治理模式变革作用机制

集体领导力的作用机制依赖于变革始点的选择,包括治理模式导向和行政文化变革导向两种类型,行政文化变革的成败决定了治理方式变革的成败。

对于矛盾突出表现在治理模式与环境不一致的情况,行政领导者应该选择政府治理模式作为变革的突破口。由于治理模式变革会影响行政文化的某些要素,诱发一定程度的行政文化变革,因此,领导者必须把治理模式变革与既有的行政文化主题联系起来,尽量减少行政文化惯性的阻力并充分借助行政文化的推力,实现治理模式变革与行政文化变革的协同。

集体领导力对治理模式变革推动力的根源在于领导行政文化变革的能力。脱离行政文化变革的治理模式变革必然是难以成功的,不能把二者有机结合起来是政府集体领导力缺失的表现。当集体领导力不足以驾驭激进式变革时,政府就要选择渐变的方式来进行。随着治理模式变革的推进和行政文化的变迁,工作人员会逐渐认识到新的治理方式可以更有效地解决政府的外部社会问题和内部机构问题,这时地方政府领导者就要把新的行政文化要素固化到行政文化体系中,以巩固变革成果。

对于行政文化与环境不相适应的情况,必须从根本上变革行政文化,改变人们的心智模式、价值观和行为方式。与治理模式变革类似,行政文化变革的起点同样是证伪。领导者的责任在于使人们认识到其所持有的基本假设和价值观已经不能完全适应环境的变化,政府要想赢得信任,就必须进行行政文化变革。营造变革氛围是推进行政文化变革的关键环节,通过树立乐观的变革愿景、营造心理安全、重新定义认知性和持续不断地学习,实现行政文化的变迁。

地方治理模式变革,既与行政文化密切相关,也与地方领导力及地方集体领导力有直接关系。领导力、集体领导力和行政文化彼此作用,形成地方治理变革的动力或阻力。只有不断适应外部形势的变化,变革行政文化、提升领导力及集体领导力,才能为地方治理模式变革提供强大的动力支持。

[注:本文是国家行政学院合作课题“基层社会矛盾与政府治理创新”和山东省委党校课题“创新地方政府治理模式研究”的阶段性成果]

(作者系中共山东聊城市委党校行政管理教研室主任、教授)

责任编辑 王惠

E-mail: ldxwh@163.com

电话: 0371-63910574