

论公共管理中的思想政治工作^{***}

□祝小宁 李茵莱 [电子科技大学 成都 610054]

[摘 要] 新的时代要求思想政治工作与公共管理作出新的变革。在这一变革中,人成为最终的价值目标。本文试以这一转变为背景,论述公共管理和思想政治工作的人本化发展趋势、二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。

[关键词] 思想政治工作; 公共管理; 以人为本

[中图分类号] D261.1 [文献标识码] A [文章编号] 1008-8105(2002)04-0011-(06)

公共管理与思想政治工作具有天然的内在联系。统治阶级总是要通过意识形态来获取统治的合法性和稳固性。“心正则国安,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”。可以说,任何公共管理中都存在着思想政治工作。在不同历史时期,公共管理与思想政治工作还将对身处其中的社会环境变革作出响应。21 世纪伊始,公共管理与思想政治工作都面临着一场深刻的变革。如何寻求二者新的整合,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成为新的课题。

一、强化公共管理中的思想政治工作的必然性

(一)世界公共管理的发展趋势

传统公共行政学的思想基础形成于 19 世纪末,其行政管理模式的特征包括:行政组织在政治领导的控制之下;严格的等级制;按分工的不同划分职位;由价值中立的职业人员任职;成员之间的互动一般为垂直的;按照规章制度办事。这一模式建立于韦伯的科层制理论和政治、行政分离的理论基础之上。法定权力、非人格化的组织生活以及行政管理的普遍性确保不同的人以相同的方式完成任务。1911 年科学管理运动创始者泰勒提出了两个重要观点:标准化工作和严格而广泛的控制。标准化认为要以“一种最佳方法”去完成任务。控制基于“经济人”假设。人大多是懒惰、不负责任、缺乏自律和自利的,严格的规范和法规是保证工作任务按标准完成的最有效方式。这与公共行政模式的等级制、照章办事非常吻合。二者都希望用一种客观的技术方式来取代人的特定影响。

科学管理的思想和官僚制理论的结合形成了完整的公共行政模式。其重要特征是:人是物的附属物。这种模式的现实运行使人处于一种硬性的、机械的、效率化的管理方式控制之下,人的需求、情绪、思想并未进入公共管理的视野。

20 世纪 30 年代人际关系理论创始人梅奥根据其试验结果提出:工作群体的社会关联因素是管理中最重要因素。这一理论以“社会人”假说为基础,认为较之于物质利益,社会人更看重社会需要、尊重需要。因此,社会的、心理的影响是激发工作的主要动力。人不是无差别的机器或机器的一部分,而是特殊的个体。只有掌握人的心理,了解人的需求才能有效地激励人。人际关系学派对公共行政的影响主要在于对激励和工作满意度的研究。如马斯洛的“需要层次理论”、赫兹伯格的“双因素理论”、弗鲁姆的“期望理论”等等。这种研究将重点从物移到了人。在人际关系理论基础上产生的参与式管理更多地考虑人际的心理和社会作用,尊重人的情感 and 需要。一种软管理方式形成了。

软管理最终发展成以人为本管理、文化管理。它要求确立人的主导地位,顺应人性、尊重人格,围绕着调动人的主动性、积极性和创造性开展组织活动。在强调公共管理的人文传统公共行政学之后兴起的新公共行政学,对道德、价值观、组织中个人的发展等的关注已形成了持续性影响。“公共”与“私人”相对,不仅表示公众事务领域,还表示较多的公众参与,同多数利益相关,这种利益就包含着人从物的束缚中解放出来。

20 世纪 80 年代出现的新公共管理学尽管关注效率,但它对激励、公民参与,以及文化的重视预示着一一种更为深化的“人本”模式。现在来确定未来的公共管理模式也许为时过早,但重视人的主体性、以人为本已成为新的趋势。有中国特

* [收稿日期] 2002-09-08

** [作者简介] 祝小宁(1956—)男,四川荣昌县人,电子科技大学人文社科学院教授;李茵莱(1972—)女,四川成都市人,电子科技大学人文社科学院硕士研究生。

色的公共管理要求融入了思想政治工作的“人本”化管理,这既是对公共管理的挑战也是对思想政治工作的挑战。

(二) 我国的政治思想工作传统

中国的封建统治模式,依靠宗法制社会结构和文化教化,即“德治”来维持统治,形成了政治道德化,道德政治化的特点。“德”是治道方式,原因在于“以力服人者,非心服也,力不赡也;以德服人者,中心悦而诚服也。”心悦诚服关系国家存亡;道德众则得国,失众则失国。是故君子先慎乎德。“礼、乐、仁、义”等等都负载着意识形态教化的功能。“攻心”的传统也由此形成。“攻心为上”就在于人被作为核心因素看待。儒家“忠恕”是以心度心。法家则依据人的计算、功利之心主张以法、术、势的结合来威慑民心。尽管反对儒家的“德治”,但根源是相同的:“凡治天下者,必因人情。”思想政治教育事实上从一开始就在中国的公共管理中占据了重要地位。

应该说,“为政以德”以及“攻心为上”的深刻性在于:它首先把治人看作谋事的根本,进而考虑到了人作为对象的特殊性,因而深刻地把握住了人的精神认同与行为选择的内在关系。排除古代“德治”的封建性内核,这种对人的关注对于今天公共管理中的思想政治工作仍然有着积极意义。

现代的政治思想工作是由中国共产党开创的。在党创立前期和第一次国内革命战争时期,思想政治工作的任务在于广泛宣传马克思列宁主义。第二次国内革命战争时期,党走上了独立领导武装斗争,开辟农村包围城市的道路。1929年《古田会议决议》总结了党和军队思想政治工作的经验,标志着党的思想政治工作的理论、原则、方法初步形成。抗日战争中思想政治工作的加强,保证了党在统一战线中的独立地位和军队的发展壮大。毛泽东、周恩来等领导人发表了一系列著述,党的思想政治工作走向成熟。解放战争的迅速胜利同样得力于思想政治运动的开展。在革命战争年代,中国共产党及其领导下的军队能够在艰难的物质条件下由弱到强,取得胜利,思想政治工作起到了至关重要的作用。它获得了民心,并有着极大的感召力和激励力量。

文革之后,“解放思想”打开了突破口,思想的解放带来了经济腾飞。在改革面临进一步深化的现在,思想政治工作肩负着同样的使命。但问题在于,经济全球化、信息时代、改革深化等社会环境因素要求政府转换自己的角色,处在转型时期的公共管理,其思想政治工作同样面临着变革。对人的重视不仅是西方管理的趋势,更是我国的历史传统和特色。思想政治工作需要真正关注人的需求和愿望,关注作为对象的人的思想意识,以人本化的方式,激发人内在的积极性。

(三) 以人为本和加强公共管理中的思想政治工作

1. 以人为本成为现代公共管理的基本特征

在当前的时代条件下,公共管理领域中思想政治工作的变革不仅是一种管理风格的变化,“以人为本”在本质上是一场系统的变革。人是变革的核心。就主体范围而言,在公共管理领域,思想政治工作的主体不仅包括党,它可以并应当扩展到行政人员乃至人民群众。政府是公共管理的首要主体,

公共管理中的思想政治工作不可能离开行政人员。随着越来越多的社会团体、非营利机构参与公共管理,他们同样可以成为思想政治工作的主体。另一方面,“以人为本”涉及到客体在思想政治工作中的地位问题。人具有主体性。“以人为本”要求尊重这一主体性,这就需要在主体和客体之间结成平等关系,通过主、客体的互动激发客体的自主性、能动性和创造性。思想政治工作通过“人”这一中介来影响社会的发展。“以人为本”的思想政治工作,即作为公共管理的软管理方式,在这一过程中又必然超越意识形态宣传功能,与公共管理为公众谋利益的目标相融合,成为人与社会发展的推动力。

2. 公共管理越来越重视思想政治工作

在讨论公共管理和思想政治工作的理论联系之前,有必要先讨论二者的概念及其关系。在长期的革命斗争和建设过程中,与思想政治工作相关的实践活动曾用“宣传工作”、“政治工作”、“思想工作”、“政治思想工作”、“思想政治教育”等多种概念来表述。政治工作指一定阶级、政党、团体为实现自己的纲领和根本任务而进行的活动。思想工作是指在社会活动过程中,人与人之间发生的思想与行动的相互影响与作用,它旨在帮助人们树立与社会发展要求相一致的思想。1983年中央转批的《国营企业职工思想政治工作纲要(试行)》明确指出:“职工思想政治工作,主要是指职工的思想教育,它是党的政治工作的一个重要组成部分,但不是政治工作的全部。”可见,思想政治工作是政治工作中的思想性部分和思想工作中的政治性部分的总和。

公共管理概念的提出标志着政府管理研究领域一种新范式的产生。传统公共行政学大多将“行政”看作与司法、立法相对的职能。“管理”的职能则广泛得多。从行政学的发展过程中看,“管理”与“行政”相对,前者更关注结果、责任,后者强调指令和服从。从公共行政转变为公共管理意味着理论上和职能上的重大变化。公共行政指国家行政机构依法管理社会公共事务的有效活动。公共管理则拓展了政府管理研究的领域,本文采用一种宽泛的界定。公共管理不仅包含对行政组织自身的管理也包含对社会的管理。就主体而言,一种新的趋势是多元化。“提供公共利益和服务时,除了拓宽和完善官僚机构之外,其它机构也可以提供所有这些职能”。其它机构包括非营利机构、中介组织等。这种拓展反映各国政府改革的市场化、社会化取向,反映一个更加开放的社会变迁信息。

在传统的硬性控制被削弱、权力下放的时候,管理的有效性更倾向于人的意识、观念以及文化。可以说,思想政治工作本身就是公共管理中的一种内部控制方式。因此,在公共管理中,思想政治工作不是弱化了,它需要的是融入公共管理当中,使教育同时成为管理,使管理同时成为教育。

思想政治工作作为意识形态工作为公共管理和政治统治提供合法性基础。既然公共管理过程不可避免地是一个政治过程,那么,思想政治工作就内在地包含于公共管理当中。正如韦伯所言,统治权力与统治的合法性是统治的两个必备要

素。如果说权力是强迫人们服从统治的能力,那么合法性就是那个促使人们服从统治的动机。合法性或者说正当性是权威统治的不可缺少的重要因素。国家和政府需要其人民具备这样一种合法性的信仰,使他们自愿服从并满怀激情,并在整个社会中形成凝聚力和义务感。尽管意识形态不是全部,但从总体上讲,有效的思想政治工作确有助于保证社会稳定、保持政治集团的某种团结,有利于抑制腐败。

公共管理中的思想政治工作伴随着每天发生的公共管理活动成为政治社会化的重要方式。政治社会化既可以直接进行,如党组织活动、如开设相关课程等等。人们也大多是从这一方面理解思想政治工作的。但政治社会化也可以间接进行,并且,这往往更为有效。社会化的有效性就在于它需要作为一种无形的东西,一种气氛、一种文化、一种时刻不能脱离的环境对人悄然发生影响。党政领导、行政人员、公共组织的观念、作风、行为方式都是思想政治工作的一部分。可以想象,一名普通行政人员的脸色都会对政治合法性产生影响。

另一方面,公共管理的公共特性与管理特性决定了它需要思想政治工作对社会大众的激励。如前文所述,公共管理的提出就意味着理论上和职能上的变化。政府职能的重心和管理方式正在发生变化,其公共职能正在扩大,更多的机构、团体加入到公共事务中来。这一变革包含着两方面内容:公共部门的“市场化”趋势,将部分公共活动转入私营部门、非营利组织,韦伯式官僚制的削弱,管理方式更趋灵活化、民主化。经济的、管理的职能在这一变革中受到高度重视。然而,这也许并不象表面上看起来的那样:马克思主义意识形态也会衰落。正如人际关系学派最早发现的那样,效率不仅来自于物,更来自于人。人不仅有物质需求,还有心理、社会的需求,更有精神的追求。人的精神追求、信仰是最大的激励力量。有效的思想政治工作关系到工作的热情、责任、道德等等,有助于在经济更为自由的社会中克服搭便车现象。作为一种针对思想的软管理方式,思想政治工作不仅不会消失,它还应渗透、深入到各项社会管理职能中去。事实上,一个只讲效率和经济的社会从来都不是人们的目标。对经济的追求失去了理性的缓解和理想的引导就只能成为物欲的世界。公共管理对效率的重视源于官僚模式的弊端。对其非人性的僵化模式的否定表明了公共管理仍然隐含着对人的关怀。毕竟,人是最终的目的。对公共管理如此,对思想政治工作亦然。

二、公共管理中思想政治工作的规律和理论

(一)公共管理中思想政治工作的理论基础

马克思主义是思想政治工作的理论基础。辩证唯物主义和历史唯物主义为公共管理中思想政治工作提供了世界观和方法论。以下几方面的理论则有着更直接的指导意义:

社会存在决定社会意识。这一理论揭示了一切思想形成、发展的规律,进而发现了思想政治工作的现实基础。社会

存在决定社会意识,社会意识对社会存在具有能动的反作用。“物质生活的生产方式制约着整个社会生活、政治生活和精神生活的过程。不是人们的意识决定人们的存在,相反,是人们的社会存在决定人们的意识。”物质资料生产方式、社会实践活动等构成了社会存在。社会生活的精神方面构成社会意识。因此,人的思想,无论正确与错误、感性与理性、虚幻与真实,作为意识都有客观的存在根源。这一方面指出了思想政治工作的必要性,另一方面指出了思想政治工作的一项原则,即考察产生思想的实际生活过程,以此为基础来寻求客体的思想形成、发展、转变的规律。

能动反映论。以实践为基础的能动反映论揭示了正确思想形成的规律,并要求以具体的公共管理实践活动为思想政治工作的重要阵地。能动反映论,即辩证唯物主义认识论,是关于认识的本质及其发展规律的理论。实践产生认识的需要、提供认识的来源、推动认识的发展、检验认识的真理性的。因此,脱离实践的思想只可能是无源之水,离开实践来做思想政治工作只可能是缘木求鱼。由此而来的启发在于坚持理论联系实际。这就要求将思想政治工作同公共管理事务相联系,在管理的具体场景、具体条件下开展工作,切忌空讲道理。

社会意识与社会心理的关系。社会存在与社会意识之间存在中介环节,即社会心理。社会心理是一种经验式的、不系统的、感性的对社会存在的反映形式。它主要表现为情绪、习惯、态度、自发倾向等。社会存在可以直接导致理论形态的社会意识。更常见的情况是,社会存在首先形成社会心理,再通过抽象概括形成社会意识,这种社会意识要转化为个体的意识,既可以通过直接的教育,也可以间接地通过社会心理来达成。它通过感染、同化等方式达到目的。社会心理带来的启示在于,思想政治工作要以新的方式来进行,要关注人的需求,按照人的心理规律来进行。事实上,在多数情况下,作为思想政治工作对象的大众,其政治兴趣往往不是太大,意识形态工作需要心理化、人性化。

人的本质。“人的本质并不是单个人所固有的抽象物。在其现实性上,它是一切社会关系的总和。”一切社会关系”包括经济、政治、职业、法律、文化、伦理关系等等。它们构成社会关系的总和,规定和制约着人的本质属性。此外,人的本质是历史的、具体的、变化的。这就要求在思想政治工作中摆脱教条,具体分析人的多种复杂关系,及其主次地位、时代特征。就公共管理领域而言,党的领导人、党员、政府官员、行政人员、社团成员、普通群众等等处于各自不同的关系之中,从人出发,对人的社会关系作具体分析,找出其本质的共性与个性,才能有针对性地做好思想政治工作。

人的全面发展。马克思主义认为,人的全面发展是指人具备丰富的个性和多样性的能力,人在社会生活中能够应付自如,显示出更强的主动精神和创造力。只有摆脱了对物的依赖关系,深刻把握客观必然性,并能够对客观、主观世界进行能动、有效的改造,人的个性才能真正实现,人才成为自由的、全面发展的人。马克思主义关于人全面发展的理论,为思

想政治工作、为政府管理以及整个社会的发展指明了目的。人是最终的价值所在。在实际工作中,更为重要的是,如何从人的价值出发,在整体的利益和个体的利益,在历史的必然性和个体的人道与人性之间寻求结合点。“以人为本”并不仅仅是一个动人的口号,它要求公共管理者和思想政治工作者对人的本质有深刻的把握,对人的处境深怀同情,对人的未来肩负责任,并以高度的想象力去整合人的矛盾性。

(二)公共管理中思想政治工作的一般规律

公共思想政治工作的一般规律是普遍存在,并贯穿于思想政治全过程

灌输理论。灌输,原意指灌注和输送。在公共思想政治工作中,就是指正面的宣传、教育、启发和引导,使马克思主义的基本观点、思想为广大干部群众所掌握。列宁在《怎么办》一书中指出:“工人本来也不可能有社会民主主义的意识。这种意识只能从外面灌输进去。”正面的灌输强调了理论对实践的反作用,强调了革命理论指导革命实践的重要性。同时,马克思主义作为政权的合法性证明,在本质上作为一个政治过程的公共管理当中,必然要求更为有力的宣传和教育。意识形态的灌输是公共管理政治性的必然要求,也是保持其政治方向、保证统治阶级意志得以实行的思想保证。灌输曾经是思想政治工作的极为有效的方法。在资本主义原始积累时期,在殖民地半封建时代,劳动阶级备受剥削和压迫,他们的生活体验,决定了他们非常容易接受马克思主义,并将之作为自己的思想武器和政治意识。但今天的人却缺乏这种体验。现代资本主义的变化、社会信息的多元化,都对思想政治工作的过程、方式和手段提出了巨大的挑战。灌输理论不能不要,但需要改革。要求它注视当今的人的社会存在状况,采用新的思路、新的方式,以回应时代的变化。

自我教育。自我教育是指受教育者发挥自主因素对主观世界进行改造,实现客体认识与主体思想的统一。即通过反省、反思、自我思想改造等途径提高思想政治水平,通过自我约束、自我管理来增强自身把握正确方向的能力。灌输、管理、环境气氛等是提高人们思想政治素质的外因,自我教育才是起关键作用的内因。自我教育在本质上就是一种“人本”的方式。人只有在其自主性受到尊重的状况下才可能发挥出积极性和主动性,才可能产生自我改造的愿望。从这一角度说,自我教育是思想政治工作的方向。而在公共管理领域,对许多干部、领导而言,自我教育显得尤为重要。当前,公共管理的基本内涵正在发生变化,出现了多元主体。社会公共事务不断扩展,政府从“划桨”者转变为“掌舵”者,公共管理的体制和手段面临创新等等。新的变化不仅对公共管理部门人员的能力,更对其思想观念提出了更高要求。而传统的思想政治工作方式又未能及时改进,自我教育亟待加强。

思想内化。思想内化是指思想意识进入自身的思想意识结构,成为其有机的组成部分,它使外部现实转变为内部现实,使客观现实转变为主观现实。思想内化是思想观念在人的头脑中稳固成型的阶段。一种已经内化的思想很难改变,

而且可能排除外界的阻碍维持其行为与思想的一致。古人的“慎独”二字表明了思想内化的作用,它能够让人在没有监督、没有制裁的情况下保持不变的思想境界和道德的行为。因此,内化是思想政治工作的着力点。思想内化在公共管理中的价值在于,它是公共部门人员保持负责任行为的一种较可靠的内部控制。应当看到,转型时期的政府官员依然拥有极大的行使权力的空间,而市场经济的不成熟,法律的不健全,管理的漏洞等使得权力与经济之间呈现出一种复杂关系,使不负责任的行为甚至腐败成为可能。而市场经济的完善并非一日之功,法律法规往往与社会现实有一段滞后。并且公共管理中大量不负责任的行为并不触犯法律,外部控制并非万能。因此,内化的政治思想并非可有可无。毕竟,思想政治工作要保证公共管理的健康进行,也要关注人的完善。思想内化要致力于有责任感和使命感的人格塑造。

渗透结合。渗透与结合就是变有形为无形,就是潜移默化,就是切合实际,就是在一切场景、一切活动、一切工作中开展思想政治工作。思想政治工作容易出现問題,正如库柏对职业道德规范所作的论述:“它们反映的内容的确很高尚,但却总是太宽泛且流于抽象的理论原则。这种正规的职业道德规范的确也起了作用,但若没有包括日复一日的决策等其他技术的支持,它们对于达到理想的行为将是无所助益的。”渗透结合反映了思想政治工作和公共管理实践活动的内在联系。思想政治工作是上层建筑领域中的一种实践活动,属于社会精神生产过程。而公共管理属于社会物质生活过程。因此,思想政治工作来自于物质生产,要为物质生产服务。同时,渗透结合也是人的思想和行为活动规律的客观要求。这就要求思想政治工作渗透到公共管理的实践中去,解决公共管理人员每天面对的具体事务,解决困扰人们的公共管理中的各种矛盾冲突。因此,深入公共管理实践,寻根究源、因势利导,思想政治工作才能取得实效。

(三)公共管理中思想政治工作的特殊规律

公共管理中思想政治工作的特殊规律根源于公共事务的特殊性。公共管理的对象是社会公共事务,它同时又划定了主体的活动范围。私人事务不在国家公共管理的范围之内。公共事务是“涉及全体社会公众整体的生活质量和共同利益的一系列活动的实际结果。”它具有阶级性、公益性、非营利性、规模性等特征。由此决定了公共管理中思想政治工作的特殊规律:政治性及强制性。

首先,公共管理中的思想政治工作具有强烈的政治性。即政治性不能,也不可能被淡化。根本的原因在于:在阶级社会中,社会的共同利益必然反映出统治阶级的利益要求,公共事务的具体内容也要求满足统治阶级的需要。“尽管可以从工商管理引入有意义的模式,但不能抹杀二者的区别。同时,公共管理人员必须执行主要是政治领导人确定的议程。政治权力的存在是关键所在。另一方面,政治治理所面对的利益冲突的多样性和复杂性远大于私营企业。”管理改革者在行动中似乎把政府看作是一个一元化的行动者,它能够

一致性的、稳定的选择特定目标。但是,实际上,许多复杂的、有价值的、相互冲突的社会需求被行政部门所承担,在它内部形成了许多给人深刻印象但又令人困惑、相互竞争并且难以协调的目标。因此公共管理中的思想政治工作更应强调管理中的政治层面,政治的眼光、政治的方式、战略、权威等等。

其次,公共管理中进行思想政治工作具有强制性。因为公共管理人员要对众多的人员、组织、机构、团体负责,其责任形式是不确定的。同时,公共管理的产出难以测量,从而造成对公共管理人员责任和成绩评估的困难。这种困难既需要恰当的制度来减少,也需要加强对人的思想教育。此外,思想政治素质在公共管理部门人员身上表现为必备的职业素质。从某种程度上讲,尤其是公务员,其思想政治状况也许并非完全是“私人”的事务。另一方面,公共管理部门握有公共权力,使思想政治工作可以以某种强制的方式执行。

三、公共管理中思想政治工作的职能和内容体系

(一)公共管理中思想政治工作的职能

公共管理中思想政治工作的基本职能是:灌输、激励、调节、转变。四个职能相互渗透、相互联系,共同起到统一思想、教化民众、造就动力的作用。

灌输职能就是马克思主义理论的正面教育。有人认为是当前的多元化社会中思想政治灌输已经过时了。诚然,今天的社会正在发生着巨大的变化,但是,正如前文已讨论过的,公共管理的政治性必然要求意识形态灌输为它提供政治认同、合法性、凝聚力,保障国家的政治方向。在当今的任何国家,都可以发现思想政治灌输,在好莱坞的电影中,在阿拉伯兄弟团结起来的宣传中等等。关键在于要讲求思想政治灌输的方式、方法和技巧性。方式问题的根本点在于灌输对象的主体性受到了忽视。主体性,是认识主体在处理外部世界关系时的功能表现,它决定着接受和认同的趋向、程度、方式。如果这个接受过程处于某种压力下,是被动的甚至是强制的,个体会感到主体性受到侵犯,进而产生反感和抵制的心态。一些思想政治工作者在进行思想政治教育的过程中,缺乏与异己观点的较量,较为单向、直露。事实上,在多元的思想价值观并存的态势下,一种正确的思想体系要想占据主流地位,必须在与对立的诸多观念的交锋和斗争中进行必要的修正和发展。回避交锋和斗争,或者压制不同观念和思想的表达,正确的思想就难以为人们所接受。“以人为本”的思想政治工作其核心就在于培养、树立人的主体性。通过主体性的发挥引导人在自身的实践活动中发现真理。

激励就是通过激发和鼓励来调动对象潜在的积极性。积极性是能动性、创造性的前提。激励以及怎样激励根源于对人的认识。人的行为是由需求引起的,目的在于满足需求。如果能够满足需求,并使人看到满足需求的可能性,就可以激励行为。实际上,激励就是使人产生行为动机的过程。恩格

斯说过:“就个别人说,他的行动的一切动力,都一定要通过他的头脑,一定要转变为他的愿望和动机,才能使他行动起来。”管理学中众多的激励理论都可以借鉴到公共管理中来。事实上,公共管理领域存在的大量繁琐的工作、以及激效测量的困难既加强了激励的必要性也加强了难度。需要注意的是:思想政治工作作为一种精神激励要辅以物质激励,同时,远大的理想不能遮蔽现实的思想矛盾。对后者要予以足够重视。

调节职能指调整对象的相互关系和自身的心理状态,以创造一个良好的环境和心态。人是社会的人,是生活在一定环境和人际关系之中的。人每天都和环境发生大量的相互作用,其中可能产生冲突、矛盾,并对人的心理、思想,对人的积极性产生影响。公共管理,由于要向众多的人、组织、利益团体负责,因而冲突的问题尤为突出。因此,思想政治工作的调节内容在于:调节公共管理人员个体的心理,如个体的角色冲突、思想认识的迷惑等等;调节公共管理人员之间的人际关系,创造和谐、互助的气氛;调节公共管理人员与公共管理组织之间的关系,在个人与集体之间寻求共存点;调节公共管理组织之间的关系,协调利益。

转变职能指转化、改变对象的世界观、人生观、道德观等等,纠正不正确的思想或行为。转变的必要性在于社会中一些不良的思想观念的存在,在于现代化不仅是物质的现代化,还包括精神、观念的现代化,是整个人的现代化。多元并不意味着放弃价值立场与道德坚守。因此,思想政治工作的转变职能远未过时。在公共管理中,由于政治认同和方向性的重要,转变更有其存在的必然性,转变的方式要注重科学性。思想的改变也是态度的改变,它有着特定的规律。在过程上要经过模仿与服从、同化、内化等阶段。在方式上要对象有全面了解,要对症下药,要尊重信任,同时还要持之以恒,并充分利用环境因素,发挥暗示、感染的作用。最为重要的在于思想政治工作者自身的思想和行为。表里不一、知而不行,是公共管理思想政治工作中存在的最大问题。它造成一种广泛的“主体性缺失”,思想政治工作者与对象双方都逃避应有的责任。其恶果是思想政治工作的“两张皮”现象,而要消除这种现象,需要制度的改革,也需要人的思想政治的转变。

(二)公共管理中思想政治工作的内容体系

依法治国与以德治国是我国的治国方略。持续、稳定的社会秩序有赖于法治与德治的相互结合与补充。道德是法治的基础,德教不力则法治难为。法治属于政治建设、属于政治文明,德治属于思想建设、属于精神文明,因而在公共管理中加强思想政治工作本身就是以德治国的重要方式。它要求建立社会主义民主法制体系和道德体系,进行民主法制教育和思想道德教育。它需要在整个社会营造良好的道德风尚,要求每个公民具备高度的道德水准,其中,对公务员的思想政治工作是达到这一目标的重要部分。

公共管理中思想政治工作的主要内容包括了意识形态的灌输和教育、政府对社会各阶层的激励、政府在各项管理活动中的思想政治工作以及政府的公共关系建设等方面。如前文

所述,尽管存在诸多问题,但意识形态教育不可能淡化。加强意识形态的灌输与教育是指加强这种灌输与教育的有效性。从方式上讲,就是加强渗透性和灵活性。另一个新的趋势在于,思想政治工作已不仅仅是党的思想政治工作。在内容上,它既扩展到政府部门,包括了政府的经济、政治、文化建设,包括政府自身的形象塑造,又通过政府渗透到社会各领域,成为调动社会各阶层人民建设积极性的重要手段。

政府自身的行政过程也贯穿着思想政治工作。一方面,思想政治工作对行政工作有导向的作用,通过思想政治工作保证政府行为的社会主义方向。另一方面,思想政治工作作为一种软管理方式又对行政人员起到激励、教育的作用,有助于提高行政的效率。简言之,行政领导、行政沟通、行政决策、行政监督等主要过程与思想政治工作具有方向上的一致性,具有内在的统一性。

公共管理中的部门思想政治工作包括了军队、企业、学校、机关、农村以及公共部门等领域。不同部门具有不同的特点,其人员有不同的身份、职业,有不同的需求、目标,身处于不同的环境氛围,因此,思想政治工作有效性的关键就在于适应这些不同特点,避免工作方式的单一化、同一化,以形成有部门特色的、有针对性的思想政治工作。

公共管理中思想政治工作的方式面临着重大的改进。这源于多方面的社会变迁:社会转型与政府职能改变、人的复杂性和多变性、多元社会的相对性、社会环境的开放性等等。因此,在说理之外,思想政治工作中还应注重情感教育、心理攻势等多种方式。在实施渠道上,除传统的媒体,尤其应当充分利用和发挥互联网的作用,增大信息量、加强渗透性与生动性,增强思想政治工作的吸引力、感染力和说服力。

公共管理中做好思想政治工作需要条件保障。包括建立思想政治工作的新机制、加强阵地建设、完善思想政治工作的组织网络及建设高素质的思想政治工作队伍等。建立有效的责任机制、“一体化”机制以及思想政治工作与其它各项工作的结合机制是思想政治工作有效性的制度保障。同时要形成各部门、组织、机构、团体开展思想政治工作的网络,相互教育、相互工作、相互促进。并且应尤为重视思想政治工作队伍自身的素质建设。应该说,缺乏有效的保障机制,容许了长期

以来,思想政治工作只管投入、不计产出,空谈理论、不讲实效。因此,克服思想政治工作“两张皮”现象要求可靠的条件保障。

改革是社会发展的推动力。当前,公共管理在全球范围的变革同信息社会、同经济全球化的步调一致。其中,公共管理组织结构的网络化、权力的分散、决策结构的互动以及公共管理主体的虚拟化等不仅标志着知识、信息的基础作用,更建构着一种更为平等与民主,更具参与性的模式。平等、民主、参与使人获得了更大的自由。这一变化及其趋势对思想政治工作提出了新的要求。如何发挥思想政治工作的优势为公共管理的改革服务,如何建立思想政治工作的人本化模式是本文写作的初衷,也是思想政治工作者面临的根本问题。

参考文献

- [1] 孟子·公孙丑上
- [2] 大学·十章
- [3] 韩非子·八说
- [4] 论语·为政
- [5] 欧文·E·休斯. 公共管理导论[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2001: 5~6
- [6] 陈振明. 公共管理学[M]. 北京:中国人民大学出版社, 1999: 18
- [7] 马克思恩格斯选集第1卷[M]. 北京:人民出版社, 1972: 18
- [8] 特里·L·库柏. 行政伦理学: 实现行政责任的途径[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2001: 6
- [9] 张良. 公共管理学[M]. 上海:华东理工大学出版社, 2001: 3
- [10] 齐夫凯克. 新管理主义: 白厅和堪培拉的行政改革[M]. 转引自欧文·E·休斯. 公共管理导论[M]. 北京:人民出版社, 1997.
- [11] 马克思恩格斯选集第4卷[M]. 北京:人民出版社, 1972: 247

Ideological and Political Work in Public Management

Zhu Xiaoning Li Yinlai
(UESTC Chengdu 610054)

Abstract A reform of the ideological and political work and public management is necessary for the development of the new era. In this transformation, human orientation becomes the ultimate goal. This paper is an attempt to discuss the human oriental trend of the transformation, the theoretical relations between ideological and political work and public management and the functions and content of ideological and political work in public management.

Key Words Ideological and political work; Public management; Human orientation

作者: [祝小宁, 李茵莱](#)
作者单位: [电子科技大学, 成都, 610054](#)
刊名: [电子科技大学学报\(社会科学版\)](#)
英文刊名: [JOURNAL OF UNIVERSITY OF ELECTRONIC SCIENCE AND TECHNOLOGY OF CHINA](#)
年, 卷(期): 2002, 4(4)
被引用次数: 1次

参考文献(11条)

1. [孟子·公孙丑](#)
2. [大学·十章](#)
3. [韩非子·八说](#)
4. [论语·为政](#)
5. [欧文·E·休斯 公共管理导论](#) 2001
6. [陈振明 公共管理学](#) 1999
7. [马克思;恩格斯 马克思恩格斯全集](#) 1972
8. [特里·L·库珀 行政论理学—实现行政责任的途径](#) 2001
9. [张良 公共管理学](#) 2001
10. [齐夫凯克 新管理主义:白厅和堪培拉的行政改革](#) 1997
11. [马克思;恩格斯 马克思恩格斯全集](#) 1972

引证文献(1条)

1. [刘绪 促进民族地区教育发展的公共政策执行建议](#)[期刊论文]-[四川民族学院学报](#) 2010(5)

本文链接: http://d.wanfangdata.com.cn/Periodical_dzkjdxxb-shkx200204003.aspx