

# 福莱特情境规律及其对政府权威塑造的启示

叶勇,王云

**摘要:**当前我国政府权威塑造面临着内部权威不足,外部公信力亟待增强的困境,需要政府采取相关措施提升政府权威。福莱特情境规律理论关于权力和权威的思想,情境中行政领导方式思想及控制的思想对政府权威的塑造与提升具有积极的启示意义,具体为提升政府管理者的领导力、强化权力运行的制约与监管、提高政府的社会治理能力。

**关键词:**福莱特情境规律;公共权威;政府权威;重塑

中图分类号:D63 文献标识码:A 文章编号:1673-1999(2014)09-0008-03

**作者简介:**叶勇(1978-),男,博士,福州大学(福建福州 350108)经济与管理学院副教授,研究方向为公共管理、公共政策;王云(1988-),女,福州大学经济与管理学院行政管理专业 2012 级硕士研究生,研究方向为人力资源开发与管理。

收稿日期:2014-05-12

基金项目:福建省社会科学规划项目“建立健全科学的权力结构和运行机制研究”(2011C022)。

改革开放以来,我国经济迅速发展,人民生活水平显著提高,民生问题得到改善,政府在社会管理及应对危机方面付出的努力基本得到民众的认可。但频频曝光的政府官员滥用职权,贪污腐败现象以及政府部门存在的行政效率低、服务态度差、官本位思想根深蒂固、社会领域改革缓慢等问题严重影响着政府公信力的提升,引发了公众对政府权威的质疑。当前,伴随公众民主诉求的不断提升,仅仅通过政府的强制性权力已难以支撑起政府权威。政府权威塑造关系到国家稳定与社会和谐发展,对该问题持续关注及研究,无疑有着十分重要的意义。

国内许多学者很早就开始关注政府权威塑造问题。任维德<sup>[1]</sup>、崔金云<sup>[2]</sup>以我国社会转型期为背景,分析了政府权威的性质及政府权威流失原因,并提出政府权威重塑的意见和措施。黄春彦<sup>[3]</sup>认为公共行政组织行为失范、行政效率低下、缺乏服务意识及对公民参与行政活动的回应力是导致公共行政组织权威流失的重要原因。季燕霞<sup>[4]</sup>探讨了政府利益内在性对政府权威的影响。从现有研究文献来看,国内学者对政府权威塑造的研究多集中于我国社会转型的初期,且较多关注民众与政府权威塑造的关系,却很少同时结合政府内部权威与外部公信力两个方面来分析政府权威塑造问题。本文以福莱特的情境规律理论为基础,着重从政府内部权威与政府公信力两个角度,分析政府权威塑造中的问题,最后给出福莱特情境规律对我国政府权威塑造的启示。

## 一、政府权威的涵义

政府权威是指政府在社会管理和公共服务过程

中形成的得到人民认同的威望和公信力。政府权威具有强制性、合法性两个特点。政府权威强制性是政府权威最明显的特征之一,是公民与政府之间形成的一种基于权力的服从和威严,即政府的权力和威严。它由法律认可及授予,旨在保证政治稳定和社会有序。政府权威合法性是指政府通过管理国家与社会事务,实现政府职能,有效地维护和增进公民的利益,使公众形成基于内心自愿的认同、支持与服从,即政府的能力和威望。

## 二、福莱特关于情境规律的思想

玛丽·帕克·福莱特是美国著名的政治哲学家和管理学家。她的情境规律理论认为在一个民主的社会里,管理的首要任务是创造一种环境和形势,使人们自愿地、主动地给予合作。因为人都很敏感,只有出于环境逻辑与事实需要,才肯接受权威,而不是由上级来控制下级。为此,权威的运用应纯粹根据情境需要来进行,不能滥用<sup>[5]</sup>。福莱特关于情境规律的思想主要包括三个部分,分别为对权力和权威概念的重新界定、行政领导方式思想、控制的思想。

### (一)权力和权威概念的重新界定

福莱特认为权力是“使事情发生的能力”<sup>[5]</sup>。她把权力区分为“统治的权力”和“共享的权力”,前者可能会变成强制的权力,而后者则是联合产生的共同的权力。她试图用“共享的权力”来代替“统治的权力”,用共同行动来代替同意和强制,变服从命令为服从“情境规律”。

权威则被福莱特定义为“既得的权力”,在她看来,权威起源于正在执行的任务,来源于特定的情

境,她提出组织的真正基础是职能,权威由职能所产生,与等级地位无关,中心权威即来自最高领导层的权威应该被职能权威所取代。福莱特进一步提出“权威应该同知识和经验相联系”的思想,她把权威转向知识,就可以避免个人之间的冲突,因为每个人都感到那是情境在发出指示,因而能较少摩擦地实现整合的统一性<sup>[5]86</sup>。

### (二)情境中的行政领导方式

福莱特认为领导是以在情境的相互联系中领导者与被领导者的相互影响为基础的,一个领导者并不单纯就是一个部门的头头,他应该“能够综览全局,能够将情境与特定目标和政策联系起来,能够保证由一种情境演变到另一种情境,能够懂得如何从一种情境过渡到另一种情境”;“能够从整体上把握住最基本的经验”;“能够对整个组织内在的关联性一目了然”,并且“能够说明命令与情境是统一的”。此外,福莱特强调有效的领导者应该向别人表明他(她)们怎样才能正确履行好自己的职责。领导者与追随者的关系应该是互惠的<sup>[5]88</sup>。

### (三)关于控制的思想

控制是实现组织目标的一个重要方面。福莱特认为,控制应该是由事实控制而不是由人控制,控制是相互联系的而不是由上级强加的,既然事实随着情境变化而变化,那么控制也应该根据每一种情境的事实来确定,而不是由上级来控制的。她指出,在控制活动中,除非在某种情境中的所有要素、材料和人之间存在着统一和合作,否则,有效控制难以实现。她认为,如果不能有对共同利益的追求,情境就会失去控制,控制的基础就在于都认识到相互间共同利益并自觉控制其工作,使之符合于既定目标的自我管理、自我指挥的个人和团体<sup>[5]86</sup>。

## 三、我国政府权威塑造的现状

政府权威塑造与当前我国政府组织内部的管理体制有着密切的关系,受传统管理体制制约,政府在社会管理、公职人员的行政效率与服务理念、权力的规范行使等方面存在不足,影响着社会公众对政府权威的认可度及信任感,不利于政府外部公信力的提升。因此,我国政府权威塑造的现状可从政府内部权威与政府外部公信力两个角度进行分析。

### (一)政府内部权威不足

政府内部权威的树立与领导干部的权威、行政文化、公职人员的向心力等密切相关,首先,领导干部的权威,可理解为政府公职人员对上级领导的命令、指挥的认同并积极接受和执行的一种影响力。政府内部权威的树立对于提高公职人员的工作效率、增强认同感和向心力具有积极的意义。然而,受传统

金字塔式权力结构的影响,领导干部权威的形成更多的是基于权力因素,即由其在组织中的职位等级来决定的,而知识技能、领导能力、管理理念、沟通等非权力因素在领导干部的权威建立过程中发挥的作用有限,甚至有时会因领导干部的不作为而削弱了下属对其支持和认同,造成政府内部权威流失。其次,以职位等级为权力中心的科层制结构仍是我国政府主要的组织体制,其在一定程度上保证了政府管理的有序、有效,但同时也容易忽视政府组织的内部民主,降低公职人员的归属感、向心力,不利于培养以人为本的行政文化,影响政府内部权威的建立。

### (二)政府公信力有待进一步提升

政府权威的外部表现可通过公信力来衡量。近年来,政府积极倡导服务型政府建设,加快推进政府职能转变,对政府获得民众的认可与信任具有重要意义。根据《小康》2012年发布的2011-2012年中国信用指标的数据来看,2005年至2012年的7年间,我国政府公信力增长至67.8,增幅达12.10%<sup>[6]57</sup>。从数据来看,尽管政府公信力有所提升,但公众对政府公信力的评价居于中等水平。而在提升政府公信力所迫切需要做的事情中,35%的受访者认为公职人员应培养为民服务的意识;23.95%受访者认为政府应加强廉政建设;13.85%的受访者认为政府应提高决策的科学性与民主性;10.9%的受访者认为政府应加强依法行政;9.4%的受访者认为政府应提高公共服务水平;5.7%的受访者认为政府应提高行政效率<sup>[6]58</sup>。上述受访者的意见反映出我国在服务型政府建立的过程中,公职人员为民服务理念仍不成熟,依然存在“办事难、态度差、效率低”的现象。而频频曝光的领导干部违纪腐败问题,也使民众对政府权力的合法性产生质疑,严重影响了政府权威塑造。此外,长期以来,政府过多关注经济领域的发展,而在教育、就业、社会保障、医疗、住房、食品安全、社会治安等公共服务领域中,政府职能发挥却不足,政府的社会治理能力亟待增强,以进一步提升公信力。

## 四、福莱特情境规律对我国政府权威塑造的启示

政府权威的塑造有利于维护国家稳定、促进社会和谐发展。福莱特情境规律中关于权力和权威的思想、行政领导方式的思想以及控制的思想对我国政府内部权威塑造及外部公信力的提升具有积极的启示意义。

### (一)提升政府管理者的领导力,增强政府内部权威

政府权威塑造首先应着眼于政府内部权威的建立,而政府内部权威的建立与政府管理者的领导力

密切相关。福莱特认为政府管理者应具有总揽全局的能力,注重自身知识积累与更新,重视下级的知识专长,实现与下级的双向沟通互动。此外,福莱特认为控制的基础是组织成员对共同利益与目标的追求而进行的自我管理、自我指挥,而不是依靠强制性权力来达到控制目的。这要求我国政府管理者,首先从思想上真正意识到转变传统领导方式与管理理念的迫切性以及提升自身领导力的重要性。通过继续深造或培训,学习最新的政府管理理念,并结合政府工作实际,逐渐提高自身的领导管理能力。其次,提升管理者的沟通能力,转变“单向”沟通交流方式,尊重下属的知识专业,为下属提供发表意见的渠道,鼓励下属积极提建议,创建一个尊重知识、团结协作、凝聚力强的组织队伍。第三,提升政府管理者把握全局的能力。当前社会形势变化多端,各种问题层出不穷,作为政府管理者应具备凝聚和协调各部门全体工作人员以应对、控制、处理各种问题的能力。

(二)强化权力运行的制约与监管,提升政府的公信力

规范权力运行,防止权力异化是公众较为关注的问题,也是影响政府权威塑造的重要方面。福莱特情境规律理论重新界定了权力与权威的概念,其认为在一个民主的社会里,管理的首要任务是创造一种环境和形势,使人们自愿地、主动地给予合作,权威的运用应纯粹根据情境需要来进行,不能滥用。这意味着政府权威的合法性来源于政府对人民赋予权力的合法行使,政府只有真正将手中的权力落实到为民谋福祉中,才能获取人民的支持与拥护。十八届三中全会通过的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》中明确提出必须构建决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行体系,形成科学有效的权力制约与协调机制,推行权力清单制度,依法公开权力运行流程,让人民监督权力,让权力在阳光下运行<sup>[7]</sup>。这体现了当前国家对规范权力运行的重视,十八届三中全会后,频频曝光的政府官员落马事件,也让公众感受到中央政府防止权力异化的决心。政府在保障

权力规范运作的同时,更应关注如何将政府权力转化为人民福祉。为此,政府应努力提高科学决策水平,增强对公众反映问题的回应力,将为民服务的理念真正落实到为民办事的实践中去。

(三)加快转变职能,提高政府的社会治理能力

福莱特强调组织真正的基础是职能,权威由职能所产生,与等级地位无关。且权威应同知识和经验相联系,从而减少摩擦与冲突,有效实现整合。这意味着政府权威的塑造需要政府有效履行职能。长期以来政府职能在社会管理领域的缺位、错位、越位,是导致政府职能失衡、政府权威流失的重要原因。为此,加快政府职能转变,提高政府的社会治理能力是政府权威塑造的关键环节。随着民众的公共服务需求逐步多样化,由政府单独提供公共服务往往需要花费更高的服务成本,却难以保障服务效率与质量。因而,针对教育、就业、社会保障、医疗、住房、生态环境、食品药品安全、社会治安、执法司法等关系群众切身利益的问题,政府能管好的,应继续发挥积极作用,管不了或管不好的,应将职能授权给具有专业知识背景和丰富经验的社会组织来管理,以缓解政府职能在公共服务领域的失灵,实现政府与社会的良性互动,从而进一步提高政府的社会治理能力。

参考文献:

- [1] 崔金云.合法性与政府权威[J].北京大学学报,2003.
- [2] 任维德.中国社会转型时期的公共权威转换与重塑[J].内蒙古大学学报,2000(1).
- [3] 黄春彦.公共行政组织权威的塑造路径分析[J].成功教育,2011(5).
- [4] 季燕霞.政府利益内在性的抑制与政府权威[J].理论探讨,2004(4).
- [5] 丁煌.西方行政学理论概要[M].北京:中国人民大学出版社,2005:83-89.
- [6] 鄂璠.2011-2012中国信用小康指数:社会信用趋于好转,透明度对政府信用影响最大[J].小康,2012(9).
- [7] 新华社.中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[EB/OL](2013-11-15).[http://news.xinhuanet.com/fortune/2013-11/15/c\\_118164235.htm](http://news.xinhuanet.com/fortune/2013-11/15/c_118164235.htm). [2014-05-3].