

◎罗和安 主编◎

国防科技大学出版社

湖湘学人论从

湖南省优秀硕士学位论文选编（湘潭大学）

2002



湖湘学人论丛(2002)

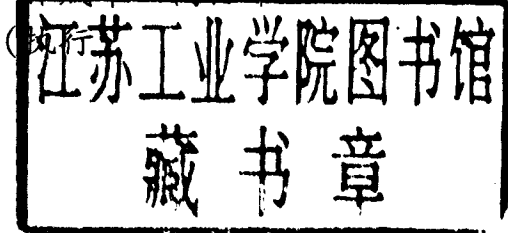
——湖南省优秀硕士学位论文选编(湘潭大学)

主 编：罗和安

副主编：王继平

唐检云

林成章 高协平



国防科技大学出版社

·长沙·

图书在版编目(CIP)数据

湖湘学人论丛(2002):湖南省优秀硕士学位论文选编(湘潭大学)/罗和安主编. —长沙:国防科技大学出版社,2004.7

ISBN 7-81099-089-6

I. 湖… II. ①罗… III. 湘潭大学—硕士—学位论文—汇编 IV. G43.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 056416 号

国防科技大学出版社出版发行

电话:(0731)4572640 邮政编码:410073

E-mail: gfkdcbs@ public. cs. hn. cn

责任编辑:徐 飞 责任校对:肖 滨

新华书店总店北京发行所经销

国防科技大学印刷厂印装

*

开本:787×1092 1/16 印张:17.5 字数:437 千

2004 年 7 月第 1 版第 1 次印刷 印数:1-1000 册

*

ISBN 7-81099-089-6/G·9

定价:60.00 元(共 2 册)

弁 言

湖湘大地,物宝天华,人文荟萃。自开辟以来,学术文化,源远流长,文人墨客层出不穷。屈原之《离骚》、贾谊之《鹏鸟赋》、怀素之草书、周敦颐之《太极图说》、李东阳之《怀麓堂集》、王船山之《读通鉴论》等等,建构了古代楚湘深厚的学术文化底蕴。近代以降,湖南更是人才辈出,独领风骚近百年。魏源“师夷之长技以制夷”的思想,曾国藩等湘军人物收拾东南半壁河山的事功,谭嗣同“我自横刀向天笑”的气概,黄兴“巍然屹立天地间”的情怀,更有毛泽东、刘少奇、任弼时、彭德怀、贺龙等湘籍无产阶级革命家“问苍茫大地谁主沉浮”的伟人风范,造就了百年来湖湘学术文化的深远影响,成就了湖南人“万物昭苏天地曙,要凭南岳一声雷”的独特情怀,开创了经世致用,以天下为己任,上下求索,敢为天下先的湖湘文化之精神。

惟楚有才,于斯为盛。数风流人物,还看今朝。

湘潭大学濡染着湖湘文化之精神,承继着湖南学术之统绪,沐浴着党的三代领导人的关爱,以其年轻的勃勃朝气、开放包容的雍容胸怀、博学笃行的治学风格,为科学文化的发达,为国家民族的繁荣,桀然前行。

湘潭大学的研究生教育,以其二十余年的历程,走着自己的道路。秉承“天地之所贵者人也,圣人之所尚者义也,德义之所成者智也,明智之所求者学问也”的宗旨,贵人、尚义、成智、求学,力求为湖湘学术文化之传承,为湖湘人才之作育,贡献微薄之力。

本“论丛”选集湘潭大学获得湖南省人民政府学位委员会、教育厅组织评选的优秀硕士学位论文,年出一辑,以资表彰,以供交流。虽涓涓细流,亦愿能为湖湘学术文化之生生不息的发展奉献之。拳拳之意,读者明鉴矣。

编 者

2003年9月10日

目 录

弁 言

1. 论中国行政文化创新 唐检云(1)
2. 非国有企业权益刑法保护问题研究 赖早兴(30)
3. 刑事法律援助制度研究 伍浩鹏(61)
4. 论民事诉讼费用 吴 勇(94)
5. 夏目漱石和传统文化 谭艳红(135)
6. 多小波取样定理及广义插值多小波研究 贾彩燕(162)
7. 一类无网络 Galerkin 方法的分析及特征值的下界逼近问题(存目)
..... 胡 俊(193)
8. 原子链中的非线性晶格动力学 王登龙(194)
9. 基于 PDA 农业专家系统的原理和实现 欧阳建权(240)

CONTENTS

Preface

1. On Innovation of the Chinese Administrative Culture Tang Jian-yun (1)
2. Research on the Protection By Criminal Law of On-state-owned Enterprises'
Rights and Interests Lai Zao-xing (30)
3. Researches on the Criminal Legal Aid System Wu Haopeng (61)
4. On Costs of Civil Litigation Wu Yong (94)
5. Natsumesousaki and Traditional Culture Tan Yan-hong (135)
6. On Sampling Theorem for Multiwavelet Subspaces and Generalized Cardinal
Multiwavelets Jia Ca-yan (162)
7. Analysis for a Kind of Meshless Galerkin Method and the Lower Approximation
of Eigenvalues Hu Jun (193)
8. Nonlinear Lattice Dynamics of Atomic Chains Wang Deng-long (194)
9. The Principle and Implement of PDA-oriented Expert System in Agriculture
..... Ou Yang Jian-quan (240)

论中国行政文化创新

On Innovation of the Chinese Administrative Culture

作者：唐检云

指导教师：颜佳华

学科专业：马克思主义哲学

(行政管理方向)

摘 要：行政文化创新具有非常丰富的内容。推动行政文化创新的动因是行政系统自身的改革、政治改革、经济发展、社会变迁和文化更新等因素。行政文化创新要有利于发挥行政文化的功能，提高行政管理水平，推动行政发展，促进行政体制改革，提升社会文化等。行政文化发展历程可以分为统治型行政文化、管理型行政文化和服务型行政文化三个阶段。以儒学思想为主体的传统行政文化既有其历史合理性，也有其根本的现实缺陷，从整体上已不再适应社会发展的需要。当前中国行政文化处于管理型行政文化向服务型行政文化转化的过程，其特征表现为依循守旧与开拓创新，传统特点与时代精神，本土文化与外来影响，主流文化与非主流文化的共存与交锋，在交锋中不断创新。中国行政文化创新的根本目标是要实现行政文化现代化，实现向服务型行政文化转化。这就要以马克思主义为指导，大力发展社会生产力，完善社会主义市场经济体制，努力建设社会主义民主政治，深化行政体制改革，领导干部身体力行，借鉴和吸收国外优秀文化，创造良好的社会环境，等等。

关键词：行政文化 创新 规律 背景 前景

Abstract: The innovation of administrative culture has extraordinarily plentiful content. The motive forces of promoting administrative culture innovation are self-reformation of administrative system, political transformation, economic development, social change and culture innovation, etc. The innovation of administrative culture must help bring the

functions of administrative culture into play, improve the level of administrative management, promote the administrative development, promote the transformation of administrative system, promote social culture and so on. The administrative culture has experienced three stages, namely, dominating administrative culture, managing administrative culture and serving administrative culture. The main part of traditional administrative culture is Confucianism thought in which contains rational composition and fundamental realistic defects. As a whole, it can no longer meet the needs of social development. Today, the Chinese administrative culture is in the period of transition from managing administrative culture to serving administrative culture. It shows the traits such as follow-the-beaten-track and developing and keeping forging ahead, traditional features and modern spirits, native culture and exotic influence, principal and secondary culture. And they exist and conflict with one another, meanwhile it innovate continuously in the process. The fundamental goal of the Chinese administrative culture innovation is to realize administrative culture modernization and to transform the managing administrative culture to serving administrative culture. It must be guided by Marxism. We must develop social productive force vigorously, perfect socialism market-oriented economic system, construct socialist democracy with efforts, deepen the transformation of administrative system. leaders should practice what they preach, excellent taken foreign culture as reference, absorb their reasonable composition and create a benign social environment and so on.

Key words: Administrative Culture; Innovation; Law; Background; Prospect

引 论

选择“行政文化创新”作为我的硕士学位论文的研究课题,是基于以下理由:

第一,行政文化创新对行政发展具有积极作用。行政文化作为文化在行政活动中的反应,从根本上说是由社会存在和行政实践决定的。但行政文化对行政发展和社会进步又具有能动的反作用,从深层次影响着行政的发展,并进而影响着社会进步。有的研究者认为,行政文化至少具有控制功能,聚合功能,运作功能等三方面的功能^[1]。有的研究者认为,行政文化的功能主要表现在稳定行政系统,变革行政体系,支配行政行为三个方面^[2]。没有对行政文化的深刻理解,不但不可能有成功的行政管理,而且难以把握行政发展的正确方向。

第二,行政活动和社会发展对行政文化创新提出了现实要求,并为这一问题的研究赋予了实际意义。1998年以前,我们进行过多次行政体制改革,似乎每一次都在重复着机构“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的怪圈,其主要原因固然是计划经济体制的局限所

[1] 参见黄学贤:浅析行政文化的功能,苏州大学学报(哲学社会科学版),1994年第4期。

[2] 参见刘歌宁,彭国甫,颜佳华:行政文化学,湖南地图出版社,1992年版,第23~25页。

致，但传统行政文化的影响也不容忽视。事实上，传统行政文化中的人治色彩、全能意识、臣民意识、宗法观念、官本位思想等等，都在干扰着中国行政体制的改革。现在，人们已经认识到，行政体制改革是一个系统的配套工程，涉及到权力划分、组织结构、职能配置、运行机制、思想观念等多方面的内容。其中观念变革起着先导作用。我们正经历着从计划经济向市场经济的转变及由此带来的社会整体性转型。市场经济所固有的平等性、利益性、竞争性等特点，要求产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学。社会主义市场经济的发展和完善，对行政体制的改革提出了更高要求，要求行政体制的职能从管理转向服务，这可以说是行政体制的根本变革。完成这一变革，仅靠单独的撤并机构是不够的，更重要的是创新行政文化，实现行政文化的现代化。

第三，前人的研究成果为本课题的研究奠定了理论基础。学术界对行政文化的研究起步较晚，但成果颇丰。根据作者已查阅到的资料，刘歌宁、彭国甫、颜佳华于1992年撰写出版的《行政文化学》是国内较早研究行政文化的著作。该书提出行政文化是行政管理之魂，将行政文化分为思想性、制度性和心理性三大部分进行系统地论述，其中的一些观点成为本文的研究基础。陈尤文等于1995年撰写出版的《中国行政文化》对行政文化的功能和作用，行政文化的发展与整合等进行了系统的分析，其中的一些观点为本课题的研究提供了理论和方法上的指导。我的导师颜佳华教授从行政哲学的角度研究行政文化，于1998年撰写出版《行政哲学论》一书，直接指导着作者对中国行政文化创新的选题和研究。刘怡昌等于1996年撰写出版的《中国行政科学发展》一书中对学术界关于行政文化的研究进行了比较详细的综述，使作者能比较全面地借鉴和吸收前人的研究成果。除了这些专著，还有一系列关于行政文化的论文散见于相关学术刊物，从不同角度深化着行政文化的研究。此外，可资借鉴的还有政治文化、法律文化、企业文化、传统文化和比较文化等方面的一些著作和论文。

第四，学术界对行政文化创新还缺乏系统的论述。行政文化对行政发展具有反作用，行政发展必须以行政文化创新为先导，封闭守旧的行政文化是行政改革的巨大障碍，这是近年来行政文化学颇受学术界关注的原因。但目前学术界对行政文化的研究主要集中于从学理上建构行政文化的科学体系，集中于对行政文化的概念、逻辑、结构、功能等方面的研究，集中于对传统行政文化的文献发掘和整理，较少对当代行政文化究竟如何发展才能健康地引导行政发展等问题进行研究，对行政文化创新的系统研究还不多见。

本文以马克思主义为指导，运用历史和逻辑的方法，通过理论和实践的研究，力图揭示以下一些问题，并围绕这些问题建构本文的写作体系：

第一，对行政文化创新的内容、动因和原则进行分析。只有规定了行政文化创新的内容，研究行政文化创新才能有的放矢；只有明确了行政文化创新的动因，才能制定行政文化创新的科学方法；只有明确了行政文化创新的原则，才能把握行政文化创新的目标和方向。

第二，对当代行政文化的特点及其与社会发展的矛盾进行研究。马克思指出：“人们自己创造自己的历史，但是他们并不是随心所欲的创造，并不是在他们自己选定的条件下创造，而是在直接碰到的、既定的、从过去承继下来的条件下创造”〔1〕。行政文化创新只

〔1〕 马克思恩格斯选集（第1卷），人民出版社，1972年版，第603页。

能是在当代行政文化基础上的创新。当代行政文化不等于传统行政文化而是多元共存的行政文化,传统行政文化也不完全就是过去时代的行政文化而是过去时代形成至今仍在发生影响的行政文化。传统行政文化中的许多因素至今仍对行政发展具有积极意义,但是,由于社会制度的根本变革和生产力水平的飞速发展,传统行政文化总体上已不再适应中国行政发展的需要。

第三,对行政文化创新的目标和方法进行探讨。目标就是方向,目标就是动力。只有既确定正确的目标,又选择正确的方法,行政文化创新才会顺利推进。

通过研究,本文确立的基本观点是:

第一,社会发展是行政文化创新的不竭动力。社会变革包含行政系统自身的变革和经济、政治、社会、文化等多方面的变革。

第二,多元并存是行政文化的现实特征。行政文化的现实特征是既有保守的成分也有进取的成分,既有传统的习惯也有现代的精神,既有本土的成分也有外来的成分,扬弃是行政文化创新的重要方式。

第三,先进文化是行政文化创新的根本目标。行政文化必须注入创新精神,必须确立公众利益至上的服务意识,确立依法行政的意识,确立高效廉洁的意识,确立忠于职守的意识。

第四,合力推进是行政文化创新的科学方法。行政文化创新需要教育但不能仅仅局限于教育,需要通过学术界的深入研究,传播新思维;需要通过党和政府的大力提倡,创造新体制;需要行政主体的自觉实践,树立新观念。

第一章 行政文化创新的理论分析

第一节 行政文化创新的内容

行政文化创新是一个内涵极为丰富的概念。行政文化创新内涵的丰富性源于行政文化内涵的丰富性。理解行政文化创新的内涵,首先必须理解行政文化的内涵,研究者从不同的角度对行政文化的涵义进行了阐述。有的研究者从文化与行政关系的角度给行政文化定义,认为“行政文化是文化在行政管理中表现出来的一种独特的文化样式,是一定行政组织中行政人员集体创造并公认的文化,是行政物质文化、行政制度文化和行政精神文化的有机结合的整体”〔1〕。有的研究者以描述的方式说明行政文化的涵义,认为“行政文化是政府官吏和公务人员所应共同信守的行政模式、生活方式、人群关系及其价值观念”〔2〕。有的研究者从外延方面说明行政文化的概念,认为“行政文化包括了人们对行政的态度、

〔1〕 门泉东:行政文化改造的意义,理论界,1989年第6期。

〔2〕 张金鉴:行政学新论,台湾三民书局,1982年版,第292页。

信仰、情感和价值，具体地说，包括行政意识、政治意识、民族气质、行政心理、行政思想、行政原则、行政理想、行政观念等各方面”〔1〕。有的研究者从规范行政行为的角度定义行政文化，“把行政文化界定为一种以一定的社会文化为背景，在行政活动中形成的，决定或影响行政参与者行为的特质、条件、原则与意义的一整套成形与不成形的内外规则的综合体”〔2〕。这些概念从不同角度以不同方式揭示了行政文化的内涵和外延，对于我们理解行政文化的涵义有积极作用。

本文以彭国甫教授提出的行政文化概念为分析基础，认为行政文化是指在一定历史条件下通过行政社会化所形成的持久影响行政主体的行政行为、行政倾向和行政心理的总和。它由行政思想、行政制度、行政心理三个基本要素构成，其中行政思想是核心，行政心理是基础，行政制度是中介〔3〕。

理解行政文化创新的内涵，还必须理解创新的涵义。创新一词，对于行政学领域的理论及实际工作者并不陌生。理论研究的过程和社会实践的过程都不能缺少创新。江泽民同志指出：“创新是一个民族进步的灵魂，是一个国家兴旺发达的不竭动力。”缺乏创新力的民族必然是一个没有前途的民族，缺乏创新力的国家必然是一个落后的国家，缺乏创新力的行政及其行政文化必然是腐朽落后的行政和行政文化。创新就是对现存事物的改进和补充，发展和完善，破旧与立新，是为适应系统内外变化而进行的局部或全局的调整。创新首先是一种思想以及在这种思想指导下的实践，是一种原则以及在这种原则指导下的具体活动。

创新包括多种形式：第一，从创新的规模及其对系统的影响程度看，可以分为局部创新与整体创新。局部创新是指在系统性质和目标不变的前提下，系统的某些内容、要素的性质或其相互组合的方式等发生变动；整体创新则往往改变系统的性质、目标和使命。第二，从创新与环境的关系看，可以分为适应环境变化而发生的消极防御型创新与根据事先对环境变化的科学预测而进行的积极进取型创新。第三，从创新的组织程度上看，可以分为自发创新与有组织的创新。鉴于消极防御型创新的被动性和自发创新结果的不确定性，必须研究创新的规律，分析创新的内容，揭示创新的过程和影响因素，科学预测社会发展的方向，有计划有组织地进行创新活动〔4〕。

根据上述对行政文化概念和创新理论的分析，可以认为，所谓行政文化创新，是指根据社会发展规律和行政发展的内在要求，为稳定或变革行政系统，规范、引导和调整行政行为，而对现有行政文化的改进和补充，发展和完善，破旧与立新，是为适应行政体系内外变化而对行政文化进行的局部或全局的调整。行政文化的创新是行政体制创新、行政职能转变的前提和先导。

行政文化创新可以从静态层面和动态层面进行不同角度的分析。静态层面就是从行政文化结构的角度的分析行政文化创新的内容，主要包括如下一些方面：

第一，行政思想创新。行政思想主要包括行政价值观、行政意识、行政理想、行政信

〔1〕王沪宁：行政生态分析，复旦大学出版社，1989年版，第105页

〔2〕陈尤文，黄学贤，赵志敏：中国行政文化，国际文化出版公司，1995年版，第12页。

〔3〕彭国甫：论行政文化结构，中国人民大学书报复印资料·政治学，1996年第1期。

〔4〕参见周三多：管理学原理与方法，复旦大学出版社，1997年版，第383-389页。

念和行政道德等要素。行政思想是整个行政文化的核心,与社会经济基础和政权组织形式直接相关,直接反映一定政权的阶级本质和利益要求,规定行政文化的本质。有什么样的行政思想,就有什么性质的行政文化。要改变行政制度和行政心理必须从改变行政思想着手,社会主义国家行政思想的核心是以马克思主义为指导的。马克思主义是一个开放的科学体系,与时俱进,不断创新是它的品质。毛泽东思想、邓小平理论是马克思主义与中国实际相结合的产物,这个结合本身就需要创新,本身就是一种创新。中国社会的发展,行政体制的改革,会不断遇到新情况,产生新问题,呼唤新理论。理论的创新必然会导致行政思想的创新。

第二,行政制度创新。行政制度是行政机关制定的规范行政主体行为的规程和准则。这些规程和准则是一定行政思想和行政心理的凝聚和体现。当前我国行政制度在很多方面还不够完善,在一些方面还存在较大缺陷。有的制度已完全不适应或不完全适应行政改革和社会发展的需要,有的制度虽然在理论上显得圆融和娴熟,但在实践上却无法实施或执行困难。行政制度创新是行政文化创新的重点和关键之所在。只有创新的行政制度才能体现创新的行政思想,只有完善的行政制度才能全面贯彻行政思想,只有科学的行政制度才能反映科学的行政思想,也只有创新的行政制度才能推动行政心理的变革。

第三,行政心理创新。行政心理主要包括行政动机、行政态度、行政情感和行政习俗等要素。行政心理是长期行政社会化的结果,其形成过程漫长而缓慢,相对于行政思想和行政制度而言,又有其相对独立性,因而,在行政文化结构诸要素中,行政心理最具保守性和惰性。这一层面的行政文化受封建思想和其他腐朽思想的影响较多,而且不易清除。行政心理创新,必须通过行政思想的贯彻,行政制度的执行,社会各方面的合力推进。

上面只是静态地分析了行政文化创新的内容,但行政文化创新归根结底是一个动态的过程。动态地分析行政文化创新的内容,主要包括如下一些方面:

第一,对传统行政文化的改造。这是行政文化创新的前提和基础。随着经济、政治体制改革和社会变迁等历史发展的进程,行政体制也必然要求相应地进行改革。这要求人们的思想观念、思维方法等做出变革,并进而要求解除旧的行政文化对改革的束缚,要求对传统行政文化进行批判和改造,清除阻碍不适应新的时代要求的行政文化。不消除旧的行政文化,让官本位思想、小农意识、宗法观念等落后思想充斥于社会,便很难接受马克思主义的民主观念、依法行政观念、服务群众观念等新的符合时代发展要求的行政文化。

第二,行政文化现代化。这是行政文化创新的主要目标。批判和改造传统行政文化不是我们的目的。破旧只是手段,创新才是目的。必须在破旧的基础上积极地发展和创造新的符合时代要求的行政文化,这就是实现行政文化现代化。广义的现代化主要是指以现代工业、科学技术革命为推动力实现传统的农业社会向现代工业社会的转变,使现代生产力渗透和影响到经济、政治、文化、思想各个领域并引起社会组织和社会行为深刻变革的过程。狭义的现代化主要是指经济落后、不发达国家争取适合本国的道路和方式,通过经济技术改造和学习世界先进经验,带动广泛的社会改革,转变为先进工业国的发展过程〔1〕。现代化是社会发展的必然趋势,也是行政文化创新的主要目标。所谓行政文化现代化就是使行政文化走向合理化的过程,是行政文化日益符合社会发展潮流,适应时代要求,体现

〔1〕 参见罗荣渠:《现代化新论》,北京大学出版社,1993年版,第16-17页。

科学精神的变迁过程。

第三，借鉴和吸收国外一切先进的行政文化。这是行政文化创新的重要手段。与国外行政文化相比，中国传统行政文化有其固有的优点，但也有不合时宜的缺陷。必须承认，一方面有些先进的行政文化是我国传统行政文化所不具备而必须引进的，另一方面改造我国传统行政文化也必须引进外来先进文化，为我国传统行政文化的创造性转换注入新的活力。正如十五大报告指出的：“我国文化的发展，不能离开人类文明的共同成果。”在经济文化交流空前频繁，地球已成为一个村落的时代，从某种程度上说，现代化就是全球化。在这种条件下，国外先进的行政文化，可以为我们的行政文化创新提供方式方法，提供经验教训，甚至可以提供可资借鉴的思想原则等等。对国外先进行行政文化的借鉴对我们来说其本身就是一种创新，绝不是照搬照抄，而是要进行相应的改造和吸收。

第四，行政文化的整合。这是行政文化创新的重要环节。在社会转型期甚至在整个社会发展过程中，都会存在新旧行政文化、中外行政文化共存的局面，也会存在不同流派的行政思想共存的局面，这会削弱行政文化的控制力、凝聚力，使行政发展的目标游离不定，行政行为的准则难以统一。为了充分发挥行政文化的作用，必须以一种符合时代发展规律的主流行政文化整合其他行政文化，以新的行政文化改造旧的行政文化。中共十五大报告指出：“在全社会形成共同理想和精神支柱，是有中国特色社会主义文化建设的根本。”行政文化是社会文化的亚文化，其发展方向必须与社会文化发展方向一致。这就要求行政文化创新必须以整合作为一个重要环节，贯彻“形成共同理想和精神支柱”这一根本原则，以体现这一原则的主流行政文化整合不合时宜的行政文化。

第五，行政文化再社会化。这是行政文化创新成果巩固和深化的必须途径。行政文化社会化就是指通过行政文化的传播和学习，使个体成为行政人的过程，是指行政系统通过一定的方式、手段使行政人员接受并养成其所需要的行政观念、行政作风和行政模式的过程。行政文化社会化的作用主要表现在传播行政文化、维持行政文化和改造行政文化三个方面。行政文化再社会化的过程，一方面是新的行政文化的扩展与巩固的过程，另一方面也是行政主体接受和适应新的行政文化的过程。为了使创新后的行政文化广为接受，必须经过行政文化的再社会化。行政文化只有经过再社会化，才能得到政府官员和行政人员的理解和接受，才能指导并体现于行政活动之中。

第二节 行政文化创新的动因

行政文化创新的动因有内因和外因两种。内因是行政系统自身的革新，即行政系统对社会环境的刺激做出反应，或者在预计到环境可能的变化方向时预先做出有计划的自我调整。外因系指作为行政生态环境的国际国内社会、政治、经济、文化变化对行政主体及行政系统的影响，以其对原有行政文化的冲击。内因是变化的根据，外因是变化的条件，外因通过内因起作用。

一、行政改革

行政文化是在行政活动中形成的，影响行政主体行政的特质、条件、原则与意义的文

化。行政活动是行政文化产生和存在的基础,行政改革也成为行政文化创新的直接因素。

一是行政目标与行政原则变化。行政目标与行政原则的变化,直接牵动着行政文化的总体面貌,导致行政文化的质的变化,决定着其他部分的相应变化。行政目标与行政原则一般受政治形态和经济体制所决定,随政治形态与经济体制的改变而改变。

二是行政职能转变。行政职能随国家与社会,政府与市场的关系的变革而改变,在计划经济体制条件下,行政职能主要是直接管理经济,随着社会主义市场经济的建立和完善,行政职能逐渐由管理转向了服务。

三是行政组织的变革。包括管理幅度和管理层次的设置,机构的精简和人员的调整等方面。本届政府推行的行政体制改革在机构设置上的重大变化,就是国家部委的改组和调整,其中相当一部分即属于管理幅度的调整。较前一些时间推行的撤区并乡、撤地改市等就属于管理层次的调整。

四是行政方式和行政技术变化。行政方式和行政技术的变化是长期的,行政方式的变革要求行政观念的创新,对行政人员的素质、能力等也会提出新的要求,对行政人员的职业化要求。新技术的引进和行政技术水平的结果是对行政人员的职业化要求。行政人员职业化会极大地冲击行政人员的观念,带来行政文化的创新。

二、政治改革

行政是政治的核心部分,任何政治变革都直接引起行政系统及其行政文化的变化。所谓政治改革是指政治关系的调整和完善,即政治领导集团根据社会利益矛盾状况及其对政治权力的要求,有计划、有步骤地进行的旨在改进政治体系、调节政治关系,以巩固和完善其政治统治的政治过程。政治改革主要根源于不同利益之间的矛盾,其实质就是政治关系的调整,最终落实到政治体系的变动^{〔1〕}。

首先是政治职能的变化。深层的政治改革是政治职能的变化。一般可以认为政治职能包括四个方面:社会服务、社会管理、阶级统治、社会平衡。这四个方面相互关系处于不断地互动和调整过程中。从传统社会到现代社会,政治职能结构从阶级统治逐渐向社会管理和社会服务职能方向发生重心位移^{〔2〕}。这个转移过程所导致的人们观念的变化和行政文化的变化是可以想见的。

其次是政治体制改革。行政体制是政治体制的重要组成部分,政治体制改革不仅意味着对政治体制的构建需以新的原则进行重新组合,而且意味着要根据新的要求对各个构件进行改造。有时政治改革的主要内容就是行政改革,有时则是以其他构件或整体的改革为主而牵涉到行政,但是无论如何,体制的变革都必然引起观念、原则与规范的更新,必然要求新的行政思维模式和新的行政方式。这一切都直接触及行政文化的核心。

再次是社会政治结构变化。社会发展过程也即社会政治结构变迁过程。政治结构的变化说到底就是社会不同阶层、不同集团利益关系的调整。这种调整必定反映到政策与行政中来,因而也不可避免地对行政文化的变化产生影响。

〔1〕 王浦劬:《政治学基础》,北京大学出版社,1995年版,第399页。

〔2〕 参见施雪华:《政府权能理论》,浙江人民出版社,1998年版,第183~186页。

三、经济发展

首先，经济发展水平决定着一个社会整体发展程度，也决定着其行政文化的阶段性特征。经济发展过程对行政不断地提出新的要求，行政对经济发展的适应自然地引起行政文化的变化。行政文化应与经济发展的阶段相适应这一原理是始终不变的。此外，经济发展不断改善着行政的条件，这也推动着行政文化的发展。

其次，经济体制转型也会导致行政文化的变异。以“看不见的手”为原则的纯粹自由市场经济，与凯恩斯主义的国家干预市场经济，对行政的要求是不同的。同样，从集权的计划经济体制向分权的市场经济体制过渡，也必然引起政府规模、结构、职能以及行政原则、行政观念、行政价值、行政信念、行政情感、行政思维及行政行为的一系列变化。如果说经济发展推动行政文化发展的基本特征是渐进的，那么经济体制变革带来的则是根本性的冲击。

再次，经济关系变化将驱动行政文化的变化。行政主体同时是政治人、社会人和经济人，并不存在纯粹理想的行政人，同样会受到经济关系变迁的影响。在体制转型和经济发展的时代，社会物质力量不断上升，在某些情况下，物质利益有可能成为影响行政文化优劣的重要因素。

四、文化更新

社会转型必然伴随着文化的转型。从一种文化范式向另一种文化范式的转化，是社会发展的一个方面。行政文化作为社会文化的亚文化，又是这种文化范式转化的一个方面。首先，社会价值观念的变化将影响到人们对行政的认知、情感、评价与态度，决定着行政主体的文化取向。其次，科学技术文化发展对人们思想观念的冲击力牵动行政文化创新。每一次科学技术革命都会在全社会形成一次思想文化的大震动，以计算机的普遍使用为特征的信息社会，人们的思想观念和认知能力都会有彻底的变化。再次，政治文化的变革是决定行政文化性质的最直接的文化因素。历史和现实都已证明，包括政治信仰、政治情感、政治认知、政治态度、政治价值等在内的政治文化的每一变化，必定会导致行政文化的相应变化。

五、全球化浪潮

世界经历了一个从分散到整体的发展过程，现代化过程从某种意义上说也就是政治、经济、文化全球化的过程。全球联系的加强，使每个国家的政治、经济、文化都不能不受到国际因素的影响。文化的普遍性与特殊性、共性与个性的提出就是对全球化进程的不同回应。无论坚持哪一种观点，都不能不承认我国社会主义现代化建设和行政文化发展都越来越多地受到全球化浪潮的影响。在中国加入世贸组织以后，这种影响会更加强烈。全球化导致的文化视野的拓宽，人类整体精神的凸显，文化的多样性等，为行政文化创新提供了广阔的空间。全球化浪潮要求我国行政文化创新必须面向世界，一方面通过自身独特的行政文化在世界上树立中国政府的鲜明形象，另一方面大胆吸收和借鉴世界各国先进的行政文化，充实和创新我国的行政文化。

第三节 行政文化创新的原则

行政文化创新不是自发的、无原则、无目的的变化,而是行政主体根据行政文化发展变化的内在规律,依据行政发展和社会需要,有计划、有目的地推动其进行的变化和革新。

一、要有利于发挥行政文化功能

一般认为行政文化具有如下功能:

第一,行政文化具有控制功能。行政文化通过规定行政组织的价值取向,确定行政组织的明确目标,规定行政人员的行为准则等,对行政系统的活动进行着自觉或不自觉的控制,从而使行政系统的活动沿着一定行政文化的取向运转。

第二,行政文化具有聚合功能。行政组织的凝聚力来源于行政文化的凝聚力,是行政文化聚合功能内辐射的结果。行政文化为全体行政人员确立凝聚点,产生凝聚力,提供凝聚剂,从而使他们紧密地团结在一起,为了实现共同的目标,追求共同的理想,同心协力,开拓前进。

第三,行政文化具有运作功能。随着行政系统外部环境和内部要素的变化,行政文化会不断自我更新和进化,进而推动行政发展。行政文化的运作功能表现在两个方面:一是行政文化自身的发展;二是行政文化推动行政系统的发展。

但是,只有符合时代需要和行政系统发展要求的行政文化,才能发挥其应有的功能,推动行政系统不断发展。落后的行政文化可能会阻碍行政系统的创新甚至走向反面,或导致行政系统的运转方向背离时代和社会发展的方向,混乱的行政文化可能使行政组织的目标分散和失去凝聚力。因此,要有效发挥行政文化的功能,必须根据时代需要和行政发展的内在要求,不断创新行政文化。

二、要有利于提高行政管理水平

我国目前行政管理水平还比较低。而要提高行政管理水平,除了要加强行政制度建设外,一个重要方面就是加强行政文化建设。实际上,行政文化建设本身就是提高行政管理水平的重要内容。一方面科学的行政文化会提高行政管理水平。科学管理的形成和发展,在经济上必须有市场经济充分发展,在文化上必须具备科学文化。科学管理是科学主义五大原则即精确、量化、分解、逻辑和规范在行政管理中的运用。行政文化的创新和科学主义五大原则在行政文化的引进必然提高行政管理水平。另一方面先进的行政文化会提高行政管理水平。要提高行政管理水平,硬件要素固然重要,但是如果不把它们同行政价值观、行政意识、行政理想、行政信念、行政动机、行政情感等软件要素有机结合起来,再好的制度、方法和结构,也不能发挥应有的功能。行政文化创新可以通过影响行政价值目标、行政组织结构、行政行为、行政领导等提高行政管理水平。

三、要有利于推动行政发展

行政发展是行政的永恒主题，任何行政都是在发展中存在着的，行政目标、行政组织结构、行政行为、行政领导者、行政人才等要素的发展构成了行政发展的主要内容。从某种角度说，行政发展实际上是对文化再适应的问题。文化观念是构成行政发展的动力的一部分，是维系行政发展中稳定性、连续性与变动性相互求得平衡的基础。行政系统任何一个要素的发展都具有行政文化创新的成分。这主要表现在：

第一，行政文化能影响行政目标。行政文化通过影响行政目标的方向和性质，影响行政组织目标的顺序和结构，对行政目标产生影响。

第二，行政文化能影响行政组织结构。行政价值观影响行政人员、职位的安排，行政思想和行政原则等影响行政组织上下级关系、同级关系及行政组织内外部关系等等，最终对行政组织的结构和要素产生影响。

第三，行政文化能影响行政行为。行政文化影响行政人员的行政态度、行政人员的个性、行政人员的需要和动机等，影响行政行为。

第四，行政文化能影响行政领导者。行政文化影响行政领导者的正式和非正式权威的产生和获得，影响行政领导者的素质、行为方式和工作作风等等。

第五，行政文化能影响行政人才的培养和使用。

四、要有利于行政体制改革

行政体制的改革，不仅仅是行政组织结构及行政管理方式方法的变革，还涉及到行政价值观念的交替与更新，它既是对传统行政文化的冲击与挑战，又是对新的行政文化的呼唤与培育。与行政组织结构及行政管理方式方法的变革相比，行政文化创新层次更深，难度更大，是整个行政管理体制变革的关键。如果不变革传统的、落后的行政文化，行政体制改革缺少观念的支撑和理论的指导，就只能是徒有其表，而无其实，也就不能发挥新的管理体制的作用。要巩固行政体制改革的成果，积极稳妥地深化行政体制改革，必须确立改革的整体思路，根据当代社会发展的需要要有意识地创新行政文化，从创新行政文化入手，变革行政体制，使行政体制中的“硬件要素”的变革与“软件要素”的变革协调配套，相互促进。

五、要有利于提升社会文化

关于文化的定义有数百种之多，但归纳起来，可以分为广义与狭义两类。广义的文化是指人类劳动创造成果的总和，凡是超越人类本能的、人类有意识地作用于自然和社会的一切活动及其结果，即“自然的人化”。狭义的文化是指人类社会的精神生活的总和，即与特定的民族的生产方式和生活方式相适应的价值观念和行为准则等，包括社会意识形态及与之相适应的制度和组织等。人类在不断认识世界、改造世界的过程中，创造人类文化，不断丰富和繁荣文化的内涵。行政文化是文化的一个有机组成部分，属于社会文化的亚文化，在社会文化中具有重要地位。行政文化是在文化的基础上，在行政人员的具体行政活动中形成的。由于行政队伍由较高素质的人员组成，行政机构在社会中所处的特殊地位，行政文化具有极强的辐射力和影响力，深刻地影响着社会文化，较其他亚文化而言，