

中国行政文化的 嬗变趋势分析

尚水利·著

从管制型文化向服务型文化的转变

从物本文化向人本文化的转变

从「人治」文化向「法治」文化的转变

从职权文化向职责文化的转变

从「官本位」文化向「民本位」文化的转变

从保密文化向透明文化的转变

时事出版社

中国行政文化的 嬗变趋势分析

尚水利◎著

· 国际关系学院社科基金资助项目 ·

时事出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

中国行政文化的嬗变趋势分析/尚水利著. —北京:
时事出版社, 2015. 10

ISBN 978-7-80232-841-9

I. ①中… II. ①尚… III. ①行政学—文化学—
研究—中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 227486 号

出版发行: 时事出版社

地 址: 北京市海淀区万寿寺甲 2 号

邮 编: 100081

发行热线: (010) 88547590 88547591

读者服务部: (010) 88547595

传 真: (010) 88547592

电子邮箱: shishichubanshe@sina.com

网 址: www.shishishe.com

印 刷: 北京昌平百善印刷厂

开本: 787 × 1092 1/16 印张: 15.75 字数: 200 千字

2015 年 10 月第 1 版 2015 年 10 月第 1 次印刷

定价: 56.00 元

(如有印装质量问题, 请与本社发行部联系调换)

目 录

导论	(1)
一、中国行政文化外部生态环境的变化	(3)
二、行政文化范式转型的内部自身生态环境	(4)
三、当前我国行政文化实践所面临的挑战	(7)
 第一章 从统治、管理型文化向服务型文化转化 ...	(15)
一、统治型政府向管理型政府的转变	(15)
二、新公共管理理论向新公共服务理论转变	(27)
三、构建服务型政府：中国行政改革的目标选择	(37)
 第二章 从物本文化向人本文化的转化	(52)
一、以物为本的发展理论	(52)
二、对以物为本发展理论的批判	(58)
三、人本文化的认知	(66)
 第三章 从人治文化向法治文化的转化	(81)
一、人治与法治的内涵与特征	(81)
二、法治取代人治的人性基础	(89)
三、中国法治文化的历史进程	(98)
四、依法行政，积极建设社会主义法治政府	(106)

第四章 从职权文化向职责文化的转化	(120)
一、从职权文化向职责文化过渡的历史演变	(121)
二、建立职责文化的必然性	(128)
三、职权文化向职责文化的范式转化	(138)
第五章 从官本文化向民本文化转化	(156)
一、中国官本位文化的成因与本质特征	(158)
二、官本位意识存在的现实危害性	(175)
三、清除官本位意识，超越儒学民本位	(179)
第六章 从保密文化向透明文化的转化	(192)
一、现代社会建立透明政府的必要性	(192)
二、现代透明政府的基本原则	(203)
三、我国透明政府的建立	(210)
第七章 行政文化的核心价值观：行政正义	(225)
一、公共行政的政治性	(225)
二、正义是政治文化的核心价值观	(227)
参考书目	(239)
后记	(244)

导 论

任何一个行政系统的行政体制、行政过程和行政结果都直接或间接地受制于文化因素的影响。行政文化是行政管理之魂，没有对行政文化的深刻理解，也就难以实现行政管理中的“善治”。行政文化是一种在行政实践活动基础上所形成的，直接反映行政活动与行政关系的各种心理现象、道德现象和精神活动的状态，其核心为行政价值取向。行政文化是整个文化思想体系中的一部分，它是把行政学和文化学结合起来的一种交叉性学科的研究，在文化学的视域里，它突出了行政的特性（如黄飏所著的《文化行政学》，上海文艺出版社，2003年版）；在行政学的视野里，它突出文化的特性（如曹振华、闫越主编的《行政文化》，国家行政学院出版社，2005年版）。本书将以行政学的视野来进行行政文化的研究。

当前，随着我国社会政治、经济和文化的变革，行政生态环境正在随之发生着巨大的变化，可以说，行政文化在我国当前正处于一个急剧转型的时期，原有的范式正受到强有力的冲击。一般来说，影响一个国家行政文化的变革有三个方面的因素：（1）中国传统行政文化的影响。任何文明都必须以一定的民族形式来体现，离开传统行政文化，根本无法构建真正意义上的新型行政文化。毕竟现在是“在过去的掌心中”，“传统是作为新信仰和行为范型的出发点以及组成要素”。^①这也正如美国人类学家克拉克

^① [美] 爱德华·希尔斯：《论传统》，傅铿、吕乐译，上海：上海人民出版社2009年版，第47页。

洪指出得那样：“一个社会要想从以往的文化中完全解放出来是根本不可想象的，离开文化传统的基础而求变、求新，其结果必然招致失败。”^①（2）外来行政文化的冲击。即“通过相互融合而发生的传统变迁”。^②文化模式有一种作用，这已为人类学者和社会学者所公认，即对外来文化有一种机动的迎拒选汰的作用，凡与固有文化模式相适应的，则容易被接受，接受之后，同化于固有的文化模式之中，如隋唐时期输入的佛教文化就是如此，反之，如与固有文化模式格格不入则往往遭遇抑制，甚至引起激烈的冲突；所以，“任何一种外来文化，都只有植根于传统才能够成活，而一种在吸收、融合外来文化过程中创新传统的能力，恰又是一种文明具有生命力的表现”。^③（3）当下的社会政治实践。既然行政学脱胎于政治学，那么政治实践的改革会极大地推动行政文化的变革。当前，中国的政治、经济、社会、文化等各个领域都正在发生着巨大的变化，人们的权利、民主、法治、参与意识有了明显的提高，中国社会政治实践的急剧变革，行政文化受其影响也随之发生相应的变化。

行政文化的嬗变趋势分析，其实就是原有行政文化“范式”的转型。所谓“范式”，用库恩的话表述就是“按既定的用法，它是一种公认的模型或模式”。^④现实的行政文化就是我国历史上长期政府活动沉淀下来的关于治国安邦、创设政制、选择官吏等观念和价值的合乎逻辑的模型或模式演绎。当前，随着中国行政文化生态环境的变化，中国原有行政文化的范式受到了全方位的冲击与挑战。

① 转引自田兆阳：《研究中国传统行政文化从何入手》，《中国行政管理》，2000年第1期。

② [美] 爱德华·希尔斯：《论传统》，傅铿、吕乐译，上海：上海人民出版社2009年版，第257页。

③ 梁治平：《法辩·自序》，北京：中国政法大学出版社2002年版，第2页。

④ [美] 托马斯·库恩：《科学革命的结构》，金吾伦译，北京：北京大学出版社2003年版，第1页。

一、 中国行政文化外部生态环境的变化

行政文化的生态环境是行政文化系统存在和发展不可或缺的条件,是直接或间接地作用于行政文化活动的客观因素的总和。可分为外部生态环境和内部生态环境。行政文化的外部生态环境又分为国内环境因素和国外环境因素两大方面。

当前,行政文化的国内环境因素变化主要体现在:(1)公民意识的觉醒,维权意识的进一步加强。公民意识包括主体意识、法律意识、权利意识、道德意识,还包括民主、自由、平等、公平、正义等方面的意识。当然维权的前提是合法权利的获得。一旦政府的“作为”非法或政府“不作为”,公民将不再息事宁人,而是用法律武器来维权。(2)市场经济的进一步完善。任何组织都是有“边界”的,同理,作为最为复杂的组织之一——政府,也是有“边界”的,计划经济条件下的全能政府将随着市场经济的进一步完善将逐步变为有限政府,也就是说“无形的手”将更多地替代“有形的手”已成为国人的共识。(3)民主法制的全方位实施。如果将市场经济看作是一种经济制度安排的话,民主法制则是一种政治制度的安排,用民主替代专制,用法治替代人治已成社会发展的必然趋势,民主法制的全方位实施,将减少和限制政府的权力和作用,从而相应地扩大公民的权力和作用。(4)信息技术的发展尤其是“自媒体”的爆炸性冲击。信息技术的迅猛发展,使得越来越多的民众能够在互联网上获取和交流信息,阐述和发表自己的观点,特别是“自媒体”如博客、微博、微信等的出现,在许多情况下,还能够将政府置于非常尴尬的局面。

从国际因素来看,重塑(reinvent)政府的世界性浪潮。自20世纪80年代以来,在全球化、信息化、民主化等浪潮的冲击下,原有的以官僚制为基础的政府管理模式越来越表现出其不适应的一面,正如美国前总统里根所言“政府非但不能解决问题,

政府本身就是问题”，为此许多国家主张用一种全新的理论来改造政府，即重塑政府，而不是改革（reform）政府。在重塑政府的世界性浪潮冲击下，新公共管理理论开始粉墨登场。其代表人物与著作：奥斯本和盖布勒的《重塑政府》。其主要观点如下：（1）将市场机制引入公共管理领域，促进公共管理领域的竞争，提高公共管理的效率；（2）实现了理的效率；它，进而提高了公共管理主体的多元化，打破政府作为公共管理唯一主体的垄断地位；（3）提升顾客（公民）在公共管理中的地位；（4）强调政府的服务功能和公务员的服务精神等。

随着这一波改革浪潮的推动与实践，一种替代新公共理论的新公共服务理论又应运而生。其代表人物与著作为：珍妮特·V. 登哈特和罗伯特·B. 登哈特的《新公共服务：服务，而不是掌舵》。其主要内容是：（1）服务于公民，而不是服务于顾客；（2）追求公共利益；（3）重视公民权胜过重视企业家精神；（4）思考要具有战略性，行动要具有民主性；（5）承担责任并不简单；（6）服务，而不是掌舵；（7）重视人，而不只是重视生产率等。

二、行政文化范式转型的内部自身生态环境

行政文化的范式转型也来自于其内在的“先天不足”。行政文化毕竟是在社会文化的基础上形成的，必然受到社会文化的制约和影响，其积淀性和持久性难以在短期内消除。曾以璀璨而闻名于世的中国古代行政文化，其精华与糟粕并存，既有统一性、严密性和实用性特点，如：“得民心者得天下，失民心者失天下”的民本思想、“因民之所利而利之”的功利观念、“过犹不及”“与时皆行”的变易思想、“以天下之权，寄天下之人”的反专制思想等，同时，中国传统行政文化又具有专制性、封闭性和保守性的特点，使中国现代行政文化在继承古代文化优秀传统文化的同时，不可避免地受到封建行政文化的消极影响。这些消极影响集

中表现为：

（一） 封闭而不开放

中国传统行政文化的封闭在很大程度上取决于中国古代较为封闭的地理环境。东临大海，西为高山沙漠所阻隔，中国古代文化几乎是在少有外来文化作用的条件下形成的。文化的封闭导致了很少向外开放，无法知道外界的信息，行政观念数千年一脉相承，行政体制世代相袭。在思想文化领域则表现为对外来文化的排斥。在这种文化背景影响下，人们对外界情况及其变化常常持不屑一顾的态度。长期以来的中华中心论、中华文明论导致其本身对世界先进的行政管理水平和管理理论知之甚少，妨碍了行政观念的改变和行政技术手段的更新。

（二） 神秘而缺乏透明度

中国传统行政文化的封闭性和排他性必然导致行政活动的神秘性。一般而言，所有组织都倾向于信息保密，都竭力防范有价值信息的泄漏，官僚制度尤其如此。特别是在在中国传统行政文化中，保密文化对行政行为影响很深，“民可使由之，不可使知之”（《论语·泰伯》）的观念至今普遍存在。结果，中国传统的官僚体制由于将行政信息完全封闭在自身结构及其运作流程中，逐渐发展成为一个不被外界所知的神性的“迷宫”。再加上中国传统文化的非参与意识使“不在其位，不谋其政”的观念根深蒂固，使得社会成员又缺乏对行政活动积极参与的热情，行政活动成了少数精英的治国安邦活动。

（三） 重形式而轻效率

传统行政文化中注重形式，官场办事讲究繁琐程序和规则，以为行政管理就是项目审批，就是发许可证。政府期望通过审批而达到调控社会经济可持续发展的目的，行政审批的形式过多过

滥，已严重影响到社会发展，一项审批往往要经过几十道手续，所有审批的公文样式千篇一律，“官样文章”流行，办事拖拉，机构臃肿，人浮于事，决策迟缓，常常搞得申请人疲于奔波，政府的行政效率极其低下，严重影响行政目标的实现。

（四）重人治而轻法治

传统行政文化中治国安邦往往是重人轻法的，从先秦“有治人，无治法”，“法不能独立，……得其人则存，失其人则亡”（《荀子·君道篇》）到明清“有治人无治法，若不得其人即使尧舜之仁，皆苛政也”（《清世宗实录》）大体反映了这一点。法治传统的缺乏对我国现行行政体制影响至深。受“天子”、“君权神授”等思想的制约，行政文化中的人格化取向严重。法自君出，权力支配法律，用人治事多为长官意志，以致人们习惯于接受能拯救自己的清官和救星，对保障社会正常运转和人民基本权力的法律无兴趣，不习惯用法律来捍卫自己的权利，人情风盛行。在行政活动中也往往表现为行政权力凌驾于法律之上，行政决策和执行缺乏法律的约束，有法不依、执法不严成为常事。

（五）重权威而轻民主

中国传统社会定于一尊的皇权使权威观念影响至深。在行政活动中往往会出现独断专行、集权制、家长制、个人决策，普通民众毫无民主可言，所有的重要决策和利益分配都掌握在官员手中，并且在当时高度集权的行政体制下就形成了一套官僚体系，公民的利益无法得到保障，行政民主难以得到体现。

（六）追求等级而不尚平等

中国传统社会的等级观念是严密的，政治结构中的专制主义越严重，社会等级越趋森严，等级观念越趋强化，担任官职的高低和权力的大小，与社会地位的高低、财富的多少联系在一起。

等级观念是中国古代社会封建官僚制发达的文化成因，这一思想观念在现代社会总是把一定的人与一定的身份或等级联系起来，不管是从事科学研究、工程技术，还是文学创作，总是要与某一级别联系起来，“官本位”盛行，“官念”强烈。从而使行政官员在所管辖区内集政治、行政、宗教权力于一身，在行政活动中常常表现出极强的等级性和依附性，官民处于一种严重的不平等关系之中，严重影响行政法制的建设和行政民主的进程。

（七）注重治国经验而忽略制度研究和机构设计

中国传统文化中有关如何治国的文化是很发达的，对政治的解释，从先秦“政者事也，治者理也”（《国语·齐语》）到孙中山“政就是众人之事，治就是管理，管理众人之事便是政治”^①。可见，对治国是何等注重。相反，对制度的研究和机构的设计却寥若晨星。但这种传统文化在现代行政活动中往往只注重行政经验和方法，忽略制度和机构是否合理，影响行政改革和机构精简。

三、当前我国行政文化实践所面临的挑战

从宏观上看，中国行政文化一方面正接受着来自西方各种文化的挑战，另一方面在其文化内部超越性和自在性之间的矛盾也愈演愈烈。这就决定了中国行政文化转型的特殊性，既要进行内部的行政文化创新，又要进行外部的传统行政文化和西方行政文化的有机整合。二者相互渗透，相互影响，形成了一个复杂的矛盾体。再加上社会正处于激烈的转型期，行政文化将不可避免地在抗拒与变迁、变迁与整合的震荡中发展，尤其是目前的行政体制改革要求，对行政文化提出了更高的要求，从微观上看，使得

^① 《孙中山选集》下册，北京：人民出版社2011年版，第661页。

当前行政文化将面临以下几个方面的挑战。

(一) 对“物本行政”文化的挑战

“物本行政”文化是中国传统行政管理的特征之一。行政管理的根本目的是什么？是人还是物？或者说应以什么为本？是以人为本还是以物为本？这是行政管理理论研究的出发点，也是行政管理实践的出发点。在中国的行政文化中，往往更多地强调“物本”，即以物质财富为本位。在近代中国社会，由于中国经济落后而被动挨打，被迫签订屈辱的不平等条件，赔款并割让土地，许多有识之士希望国家富强，让亚洲雄狮睡醒，屹立于世界之林。所以，期望政府能够领导国民发展经济，使民族富强。国家独立，成为近代中国行政执政文化的主流。建国之初，国家“一穷二白”，物质匮乏，百废待兴。迅速恢复和发展国民经济，解决人民的温饱问题，解决人民的基本物质需求，成为当时国家和政府的首要任务。10年“文革”又使我国经济走向了崩溃的边缘。

“文化大革命”结束后，党和政府痛定思痛，果断地作出了把党和国家的工作重心转移到经济建设上来的英明决策。30多年来，在经济建设方面，党和政府领导全国人民进行取得了有目共睹的巨大成就。然而，许多不容忽视的社会问题严重影响着中国经济的可持续发展，如环境污染问题、贫富不均问题、医疗问题、教育经费短缺问题等。在一些政府官员看来，政府行为的根本目的就是为发展经济，增加财政收入。在政府绩效评估上，经济指标成了唯一，GDP就是一切，在政府看到其促进物质财富增长职能的同时，忽视了社会服务和公共管理的职能，没有看到物质财富创造的最终目的是为了满足不同人的需求，促进人的全面发展。这种“重物轻人”的行政文化与“以人为本”的行政伦理要求是不相适应的，随着社会的进一步发展必将受到严峻的挑战。

(二) 对“管制行政”文化的挑战

任何政府都有管制功能，这是发展经济，建立秩序，解决矛盾和危机，进而巩固政权的必不可少的手段。但“管制行政”却是一种排斥民主参与的行政，是一种带有浓厚政治色彩严密控制的行政管理模式，其基本特征为以“命令—服从”为主的长官意志论。基本价值取向为“管”字，普通大众只能成为行政管理的客体。具体体现如下：在经济领域，实施完全的计划经济，采用行政命令，进行计划控制，生产者和生产单位没有自主权；在社会领域，包揽一切社会事务，甚至以公共领域侵吞私人领域，没有或很少有社会组织，社会没有自治权；在政治和管理领域，公民没有或很少有直接的政治参与权和管理权，因而公民的利益得不到充分表达和维护。“管制行政”文化模式赖以建立的基础是封建社会传统观念，特别是“家长制”的思想观念，将行政关系简单化为上对下的单向关系，以至于人民群众在政治生活中的主人翁地位往往被行政管理者所忽视。

近年来，我国政府在行政管理民主化建设方面做了大量工作，但是对于公众实质性参与行政管理工作一些政府官员仍抱有消极态度，加之制度建设滞后，因而政府重管制、轻参与的局面并未从根本上得到改变，所谓行政管理的民主化在一定意义上更多地流于形式。其在行政执行上的表现就是重命令、轻沟通，甚至在一些行政人员看来，行政执行过程就是一个简单地服从行政命令的过程。这样，以官僚制为蓝本建立起来的“管制行政”由于过分崇尚专业化，实施过分严密的行政控制，使经济失去了活力，公民失去了活力，社会缺少灵活性与应变能力，引起了低效率的官僚主义、政府规模膨胀等各种问题，不仅使得国家的财政不堪重负，而且引起了广大民众对政府的普遍信任危机。面对日益发展和变化的世界，“管制行政”已显得越来越力不从心，而来自各方的批评，更是将其推入了危机四伏的旋涡之中。这就预

示着民主服务行政时代即将到来，与此同时“管制行政”时代也必将终结。

（三）对“暗箱行政”文化的挑战

“暗箱操作”是指某些部门或少数人采取故意隐瞒信息的方法，谋取不当利益，这里的黑箱起到的作用是隐瞒和欺骗。“暗箱操作”已被运用于政治生活、经济生活等众多领域。就“暗箱行政”来说，是指政府在处理行政事务时，其行政方法、行政程序，甚至行政结果不对社会公开，而是由政府的内部人员进行内部决定和实施的一种行政管理模式。由于中国在传统上是一个“官本位”的社会，政府与其说是一个为公众服务的机关，倒不如说是一个社会管理与控制机关，行政管理过程由于“暗箱行政”的作用，所以信息的收集到决策、执行与监督，主要是在这个封闭的行政系统内部完成的。最终决策权又集中于一人之手，权力又不受任何限制，所以其后果是给独断、随意、隐秘留下了空间。所谓隐秘，一是规则的制定与运行在幕后运行，二是规则本身对老百姓秘而不宣。公民不知法就容易犯法，犯法后的处置又取决于“暗箱操作”者对规则的“自由”解释与“灵活”运用，怎么对操作者有利就怎么办，而且每次都有“正当”理由。独断的掌权者为什么对“暗箱操作”情有独钟，就在于暗箱中的利益多多、隐秘多多，正因如此，过去中国式的行政管理往往带有一层神秘的色彩。

新中国成立后，由于受原有的传统行政文化的影响，再加上我们的政府是从战争年代走过来的，习惯于在保密状态下运行，要真正实行行政彻底公开非常困难。事实上，改革开放前甚至改革开放后相当长一段时间里我国政府也没有真正实行过行政的彻底公开。任何一个政府对于部分行政信息的保密是必要的，但保密范围过大，从经济上讲，降低了信息的利用价值；从政治上讲侵犯了公众的知情权。有资料表明，我国的信息80%以上掌握在

政府手里，但真正得到有效利用的价值不到 20%，其中一个重要原因就在于政府不但垄断了大量信息，而且对其中相当部分信息实行高度保密。特别是对于政府机关内部的信息和与政府自身利益有关的信息（尤其是那些对政府有负面影响的信息）就更是高度保密了。历史的经验表明，保密多的政府行政腐败也多。在新时期的公共行政活动中，以最大限度的政务公开取代不必要的政务保密，已成为现代民主政治的一种基本理念，更是一种对公共行政文化进行民主控制的一种制度安排。

（四）对“人治行政”文化的挑战

人治是相对于法治而言的，在人治行政中，领导者的个人意志、思想观念等主观因素在行政决策与行政执行中起着决定性的作用。正因如此，长期以来人们总是把国家和社会的治乱兴衰主要寄托在一两个领导人的英明和威望上，因而在指导思想上忽视甚至无视法治的意义。这是中国几千年以来传统行政文化的一个主要特征。这种人治的行政文化认为，行政管理的基础权威来自领导者的个人权威，谁的职位最高、权力最大，谁就最有权威。依权力或权威大小构建了一个等级十分严格的金字塔体系，上级对下级拥有绝对的权威，下级唯上级马首是瞻。体现在行政工作的实践中，就是权大于法，办事依人不依法，依言不依法，以政策代替法律。而政策的制定与执行又依赖于权高位重者的定夺。这样所谓的政策就成了领导者个人运用谋略或策略进行社会治理的过程，成了行政领导者自己的意志或理念的舞台表现，在这种体制下，极易滋生“独裁”与“专制”。

今天，这种人治行政的观念仍然根深蒂固，对我国的行政管理仍然具有重要的影响作用。我们必须看到，传统中国社会“人治行政”文化模式，毕竟只是以宗法社会为基本结构的农耕社会文化的产物，根本无法作为高度复杂化了的现代社会的治理模式；有鉴于此，引进作为人类文明共同成果的现代法治模式已成

为社会发展的必然选择。

(五) 对“轻责行政”文化的挑战

有权力必有责任这是一个铁的定律。任何行政行为都必须处于责任状态，这是公共行政的基本逻辑。尽管政府不可能为社会承担无限的责任，但政府是公权力的实际代理者，既然向社会行使了一定的权力，就应该为社会承担相应的责任。然而，如果我们仔细对中国的社会现实进行观察，就不难发现，在中国传统社会中，政府的权力往往被放大，有时甚至是被无限地加以放大，而政府的责任则被置于次要的地位。“重权轻责”成为中国传统行政文化的一项重要内容。新中国成立后，“官贵民贱”、“官本位”、“官管民”等的封建传统观念在现实生活中并未彻底根除，依法行政、责任行政未得到提倡和重视，在行政机关及其公务员中，官员应对自己的行为负责的责任观念并未成为普遍的意识，因此只有公民有责任，而国家无责任、官员无责任的状态在很长时间里都没有改变。长期以来，由于我国“人治”色彩较浓，政府部门和行政官员的责任是不明确的，在我们过去的很多行政法规中，甚至没有行政法律责任的硬性规定，行政责任追究制度建设严重滞后，面对责任时相互推诿，“踢皮球”的现象时有发生，从而致使本来很快就能办好的事情久拖不决，行政效率低下。在实践方面，即使实行了行政责任追究制，也往往避重就轻，“大事化小、小事化了”。这种现象的存在固然与“人治”行政文化的历史有关，也与目前我国缺乏严格行政责任的规定有关，即使有法律或行政上的相应规定，内容有时也相当抽象与含糊，这也为行政责任追究在避重就轻上留下了空间。

责任行政文化是现代行政文化的基本精神。根据“有权必有责、用权受监督”的要求，行政公务人员作为依法行使国家行政权力的人员，必须依法履行其行政职责，并为其违法失职行为承担必要的法律和行政责任。