

行政文化新探

● 颜佳华 等著

XINGZHENG WENHUA XINTAN ●

湘潭大学出版社

行政文化新探

颜佳华 等著

湘潭大学出版社

版权所有 侵权必究

图书在版编目(CIP)数据

行政文化新探 / 颜佳华等著. — 湘潭 : 湘潭大学出版社, 2017.10

ISBN 978-7-5687-0147-1

I. ①行… II. ①颜… 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(2017)第253416号

行政文化新探

XINGZHENG WENHUA XINTAN

颜佳华 等著

责任编辑: 吕 花

装帧设计: 何 健

出版发行: 湘潭大学出版社

社 址: 湖南省湘潭大学工程训练中心

电 话: 0731-58298960 0731-58298966 (传真)

邮 编: 411105

网 址: <http://press.xtu.edu.cn/>

印 刷: 长沙超峰印刷有限公司

经 销: 湖南省新华书店

开 本: 787 mm×1092 mm 1/16

印 张: 20.5

字 数: 326千字

版 次: 2017年10月第1版

印 次: 2017年10月第1次印刷

书 号: ISBN 978-7-5687-0147-1

定 价: 45.00元

目 录

第一章 绪 论	1
第一节 什么是行政文化	1
一、行政与文化的概念	1
二、行政文化的不同理解	5
三、行政文化的内涵	7
第二节 为什么研究行政文化	9
一、行政文化是行政管理之魂	9
二、行政文化是政治文化的分支	10
三、行政文化是促进国家治理现代化的重要推力	12
第三节 如何研究行政文化	13
一、行政文化研究的逻辑起点	13
二、行政文化研究的基本原则	15
三、行政文化研究的理论框架	18
第四节 行政文化研究的回顾与展望	19
一、行政文化研究的知识图谱分析	19
二、行政文化研究的成就与问题	25
三、行政文化研究的展望	36

第二章 行政文化结构与功能..... 41

第一节 研究行政文化结构的重要意义	41
一、理论意义	41
二、实践意义	45
第二节 行政文化的构成要素	49
一、行政心理	50
二、行政观念	53
三、行政思想体系	59
第三节 行政文化体系的内在联系	70
一、同一性联系	70
二、对立性联系	73
第四节 行政文化结构与功能的关系	77
一、结构决定功能	79
二、功能反作用于结构	82
第五节 行政文化的正向与负向功能	84
一、行政文化的正向功能	84
二、行政文化的负向功能	95

第三章 行政文化生成..... 114

第一节 行政文化生成的理论逻辑	114
一、行政心理生成的理论逻辑	115
二、行政观念生成的理论逻辑	117
三、行政思想体系生成的理论逻辑	119
第二节 行政文化生成的实践逻辑	121
一、行政文化生成的环境因素	121
二、行政文化生成的动力来源	137
第三节 行政文化生成的逻辑样态	141

一、统治型行政文化的生成	142
二、管理型行政文化的生成	143
三、服务型行政文化的生成	145

第四章 行政文化模式..... 146

第一节 行政文化模式概述	146
一、行政文化模式的含义	146
二、行政文化模式的特点	147
三、行政文化模式的功能	149
第二节 中国行政文化模式	151
一、中国传统行政文化的特点及其影响	151
二、中国现代行政文化模式的内容	158
三、中国现代行政文化模式的发展趋势与整合	161
第三节 西方行政文化模式	165
一、欧洲国家的行政文化模式	165
二、美国的行政文化模式	168
三、日本的行政文化模式	169
四、西方国家行政文化模式的主要特质	170
第四节 中西行政文化模式的比较与启示	172
一、中国行政文化	173
二、西方行政文化	177
三、中西方行政文化模式比较的启示	181

第五章 行政文化变迁..... 184

第一节 行政文化变迁概述	184
一、行政文化变迁的含义	184
二、行政文化变迁的内容	186

三、行政文化变迁的特点	190
四、行政文化变迁的功能	192
第二节 行政文化变迁的动力、方向和规律	197
一、行政文化变迁的动力	197
二、行政文化变迁的方向	204
三、行政文化变迁的规律	207
第三节 西方行政文化变迁的轨迹	210
一、西方行政文化变迁的轨迹	210
二、对西方行政文化变迁的思考	221
第四节 中国行政文化变迁的回顾与展望	223
一、中国行政文化变迁的历程	223
二、中国行政文化变迁的反思	230
三、当代中国行政文化变迁的路径选择	235

第六章 行政文化创新..... 239

第一节 行政文化创新概述	239
一、行政文化创新的含义	239
二、行政文化创新的内容	241
三、行政文化创新的特点	246
四、行政文化创新的功能	249
五、行政文化创新的目标模式	252
第二节 行政文化创新的动力	258
一、实践发展是根本动力	259
二、行政发展是直接动力	259
三、创新意识与能力的提高是主观动力	261
四、文化继承与融合是内在动力	262
第三节 行政文化创新的基本方式	262
一、行政文化创新的形式	263

二、行政文化创新的方法	266
第四节 当代中国行政文化创新的途径	271
一、中国行政文化的基本现状	271
二、中国行政文化创新的基本现状	274
三、中国行政文化创新的途径	275

第七章 行政文化建设..... 283

第一节 行政文化建设概述	283
一、行政文化建设的内涵	283
二、行政文化建设的特征	286
三、行政文化建设的作用	288
四、行政文化建设的目标导向	291
第二节 中国行政文化建设的现状分析	297
一、行政文化建设取得的成就	297
二、行政文化建设存在的问题	301
三、行政文化建设存在问题的原因	304
第三节 中国行政文化建设的路径	307
一、行政文化建设要理念引领,明确方向	308
二、行政文化建设要继承传统,推陈出新	310
三、行政文化建设要取其精华,中体西用	312
四、行政文化建设要立足实际,面向未来	314
五、行政文化建设要制度载体,凝聚合力	315

后记	317
----------	-----

第一章 绪 论

第一节 什么是行政文化

一、行政与文化的概念

“行政文化”是“行政”和“文化”两个词组合而成的偏正词组，是指表现在行政管理领域的具体的文化形态。要科学地界定“行政文化”的概念，首先必须明晰“行政”和“文化”两个基本概念的含义。

（一）行政的概念

“行政”一词古已有之，它随着国家的产生而出现，在不同的国家、不同的时代有着不同的内涵。中国古代语境中的“行政”侧重于执掌国家政权、管理国家事务之意，强调的是表达“匡正、法则、治理、政治、政权、政策”^①等含义的“政”，而不是表达“实施、行为、规律”^②等含义的“行”。如“为民父母，行政，不免于率兽而食人，恶在其为民父母也？”^③“召公、周公二相行政，号曰‘共和’。”^④“帝太甲既立三年，不明，暴虐，不遵汤法，乱德，於是伊尹放之於桐宫。三年，伊尹摄行政当

① 黄小勇：《“行政”概念疏义》，载《北京行政学院学报》2001年第5期。

② 黄小勇：《“行政”概念疏义》，载《北京行政学院学报》2001年第5期。

③ 《孟子·梁惠王上》。

④ 《史记·周本纪》。

国，以朝诸侯。”^① 这些记载中的“行政”，都是执掌政务、处理政事的意思，通过贯彻君主权臣的意志以为专制统治服务；而西方古语中的“行政”则意为侍奉、伺候、服侍^②；在近代语义中演变成了“协助、服务或作为某人的管家的活动”^③；在现代社会中则被理解为“一个国家行使其政治权力的全部活动”，而将其释义为“与政治相分开的那部分政府活动”，则是一种更为现代的解释。

从国内外学术界对“行政”的理解与界定来看，目前主要存在以下三种形式的行政说：一是基于“三权分立”原则的微观行政说。孟德斯鸠将国家权力划分为立法权力、行政权力和司法权力^④，而且这里的“行政”表达为“the executive”，认为行政是除国家立法、司法系统以外的政府部门所从事的政务活动。^⑤ 二是基于“政治与行政二分”的中观行政说，古德诺认为“行政中很大一部分是与政治无关的；所以，即使不能全部，也应该在很大程度上把它从政治团体的控制下解放出来”^⑥，这里的“行政”表达为“administration”，与“政治”（politics）相对应，将其界定为国家意志的执行。三是基于管理功能的宏观行政说。怀特指出“行政乃是为了完成某种目的时，对许多人的指挥、协调和控制”^⑦，这里就将立法、司法、行政等所有国家机关和企事业单位内一切协调众人努力达到一定目标的管理活动都视为行政。

上述三种理解都是学者们基于不同历史时期的不同政治背景而提出的，具有一定的合理性，但也有其历史局限性。如微观行政说“在说明政治体系的不同构成部分方面有一定的价值，但用来概括一定社会的行政现象则是失之偏颇的”^⑧，尤其是在行政权与立法权日益交融、行政权与司法

① 《史记·殷本纪》。

② 黄小勇：《“行政”概念疏义》，载《北京行政学院学报》2001年第5期。

③ [英]戴维·米勒、韦农·波格丹诺：《布莱克维尔政治学百科全书》，中国政法大学出版社1992年版，第7页。

④ [法]孟德斯鸠：《论法的精神》，商务印书馆1961年版，第155页。

⑤ 洪威雷、芦文龙：《行政文化学概论》，武汉大学出版社2009年版，第2页。

⑥ [美]弗兰克·J. 古德诺：《政治与行政》，王元译，华夏出版社1987年版，第47页。

⑦ [美]L. P. 怀特：《行政学导论》，麦克米伦公司1955年版，第3页。

⑧ 王沪宁、竺乾威：《行政学导论》，上海三联书店1988年版，第2页。

权密不可分现代社会情境下更显狭隘；中观行政说认识到了行政与政治的区别，促进了行政学作为一门独立学科而产生并发展，但却忽视了行政与政治之间的相互依存关系，不能准确地反映现今国家政治生活的实际，“现代社会是一个政治泛化了的的社会，在政府的行政程序和行政行为中，不可能不贯穿着政治精神，甚至在具体的活动中都体现了政党政治的影响”^①；宏观行政说将国家机关以外的部门管理活动纳入行政范畴，在突出管理公共性的同时也忽视了行政活动的政治性与特殊性，无法准确地反映行政管理学研究的对象，也无法准确地把握行政管理研究的主要矛盾和活动规律。因此，明晰行政之概念，需要深刻认识到以下几点：一是“行政是国家的组织活动”^②，不同于私人的、个别人的管理；二是管理产生于人类的群体活动，行政则诞生于国家之中，因而管理的历史与外延较行政更加久远与宽泛；三是我国行政管理依赖于“议行合一”和民主集中制的原则而与权力机关发生联系，因而除了国家行政机关的管理外，人大、法院、党委、事业单位等机关、团体也的确存在着大量的行政管理活动，但仅具有行政的某些特点而非基本性质。

所以，经过以上梳理与总结，可将“行政”定义为国家行政机关以国家法律为依据，以法定权力为手段，以实现社会公共利益为目标而进行的对公共事务的管理和服务活动。这里的行政首先是公共行政，其次是限于行政机关的活动，最后其实质在于组织管理国家事务。

（二）文化的概念

“文化”一词在我国历史久远，且在西汉以前都是“文”“化”二字单独出现，后来才作为一个词语表达以文教化之意，如“圣人之治天下也，先文德而后武力。凡武之兴，为不服也。文化不改，然后加诛”^③，“文化内辑，武功外悠”^④等。因此古汉语系统中的“文化”强调对人的品德和性情方面的教养、陶冶，属于精神层面的范畴。而西方语境中的

① 张康之：《寻找公共行政的伦理视角》，中国人民大学出版社2002年版，第108页。

② 《马克思恩格斯全集》（第一卷），人民出版社1956年版，第480页。

③ 《说苑·指武》。

④ 《文选·补之诗》。

“文化”（英文和法文表达为 Culture，德文表达为 Kultur）一词均来源于拉丁文 Cultural，由最初的“耕种、照料、栽培”之意逐渐引申为“培养、教育、训练”等意思，18 世纪之后又演变为个人素养、整个社会的知识和思想方面的素养、艺术和学术作品的汇集等含义，以及延伸到一定时代或地区的全部社会生活的内容等。不难看出，西方“文化”的词源发展是由物质生产活动引申到精神生活领域的，这就凸显了其基本意蕴与一开始就专注于精神领域的东方“文化”概念的差异。但中西界定中仍有一定的共通性，那就是都强调了“文化”的自然对立和人类创造属性，它是人在现实社会中的主观创造和传承，是一种后天习得而非先天行为。

总结国内外学者们的相关研究成果，发现目前学界主要存在三种形式的文化观：一是狭义文化观，仅指人们精神生活领域的纯粹精神创造的成果，如英国爱德华·泰勒 1871 年将其明确定义为：“文化或文明，就其广泛的民族学意义来说，是包括全部的知识、信仰、艺术、道德、法律、风俗以及作为社会成员的人所掌握和接受的任何其他人的才能和习惯的复合体。”^①二是中义文化观，将文化界定为“人类在长期的历史实践过程中所创造的精神财富的总和”，如我国《辞海》中指出，文化就是“指社会的意识形态，以及与之相适应的制度和组织机构”^②。这种居于中间层次的文化观念剔除了物质文化作为文化的构成成分，注重的是人类创造的精神财富，即包括社会意识形态以及与社会意识形态相适应的制度和组织机构的精神文化。三是广义文化观，将文化界定为“人类在社会历史实践中所创造的物质财富和精神财富的总和”，如美国克罗孔和凯利认为“文化是一整个的丛结。这一整个的丛结包含器物、信仰、习惯以及被这些习惯所决定的人的活动的一切产品”^③。我国梁漱溟先生也指出，“文化，就是吾人生活所依靠之一切”^④。

而且对于“文化”一词的争议，不仅体现在学术界，作为日常生活中

① [英] 爱德华·泰勒：《原始文化》，连树声译，上海文艺出版社 1992 年版，第 1 页。

② 《辞海》（缩印本）：上海辞书出版社 1979 年版，第 1533 页。

③ 张忠利、宗文举：《中西文化概论》，天津大学出版社 2004 年版，第 3~4 页。

④ 梁漱溟：《梁漱溟全集》（第三卷），山东人民出版社 1990 年版，第 9 页。

的高频使用词汇也是歧义众多,因其内涵的广泛性与不断的历史发展性,实在难以对其给予一个确切、公认、权威的定义,仅能从一些共性进行把握:一是“文化”由人创造和维系,是人所特有的;二是“文化”包括显型的文化现象和隐型的文化精神两种元素,对“文化”的研究应主要从显型式样的文化现象中去挖掘隐型式样的文化精神;三是从我国历届领导人的重要讲话与党中央文件来看,“文化”与政治、经济并列使用,这就承认了“文化不是经济、政治,而是经济、政治以外的东西,即精神活动及其产品”^①。

二、行政文化的不同理解

“行政”和“文化”两个基本词汇的涵义界定如此之困难,对“行政文化”这一组合词汇的内涵把握就更加模糊不定。文化在不同的领域具有不同的表现形式,行政文化就是文化在行政管理领域的具体表现,是整个文化系统中的一个子系统,是中国特色社会主义文化的重要组成部分。所以说,行政文化作为行政领域的上层建筑和文化系统中的一种具体文化类型,“行政”和“文化”概念界定的多样性与复杂性也就导致了“行政文化”理解的多元性,当前主要存在以下三种类型的“行政文化”解说:

(一) 狭义行政文化说

狭义的行政文化说是基于狭义的文化观念来对行政文化进行考察,从文化是一种精神现象的本质属性出发,强调从人的意识和观念的角度去把握行政文化。所以行政文化是由行政意识、行政价值与行政心理三个层面按其内在逻辑规定性所进行的整体组合。^② 还有学者主张行政文化就是指行政意识形态,即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状态。^③ 持这种观点的学者相对较多,认为行政文化仅指行政精神文化或行政观念文化。

① 蔡红生:《文化概念的考证与辨析》,载《新疆师范大学学报(哲学社会科学版)》2009年第4期。

② 那金华:《论行政文化对行政系统运行的影响》,载《云南社会科学》1999年第4期。

③ 夏书章:《行政管理学》,中山大学出版社2003版,第149页。

（二）中义行政文化说

中义的行政文化说则是基于中义的文化观，认为文化主要包含制度层面和精神层面，因而行政文化也就包含行政制度文化与行政精神文化。如有学者认为行政文化属于主观意识领域，它由行政意识、行政制度和行政心理三个基本要素构成。^①也有学者认为，“所谓行政文化，一般指行政活动过程中，影响甚至决定行政参与者行为的一系列行政思想、行政意识、行政理念、行政心理、行政习惯、行政规则等，这些文化要素……形成为特定的行政体制文化、行政决策文化、行政法治文化、行政道德文化等等。”^②这些观点都是从制度层面和精神层面统一的角度界定行政文化的概念，集中于行政制度文化与行政精神文化等主观意识领域。

（三）广义行政文化说

广义的行政文化说建立在广义的“文化”观念之上，认为行政文化是指行政主体在行政管理实践中创造的物质财富、制度财富、精神财富的总和，将行政组织机构、物质设施等纳入了行政文化的范畴。如刘怡昌认为行政文化是“由国家行政组织的物质设施、组织制度和行政组织及人员所应共同具有的思想、价值观念、思维模式、心理状态、行为标准、生活方式等所整合的一种独特的文化模式”^③。也有学者将行政文化定义为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员工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有机结合的整体。^④这两个界定的内涵基本上是一致的，都认为行政文化具有物质、制度与精神三个层次。

可以看出，上述三种行政文化说具有明显的差异性，但从文化发生学的原理看都有其阐释的理由。狭义行政文化说强调的是基于行政主体思维的观念形态，即知识、思想、价值、心理等社会意识形态，与之相对应的

① 彭国甫：《论行政文化结构》，载《湘潭大学学报（社会科学版）》1995年第3期。

② 蒋云根：《略论中国行政文化创新》，载《上海行政学院学报》1995年第5期。

③ 刘怡昌：《中国行政科学发展》，中国人事出版社1996年版，第274页。

④ 门泉东：《行政文化改造的意义》，载《理论界》1989年第6期。

是一种客观的“社会存在”。这一与人类大脑相关联的行政文化说,能够进一步加深对行政主体内在理念及自我意识之认识。中义行政文化说强调的是行政主体精神之创造方面的精神文化,即行政主体的思维和与这种思维相联系的制度、组织机构等,与之相对应的是“物质文化”。这一只承认与人的精神相关之创造物及其表现形态的中义行政文化说,能够进一步深刻认识行政主体的思想以及思想的外化物——行政制度这样一种既非心态又非物态之文化的本质属性及其相互联系。广义行政文化说则强调的是行政主体所创造的行政物质文化和行政精神文化之总和,即区别于自然界所赋予的所有行政主体之创造物、思想、行为等,与之相对应的是自然界或自然物。这一涵盖行政主体所创造一切事物的广义行政文化说,能够进一步强化行政文化的物质属性,因为任何文化类型都是以物质为载体,但其中又包含了人类精神文化之底蕴。

三、行政文化的内涵

那么,行政文化究竟该取何义,才能实现客观准确地解读与界定,推动行政文化理论与建设的健康发展呢?下面将从广义到狭义的顺序逐层剖析。

首先,行政文化属于政治文化的范畴,政治文化是“一个民族在特定时期流行的一套政治态度、政治信仰和感情”,显然,广义的行政文化释义超越了阿尔蒙德范式对政治文化的经典解读,将物质层面纳入行政文化体系,存在内容泛化的倾向而难于把握。而且“以物化形态表现出来的行政管理手段、技术、符号和语言等,是按照人的主观意图加以改造,以符合行政管理需要的客观自然物,受到科学技术发展水平的制约并且物化,体现着科学技术的发展成果,具有超制度、超观念的自然属性,涉及的是表层的显性的因素,无法触及行政文化本质的规定性”^①。

其次,剔除了行政物质文化之后,中义行政文化说与狭义行政文化说

^① 申永丰、鄢洪涛:《寻找行政与文化的合理契合点——关于行政文化概念的思考》,载《湖北社会科学》2005年第4期。

又该如何取舍？其关键就在于对行政制度文化的考量。行政制度作为行政主体创造的一系列行政体制、行政组织形式及其法律法规等内容，是人的意识、价值观念、思想等外化于物的结果，本质上是一系列对人的行为构成约束和指导的规则或规范。一方面，行政文化属于与人类大脑思维相关的主观意识领域，毫无疑问行政精神文化是其直接产物，但行政制度文化又作为行政精神文化的外化物而存在，是一定历史阶段行政精神文化的凝聚和体现，与行政精神文化的本质属性是一致的，只是表现形式不同。所以说行政制度本身就是经过人的意识提炼了的文化因素，最终也必然会内化到观念意识领域，因而可以归于行政精神文化范畴展开研究。另一方面，“物质形态的行政制度包括行政组织系统和行政设备系统，属于物质技术层面的因素”，故不应成为行政文化研究的内容。所以说将精神层面与制度层面结合起来进行考察的中义行政文化说是站不住脚的，行政制度作为一种现象本身具有复杂的内涵和外延，既与行政精神文化之精髓相一致，又通过一定的行政物质文化表现出来，因而不能将其简单混入行政文化的研究领域。

最后，仅从行政精神文化层面出发，“精神文化是人类的文化心态和精神活动的对象化，包括人们的文化心理和社会意识诸形式。”^①因而行政文化应该是指人们在行政生活中形成的并长期影响其行政思维和行为模式的一系列观念、态度、信仰的总和^②；它是对行政实践过程中各种心理现象、价值观以及思想状态的直接反映和描述，是超越物质和制度层面的行政意识形态的集中体现。所以说，行政文化要素应该是“具有管理功能的各种精神要素”，因而其不包含描述具体行政活动与行政行为的要素，仅仅是描述与概括行政主体精神生活的各要素总和。而行政心理、行政观念、行政思想体系这三个方面，依次从较低层次到较高层次完整地反映了行政主体的精神活动，应为行政文化的主要结构要素。

① 李秀林、王于、李淮春：《辩证唯物主义与历史唯物主义》（第四版），中国人民大学出版社1995年版，第410页。

② 颜佳华、杨志伟：《近20年来我国行政文化研究的回顾与展望》，载《湖南科技大学学报（社会科学版）》2007年第6期。

因此,对行政文化的理解应采取狭义行政文化说的阐释,将其定位于行政精神文化层面。进而,行政文化是指行政主体在长期的行政实践活动中所形成的行政心理、行政观念和行政思想体系等精神性文化之相关内容的总和。

第二节 为什么研究行政文化

任何一门学科和一种理论的产生,都是社会需要和时代呼唤的产物,行政文化也不例外。之所以要研究行政文化,并将其始终作为现代行政管理理论的一个重要研究领域持续推进与创新,这主要是由其自身的性质和地位所决定的。首先,行政文化是行政管理之魂,因而是行政管理理论与实践发展过程中不可回避的关键问题;其次,行政文化是政治文化的分支,因而是政治民主化与法治化进程中的重大议题;最后,行政文化是促进国家治理现代化的重要推手,因而是政府治理与国家治理体系中亟须攻克现实难关。因此,既要高度重视行政文化理论研究,又要在时代发展变化中不断推进行政文化进步与创新。

一、行政文化是行政管理之魂

行政文化作为行政机关及其行政人员应共同具备和遵守的价值观念、道德标准、行为模式及人际关系等各种生活准则与行为规范的总称,其实质在于将过去只重视物、规章制度、组织结构等方面的行政管理,转向重视人、人的思想与价值、个性的发挥等方面,从而培育组织内部上下一致的行政意识与观念、行政行为与作风和行政气质与习惯,增进全体行政人员的使命感、责任感,最终利于整个组织的团结协作、奋发进取。

具体来说,行政文化首先是一种群体文化,是一种无形的管理方式。它运用潜移默化的强大感染和号召力量来影响人的行为,既有效地满足了每一个行政人员的精神需求与自我成就感,又充分激发了每一个行政人员的自主性和创造性精神,从而使他们在愉悦和谐的组织氛围中自觉地为实