

WENHUA SHIYE LI DE
DANGDAI
ZHONGGUO XINGZHENG

文化视野里 的当代中国行政

庄锡福 著



厦门大学出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS

<<<<

文化视野里的当代中国行政

庄锡福 著

WENHUA SHIYE LI DE DANGDAI ZHONGGUO XINGZHENG



厦门大学出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

21世纪旅游经济与文化/卢善庆主编. -国际华文出版社, 2004.11

ISBN 0-644-11246-8

I 21... II. 卢... III. 旅游-经济文化-二十一世纪 IV 551

国际华文版本CIP数据核字(2004)第0186号

责任编辑: 方 捷 特约编审: 徐常波 封面设计: 洪顺章

书 名	21世纪旅游经济与文化
主 编	卢善庆
出版发行	国际华文出版社
印 刷	漳州桥南印刷公司
开 本	850×1168毫米 1/32
字 数	210 千字
印 张	8.75
版 张	2004年11月第1版第1次印刷
国际书号	ISBN 0-644-11246-8/Z·22
定 价	RMB: 25.00元 A\$: 15.00元
地 址	(1800) 悉尼艾士菲区邮局1810号信箱
中国联络	(361005) 厦门市顶沃仔12号 067 信箱

(版权所有 不准翻印)

自序

建国之后以机构改革为主要内容的行政改革共有七次,前六次都以机构、人员的更大膨胀告终,1998年以来的第七次改革,效果也并不理想。前仆后继的努力仍未能改变周期性的震荡,后面必有复杂而深刻的原因。政府职能的转换未能到位无疑是重要的原因,这是比较显性而大众易于看到的。而政治文化、行政文化这种看不见的隐性因素,就不易被人重视。实际上,后者所起的作用至少不比前者小。秦汉以来的封建社会的政治文化,虽然随着封建经济和专制政治的消亡而失去往日的神圣,但却凭借以行政指令为特征的计划经济体制和过度集权的政治体制而潜滋暗长,甚而不同程度地借尸还魂。因此,立足当前和今后行政改革的需要,深入探究当代行政文化的渊源及其表现形态,批判地继承古代行政文化,有针对性地学习近现代革命行政文化,有选择地吸收发达国家的政治——行政文明成果,创造中国特色社会主义的新型行政文化,就是一个十分艰难但又十分重要的任务。然而,国内的行政学研究自80年代恢复以来,虽然取得长足的进步,但重点基本上集中于学科体系建设和行政机构改革方案的设计论证上,行政文化研究尚未得到应有的重视,已有的研究成果,不论是专著还是论文,数量都比较少。有鉴于此,作者从1998年就开始关注并着手这方面的研究,并从2000年起向研究生开设《行政文化研究》专题,且在教学中不断研究新问题、充实新内容,在此基础上形成本书初稿。

本书致力于以下四个方面的探讨,希望对有兴趣了解和研究当代中国行政文化的读者有所帮助和启迪。

首先,本书的主题是从文化的角度对当代中国行政进行观察和解读,那么,就有必要给行政文化一个清晰的界定,以作为论述的逻辑起点和展开的基本框架。参酌其他学者的观点,结合本书的内容需要,我们认为,行政文化,就是渗透于政府公务员行政行为和政府行政体制中的行政价值取向、行政伦理道德和行政思维方式,以及作为行政客体的公民对公务员行政行为和政府行政体制的认识、评价中显示的价值倾向、思维方式和道德要求的总和。这一界定兼及行政主体和客体的文化心理,而以价值取向、伦理道德和思维方式为文化心理的三维结构,我们希望这是一个有较高解释力的认识框架。

其次,本书致力于厘清当代中国行政文化的历史渊源和形成机制。对以孔孟儒学为主体的中国古代行政文化的正、反面影响;中国近代在西方文化冲击下行政文化的革新和变形;中国共产党领导的革命根据地行政文化的革命和创新;近代以来西方行政文化对我国的影响;解放以后苏联行政文化的重大影响;我国计划经济时期行政文化的直接影响等,均作了比较全面的梳理和深入的阐述。然而中国又正处于惊天动地的大变革时代,处于经济、政治、文化、社会的大转型时期,改革开放的伟大实践对当代行政文化的变革和生成有着更直接、更根本的影响。出于这样的认识,本书不吝篇幅,着力阐述在改革开放新政下经济生活的巨大变动所引起的社会结构的重大变迁、社会心理的深刻变化、行政机构的多次改革,以及伴随这个过程行政文化的变革和新型行政文化的生成。我们期望,通过这种历史与现实、静态与动态相结合的全面审视,能较客观地呈现当代中国行政文化的生成过程和基本面貌。

再次,本书对行政思维方式作了比较深入的思考,认为行政思维方式最集中、最真实地反映了民族的深层心理结构,是民族的

“集体无意识”，是民族性格和国民性的内在依据。本书全面考察了中国传统的思维方式及其在当代面临的挑战，以及在应对挑战中变革、更新的脉络，着力阐述了从泛政治化思维到职能分化思维的转变，从官本思维到民本思维的转变，从全能政府思维到有限政府思维的转变，从权力本位思维到服务本位思维的转变，从因循思维到创新思维的转变。关心政治——行政变革的读者，总为许多发展中国家全套引进发达国家的政治——行政理论和制度模式却陷入“淮南为橘，淮北为枳”的窘境而感到困惑，其实主要的原因就在于政治——行政文化特别是其中的民族心理、思维方式的改变是一个长期而艰难的过程，既不可能引进，也不可能随着理论和制度的引入而自动生成。应该说，本书在这方面的探索成果可能相当有限，但却很有意义。

最后，本书对创建当代中国新型的行政文化提出了若干设想。其基本点是：第一，以综合创新为原则，立足改革开放的实践，设置合适的制度环境对古今中外优秀的行政文化要素进行有机整合，使其在新的文化系统中各得其所而各展其能，形成新型行政文化系统的良性运行机制。第二，这种新型行政文化应该是既适应市场经济又超越市场经济、既适应民主政治又强调行政特性、既适应多元文化又坚持马克思主义指导，既有中国特色又充分反映时代精神的行政文化形态。第三，构建新型行政文化的途径是，以制度伦理建设为基础，使公共伦理建设与个体道德建设既有区别又互相促进；制度变革应输入足够的公共性、服务性、法治性的伦理精神，文化创新应强调发展公民权利意识和自主自治意识的优先性、根本性意义；以公共意识和法治意识为核心，以公民权利意识、公务员责任意识为重点持久开展全民性的学习和教育；以政府行为的公正性、法治性对全社会产生示范和潜移默化。从当代中国行政文化的发展趋势看，这或许也较有针对性和可操作性，有较高参考价值。

本书所做的工作还是很初步的，敬祈学界同仁不吝赐教。

目 录

自 序

第一章 当代中国行政文化的历史渊源和所受外来影响·····	(1)
一、行政文化略说·····	(1)
二、中国当代行政文化的历史渊源和所受外来影响·····	(5)
(一)中国古代行政文化的影响·····	(5)
(二)中国近代行政文化的影响·····	(22)
(三)革命根据地行政文化的影响·····	(25)
(四)计划经济时代行政文化的影响·····	(31)
(五)西方行政文化的影响·····	(37)
第二章 改革开放新政对当代中国行政文化形成的重大影响···	(44)
一、经济生活的巨大变动及其影响·····	(45)
(一)经济体制改革深入推进的影响·····	(45)
(二)经济全球化浪潮的影响·····	(49)
(三)我国进入 WTO 体系的影响·····	(49)
二、社会结构的重大变迁及其影响·····	(51)
(一)社会群体结构变化的影响·····	(51)
(二)社区结构变化的影响·····	(54)
(三)社会组织迅速发展的影响·····	(55)

三、社会心理的深刻变化及其影响·····	(59)
四、行政体制的多次改革及其影响·····	(65)
第三章 行政价值取向的变革与生成 ·····	(74)
一、行政宗旨变革与民主行政价值的生成·····	(74)
二、行政目标变革与公正行政价值的生成·····	(80)
(一)公正是一个古老而永恒的追求它是一个社会制度的首要价值·····	(80)
(二)公正行政的必要性·····	(81)
(三)行政不公正的种种表现·····	(83)
(四)如何实现公正行政·····	(85)
三、行政方向变革与有限行政价值的生成·····	(87)
(一)有限行政的含义·····	(87)
(二)有限行政的必然性·····	(88)
(三)实现“全能行政”向“有限行政”的转变·····	(90)
四、行政功能变革与服务行政价值的生成·····	(93)
五、行政依据的变革与法治行政价值的生成·····	(98)
(一)法治行政可以增强政府权威·····	(100)
(二)法治行政可以遏制行政腐败·····	(101)
(三)法治行政可以合理界定政府职能,使政府与各种社会力量之间形成良性的互动关系·····	(102)
(四)法治行政可以形成科学决策的机制和有效的政策执行机制·····	(102)
六、行政控制的变革与责任行政价值的生成·····	(105)
七、行政效率的变革与高效行政价值的生成·····	(111)
八、行政成本的变革与廉价行政价值的生成·····	(117)
九、行政监督变革与廉洁行政价值的生成·····	(122)
(一)社会主义行政的本质要求公务员廉洁行政·····	(122)

(二)我国现行的行政监督体制·····	(123)
(三)我国现行行政监督机制的弊端·····	(125)
(四)完善行政监督机制 促进廉洁行政意识 的生成·····	(129)
第四章 行政道德的改革与创新·····	(134)
一、行政理想的追求	
——从“天下为公”到“民主化政府”·····	(135)
(一)“天下为公”:历史价值与时代局限·····	(135)
(二)“廉洁奉公”:历史价值与时代局限·····	(138)
(三)“天下为公”、“廉洁奉公”的现实形态与 内在矛盾·····	(144)
(四)创新目标:建立“责任型政府”·····	(151)
二、行政责任的践履	
——从“执法如山”到“法治化行政”·····	(157)
(一)“执法如山”:历史价值与时代局限·····	(157)
(二)“敬业勤政”的历史价值与时代局限·····	(162)
(三)“执法如山”、“敬业勤政”:现实形态与 内在矛盾·····	(169)
(四)创新目标:“法治化行政”·····	(179)
三、行政效能的跨越	
——从团队意识到信息化服务·····	(193)
(一)“合作重群”:历史价值和现实意义·····	(193)
(二)“公正执法”:历史价值和时代局限·····	(195)
(三)“合作重群”、“公平竞争”:现实形态与 内在矛盾·····	(200)
(四)创新目标:信息化政务·····	(213)

第五章 行政思维方式的改造与转化	(219)
一、从泛政治化思维到职能分化思维的转化	(219)
(一) 泛政治化思维的历史特征及其原因追问	(219)
(二) 泛政治化思维的现实表现	(221)
(三) 泛政治化思维对当代行政的影响	(223)
(四) 实现泛政治化思维向职能分化思维的转化	(224)
二、从官本思维到民本思维的转化	(227)
(一) 历史之谜	(227)
(二) 官本思维的制度成因	(229)
(三) 当代官本思维的社会根源	(230)
(四) 官本思维在当代行政中的危害	(231)
(五) 破除官本思维, 确立民本思维	(232)
三、从“全能政府”思维到“有限政府”思维的转化	(233)
(一) 全能政府思维及其现实困境	(233)
(二) 古典资产阶级有限政府观基本内涵及其 当代演进	(234)
(三) 社会主义市场经济的内在要求: 建立现代 有限政府	(238)
(四) 实现从全能政府思维到有限政府思维的转变	(239)
四、从“权力本位”思维到“服务本位”思维的转化	(242)
(一) “权力本位”思维与“服务本位”思维的区别	(242)
(二) 服务: 政府的当代职能及我国的现状	(245)
(三) 实现从权力本位思维到服务本位思维的 根本转变	(249)
五、从因循思维向创新思维的转化	(251)
(一) 因循思维的现实表现	(251)
(二) 因循思维在当代行政中的影响	(254)
(三) 政府创新是时代的需要	(256)

第六章 结束语:小康社会与行政文化创新	(260)
一、行政文化创新是全面建设小康社会的重要内容	(260)
二、建设与殷实型小康社会相适应、充分体现时代精神 的行政文化	(264)
参考文献	(276)
后 记	(279)

第一章 当代中国行政文化的历史渊源和所受外来影响

一、行政文化略说

我国的行政学研究起步较晚,80年代学术界的关注点主要在译介西方著作,建立学科体系,为政府机构改革提供咨询上面,行政文化的研究尚未引起较大的重视。在80年代出版的以《行政学》或《行政管理学》为名的著作,大部分未专门论述甚至未提到行政文化,像中国人民大学黄达强、刘怡昌教授所主编的《行政学》(1988年出版)一书,在《行政环境》一章里设《行政的文化环境》一节,已属罕见。到了90年代,这种情况才有了较大转变。由新时期我国行政学开拓者之一夏书章教授主编的《行政管理学》,也是在1998年修订版中,才把行政文化由节提升为专章论述。这才标志着行政文化已经进入行政管理研究的重要领域。在此前后,也开始有若干以“行政文化”或“行政伦理”命名的专著问世。

关于行政文化的定义和研究对象,《行政学》一书认为,“行政文化是政府官员或政府公务人员所应共同遵守的行为模式、生活方式、人群关系及价值观念。”^①《行政管理学》一书则认为,“行政

① 黄达强、刘怡昌主编:《行政学》,中国人民大学出版社1988年版,第62页。

文化的内涵,有广义和狭义的不同界定。就广义而言,行政文化是指行政意识形态,以及与之相适应的行政制度和组织机构。从狭义来说,行政文化仅指行政意识形态,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。”^①彭文应教授的《行政生态学》则提出,行政文化是社会文化在行政领域内的一种表现形态,是“特定国家中行政人员的意识建构、思考方式、价值观、态度以及一般人民对行政的整体价值意识。”^②这里,差别主要在对行政文化主体的确定上。第一种界定明确指出行政文化的主体是政府官员或政府公务员,第二种界定未予明确指明,第三种界定则增加了作为行政对象的一般人民。我们认为,行政文化本是行政主体和行政客体(对象)在行政实践中长期辩证互动的产物,离开行政客体的实践和意识来谈行政文化,必然难以揭示行政文化的全貌,并会影响我们进一步揭示行政文化的规律。因此,第三种界定似乎更为合理。在此基础上,我们也根据自己的理解,对如何界定行政文化作一些思考。

行政作为政府运用公共权力管理社会的方式,要研究体现于其中的行政文化^③,必须对它的内部结构做深入的分析。考察一个政府的行政过程,从表层上看到的是它的行为,这是政府这个行政系统的外部表现;从浅层上看到的是它的制度,这是政府这个行政系统的凝固形态;从中层上看到的是它的理论,这是政府这个行政系统的理性表达;从深层上看到的是它的心理,这是政府这个行政系统的价值倾向;从外层上看到的是它的环境,这是政府这个行

① 夏书章主编:《行政管理学》,中山大学出版社1998年版,第159页。

② 彭文贤:《行政生态学》,台湾三民书店1988年版,第58页。

③ 这里沿用上述三种界定对“行政”的处理,把行政主体设定为政府,不包括政府以外的其他组织。

政系统的文化生态。一般说来,普通的行政学或行政管理学着重研究表层的行政行为和浅层的行政制度;元行政学或行政学史着重研究中层行政理论;行政心理学着重研究深层的行政心理;行政生态学着重研究外层的行政环境。而我们所研究的行政文化,主要着眼于体现在行政行为、制度、理论和行政环境中的文化心理。文化心理本身也是一个很广泛的概念,我们在这里所强调的,主要是价值取向、思维方式和伦理道德等方面。围绕本书的基本构想,我们认为,行政文化,就是渗透于政府公务员行政行为和政府行政体制中的行政价值取向、行政思维方式和行政伦理道德,以及作为行政客体的公民在对公务员行政行为和政府行政体制的认识、评价、参与中显示的价值倾向、思维方式和道德要求的总和。

公共行政内含的文化精神在行政过程中的作用,在当代得到越来越多的重视。美国著名行政学大师乔治·弗雷德里克森在《公共行政的精神》一书中,在题为“理解公共行政”的《导言》中说到:“自 20 世纪 70 年代开始,在公共行政的理论和实践领域,掀起一股重建公民精神理念的浪潮。在《公共行政的精神》一书中,我们探讨了这些理念和思想,主张把职业的公务员(如教师、警察、管制者等)与公民(他们有助于构成一种真正的和具有合法性的公民精神)联系起来。这是托克维尔 1835 年所观察的现象的现代翻版(托克维尔通过对美国的观察认为,美利坚是具有组织性、喜欢群聚的民族,他们喜欢组成各种地方群体,处理各种集体问题。在这种背景下,政府组织、非政府组织、准政府组织之间相互融合、相互作用,关系密切。美利坚成为一个具有活力、积极向上的民族。——引者注)。在现代公共行政中,我们可以看到,职业化的、掌握专业知识的、具有公共理念和公民精神的公务员,与作为个体的公民或私人营利组织、非营利组织、志愿组织、准政府组织和政府组织中有组织的公民群体之间,存在着日常的积极的相互作用。通过这种相互作用,公民们就可以越来越多地直接参与治理。在

‘邻里守望’群体和社区保卫中,在家庭教育中,在政策问题论坛上,在焦点群体中,我们都能看到这种情形。这种公民精神已经超越了政府,它是一种公共的精神。作为公民精神的一种形式,它和选举、公职的竞选一样,是完全可信和合法的”。^①很明显,乔治·弗雷德里克森所理解的公共行政的精神,也不单指公务员的价值取向,毋宁说,他更关注一般公民的公共意识和公民精神。应该说,这对我们是非常有启发的。

本书研究的是中国当代行政文化。从历史科学的角度看,中国当代应从1949年中华人民共和国成立算起,但考虑到改革开放前后巨大的社会变迁引起的行政文化的深刻变动,因此,我们论述的重点,放在改革开放以来行政文化的变革、创新、生成和完善上。当然,中国是在近代以来古今中外文化剧烈碰撞中走向现代化的,中国当代行政文化也只能在这种剧烈碰撞中逐步成长。因此本书涉及以孔孟儒学为主体的中国古代行政文化的正、反面影响;中国近代在西方文化冲击下行政文化的革新和变形;中国共产党领导的革命根据地行政文化革命和创新;近代以来西方行政文化对我国的影响;解放以后苏联行政文化的重大影响,我国计划经济时期行政文化的直接影响等等。

改革开放以来我国行政文化开始了一轮新的重大转型。这主要是由新的社会变革引起的。经济生活的巨大变动引起社会结构的重大变迁,引起社会心理的深刻变化,同时也推动行政机构的多次改革。这些,对行政主体和行政客体都产生重大影响,行政文化也就随之产生重大变化。本书所论述行政文化的变化,主要从三个维度展开:一是行政价值取向的变革和创新,二是行政道德的继承和革新,三是行政思维方式的改造和转化。

① [美]乔治·弗雷德里克森:《公共行政的精神》,中国人民大学出版社2003年版第12页。

最后,着重论述在知识经济和信息化时代扑面而来的背景下,在西方新公共管理运动和治理与善治理论的启发下我国行政文化将可能发生的新变化,展望电子政务或网络政府时代的行政文化前景,勾勒社会主义新型行政文化的蓝图。

二、中国当代行政文化的历史渊源 和所受外来影响

(一)中国古代行政文化的影响

1. 中国古代行政文化的特点

中国古代行政文化发轫于夏、商、周三代,定型于秦汉,发展于隋、唐、宋、元、明、清,纵贯数千年而经久不衰,虽然近现代遭到西方行政文化的强烈冲击,但仍以强韧的生命力固存于当代中国的行政文化系统中,对当代中国行政文化造成深刻影响。这里需要指出的是,虽然古代一般泛指从夏朝建立到1840年鸦片战争这段历史时期,但这里主要探讨的是从秦汉到清末这一段两千多年的封建时代的行政文化。梁漱溟先生《中国文化要义》说:“百年前的中国社会,如一般所公认是沿着秦汉以来,两千年未曾大变过的。我常说它是入于盘旋不进状态,已不可能有本质上之变,因此论‘百年以前’差不多就等于论‘两千年以来’。”因此这里研究的古代行政文化主要是封建时代的行政文化及其影响。

要了解古代行政文化的影响,有必要先了解其所由形成的社会条件。大体说来,中国古代封建社会作为一种社会形态,有以下四个根本性的特征:

其一,就经济形态而言,居主导地位的是汪洋大海般的自然经济。中国古代小农数量之多、分布之广、持续时间之长是世界历史上少见的。中国古代的商品经济也有相当程度的发展,宋元时期

的对外贸易达到当时世界的先进水平,明朝中期以后已经出现明显的资本主义萌芽。但是由于封建统治者害怕商品经济对传统经济形态和纲常伦理的瓦解作用,一直采取重农抑商的政策,明清两代并且长期实行闭关锁国政策,甚而十分敌视东南数省迫于生计前往南洋殖土兴业开拓商机的侨胞,使商品经济得不到如同欧洲在地理大发现之后那样的爆炸性发展。这样,自给自足的自然经济在中国经济形态中一直居于绝对统治地位,小农一直是庞大的中国社会的主要成分。马克思在分析法国大革命后的小农时下过一个经典性的判断:“小农的政治影响表现为行政权力支配社会”。^①两千多年的历史惯性加上中国现在仍有百分之六、七十的劳动人口是小农,其影响力可想而知。

其二,就社会关系形态而言,居主导地位的是以血缘为纽带的宗法性社会。虽然春秋战国以后,西周时期的国家宗法化逐渐走向式微,但血缘性宗法关系却已经渗透到经济、政治、文化、社会等方方面面的深处,成为一种“集体无意识”。造成这种状况的根本性原因,当然可以追溯到商品经济没有发展到足以瓦解自然经济及与之密切联系的血缘性社会。但是,就整个中国封建社会而言,商品经济一直在发展,宗法性社会却不但没有瓦解之势,反有逐步加强之势。明清两代修造宗祠、衍续谱牒蔚为风气,就是明证。毛泽东写于1927年的《湖南农民运动考察报告》所描述的当时湖南乡村“族权”仍是压迫农民的“四权之一”的状况,也可资佐证。解放后,封建族权因为与封建政权的密切联系而成为新兴的人民政权的扫荡对象,但是因为自然经济形态和聚族而居的生存形态没有根本改变,宗族关系赖以生存的土壤依然存在,族权仍然或明或暗地发挥着一定的影响力。改革开放之后,一方面是国家对经济控制的放松而引致商品经济迅猛发展,开始大规模地瓦解着自然

^① 《马克思恩格斯选集》(第1卷),人民出版社1972年版,第693页。