

高等学校公共管理类系列教材



行政文化学概论

An Introduction to the Administrative Culture

■ 洪威雷 芦文龙 编著

An Introduction to the Administrative Culture



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

高等学校公共管理类系列教材

行政文化学概论

洪威雷 芦文龙 编著

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政文化学概论/洪威雷, 芦文龙编著. —武汉: 武汉大学出版社, 2009. 10

高等学校公共管理类系列教材

ISBN 978-7-307-07228-2

I. 行… II. ①洪… ②芦… III. 行政学: 文化学—高等学校—教材 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 134808 号

责任编辑: 王雅红

责任校对: 王 建

版式设计: 詹锦玲

出版发行: 武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷: 湖北民政印刷厂

开本: 720 × 1000 1/16 印张: 15.75 字数: 278 千字 插页: 1

版次: 2009 年 10 月第 1 版 2009 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-07228-2/D · 924 定价: 28.00 元

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。

目 录

第一章 行政文化学概述	1
第一节 行政文化	1
一、行政文化的概念	1
二、行政文化的构成	14
三、行政文化的特征	19
四、行政文化的功能	22
第二节 行政文化学	25
一、行政文化学的涵义	25
二、行政文化学的研究对象	26
三、行政文化学的特征	26
四、行政文化学的研究方法	27
第二章 中国行政文化	30
第一节 中国传统行政文化	30
一、中国传统行政文化的涵义与基本特征	30
二、中国传统行政文化的主要内容	34
第二节 中国现代行政文化	47
一、中国现代行政文化的界定及特点	47
二、中国现代行政文化的发展现状及成因	53
第三章 西方行政文化	58
第一节 西方行政文化的发展历程及基本要义	58
一、西方行政文化的发展历程	58
二、西方现代行政文化的基本要义	68

第二节 西方国家行政文化举要	71
一、美国行政文化	71
二、英国行政文化	73
三、法国行政文化	75
四、日本行政文化	78
 第四章 行政文化之间的冲突	82
第一节 中国传统行政文化与现代行政文化之间的冲突与融合	82
一、中国传统行政文化与现代行政文化之间的冲突	82
二、中国传统行政文化与现代行政文化之间的融合	84
第二节 中国行政文化与西方行政文化之间的冲突与融合	88
一、中国传统行政文化与西方行政文化之间的冲突	88
二、中国行政文化与西方行政文化之间的融合	92
 第五章 转型期中国行政文化的发展趋势	96
第一节 中国行政文化的演变历程	97
一、伦理型行政文化	97
二、制度—伦理型行政文化	102
三、法治型行政文化	104
第二节 转型期中国行政文化发展的背景	106
一、国际背景——“新公共管理运动”的兴起	106
二、国内背景——社会主义法治国家的发展	111
第三节 转型期中国行政文化的发展趋势	113
一、参与型行政文化	113
二、法理型行政文化	116
三、服务型行政文化	119
 第六章 和谐行政文化构建的目标及原则	124
第一节 和谐行政文化构建的目标	124
一、法治	124
二、公开、公平和公正	125
三、民主、廉洁	127
四、有效、有限	129

五、学习、创新·····	132
六、诚信、职业化·····	136
第二节 和谐行政文化构建的原则·····	139
一、以人为本·····	139
二、与时俱进·····	140
三、求真务实·····	142
第七章 构建和谐行政文化的措施之一——从行政文化的路径探讨 ·····	144
第一节 弘扬我国优秀的传统行政文化·····	144
一、吸收儒家文化中行政文化的精华·····	145
二、重视法家思想,坚持行政法治原则·····	150
三、借鉴道家思想,构建有限型行政文化·····	153
四、汲取佛学精髓,构建和谐行政文化·····	155
第二节 挖掘我国当代行政文化中的积极因素·····	158
一、为人民服务·····	158
二、以马克思主义为指导·····	160
三、行政法治·····	162
四、以德治国·····	167
第三节 借鉴西方科学的行政文化·····	168
一、公共选择理论·····	168
二、制度变迁理论·····	171
三、新公共管理理论·····	173
四、新公共服务理论·····	175
五、治理理论·····	177
第八章 构建和谐行政文化的措施之二——从行政实践的路径探讨 ·····	181
第一节 构建和谐行政文化,必须加快行政体制改革·····	182
一、我国行政体制改革概况·····	182
二、大部制改革:任重道远·····	185
第二节 构建和谐行政文化,必须完善相关制度体系·····	189
一、完善国家公务员制度·····	189
二、加强行政公开制度建设·····	191
三、加快行政审批制度改革·····	193

四、健全社会服务承诺制度	194
五、完善政府绩效管理体系	196

第九章 构建和谐行政文化的措施之三——从“人”的路径探讨 199

第一节 重视公务员素质的提高..... 199

一、提高公务员素质 199

二、加强公务员团队建设 201

三、注重行政官员的个性培养 203

第二节 重视公民素质的提高..... 210

一、和谐社会对公民素质的基本要求 211

二、提高公民素质的主要内容 212

第三节 重视非政府组织的发展..... 216

一、非政府组织概述 216

二、中国的非政府组织 222

三、构建和谐行政文化，必须重视非政府组织的发展 230

参考文献..... 235

后 记..... 242

第一章

行政文化学概述

第一节 行政文化

什么是行政文化？按字面意思理解，就是指关于行政的文化。因此，要正确理解、把握“行政文化”的概念，就必须先要理解、把握“行政”与“文化”的涵义。作为文化的支脉，行政文化与政治文化、公民文化、企业文化以及宗教文化等之间都有一定的关系。所以，我们只有在把握行政和文化的基础上阐释行政文化，在分析比较政治文化、公民文化、企业文化、宗教文化与行政文化的关系的基础上，才能进一步正确地理解、把握行政文化的涵义。

一、行政文化的概念

（一）行政

1. “行政”的不同内涵

“行政”是一个很古老的概念，它是伴随着国家的产生而出现的。在我国古代，行政是执掌政务、推行政令、处理政事的意思，如在《左传》和《史记·周本纪》中，分别就有“行其政事，共其职责”、“礼所以守其国，行其政令，无失其民者也”、“召公、周公二相行政，号曰‘共和’”的记载。古代的“行政”往往是“行”与“政”的连用，侧重的是“政”而不是“行”，讲的是贯彻君主权臣的意志，目的是为专制政体服务。随着历史的推演，“行政”的内涵也发生着变化，现代的“行政”更多地与客观具体的管理实务相连，讲的是制度、规范与民主。近现代学者对行政的概念进行了广泛的探讨，对它的认识也不尽相同，概括起来主要有以下三种：

第一，宏观行政说。它认为行政是所有国家机关，包括立法、司法、行政各系统所属部门和所有企事业单位的行政事务的管理与处理。这种观点以美国学者西蒙、怀特等人为代表。西蒙认为行政就是若干人为达到共同目的所做的合作的集体行动。L. D. 怀特指出，行政乃是为完成某种目的对许多人所做的指挥、协调和控制。

第二，中观行政说。它认为行政是一种与政治相分离的、为了实现国家意志的执行活动。这种观点以美国行政学家 F. J. 古德诺为代表。他在《政治与行政》一书中认为，政治与行政是相互分离的，“在所有的政府体制中都存在着两种主要的或基本的政府功能，即国家意志的表达功能与国家意志的执行功能。在所有的国家中也存在着分立的机关，每个分立的机关都用它们的大部分时间行使着两种功能中的一种。这两种功能分别就是：政治与行政”^①。政治是国家意志的表现，行政是国家意志的执行。

第三，微观行政说。它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。这种观点以美国行政学家威劳比为代表，他认为行政仅仅是指政府部门所管辖的事务。^②

以上三种观点，是学者们在不同的历史时期根据不同国家的社会政治、历史及现实，总结出来的几种关于“行政”的概念。这些观点带有深刻的时代烙印，也许在当时是无可厚非的，但应用于今日，未免有些欠妥。以美国学者西蒙为代表的宏观行政说，它认为行政是所有国家机关和所有企事业单位的行政事务的管理活动，这种观点虽然把行政概念的外延扩展到了除国家机关以外的部门管理活动的范畴，突出了管理的公共性，但是它忽视了行政管理的权威性和政治色彩，没有分辨出企业管理等一般管理与行政管理的区别，难以科学地界定行政作为国家机关管理活动的本质。以美国行政学家 F. J. 古德诺为代表的中观行政说，其认为政治是国家意志的表现，行政是国家意志的执行，这种观点认识到了行政与政治的区别，促进了行政学理论的发展与完善。但是它片面强调了行政与政治的分离，这是不科学的。实际上，当代世界各国的行政和政治都是紧密相连、互相影响的，与政治无关的行政行为是不可想象的。任何行政行为都体现着国家一定的政治意图，“很多学者认为，现代社会是一个

① [美] F. J. 古德诺 《政治与行政》，王元译，华夏出版社 1987 年版，第 12 ~ 13 页。

② 陈志平、郎佩娟主编 《中国行政管理学》，中国政法大学出版社 1995 年版，第 1 页。

政治泛化了的社会，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。以美国行政学家威劳比为代表的微观行政说，认为行政是指除国家立法、司法系统以外的政府部门所从事的政务活动，这种观点明确表明国家行政不同于国家立法和司法活动，这与洛克和孟德斯鸠的分权学说有些相似，但是不能全面反映当代“三权分立”理论，并且这种微观的行政说过于狭隘，已经不完全符合现代社会的实际情况。因为随着现代国家政府权力的发展，行政机关也有了立法权（委托），这已经成为了一种普遍现象。

综上所述，我们认为，行政是指国家行政机关和具有行政管理职能的公共组织为实现社会的公共目标和利益，依法运用国家法定权力，对国家和社会公共事务进行管理、服务的活动。

2. 与“行政”相关概念的辨析

科学地认识行政的涵义，必须正确理解以下几种关系：

第一，行政与国家。本书中所讲的行政，是国家的行政，是国家的活动，属于国家的职能之一。马克思在《评“普鲁士人”的“普鲁士国王和社会改革”一文》中指出“行政是国家的组织活动”^②。行政的主体是国家行政机关及其工作人员和具有行政管理职能的公共组织，行政的客体是国家或社会公共事务，行政的基础是国家权力，行政的依据是国家法律规范。行政是国家政治活动的一部分，是对国家意志的一种贯彻执行，因此，行政是国家的行政。

第二，行政与政治。行政与政治是紧密联系、相互影响、不可分割的。如果说政治是国家意志的表现，那么行政就是对国家意志的执行与实现。我国著名行政学家张康之认为：“政治与行政之间的关系是一种相互作用的关系，政治与行政之间的互动或相互推动是一切社会关系类型中互动性最强的一对关系。行政意义上的政府状况如何，政府的行为选择等等，都对政治有着决定性的影响。”^③我们所讲的行政行为是国家专有的行为，国家除了有行政行为外，还有其他的政治行为，比如对外战争等；而政治行为却不是国家的专有行为，自然人和法人等也有政治行为。行政属于国家政治的一部分，是为实现国家的政治意图和社会经济利益而进行的活动。世界上不存在非政治性的纯粹的行政

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29页。

② 《马克思恩格斯全集》第1卷，人民出版社1965年版，第479页。

③ 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。

现象。

第三，行政与管理。行政管理是由“行政”和“管理”组成的复合词，行政和管理之间有着一定的关系。它们的联系在于行政和管理都属于管理活动，都是为实现群体共同的目标，对事务和人们进行组织、调控，都具有公共性、效率性和法律规范性等特征，都是一种艺术。它们的区别在于行政虽然属于管理活动，具有管理的一般特征，但行政却是特殊的管理，它只有国家行政机关及其工作人员和具有行政管理职能的公共组织才能做出，具有强烈的政治色彩和权威性；而管理却可以由个人和其他组织做出，一般管理所带的政治色彩和权威性没有行政管理浓厚。

第四，行政与法律。法治社会的行政一定是并且必须是依法行政。法律是国家行政的依据，没有法律也就没有行政。这里所讲的法律，在我国既包括各级国家权力机关制定的法律和地方性法规，也包括各级国家行政机关制定的行政法规和规章。依法行政是我国建设社会主义法制国家的有力保障，是依法治国的核心，其主要内涵是国家的行政行为要合法，要有法律依据，“法无授权不可为”，而对百姓的要求则是“法不禁止即可为”。依法行政一方面可以保障公民的合法权益；另一方面在很大程度上是用法律限制和规范政府的公权力，国家行政行为只要没有法律依据或者不合法，即使是违反程序法，该行政行为也无效。再者，法律还对行政起到保护作用，如果行政行为具有法律依据，并且程序合法，那么它就应该受到尊重和执行。总之，行政只有和法律紧密结合，才能更好地服务于民。

（二）文化

1. “文化”探源

什么是文化？古今中外，人们的答案不尽相同。美国人类学家阿尔弗雷德·克罗伯（A. L. Kroeber）和克莱德·克拉克洪（C. Kluckhohn）1952年出版的《文化：概念和定义分析探讨》一书中列举了他们所搜集到的1871年到1951年这八十年间关于“文化”的定义，就多达164个。

在古汉语中，最初“文”和“化”两个字是没有组合在一起的。最早在《易传·贲·彖辞》中有“观乎天文，以察时变；关乎人文，以化成天下”的记载，此处“文”、“化”是没有组合在一起使用的。“文”字本意多指色彩交错的纹理，后又引申为文字符号、人的审美、道德修养和装饰等意。如《易经·系辞下传》有“道有变动，故曰爻。爻有等，故曰物。物相杂，故曰文。文不当，故吉凶生焉”的说法。《礼·乐记》载“乐由中出，故静；礼

自外作，故文。”“五色成文而不乱，八风从律而不奸。”这里前面的“文”有文饰、装饰之意，后者则取“文”的本意。《尚书·序》说“古者伏羲氏之王天下也，始画八卦，造书契，以代结绳之政，由是文籍生焉。”《左传·昭公元年》载“于文，皿虫为蛊。”这里的“文”都指文字、符号。《论语·雍也》称“质胜文则野，文胜质则史，文质彬彬，然后君子。”此处的“文”则取人的修养之意。“化”字本意是改易、生成、造化等，如《庄子·逍遥游》：“北冥有鱼，其名为鲲。鲲之大，不知其几千里也。化而为鸟，其名为鹏。”了解了“文”和“化”的这些涵义，有助于我们在更长远的历史背景中和更丰富的现实基础上理解“文化”的涵义。西汉后，“文”与“化”合成了“文化”一词。《说苑·指武》载“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。”《文选·补亡诗》载有“文化内辑，武功外悠”的说法。这里所说“文化”，均是以文教化之意。后来“文化”的词义又有与“自然”、“野蛮”相对的涵义，是“人化”、“文明”的意思。

在西方，“文化”一词本意是指“耕种”、“加工”、“照料”、“栽培”，后逐渐引申为“培养”、“教育”、“训练”等意思。“文化”在德文为 Kultur，在英文和法文均为 Culture。从词源学上看，“文化”有人类借助工具对自然改造、加工、区别于自然并控制自然之意。今天，在日常生活中，“文化”一般指有知识、有修养的意思。

无论中西，“文化”从词源上就包含有自然的对立物和人类创造之意。然而，原始社会的野蛮民族也有自己的文化。即使是在现代社会，文化也有良莠之分。人们对文化的认识，一直在经历着演变。

2. “文化”的定义

19 世纪中叶以来，“文化”一词成了学术上和生活中使用频率最高的术语之一，也是歧义最多的引用词之一。下面就列举几个代表性的文化概念。

当代英国文化人类学家爱德华·泰勒 1871 年在其所著的《原始文化》中阐释道“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 泰勒把文化看成是一个复杂的整体，强调了文化的精神性，但却忽视了文化的物质性。也许是意识到这一概念的偏颇，后

^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。

来，泰勒在1881年出版的《人类学》中加进了“技术和物质文化”的内容。

当代美国文化人类学家克莱德·克鲁克洪等在《文化与个人》一书中认为文化存在于思想、情感和起反应的各种已经模式化了的方式中，通过各种符号可以获得并传播它。另外，文化构成了人类群体各有特色的成就，这些成就包括他们制造物的各种具体形式。文化的基本核心由两部分组成，一是传统的思想，即从历史上选择得到的；二是与它们有关的价值。他也给文化下了定义：“文化是历史上所创造的生存式样的系统，既包含显型式样又包含隐型式样；它具有为整个群体共享的倾向，或是在一定时期中为群体的特定部分所共享。”^① 克鲁克洪认为文化包括显型和隐型式样的观点十分值得肯定。

梁启超先生在《什么是文化》一文里说“文化者，人类心能所开积出来之有价值的共业也。易言之，凡人类心能所开创，历代积累起来，有助于正德、利用、厚生之物质的和精神的一切共同的业绩，都叫做文化。”^② 梁漱溟先生在《中国文化要义》的绪论部分阐释文化时道“文化，就是吾人生活所依靠之一切。如吾人生活，必依靠于农工生产。农工如何生产，凡其所有器具技术及相关之社会制度等等，便都是文化之一大重要部分。又如吾人生活，必依靠于社会之治安，必依靠于社会之有条理有秩序而后可。那么，所有产生此治安此条理秩序，且维持它的，如国家政治，法律制度，宗教信仰，道德习惯，法庭警察军队等，亦莫不为文化重要部分。又如吾人生来一无所能，一切都靠后天学习而后能之。于是一切教育设施，遂不可少；而文化之传播与不断进步，亦即在此。那当然，若文字、图书、学术、学校，及其相类相关之事，更是文化了。”“俗常以文字、文学、教育、出版等为文化，乃是狭义的。我今说文化就是吾人生活所依靠之一切，意在指示人们，文化是极其实存在的东西。文化之本义，应在经济、政治，乃至一切无所不包。”^③ 在他看来，文化包括物质生活、社会生活和精神生活三大领域。梁漱溟先生把文化的涵义扩展到了人类生活的各个方面，使得文化的范畴更为宽泛了。而梁漱溟先生所指出的文化的本意在于经济和政治是很正确的思想。

劳思光在《中国文化要义新编》中通过文化现象和文化精神来分析认识文化。他认为“当我们‘文化’一词指一组经验事实的时候，我们所研究

① [美] 克莱德·克鲁克洪等 《文化与个人》，高佳、何红等译，浙江人民出版社1986年版，第6页。

② 梁启超 《饮冰室合集》文集第十四册。

③ 梁漱溟 《中国文化要义》，上海世纪出版集团2005年版，第6页。

的即是所谓‘文化现象’……但当我们从自由意志一面来观察文化的时候，我们所研究的题材，在实质上，已有了极大的变化。我们所研究的，已经不是这些现象本身，而是在现象背后的‘文化精神’”^①。他认为“文化精神”就是文化活动背后的自决或自主因素，可以被描述成“自由意志”或“自觉心”。他又指出，文化精神基本上必然表现于这些活动中——观念、生活态度、制度和习俗。劳思光通过文化现象和文化精神来分析认识文化，实质上与美国文化人类学家克莱德·克鲁克洪把文化作显型分析和隐型分析是相似的。

何晓明教授在《中国文化概论》中认为广义的“文化”，着眼于人类卓立于自然的独特生存方式，其涵盖面非常广泛，人们自然要将文化的结构解剖当作文化研究的首要程序。有学者认为“关于文化结构，有物质文化与精神文化两分说，物质、制度、精神三层次说，物质、制度、风俗习惯、思想与价值四层次说，物质、社会关系、精神、艺术、语言符号、风俗习惯六大子系统说。”^②何晓明教授采用了四层次说，他进一步指出，广义的“文化”从人之所以为人的意义上立论，认为正是文化的出现“将动物的人变为创造的人、组织的人、思想的人、说话的人以及计划的人”，因而将人类社会一历史生活的全部内容统统摄入“文化”的定义域里。

由上述概念可以归纳出文化的几点共性：其一，文化是由人创造和维系着的，人是文化的主体，文化是人特有的，在这个意义上，可以说“文化”的本质是“人化”。其二，文化包含两种元素，即显型元素和隐型元素，也就是文化现象和文化精神。其三，文化按照其结构因素分类，可以分为物质文化、制度文化、精神文化和行为文化。需要说明的是，很多学者都没有把人类的行为作为一种文化。其实，人类在改造物质和设立制度时发生的行为，本身就具有一定的价值观念，也是一种文化，即行为文化。其四，文化的传播介质就是它的创造者——人，它可以通过时间和空间两种方式传播。因此，我们可以认为，文化就是指人类将其生存、生活或发展方式以及制度和思想、价值观、风俗习惯等社会化的过程及结果。

（三）行政文化的涵义

在对“行政”和“文化”的涵义有了充足的认识、理解后，我们再来认识行政文化的涵义。探究行政文化的涵义是深入研究行政文化学的前提，只有

① 劳思光《中国文化要义新编》，中文大学出版社1998年版，第4页。

② 张岱年、方克立主编《中国文化概论》，北京师范大学出版社1994年版，第5页。

在科学认识行政文化的涵义的基础之上，才能进一步分析研究行政文化学的其他具体问题。

1. “行政文化”的概念

有学者认为，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的有机结合。这种观点对行政文化进行了分类，把行政文化分为行政物质文化、行政制度文化和行政精神文化。对行政文化如此分类，当然可以。但是，如果从这个角度对行政文化进行划分，那么行政文化还必须包括行政行为文化（也称“行政执行力文化”），因为只有这样才能符合文化的分类，比如“上有政策，下有对策”现象就是典型的行政行为文化。行政行为文化与行政成本、行政效率等都有着直接的关系，若不重视对它的积极引导和构建，那么社会主义和谐行政就无法实现。

张金鉴给行政文化的定义是，行政文化是政府官吏和公务人员所应该共同信守的行为模式、生活方式、人群关系及价值观念。这种观点认为行政主体（包括政府官吏和公务人员）应该信守行政文化，毫无疑问是值得肯定的。但是，行政文化除了被包括政府官吏和公务人员在内的行政主体信守外，还应该被非行政主体即行政相对人和其他社会成员信守。正如冯友兰所说“无论我们是否思人生，是否谈人生，我们都是在人生之中；也无论我们是否思宇宙，是否谈宇宙，我们都是宇宙的一部分。”^① 换言之，不管人们是否认知行政文化，人们都处在行政文化之中，都会受到行政文化的影响。

王沪宁在其《行政生态分析》中写道“行政文化包括了人们对行政活动的态度、信仰、情感和价值，具体地说，包括着行政意识、政治意识、民族气质、行政心理、行政思想、行政原则、行政理想、行政观念等方面。”^② 王沪宁对行政文化的分析是借用政治文化的框架进行的，更侧重于概念的外延方面。虽然行政文化的涵义很广泛，但是他把政治意识和民族气质也纳入到行政文化的范畴，是有待商榷的。因为政治意识和民族气质虽然也属于文化的范畴，但归入政治文化的范畴更为科学。

王沪宁和竺乾威主编的《行政学导论》这样写道“行政的最主要体现是人的活动，而每个行政人员身上都具有各种文化因素，如信仰、价值观念、态度等。当一定的行政人员形成一个完整的行政体系时，行政体系中的行政人员

① 冯友兰《中国哲学简史》，北京大学出版社1996年版，第2页。

② 王沪宁《行政生态分析》，复旦大学出版社1989年版，第105页。

就会自然而然地创造出一种内容更为广泛、普遍并得到公认的文化，这就是行政文化。”^① 这种观点是从来源和产生方式来认识行政文化的。它虽然强调了文化的“广泛性”和“普遍公认性”，这是值得肯定的，但它认为行政文化是由具有各种文化因素的行政人员形成一定的行政体系后“自然而然”地创造出来的，这种认识是不科学的。众所周知，传承性是文化的基本特征。也就是说，行政文化作为文化的一种，也具有继承传统行政文化的性质。这样，行政文化的来源就不只是行政体系中的行政人员的文化因素了，还包括对传统行政文化的继承以及跨文化交流、借鉴等。还必须说明的一点是，行政文化虽然可能部分源于行政人员的文化因素，但其形成却不是“自然而然”的，因为行政文化的形成受到多种因素的制约，譬如政治文化等。

通过对上述几种行政文化概念的分析，不难得出下面几点认识：

第一，行政文化并不单是由行政主体创造的，而是由行政主体和行政相对人以及其他社会成员共同作用而形成的。行政文化并不只被行政主体所信守，还应该被非行政主体即行政相对人和其他社会成员所信守。

第二，行政文化的形成需要一个长期的过程。它是在行政社会化的过程中由行政系统内外的种种因素相互作用而形成的。这些因素包括行政相对人及其他社会成员对行政行为 and 行政制度的认识、理解和参与，包括今人对古人行政文化的有效继承，还包括各种行政文化之间的相互借鉴和渗透等。

第三，行政文化是一种特殊的社会文化。它具有显型元素和隐型元素，也就是行政文化现象和行政文化精神，是行政物质文化、行政制度文化、行政行为文化和行政精神文化的有机统一。

因此，可以这样定义——

行政文化是指由行政主体和行政相对人以及其他社会成员在长期的行政实践过程中积淀而成的行政习惯、行政制度、行政规则、行政意识、行政价值观、行政态度、行政动机、行政信念和行政情感等，并且行政文化的形成过程和其社会化过程是同一的。

2. 行政文化与政治文化、公民文化、企业文化、宗教文化的关系

在界定了“行政文化”概念的基础上，我们再分析比较行政文化与政治文化、公民文化、企业文化及宗教文化的关系，以便于我们更加清楚地认识行政文化的涵义。

(1) 行政文化与政治文化

① 王沪宁、竺乾威主编 《行政学导论》，上海三联书店 1988 年版，第 351 页。

行政与政治关系密切，不可分割。行政的范畴小于政治的范畴，行政活动是政治活动的一部分。行政对政治具有反作用，而政治对行政则有主导作用。行政文化和政治文化既有区别又有联系，它们同属于文化的大范畴，同作为与政治相关的文化型态，具有共同点并且互相联系；它们分居于不同领域，有着不同之处并互相区别开来。因此，行政文化和政治文化是一种辩证统一的关系，具体表现在下述两个方面：

第一，作为文化，行政文化和政治文化的形成都是各自长期社会化的结果，都具有鲜明的政治色彩。二者都是一种非正式规范，对行政行为和政治行为都具有潜在的导向和羁束等作用。二者都具有显型元素和隐型元素，按照人的因素可以划分为物质、行为、制度和精神这几个层面。二者都属于上层建筑的组成部分，决定于经济基础和社会生产力的发展状况，并且对其又具有反作用。此外，行政文化在文化理论或实践中的变化会对政治文化产生影响，行政文化的创新发展会推动政治文化的前进并使之不断完善。政治文化则对行政文化具有主导作用。

第二，行政文化的范畴和政治文化的范畴有所不同。行政文化的范畴比政治文化的范畴要小得多，行政文化从属于政治文化。二者也隶属于不同的学科范畴，行政文化属于行政学的研究范畴，而政治文化则属于政治学的研究范畴。二者的主体也不尽相同，行政文化的主体主要是行政主体和行政相对人，他们对行政文化的形成、发展起主要作用；政治文化的主体是广大的人民群众，他们是政治文化的主要缔造者。

（2）行政文化与公民文化

行政文化是由行政主体和行政相对人以及其他社会成员在长期的行政实践过程中积淀而成的行政习惯、行政制度、行政规则、行政意识、行政价值观、行政态度、行政动机、行政信念和行政情感等。行政文化的形成和社会化都是以人为主体的社会活动。

在政治用语中，行政文化形成和社会化的主体统称为“人民”，这也是我们传统的话语体系中使用较为频繁的词语。而“公民”则是一个法律词汇，更多地出现在法律条目中，日常生活中使用频率较低。“公民”是一个法律概念，强调的是法定的基本权利和义务。公民文化则是一个政治学的概念，它所描述的是，从认识、认知和心理上看，民众在多大程度上可以作为既能实现自己的权利、又能履行自己的义务的合格公民。阿尔蒙德等人的实证研究表明，虽然参与型的政治文化是民主政治文化的核心，但是顺从型的和地域型的政治文化也是民主制度的政治文化的基础。以参与文化为主，兼有顺从型、地域型