

## 浅谈我国行政文化的特点及创新

文/朱灵标

行政文化是在社会文化基础上通过行政机关及其工作人员的行政活动所形成的一种精神文化形态,是社会文化在行政管理活动中所表现出来的一种特殊的文化形式。它是行政机关及其工作人员应共同遵循和具备的理想信念、价值观念、道德标准、行为模式、生活方式及人际关系等各种生活准则和行为规范的总称,它对行政人员及其行政活动产生直接影响和制约作用。

### 一、我国传统行政文化的特点

#### (一) 消极的特点

第一,中国行政文化属伦理型文化,当代中国行政文化也不可避免地受到了历史上德治传统的影响。德治源于周朝的行政文化模式。德治提倡以治国者的自身道德修养为管理国家的基本出发点,一味强调抽象的品德修养为管理国家的基本出发点,一味强调管理者的抽象品德和修养。

第二,中国行政文化突出表现为人格取向,在行政管理中具体地表现在人格化的权威服从关系和人格化的人际交往关系。

第三,中国行政文化在很大程度上带有封闭与排他的特征。行政体系缺乏与其他社会体系的经常性交流,行政活动也就缺乏相应的透明度,决策过程中缺乏社会成员的积极参与,实施过程中又缺乏来自社会有效的监督。

第四,中国行政文化中形式主义非常明显。行政活动过分拘泥于形式和常规,因循故习,做官样文章,公文旅行,办事拖拉,久而久之,养成了很大的惰性。

第五,中国行政文化带有浓厚的官本位色彩。由于泛道德主义,个人取向,封闭排他,形式主义等因素,行政活动缺乏法律的有效约束,有时行政权力甚至凌驾于法律之上。

#### (二) 积极的特点

1、导向性。行政文化作为一种共同的价值观,直接影响着行政目标的确立。同时,行政文化还能使行政人员、行政组织内部的各种力量在共同价值观的指导下,引导到一个共同的目标。

2、约束性。行政文化一方面通过将共同价值观向行政人员个人价值观内化,使行政组织在理念上确定一种内在的、自我控制的行为标准,借助其微妙的作用,以看不见的形式操纵着行政组织的活动,规范、指导、约束着行政人员的行为。

3、自律性。中国行政文化所固有的自律性,是现代行政管理所不可或缺的。道德作为行政权力的自我约束机制之一,有着不可替代的作用。

4、整合性。行政人员坚守的价值观和信念表现出强烈的感染力。

5、人本性。中国行政文化中的人本主义思想,与现代行政管理的发展趋势是相吻合的中国行政文化中的人本主义特色也是现代行政管理所需要的,它对于增强行政权力的合法性,对于改进行政管理方法,对于强化人们的主人翁意识,都是必不可少的。

### 二、当代行政文化创新的意义和趋势

随着新经济时代的到来,我国公共行政内外部环境的全球化、知识化和信息化等发展变化,加强公共行政文化建设和创新具有非常重大的现实意义。

1、公共行政文化创新是塑造现代政府形象的重要途径。政府形象是人们对政府提供“公共产品”的直观评价和内心体验;是人们对政府客观存在的整体印象和自我认同,并且增加人们对公共行政的信任度和支持度。良好的政府形象是政府宏观调控、市场监控、社会管理和公共服务可资利用的重要资源,是减少政策制定压力和政策执行阻力,提高政策评估动力和政策实施效益的取之不尽的源泉。

2、加快行政文化建设有利于行政改革的深化。行政文化是促使行政系统内部有效整合的“凝聚剂”。我国的行政改革不仅仅包括政府体制的革新、政府机构的精简和政府职能的转变,而且在更深层意义上还蕴含着行政文化环境的变革。行政文化建设能够引导行政改革的发展方向,可以保证行政改革沿着正确健康的轨道顺利发展,从而促进和推动行政改革的深化。

3、公共行政文化创新是降低公共政策执行成本的有效手段。所谓公共政策执行成本也称之为“政策运行成本”,它既包括直接的实际耗费,也包含间接的财富损失,尤其是执行部门在实施政策中因宣传、解释、传达等所消耗的资源,以及政策对象抵制和削弱执行效率,加大政策投入而引起的损耗部分,加强行政文化创新就有利于降低政策执行成本。

4、加快行政文化建设有利于提高行政人员的素质。行政文化是一种特殊的文化形态。一方面,行政人员按照行政文化的发展要求不断地塑造自身的心智,是“化人”的过程;另一方面,行政人

员又在不断地通过提高自身的素质来创造和推动新的行政文化产生和发展,即“人化”的过程。行政文化建设的目标就是要提高行政人员的思想政治觉悟,增强他们的使命感、责任感、自豪感和主人翁感。

因此,当代行政文化出现以下五大发展趋势和走向:

1、由集权型行政文化向参与型行政文化转变。所谓参与式行政文化,即不仅行政活动是以行政主体的积极参与而非消极应付为特征,而且行政客体对主体的行为内容及方式也会积极施加自己的影响。现代管理理论发展到今日,日益强调参与式的管理,强调激发被管理者的能动力量,我国《行政诉讼法》、《国家赔偿法》、《行政处罚法》的颁布是参与式行政文化得到肯定、推广和保护标志。

2、由管制型行政文化向服务型行政文化转变。在我国目前条件下,要实现管制行政文化向服务型行政文化的转变,需要健全行政民主监督机制,提高行政管理活动的公开性和透明度,由“黑箱”行政模式转为公开性行政模式,使政府部门按照一定的制度、法规、程序行使公共权力,从而使全体社会成员可以有效地监督政府行为。通过公开的行政模式这一“玻璃屋”来实现法治行政文化和服务型行政文化在广大行政人员中的内化。

3、由人治型行政文化向法治型行政文化转变。向法治行政文化的转变,首先要求政府在理念上向法治化、市场化和民主化转变,以此指导公共行政,并最终在制度表述上和执法实践中真正体现法治精神。

4、由松散低效型行政文化向高效型行政文化转变。在传统的计划经济体制和高度集权的政治体制下,中国行政机关的通病是人浮于事、效能不高,同时又存在铺张浪费、形式主义、弄虚作假等不良风气。目前中国社会的发展,对这种松散低效的行政文化提出了有力的挑战,效能、效益和效率开始成为人们衡量行政文化的重要参量,也成为行政文化变革的努力方向。市场国际化意味着剧烈的竞争,缩减编制、裁减冗员、减化手续、提高效率、注重效益、增强服务已成为社会对行政的急切要求。

5、由全能型行政文化向分化型行政文化转变。在这种情况下,就必须实行由全能行政文化向有限行政文化的转变,在指导思想确立有限行政的意识,完善政府行为的约束机制。这包括:①宪政约束:政府行政必须限定在宪法允许的范围内;②民主约束:政府接受人民代表大会及其常委会的监督和约束;③财政约束:用现代财政预算制度约束政府财政收支;④分配约束:政府在利益分配中,坚持政务公开,自觉接受法律监督,坚持效率优先、兼顾公开的分配原则。

### 三、行政文化创新的理念

#### 1、效益行政理念。

树立效益行政理念是公共行政文化创新的主要价值之一,效益行政理念促使行政机构及其人员在公共行政过程中,加强公共行政的成本效益分析,节省公共行政资源,降低公共行政成本,努力提高公共行政效率和公共服务质量,建设廉政政府。效益行政理念包括三个方面的内容:(1)务实行政。即实事求是,按客观规律办事,一切从实际情况出发,具体问题具体分析。(2)主动行政。随着社会变化的多样性和复杂性,公共行政要求及时主动地发现问题,解决问题,充分发挥公共行政的主观能动性。(3)科学行政。网络社会的到来和经济的信息、全球化和知识化要求公共行政必须紧跟时代潮流,实行科学行政,应用现代科学技术,以科技进步的新成果不断改善行政方式,降低公共行政成本,从而提高公共行政效益。

#### 2、服务行政理念。

创新行政文化就必须树立服务行政理念,坚决杜绝官僚主义作风,转变政府职能,服务是一项崇高的事业,服务是行政人员的天职,服务是衡量行政人员素质高低的重要标准。作为新经济时代的行政人员必须牢固树立全心全意为人民服务的人生观、价值观;服务行政理念必须树立公仆意识、忠诚意识、奉献意识。

#### 3、公开行政理念。

公开行政,即做到行政事项公开,行政过程公开,行政行为公开,让社会公众监督政府公职人员的行政行为,让人民群众有知情权、发言权和罢免权以制约公共权力滥用;公开行政,即政府提供公正透明的法律环境和政策环境,主动将服务事项、政策依据、办事程序、行政结果向社会公开,及时追踪并反馈社会公众意见。

#### 4、建立学习型政府部门理念。

所谓学习型政府部门,是指公务员与组织的整个目标有机地、持续地结合,以公务员为主体,以终身学习和政府部门为基础,以保障、满足各级各类公务员学习需求,并获得政府部门的可持续发展。要建立学习型政府部门,必须要转变观念,强化创建学习型政府部门的意识,要广泛发动,营造创建学习型政府部门的良好氛围,领导干部率先实现角色的转变。同时,要有健全的制度和政府文化建设为学习型政府的建立提供保证。

(作者单位:河南科技大学)

科学发展观中蕴含的和谐理念  
邓小平知识经济思想探讨  
现代企业激励机制探析  
政府采购合同法律性质分析  
坚持科学发展观构建和谐社会  
浅谈我国行政文化的特点及创新  
论农村经济建设中的和谐发展理念  
政府公共服务质量的概念界定与基本理论分析  
外商直接投资对我国国际收支状况的影响分析  
产学研结合，促进经济社会又好又快发展

---

本网站为集团经济研究杂志社唯一网站，所刊登的集团经济研究各种新闻、信息和各种专题专栏资料，均为集团经济研究版权所有。

地址：北京市朝阳区关东店甲1号106室 邮编：100020 电话/传真：（010）65015547/ 65015546

制作单位：集团经济研究网络中心