

中国政府网
中国行政管理学会
《中国行政管理》
关于杂志
编辑工作
发行工作
理事会
杂志在线
电子刊
CPA资讯
欢迎光临本站
Email
密码

忘记密码?
会员服务
邮件资讯
在线阅读
友情链接

文化差异：地方行政改革研究的新视角*

时间：2008-09-28 作者：陈庆云 鄞益奋

*本文系教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“中国地区文化差异与地方行政管理体制改革研究”的阶段性成果，项目编号：06JJD810001。

[摘要] 文化是公共行政和公共管理研究的一个基本视角，地区文化差异是我国地方行政改革呈现多样性的原因之一。文章运用文化分类学的分析，指出地区文化差异通过个人人格结构、社会伦理价值和政府管理理念在地方政府中的表现三个层面对地方行政改革产生影响，表明地方行政改革必须充分重视地区文化差异的客观存在，寻求在特定的地区文化背景条件下展开和推进地方行政改革。

[关键词] 地区文化差异；地方行政改革

[中图分类号] D035 5 [文献标识码] A [文章编号] 1006-0863 (2008) 08-0026-04

在我国行政改革的进程中，各个地方政府根据当地实际情况，因地制宜开展了行政改革，地方行政改革呈现出具有地方特色的个性和多样性。对于影响行政体制改革的经济社会因素，无论是研究者，还是实务者，都有比较充分的认识。但是，对于另一个重要因素——地区文化差异，却提及较少。事实上，文化是公共行政学研究一个不可或缺的视角，地区文化差异可以为我国地方行政改革所呈现出来的多样性提供有力的解释。

一、文化：行政改革研究的重要视角

文化是公共行政研究的基本视角，文化对于行政改革的影响是方方面面的，其影响涉及到行政改革的各个环节和各个领域，我国地方行政改革呈现出来的地方特色，大都有着明显的地方文化痕迹。因此，地区文化差异是影响地方行政改革的重要因素之一，值得引起公共行政学界的广泛关注。

1. 文化是公共行政研究的基本要素

管理学的研究历来就非常重视文化在管理中的地位。在许多管理学者看来，管理是文化的产物，管理是一种文化现象，管理的形成和发展必须以文化为一定的基础。“一种管理理论最终能否取得成功，并不取决于其选择的具体内容和方法是什么，而是取决于这种内容和方法同特定的文化背景与传统的耦合程度。凡是能耦合的就能成功，否则就会失败”^[1]。“文化差异、制度差异和市场成熟度的不同是管理学研究的三维理论框架”。^[2]

公共行政和公共管理的学者同样高度重视文化视角的意义。菲利普·J·库珀认为，语言、文化的多样性是21世纪公共行政的主要特点之一。^[3]考·特里·哈伊因更是把行政改革区分成“科学化的行政改革”和“社会—文化性的行政改革”，并指出，“社会—文化性的行政改革更加重要，在评价公共行政管理时，‘性能’概念也不再是一个被考虑的首要因素，而让位于‘使用者的满意’这一因素。”^[4]

版权所有：《中国行政管理》杂志社 京ICP备06058857号

突出。根据里格斯的观点，行政与其环境有密切的联系，不顾及环境因素去改革或设计行政模式是不可能的，行政与其生态环境之间相互关联、相互影响和相互依赖。这些环境因素的最重要几个方面就是政治、经济、社会和文化。其中，文化是行政发展的一个重要制约因素。在里格斯看来，行政是文化的产物，有什么样的文化传统便会有

与之相对应的行政。〔5〕

2.文化分析是理性分析和制度分析之外的基本分析

人性是自然性、社会性和文化性三者的统一。人性除了自然性之外，还包含社会性和文化性这两种属性。“社会性是从空间层面对人性的规定，而文化性则是侧重于时间层面对人性的规定。人要与他人发生联系，生存在从家庭到社会的不同空间中，因而具有社会性；人是历史的产物，有一个时间上的演化过程，因而具有文化性。”

〔6〕因此，全面理解人性以至人们的行为和行动，必须从人的自然性、社会性和文化性三个维度进行综合考量。按照这个要求，过于注重人的自然性分析而忽视社会性和文化性分析，显然有其局限性和片面性。因此，理性分析需要与制度分析和文化分析相结合，才能对人类的社会行为和政府的行政过程做出充分的解释。

同样，制度分析也必须与文化分析相结合。在公共行政的研究中，制度分析取得了重大的突破，以奥斯特罗姆为代表的制度主义对公共行政学的研究做出了卓越的贡献。但归根到底，制度植根于一定的文化土壤之中，制度的有效性相当程度上取决于其与特定文化的适应性。在这里，我们不同意把文化纳入制度范畴的主张，即“制度不仅包括正式的规则、程序或规范，而且还包括符号系统，认知规定和道德规范”

〔7〕，这将使得制度的内涵过于庞大而变得模糊不清。我们主张，观念和文化的分析应该独立于制度分析之外，并且成为与制度分析相互检验、相得益彰的一种分析方法。

3.文化对行政改革产生全面而持久的影响

首先，文化对行政改革的影响是全方位、多层面的，包括行政职能、行政权力、行政执法、行政效率，乃至公共管理体制的运行、公共政策的制定与执行都受到文化的制约和影响。菲利普·J·库珀就曾指出，“多种语言和文化的存在会直接影响到公共项目的运行和服务的提供……地方社会医疗服务也会受到影响，如医疗保健计划就会因不同文化对于健康和医药的看法不同而受影响。另外，文化的不同还可能会导致时间观念的不同，谈判风格的不同，权威结构的不同”。〔8〕可见，文化差异既对各个不同的公共服务领域产生影响，也对行政行为的过程产生影响；既影响到个人的行为观念，也影响到整个组织结构的设置。

其次，文化对于行政改革的影响是持久性的。文化本质上是通过作用于人的价值观念和行为习惯来体现对公共行政的影响的。在里格斯那里，文化因素主要指的是社会中各种价值观念，这种价值观念“常超乎信仰之上，一旦内化之后，则深藏于个人的人格与人性之中，确能使个人将其目标、行动、生活方式等置于根深蒂固的基石上。”〔9〕由于文化的历史积淀性，文化对行政改革的影响力是长期而持久的。

4.我国地方行政改革与地区文化的契合性

我国领土广袤，历史悠久，民族众多，既有为全体民众所认同的主流文化——中华文化，又有拥有许多地域性的亚文化，比如齐鲁文化、荆楚文化、巴蜀文化、吴越文化等。我国不同地区文化之间既有共性，又有鲜明的区别。

实际上，一些地方行政改革成功的经验之一，在于其利用了地方文化的精神，建立了与地区文化相契合的地方行政改革风格。有学者在点评顺德行政管理体制改革中就提到，顺德改革的特色之一是其党政合一的独特模式和运行机制，为求精简和效率而带有岭南人讲实际的浓重痕迹。〔10〕此外，也有学者较为深入地分析了岭南文化中的变通意识，表明广东省一系列的改革措施，比如物价改革、人才流通体制改革、土地所有权拍卖等行政管理改革措施，内在地都与岭南文化中的变通意识相关。〔11〕因此，在我国行政改革进程中，地方行政改革的多样化在一定程度上是由地方文化的差异性所决定的，这从实践层面证明了从文化视角研究行政改革的必要性。

二、文化差异对地方行政改革的影响元素

关于文化从不同的角度和不同的学科都可以做出不同的解读。对于文化的理解也有广义和狭义之分。《中国大百科全书（哲学卷）》指出，广义的文化总括人类的物质生产和精神生产能力，物质的和精神的全部产品。狭义的文化指精神生产能力和精

神产品，包括一切社会意识形态，有时又专指教育、科学、文学、艺术、卫生、体育等方面的知识和设施，以与世界观、政治思想、道德等意识形态相区别。^[12]我们这里所指的是狭义的文化概念，即精神生产能力和精神产品。

文化差异对地方行政改革的影响元素，主要体现在个人、社会和政府三个层面，即个人人格结构、社会伦理价值和管理理念在地方政府中的表现三方面的差异。其中，个人人格结构的差异是指特定地方中人们所形成的稳定的行为模式的差异；社会伦理价值的差异是社会公众普遍持有的对于善恶美丑、对错是非的价值判断的差异，其核心在于社会信任和公众参与意识的差异；管理理念的差异是地方政府所持有的思想、价值、认知等方面的差异。

1. 个人人格结构差异的影响

个人人格结构的差异是地区文化差异的最直接表现，主要指的是不同地区不同个人的心理、性格、观念、思想、价值观、认知方式乃至行为方式等方面的差异。一般来讲，我国不同地区人格结构的差异有七个方面的考察维度，包括个体的才干和能力、个体的做事风格和外在表现、个体的善恶和道德评价、个体的人际关系特点、个体的外向型、个体的情绪稳定性和个体对待功利的价值取向。^[13]

在地方行政改革的过程中，人的观念、品性、价值观、思维模式的不同，或多或少、直接或间接地对行政改革产生这样或那样的影响。个人人格结构的差异体现在公务员的人格结构，也体现在普通公众的人格结构，但主要体现在公务员的人格结构差异，特别是行政领导和地方官员的个人人格结构中。“文化因素所影响于行政者，主要在于官僚成员的行为上”。^[14]地方官员的人格结构肯定会对其行政行为产生影响，包括决策行为和执行行为，最终会促成各地行政改革模式的迥异。

2. 社会伦理价值差异的影响

除了个体的文化差异之外，地方文化差异主要表现在群体文化的差异。在某种意义上讲，文化更多的是一个群体的概念。“文化是群体的心理过程，文化以个体心理为承载基础，但是这种个体心理是被动的个体心理，受到社会群体的强烈影响”。

^[15]群体文化的差异又可以区分为社会伦理价值差异和管理理念差异两个方面。其中，在影响地方行政改革的过程中，社会伦理价值的差异主要体现为社会信任的不同和公众参与意识的不同。

首先，社会信任度的不同，是决定政府行政改革是否得以顺利推行的基本影响因素之一。所谓的社会信任，是指社会人际交往中的信任，它表现为社会公众彼此间的诚信和公众对政府的信任两个方面，后者对行政改革产生的影响更为直接。公众对政府的信任中，对政府领导人的信任对行政改革的影响则最为突出。西方学者道格拉斯·艾赫克在研究促进或妨碍地方政府管理创新的各项因素的过程中就发现，领导公信力既对地方政府创新的发起和实施起到了重要的作用，也是决定具体政府改革成败的重要因素。^[16]

其次，公众参与意识的不同，也对地方行政改革起着促进或阻碍的作用。公众参与意识强的地区，现代化的行政改革运动往往容易取得成功。通过参与政府的政策咨询活动，公众可以进一步理解政府的行为动机，表达相关的利益诉求，达成相互沟通和相互信任，实现利益整合和利益均衡，最终推动行政改革；反之，如果公众参与意识不强，就会对行政改革产生极大的阻碍作用。在公众对公共事务漠不关心的地区中，行政改革往往只是政府一厢情愿的事情。从根本意义上讲，行政改革的本质目的是通过改善政府来提升公共服务的质量。如果公众缺乏监督和参与行政改革的热忱，行政改革将失去最为基本的动力，改革成效就有可能流于形式，停滞不前。

3. 政府管理理念的差异

地方政府管理理念的差异，首先体现在治理主体的优先顺序的不同，即官本位还是民本位、政府本位还是社会本位的问题。这种政府管理理念的差异将导致政府管理风格的差异，对行政改革的进程将产生深刻的影响。比如，政府本位的管理理念容易形成统治型的、自上而下的、对立的政府管理模式，而社会本位的管理理念则容易促成

服务型的、平等互动的、协商的政府管理模式。

地方政府管理理念的差异，还集中体现在治理手段不同偏好的差异，也就是对于政府、市场和社会这三种资源配置手段的不同排序。有些地方更为倾向于通过政府的手段来实现对社会资源的分配，遵循集权、机械、按章办事的传统管理文化；有些地方则更为推崇市场的地位，崇尚分权、灵活、效率的信仰；而随着公民社会概念的推广，第三部门的重要性引起一些地方的重视，不少地方已经接受了公共管理社会化的理念，承认第三部门在公共事务管理中所独有的自愿性提供公益物品的价值。这些地方政府管理理念的差异，无疑对地方行政改革有着深远的影响。

三、研究的理论意义和现实意义

在地方行政改革的研究中引入文化视角，探讨地区文化差异对地方行政改革的影响元素，在学术研究与公共管理实践上都具有重要的意义。对我国地区文化差异与地方行政改革内在关系的研究，既深化了公共管理研究的理论体系，又可以为今后我国地方行政改革实践提供理论指导。

第一，从文化的视角来研究公共管理，在理论上拓展国内公共管理研究的新领域。文化与公共管理的关系是西方公共管理理论研究最新的关注重点，西方学者克里斯托弗·胡德便曾经指出，文化多样性的分析应当成为公共管理研究的核心内容。

[17]然而，从国内公共行政学和公共管理学的研究来看，对文化多样性和文化差异的关注和分析相对较少。选择地方文化差异与地方行政改革之间的关系研究，内在地契合了从文化视角研究公共管理的思路，集中体现了公共管理学对文化多样性的关注。

第二，以往的研究文献中，在文化与公共管理的关系上，基本上围绕着国家文化对国家管理的影响、行政文化对政府管理的影响进行研究，很少出现以一国内部的地区文化对地方行政管理的影响的专项研究。事实上，在以儒家文化为基调的中国文化中，存在着各种地区文化的差异，而这些差异对于地方行政改革的影响值得引起深层次的思考。因此，引入地区文化的视角，将在一定程度弥补现有研究现状的不足，推动公共管理理论的研究。

第三，与行政文化的传统研究思路不同，我们所研究的文化差异指的是地方文化差异，是行政改革的外部环境，这种差异包括行政文化差异，但不完全是行政文化的差异。因此，这个研究与行政文化的研究有区别，从文化差异视角出发，探讨不同的人格观念和行为的差异、社会价值伦理的差异以及管理理念的差异对地方行政改革的影响机理，把行政生态学、比较行政学、政策执行的相关理论融合到行政改革的研究当中，从而可以拓宽行政改革的研究视野，为行政改革的研究注入新的活力。

最后，当前行政管理体制改革在我国的社会经济发展中有着举足轻重的地位，地方行政改革的多样性是客观存在的。“要正确认识和和处理行政管理体制改革普遍性要求和不同行政区域特殊性状况的关系，提出在不同的区域实行完全相同的行政管理体制是不可能的”。[18]通过比较研究，可以发现什么样的文化推动了“行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效”行政管理体制改革的进程、什么样的文化阻碍了这种进程。这对于如何汲取文化对地方行政改革的积极影响因素，如何避免文化对于地方行政改革的负面影响要素，有重要的现实意义。

四、结论

本项研究将文化因素纳入我国地方行政改革研究的视野，致力于推动公共管理理论的本土化，试图为地区文化差异下地方行政改革的顺利开展提供战略性思考。为了形成与地区文化相契合的地方行政改革，应该充分重视地区文化的差异性和独特性，寻求在既定的地区文化下推进地方行政改革的有效途径。一方面，地方行政改革不能模式化，不能由上而下一刀切，公共政策的制定与执行要考虑到地区文化的差异性；另一方面，要重视培育有利于地方行政改革的文化生态环境，引入现代化的思想和观念，走出传统价值伦理的藩篱，推动地方行政改革的良性发展。

[参考文献]

[References]

- [1] [2] 陈荣耀.比较文化与管理 [M].上海: 上海社会科学出版社, 1999.5.
- [1] [2] Chen Rongyao. Comparative Culture and Management Shanghai:Shanghai Social Science Press, 1999.p5
- [3] [8] [美] 菲利普·J·库珀 二十一世纪的公共行政: 挑战与改革 [M].王巧玲,李文钊译.北京: 中国人民大学出版社, 2006.20, 26
- [3] [8] Phillip J. Cooper. Public Administration in the Twenty first Century: Challenges and Reform Trans. by Wang Qiaoling,Li Wenzhao.Beijing: China Renmin University Press, 2006.p20, p26
- [4] 史耀远编译.公共行政管理——对不同社会—文化环境的适应问题 [M].北京:农村读物出版社, 1987.1.
- [4] Shi Yaoyuan et al.Public Administration: The Adaptation to Different Society and Culture Beijing:Rural Reading Press,1987.p1.
- [5] [9] [14] 彭文贤.行政生态学 [M].台北: 三民书局, 1988.57,57,65
- [5] [9] [14] Peng Wenxian.Administrative Ecology Taipei:Sanmin Book Co., 1988.p57,p57,p65.
- [6] 陈庆云等.比较利益人: 公共管理研究的一种人性假设——兼评经济人假设的适用性 [J].中国行政管理, 2005 (6) .
- [6] Chen Qingyun et al.Comparative Advantage Man: A Humanity Hypothesis in Public Administration, with Comment on the Economic Man Chinese Public Administration, 2005 (6) .
- [7] 薛晓源,陈家刚主编.全球化与新制度主义 [M].台北: 五南图书出版有限公司, 2007.9
- [7] Xue Xiaoyuan, Chen Jiagang ed.Globalization and New Institutionalism Taipei:Wu Nan Book Company Ltd.,2007.p9.
- [10] 傅小随.地区发展竞争背景下的地方行政管理体制改革 [J].管理世界, 2003 (2) .
- [10] Fu Xiaosui.The Local Administrative Reform in the Background of Local Competitive Development Management World,2003(2).
- [11] 张红娟,吴重庆.岭南文化的灵活善变与广东经验 [J].现代哲学, 2000 (1) .
- [11] Zhang Hongjuan, Wu Chongqing. The Flexibility of Lin Nan Culture and Guangdong's Experience Modern Philosophy,2000 (1) .
- [12] 黄楠森.论文化的内涵与外延 [J].北京社会科学, 1997 (4) .
- [12] Huang Nansen.The Connotation and Extension of Culture Beijing Social Science,1997 (4) .
- [13] 王登峰,崔红.文化、语言、人格结构 [J].北京大学学报(哲学社会科学版), 2000 (4) .
- [13] Wang Dengfeng, Cui Hong. Culture, Language and Personal Structure Journal of Peking University (Humanities and Social Science) ,2000 (4) .
- [15] 缪仁炳.创业导向的文化根植: 基于温州与关中两地的实证分析 [M].上海三联书店, 2006.11.
- [15] Miao Renbing. The Cultural Basics of the Creativity Orientation: A Positive Study of Practices in Wen Zhou and Guan Zhong Shanghai:SDX Joint Publishing Company,2006.p11.
- [16] [美] 道格拉斯·艾赫克.美国地方政府创新的影响因素分析 [J].冉冉译.经济社会体制比较, 2006 (2) .
- [16] Douglas M.Ihrke. An Analysis of Factors Influencing Local Government Innovation in America Trans. by Ran Ran.Comparative Economic and Social

Systems,2006 (2) .

[17] [英] 克里斯托弗·胡德 国家的艺术：文化、修辞与公共管理 [M] .彭勃,邵春霞译,上海：上海人民出版社，2004.21.

[17] Christopher Hood The Art of the State: Culture, Rhetoric and Public Management Trans. by Peng Bo, Shao ChunXia.Shanghai: Shanghai People's Publishing House,2004.p21.

[18] 汪洋.正确认识和处理行政管理体制改革中的几个关系 [J] .国家行政学院学报,2002(专刊).

[18] Wang Yang. To Exactly Understand and Deal with Some Relations in the Public Administrative Reform Journal of China National School of Administration,2002(the Special Issue).

(作者单位：陈庆云，北京大学政府管理学院教授，澳门理工学院访问教授,北京100871；鄞益奋，澳门理工学院社会经济与公共政策研究所客座副教授，澳门)

Geo cultural Diversity: A New Perspective for Studying Local Government Administrative Reform

Chen Qingyun Yin Yifen

[**Abstract**] Culture is an important dimension in modern public administration research. Geo cultural diversity is an important reason underlining the differentiation of local government reform in China. This paper employs methods in cultural studies and classification for data analysis. It concludes that geo cultural diversity has significantly influenced local administrative reform by way of influencing individual personality, social ethics and values, and the political ideology. A good study of local government reform can not ignore the study of geo cultural differences.

[**Key words**] geo cultural diversity, local administrative reform

[**Authors**] Chen qingyun is Professor at Peking University, visiting Professor of Macau Polytechnic Institute;Yin yifen is Associate Professor of Macau Polytechnic Institute,Macau.