

## 论服务型政府建设中的行政文化创新

姚玫玫

(安徽经济管理干部学院 公共管理系, 合肥 230059)

**摘要:** 要加快行政管理体制改革, 建设服务型政府。行政文化是行政管理的灵魂, 服务型政府的必须首先依靠行政文化的创新。传统的行政文化中的“官本位”思想、“人治”观念与服务型政府所倡导的以人为本, 法治理念相冲突, 严重阻滞服务型政府建设的进程。必须加强行政文化的创新, 重塑行政主体观念, 提升行政客体意识, 完善行政制度文化, 以消解传统行政文化对服务型政府建设的阻碍作用, 从而促进服务型政府建设。

**关键词:** 服务型政府; 行政文化; 行政主体; 行政客体

**中图分类号:** G63      **文献标志码:** A      **文章编号:**

**收稿日期:** 2011-01-21

**作者简介:** 姚玫玫(1983—), 女, 安徽巢湖人, 讲师, 硕士, 主要研究方向为公共管理学。

行政文化建设, 是社会主义政治文明的重要组成部分。改革和完善党的领导方式和执政方式, 改革和完善决策体制、深化行政管理体制改革、加强社会主义法制建设是政治文明建设的重要内容。在一定意义上说, 政治文明建设就是先进的行政体制文化、行政决策文化、行政法制文化建设。因此, 行政文化建设是政治文明建设的有机组成部分。要深化行政体制改革, 促进服务型政府的建设, 必须抓住行政文化创新这一核心。

### 一、服务型政府建设的行政文化需求

行政文化是社会文化在行政中产生并反映行政实践的观念意识, 是行政体系中的成员以一定的社会文化为背景, 在长期行政实践活动的影响和作用下所形成的对行政活动的态度、情感、价值观和信仰的总和。其核心是价值观。行政文化是行政管理体制的思想文化根基。行政文化的创新与进步, 可以保证行政管理体制改革顺利、健康地进行; 反之, 必将成为阻碍行政管理体制改革的桎梏。我国高度重视政府公共服务, 已把建设服务型政府作为行政管理体制改革的目标, 建设服务型政府首先要建设与之相应的行政文化。

#### (一) 确立以人为本的价值观

行政文化属于主观意识范畴, 是潜在的、不成文的和隐性的非物质文化, 它对成文的、显性的行政体制有着潜在的作用。在服务型政府建设中, 行政文化的导向作用是非常明显的。行政文化一旦形成, 对个人的思想和行为具有导向功能, 这种导向功能能够将个人目标与组织目标有机结合起来, 在组织内部形成共同的行动准则和行为规范, 从而增强行政组织内部的合力。行政文化的这种导向功能与凝聚功能是密不可分的。行政文化越发达, 行政人员对行政系统的归属感便越强烈, 行政机关的吸引力、影响力和凝聚力就越大。当行政文化将行政系统内部的人员把自己的目标引导与组织的目标相一致并确立了自己的价值观时, 实际上就是为同一组织内的行政人员确立了凝聚点, 产生了凝聚力, 提供了凝聚剂, 从而使他们紧密地团结在一起, 同心协力地实现共同的目标。

以人为本是建设服务型政府的重要特征, 也是行政文化建设的核心。它最鲜明的特点就是权利回归, 以人为本, 培养公民的民主意识, 塑造以人为本的行政价值观。这就要求行政文化建设中必须重塑公仆意识、服务意识, 以公民为导向的政府价值观。行政文化本身强烈的聚合功能使这种价值观引导至服务型政府建设中去, 将个人目标同化到集体行为中, 增强民众及其政府对工作人员的认同感, 营造民主氛围, 扩大服务型政府建设的群众基础, 减少服务型建设的成本。

#### (二) 树立依法行政意识观

服务型政府的主要目标是为公民提供服务, 实现由传统的管制向服务的转变。但是服务型政府并没有完全排除管制, 因为政府作为权力的主体, 如不加以约束和监督, 必然导致行政权力异化、寻租和腐败行为的发生。要推动服务型政府的建设, 就必须在政府内部建立对不符合组织文化和不利于服务型政府建设行为的惩罚和约束机制。

从行政文化的功能来看, 行政文化具有强烈的激励和约束功能。行政文化的约束是来自于成员内部的约束, 这种内在的约束机制能培养个人的自律意识, 使个人自觉接受组织制定的行为准则, 故往往比外部制度的约束更持久。所

以在服务型政府建设中应重塑依法行政的意识观。所谓依法行政的行政文化,就是指行政职能设置、行政权力运行、行政行为方式都必须受制于法律,在法律的规范下进行的一种文化和规范。

### (三) 提升效能建设意识

服务型政府建设的目的是充分地利用各种资源为公民提供优质高效的服务,同时必须杜绝铺张浪费和形象工程。“行政效能是行政能力、行政效果和行政效益的统一。”[1]行政改革和行政文化创新的最终目的是提高行政效能。提升政府行政效能固然要求加强法律建设,给予硬性的约束,但决不能忽视行政文化的内在推动作用。由于行政文化会直接或间接地作用于行政人员的价值观念、思维方式、行为态度等,从而影响特定的行政活动,且这种影响突出地表现为行政效能的高低强弱。行政文化对行政效能的影响主要是通过行政观念、行政组织和政府的决策执行机制三个方面影响行政效能[2]。强化行政文化尤其是行政道德的约束和激励作用,能够产生一种内在的动力、活力,使人朝着所期望的目标努力,不断强化效率意识和服务意识,提升政府的行政能力。因此服务型政府建设需加强效能型行政文化的建设,形成个人道德激励氛围,促使各部门明确责任,化繁为简,为社会提供更高效便捷的服务。

## 二、传统行政文化对服务型政府建设的消极影响

传统行政文化中的某些要素符合公共行政的内在规定性,如“仁政思想”和入世主张与政府公共性有相同之处;主张德治、爱民恤民的思想有利于服务型政府建设中行政人员的道德培育;主张“和而不同”的协调理念与服务型政府的理念也是相通的。在一定条件下,传统行政文化中的民主性精华可以成为服务型行政理念的现实生长点,但它作为特定历史阶段的社会关系和经济关系的产物,从根本上不适应现代行政发展的要求,对服务型政府建设的影响主要是消极的、负面的,这种消极影响主要体现在行政主体、行政客体与政府制度三个方面。

### (一) 行政主体: 抵制服务理念树立

服务型政府强调公民本位,以为人民服务为宗旨,传统行政文化的内在价值与此是相冲突的。

“官本位”与“民本位”思想的冲突。服务型政府强调以人为本,政府的各项管理活动必须体现公民的意志与利益,这是政府存在的价值。而传统行政文化的“官本位”思想与服务型政府主张的服务理念是相悖的。官员专断是传统行政中的一种普遍现象,在不少的官员思维中,政府是高高在上的,拥有无限的权力,所有社会力量都是围绕行政决策者的指挥棒转,完全忽视政府的服务作用与导向作用。至今,传统的“官本位”思想仍有一定的市场,政府官员往往为了维护自己的既得利益,就会想方设法阻碍政府改革与发展,导致公共利益部门化、部门利益个人化、个人利益合法化等不良现象,阻碍了服务型政府建设中服务理念、服务精神的形成。

管制思想与服务理念的冲突。在传统行政文化中,“恩赐观念和管制意识较为浓厚,民主意识相对淡漠。”[3]中国传统行政文化中的“大一统”观念、集权观念、等级观念根深蒂固,使得部分政府机关及其工作人员缺乏民主意识,将自己的职责定位成管理和管制,并非服务,在行政活动中往往表现出个人集权、家长制作风等现象,导致了官僚主义现象严重。

形式主义与效能意识的冲突。服务型政府是有限政府、有效政府,政府在管理过程中不错位,不缺位,不越位,更多地放权于民,放权于社会。传统行政文化强调皇权至高无上,可以无限制地侵入或管束社会生活的方方面面。在这种思想的影响下,有些政府职能无限扩张,承担本来完全可以由社会或市场自己完成的事务,导致形式主义严重,政府效能低下。

### (二) 行政客体: 参与力度不够

行政客体是指行政机关行政行为的对象,如公众和社会组织。服务型政府建设是全民参与的政府建设,政府在推动服务型政府建设中,离不开人民的参与、支持与配合。但由于受传统行政文化的影响,行政客体参与意识与监督意识不强,对服务型政府建设的外在推动力不够。传统行政文化对行政客体的影响主要表现在以下三个方面。

公民的主体地位缺失。传统集权体制下的政治系统是完全封闭的。“官本位”思想下的一言堂作风、家长制思想的盛行使一般的行政人员难以对政策作出评价、提出看法,民众更是只有接受的义务。在整个政治系统中,民众没有政治输入的渠道,不能影响政策过程,处在极其被动的地位。由此人们对政治感到神秘莫测,形成卑微心理,也只能幻想清官圣君为其做主,以维护自己的利益。民众不能进入政治系统而对官员产生的依赖心理,直接导致民众缺乏参与政治主体意识和政治责任感。

公民参与意识淡薄。服务型政府的一个重要理论基础是民主。民主的政治本质是公民通过制度化的途径和程序普遍参与社会政治过程,由此实现对国家事务的管理,这一过程的首要环节是公民具有参与意识,愿意参与政治,并普遍、充分、有效地表达自己的利益诉求[4]。传统行政文化下,公民参与政治主体地位的缺失直接导致公民的参与意识淡薄,表现为政治冷漠。在传统的行政文化中,公民作为被统治的主体,难以对政府权力进行有效的监督与制约。在这种行政文化的支配下,政府的力量凌驾于公民和社会力量之上,公民的力量相对弱小,公民尽管也涉及政治,但是

一般以被动的方式卷入政治。虽然建国以来人民群众的整体素质有了很大提高,但群众参与政治的意识还比较淡薄,政治冷漠在一定程度上仍然存在。

公民社会的推动力不足。纵观我国历史,几乎没有规模化的政治参与,政治参与只是一种个体化、非制度化的偶发性现象,这与市民社会不健全有内蕴性关系。”[5]公民社会是普通公民参与政治的重要渠道,也是服务型政府建设强有力的外推动力。但在传统行政文化下,国家一直具有压倒一切的强势地位,社会发育就相对萎缩。部分社会组织官办色彩浓厚,服务意识淡薄,缺乏群众基础;部分社会组织发育不足,缺乏有效的监督和约束机制,难以承担公共服务的职责。

### (三) 行政制度: 法治理念缺失

服务型政府必须是法治政府,只有在法治的大前提下谈服务才有意义,因为法治理念强调法律不仅是让民众遵守,更是为了约束政府权力的运行从而保障政府权力真正服务于民众。因此,“服务”必须是受法律监督的服务,缺乏法律监督的“服务”会损害到人民的利益。传统的行政文化以人治为主导,以德治为支撑,忽视法律制度建设,并形成一种社会心理,阻碍了今天法治建设。一方面,在主张德治的传统行政文化下,行政人员自信德行崇高,智虑聪慧,根本不需要法的智慧和规约,只依靠自己的灵性判断就可以解决一切问题。这种道德万能意识使政府机关及其工作人员不可能树立法律至上的信仰。另一方面,我国传统行政文化属于伦理型文化,不可避免地受到了历史上德治传统的影响,强调人格化的权威服从。一些行政人员认为自己是执法者,滋生了权大于法的意识,因而不受法律约束。而行政人员对法律的不信仰直接导致民众同样对法律不信仰,进而整个社会对法律缺乏真诚的信仰,使得法律总是统治者治理臣民的工具,而不能保障公民的权利。传统的行政文化中法治理念的缺失与我国服务型政府倡导的法治型行政文化、服务型行政文化在价值取向上存在很大的差异,严重阻碍了服务型政府建设中各种制度的建设与规范管理[6]。

### 三、创新行政文化,促进服务型政府建设

服务型政府建设对行政文化提出了新的要求,而中国传统的行政文化在行政主体、客体和行政制度三方面都与服务型所倡导的理念,追求的行为模式是相冲突的。同时,服务型政府建设也为行政文化的创新指出了方向,明确了目标。

#### (一) 重塑行政主体观念

行政主体是政府活动的主导因素,它决定政府活动的方式,影响政府活动功能的发挥,制约政府管理创新和发展的方向。行政主体在行政体系中的地位和作用决定了行政主体文化对于政府管理行为和政府自身发展的决定性作用。服务型政府倡导以人为本,以公民为导向,以为人民服务为目标,这就必须改革传统的“官本位”思想与管制理念。

树立“以人为本”的政府服务理念。政府为人民服务完全是一种责任,政府要承担维护国家利益、集体利益和人民利益的使命。以人为本是政府观念的根本转变。要加强政府机关工作人员个人的修养,通过学习和掌握科学的理论来培养和增强政府机关工作人员对科学的行政价值观的认同感和自觉性;要对政府机关工作人员加强为人民服务的革命传统教育;加强服务理念的宣传,使各级政府机关工作人员都认识到公共行政的根本目的是为了社会公共利益,服务型政府建设是以社会公共利益为出发点和归宿。

树立多元治理主体意识。服务型政府强调管理主体的多元化,政府不再是唯一权威的权力主体,公民社会组织、非营利组织、私人机构都可以成为权威的来源[7]。强化多元治理思想,摆脱一元管理中无所不管的全能政府模式势在必行。政府应该从众多公共事务中抽出身来,将不好管、不该管和管不好的事情交给其他管理主体。管理经济的权力交给市场,管理社会的权力应交给社会。

倡导法治理念。政府机关及其公职人员实现由传统的“人治”理念向法治理念的转变。要培育行政人员的现代契约精神,培养其独立的人格和意识,增强法律关系平等的观念;创造良好的法制环境,逐步在广大公众中形成遵法守法的广泛共识,增强对政府执行的监督意识和质询能力。

#### (二) 提升行政客体意识

服务型政府建设并不是政府单方面的行为,而是政府与公民的互动行为,需要通过政治参与向政府输入公民的需求信息。而在传统的行政文化的影响下,公民主体地位的缺失直接导致公民参与意识淡薄,参与的力度不够,使服务型政府建设的外在推动力不足。行政文化的创新要求坚持以人为本,通过培育公民社会组织、提高公民主体意识,提升公民综合素质来实现。

首先,培育公民文化。要加强对公民的思想政治教育,使公民明确自己的主人翁地位,了解公民参与的重要性,提高公民政治参与的主动性和积极性。其次,加强公民参与的制度化渠道。建立公众意见收集机制。充分利用计算机网络广泛收集公众意见与建议,并将其作为一种管理制度确立下来;完善回应机制。“公民参与的积极性通过制度化的渠道输入给政府,这实际上是政府回应的一部分。”[8]只有健全政府回应机制,对公民的意见、建议和批评做出主

动的、积极的回应,才能持续地增强公民政治参与的积极性,也才能促进服务型政府的构建。政府应要加强回应载体的建设,如加强网络基础设施建设,进一步完善政府上网工程;注重回应流程的设计与运作,对服务的项目进行合理的流程设计,形成有效的服务流程;增强公众的回应知识和技术,提高公众的回应能力,实现回应的双向互动。再次,培育公民社会。政府要与公民社会建立合作关系,建立合作网络,实现政府与公民社会的有效互动,协助公民社会发展。

### (三) 完善行政制度文化

服务型政府需要行政主体和行政客体文化的创新,更需要建立完善行政制度,建立先进的行政制度文化。完善行政制度文化的重要内容就是根据服务型政府的价值导向,重新设计政府制度,促进和实现政府制度的科学化[9]。

科学设计政府制度。当前消解我国服务型政府建设的行政制度文化障碍,推进政府制度创新的重要内容就是“根据服务型政府的价值导向,重新设计政府制度,促进和实现政府制度的科学化。”[10]完善政府绩效评估机制,建立地方政府效能评价制度,建立包括公众在内的开放的评价体系,开展对各级地方政府及政府部门的效能评价工作。

建立激励与责任机制。服务型政府的建设更加强调行政文化的激励和约束作用,促进合理有效的行政执行文化建设。要尽快建立包括决策与执行部门在内的相关行政领导的责任机制,使他们成为责任承担主体。同时也激励积极执行者推行决策实施,成为激励机制的主体。

完善行政监督机制。加强公民社会建设,提升公民的主体意识和参与的积极性,培育有力的监督主体;尽快出台相关法律,制定一些监督制度,将公众监督制度化,保护公民监督政府的合法权力;加强政府信息公开制度建设,拓宽公众监督的渠道,提高行政人员的服务意识,提高行政效率。

### 参考文献:

- [1]刘启君. 寻租约束下的行政效率及其对我国行政改革的启示[J]. 中国行政管理, 2005, (4):100-103.
- [2]成都市委党校课题组. 塑造行政执行文化提升政府行政效能[J]. 中共四川省委省级机关党校学报, 2008, (2):47.
- [3]高云. 传统行政文化及其对构建和谐社会的正负效应分析[J]. 理论探索, 2005, (6).
- [4]张康之. 行政文化在行政人格塑造中的作用[J]. 青海社会科学, 1999, (6):311.
- [5]李华芳. 建设服务型政府的思考[J]. 四川省委党校学报, 2003, (4):94.
- [6]杨帆. 对《行政复议法实施条例》若干立法问题的再思考[J]. 江西广播电视大学学报, 2010, (1):4-6.
- [7]陈志勇, 彭文宇. 当前乡镇机构改革的问题与对策——以福建省为例[J]. 莆田学院学报, 2009, (6):12-16.
- [8]顾栋. 我国行政文化重构的若干思考探索[J]. 探索, 2002, (3):46.
- [9]兰奎, 向涛. 论我国构建服务型政府与行政文化建设[J]. 南方论刊. 2008, (11):62-63.
- [10]楚德江. 服务型政府:政府范式的新选择[J]. 安阳大学学报, 2006, (9):57.

On the Administrative Culture Innovation in the Service-oriented government contribution

YAO Mei-mei,

(Public management department, Anhui Economic Management Institute, Hefei 230059, China )

Abstract: It is need to accelerate administrative reform and build a service-oriented government. Administrative culture is the soul of the administration, therefor, service-oriented government must rely on administrative culture of innovation. the “official—standard” thinking and “rule of man concept” of the traditional administrative culture conflict with the people-centered and rule of law concept, then hinders the development of service-oriented government. It need to strengthen the innovation of administrative culture, reshape the concept of administrative body, enhance awareness of administrative objects, improve the administrative system of culture , and remove the encumbrance of traditional administrative culture, thus promoting the contribution of service-oriented government.

Keywords: service-oriented government, administrative culture, administrative body , administrative object