

東北大學



NORTHEASTERN
UNIVERSITY

硕士学位论文

THESIS FOR MASTER'S DEGREE

论文题目 当代中国行政文化再造与MPA教育

作者 付强

学院 文法学院

专业 公共管理

指导教师 孙萍 教授

备注

2004 年 7 月 日

分类号_____密级_____

UDC_____

学 位 论 文

当代中国行政文化再造与 MPA 教育

作者 姓 名 付 强

指导导师姓名 孙 萍 教授

东北大学文法学院

申请学位级别 硕 士 学 科 类 别 管理学

学科专业名称 公共管理

论文提交日期 2004 年 6 月 论文答辩日期 2004. 07. 10

学位授予日期_____答辩委员会主席 张 雷

评阅人 娄成武 张 雷 姜晓秋

东 北 大 学

2004 年 7 月

A Dissertation in Public Administration

**MPA Education and Rebuilding of
Contemporary Chinese Administration Culture**

by Fu Qiang

Supervisor: Professor Sun Ping

Northeastern University

July 2004

声 明

本人声明所提交的学位论文是在导师指导下完成的。论文所体现的研究成果除加以标注之处和所列参考文献以外，不包含其他人已经发表或者撰写过的研究成果。任何收藏和保管本论文各种版本的单位和个人，未经本论文作者的授权，不得将本论文转借他人并复印、抄录、拍照，或以任何方式传播。否则，引起有碍作者著作权益之问题，将可能承担法律责任。

本人签名：付强

日 期：2004年6月20日

当代中国行政文化再造与 MPA 教育

摘 要

21 世纪的中国已经步入初步的小康社会,目前正处于进一步加快生产力发展,完善社会主义市场经济体制,全面深化经济、政治和文化体制改革,实现由初步的小康社会向全面的小康社会跨越的历史时期,深化行政体制改革,提高政府行政能力和社会公共管理部门管理水平的任务十分繁重而迫切。行政文化是行政的深层结构,行政体制改革、政府和社会公共管理部门行政能力与管理水平的提高,需要以符合时代要求的先进的行政文化作为引领和支撑。目前,正处在经济转轨与社会转型时期的中国,当代行政文化是以中国传统文化作为历史和民族文化渊源,遗存有明显的计划经济体制的痕迹,在经历 20 多年改革开放的实践后形成的一种传统文化与外来文化并存,计划经济体制与市场经济体制文化特质同在,尚待进一步整合、融会的机械性结构的多元文化。因此,必须按照时代前进、经济发展和社会进步的要求进行创新与再造。

无论从历史还是现实的角度来考察,行政文化再造的影响因素、实现模式和路径选择都不是单一的,但是,其核心和关键始终是作为主体的人——具有先进行政理念和行政能力的人。而 MPA (英文 Master of Public Administration 的缩写,中文译为公共管理硕士)教育作为我国新引入的,旨在培养高层次、应用型、复合型专业公共管理人才的专业学位教育,是典型的能力教育。由于其在学科发端、研究领域和教育对象方面具有的特殊性,为推动和促进行政文化建设,实现行政文化再造提供了新的途径和选择,产生了新的影响。MPA 教育在行政文化再造中的作用,主要通过促进“权力本位”向“能力本位”思想观念的转变与现代行政意识的形成,提供先进的行政理念、人力资源与人才保障和提升受教育者的行政能力等途径来实现。

本文探讨了中国行政文化再造的必要性、理想型态和实现路径,分析了中国行政文化再造的内涵、原因、目的和意义,以及 MPA 教育对行政文化再造的作用,重点论述 MPA 教育及其健康发展对行政文化再造可能也可以做出的积极贡献,以期我国 MPA 教育能够对中国的行政体制改革发挥积极的推动促进作用,并由此得出:中国的行政文化必须进行科学再造;健康发展的中国 MPA 教育能够极大地推动和促进中国行政文化再造,并为之提供良好的支持和保障;MPA 教育理想型态的实现与行政文化理想型态的实现,是行政文化再造手段与目的的统一结论。

关键词: 公共管理 行政 行政文化 MPA 教育

MPA Education and Rebuilding of Contemporary Chinese Administration Culture

Abstract

China has stepped into primary comfortable life society in the 21st century. Now, it is on the historical period of further accelerating the development of productive force, perfecting the socialistic market economy system, deepening the economic, political and cultural system reformation in full scale, and realizing the leaping from comfortable life to all-round one. Therefore, it is very important and urgent to deepen the reformation of administrative system, improve administrative ability of the government and improve the level of public management department. Administration culture is the deep structure of administration, and advanced culture is the lead and support of administrative system reformation and improvement of public department's administrative ability and level. Now, China is experiencing the economic and social changes. The building of contemporary administration culture, which remains obvious mark of planned economic system, takes Chinese traditional culture as history and national culture root. After 20years of reformation and opening up, it forms the co-existence of traditional and foreign culture, planned economic system and market economic system and market economic system, which need to be further arranged and harmoniously blended. To fulfill the mission above, it is necessary to rebuild and create administration culture according to the demands of times progress, economic development and social improvement.

The influential factors, realizing models and way choosing of considering administration culture rebuilding are not single, in either historical or realistic perspective. However its key factor is always man as the subject, who has advanced administrative ideas and abilities. MPA(Master of Public Administration) education as a new introduction for our country, is a specialized degree education aimed to cultivate high-level, practical and professional public administration talent. It is a typical ability education. With its specialties on subject development, researching field and education object, MPA education has produced new influences and provided new ways and choices for strengthening administration culture construction and realizing the rebuilding of administration culture.

The role of MPA education in administration culture rebuilding is to improve administrative ability of the educated and provide advanced administrative ideas, human resources and talent guarantee and so on, mainly through accelerating the mental change from "Power standard" to "ability standard" and forming advanced administrative consciousness.

This paper has studied the necessities, idea models and realization ways of administration culture rebuilding. It has also analyzed the contents, reasons, aims and meanings of administration culture rebuilding and the functions of MPA education. It emphasizes the possible attributions to administration culture rebuilding, which will be made by MPA education and its healthy development, accelerating administrative system reformation.

This paper will also come to some conclusions as follows: Chinese administration culture must be rebuilt scientifically; Healthily developing MPA education in China can greatly promote Chinese administration culture rebuilding and provide it with fine support and guarantee; the realization of MPA educational ideal model and administration culture's ideal model is the unity of mean and goal of administration culture rebuilding.

Keywords: Public Management Administration Administration Culture MPA Education

目 录

声 明	I
摘 要	II
ABSTRACT	III
引 言	1
第一章 行政文化概述	6
1.1 文化的概念	6
1.2 行政的概念	7
1.3 行政文化的涵义	8
1.3.1 政治文化	8
1.3.2 行政文化	9
1.3.3 行政文化的结构	9
第二章 当代中国行政文化及其再造	13
2.1 当代中国行政文化是机械性结构的多元行政文化	13
2.1.1 传统文化的渊源	13
2.1.2 计划经济体制的痕迹	17
2.1.3 西方行政文化的借鉴	18
2.1.4 当代中国行政文化现状的基本评价	20
2.2 中国行政文化再造的必然性	22
2.2.1 中国行政文化再造是经济全球化与当代中国发展的要求	22
2.2.2 中国行政文化再造是重塑政府和公共管理体制的要求	25
2.2.3 中国行政文化再造是当代中国行政文化自我完善的要求	27
2.3 中国行政文化再造的内涵	27
2.3.1 中国行政文化再造的基本内涵	27
2.3.2 中国行政文化再造的理想型态	28
2.4 中国行政文化再造的目的与要求	31
2.4.1 树立科学的行政价值观念	31
2.4.2 准确定位行政角色的行政伦理意识	31
2.4.3 建设良好的行政道德规范	32
2.4.4 培育成熟稳定的行政心理	32
2.4.5 形成社会主义的行政精神	32
2.5 中国行政文化再造的意义	32
2.5.1 改善和提高政府形象	32

2.5.2 促进行政系统的良性运行.....	32
2.5.3 推进行政体制改革的深化.....	33
2.5.4 提高行政人员的素质.....	33
2.5.5 提升社会文化.....	33
第三章 MPA 教育——中国行政文化再造的重要选择.....	35
3.1 关于 MPA 教育	35
3.1.1 MPA 教育是一种学位教育.....	35
3.1.2 MPA 是一种专业硕士学位.....	36
3.1.3 MPA 是一个群体.....	37
3.2 MPA 教育对中国行政文化再造的基础性作用	37
3.3 MPA 教育在中国行政文化再造中的功能定位	38
3.3.1 培育行政文化主体.....	39
3.3.2 倡导现代行政理念.....	39
3.3.3 促进行政文化建设.....	41
第四章 MPA 教育健康发展——中国行政文化再造的重要途径.....	45
4.1 中国行政文化再造的路径选择	45
4.1.1 中国行政文化再造的战略路径选择.....	45
4.1.2 中国行政文化再造的战术路径选择.....	46
4.2 MPA 教育健康发展是实现中国行政文化再造的重要保障	46
4.2.1 调适 MPA 教育政策, 为中国行政文化再造提供基础人力资源保障....	46
4.2.2 完善 MPA 教育体系, 为中国行政文化再造提供人才保障.....	50
4.2.3 规范 MPA 教育管理, 打造中国行政文化再造的教育品牌.....	51
4.2.4 运用 MPA 教育成果, 促进政府行政习惯与行为模式转变.....	53
4.2.5 提升 MPA 文化内涵, 锻造中国行政文化再造的有生力量——中国 MPA 亚文化群体.....	55
4.2.6 探索中国 MPA 教育独特模式, 继承发扬中国行政文化优良传统.....	56
结 论	59
参考文献	61
致 谢	64

引言

“一个没有深厚文化底蕴和强大的文化竞争力的民族,很难说是一个有希望的民族。”^[1]著名学者北京大学的张岱年教授在为《中国文化研究二十年》一书所作的题为《中国文化与文化中国》的序言中指出,近代以来中国的落伍既是政治上的落伍、经济上的落伍,也是文化上的落伍。而 21 世纪的竞争是综合国力的竞争。综合国力包括文化力——文化的活力、生命力、时代性和先进性。

在经历了 20 多年的改革开放和建立与完善社会主义市场经济体制的伟大实践后,中国已经步入初步的小康社会。但是,与发达国家相比,与我们实现现代化和中华民族伟大复兴的目标相比,现在的中国仍需要进一步加快生产力发展,完善社会主义市场经济体制,全面深化经济、政治和文化体制改革。要实现由初步的小康社会向全面的小康社会的跨越仍然需要付出艰苦的努力。在这众多的艰苦努力之中,深化行政体制改革是十分重要而迫切的。党的十六大将发展社会主义民主政治、建设社会主义政治文明确定为全面建设小康社会的重要目标,并提出深化行政体制改革的任务。十六大提出的建立“行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效”的新行政管理体制的要求,既是适应新形势、完成新任务的需要,是加强政府自身建设、提高行政能力和水平的要求,也是深化政治体制改革、建立社会主义政治文明的重要内容,对于实现发展社会主义民主政治、全面建设小康社会的奋斗目标具有重要意义。

行政文化是行政的深层结构,它渗透在行政实践活动全过程之中,发挥着举足轻重的作用。因此,行政体制改革、政府和社会公共管理部门行政能力与管理水平的提高,必然,也必须以符合时代要求的先进的行政文化作为引领和支撑。行政文化的创新与进步,可以保证行政体制改革顺利、健康地进行;行政文化的滞后,必将成为阻碍行政体制改革的桎梏。从这个意义上讲,行政文化的成功再造是行政体制改革取得成功,政府、社会公共管理部门行政能力与管理水平得以提高的前提和保障。没有行政文化的引领与支撑,任何行政体制改革都可能陷入盲目性与不确定性;而行政体制改革本身则又是个不断创新的过程,这种创新不仅仅包括体制性要素,还必然涉及到文化性要素。

近年来,随着文化研究的兴起和行政体制改革的深化,国内关于行政文化的研究倍受关注,研究越来越深入。在全党和全国人民为实现建设全面小康社会的目标而共同奋斗的新的历史时期,加强行政文化建设,发挥行政文化对行政体制改革的推动与促进作用具有重要的现实意义。而 MPA (英文 Master of Public Administration 的缩写,中文译为公共管理硕士)教育作为我国新引入的,旨在

培养高层次、应用型、复合型专业公共管理人才的专业学位教育,为加强行政文化建设,实现行政文化再造提供了新的途径和选择。

一、研究立场的确定

根据马克思主义政治经济学经济基础决定上层建筑的基本原理,属于上层建筑范畴的行政文化必然以现实社会生产力水平的经济基础为依据,并与之相适应。目前,中国的行政文化是以中国传统文化作为历史和民族文化渊源,遗存有明显的计划经济体制的痕迹,在经历 20 多年改革开放的实践后形成的一种传统文化与外来文化并存,计划经济体制与市场经济体制文化特质同在,尚待进一步整合、融会的机械性结构的多元文化。众所周知,当代中国的市场经济体制既明显地区别于过去的计划经济体制,也有别于传统的西方发达国家的市场经济体制,是具有中国特色的社会主义市场经济体制。因此,当代中国的行政文化也必然是与此相适应的,具有中国特色的行政文化,一种汇集和融合各种先进文化思想和优秀文化成果的多元行政文化。当代中国的行政文化要完成引领和支撑行政体制改革、政府和社会公共管理部门行政能力与管理水平提高的使命,必须按照时代前进、经济发展和社会进步的要求进行创新与再造,这个再造的过程就是使当前的机械性结构的多元行政文化通过整合、融会和选择的一系列过程,发展成为有机结构的多元行政文化的过程。

当今世界经济全球化、政治多极化的发展趋势和信息时代的来临已经成为必然。经过 20 多年的改革开放,特别是加入 WTO 后,随着综合国力的增强和与世界各国、各经济组织交往合作的日益加深,中国不仅在国际政治格局当中是重要的一极,而且在世界经济格局中的地位和影响也日趋重要,中国已经越来越快、越来越深地融入到国际社会之中。与此相伴,在经济全球化的进程中,不同的政治观点、意识形态、思想价值观念和文化也相互交锋、碰撞。同时,中国的社会主义市场经济体制也初步建立起来并不断得以完善,这就迫切要求中国当代的行政和公共管理体系、制度、运行机制和办事规则必须加以相应地调整和完善,以适应经济交往不断加深和社会主义市场经济体制不断完善的要求。在这一调整和完善过程中,核心内容和关键因素是公共管理者公共管理价值观念的选择与再造,也就是以价值观念为核心的行政文化的再造。行政文化的再造应该包括意识性行政文化的再造、规范性行政文化的再造和物质性行政文化的再造三个方面,而作为意识性行政文化物质载体、规范性行政文化创立者与执行者和物质性行政文化的创造者与使用者的人,始终是行政文化再造最根本、最关键的因素。而以公共管理现象、本质和内在规律为研究对象,以公务员为主要教育对象,以培养高层次、专业化、应用型公共管理人才为宗旨,将自身定位为能力教育的 MPA 教育,可以通过培养具有现代行政意识和优秀行政能力的公共管理人才对行政文

化再造发挥重要作用。这种作用主要通过培养受教育对象的行政和公共管理能力的过程中,使受教育者接触大量先进的公共管理思想、理念、理论和制度,引导和帮助其树立先进的现代的科学的公共管理思想,转变观念,指导实践,并以此从整体上促进意识性行政文化的再造,推动制度性行政文化的完善来实现。这种作用的发挥是以 MPA 教育自身的完善与成熟为前提的,这就是本研究的基本立场。根据米勒定律 (Miles's Law) “你的立场取决于你的地位”^[2],这一立场的确定,正取决于笔者既是政府公务员,又是全国首届 MPA 学员的身份。

MPA 是本研究的核心概念。MPA 教育的引入极大地推动了中国对公共管理与公共行政的研究,引发了包括政界、学术界在内的社会各界对公共管理、公共行政,以及政府在这两个领域中地位、作用的再定位、再认识,可以说,我国对公共管理的真正关注和深入系统的科学研究始于 MPA 教育制度的引入和实施。关于 MPA 的具体含义,我国与西方在理解和译法上有所不同,此问题将在后面的有关章节中作专门论述。在此仅需明确,被我国通译为“公共管理硕士”的西方公共管理系列教育各专业名词,其内涵是有区别的,代表着不同的研究方向和侧重点。本研究中,MPA 采用的是“公共行政硕士”的译意。从我国 MPA 教育特点来看,无论从生源、专业设置和课程安排上看,都更贴近公共行政,这也为本研究立项提供了现实基础和可能。即使取“公共管理硕士”之译法,由于“公共管理是面向社会、服务大众的管理活动。这种管理活动首先和主要地是由在任何社会中都是最大和最具权威性的公共组织——政府来承担和完成的。从这一意义上说,公共管理就是政府的管理”^[3]本研究立场仍然成立。因此,就近期看,行政文化的成功再造有助于行政管理的改善;从远期看,行政文化的成功再造有助于帮助政府明确在公共管理领域的职能定位,实现职能转变,提高管理层次和水平。

行政文化再造是本研究的另一个核心概念,其与行政文化重塑、再建的含义基本相同,涵盖行政文化继承、创新、改革、转型等内容和过程。此概念的提出主要是从行政文化建设的目的、目标和理想型态建立等比较宏观的角度来考察,而行政文化继承、创新、改革等主要是从行政文化建设的过程、手段和具体的实践方式加以考察。两相比较,行政文化再造具有时间上的持续性、空间上的拓展性、内容上的广泛性和模式上的多样性等特点。我们之所以将我国当前的行政文化变革称之为再造,是因为中国的社会历史性与国情决定了中国没有形成与市场经济制度相适应的行政文化的土壤,与当今时代发展相适应的新型行政文化不会自发地形成。同时,中国当代行政文化中包含的传统文化的精髓和符合我国国情的合理成份不能,也不应该被丢弃,因此,这是一种并不全盘否定当前的行政文化,但却带有根本性的变革。

行政文化再造的影响因素、实现模式和路径选择并不是单一的,而 MPA 教育

对我国行政领域的影响也是多方面的。无论是对于中国行政文化的再造，还是对中国 MPA 教育的健康发展而言，两者之间相互的作用与影响都不是唯一的，本文仅就中国行政文化的再造，以及 MPA 教育对行政文化再造的作用、影响展开研究，并着重论述 MPA 教育及其健康发展对行政文化再造可能做出的积极贡献。

二、逻辑结构

本研究在关注行政的物质、制度层面文化的同时，着重剖析行政的精神层面的文化缺陷，同时进行实事求是的科学分析，力求以 MPA 教育所倡导的先进文化理念、所凝炼的先进文化成果推动中国的行政文化再造，构筑现代行政文化精神。因此，就本文研究的内容和本质而言，笔者的根本意图在于通过对 MPA 教育和行政文化再造两种理想型态，以及如何达到这两种理想型态及其相互关系的论述，阐明实现 MPA 教育理想型态与实现行政文化理想型态是行政文化再造手段与目的的统一。本研究的逻辑结构图示如下：

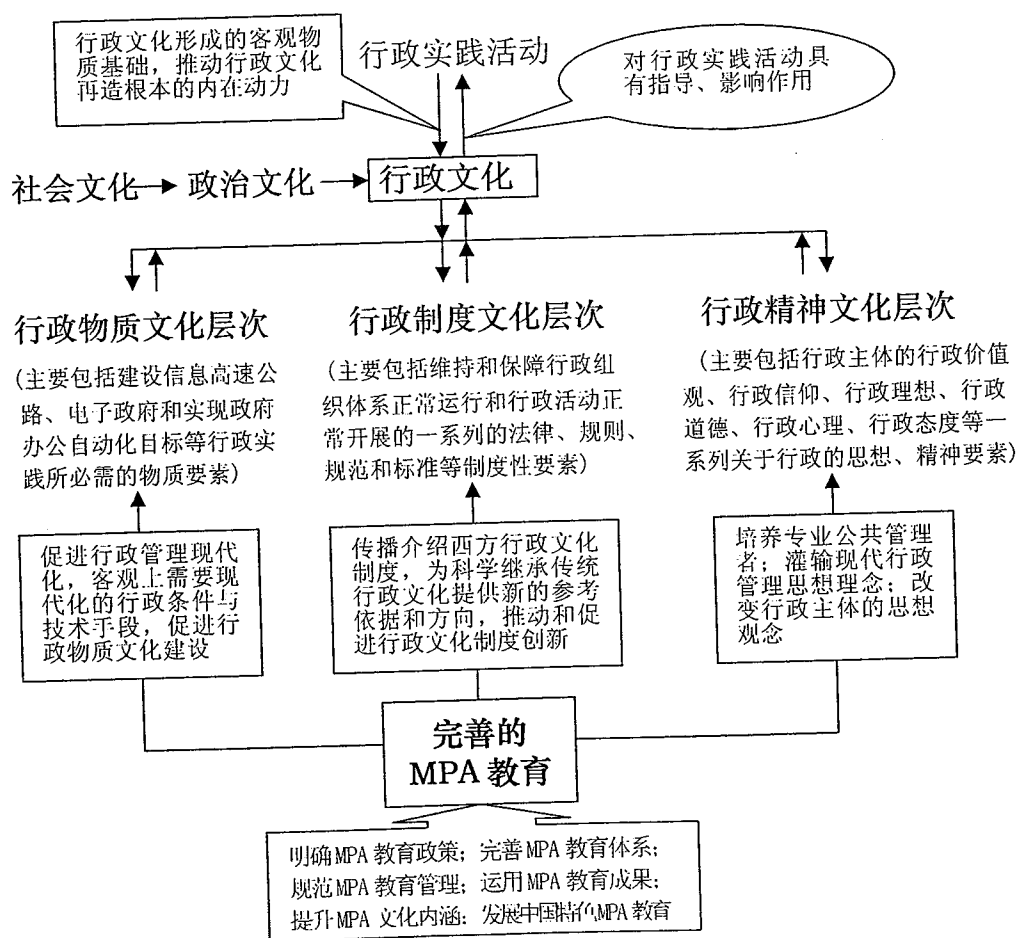


图 1 中国行政文化再造与 MPA 教育之间关系研究逻辑结构示意图

注释

[1]邵汉明. 中国文化研究 20 年[M], 北京:人民出版社, 2003, 1

[2]Rufus E.Miles. The Origin and Meaning of Miles'Law[M], Public Administration Review38(September-October 1978), 399-403

[3]夏书章. 行政管理学(第三版)[M], 广州:中山大学出版社, 2003, 4

第一章 行政文化概述

1.1 文化的概念

中国古代汉语中,“文化”一词较早见于《说苑,指武》:凡武之兴,为不服也;文化不改,然后加诛。”此处之“文化”或取自《周易·贲卦》“观乎人文,以化成天下。”多表示文治教化之意。

据考证,“文化”一词的英、法、德及俄文的词义均源于拉丁文 Colere,本义为耕作和植物培育,后引申到精神领域,有化育人类心灵、智慧、情操和风尚之义。日本学者译介此词时,借用古代汉语中的“文化”一词作译,后经中国留日学生引入中国,成为现代汉语中表示新文化概念的一个外来词^[1]。

19 世纪下半叶起,人们对文化概念的研究进入新的阶段。人们从不同的角度和层面对文化的概念加以探讨和界定。据称,目前已存在的关于文化的定义有几百种之多,人们对文化的定义众说纷纭,莫衷一是。并且,由于研究领域和方法的不同,现在关于文化的研究已经形成了“文化进化论学派、文化传播论学派、文化功能学派、文化历史学派、文化心理学派和文化结构学派”^[2]等众多不同的学术流派。由于各自研究所持的主要观点以及出发点、侧重点的不同,对文化概念的定义也各不相同。

康德对文化定义是:有理性的实体为了一定的目的而进行的能力之创造。

英国人类学家泰勒对文化的定义是:所谓文化或文明乃是包括知识、信仰、艺术、道德、法律、习俗以及包括作为社会成员的个人而获得的其他任何能力、习惯在内的一种综合体。

英国文化功能学派的创始人 B. 马林诺夫斯基把文化定义为:是指那群传统的器物、货品、技术、思想、习惯及价值而言的,这概念包容着及调节着一切社会科学。

美国人类学家克鲁伯和克鲁柯亨将文化定义为:“是包括各种外显或内隐的行为模式;它通过符号的运用使人们习得及传授,并构成人类群体的显著成就,包括体现于人工制品中的成就;文化的基本核心包括由历史衍生及选择而成的传统观念,尤其是价值观念;文化体系虽可被认为是人类活动之产物,但也可被认为是限制人类作进一步活动的因素。”克鲁柯亨还在《文化概念:一个重要概念的回顾》一文中指出,“文化存在于思想、情感和起反应的各种业已模式化了的方式当中,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;文化基本核心由两部分组成,一是传统(即从历史上得到并选择)的思想,一是与他们有关的价值。”^[3]

1973 版《苏联大百科全书》对文化的定义是：文化是社会和人在历史上一定的发展水平，它表现为人们进行生活与活动的种种类型和形式，以及人们所创造的物质和精神财富。

我国 1982 版《现代汉语词典》、《简明社会学辞典》，1986 版《辞海》，1987 版《简明文化知识辞典》、《中国文化辞典》等，一致将“人类社会历史实践中所创造的物质财富和精神财富的总和”作为对文化的界定。

上世纪 90 年代以来，我国学界关于文化的定义形成两种观点：广义文化说认为文化是人类在处理和世界关系中所采取的精神活动与实践活动的方式及创造的物质和精神成果的总和，是活动方式与活动成果的辩证统一；而狭义文化说认为文化是人类通过创造性的活动而获得并积淀，以价值观为核心的行为方式和规范模式，以及观念意识等生存式样的系统。

综合目前在文化定义方面已有的研究成果，我们对文化的定义是：人类在社会历史实践活动中所形成的，通过创造性的活动或有意识的加工整理而获得，并积淀在特定社会成员或群体中，以价值观为核心的，包括知识、信仰、情感、习俗等思想、精神、心理和行为等方面的活动方式与规范模式的综合体，是人类社会活动及其成果在社会成员个体思想、精神、心理和行为等方面的内化与个性化的过程和结果。

文化的功能和作用是人们关注并热衷于文化研究的重要原因。“文化比起政治、经济等更富有普遍性、继承性和延续性，渗透到社会生活的各个领域，发生广泛的作用”^[4]。社会有机体的生命与灵魂，常常是被人们所轻视的文化。社会是经济、政治、文化构成一个复杂的有机体。文化是这个机体的内在灵魂，有人曾经拿细胞的模型做过这样的比喻：经济是细胞质，政治是各种酶，法律是防病抗体，文化是细胞核基因^[5]。文化遗传，不仅决定现在，而且延续不断，影响未来。有学者将文化的功能归纳为三种基本功能，即生产力功能、促进精神文明建设的功能和社会遗传功能^[6]。此外，近年来，关于“文化无意识”的参与功能也引起了学界的关注。有学者将文化无意识的形成概括为两种途径，“一是通过心理积淀的途径，把人对世界的认识，即把人的意识转化为无意识。”“另一种途径，即未意识到的文化现实对主体行为的潜在制约所造成的文化无意识。”^[7]这种文化无意识能够形成人的心理常势和实践定规，以致在某些特定的场合不假思索地做出价值判断和行为取舍，或者不自觉地采取与环境相适应的行为，这便是文化之所以具有潜移默化，润物无声的功能的根源。

1.2 行政的概念

“行政”一词在我国古代就有出现，有“执掌政务、处理政事”之意。早在两千年前的《左传》和《史记·周本纪》中即有“行其政令”、“行其政事”以及

“召公、周公二相行政”的记载；在西方，行政最早的含义有“辅助、治理”之意^[8]。

一般而言，行政有广义和狭义两种理解。广义的行政一般是指包括行政在内的国家所有机关和社会所有企事业单位政事政务的管理活动。有学者更将广义的行政定义为“国家机关和非国家机关如企事业单位、社会团体乃至私人组织中的计划、决策、协调、人事、后勤服务等管理活动。”^[9]狭义的行政仅指以政府为代表的国家行政机关或相关部门的政务活动。

两者的主要区别有两点：一是主体不同。广义行政的主体包括了一切国家机关、社会组织甚至个人；而狭义行政的主体仅指行政机关或相关部门。二是内容不同。广义行政的内容包括了国家立法、司法、行政和社会组织及个人日常行政事务管理各个领域之中的计划、决策、执行、协调和监督等各个环节；而狭义的行政仅指行政主体按照国家权力机关赋予的职能所进行的执行行为，基本属于公共行政的范畴。

在我国行政学界，也有学者将以美国行政学家古德诺为代表的，认为“行政是指一种与政治相分离的、实现国家目的的执行活动”的观点归属于“中义行政说”。就其基本含义而言，大体与狭义行政说一致。

目前，我国行政学界基本上将行政、行政管理与公共行政或公共行政管理视为可相互替代的同意概念。本文所采用的行政的定义是基于狭义理解基础上的，即“行政是国家权力机关的执行机关依法管理国家事务、社会公共事务和机关内部事务的活动。”^[10]

1.3 行政文化的涵义

1.3.1 政治文化

每个社会都拥有使其成员的行为和生活方式不同于其它社会成员的独特文化。在政治学领域，美国学者阿尔蒙德首先提出“政治文化”概念。他认为，每一政治系统都深入到关于政治行动的特殊取向模式之中，这种特殊的取向模式就是该系统的政治取向或者说政治文化；而从个人的角度考虑，政治文化则是个人对政治行为及政治评估的主观取向^[11]。政治文化的价值正在于通过影响社会成员的政治行为来对整个政治系统的功能发挥作用^[12]。

古德诺认为，政治是国家意志的表达，行政是国家意志的执行。而现代行政学也是从政治学专业中独立出来的，从这个意义上说，行政从属于政治。社会文化在不同的社会领域、社会群体和社会成员身上表现出不同的文化形式，具有独特的文化特征。在政治生活领域，社会文化表现为政治文化；在政治生活领域中的行政活动过程中，社会文化则表现为行政文化^[13]。因此，从文化的种类划分来

考察,行政文化从属于政治文化。

1.3.2 行政文化

关于行政文化,目前仍然是一个内涵、外延都十分丰富且尚不确定的范畴。至今,人们对行政文化的概念及其内涵、外延的认识尚未达成一致。

夏书章主编的《行政管理学》(第三版)一书,对行政文化的内涵的界定包括广义和狭义两个方面,前者是“指行政意识形态,以及与之相适应的行政制度和组织结构。”而后者“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。”^[14]

郭济主编的《中国公共行政学》一书中,对广义和狭义两种行政文化的概念的界定是,就广义而言,“行政文化是行政意识形态和行政组织结构及其制度体系的总和。”从狭义来说,“行政文化是社会文化在行政领域中表现出来的一种特殊的文化形式,是在行政实践活动基础上形成的一个复合的整体,包括人们对行政活动和行政关系的态度、信念、情感和价值观以及人们所遵循的行政原则、行政观念、行政传统和行政习惯等。”^[15]

总之,无论是从广义上还是从狭义上讲,行政文化都是社会文化在行政领域中表现出来的一种独特的文化形式。同时,行政文化又与政治、经济、社会等领域联系密切,形成一个涉及多个领域、多种文化现象的综合性的文化体系。行政文化贯穿于行政实践的全过程,对行政主体及其行政行为的影响广泛而深刻。文化是历史的积淀,行政文化是行政管理深层次的软件要素,潜移默化地影响着行政管理活动,被称为行政管理之魂。^[16]

从文化发生的根源看,有行政实践就必然有行政文化。基于目前学界在行政文化概念研究上取得的基本共识,我们认为:行政文化是社会文化在行政领域中的独特表现形式,是在行政实践中产生的反映行政实践的观念意识、行政制度和物质条件的总和,是客观行政实践活动以及在此过程中形成的,人们可以通过学习或社会传递等途径获得,并能够影响行政主体的行政行为和全部社会行政实践活动的,关于行政的价值观、态度、思想、情感、道德、习惯等观念在行政主体及相关社会成员精神、思想和心理上的积累、沉淀和反映。

“行政文化研究的不是行政管理中的具体问题和具体办法,而是行政管理中的世界观和方法论;它回答的不是行政管理中某个具体问题如何解决的问题,而是研究解决这些问题具有什么样的基本信念、价值观念、道德规范等重大精神因素。”^[17]

1.3.3 行政文化的结构

庞朴提出的文化结构三层次说认为,文化的广义结构包括物质、心理和心物

结合三个层面,并认为“文化的物质层是最活跃的因素,它变动不居,交流方便;而理论制度层,是最权威的因素,它规定着文化整体性质;心理层次则最保守,它是文化成为类型的灵魂。”^[18]在此基础上,不少人主张把被划入中层结构的思想意识部分和精神产品划到文化深层次结构之中,“因而深层次文化被他们称为‘精神文化’或‘观念文化’;中层文化只保留制度和政治组织部分而被称为‘制度文化’或‘社会规范文化’或‘关系文化’或‘方式文化’等等。”^[19]

与文化结构三层次相对应,行政文化也具有三层次结构,或称之为行政文化层次结构的三要素:物质要素、制度要素和精神要素。行政文化是以人为主体的,物质要素、制度要素和精神要素相互作用、相互影响的综合体。

如果将人的因素融于行政文化三层次结构中加以考察,则我们可以将行政文化宏观地划分为意识(思想)性行政文化、规范性行政文化和物质性行政文化。如果再将此种划分与行政文化的三层次结构结合起来,那么,行政文化的构成可以通过下面的图示来表示:

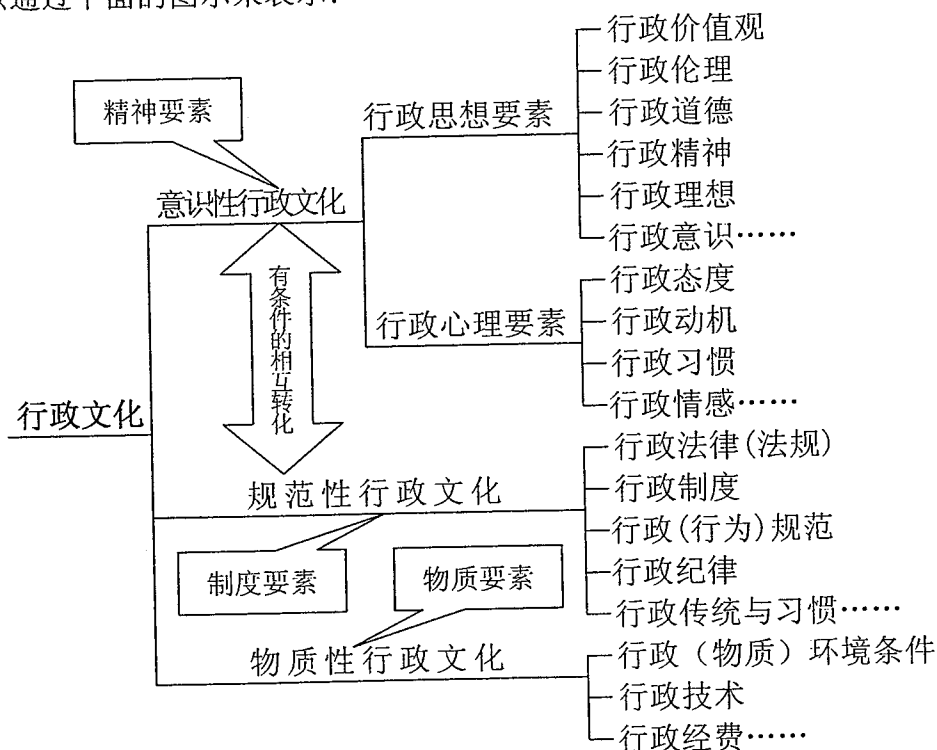


图2 行政文化层次结构示意图

在行政文化三层次结构中,物质要素是基础;制度要素是行政文化的外在约束、规范和保障;精神要素是行政文化的深层次内核和灵魂。其中,体现制度要素的规范性行政文化和体现精神要素的意识性行政文化之间存在着紧密的内在联系,可以进行有条件转化。行政人员在一定的行政环境之中从事特定的行政活动,由于对某些行政行为的经常性重复,它们就会逐渐稳定下来,从而形成一定的行政行为模式,其中一些被认为是合理的、可行的、高效的行为模式,就会以行政制度的方式被规定下来,而另一些被行政人员普遍偏好的行政行为则以行政

习惯或传统的形式被承认和延续下来,从而也就形成了我们所说的规范性行政文化。在此基础上,规范性行政文化中的某些主观性成分在行政实践中经过行政人员大脑的主观折射和反映,便上升为更具普遍意义的意识性行政文化。同时,体现精神要素的意识性行政文化一旦得以固定,就会对行政主体、行政行为产生指导性作用,进而又在新时期、新环境下促使行政体系构建新的行政制度和规范。如此,意识性行政文化和规范性行政文化在不断的相互影响和作用中转化、演进和发展。

我们研究行政文化的目的,“在于想从物质和制度以外的角度来寻求达到更好的行政管理的途径,”^[20]因此,本文要着重研究和阐明的是 MPA 教育对行政文化各个层次,尤其是中、深层次的行政文化制度要素与精神要素的作用与影响。

注释

-
- [1][2][6][7][19]邵汉明. 中国文化研究 20 年[M], 北京:人民出版社, 2003, 413-445
- [3][美]克鲁柯亨等著. 高佳等译. 文化与个人[M], 浙江:浙江人民出版社, 1986, 5
- [4]韩莹莹. 论中国行政文化的现代化[J], 理论与改革, 2002. 1:93
- [5]曹振华. 构筑现代行政的文化精神——写在《当代行政文化》丛书出版之前[J], 行政与法, 2003. 02:12
- [8][15]郭济. 中国公共行政学[M], 北京:中国人民大学出版社, 2003, 270-276
- [9][10][14]夏书章. 行政管理学(第三版)[M], 广州:中山大学出版社, 2003, 2; 149
- [11]陈振明. 政策科学[M], 北京:中国人民大学出版社, 1998, 157
- [12][美]J·E·安德森. 公共决策[M], 北京:华夏出版社, 1990, 35
- [13][16]王丹亚. 中国传统行政文化的价值再现[J], 孝感学院学报, 2002, 第 22 卷第 2 期:44
- [17]蔡林慧. 行政文化的特质和要素分析[J], 理论探讨, 2003 年第 4 期:79
- [18]庞朴. 文化的民族性与时代性[M], 北京:中国和平出版社, 1988 年, 82-83
- [20]汤惠琴, 向建州. 论加强我国的行政文化建设[J], 求索, 2002/3:72

第二章 当代中国行政文化及其再造

2.1 当代中国行政文化是机械性结构的多元行政文化

行政文化属于上层建筑的范畴,它建立在特定的经济基础之上,并与之密切相关。在不同的历史时期,由于生产力发展水平不同,经济发展阶段不同,行政文化的性质和内容就不同。不同阶级在不同的国家所处地位不同,行政文化的性质和内容也会有所差异,这是经济基础决定上层建筑的客观体现。行政文化的再造必须建立在深刻的文化反省基础之上。

目前,正处在经济转轨与社会转型时期的中国,当代行政文化是以中国传统文化作为历史和民族文化渊源,遗存有明显的计划经济体制的痕迹,在经历 20 多年改革开放的实践后形成的一种传统文化与外来文化并存,计划经济体制与市场经济体制文化特质同在,尚待进一步整合、融会的机械性结构的多元文化。其形成主要有两个方面的来源,或称为影响因素:一是从纵向的历史发展的角度来分析,行政文化包含着对传统文化的批判继承;二是从横向的世界不同文化比较的视角来观察,行政文化体现着对外来文化的借鉴与融会。此外,也有一些来源于具有时代特征的文化创新。

2.1.1 传统文化的渊源

历史证明,一个社会想从以往的文化中游离出来是根本不可能的。离开文化传统的基础而求变求新,其结果必然导致悲剧^[1]。中华民族以历史悠久著称于世,中国文化源远流长,博大精深。江泽民同志多次提出要大力弘扬中华民族优秀传统文化,他说“一个民族如果忘记了自己的历史,就不可能深刻地了解现在和正确地走向未来”。传统文化具有社会性、民族性和历史继承性,从古至今,多少仁人志士报定强国富民,实现民族振兴的理想抱负,积极投身于治国安邦、致力国家振兴的伟大实践,在国家治理方面积累了宝贵的精神财富,留下了丰厚的文化遗产。中国传统文化中有许多优秀的、进步的思想至今仍在行政实践中发挥着积极作用。我们必须坚持对传统文化的科学继承,通过再造达到古为今用,为推进行政现代化服务的目的。

第一, 传统文化的积极影响

社会本位思想。“位卑未敢忘忧国”;“天下兴亡,匹夫有责。”与强调自身价值和个性自由的西方文化不同,社会本位是中国传统文化的基本价值观之一。中国人历来将社会的和谐与发展视为最高的价值目标,并将为此奋斗当作自身道德品质修养的最高境界。千百年来,仁人志士在关系国家兴衰、民族存亡的关头,

舍弃个人以保全大局的高尚品格已凝聚成对民族、对国家的强烈使命感,已固化为“以天下为己任”的民族精神。社会本位思想主张将社会成员自身价值的实现与整个社会的发展进步紧密联系在一起,强调个人与社会共同进步与和谐发展。

民本思想。孔子曰:“天地之性人为贵。”;管仲也说:“夫霸王之所也,以人人为本,本理则国固,本乱则国危。”中国古代行政管理者在行政哲学上一直持有“人本”主义观点。所谓“人本”是相对于“物本”而言,这是中、西方行政价值观的一个重要的区别。中国传统行政哲学认为人处于管理系统的中心地位,应把人作为管理的出发点和归宿。这种人本主义思想通过历朝历代统治者的统治而积淀、丰富和发展,进而,在中国传统行政文化领域具体化为以“君为民立”、“吏为民役”以及“得其心,斯得其民矣”为价值观念的民本思想。因此,追根溯源,民本思想源自以人为本的人本观念。孟子曾言“民为贵,社稷次之,君为轻”。而荀子“君者,舟也,庶人者,水也。水可载舟,亦可覆舟。”的名言更是耳熟能详。传统行政文化以人中心,关心人心向背,一向把对人的教化置于重要位置。这种以人为本的思想与管理学中的人本主义颇有吻合之处^[2]。我们党目前大力倡导的“立党为公、执政为民”的理念与这种民本思想一脉相承,民本思想可视为我们今天强调妥善处理改革、发展、稳定三者间关系,让最广大人民群众共享改革成果和强调以人为本,重视人力资源开发,注重调动人的积极性,发挥人的能动性的思想渊源。

仁政思想。“得民心者得天下”。从一定意义上讲,仁政思想可以看作是民本思想的延续和推行。仁政思想以“德治”为基础,遵从“以德行仁者王”的治理理念,主张施行有利于民众休养生息、安居乐业的治理政策和方式。仁政思想坚持和提倡的亲民、爱民的政治主张在法制日臻完善,大力推行“依法治国,以德治国”方略的今天,仍然具有深刻的现实意义。

贵和思想。孔子曰:“和为贵”;孟子曰:“天时不如地利,地利不如人和。”贵和思想发源于中庸思想,原本为统治阶级用以维护统治秩序,后逐步演化成为社会交往中重要的思想和行为取向。古往今来,中国人始终推崇“以和为贵”、“和而不同”的精神。“和”可以促进个人、群体、组织与社会之间以及三者相互之间的整体和谐,利于实现组织目标和促进社会发展。“和”所倡导的团队精神正是现代管理的思想精髓之一。

重义轻利思想。孔子曰:“见利思义”;孟子曰:“先义后利”。在对“义”与“利”的追求上,中国人历来提倡重义轻利,它反映了儒家文化欲以“义”驾驭和统率“利”的取向。中国传统文化对“义”的重视以及民众对“义”的向往与追求,可以从“舍生取义”这句古语得到印证。“君子爱财,取之有道”,这种正确的义利观有助于我们在当前大力发展市场经济的大环境下树立正确的行政价

值观,建立良好的市场经济秩序。

诚信思想。儒家文化历来认为“诚信者,天下之仕也”,主张“言必行,行必果”。在中国传统文化中,诚信历来被视若生命一般重要,任何社会成员,如果缺乏诚信的品格便会在社会生活中丧失生存空间。今天,继承和弘扬传统文化所推崇的诚信精神,对政府恪守公正、公平、公开的行政原则,推行“阳光行政”,取信于民具有重要现实意义。

忠义思想。中国传统文化历来对忠义之士赞赏有加,无论是曾经“千里走单骑”,被后人视为忠义化身而加以敬仰的关云长,还是因刺字“精忠报国”而千古留名的岳飞母子,都堪称忠义楷模。尽管,封建社会忠义思想的本意是对封建帝王和朝廷尽忠,有时甚至被扭曲为一种迷失价值观的“愚忠”,但是,去除其封建“愚忠”的成份,忠义思想所包含的忠于祖国、忠于职守、爱岗敬业、廉洁奉公和尽职尽责等符合现代行政价值观念,具有积极现实意义的思想应予以继承和发扬。

第二, 传统文化的消极影响

任何一个民族的传统文化都具有两重性。马克思、恩格斯在再造德国古典哲学,创立马克思主义哲学时,就明确指出了传统文化的这一特点。中国传统文化亦不例外,它既承载着中华民族五千年文明的优秀思想,也有一些封建的、腐朽的糟粕。在传统行政文化中,这些精华与糟粕并存,只不过在地位和作用上有主有从罢了。众所周知,由于中国革命具有特殊的社会历史背景,新中国直接脱胎于半封建半殖民地社会,因而,人们在思想意识和观念上深受以封建文化为主体的中国传统文化的影响。在行政领域,情况也是如此,这种影响主要表现为:

“官本位”思想根深蒂固。从行政的运行上讲,行政的最基本含义是指服从指令和服务,行政的要旨是一种执行和服务行为。应该说,行政包含于管理范畴之中,它主要强调的是执行与服务。但在我国传统行政文化中,行政和管理并没有太大的区分,统治者集立法、执法、司法职能于一身,官员既是决策者,又是执行者,是具有职位权威,掌握着生杀大权的“全能官员”。这就造成了“官为民本”思想的产生,并形成民众对“官”的依赖性。这种依赖性也强化了现实生活中行政一把手的作用和权威。小到一个单位,大到整个国家,组织中的成员都习惯于将组织目标的实现和未来发展的责任系于领导者一人,形成了“一荣俱荣,一损俱损”的局面。加之“一年清知府,十万雪花银”的利诱,“官”也就成了权力和利益的载体。所以,中国封建体制沿袭下来的行政观念更多的是权力崇尚,主张“学而优则仕”,做官成为包括读书人在内的绝大多数人的选择。中国传统行政文化被打上了深刻的“官本位”烙印,带有浓厚的“官本位”色彩。家长制作风、长官意志、特权主义等现象充斥在行政体制和行政过程之中,并形成一种

思想、心理和行为上的“惯性”。这种“惯性”延续至今，使行政权力在一定程度上成为谋取私利、最容易被肆意滥用的权力。

等级观念挥之不去。“宰相门前七品官”。中国传统文化中，官与民的地位是不平等的。这种不平等在对“官”和“民”的称谓上体现的十分明显，如称呼官员为“父母官”、“大人”，称呼百姓为“子民”、“臣民”、“贱民”或“草民”等。即使在官僚体制内部也是等级森严，官阶准则成为维系封建统治集团内部权力运行的最重要保障。封建官吏的职能定位是“行君之命而致之于民也”，即代表皇帝管理和统治人民。其权力来源是皇权，责任是对封建君主及其上级官员的效忠。对于民众则可以肆意盘剥，作威作福。受“官本位”思想和这种等级观念的双重影响，导致社会成员对权力有着狂热的崇拜和追逐。虽然在漫长的封建社会时期中国也曾产生过影响深远的民本主义思想，但是，所谓“官有九品，人有九等”，这种民本思想是建立在封建等级观念基础之上的，其出发点和落脚点都是为了维护封建统治阶级政权的长治久安，仍然把封建统治阶级凌驾于民众之上，这与现代社会的民主思想存在有不小的差距。

宗法观念余毒尚存。在中国传统社会和传统文化当中，以血缘关系为基础建立起来的宗法血亲关系，经常被人们视为所有社会关系中最重要、最可靠、最值得信赖的关系，进而形成了封建宗法观念。在这种宗法观念的支配下，封建统治者为了巩固政权、保障安全，维护自身的统治地位、统治秩序和利益，经常采取派遣家族成员，或与本家族有血亲关系的人员出任要职或监督之职的方式，来求得心理上的安慰。更有一些统治者，在上述方式无法实现的情况下，为了达到巩固政权、保障安全的目的，不惜牺牲自身或亲人的幸福，采取与对方通婚的方式制造姻亲关系，于是，中国历史以独特的方式成就了王昭君、文成公主、孝庄皇后等历史人物的“一世英名”。为维护这种“君、臣、父、子”的宗法等级制度，封建统治者特别强调“礼治”，强调法以礼为纲。时至今日，传统的封建宗法观念在行政领域内的影响仍然不容低估，讲求“出身”、任人唯亲，以传统的或变异的宗法血亲关系、姻亲关系决定和影响行政官员的任用，维系行政组织结构稳定与权力运行的问题仍有存在。

专制思想仍有市场。在长期的封建统治时期，专制的文化制度扼杀了思想自由和文化交流，在“大一统”观念支配下，统治者以强权为后盾，用政治高压的方式反对一切非官方、非“正统”的思想文化，强迫人们接受官方文化，人们的思想被强行统一起来。这种专制文化导致社会过分强调和追求统一性，产生强烈的同化效应，整个社会不惜以牺牲其成员的个性和创造性为代价，来求得在价值取向、思想方式和行为模式等方面形成表面化、形式化、程式化的“一统”，固化人们的思想和行为，使人们缺乏对客观事实的科学认识和创新思想，对待各种

事物的思想观念、思维方式、处理手段形成了泛社会化的模式和程序。可以说,封建专制文化是封建统治阶级实行“人治”的重要思想基础和保障。在实施改革开放 20 多年,中国已越来越融入国际社会的今天,封建专制思想在部分行政人员头脑之中仍有市场。

封建伦理文化影响。中国伦理型文化“应该是起源于周朝的‘德治’文化”^[3]。这种“德治”文化注重个体的德性与修养,强调对治理者而言,最首要的是自身的品德修养,所谓“修身,齐家,治国,平天下”。从关注和倡导提高个人道德修养的角度来分析,源于“德治”文化的伦理型文化有积极的意义。但是,由于其过分强调治理者个人道德修养的重要性,甚至将此与“德治”等同起来,认为治理者只要“德行”高尚,也就实现了“德治”,忽视了治理者在其它方面的素质、能力和实绩。由于封建伦理文化片面强调个体内在的“修身”而忽略了管理系统整体的外在的管理成效,客观上对公共管理产生了消极影响。

传统农业文化的影响。长期的封建统治和以传统农业为主的生产方式,促进了我国小农经济的形成与发展,并形成了独特的传统农业文化。这种传统农业文化由于受到小农经济的影响,使人们形成了自我封闭、自给自足、墨守成规、小富即安的思维惯式。这种思维惯式使旧的体制一旦建立就相对稳定,缺乏活力和创新。封建统治者正是充分利用这一点采取闭关锁国的愚民政策,一方面强调皇权的神秘性和不可侵犯性,一方面打击排斥先进文化和思想,以达到巩固政权、压制革命的目的,使百姓成为权力的盲从者和牺牲品。

传统中庸文化的影响。“三条大路走中间”;“事不关己,高高挂起”;“各家自扫门前雪,莫管他人瓦上霜。”在中国传统文化,特别是长期被奉为独尊的儒家文化中,对中庸之道倍加推崇。奉行中庸之道堪称是中国传统官场文化的“精髓”思想之一。现实社会中相当多的官员面对伴有风险的机遇时,“明哲保身”,宁可放弃机遇既不愿也不敢为公共利益的实现承担责任,“见责任就让,见利益就上”,甘做“老好人”、“不倒翁”的行为与传统的中庸的为官之道如出一辙。

2.1.2 计划经济体制的痕迹

从新中国成立至改革开放前相当长的一段时期内,我国实行的是以国家指令性计划来配置资源,以单一的生产资料公有制结构、经济运行与管理“条块”分割、单纯依赖行政性的经济调节机制和手段、所有权与经营权高度统一、生产资料计划调拨与生活消费品统购包销和实行单一的按劳分配方式为主要特征的计划经济形式,即传统的计划经济体制。与此经济形式相对应,这一时期我国的行政与公共管理体制、运行机制、政府行为模式,以及以此为基础而形成的以行政价值观念为核心,包括行政意识、行政规范等内容的行政文化也打上了深刻的计划经济体制的烙印。在行政文化方面,这种烙印在经过 20 多年的改革开放,社

会主义市场经济体制已经初步建立的今天,仍然遗存有明显的痕迹,主要体现为两种倾向:

“变相集权”倾向。改革开放 20 多年来,伴随着经济体制改革的深化,政治体制改革也在不断地向前推进。为适应推动和促进经济发展的需要,进一步完善市场经济体制,充分保护和调动地方的积极性,提高宏观经济运行效率,中央提出要简政放权,以建立并完善中央与地方之间科学合理的分权制度来打破和取代计划经济体制下的中央高度集权制度,并且取得了一定的成效。但是,在逐利、逐权思想的影响下,一些地区和部门在实施简政放权时采取的是选择性放权的“变相集权”策略,将一些无关大局、不很重要的权力和更多的责任、义务与“包袱”一并下放,而将最重要的有关人、财、物的决策权和行政准入、许可等重要权力全部或有选择性地予以保留,造成各级政府或部门之间相互争权夺利,经济发展与社会管理责任不清和因利益矛盾而导致的政令不畅通、运转不协调等现象和问题在一定程度上存在并且时有激化。

政府职能“错位”倾向。计划经济体制下所有权与经营权高度统一,政府借助指令性计划以行政方式配置资源、调节和管理经济的方式,导致严重的政企、政事和政市(场)不分,政府成为“全能”政府。在大力倡导并全力推进政企、政事和政市分开,强调合理定位政府职能,政府职能“不越位、不错位、不缺位”的今天,这种“全能”政府的影子仍然随处可见,如政府及承担公共管理职能的部门对管理社会公共事务和发展社会事业的关注、重视不够,却热衷于招商引资;对企业和社会经济组织具体的经营管理活动干预过多;通过行政手段干预市场,实行地方、行业或部门保护主义等等,造成政府在经济和社会管理职能上的错位。

2.1.3 西方行政文化的借鉴

外国优秀文化是世界文明宝库中的重要部分,其中有许多科学的、先进的行政思想和理论,曾在不同国家的行政实践中发挥过重要作用,有的至今仍然具有旺盛的生命力,对我国行政文化再造很有借鉴作用^[1]。在人类历史跨入 21 世纪,中国已经呈现出全面、全方位开放的局面,主动加强与世界的沟通与交流,积极借鉴世界上先进的经营管理经验、科学技术和一切人类文明成果已经成为改革开放进一步深化的重要指导思想的时代背景下,中国与世界各国在行政领域的交流与合作得到了空前发展,曾经被我们拒之门外、讳莫如深的对西方行政学理论与实践的研究成为热点,以新公共管理理论等为代表的西方行政体制改革理论与实践,对我国行政理论与实践的影响越来越受到人们的重视,并被有意识的加以借鉴。

行政的公共价值取向。行政价值观是行政文化的核心,行政的价值取向对行政理论与实践具有直接的决定作用。西方新公共管理理论强调公共行政的公共价

值取向,强调公共管理组织的公共特性,主张公共行政的政治责任和对公民的责任。新公共管理的公共价值取向就是更注重行政的民主政治责任,重视从议会与行政的关系、政务官与行政执行官员的关系、民议代表与行政的关系、政党与行政的关系出发,研究行政对政治环境的适应性与敏感性。传统行政管理集中研究行政与政治如何分离,如何保证行政的中立性,是行政对政治的被动适应;新公共管理理论则是行政对政治的主动适应,以及行政与政治的双向互动过程。相对于我国传统行政文化,新公共管理强调的公共行政的公共价值取向、政治责任和对公民的责任具有重要的借鉴意义。

市场观念。新公共管理理论主张将公共服务作为一个重要的市场领域,将政府的管理过程与管理手段纳入整个市场经济的范畴统筹考虑。政府不能垄断所有公共产品的提供,非政府组织和私人部门也要参与提供混合公共产品。私人部门与非政府组织以市场竞争的方式,以商业化的运作手段提供混合公共产品,如基础设施、市政公用设施、交通能源事业、公共服务业等等,是对市场观念的扩大与延伸,也是对公共观念的扩大与延伸。因而,新公共管理所理解的市场经济是市场机制与公共机制有机结合、公共行政与市场竞争有机结合的当代市场经济,是对市场经济运行的更新、更高层次的理解。在这一点上,我国行政领域恰恰存在着理解与实践上的双重误区,一方面,强调发展和完善社会主义市场经济体制,充分发挥市场在资源配置上的基础性作用,另一方面,受传统意识的影响,在认识上仍然愿意,在实践上仍然坚持由政府主导,甚至垄断公共产品的提供,将市场机制与公共机制割裂开来,将市场与行政对立起来。

效率导向。政府决策与执行的基本依据是行为的效果或效率,而不是纯道德的动机或理想的社会公正。尽管效率导向在行政实践中面临种种困境,但它仍然是西方国家行政实践的基本伦理导向。新公共管理理论认为,政府公共管理要有市场效率。传统的公共行政观念认为政府应强调公平与公正,而没有强调政府政策执行的市场效率,没有关注政府所运用资金的市场价值,但是新公共管理理论则在政府资金运用要讲究公平与公正的基础上,强调资金运用的市场效率,即用市场上相对最低的成本生产和提供市场上所需要的最优质量的公共产品与公共服务。因而,在新公共管理改革中,政府服务的质量受到了前所未有的关注。在这方面,我们在认识上的问题已基本得到解决。但是,在实践方面,却存在着公平与效率之间的严重矛盾。

重塑政府。强调公民在公共治理中的作用,是新公共管理行政治理观念的重大创新。这一点体现在新公共管理两大流派的主要思想观念——“重塑政府理论”和“治理与善治理论”之中。“重塑政府理论”主张运用企业家精神改革政府,强调政府与非政府组织、私人部门之间的合作。治理(Governance)与善治(Good

Governance)理论是 20 世纪 90 年代兴起的一种公共管理理论,认为公共管理主体不仅仅是政府,而且包括各种公共的和私人的机构,它们主要通过合作、协商、伙伴关系、确立认同和共同的目标等方式实施对公共事务的管理,其实质是建立在市场原则、公共利益和认同之上的合作,其管理机制主要不依靠政府的权威,而依靠合作网络的权威。善治是理想的公共理想模式。所谓善治就是使公共利益最大化的社会管理过程,其本质是政府与公民对公共生活的合作管理,它要求有关管理机构与管理活动最大限度地协调各种公民之间以及公民与政府之间的利益冲突,以取得公民对公共管理活动最大限度的认同;善治的实现依赖于政府与公民之间积极而有效的合作,因而,公民必须具有足够的政治权力参与选举、决策、管理和监督,与政府一道共同形成公共权威和公共秩序。

2.1.4 当代中国行政文化现状的基本评价

由于行政文化受到具有时代特征的行政实践和特定社会文化、政治文化的双重影响,行政文化的形成过程是一个行政文化内涵以及各层次要素逐步确立与完善的漫长的积累过程,一经形成便具有相对的稳定性。这一方面决定了行政文化必然具有民族性、阶级性、历史继承性和连续性的特征,也预示出行政文化再造的艰巨性、复杂性与长期性。

“当代我国的行政文化,是从延安时代发展起来的,并在建国后趋于完善。”^④在坚持继承和发扬优秀传统文化、积极借鉴其他国家先进行政文化和不断推进行政文化创新的基础上,我国行政文化建设取得了令人瞩目的成绩,已初步形成了具有中国特色的行政文化。与此同时,由于对行政文化的研究在我国尚未得到足够的重视,加之受传统文化的消极影响和在借鉴西方先进行政文化成果的过程中存在的问题,导致我国当前在行政文化领域还存在许多的不足,在一定程度上阻碍了行政体制改革的实施和实现行政现代化的进程,已经不能适应时代发展和社会进步的要求,亟待改造。这些问题主要表现在两个方面:一方面,受传统“官本位”文化和特权观念的影响,政府更习惯于按照“官为民本”的思想,将自身定位于民之“父母”,这种“父母”意识催生出无限责任政府和管制政府,而政府的无限责任导致行政行为的扭曲。建立在这种文化基础之上的政府是大而全的政府,这样的政府势必对权力充满渴求与执着,不愿意简政放权。表现在行政实践中就是政府绝对主导,民众被排除在外或者是被动地参与,政府行政行为缺乏监督约束。另一方面,在我们学习借鉴西方国家的体制、管理方法时,“似乎没太注意人家体制、手段的外壳里面是有着生机与创造力的灵魂的、有着生存的文化内涵的。文化作为内心深处的灵魂,是难以表面模仿,照搬照抄的。一个没有文化信念和底蕴作为灵魂的民族,没有理性为原则的民族,是决不可能真正崛起的。仅仅移植西方现成的制度、技术和方法,没有重点放在培育民族的先进的行

政文化精神,这些外在的努力与追求,或者只是在现成的利益格局内实行调整,所谓的改革弄不好就是功利主义的角逐。”^[6]另外,对西方资产阶级自由化思想、拜金主义、享乐主义和极端个人主义思潮的侵袭也必须给予足够的关注。

对中国行政文化现状存在的问题,可以通过以下六个方面的特征予以概括:

伦理型特征。中国行政文化历来强调通过提升自我修养、加强自律来实现治国平天下的理想抱负。其实质是一种内敛型文化的体现。人不能做自己的判官,这种内敛严重制约了巩固、持久、有效的外部监督体制的形成。作为个体的人,在不涉及公共利益的情况下,个人修养无疑越高越好。但是,如果将“德性”的重要性上升到不适当的高度,甚至是唯“德”独尊,以“德性”作为为官从政,治理国家的主要保障,那么,建立在伦理型行政文化基础之上的行政体系一旦失去了个人“德性”的支撑与保障就会垮塌。“权力容易使人腐化,绝对的权力绝对会使人腐化。”^[7]在提倡民主与法制的今天,公共权利的行使和公共利益的维护如果仍然需要依赖于个人修养,依靠“包青天”似的清官的出现来实现,无疑是与宪政精神背道而驰的。

封闭型特征。中国传统行政文化具有封闭性和排他性特征。主要表现为公共行政体系缺乏与社会其他体系的经常性交流,更缺乏对外开放与交流,行政给人以神秘莫测,唯我独尊的感觉;决策过程缺乏社会成员的广泛参与,实施过程缺乏有效的社会监督,行政活动缺乏透明度;在公共行政体系内部,潜规则盛行,一些彼此心照不宣,只可意会不可言传的不良官场习惯成为文化,如经常成为决策者回避风险,开脱责任的变了味儿的“集体决策”;社会不能容忍行政腐败,但却不大计较行政决策和执行失误的成本与责任;基于维护、争夺地方和部门利益,不断使自身权力与利益扩大化的领地意识、部门意识严重,在社会生活的各个领域中本位主义、部门保护主义和地方保护主义严重等等。当前,我国行政文化仍然存在着重“物”不重“人”的现象,认为行政文化建设只是健全行政规章制度和完善行政体制结构,而忽视了行政人员行政文化素质的提高,这种认识是浮浅的,不全面的。

管制型特征。长期以来,行政文化特别强调管理职能,忽略服务职能,造成政府职能定位的错位、越位和缺位。计划经济时代,政府是资源的调配者,全能型政府将经济和社会事务全部纳入政府管理范畴;计划与市场“双轨制”时期,政府的干预抑制、削弱了市场对资源配置的基础性作用,有限的资源并不一定能配置到最需要、最适合的地方,并且,按“等价交换”原则用金钱换取作为资源占有者的政府对资源的分配权力问题的出现滋生了腐败;在完善市场经济体制的今天,一些政府及其职能部门仍然热衷于直接参与、管理经济活动,将自己定位成经济运行的掌门人,失去了中立、正义的立场,也就不可能实现公平、公正。

保守型特征。主要表现为思想上不思进取,“不求有功,但求无过”、“无过便是功”的意识盛行,官员不敢,也不愿为实现公共利益承担风险和责任。受传统的影响,中国行政文化特别重视对“行规”的遵从,特别看重程式化的规范,主张上下对口,上行下效,不重绩效重失误,严重限制了行政创新和竞争。

实用型特征。在对待传统行政文化和西方行政文化方面都有所存在和体现。在对待传统行政文化方面既有老的形式主义,也有新的形式主义。前者表现为文牍主义盛行,行政活动过分拘泥于形式和常规,因循守旧,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。在一个惰性十足的文化中,行政活动是很难有效率可言的,行政管理的水平也很难提高。新形式主义主要表现为主观主义、非科学化的经验决策,执行过程中存在脱离实际做表面文章的现象,反馈过程存在严重的浮夸现象,“数字出干部,干部出数字”,这些都严重影响了行政管理的效益和现代科学管理水平的提高。在学习借鉴西方行政文化方面,实用主义主要表现为严重的形式主义。学习借鉴的更多的是西方行政文化的表现形式等形式主义的东西,并不理解西方行政文化产生的背景,并未领会文化价值观念和制度的实质内涵,并未学习到文化的本质。在具体实践工作中,甚至出现用“现象”改造“现象”,以西方行政文化的表象去再造行政文化的情况,其结果不言而喻。

摇摆型特征。可视为是文化转型时期的必然。这种摇摆源于人们在思想上对传统行政文化的否定和如何继承上的困惑,以及对新行政文化是否正确,是否就是所追求的理想型态模式的怀疑和迷惑。当前,这种摇摆型特征突出的表现为在现实社会公共事务管理实践中,存在着一种与传统的以权力崇尚为特征的“行政管理本位”文化思潮相对应的另外一种不良文化倾向,一种对 GDP 增长和市场的迷信:一是对 GDP 增长的迷信,用经济政策取代社会政策,认为发展经济就是发展社会事业,只要经济发展了社会就必然发展。这种观念和思维惯性如不能及时打破,就不可能实现经济与社会的全面协调发展;二是对市场的迷信,认为只要建立起成熟的市场经济体制,涉及公共管理和公共行政的社会问题就可以迎刃而解。实质上,这是建立在对传统行政文化观念不信任基础上的,对传统行政文化的全面否定,是从一种极端走向另一种极端的行为。

2.2 中国行政文化再造的必然性

2.2.1 中国行政文化再造是经济全球化与当代中国发展的要求

社会环境的变化推动着行政文化再造,行政文化再造是社会环境发生变化的必然结果。全球化趋势的日渐增强,各种思潮的交互激荡,使得各国行政文化出现了相互交融、相互碰撞的新局面,为中国行政文化的再造提供了时代背景。政治多极化、经济全球化和信息时代的到来,要求更加开放的中国在政治上保持独

立性、自主性,在经济上谋求融合性、协作性。中国社会从传统社会向现代社会的转型,中国改革开放的不断推进,全面建设小康社会目标的实现,对中国行政文化提出了再造的要求。社会主义现代化战略目标的确立从根本上规定了我国行政文化的基本方向,行政文化必须与之相适应。

第一, 社会政治环境的变化

社会政治环境主要指作用于行政系统的国家政治制度。行政文化是政治上层建筑的深层内核,它的变革最直接地受到政治环境的影响和制约。当前,我国的政治环境已经发生了深刻的变化,首先,国家的阶级性构成了行政文化的内在本质。以党的“十六大”报告及新修正《宪法》的通过为标志,我国的社会阶级构成在保持相对稳定性的基础上,社会各阶级、各阶层在政治、经济、文化等社会生活中的地位、作用发生了深刻的变化,统一战线的范围进一步扩大,建立更加开放、更具兼容性的行政文化成为一种客观要求。其次,政治和行政体制决定了行政文化的基本特征。历史上任何类型的国家,其行政文化都不可能与政治和行政体制截然分开。江泽民同志在党的十五大报告中明确指出,发展社会主义民主政治是我们党始终不渝的奋斗目标。这就充分肯定了民主政治在政治体制改革中的核心地位,民主参与型行政文化的建立成为时代要求。再次,以行政体制改革与政府职能转变为核心的政治体制改革呼唤效能型、职业型行政文化的建立。政治体制改革的重点是行政体制改革,行政体制改革的关键是政府机构改革与职能转变。改革需要成本,这种成本与身处改革之中的各利害关系方对改革所持态度、思想认识、参与的积极性和接受程度成反比,思想认识越高,参与的主动性、积极性越强,对改革的承受能力越强,改革成本就越低,反之亦然。而良好的行政文化有助于解决人们在思想认识、价值观念和态度上的问题,减少改革的阻力,从而有效降低改革的实物成本、经济成本和磨擦成本,且更有约束力,更具稳定性。最后,政府倡导的主流行政文化影响着行政文化的基本特征。我国的政治体制改革给当代中国行政文化带来巨大冲击,这必然引起行政观念、行政原则和行政规范的更新,必然产生新的行政思维模式和行为方式,必然改变公务员只是一般的行政事务执行者的观念和认识,为创新型行政文化的形成奠定了基础。

第二, 社会经济环境的变化

主要是指作用于行政系统的物质技术和经济制度。根据马克思主义政治经济学经济基础决定上层建筑的基本原理,任何一个社会的经济和政治都是紧密联系、不可分割的,行政文化作为政治上层建筑的重要组成部分,必然受到经济环境的制约,同时又反过来影响经济活动。行政文化必须对经济环境的变化予以适当回应。首先,随着社会主义市场经济体制的确立与完善,我国经济制度在内涵上发生了深刻的变化。经济基础的这一根本性转变必然引起行政职能、行政价值

观、行政原则、行政思维和行为方式等一系列变革。经济环境的根本变化推动行政文化的根本变革,主要表现在以下两个方面:其一,市场经济是“法治”经济。它要求政府根据经济发展的客观规律提供健全的法制环境,要求行政主体把法治约束视为自身行为的基本准则,强调法的重要性,依法行政,依法监督。这就为法治型的行政文化的形成提供了环境支持。其二,市场经济是“效能”经济。经济发展以效率为最高准则,要求所有的社会活动都必须遵循效率原则。这一原则在行政管理领域的反映,就是要求建立与之相适应的效能型行政文化。其次,积极主动适应 WTO 规则,建立与之相适应的现代行政文化。非歧视、公平竞争和透明度原则是 WTO 的三个基本原则。它们在行政文化领域体现出来的价值取向为公平、公正的法治取向,政府行为由权力管理转向法制管理;注重效率的行政方式取向,改进公共服务方式,政府行政方式要突出以市场和效率为中心;公开、民主的行政道德取向,政府的行政行为由“暗箱”操作转向公开透明。再次,随着经济体制改革的不断深化,经济结构与产业结构调整和政府经济管理职能的进一步转变越来越成为改革的重点。它要求政府树立服务意识、契约意识和“经营”意识,不断调整在经济管理中的职能定位与管理方式,逐步形成服务型、契约型和“经营”型的行政文化。

第三, 社会文化环境的变化

文化环境指存在于社会中的各种价值观念,形成这些观念的历史背景以及社会的教育制度。价值观念深刻地影响着行政人员的行政实践活动。历史背景是指整个社会的传统,它对塑造整个社会的价值观念和行为规范具有重要影响;教育制度则是培养公务员的必备“工具”。首先,行政文化具有一般社会文化的亚文化性质,必然依附于社会文化,并随着社会文化的变化而改变。因此,社会文化构成了行政文化的主要内容。我国改革开放以来,社会文化领域发生了巨大变化,一方面,开放的价值观念和文化理念日趋成熟,促进着行政文化开放性的增长;另一方面,人们的自主观念、权利意识、责任意识和独立性不断增强,使公民和公务员的文化心态逐渐由“臣民心态”向以独立人格为基础的“公民心态”转变,促进着行政文化变革^[8]。其次,中国社会目前仍处于转型时期,不同思想观念和旧体制之间的碰撞与冲突在某种程度上就是以价值观念为核心的不同文化的冲突,这种文化冲突进而导致社会矛盾的增多和利益冲突的尖锐。这些矛盾与利益冲突有时很难通过政策调整、法律规范或经济的手段解决,而文化的再造却可以有效地降低解决此类问题的成本。从此意义上讲,社会转型时期价值观念的变革,其意义要远远超出政治和经济的作用范围。再次,我们党要始终代表先进文化的前进方向,必须不断地推动和促进文化创新与繁荣。深化行政管理体制改革,形成以先进的行政理论、正确的行政价值观和科学的行政理念为主导的符合时代

发展、社会进步需要和民族振兴要求的行政文化,实现行政文化现代化,既是发展先进文化,体现代表先进文化前进方向要求的重要内容,也是实现这个目标的重要保障。实现行政文化现代化是行政文化再造的目标、要求和归宿。

2.2.2 中国行政文化再造是重塑政府与公共管理体制的要求

行政机关在整个国家权力格局和社会生活中有着特殊地位。它既能像立法机关那样通过制定具有法律效力的规范性文件而间接的影响社会成员的权利和义务,也能够依法定程序,将法律法规适用于特定对象,从而直接影响相对人的权利和义务,还能够像司法机关那样,通过对行政争议和其他争议的处理对相对人的实体权利和义务做出权威性的决定。经济全球化和当代中国的发展,从客观实践的角度提出重塑政府和包括行政在内的公共管理体制的要求。行政文化是行政管理思想文化根基,也是重塑政府和公共管理体制的思想文化根基。我们提出行政文化再造是以承认中国行政文化的非完善性为前提的。非完善性的行政文化一旦与强有力的行政权力结合,就有可能对国家政治秩序和社会秩序产生危害。所以,为了保证行政权力的正当行使,除了强化法律约束外,还要再造行政文化,努力实现并保持行政文化与具有社会历史背景和时代特色的行政实践活动之间的互动平衡。

如同文化的功能和作用是我们研究文化的重要原因一样,行政文化的功能、作用是我们关注并积极研究行政文化的重要原因,也是我们提出再造行政文化的理论与实践根源。行政文化是行政的软环境,它发源于行政,又服务于行政。它对行政既发挥着直接的、具体的影响,也具有潜移默化、润物无声,化变革于无形的作用。“行政文化像一只无形的手,影响着行政的性质、方向,操纵着行政行为、过程,是行政人员内在追求与能动创造的灵魂,是行政人员奋发向上、创新拼搏的原动力。”^[9]行政文化并非一成不变,实际上,行政文化处于不断变化和发展之中。旧的文化构成或因时代变迁而消失,或因其形成条件变化而演变。行政文化时显时隐、或强或弱的变动,实质上是其所处的社会环境及历史条件变化的体现。行政文化的变革作为对社会变化的适应和体现,可以是滞后的,也可以是前瞻的。“行政文化的滞后,必将成为阻碍行政管理体制改革的桎梏。”^[10]而具有预见性、前瞻性的行政文化再造,是对社会变化主动的有意识的自觉适应,对行政体制改革起着积极引导和促进作用,是推动历史进步的动力。因此,我们应该主动、自觉推动行政文化的再造和进步,为深化行政体制改革,奠定基础。行政文化的可塑性特点为行政文化再造提供了条件和可能。

关于行政文化的具体功能、作用大体可以概括为以下几个方面:

一是对行政组织目标确立具有导向、定型功能。由于行政文化是以行政价值观为核心,有关行政的态度、思想、情感、道德、习惯等观念在社会成员精神、

思想和心理上的积累、沉淀和反映,因此,在一定历史时期内,为包括行政人员在内的大多数社会成员所接受和认同的行政文化即成为这一历史时期行政文化的主流,而主流行政文化代表或影响着行政组织的整体价值观取向、心理取向和行为取向,因而,对行政组织目标的确立具有导向、定型功能。这种导向与定型功能既规定了行政组织目标的内容、性质,也确定该目标体系的构成、结构与评判标准。

二是对行政组织形式具有选择功能。这里所称的行政组织形式包括组织制度、组织结构、组织运行模式及组织功能的实现方式等。就根本而言,行政组织形式必须适应行政实践活动的客观要求,采用何种行政组织形式是行政实践活动选择的结果。但是,在所处社会历史条件等客观因素相对稳定,或没有明显差异的前提下,人们对行政组织形式的选择将主要基于个体所接受与认同的行政文化的影响来进行。在此情形下,行政文化的差异决定着人们对行政组织形式选择上的不同。

三是对行政组织作风具有塑造功能。一个国家或民族的民风、一个行业的行业作风、一个组织的工作作风的形成都有一定的文化背景,都必然要受到文化传统和现实文化环境等因素的影响,这种影响往往对组织成员,乃至整个组织都具有思想引导性、心理趋向性和行为约束性,并因此影响,甚至左右组织作风的形成、发展与变革。行政文化对行政组织作风的作用大体上也是如此,所以,从这个意义上来考察,行政文化对行政组织作风具有塑造功能。

四是对行政组织行为具有约束功能。一个国家、地区或行业的行政组织在其行政活动中,除形成体系的规章制度以外,经常还有许多并未成文,但却是心照不宣、约定俗成的内部规范和行为准则,形成一整套的特定的行政心理文化模式。与成文的规章制度相同,这种特定的行政心理文化模式对行政组织的行政活动同样具有约束功能;与成文的规章制度不同,它是一种相对模糊,但作用可能更强大、更持久的,内化为组织成员共同的思想观念和心理意识的内在约束功能。

五是对行政组织良好绩效实现具有保障功能。关于行政文化的这种功能,夏书章教授从另外的角度,将其表述为“行政文化对外向性行政的作用。”并指出这种作用主要表现在“廉洁行政的保障、高效行政的条件、民主行政的条件、政治文明的促进”^[1]四个方面。

六是对行政组织成员具有引领、教化功能。行政文化对行政组织成员的功能作用,主要体现在引领和教化两个方面。引领功能主要表现为行政价值观对行政组织成员行政价值判断、价值选择和价值实现的内在影响,对行政组织成员行政理想的追求、行政目标的确定、行政方式的选择等在思想和心理上具有内在的决定作用;行政伦理对行政组织成员道德修养的形成与提升具有引导作用;行政道

德对行政组织成员的行政实践活动具有内在的自我约束和规范作用;行政心理和行政精神对行政组织成员的行政实践活动具有理性的导向作用。当行政文化的引领功能发挥引导、推动和促进行政组织成员在行政价值观、行政伦理、行政道德、行政心理和行政精神等方面不断变革和完善的作用时,这种引领功能就转化为一种教化功能。

特别需要指出的是,行政文化不仅仅对行政组织及其成员具有影响作用,对社会其他组织和成员同样具有影响作用,而且,这两种影响作用又是相互联系、相互影响、相辅相成的。但是,鉴于此主题与本文所要阐述的观点关联性不强,在此不做赘述。

2.2.3 中国行政文化再造是当代中国行政文化自我完善的要求

近些年来,我国公共行政的科学管理水平有所提高,但与现代化建设的要求相比,与公共行政发展相对成熟的经济发达国家相比仍存在较大差距,管理观念、技术手段落后的被动局面尚未从根本上得到改观,迅速提高行政的科学管理水平,促进行政现代化仍是我们面临的一项艰巨而紧迫的任务。目前,在中国行政文化自我完善的进程中亟待解决的问题主要表现在两个方面:一是行政文化自身存在不足,关于这一点已经在前面行政文化现状部分做了专门的论述。二是行政文化所具有的重要功能和作用没有得到足够的重视和广泛的认同,行政文化与实现行政科学化、现代化的实践严重脱节。行政能否实现科学化、现代化,关键取决于相应的文化特性。现代管理理论的发展,经历了科学主义、行为主义、权变主义等阶段,在 20 世纪 80 年代进入了“文化制胜”的全盛期。公共行政管理必须对这一潮流做出积极的回应。科学的公共行政,“固然需要理性、定量化、结构、物质手段、制度等‘硬件要素’,但如不将其同行政意识、行政价值观、行政心理等‘软件要素’有机结合起来,再好的制度,再好的方法,再好的物质手段,也不能发挥应有的功能。因此,要实现行政的科学化、现代化,必须跳出纯理性管理的框框,重塑行政文化,把‘硬件要素’与‘软件要素’有机结合起来。”^[12]而目前我国行政文化建设的过程中,这种软、硬件脱节的现象比较普遍。这些问题的解决,有待于行政文化的成功再造。

2.3 中国行政文化再造的内涵

2.3.1 中国行政文化再造的基本内涵

文化存在一个建设问题,文化再造是文化建设的重要组成和形式。文化再造是人们主动变革、重新塑造社会文化体系,创新、丰富和完善社会文化内涵,增强、提高社会文化功能,提升文化档次,打造文化竞争力的过程。江泽民同志提出,中国共产党要始终代表先进文化的前进方向,这既是中国文化建设的目标,

也是对中国文化建设提出的总的要求,这个目标和要求同样适用于中国的行政文化建设。现代行政文化,就是使先进文化透过表层,进入肌体及灵魂,构建行政行为内在的生命力。这是民族复兴与崛起的重中之重^[13]。这就要求我们必须要有意识地去推动和促进行政文化再造。

行政文化再造与行政文化重塑、再建的含义基本相同,涵盖行政文化继承、创新、改革、转型等内容和过程,更为宏观,更具战略性和方向性。而行政文化继承、创新、改革等概念更侧重于行政文化建设的具体过程、手段和实践方式等。两相比较,行政文化再造具有时间上的持续性、空间上的拓展性、内容上的广泛性和模式上的多样性等特点。我们之所以将我国当前行政文化的变革称之为再造,是因为中国的社会历史性与国情决定了中国没有形成与现代市场经济制度相适应的行政文化的土壤,与当今时代发展相适应的新型行政文化不会自发地形成。同时,中国当代行政文化中包含的传统文化的精髓和符合我国国情的合理成份不能,也不应该被丢弃。因此,中国行政文化再造是一种并不全盘否定当前行政文化,但却带有根本性的变革,是建立一种立足于现实,又具有预见性和前瞻性,能够体现现代行政文化发展方向的新行政文化的过程,是一项庞大而复杂的上层建筑范畴内的系统工程,是实现中国行政文化理想型态模式的客观实践。作为共产党长期执政的社会主义中国,当前行政文化再造的基本含义是:立足于以经济建设为中心,深化改革开放,进一步解放和发展生产力,实现全面建设小康社会奋斗目标的国情,根据政治体制改革、政府职能转变和十六大报告提出的建立“行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效”的行政管理体制的要求,坚持和弘扬博大精深的中华民族文化的优良传统,积极借鉴和吸收世界上其它一切国家和民族行政文化的先进成果,努力建设与当前世界政治多极化、经济全球化、社会信息化发展趋势相适应的,具有中国特色,体现时代性、富于创造性的面向现代化、面向世界、面向未来的,科学的、大众的、民主的社会主义行政新文化。

中国行政文化再造应该包括三个方面的内容:一是对传统行政文化积极因素、优秀成果的保留、继承和发扬;二是对世界先进文化及其优秀成果的借鉴、吸收与消化;三是坚持与时俱进,按照时代发展和社会进步的要求,不断进行行政文化创新。

2.3.2 中国行政文化再造的理想型态

建立并完善行政文化的理想型态模式,实现行政文化现代化,是推动社会主义生产力发展、完善社会主义市场经济体制、发展社会主义民主政治、实现文化多元化和代表先进文化发展方向的客观要求和必然选择,也是行政文化再造的目标和评判行政文化再造成功与否的客观标准。我们认为,成功再造后的行政文化的理想型态模式应具备以下 10 个特点:

法制型行政文化。也可以称之为法治型、法理型或规则型行政文化。法制型行政文化的基本假定是人性的不完善,强调法的至上性,它是行政管理科学化、程序化、法制化的文化体现。它包括两方面的涵义:一方面,行政主体树立法律至上的观念,在保存自律机制合理性的同时,加强行政立法与行政法律体系的完善,坚持行政有法可依,强化以依法行政为核心的他律机制的约束。另一方面,坚持行政有法必依,实现政府对社会的管理以执行法律为核心,严格依法行政,严禁没有法律依据的任意干预,“使法律本身成为整个社会经济、政治以及其他各个方面生活的基本框架”^[14]。推动政府实现由“权力政府”向“责任政府”、由“任性政府”向“法制政府”的转变。

参与型行政文化。也可称之为民主型行政文化。这是建立与完善社会主义民主政治,实现政府职能转变,体现以人为本的现代行政理念的客观要求与必然结果。行政,行使的是公共权力,管理的是公共事务,调整的是公共关系,影响的是公共利益,因此,它应该而且必须要有公众,特别是与具体行政实践活动存在利害关系的社会成员的参与。只有行政的全过程都能够得到民众的广泛参与,才能够真正做到“充分了解民情、尊重民意、体现民愿、集中民智,发挥民众的主观能动性”^[15]才能够保证行政的合法性、合理性、科学性,才能够尽可能的减少行政阻力,降低行政成本。因此,参与型行政文化是实现依法行政、科学行政、民主行政的文化基础,并将推动政府实现由“无限政府”向“有限政府”、由“集权政府”向“民主政府”的转变。

效能型行政文化。市场经济本质上是一种效能经济。市场经济的这种效能原则必然渗透到社会的各个领域,行政文化领域也不例外。随着中国社会主义市场经济的迅速发展,提高效率、注重效益成为社会对行政的急迫要求。建设廉洁高效政府是当代世界各国的首要任务之一,效率、效益和效能成为人们衡量行政文化的重要标准,这一标准渗透到行政管理活动和行政主体的观念之中,成为再造行政文化的重要方向,推动政府实现由“低效政府”向“效能政府”的转变。

服务型行政文化。在建立与完善市场经济体制的进程中,政府必须满足市场主体(企业、群体、个人等)实现在市场机制的引导下追求自身利益最大化目标的合理要求,这就要求政府切实转换职能,将包括市场主体在内的民众视为顾客,不断增强公共精神和服务意识,创造有利于市场体制发展完善的有序的外部环境。在市场经济条件下,从本质说,“政府也是一个服务性行业,是一个以国民为顾客又关系国家兴衰的服务性产业。政府的主要宗旨、任务就是为了提供服务,这已经成为一种新的行政哲学,成为一种越来越普遍的共识。政府不仅是体现一种管理行政文化,同时也是体现一种服务行政文化。”^[16]这已成为中国行政文化再造的重要方向,必将推动政府实现由“管制政府”向“服务政府”的转变。

开放型行政文化。社会转型和公民文化的日趋成熟对行政文化开放性的增长起着导向作用并为之奠定了坚实的文化基础。开放型行政文化也有两个方面的主要含义,一是在行政文化构成上要体现出多元性和兼容性,会通古今,兼容中西。二是在行政实践中要体现出公开性和透明性,尊重民权,顺应民意,主动接受民众的监督。“随着中国入世,公开问题已经由道德自律转为法律强制。”^[17]开放型行政文化将推动政府实现由“神秘政府”向“透明政府”的转变,是政府适应这种法律强制的最佳选择。

契约型行政文化。契约是经济学中的一个主导性概念,也是现代法律关系的一项重要基础。契约精神不相信任何身份、等级的特权,其核心内容体现为选择自由与权利平等。市场经济从某种程度上讲是一种契约经济,它以人与人之间的相互信任和正式契约为基础。人情不能代替公共组织中非人格化的服从关系,私交也不能取代公共关系,人们的自主意识逐渐增强,文化心态逐步由“臣民心态”向以独立人格为基础的“公民心态”转化,这必然会形成以契约化的服从关系为基础的契约型行政文化^[18]。以平等、公正、诚信为内核的契约型行政文化必将推动政府由“全能政府”向“有限政府”、由“随意政府”向“诚信政府”的转变。

创新型行政文化。也可以称之为进取型行政文化。江泽民同志曾经指出,创新是一个民族兴旺发达的不竭动力。在文化领域,创新是保持文化先进性、时代性的源泉。先进的行政文化一定是适应时代要求,不断吸收和借鉴一切人类文明和世界先进文化的优秀成果,始终保持着积极的进取姿态,不断创新,不断进行自我完善、自我突破、自我超越的行政文化。创新型行政文化将推动政府实现由“平庸政府”向“进取政府”的转变。

竞争型行政文化。有两个方面的具体含义,一是在行政体系内部充分发挥行政文化所具有的激励作用,在人员录用、职务晋升和绩效考核等方面合理引入竞争机制,鼓励合作基础之上的竞争。二是在公共领域,提供公共产品和公共服务时引入竞争,打破政府垄断,提高提供公共产品与公共服务的质量和效能,本着不与民争利的原则,政府逐步从有获利机会的提供公共产品与公共服务的领域和过程之中退出,推动政府实现由“利益政府”向“中立政府”的转变。

“经营型”行政文化。政府是公共利益的维护者、公共产品和服务的提供者,政府的行政活动可以视为借助公共权力,利用公共资源进行经营的行为。虽然这种经营是公益性的,不以营利为目的的,但也需要讲求成本效益,以减少和杜绝因履行行政职能失误而导致的,难以追究责任主体责任的公共利益遭受侵害,政府慷公众之慨现象和行为的发生。只是,这里的效益不是以政府经营的收益作为衡量标准,而应该将以最少的投资获取最佳的社会收益作为评判标准。同时,这种经营行为需要以有力的法律约束、完善的民主监督和自觉的严格自律为基础。

经营型行政文化可以推动政府实现由“慷慨政府”向“经营政府”的转变。

职业型行政文化。我国自 1993 年推行公务员制度以来,公务员队伍的知识结构得到了极大的改善,大批具有专业知识的人员进入政府系统,推动了职业型行政文化的发展。职业型行政文化主要有两方面含义,一是在行政专业知识上的专业化;二是行政职业活动的专业化。随着社会转型和市场化进程的发展,行政技术手段、行政制度以及行政思想观念也相应改变,现代行政专业化程度越来越高,职业化色彩越来越明显。这就要求政府官员不仅仅只是具有较宽知识面的一般行政事务的推行者,而且应该是同时具有精深的相关专业知识的决策者和管理者。西方文官制度中业务类公务员队伍的形成就是专业化行政的必然产物。中国公务员近 10 年的更替过程,也是专业型行政文化逐步形成的过程。随着社会的发展,这种趋势将愈益明显,进而推动政府实现由“通俗政府”向“专业政府”的转变。

2.4 中国行政文化再造的目的与要求

江泽民同志指出:“建设有中国特色社会主义的文化,就是以马克思主义为指导,以培育有理想、有道德、有文化、有纪律的公民为目标,发展面向现代化、面向世界、面向未来的民族的科学的大众的社会主义文化。”这是面对世界范围各种思想文化相互激荡和我国科学技术迅速发展、综合国力不断增强的现实,国民素质和人才资源开发的现状,以及在文化建设方面的经验教训所做出的科学概括,是我们进行行政文化再造的指导思想。

就当前中国行政文化的再造而言,其基本目的是坚持和发扬中国传统行政文化的精髓,积极借鉴和吸收世界各个国家和民族行政文化的先进经验和成果,在整合传统与现代、中国与西方行政文化的基础上兴利除弊,大胆创新,按照江泽民同志提出的建设有中国特色社会主义文化的目标,通过对行政文化的再造,实现行政文化的理想型态模式,实现我国行政文化现代化。行政文化再造的具体要求包括:

2.4.1 树立科学的行政价值观念

如前所述,行政价值观是行政文化的核心,对行政文化再造具有统领作用。它规定着行政文化的追求目标与发展方向,从根本上决定着社会成员对行政文化模式的取舍和行政主体行政活动的走向。因此,适应时代发展与社会进步的客观要求,不断解放思想,更新观念,树立科学、正确的行政价值观是行政文化再造的最基本要求和首要任务。

2.4.2 准确定位行政角色的行政伦理意识

因为行政伦理是行政管理领域中的角色伦理,所以,对这种角色进行准确定位十分重要。加强行政主体的行政伦理意识,准确定位自身角色,树立公民意识、公仆意识和依法行政、规范行政、科学行政的观念,是行政文化再造的基本要求和重要目标。

2.4.3 建设良好的行政道德规范

行政道德是存在于行政权力的拥有者与行使者内心的内在约束力。良好的行政道德规范对规范行政行为,实现科学行政、依法行政,有效防范和制约行政权力滥用具有重要的保障作用。故此,加强行政道德建设是行政文化再造的又一基本要求与重要目标。

2.4.4 培育成熟稳定的行政心理

行政心理对行政理论、行政行为和行政体制改革等方面都发挥着重要的心理导向与暗示作用,特别是在行政体制改革进程中,行政心理既是改革的民心民意趋势,也决定着人们的心理承受能力和支持力。在社会变革时期,引导行政人员形成成熟稳定的行政心理是行政文化再造的基本要求与重要内容。

2.4.5 形成社会主义的行政精神

加强社会主义行政精神的培养是社会主义精神文明建设的重要组成部分,是再造我国行政文化,发扬光大中国行政文化的优良传统,建立社会主义行政新文化的思想统领与保障,是行政文化再造必须坚持的方向和遵循。

2.5 中国行政文化再造的意义

行政文化在行政理论与实践中所处的重要地位和所具有的重要作用,决定了积极实施行政文化再造具有重要的现实意义。

2.5.1 改善和提高政府形象

行政人员在行政活动过程中所表现出来的特定的行政文化,在很大程度上反映和体现了政府或国家的形象,并对整个社会的文化具有突出的示范功能。符合科学与民主精神,不断创新的行政文化,可以通过对行政价值目标、行政组织结构、行政行为、行政领导等的影响发挥作用,提高行政管理水平。因此,实现行政文化的成功再造,使之良性发展,有利于提高行政管理水平和行政效能,从而树立良好的政府形象。

2.5.2 促进行政系统的良性运行

行政目标、行政组织结构、行政过程和行政人员的行为都直接或间接受到行政文化的影响和制约。良好的行政文化环境可以改善组织气氛,增强行政组织的

凝聚力、感召力、向心力和战斗力,提高行政人员的认同感、归属感、荣誉感和使命感,优化行政决策系统,改进决策的执行、监督和反馈,促进行政职能的高效行使。

2.5.3 推进行政体制改革的深化

行政文化是促使行政系统内部有效整合的“凝聚剂”。我国的行政体制改革不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。行政文化再造能够引导行政体制改革的发展方向,可以保证行政体制改革沿着正确健康的轨道顺利进行,从而促进和推动行政体制改革的深化。行政体制改革不仅仅是行政组织结构及行政管理方式方法的变革,还涉及到行政价值观念的交替与更新,它既是对传统行政文化的冲击与挑战,又是对新的行政文化的呼唤与培育。要巩固行政体制改革成果,积极稳妥地深化行政体制改革,必须确立改革的整体思路,根据当代社会发展的需要自觉地创新和再造行政文化,从行政文化再造入手,变革行政体制。

2.5.4 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行政文化的形成和发展,即“人化”的过程。行政文化再造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、自豪感和主人翁意识。提高行政效率是公共行政的出发点和落脚点,而要提高行政效率,关键是要充分调动行政人员的积极性和创造性。要充分发挥物质激励和规章制度的作用,同时,必须运用精神激励。行政文化再造是实施精神激励的有效途径之一,通过确定共同正确的行政价值观、行政意识、行政心理等,激发行政人员的工作热情,提高他们遵纪守法的自觉性,增强做好工作的积极性、主动性。

2.5.5 提升社会文化

行政文化是社会文化的有机组成部分。由于行政队伍由较高素质的人员组成,行政机构在社会中所处地位特殊,行政文化具有极强的辐射力和影响力,深刻地影响着社会文化,对整个社会文化发挥着示范作用。这种示范性功能,促使它必须不断进行自身变革与创新,以规范和引导社会文化革新。

注释

-
- [1]Clyde Kluckhohn. Culture and Behavior[M], A Free Press Paperback, 1962, 70
- [2]程万寿. 论构建现代行政文化的对策[J], 晋阳学刊, 2003(4):29
- [3]郭济. 中国公共行政学[M], 北京: 中国人民大学出版社, 2003, 276
- [4]蒋贤孝, 杨春蓉. 对我国当前行政文化建设的思考[J], 四川行政学院学报, 2002(1):13
- [5]刘保平. 加入 WTO 与行政文化创新[J], 行政论坛, 2003(3):42
- [6][9][13]曹振华. 构筑现代行政的文化精神——写在《当代行政文化》丛书出版之前[J], 行政与法, 2003(2):11, 13, 10
- [7]Lord. Acton, essays. on Freedom and Power[M], The beacon press, 1948, 364
- [8][18]张强. 当代中国行政文化变革的目标型态及其实现途径[J], 华南师范大学学报(社会科学版), 2002(5):10-11
- [10]李树桥. 积极推进行政文化创新[J], 国家行政学院学报, 2002·专刊: 36
- [11]夏书章. 行政管理学(第三版)[M], 广州: 中山大学出版社, 2003, 153-154
- [12]王学栋. 论我国公共行政文化的重塑[J], 石油大学学报(社会科学版), 2001(2):40
- [14]孔祥雨, 宋涛. 关于我国行政文化现代化的法哲学思考[J], 鲁行经学院报, 2003(5):135
- [15]付强, 贾旋. 政府在公共管理中的地位与作用[J], 中国行政管理, 2004(1):41
- [16]李穆基. 略论全球化下公共行政文化的综合创新[J], 甘肃行政学院学报, 2003(4):121
- [17]湛中乐. 公务员行政许可法读本[M], 北京: 中央文献出版社, 2004, 25

第三章 MPA教育——中国行政文化再造的重要选择

行政文化再造需要有与之相适应的手段、体制和途径来实现。以培养高层次、专业化、复合型公共管理者为目标的MPA教育引入我国,无疑为行政文化再造搭建起了新的平台,提供了一条新的可供选择的途径。毋庸置疑,MPA教育绝非中国行政文化再造的唯一途径,但MPA教育对中国行政文化再造所具有的独特的积极推动和促进作用是不可替代的,其成为中国行政文化再造的重要选择具有主、客观共同的必然性。

3.1 关于MPA教育

MPA的英文全称为Master of Public Administration,缩写为MPA。是我国继工商管理硕士学位MBA(Master of Business Administration)之后引进的又一新的专业学位。在我国,MPA主要具有三个方面的含义:

3.1.1 MPA教育是一种学位教育

作为一种具有职业背景的专业硕士学位教育,目前,我国MPA教育是指培养在职攻读公共管理硕士专业学位的研究生教育。它不同于传统的研究生培养,其起点不是高校的教科书,而是直接面向公共管理的实践,注重案例教学和情景模拟,旨在培养专业化、应用型、复合型的高层次公共管理人才。

MPA教育的发源地是美国。1924年美国锡拉丘兹大学麦克斯韦尔公民与公共事物学院设置了第一个公共行政硕士学位,也就是现在通称的MPA。麦克斯韦尔学院的MPA教育属于传统的公共行政学体系,遵循马克斯·韦伯的官僚制理论和威尔逊、古德诺的政治——行政二分法理论,为美国政府培养政治上保持中立且有知识、技术和实际操作能力的职业化公务员。20世纪50年代,政府独家提供公共物品和公共服务的垄断地位动摇,促使美国的MPA教育突破传统公共行政的局限,把政府行政管理以外的公共管理也纳入教学科研中。20世纪80年代中后期,新公共管理改革以经济学为基础,坚持市场导向的价值取向,援用企业管理的操作技术,在政府公共管理领域引入市场竞争机制,借以提高政府公共管理的水平。在这次行政体制改革浪潮的冲击下,Public Management成为时髦的、受欢迎的词,因为它的覆盖面更大,更符合公共管理科学化、现代化趋势。

实际上,MPA作为一种学位教育而言,在各国的内涵都不是单一的,它是培

养高级公共管理人才的一系列硕士学位教育的统称。在MPA教育的诞生地美国,其所包含的种类比较多,有的主要涉及到公共行政(Master of Public Administration),有的主要指公共事务(Master of Public Affairs),有的又是指整个的公共管理(Master of Public Management)……除此之外,美国的MPA教育中还包括侧重公共政策方面的学位教育MPP,即“Master of Public Policy”。在MPA教育比较成熟的澳大利亚,MPA教育系列主要包括“MPA、MPP、MPPA(Master of Policy and Public Administration)和一些专门针对个别政府部门职能而设的管理学位。”^[1]

我国MPA教育是新兴学科。招生对象主要为获得学士学位后,有四年以上实际工作经历的政府部门及非政府公共机构的工作人员。课程设置充分借鉴国外的有益经验,结合我国实际,从专业学位教育的特性出发,从职业要求考虑,体现跨学科、复合型、应用性的特点。教学方式采用课堂讲授、研讨、模拟训练和深入实际等多种方式,尤其重视案例教学。安排社会实践或实习环节,为学生提供运用公共管理理论和方法解决公共管理实际问题的实践机会。

我国MPA教育的培养目标是造就德、智、体全面发展、德才兼备,适应我国改革开放和现代化建设需要,能够担当起21世纪中华民族复兴的领导与管理重任的新型高层次公共事务、政府管理和政策研究与咨询的高级人才,为公共部门特别是党政机关和群众团体及企事业单位培养具有现代公共管理意识和公共政策理论素养,掌握先进公共管理方法和技术,精通某些具体公共管理或政策领域专业知识的领导者、管理者、政策分析者及其他公共服务人才。

我国MPA教育的方向是公务员的职业化。而职业化的背后是权力的淡化和治理素养的专业化,是以职业精神、职业道德替代“官本位”意识。MPA所倡导的是“职业”理念而不是“权力”欲望。

3.1.2 MPA是一种专业硕士学位

MPA是一种专业硕士学位——公共管理硕士。在国际上,它与MBA和法学硕士共同构成文科类专业学位教育的三大支柱。

MPA在我国过去被称为“行政管理硕士”。根据西方学者对Administration和Management两个概念及其拉丁词源的辨析,Administration(行政)意味着“进行服务,其后是进行治理”;而Management(管理)意味着“亲自控制”^[2]。所以,我们认为,将MPA译为“公共行政硕士”更为贴切。如果设置此专业确为培养公共管理专业人才,则专业英文名称可以采用Master of Public Management。当然,如果借鉴美国、澳大利亚等国家的作法,将MPA视为培养高级公共管理人才的一系列硕士学位教育的统称,在目前专业设置尚未细致划分的条件下,将MPA通译为公共管理硕士也是可以的。但应当明确,就其英文原意而言,MPA指代

教育和学位时的外延是不同的。

MPA若取“公共管理”的译意,则涵盖公共行政;若取“公共行政”的译意则直接与行政文化相关,因为行政文化正是公共行政学研究的范畴和领域。所以,MPA教育与行政文化之间有着必然的、紧密的、直接的联系。即使取公共管理的译意,如果考察MPA的产生,就可以发现MPA教育的母体仍然是公共行政学,其学术根基可以用“MPA的主要学科基础是公共行政学”^[3]加以概括,而且从我国MPA教育的现状来看,其招生、课程设置等都更侧重于政府管理和公共行政,因此,MPA教育与行政文化之间仍然存在着必然的、内在的、紧密的联系。这是对MPA教育在行政文化再造中进行合理、准确功能定位的认识基础。

3.1.3 MPA是一个群体

MPA指系统接受MPA专业学位教育,并获得公共管理硕士学位的研究生。公共管理硕士专业学位教育对国家发展具有较大的社会价值。公务员队伍是否具备较高的理论水平、实际管理经验及能力是能否搞好公共管理的关键。目前我国的公务员队伍的整体水平不高,学历层次偏低,人员素质参差不齐,这与我国现代化建设的宏伟目标形成了巨大的反差。如何尽快提高我国公务员的知识层次,改善我国公务员队伍的整体知识结构和文化素质,就成为MPA教育所面临的重要课题。MPA教育有利于公务员知识的更新及其社会地位的提高,对公务员自身发展具有明显的价值。MPA群体的形成对改善公务员队伍结构,提升公务员队伍整体素质,更好地适应社会发展需要具有不可替代的作用。从更广泛的意义上说,MPA群体不仅包括系统接受MPA专业学位教育,并获得公共管理硕士学位的研究生,至少还应该包括提供MPA教育服务的师资和教育管理者,他们对中国MPA教育事业的发展具有直接的、举足轻重的作用。

3.2 MPA教育对中国行政文化再造的基础性作用

根据前文所述意识性行政文化和规范性行政文化的内在联系及其相互作用原理,作为行政文化的组成内容,意识性行政文化和规范性行政文化相互构成了一个可转化的动态平衡体系。行政人员在一定的行政环境中从事特定的行政活动,由于对某些行政行为的经常性重复,它们就会逐渐稳定下来,从而形成一定的行政行为模式,其中一些被认为是合理的、可行的、高效的行为模式,就会以行政制度的方式被规定下来,而另一些被行政人员普遍偏好的行政行为则以行政习惯或传统的形式被承认和延续下来,从而也就形成了规范性行政文化。在此基础上,规范性行政文化中的某些思想意识在行政实践中经过行政人员大脑的主观折射和反映,便上升为更具普遍意义的意识性行政文化,例如行政态度、行政习惯、行政意识甚而行政思想和理想等,这些要素对行政体系会产生更为持久和深

层次的影响力。同时,意识性行政文化一旦得以固定,就会对新的行政主体、行政行为产生指导性作用,进而又在新时期、新环境下促使行政体系构建新的行政制度和规范。如此,意识性行政文化和规范性行政文化在不断的相互影响和作用中发展、演进。MPA教育对行政文化再造的基础性作用,就在于规范性行政文化(包括行政组织、行政制度、行政规范和标准等内容)是MPA学科研究的重点范畴之一,而MPA教育又正以意识性行政文化的物质载体——公务员和公共管理者为主要教育对象,它既可以通过向受教育者灌输、传递现行的行政制度和行政规范以影响行政主体意识性行政文化的建立与形成;也可以通过引导、改变行政主体的意识性行政文化推动规范性行政文化的变革;还可以通过对行政主体有意识的行政文化现象、规律等的研究,推动和催生新规范性行政文化的建立,因此,我们有理由认为,MPA教育作为行政文化中、深层次结构的规范性行政文化(行政文化的制度要素)和意识性行政文化(行政文化的精神要素)有机联系的纽带、实现有条件相互转化的中枢环节,是行政文化再造的必然选择。

3.3 MPA教育在中国行政文化再造中的功能定位

行政文化再造固然是时代发展、社会进步和以实现行政现代化为目标的行政体制改革的客观要求,但MPA教育自身对推动和促进行政文化再造,进而推动行政体制改革实践所起的积极作用仍然是不可否认的。

MPA教育在行政文化再造中具有关键性的,无可替代的重要功能。这种功能定位是由中国现实国情和所处的重要历史发展阶段所决定的,是树立科学发展观的必然要求。当前,我国正处在“聚精汇神搞建设,一心一意谋发展”,进一步解放和发展生产力,完善市场经济体制,努力追赶世界强国,实现国家现代化和民族振兴的进程中,“现代文化作为与这个进程相对应的文化,作为一种工业化、都市化、市场化的必然派生物,显然可以直接面对或解决这个过程中出现的现实问题。”^[4]与此相应,当前的行政文化也必须要与当代中国工业化、都市化、市场化的进程,实现国家现代化和民族振兴的奋斗目标相适应。在市场经济条件下,生产力的发展有赖于市场经济的发展与完善,MPA教育是西方发达国家在市场经济发展完善过程中,为使公共管理和行政活动与生产力发展的要求相适应,培养社会需要的专门的公共管理人才而建立起来的。而中国目前市场经济体制的完善程度、生产力发展的水平和现代化建设的进程,大体相当于MPA教育发端并逐步形成规模时期的美国等西方发达国家。由于MPA教育正是在西方发达国家工业化进程的背景下为与之相适应而产生和发展起来的,所以,进入此发展阶段的中国引入MPA教育实属必然,而其对行政文化再造所具有的关键性的,无可替代的重要功能也实属必然。

教育主要是通过传递文化、培养人才来为政治、经济和文化服务的。教育的

价值是实现人的价值的一部分。MPA教育是MPA教育者对受教育者身心所实施的一种影响。是将人类创造的公共管理文化传递给公共管理者,以便使受教育者成为社会和教育者所期望的人,其对行政文化再造的直接功能主要体现在三个方面:一是促进行政办公自动化、现代化和行政技术手段的改进,对物质性行政文化建设具有推动促进功能;二是促进行政法律、行政纪律、行政规范等行政制度体系的科学与完善,对规范性行政文化具有传播、整合和创新功能;三是通过对主体有关行政价值观念、行政理想、行政意识等行政文化精神要素的引导、教化和培育,对意识性行政文化具有塑造提升功能。同时,对社会文化具有辐射功能。MPA教育之所以具有上述功能,主要有三个方面的原因:

3.3.1 培育行政文化主体

人是文化的创造者和建设者,是文化建设的推动者和实践者。所以,文化建设重在育人。实践证明,要培养什么样的行政管理人才,就必须培育什么样的行政文化理念;同样,要达到什么样的行政体制改革目标,就必须推动与之适应的行政文化发展。MPA教育之所以在行政文化再造中具有重要的功能作用,是由MPA教育特点所决定的。这种特点主要表现在两个方面:一是在学科专业性方面,MPA以包括公共行政在内的公共管理为研究对象;二是在招生方面,MPA教育以政府部门及非政府公共机构中的工作人员为主要生源。这就使得MPA教育可以通过对作为MPA学员的公共管理或公共行政主体的人的教育,传播现代行政理念,改变受教育者的行政价值观念、态度、文化和道德,进而实现对行政文化的再造。

3.3.2 倡导现代行政理念

第一,“公共”意识

公共价值观是行政文化的核心。在中国的传统文化中,也强调“公”的概念,如在社会上广为流传的“天下为公”、“先天下之忧而忧,后天下之乐而乐”、“国家兴亡,匹夫有责”和“位卑未敢忘忧国”等名言警句,至今仍然是社会主流价值观。但是,中国传统文化注重人与人、人与社会的和谐统一,主张群体性高于个体性。因此,其“公”的涵义取向更多的是“民族”和“国家”等比较笼统和抽象,具有较强烈的政治含义的概念。而MPA教育中对“公共”的定义是“大家”,它的基本含义是指社会个体成员的集合。与前者相比较,其政治和阶级的色彩比较淡化,是一个相对具体而确定的概念。MPA所倡导的这种“大众化”的公共意识,是现代行政理念的出发点和立足点。

第二,民主观念

“民主”的含义有两层:一是“大家的事大家办”,强调政府是有限责任政府,提倡合理运用社会资源,发挥非政府机构和社会中介机构的作用,充分调动

和发挥社会成员的积极性和能动性,实现对公共事务的“公共”管理。二是“阳光行政”,强调公共管理和公共行政在决策、执行和监督等方面必须坚持公正、公平、公开的原则,最大限度地尊重社会成员个体对公共事务的知情权、选择权和参与管理权,做到行政活动依法、透明。

第三,科学观念

“科学”的含义也有两层:一是技术层面的科学,即将现代化的技术手段和先进的技术方法引入行政管理中。MPA教育将定量分析、信息技术及其应用和公共财政学等比较专业的课程确定为核心课程,通过运用各种数字信息处理和分析技术对宏观的行政机制实现更量化的科学管理,以尽量降低行政成本,提高行政效益。二是社会管理层面的科学。在科技革命浪潮的推动下,伴随着生产力的大幅度提高,人们逐步从被动的劳动中解放出来,开始更多地探求劳动及各种社会行为的价值和意义,对公共事务的关注程度更高。在此形势下,如果缺少能够引导和统帅人们思想、精神和价值观念的力量,再好的管理手段和模式都难以发挥作用。因此,在生产技术越来越先进,越来越科学的今天,管理越来越强调人文关怀,越来越体现出人性化、社会化的趋势。这不仅是一种科学的态度,也是一种科学的实践。胡锦涛同志提出要树立科学的发展观,其中很重要的一点就是要纠正对经济增长和市场机制的“迷信”,正确处理经济发展、实行市场经济与科学行政,维护和促进社会公平,实现经济与社会全面协调发展目标之间的关系。

第四,服务观念

“服务”是现代社会公共管理最主要的手段和职能。现代社会主张的公共管理责任就是为社会成员提供公共产品和公共服务,为公共事业提供有利的运作平台和政策支持,通过服务的最大化和最佳化促进公共管理形成良性循环。特别需要强调的是,公共管理所需服务的提供也应该以市场需求为导向,可以为民众自愿选择。而在我国,目前政府提供的公共产品和服务,却有很多属于强制性提供,如外语教育、城镇职工基本医疗保险等,并非根据公众需要提供,但政府通过制定政策的方式,迫使接受服务者放弃选择权,只能无条件接受服务,这并不是我们所期望和倡导的服务观念^[5]。

第五,公平、公正观念

由于公共行政部门往往拥有管理与提供公共社会资源的权力,因此,行政管理在依法行政过程中,还应加强对社会公平、公正的倡导与实现。在进行公共行政文化建设时,要提倡社会公平价值观。新公共行政学认为,实现以较少的投入换取较大的产出即经济与效率目标固然是公共行政的价值与目标之一,但不应该是其核心价值 and 唯一的终极价值。在重视提高效率的同时,必须强调增强社会公平。社会公平强调政府提供服务的平等性,强调行政管理者在决策和组织过程中

的权利与义务,强调公共行政管理的变革,强调对公众要求做出积极的回应而不是以追求行政组织自身需求的满足为目的。维护社会公平、正义的公共行政对整个社会形成良好的社会道德习惯起着最重要的作用。同时,社会主义公共行政必须维护社会公平、公正,唯此才能真正获得公众的支持,这是公共行政发展最重要的资源^[6]。

第六,合理、科学的行政架构

实现行政决策、行政执行和行政监督分开,这是行政权力在横向上的分配。通过决策部门的统揽全局,执行机构的贯彻实施,监督体制的平衡制约,使公共行政职能发挥最大效能。行政应以有利于执行和服务为导向,实现行政机构的合理设置和行政资源的最优配置。

注重行政体系内部的合理分权,这是行政权力在纵向上的分配。通过科学合理的权责定位,使权力在中央政府和各级地方政府之间合理分配,充分调动地方的积极性,使行政体系实现整体上的高效率,达到整体和局部的切合统一。

责任是支撑和维系这个架构的纽带。“每个成熟的组织都形成了某些使下级对上级负责的制度。政府中的这种制度如此复杂和受到限制,这是任何其他组织所不能相提并论的。”^[7]无论是合理分工还是合理分权,其实质是责任和建立在责任基础之上的权力与利益的划分。有限责任、责权统一和建立并实施“问责制”是此种责任体系的主要特点。

第七,管理文化

文化对一切社会活动都有着潜移默化,润物无声的影响。根据马克思主义的基本原理,管理文化是基于一定社会实践活动之上的社会意识形态。作为以公共管理为研究对象和范畴的MPA教育特别注重管理文化。“管理文化就是人们在特定的管理实践中所形成的行为倾向、心理倾向和价值取向。管理文化既构成人们管理活动的文化氛围,也成为人们管理活动的灵魂和主导。因此,最终决定了人们管理活动的效率和成败。”^[8]

第八,公务员由行政者向管理者的角色转变

尽管我们不赞成政府成为公共管理的主导者,而应该专司“行政”,但是这并不等于公务员只需要被动执行。行政执行需要创造性,行政者应具有在执行过程中对具体问题的决策、处理能力,而不是被动的机械的执行者。我国政府官僚制传统极其深厚,注重程序、注重等级,大多数公务员只把工作重点放在执行上级政策和指令上。当然,按上级指令办事并无可厚非,但执行结果如何,是否达到预期目标,是否符合公众利益,只有很少人才会考虑。而真正意义上的公共管理者应以实现公众利益为目标,并对结果负有责任,而不仅仅是服从上级命令。

3.3.3 促进行政文化建设

第一，促进行政价值观的完善

价值观是世界观的核心，是驱使人行行为的内在动力。行政价值观从根本上决定了行政活动的走向。无论是中国还是西方国家的行政价值观都表现为当权者对权力的赋予者负责。但是，由于赋权方式不同，导致行政价值观也不尽相同。西方国家强调官员对选民负责多一些，而中国传统行政文化更强调官员对“上级”负责；MPA教育提倡以“做大事”为目标的“向前”的行政价值观，有利于形成开拓进取、奋发向上的行政作风；中国传统的“官本位”的行政文化更多体现的是以“做大官”为目标的“向上”的行政价值观，容易引发争权夺利、“官满为患”的后果。因此，MPA教育有助于我们在继承传统优秀行政文化的基础上，进一步树立科学的行政价值观，促进行政价值观的提升与完善。

第二，促进行政理念的转变

中国行政文化是在中国历史文化基础上形成、发展起来的，必然带有深刻的中国传统文化的烙印。MPA教育是以西方传统文化为背景和基础兴起的，更多的反映了西方文化的内涵和精髓，因此，必然会与中国传统行政文化思想产生碰撞，使我们以全新的视角来对看待和理解行政文化：主张“民本位”的思想定位，改变了“官本位”的传统观念；主张官民平等，要求公共管理者彻底摆脱旧的传统行政文化的束缚，不再把自己看作能够而且有权任意主宰民众命运的“父母官”，而是担负一定公职的普通公民；政府的行政行为既要受法律的保护，更要承担相应的法律责任；重视人的个性和创造性，注重个人素质和实际能力的提升，强调个人的全面发展，为中国传统人本思想充填了实质内容，丰富和完善了中国传统的人本思想；倡导科学、民主和服务，给行政以准确定位，强调引入现代化科学技术手段和方法，实现依法、科学行政等等，全方位地促进传统行政理念的转变。

第三，对行政文化发展具有引导与协同作用

MPA教育起源于公共管理，也服务于公共管理。从这个意义上讲，MPA教育也是为行政文化建设服务的。它通过引进和吸收现代化、专业化、科学化的行政理论和实践经验，推动行政体制的科学重组，从整体到局部，以客观、能动的立场对行政资源进行科学化、合理化的统筹和安排，为行政文化再造提供新的思想观念和实践基础，对行政文化发展起到引导和协同作用。

第四，推动和促进行政文化再社会化

“行政文化的再社会化既是新型行政文化的扩展与巩固过程，也是行政主体接受和适应新型行政文化的过程，”^[9]还是行政文化不断现代化的过程。社会生产力的发展是培育现代行政文化的关键。行政文化在社会生产力不断发展过程中实现成功再造后，要成为社会的主流文化，发挥指导行政实践的作用，就必须通过行政文化的再社会化，“使新行政文化的思想、原则和精神等深入到行政人员

的心中。”^[10]MPA教育通过传播行政文化制度和精神，推动和促进行政文化再社会化，使行政文化不断经历“学习—运用—改造”的循环，推动其最终接近并达到预期的目标型态^[11]。

注释

-
- [1][3]张勇,任溶等. MPA 登陆中国[M], 北京:中央编译出版社, 2000, 2-3
- [2][澳]欧文. E. 休斯著, 彭和平等译. 公共管理导论[M], 北京:中国人民大学出版社, 2001, 6
- [4]孔祥雨, 宋涛. 关于我国行政文化现代化的法哲学思考[J], 鲁行经学院报, 2003(5):135
- [5]付强, 贾旋. 政府在公共管理中的地位与作用[J], 中国行政管理, 2004(1):42
- [6]李穆基. 略论全球化下公共行政文化的综合创新[J], 甘肃行政学院学报, 2003(4):121
- [7]See Revitalizing Federal Management: Managers and Their Overburdened System: A Panel Report[M] (Washington, D.C.: National Academy of Public Administration,1993),15
- [8]吴柏鸿等. 公共管理知识手册 MPA 全集[M], 北京:企业管理出版社, 2001 年, 95
- [9]韩莹莹. 论中国行政文化的现代化[J], 理论与改革, 2002(1):95
- [10]王凯伟, 王再新. 试论中国行政文化现代化[J], 湖北社会科学, 2002(3):59
- [11]王家合. 行政文化创新的成本约束及其道路选择[J], 学术交流, 2003, 总第 108 期:123

第四章 MPA教育健康发展——中国行政文化再造的重要途径

4.1 中国行政文化再造的路径选择

中国的行政文化需要再造,但如何实现行政文化的成功再造,这涉及的是行政文化再造的路径选择问题。

4.1.1 中国行政文化再造的战略路径选择

立足中国国情和当代行政实践,以现代行政理念为导向,建立现代行政文化的理想型态,是中国行政文化再造的战略路径选择。如前所述,行政文化再造是一个人们根据客观实践需要,主动、自觉地发展、完善和创新行政文化,使之能够适应时代发展、社会进步和实现行政现代化客观需要的过程。在这一过程中,首先,必须正确认识、科学对待中国国情,这是推进中国行政文化再造的国情基础。无论我们采取什么样的再造方法和模式,都必须坚持马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想的指导思想地位,坚持从国情出发的科学发展观,坚持行政文化的独立自主性,这是我国行政文化再造的最本质要求和根本基础,是实现行政文化成功再造的政治方向保障。其次,必须树立现代行政理念。行政理念决定着行政文化和行政实践的发展方向,没有科学、先进、现代的行政理念的指导,行政文化再造将迷失现代化的目标和方向。树立现代行政理念,加强依法行政、民主行政、科学行政是行政文化再造的根本要求,是实现、保持行政文化先进性的思想观念保障。再次,必须努力培养具有现代行政理念和行政能力的人才,创立能力本位的社会文化价值观,建构能力型社会。传统行政文化推崇的“权力本位”思想奉行的是既不能保证国家需要的治国精英走上相应的岗位,也难以将在某些重要岗位上的能力平庸者淘汰出去,以维护权力拥有者及权力即得利益集团的利益和权威为主旨的“经营竞争淘汰”法则;而“能力本位”的思想观念将人的实际能力和工作成果作为分配包括权力在内的资源的依据,奉行的是“能者上,庸者下”的“能力竞争淘汰”法则,能够使真正的人才脱颖而出,并为其提供施展才华的空间舞台。科学的发展观和人才观,需要在全社会构建起以能力作为选拔、衡量和评价人才标准的“能力本位”的社会文化价值观。在行政领域,建构能力型社会最核心的要求是加强高层次、专业化、复合型公共管理和行政人才的培养,全面提升包括公务员在内的公共管理者队伍素质,在思想观念和实践中实现由“官本位”、“权力本位”向“能力本位”的转变。

4.1.2 中国行政文化再造的战术路径选择

从实践的角度而言,实现行政文化再造有三条路径可供选择:一是以领导者意志为依据,以行政权力为依托,以强制性的灌输和制度规范约束为手段,采取主动的、强力推动的态度,由上至下的推进行政文化的再造;二是以基层实践者出于自身利益驱动而进行的行政文化建设实践为源动力,以文化的自主式传播和社会的自然选择为途径,采取顺其自然的态度,由下而上的促动行政文化再造;三是寻求前述两条道路的最佳结合点,一方面,领导者要鼓励、引导组织成员树立不断丰富、完善和创新行政文化的意识,及时发现来源于基层实践之中,具备良好群众基础的优秀行政文化的形成势头和成果,积极加以引导和推广,提供良好的环境和政策支持,为行政文化再造提供新的实践来源。另一方面,基层实践者要在实践活动中不断改造自己的世界观、人生观和价值观,有意识地提高自身文化素质。上下结合,共同推动和促进行政文化再造。不言而喻,这条能够充分调动和发挥上下两个方面的积极性,循序渐进的再造道路应该成为我们的选择。

从技术的角度而言,实现行政文化再造必需坚持走科学再造的道路:一是必须坚持走继承、借鉴与创新并举的行政文化再造之路;二是必须坚持不断健全和完善现代行政制度,依法行政,建立科学、合理、规范的监督约束机制,走行政法治之路;三是必须坚持以人为本,采取有力措施加强人才培养与全员培训,走可持续改善、可持续发展之路;四是必须坚持动员全社会力量,合力推进。

4.2 MPA教育健康发展是实现中国行政文化再造的重要保障

MPA教育是我国行政文化再造的必然选择,其对中国行政文化再造战略路径和战术路径的实现均有重要的保障作用,这种作用的发挥,主要通过促进“权力本位”思想观念向“能力本位”思想观念的转变、提供现代行政理念和提供人力资源与人才支持三条途径来实现,并且,这种功能作用的发挥以MPA教育自身的健康发展与完善作为基础和前提。

4.2.1 调适MPA教育政策,为中国行政文化再造提供基础人力资源保障

目前,MPA教育在我国仍属于新生事物,还处于起步阶段。作为一个已经有80年的历史,在西方发达国家发展得比较成熟的教育专业,MPA教育在我国还不够成熟和厚重,其抵御风险的能力、适应环境的能力和自我调节的能力还比较弱,难以通过自身的调整有效抵御市场风险,在这一阶段政策性因素的影响无疑是巨大的。这种政策性影响无论是超前的还是滞后的,都会对MPA教育的健康发展造成不良影响。这就需要包括MPA教育的主办者、服务的提供者、成果的受益者和潜在受益者在内的全社会都承担起相应的责任,加强对MPA教育的领导、支持与关爱。

自2001年10月我国首届MPA入学考试以来,至今已举行三次考试。对这三次入学考试的报考情况加以分析,我们发现,报考人数从2001年12000人下降到2002年的9000人,再下降到2003年的7000人,MPA教育的招生额度逐年增加,而报考人数却逐年锐减,2003年已经出现了报考人数低于招生计划数的情况,并且仍有继续减少的趋势。生源是MPA教育得以存在和发展的根本,如果目前这种生源不足的现象得不到有效解决,势必影响MPA教育在我国的发展。造成目前生源不足的原因是多方面的,除了对MPA教育的宣传不够、获得举办MPA教育资格的试点院校因总体数量偏少,地区分布不均导致MPA教育覆盖面不足等因素以外,最主要的原因在于国家有关保障MPA基础生源的政策匮乏,配套政策不到位。其一,从我国公务员队伍的现状和目前报考MPA的基本条件来分析,2001年我国MPA首次招生时,全国540余万公务员中具有研究生学历仅有1%,具有本科学历者仅占10%左右,具有大专学历的也不过52%。能够达到报考MPA基础学历要求的仅占公务员队伍总数的11%,公务员队伍中的绝大部分人将被拒之于MPA教育门外,而这部分人基本在基层政府任职,工作在第一线,是中国行政文化再造最重要、最直接的实践者,是中国行政文化再造不可缺少的人力资源基础。他们如果始终不能接受正规的MPA教育,那么,无论是对这个群体,对我国公务员队伍整体素质的提高,对仍处在初始阶段的中国MPA教育的可继续发展,还是对中国行政文化的成功再造都是一种缺憾。其二,国家虽然已经明确提出MPA教育的方向和培养目标,但是由于缺乏配套政策的支持和保障,与MPA教育发展密切相关的各主管部门对发展MPA教育、MPA教育的性质与任务、功能定位与市场定位等问题在认识尚存在分歧,相互之间在政策的制定、衔接与协调上不够顺畅,特别是教育和组织主管部门对MPA教育的支持不足,造成即定的MPA教育方向和培养目标无法落实,一方面,国家需要的公共管理高级人才严重缺乏,另一方面,MPA教育培养出来的学员基本被闲置起来,造成MPA教育资源的巨大浪费。其三,缺乏用以保障MPA教育方向和培养目标实现的明确有效的支持鼓励政策,特别是在对取得MPA学位人员的使用上没有明确的规定,在用人上学与不学没有实际上的区别,加之我国在用人上“重学历而轻学位”的独特体制,使定位在专业学位教育层面的MPA教育处境十分尴尬,教育与用人环节的脱节,造成符合报考条件的人员对完成学业后的预期不佳。其四,MPA教育主办者和教育服务的提供者对市场的预期相对于市场的实际需求而言过于乐观,造成一些不具备条件的学校都想方设法争取搭上MPA教育这班车。这种判断上的偏差一方面有主办者和学校对MPA教育的市场号召力估计过高的主观因素,也有因政策支持力度不够导致的市场需求受到抑制或发生萎缩的因素。MPA教育开办三年来招生规模逐年大幅度递增,扩张速度过快的现状更进一步加剧了理想与现实之间的矛盾冲突。逐

年递减速的生源与迅速扩大的招生规模,使中国 MPA 教育在初起阶段就已经感受到了市场的巨大压力。引发了包括 MPA 教育的主办者、学校和学员在内的全社会的担忧。其五,高额的学习费用使相当一部分有报考愿望的潜在考生对 MPA 望而却步。

这种政策上的不到位,导致相当一部分愿意而且应该接受 MPA 教育的人员因达不到报考条件而被迫放弃,而少数符合报考条件的人员又因预期不确切而不愿意报考,从而造成 MPA 教育的基础生源缺乏保障,而没有一定规模的符合条件的人力资源作为基础,要实现中国行政文化的成功再造是不可能的。要解决这个问题,增强 MPA 教育的市场基础,扩大 MPA 教育的生存和发展空间,实现 MPA 教育的快速、健康、可持续发展必须调整现行政策。

第一, 制定 MPA 教育发展规划

作为一种新的专业和教育制度,中国 MPA 教育尽管已经走过了三个年头,并即将完成第一个教学周期,但是,无论是从社会认知程度、MPA 教育本身的完善程度,还是从 MPA 教育市场的成熟程度而言,我国 MPA 教育仍然处于起步阶段,尚未步入正常的发展轨道和良性循环。相反,就我国 MPA 教育发展的现实来说,目前已经呈现出缺乏总体规划,各自为政、发展无序的苗头,制定中国 MPA 教育发展规划已经成为确保我国 MPA 教育沿着正确、健康的道路发展的首要任务。规划内容应该包括中国 MPA 教育的发展目标、阶段、速度及功能定位,特别应对各发展阶段教育资源的配置,包括开展 MPA 教学的学校的设置标准、数量、区域分布和重点专业等做出规划,规划应坚持以市场需求为导向,保证 MPA 教育在规模、速度上的适度发展。同时,应建立对规划执行情况的监督与修正机制,保证规划本身的科学性、合理性,以及在执行上没有偏差。这不仅是中国 MPA 教育健康发展的保障,也是实现中国行政文化再造战略的保障。

第二, 制定 MPA 教育基础生源保障政策

要本着以人为本,尊重历史,面向未来的原则,针对我国公务员队伍的现状和行政文化再造的客观要求,制定能够有力保障 MPA 教育基础生源的政策。这种保障可以通过两种政策途径实现:一是在现阶段适度降低 MPA 报考条件,放宽 MPA 教育“准入”限制,扩大生源基础,使更多的公务员能够有报考和接受 MPA 教育的机会;二是制定强有力的鼓励、支持现任公务员参加在职学历教育的政策,有针对性地设置和发展可以与 MPA 教育接续的行政和公共管理专业的专科接本科教育,为使更多的人达到现在的报考标准提供基础条件和台阶,在不降低 MPA 教育招生条件的情况下扩大生源基础。两相比较,我们以为,后一种途径不失之一种两全的选择,既可以保证 MPA 教育的基础质量,又可以相对保持生源基础,还能够保持 MPA 教育政策的连续性和稳定性。

第三, 制定 MPA 资质认定政策

要确保我国MPA教育“实现公务员的职业化”的教育方向和“造就德、智、体全面发展、德才兼备,适应我国改革开放和现代化建设需要,能够担当起21世纪中华民族复兴的领导与管理重任的新型高层次公共事务、政府管理和政策研究与咨询的高级人才,为公共部门特别是党政机关和群众团体及企事业单位培养具有现代公共事务、公共管理和公共政策理论素养,掌握先进分析方法及技术,精通某一具体公共管理或政策领域的领导者、管理者、政策分析者及其他公共服务人才”的培养目标的实现,国家应制定在公务员和从事公共管理的专业人员中开展MPA资质认定的相关政策,开展MPA资质认定工作。一方面,建立中央组织部、国家人事部、教育部和各级政府部门的横向与纵向联系,制定联合行动计划,明确规定MPA学位在用人、提职晋升时应有的地位,以激活公共管理专业学位学习者的学习积极性。将是否系统接受过MPA教育或培训,是否取得MPA学位与公务员准入考试联系起来,对通过资质认定者予以免试或优先录用;与人员的提职、晋升等联系起来,作为重要考核条件及依据;与通过考试方式公开招聘领导干部工作联系起来,对通过资质认定者在报名、录用时给予优先考虑。另一方面,将MPA学位作为从事公共管理工作的任职资格证明。随着市场经济的发展和行政体制的改革,我国非政府公共管理组织将进入迅速发展时期,这类组织的发展状况制约着整个社会的公共管理体系的健全,因此,这些担负公共管理职能的非政府组织对从业人员任职资格应有较高的专业要求,应将是否受过MPA教育作为选聘人员的重要指标。

第四, 制定 MPA 教育成本分担政策

毋庸置疑,MPA学员是MPA教育消费者,是最主要、最直接的受益者,学员应该为此负担教育成本。但是,我们必须注意到MPA学员以参加工作时间较短、工资收入水平不高且相对固定的年轻公务员为主的现实,由他们个人承担全部高额教育费用存在一定的困难,而且可能导致一些不正之风的发生。另外,MPA教育的培养目标是为国家和社会培养高级的专业公共管理人才,是一项具有公益性性质的事业,是政府、学校和MPA学员的用人单位共同的社会责任,同时,他们也是MPA教育的受益者,也应该负担部分教育成本。因此,国家应制定并出台MPA教育成本分担政策,建立MPA教育成本的分担机制,以保持MPA教育旺盛的生命力及发展的后劲。

第五, 制定 MPA 教育评估与动态监管政策

国家应对开办MPA教育的各高校制定评估标准并实行动态监管政策,建立基于科学评估基础之上的动态监管机制。对各校MPA教育的开展情况进行阶段性评估,做出客观公正的评价,是保证MPA教育质量的重要条件,也是保留有关学校

开展 MPA 教育资格的重要依据。在此基础上,通过动态监管机制的建立,实现对开办 MPA 教育的院校能上能下、能进能出,优胜劣汰的动态监管。

4.2.2 完善 MPA 教育体系,为中国行政文化再造提供人才保障

如果说明确 MPA 教育政策,是为中国行政文化再造提供以规模、数量为主要考察指标的基础人力资源保障的话,那么,完善 MPA 教育体系,开展不同层次的实用型、复合型人才的培养则是为中国行政文化再造提供以质量为主要考察指标的人才保障。

树立科学的发展观,把握一切发展的机遇,加快我国现代化建设的步伐,不断增强综合国力,迎接经济全球化和加入 WTO 的挑战,这些都格外需要科学、现代的公共管理,尤其是政府的有效公共管理,而这取决于我国公共管理者的素质和能力。因为,几乎所有的社会组织运行机制的决定因素都是人。公务员作为国家机器的重要组成部分,是党的路线、方针、政策和国家法律法规的具体执行者,是社会主义市场经济的规划、组织和协调者。他们的管理水平决定政府的管理水平,其能力决定政府的能力,其行政价值观念、行政理想和行政精神等决定着中国当代行政文化的形成,而实现提高公共管理者素质和能力的目标,有赖于完善的 MPA 教育体系的建立及其作用的发挥。

MPA 教育对行政文化再造的人才支持,基本体现在培养行政及公共管理界的精英与高级人才和提高行政及公共管理者全员素质两个方面。由于 MPA 教育在我国仍处于起步阶段,根据 MPA 教育招生特点,我国公务员队伍整体年龄结构偏大、学历结构偏低的实际和承担公共管理职能的社会中介组织、非政府组织发展缓慢的现状来分析,在今后一段时间内,上述组织内的从业人员中,符合 MPA 报考条件的人员仍属少数,而能够完成学业并取得 MPA 学位的更是凤毛麟角。与中国目前庞大的公务员及公共管理人员的基数来比较,仅仅依靠 MPA 教育所培养的具有 MPA 学位的学员来承担提高迅速公务员队伍整体素质、推动和促进行政文化再造的重任,显然是不够的。这就要求我们在注重通过 MPA 教育培养公共管理精英的同时,要特别注意扩大 MPA 教育的受益范围。结合我国当前加强公务员和公共管理人员队伍建设的具体要求,充分发挥、利用现有 MPA 教育资源,完善 MPA 教育体系,开展多层次、多形式的 MPA 教育培训,走正规教育与专业化培训相结合的道路,努力扩大 MPA 教育对提高公务员及公共管理队伍整体素质的作用和积极的社会影响,最大限度地发挥 MPA 教育在行政文化再造中的功能作用。完善 MPA 教育体系的具体做法,是将 MPA 专业学位教育与 MPA 核心课程全员培训相结合,将培养高层次、专业化、实用型、复合型公共管理人才与全面提高包括国家公务员在内的公共管理者队伍素质相结合,将 MPA 专业知识培训与公共管理人员初任、任职、转岗等在职教育培训相结合,把转岗分流与人才资源开发有机结合起

来,形成学位教育与专业培训相辅相成、互为补充、相互促进、功能完善的教育体系。

需要指出的是,无论如何完善MPA教育体系,培养“精英中的精英”都是MPA教育的首要任务。正如弗雷德里克·C·莫舍指出,在单个机构中,职业专门化,使得精英团体进一步分裂^[1]。在大多数国家里,公务员和公共管理者群体都被视为社会的精英群体。MPA教育这种以受教育者能力为依据,以培养高层次、专业化、应用型、复合型行政和公共管理人才,培养“精英中的精英”为目标的教育方式,客观上将促使公务员和公共管理者群体依据能力分出不同的等级,进而造成这个精英团体出现新的分裂。这种基于“能力本位”观念的竞争机制的引入,对促进“权力本位”向“能力本位”的观念转变,培育健康向上的行政文化氛围,引导行政和公共管理者树立积极进取,靠实力凭本事参与竞争,寻求个人与社会协调发展的良好意识具有重要意义。从这一点上说,完善的MPA教育体系在为行政文化再造提供人才支持的同时,也为其提供了巨大的人才储备。

4.2.3 规范MPA教育管理,打造中国行政文化再造的教育品牌

社会越进步,科学越发展,公共事务就越多,社会对公共服务的需求就越大,公共管理科学就越发达。高等教育机构介入公共管理教育和人才的培养,成为当代世界各国的一个重要趋势。世界各国都把MPA教育看作是行政体制改革和提高政府服务质量的一条必要途径。随着改革开放的不断深化、市场经济体制的逐步完善、公共管理事业的发展 and 政府部门专业化程度的提高,我国急需培养出更多的现代化公共管理人才。现实中采用最为普遍的针对国家公务员的一般性的短期培训已经不能满足培养现代化公共管理人才的需要,重视和发展MPA教育也因此成为必然的选择。从行政文化再造的角度讲,打造中国行政文化再造的教育品牌,核心要求是确立MPA教育是一种重在培养受教育者的智能、效能和技能,着重提高受教育者的各种实际行政和公共管理能力的“能力教育”的地位,并以此作为依据规范管理,提高教育质量。

第一,加强专业师资力量培养,规范教师队伍管理

要造就有能力的MPA学员,首先必须要造就一支有能力的师资队伍。MPA教育的对象是具有一定职业背景和较丰富实际工作经验的从事行政或公共管理工作的在职人员,具有极强的实践性和针对性。MPA教育的这一特点决定了它必须拥有一支既有深厚的理论功底,又有一定行政或公共管理实践经验的专业化师资队伍。但事实上,由于师资力量及课程结构的限制,MPA教育形式上是硕士教育而实质上却与公共管理专业本科生所修课程相差无几,教师的知识结构中缺乏行政及公共管理实务方面的知识,对政府了解程度较低,对公务员工作性质也缺乏了解,导致目前的MPA教育很难达到这一教育目标。而且,在中国现行的教育体

制下,很难成规模地培养出具有行政或公共管理工作经验和背景的师资。因此,根据 MPA 教育发展需要,立足现有的教育体制,培养一支符合 MPA 教育要求的精干而稳定的教师队伍是保证 MPA 学位教育质量的关键。一是要选派富有责任心和教学热情的教学经验丰富、教学效果良好,且能够针对公务员特点开展教学的教师任课;二是要制定政策,建立 MPA 任课教师到政府或公共管理组织挂职锻炼制度或与其成员之间的双向互动交流机制,增强 MPA 任课教师对政府和公共管理工作的感性认识与实践经验;三是注意从政府或公共管理组织中选拔一些具有较好理论素养和教学能力的工作人员,经过培训后充实到 MPA 教育师资队伍中去;四是逐步建立起 MPA 任课教师的专业教学能力认证和评估制度。

第二,突显 MPA 教育特色,规范课程设置

从一定意义上讲,课程设计是 MPA 教育培养学员能力的主要依据,是打造“能力教育”的关键环节。因此,MPA 课程设置首先要突出针对性、实用性、研究性和规范性。针对性是指 MPA 的课程设置要充分考虑受教育者的特点,贴近政府和公共管理实践;实用性是指 MPA 教育要造就的是具有现代公共管理理论、公共政策素养和能力的公务员及公共管理人才,帮助其获取分析解决公共管理与公共政策问题所必需的品质和能力,使其能够掌握和熟练运用政治、经济、法律、外语、现代科技等方面的知识和定性定量分析方法、计算机信息管理等技术解决实际问题,成为应用型、复合型的高层次公共管理人才。因此,课程设置必须要符合培养应用型、复合型高层次公共管理人才的需要,突出实际能力培养;研究性是指要帮助受教育者树立起科学的理性的思想方法和思维方式,掌握科学的研究方法,注重研究行政和公共管理事务的表象及其规律,提高分析问题、解决问题的能力;规范性是指 MPA 核心课程的设置要规范,搭建统一标准的 MPA 教育核心课程平台是突显 MPA 教育特色,培养具有共同价值观念和理想信念的 MPA 学员,提高社会对 MPA 教育认知程度的关键,也是各校形成和发展专业特长的基础。其次,加强具有中国特色的,有针对性的规范化的案例教学。案例教学是 MPA 教育的一个突出特点,通过案例教学既可以吸收借鉴成功范例所提供的经验,也可以总结汲取失败案例的教训,还可以拓宽受教育者思考问题、分析问题的思路,在某种程度上,案例可以说是现实行政或公共管理实务的缩影和模拟。对于如此重要的案例教学,目前已开办 MPA 教育的各高校普遍存在着案例教学数量不足、质量不高、针对性不强的问题,没有体现出案例教学在 MPA 教育中应有的地位和作用。加强符合中国国情,具有中国特色的,规范化的案例教学,是规范 MPA 教育管理工作的一个重要环节,也是确立 MPA 教育“能力教育”地位的根本要求。

第三,不断改进教学模式,完善教学手段

传统公共管理人才的产生主要依靠个人的经验和悟性,能够成为优秀的管理

人才的机会微乎其微,无论对于社会人力资源的管理,还是对于公共管理而言,这都是一种损失。现代公共管理的公共性要求从业者必须具有与之相适应的职业道德、管理技能。通过MPA教育培养专业型管理人才,调整公务员的心态和行为、改革政府运作方式,提高行政效率已成为发达国家的共识。不少国家都把MPA教育视为提高政府管理质量、巩固行政体制改革成果的可靠途径。这就要求MPA教育在办学模式和教学手段上必须与此相适应。

首先,在教材的编写、课程设置和讲授内容及形式上,应与以学术研究为主的硕士研究生有所区别,体现行政与公共管理活动的实证性、实践性特点,注重科学思维方式和思想方法的培养,认识、分析和实际问题能力的培养,不必过分强调学术性。

其次,要不断改变单向灌输式的、封闭式的教学模式,实施因材施教,开放式教学。一是改变单向灌输式的教学模式,努力实现教学互动。在讲授管理学、公共管理学、行政学等基础性课程时,应该注重案例分析;在讲授教育经济与管理等专业性课程时,应结合我国及国外的教育管理实践展开讲解,且进行比较分析,调动学员参与教学的积极性,使学员切实感到所学习的课程内容贴近国内外教育实际。二是逐步改变校内封闭式教学的模式,通过采取走出去、请进来的办法加强校际之间、地区之间和国际之间的交流与合作,增强MPA教育的知识含量,同时,适当增加校外拓展训练、参与社会实践活动等教学内容,使MPA教育贴近社会生活实际,实现开放式教学。

再次,不断完善教学手段。在保留传统的课堂讲授、课外交流等教学手段的同时,将现代视听技术、计算机信息技术和远程教育等教育手段引入MPA教学,实现MPA教育与其他教育专业之间和各学校之间在教学内容和成果上的共享。

第四,建立客观科学的评估机制和监督机制

现代教育质量的保障机制有两个,一是监督机制,二是评估机制,二者缺一不可。由于我们对如何办好MPA教育缺乏足够的经验,因此,在现阶段建立客观科学的监督机制和评估机制更显得尤其重要。至于评估究竟以自评还是以他评为主、是采取等级性评价还是合格性评价、是在有学员毕业生后进行终末评价还是在学员在校期间进行环节评价,都可以通过实践来加以验证和取舍。评价方式不同就会产生不同的教育效果。而教育监控与督导是任何教育事业成功的法宝。已经开办MPA教育的学校应通过定期听课或上公开课等方式,对MPA教学质量及时跟踪、检查,且形成督学与教师之间、教师与学生之间的教学信息反馈机制,以便及时调整教学内容及方式、方法。

4.2.4 运用MPA教育成果,促进政府行政习惯与行为模式转变

MPA教育成果在行政文化再造领域的直接体现,主要有以下四个方面:

促进科学行政价值观的树立。行政人员共同的价值观是行政文化的核心,它对整个行政文化具有整合和导向作用。在建立科学的行政价值观过程中,政策的调控具有权威性、指导性。对于一个负责任的政府而言,任何政策的制定、贯彻和执行,都应该充分体现民众的根本利益和价值导向。MPA教育的引入可视为一种重大的政策调控措施,社会对MPA教育的宣传本身就是一个传播MPA所倡导的,包含公共意识、服务意识、民主意识、市场意识、竞争意识等现代行政意识和科学行政价值观念的过程,是一个营有利于造推进行政文化再造的良好社会文化环境氛围的过程。

促进行政道德的在教育对象心中的内化。MPA教育是通过传授、教育、引导和启示等手段向教育对象传输行政道德规范,使其自觉遵守这些规范的一种行政道德建设的方法,它不依靠外在的强制的形式发挥作用,而是通过循循善诱,让行政道德在行政文化心中逐渐内化,使公务员自觉以此规范自己的行为。

促进传统行政伦理思想现代化。加强行政伦理建设的途径有道德驱动的自律和制度化的自律。道德驱动的自律是以事业心、使命感、社会责任感、人生理想和价值观为基础的自律。制度化的自律是在多元化约束的基础上,在行为主体与外部环境长期互动过程中形成的自律。要实现制度化自律,加强行政伦理教育是一个重要途径。行政伦理教育的内容应当体现时代精神和历史发展的趋势。MPA教育很好地体现了这一特点,它借鉴西方行政文化的先进理念和成功经验,继承中国传统文化的精髓,在德治和“修身、齐家、治国、平天下”的传统下,坚持全心全意为人民服务的宗旨,坚持将依法治国和以德治国有机结合起来,促进行政人员普通公民意识的树立,完善行政伦理法律框架,健全行政伦理责任机制,塑造中国特色的现代行政伦理文化,成为行政伦理再造的有效手段与途径。

促进行政创新。一是行政制度创新。行政制度MPA教育主要研究对象之一,具有很强的针对性。其对行政制度创新的促进作用主要体现在与时俱进地推动行政法制体系的建立与完善,确保行政活动有法可依;促进政府“阳光行政”,推进政务公开和公共信息发布制度的建立与实施,增强行政透明度,为公众参与、监督公共事务管理提供制度保障;推动国家公务员制度的完善,促进公务员管理和培训力度的加大,不断提高公务员素质。二是行政组织创新。MPA教育从现代经济学中吸取“经济人”假设、市场竞争、成本—效益分析等当作自身理论和方法的组成部分。直接利用当代管理学的成就,将绩效管理、组织发展、人力资源开发、顾客至上、合同雇佣制、绩效工资制等管理理论、方法和技术应用于公共部门管理的理论和实践之中;把政策科学或政策分析对于公共政策、政策系统和过程的研究成果以及政策分析的方法和技术融合于公共管理的理论之中,促使行政组织内部结构调整,合理引入企业管理模式、市场机制和竞争机制,促进政府

及其组成部门之间合作的加强,有效利用信息网络技术推行“电子政务”,提高行政效率。三是行政行为创新。借鉴世界各国公共管理社会化、公共服务市场化的成功经验,把一些政府机构本身管不了、也管不好的事情交给市场或非政府中介组织,扩大公民在公共管理中的参与程度。社会之中蕴藏着极其丰富的管理资源,把一部分行政事务交给社会来办,常常比单纯依靠政府机构本身办得更好、管的更好。国家机关和国家公务员应当充分发挥“民智集中者”的作用,依靠全社会的智慧和力量提高政府管理水平。

思想观念的改变必将导致行为模式的转变。就此意义而言,MPA 教育为中国行政文化再造提供了先进的行政理念,其对政府行政习惯与行为模式转变所施加的影响,是通过推动和促进行政文化的再造实现的。政府行政习惯与行为模式的转变,集中体现在以下 10 个转变上,即由“全能政府”向“有限政府”、由“集权政府”向“民主政府”、由“管制政府”向“服务政府”、由“神秘政府”向“透明政府”、由“利益政府”向“中立政府”、由“随意政府”向“诚信政府”、由“低效政府”向“效能政府”、由“平庸政府”向“进取政府”、由“慷慨政府”向“经营政府”、由“通俗政府”向“专业政府”的转变。

4.2.5 提升 MPA 文化内涵,锻造中国行政文化再造的有生力量——中国 MPA 亚文化群体

我国 MPA 文化是指一种由高校及 MPA 学员在 MPA 教学、管理等实践环节中逐渐形成的,为每个 MPA 学员所认同并拥有的共同的价值观念、思想意识、心理取向和行为规范,是一种具有行政和公共管理职业背景和高校个性的信念和行为方式。它包括价值观、行为规范、道德伦理、规章制度、精神风貌等,而价值观处于核心地位。MPA 文化的形成对于规范学员的各种行为,培养和造就新时期社会急需的高素质、高层次公共管理人才,特别是政府管理人才发挥了重要作用。这种作用不仅在学校中有所体现,而且会随着 MPA 学员完成学业后返回或走上社会工作岗位而传播出去、持续下去。所以,在 MPA 教育过程中,注重挖掘潜在的文化意识,着力提升 MPA 文化内涵,形成 MPA 文化特色具有十分重要的意义。

符合时代要求的 MPA 文化应具备以下特点:首先,是以公共价值观念为核心价值观念文化。由于 MPA 教育承担着为行政和公共管理现代化培养高层次、专业化人才的重要历史责任,因此,从某种意义上讲,MPA 教育可以被视为一种精英教育,但是,这并不等于 MPA 教育文化就是一种精英文化。相反,MPA 教育所倡导的核心价值观念就是公共价值观,是一种基于“民本位”思想和“公共意识”、“公民意识”的大众化的文化价值观念,因此,MPA 教育文化从本质上说是公共价值观念为核心的文化,这与行政文化再造的要求是一致的。其次,是道德型文化。着重培养受教育者良好的品质和人格,如诚信、正直、公正、宽容等,倡导

先做人后做事，做人与做事的统一。再次，是能力型文化。MPA教育目的在于培养高层次、实用型、复合型公共管理人才，必然十分注重对受教育者能力的开发和培养。因此，在学员在校期间，就应该注意培育以实践性为主，以开发和提高各种能力为目的的校园文化，如案例教学、情景模拟、角色扮演、小组讨论、辩论赛等。第四，是素质文化。各高校通过历史的积淀而形成的独特的办学精神、校风学风等应体现在MPA教育和管理中，着力建设包括政治思想素质、心理素质、民主作风、治学风格等在内的MPA素质文化。最后，是自主型文化。MPA文化的形成与发展源于MPA学员在受教育过程中的有益的文化实践活动，是一种自发形成的具有独特群体特征的自主型文化。MPA文化对行政文化有着很强的辐射作用，它的形成，将对我国行政文化的再造产生不可低估的影响。

MPA亚文化群体的形成是自主型文化发展的必然结果。MPA文化是一种自主型文化，因此，它必然会造就中国MPA亚文化群体。其实，在我国教育史上，曾经塑造过如“老三届”群体、“工农兵学员”群体、“77、78级”群体和MBA群体等众多特殊群体。如今，MPA作为一个新的群体正在崛起。目前，我国MPA学员人数已突破1.2万人，这是一个由来自全国30个省、市、自治区的公务员和有志于投身公共管理事业的，具有较高知识结构的中、青年形成的群体。北京大学MPA现状调查结果显示，现已经完成学业和在校的MPA学员，多数是我国推行国家公务员制度后，通过公开考录进入公务员队伍的，全部具有大学本科以上学历，是中国公务员队伍中最活跃、最具有现代行政意识的成员。这个群体既是MPA教育的接受者，也是MPA教育的参与者、实践者，是高校中一股富有生机与活力的力量，是社会上引人注目的一支新军。随着中国MPA教育逐步发展，逐步走向成熟，这个具有现代行政和公共管理意识、掌握现代行政和公共管理技术，具有现代行政和公共管理能力的群体将进一步壮大，可以预见，在未来这个群体不仅将成为中国政府和公共管理专业人才和领导者的主要来源，成为中国政府和公共管理部门的中坚、骨干力量，也必将成为中国行政文化再造的有生力量，并且，像各国的MPA教育一样，这个群体将给MPA带来更大的社会声誉。

4.2.6 探索中国MPA教育独特模式，继承发扬中国行政文化优良传统

在我国，MPA教育是纯粹的舶来品。而我国的政治制度、社会制度和公务员制度等与MPA教育的密切相关的社会基础与作为其发源地的西方并不相同。所以，我国MPA教育可以借鉴美国和西方的经验，但不能办成美国或西方的MPA。探索符合国情的MPA教育模式，发展中国特色MPA教育是唯一正确的必然的选择。发展中国特色MPA教育，就是要在不断学习借鉴西方先进行政文化理念和方法的同时，特别注意通过MPA教育对中国传统行政文化中优秀、科学、合理的部分进行科学理性的分析、提炼与总结，使之成为现代行政理论成果的重要组成部分得到不断地继承和发扬。越是民族的越是世界的，中国行政文化优良传统的保留、

继承与发扬是形成和发展具有中国特色MPA教育和现代行政文化的最重要文化基础和特色来源。要实现上述目标,首先,应坚持正确的政治方向,正确认识国情,体现时代特征,坚持与时俱进,始终坚持先进文化的前进方向,以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,坚持四项基本原则,确保MPA教育为社会主义现代化建设服务。其次,要坚持科学的发展观,以建设中国特色社会主义的需要为依据,以提高行政和公共管理能力和水平为重点,引导和帮助受教育者树立科学的现代的行政和公共管理思想观念,培育良好的政治素质和高尚的职业道德,实现人的全面发展。再次,MPA教育要贴近中国的实际,注意国情特点,体现出正确的政治导向、科学的文化知识、精湛的业务技能融合。最后,注重以我国社会主义现代化建设的伟大实践和积极成果来丰富和完善MPA教育的内容和方式,使我国的MPA教育既是一个传播知识、传播文化的过程,同时也是接受新知识、新内容,实现自我丰富、自我完善、自我发展的过程,一个将MPA教育中国化、民族化,将中国优秀传统行政文化世界化的过程。MPA学员是行政文化的重要实践者和创造者,必然要将自身感受到的经过成功再造后的行政文化的影响投射到具体的行政实践中去,通过对行政体系、行政制度和行政行为的影响推动行政创新,而行政创新的实践又为MPA学员提供了新的理论与实践相结合的学习途径。建设有中国特色社会主义的伟大实践,为MPA教育提供了生动的不可多得的实践机会和环境,对完善MPA教育理论,丰富MPA教育的内容和形式,发展中国特色MPA教育具有重要意义。发展中国特色MPA教育,是一个涉及面广、影响深刻的系统工程,既需要党和国家的重视,也需要在政治、经济、文化等多方面的政策配套支持,更需要社会各界的广泛参与和支持,形成合力,共同推进。

从实施行政文化再造,促进中国行政文化不断发展、完善的角度而言,发展中国特色的MPA教育,目的在于为中国行政文化的特殊性与个性服务。中国行政文化再造是世界行政文化丰富、发展与完善的重要贡献。同样,发展中国特色的MPA教育,走出一条适合中国国情和发展需要的MPA教育之路,实现MPA教育的中国化、民族化,探索发端于西方工业文明和政治制度条件下的MPA教育在政治和社会制度不同的国家获得成功的道路,这也是中国MPA教育对全球MPA教育发展的巨大贡献。

注释

[1] Frederick C. Mosher. Democracy and the Public service[M], 2D ed.(New York:Oxeord University press,1982), 110-142

深刻
期
共
要
管

包
政
行
明

比

结 论

伴随着人类社会跨入 21 世纪的脚步,世界和中国都发生了,并仍在发生着深刻的变化。中国特色社会主义现代化建设的伟实践进入了一个全新的历史时期。面对纷繁复杂的国际、国内形势和稍纵即逝的发展机遇,如何提高行政和公共管理效率,增强政府和公共管理组织的行政和管理能力成为一个亟待解决的重要问题,可以说,中国从来没有什么时候像今天这样迫切的需要实现行政和公共管理的现代化。

人类进入文明社会以来,社会的一切实践和变革都有着相应的文化基础,都包含着文化的内核。当今的时代呼唤以政府改革为核心的行政体制改革,呼唤行政和公共管理的现代化,也就必然呼唤行政文化的现代化。行政文化再造是实现行政文化现代化的必由之路。由于自身所具有的特点和优势,起源于西方工业文明的 MPA 教育必将在中国行政文化再造进程中发挥重要的积极的推动促进作用。

如果将 MPA 教育视为一个能量源,其对行政文化再造作用的发挥可以形象的比喻为一个能量聚集与释放的过程:

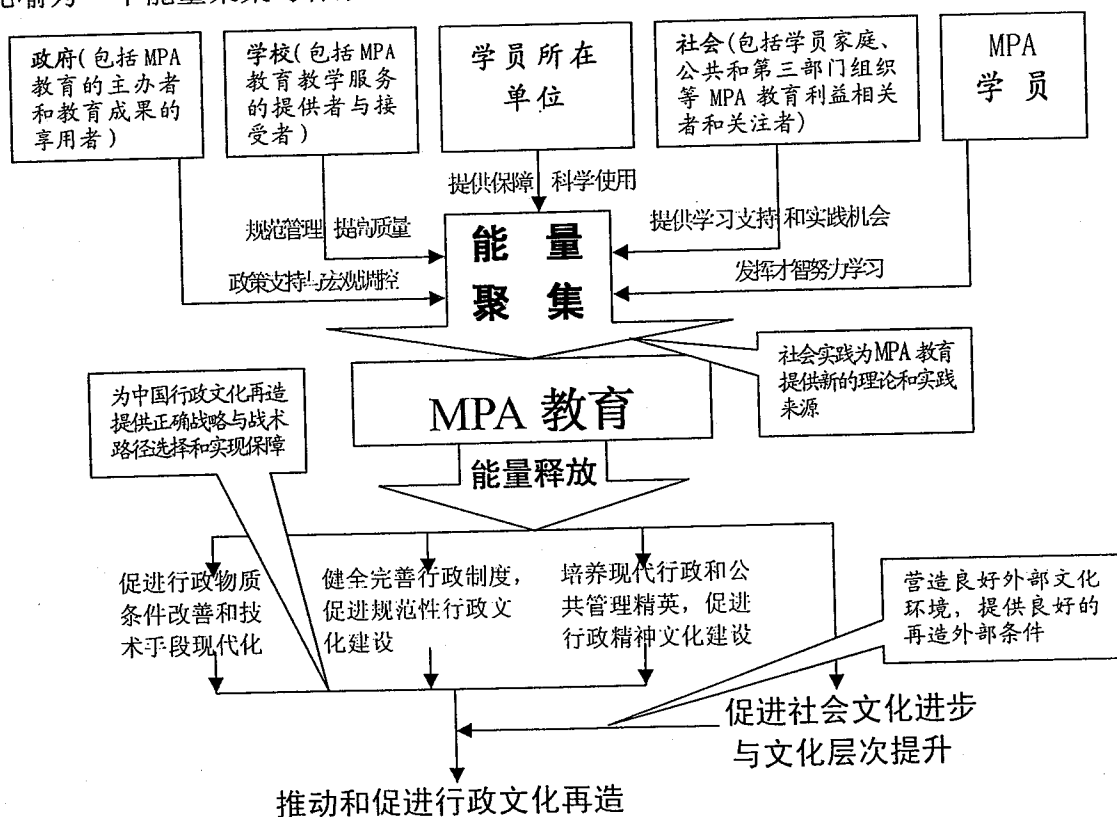


图 3 MPA 教育对中国行政文化再造作用图解

我们相信,在党和政府、MPA 教育的主办者、教育服务的提供者、教育成果的享受者和社会的共同关注、支持和爱护下,中国的 MPA 教育将不断从中国改革

开放的社会主义现代化建设的伟大实践中汲取智慧,吸取营养,聚集能量,通过具有中国特色 MPA 教育的实施,为我国培养众多适应经济全球化和当代中国发展需要,符合中国特色社会主义事业建设要求,符合当代中国行政文化再造和行政现代化建设要求的,具备现代行政和公共管理意识、知识结构、技术能力和文化素质的高层次、专业化、应用型、复合型行政和公共管理人才,促进规范性(制度性)行政文化的创新与完善,释放巨大的能量,充分发挥对中国行政文化再造所具有的积极的推动和促进作用,为我国行政体制改革和中国特色社会主义现代化建设提供相应的支持和保障。

参考文献

- [1] 邵汉明. 中国文化研究 20 年[M], 北京: 人民出版社, 2003
- [2] 张岱年, 程宜山. 中国文化与文化论争[M], 北京: 中国人民大学出版社, 1990
- [3] 郭济. 中国公共行政学[M], 北京: 中国人民大学出版社, 2003
- [4] 夏书章. 行政管理学(第三版)[M], 广州: 中山大学出版社, 2003
- [5] 庞朴. 文化的民族性与时代性[M], 北京: 中国和平出版社, 1988
- [6] [美] 克鲁克洪等著. 高佳等译. 文化与个人[M], 浙江: 浙江人民出版社, 1986
- [7] 姜成武. 行政管理学[M], 沈阳: 东北大学出版社, 2002 年
- [8] 张成福, 党秀云. 公共管理学[M], 北京: 中国人民大学出版社, 2001
- [9] 张良. 公共管理学[M], 上海: 华东理工大学出版社, 2001
- [10] 顾爱华. 公共管理[M], 沈阳: 东北大学出版社, 2002
- [11] 郭夏娟. 公共行政伦理学[M], 杭州: 浙江大学出版社, 2003
- [12] 吴肇基. 公共管理学[M], 北京: 中国戏剧出版社, 2001
- [13] 张康之. 寻找公共行政的伦理视角[M], 北京: 中国人民大学出版社, 2002
- [14] 彭和平, 竹立家. 国外公共行政理论精选[M], 北京: 中央党校出版社, 1997
- [15] 徐颂陶, 徐明理. 走向卓越的中国公共行政[M], 北京: 中国人事出版社, 1996
- [16] 湛中乐. 公务员行政许可法读本[M], 北京: 中央文献出版社, 2004
- [17] 张勇, 任溶, 孙琦. MPA 登陆中国[M], 北京: 中央编译出版社, 2000
- [18] 陈振明. 政策科学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1998
- [19] 陈尤文. 中国行政文化[M]. 北京: 国际文化出版公司, 1995
- [20] [台] 张金鉴. 行政学新论[M], 三民书局, 1984
- [21] 许文惠等著. 行政决策学[M], 北京: 中国人民大学出版社, 1997
- [22] [美] J·E·安德森. 公共决策[M]. 北京: 华夏出版社, 1990
- [23] E. S. 萨瓦斯. 民营化与公私部门的伙伴关系[M], 北京: 中国人民大学出版社, 2002
- [24] 逢锦聚, 洪银兴, 林岗等. 政治经济学[M], 北京: 高等教育出版社, 2002
- [25] 帕. 英格拉姆. 公共管理体制改革的模式. 西方国家行政体制改革述评[M], 北京: 国家行政学院出版社, 1998
- [26] Rufus E. Miles. The Origin and Meaning of Miles' Law[M], Public Administration Review 38(September-October 1978)
- [27] Clyde Kluckhohn. Culture and Behavior[M], A Free Press Paperback, 1962
- [28] Lord. Acton. essays. on Freedom and Power[M], The beacon press, 1948
- [29] See Revitalizing Federal Management: Managers and Their Overburdened System: A Panel Report[M] (Washington, D.C.: National Academy of Public Administration, 1993)
- [30] Frederick C. Mosher. Democracy and the Public service[M], 2D ed. (New York: Oxeord

University press,1982)

- [31]杨菁, 张琼. 论行政文化的内容及其内在联系[J], 电子科技大学学报社科版, 2003(2)
- [32]姜成武, 孙萍, 杜宝贵. 略论入世后中国政府的公共行政文化走向[J], 中国行政管理, 2002(6)
- [33]李鹏飞. 论传统行政文化对政府机构改革的影响[J], 学术论坛, 2001(3)
- [34]吕元礼. 行政文化概念浅析[J], 深圳大学学报(人文社会科学版). 1996, 13(2)
- [35]付强, 贾旋. 政府在公共管理中的地位与作用. 中国行政管理, 2004(1)
- [36]李军鹏. 新公共管理的行政文化创新[J], 理论研讨, 2001(3)
- [37]王学栋. 论我国公共行政文化的重塑[J], 石油大学学报(社会科学版), 2001(1)
- [38]田兆阳. 中国传统行政文化的体系构建与综合创新[J], 甘肃行政学院学报, 2000(34)
- [39]刘霞. 重视行政文化建设[J], 发展论坛, 1999(6)
- [40]涂石桥. 论行政伦理建设[J], 潭大学社会科学学报, 2003, 第 27 卷第 4 期
- [41]刘健西. WTO 背景下的行政文化创新[J], 兰州学刊, 2003(4)
- [42]蔡林慧. 行政文化的特质和要素分析[J], 理论探讨, 2003(4)
- [43]陈世香. 公共行政文化及其影响的系统分析[J], 探索, 2002(4)
- [44]孔祥雨, 宋涛. 关于我国行政文化现代化的法哲学思考[J], 鲁行经学院报, 2003(5)
- [45]曹振华. 构筑现代行政的文化精神——写在《当代行政文化》丛书出版之前. 行政与法, 2003(2)
- [46]王丹亚. 中国传统行政文化的价值再现[J], 孝感学院学报, 2002(4)
- [47]汤惠琴, 向建州. 论加强我国的行政文化建设[J]. 求索, 2002(3)
- [48]王学栋. 论我国公共行政文化的重塑[J], 石油大学学报(社会科学版), 2001(1)
- [49]张孟灏. 论中国转型期行政文化社会发展和稳定的二重作用[J], 探索, 1995(5)
- [50]程万寿. 论构建现代行政文化的对策[J], 晋阳学刊, 2003(4)
- [51]蒋贤孝, 杨春蓉. 对我国当前行政文化建设的思考[J], 四川行政学院学报, 2002(1)
- [52]刘保平. 加入 WTO 与行政文化创新[J], 行政论坛, 2003(3)
- [53]易新涛. 论全球化视角下中国行政文化的转型[J], 社会科学, 2002(7)
- [54]安世民. 论中国行政文化的革新[J], 社会科学, 2000(4)
- [55]贺青. 以行政文化发展推动行政体制改革深入[J], 贵州大学学报(社会科学版), 2003(2)
- [56]李树桥. 积极推进行政文化创新[J], 国家行政学院学报 2002·专刊
- [57]张强. 当代中国行政文化变革的目标型态及其实现途径[J], 华南师范大学学报(社会科学版), 2002(5)
- [58]蒋云根. 略论中国行政文化创新[J], 上海行政学院学报, 2001(1)
- [59]唐检云. 论中国行政文化创新[J], 湘潭大学社会科学学报, 2003(1)
- [60]韩莹莹. 论中国行政文化的现代化[J], 理论与改革, 2002(1)

- [61]王家合. 行政文化创新的成本约束及其道路选择[J], 学术交流, 2003(3)
- [62]刘志平. 论中国行政文化现代化的基本思路[J], 甘肃行政学院学报, 2003(4)
- [63]颜佳华, 唐检云. 论我国新时期的行政文化创新[J], 湖南财经高等专科学校学报, 2002(1)
- [64]曹现强, 盖勇, 包绍溪. 试论 MPA 文化建设的内容及途径[J], 中国行政管理, 2003(4)
- [65]朱立言. 中国 MPA 在十大贡献[J], 中国行政管理, 2003(11)
- [66]史万兵. MPA 教育如何走出困境[N], 光明日报, 2004 年 5 月 20 日, B2 版

致 谢

作为我国首批在职攻读 MPA 专业硕士学位的学员，经过两年半的在职学习，今天，我终于顺利完成了学位论文的撰写，并以优异的成绩通过了学位论文的答辩。回首这段艰辛而充实的求学历程，今天成绩的取得固然离不开自己的刻苦努力和悉心钻研，但更离不开来自学校、工作单位、朋友和家人等多方面的理解、帮助、支持和关爱。首先，我真诚感谢我的导师——东北大学文法学院副院长孙萍教授，从选择研究方向、确定论文选题和结构，到论文撰写以及答辩准备，在半年多的时间里，导师在教学和行政工作都很繁忙的情况下，占用了大量个人休息时间，给予我悉心的指导。导师的博学使我在学术上受益匪浅，而其严谨务实的治学态度和讲求科学、孜孜以求的治学精神更让我终生受益。同时，我真诚感谢以东北大学副校长、文法学院博士生导师姜成武教授，文法学院院长、硕士生导师张雷副教授和文法学院书记杨建春副研究员为首的文法学院的各位硕士生导师、任课和辅导教师，感谢他们在学习期间给予我的帮助和支持，在论文撰写和答辩期间提出的宝贵意见和建议。其次，我真诚感谢我的同学们，感谢他们在共同学习期间给予我的鼓励、理解、支持和帮助。再次，我真诚感谢沈阳市卫生局的各位领导与同事，感谢他们给了我这个难得的学习深造机会，感谢他们在工作任务繁重、人员紧张的情况下全力以赴地提供和创造方便条件，支持鼓励我完成学业。最后，我真诚感谢我的家人，感谢他们对我因学习而占用大量休息时间的理解，感谢他们为我分担了过多的家务和家庭责任。值此机会，我真诚地向所有在求学期间给予我理解、关心、支持和帮助的师长、同学、领导、同事、家人和朋友表示衷心感谢，并致以最美好的祝福。

攻读学位期间发表论文

- [1]付强. 卫生行政部门应对加入 WTO 策略探讨[J], 中华医院管理杂志, 2002, (1)
- [2]付强. 城市公立医疗机构产权制度改革的探讨[J], 中华医院管理杂志, 2004, (1)
- [3]付强. 政府在公共管理中的地位与作用[J], 中国行政管理, 2004, (1)