

中国传统行政组织文化与公共权力制约困境

毛小敏,白福臣

(广东海洋大学 经济管理学院,广东 湛江 524088)

【摘要】中国传统行政组织文化极强的穿透性与历史延续性的影响对现今公共权力制约造成一定的困境。本文阐述了中国传统行政组织文化对公权力制约困境的表现形式;基于行政人格二重性和中国传统行政组织文化的正负价值,分析中国传统行政组织文化对公权力制约困境产生的原因;并针对困境原因提出相应的对策。

【关键词】传统行政组织文化;公共权力;制约困境

【中图分类号】D630 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1673-1883(2012)02-0076-05

1 问题提出

公共权力,是指在公共管理过程中,由政府官员及其相关部门掌握并行使的,用于处理公共事务、维护公共利益的权力。公共权力的制约困境是一个普遍存在于世界各国范围内的问题,每个国家因其传统的行政组织文化、政治习惯、政治心理、政治价值等方面的不同而表现出了不同的公共权力制约的困境。“文化比起政治、经济等更富有普遍性、继承性和延续性,它渗透到社会生活的各个领域,发生广泛的作用”^[1]。就中国而言,中国的行政组织文化经过了五千多年的流变与沉积,逐渐形成了一个集官僚化、集权化、权力运行伦理性等特征于一体的思想体系,其蕴含着中国民族特有的政治价值、心理取向、行为模式和具有中国特色的权力运行规律,以其独特的极具穿透力的方式延续至今。而公共权力制约出现的困境在某程度上也和中国传统的行政组织文化有一定的内在联系。

2 文献综述

行政文化是行政管理的灵魂。纵观国内有关行政文化研究的诸多著作和论文,学者们从不同的角度对行政文化与中国公权力制约之间的关系作了不同的研究。其具体观点总结如下:张康之先生(1999)从行政人格的角度阐述了当行政人员做出行政行为选择的时候,总是受到其熏陶的既定的文化影响,因为行政体制的建立本身就植根于民族文化的深厚土壤之中的^[2]。陈建斌、曹芳、赵江丰、潘友亮等人也在这个方面持有相同观点。此外,张康之先生(2002)还从伦理道德的角度探讨了道德对于公权力制约的重要性,他在其著作《寻找公共行政的伦理视角》中提出为了要在公共行政领域里拯救韦伯官僚制的缺失,应该深刻地推行制度道德化^[3]。学者高云(2005)则从传统行政文化及其对构建和谐社会的正负效应的角度分析了中国传统的行政

政文化对公权力制约的影响^[4];顾敏、杨静、陈勇以及王晓莹等人在这个方面也有一定的研究。范绍庆(2005)则从官僚制精神的角度探讨了正经历着从传统社会向现代社会转型的历史转变的中国,中国传统文化最缺乏官僚制精神,并且由于受到传统行政组织文化的影响,现代官僚制精神形成的进程较缓慢^[5];刘期达(2005)则认为,在政治体制上表现为政府权力不受制约的官僚政治,具有侵犯公民自由和权利的倾向,政府机构官僚主义的泛滥成为必然^[6]。朱进良(2007)则从行政“潜规则”文化的角度阐述了正式组织下的派别集团化、公共权力和价值的异化、行政行为的非程序化等“潜规则”文化侵蚀着正式规则,是一种隐形的却无时不在发挥作用的行政文化,是滋生哺育腐败的文化基础^[7]。张志刚,罗海钰(2011)则另辟蹊径,从人的尊严度分析了中国传统文化和现代社会变革的冲击,使得人们的价值观出现了失衡,人的尊严意识逐渐被遗忘^[8],从而导致了公权力难以制约。

上述文献对于中国行政组织文化与公权力制约的关系只是从大体的方向做了一般的阐述,虽然也有从行政人格的角度进行阐述,但是却缺乏了结合中国传统行政组织文化的各个因素做更深层次的分析。本文在先前的研究成果基础之上,将着重将中国传统行政组织文化中的积极因素和消极因素分类,再结合行政人格二重性分析公权力制约困境的产生原因。

3 中国传统行政组织文化对公权力制约困境的表现形式

中国传统行政组织文化对于公权力制约困境主要表现在官僚主义思想的影响;人治情况下的政府失灵;公民参与意识的影响;差序化格局的影响。

3.1 官僚主义思想的影响下的官本位主义

美国社会学家波普诺也曾指出:“研究政治要

收稿日期:2012-03-28

作者简介:毛小敏(1987-),女,广东珠海人,在读硕士研究生,研究方向:公共政策分析。

©1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

特别着眼于政府体制背后的意识形态以及政治过程的运转”^[9]。自秦朝以来,中国在高度集权的行政体制下形成了一套庞大的官僚体系。这种专制的官僚体系在历史上也曾经起到积极的作用:为传统的政治制度管理提供了重要的保障。但是其运行的结果带来了官僚主义的行政方式和行政作风,严重阻碍了社会发展。受到中国数千年的专制主义的官僚主义作风的影响,致使这种腐朽封建的观念深深的积淀在部分行政人员心里难以摆脱,从而极大地影响着他们的行为模式和政治思想。传统的官僚主义在现今的表现主要为官本位以及权力本位。官位和权力成为了某些行政人员的追求目标,政治理想与信仰的缺位最终导致部分行政人员出现滥用权力、官气十足、专横跋扈、打击报复、贪赃枉法、权钱交易等官僚主义现象,结果形成工作效率低下的工作作风和领导作风,政府行政效率低下,人民利益受损。行政人员的公仆意识、服务意识、公共责任感、义务感等相对薄弱。受这种官僚主义思想的影响,行政人员利用手中的公权力“寻租”现象日益增多。公共权力的滥用和腐败,严重影响政府威信。

3.2 人治文化下的“私己利己”

中国传统社会的治理方式以人治为主,这种在中国盛行数千年的人治方式在当时的历史时期能保证政令畅通,保持政权运转的协调性、稳定性从而维护封建统治阶级的利益。但是也因为人治使统治者拥有过度的权力而使权力膨胀导致权力滥用损害人民群众的普遍利益。这是中国几千年封建统治历史下形成的一种人治文化,文化一旦形成就具有稳定性,而且文化传统通常会以极大的惯性作用于后人的社会生活。基于行政人格的二重性,政府官员不单是人民公仆其本身还是一个自然人,这就决定了其动机有部分是为自身谋利益的,而政府政策则是公共物品性质,可能出现政府官员在设计公共政策时有利益倾斜的现象,出现了某些背离了以人为本的决策,从而使得政府政策效率低。各地方屡屡出现的“政绩工程”就是很好的例子。人治文化使得政府机构的内在效应及其规模不断扩大,使得社会资源配置低效,促使政府机构规模的扩大。部分政府部门长期存在行政决策的随意性,使得社会运转成本提高,难以步入良性循环的轨道,严重阻碍社会的发展。腐败大肆盛行与人治文化息息相关,人治文化使得对公权力运行的规范、监督、问责等法律条文显得苍白无力。人治文化下公共政策的失效,公共产品供给的低效率,导致政

府失灵。

3.3 薄弱公民参政意识的与己无尤

数千年来,传统的儒家学说推行的是以三纲五常、四维八德为核心的德治思想。德治的不断人治化的过程,日益淡化了普通民众的社会意识、权利意识,使人们失去了对公共社会、公共利益的关注,转而关心“内省”的礼教秩序。民众的社会意识、权利意识的养成自然不会成为德教之必然。公正的社会追求被不断地边缘化,“民众对权力顺从、畏惧与顶礼膜拜,迫使民众对权力的追求越出公共利益之外,终致法治之外的公权失序,从而难以对行贿、滥用权力等腐败现象进行约束最终造成专制权力系统的自由与泛滥。”^[10]这种权力选择的不断内化的恶性循环,在长期的政治演进过程中,深深地影响着民众的政治心态,并深刻地内化到国人的政治心理结构中,久而久之成为一种“生活常识”。受其影响,现今相当一部分人民在公共政策制定中抱有“公共政策是政府的事,我们老百姓参不参与没关系”的心态或者认为“参与政府公共政策议程制定只不过是形式,最终还是领导说了算”。由此可见,人民参与意识相当薄弱,参与心态也显冷漠。

3.4 差序化格局的影响下的“家天下”

根据费孝通先生的差序格局理论:“中国人是以‘己’为中心,像石子一般投入水中,和别人所联系的社会关系,不像团体中的分子一般大家立在一个平面上的,而是像水的波纹一般,一圈圈推出去,愈推愈远,也愈推愈薄。在这里我们遇到了中国社会结构的基本特性了。……我的解释就是从自己推出去的和自己发生社会关系的那一群人里所发生的一轮轮波纹的差序”。^[11]经历了数千年的按血缘定亲疏远的宗法制的发展形成的差序格局模式一直根深蒂固的流传了下来,差序化对待的思维模式并没有发生本质的变化,内圈更加的明确,家庭这个概念所包含的成员更加明晰,其本质其实是家庭本位模式。滥用公权力者通常是为了本家的家族谋取利益而损害公众利益。“有资料显示,有接近80%的腐败案件与家属或子女有关。”^[12]“原江苏省委组织部长徐国健的儿子徐扬2000年进入省交通厅,到2003年8月就提升为省交通产业集团总经理助理、连盐通高速公路董事长、总经理,徐国健在一次收下200万元的贿赂时说‘我是不愁吃不愁喝的,还不是为儿孙弄一点钱’。”^[13]

4 中国传统行政文化对公权力制约困境的原因分析

中国传统文化对公权力制约困境的原因从两

方面相结合分析:一方面是中国传统行政组织文化的正价值和负价值;另一方面是从行政人格的二重性即公仆和自然人的属性。

4.1 中国传统行政组织文化的正负价值

自汉代董仲舒提出“罢黜百家,独尊儒术”以来,中国的封建社会几乎都是以儒家思想为主导的意识形态。儒家学说是中国传统行政文化的重要组成部分。因此,中国传统行政组织文化大多来自儒家学说里的一些思想,其中的正价值归纳如下:(1)德治文化、(2)民本思想、(3)集体主义、(4)爱国思想、(5)廉洁奉公、(6)和而不同、(7)注重原则性、(8)服从大局、(9)修身正己。

儒家学说毕竟是中国封建社会小农经济背景下的产物,有很多行政组织文化是与现在社会主义的时代的行政文化相违背的。中国传统行政组织文化的负价值归纳如下:(1)官僚主义、(2)人治观念、(3)集权观念、(4)等级观念、(5)依附观念、(6)宗法观念、(7)人际关系差序格局化、(8)部分中庸之道思想、(9)官本位、(10)权力本位、(11)保守性和封闭性、(12)僵化思维、(13)特权思想。

4.2 行政人格的二重性

行政人一般指的是政府的公务人员。行政人格的二重性是指行政人也就是公务员具有自然属性和社会属性。行政人格的自然属性是按照西方经济学中的定义,即认为自然人的自利性、追求自身经济利益最大化。行政人的社会属性的体现“在行政人员整体的层面上,是一种职业人格,是行政人员在行政管理职业活动中所形成的、作为这一职业的从业者所具有的职业特征,行政人员因拥有这一人格而区别于其他社会成员以及其他职业的从业者。”^[4]即是指行政人作为政府公务人员所应该具有的一些人民公仆的品质,这些品质一般归纳总结为:为人民服务、淡泊名利、无私奉献、模范遵纪守法、清正廉明、为人民谋福利、强烈的使命感、责任感、团结协作精神、奋发进取、谦虚谨慎、励精图治、扎实工作、自警、严于律己、勤政为民、自省、自励、依法治国、依法行政、以身作则等。

4.3 公权力制约困境的原因分析

中国传统行政组织文化的正负价值与行政人格二重性结合分析如下,纵轴上半轴表示传统行政组织文化中积极的因素,下半轴表示传统行政组织文化中消极的因素;横轴的上半轴表示人民公仆所应具有的品质,下半轴表示自然人。(如图1):

中国传统行政组织文化的正负价值与行政人格二重性结合分析如下:左侧部分图形表示利益诱

惑、公民参政意识薄弱、人际关系差序性格局等外部环境对右侧坐标图的影响;右侧坐标图纵轴上半轴表示传统行政组织文化中积极的因素,下半轴表示传统行政组织文化中消极的因素;横轴的上半轴表示人民公仆所应具有的品质,下半轴表示自然人。(如图1)

(1)第一象限所示情况:当行政人员自身所具有的传统正价值的行政组织文化居多,而公仆品质也表现得十分突出时,则此类行政人员能够自觉地抵制外环境的利益诱惑,内心筑起的防腐防线较为坚固,且达到“内心立法”的效力,对公权力则表现为主动制约型。

(2)第二象限所示的是两种情况:(1)当行政人员本身受中国传统行政组织文化的正价值熏陶的作用大于其所具有的作为自然人的贪婪、自私等作用时,则此类行政人员在面对外界环境的利益诱惑时,正价值文化发挥作用抵制了自然人的本质品性的影响,能够做到自我克制,遵纪守法。则此类型被称为文化制约型;(2)当行政人员本身所具有正价值的行政组织文化对其作用小于其所具有的自然人的追求利益最大化的本质时,中国传统行政组织文化正价值的作用在此类行政人员上显得薄弱。如果此时缺乏外界的环境的制约如公民的参政意识薄弱对其监督不到位,加之自然人本质占主导,则其内心的防腐防线极易崩溃,容易贪污腐化,从而导致公权力异化现象,此种类型表现为异化型。而由于文化的强烈熏陶作用,更多地表现为文化制约型。

(3)第三象限所示情况:当行政人员的自身表现出来的自然人本质以及中国传统行政组织文化负价值文化在其身上十分凸显,再与外部环境的利益诱惑或者其所处环境的人际关系的差序格局影响较强时,则两者相互结合行政人员的公权力发生异化作用,此类人员属于主动异化型。

(4)第四象限所示情况也分为两种:A.当行政人员自身人民公仆的品质作用大于其所具有的中国传统行政组织文化中负价值文化时,因受到其自身的行政人格公仆身份的影响,其公仆身份抵制了负价值文化的影响,从而达到制约公权力之功效,对公权力表现为主动制约型。B.当行政人员自身公仆品质作用小于其所具有的中国传统行政组织文化负价值文化时,则难以抵制外界不良环境影响,容易导致公权力异化,此类人员对公权力表现为异化型。而社会的风气和文化的强感染力,更多地表现为文化异化型。

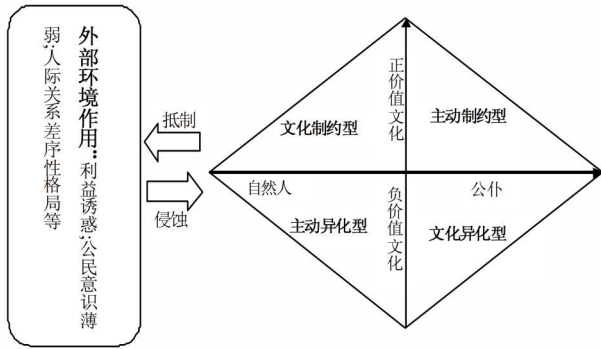


图1 中国传统行政组织文化对公权力制约困境原因分析图

5 制约公共权力的路径选择

“一切有权力的人都容易滥用权力,这是万古不变的一条经验。有权力的人们使用权力一直到遇到有界限的时候为止。”^[15]针对上述的公权力制约困境的原因分析所得出的结论,可以看到应该通过塑造理想行政人格的行政组织文化,以达到制约权力之功效。

5.1 正确对待中国传统行政组织文化

塑造理想的行政人格首先必须要端正态度,正确地对待中国传统行政组织文化,净化行政人格生成的土壤。一方面,中国传统行政组织文化经历了几千年的洗礼而被流传了下来,那证明其有存在的合理性,应该看到其积极的、合理的,对中国社会主义道德建设起积极影响的一面。另一方面,中国传统行政组织文化的确存在糟粕。毕竟是中国数千年封建社会里小农经济的产物,其中的一些集权观念、等级观念、依附观念、官僚主义观念以及人治观念等,与现在的新的行政组织文化的民主观念、平等观念、公民参政议政观念、权力观念等是背道而驰的。因此,应该以公正客观的态度审视传统行政组织文化。此外,随着改革开放的深入发展,市场经济的完全确立,传统的行政组织文化中一些经验管理等方法必然会被西方传入的科学管理方法所取代,其必然会导致行政管理的变革,而与之相适应的行政组织文化必然也随之变革;加之如今的网络社会飞速发展,公共行政范式发生了深刻的变化,这在很大程度上推动了行政组织文化的变革。因此,更应该以中国民族的优秀的行政组织文化为依托进行创造性的更新和转换,将中国几千年行政实践中总结出的智慧发扬光大。这样便可净化行政人格生成的土壤,使行政人员在观念上消除负价值传统行政组织文化的影响,从而达到对公权力的制约作用。

5.2 加强现代行政组织文化建设

加强现代行政组织文化的建设,营造理想行政

人格塑造的文化氛围。其核心是要塑造和培养行政精神和科学的行政价值观,确立现代化的行政组织文化。现代化的行政组织文化的目标形态应该包含以下几个方面“由人治型行政文化向法理型行政文化转变、由集权型行政文化向参与型行政文化转变、由封闭型行政文化向开放兼容行政文化转变、由一般型行政文化向专业行政文化转变、由管制型行政文化向服务型行政文化转变、由全能型行政文化向分化型行政文化转变、由扩张型行政文化向约束型行政文化转变”。^[15]行政精神则是要培养公仆人格,使公仆认同公仆道德规范,并使之成为个体人格的核心价值观理念,从而逐渐抵制自然人的自利性,防止公权力异化。科学的行政价值观具有整合、导向、激励、凝聚和约束的作用。建立科学的现代行政组织文化的途径有两个,一方面应该加强法制建设,运用法制使得最基本的社会价值取向权威化、规范化、明确化;另一方面,利用社会舆论、网络舆论等形式来引导形成科学的现代行政组织文化。其次,要加快行政体制的改革,从根本上为建设现代行政组织文化提供一个良好的体制环境保证,这也是制约公权力的根本出路。

5.3 提高公务员行政伦理道德水平

张康之先生认为“从行政人员的角度看,这些年来之所以存在严重的腐败问题,根本原因就是由于行政人员的价值观念中存在着严重的混乱,他一方面选择了公共行政的职业,另一方面又渴求着过他自己个人的生活,甚至把追求他的个人利益的实现作为他的行政行为目标,更有甚者怀着当官就是为了发财的动机,在涉身于公共行政之前就已经抱有谋取个人私利的目的。”^[16]因此,加强行政人员的宣传与教育,提高公务员的行政伦理道德水平,使人们树立正确的价值观念是十分必要的。公务员是国家和社会公共事务的管理者,其行政知识、行政道德状况如何,直接影响到政府职能的发挥。人一旦拥有了权利,便很容易失去自主性,便会很容易被权力网络体系推着走。为了防止这种现象的发生,政府应该引导行政人员树立正确的价值观念,在道德价值的确立中实现以德行政;提高公务员的行政文化素质,深层推进廉政建设,使人们能自觉地加强对公共权力进行监督与制约。通过行政制度、行政道德的他律和自律机制,筑起反腐败的坚固防线,并形成廉明公正的行政文化风气,使得行政组织文化能促使和增强行为主体的自律意识和抵抗能力,从而有效遏制公权力滥用。只有这样才能使行政体系自身高效率运行与良性发展。

良好的行政组织文化作为一种理性力量可以提高政府活动的合理性、合法性和廉洁性,树立良好的政府形象,达到政通人和,达到以道德制约权力的目的。

6 结语

随着经济全球化的发展,我国改革开放的继续深入,国内与国际的接轨的同时带来了西方的文化时尚、价值观念,这些西方的文化不断地冲击着中国的传统文化,这使得我国的社会文化领域发生了

很大的改变,行政文化也必然会随之变革。开放的价值观念和文化理念日趋成熟,促进着行政组织文化开放性的增长;与此同时,人们的自主观念、权利意识、责任意识和独立性不断增强,使广大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。中国的传统行政组织文化里的一些糟粕在这种背景下,将可能逐渐地淡去,减少对中国公共权力制约的影响。

注释及参考文献:

- [1]许艾惠等.行政决策学[M].北京:中国人民大学出版社,1997:63.
- [2]张康之.行政文化在行政人格塑造中德作用[J].青海社会科学,1999,6.
- [3]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.
- [4]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.
- [5]范绍庆.官僚制精神与中国行政组织文化的重建[J].行政论坛,2005,1.
- [6]刘期达.官僚主义的文化探源及治理对策选择[J].文史博览,2005,10.
- [7]朱进良.潜规则的行政文化审视[J].中共乌鲁木齐市委党校学报,2007,2.
- [8]张志刚,罗海钰.人的尊严:政府行政文化建设的出发点[J].理论导训,2011,2.
- [9][美]戴维·波普诺.社会学(上)[M].沈阳:辽宁人民出版社,1987:10.
- [10]吴建华,郭智勇.中国传统政治文化视阈中公共权力制约的困境[J].学术交流,2009,6.
- [11]费孝通.乡土中国生育制度[M].北京:北京大学出版社,1998:27.
- [12]刘勇,郑小平.官夫人集体直面“贪内助”[J].民主与法制,2006,19.
- [13]彭宏伟,张卫东.透析“差序格局”背景下的公共权力腐败[J].北京行政学院学报,2010,1.
- [14]张康之.论行政人格的历史类型[J].江海学刊,2004,6.
- [15]孟德斯鸠.论法的精神[M].北京:商务印书馆,1982:154.
- [16]韩莹莹.论中国行政文化的现代化[J].理论与改革,2002,1.
- [17]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,2002:188.

The traditional Administrative Organization Culture of China and the Dilemma on Public Power Restriction

MAO Xiao-min, BAI Fu-cheng

(Faculty of Economics and Management, Guangdong Ocean University, Zhanjiang, Guangdong 524088)

Abstract: With strong penetrability and historical continuity, Chinese traditional administrative organization culture causes a certain dilemma on public power restriction. This paper expounds the representation on public power restriction dilemma of Chinese traditional administrative organization culture, combines positive and negative factors of Chinese traditional administrative organization culture with government administrative personality duality, to analyse reasons that emerge from Chinese traditional administrative organization culture on public power restrict, and puts forward corresponding countermeasures to the reasons of dilemma.

Key words: Traditional Administrative Organization Culture; Public Power Restriction; Restrict Dilemma

(责任编辑:李 进)