



东吴政治学丛书(丛书主编 乔耀章)

行政哲学基本问题

探索与对话

Xingzheng zhexue jiben wenti
tansuo yu duihua

芮国强 乔耀章 著

吉林人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政哲学基本问题:探索与对话/芮国强,乔耀章著. —长春:吉林人民出版社, 2006.8

ISBN 7-206-05101-4

I. 行… II. ①芮…②乔… III. 行政学:哲学—研究 IV. D035-02

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 103447 号

行政哲学基本问题:探索与对话

著 者:芮国强 乔耀章

责任编辑:关 静 封面设计:马继东 责任校对:丁志辉

吉林人民出版社出版 发行(中国·长春人民大街 7548 号 邮政编码:130022)

网 址:www.jlpph.com 电 话:0431-5378028

全国新华书店经销

印 刷:长春市华艺印刷有限公司

开 本:880mm×1230mm 1/32

印 张:16.375 字 数:420 千字

标准书号:ISBN 7-206-05101-4

版 次:2006 年 9 月第 1 版 印 次:2006 年 9 月第 1 次印刷

印 数:1-2000 册 定 价:38.00 元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与印刷厂联系调换。

总序：积极开展东吴政治学的研究

2001年，我们承接了江苏省政府重点学科——政治学理论的为期5年的建设任务，在该学科建设的计划任务书中，提出了开展“东吴政治学”研究的问题，以期进一步为营建“东吴政治学派”这一学术发展的长远目标奠定良好的基础。

政治是人类社会的普遍现象，政治生活是人类社会生活的不可或缺的重要组成部分，它随着人类社会的产生而产生，并随着人类社会的发展而发展。作为类的人的社会政治现象和政治生活有着基本相同或相似的质的规定性，而作为不同时代的人，不同社会发展阶段、不同社会发展的文明度或成长度、不同民族国家以及同一社会和同一民族国家的不同地域的政治现象和政治生活的内容与形式则不可避免地存在着某种质的差异性。人类社会政治现象和政治生活的同质性往往是相对的和抽象的，其异质性或差异性则是绝对的和具体的。政治学有别于政治。政治学是关于人类社会政治现象和政治生活的学问或知识体系，它源于人类社会的政治现象和政治生活，又对人类社会的政治现象和政治生活起着先导作用。这种关于人类社会政治现象和政治生活的学问或知识体系应该而且也能够反映出人类社会政治现象的政治生活的共同性与差异性。“东吴政治学”就是基于这样的理念而提出的具有创新意义的概念，它是由作为传统的地域概念的“东吴”与作为学科概念的“政治学”组合而成的，旨在倡导对“地域政治”的现象和问题进行研究，

行政哲学基本问题：探索与对话

进而对源远流长的吴文化，尤其是吴地政治、政治文化以及东吴大学的政治学学科传统的继承、阐扬和发展。

东吴，本来同中原中心论的传统观念密切相关，在整个中华民族的历史和文化中占有重要地位。东吴又称吴地，其范围有广义和狭义之分。根据有关专家学者的研究，所谓广义的东吴或吴地，分为古吴疆域、吴郡疆域、孙吴疆域和吴语分布区域作为参照系。其中，吴太（泰）伯仲雍于周初始建吴国，至春秋末期强大，以今无锡、苏州为中心，疆域最大时，东至于海；南至今昔对比浙江北部，与越接界。汉时约为今江苏长江以南全部（宁、沪、杭、太湖流域），江北南通、海门诸地。南朝时与吴兴、丹阳合称三吴。三国时孙氏所建吴国，史称东吴，以秣陵（今南京）为都，领土有除蜀以外的长江南部及部分北部地区，最南达交州（今越南北部）。吴语大致分布于苏南苏、锡、常、沪地区，苏北启东、海门、浙江大部分地区，江西东北数县。狭义的东吴或吴地指今苏州、无锡一带，即所谓吴中之地。东吴或吴地自有人类开始，在悠久的历史过程中，有多种物质的、精神的文化创造，作为中华传统文化的一个重要组成部分，源远流长，并与祖国统一文化中的各区域文化一起成长，发展成为独具风采和特色的吴文化。在与中原文化、越文化、楚文化、齐鲁文化及西方文化的交互关系中，吴文化既善于吸收，又长于发扬。在古代一个相当漫长的时期，它对于中原文化主要是吸收，对海外文化主要是传播；从明代中叶开始，则逐渐变为愈多地率先吸收海外文化，并向中原传播、辐射。位于中原中心边缘的后发地域的东吴之所以能够在长期的历史风云中渐趋繁荣，赶上和超过中原和其他地区，以致在我国近、现代化的过程中发挥突出的重要作用，正是由其长期富有特色的优秀文化传统所

决定的。^①我国改革开放以来的实践已经证明并且还将继续证明，吴文化仍有很强的生命力。

吴文化内涵十分丰富，包涵历代行政、人口、人物、社群、经济、技术、学术、思想、文学艺术、宗教、民俗、教育、文物、典籍、语言、社区等等。它孕育了东吴大学。东吴大学是我国著名的高等学府之一。毛泽东曾指出：我们许多有名的学校如燕京、协和、汇文、圣约翰、东吴……等都是美国人设立的。美国人设立的东吴大学最早的起源可追溯至1871年。美国基督教会监理会在创办的存养书院、博习书院和中西书院的基础上于1900年11月报经美国田纳西政府核准注册立案，1901年3月20日正式成立并开学，初名东吴大学堂。校址分设在苏州、上海。1911年上海部分并入。文理学院设在苏州，文学院设中文、政治、经济、社会、历史等等，理学院设物理、化学、化工、生物、体育等等。法学院设在上海，以法科著称。东吴早在1906年就创办学术性刊物《东吴月报》，从1917年起开始颁授硕士学位。当时的办学宗旨为“注重学业，培养品格，树立优良学风，提倡服务精神！”。校训为“为社会造就完美人格”。1929年8月，经当时的南京国民政府注册立案，将校训改为：“养天地正气，法古今完人。”^②东吴大学校训可缩略为“养正气、法完人。”养天地之正气，《孟子·公孙丑上》，“我养吾浩然之气”。“养”，有培养、栽培、教育、熏陶、调养、积蓄之义，这种“气”是一种主观精神状态，是一种正义之气，认为养气须先“持其志，无暴其气”，有坚定的信念和目标，

^① 参见高燮初主编《吴文化资源研究与开发》，江苏人民出版社，1994年版第62-64页。

^② 参见《苏州大学校史》，江苏人民出版社，1992年版第2-11页。

行政哲学基本问题：探索与对话

同时“配义与道”，遵循道德规范，注意平时的道德意识和修行的积累，以达到其气“至大至刚”，“塞于天地之间”的境界。“法”有标准、规范、效法、守法、公平、正直、正义等含义。《墨子·经上》：“法，所若而然也”。“若”是依照、符合的意思，《墨子·经下》：“一法者之相与也尽类”，即按同一的原则去做，必能得出同样的结果。只有做到“养天地正气”，才能做到“法古今完人”。金无足赤，人无完人。作为现实的具体的人难以做到“完人”，但作为一所知名的高等学府应以养正气，为社会塑造完美人格为己任。从一定意义上说，东吴大学校训至今仍具有当代中国政治学的要义：从人开始，最终目的仍是人；也体现着加强和改进高等学校的思想政治工作，增养和造就社会主义事业的合格建设者和可靠接班人的基本精神。

20 世纪上半叶，东吴大学曾培养出一批杰出的政治、法律学者或知名人士，如费孝通、雷洁琼、孙起孟、董寅初、赵朴初、谈家桢、王宠惠、董康、杨铁樑、王绍埏、倪征燠、梅汝璈、吴德熊、李浩培、吕光、桂裕、丘汉平、梁鑒立、张志让、查良鉴、查良镛（金庸）、盛振为，何世桢、马汉宝、姚淇清、陈霆锐等，特别是她的法学教育，享誉海内外，时有“南东吴，北朝阳”、“法官出朝阳，律师出东吴”之称，被誉为“培养中国近代法律家的摇篮”，堪称一时之盛。1952 年院系调整时，东吴大学改名为江苏师范学院，1982 年改名为苏州大学（Soochow University；现台湾省台北市的东吴大学译名相同）。为弘扬东吴政治学教学与研究传统，适应当代社会主义政治建设的需要，苏州大学政治学在原思想政治教育的基础上迅速发展起来。1984 年开始招收政治学理论硕士研究生，为全国最早设立政治学理论硕士学位点的地方性高校之一。国内政治学界知名学者丘晓教授为此作出了奠基性的贡献。后

总序：积极开展东吴政治学的研究

来，政治学学科和学位点建设工作主要由乔耀章教授负责接续。1987年建立行政管理学本科专业，1998年建立行政管理学硕士学位点，2000年建立公共事业管理本科专业，2000年增列政治学理论博士学位点，2001年政治学理论被列入江苏省政府“十五”高等学校重点建设学科，2003年增列MPA专业硕士学位点。所有专业和学位点面向全国招生。目前苏州大学政治学研究机构主要有：政府管理咨询研究中心、地方政府研究所、马克思主义研究所、国际问题研究所等。先后承担国家和省部级社科项目二十多项，主要的学术著作有：80年代丘晓主编《政治学原理》、《政治学辞典》，参编《中国大百科全书》（政治学卷）、《社会主义民主政治论》，90年代有乔耀章的《中国社会主义特色纵横谈》、《行政客理学》；钱振明的《比较行政学》、戚珩的《政治意识论》；张铭的《孟德斯鸠评传》、《现代化视野中的伊斯兰复兴运动》；沈荣华的《地方政府规章研究》；钱振明的《苏南乡镇政权建设研究》；2000年出版“现代政治学研究丛书”；丘晓、钱振明的《国家控制论》；乔耀章的《政府理论》；张铭的《政治学方法论》；沈荣华的《现代法治政府论》；钮菊生的《公共政策分析——理论与实践》；陈少英、方世南、陆建洪的《邓小平与当代中国政治》；朱炳元的《邓小平爱国主义思想研究》。其中，《政府理论》、《政治学方法论》被列为全国政治学研究生推荐用书。苏州大学政治学学科逐步形成了一些优势与特色：突出政治学基本理论与基本制度的研究，突出服务于地方政府，在基层政权建设、地方政府法制建设及管理方面提供理论和决策咨询服务，其教学和科学研究成果已在政治学界产生一定的影响。为迎接中国特色社会主义政治学“春天”的到来，坚持以发展着的马克思主义指导我国政治建设、政治学研究及其政治理论创新，把政治学学科建设推向一个更高的发展阶段，我们组

行政哲学基本问题：探索与对话

织编写这套丛书，主要围绕着全球化背景下的我国的政党建设、国家建设、政府建设、区域政府与政治、人权问题、人民内部矛盾等问题展开分析和论述。本丛书所以命名为“东吴政治学”丛书，表明我们决不割断历史，立足于现实，直面现实，走向吴文化的历史纵深，面向全国，走向世界，要在新的历史条件下继续东吴人、东吴学人求真务实追求，秉承吴文化优秀思想之精髓，为繁荣政治学、发展社会主义民主政治、建设社会主义政治文明，为不断培养高素质的政治学和政治建设人才、奉献更多更好的研究成果而努力耕耘。

是为总序。

乔耀章

2004年11月1日于苏州大学

引 子

从历史上看，行政哲学是中国传统哲学一个很重要的组成部分。汉代史学家司马谈在《论六家要旨》中提到，先秦六家（阴阳、儒、墨、道、名、法）有一个共同点，即“此务为治者”。此处的“治”就是“治理”，即我们通常所说的行政管理。从这一意义上说，行政哲学是中国传统哲学的重要的有机组成部分。

但是，在新中国成立后的前三十几年里，我们却把行政哲学这个传统丢掉了。直到 20 世纪 80 年代中期，情况才发生了变化。由于两方面的原因，国内学界自 20 世纪 80 年代中期重新开始关注行政哲学的研究：一是哲学自身发展的困境迫使我国哲学工作者寻求哲学发展新的基础、新的方向和出路，从而出现了应用哲学研究热。行政哲学在我国的兴起，就开始于这种应用哲学的研究。另一方面的原因则来自我国的行政发展、行政改革的需要。随着我国行政学研究的发展和行政管理实践的深化，行政领域中一些深层次理论问题日益凸显出来，迫切需要我们进行深入专门的研究，以正确有效地指导我国行政管理实践。这些问题仅从管理技术和方法的角度进行研究是不够的，需要从更高的理论层面予以概括。从这一意义上说，作为哲学分支学科的行政哲学是用哲学所特有的思维方式与话语形式去解释行政现象、从哲学的角度对最本质最深刻的行政问题进行思考，然后用这种思考的结果来指导行政实践的哲学。

当前，国内行政学界对学科初创时期的行政哲学的基本问题的问题意识、选择及认识存在较大的分歧。通过对学界诸多观点进行

行政哲学基本问题：探索与对话

更深层次的分析后，我们认为国内学术界存在着两种行政哲学：一种是以行政本体论考察为研究对象的行政哲学，即“行政活动的哲学”；一种则是以行政作为一门科学的整个发展进程的考察和发展取向的价值判断为研究对象的行政哲学，即“行政科学的哲学”。行政活动的哲学是对“行政活动中的问题”或简称“行政问题”做出根本性的寻根究底的反思，主要研究行政的本质及其分界、行政的基本假定、行政的目的和宗旨等问题。行政科学的哲学则是对“行政学活动中的问题”或简称“行政学问题”进行根本性的寻根究底的反思，主要研究行政科学发展的模式、行政科学理论评价、行政科学研究方法及其评价、行政科学研究的价值判断等问题。基于上述认识，我们在本书中将行政哲学的基本问题初步界定为如下六个方面的问题：行政哲学的元问题、行政本质及其分界问题、行政价值和行政目的问题、行政改革和行政发展问题、行政学方法论问题、行政理论评价与创新问题。

行政哲学的元问题。要真正走进行政哲学，我们首先需要回答与行政哲学本身相关的基本问题，即什么是行政哲学？行政哲学的研究对象是什么？行政哲学该如何定位？行政哲学研究具有哪些特性？为什么需要开展行政哲学研究？即行政哲学具有什么样的功能？对这些基本问题的回答构成了第一章的主要内容。

行政本质及其分界问题。研究行政哲学，首先要回答什么是行政？即行政的本质及其分界问题。行政究竟是什么？明确行政本质的方法是什么？为什么有行政？为什么需要行政，行政是中性的吗？为了人类的自由解放，我们需要怎样的行政？行政的对象是人还是本体论系统，是否存在着行政与非行政的区分，如果有，分界的标准是什么？对于这些问题的回答构成了第二章、第三章的内容。其中第二章是从知识考古学和解释学的角度对“行政”概念的历史演变作了较为全面的考察，进而提出了对于行政本质的新认识。第三章则从历史演进、逻辑证明、理论反思、现实诉求等方面

对行政公共性问题进行了深入的探讨，并对作为公共性理念支点的公共精神和公共精神型塑下的行政转型进行了阐述，以期实现一段时间以来现实公共生活中缺失的行政公共性的回归。

行政价值和行政目的问题。行政应追求怎样的价值，这是行政哲学不可避免的问题。对行政价值和行政目的的研究主要围绕着以下问题来展开：行政的目的和价值究竟是什么？行政的终极关怀究竟指向什么？行政的终极关怀与人性解放、人的全面发展的关系怎样？第四章在准确认知和把握行政价值范畴的基础上，重点考察了西方社会行政价值的历史嬗变及当前我国行政价值的异化问题，进而阐明了当代中国行政价值体系的核心特征和层次体系，从而为当代中国的行政改革和行政发展提供了价值观的参照。第五章则对公共行政中的公共利益是如何实现的即行政的目的这一重要问题进行了探讨。在准确把握公共利益之内涵和外延的前提下，运用哈贝马斯的商议民主理论、并以城市规划为例对公共利益的形成与实现作了深入阐述。

行政改革与行政发展问题。发展中国家如何实现社会转型，顺利步入社会政治经济文化的现代发展轨道，这是自 20 世纪 50 年代以来政治学、经济学、社会学、行政学等学科共同关心的课题。行政发展是每个国家在其现代化进程中所必然面临的重要任务，是与社会发展保持同一方向的一个连续的、不间断的过程。第六章对当代中国行政发展最为典型的三种形态——行政改革、政府职能转变和政府创新——进行了较为深入的研究，提出了我们对于当代中国行政发展的一些独到的看法和观点。

行政学方法论问题。行政学研究方法的滞后制约或限制了行政学的发展，削弱了行政学指导行政实践的作用和功效。研究方法的滞后是同对研究方法本身研究的落后紧密相关的。如果我们不能给行政学以一个恰当的方法论奠基，我们就很难评价行政学的研究成果。因此，第七章在阐明行政学方法论内涵与特质后，从研究立

场、研究过程、研究目标三个视角全面分析了行政学方法论体系，并以理想类型和科际整合为例对作为社会科学重要组成部分的行政学方法论基础进行了剖析，意图给出一个恰当的方法论奠基，从而将行政学方法论研究向前推进。

行政理论评价与创新问题。行政科学活动走向成熟的标志是什么？行政科学的发展是有结构的吗？行政思想和概念的变化是渐变的还是不断革命的，抑或是二者兼而有之？对上述问题的回答涉及到了行政理论范式及其转换问题。第八章以科学哲学中的“范式”理论为基础对至今为止的西方行政理论进行了全面的考察，并在运用反思的方法对当前国内学界流行的治理理论和服务型政府理论进行批判后从含义、类型、阶段、路径等方面着重论述了行政理论创新问题。结束语“行政理论的本土化建构”则主要回答了什么是行政理论本土化、行政理论为什么要本土化、行政理论如何才能本土化三个问题，为实现“由外而内”本土化和“由内而外”本土化的有机统一指明了逻辑进路。

需要指出的是，无论是所涉及的内容，抑或形式与结构，本书都谈不上系统。事实上，在对行政哲学基本问题作思与辨的过程中，我们无意提供一个内容完备、结构严整的行政哲学体系，而是更倾向于就某些本源性的问题作若干具体的研究，“先投入战斗，然后见分晓”。同时，本书的论旨主要在于对最本质最深刻的行政问题展开较为深入地探究和思考，以便为在条件或研究成果相对成熟的基础上构建行政哲学的学科体系而作出应有的贡献。作为一种尝试性探索，本书不敢奢望对所涉及的问题能给予完美的解答，只是抱着一种迎接挑战的态度，一抒己见。倘有学界同仁不吝鉴评之、批判之、匡正之，我们则不胜荣幸、不胜感激！

目 录

引子.....	(1)
第一章 行政哲学：对象与功能.....	(1)
一、行政哲学的产生与发展.....	(1)
二、行政哲学的研究对象.....	(17)
三、行政哲学的性质定位与研究特性.....	(29)
四、行政哲学的基本功能.....	(42)
第二章 行政概念：溯源与释义.....	(52)
一、行政概念的词源学释义.....	(52)
二、行政学产生以来行政概念的发展.....	(66)
三、行政与相关概念的区别与联系.....	(70)
四、对行政本质的再认识.....	(83)
第三章 行政公共性：获得与转换.....	(104)
一、行政公共性：历史演进与逻辑证明.....	(104)
二、行政公共性：理论反思与现实诉求.....	(116)
三、公共精神：行政公共性的理念支点.....	(140)
第四章 行政价值：嬗变与构成.....	(157)
一、行政价值范畴研究.....	(157)

行政哲学基本问题：探索与对话

二、西方行政价值的历史嬗变·····	(165)
三、当代中国行政价值的异化·····	(182)
四、当代中国行政价值体系的构成·····	(190)
第五章 公共利益：指认与达成·····	(208)
一、公共利益的内涵·····	(208)
二、公共利益的外延·····	(229)
三、公共利益的形成与实现·····	(242)
第六章 行政发展：回顾与前瞻·····	(258)
一、行政改革：历史回顾与前景展望·····	(258)
二、重构政府经济基础——对转变政府职能的深度思考·····	(279)
三、政府综合创新：当代中国行政发展的必由之路·····	(303)
第七章 行政学方法论：体系与基础·····	(314)
一、行政学方法论一般·····	(314)
二、行政学方法论体系·····	(339)
三、行政学方法论基础·····	(365)
第八章 行政理论：演进与创新·····	(386)
一、行政理论范式及其演变·····	(386)
二、当代西方行政理论的新发展·····	(406)
三、行政理论批判与创新·····	(431)
结束语 行政理论的本土化建构·····	(466)
参考文献·····	(474)
后记·····	(505)

第一章 行政哲学：对象与功能

在我国行政学恢复研究二十多年和行政管理体制改革不断深化的今天，开展行政哲学的研究，将有助于推动我国行政理论和行政实践的创新，从而为中国特色行政学研究和行政实践的发展提供学术支撑。一方面，从社会的大背景中来研究政府、从广泛的社会需求出发来认识和把握政府之宏观视野的确立有赖于行政哲学的研究。另一方面，我国行政改革与行政管理的实践需要行政哲学的指导。行政哲学研究有助于我们在一些实质性的领域和问题上厘清思路，能够对政府在建立中国特色社会主义过程中的制度基础建设、价值选择、行为模式选择等重大问题上提供理论依据。

一、行政哲学的产生及发展

行政哲学从不为人知到成为理论界较为关注的话题只是近些年的事情。作为一门仍处于襁褓之中的新兴的学科，行政哲学的一些基础性问题，如行政哲学是否成立、行政哲学的研究对象是什么、行政哲学属于哲学还是行政学、行政哲学的基本功能有哪些等问题都有待于我们作进一步的探寻与思考。

（一）行政哲学研究：国际学术界的观点与争论

行政哲学的研究目前在西方学术界也起步不久，尚处于探讨是否存在“行政哲学”的阶段。西方学术界存在以下三种不同的观点：

行政哲学基本问题：探索与对话

1. 行政哲学是不存在的

拉里·林恩是这种观点的代表人，他指出：“什么是行政哲学？我们所希望的是只停留在学术上的社会构建吗？是科学管理？是企业家政府？是政府是掌舵，而不是划桨？是合作主义？是管理主义？是广泛意义的宪政主义和‘法治’？……”。^① 这种观点强调，公共行政具有高度的实践性和技术性，且是在一定的背景特征下进行的，因而很难概括成一种具有普遍适应性的行政哲学。

2. 行政哲学是存在的，但尚未成型

在英语世界中第一次明确提出“行政哲学”（administrative philosophy）的克里斯托弗·胡德（Christopher Hood）和迈克尔·杰克逊（Michael Jackson）在《行政观点》（Administrative Argument）一书中提出，行政观点由学说（doctrine）、合理性（justification）和哲学（philosophy）三个要素组成的^②。行政学说是指公共行政应当做什么的观念。它回答的是谁？干什么？如何干？行政合理性是指特定学说存在的理由（the reason）；行政哲学则指从合理性的角度把一组学说前后一致地结合在一起，并反映出特定的价值观倾向。胡德和杰克逊认为行政哲学还没有成型，但他们力图把新公共管理当作一种理想的行政哲学。

3. 行政哲学是存在的，开展行政哲学研究是必要的

1957年，美国学者马歇尔·迪马克认为公共行政不仅是一门科学更是一门艺术，他试图从哲学层面思考公共行政问题。马歇尔试图将组织目标、个人目标、社会价值、个人发展等诸多因素融入公共行政研究之中，从而将公共行政研究从技术问题中解放出

① [美] S·林恩：“什么是行政哲学”，《北京行政学院学报》，2004年第4期。

② Hood, C., Jackson, M., Administration Argument. Aldershot, Hants, England; Brookfield, Vt., USA: Dartmouth Pub, Co, 1991, pp12-15.

来^①。但事实上，在此之前，隐含于公共行政思想研究者思想中的哲学取向已经深深影响了公共行政学的发展取向。可以说，行政哲学与行政学研究如影随形。简言之，行政哲学就是对于公共行政系统的哲学性思考。

从国际学术界的动态来看，自1998年在法国巴黎召开的国际行政院校联合会年会以来，行政哲学问题一直是历届会议的六大主题之一^②。需要指出的是，在国际学术界，行政哲学、行政伦理学及行政文化学等，往往作为同一个研究领域对待，但它们有不同的研究侧重点和角度。

就行政哲学与行政伦理学的关系而言：行政伦理学是一门规范性的学科，研究的是“应然”领域，它要回答行政目的、行政价值、行政责任、行政准则、行政规范等，它更贴近行政哲学，其内容往往是现代行政学的重要组成部分。行政哲学当然要研究行政价值和行政伦理，行政价值论应该成为行政哲学的主要内容之一，但在行政哲学看来，行政目的、行政价值和行政准则都不是天赋的，也不是永恒不变的，更不是主观设定的，它们是建立在某种“必然”之上，而这就是行政的本质和发展规律。正是行政本质和规律决定着不同时代不同民族的行政目的、行政价值、行政准则、行政体制、行政方法。行政哲学的首要内容就是要通过对行政学、行政史、行政学说史的反思，抽象出行政的普遍本质和发展规律，然后才能据此推导出一系列行政价值与伦理规范。从这个意义上说，行政哲学首先是一门描述性学科，是描述性和规范性相统一的学科。

行政哲学与行政文化学的区分是显而易见的。行政文化是一个

① Marshall Dimock. *Philosophy of Administration*. New York University Press, 1957.

② 参见杜钢建：“构建行政哲学体系的几个理论问题”，《中国行政管理》，2003年第1期。