



西方国家 官僚制比较研究

谭融 著



西方国家 官僚制比较研究

谭融 著

图书在版编目 (CIP) 数据

西方国家官僚制比较研究 / 谭融著. —北京: 中国社会科学出版社, 2013. 12

ISBN 978 - 7 - 5161 - 3810 - 6

I. ①西… II. ①谭… III. ①官僚主义—政治制度—对比研究—西方国家、中国 IV. ①D523②D69

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 310208 号

出版人 赵剑英

选题策划 郭沂纹

责任编辑 郭沂纹

特约编辑 王莹

责任校对 王馨

责任印制 张汉斌



出版

社址 北京东长安街158号 (邮编 100720)

网址 <http://www.csspw.cn>

中文域名:中国社科网 010 - 64070619

发行部 010 - 84083685

门市部 010 - 84029450

经销 新华书店及其他书店

印刷 北京市大兴区新魏印刷厂

装订 廊坊市广阳区广增装订厂

版次 2013年12月第1版

印次 2013年12月第1次印刷

开本 710 × 1000 1/16

印张 30.75

插页 2

字数 530千字

定价 82.00元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社联系调换

电话:010 - 64009791

版权所有 侵权必究

前 言

官僚制问题是当代各国政治与公共行政过程中的一个重要问题，也是比较政治与比较公共行政研究中的热点问题之一，又被视为比较公共行政研究的核心问题。本人多年从事比较政治研究，较多关注西方国家的政治体制问题，在此基础上逐渐聚焦于西方国家的行政体制研究，由此而关注国外的比较公共行政研究领域。美国著名的比较公共行政学家费勒尔·海迪所著的《比较公共行政》一书，给我以极大的启发，激发了我对西方各国官僚制问题的兴趣。

有关“官僚制”的研究，国外的文献很多，五花八门。人们对“官僚制”的定义不一，研究视角也极具歧义。因此，在进行课题研究时，首先要解决的是本课题的研究视角和切入点。这一问题足足困扰了我大约有半年的时间，我一边阅读文献，一边思考自己研究的角度。最终锁定了从政府行政体制的角度入手。

在政治学与公共行政学的研究中，一种是宏观研究的视角，即从一国政治理念出发，对政治系统、宪政制度及其运行进行大范围的研究，注重于政治系统和运行机制研究，包括宪政体制的设计以及权力分配关系等。依据戴维·伊斯顿的系统论所展开的研究范围宽广，属于这一范畴。另一种是微观研究的视角，如对政府的某一组织加以研究，了解其组织规则和特有的组织文化以及组织和组织成员的行为等，属于行为科学的研究。本课题选取了中观的研究角度，从宏观的政治系统中抽取出行政系统即官僚系统加以研究。了解一个国家政府中官僚系统的形成发展和组织结构功能，了解一个国家的政治文化以及此种政治文化对其官僚制所产生的影响，了解一个国家的官僚系统与其政治系统和社会之间的关系形态，等等，由此而尝试构建西方各国官僚制的理论模型。

课题研究中遇到一系列问题，首先是官僚和官僚制概念的界定问题，不同的研究视角和研究范畴，对这两个概念的界定有所不同。因此，要研究西方国家的官僚制，须先厘清这两个概念，从而给本课题研究确定一个明确的研究范畴。基于本课题聚焦于西方各国政府行政体制，因此官僚便特指各国政府行政部门中的官员，又区分为政治官僚和职业官僚。所谓官僚制也就定位于各国的政府行政系统。

其次是各国的历史沿革及其在这一过程中所形成的政治文化对其官僚制的影响问题。海迪称法德国家的官僚制为“古典”官僚制，称英美国家的官僚制为“公民文化”背景下的官僚制，其研究是一种跨文化的研究。本课题研究在海迪观点的基础上进一步根据不同国家的政治文化、行政结构特征和关系结构形态，将英美法德各国区分为具有不同特征的官僚制。如将英国官僚制称为“行政一体化”的官僚制，此种“一体化”具有“行政集权性”的特征。基于英国的政党政治和“一党内阁”行政体制，使其内阁和首相得以保持政府官僚系统的“集权性”和“一体化”。英国是一个具有自由主义文化传统的国家，为了保证行政过程的公正性和公平性，长期以来保持着文官中立的传统；其官僚系统的代表性主要通过政府与议会的连接得以实现。

美国是一个典型的具有多元政治文化的国家，其分权体制对联邦官僚制的组织结构和关系结构产生了重要影响。多元政治文化和分权体制使美国联邦官僚系统极具开放性、分散性和渗透性，使之与社会联系紧密，使社会利益集团得以通过多种途径去影响联邦官僚系统的政策过程。“一仆二主”的政治结构和联邦官僚系统组织结构的分散性使国会和总统都不可能单独控制这一系统，由此而使联邦官僚系统获得了更多的自主性。

法国是一个具有悠久历史的、具有深厚行政传统的国家。在其“行政国家”的发展中形成了浓厚的“国家主义”文化传统，“集权主义”和“精英主义”政治文化深深地渗透于法国的官僚制。法国的政治文化和行政体制使其官僚系统具有相对封闭性，与社会保持着相对隔离性。此种典型“行政国家”体系下的官僚制，政治系统与行政系统联系紧密，显著区别于自由主义文化下奉行文官中立的英美国家。

德国与法国同处欧洲大陆，在政治文化上具有相似性，但其自身的历史发展又使之与法国有所区别。历史上普鲁士官僚制所显现的法律主义和职业主义特征对德国官僚制产生了深刻的影响；长期的君主专制政治又使

之具有集权主义传统，使德国官僚制呈现为“集权”与“分权”、“理性主义”与“行政政治化”相混合的特点。

本研究注重对各国官僚制的历史追溯，由此而增强对当代事物认识的立体感。关注在历史演进中所形成的政治文化对各国官僚制所产生的影响，有助于增强对问题认识的内在丰富性。研究中力图将各国的政治体制和社会环境作为各国官僚制的政治与社会生态，分析各国官僚系统与政治系统和社会之间的相互关系和作用。通过对此种关系结构的分析去构建各国官僚制的理论模型。

本项研究还涉及各国学者官僚制研究中较多关注的问题，如西方各国官僚系统中高级文官的角色定位问题、以及当代西方各国政府中职业官僚的政治化问题等。此类问题涉及各国政府行政系统中政治与行政的关系问题，也是比较政治与比较公共行政研究中具有实质性意义的问题，涉及到政府行政系统健康发展的问题。研究中对此类问题给予了较多关注，并提出了自己的看法。

本书是国家社会科学基金项目 and 天津市哲学社会科学规划基金项目的综合性成果。此课题进行过程中我曾赴美国堪萨斯大学，作为政治学系和公共管理学系两个系的访问学者。在那里遇见德高望重的美国公共行政学家、美国新公共行政学派的旗手乔治·弗雷德里克森教授。见面第二天他便欣然答应作为我在美研究期间的导师。此期间，我就官僚制的概念、内涵、以及对马克斯·韦伯“官僚制”理论的评价等问题向他请教，教授深邃的思想和高尚的人格给我留下了深刻的印象，使我受益匪浅，对我的研究有很大的帮助。

本书的出版得到南开大学高等教育研究所所长、南开大学周恩来政府管理学院行政管理系主任沈亚平教授的大力支持和帮助，并得到天津大通投资集团有限公司董事长李占通先生的支持和帮助。天津师范大学政治与行政学院高建教授和常士闾教授、中国政法大学全球化与全球问题研究中心蔡拓教授、南开大学周恩来政府学院孙晓春教授和沈亚平教授等对本研究成果给予了高度认可，并提出了宝贵意见，给了我很大的帮助。你们的支持和鼓励是我进一步努力的重要动力。本书的完成过程中，我的博士研究生孙宏伟和田小红在英文资料的翻译上给予我极大的帮助，她们不计报酬的辛劳工作令我感动。在此一并表示衷心的感谢！

我本人主持了“西方国家官僚制比较研究”课题，在美国研修期间，

搜集阅读了大量相关资料，在此基础上形成了本课题研究的视角和基本思路，独立承担和完成了导论、第一章和结语部分，并参与了其余各章资料的搜集、基本框架的形成以及大量文字工作。参与这一课题的其他成员包括：第二章，毕宇飞；第三章，袁维杰；第四章，柴红；第五章，游腾飞；第六章，郭怡。感谢他们的大力支持与合作，没有他们的参与，这一研究不可能得以顺利完成。

本课题“西方国家官僚制比较研究”到此为止告一段落了，希望这一研究，有助于推动国内比较政治与比较公共行政研究的发展，并对中国目前正在进行和未来将继续发展的政府行政体制改革有所启发和帮助。研究中所涉及的许多问题仍有待进一步探讨。如此庞大的课题，在这样短的时间里做完，难免挂一漏万，存在种种问题，恳请各位同行学者们不吝赐教，予以斧正。

谭 融

2013年10月

目 录

前言	(1)
导论	(1)
第一节 西方比较公共行政研究的发展	(1)
一 比较公共行政研究领域的产生和发展	(1)
二 欧洲比较公共行政研究的发展	(5)
第二节 官僚制研究的相关理论和方法	(13)
一 关于研究范式	(13)
二 关于制度主义和结构功能主义的研究方法	(15)
三 关于历史和政治文化研究	(17)
四 关于比较研究和模型法	(23)
第三节 官僚制的理论概念	(26)
一 官僚制的概念	(26)
二 官僚制的理论研究	(35)
三 马克斯·韦伯的官僚制研究	(43)
四 拉梅什·K. 阿罗拉的官僚制研究	(54)
五 戴维·毕瑟姆的官僚制研究	(62)
第一章 西方发达国家的官僚制	(70)
第一节 西方国家官僚制的发展	(70)
一 早期西方国家官僚制的发展	(70)
二 近代以来西方国家官僚制的发展	(76)
三 官僚制存在的必要性和产生发展的原因	(89)

四 官僚制与民主的关系	(94)
第二节 西方国家官僚制的类型和关系模式	(101)
一 官僚的内涵和类型	(101)
二 政治官僚与职业官僚的关系模型	(106)
第三节 英、美、法、德国国家的官僚制	(111)
一 英、美、法、德官僚制研究的视角和分析框架	(111)
二 英国的官僚制	(113)
三 美国的官僚制	(121)
四 法国的官僚制	(129)
五 德国的官僚制	(143)
第二章 英国的官僚制	(154)
第一节 英国官僚制的历史演进	(154)
一 英国官僚制的萌芽时期(1689—1780)	(155)
二 英国官僚制的确立时期(1780—1870)	(158)
三 英国官僚制的发展和变革时期(1870—)	(163)
第二节 英国政府官僚系统的组织结构与官员类型	(167)
一 英国政府官僚系统的组织结构与功能	(167)
二 英国政府官僚系统的官员类型与特点	(175)
第三节 英国政府官僚系统的权力关系	(183)
一 英国政府官僚系统的政治关系	(183)
二 英国政府官僚系统的行政关系	(188)
三 英国政府官僚系统的社会关系	(195)
第四节 英国官僚制的理论模型	(198)
一 英国官僚制的“一体化”特征和代表性	(198)
二 英国的政治文化及其“一体化”官僚制	(201)
第三章 美国的联邦官僚制	(203)
第一节 美国联邦官僚制的历史演进	(204)
一 20世纪80年代以前美国联邦官僚系统的发展	(204)
二 20世纪80年代以来美国的联邦行政改革	(209)
第二节 美国联邦官僚系统的组织结构与官员类型	(217)

一	美国联邦官僚系统的组织结构与功能	(218)
二	美国联邦官僚系统的官员类型	(222)
第三节	美国联邦官僚系统与总统的权力关系	(225)
一	总统对联邦官僚系统的控制	(225)
二	联邦官僚系统的自主性和对总统权力的抵制	(227)
三	美国的“分权制衡”体制对总统官僚控制权的限制	(233)
第四节	美国联邦官僚系统与国会的权力关系	(236)
一	国会对联邦官僚系统的控制	(237)
二	联邦官僚系统对立法过程的参与	(241)
第五节	利益集团对美国联邦官僚系统政策过程的参与	(248)
一	利益集团参与联邦官僚系统政策过程的动因	(248)
二	利益集团参与联邦官僚系统政策过程的方式	(248)
三	利益集团对联邦官僚系统政策过程的影响	(253)
第六节	美国联邦官僚制的结构特征与“政治性”	(254)
一	美国的政治文化与联邦官僚制	(254)
二	关于美国联邦官僚体系的政治性问题	(257)
第四章	法国的官僚制	(261)
第一节	法国官僚制的历史演进	(261)
一	封建王朝时期法国的官僚制(843—1789)	(262)
二	大革命时期法国的官僚制(1789—1804)	(264)
三	拿破仑帝国时期法国的官僚制(1804—1815)	(266)
四	波旁王朝至第五共和国建立时期法国的官僚制 (1815—1958)	(268)
第二节	法国官僚系统的组织结构与官员类型	(270)
一	法国官僚系统的组织结构与功能	(270)
二	法国官僚系统的官员类型与特点	(282)
第三节	法国官僚系统的政治、行政与社会关系	(287)
一	法国官僚系统的政治关系	(287)
二	法国政府官僚系统内的政治与行政关系	(293)
三	法国政府官僚系统的社会关系	(295)
第四节	法国官僚制的理论模型与文化渊源	(297)

一	法国官僚制的理论模型	(298)
二	法国集权型官僚制的文化渊源	(300)
第五章	德国的官僚制	(304)
第一节	德国官僚制的历史演进	(304)
一	专制君主制时期普鲁士的官僚制(843—1806)	(305)
二	普鲁士的行政改革与官僚制的发展(1806—1848)	(312)
三	君主立宪时期德国的官僚制(1850—1918)	(316)
四	两次世界大战期间德国的官僚制(1919—1945)	(321)
第二节	德国政府官僚系统的组织结构与官员类型	(324)
一	德国政府官僚系统的组织结构与功能	(326)
二	德国政府官僚系统的官员类型与特点	(337)
第三节	德国政府官僚系统的权力关系	(347)
一	德国政府官僚系统与政治系统的关系	(348)
二	德国政府官僚系统的内部关系	(356)
三	德国政府官僚系统与社会的关系	(363)
第四节	德国官僚制的理论模型与文化渊源	(365)
一	德国的“混合型”官僚制	(365)
二	德国“混合型”官僚制的特征	(367)
三	德国官僚制的文化渊源	(369)
第六章	普鲁士的官僚制	(373)
第一节	普鲁士官僚制的历史演进	(373)
一	绝对君主制时期的普鲁士官僚制(1701—1806)	(374)
二	改革时期的普鲁士官僚制(1806—1848)	(377)
三	1848年革命时期的普鲁士官僚制(1848—1850)	(380)
四	君主立宪时期的普鲁士官僚制(1850—1918)	(382)
第二节	普鲁士官僚的构成、制度规范和官僚统治	(386)
一	普鲁士官僚阶层的形成和社会构成	(386)
二	普鲁士官僚体系的制度规范	(390)
三	普鲁士官僚贵族的形成和“官僚统治”	(397)
第三节	普鲁士官僚制的现代性和落后性	(399)

一 二元性君主制下的普鲁士官僚制	(400)
二 普鲁士官僚制的现代性	(401)
三 普鲁士官僚制的落后性	(404)
结语 关于西方国家官僚制问题的几点思考	(409)
一 关于英、美、法、德官僚制的类型	(409)
二 关于当代西方各国官僚制的改革	(411)
三 关于西方国家高级文官的角色定位	(415)
四 关于西方国家职业官僚的政治化	(419)
五 官僚制的发展趋势和人类所共同面临的两难困境	(428)
参考文献	(433)

导 论

官僚制研究既属于比较政治研究范畴，也属于比较公共行政研究范畴，是一个跨学科的研究领域，尤其在比较公共行政研究领域处于核心地位。因此，本研究将西方比较公共行政研究的发展作为出发点，由此而进入西方官僚制的比较研究。

第一节 西方比较公共行政研究的发展

一 比较公共行政研究领域的产生和发展

自政府出现伊始，政治系统便开始出现。政治系统为了实现其目标，必须组建政府并要求政府的相应行为，由此，公共行政便应运而生。所以公共行政是政府的同生物，由来已久。

然而公共行政研究——即公共行政作为一门特有的学问则是很晚的事情。18世纪时，德国学者试图探讨涉及系统管理政府事务的重商主义财政理论（*cameralism*），此时，公共行政才开始逐渐成为西欧国家中的一个学术领域和专业。在18世纪普鲁士财政学者（*cameralists*）的著作中以及19世纪法国公共行政研究人员的著作中，开始出现有关公共行政问题的研究，尽管这些研究“倾向于强调与大陆行政法系统相关的问题”^①。

美国人从19世纪后期才开始研究公共行政问题，然而美国人从研究公共行政伊始，就对他国公共行政的经验抱有浓厚的兴趣。出于美国自身的需要，托马斯·伍德罗·威尔逊（*Thomas Woodrow Wilson*）、弗兰克·

^① [美] 费勒尔·海迪：《比较公共行政》，刘俊生译，中国人民大学出版社2006年版，第6页。

J. 古德诺 (Fank J. Goodnow) 和恩斯特·弗伦德 (Ernst Freund) 等公共行政研究的先驱, 都十分注重借鉴欧洲国家的经验来认识和改善美国的公共行政, 试图将他国的有益经验运用于美国。20 世纪二三十年代, 美国的公共行政研究进入规范和正统时期, 以著名公共行政学家伦纳德·D. 怀特 (Leonard D. White) 为代表的公共行政学家将其视野集中于本国政府的内部管理, 失去了以往比较研究的大视野。

第二次世界大战期间, 跨越国界的战争帮助人们将视野打开, 使西方人看到了完全不同于他们的世界。致使战后人们对于比较政治和比较公共行政研究的兴趣越来越浓烈, 研究的主题也越来越多。美国的许多大学和学院相继开设了比较公共行政课程, 并于 1953 年成立了美国政治科学协会, 成为美国学术界最早出现的涉及比较公共行政领域的协会。此后又形成了著名的比较公共行政的研究群体, 这一群体在罗兰·艾格 (Rowland Egger) 和弗雷德·W. 里格斯 (Fred W. Riggs) 的领导下, 在推动比较公共行政的理论和实践研究方面发挥了积极作用, 使美国在 20 世纪六七十年代出现了进行比较公共行政研究的第一个高潮期。

20 世纪 60 年代里格斯在《国际行政科学评论》所发表的《比较公共行政研究的趋势》一文, 也即美国比较公共行政研究的代表作之一, 概括了比较公共行政研究从规范性研究转向经验性研究, 从个别、特殊性研究转向一般性研究, 以及从非生态性研究转向生态性研究的三个发展趋势^①, 同时探讨了比较公共行政研究的方法。这一时期美国的比较公共行政研究还涉及: (1) 理论范式的探寻; (2) 关于比较公共行政研究基础性问题的探讨; (3) 关注比较公共行政研究中的欧洲大陆行政法传统; (4) 探讨比较公共行政研究与比较政治研究之间的关系, 即比较公共行政研究在发展比较政治研究中的意义; (5) 探讨将比较研究的理论知识运用于解决发展中国家的问题等^②。

公共行政的比较研究, 既是比较公共行政研究领域的问题, 也是公共行政研究的核心问题。美国著名政治学和公共行政学家罗伯特·达尔

^① Fred W. Riggs, "Trends in the Comparative Study of Public Administration," In *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 28, No. 1. Jan. 1, 1962, pp. 9—15.

^② See Ferrel Heady, "Comparative Public Administration: Concerns and Priorities," from Ferrel Heady and Sybil L. Stokes, *Papers In Comparative Public Administration*, Ann Arbor, Michigan: Institute of Public Administration, The University of Michigan, 1962, p. 3.

(Robert Dahl) 说：“我们一直忽视公共行政比较研究。如果不对公共行政进行比较研究，那么宣称建立‘公共行政科学’显然就是空中楼阁。人们也许可以想象有美国公共行政科学、英国公共行政科学和法国公共行政科学，但是否会有一门基于一组普遍原理基础之上、不依赖各国特殊背景的‘公共行政科学’呢？”^① 埃里克·奥特尼欧 (Eric E. Otenyo) 和南希·S. 林德 (Nancy S. Lind) 在其《比较公共行政：发展、方法和生态》一书中提出：“对实践有影响的学术成就，如果缺少比较的特点，便几乎被认为是非科学的”，书中称比较方法为“公共行政的实践和学术方面的核心”^②。基于美国的公共行政研究在相当长一个时期忽视比较研究的倾向，费勒尔·海迪 (Ferrel Heady) 提出：“现在人们认识到了基于这种狭窄视野研究的限制和危害，我们已经进入到了在行政研究中强调比较分析的新时代。”^③ 加布里埃尔·A. 阿尔蒙德 (Gabriel A. Almond) 甚至将比较方法视为“人文和科学诸方法中方法论的核心”^④。在比较研究的过程中，人们的视野得到拓展，研究中所出现的概念和理论内涵更加充实、丰富，更加具有普遍意义和通用性，研究的成果也产生了更加深远和持久的影响。

1887年伍德罗·威尔逊 (Woodrow Wilson) 的《公共行政研究》一文，被视为公共行政研究领域的一个界碑。在这篇文章中，威尔逊充分强调比较方法是发展行政原则的基础。马克斯·韦伯 (Max Weber) 在建构他的官僚制理论模型时，同样采用了比较研究方法，这一方法成为他贯穿历史的权力系统理论的核心。里格斯说：“所有的政治学和对公共行政的任何科学理解都需要比较。”^⑤ 在1964年发表的《发展中社会的行政》^⑥

① Robert A. Dahl, “The Science of Public Administration: Three Problems,” *Public Administration Review* 7, No. 1, 1947, 1-11, p. 8.

② Ibid., p. xxi.

③ [美] 费勒尔·海迪：《比较公共行政》，刘俊生译，中国人民大学出版社2006年版，第7页。

④ G. A. Almond, et al. *Comparative Politics Today* (7th. ed.), New York: Longman, 2000, p. 33.

⑤ From Eric E. Otenyo and Nancy S. Lind, “Introduction: Essential Readings in comparative administration: Growth, Method and Ecology,” in Eric E. Otenyo and Nancy S. Lind, *Comparative Public Administration: the Essential Reading*, Oxford: Elsevier Ltd., 2006, p. xx ii.

⑥ Fred W. Riggs, *Administration in Developing Societies*, Boston, Houghton Mifflin, 1964.

一书中，里格斯通过对不同社会背景的比较去了解公共行政的发展和规律，建构模型，显现出跨文化研究，进一步奠定了比较公共行政研究的基础^①。

然而，“认识到需要进行比较研究远比解决比较研究中提出的某些问题容易得多”。海迪认为，比较公共行政研究的重要内容表现为：第一，“指导政府大规模行政的制度安排——组织行政活动”；第二，研究“行政环境或者行政生态”，即“行政子系统与政治系统之间的关系”。“一般而言，前者是后者的一部分并且都与社会相联系。”“对这些核心内容进行整合”，“从而为分析各国的特殊公共行政制度并且进行比较研究提供一个基本的框架”^②。一方面，将比较公共行政研究锁定于行政系统，研究行政系统的多种类型和“变异”形态，将比较公共行政研究的焦点集中在各国政府官僚制的研究，研究各国功能系统的共性与区别。另一方面，关注政府官僚系统与政体类型的关系，强调公共行政系统是政治体系的组成部分，生存于政治系统的环境之中^③。基于此，比较公共行政研究便不可避免地比较政治研究紧紧联系在一起，并且需要借助于比较政治研究所提供的平台^④。这也成为比较公共行政研究的一个突出特点。

一个研究领域的兴起和建构，总要有其系统理论和研究范式，这个问题是迄今为止比较公共行政研究尚未能很好解决的问题。由于缺乏自身相对独立的理论范式，使比较公共行政研究至今还游移于比较政治和公共行政研究现有的研究框架中，尚未能形成自身相对独立的理论体系和研究范式。一些学者称比较公共行政研究是“根深蒂固的经验主义”，“以实践为取向”^⑤。由于缺乏明晰的核心概念以及研究范畴和范式的界定，导致

① James D. Thompson, ed., *Comparative Studies in Administration*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1959, p. 9.

② [美] 费勒尔·海迪：《比较公共行政》，第6页。

③ 同上书，第6、2页。

④ Alfred Diamnt, “The Relevance of Comparative Politics to the Study of Comparative Administration,” *Administration Science Quarterly* 5, No. 1, 1960, pp. 87—112.

⑤ See Montgomery Van Wart and N. Joseph Cayer, “Comparative Public Administration Defunct, Dispersed or Redefined,” *PAR* 50, No. 2, March-April 1990, pp. 238—248.

学者们至今“争论不断”^①。如今，进行比较政治与比较公共行政研究的学者正在努力探寻比较研究的方法和研究框架，试图建构比较研究的理论范式，推进比较研究的发展。

西方国家比较公共行政研究的发展建立在各国公共行政研究发展的基础之上，不同国家显现出不同的特点。以下着重介绍欧洲主要国家公共行政研究的发展及其特点。

二 欧洲比较公共行政研究的发展

在欧洲大陆，自中世纪以来，国家的演进与其公共行政的发展紧密联系，伴随着民族国家的形成和国家意义的大幅上升。16—17世纪，欧洲各国政府责任日益加大，政府职责的内容也日益复杂，涉及军事、经济和社会各个领域。政府的规模日益扩大，政府行政人员的数量也日益增多。在这一背景下，欧洲大陆国家的大学中开始出现关注公共人事培训、研究民族国家结构以及公职管理的研究领域和专业，并设置了相应的教授职位。到18世纪末，几乎每个德国的大学都设置了此类研究领域和教授职位。这一时期法国虽然尚未设立独立的公共行政课程和相应的教授职位，却同样在探讨和寻求这一研究领域的发展。此时期“国家”概念的出现，对于德国和法国公共行政以及公共行政研究的发展起到了推波助澜的作用。18世纪末在欧洲大陆各国，行政学的教科书、期刊不断出现，并得以传播，在这方面，美国人整整晚了一个世纪。

18世纪末的法国大革命引发了欧洲国家的变革，推动了欧洲各国公共行政的发展。君主专制制度的废除，使欧洲各国寻求建立法治国家，要求政府保护公民的权利和自由，因而要求国家建构和加强法律体系。由此，对公共行政的研究也演化为对行政法的研究。19世纪中期，欧洲大陆国家出现了一种新型的公共行政，政府清一色地采用司法方法去训练公共行政人员。20世纪初，法律传统进而支配了整个欧洲大陆政府官僚的教育和训练，强调公民权利和责任与国家的连接。在法国，公共行政学的发展与其特有的政治体制和发展路径相联系，显现出国家的“独特性”。

^① Fred W. Riggs, *Frontiers of Development Administration*, Durham, NC: Duke University Press, 1970. from Krishna K. Tummala, ed., *Comparative Bureaucratic Systems*, Maryland, Lanham: Lexington Books, 2003, p. 3.