XING ZHENG SHI HUA

“行政”史话

张帆 著

商務印書館
THE COMMERCIAL PRESS

“行　政”　史　话

张　帆　著

商　务　印　书　馆
2007年·北京

图书在版编目(CIP)数据

"行政"史话/张帆著 .—北京:商务印书馆,2007
ISBN 978-7-100-05448-5

Ⅰ.行… Ⅱ.张… Ⅲ.行政管理-历史-研究-中国 Ⅳ.D69

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 045020 号

所有权利保留。
未经许可,不得以任何方式使用。

"行政"史话
张帆 著

商务印书馆出版
(北京王府井大街36号 邮政编码 100710)
商务印书馆发行
北京瑞古冠中印刷厂印刷
ISBN 978-7-100-05448-5

2007 年 10 月第 1 版 开本 850×1168 1/32
2007 年 10 月北京第 1 次印刷 印张 9¼
印数 4 000 册

定价:18.00 元

序

张帆的硕士论文《“行政”史话》，经过两年多的修改，即将由商务印书馆正式出版，这是一件值得庆贺的事。

行政学在中国已经经历了近百年的发展。国内学术界在行政学研究的许多领域已经取得了卓著的成果，而这些成果对完善现实层面的政府管理也起到了实质性的推动作用。然而，在行政学研究中却存在着某些基础性问题，还有待进一步梳理与总结。例如，对于行政学科的基础概念——汉语“行政”一词的起源及变迁，国内尚没有系统翔实的研究。目前，同是研究行政现象及行政规律的学问，国内却有“行政学”、“行政管理学”、“公共行政学”、“公共行政管理学”及“公共管理学”等多个称谓与之对应，由此造成了很多理解上及交流上的不便。一直以来，“Public Administration”在我国都被译成“公共行政(学)”。但是，上世纪末我国引入的MPA，即“公共管理专业硕士学位”(Master of Public Administration)，却将“Administration”译成了“管理”。随着“公共管理”一级学科的设置，“公共管理学”与“行政学”、“行政管理学”或“公共行政学”的关系问题，更是成为学界新一轮的争论热点。目前，国内涉及“Public Administration”的翻译问题或学科设置问题的研究虽多，但往往存在两方面的不足，一是不能结合“行政”概念及学科的发展

历史进行分析，二是过分倚重国外研究而不能结合本国实际。

张帆自本科至博士，一直在北京大学政府管理学院就读，于政治学与行政学专业方面有着相当扎实的基本功。而辅修德语，留学日本东京大学的经历，又使她精于英语、德语和日语，能够很好地掌握并运用国外最新研究成果及第一手材料。张帆撰写硕士论文时，学界就“公共管理”的翻译问题与学科设置问题正展开激烈争论，为了寻找新的论据，她决定以历史的眼光，逐步理顺“行政”概念在中国的发展脉络，并从历史的角度重新界定“行政”及相关概念的内涵与外延，重新阐释这些概念之间的关联。

由春秋战国至21世纪，“行政”这一概念，在中国已存在将近三千年。《“行政”史话》一文整理归纳了“行政”一词从先秦到清代前期的传统含义及用法，考证了19世纪末“行政”一词从传统到现代的转变原因，并将主要研究集中于近现代之后，这与我国行政学科的发展是基本一致的。虽然该论文不是一般的行政学说史或行政学发展史，而是一部“行政”概念发展史，但是无论在哪个历史阶段，“行政”概念的变迁与我国行政学科的发展都是彼此交织的，“行政”一词含义及用法的变化，总是从一个侧面反映了行政学在学科定位、学科边界以及学科内容上的发展。也正是在这个意义上，该论文所涉及的问题，在一定程度上折射了目前我国行政学界所面临的难题，甚至在某些方面，反映了整个中国社会所面临的“传统”与“创新”问题。

该论文对“行”、“政”的传统含义和用法，“行政”一词从传统含义到现代含义的转变，“行政”一词在日本的使用及传入中国等资料的梳理，大概是至今有关“行政”研究中最为详尽的。而从“行

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

政”概念入手，对“行政学”与“行政管理学”的兴起与发展进行分析和评论，在目前的“行政学”研究中也是较为新颖的。此外，该论文以史为据，对20世纪80年代以来有关“行政”概念的争论，尤其是世纪之交由“公共管理”的翻译问题所引发的争论，提出了自己独特的见解，这对消弭学界就“公共行政”、“公共管理”等概念在理解及使用上的混乱，具有一定的积极作用。

当然，描述历史是较为容易的，从历史中汲取经验，用以指导将来的行动则是十分困难的。张帆的这篇论文（现在应该说是一部专著了），对于“行政学”这一门学科来讲，只是一个基础性的研究工作。希望张帆在本书出版之后，能虚心听取各方专家的意见，并以此研究为基础，继续深入挖掘材料，提升理论高度，把自己的研究推向更高更深的层次。

陈庆云

2007年2月27日

目　录

绪论 …… 1

第一章　“行”、“政”的传统含义及用法 …… 11

第一节　古文中“行”、“政”的含义及用法 …… 11

第二节　“行”、“政”连用的出现 …… 14

第三节　“行”、“政”连用的丰富 …… 16

第四节　从“天子行政”到“臣子行政” …… 21

第五节　“行”、“政”连用的延续 …… 22

第六节　从“行”、“政”连用到汉语词汇“行政” …… 29

第二章　“行政”现代含义的来源分析 …… 34

第一节　将西文译为“行政”的可能性 …… 34

（一）西书翻译 …… 34

（二）报刊出版 …… 43

第二节　考察“泰西”赋予“行政”现代含义的可能性 …… 47

（一）游历欧美 …… 50

（二）出使日本 …… 56

第三章　“行政”一词在日本的情况及其传入中国 …… 62

第一节　日语“行政”一词的出现 …… 62

（一）日本的西学研究 …… 62

（二）明治初期的正统用法——“行法” …… 64
（三）“行政”对“行法”的替代 …… 69
第二节 日语“行政”一词的演变 …… 73
（一）从“executive(power)”到“administration”的“行政” …… 73
（二）“行政”的正统与异端含义 …… 83
第三节 “行政”一词传入中国的三大途径 …… 85
（一）翻译日书 …… 85
（二）赴日考察 …… 92
（三）聘请日教 …… 93
第四节 “行政”成为汉语中的正统词汇 …… 95
（一）“行法”与“行政”的并存 …… 95
（二）“行政”正统地位的确立 …… 99
第四章 “行政学”中的“行政”概念 …… 102
第一节 “行政学”一词在日本的情况及其传入中国 …… 102
（一）日本早期的“政治学”研究情况 …… 102
（二）从“administration”到“Administration” …… 103
（三）日本早期的“行政学”研究情况 …… 105
（四）“行政学”一词由日本传入中国 …… 111
第二节 中国早期的“行政学”研究情况 …… 120
第三节 早期“行政学”中的“行政”概念 …… 124
第五章 “行政管理学”中的“行政”概念 …… 130
第一节 “行政管理”一词的出现 …… 130
（一）“管理”一词的普及 …… 130
（二）“科学管理原理”的传入 …… 136
（三）“一般管理理论”中的“行政” …… 140

（四）“行政管理”中的“行政”概念 …… 148
第二节 “行政管理学”的兴起 …… 150
（一）“行政学”著作中的“行政管理” …… 150
（二）“行政管理”研究文章的涌现 …… 159
（三）“行政管理学”著作的出现 …… 162
第三节 “行政学”与“行政管理学”的并行及中断 …… 167
第六章 20世纪80年代有关“行政”的争论 …… 177
第一节 20世纪80年代关于“行政管理学”的争论 …… 177
（一）“行政学”与“行政管理学”的恢复 …… 177
（二）“行政管理学”的内涵之争 …… 179
（三）“行政管理学”与“行政学”的关系之争 …… 185
第二节 20世纪80年代“公共行政(学)”、“公共行政管理(学)”及“公共管理(学)”等提法的兴起 …… 195
（一）“公共行政(学)”一词的普及 …… 195
（二）“公共行政管理(学)”一词的出现 …… 202
（三）“公共管理(学)”一词的出现 …… 203
第七章 20世纪90年代以来关于“公共行政(学)”与“公共管理(学)”的争论 …… 207
第一节 “Public Administration”的翻译之争 …… 210
（一）历史视角下的“Public Administration” …… 210
（二）世纪之交“Public Administration”的翻译困境 …… 222
（三）困境解读及出路 …… 229
第二节 “Public Administration”的学科设置之争 …… 235
（一）“Public Administration”学科的未解之谜 …… 235
（二）“Public Administration”学科设置的新构想 …… 242

结语 “行政”概念发展历程的回顾及展望 …… 252
参考文献 …… 266
后记 …… 285

绪　论

选题说明

一、研究目的

本书之所以将汉语“行政”一词的发展历程作为研究课题，主要是基于以下几方面的原因：

第一，弥补行政学界对“行政”一词考证工作的空白。

行政学在中国虽然已经经历了近百年的发展，但是对于汉语“行政”一词的起源及变迁，国内却几乎没有系统翔实的研究。相反地，“哲学”、“法学”等汉语词汇的起源及发展，早已被相应学科内的学者研究得十分透彻。因此，本人认为，在行政学界也有必要进行类似的考证工作，以弥补这方面的空白。该项考证至少应包括以下几方面内容：

——汉语“行政”一词究竟出现于何时？

——“行政”一词最初的含义及用法怎样？

——“行政”一词最初的含义及用法与目前的相比有无差异？

——如果有差异，这种变化是如何出现、何时出现的？

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

——“行政”一词含义及用法的变化经历了几个阶段?

——上述变化历程是否从一个侧面反映了中国“行政学”发展的规律?

第二,厘清“行政(学)”、“行政管理(学)”、“公共行政(学)”、“公共行政管理(学)”及“公共管理(学)”等概念的关联。

同是研究行政现象及行政规律的学问,国内却有“行政(学)”、“行政管理(学)”、“公共行政(学)”、“公共行政管理(学)”及“公共管理(学)”等多个称谓与之对应,由此造成的理解上及交流上的不便,长期困扰着行政研究人员。但是,这一系列令人眼花缭乱的称谓并不是凭空出现的,不同时期对不同概念的偏爱及倚重,正从一个侧面体现了行政研究在我国的发展轨迹。因此,本人认为有必要对这些概念的产生与发展进行追溯,并从历史的角度重新界定其内涵与外延,重新阐释这些概念之间的关联。该项考察至少应包括以下几方面内容:

——这些概念分别是在什么时候出现的?

——这些概念的出现,是否反映了当时特定的行政研究的需要?

——这些概念在内涵与外延上有何异同?

——这些概念是否有所发展?

——这些概念是否仍适应当今行政研究的需要?

第三,为我国目前 Administration 的翻译困境寻找出路。

一直以来,“Public Administration”在我国都被翻译成“公共行政(学)”。但是,本世纪初,我国刚刚启动的 MPA,即“公共管理专业硕士学位”(Master of Public Administration),却将 Administration 译

成了“管理”。[①] 这种翻译上的转变，以及对这种转变的解释，由于卷入了同期“公共行政(学)”与“公共管理(学)”的学科设置之争而变得相当复杂。

事实上，在西方文献中，对“公共管理(学)”与“公共行政(学)”的关系有数种不同的理解，将 Administration 的翻译问题局限于“公共行政(学)”、“新公共行政(学)”、“新公共管理”以及“公共管理(学)”的界限纷争之中，很难消除其引起的理论混乱。因此，本人认为，要解决 Administration 的翻译问题，必须跳出现有的研究方法，以历史的眼光，逐步理顺“行政(学)”概念在中国的发展脉络。首先，追溯早年我国学者将 Administration 译成“行政(学)”的背景；其次，分析此后几十年“行政(学)”与 Administration 的翻译关系得以长期保持的理由；再次，探索目前对“行政(学)”与 Administration 的翻译关系造成冲击的原因；最后，综合各个历史阶段的特点，判定如今此种翻译是否切合实际。

第四，修正目前“行政学”教材中关于中国“行政(学)”起源及发展的错误论述。

在查阅资料的过程中，本人发现，目前的“行政学”教材不仅对中国“行政(学)”的起源介绍比较笼统，对某些史实的陈述还有错误。

例如，有学者指出：“现代意义上的行政管理学却是从西方国家引进和借鉴的。19 世纪末 20 世纪初，几乎与西方国家行政学

---

① 1999 年 5 月国务院学位委员会正式批准在中国设立公共管理专业硕士学位(Master of Public Administration，简称 MPA)。2001 年 10 月举行首次 MPA 全国联考。

的形成同期进行,我国一些学者很快就开始了翻译和引进。……当时较有影响的出版译著有:《行海要术》、《行政纲目》、《行政学总论》、《行政法撮要》等。”① 实际上,根据梁启超1896年编定的《西学书目》,《行海要术》一书属于“船政”一类,由美国人金楷理与中国人李凤苞撰写,江南制造局出版。

又如,很多“行政学”专著指出,梁启超在1896年的《论译书》一文中明确提出“我国公卿要学习行政学”。② 事实上,《论译书》一文撰写于1897年,而“愿我公卿读政治宪法行政学之书”③,是梁启超在1897年《读日本书目志书后》一文中提到的。

二、选题界定

由春秋战国至21世纪,“行政”这一概念,在中华文化的历史长河中已经沉浮了将近三千年。但是,本书对于“行政”一词的研究,主要集中于近现代之后,这与我国行政学科的发展是基本一致的。换言之,本书之所以立志研究汉语“行政”一词的发展历程,是希望通过对“行政”概念的考证,弥补我国行政学基础研究中的一处空白。事实上,无论在哪个历史阶段,“行政”概念的变迁与我国

---

① 张国庆主编:《行政管理学概论》,北京大学出版社,1990年11月,第32页。

② 参见a.王邦佐、潘世伟主编:《二十世纪中国社会科学·政治学卷》,上海人民出版社,2005年9月,第204页。b.朱勤军:《公共行政学》,上海教育出版社,2002年8月,第38页。c.齐明山:《行政学导论》,北京:大众文艺出版社,2001年9月,第21页。d.常仲智主编:《公共行政管理学教程》,兰州大学出版社,1994年11月,第9—10页。e.王辉、段华治等编著:《公共行政学》,安徽大学出版社,2001年4月,第27页。

③ 梁启超:《读日本书目志书后》,《饮冰室文集》(之二),上海:中华书局,1936年,第54—55页。

行政学科的发展都是彼此交织的,“行政”一词含义及用法的变化,总是从一个侧面反映了行政学在学科定位、学科边界以及学科内容上的发展。这一点在目前关于“公共行政(学)”与“公共管理(学)”的概念争论中表现得尤为明显。

然而,本书毕竟不是一般的行政学说史或行政学发展史,而是一部“行政”概念发展史。虽然“行政”概念的变迁与我国行政学科的发展互有交叠,但是,作为语汇的“行政”与作为学科的“行政”,两者的发展轨迹并不是完全重合的。与学科发展相比,研究一个词汇的产生、发展及变迁,不仅要考察可能影响语言发展的历史文化背景,还要设法探究直接引发语言变化的细节。

因此,与其他研究相比,本书尤为注重从语言的角度对“行政”概念进行考察与总结,这表现在本书对于影响“行政”概念发展的背景因素与直接因素的叙述,是有所侧重与取舍的。例如,“行政管理”理论的产生,是包括“科学管理运动”在内的多重因素共同作用的结果。但是,本书在追溯“行政管理”一词的产生原因时,却对“科学管理运动”以外的其他背景因素未作深入分析。究其原因,是因为“行政管理”提法的出现,是与“科学管理”原则在行政机关内的推行密切相关的。

研究现状

目前,在国内大多数的“行政学”教材中,都会列出一小节介绍“我国行政学的历史与现状”。但是,对于“行政(学)”的历史,大多只局限于以下几条:

——行政：administration，国家事务的管理。又称国家行政管理、行政管理。英文“行政”源出于拉丁文 administrare，意为执行事务。它在某种意义上与管理是同义词。在西方，行政也称公共行政，专指政府事务的管理，以区别于私营企业的管理。①

——行政：administration。一，泛指各种管理工作。如国家管理工作、社团管理工作、企业管理工作、事业单位管理工作等。二，专指国家行政机关的组织管理活动。这种活动须以宪法和法律为依据。②

——“行政”一词在中国最早见于春秋《左传》“行其政令”、“行其政事”。③《史记·周本纪》首次将“行政”连用，有“召公、周公二相行政，号曰‘共和’”；“周公恐诸侯畔周，公乃摄行政当国”；“周公行政七年”等记载。

——行政学：Administration。研究行政现象及其规律的学科。又称行政管理学、公共行政学、公共行政管理学。

——行政学在西方国家产生之后，中国学者很快就予以重视，加以研究和引进。19 世纪末 20 世纪初，翻译出版了美国、日本学者的行政学著作。孙中山参考国外行政学的理论与实践，结合中国传统提出五权分立思想。同时，中国的一些高等院校也开始设立行政学课程。从 30 年代起，中国学者撰写的行政学著作陆续问世。

---

① 参见《中国大百科全书》(10)，中国大百科全书出版社，1996 年 12 月，第 5464 页。

② 参见《辞海》，上海辞书出版社，1999 年，第 2252 页。

③ 参见《中国大百科全书》(10)，第 5464 页。

在大量的“行政学”论文中，回顾“行政学”百年发展史的文章很多。但是，这些文章大部分立足于“行政学”在西方的发展脉络，对“行政学”在中国的产生及发展只是稍有提及。即使有针对中国“行政学”历史的文章，如《从行政学的历史中解读我国行政学的研究方向》[①]，其对“行政”一词的论述也局限于上文所提内容。

研究方法

一、研究思路

行政学在中国虽然已经经历了近百年的发展，作为行政学科的基础概念之一，“行政”一词的考证工作却一直没有受到学界重视。目前学界有关“administration”的翻译之争，以及“公共管理(学)”与“行政管理(学)”的学科设置之争，实质上都没有超越有关“行政”含义及用法的讨论。因此，梳理“行政”一词在中国的发展脉络，是弥补研究空白、平息学术争论的必要途径之一。基于这种思路，本书具体分为七章。

在第一章中，本书整理归纳了“行政”一词从先秦到清代前期的传统含义及用法。在这两千余年的历史中，“行政”连用的主体虽然经历了从“天子”到“臣子”的变化，其“君主意志性”的色彩却始终没有减弱。清代末期，“行政”用法突变，不仅封建色彩减弱，

① 张康之：《从行政学的历史中解读我国行政学的研究方向》，载于《理论与改革》，2002年第3期。

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com