

ZHONGXI XINGZHENG WENHUA
BIJIAO YANJIU

中西行政文化 比较研究

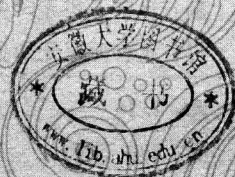
姚 琦 著

光明日报出版社

ZHONGXI XINGZHENG WENHUA
BIJIAO YANJIU

中西行政文化 比较研究

姚琦著



光明日报出版社

图书在版编目(CIP)数据

中西行政文化比较研究/姚琦著. —北京:光明日报出版社,
2011. 5

ISBN 978-7-5112-1205-4

I. ①中… II. ①姚… III. ①行政学:文化学—对比
研究—中国、西方国家 IV. ①D63②D523

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 077496 号

中西行政文化比较研究

作 者: 姚 琦 著

责任编辑: 钟祥瑜

封面设计: 中联学林

责任校对: 贾文梅

责任印制: 胡 骑 宋云鹏

出版发行: 光明日报出版社

地 址: 北京市崇文区珠市口东大街 5 号,100062

电 话: 010-67078241

网 址: <http://book.gmw.cn>

E - mail: gmcbs@gmw.cn

法律顾问: 北京市华沛德律师事务所张永福律师

印 刷: 北京天正元印务有限公司

装 订: 北京天正元印务有限公司

开 本: 1/16

字 数: 280 千字

印 张: 15.5

版 次: 2011 年 5 月第 1 版

印 次: 2011 年 5 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5112-1205-4

定 价: 36.00 元

版权所有 翻印必究

目 录

CONTENTS

绪 论.....	1
一、研究缘起	/ 1
二、研究现状	/ 4
三、研究意义	/ 8
四、研究范围	/ 12
五、思路与框架	/ 14
六、资料与方法	/ 16
第一章 行政文化导论	19
第一节 行政概述	/ 19
一、何为行政	/ 19
二、行政的内涵及其实质	/ 23
三、行政的定义	/ 26
第二节 文化概说	/ 28
一、什么是文化	/ 28
二、文化的内涵及其定义	/ 30
第三节 行政文化概述	/ 34
一、行政文化的含义	/ 34

二、行政文化的内容	/ 35
三、行政文化的分类	/ 42
四、行政文化的特征	/ 45
五、行政文化的作用	/ 46
第二章 中西行政文化的起源与成因	56
第一节 中国行政文化的起源与成因	/ 56
一、中国行政文化的起源	/ 56
二、中国行政文化的成因	/ 68
第二节 西方行政文化的起源与成因	/ 78
一、西方行政文化的起源	/ 79
二、西方行政文化的成因	/ 94
第三章 中西行政文化的发展与演进	102
第一节 中国行政文化的发展	/ 102
一、中国封建社会初期的行政文化	/ 102
二、中国封建社会中期的行政文化	/ 121
三、中国封建社会后期的行政文化	/ 139
第二节 西方行政文化的演进	/ 146
一、古代罗马的行政文化	/ 146
二、西方封建社会时期的行政文化	/ 158
第四章 中西行政文化的路径与转型	175
第一节 中西行政文化的路径	/ 175
一、中国古代行政文化的路径	/ 175
二、西方古代行政文化的路径	/ 186
第二节 中西行政文化的转型	/ 197
一、中国近代行政文化的转型	/ 197
二、西方近代行政文化的转型	/ 214
主要参考书目	233
后 记	239

绪 论

一、研究缘起

20 世纪 80 年代以来，文化研究成为我国学术界研究的热点之一。1986 年上海召开了首届国际中国文化学术研讨会。70 余名与会的中外学者，分别来自国内外 30 余所高校和研究机构，会议主旨之一是中西文化的相互联系和交流。次年，中国文化书院出版了《中国文化概论》与《西方文化概论》等教学用书，宏观地比较了两个类型文化的不同特点，文化学蔚为风尚，文化研究形成学术热潮。此后，中国大地被冠以“文化”的学问铺天盖地，有雅有俗。如中国文化、西方文化、儒家文化、道家文化、佛教文化、东方文化、华夏文化、岭南文化、传统文化、现代文化、法律文化、企业文化、校园文化、园林文化、龙舟文化、毛笔文化……，甚至饮食文化、节日文化、酒文化、茶文化等等，不一而足，文化研究十分兴盛。当时国内学者在定义文化时，内涵十分宽泛。大致可以划分为三类：一是人类一切物质文明与精神文明的成果。如季羨林曾经提出，最广泛的文化可以是人类在历史上所创造的一切精神文明和物质文明的成果。^① 金克木认为，文化可以分为物质的、习俗的、文献的三种，也可以从内容性质上区分为科学、哲学、艺术三个方面，算是高层次的文化。^② 梁漱溟则认为，文化就是人生活所依靠之一切；文化之本意，应在经济、政治乃至一切无所不包。例如，其一，农工生产，有关的所有器具、技术乃至相关之社会制度等等；其二，国家政治、法律制度、宗教信仰、道德习

① 参见季羨林：《东方文化史话》序，黄山出版社 1987 年版

② 参见金克木：《文化的解说》，北京三联书店 1988 年版，第 41 页。

惯、法庭警察、军队等；第三，一切教育设施，如文字图书、学术学校乃至其相类相关之事。^① 二是以哲学思想为核心思想意识。张岱年认为广泛的文化包含三个层次：第一，哲学和宗教，这是社会的最高指导思想；第二，文学、艺术、科学、技术等等，这些是哲学的基础和表现；第三，社会心理，包括风俗习惯以及一般人的思想意识，这些需要哲学予以提高和纠正。^② 李中华认为，各个民族的文化系统包含若干要素，其中包括规范的、认知的、艺术的、器物的、精神的各个方面。中国文化的主要部分包括：第一，宗教；第二，哲学，代表民族理论思维的最高水平，在整个文化系统中起主导作用；第三，文学，是整体文化的形象而具体的表现，是文化的一面镜子；第四，政治，指中国几千年所形成的一整套政治思想、政治制度；第五，家庭与社会，代表中国文化的基本内涵与特殊性格。^③ 三是社会风俗习惯。费孝通曾经指出，中国社会是乡土性的；文化，就是这个社会共同经验的累积，是它所依赖的象征体系和个人记忆而维持着的社会共同经验；文化规定着个人的感情定向，即一个人发展他感情的定向，文化又是传统，传统是社会所累积的经验。^④

在文化热及其文化研究兴起之时，作为行政学的基础学科政治学在邓小平“政治学、法学、社会学以及世界政治的研究，我们过去多年忽视了，现在需要赶快补课”^⑤ 的期待下勃然而兴。由于文化学研究热潮的影响，政治学界的一批学者开始关注并着手于政治文化的研究，主要探讨中国古代政治思想、政治制度、近代政治思潮及中西文化的冲突。其所依据的资料是中国古代典籍、近人文集和近代报刊文献，研究方法多为哲学式的演绎与归纳。这些研究和以往的区别在于把政治思想、政治思潮或政治制度统称为政治文化，这与国外政治学界对政治文化的理解有明显的不同。也有一部分学者关注或研究西方政治思想和西方政治理论，尤其是战后美国政治学界的行为主义政治学的政治文化研究，比较倾向于采纳西方政治学界已形成的政治文化主要涉及一国公民普遍的政治心理层面的概念，重视从当前社会生活调查得来的经验性资料，并且偏重于统计分析和实地采访等实证方法。^⑥ 但总的来说，国内学术界对政治文化的定义和内涵仍是十分宽泛的，而且思路与上述大文化的三类定义基本相

① 参见李中华主编：《中国文化概论》，中国文化书院1987年版，第305页。

② 参见张岱年：《文化与哲学》，教育科学出版社1987年版，第63页。

③ 参见李中华主编：《中国文化概论》，中国文化书院1987年版，第24页。

④ 参见费孝通：《乡土中国》，北京三联书店1985年版，第17～50页。

⑤ 《邓小平选集》，第二卷，人民出版社1993年版，第180页。

⑥ 参见王乐理：《政治文化导论》，中国人民大学出版社2000年版，第34～37页。

似。一是政治文化包括政治思想、政治心理和政治制度三个层面。第一，支配和规范人的行为的政治思想，这是政治文化的主要内容，也是精华部分；第二，在社会政治运行过程中起着潜在作用的社会政治心理；第三，传统的政治制度和政治行为方式。^① 二是政治文化包括政治思想和政治心理两个层面。第一，以理论形态出现的政治思想、政治意识；第二，以情感、习俗等表现的政治心理；第三，在上述两个方面作用下形成的政治价值及判断。^② 三是政治文化只包括政治心理层面。即以以往西方讲的民族性格、性情、精神、气质和神话、政治意识、民族政治心理以及基本的政治价值等标题。用阿尔蒙德的术语，就是政治体系的心理方面。^③

笔者正是在这样的学术及文化背景下在大学课堂先是承担了《政治学》、《行政学》、《中国政治思想史》、《中国政治制度史》，继而又承担了《中国行政史》、《西方行政学说史》的教学。教学之余对政治与行政思想，进而对政治与行政文化产生了浓厚的兴趣。尤其是在《中国行政史》和《西方行政学说史》的教学中，时常要思考有关中外行政制度（包括行政体制、行政机构、决策与运行机制、人事行政与行政监察制度、行政法律制度等）和行政思想（包括行政学说、行政理论、行政意识、行政心理、行政传统、行政习惯）等问题，这既是深入了解和探讨广义行政文化的必然，也是解答学生提出问题的需要。经过多年的思考，最终萌发了对中西行政文化进行比较研究的想法。当然，对中西行政文化进行比较研究也是置身于世纪之交中国行政学研究的转型的使然。对学术研究进行系统的、深刻的总结、批判与反思，既是学术深入发展的前提和基础，又是学科研究是否和能否走向深入发展的关键和标志之一。^④ 总结和反思 20 世纪 90 年代前中国行政学的研究，通论性与概论化是其特色，理论深度与学术性是不够的。国内有学者认为，要想突破行政学研究中的这种低水平重复、概论化“僵局”，最现实的措施不是盲目地提倡理论联系实际，而是把有限的资源投入到最迫切的需要上，在行政学基础理论和方法论上加大投入，集中有限的研究资源致力于生产一系列具有中国特色的行政学专著。因为，“高水平的理论专著

① 参见朱日耀：《中国传统政治文化的结构及其特点》，载《政治学研究》，1987 年第 6 期。

② 参见戚斯：《政治文化结构剖析》，载《政治学研究》，1988 年第 4 期。

③ 参见孙西克：《政治文化与政策选择》，载《政治学研究》，1988 年第 2 期。

④ 参见李春成《当代中国行政学研究之研究》，载《社会科学动态》2000 年第 11 期。

是生产资料，是进一步生产其他的消费性产品的根本基础。”这里所说的“消费性产品”指的是大学生需要的教科书，公务员需要的培训教材，实际工作部门需要的能够解决具体问题的方案。^①有的学者认为，行政学研究既要重视行政效率（实践）的提高，又要重视对行政伦理、行政民主、行政价值（理论）的深层探讨。^②还有的学者认为应对“全球化”趋势对中国行政学研究的挑战，要加强比较行政学的研究。^③凡此种议论和高见，成了笔者决定对中西行政文化进行比较研究的又一缘起和动力。

二、研究现状

作为社会科学六大基础学科之一的政治学的分支学科的行政学研究，是随着政治学研究的兴起而兴起的。由于任何一个行政体系（在任何一个时空下）的结构设计、运转程序、决策过程以及行政人员的行为、态度、价值观等，都直接或间接地受到行政文化的影响和制约。因此，行政文化研究无疑是行政学研究的一个重要领域。对行政文化研究现状考察应从行政学研究开始。梁启超说：“盖吾辈不治学则已，既治一学，则第一步须将此学之真相，了解明确，第二步乃批评其是非得失。”^④作为与中国政府行政、公共管理、政治改革与现代化进程密切相关的应用学科，行政学的研究在这二十余年得到了较快的发展。严格地说，理论研究（theoretical study or research）必须或是在理论上有所创新，或是能对现实进行理论性阐释和指导，或是二者兼而有之。应该说，自20世纪80年代中期行政学恢复与重建的十年间，我国行政学初步构建了基础研究范围和框架体系，大致包括行政环境、行政职能、行政体制、行政组织、行政领导、行政决策、行政执行、行政监督、行政文化、行政信息、人事行政、财务行政、机关行政、行政效率、行政改革与行政发展等。^⑤围绕这一系列课题，我国学者进行了大量的、初步的理论探讨，形成了所谓“概论化”的理论研究主流。20世纪90年代中期以后，我国行政学研究开始走上深

① 参见毛寿龙：《行政学研究要突破僵局》，载《中国行政管理》，1996年第5期。

② 参见李景鹏：《加强对行政利益结构的研究》，载《中国行政管理》，1996年第7期。

③ 参见钱振明：《比较行政学：世纪之交中国行政学研究的主题》，载《中国行政管理》，1996年第10期。

④ 梁启超：《清代学术概论》，上海古籍出版社1998年版，第45页。

⑤ 中国行政管理学会：《中国行政学研究的回顾与展望》，载《中国行政管理》，1996年第2期。

人发展阶段,在研究方法上,在原有政治学和法学的基础上,引入了经济学、生态学、文化学、社会学、历史学、哲学的方法,使行政学研究呈现出学科与方法论上的多元化趋势。与前十年的行政学著作大多为通论性教材相比,后十年出版的行政学研究成果则理论专著较多。然而,由于我国行政学起步较晚,整个知识存量有限,基础理论研究仍有不足,研究领域仍存在空白,宏观的行政文化研究,尤其是比较行政文化研究未见有分量的研究专著。1996年中国人事出版社出版的由刘怡昌、许文惠、徐理明等学者主编的《中国行政科学发展》一书,对这一时期行政文化研究曾进行总结时指出:“总的说来成绩较大,但也有不足,比如对市场经济条件下的行政文化建设、中国行政文化的现代化,比较行政文化研究、行政文化的社会化等方面,或研究不充分,或还没有进行研究。”^① 时隔多年,行政文化研究,尤其是比较行政文化研究仍然是“或研究不充分,或还没有进行研究。”

在西方比较研究有悠久的历史。美国政治学家阿尔蒙德曾说:“从本质上讲,政治理论的大传统是比较的、分类的和类型学性质的。”^② 实际上,政治学就是源自于比较政治研究。亚里士多德的《政治学》实际上就比较政治研究的经典之作。他本人就是比较政治研究或者说比较行政研究最早的先行者。其后,西塞罗、马基雅弗利、霍布斯、布丹,当然还有孟德斯鸠、马克思、托克维尔都可以看作是比较政治学者。近代法国思想家孔德认为:“对人类连续状态的历史比较研究不仅是新的政治哲学手段,也是这门科学的基础。”^③ 20世纪60年代,西方比较政治学迅速发展,伊斯顿、多伊奇、阿普特、阿尔蒙德、派伊等学者发表了大量的学术著作,为比较政治学确立了至今仍具有重要影响的经典理论和研究方法。

就比较行政学而言,在第二次世界大战前,作为现代行政学发源地的美国,其行政学的研究取向主要偏重于政府政策的执行与效率问题,对于其他国家的行政制度则略而不谈,更不用说行政的比较研究。1947年,美国学者罗伯特·达尔(Robert E. Dahl)教授首先提出比较行政学研究的重要性,并且还揭示了其研究的基本原则。1952年,美国普林斯顿大学(Princeton

① 刘怡昌、许文惠、徐理明:《中国行政科学发展》,中国人事出版社1996年版,第302~303页。

② 转引自张小劲、景跃进著:《比较政治学导论》,中国人民大学出版社2001年版,第22页。

③ [法]孔德:《实证哲学》,中国社会科学出版社1991年版,第二卷,第251页。

University) 召开了第一次比较公共行政学研讨会, 会议的主旨是在公共行政学领域找出一些共同的指涉标准, 以帮助学者们在研究和描述不同国家的行政制度和行为时, 可以运用共同的范畴而且各人所得的成果可以互相比较。1954 年, 雷格斯 (Riggs) 教授开始搜集与比较行政有关的文献, 结果发现大部分仅描述个别国家的行政制度, 而且历史取向的意味十分浓厚, 甚至涉及较广泛的理论架构。这些文献虽然算不上真正的比较行政研究, 但作为比较研究的原始资料还是颇具价值的。直到 1957 年, 美国印第安纳大学 (Indiana University) 出版了划时代的《公共行政的比较研究》(Comparative Study of Public Administration) 一书, 雷格斯教授在其中一篇名为《农业社会与工业社会——建立比较行政的类型》(Agraria and Industria: Toward a Typology of Comparative Administration) 的纯理论性文章中, 借用社会学一些结构——功能分析的概念, 把人类社会分为两个思想的类型, 以观察和预测它们在行政方面, 各具什么显著的特色, 算是比较行政研究的正式起步。早期的比较行政学研究, 可举伊登 (Dorman B. Eaton) 的《英国文官——职权滥用与改革, 以及对于美国政治影响之历史研究》(Civil service in Great Britain: History of Abuses and Reforms and Their Bearing upon American Politics) 和西森 (C. H. Sisson) 的《英国行政的精神: 与某些欧洲国家之比较》(The Spirit of British Administration, and Some European Comparisons) 为例。20 世纪 60 年代, 比较行政学研究在比较政治学研究的影响下迅速发展。1961 年, 在美国行政学会的赞助下, 创设了一个“比较行政团体”(Comparative Administration Group), 并推雷格斯担任主席。雷格斯 1962 年曾发表一篇名为《公共行政比较研究的趋向》(Trends in the Comparative Study of Public Administration) 的文章, 概括了比较行政研究从规范性 (normative) 研究逐渐转向实证 (empirical) 研究; 从个例的描述 (Idiographic) 逐渐转向通则 (nomothetic) 的建立; 从非生态的研究 (non—ecological approach) 到生态的研究 (ecological approach) 以及通则研究的结构类比 (homological) 与功能类比 (analogical) 的几个发展方向。不过, 雷格斯教授的比较行政学研究主要是以生态学的观点来研究的, 即比较行政生态研究。他认为行政活动中“有效的行为绝大部分取决于传统的结构和压力, 只有以生态学的观点——从非行政的因素去观察, 才能了解不同国家间的政治与行政。”^① 赫第

① 雷格斯:《公共行政比较研究的趋势》, 载《国际行政科学评论》, 1962 年第 2 期。

(Ferrel Heady) 教授认为这一时期比较行政学之所以兴起并取得进展的原因, 主要是: 理论的探求; 把知识实际应用于解决开发中国家之各种问题的强烈欲望; 比较政治研究之进展的偶然贡献; 大批接受欧洲行政法传统训练之学者的兴趣转向; 以及以比较观点对传统行政学主题进行更深刻研究的结果。^① 可以说为比较行政学研究奠定了基本的研究框架和研究范式。

中国虽然早就有比较研究的传统, 中国的古代史书随处可以看到比较方法的应用。西汉时期司马迁的《史记》中, 分类记传就有比较明显的比较研究特色, 若干“列传”往往是把具有“可比性”的两个或两个以上的人物安排在一起, 如《老庄申韩列传》、《孙子吴起列传》、《廉颇蔺相如列传》、《孟子荀卿列传》、《屈原贾生列传》等。这种比较法不仅便于抒发议论, 也有利于把握和评价不同历史人物的特性和作用。因而经常被后人所效仿, 东汉班固所著《汉书》中《艺文志诸子传》即是如此。不过中国古代由于较早地实现了“大一统”, 囿于现实政治以及观念和文化影响, 使人们的视野所及大体上属于均匀发展的同一制度构成, 又由于中国制度文明成熟较早且发育完善而成为周边地区和国家制度建设过程中模仿和搬用的对象, 故中国的比较研究传统, 在历时性比较方面表现突出而较少共时性比较, 在仅有的共时性比较中则表现出偏重微观的比较而较少宏观的、体制的比较。中国传统史学所强调的“鉴往知来”、“鉴古知今”之传统和描述王朝兴衰更迭之重点便是在佐证了历时性比较之普遍的同时也表露出共时性宏观比较的缺乏。^② 近代以来, 这一情况有所改变, 梁启超说: “以今日论之, 中国与欧洲之文明, 相去不啻霄壤。然取两域数千年之历史比较而观之, 可以见其异同之故与变迁之途。而察其原因, 可以知今日现状之所由来。寻其影响, 可以知将来形势之所必至。”^③ 西方文化的冲击, 使中国人的视野开始超出中国传统史学中比较研究传统而开辟了一个新的领域。20 世纪 80 年代以来, 中国的比较政治学研究领域除了陆续译介了一批西方比较政治学著作, 包括阿尔蒙德和小鲍威尔合作的《比较政治学: 体系、过程和政策》和《当代比较政治学: 世界展望》、阿尔蒙德和维巴的《公民文化: 五国的政治态度和民主》、亨廷顿的《变化社会中的政治秩序》和《文明冲突与世界秩序的重建》、奇尔科特的《比较政治学理论: 新范式的探索》和《比较政治经济学理论》外。还出现了一批中国学者撰写的比

① 参见彭文贤著:《行政生态学》, 台北三民书局 1988 年版, 第 2~13 页。

② 参见张小劲、景跃进著《比较政治学导论》, 中国人民大学出版社 2000 年版, 第 31 页。

③ 王德峰编选:《梁启超文选》, 上海远东出版社 1995 年版, 第 18 页。

较政治学或比较行政学著作，如杨柏华和明轩的《资本主义国家政治制度》，王沪宁的《比较政治分析》《行政生态分析》等。20世纪90年代以后，这种比较研究方法更盛，仅以行政学研究领域为例，如黄达强的《各国公务员制度比较研究》（中国人民大学出版社1990年版），刘守恒的《比较人事行政》（湖南科技出版社1992年版），孙书贤等《公务员制度比较研究》（广西师范大学出版社1990年版），顾家麒的《各国地方政府比较研究》（武汉出版社1990年版），齐明山等《当代西方行政改革的理论与实践》（改革出版社1993年版），曾宪章的《比较监察》（四川人民出版社1991年5月），曹沛霖等《比较政府体制》（复旦大学出版社1993年版），许崇德主编的《各国地方制度》（中国监察出版社1993年），陈嘉陵主编的《各国地方政府比较研究》（武汉大学出版社1991年版），乔耀章的《比较行政学》（苏州大学出版社1995年版），钱振明的《比较行政学》（苏州大学出版社1995年版），周志忍的《当代国外行政改革比较研究》（国家行政学院出版社1999年版），卓越主编：《比较政府》（福建人民出版社1998年版），余潇枫的《比较行政体制》（浙江大学出版社1999年版），张立荣的《中外行政制度比较》（商务印书馆2002年版）等，可谓不少，比较行政学研究出现方兴未艾的局面。但如同整个行政学的研究一样，由于起步较晚，知识积累、理论构架、研究方法仍处于朴素应用阶段，重在描述而分析较少，重在罗列而归纳较少。比较行政文化研究，由于在比较范围、内容界定、时间跨度、空间跨度、理论构建，以及分析论述上均有相当的难度，加上资料零星、分散，故国内外对此问题的研究是比较薄弱的，除了某些教科书对行政文化有粗略涉及以及为数不多的对行政文化现象进行某些论述，或就是有关中国行政史、中国行政思想史、西方行政史、西方行政学说史对行政文化间接涉及以及对行政文化的某些方面（如胡原的《行政道德学》（1989年）丁业伟等的《行政心理学》（1989年），颜桂华的《行政哲学论》（1998年），王伟的《行政伦理概论》（2001年）张康之的《寻找公共行政的伦理视角》（2002年）陈世香的《行政价值研究》（2006年）有所研究外，宏观的行政文化，尤其是比较行政文化的论著尚难见到，这也是本书选择中西行政文化进行比较研究的原因。

三、研究意义

由于经济的、社会的、历史的、自然的原因，世界各国的国家行政或公共

行政及其文化是不同的。美国著名政治与行政学家罗伯特·达尔曾作过如下论断：“每一个民族国家都包含着许多历史事件、创伤、失败和成功的结果。这些结果反过来创立了特殊的习惯、习俗、制度化和行为样式、世界观，甚至‘民族心理’。人们不能认为公共行政学能够摆脱这种条件作用的影响，或者认为它能以某种方式独立于和隔离于它在其中发展起来的文化环境或社会环境”。^① 行政学或称公共行政学是政治学中应用性较强的分支学科，在行政学研究中，比较行政学的研究对行政学的深入研究无疑是十分重要的。罗伯特·达尔曾在1947年提出跨文化研究对行政学理论发展的重要意义：“公共行政的比较研究基本上被忽视了。只要公共行政学的研究缺乏比较，那么，一切追求‘公共行政科学’的宣言都会显得空洞无物。可以设想，存在一个关于美国公共行政的科学，一个关于英国公共行政的科学……但能否出现一个‘公共行政科学’即脱离特殊国情而普遍适用的一系列原则呢？……如果人们在履行公务的行为特性依然不可预测，如果不进行大量的比较研究从而发现超越民族界线和超越特定历史经验的原则和理论概括，那么，公共行政学就不可能成为科学。”^② 也就是说如果行政学不进行必要的比较研究，从而发现超越民族和地域界线，超越特定历史经验的原则和理论概括，行政学也就不能成为科学，当然也谈不上深入研究。要把行政活动中的许多事物和制度放在一起，比较其异同，应首先建立共同的指涉架构，订立比较的标准。其次则应划定比较的范围。历史文化、地理环境、政治经济制度等等，都或多或少对行政产生影响。罗伯特·达尔在同一文中认为：

(1) 从某一国家的行政环境归纳出来的概论，不能够立刻予以普遍化，或被应用到另一个不同环境的行政上去。一个理论是否适用于另一个不同的场合，必须先把那特殊场合加以研究之后才可以判定。

(2) 除非我们先深入研究凡能影响公共行政的种种政治和社会现象，并指出公共行政那些方面确实是超越特殊的社会背景，否则实不能说已经获得真正普遍的概论。究竟有没有放诸四海而皆准的公共行政原理？抑是所有原理都是在特殊环境范围之内才有效呢？

(3) 公共行政研究势必是一种具有广泛基础的学科，它不仅仅是建立在

① 转引自彭和平等编：《国外公共行政理论精选》，中共中央党校出版社1997年版，第161页。

② 转引自周志忍著：《当代国外行政改革比较研究》，国家行政学院出版社1999年版，第540～541页。

偏狭的技术和程序的知识之上,而且应包括各国历史、社会、经济,以及其他可以显示其固有特色的种种因素。^①简言之,达尔认为比较行政学研究,比较行政生态包括比较行政文化(早期比较行政学研究的内容和框架)的研究是其关键,否则是无法看出整个行政的内涵与底蕴的。

中国作为世界文明古国,行政活动与行政实践有着悠久的历史,在长期国家行政中,形成了一套相当成熟、严密的行政制度和十分丰富与独特的行政思想,行政文化灿烂辉煌。西方行政文化也有十分久远的源头,行政活动与行政实践丰富多彩,行政理论与行政学说理性厚重,行政制度与行政习惯遵法唯实,中西行政文化在历史上有过交流和碰撞。中西行政文化都不是凭空产生的,都与其特定的历史、社会、经济、政治、文化、传统紧密相连,因此,对中西行政文化及其相关因素进行比较研究具有多重意义。总体而言,比较研究中西行政文化的意义在于:

(一) 比较研究中西行政文化,有助于丰富对行政文化的内涵和特性的认识,扩大行政文化研究的视野,拓展行政文化研究的领域,提高行政文化研究的水平。从知识论的角度来看,比较研究是人类认识未知事物的主要方法之一。马克思在其科学研究中一向特别注意采用比较研究的方法。他说:“极为相似的事情,但在不同的历史环境中出现就引起了完全不同的结果。如果把这些发展过程中的每一个都分别加以研究,然后再把它们加以比较,我们就会很容易地找到理解这种现象的钥匙;但是,使用一般历史哲学理论这一把万能钥匙,那是永远达不到这种目的的,这种历史哲学理论的最大长处就是在于它是超历史的。”^②英国学者蒲莱斯特也说:“比较方法所以称为‘科学的’,就是因为它把相同的结果追溯到相同的原因上去,以求得一般的结论。”^③的确,只有通过对中西行政文化宏观和微观的比较和分析,多侧面多层次和历史纵深度全面了解、探知和把握,才能大大丰富对行政文化既是制度的,也是观念的内涵和民族性、时代性、阶级性、政治性、持久性、整合性、多元性、渗透性、隐藏性特征的认识,从而才能扩大行政文化研究的视野,拓展行政文化研究的领域,真正提高行政文化研究的水平。

(二) 比较研究中西行政文化,有助于行政文化学和比较行政学的构建和完善,推动政治学与行政学的深入研究。

① 参见彭文贤著:《行政生态学》,台北三民书局1988年版,第11~13页。

② 《马克思恩格斯全集》,人民出版社1963年版,第19卷,第131页。

③ 转引自杨幼炯:《政治科学总论》,台北中华书局1967年版,第17页。

从科学研究来看,比较是从对比和鉴别中认识事物的基本方法,是从经验事实中概括和提炼理论命题的基本方法,也是从反复发生的现象中作出规律性总结并据以预测未来的方法。易言之,比较方法所具有的普适性、经验性和理性化特征使得它在科学研究中得到了最广泛的应用。美国学者斯旺森说:“没有比较的思维是不可思议的。如果不进行对比,一切科学思想和所有的科学研究,也是不可思议的。”^① 比较和比较研究,是确定事物同异关系的思维过程和认识方法。所谓比较,就是根据一定的标准把彼此之间有着某种联系的多个事物加以对照,从而确定其间的相同与相异之处,由此对事物作出初步的分类;在分类的基础上,人们可以认识和把握不同的共同或相异的表象特征和本质特征,进而达到对特定事物的理解和解释。所谓比较研究,则是将比较方法系统地运用于科学研究而形成的一种特定的研究活动和研究方式。而比较研究的高级发展,特别是在相应的社会科学主流学科基础上高度发展起来的,有着特定课题领域的比较研究,则形成众多分支性或边缘交叉性的比较学科,比较政治学便是其一,事实上,政治学就是源于比较政治研究。作为政治学分支学科的行政学也不例外,上世纪90年代以来,比较行政学在我国已经兴起,如前所述的一些行政体制、政府体制、行政制度,人事行政,行政监察、行政改革方面的比较研究论著大量出现,但作为比较行政学的学科构成来说还是不够的,行政文化的比较研究无疑使比较行政学更加全面。而行政文化学如同行政生态学、行政组织学、人事行政学、行政领导学、行政监察学一样需要有基本的理论基础、特定内容、分析框架、研究范围。具体而言,行政文化学不仅包括行政文化定义、内涵(内容)、分类、特征、作用,还应包括行政文化的培育、发展、创新、比较、交流、融合等内容和框架,中西行政文化的比较研究,有助于更加全面地构建行政文化学。总之,无论是行政文化学还是比较行政学的构建和完善,中西行政文化的比较研究都能够提供必要的理论、知识和框架,从而推动政治学与行政学的深入研究和发

(三) 比较研究中西行政文化,有助于谨慎借鉴和认真地对待中西行政文化,为创建有中国特色的现代行政文化提供可资借鉴的资源 and 养料。中国古代国家行政源远流长,在漫长的行政活动和行政实践中创造了丰富多彩的行政文化,很早就形成了一套严密而又有效率的国家行政制度和与之相适应的行政思想学说、意识观念、习惯传统。中国古代行政文化是十分丰富的。无论是国家

^① 转引自[美]斯梅尔塞:《社会科学的比较方法》,社会科学文献出版社1992年版,第2页。

行政建制、机构设置、行政区划、行政监察、用人行政和科举制度，还是政治家、思想家在探索安邦治国中留下的有关行政哲学、行政原则、行政价值、行政决策、行政组织、行政领导、人事行政、行政监察、行政法制、行政改革等一系列思想言论与学说。可以说精华与糟粕并存，只有比较才能鉴别。美国政治学会主席小理查德·费诺说：“中国是一个有无比悠久的历史 and 丰硕传统的国家，没有其他政府曾经能够利用这样一份历史的智慧财富来治理这么多的人民达到如此长久的岁月。除非重视中国治理国家的经验，人们不可能对政治完善地叙述、完善地解释、完善的推想。”^①中国古代行政文化中有关行政建制，机构设置、科举、监察与用人行政的制度与学说曾对东亚和欧洲都产生过影响，在当今中国的公共行政中也能看到一些历史的痕迹，通过行政文化的比较研究，能使我们谨慎地传承这些行政文化遗产，有助于当今中国的行政文化建设。

西方行政文化也有两千多年的发展历史，从古希腊城邦行政算起，其丰富的行政文化遗存是人类文明发展的一份重要历史遗产。特别是西方近现代以三权分立为原则的国家政权体制，以社会公共事务管理为内容的国家行政机构，以文官制度为特色的国家人事行政制度，以权力制衡为目的国家行政监督制度，以及与之相适应的近代国家管理与政府行政的思想、学说、观念和意识，至今仍对西方乃至世界各国的公共行政产生影响。列宁曾说：“马克思主义这一革命无产阶级的思想体系赢得了世界历史性的意义，是因为它并没有抛弃资产阶级时代最宝贵的成就，相反地却吸收和改造了两千年来人类思想和文化发展中一切有价值的东西。”^②西方行政文化的合理因素值得我们思考、吸收和借鉴。因为“任何一个民族、一个国家，都需要学习别的民族、别的国家的长处。”^③通过中西行政文化比较，透过历史的烟云，把握文化发展的脉络，有助于我们把握西方行政文明中法治、民主、务实的合理内核和因子，为创建中国特色的现代行政文化提供借鉴和养料。

四、研究范围

中西行政文化比较研究是一个范围相当宽广的课题，时间和空间跨度都比

① 转引自朱仁显主编：《中国传统行政思想》，福建人民出版社2000年版，第21页。

② 《列宁选集》，人民出版社1972年版，第4卷，第362页。

③ 《邓小平选集》，人民出版社1993年版，第二卷，第91页。