

学术论丛

比较行政学：

关于政治、行政及其过程的比较

BIJIAOXINGZHENGXUEGUANYUYZHENGZHIXINGZHENGJIQIGUOCHENGDEBIJIAO

史云贵 姜战朝 ◆ 著

光明日报出版社

四川大学青年学术人才基金资助出版

比较行政学：关于政治、行政 及其过程的比较

史云贵 姜战朝 著

光明日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府绩效管理模式创新研究 / 史云贵, 姜战朝著. — 北京: 光明日报出版社, 2010. 1

(学术论丛/黄丰文主编)

ISBN 978-7-80206-935-0

I. 比… II. ①史 ②姜… III. 比较行政学—研究 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 236020 号

学术论丛·比较行政学：关于政治、行政及其过程的比较

著 者：史云贵 姜战朝

责任编辑：崔允刚

版式设计：博克思文化

责任校对：泓 达

责任印制：贺玉田

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：010-67078244 **传 真：**010-67078255

网 址：<http://book.gmw.cn> **E-mail:** gmcbcs@gmw.cn

法律顾问：北京昆仑律师事务所陶雷律师

印 刷：北京市通州运河印刷厂

装 订：北京市通州运河印刷厂

本书如有破损、缺页、装订错误，请与本社发行部联系调换

开 本：880mm × 1230mm 1/32

字 数：225 千字 **印 张：**8.375

版 次：2010 年 1 月北京第 1 版

印 次：2010 年 1 月第 1 次印刷

书 号：ISBN 978-7-80206-935-0

定 价：25.00 元

版权所有 翻印必究



目 录

第一章 比较行政学概论	(1)
第一节 公共行政学的概念、发展与研究方法	(1)
第二节 比较公共行政学研究的内容与方法	(6)
第二章 帝制中国的治国思想与制度变迁	(11)
第一节 帝制中国的治国思想及其嬗变	(11)
第二节 外朝化、边缘化与平民化:帝制中国“近官”的嬗变	(30)
第三节 帝制中国的“公”、“忠”观念与“近官”制度的变迁	(45)
第三章 西方国家政治制度比较	(64)
第一节 英国政治制度	(64)
第二节 美国的政治制度	(71)
第三节 法国的政治制度	(80)
第四章 西方国家中央政府行政过程比较	(86)
第一节 英国中央政府行政过程	(86)
第二节 法国中央政府行政过程	(93)
第三节 美国联邦政府行政过程	(97)
第四节 西方国家中央政府决策体制及决策过程的比较	(105)

比较行政学：关于政治、行政及其过程的比较

第五章 西方国家地方政府行政过程比较	(110)
第一节 现代地方政府的概念、角色与功能	(110)
第二节 英国地方政府的特征及其行政过程	(113)
第三节 法国地方政府的特征及其行政过程	(119)
第四节 美国地方政府的特征及其行政过程	(124)
第六章 中国现代政府的建构及其决策过程	(136)
第一节 现代服务型政府的概念、角色和建构的理性路径.....	(136)
第二节 中国政府的公共决策过程	(147)
第三节 中国政府应对公共危机的能力	(162)
第七章 中外行政监督比较	(179)
第一节 行政监督的概念、特点和功能	(179)
第二节 西方国家的行政监督体系与过程	(183)
第三节 我国行政监督的理论与实践	(191)
第四节 中外反腐的比较分析	(199)
第八章 行政伦理的比较分析	(212)
第一节 利益协调与制度供给：公共行政的职责	(212)
第二节 角色与责任：公共行政中的伦理困惑	(224)
第三节 公平正义：构建和谐社会价值基础	(228)
第四节 从政府理性到公共理性：和谐社会构建的理性路径··	(243)
参考文献	(257)
后记	(262)

第一章 比较行政学概论

无论在理论上,还是在实践中,政治与行政都是相互渗透、相互依存的。在当今社会,公共行政体系与市场体系已成为社会治理的两股最大力量。尽管政府形象、角色、功能一直备受质疑,但勿庸置言,政府公共行政与公共管理体系在制度供给、提供公共产品、公共服务,促进社会公平、进步与和谐等方面仍然起着无可取代的决定性作用。我们在一定程度上可以认为,现代公共行政学或公共管理学是研究公共部门,尤其是政府如何在有效提供公共产品、公共服务的过程中实现公共治理的一门科学。

第一节 公共行政学的概念、发展与研究方法

公共行政学是一门典型的跨学科的学科,纯粹的行政学是不存在的。一般说来,公共行政学脱胎于政治学,政治学是行政学的母体。所以,比较公共行政学与比较政治学也必然有着千丝万缕的联系。早期的行政学主要涉及行政理论和行政逻辑等方面的基础性研究,而不是主要对行政管理的过程与行政管理技术等方面的研究。这样,早期公共行政学与政治学在研究对象、研究方法等方面有着很多雷同,即使到今天,我们仍然可以说,公共行政学或行政管理学是政治学的一个分支。现代公共政策学的兴起与发展,把公共行政学与政治学以及其他社会科学进一步密切联系在一起了。政治学虽然是以人类社会的政治现象、政治关系、政治实践和政治过程为研究对

■比较行政学：关于政治、行政及其过程的比较

象,但就现代政治本质而言,则是特定的政治主体为实现其既定的目标,通过支配、影响、获取和运作公共权力而做出公共决策以及分配社会价值和利益的过程。正是把公共政策看作现代政治与行政研究的核心问题,陈振明教授认为,现代政治学可以界定为一门研究政治主体尤其是国家或政府如何凭借公共权力而做出公共决策和分配社会价值的社会科学学科。^① 鉴于公共行政学与政治学的如此密切关系,因此,研究公共行政学必须要有政治学的基础。但是政治学与行政学还是有着本质区别的,特别在行政学逐渐成为一门专门的学问后,公共行政学与政治学的区别日趋明显。政治是国家意志的表达;行政是国家意志的执行;行政是政府行政部门所管辖的事务,或是政府官吏推行政府功能时的活动。^② 一般说来,政治学侧重于对国家、阶级、政党、政治制度与政治理论的研究与探讨;而行政学侧重于对政府决策、管理、执行等管理过程、程序、技术及绩效的研究与探讨。实际上,政治与行政无论在理论上,还是在实践中都有着很强的内在联系与功能交叉,不可能截然分开。

随着科学管理运动的兴起,持“管理”行政观的学者认为:行政是如何使人民对政府的期望取得成功的各种方法;是完成或实现一个权力机关所宣布的政策而采取的一切运作;是一种活动或程序;是通力完成目标的团体活动;行政特别注重管理方法、程序和具体操作,是研究政府做些什么和如何做的理论;是经由集体合作实现共同目标的艺术。^③ “行政管理”通常指政府运用依法获授的国家公共行政权力,并在法律原则规定的范围内运用行政裁量权,以行政效率和社会效益为基本考量标准,处理公共事务的过程与活动。从管理的角度来看,现代公共行政通常是基于“人民主权”理论的政府,以为

① 陈振明,陈炳辉主编. 政治学:概念、理论和方法. 北京:中国社会科学出版社, 2004. 12~13.

② 张润书. 行政学. 台湾:三民书局股份有限公司, 1980. 2~3.

③ 张国庆. 行政管理学概论. 北京:北京大学出版社, 2000. 6.



全体国民服务等宪法原则和宪法精神为依据,以实现社会的公平正义等行政理念为指导,以运用公共权力为基础,以承担行政责任为前提,以合法的行政管理方式的手段,以追求卓越为目标履行行政职能,来制定国家公共政策、执行公共事务、解决公共问题。通过合法、规范、民主、有效、务实、灵活的公共管理方式、方法的选择,执行或实施国家公共政策,是政府公共行政的主要问题。在基于人民主权的宪政国家里,提供广泛、高效、公平、公正的公共服务,是现代政府基本的公共行政职能之一。

现代法治政府在强化自己公共服务职能的同时,越来越适应市场经济的需求,按照市场机制,走“小政府,大社会”的权力运作模式,充分发挥社会非政府组织在提供公共物品,发挥社会公共服务方面的职能。在现代市场经济背景下,现代公共管理学已不仅仅是限于研究政府公共行政管理的学问了,而是研究以政府主导的,为国家和社会提供公共物品与公共服务的公共权力机关及非政府组织的决策、管理、控制、整合等公共行政过程与管理技术、艺术的一门新兴综合学科。

现代公共管理学(公共行政学)的发展大致经历了四个基本的阶段。第一个阶段,是以马克斯·韦伯的科层制(官僚制)和泰勒的科学管理(企业管理)为核心构建了一种高效运转的“小政府”、“大社会”模式。这是适应了自由资本主义发展的需要,突出强调了市场——这只看不见的手在资源配置中的地位与作用,而把政府的角色定位为一个“守夜人”,即保留一个最弱意义上的政府。但从1825年开始的资本主义经济危机,特别是1929-1933年从美国开始并席卷了整个资本主义世界的经济大危机(大萧条)充分暴露了市场——这只看不见的手,没有也不可能解决国家与社会的所有问题。市场不能解决的问题,还必须借助政府——这只看得见的手进行解决。为克服资本主义危机,整个资本主义世界先后都走上了强化政府干预经济与社会的道路,如美国实行了“罗斯福新政”,而德意日走上了法西斯全面专制独裁。这样,以政府为核心的国家公共权力

■比较行政学：关于政治、行政及其过程的比较

逐步覆盖了社会各领域，政府承担了很多本来属于社会的职能。

第二次世界大战后，随着冷战的开始与东西方两大阵营的对峙，无论东方，还是西方都走向了“大政府”的道路。首先，以苏联、中国为代表的社会主义国家，以执政的共产党为核心建立了国家对社会绝对控制的治理模式；经济领域、社会领域、文化教育领域等完全由执政党及其领导下的政府支配，乃至出现了“党天下”的局面。为与东方社会主义相对抗，西方资本主义世界进行了所谓的“福利国家”建设，以英、美、瑞典、丹麦等国家为代表，实行了从“摇篮到坟墓”的一揽子工程，即公民从出生到教育培养和死亡善后的开销，几乎全部由政府买单。这种高福利的全能主义治理模式，由于满足了人们的需求与保障，一度却获得了社会普遍的认同与服从，人们宁愿把本来属于自己的权利让渡出来，交于政府执行。为此，政府机构日益膨胀，财政开支巨大，乃至出现了长期财政赤字，导致了政府严重失灵的情况。

为了解决西方政府的管理危机，从20世纪60-70年代开始，在西方世界掀起了一场声势浩大的“新公共管理”运动。新公共管理运动的核心，就是运用企业运转的模式来改造日益膨胀的“大政府”。这种现代企业家政府，以效率为核心，以市场和顾客为导向，把市场导向、服务意识与经济高效作为政府改造的基本目标。20世纪最后30年是“新公共管理”大行其道，登峰造极的时代。中国始于20世纪70年代后期的改革开放与社会主义现代化建设，无疑也深受其影响。我们一度把“效率优先，兼顾公平”作为执政党与政府的基本战略思想，就是西方新公共管理主义在中国经济、政治实践中的变种。

虽然新公共管理主义的“顾客”理念有助于提高政府的服务，市场理念与市场机制的引入有助于提高政府运作的效率与经济绩效，但它作为一个很大程度上受“经济人”理性支配的政府，在相当程度上偏离了作为一个“政治人”所应扮演的角色与承担的功能。在对西方现代政府公共行政改革得失进行反思、批判的基础上，美国学者彼得斯概

括出了政府未来的治理模式主要包括市场式政府、参与式国家、弹性化政府和解制型政府四种。^① 政府作为一个“政治人”，应当把社会的公平正义理念作为执政的第一价值。为此，进入二十一世纪，以“公共性”、“服务性”为核心内容与基本特征的“新公共服务”理论开始兴盛起来，并大有取代“新公共管理主义”的趋势。作为解决“新公共管理主义”支配下的现代政府“合法性危机”与现实困境，新公共服务理论以公共利益、公民权利、民主参与、公共精神、公平正义等为基本治理理念，以公共性与服务性为核心价值，推动现代政府由“管理型”政府向现代法治服务型政府的转型。美国学者博克斯在缜密的理论分析和科学的实践调查的基础上提出了21世纪的美国地方治理是一种“公民治理”的模式。在“公民治理”模式下，公民对社区的管理和决策起着决定性的作用，官员只不过是促进公民治理的促进者和政策顾问。^② 但是，一个国家行政管理体制改革的目标，最终基于本国的历史文化传统和现实国情基础上的行政生态环境。在改革开放和社会主义现代化建设的攻坚阶段，以全心全意为人民服务为宗旨的中国共产党，以“立党为公”、“执政为民”为执政理念，站在时代的高度，与时俱进地提出了“建设服务型政府”，并以服务型政府的构建来推动社会主义和谐社会和现代国家建设。

现代公共行政学具有综合性、实践性、系统性、技术性，因而它与各种学科都有着千丝万缕的联系，特别是与政治学、管理学、法学、社会学的联系更为密切。借助不同的学科为基础与底蕴，公共行政学有规范研究方法、实证研究方法、哲学研究方法、历史研究方法、法学研究方法、社会学研究方法、系统分析方法、利益分析方法等等。其中，比较分析方法，则是其中一种最重要、最复杂的研究方法。

① [美]B·盖伊·彼得斯：政府未来的治理模式，吴爱明等译，北京：中国人民大学出版社，2001。

② [美]理查德·C·博克斯：公民治理：引领二十一世纪的美国社区，孙柏瑛等译，中国人民大学出版社，2005。

比较行政学：关于政治、行政及其过程的比较

第二节 比较公共行政学研究的 内容与方法

作为一门综合性的应用社会科学,现代公共行政学研究的对象和内容是非常广泛的。我们认为,现代公共行政学的研究对象主要包括公共行政的基础理论、公共部门人力资源管理、公共部门流程再造、公共决策与公共政策、公共财政与公共预算、信息资源管理与电子政务、公共部门的绩效管理、公共危机管理、公共行政过程中的伦理与责任等等。由于公共行政学与政治学有着密切的关系,一些学者习惯上把政府理论、权力理论、国家治理模式、公共政策等与行政学密切相关的政治学研究对象,也纳入到公共行政学研究的范围了。不难想象,公共行政学研究的对象和内容,基本也是比较公共行政学研究的对象和内容。因此,广义的比较公共行政学,也可以把与之密切相关的比较政治学研究的一些对象和内容,纳入到自己的研究视野之中。

比较公共行政分析的方法,是通过对不同的行政理论、行政制度或行政模式、不同公共政策的选择等行政问题进行对比分析,研究不同类型的政府在行政理念、行政思想、行政原则、行政制度、行政模式及其演变异同的研究方法。具体说来,比较公共行政包括纵向的古今比较;横向的国别比较、地域比较;理论比较、制度比较等等。由于行政只是政治体系运行的一个方面,这就必然意味着,比较公共行政与比较政治学研究是紧密地联系在一起的,而且比较公共行政必然始于政治制度比较研究的新近的和当前的进展所提供的平台。^① 尽管二者在比较研究的内容和方法上几近相同,但比较政治学侧重于

① Alfred Diamant, "The Relevance of Comparative Politics to the Study of Comparative Administrative," *Administration Science Quarterly* 5, No. 1 (1960): 87 ~ 112.

政治理论与政治制度的比较,而比较公共行政侧重于公共权力机关行政决策、行政过程、行政制度与行政绩效的比较。

最近十年来,一些新的理论与方法也更多地运用到比较公共行政领域,其中比较著名的是结构—功能主义分析(structural-functional analysis)与新制度主义分析(Neo-institutionalism analysis)的研究方法。结构—功能分析方法,实际上并不是什么非常新鲜与特别的研究方法。在结构—功能主义的术语中,结构与制度同义,功能与活动同义,其核心问题总是“既定的制度实现什么功能以及如何实现?”^①新制度主义强调重新回归国家与制度的研究,在研究中注重公共利益在政治与行政中的作用。近年来,国内学术界也开始把生态学的方法运用到公共行政学研究上面。政治学上有一种生态政治学,行政学上也存在着始于高斯(John M. Gaus)的生态行政学。如果用高斯自己的话来说就是,这样的一种方法“从一开始就是完全按照字面的意思……构建起来的;从一个地方的构成要素——举例来说,土壤、气候、位置——居住在那里的人们——他们的成员、年龄和知识,以及他们存活下来所必须的迁徙和处理彼此关系的自然技术与社会技术”。^②

从大的角度来说,比较行政学要非常注重中西比较与古今比较。就中西比较而言,又包括中西行政文化比较、中西国家权力运转与行政管理模式比较等等。一般而言,西方的行政文化,是以古希腊、古罗马文化为底蕴,经过基督教文化洗礼后的西方公民文化;中国行政文化是以儒、道思想为核心,并经过佛教、基督教等外来宗教文化冲击与圆融而形成的帝王行政文化,或者说是一种臣民文化。帝王思想与臣民文化,造成了中国行政上的长期专制,并对转型中国的治理

① Martin Landau, "On the Use of Functional Analysis in American Political Science," *Social Research* 35, No. 1 (1968): 48 ~ 75, 74.

② John M. Gaus, *Reflections on Public Administration* (University, AL: University of Alabama Press, 1947. 8 ~ 9).

■ 比较行政学：关于政治、行政及其过程的比较

模式产生了深远的消极影响。就现代国家权力运转模式来说,在西方主要国家,政府是最重要的,政党是政府治国理政的工具而已;而在中国,执政党的合法执政地位是不可挑战的,政府只不过是执政党执政的工具。

在西方国家,公民文化造就了公民能力,并在长期的路径依赖中,形成了人们追求自由与平等的精神与价值,注重公共领域的培育与呵护,具有契约政治的传统与妥协精神。在西方世界,政治主体比较容易关注公共利益,形成公共精神,走向公共理性;而在包括中国在内的东方国度里,帝王思想与臣民文化,造成了长期专制的传统与低下的臣民能力,行政权力的运转更多地依赖公共权力机关,特别是执政党的权力运作。培养公民文化,形成公共精神,走向公共理性,构建现代服务型政府,中国无疑还要走相当长的道路。

即使就西方世界而言,以英、法、美为代表的西方国家,其行政文化、行政模式等方面也有很大的差异。英美国国家更多关注自由价值的实现,所以在行政制度和行政模式上突出了自由优先的原则,这在美国表现得更加明显。美国三权分立与制衡的政治制度模式是为了限制政府的妄为,以保障社会行为主体自由价值的实现;而法国行政文化与行政伦理追求的是平等作为第一价值的理念,这点与帝制中国表现得非常一致。正如托克维尔曾说过:人民天生就爱好平等与自由。他们希望在自由之中享受平等,在不能如此时候,也愿意在奴役中享用平等。^①法国的行政发展史告诉我们,法国的行政制度设计追求的是平等价值;而美国是把自由价值作为行政制度设计的典型国家。美国的行政模式是基于三权分立的总统制;英国实行的是议行合一的首相负责制;法国则实行“行政双头”的半总统制。

古今比较,要求我们对一些主要国家或地区行政发展的历史与现状,要有着深入的了解与清醒的认识。这在很大程度上要借助历史分析的方法。老子曰,“执古之道,以御今之有”。在帝制中国,历

^① 托克维尔. 论美国的民主(下). 北京:商务印书馆,1988. 624.

史研究不光是学者用来记录和通报信息的事业,也是道德和政治教育的手段,通过史学研究,史家向政治家提供材料,以便指导他们的政治行动,并使之合法化。^①西方学者约翰·西利爵士曾说过,“政治学若不以史学来开阔视野,便是粗俗的;史学若看不到它与实际政治的关系,便退化为纯粹的文学。”^②作为政治学重要分支的公共行政学,其与历史学的关系同样是非常紧密的。我国著名的学者梁启超认为,“历史的目的在于将过去的真事实予以新意义或新价值,以供现代人活动之资鉴”^③,这与克罗齐的“一切历史都是当代史”的论断,有着异曲同工之妙。史学分析方法非常注重行政管理思想、行政管理模式的起源、发展与演变。这要针对不同的国家与地区,或同一国家、地区在不同的历史时期进行历史地、动态地分析比较,特别是把历史上的行政思想、行政模式与现实行政进行比较,以研究历史上行政情况对现实政治与行政的影响和借鉴作用。

现代化进程中的转型中国,实际上是从传统帝制中国向现代法治中国转型的一个过渡。转型中国一方面具有现代国家自由、民主、理性、法治的一面,另一方面帝王思想、臣民观念、专制与暴力等传统国家的劣根性犹存。国家权力的运作既有人民主权、民主政体、政党政治等现代国家政治与行政文明的形式,但事实上又存在着一党政治、权力高度集中、土皇帝等君主政治的影子。传统中国与转型中国在权力运转方式上都是依靠专制权威和高度集权的官僚制度,特别是依赖近官等非正式制度,来强化统治者对国家与社会的整合。一套官僚制度建立起来后,国家权力表面上通过以行政首长为中心的官僚系统来运行,实际上国家的最高统治者往往通过近官系统来进一步巩固和强化专制权力。这诚如美国学者古德诺所云“同法定的制度一样,法外的制度也决定政府体制的特点。甚至事实常常是这

① 詹姆斯·R·汤森等著.中国政治.顾速等译.南京:江苏人民出版社,2005.31.

② [英]阿克顿.自由与权力.北京:商务出版社,2001.4.

③ 梁启超.中国历史研究法.上海:上海古籍出版社,1998.148.

比较行政学：关于政治、行政及其过程的比较

样,法外制度比能够提供政治体制框架的法定制度对政治体制的影响更大。”^①近官的演变源于最高专制权力的动力机制,它在很大程度上推动了中国官僚政治制度的变迁。君主近官的国家大臣化,推动中国官僚政治一波波地演进;近官的演变呈现了外朝化、边缘化、社会化与平民化的过程与特征。转型中国是一种执政党主导的行政模式而非政府主导模式,即执政党是国家政治权力与行政权力运作的泉源与核心。

作为一本为研究生、本科生提供学习、研究比较行政学的尝试性教材,本书在对古今中外的政治、行政及其过程比较分析上,一般会留给学生和相关读者很多自由思考的空间,而很少用著者的观点和思路去牵制学生。而著者在对相关问题的比较研究问题上,往往更习惯在课堂与学生的互动过程中,引发大家进行思考,进行即席的比较与辨析。故本教材虽然书名为“比较行政学”,但在很多行政现象、行政制度、行政过程的比较问题上,却很少看到著者就所比较分析的问题,为读者提供现成答案。如果我本人没有能力对年轻的读者进行学术和思想的启蒙话,那我就更不愿用自己的观点和思想去束缚学生。我更乐意在课堂教学中引导同学们思考、辩论;而对相关问题的比较分析,往往就在师生互动的过程中形成了基本的共识,当然,有时候也可能连共识都无法形成。我们也想到了,一些“渴求”答案的读者,可能会对本书和著者颇有意见。

① [美]F·J·古德诺.政治与行政.北京:华夏出版社,1987.1.



第二章 帝制中国的治国思想 与制度变迁

中国古代的治国思想,主要表现为儒家、道家和法家的治国思想。著名的历史学家钱穆先生认为,“研究制度,必须明白在此制度之背后实有一套思想与一套理论之存在”^①。帝制中国的治国模式和行政制度背后往往隐藏着一个思想和观念的王国。帝制中国的儒家、道家和法家思想,又特别是儒家思想是帝制中国政治设计的底蕴和根基。所以,帝制中国的治国模式、基本政治制度的设计与变迁,往往都是这些重大治国理念、思想具体化、制度化和规范化的结果与表现。而帝制中国演化生成的行政体制保持其基本特性长达 2000 年之久都没有多大的变化,其主要原因,正如格拉登所言,中国的官僚组织作为一项制度,“对中华文明社会的持久存在做出了贡献,它是最重要的稳定因素,比其他任何因素都重要。”^②

第一节 帝制中国的治国思想及其嬗变

帝制中国的治国模式和制度变迁背后往往隐藏着一个思想和观念的王国。一般而言,治国模式和政治制度是主流政治思想在政治与行政实践中的具体化、制度化与模式化。帝制中国的儒家、道家和

① 钱穆. 中国历史研究法. 三联书店, 2005. 28.

② Gladden, A History of Public Administration, vol II, p227. 有关对清朝官僚机构的叙述.

比较行政学：关于政治、行政及其过程的比较

法家思想，又特别是以孔孟为核心的儒家思想，是帝制中国政治设计与制度变迁的理论基础。

一、儒家的治国思想

儒家的代表人物是孔子和孟子等人。任何一种思想，如果能够经受住历史长河的洗礼而历久弥新，应当说，都应有其内在的魅力和不朽的价值。孔子、孟子的治国思想在当今社会依然能够重现其活力、重放其光辉，就是如此。孔子的思想我们可以用三个字来概括，那就是“礼”、“仁”与“和”。所谓“礼”是指经孔子改造过的“周礼”。孔子所处的时代正是我国社会制度和社会秩序发生着急骤变化的转型期。在西周时期，天下有道，“礼乐征伐自天子出”，进入春秋时期，“政在诸侯和大夫”，天下无道，“礼乐征伐自诸侯出”。这样，社会意识形态、社会秩序极其混乱，一些思想家开始著书立说，形成了百家争鸣的局面。孔子力图恢复以分封制和宗法制为核心的“周礼”，以重建社会的制度和秩序。这就是孔子所谓的“正名”，以确立“君君、臣臣、父父、子子”的社会秩序。他认为“名不正则言不顺，言不顺则事不成”，所以，孔子就是想通过“正名”来恢复他所改造的“周礼”，以此重构社会的道德和秩序。孔子所崇尚的“周礼”是经过其改造后的，更适合当时社会需要的“礼”，他通过“正名”的理论与实践，从而将周礼更加与时代和社会紧密结合起来。不仅如此，他还对周礼进行了实质性地补充，更强调了“礼”的道德教化功能。他说“道之以政，齐之以刑，民免而无耻；道之以德，齐之以礼，有耻且格。”^①孔子认为，“上好礼，则民易使也。”（《论语·宪问》）孟子也同样强调道德和教化的政治社会化功能。孟子说，“以力服人者，非心服也，力不赡也；以德服人者，中心悦而诚服也。”^②故“为政以德，譬

① 杨伯峻. 论语译注. 北京：中华书局，1980“为政篇”. 12.

② 杨伯峻. 孟子译注. 北京：中华书局，2005“公孙丑章句上”. 74.