

■ 公共管理

# 中外行政制度比较研究的意旨、原则及方法论析

张立荣

(华中师范大学 管理学院, 湖北 武汉 430079)

[作者简介] 张立荣(1957-), 男, 湖北孝感人, 华中师范大学管理学院教授, 博士生导师, 主要从事政府理论及行政科学研究。

[摘要] 开展中外行政制度比较研究, 有助于我们丰富政府制度知识, 提升对政府制度问题的分析能力; 有助于探究比较政府制度的学科体系, 繁荣马克思主义的政治科学和行政科学; 有助于借鉴和吸收外国政府制度中的合理因素, 促进我国政府制度的改革和完善。在对各国行政制度进行比较研究时, 应当体现依照宪法原则、可比性原则和实践性原则的精神, 还应在辩证唯物主义和历史唯物主义方法论的指导下, 正确运用比较分析、矛盾分析和系统分析的方法。

[关键词] 行政制度; 政府制度; 比较研究; 中国; 外国

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2005)05-0687-05

—

可以肯定, 对中国和外国(主要是西方发达国家)的行政制度(亦称政府制度)进行比较研究, 具有多重意旨。总体而言, 比较研究政府制度的主要意旨在于: 揭示中外政府制度的相同性和相异性, 提升我们在政府制度方面的知识素养和分析能力; 探索和构建比较政府制度的学科体系, 促进马克思主义政治科学和行政科学的发展和繁荣; 明确可以借鉴和吸取的外国政府制度的合理因素以及改革和建设经验, 扩展我们的视野, 启迪我们的思路, 把我国社会主义政府制度的改革和建设置于更加科学的基础上。对此, 我们分述如下:

(一)开展中外政府制度的比较研究, 有助于我们丰富政府制度知识, 提升对政府制度问题的分析能力  
比较出真知, 比较出智慧, 这是古今中外哲人的共识。18 世纪德国著名诗人诺瓦里斯有句名言: “一切认识、知识均可溯源于比较。”<sup>[1]</sup> (第 1 页)我国汉代哲学家王充云: “两刃相割, 利钝乃知; 两论相订, 是非乃见。”<sup>[2]</sup> (第 79 页)鲁迅先生说: “比较是医治受骗的好方子。乡下人常常误认一种硫化铜为金矿, 空口是和他说不明白的。或者他还会赶紧藏起来, 疑心你要白骗他的宝贝。但如果遇到一点真的金矿, 只要用手掂一掂, 他就死心塌地, 明白了。”<sup>[3]</sup> (第 139, 140 页)我们认为, 通过对世界各国政府制度多侧面、多层次和历史纵深度的分析和比较, 可以获取外国政府制度的知识, 了解世界各个国家尤其是我国与西方国家政府制度的相异点和相同点(或相似点)及其成因, 以便科学地把握当代世界政府制度的发展规律和趋势。正如英国学者蒲莱斯特所言: “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。”<sup>[4]</sup> (第 17 页)此其一。其二, 目前, 世界经济全球化的趋势已明显地展现出来。在世界市场上, 任何国家为了发展本国经济, 都必须参与其中。我国作为一个主权独立

的国家,为了寻求更大的发展,就必须既能使本国资本走出来,又能将外国资本引进来。很明显,无论是走出去,还是引进来,绝对不只是一个经济问题,我们还必须了解和分析世界各国尤其是西方发达国家的政府制度及其运作机制,“扩大我们对各种政治功能性的认识”<sup>[5]</sup>(第 6 页)。开展政府制度的比较研究,可以提升我们对这方面问题的认识能力和分析能力,进而增强对外开放的自觉性,减少盲目性。

(二)开展中外政府制度的比较研究,有助于我们探究比较政府制度的学科体系,繁荣马克思主义政治科学和行政科学

在西方国家,从比较的角度研究政府制度的历史相当久远。早在距今 2 300 多年前的古希腊,著名思想家亚里士多德就曾带领其学生对当时的 150 多个城邦国家的政府制度进行观察、调查和比较研究<sup>[6]</sup>(第 11 页)。而在新中国,由于种种原因,对政府制度的比较研究起步较晚,且历经波折。20 世纪 50 年代初,作为一门社会科学学科的政治学被撤消,直到 80 年代初才得以恢复。一些有人文社会科学专业的大学重建了政治学系。一些专门性的政治科学研究机构也先后建立起来。大学中的政治学、行政学教师及有关科研机构中的专职研究人员除了进行政治学、行政学基本原理问题的研究外,还涉猎比较政府制度方面的问题。其研究方法已由旧制度主义研究发展为行为主义研究进而发展为主体性研究<sup>[7]</sup>(第 29 页);其研究成果主要是曹沛霖、徐宗士主编的《比较政府体制》(复旦大学出版社 1993 年出版)、吴大英、沈蕴芳撰著的《西方国家政府制度比较研究》(社会科学文献出版社 1996 年出版)、卓越主编的《比较政府》(福建人民出版社 1998 年出版)、余潇枫编著的《比较行政体制》(浙江大学出版社 1999 年出版)、陈嘉陵主编的《各国地方政府比较研究》(武汉出版社 1991 年出版)等。应当肯定,这些成果为我国比较政府制度学科的创建做出了不可或缺和不容低估的贡献。但也必须指出,这些成果在比较政府制度研究的基本范畴、逻辑起点、理论体系等方面尚未达成共识,亟待人们加强这些方面的探究。正是基于这种认知背景,笔者主张以谨慎和求实的态度来研究世界各国政府制度,在构建“行政制度类型”、“中央行政制度”、“地方行政制度”、“中央与地方的行政关系”、“政府行政过程”、“行政制度改革”等理论范畴的基础上,探究比较政府制度的学科体系。我们相信,这种探索性努力,将有助于我国比较政府制度学科的成长和发展,进而繁荣有中国特色的马克思主义政治科学和行政科学。

(三)开展中外政府制度的比较研究,有助于我们借鉴和吸收外国政府制度中的合理因素,促进我国政府制度的改革和完善

古人云:“它山之石,可以攻玉”。以开放的心态和胸襟借鉴和吸收人类社会创造的一切文明成果,是加速自身发展的最佳选择。从学理的角度观之,蕴含权力制约、职务限任、依法治理等现代政府特质的西方政府制度,作为一种手段和工具,是为资产阶级政治统治服务的;但是,西方政府制度绝非纯属资产阶级的创造发明,而是人类社会的发展过程中各种因素构成的“合力”作用的结果,是人类社会在治理自身事务过程中对较为合理的管理模式不断追寻的结果。从这个意义上说,现代政府制度是人类社会在国家事务和社会公共事务领域共同创造的文明成果。因此,人类社会中的各个管理主体共享其文明成果就成为天经地义的事情。再就各国政府制度建设的实践而言,从来未曾借鉴和吸收别国做法中的合理因素者,即使不是完全没有也是极为罕见的。比如,西方国家普遍实行的文官制度是受到了中国科举制度的启迪,而中国的人民代表大会制度则是通过前苏联辗转借鉴了西方国家的代议制。由此我们可以论定:开展政府制度的比较研究,有助于全面了解和客观评估别国政府制度建设对策及举措的利弊得失,趋利避害,去劣存优,博采众长,为我所用;还有助于清醒地认识我国社会主义政府制度的优点和应当坚持的特色。进而言之,政府制度比较研究的成果,对于我国正在积极推进的社会主义民主政治制度建设和行政制度改革,从而“赢得与资本主义相比较的优势”<sup>[8]</sup>(第 373 页),肯定会有重要的咨询价值和参考作用。

## 二

比较研究的原则作为进行行政制度比较分析的指导思想和基本要求,对于研究工作的方向性、科学

性具有保证作用。因此,我们在对各国行政制度进行比较研究时,应当力图体现以下几条原则的精神:

### (一)依照宪法原则

作为国家根本大法的宪法的一项重要功能,就是明确规定国家的政府制度。早在古希腊时期,著名政治学大师亚里士多德就主张以宪法的形式规定城邦“最高统治机构和政权的安排<sup>[9]</sup>(第178页)。到现代,宪法对一个国家政府制度的规定就更为详尽、系统了<sup>[10]</sup>(第2,3页)。一方面,宪法规定一个国家政府制度的根本原则。众所周知,资本主义宪政制度的理论基础是社会契约论,尤其是17世纪英国学者霍布斯、洛克和18世纪法国学者卢梭的有关思想<sup>[11]</sup>(第12页)。资本主义国家常常用“主权在民”这样几个字眼来高度概括这种思想,并以宪法的形式把它作为其政府制度的根本原则规定下来,如法兰西共和国1958年《宪法》第三条规定:“国家主权属于人民”。社会主义国家大都把“国家的一切权力属于人民”作为其政府制度的基本原则,并通过宪法条款加以规定,如我国1982年《宪法》第二条载明:“中华人民共和国的一切权力属于人民”。另一方面,宪法对一个国家的国家结构形式、国家政权的组织形式、国家机关的设置、国家机关之间的关系、中央政府的组成、职权及其运行机制等政府制度的内容和形式都有明文规定。因此,我们在对各国政府制度进行考察和分析时,应当全面了解和严格依照各国宪法的有关规定,以使比较政府制度的研究沿着正确的方向拓展和深化。

### (二)可比性原则

这里的“可比性”,是指比较对象之间的质的规定性,亦即比较对象之间具有某种共同的或相似的或同类的本质属性。遵循可比性原则,就必须选择好比较的对象,并把它们置于大致相同的背景下进行比较分析<sup>[12]</sup>(第15,16页)。马克思和恩格斯曾以举例的方式论及比较研究的方法:我们之所以把倍尔西阿尼(意大利的女歌唱家)称为无比的歌唱家,是因为我们把她这位歌唱家与其他歌唱家作了比较,而不能把倍尔西阿尼的歌唱与青蛙的鸣叫作比较<sup>[13]</sup>(第517,518页)。列宁也曾对比较研究世界各国政治经济发展情况问题作过精辟论断。他指出:“这样的比较必须作得适当。这里有一个起码的条件,就是要弄清拿来作比较的各个国家的历史发展时期是否可以互相比较。”<sup>[14]</sup>(第233页)在笔者看来,世界各国的政府制度都是建立在一定社会经济基础上的政治上层建筑,具有社会政治现象的共同特征,因而是完全可以进行比较的。但是,在具体进行比较的过程中仍然需要审度各个国家的历史发展阶段是否可以相互比较,厘清用以比较的各个国家的有关条件或变量是否具有相似性(这里的“相似”不是没有差异,而是包含差异性于自身的相似)。任何背离可比性原则所作的比较研究,都是不能获得有益结论的。

### (三)实践性原则

这一原则要求把实践标准作为指导政府制度比较研究的根本标准<sup>[12]</sup>(第17,18页)。为此,我们在具体研究的过程中应当处理好两大关系:其一,各国政府制度理论与实践的关系。大体而言,各国政府制度的理论与实践,在各国的宪法和有关法律条文中都有所体现。我们对各国政府制度进行分析和比较,无疑需要重视和利用这些法律规范(即应然性规定)。但是,一个国家政府制度的实际运行过程和效应(即实然性状态),并不总是与该国的法律规范相吻合,有时二者之间存在着巨大反差。我们应对这种情势的有效办法是遵循实践性原则,实施“双管齐下”方略:既要重视研究各国政府制度的法律规范,又要着力剖析各国政府制度的现实状况。其二,静态分析与动态分析的关系。在笔者看来,比较研究各国政府制度时应当按照实践性原则的要求,既作静态描述,更作动态考量,这样才能准确、科学地把握其特征、效能和走向。例如,为了科学揭示中美两国中央政府制度各自的特质和发展趋向,不仅要两国中央政府的机构及其权力配置进行静态描述,而且更要秉持实践性原则,从动态的角度考察两国中央政府的实际运作情形及其改革取向,这样就能增强研究结论的合理性和前瞻性。

## 三

先哲云:“工欲善其事,必先利其器”<sup>[15]</sup>(第163页);“只有[正确的]方法才能够规范思想,指导思想去

把握实质”<sup>[16]</sup>(第 17 页);“方法能推进科学”<sup>[17]</sup>(第 19 页)。为了卓有成效地研究中外行政制度,我们在确定了比较研究的原则的基础上,还应进一步规定比较研究的方法。可以肯定地指出,辩证唯物主义和历史唯物主义是中外行政制度比较研究的根本方法。具体而言,辩证唯物主义和历史唯物主义包含以下方法论要点:

——具体问题具体分析。比较研究中外行政制度必须把它们置于一定的社会—历史—文化条件之下进行考察,联系它们产生和发展的特定历史背景进行分析。

——从具体到一般、再从一般到具体的分析。在研究世界各国行政制度时,不能凭借主观设定的模式,必须从具体的问题入手,逐步得出具有普遍性的结论,然后再用普遍性的理论来指导具体的实践。

——阶级分析。在考察和分析当今各国行政制度时,都应找出它们所体现的阶级关系,揭示一定行政制度的阶级本质。这正如列宁所言,人类历史上“出现过各种各样政治形式,各种各样的政治学说、政治见解和政治革命,要弄清这一切光怪陆离、异常繁杂的情况……就必须牢牢把握住社会划分为阶级的事实,阶级统治形式改变的事实,把它作为基本的指导线索,并用这个观点去分析一切社会问题,即经济、政治、精神和宗教等等问题”<sup>[18]</sup>(第 30 页)。

在上述根本方法论的指导下,中外行政制度的研究还需要采用一些具体的分析方法。这里择其要者述之。

### (一)比较分析方法

所谓比较分析方法,是对彼此有某种联系的同一类事物进行比较,以揭示其共同点和差异性的方法。通俗地说,这种方法就是“同中求异、异中求同”的方法。它既可以采取共时性比较,也可以采取历时性比较。共时性比较是对同时期的两种或两种以上的行政制度进行比较。它有助于获得对所比较的行政制度特征的认识。譬如,同样是西方发达国家的政府制度,有内阁制政府制度、总统制政府制度、半总统制政府制度和委员会制政府制度四类。对这四类政府制度,运用比较分析的方法进行研究,就可以获得对各种政府制度不同特点的认识。历时性比较是对不同时期的行政制度进行比较。它既包括对一个国家不同时期的行政制度进行比较,也包括对不同国家不同时期的行政制度进行比较。在这里,我们特别强调共时性比较(又称横向比较)与历时性比较(又称纵向比较)的有机结合。事实上,人们在对各种行政制度进行比较的过程中,纵向比较与横向比较常常交织在一起,只是有时以纵为主,纵中有横,有时则以横为主,横中有纵。比如,对当代西方各国行政制度改革过程进行历史考察,显然是纵向比较,但在实际进行比较的时候,必然要涉及西方各国行政制度诸多方面的因素,这就又包含了横向比较。通过上述比较方法的运用,可以使我们开阔视野,摒弃狭隘性,克服片面性,进而深化理性认识,探求行政制度的发展规律。

### (二)矛盾分析方法

这种方法认为,任何研究对象都是由矛盾组成的;在若干矛盾中,总有一种矛盾居于支配地位,称之为主要矛盾;在同一矛盾的两个方面中,总有一个方面居于主要地位,称之为矛盾的主要方面;研究对象的性质一般由主要矛盾和它的主要方面所决定。因此,人们在剖析研究对象时,要善于抓住主要矛盾和矛盾的主要方面。比如,我们在研究中外行政制度时,应当选择和紧扣各国行政制度运作和建设中具有重要作用和重大影响的专题(如中西国家元首权的不同归属、中西执政党执政的不同方式、中西公共政策决策体制的不同特点等)进行研究和比较,进而揭示世界各国行政制度运作和建设的特殊规律和普遍规律。

### (三)系统分析方法

这种方法要求从系统论的观点出发,把研究对象视为一个整体进行审视。即从整体内部部分与部分、整体与部分以及整体与外部环境的相互联系、相互作用、相互制约的关系的角度,对研究对象进行综合性考察。运用这种方法来研究各国行政制度,可以使我们把一国行政制度作为一个整体来廓清其中各种权力主体之间的关系。并且,任何国家的行政制度都是一定社会经济、政治、文化条件的产物,只有通过行政制度所处环境的分析和探讨,才能真正揭示其属性和特质。而且,通过这样的研究还可以证明:任何国家都不能照抄照搬其他国家的行政制度;“照抄照搬别国经验、别国模式,从来不能得到成

功”<sup>[8]</sup> (第2页)。

### [参 考 文 献]

- [1] [德] K. 茨威格特, H. 克茨. 比较法总论[M]. 贵阳: 贵州人民出版社, 1983.
- [2] 王 充. 论衡[M]. 贵阳: 贵州人民出版社, 1979.
- [3] 鲁 迅. 鲁迅全集: 第6卷[M]. 北京: 人民文学出版社, 1973.
- [4] 杨幼炯. 政治科学总论[M]. 台北: 中华书局, 1967.
- [5] [美] 阿尔蒙德, 等. 当代比较政治学[M]. 北京: 商务印书馆, 1993.
- [6] [古希腊] 亚里士多德. 雅典政制[M]. 北京: 商务印书馆, 1959.
- [7] 严 强. 比较政治研究的取向和方法[J]. 江海学刊, 1996, (4).
- [8] 邓小平. 邓小平文选: 第3卷[M]. 北京: 人民出版社, 1993.
- [9] [古希腊] 亚里士多德. 政治学[M]. 北京: 商务印书馆, 1983.
- [10] 王惠岩. 比较政治制度[M]. 长春: 吉林大学出版社, 1998.
- [11] [法] 卢 梭. 社会契约论[M]. 北京: 商务印书馆, 1982.
- [12] 李敬德, 连俊沛. 当代世界政治体制比较[M]. 北京: 中国物价出版社, 1997.
- [13] [德] 马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯全集: 第3卷[M]. 北京: 人民出版社, 1960.
- [14] [俄] 列 宁. 列宁全集: 第25卷[M]. 北京: 人民出版社, 1988.
- [15] 孔 子. 论语[M]. 北京: 中华书局, 1980.
- [16] [德] 黑格尔. 小逻辑[M]. 北京: 商务印书馆, 1982.
- [17] 钱国靖. 比较经济学[M]. 上海: 复旦大学出版社, 1997.
- [18] [俄] 列 宁. 列宁选集: 第4卷[M]. 北京: 人民出版社, 1995.

(责任编辑 叶娟丽)

## Comparative Study on Administrative Systems on Aims, Principles and Methods between China and Foreign Countries

ZHANG Li-rong

(School of Management, Central China Normal University, Wuhan 430079, Hubei, China)

**Biography:** ZHANG Li-rong (1957-), male, Professor & Doctoral candidate, School of Management, Central China Normal University, majoring in theorg of government & administration.

**Abstract:** The comparative study of China and foreign countries' administrative systems helps to enrich our knowledge of government system and raise the capability of analyzing government system. It helps to research into the subject setup of comparative government system and prospect political science and management science of Marxism. It also helps to borrow and absorb reasonable factors of foreign government systems for the reform and perfection of our country's government system. In such research, the principles of abiding by constitution and law, comparativeness and practice must be embodied. Abiding by the methodology of dialectical materialism and historical materialism, we should correctly use the method of comparative analysis, contradiction analysis and system analysis.

**Key words:** administrative system; government system; comparative study; China; foreign countries