

中日公共行政体制的文化比较探究

作者：云南民族大学 李俊颀

[摘要] 本文通过对中日两国行政的文化渊源、文化变迁下公共行政体制的结构与发展模式、政府结构与作用进行了文化比较研究和分析，对中国的行政体制改革也进行文化反思。文化作为一种重要的资源，它能对制度体系的供给和制度体系的变革产生影响。这种文化的影响力，同样存在于公共行政体制中，日本是从外部摄取现代政治文化最迅速、最成功的国家，许多经验借得借鉴。

关键词：公共行政体制；文化；中国；日本；比较探究

文化作为一种极其重要的资源，它至少对制度体系的供给产生一些影响，使一些制度体系的变革花费较低成本，而使另一些制度的变革付出高昂的代价。亨廷顿在阐述东西方现代化时强调，“就解释的不同模式而言，关键性的独立变项是文化，亦即流行于社会居支配地位的一集团的主观态度、信仰和价值观。”这种文化的影响力，同样存在于公共行政体制中。从公共行政的意义上，国家公共行政体制主要涉及国家行政权力的归属、结构以及动作方式等。位于东亚的中国和日本，都有着自身相似儒家文化传统，同时两国又在不断有选择地吸收世界不同的政治、经济和文化成分，在经历数十年的实践探索中，形成了自身的文化特色，建立了自己的公共行政制度，而且在各自的国家管理与行政改革、经济建设中，都取得了举世关注的业绩。对比研究两者公共体制发展中的文化影响无疑具有相当的意义。

从共性上讲，很多国内国外的学者把日本、中国（乃至韩国、新加坡等东亚国家）共有的一些意识形态、风俗习惯、宗教信仰、价值观念、文化传统称为现代东方“儒学”文化。这种社会文化在道德上体现为强烈的奉献精神；在生活中体现为社会等级划分严格；在工作中体现为集体对个体严格约束。总结起来就是：社会要求个人同时具有很强的责任感和较高的道德文化素养；在实际生活中重权威、重秩序、崇尚和谐、重视道德教育、集体利益。这些社会文化环境的共性融入了两国的公共行政体制发展中。

从差异上看，中国儒教把仁、义、礼、智、信作为最重要的美德，其中“仁”居于核心地位。而日本则是将“仁”发展为“忠”，而成为其核心美德，这种“忠”不是中国所强调的“对自我良心”的忠诚，而意味着家臣必须无条件地为大名、主君献出一切，包括生命。森岛通夫进一步指出，以仁为中心的中国儒教是与中国的“选贤任能”的平民政治制度相适应的。以忠为中心的日本儒教则是与日本天皇世袭、武士专政的政治制度相适应的。

中国儒教重义轻利，日本则创立了“义利一体观”，在这种“义利一体”的旗号下和美国的帮助下，西方资本主义生产方式迅速地在儒教的日本确立发展起来。比较一致的看法是儒教的以下方面促进了资本主义经济的发展：“和为贵”、“重视教育”、“勤俭”、建立在“性本善”基础上的人情化管理。

数十年以来，中国文化目前在正处于由单一化向多元化发展的过程中，而日本文



化多元发展步伐比中国快，国民的受教育程度和文化素质都较好、文化消费形式发达。这种社会文化环境的差异在两国的公共行政发展中打上了深刻的烙印。

二、文化变迁影响下的两国公共行政体制的结构与发展模式

当代中国公共行政体制的结构，受益于博大精深的传统文化，精神制度文化比较系统、充实、丰富；而物质性制度文化，尤其是偏技术与效率的那部分较为薄弱。也就是中国人经常认为的一种现象：抽象的软规多、道德性约束多；具体的操作性的制度规范较为匮乏。这种结构的公共行政体制的优点是精神的境界高，易于生成良好的公共行政道德和伦理环境；缺点是技术操作上的低效率和弹性，从而对政府行政行为的硬性规范较少，绩效评估也不具体。这是中国行政体制中整个结构的先天弱点，而且这种弱点一直延缓至今天。

近代以来，马克思主义在中国的传播后，随着中华人民共和国的建立，马列主义、毛泽东思想、邓小平理论作为官方的意识形态通过“政治社会化”的各种途径，对每一个中国公民的价值观念、方式产生了巨大的影响。这些思想文化和价值观念，在实践中形成了中华人民共和国当代特色的行政管理体系改革开放以后，现代西方文化通过各种途径逐渐传入中国，西方文化对国人，尤其是年轻一代产生了巨大影响。也对中国的行政体制的建设与改革推进起到了一定的借鉴作用。

从总体上看，中国公共行政体制的发展是从“苏联”模式到自主渐进发展模式。上世纪 50 年代，中国公共行政体制在相当广泛的领域内模仿前苏联的行政制度模式，尤其是毛泽东领导初期最为突出。例如，行政法就被称为管理法、国家法，被作为政府管理全社会的指导原则。“这时的行政法，更多情况下，是在一个金字塔型科层官僚体系下，展开的行政去规制社会之法。”60 年代初中国就开始努力摆脱苏联模式，在经历了一段极大的痛苦后，中国政府和社会慢慢认识到公共行政体制的“生命力”取决于它是否适应中国行政管理的发展。在吸取了一定经验教训的基础上，改革开放后，中国不再盲目学习模仿苏联或欧美发达国家；而是通过立足于“中国特色”开始“摸着石头过河”，形成自主渐进发展模式。在当代日本公共行政体制的结构中尤其突出物质形式制度文化，相当一部分学者把当代日本公共行政制度比喻为“洋葱型”结构。该结构的特点为：一是在精神性行政文化制度方面，它以日本特有的民族精神为内核；在物质形式制度文化方面，日本能跟上时代步伐，不断引进西方的物质性公共行政体制精华，实现日本公共行政制度的推陈出新、与时俱进。例如：政府组织结构以英国为原型；法律制度以德国和法国为原型；从而形成战前日本行政的既有基础。尤其是在战后，日本在更具体的公共行政规范中以美国为原型。可以说战后 10 年日本大部分的物质性行政制度文化都属于“舶来品”。20 世纪 60 年代后日本才开始慢慢立足与适应现代行政的本土物质性行政制度文化的发展。由于善于学习、改造和融合，日本的公共行政体制成为典型的多元复合文化，也就是我们通常说的“和魂洋才”。

文化的变迁决定了日本公共行政体制发展模式是混合型，本土气质中融合欧美血统。一方面它嫁接了美国的公共行政原则，另一方面则继承了日本传统的公共行政价值观。例如《和平宪法》作为民主宪法，深受美国影响，它以国民主权、和平主义、权力分立与议会内阁制为基本原理而展开。这正如日本思想家加藤周一所言，“日本的现代化，只能采取民主主义原则、技术文明和日本文化传统相结合的形式。”所以日本行政制度化的转型模式就是：“冲突—并存—融合”。这一模式的独特在于强调日本文化传统应成为日本现代化发展的内在动力机制和日本式现代化成功的决定性因素。

从日本公共行政体制的结构与发展模式可以看出，日本非常优秀的应用了行政制度和文化建设上的“后发优势”，是从外部摄取现代政治文明最迅速、最成功的国家，这些方面是借得中国借鉴的。



三、 文化视角下的中日国家结构及政府作用比较（李师傅：请将三、四两序号前边空两格）文化力深刻地影响着政治模式。在根本政治制度的选择和建设上，当代中国和日本在相同的时间起点上，选择了不同的政治发展道路。中国主要依靠自身摸索公共行政制度的建设；而日本则在美国的帮助下确定基本的公共政治与行政制度框架。中国的根本政治制度、政治模式、政党制度与日本明显不同，从而形成截然两种不同的政治环境。例如，在政体上的差异：中国实行“议行合一”，日本选择立宪君主制下的“三权分离”；在政党制度上：中国是共产党领导的多党合作制度，而日本则是自民党一个政党独大的多党制。

但从结构上来看，两国在国家结构上是一致的，都实行单一制——在中央政府与地方政府的关系中突出中央政府的主动性与权威性。从政府的作用来看，中国和日本均为政府主导型的国家。这显然是有其文化渊源的。

东亚文化共源于中国儒家，都注重于国家、群体意识对社会个体意识的规范与钳制，强调个性服从并统一于共性。这种文化的底蕴，形成了东方民族文化迥异于西方国家、民族的特质与传统。因此，东方独特的文化背景和价值观念使政府干预经济的政策易于得到贯彻执行，从而形成一种政府“整体号召机制”。

在政府作用上，中国和日本由政府主导了国家的经济和社会的发展。也即两国政府在与市场、企业、社会的关系都非常紧密。可以认为，政府是“儒文化”圈国家和地区经济现代化历史进程的直接和主要的推动力，政府权威是政府推动力的能量源泉，而政府权威则来源于传统儒家文化和现实政治制度的结合。与政府在国家经济发展过程中的权能地位和责任相联系，战后东亚国家和地区政府普遍地程度不同地带有某种“集权”特征。

19世纪60年代起，日本在锐意图强、赶超发达国家的期望下，学习西方政治模式，对落后的封建制度进行改革。三权分立和现代官僚制度的政治理念被引入日本，与当地的传统文化和本土政治形态相交融，长期演变后形成日本独特的“官僚主导型”政治—行政模式。该模式里官僚制超越了其执行国家意志的职能，实际已成为日本政治社会中占据核心地位的一个部分。作为社会精英力量而存在的日本官僚群体，在明治维新以来日本近、现代化的历史过程中，成为具有强大政治动员、社会动员功能的指导力量，对日本社会发展起着无可替代的作用。

中国是儒家文化圈中极为特殊的一个国家，是因为一方面中国政府、执政党和政治领袖的强大与权威；另一方面，是因为中国传统的儒家文化所形成的价值观念及思维定式是极为深重和久远的。从改革开放的实践来看，当强大的政府与市场经济体制结合到一起的时候，就会形成强大的经济增长。

四、 中国公共行政体制改革的文化反思——现代官僚制精神与传统优秀文化重构

中国传统文化有五千多年的历史，尤其经历二千多年的封建历史。虽然中国正处于上升阶段，但传统因素仍将以其惯性和人员思维定势在现代性组织形式中发挥作用，中国公共行政文化具有现代性的外层结构和暗含传统性内层结构并存的二元性特征。中国官僚制自古有之，适应于传统社会官僚制最大的特征是全体成员禁锢在专制主义的严密等级中，韦伯把它称之为“世袭”或“家产”官僚制，与现代官僚制精神相去甚远。建立社会主义后，虽然在社会形态上讲具有现代性，但是计划经济体制下，一方面是传统的惯性构成内层结构，另一方面是适应于当时社会主义高度集权化才能实现的计划管理，这种官僚制比以前更为统一。随着改革开放，社会主义市场经济的发展，中国正努力构建适应市场经济的现代化行政体系，有助于官僚制同构现象的解体，但这需要一个很长的过程，尤其是传统历史文化造就的公共行政文化。对照现代官僚制精神，中国公共行政文化存在诸多非理性因素。

日本属于后发型现代化国家。其现代化初期，是大胆引进西方市场观念、价值观念、竞争观念，大量引进西方科学技术、民主政治、企业管理经验启动现代化，为日本经济发展奠定了基础，并在此基础上对包括儒家在内的传统化继承、改造、转化，建立具有东方特色的现代



化经济、政治、法律、民主和文化教育等制度，可以说包括儒家在内的传统文化并不是现代化直接动因，但可以说是它的条件因，也是现代化启动后，促进其公共行政体制改革成功的精神动力。

中国正处于传统到现代的转型，中国公共行政文化正处于“外在冲击”阶段，面对困境和挑战，中国公共行政文化的重建历史任务无疑是十分艰巨的，也是行政现代化最为关键的，由此中国公共行政文化建设也将是一个漫长的过程。中国公共行政文化的重建，如果以西方官僚制精神为参照，以中国文化独异的精神为基础，以政治体制改革为突破口，经过具有历史责任感的承担者的理论与实践的探索，中国公共行政体制改革一定会有所新的突破。

【注释】

[美]塞缪尔·亨廷顿：《文明的冲突与世界秩序的重建》（1996），周琪、刘绯、张立平、王圆译，北京：新华出版社 2002 年第 3 版，第 58 页

张国庆：《公共行政学》（第三版），北大出版社 2007 年 2 月，第 48 页

朱新力、宋华琳《现代行政法学的建构与政府规制研究的兴起》，《法律科学》2005 年第 5 期

赵一红：《东亚模式中的政府主导作用分析》，中国社会科学出版，2003

赵一红：《东亚模式中的政府主导作用分析》，中国社会科学出版，2003

【参考文献】

[1]丁煌.西方行政学说史.武汉大学出版社,1999.

[2]夏书章.行政管理学.中山大学出版社, 2003 年.

[3]张康之.寻找公共行政伦理的视角.中国人民大学出版社.

[4]张国庆.公共行政学（第三版）.北大出版社,2007 年 2 月.

[5]郭咸纲.西方管理思想史.经济管理出版社,1999..

[6]严强、魏妹.东亚比较公共行政.南京：南京大学出版社,2002 年 1 月.

[7](美)塞缪尔·亨廷顿.变化社会中的政治秩序.北京：华夏出版社,1989.

[8](德)马克斯·韦伯著.于晓、陈维纲等译.新教伦理与资本主义精神.

【作者简介】

李俊颀 (1975-)男,彝族,云南蒙自人.云南民族大学在读硕士研究生. 职称：中级 研究方向：行政管理的理论与实践

