

刘 峰 徐鸿武 主编

中外行政体制比较丛书

# 中外行政决策 体制比较

ZHONGWAI XINGZHENG JUECE TIZHI BIJIAO

刘 峰 舒绍福 著

→ 国家行政学院出版社

刘峰 徐鸿武 主编

中外行政体制比较丛书

# 中外行政决策 体制比较

ZHONGWAI XINGZHENG JUECE TIZHI BIJIAO

刘峰 舒绍福 著

→ 国家行政学院出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

中外行政决策体制比较/刘峰,舒绍福著. —北京:国家行政学院出版社,2008.7

(中外行政体制比较丛书/刘峰,徐鸿武主编)

ISBN 978-7-80140-685-9

I. 中… II. ①刘… ②舒… III. 行政管理—管理体制—对比研究—中国、外国 IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 113743 号

- 书 名 中外行政决策体制比较  
作 者 刘 峰 舒绍福 著  
责任编辑 刘 水  
出版发行 国家行政学院出版社  
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)  
(010)68920640 68929037  
<http://cbs.nsa.gov.cn>  
编 辑 部 (010)68929095  
经 销 新华书店  
印 刷 北京金秋豪印刷有限责任公司  
版 次 2008 年 9 月北京第 1 版  
印 次 2008 年 9 月北京第 1 次印刷  
开 本 880 毫米×1230 毫米 32 开  
印 张 10.875  
字 数 302 千字  
书 号 ISBN 978-7-80140-685-9/D·339  
定 价 28.00 元

---

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

# 行政文化经典论语

## 马克思主义行政文化经典论语

行政是国家的组织活动。

——马克思

防止国家和国家机关由社会公仆变为社会主人。

——恩格斯

公社实现了所有资产阶级革命都提出的廉价政府的口号。

——马克思

整个关键不在于政治力，而在于是否会管理。

——列宁

共产党员成了官僚主义者。如果说有什么东西会把我们毁掉的话，那就是这个。

——列宁

共产党人的一切言论行动，必须以合乎最

广大人民群众的最大利益,为最广大人民群众所拥护为最高标准。

——毛泽东

不厌其烦地宣传这种认识论,是非常必要的。简单地说,就是从群众中来,到群众中去。下决心长期下去蹲点,就能听到群众的呼声,就能从实践中逐步地认识客观真理,变为主观真理,然后再回到实践中去,看是不是行得通。

——毛泽东

真正建立从国务院到地方各级政府从上到下的强有力的工作系统。

——邓小平

领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。

——邓小平

“政治体制改革”,“第一个目标是始终保持党和国家的活力。”“第二个目标是克服官僚主义,提高工作效率。”“第三个目标是调动基层和工人、农民、知识分子的积极性。”

——邓小平

我们党必须始终代表中国先进生产力的发展要求,代表中国先进文化的前进方向,代表中

国最广大人民的根本利益。

——江泽民

深化行政管理体制改革。进一步转变政府职能,改进管理方式,推进电子政务,提高行政效率,降低行政成本,形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。

——江泽民

加快行政管理体制改革,建设服务型政府。

——胡锦涛

要始终把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为党和国家一切工作的出发点和落脚点,尊重人民主体地位,发挥人民首创精神,保障人民各项权益,走共同富裕道路,促进人的全面发展,做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。

——胡锦涛

## 西方学界行政文化经典论语

城邦正是由自由人组成的共同体。  
真正的公民必定在于参与行政统治,共同分享城邦的利益。

——亚里士多德

要寻找出一种结合的形式,使它能以全部

共同的力量来捍卫和保障每一个结合者的人身和财富,并且由于这一结合而使得每一个与全体相联系的个人又只不过是在服从其本人,并且仍然像以往一样地自由。这就是社会契约论所要解决的根本问题。

——卢梭

在一切真正的民主制之下,行政职位并不是一种便宜,而是一种沉重的负担。

——卢梭

在一切情况和条件下,对于滥用职权的强力的纠正办法,就是用强力对付强力。

——洛克

一切有权力的人都容易滥用权力,这是万古不移的一条经验。有权力的人们使用权力一直到遇到有界限的地方才休止。

——孟德斯鸠

所有的人生而平等,他们被造物主赋予内在的不可剥夺的权利。在这当中,包括了生命、自由、追求幸福的权利。为了实现这些权利,在人们中间成立了政府,它的权力来自被统治者的同意。无论何时,任何一种形式的政府破坏了这些目的,人民有权利更换或是废除它,并且在这些原则的基础上重新建立政府。

——杰斐逊:《独立宣言》

如果人都是天使，就不需要任何政府了。  
如果是天使统治人，就不需要对政府有任何外  
来的或内在的控制了。

——《联邦党人文集》

行政学研究的目标，在于首先要弄清政府  
能够适当而成功地承担的是什么任务，其次要  
弄清楚政府怎样才能以尽可能高的效率和尽  
可能少的资金或人力上的消耗来完成这些专门  
的任务。

——威尔逊

所有的社会基本善——自由和机会、收入  
和财富及自尊的基础——都应被平等地分配，  
除非对一些或所有的社会基本善的一种不平等  
分配有利于最不利者。

——罗尔斯

自然环境不如法制，而法制又不如民情。

——托克维尔

## 中华传统行政文化经典论语

上善若水。水善利万物而不争。

——《老子·八章》

爱民治国，能无为乎？

——《老子·十章》



子曰：为政以德，譬如北辰，居其所，而众星拱之。

——《论语·为政》

政者正也。子帅以正，孰敢不正？

——《论语·颜渊》

宽以济猛，猛以济宽，政是以和。

——《左传·昭公二十年》

得道者多助，失道者寡助。寡助之至，亲戚畔之，多助之至，天下顺之。

——《孟子·公孙丑下》

君者舟也，庶人者水也。水则载舟，水则覆舟。

——《荀子·王制》

法令者，民之命也，为治之本也，所以备民也。

——《商君书·定分》

民为邦本，未有本摇而枝叶不动者。

——《诣匭疏》

得道以持之，则大安也，大荣也，积美之源也；不得道以持之，则大危也，大累也，有之不如无之。

——《荀子·王霸》

# 总序

中外行政决策体制比较

国家行政学院党委书记、常务副院长 姜异康

《中外行政体制比较丛书》，经过作者们的长期学术积累和勤奋努力，今天与读者见面了。这是我院重要的科研成果。这一成果的面世，值得高兴和祝贺。

党的十七大报告指出，要“加快行政管理体制改革，建设服务型政府”。这一重要论述为我国行政管理体制改革指明了方向和道路。深入研究我国行政管理体制改革，是国家行政学院一项十分重要的任务。该《丛书》选取中外行政体制对比的视角，从比较中选优，从各国实践中吸取经验，以此推动我国行政管理体制改革，这是值得称道和赞扬的。

该《丛书》具有以下几个特点。

第一，时代性强。当今世界，以信息技术为先导的新技术革命，有力地推动着社会生产力的大发展，有力地促进着社会结构和运行方式的变化。全球化、信息化的浪潮，也改变着人们的思想文化。这些重要的时代特征，迫切要求建立与此相适应的新型政府管理模式。

我国在工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化的道路上，已经取得了辉煌的成就，中华民族正以崭新面貌屹立于世界民族之林。

但我国也面临诸多新的挑战。该《丛书》的主旨,就是为了适应时代要求,探索解决我国面临的新课题新矛盾的途径和方法,更好地发挥政府服务群众和管理社会的职能,塑造新型的公共服务型政府模式。

第二,视野开阔。20世纪70年代以来,西方国家面对政府信任危机,亦称“政府信任赤字”,出现了政府体制改革的主要趋势。从英国政府的“续阶方案”发端,到美国的“政府再造运动”、加拿大的“公共服务2000年计划”、欧共体的“公共服务革新”、北欧国家“公民社区发展规划”,再到澳大利亚的“财政管理计划”和新西兰的“财政人事制度改革”,等等。该《丛书》广泛收集世界各国政府体制改革的资料,并加以系统分析和比较分析,探寻其中的共同规律,分析未来的发展趋势,为我国行政体制改革提供重要参考和借鉴。

第三,风格务实。该《丛书》立足中国国情,从中国改革开放的实际出发,学习国外经验中对中国有用的东西,提出符合科学发展规律的有价值的对策性建议。在认真分析比较的基础上,着眼于研究如何进一步形成与社会主义政治体制相融合,与社会主义市场经济相适应,具有中国特色的社会主义行政管理体制,以此推动中国社会的科学发展与和谐发展。

该《丛书》的出版,是研究我国行政管理体制改革的阶段性成果。我国行政管理体制改革要走的道路还很长。希望作者们以坚强的毅力把这项研究继续下去,跟踪研究国内外行政体制改革的新动向新经验,不断听取政界学界的新意见新建议,以提高该《丛书》修改版的质量,对我国行政管理体制改革做出更大贡献,是所至盼。

# 目 录

中外行政决策体制比较

第一章 绪 论	1
第一节 行政决策概说	1
第二节 行政决策体制	3
一、影响行政决策体制的要素	4
二、行政决策体制的系统构成	7
三、行政决策体制类型学分析	11
第三节 行政决策体制的历史嬗变	13
一、国外行政决策体制的历史变化	13
二、中国行政决策体制的历史变迁	16
第二章 行政决策的制定体制	23
第一节 美国行政决策的制定	24
一、谁拥有最高行政决策权	24
二、谁是行政决策制定的主体	29
三、谁是行政决策制定的影响者	34
四、行政决策制定的外脑	36
五、利益集团:不可忽视的重要角色	42
六、公民参与:并非徒有虚名	46

第二节 英国行政决策的制定	47
一、真的是集体决策吗	47
二、当然的最高决策者	51
三、不可小觑的力量	52
四、日益没落的角色	54
五、党派倾向性强的思想库	54
六、何谓政府的“必需品”	56
第三节 日本行政决策的制定	58
一、从“敕令内阁”到“议会责任内阁”	59
二、主角从幕后走向台前	61
三、责任明确的决策内脑	62
四、风格各异的决策外脑	63
五、备受争议的活跃角色	66
第四节 法国行政决策的制定	68
一、有权的仲裁者和保证人	68
二、法国的“隐蔽政府”	71
三、在总统与议会之间的中央政府	72
四、稳步发展中的决策咨询	75
五、行政决策的社会伙伴	76
第五节 俄罗斯行政决策的制定	79
一、“利维坦式”的决策中枢	80
二、崛起中的利益集团	82
三、行政决策制定无法规避的四大势力	84
第六节 中国行政决策的制定	86
一、党对行政决策制定的领导	87
二、人大对行政决策制定的作用	88
三、大部门体制的探索	90
四、作用越来越大的咨询机构	94
五、行政决策中的公民参与	97

第七节 比较与借鉴	99
一、不同国家机构体制下的行政决策制定	100
二、不同国家结构下的行政决策权力分配	103
三、国外行政决策制定对中国的借鉴	104
<b>第三章 行政决策的执行体制</b>	<b>107</b>
第一节 设立执行局的英国模式	110
一、设立执行局的缘由	110
二、执行局的具体设计	113
三、执行局的历史发展	116
四、执行局与行政变革	118
五、执行局的成效与问题	120
第二节 重视产出管理的新西兰模式	122
一、产出管理形成背景	122
二、产出管理模式的基本内容	127
三、产出管理模式的评价	133
第三节 重组法定机构的新加坡模式	136
一、法定机构的设立	137
二、法定机构的重组,引入执行竞争	139
第四节 设立驻外机构的法国模式	142
一、驻外机构的性质、特点与类别	142
二、不同层级的驻外机构	143
三、驻外机构:集权还是分权	146
第五节 凸显执行自主化的荷兰模式	147
一、执行自主化改革的境遇	148
二、多层次的执行自主化	149
三、执行自主化的再思考	154
第六节 加强绩效管理的美国模式	155
一、执行局的故乡	155
二、重塑掌舵与划桨	158

三、决策执行中的绩效管理	164
第七节 注重执行力的中国模式	167
一、党委决策与政府执行	167
二、中央决策与地方执行	168
三、积极稳妥的大部制探索	170
四、洋浦与深圳的试验	173
第八节 比较与借鉴	176
一、国外行政执行的模式比较	177
二、国外行政执行模式对我国的借鉴	180
<b>第四章 行政决策的监督体制</b>	184
第一节 美国行政决策监督	187
一、行政决策的政治监督	187
二、行政决策的社会监督	199
三、行政决策的公众监督	201
第二节 瑞典行政决策监督	202
一、多层次的行政决策监督	202
二、议会监察专员对行政决策的监督	207
第三节 新兴工业化国家行政决策监督	210
一、行政决策的国会监督	211
二、行政决策的行政内部监督	211
三、行政决策的司法监督	213
四、行政决策的选民和社团监督	214
第四节 其他发达国家行政决策监督	215
一、英国行政决策监督	215
二、法国行政决策监督	218
三、日本行政决策监督	219
第五节 中国行政决策的监督	221
一、行政决策的人大及其常委会监督	221
二、行政决策的政党监督	225

三、行政决策的内部监督	226
四、行政决策的司法监督	228
五、行政决策的社会监督	229
第六节 比较与借鉴	231
一、行政决策监督的国外比较	231
二、行政决策监督的国外经验	232
三、行政决策监督经验的国外借鉴	237
<b>第五章 行政决策的听证、信息公开和问责制度</b>	<b>241</b>
第一节 行政决策的听证制度	241
一、美国行政听证制度	243
二、德国行政决策的听证制度	247
三、日本行政决策的听证制度	249
四、中国行政决策的听证制度	251
第二节 行政决策的信息公开制度	254
一、瑞典行政决策的信息公开制度	254
二、美国行政决策的信息公开制度	256
三、日韩等亚洲国家行政决策的信息公开制度	259
四、中国政府信息公开条例的实施	264
第三节 行政决策的问责制	267
一、国外行政问责制的范式转变	268
第四节 比较与借鉴	278
一、国外行政决策基本制度的主要经验	278
二、国外行政决策基本制度对我国的借鉴	281
<b>第六章 国外的经验与我国行政决策体制改革</b>	<b>285</b>
第一节 国外行政决策体制的基本经验	285
一、行政决策组织结构的合理化	286
二、行政决策权力的分散化	287
三、行政决策过程的程序化	288



	四、行政决策执行的多元化	290
	五、行政决策监督的多样化	292
	六、行政决策的听证、信息公开和问责制度的完善化	294
185	第二节 我国行政决策体制存在的主要问题	296
189	一、行政决策观念陈旧,决策价值偏离公共性	296
193	二、行政决策权力过于集中,决策权限划分不清	297
197	三、行政决策组织结构不尽合理,咨询机构与执行机构独立性不够	299
201	四、行政决策监督主体职能分工不明确,决策监督的缺位与滞后并存	300
205	五、行政问责制的不完善,对决策的绩效评估不够	301
209	六、危机管理体制的不健全,应急决策有待进一步发展	302
213	第三节 优化我国行政决策体制的对策性建议	303
217	一、建立决策、执行与监督分工明确、相互制约的体制	303
221	二、转变政府职能,找准行政决策的“边界”	305
225	三、扩大公民和外脑的决策参与,促进行政决策体制的民主化	307
229	四、重视决策程序和规范,促进行政决策体制的科学化	309
233	五、加强决策评估和监督,推进行政决策体制的法治化	310
237	六、提高决断力、执行力与公信力,优化行政决策体制	314
241	七、转移政府注意力,进一步加强社会民生决策	315
245	八、加快政治体制改革,促进行政决策体制改革的深化	316
249	参考文献	318
253	后 记	330