

ZHENG FU
TIZHI BI JIAO

政府 体制比较

董武 主编

北京出版社



中共北京市委党校成人教育统编教材

ZHENG FU
TIZHI BI JIAO

政府 体制比较

董武 ◎ 主编

北 京 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

政府体制比较 / 董武主编. —北京: 北京出版社, 2008. 12

中共北京市委党校成人教育统编教材

ISBN 978 - 7 - 200 - 07329 - 4

I. 政… II. 董… III. 政府—管理体制—对比研究—
世界—党校—教材 IV. D523.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 170921 号

政府体制比较

ZHENG FU TIZHI BI JIAO

董 武 主 编

*

北 京 出 版 社 出 版

(北京北三环中路 6 号)

邮政编码: 100120

网 址: [www. bph. com. cn](http://www.bph.com.cn)

北京出版社出版集团总发行

新 华 书 店 经 销

北京七色印务有限公司印刷

*

850 × 1168 32 开本 9. 125 印张 236 千字

2008 年 12 月第 1 版 2008 年 12 月第 1 次印刷

印数 1—5 100

ISBN 978 - 7 - 200 - 07329 - 4 / D · 476

定价: 17. 30 元

质量监督电话: 010 - 58572393

目 录

绪 论	(1)
第一章 政府职能比较	(12)
第一节 现代政府职能的缘起与构成	(12)
第二节 政府的政治统治职能	(20)
第三节 政府的经济管理职能	(24)
第四节 政府的社会管理服务职能	(37)
第二章 政府机构比较	(43)
第一节 西方政府机构设置	(43)
第二节 政府机构类型	(50)
第三节 政府的职权及责任	(59)
第三章 政府决策比较	(72)
第一节 政府决策理论概述	(72)
第二节 西方政府决策体制及决策方式	(81)
第三节 西方政府决策程序及决策咨询制度	(86)
第四节 中国政府决策概述	(96)
第四章 政府监督比较	(103)
第一节 行政监督概述	(103)
第二节 各国的行政监督	(109)
第三节 中西行政监督制度比较分析	(126)
第五章 政府间关系比较	(139)
第一节 西方单一制国家的政府间关系	(139)
第二节 西方联邦制国家的政府间关系	(148)
第三节 中国特色的中央与地方关系	(158)

第六章 政府人力资源管理比较	(169)
第一节 人事管理制度沿革	(169)
第二节 西方政府人力资源管理的制度建构	(181)
第三节 西方政府人力资源管理的运行机制	(184)
第四节 中国对公共部门人力资源管理制度的探索	(195)
第七章 电子政府比较	(203)
第一节 电子政府概述	(204)
第二节 电子政府的内容比较	(210)
第三节 电子政府发展概述	(224)
第八章 政府改革比较	(231)
第一节 传统的公共行政模式	(231)
第二节 当代西方国家的行政改革	(237)
第三节 英美两国的行政改革实践	(249)
附录 阅读材料	(264)
参考文献	(283)
后 记	(287)

绪 论

政府体制比较是行政管理专业的重要课程之一。本书就是通过对世界各主要国家政府体制的分析比较,全面地展示和介绍了各国政府体制的基本内容、发展历程和改革成果,并在比较的过程中,对中国政府体制的发展现状及改革趋势做了比较全面的阐述和说明。

一、政府体制比较的重要意义

(一) 政府是公共管理研究的主要对象

公共管理的主体首先就是政府。政府在公共管理中的主体地位是其他任何主体都不可相比的,但公共管理的主体又不仅仅是政府,大量的非政府组织和非营利组织都是公共管理的重要主体。显然,政府是公共管理的主导性因素,其特殊的主体地位无可取代。但同时,其他主体也是公共管理不可缺少的重要组成部分,其主体作用同样是不可替代的。如果说政府是主导,其他主体就是必需的补充。政府的主导性不仅体现在尽可能地发挥其他主体的作用,而且还体现在为这种作用的发挥创造必需的条件。在许多情况下,政府实现不了真正的作用,“政府失灵”现象比比皆是,这就必须靠其他主体发挥作用,以实现公共管理的现代化。为此,政府必须充分调动其他主体的积极性,使其作用得到最好的发挥,要创造必需的条件使这些主体实现其在公共管理中的真正价值。反过来,其他主体作用的发挥也离不开政府,需要政府出面或提供一些必要的条件,与政府的合作是非政府组织及非营利组织实现其公共管理职能的重要前提和条件。对于在什么

情况下需要其他主体发挥作用，政府要有一个清醒和准确的判断，并为此提供相关的条件，而如何评估一项公共事业对非政府组织和非营利组织的意义，则是对这些组织的一次重要考验。不管怎样，政府在公共管理中的不可替代的主导作用是非常明确的，因此公共管理研究的主要对象就是政府。这也是我们研究政府体制比较的基本认识前提和基础。

（二）政府改革是新公共管理运动的重要内容

自 20 世纪 70 年代开始的西方行政改革也称新公共管理运动，在这场延续几十年的改革过程中，政府改革是其最核心的部分和内容。传统的公共行政是以政府管理为主要内容，新公共管理运动开始后，政府的作用并没有被削弱和取消，而是以一种新的方式和新的结构得以延续和发挥。政府仍然是公共管理中的第一主体。所以，政府改革、实现政府职能及实现方式的调整与转变就是新公共管理的关键因素。而市场机制的发挥并不是不要政府的作用，引入市场因素的前提仍然是政府必要的主导和监管。职能调整是政府改革的关键点，由管制型政府向治理型政府，继而向服务型政府过渡，这是实现政府职能调整的基本取向和进程。政府改革的另一项内容就是机构的重新设置和调整。为更好地实现政府职能，政府机构必须进行必要的调整和重新设置，西方国家政府机构实行了精简和压缩人员编制，实现了内部的简化。可以说，机构改革是政府内部的重大变革，是为更好地实现其职能服务的。上述两项改革是政府改革的最重要部分。政府在改革的过程中发生了重大而深刻的变化，新公共管理运动实际上也是一场革命，它实现了政府角色、作用及实现方式的重大变化与调整，是 20 世纪世界管理历史上的一次重大变革。

（三）政府体制比较研究可以为中国的政府改革提供重要的借鉴

中国的政府改革起步要比西方国家晚很多年，但在西方改革的背景下，中国的改革也有了重要的值得借鉴的经验和教训。如

何总结和借鉴西方国家的政府改革，政府体制比较研究就是重要的途径。首先要对西方国家的政府体制进行全面系统的介绍，继而用比较研究的方法，从不同的角度对政府体制的重要部分进行比较，从中摸索出对中国有益的东西，为我们自己的政府改革服务。有比较才会有鉴别，比较当中看差距，比较当中看优势，比较当中看趋势。只有在比较中，中国的政府改革才会有真正值得借鉴的经验和应当努力避免的教训。

政府体制比较研究也是中国的政府改革过程中，了解和认识当代西方国家公共管理最新发展的重要途径。通过对西方国家政府体制和政府改革的了解，使我们能够熟悉世界主要国家政府发展的进程，同时也可以比较当中了解和把握当代西方国家新公共管理运动的最新发展。我们知道，西方国家的改革运动实际持续了几十年，在这个过程中，政府自身发生了重大而深刻的变化，其职能与作用发挥的方式也在不断调整和完善。政府体制比较研究使我们能够掌握西方国家政府改革的最新动向和最新成果，从而为中国政府改革的未来走向提供必要的参考。

二、政府体制比较的主要内容

政府体制比较研究的内容很丰富，涉及政府的方方面面，本书从政府构成及作用的逻辑关系出发，分别阐述以下8个方面的比较内容。

（一）政府职能比较

政府职能是指狭义政府即国家行政机关在实现其政治统治、实施社会经济管理、提供公共产品和服务的过程中，依法履行其作为国家意志执行机关的权能和职责。政府职能的基本目的是为了实现对国家政治经济和社会事务的全面、有效管理，它反映了政府公共行政管理活动的内容、实质与方向，主要涉及政府在国家、社会生活中所扮演的角色和发挥的作用，回答政府“应该做什么”、“不应该做什么”等问题。总体而言，政府职能是

设定和规范政府结构的坐标,是进行政府决策及其有效执行的基础,是实施政府内外部监督的基本依据,也是开展政府改革和实现行政发展的方向。因此,理解和研究政府体制的逻辑起点可以说就在于对政府职能的科学把握上。在对政府职能的比较研究中,涉及政府职能的缘起、政府职能结构的分析以及政府几大职能包含的内容,在比较中使我们对现代国家的政府职能体系、职能结构有了清晰的了解和认识。

（二）政府机构比较

政府机构就是国家为了管理公共事务,实现公共职能而设立的单位。政府机构的概念有广义和狭义之分,广义的政府机构是指包括立法机关、行政机关、司法机关等在内的所有国家机构的总和。而狭义的政府机构,仅指国家行政机关,也就是本书所要讲的内容。在设立上,国家机构设置遵守一定的依据和准则。根据政府机构所发挥作用的不同,机构可以分为不同的类型,包括政府核心机构、职能机构、独立机构、执行机构等。在政府机构比较中,涉及了政府机构的设置、政府机构的类型以及职责与作用,从而可以使我们了解政府机构的基本状况和发展历程。

（三）政府决策比较

政府决策是政府行政管理活动中重要的组成部分,是公共权力机关实行治理和变革社会的管理活动,也是公共权力机关对社会生活各个领域的公共问题采取的管理活动。可以说,政府职能的履行是通过政府决策实现的。由于现代国家的政府在横向结构和纵向结构上权力配置的形式不同,因此政府决策的形式、过程也有所不同。本书通过对一些国家的政府决策知识的介绍,探讨各国政府决策的共性与差异性。在比较当中,本书介绍了政府决策的基本理论、西方国家政府决策体制和决策方式、西方国家政府决策程序和决策咨询机制,以及中国政府决策的基本概况。

（四）政府监督比较

政府监督涉及对“政府”这个词的理解。关于政府的定义,

大致上可以分为广义说和狭义说。广义的政府，泛指一切国家政权机关，如立法机关、司法机关、行政机关以及一切公共机关，有代表性的如英国《大众百科全书》的定义：“由政治单元在其管辖的范围内制定规则和进行资源分配的机构。政府的功能：（1）立法；（2）司法；（3）执行、行政管理。”狭义的政府，专指一个国家的中央和地方的行政机关。《美国百科全书》是这样界定的：“政府一词适应于管理团体和国家的机构及其活动，通常它指的是诸如英国或日本这些民族国家或其分支如省、市地方政府的组织机构及法定程序。就这一方面而言，政府对已经确认为某一民族国家中成员的事务进行管理。由此可见，政府就是一个国家或社会的代理机构。”我国宪法中的“人民政府”就是指各级行政机关，即狭义的政府。因此本书所论述的政府监督是指行政监督。

行政监督是指依法对国家行政机关及其工作人员的行政管理活动所进行的监督，既包括国家行政机关内部上级行政机构对下级行政机构的监督、专业行政监督机构对其他行政机构和行政人员的监督、行政领导者对被领导者的监督和被领导者对领导者的监督，也包括行政机关以外的国家机关、政党组织、社会团体、大众媒介和公民依法对行政机关及其工作人员的行政管理活动所进行的监督。

行政监督是对国家行政机关及其公务人员的行政行为是否遵守法律、规章而进行检查，对行政管理过程及其结果进行监督，以防止和纠正管理中的偏差和失误，约束行政机关及其公务人员的行为，保证行政管理的顺利进行。

行政监督是现代国家政治制度的重要组成部分。建立和完善行政监督机构及其体系，颁布和实施有关行政监督的基本法规和制度，是实现行政法律化和制度化的重要方式之一。

（五）政府间关系比较

政府间关系也称府际关系，是指一个国家政府间的内部关

系，即中央政府和地方政府，联邦政府、成员单位（州、省）政府与地方政府间的关系。政府间关系状况与国家结构形式密切相关。单一制国家政府间关系不同于复合制国家政府间关系，即便国家结构形式相同的国家，其政府间关系也因各自经济管理体制、社会政治制度、历史文化传统的不同而存在差异。本书以英国、日本、法国为例，阐释单一制国家中央政府与地方政府间关系的特点；以美国、德国、瑞士、俄罗斯为例，阐释西方联邦制国家各级政府间的关系状况。而同为单一制国家的中国，其中央政府与地方政府间关系又具有自己的特色。

（六）政府人力资源管理比较

人力资源管理是组织管理的一项重要内容，其成功与否直接影响或决定组织目标的达成、组织效率的高低和组织的发展。公共部门的人力资源管理制度是国家政治体制的重要组成部分，它确立了公共部门选才用才的根本原则，决定着公共部门的人力资源管理的方式和路径。政府的人事管理制度安排，是国家政权稳固的支柱。不良的政府人事管理制度，不仅可能有损整个政府，导致其丧失公众基础，而且会影响到整个社会的人才发展机制，阻碍社会的发展。在当代西方国家，随着组织内外环境的变迁、公共服务民营化改革的兴起和信息技术的运用，政府为解决其生存问题而不得不越来越重视人力资源的管理和开发。

（七）电子政务比较

电子政府已经成为公共管理领域最热门的研究热点之一。联合国教科文组织曾对 62 个国家（包括 23 个发达国家和 39 个发展中国家）的电子政府的发展情况进行了调查，结果显示 89% 的国家都在积极推动电子政府的发展，并将其列为国家级的重大项目。电子政府同时也位列世界各国新科技革命最重要的发展领域的第一名，其他四个领域分别是电子商务、远程教育、远程医疗和电子娱乐。各国政府都在试图通过应用信息技术而引领全社会的信息化。在世界各国电子政府的建设中，西方发达国家先行



一步,近年来的欧、美、日等国家相继推出了国家信息基础设施建设计划,以此达到凭借计算机网络的发展来改变政府管理模式的目的,建立更高效、更负责任和更有回应力的政府。因此,对各国的电子政府进行一次横向的比较研究,把电子政府从实践的层面上升到理论研究的层面,不仅有利于充实公共管理理论的体系,而且对我国电子政府的发展也有着重大的现实意义。

（八）政府改革比较

从20世纪70年代末至今,世界范围内掀起了行政改革的浪潮,也就是前面提到的新公共管理运动。当代政府行政改革的意义体现在三个方面:首先,改革的广泛性、全面性和激进性前所未有,几乎所有国家都卷入了改革的浪潮中,行政体制的几乎所有方面和环节都受到审视和冲击。其次,当代行政改革和过去的改革在方向上迥然不同,如果说以前改革的方向是政府职能的扩张和规模的膨胀的话,那么当代改革则体现的是政府的退缩和市场价值的回归,并且各国在总方向上的趋同似乎已经超越了意识形态的差异。可以说改革是对数十年来行政管理实践的检讨和反思的过程。最后,当代行政改革是在世纪之交和时代转型的环境下推进的。打破传统的行政模式,建立适合后工业社会和信息时代的新模式,既是时代对改革的迫切要求,又是当代行政改革的自觉目标。致力于传统行政模式向新模式的转换,使得当代行政改革具有划时代的意义。同时,了解西方国家公共行政的历史,深入研究国外当代行政改革的动因、进程、主要措施和经验教训,对我国行政管理改革具有重要意义。

三、政府体制比较的基本方法

（一）系统介绍

事物的比较首先应该是对其进行全面系统的介绍,因此政府体制比较也是从全面介绍世界主要国家政府体制的基本概况入手,这是比较研究的基本切入点。本书的每一章都比较系统地介

绍了该章涉及的基本概念和基本知识,从而为后面内容的比较提供了基本的认识前提和条件。

系统介绍首先涉及的就是基本概念。在基本概念的认定过程中,作者往往都能够在比较当中进行自己的选择和判断,给出自己认为最合适和最贴切的概念。本书涉及的基本概念的数量还是很可观的,这些基本概念为我们学习这门课程提供了最基本的帮助和引导,同时也为深入领会和把握全书的基本内容提供了必备的条件。

系统介绍其次涉及就是历史的发展进程。每一个事物都有其发展的历史,是在历史进程中不断得到发展和完善的,政府体制也是一样。本书对政府体制比较的方方面面都进行了历史的介绍与考察,使我们领略了世界政府体制发展完善的演变过程,包括不断调整和改革的历史进程。这就为内容比较提供了基本的历史背景和认识基础。历史进程的全面介绍体现了比较研究的系统性要求,如果缺少历史研究,就不可能有真正意义上的比较研究。

系统介绍接下来涉及的就是相关理论的介绍与分析。只有基本概念和历史进程还是无法进行真正的比较研究,必须要有基本的相关理论作为支撑,这样才能为比较研究提供基本的理论框架和分析框架,从而使比较研究建立在坚实的理论基础上。但简单介绍理论同样达不到目的,必要的理论分析不可缺少。理论分析是对理论的梳理和评析的过程,只有在分析当中才能看出理论的价值和实际的借鉴意义。理论分析不仅为每一章提供了基本的比较框架,同时也为全书的比较研究勾勒出了总体的理论架构,从而使比较研究拥有了鲜明的理论性特点,提高了研究的层次。

（二）横向比较

比较一般包括纵向比较和横向比较两种方式,本书主要采取的是横向比较研究的方法,当然同时也包含一些纵向研究的成分。纵向比较在本书中更多地体现在历史进程的介绍当中,所以还不能说它是我们比较研究的主要方式,实际是为横向比较提供



纵向的参考而已，是为横向比较服务的。

横向比较首先就要涉及国别之间的比较，这是本书比较研究的重要方式。国别不同是比较的前提和依据，没有国别间的差别就没有了比较的意义，因此介绍、阐述和比较西方国家政府体制的基本方面就成为本书的主要内容。国别之间的不同源于国情的差异，在比较研究的过程中非常注意对不同国家历史文化差异的说明，从而为差别的存在提供相应的依据。分析国家之间的差别又是比较研究的基本分析框架，在这个框架下，使比较显得更加清晰和明了，也为了解每一个国家的基本概况提供了必要的素材。

横向比较还涉及对不同领域的比较，从一个问题的角度按国别不同进行比较。比如政府决策体制和方式的问题，可以介绍每个国家的区别和特点，从中了解西方国家在这个方面的基本概况。从某个领域进行国别比较，可以使比较的问题突出和集中，使人感到清晰明确，同时也加深了对个别国家特点的认识。

横向比较也涉及中外政府体制的比较，这是整体比较中国和西方国家的方法。在本书中，许多地方是中外比较的内容，涉及政府体制的重要方面，成为比较研究的重要组成部分。中外对比进行分析，使得我们对中国存在的差距和已有的优势非常清晰，感觉到中国与世界同步的发展进程，明确了未来中国政府改革的取向和目标。

（三）专项阐述

在系统介绍和横向比较的同时，还有另外一种比较方式非常重要，这就是专项阐述。所谓专项阐述，就是对比较研究中的专门问题进行较系统的叙述和说明，是超出系统介绍的以阐述为主的方式。比如，一个基本概念的明晰过程、一个理论发展及实践的演变和发展、一个改革政策的出台和效果等，都是专项阐述的内容。其实许多时候专项阐述是包含在了前两项方式当中的，只是没有明显的标志而已。本书多处的专项阐述为我们实现政府体

制比较的研究增添了必要的材料和依据,也可使我们从中了解和掌握大量的知识和理论。

四、学习政府体制比较的要求

(一) 阅读教材和相关文献

学习本课程首先要做到的就是阅读本教材以及相关的文献,包括书后的阅读材料。这是学习和掌握政府体制比较所必需的,也是取得本课程考试好成绩的必备条件。对一门课的学习和掌握,没有必要的阅读是不可想象的,而仅仅阅读一本书也是不够的。因此,在阅读本教材的同时,还要阅读课外的一些其他相关文献和资料,这样才能真正扎实地领悟这门课的精髓。比如,除了阅读政府体制比较方面的书籍外,还要阅读西方国家政治制度方面的资料,以及西方行政思想史和行政发展史等方面的文献。此外,还要搜寻一些相关的学术文章、政府文件、相关法律和法规,以及相关的专项法令等。总之,大量的阅读才是学习的最直接的途径,也是学习每一门课程所必须要做的事情。

(二) 系统掌握基本知识和常识

阅读本身不是目的,掌握基本的知识和常识才是阅读的真正目标和落脚点。掌握还不是一般意义上的掌握,而是系统掌握,本课程的要求就是系统掌握政府体制比较的方方面面,把教材涉及的内容都掌握好。在这个基础上,才能有对问题的思考和进一步的认识,才能从一定的理论高度把握政府体制的主要方面,使学习到达一个新高度。基本知识和常识的学习和系统掌握,也是整体掌握本课程基本内容的重要条件,否则只会记住涉及考试的一部分内容,而对其他部分一知半解,并且掌握的那部分也容易忘记。所以,在学习的过程中,必须在阅读的基础上系统掌握基本知识和相关常识,使对这门课的学习真正达到预期目的。

(三) 认真思考问题以作出相应判断

在阅读和系统掌握基本知识与常识的基础上,便有了对问题

进行思考和作出相应判断的前提和条件，学习的提高阶段就是思考问题和作出相应的判断。能够对问题进行思考，这已经是学习达到一个较高级别的标志，而这种思考绝不是胡思乱想，是在充分阅读并系统掌握基本知识和相关理论的基础上才能做到的。前面讲到的阅读和系统掌握都是为思考问题创造条件，也是为自己的判断提供坚实的基础和依据。思考问题要深入，不能浮在表面，相应的判断更不是胡乱臆测，而是在深入分析的基础上，对问题作出全面的、理论的和切实可行的判断，提出自己的想法和建议。这时，真正意义上的学习就实现了，学习的预期目标也就达到了。

（四）积极准备考试以争取好成绩

本课程是一门闭卷统考课，对学习者的要求是很高的，因此在努力学习的同时，必须认真积极准备考试，以期取得优良的成绩。如果做到了前面提到的几点，应该说考试不成问题，但必要的考试准备还是要做的，比如认真做好每一章后面的思考题就是准备考试的重要内容。相信每一位学习者，只要认真努力、积极准备，就一定会取得优良的成绩。

第一章 政府职能比较

政府职能是指狭义政府即国家行政机关在实现其政治统治、实施社会经济管理、提供公共产品和服务的过程中，依法履行其作为国家意志执行机关的权能和职责。政府职能的基本目的是为了实现对国家政治经济和社会事务的全面、有效管理，它反映了政府公共行政管理活动的内容、实质与方向，主要涉及政府在国家、社会生活中所扮演的角色和发挥的作用，回答政府“应该做什么”、“不应该做什么”等问题。总体而言，政府职能是设定和规范政府结构的坐标，是进行政府决策及其有效执行的基础，是实施政府内外部监督的基本依据，也是开展政府改革和实现行政发展的方向。因此，理解和研究政府体制的逻辑起点可以说就在于对政府职能的科学把握上。

第一节 现代政府职能的缘起与构成

政府的公共行政职能问题是一个与国家同样久远和复杂的问题。自有国家以来，政府职能问题始终是关于政府的基本问题之一。^①然而，在经济全球化的当今世界，人们对政府职能研究的着眼点和侧重点往往落在了现代国家政府的相关职能上。从追根溯源的角度看，现代国家的政府职能问题可以说是与以工业革命为开端、以建立资产阶级国家为标志的现代化进程相一致的。从

^① 张国庆：《行政管理学概论》（第二版），北京大学出版社2000年版，第75页。