

Xifang Xingzhengxidu Gailun

西方行政制度

概论

汤 勤 古小华 庞京生●主编



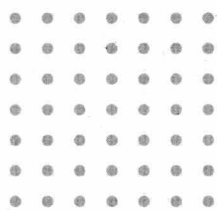
中国经济出版社

CHINA-ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

Xifang Xingxhengzhidu Gailun

西方行政制度

概论



汤 勤 古小华 庞京生●主编



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

西方行政制度概论/汤勤, 古小华, 庞京生主编. - 北京: 中国经济出版社, 2010. 1

ISBN 978 - 7 - 5017 - 8645 - 9

I. 西… II. ①汤…②古…③庞… III. 行政管理 - 管理体制 - 西方国家 IV. D523

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 076093 号

出版发行: 中国经济出版社 (100037 · 北京市西城区百万庄北街 3 号)

网 址: www.economyph.com

责任编辑: 张路中 (电话: 010 - 68319286 E-mail: zlw1952@sina.com)

责任印制: 常 毅

封面设计: 白朝文

经 销: 各地新华书店

承 印: 三河市佳星印装有限公司

开 本: 710mm × 1000mm 1/16

印张: 13.25 字数: 270 千字

版 次: 2010 年 1 月第 1 版

印次: 2010 年 1 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5017 - 8645 - 9/F · 7626

定价: 29.00 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 由我社发行部门负责调换, 电话: 68330607

版权所有 盗版必究

举报电话: 68359418 68319282

国家版权局反盗版举报电话: 12390

服务热线: 68344225 68341878

目 录

第一章 西方行政制度

第一节 行政制度概述	/2
一、行政制度的含义	/2
二、行政制度的特征	/4
三、行政制度的功能	/5
第二节 西方行政制度的历史演变	/8
一、西方行政制度的初步形成	/8
二、17 世纪到 19 世纪的西方行政制度	/9
三、20 世纪以后的西方行政制度	/10
四、西方行政制度发展的新趋向	/12
第三节 西方行政制度的研究对象和研究意义	/15
一、西方行政制度的研究对象和研究范围	/15
二、研究行政制度的目的和意义	/17

第二章 西方行政制度思想的历史演变

第一节 古代西方行政制度思想	/22
一、柏拉图的行政制度思想	/22
二、亚里士多德的行政制度思想	/23
第二节 近代西方行政制度思想	/24
一、威尔逊的行政制度思想	/24
二、古德诺的行政制度思想	/26
三、韦伯的行政制度思想	/27

四、巴纳德的行政制度思想	/30
第三节 现代西方行政制度思想	/32
一、西蒙的行政制度思想	/32
二、麦格雷戈的行政制度思想	/35
三、林德布洛姆的行政制度思想	/39
四、布坎南的行政制度思想	/41
五、奥斯本的行政制度思想	/44
六、登哈特的行政制度思想	/46

第三章 中央行政制度

第一节 中央行政制度概述	/50
一、西方国家中央行政制度的构建原则	/50
二、西方国家中央政府的职权	/51
三、西方国家中央政府的组成	/53
第二节 内阁制中央行政制度	/56
一、内阁制中央行政制度的形成过程	/56
二、内阁制中央行政制度的主要特征	/58
三、内阁制中央行政制度的主要类型	/59
四、内阁制中央政府的组织程序	/60
五、对内阁制中央行政制度的评析	/61
第三节 总统制中央行政制度	/62
一、总统制中央行政制度形成过程	/62
二、总统制中央行政制度的主要特征	/65
三、总统制中央政府的组织程序	/66
四、总统制中央行政制度与内阁制中央行政制度的比较	/66
五、对总统制中央行政制度的评析	/67
第四节 半总统制中央行政制度	/68
一、半总统制中央行政制度的形成过程	/68
二、半总统制中央行政制度的主要特征	/71

三、半总统制中央政府的组织程序	/73
四、半总统制中央行政制度与总统制中央行政制度的比较	/73
五、对半总统制中央行政制度的评析	/73
第五节 委员会制中央行政制度	/74
一、委员会制中央行政制度的形成过程	/74
二、委员会制中央行政制度的主要特征	/75
三、委员会制中央行政制度与总统制中央行政制度、 内阁制中央行政制度的比较	/75
四、对委员会制中央行政制度的简评	/76

第四章 地方行政制度

第一节 地方行政制度概述	/80
一、地方行政制度的含义	/80
二、地方行政制度的类型	/81
三、地方行政制度的特征和作用	/81
第二节 联邦制和单一制国家的地方行政制度	/86
一、国家结构形式及其分类	/86
二、联邦制国家地方行政制度	/87
三、单一制国家地方行政制度	/89
第三节 西方国家地方行政制度改革	/91
一、西方国家地方行政制度改革的内容	/91
二、西方国家地方行政制度改革的特点	/95
三、西方国家地方行政制度改革的启示	/97

第五章 政府行政过程

第一节 政府行政过程概述	/100
一、政府行政过程的含义和本质	/100
二、政府行政过程学说的演变	/104
三、利益集团对政府行政过程的影响	/107

第二节 分权型政府行政过程	/112
一、分权型政府行政过程的含义及内容	/112
二、分权型政府行政过程的优缺点	/113
第三节 集权型政府行政过程	/114
一、集权型政府行政过程的含义及内容	/114
二、集权型政府行政过程的优缺点	/117
第四节 民主型政府行政过程	/118
一、民主与民主型政府行政过程	/118
二、民主型政府行政过程的特点	/120

第六章 政府人事制度

第一节 政府人事制度概述	/124
一、公务员与公务员制度的含义	/124
二、西方国家公务员制度的发展历程	/125
三、西方国家公务员制度的地位和功能	/126
四、西方国家公务员制度的特点	/129
第二节 英国的文官制度	/131
一、英国文官制度的形成	/132
二、英国文官制度的特点	/133
三、英国文官制度的主要内容	/134
第三节 美国的公务员制度	/138
一、美国公务员制度的发展过程	/139
二、美国公务员制度的特点	/141
三、美国公务员制度的主要内容	/142
第四节 法国的公务员制度	/147
一、法国公务员制度的形成过程	/148
二、法国公务员制度的特点	/148
三、法国公务员制度的主要内容	/149

第七章 西方国家政府经济职能

第一节 政府经济职能概述	/156
一、政府经济职能的含义	/156
二、政府经济职能的作用	/158
三、政府经济职能发挥作用的形式	/159
四、影响政府经济职能设置的主要因素	/161
五、西方国家政府经济职能历史演变	/162
第二节 西方政府经济职能理论	/163
一、自由主义政府经济职能理论	/164
二、干预主义政府经济职能理论	/165
三、新自由主义政府经济职能理论	/168
第三节 当代西方主要国家的政府经济职能	/169
一、美国:有宏观调节的市场经济	/170
二、德国:社会市场经济	/172
三、法国:计划指导的市场经济	/173
四、日本:政府主导型市场经济	/174
五、瑞典:福利市场经济	/175

第八章 西方行政制度改革

第一节 政府理念企业化	/178
一、政府理念企业化的内涵	/178
二、政府理念企业化的主要形式	/178
第二节 政府职能市场化	/182
一、政府职能市场化的内涵	/182
二、政府职能定位市场化的实践	/182
三、政府职能输出市场化的实践	/189
第三节 公共服务社会化	/190
一、公共服务社会化的内涵	/190
二、公共服务社会化的主要形式	/191

三、公共服务社会化的意义	/193
第四节 行政权力分散化	/194
一、行政权力分散化的内涵	/194
二、行政权力分散化的实践	/194
第五节 对西方行政制度改革的评价	/198
一、西方行政制度改革的效果	/198
二、西方行政制度改革的局限性	/199

后 记	/202
------	------

第一章

西方行政制度

行政制度亦称政府制度,作为行政权力体制的法定性规则,在国家政治制度体系中具有重要的地位和作用。分析和探求西方行政制度,需要明晰行政制度的含义,行政制度的特征,行政制度的地位和作用,行政制度的体系、范围等基本问题。



- ① 见 252 页, 1889 年, 特建出胡人林吉,《奥国宪法》, 民主制宪派。
- ② 见 252 页, 1889 年, 特建出胡人林吉,《奥国宪法》, 民主制宪派。
- ③ 见 252 页, 1889 年, 特建出胡人林吉,《奥国宪法》, 民主制宪派。
- ④ 见 252 页, 1889 年, 特建出胡人林吉,《奥国宪法》, 民主制宪派。
- ⑤ 见 252 页, 1889 年, 特建出胡人林吉,《奥国宪法》, 民主制宪派。
- ⑥ 见 252 页, 1889 年, 特建出胡人林吉,《奥国宪法》, 民主制宪派。
- ⑦ 见 252 页, 1889 年, 特建出胡人林吉,《奥国宪法》, 民主制宪派。
- ⑧ 见 252 页, 1889 年, 特建出胡人林吉,《奥国宪法》, 民主制宪派。
- ⑨ 见 252 页, 1889 年, 特建出胡人林吉,《奥国宪法》, 民主制宪派。
- ⑩ 见 252 页, 1889 年, 特建出胡人林吉,《奥国宪法》, 民主制宪派。

第一节 行政制度概述

一、行政制度的含义

对于什么是行政制度,我国学界有不同的理解,比较有代表性的观点有:

1. 行政制度是根据一定程序将国家各级各类行政机关的地位、相互关系和活动原则固定化。现代各国的行政制度大都由国家宪法和有关法律、法令确定。^①

2. 把行政制度理解为当代西方国家的行政制度,是西方国家为了有效地执行宪法和法律,实现国家的行政职能而依法规定的有关国家行政权限、行政组织、行政领导体制、行政活动及其行政监督等方面的制度。^②

3. 行政制度或政府制度,是指政府的机构与功能,包括政府的组织形式、组织程序、职权范围、官员的任免等。^③

4. 行政制度是指对国家行政机关及其活动所确立的法律规范体系。^④

5. 行政制度是由国家宪法和有关法律、法规所确定的国家各级各类行政机关的地位、职能、权限、相互关系以及活动原则的总称。^⑤

6. 行政制度是指有关国家行政机关的组成、体制、权限、活动方式等方面的一系列规范。^⑥

7. 在现代社会中,所谓政府制度一般指一个国家的行政管理制度。^⑦

8. 行政制度(即政府制度)是以一定的行政思想和观念作指导的,由国家宪法和法律规定的有关国家行政机关的产生、职能、权限、组织结构、领导体制、活动规程等方面的准则体系以及政府体制内各权力主体的关系形态。^⑧

可以看出,以上各种关于行政制度含义的界定,均是从狭义的角度理解政府,即政府指的是国家权力机关中的行政机关,或曰:行使国家行政权力的权威机关,它执行和贯彻法律,负责组织国家事务,在政治、经济、军事、外交、文教、社会等各个领域行使着国家

① 张光博主编:《行政学词典》,吉林人民出版社,1988年版,第322页。

② 唐晓、王为、王春英:《当代西方国家政治制度》,世界知识出版社,2005年版,第234页。

③ 韩国明:《外国行政制度》,兰州大学出版社,2004年版,第1页。

④ 徐育苗主编:《当代中国政治制度研究》,湖北人民出版社,1993年版,第176页。

⑤ 张永桃主编:《当代中国政治制度》,高等教育出版社,1990年版,第143页。

⑥ 浦兴祖编:《当代中国政治制度》,复旦大学出版社,1999年版,第130页。

⑦ 周民锋主编:《西方国家政治制度比较》,华东理工大学出版社,2001年版,第176页。

⑧ 张立荣:《中外行政制度比较》,商务印书馆,2002年版,第14页。

的职权。

综合以上各种观点,我们认为,行政制度(即政府制度)是由国家宪法和法律规定的有关国家行政机关的组成、体制、职能、权限、活动方式及相互关系等方面的一系列规范和准则体系。

对行政制度的这一概括,我们可以展开如下分析:

第一,行政制度的核心内容是行政权力体制的法定性规则。行政权力体制的法定性规则即法定行政权。这里的行政权力体制,是指一个国家的行政机关与其他国家机关之间的权力关系及其制度。R. J. 斯蒂尔曼总结各国政府管理的实践,指出:“行政管理生命线就是权力,权力的获得、保持、增长、削弱和丧失是实际工作者和研究者所不能忽视的,忽视了这点,其后果几乎可以肯定就是丧失现实性和导致失败。”^①因此,关于行政权力体制的法定性规则就成为行政制度的核心内容。具体而言,国家行政权力是由国家宪法、法律赋予的,国家行政机关为有效实现国家意志,运用强制手段而依法对全社会进行管理的权力。国家行政权是国家权力的重要组成部分,是国家行政机关依法行使的一部分国家权力,它与国家的立法权、审判权、检察权、军事统率权等一起构成国家权力的统一体。国家权力是一个不可分割的整体,但是,为使国家职能更好地实现,需要建立国家权力的分工执掌体系。西方国家一般根据“三权分立”原则,规定国家行政权力由政府行政机构行使。

第二,行政制度内含着相互关联,有序组合的多层次结构。行政制度是一个由内层、中层和外层有机构成的多层次结构系统。内层(即核心层)是关于国家行政权由谁执掌的根本准则;中层是关于国家行政权执掌者——行政机构的设置、调整以及行政人员的配备、管理的基本准则;外层则是可供行政权力主体直接操作的各种具体准则,如施政途径、方式、手段、程序等。这三个层次相互关联、彼此制约,外层体现中层,中层体现核心层;同时核心层制约中层,中层制约外层,从而构成一个多维一体的行政制度系统。

第三,行政制度与行政思想、行政主体、行政行为既有区别又有联系。行政制度与行政主体、行政行为是有明显区别的不同的概念,它们各自的内涵不同、范围不同,我们所研究的主要是行政制度,而不是行政主体和行政行为。但是,任何行政制度总是在一定的行政思想的指导下创制而成的。同时,任何行政制度都必须通过一定的行政主体才能得以实现,并化为一定的行政行为,否则,行政制度便无法显示其功用。可见,行政制度与行政主体、行政行为之间具有高度的相关性。因此,探究行政制度便不能不关注和联系相关的行政主体及行政行为。

^① [美]R. J. 斯蒂尔曼主编:《公共行政学》,中国社会科学出版社,1988年版,第211页。

二、行政制度的特征

(一)权力规范性

所有的管理制度都以规范权力的运作为核心内容,如规定权力主体、权限大小、权力运作方式。行政制度更是如此,它所规定的权力是国家权力。行政制度的核心内容就是明确行政权力的设立与运作的根本规范,表现为政府(中央政府与地方政府)的组成与机构设置和政府管理体制与过程。具体而言,行政制度以法律法规的形式明确规定权力主体——国家行政机关的组成与设置,规定各级国家行政机关的基本职权,规定行政权力涉及的范围及运作方式。当然,由于受多种因素的制约与影响,这种规定在不同国家亦所有不同,例如联邦制国家一般都对中央与地方的权限划分作了明确规定,而单一制国家则对中央与地方的权限划分不甚明了。

(二)严格法制性

严格法制性,或称依从法律,指的是行政制度的确认和体现都以法律、法规明示的形式。政府自身只能在法律、法规和授权的前提下,制定若干的管理规程。这是现代民主政治和法治国家的普遍要求。简而言之即为依法行政,它要求政府的一切制度和行为都必须依法有据,即必须贯彻执行各种法律、法规和政策,反对任意推定和扩大行政权力的使用范围。

(三)环境制约性

环境制约性,是指行政制度的创制和变更要受行政环境的制约和影响。任何行政制度都是由人创制的、变更的。但是,这并不意味着人们可以随心所欲地创制和变更行政制度。相反的,人们在创制和变更行政制度时总会受到诸多环境因素的影响和制约。首先,行政制度受到社会经济制度的制约和影响。社会经济制度作为经济基础的体现和代表,要求一定的行政制度与一定的经济制度相适应。譬如,西方国家实行的是以私有制为基础的市场经济,由此决定其行政机关对经济进行管理的职责和行为都比较少,主要是运用法律、税权等手段对经济活动进行有限的干预和控制;而我国由于实行的是以公有制为主体的经济制度,使其行政机关对经济实施管理的范围和内容要广泛得多。同时经济的发展,经济制度的变化必然要求政府进行改革,要求政府调整管理职能的内容、重点以及履行职能的方式和手段。其次,行政制度受到国家政治制度和政治结构的制约和影响。行政制度必须与整个国家的政治制度、政治结构相适应、相协调,并随着基本政治结构的变化作出相应的变革。西方国家的行政制度深受分权制、多党制、议会制、文官制等政治结构的影响和制约;而我国的行政制度则受中国共产党领导下的多党合作和政治协商制、人民代表大会制、议行合一制、民主集中制等政治结构的影响和规制。再次,行政制度受到政治文化的制约和影响。政治文化是处于政治系统中的行为人对政治传统、

政治角色以及与之相联系的政治行为的认知、情感和评价。政治文化是行政制度得以有效运作的有机组成部分,因此一定政治文化的性质和内容对于一定行政制度的建构和变更,具有很大的制约和影响。西方国家在建设政府制度时,大都设置了一道道防范统治者滥用权力的防线和措施,如分权、制衡、限任、弹劾等。因为在他们所信仰的基督教中,人类的始祖亚当和夏娃偷吃禁果,犯了“原罪”,被上帝逐出伊甸园以苦行赎罪,表明人是“性恶”的。因此,只有以严格而缜密的制度和法律加以防范,才有可能遏制滥用权力的贪欲。而东亚国家,深受我国儒家学说的熏陶与影响,相信“人之初,性本善”的说法,因而政府制度中缺少对统治者的监督和制约。只是到了近现代,受西方分权制衡思想的影响和做法的启迪,才在制度中增加了一些此方面的内容。

(四)效力强制性

行政制度作为一种国家政治制度,它以国家颁布的宪法和法律规范为主要表现形式。它的运行体现着国家的意志,因而对全体公民和社会组织都具有强制效力。具体而言:首先,行政制度的组成规划,是依照宪法和法律而制定的。国家行政机关的组成与设置,行政权力管辖的范围、规程与方式,都必须遵照制度规定,而不得有任何逾越。其次,行政制度在具体运作的过程中,以国家的强制力量如军队、警察、监狱、法庭等为后盾,在其管理范围内具有普遍约束力,任何组织和个人任何时候都必须遵从其制度规定。再次,行政制度对于行政活动具有强烈的限制作用,它为各种行政活动规定范围和界限。一旦超越了这个范围和界限,行政制度便会以种种方式(如采取行政措施,实施行政手段等)进行强行干预,以达到控制行政活动过程和秩序的目的。历史事实表明,行政制度的这种强制性干预,在行政活动秩序陷入危机状态时表现得尤为明显。

(五)形式多样性

制度是环境的产物,由于不同的国家,国体和国情的不同,历史文化传统的不同,地理位置的不同,以及历史阶段的不同,其政治制度亦有多种不同的形式,各自皆有相应的政权组织形式和国家治理方式,尤其是关于政府权力配置及其运作机制的政府制度形式,对国家政权有着极大的影响,呈现出复杂多样性。例如同为西方国家,由于民族因素和历史传统的不同,社会经济、文化发展水平的差异,政府制度的形式也不一样。其中央政府制度存在有内阁制、总统制、半总统制、委员会制等几种形式。每种形式的政府制度又有诸多具体形式,相互间也有不少差别。

三、行政制度的功能

行政制度是一个国家政治制度的重要组成部分。首先,从国家权力体系的角度来说,行政权力是国家权力整体不可分割的一部分;其次,从国家机构系统的角度来说,国家行政机关是它的重要分系统,其与国家立法机关(权力机关)、国家司法机关等一起,分

掌国家权力,执行着国家权力不同范围的职能;再次,从国家职能及其实现方面的角度来说,行政职能或曰政府职能是整个国家职能的重要组成部分,国家的基本职能主要是通过经常的、大量的行政管理活动来实现的。因此,关于行政管理的各种法定性规则即行政制度,就必然构成国家政治制度的重要方面。

由于行政制度在国家政治制度系统中占据重要的地位,其在国家政治生活、社会生活中,具有广泛而直接的影响,对整个国家的政治、经济、社会的体制的发展具有极为重要的作用。

行政制度本身有利于规范政治权力的有序运作;有利于维护社会的稳定和发展;有利于保证公民有序地参与政治。从本质上讲,行政制度是社会实现自身价值目标的工具。

历史和实践都表明,政府管理系统的强弱,机构设置的繁简,行政效率的高低,国家公务员素质的优劣,在很大程度上决定着一个国家的兴衰与成败。概括起来,行政制度的主要功能如下:

(一)维护国家政治统治

行政制度作为统治者意志的体现,必然要维护统治者的利益,实现政府的政治职能。包括:执行国家政治意志、贯彻国家政治决策、实现国家统治目标、维护国家主权和领土的完整、维护公共安全等。众所周知,政府的首要权力是自我保存。为此,政府必须通过法定途径,动员和组织国民保护自己的国家不受外来的侵略。保护国家安全,反对外来威胁的最终手段就是战争。政府对内则必须控制整个社会,以防止内乱等暴力行为的发生。在社会中,只有当基本政治和行政准则保持一致时,国家政权才可以不受到内乱的威胁。政府制度的这种维护政治统治的作用,在战争、内乱的情况下表现得尤为突出。而在平时时期,政府制度的政治作用则主要表现为保障社会安定和维护公共安全。

(二)规范行政权力运作

纵观历史,行政制度自产生起,就发挥着规范行政权力的作用。如我国古代政治家管仲所言:“法律政令者,吏民规矩绳墨也。”首先,行政制度确认行政权力是相对独立的国家权力,主要由国家行政机关享有和行使。行政机关行使职权的管理活动不得受到非法干预和阻挠。其次,行政制度保障行政权力对行政相对人的有效行使。在行政活动中,必须保障行政优先权、强制执行权。当行政相对人提出异议时,通常行政决定并不能停止执行。而当行政机关认为行政相对人的行为违法时,可以采取强制措施制止,从而加强行政权力的执行性,提高行政管理的效率。再次,行政制度规定行政活动的程序,从而使行政活动有章可循,增强行政后果的可预见性。最后,行政制度规定对行政权力主体进行监督的范围和方式。由于行政权力在客观上存在着易腐性、扩张性、排他性以及对个人权利的优越性,因此,必须对行政权力加以监督。在各种监督方式中,最为有效的监督

是行政法律制度监督。这就是说,通过行政复议,行政诉讼等行政法律制度规定行政权力的范围,行使方式以及法律责任,可以达到有效监督行政权力主体防止滥用行政权力的目的。总之,行政制度的重要功能在于其能够保证行政权力合法、适当、有效地运行。

(三)促进经济发展

经济发展是国家进步与发展的主动力。在当今世界,随着国家对经济干预程度的加深,政府在发展经济方面的功能大大强化了。诚如查尔斯·林德布洛姆所言:“政府的主要行为很大程度上是经济性的,如税收、国防、教育、能源保护和行政管理、交通运输和信息传递、社会保障、经济稳定,以及推动增长。”^①许多国家的政府大都通过行政制度所规定的多种方式推动社会经济的发展。包括:为国民经济的发展制定目标,进行规划;提高经济效率,改善收入分配;规范和稳定市场秩序,为公平的自由竞争提供保障;通过宏观经济政策稳定经济,确保国民经济平衡发展,等等。比如,美国政府通过反垄断法案,建立州际贸易委员会;日本政府主要通过通商产业省推动经济起飞;我国政府则按照“宏观管好,微观搞活”的原则,充分发挥其“规划、协调、监督、服务”的职能,通过制定经济和社会发展的战略、计划、方针和政策,通过协调各地区和部门、企业之间的经济关系,通过加强对企业在执行国家法律、法规,照章纳税,保证国有资产增值等方面的监督,通过为经济发展提供多方面的公共服务等途径和手段,为经济建设创造良好的社会环境,以使我国经济在坚持速度与效益相统一的基础上,抓住机遇、加快发展。

(四)实现公共管理职能

在现代社会,伴随着经济、科教、文化事业的不断发展,也出现了越来越多的社会问题,诸如贫富差距扩大、人口膨胀、环境污染、生态失衡、资源短缺,社会治安风气恶化、艾滋病泛滥等,这些问题制约了经济发展,损害了他人或公共利益,破坏了管理秩序,毒化了道德风气,亟待执掌国家公共权力的主体——政府加以解决。另外随着工业化的进程和社会分工的专业化,公民个人也日益依赖于政府,需要政府帮助他们解决靠自己的力量无法解决的各种生活问题和社会问题。而政府解决这类问题的主要手段就是制定相应的公共政策,采取各种措施满足公众需求,保证社会运转和经济持续发展。其中核心就是蕴涵于行政制度中的行政法律规范。行政机关通过行政立法、行政执法和行政司法等各种手段,能够有效地引导、管制行政相对人的行为,促使其积极履行法定义务,制止危害他人利益和公共利益的违法行为,同时也保护公民所享有的合法权利与权益,从而保证行政机关能够充分、有效地实施行政管理活动,实现其公共管理职能。

当然,应当指出,行政制度并不是任何时期都能够很好地发挥其作用的。当生产

^① [美]查尔斯·林德布洛姆:《政治与市场》,上海三联书店,1992年版,第8页。

力与生产关系发生尖锐矛盾,导致原有的制度与社会现状不相适应时,行政制度也会阻碍人们需要的满足,在功能上表现为紊乱或不起作用,这种现象被称为“行政制度功能失调。”对此,我们应该有清醒的认识,并不失时机地采取措施,改革和完善行政制度。

第二节 西方行政制度的历史演变

当代西方行政制度经历了漫长的历史演变过程。尽管制度演变的具体过程不同、发生变化的时间不一,在制度设计上也存在着个体差异,但西方各国的行政制度仍然具有可以清晰分辨出的共同的历史演变脉络。这导致当代西方行政制度在存在个体趋异性的同时,确实具有某些重要的共同特征和相似的发展趋势。

一、西方行政制度的初步形成

当代西方文明主要源于地中海城邦文明(包括古希腊城邦和罗马共和国)与罗马帝国。单就行政制度形成而言,罗马帝国起着更为重要的作用。它高度发达的行政制度为后世留下了丰富的遗产。在帝国时代向封建社会过渡时期的行政管理中,封建关系在西欧各地相继确立,西欧逐步形成英吉利、法兰西、德意志、意大利诸民族国家。不同的地理条件、不同的经济发展状况、不同的社会力量对比,使西欧各国的发展进程出现诸多差异,行政制度的演变各有特色。

行政职能可以分为政治职能、社会管理职能和经济管理职能。政治职能主要包括国防、外交、司法、治安等,是西方政府最古老、最基本的一个职能。中世纪西欧各国的国王,关心的主要是防御和审判。中世纪后期,随着封建专制君主政体的建立,为获得财富、增加税收,国家通过政策形式控制经济活动和社会活动的范围越来越广,并最终形成了16和17世纪的重商主义政策。不过,与政治职能相比,封建专制国家的经济与社会管理职能仍然处于次要的地位。而且,由于当时技术手段与社会条件的限制,封建专制国家对经济和社会的管理与当代行政机构对社会生活的全面渗透更是无法相提并论的。

中世纪初期,西欧各国君主的权力有限,行政机构简单,王廷中最为重要的机构是为国王提供意见建议的咨询部门和处理公文的中书部门。在王权扩张的过程中,随着国家财政、外交、军事、司法事务日益复杂化,行政机构内部出现专业化趋势,专门负责管理军事与财政的部门从原先总揽国家一切重大事务的机构中相继独立出来。到封建君主专制时期,国家的中央与地方行政机构逐步完善,行政机构的规模也有所扩大。特别是基于执行重商主义政策的需要,在一些西欧国家导致了新的经济管理部门的设立。

中世纪的行政系统基本上是个人民性质的,行政机构与行政官员的权力来源于君主。