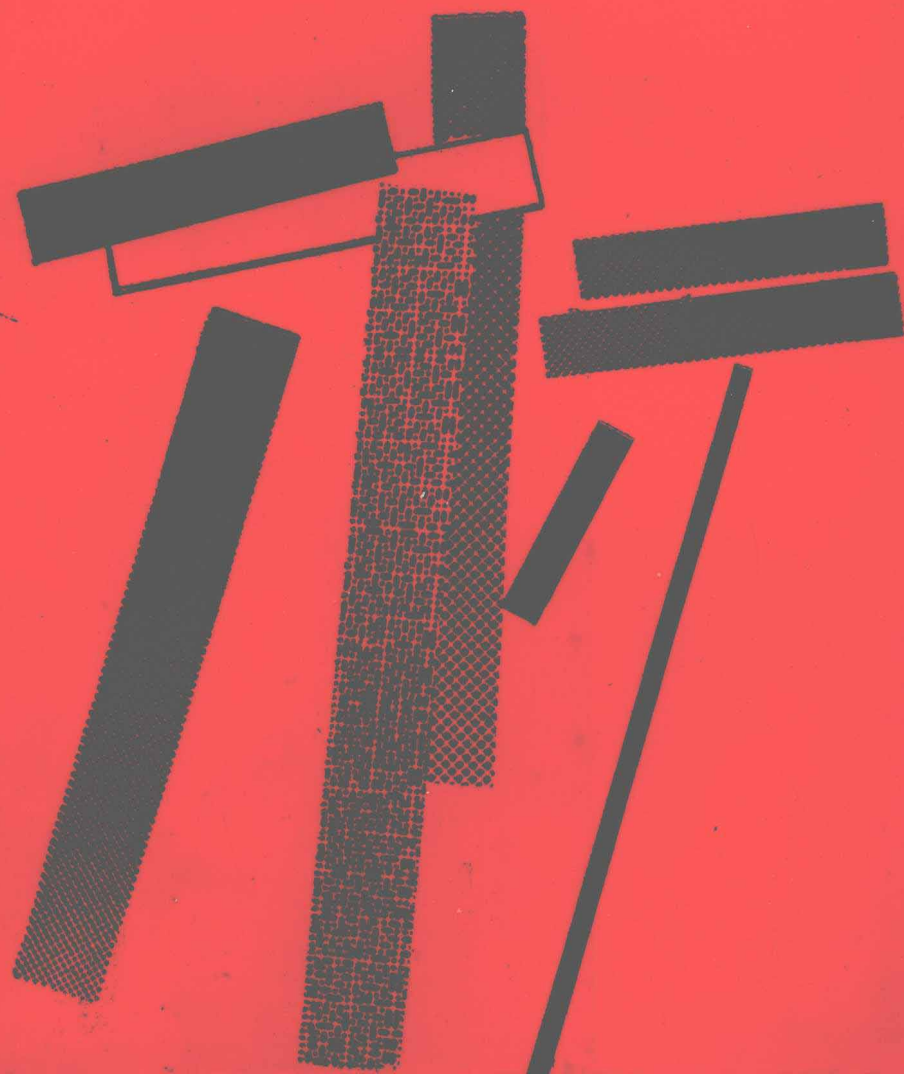


西方行政分析

● 卓 越

○● 厦门大学出版社



西方行政分析

卓越

厦门大学出版社

1993 · 5

D523
ZY

〔闽〕新登字09号

西方行政分析

卓 越

*

厦门大学出版社出版发行

三明日报社印刷厂印刷

08745601

*

开本850×1168 1/32 8.25印张 207千字

1993年9月第1版 1993年9月第1次印刷

印数：1—2000册

ISBN 7-5615-0747-X/D·47

定价：5.00元

目 录

第一章 西方行政分析引论	(1)
第一节 西方行政范畴论	(1)
一 广义行政与狭义行政	(1)
二 传统行政与当代行政	(3)
三 地方行政与中央行政	(5)
四 非常行政与平时行政	(6)
第二节 西方行政性质论	(8)
一 一般行政的一般性质	(8)
二 各国行政的特殊性质	(12)
第三节 西方行政关系论	(15)
一 西方行政与社会的关系	(15)
二 西方行政与政党的关系	(19)
三 西方行政与利益集团的关系	(21)
第二章 西方行政职能分析	(27)
第一节 西方政府的政治管理职能与社会管理职能	(27)
一 西方政府的政治管理职能	(28)
二 西方政府的社会管理职能	(31)

第二节 西方政府的经济管理职能·····	(33)
一 西方政府经济管理职能的基本要素·····	(33)
二 西方政府行使经济管理职能的基本方式·····	(35)
第三节 西方国家地方行政职能分析·····	(40)
一 西方国家地方政府类型比较·····	(40)
二 西方国家地方行政职能弱化的倾向·····	(46)
第三章 西方行政体制分析·····	(52)
第一节 西方总统制的行政体制·····	(52)
一 总统制形成的历史过程·····	(52)
二 总统制的形式·····	(55)
三 总统制行政体制权力走势·····	(58)
第二节 西方内阁制行政体制·····	(61)
一 内阁制形成的历史过程·····	(62)
二 典型内阁制·····	(64)
三 一般内阁制·····	(69)
四 特殊内阁制·····	(74)
第三节 西方委员会制的行政体制·····	(80)
一 委员会制的历史沿革·····	(80)
二 委员会制的特点·····	(81)
三 委员会制评价综述·····	(83)
第四章 西方行政机构分析·····	(85)
第一节 西方政府内阁制度分析·····	(85)
一 内阁关系界说·····	(85)
二 内阁制内阁与总统制内阁比较·····	(87)
三 内阁制中的内阁制度比较·····	(89)
第二节 西方行政机构编类·····	(90)
一 西方政府中的职能机构·····	(90)
二 西方政府中的办事机构·····	(92)

三	西方政府中的直属机构	(94)
四	西方政府中的垂直机构	(98)
第三节	西方行政机构的设置依据	(104)
一	西方行政机构设置的宏观机制	(105)
二	西方行政机构配置的比例关系	(108)
三	西方行政机构设置的需要准则	(111)
四	西方行政机构设置的法制化准则	(113)
五	西方行政机构设置的社会化准则	(115)
第五章	西方行政领导分析	(119)
第一节	西方行政领导结构	(119)
一	西方行政领导的职位结构	(119)
二	西方行政首脑的职权结构	(127)
三	西方行政领导的素质结构	(132)
第二节	西方行政首脑的领导特点	(140)
一	美国几位行政首脑的领导特点	(140)
二	英国几位行政首脑的领导特点	(153)
三	法国几位行政首脑的领导特点	(158)
第三节	西方行政领导与决策	(162)
一	西方行政决策体制	(162)
二	西方行政决策程序	(166)
第六章	西方人事行政分析	(172)
第一节	西方文官制度的形成过程	(172)
一	西方国家文官的内涵	(173)
二	西方各国文官制度的建立过程	(175)
第二节	西方文官制度的基本原则和结构功能	(183)
一	西方文官制度的基本原则	(183)
二	西方文官在政府中的结构功能	(189)
第三节	西方文官制度改革	(195)

一	西方文官制度改革的基本脉络	(195)
二	西方文官制度改革的动力机制	(203)
三	西方文官制度改革的基本走向	(206)
第七章	西方行政监督分析	(210)
第一节	三权分立体制中的行政监督	(210)
一	立法行政监督	(211)
二	司法行政监督	(225)
第二节	西方政府外部行政监察	(233)
一	外部行政监察横向关系界别	(233)
二	外部行政监察纵向渊源考察	(236)
三	外部行政监察的设置机制	(238)
四	当代行政监察专员制度比较	(241)
第三节	西方政府内部行政监察	(244)
一	政府内部行政监察机构设置	(244)
二	公务员廉政行为规范	(246)
三	公务员行政惩戒	(247)
第四节	西方国家社会对行政的监督	(250)
一	政务公开	(251)
二	新闻监督	(252)
三	政党监督	(254)
后 记		(256)

第一章

西方行政分析引论

西方行政分析的对象定格为当代西方行政的具体运作，它主要涉及的是比较行政学的研究领域。西方行政分析侧重点是在通过对西方各个国家行政的横向比较来把握西方行政的过程与特点，因此，它较多地体现为方法论的功能效用。作为全书的引论，本章首先讨论西方行政的范畴、性质及关系等几个问题。

第一节 西方行政范畴论

范畴是人的思维对事物普遍本质的概括和反映，是帮助我们认识客观世界的网上纽带。研究行政范畴也就是对从不同角度上形成的行政概念进行比较，从而确定我们的研究对象。这也是本书把行政范畴作为逻辑起点的意义所在。

一 广义行政与狭义行政

从静态的角度分析，行政表现出来的是一种制度的形式。制度一词，在我国古代最早见于礼记：“故天子有田以处其子孙，

诸侯有国以处其子孙，大夫有采以处其子孙，是谓制度。”英语 system 包含有系统、方式、秩序、规律、体制之意。可以说，制度就是一种秩序化、规范化、组织化的行为模式。

在政治学理论体系中，以国家制度为基点，有几条相互衔接又相互交织的脉络，常常使人们困惑不解，思绪紊乱。理清这些关系，也就可以帮助我们认识所要研究的问题。

国家制度也就是国体问题、国家类型问题，是某个阶级在国家中占统治地位的问题。但这种体现国家本质，实现国家职能的行为规范又必须通过一定的国家形式表现出来。国家形式有国家政权组织形式、国家结构形式和国家管理形式三种具体类型。通常我们所说的作为统治阶级为实现其阶级专政而采取的统治方式、方法总和的政治制度有广义和狭义之分。广义的政治制度就等于国家形式，狭义的政治制度则指国家形式中的国家政权组织形式，也就是政体。政体由立法机关、国家元首、行政机关、司法机关等权力主体组成。这些权力主体的设置方式、产生方式、组织方式、相互关系以及行政权力的期限不同，就使得国家政体有所不同。历史上许多思想家从不同的角度对政体进行了分类。如古希腊奴隶制国家政体的分类就有君主政体、贵族政体、寡头政体、民主共和政体及混合政体等。西欧中世纪也有学者对封建制国家的政体进行分类。实际上，君主政体，特别是神权君主政体或专制君主政体在奴隶制国家和封建制国家中具有典型意义，只有少数国家一度实行过民主政体和等级代表君主政体。而资产阶级国家的政体主要有民主共和制和君主立宪制两大类。

在英语中，政体也就是“政府形式”（forms of Government），政府与行政是同义的。但西方关于行政的概念又有两种涵义。也就是说，行政也有广义和狭义之分。广义的行政即为政体，包括立法机关、国家元首、行政机关、司法机关等要素。狭义的行政则指国家行政机关。例如，1958年的法国宪法

第20条这样规定：“政府决定并执行国家之政策、指挥行政及军队。”第21条这样规定：“内阁总理指挥政府之行动、确保法律之执行、行使发布命令权”。

西方研究行政学的学者围绕着行政范畴问题，也区分为广义和狭义两大派别。美国学者魏劳毕在《行政学原理》中指出：行政乃是政府组织中行政机关所管理的事务。而美国学者怀特在《行政学导论》中则把行政看成是广义的范畴，认为：行政乃是为完成或实现一个政权机关所宣布的政策而采取的一切活动。

本书以狭义行政为研究对象，研究西方国家行政机关的体制类型、机构组织、人员配备、职权划分等等。

二 传统行政与当代行政

国家是人类社会发展到一定历史阶段的产物，是阶级斗争不可调和的产物。国家的本质特征就在于它的国体，在于哪一个阶级在国家中占居统治地位，哪一个阶级在国家中掌握实权。此外，国家还有地理环境、人口等实体要素。在国际关系中，国家是一个对外独立、对内统一的整体，是一个单独的法人。政府是政权组织形式即政体中的一个组成部分，是国家存在与发展的工具，是执行统治阶级意志，代表国家进行活动的代理者。国家的产生也就是政府行政管理活动的发端，伴随着国家的起源，就开始形成具体的行政管理制度，逐渐也就有一些政治家、思想家对行政管理的实践进行总结，上升到一定的理论高度。如：奴隶社会时期雅典城邦民主制中的执政官制度，罗马贵族共和制中的人民保民官制度，封建社会时期德国的贵族君主制度，英国的等级君主制度。空想社会主义者温斯坦莱在他的《自由法》一书中，对未来共和制度中公职人员构思了一套行为规范，19世纪英国杰出的政治思想家密尔在他的《代议制政府》一书中，提出了代议

制政府中的行政首长负责制、事务官常任制和选任制的人事行政思想。由于历史条件的限制，以往的行政制度还是属于传统性质的，以往的行政思想总体上看也是偏于零散，不够系统化。

对于行政管理活动规律进行系统的研究，行政管理作为一门独立的学科确立起来，是19世纪末20世纪初的事。1881年，美国的年轻学者威尔逊发表了《行政之研究》一文，疾呼要改变以往从政治与法律的角度，把行政融于行政法之中来研究行政的传统做法，倡导在美国建立起一门行政科学，以求使政府不走弯路，避免杂乱无章、不成体统的现象发生，加强并纯洁政府机构，以期提高行政管理效率。一般说来，威尔逊的《行政之研究》可以看作是行政管理学诞生的标志，当然，作为一个比较完整的学科体系的形成，又是同时代的一些美国学者共同努力的结果。古德诺1900年出版的《政治与行政》一书，明确提出了政治与行政相分离的主张；1926年怀特的《行政学导论》、魏劳毕的《行政学原理》构架了行政学的基本理论体系。19世纪末20世纪初行政管理学得以诞生与当时的历史条件是相吻合的。当时西方国家已进入生产愈益集中、经济高速发展阶段，要求政府扩大职能，加强政府对社会的管理。政府在对社会强化管理的同时也就引出了政府如何加强对自身管理的问题，如何在机构、人员、经费增加的情况下提高行政效率的问题。可以说，研究政府对自身的管理是政府对社会管理的基础和保证。行政管理学在美国首例，这也是有它的背景条件的。美国是实行三权分立政治体制的典型国家，总统的行政权力位置比较突出，这为研究行政管理提供了体制的背景；而当时美国工商界盛行的泰勒的“科学管理”，从管理的一般原理角度、从方法论的意义上对行政学的研究产生了积极的环境影响。

行政学诞生以后，经历了科学管理、行为科学和管理科学三个阶段。经过近百年的不断发展，现已形成了比较完整的、具有

当代意义的学科理论体系。本书以行政学的基本理论作为指导脉络，分析当代西方行政制度的具体运作，而不追溯传统的西方行政制度以及西方行政思想。

三 地方行政与中央行政

按照政府地位高低、权能大小为标准，行政可分为地方行政和中央行政。中央行政是指国家最高行政机关，掌握有最高行政执行权力。在不同的国家结构形式中，即在单一制和联邦制中，中央政府的权限有所区别。单一制的中央行政实行统一集权，规定地方行政区域划分，通过行政、人事、财政、法律手段使地方政权直接隶属于中央。英国、法国、日本的中央行政就是实行单一制。联邦制的中央行政理论上与地方行政相区别的法律制度和组织系统，有受到一定限制的预先的权限划分。但在实践中，特别是当代以来，联邦制中央行政的权力有不断加强和扩大的趋势。现在实行联邦制的中央行政有美国、加拿大、德国、瑞士、澳大利亚等国。从本质上看，无论是单一制还是联邦制的中央行政，都是代表资产阶级掌握实权，统一领导全国和地方的权威机构。

地方行政指设置于地方各级行政区域内负责行政工作的国家机关，掌握有该地区的行政权力。各国地方行政有不同的组织形式和名称。例如，英国在英格兰、威尔士和北爱尔兰地区，将地方行政组织形式划分为行政郡和郡级市。行政郡内再划分为各个郡属区、自治市、市郊区 and 乡村区。在苏格兰地区，地区组织形式则是分为城市 and 郡，郡分为大的小的自治市镇，郡的乡村部分划分为区。此外，位于英格兰地区的大伦敦市由32个自治市和伦敦城组成。英国规定地方行政的职责是负责城乡建设和维修以及环境卫生的管理事务；负责教育、住房、居民卫生和福利事业等

的个人事务。而法国的地方行政则比较简单，就分为省和市镇两级，虽然在省和市镇之间还有专区，但不作一级地方行政机构。法国的省、市镇内部组织机构一般也比较统一。只有首都巴黎市因其政治、经济、文化高度集中，被规定为一个具有特别权力的领土单位，赋予一些特殊的权能，巴黎最高行政权力由巴黎市行政长官和警察总监分别执掌等等。

在西方行政制度中，广义行政的研究范围通常也包括地方行政以及政党制度、选举制度等等。本书既然以狭义行政为研究对象，自然也就把范围主要限定在中央行政这一层次，较少涉及到地方行政。不仅如此，我们还将采用进一步限制的办法，在以后论述的章节中，将对行政领导的研究下限基本定在政府部长这一级别而没有包括政府的全体成员，将对行政机构的研究下限基本定在政府部委这一层次而没有深入到组织内部的局、处、科、室，以便在有限的篇幅中使我们的研究更具有针对性。

四 非常行政与平时行政

按照政府所处的环境不同以及为应付这种环境所采取的措施不同，我们可以将行政分为平时行政和非常行政。

在正常、稳定的社会环境中，平时行政遵循法律的规范按照既定的程式实施管理活动。但当国家处于非常环境之中时，就要采取非常行政的形式，以期顺利度过这个非常时期。

在西方国家，无论宪法是否有明文规定，非常环境通常包括下列含义：

1. 战争。当国家宣布进入战争状态，政府作为具体的执行者也就进入非常时期。古往今来，这几乎是个通例和自然的适应机制。古罗马宪法就这样规定：战争时采取非常手段，废止平时两个执政官的制度，实行政府首长独断制。进入20世纪以来，两

次世界大战期间，所有的西方国家都实行战时临时行政体制。

2. 内乱。当国家内部发生武装暴乱，要颠覆现行政权时，政府作为国家的实体，为了维护社会秩序，履行治安管理的职能，必须动用它所控制的武装力量，采取一些非常手段。按照内乱的影响程度，轻微的一般只须实行局部戒严，严重的就可能要采取战时措施。美国南北战争时期，林肯总统的行为方式就是采取战时非常手段的一个例子。

3. 经济危机。在资本主义制度下，个别企业生产的有组织性和整个社会生产的无政府状态之间的矛盾，以及生产无限增长的趋势同劳动群众购买力相对萎缩的矛盾的尖锐化发展，使得资本主义再生产过程中周期性地爆发生产过剩的危机，商品堆积，企业倒闭，生产下降，失业增多。近代以来，国际经济贸易关系的密切往来，牵一发而动全身，使得这种恐慌可能蔓延到整个资本主义范围，酿成世界性的经济危机，各国政府为了能在经济危机中顺利度过难关，都要采取一定的应急措施。30年代，资本主义世界经济发生了严重危机，当时的美国总统罗斯福推行经济改革政策，颁布一系列“新政”法令，以大量贷款和津贴挽救工商业，刺激私人投资，救济失业者，加强国家资本主义，使得美国经济逐渐复苏。

非常环境之下的非常行政有以下几个明显的特征：

第一，为了保证指挥有效，权责明确，更加注重政治控制，加强行政集权。此时，行政首脑都享有比平时政府大得多的权力。二战时期的美国国会授权总统，可以对重大事情自由裁量。

第二，为了迅速有效地处理政务，对政府成员、机构进行改组。此时，要求最高层次的决策圈精锐团结、统一行动。二战期间英国战时内阁由平时的20余人减少至5人。而为了应付急需，可以组建一些临时机构，象当时的美国政府就增添了许多特设机构。

第三，行政的行为得到各种权力主体、政治组织的配合支持，唇齿相依，共度难关。议会放松了对行政的监督，通过许多授权法案。法院对行政的一些违宪违法案和行政命令采取默许的态度。政党之间宣布休战，在野党可以入朝与执政党合作等。

但是，非常行政只是特殊情况下的一种变体，非常政府所采取的非常措施和手段，也都是为恢复平时行政的努力。非常环境一旦消失，非常行政亦告结束，非常行政所具有的那些特征也随之消失，行政活动必须按平时行政的法则和程序行事。正因为非常行政的临时性质，我们研究对象也主要是西方资本主义国家中的平时行政。

第二节 西方行政性质论

这里的分析立足于两个不同的但又是相互联系的基点：按照行政机关与其它国家政权机关进行比较的结果，按照行政机关发挥与其它国家政权所不同的行政功能，我们总结出一般行政的一般性质；根据西方各国不同的历史背景，根据各国具体的社会环境，我们归纳出西方各国行政的特殊性质。

一 一般行政的一般性质

（一）行政在管理职能上具有积极主动性特征

资产阶级国家的管理职能首先就是政治统治职能，通过强化国家暴力机器，镇压被统治阶级的反抗，保卫本国领土不被侵犯，维护社会治安秩序，来保证资产阶级在经济上、政治上和思想上的统治地位，维持符合统治阶级需要的社会秩序。与此同

时，资产阶级国家还运用自己的政权力量大力进行经济建设，不断增强经济实力，积极巩固和发展自己的经济基础，逐步完善社会管理职能，不断拓宽社会保障的渠道。尤其是在第二次世界大战后，凯恩斯主义在西方各国中普遍被接受，国家垄断资本主义进一步发展，不少国家推行“福利国家”制度，使得政府管理经济、管理社会的作用有所增强。西方政府通过大量征税、发行公债等办法，通过兴办大规模的社会福利和救济事业，通过兴办公益事业和教育科研事业来促进经济繁荣和社会发展。

行政职能主动性这个特征与立法机关、司法机关的职能相比，就更为突出了。立法机关最主要的职能就是制定法律，但在提出法案的立法程序上，由于议员和议会的各委员会所提出法案要受种种限制，比如用于讨论议员议案的时间受严格限制，一些重要的议案须由政府提出等等，因而在实际上，大部分的议案是由政府提出来的。在内阁制政府，由政府直接向议会提出议案。日本战后第14届到第49届国会通过的2646件法案中，2231件是由内阁拟定的，占84%，只有占总数10%的415件是由议员直接提出的。在总统制政府，总统虽然不能直接向议会提出法案，但实际上许多重要法案仍然根源于总统的意图。总统每年向国会提出国情咨文，其实就是政府要求国会进行立法的纲领。总统可以和国会多数党领袖进行秘密协商，来影响立法；总统还可以通过国会中的支持者和代理人来操纵立法。所以，所谓立法机关制定法律，大部分不过是被动地受理法案并加以审议、通过罢了。至于司法机关，审理民事案件，以不告不理为原则，审理刑事案件和行政诉讼，也必须依据当事人的请求和检查官的起诉，究其性质，显然是偏重于消极被动的。

（二）行政在管理方式上具有灵活机动性的特征

行政管理是一个实践的过程，是一个不断适应和服务于客观需要的过程。首先，行政管理的对象和内容是一个动态、发展的

过程，因此，组织机构的设置、编排是一个不断产生和发展变化的过程；人事管理制度从考试到退休的每一个环节都经历过由传统向现代化的变迁；而决策科学化自然地要求决策程序、决策方法要不断加以优化、创新。其次，行政管理的对象和内容是一个具体的、特殊的过程。行政管理面对社会，包罗万象，涉及面十分广泛。政府既要行政组织、人事制度、财务管理、机关管理等等作一般规律的探讨，把握总的指导方面，更要解决诸如外交、民政、经济、教育等等具体部门的专业管理问题。每个部门、每个行业都有它的特殊矛盾，只有对症下药、具体解决才能使整个行政管理活动协调一致，顺利达成目标。凡此种种都说明政府的行政管理活动要适应纷繁复杂，变化不拘的实践要求。但同时，政府作为一个执行机关，必须在宪法、法律规定的范围内活动，忠实地执行统治阶级的意志。而法律、法令因其普适性而具有一定的稳定性和连续性。这个矛盾的解决就有赖于行政在管理方式上的灵活机动。既要切实执行立法机关制定颁布的法律、法令，又不是消极被动地理解执行法律的意义，不是死守固定的模式，照搬抽象的条文。政府的管理应该是以有效地完成国家公务为目的，依据法律、法令的要求，有一定的自由裁量权，根据实践的客观需要及时地制定出行政法规、条令，或者以某种具体方式来弥补法律之不足。

当代西方一些国家中盛行的“委托立法”“行政协定”就体现了这个特征。对于一些专业性、技术性很强的诸如野生动物保护、生物工程研究等法案，由立法机关委托给行政机关制定。在总统制政府，对于在国际关系中一些需要办事迅速、行动保密的外交事务，行政首脑可以使用“行政协定”来代替需参议院讨论通过的“国际条约”。

（三）行政在管理体制上具有层级节制性的特征

行政以国家权力为后盾，执行统治阶级意志，行政管理具有