

Comparative
Administrative Systems

比较行政体制

潘小娟 著



中国财经出版传媒集团

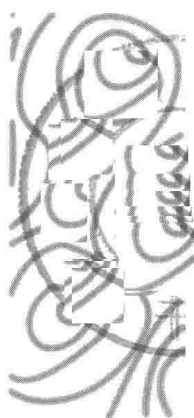


经济科学出版社
Economic Science Press

Comparative
Administrative Systems

比较行政体制

潘小娟 著



中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

比较行政体制/潘小娟著. —北京: 经济科学出版社, 2017. 6

ISBN 978 - 7 - 5141 - 8081 - 7

I. ①比… II. ①潘… III. ①行政管理
体制 - 对比研究 - 世界 IV. ①D523

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 128615 号

责任编辑: 吕 萍 杨 洋

责任校对: 杨晓莹

版式设计: 齐 杰

责任印制: 王世伟

比较行政体制

潘小娟 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京季蜂印刷有限公司印装

787 × 1092 16 开 14 印张 280000 字

2017 年 7 月第 1 版 2017 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 8081 - 7 定价: 39.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191510)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn)

目 录

绪论	1
一、相关的基本概念	1
二、研究架构和内容	3
三、研究对象的选取	5
四、研究方法	5
第一章 行政领导体制	9
第一节 行政权力结构	9
一、一元行政权力结构	10
二、形式二元事实一元的行政权力结构	10
三、二元行政权力结构	12
四、多元行政权力结构	13
第二节 政府组织形式	14
一、总统制	14
二、议会制	18
三、半总统制	22
四、委员会制	25
第三节 行政权力的发展趋势	27
一、行政权的强化	27
二、行政权强化的原因	30
第二章 政府首脑与中央政府	32
第一节 政府首脑	32
一、政府首脑的产生方式	32
二、政府首脑的任期	35
三、政府首脑的权力	35

- 第二节 中央政府 38
 - 一、中央政府的组成 39
 - 二、中央政府的职权 40
 - 三、中央政府的运作 40
- 第三节 政府首脑与中央政府的关系及其发展趋势 44
 - 一、实行议会制的国家 44
 - 二、实行总统制的国家 44
 - 三、发展趋势 45
- 第三章 中央政府职能 47
 - 第一节 政府职能的界定 47
 - 一、政府职能界定的理论基础 47
 - 二、政府职能界定的现实依据 51
 - 三、政府职能界定的基本思路 53
 - 第二节 政府职能的内容及其实现方式 54
 - 一、政治管理职能 54
 - 二、经济管理职能 56
 - 三、社会管理职能 61
 - 第三节 政府职能的发展趋势 64
 - 一、政府职能演化的特点 64
 - 二、政府职能演化的动因 67
- 第四章 中央政府机构 71
 - 第一节 中央政府机构的类型 71
 - 一、政府职能机构 71
 - 二、政府办事机构 73
 - 三、政府直属机构 74
 - 四、独立行政机构 75
 - 五、政府咨询机构 78
 - 六、政府分支机构 79
 - 第二节 中央政府机构的设置 81
 - 一、设置的依据 81
 - 二、设置的基本原则 82
 - 三、设置的方式 83
 - 第三节 中央政府机构的发展趋势 85

一、机构总体规模不断增长	85
二、政府职能机构相对稳定	86
三、独立行政机构异军突起	87
四、政府咨询机构大量涌现	87
第五章 地方政府	89
第一节 地方政府概要	89
一、地方政府的界定	89
二、地方行政层级	90
三、地方政府的类型	93
四、地方政府的特点	96
第二节 地方政府的组织结构	97
一、“议行合一”体制	98
二、“议行分立”体制	100
第三节 地方政府的职权	103
一、职权的内容	104
二、职权的配置	105
三、职权的分类	108
第四节 成员政府	109
一、美国的州政府	110
二、德国的州政府	111
三、印度的邦政府	112
四、成员政府的作用	113
第五节 地方政府改革的发展趋势	115
一、分权化	115
二、民主化	116
三、民营化	118
四、整合化	120
五、简约化	121
第六章 中央与地方关系	124
第一节 国家结构形式	124
一、单一制	124
二、联邦制	127
三、单一制与联邦制的主要区别	130

第二节 中央与地方的权限划分	132
一、单一制国家	132
二、联邦制国家	134
第三节 中央对地方的监督	142
一、立法监督	142
二、行政监督	144
三、司法监督	147
四、财政监督	148
第四节 中央与地方关系的发展趋势	152
一、集权与分权平衡	153
二、由竞争趋向合作	154
三、强化财政控制	156
四、注重事后监督	158
 第七章 行政管理模式	160
第一节 经济管理模式	160
一、美国的自由市场型模式	160
二、德国的社会市场型模式	163
三、法国的混合型模式	165
四、日本的政府主导型模式	169
第二节 社会保障管理模式	171
一、英国的福利型管理模式	171
二、德国的保险型自治管理模式	172
三、美国的保险型分散管理模式	173
四、新加坡的储蓄型管理模式	174
第三节 教育管理模式	176
一、法国的中央集权型管理模式	176
二、美国的分权独立型管理模式	177
三、日本的央地合作型管理模式	179
第四节 行政管理模式的发展趋势	181
一、兼顾公平与效率	181
二、促进多元合作	182
三、鼓励多手段并用	183
四、倡导多目标融合	184

第八章 行政体制比较分析	186
第一节 现代行政体制的确立及特征	186
一、现代行政体制的确立	186
二、现代行政体制的一般特征	188
第二节 行政体制的影响因素	190
一、政治制度的影响	191
二、政党制度的影响	192
三、经济制度的影响	195
四、社会构成的影响	196
五、政治文化的影响	198
六、历史传承的影响	200
七、外部交往的影响	202
第三节 启示与借鉴	203
一、坚持立足国情	203
二、坚持转变职能	205
三、坚持精兵简政	206
四、坚持依法行政	207
参考文献	209
后记	215

绪 论

比较行政是行政学中唯一以研究方法冠名的分支学科，它带有方法论的显著特征。比较行政的主要任务是通过对不同国家行政体制的描述和分析，来探讨不同国家行政体制的特点及其产生的原因，以从不同的行政体制中寻找相同和相异之处，发现行政体制发展的基本规律，获得启迪和借鉴，推进行政实践，促进各国行政体制的不断完善。因此，开展比较行政研究无论是对行政学的学科发展还是对行政实践的推进都具有至关重要的积极意义。

一、相关的基本概念

要确定研究内容和研究边界，首先必须对相关的概念作出较为明确的定义，因为作为共同参照点，它是共同讨论的基础。概念是人类在认识过程中，把所感觉到的事物的共同特点抽取出来，用最简明的语言加以概括而形成的，是对客观事物一般的、本质的特征的反映。研究概念既是对过去认识的总结和概括，也是认识继续深化的起点，有助于我们更深刻地认识研究对象的本质。

（一）行政

在日常生活中，“行政”一词含义非常广泛，既可指政府的公共行政管理，又可指各机关团体、企事业单位的行政管理等。从行政学和法学的角度来看，“行政”一词则是指公共行政。从这一概念出发，我们可以把行政的内涵概述为，依法享有行政权力的国家机关为维护公共秩序和满足社会总体利益的需要，而依法对社会公共事务实施的各种管理活动的总和。

这一定义从职能和组织两个方面对行政的含义作了概括：从职能上说，行政是指国家行政机关依法对社会公共事务实施的各项管理活动；从组织上说，行政是指参与实施各项公共管理活动的行政机关和人员。它包含了以下几个基本要素：一是目的，即维护公共秩序，满足社会总体利益的需要，确保社会公平正义，促进社会和谐发展；二是主体，即行使行政权力的国家机关及其所属部门；三是客体，即各类社会公共事务，如教育、卫生、文化、人口、环境、交通、社

会保障、社会治安，等等；四是方法和途径，即依据法定授权和法定程序实施管理。由此我们可以发现，公共行政最本质的特点在于它的公共性和法治性。

（二）行政体制

行政体制是指国家在行政活动中所采取的基本组织结构形式和各项管理制度与方法的统称。它是国家推行政务所建立的管理体制，基本构成要素包括：政府职能、职权划分、行政组织、行政人员、行政管理方式和行政运行机制。行政体制覆盖整个国家各级政府的管理和运行，是一国政治体制的重要组成部分。

行政体制与立法体制和司法体制既有严格的区别，又密切相关。简言之，立法的作用在于规定国家的社会、经济政策和运行规则；而行政的作用则在于执行社会、经济政策，根据规定的运行规则管理社会、经济事务。司法的作用在于按照规定的运行规则，依法保障公民的合法权益，处于仲裁地位；而行政的作用则在于组织公民去发展经济，推动社会进步，谋取公共利益。相对而言，司法是一种被动行为，而行政是一种主动行为。

（三）行政制度

“制度是一个社会的游戏规则，或者更规范地说，它们是一些人为设计的、形塑人们相互关系的约束。”^①它是人们在长期的社会实践中所形成的具有普遍约束性和规范性的办事规则和行为准则的总和。据此，我们可以将行政制度定义为，由国家宪法和法律规定的有关国家行政机关的产生、组成、组织结构、职责权限、活动方式、运行程序以及行政权力主体间相互关系的规则的总和。它是行政体制的规则体系，是行政体制运行的基准和保障。行政制度具有强制性、规范性、整合性、稳定性和系统性等特点。

（四）政府

政府可以说是一个古老的名词和术语，它自政府诞生起就已出现，但时至今日学术界对它的理解仍不尽相同。综观对政府的各种不同定义，归纳起来，对政府的理解主要可分为广义和狭义两种。广义的政府是各类国家机关的合称，即包括人们通常说的立法机关、行政机关和司法机关。狭义的政府仅指国家机关中执掌行政权力、履行行政职能的机关，即国家行政机关。

^① [美] 道格拉斯·C. 诺斯著，杭行译：《制度、制度变迁与经济绩效》，格致出版社、上海三联书店、上海人民出版社2008年版，第3页。

政府是一个国家的核心所在，它“提供了政治得以发生于其中的结构框架”^①。政府的目标是“保护国民的生命、稳定以及经济的和社会的福利”^②，其职责就在于为社会制定公共政策，并确保公共政策得以实施、公共服务得以供给。本书除地方政府一章外，总体是以狭义政府为研究对象的。

（五）国家

国家是一个抽象的概念，难以明晰地界定。“它们的现实状况是混乱而有趣的。这是大家使用公认含义模糊的词汇‘国家’的一个原因。”^③一般而言，“国家是在既定疆界内（成功地）拥有合法使用暴力的垄断权的人类共同体”。^④国家通常被认为具有四个显著的基本特征：一是领土，即有明确的地理区域；二是人口，即在其疆界内有一定数量的永久人口；三是独立，即它是作为一个主权实体来统治自己的，具有处理与其他国家关系的资格；四是政府，即拥有一些针对民众的有组织的力量，政府是作为一个国家的核心所在。在一定意义上，我们可以说，没有政府，就没有国家。但是，这些特征只具有相对意义，如存在领土重叠等问题。

国家在政治组织中居于支配地位，垄断着合法的强制权。国家的特征在于“用权威整合暴力”，它“能够合法地使用暴力强制执行其意愿，而公民只要继续生活在其领土范围内就必须接受国家的权威”^⑤。也就是说，国家在其统治范围内拥有对内和对外的主权，即独立自主地处理对内和对外事务的最高权力。主权是绝对的、至高无上的、不可抗拒的、不受限制的。国家必须自我保护以维护其生存，保护其领土完整。

二、研究架构和内容

本书将以行政权力为核心，以行政权力的既成结构为基线，以行政体制的构成要素为主要内容，通过分析行政权力的运行、内部和外部关系及其所处的环境来展开整体研究。从内容上讲，本书以静态描述为主，侧重于制度层面的分析。换言之，本书主要是以政府的制度框架为研究对象来解释不同国家的行政现象，研究的重点主要是相关法律制度和正规组织。当然，作为补充，本书也对行政体制的运行做必要的动态描述和分析，更加真实、全面地反映不同国家的行政体制

①④⑤ [英] 罗德·黑格、马丁·哈罗普著，张小劲、丁韶彬、李姿姿译：《比较政府与政治导论》（第五版），中国人民大学出版社2007年版，第7页，第9页，第8页。

② [美] 迈克尔·罗斯金、罗伯特·科德、詹姆斯·梅代罗斯、沃尔特·琼斯著，林震、王锋、闭恩高译：《政治科学》，中国人民大学出版社2009年版，第53页。

③ [美] 迈克尔·罗斯金著，夏维勇、杨勇译：《国家的常识：政权·地理·文化》（插图第10版），世界图书出版公司2013年版，第4页。

和行政实践的现实。

为了保持全书的逻辑关联性和结构完整性,本书除最后一章进行总括性比较分析外,其余各章均首先阐释相关的基础知识和基本原理,在此基础上探讨所涉猎的主要内容,最后勾勒其发展趋势。全书共分为八章,重点描述外国行政体制架构,涉及行政领导体制、政府首脑与中央政府、中央政府职能、中央政府机构、地方政府、中央与地方关系、行政管理模式以及行政体制比较分析等内容。

第一章“行政领导体制”,旨在探讨国家最高行政权的划分与配置。这一章将以国家最高行政权为中心内容,通过政府首脑与国家元首关系和国家最高行政机关与国家最高立法机关关系两条主线,分别论述不同国家行政权力结构和政府组织形式问题,并探析行政权的发展趋势及其产生的原因。

第二章“政府首脑与中央政府”,重点讨论中央政府及其运行。这一章将主要描述政府首脑的产生、任期、权力以及中央政府的组成、职权、运行等,探寻不同政府组织形式下政府首脑与中央政府的关系及其发展趋势。

第三章“中央政府职能”,侧重研究政府职能的内涵及其实现方式。这一章将在梳理政府职能理论流变的基础上,论证政府职能界定的依据及基本思路,论析政治管理、经济管理、社会管理等不同政府职能的具体内容及其实现方式,当议其发展趋势及缘由。

第四章“中央政府机构”,主要解释中央政府机构的设置及其特点。这一章将介绍中央行政机构的类型以及设置依据、原则和程序等,探寻各类机构的特点及其发展变化。

第五章“地方政府”,注重分析中央政府之下各级政府的结构及运行。这一章将阐述地方政府的构成、职权和运行,联邦制下成员政府的构成及其作用,探究地方政府的特点及其改革趋势。

第六章“中央与地方关系”,重点关注中央政府与地方政府的权限划分和中央政府对地方政府的监督。这一章将在阐释有关国家结构形式基础知识的基础上,从这两个维度对中央与地方的关系展开分析,进而探析中央与地方关系的发展趋势。

第七章“行政管理模式”,重在动态地描述行政管理的实际操作。这一章将总结归纳不同国家行政管理的模式,分别介绍政府经济管理和社会管理的方式,探究行政管理模式的变革趋势。

第八章“行政体制比较分析”,旨在通过比较分析加深对行政体制本质和行政发展规律的认识。这一章将归纳现代行政体制所具有的一般特征,剖析影响不同国家行政体制建构的因素,为我国行政体制改革的推进提供有益的启示和借鉴。

三、研究对象的选取

本书将以美国、加拿大、巴西、英国、德国、法国、瑞士、俄罗斯、日本、韩国、南非等国家为主要研究对象。选取这些国家作为研究对象，主要基于以下几个方面的考虑：

首先，从政体和国家结构形式上分析，这些国家中既有实行议会制的，也有实行总统制的，还有实行混合制的，如半总统制、委员会制等；既有实行联邦制的，也有实行单一制的；既有实行分权制的，也有实行集权制的；既有实行二元联邦制的，也有实行合作联邦制的。因此，选取这些国家作为研究对象，具有较强的代表性。

其次，从所产生的影响上分析，世界上许多国家的行政体制都直接或间接地受到了美国、英国、法国等发达国家行政体制的影响，如拉美一些国家的行政体制是以美国的行政体制为样板建立的，英联邦国家行政体制的设计和建立或多或少都受到了英国行政体制的影响，而在非洲的一些前殖民地国家我们又可以看到法国行政体制的影子。这些国家既有产生影响的，又有受到影响的。因此，选取这些国家作为研究对象具有典型性。

再次，从地理分布上来看，这些国家既有美洲的，又有欧洲的；既有亚洲的，又有非洲的，地理分布相对较全面。因此，选取这些国家作为研究对象具有地域上的合理性。

最后，从资料占有上来看，我们所能掌握的有关这些国家的信息资料相对较完整、较丰富、较翔实，可以形成较为系统的知识。因此，选取这些国家作为研究对象，为我们的研究提供了扎实的基础。

需要说明的是，以上述这些国家为主展开研究，并不表明本书仅仅囿于这几个国家，根据研究的具体需要，我们还将以其他国家的相关情况辅之，以充实和完善我们的研究。

四、研究方法

方法是任何一个领域中的行为方式，是用来达到某种目的的手段的总和。^①它具有帮助解决问题的功能。凡事都离不开方法，研究更是如此。研究方法好比渡河之舟、过河之桥，没有方法，任何研究都无法到达希望的彼岸。这也就是古人说的“工欲善其事，必先利其器”。科学研究工作只有采用了正确、得当的方

^① [苏] B. A. 什托夫著，杨延延、张碧晖、邹珊刚译：《科学认识的方法论问题》，知识出版社1981年版，第2页。

法,才能避免失误,少走弯路,更深刻地认识研究对象的本质,更全面地揭示和把握研究对象的特点和规律。

所谓比较,就是对照两个或两个以上相互关联的事物,辨别其异同,确定其属性。它是认识的基本方法和分析的基本工具,有助于人们从对比和鉴别中认识事物,从经验事实中概括和提炼理论命题,从反复发生的现象中做出规律性总结并据以预测未来。^①俗话说,“不怕不识货就怕货比货”。也就是说,“有比较才能鉴别”,只有通过比较,人们才能鉴别出一事物与其他事物的共同点和差异点,进而认识这一事物的一般属性和特殊属性,才能更深刻地认识这一事物的本质。黑格尔曾经说过,我们不可离开别物而思考某物。这就表明,比较在人的思维中具有十分重要的地位和作用,没有比较的思维是无法想象的。在一定意义上,我们甚至可以说,没有比较,认识就无法产生和发展。正如美国著名学者斯旺森所说,“没有比较的思维是不可思议,如果不进行对比,一切科学思想和所有科学研究,也都是不可思议的。”^②

依据比较的一般定义,我们可以将比较方法界定为确定研究对象之间同异关系的思维过程和认识方法。更确切地说,所谓比较方法,就是根据一定的标准,把彼此之间有着某种关联的两个或两个以上事物加以对照,揭示它们之间的共同点和差异点,进而达到对特定事物的理解和解释的一种逻辑方法和思维过程。简而言之,比较方法就是同中求异,异中求同,寻求原因,发现规律的研究方法。一定意义上可以说,比较研究是最基本、最原始、最便捷、最有效的一种科学研究方法。因为,无论是观察试验还是理论分析,科学研究往往都是从识别事物,辨认真实着手进行的,而认识事物,首先要认识事物的属性。一个事物的属性实际上就是它与其他事物的共同点和差异点,这就要求我们进行比较。著名政治学家阿尔蒙德认为,比较是一切科学知识的基础,科学的研究必须借重这种方法。由此可见,比较研究在各门科学研究中都具有重要的地位与作用,行政学研究也不例外。著名学者罗伯特·戴尔早在1947年发表的一篇有影响的论文中就指出,“如果不对公共行政进行比较研究,那么宣称建立‘公共行政科学’显然就是空中楼阁。”^③

从政治学、行政学的角度看,比较研究的视角主要有两种:一种称为传统视角,即描述性视角;另一种称为解释性视角,即归纳性的视角。传统视角侧重于研究一个特定的国家内部对于各种要素是如何安排处理的,通过指出每一类处理的独特性来对社会和政治现象做出解释。这一研究视角的前提假设是任何社会和

① 张小劲、景跃进著:《比较政治学导论》,中国人民大学出版社2001年版,第3页。

② 转引自[美]尼尔·J.斯梅尔塞著,王宏周、张平平译:《社会科学的比较方法》,社会科学文献出版社1992年版,第2页。

③ 转引自[美]费勒尔·海迪著,刘俊生译校:《比较公共行政》(第六版),中国人民大学出版社2006年版,第7页。

政治现象都具有独特性,其内涵都受到特定国家具体情境的影响,因此对其进行归纳毫无意义。这一研究视角更多地体现为按国别来展开研究,通过对不同国家的逐个考察和全面描述,来加深对其体制的理解。在支持这一视角的研究者看来,没有系统、深入的国别研究和地区研究,比较研究就失去了实证的基础。解释性视角则注重跨越国家和文化的边界来进行归纳,其研究的兴趣和重点在于研究政治现象中的各种模式是如何在不同的国家中显现出来的,并对影响整个体制的因素进行概括,着眼于探究导致不同国家政治情境独特性的恒常因素和变异。这一视角的前提假设是可以将政治现象独立于它所处的情境而对其做出有意义的归纳。这一研究视角更多地表现为按主题展现资料,进行跨国家、跨文化研究。^①本书主要采用的是解释性视角,也就是说要跨越国家和文化的边界来对行政体制展开研究和归纳,比较其异同,归纳其影响因素,探寻规律性的东西。

以这一研究视角为主展开研究主要基于以下考虑:一是有助于归纳抽象公共行政的普遍原理。“构建行政学科尤其要依赖于成功建立有关超越国界的行政行为的假定。”^②跨越国界比较研究的主要目标是解释和说明不同国家解决同类问题、安排同类制度的同与异,从中发现若干反复出现的相通的特征,探究其缘由,寻找其答案,进而概括出一般原理,提出“普适性命题”。诚然,比较研究所得出的这些原理和命题都具有一定的或然性,即它们在一定的环境下可能会显现,但并不必然会显现。换言之,它们是相对的,而不是绝对的,其适用性具有一定的限度,受到多种因素的影响和制约。产生或然性的主要原因在于,一方面比较研究无法穷尽所有的研究对象,因而只能根据对部分对象的观察作出总体概括的不完全归纳;另一方面政治—行政现象是高度复杂、变化无常的,其变量居多,且不可控,有学者认为“政治里唯一确定的东西就是变动”^③,因而比较研究无法得出“放之四海而皆准”的真理。二是有助于各国行政经验的散播,促进公共行政的完善。“跨越国界更好地理解公共行政,不仅是科学研究的需要,而且人们还可以从中获得其他收益。”^④开展跨越国界研究可以使一国了解和认识他国是如何解决某个相似问题的,比较哪种方式能更有效、更迅速地解决问题,能更好地回应公民的需求,分析其受到和可能带来的影响,提供解决这一问题的有益参考和启示,从而促进各国立足本国的基本国情,积极借鉴其他国家行政实践中带有共性的管理经验和规律性的成果,对本国行政体制改革做出更深入的思考,不断改善本国的公共行政。三是有助于拓展我国比较行政,乃至行政学的研

① 参见[美]劳伦斯·迈耶、约翰·伯内特、苏珊·奥格登著,罗飞、张丽梅、胡泳浩、冯涛译:《比较政治学——变化世界中的国家和理论》,华夏出版社2001年版,第1~3页。

②④ [美]费勒尔·海迪著,刘俊生译校:《比较公共行政》(第六版),中国人民大学出版社2006年版,第7页。

③ [美]尼考劳斯·扎哈里亚迪斯主编,宁骚、欧阳景根等译:《比较政治学:理论、案例与方法》,北京大学出版社2008年版,第6页。

究空间。纵观我国比较行政的研究现状，其研究内容更多地集中在国别研究或不同国家某一政策的比较研究，且研究方式多为描述性介绍，比较分析不足。基于此，笔者试图在跨越国界研究方面做出一些尝试，进行一些探索，不敢说是弥补空白，惟愿能引出更多的学者共同开垦耕耘这一园地。

第一章 行政领导体制

行政领导体制是指国家在行政领导活动中所采取的基本的权力结构和组织结构形式以及用以规范行政领导活动的制度与方法的统称。它是国家政治—行政体制的重要组成部分。行政领导体制是以国家最高行政权为中心，以国家行政活动有效开展为目标的一种制度安排，是国家行政领导功能的制度化表现形式，在国家的行政活动中起着统领作用。行政领导体制的核心问题是国家最高行政权的划分和配置，由此它主要涉及两个方面的关系：一是政府首脑与国家元首的关系，这一关系构成国家行政权力结构问题；另一是国家最高行政机关与国家最高立法机关的关系，这一关系构成政府组织形式问题。这两者相辅相成，相互联系，共同构成了国家行政领导体制。

第一节 行政权力结构

行政权力结构是指国家行政权的安排与配置，即国家行政权是独占还是分享。行政权力结构主要涉及政府首脑与国家元首的关系。国家元首是国家的最高代表和国家的象征。他（她）对外是国家的最高代表，在国际交往中享有礼仪上的特殊待遇；对内居于国家机构的最高地位，是实质性的或象征性的最高国家权力的执掌者。就拥有的权力而言，国家元首大致可分为实位元首和虚位元首。所谓虚位元首，就是国家元首与政府首脑分立，由不同的人担任，国家元首名义上集国家立法、司法、行政大权于一身，但并不真正享有实权，更多的只是在形式上、礼仪上代表国家。所谓实位元首，就是国家元首和政府首脑合一，由同一人担任，国家元首掌握着国家的实际权力。依据行政权的归属和被分享程度，各国行政权力结构大致可分为以下四种类型：一元行政权力结构，形式二元事实一元的行政权力结构、二元行政权力结构和多元行政权力结构。