

第一章 绪论

比较政府是对政府行为进行比较研究的一门科学。政府行为包括抽象行政行为和具体行政行为。抽象行政行为中既有行政机关制定的法令规章，也有按照法令规章建立起来的行政制度、工作制度。具体行政行为既有动作性行为，也有心理行为；既有个别性行为，亦有集合性行为；既有实体性行为，也有方法性、技术性行为。正是基于对政府行为的这种理解，比较政府亦称为比较行政学。作为全书的绪论，本章首先讨论比较政府的研究范围，研究内容的逻辑关系以及研究的方法、特点和意义等几个问题。

第一节 比较政府的研究范围

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结。我们通过对几对最基本的政府范畴的认识，来界定比较政府的研究范围。

一 广义政府与狭义政府

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，不那么容易把握。理清这些关系，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。国体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。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。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。

在西方国家，政府这个概念有广义和狭义之分，广义的政府指的是一种政制形式，它和政体是同义的。即广义的政府包括立法机关、国家元首、行政机关、司法机关等要素。狭义的政府指的是国家行政机关。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。”显然，法国宪法对政府概念的界定是从狭义角度来理解的。

西方研究行政学的学者围绕着政府范畴问题，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》一书中指出：行政乃是政府组织中行政机关所管理的事务；而另一美国学者怀

特在《行政学导论》一书中则把行政看成是广义的范畴，认为：行政乃是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。

本书基本上是以狭义政府为研究对象，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，书中涉及到的有关议会制度、司法制度、政党制度、国家元首等问题，主要是作为环境因素、背景因素来考虑的。

二 国外政府与西方政府

一般来说 比较政府是以国外政府作为研究对象的 当然 比较政府没有可能也没有必要对 100 多个国家作逐一的研究。比较政府在研究模式上，可以根据掌握的资料以及主观的设定作多种组合。可以在世界范围内选取几个自己认为是有代表性的国家，也可以在一定的区域内比较集中地研究几个国家。

本书以英国、美国、法国、德国、日本、意大利等西方主要的发达国家作为研究对象。显然，这里所说的西方不是一个单纯的地理概念，而是揉合了政治、经济等多种因素的综合性范畴。西方国家的资本主义政治制度具有典型的特征，英国是责任内阁制度的摇篮，是世界上第一个文官制度的诞生地，美国的总统制、法国的半总统制在资本主义政治制度的范围里具有开创的意义，如此等等。世界上有许多国家的政府制度直接或间接地受西方国家政府制度影响。拉美一些国家的总统制就是以美国的总统制为样板建立起来的；在东南亚，新加坡、马来西亚的政府体制深受英国的影响，而菲律宾的政府体制却受美国的影响。可以说，以西方政府作为比较政府的研究对象比较具有代表性。此外，这些国家资料来源相对丰富也是选点考虑的一个因素。

三 传统政府与当代政府

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。奴隶社会时期雅典城邦民主制中的执政官制度，罗马贵族君主制度，英国的等级君主制度，都是从行政实践中产生出来的、反映统治阶级需要的组织化形式。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。空想社会主义者温斯坦莱在他的《自由法》一书中对未来共和国制度中公职人员构思了一套行为规范。19世纪英国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。

对于政府的活动规律进行系统的研究，把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，疾呼要改变以往偏重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，系统研究行政现象，认真探讨行政规律，积极提高行政管理效率。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。1900年出版的古德诺的《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，加强对社会管理的呼声越来越高。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创，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3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，研究分析当代西方政府行为的具体运作。书中有极少的段落涉及到传统的政府行为问题，这主要是考虑到一些较为特殊背景而做的交代。

四 地方级政府与中央级政府

按照政府地位高低、权能大小为标准，政府可分为地方级政府和中央级政府。需要说明的是，中央级政府指的是一个国家最高层级的政府，但中央级和中央的概念又有所不同。在单一制国家里，中央级的政府就是中央政府，但在联邦制国家里，中央级

政府是联邦政府，后者不能直接称为中央政府。不同国家结构的中央级政府的权限也有所不同，单一制的中央级政府权力集中特征更明显，中央政府通过行政、人事、财政手段更为直接地控制地方政府，英国、法国、日本等是这一类型的国家；联邦制的中央级政府即联邦政府在理论上与州政府、地方政府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，联邦制中央级政府的权力有不断加强和扩大的趋势。这种类型的中央级政府有美国、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级政府，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。

地方级政府指设于地方各级行政区域内握有行政权力，负责行政工作的政府机关。各国地方政府有不同的组织形式和名称。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、市郊区和乡村区。在苏格兰地区，地区组织形式则分为城市和郡，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。英国规定地方政府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。而法国的地方政府则比较简单，仅分为省和市镇两级，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。

本书以狭义政府作为对象，在研究层级上主要限定在中央级

政府。不仅如此，我们还将采用进一步制限的办法，在以后论述的章节中，将对政府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，将对政府在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。需要指出的是，在主要研究中央级政府的同时，也注意到地方级政府作为一个完整实体的重要性，为此，在全书末尾安排一章专门研究地方级政府。

第二节 比较政府研究的逻辑关系

作为一门系统的课程，比较政府各内在要素之间具有逻辑的关系；作为一门独立的课程，比较政府与其他相邻课程之间也存在着相应的逻辑关系。

一 比较政府研究内容的逻辑关系

比较政府研究的内容涉及西方政府的职能、体制、机构、领导、人事、监督、政府关系及地方政府等。

比较政府把西方政府职能作为研究的逻辑起点。职能即职责和任务，是一个组织得以存在的内在规定性，其他的一些管理要素都是建立在职能的基础之上，是为实现职能而具体展开的。权力是实现职能的工具，机构是实现职能的载体，人员是实现职能的运作主体，如此等等。比较政府从职能领域入手，具体研究了西方政府的政治管理职能、社会管理职能和经济管理职能。政治管理职能是西方政府最古老、最基本的一个职能。即使是当代，在性质上，政治管理职能在整个职能体系中仍然占据主导性地位。西

方国家进入政权建设阶段后，社会管理职能和经济管理职能的作用愈益凸现。当代，科教管理职能、社会保障职能和环境保护职能是社会管理 3 个支柱性的内容。随着经济管理职能的强化，西方各国政府已形成各具特色的管理模式和多管齐下的管理手段。

体制是一种制度化的组织模式，政府体制为实现政府职能提供组织保障。政府体制和政府机构都是一种组织形式，两者相比，前者更具有宏观性、整体性的意义，为此，程序编排上把政府体制紧放在政府职能之后。比较政府按照广义政府体制的思路，分析了西方国家的总统制政府、内阁制政府和委员会制政府。3 种政府体制都有其形成的历史过程和具体表现形式。总统制政府体制的权力走势是第三章第一节的新意所在，而这一章的特色是在一般认同的内阁制的基础之上，按照两党制、多党制和一党制的界定方式，最新梳理出典型内阁制、一般内阁制和特殊内阁制 3 种具体形式。

机构是实现职能的载体，政府机构是行政组织中最直观的部分。比较政府在介绍西方国家职能机构、直属机构和办事机构的基础上，特别分析了西方政府机构设置的程序安排、内在比例和环境影响等有关问题。第四章和第六章有一个共同之处，专设一节论述改革问题。此番编排基于这样的考虑：机构改革、人事改革是行政改革中动感最强、最引人注目的部分，加强对这些问题的分析有助于启发人们的思考。

领导是实现职能过程中的引导者。尽管领导在数量上总是属于少数，由于他们在实现职能过程中所起的方向性作用，领导与一般的人事行政相比在序列编排上通常总占居前位。第五章选取了西方政府领导的结构方式、形成方式和行为方式作为研究对象，领导的位置是由权力决定的，不同的权力关系也就产生了不同的权力结构。从静态上分析，西方政府最高层级的领导结构由政府

首脑、内阁成员组成；从动态上分析，在不同的政府体制、政党制度作用下，3种权力要素相互交织又产生了各具特色的权力模式。西方政府成员，尤其是政府首脑的产生方式是多种多样的，他的任职条件有明文或不明文的种种规定，同样，他的解职，特别是非自然解职的原因也是复杂多样的。决策是领导最重要的一种行为方式。尽管西方政府已建立起相对比较健全的决策体制、决策程序，但在决策过程中，西方政府仍不免时常遇到决策失误。

人事是实现职能的行为主体。第六章的研究对象是区别于西方政府政务官的事务官，即文官。即使在西方国家，各国对文官的解释也不尽相同，一般我们以英国对文官的界定作为标准。西方文官在政府行为中起着重要作用，西方文官制度在历史的建构过程中，逐渐确立了比较规范的基本原则和基本内容，同时，西方各国文官又有各自的特点。西方文官制度在时代的要求下不断进行改革，对西方文官制度改革的基本脉络、动力机制和基本走向的分析，是这一章较有特色的部分。

行政监督的确切含义是对政府行为的监督，其功能是约束政府行为方向的保障机制。行政监督自身既有政府行为，也有非政府行为。政府的一些其他行为方式，如协调、沟通等，比较政府暂时没有把它们作为系统的研究对象。在这种情况下，对政府监督的研究就显得特别重要。三权分立体制中的行政监督、行政申诉监督和内部行政监察，讲的都是监督形式。前两者同属于外部行政监督形式，但监督的方式、监督的重点是不同的。立法行政监督、司法行政监督在内容上是全方位的，行政申诉监督却是以效能、勤政为重点的监督形式。行政申诉监督和内部行政监察在内容上有很大的相似性，但在体制上又内外有别。在同一个时空范围中，对错综复杂的3种监督形式进行研究，有助于突出比较的机制。廉政监督的特点在于它内容的特指性，反腐倡廉是全球

性的课题，廉政建设是各国政府普遍的要求。所以，对廉政监督专列一节进行研究。

政府关系是实现政府职能的环境因素，相对地，在编排序列中也就置于后座。西方政府关系分为外部政府关系和内部政府关系，政府除了和立法机关、司法机关有着政权机关之间的密切联系外，政府外部还要和社会、政党和利益集团等多个要素发生联系。政府置身于社会之中，政府行为必须要考虑到历史、地理、民族、文化等种种因素的影响。政党制度是西方政治制度的一个基本要素，政党制度对政府行为有直接的制约作用，利益集团要实现本集团的特殊利益，必然要采取各种手段，通过各种方式积极地作用于政府。由于不同的国家结构形式，实行单一制国家结构中的中央政府与地方政府的的关系和实行联邦制国家结构中的联邦政府、州政府与地方政府的的关系是不同的，把握这种对比度，有助于我们更好地了解西方内部的政府关系。

比较政府主要是研究西方国家中央政府、联邦政府的行为过程，但概貌地了解西方国家地方政府这也是必要的。为此，比较政府把这个问题列为全书的最后一章。在一章的篇幅里，要按照行政管理的基本要求，全面地论述西方国家地方政府的行为过程是困难的，只能有选择地对几个专题进行研究。研究行政区划、行政层级是从静态的方面概貌性了解复杂多样的地方政府的一种方法，研究行政职能是把握地方政府行为的内在要求，研究行政改革则是从动态的方面把握地方政府的一个切点。

二 比较政府与其他相邻课程的逻辑关系

比较政府和其他相关课程共同构成行政学学科体系，它们之间相互联系、相互作用。其中，比较政府与其相邻的几门课程关系最为密切。此外，比较政府还和一些隶属于其他学科体系的课

程有密切的联系。

（一）比较政府与行政学的关系

通常意义上说的行政学有两种含义：其一是作为学科体系的行政学，其二是作为整个体系中一门课程的行政学。作为体系的行政学和作为课程的行政学当然是密切联系的。20世纪初行政学初创之时，体系的行政学和课程的行政学是合二为一的。随着行政学科体系的发展、丰富，萌发了许多新的分支，产生了许多新的课程，两者才明确区分开来。但无论如何，课程的行政学是体系的行政学中最基础、最重要的组成部分这是肯定的。我们这里也是以课程的行政学作为研究对象的。行政学是研究政府行为及其规律的科学，从功能要素的角度看，政府行为包括组织、体制、领导、人事、财务、决策、监督、协调等行为要素。行政学就是研究政府的行为活动过程，探索其中的活动规律。行政学的研究目的是为了

提高政府的行为效率。

比较政府以行政学研究的内容为基本脉络，以行政学的基本理论作为指导，具体研究某一时期、某一区域的政府行为过程，这是两者密切联系的地方。比较政府主要运用比较分析的方法，对由若干个国家组成的区域进行分析对比，突出了方法论的作用特征。比较政府以某个时期，某个区域的政府行为为研究对象，指向性更明确，动态性、实践性特征更强。比较政府以行政学的研究内容为基本框架，但又不是事无巨细地按部就班，比较政府根据研究的需要和研究的可能，有选择地进行，体现在研究内容方面，跳跃性较大。

（二）比较政府与比较政治的关系

比较政治是政治学学科体系的一门重要的分支课程。政治学有3层含义：其一是作为整个政治科学总类的政治学，对此，我们通常称为一级学科，其下包括行政学、政治学、国际政治等。其

二是作为一个学科体系的政治学，也就是我们说的二级学科。其三是作为一门课程的政治学，它以阶级、国家、革命、民族、政治制度等为研究对象。我们这里说的是作为学科体系的政治学。比较政治有两种研究方法：静态的研究以国家政权的各个要素（立法机关、行政机关、司法机关、国家元首）以及选举制度、政党制度为对象。动态的研究以政治过程、政治发展、政治文化、政治决策、政治形式为对象。

比较政府和比较政治分属于不同的学科体系，两者的研究范围也有很大的不同，但比较政府和比较政治的联系又是十分密切的。两者所依据的学科体系，行政学学科体系和政治学学科体系联系十分紧密，同属于政治学一级学科；两者的理论基础，行政学和政治学是联系十分紧密的两门课程；两者都是以比较作为基本的研究方法，在手段上有很大的相似性；最直观、最重要的是，无论是静态还是动态的研究方法，比较政治在某些内容上包含了比较政府。静态研究直接就有以政府作为对象的，动态研究中的政治形式也包括了政府这一要素。当然，比较政治研究中的政府只能是粗线条的勾勒，而不能像比较政府研究的那样具体和深入。此外，比较政治研究的其他一些要素，如立法制度、司法制度、国家元首、政党制度、选举制度、政治文化、政治发展等等，都直接为比较政府的研究提供背景、环境的影响作用。

（三）比较政府与当代中国政府的关系

当代中国政府是行政学学科体系中的一项重要课程，名称上直观地反映出这门课程时间和区域的特征。在规范、健全的行政学学科体系中，当代本国政府和比较政府是两个重要方块，起码是两门基础课、主干课。这是因为，行政管理是实践性很强的行为，行政学是应用性很强的学科，行政研究的目地是为了把握行政并进一步指导行政。当代本国政府是行政研究的立足点，各国

政府比较则是开拓视野、知己知彼、取长补短的拓展点。

比较政府和当代中国政府虽然研究的区域范围不同，所用的研究方法也不完全相同，但二者都是以行政学的基础理论为指导，研究内容大都涉及行政组织、行政体制、行政领导、人事行政、行政决策、行政监督、行政协调等要素。两者都以当代作为时间范围，虽然比较政府在名称上没有明确标识，但在实际的研究中，基本上是以当代作为时间界点的，因为只有这样才能体现出行政研究的动态特征和现实意义。在不同的社会制度、政治制度下，政府行为要体现的阶级意志，要实现的阶级利益是不同的，但从一般管理学方法论的角度来看，行政研究要求的规范政府行为，提高行政效率、改善行政技术等内容还是有一定共同性的。所以，当代中国政府和比较政府虽然不能直接对等分析，但编排的过程中，在某些内容、某种程序上，自觉不自觉地会进行一些横向比较。

第三节 比较政府的研究方法特点和意义

在学习过程中，把握比较政府的研究方法，认清比较政府的研究特点，领会比较政府的研究意义，是非常重要的。这些理论论证虽然不直接具有西方政府行为的内容，却为比较政府提供研究的导向。

一 比较政府的研究方法

方法是过河的桥或船，具有帮助解决问题的手段功能。历史唯物主义是关于人类社会发展的—般规律的科学，是比较政府研究的最根本原则。比较政府研究的当代西方各国政府的行为过程

是人类社会发展的特定时间、特定区域的特殊活动表现，当然要服从于人类社会发展的—般规律，当然要以历史唯物主义作为最高层次的方法论。在此之下，比较政府还有一些主要的研究方法。

（一）阶级分析方法

在阶级社会中，阶级斗争贯穿于社会生活的各个领域。马克思主义的阶级分析方法是—以马克思主义关于阶级和阶级斗争基本观点为指导，去观察和分析阶级社会和各种阶级斗争问题的根本方法。国家是一个阶级的范畴，是阶级斗争不可调和的产物。国家制度、政治制度是体现阶级意志、实现阶级利益最本质的要素，政府是国家政治制度的—个重要组成部分，政府的主要职能是执行统治阶级的意志，政府的行为非常集中、非常突出地带有阶级性特征。西方政府行为本质上都是为巩固资产阶级政权，维护资产阶级利益服务的，只不过在表现形式上，有些是赤裸裸的，有些带有间接性，有些是用强制性手段，有些带有比较温和的色彩。像政治管理领域中的军事国防职能、内政司法职能，直接就是为巩固资产阶级专政服务的；而经济管理中所用的方式、手段，所形成的模式特点，根本上也是为了实现资产阶级经济利益。像政府领导的职权结构方式、职位产生及变更方式，直接与资产阶级的政党制度、选举制度相联系，即使是人事制度改革、机构改革、廉政建设这些看似带有共性的问题，实质上也是出于巩固资产阶级政权的政治需要的。

（二）比较研究方法

比较政府这门课程的名称就直观地说明了比较的方法是这门课程主要的和基本的研究方法。比较的方法是在大致相同的一类事物中发现问题、发现矛盾，是在相互区别—类事物中寻找中介、寻找联系。简言之，比较就是同中寻异、异中求同、寻求原因、发现规律的方法。比较研究是社会科学常用的方法，比较政

府是一门应用性、动态性特征很强的课程，比较政府就更具有现实意义了。可以说，比较政府的每个章节，甚至每个问题的研究都有比较的方法渗透其中，在相似之中找到异处，在相互区别中找到切点，帮助我们更好地把握西方政府的行为。西方政府都有运用计划的手段管理经济的做法，但各国的实施程度是不同的，法国、日本的计划管理比较典型，德国的社会主义市场经济属于中性的模式，相比之下，美国的计划管理手段就显得弱了。在政府体制方面，美国是典型的总统制，明显地带有传统的色彩，法国也是总统制政府，但它已有一些新的特征，所以被称为半总统制。相比起典型内阁制，一般内阁制的构成不仅政党基础不同，国家元首与议会政府的关系也有明显不同，如此等等。

在外部环境方面，西方政府的社会制度、国家制度相同，但政治制度却不尽相同。在国家结构方面，有单一制国家和联邦制国家之分；在政体形式方面，有君主立宪制和议会共和制之分；在政党制度方面，有一党制、两党制、多党制之分，如此等等。这些政治环境的变量肯定会对各国政府行为产生直接影响，从而导致各国政府行为的差异性。

各国不同的历史沿革、地理环境、民族性格、政治文化以及民情风俗，对于各国政府行为会有许多直接或间接的影响，这也是比较研究需要考虑的一个层面。就以英国、法国、德国的行政体制为例，英国系由众多岛屿组成的岛国，空间分散、地理悬殊、民俗不同，面对这种特殊的环境，较好的治理方式就是因地制宜，而不是强求同一。所以，英国长期以来实行地方自治，文官系统也只有将中央政府以及派驻地方机构的官员编制在列。法国、德国地处欧洲大陆腹地，国境彼邻、强国虎视，历史上战乱频繁，因此历史上的行政一直是实行中央集权制，权力集中、指挥统一，以加强国内控制，抵御外来侵略。

（三）历史的研究方法

历史的研究方法是把事物发展看成是一个连续的过程，通过来龙去脉的介绍帮助我们更好地把握现在，并在此基础上预测未来。比较政府的研究重心放在当代，因此，本书运用历史研究方法主要在以下几种情况下才体现出来。需要指出的是，本书即使是运用历史研究方法分析问题，也是非常简要地概述历史以免冲淡主题。

当代的政府行为与历史上的同一类型的政府行为有重大区别时，就要运用历史研究方法来说明这一类政府行为的变化过程、变化的脉络、变化的环节以及各国政府行为变化的不同特点等。文官制度是西方政府制度的一个重要内容，当代文官制度与历史上的人事制度有根本区别。文官制度形成以 1870 年英国文官制度改革作为界点，促成这种改革有许多历史上的背景因素，各国文官制度形成有不同的特点。因此，在人事行政比较中，就要运用历史研究方法，历史性地把握这一过程。

某种历史过程、某个历史事件对当代的政治行为有重大影响，甚至有决定性作用时，就要回溯历史，探索富有生命力的源头。西方政府体制，尤其是内阁制的政府体制是在历史过程中逐渐形成的，它的一些基本原则不改历史的原貌。这些原则的形成有些是无意识的，有些是偶然促发的，这是一个饶有兴趣且又是十分重要的问题，需要我们在偶然与必然无意识的促发和有理性的传承之间的辩证关系中把握历史。

（四）系统分析方法

按照系统论的观点，整个社会是由各个层级系统、各个分支系统组成的大系统，各个层级、各个分支系统之间相互联系、相互作用，处于一种积极的能量相交换状态。作为社会的一个要素，政府要和各个阶层的成员、利益集团、党派组织发生联系；作为

政权组织的一个要素，政府要和立法机关、司法机关、国家元首发生联系。在政府内部，单一制的国家结构，中央政府要和地方政府发生联系；联邦制的国家结构，联邦政府要和州政府、地方政府发生联系。

系统分析方法是比较政府的一个基本研究方法。本书专门辟有西方政府关系比较，直接用的就是系统分析方法，研究政府内外部关系。第三章，对西方政府体制比较之所以采用广义的写法，一个重要意图就是要运用系统分析方法，在行政机关、立法机关、国家元首、司法机关的相互联系相互作用中研究政府行为。在其他章节，系统分析的方法也经常可见。行政监督就是各种社会、政治因素对政府行为实施监督的过程，其中，既有立法行政监督、司法行政监督，也有政党监督、公民监督；政府领导的产生方式、变更方式、求职权模式，无一不受到议会制度、政党制度、选举制度的约束。

二 比较政府的研究特点

作为行政学学科体系中一门独立、重要的课程，比较政府有独立的研究领域，有一些基本的研究方法，同时，在研究过程中，也形成了一些属于自己的质的规定性，即研究特点。

1. 政治性与科学性相统一。如前所述，国家是阶级统治的工具，国家制度是国家的本质要素，政治制度是反映国家本质的权力组织形式。政府代表国家，执行统治阶级意志，履行统治阶级职能。西方政府每一种行为方式，如职能分类、体制编排、机构设置、领导选拔、人员使用、行政监督等，从根本上说，都带有阶级的烙印，都是为维护资产阶级统治服务的，政府行为的政治性、阶级性特征非常明显。同时，西方政府行为是以管理的形式出现的，管理本身具有社会的属性，是人类所特有的行为方式。管