

ZHONGXIFANG ZHENGFU TIZHI BIJIAO YANJIU

中西方政府体制

石杰琳◎著

比较研究

 人民出版社

ZHONGXIIFANG ZHENGFU TIZHI BIJIAO YANJIU

中西方政府体制

石杰琳◎著

比较研究



人民出版社

责任编辑:李春林

封面设计:肖 辉

版式设计:陈 岩

责任校对:吕 飞

图书在版编目(CIP)数据

中西方政府体制比较研究/石杰琳 著. —北京:人民出版社,2011.5

ISBN 978-7-01-009732-9

I. ①中… II. ①石… III. ①国家机构-管理体制-对比研究-中国、西方国家
IV. ①D523

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 036325 号

中西方政府体制比较研究

ZHONGXIFANG ZHENG FU TIZHI BIJIAO YANJIU

石杰琳 著

人民出版社 出版发行
(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京新魏印刷厂印刷 新华书店经销

2011 年 5 月第 1 版 2011 年 5 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:18

字数:290 千字 印数:0,001-3,000 册

ISBN 978-7-01-009732-9 定价:36.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

目 录

绪 论	1
一、关于政府、政府体制	1
二、探索“中西方政府体制比较研究”新视角	2
三、本书的主要内容及其逻辑关系	6
第一章 中西方政府(广义)的组织原则——“三权分立”与 “议行合一”比较	11
第一节 西方国家的三权分立体制与行政集权民主制的发展	11
一、西方国家政府的组织原则——三权分立及其运行模式	11
(一)从“分权制衡”理论到三权分立体制的确立	11
(二)三权分立体制在西方主要资本主义国家的运行模式	14
(三)三权分立体制的实质与作用	19
二、行政集权民主制主导西方政治制度的发展	21
(一)从代议制政府走向行政集权政府	21
(二)行政集权民主制形成的原因及特点	23
第二节 “议行合一”原则及在当代中国的实践	25
一、“议行合一”的思想来源与实践模式	26
(一)“议行合一”思想的发展与早期实践	26
(二)中国“议行合一”模式的特色	29
二、“议行合一”与“三权分立”的比较	31
(一)“三权分立”和“议行合一”各自的制度优势	31

2 中西方政府体制比较研究

(二) 中国式“议行合一”与“三权分立”的差异	36
(三) “三权分立”与“议行合一”的两难困境	39
第二章 中西方政府体制的存续环境比较	42
第一节 西方国家政府体制的存续环境及其比较	42
一、政府与立法机关的关系——西方国家政府模式比较	42
(一) 内阁制政府模式	43
(二) 总统制政府模式	45
(三) 半总统制政府模式	50
(四) 委员会制政府模式	52
二、政府与司法机关的关系	53
(一) 英美法系国家政府与司法机关的关系	53
(二) 大陆法系国家政府与司法机关的关系	55
三、西方国家选举制度、政党制度与政府的关系比较	57
(一) 选举与政党的关系分析	57
(二) 西方国家选举制度对政党制度的影响	61
(三) 选举制度、政党制度与政府组成和运作	63
(四) 西方国家执政党、在野党与政府的关系	67
第二节 中国政府体制的存续环境	70
一、中国政府(国务院)与立法机关、司法机关的关系	70
(一) 政府与立法机关的关系——人民代表大会制	70
(二) 政府与司法机关的关系	71
二、中国的选举制度、政党制度与政府的关系	73
(一) 中国的选举制度与政党制度的关系	73
(二) 中国体制内政党与政府的关系	77
第三章 中西方层级政府之间关系比较	81
第一节 西方国家层级政府之间关系比较	81
一、单一制政府模式与联邦制政府模式的比较	81
(一) 西方国家的单一制政府模式	81

(二) 西方国家的联邦制政府模式	83
二、单一制国家层级政府之间的关系比较	86
(一) 法国“中央集权型”单一制下的央地关系及其变革	86
(二) 英国“地方分权型”单一制下层级政府之间的关系	88
(三) 英国单一制与法国、日本的比较	90
三、联邦制国家层级政府之间的关系比较	92
(一) “二元联邦制”下美国层级政府之间的关系	92
(二) “合作联邦制”下德国层级政府之间的关系	98
(三) 德国联邦制与美国联邦制的不同特点	100
第二节 中国层级政府之间的关系	101
一、中国单一制的政府结构形式及其特点	101
(一) 单一制下多样的央地关系	101
(二) 中国单一制政府结构形式的特点	103
二、理顺和完善中央政府与地方政府之间的关系	105
(一) 改革开放后中央与地方关系的重大变化	105
(二) 中国央地关系调整与法国、日本的比较	107
第四章 中西方政府职能比较	112
第一节 西方国家政府的职能行使与变革趋势	112
一、西方国家政府的政治统治职能和社会管理职能	112
(一) 政治统治职能并非实质上减弱	112
(二) 社会管理职能从有限到扩张	115
二、西方国家政府的经济管理职能和模式	118
(一) 西方国家政府的经济管理职能及其手段	119
(二) 西方国家政府经济管理职能模式比较	124
三、西方国家政府职能的演变及其发展趋势	128
(一) 西方国家政府职能的历史演变	128
(二) 20 世纪后期西方国家政府职能的变革及其趋势	132
四、新公共管理运动与政府职能创新	138
(一) 新公共管理对政府职能的创新	138

4 中西方政府体制比较研究

(二) 质疑新公共管理对政府职能的创新	141
(三) 对新公共管理理论的超越——新公共服务理论	144
第二节 中国政府职能的转变及其借鉴	146
一、中国政府职能之转变与重构	146
(一) 政治职能重心的转变	147
(二) 经济职能和社会职能的转变与重构	148
(三) 关于中国政府职能转变之分析	154
二、对西方国家政府职能变革之借鉴与反思	157
(一) 关于政府职能市场化	157
(二) 关于政府职能社会化	159
(三) 关于政府职能分权化	163
(四) 关于政府职能履行方式的企业化	164
(五) 关于政府治理电子化	165
三、实现中国政府转型——构建服务型政府	166
(一) 服务型政府提出的背景	166
(二) 服务型政府的内涵	168
(三) 构建服务型政府的主题与相关因素	169
第五章 中西方政府机构比较	172
第一节 西方国家政府机构比较	172
一、中央(或联邦)政府机构的基本类型与设置依据	172
(一) 西方国家中央(或联邦)政府的机构类型及其比较	172
(二) 西方国家政府机构设置的依据	181
二、西方国家政府机构“大部制”改革实践及经验	184
(一) 英、美、澳、日“大部制”改革及特色经验	184
(二) 西方国家“大部门体制”的优势和条件基础	188
三、新公共管理背景下行政组织体制“再造”	190
(一) 决策与执行分开,设立执行机构	191
(二) 利用现代信息技术“再造”政府组织结构	194
(三) 采用市场化方案的“弹性替代结构”	195

第二节 中国政府机构的设置与改革	196
一、中国中央政府的机构设置	196
(一) 中国政府机构设置的原则	196
(二) 国务院(中央政府)的性质、地位及机构设置	197
二、改革开放以来政府机构改革及评析	201
(一) 五次政府机构改革及评析	201
(二) 第六次政府机构改革——以“大部制”改革为中心环节	206
三、政府组织结构的优化与借鉴	208
(一) 强化宏观管理、市场监管和公共服务部门	208
(二) 实行大部门体制,决策与执行分开	209
(三) 构建电子政府和扁平化组织	213
(四) 推进机构设置与编制的法制化	214
第六章 中西方政府人力资源管理比较	216
第一节 西方国家政府人力资源管理及其变革	216
一、西方国家政府人力资源管理新模式的兴起	216
(一) 西方国家政府人力资源管理新模式兴起的原因	216
(二) 西方国家政府现代人力资源管理“新”模式	219
二、西方国家公务员制度的变革及其发展趋势	221
(一) 西方国家公务员制度的确立及基本原则	221
(二) 西方国家公务员制度的变革及其趋势	223
三、西方国家政府人力资源管理机构体系与运行机制比较	228
(一) 西方国家政府人力资源管理机构体系的类型	228
(二) 西方国家政府人力资源管理的运行机制	230
第二节 中国从传统人事管理向现代人力资源管理的推进	234
一、中国传统人事制度的改革及向现代人力资源管理的转变	234
(一) 传统人事制度的弊病和改革发端	234
(二) 公务员制度的建立和向现代人力资源管理的转变	236
二、中西方公务员制度的比较与借鉴	237
(一) 中西方公务员制度的差异比较	238

6 中西方政府体制比较研究

(二)对西方国家公务员制度改革的思考	243
第七章 中西方政府决策比较	248
第一节 西方国家政府决策的理论模式与实际运作	248
一、西方国家政府决策的理论模式及其比较	248
(一)群体决策模式与精英决策模式	249
(二)理性决策模式和有限理性决策模式	249
(三)渐进决策模式	250
二、西方国家政府的决策体系	251
(一)西方国家政府的决策机构和决策程序	251
(二)西方国家政府咨询制度及其比较	257
三、西方国家政党、利益集团对政府决策的影响	259
(一)执政党参与政府决策过程之比较	259
(二)利益集团对政府决策的影响和模式比较	262
第二节 中国政府决策问题研究	265
一、中国政府的决策体制与决策过程	265
(一)中国政府的决策体制	265
(二)中国政府决策过程简析	267
二、中国政府决策制度的特色和发展逻辑	269
(一)中国政府决策制度的特色	269
(二)中国政府决策制度的发展逻辑	271
主要参考文献	276

绪 论

一、关于政府、政府体制

政府,是人类社会自然发展的产物。一般意义上的政府定义,涵盖了人类社会有史以来的社会管理机构。人类社会需要政府组织,需要政府应用法律(纪律)、道德、习俗以至风俗,对全社会进行管理。政府作为社会管理机构,包括国家机构的政府和非国家机构的政府。国家机构的政府,意指政府是国家机器的主要组成部分,是阶级斗争的工具。有国家,必须有政府,政府是国家进行阶级统治、政治调控、权力执行和社会管理的机关,因此,它理所当然地包括立法、行政、司法等执行国家意志的组织与制度在内。非国家机构的政府同样受到风俗、习惯、道德、法律(纪律)的约束并对其成员的违反行为施以惩戒,但它特别强调政府行使的社会公共权力,更多地表现为社会性、公共性,为全社会服务的本质特性。公共权力是人类社会与生俱来的,只要人类社会存在,就会有公共权力行使。政府作为适应处理社会公共性事务的需要而产生的公共权力机构,其基本作用就是维持和协调整个社会生活的基本秩序,使其不至于陷入无休止的冲突之中而趋于瓦解,这是社会的共同需要。^① 人类社会发展的历史证明,国家和政府最初是借着管理社会公共事务而发展为特殊机构的。

关于政府的概念,有广义上和狭义上的理解。广义上,政府是指对整个国家

^① 参见谢庆奎:《政府学概论》,中国社会科学出版社2005年版,第14页。

进行组织管理、行使国家权力的一切机关,包括立法、行政、司法机关在内。运用广义上的政府涵义,有助于我们认清国家特别是剥削阶级国家的本质。狭义上,政府仅指一个国家中央和地方各级国家权力机关的执行机关或国家行政机关。与政府的广义和狭义解释相对应,政府体制也可以划分其特定的研究范围。体制是制度的具体化,政府体制是政府制度的具体表现形式,而政府制度又是政治制度的重要组成部分。^① 广义上的政府体制,是指国家立法、行政、司法机关的构成原则、机构设置、职权划分、结构形式及其相互关系的总和。显然,它与广义上的政府相对应,属于“政治学政府”层面的政府体制,与“政治体制”基本相同。狭义上的政府体制,是指政府行政部门的职能设置、权力结构及其运行的总方式。显然,它与狭义上的政府相对应,属于“行政学政府”层面的政府体制,与“行政体制”基本相同。此外,还有学者认为,政府体制的最狭义层面,仅指政府行政权力的划分与结构、狭义政府系统内各行政层次、行政部门和行政区划间的职责权限的划分以及由此而形成的相互关系。^② 他们认为这是政府体制的最核心层面。因此,对应于广义上的政府与政府体制,我们可以把比较政府体制的研究对象扩展到行使整个国家权力的机关体系;对应于狭义上的政府与政府体制,我们也可以把比较政府体制的研究对象限定在国家行政机关的领域内。本部著作则是以狭义的政府为研究对象、从狭义的政府体制层面来对中国与西方国家进行比较研究的。这里的“西方”,既是地理概念,也是政治概念,泛指西欧、北美地区的发达资本主义国家。

二、探索“中西方政府体制比较研究”新视角

改革开放以来,我们国内不少学者作过关于中外政治制度比较、西方国家政府体制比较以及中国政府体制与政治等方面的研究,取得了丰硕的成果。如 20 世纪 90 年代,曹沛霖、徐宗士主编的《比较政府体制》一书对英、法、德、意和瑞典的政府体制进行了详细的、客观的介绍与比较,其中有许多创见性的分析;吴大英、张明澎主编的《西方国家政治制度剖析》,着重对西方国家的政治制度包

① 参见乔耀章:《政府理论》,苏州大学出版社 2003 年版,第 24 页。

② 参见乔耀章:《政府理论》,苏州大学出版社 2003 年版,第 26 页。

括立法制度、行政制度、司法制度、选举与政党制度以及政权结构,作了极深刻的剖析和学术性论证;郑志龙主编的《比较政府体制》一书也深入地分析了资本主义国家政府体制的基本类型、三权分立原则、议会体制、行政体制等,并进行必要的比较,成为较早涉及该领域研究的著作之一。近年来,学界新的研究成果可谓层出不穷。如徐育苗主编的《中外政治制度比较》,将西方国家的政治制度作为与中国的政治制度相对应的整体,分别从代议制度、选举制度、行政制度、立法制度、公务员制度等层面进行一一对应的比较;而郑楚宣、刘绍春编著的《当代中西政治制度比较》、张立荣编著的《中外行政制度比较》风格则不同,它们是分国别对美、英、法、德等主要西方国家与中国的政治制度或行政制度进行比较的;曹沛霖、陈明明等编写的《比较政治制度》一书中,一方面对民主制度的原则与形式、选举制度、代议制度、政党制度、行政制度等的基本原理进行分析,并作国家间的比较,另一方面,又从宏观上对当代政治制度的基本类型及其特点,进行综合性梳理与概括。卓越主编的《比较政府与政治》一书也以西方国家为比较研究的对象,但他把政府职能、政府机构、政府决策、政府监督及政府人力资源管理要素作为关于政府(狭义上)研究的对内视角,把立法机构、司法机构、国家之首、政党制度、选举制度等与政府(狭义上)的关系作为关于政府研究的对外视角,开拓了政府体制与政治比较研究的新思路,使人耳目一新。以上这些学者都无一例外地运用了比较分析的方法对外国的政治制度、中国的政治制度及各种类型的政府体制进行了宏观或者微观、整体或者国别的研究,为推动本学科的发展作出了重大贡献,也为后来的学者从事这方面的研究构筑了理论基础。客观地说,近年来我们国内出版的比较政治制度、比较政府体制的书籍着实不少,但专门对中国与西方国家的政府体制进行比较研究的著作尚不多见,因而,我们希望在学界前辈们已取得的学术成果的基础上就这一方面的研究作一点有益的探索与尝试。

至于本书何以把西方国家的政府体制视为一个与当代中国的政府体制相对应的整体予以比较研究,首先是因为西方国家的政府体制最具有典型性特征。如英国是责任内阁制的摇篮,也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制度的范围内都具有开创性的意义,世界上许多国家的政府体制都直接或间接地受其影响。所以,把西方国家的政府体制作为与中国的政府体制相对应的研究对象,最具有代表性。

其次,中西方政府体制之间不是不能够进行比较的。长期以来,在相当多的人的头脑里都有一个思维定式,那就是认为中西方政府体制不能进行比较,没有可比性。但实际上,中西方政府体制的比较不仅可以,而且必要。“可以”比较,是说中西方政府体制都是与本国的国情和政治文化相适应的,并不是某个人随心所欲的结果;作为人类政治文明不可分割的一部分,中西方政府体制各有长处与短处,既有差异性又有共同性。有“必要”比较,是说只有通过比较研究,才能发现中西方政府体制的长处与短处、差异点与共同点,有比较才能有鉴别。马克思曾精辟地指出:“极为相似的事变发生在不同的历史环境中就引起了完全不同的结果。如果把这些演变中的每一个都分别加以研究,然后再把它们加以比较,我们就会很容易地找到理解这种现象的钥匙。”^①

诚然,每个国家的政府体制都是适应本国的社会、经济、政治和文化的土壤而生长与发育起来的,而且阶级社会里每一个国家特定历史阶段的政府体制都有其阶级性的归宿,因此,中西方政府体制的重大差异是客观存在的、显而易见的。比如在政府组织原则上,有西方的“三权分立”与中国的“议行合一”的差异;在党政关系上,有西方的多党竞争、轮流执政与中国共产党的“法定”执政地位及其“领导下的多党合作”的差异。恰如西方政府的每种行为方式、职能分类、机构设置、领导选择、人员任用、行政监督等,从根本上说都带有阶级性的烙印,是为维护资产阶级的统治服务一样,中国政府体制的形成与运行也具有较强的阶级性和政治性。但同时,我们也必须看到中西方政府体制管理层面上的共同之处。由于任何国家的政府行为都是管理行为,而管理本身具有社会属性,所有政府行为都必须符合管理的社会属性的要求,中国与西方国家概莫能外。人员择优、机构精简、权力监督、廉政建设等符合管理的内在规律;理顺政府关系、规范工作程序、讲求工作方法、提高工作效率等,也是任何一种行政体制都需要遵循的基本要求。可见,中西方政府体制的差异与阶级性归属,并不排除两者的社会性与科学性的相通。当然,能否对中西方政府体制的异同与优劣进行理性的比较分析,这是我们进行此项研究的重点和难点。只有坚持辩证唯物主义与历史唯物主义的观点与方法来从事中西方政府体制的比较研究,才能准确地把握中西方政府体制的异同、优劣,理解各自的形成原因与国情背景,从而实事求是

^① 《马克思恩格斯选集》第3卷,人民出版社1995年版,第342页。

是地对待中西方政府体制,承认它们存在的历史合理性;也只有坚持辩证唯物主义与历史唯物主义的观点与方法,才能从经验总结和理论概括的角度,揭示出中西方政府体制的发展变化与本质内容。如若我们只是热衷于列举中西方政府体制在形式上的差异,而撇开两种体制发展的巨大时间差,或者离开两者的国情背景,抑或忽略两种政府体制的本质分析,从而简单地认知社会主义的政府体制不如资本主义的政府体制完善,并以此推导出社会主义不如资本主义的错误结论,这就有悖于我们比较研究的目的;如若我们只是单纯地强调中西方政府体制的阶级性、政治性,而忽略它们的社会性、科学性,从而得出中西方政府体制不可以相互交流、“水火不相容”的错误结论,那同样有悖于我们比较研究的目的。

其三,我们进行中西方政府体制比较研究的意义,在于让人们了解中西方政府体制构成和运行机制的异同及其国情背景,在此基础上具体把握中西方政府体制的变革趋势,并探讨相互之间的可借鉴之处。人类政治文明是全人类的创造,世界上各个国家、各个民族都有自己的贡献,某些西方人士那种“唯我样板”的偏见和优越心理,是要不得的。必须从人类文明的整体发展,从各种文明的互动关系来看待当今世界上的不同政治文明。事实上,不同政府体制之间的相互交流和借鉴是不可避免的,也是有益的。比如中国的人民代表大会制则是经苏联辗转借鉴了西方国家的代议制和“议行合一”原则建立起来的;而德国的社会主义市场经济、法国的指导性计划和瑞典的福利国家等政府管理模式,都蕴含着社会主义的某些成分;2008年前后,在由美国“次贷”危机引发的全球金融风暴中,西方政府纷纷出手“救市”,其中,美国政府接管房利美和房地美两大抵押贷款机构、掌控80%的AIG股权、出巨资挽救贝尔斯登等大的金融机构、实施暂时的“国有化”措施,等等,都不是出自西方资本主义制度的常规做法;西欧国家也向私营大银行和大公司注入巨额资本,使私营银行和公司成为国家参股甚至控股的企业,同样是借用社会主义的某些做法来弥补资本主义制度的不足,可以说是对现有自由市场经济体制的挽救和制度调整,但绝不是想用社会主义制度来替代资本主义制度。因此,中西方政府体制的阶级性、政治性并不排除彼此之间的相互借鉴。我们应当以相互学习和共同发展的视野来比较当代中西方国家的政府体制。现阶段,中国正处于从计划经济走向社会主义市场经济的转型时期,在进行着的各项改革中,政府体制是一个极为重要的方面,其中有许多迫切的问题亟待我们解决,诸如政府职能的转变与优化、政府机构的精简与整合、廉政建设

的加强与完善等,这都需要我们开阔视野,积极吸取其他国家包括西方国家政府改革实践中的成功经验,借鉴他们政府体制中的长处,以改革和完善我们的政府体制。建设社会主义需要吸收全人类文明其中包括政治文明的一切有益的成果。当然,吸收别国政治文明的有益成果,绝不意味着照搬别国的政治制度和政府体制,因为任何一个国家的政治制度和政府体制在该国是有效、有用的好的东西,而照搬到另外一个国家未必也会成为有效、有用的好的政治制度和政府体制。正如卢梭所言,“没有一种政府形式适宜于一切国家”^①。所以,某些西方人士也应深刻认识到,任何一种政府体制,都是由国家的阶级性质决定的,是与国家的根本政治制度相适应的,不要指望指手画脚以影响其他国家作出全盘西方化的改变。在比较研究中,我们必须避免照搬西方国家政府体制的误导性倾向。不过,只要是进行科学的、实事求是的比较研究,就会避免因肤浅比较而得出误导性的结论。需要指出的是,我们反对照搬西方国家的政府体制,但绝不能否定其中合理的成分,这是个科学地认识和对待西方国家的政府体制的问题。中共十六大报告指出:“世界是丰富多彩的,世界上各种文明,不同的社会制度和发展道路应彼此尊重,在竞争中取长补短,在求同存异中共同发展。”

总之,对中西方政府体制进行比较研究,是一个崭新的视角,尽管所涉及问题较为复杂、分析难度较大,但此项研究无疑是一次有意义的探索。

三、本书的主要内容及其逻辑关系

本书除绪论外,共有7章的内容。前3章分别是中西方政府(广义)组织原则比较、中西方政府体制的存续环境比较、中西方层级政府关系比较。其中政府组织原则比较和层级政府关系比较这两章,前者是从宏观上广义政府的角度研究政府的组织原则问题,主要是研究国家政权的横向权力结构和组织方式;后者是从微观上狭义政府的角度研究层级政府之间的关系问题,主要是纵向府际关系,即中央政府与地方政府之间、联邦政府与州政府之间及其与地方政府之间的关系。至于政府模式及其存续环境比较,主要是以狭义的政府为轴心,探讨政府与立法机构、司法机构、选举制度及政党制度之间的关系,它们是作为政府的外

^① [法]卢梭:《社会契约论》,何兆武译,商务印书馆1982年版,第103页。

在环境发生作用的,所以,可被视作是研究政府的外在视角。书中后4章内容分别是中西方政府职能比较、中西方政府机构比较、中西方政府人力资源管理比较和中西方政府决策比较。它们是对狭义政府的内部透视,是在把握政府的各个管理要素中阐述、比较政府,因而是比较政府的对内研究视角。

政府(广义)组织原则,这里是指国家政权的组织原则,主要涉及政治制度内的权力结构及其采取的结构形式问题。中国与西方国家各有自己的政府组织原则和由此确定的政府权力分配结构,它们作为各自宪政体制规范的核心,是中西方政府体制研究中不能不涉及的内容。具体而言,中国与西方国家政府(广义)组织原则的比较,就是“议行合一”与“三权分立”的比较。尽管西方国家普遍采用“三权分立”原则来组织政府(广义),但各有自己的模式特色,在“三权分立”最为典型的美国,“三权分立”体制的实质与作用清晰可见。伴随着资本主义从自由竞争阶段过渡到垄断阶段,“三权分立”体制的内部权力结构重心在从议会转移到行政部门。中国坚持“议行合一”原则来组织政府(广义),但中国的“议行合一”模式不同于巴黎公社,也与西方国家的“三权分立”有着巨大的差异。在我国政治体制改革的进程中,如何进一步完善我国“议行合一”制度与实践,是我们不能不思考的问题。

政府体制的存续环境,主要探讨的是狭义上的政府与立法机关、司法机关的关系,以及政府与选举制度、政党制度的关系,它们通常被视作政府体制的运行环境,是政府体制得以存在和持续的环境。这几组关系是研究政府的对外视角。这就是说,中西方政府体制比较研究,不但要对政府管理的内在组成要素进行深入剖析,还需要对政府体制的运行环境进行比较研究,以便更清楚地把握中西方政府体制的全貌。政府与立法机关的关系通常是判定一国政府模式的核心指标,据此指标,西方国家的政府模式可划分为内阁制、总统制两种基本模式以及半总统制、委员会制等混合模式,不同模式的政府制度,其政府结构和特点各不相同,且各有优劣。但不管怎样,在西方国家政府与立法机关的关系上,共同的演进趋势是权力重心从议会向行政部门转移,以及政府首脑个人权力强化。中国政府与立法机关的关系,决定了其政府模式是“人民代表大会制”,这是由社会主义国家的根本性质决定的,也是与“议行合一”的政府组织原则相契合的。在政府与司法机关的关系上,中国与西方国家有着极大的差异。由于大多数西方国家都奉行“司法独立”的原则,司法机关相对独立于立法机关和行政机关;

而中国的“一府两院”在合一于全国人民代表大会的同时,也由于特殊的国情而使政府与司法机关之间的关系较为复杂。严格地讲,选举制度、政党制度属于政治制度的研究范畴,不属于政府体制。然而,不进行选举制度、政党制度与政府体制关系的研究,就无法理解西方国家政府的组成和运作风格,也无法辨别不同西方国家实际政治运行中的差异性。因为政府是政党进行政治的枢纽,一切政府也都是政党政府;同样,在中国,如果简单套用西方政治学的分析框架,不仅无法确切了解当代中国政府活动的基本过程,而且无法具体解释中国政府活动的具体内容。当然,作为现代国家政治制度的重要组成部分,政党制度的形成是由该国的特定的历史条件和现实条件决定的,它与该国的历史传统、民族习惯、政治制度、阶级斗争状况有着密切的联系,而选举制度对西方政党制度的影响最为巨大。在那里,不同的选举制度有助于形成各国不同的政党制度,而各国不同的政党制度与不同的政府制度相结合之后,又带来了它们实际政治运行中的差异性结果。但与此不同的是,中国的选举制度与政党制度并无直接的互动关系,它们与政府的关系也呈现出不同于西方国家的形态。不论选举制度对政党制度的影响如何,也不论中西方政党制度有多大的差别,但都存在着党政关系。在西方,党政关系,不仅包括执政党与政府的关系,也包括在野党与政府的关系;而在中国,党政关系,主要是指执政党与政府的关系,有时也包括参政党与政府的关系;从一定意义上讲,党政关系也是执政党与国家权力机关的关系。

层级政府之间的关系,主要是探讨国内不同层级的政府之间的关系,即中央政府与地方政府之间的关系、联邦政府与州政府以及与地方政府之间的关系。政府体制在纵向上的结构,主要就是层级政府之间的关系。前面的章节里对政府与立法机关、司法机关的关系的研究是专注于国家权力的横向分配,而层级政府之间关系的研究是专注于国家权力的纵向分配。研究政府体制,必然涉及中央政府与地方政府的权力划分、联邦政府与州政府之间的制度化分权问题。就西方国家政府内部关系来看,不仅存在着单一制政府与联邦制政府的划分,即使在单一制政府中也存在着中央集权型模式与地方分权型模式的差别,联邦制政府中也存在着二元联邦制模式与合作联邦制模式的差别。中国也是单一制的政府结构形式,但在地方政府的授权方式和权限划分上呈现出多样性,并具有不同于西方国家的特点。众所周知,改革开放后我国中央与地方关系进行了重大调整,调整的总体趋势是中央逐渐向地方分权,试图从传统的中央高度集权体制转