

公共管理硕士(MPA)系列教材

# 比较政府 与政治

卓越 主编

中国人民大学出版社

公共管理硕士(MPA)系列教材

# 比较政府与政治

主编 卓越

中国人民大学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

比较政府与政治/卓越主编.  
北京:中国人民大学出版社,2004  
(公共管理硕士(MPA)系列教材)

ISBN 7-300-05672-5/D·1051

- I. 比…  
II. 卓…  
III. ①国家行政机关-对比研究-西方国家-研究生-教材  
②比较政治学-西方国家-研究生-教材  
IV. D502

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 058194 号

公共管理硕士(MPA)系列教材

## 比较政府与政治

主编 卓越

---

出版发行 中国人民大学出版社  
社 址 北京中关村大街 31 号 邮政编码 100080  
电 话 010-62511242(总编室) 010-62511239(出版部)  
010-82501766(邮购部) 010-62514148(门市部)  
010-62515195(发行公司) 010-62515275(盗版举报)  
网 址 <http://www.crup.com.cn>  
<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)  
经 销 新华书店  
印 刷 北京雅艺彩印有限公司  
开 本 787×965 毫米 1/16 版 次 2004 年 7 月第 1 版  
印 张 22.25 印 次 2004 年 7 月第 1 次印刷  
字 数 405 000 定 价 26.00 元

---

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

# 《公共管理硕士（MPA）系列教材》

## 编审委员会

**顾问** 夏书章：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会顾问，中山大学教授

**总主编** 纪宝成：中国人民大学校长、教授，全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会副主任委员

**副总主编** 王乐夫：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会副主任委员，中山大学教授

**编委**（以姓氏笔画为序）

王浦劬：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，北京大学教授

毛寿龙：中国人民大学教授

皮纯协：中国人民大学教授

许光建：中国人民大学教授

朱立言：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员、秘书长，中国人民大学教授

张成福：中国人民大学教授

张德信：国家行政学院教授

陈庆云：北京大学教授

陈振明：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指

导委员会委员，厦门大学教授

季明明：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，国家行政学院研究员

竺乾威：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，复旦大学教授

周光辉：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，吉林大学教授

周志忍：北京大学教授

胡 伟：上海交通大学教授

娄成武：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，东北大学教授

姚先国：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，浙江大学教授

顾建光：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，上海交通大学教授

高培勇：中国人民大学教授

董克用：中国人民大学教授

谭跃进：国防科技大学教授

薛 澜：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员、副秘书长，清华大学教授

# 《公共管理硕士 (MPA) 系列教材》

## 总 序

纪宝成

公共管理是以政府为核心的公共部门运用管理学、政治学、经济学、法学、社会学、系统科学等多学科理论与方法对国家和公共组织进行有效治理的管理活动。公共管理学是运用管理学、政治学、经济学等多学科理论与方法研究公共组织,尤其是政府组织的管理活动及其规律的学科体系。它是一个科技整合的交叉学科群,是以解决公共问题为导向的应用科学。

中国作为一个统一的国家有几千年的历史,在政府管理领域有着丰富的经验,这些经验对世界很多国家都产生过重要影响。从这个意义上说,中国是公共管理理论与实践的发源地之一。

现代公共行政与公共管理的研究和教育于20世纪初在西方兴起,迄今有上百年的历史。我国从20世纪80年代开始公共行政与公共管理研究和教育的恢复和重建,自此以后公共行政与公共管理的研究和教育得到长足发展。

根据新形势下社会公共管理现代化、科学化、专业化的要求,为建立适应社会主义市场经济需要的办事高效、运转协调、行为规范的公共管理体系,完善国家公共事务和行政管理干部培训制度,建设高素质的专业化国家公共事务和行政管理干部队伍,1999年5月国务院学位委员会第17次会议审议通过了《公共管理硕士(MPA)专业学位设置方案》,并决定于2001年10月在我国首次进行MPA招生考试,2002年3月MPA学员正式入学。

为了提高我国公共管理硕士(MPA)专业学位教育水平,保证公共管理硕士专业学位教育工作的健康、顺利发展,国务院学位委员会、教育部和人事部于2001年2月成立了全国公共管理硕士(MPA)专业学位教育指导委员会。MPA专业学位教育指导委员会的教材工作小组就教材建设问题专门进行了讨论。

80年代以后我国出版了一些公共行政与公共管理的教材,这些教材在公共行政与公共管理专业人才培养方面发挥了重要作用,但仍存在一些缺陷,即教材

相对比较分散，不系统，没有一个完整的知识体系，联系实际不够。

公共管理是一个不断成长和发展的学科，公共管理实践尚在不断发展中，因而公共管理教育也处在探索和发展阶段。为适应公共管理硕士（MPA）教育对教材和教学参考资料的需要，不断探索回应公共管理实践中的问题，反映国内外公共行政与公共管理研究的最新成果，中国人民大学出版社组织有关专家编写了这套公共管理硕士（MPA）系列教材。本套教材包括按照国务院学位办确定的《公共管理硕士专业学位培养方案》的要求而编写的9门核心课程教材，也包括公共管理各领域、各新兴学科的方向性必修课程教材及部分选修课程教材。

本套教材力求体现如下特色：第一，系统完整，基本涵盖了公共行政与公共管理专业教育的主要知识领域；第二，反映国内外公共行政与公共管理研究领域的最新成果，为公共行政与公共管理领域的教育者、学生、实际工作者提供了本领域的最新信息、资料及多视角思考空间；第三，反映公共行政与公共管理硕士（MPA）专业教育的特点，重视应用性，注重能力的培养，为此在教材中除讲授一般理论知识外，还加有大量案例分析；第四，将中国传统的行政管理思想、国外先进的公共行政与公共管理理论与中国现实管理实践紧密结合，理论联系实际。

本套教材除适合MPA学生使用外，也适合公共管理学科的研究生及各级行政管理人员作为培训参考资料使用。

参与本套教材编写的有中国人民大学、北京大学、清华大学、复旦大学、中山大学、厦门大学、上海交通大学、国防科技大学等十几所大学的老师，他们都是公共行政与公共管理教育领域的专家，他们在公共行政与公共管理教育领域积累了丰富的经验，同时又比较注重社会实践，使理论与实践相结合。本套教材的作者来自全国各地，突破了一个学校、一个区域的界限，我们的指导思想是尽量把公共行政与公共管理领域有影响的学校和有影响的老师都吸收进来，博采众家之长。为此，中国人民大学出版社邀请有关专家成立了公共管理硕士（MPA）系列教材编委会。

随着公共行政与公共管理教育和实践的不断发展和完善，公共行政与公共管理学科的研究和教育也在不断发展和完善，这就要求教材也要不断更新内容。我们编写的这套教材只是一个初步的探索和尝试，还望广大读者对这套教材提出批评建议，以便于我们不断修订、完善。

2001年9月



## 前 言

在互联网时代,单纯知识性的信息几乎唾手可得,这个时代对人们思维能力的养成和提升提出了更高的要求。在公共管理学科体系中,“比较政府与政治”是一门以方法性训练见长的课程,比较的方法不仅是在同异之间寻求规律,而且也是各种方法的基础。案例分析一直被认为是MPA教学较佳的训练武器,实际上,运用比较分析的方法来训练思维与案例分析方法有异曲同工之妙。可以说,这个时代凸显了研究“比较政府与政治”的意义与作用。在实践的过程中,运用比较的方法往往可以促进改革和发展。对中国近10年来公共部门改革的过程进行梳理,可以发现,在某种程度上,改革是在对国外,特别是对西方国家近20年来公共部门改革进行比较分析中,不断地推进和发展的。中国公共部门改革正是在比较与借鉴的过程中,逐渐地融入国际化改革的潮流,不断地丰富自身的改革内容,提升改革速度。通过“比较政府与政治”的学习研究,可以帮助公共部门的改革和发展寻求一种动力机制。

笔者在行政管理专业从事“比较政府”的教学与科研已有十几个春秋,在这个领域发表过几十篇文章,也出版过《西方行政分析》、《比较政府》等著作。此外,为政治学专业的研究生开设“比较政治”课程也已有多年的,但是真正以《比较政府与政治》命名,编写一本教材,这还是一个新的尝试。

比较政府是在行政管理专业之下一门相对独立的课程,比较政治则是在政



治学理论专业之下一门相对独立的课程。比较政府与政治既要涉及比较政府的内容，也要涉及比较政治的内容，作为一种新的整合，比较政府与政治的体系应该如何架构，不同的研究思路，可以演绎不同的逻辑。本书尝试确立这样一种逻辑关系：以政府（狭义）作为研究的轴心，分为内外两个研究视角，在把握政府与其他政治实体要素的关系中阐述比较政治，这是一种对外的研究视角；在把握政府的各个管理要素中阐述比较政府，这是一种对内的研究视角。应该说，这样一种研究思路，是符合 MPA 教材要求的。作为一级学科的公共管理学，当然包括各种公共部门组织，当然需要研究政治学的内容，但政府组织、政府管理无疑是公共管理学的核心部分。以政府作为轴心来研究比较政府和政治，其依据是充分的。这样一种安排，既可避免比较政府与比较政治在体系上简单相加，又可在内容上基本覆盖各个要素。笔者曾经与一些从事当代中国政府与政治教学与科研工作的教师进行过交流，他们也有做类似的体系安排的想法。虽然说比较政府与政治与当代中国政府与政治是两门不同的课程，研究领域和对象不同，但是，二者的研究方法和思路是可比的。

这几年可以说是行政管理学发展最迅速的时期，是与国际接轨最频繁的时期。在比较行政方面，1999 年，国家行政学院出版社出版一套当代国外行政改革丛书，从 2001 年起，中国人民大学出版社推出一套公共行政与公共管理经典译丛，最近，中山大学、同济大学也紧接其后，组织翻译了一批国外公共管理的最新力作。这些书籍极大地丰富了比较行政的研究内容。近年来，互联网的开通和普及，为人们及时把握国外行政管理理论研究的最新成果，了解国外行政发展的最新动态，提供了现实的可能。本书在写作内容方面，尽可能反映出“比较政府与比较政治”研究的最新成果。例如，电子政务是公共管理领域正在迅猛发展的最前沿课题，本书用整整一章的篇幅，来反映西方国家电子政府比较这个最新的内容。同时，本书力求用动态的视角来把握政府行为，探寻政府发展规律，而不是仅仅描述政府制度。例如，在政府职能比较中，用很大的篇幅揭示政府职能转变的内容；在政府机构比较中，专门有一节阐述机构改革；在人力资源管理比较中，着力反映从传统的人事管理到人力资源管理的变迁过程等等。

本书共十章，主要内容有绪论、西方国家政体架构中的政府外部关系比较、西方国家非政权架构中的政府外部政治关系比较、西方国家政府间关系比较、西方政府职能比较、西方政府机构比较、西方政府决策比较、西方政府人力资源管理比较、西方国家电子政府比较和西方政府监督比较等。本书为 MPA 必修课程使用教材，也可作为公共管理学科各专业研究生、本科生使用的教材以及各级行政院校专业课程的参考用书。

本书由厦门大学公共事务学院、复旦大学国际关系与公共事务学院、中山大学政治学与公共事务学院的一些中青年学者共同完成。本书由厦门大学公共事务学院的卓越教授担任主编，负责编排全书大纲，组织写作力量，对全书进行统稿、定稿。本书各章的作者为：卓越（第1章、第6章、第10章）；何俊志（第2章、第3章、第4章）；陈捷（第5章）；陈干全（第7章）；梁建东（第8章）；黄晓军（第9章）。本书的出版，得到中国人民大学出版社的大力支持，刘晶女士为编辑此书提供了诸多创意，借此机会一并表示由衷的谢意。

**卓越**

2003年12月27日



<b>第 1 章 绪论</b> .....	(1)
1.1 比较政府与政治研究的逻辑关系 .....	(2)
1.2 比较政府与政治的研究边界 .....	(7)
1.3 比较政府与政治的研究范式 .....	(12)
本章小结 .....	(21)
关键术语 .....	(22)
复习思考题 .....	(22)
本章参考文献 .....	(22)
<b>第 2 章 西方国家政体架构中的政府外部关系比较</b> .....	(23)
2.1 政府与立法机关的关系 .....	(24)
2.2 政府与国家元首的关系 .....	(34)
2.3 政府与司法机关的关系 .....	(41)
本章小结 .....	(49)
关键术语 .....	(49)
复习思考题 .....	(50)

阅读材料 .....	(50)
本章参考文献 .....	(54)
<b>第3章 西方国家非政权架构中的政府外部政治关系比较 .....</b>	<b>(55)</b>
3.1 政府与选举制度的关系 .....	(56)
3.2 政党与政府的关系 .....	(65)
3.3 利益集团与政府的关系 .....	(72)
本章小结 .....	(79)
关键术语 .....	(79)
复习思考题 .....	(79)
阅读材料 .....	(80)
本章参考文献 .....	(82)
<b>第4章 西方国家政府间关系比较 .....</b>	<b>(83)</b>
4.1 单一制国家的中央政府与地方政府的关系 .....	(84)
4.2 联邦制国家的联邦政府与成员政府间关系 .....	(94)
本章小结 .....	(104)
关键术语 .....	(104)
复习思考题 .....	(104)
阅读材料 .....	(105)
本章参考文献 .....	(108)
<b>第5章 西方政府职能比较 .....</b>	<b>(109)</b>
5.1 西方政府职能的构成 .....	(110)
5.2 西方政府职能的基本模式与特征 .....	(121)
5.3 西方政府职能的发展与变革趋势 .....	(133)
本章小结 .....	(143)
关键术语 .....	(144)
复习思考题 .....	(144)
阅读材料 .....	(145)
本章参考文献 .....	(148)
<b>第6章 西方政府机构比较 .....</b>	<b>(149)</b>
6.1 西方政府机构的基本类型 .....	(150)

6.2	西方政府机构的设置依据	(159)
6.3	西方政府机构改革	(168)
	本章小结	(178)
	关键术语	(179)
	复习思考题	(179)
	阅读材料	(180)
	本章参考文献	(182)
<b>第7章</b>	<b>西方政府决策比较</b>	<b>(184)</b>
7.1	西方政府决策体制及决策方式	(185)
7.2	西方政府决策咨询制度比较	(191)
7.3	西方政府决策程序比较	(201)
	本章小结	(208)
	关键术语	(208)
	复习思考题	(208)
	阅读材料	(209)
	本章参考文献	(215)
<b>第8章</b>	<b>西方政府人力资源管理比较</b>	<b>(216)</b>
8.1	从传统人事行政到现代政府人力资源管理	(217)
8.2	西方政府人力资源管理的制度框架	(226)
8.3	西方政府人力资源管理的运行机制	(237)
	本章小结	(252)
	关键术语	(253)
	复习思考题	(253)
	阅读材料	(253)
	本章参考文献	(256)
<b>第9章</b>	<b>西方国家电子政府比较</b>	<b>(257)</b>
9.1	西方国家电子政府建设的背景	(258)
9.2	西方国家电子政府构成内容	(268)
9.3	西方国家电子政府未来走向	(284)
	本章小结	(290)

关键术语·····	(291)
复习思考题·····	(291)
阅读材料·····	(292)
本章参考文献·····	(297)
<b>第 10 章 西方政府监督比较</b> ·····	(298)
10.1 三权分立体制中的行政监督·····	(299)
10.2 西方行政申诉监督·····	(315)
10.3 西方国家的廉政监督·····	(322)
10.4 西方政府的行政监察·····	(328)
本章小结·····	(334)
关键术语·····	(335)
复习思考题·····	(335)
阅读材料·····	(335)
本章参考文献·····	(338)
<b>主要参考文献</b> ·····	(339)



## 绪 论

比较政府与政治主要是运用比较分析的方法，对政府制度及政府行为进行研究的一门课程。政府制度及政府行为既有内在的结构要素，也涉及外在的环境和关系。作为全书的绪论，本章首先讨论比较政府与政治研究内容的逻辑关系、研究范围以及研究的范式等几个问题。

### 重点问题

- 比较政府与比较政治的逻辑关系
- 广义政府与狭义政府的关系
- 地方级政府与中央级政府的关系
- 比较研究方法的意义、作用
- 比较政府与政治和当代中国政府与行政的关系
- 研究比较政府与政治的意义

## 1.1 比较政府与政治研究的逻辑关系

本书内容涉及原先相对独立的两门课程，本书的架构是在相对独立的两门课程基础上进行重新整合，因此，本书首先要研究比较政府与比较政治的逻辑关系。作为一门系统的课程，比较政府与政治各个内在要素之间具有逻辑关系；另外，作为一门独立的课程，比较政府与政治与其他相邻课程之间也存在着相应的逻辑关系。

### 1.1.1 比较政府与比较政治的逻辑关系

比较政府是在行政管理学专业之下一门相对独立的课程，比较政治则是在政治学专业之下一门相对独立的课程。比较政府与政治既要涉及比较政府的内容，又要涉及比较政治的内容，作为一种新的整合，比较政府与政治的体系应该如何架构，不同的研究思路，可以演绎不同的逻辑。比如，可以将比较政府与比较政治平均安排，各写一半，这是一种比较简单的整合方式。又如，对比较政治的研究，既可以从立法机关、司法机关、政党组织、利益集团等政治实体要素的角度，进行制度性研究；也可以从政治发展、政治文化、政治参与等政治功能要素的角度，进行功能性研究；也可以运用经济学、社会学的研究手段，从不同学科领域的角度进行方法性研究。

本书尝试确立这样一种逻辑关系，以政府（狭义）作为研究的轴心，分为内外两个研究视角，在把握政府与其他政治实体要素的关系中阐述比较政治，这是一种对外的研究视角；在把握政府的各个管理要素中阐述比较政府，这是一种对内的研究视角。需要说明的是，这样一种研究方法，在分量上，直接研究比较政治的内容大约占全书的1/3；在内容上，主要侧重于制度层面。但是，与一般的比较政治的研究不同，本书是在探讨政府与其他政权机关、与非政权组织的政治实体之间的关系，探讨政府间的关系中来把握比较政治的。例如，多数代表制和比例代表制是西方国家两种主要的选举制度。本书通过分析，说明了不同的选举制度为各国带来了不同的政党制度，以及各种不同的政党制度与差异性的政府制度相结合之后，不同的制度组合在实际政治运作中会产生出差异性的后果。

应该说，这样一种研究思路，是符合MPA教材要求的。作为一级学科的公共管理学，当然包括各种公共部门组织，当然需要研究政治学的内容，但政府组织、政府管理无疑是公共管理的核心部分，以政府作为轴心来研究比较政府和



政治，具有充分的依据。这样一种安排，既可避免比较政府与比较政治在体系上简单相加，又可在内容上基本涵盖各个要素。比较政府部分，可以直接研究政府职能、政府机构、政府人力资源管理、电子政府、政府决策和政府监督等内容，中央政府与地方政府、联邦政府与州政府等政府间关系，其实也是比较政府直接研究的内容；比较政治部分，立法机构、司法机构、国家元首、政党制度、选举制度、利益集团等内容，是围绕着与政府的关系，作为政府的外在环境发生作用的。作者曾经与一些从事当代中国政府与政治教学与科研工作的教师进行过交流，他们也有做类似的体系安排的想法。虽然说比较政府与政治和当代中国政府与政治是两门不同的课程，研究领域和对象不同，但是，二者的研究方法和思路具有可比性。

### 1.1.2 比较政府与政治研究内容的逻辑关系

比较政府与政治研究的内容涉及西方国家政权架构中的外部政治关系、西方国家非政权架构的外部政治关系、西方国家政府间关系以及西方政府的职能、机构、决策、人力资源管理、电子政府、监督等。本书在绪论之后的前三章重点是以政府为轴心，研究比较政治的内容，这一部分，也可以看做是研究比较政府的外在环境。后六章则选取了政府管理的基本要素作为比较对象，即比较政府的内部透视。

在政府与立法机关的相互关系方面，西方国家的基本模式是议会制和总统制两种模式，以及由此而产生的半总统制和委员会制的混合模式。这两种模式的共同演进趋势都是权力重心从议会转移到行政以及政府首脑个人权力趋于强化。20世纪70年代以来，围绕着议会制与总统制的争论在不断展开，但是议会制与总统制不可能绝对区分高下。政府与国家元首的关系模式可以划分为君主—内阁模式、总统制模式、总统一总理模式和集体元首模式。君主—内阁模式是虚位君主与内阁集权相结合；总统制模式是国家元首和政府首脑合二为一；总统一总理模式是国家元首和政府首脑都实行选举制和任期制；集体元首模式是国家元首由政府首脑机关的成员轮流担任。

西方各国的政府与法院的关系因不同的法律传统而体现出了不同的模式。英美法系由普通法院负责行政案件的审理，大陆法系则由专门的行政法院来审理行政案件。凡有成文宪法的国家一般都有专门的机构来实施违宪审查。美国和北欧国家通过普通法院来实施违宪审查，而大陆法系各国则主要由专门成立的宪法委员会或宪法法院来实施违宪审查。大陆法系的检察机关设于法院但隶属于政府的司法行政部门，英美法系的检察机关则主要归司法行政部门领导。