

公共管理前沿系列教材

# 比较公共行政

BIJIAO GONGGONG XINGZHENG

(修订版)

卓越 主编



福建人民出版社  
FUJIAN PEOPLE'S PUBLISHING HOUSE

公共管理前沿系列教材

1381189

# 比较公共行政

BIJIAO GONGGONG XINGZHENG

(修订版)

卓越 主编



淮阴师院图书馆 1381189



福建人民出版社  
FUJIAN PEOPLE'S PUBLISHING HOUSE

**图书在版编目 (CIP) 数据**

比较公共行政/卓越主编. —福州: 福建人民出版社, 2009. 12

ISBN 978-7-211-06087-0

I. ①比… II. ①卓… III. ①公共管理: 行政管理—对比研究—西方国家 IV. ①D735.03

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 232884 号

**比较公共行政**

BIJIAO GONGGONG XINGZHENG

作 者: 卓 越

责任编辑: 施国忠

出版发行: 福建人民出版社

电 话: 0591-87533169 (发行部)

网 址: <http://www.fjpph.com>

电子邮箱: 211@fjpph.com

地 址: 福州市东水路 76 号

邮政编码: 350001

印 刷: 福建省天一屏山印务有限公司

地 址: 福州市铜盘路 278 号

邮政编码: 350003

开 本: 787mm×1092mm 1/16

印 张: 19.50

字 数: 347 千字

版 次: 2009 年 12 月第 1 版

2009 年 12 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-211-06087-0

定 价: 32.00 元

本书如有印装质量问题, 影响阅读, 请直接向承印厂调换  
版权所有, 翻印必究

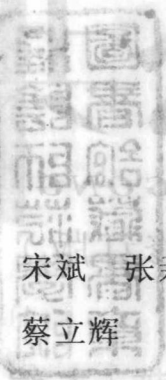
1381183

# 公共管理前沿系列教材编委会

主任：卓越

委员（以姓氏笔画为序）

朱仁显 吴建南 宋斌 张亲培 卓越 倪星 黄新华  
 崔运武 傅广宛 蔡立辉



比较  
 BILIAO GONG  
 公共管理前沿系列教材编委会

卓越：福建省委党校教授、博士生导师，福建省人民政府顾问。教学和科研的主要方向为政府绩效管理、政府比较与复制。出版《政府绩效管理导论》《公共部门绩效评估》《比较政府与政治》《国外政府改革与发展前沿》《行政发展研究》等专著、合著30部，在《政治学研究》《教育研究》《中国行政学院》《马克思主义与现实》等刊物发表学术论文60余篇；主持“政府成本控制研究”等10项国家和省部级科研项目；主持开发“公共部门绩效评估管理系统”“公安派出所绩效评估管理系统”“社区绩效评估管理系统”“检验检疫专项业务绩效评估管理系统”等20项软件课题，曾先后赴美国、意大利、新西兰、韩国、新加坡、菲律宾等国家参加国际学术会议，进行学术交流，国际合作科研。





## 总 序

前沿是一种态势，处于学科前沿，就要有一种求实性、前瞻性和创新性的激情；前沿是一种探索，位居学科前沿，就要努力反映学科的最新成果和方法，把握学科发展的最新趋势和脉络。

总体上看，公共管理是一门崭新的学科。在中国，作为一个完整的学科，公共管理的发展也就是十年的时间。与其他学科相比，公共管理的学科体系有待于进一步完善，现有的各个二级学科建构需要作更多的磨合和协调，各个学科间的逻辑关系需要作统一的梳理。在理论研究方面，近年来发展形势喜人，研究范围拓宽，研究视角变换，研究主题增多，诸如重塑政府、新公共服务、契约主义、多中心治理和自主治理、后现代公共行政等理论不断涌现，但是理论研究落后于实践发展依然是不争的事实，对于腐败问题、社会贫困问题、公平正义问题等，公共管理理论还是显得被动乃至束手无策。另外一个重要的问题是学科理论如何形成核心竞争力，形成真正独立完整的特色，避免东拼西凑，这是需要花费功力的。这些问题具体到我国的公共管理理论研究中，显得尤为重要。要尽快结束初创时期，尽快跨越引进和零散运用西方公共管理理论的阶段，立足国情，加强系统性、原创性和前瞻性研究。

在实践方面，自20世纪80年代开始的世界性公共部门改革浪潮对缩减公共部门规模，降低政府成本，提高政府绩效，促进经济发展确实起到了很大的作用，但远非“一劳永逸”，政府的规模、成本和绩效问题依然存在，特别在广大发展中国家尤甚。而且亦有证据表明，这次大规模而激进的公共部门改革本身也带来了许多问题，比如，失业问题进而导致的两极分化和贫困问题，公务员制度精神的缺失问题，“顾客导向”导致的公民身份认定困难问题，规制贸然放松带来的腐败问题等等。加之20世纪90年代以来，知识经济的兴起和快速发展，全球化进程的加快，不仅使上述一些原限于一国的的问题极易波及他国，进而导致全球性问题，而且新的全球性治理问题也在不断涌现，这在1997年的东南亚金融危机和2008年开始的全球性金融危机中得到了证明。这些问题到底是改革理念和理论本身的必然产物，还是改革的不规范操作造成的？这需要理论创新才能够理清。我国也接受了这场公共部门改革的洗礼。近年来，中国政府改革和发展的成就不菲，同时，改革过程中的中国政府在经济、政治、社会、

## 2 比较公共行政

思想文化等领域也面临着众多挑战。从某种角度上说,科学发展观就是应对挑战、积极反思的产物。也就是说,在科学发展观的视域下,公共管理领域是需要不断创新和发展的。

加强对公共管理前沿理论的研究,不断进行理论创新是一件很有意义的工作。为做好这项工作,在福建人民出版社的积极策划下,我们搭建了公共管理前沿系列这样一个平台,本着整合学界资源、发挥优势所长的原则,考虑到立足当今国内外公共管理理论和实践前沿阵地,力图体现学科范围内知识体系的系统整合、力图反映或解决公共管理实践中出现的重大社会现实问题,我们邀请了公共管理学界部分较有影响力的专家学者,共同完成这一使命。

卓越

2009年7月

# 目 录

|                                   |      |
|-----------------------------------|------|
| <b>第一章 绪论</b> .....               | (1)  |
| <b>第一节 比较公共行政的研究边界与逻辑关系</b> ..... | (1)  |
| 一、比较公共行政的研究边界 .....               | (1)  |
| 二、比较公共行政研究的逻辑关系 .....             | (3)  |
| <b>第二节 比较公共行政研究历程综述</b> .....     | (5)  |
| 一、西方比较公共行政研究历史沿革 .....            | (5)  |
| 二、国内比较公共行政研究发展历程 .....            | (8)  |
| 三、国内比较公共行政研究概述 .....              | (9)  |
| <b>第三节 比较公共行政的分析框架与研究方法</b> ..... | (11) |
| 一、基本比较分析框架：结构——功能主义 .....         | (11) |
| 二、比较公共行政的研究方法 .....               | (15) |
| 三、比较公共行政的研究内容 .....               | (18) |
| <b>第四节 比较公共行政的研究效应和发展趋势</b> ..... | (22) |
| 一、比较公共行政研究的特点 .....               | (22) |
| 二、比较公共行政研究的意义 .....               | (23) |
| 三、比较公共行政研究的发展趋势 .....             | (24) |
| <b>关键术语</b> .....                 | (27) |
| <b>复习思考题</b> .....                | (27) |
| <b>第二章 西方政府职能比较</b> .....         | (28) |
| <b>第一节 西方政府经济调节职能</b> .....       | (28) |
| 一、西方政府经济调节职能模式 .....              | (28) |
| 二、西方政府经济调节职能优化的主要工具 .....         | (30) |
| 三、当代西方政府经济调节职能变革的新趋势 .....        | (32) |
| <b>第二节 西方政府市场监管职能</b> .....       | (34) |
| 一、西方政府市场监管职能单元 .....              | (34) |
| 二、西方政府市场监管职能模式 .....              | (35) |

## 2 比较公共行政

|                                |       |
|--------------------------------|-------|
| 三、当代西方政府市场监管职能变革的一般特征 .....    | (37)  |
| <b>第三节 西方政府公共服务职能</b> .....    | (39)  |
| 一、西方政府公共服务职能单元 .....           | (39)  |
| 二、当代西方政府公共服务职能变革的一般特征 .....    | (41)  |
| <b>第四节 西方政府社会管理职能</b> .....    | (44)  |
| 一、西方政府社会管理职能单元 .....           | (44)  |
| 二、当代西方政府社会管理职能变革的新趋势 .....     | (47)  |
| <b>本章小结</b> .....              | (50)  |
| <b>关键术语</b> .....              | (50)  |
| <b>复习思考题</b> .....             | (51)  |
| <b>第三章 西方政府体制与机构比较</b> .....   | (52)  |
| <b>第一节 西方政府体制比较</b> .....      | (52)  |
| 一、西方国家总统制的行政体制 .....           | (52)  |
| 二、西方国家内阁制的行政体制 .....           | (56)  |
| <b>第二节 西方政府机构比较</b> .....      | (63)  |
| 一、西方政府机构的基本类型 .....            | (63)  |
| 二、西方政府机构的设置依据 .....            | (73)  |
| <b>本章小结</b> .....              | (80)  |
| <b>关键术语</b> .....              | (81)  |
| <b>复习思考题</b> .....             | (81)  |
| <b>第四章 西方政府领导与决策比较</b> .....   | (83)  |
| <b>第一节 西方政府领导比较</b> .....      | (83)  |
| 一、西方政府领导权责体系比较分析 .....         | (83)  |
| 二、西方政府领导权力周期过程分析 .....         | (92)  |
| <b>第二节 西方政府决策比较</b> .....      | (97)  |
| 一、西方政府决策的制定 .....              | (97)  |
| 二、西方政府决策的执行 .....              | (104) |
| 三、西方政府决策的评估 .....              | (108) |
| <b>本章小结</b> .....              | (112) |
| <b>关键术语</b> .....              | (113) |
| <b>复习思考题</b> .....             | (113) |
| <b>第五章 西方政府监督与政府关系比较</b> ..... | (114) |
| <b>第一节 西方政府监督比较</b> .....      | (114) |
| 一、西方国家三权分立体制中的行政监督 .....       | (115) |



|                                   |              |
|-----------------------------------|--------------|
| (081) 二、西方国家廉政建设比较 .....          | (120)        |
| (381) 三、西方国家行政内部监察的比较 .....       | (124)        |
| (881) 四、西方国家社会监督比较 .....          | (128)        |
| (321) 第二节 西方政府关系比较 .....          | (133)        |
| (381) 一、西方国家内部政府关系 .....          | (133)        |
| (781) 二、西方国家外部政府关系 .....          | (139)        |
| (881) 本章小结 .....                  | (145)        |
| (881) 关键术语 .....                  | (146)        |
| (101) 复习思考题 .....                 | (146)        |
| <b>第六章 西方政府人力资源管理比较 .....</b>     | <b>(147)</b> |
| (301) 第一节 西方政府人力资源管理概述 .....      | (147)        |
| (101) 一、政府人力资源管理的内涵 .....         | (147)        |
| (181) 二、政府人力资源管理与传统人事管理比较 .....   | (148)        |
| (701) 三、政府人力资源管理与企业人力资源管理比较 ..... | (149)        |
| (800) 四、传统西方公务员制度的特征与模式 .....     | (150)        |
| (303) 五、西方政府人力资源管理变革兴起的背景 .....   | (152)        |
| (803) 六、西方政府人力资源管理改革的价值取向 .....   | (153)        |
| (303) 第二节 西方政府人力资源管理改革的基本举措 ..... | (155)        |
| (103) 一、淡化政治中立原则 .....            | (155)        |
| (304) 二、改革职务常任制 .....             | (157)        |
| (303) 三、进行分权化改革并精简政府规模 .....      | (159)        |
| (803) 四、放松规制,完善公务员分类制度 .....      | (161)        |
| (303) 第三节 西方政府人力资源管理的运行机制 .....   | (164)        |
| (303) 一、西方政府公务员绩效评估制度 .....       | (164)        |
| (113) 二、西方政府公务员申诉与控告制度 .....      | (167)        |
| (313) 三、西方政府公务员工资制度 .....         | (168)        |
| (313) 四、西方政府人力资源培训制度 .....        | (170)        |
| (303) 五、西方政府公共领导的培养制度 .....       | (171)        |
| (323) 本章小结 .....                  | (173)        |
| (323) 关键术语 .....                  | (173)        |
| (323) 复习思考题 .....                 | (174)        |
| <b>第七章 西方政府财力资源管理比较 .....</b>     | <b>(175)</b> |
| (323) 第一节 西方政府预算管理比较 .....        | (175)        |
| (323) 一、西方政府预算过程管理比较 .....        | (175)        |



## 4 比较公共行政

|                         |              |
|-------------------------|--------------|
| 二、西方政府预算管理模式比较          | (180)        |
| 三、西方政府预算管理体制比较          | (182)        |
| 四、西方政府预算管理改革比较          | (183)        |
| 五、西方政府预算管理发展趋势          | (185)        |
| 第二节 西方政府公债管理比较          | (186)        |
| 一、西方政府公债管理的共同特征         | (187)        |
| 二、西方政府公债管理体制比较          | (188)        |
| 三、西方国家地方政府公共债务管理体制比较    | (189)        |
| 第三节 西方政府公共采购管理比较        | (191)        |
| 一、西方政府公共采购的共同特征         | (191)        |
| 二、西方政府公共采购管理体制比较        | (193)        |
| 三、西方政府公共采购的主要模式         | (194)        |
| 第四节 西方政府转移性支出管理比较       | (196)        |
| 一、西方政府社会保障性支出管理比较       | (197)        |
| 二、西方政府财政补贴支出管理比较        | (200)        |
| 本章小结                    | (202)        |
| 关键术语                    | (203)        |
| 复习思考题                   | (203)        |
| <b>第八章 西方政府物力资源管理比较</b> | <b>(204)</b> |
| 第一节 西方政府物力资源管理概述        | (204)        |
| 一、西方政府物力资源管理体制          | (205)        |
| 二、西方政府物力资源管理模式          | (206)        |
| 第二节 西方政府土地资源管理          | (208)        |
| 一、西方政府土地资源管理的内容及共同特征    | (209)        |
| 二、西方政府土地资源管理模式          | (211)        |
| 第三节 西方政府矿产资源管理          | (217)        |
| 一、西方政府矿产资源管理的政府机构和管理体制  | (217)        |
| 二、西方政府矿产资源运行体系          | (220)        |
| 第四节 西方政府水资源和环境资源管理      | (222)        |
| 一、西方政府水资源管理             | (222)        |
| 二、西方政府环境资源管理            | (224)        |
| 本章小结                    | (225)        |
| 关键术语                    | (226)        |
| 复习思考题                   | (226)        |

|                                 |       |
|---------------------------------|-------|
| <b>第九章 西方政府信息资源管理比较</b> .....   | (227) |
| <b>第一节 西方政府信息资源管理概述</b> .....   | (227) |
| 一、西方政府信息资源管理的内涵 .....           | (227) |
| 二、西方政府信息资源管理的生态环境 .....         | (229) |
| 三、西方政府信息资源管理的战略与目标 .....        | (233) |
| 四、西方政府信息资源管理组织与运作 .....         | (236) |
| <b>第二节 西方政府门户网站比较</b> .....     | (238) |
| 一、设计依据 .....                    | (239) |
| 二、功能设置 .....                    | (240) |
| 三、运行维护 .....                    | (242) |
| <b>第三节 西方政府办公自动化系统比较</b> .....  | (244) |
| 一、电子文件管理 .....                  | (245) |
| 二、电子邮件管理 .....                  | (249) |
| 三、内部信息管理 .....                  | (250) |
| 四、工作流程管理 .....                  | (252) |
| <b>第四节 西方国家互联网信息管理比较</b> .....  | (255) |
| 一、立法管理 .....                    | (255) |
| 二、行政指导 .....                    | (256) |
| 三、技术控制 .....                    | (257) |
| 四、自律引导 .....                    | (258) |
| 五、国际合作 .....                    | (259) |
| <b>本章小结</b> .....               | (260) |
| <b>关键术语</b> .....               | (261) |
| <b>复习思考题</b> .....              | (261) |
| <b>第十章 西方国家地方政府管理比较</b> .....   | (262) |
| <b>第一节 西方国家地方政府职能比较</b> .....   | (262) |
| 一、西方国家地方政府职能比较 .....            | (262) |
| 二、西方国家地方政府服务职能提供机制比较 .....      | (268) |
| <b>第二节 西方国家地方政府结构比较</b> .....   | (273) |
| 一、西方国家地方政府内部结构比较 .....          | (273) |
| 二、西方国家地方政府外部结构比较 .....          | (279) |
| <b>第三节 西方国家地方政府管理比较概观</b> ..... | (287) |
| 一、西方国家地方政府管理理念比较 .....          | (287) |
| 二、西方国家地方政府管理改革模式比较 .....        | (290) |

6 比较公共行政

|       |             |       |
|-------|-------------|-------|
| (293) | 本章小结 .....  | (293) |
| (293) | 关键术语 .....  | (293) |
| (293) | 复习思考题 ..... | (293) |
| (294) | 参考文献 .....  | (294) |
| (297) | 后 记 .....   | (297) |

# 第一章 绪 论

比较公共行政是对政府制度及其行为进行比较研究的一门科学。比较公共行政以西方各国公共行政制度和行为为研究对象，譬如西方国家的信息资源管理、财力资源管理等，运用比较的方法，归纳分析各种资源管理的实践。作为全书的绪论，本章分析了比较公共行政与比较政治学的逻辑关系、研究方法和框架以及研究特点，通过归纳总结比较公共行政研究的现状，分析和预测了研究的趋势和前景。

## 重点问题

比较政府与比较政治学的关系

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

比较研究方法的含义、作用

比较公共行政与当代中国公共行政的关系

结构功能主义的分析框架

比较公共行政研究的意义

## 第一节 比较公共行政的研究边界与逻辑关系

明确界定研究边界是比较公共行政研究的前提，为此我们首先需要明确政府的内涵。比较公共行政研究有其内在的逻辑关系，理清这种关系是研究的基本要求。

### 一、比较公共行政的研究边界

本书以政府管理为研究对象，所以必须先把握政府的基本范畴，进而明确比较公共行政的内涵，为本书界定研究边界。下面我们通过介绍几对基本的概念，来界定我们的研究边界。

#### (一) 广义政府与狭义政府

在西方国家，政府这个概念有广义和狭义之分。广义政府指的是一种政治



制度形式，它和政体是同义的，即广义政府包括立法机关、国家元首、行政机关、司法机关等组成要素；狭义政府指的是国家行政机关。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。本书基本上以狭义政府为研究对象。比较公共行政直接研究西方国家的行政机构的体制类型、组织方式、人员配备和职权划分等。

### （二）国外政府与西方政府

比较公共行政一般是以国外政府为研究对象的，但是比较公共行政不可能对所有国家作逐一的研究。比较公共行政在研究模式上，主要根据所掌握的材料以及主观的设定作多种组合。既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。

本书以西方发达国家作为研究对象，主要包括英国、美国、法国、德国、日本、加拿大、澳大利亚等。西方国家的资本主义政治制度具有典型的特征，世界上有许多国家的政府制度直接或间接地受到西方政府制度的影响，所以以西方政府作为比较公共行政的研究对象比较具有代表性。

### （三）传统政府与当代政府

伴随着国家的起源，开始形成具体的行政管理制度，譬如奴隶社会时期雅典城邦的执政官制度、罗马贵族君主制度等，后来逐渐有一些政治家、思想家对行政管理的实践进行总结，并上升到一定的理论高度。空想社会主义者温斯坦莱在他的《自由书》一书中，为未来共和国制度中的公职人员设想了一套行为规范。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的，以往的行政思想从总体上看也偏于零散，不够系统化。

对政府的活动规律进行系统的研究，确立行政管理为一门独立的学科，是在19世纪末20世纪初。一般来说，威尔逊的《行政之研究》可以看作是行政管理学诞生的标志。书中威尔逊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的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。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年怀特的专著《行政学导论》、魏劳毕的专著《行政学原理》构架了行政学的基本理论体系。19世纪末20世纪初行政管理学的诞生也是适应了当时生产日益集中以及经济高速发展，要求政府扩大职能、加强政府对社会管理的历史因素。



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,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传统的政府行为问题,这主要是考虑到一些较为特殊的背景而作的交代。

#### (四) 地方级政府与中央级政府

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,中央级政府是联邦政府,后者不能直接称为中央政府。不同国家的中央政府的权限也有所不同,单一制的中央级政府权力集中的特征更明显,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,譬如英国、法国和日本等。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,特别是在当代,联邦制中央政府的权力有不断加强和扩大的趋势,譬如美国、加拿大、德国、瑞士、澳大利亚等国家的中央级政府。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掌握行政权力、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。而法国的地方政府机构则比较简单,分为省和市镇两级,虽然在省和市镇之间还有专区,但不作为一级地方行政机构。

本书以狭义政府为对象,在研究层级上主要限定在中央级政府。不仅如此,我们还采用进一步的限制方法。在以后论述的章节中,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,对政府机构的研究下限基本定在政府部委这一层次而没有深入组织内部的局、处、科、室,以便在有限的篇幅中使我们的研究更具有针对性。

## 二、比较公共行政研究的逻辑关系

比较公共行政和比较政治学以及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。此外,比较公共行政与一些隶属其他学科体系的课程的密切联系也不容忽视。

### (一) 比较公共行政与比较政治学的关系

比较公共行政是一门独立的课程,其与比较政治学存在着区别,但在现实

生活中,政治与行政不可能绝对分离,因此比较公共行政与比较政治学也存在着密切联系。

(1) 比较公共行政与比较政治学的区别。比较公共行政与比较政治学属于不同的学科、体系,两者研究范围不同。比较公共行政是行政管理学专业之下的一门相对独立的课程,比较政治学则是政治学专业之下的一门相对独立的课程,是政治学学科体系的一门重要的分支课程。比较公共行政研究的主要内容涉及西方政府的职能、体制与机构、政府间关系、政府人力资源管理、物力资源管理、财力资源管理、信息资源管理、政府领导和决策以及政府监督等内容。比较政治学是对不同国家、不同政治体系的政治现象进行对比研究的理论和方法,是政治科学的分支学科。第二次世界大战以后,比较政治学成为一门独立学科。其研究范围有:宪法、政府、政治体制、政治组织、政党、利益集团、政治社会化、政治文化、政治行为、政治过程等。比较政治有静态的研究和动态的研究两种方法。静态的研究对象包括选举制度、政党制度以及国家政权的各个要素(包括立法机关、司法机关、行政机关、国家元首),动态的研究对象有政治过程、政治文化、政治决策、政治行为、政治发展等。

(2) 比较公共行政与比较政治学的联系。比较公共行政与比较政治学存在着密切的联系。行政是政治体系运行的一个方面,这就意味着比较公共行政与比较政治学研究是紧密联系在一起的。两者都运用比较研究的方法;它们研究的内容也存在着交叉,比较政治的研究在某些内容上直接包含了对政府的研究。比较政治研究的其他一些要素,譬如选举制度、政党制度、利益集团、立法机关、司法机关、国家元首等,构成了政府的外部环境,因此它们成为比较公共行政研究所要考虑的背景与环境的构成要素。

#### (二) 比较公共行政与公共管理学的关系

比较公共行政是行政学学科体系的重要部分,而公共管理学是一种不同于传统公共行政学的新范式或学科框架。比较公共行政与公共管理学在研究焦点以及研究主题上都有很大区别。公共管理学研究的公共物品、公共选择、产权、交易成本、政府失败等,是比较政府没有涉及的主题;公共管理学研究对象除了政府机关,还包括立法机关和司法机关、非营利组织或第三部门甚至私人部门的公共管理。而比较公共行政研究主要指向政府机关,以某一时期、某一领域的政府行为为具体研究对象,譬如政府的人力资源管理、财力资源管理、物力资源管理和信息资源管理等,指向性更明确。

比较公共行政与公共管理学在研究方法和研究途径上有很多相通之处。无论是比较公共行政还是公共管理学,都运用比较分析、系统分析和规范分析等分析方法,而结构功能主义与新制度主义的研究途径也是两者共用的。

### （三）比较公共行政与当代中国公共行政的关系

在规范、健全的行政学学科体系中，当代中国公共行政和比较公共行政是两个重要部分，起码是两门基础课、主干课。作为行政学学科体系的一门重要课程，当代中国公共行政有研究时间和区域的明显特征。比较公共行政与当代中国公共行政研究的区域范围不同，研究对象不同，研究方法也不一样。比较公共行政的研究对象是各国公共行政，从理论上讲，比较各国政府的管理实践可以使行政研究开阔视野；从实践上看，比较公共行政研究可以起到知己知彼、取长补短的作用，对中国公共行政有参考及借鉴意义。另外，比较公共行政突出研究的现代内容，侧重点不在政府的制度和体制，而在政府的管理实践，譬如人力资源管理、财力资源管理、物力资源管理和信息资源管理等。比较公共行政对现代内容的关注与当代中国公共行政对传统主题的研究是有区别的。这也就是我们把西方政府体制与机构、领导与决策、监督与政府关系分别压缩为三章的初衷所在。

比较公共行政与当代中国公共行政都是以行政学的基础理论为指导，研究内容大体都涉及政府的职能与体制、政府机构、政府间关系、政府决策和政府监督等。实际研究中，比较公共行政与当代中国公共行政都是以当代作为时间范围，这也是行政研究动态性特征和现实意义的要求。

## 第二节 比较公共行政研究历程综述

西方学者对比较公共行政的研究由来已久，我们将其归纳为五个阶段：兴起阶段、发展阶段、极盛阶段、反省阶段、复苏阶段。国内学者对比较公共行政研究的发展历程与中国社会变革历程呈现出一致性，因此也有一定的阶段性。虽然国内学者对比较政府研究所出版的专著不多，但是却都有其不同的研究方法或路径，也开辟了新的研究领域。

### 一、西方比较公共行政研究历史沿革

19世纪70年代的经济危机、20世纪后欧洲大陆爆发的第二次世界大战、经济衰退等，都使得西方资本主义国家的公共行政日益复杂，学者对于比较公共行政的研究也不断深入。

#### （一）19世纪末到20世纪50年代：公共行政比较研究的兴起阶段

19世纪末，西方主要资本主义国家相继进入城市化与工业化的行列，由此带来的社会和政治问题使资本主义基本矛盾不断激化，资本主义政治制度和公共行政面临严峻的挑战。原有的公共行政模式已经不能适应时代的要求，迫切