



行政管理丛书

丛书主编 袁晖 陈光

当代西方行政管理体制

DANGDAIXIFANG
XINGZHENG
GUANLI TIZHI

袁晖 曹现强 主编

山东人民出版社

行政管理丛书

当代西方行政管理体制

袁 晖 曹现强 主编

山东人民出版社

2000年·济南

图书在版编目(CIP)数据

当代西方行政管理体制／袁晖, 曹现强主编, - 济南: 山东人民出版社, 2000.1

ISBN 7-209-01600-7

I. 当… II. ①袁… ②曹… III. 行政管理-管理体制-西方国家 IV. D523

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 74719 号

行政管理丛书
当代西方行政管理体制
袁 晖 曹现强 主编

*

山东人民出版社出版发行
(社址: 济南经九路胜利大街 39 号 邮政编码: 250001)
济南市市中印刷五厂印刷

*

850×1168 毫米 32 开本 12 印张 270 千字
2000 年 1 月第 1 版 2000 年 1 月第 1 次印刷
印数 1-2500

ISBN 7-209-01600-7
C·116 定价: 18.00 元

《行政管理丛书》编委会

主编 袁 晖 陈 光

编委 (按姓氏笔画为序)

丁原明 王秀丽 刘会杰 刘俭朴

陈 光 张全新 张世敏 姜 涌

徐向红 袁 晖 曹现强 盖 勇

建设有中国特色的行政管理学

陈光林

我国是一个有 12 亿人口的社会主义大国，行政管理的任务复杂而繁重，行政管理队伍数量庞大而素质亟待提高。另一方面，由于历史和现实的种种原因，我国的行政管理学作为一门科学还是幼稚的、不成熟的。这样一种状况，与我们所从事的建设有中国特色社会主义的伟大事业是不相称的。实现社会主义现代化，很重要的是行政管理队伍的现代化，造就一支强大的具有专门知识的管理大军。而要完成这项任务，建立有中国特色的行政管理学，无论在理论上还是实践上都是十分必要的。

行政管理学是治国安邦的科学，应该成为所有行政管理干部的必修课，以提高自身素质，更有效地发挥行政职能，管理国家政务。随着社会主义市场经济的发展以及与之相适应的有中国特色行政管理体制的逐步确立，建立有中国特色行政管理学的条件日益成熟。山东大学适应形势和任务的需要，设立行政管理专业，编写出版《行政管理丛书》，这是我国行政管理人才培养和学科建设的一件好事，是有远见的。

行政管理源远流长，是随着国家的产生而产生的。但行政管理作为一门专门科学，却是近代资本主义社会发展的产物。早在 20 世纪二三十年代，我国就开始了行政管理学研究，起步不算晚。后来在革命圣地延安，还创办了行政学院。毛泽东

同志在全国解放前夕，曾提出要学习管理国家的号召。新中国成立后，由于各种因素的影响，一度中断了这门科学的系统研究。只是在党的十一届三中全会后，才迎来了行政管理学蓬勃发展的春天。邓小平同志曾语重心长地指出，“政治学、法学、社会学以及世界政治的研究，我们过去多年忽视了，现在也需要赶快补课”，并说，要“下定决心，急起直追”。邓小平同志关于“赶快补课”和“急起直追”的思想，表现了一个无产阶级革命家的远见卓识和紧迫意识，有重要的指导意义。

建设有中国特色的行政管理学，是一项浩大的系统工程，需要做艰苦的研究工作。我在这方面缺乏研究，不过我认为，作为建立这门科学的指导原则，至少有以下几点意见是应当坚持的：

——要以马克思主义、毛泽东思想特别是邓小平理论为指导。马克思主义的世界观和方法论，为我们正确认识和掌握行政管理规律提供了有力的理论工具和思想武器。马克思主义关于国家、阶级、社会、政治、法律、道德、文明、管理的基本思想，是创立社会主义行政管理学的理论依据。特别是毛泽东、邓小平关于行政管理的大量论述，是对我国社会主义国家建设和国家管理的实践经验的科学总结，是毛泽东思想、邓小平理论的重要组成部分，尤其需要认真学习和深入研究，并作为构建有中国特色行政管理学的理论指导。

——要紧密联系改革实践。行政管理科学具有很强的现实性、实践性。我国正处在改革的关键时期，在经济上，要建立社会主义市场经济体制；在政治上，要建立社会主义民主政治，继续推进政治体制和政府机构的改革。建立科学的行政管理科学，离不开经济和政治领域改革的实践。因此，必须以改革的精神研究和创立这门科学。特别要注意加强对改革中的难点、热点问题的研究，加强对我国行政管理体制的深入分析和全面考察。只有对改革实践中的经验、做法及时加以科学概括

和理论抽象，从客观对象中抽取带有普遍规律性的东西，才能最终构筑起坚实、科学的理论体系。

——要认真总结我国行政管理的历史经验。我国具有5000年的悠久文明，历史上不但形成了一套完整的行政管理体制，而且积累了丰富的行政管理经验和思想，产生出一大批著名的改革家、政治家和有关治国方略的不朽著述。我们党在民主革命时期就非常重视政权建设和行政管理，在社会主义革命和建设过程中又创造了大量成功的经验。我们要建立有中国特色的行政管理学，必须认真研究总结我国古代行政管理经验和管理思想，吸取其精华，抛弃其糟粕。尤其要认真总结革命战争年代特别是新中国成立以来行政管理的实践经验，把它作为理论建设的有益材料。

——要批判地吸收西方先进的行政管理经验和理论学说。马克思说过：“行政是国家的组织行动。”行政管理作为国家的活动，一方面有其政治性，另一方面又有其社会性。资本主义国家的行政管理经验和管理科学，固然有其为资本主义政治服务的一面，但也有其反映市场经济和社会化大生产中行政管理一般规律的一面。这些经验和理论，不应被视为资本主义所固有的专利，而应看作人类文明的共同财富，完全可以在我们建立以马克思主义为指导、适合中国国情的行政管理学时，加以借鉴和利用。

党的十五大提出了继续推进政治体制改革，深化行政体制改革，建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体系，建设一支高素质的专业化国家行政管理干部队伍的重大任务和要求。我们从事行政管理科学研究的同志，要自觉地高举邓小平理论的伟大旗帜，按照十五大指出的方向，勤奋耕耘，艰苦求索，深入改革实践，大胆开拓创新，为尽快建立和完善有中国特色的行政管理学，做出自己应有的贡献。

摆在读者面前的这套丛书，就一批有志于此的行政管理
研究工作者所做的一种可贵探索，相信它会对读者有所裨益。
同时，我们也期望着他们会不断取得新的研究成果。

1997 年 10 月

研究行政管理 推进行政改革

陈 光

行政管理是一个古老而新颖的问题。行政管理随着国家权力的产生而产生，但行政权力从国家权力中明显地分化出来却是近代以来的事情，至于把行政管理作为一门科学予以系统研究则是从 20 世纪初才开始的。行政权力在当代社会体系中的作用日益强化，以致于出现行政权凌驾于立法权和司法权之上的趋向，这是有目共睹的事实。虽然对这一现象应如何看尚有待于讨论，但是，通过完善行政体制以处理和解决政治、经济诸方面社会问题，已成为十分重要和常见的社会行为方式。简而言之，关键在于制度建设。毫无疑问，行政管理如同经济管理一样，也有先进与落后之分。了解和借鉴国外先进的行政管理经验，研究和介绍行政管理的基本理论学说，对于改善我们的政府工作，建立良好的行政体制和公务员队伍，实现社会主义祖国的长治久安，具有重要的意义。

第二次世界大战之后，在社会生产持续发展和经济制度不断创新的同时，西方国家的行政改革也是彼伏此起。例如，在撒切尔夫人执政时期，英国一方面推行国有企业私有化运动，使企业摆脱政府的超经济干预，焕发经济活力；另一方面，还通过削减中央对地方的财政拨款，取消地方政府征收追加税的权力等措施，大大强化中央政府对地方政府的控制，使英国的

政治体制逐步向中央集权的方向发展。而在密特朗执政的法国，则将许多技术先进的大型企业收归国有，使政府基本控制了国家的工业命脉，从而有力地促进了宏观经济计划的实现。此外，法国政府还通过适当扩大地方税种、把地方税收全部归地方使用、将中央税收中少量增值税收入返还地方等措施，扩大地方政府的权限，调动它们在市政建设、公益事业等方面的积极性。

我国的政府体制和行政管理，是借鉴社会主义苏联的政府管理经验、在我们党所建立的革命根据地民主政府的基础上形成的。它是马克思主义的国家学说与中国革命具体实践相结合的产物，同时也融合了我国数千年的政治文化传统。改革开放以来，为促进社会经济的发展，我们进行了一系列的行政改革。例如，实行政企分开，调节政府与企业的关系，改变政府的管理方式；扩大地方政府和下级机关的财政权和人事权；逐步推行公务员制度等等。但是，正如江泽民同志在党的十五大政治报告中所指出的，我们在行政管理方面所存在的问题依然是严重的：“机构庞大，人员臃肿，政企不分，官僚主义严重，直接阻碍改革的深入和经济的发展，影响党和群众的关系。”因此，行政改革势在必行。我们必须调整综合经济部门，改组专业经济部门，加强执法监管部门，切实转变政府职能，真正实现政企分开。我们必须严格控制机构膨胀，坚决裁减冗员，建立高效率的行政管理体系和高素质的公务员队伍。我们必须加强法制建设，逐步实现依法治国。在社会主义国家中，任何个人、任何组织包括政府机关都没有超越法律的特权，一切行政管理机构都必须依法行政，切实保障公民权利。我们必须完善监督机制、加大监督力度。要把行政机关内部监督与国家权力机关的监督、司法机关的监督以及社会监督结合起来，严格制约权力，坚决惩治腐败。我们相信，在江泽民同志党的十五

大报告精神的指引下，行政改革一定会取得新的进展，而这必将对我国整个改革开放的伟大事业产生重要影响。

1997 年 10 月

前 言

清楚地了解当代西方国家的行政管理体制是我们编写此书的动机和目的。但是当我们开始动手写作之后才知道，要达到这一目的是很艰难的。西方国家的政府系统发端于源远流长的西方政治思想传统和政治制度传统，从中央到地方的现行管理体制错综复杂而且处于经常的变动之中——二战之后西方的行政改革起伏此起彼伏，从未间断。再三斟酌而几经反复之后，我们终于把写作的思路逐步确定下来，即“先动后静，由静而动”。所谓“先动后静”，就是首先追溯西方国家政治文化的历史渊源和政治制度的历史变迁，然后剖析现行体制的结构并描述其特征。所谓“由静而动”，就是在剖析其静态结构之后，转而论述当代西方国家行政改革的重点问题和发展趋势。

分析西方政治文化的历史传统和西方政治制度的历史变迁，是研究当代西方行政管理体制的基础工作。古代希腊与古代罗马一开始也是君主体制，但后来人们对专制和暴君由反感而厌恶，于是开始推选任期有限的几位执政官共同执政，雅典城邦国家的民主政体与罗马的共和政体由此渐渐产生出来。从政府体制的角度看，雅典城邦国家和罗马共和国的主要缺陷在于行政权力相对分散，或者说是多头行政。在雅典城邦国家中，除执政官外，五百人议事会和十将军委员会都先后拥有程度不同的行政权力。五百人议事会既具有立法职能，还有权直接管理财政、税收、军事装备以及接待外国使节等。十将军委员会则由于雅典后期战事不断而成为事实上的行政领导机构。

罗马共和国的行政权实际上是由执政官和元老院共同执掌，到后来甚至大法官也被赋予治理行省和统率军队等权力。行政权的分散不利于国家的管理特别是不利于庞大帝国的管理，因而走向帝制成为历史的必然。

关于近代民主体制何以首先在英国出现，见仁见智，说法不一。我的感觉是，由于中世纪英国的封建制度不甚发达或者说有其特定的缺陷，因而难以形成绝对君主专制的局面，相反形成了一种君权有限的历史状态和历史观念。这样一种历史状态和历史观念逐步产生出一种国王、贵族和教士三方对话和协商的社会机制，近代英国的民主体制便是由这样一种社会机制演化而来的。例如，英国不仅无常备军，而且按照习惯国家事务的一切花销皆从国王的个人收入中支付。尽管国王富甲天下，但欲建树武功，还需向贵族征集军队和筹集款项。国王经济上有求于人，政治上自然不能为所欲为。贵族在国王的重压之下免不了受些盘剥，但另一方面他们通过与国王讨价还价，逐步争取政治权力以限制国王的横征暴敛。虽然有时双方互不相让甚至刀兵相见，但对话和协商是主流。教会势力则侧身其中，纵横捭阖，著名的《大宪章》便是教会调停和斡旋的结果。对话和协商使一种新的政治制度慢慢产生出来，这种政治制度的根本特点是民主的原则和法律的权威，这就是讲求民主和法治的英国君主立宪制。

当代西方国家的行政体制是近代西方的政治制度及其政府体制的延续，但在许多方面已经发生了巨大的变化。政府职能的变化、机构设置的增加是显而易见的，运行方式的变化则往往是细致而微妙的。在三权分立的美国，总统一向受制于国会。但多年以来，美国总统竭力通过各种方式扩张自己的权力。二战以后，美国总统在外交缔约方面大量采用行政协定而不是签订条约的方式，就是为了绕过国会而自行其是。1979

年，卡特总统未经国会同意便宣布与中国建立外交关系。至于不经国会宣战而进行对外战争，更是司空见惯。国会限制总统权力扩张的最有效方式当然是控制财政拨款。但在这方面总统也不是完全被动的，他所采取的常见的对抗方式就是预算拨款的扣压，即通过推迟或取消某项拨款资金的方式改变国会所通过的拨款计划。总统办事机构权力的扩张是总统权力扩张的另一种表现。20 世纪以来，总统办事机构的权限日益扩大，从为总统决策提供咨询扩展到全面参与决策和执行决策，甚至一度成为凌驾于政府各部之上的“无形的总统”。总统办事机构的权力扩张导致总统与政府各部之间的隔阂加深。另一方面，国会虽然不直接领导政府部门，但却可以通过立法权、财政权等控制它们。而行政部门为了使自己的议案顺利通过，又必须与国会保持良好的关系，甚至听从国会的旨意。行政部门与司法部门之间也存在着诸如此类的关系。由此不难想像，美国的立法系统和司法系统完全可以通过控制行政部门去影响或干预总统的决策。总之，当代西方国家行政系统的运行方式颇为复杂，需要我们作深入的研究和细致的分析。

当代西方国家的行政改革是我们最为关注的问题。20 世纪以来特别是二战以来，随着社会经济与科学技术的迅速发展，行政管理日益呈现出社会化、专业化和科学化的特征。为了适应社会的变化，西方国家不断扩展政府的管理职能，增加机构设置和人员编制。政府职能的广泛扩展迫使政府必须加强行政部门间的横向联系和综合协调，因而又导致了综合部门的大量产生。现代社会中决策的复杂性和瞬时性，导致决策咨询机构的出现和信息情报机构的加强。公务员的大量增加则要求必须建立和健全公务员的管理部门和考核机构，如此等等。与此同时，西方国家出现了加强中央权力，限制地方权力的现象。例如，美国由 30 年代的“合作联邦主义”到 60 年代的

“创造性联邦主义”，联邦政府的权力迅速伸展到州及地方政府所属的各个领域。庞大政府的构建在 60~70 年代达到顶峰，进入 80 年代则出现了压缩行政开支、缩小政府规模的趋势。同时多数西方国家的中央政府开始权力下放，注意保护地方的独立性和发扬地方自治的精神。90 年代以来，西方国家的行政改革出现了市场化和企业化的新趋势。政府可就某项公共服务向社会公开招标，由承包者向公众提供。此外，以注重成本核算和讲求经济效益的原则，组建企业化政府以重塑政府形象，正在从行政理论走向社会实践。

袁 晖

1999 年 10 月 1 日

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 西方政治制度的历史演变.....	(1)
第二节 当代西方国家的政府体制及其特征	(17)
第三节 当代西方国家的行政改革及发展趋势	(25)
第二章 英国	(45)
第一节 概论	(45)
第二节 中央政府体制	(62)
第三节 地方政府体制	(82)
第四节 当代英国的行政改革	(98)
第三章 美国	(114)
第一节 概论.....	(114)
第二节 中央政府体制.....	(124)
第三节 州和地方政府体制.....	(144)
第四节 当代美国的行政改革.....	(168)
第四章 法国	(183)
第一节 概论.....	(183)
第二节 中央政府体制.....	(194)
第三节 地方政府体制.....	(213)
第四节 当代法国的行政改革.....	(225)
第五章 德国	(229)
第一节 概论.....	(229)
第二节 中央政府体制.....	(245)

第三节	州和地方政府体制·····	(262)
第四节	当代德国的行政改革·····	(274)
第六章	日本·····	(285)
第一节	概论·····	(285)
第二节	中央政府体制·····	(307)
第三节	地方政府体制·····	(335)
第四节	当代日本的行政改革·····	(349)
主要参考书目	·····	(360)
后 记	·····	(363)