

BIJIAO ZHENGZHI  
YU BIJIAO GONGGONG  
XINGZHENG

比较政治  
与比较公共行政

谭融 ◆ 著



南京大学出版社

D0/348

2008

# 比较政治与比较公共行政

谭融 著

南开大学出版社

天津

**图书在版编目(CIP)数据**

比较政治与比较公共行政 / 谭融著. —天津: 南开大学出版社, 2008. 5

ISBN 978-7-310-02903-7

I. 比… II. 谭… III. ①比较政治学②比较行政学  
IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 049251 号

**版权所有 侵权必究**

**南开大学出版社出版发行**

出版人: 肖占鹏

地址: 天津市南开区卫津路 94 号 邮政编码: 300071

营销部电话: (022)23508339 23500755

营销部传真: (022)23508542 邮购部电话: (022)23502200

\*

南开大学印刷厂印刷

全国各地新华书店经销

\*

2008 年 5 月第 1 版 2008 年 5 月第 1 次印刷

880×1230 毫米 32 开本 11.75 印张 333 千字

定价: 24.00 元

如遇图书印装质量问题, 请与本社营销部联系调换, 电话: (022)23507125

## 前 言

本书之所以起名为“比较政治与比较公共行政”，与我近些年来研究相关联。我多年来从事西方政治制度（尤其是美国政治）研究，此类研究如今仍在继续。然而随着学科的发展和工作的需要，2001年以来我开始涉足比较公共行政领域，开始探求这一研究领域的核心内容和理论前沿。通过几年的努力，我在比较政治研究和比较公共行政研究方面取得了一些成果，其中既包括对各国政治的研究，也包括对各国公共行政的研究。此外，从发达国家学术界的情况看，一般约定俗成地将对他国的研究称之为“比较”研究，既包括国别研究，也包括国与国之间的比较研究。我曾经在美国印第安纳大学政治学系做访问学者，那里有三个研究方向：美国政治、国际政治和比较政治。凡属美国政治以外的他国政治研究，无论是国别研究还是国与国之间或地区之间的比较研究均归于比较政治方向。基于以上两方面原因，故名为此。

近些年来，我国比较政治的研究有了长足的发展，这方面的教科书和专著不断涌现，但多数仍属国别研究，真正深入的、有较高质量的比较性研究还很少。因为要真正对各国政治进行比较研究，需要有很强的国别研究的功底，需要对不同国家的政治有深刻的理解，否则难以有贴切的、有说服力的比较。所以我在教学和培养研究生的过程中，一般不主张学生轻易地去搞跨国比较研究，觉得还是应该先踏踏实实地作国别研究，在有一定积累的情况下再去作比较。

比较公共行政的研究建立在比较政治研究的基础之上，目前在我国刚刚起步，在西方国家也尚未完全形成成熟、完整的学科体系。然而时代的变迁和社会的发展使人们对公共行政系统怀有越来越高的期望，对公共行政改革的呼声也日益高涨，推动了这一研究领域的发展。

几年来，我本人一直在摸索一条使比较政治研究与比较公共行政研究相连接的道路。这两个研究领域在研究角度上有一定的区别，前者

更多地强调政治系统的权力结构、权力关系以及政治过程；后者则更多地强调政府系统的实际运行及社会治理。尽管如此，政治与行政无论在理论层面还是在实践层面都显现出密切的关联性。我本人在研究和教学中深深地感觉到了这一点，因此将两方面研究结合在一起有其内在的必然性。如今在学术界，很多问题单靠某个学科的知识已无法充分解释，学科交叉性研究的趋势日益凸显。政治与行政在现实中原本就紧紧地联系在一起，在研究中自然也无法分开。国外大量比较政治与比较公共行政的著述充分反映出这一点。

为了使本书的脉络更为清晰，本人根据各专题研究的侧重和特点，将之分别归于比较政治和比较公共行政两个部分。第一部分“比较政治”中包括“美国的联邦政治”、“美国的官僚政治”、“瑞士的‘共识民主’模型”和“法国的政体演变及权威主义与反权威主义政治”四个专题；第二部分“比较公共行政”包括“美国公共行政管理的发展与变革”、“美国的政府行政管理机构”和“德国的政府间关系”三个专题。从各专题的内容中可以看出比较政治与比较公共行政两个领域的相互渗透与交叉。

本书的构想是在康赛实业发展有限公司董事长黄跃女士的大力支持下产生的。黄女士酷爱读书，曾经阅读过诸多有关政治学与行政学方面的著作，也因此和我成为好朋友。在闲谈中黄女士听说眼下一些学术性著作的出版需要作者本人提供赞助，便主动提出愿意在这方面提供帮助，才使我下决心策划这本书。在本书修改和完成的过程中，黄女士给予了高度的关注，并提出了一些宝贵的建议。我为自己能够有这样一位朋友而感到幸运，为能够得到如此无私的鼓励、支持和帮助而感慨万千。在功利性颇强的当今社会，一位企业界的成功人士能够如此没有功利心地去支持学术事业的发展，支持学术界一名普通的学者，真的是难能可贵。

本书能够得以出版，得到了南开大学出版社焦静宜等老师的大力支持，刘晓老师和牛叔成老师则在全书内容的核对和规范性等方面提出了具体意见，付出了辛勤的劳动。

在此一并对各位表示诚挚的感谢。

本人在全书的形成过程中，参与了所有专题的选择和确定，也参与

了各专题的完成过程。除此之外,各专题的参与人还包括:第三章,郝立芳;第四章,高华柯;第五章,于家琦;第六章,于志勇;第七章,邓雯。

此书是本人在比较政治与比较公共行政研究方面的尝试,水平所限,敬请各位同仁予以斧正。

谭 融

2008年2月于南开

## 目 录

## 前 言

## 第一部分 比较政治

第一章 美国的联邦政治 .....	(3)
第一节 美国联邦政治的理论概念 .....	(3)
一、联邦制的含义 .....	(3)
二、有关美国联邦政治的理论 .....	(7)
三、美国联邦政治的基础 .....	(15)
第二节 美国联邦政治的发展变迁 .....	(19)
一、“二元联邦主义”政治时期 .....	(19)
二、“合作联邦主义”政治时期 .....	(23)
三、“新联邦主义”政治时期 .....	(26)
第三节 美国联邦制的宪政结构 .....	(29)
一、关于联邦政府的权力及限制 .....	(31)
二、关于州权及限制 .....	(33)
三、美国联邦政府与州政府的关系 .....	(35)
四、州际关系 .....	(43)
第四节 联邦最高法院在美国联邦政治变迁中的作用 .....	(45)
一、联邦最高法院对联邦政府权力地位的确认 .....	(45)
二、20世纪30年代联邦最高法院对州权的维护和对联邦 政府权力扩张的抵制 .....	(52)
三、20世纪30年代联邦最高法院对联邦政府权力扩张的 推动 .....	(58)
第五节 美国联邦政治的评价 .....	(62)
一、美国联邦政治的参与者 .....	(62)

---

二、美国联邦政治的问题与价值·····	(64)
<b>第二章 美国的官僚政治</b> ·····	(69)
<b>第一节 官僚制的理论概念</b> ·····	(69)
一、官僚的内涵·····	(69)
二、官僚制的内涵·····	(73)
三、马克斯·韦伯的官僚制理论·····	(79)
<b>第二节 美国联邦官僚体系的发展与变革</b> ·····	(88)
一、20世纪80年代以前美国联邦行政组织的发展·····	(88)
二、20世纪80年代以来美国的联邦行政改革·····	(94)
<b>第三节 美国的联邦行政组织与官员制</b> ·····	(104)
一、美国的联邦行政组织·····	(104)
二、美国联邦官员制的发展与变革·····	(108)
<b>第四节 美国联邦官僚体系的权力关系及政治性</b> ·····	(116)
一、美国联邦官僚体系的权力关系·····	(116)
二、关于美国联邦官僚体系的政治性问题·····	(129)
<b>第三章 瑞士的“共识民主”模型</b> ·····	(135)
<b>第一节 瑞士民主的理论模型和社会、文化基础</b> ·····	(135)
一、“共识模型”理论·····	(135)
二、瑞士“共识模型”的历史渊源·····	(141)
三、瑞士“共识模型”的文化基础·····	(144)
<b>第二节 瑞士“共识民主”模型的制度分析</b> ·····	(145)
一、瑞士的联邦权力结构与“共识民主”·····	(145)
二、瑞士的政党制度、选举制度与“共识民主”·····	(151)
三、瑞士的国家结构形式与“共识民主”·····	(158)
四、瑞士“共识民主”制的特殊性·····	(163)
<b>第三节 瑞士的直接民主制与“共识民主”</b> ·····	(164)
一、瑞士直接民主制的历史渊源·····	(164)
二、瑞士直接民主制的制度设计与运行·····	(166)
三、瑞士的直接民主制与“共识民主”·····	(170)



<b>第四章 法国的政体演变及权威主义与反权威主义政治</b> ·····	(175)
<b>第一节 法国的政治文化分析</b> ·····	(175)
一、法国人崇尚权威主义的政治传统·····	(175)
二、法国人反权威主义的政治传统·····	(177)
<b>第二节 法国大革命中的权威主义与反权威主义政治</b> ·····	(180)
一、法国大革命中的反权威主义政治·····	(181)
二、雅各宾派的恐怖政治与督政府体制·····	(183)
三、拿破仑专制独裁统治的建立·····	(185)
<b>第三节 19世纪70年代以前法国的政体演变及政治分析</b> ·····	(186)
一、拿破仑统治的权力结构及政治分析·····	(186)
二、复辟王朝与七月王朝的政体结构及政治分析·····	(189)
三、第二共和国与第二帝国的权力结构及政治分析·····	(192)
<b>第四节 19世纪70年代后法国政治中的权威主义与反权威主义</b> ·····	(194)
一、法兰西第三共和国的政体结构及分析·····	(194)
二、法兰西第五共和国的政治体制及分析·····	(197)

## 第二部分 比较公共行政

<b>第五章 美国公共行政管理的发展与变革</b> ·····	(207)
<b>第一节 公共行政管理的理论概念</b> ·····	(208)
一、公共行政管理的含义·····	(208)
二、公共行政管理的相关理论·····	(211)
<b>第二节 美国公共行政管理的产生和早期发展</b> (19世纪80年代~20世纪20年代)·····	(216)
一、美国公共行政管理的起源——对铁路产业的管制·····	(216)
二、以反托拉斯为主的经济性管制·····	(221)
三、以食品安全为主的社会性管制·····	(223)
四、美国公共行政管理体制的初步确立·····	(224)
<b>第三节 美国公共行政管理的全面发展</b>	

(20 世纪 30 年代~20 世纪 70 年代) .....	(226)
一、经济性管制快速发展 .....	(226)
二、社会性管制不断增强 .....	(229)
三、公共行政管理体制日益完善 .....	(233)
<b>第四节 当代美国公共行政管制的变革</b>	
(20 世纪 70 年代~) .....	(236)
一、公共行政管制的弊端凸显 .....	(236)
二、放松经济性管制的改革 .....	(239)
三、社会性管制继续增强 .....	(243)
四、公共行政管理监督体制的变革 .....	(244)
<b>第五节 对美国公共行政管制的分析</b> .....	(247)
一、美国公共行政管制的必要性和影响因素 .....	(247)
二、美国公共行政管理机构及“三重监督体系” .....	(250)
<b>第六章 美国的政府行政管理机构</b> .....	(254)
<b>第一节 美国政府行政管理机构的缘起与发展</b> .....	(254)
一、美国政府行政管理机构产生的历史背景 .....	(254)
二、美国政府行政管理机构的发展 .....	(258)
<b>第二节 美国政府行政管理机构的组织结构与职权</b> .....	(264)
一、美国政府行政管理机构的组织结构 .....	(264)
二、美国政府行政管理机构的职权 .....	(266)
三、美国政府行政管理机构的管制措施 .....	(269)
<b>第三节 美国政府行政管理机构的权力关系</b> .....	(270)
一、美国政府行政管理机构与总统的权力关系 .....	(271)
二、美国政府行政管理机构与国会的权力关系 .....	(273)
三、美国政府行政管理机构与司法部门的权力关系 .....	(276)
四、美国政府行政管理机构与利益集团的权力关系 .....	(280)
<b>第四节 当代美国政府行政管理机构的改革</b> .....	(283)
一、“管制改革”的相关理论 .....	(284)
二、美国政府行政管理机构的改革 .....	(288)
三、对美国政府行政管理机构改革的分析 .....	(295)

---

<b>第七章 德国的政府间关系</b> .....	(299)
<b>第一节 政府间关系的理论概念与分析模型</b> .....	(299)
一、政府间关系的概念 .....	(299)
二、政府间关系的基本理论 .....	(301)
三、政府间关系的分析模型 .....	(303)
<b>第二节 德国政府间关系概述</b> .....	(307)
一、德国政府间关系模式 .....	(307)
二、当代德国政府间关系发展的两个关键时期 .....	(310)
三、德国政府间关系的影响因素分析 .....	(314)
<b>第三节 德国政府间权力关系解析</b> .....	(319)
一、德国政府间权力关系 .....	(319)
二、德国政府间权力关系的协调机制 .....	(327)
<b>第四节 德国政府间财政关系分析</b> .....	(331)
一、德国政府间财政关系的基本情况 & 特点 .....	(331)
二、德国政府间财政平衡体系 .....	(334)
<b>主要参考文献</b> .....	(341)

# 第一部分

## 比 较 政 治



## 第一章 美国的联邦政治

### 第一节 美国联邦政治的理论概念

#### 一、联邦制的含义

当代美国学者对联邦制的内涵有诸多表述。威廉·赖克(William H. Riker)认为,联邦制是“双重的安排”,他在其《联邦制:起源、运行和意义》(*Federalism*)一书中将联邦制描绘为:“(1)两个层级的政府统治着同样的土地和人民;(2)每个层级政府都至少有一个自治区域;(3)每个政府在其自己领域内的自治都有某种保证。”<sup>①</sup>当然,一个州完全可能在建构其内部的治理体制时利用联邦体制的观念。

文森特·奥斯特罗姆将美国联邦制的特征概括为:“(1)圣约方式,(2)治理机构中的多元性,(3)宪治,(4)作为一种审查及解决冲突方式的竞争,(5)公民积极参与公共事业,(6)在开放社会中达到新的关系社群,(7)在复杂有序的社会中实现联盟模式的可改革性。”<sup>②</sup>

马丁·戴蒙德在探讨联邦制的典型现代定义时提出,联邦制是修正并结合了邦联制与单一制两种政府形式特性的中间形态,它在一定范围内将“以邦联的形式保留主权的国家与在另一个范围内以单一国

<sup>①</sup> William H. Riker, *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston: Little, Brown, 1964. 转自(美)文森特·奥斯特罗姆著,王建勋译:《美国联邦主义》,上海:三联书店,2003年版,第5~6页。

<sup>②</sup> (美)文森特·奥斯特罗姆:《美国联邦主义》,第258页。

家的形式拥有主权的中央政府结合起来”<sup>①</sup>。联邦制的基本特性是关于“成员国与中央政府之间”政治权力的划分，“每一个成员对属于其范围内的事务都有最后的发言权”<sup>②</sup>。

丹尼尔·伊拉扎认为，所谓联邦制原则事实上与现代政治科学中的政治整合问题相联系。在当代的政治科学研究中，要么忽视这两者间的关系，要么仅将联邦主义视为“权力下放的一种形式”，使“政治整合变成了建立一个强大的中心，并联合边缘地区，使之更加靠近这个中心”。联邦主义不然，它“提供了一种取代中心—边缘模式的另外一种方法”——“矩阵模式”。此种模式下的政治整合与围绕一个共同中心所进行的整合不同，它所强调的不是“中心的长处”，相反，“却是构架的长处”。在此种模式下，“不仅仅是整体，还有其部分都能够同时获得力量”<sup>③</sup>。伊拉扎提出了三种政府制度模式：(1)权力金字塔模式：权力分级，自上而下(图 1-1)；(2)中心—边缘模式：一个中心，其余是边缘部分(图 1-2)；(3)矩阵模式：没有更高的或更低的权力中心，只有政治决策和政治行动更大一点或更小一点的舞台(图 1-3)。联邦制模式属于

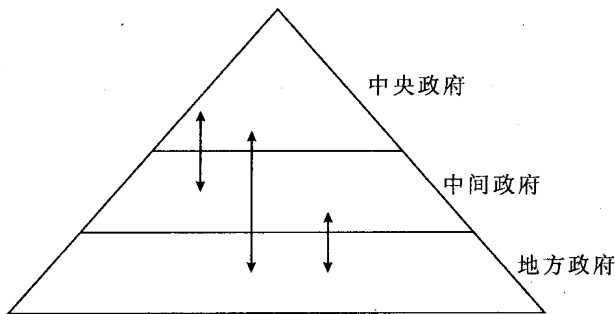


图 1-1 权力金字塔模式

资料来源：丹尼尔·伊拉扎：《联邦主义探索》，第 43 页。

① Cooke, Jacob E., ed., *The Federalist*, Middletown, Conn.: Wesleyan University Press, 1961, p. 22.

② Cooke, Jacob E., ed., *The Federalist*, Middletown, p. 73.

③ 丹尼尔·伊拉扎著，彭利平译：《联邦主义探索》，上海：上海三联书店，2004 年版，第 16~17 页。

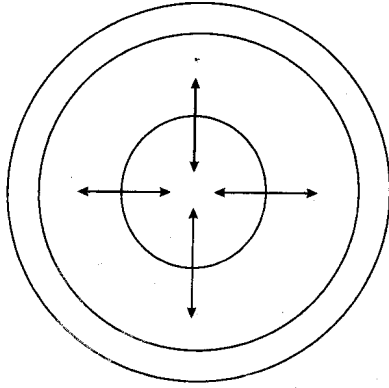


图 1-2 中心—边缘模式

资料来源：丹尼尔·伊拉扎：《联邦主义探索》，第 43 页。

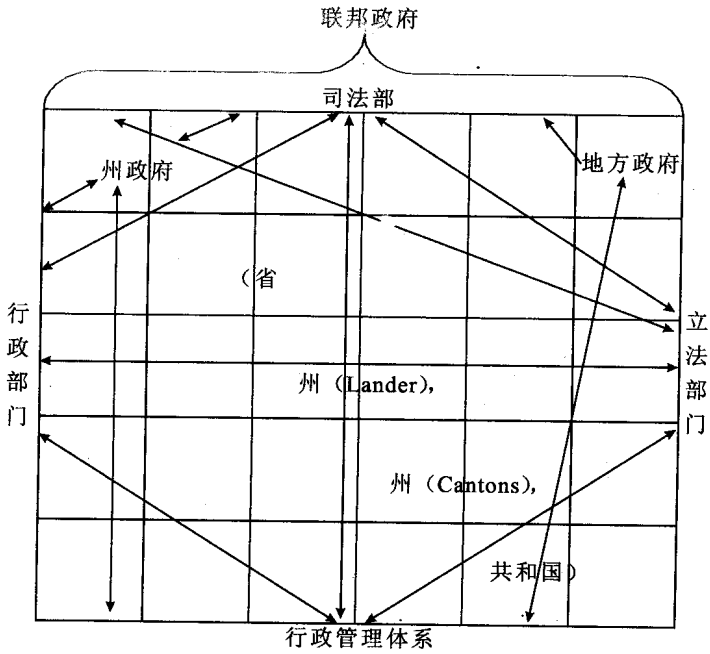


图 1-3 矩阵模式

资料来源：丹尼尔·伊拉扎：《联邦主义探索》，第 44 页。



第三种。此种“联邦制政体的特点是非集权制的,也就是说,它们内部的政府权力是分散在各个中心的,而不是集中于一个单一的中心。而这些中心及其权限的存在得到了最高宪法的保护”<sup>①</sup>。

阿伦德·利法特通过对联邦制特征的阐述对联邦制加以定义<sup>②</sup>,提出:

(1)一个明确说明分权并保证中央和地方政府所分得的权力不能够被剥夺的书面宪法;

(2)一个两院制的立法机关,其中一个议院代表大多数人,另外一个议院代表联邦政府的组成单位;

(3)在两院制立法机构中,联邦政府议院里较小的组成单位的代表人数超出比例;

(4)组成单位拥有参与联邦宪法修订过程的权力以及单方面更改自己的宪法的权力;

(5)分权的政府,也就是说,地方政府在联邦政府中享有的权力与中央集权制国家的地方政府相比较拥有的权力更多。

在中央权力与组成单位之间的关系问题上,迈克尔·罗斯金提出:“联邦体系是由那些自身具有重大政治生命的单位——州组成……这些单位在法律意义上不能被中央权力消除或者轻易改变。”“联邦政府往往依赖于中央权力和地方权威之间一种微妙的平衡。”<sup>③</sup>奥斯特罗姆则从构建具有多元利益的民主共同体的角度对联邦制的内涵加以探讨,提出:“联邦制不只是一种政府形式;它是一种解决问题的方法,一种生活方式。”<sup>④</sup>他认为:“如果民主在人类文明的进程中占有重要地位的话,那么人民在社会治理中的作用一定远远不只是在选举中投票而已。”由于“联邦结构允许承认国家、地区或地方这些不同的利益共同体,而不认为国家利益压制所有其他利益共同体”<sup>⑤</sup>,因此对于“探究民

① 丹尼尔·伊拉扎:《联邦主义探索》,第41~44页。

② Arend Liphart, “Non-Majoritarian Democracy: A Comparison of Federal and Consociational Themes,” *Publius*. 转引自丹尼尔·伊拉扎:《联邦主义探索》,第27~28页。

③ 迈克尔·罗斯金著,林震等译:《政治科学》,北京:华夏出版社,2001年版,第265、268页。

④ 文森特·奥斯特罗姆:《美国联邦主义》,第253页。

⑤ 文森特·奥斯特罗姆:《美国联邦主义》,第133页。