



公共管理与社会学·MPA系列

PUBLIC  
ADMINISTRATION &  
SOCIOLOGY·MPA SERIES

# 比较行政学

范逢春 编著

四川人民出版社

SICHUAN PEOPLE'S PUBLISHING HOUSE



四川大学行政学系

# 比较行政学

范逢春 编著

四川人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

比较行政学/范逢春编著. —成都:四川人民出版社,  
2002.12

(公共管理与社会学·MPA系列)

ISBN 7-220-06208-7

I. 比... II. 范... III. 比较行政学 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 091648 号

BIJIAO XINGZHENGXUE

比较行政学

范逢春 编著

责任编辑	王定宇
封面设计	魏晓舸
技术设计	古 蓉
出版发行	四川人民出版社(成都盐道街3号)
网 址	<a href="http://www.booksss.com">http://www.booksss.com</a> E-mail: scrmcbsf @ mail.sc.cninfo.net
防盗版举报电话	(028)86679239
印 刷	成都金龙印务有限责任公司
开 本	850mm × 1168mm 1/32
印 张	14.125
字 数	329 千
版 次	2003 年 1 月第 1 版
印 次	2003 年 1 月第 1 次印刷
印 数	1—3000 册
书 号	ISBN 7-220-06208-7/D·803
定 价	23.00 元

■ 著作权所有·违者必究

本书若出现印装质量问题,请与工厂联系调换



# 公共管理与社会学·MPA系列

PUBLIC  
ADMINISTRATION &  
SOCIOLOGY·MPA SERIES

丛书主编 : 陈昌文

副主编 : 刘 莘 李文星

# 总 序

上世纪80年代中期，国家行政被列入我国高等教育的专业认识领域以来，政治学、公务员制度和管理科学一直是此类教材编写者所强调的主题。经过十余年探索，“公共管理”（Public Administration or Management）——这个更深层次的核心概念标示在高教体制中，在世纪交叉点上，又成为新一轮课程组织和教材编写的中心课题。为此，我们着手对四川大学行政管理专业使用过十余年的教材进行系统的修订、重组、重编和扩展，以适应新世纪社会发展的需要，适应以国家行政为主体的各类公共机构对人材的更高要求。

编写“公共管理与社会学教材系列”的指导思想有两个来源：一是差不多两代教师专业视野的扩展和知识积累；二是十多年来毕业学生和研究生关于教材内容与工作现实存在的反差、距离和成就结合点的社会反馈。尤其是后一点，帮助我们调整出“应当怎样”和“实际怎样”的恰当距离。毫无疑问，矫正这一认识的基础是我们这个社会十多年来的巨大发展及其可以预见的国际化趋势。为此，由历史形成的、以“公有制”构造全部社会生产乃至生活要素、并由国家计划机制垄断这种“公共”含义将在公民的、法治的社会基础上被重新认识。公务人员也必须面对更加广阔的现实世界和更加广阔的知识与观念来组织任务。同理，本教材系列的编写思想与其说是一套规则，不如说是一个目标、一

个呼吁、一个组织知识的形式框架。它只能具有如下开放性特征：

公共权力与社会相结合：公共权力来源于社会、服务于社会。“公仆”与“主人”的关系决定了公共管理的首要任务是认识和适应社会，然后才谈得上使用管理技术优化自身、服务社会。反过来说，学习社会学也必须了解对社会具有巨大控制力的公共权力及其结构，在很多历史时期，这种异化了的公共权力甚至就是第一社会现象。

学术理论与国情相结合：教材对知识的组织，首先要吸收人类思想体系中经实践证明最有效、最稳定持久的理想定义或理论。“正义”、“科学”、“法治”和“发展”是组织公共管理知识系统最有效的概念工具，也是公务人员最稳定的行为指南。但是，必须立足国情，以概括的国情特征和本土案例来充实“公共”范畴的经验内涵，才能把教育所必须的超前性与学生实际能力的培养结合起来。

宏观比较与基层行政的视野：以公共管理的体制和社会效应为基准，同国际上不同的运作模式和经验进行比较，是中国公共管理体制改革的必要借鉴途径。同时，无论国家机器有多么庞大和复杂，市、县级以下的基层行政组织才是它与社会直接接触或互动的主要层面。这一层面问题最多，也最容易处于公共行政学和社会学的单向研究盲区，但它同时也是两个学科专业交叉发展的纽结。我们希望这方面的关注能够调动广大学生的直接经验并转化成未来的学术资源。

环境、家庭、公共卫生与健康正在成为现代公共机构的工作焦点，同时也是公共和公务人员私生活质量的主要条件。为此，我们增设了有关教材。行政社会学和城市社会学牵涉国家与社会

的复杂的互动关系，理论选择和现实描述都面临着困难和挑战；而宗教与社会心理从社会基础层面去拓宽公共行政与社会学的视野，对于我国多元化的民族文化资源在现代化进程中的作用——尤其是“西部大开发”中的作用，必须重视这一层面。当然，这样的教材也势必具有较大的探索性。

科学精神与法治精神是公共权力和公民社会共同利益取向的基本途径，也是本教材系列的思想指南。藉此，我们有了一个较过去好得多的社会，也将有一个较现在好得多的国家，尽管二者是法理上的统一体，而管理科学却应更加注意优化二者的互动关系。

我们将尽微薄之力去接近上述目标。就课程体系而言，我们力图以四川大学公共行政与社会学系两个硕士点（行政管理、社会学）教师为主体，组织一些西部地区高校以及海外同类研究领域专家，计划2001年内分批出版本系列16本教材，但我们也深知，问题和答案的历史循环是永无止境的。

陈昌文

2000年1月1日

# 目 录

第一章 比较行政学的性质、对象与功用	( 1 )
第一节 比较行政学的性质	( 1 )
一、比较和比较研究	( 1 )
二、行政与公共行政学概念的比较分析	( 6 )
三、比较行政学的逻辑关系	( 13 )
第二节 比较行政学的研究对象	( 19 )
一、规范性理解意义上的比较行政学	( 19 )
二、经验性理解意义上的比较行政学	( 20 )
第三节 比较行政学的基本功用	( 25 )
一、比较行政学的特点	( 25 )
二、比较行政研究的基本功能	( 29 )
第二章 比较行政学的方法论问题	( 37 )
第一节 比较行政研究的主要方法和新视维	( 37 )
一、比较行政学的研究方法	( 38 )
二、比较行政研究的新视维:解释和批判理论	( 44 )
三、未来的比较行政:理解、理想类型、价值关联 和价值中立	( 55 )
第二节 比较行政学的操作技术	( 59 )
一、个案取向:个案研究与集中比较	( 59 )
二、变量取向:真伪对照与统计分析	( 64 )
三、研究单位与研究层次	( 67 )
第三节 比较行政学的理论建构	( 74 )
一、比较行政研究的推论类型和理论层次	( 74 )



二、比较行政研究的模型化形式 .....	( 78 )
三、比较行政研究的立论方式 .....	( 82 )
<b>第三章 公共行政学“范式”的比较研究 .....</b>	<b>( 86 )</b>
<b>第一节 “范式”比较的理论背景 .....</b>	<b>( 86 )</b>
一、“范式”概念的解读 .....	( 86 )
二、“元理论”层次的“范式”争论 .....	( 88 )
<b>第二节 公共行政学研究领域的“范式”变迁与         比较理论 .....</b>	<b>( 95 )</b>
一、公共行政学的“范式”主张 .....	( 96 )
二、新公共行政学“范式”的出现 .....	( 102 )
三、公共管理学的兴起 .....	( 107 )
<b>第三节 公共行政学的“范式”选择理论 .....</b>	<b>( 112 )</b>
一、官僚制行政理论的理论危机 .....	( 113 )
二、公共选择的视角 .....	( 115 )
三、民主制行政理论的归宿 .....	( 118 )
四、两种选择的权衡 .....	( 120 )
<b>第四章 行政生态视野中的比较行政 .....</b>	<b>( 125 )</b>
<b>第一节 行政生态学的比较路径与模型建构 .....</b>	<b>( 125 )</b>
一、行政生态学的比较路径 .....	( 125 )
二、行政生态学的模型建构 .....	( 128 )
<b>第二节 三种模式的比较 .....</b>	<b>( 132 )</b>
一、溶合模型 .....	( 132 )
二、衍射模型 .....	( 135 )
三、棱柱模型 .....	( 137 )
<b>第三节 发展行政思想与理论评价 .....</b>	<b>( 143 )</b>
一、基于生态比较的发展行政学 .....	( 143 )

二、对里格斯比较行政理论的反思 .....	(145)
第四节 部分国家公共行政的生态环境比较 .....	(147)
一、日本公共行政的生态环境 .....	(147)
二、泰国公共行政的生态环境 .....	(156)
三、中国大陆公共行政的生态环境 .....	(161)
四、新加坡公共行政的生态环境 .....	(164)
第五章 行政权运用模式比较 .....	(170)
第一节 行政权的比较解读 .....	(170)
一、自由主义法治国家的行政权 .....	(170)
二、现代福利国家的行政权 .....	(174)
第二节 行政权运用模式的比较 .....	(178)
一、行政国家的形成及利弊比较 .....	(178)
二、现代国家中行政权运用的共同基准 .....	(180)
三、直接民主主义和间接民主主义的行政权 运用模式 .....	(185)
四、地域性分权化与集权化的行政权运用模式 .....	(189)
第三节 各国对滥用行政权的控制比较 .....	(193)
一、各国对滥用行政权的理解 .....	(193)
二、控制行政权的程序机制法典化比较 .....	(198)
第六章 各国政府行政组织比较 .....	(204)
第一节 中央政府行政组织比较 .....	(204)
一、中央政府的组织形式比较 .....	(204)
二、中央政府的组成比较 .....	(210)
三、中央政府的职权比较 .....	(219)
四、中央政府的机构设置比较 .....	(222)
第二节 地方政府行政组织比较 .....	(237)

一、地方政府及其行政组织的含义 .....	(237)
二、地方政府行政组织的典型模式比较 .....	(239)
三、各国地方政府行政组织的结构比较 .....	(247)
四、地方政府职权依据与职能范围比较 .....	(257)
第三节 各国中央与地方行政组织的关系比较 .....	(264)
一、中央与地方的职权关系比较 .....	(264)
二、各国中央与地方的组织关系比较 .....	(271)
<b>第七章 各国政府行政职能比较 .....</b>	<b>(282)</b>
第一节 西方政府政治管理职能比较 .....	(282)
一、西方政府政治管理职能的静态分析 .....	(283)
二、西方政府政治管理职能的动态分析 .....	(287)
三、西方政府政治管理职能的共性 .....	(290)
四、西方各国政府政治管理职能的不同特点 .....	(292)
第二节 西方政府社会管理职能比较 .....	(293)
一、西方政府社会管理职能的基本架构 .....	(294)
二、西方政府科技、教育管理职能 .....	(296)
三、西方政府社会保障职能 .....	(300)
四、西方政府环境保护职能 .....	(303)
第三节 西方政府经济管理职能 .....	(306)
一、西方政府经济管理职能的基本架构 .....	(307)
二、西方政府管理经济的若干模式 .....	(311)
三、西方政府管理经济的基本方法 .....	(315)
<b>第八章 公共人事管理比较分析 .....</b>	<b>(320)</b>
第一节 公共人事管理制度的产生 .....	(320)
一、西方国家文官的含义与范围比较 .....	(320)
二、各国文官制度的建立过程比较 .....	(325)

第二节 各国公务员制度的基本特征比较分析 .....	(333)
一、各国公务员制度的制度框架 .....	(333)
二、西方各国文官制度的独特性 .....	(339)
三、西方国家公务员制度的共同特征 .....	(344)
四、中国公务员制度的基本特征 .....	(348)
第三节 公共雇用模式比较 .....	(351)
一、英国由主仆关系向法律关系演进 .....	(352)
二、美国:公共雇用关系 .....	(353)
三、法国:受公法支配的地位 .....	(356)
四、日本:契约关系 .....	(357)
五、中国:身份制度 .....	(358)
第九章 行政决策比较 .....	(359)
第一节 行政决策模型比较 .....	(359)
一、行政决策模型概述与分类 .....	(359)
二、决策模型比较 .....	(362)
第二节 决策体系比较 .....	(378)
一、决策体系的一般构成 .....	(378)
二、西方政府决策中枢系统的比较 .....	(381)
三、西方政府决策信息咨询系统的比较 .....	(382)
第三节 西方政府的决策程序比较 .....	(384)
一、决策程序的一般分析 .....	(384)
二、各国决策程序的特点分析 .....	(386)
第四节 西方政府的决策方式比较 .....	(388)
一、西方政府的决策方式类型比较 .....	(388)
二、西方各国政府决策方式的优劣分析 .....	(392)
第十章 行政监督比较 .....	(393)

第一节 各国行政监督的体系模式比较 .....	(393)
一、行政监督的概念与共性 .....	(393)
二、资本主义国家的行政监督体系 .....	(396)
三、前苏联、东欧国家行政法制监督体系 .....	(398)
四、中国的行政监督体系 .....	(401)
第二节 各国行政监督制度的发展状况比较 .....	(403)
一、各国行政监督制度的发展阶段 .....	(403)
二、各国行政监督制度的发展状况 .....	(405)
三、各国行政监督制度发展的共同趋势 .....	(411)
第三节 各国一般行政监督比较 .....	(412)
一、中央集权制国家的一般行政监督 .....	(413)
二、地方分权制国家的一般行政监督 .....	(417)
三、联邦制国家的一般行政监督 .....	(420)
四、不同形式国家的一般行政监督的对比分析 .....	(423)
第四节 各国行政监察比较 .....	(426)
一、行政监察概述 .....	(426)
二、行政监察的权限的比较 .....	(429)
三、各国行政监察制度的共同点 .....	(432)
第五节 各国审计监督 .....	(433)
一、中国的审计监督 .....	(434)
二、法国的审计监督 .....	(436)
三、意大利的审计院监督 .....	(437)
四、审计监督的对比分析 .....	(439)
主要参考书目 .....	(440)

# 第一章 比较行政学的 性质、对象与功用

比较研究是人类认识未知事物的主要方法之一。行政学的许多基本概念、理念、原则只有在比较和对比的意义上才能得到充分的理解，并得到充分的使用。本章将从一般认识论的讨论入手，在界定行政和行政学的基础上，分析比较行政学的特殊性质，考察其研究对象，进而探讨其功用。

## 第一节 比较行政学的性质

### 一、比较和比较研究

比较，是认识一个事物区别于其他事物的特征的重要方法。从一定意义上说，行政科学是一门特别重视比较的科学。人们无论是对行政理论的研究，还是对行政体制、行政制度的研究，都是以个别的、具体的行政学说和行政制度、行政体制的分析为前提的。只有在对各种存在过的和存在着的具有特殊性的行政理论、行政制度、行政体制加以对照、比较、分析、综合以后，人们才能获得关于行政理论、行政制度和行政体制的一般的、具有共性的知识。

人们往往将比较看作是认识事物的最古老、最简明和最优越

的方法，同时，比较也是社会科学研究中最常见的方法之一。无论是在个人意识和思维发生的初级阶段，还是在人类科学知识发展的高级阶段，也无论是在构建整个人类知识门类或单一知识科目中有关研究对象分类的“知识树”（即由基本分类、分类和各种亚分类所构成的分类系统图，最为典型者如生物学中的门、纲、目、科、属）的过程中，还是在有控制的条件下尝试发现不同事物之间的因果联系或相关程度，或是在经验积累的基础上预测或推论未来发展的可能性时，比较的方法都发挥着至关重要的作用。

马克思、恩格斯充分肯定了比较的方法在当时一些科学领域的运用是一个巨大的进步。在他们看来，第一，比较是一种具有普遍意义的科学研究方法；第二，比较的要点是通过确定了被比较对象之间的差别来认识对象的特征。马克思和恩格斯在他们的科学研究中一向特别注意采用比较的方法，并将比较看作是“理性方法的主要条件”之一。尤其是在深入研究人类社会的历史发展和社会形态的演变更替时，他们广泛使用了多种类型的比较，包括宏观比较和微观比较、横向比较和纵向比较等等。

至少从研究操作和理论论述的角度讲，比较研究和比较式的论证是马克思、恩格斯创立科学社会主义学说的一种基本方法。无论是他们的社会学说，还是经济学说和政治学说，其间在方法技能层面上贯穿始终的无疑包括了比较方法的应用。这种对于社会现实的比较研究为他们展开进一步的理论概括和抽象，进而提出基本的哲学命题和理论学说奠定了坚实的经验基础。对此，马克思自己也有过精辟的概括：“极为相似的事情，但在不同的历史环境中出现就引起完全不同的结果。如果把这些发展过程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；但是，使用一般历史哲学理论这一把万能钥匙，那是永远达不到这种目的的，这种历史哲学理论的最大长处就在于它是超历史的。”在这个意义上讲，马克思的科学研究实践本身就提供了一个进行比较研究的范例。

从马克思、恩格斯的科学研究实践和有关论述中，我们不难发现比较研究所具有的不可替代的基本功能：比较是从对比和鉴别中认识事物的基本方法，是从经验事实中概括和提炼理论命题的基本方法，也是从反复发生的现象中作出规律性总结并据以预测未来的方法。简言之，比较方法所具有的普适性、经验性和理性化特征使得它在科学研究中得到了最广泛的应用。

客观事物间的联系和人们在认识这种联系时所使用的比较方法不仅是普遍的而且是必然的。因此，无论是马克思同时代的还是以前或以后的思想理论大师和一般的科学研究者，也无论是马克思主义的还是非马克思主义的思想理论家，都会经常地使用比较研究的方法。正如著名的美国人类学家斯旺森所指出的：“没有比较的思维是不可思议的。如果不进行对比，一切科学思想和所有的科学研究，也都是不可思议的。明显的和隐含的比较充斥着社会科学家的著作，并且从一开始就是这样：角色之间的对比，组织之间以及社团、机构、社会和文化之间的对比，任何人都应该对此感到惊讶。”

依据一般的定义，比较是确定事物间同异关系的思维过程和认识方法。更确切地说，所谓比较，就是根据一定的标准把彼此之间有着某种联系的多个事物加以对照，从而确定其间的相同与相异之处，由此对事物作出初步的分类；在分类的基础上，人们可以认知和把握不同事物的共同或相异的表象特征和本质特征，进而达到对特定事物的理解和解释。比较应建立在科学的基础



上。马克思、恩格斯在批判施蒂纳的“无比性”概念时指出：“比较完全不是纯粹随意的反思的规定”，它应有“用作比较的根据即标准”。他们还以意大利女歌唱家劳尼·倍尔西阿尼为例说：“倍尔西阿尼所以是一位无比的歌唱家，正是因为她是一位歌唱家而且人们把她同其他歌唱家相比较。”“倍尔西阿尼的歌唱不能与青蛙的鸣叫相比，虽然在这里也可以有比较，但只是人与一般青蛙之间的比较”，“只是他们的种特性或类特性的比较”。而如把“倍尔西阿尼的歌唱同彗星尾巴”相比，那就是“荒唐的比较”，因为在这两类“完全不同的事物”之间没有“共同的尺度”。这个简单而深刻的道理说明，我们可以对事物从不同的角度进行比较，但必须确定每一种比较的可比范围，使被比较的双方具有共同的基础。

比较研究，是将比较方法系统地运用于科学研究而形成的一种特定的研究活动和研究方式。一般来说，比较研究有宏观比较与微观比较、功能比较与概念比较、动态比较与静态比较之分。

意大利比较法学家 M. 卡佩莱蒂 (M. Cappelletti) 将比较研究方法划分为六个步骤或阶段：

第一步是在所比较的两个或两个以上国家中找出人们共同遇到的社会问题或社会需要，也即找出“共同的起点”。例如，为了在环境法领域进行有意义的比较，“共同的起点”就是这些国家面临共同性质的环境问题，而这个起点对那些不存在这种环境问题的国家是没有意义的。当然，这个“共同的起点”并不等于相同的解决办法，这些办法可能完全不同。

第二步是研究那些国家对这种社会问题或社会需要所采取的解决办法，即有关规范、程序和制度。对此，学者可以设计不同解决办法的模式。