

厦门大学公共管理系列

陈振明 主编

# 比较公共行政

卓越 主编

BIJIAO GONGGONG  
GONGGONG  
XING  
ZHENG

福建人民出版社

D035  
Z869

# 比较公共行政

卓越  
主编



A1029651

福建人民出版社

**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, 2003. 2

(厦门大学公共管理系列)

ISBN 7-211-04342-3

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 004598 号

厦门大学公共管理系列

**比较公共行政**

BIJIAO GONGGONG XINGZHENG

卓 越 主 编

\*

福建人民出版社出版发行

(福州市东水路 76 号 邮编: 350001)

三明地质印刷厂印刷

(三明市富兴路 15 号 邮编: 365001)

开本 850 毫米×1168 毫米 1/32 15 印张 2 插页 381 千字

2003 年 3 月第 1 版

2003 年 3 月第 1 次印刷

印数: 1—3000

ISBN 7-211-04342-3

D·388 定价: 30.00 元

本书如有印装质量问题,影响阅读,请直接向承印厂调换。

## 出版说明

公共管理是当代管理科学和社会科学的一个重要而又充满活力的组成部分，而公共管理（公共行政）硕士学位（MPA）与工商管理硕士学位（MBA）、法律硕士学位（JD）一起构成当代大学文科职业（专业）研究生教育的三大支柱。进入新世纪，随着我国MPA专业学位教育的启动，公共管理成为我国大学文科的一个热门的教学与研究领域，其发展前景十分广阔。

厦门大学政治学与行政学系以及MPA教育中心是我国公共管理人才培养的重要基地之一。20世纪80年代末90年代初，该系开始了行政管理（行政学）专业的本科生和硕士研究生教育；同时，作为我国公共管理硕士（MPA）专业学位的几个发起和论证单位之一以及后来的24个试点单位之一，厦门大学政治学与行政学系较早跟踪、研究国外MPA、MPP（公共政策硕士）教育发展情况，并在90年代中期开始进行MPA教育的自主试验，积累起丰富的办学经验，并形成颇具特色的办学模式，在公共管理及公共政策领域的教学与研究上成果丰硕，走在全国前列。

近10年来，厦门大学政治学与行政学系十分重视公共管理（行政管理）专业尤其是MPA的教材建设。特别是从1998年开始，该系在全国率先出版了两套公共管理（MPA）教材，其中一套是由我社出版的“厦门大学MPA系列教材”共13本（另一套是由中国人民大学出版社出版的“公共管理与政策分析丛书”）。“厦门大学MPA系列教材”的出版在国内产生了较大的影响，被广泛地使用，并荣获“华东地区2001年度优秀教育图书一等奖”。

为了进一步提高公共管理教材的质量，出精品书，推动我国公共管理专业的本科生和研究生尤其是 MPA 教育事业的发展，我社决定邀请国内知名的中青年公共管理学者陈振明教授担任主编，将“厦门大学 MPA 系列教材”重新修订，并适应公共管理各专业本科生和研究生教学发展的需要，更名为“厦门大学公共管理系列”。“厦门大学公共管理系列”在保留原来“厦门大学 MPA 系列教材”中若干质量上乘的著作并加以修订的同时，增加一些新选题，以反映公共管理学科及其重要分支的新进展以及我国公共管理实践的发展。这套丛书既可以作为公共管理各专业的本科生和研究生，特别是 MPA 学生的教材或教学参考书，也可以作为公务员培训教材以及其他读者了解公共管理学的一般读物。

福建人民出版社

2002 年 12 月

# 目 录

## 第一章 绪论/1

- 第一节 比较公共行政的研究视野/1
- 第二节 比较公共行政研究的逻辑关系/7
- 第三节 比较公共行政的研究范式/15

## 第二章 西方国家公共行政职能比较/29

- 第一节 西方政府政治管理职能/30
- 第二节 西方政府社会管理职能/45
- 第三节 西方政府经济管理职能/58

〔案例〕克林顿政府医改方案出台内幕/71

## 第三章 西方国家公共行政体制比较/84

- 第一节 西方国家总统制的行政体制/85
- 第二节 西方国家内阁制的行政体制/96
- 第三节 西方国家委员会制的行政体制/117

〔案例〕美国国会与白宫的财政预算之争/121

## 第四章 西方国家公共行政机构比较/125

- 第一节 基本类型的西方公共行政机构/126
- 第二节 非基本类型的西方公共行政机构/136
- 第三节 西方公共行政机构的设置依据/158
- 第四节 西方公共行政机构改革/171

〔案例〕英国执行局的改革/187

## **第五章 西方国家公共行政决策比较/197**

第一节 西方公共行政决策体系/198

第二节 西方决策咨询协调机构/209

第三节 西方公共行政决策程序/221

〔案例〕“9·11”事件发生后/232

## **第六章 西方国家公共人力资源管理比较/239**

第一节 西方公共人力资源管理的演变过程/240

第二节 西方公共人力资源管理的制度框架/255

第三节 西方公共人力资源管理的运行机制/268

〔案例〕人事问题还是人的问题/284

## **第七章 西方国家公共信息资源管理比较/292**

第一节 西方各国电子化政府发展进程/293

第二节 西方各国政府互联网管理/305

第三节 西方三国政府门户网站/317

〔案例〕为什么电子化政府战略容易陷入困境/324

## **第八章 西方国家公共行政监督比较/330**

第一节 三权分立体制中的行政监督/331

第二节 西方行政申诉监督/352

第三节 西方国家的廉政监督/361

第四节 西方政府的行政监察/369

〔案例〕安然破产事件/375

## **第九章 西方国家公共行政关系比较/383**

第一节 西方国家内部公共行政关系/384

第二节 西方国家外部公共行政关系/399

〔案例〕英国政府在伦敦地铁问题上的争执/419

## **第十章 西方国家地方公共行政比较/422**

第一节 西方地方公共行政职能/423

第二节 西方地方自治制度/437

第三节 西方国家地方公共行政组织结构/453

〔案例〕多元服务中心的迁移/461



# 第一章 绪论

**【内容提要】**根据设定的研究视野，比较公共行政可分为广义公共行政与狭义公共行政、国外公共行政与西方公共行政、传统公共行政与当代公共行政以及地方级公共行政与中央级公共行政；比较公共行政不仅要研究自身内容的逻辑关系，而且要研究与其他相邻课程的逻辑关系；比较公共行政的研究范式包括研究方法、研究特点、研究意义和研究状况。

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。政府行为包括抽象行政行为和具体行政行为。抽象行政行为既有行政机关制定的法令规章，也有按照法令规章建立起来的行政制度、工作制度。具体行政行为既有动作性行为，也有心理行为；既有个别性行为，也有集合性行为；既有实体性行为，也有方法性、技术性行为。作为全书的绪论，本章首先讨论比较公共行政的研究视野、研究内容的逻辑关系以及研究的范式等几个问题。

## 第一节 比较公共行政的研究视野

范畴是人的思维对事物普遍本质的概括和反映，是帮助我们认

识客观世界的基本要素。我们通过对几对最基本的公共行政范畴的认识，来设定我们的研究视野。

### 一、广义公共行政与狭义公共行政

在政治学理论体系中，以国家制度为基点，有几条相互衔接又相互交织的脉络，不那么容易把握。理清这些关系，可以帮助我们认识所要研究的问题。

国家制度也就是国体问题、国家类型问题，是某个阶级在国家中占统治地位的问题。国体通过一定的国家形式表现出来，国家形式有国家政权组织形式、国家结构形式和国家管理形式三种具体类型。通常我们所说的作为统治阶级为实现其阶级专政而采取的统治方式、方法总和的政治制度有广义和狭义之分。广义的政治制度就等于国家形式，狭义的政治制度则指国家形式中的国家政权组织形式，也就是政体。政体由立法机关、国家元首、行政机关、司法机关等权力主体组成。这些权力主体的设置方式、产生方式、组织方式、相互关系以及行政权力的期限不同，就使得国家政体有所不同。历史上许多思想家从不同的角度对政体进行了分类。古希腊奴隶制国家政体的分类就有君主政体、贵族政体、寡头政体、民主共和政体及混合政体等。西欧中世纪也有学者对封建制国家的政体进行分类。实际上，君主政体，特别是神权君主政体或专制君主政体在奴隶制国家和封建制国家中具有典型意义，只有少数国家一度实行过民主政体和等级代表君主政体。资产阶级国家的政体主要有民主共和制和君主立宪制两大类。

在西方国家，政府这个概念有广义和狭义之分，广义的政府指的是一种政治制度形式，它和政体是同义的，即广义的政府包括立法机关、国家元首、行政机关、司法机关等。狭义的政府指的是国家行政机关。1958年的法国宪法第20条这样规定：“政府决定并执行国家之政策、指挥行政及军队。”第21条这样规定：“内阁总理指

挥政府之行动、确保法律之执行、行使发布命令权。”显然，法国宪法对政府概念的界定是从狭义角度来理解的。

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。在行政学初创时期，相当多的学者属于广义政府学派。美国学者古德诺在《政治与行政》一书中指出：“如果我们分析任何具体的政府组织，就可以看到有三种从事执行国家意志的机构……随着政府变得越来越复杂，从事国家意志执行的这三种机构日趋分化。”<sup>①</sup>美国学者怀特在《公共行政学研究导论》一书中同样把政府看成是广义的范畴，他认为：“研究政府的学者非常熟悉将政府活动分为立法，行政及司法的传统观点，这对理解行政工作包括所有三种形式的活动来说是重要的，尽管严格意义上的分权理论看起来是把行政限制在‘执行’事务的范围之内。”<sup>②</sup>

本书基本上是以狭义政府为研究对象，研究西方国家行政机关的体制类型、机构组织、人员配备、职权划分等。书中涉及的有关议会制度、司法制度、政党制度、国家元首等问题，主要是作为环境因素和背景因素来考虑的。

## 二、国外公共行政与西方公共行政

一般来说，比较公共行政是以国外政府作为研究对象的，当然，比较公共行政没有可能也没有必要对一百多个国家作逐一的研究。比较公共行政在研究模式上，可以根据掌握的资料以及主观的设定作多种组合。可以在世界范围内选取几个自己认为是具有代表性的国家，也可以在一定的区域内比较集中地研究几个国家。

本书以英国、美国、法国、德国、日本、意大利等西方主要的

---

<sup>①</sup> [美]古德诺：《政治与行政》，转引自《国外公共行政理论精选》，中共中央党校出版社1997年版，第28页。

<sup>②</sup> [美]怀特：《公共行政学研究导论》，转引自《国外公共行政理论精选》，中共中央党校出版社1997年版，第47页。

发达国家作为研究对象。显然，这里所说的西方不是一个单纯的地理概念，而是糅合了政治、经济等多种因素的综合性范畴。而且，西方政府也不单纯是一个文化、文明的概念，著名学者塞缪尔·亨廷顿在《文明的冲突与世界秩序的重建》一书中，是将日本文明作为一个独立的文明实体区别于西方文明的。<sup>①</sup> 西方国家的资本主义政治制度具有典型的特征，英国是责任内阁制度的摇篮，是世界上第一个文官制度的诞生地，美国的总统制、法国的半总统制在资本主义政治制度的范围里具有开创的意义，如此等等。世界上有许多国家的政府制度直接间接地受西方国家政府制度影响。拉美一些国家的总统制就是以美国的总统制为样板建立起来的。在东南亚，新加坡、马来西亚的政府体制深受英国的影响，从菲律宾的政府体制中可以看到美国的影子。可以说，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。此外，这些国家资料来源相对丰富也是选点考虑的一个因素。

### 三、传统公共行政与当代公共行政

国家是人类社会发展到一定历史阶段的产物，是阶级斗争不可调和的产物。国家的本质特征就在于它的国体，在于哪一个阶级在国家中占据统治地位，哪一个阶级在国家中掌握实权。此外，国家还有地理环境、人口等实体要素。在国际关系中，国家是一个对外独立、对内统一的整体，是一个单独的法人。政府是政权组织形式即政体中的一个组成部分，是国家存在与发展的工具，是执行统治阶级意志，代表国家进行活动的代理者。国家的产生也就是政府行政管理活动的发端。伴随着国家的起源，就开始形成具体的行政管理制度。奴隶社会时期雅典城邦民主制中的执政官制度、罗马贵族

---

<sup>①</sup> 参见[美]塞缪尔·亨廷顿：《文明的冲突与世界秩序的重建》，新华出版社2002年版，第29页。

君主制度、英国的等级君主制度，都是行政实践中产生出来的、反映统治阶级需要的组织化形式。逐渐也就有一些政治家、思想家对行政管理的实践进行总结，上升到一定的理论高度。空想社会主义者温斯坦莱在他的《自由法》一书中，对未来共和国制度中公职人员构思了一套行为规范。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性质的，以往的行政思想总体上看也是偏于零散，不够系统化。

对于政府的活动规律进行系统的研究，把行政管理作为一门独立的学科确立起来，是19世纪末20世纪初的事。1881年，美国的年轻学者威尔逊发表了《行政之研究》一文，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来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。一般说来，威尔逊的《行政之研究》可以看做是行政管理学诞生的标志。当然，作为一个比较完整的学科体系的形成，它又是同时代的一些美国学者共同努力的结果。古德诺1900年出版的《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《行政学导论》、魏劳毕的《行政学原理》构架了行政学的基本理论体系。19世纪末20世纪初行政管理学得以诞生与当时的历史条件是相吻合的。当时西方国家已进入生产愈益集中、经济高速发展阶段，要求政府扩大职能，加强政府对社会的管理。政府在对社会强化管理的同时也就引出了政府如何加强对自身管理的问题，如何在机构、人员、经费增加的情况下提高行政效率的问题。可以说，研究政府对自身的管理是政府对社会管理的基础和保证。行政管理学在美国首创，也是有它的背景和条件的。美国是实行三权分立政治体制的典型国家，总统的行政权力位置比较突出，这为研究行政管理提供了体制的背景；而当时美

国工商界盛行的泰勒的“科学管理”，从管理的一般原理角度、从方法论的意义上对行政学的研究产生了积极的环境影响。

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、地方级公共行政与中央级公共行政

按照政府地位高低、权能大小为标准，政府可分为地方级政府和中央级政府。需要说明的是，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，但在联邦制国家里，中央级政府是联邦政府，后者不能直接称为中央政府。不同国家结构的中央级政府的权限也有所不同，单一制的中央级政府权力集中特征更明显，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，英国、法国、日本等是这一类型的国家。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，特别是当代以来，联邦制中央级政府的权力有不断加强和扩大的趋势。这种类型的中央级政府有美国、加拿大、德国、瑞士、澳大利亚等国。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握有行政权力，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，将地方行政组织形式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 and 乡村区。在苏格兰地区，地区组织形式则分为城市和郡，郡分为大

的小的自治市镇，郡的乡村部分划分为区。此外，位于英格兰地区的大伦敦市由 32 个自治市和伦敦域组成。英国规定地方政府的职责是负责城乡建设和维修以及环境卫生的管理事务，负责教育、住房、居民卫生和福利事业等的个人事务。而法国的地方政府则比较简单，只分为省和市镇两级，虽然在省和市镇之间还有专区，但不作一级地方行政机构。法国的省、市镇内部组织机构一般也比较统一，只有首都巴黎市因其政治、经济、文化高度集中，被规定为一个具有特别权力的领土单位，赋予一些特殊的权能，巴黎最高行政权力由巴黎市行政长官和警察总监分别执掌等等。

本书以狭义政府作为对象，在研究层级上主要限定在中央级政府。不仅如此，我们还将采用进一步限制的办法。在以后论述的章节中，将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，将对政府在机构的研究下限基本定在政府部委这一层次而没有深入到组织内部的局、处、科、室，以便在有限的篇幅中使我们的研究更具有针对性。需要指出的是，在主要研究中央级政府的同时，也注意到地方级政府作为一个完整实体的重要性，为此，在全书末尾安排一章专门研究地方级政府。

## 第二节 比较公共行政研究的逻辑关系

作为一门系统的课程，比较公共行政各内在要素之间具有逻辑的关系；作为一门独立的课程，比较公共行政与其他相邻课程之间也存在着相应的逻辑关系。

### 一、比较公共行政研究内容的逻辑关系

比较公共行政研究的内容涉及西方政府的职能、体制、机构、决

策、人事、信息、监督、关系及地方公共行政等。

比较公共行政把西方政府职能作为研究的逻辑起点。职能即职责和任务，是一个组织得以存在的内在规定性，其他的一些管理要素都是建立在职能的基础之上，是为实现职能而具体展开的。权力是实现职能的工具，机构是实现职能的载体，人员是实现职能的运作主体。比较公共行政从职能领域入手，具体研究了西方政府的政治管理职能、社会管理职能和经济管理职能。政治管理职能是西方政府最古老、最基本的一个职能。即使是当代，在性质上，政治管理职能在整个职能体系中仍然占据主导性地位。西方国家进入政权建设阶段后，社会管理职能和经济管理职能的作用愈益凸现。当代，科教管理职能、社会保障职能和环境保护职能是社会管理三个支柱性的内容。随着经济管理职能的强化，西方各国政府已形成各具特色的管理模式和多管齐下的管理手段。

体制是一种制度化的组织模式，政府体制为实现政府职能提供组织保障。政府体制和政府机构都是一种组织形式，两者相比，前者更具有宏观性、整体性的意义。为此，程序编排上把政府体制紧放在政府职能之后。比较公共行政按照广义政府体制的思路，分析了西方国家的总统制政府、内阁制政府和委员会制政府。三种政府体制都有其形成的历史过程和具体表现形式。总统制政府体制的权力走势是第一节的新意所在，而这一章的特色是在一般认同的内阁制的基础之上，按照两党制、多党制和一党制的界定方式，最新梳理出典型内阁制、一般内阁制和特殊内阁制三种具体形式。

西方国家基本类型的公共行政机构包括行政首脑办事机构、职能机构和直属机构。各国行政首脑办事机构都具有秘书性、参谋性和协调性的特征，但在机构和人员数量、具体设置、人员构成方面存在差别。各国政府职能机构都隶属于行政首脑，实行层级结构制，但在等级层次、职能机构的具体设置和管理范围方面各有自己的特点。各国政府直属机构的内在构成最为复杂，组成方式也不拘一格，



在隶属关系、机构设置、管理方式、机构分布和地位、管理职能方面的区别明显。分析西方国家临时机构产生动因、设置依据、与常设机构的关系及其终结，可以考察把握从产生到终结这样一个动态过程。临时机构自身有一些弊端，但其存在有着必然性和长期性，如何兴利除弊，西方各国采取了一些措施。在介绍西方国家中央政府职能部门下设的一级行政机构（司局机构）的一般特点和发展趋势的基础上，对这些国家司局机构的设置原则和所发挥的职能做了一定的共性分析和差异比较。政府机构设置是否合理是决定政府行政效能的关键因素，政府机构的设置以政府职能为依据，并随着政府职能的发展变化而变化。政府机构设置应满足国内外形势和现实的客观要求；西方政府机构管理社会事务的方式，以及自身内部管理方式的变化是西方政府机构设置直接动力来源；利益集团和社会舆论是西方政府机构设置的间接因素。政府机构改革是西方国家新公共管理运动的重要内容，从动态的角度对在这一时代背景下西方经济合作与发展组织主要成员国的政府机构改革进行比较，既可以从改革的共同动力、模式和进程把握各国机构改革的普遍趋势，又可以从改革动力机制、改革强度和改革具体模式的差异来分析各国改革的个性特征。

西方国家在公共行政决策体系的一般构成上大致相同，但各子系统间特点却不尽相同。在对西方国家公共行政决策功能体系的一般构成作简要介绍的基础上，可以对西方国家公共行政决策体系进行比较分析。当代纷繁复杂的社会环境使得咨询机构迅速兴起，成为政府不可或缺的智囊。通过对西方国家有代表性的一些政府的、半官方的及民间的咨询机构的性质、机构设置、人员组成、资金收入等方面的分析比较，可以从中总结出异同点。西方公共行政决策可以分为常规决策和危机决策两大类，其中常规决策又可以分为行政决策和参与立法的决策两种。从程序上，可以对西方政府常规决策程序与危机决策程序、各国行政决策程序的特点、各国参与立法决