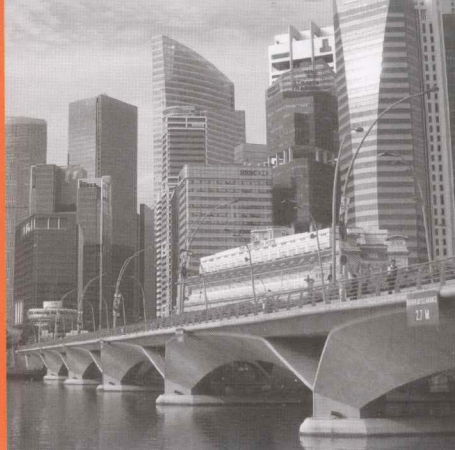




21世纪公共管理学系列教材

Textbooks of Public Management and Administration in 21st Century



比较公共行政

主 编 汪伟全

副主编 邓志锋 王 锋

Comparative Public
Administration



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

013057835

上海市公共管理一流学科项目资助

D035-43
102



比较公共行政

主 编 汪伟全
副主编 邓志锋 王 锋

Comparative Public
Administration

D035-43
102



北航

C1669112



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

比较公共行政/汪伟全主编;邓志锋,王锋副主编. —北京:北京大学出版社, 2013.6

(21 世纪公共管理学系列教材)

ISBN 978 - 7 - 301 - 22740 - 4

I. ①比… II. ①汪… ②邓… ③王… III. ①行政学 - 高等学校 - 教材
IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 143143 号

书 名: 比较公共行政

著作责任者: 汪伟全 主编 邓志锋 王 锋 副主编

责任编辑: 刘秀芹 王业龙

标准书号: ISBN 978 - 7 - 301 - 22740 - 4/C · 0919

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn>

新浪微博: @北京大学出版社

电子信箱: law@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027

出版部 62754962

印 刷 者: 三河市博文印刷厂

经 销 者: 新华书店

730 毫米 × 980 毫米 16 开本 18 印张 343 千字

2013 年 6 月第 1 版 2013 年 6 月第 1 次印刷

定 价: 35.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话: 010 - 62752024 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn



21世纪公共管理学系列教材

Textbooks of Public Management and Administration in 21st Century

华东政法大学

课程和教材建设委员会

主 任 何勤华

副主任 杜志淳 顾耘 刘晓红 林燕萍 唐 波

委 员 刘宪权 吴 弘 刘宁元 罗培新 杨正鸣

沈贵明 余素青 范玉吉 张明军 高富平

何明升 杨忠孝 丁绍宽 闵 辉 焦雅君

陈代波 金其荣 贺小勇 徐永康

秘书长 唐 波 (兼)

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 比较公共行政的相关概念	(1)
第二节 比较公共行政的科学体系	(9)
第三节 比较公共行政的研究范式	(16)
第二章 公共行政体制比较	(24)
第一节 内阁制及其特征	(24)
第二节 总统制及其特征	(28)
第三节 半总统制及其特征	(31)
第四节 委员会制及其特征	(34)
第五节 国务院制及其特征	(38)
第三章 公共行政职能比较	(44)
第一节 公共行政职能的概念及构成	(44)
第二节 政治管理职能比较	(49)
第三节 社会管理职能比较	(55)
第四节 经济管理职能比较	(62)
第四章 公共行政机构比较	(71)
第一节 公共行政组织的相关理论	(71)
第二节 行政首脑办事机构比较	(77)
第三节 职能机构比较	(80)
第四节 直属机构比较	(84)
第五节 临时机构比较	(87)
第六节 西方公共行政机构的改革	(91)
第五章 公共行政决策比较	(99)
第一节 公共行政决策体系的比较	(99)
第二节 公共行政决策咨询比较	(109)
第三节 公共行政决策程序比较	(122)

第六章 公共人事行政比较	(129)
第一节 公共人事行政相关理论	(129)
第二节 公共人事行政的制度框架比较	(136)
第三节 公共人事行政的运行机制比较	(149)
第七章 公共行政监督比较	(163)
第一节 公共行政监督的相关理论	(163)
第二节 三权分立体制下的行政监督	(166)
第三节 议行合一体制下的行政监督	(174)
第四节 其他行政监督制度	(179)
第八章 政府间关系比较	(191)
第一节 政府间关系的相关概念	(191)
第二节 联邦制下的政府间关系	(196)
第三节 单一制下的政府间关系	(206)
第四节 我国的政府间关系	(212)
第九章 地方政府制度比较	(218)
第一节 地方政府制度的含义及类型	(218)
第二节 英国型地方政府制度	(221)
第三节 法国型地方政府制度	(223)
第四节 德国型地方政府制度	(226)
第五节 中国型地方政府制度	(229)
第六节 地方政府制度的比较分析	(237)
第十章 全球公共行政改革比较	(241)
第一节 全球公共行政改革的时代背景	(241)
第二节 英国公共行政改革	(249)
第三节 美国公共行政改革	(260)
第四节 北欧公共行政改革	(267)
第五节 公共行政的新模式	(273)
参考文献	(279)
后记	(282)

第一章 绪 论

比较公共行政,简而言之就是对政府制度及其行为进行比较研究的一门科学。比较公共行政学是比较研究公共行政领域内不同国家之间(或不同政府之间)在社会、经济、科技、工业、文化等方面的差异情况对公共行政的普遍性影响,以及公共行政基本原理的可转移性的科学。本章界定了比较公共行政的相关概念,阐述了比较公共行政的科学体系,并提出了比较公共行政的研究范式。

第一节 比较公共行政的相关概念

一、公共行政

1. 公共行政的定义

公共行政(Public Administration),意指以国家行政机关为主的公共组织管理公共事务和提供公共服务的活动。关于公共行政的界定——它的边界、范围和目标——一直是公共行政理论家讨论的一个中心和面对的一个难题,直到现在仍然没有让人信服的权威结论。^①公共行政理论家把公共行政等同于政府的行政部门,或形成和执行的公共政策,或公共产品的生产与服务。

国内外学者关于公共行政概念问题的分歧主要集中在管理主体的确定和管理范围的划分上,即行政活动的实施者究竟是谁,行政活动的边界究竟在哪里,立法机关、司法机关、企事业单位及社会团体、党群组织的管理活动能否纳入行政的范畴之中。根据公共行政涉及主体的广泛与否,在此将公共行政划分为广义公共行政和狭义公共行政两种类型。

狭义公共行政就是政府及其组成部门对国家政务和事务所进行的管理活动。管理的主体是国家行政机关,而不是国家立法机关和司法机关,更不是公民个体或社会组织,因而国家立法机关和司法机关,企事业单位及社会团体的活动都不属行政之列。

广义公共行政既包括立法机关、司法机关、行政机关的管理活动,又包括事业单位的管理活动。此外,这种观点甚至主张,国家政治体系中的政党机关、群

^① 参见[美]理查德·J.斯蒂尔曼二世编著:《公共行政学:概念与案例》,竺乾威、扶松茂等译,中国人民大学出版社2004年版,第2—5页。本书中列举了过去20年时间里一些主要教科书作者的12种定义。

众团体以及国有企业的管理活动也应属于公共行政的范畴。

本书认为,公共行政应该仅指关于国家行政机关的一系列活动,还是取其狭义概念为是,即其管理主体只有国家行政机关;若把立法机关、司法机关、企事业单位及社会团体、政党组织等其他主体包括其中,那么涉及的将是“公共管理”或“治理”等概念,而非“公共行政”。

持这种观点的学者在国内外均有一定数量。美国行政学界著名学者、公共行政思想史专家梅戈特(Astrid Merget)认为,公共行政在历史上与官僚机构和官僚联系密切,而公共管理则是个新术语,与政策活动紧密联系在一起。仅就主体来看,公共行政的主体是政府行政部门和公务员,而公共管理的主体则不仅包括政府的三个分支(即立法、司法、行政)部门以及联邦政府、州政府和地方政府三个层次,而且包括非营利部门。这就是说,公共管理的主体要比公共行政的主体宽泛得多,它涵盖了所有为公共利益服务的机构和人员。^①

因此,所谓公共行政,是指国家行政机关等公共行政主体为实现社会发展、国家目标和公众利益,依照宪法和法律的规定,组织和管理国家政务、社会公共事务和自身内部事务的执行性活动。特别要说明的是,公共行政的主体和客体具有独特性。

公共行政的主体是国家行政机关、其他享有行政权的独立行政机构,以及这些机构的公务人员。具体而言,包括:(1)中央政府和地方各级政府。中央政府负责全国性的公共事务管理与公共服务;地方各级政府负责各自行政区内的公共事务管理和公共服务。各级政府的组成部门依照分工具体行使行政主体的法定职能。(2)政府公务人员是公共行政的又一种主体。他们人数众多,由法律保障其身份和规定其职责。政府公务人员的主要职责是处理政府的大量日常事务,他们以其特有的方式、专长和优势,直接影响公共行政的过程和效果。(3)独立行政机构是依据法律成立的,享有公共行政权的,承担专业性较强、业务单一的行政事务管理工作的部门。这类机构在发达市场经济国家广泛存在并发挥着自己的公共服务和管理作用,如美国的联邦储备委员会、英国的大学资助委员会、荷兰的科学研究委员会等,都属于特别公共行政主体。(4)此外,非政府公共组织经法律法规授权,也可以成为公共行政的主体,如某些行业组织。

公共行政的客体是各类公共事务。传统公共行政的客体,主要涉及经济性组织、社会性组织以及社会具体成员的行为。从20世纪80年代的行政改革开始,这种以具体的组织和个体为对象的管理逐渐朝着普遍意义上的公共事务管理的方向转变。公共事务可以分为四类:(1)全国性公共事务,是指范围涉及全

^① 参见王乐夫、李珍刚:《公共管理与公共行政:内涵比较探析》,载《江西社会科学》2004年第11期。

国的公共事务,比如全国社会保障体系建设、国防建设、外交事务、公共安全秩序建设、国家基础设施建设等;(2)区域性公共事务,是指跨越行政区域、涉及不同利益群体的事务,比如大江大河流域的环境治理、跨地区打击各类犯罪活动、区域经济协作等需要多方面协调处理的问题;(3)地方公共事务,是指纯粹涉及地方一定行政区内公共利益的事务,比如城市公用事业的管理、市容环境管理、城市公共交通、地方公共基础设施建设等;(4)公民事务,是指涉及公民个人权利的事务,比如人身自由与安全、公民权利保障等。

2. 公共行政的特征

第一,阶级性。公共行政是国家意义上的组织和管理活动,具有阶级性。马克思主义认为,行政是一个国家概念,是国家的组织活动和管理活动。因而它不同于私人的、个别人的管理。马克思曾经指出:“所有的国家都在行政机关无意地或有意地办事不力这一点上去寻找原因,于是它们就把行政措施看做改正国家缺点的手段。为什么呢?就因为行政是国家的组织活动。”^①西方学者所说的行政是公共事务的推行,实质上就是国家事务的推行,是国家意志的贯彻执行,而国家总是代表统治阶级利益和意志的国家。因此,公共行政是国家的行政,是阶级的行政,它总是为实现国家的社会目标和统治阶级利益进行活动的,是阶级统治的一种工具。倘若否认公共行政的阶级属性,抽象地谈论和分析公共行政的概念,那就不可能真正把握公共行政的本质。

第二,获得公民认可。这一点强调的是公共行政权力的逻辑前提。其核心是公共行政主体必须明确:公共组织尤其是政府组织的职责权力既不是韦伯(Max Weber)所说的那种“传统权力”,也不是所谓的“超凡权力”,而与特定共同体成员的意志直接相关,是经由他们同意和认可的权力。这个权力的基础和前提就决定了它的公共性。传统权力具有世袭和血缘的特征,因而它是一家之权,而不是一国之权,所谋的是一家之利,而不是一国民众之利;“超凡权力”是一种宗教性质的具有特殊魅力的权力,它在一定程度上是以被管理者的狂热崇拜和愚昧为基础的,权力持有人在行使权力时也仅依自己意志,因而“超凡权力”也绝不是公共权力。政府是国家共同体内全体公民的政府,因此它的权力当然是公共权力,其行政必然就是公共行政。

第三,社会性。国家作为整个社会的代表,在形式上不能仅仅服务于统治阶级的利益,而必须同时以整个社会的公共利益为目标,进行社会公共事务的管理,推动社会整体发展。这主要表现在国家行政对国家的社会职能的履行上。国家职能的双重性质决定了公共行政活动的双重性质。一般而言,在国家政权的合法性尚未巩固的情势下,国家行政的政治性更为显著,而在国家政权趋于稳

^① 《马克思恩格斯全集》第1卷,人民出版社1956年版,第479页。

定的条件下,其行政活动的社会性将不断得到强化。^①

第四,法治性。公共行政是依照宪法和相关法律的规定所进行的一种管理活动。行政机关的组织、职能、权力和责任,行政人员的职责、权利和义务,行政机关和行政人员实施管理活动的原则、方式、方法和程序,都必须以宪法和法律的规定为依据,即依法治理行政事务,这是现代行政管理的根本准则。任何超越宪法和法律规定的行政行为,均为非法行为和无效行为。

第五,花费公共税收。税收是公共行政的财力来源。既然广大民众同意在一个共同体内生活,并且同意推举和建立一个中介裁判性质的政府来处理私人不愿做和做不来的事情以满足公众的需求,那就要求民众从自己财产中拿出相应的一部分来支付政府的劳务和支持其对公共事务的管理。这就是税收,它是公共行政最主要的经费支持。既然政府财力来自于税收,且是为了服务于公共需求,那就需要建立公共财政管理制度。这种制度的基础是公共选择、立法认可和民主监管,从而保证支出每一分钱都师出有名、准确无误和促进公共利益。

第六,管理性。从20世纪80年代以后,在西方大部分发达国家,均出现了大规模的政府再造运动,这一运动被称为管理主义(managerialism)。从理论和实务两个方面来看,公共行政中的管理主义包括以下基本主张:(1)公共行政研究的焦点在于结果而非运作的过程;(2)为了实际结果,公共行政应妥善运用各种市场竞争机制,以提供更佳的产品或服务,同时,在市场机制下,政府各机关一方面应如同企业般从供给者与需求者的互动过程中取得经费,另一方面也要与其他组织进行竞争;(3)配合市场导向和市场机制的运作,公共行政应强调顾客导向(customer driven)的观念;(4)政府应该扮演“导航者”的角色,政府的主要职责应定位于确保各项公共服务与公共财务均可被顺利提供,但却不必自己动手处理;(5)政府应推动管制松绑,公共管理应改变过去“管制”的观念,更重视市场竞争、顾客需求以及成果的达成;(6)公共部门的工作人员应被授予权能(empowered)以充分发挥创意并投入工作;(7)公共行政的文化应尽可能朝弹性、创新、问题解决、具有企业家精神的方向发展。^②

第七,责任性。这是公共行政的契约责任。政府因公民授权而获得公共权力,与此同时它也就承担了相应的责任。权力与责任的对等原则是现代行政法的基本原理。责任行政是现代法治政府应当确立的基本理念。责任行政意味着行政机关及其公职人员应当依法对自己的行政行为承担责任,行政权力的运作应当始终置于一种负责任的法定状态,也即设定行政权力的同时就应当确立相应的责任,违法行政必须承担相应的法律后果。这就需要解决三个问题:一是权

① 参见浦兴祖主编:《当代中国政治制度》,复旦大学出版社1999年版,第130页。

② 参见张成福:《公共行政的管理主义:反思与批判》,载《中国人民大学学报》2001年第1期。

力与责任必须对等,不能使权力大于责任;二是防止行政责任偏移,即必须为公民利益负责,而不是向上级和少数人或特殊团体的利益负责;三是防止责任虚无,即出现失误或错误时,无人承担责任,或不追究责任,导致政府行为的任意性,使公共利益和公民权利失去保障。

第八,发展性。公共行政组织作为一个开放的社会系统,受各国不同时期的历史条件、政治制度、经济条件、文化传统、科技水平等因素的影响与制约,必须随社会的发展和环境的变化而不断对其内部结构、体制和手段加以调整和变革,以适应形势发展的需要。此外,公共行政组织也将通过行使国家行政权力,积极实施行政管理,以推动社会发展与进步。

3. 公共行政的原则

公共行政的原则可以列举很多,但根据公共行政的本质特征,其中最重要的应当是公正原则、法治原则、效率原则和服务原则:^①

(1) 公正原则。公平与正义是政府行政活动中的一个首要原则。一方面,在行政组织内部,上级对下属的公正行为,如用人任事的公正、奖惩赏罚的公正、利益分配的公正等,都会起到很好的激励作用,反之则会人为地制造行政管理的障碍;另一方面,在行政组织外部,行政执行者高超的政策理解水平和“一碗水端平”的管理与服务理念,会增加政府的威信和感召力,从而有利于行政目标的实现。为了实现公正原则,各级政府在工作中至少要求:制定相应主体法规范,作为禁止行政主体肆意妄为的前提;实行法律面前人人平等的原则;行政机关在作出影响相对人权益的决定时必须听取相对人的意见,为行政相对人依照法律和程序行使申辩权提供保护和必要条件。

(2) 法治原则。政府机关及其工作人员必须依照宪法、法律、法规和规章,在法定权限范围内,依据法定程序,公正合理地进行行政活动。从整个国家宪政制度讲,公共行政机关受立法机关和司法机关的法律监督。立法机关制定各种法律,为行政机关提供职权行使的依据;司法机关通过行使司法审判权监督行政机关的活动。行政行为必须依照法律和相应的行政程序进行,否则就是违法。虽然行政机关及其工作人员有行政自由裁量权,但自由裁量权的行使要符合法律授权的目的,要有充分、客观的依据,不违反客观规律和伦理习惯。

(3) 效率原则。公共行政要追求经济、效能、质量的统一。所谓行政效率,就是用较少的人力、财力、物力和时间提供较多的且保证质量的公共服务。在机构规模上,应严格按照法定编制控制机构数量和人员数量,因事设编、因事用人,用适量的人、财、物完成行政管理的任务目标;在行政过程中,通过科学的计划、恰当的组织分工、有效的沟通协调和严格的督查,减少行政执行过程中的摩擦、

^① 参见应松年、马庆钰主编:《公共行政学》,中国方正出版社2004年版,第8—9页。

扯皮、推脱等官僚主义作风造成的低效行政现象。

(4) 服务原则。从契约论角度来说,现代国家的产生决定于国家共同体成员的同意,而政府的经费主要来自于共同体成员所缴纳的税费。这就决定了政府要为公民服务,要为纳税人服务。政府的一切活动都以提供优质的公共产品与服务、满足社会公共需求为根本旨归。当代公共行政活动的目的不再以对社会和公民的管理和控制为主,而是趋向以服务为主。

二、比较公共行政

1. 比较公共行政的定义

所谓比较公共行政,简而言之就是对政府制度及其行为进行比较研究的一门科学。比较公共行政学是比较研究公共行政领域内不同国家之间(或不同政府之间)在社会、经济、科技、工业、文化等方面的差异情况对公共行政的普遍性影响,以及公共行政的基本原理的可转移性的科学。具体地说,比较公共行政学的研究对象就是从宏观出发,从世界的整体角度比较研究两个或多个国家(或者政府)公共行政理论、公共行政实践间的相互影响、相互联系及其相互间的差异,从而阐明公共行政的特殊规律与共同规律。

事实上,对公共行政的比较研究早在古希腊就已经有了。根据资料,比较研究方法的源头始于亚里士多德对古希腊城邦的研究。公元前335年,亚里士多德在雅典创办了吕克昂学园,并亲任园长。约在前后十二年的时间里,他指导其学生进行过许多项研究,其中颇为重要的一项是对古希腊158个城邦及各城邦的“宪法史”进行的调查和研究。从迄今保存下来的著作看,其中就采用了个别和分类比较研究的方法。^①《政治学》中关于三种正宗政体和三种变态政体的比较研究,就是在对158个城邦的调查和分析基础上进行的,并由此提出分类标准和六种类型。这可以说是一种综合分类比较的研究方法。^②

至少两百多年来,欧洲学者中就一直有从事比较公共行政研究的人员。这种研究体现在18世纪普鲁士财政学者(cameralists)的著作中和19世纪法国公共行政研究人员的著作中。这些研究尽管倾向于强调与大陆行政法系统相关的问题,但是后来依旧吸收了在美国公共行政理论家那里讨论和涉及的许多概念。此外,美国的政治家和学者们一直对其他国家的经验有着浓厚的兴趣。在美国宪政制度的创始人和建国后一个世纪的政府领导人中,这种兴趣主要出于将外国经验运用于美国需要之目的。像威尔逊(W. Wilson)、古德诺(F. Goodnow)和

^① 参见[美]乔治·霍兰·萨拜因:《政治学说史》,邓正来译,上海人民出版社2008年版,第119—120页。

^② 参见[古希腊]亚里士多德:《政治学》,吴寿彭译,商务印书馆2009年版,第133页。

弗伦德(Ernst Freund)等公共行政研究的先驱们,都十分注重借鉴欧洲经验来认识和改善美国公共行政。然而,后来的大多数学者仅将其视野集中于本土,对其他国家的行政制度只是偶尔参考。在美国,20世纪40年代之前出版的大多数公共行政文献中,比较的和历史的研究视角确实还未成为主流。^①

随着人们逐渐认识到基于这种狭窄视野研究的限制和危害,行政研究现在已经进入了强调比较分析的新时代。越来越多的行政科学研究者已经认识到,构建行政科学尤其要依赖于成功建立有关超越国界的行政行为比较研究。罗伯特·达尔(Robert Dahl)在其1947年发表的一篇有影响的论文中就指出了这个必要条件。他说,“我们一直忽视公共行政比较研究。如果不对公共行政进行比较研究,那么宣称建立‘公共行政科学’显然就是空中楼阁。人们也许可以想象有美国公共行政科学、英国公共行政科学和法国公共行政科学,但是否会有一门基于一组普遍原理基础之上、不依赖各国特殊背景的‘公共行政科学’呢?”^②

弗雷德·W.里格斯(Fred W. Riggs)是美国著名的行政学家,比较行政学和行政生态学的创始人,曾任美国公共行政学会比较行政分会的第一任主席。里格斯的行政生态学说起源于他的比较行政学研究。1961年,里格斯发表了其最为重要的代表作《行政生态学》。在这本书中,里格斯以传统泰国、现代泰国、菲律宾以及现代美国作为分析单元,通过分析它们各自的社会经济结构及文化、历史与公共行政之间的互相影响,系统地阐述了他的行政生态学观点。他把行政模式分为三大类型:农业社会的行政模式(亦称融合型行政模式)、工业社会的行政模式(亦称衍射型行政模式)、过渡社会的行政模式(亦称棱柱型行政模式)。③ 1962年,里格斯在他发表的一篇题为《公共行政比较研究的趋势》的文章中颇有见地地指出,现代公共行政比较研究的重要发展方向之一就是从事生态的研究转向生态的研究。^④

显然,跨越国界更好地理解公共行政,不仅是科学研究的需要,而且人们还可以从中获得其他益处。假如没有比较公共行政,系统地阐述涉及美国、英国和法国的公共行政的一般原理可能会十分困难。即便构建出这种一般性原理也会是很不适当的,因为在这个世界上有数量庞大的国家及其各不相同的行政制度,这些情况在研究领域中是必须予以考虑的。即使是经过粗略观察就已经使人们认识到公共行政研究的复杂性,要描述和分析已经发生在这些不同背景国家中

① 参见[美]费勒尔·海迪:《比较公共行政》,刘俊生译,中国人民大学出版社2006年版,第6—7页。

② Robert Dahl, *The Science of Public Administration: Three Problems*, *Public Administration Review*, Vol. 7, No. 1, 1947, p. 8.

③ 参见[美]里格斯:《行政生态学》,曾锡环译,台北商务印书馆1978年版。

④ 参见[美]里格斯:《公共行政比较研究的趋势》,载《国际行政科学评论》1962年第2期,第9—15页。

的行政变异和行政革新 (the administrative variations and innovations) 也确属不易。因此,公共行政的比较研究确有必要。

2. 公共行政的比较研究视角

公共行政的比较研究成为一种重要的研究趋势。比较研究的方法有纵向比较和横向比较。纵向比较是借用历史比较的方法,例如对英国文官制度的历史演变过程的研究就是运用纵向比较方法;但是若把英国文官制度和中国科举制度进行比较,就属于横向比较。在该学术领域内,还有叙述性比较和分析性比较之分,如果说前一种方法主要是把事实陈述清楚,那么后一种就要求在说清事实的基础上进一步进行价值分析和判断。在比较公共行政的研究过程中,任何研究者都不可能只采用一种方法,事实上常常是同时采用几种比较研究方法。在比较公共行政中,常见的比较研究方法有:^①

(1) 国别比较研究。这是最常用的也是最传统的比较方法。例如《各国政府与政治》等类似书名的著作,实际上是选择几个乃至十几个有代表性的国家,对它们的政府体制按国别进行研究,揭示各国的特点。尽管研究者没有在著作中表现出着意把某国与某国比较,但是,由于研究者把每个国家的政府体制都分析得很透,人们阅读后就知道各国的相同点和不同点。研究者的研究路径通常是由比较进而鉴别并最终作出判断。当然,在这类著作中,有的作者是把自己的比较、鉴别、判断直接告知读者,有的却是给读者留下了较大的比较和思考的空间。这种把公共行政制度进行分类,选择代表性的国家,进行国别的比较研究是比较好的方法。因为公共行政的研究不可能像在实验室里进行实验的学科那样,在实验中进行比较研究,它只能在已经有过的、已经存在的公共行政间进行分类和比较研究。

(2) 专题或专项比较研究。其研究方法基本上与前一种相同,只是它把研究聚焦到某个专题或某个专项上。在研究成果中,常见的诸如《比较议会制度》、《比较行政制度》、《比较人事制度》等,甚至还可以更专门一些、更细化一些,诸如“议会立法程序比较研究”、“行政决策过程比较研究”等等。这样的研究比较具有实效性。如“议会立法程序比较研究”,由于研究对象很具体,范围也较小,不仅可以看到立法程序的不同,而且能够判断程序运作对立法质量的正负效应,由此所得出的研究结论,在一定程度上会具有现实的效用性。

(3) 综合分析比较研究。该方法比较复杂,重价值分析。例如,费勒尔·海迪 (Ferrel Heady) 的《比较公共行政》选择了现代民族国家的政府官僚机构作为比较研究的对象,并进一步将研究焦点锁定在政府的高级官僚而非整个官僚机器,锁定在官僚机构与其外部政治系统中的其他机构的工作关系而非其内部的

^① 参见曹沛霖、陈明明、唐亚林主编:《比较政治制度》,高等教育出版社2005年版,第4—5页。

运作特征。针对世界上现有的近两百个国家和地区各不相同、极其复杂的行政系统,作者采用了分类研究的办法,首先将现有民族国家区分为发达国家和发展中国家(欠发达国家)两类。这两类国家各自具有某些相似的行政特征:发达国家的行政制度有“古典”的行政制度和“变异”的行政制度。法国和德国是“古典”行政制度的代表性国家,而英国、美国、日本以及俄罗斯和中国是“变异”行政制度的代表性国家。发达国家的社会环境相对稳定,具有以下相似的行政特征:① 官僚机构相当发达(规模庞大和结构复杂)并具有工具性;② 官僚组织高度专业化;③ 官僚组织具有高度的职业化理性;④ 官僚角色十分清晰;⑤ 官僚组织得到其他政治机构的有效控制。另外,尽管发展中国家都处于激烈的社会变革进程当中,但它们都具有如下相似的行政特征:① 公共行政的基本模式是经模仿而非土生土长的;② 官僚机构中缺乏足够胜任的管理人员;③ 大部分官僚行为具有过程取向而非结果取向;④ 在行政过程中,形式和现实之间存在着很大差异;⑤ 官僚机构倾向于拥有大量的行政自主权。该书正是按照这样一种逻辑结构展开比较公共行政研究的,并对每个代表性国家的行政组织、高级官僚、行政与政治的关系进行了深入分析。^①

第二节 比较公共行政的科学体系

一、比较公共行政学的构建原则

要想构建一个科学的比较公共行政体系,是件很困难的事情。美国马克斯韦尔学院的伯克·海德教授认为,由于比较行政学涵盖面太广,不存在全面的宏观的比较公共行政学理论体系。由于各国文化背景和环境的差异,不可能形成一种超越这些差异的统揽一切的比较行政学理论体系。例如,中国、美国、法国和澳大利亚这些国家,差异很大,很难用统一的、全面的比较行政学理论阐述各国的具体行政问题;美国比较行政史也说明企图建立一个系统、综合的比较公共行政学理论体系是不现实的。20世纪50年代,美国一些学者试图探索一种能综合比较各国政治、法律、行政和管理等各方面的宏大的理论体系。经过深入的研究以后,他们发现根本不存在这样一种理论体系。这种不着边际的研究只能是徒劳无功的。^②

但是,建立科学的比较公共行政研究体系意义重大。是否有科学的研究体系对于判断一门学科是否成熟意义重大;而科学的研究体系,是总结比较公共行政学一般规律的框架性结构的基础。这就要求对比较公共行政学的产生、发展、

① 参见[美]费勒尔·海迪:《比较公共行政》,刘俊生译,中国人民大学出版社2006年版。

② 参见李琪:《伯克·海德谈比较行政学》,载《政治与法律》1993年第6期。

演化、未来趋势,以及它的研究对象、主要理论、方法等内容都要作系统的、科学的安排。该体系必须避免过去许多比较行政学体系安排的不合理性与杂乱性,要将世界各国行政管理视为一个大系统,并通过对若干个子系统、相关因素的分析比较,得出科学的结论。

在建立比较公共行政体系时,比较性原则是其首要原则。顾名思义,比较公共行政学是一门用比较的方法研究公共行政的科学。因此,比较公共行政学的体系必须以比较为理论基础,力求全面地、多层次地展示出“比较”在这门学科中的重要地位。除此之外,还要遵循以下原则:

第一,系统性原则。要重视对公共行政环境的研究,这是建立科学的比较公共行政体系须遵循的首要原则,即除了着眼于行政制度本身的研究之外,还应该研究行政制度生长和运作的环境。从环境的角度进行比较研究,就会发现一种行政制度在这个国家是有效的,但移植到另一个国家却变得无效的原因。行政制度生态环境的比较研究,是比较公共行政研究中不可忽视的一个重要方面。

对此,英国学者拉斯基(Harold J. Laski)在研究美国总统制时曾讲过这样一个道理,即公共行政制度“形式上的外表,在任何一个时刻,都和事实上的本体,是不同的。因此,深入本体,往往是不容易的。这是受了材料本身的复杂的掩蔽,正如一般制度现象所受到的掩蔽一样。政治的行动过程,很像是一座冰山,浮在水面上的,可能只不过是下面本体的一小部分。”^①要观察和评判公共行政制度“水”下的本体部分总是很不容易的。也就是说,公共行政制度的比较研究,还应该重视研究制度背后的深层环境。任何公共行政制度都是一定历史和环境条件下的产物,同时它还有一个被选择的问题。它既是生成的,也是创造的,只有把握了公共行政制度的这两个方面,才能对制度背后的制度有所认识。

第二,综合性原则。既要世界各国公共行政理论与实践看做综合研究的对象,也要把比较行政学研究本身看做综合研究的对象。比较行政学体系要充分体现出比较行政学研究的综合性特点,而不能仅把某一方面的研究内容,如公共行政的差异,公共行政的相互影响与相互联系,公共行政的共性与个性,公共行政的一般规律与特殊规律等,作为体系的核心内容。长期以来,由于公共行政理论与实践的不断发展,各分支学科、学派丛生,使得行政学界对公共行政的研究更加趋于分散化,许多研究都局限于较狭窄的范围,其结论不免带有这样或那样的片面性,显得孤立、零碎。所以,只有从不同的方向和角度对世界各国公共行政理论与实践进行分析考察,将其进行综合的交叉研究,才能掌握住它的全部内容和意义,实现公共行政的新突破。

第三,现实性原则。要客观地反映各国的公共行政理论与实践。比较公共

^① [英]哈罗德·拉斯基:《美国总统制》,何子恒译,上海人民出版社1959年版,第2页。

行政的研究对象主要是世界各国的公共行政理论与实践,因而,它的研究主要是对当代各国的公共行政作横断面的水平比较。从比较的时间观点看,比较公共行政学一般是以现在为中心;从比较的空间观点看,比较公共行政学是从空间上,即将两国以上的公共行政视做一个时间平面上的事物,对其作一种横向的、相对静止的比较研究。所以,比较公共行政学的体系必须以当代世界各国公共行政比较研究为主干。

在研究公共行政体制时,除了立足于各国传统的公共行政体制,还必须重视当前风起云涌的行政体制改革。20世纪最后的二十余年,为迎接全球化、信息化和知识经济时代的来临以及摆脱财政困境,提高国际竞争力和政府的效率,西方各国相继掀起了政府改革或政府再造的热潮。在这股潮流中存在着两种密切联系的趋势:一是公共部门向市场化发展,即将公共活动转入私人部门的趋势,它通过各种民营化,包括合同外包的形式发生;二是不断地摆脱官僚体制(不再把官僚制作为公共部门的组织原则)的趋势。

二、比较公共行政的体系内容

对于比较公共行政的研究领域所涉及范围,目前还没有权威的界定。这主要是因为,至今为止还没有一种有关公共行政研究的简单明了的定义——至少还没有一种大多数行政官员和学者都同意的定义。“达成一个精确的、被普遍接受的定义的一个主要困难,部分来自公共行政在20世纪的迅猛发展。公共行政在今天被看成了一种无所不包的东西。行政管理人员沉湎于技术性的、尽管并非庸俗的具体事务之中:为市政府作预算、为邮局进行职位分类、打包寄信,或评估市毒品防治中心的表现。与此同时,他们也关心社会的目标,关心在迅速变化的政治环境中确立达到这些目标的对策。例如,一个国家机构的工程技术人员提出要建一条高速公路,这一决定乍看是一种纯粹的行政活动,然而,它涉及了大量与考虑社区土地使用方式、能源消耗、污染控制、拆迁计划等有关的社会价值。种族关系、社区共同的经济福利、稀缺物质资源和人力资源的分配,所有这些都影响着一条高速公路建设的简单决定。”^①公共行政的研究范围的模糊不清,导致了比较公共行政的研究体系的难以界定。

美国著名比较公共行政学家费勒尔·海迪选择了官僚制作为其研究的焦点。他认为尽管这样缩小了研究范围,但是却有利于获取更多的比较所涉及国家的资料。他在其著作中论述道,“对各国行政的认知现状进行考察的手段有很多种,我选择了政府官僚制(the institution of the public bureaucracy)作为比较

^① [美]理查德·J. 斯蒂尔曼二世:《公共行政学:概念与案例》,竺乾威等译,中国人民大学出版社2004年版,第2页。