

The Research on Administrative Supervision and Restriction

行政监督与 制约研究

侯志山 侯志光 著

对于行政权的监督与制约一直是政治学、管理学领域的重要研究议题。本书分为基本理论研究和政府权力运行重要领域、关键环节监督与制约研究两部分。



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

The Research on Administrative Supervision and Restriction

行政监督与 制约研究

侯志山 侯志光 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

行政监督与制约研究/侯志山,侯志光著. —北京:北京大学出版社,
2013.8

(公共管理论丛)

ISBN 978 - 7 - 301 - 22924 - 8

I. ①行… II. ①侯… ②侯… III. ①行政管理 - 监督学 - 研究 IV. ①D035.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 173067 号

书 名: 行政监督与制约研究

著作责任者: 侯志山 侯志光 著

责任编辑: 武 岳 张盈盈

标准书号: ISBN 978 - 7 - 301 - 22924 - 8/D · 3381

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: ss@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121

出版部 62754962

印 刷 者: 三河市博文印刷厂

经 销 者: 新华书店

965 毫米 × 1300 毫米 16 开本 26.75 印张 409 千字

2013 年 8 月第 1 版 2013 年 8 月第 1 次印刷

定 价: 59.00 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

上编 基本理论研究

第一章 导论	3
第一节 问题的提出	3
第二节 国内外的研究现状	7
第三节 本书的主要内容、创新意图及研究方法	41
第二章 行政监督与制约的概念、特征与分类	44
第一节 监督与制约	44
第二节 行政与行政权力	59
第三节 行政监督与行政权力制约	66
第四节 行政监督与制约的分类	82
第三章 行政监督与制约的意义、目的和功能	88
第一节 行政监督与制约的意义	88
第二节 行政监督与制约的目的	94
第三节 行政监督与制约的功能	102
第四章 行政监督与制约的理论基础	105
第一节 马克思主义的人民监督理论	105
第二节 行政监督与制约的经济学理论基础	118
第三节 行政监督与制约的伦理学理论基础	128
第四节 行政监督与制约的政治学理论基础	131
第五节 行政监督与制约的法学理论基础	139
第六节 行政监督与制约的宪法学理论基础	147

第五章 行政监督与制约制度的起源与发展	158
第一节 行政监督与制约制度的起源	158
第二节 行政监督与制约制度的发展	161
第三节 中西行政监督与制约制度的历史沿革述略	168
第四节 行政监督与制约制度产生、发展的特点和规律	190

第六章 行政监督与制约的要素和基本原则	204
第一节 行政监督与制约的主体和对象	204
第二节 行政监督与制约的内容和任务	222
第三节 行政监督与制约的权力与权利	227
第四节 行政监督与制约的规则和标准	235
第五节 行政监督与制约的基本原则	243

下编 政府权力运行重要领域和 关键环节监督与制约研究

第七章 公务员监督管理	255
第一节 公务员监督管理的含义及其必要性	255
第二节 我国公务员监督管理机制及其存在的主要问题	262
第三节 外国公务员监督管理的经验借鉴	267
第四节 完善我国公务员监督管理机制的思路与对策	274

第八章 财政监督与制约	278
第一节 财政监督与制约的概念及其重要意义	278
第二节 我国财政监督与制约机制及其得失评价	282
第三节 外国财政监督与制约的经验借鉴	288
第四节 完善我国财政监督与制约机制的思路与对策	290

第九章 政府采购监督与制约	295
第一节 政府采购监督与制约的含义及其必要性	295
第二节 现阶段我国政府采购监管存在的主要问题	300
第三节 政府采购监督的国际经验借鉴	302
第四节 完善我国政府采购监督与制约的思路和对策	305

第十章 行政决策监督与制约	315
第一节 行政决策监督与制约的含义、地位与作用	315
第二节 国外行政决策监控制度及其借鉴	328
第三节 加强我国行政决策监督与制约 的思路与措施	337
第十一章 行政立法监督与制约	343
第一节 行政立法监督与制约的概念、特点与意义	343
第二节 外国行政立法制约监督制度	347
第三节 我国当代行政立法存在的问题 及监督与制约机制的完善	353
第十二章 政府行政审批监督与制约	367
第一节 我国政府行政审批监督与制约概述 及问题分析	367
第二节 西方国家行政审批制约监督的经验和做法	376
第三节 改进和加强我国行政审批制约监督 机制的对策建议	380
第十三章 行政执法监督与制约	389
第一节 行政执法监督与制约的含义、特征与意义	389
第二节 我国行政执法中常见的违法问题 及其监控缺失	393
第三节 外国行政执法制约与监督机制	398
第四节 完善我国行政执法监督与制约机制	406
参考文献	414
后记	423

上 编

基本理论研究

第一章 导 论

第一节 问题的提出

笔者之所以选择行政监督与制约这个课题,主要是基于以下考虑:首先,这是政治学、公法学和行政监督学研究的重要课题。政治学是以社会公共权力的形成、运作及发展规律为主要研究对象的科学。对行政权力的监控属于政治监督的范畴。公法学是一门以法律原理来拘束、指导公权力实施的学问,其内容上有广狭义之分。广义的公法学包括宪法学、行政法学、诉讼法学、刑法学以及国际公法学和社会公法学等二级学科;狭义的公法学仅指宪法学和行政法学。宪法学是以宪法和与宪法相关的社会关系及其变动为研究对象的法学学科。行政法学是以行政法以及行政相关的社会关系为研究对象的一门法律学科。公法学研究的基本问题是公权力与公权力相对人的关系。行政监督学是以行政权力的制约与监督以及与此相关的社会关系为研究对象的一门学科。行政权是公共权力的重要组成部分,是宪法和法律赋予国家行政机关管理政治、经济和社会事务的最重要的国家权力。行政权管理领域自由裁量度大、以国家强制力保证行使等特点,决定了它既是与公民、法人切身利益最密切相关的一种国家权力,又是最具动态、最容易发生违法或滥用的一项权力,因此制约和监督权力的核心首先是监督和制约行政权。

控制行政权是世界性的普遍规律。长期以来,对行政权的控制问题一直是政治学、公法学的一个中心的研究课题。尤其是 20 世纪中叶以来,随着国家对经济活动干预的增强,行政权力和职能的扩张,进一步凸现了行政监督与制约的必要性和重要性。如何防止行政权力的滥用,保护公民的权利,提高政府行政管理的效能,更是成为中外政治家、思想家和学者们关注和研究的重点、热点问题之一。

改革开放以来,由于腐败现象的滋生蔓延,党和政府十分重视监督与反腐败工作,我国理论界、学术界也对这一问题予以较多的关

注,进行了多学科、多角度的研究,并取得了不少有价值的研究成果。但是从总体状况看,对行政监督与制约理论的研究还是目前我国学术研究的一个薄弱环节。对这一问题的关注还存在着在政治生活中“热”、在学术界“冷”的非均衡现象。在宪法学、行政法学等公法学界,有关行政监督的研究一直处于边缘化的地位,并未引起应有的重视,且有被淡出和为“行政救济”概念所取代的迹象和趋势。行政监督至今尚未形成完整的理论体系,未确立起相关范畴,有关概念的定义不明确,概念使用不统一(如国务院《依法行政实施纲要》中称“行政监督”,而行政法学界却普遍称为“监督行政”);一些相近概念(如行政监督与行政监察、监督与救济等)相混淆、使用混乱的问题较为严重。因此,厘清行政监督与制约的概念和特征、价值诉求与功能,系统深入地梳理和辨析行政监督与制约的本质属性及其相互关系,研究、探讨其理论基础、起源和发展、要素和基本原则等基本理论问题,对于进一步确立行政监督与制约的基本范畴,完善其理论体系,纠正学术研究中相关概念使用混乱的局面,从而丰富和发展政治学和公法学的权力监督与控制理论,具有重要的理论和学术意义。

其次,从实践看,这是依法行政、建设法治政府的迫切需要。2004年3月22日,国务院发布了《全面推进依法行政实施纲要》(国发〔2004〕10号,以下简称《纲要》),确立了建设法治政府的目标,明确了今后十年全面推进依法行政的指导思想和具体目标、基本原则和要求、主要任务和措施,这是建设法治政府的纲领性文件。《纲要》明确提出,要完善行政监督制度,创新政府层级监督新机制,强化对行政行为的监督。《纲要》的规定体现了有权必有责、用权受监督、侵权要赔偿、违法受追究的权责统一原则,有利于督促政府全面履行责任,确保行政权力真正用于为人民谋利益。行政监督与制约制度是政治制度的重要组成部分,是查弊纠错确保政治制度正常运转的重要保障机制。监察监督制度在中国古代被称为国家机器的制衡器,在当下是现代法治政府制度体系的重要层面,发挥着解决纠纷、保障权利和监督行政等多重功能,体现了现代法治政府的理性设计和公正要求。改革开放、恢复民主法制建设三十多年来,中国行政法治取得了巨大成就,基本上建立起一套用以规范、监督行政权与维护、拓展公民权利的依法行政体制和机制。中国按照结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的原则,逐步建立健全决策权、执行权、监督权既

相互制约又相互协调的权力结构和运行机制,推进权力运行程序化和公开透明,加强对权力的制约和监督。目前,已形成了由中国共产党党内监督、人大监督、政府内部监督、政协民主监督、司法监督、公民监督和舆论监督组成的具有中国特色的监督体系。但是,社会转型期,中国的依法行政和法治政府建设仍面临着严峻的挑战,实践中一些行政机关及其工作人员乱执法、滥执法,执法不严、违法不究的问题还较为突出,而监督和制约行政权的体系也存在着监督主体权威性、独立性不够,监督结构离散和功能紊乱,监督规则不完备、具体,缺乏系统性和可操作性等体制和机制性问题。行政诉讼、行政复议、国家赔偿、行政监察和审计等制度也面临着诸多困境,这一切都影响了行政权制约监督体系作用的发挥。现在已进入国务院确立于2014年建成法治政府目标的“冲刺”阶段。在这个阶段,研究一个法治政府到底应当确立怎样的行政监督与制约制度体系才能与之相匹配;我国现行行政监督与制约制度体系尚存哪些不足和缺陷;如何加强对政府权力运行重要领域和关键环节的制约监督,牵住权力运行的“牛鼻子”,防止其滥用和腐败;如何借鉴国外行政法治和行政监督与制约制度建设的经验,进一步完善我国行政监督与制约制度。这些对于建立、健全法治政府制度,推进“依法行政、建设法治政府”,无疑具有重要现实意义。

当前,中国正在走进权利时代。在这个时代里,人的尊严和自由借助权利语言逐渐成为社会进步和制度建设的核心价值;人的愿望和利益要求通过转换为权利诉求而更多地依赖于常规化、程序化的立法活动、司法诉讼和行政管理。^①在这个公民权利日益觉醒和张扬的时代,公众日益增长的公共服务需求同公共品供给短缺、低效之间的矛盾越发凸显出来。司法不公使公民法律权益得不到保障;农民土地违法征用问题,使农民合法的土地权益得不到保障;教育腐败问题,使受教育者不能公平分享到基本的公共教育资源;医疗腐败问题,使患者享受不到现代社会应有的医疗保障;国有资产垄断权的问题,使企业家公平竞争的权利得不到保障;食品安全、空气和环境污染等问题的出现,使民众生存权和合法的环境权益得不到保障。此

^① 夏勇:《中国宪法改革的几个基本理论问题——从“改革宪法”到“宪政宪法”》,《中国社会科学》2003年第2期。

外,社会普遍痛恨的官员腐败,是公权力监督机制不健全的公共品供给短缺问题;社会普遍所诟病的行政低效,是政府能力低下的公共品供给效率问题;社会普遍关注的财政支出黑洞,是透明度缺失、管理不善导致的公共资源浪费问题;社会普遍质疑的官商勾结,是对公权力的体制、制度约束不够引致的公共品提供缺乏公平、公正问题;社会公众希望拥有更多的政治民主参与权的呼唤,是政府信息公开渠道和公民利益诉求表达机制不健全等公共品供给不足的问题……今天中国社会的诸多矛盾,多是由于公民法定的权利得不到保障而引发的。^① 如何建立一个有限和有为的政府,使政府权力在受到应有控制的同时又能够积极主动地履行职能,充分满足公民的权利诉求,保障公民权利,是当下中国法治政府建设面临的严峻挑战。

法治政府建设是一个制度变迁的过程。建设法治政府需要适宜的社会生态条件作支撑,包括发达的市场经济、成熟的民主政治,特别是掌权者率先奉法守法和自觉接受监督的意识以及畅通的公民参与和监督渠道等。法治政府制度的创建需要有许多前提性制度的存在。这些前提性制度包括健全的政府信息公开制度、官员财产申报制度、完善的公民参与制度、科学、合理的行政制度、有力的监督制度等等。这些制度为法治政府制度提供其存在与发展的社会环境和运行机制,是法治政府建立与稳定的基础因素。在我国,随着社会主义法律体系的形成,这些制度已经并正在陆续建立起来,但目前远未健全,业已建立的一些制度的执行和实效性也不理想。如监督制度在当代中国一直处于被强调但是却很难见实效的状态。公民对行政的监督、司法对行政的监督等很多时候都仅限于写在“羊皮纸上”。对此做出的改革探索也一直无法触及该制度的核心。在建设法治政府的进程中,满足公民的知情权、参与权、选择权和监督权,设计并运行有效的公民参与制度,形成相互制约的行政机制,发展与落实各项监督制度是极为困难却不容懈怠的工作。古罗马人说“有救济才有权利”。公民只有在权利受到侵害后能够得到救济,才真正谈得上享有权利。为此,现代国家的法律和国际人权公约在规定若干权利的同时,将诉诸司法的权利规定为一项公民权利或人权。改革开放以来,我国的公法救济开始出现并逐渐实现了制度化。但总体来看,与私

^① 杨鹏:《中国社会当前的主要矛盾是什么》,《中国青年报》2005年11月17日。

法相比,公法的发展明显迟缓,公法权利救济范围、机制和水平还远远不能满足社会的需要。完善司法救济制度,是当下我国法治政府建设面临的重要任务。

从以上分析我们可以看出,解决好政府权力制约和公民权利保障这个行政法治的核心问题,的确是当代中国法治政府建设的一个十分重要和紧迫的命题。同时,法治政府建设实践也为政治学和法学研究提出了新课题,亟待通过加强理论研究,不断总结实践经验,逐步健全和完善社会主义行政监督制度,以保证和促进行政权合法、合理地行使,保障人权和公民权利。

第二节 国内外的研究现状

一、国外研究现状

(一) 传统宪政制衡理论研究经久不衰,重要研究成果层出不穷

传统的宪政制衡,主要是指立法权、司法权对行政权的控制和制约。传统宪政制衡理论,即权力分立学说。西方传统的宪政制衡在理论上始于洛克提出的自由主义宪政原则,经过潘恩、麦迪逊,再到密尔达到顶峰。自17世纪英国依据传统宪政理论建立普通法宪政制度以来,西方各国尤其是美国精心设计,建立了以法治为基础的立宪政府。近400年来,西方学者对传统宪政理论的研究一直保持高度的热情,研究的内容广泛深入,主要涉及:

1. 宪政价值与机理。传统宪政的基本价值和内在机理表现在^①: (1) 以个人权利为本位,以保障“消极自由”为核心价值。近代西方政治观是在批判神权政治观的基础上发展起来的,它最鲜明的特征就是张扬人的个性,追求个人的权利和自由。洛克率先阐述了个人权利的内涵,后经启蒙学者们的阐扬,这种天赋权利的内容主要包括自由权、平等权、财产权、反抗权、追求幸福权、生命权等。自由权是“天赋人权”论的核心,也是启蒙思想家所主张的人的最基本的权利之一。传统宪政思想中的自由是以人身和财产权为核心内容的“私域”的自由,是免于强制或政府不当行为侵害的自由。这种自由观并

^① 陈德顺:《当代西方宪政发展:理论与实践的双重变奏》,《天津行政学院学报》第9卷第4期,2007年11月。

不主张谋求个人的积极权利,因而是一种“消极自由”。(2) 强调“以权力制约权力”是宪政的内在机理。权力制约在资本主义国家的宪法中主要表现为分权制衡原则。就宪法的基本内容来说,不仅保障公民权利始终处于核心、主导地位,而且对国家权力不同部分之间的制约机制也有明确规定。因此,权力制约是宪法的核心精神之一,从而构成宪政的基本原则。(3) 强调建立“有限政府”。有限政府,是指一个政府自身在规模、职能、权力和行为方式上都受到宪法和法律的制约。维尔指出,“宪政意味着政府受制于宪法。它意味着一种有限政府,即政府只享有人民同意授予它的权力并只为了人民同意的目的,而这一切又受制于法治”。^① 传统的宪政理论把“有限政府”视为政府权能的最高原则,认为公民权利的范围就是政府权力的边界,主张宪政就是有限政府。

2. 权力分立学说。权力分立学说的提出者为英国的洛克,孟德斯鸠在此基础上创立了分权制衡理论。后者在《论法的精神》一书中指出:“当立法权和行政权集中在同一个人和同一机关之手,自由便不复存在了;因为人们将要害怕这个国王或议会制定暴虐的法律,并暴虐地执行这些法律。”“如果司法权和立法权合而为一,则将对公民的生命和自由施行专断的权力,因为法官就是立法者。如果司法权和行政权合而为一,法官便将握有压迫者的力量。”“如果同一个人或是由重要人物、贵族或平民组成的同一机关行使这三种权力,即制定法律权、执行公共决议权和裁判私人犯罪或争讼权,则一切便都完了。”^②

英国学者彼得·莱兰等在《英国行政法教科书(第五版)》中指出,权力分立本质上“暗含着将立法、行政和司法这些不同的职能分配给不同的政府部门,防止任一部门处于主导地位,由此防止权力集中于某个人或某一部门,权力滥用将会受到限制”^③。由孟德斯鸠所阐发的最具影响力的权力分立思想,就是在17世纪后期英国宪法安排的根基确立后诞生的。有学者认为,这可能是因为权力分立有助

① [美]路易斯·亨金:《宪政·民主·对外事务》,生活·读书·新知三联书店1996年版,第11页。

② [法]孟德斯鸠:《论法的精神》上册,商务印书馆1961年版,第156页。

③ [英]彼得·莱兰等:《英国行政法教科书(第五版)》,北京大学出版社2007年版,第23页。

于塑造戴西的议会主权,有利于实现法律至上观念:“其思想是,议会为社会提供普遍的行为规则的框架,行政机关在此规则内实施管理,独立的司法机关负责解决由这些规则引发的争端,尤其是保证行政机关在法律范围内活动。”^①

英国著名政治理论学者维尔的《宪政与分权》一书,是在当代西方颇有影响的一部研究宪政与分权理论的力作,由苏力先生译介到我国,1997年由生活·读书·新知三联书店出版。这是一部关于西方历史上宪政与分权学说的产生、发展和演变的专著,也是一部宪政与分权学说史。作者详尽考察了至20世纪中叶300年间的英、法、美三国的政治实践并围绕政制安排、权力配置进行了激烈的思想论辩。该书是一部研究宪政与分权问题的重要著作,在学术研究中具有很高的引用率。我国有学者对该著作的内容和特点做了十分精到的评介,认为该书以分权理论的学说史与分权理论的制度史为线索,厘清和分析了源于古代社会权力分立理论如何演化出政府职能的思想并衍生出混合均衡政体理论的历史脉络。该书的显著特点是以社会学的分析视角,对这一问题进行了全景式的阐述。作者极其精细地勾勒了其中的关键人物及其重要著作以及他们在该演变过程中的历史意义,并较为简练地分析了在某些重要的转折时刻,哪些因素决定着这种理论和政制安排的转变。学说史与制度史双线索递进的结构安排和分析路径,使该书具有历史和理论的双重维度,并在两种维度之间形成较大的张力空间,从而使学说与制度之间的参照与互动成为可能。但美中不足的是,作者并未进一步阐述分权理论在学说与制度之间的互动何以成为可能。维尔在本书中的社会学立场固然使该书具有客观和科学意味,但是,无论从理论层面还是制度设计层面,作者未明确指出一个严格意义的宪政概念和宪政与分权的因果性联系,即是在宪政体制下研究分权学说的演进,还是在分权实践的同时实现宪政?在该书中,宪政的价值纯粹预设于政治体制意义上的权力分立和制衡,作者描述了权力机关、司法机关、行政机关相互之间的权力如何此消彼长直至平衡的历程。而究竟是何种势力使之所以然或者在这三者之外是否有第三种权力促成并维持这种平衡,作者

^① [英]彼得·莱兰等:《英国行政法教科书(第五版)》,北京大学出版社2007年版,第23页。

并未作出进一步的探讨和分析。^①

3. 宪政制衡机制。传统宪政的权力制约方式是“以权力制约权力”,其机制主要包括:(1) 反对专制,追求民主的政治信念;(2) 人民拥有权力的主权观;(3) 权力分立;(4) 权力制衡;(5) 权力部门之间需要相互协调。^② 在西方国家,议会作为国家立法机关或权力机关,对政府负有监督职责。在西方国家监督政府的主体中,议会是一个极其重要的主体。在西方,议会对政府的监督与制约有着悠久的历史,已形成了一套系统的制度和程序。西方国家有关议会监督研究的内容和成果非常丰富和广泛,其中特别值得指出的是其对于议会监察专员制度的研究。自20世纪60年代以来,西方各国学者们就行政监察专员制度的起源、历史发展和现实体制等,进行了广泛而深入的研究。行政监察专员制度1809年起源于瑞典,瑞典议会行政监察员制度研究一直是西方学界关注的热点,大量研究成果是在对瑞典行政监察专员制度的起源、监督形式、程序和内容等进行广泛研究的基础上形成的。不少学者从瑞典行政监督员制度对西方其他国家行政监督体制(包括亚洲国家的行政监督)的影响进行了分析。同时,很多学者对英国、法国、德国、荷兰、芬兰、丹麦等欧洲国家的行政监察专员制度进行了比较研究,相关研究既系统阐述了行政监察专员制度的本质,又对该制度的现代发展进行了分析。在此基础上,还有学者专门对欧洲的行政监察专员制度的发展变化的历史进行了比较研究等等。

20世纪后半期,随着行政监察专员制度在西方政治民主和人权保护中的作用越来越突出,行政监察专员制度的现代意义越来越受到西方学界的重视。一方面,有关行政监察专员制度对公民权利保护的研究越来越多;另一方面,人权问题在西方政治中的作用和地位也越来越突出,行政监察专员被看作是人权保护的重要形式,行政监察专员制度对人权的保护功能受到了很多学者的重视。近年来,有关行政监察专员制度的研究已经从国别研究转到了对国际性组织的

① 张海斌:《〈宪政与分权〉——一幅分权理论的演进图景》,法律教育网, http://www.chinalawedu.com/news/16900/171/2004/7/ma5260143834157400289828_122331.htm, 2004年7月5日。

② 陈德顺:《当代西方宪政发展:理论与实践的双重变奏》,《天津行政学院学报》第9卷第4期,2007年11月。

行政监察专员制度的研究,其中欧盟行政监督员制度在协调欧洲各国对外关系中的行政行为的功能及其存在的问题,欧盟行政监察专员制度保护欧盟各国中的权力范围和实施程序,欧盟行政监察专员制度在国际人权保护等方面的作用也得到了广泛研究。总体来说,国外学者关于行政监察专员制度的研究主要涉及:(1)对行政监察专员制度在各国的发展状况进行了考察和研究;(2)对监察专员的权力进行了探讨;(3)研究了行政监察专员制度对公共管理和公民权利等产生的影响;(4)分析了行政监察专员制度有效实施的制约因素。^①

在西方近年来关于传统的宪政制衡理论和制度研究中,涌现了一大批有分量、影响较为广泛的研究成果。其中,哈佛大学出版社1999年出版的当代制度学派代表人物、美国人斯科特·戈登的《控制国家——西方宪政的历史》一书,堪称其中的一部代表作。在该书中,作者把宪政定义为通过政治权力的多元分配从而控制国家的强制力量的政治制度,探讨了宪政思想和实践的主要历史阶段:古代雅典,共和时期的罗马,中世纪的对抗理论,文艺复兴的威尼斯、荷兰共和国,17世纪英格兰,18世纪的美国以及当代争论的焦点问题。其中,对传统范式中被忽视的威尼斯共和国和荷兰共和国的探讨尤为引人入胜。由于戈登把制度史研究和政治学分析与丰富多彩的历史事件和活跃生动的知识氛围紧密地融合在一起,使该书更具可读性。该书出版后,在世界学术界颇受好评,普林斯顿大学法学教授瓦尔特·F.墨菲认为,戈登关于通过制度设计控制国家的理论“必将给政治学者、历史学家以及那些行使国家权力的人员,诸如法官和立法者,提供有益的参考”^②。诺贝尔经济学奖获得者布坎南也认为,戈登的这本“杰作”不仅提供了丰富的史实,而且也提供了一种“洞见”,“它必将成为政制研究者的基本参考书”^③。

4. 宪政改革。基于对传统个人主义和宪政模式弊端的反思和批判,以及当代民主政治进程的提速和科技革命与经济全球化的影响,西方国家在20世纪特别是二战以后掀起了宪政改革的浪潮。改革

① 陈宏彩:《行政监察专员制度比较研究》,学林出版社2009年版,第4—6页。

② 〔美〕斯科特·戈登:《控制国家——西方宪政的历史》,江苏人民出版社2001年版,第462—463页。

③ 同上。