

公共管理硕士(MPA)系列教材

比较政府 与政治

MPA

(修订版)

卓越/主编

 中国人民大学出版社

政治学:基本理论与中国视角	任剑涛	
公共管理学(修订版)	张成福	党秀云
公共管理学原理	陈振明	
公共部门经济学(修订版)	高培勇	崔军
公共政策分析	陈振明	
政策分析概论	谢明	
行政法学	皮纯协	张成福
行政法学概论(修订版)	胡锦涛	
社会主义建设理论与实践(修订版)	李景治	蒲国良
公共管理英语(修订版)	顾建光	
电子政务理论与方法	金江军	潘懋
社会研究方法	陈振明	
定量分析方法(修订版)	谭跃进	
信息技术及其应用(修订版)	张维明	

公务员制度教程(第三版)	舒放	王克良
《公务员制度教程》学习指导书	舒放	王克良
应用经济学	许光建	陈璋
政府经济管理概论	王健	苏汝劼
公共管理伦理学(修订版)	张康之	
比较政府与政治(修订版)	卓越	
当代中国政府与政治(修订版)	吴爱明	朱国斌 林震
公共部门人力资源管理	董克用	
公共部门人力资源管理及案例教程	陈天祥	
领导理论与实践	朱立言	
公共组织理论与管理	张成福	
非营利组织管理概论(修订版)	王名	
非营利组织战略管理	黄浩明	
西方公共行政管理理论精要	丁煌	
公共部门绩效管理概论	周志忍	
公共部门绩效评估	卓越	
公务员绩效评估	卓越	
公共部门危机管理	张小明	
公共部门战略管理	陈振明	
中国古代治国通论	纪宝成	
变革管理	汪大海	唐德龙 王生卫
公共政策与经济分析	张昕	
数字化城市管理	修文群	
项目管理与评估	杨爱华	
城市规划与管理	叶裕民	
社会保障改革与管理	邓大松	
科技政策与管理	娄成武	
环境政策与管理	马中	
公共冲突管理	常健	
MPA学位论文写作指南	汪大海	

查询图书信息, 下载教学资源: <http://www.crup.com.cn/gggl>

策划编辑 刘晶 朱海燕 / 责任编辑 徐海艳

封面设计 李亚莉 / 版式设计 赵星华

ISBN 978-7-300-11852-9

ISBN 978-7-300-11852-9



9 787300 118529 >

定价: 38.00元

公共管理硕士（MPA）系列教材

比较政府与政治

（修订版）

卓越 主编

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

比较政府与政治 (修订版) / 卓越主编.
北京: 中国人民大学出版社, 2010
(公共管理硕士 (MPA) 系列教材)
ISBN 978-7-300-11852-9

I. ①比…

II. ①卓…

III. ①政治制度-对比研究-西方国家-研究生-教材②比较政治学-西方国家-研究生-教材

IV. ①D521②D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 040261 号

公共管理硕士 (MPA) 系列教材
比较政府与政治 (修订版)
卓越主编
Bijiao Zhengfu yu Zhengzhi

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511398 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京雅艺彩印有限公司		
规 格	170 mm×228 mm 16 开本	版 次	2004 年 7 月第 1 版 2010 年 3 月第 2 版
印 张	27.25	印 次	2010 年 3 月第 1 次印刷
字 数	490 000	定 价	38.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

《公共管理硕士（MPA）系列教材》 编审委员会

- 顾问** 夏书章：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会顾问；中山大学教授
- 总主编** 纪宝成：中国人民大学校长、教授，全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会副主任委员
- 副总主编** 王乐夫：中山大学教授
- 编委** （以姓氏笔画为序）
- 王浦劬：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，北京大学教授
- 毛寿龙：中国人民大学教授
- 皮纯协：中国人民大学教授
- 许光建：中国人民大学教授
- 朱立言：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员、秘书长，中国人民大学教授
- 张成福：中国人民大学教授
- 张德信：国家行政学院教授
- 陈庆云：北京大学教授
- 陈振明：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，厦门大学教授
- 竺乾威：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，复旦大学教授

周光辉：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，吉林大学教授

周志忍：北京大学教授

胡 伟：上海交通大学教授

姜成武：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，东北大学教授

姚先国：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，浙江大学教授

顾建光：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，上海交通大学教授

高培勇：中国社会科学院教授

董克用：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，中国人民大学教授

谭跃进：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，国防科技大学教授

薛 澜：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会副主任委员，清华大学教授

《公共管理硕士（MPA）系列教材》

总 序

纪宝成

公共管理是以政府为核心的公共部门运用管理学、政治学、经济学、法学、社会学、系统科学等多学科理论与方法对国家和公共组织进行有效治理的管理活动。公共管理学是运用管理学、政治学、经济学等多学科理论与方法研究公共组织，尤其是政府组织的管理活动及其规律的学科体系。它是一个科际整合的交叉学科群，是以解决公共问题为导向的应用科学。

中国作为一个统一的国家有几千年的历史，在政府管理领域有着丰富的经验，这些经验对世界很多国家都产生过重要影响。从这个意义上说，中国是公共管理理论与实践的发源地之一。

现代公共行政与公共管理的研究和教育于 20 世纪初在西方兴起，迄今有上百年的历史。我国从 20 世纪 80 年代开始公共行政与公共管理研究和教育的恢复和重建，自此以后公共行政与公共管理的研究和教育得到长足发展。

根据新形势下社会公共管理现代化、科学化、专业化的要求，为建立适应社会主义市场经济需要的办事高效、运转协调、行为规范的公共管理体系，完善国家公共事务和行政管理干部培训制度，建设高素质的专业化国家公共事务和行政管理干部队伍，1999 年 5 月国务院学位委员会第 17 次会议审议通过了《公共管理硕士（MPA）专业学位设置方案》，并决定于 2001 年 10 月在我国首次进行 MPA 招生考试，2002 年 3 月 MPA 学员正式入学。

为了提高我国公共管理硕士（MPA）专业学位教育水平，保证公共管理硕士专业学位教育工作的健康、顺利发展，国务院学位委员会、教育部和人事部于 2001 年 2 月成立了全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会。MPA 专业学位教育指导委员会的教材工作小组就教材建设问题专门进行了讨论。

80 年代以后我国出版了一些公共行政与公共管理的教材，这些教材在公共行政与公共管理专业人才培养方面发挥了重要作用，但仍存在一些缺陷，即教材

相对比较分散，不系统，没有一个完整的知识体系，联系实际不够。

公共管理是一个不断成长和发展的学科，公共管理实践尚在不断发展中，因而公共管理教育也处在探索和发展阶段。为适应公共管理硕士（MPA）教育对教材和教学参考资料的需要，不断探索回应公共管理实践中的问题，反映国内外公共行政与公共管理研究的最新成果，中国人民大学出版社组织有关专家编写了这套公共管理硕士（MPA）系列教材。本套教材包括按照国务院学位办确定的《公共管理硕士专业学位培养方案》的要求而编写的9门核心课程教材，也包括公共管理各领域、各新兴学科的方向性必修课程教材及部分选修课程教材。

本套教材力求体现如下特色：第一，系统完整，基本涵盖了公共行政与公共管理专业教育的主要知识领域；第二，反映国内外公共行政与公共管理研究领域的最新成果，为公共行政与公共管理领域的教育者、学生、实际工作者提供了本领域的最新信息、资料及多视角思考空间；第三，反映公共行政与公共管理硕士（MPA）专业教育的特点，重视应用性，注重能力的培养，为此在教材中除讲授一般理论知识外，还加有大量案例分析；第四，将中国传统的行政管理思想、国外先进的公共行政与公共管理理论与中国现实管理实践紧密结合，理论联系实际。

本套教材除适合MPA学生使用外，也适合公共管理学科的研究生及各级行政管理人员作为培训参考资料使用。

参与本套教材编写的有中国人民大学、北京大学、清华大学、复旦大学、中山大学、厦门大学、上海交通大学、国防科技大学等十几所大学的老师，他们都是公共行政与公共管理教育领域的专家，他们在公共行政与公共管理教育领域积累了丰富的经验，同时又比较注重社会实践，使理论与实践相结合。本套教材的作者来自全国各地，突破了一个学校、一个区域的界限，我们的指导思想是尽量把公共行政与公共管理领域有影响的学校和有影响的老师都吸收进来，博采众家之长。为此，中国人民大学出版社邀请有关专家成立了公共管理硕士（MPA）系列教材编委会。

随着公共行政与公共管理教育和实践不断发展，公共行政与公共管理学科的研究和教育也在不断发展和完善，这就要求教材也要不断更新内容。我们编写的这套教材只是一个初步的探索和尝试，还望广大读者对这套教材提出批评建议，以便于我们不断修订、完善。

2001年9月



修订版前言

本书是在2004年出版的《比较政府与政治》基础上的修订版。原先的设想只是做一些局部修改和调整，但是写作下来，发现必须改变初衷。近年来，这一领域的信息量相当充分。在著作方面，除了中国人民大学出版社的“公共行政与公共管理经典译丛”不断推出新作，其他出版社也有不少相关主题的译作，如北京大学出版社的“地方政府与地方治理译丛”等等。在论文方面，涉及西方政府管理的文章明显比以往增多。此外，由于互联网的使用，人们可以较为便利地获取西方政府管理的诸多第一手资料。为此，写作组进行认真讨论之后，一致同意用近似于重写的方式对待修订版。修订版增加了“西方政府领导比较”作为第8章。在同类的作品中，基本上看不到有对西方政府领导进行专门研究的内容。因此，这是一股新鲜血液的注入。除了少部分章节，第一版中的绝大部分内容都进行了较大幅度的修改。其中，有些章节甚至连写作框架都重起炉灶，如第5章“西方政府职能比较”、第7章“西方政府决策比较”。

本书共11章，分别为绪论、西方国家政体架构中的政府外部关系比较、西方国家非政权架构的政府外部政治关系比较、西方国家政府间关系比较、西方政府职能比较、西方政府机构比较、西方政府决策比较、西方政府领导比较、西方政府人力资源管理比较、西方国家电子政府比较和西方政府监督比较。本书为

MPA 必修课程使用教材，也可作为公共管理学科各专业本科生教材以及各级行政院校专业课程的参考用书。

厦门大学公共事务学院的卓越教授担任本书主编，负责编排全书大纲，组织写作力量，对全书进行统稿、定稿。本书各章的作者为：卓越（第 1 章、第 6 章、第 11 章）；李艳霞、何俊志（第 2 章、第 3 章、第 4 章）；吴盛光、卢梅花（第 5 章）；徐国冲、卢梅花（第 7 章）；卓萍（第 8 章）；崔兆宁、梁建东（第 9 章）；陈婧、黄晓军（第 10 章）。本书的出版得到了中国人民大学出版社的大力支持，公共管理分社社长刘晶为此书的修订提供了不少创意，借此机会一并表示由衷的谢意。

卓越

2009 年 8 月 18 日



第一版前言

在互联网时代，单纯知识性的信息几乎唾手可得，这个时代对人们思维能力的养成和提升提出了更高的要求。在公共管理学科体系中，“比较政府与政治”是一门以方法性训练见长的课程，比较的方法不仅是在同异之间寻求规律，而且也是各种方法的基础。案例分析一直被认为是MPA教学较佳的训练武器，实际上，运用比较分析的方法来训练思维与案例分析方法有异曲同工之妙。可以说，这个时代凸显了研究“比较政府与政治”的意义与作用。在实践的过程中，运用比较的方法往往可以促进改革和发展。对中国近10年来公共部门改革的过程进行梳理，可以发现，在某种程度上，改革是在对国外，特别是对西方国家近20年来公共部门改革的比较分析中不断地推进和发展的。中国公共部门改革正是在比较与借鉴的过程中，逐渐地融入国际化改革的潮流，不断地丰富自身的改革内容，提升改革速度。通过“比较政府与政治”的学习研究，可以帮助公共部门的改革和发展寻求一种动力机制。

笔者在行政管理专业从事“比较政府”的教学与科研已有十几个春秋，在这个领域发表过几十篇文章，也出版过《西方行政分析》、《比较政府》等著作。此外，为政治学专业的研究生开设“比较政治”课程也已有多多年，但是真正以《比较政府与政治》命名，编写一本教材，还是一个新的尝试。

比较政府是在行政管理学专业之下的一门相对独立的课程，比较政治则是在

政治学理论专业之下的一门相对独立的课程。比较政府与政治既要涉及比较政府的内容，也要涉及比较政治的内容，作为一种新的整合，比较政府与政治的体系应该如何架构，不同的研究思路，可以演绎不同的逻辑。本书尝试确立这样一种逻辑关系：以政府（狭义）作为研究的轴心，分为内外两个研究视角，在把握政府与其他政治实体要素的关系中阐述比较政治，这是一种对外的研究视角；在把握政府的各个管理要素中阐述比较政府，这是一种对内的研究视角。应该说，这样一种研究思路，是符合MPA教材要求的。作为一级学科的公共管理学，当然包括各种公共部门组织，当然需要研究政治学的内容，但政府组织、政府管理无疑是公共管理的核心部分。以政府作为轴心来研究比较政府和政治，其依据是充分的。这样一种安排，既可避免比较政府与比较政治在体系上只是简单相加，又可在内容上基本覆盖各个要素。笔者曾经与一些从事当代中国政府与政治教学及科研工作的教师进行过交流，他们也有做类似的体系安排的想法。虽然说比较政府与政治与当代中国政府与政治是两门不同的课程，研究领域和对象不同，但是，二者的研究方法和思路是可比的。

这几年可以说是行政管理学发展最迅速的时期，是与国际接轨最频繁的时期。在比较行政方面，1999年，国家行政学院出版社出版了一套当代国外行政改革丛书，从2001年起，中国人民大学出版社推出一套公共行政与公共管理经典译丛，最近，中山大学、同济大学也紧接其后，组织翻译了一批国外公共管理的最新力作。这些书籍极大地丰富了比较行政的研究内容。近年来，互联网的开通和普及，为人们及时把握国外行政管理理论研究的最新成果，了解国外行政发展的最新动态，提供了现实的可能。本书在写作内容方面，尽可能反映出“比较政府与比较政治”研究的最新成果。例如，电子政务是公共管理领域正在迅猛发展的最前沿课题，本书用整整一章的篇幅，来反映西方国家电子政府比较这个最新的内容。同时，本书力求用动态的视角来把握政府行为，探寻政府发展规律，而不是仅仅描述政府制度。例如，在政府职能比较中，用很大的篇幅揭示政府职能转变的内容；在政府机构比较中，专门有一节阐述机构改革；在人力资源管理比较中，着力反映从传统的人事管理到人力资源管理的变迁过程等等。

本书共十章，主要内容有绪论、西方国家政体架构中的政府外部关系比较、西方国家非政权架构中的政府外部政治关系比较、西方国家政府间关系比较、西方政府职能比较、西方政府机构比较、西方政府决策比较、西方政府人力资源管理比较、西方国家电子政府比较和西方政府监督比较等。本书为MPA必修课程使用教材，也可作为公共管理学科各专业研究生、本科生使用的教材以及各级行政院校专业课程的参考用书。

本书由厦门大学公共事务学院、复旦大学国际关系与公共事务学院、中山大学政治学与公共事务学院的一些中青年学者共同完成。本书由厦门大学公共事务学院的卓越教授担任主编，负责编排全书大纲，组织写作力量，对全书进行统稿、定稿。本书各章的作者为：卓越（第1章、第6章、第10章）；何俊志（第2章、第3章、第4章）；陈捷（第5章）；陈干全（第7章）；梁建东（第8章）；黄晓军（第9章）。本书的出版，得到中国人民大学出版社的大力支持，刘晶女士为编辑此书提供了诸多创意，借此机会一并表示由衷的谢意。

卓越

2003年12月27日



目 录

第 1 章 绪 论	1
1.1 比较政府与政治研究的逻辑关系	1
1.2 比较政府与政治的研究边界	9
1.3 比较政府与政治的研究范式	13
本章小结	22
关键术语	23
复习思考题	23
本章阅读书目	23
第 2 章 西方国家政体架构中的政府外部关系比较	24
2.1 立法机关的产生与内部构成	25
2.2 政府与立法机关的关系	29
2.3 政府与国家元首的关系	41
2.4 政府与司法机关的关系	50
本章小结	58
关键术语	58
复习思考题	59
阅读材料	59

本章阅读书目	63
第3章 西方国家非政权架构的政府外部政治关系比较	64
3.1 西方国家选举制度的产生与发展	65
3.2 选举主要环节与过程比较	67
3.3 政府与选举制度的关系	76
3.4 政党与政府的关系	80
3.5 利益集团与政府的关系	89
本章小结	96
关键术语	96
复习思考题	97
阅读材料	97
本章阅读书目	100
第4章 西方国家政府间关系比较	101
4.1 单一制国家的中央政府与地方政府间关系	102
4.2 联邦制国家的联邦政府与成员政府间关系	112
本章小结	122
关键术语	122
复习思考题	122
阅读材料	123
本章阅读书目	126
第5章 西方政府职能比较	127
5.1 西方政府职能概述	128
5.2 西方政府的基本职能	137
5.3 西方政府职能的改革与发展	152
本章小结	164
关键术语	165
复习思考题	165
阅读材料	166
本章阅读书目	167
第6章 西方政府机构比较	168
6.1 西方政府机构的基本类型	169
6.2 西方政府机构的设置依据	179
6.3 西方政府机构改革	187

本章小结·····	197
关键术语·····	198
复习思考题·····	198
阅读材料·····	199
本章阅读书目·····	202
第 7 章 西方政府决策比较·····	203
7.1 西方政府决策系统概述·····	204
7.2 西方政府决策咨询系统比较·····	214
7.3 西方政府决策程序比较·····	221
本章小结·····	228
关键术语·····	229
复习思考题·····	229
阅读材料·····	229
本章阅读书目·····	235
第 8 章 西方政府领导比较·····	236
8.1 西方政府领导权责体系比较分析·····	237
8.2 西方政府领导权力周期过程分析·····	248
8.3 西方政府领导绩效分析·····	258
本章小结·····	268
关键术语·····	269
复习思考题·····	269
阅读材料·····	270
本章阅读书目·····	274
第 9 章 西方政府人力资源管理比较·····	275
9.1 从传统人事行政到现代政府人力资源管理·····	276
9.2 西方政府人力资源管理的制度框架·····	285
9.3 西方政府人力资源管理的运行机制·····	296
本章小结·····	315
关键术语·····	316
复习思考题·····	316
阅读材料·····	316
本章阅读书目·····	319
第 10 章 西方国家电子政府比较·····	321

10.1 西方国家电子政府综述	322
10.2 电子政府业务模式类型比较	340
10.3 西方电子政府未来走势	349
本章小结	363
关键术语	364
复习思考题	364
阅读材料	365
本章阅读书目	367
第 11 章 西方政府监督比较	368
11.1 三权分立体制中的行政监督	369
11.2 西方行政申诉监督	385
11.3 西方国家的廉政监督	392
11.4 西方政府的行政监察	398
本章小结	405
关键术语	406
复习思考题	406
阅读材料	407
本章阅读书目	409
 参考文献.....	 410