

外国行政史

● 张利华 主编



行政管理学丛书

辽宁人民出版社

外国行政管理史

(近现代)

主 编 张利华

副主编 赵 岩 周维强

辽宁人民出版社

1989年·沈阳

外国行政管理史（近现代）

Waiguo Xingzheng Guanlishi

张利华 主编

辽宁人民出版社出版 辽宁省新华书店发行
(沈阳市南京街6段1里2号) 沈阳新华印刷厂印刷

字数: 210,000 开本: 787×1092 1/32 印张: 9.875

印数: 1—5,500

1989年9月第1版

1989年9月第1次印刷

责任编辑: 孟凌军

版式设计: 赵耀今

封面设计: 赵多良

责任校对: 曹长

ISBN 7-205-01162-0/D·217(ZF)

定价: 3.55元

《行政管理学丛书》序

夏书章

中共辽宁省委党校联合十余所党校、行政学院、管理学院和高等院校协作编写出版《行政管理学丛书》。应当认为，这是对这门新兴学科的建设所做出的新贡献，是一件令人高兴和值得欢迎的好事情。

《丛书》的编写指导思想是正确的和明确的：“以党在社会主义初级阶段的基本路线为指针，坚持以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革、开放的总方针，坚持一切从实际出发的思想路线。既努力总结我国行政管理经验，又开拓思想、扩大视野、积极吸收国外一切科学成果，回答改革开放条件下行政管理的实际问题，着重于行政管理人员思维和业务能力的开发和科学训练。力求具有原则性，时代性，针对性和实用性，以广泛适应各种行政管理的资格培训、岗位培训和在职学习的需要。”作为理论必须紧密结合实际的应用学科，上述要求比较恰当。虽然要完全做到难度较大，但是，只要朝着这个方向作不懈的努力，相信必能逐步接近所预期的目标并有所成就。

《丛书》的第一批书目有：城市行政管理，乡镇行政管理，机关行政管理及办公现代化，行政领导学，行政决策

学，行政监察，人事行政，现代公共关系学，行政管理心理学，现代管理哲学，行政能力开发，中国行政管理史，外国行政管理史，政治学，调查研究理论与方法，决策实例分析等。显然，这是一项专业配套的系统工程，可见，编委会给自己提出的任务不轻，而且，可以说是行政管理学教材编写的一种变革性尝试。

《丛书》还规定了“编教一致，即编书者也是教书者”的原则。应该说，这对教学本身具有积极意义。同时也应该预防可能产生的局限性，编写组全体成员应统一认识，在编写工作中狠下功夫，使成果达到力所能及的广度、深度和新度。这样经过比较、鉴别，即使已有同类内容和性质的版本，也可以取长补短、后来居上。竞争机制无疑是适用的。我们对这套丛书寄以厚望。

中国行政管理学会已正式宣告成立。国务院总理李鹏同志为学会成立的题词是：“政府行政管理必须讲科学，求效率，守法制，重廉洁。”这是对行政管理学研究提出的现实和迫切要求。现在，我们正面临全面改革的继续深化，其中就有举足轻重的行政管理改革。因此，在行政管理学研究中，一定要坚持理论联系实际的原则，既要在理论上有所创新和突破，又要始终注意把着眼点放在对现实问题的研究上，任何时候都不可偏离这个方向。这门学科的生命力也只有这样才能显示出来。换句话说，就是要力求学以致用，学能致用，不尚空谈，不可空谈，要为当前的改革实践服务。

建设有中国特色的社会主义需要创立有中国特色的社会主义行政管理学体系，从而也需要与此相适应的行政管理学研究，这对我国的行政管理学界和有志于从事这一学科领域研究的同志们来说，是责无旁贷的。

本来，顾名思义，行政，行政，行政就不能只是坐而言，而要起而行。但是，这并不等于说行政用不着理论指导。例如所行的什么政，如何去行，怎样才能行，即通行无阻和行之有效，等等，便不是没有考究而是大有学问的。前人有言：“为政不在多言，在力行耳。”不多言亦非不言，而是切忌空言、赘言、谎言之类。言之有物、言之成理的言和利于行的逆耳忠言、匡时弊的“盛世危言”（不是耸人听闻的危言、不负责任的流言、别有用心的谣言）还是需要的。

我们深知，由于理论贫乏和悖谬导致实践中失误的情况时有发生，各级政府的行政管理工作也不例外。而且因为事关国家和地区全局，这就更有必要对行政管理进行全面、系统的研究，以期有助于改革，有助于提高工作效率直到整个管理水平。因此，这套《丛书》的有关同志在这方面所作的努力和可能作出的贡献，其意义自不能以一个区域或一个系统的范围来估量。

总之，在全面改革逐步深化之际，开展行政管理学的研究和使之得到加强，颇有现实意义。欣闻《丛书》出版，欣然命笔，略抒所感，以求正于广大读者。

一九八九年三月于中山大学

YAC 9/2/5

目 录

绪论	(1)
一、外国行政管理的历史线索	(1)
二、学习和研究近现代外国行政管理史的意义	(13)
第一章 英国	(17)
第一节 近代英国行政管理体制的创立与发展	(17)
一、资产阶级议会内阁制的形成	(17)
二、议会、内阁与政党的关系	(21)
第二节 现行行政管理体制	(23)
一、内阁与首相	(23)
二、中央政府各部及其职能	(26)
三、地方政府	(28)
四、公共组织	(31)
第三节 文官制度	(32)
一、文官制度的创立与发展	(32)
二、文官的分类与管理机构	(37)
三、文官制度的内容	(39)
第二章 法国	(44)
第一节 法兰西行政管理体制的演变	(44)
一、政体更迭与行政体制的演变	(44)
二、孟德斯鸠的“三权分立”思想	(47)
第二节 法兰西第五共和国的行政体制	(48)

一、总统的职权及其办事机构.....	(48)
二、总理的职权和直属机构.....	(51)
三、中央政府机构及其管理.....	(54)
四、地方政府机构及其管理.....	(60)
第三节 公务员制度.....	(63)
一、公务员制度的建立.....	(63)
二、公务员制度的主要内容.....	(64)
第三章 德国.....	(72)
第一节 二战前德国行政体制的演变.....	(72)
一、德意志帝国的行政体制.....	(72)
二、魏玛共和国的行政体制.....	(75)
三、希特勒第三帝国的行政体制.....	(77)
第二节 联邦德国的行政管理.....	(83)
一、德意志联邦共和国政治体制的确立.....	(83)
二、联邦政府及其管理.....	(86)
三、州政府和地方政府.....	(92)
四、联邦与州的权限划分.....	(93)
第三节 官员管理制度.....	(96)
一、官员制度的形成及其历史沿革.....	(97)
二、官员管理制度的内容.....	(98)
三、官员的人事管理机构 and 行政监察制度.....	(105)
第四章 美国.....	(108)
第一节 联邦制度的建立与发展.....	(108)
一、《邦联条例》与《1787年宪法》.....	(108)
二、南北战争后联邦制的发展.....	(110)
三、威尔逊“行政学”的创立.....	(113)
四、行政体制改革.....	(115)

第二节 现行行政管理体制	(118)
一、总统及其办事机构	(118)
二、联邦政府行政机构及其管理	(120)
三、联邦与州的关系	(124)
四、州政府和地方政府	(127)
第三节 文官制度	(130)
一、文官制度的建立	(130)
二、文官制度的改革	(131)
三、文官制度的特点	(133)
第五章 日本	(135)
第一节 明治维新时期的行政管理	(135)
一、明治维新时期的行政改革	(135)
二、《明治宪法》与近代行政体制的建立	(138)
三、政党内阁与议会的先天不足	(140)
第二节 军部法西斯行政管理体制	(141)
一、军部法西斯行政管理体制的建立	(141)
二、军部法西斯行政管理体制的特点	(143)
三、军部法西斯行政管理体制的危害	(144)
第三节 现行行政管理体制	(145)
一、民主改革与1946年《日本国宪法》	(145)
二、责任内阁制	(146)
三、内阁会议形式	(149)
四、地方行政建制	(150)
第四节 国家公务员制度	(152)
一、国家公务员制度的建立	(152)
二、国家公务员制度的内容	(154)
三、人事院及行政监察制度	(156)

第六章 瑞士	(159)
第一节 联邦行政体制的形成	(159)
一、瑞士联邦制的形成	(159)
二、联邦委员会的组成及其职权	(160)
三、联邦议会与联邦委员会的关系	(162)
第二节 联邦各级行政机构及其职能	(164)
一、联邦办公厅	(164)
二、联邦各部机构及其职能	(165)
三、地方政府机构及其职能	(167)
第三节 联邦委员会的行政管理活动	(168)
一、联邦委员会对联邦各部的管理	(168)
二、联邦委员会对联邦各州的管理	(170)
三、联邦委员会行政管理的利弊分析	(171)
第四节 联邦公务员的管理	(173)
一、公务员的管理机构	(173)
二、公务员的任用与培训	(174)
三、公务员的晋升与奖惩	(176)
四、公务员的工资福利	(177)
五、公务员的辞职、解聘和退休	(178)
第七章 苏联	(181)
第一节 苏联社会主义行政体制的创立	(181)
一、苏联行政管理体制的形成	(181)
二、高度集权行政体制形成的原因	(184)
第二节 中央与地方行政机构及其职能	(186)
一、部长会议	(186)
二、其他部属机构及职能	(187)
三、地方行政机构及职能	(188)

第三节 行政体制改革	(191)
一、赫鲁晓夫行政体制改革的尝试	(191)
二、勃列日涅夫时期行政改革与徘徊	(195)
三、戈尔巴乔夫时期行政改革的新突破	(200)
第四节 干部人事制度改革	(206)
一、列宁、斯大林时期的干部人事制度	(206)
二、赫鲁晓夫以后的干部人事制度改革	(208)
第八章 匈牙利	(214)
第一节 匈牙利行政体制的变革	(214)
一、社会主义行政体制的建立	(214)
二、行政管理体制改革	(215)
第二节 匈牙利现行行政管理体制	(218)
一、中央政府机构设置及其职能	(218)
二、地方政府机构设置及其职能	(224)
第三节 干部人事制度	(225)
一、干部人事制度的发展概况	(225)
二、现行干部人事制度	(226)
第九章 南斯拉夫	(235)
第一节 社会主义行政管理体制的建立	(235)
一、高度集权的联邦行政体制	(235)
二、高度集权联邦行政体制的弊端	(237)
三、对“苏联模式”的分析批判及重大理论突破	(238)
第二节 行政体制的改革与现状	(241)
一、自治制度的形成与发展	(241)
二、行政机构改革	(245)
三、现行联邦行政机构及其职能	(247)
四、共和国与自治省的政府机构设置	(251)

第三节 干部管理制度	(252)
一、高度集权的干部管理制度及其变革	(252)
二、干部制度的主要内容	(254)
三、干部制度的特点	(258)
第十章 近现代外国行政管理之比较	(261)
一、政府体制之比较	(261)
二、国家结构之比较	(268)
三、公务员制度和干部人事制度之比较	(273)
四、行政监察之比较	(276)
主要参阅书目	(282)
后 记	(287)

绪 论

一、外国行政管理的历史线索

行政管理是统治阶级运用国家政权的力量，按照国家的意志和利益，对整个社会公共事务进行的一种带有强制性的管理活动。行政管理不是从来就有的，而是伴随着国家的出现才产生的。人类社会有史以来，国家行政管理经历了孕育、产生、发展的几个阶段。

（一）古代氏族社会行政管理的孕育

人类社会产生以来，管理活动也随之出现。古代父系氏族社会，血缘关系维系着氏族的群体结构。由全体成年男子参加的“氏族大会”决定本氏族内的一切重大事宜。由年纪较大的男性公民出席的“长老会议”讨论决定日常公共事务。氏族酋长和军事首长由氏族大会民选产生，职位世袭。他们负责具体事务的管理和对外战争。

氏族社会生产力水平极其低下，几乎没有多少剩余产品。公社成员只有依靠群体的合作才能维持基本的生活和繁衍后代。父系氏族没有固定的管理机构。酋长和军事首长的权力也无任何强制性，只是一种父亲般的、纯道德性的服务性管理。没有任何超越众人的特权。氏族的酋长通常是体魄健壮、最有能力和德高望重的男人。氏族大会可以随时撤换不胜任的酋长和军事首长。被撤换的人与其他人一样成为普通氏族成员，没有丝毫的失落感。

原始社会末期，氏族之间逐渐结成联盟，形成氏族—部落—部落联盟的社会结构。由各部落酋长组成的部落联盟议事会成为最高管理组织。氏族社会的管理活动为后来国家行政管理的产生奠定了基础。

（二）奴隶社会行政管理的产生

人类历史上最早的行政管理产生于奴隶社会，它与政治职能和立法、司法职能混杂在一起，由国家的统治者掌握。

原始社会末期，生产力获得了一定的发展，社会剩余产品增多，一些酋长利用手中的权力把剩余产品据为己有，形成社会的剥削阶级，使贫富不均的现象日益加深。人们为争夺财物发生冲突，各部落之间为抢夺土地和资源发生战争，一个个小部落被大部落所吞并。人类社会陷入不可解决的自我矛盾之中，为了使经济利益尖锐对立的统治阶级和被统治阶级不致在斗争中自我毁灭，客观上需要一种表面上凌驾于社会之上的力量，起着缓和冲突、保护统治集团利益的作用。这种凌驾于社会之上的组织就是国家。国家产生之后，统治阶级千方百计地扩大自己的权力，把简单的、很不固定的氏族民主管理组织演变成镇压被统治阶级和管理社会的国家机器。

奴隶制国家初创时期，各国因其经济发展和地理环境的差异建立起不同的政体。古代印度和巴比伦王国、古埃及和波斯王国建立起君主专制政体，古希腊城邦国家建立起民主共和政体，古罗马起初建立贵族共和政体，后来演变成君主专制政体。

古代巴比伦王国的《汉谟拉比法典》极其详尽地规定了国王至高无上的权力和地位。从法律上确定了君主专制统治。古印度《摩奴法典》则用令人发指的刑罚规定了奴隶主

对奴隶的管制。倘若首陀罗敢于藐视婆罗门，就往他的嘴和耳朵里灌入滚开的油。法典允许对罪犯用刑拷问，如将罪犯放在锅里煮，用碎砖片刮其头顶、割鼻、挖眼、断舌、割耳等。这些奴隶制国家的行政管理带有极其强烈的血腥味和暴力色彩。

古埃及堪称古代东方典型的奴隶制君主专制国家。法老被视为神的化身，具有至高无上的权力。在法老面前，贵族也处于奴隶地位，只有极少数的人才能“荣幸”地亲吻法老的鞋子。低级官吏在法老面前必须腹胸贴地，匍匐前进。法老之下的最大行政官员是宰相，由他负责执行法老的旨意，管理全国政务。祭司在国家机构中占有重要地位，由他宣传法老权力的神圣性和永恒性，残酷消灭任何自由思想的苗头。高级官吏享有种种特权，他们有权营造自己的坟墓，坟墓的规模越是接近法老陵墓，表明其生前地位越高。古埃及专制强暴的行政管理在自然经济的农业社会中显示出无比的威力。

然而，与上述国家不同的古希腊城邦国家的行政管理却呈现出另外一种景象。位于地中海沿岸的古希腊城邦国家商品经济比较发达，建立在这种经济基础之上的奴隶制民主共和政体成为古代世界最进步的政治体制。

公元前5世纪，雅典最高权力机关是公民大会，每月召开二至四次，负责选举、罢免官员，通过或否决法令，决定国家大政方针。公民大会由年满20岁的男性公民组成，每个公民都可以在大会上发言，提出自己的意见和建议。所有公民大会成员不论财产资格高低，都可以被选举担任除十将军和司库以外的国家官吏。

古雅典最高行政机构是五百人议事会，其成员由每一地

区按部落抽签方式选出，各部落平均分配名额。它作为公民大会的常设机构负责处理日常事务，选举执政官和十将军委员会主持政务、外交和城防。所有国家官员都由选举产生，实行任期制。

古雅典的陪审法庭和贵族院等司法组织掌握国家的司法权，审理民事和刑事案件，主管法律判决。警察即宪兵队负责维护国家的治安。古雅典民主共和的行政管理体制使这个城邦小国英才辈出，杰作林立，其智慧之光晶放异彩。

古罗马奴隶制城邦国家在贵族共和政体时期，元老院把持着国家最高行政大权。元老院起初由300名酋长组成，后来由公民选举产生的行政长官组成。它提出执政官、大法官、监察官等高级官吏的人选，管理国家事务。罗马共和国担任官职者必须具有骑士以上的等级资格。这就决定了贵族领导和管理国家的性质。行政官吏在元老院中形成核心，通过“特别立法”使他们的儿子逐渐进入元老和高级官吏等级之中，形成罗马新贵，从而显示出贵族集体领导的特点。

古罗马共和国的人民大会行使着最高权力机关的职能，讨论通过重大决定，审查选举国家高级官吏，审理司法案件。担任人民大会主席的执政官负责召集元老院开会，统帅军队并行使最高行政权。监察官负责税收和公共工程，保民官负责监督制约高级官吏和元老院，有权否决他们作出的决定和逮捕任何官员。古罗马共和国的所有高级行政官员都由人民大会或元老院选举产生，有一定的任期限制，并且没有薪金。

公元1世纪以后，古罗马通过战争由地处一隅的城邦国家发展成为横跨欧、亚、非的大帝国。随着战争的胜利和疆域的扩大，罗马帝国皇帝的权力空前膨胀。皇帝大量任用自

己的贴身奴隶和释奴充当宫廷官吏，并设立20人委员会、元首金库、秘书部、财务部、司法部等宫廷机构管理国家。皇帝通过贴身奴仆和官吏巩固自己的地位，排挤元老院，使元老院逐渐变成皇帝手中的工具，人民大会名存实亡，逐渐演变成成为皇帝欢呼喝彩的场所。

为了统辖辽阔的疆域，罗马帝国皇帝在地方建立起行省制度。由他亲自任命的省长进行统治，还向各省委派财务监察官征收税务，监督省长，通过这种方式，罗马皇帝把地方行政大权牢牢地控制在自己手中。

（三）封建社会的行政管理

中世纪，封建自然经济普遍兴起，世界各地的封建国家经历了由分散多元的权力结构向中央集权的权力结构转变的历史演化过程。中央王权与地方割据势力的斗争几乎贯穿于整个封建社会时代。绝大多数国家最终确立了封建君主专制体制，只有地中海沿岸的一些城邦国家保留了封建贵族共和政体。然而，东西方封建专制国家的统治形式差异很大。西欧封建专制国家普遍设有等级会议，国王既统治国家，又受到等级会议的某种牵制，国家没有庞大的常备军和一整套严密完善的行政机构。东方封建专制国家普遍没有国会一类的组织，皇帝集立法、司法、行政权于一身。皇帝手下设有严密完善的行政机构和庞大的常备军。阿拉伯国家的哈里发既是国家首脑又是最高伊玛目（最高教长）、首席埃米尔（首席总督）和军队的统帅。作为穆斯林的首脑，他是神投在大地上的身影，安拉的使者和化身，是土地的最高所有者和权力无限的独裁者。这一切，使东方国家的封建专制程度比西方国家要高得多。

无论是东方国家还是西方国家，在封建专制时代，王冠