



当代 西方公共行政

CONTEMPORARY PUBLIC
ADMINISTRATION IN THE WEST

■ 沈亚平 吴志成 编著



天津大学出版社
TIANJIN UNIVERSITY PRESS

21 世纪公共行政学系列教材/主编 沈亚平

当代西方公共行政

沈亚平 吴志成 编著



天津大学出版社

内 容 提 要

公共行政作为一门科学诞生于19世纪末20世纪初发达的资本主义国家,在长期的公共行政实践中,西方国家积累了相当丰富的经验。全书简要考察了西方公共行政的历史发展、思想基础、对传统公共行政理论的质疑和新公共管理的出现;较翔实地介绍了欧洲联盟和美国、日本、德国、英国、法国、意大利等主要发达国家的公共行政体系及其发展状况。每章结构基本包括政治文化与宪法框架、中央和地方政府、公务员制度、公共财政体制、新公共管理者及其特征、行政体制的协调管理及其发展趋势等内容。

本书既适用于行政管理 and 政治学专业本科生、研究生与公共管理硕士(MPA)专业学位教育的教学,也可作为相关专业和公共部门人员培训、教学研究的教材与参考资料。

图书在版编目(CIP)数据

当代西方公共行政 / 沈亚平, 吴志成编著. —天津:
天津大学出版社, 2004.1

ISBN 7-5618-1874-2

I. 当… II. ①沈… ②吴… III. 行政管理 - 西方国家 - 现代 IV. D523

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 109894 号

出版发行 天津大学出版社
出 版 人 杨风和
地 址 天津市卫津路 92 号天津大学内(邮编:300072)
电 话 发行部:022-27403647 邮购部:022-27402742
印 刷 河北省昌黎县人民胶印厂
经 销 全国各地新华书店
开 本 170mm × 240mm
印 张 19.25
字 数 418 千
版 次 2004 年 1 月第 1 版
印 次 2004 年 1 月第 1 次
印 数 1 - 4 000
定 价 27.00 元

编 委 会

主 任 沈亚平

委 员 (按姓氏笔画排列)

马国泉 王 骚 王武岭

朱光磊 何 颖 杨 龙

沈亚平 沈荣华 吴志成

吴春华 吴量福 金东日

侯 波 葛 荃 谭 融

总

序

21世纪公共行政学系列教材

公共行政学科产生于 19 世纪末 20 世纪初。一百多年以来,经过几代学者的努力,使得该学科成为社会科学领域中最富有生机和活力的学科之一。公共行政研究所取得的理论成果,对于公共行政学科的完善起到了重要作用,并取得了显著的社会效益。随着社会对公共行政要求的不断提高,民主、理性、效率、公正等已经成为政府运作所追求的核心价值。这一发展趋势为公共行政学科提供了更加广阔的研究空间。

公共行政不仅是一门社会科学理论,也是一个广阔的实践领域。自国家产生以来,作为公共权力的代表,政府履行着社会公共事务管理的职责。与传统社会相比较,当代社会政府的权责范围得到了空前的拓展。在这种情况下,如何增强公共行政能力、提高公共行政效率、卓有成效地对社会事务进行管理,是政府面临的重要问题,也是各国公共行政学界面临的世界性研究课题。因此,世界各国,尤其是发达国家都将公共行政作为理论与实践课题进行积极探索,并且取得了丰硕成果。

对于中国而言,公共行政学仍然是一门正处于发展中的新兴学科,如何根据公共行政及其改革需要,促进本学科的发展仍然处于探索阶段。但是,中国的公共行政学科从恢复研究开始,就具有得天独厚的优势,即中国公共行政学的发展一开始就深植于行政改革的实践之中。自 20 世纪 80 年代以来,随着中国改革开放和经济建设的发展,政治体制改革逐步提上了日程。在政治体制改革的整体进程中,政府职能转变是一项十分重要的任务。由于历史原因,中国政府在计划经济体制下,一直采取的是全能型政府职能模式。中国正在进行的政府职能转变,正是将与计划经济体制相适应的全能型政府模式转变为与社会主义市场经济体制相适应的有限政府模式。围绕政府职能转变,中国公共行政学界针对政府在社会生活中的角色、政府职能范围的勘定,以及与此相关的行政体制调整、行政机构改革等问题进行了理论探索,由此推动了公共行政实践的发展和理论研究的繁荣。

总

序

21世纪公共行政学系列教材

20世纪以来,中国的公共行政环境发生了重大变迁。社会转型的启动、世界经济的一体化、知识经济时代和信息社会的来临,都正在对中国的公共行政产生着重要影响。中国的公共行政能否对正在变化的行政环境做出积极的回应,能否通过自身的变革与变化的环境保持动态平衡,对于中国经济和社会的发展具有十分重要的意义。在这种情况下,公共行政学界应当在继续汲取国外先进的管理理念、管理理论和管理原则的基础上,紧密联系中国公共行政环境的变迁和公共行政实践的发展,积极探索适应本国国情的公共行政理论,推进中国公共行政理论范式的转变,以更好地指导中国行政管理改革的实践。

20世纪80年代以来,中国在高等教育中恢复了公共行政学的教学与研究。作为政治学专业的一个组成部分,公共行政学得到了长足的进步:综合性大学相继建立了行政管理专业,在本科、硕士和博士多个层次上进行教学和科研。特别是近些年来,一批高等学校建立了公共管理学院或政府管理学院,一方面使行政学的理论研究转向了理论与实践相结合的管理研究,另一方面也使公共行政学科相对独立,有利于这一交叉性学科的自我完善。2000年,国务院学位委员会第十七次会议审议通过了《公共管理硕士专业学位设置方案》。方案提出,根据新形势下公共管理现代化、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、行为规范的公共行政体系,完善国家公共事务的管理和行政管理干部培训制度,建立高素质的专业化国家公共事务和行政管理干部队伍,批准在条件具备的高等院校首批设置公共管理硕士(MPA)专业学位教育试点。通过MPA专业学位教育,为政府部门及非政府公共部门培养高层次、应用型专门人才。2003年,国务院学位委员会、教育部为适应社会发展的需要,促进专业学位教育积极发展,提高专业学位人才在高层次人才中所占的比例,决定加大专业学位人才的培养规模,进一步扩大专业学位研究生培养单位的数量。很明显,国家对公共行政学科及其人员培养的重视,将对中国公共行政学科的发展产生深远的影响。“21世纪公共行政学系列

总

序

21世纪公共行政学系列教材

教材”正是为了适应新时期专业教学的需要,为政府部门和非政府公共部门培养高层次、应用型专门人才而编撰出版,也是我们为中国公共行政学科教材建设贡献的一份力量。

本系列教材体现了以下特点。

第一,根据公共行政学科的发展确定系列教材体系,从而使教材具有系统性。公共行政学科教材建设的内容应当根据本学科的发展而不断完善。公共行政学最早以行政法的研究作为开端,从法的角度研究国家的公共行政,实现行政管理的法制化始终被公共行政学界所重视。1887年,威尔逊发表“行政学研究”一文,揭开了西方国家公共行政研究的序幕。而后早期公共行政学的发展,一直以公共行政组织和公共政策执行为中心内容,从而建立了古典的公共行政理论体系。20世纪40年代以后,随着决策科学的兴起,政府的行政决策行为被纳入公共行政学的理论体系,逐步成为公共行政学的一个重要组成部分。伴随着现代信息技术为代表的高科技在管理领域的成功运用,电子政务已经成为公共行政学一个新的生长点,它也必然要进入公共行政学科的内容体系中。因此,本系列教材着眼于公共行政学科的整体发展,涵盖了该学科的主要领域。

第二,坚持理论性与应用性相统一的原则,从而使教材结构具有合理性。本系列教材既突出公共行政的应用特色,又兼顾了相关的基础理论。从教材的遴选来看,既有《决策统计分析》、《公共部门人力资源管理》、《电子政务管理》、《公共管理案例分析》等侧重应用内容的教材,也有《公共行政学》、《政策原理与政策分析》、《政府经济学》等侧重基础理论内容的教材。因此,本系列教材从理论和应用相结合出发,合理地构建公共行政人员的知识与技能结构。

第三,反映公共行政实践的最新动态和公共行政学科最新研究成果,从而具有前沿性。上个世纪末以来,国内外公共行政从理论和实践两个方面都取得了很大的进展。作为新时期公共行政教材,应当反映当代公共行政理论和实践的最新研究成果。例如,本系列教材中的《政府经济学》、《当

总

序

21世纪公共行政学系列教材

代西方公共行政》等教材就是在广泛吸收国内外最新相关文献的基础上写成的。其中,《当代西方公共行政》在教材体例安排上做了大胆创新,体现了自己的特色。

本系列教材既适用于行政管理专业本科生、研究生的教学,也适用于公共管理硕士(MPA)专业学位教育的教学,还可作为公共部门人力资源培训和相关专业社会办学的教材及参考书。

本系列教材的编写主要由南开大学的教师承担,并邀请了其他兄弟院校的教师参加。对于他们的努力与合作,我们深表敬意和感谢。应当指出的是,任何教材的编写者都试图在依据学科内在规律和特点的基础上突出自己的特色,本系列教材正是我们对高等学校行政管理专业课程体系建设思考的结果。对不完善之处,敬请读者批评指正。

21世纪公共行政学系列教材编委会

2003年4月

前

言

全球化使得各个民族国家的生产经济结构、金融贸易体系超越了原有的领土疆界,传统的边界正在变得模糊,国家的主权地位面临挑战,各国政府体制及其公共行政权力越来越明显地受到影响。从全球化这一时代背景出发,考察世界各国行政体制的变化与转型,不难发现当今世界不同国家推行的行政改革具有某些共同的内容。这种现象一方面反映了各国政府的类型虽不尽相同,但面临的问题、挑战和国际背景具有共性;另一方面也体现出由于全球化过程逐步展开,大大便利了各国政府之间彼此借鉴成功的经验。可以说,全球化是一柄双刃剑,它既给各国的政治发展带来机遇,又对传统的公共行政发起了挑战。

公共行政作为一门科学诞生于 19 世纪末 20 世纪初发达的资本主义国家。在长期的公共行政实践中,西方国家积累了相当丰富的经验。第二次世界大战后,特别是 20 世纪 80 年代以来,为适应全球化时代的新变化,当代西方发达国家进行了一系列富有成效的政府行政改革,这些改革代表了世界公共行政发展的方向、趋势和潮流,在一定程度上体现了全球公共行政发展的规律。20 世纪 70 年代末以来,伴随着国家经济体制从计划经济逐步向社会主义市场经济体制转变,中国的公共行政改革也相应展开,中国的公共行政研究与学科建设尽管起步较晚,目前仍然处于探索和发展阶段,但与西方国家一样,当代中国也同样面临经济全球化、信息化、市场化的大趋势和世界性的治道变革浪潮。撇开意识形态的差异不论,西方国家所推行的一系列面向市场的公共行政管理方法与改革举措,确实值得我们学习和借鉴。因此,以马克思主义为基本指导思想,对当代西方主要国家的公共行政进行比较研究,探究它们的同中之异、异中之同及其发展规律,分析他们的体制特点,了解他们的运行模式,掌握他们的发展动向,总结他们公共行政体制和模式改革的经验教训,以科学开放的态度吸取其精华与合理因素,对于繁荣和发展有中国特色的公共行政学科体系,创建与社会主义市场经济相适应的公共行政体制、公共管理模式以及公共行政学

前言

科学体系,具有重要的理论意义和现实价值。

本书共分为九章。在第一章导论部分,简要考察了西方公共行政的历史发展、思想基础,介绍了对传统公共行政理论的质疑和新公共管理的出现,还介绍了本书的基本框架结构、指导原则、研究方法及其理论与实践意义。第二章至第八章具体介绍了欧洲联盟和美国、日本、德国、英国、法国、意大利等西方主要发达国家的公共行政体系及其发展状况。每章结构基本包括政治文化(国家意识形态倾向、社会认同与冲突、主要政党的价值目标、公民的思想价值观念等)与宪法框架(国家制度基础,政府决策结构,中央、联邦和地方政府之间的权力与资源分配,公共政策制定过程中私有部门介入的范围程度等)、中央和地方政府(中央和地方政府机构的范围、类型、结构、职能,中央与地方政府的关系,中央与地方分权的结构安排等)、公务员制度(公务员的范围、结构与分类,公务员的相关权力与义务,公务员录用、任免、培训、晋升、考核、评估,公务员的工资、福利,公务员的地位、影响及其管理机构等)、公共财政体制(国家的财政政策,收支状况,财政预算的编制与管理,中央和地方的财政关系,国家对公共开支、资金筹措等进行控制管理的体制等)、新公共管理者及其特征(新公共管理者的范围、权威、责任、职能、基本特征等)、行政体制的协调管理及其发展趋势(公共管理改革,行政体制中的民主、责任、保密与公开,中央、地方等不同行政机构之间的协调运转、管理,行政体制的新变化、面临的改革压力、未来的发展趋势)等内容。第九章主要阐述了全球化对传统行政权力的挑战、西方国家公共行政改革的客观要求、理论模式构想及其对中国的启示与借鉴。

由于历史条件、政治经济制度、价值观念、文化意识等方面的差异,各国的公共行政体制与发展状况互不相同,各具特色,但是各国都面临着共同的全球化背景。在这一客观背景下,国家公共行政之间的相互借鉴与融合是一种必然的趋势,而这种借鉴的前提则是全面、客观地了解世界主要

前

言

国家的公共行政概况。为了适应公共行政和公共管理教学科研工作的需要,向相关读者介绍当代西方主要发达国家公共行政的基本状况、公共行政理论与学科发展的最新成果以及公共行政体制的改革趋势,我们编著了《当代西方公共行政》一书。本书既适用于行政管理 and 政治学专业本科生、研究生与公共管理硕士(MPA)专业学位教育的教学,也可作为相关专业和公共部门人员培训、教学研究的教材与参考资料。

编著者
2003 年秋

第一章 导论

第一节 西方公共行政的历史回顾	1
一、西方公共行政的思想基础	1
二、西方国家公共行政职能的历史演变	4
第二节 对传统公共行政理论的质疑与新公共管理的出现	7
第三节 本书框架结构	12
一、政治文化与宪法框架	12
二、中央和地方政府	13
三、公务员制度	13
四、公共财政体制	14
五、新公共管理者及其特征	14
六、行政体制的协调管理及其发展趋势	15
第四节 本书的基本指导原则、研究方法和意义	15
一、本书的基本指导原则	15
二、本书的研究方法及其意义	15

第二章 美国的公共行政

第一节 政治文化与宪法框架	17
一、政治文化	17
二、宪法框架	19
第二节 中央和地方政府	20
一、联邦政府体制	20
二、州与地方政府	26
三、中央与地方政府关系	32
第三节 公务员制度	33
一、公务员制度的沿革	33
二、联邦公务员结构及其考试录用	34
三、公务员培训制度和工资制度	35

四、公务员制度的基本原则	36
第四节 公共财政体制	37
一、联邦财政政策	37
二、联邦政府与地方政府之间的财政关系	39
三、公共基金的筹集与公共管理的发展	40
第五节 行政体制的协调管理及其发展趋势	42
一、行政体制的协调	42
二、行政系统的责任、保密与民主	44
三、行政改革历程	45
四、行政体制存在的问题与对有效公共行政的需求	46
第三章 日本的公共行政	
第一节 政治文化与宪法框架	49
一、政治文化	49
二、宪法框架	53
第二节 中央和地方政府	56
第三节 公务员制度	59
第四节 公共财政体制	62
第五节 新公共管理者及其特征	64
一、日本公共服务的传统与现状	64
二、新公共管理者的特征	65
第六节 行政体制的协调管理及其发展趋势	67
一、行政体制中的民主、责任、秘密与公开	67
二、行政体制协调与管理	69
三、行政体制的进一步发展及其存在的问题	71
第四章 欧洲联盟的公共行政	
第一节 欧洲政治文化与欧盟宪法框架	74
一、欧洲政治文化	74

目

录

二、欧洲联盟的宪法框架	78
第二节 欧洲联盟超国家机构的历史形成	80
第三节 欧洲联盟的决策和执行机构及其职能	84
一、欧盟委员会及其职能	84
二、欧洲联盟理事会和欧洲理事会及其职能	88
第四节 欧洲联盟的监督咨询机构及其职能	95
一、欧洲议会及其职能	95
二、欧洲审计法院及其职能	103
三、经济社会委员会及其职能	105
四、地区委员会及其职能	107
第五节 欧洲联盟的司法仲裁机构及其职能	108
第六节 欧洲联盟的金融机构及其职能	110
一、欧洲投资银行及其职能	110
二、欧洲中央银行体系与欧洲中央银行	112
第七节 欧洲联盟的公务员制度	121
一、欧盟公务员制度的一般规定	121
二、欧盟公务员制度的个例解析:欧盟委员会	122
第八节 欧洲联盟的公共财政体制	124
一、欧盟公共财政体制与政策的历史演变	124
二、欧盟的公共财政预算机构	125
三、欧盟的财政预算决策程序	126
四、欧盟财政预算的构成	128
第五章 德国的公共行政	
第一节 政治文化与宪法框架	134
一、政治文化	134
二、宪法框架	136

目 录

第二节 联邦、州和地方政府·····	139
一、联邦政府·····	139
二、州政府·····	141
三、地方政府·····	142
四、各级政府之间的关系·····	143
第三节 公务员制度·····	144
一、公务员的结构·····	145
二、公务员的相关权利和义务·····	145
三、公务员的录用·····	147
四、公务员的任免·····	148
五、公务员的培训·····	149
六、公务员的晋升·····	149
七、公务员的考核·····	150
第四节 公共财政体制·····	150
一、联邦与地方财政的关系·····	150
二、财政预算·····	152
三、财政平衡·····	155
第五节 新公共管理及其发展·····	157
一、德国公共行政的现状·····	157
二、公共管理部门面临的挑战·····	159
三、建立新的有效公共管理·····	160
第六章 英国的公共行政	
第一节 政治文化与宪法框架·····	163
一、政治文化与政治思想·····	163
二、宪政框架·····	166
第二节 中央与地方政府·····	169
一、中央政府体制的历史演变·····	169

目

录

二、中央政府体制的现状	170
三、地方政府体制的发展	171
四、地方政府的内部组织与运作模式	173
五、地方政府职能	174
六、地区政府体制的发展	174
七、中央与地方关系的演变	175
八、中央与地方关系的特点	176
第三节 公务员制度	177
一、文官的界定	177
二、文官制度的建立和发展	178
三、文官制度的具体内容	181
第四节 公共财政体制	184
一、中央与地方的财政关系	184
二、英国政府的财政收入	185
三、国家财政支出	188
第五节 新公共管理运动的发展与社会服务承诺制	189
一、新公共管理运动在英国的发展	189
二、社会服务承诺制的运行	192
第七章 法国的公共行政	
第一节 政治文化与宪法框架	196
一、大革命影响下的政治文化	196
二、第五共和国的宪法框架和政治体制	198
第二节 中央和地方政府	201
一、中央行政机构	201
二、地方行政机构	204
三、中央与地方的关系	207
第三节 公务员制度	209

目 录

一、公务员制度的形成	209
二、公务员的范围和分类	210
三、公务员的管理	211
第四节 公共财政体制	213
一、公共财政的基本原则与公共财政管理机构	213
二、公共财政预算	214
三、公共财政收支	215
四、公共财政监督	217
第五节 新公共管理者及其特征	218
一、传统的公共服务	218
二、新公共管理变革	220
第六节 行政体制的协调管理及其发展趋势	222
一、行政机构与公众的关系	222
二、行政机构之间的协调运转与管理	226
三、行政体制的新变化及其发展趋势	227
第八章 意大利的公共行政	
第一节 政治文化与宪法构架	230
一、政治文化	230
二、宪法框架	232
第二节 中央与地方政府	234
一、中央政府机构	234
二、地方自治制度	236
三、中央政府对地方政府的监管	239
第三节 公务员制度	240
一、公务员的范围和分类	240
二、公务员的权利和义务	241
三、公务员的录用	242