

刘 峰 徐鸿武 主编

中外行政体制比较丛书

中外行政体制 理论比较

ZHONGWAI XINGZHENG TIZHI LILUN BIJIAO

范文 著

→ 国家行政学院出版社

徐鸿武 主编
比较丛书

中外行政体制 理论比较

ZHONGWAI XINGZHENG TIZHI LILUN BIJIAO

范文 著

→ 国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

中外行政体制理论比较/范文著. —北京:国家行政学院出版社,2009.7

ISBN 978-7-80140-775-7

I. 中… II. 范… III. 行政管理—政治制度—对比研究—中国、外国 IV. D523

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 111988 号

书 名 中外行政体制理论比较
作 者 范 文 著
责任编辑 任 燕
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
(010)68920640 68929037
<http://cbs.nsa.gov.cn>
编 辑 部 (010)68929095
经 销 新华书店
印 刷 北京金秋豪印刷有限责任公司
版 次 2009 年 8 月北京第 1 版
印 次 2009 年 8 月北京第 1 次印刷
开 本 880 毫米×1230 毫米 32 开
印 张 7.25
字 数 202 千字
书 号 ISBN 978-7-80140-775-7/D·391
定 价 18.00 元

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

行政文化经典论语

马克思主义行政文化经典论语

行政是国家的组织活动。

——马克思

防止国家和国家机关由社会公仆变为社会主人。

——恩格斯

公社实现了所有资产阶级革命都提出的廉价政府的口号。

——马克思

整个关键不在于政治力，而在于是否会管理。

——列 宁

共产党员成了官僚主义者。如果说有什么东西会把我们毁掉的话，那就是这个。

——列 宁

共产党人的一切言论行动，必须以合乎最

广大人民群众的最大利益，为最广大人民群众所拥护为最高标准。

——毛泽东

不厌其烦地宣传这种认识论，是非常必要的。简单地说，就是从群众中来，到群众中去。下决心长期下去蹲点，就能听到群众的呼声，就能从实践中逐步地认识客观真理，变为主观真理，然后再回到实践中去，看是不是行得通。

——毛泽东

真正建立从国务院到地方各级政府从上到下的强有力的工作系统。

——邓小平

领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。

——邓小平

“政治体制改革”，“第一个目标是始终保持党和国家的活力。”“第二个目标是克服官僚主义，提高工作效率。”“第三个目标是调动基层和工人、农民、知识分子的积极性。”

——邓小平

我们党必须始终代表中国先进生产力的发展要求，代表中国先进文化的前进方向，代表中

国最广大人民的根本利益。

——江泽民

深化行政管理体制改革。进一步转变政府职能,改进管理方式,推进电子政务,提高行政效率,降低行政成本,形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。

——江泽民

加快行政管理体制改革,建设服务型政府。

——胡锦涛

要始终把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为党和国家一切工作的出发点和落脚点,尊重人民主体地位,发挥人民首创精神,保障人民各项权益,走共同富裕道路,促进人的全面发展,做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。

——胡锦涛

西方学界行政文化经典论语

城邦正是由自由人组成的共同体。

真正的公民必定在于参与行政统治,共同分享城邦的利益。

——亚里士多德

要寻找出一种结合的形式,使它能以全部

共同的力量来捍卫和保障每一个结合者的人身和财富,并且由于这一结合而使得每一个与全体相联系的个人又只不过是服从其本人,并且仍然像以往一样地自由。这就是社会契约论所要解决的根本问题。

——卢梭

在一切真正的民主制之下,行政职位并不是一种便宜,而是一种沉重的负担。

——卢梭

在一切情况和条件下,对于滥用职权的强力的纠正办法,就是用强力对付强力。

——洛克

一切有权力的人都容易滥用权力,这是万古不移的一条经验。有权力的人们使用权力一直到遇到有界限的地方才休止。

——孟德斯鸠

所有的人生而平等,他们被造物主赋予内在的不可剥夺的权利。在这当中,包括了生命、自由、追求幸福的权利。为了实现这些权利,在人们中间成立了政府,它的权力来自被统治者的同意。无论何时,任何一种形式的政府破坏了这些目的,人民有权利更换或是废除它,并且在这些原则的基础上重新建立政府。

——杰斐逊:《独立宣言》

如果人都是天使，就不需要任何政府了。
如果是天使统治人，就不需要对政府有任何外来的或内在的控制了。

——《联邦党人文集》

行政学研究的目标，在于首先要弄清政府能够适当而成功地承担的是什么任务，其次要弄清楚政府怎样才能够以尽可能高的效率和尽可能少的资金或人力上的消耗来完成这些专门的任务。

——威尔逊

所有的社会基本善——自由和机会、收入和财富及自尊的基础——都应被平等地分配，除非对一些或所有的社会基本善的一种不平等分配有利于最不利者。

——罗尔斯

自然环境不如法制，而法制又不如民情。

——托克维尔

中华传统行政文化经典论语

上善若水。水善利万物而不争。

——《老子·八章》

爱民治国，能无为乎？

——《老子·十章》

子曰：为政以德，譬如北辰，居其所，而众星拱之。

——《论语·为政》

政者正也。子帅以正，孰敢不正？

——《论语·颜渊》

宽以济猛，猛以济宽，政是以和。

——《左传·昭公二十年》

得道者多助，失道者寡助。寡助之至，亲戚畔之，多助之至，天下顺之。

——《孟子·公孙丑下》

君者舟也，庶人者水也。水则载舟，水则覆舟。

——《荀子·王制》

法令者，民之命也，为治之本也，所以备民也。

——《商君书·定分》

民为邦本，未有本摇而枝叶不动者。

——《诣匪疏》

得道以持之，则大安也，大荣也，积美之源也；不得道以持之，则大危也，大累也，有之不如无之。

——《荀子·王霸》

姜异康*

《中外行政体制比较丛书》，经过作者们的长期学术积累和勤奋努力，今天与读者见面了。这是我院重要的科研成果。这一成果的面世，值得高兴和祝贺。

党的十七大报告指出，要“加快行政管理体制改革，建设服务型政府”。这一重要论述为我国行政管理体制改革指明了方向和道路。深入研究我国行政管理体制改革，是国家行政学院一项十分重要的任务。该《丛书》选取中外行政体制对比的视角，从比较中选优，从各国实践中吸取经验，以此推动我国行政管理体制改革，这是值得称道和赞扬的。

该《丛书》具有以下几个特点。

第一，时代性强。当今世界，以信息技术为先导的新技术革命，有力地推动着社会生产力的大发展，有力地促进着社会结构和运行方式的变化。全球化、信息化的浪潮，也改变着人们的思想文化。这些重要的时代特征，迫切要求建立与此相适应的新型政府管理模式。

我国在工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化的道路上，已经取得了辉煌的成就，中华民族正以崭新面貌屹立于世界民族之林。但我国也面临诸多新的挑战。该《丛书》的主旨，就是为了适应时代

* 姜异康，中共山东省委书记、原国家行政学院党委书记、常务副院长。

要求,探索解决我国面临的新课题新矛盾的途径和方法,更好地发挥政府服务群众和管理社会的职能,塑造新型的公共服务型政府模式。

第二,视野开阔。20世纪70年代以来,西方国家面对政府信任危机,亦称“政府信任赤字”,出现了政府体制改革的主要趋势。从英国政府的“续阶方案”发端,到美国的“政府再造运动”、加拿大的“公共服务2000年计划”、欧共体的“公共服务革新”、北欧国家“公民社区发展规划”,再到澳大利亚的“财政管理计划”和新西兰的“财政人事制度改革”,等等。该《丛书》广泛收集世界各国政府体制改革的资料,并加以系统分析和比较分析,探寻其中的共同规律,分析未来的发展趋势,为我国行政体制改革提供重要参考和借鉴。

第三,风格务实。该《丛书》立足中国国情,从中国改革开放的实际出发,学习国外经验中对中国有用的东西,提出符合科学发展规律的有价值的对策性建议。在认真分析比较的基础上,着眼于研究如何进一步形成与社会主义政治体制相融合,与社会主义市场经济相适应,具有中国特色的社会主义行政管理体制,以此推动中国社会的科学发展与和谐发展。

该《丛书》的出版,是研究我国行政管理体制改革的阶段性成果。我国行政管理体制改革要走的道路还很长。希望作者们以坚强的毅力把这项研究继续下去,跟踪研究国内外行政体制改革的新动向新经验,不断听取政界学界的新意见新建议,以提高该《丛书》修改版的质量,对我国行政管理体制改革做出更大贡献,是所至盼。

目录

中外行政体制理论比较

第一章 导论	1
第一节 行政体制的涵义、地位和作用	1
一、行政体制的涵义	1
二、行政体制的地位	2
三、行政体制的作用	2
第二节 行政体制理论的历史发展	3
一、行政体制理论对行政体制的形成、演化与改革起着重要的影响作用	3
二、中国行政体制理论的历史发展	4
三、西方行政体制理论的历史发展	7
第三节 行政体制理论比较研究的方法	10
一、从普遍性与特殊性的结合上进行比较研究	10
二、坚持辩证唯物主义与历史唯物主义的方法论	11
三、侧重行政价值、行政系统和行政生态的三重视角	13
第四节 行政体制理论比较研究的重要意义	14
一、有助于认识和把握行政体制形成、演化与改革的规律性	14
二、有助于吸取国外行政文化的有益成果,推进中国	

行政体制理论发展	15
三、有助于汲取国外行政改革的经验教训,深化中国行政体制改革实践	15
第二章 现代西方国家行政体制形成的理论基础	17
第一节 宏观理论基础	17
一、近代启蒙思想家的“自然权利”理论	17
二、社会契约论	19
三、“行政权与立法权、司法权分立”理论	21
第二节 中观理论基础	24
一、威尔逊与公共行政学的创立	24
二、古德诺的“政治—行政二分法”	26
第三节 微观理论基础	28
一、韦伯的“科层制”(官僚制)理论	28
二、泰罗、法约尔的科学管理理论	31
三、怀特的系统化公共行政理论	36
第四节 西方国家行政体制	40
一、西方国家中央政府行政体制	40
二、西方国家地方政府行政体制	42
三、西方国家行政体制的特点	43
第三章 现代中国行政体制形成的理论基础	45
第一节 马克思、恩格斯和列宁有关行政体制的思想	45
一、马克思、恩格斯的观点	45
二、列宁的观点	52
第二节 毛泽东有关行政体制的思想	56
一、毛泽东的有关观点	57
二、新民主主义时期的初步实践	61
第三节 中国传统政府文化的影响	66
一、中国传统政府文化的基本特征	66
二、中国传统行政体制的演化	68

第四节 中国社会主义行政体制	74
一、中央人民政府行政体制	75
二、地方人民政府行政体制	77
三、中国行政体制的特点	82
第四章 当代西方国家的行政体制改革理论	87
第一节 西方国家行政体制改革的主导理论：“新公共管理”理论	87
一、公共选择理论	87
二、企业化政府理论	90
第二节 “新公共服务”理论	95
一、产生背景	95
二、主要内容	97
第三节 公共治理理论	99
一、产生背景	99
二、主要内容	100
三、西方国家行政改革实践的基本情形	102
第五章 中国特色社会主义行政体制改革理论	107
第一节 邓小平的行政体制改革观	107
一、积极稳妥地进行包括行政体制在内的政治体制改革	108
二、以经济建设为中心转变政府管理方式	110
三、正确处理党政关系	111
四、精简机构下放权力	112
五、进行干部人事制度改革	114
第二节 江泽民的行政体制改革观	116
一、政府改革的目标是提高为人民服务的水平	117
二、按照发展社会主义市场经济的要求转变政府职能	118
三、按照精简统一效能的原则进行政府机构改革	119
四、按照依法行政的要求加强行政体系的法制建设	122

第三节 胡锦涛的行政体制改革观	123
一、深化行政管理体制改革的指导思想	124
二、深化行政管理体制改革的基本原则	126
三、深化行政管理体制改革的总体目标	127
四、改革开放以来行政体制改革实践的基本情形	129
第六章 行政价值与深化中国行政体制改革的价值选择	133
第一节 目的价值	133
一、以人为本是深化行政体制改革的目的价值	133
二、坚持以人为本,建设服务政府	135
第二节 目标价值	137
一、确立效率理念,建设效能政府与节约政府	137
二、确立公平理念,建设公平政府	140
第三节 行为价值	142
一、确立秩序理念,建设法治政府	142
二、确立责任理念,建设责任政府	144
三、确立人权理念,建设有限政府与透明政府	145
四、确立廉洁理念,建设廉洁政府	148
第七章 行政系统与深化中国行政体制改革的路径选择	154
第一节 优化政府职能	154
一、把公共服务职能放在更加重要的位置	155
二、充分发挥经济调节和市场监管职能	158
三、切实发挥社会管理职能	159
第二节 深化机构改革	162
一、优化组织机构	163
二、减少行政层级	165
三、探索实行职能有机统一的大部门体制	166
第三节 加强公务员队伍建设	167
一、必须建设高素质的公务员人才队伍	168
二、完善公务员管理制度	170

三、加强公务员教育培训工作	172
第四节 深化行政过程改革	175
一、建立民主科学的行政决策体制	175
二、建立执行通畅的行政执行体制	178
三、建立监督有力的行政监督体制	180
第五节 深化依法行政加强制度建设	181
一、依法规范政府行为	182
二、推进行政审批制度改革	183
三、中央与地方政府的权责法定化	183
第六节 深化行政方法改革	186
一、重视行政方法改革的新趋势	186
二、推进电子政务	187
三、推进政府绩效管理	188
第八章 行政生态与深化中国行政体制改革的战略选择	190
第一节 行政生态的涵义和意义	190
一、行政生态的涵义	190
二、加强行政生态建设的意义	192
第二节 行政体制改革与政治体制改革的全面协调发展	194
一、行政体制改革与公民	194
二、行政体制改革与人大	196
三、行政体制改革与执政党、司法等其他政治主体	198
第三节 行政体制改革与经济、文化及社会体制改革的全面协调发展	201
一、行政体制改革与经济体制改革	201
二、行政体制改革与文化体制改革	203
三、行政体制改革与社会体制改革	205
结语：启示与展望	208
主要参考文献	210
后 记	213

第一章 导论

当今世界是一个紧密联系的整体,任何国家都不可能离开世界这一整体而独立发展。面对全球化态势,公共行政改革已成为当代世界的一股强劲潮流。世界的发展离不开中国,中国的发展同样离不开世界。在这种形势下,借鉴国外行政改革的有益经验,使中国的行政体制改革更加富有成效就成为必然的选择。在公共行政问题上,需要有宽广的世界眼光和辩证的战略思维。通过中外行政体制理论比较,探索公共行政活动的规律性,这对于构建既有中国特色又体现时代精神的行政体制理论,促进行政体制改革实践的深化具有重要的理论和实践意义。

第一节 行政体制的涵义、地位和作用

一、行政体制的涵义

行政一词的涵义有广义和狭义之分。广义的行政既包括政府事务的管理,也包括工矿企业、公司及其他社会组织的内部管理。狭义的行政指以国家行政机关为主的行政主体处理公共事务,进行社会管理,提供公共服务的社会活动。本书在狭义的层面上使用行政一词,即研究政府行政。行政体制主要是指国家行政机关的机构设置,权力划分、运行程序及制度等方面的总称。行政体制的核心是行政权力及职能划分,行政体制的载体是行政机构,行政体制的运转必须