

# 中外 行政制度 比较

张立荣 著

中外政治制度比较丛书（第2版）

徐育苗 主编



创于1897

商务印书馆  
The Commercial Press

中外政治制度比较丛书（第2版）

徐育苗 主编

# 中外行政制度比较

张立荣 著

 商务印书馆  
1897 The Commercial Press

2013年·北京

图书在版编目(CIP)数据

中外行政制度比较/张立荣著. —2版. —北京:  
商务印书馆, 2013  
(中外政治制度比较丛书)  
ISBN 978-7-100-10064-9

I. ①中… II. ①张… III. ①行政管理—政治制度—  
对比研究—中国、外国 IV. ①D523

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第135323号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

中外政治制度比较丛书

(第2版)

中外行政制度比较

张立荣 著

---

商务印书馆出版

(北京王府井大街36号 邮政编码 100710)

商务印书馆发行

北京瑞古冠中印刷厂印刷

ISBN 978-7-100-10064-9

---

2013年11月第1版 开本 880×1230 1/32

2013年11月北京第1次印刷 印张 14% 插页 1

定价: 36.00元

## 第2版说明

在商务印书馆的支持与合作下,《中外政治制度比较丛书》第一版于2000年问世,受到政治学界和广大读者好评,有些高校根据教学需要将分册列为本科生或研究生的教科书。现在有的分册已第十次印刷,少者也有四次印刷,发行总量达二十多万册,在学术界和社会上产生了广泛的影响。

十二年后的今天,为了适应形势发展和社会需要,商务印书馆决定出版本丛书的修订本(第2版),这反映了我们这些作者和广大读者的共同愿望。经过商务印书馆学术出版中心和课题组负责人共同商定,这套丛书修订本将分两批和读者见面。第一批四本:《中外政党制度比较》、《中外军事制度比较》、《中外公务员制度比较》、《中外监督制度比较》。第二批六本:《中外代议制度比较》、《中外选举制度比较》、《中外立法制度比较》、《中外司法制度比较》、《中外行政制度比较》、《中外廉政制度比较》。在丛书修订中,将继续保持原有的学术风格与知趣,基本保持固有内容的框架、体例,对陈旧内容进行删减、剔除,对新材料、新观点进行适度增补,对丛书的有些观点进行深化与提升,力求使本丛书更加完善,在读者

面前展现新的面貌。

有的读者问，本丛书的学术风格是什么？我的回答是：中外政治制度比较是一个具有开拓性和挑战性的研究课题。在撰写和修订本丛书的过程中，始终注重中外政治制度比较的客观性和公正性、历史性和时代性、理论性和知识性、现实性和前瞻性。上述这些学术品格集中起来，由此彰显了本丛书的学术风格。应当说明，由于主客观条件的限制，本丛书不足和错误之处在所难免，诚恳地欢迎读者以各种方式批评和指正。

徐育苗

2012年1月1日

## 总 序

跨进新的千年的中国，正面临着深化政治体制改革、建设社会主义法治国家的挑战和机遇。十五大报告明确提出：“我国经济体制改革的深入和社会主义现代化建设跨越世纪的发展，要求我们在坚持四项基本原则的前提下，继续推进政治体制改革，进一步扩大社会主义民主，健全社会主义法制，依法治国，建设社会主义法治国家。”这是时代赋予我们的历史任务。在此历史背景下，《中外政治制度比较丛书》与广大读者见面了。

政治制度是管理国家和社会政治事务的一套规则，是制度体系的重要组成部分。一个国家的政治制度，由国家的本质、政权组织形式、国家结构形式、政权机构体系以及为保证国家机器运转的种种单项政治制度构成。它通常由法律（尤其是宪法）来反映和确认，并用国家的强制力来保障。迄今为止，在人类几千年的文明发展史上，先后出现过古代奴隶制政治制度、中世纪封建制政治制度、近现代资本主义政治制度和社会主义政治制度。就国家政治制度体系来说，它可以分为根本政治制度、基本政治制度、具体的政治体制和政治运行机制。不同的政治制度，表明不同的国家形态，

它与国家相联系，属于历史的范畴。

当今世界的国家政治制度是五光十色、丰富多彩的。目前，世界上共有 200 多个国家。国家一旦建立，统治阶级势必建立与本阶级利益相适应的政权组织形式和国家结构形式，政治学统称之为国家形式。由于受到经济发展状况、阶级力量对比、民族特性、政治文化、历史传统和国际政治环境的影响，国家形式是多种多样的，同一类型的国家可能存在不同的国家形式，而且同一国家的国家形式在不同历史条件下也会发生变化。就当今西方国家的政体而言，可分为君主立宪制和民主共和制；就国家权力结构而言，可分为复合制和单一制；就国家元首、立法机关和行政机关的关系而言，可分为内阁制政府、总统制政府、半内阁制半总统制政府、委员会制政府。从人民民主政权的发展历史来看，具有典型意义的就有巴黎公社政权形式、苏维埃政权形式和人民代表大会政权形式。至于各单项政治制度，如立法制度、行政制度、司法制度、政党制度、选举制度、公务员制度、监督制度、廉政制度、军事制度、基层民主自治制度等，在当今世界上更是纷繁复杂，千差万别，闪耀着人类智慧的光华。

政治制度是人类文明的重要组成部分。人是理性的政治动物，按照自己的理念创造和完善政治制度。当代西方国家的政治制度是西方民族的智慧和创造，其显著特点是“主权在民”、分权制衡、法制、多党制、议会制、普选制和限期任职制。当代中国的政治制度是中国人民的智慧和创造，其主要特色是人民当家做主、中共领导、议行合一、人民代表大会制、多党合作和政治协商制、民族区域自治和“一国两制”、农村村民自治和城市居民自治。不论是当

代中国还是当代西方国家的政治制度，都是人类政治文明的重要成果，是人类文明史上的重要创新，既有区别又有联系。由此决定中西政治文明的相互交流和借鉴是不可避免的，也是必要的。一个典型的例证是：西方国家今日的文官制度是受到了中国科举制度的启迪，而中国的人民代表大会制度则是通过苏联辗转借鉴了西方国家的代议制。我们应当学习和借鉴国外一切有益的东西，包括国外的政治文明，扬长避短，为我所用。在这个问题上要反对两种错误倾向：一是不从本国实际出发，生搬硬套，鼓吹“全盘西化”；二是把反对照搬照抄外国的政治制度，歪曲为一概反对学习和借鉴。这两种态度都是不科学的，有害于民主政治建设和发展。

政治制度是政治学研究的重点内容。政治学是人类的一门古老学问。早在公元前300多年，古希腊最著名的思想家亚里士多德就写了一部题为《政治学》的专著，其基本内容就是对当时150多个城邦国家的诸种政治制度进行比较研究，期望发现最理想的国家政治制度。进入近现代，不少著名政治学者依然以国家政治制度来定义政治学。现代美国政治学者迦纳在其《政治学大全》一书中明确表述：政治学就是关于国家政治制度的学问。第二次世界大战后，由于行为主义政治学的出现，政治制度在政治学中的研究地位似乎曾一度黯然失色，但从20世纪70年代开始，随着后行为主义政治学的兴起，政治制度再度成为西方政治学研究的重点内容。改革开放以来，中国政治学界越来越多的学者投入到中外政治制度的研究，并出版了一批有关政治制度的著作。其中最有影响的是白钢主编的十卷本《中国政治制度通史》、俞可平主编的十六册《当代各



国政治体制丛书》。

政治制度对社会发展有着重要意义。政治制度属于社会政治的上层建筑。它产生于一定的经济基础之上，其内容、特征及其发展、运行、演变均反映了一定的经济关系和生产力发展水平。但是，政治制度一经确立，就具有相对的独立性、积极的能动性和长期的稳定性。它往往起着这样或那样的作用，有时甚至是决定性的作用。邓小平对政治制度的作用有过深刻的总结，他指出：“我们过去发生的各种错误，固然与某些领导人的思想、作风有关，但是组织制度、工作制度方面的问题更重要。这些方面的制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反面。”十年“文化大革命”的错误，“不是说个人没有责任，而是说领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。这种制度问题，关系到党和国家是否改变颜色，必须引起全党的高度重视。”<sup>①</sup>当代中国政治制度是在生产力很不发达的落后国家基础上建立起来的，它一方面使民主政治缺乏必要的物质基础，在实践上受到很大的限制；另一方面在上层建筑领域存在着专制主义、官僚主义、家长制作风等封建主义残余，严重阻碍民主政治的推行和实现。我们要以历史唯物主义的态度审视现实的中国政治体制，好的、有特色的要坚持，不好的、有弊端的要改革，基本适合、有缺陷的要完善。理论和现实都昭示我们，进行经济体制改革和现代化建设的同时，积极推进政治体制改革，完善有中国特色的社会主义政治制度，

---

<sup>①</sup> 《邓小平文选》第二卷，人民出版社1994年版，第333页。

关系到党和政府的廉洁与高效，关系到经济体制和其他体制的改革能否顺利进行，关系到社会生产力能否得到解放和发展，关系到社会利益能否得到公正分配，关系到人民的民主自由权利能否得到保障，关系到社会主义优越性能否得到发挥，最后关系到社会稳定和国家长治久安。我们应当认真学习政治制度，严格执行政治制度，自觉维护政治制度。

为了适应新世纪改革开放、现代化建设和政治学学科发展的需要，我经过多年思考和策划，决定主编《中外政治制度比较丛书》。力求以马克思主义的立场、观点和方法做指导，把规范研究与经验研究、制度研究与比较研究结合起来，对当代中国和外国（主要是具有典型意义的西方发达资本主义国家）政治制度进行比较分析，探寻中外政治制度的形成历史和文化背景、结构内容和基本特点、功能作用和运作机制、体制改革和发展趋势等，揭示人类社会共同的政治发展规律，以期启发人们的思考，为坚持和完善有中国特色的社会主义政治制度服务，为中国政治学学科发展服务。这套丛书包括《中外政党制度比较》、《中外代议制度比较》、《中外选举制度比较》、《中外行政制度比较》、《中外立法制度比较》、《中外司法制度比较》、《中外公务员制度比较》、《中外廉政制度比较》、《中外监督制度比较》、《中外军事制度比较》十本，承蒙商务印书馆出版。

本丛书是华中师范大学国家重点学科建设基金项目，由本人主持，邀请我校政治学研究院、政法学院、管理学院和湖北省社会科学院政法研究所等单位的一些专家、学者组成课题组，通力合作完成的，是一项集体研究成果。应当说明，在丛书编写过程中，我对

丛书的学术风格、观点、框架、体例及定稿起了主导作用。比较政治制度是政治学学科的一个重要分支，在中国的研究，特别是对中外政治制度的比较研究还处于初始阶段，企盼我们的研究成果能起到抛砖引玉的作用。由于主客观条件的限制，书中难免存在这样那样的缺陷和谬误，诚恳地欢迎政治学界的同仁及广大读者批评指正，以便进一步修改和完善。

最后，作为丛书的主编，我衷心地感谢华中师范大学有关领导和同志的关心与帮助，感谢商务印书馆编辑同志们的支持与合作，感谢各分册作者的辛勤劳动与合作，感谢每一位关心及提供帮助的同志和朋友。

徐育苗

2000年1月1日

# 目 录

<b>第一章 绪论</b>	<b>1</b>
一、行政的基本概念	1
(一) 西方学者的主要观点	2
(二) 中国学者的若干看法	5
(三) 我们的几点思考	8
二、行政制度的主要意蕴	13
(一) 行政制度的含义	13
(二) 行政制度的特征	17
(三) 行政制度的地位和作用	20
三、行政制度的比较研究	24
(一) 比较研究的对象和范围	24
(二) 比较研究的原则和方法	28
(三) 比较研究的目的和意义	34
<b>第二章 行政制度的类型及其特征</b>	<b>39</b>
一、行政制度的分类	39
(一) 行政制度分类的功能	39

(二) 行政制度分类的方法	40
二、内阁制政府制度及其特征	43
(一) 内阁制政府制度的嬗变及其影响	43
(二) 内阁制政府制度的主要特征	47
三、总统制政府制度及其特征	49
(一) 总统制政府制度的创建及其成因	49
(二) 总统制政府制度的主要特征	54
四、半总统制政府制度及其特征	56
(一) 半总统制政府制度的发端及其必然性	56
(二) 半总统制政府制度的主要特征	60
五、委员会制政府制度及其特征	61
(一) 委员会制政府制度的施行缘由	61
(二) 委员会制政府制度的主要特征	63
六、国务院制政府制度及其特征	64
(一) 国务院制政府制度的发展脉络	64
(二) 国务院制政府制度的主要特征	70
七、若干问题的比较分析	73
(一) 西方政府制度的异同	73
(二) 中西政府制度的区别	82

### 第三章 中央行政制度 86

一、国家元首制度	86
(一) 西方国家元首制度	87
(二) 中国国家元首制度	93

- 二、中央政府制度 101
  - (一) 西方国家中央政府制度 101
  - (二) 中国中央政府制度 150
- 三、若干问题的比较分析 162
  - (一) 英、美、法三国元首制度的特色 162
  - (二) 中西国家元首权的不同归属 167
  - (三) 中国国务院总理选举程序方面的特点 169

#### 第四章 地方行政制度 171

- 一、地方政府制度的含义及类型 171
  - (一) 地方政府制度的含义 171
  - (二) 地方政府制度的类型 173
- 二、英国型地方政府制度 174
  - (一) 英国地方政府体制 175
  - (二) 英国地方政府职权 178
- 三、法国型地方政府制度 180
  - (一) 法国地方政府体制 180
  - (二) 法国地方政府职权 184
- 四、德国型地方政府制度 185
  - (一) 德国地方政府体制 186
  - (二) 德国地方政府职权 189
- 五、中国型地方政府制度 190
  - (一) 一般地方政府制度 191
  - (二) 民族自治地方政府制度 196

(三) 特别行政区政府制度 202

六、若干问题的比较分析 210

(一) 西方国家地方政府制度的共同特征 210

(二) 中西地方政府机构的主要差异 214

(三) 中西特别建制政府的若干区别 216

第五章 中央与地方的行政关系 222

一、西方联邦制国家中央政府与地方政府的关系 222

(一) 美国中央政府与地方政府的关系 223

(二) 德国中央政府与地方政府的关系 229

(三) 瑞士中央政府与地方政府的关系 236

二、西方单一制国家中央政府与地方政府的关系 241

(一) 英国中央政府与地方政府的关系 242

(二) 法国中央政府与地方政府的关系 249

(三) 日本中央政府与地方政府的关系 258

三、中国单一制下的中央政府与地方政府的关系 265

(一) 事权关系 266

(二) 人事关系 268

(三) 财权关系 271

四、若干问题的比较分析 273

(一) 西方联邦制与单一制国家中央与地方政府权限划分的差异 273

(二) 中西中央与地方政府关系演展的不同路径 274

(三) 中西中央与地方政府关系的若干区别 284

<b>第六章 政府行政过程</b>	<b>286</b>
一、美国政府行政过程	286
(一) 总统的权力及其办事机构的作用	286
(二) 国会对政府行政的牵制	292
(三) 政党在政府行政过程中的作用	295
(四) 利益集团对政府行政的影响	296
二、英国政府行政过程	301
(一) 内阁的职权及高级文官的作用	301
(二) 议会对政府行政的监督	305
(三) 政党对政府行政的控制	307
(四) 利益集团对政府行政的影响	310
三、法国政府行政过程	313
(一) 总统的权力及总理的作用	313
(二) 议会对政府行政的监督	318
(三) 政党在政府行政过程中的作用	321
(四) 利益集团对政府行政的影响	323
四、日本政府行政过程	327
(一) 内阁的权能及决策机制	327
(二) 国会对政府行政的监督	330
(三) 政党在政府行政过程中的作用	333
(四) 利益集团对政府行政的影响	336
五、中国政府行政过程	341
(一) 总理的地位及国务院集体的功能	341



(二) 全国人大对政府行政的监控 342

(三) 中国共产党对政府行政的领导及各民主党派的  
作用 344

(四) 利益集团的发育及其对政府行政的影响 348

#### 六、若干问题的比较分析 350

(一) 中西公共政策决策体制的不同特点 350

(二) 中西执政党执政的不同方式 356

### 第七章 行政制度改革 361

#### 一、西方行政制度改革的演进与启示 362

(一) 改革实践 362

(二) 共同特征 385

(三) 若干启示 392

#### 二、中国行政制度改革的回眸与前瞻 395

(一) 改革进程 395

(二) 总的评析 422

(三) 未来取向 433

主要参考文献 441

修订补记 451