

政府权力结构合理设置的学理与实证研究^{*}

——基于对地方公务员调查数据的实证分析

郭 蕾

内容提要 不同的权力结构产生不同的权力行为与结果,因此,权力的有效制约就可以转化为合理设置权力结构的问题。只有从权力内部对权力进行分解,并在此基础上建立一个稳定的、相互制约的权力结构体系,才可能真正实现对权力的有效制约。而这就需要我们正视历史进程中所形成的政府权力结构的现状与问题。在实证研究的基础上,基于决策、执行、监督相互制约和协调的分析框架提出相应的改革策略,以期为我国行政体制改革向纵深发展提供理论与实践上的建议。

关键词 决策权 执行权 监督权 结构 策略

引 言

结构(structure)一词源于拉丁文“structura”,其原意是“由多部份组成并按特殊方式集合在一起的事物”。结构是系统要素组成的具有一定的整体性,不断变化的,自我调适的,有一定规律性的体系。政府权力结构就是政府权力构成要素形成的一种关系体系。换一个角度说结构不是一成不变的,而是运动发展着的关系模式。^①权力结构是指权力的组织体系,权力的配置以及各种不同权力主体之间的相互关系。

目前中国正处于社会经济全面转型阶段,伴随着国家主导的调整权力结构的进程,整个社会的利益关系和利益诉求同时发生着显著的变化。

既有的政府权力结构难以适应变化了的社会环境,这在相当程度上制约着中国社会的进一步发展。

以往控制权力不成功的主要原因是试图以外在于权力的外部力量来限制权力,这一切都由于权力的强制控制属性而归于无效或流于空谈。只有从权力内部对权力进行分解,并在此基础上建立一个稳定的、相互制约的权力体系,“以强制对付强制”才能有效地控制权力,也就是说,只有将制约权力问题转化为一个权力的结构问题,通过分权才可能真正实现对权力的有效制约。^②如何通过权力结构防止权力私有化及权力之间的相互侵犯是最为首要的。政府权力制衡结构由决策、执行、监督三个主体构成,因此,决策权、执行权、

^{*} 本文系国家自然科学基金青年项目(项目号:71303047)、国家社会科学基金重大项目(项目号:12&ZD205)、对外经济贸易大学学术创新团队资助项目(项目号:CXTD4-09)、国家自然科学基金项目(项目号:71202025)的阶段性成果。

监督权权力结构的合理配置直接关系到权力的有效制约。

政府权力结构研究的理论溯源

亚里士多德曾就政府职能和权力结构做了概括分类,他把政体的机能分为议事机能、行政机能和审判(司法)机能,其中议事机构具有最高权力。^③亚里士多德的政府职权分类法虽然与现代的三权分立在机构设置,人员构成等方面存在很大的不同,但是无论对于后来政府职权划分的研究还是政治实践都产生了重大的影响。两种职能及两权分立是现代意义上的三种职能分立及三权分立的基础。从逻辑上说,一个依法律而治理的政府,内在的就有法律制定和法律实施两种职能。亚里士多德认为政治科学包括立法科学和政治学(政策)两类,这就是二分法的反映。^④到17世纪,洛克在《政府论》中指出,虽然国家的权力依照其职能分为立法权、执行权和对外权三种,但执行权和对外权应该由同一个机构来行使(可归为一种行政权),与立法权和立法机构相独立。^⑤他指出:“政府的功能,一是制订法律,二是运用社会力量来执行法律,如果同一批人同时拥有制定和执行法律的权力,无疑给人们的自私和贪念打开了大门,他们会运用手中的权力迫使他人听从自己的安排,达到自己的一己私利。这样,他们就和他们的社会成员有不同的利益,不符合政府和社会的初衷。”这就是立法和行政权力的原始权利和这两者之所以产生的缘由。

政府职能三分和三权分立,关键是司法职能从行政职能中独立出来。18世纪以后,法国著名启蒙思想家孟德斯鸠又在洛克思想的基础上把国家权力划分为立法权力,有关国际法事项的行政权力,有关民政法规事项的行政权力三种。依据第一种权力,国王或执政官有权制定或修改法律。第二种权力主要讲他们通过谈判或宣战,相互交流和合作以维护公共安全。第三种权力主要是惩罚犯罪或裁决私人讼争。立法、司法、行政权,彼此职权不同,涉及的范围不同^⑥。孟德斯鸠反复申明:无分权就是无自由,三种权力既相互制约又相互合作。三种权力任何之二的结合或者是三种权力全部集中,自由都会不复存在。权力专制对于每一个人民、对于全国都会是毁灭性的灾害。

进入20世纪以来,尤其是二战后,西方国家政府行政权逐渐占据主导地位。从20世纪30年代美国的“罗斯福新政”开始,国家干预日益成为政府公共管理的主流,公共行政权力日渐扩张,“行政国家”应运而生。^⑦然而,在其后的大约30年里,发达国家的市场活力和国际竞争力普遍出现了衰减,不利于国家经济社会的长远发展。为了克服这种“行政后遗症”,发达国家不得不进行广泛的权力结构调整,促进决策、执行、监督的相对平衡,从而建立协调的政府行政管理体制。^⑧

从西方对政府权力的认知和权力结构的衍化过程来看,西方国家政府权力结构呈现出不断分化的趋势。不管是为了加强对权力的监管还是为了提高权力的运行效率,权力分立在一定程度上都将是一种方法和选择。

我国政府的现行权力结构状况的理论研究

我国公共权力结构中行政权一直处于强势地位,这与我国几千年封建社会所形成的行政权居主导的历史是有关联的。李军鹏认为我国目前的行政体制是“决策与执行不分”的行政体制,也就是裁判员与守门员是一体的,政府机关既负责政策制定又有权政策执行。这种高度集中的体制在我国建国初期对于我国经济社会的发展起到了统筹规划的促进作用,推动了我国工业化的进程;但随着我国工业化进程和国民经济信息化水平的不断提高,“决策与行政不分”的行政体制已经不符合我国的发展现状,存在诸多弊端与不足。^⑨张国庆、曹堂哲指出:在中国的实体性公共权力结构中,执政党的领导是公共权力结构和公共权力运作的核心。这与西方的三权分立、民主议事有很大的区别。近年来,虽然各监督部门的职能有所加强,但是其取得的成效仍然较小。促进决策、执行和监督之间的均衡、协同机制是当代中国政府改革的重要议题。^⑩

建立高效政府、服务型政府是我们今天的热点话题,我们可否从三权分立制度和西方政府分权改革实践中得到一些启示,从而应用到我国的政治建设之中?这无疑是研究三权分立制度的重大现实意义与价值。由此,有学者提出了将政府权力实行决策权、执行权、监督权的分化,三种权力保持平衡,互相制约,合理配置政府权力结构

我国现行政府权力结构认知的实证研究

本文所使用的数据主要来源于笔者对各地方政府进行的实证调查。该调查采用分层抽样的调查方法进行,从选中的12个省份中进一步分层选取省级、市级、县级公务员样本进行问卷调研。并且在横向分布上,注意从不同的政府机构中展开调研。调研共发放问卷2160份,回收1868份,有效回收率达86.5%。本研究采用分层抽样的方法,具体的层级和比重见表1。

表1 样本抽样层级与分布图

层次	包含类型
第一层级	若干省份省级公务员样本
第二层级	若干省份市级公务员样本
第三层级	若干省份县级公务员样本

为了保证样本的代表性,本研究注意调查样本的纵向配比和横向分布。从纵向配比看,本研究分别选择省级政府、市级政府和县级政府三级政府开展调研,并以1:1:1的比重配比各层级政府的调研样本;从横向分布看,本研究分别选择了各级政府中的不同机构展开问卷调研。调查的设计规模为:12个省×60人/省=720人,市、县人数相同,共计2160人。

(一) 总体分析

调查采集的基本信息为:您认为,各级政府现行政权力结构处于哪些情况?最终按照各项选择百分比进行排序,得到表2:

表2 公务员对各级政府现行政权力结构的总体认知(按程度排列)

选项	选择计数	百分比(%)
[1]主要是以执行权为核心的结构,决策权制度和监控权制度不发达	1022	51.5
[2]保障决策执行的监督权薄弱,决策执行依赖于执行者的自觉	969	48.9
[3]决策权、执行权和监督权有合理的分工布局,能相互制约和协调	872	44.0
[4]部门间条块分工的情况比较严重,没有建立起系统的管理结构	852	43.0
[5]决策权配置过于分散,经常多头决策,扯皮不断	799	40.3
[6]其他(请填写)	23	1.2
参选人数总计	1983	100.0

表2显示,被调查者认为我国政府现行政权力

结构主要是以执行权为核心的结构,选择比例达到51.5%,即半数以上的被调查者持有这一观点。当前,我国政府的权力结构还是传统的以执行权为核心的权力结构模式,决策权制度和监督权制度不够发达。

我国实行的是议行合一的行政体制,决策与执行合一使得一些部门习惯于自行决策、自行执行,边决策边执行,或者边执行边决策,往往出现执行结果与初始决策的意图背道而驰的现象;决策与执行合一也使得一些部门从方便自己执行的出发点来制定决策,直接弱化了甚至违背了公共机构为公民利益服务的初衷,并使得决策对执行的监督陷入自己监督自己的境地而流于形式,形成了以执行权为核心的权力结构。另一方面,公共政策制定的目标是为了解决社会问题,实现公共利益。从公共选择理论的角度出发,公共政策执行主体也是“经济人”,在公共政策执行过程中,可能会因为自身的利益而导致政策产生偏差,这主要是源于公共政策执行主体“理性逐利”的结果。亚里士多德就曾提及“人类倘若由他任性行事,总是难保不施展他内在的恶性。”^①孟德斯鸠则将人性恶论阐述为一切有权的人都容易滥用权力,直到自己失去权力为止。^②决策权与执行权的合一,不仅会降低政府工作效率,对行动缺乏指导与评估,甚至会引发权力的滥用,谋求当权者的利益。这也使得权力结构呈现以执行权为核心的现象。除了决策权制度不发达,公共政策执行过程缺乏监督也会导致政策出现偏差,甚至失败。

调查显示,地方公务员认为各市现行的权力结构现状中处于第二位因素是监督权薄弱,48.9%的被调查者持有这一观点。这个观点和第一位因素,监督制度不发达在一定程度上重合,只不过这里的监督权制约不仅仅是对执行权的制约,也包括对决策权的制约。许耀桐认为,我国的决策监督机制还很不健全,特别是缺乏有效的决策失误责任追究机制。一方面表现为决策、执行与监督既相协调又相互制约的运行机制没有真正建立;另一方面表现在决策反馈纠偏机制和决策责任追究制度还是一个空白。监督权应该贯穿于整个行政管理的全过程,包括决策的制定、决策的执行等各个环节。但从我国当前的情况来看,监督主体由于自身的依附性而缺乏制约力度,导致

监督权薄弱。第一位因素和第二位因素中都提及监督权乏力和薄弱的问题,可以看出,监督权薄弱在我国现行权力结构中比较突出的问题。

在对我国现行权力结构现状的认识中,地方公务员也出现了很大的分歧。第三位因素和第四位因素的赞成率分别为44%和43%,仅仅相差1个百分点。而第三位因素和第四位因素所反映的权力结构现状是完全相反的,部分地方公务员认为现行的决策权、执行权、监督权的权力结构的分工是合理的,而另一部分地方公务员则认为现行的部门间条块分割严重,结构不合理。之所以产生这种不统一的思想,可能是因为我国地域广阔,各个地区发展参差不齐,各地政府改革的力度和程度也不同,而且公务员群体所受教育、所处环境也大相径庭,所以各地公务员对现行权力结构的认识也不尽相同。因此,下文分析中,将分别分析不同地区公务员对现行权力结构的认识情况。

调查显示,对我国现行权力结构问题的认识处于第五位的因素是决策权配置分散,多头决策,扯皮不断。40.3%的被调查者持有这一观点。目前我国政府决策权的配置不够合理,过于分散,出现多个部门就某一个问题进行决策的情况,这样结果只能是让执行部门无所适从。一旦出现责任,各决策部门之间又互相推诿扯皮,不仅推卸责任,而且还降低了行政效率。决策权配置分散,容易使“利益部门化”,结果权力在一定利益的驱动下,往往能够在政治过程中超越制度和法律规定,进行权力寻租活动,从而导致权力腐败。政府部门之间的关系至今没有完全理顺,部门间的扯皮甚至“依法打架”现象仍是屡见不鲜,行政协调难度加大,任务加重。^⑬

(二) 比较分析

总体分析中可以就公务员对我国现行权力结构认知有一个整体把握,下面将研究不同区域、不同学历、不同府际关系就公务员对现行权力结构认知的影响,进一步分析我国现行权力结构的现状。

1. 不同区域对政府现行权力结构现状的认知分析

在总体分析当中,我们已经发现对于目前我国政府现行的权力结构,观点存在很大分歧,这可能是由于我国各个区域地理环境、发展程度有差

异。因此,我们下面就从不同区域来分析一下我国现行权力结构的现状。

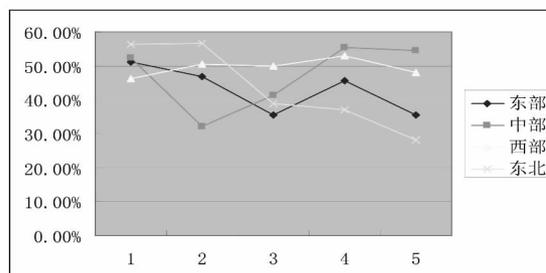


图1 同地区公务员对我国现行权力结构现状的认知

其中1代表权力结构以执行权为核心,决策权和监督权不发达;2代表决策权、执行权和监督权合理分工,能够实现相互制约;3代表决策权过于分散,造成多头决策,扯皮不断;4代表保障决策执行的监督权薄弱;5代表部门间条块分工严重,未建立起系统的管理结构。下面各图中相同。

从图1可以看出,不同地区的公务员对目前我国权力结构中执行权居核心地位,决策权和监督权不够发达持有较大的共识,不同地区选择该项的比重均接近或超过50%。但是在其它问题上,公务员对我国现行权力结构现状的认识明显受到区域因素的影响,呈现出较大的差异。以东北地区的选择为例,可以发现东北地区公务员选择“主要是以执行权为核心的结构,决策权制度和监控制度不发达”的比例是56.4%,选择“决策权、执行权和监督权有合理的分工布局,能相互制约和协调”的比例是56.7%。公务员自身对于执行权、决策权、监督权三者之间目前的运行结构认识尚不明确,或者对决策权、执行权、监督权三者是否能够有效制约尚存在疑虑。也可能是由于东北各个地区政府体制改革的力度和程度存在较大差异所致,使得东北各地公务员对现行权力结构现状的理解出现了两个相互矛盾状况并存的现象。但公务员作为政府机关内部工作人员,对政府权力结构认知的模糊性在一定程度上反映了我国权力结构的混乱和各机构之间职能分布的不明确。

中部地区对监督权薄弱和条块分工情况严重的两个选项反映最为敏感,赞成率分别为55.5%和54.6%,对以执行权为核心的选项也反映较为敏感,占52.2%。而对决策权、执行权、监督权分

工合理反映最弱,赞成率也是四个区域中最低的,仅占 32.2%。这样的选择表现出前后的一致性。监督权薄弱表现在决策权监督、执行权监督和监督权监督三种监督的薄弱,最终结果是对决策缺少多方意见的调和和决策质量的评估,对执行缺少必要准确的考核评估,对监督流于形式,政府公共管理职能无法得到保证。杨光斌教授分析了“条块分割”形成的原因,在我国经济转型的过程中,老“条条”遇到了新“块块”,即财政联邦主义化的地方政府。^⑭对于条块分工的影响,杨光斌教授则指出,经济联邦主义大大加强了地方政府行政管理权限,有些部门有可能成为地方保护主义的工具,从而直接耗散作为国家权力基础的经济资源。^⑮

西部地区对我国现行政府权力结构现状反映最强烈的选项为“保障决策执行的监督权薄弱,决策执行依赖于执行者的自觉”。共有 53.1% 的公务员选择了此项,可见西部地区监督权薄弱已经得到了半数以上的公务员的关注。50.0% 的西部公务员选择了“决策权配置过于分散,经常多头决策,扯皮不断。”可以得出西部公务员半数认为监督权薄弱,决策权过于分散的结论。值得引起注意的是,有 50.6% 的西部公务员选择了“决策权、执行权和监督权有合理分工布局,能相互制约和协调”,这与前两项选择存在逻辑矛盾。笔者认为,接下来的研究中,可以考量选择前两项的公务员是否选择了第三项,倘若重复率不高,则代表西部地区公务员所处环境氛围不同,导致不同权力结构布局观点的形成;倘若重复率较高,则需要考量受访对象在填写问卷过程中的态度以及立场是否客观公正了。

东部地区的调查数据表明,在四个区域中,东部地区对政府现行权力结构现状的认知较为中庸和平和,没有反映特别强烈的现象。这其中,对决策权配置较为分散反映最弱,居四个区域选择率最低。其他三个选项均居四个区域选择率的第三位。其原因可能与东部地区发展程度较高,政府体制改革较为彻底有关。不过,51.2% 的东部公务员选择了“主要是以执行权为核心的结构,决策权制度和监控权制度不发达”也需要引起相关部门的注意,结合以上的分析,可以看出,地方现行权力结构现状正在不断改进,但仍需要采取相

关措施,加强有效决策权与监督权的形成与巩固。

2. 不同学历公务员对政府现行权力结构现状的认知分析

受教育程度会影响一个人对世界的观察和事物的认识,可能影响到公务员对现行权力结构现状的认知。笔者按公务员受教育程度对权力结构认知进行统计分析得出图 2。

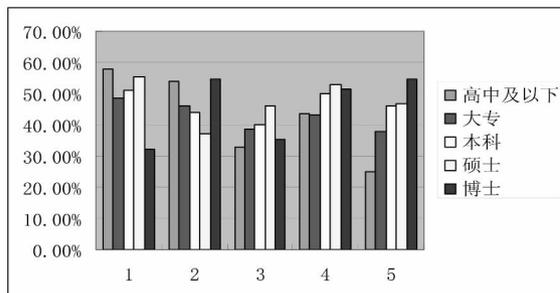


图 2 不同学历公务员对政府现行权力结构现状的认知

调查显示,不同学历公务员对政府现行权力结构现状的认识分歧很大,并呈现出相悖的调查结果。比如高中及以下学历的公务员对以执行权为核心,决策权和监督权不发达和决策权、执行权、监督权分工合理,能够相互制约和协调两个选项都反映很强烈,赞成率分别占 57.9% 和 53.9%,分别居第一位和第二位。这显然是互为矛盾的选项。同样的情况在博士学历的公务员身上也有所体现。博士学历公务员对决策权、执行权、监督权分工合理,能够相互制约协调和部门条块分工情况严重两个选项反映强烈,赞成率均为 54.8%,均居第一位。由此我们可以判断,学历与对现行权力结构现状的认识无线性相关关系,并不是学历越高,对现状的认识越清晰。究其原因,笔者认为目前在我国公务员队伍中,高中及以下学历和博士学历的公务员相对较少,而且高中及以下学历公务员目前年纪都偏大,可能已经不在具体实务部门工作,因此对权力结构现状认识有限。同样,博士学历公务员在公务员队伍中从事的也多是政策研究的理论研究工作,从事具体实务工作的较少,因此,对目前权力结构的具体情况不甚了解。硕士学历公务员对行政权独大和监督权薄弱两个选项反映强烈,赞成率分别为 55.3% 和 52.7%,列居前两位,而对决策权、执行权、监督权分工合理选项反映最弱,居末位。这样的选择呈现一致性,说明硕士学历公务员对现状的把

握比较准确。这可能是因为,硕士学历公务员占我国公务员队伍的大部分,而且大多在具体的实务部门工作,对政府现行的权力结构更加了解,认识也更清楚。从不同学历公务员的调查反映出,对政府现行权力结构现状的把握不以学历的高低来评判,而是从事具体工作的性质及情况来体现。

3. 不同府际公务员对政府现行权力结构现状的认知分析

目前我国政府现行权力结构的现状,各级人民政府面临的情况各不相同,所处不同环境之中的公务员对权力结构运行产生的态度与观点也会有所不同。因此,笔者对不同府际公务员对现行权力结构现状的认知进行了比较分析。

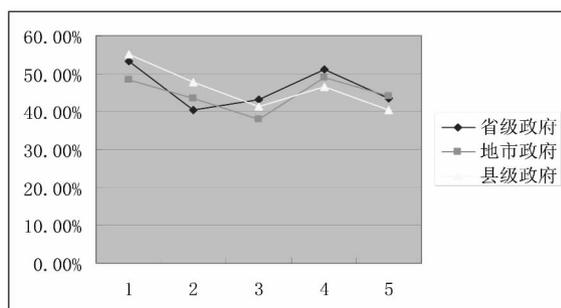


图3 不同府际公务员对政府现行权力结构现状的认知

由图3线性图的趋势看,不同层级的地方政府对政府现行权力结构现状的把握存在高度的相似性,对执行权独大和监督权薄弱有高度的共识,与之前的总体分析结论一致。这说明,在我国政府权力结构中,决策权和监督权让位于政策执行机构。但是,各级政府公务员在对现行政府权力结构配置是否合理存在一定的差异。县级政府公务员群体中接近50%的人认为以执行权为核心的权力配置是合理的,高于地市级政府,省级政府中认为该结构合理的样本比重最低,但仍达到40%。从统计数据看出,各级政府中认为以执行权为核心的权力结构合理的公务员群体都占有较高的比重。这在一定程度上是对社会现实的反映,而人们在没有更好的替代方案的情况下,往往根据经验认为“存在的就是合理的”。而各级政府公务员在对该问题认知上的差异可能是因为省级政府有权参与的政策制定较多,也对政策制定过程中出现的多头决策、扯皮不断的情况深有感触,同时对决策制定的科学性监督及政策执行监督乏力现象深有体会,因此,认为该结构合理的公

务员比重最低。县级政府参与政策制定的机会较少,更多的是执行上级政府的决策,因而更多地赞同现行的权力结构是以执行为核心。地市政府则因为级别居于二者之间,作为一级政府拥有决策权,但还要执行省级政府的决策并接受省级政府的监督,所以赞同现行权力结构的比重也居于省级和县级之间。

政府权力结构设置的调整探索

从实证研究的结果来看,我国目前政府权力结构仍然主要是以执行权为核心的权力结构,决策权配置分散,条块分割严重,监督权薄弱,尚未建立起系统的管理结构。基于我国目前政府权力结构的现状,笔者认为,应继续加大政府职能转变的力度,以此作为今后行政体制改革的重点,但需避免陷入重复以往政府机构改革的怪圈中,强调权力内部的权力分解,建立起相互制约的权力结构,适度推进改革进程。

罗依平提出我国政府决策机制应为协商决策模式,提出实现我国政府决策机制优化的有效路径主要包括:群体决策机制、公民参与机制、决策监督机制、法治保障机制和文化导引机制。^⑩按照大行业、大系统的标准设立专门的决策机构,实现决策的“大部制”,在此机构中,应下设政策法规、经济分析、决策咨询委员会等具体部门,决策咨询委员会一定不能代表任何部门利益,应该由国外和国内的权威专家组成,强调决策的宏观视野和战略思维,实行票决制,主要保证决策科学性的问题。当决策者在决策过程中不接受咨询委员会的意见,应当明确阐述理由。此外可在大部门之上再成立部际之间的联席会议机构,专门负责部际决策之协调,减少决策的交叉和制约,避免决策之间的冲突,保障决策的整体性、科学性和一致性。一定要注意决策和执行权力的分离,但是我们也应该看到,在我国要想实现二者之间的分离是任重道远的。改革进程的推进应该采取分步骤的、渐进的改革模式。具体而言:首先,应将非权力性行政从现有行政系统分离。结合我国事业单位改革,可将承担公共服务职能的事业单位或其部门转化为执行机构。其次,可尝试将政府的决策部门与执行部门分离,当然此种分离必须有配套改革的跟进和相关制度建构。单兵突进式的决策执

行分离改革是难以取得成功,必须通过培育和创造制度关联性条件为改革提供环境基础。具体安排可包括:完善有关执行机构的行政组织立法;制定指导决策机构与执行机构订立内部契约的规范;完善行政公开和公民参与制度;建立评估机制。^①

此外,一直以来,在政府与社会关系上我国一直是“强政府、弱社会”模式,这导致社会的虚弱及社会对政府的依赖,我国政府承担了原本社会自治可以解决的很多事情,基于此我们应该认识到,压缩政府执法团队规模远不能解决实际问题,科学合理的政府职能权限的划分,才是根本解决问题的可行方案。^②在行政三权中,监督权主要是指对决策和执行的全过程实施监控,然而原有的行政三权格局中,监督权较薄弱,因此,应强化行政监督权的作用。监督权的实现,陈朝宗指出应当实行权力的分类监督。第一,决策权监督。决策权是政府部门相对重要的大权力,在对其权利制约的过程中不仅需要执行权和监督权,还需要公众和社会的参与。政府要努力促进决策的规范化和程序化,促进民主和透明社会的实现。第二,执行权监督。执行权要受到其他两项权利的监督,也不可避免的受到公众和社会的监督。同样要求实现公平、公正和公开的民主监督,注意过程的程序化、透明化建设。第三,监督权监督。制定安全监督规则,成立有各界人士组成的专门的委员会,保障公正监督。^③行政监督更多的侧重于决策是否科学,是否需要调整,执行是否合法,效果如何等内容。改革后应建立起符合各类行政权力特点的绩效评估制度,全面推行行政问责制,切实做到权责一致,责任到人,真正落实到部门和人,对于责任人过错过失细化出具体的追究办法,保证不会因为人为因素造成无人负责或权责严重失衡。只有在这样的情况下,决策权、执行权、监督适度分享才具有实质意义,否则,因分开而带来的责任明确的体制优点则会被消解。^④

①周永坤《权力结构模式与宪政》,《中国法学》2005年第6期。

- ②[美]Houghton Mifflin Company. The American Heritage Dictionary, New York: Dell Publishing Co., 1983.
- ③亚里士多德《政治学》,商务印书馆,第80页。
- ④刘守刚《西方宪政中三权分立的历史解释》,《南京师范大学学报》(社会科学版)2005年第7期。
- ⑤[英]John Locke. Two Treatises of Government (Part II), London: Cambridge University Press, 1988.
- ⑥[法]Montesquieu. The Spirit of the Law, Hafner Library of Classics, 1949.
- ⑦[美]Dwight Waldo. The Administrative State: a Study of the Political Theory of American Public Administration, New York: Ronald Press, 1948, p. 1.
- ⑧[美]Improving Management In Government: The Next Steps Annex C: Terms of Reference and Working Method. London: HMSO (1988), p. 33.
- ⑨孟德斯鸠《论法的精神》(上),商务印书馆,1982年,第154页。
- ⑩许耀桐《改革和完善政府决策机制研究》,《理论探讨》2008年第3期。
- ⑪[美]Patricia Wallace Ingraham, Rethinking the Conceptual Foundations of Public Administration, *Public Administration Review*, Jul/Aug 2006 66
- ⑫杨光斌《试论我国现行国家权力结构与权威资源的关系》,《学习论坛》2008年第6期。
- ⑬⑭谭波《论大部制的纵深策略》,《理论导刊》2009年第3期。
- ⑮陈朝宗《权力制约与权力监督的制度创新研究》,《福建行政学院学报》2008年。
- ⑯吴爱明、刘文杰《政府改革:中国行政改革模式与经验》,新华出版社2010年。
- ⑰余敏江《政府管理改革新视界:当代公共管理与宪政关系研究》,中国社会科学出版社2009年。
- ⑱[美]戴维·奥斯本《政府改革手册——战略与工具》,中国人民大学2004年。
- ⑲[美]Patricia Wallace Ingraham. Political foundations of the American Service: Rebuilding the Crumbling Base, *Public Administration Review*, Vol. 50, No. 20, 1990.

作者简介:郭蕾,政治学博士,对外经济贸易大学公共管理学院副教授。北京,100029

(责任编辑:任连博)