

《政治与行政》摘要

弗兰克·J·古德诺：《政治与行政：一个对政府的研究》，王元译，上海：复旦大学出版社，2011。

摘要选自：俞可平主编：《西方政治学名著提要》，南昌：江西人民出版社，2000，第253-266页。

第一章：国家的主要功能

同法定的制度一样，法外的制度也决定政府体制的特点。政府问题的研究者一般说来不仅不能把研究重点适当地放在法外制度上，他们还太易于把自己囿于宪法问题上，或许他们压根就没有想到行政体制。然而，行政体制正如它像宪法中所规定的政府形式一样，它的状况与特色，对整个政府体制是有着巨大影响的。

抽象地考察国家，可以发现，作为政治实体的国家的行为，既存在于对表达其意志所必需的活动，也存在于对执行其意志所必需的活动。无论是采取哪一种体制的形式表现出来的政府都必然如此，政府的形式只能影响国家意志的执行与表达两种功能之间区分的程度。但是，出于政治情况的复杂性，人们不可能在实践中把这两种功能的行使在同等的程度上委托给同一个政府机关。由此而产生权力的划分问题。

美国的经验证明，政府分权的极端形式对任何具体的政治组织都是行不通的。早期的一些宪法制定的时候，分权原则及其推论是这些制度的理论基础。但是，因为各政府机构领地的交界地区都存在着公地，所以这种原则实际只能以一种弱化了的形式存在于法律之中。以执行国家意志为主要功能的政府机关常常又被委以表达国家意志的具体细节的职责，从而拥有大量的制定法令权或立法权。而立法机关又有权控制执行机关对国家意志的执行。所以，每一种功能分派给一个分立的机构去行使是不可能的。

随着政府体制的发展，政府的这两种主要功能趋向于分化成一些次要的和从属的功能，委托给独立和自治的政府机关去行使。不同问题上的国家意志可以由不同的国家机关来表达。在国家意志的执行问题上，同样也有三个机构，即司法机构，对国家意志的执行进行总的监督管理的高级行政机构，及从事普通活动的行政管理机构。政府的结构越来越复杂，这三种机构的分化也越来剧烈，司法机构的分化最早，也最明显，以致很多学者都把它作为政府的一种分立的权力或功能划分出来。

政府的两种截然不同的功能可以分别称作政治与行政。政治与政策或国家意志的表达相关，与指导或影响政府的政策相关，行政则与这些政策的执行相关。所有政府体制中都存在两种主要的或基本的政府功能，即国家意志的表达功能和国家意志的执行功能。

第二章：政治的功能

分权原则的极端形式不能作为任何具体政治组织的基础。实际政治的需要要求国家意志的表达与执行之间协调一致，使政治功能与行政功能分离的想法不可能实现。政治必须对行政有一定的控制。

美国政治体制在很大程度上是建立在政府权力分立的基本原则上的。由于按宪法制定的法律授予了执行和行政官员独立的地位，所以政治对行政的必要控制只能在政党体制中得到发展。如果政府体制中没有试图规定政治与行政的划分，对行政功能的控制与监督就会由行使政治功能的政府机构所承担。因此，在英国产生了内阁对议会负责的体制。政治的功能首先与国家意志的表达有关，其次与国家意志的执行有关，国家意志的表达不仅涉及法定的正式政府组织问题，还涉及到政党组织问题。政党体制重要到足以对政府体制施加影响。

政治的功能不仅与决定谁将表达国家意志有关，它还与决定采取何种方式表达这种意志有关。

在国家意志的表达和执行之间，即在法律的制定和贯彻之间，必须存在协调。表达国家意志或制定法律的机关必须对执行这种国家意志或法律的机关进行某种控制。但是，如果这一必要的控制扩展得太厉害，就会变成一种实际上阻碍人民自发地表达自己意志的手段，还会妨碍有效地行使行政功能。因此，为了保证政府的民治性和行政的高效率，政治对行政的控制不能超出其所要实现的合理目的。然而，出于各种动机，表达国家意志的机关总是趋向于利用它对国家意志执行的控制权力来不正当地影响国家意志的表达。

综上所述，就宪法的制定和修正而言，政治的功能由制宪会议行使。而行政机构通过颁布法令、司法机构通过解释宪法和运用司法判决权而参与这一过程中来。此外，因为立法机构、法院、行政部门的活动都可能而且经常受到政府外团体即政党的控制，因此，政党的组织和行为对政治功能的行使也有很大影响。

第三章：中央与地方政治

所有的国家都由一些地方政治共同体组成，它们同时是地方的政治共同体和国家或州的行政区。这些地方政治共同体自己的需要与作为一个整体的国家的需要有所区别。因此，人们常常试图对国家与地方政治共同体的权力作出限定。有下列几种方法：可以采用成文宪法并由法院解释成文宪法，也可以由地方政治共同体通过运用其执行权力或修正权力改变由代表整个国

家的机关表达的国家意志，公共舆论也会防止过分的集权并控制分裂倾向。

在英国以及美国的各州，一方面立法是集权的，另一方面这个立法的行政执行却是分散的或地方化的。这使得某些政治共同体中不得人心的国家或州的法律不被贯彻执行，或者被修改后执行。这种调节国家与地方政治共同体之间关系的办法并不是很合乎情理，但却非常有效。它在对地方政治共同体来说比较重要的问题上表达了地方的意志，而没有危及理论上的国家主权。

与此相反的是行政集权的制度。欧洲的行政集权清楚地划分了地方的活动范围。其特征是：1. 在表达地方意志的活动方面给了地方政治共同体更大的权力，而在执行国家意志方面使国家保留了更大的权力；2. 由主要的执行机构来行使中央对地方政治共同体的控制；3. 很多政策在法律上属于地方性的，所以由中央选举或受中央控制的官员经常执行地方的政策。

上述的两种体制都不会在国家与地方政治共同体之间产生有效率和融洽的关系，因为在国家与地方政治共同体之间发生冲突时，地方自治政府的体制往往牺牲国家利益，而行政集权则牺牲地方政治共同体的利益。所以，一个国家往往视需要而在这两种体制之间发生转换。如英国在集中其行政体制，而美国各州也一直在形成一个完全受州中央政府控制的行政体制。同时，他们都在允许地方政治共同体执行国家的法律方面，或多或少地把它们置于国家行政当局的控制之下。另一方面，法国和德国则建立权力很大的地方自治机关，以分散其行政体制，保证地方政治共同体对地方意志的表达和执行。总之，这些国家都试图从州和国家意志中区分出由地方政治共同体表达和执行的意志，而欧洲要做得更成功一些。

综上所述，由于详尽列举地方政治共同体权力的立法习惯，地方作为州政府一个机构的地位，及政党的地位，导致在保证区分地方与州的意志问题上，美国相对而言较为失败。而在欧洲，情况则正好相反。

欧洲的立法机构更像一个否决、修正或批准由执行机关提交议案的机关，它们授予地方的是一般性，而非具体的权力。同时，国家行政机构对地方政治共同体的行动加以控制，所以这种情况不会导致牺牲整个国家的利益。并且，因为欧洲没有像美国这样力量强大的政党，所以，地方政治共同体的利益也不像在美国那样容易被整个州的利益所牺牲，行政集权与立法分权不可或缺。一方面通过建立行政集权体制承认国家的权利，另一方面通过把地方组织从立法的主宰下解放出来，承认地方组织的权利，地方组织不像从前那样受到全国性政党的损害。

第四章：行政的功能

行政即执行国家意志的功能。行政既是司法的，又是政府的。司法行政即解释国家意志的活动，除此以外的则可称为政府行政。

国家意志得到具体表达之后，也仅仅是一些一般行为的规则，政府的作用之一就在于把具体的人或事纳入法律对之起作用的一般类别。履行这种职责需要大量的技术知识、公正无私的立场和广泛的资料信息。这些活动也带有准司法性质，但与专门从事仅涉及个人权利的诉讼案判决工作的司法机关的活动仍有很大的区别。

政府行政的第二部分功能在于执行已经以法律形式表达出来的国家意志。为了完成这一功能，必须进行一系列工作。建立、维持并发展一个复杂的政府组织，并为这套国家机器提供足够的立法、司法、行政官员。

执行功能之所以应受政治控制是由其从属地位决定的。如果执行功能完全独立于立法，而又缺乏其他的协调手段，则负有执行法律职责的机关难免会从自身的利益出发而拒绝执行部分法律。

但是，政治性的控制很难在促使行政官员更好地履行职责方面发挥预期的作用。因为这些任务的完成往往需要专门的知识 and 判断力。所以法院自愿地对自己监督行政官员的活动进行了自我限制，仅仅将行政行为列为监督对象，而将对自由裁量行为剔除在控制范围之外，除非该自由裁量权已被明显地滥用。换句话说，立法等机构所能做的一切，仅仅是对行政行为的合法性进行监督，而不过问行政行为的合理性。

政治机关当然应该对执行机构进行控制，但这种控制决不能以行政机构为对象，并且也不应超出一定的限度。如果政治对行政功能的控制过于活跃，则不免会破坏行政活动的公正性、廉洁性和有效性，使私人权利常常遭到腐败的行政行为的侵犯。

因为政府行政活动以往一直未被从执行功能中区分出来，所以人们也将政治控制施加在行政之上，但是，政府的行政性活动范围不断扩大，行政事务的重要性也不断上升，其与政治相分离的必要性也开始显露出来。政治与行政分开的必要性在城市政府的问题上尤为明显。因为城市政府从事的是完全的地方行政事务，甚至类似于商务活动。

行政活动主要包括半科学、准司法和准商业或商业活动，为了把它们从政治团体的控制下解放出来，就必须组织一套完全不受政治影响的政府机构，负责运用预测和判断，收集情报，并保证其公正的立场和高度的效率。他们的工作特征与法官相同，所以应被保证具有与法官类似的地位。

行政功能的行使不受政治因素的影响，行使行政功能责任的政府机关需要足够长的任职期限。只有经过长期的工作实践，官员们才能获得为高效工作所必需的技术知识和熟练程度。这种长期任职可以由法律或公共舆论加以保障。

但是，如果一名官员被委以一般性地执行法律的责任，则他不应获得长期任职的待遇，否则政府无法对总的行政功能进行控制，从而保证其民治特色。让那些有巨大指挥权力的高级行政官员长期任职，将进一步扩大政府规模。行政过于强大了，就会控制选举，或者政党组织过于强大，不正当地使用任命权，都会导致民意表达的失效。

决定官员任期长短的关键在于其权力的性质。半科学、准司法、幕僚性的较低级别的官员应长期任职，而对政策问题有决定性影响的高级别的行政官员则应避免长期任职。

综上所述，政治理所当然应对行政机构进行控制，但这种控制必须是有限度的，而且不应扩及行政事务中的所有官员，否则会损伤行政的效率。如果政党组织和行政组织力量对比过于悬殊，不论两者孰强孰弱，均会影响国家意志正常而有效的表达。

第五章：行政体制在政治与行政关系上的作用

依民治程度的高低，大致可将行政体制划分为以下两种：

一种是以等级官僚制为特征，上级对下级拥有指挥、控制和管理权，政府事实上成为具体表达国家意志的机关，其所处的时代是政府组织中政治与行政的功能没有明确分野的时代。

另一种则不承认官员之间的隶属关系，只强调每个官员对国家法律的效忠。但事实上任何立法机关都不可能在这种政府体制实行必要的控制，所以完全建立在这种原则之上的政策体制实际是不可行的。

法院被授予司法行政权力，对执行立法机关意志的官员进行必要的控制。重要的行政官员在执行法律时受法院的控制，从而使他们从上级的控制和监督中解放出来。这种行政体制通常伴随着国家与地方关系的极端分权，有利于阻止专制主义的发展，防止独断专行的行政行为，但同时必将导致行政行为受政治的影响。这种行政体制不仅加强立法的干预，而且使执法官员不可能长期任职。以便通过经常的选举对他们进行经常的控制。

联邦宪法是一种刚性宪法，同时，总统被授予的权力极为巨大，从而他可以对整个联邦的行政体制进行控制。行政管理的长期实践使政府中的等级官僚制得到承认。部门领导可以根据有关人员的上诉否定或修改下级官员的决定，法院也认为有权强制下级官员执行上级官员的决定。这种集权体制防止下级官员成为政治专权的官员。所以，政党只需对总统及各部的部长进行必要的控制，即可实现对整个政府的控制。人们普遍认为，所有执行部门的首长都应属于总统所属的政党。

但是，行政的发展使其自身中一些需要专业知识的工作的分量越来越大，而政党分肥制十分影响这一类行政工作的效率，因为它常常委任一些并不具备合适条件的人担任这种职务。为解决这一问题，一方面，文官的招录方法发生了一些变化，对那些与政府决策关系不大的职位实行公开的竞争考试；另一方面，文官改革的最终目标是使具有类似司法性质的政府功能不受政治的影响。一个候选人是否可以担任某一职务，仅仅取决于他是否具有相应的能力。

经济事务的社会化促使行政管理的范围急剧扩大。现代文明对行政的这种影响首先在城市管理事务中体现出来，它迫切地要求给市长以更大的权力，但这种要求的实现不能不受传统习惯的牵制。而在州的范围内，其变革的速度就更慢了。因为变更州的宪法比改变一个城市的传统习惯更为困难。不过，州政府还是逐渐扩大了它的管辖范围，开始对一些从前属于地方自治机关的机构进行行政监督。

仅仅依靠法院对行政官员的监督是不足以在政治与行政之间实现必需的协调关系，因为必须依靠政党政治来加以补充。政党控制高级行政官员后，依靠行政集权的体制，同时也就实现了对下级官员的有效控制。因此，行政集权的发展有利于加强政治与行政之间的协调，应予以鼓励。

但是，行政集权发展得过快，就有可能成为强大的政党领袖的工具，从而导致政府的民治性的丧失，所以，必须防止政治对行政施加过分的控制，防止政党利用行政来影响公共意志的表达。

第六章：政府体制尤其是行政体制对政党地位的影响

前文曾反复论述，表达国家意志的机关必须对执行国家意志的机关进行足够的控制，以保证政府的民治性。政党则为实现这两者之间的协调关系发挥着必要的作用。政党的存在价值即在于此，所以，如果政府体制中本身已经提供了这种协调作用，则政党的复杂性和地位都将降低。

政党组织建立在其工作的特点和数量之上，其工作又在很大程度上取决于中央政府各机关之间，以及中央和地方政府之间的关系。政府体制不集中、不集权，则政党就要相应地强大。即使政府体制既集中又集权，一个强大的政党同样也有利于高效的行政管理。一个软弱的政党，当执行机关独立于立法机关时，所导致的是难以保证国家意志的顺畅表达，而当执行机关依赖于立法机关时，所导致的是低效率的行政。

第七章：民治政府

自19世纪以来，建立民治政府一直是政治制度变革的一个基本目标。出于社会生活的复杂性，人民的意志往往是通过政党这一组织来实现对法定的正式政府的控制作用，同时，人民的意志也或多或少要受到政党的扭曲。因为，政党领导下的政府如要是民治的政府，就必须：1.人民所不信任的政党必须退出对政府的实际控制；2.同样丧失了党的信任的政党领袖，也应退出对党的实际控制。

以英国政府的发展历史为证。由于王权的软弱，议会开始左右国王对大臣的任命，因此，下院和国王的权力归属于同一批人，大臣们集立法权及中央和地方政府的行政权于一身，但是，所制定的政策必须得到议会的批准。这样，英国政府对议会负责，而议会又对人民负责。政党是在政府体制的内部发挥在国家意志的表达与执行之间的协调作用。然而，内阁却是在法律之外发展起来的，它作为一种必要的协调机构，从未获得法律的正式承认。它之所以能发展起来，是由于英国特有的在稳定中求变革的政治传统决定的，如议会主导的微妙变化未遇反对，即获承认。最终，政党在政府内部发展起来，承担政治责任，而作为政府领袖的政党领袖也负有责任，这样就使整个政治体制成为一种责任体制。

美国虽然没有像英国那样的君主世袭制，民主的观念在各州确立的正式政府体制中得以实现，但民主在实际的政治实践中并没有实现。之所以如此，是因为它受到了政党的干扰。虽然政府有民主的形式，但民众意志的确定，在很大程度上由少数政党寡头们加以左右。在独立战争之前，寡头们在秘密会议中商讨其政策，操纵选举，使选举按其意愿进行。后来，政党机器开始民主化，选民们要求举行大会确定候选人，但人口的增长和政党规模的扩大使选民不可能直接提名候选人，而只能简单地对控制政党的少数人提出的候选人表示同意与否。由于美国立法机关和行政首脑通过不同的途径选举，行政首脑具有相当的独立地位，所以，与英国相

比，美国的政府体制缺乏一种能对民意做出直接反应的特点。为使政府中的各部分相互协调，政府将一部分任务移交给力量强大的政党，虽然政党并没能完全发挥它所被期待去发挥的作用。而且，由于政党组织的持久性，党组织也不能很迅速地对党的意志作出反应。

综上所述，美国政府还不完全具备民治政府的特点。首先，无法轻易收回一个失去人民信任的党对公共事务的控制权力。其次，无法令人满意地把不再得到党员信任的党的领袖从党的领导岗位上撤下来。人民仅有的权力只是在几个候选人之间作出选择。

第八章：党魁

美国政治体制的发展已不仅限于政党的强大和高度集中，这些党正逐渐落入某个人的控制之下，对这些个人，人们称之为党魁。虽然由于美国人普遍有民治政府的观念，他们难以担任全民选举产生的职位，但他们却在政治体制中占有十分重要的地位，控制着法律的制定和执行。要对党魁进行研究，就要抛开一些与问题实质无关的标准，诸如党魁是否遵循民主，党魁追求权力的手段等等，而应只把它看作是一种值得研究的客观的政治现象。

由于国家意志的表达机关缺乏对执行机关必要的政治控制，政党必须长期存在，担负起大量原本应由政府承担的工作，所以，党魁是一种由美国政党体制发展起来的政治领袖。如果党魁对其政治领导不负责任，将是一件十分危险的事。在此，考察一下在政党领袖存在的国家里，政党领袖的发展道路，及这些国家采取的相应对策，将是有益的。

依议会的权力而论，议会制政府可以分为两种类型。一种是以德国为代表的消极的议会制，议会不能指挥或控制政府，而只能简单地批评或修正其议案，这种类型的议会制政府中不可能产生，也不需要政党领袖。

另一种议会制政府以英国为代表。大臣们名义上由国王挑选，实际上国王只能按照下议院的多数意见，挑选一个具有作为下院多数党领袖的政治能力的大臣，并由他挑选阁僚。人们把这种内阁称为政府。政府要对议会负完全的责任，从而只能议会对人民负责，因而政府总的说来，也就对人民完全负责了。英国的这种民治政府以它的政党政府为基础，而它的政党政府又是以党魁为基础的。

党魁的发展对民治政府而言，不仅是绝对必要的，也是有益的。但是，如果使用腐败而堕落的手段，那么他往往将难以自拔。所以，如果党魁像现在在美国这样不承担责任，是对民主制度的威胁，长此以往，将使民治政府变得既不负责，又腐败堕落。改变这种状况需要长期的努力，但不能要把党魁作为一种制度根除，而是要使他服从公众的意志。

英国的党魁制度是通过议会改革及议会对人民进一步负责而变得对人民负责的。首相作为政府一个正式官员的同时，还是一个政党的领袖，他之所以能占有这两个地位，是因为他所领导的政党因得到人民的信任而控制了议院，根本原因在于政府组织规定公意的表达与执行之间必须是协调一致的，政治斗争的关键在于议会。而这些条件在美国并不存在。美国政府的组织形成决定了在国家意志的表达与执行之间不可能实现协调一致。一个政党即使选上了一次选举中所可能选出的所有的官员也并没有完全控制政府，政治斗争的关键在于政党。

第九章：政党的责任

美国的政党领袖很难服从人民的控制。造成党不负责任的第一个原因在于所担负的任务使它发展得过于强大，而且只要它继续担负那些在别的政治体制下由法定的正式政府组织完成的任务，它仍将像现在这样强大。要在政党组织内进行大规模变革，政府的组织本身就要有所变革。

目前，在国家、州和城市里，都有摆脱本世纪中期的行政分权体制，而向行政集权体制发展的趋势。这种变革将减少要求政党完成的工作量，并且同样将减少对党组织实力的要求。这种行政集权不仅会因此松弛对党忠诚的各种纽带，而且还会解决政党的责任问题，因为在集权的体制下，政党容易获得对政府的更大控制。责任就是这样从政党身上取出并放到既定的正式政府组织里的。

政府体制的另一个改革是更加经常地使用公民投票的方法。公民投票可以在重大决策方面减轻政党的工作量，它能够分解政治问题，从而使人民避免对执政党的整个政策作出单一的批判。这种作法已在瑞士取得了很大的成功。虽然，瑞士贫富较为平均，政治共同体的规模也远远小于美国，所以更有利于实现政府的彻底民主。但是，经常地使用公民投票，仍将有利于减少政党的工作，使政党对人民的意志更加负责。

要确保政党负责，就必须让整个行政体制完全集中在一个行政长官之下，并且他又受到一个有效的立法机构的控制。美国的行政体制已高度集权化了，但总统和国会之间的关系往往是非常不协调的。州政府中也存在这些冲突。而且，州的行政部门的许多重要领导都是通过选举产生，任期也与州长不一致。州长几乎无权监督和控制他们。政党的工作量如此之大，法院又往往拒绝对政党的活动进行监督控制，所以，美国政党不负责任的现状也是从现行制度环境中发展起来的。

任何预选的办法或全面承认政党的公共性质的做法都不会导致党魁的取消。政党领袖永远是需要。美国的政党在政府之外必须做大量的工作，所以，有可能让党魁通过向党负责的办法而向人民负责。目前在美国普遍要求修改预选法，这表明，美国人民希望政治发展的下一步就是要承认政党是一个真正的政治机构，因此应该接受公众的监督，从而希望能确保一个向人民负责的民治政府。

为使问题讨论得更加全面，还必须考虑到政党、政党领袖和公司之间的关系。目前的政府和政党体制对其政治活动不保证负完全责任，操纵政权的人和大经济机构之间可能建立起不正常的关系，这种不正常的关系在某种程度上正是政治领袖不负责任的必然反映。为此，惟一的办法是实行公开化：公司和政党账目的全面公开化。

第十章：结论

在美国，可以通过把行政体制合理地加以集中和集权，以及在法律上承认政党属于一种政府机关，来推动实现民治政府和高效率的行政这两个一切政治体制应该达到的首要目的。但是，集权的行政与弱小的政党，分散的行政与强大而不负责的政党，都十分不利于政治的发展。承认政党是一种政治机关也不会自动获得健全的民治政府或高效率的行政管理。两者必须同时进行，协调一致，否则将难以发挥任何积极的作用。

党魁制度正在逐渐发展，并有可能强大到不健康的程度，民治政府的外部形式也许会一直保留，但也完全有可能丧失。所以，我们应该坦白地承认目前的现状，采取符合实际的措施去获得负责的政府和高效率的行政。美国已经开始在全国、州和城市集中行政权力，政府的行政功能被人们认为不应该受政治影响，政党也被强调为一种政治性团体，必须受公众控制。对此，我们应当有这样一种观念：不受任何已成定论的政治理论的支配，但却愿意采用任何切实可行的方法，不论这些方法是否符合那种一直被认为是政府基础的理论。英国在使自己的国家适应不断变化的环境方面做了很多工作，美国可以效仿她的榜样，但不能企图去完全地模仿她所做过的一切。