

行政学研究^①

伍德罗·威尔逊

我认为任何一门实用科学，在没有必要了解它时，不会有人去研究它。因此，如果我们需要以某种事实来论证这种情况的话，著名的行政学实用科学正在进入我国高等学校课程的事实本身，则证明我们国家需要更多地了解行政学。然而，在此无需说明，我们并非要调查高校教学计划来证明这一事实。目前人们称为文官制度改革的运动在实现了它的第一个目标之后，不仅在人事方面，而且在政府机构的组织和方法方面都必须为继续扩大改革努力，这是我们大家几乎都承认的事实，因为政府机构的组织和方法同其人事问题一样需要进行改进，这一点已经十分明显。行政学研究的目标在于了解：首先，政府能够适当地和成功地进行什么工作。其次，政府怎样才能以尽可能高的效率及在费用或能源方面用尽可能少的成本完成这些适当的工作。在这两个问题上，我们显然更需要得到启示，只有认真进行研究才能提供这种启示。

但是，我们在进入这种研究之前，需要做到下列几点：

1. 考虑其他人在此领域中所做过的研究。即是说，考虑这种研究的历史。
2. 确定这种研究的课题是什么。
3. 断定发展这种研究所需要的最佳方法以及我们用来进行这种研究所需要的最清楚的政治概念。

来源：伍德罗·威尔逊（Woodrow Wilson），《政治科学季刊》第二期（1887年6月）。

如果不了解这些问题，不解决这些问题，我们就好像是离开了图表或指南针而去出发远航。

行政科学是已在两千两百年前开始出现的政治科学研究的最新成果。它是本世纪，几乎就是我们这一代的产物。

它为什么姗姗来迟？它为什么直到我们这个忙的几乎注意不到它的世纪才出现？行政机关是政府最明显的部分，它是行动中的政府；它是政府的执行者，是政府的操作者，是政府的最显露的方面，当然，它的历程也和政府一样悠久。它是行动中的政府，人们很自然地希望看到政治学的论著者在系统思想史的很早时期即已引起对行动中的政府的注意，并激发他们进行仔细的研究。

但是，事与愿违。直到本世纪已经度过了它的最初的青春时期，并且已经开始长出独具特色的系统知识之花的时候，才有人将行政机关作为政府科学的一个分支系统地进行论述。直到今天，我们所拜读的所有的政治学论著者都仅仅围绕下列问题进行思考、争辩和论证：政府“构成方式”；国家性质，主权的本质和地位，人民的权力和君主的特权；属于政府核心内容的最深的含义及根据人性和人的目的摆在政府目标之前的更高目标。下列范围广泛的理论领域是存在激烈论战的中心地区：君主制对民主制进行攻击，寡头政治力图建立特权的堡垒，专制制度寻求使其所有竞争者投降的要求得以实现的机会。在这些理论原则的激烈斗争中，行政机关不能中断其自身的思考。经常出现的问题是：由谁制定法律以及制定什么法律？另一个问题是如何有启发性的、公平的、迅速而又没有摩擦地实施法律。这一问题被看做是“实际工作中的细节问题”，在专家学者们就理论原则取得一致意见后由办事人员进行处理。

政治哲学采取这种方向，当然不是一种意外现象，不是出于

政治哲学家的偶然性偏爱或反常行为。正如黑格尔所说的，任何时代的哲学“都只不过是抽象思维所表现的那个时代的精神”。而政治哲学也和其它任何种类的哲学一样，只不过是举起了反映当代事务的一面镜子。在很早的时代，麻烦的事情几乎都出在政府结构方面，因此，结构问题就成为吸引人们思考的焦点。当时，在行政管理方面很少或完全没有遇到麻烦问题，至少没有引起行政官员注意的问题。那时候政府的职能很简单，因为生活本身就很简单。政府靠行政命令行事，驱使着人们，从来没有想到过要征询人们的意见。那时候没有使财政人员感到麻烦的公共收入和公债的复杂制度，因此也并不存在感到此种麻烦的财政人员。所有掌握权力的人员都不会对怎样运用权力长期茫然不解。唯一重大的问题是：谁将掌握权力？全体居民只不过是处于管辖之下的人群；财产的种类很少，当时农庄很多，但却没有股票和债券；牲口远比既得利益集团的数目多。

我曾经说过，这一切都是“早期时代”的真实情况。在相对较晚的时期，这些情况也基本上是真实的。人们无需追溯到上一个世纪去探寻目前贸易上的复杂性和使人困惑的商业投机行为是怎样产生的，也无需这样做来了解国家公债是怎样奇异地诞生的。毫无疑问，仁慈的贝斯女王^①曾经认为16世纪的垄断资本极难驾驭，要想不烫伤她的手指是不可能的。但是在19世纪庞大的垄断资本面前，已不再有人记得这些话了。当布莱克斯通^②哀叹地说，公司企业既无躯体可让你敲打，又无灵魂可供你谴责时，他早在整整一个世纪之前就预见到了这种令人遗憾现象的准确时间。经常扰乱工业社会的老板和工人之间的长期冲突，在黑死病和劳工法出现之前就已开始存在了。但是在我们的这个时代到来之前，它

这是伊丽莎白女王的爱称。——译者

即威廉·布莱克斯通爵士（Sir William Blackstone；1723—1780），英国著名法学家和政治活动家。

们从来没有像今天这样显示不祥之兆。简言之，如果在以往许多世纪中可以看到政府活动方面的困难在不断聚集起来，那么在我们所处的世纪则可以看到这些困难正在累积到顶点。

这就是当前必须认真和系统地调整行政工作使之适合于仔细试验过的政策标准的原因。我们现在所以正产生一种前所未有的行政科学，原因也在这里。关于宪政原则的重要论战甚至到现在还没有得出结论，但是在实用性方面它们已不再比行政管理问题更突出。执行一部宪法变得比制定一部宪法更要困难得多。

下面是巴奇霍特先生对于行政管理中新旧方式之间的差别所做的生动而独辟蹊径的描述：“从前，当一个专制君主想统治一个边远省份时，他便派出一名骑着高头大马的总督，其他人则骑在矮小的马匹上；如果这位总督不派某些人回来汇报他正在作些什么，君主便很少听到这位总督的信息，不可能采取重大的监督措施，信息的来源是普通的谣传和临时性的报告。如果可以肯定这个省份管理得不好，将前一任总督召回，另派一位总督接替他的职位。在文明国家，程序则与此不同：人们在想要进行统治的省份中建立一个机构，要求该机构书写和抄录文件，每天向圣彼得堡的首脑机关递交八份报告。如果在首都没有人进行汇总工作，对省里人的工作进行“检查”，看他是否作得正确，在省里也不可能有人作汇总工作。这种作法的后果是加给各种首脑机构大量的阅读资料和繁重的工作。只有具备最大的先天能力，经过最有效的训练，具有最坚决、最有持久性的勤奋精神的人才有可能完成这些工作。”

没有任何一种政府职责现在没有变得复杂起来，它们当初曾经是很简单的，政府曾经只有少数支配者，而现在却有大批的支配者。大多数人以前仅仅听命于政府，现在他们却指导着政府。在有些国家，政府曾经对朝廷唯命是从，而现在却必须遵从全民的意见。

并且全民的意见正在稳步地扩展成为一种关于国家职责的新

观念。与此同时，政府的职能日益变得更加复杂和更加困难，在数量上也同样大大增加。行政管理部门将手伸向每一处地方以执行新的任务。例如政府在邮政事务方面的效用、廉价服务和成就，使政府较早地实现了对电报系统的控制。或者说，在收购或建造电报和火车路线方面，即使我们的政府并不遵循欧洲各国政府走过的道路，但却没有任何人会怀疑我们的政府必须采取某种方式，使自己能够支配各种有支配力的公司。除旧有的国家铁路委员会之外，政府又新设立了全国铁路特派员，这意味着行政管理职能的一种非常重要而巧妙的扩充。不管州政府或联邦政府决定对各大公司有什么样的权力，都必须小心谨慎和承担责任，这样做会需要许多智慧、知识和经验。为了很好完成这些事情必须对其认真研究。而这一切，正如我所说过的那样，还仅仅是那正向政府机构敞开着的许多大门中的一小部分。关于国家以及随之而来的关于国家职责的观念正在发生引人注目的变化，而“关于国家的观念正是行政管理的灵魂”。当你了解国家每天应该作的新事情之后，紧接着就应该了解国家应该如何去做这些事情。

这就是为什么应该有一门行政科学的原因，它将力求使政府不走弯路，使政府专心处理公务减少闲杂事务，加强和纯洁政府的组织机构，为政府的尽职尽责带来美誉。这就是为什么会有这样一门科学的原因之一。

但是这门科学是在什么地方成长起来的呢？肯定不是在海洋的这一边。在我们的行政实践中不可能发现很多公平的科学方法。市政府中的污浊气氛、州行政当局的幕后交易，以及在华盛顿政府机构中屡见不鲜的杂乱无章、人浮于事和贪污腐化，都使我们决不相信到目前为止，关于建立良好行政管理的任何明确观念已在美国广泛流行。没有，美国的学者们迄今为止并没有在这门科学的发展中发挥很重要的作用。行政学的博士都产生在欧洲。这门科学并不是我们的创造，它是一门外来的科学，很少使用英国式或美国式的语言规则。它所使用的仅仅是外国腔调。它表述的

只是与我们的思想迥然不同的观念。它的目标、事例和条件，几乎都是以外国民族的历史、外国制度的惯例和外国革命的教训为根据的。它是由法国和德国的教授们发展起来的，因此，其各个组成部分是与一个组织严密的国家的需要相适应的，并且是为了适应高度集权的政府形式而建立起来的。因此，为了与我们的目的相符，对它必须进行调整，使之适合于权力高度分散的政府形式建立起来。如果我们要应用这种科学，我们必须使之美国化，不只是从形式上或仅仅从语言上美国化，而是必须在思想、原则和目标方面从根本上加以美国化。它必须从内心深处认识我们的制度，必须把官僚主义的热病从血管中加以排除，必须多多吸入美国的自由空气。这一显然如此容易使一切政府都能得到好处的科学，为什么首先是在欧洲受到重视呢？在欧洲跟在英国和美国不同，其政府长期以来属于垄断性质；而在美国，其政府长期以来只是享有一种公共性质的授权。如果有人想要找到一种解释，他毫无疑问将会发现其原因是双重的：首先，在欧洲，正因为政府不依赖国民的同意，它所要做的更多的工作是统治；其次，想使政府保持垄断地位的愿望，使那些垄断者对于发现尽可能不激怒民众的统治方法深感兴趣。此外，这些垄断者人数甚少，便于迅速采取各种手段。

对于这种情况稍做较深入的观察将会是很有教益的。当然，在提到欧洲政府时，我并没有把英国包括在内。英国并没有拒绝随着时代潮流进行改革。英国只不过是过通过程度缓慢的宪政改革，缓和了从一个贵族享有特权的政体演化成具有民主权力的体制这种转变的严厉程度。这种改革并没有阻碍革命，而是把它限制在采取和平途径的范围之内。然而大陆各国长期以来拼命反抗一切改革，他们希望通过缓和专制政府的粗暴程度改变革命的方向。他们希望通过这种作法来完善他们的国家机器，从而消灭一切令人讨厌的摩擦；通过这种作法，以及对被统治者利益的关心，来使政府的措施变得温和，从而使一切起阻碍作用的仇恨得到和解；他

们还殷勤而及时通过这种作法来向一切经营事业的阶层提供帮助，从而使国家本身变成一切勤劳人民所不可缺少的东西。最后，他们还给予人民以宪法和公民权利。但是，即使在这些措施之后，他们还是得到许可，以变成家长的身分继续行使其专制权力。他们使自己变得极有效率，从而变得不可缺少；工作极其稳妥，从而不引人注意；极端开明，从而不会受到轻率的质询；极端仁慈，从而不会引起怀疑；极端强大，从而难以对付。所有这一切都需要进行研究，而他们已对此作了认真的研究。

当时，在大洋的这边，我们在政府工作方面却没有碰到重大的困难。作为一个新的国家，并且在其中每一个人都有住房并可找到有报酬的工作，加之政府奉行自由主义原则和在实际的政治活动中运用不受限制的技能。因而长期以来，在行政计划和行政手段方面，我们并没有感到需要给以特别注意。我们自然而然地很少注意欧洲出版界送到我们图书馆中的许多书籍的用处和意义，这些书籍对于处理政府事务的方式和手段进行了深入的研究和艰苦的考察。我们的政府如同一个身强力壮的小伙子一样，其机能已经得到发展，身材已经长大，但在动作方面却变得笨拙了。其精力和年龄的增长，都已和其所具有的生活技能不相适应。它得到了力量，但却不具备相应的行为。因此，跟欧洲诸国相比，虽然我们在机构发展的顺利和健康状况方面的优越性是很大的，但我们现在却面临着需要进行更加仔细的行政调整和需要具有更加丰富的行政知识的时刻。跟大洋彼岸的诸国相比较，我们正处于一种特别不利的地位。我将努力解释清楚这方面的理由。

通过对当代世界上一些主要国家的制度史的分析判断，可以说在现存最充分发展的政治体制中，政府经历过三个发展时期，其它所有政治体制也是如此。这三个时期中的第一个是绝对统治者时期，是行政系统与绝对统治相适应的时期；第二个时期是制定宪法废除绝对统治者并用人民的控制取而代之的时期。在这一时期中，由于对这些高级目标的关切，因而对行政管理有所忽视；第

三个时期是拥有最高权力的人民在使他们掌握权力的新宪法的保障下，着手发展行政管理工作的时期。

有一些现在在行政实践方面成为表率的政府，在现代政治的曙光照临之时，它们的统治者依然享有绝对权力却同时又很开明。在那里除了瞎子之外，所有人都很清楚地知道，正当说来统治者只不过是统治者的仆人。在这样的政府当中，行政管理是按照为促进公共福利的目的而组织起来的，并且具有仅仅完成单一意志所规定的任务才可能具有的那种简便和效率。

举例来说，普鲁士就属于这种情况。在那里，行政管理已得到最深入的研究，并且几乎达到了最完善的程度。斐特烈大帝的统治虽然是严厉而武断的，但他仍然真诚地宣称仅仅把自己看成是国家的主要仆人，把他的巨大机构看成是一个公共信托机关。正是他本人，在他父亲所奠定的基础之上，开始建立普鲁士的公共办事机构，并且使之成为极其认真为公众服务的机构。他那同样专断的继承人——威廉·斐特烈三世在斯坦因的鼓励下设计了许多内容更广泛的组织特征，把这一工作更往前推进了一步，奠定了今天普鲁士行政管理工作的坚实基础和具体形式。几乎所有令人赞叹的管理体制都是在国王的首创之下发展起来的。

现代的法国行政管理及其均匀划分行政区域和秩序井然地将办公机关分成等级，如果不是在计划上至少是在实践上来自同样的起因。法国的大革命时期——制宪会议时期——是宪法的“撰写”时期，还不能说成是宪法的“制定”时期。大革命预示着一个发展宪法时期的到来——法国进入了上面所说的三个时期的第二个时期——但革命本身却并没有创立这样一个时期。大革命中断和动摇了专制主义，但并没有把它摧毁。继法国君主之后，拿

① 即海因里希·弗里德里希·卡尔·斯坦因男爵（Heinrich Friedrich Karl Frhr Vrrhr Vom und zum Sten 1757—1831）：普鲁士政治家，行政法学家，倡导自由主义改革，曾出版名著《行政学》。——译者

破仑行使着这些君主所曾经拥有的不受限制的权力。

因此，由拿破仑所重新建立的法国行政管理，是我要列举的第二个例子。这种管理在宪政时代的曙光到来之前，通过极权统治者的个人意志使行政机制达到完善。从来不曾有过一种共同的和大众化的意志能够作出像拿破仑下令所作出的那种安排。这些安排作得是如此简明，它们打破了地区偏见；如此合乎逻辑，在其影响方面符合大众的选择。这些安排是可以由制宪会议颁布的，但是只有通过一个专制君主的无限权力才能够确立起来。共和八年的行政制度是严厉无情的，然而又是彻底和完备的。并且从很大程度上说，这是已经被推翻了的专制主义的一种复归。

另一方面，有一些国家在它们的行政管理受到自由理论的影响之前，就已经跨入了制定宪法和进行民众改革的时期。在这些国家中，行政管理的改进处于迟滞和半途而废的状态。一旦当某个国家开始从事制定宪法的事业之时，它将会发现要停止这一工作，并为公众建立一个能干而又经济的行政管理机关是极端困难的。这种对宪法进行修修补补的工作，看来似乎是永无止境的。所制定的常规性宪法很难在持续十年的时间内不作修改和补充，因此详细论证行政管理的时刻一直姗姗来迟。

当然，说到这里，我们的例证便是英国和我们自己的国家。在安茹王朝时代，当宪法生活还没有因“大宪章”而生根发芽的时候，由于亨利二世精明、勤奋和进取，并具有不屈不挠的精神和愿望，开始自觉而有力地展开了法制和行政改革。在英国也跟在其它国家一样，国王的首创性似乎注定要按照自己的意志来铸就政府发展方向。但是，轻举妄动而又犹疑不定的理查德以及软弱

共和八年即 1801 年 9 月至 1802 年 9 月。共和历是法国大革命时采用的历法，使用于 1793—1806 年间，以 1792 年 9 月 22 日为共和元年元旦，一年十二个月各有专名。——译者
即狮心王理查一世（1157—1199）。——译者

而卑鄙的约翰 却并不像他们的先人那样是实现这种计划的人物。他们在位的年代里，行政管理的发展被有关宪法的斗争所取代了。在任何一位具备实践天才或者开明胸怀的英国君王替国家的行政机关设计出精确而持久的模式之前，“议会”已经扮演了国王的角色。

因此 英国民族长期而成功地研究了抑制行政权力的艺术 因而却经常忽视了改善行政方法的艺术。他们在更多的程度上是训练自己去控制而不是加强政府。他们较关心的是使政府变得公正、温和而不是使它变得简捷、有秩序和高效率。英国和美国的政治史不是一部发展行政管理的历史，而是一部关心立法工作的历史——不是改进政府组织，而是制定法律和政治评论的历史。因此，我们正处在这样一个时期，即对于我们这个长时期背着制定宪法的种种习惯的包袱的政府来说，它的健康迫切需要有关行政管理的研究和创造来加以保护。从建立基本原则的角度来说，制定宪法的时期实际上已经结束，但是我们却无法摆脱它的影响。当我们应该进行创造的时候，我们却继续进行政治评论。我们已经到达了前所述的三个时期中的第三个时期——即这样一个时期：人民经过前一时期与专制权力的斗争，为自己赢得了宪法，他们必须发展行政管理以与这种宪法相适应。可是，我们对于这种新时期的工作却毫无准备。

尽管从政治自由的角度，特别是从政治实践的艺术和才干的角度说，我们拥有巨大的优势。然而却有那样多的国家在行政组织和行政艺术方面都走在我们前面。当我们对于这种事实感到极度惊讶时，上述情况为这种惊讶提供了唯一的解释。例如，为什么我们才刚刚开始纯洁我们那足足腐败了 50 年的行政机构 如果认为是奴隶制度使我们迷失了方向，那就只不过是重复我所曾经说过的老话——即我们制度中的缺陷耽误了自己。

① 即指无地王约翰（1199—1216）。——译者

当然，一切通情达理的选择都将会是支持英国和美国的政治道路，而不是支持任何欧洲国家的道路，我们决不会为了学会普鲁士的行政管理技巧，而愿意具有普鲁士的经历。而且普鲁士特殊的行政管理制度将会把我们彻底闷死。与其变得缺乏独立精神和循规蹈矩，不如毫无训练和自由自在要好得多。虽则如此，但却无法否认还有更好的情况，那就是既具有自由精神而同时又具有非常熟练的实践能力。就是这种理由更为充足的选择，强迫我们去探寻有哪些因素可能会阻碍和耽误我们引进这种非常值得羡慕的行政管理科学。

那么，究竟有些什么因素正起着阻碍作用呢？

重要的是人民主权。对于民主国家来说，组织行政管理要比君主国家困难得多。正是我们以往最心爱的政治成功的完美性本身困扰着我们。我们把公众舆论捧上了帝王的宝座，而在公共舆论的统治下面，我们如果要想使主权者在执行任务的熟练技巧方面或者在使政府职能达到完美的平衡状态方面，接受任何速成的训练，那是不可能的。也正是我们充分地实现了人民的统治这一事实本身，使得“组织”这种人民统治的工作变得更加困难了。总而言之，为了取得任何进展，我们必须对于叫做公共舆论的由民众组成的君主进行训练和劝说——这跟影响叫做国王的单一君主比较起来，是一桩可行性极小的工作。一个单一的统治者有可能采纳某一个简单的决策并且立即加以执行。他只可能有一种意见，并且他将使这种单一的意见包含在单一的命令之中。可是另一种统治者即全体人民却可能具有一大堆不同的意见。他们不能简单地在任何事情上取得一致。进步必须通过妥协，通过把不同的意见调和起来，通过一系列反复修改的计划和非常直接了当的原则的抑制作用才能够取得。这就需要有贯穿了许多年中的持久不断的决心，需要有体现在一整套修正方案中的断断续续的命令。

在政府工作方面如同在道德领域一样，最最困难的事情莫过于取得进步了。在过去，这种现象的原因在于，作为统治者的唯

一的个人通常都是自私、无知而又胆怯的，或者是愚蠢的——尽管偶尔也有个别聪明人。而在今天，原因则在于，统治者是许多人，是人民，并没有我们可以与之说话的单一的耳朵，他们是自私、无知、胆怯、固执或者是愚蠢的，并且这是一种由数以千计的人群所构成的自私、无知、固执和胆怯——尽管其中有数以百计的人是聪明的。在以往，改革者的有利条件是统治的思想有一个确定的发生地，即它存在于一个人的头脑之中，因而这种思想是可以弄清楚的。虽然这也是改革者的不利条件，这个头脑并不勤于学习或者仅仅学习了很少的东西，或者这个头脑处于某个人的影响之下，而这个影响者只是让它学习一些错误的东西。而今天，情况与此相反，改革者却被下述事实弄得处于迷惘之中，那就是统治者的思想并没有确定的发生地，而只不过是存在于千百万个投票人的大多数头脑之中；改革者还被下述事实所困扰着，即这种统治者的思想也同样是被“宠物”所影响的，这种宠物并不是人，仍然只不过是事先就抱有的意见，也就是种种偏见，但它却并不因此就失去这个词旧有的真正含义。偏见是不可以靠理性思考的，因为它们不是理性的产物。

在任何地方，当尊重舆论被当作政府的最高原则时，其实际改革必然是缓慢的，并且一切改革都必然是充满妥协的。因为在任何地方，只要存在着公共舆论，它就必然起统治作用。这是当前半个世界所承认的公理，甚至在俄国这个公理现在也将会被人们所信奉。任何人如果想要在一个现代立宪制的政府中实行某种改革，他就必须首先教育他的公民同胞，使之感到需要有“某种”改革。在这之后，他必须说服他们愿意进行他所主张的那种改革。他必须首先使得公共舆论愿意听取意见，紧接着就务必作到使舆论愿意听取正确的意见。他必须鼓动舆论，使之起而寻求某种意见。然后经过安排，把正确的意见摆在舆论前进的道路上。

第一步与第二步相比较几乎是同样困难。对于舆论来说，掌握它的人总是占绝对优势的，而要改变舆论则几乎是不可能的。各

种制度在第一代人看来，只不过是似乎可以实现某种原则的权宜之计。下一代则把它尊崇为有最大可能实现这一原则的近似办法。而再下一代则把它崇拜为这一原则本身。几乎并不需要三代人就酿成了这种神化现象：作孙子的常把他祖父犹疑不定的试验看成是大自然固有结构的一个不可分割的部分。

即使我们对于全部政治历史有清楚的洞察力，并且能够从那些经过完善训练的人士头脑中产生出一些有关政府的稳定、无误、温和的明智准则，在这些准则当中一切合理的政治学说都将得到最后的解决，“国家是否将按照这些准则行事？”这就是问题之所在。人们的大多数是极端缺乏哲学头脑的。而今天，人们的大多数却拥有投票权。一个真理在被那些每天在一大清早就跑去上班的人们认识之前，必须首先表现得不只是清楚而且还要平易。并且在这同一批人下定决心照此行事之前，必须表明如果不照此行事就将产生重大而且有切肤之痛的不便之处。

还有哪一个地方，其缺乏哲学头脑的人群的大多数在其构成上比美国还要五花八门呢？为了弄清楚这种国家公众的思想情况，不仅要了解作为旧日主要民族的美国人的思想，并且还要了解爱尔兰人、德国人和黑人的思想。为了替一种新学说找到立足之地，必须去影响各种各样的思想。这些思想由各个种族的模式所铸成，来自产生于各种环境中的偏见，被许许多多各种不同的民族的历史所扭曲，几乎受到地球上每一个温暖或寒冷、开放或封锁地区的影响。

对于行政学研究的历史以及特殊困难的条件就谈论这么多。当我们已经进入这一领域时，我们必须在这样的困难条件下展开研究工作。现在的问题是，这种研究的题材是什么，以及这一研究所特有的目的又是什么呢？

行政管理的领域是一种事务性的领域，它与政治领域的那种混乱和冲突相距甚远。在大多数问题上，它甚至与宪法研究方面那种争议甚多的场面也迥然不同。行政管理作为政治生活的一个组成部分，仅在这一点上与企业办公室所采用的工作方法是社会生活的一部分以及机器是制造品的一部分是一样的。但是行政管理却同时又大大高出于纯粹技术细节的那种单调内容之上，其事实根据就在于通过它的较高原则，它与政治智慧所派生的经久不衰的原理以及政治进步所具有的永恒真理是直接相关联的。

行政管理研究的目的就在于把行政方法从经验性实验的混乱和浪费中拯救出来，并使它们深深植根于稳定的原则之上。

正是根据这种理由，我们必须把现阶段的文官制度改革看作只不过是达到更完善的行政改革的一部序曲。现在我们正在改进任命方法，我们必须继续更适当地调整行政职能，并且规定一些有关行政组织与行政活动的更好办法。因此，文官制度改革只不过是为我们所要进行的工作做一种思想准备。它将通过树立公共机关受到公众信任的神圣尊严，使官场生活中的道德气氛得到澄清。它还通过使机关变得公正不阿的办法，开辟一条机关事务有条不紊的道路。通过端正机关工作的动机，文官制度改革有可能使机关改进其工作方法。

请允许我对我已说过的行政管理的范围略加扩充。需要注意的最重要的一点是这样一条真理，它有幸已经被我们的文官制度改革家作了如此广泛的坚决宣传。这条真理是行政管理置身于“政治”所特有的范围之外。行政管理的问题并不是政治问题，虽然行政管理的任务是由政治加以确定的，但政治却无需自找麻烦地去操纵行政管理机构。

这是高层权力的区别界限，著名的德国学者们坚持这一观点

并认为是理所当然的事情。例如布隆赤里^①就叮嘱我们要把行政管理与政治和法律同样地区别开来。他说，政治是“在重大而且带普遍性的事项”方面的国家活动，而“在另一方面”，“行政管理”则是“国家在个别和细微事项方面的活动。因此，政治是政治家的特殊活动范围，而行政管理则是技术性职员的事情”。“政策如果没有行政管理的帮助就将一事无成”，但行政管理并不因此就是政治。然而我们在采取这一立场时并不要求助于德国人的权威，很幸运的是行政和政治的这种区别现在已是极为明显，并不需要作进一步的讨论。

还有另外一种区别必须把它写进我们的结论里去，这虽然只不过是政治与行政之间区别的另一个侧面，但却是很不容易发觉的。我指的是“宪法问题”和行政管理问题之间的区别，也就是那种必须适合宪法原则所作的政府调整和那种仅仅为了灵活适应上的方便，对于可以改变的目标所作的政府调整这两者之间的区别。

在任何一个进行实际工作的各种各样的政府部门之中，要想弄清楚究竟什么事情是行政管理，而又不卷入为数众多的易于混淆的细节和细微的易于迷惑的界限之中，并不是容易的事情。没有一条用以区别行政和非行政职能的界限可以从政府的这个部门划到那个部门，而不用像翻山越岭那样，要跨过其高度使人昏眩的分界群峰和穿过由法律规章所组成的稠密丛林，并且随时随地碰到的都是一些“如果”和“但是”，“既然”与“无论如何”之类的词语，直到这些界限在不习惯于这一类调查方法，并且不熟悉使用进行逻辑识别的经纬仪的人们的眼里变得完全辨别不清时为止。一大堆行政管理工作都是“无声无息地”在世界大部分地区进行着，而这些行政管理工作现在是一会儿被政治“管理”、一

^① 布隆赤里 (Johenn Kaspar Bluntschli, 1806—1881)，德国政治学家，主张政治与行政二分法的早期代表人物之一。

会儿被宪法原则弄得混乱不堪。

这种容易产生混乱的状态，也许可以说明尼布尔^①的这样一种说法。他说：“自由绝对是更多地取决于行政管理而不是取决于宪法”。乍看起来这种说法似乎基本上是正确的。显然在有关自由的具体实施方面，其方便条件的确更多地是取决于行政安排而不是宪法保障，虽然只有宪法保障才能维护自由的存在。但是（再仔细思考一下）即使只分析到这里，难道这种情况就是真实的么？自由并不存在于简易的职能行动之中，正如同智慧并不存在于安适与活力之中一样，而安适和活力是与一个强壮的人的四肢活动相联系的。存在于人的心目中或宪法中起支配作用的各种原则才是自由或者奴役状态的最活跃的原动力。因为依赖和屈服并没有带着锁链，它们都是从慈父般体贴入微的政府每一个改善工作条件的计划中体现出来的，因而它们并不因此就会转变为自由。自由并不能在远离宪法原则的情况下生存下来，而且任何一种行政管理，不管它的方法是多么完善和自由，只要它是以不自由的统治原则为基础的，那它就不可能给予人们以一种比赝品式的自由更多的东西。

对于宪法和行政职能二者在管辖范围之间的差别有了清楚的认识之后，理应不会再留下产生误解的余地，并且有可能提出某些基本上可以确定的标准来，而上述清楚的认识是能够建立在这种标准之上的。公共行政就是公法的明细而系统的执行活动。一般法律的每一次具体实施都是一种行政行为。例如，有关捐税的征收和增加，罪犯的处以绞刑，邮件的运输和投递，陆海军的征募和装备等等，显然都属于行政行为。然而指导这些应予进行的工作的一般性法律，却显然是在行政管理之外和行政管理之上的。有关政府活动的大规模计划并不属于行政管理范围。因此，宪法

此处指贝托尔德·格奥尔格·尼布尔（Berthold-Georg Niebuhr, 1776—1831），德国历史学家。

所要认真过问的只是政府用以控制一般性法律的那些手段，我们的联邦宪法遵循这一原则。其表现方式是对于即使是最高层次的纯粹执行机关也不置一词，而是对联邦总统作出规定。因为他是要参与行使政府的立法和决策的，只是对最高司法部门的那些法官作出规定，因为他们的职责在解释和保卫宪法原则，而不涉及那些仅仅陈述这些原则的人们。

这并不完全是“意志”与相应“行动”之间的区别，因为行政官员在为了完成其任务而选择手段时，应该有而且也有他自己的意志，他不是而且也不应该是一种纯粹被动的工具。这是一般决策和特殊手段之间的区别。

的确，在下述这个问题上行政研究侵犯了宪法的领域——或者至少是侵犯了那种似乎属于宪法的领域。从哲学的角度看，行政学的研究与适当分配宪法权力的研究密切相关。为了获得办事效率，必须找到一种极为简便的安排。通过这种安排，可以使官员准确无误地承担责任。必须找到不给权力带来损害的最佳分权方式，找到不会导致责任模糊的最佳责任分担方式。而这种分权问题，当其被引入政府的高层和根本职能这一范围时，就显然是一个重要的宪法问题了。如果行政学之研究能够找到作为这种分权办法之基础的最佳准则，那么它就等于为宪法研究作出了不可估量的贡献。我坚信在这个问题上，孟德斯鸠的意见并不是最后的结论。

跟在其它制度之下相比较，也许在民主制度下面，找出分权的最佳准则显得尤为重要。因为在民主制度之下，官员们为许多主人服务；而在其它制度下面，他们仅仅为少数人服务。一切统治者对其臣仆都是怀疑的，而作为主权者的全体人民也完全符合这一规律，决不例外。但是人民的怀疑怎样才能通过具有“知识”而得以减少呢？如果这种怀疑仅仅由于提高明智的警惕性就能够加以澄清，那它将是完全有益的；如果这种警惕性能够通过对其责任进行准确无误的分配而有所加强，那它也将完全是善良的。