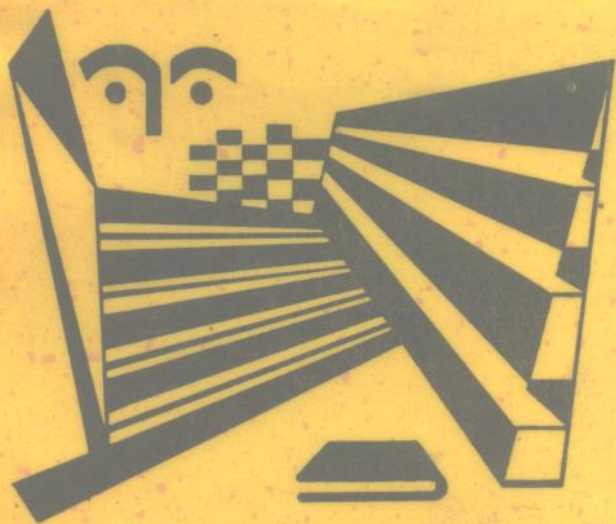


二十世纪文库

政治与行政

〔美〕F·J·古德诺 著

王 元 译



华夏出版社

D7.122 / 7

政治与行政

WENKU.



DH12/27

〔美〕F·J·古德诺 著

王 元 译

杨百揆 校

华夏出版社

1987年·北京

责任编辑：张弘
封面总体设计：郭力 钮初 呼波
李明 王大有
本书封面设计：李明

POLITICS AND ADMINISTRATION
A Study in Government
by
Frank J. Goodnow
Macmillan & Co., Ltd., London, UK, 1914
(根据伦敦麦克米伦有限公司1914年英文版译出)

政治与行政
〔美〕弗兰克·J·古德诺 著
王元 杨百朋 译
杨百揆 校

*
华夏出版社出版发行
(北京东四五条内月牙胡同10号)
新华书店·经销
西安新华印刷厂印刷

*
850×1168毫米 32开本 4.5印张 105千字 插页2

1987年8月第1版 1987年8月第1次印刷

印数：1—30 500册

ISBN 7—80053—038—8/D013

书号：3484·013 定价：1.55元

前 言

这本小书的目的在于指出(特别是出自对美国政治现状的考察),法律条文所表明的正式的政府体制,并不总与实际的体制相同。本书还试图指出,为了使实际的体制比现在更符合作为法定体制基础的政治思想,对美国法定的正式体制必须进行那些改革。

为此,本书要对政府的活动进行分析,对这些活动之间的相互关联进行考察,并对政党的地位,和我们现在开始称之为“党魁”的政党领袖的地位进行研究。

拟欲采取的具体补救措施首先是,以我们的国家行政体制为榜样,在更大的程度上使我们的州行政体制实行集权,以削弱庞大的行政机构现有的权力,防止其阻碍州法律的执行。这样才可能免除这种行政机构对任职的政治考察。其次是,把政党作为法律承认的政治机关置于有效的公共控制之下,以使政党及其领袖对公众意志更加负责。

作者要向他的朋友和同事富兰克林·H·吉丁斯(Franklin H. Giddings)教授表示谢意,感谢他应作者的请求,爽快地答应了审阅草稿,并提出了宝贵的意见。

弗兰克·J·古德诺

1900年4月1日,于哥伦比亚大学

《二十世纪文库》编委会

主 编：邓朴方

常务编委：李盛平 张宏儒 张显扬 肖金泉 贾 洪
王 伟 黎 鸣 吴儆深

编 委（按姓氏笔划为序）：

于 沛	王燕滨	邓正来	孙连成	刘再复
李泽厚	朱庭光	何家栋	邵大箴	吴衡康
林 方	张 琢	周 星	俞敏生	郭建模
唐 枢	高 崧	程方平	缪晓非	

政治学分编委会：

缪晓非	杨百揆	王燕滨	刘庸安	陈北钢
郭 夏	张历历			

目 录

第一章	国家的主要功能	(1)
第二章	政治的功能	(14)
第三章	中央与地方政治	(27)
第四章	行政的功能	(41)
第五章	行政体制在政治与行政关系上的作用	(52)
第六章	政府体制尤其是行政体制对政党地位的影响	(71)
第七章	民治政府	(79)
第八章	党魁	(89)
第九章	政党的责任	(106)
第十章	结论	(135)

第一章 国家的主要功能

大多数关于政府问题的著述者，都倾向于把他们 的研究局限在比较引人注目的事例上，而这些事例又是由于只考察法定的正式政府组织才变得引人注目的。因此，大多数关于美国政府问题的研究者，都是由宪法开始又以宪法结束他们的论著的。不错，也有一些人致力于探讨宪法的历史及其现状，但是却很少有人打算抛开法定的正式政府组织，去考察人民真正的政治生活。这种探讨我们政治制度的方法，究其原因无疑在于这样一个事实：大多数在美国政治学上有影响的著述家都是律师，因此他们不习惯于超出成文法的条款看待问题。

不过，再没有什么研究方法比这种方法更能把学者们在判断一个国家真正的政治生活时引入歧途了。因为同法定的制度一样，法外的制度也决定政府体制的特点。甚至事实常常是这样，法外制度比能够提供政治体制框架的法定制度对政治体制的影响更大。正因为如此，罗马成了一个帝国，却长期保有共和国的外部形态。也正因为如此，英国的公法才制定了关于君主、枢密院和议会的法律条文。可是，任何对英国政府稍有了解的人都知道，对英国人民真正的政治生活来说，这些制度没有一个象内阁的存在那样重要，而内阁却是一个为英国法律绝口不提的机构。^①

① “内阁”一词，1900年才第一次见之于英国议会的布告。根据1937年通过的《国王大臣法》，内阁在英国才开始有了法律依据。此书成于1937年以前，所以作者说内阁是一个英国法律绝口不提的机构。——译注

伯吉斯(Burgess)在评论主权与政府的区别时(他花了很大气力来把它表述清楚)说:“当由旧形态到新形态的变革逐渐暗暗地把自身显示出来的时候,可以说,它不会清晰地准确地在旧体制与新体制之间划出界线。自然,旧的国家〔主权者〕完全不会察觉这种变革,或者至少在经历很多痛苦体验以前的很长一段时间里都不会如此。它会依旧沿用主权的语言来表达自己。它会仍然趾高气扬地摆着统治者的架子,却没有意识到穿的只是一件借来的外套。另一方面,新的主权要花很长时间才能拥有自己的组织。”^① 这里对主权的有力评论,对于政府,尤其是对于建立在成文宪法基础之上的政府来说,就更是入木三分了。一种体制才刚刚采用,各种政治力量就会立刻开始去解释它和修正它,直到实际上的政治体制变得与宪法本身所缔造的体制相比面目皆非为止,而老百姓对此却一无所知。随着时日的推移,体制中实际上发生的变化无疑将会被人民所认识,于是这种变化就会被正式的宪法所吸收。但是,实际的政府体制可能在法定的正式政府体制被改变之前很久就被改变了。

美国总统的选举方法是这种实例的最好说明。尽管宪法规定总统在形式上由各州人民间接选举产生,即由人民选出的总统选举人选举产生,但投票选举总统选举人的人,谁也不会把选举人的品格放在心上。人人都关心着由政党提名的总统候选人。由此,政党体制就成了对宪法的一个补充——实际上我们可以说是对宪法的一个修正。所有关于宪法上总统选举方法的讨论,都不会给实际上的总统选举方法以正确的概念,因为这种讨论没有探讨政党对选举问题的态度。

政府体制不是建立在成文宪法之上的国家,法外的制度就更

① 伯吉斯(Burgess):《政治科学与比较宪法》(Political Science and Comparative Constitutional Law)第1卷,第69页。——原注

有可能在关于政府体制的理论讨论中占据一席之地。因为在这种国家里，宪法本身在很大程度上不过是一种惯例。为了说明宪法，就必须考察惯例。所有的研究者都不可能把法外制度忽略不计，因为在这些东西之外，他们就没有得出他们结论的任何基础了。正因为如此，现代对英国政府体制的论述，或许比对美国政府体制的论述更能令人满意一些。这就说明，对各种政治力量的活动和作用进行研究，一般会使叙述更正确更确切。有意义的是，对美国公认的实际政治体制最好的描述，是由一位英国人布赖斯(Bryce)先生作出的。他在自己的国家里，习惯于从成文法的背后去考察其政府体制，并将他所习惯的方法运用于我们国家的体制。他对美国政治制度的描述是令人钦佩的。

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，行政体制正如其有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。

甄内斯特(Gneist)可能是让人们注意到行政制度重要性的第一位知名学者。他确信，源于英伦而衍及欧洲大陆的议会政体并没有象在英国那样在大陆上得到贯彻。由此入手，他彻底地考察了英国的制度，不仅研究了人们所了解的英国宪法，而且还考察了整个英国的政府体制，特别是其中的行政体制。通过研究，他认为，不研究英国的行政体制，就无法理解英国的议会政府，而大陆上的议会政府相比之下之所以不那么成功，是因为建筑在欧洲大陆基础上的是一个英国的上层建筑。按照甄内斯特的说法，所以有此情况，是因为向大陆介绍英国体制的是一些法国学者，如孟德斯鸠(Montesquieu)、德·鲁米(De Lolme)和本杰明·康斯坦特(Benjamin Constant)。他们都只懂得英国王权和英国议会的关系。

系,而对英国议会制度赖以确立的基础即英国的行政体制却一无所知。^①甄内斯特把后半生成功地奉献给了倡导在德国行政体制中进行这种变革;造成一个良好的基础,使一套类似于在英国得到了发展的议会政府体制能够建于其上。

如果记住了对一个民族的政治制度的研究既要探寻法律之内的东西,也要探寻法律之外的东西,并且记住了如果不对行政体制进行考察就不能理解宪法,那么可以相信,不同民族的政治制度,将显示出比只囿于考察宪法和法律的正式条款所想象的政治制度具有更大的相似性。

人类的政治生活在很大程度上取决于人性的事实,即人为人类这一事实。自然,在人类不同的发展时期,人们的智力水平、是非观念是大不相同的,并且在人类发展的某个阶段上所采取的政府形式,也会对人类后来的状况有很大的影响。但是可以相信,不同的民族在同一智力和道德阶段上所具有的真正的政治制度,会表现出很大的相似性,就是在那些政府外部形态上很不相同的地方也是如此。如前所述,这种相似性基于这样一种事实:人类毕竟在任何地方和任何历史时期都是人类,人们的各种政治组织因此必定基本上具有相同的目的,并且必定会为了满足这些目的而普遍地采取同样的方式。有时,这些政治组织可能会充分地体现在法定的正式政府组织中;有时,而且事实上相当经常地并不体现在其中。这就必须对全部政治生活进行考察。

正是由于不同国家的实际政治体制有这种相似性,人们才有可能用抽象的方法去考察国家。正如假使具体的马不彼此相象,我们就无法抽象地去设想马一样,如果具体的国家之间不存在巨大

① 参见甄内斯特:《英国宪法史》(English Constitutional History)前言。

——原注

的相似性,撇开我们所熟知的具体的国家的例子,我们就无法设想国家。国家这个抽象的概念不仅可能,而且确乎已被所有的政治学理论著述家所领会。这个概念进而成了一个被赋予了生命和活力的东西。抽象地考察国家时,人们通常把它比作有机体。国家与有机体之间的这种相似之处,已被许多政治著述家所看到。霍布斯在他的《利维坦》中,似乎已经预示了近年来已非常广泛地为人们所接受的这种看法。有些著述家甚至走得更远,他们宣称国家与有机体之间不是存在着什么类似之处,而是国家实际上就是一种有机体。^①不过也有些人一方面认为强调这种生物学上的类似之处是危险的,另一方面却又谈到了社会意识或社会意志,似乎政治组织的行为是一种具有意志力的人贯彻一种实际意志的结果。例如吉丁斯(Giddings)就说^②:“社会组织的主要结果就是个人意识的进化。第二位的结果是社会意识的进化。”他又说^③:“社会学是一种关于在更高的复合与反应中的精神现象的科学,是解释社会生活条件演进的科学,生命的适应性与其环境之间,就是通过社会生活条件变得互相适应的。”

不论这种国家的概念正确与否,有一点是肯定的,即各种政治功能,会自然地聚集在两个头脑之下,这两个头脑同样能用于智力活动和自觉的人性行为。这就是,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中,也存在于对执行其意志所必需的活动中。在进行政治活动之前,必须建立或形成国家或主权者的意志。而如果这种意志会导致政府行为的话,则国家或主权者的意志形成以后,就必须得到执行。进一步说,国家或其机关的一切行为,都是为了既便于这一意志的表达,又有助于这一意志的

① 见帕萨达(Posada):《行政法》。(原文为法文)——原注

② 《社会学原理》(Principles of Sociology)第132页。——原注

③ 同上书,第26页。——原注

执行。这一点，似乎无论其政府体制形式上的特点如何都莫不如此。

在纯粹的君主政体中，表达国家意志所必需的活动，自然远不如在民治的或民主的政府中那么复杂。但在这两种政体中，它们的性质基本上是相同的。这种性质上的相同，甚至在更大的程度上对国家意志的执行也是事实。政府的形式对这些情况几乎毫无影响。只有一点例外，就是政府的民治程度越低，国家意志的执行功能与表达功能之间的区别也就越小。因为所有的君主制政府都倾向于把政府的各种权力集中在同一个权力机关中。同时，即使在君主制政府中，分工的需要又使在这两种功能之间作出区分成为不可避免的。

进一步说，这两种功能之间的区分也是由心理上的原因必然造成的。就单个人来说，他自然自己表述和执行自己的意志，这就要求他必须在执行意志之前就表述意志。就政治行为来说，不仅要求统治者的意志在能够被执行之前就表述或表达出来，还要求把这种意志的执行在很大程度上委托给一个不同于国家意志表达机关的机关。政治情况的极端复杂性，使得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。

因此，实际上在各种类型的政府里，这两种功能不仅都被分开了，而且每个政府都建立了一些多少有些区别的机关。一方面，所有这些机关不可能把自己完全限于行使其中的某一种功能；另一方面，它们又都在很大程度上或主要地以行使这种或那种功能为特征。人类一般就是用这种方法来解决政府的问题的。进一步说，这种方法也是由于心理上的需要以及经济上的便利而不可避免地采取的。

孟德斯鸠著名的分权理论正是建立在这种对政府功能的基本区分之上的。在《论法的精神》(Esprit des Lois)(第11章，第6

节)中,他对政府的三种权力进行了划分,把它们分别叫做立法、行政和司法。这种把政府的功能分为三种而非两种的分法,可能是由于孟德斯鸠的理论在很大程度上是对英国的制度进行研究的结 果。在他著书立说的时期,英国大概是当时文明世界中唯一一个在政府中把执行机构与司法机构严格分开的国家。应该记住,这一点是由1701年通过的《王位继承法》(Act of Settlement)确立的,该法禁止国王在没有得到议会同意的情况下罢免法官。在这种司法独立的情况下,孟德斯鸠只能得出这种承认司法权与行政权分立和互相独立的结论,这是合情合理的。

然而,如果孟德斯鸠做进一步研究的话,他本应发现,政府的这第三种功能即司法功能的存在,不能仅由法官是独立的这一事实作出断言。对高级法院法官们的权力,尤其是对治安官或兼理一般司法事务的地方官的权力的研究最终会向我们表明,英国人的政治观念与政府三权的存在并不一致。议会制定法律,这是事实。但是,法院通过运用对具体案件的判决权也制定法律。法律又是由同时行使审判职权的机构执行的。

最后,孟德斯鸠关于政府存在着三种权力的理论,也没有被他自己国家的现代政治哲学所接受。正如法国伟大的行政法著述家狄克洛克(M·Ducrocq)所说:“只能想象有两种权力:一种制定法律,一种执行法律。因此,除了这两种权力以外,没有第三种权力存在的余地。”^①

不过,孟德斯鸠的理论不只包括承认政府功能权力的分立,还包括承认政府机构的分立;这些分立的政府机构中的每一个都

① 孟德斯鸠本人似乎也倾向于同意这种观点。如M·狄克洛克所指出的,孟德斯鸠在谈及有关执行权力时,把它表述为:“公法中有关事和人的执行权力”;而把司法权力表述为:“私法中有关事和人的执行权力”。狄克洛克:《行政法》,1881年第6版,第1卷,第29页。(引号中原文为法文)——原注

被授予一种政府权力。在《论法的精神》问世以后，孟德斯鸠的这部分理论，对政府组织的建立有巨大的影响。

就这一点来说，这一理论获得的赞同远远超出了它的作者认为适当的范围；现已证明，它的极端形式对任何具体的政治组织都是行不通的。美国的经验无可争议地表明了这一点。^①

在我们制订早期的一些宪法，^②包括全国的宪法的时候，分权的原则及其推论，即政府机构的分立，在我国是被普遍接受的。因此，分权原则和它的推论就成了这些制度的基础。美国最高法院的米勒(Miller)法官说^③：“可以认为，这是美国成文宪法法律制度的一项首要功绩。无论是州政府还是全国政府，所有委托给它们的权力都被分成行政、立法和司法三大部分；与政府的每个分立部分相适应的功能，将由独立的公职人员机构承担；要完善这一体制，就要求把分开和区分这些部门的分界线明确地划定。同时，要使这一体制能顺利地发挥作用，还必须禁止拥有其中任何一个分支部门权力的人，侵越被认为是属于其它分支部门的权力。每一个分支部门，按照产生它的法律，都要只限于行使属于它自己的，而非属于其它部门的权力。”

然而，这种分权和政府机构分立的原则，已被证明作为一种法律原则是不可行的。法院已经作出了许多违反这一原则的判决。所有违反这一原则的判决都趋向于承认其中一个判决中所说的，“在各政府机构领地的交界地区都存在着‘公地’”，每个政府机构都必须容忍其它机构占用公地。^④因此，尽管有宪法条文、司法判决和

① 见《人民诉西蒙案》，176 Ill.165；《美国国家公报》第68号，第175页。——原注

② 主要指州宪法。——译注

③ 《吉尔伯恩诉汤普森案》(Kilbourn v Thompson)《美国》第103号，第168页。——原注

④ 《布朗诉特纳案》(Brown v Turner) 70 N.C. 93, 102. ——原注

对一般问题的宣言,但是必须看到,政府机构分立的原则,只以一种被弱化了的形式在我国的符合宪法的法律中存在。

然而,使违反政府机构分立理论的现象经常出现的原因,并不仅仅在于法院的判决,也在于宪法本身。对美国和欧洲的宪法来说都是如此。任何建立在政府功能划分一般理论基础上的政治组织,都不把表达国家意志的功能,交付给它为之制定规则的任 何 唯一机关去行使。

因此,以执行国家意志为主要功能的政府机关,经常地,事实上是通常地,又被赋予表达国家意志的具体细节的职责,尽管这些国家意志的具体细节在表达时,必须合乎由主要职责在于表达国家意志的机构所制定的一般原则。这就是说,被称为执行机构的机构,几乎在任何情况下都拥有大量的制定法令权或立法权。

另一方面,以表达国家意志为主要职责的机关,即立法机关,通常又有权用某种方式控制以执行国家意志为主要职责的机关对国家意志的执行。也就是说,尽管人们能够区分开政府的两种主要功能,但却无法严格地规定这些功能委托给哪些 政 府 机 关 去 行使。

把每一种功能分派给一个分立的机构去行使是不可能的。这不仅因为政府权力的行使无法明确地分配,而且还因为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。每种次要的功能的行使,都是委托给那些在某种程度上独立的和自治的政府机关的。这些机关在政府体制中有各自的名称和职责。

例如,不同问题上的国家意志可以由不同的国家机 关 来 表达,就是美国政治体制的显著特征。在这种体制中,制宪的权力机构即人民,表达的是有关政府组织的形式和个人的基本权 利 方面的国家意志;而另一个政府机关,即立法机关,则表达在大部分情况

下尚不曾由宪法表达过的国家意志。此外，作为宪法条款的规定和立法机关授权的结果，行政首长或下级执行机关可以通过颁布法令，来表达那些不便于立法机关表达的具体的国家意志。

国家意志的执行同样如此。如果分析任何具体的政府组织，就可以看到有三种从事国家意志执行的机构。首先便是那些在私人或公共机构未能尊重他人权利而引起纷争的具体案件中实施法律的机构，这就是所说的司法机构。其次是那些对国家意志的执行进行总的监督管理的机构，一般被归为执行（高级行政）机构。最后是那些照管政府的科学活动、技术活动，以及，可以说是商业活动的机构，这种机构遍及各国，这些活动也已变得十分突出，这就是所谓的行政（管理）机构。

随着政府变得越来越复杂，从事国家意志执行的这三种机构日趋分化。首先，分化最厉害的是司法机构。司法机构的分化不仅在时间上最早，而且也最为明显。的确，正如前面所指出的，在某些情况下，它与其它执行机构分得非常清楚，以致许多学者都把司法机构的活动当作政府的一种分立的权力或功能划分出来。

应该说，上述篇幅已足以说明，存在着两种性质截然不同的政府功能，而且，这两种功能的分化又导致了法定的正式政府体制规定的政府机关的分化，尽管这种分化并不彻底。为了方便起见，政府的这两种功能可以分别称作“政治”与“行政”。政治与政策或国家意志的表达相关；行政则与这些政策的执行相关。

当然，“政治”一词在这里的含义，不是大多数政治著述家所认为的那种含义。但是可以认为，这里所说的“政治”的意思，是大多数人在平时赋予“政治”一词的意思。例如《世纪辞典》（the Century Dictionary）对“政治”所下的定义就是：“从狭义和较常用的意义上说，政治是通过公民中的政党组织指导或影响政府政策的行为或职业——因此，它不仅包括政府的伦理道德方面的

内容,而且,只要公职的占有可能取决于个人的政治态度或政治贡献,它就经常不顾伦理道德的原则而特别包括那些左右公共舆论,吸引和引导选民,以及获取和分配公职任职权的艺术。”

对于“行政”一词,可能不那么需要进行解释,因为从科学的角度说,它尚不曾获得“政治”那样十分确切的含义。布劳克(Block)在其《法国行政辞典》(Dictionnaire de l'administration française)中把“行政”定义为:“公共服务的总体,从事于政府意志的执行和普遍利益规则的实施。”《世纪辞典》有关“行政”的说法是:“行政人员的责任或职责,特别是政府的执行功能,包括政府的总体的和局部的所有的权力和职责的行使,它既不是立法的,也不是司法的。”

我们可以看到,这些定义都着重于说明,政治与指导和影响政府的政策相关,而行政则与这一政策的执行相关。这就是这里所要分开的两种功能。“政治”和“行政”正是我们为表达这两种功能而选用的两个词。

遗憾的是,在这个意义上使用“行政”一词会引起人们的某种误解。因为这个词在冠以定冠词时,也用于指一套政府机构。带定冠词的“行政”常常指最重要的执行或行政机构。因此,当“行政”用来表示功能时,容易助长人们的这种观念,即政府的这种功能仅存在于一般认为的执行或行政机构的工作中,而这些机构反过来又容易被当作是仅限于行使行政功能的。但是,人们所认为的这种情况在任何政治体制中都很少有,特别是在美国的政府体制中就不是这样。美国的行政机构就经常通过行使其否决权,而对政治功能的行使发生重要的影响。

更进一步说,在美国,“行政”与“行政的”作为表示政府功能的词汇常常被法院以一种颇不严谨的方式来使用。如前所述,在我们的政府体制确立时,我们就试图把分权原则融汇进去。这样一