

公共行政学

世界百年经典

原著导读

沈荣华 魏 刚 主 编
黄建洪 副主编

Guidance of World-famous
Masterpieces on Public Administration

 天津大学出版社
TIANJIN UNIVERSITY PRESS

美国学者伍德罗·威尔逊
1887年在《政治科学》季刊第2期
发表著名的《行政学之研究》论文
标志着世界公共行政学的诞生
开创了西方公共行政学的研究历程

一百多年来
公共行政学的研究范围在不断拓宽
主题在不断丰富
方法在不断完善
体系在不断成熟
如今，公共行政学已经成为
政治科学的一个重要组成部分
成为社会管理领域中的重要理论支柱

我国自改革开放以来
伴随着现代化建设事业的发展
公共行政学日益被人们认识和熟悉
并日益在行政领域、公共事务领域发挥

公共行政学

世界百年经典

原著导读

沈荣华 魏刚 主编
黄建洪 副主编

在公共行政学一百多年的发展与演变历程中
**Guidance of World-famous
Masterpieces on Public Administration**

从不同的学术视角
构筑了公共行政学科的光辉殿堂
留下了浩瀚的学术文献
其中，不乏立意深刻、论证精当的
“经典”之作
所谓“经典”，是指为这一学科的奠基与发展
提供了基础性的框架与概念、理论与观点
方法与技术、总结与反思
并为学科发展指明了方向与路径
至今仍然散发着经久不衰的价值与影响力的著作
出于对公共行政学的公共性理解以及
我国特定时空条件的考虑
我们从中选择了47本著作
(另有4本早期的经典著作作为附录)
大致按年代顺序进行编辑，并以作者简介、内容导读
简短评价力编与组织
试图给读者展示一本学科发展历程与
学科思想连续性
学术内容可操作性的“小册子”

内容简介

在公共行政学一百多年的理论发展与演变历程中,众多学者在不同的历史场景、从不同的学术视角、用不同的理论方法构筑了公共行政学学科的辉煌殿堂。本书从精选出的部分原著着手,按年代顺序,以“作者简介”、“内容导读”与“简短评价”为编写组合,力图通过精要分析,为读者呈献公共行政学的思想与观点、方法与策略、启迪与反思,从而为公共行政实践者与学习者提供相关理论的文献来源,为进一步的学术研究提供路径指南。梳理理论脉络、凸显重点思想是本书的基本特色。本书既可以作为公共管理学、管理科学、政治学的本科生与研究生(包括MPA、EMPA、MBA、EMBA)专业课程教学参考用书,也可为广大公务员和有志于公共行政服务的人士提供最基本的理论研究资源。

图书在版编目(CIP)数据

公共行政学世界百年经典原著导读/沈荣华,魏刚主编. —天津:天津大学出版社,2009.6

ISBN 978-7-5618-3044-4

I. 公… II. ①沈… ②魏… III. 行政学—著作—简介—世界 IV. D035

中国版本图书馆CIP数据核字(2009)第089035号

出版发行 天津大学出版社
出版人 杨欢
地 址 天津市卫津路92号天津大学内(邮编:300072)
电 话 发行部:022-27403647 邮购部:022-27402742
网 址 www.tjup.com
印 刷 昌黎太阳红彩色印刷有限责任公司
经 销 全国各地新华书店
开 本 169mm×239mm
印 张 17.75
字 数 379千
版 次 2009年6月第1版
印 次 2009年6月第1次
印 数 1—5000
定 价 38.00元

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页等质量问题,烦请向我社发行部门联系调换

版权所有 侵权必究

本书受教育部哲学社会科学研究
重大攻关项目(06JZD0033)资助

作者简介

沈荣华 苏州大学地方政府研究所所长、教授、博士生导师,行政管理专业硕士学位授予点学科带头人,教育部哲学社会科学研究重大攻关项目“地方政府改革与深化行政管理体制改革研究”首席专家,兼任全国县级行政管理学会副会长、全国政治学会常务理事、中国行政管理学会理事、中国行政法学会理事等。以研究地方政府与法治政府为专长。近五年来,出版《现代行政法学》(天津大学出版社)、《中国地方政府学》(社会科学文献出版社)、《地方政府治理》(社会科学文献出版社)、《中国地方政府体制创新路径研究》(中国社会科学出版社)等专著,发表学术论文二十一篇。

魏刚 毕业于郑州大学汉语言文学专业。现任中央机构编制委员会办公室研究中心副主任、中国机构编制管理研究会秘书处副秘书长。先后在国家劳动人事部、国家人事部、国家行政学院、中央机构编制委员会办公室工作,从事行政文秘、专职秘书和有关研究工作。2002年7月至2005年9月在云南省楚雄彝族自治州挂职锻炼。曾参与了中央机构编制委员会办公室和中国机构编制管理研究会组织的多项课题研究。

黄建洪 毕业于武汉大学政治与公共管理学院,获法学(政治学)博士学位,苏州大学政治与公共管理学院讲师,现为复旦大学国际关系与公共事务学院公共管理学博士后流动站在站研究人员。主要从事政府管理与创新、公共政策、地方政府与政治等研究。出版个人学术专著《公共理性视野中的当代中国政府能力研究》(中国社会科学出版社,2009),参编教材《公共政策学》(社会科学文献出版社,2008)、《公共政策学原理》(武汉大学出版社,2008),发表学术论文十余篇。

前 言

美国学者伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)1887年在《政治科学》季刊第2期发表著名的《行政学之研究》论文,标志着世界公共行政学的诞生,并开创了西方公共行政学的研究历程。一百多年来,公共行政学的研究范围在不断拓宽,主题在不断丰富,方法在不断完善,体系在不断成熟。如今,公共行政学已经成为政治科学的一个重要组成部分,成为社会管理领域中的重要理论支柱。我国自改革开放以来,伴随着现代化建设事业的快速发展,公共行政学日益被人们认识与熟悉,并日益在行政领域、公共事务领域发挥越来越重要的促进作用。

在公共行政学一百多年的发展与演变历程中,众多学者在不同的历史背景中,运用不同的理论方法、从不同的学术视角,构筑了公共行政学科的辉煌殿堂,留下了浩瀚的学术文献,其中不乏立意深刻、论证精当的“经典”之作。所谓“经典”之作,是指为这一学科的奠基与发展提供了基础性的框架与概念、理论与观点、方法与技术、总结与反思,并为学科发展指明了方向与路径,至今仍然有着经久不衰的价值与影响力的著作。出于对公共行政学的公共性理解以及对我国特定时空条件的考虑,我们从中选择了四十七本著作(另有四本早期的经典著作作为附件),大致按年代顺序进行编辑,并以“作者简介”、“内容导读”、“简短评价”为编写组合,试图给读者展示一本具有学科发展历程性、学科思想连续性与学术内容可读性的小册子。

本书的写作经历了一个阅读与理解的过程,是这些年带领博士生与硕士生阅读经典著作的一种积累,也是我们在反复阅读基础上的一种提升与感悟。读经典著作要做到准确理解,关键是要把握其历史与时空的客观规律,摒弃主观的臆断与想象,当然还需要静怡的心情与场景。当前,在市场经济浪潮的推动与冲击下,既有改革事业的迫切需求,又见浮躁之风盛行。今天我们给读者奉献这本书,一方面,诚惶诚恐,不知道这本身是否就是一种浮躁;另一方面,又诚心诚意,旨在导航并提供一些读书过程的基本元素与乐趣。

我们认为,读书大致有三部曲。第一步,了解全书的基本框架与结构,明白全书论述的观点与主张。一般人读书所做笔记,大抵处于接纳阶段,有理解、有启发、有收获,读者相当于听众与观众。第二步,弄清作者为什么提出这些观点与见解,出于什么原因与背景,运用什么方法与手段,弄清哪些是精华,哪些是糟粕。优秀者所做读书笔记,大抵处于思索阶段,有联系、有比较、有鉴别,阅读已经成为研究,读者几乎成为审视者、批判者与欣赏者。第三步,应该是读者与作者的对话阶段。读者除了了解

作者的论证逻辑与理论脉络,梳理作者的思路与体系以外,还要明白全书的主旨,读懂作者的内心,理解作者的意图。不仅如此,读者还要察觉作者内在不足背后的时代局限、政治阻隔以及文化困扰,更要读出相应的体会与感悟,悟出时过境迁中事物更替的规律与本质,有思辨、有归纳、有评判、有建树。从原来理论的闪亮之处看到延伸的价值与现时的不足、从原来不足之中看到当时的无奈与事后的变迁、从原来模糊之中去探索清晰与深刻、从原来空白中另辟蹊径乃至独创新意。佼佼者所做研究,必先学会与作者交流,从而使阅读成为理论创新的动力。

本书充其量只是处于三部曲中第一步与第二步的间隙。我们期盼读者认同本书提供的“拐杖”,补充其中的残缺,跨越读书的初步,遨游在书山学海的纵深处,并攀登崎岖高峰,从中获得理性与灵感,从中看到前途与光明。

沈荣华

2009年2月16日于苏州东城郡

目 录

行政学研究	(1)
政治与行政	(6)
科学管理原理	(11)
工业管理与一般管理	(17)
经济与社会	(22)
行政学导论	(27)
管理行为——管理型组织中的决策制定过程研究	(33)
经理人员的职能	(38)
决策过程	(43)
逆境中的政策制定	(48)
自由、市场与国家	(53)
公共管理导论	(59)
政府改革手册:战略与工具	(64)
摒弃官僚制:政府再造的五项战略	(69)
突破官僚制:政府管理的新愿景	(75)
市场或政府——权衡两种不完善的选择	(80)
官僚机构:政府机构的作为及其原因	(85)
民营化与公私部门的伙伴关系	(90)
构建虚拟政府	(95)
公共政策分析导论	(101)
公共行政学:概念和案例	(107)
公共部门:概念,模型与途径	(113)
正义论	(118)
二十一世纪的公共行政:挑战与改革	(124)
政府未来的治理模式	(129)
行政伦理学——实现行政责任的途径	(134)
公共行政学:管理、政治和法律的途径	(140)
公共行政的精神	(145)
巨变时代的管理	(150)

组织管理学名家思想荟萃·····	(156)
国外公共行政理论精选·····	(162)
管理思想的演变·····	(167)
作为公共协商的民主:新的视角·····	(171)
政治过程·····	(176)
官僚政治·····	(181)
改革政府:企业精神如何改革着公营部门·····	(187)
组织行为与公共管理·····	(193)
公共服务的制度建构·····	(199)
公共部门人力资源管理:系统与战略·····	(204)
行政过程的政治——公共行政学新论·····	(210)
公共选择·····	(215)
组织与管理——系统方法与权变方法·····	(221)
美国公共行政的思想危机·····	(227)
公共组织理论·····	(232)
新公共服务:服务,而不是掌舵·····	(237)
公共决策中的公民参与:公共管理者的新技能与新策略·····	(242)
公共部门的社会问责:理念探讨及模式分析·····	(248)
附件:较早期的几本经典之作·····	(254)
君主论·····	(254)
政府论·····	(258)
社会契约论·····	(264)
论法的精神·····	(269)
后 记·····	(274)

行政学研究



【作者简介】

托马斯·伍德罗·威尔逊(Thomas Woodrow Wilson)(1856—1924),是美国杰出的政治学家、行政学家、历史学家、教育学家、改革家和政治家。他于1856年出生在美国弗吉尼亚州,1879年从普林斯顿大学毕业,1886年获得哲学博士学位。在1886至1902年期间,作为政治学教授,他主要从事教学和研究工作,1902至1920年,他担任普林斯顿大学校长,1910年,当选为新泽西州州长,1913年,他被选为美国第28届总统。

威尔逊自28岁始先后出版了《国会政体》、《国家》(1889)、《分裂与重新统一:1829—1889》(1893)、《一位大师及其政治论文》(1892)、《纯粹的文献及其他论文》(1886)、《乔治·华盛顿》(1896)、《美国人民的历史》(1902)以及《美国的宪法政府》(1908)等著作并发表了一些论文。

作为现代行政学的鼻祖,威尔逊的行政学思想主要体现在他的《行政学研究》一文中。《行政学研究》1887年发表于美国《政治科学》季刊上,被誉为行政学的开山之作。在这篇文章中,威尔逊提出要研究国家行政管理、建立行政科学,并对行政学研究的对象和主要内容提出了设想。

内容导读

威尔逊提出要建立独立的行政管理学有着深刻的思想渊源和历史背景。来自欧洲大陆,特别是德国的行政学思想是最直接的思想渊源。在威尔逊的研究中,可以看到德国行政学研究中,对政治和行政的分离,对行政内容相对独立性的强调,对行政内部运行规律的注意的印记。19世纪70年代,在美国新个人主义思潮泛滥,美国的自由主义者、民主主义者掀起了新民主运动的背景下,要求改革政府体制、扩大政府行政职能、扩大选举权,主张国家应该成为社会和经济进步的的工具的观点为人们广泛接受。在这样的思想渊源和历史背景的交融作用之下,威尔逊有关国家行政管理与行政科学发展的研究成果破茧而出。

一、行政学的必要性与研究目标

在威尔逊所处时代之前的很长一个时期,对政府行政管理活动的系统研究并没有得到人们的重视。概括起来,原因有二:一是行政管理被看成适用性细节,行政办事人员就可以处理好;二是当时人们思考的焦点在于政府结构,行政管理问题很少引起行政官员注意。而到了威尔逊所处的时代,资本主义已进入上升阶段,随着经济和社会的快速发展,社会公共事务日益增多,政府的职能不断扩大,而且更加复杂,更加困难。如他所言,“没有任何一种政府职责而今不是变得复杂化起来,尽管它当初曾经一度是很简单的,政府曾经仅仅由少数人主宰,而现在它却由大批大批的人主宰”。“在以往许多世纪当中就可以明显地看出政府活动方面的困难在不断汇集起来,那么在我们所处的世纪则是眼看着这些困难正在堆积成无与伦比的高峰”。威尔逊指出,文官制度改革运动着眼于求得“人事”方面的改进,仅仅满足于此是很不够的,还必须改进政府机关的组织机构与工作方法。这是因为,政府机能业已扩张,但其行为却变得笨拙不堪,制约了行政优越性的发挥。“与制定一部宪法相比较,贯彻一部宪法变得越来越困难了”,政府的行政管理工作需要科学的理论指导,“力求使政府不走弯路,使政府的事务减少一些不成体统的样子,加强和纯洁政府的组织机构,并使其各种职责都获得尽责的美名”。因此,对行政进行更加仔细的调整和提供更为丰富的行政知识,就成为议事日程之所需,即必须建立一门独立的行政科学。

关于行政学研究的目标,他认为:“行政学研究的目标,在于首先要弄清楚政府能够适当而且成功地承担的是什么任务,其次要弄清楚政府怎样才能以尽可能高的效率和尽可能少的金钱或人力上的消耗来完成这些专门的任务。”在从事行政活动之前,需要明确政府职能任务与范围是什么、政府应该和不应该管什么,政府职能范围必须适当,超越合适范围的职能均为不适当。在此基础上,行政学研究需要探讨政府作用的方式、方法,提高行政效率的途径等知识。行政学作为一门科学,它的研究不能限于“纯粹技术细节的那种单调内容之上”,而必须对行政管理的各方面进行既有深度又有广度的研究。因此,“行政学的目的就在于把行政方法从经验性实践的混乱和浪费中拯救出来,并且使其深深地建立在稳定的原理之上”。

二、行政管理的实质

要对行政科学进行研究,就必须对什么是行政管理进行界定。作为行政学的创始人,威尔逊最大的贡献在于提出了政治—行政二分法,并据此将行政学作为一门独立的学科从政治学中分离出来。他指出,“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”。对行政本质的把握要通过将其与政治和宪政制度等概念进行比较而揭示。威尔逊指出,行政管理就是行动中的政府,它是政

府的执行、政府的操作,位于政府工作中最显眼的部分。

1)行政与政治的关系 这包含两方面的关系。第一,行政不同于政治,行政管理置身于政治所特有的范围之外,行政管理问题不属于政治问题,其任务虽由政治加以确定,但政治却无须自找麻烦地去操纵行政管理机构。根据布隆赤里的观点,政治是在重大而且带普遍性事项方面的国家活动,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。政治如果没有行政管理的帮助将一事无成,但行政管理并不因此就是政治。第二,行政与政治关系密切。行政管理的领域是一种事务性的领域,行政管理是政治生活的一个组成部分。行政管理立足于比较高深的理论,而这些理论“与政治学智慧所派生的经久不败的原理以及政治进步所具有的永恒真理是直接关联的”。可见,行政科学是具有悠久历史之政治科学的最新成果,是20世纪的产物。

2)行政管理与宪政制度的关系 从本质上看,行政管理不同于宪政制度,二者在管辖范围上是有差别的。宪法问题和行政管理问题之间的区别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、对可以改变的目标所作的政府调整两者的区别。公共行政就是公法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,宪政制度所需要认真过问的只是政府用以控制一般法律的那些手段。有关政府活动的大规模计划并不属于行政管理范围。行政管理虽然不同于宪法,但是没有宪法保障,行政管理自身很难维护自由。同时,宪法与行政管理之间并非完全就是“意志”与“行动”的区别,行政官员在为了完成其任务而选择手段时,应该有而且也的确有他自己的意志,他不是而且也不应该是一种纯粹的被动工具。

3)行政与公共舆论的关系 公共舆论应该起权威评判作用,行政学需要寻找一些原则,使得公共舆论既能够发挥其作用,又能够避免其负面影响。

4)行政与教育的关系 行政学除了告诉民众他们应该期望什么以及如何实现这种期望之外,还需要为公共行政机关培训人才。威尔逊认为,必须要有一支受过充分训练的、以良好行为服务的官员,并且建立在公共舆论有敏锐反应的基础上,当国家全部行政机关与人民、人民领袖以及普通工作人员的共同政治生活隔离时,官僚组织才可能生存。因此,理想的模式就是“通过某种方式建立一个有文化教养和自立精神的文官制度,它完全能够有理智、有力量地开展活动,同时与公众的思想保持非常紧密的联系。这种方式就是选举和经常性地公开协商,它可以彻底排除武断和阶级态度”。

三、行政学研究方法论

正确的研究方法对于行政科学的发展极为重要。威尔逊认为,由于在与行政管

理职能有关的各个方面,一切政府都具有很强的结构方面的相似性,因此应该运用历史方法和比较方法对不同政府所共有的行政管理规律进行研究。他特别提醒,人们应该“免除这样一种忧虑,即我们有可能盲目地把某些与我们的原则不相符合的东西加以引进”。“只要我们能够从根本原则上认识其在环境条件方面的全面根本差别,我们就能够安全而且有益地引进他们的行政科学。我们仅仅需要用我们的制度把它加以过滤,只需要把它放在批判的文火上烘烤,并把其中的外国气体蒸馏掉。”威尔逊指出,对他国政府与本国政府的治理比较,就能得出对自身缺点和优点的合适判断;对外国政府进行解剖学式的观察,就能够借鉴他国行政管理方面的成功技术和方法,这对提高行政活动效率具有积极意义。“简而言之,稳重而实际的治国才应该放在前面,而把闭门造车式的理论放在次要的地位。世界的‘做什么’永远应该由美国式的‘如何做’所支配。”

正是在这样一种比较研究的方法论基础上,威尔逊提出要借鉴欧洲行政管理的经验,发展美国特色的行政。行政科学首先是在欧洲而不是美国引起重视的原因,与欧洲政府长期属于垄断性质,而美国政府长期以来只是享有一种公共性质的授权有关。对美国而言,行政科学是一门“外来的科学”,它是由法国和德国的教授们发展起来的,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。如果要在美国使用欧洲行政管理的概念,必须彻底改造欧洲行政学的目的、思想和原理,使之适合于美国权力高度分散的政府形式。如果美国要应用这门科学,必须对它进行“美国化”,即从语言、思想、原则和目标等根本方面加以美国化。

四、政府发展

威尔逊将政府发展的过程划分为三个时期。第一个时期是绝对统治者时期,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。通过比较可知,美国现在已经到达政府发展时期中的第三阶段,即美国人民经过与专制权力的斗争,已经为自己赢得了宪法,目前首要的工作就是发展行政管理,以与这种宪法相适应。虽然美国在政治自由、政治实践的艺术和才干方面拥有巨大的优势,在机构发展的顺利和健康状况方面也有很大的优越性,但在行政组织和行政艺术方面却落在了很多欧洲国家的后面。因此,美国政府亟须进行更加仔细的行政调整,为此目的,也急需具有更加丰富的行政知识。

五、人事行政与行政监督

展开美国行政学研究,其目的“在于找到最佳方法以建立下面这样一种文官班子:他们受过足够的教育,具有充分的自信精神,工作起来既有检视又有分量,通过选举和经常性地向公众进行咨询,与公民的思想保持密切的联系,以至于使专断成为不可能的事情”。在威尔逊看来,通过选举和经常性的公开协商,彻底排除武断和阶级成见,建立有足够文化教养和自立精神的文官制度,形成有理智力量的、能够与公众的思想保持紧密联系的行政人事体系,是极为重要的。为此,政府必须高度重视政府官员的素质问题,必须为文职机关的竞争考试提供有充分准备的人员,同样这些人员必须既接受各种自由形式的考试,也接受技术知识方面的考试,国家有必要通过此种方法来建立民主制度。政府官员,尤其是行政领导应该带头克服官僚主义,行政领导的素质与影响力对下属行为具有重要影响。如何才能达到促使政府工作人员“用他的良心作最认真的服务,不仅仅是替他的上级效劳,而同时要为群体尽力”呢?威尔逊认为办法有三:一是给予政府官员大量生活费用补助;二是发展他们的前程;三是提高他们的营养和培养其性格。

在政府权力职能快速扩大的情势下,行政监督的作用必须发挥出来,因为它是行政职能得以顺利实施和行政权力得以合理行使的重要保证。在行政管理活动中,公共舆论起着权威性评判家的作用。行政研究应当为公共舆论发挥其对行政管理的监督控制作用提供最佳途径,而行政管理必须在一切方面对公共舆论有敏锐的反应。

简短评价

威尔逊的《行政学研究》一文被誉为行政学的开山之作,由此奠定了他作为现代行政学鼻祖的地位。在这部篇幅不长的论著中,威尔逊丰富的行政学思想得到了集中体现,主要表现在他所提出的研究国家行政管理的必要性、行政管理的研究目标与实质、行政学研究方法、政府发展、人事行政与行政监督等方面,他倡导建立行政科学,并提出了行政学研究的对象和主要内容。威尔逊立基于学理思想的演变与实践发展的具体状况,比较系统深入地探讨了行政学的最基本概念和范畴,为行政科学的发展提供了延展的基础。威尔逊研究的历史理论高度和方法论上的求实精神,对我们正在进行中的行政体制改革的研究,无疑比其思想观点更具有历史的启迪价值。

政治与行政



【作者简介】

弗兰克·J. 古德诺(Frank J. Goodnow)(1859—1939),是美国历史上著名的政治学家、行政学家、法学家和教育家,在政治学、行政学、市政学、比较政治法学等领域有卓越的成就。他曾在美国哥伦比亚大学主修法律,任哥伦比亚大学教授,自1888年起在该校主讲行政法学等课程,为时近二十年。他于1913至1914年间应袁世凯之聘在北京担任中国政府的政治顾问,于1915年8月上旬在北京《亚细亚日报》上发表了著名的《共和与君主论》,主张中国实行君主制,为袁世凯复辟帝制作理论上的辩护,此举受到后世诟病。1914至1928年,古德诺任约翰·霍布金斯大学校长,对该校的发展做出了杰出贡献。同时,他还积极筹划和创立了美国政治学会,任该学会的第一任主席。古德诺著述颇丰,主要代表作有《比较行政法》、《政治与行政》、《市政府》、《社会改革的宪法》等。

内容导读

自威尔逊1887年提出政治与行政分离的思想,从而奠定了行政管理学独立的学科地位以来,政治与行政的关系一直都是学术界争论的基本问题之一。

1881年,美国发生了一件震惊政坛的事件。一位求职未遂者开枪射杀了新当选的加菲尔德总统,这起严重的政治事件将美国社会长久以来对政党分赃制的不满转化为一种对制度改革的要求,这种要求为政治与行政二分思想的产生提供了条件。1900年古德诺发表的《政治与行政》一书无疑是关于这一问题的重要论著。威尔逊、古德诺的“政治与行政”二分思想是在美国政党分赃、行政腐败、效率低下等问题存在并产生严重影响的时代背景下提出的。

古德诺在《政治与行政》这部篇幅不长的经典著作中,扬弃了传统的立法、行政、司法三分法,他认为“在所有的政府体制中都存在着两种主要的基本政府功能,即国家意志的表达功能和国家意志的执行功能”。古德诺进一步阐述和发展了威尔逊提出的“政治与行政”二分法,他认为政治是民意的表现,亦是政策的决定,行政是民意

的执行,亦是政策的执行,政治和行政的分离只是功能上的划分,而不是结构上的划分。

《政治与行政》这本经典的著作奠定了古德诺在行政学上的不朽地位,产生了深远的影响。该著作分析了行政有效开展所涉及的外部环境问题,主要围绕以下几个方面展开。

一、对政治与行政分离思想的进一步发展

古德诺的名字和政治与行政二分法紧密相连。但是他在此理论上的主要贡献,不在于他首先提出了政治与行政二分法,而在于他对政治与行政二分法所作的系统的阐述与进一步的发展。在古德诺之前,德国的斯坦因、布隆赤里,法国的狄克洛克以及美国的威尔逊都对政治与行政的分离作过探讨,而古德诺所关注的却是在政治与行政分离基础上的两者间的协调。正如古德诺所说:“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,这就要求将政治与行政在功能上进行分离,但是这种分离只是一种形式,制衡才是其本质,为了达到制衡,政治与行政必须以某种方式取得协调,即“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”。古德诺认为,“分权原则的极端形式不能作为任何具体政治组织的基础。因为这一原则要求存在分立的政府机构,每个机构只限于行使一种被分开了的政府功能。然而实际政治的需要却要求国家意志的表达与执行之间协调一致”。在这里可以看出,在古德诺看来政府机构之间的分工不可能像政府两种功能之间的划分那样一清二楚。古德诺所关注的重点已不是政治与行政的分离,而是它们之间的协调。古德诺的基本贡献在于阐述清楚政治与行政的二分法容易造成的一种误解。这种误解认为一种政府功能只存在于一种政府机构中。

二、政治与行政相协调的途径

《政治与行政》一书重点探讨了如何实现政治与行政之间的协调,这种协调的思想成为古德诺政治与行政二分思想的精髓。古德诺将其主要精力放在探讨如何实现政治与行政相协调的途径上,在考察美国行政实践的基础上,他分析了行政活动有效开展所需要的外部环境问题。由此,古德诺认为,要实现政治与行政之间的协调,在美国主要有四条途径可以选择。

1. 政治对行政的适度控制是协调的基础

古德诺认为,实现政治与行政之间相协调的一条最基本的途径就是政治对行政的适度控制。“实际政治的需要,使政治功能与行政功能分离的想法不可能实现。如果从迄今人们认为的广义上去使用‘政治与行政’这两个词的话,政治必须对行政有一定的控制。在我们考察任何国家的政治发展时,都可以发现政府的这两种基本功能之间必然存在着某种这样的关系。”为了更好地实现国家意志的表达功能和执行功能,政治对行政的控制是必须的,但是这种控制必须被控制在一定的限度之内,否则,一旦超出某种范围,不仅会妨碍执行功能,而且还会损坏实施控制的初衷。因此,“一方面为了保证国家意志的执行,政治必须对行政进行控制;另一方面,为了保证政府的民主性和行政的高效率,又不能允许这种控制超出其所要实现的合理目的”。问题的关键是要找出政治对行政控制的恰当限度。对此,古德诺把行政功能从内部进行划分,他认为政治对行政的控制应当限于在狭义的执行机构进行,其他诸如司法、准司法、统计和半科学性质的政府机构都应该保持自己的独立性,而不受政治的影响。执行性官员(只需最高级官员)从属于政治,保证政治对行政的控制,他们跟随政党共进退,其他官员应该是不受政治影响的、以保证行政效率为目标的常任文官。亦即,前者应该避免长期任职,而后者则应保持相对稳定。

2. 行政的适度集权化

古德诺强调,要实现政治与行政的协调,一方面政治要适度控制行政,另一方面协调还取决于权力的必要集中。美国的三权分立思想使得在横向上美国的立法权、行政权和司法权相互分立、牵制、制衡,在纵向上扩大了地方的权力,降低了中央集权。但是,在防止专权、保障民主的同时,它也造成了行政力量统一性的破坏,导致了政治与行政的失调,从而使国家意志的执行职能出现问题。古德诺认为:“任何国家意志的表达,在表达它的机关对它的执行没有控制的情况下都是一句空话。”并且,“在国家与地方政治共同体之间存在冲突的问题上,地方自治政府倾向于牺牲国家利益,因为它使国家意志的执行即使不是不可能,也是非常困难的”。中央政府为了强化对地方的控制,便会通过加强立法来限制地方权力,保证统一;而地方自治权受到损害,则会使用消极的不执行权来对抗。实际上就会出现这样的结果:国家的意志无法贯彻,而宪法规定的地方自治权实际上也受到了侵犯和否定。针对以上问题,只有通过行政权的适度集中才能改变这种状况,因为只有行政被适度集权化了,才能达到政治与行政功能之间必要的协调。因此,“必须坚持这种集权……不管是从行政效率的观点看,还是从民主政府本身的存在看,坚持这一点都是必要的”。