

未名社科·大学经典

# 政治与行政

## ——政府之研究

十



〔美〕弗兰克·古德诺 著



北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS

未名社科·大学经典

# 政治与行政

## ——政府之研究

〔美〕弗兰克·古德诺 著  
丰俊功 译



北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS

## 图书在版编目(CIP)数据

政治与行政:政府之研究/(美)古德诺(Goodnow, F. J.)著;丰俊功译. —北京:北京大学出版社, 2012. 7

(未名社科·大学经典)

ISBN 978-7-301-19827-8

I. ①政… II. ①古… ②丰… III. ①政治制度-研究-美国 ②行政管理-研究-美国 IV. ①D771.221

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 252230 号

书 名: 政治与行政——政府之研究

著作责任者:〔美〕弗兰克·古德诺 著 丰俊功 译

责任编辑:耿协峰

标准书号:ISBN 978-7-301-19827-8/D·3007

出版发行:北京大学出版社

地 址:北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn> 电子邮箱: [ss@pup.pku.edu.cn](mailto:ss@pup.pku.edu.cn)

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121

出版部 62754962

印 刷 者: 北京汇林印务有限公司

经 销 者: 新华书店

890 毫米×1240 毫米 A5 8 印张 158 千字

2012 年 8 月第 1 版 2012 年 8 月第 1 次印刷

定 价: 26.00 元

---

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010—62752024 电子邮箱 [fd@pup.pku.edu.cn](mailto:fd@pup.pku.edu.cn)

## 经典作家小传

古德诺

(Frank J. Goodnow, 1859—1939)

美国政治学家、行政学家、行政法学家、教育家。1859年1月18日生于纽约市布鲁克林,1939年11月15日逝于巴尔的摩。曾在美国阿默斯特学院获得文学学士学位(1879)和文学硕士学位(1887),在哥伦比亚大学获得法学学士学位(1882),也曾曾在法国巴黎和德国柏林等地学习。1883—1914年开始在哥伦比亚大学教授法律。古德诺是美国政治学会的主要创建人,并于1903年成为该学会第一任主席。1900年参加起草了《纽约市宪章》。1911—1912年任美国塔夫脱总统的经济与效率委员会委员。1914—1929年任约翰·霍普金斯大学校长。著作有《比较行政法》(1893年)、《政治与行政》(1900年)、《美国的市政府》(1904年)、《美国行政法原则》(1905年)等。其中最有影响的就是这部《政治与行政》,确立了他公共行政学研究中的开创性地位,并因此而被誉为美国的“公共行政学之父”。古德诺于1913—1914年曾任当时的中国政府顾问,发表过有关中国问题的著述(代表性的有《解析中国》、《中华民国宪法之评议》、《共和与君主论》等)。

## 名师点评

• 在《政治与行政》中，古德诺的最大贡献在于对威尔逊提出的政治—行政二分法作了进一步的阐释与发挥，形成了关于“政治—行政二分法”的典范。同时，古德诺还对国家行政与政治、法律、政党之间的相互关系，行政与立法、司法之间的相互关系，中央与地方之间的关系，行政功能与体制之间的关系等重大理论问题做出了有益探索。这些成就奠定了古德诺在行政学和行政法学研究中的不朽地位，他的行政学思想对于后世的行政学和行政法学研究产生了深远的影响。

——谭功荣(深圳大学)《西方公共行政学思想与流派》

• 随着《政治与行政》一书的出版，政治与行政两分法的观点得到了较为系统的阐述，从而为建立系统的行政学奠定了理论基础。也正是在这之后，在美国形成了比较系统的行政学理论，并得到了广泛的承认。

——胡象明(北京航空航天大学)

《政治与行政两分法：思想渊源及其评价》

• 古德诺在其《政治与行政》一书中通篇的探讨立足于两个出

发点。一是行政效率,在此基础上,他提出了行政集权论,另一个则是政党政治,在此基础上他提出了双重责任原则。这两个出发点一起构成了古德诺的民治政府理论。

——佟德志(天津师范大学)《古德诺的政治思想》

## 前 言

本书的目的旨在说明，法律规定的正式政府体制与现实的体制并不总是完全一致，尤其是从美国当前政治现状的角度来考虑，情况更是如此。本书还力图指出，为了使现实的体制与作为正式体制基础的政治理念之间相契合的程度比目前更紧密，我们应该对美国正式政府体制进行哪些方面的改革。

我们在这方面的努力包括：对政府的活动进行分析，对它们之间的相互关系进行考量，并对政党的地位以及我们开始称为“党魁”的领袖地位进行研究。

我们提出的具体补救对策是：首先，按照联邦行政体制的模式，使州行政体制实现更大程度的集权，以期从行政机关的庞大规模中获得权力，这种权力现在已经阻碍了州法律的贯彻执行，因而这才使行政机关从执政的政治考验中解脱出来成为可能；其次，将政党作为一个受法律认可的政治组织置于有效的公共监督之下，以期政党及其领袖能够更加积极地对公共意志做出回应。

笔者的好友兼同事富兰克林·H. 吉丁斯 (Franklin H. Giddings) 教授应笔者的要求，爽快地答应了审阅本书初稿，并提出了很多宝贵的建议和意见，在此对他表示真挚的感谢。

弗兰克·J. 古德诺

哥伦比亚大学

1900 年 4 月 1 日

# 目 录

前 言 / 001

第一章 国家的主要功能 / 001

第二章 政治的功能 / 019

第三章 中央政治和地方政治 / 037

第四章 行政的功能 / 057

第五章 行政体制对政治与行政关系的影响 / 075

第六章 政府体制尤其是行政体制对政党地位的影响 / 105

第七章 民治政府 / 119

第八章 党魁 / 135

第九章 政党与政党领袖的责任 / 161

第十章 结论 / 201

附：行政之研究 [美]伍德罗·威尔逊 / 209

# 第一章 国家的主要功能

## 经典名句

- ◆ 与仅能够提供法律框架的法律形式相比，法外制度对政治体制产生的影响更大。
- ◆ 人类的政治生活在很大程度上是由人性决定的，即由我们是人这一事实来决定。
- ◆ 政治是政策或国家意志的表达，行政则是对这些政策的执行。
- ◆ 在所有的政府体制中都存在两种主要的或基本的政府功能，即国家意志的表达和国家意志的执行。

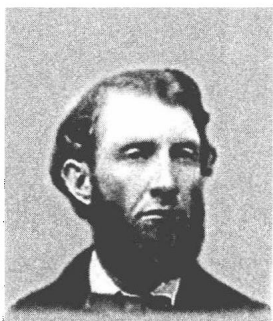


《美国宪法》

研究政府问题的大部分专家，都倾向于将自己的研究限定在那些更加引人关注的事实上，而这正是只对正式的政府组织进行专门研究所造成的。因此，大多数研究美国政府的专著都是以美国宪法为开篇和收尾的。诚然，也有些人致力于探讨美国宪法的历史和现状，但是，很少有人试图抛开正式的政府组织而对民众的真实政治生活进行考察。毫无疑问，他们之所以在对政治制度进行探讨时会采用这种方法，我们可以从以下事实中找到原因，即：美国政治科学中大多数声名显赫的学者都是律师，因此，他们不习惯跳出成文法的规定考虑问题。

然而，没有哪一种研究方法比这种方法更能误导学者们对国家的真实政治生活所形成的判断了；这是因为，政府体制的特点不仅是由法律制度决定的，同样也是由法外制度决定的。实际上，事实确实如此，与仅能够提供法律框架的法律形式相比，法外制度对政治体制产生的影响更大。正因为如此，罗马成为帝国以后，在很长一段时期内，对外仍然保留着共和制的形式。也正因为如此，英国的公法才对君主、枢密院和议会预作了安排。但是，每一个了解英国政府的人都知道，在这些制度当中，没有哪

项制度会比内阁更能对英国人的真实政治生活产生影响——而内阁这一机构在英国的法律中从未被提到过。<sup>①</sup>



约翰·威廉·伯吉斯  
(John William Burgess,  
1844—1931), 美国政治  
思想家。

伯吉斯 (Burgess) 花了很大力气才解释清楚主权和政府的区别, 他评论道: “旧形式在向新形式转变, 当这种转变在潜移默化中逐渐显现时, 可以说, 它并未鲜明而精确地在旧体制和新体制之间划出一条界线。当然, 旧国家 [主权] 根本没有觉察到这种变化, 或者至少在很长一段时间内以及在经受许多痛楚的体验之前并未觉察到, 而仍然用描述主

权的话语描述自己。当它仍然还在为自己的高贵炫耀时, 却没有意识到现在的这件外衣只是从别处借来的。另一方面, 新主权要经过很长一段时间才可能拥有自己的组织机构, 这是一个非常缓慢的过程。”<sup>②</sup> 此处对主权的评价非常具有说服力, 如果用于评价政府, 尤其是评价一个以成文宪法为基础政府, 那会更加贴切。这一体制一经采用, 政治势力就立即开始对它进行诠释和修正, 民众对此几乎是毫不知情的, 直至现实中的政治体制变得与宪法本身所规定的体制截然不同。随着时间的流逝, 毫无疑问,

---

① 内阁是由中世纪英国国王的顾问机构枢密院 (the Privy Council) 中的外交委员会演变而来。“内阁”在 1937 年通过的《国王大臣法》中才获得法律认可, 而本书作于 1900 年。——译者

② Burgess, *Political Science and Comparative Constitutional Law*, Vol. I, p. 69.

体制中发生的实际变化最终会为民众所知晓，因此，它也就可能被吸收反映到正式宪法当中。但是，在政府法定体制发生变化的很久之前，政府的实际体制很可能早就被改变了。

这一事实的最好例子莫过于美国总统的选举方法了。尽管美国宪法规定，总统是由各州的民众正式选举产生的，也就是说，是由民众选举的总统选举人选举产生的，但是，几乎没有人选举总统选举人时会去考虑选举人的品格。此时人们所关心的是政党提名的总统候选人。因此，政党制度就成了宪法的补充——实际上我们也可以说是对宪法的修正，对总统选举的宪政方法进行的讨论无法使我们正确理解实际的选举方法，因为它并没有探讨政党对这一问题的态度。

如果政府体制不是以成文宪法为基础，那么法外制度在政府体制的理论讨论中更有可能会占有一席之地。这是因为，在这样的国家里，宪法本身在很大程度上就是一种惯例。因此，为了阐释清楚宪法，我们必须对惯例进行考察。所有的研究者都不可能会忽略法外制度的影响。因为除了这些法外制度，他还能拿什么东西来当作结论的基础呢。正因为如此，现代对英国政府体制的论述很有可能要比对美国政府体制的论述更加令人满意。通过这一点可以说明，一般而言，对政治力量的运行和运作所进行的描绘更加准确和精确。具有重要意义的是，对美国现实政治体制做出了最佳描述的是英国人布莱斯（Bryce）先生，他在自己国家习惯了从成文法的背后去考察其政治体制，并将他熟悉的这一方法

应用于我们的体制，从而使得他对美国政治制度的描述让我们钦佩之至。

一般而言，对政府课题进行研究的学者不仅未能恰当地将重点放在法外制度上，而且他们还往往会将自己的研究限定在宪法问题上，或许他们可能根本就没有将行政体制考虑在内。然而，



鲁道夫·冯·格奈斯特 (Rudolf von Gneist, 1816—1895)，德国政治学家、政治家。

和宪法所规定的政府形式一样，行政体制对整个政府体制的影响也是巨大的。

格奈斯特 (Gneist) 差不多是第一位呼吁我们关注行政制度重要性的著名学者。他越来越确信，发端于英国，而后又被移植到欧洲大陆的议会制政府体制，并没有实现这一体制在英国所达到的效果。

因此，他开始着手对英国的制度进行全面详尽的研究，不仅仅研究了闻名于世的英国宪法，而且对英国的政府体制，尤其是对其行政体制进行了考察。他从研究中得出结论认为，脱离了英国的行政体制就无法理解英国的议会制，而且，相比而言，欧洲大陆议会制显得不那么成功的原因在于，在欧洲大陆的基础之上矗立着一个英国的上层建筑。格奈斯特认为，情况之所以会如此，是因为将英国制度介绍给欧洲大陆的是法国学者，诸如孟德斯鸠 (Montesquieu)、德·洛尔默 (De Lolme) 和本杰明·康斯坦特 (Benjamin Constant)，他们只是知道英国王权与英国议会之间的关系，但却对作为英国议会基础的

行政体制毫不了解。<sup>①</sup> 格奈斯特将余生致力于倡导变革德国的行政体制，期许德国也能奠定类似英国发展议会制的基础。

我们应该谨记，不仅要从法律的内部，而且还要从法律的外部来探究一个民族的政治制度。我们还应谨记，不了解行政体制就无法理解宪法。如果我们记住了这两点，那么我们就可以认为，与那些囿于宪法正式条文的思考所想象存在的政治制度相比，不同民族的政治制度会显示出更大的相似性。

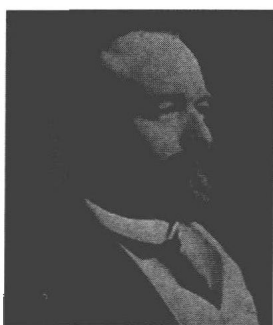
人类的政治生活在很大程度上是由人性决定的，即由我们是人这一事实来决定。当然，人的智力水平和是非观念在人类发展的不同阶段是不同的，即使是人类发展前一阶段所采用的政府形式也可能会对后一阶段的状况产生重要影响。但我们相信，在人类的智力和道德相同的阶段，即使政府的外在形式差异很大，不同民族的真正政治制度也将展现出很大的相似性。正如我们所说的，这种相似性主要是源于如下事实：无论在什么地方，不管在什么时间，人类终究是人类，因此，所有人类政治组织必然具有相同的终极目的，必然以普遍的方式采用相同的方法满足这一目的。有时候，这些政治组织可能会在正式政府组织中充分体现出来。但实际上在很多时候，它们没有得到体现。因此我们必须对全部的政治生活予以考察。

正是因为不同国家的实际政治体制具有这种相似性，才使我

---

① Cf. Gneist, *English Constitutional History*, Preface.

们有可能将国家作为一个抽象的概念进行考察。如果真实的马之间并不相似，那么我们就无法将马作为一个抽象概念进行思考，同理，如果这些具体的国家之间并没有很大的相似性，那么，离开了我们已知的国家的具体实例，我们就无法对国家进行考察。这一抽象的理论概念不仅是可能存在的，实际上，所有的政治科学理论工作者似乎早就掌握了这一概念。这个概念进而就成了一件被赋予了生命且具有了活力的东西所具有的概念。当对国家进行抽象的考察时，国家通常被比喻为一个有机体。许多政治作家曾经注意到国家与有机体之间的这种类比。这一观点近年来已经得到广泛认可，霍布斯（Hobbes）在他的著作《利维坦》（*Leviathan*）中似乎已经预示了这一点。一些作家甚至宣称，说



富兰克林·亨利·吉  
丁斯（Franklin Henry  
Giddings, 1855—1931），  
美国社会学家、经济学家，  
曾任美国社会学会主席。

国家像有机体是不妥帖的，国家实际上就是一个有机体。<sup>①</sup>但是，另外一些人认为，强调生物学上的相似性是非常危险的，而且他们还提到了社会心理和社会意志，似乎政治组织的行为是一个具有意志力的人格遵自己真实意志的结果。因此吉丁斯说道：“社会联合（association）的首要结果是个性心理的演化，次要结果是社会心理的演化。”<sup>②</sup>他还说：

---

① See Posada, *Tratado de Derecho Administrativo*.

② Giddings, *Principles of Sociology*, p. 132.