

大學叢書

陳侃偉
萬德羣
合譯

美國政府與公共行政

592.6(25-189)

政行共公與府政國美

特 勒 彌 · 翰 約：者作著

羣 德 萬 · 偉 侃 陳：者譯翻

司公限有份股業事化文明黎：者版出

司公限有份股業事化文明黎：銷經總

號一二二段二路義信市北臺

號九四段一路南慶重市北臺

號七〇一路南森林市北臺

司公限有刷印色彩山高：者刷印

號九一一街同大市北臺：址 地

版出月一年三十六國民華中

元 拾 捌 幣 臺 新：價定

號一六〇八一戶帳撥劃政郵

號九七九一第字臺版內記登業事版出部政內

究 必 印 翻 · 有 所 權 版

目次

前言

緒論

第一章 政治與行政……………一

第一篇 公共行政的憲法體制

第二章 憲法與公共行政……………二一

第三章 聯邦主義與公共行政……………四一

第二篇 立法

第四章 立法權……………六九

第五章 立法機構作為行政權力之來源……………八三

第六章 立法機構作為組織結構的設計者……………一〇一

政府與公共行政

第七章 聯邦政府之立法機構與行政改組.....一三一

第八章 立法機構作為基金的供應者.....一六九

第九章 立法機構與基金開支的監督.....二〇五

第十章 立法機構作為行政監督者.....二一三

第十一章 立法機構與行政人事.....二五八

第十二章 立法機構的任務.....二八〇

第三篇 行政

第十三章 行政權.....三〇三

第十四章 行政首長職位的組織形態.....三二七

第十五章 總統與外交事務.....三五三

第十六章 總統與國防.....三六九

第十七章 行政首長與行政人事.....三九二

第十八章 行政首長與預算.....四二二

第十九章 總統與經濟發展.....四四七

第二十章 總統與州長之任務.....四七一

第四篇 司法

第二十一章 司法權……………四八七

第二十二章 憲法準則之特別問題……………五〇七

第二十三章 行政程序之適當過程……………五二六

第二十四章 行政裁決之司法複查……………五五一

結 論

第二十五章 目標：負責之官僚政府……………五七五

緒論

第一章 政治與行政

政治是一組具有崇高意義的字眼，它表現人類統治自己，為政治權力的行使提供結構和實際應用的努力之全程。極權政治制度之下，所有的權力，在意義上都是政治的。在多元政治制度之下，權力由許多社會工具所行使，此時的政府變成此等工具中的一個。在這樣的社會中，政治的權力可能擴張，但並不對人的行為特別加以控制。

在西方文化中，政治制度的研究主要及於政治權力的目的和方法。本研究一再為西方人強調兩個偉大的目標：如何導使政治權力的行使於社會一般福利的推進，而非為社會少數人的卑鄙行徑的滿足；其次，如何約束政治權力的行使於承認社會中個人價值的方式之下。這些論題直向柏拉圖和亞里斯多德的思想挑戰；說明了由西塞羅（Cicero）定下的羅馬法的解釋；一直到當前時日，繼續激發我們的偉大政治思想家之關懷。

然則政治一詞實包涵所有各方面的政府研究在內。包涵政府目的和政治實踐的理論，涉及政府結構和關係，談到政府政務的政策和方案，伸張範圍於政治權力的動力：誰支配權力；政治領袖如何取得並保有權力；權力如何在政務指導的實際中行使。政治與政府意義相同。政治的研究就是政府藝術

和政府科學的研究。

由於政治涉是人類生命福祉之上的權力，由於即在西方文化中權力也常常是犧牲多數人，為少數的利益而行使，故政治一詞常是罪惡的暗示。在我們自己的國度裏，政治也者，常常意味着某些人士，某些集團，為特定利益或特權，而行使的政治操縱。常常表示政治領袖人物的政治策略或政治技巧，他們的作法爲了私利，手段則出於欺騙，詭詐，和強力。常常被人認爲是不誠，貪污，不受司法管轄，求個人或集團的壯大等等。

亞里斯多德認爲人生來就是政治的動物，我們經驗中獲知政治乃人類社會生活的基礎。理論家可以想像一種無政府狀態，其中不需政治權力的行使。學政治的學者知道歷史上沒有過無政治權力的社會或文明繼續存在的紀錄。社會者，意指社會組織，而社會組織則在其許多特質中需要政治權力的行使。西方文化裏的政治評論家自來就認爲政治權力易被濫用。就是此種政治權力的濫用導致人們對於政府的不信任，同時在我國中不時引起一種流行的觀念，認爲政治權力是罪惡的和某種程度的低級。但是，合理考慮之下很快地使吾人了然於一個道理，吾人無法于置政治權力於不顧或者希望其不存在的情況下，使政治權力不被濫用。相反地，吾人已於實際方式上，環繞政治權力的行使，尋求各種保護措施，而且有時更「驅除敗類」，建立新的政治領導，這個領導承諾推行爲大眾利益的「仁政」。對美國人來說，輕視政治權力的行使實毫無好處。相反地，吾人實有其必要維持政治權力的行使於合理的限度之內，於合理的領導之下。換言之，政治權力濫用的防止，其意即是對於政治權力的行

使加以某種程度的管制。

政治權力的限制

政治權力的控制是美國政府制度的一種基本概念。這種管制始於自由的思想。美國社會認定個人之於社會，不止於螺絲釘之於機器，由於每一個人的生命的事實，每一個人都有一種與生俱來的個人價值和尊嚴——這樣一個社會已經着手規定了政府扮演的角色和它的作爲。

西方的政治傳統自來就抱持自由的思想，雖然在實現此種思想下有時未能怎樣成功。吾人文化中的猶太和基督教教義，奠下了個人價值觀念的堅實基礎。自然法原則給予人某些不可讓與的權利，其中生命和自由最爲重要。這個原則兼具宗教和理性的意義。在上帝的眼光中以及法律之下，人人生而平等的假定，大大地支持了自由的思想。十七世紀英國的平等主義者宣稱：「英國的最窮的人與最富的人有其一樣的生命。」平等和其政治上的相應自由，已經使政府變成社會之公僕而非社會的主人。

在第二方面，社會大眾福利超過國家中任何個人或任何團體的概念，也完成了它的使命，鼓勵了對於政治權力使用的限制。美國憲法序言宣稱，聯邦政府的目的在於「建立公正，確保國內安定和平；提供一般防衛，促進公共福利，導致自由的福祉……」公共福利的內涵不易加以限定。但這個困難並不即是論定公共福利沒有意義的理由。相反地，政治活動要朝向公共福利，公共福利必須澤被廣大社會等概念，深植於美國政府的實踐之中。經由政治行動廣泛地繼續地犧牲社會某一部份人民的利益

以圖利於社會任何部份人民，皆有達吾人之公平，公正和平等的觀念。

以公共福利爲政治行動目標的思想，承認了這種可能，政府的工作不可有損於人的最佳利益，相反地要能推進這些利益。所有政府的活動不可因爲其係政府的行動而遭反對。我們要求所有政府的活動都置於確實的考驗之下，也就是置於公共福利的考驗之下。還有，很明顯地，公共福利的概念不是一成不變的，它必須隨人的條件與環境的變動而變動。純農業社會時的公共福利觀念，與複雜、工業化、高度技術、和城市化的公共福利觀念，完全不同。

在第三方面，美國社會中的政治權力，受有限政府觀念的限制。在本質上，我們認爲有某些實質上和程序上的事情，乃政府能力所以遂行之外者。我們的聯邦憲法規定若干型態的政治活動政府不得從事。不得封贈貴族頭銜；不得通過公權喪失案或追溯既往之法律；不得課征任何出口稅；沒有得到某一州的同意，不得將該州分成若干州；不得剝奪出版或言論之自由；不得設立宗教。這些都是由憲法規定我國政府不得從事的政治權力之表明。此等詳細規定之外就是社會與州之不相同處，因爲許多民間的社會與經濟活動，可以也應該僅在爲保護廣大社會福利所必需的最少限制之下加以實現。我們的政府不是一個萬能政府，所以我們努力於防制萬能政治權力的實行。

此外，我們的政府體制是依照程序而加以限制的。權利法案爲個人定下了若干與政府關係的保障程序。個人的財產不得不予公正補償而取爲公用。不經正當法律程序，不得剝奪個人之生命，自由與財產。個人不受不合理的搜索和拘捕。個人不應被迫而於任何刑事案件中作不利自己的證人。在所有

的刑事訴訟中，但有權要求迅速而公開的審判，應得到被訴的通知，應得到辯護的協助，應該有權召請有利的證人。這要說來，我們的政府不僅僅是受到實質限制的政府而已，而且在如何遂行他的功能上也受到限制。

因此，我國政府制度的基本構想是政治權力能够也應當加以限制。我們藉承認個人價值，宣告個人自由的目標，以獲致這個偉大目標。我們藉堅持政治權力行使之時，必須以公共福利爲宗旨的途徑，以獲致此一偉大的目標。我們藉承認社會與國家有所不同，在最少的政治管制下保留實質上的，人們自由活動，公平競爭的天地。

政府結構中的政治

政府爲社會人類所必需，這個觀念必須接受，但是，如果社會人類應該享受某種程度的個人尊嚴和自由的話，則政治權力的限制亦是重要問題。在西方傳統中，政治權力和個人自由這兩者的調和，曾經由吾人常常稱之爲立憲主義的政府機構以獲致，人們曾經致力經由許多成文法，經由政治習慣和慣例，以建立政府的規範，這個規範同時可以推進一般福利，保障自由福祉。

政治哲學家們有時曾經企圖嘗試建立一種理想的政府制度——烏托邦。別的哲學家也從歷史的證據或「正當理由」，指出（並示爲允當）可行的政治發展。有許多事務必須處理的人類，一定要建立，調整，和運用一種政治制度，這種制度將達成哲學家的目標，適於當時社會重要份子的口味。在各種

不同勢力——爲戰爭的勝敗，現有的自然資源，技術發展，正在競進中的文化之影響，移民和商業，老練的領袖人物，聰慧的使領人員——的影響之下，各種政府在人類中建立了起來，遂行各種不同的任務。在西方文化裏，此等發展已經證明了某一一定的普遍目標：一個政府體制，能够維護並推進民主價值的政府體制。

任何社會中的政治權力都形成了結構。沒有或大或小的形式安排，政治權力便不能存在，不能發生作用。此種結構有些見諸成文法條，但多數都沒有任何形式的特別規定，而是代表傳統和政治思想。沒有人能够只從寫下來的字而知道是政府的本質，他必須同時考查其實際作爲。

任何政府結構都至少有三種根本的外貌。第一是承轉並執行政治權力的制度，其次包涵各種決策的機構，其三則是官署或者行政機關。所有這三種都可以在甚至最初期的政府形式中見之。的確，吾人可以這麼說，很少政府沒有這些部門而能存在。

權力制度是一種社會現象。它反映社會各不同階級的地位，反映他們所有之權力行使的程慶。亞里斯多德早就認爲國家的最高權力一定掌在一個人，少許人，或者許多人手中。於是他定下界說，以大眾利益爲統治宗旨者，叫做「真態 (True forms)」，以謀取私利而爲統治者，是爲「變態 (Perversions)」。「真態」就是君主國，貴族國，立憲政府，而「變態」則爲專制——一人統治；寡頭——少許人統治；和民主——許多人統治。今天的情形還是一樣，吾人並不接受亞里斯多德所使用的特定字眼。但其基本觀察則仍有其繼續的重要性。

在世襲王朝的社會結構裏，政治權力可能掌握于國王，或者掌握于世襲貴族或享有特權的官僚之手，以國王的名義行使。在封建社會結構裏，政治權力可能分散于許多世襲貴族和成功的軍事將領之手。在民主社會裏，政治權力可以操之少許人（精英幹部）或由許多人所行使。這是政治權力轉移及行使的基本制度。

今世政府的決策機關，通常被描述為獨裁的，議會的，和立法與統治分享的。在絕對主義下，獨裁者和其精英幹部的話語就是法律。他們的決定構成政治行動的基本指導方向。在議會政府之上，立法機關的決定給政府一般政策提供決定。在立法與總統分享制的政府下，政治決定之權，由立法機構與總統共同持有。這些型態當然也會有合併兼具或修正的情況。我們無法用幾句話將此等任何一種形式政府之實際決策過程的實質加以說明。

一個社會，其政治權力之行使與決策之組織結構，必有高度關連。當然，爲了決策目的，使一個議會結構的政府，在權力行使制度的實體上，代表一個寡頭或精英幹部，那是可能的。或者一個議會政府代表一個權力的民主制度。同樣地，立法與總統分享決策權的結構，可以是一個寡頭權力制度的工具，也可以是民主權力制度的工具。任何一個特定社會，只宜稱具有決策的議會組織，並不一定就示明其政治權力的行使有了民主制度。

當然，本書的注意焦點是美國政府。在這個國家，政治權力之移轉與行使，其制度是民主的。其次它是高度分權制的。每一個公民都有選舉官吏之權，這些官吏構成決策機構。尤有進者，提出候選

人的政黨也是以地方為基礎而組成的。政府的高層決策機構與政黨之地方組織聯合或合併相平行。

吾人美國的決策機構是立法，行政，與司法。如果有時在決策上發生行政高於其他的情況時，也並不表示其他兩個機構不重要。的確，曾經多次有過立法機構被壓倒的情況，而在我們的特別結構裏，也總是政府機關最具偉大潛力，和實際的重要性。

官 署

政府的第三基本部門就是官署，或者說行政機構，官署這個字就像政治詞典中的許多字一樣，是一個有着不同意義的字眼。例如，它曾經被一位作家當作經濟意義而使用：認為是各種活動的表現而沒有市場的現金價值。在競爭經濟裏，所有產品都藉市場設計而有所控制，用途與效能的考驗是消費的鈔票，他們個別購買，以獲得最能適應其需要的東西為酬報而不買那些不需要的東西。甚至在今天的大企業中，其中大部份由專業經理人員經營者，基於市場競爭生存之理，利潤刺激成爲一種經常刺激和確定限制。在公共事務中，只有政府作業，就沒有此種密切的和繼續的對於其用途與效率的檢查。但這是一種至爲技術性的而且很少爲人應用的定義。

官署的第二個意義與組織龐大的意思相同。如法國社會學家韋伯 (Max Weber) 所賦予之特性者，官署一詞包涵某些共同特質，例如爲法令所約束的政府職能之連續機關，依照教階組織原則的官員組織，特定權限範圍，把行政從所有或控制下獨立出來，在技術資格的基础上選用人員，人事的任

命，擬訂行政法令規章時之陳述與紀錄，制度化的紀律與身分，依照職位與薪水而表示之地位等等。韋伯承認這種官署組織可以形成許多不同種類的社會集團之特性，從政府到商業到教會。但當吾人使用官署一詞之時，多半總想到政府，特別想到政府的行政機構。

的確，我們不能否認，我們是處在一個行政機構規模龐大的時代，在這一感覺上官署乃與我們同在，而且沒有疑問地只要我們的當前社會存在，就將繼續如此。一九〇〇年時，我們的聯邦，州，和地方政府共雇用了一百萬人，至一九五〇，這個數目增加到七百多萬。在一九〇〇年，每二十五個被雇用的人中有一個為政府工作，至一九五〇年這個比例變為每八個就有一人。在一九〇〇年政府的總開支約為十五億美元，至一九五〇年超過六百億。依照一九二九年物價水平所表示之貨幣正常購買力計算，則美國政府開支由一九〇〇年的大約三十億元，增加為一九五〇年的大約四百億。一九〇〇年政府開支約占國民所得的百分之九，一九五〇年則為百分之二十五。吾人若以另一種方式來表示，則勞動和資本輸入用之于政府業務者，在一九〇〇年約為全國收入的百分之五；而一九五〇年則為百分之十五左右。

我們無意於此褒貶此種趨勢，但仍然值得於此一提由那位對於此種發展加以謹慎的經濟分析的作家所獲致的結論。法布力康 (Fabricant) 發現到一九〇〇至一九五〇年間幾乎沒有任何一種政府活動是削減的。然而，在政府的這些活動中，其成長率之高下則甚為不同，如國防、公路、及公共福利等之拓展，較之其他活動之增長為尤速。政府用人與經費增大的最重要原因，不因為新的政府活動而產

生，而是出之于早已在一九〇〇年存在的原有政府活動之成長擴大。雖然在諸如社會福利服務，住屋，較高的教育，和財政等各方面，政府活動與私人活動比起來確見擴張，雖然政府活動擴及於諸如電力、地方公用事業、銀行、以及酒店等等行業之中，但依照其實在情況而言，政府活動的增加仍然不是「政府作業（Operation）膨脹的主要因素。」促使政府行政擴張的主要因素第一是對於國防的越來越為注意的關切，再加上其他的因素，諸如人口的增加，經濟的成長與城市化，經濟恐慌與經濟安全的關切，進步中的科學技術，以及農業經濟的不安等等。不管我們喜歡不喜歡，在大規模的活動與組織的意義上，政府官署確是我們這個時代的特質。

另外有第三個意義常常與官署這個名字連在一起。這是一個具有嘲笑味的含義，帶有一種批評性的不贊許的內涵。在這個意義之下，官署就代表某些特質，如行動遲緩（拖），對於細微末節事件的
高度注意（官樣文章），不願意作決定（推），高度小心（沒有創造力），依樣葫蘆不敢更張（沒有進步），過多的文書工作，地位的留戀與安全的顧慮等等。無疑地，雖然一個有作為的領導人物，能够緩和（如果不能消滅）許多此等最明顯的可見特質，但龐大的行政組織確有一種趨勢，會孕育出許多此等特質。如果「官署」這個名詞就以此一官僚主義的卑賤意義而作用，則錯失可能常置於公共服務週邊的許多法律限制和普遍的政治領導的門邊，此種政治領導是對於小心唯謹加以報價，而對於革新和行動則加以懲罰的。

官署還有第四個意義，這個意義在本卷中特別具有重要性。官署可以是指由政府行政機關所作的

政治權力的行使。這個問題，我們稍待將回頭加以討論。

今天，官署一詞之最普通的用法，祇是把它當作執行政府工作所必需的龐大政府機構的指證。認為官署是某些新的東西的想法是一種錯誤。軍隊是一個官署，是一個龐大機構，執行國家的侵略或防禦政策。政府經常有一種徵稅人員的體系，這是官署的又一部門。當國王要一個文書人員給他管理紀錄之時，當羅馬建立一種方法以築路之時，當政府的去歲機關決定派遣代表赴外國或接受他國代表之時，官署就產生了。沒有任何一個超過原始社會之後的政府，能夠沒有某種程度的行政機構而能生存的。

的確，當一個社會之政治權力制度或者政府結構，已經發生變化，但政府的行政機構仍然或多或少的沒有改變，這并不是太過不平常的事情。羅馬共和之下建立的官署，就在帝制之下繼續存在并且加強。在法國，一個短時期內的政府行政機構，即由一七八九年革命以前的舊政存的管轄之下，而一直沿用至革命，軍事獨裁王朝復辟，而議會共和。在德國，其官署於另一短暫時期中，即從普魯士軍國主義，而共和主義，而納粹主義，而回復到現在西德的共和主義，一直看守着德國權力的遞遷。

官署與權力

西方社會的各時代各地方，一個嚴重的政府問題就是官署在政治權力制度中應該扮演並確曾扮演的角色問題。官署的理想規模或其結構，曾經用來描繪政府行政機構，把它作為政治的核心。這個理

論認為官署之恰如其分地隸屬於政府決策機構，一如決策機構隸屬於政治權力制度，或者向政治權力制度負責。

因此，國家在本質上被描繪為一個各種關係的連鎖系統。如吾人所已提及者，第一，有一個政治權力制度。第二是決策機構，政治權力制度即經由決策機構而作用。第三是行政機構，用來執行政府決策機構的各種決定。官署也者仍被認為是一個國家作用裏面的僕人，而不是主人。

然而，將政治社會區分為政治權力，政務決定，和行政執行三種部門，并非簡單事情。在人類生活中將政府區分為簡潔的構成單位會過分誤人。政府之作業實遠為複雜。此處之區分係為討論的方便的方便，并無此種區分就必然代表了政府實際作業之全部的意思。

但是，在西方社會的歷史裏，是否曾經有過一個國家，在任何重要時期，或者曾經到過任何重要程度，由其官署統治，實在是一個疑問。誠然，曾經有過這樣的事例，有國家者，其官署曾經在政府決策機構的政策指導上發生過相當的影響力，不管此種情況代表獨裁、寡頭、或民主的權力。說官署不影響政府決策，并從而而不影響政府權力制度，是一件難以想像的事。官署是由那些長於政府工作的人所組成。他們修養成了特殊的才能，憑他們的經驗與智識，他們必然地會提出政府政策的可行路線。

然而，在影響政府行爲與支配政府的，政治的權力兩者之間，有着極大的不同。顧問權與決定權是不同。官署必須只充當顧問而已，當其兼有決定權力的時候，官署就變成政治權力制度中的一個因