

大學叢書

陳侃偉
萬德羣
合譯

美國政府與公共行政

大學叢書

陳侃偉合譯
萬德羣

美國政府與公共行政

黎明文化事業公司印行

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版政內

究 必 印 翻 • 有 所 權 版

前言

本書之作，明白有意地在於討論美國政治制度。其注意之焦點在於此等制度如何促使龐大的行政機構隸屬於某種程度的政治責任。這是一個對於一般研究政府制度。特別是研究公共行政的學者，有着極其重要性的論題。

近年來，學人中特別流行依據政治行為而研究政府現象。依據動機，人格特性，和外在刺激等而研究團體動力在選舉，在影響選民，在對當選之官員及行政機關施以政治壓力，以及在政府工作之遂行等各方面的心理作用。對於許多人來說，「行為科學」一詞。似乎與社會科學同義。別的人則認為就學術研究範圍而言，前者實際上已取代後者。

近年來所進行的社會心理研究，已大大地增加了吾人對於政治行為的了解，無論其係發生於政黨，壓力團體，立法機構，行政機關，或者其他方面。在政府行為或其他社會組織的行為上，我們決未到達關於團體行為的智識之盡頭。我們確已做了一個好的開始。

然而，我不能接受任何暗示的說法，認為我們對於政治行為的研究，已經消除了僥吾人所能以理解政治體制的運行特性之必需性。我看不見吾人最熱心的研究政治行為生徒曾經提出此種說法。祇不過是在現有的刺激中，似乎將予提出的一種政治洞察力的獨有主張。

在一方面研究政治制度，一方面研究政治行為兩者之間，實在沒有必要去發展一種敵對意識。如

果我們要求了解政府程序的話，則兩者都是根本之事。我們的政治制度定下了大綱大旨，政治決定即於其中作成和實現。這些大綱大旨劃定政治衝突的界限。尤其是，此一大綱大旨本身就是不時論爭的政治事件。

的確，我們不可或忘，政治制度，政治活動法則，乃整個西方歷史中之政治哲人與政治家的一種先見。在我們的文化中，人盡全力為自己提供政府機體，此種機體同時有助於其政治需要，和個人自由的保護。政治制度的研究是偉大理想的研究，這是顯現在政治中的人類道德意識的研究。

本書將就美國政治制度作一廣泛討論：亦是討論美國現行設計，美國社會依此設計而促使政府官署負起政治責任。本問題的重要性罕見提出公開討論。

本書亦將說明一件主要的和一件補充的問題。主要的論題是，吾人一方面可於立法、行政、和司法間的實際工作中，認識一種獨立體的因素，一方面則是政府的各個行政機關，前者是政治決策機構，後者則合而為官署（Bureaucracy）。就是此一獨立體依次安置整套政治制度於政治高於其他的位置上。

本書的次一論題是不認為行政機關僅是政府行政部門的延伸。此一憲法地位上的題目將於後文中較為詳細地加以討論。不過此處先予略為一述，亦屬得策。在美國，要於美國政府設計中為行政實際活動發展出一種憲法原則，殊屬非易。有幾次，立法機構制訂法律（如一九三三及一九四〇的Hatch Acts 即是適例）規定行政部門籠罩所有的行政機關。此種立法乃係數量之計，吾人決不能據以解釋

，認為是立法機構所作的憲法默許的基本觀念。

實際上是這樣的，在我們的政府設計中，行政機關並不是行政部門的重要部份，而係組成一個特殊梯隊，隸屬於行政，立法，和司法部門的指導。行政機關，在政治上對所有三種部門負責。此種責任並不通過任何一個部門，而是直接担负的。

的確，議會政府與美國政府兩種制度之基本不同，在於美國政府的行政機關並不經由行政的居間向立法機關負責，而是就屬於立法權力之事項向立法部門負責。

吾人回頭將于下文討論此一問題。我希望一開頭就把這個大輪廓弄清楚。我相信在吾人政府的立法、行政、司法機構，與政府的行政機關之間，有一種可以認知的獨立體在。尤有進者，我相信授予此等政治決策機關以一種實質的管制監督官署之權力，乃係美國政制的大目的。

基本上，本書與余前著「公務管理 (Management in the Public Service)」係一姊妹書。在該書中，余致力於從政府作業機關首長的角度來敘述官署。該書中，余討論到所有官署將遭遇到的作業效果問題，無論其所執行的工作本質係國防，自然資源的保護，公共教育的規定，或者係影響公益的工商管理。

一如吾所前欲述說者，本書討論的是一個不同的，更大的論題。於此吾人的注意力將指向那些方法手段之上，此種方法手段乃確使公務管理從屬於負責的政治指導者。

這個論題今天何以會如此重要的一個理由，就是公務專業化的擴大。也許這是傑克遜民主主義（

Jacksonian democracy) 的一個原則，任何公民都可以擔任政府公務。非常明白，也非常使人信服，今天的情勢已非昔比。普通一位公民無能發射地球衛星進入軌道。一個普通公民不可能在公立高中或公立大學教授原子物理學。一個普通公民不可能設計建築水壩，不會治療精神病。諸如此類不勝枚舉。由于政府工作的擴張，由于人類智識體的成長，而且變態會所未有的高度專門化，使公共行政也變得更為高度技術性，在其任何工作上都要高度的才能。今天吾人國家之生存，繫于受徵召經訓練而於政府機關中担任工作的男女之能力與忠誠。

同時，民主主義的論題，要求官署在其高度專業化之中不會變成統治的人。實在的，作為一種政府制度，一種政治生活方式的實施理想之民主主義，並不容易加以界說。也許林肯給我們所下的「民有、民治、有享」定義，乃是最佳總結。的確，民主主義牽涉到共同參與和共同管制兩方面的問題。然則在民主主義之下，專業化的官署一定要受公共管制，這是本書的論旨。

在討論主題之簡單概念，及與別人作適當之交通兩者之間，存在着一個大缺口，我無法不受此種缺口之困擾。在只欲說明下一基本概念上就有如此多的問題要討論。這個基本概念是：在美國的政府設計裏，立法、行政、和司法等三個部門，不但在公共政策的決定方面，聯繫結合，而且在促使政府的行政機構接受大眾指導與大眾管制上，也共同努力。我們確信，負責任的執行之獲致，將是官署永遠作為自由人民的公僕。

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 立法機構作爲行政權力之來源·····	八三
第六章 立法機構作爲組織結構的設計者·····	一〇一

政府與公共行政

二

第七章	聯邦政府之立法機構與行政改組	一三一
第八章	立法機構作爲基金的供應者	一六九
第九章	立法機構與基金開支的監督	二〇五
第十章	立法機構作爲行政監督者	二三三
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，談到政府政策的方案和，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，他們的作法為了私利，手段則出於欺騙，詭詐，和強力。常常被人認為是不誠，貪污，不受司法管轄，求個人或集團的壯大等等。

亞里斯多德認為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為政治權力易被濫用。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，認為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，這個領導承諾推行為大眾利益的「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為。

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，其中生命和自由最為重要。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，猶致自由的福祉……」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，公共福利的觀念不是一成不變的，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。這麼說來，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，必須以公共福利為宗旨的途徑，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

政府為社會人類所必需，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為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（並示為允當）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度。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，或者許多人之手。於是他定下界說，以大衆利益爲統治宗旨者，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，只宣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