



本书被行政学界尊为开山之作，是行政学专业的必读书。古德诺的政治学说直承洛克的二权思想，跟三权分立说有很大不同。

政治与行政

一个对政府的研究

Politics and Administration: A Study in Government

〔美〕弗兰克·J·古德诺/著 王 元/译

政治与行政

一个对政府的研究

Politics and Administration: A Study in Government

[美] 弗兰克·J·古德诺/著 王 元/译

图书在版编目(CIP)数据

政治与行政:一个对政府的研究/[美]弗兰克·J·古德诺(F. J. Goodnow)著;王元译. —上海:复旦大学出版社, 2011. 11

(复旦政治学译丛)

书名原文: Politics and Administration: A Study in Government

ISBN 978-7-309-08458-0

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 189802 号

政治与行政:一个对政府的研究

[美] 弗兰克·J·古德诺 著 王元 译

责任编辑/邬红伟 孙程姣

复旦大学出版社有限公司出版发行

上海市国权路 579 号 邮编: 200433

网址: fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

门市零售: 86-21-65642857 团体订购: 86-21-65118853

外埠邮购: 86-21-65109143

常熟市华顺印刷有限公司

开本 890 × 1240 1/32 印张 6.125 字数 125 千

2011 年 12 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN 978-7-309-08458-0/D · 525

定价: 18.00 元

如有印装质量问题, 请向复旦大学出版社有限公司发行部调换。

版权所有 侵权必究

《复旦政治学译丛》编委会

林尚立 陈明明 牛铭实

Richard Lachmann 王 元

陈周旺 何俊志 刘春荣

《复旦政治学译丛》总序

1979年邓小平同志提出政治学研究要“补课”，随后北京大学、复旦大学等高校陆续恢复政治学专业，从那时算起，中国政治学已经称得上“三十而立”，这意味着中国政治学正臻于成熟。

恢复学科之初，借鉴和参考当代世界政治研究中已有的优秀理论成果，成为中国政治学发展的重要路径之一。20世纪80年代末复旦大学国际政治系着手推动当代西方政治学的译介工作，出版翻译了一批重要的当代西方政治学译著，其中包括阿尔蒙德的《比较政治学》、亨廷顿的《变动社会的政治秩序》、罗伯特·达尔的《现代政治分析》、林德布洛姆的《决策过程》等，这些译著打开了中国政治学的视界，使中国的政治学讲师、学生乃至普通读者第一次系统而直接地接触到当代西方政治科学最具代表性的著作。从那个年代成长起来的一批政治学人，如今已经成为中国政治学的中坚，当年他们的学术研究在很大程度上都曾受惠于这些作品。可以说，在中国政治学的发展历程中，这一倾注了众多政治学人心血的翻译工程功不可没。

时至今日，中国政治学已经取得了长足进步，国内外政

治学的交流十分频密,相当一部分政治学者已经直接运用外文文献来进行研究,在顶尖外文期刊上发表论文。但这并不能抹杀译介工作的重要性。须知外文文献获取难度大、代价高,加上阅读起来耗时费力而每每不甚了然,即使对于外语十分了得的研究者而言也未尝不是如此,长此以往,颇不利于政治学基础理论训练。现实情况是,除非某些狭隘专业领域的文献不得已求助于外文资料,国内大部分研究者尤其是青年学生,还是习惯于通过母语来了解政治学的一般理论知识,更不用说非专业的读者。经由专业政治学者翻译的国外政治学著作,仍然是重要的理论敲门砖,是引领年青学子进入政治学殿堂的捷径。

实际上,当前问题之症结不在于译介工作是否吃力不讨好,而在于它跟不上中国政治学发展的步伐,无法充分满足读者的需求。自从前述译丛出版之后,由于各种原因,国外政治学的译介工作始终处于断续、零星、时而停滞的状态,某些译著的重要性也一时难辨,致使鱼龙混杂、左右视线。最近几年情况虽有所改观,但并不能掩盖政治学译介工作总体上的滞后局面。长远说来,政治学后备研究人才的培养,亦会受到这一现状之掣肘。

基于这样一种考虑,我们决心重拾前辈学者的努力,站在今天世界政治学发展的地平线上,重新开发一套国外政治学的经典译丛。这一想法得到了复旦大学出版社的鼎力支持。在出版社的帮助下,从联系版权到着手翻译,我们的工作进度可以用时不我待来形容。译丛定名为“复旦政治学译丛”,希望它能体现复旦大学政治学对于世界政治学前

沿的理解和把握。

《复旦政治学译丛》书目的选择可谓不拘一格。我们不受制于某一题材领域、某一作者群,也不受制于作品出版年代的久远与否。因此,丛书中既有如古德诺《政治与行政》这样的经典,也有最新的、来自于其他学科领域学者的政治研究。书目筛选的唯一标准就是其学术水准、影响力。读者诸君将通过本译丛接触到一些原先在国内并不知名的作者的作品,而事实上这些作者在政治学界早已经扬名立万,他们的研究绝对是有分量、值得期待和深入探讨的。惟其如此,我们才能真正做到兼容并蓄,译著方可见其效。为了选取最具代表性的著作,我们征询了多位国内外著名政治学者,听取他们的推荐建议。最终入选者,都经由多位学者同时推荐,再经我们反复阅读,了解其重要性和可读性之后,才确定列入译丛。

我们认为,尽管中国政治学三十年来获得了巨大发展,但是,放宽中国政治学的国际视野,提升与世界最前沿政治学研究对话的水平,仍然是中国政治学的当务之急。希望我们的努力能够为之添砖加瓦。

是为序。

《复旦政治学译丛》编委会

2011年10月25日

古德诺的政治行政思想(代译者序)

一、古德诺其人其事

美国政治学家、教育家弗兰克·古德诺(Frank Johnson Goodnow),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。早年在阿姆斯特学院(师事J. W. 伯吉斯)攻读历史和文学,后毕业于哥伦比亚大学法律系,还曾留学法国和德国,在巴黎自由政治科学学校(Ecole Liebre des Science Politiques)和柏林大学(师事R. 甄内斯特)深造。1883年24岁的古德诺受聘为哥伦比亚大学历史学讲师以及行政法讲师,1891年升为教授。1903年任市政学和行政法伊顿讲座教授。1906—1907年任政治学院代院长。1914—1929年任约翰·霍普金斯大学校长。

古德诺的研究范围主要为行政法、政治学和市政学。主要著作有《比较行政法》(1893年)、《市政问题》(1897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)、《立宪政府原理》(1916年)、《解析中国》(1926年)等10余部。其中,《比较行政法》是其成名作,该书被译成世界各国语言,使古德诺称誉于全世界。

1900年的《政治与行政》是古德诺的另一部代表作。本书被称为美国行政学的第一本专著,跟威尔逊的“行政的研究”(The Study of Administration, 1887)一文并称为美国行政学的开山之作。除了政治学和行政学以外,古德诺还著有多部行政

法学和市政学著作,这两门学科也尊他为主要奠基人。但是很明显,《政治与行政》首先是一部政治学著作,古德诺的政治思想也在《政治与行政》中得到了集中表现。本书出版以后古德诺曾经主导美国政治学会的成立并于1903年成为该学会首任会长,他本人也许也更愿意被称为政治学家。本文就尝试以《政治与行政》为中心对古德诺的政治行政思想进行一些短浅的分析。

二、古德诺执笔《政治与行政》的历史背景

1776年,美国从东海岸的13个殖民地开始,一百多年中不断开疆辟土,最终贯通了大西洋和太平洋之间的广袤大陆,成为当时世界上最大的新兴国家。美国在1860年代南北战争结束以后获得了更大的发展,特别是1880年前后,已从农业国变成了工业国。就传统的国际地位而言,美国与英、法、德等欧洲强国相较还颇有不如,但这时的美国已基本成为一个当时的现代国家。

在短短的一百多年里,美国的国土、人口、国家体制都急剧膨胀。美国巨大的国家潜力有待进一步的开发和凝聚,但建国时设立的政治框架、政治原则成为束缚美国国家政治体制进一步发展的瓶颈。19世纪末,美国的政治体制所面临的问题可以归结为以下几点。

1. 分权过度

南北战争结束以后,美国国内的单一性质更加明显。已经从一个颇具邦联性质的国家变成了一个一般意义上的联邦国家。虽然单一性急剧上升,但美国的国家体制依然故旧,仍然维持了很强的邦联分权体制。

美国的分权包括联邦及各州层次上的三权分立,以及联邦与各州及地方之间的分权。过度的分权导致行政体制结构松散,尤其是行政分权导致中央和地方的权力分割,破坏了国家行政力量的统一性,对行政的政治控制难以贯彻,国家意志的执行和表达都出现了偏差。美国分权过度的问题建国之初就受到汉密尔顿等联邦党人的攻击。这一问题虽然在联邦党人的努力下得到了认识,但是在实践上始终没能真正解决^①。

2. 国家行政体制落后于现代生活的节奏

19世纪后半的美国社会,现代经济生活促进了工业化和城市化,国家行政职能在经济以及社会文化等领域内急剧扩大。同时市民生活为之一变,大众消费文化的巨大发展导致以城市市政为代表的行政体制的扩张,行政体制面临转型向市民提供跟政治无关的一般公共服务的方向发展的问题。但是美国行政体制改革迟迟没能跟上。

尽管美国社会内部发生了天翻地覆的巨大变化,但美国的国家体制没有进行相应的改革。各种新的问题多是通过政治变通,通过各种随时随地地“安排”各种临时机构来加以弥补的。古德诺在本书中就指出,美国之所以能够在相当长一段时期不对政治行政体制进行大的调整也能支撑下来,最大的原因就在于在正式体制之外存在着各种非正式组织(古德诺称之为“法外体制”,以相对于正式的体制“法内体制”),美国的立法(政党和国会)也远较欧洲国家强大有力,两党轮流执政,不招外手。“法内不足,法外补”,特别是政党等法外组织灵活变通,无所不在,无所不能,从外部给正式体制提供了不可或缺的

^① 结果美国人不得不逐渐偏离建国的政治理想,形成以行政集权为特征的强有力的总统制。不过到19、20世纪之交,这一过程尚未最后形成。

巨大支持。

但是多面手的政党虽然能够包办替代很多政治行政功能,并非专门家,很难期待靠它来提高工作效率。在当时在政治行政功能分化尚不充分的美国,不得已全面借重于政党这个万金油。另一方面,政党过多的工作,使它背上了过于沉重的负担,从而无法集中精力于凝聚民意等本职工作,并进一步导致了以政治分赃制为代表的政治腐败的盛行。

3. 政党分赃

另一个问题是当年的美国政治中长年存在着的一大弊端,即是所谓的政党分赃制(Spoils system,又译为“猎官制”)。古德诺执笔本书的一大目的就是针对当时在美国政治中肆虐的政党分赃制。

美国的政党分赃有其历史背景和思想渊源,可以说是美国建国以来的政治传统。跟欧洲大陆国家相比,长期以来,美国政治体系就凭着几条基本的政治信条进行粗放式的政治统治。当时的美国人信奉“从政不难,是个人都可以胜任”的信条,同样还相信“战利品属于胜利者”,所以政党分赃天经地义,无可厚非。美国人的分赃政治是比较彻底的——不搞坐地分赃,不瓜分更不均分,而是胜者为王败者为寇,落选了的话就一无所有。好在风水轮流转,允许数年以后卷土重来,到时候也同样允许胜者驱逐败者,所以美国政坛一直杀杀打打,难有安宁之日。为了避免庞大的官僚政府,同时,也是为了对选民负责,还经常进行官员的轮换。无论选任官职之大小,动辄投票表决。结果在政党的操作下,行政体制中始终充斥着大量的非正式的法外组织和人员,使得机构膨胀,效率低下。当时美国的政治制度深受大陆学者诟病,要等到法国人托克维尔来发现其内在

的可能性和未来性以后才逐渐为世界所认识之后才逐渐流行起来。

虽然都面临分赃政治的威胁,但是美国和英国的情形不同。英国是立宪君主制,作为党魁的英国首相理论上在政治体制中并非居首,分赃政治的影响主要限于党争的范围。而总统居首的美国的情形则更为紧迫。作为党魁的总统上梁不正,腐败超出了党争的范围,整个国家的政治都因此受到了很大的影响。同时,英国的政治腐败随着党魁在立宪君主制下获得了制度性的发展已逐渐成为国家正式体制的一个有机的组成部分。美国总统却始终只能以两张面孔面对世人,这是非常尴尬的^①。为了解决这一问题,美国在 1883 年通过《彭德尔顿法》施行了功绩制(merit system,事实上是一种“资格任用制”),但到 19 世纪末尚未见根本改善。

三、古德诺对政治体系的本质的认识

1. 各种各样的政治体制

古德诺的政治思想受到了社会有机体论的影响。他认识中的“国家”是一个有意识的或者说有意志的存在。国家的活动就是对其意志的执行,是为了完成国家所要达成的目标所作的努力,而国家的活动是以国家体制或政府体制为组织依据的。《政治与行政》这本书的副标题是“对政府的研究”,这个

^① 当然,美国也进行了一些努力,比如启用一些社会名流,偶尔还用一两个野党人士,以减少减轻政党分赃的色彩。但是实际上政党分赃的特征至今也未能完全克服。美国每次交换政权,白宫就要来一次大搬家。一般政府交接有 3 000 到 5 000 政府官员(政治任命职务的人员,非资格任用职务)交替。其间美国政府忙于交接,结果不短一段时间处于半空转的状态。这对美国的内政外交都有一定的影响。

政府是广义上的政府,跟“国家”大致上重合,我们现在也称之为“政治体制”。古德诺研究政府的机构与功能,这对后来政治学的结构功能主义是有影响的。

古德诺在本书一开始就引用了他在柏林大学的老师甄内斯特(R. Gneist)的理论指出,世界上存在着各种各样的政治体制,但是就其本质而言,互相之间的差异是很小的。政治体制的外部形式容易引人注目,但是不论外部形式如何,各种政治体制的内部实质是非常相像的。只注意制度规范等表面形式的部分,而不考察活生生的政治生活,这是不可能真正理解政治体系的本质的。任何制度都有利有弊,政治学研究的目的就在于了解这利弊两个方面以扬长避短。只有更合理的制度没有最合理的制度。没有哪一种政治体制在任何情况下都优于其他的政治体制。

进入20世纪以后,美国在世界上的地位急剧上升,美国的政治研究也从政治思想转型为所谓的政治科学。从这个意义上说,古德诺那一代的政治学者是美国最后的政治思想家和最初的政治学家。到古德诺那一代人为止,当时美国的历史才刚刚开始,尚处于以欧洲为榜样的时期,学者们言必称欧洲。由于当时美国人相对平视世界上各种政治体制,其认识比现在也要深刻得多。

2. 法内与法外制度

法律分成文与不成文(习惯)法,政治制度也有正式与非正式之分。古德诺称之为“法内体制”与“法外体制”,认为二者同样重要,有时法外体制可能会更重要一些。尽管随着制度化的发展,正式制度的部分不断扩大,但是非正式制度永远无法避免。但是如果缺少了正式的部分,制度就不再是制度了,

所以必须在正式与非正式之间,在法内和法外之间找一个平衡点,并且不断地进行正式化也即制度化的努力。其实,早在中世纪时托马斯·阿奎那就认识到了这一点,他说“习惯具有法律的力量,它可以取消,也可以作为法律的解释者”^①。由于通常制度化总是滞后的,比活生生的政治生活要慢上一个节拍,因此不能不直接考察政治生活本身。而这就要我们同时关注法外的非正式体制了。

3. 政治体制改革

古德诺认为政治体制是在具体的政治环境下逐渐成长而成的,政治体制的发展是根据一个国家的历史习惯和社会经济情况来决定的,而不以人的主观意志为转移。即使人为地制定一种超前的政治体制,不过是新瓶装旧酒,换汤不换药,过不了多久即会发生政变,代之以更相宜之的政治体制。古德诺对政治改革采取渐进改良的态度,他反对革命,是个不折不扣的保守派。

古德诺跟中国近现代史渊源甚深。他曾担任过北洋政府的法律顾问(1913—1914年)。回美国后任约翰·霍普金斯大学校长,同时兼任北洋政府兼职法律顾问至1916年。1917年,他还在北京与芮恩施(P. S. Reinsch)等人发起并成立“中国社会政治学会”。古德诺于1915年发表《共和与君主论》一文,认为共和制度不适合当时中国的国情。古德诺宣称辛亥革命是一次早熟的革命,从中不可能导致真正意义上的共和制度,强制推行不符合国情的共和制的话将导致军人干政和军阀割据,并最终导致国家统一的丧失。他建议中国最好先搞一段时间君主立宪,然后逐渐过渡到真正的共和制。

^① 《阿奎那政治著作选》,马清槐译,商务印书馆,1982年,第126页。

四、否定三权分立的二权思想

古德诺的政治思想直承洛克的二权论。古德诺否定了孟德斯鸠的三权分立说,他甚至断言孟德斯鸠在《法的精神》一书中并不曾提倡过什么可供分立的三种权力。但是跟同样否认三权分立的卢梭不同,古德诺认为司法独立虽然不是科学的政治原理,但却是一种合理的政治实践。至于所谓的司法的独立地位实际上是由司法作为执行国家意志(执法)机构所具有的专业性和技术性决定的,司法并非一种跟其他国家权力相分立的独立的国家权力。他指出行政组织也同样具有的相对独立的地位和作用,但是这些都不过是为了达到国家意志(民意)的自然表达和有效的执行的方法手段而已,使之独立不过是一种制度上的“安排”而已。

古德诺是政治与行政二分理论的主要倡导者。他在《政治与行政》中,系统阐述了政治与行政分工协调的理论。对古德诺而言,作为有机体的国家只可能设想存在两种功能,即表达和执行的功能。政治是国家意志的表达,行政是国家意志的执行。古德诺把国家意志的执行进一步分为执行(高级行政)和行政(也即一般意义上的公务行政,由公务员来完成)两个层次。其中以文官(公务员)体系为主的公务行政属于具体执行国家意志的方法和技术,正是这一部分的行政不应受政治因素的影响,而应当获得类似于司法那样的独立地位。

五、政府的功能与机构

在古德诺看来,把三权分立理解为政府机构上的权力分立是一个误解。从政府的功能来看的话,只存在政治与行政的

“权力”而不存在第三种权力,即司法的权力。古德诺的二权说的本质不在于实际权力机构的分离而在于抽象的国家或政府功能的分立。所谓的“分开”只是从机构上才可以分开,而功能是分不开的,功能由各个机构的共同合作得到实现的。从这个意义上来说,分立的是功能而不是机构,同一个机构可能肩负着实现不同功能的任务。不仅如此,各机构之间如果不能互相协调的话所有的功能的实现都会出现问题,不只是其中的某一个功能。

一方面是在组织上为了达成功能而进行的分化,分工与合作。另一方面是功能职能的划分与区分,没有为了分工的分工。功能(效能,机能,作用)才是一个政治体制追求的目标。至于机构,组织只是实现功能的手段而已。机构的分化是现代政治生活的要求,组织的规模扩大,层次及职能也都需要明确分工,但说到底机构的分工是为了更好地合作。

一个国家的政府功能中不存在单独的司法功能的话,那么所谓的三权分立中的司法权指的又是什么呢?古德诺认为从功能上讲司法只是国家意志的执行功能的一部分而已,这一执行功能的另一部分即是由行政来担任的。司法官员的独立中立以及长久任职并不代表司法作为一个单独的国家功能。司法官员的工作性质具有制度上的程序性、技术性、专业性,以及对法律这种既现的国家意志的忠诚等决定了司法必须独立中立并长久任职才能确保司法所担负的执行法律的功能的实现。

严格地说,古德诺的二权说并非传统分权理论的延长。实际上古德诺开辟了一个新的天地,尽管他对此语焉不详,或者他并未充分认识到自己的贡献。政府的功能就两个,能被称之为原理原则的就这两个,其他的都是手段,是措施,都必须以其

时其地的具体情况在体制上进行安排。古德诺这样做实际上是把传统的分权理论大大地贬低了,低了整整一个层次。在这个分权层次上没有金科玉律,只有体现民意和实现国家意志的需要。

事实上,行政中的大部分跟司法是类似的,比如调查统计、财务、法务、商务等,都具有高度的专门性、技术性。司法和行政这两种事务性较强的机构具有相似的特征,都必须保持中立性,不应受到来自政治方面的过度的干扰。不仅如此,实际上二者在执行法律的同时都还承担了一部分的立法的功能。因为一般意义上的立法(或称之为国家意志的表达)只能是大而化之的,其中有一部分立法的功能属于具体的立法功能,很难通过政党或议会在立法程序内完成,而只能在具体的执行过程中由司法以及行政来完成。这样一来,行政也好,司法也好,作为执行法律(国家意志的执行)的机构同样也肩负着立法的部分功能。

六、行政集权

古德诺在《政治与行政》中还论证了“行政集权”的合理性与必要性。古德诺的行政集权固然是纠正美国分权过度的弊害的手段,但更是为了达到政治对行政的有效控制的手段。因为在古德诺看来,“只有行政在一定程度上被集权化了,才能达到政治和行政功能之间必要的协调。”政治对行政的控制从功能上来讲必须是全面的。从行政机构上来讲则分为上下两个层次。上层即是所谓的执行机构(行政首脑,总统或首相),下层即是文官(公务员)。但是政治对行政上下两个层次的控制性质上是不同的,对上层是直接控制,对下层只能是间接的