

# 威尔逊的行政学思想

丁煌

**内容提要** 美国学者威尔逊是行政学的创始人,但理论界对其行政学思想缺乏系统探讨。本文从行政学研究的必要性、行政学的目标和任务、行政的实质、行政学的历史渊源、行政学研究方法论、人事行政思想、行政监督思想等方面对威尔逊的行政学思想作一梳理。

**关键词** 行政学 威尔逊 政治思想史

托马斯·伍德罗·威尔逊(Thomas Woodrow Wilson 1858- 1924)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)7部著作并发表了一些论文。他在 1886年到 1902年期间,作为政治学教授,主要从事教学和研究工作,1902年至 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。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那篇被誉为行政学开山之作的《行政之研究》文章中。在威尔逊的这篇著名论文发表之前,他曾对比较行政体制问题进行过认真的研究,并且就这篇文章拟过三次草稿,第一次他定名为《行政须知》,然后又改为《政府的艺术》,最后才把题目定为《行政之研究》。作为现代行政学开山之作的《行政之研究》其实并不象有人认为的那样只“是很一般,很宽泛和很模糊的”,<sup>①</sup>“并没有进行实际的行政研究”<sup>②</sup>,相反,它包含着丰富的行政学思想。

## 一、行政学研究的必要性

需要是科学发展的内在动力,“社会一旦有技术上的需要,则这种需要就会比十所大学更能把科学推向前进”<sup>③</sup>对于这一点,威尔逊具有充分的认识,他认为“决没有任何一门实用科学,当还没有了解它的必要性时,会有人对它进行研究”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,如同威尔逊所言,“在本世纪度过它最初的青春年华,并开始吐放它在系统知识方面独特的花朵之前,谁也没有从作为政府科学的一个分支的角度来系统地撰写过行政学著作。”因为,一是行政管理“被认为是

‘实用性的细节’，只要博士们在理论上取得一致之后，仅仅由办事人员就可以加以处理。”二是因为“在很早的时代，麻烦之处几乎全部集中在政府结构上面，而因此结构问题就成了吸引人们思考的焦点。在当时很少或完全没有行政管理的问题，至少没有引起行政官员注意的问题。那时政府的职能很简单，因为生活本身就是简单的。”而到了威尔逊所处的时代，资本主义已进入了上升阶段，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，就象威尔逊所说的那样，“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”。“政府的职能在逐日变得更加复杂和艰难，它们并且在数量上也同样在大大增加。行政管理当局在把它的手伸向每一处地方以执行新的任务。”如果说我们“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以伦比的高峰。”因此，威尔逊认为，当时的美国仅就文官制度进行改革是不够的，“当号称文官制度改革的运动，在实现它的第一个目标之后，将会进一步不只是求得‘人事’方面的改进，并且还要改进我们政府机关的组织机构与工作方法。因为问题很明显，这些机关的组织机构与工作方法，是继‘人事’问题之后，急须加以改进的对象。”因为“我们的政府正如同一个身强力壮的小伙子一样，其机能已经得到扩张，其身体已经长大，但同时却在动作上变得笨拙了。它的精力和它的年龄的增长，跟它所具有的生活技能相比较，已经彻底不相适应。它得到了力量，但却没有学会举止的方法。因此，现在我们已经面临着需要进行更加仔细的行政调整和需要具有更加丰富的行政知识的时刻”；“这就是为什么应该要有一门行政科学，这就是为什么会有这样一门科学的理由之一。”

行政学在 19 世纪末 20 世纪初产生是与时代生活所提出的要求分不开的。随着国家经济和社会事务的发展以及政府职能的扩大，“与制定一部宪法相比较，贯彻一部宪法变得愈来愈困难了”，政府的行政管理工作迫切地需要有科学的理论予以指导，以“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。”这就是威尔逊所谓“为什么当今的行政工作必须是如此认真而又系统地加以调整，使之适合于小心试验过的政策标准；为什么我们现在正产生一种前所未有的行政科学”的根本原因之所在。

## 二、行政学的目标和任务

威尔逊明确地提出了行政学的目标和任务，他说：“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。在这个问题上，我们当中显然需要得更多的启示，然后只有通过仔细的研究才能提供这种启示。”这里，威尔逊从行政学研究的起点和具体研究内容两个方面对行政学研究的目标和任务作了明确的界定。任何一个国家的政府，在从事行政活动前，首先要明确其职能任务是什么，任务的范围有哪些，政府应该管什么，不应该管什么，威尔逊在此所强调的“适当”，即是指凡公共事务应当由政府管理，而其它社会组织不能承担，这才体现“适当”；反之，政府统管包揽一切社会事务，或应该由政府承担却又不管，均为不“适当”。因此，威尔逊认为行政学研究首先要弄清楚政府能够适当而且成功地承担什么职能任务，行政学应该以行政职能作为其研究的起点；其次就是要研究政府用什么方式方法进行管理，才能提高行政效率，完成任务，这些构成了行政学各个

部分的具体研究内容。威尔逊特别强调,作为一门科学,行政学的研究不能仅限于“纯粹技术细节的那种单调内容,”而应对行政管理的各个方面开展理论研究,使行政学的理论既有深度又有广度,形成“行政管理比较高深的理论”,进而他提出“行政管理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,并使它们深深植根于稳定的原理之上。”

### 三、行政的实质

在威尔逊之前,作为行政学研究对象的行政概念一直是包含在政治概念之中的,因此,也不可能有一门独立的行政学。作为行政学的创始人,威尔逊最大的贡献就在于提出了政治——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。威尔逊对行政的本质主要是通过将其与政治和宪政制度等概念进行比较而揭示的。威尔逊认为:“行政管理是政府工作中极为显著的一部分,它就是行动中的政府;它就是政府的执行,政府的操作,就是政府工作中最显眼的部分,并且具有与政府本身同样悠久的历史。”就行政与政治的关系而言,一方面,行政不同于政治,“行政管理是置身于‘政治’所特有的范围之外的。行政管理的问题并不属于政治问题。虽然行政管理的任务是由政治加以确定的,但政治却无需乎自我找麻烦地去直接指挥行政管理机构。”“政治是‘在重大而且带普遍性的事项’方面的国家活动,而在另一方面,‘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。政策如果没有行政管理的帮助就将一事无成,但行政管理并不因此就是政治。”而另一方面,行政与政治又密切相关,“行政管理的领域是一种事务性的领域。行政管理作为政治生活的一个组成部分,仅仅与企业办公室所采用的工作方法是社会生活的一部分一模一样,仅仅与机器是制造品的一部分一模一样。但是行政管理却同时又大大高出于纯粹技术细节的那种单调内容之上,其事实根据就在于通过行政管理比较高深的理论,它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相关联的。”“行政科学是政治科学的最新成果。政治科学是大约二千二百年前就开始了的一门学问。行政科学是我们本世纪的产物,并且几乎是我们这一代的产物。”至于行政管理与宪政制度的关系,威尔逊则认为,尽管“从政治哲学的角度着眼,行政学的研究是与宪法中主权之恰当分配的研究密切联系在一起的”,但是行政管理从本质上不同于宪政制度,“公共行政就是公法的明细而且系统的执行活动。一般法律的每一个具体执行细节都是一种行政行为。……然而指导这些应予进行的工作的一般性法律,却显然是在行政管理之外和之上的。有关政府活动的大规模计划并不属于行政管理范围。因此,宪政制度所要过问的只是政府用以控制一般性法律的那些手段。”为了更进一步地说明行政管理的本质,他认为,宪法与行政职能之间“并不完全是‘意志’与相应‘行动’之间的区别,因为行政官员在为了完成其任务而选择手段时,应该有而且也有他自己的意志;他不是而且也不应该是一种纯粹被动的工作。这是一般决策和特殊手段之间的区别。”这里,威尔逊梳理了政治与行政两者之间的关系,指出行政管理的运行方式和运用范围,从而为行政学研究后来的发展从研究对象上勾画出一个初步的框架。

### 四、行政学研究的历史渊源

科学研究不能从零开始,对于行政学的研究也是如此。威尔逊认为,行政学研究者“对于

前人在这同一领域所已经做过的工作应该有某种估计,这也就是说要了解一下这一研究工作的历史。”他说:“英国人民长期而且成功地研究了抑制行政权力的艺术,却因而就经常忽视了改善行政方法的艺术。”“英国和美国的政治史并不是一部发展行政管理的历史,而是一部关心立法工作的历史——并不是关于政府组织工作之改善,而是关于法律的制定和政治评论方面之演进的历史。因此,我们正处在这样一个时期,即对于我们这个长期背着制定宪法的种种习惯包袱的政府来说,它的健康迫切需要有有关行政管理的研究和创造来加以保护。”在他看来,“行政学的博士都产生在欧洲,这门科学并不是我们所创造的,它是一门外来的科学,很少使用英国式或美国式的语言规则。它所使用的仅仅是外国腔调,它所陈述的东西对我们的头脑来说全都是些异己的概念,它的目标、事例和环境,几乎百分之百是以外国民族的历史、外国制度的先例和外国革命的教训为根据的。它由法国和德国的教授们所发展起来的其各个组成部分经常是与一个单一国家的需要相适应的,并且是为了适应高度集中的政府形式而建立起来的;因此,为了满足我们的要求,对它必须加以改造,使之不只适应于一个单一而且紧密结合的国家,而且适应于一个复杂而且形式多样化的国家,并且使之按照适应于权力高度分散的政府形式建立起来。如果我们要应用这种科学,我们必须使之美国化,并且不只是形式上或仅仅从语言上美国化,而是必须在思想、原则和目标方面从根本上加以美国化。”鉴于此,他明确地提出了他的行政学研究方法论。

## 五、行政学研究方法论

正确的方法是从事科学研究必不可少的重要前提条件,行政学研究也不例外。因此,威尔逊指出“要准确地断定什么是发展这一研究工作的最佳方法”,并说明了“最适合于这种研究的方法以及对于它最有用的观点是什么。”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”,“我们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,”这里他特别提到人们应该“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。”他指出:“如果有以某种方式存在着我们可以利用的外国的发明创造,那我们为什么不加以利用呢?我们以一种外来的方式应用它们是不会有危险的。我们引进了大米,但我们却不用筷子吃饭。我们的全部政治词汇都是从英国引进的,但我们却从中淘汰了‘国王’和‘贵族’……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。”在此,威尔逊尤其强调“应该因此排除一切成见,此种成见反对在行政学研究之中向除了本国之外的一切地方去寻求启示;”通过比较研究,“我们将会以更快的速度了解我们自己管理方法中的特点。而如果采取拿我们自己跟自己比较的方式,我们就将永远无法了解我们自己的缺点和优点”。我们“最好是选择与我们自己完全远不相同的环境气氛,并且以极其小心的态度,去考察例如法国和德国的那些制度。通过这种‘媒介物’去观察我们自己的制度,我们就将会象那些在观察我们时不带成见的外国人所能看到的那样去观察我们自己。而只要我们是只知道我们自己,那么我们就是对自己一无所知。”为了更清楚地说明这一点,他进一步地类比道:“如果我看到一个想杀人的家伙在敏捷地磨着一把刀子,我可以学习他磨刀的方法,而用不着学习他可能用刀子犯谋杀罪的动机;同样,如果我见到一个彻底的君主主义者很好地管理着某一个机关,我们可以学习他的办事方法,而无

须乎丝毫改变我身上作为共和主义者的一个细胞。他可以为他的国王效劳,而我却将继续为人民服务;但我却希望能像他为君主服务那样为我的主人服务。只要在思想上保持这种区别界限,也就是说,只要把研究行政学看作是我们的政策得以轻便地付诸实行的一种手段,看作是一种使得对全体人民来说算是民主制度方面的政治性东西,对每一个人来说,则是在行政上可能执行的东西,那么我们就是立足于百分之百安全的基础之上,因而我们就能够学习外国制度所肯定能够教给我们的东西而不犯错误。就这样我们便替我们的比较法设计出来了一个调节与权衡的砝码。就这样我们便可以对外国政府进行解剖学的观察而不用害怕会把它们的任何疾病传染到我们的血管中来;可以详细解剖外国制度而不用害怕血液中毒。”尽管他积极主张大胆地借鉴别国的管理方法和成功经验,但是他也反对脱离实际的机械照搬,他说:“一切普遍性理论作为理论来说,应该不仅是在公开的论证中,并且在我们的思想上,都谦虚地处于背景与衬托地位,以免那些仅仅按图书馆标准来说可以称得上满意的意见,将会被教条式地加以运用,……教条式的设计必须摆在经过试验的实践之后。……简而言之,稳重而且实际的治国才能应该放在前面,而把闭门造车式的理论摆在次要的地位。世界性的‘作什么’永远应该由美国式的‘如何作’所支配”这种以实践为准绳,以本国为核心的思想是颇有见地的。

## 六、人事行政思想

“为政在人”。威尔逊十分关注当时的文官制度改革,他说他之所以“提出在美国展开行政学研究,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,工作起来既有见识又有分量,但通过选举和经常性的向公众进行咨询,与公众的思想保持如此密切的联系,以致使专断成为不可能的事情。”他认为“我们的理想模式是通过选举和经常性的公开商议,以彻底排除武断和阶级成见,并用这种方式建立一个具有足够的文化教养和自立精神的文官制度,它能够有理智有力量地展开活动,但却依然与公众的思想保持着非常紧密的联系。”他尤其重视政府官员的素质问题。在他看来,为了使政府这部机器有效地运转,“我们就必须准备一批更好的官员以充当政府的‘工具’。如果我们要添置新的锅炉并且对于那推动我们政府机器的炉火加以改进,我们就必须使旧的轮子、接头、阀门和皮带等,在新力量的推动下尽可能不发出嘎吱嘈杂的声音。当哪里需要任何动力或需要加以调管的时候,我们就必须安上新的运转部件。必须为文职机关的竞争考试提供有充分准备的人员,这些人员必须同样既接受各种自由形式的考试,也接受技术知识方面的考试。我们有必要用这种方法来建立民主制度,一支在技术上受过训练的文官队伍不久即将成为不可或缺的因素。”在具体谈到政府官员的素质时,威尔逊特别强调政府官员应该具有良好的态度,他说:“在任何情况下,我们都必须有一支受过充分训练的官员以良好的态度为我们服务:这显然是一种工作上的需要。”“所谓良好态度就是对于他们为之服务的政府的政策,具有坚定而强烈的忠诚。这种态度在各个方面都决没有官僚作风的污点。”他指出,政府官员,尤其是行政领导应该带头克服官僚主义,他认为“只有当一个国度的全部国家机关与人民、人民领袖以及普通僚属的共同政治生活隔离的时候,官僚主义才有可能生存。官僚主义者的动机、目标、政策和标准必然是官僚主义的。我们规定所有的部长都必须是真正为人民服务的,因而对于在真正为人民服务的部长领导下履行任务的官员们,要想指出他们无耻的独断专横的任何实例,看来是很困难的;”“一个具有真正大公无私精神的政治家,其领导

方式可以把自负而且敷衍塞责的机关变成公正政府的具有大公无私精神的工具。”这里,他认识到行政领导的素质与影响力对下属行为所具有的重要作用。此外,威尔逊还就如何提高政府官员的工作质量提出了自己的看法,他说:“我们各级政府及其下属政府所组成的这些系列,要怎样才能管理成下述这样一种状态呢?就是说要使政府官员所经常感兴趣的是用他的才能作最大的努力,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。要怎样才能使这种服务到达下述这样一种程度呢?就是说通过给予政府官员大量生活费用补助来使这种服务引起他最普遍的兴趣;通过发展他的前程使这种服务成为他最珍视的兴趣;通过提高他的营养和培养他的性格使之成为他最崇高的兴趣。”

## 七、行政监督思想

随着政府行政职能和行政权力的不断扩大,行政监督也日益受到人们的重视。行政监督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。威尔逊的行政监督思想主要是通过他对公共舆论与行政管理之间关系所进行的分析而得到阐述的。他说:“在行政管理活动中,群众舆论将起什么作用?准确的答案似乎是:公共舆论将起权威性评判家的作用。”“无论是在政治还是在行政方面,为了对制定基本政策的更为巨大的力量进行监督,公众的批评则是完全安全而且有益的,是完全不可缺少的。应该让行政学之研究去发现一些最佳方法,这些方法能够给予公共舆论以上述这种控制监督的权力,但却使之与一切其他的干扰活动分家。”这里,威尔逊正确地指出了,作为监督政策实施的一种机制,公共舆论不仅是有益的而且是必不可少的,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,应该排除各种来自行政中的干扰;政府为了能够更有效地履行其职能,其“行政管理必须在一切方面都对公共舆论有敏锐的反应。”

综上所述,威尔逊不仅系统地论证了研究国家行政管理和建立行政科学的重要性和必要性,深刻地揭示了行政学研究的对象和实质,明确地提出了行政学研究的目标和任务,而且对诸如人事行政、行政监督以及行政道德(伦理)等行政学研究的具体内容作了阐述,尤其是对行政学研究应该遵循的方法论原则提出了自己的见解。其思想中的某些观点至今仍不失精辟,它们不仅对于我们目前的行政学研究而且对于我们当今的改革开放事业均不无启发和借鉴作用。

### 注 释:

- ① 参见阿瑟·S·林肯编:《伍德罗·威尔逊论文集》,518~521页,第5卷(1885~1888),新泽西,普林斯顿大学出版社,1968年英文版。
- ② 参见里查德·丁·斯蒂尔曼:《伍德罗·威尔逊与行政的研究:对过去论文的新观察》,载《美国政治科学评论》,558页,第67卷,第2期(1973年6月)。
- ③ 《马克思恩格斯选集》,第4卷,505页。

本文中未加标注文均出自威尔逊著:《行政之研究》,李方译,载《国外政治学研究》,1987(6)、1988(1)。

作者: 麴 武汉大学政治与行政管理学院(武汉,430072)

(责任编辑:罗 威)