

沃尔多《行政国家》及其当代意义

郁建兴 任 杰*

【摘 要】在今天重访沃尔多的《行政国家》正当其时。沃尔多在讨论公共行政兴起的时候，间接提出并刻画了“行政国家”这一概念。他试图阐明，美国行政国家的兴起有其历史背景、现实基础和制度根源。在行政国家中，行政权力大量介入社会事务之中；奉行“科学”理念，反对先验的普遍标准或原则；庞大的行政官员（其中很多是技术官僚）成为国家的统治阶层；对三权分立、互相制衡持怀疑态度，也不再相信政治与行政二分，取而代之的是行政权力独大。行政国家的勃兴，引发公共行政在理论或学科层面的“身份危机”，以及在实践层面的“宪法危机”。寻求行政国家的拯救之道、化解“宪法危机”的关键，在于复活公共行政的“法律路径”，重新平衡公共行政的管理、政治和法律向度。在这方面，美国当代著名公共行政学家罗森布鲁姆做出了最重要的工作，他强调在公共行政理论和实践领域引入法治精神和行政程序法，致力于在行使行政权力、监督行政权力和限制行政权力之间建立新的平衡。“行政国家”概念虽然最先被沃尔多用于刻画美国行政权力炽盛的现象，但在行政国家普遍勃兴的今天，沃尔多和罗森布鲁姆对“行政国家”的刻画和批判无疑具有显著的域外意义和当代意义。

【关键词】沃尔多；行政国家；管理主义；“危机”；法治路径

科学史上常常出现这样的情形：一位久远的科学家或者一种理论被重新发现。基于此，人们将这位科学家或者理论看作是“当代的”。在公共行政学说史上，沃尔多（Dwight Waldo，1913—2000）就是这样的典型例子。他所撰写的《行政国家》一书在1948年出版、1984年再版并被后人不断“重访”（revisited）。这既是经典著作经典性的体现，正如叶秀山先生所谓“有读头的书”（叶秀山，1991），也启发我们在学术思想史研究中，应采取历史性而不是历史主义的解释学立场。所谓历史主义，就是把生活在当代世界的理解者的一切历史特性都存入括号之中，力图完全返回到被理解者所处的历史情景中去理解被理解者；而历史性的理解方式把任何理解活动都看作是理解者与被理解者之间的对话，认为理解者能否正确理解对象，首先取决于理解者对自

己的历史性也即理解者置身于其中的生活世界的本质的认识（俞吾金，2001：30—38）。

在沃尔多《行政国家》一书出版70周年之际，其汉译本终于面世（颜昌武译，中央编译出版社2017年出版）。我们在今天“重访”沃尔多的《行政国家》，首先无疑源自它的汉译本问世，而更重要的原因在于，沃尔多70年前揭示的行政国家现象愈演愈烈，他所设定的研究议程日益重要而紧迫。今天，美国总统唐纳德·特朗普（Donald Trump）上任已一年有余。在过去一年里，这位纯商人出身的总统因其“任性”的行事风格在美国乃至全球都掀起了轩然大波。特朗普刚上任几小时就签署了第一道行政命令，宣布废除“奥巴马医改方案”；三天后再次签署行政命令，宣布退出“跨太平洋伙伴关系协定”（TPP）；此后他签署了大量关于管

* 郁建兴：浙江大学公共管理学院教授、院长，yujianxing@zju.edu.cn；任杰：浙江大学公共管理学院研究生。

制和基建的行政命令、宣布退出《巴黎协定》以及修建墨西哥边境 2 000 英里隔离墙和“禁穆令”。特朗普展现了“非凡的”、几乎不受控制的行政权力，似乎让美国政府再次陷入“宪法危机”。不仅如此，特朗普在 2018 年 1 月 31 日发表的首份国情咨文中，呼吁美国国会给予每位内阁部长更大的行政权力，让行政分支在处理移民、建设军队、投资基建、经济管制等领域发挥更大权力。

在今天，全球几乎所有的知识系统都在试图回答这样的问题：以“分权制衡”为美德和荣光的美国，这种行政权力不受控制的现象是如何兴起的，其历史背景、现实基础和制度根源是什么？我们该如何认识和应对这种现象？沃尔多的《行政国家》一书可以提供重要的思想资源和研究议程，而于《行政国家》一书而言，也就获得了重要的当代意义。

一、沃尔多及其《行政国家》

德怀特·沃尔多是被公认的公共行政领域永恒的哲学家与历史学家 (Marini, 1993: 409)，一位民主的倡导者和勇敢的战士 (米勒序, 2017: 15)。沃尔多于 1913 年出生于美国内布拉斯加州德威特 (De Witt)，2000 年于弗吉尼亚州福尔斯切奇市 (Falls Church) 去世，享年 87 岁。他曾供职于华盛顿特区的物价管理局，在物价管理局他主要负责规划和执行那些相当微小的机械性工作 (mechanical task)。但正是在华盛顿的这些岁月让他明白，“一个人在没有任何公共事务处理经历的情况下被允许教授政治科学将是一件非常令人惊奇的事，它甚至比让只学过课本知识的医学生直接去从事手术更可怕” (Waldo, 1965: 6)，这段经历使沃尔多形成了“对行政过程之困难的同情和理解” (米勒序, 2017: 3; 张铭、陆道平, 2008: 141)。1946 年，沃尔多开始在加州大学伯克利分校政治科学系授课，并于 1948 年将其博士论文及博士期间的研究整理、浓缩出版，形成了这部公共行政学的经典著作——《行政国家》。《行政国家》的原型是沃尔多的博士论文。沃尔多追随当时耶鲁大学政治科

学家柯克尔 (Francis W. Coker) 的步伐，将其论文最初的标题定为“民主传统中的专长理论” (Expertise in the Democratic Tradition)。1942 年答辩时，沃尔多已将论文题目修改为“美国公共行政文献的理论方面” (Theoretical Aspects of the American Literature of Public Administration)。正如题目所示，这篇论文不打算讨论美国的行政实践，而是立足于公共行政文献库中各种著作、文章、小册子、报告和文件的一篇评论性文章，所以多少会因其广泛的批评而在公共行政学界树敌甚多。1948 年，这篇博士论文准备以《行政国家》的名字出版时，出版商劝告他不必要的树敌会妨碍他今后的研究生涯，所以他将论文的语气改得稍微缓和了一些 (丁煌, 2008: 195)。尽管如此，我们还是从《行政国家》中看到了沃尔多对公共行政学界的批评、隐喻和暗讽。

自 20 世纪 40 年代后的半个世纪里，沃尔多一直活跃在公共行政学舞台上。沃尔多还曾在美国政治学会 (APSA) 任职 (1957—1960)，1961 年，他任该学会副会长，并于 1959—1963 年在《美国政治科学评论》 (*American Political Science Review*) 编辑委员会任职。1963 年，沃尔多担任美国公共行政学会 (ASPA) 理事，并从 1958 年开始在美国《公共行政评论》 (*Public Administration Review*) 编辑委员会任职，1966 年他成为主编，任职达 11 年之久。此外，沃尔多还担任过美国公共事务与公共行政学院联合会 (NASPAA) 主席、国际行政学研究及国际政治学会会员等职务。他不仅在西方行政学发展的历史研究方面造诣很深，而且对于公共行政学科的发展作出了不可磨灭的贡献 (米勒序, 2017: 1)，以至于布朗和斯蒂尔曼在沃尔多的传记中称之为“一位智者和学者，公共行政的领导和发言人” (Brown and Stillman, 1986)。为了纪念沃尔多的杰出贡献，美国公共行政学会设立了“德怀特·沃尔多奖”，它被公认为美国公共行政学领域的最高学术奖项。

《行政国家》出版 17 年后，沃尔多在《重访行政国家》 (*The Administrative State Revisited*) 一文中回忆起自己写这本书时的经历，他说：

“幸运之神引领我做了这样一份‘不同寻常’的工作……这本书对我们学科的影响是重要的(Waldo, 1965: 7)。”的确,《行政国家》的地位显而易见,“它不仅是美国公共行政学从20世纪二三十年代科学行政管理的‘正统时期’走向40年代后‘异端’时期的重要分水岭,同时也是‘公共行政运动’与政治理论和思想历史之间的连接桥梁。最重要的是,它给公共行政学科带来了别具一格的研究与逻辑范式——公共行动的‘沃尔多路径’(Waldonian approach)”(Carroll and Frederickson, 2001: 2)。这本晦涩难懂而又大快人心的著作,的确深受读者的喜爱,它最忠实的读者之一——*Administrative & Society* 编辑瓦姆斯利(Wamsley, 2001: 247)在悼念沃尔多时写道:“沃尔多教授是美国公共行政史上当之无愧的、最有影响力的人物……《行政国家》是美国公共行政领域已出版著作中最重要的著作。”

毫无疑问,沃尔多卓越的一生及其《行政国家》一书为公共行政学科留下了宝贵的遗产。在《行政国家》出版60周年之际,公共行政领域著名期刊美国《公共行政评论》以“沃尔多及其《行政国家》的遗产”(The Legacy of Dwight Waldo and *The Administrative State*)为题做了一期专号,纪念沃尔多及其《行政国家》的影响(Rosenbloom, Overeem, Svava, Stivers, 2008)。

二、美国行政国家的兴起

一般而言,公共行政学界认为沃尔多在讨论公共行政兴起的时候,间接提出并刻画了“行政国家”这一概念(Riper, 1983: 477; Kettl, 2017: 639)。沃尔多在著作中主要从公共行政文献的理论层面集中考察行政国家的起源和特点,而少有涉及美国公共行政实践。沃尔多的追随者在讨论“行政国家”时,有时候并没有给出清晰的定义,甚至连描述性的刻画也未曾提供。罗森布鲁姆结合美国实践,将“行政国家”这一概念

进一步总结、具体化为四个表现:公共部门占用了庞大的社会资源;公共行政管理者在当代政府运作中发挥着重要作用;公共行政总体上处于政治的核心地位;国家通过行政行为来解决其面临的问题并达成目标(罗森布鲁姆, 2013: 50)。这四个方面指向“行政国家”两个最核心的特征:行政权力的扩大和官僚机构的膨胀(罗森布鲁姆, 2013: 49; 白锐, 2005: 25)。

沃尔多虽偶有提及官僚机构扩张的事实,以及行政权力扩大后庞大官僚机器出现的必然趋势,但都只是理论层面的讨论。对美国现实行政国家考察的任务,主要留给了其学生罗森布鲁姆等人来完成。

当今美国政府拥有约2200万公务员,其中大部分服务于州和地方政府的行政部门;而同时期美国的制造业雇员只有1233万人^①。仅仅就联邦政府雇员而言,从建国之初到1791年只有4479人,但这一数字到了沃尔多出生时已经超过40万人(1913年),到《行政国家》出版时,已有248万人受雇于联邦政府(1948年),到沃尔多去世,也就是21世纪初,联邦雇员已超过272万人,并且这一数字还有持续增长的趋势(罗森布鲁姆, 2013: 48-49)。州和地方政府的公务员增长率比联邦政府更高,大约每100个美国人就有12个人供职于地方政府,而只有2人供职于联邦政府(罗森布鲁姆, 2013: 48),这些数据还不包括通过合同外包和行政援助受雇于政府但没有公务员编制的人员,以及部分政府的附属机构,如果加上这些人员,美国雇员队伍还会更加庞大(Pious, 2013: 137)。从这个意义上说,美国俨然是一个“行政国家”。

当代美国行政国家是如何兴起和发展的呢?罗森布鲁姆在《公共行政学:管理、政治和法律的途径》(*Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*)一书中用两章篇幅讨论了行政国家的起源和制度基础。罗森布鲁姆认为,美国行政国家正是在回应各种因素——诸如政治、法律和管理——过程中发展起来的(罗森布鲁姆,

① 数据来源:美国劳工统计局(Bureau of Labor Statistics),官方网站为<https://www.bls.gov/home.htm>。

2013: 50-97), 其发展过程受分权制衡与统一协调两股力量的影响。行政分支在很大程度上支持统一协调, 但美国的公共行政自身是割裂和分权的, 因此要做到一个政府内不同机构之间的协调十分困难。解决公共行政统一协调和发展的关键问题是在管理的、政治的以及法律的向度之间寻求平衡 (罗森布鲁姆, 2013: 105-145)。显然, 罗森布鲁姆的分析主要基于美国的现实与公共行政实践, 刻画美国“行政国家”的现实特点和解决公共行政难题是罗森布鲁姆的追求。

罗森布鲁姆在讨论美国行政国家发展、政治环境和结构时主要关注美国的实践而不是理论层面, 因为沃尔多已经在理论层面做了重要工作。这位凭借一篇文献综述获取耶鲁大学博士学位的公共行政学家, 在其最重要的著作中分析了美国行政国家兴起的物质和意识背景, 并就这些文献做了精彩的批判, 一如他将自己定位为一位“异端”批评者的风格 (沃尔多, 2017: xxiii; Overeem, 2008: 36)。

沃尔多在《行政国家》开篇提及, “美国公共行政的发展无疑与其独特的经济、社会、政治和意识形态状况相关联” (沃尔多, 2017: 3), 其理论和方法多来源于政治科学 (Lee, 1995: 538-539), 因此考察公共行政兴起的政治理论成了沃尔多的主题。行政国家兴起的背景同时也是美国公共行政兴起的背景, 因而有必要先考察美国公共行政兴起的物质和意识背景^①。

1776年, 美国国父们在费城召开会议, 拟定《独立宣言》, 于7月4日宣布美国正式独立。美国独立后面临的问题是: 美国该建立怎样的国家, 以及该有何种与之相匹配的制度。为解决这一问题, 联邦党人们展开了旷日持久的大辩论 (汉密尔顿等, 1980)。经过长达11年的辩论和深思熟虑, 美国于1787年通过了联邦宪法, 成立了今天的联邦制国家。美国宪法前三条规定: 授予全部立法权给参议院和众议院组成国会, 授予行政权给总统, 授予司法权给法院, 由此形成

了美国三权分立的政治体系。

三权分立学说的提出, 体现了资产阶级兴起时代对政治权力的怀疑和警惕, 它源自洛克, 并在孟德斯鸠《论法的精神》中得到系统论述。洛克认为, 政府的存在就是依契约保障公民的权利, 如果政府背弃人民所托而滥用权力, 人民有反抗暴政和更换政府的权利 (洛克, 1964: 69)。孟德斯鸠承接洛克的观点, 将公民自由和免于专制权力的自由视为至善, 并精心设计了作为达成这一目标之手段的三权分立学说 (沃尔多, 2017: 156)。麦迪逊等美国国父们深受洛克、孟德斯鸠等思想的影响, 天然地把政治权力当做一种必要的恶。麦迪逊认为, “如果人是天使, 那就不需要政府了。如果是天使统治人, 就不需要对政府有任何外来的或内在的限制了” (汉密尔顿等, 1980: 264)。可见, 从洛克到18世纪美国建国, 人们对政府角色的界定以及对权力的作用持消极态度, 对权力普遍保持一种怀疑和警惕的目光 (景跃进, 2003: 70)。与此同时, 亚当·斯密在《国富论》中, 从经济学角度论证了“最小的政府就是最好的政府”。

可是, 到了19—20世纪, 政治、经济、社会和意识形态都发生了巨大变化, 传统那种消极的政治权力观受到了越来越多的质疑和挑战, 人们普遍希望寻求这种政治思想的替代理论, 这一过程正是“行政国家”形成的过程。

欧洲行政国家的形成是“自上而下”推动的。美国不同于欧洲, 影响美国行政国家形成的因素主要来源于基层的试验 (比如商业企业的经验、地方政府行政改革), 最后上升到全国性的“运动”, 所以美国行政国家是一种“自下而上”的形成过程 (Stillman, 2008: 586-587)。

(一) 历史背景

现代性的生长是“行政国家”兴起的最大背景。现代性冲击着政治、经济、文化一切事物的发展, 公共行政也不例外。怀特指出, “公共行政的实践、研究和传授的整体意识文化特点都可以概括为现代性” (怀特、亚当斯,

^① 沃尔多在《行政国家》中将物质背景和意识背景分两节作了阐释, 但就今天回顾美国公共行政的兴起来说, 物质背景和意识背景显然是交织在一起的。

2005: 20)。现代性多以理性、科学、民主、效率、进步、改良、工业文明等为取向。吉登斯甚至将现代性理解为工业化的世界(吉登斯, 1998: 16), 是现代性社会或工业文明的缩约语(吉登斯, 2001: 69)。现代性在塑造资本主义世界的进程中具有重要意义。它相信社会历史进步的发展, 人类历史最多是曲折的, 但一定是在不断进步; 相信人性和道德不断改良和完善, 相信人类从压迫走向解放。现代性这一过程就是商品化、城市化、管理机构化和理性化的过程。19 世纪的美国处在现代性的顶峰阶段, 回应、科学、专家、进步和效率成了这个时代的关键词(沃尔多, 2017: 21), 这无疑加速推进了工业革命在美国的进程。

工业革命一方面使社会生产力快速提高, 社会生活开始变得复杂, 对政府管理也提出了更高的要求, 要求政府更多地为促进生产、满足人民美好生活的需要服务(沃尔多, 2017: 11); 另一方面在商业领域形成了以提高效率为追求的现代公司管理制度, 这一制度经由韦伯科层制的发展以及泰勒科学管理原理的提出而达到了高峰。

工业化以前的美国是一个分散的农业社会, 农业社会对应着美国地方高度自治的传统, 公共事务呈现碎片化状态, 托克维尔在《论美国的民主》中做了经典论述(托克维尔, 1988)。工业化的到来加速了城市化进程。美国在 19 世纪进入了全面、快速城市化的时代, 快速城市化进程打破了美国农业社会和地方高度自治的格局, 公共事务剧增的速度远大于政府调整自己职能、提高运行效率的速度, 由此兴起了美国联邦、州和地方政府的重组运动(沃尔多, 2017: 8)。公共行政学者对促成强有力的政府、提高行政效率是如此的渴求, 以至于他们“对于围绕 1938 年的重组计划所发生的风暴感到诧异, 对于反对其明显好处的意见感到困惑, 对于妨碍重组的恶劣影响感到愤怒”(沃尔多, 2017: 44), 他们甚至认为对付这些反对重组的“野蛮人”, 专制主义就是合法的手段(沃尔多, 2017: 8)。

重组运动首先在联邦层面展开, 其后扩及州和地方政府。重组政府运动需要思想的指导, 美

国公共行政学者在现代公司管理中找到了理论来源。第一个理论来源是现代公司制度中的“经理制”。改革家们希望通过市政经理来强化政府中行政分支的权力, 这种强化在联邦层面就是扩大总统权力, 对地方来说就是强化州长、市长权力, 让他们对人民的美好生活负责。当时的改革家们认为, “有一个具有充分权力的、开明的行政首长就足够了, 并且获得一个开明的行政首长要比获得成千上万的开明的议员和公务员要容易得多”(沃尔多, 2017: 45)。重组运动的标志性事件是 1898 年《全国市政评论》(*National Municipal Review*) 发表的《模范宪章》(*Model Charter*)。《模范宪章》直接建议, 将行政权力集中在市长手中。1971 年俄勒冈州重组完成时, “议会—经理制”已成为改革者的必需品(沃尔多, 2017: 41), 总统、州长、市长的行政权力得到强化。

第二个理论来源就是韦伯阐述的科层制, 它是一种与大规模工业化社会相适应的最优组织模式(韦伯, 2004: 248; 唐斯, 2007: 28)。南北战争以后, 臃肿的政府规模所带来的低效率已经让人们产生了对“政党分肥制”(或称“恩赐制”)产生了厌恶(克林纳、纳尔班迪, 2010: 19), 美国政府迫切需要提高效率, 显然这种适应大型组织的科层制就成了政府的最佳组织模式。这个时期的公共行政学者振臂高呼, “如要实现人民的美好生活, 必须以高效的科层制形式为国家创造一个强有力的、恰当的支撑”(沃尔多, 2017: 19), “除非我们的文明彻底坍塌, 否则我们将持续走进科层制的世界”(沃尔多, 2017: 85)。科层制成为必然趋势的结果是行政集权和等级制度的建立。可以想象, 企业是法人负责的有限公司, 产权清晰、权责对等, 所以企业管理是向来不讲分权制衡与民主的, 它们讲究集权、效率和首长独裁。正像“早期学者相信我们能够借用专制政体的行政方法而无须接受其精神与目的”一样(沃尔多, 2017: 15), 这个时期的改革家们认为可以借鉴现代企业的高效官僚机构作为提高行政效率的手段, 所以政府扩张成了公共行政文献中理所当然接受的“既定事实”(沃尔多, 2017: 85)。

另一层来自商业和现代公司的影响是更巨大的,那就是现代公司中“科学管理”的应用。一方面,支撑公共行政学研究的正是商业,自然这些研究反映了商业的信念和实践(沃尔多,2017:6);另一方面,科学管理原理经由泰勒发展后,大大促进了现代公司劳动生产率的提高,改革家们在公司的实践中看到了曙光,呼吁将科学管理原理引入公共行政,为公共行政的发展及其“科学化”管理提供借鉴^①(沃尔多,2017:6)。改革者们认为,“城市政府的官员们所处理的问题纯粹是商业性问题,管理一个大的铁路公司和管理一个城市是非常相似的,二者都需要强大的行政能力”(沃尔多,2017:51)。这一时期的改革家们和美国人民对“科学”是如此的痴迷,以至于“科学”成了新的宗教和“魔法”(沃尔多,2017:34、23)。相信“科学”就意味着美好,追求“科学管理”就是追求美好生活。在科学管理的影响下,科学管理和公共行政并驾齐驱,公共行政作为一门独立学科应运而生(沃尔多,2017:57)。

科学有其专家,所以我们必须有政府方面的专家(沃尔多,2017:24)。人们再也不相信以前的道德主义哲学,转而渴望训练有素的行政官员和技术专家中的精英,帮助人们重建生活模式,重塑美国人民的文化结构(沃尔多,2017:112),一时间专家成了“全民偶像”(沃尔多,2017:34)。“通才型”的技术官僚在美国兴起,他们具备所有该职位所需要的专业素养,有足够的能力,所以他们有绝对的发言权,并且在发生冲突的时候总是有权占上风(沃尔多,2017:125)。由此,不仅政府机构扩张成了既定事实,行政权力扩大也有了绩效合法性(颜昌武、张晓燕,2017),行政国家在现代化的背景下快速发展。

(二) 现实基础

美国19—20世纪前半叶正值多事之秋。拓

疆的完成、资源的浪费、内战以及两次世界大战、大萧条等事件催生了公共行政文献中“行政国家”的讨论。

19世纪中期,美国的拓疆已基本完成。疆域的确定意味着资源的总量已经恒定,但这个时期的美国仍处在巨大的资源浪费之中;与之相对的是人口越来越多,社会失序非常严重,这让人们意识到以往建立在无限资源基础上的自由主义已不合时宜,保护自然资源的发展理念最终发展成为一种人类社会可以“被计划”和“被管理”的理念(沃尔多,2017:5)。尽管人们仍然信任自由、民主和平等,但通过计划达到一个善治社会迫在眉睫(沃尔多,2017:38)。加上理性、科学和专家等思想的助推,人们普遍相信一个美好生活的社会一定是一个计划的社会。比如,总统行政管理委员会(PCAM,1937:26)这样阐述行政学者的信条:“我们坚信,通过将审慎的科学研究的成果来取代仓促的决定和政治上的权宜之计,并以此作为制订政府计划的基础,就能激发人们对经济安全和人类生活水平提高的渴望。”尽管对于计划的本质与合理限度仍然存在某种争议,但行政学者全是“计划主义者”(planners)(沃尔多,2017:82)。大萧条时期,人们普遍对自由放任失去了信心,对无计划感到恐惧,这种计划的思想 and 文献抓住了拓展的契机而达到了顶峰,以至于计划成了街头巷尾的时尚物(沃尔多,2017:83)。计划意味着什么?它意味着对曾拥有的自由的限制,“它可能是民主的,但政府控制的范围无疑是巨大的,行政机构也是广泛的”(沃尔多,2017:80)。“计划主义”的背景使得行政国家在机构和权力维度都极大地扩展。

南北战争及两次世界大战对行政国家的影响是实质性的。应付战争的需要直接扩大了政府机构的范围,并使得科学管理的实践和声誉在政府承担任务和作用的领域都得到了拓展(沃尔多,

^① 其中最主要的学者当属克利夫兰(F. A. Cleveland)和莫舍(W. E. Mosher)。克利夫兰积极地将科学管理拓展到公共行政领域,其演说“将科学管理应用于国家事务”就是最好的证明;莫舍从一开始就将自己的使命定位于将科学管理扩展到公共事务领域。其他学者如菲夫纳(J. M. Pfiffner)、泰勒(F. W. Taylor)、高斯(J. M. Gaus)、怀特(L. D. White)、古利克(L. H. Gulick)、霍奇斯(Henry Hodges)、麦克马洪(Mac-Mahon)等都做了大量的工作。具体可参见:沃尔多,(2017). 行政国家:美国公共行政的政治理论研究. 北京:中央编译出版社,66。

2017: 11)。更重要的是,第二次世界大战时期德国人的精准性和横扫一切的力量动摇了人们“民主最终胜利”的信念,人们想知道为什么邪恶反而繁荣,答案就是“效率”(沃尔多,2017: 12)。沃尔多指出,这时期的人们认为,“如果‘恶人享乐多’,那么模仿恶人就是必要的”(沃尔多,2017: 50),他们纷纷从专制政体那里找寻提高效率的灵感。在政治与行政二分时期,民主和效率是分离的,民主被排除在行政之外,所以改革者们相信,可以“通过用专制政体的手段来克服专制政体的弊端”,即实现美国的民主和使命(沃尔多,2017: 50)。这样,战争不仅直接导致了行政机构的扩张,还使行政集权的理念深入人心。

1929年开始的那场旷日持久且影响深远的经济大萧条,以多种方式影响了美国行政国家的兴起。危机的出现使人们彻底怀疑自由放任政府的合理性,不干预主义没落(沃克、瓦特,2001: 1-2)。与此相伴随的是情绪大转型,即人们相信有计划的社会才能实现美好生活,因此希望政府更多地干预经济生活(沃尔多,2017: 12),行政权力被授予干预微观经济生活的合法性。在罗斯福当政后,美国政府推行旨在促进工业和公共事业发展、社会保障体制完善的新政,对农业、银行业、采矿业、制造业等行业实行管制(Scheb, 1997: 32),扩大社会保险计划覆盖的范围,完善社会保障制度,美国福利国家得以兴起(沃克、瓦特,2001: 262),政府人事和机构的数量与种类都迅速扩张。1931年,美国联邦公务员的人数仅为61万,而这一数字到了“滞涨”时期已经超过290万(罗森布鲁姆,2013: 49)。整整增长了375%。此外,大萧条后许多科学管理人员从私营部门的雇员变成公共部门(特别是公共工程机构)的雇员,科学管理技术被公共部门广泛采纳(沃尔多,2017: 67)。这样,一场危机直接促成了美国不干预主义的没落,福利国家和大政府兴起,行政国家得以发展。

(三) 制度根源

美国行政国家的兴起得益于公共行政学者和改革家的推动,他们改变了美国的权力结构,形

成了行政国家兴起的制度根源。这一时期的学者和改革家都是进步主义和改革主义者。正是他们的阐述和推进,使得一些基本原则得以调和与妥协,那就是政治与行政、民主与效率、立法、司法与行政。

首先,从逻辑和历史来看,对政治与行政的回顾显然要从威尔逊的文章《行政学研究》开始。威尔逊在其文章中清晰地划定了传统公共行政的大纲。威尔逊认为,“巨大的权力和不受限制的自由裁量权似乎是承担责任不可或缺的条件。如果权力被加以分解而模糊不清,那就变得更不负责任了”(Wilson, 1887: 497)。由此,威尔逊主张将行政置于政治的范围之外,并认为应该给行政以足够的自由裁量权。他打了一个比方,行政之于政治,“正如同操持家务并不意味着一定要用自己的双手去做饭一样。在管理炉灶和炉火方面,厨师应该得到充分信任并获得更大的自由裁量权”(Wilson, 1887: 498)。古德诺对政治与行政做了系统阐释。尽管他主张二分,但他更强调两者的协调。古德诺认为,政治要对行政施加必要的控制,但这种控制要有一定限度。解决这一问题,必须承认行政机关具有一定的独立性,行政中很大一部分是与政治无关的,它们即使不能全部,也应该在很大程度上从政治机构的控制中被解放出来,独立运作且常任(古德诺,1987: 46)。后来的学者基本继承了这一范式,但他们越来越意识到行政自由裁量权是政策制定过程的一个基本要素,要将政府的功能分为政治和行政几乎是不可能的(沃尔多,2017: 155)。既然行政无法摆脱政治,就应该承认这一事实,并通过行政官员来发展能动的、负责任的政治活动,即行政性政治(administrative politics)(沃尔多,2017: 157-158),政治科学家对行政及其权力的推崇达到顶峰。

其次,学者的努力使得民主与效率得到协调。传统观点认为,民主和效率是非此即彼的两个极端,民主意味就分权制衡,意味着要牺牲效率;效率意味着集权,意味就要牺牲民主。在民主思想根深蒂固的美国,三权分立的制衡制度成了普遍真理。但在三权分立制度下,国会总是处在无休无止的争吵之中,而行政分支的所有活动

几乎都要受到国会和法院的制约，带来了决策的低效和行政资源的浪费（Rosenbloom, 1983: 224-225）。比如卡特总统就曾宣称：“我甚至不能把一只老鼠赶出我的办公室（罗森布鲁姆, 2013: 71）。”这种低效在工业化、城市化迅速扩张的时期更加严重，如此，人们对罗曼蒂克式的民主感到不满。令他们更加羞耻的是，“他们所热爱的祖国，在日常的礼仪、起码的诚实和单纯的效率方面，都落后于欧洲的君主政体和专制政体”（沃尔多, 2017: 163）。改革家们普遍认为，没有效果的民主只是一句口号，没有任何意义，这不是真正的民主；真正的民主应该是有效率的民主，即民主和效率开始走向协调（沃尔多, 2017: 20）。改革主义者们的信条是，真正的民主和真正的效率并非不相容（沃尔多, 2017: 166）。以前美国的民主制度带来了党魁控制、腐败、愚蠢、浪费等诸多问题，但这绝不是美国梦的内涵。真正的民主“意味着民智的开启和民众的控权，意味着实现民众的美好生活。此外，真正的效率是一种关注绝大多数人长远利益的效率”（沃尔多, 2017: 166）。进步主义者们进一步强调，“一个真正民主的政府同时也是有效率的：它对公众的反应灵敏，它以智慧、真诚、经济和快速来实现民意。同样，真正有效率的政府同时也是民主的政府：它会满足其所代表的公民的真实需要，那就是美好生活”（沃尔多, 2017: 166）。经过民主与效率的调和，学者们基本同意：民主和效率实际上是同一个运动的不同方面，都试图通过控制政治组织并使之具有回应性（Lewis, 1937: 504-505）。

最后，立法和司法对行政的制约得到妥协。美国最初设计的三权分立留给行政很小的空间。通常总统被认为是行政首长，但其拥有的所有行政权力几乎都要与国会和法院分享（罗森布鲁姆, 2013: 71）。在进步主义时期，这种权力格局受到了批判，三权分立成了美国政治科学的讨厌鬼：要么被抛弃，要么被修正（沃尔多, 2017: 42, 130）。而限制立法权力，减少司法部门的干预，强化行政部门的权力则成了众望所归（沃尔多, 2017: 131）。

更为激进的学者甚至批评，“将政府功能分

成立法、执行和司法功能是一个不为现代社会所容的教条，这一教条不仅是不必要的，还只会将令人讨厌的复杂性带入政府体系中”（沃尔多, 2017: 145）。改革家们甚至主张将行政权力注入政治中，允许州长进入立法程序并给予行政法案以优先性（沃尔多, 2017: 170），或将行政首长变成立法机关的领袖，并决定立法机关的政策制定过程（沃尔多, 2017: 147）。主张对三权分立制度进行调整的学者已不满足于行政分支的纵向集权，更重要的是在立法和司法中争夺行政权力。至此，主张行政集权的力量走向了极端。

现代性以及随之而来的工业化、城市化，美国现实以及公共行政学者对三权分立和政治与行政二分的解构这三股力量，从行政权力和机构扩张两个维度推动了美国行政国家的形成。这三股力量都交织着物质和意识两个方面，它们相互影响、共同推动。

三、行政国家的特点及其“危机”

展现“行政国家”兴起的过程，同时也是呈现其特点及后果的过程。沃尔多将“行政国家”视之为公共行政的“异端”（heterodoxy），批评美国的公共行政并非是最初所设想的、按着民主理论和价值设计的（沃尔多, 2017; Rosenbloom, 2000: 39），但他却没有在书中直接揭示“行政国家”的特点和后果。

通过沃尔多对“行政国家”兴起的刻画，我们不难总结出“行政国家”的四个特点。第一，“行政国家”的兴起是为了实现民众的美好生活，这是所有政治学家的理想，也是国家存在的目的（沃尔多, 2017: 79）；在这个意义上，真正的效率和真正的民主得到协调，都统一于回应这一国家目的（Lewis, 1937: 504-505）。因此，行政权力大量介入社会事务之中。第二，“行政国家”的行动原则是实证主义的或实用主义的，这两者略有区别，但就其否定性意义上来讲，它们却是一致的，即反对先验的普遍标准或原则（沃尔多, 2017: 103）。“行政国家”奉行“科学”的理念，讲究通过逻辑实证主义研究对公共事务进

行计划,从而达到国家善治的目的。第三,庞大的行政官员(其中很多是技术官僚)成为国家的统治阶层(Hill, 1991)。“行政国家”崇拜“专家”,相信创造今日文明的技术专家无论是从道德上还是精神上,都有能力使文明得以运转下去(沃尔多, 2017: 113)。由此,训练有素的技术官僚成了国家理所当然的统治者。第四,“行政国家”对三权分立、互相制衡持怀疑态度,也不再相信政治与行政二分,取而代之的是行政权力独大,联邦体系从“竞争联邦主义”转向“合作联邦主义”(沃尔多, 2017: 161)。

沃尔多并没有指出上述四个方面是“行政国家”的特点,但他的确是这样刻画的。同样,沃尔多将这本著作定位于美国公共行政的政治理论研究,所以他也没有指出“行政国家”兴起的现实后果。但是,沃尔多对政治哲学五个基本问题进行的讨论,足以启发后继者的思考。它们是:美好生活的本质,决策的准则,谁该统治,权力的分立以及分权和集权的选择(沃尔多, 2017; Stivers, 2008: 55)。其中的很多维度构成了“行政国家”的面孔(比如实用主义的原则、行政官员作为统治基层、行政集权等),但每一个问题都不仅只有一个维度,“行政国家”的支持者们对某个维度的偏爱都意味着“好处”,同时,也意味着要承担拒绝其他维度的后果。沃尔多显然将自己定位于讨论这些政治哲学问题的领路人,所以他都没有为这些问题提供答案(Stillman, 2008: 588)。但毫无疑问的是,讨论清楚这些问题,则不难理解沃尔多在《行政国家》一书中暗含的后果——公共行政的“身份危机”和“宪法危机”。

政治和行政二分之一之后,行政只对效率负责,“科学管理”在公共行政领域大行其道,成了公共行政学的“正统理论”(Svara, 2008: 48)。在西蒙和沃尔多时期,政治与行政二分范式的前提和方法都遭遇了严厉的批评,由此产生了两条“范式危机”的化解路径:西蒙的“管理主义”和沃尔多的“民主行政”。沃尔多主张发展规范的政治理论,将民主注入公共行政中,推进民主制行政的发展(Waldo, 1952);西蒙是逻辑实证主义者,主张在“正统理论”框架内进行修正,通过逻辑实证的科学方法将公共行政发展成为一

门真正的科学(西蒙, 1988: 244)。

一方面,沃尔多通过对“行政国家”兴起的刻画试图表明,正是由于西蒙的这种观点给公共行政学带来了“身份危机”(identity crisis)(Waldo, 1968: 452; Schachter *et al.*, 2000: 622)。沃尔多认为,公共行政尽管宣称自己是一门科学,但其发展却深受物质和意识因素的影响,而非正统公共行政学者所宣称的、一成不变的、有普遍原则的科学(Waldo, 1965: 6; 颜昌武, 2008: 165)。并且,文森特·奥斯特罗姆也指出,“‘正统理论’的组织原则常常以被突破而不是被遵循而著名”(奥斯特罗姆, 1999: 15)。从这个意义上说,公共行政更像是一种“以政治学为基质”的政治理论(Waldo, 1965: 6; Stivers, 2008: 55)。

另一方面,传统公共行政的民主是一种“环式民主”,其设计本身蕴含了无法调和的内在困境。传统行政学者们认为,政治是国家意志的表达,行政是国家意志的执行。民主被看作是一种外在于公共行政的价值(沃尔多, 2017: 16)。在这种情况下,为实现民主目的的行政对其执行者来说恰恰是专制的,专制成了民主必然付出的代价(登哈特, 2012: 50)。

上述两个方面作用的结果,就是公共行政出现了“身份危机”。人们不知道公共行政的身份定位是什么,是一门实证科学还是一个规范理论?是一门管理科学还是一门政治科学?时至今日,这些问题仍然困扰着公共行政学者(斯蒂尔曼二世, 2004: 139; 颜昌武, 2008: 166)。

“行政国家”的另一个后果是持续性的现实问题,那就是“宪法危机”(constitutional crisis)。汉密尔顿在建国之初就意识到了这个问题,他指出,“加强政府行政权的后果是宪法会逐渐趋向君主政体”(汉密尔顿等, 1980: 36)。当代学者 Gary Lawson 也表达了类似的观点,他认为,行政国家兴起后,美国的“宪政政府已死”(Lawson, 1994: 1233)。

正如怀特——行政国家的推动者——在《公共行政研究导论》中强调的,“行政研究应该建立在管理的基础上,而不应当建立在法律的基础上”(White, 1948; 奥斯特罗姆, 1999: 145;

Rosenbloom and Naff, 2008: 1)。“行政国家”对管理主义的笃信边缘化了三权分立中国会和司法部门的权力 (Rosenbloom and Naff, 2008: 1), 行政则以“效率”(efficiency)、“经济”(economy)、“效能”(effectiveness)和“公平”(equity)(简称“4E”)的面孔出现,而忽略了“法治”的地位。一项针对公共行政价值观的调查显示,“合法性”(lawfulness)在公共行政价值观中排列第21位,远落后于诚实、人道主义、社会正义、效率等 (Rosenbloom and Naff, 2008: 5; 罗森布鲁姆、芮妮, 2015: 144)。时至今日,“法治”的中心地位在美国理论与实践界仍然没有确立。罗森布鲁姆指出,美国公共事务与公共行政学院联合会 (National Association of Schools of Public Affairs and Administration, NASPAA) 允许60%的MPA学生在没有修过任何一门与“法治”相关 (law oriented) 课程的情况下毕业 (Rosenbloom and Naff, 2008: 7), 美国在1940—1994年发表的3000多篇公共行政的文献中,只有7篇在探讨行政法,9篇探讨了《行政程序法》……没有一篇探讨宪法^①。此外,一般探讨民主或官僚制的教材,也没有放太多注意力在宪法或行政法上,或者虽然提到了行政法但更多是将之整合到某些内容中,而不是单独成为一个章节或部分 (Rosenbloom and Naff, 2008: 4)。

“行政国家”中法治缺位的后果就是持续性的“宪法危机”。文森特·奥斯特罗姆曾以“水门事件”为引子对此做过经典论述。奥斯特罗姆认为,“行政国家”的强势兴起为行政部门提供了实质性的立法权力,行政命令成了至高无上的标准,国会、法院、州议会和其他权力中心只剩下了“礼仪职能”。“宪法危机”的出现不仅会危及美国的民主,更可能会导致绝对主义和专制主义的出现 (奥斯特罗姆, 1999: 144—148)。

四、行政国家的拯救之道：法治

行政国家的兴起引发了公共行政的“身份危

机”乃至“宪法危机”,但危机也蕴含着“危中之机”,如同“顶峰”蕴含着衰落。从历史上看,沃尔多时代公共行政的“危机”正源自古典公共行政的“顶峰”。自1887年威尔逊提出政治与行政二分法、开启公共行政学,历经古德诺、韦伯、泰勒等,到古利克1937年发表《行政科学论文集》并将公共行政界定为“POSDCORB”七项原则,古典公共行政的发展达到了顶峰。尽管在古利克之前古典公共行政已经遭遇诸多批评者,“顶峰”却意味着开始一个新的时代,即古典公共行政范式,包括政治与行政二分、非人格化的专业和理性组织知识的解释力日益下降,也即公共行政学科发展出现了转折和新的可能性。正如弗雷德里克森所指出的,“沃尔多是公共行政学科的桥梁,一头连着公共行政的过去,另一头连着其未来” (Frederickson, 2000)。

公共行政的“身份危机”或“思想危机” (intellectual crisis)、“合法性危机” (legitimacy crisis),指向公共行政的理论或学科层面 (颜昌武、张晓燕, 2017)。公共行政的“宪法危机”则指向具体实践。两者实出同源,学科或理论层面的“身份危机”根植于美国公共行政的实践,实践和理论 (或学科) 交互影响,所以在罗森布鲁姆的论著中,已经将现实中行政国家兴起后,行政分支集立法、行政、司法于一身的现实现象也称为公共行政的“合法性危机” (crisis of legitimacy) (Rosenbloom, 1983: 225)。由此,现实世界中“宪法危机”的化解,也就蕴含在“身份危机”的化解之中,而“身份危机”的化解,也需要回到美国现实,回到美国建国之初国父们设计美国政体的初衷中去寻求灵感。

三权分立是美国的立国之基。联邦党人当初采用三权分立的初衷是授予每一分支平等的、相互制衡的权力,以防止权力的滥用 (汉密尔顿等, 1980: 246—251)。联邦党人在权力设计之初并没有偏向于将某一分支置于其他分支之上 (斯托林, 2006: 131)。行政国家的兴起打破了三权分立的平衡,所以行政国家的拯救之道,必

^① 具体可参见罗森布鲁姆在2017年6月于韩国公共管理论坛 (Korean Public Administration Forum) 上的主旨演讲“Public Administration and the Rule of Law”。

然是三权分立重新平衡的过程。

沃尔多在《行政国家》中并没有直接提出行政国家的拯救之道，这也是人们常将沃尔多定位于一个批评者而不是建构者的原因。但沃尔多真正的目的并不是要告诉人们去思考什么，而是要告诉人们如何去思考公共行政（Brown and Stillman, 1986: 164）。他在《行政国家》中对公共行政五个政治哲学问题的讨论实际上蕴含了两条公共行政“危机”的化解路径，即公共行政的管理主义路径和民主行政路径。公共行政的管理主义路径也被称为“西蒙路径”，西蒙试图通过逻辑实证主义的方法将公共行政科学化，从而化解公共行政的“身份危机”。民主行政的路径也被称为“沃尔多路径”，主张将公共行政发展成为一种政治理论，并将民主等价值注入公共行政之中。

“西蒙路径”和“沃尔多路径”之争长达半个世纪，至今仍无法解决美国持续性的“宪法危机”，这表明真理并不明显在哪一方，立法、行政和司法三权依然没有得到再平衡。公共行政“危机”的化解仍需要寻求新的路径。

反思沃尔多路径和西蒙路径，可以看到，沃尔多主张的是一条政治路径（political approach），正如罗森布鲁姆在重访沃尔多时所指出的，“（沃尔多的看法）基本上并可能永远改变了公共行政研究的视角，此后学者们必须探讨公共行政理论、实践的政治之维”（颜昌武，2008b: 128）。沃尔多的这条政治路径对应着三权分立中的“立法”分支。西蒙主张的是一条管理主义路径（managerial approach），对应着三权分立中的“行政”分支^①（Rosenbloom, 1983）。立法和行政分支都得到了强化，并且行政分支长期占据着主导地位，司法分支显然被边缘化了。失衡的司法分支导致行政权力不受司法调节，相应地，化解“宪法危机”，需要复活公共行政的“法律路径”，强化“司法”功能，寻求“三权分立”的再平衡。

事实上，公共行政与法的结合具有古老传统，至少可以追溯到早期公共行政学时代。古德诺在《政治与行政》中将行政的功能分为司法行政和执行法律，以及建立、维持和发展政府组织的功能。他进一步指出，“如果可以的话，执行法律的功能可以称为执行的功能、准司法的功能、统计的和半科学的功能”（古德诺，1987: 44）。《政治与行政》是系统研究政治与行政科学的经典著作，古德诺也是公共行政学和行政法学的奠基人，由他的论述中我们可以从公共行政的学科源头找到公共行政“法律路径”的影子。

但是，自科学管理原理引入公共行政后，管理主义路径几乎占据了公共行政理论和实践的全部，法律路径被边缘化（Rosenbloom, 1983: 222）。公共行政“去法化”与行政法“去行政化”的分离格局逐渐形成（郁建兴、向森，2016: 6; Lawson, 1994; Newbold, 2010: 538; Rosenbloom and Naff, 2008: 6）。直至罗森布鲁姆的那篇经典论文《公共行政理论和三权分立》（Public Administrative Theory and the Separation of Powers）以及《公共行政学：管理、政治和法律的途径》一书问世后，复活公共行政“法律路径”的序幕才正式拉开，公共行政进入法治时代。

作为与“人治”相对的概念，“法治”的提出本身就是为了通过法律遏制行政权力（夏勇，1999: 131）。复兴公共行政的法治精神，要从实体和程序两个方面入手：一是将法的精神注入公共行政，特别是公共行政官员的行政过程中；二是建立行政程序法。

一方面，将法律课程引入公共行政教育中，在政府实践中重新弘扬法治精神。怀特在公共行政的第一本教材中将公共行政的基础定位于管理而非法律的时代已经过去。在行政国家兴起的时代，重新发现公共行政的法律路径，使公共行政

^① 罗森布鲁姆率先将公共行政的管理、政治和法律路径对应于三权分立中的行政、立法和司法部门。管理路径最接近行政分支，政治路径最接近立法分支，法律路径最接近司法分支。实现公共行政的良好运作，需要寻求这三者之间的平衡。具体可参见戴维·罗森布鲁姆，罗伯特·克拉夫丘克。（2013）. 公共行政学：管理、政治和法律的途径. 北京：中国人民大学出版社；Rosenbloom D H. (1983). Public administrative theory and the separation of powers. *Public Administration Review*, 43 (3), 219-227.

与法律从分离走向重新整合,实现公共行政从政治与行政二分向管理、政治和法律三维平衡的转变,将大幅拓展公共行政学的分析维度和理论视野(郁建兴、向淼,2016:10)。时至今日,美国在将法治精神引入公共行政、弘扬公共行政法治精神方面已经着手行动。美国公共行政学会已经成立了“卓越MPA教育特别小组”(ASPA Task Force),该特别小组的核心理念是要通过MPA课程的教育让学员明智地、有效地、守法地运用公共权力。希望通过MPA法治精神的教育,使联邦宪法和州宪法成为美国公共行政的出发点和落脚点(Rosenbloom and Naff, 2008: 2-3)。此外,对于国际公共行政学术共同体,要时刻让法治的精神居于理论、研究、教学和公共行政实践的中心地位。

另一方面,在公共行政实践中认真对待和完善行政法体系,推进政府依法行政。学术界尽管普遍认为,不重视行政法就等于不重视公共行政,但行政法在公共行政领域的中心地位还没有得到广泛重视。不同于行政监督的回溯性,“行政法要求行政机构在规章制定、行政执法、行政裁定和透明度等问题上严格遵守事先设定的相关程序”,同时更加强调行政机关对公共价值的关切(罗森布鲁姆、芮妮,2015: 144-152)。此外,完善行政法体系对于平衡美国公共行政中官僚制和民主、集体行动和个人自由、效率和公平、行政中立和公共参与等之间的张力具有重要意义(Rosenbloom, 2010: 315)。在行政国家兴起、行政权力炽盛的今天,必须重新审视行政法在平衡管理、政治和法律向度上的作用,在行使行政权力、监督行政权力和限制行政权力之间建立新的平衡,寻求公共事务的良好治理。

公共行政的管理路径强调效率、经济和效能,注重执行的绩效和结果,经由这一路径所实现的绩效合法性使其在公共行政领域长期占据“主导”位置。公共行政的政治路径追求公共部门的代表性、回应性和责任,强调行政过程中的公共利益和公众参与,这是公共行政追求的较高目标,在公共行政领域处于“高线”位置。公共行政的法治路径强调行政实践过程中对宪法的忠

诚、正当的行政程序和对公民权利的保护,这是一条公共行政的保障和兜底路径,在公共行政领域处于“底线”位置。政治路径的“高线”和法治路径的“底线”共同构成了公共行政运行的边界。公共行政向上对政治负责,向下不践踏法治,才能有效化解学科和实践的危机,走上善治之路。

五、结论与讨论

20世纪中叶以来行政国家的普遍流行以及当今特朗普政府行政权力的炽盛,激发我们重访沃尔多的《行政国家》。19世纪末,伴随着17—18世纪盛行的消极的政治权力观日益受到质疑和挑战,公共行政学在美国应运而生,并在城市化、工业化以及此后的大萧条等现实力量的推动下,公共行政打破了管理、政治和法律之间的平衡,逐渐走向了一条管理主义的路径,行政机构和行政权力迅速扩张,行政国家得以兴起,引发公共行政的“身份危机”乃至“宪法危机”。寻求行政国家的拯救之道,成为公共行政学者和实践者的重大议题。特别是美国政府持续陷入“宪法危机”的今天,这一议程不但重大而且紧迫。

寻求行政国家的拯救之道、化解“宪法危机”的关键,在于重新平衡公共行政的管理、政治和法律向度。在这方面,美国当代著名公共行政学家罗森布鲁姆做了最重要的工作,他强调在公共行政理论和实践领域引入法治精神和行政程序法,致力于在行使行政权力、监督行政权力和限制行政权力之间建立新的平衡。如果我们将公共行政的政治路径归功于沃尔多,将管理路径归功于西蒙,那么法律路径无疑应归功于罗森布鲁姆,即公共行政的“罗森布鲁姆路径”。

“行政国家”概念虽然最先被沃尔多用于刻画美国行政权力炽盛的现象,但在行政国家普遍勃兴的今天,沃尔多和罗森布鲁姆对“行政国家”的刻画和批判无疑具有显著的域外意义和当代意义。当然,对于行政国家以及引发的“宪法危机”而言,并不存在一条普遍意义上的解决之道(Chan and Rosenbloom, 2010: 28)。沃尔多和西蒙在晚年回应他们跨越半个世纪的争论时强

调,“他们的争论在当时都是对的,现在也是,将来仍是如此”,可见由他们的争论开始,已经触发了公共行政走向中最核心的问题(颜昌武,2008b:131)。在今天看来,公共行政走向还需要包括罗森布鲁姆路径,即法治路径。尽管如此,法治路径的提出也不意味着公共行政权力平衡的终结。在公共行政权力再平衡问题上,各国公共行政学者和实践者需要在沃尔多、西蒙和罗森布鲁姆所开创的基础上,不断探索符合本国国情的新理论和新路径。这也是我们对《行政国家》一书问世70周年的最好纪念。

参考文献

- Brown, B. & Stillman, R. (1986). *A Search for Public Administration: the Ideas and Career of Dwight Waldo*. College Station, TX: Texas A&M University Press.
- Camilla Stivers. (2008). The significance of the administrative state. *Public Administration Review*, 68 (1), 53-56.
- Carroll J D, Frederickson H G. (2001). Dwight Waldo 1913-2000. *Public Administration Review*, 61 (1), 2-8.
- Chan H S, Rosenbloom D H. (2010). Four challenges to accountability in contemporary public administration: Lessons from the United States and China. *Administration & Society*, 42 (1), 11-33.
- Frederickson H G. (2000). How I became a Waldonian. *PA Times*.
- Hill L B. (1991). Who governs the American administrative state? A bureaucratic-centered image of governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1 (3), 261-294.
- Kettl D F. (2017). The clumsy war against the “administrative state”. *Public Administration Review*, 77 (5), 639-640.
- Lawson G. (1994). The rise and rise of the administrative state. *Harvard Law Review*, 107 (6), 1231-1254.
- Lee W Y. (1995). Political science, public administration, and the rise of the American administrative state. *Public Administration Review*, 55 (6), 538-546.
- Lewis E R. (1937). *A History of American Political Thought From the Civil War to the World War*. New York: Macmillan.
- Marini F. (1993). Leaders in the field: Dwight Waldo. *Public Administration Review*, 53 (5), 409-418.
- Newbold S P. (2010). Toward a constitutional school for American public administration. *Public Administration Review*, 70 (4), 538-546.
- Patrick Overeem. (2008). Beyond heterodoxy: Dwight Waldo and the politics-administration dichotomy. *Public Administration Review*, 68 (1), 36-45.
- Pious R M. (2013). The true size of government by Paul C. Light. *Political Science Quarterly*, 115 (1), 136-137.
- President's Committee on Administrative Management (PCAM). (1937). *Report With Special Studies*. Washington: Government Printing Office.
- Riper P P V. (1983). The American administrative state: Wilson and the founders-an unorthodox view. *Public Administration Review*, 43 (6), 477-490.
- Rosenbloom D H. (1983). Public administrative theory and the separation of powers. *Public Administration Review*, 43 (3), 219-227.
- Rosenbloom D H. (2000). Retrofitting the administrative state to the constitution: Congress and the judiciary's twentieth-century progress. *Public Administration Review*, 60 (1), 39-46.
- Rosenbloom D H. (2008). The politics-administration dichotomy in U. S. historical context. *Public Administration Review*, 68 (1), 57-60.
- Rosenbloom D H, Chanin J. (2010). The future of public administration and law in 2020. *Public Administration Review*, 70 (1), 314-316.
- Rosenbloom, D H. & Naff, Katherine. (2008). The status of law in contemporary public administrative literature, education, and practice. A discussion paper published on *researchgate*. <https://www.researchgate.net/publication/237525994>.
- Schachter H L, Morgan D F, Kirwan K A, et al. (2010). Recovering, restoring, and renewing the foundations of American public administration: The contributions of Herbert J. Storing. *Public Administration Review*, 70 (4), 621-633.
- Scheb J M. (2005). *Law and the Administrative Process*. Belmont: Wadsworth.
- Stillman, R. (2008). Review article: Dwight Waldo's the administrative state: A neglected American

administrative state theory for our times. *Public Administration*, 86 (2), 581-590.

Svara J H. (2008). Beyond dichotomy: Dwight Waldo and the intertwined politics-administration relationship. *Public Administration Review*, 68 (1), 46-52.

Waldo D. (1952). Development of theory of democratic administration. *The American Political Science Review*, 46 (1), 81-103.

Waldo D. (1965). The administrative state revisited. *Public Administration Review*, 25 (1), 5-30.

Waldo D. (1968). Publicadministration. *Journal of Politics*, 30 (2), 443-479.

Wamsley G L. (2001). Reflections on the passing of Dwight Waldo. *Administration & Society*, 33 (3), 247-250.

Wilson W. (1941). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 56 (4), 481-506.

文森特·奥斯特罗姆. (1999). 美国公共行政的思想危机. 上海: 上海三联书店.

白锐. (2005). “行政国家”解析. 云南行政学院学报, 7 (2), 25-28.

罗伯特·B. 登哈特. (2011). 公共组织理论. 北京: 中国人民大学出版社.

丁煌. (2008). 西方行政学说史. 武汉: 武汉大学出版社.

弗兰克·J. 古德诺. (1987). 政治与行政. 北京: 华夏出版社.

亚历山大·汉密尔顿等. (1980). 联邦党人文集. 北京: 商务印书馆.

杰伊·D. 怀特, 盖·B. 亚当斯. (2005). 公共行政研究: 对理论与实践的反思. 北京: 清华大学出版社.

安东尼·吉登斯. (1998). 现代性与自我认同. 上海: 生活·读书·新知三联书店.

安东尼·吉登斯等. (2001). 现代性: 吉登斯访谈录. 北京: 新华出版社.

景跃进. (2003). “行政”概念辨析——从“三权分立”到“政治与行政二分法”. 教学与研究, 9, 69-72.

唐纳德·E. 克林纳, 约翰·纳尔班迪. (2010). 公共部门人力资源管理系统与战略. 北京: 中国人民大学出版社.

戴维·罗森布鲁姆, 罗伯特·克拉夫丘克. (2013).

公共行政学: 管理、政治和法律的途径. 北京: 中国人民大学出版社.

戴维·罗森布鲁姆, 海伦娜·芮妮. (2015). 认真对待当代公共行政中的行政法. 中国行政管理, 8, 144-153.

约翰·洛克. (1964). 政府论 (下篇). 北京: 商务印书馆.

理查德·斯蒂尔曼二世. (2004). 公共行政学: 概念与案例. 北京: 中国人民大学出版社.

赫伯特·J. 斯托林. (2006). 反联邦党人赞成什么: 宪法反对者的政治思想. 北京: 北京大学出版社.

安东尼·唐斯. (2007). 官僚制内幕. 北京: 中国人民大学出版社.

阿历克西·德·托克维尔. (1988). 论美国的民主 (上卷). 北京: 商务印书馆.

马克斯·韦伯. (2004). 经济与社会. 北京: 商务印书馆.

德怀特·沃尔多. (2017). 行政国家: 美国公共行政的政治理论研究. 北京: 中央编译出版社.

约翰·F. 沃克, 哈罗德·G. 瓦特. (2001). 美国大政府的兴起. 重庆: 重庆出版社.

赫伯特·西蒙. (1988). 管理行为: 管理组织决策过程的研究. 北京: 北京经济学院出版社.

夏勇. (1999). 法治是什么——渊源、规诫与价值. 中国社会科学, 4, 117-143.

颜昌武. (2008). 寻求公共行政的“身份”认同——沃尔多行政思想述评. 中山大学学报 (社会科学版), 48 (3), 161-167.

颜昌武. (2008b). 沃尔多行政思想述评. 公共管理研究, 114-134.

颜昌武, 张晓燕. (2017). 美国公共行政学的宪法学派: 一个理论述评. 甘肃行政学院学报, 6, 68-76.

叶秀山. (1991). 读那总是有读头的书——重读黑格尔《精神现象学·序言》. 读书, 4, 5-13.

郁建兴, 向森. (2016). 从分离到整合: 公共行政与法律间关系的理论演进与实践变迁. 中国行政管理, 8, 6-12.

俞吾金. (2001). 实践诠释学: 重新解读马克思哲学与一般哲学理论. 昆明: 云南人民出版社.

张铭, 陆道平. (2008). 西方行政管理思想史. 天津: 南开大学出版社.

Waldo's the Administrative State and the Contemporary Contributions

Yu Jianxing, Ren Jie

【Abstract】 As a response to the 70th anniversary of *the Administrative State's* English publication and the first time of Chinese version published, and further response to the flaming contemporary administrative state, it is right time to revisit Waldo's *the Administration State*. When Waldo discussed the rise of American public administration, he indirectly characterized the concept of "administrative state". He tried to clarify that the rise of American administrative state has its historical background, reality bases, and institutional roots. The concept of administrative state carries four characteristics, the administrative power heavily involves in public affairs; public administration pursues the ideology of "science" and against universal standards or principles; large administrative officials, many of whom are technocrats, rule the country; the checks and balances system and politics-administration dichotomy are distrusted and eroded instead, the administrative power dominates the state. The rise of administrative state has caused the "identity crisis" of public administration discipline and the "constitutional crisis" at practice. The key solution to save the administrative state from "constitutional crisis" is to restore the rule of law approach in public administration and to rebalance the management, politics, and law dimensions of public administration. The famous American public administration scholar Rosenbloom who has made the most original and creative work on the rule of law approach emphasizes the introduction of the spirit of law and administrative law in public administration theory and practice, so as to achieve a new balance between implementing, supervising and limiting the administrative power. We argue that the concept of "administrative state" was developed by Waldo to characterize the American flaming administrative power, but Waldo and Rosenbloom's work have significantly contemporary contributions to other countries in today's widespread emergence of administrative state.

【Key words】 Waldo, *the Administrative State*, Managerialism, Crisis, the Rule of Law Approach