

从修补走向重构： 《建立一个新美国》评述

吴 乔*

Skowronek, S. (1982). *Building a New American State — The Expansion of National Administration Capacities, 1877 – 1920*. Cambridge: Cambridge University Press.

在美国历史上,19世纪90年代到20世纪20年代被称为“进步时代”,美国在此期间发生了一系列深刻的历史变革,其中引人注目的一点是国家行政能力的建构。美国是如何从一个由政党和法院主导的国家转变为一个新的行政(官僚制)国家,这正是斯蒂芬·斯科夫罗内克(Stephen Skowronek)在《建立一个新美国——国家行政能力的扩张,1877-1920》一书中试图为我们解答的问题。在他看来,新的制度形式和程序并不是产生于“政府对外在环境需求(工业化等)自动式或反射式地回应”(p.9),而是在与原有制度安排反复进行的政治和制度斗争中才得以建立起来的。

一、基本内容

该书首先描述了早期美国的国家状态并提出在政治发展过程中国家建构的问题。作者认为,早期的美国普遍存在一种“无国家意识”(the sense of statelessness)。美国在建立民主国家之前并没有

* 吴乔,中山大学政治与公共事务管理学院,硕士研究生。

经历过封建王朝,也不存在一个贵族阶层,同时由于美国人对民主和自由的永恒追求,使得美国人对政府有一种天生的抗拒心理,他们普遍通过诉诸法律来处理纠纷,而不是依靠政府解决。政府仅仅充当着“守夜警察”的角色,其活动被控制在非常有限的范围内,如外交、抵御入侵等。高度发达的民主政治与国家行政能力的极度分散,这两个“极端”的结合使得早期的美国被视为西方国家的一个“异常现象”(pp. 5-10),因为这与当时政府体制以集权主义、干预主义和科层制为特征的欧洲国家是截然不同的。

然而,到19世纪末期,早期美国社会所形成的“乡村环境”已经逐渐消失,工业化的发展给当时的社会环境带来了一系列的变化:战争引发了最极端的环境危机,自由市场经济带来了阶级冲突(包括资本家与劳动力之间以及资本家之间),随着人口增加和城市化发展而形成了社会交往关系的复杂化……在这种环境变化的刺激下,原有的政府运作模式已无法满足工业化社会的民众需求,人们对政府的能力提出了新的要求,期待着政府能够解决工业化所带来的各种社会问题,国家行政能力的建构被提上议事日程。当然,正如前面所说,这一变化并不是在外在环境的刺激下自动发生的,它的最终形成还取决于两个方面:第一,政府官员的回应。作为国家制度的管理者,政府官员固然希望打破现有的制度约束,获得更多的自由裁量权。然而,国家建构的过程涉及权力的重新分配,这势必会打破原有的利益格局,因此,出于对既得利益的政治考量,政府官员普遍不会贸然行动。第二,新的政府形式。在早期的社会形态下,政府在组织结构、运作程序和人员安排上都受到政党和法院的操控,政府在某种意义上只是政党和法院分配权力的一个载体,没有一定的自主性。因此,新的政府形式能否摆脱现有制度框架,扩张行政权力,形成真正意义上的司法、立法、行政三权分立又相互抗衡的格局,是这一变化能否成功的关键。

由此可见,所谓的国家建构,在作者看来,并不是个别的机构创

新,而是一种建立在讨价还价基础上的对原有政府整套运作模式的系统性变革(pp. 14 - 15)。同时,他还认为,美国 19 世纪末国家建构的历程不是一蹴而就的,而是经历了两个阶段:1877 - 1900 年的“修补阶段”(patchwork)和 1900 - 1920 年的“重构阶段”(reconstitution)。1877 - 1900 年间,国会迫于公众舆论和改革推动者的压力,出台了一系列的法律,如 1883 年的《彭德尔顿法》(the Pendleton Civil Service Act)。在这些新法律的指导下,政府试图扩张行政职能,各种新的政府机构和服务项目纷纷涌现,公众的需求得到一定程度的满足。1871 年美国成立了文官委员会,在政府官员的选任上开始实施考绩制,普通公众也有机会通过参加公开考试进入文官系统。然而,这并不意味着从此美国国家建构的道路就一帆风顺。此时的改革仅仅停留在机构和职能的增加上,当公众对政府有某种需求时,政府就新设一个机构来提供这种服务(有时也可能在现有机构中增加此项职能)。这种修补漏洞式的做法只是希望通过完善现有的制度框架来解决问题,无法带来机构内部权力的任何实质性变化,行政权依然被政党和法院操控。每当改革开始威胁到原有的政治和制度关系,甚至开始影响到原有的权力分配格局时,就会遭到来自政党、法院等既得利益群体的反对,改革方案往往会遭到国会的否决,即使勉强通过,效果往往也大打折扣,有的甚至完全背离了方案制定者的初衷。

修补阶段所遭遇的困境在美国政府早期对铁路进行监管的过程中得到集中体现。“早期的美国政府从未如此好地生产出一个这么令人不满意的结果”(p. 162)。19 世纪后期,美国铁路迅速发展,铁路建设的运载量超过了当时的运输需求,供过于求的状态导致各地铁路公司之间的恶性竞争,为了改变这种现状,铁路公司之间开始运用区域协议、运价协议等方法阻止竞争,然而,这些方法都无法奏效,各铁路公司在自身利益的驱动下仍然时常违反协议。另一方面,价格歧视的问题也引起公众特别是农民群体的不满,他们强烈

要求取消这种侵害其自身利益的行为。在这种情况下,铁路公司和公众纷纷把目光投向政府,希望政府能够对铁路进行管制。于是,1887年国会颁布了《州际商业法》,联邦政府设立了州际商业委员会,开始处理与州际铁路运价等问题有关的事务。然而,由于该法只是国会参众两院的一个折中性方案,条文本身存在许多模糊性,加上当时的法院对新出现的管制机构心存嫉妒,州际商业委员会在实际的管制过程中受到诸多限制,在1896-1897年间的一系列案件中,委员会甚至被剥夺了所有制定铁路运价的权力(pp. 138-154)。因此,此时的州际商业委员会只能沦为一个象征性的机构,它只是代表了政府对问题的关注,并不意味着政府拥有足够强大的力量来解决这一问题。

讨论国家行政能力的建构时,通常涉及两个问题:要不要建构和如何建构。作者在书中指出,在修补阶段,大部分改革者关注的是前者,而且对这一问题的回答普遍都是肯定的,人们普遍希望政府能在国家管理中发挥更大的作用(p. 46)。对于后者,前景却并不乐观,当时的进步主义者大多希望通过借鉴欧洲国家的改革经验,对政府的运作模式进行彻底变革,建立起一种全国性的行政力量。然而,这一群体的力量是有限的,在强大的既得利益者面前,他们常常显得无能为力。每一项行政改革都遭到相似的抗衡力量的抵制,文官改革的抵制力量来自于政治分肥者和政党的恩赐官职,军队改革受到来自各州独立管理民兵政策的抵制,铁路管制也遭到来自货物托运者和其他地方利益群体的反对,最终这些改革只能限于对现有制度的修补和拼凑,国家的行政能力并没有发生结构性的变化。

上述这一问题在1900年后开始得到解决,作者认为,在1900-1920年间,美国的国家建构进入了重构阶段。“重构”指的是行政权力的重新分配,政治与制度的重新调整,这是一种质的变化。1896年,美国经历了一次选举重组,共和党候选人麦金莱(William

McKinley)在总统选举中获得压倒性胜利,到1920年为止,共和党控制了这段时间内绝大多数的总统任期和国会的多数席位,改变了过去与民主党轮流执政的局面。这一次的重组使得各方政治力量重新发生变化,削弱了地方政党机器的机构自主权和资源,同时逆转了南北方利益群体的地位。原先国家建构过程中的主要反对力量在新的国家政治格局中变为少数派,这在一定程度上缓解了改革者所受到的来自系统内部的政治压力。同时,共和党的连续执政为改革创造了一个稳定的政策环境,有利于维持改革方案的连续性和一致性。总的来说,选举的重组为国家建构提供了一次重要的契机,在修补阶段接连受挫的改革者此时重新看到了希望,当然,各方此时仍没有就新的国家结构的形式和运作程序达成共识。整个行政国家的重构过程经历了五个阶段,包括:

1. 来自罗斯福的挑战。在罗斯福担任总统期间,共和党始终保持着对国家政治的支配权,1904年,罗斯福在竞选连任时更是出现了一边倒的情形,进一步加强了共和党内部的团结,同时也巩固了罗斯福在党内的地位。这种强势的地位为罗斯福赢得了与国会和法院斗争的政治资本,同时降低了改革所带来的政治风险。他提出行政部门应在国家事务中发挥“主管”(stewardship)的作用,建立了脱离于现有体制的行政专业化改革的联盟,致力于从国会和法院的手中夺回行政权力,从而彻底地改变行政部门的组织形式、运作程序和人员组成。因此,政党之间的权力争夺转变为行政部门与国会、法院之间的权力和地位斗争。

2. 对塔夫脱的质疑。来自于罗斯福的挑战使得原本和谐的总统-国会关系紧张起来,1907年后,国会开始对政府的攻势采取行动,共和党内部的反对声音也越来越多,国会和总统之间的冲突越来越明显。因此,塔夫脱上台后采取了较为温和的策略,一方面,他认为总统的权威和国会、法院一样,应当在恰当的范围内受到尊重、保护和提升,但这种权威不一定强调“主管”的地位。同时,他试图

重建与国会里的共和党保守分子的良好关系,通过对他们利益和特权一定程度上的顺从,来获得推动改革所必需的支持力量。因此,在塔夫脱上台之初,相较于罗斯福的激进政策,塔夫脱的改革方案更容易为国会所接受,行政权力得到一定程度的扩张。然而,这种对保守派妥协的做法遭到了共和党内部的温和派(罗斯福的追随者)和进步主义者的质疑,他们认为塔夫脱及其追随者为了获得行政控制权,脱离了罗斯福的理念,这种做法是错误的。他们开始公开反对塔夫脱提出的政策,甚至与当时的反对党——民主党联合起来抵抗塔夫脱在国会的支持者,阻止其改革方案的通过。质疑导致了共和党内部的分裂,力图消除组织冲突的改革策略反而加剧了这种冲突,重构再次受阻。

3. 国会的反攻。共和党内部的分裂使得民主党在 1911 年后重新获得了主导权,民主党人威尔逊在 1912 年就任总统,这一次的政党更迭使斗争双方的力量发生逆转,国会再次获得对抗的主导权,重构出现了倒退。对威尔逊来说,他并没有足够的政治实力与国会抗衡,相反他更需要的是获得国会的支持,为此他不惜以放弃行政领导权来换取支持,他试图利用政党与国会建立起合作的伙伴关系,通过与国会维系良好的关系来促进民主党的发展,同时实现行政力量的扩张。这种策略使得国会在组织斗争中重新获得主动权,它开始发动一系列的反攻行动,收回对行政事务的控制权,行政专业化改革的联盟处于危险之中。

4. 战争时期政府权威面临的危机。第一次世界大战爆发后,威尔逊领导下的政党政府在战争准备中表现出明显的能力不足。一个无法控制自己的政府自然无法做好战争动员和战争准备,如军队的调配、军需物资的生产、运输等,都陷入了混乱的局面,政府的合法性权威面临危机。合作政党的策略在战时成为美国一个无法负担的奢侈品。此时,政府被赋予应急权威(emergency authority)以解决战争危机,政府可以利用这种权威随意地重组行政部门,设计各

种临时性的安排来处理战争事务。

5. 战后行政权的巩固和组织僵局 (constitutional stalemate)。赋予政府紧急权力帮助美国度过了战争危机,人们开始意识到行政国家所带来的好处。共和党在战后重新取得国会的控制权,此时威尔逊的“合作”策略明显行不通,唯有转向与国会争夺行政权。总统开始运用宪法所赋予的各种权力来对抗国会的“反攻”,如行使总统否决权来反对国会通过的议案等,行政权逐渐巩固,官僚制政府开始形成。由此,政府从政党控制的僵局进入组织控制的僵局。

该书从立法、司法和行政三种权力相互博弈的角度来论述行政国家的建构过程。作者认为,国家建构的过程虽涉及组织形式、运用程序和组成人员的转变,但其中最关键的一点就是权力关系的重新调整。改革之初,政府的行政权力是微弱的,从属于政党和法院的权力,政府的行为要受到党派竞争和法院决策的制约。政党通过选举来争夺国会的席位,进而获得立法的权力,通过立法制定政府行为的规范,另一方面,政党通过恩赐官职这种“奖品”来维系政党机器的运转,进而操纵各级选举、立法和国家事务。法院则通过司法审判解决政府内部、政府之间以及政府和社会之间的纠纷,划定不同层级的组织间的界限,同时提供行为规范。因此,行政权只有摆脱立法权和司法权的约束,独立发展成为一种可与其另外两种权力抗衡的力量,才有真正意义上的行政国家。

在这个过程中,“新兴的知识分子”(new intellectuals)(也有人称之为“进步主义者”)的努力起到了关键的作用。这些新兴的知识分子来自各个专业领域中的精英分子,包括记者、政治评论者、经济学家等,大多在大学里受过系统的专业训练。他们认为政府应当是独立的、专业化的和有效率的,而受过教育的人们有义务拒绝政党机器的影响,并致力于重建政府内部的道德规范。在这种意识形态的激发下,他们建立了许多专业协会来探讨改革的问题,同时不断地抨击政党和法院国家的局限性,积极游说国会和利益团体以获

得支持改革的力量和资源,他们推出各种各样的改革方案,有的方案在后来的改革中起到了巨大的推动作用,如伊顿(Eaton)提出的文官改革方案、厄普顿(Upton)提出的军队专业化改革方案等。作者把这些新兴的知识分子称为改革的先头部队(vanguard),正是靠着他们持续不断的努力和坚持,改革才得以成功。

二、主要贡献与不足

对于研究进步时代的专家来说,这本书的到来是恰逢其时的。1980年以前,大部分研究进步时代的学者已经放弃寻找真正使这一时代统一起来的东西。最初,他们尝试通过寻找推动进步时代政府行政能力扩张的利益群体——进步时代的改革者——来发现贯穿整个进步时代改革的动力和线索,然而,他们很快便发现这样一个利益群体并不是唯一的,中产阶级改革者、农民、城市自由主义者、工人和企业等截然不同的利益群体均对不同时期的改革议程产生了影响,因此,部分学者甚至开始怀疑是否真的存在一个统一连贯的进步时代。在1980年代早期,历史学家开始放弃对进步时代改革者的研究,转向研究“他们周围的事物,对进步运动的内在一致性的关注要少于对引起改革的政治结构、权力和观念的关注”(Rodgers,1982:114)。这一新的研究方向无疑可以细致地、具体地认识改革议程中的某一要素,但在缺乏一个宏大视角的前提下,其研究不免片面。正如泽利尔(Zelizer,2003)所说,当历史学家们呼吁加倍重视历史综合之时,他们实际上已经发现了关于进步时代的研究存在一种碎片化的问题。在这一背景下,《建立一个新美国》一书的出版,恰好弥补了当时研究中存在的缺陷。通过关注每一个进步时代利益相关者都面临的已有制度以及他们为了满足不同需求而尝试建立的制度,这本书为已经走入死胡同的关于进步时代的历史争论提供了一个新的综合方法。

此书的另一个重要贡献在于它“向学者们介绍了历史制度主义这一新兴的研究领域,提供了一种分析政府和公共政策的多学科路径”(Zelizer, 2003)。涵盖文官改革、军队改革和铁路管制三个不同的政策领域,该书向我们提供了一种“对制度发展的开拓性检验和对于超越那些只对社会和企业需求进行回应的标准精英的政治行动者的讨论”(Zelizer, 2003)。与其他学者致力于探讨政府现有制度是如何通过回应阶级冲突、危机或政党重组等问题演变而来的研究路径不同的是,作者试图从一种历史的视角来理解政治,把美国的国家建构看作是一个在现有制度框架下创造新的政府体制的过程,运用历史数据检验制度如何在一段长时期内建构政策以及政策如何重构政治,政治又如何影响制度。通过他的分析,我们不难发现这样一个现象:政治行动者是嵌入在制度环境之中的,而制度因素是推动历史沿着某一路径发展的相对稳定和最为核心的因素之一。这样一种思维逻辑启发了后来关于美国政治发展(American Political Development)领域的研究,建立该领域的第一代和第二代的学者都深受该书学术倾向的影响。可以说,这本经典著作的问世具有开拓性的意义,它对政治科学、历史学和社会学等学科关于政府的研究产生了重大影响。哈博(Harbaugh, 1982)认为,这是一本带有“挑衅性”的书,作者选取了一个极为有利的主题,这样一个主题推动了对许多或远或近的坚定信念的重新评估。卡夫(Cuff, 1983: 169)则对他的同事说:“这一精密奥妙的研究值得研究美国政治和公共政策的历史学家长久的阅读。”而科勒(Keller, 1983)尽管对该书作者运用一种单一的理论来解释整个进步时代改革的研究方法有所保留,但他也承认该书把关于美国行政的研究引入了一个新的分析深度。“随着《建立一个新美国》一书的出版,斯科夫罗内克成为极少数能影响多个学术领域研究的学者之一”(Zelizer, 2003)。在此之后,关于美国制度发展和变迁的研究蓬勃兴起。

当然,该书中的一些观点也存在争议。如作者把1900年作为

划分“修补”阶段”和“重构”阶段的界限,然而,对于把1900年作为划分界限的原因,作者并没有明确表示。按照他的观点,1896选举的重组为“重构”奠定了一个基础性的作用,那么为何不把1896年作为划分界限?从“修补”进入“重构”,它的标志性事件是什么?如果作者能对这些问题加以说明,将有助于读者更清晰地认识整个行政权力的转变过程。其次,作者认为,美国进步时代的发展来源于现有制度的根本性转变,然而他同时认为,这种转变的结果是从一个僵局走到另一个僵局。“政府在1877年的软弱无能是功能性的,而1920年政府的软弱无能是操作性的”(p. 288)。功能性的僵局和操作性的僵局,既然都是僵局,还能称为一种发展吗?从这个角度上来说,作者的这一观点值得斟酌。事实上,行政权扩大后,联邦政府同样面临着重重困难:如何在法院和国会的约束下制定政策,如何处理总统与国会之间的矛盾,如何防止行政权力的滥用,如何抵制联邦主义的限制等。这些问题使改革后的大政府一点也不比改革前的小政府来得轻松。

对比美国19世纪末20世纪初的行政改革和中国目前的改革,我们不难发现,尽管二者改革的内容、方向和方法是截然不同的,目前中国行政改革的现状却与美国“修补式”改革阶段的情况有着惊人的相似。中国大部分的改革是“救火式”的,政府总是倾向通过职能或机构的扩张和收缩来解决问题,而忽视了在职能和机构背后所隐含的权力分配关系。权力关系是国家建构的核心,如果无法理顺机构之间的职责关系,合理分配不同机构的权力,那么,改革只能是一项“修补性”的工作,只能暂时掩盖矛盾,而无法根本解决问题。因此,如何实现对权力的重构才是我们在改革中应重点思考的问题。从这个意义上讲,该书对我们思考中国国家建构的问题有着重要的借鉴意义。

参考文献

Cuff, R. D. (1983). Review: "Building a New American State: The Expansion of

- National Administrative Capacities, 1877 - 1920". *Journal of American History*, 70: 168 - 69.
- Harbaugh, W. (1982). Review: "Power and Society: Greater New York at the Turn of the Century"; "Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877 - 1920". *American Historical Review*, 89: 214.
- Keller, M. A. (1983). Building a New American State. *Reviews in American History*, 11: 248 - 252.
- Rodgers, D. T. (1982). In Search of Progressivism. *Reviews in American History*, 10: 113 - 132.
- Zelizer, J. E. (2003). Roundtable: Twenty Years after Building a New American State. *Social Science History*, 27: 425 - 441.