

## 行政国家：一个基本概念的生成及其蕴涵

颜昌武\*

**【摘要】**“行政国家”是政治学、公共管理学与行政法学等学科的一个基本概念。作为学术概念的行政国家，源于施米特等人对魏玛议会民主制的深层忧思。作为国家建设实践范畴的行政国家，是现代社会大转型的必然结果。没有现代民主政治，没有国家权力的分工机制，没有官僚制的组织形式，就没有行政国家。行政国家包括三个维度的意涵：行政国家是一种“政府国家”，相对于市场与社会，政府的力量显著增强，政府权力渗透到社会经济生活的方方面面；行政国家是一种“执行国家”，相对于立法权与司法权，行政权空前壮大，行政成为现代政府的核心；行政国家是一种“官僚国家”，相对于政治官员，官僚体系在政府过程中占据支配性地位。

**【关键词】**行政国家 官僚制 施米特

**【中图分类号】**D63

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1674-2486 (2018) 03-0120-17

有着“隐形总统”之称的美国白宫前首席战略师班农（Steve Bannon）在阐述特朗普（Donald Trump）新政时，明确提出要“解构行政国家”，并将这一目标列为特朗普优先计划的三大支柱之一（Rucker, 2017）。无独有偶，美国总统特朗普两次发出有关移民的行政令，都遭遇联邦法官叫停（Scott, 2017）。这两件事所引发的有关行政国家的争议至今不绝于耳。<sup>①</sup>值得注意的是，争议各方往

---

\* 颜昌武，暨南大学公共管理学院，副教授；美国雪城大学马克斯韦尔公民与公共事务学院，访问学者（2017—2018）。感谢匿名评审人的意见。

基金项目：国家留学基金委员会2017年度资助项目（201706785009）、广州市哲学社会科学“十三五”规划项目（2016GZYYB32）。

① 一般认为，成立于1973年的美国保守派顶级智库传统基金会（Heritage Foundation）是班农战略思想的重要支撑，也是此次论战的主力军，其基本的政治主张是限制政府权力和奉行自由竞争。也有论者指出：对特朗普这样的政坛新手而言，真正的问题是如何获得行政国家的支持而不是去摧毁它（Lewis, 2017）。

往将“行政国家”视为一个不言自明的概念来自由发挥，对其内涵与外延则不加深究。<sup>①</sup>

这一现象在学术界也不例外，学者们在使用这一概念时容易各说各话，莫衷一是。诚然，学术研究不能执着于某一概念的原始考证，也不必恪守于某种定论，但对一些基本概念的廓清，还是十分必要的，特别是要开展良性的学术对话，最低限度的概念平台不可或缺。本文旨在对“行政国家”的概念作一番梳理，以期为进一步的学术讨论搭建必要的知识平台。

### 一、溯源：作为学术概念的“行政国家”

恩格斯（Friedrich Engels）（2004：17）曾说，没有什么“不变的、现成的、永远适用的”概念，要恰当地理解概念，就不能把它们“限定在僵硬的定义中，而是要在它们的历史的或逻辑的形成过程中来加以阐明”。这一训诫为我们理解行政国家的概念提供了方法论指引，即分别从逻辑演绎与历史变迁中来把握行政国家的内核。

长久以来，当我们提及“行政国家”时，多以沃尔多（Dwight Waldo）的成名作《行政国家》为源头。沃尔多（Brown & Stillman，1986：33）本人坦承：“我没有发明这个词。我只是发现这个词广为流传。”<sup>②</sup>但不管是沃尔多（2017），还是“行政学之父”威尔逊（Woodrow Wilson）（Wilson，1887），都承认美国行政思想受到了欧洲行政法观念的强烈影响。按照我国台湾学者陈新民（2010）的考证，作为学术概念的“行政国家”一词最早出现在德文文献中。奥地利行政法学家梅克尔（Adolf Merkl）在其1927年出版的《行政法总论》中指出：依据国家权力结构中是行政权力优越还是司法权力优越，是行政程序优先还是司法程序优先，我们可断定一国是不是行政国家（参见：陈新民，2010）。如果说梅克尔还只是初步提出了行政国家的概念，那么，德国思想家施米特（Carl Schmitt）则较为系统地探讨了一系列与行政国家相关联的国家

① 有评论指，班农充分利用了“行政国家”一词的含糊性而得以对其政治理念自由发挥，媒体对这一术语也是一知半解，只把注意力放在“摧毁”一词上，而忽略了“被摧毁的对象”究竟是什么（Mirengoff，2017）。

② “行政国家”这个概念在公共行政学中的流行极大地得益于该书的出版，确是一个不争的事实。沃尔多本人也自我辩护说（Brown & Stillman，1986：33）：“但是这个标题和副标题是恰当的，它更为准确地表达了这本书想要表达的东西。”

概念。<sup>①</sup>

施米特是如何区分这些国家概念的呢？他舍弃了传统的君主政体、贵族政体和民主政体的三分法，转而依据一个国家决定性的政治意志的重点或一国活动的核心领域所在，来对国家作理想类型的区分。施米特（2016a：193）宣称：“人们可以根据国家活动的领域，即其活动的中心所在的领域来划分一切国家。”在他看来，现代法治国家必须实行一种“组织原则”，即“（原则上受到限制的）国家权力由几个机构共同分享，并被纳入一个受限定的权限系统。……组织原则包含在权力分立的学说中，而所谓权力分立是指行使国家权力的几个不同部门的区分，主要涉及到立法、行政、司法的区分”（施米特，2016b：179）。按照施米特的说法，如果这个重点或核心在立法，就是立法国家；如果在司法，就是司法国家；如果在行政，则是行政国家。

但施米特对行政国家的理解并非是一成不变的。在《宪法的守护者》一书中，施米特先后五次提及“行政国家”，除一处引文外，其余四处都加上了“君主制的”这一修饰语，形成“君主制行政国家”（Monarchical Administrative State）这一相对固定的表述。简言之，在施米特最初的理解中，“行政国家”是与极权体制联系在一起的，作为“本质上是一个执行和行政的国家”，它“以军人和官僚体制为其支柱”，因而不单是行政主导的意思，更是专制与强权的代名词（施米特，2016a：194）。或者说，当施米特最初使用“行政国家”这一概念时，并没有与“立法国家”或“司法国家”相区分的意蕴。

在《合法性与正当性》一文中，施米特提出了新的“行政国家”概念，并用“政府国家”（Governmental State）取代了此前作为专制国家代名词的“行政国家”。所谓“政府国家”，是处于立法国家对极的另一种国家类型，“其典型表述是由一个具有至高无上的个人意志和权威的国家元首进行统治”（施米特，2015：97）；而在“行政国家”中，起统治作用的既不表现为权威的和个人的命令或意志，也不表现为更高规范的单纯运用，而表现为实际的法令“自己管理自己”（施米特，2015：97）。因而，对行政国家来说，“世界上最美好的东西就是命令”（施米特，2015：101）。施米特（2015：99）指出，由于德国在魏玛末期许多政策都是以“行政命令”——包括由总统的紧急命令，以及行政

---

<sup>①</sup> 关于部分关键词的译名的说明：一是 Carl Schmitt，陈新民译为“史密特”，李君韬等译为“施密特”，本文采用通译名“施米特”。二是国家类型的翻译，行政法学界通常译为“立法国”“司法国”“行政国”，李秋零译为“立法型国家”“司法型国家”“管理型国家”，本文采用“立法国家”“司法国家”“行政国家”的译法。因而，本文在引用相关译著时，上述几个概念会对照英译本略有改动。

权所运作的行政命令制度——来取代国会正常的立法程序，故德国正在经历一种转变，其典型表现即是“向行政国家转变”，他反复强调，向行政国家的转变，“在今天已经是差不多众所周知的了”。

当施米特说向行政国家的转变不可避免的时候，他通常使用的是另外一个概念——“整体国家”（Total State）。施米特（2015：99）认为，“向整体国家的转变”在今天典型地表现为“向行政国家的转变”，整体国家就其本性而言，就是一种行政国家。整体国家是相对于国家—社会（经济）二元对立的国家类型而言的，这种二元对立表现在“人们可以建立一个独立于国家的经济，同样可以建立一个独立于经济的国家”（施米特，2016a：191）。但今天的社会出现了显著的转折，这种二元对立的国家类型不复存在，因为今天的国家已经成为“社会的自我组织”，国家与社会“原则上是同一的”，“变成为国家的社会将成为一个经济国家、文化国家、救济国家、福利国家、供应国家；变成为社会之自我组织的、随之在事务上与之不可分离的国家掌握了社会上的一切，即一切与人的共同生活有关的东西”（施米特，2016a：198）。在这样的国家里，国家的力量渗透到了社会经济生活的方方面面。

施米特（2015：107）关注的重点并非“行政国家”抑或“整体国家”，他在意的是，“借助立法国家、司法国家、政府国家和行政国家的区分，来获得可以使人更好、更清晰地认识合法性制度的具体特性及其今日状况的特殊标志”。换言之，要理解现实政治中的合法性问题，就必须对不同的国家类型加以区分。那么，当时的德国属于何种国家类型？其“合法性”面临着怎样的境况？

1918年11月，在第一次世界大战中战败的德国发生了革命，在一片混乱中通过了魏玛宪法，组建了临时政府，史称“魏玛共和国”。作为一种议会制立法国家，新生的魏玛共和国无论是在国家权力还是在合法性上都处于一种脆弱的危机状态：缺乏对基本政治价值的共识，议会被混乱的党争所裹挟，等等（刘毅，2013）。对此情景，施米特宣称（施密特，2008：前言）：“我的残酷命运和疑虑降于一基础未固之国家，我必须挺身而出。”他要为守护魏玛宪法而战，而议会与法院在宪法危机面前都显得软弱无力，所以必须诉诸一个强有力的帝国总统及其领导下的行政机关。这一观点被著名法学家波斯纳（Eric A. Posner）概括为“施米特观点”，它呈现了一幅更好的行政国家在危机中发挥作用的图景，是“对行政国家中机构能力和危机管理的最好的总体分析”（Posner & Vermeule，2009：1615）。

通过对作为学术概念的“行政国家”的溯源，我们可以得出如下几点基本结论：首先，“行政国家”这一学术概念并非施米特等学者纯粹思辨的产物，而

是时代发展的必然反映。其次，虽然施米特对这一概念的认知处于变动之中，但总体上着眼于国家与社会的区分，以及立法国家、司法国家与行政国家的区分，强调国家权力对经济社会生活的干预，以及行政权力的日益凸显。第三，施米特意识到了行政国家兴起的不可避免性，特别是当出现“例外状况”且立法机关与司法机关不足以解决危机时，行政国家就会应运而生。要言之，施米特所提出的国家类型的区分及其对现实的深刻观照，为我们理解行政国家的概念提供了一个富有奠基性与启发性的视角。

## 二、勃兴：作为现代国家建设实践的“行政国家”

如果说在施米特那儿，国家类型的区分还停留于“理想类型”层面，那么，行政国家在美国的兴起则呈现为活生生的政治实践。美国在建国后的很长一段时间，可称得上是一个立法国家，国会在美国政治生活中占据支配和控制的主导性地位，是“一切主动和正常权力的中心和源泉”（威尔逊，1986：11）。

美国“国会政体”的形成，离不开传统议会民主制观念的影响。拥护代议制的人坚称代表民意的立法机关应是最有权威的国家机关，并将“执行权力与专断而独裁的政治理念联想在一起”（克罗利，2006：268；另参见：沃伦，2005：37）。<sup>①</sup>“国会政体”的形成，更离不开美国人根深蒂固的“无国家意识”（Skowronek，1982）甚至“反国家主义”传统（Stillman，1980），即对政府表示高度警惕乃至敌视的国家学说。斯蒂尔曼（Richard Stillman）（Stillman，1980）甚至声称，只有在极端的“反国家主义”的政治传统这一独特背景下，才能更好地理解美国的宪政体制。

美国的宪政框架是“反国家主义”的体制化，其要义在于限制和约束政府的权力，即所谓的“限权原则”。被称为“美国宪法之父”的麦迪逊（James Madison）的一段名言广为流传，以说明限权的正当性。他说（汉密尔顿等，1980：264）：“如果人都是天使，就不需要任何政府了。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控制了。”尽管制宪者们在政见上有诸多分歧，但他们都从显而易见的政治事实和经验假设出发，认定人类的自私和弱点有使政府存在着腐化蜕变的可能，正是这种可能使对政府权力的限制成为必需。

---

<sup>①</sup> 应该说，将执行权与专制与独裁联系在一起，不是克罗利（Herbert D. Croly）或沃伦的首创，在第一部分我们讨论施米特时，也经常看到施米特有类似的表述。

为了限制政府权力，美国宪法确立了权力分立的基本原则。分权原则作为美国宪政体制的“首要美德”和“自由的保护神”（沃尔多，2017：129），主要体现在两个层面：一是在横向层面，不能把立法权、行政权和司法权集于同一机关或部门手中；二是在纵向层面，不能把权力集中在联邦政府手中，任何旨在加强联邦集权方面的举措都与美国精神相违背。

“反国家主义”的另一种表现形式，就是在国家与市场和社会的关系上，奉行自由放任与不干涉主义。美国建国之初即有杰斐逊（Thomas Jefferson）—汉密尔顿（Alexander Hamilton）之争，同为建国之父，两人在政治理想与建国方略上分野巨大。汉密尔顿认为好政府的“首要因素就是行政部门的强而有力”，主张建立集权且强力的联邦政府（汉密尔顿等，1980：356）。杰斐逊则认为政府力量过强会侵犯公民的权利和自由，因而强调“管得最少的政府，就是最好的政府”（沃伦，2005：82）。主张大政府的汉密尔顿英年早逝，主张小政府的杰斐逊有机会在总统任内实践自己的理念，随后几任总统也都是杰斐逊的忠实信徒。自由放任与不干涉主义，也因此成为美国社会主流的意识形态。

“反国家主义”的政治传统使得美国行政实践的发展相对缓慢。威尔逊（Wilson，1887：199）对此有过这样的描述“当时，在行政方面很少或完全没有遇到麻烦，至少没有什么可以引起行政官员注意的问题。那时候政府的职能很简单，因为生活本身就很简单。”在职能简单的政府里，公务员充其量也就是看门人和邮递员的角色（Stillman，1980）。

随着美国社会从一个简单的农业社会转变为一个高度复杂的工业社会，一幅崭新的“行政国家”图景开始展露在世人眼前，“政府的职能日益变得更加复杂和更加困难，在数量上也同样大大增加。行政管理部门将手伸向每一处地方以执行新的任务”（Wilson，1887：200—201）。

进步时代（约1880—1920年）为美国行政国家的兴起奠定了基石。进步首先体现在观念的大转变上，以“新自由”为特征的进步观念极大地冲击了原有的“反国家主义”传统。在进步时代，经济的高速发展与国民痛苦指数的增加所形成的鲜明对比，使得越来越多的知识分子开始反省放任自由的意识形态。1886年，经济学界率先发难，新成立的美国经济协会严厉抨击了古典经济学的正统主义、教条主义以及自由放任主义，主张国家干预经济以纠偏自由放任，该协会声明“我们把国家视为一个机构，其积极帮助是取得进步所不可缺少的条件之一”（转引自：梅里亚姆，1984：198）。在政治学领域，克罗利（2006）提出，极端个人主义的杰斐逊式民主信条已不再适合一个城市化和工业化的社会，进步人士必须抛弃自由放任主义；改革的核心问题是扩大政府职能，加强

国家对经济和社会事务的干预。进步人士呼吁放弃对强有力政府的怀疑态度，通过运用汉密尔顿式的手段来实现杰斐逊式的目的，强调政府应承担起反抗经济专制、保障公民福祉的责任。到20世纪初，“政府应当提供服务”的进步观念深入人心，如布莱克（1997：18）所言：“年青一代是在这样的思想上成长起来的，即贫穷并非不可避免，政府应该起到积极的、保护性的作用，旧的自由的定义需要根据新的社会和经济条件来重新加以审查。”

在实践中，一系列法案的出台见证了美国行政国家图景的渐次展开。这些法案包括：1883年《彭德尔顿法》（*The Pendleton Act*）、1887年《州际商务法》（*Interstate Commerce Act*）、1890年《谢尔曼反托拉斯法》（*The Sherman Act*）、1906年《纯净食品与药品法》（*Pure Food and Drug Act*）、1907年《肉品检验法》（*The Meat Inspection Act*）、1913年《联邦储蓄法》（*The Federal Reserve Act*）、1914年《克莱顿和联邦贸易委员会法》（*The Clayton and Federal Trade Commission Act*），等等（马肖，2016：13）。在上述法案中，对行政国家的兴起具有关键性影响的当属《彭德尔顿法》和《州际商务法》。

1883年，美国国会通过《彭德尔顿法》，确定以“功绩制”代替杰斐逊时代的“政党分肥制”。作为美国文官制度的基本法，《彭德尔顿法》的出台，既是对民主诉求的必然结果，也是对效率诉求的必然产物。从民主诉求的角度看，原有的政党分肥制导致了美国社会的腐败无处不在，行政职位的民主化结出了腐败丛生与效率低下的恶果，这就不可避免地呼吁一场“净化和提升民主”的人事改革运动。从效率诉求的角度来看，专业化是效率的必然前提。随着工业化与城市化的不断发展，公共事务的管理难度和复杂程度呈几何级数上升，原有的简单管理模式走到了尽头，普通人没有处理复杂公共问题的能力，必须依靠专业人员（沃尔多，2017）。进步人士认为，当政府功能大幅增长且变得更重要和更复杂时，在政府中任职的人，仅有诚实等道德品质是不够的，他必须经过专业培训且拥有才干。威尔逊（Wilson，1887：216）就明确表示，“一支在技术上受过训练的文官队伍不久将成为不可缺少的因素”。

《彭德尔顿法》弱化了公务员以权谋私的动机，也在一定程度上削弱了总统等政治力量对公务员的行政控制能力，增强了行政部门相对于总统的独立性，成为美国公职人员任用制度史上的一座里程碑。尽管在此后100多年的时间里，美国政府不断改革与完善文官制度，但该法案所确立的基本原则，却始终没有发生根本性的改变。如果说1883年的《彭德尔顿法》为美国行政国家的兴起确立了文官体系这一主要载体，那么，1887年《州际商务法》的颁布则成为美国行政国家兴起的主要标志（马肖，2016），因为它不仅意味着联邦权力对私人经

济干预的开始，也标志着美国独立规制机构的诞生，而独立规制机构的诞生意味着此前在宪法中确立的分权原则遭遇到了冲击。

固守反国家主义传统的美国人认为对经济进行规制是错误的，这一观点直到 19 世纪中叶铁路业的崛起才稍有改变。在自由放任的环境下，一些有利可图的铁路线路出现了过度竞争，陷入困境的竞争各方呼吁政府应该有所作为，由此催生了《州际商务法》。根据《州际商务法》，美国组建了历史上第一个可独立行使准立法、准司法和准行政权力的州际商务委员会（ICC）。初建的 ICC 附属于内务部，管辖权力有限，不具备实质性的立法权，也不掌握对铁路经济纠纷进行裁决的权力。但在此后的数十年里，ICC 的权力不断膨胀：1889 年，国会将 ICC 从内务部中独立出来，废除了内务部长监督和控制 ICC 的权力；1910 年，随着联邦最高法院对 ICC 准立法权的确认，ICC 正式成为“无头的第四部门”（Headless Fourth Branch）；1935 年的《汽车运输法》（*Motor Carrier Act of 1935*）赋予 ICC 以管理汽车运输业者的权力，1940 年的《运输法》（*The Transportation Act of 1940*）则使得 ICC 成为美国水路运输的规制机构（罗森布鲁姆等，2002；沃伦，2005）。

ICC 的设立最初只是国会的权宜之计，但当其构建起交通规制领域的独立王国并形成良好的运营模式后，就拉开了美国经济规制化的序幕，并具备了组织形态革新的深远意义。联邦政府此后建立了众多不同的独立规制机构，每一个背后都有着 ICC 的影子。这些独立规制机构“会制定规章约束个人、厂商、公司与其他组织的行为；它们也会执行或强制实施这些规章；它们对规则实施过程出现的争议进行裁决”（罗森布鲁姆等，2002：422）。这种“集立法权、行政权与司法权于一身”的组织形式，对原有权力分立的宪政体制形成了巨大的冲击。

作为“一场不流血的宪法革命”（Lawson，1994：1231），罗斯福（Franklin D. Roosevelt）“新政”在很大程度上继承了进步运动的遗产，或者说，“新政”是对进步运动时期改革举措的一种巩固与制度化（米尔奇斯、尼尔森，2008：285）。所谓“新政”，就是由罗斯福总统发出的、旨在破解大萧条危机的“一系列的法案、行政命令和公告”（米尔奇斯、尼尔森，2008：292），它们在实践中改变了美国宪政的权力分立结构。由于“新政”对行政国家具有十分重要的影响，以至于有学者宣称：在新政之前，并未出现什么创设美国行政国家的重大事件（马肖，2016：15）。

“新政”及其后续的改革对美国行政国家的影响主要表现在如下四个方面：一是国家力量比以往任何时候都强有力地介入社会经济生活领域，极大地冲击

了宪法确立的限权原则。美国建国之父们在设计宪政原则时，突出强调了有限政府的概念，诸如贫困、失业、经济发展等问题皆非国家的责任，而是社会权力运作的领域。罗斯福上任后，政府和民间都主张国家有义务保障公民的生活，有责任推行一种让全社会满意的宏观经济政策。这一“在美国历史上破天荒的”改变提供了国家与人民之间社会契约的“一种新的版本”，即“联邦政府现在要承担为它的人民提供富足生活水准的责任”（米尔奇斯、尼尔森，2008：284）。罗斯福新政之于行政国家的意义，如美国宪法学家阿克曼（Bruce Ackerman）所言：“如果说哪个人是现代积极国家的缔造者，这个人就是富兰克林·罗斯福，而不是詹姆斯·麦迪逊；如果说哪个组织是缔造者，这个组织就是新政国会，而不是费城会议……”（阿克曼，2014：341）。

二是以总统为首的执行分支迅速膨胀，极大地冲击了宪法确立的分权原则。罗斯福上任之初，一场世界性的经济危机仍在持续，人们对原有的政府体制逐渐失去了信心。和进步人士一样，罗斯福也把大萧条的原因归咎于放任自由的不干涉主义，他表示愿意承担拯救国家于危难之中的重担并强调国会必须授予他以广泛的权力。罗斯福说，面对摆在我们眼前的史无前例的危机和刻不容缓的紧急状况，“我将向国会要求剩下的最后手段以对付危机，也就是赋予我广泛的行政权力以发动一场对付紧急状况的战争，这种权力之大，就如同我们真正遭到外敌入侵时所能给予我的权力那样”（转引自：李剑鸣，1996：352）。<sup>①</sup>为了应对国家所面临的经济与军事危机，国会不得已响应罗斯福的呼吁，把相当大的一部分立法权授予联邦政府。授权的另一个原因，是国会意识到自身无法应对公共政策复杂性日益增加所带来的专业化要求。在罗斯福就任后的第5天，国会就在8小时内批准了总统提出的《紧急银行法案》（*The Emergency Banking Act*）。此后，国会源源不断地通过了一系列法案。1939年，国会最终通过了《行政改组法》（*Reorganization Act*），罗斯福据此对政府的重要机构进行了调整，并设立了总统行政办公室，这一举措进一步打破了权力分立的原则，加速了国家权力从立法分支向行政分支的转移（米尔奇斯、尼尔森，2008）。与此同时，最高法院也从“自由放任主义宪政”时代以来的司法能动主义转向了司法克制主义，为联邦政府扩大对经济干预打开了方便之门。

三是行政机构的大量增设与联邦雇员的迅速膨胀，最终促成了美国大政府的形成。为克服经济危机，罗斯福总统努力使国会通过包括1933年《国家工业

---

<sup>①</sup> 在此，我们能够再次感受施米特对软弱的议会民主制的批判，及其对紧急状况下“强力总统”的期待。

复兴法》( *National Industrial Recovery Act*) 在内的一系列法案，以期稳定经济、恢复生产、救济贫困。在这些法案的支持下，罗斯福相信唯有成立新的行政机构方可克服危机，他先后组建了商品信贷公司 ( *Commodity Credit Corporation*) 、联邦存款保险公司 ( *The Federal Deposit Insurance Corporation*) 、联邦通讯委员会 ( *The Federal Communications Commission*) 、证券交易委员会 ( *The Security and Exchange Commission*) 等机构。到 1934 年底，60 余个新机构得以建立；而到 1937 年，这一数字变成了近 100 个。在美国卷入第二次世界大战后，为了动员资源和管理经济以及国防需要，罗斯福又增设了大量战时行政机构。机构增加的一个直接后果就是联邦雇员人数的急剧增加。1921 年，联邦雇员仅有 56 万人，十年后增至 61 万人，到 1939 年，这一数字变成了 90 万。到 1945 年 7 月战争快要结束时，联邦雇员已高达 380 万人，这还不包括 33 万名不领薪水或象征性领取薪水的人员 ( *Rosenbloom, 2000*) 。

四是真正打破了原有的不授权原则 ( *Non - Delegation Doctrine*) ，形成了对原有宪法结构的“实质性变革” ( 孙斯坦，2001：474) 。不授权原则的法理依据源于美国宪法第 1 条的规定，即“本法所及全部立法权”归于“合众国国会”。其原理在于，立法机关自身所拥有的立法权也是人民通过宪法授予的，作为被授权者的立法机关不得将其再授予他人。这也为普通法上的箴言“被授予的权力不能再次被授出”所支持。在 1892 年的菲尔德诉克拉克案 ( *Field v. Clark*) 中，最高法院明确指出：“国会不得将立法权授出……这是一项广泛接受的原则，这对保证宪法导控的政府系统的纯洁与运作至关重要” ( 转引自：王名扬，1995：292 - 293) 。然而，在经济危机的时期，面对一个越来越复杂的经济社会状况，国会如果不靠宽泛的一般授权，就无法完成其工作。因而，1933 年的《国家工业复兴法》( *The National Industrial Recovery of 1933*) 将许多原属于国会的立法权授予给总统，一波三折的是，在随后的 1935 年谢克特家禽公司诉合众国 ( *A. L. A Schechter Poultry Corp. V. United States*) 一案中，最高法院裁定这种授权违宪。但在 1936 年再次当选为总统后，为了减少来自最高法院的阻力，罗斯福推出了旨在向最高法院“掺沙子”的“法院填塞计划”，虽然计划遭参议院拒绝，但经此一役，罗斯福成功地迫使最高法院改变了反对新政的立场，从而在传统的不授权原则问题作出了让步。

### 三、内核：行政国家的三个维度

遵循恩格斯对概念理解的指引，前文分别从逻辑演绎与历史变迁的角度探

讨了行政国家概念的兴起，这为我们接下来呈现行政国家的核心意涵奠定了基础。

要理解行政国家的核心意涵，首先要理解行政国家得以产生的三大前提条件。第一，没有现代民主政治，就没有行政国家。如果不从现代民主政治的角度来理解行政国家，而停留于字面理解，就可能误以为行政国家仅仅是行政权占主导地位的国家。专制时代国家对社会的控制力，相比今天而言更为强大，如果只强调行政权的强大，专制时代的国家似乎更有资格被称为“行政国家”。在阐述施米特思想时，我们也曾提到，施米特对行政国家的理解也有一个渐进的过程。他最早提到行政国家时，突出的就只是行政主导的特征，因而，行政国家几乎等同于专制国家。至今仍然有人将行政国家视为警察国家或法西斯国家，因为它们共同的特点就是国家权力尤其是行政权力占据主导地位。我们今天所讲的“行政国家”，是在现代民主政治的大背景下才得以创生的概念，基于法治的民主政治体制是行政国家赖以发展的骨架，无论行政权力如何扩张，它仍然要受到宪法与法律的约束，仍然要受到立法机关的监督，仍然要受到司法审查的限制，因而行政国家首先是一个民主国家、一个法治国家。

第二，没有权力分立的限权机制，就没有行政国家。权力分立是现代西方民主政治的基本原则。如孟德斯鸠（Charles de Secondat, Baron de Montesquieu）所指，当立法权和行政权集中在同一个人或同一个机关之手，自由便不复存在了。如果司法权不同立法权和行政权分立，自由也就不存在了。如果司法权同行政权合而为一，法官便将握有压迫者的力量。“如果同一个人或是由重要人物、贵族或平民组成的同一个机关行使这三种权力，即制定法律权、执行公共决议权和裁判私人犯罪或争讼权，则一切便都完了”（孟德斯鸠，1995：156）。翻阅行政国家的相关文献，尤其是法学界的文献，可以发现，单独阐释行政国家的文献极少，更多地是基于如何调和政府与议会、政府与法院、政府与市民社会之间的冲突而加以展开的。究其原因，脱离开权力分立来探讨行政国家，无异于缘木求鱼。在行政国家兴起之前，因为社会分工相对简单，且基于人民对民意代表的信任，立法权成为三权之中的最强者。今天，行政凸显为现代政府的核心，主要因为现代国家治理任务繁杂，社会现象瞬息万变，人们对于政府有了更大的期待与更多的依赖。传统的立法国家与司法国家皆无力担此重任，惟有行政国家能挺身而出，这是三权实力较量的必然结果。

第三，没有官僚制组织形式作为载体，就没有行政国家。依据政治—行政二分法，现代民主中的行政是一项专门的技能，并非一种基于民主的政府过程，它应远离政治的混乱与喧嚣，着眼于技术层面的专业考量，以提高行政效率为

旨归。以法理型权威为基石的理性官僚制恰恰是这样一种在技术上胜过所有其他形式的行政管理体制，因而，理性官僚制的发展程度，为我们判定行政国家提供了“根本性的尺度”（毕瑟姆，2015：65）。许多学者以不同的方式揭示了行政国家与理性官僚制之间的紧密联系。马肖（2016：15）声称“除非具有充分发展的官僚机构，否则就不存在充分发展的行政国家。”如何判断官僚体系是否“充分发展”？答案在于职业文官队伍是否受到过公共行政的专门培训，能否相对独立于政治干预或控制之外。要言之，一个国家若拥有一个坚强有力的文官体系，就会不可避免地走上行政国家之路（陈新民，2010）。

如何判断一个国家是不是行政国家呢？若一国行为与职能的重心落在了行政上，那么该国就是行政国家。如何判断国家行为与职能重心是否落在行政上？通过量的增长与对比看重心所在，比如“政府预算、政府雇员的数目以及任何有关政府规模大小和活动范围的指标”，若这些指标“都如火箭升空般迅速猛涨”（马肖，2005：15），那么，该国就可被断定为行政国家。当人们断定美国是行政国家时，通常依据的就是美国行政机构与行政人员数量的膨胀（姜明安，2000）。

但是，仅从量的角度，尚不足以评判一个国家是不是行政国家，更重要的是要看质的方面。质的表现是一种功能性的表现，即哪个权力分支居于决定“国家意志”最高且最关键性的重心地位，或者说哪个权力分支“实际形成并决定政策”（陈新民，2010：34）。因而，所谓行政国家，是指这样的一种国家类型，“公共部门使用了庞大的社会资源；公共行政管理者在当代政府运作过程中发挥着重要的作用；他们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”（罗森布鲁姆等，2002：50）。

我们可以从如下三个维度来解读这种质的表现。第一个维度，行政国家是一种“政府国家”（Governmental State），这个角度提醒我们要从整体社会力量的对比来理解行政国家，即相对于市场与社会，国家的力量显著增强，政府权力渗透到社会经济生活的方方面面，人们在其生命的整个过程中都离不开政府，政府的一举一动都能够影响人们的生命、自由和财产的得失与安危。

在自由资本主义时期，人们信奉“最好的政府管理得最少”的信念，政府扮演“守夜警察”的角色。随着资本主义经济危机的爆发，斯密（Adam Smith）的经济自由主义逐渐让位于凯恩斯（John M. Keynes）的政府干预主义，“政府应当提供服务”这一理念深入人心。人们从摇篮之前到坟墓之后，无时无刻不依赖政府或受到政府的影响。从根本上来讲，国家力量的增强是与社会转型紧密联系在一起的，当今世界各国普遍经历了或正在经历从农业文明到工业文明

的大转型，因而，导致行政国家勃兴的强大内在力量是更加先进和高收入的工业化社会。在工业化的大背景下，任何人都不可能再推行那种强有力的经济放任自由主义，巨大的转向注定了一个更具有干涉主义色彩的时代必将来临，对更多基础设施的持续需求，以及对曾经遭受过严重破坏的环境进行改善的强烈呼声，都在孕育着一种行政国家的产生（沃克、瓦特，2001）。

第二个维度，行政国家是一种“执行国家”（Executive State），这个角度提醒我们从政府系统内部的力量对比来理解行政国家，即相对于立法权与司法权，行政权不断扩充，空前壮大，屡屡入侵传统的立法和司法领域，行政分支凸显为最重要的力量，行政成为现代政府的核心。当然，行政国家这一概念只是表明国家权力的重心所在，并不意味着立法权和司法权的消失。所以施米特（2015）强调说，从来没有什么单纯的立法国家、行政国家和司法国家。<sup>①</sup>

行政国家作为一种“执行国家”，表明行政日益突破传统的立法、行政、司法三权的界限，具有制定同议会立法效力相当的行政命令权和制定同法院判决相近的行政裁判权，大量直接管理和介入国家事务和社会事务，从而起着最活跃和最强有力的国家作用。行政权突破传统的分权原则，一方面表现在行政入侵立法的领域，承载着越来越多的立法功能；另一方面表现在行政机关不断入侵司法的领域，充当起民事纠纷的调解人和仲裁者角色。在行政过程中，行政权往往按准司法程序运行。许多争议都要求行政程序先行，如单独提起的行政赔偿。在一些方面还确立了行政权的最终裁决地位，如英国的行政裁判所、法国的行政法院受理行政诉讼，就体现了行政权对司法权的冲击（张尚鹗，1990）。

第三个维度，行政国家是一种“官僚国家”（Bureaucratic State），这个角度提醒我们要从行政系统内部的力量对比来理解行政国家，即相对于选举官员和政治任命官员（政务官），官僚体系（文官）在政府过程中占据了支配性地位，不容易受到政治的有效控制，甚至反过来“使经民主选举产生的政治领导受他们的摆布”（沃伦，2005：64）。这层意义上的行政国家，正是本文开头所指出的班农想摧毁的目标，人们也常常称之为区别于立法、行政与司法三大分支的第四分支（The Fourth Branch）。

在理论上，作为理性化与非人格化的产物，官僚体系的主要职责是对政治官员负责，其对行政权力的行使，要限定在政治官员能够约束的范围内。但事

---

<sup>①</sup> 值得注意的是，我们在中文中往往不对 Executive 与 Administrative 加以细分，本文试图指出，当我们用 Executive 一词时，其对应物是 Legislative 和 Juridical；而当我们使用 Administrative 一词时，其对应物则是 Political。

实上，官僚体系能够轻易地削弱立法机构的权力；能够越过立法机构而直接与社会上各利益群体合作；能够将地方政府的权力收归中央（联邦）政府；能够将政府的暗箱操作程度最大化。以美国为例，进步时代以降所设立的大量独立机构，不仅造成了权威的分散，使得总统无力对行政裁量予以导引，还使得通过宪法设定的“一元化行政”施加的民主控制遭到了削弱（马肖，2016：247）。要言之，官僚体系容易僭越它自身的咨询与执行功能，僭取原本属于政治家的决策功能。

为什么能够这样呢？其一，官僚体系之所以存在，其合法性在于其专业知识，由于拥有专业知识，职业官僚们难以被他们的政治主人所控制，从而能够轻易超越权力行使的限度，除非后者同样拥有相同的专业知识。如何控制官僚就成为政治官员的心头大患，著名行政法学家卡恩（Steven Cann）曾戏言，自罗斯福以降，直到今天，没有哪一任总统不这样抱怨：我们面临的最糟糕的问题，不是反对党，而是我们作为总统所领导的官僚体系（卡恩，2004）。其二，官僚体系本身就是一个特殊群体，“拥有自身的特殊利益、价值观和权力基础”，这种利益集中地体现在“维持并扩张自身的行政地位和权力”（毕瑟姆，2015：71）。要维护这种官僚特权，行政官僚试图超越其本身的工具功能，从而变成一种独立的力量，并因此能够对社会施加影响（毕瑟姆，2015）。

#### 四、结束语

行政国家的概念是因应时代发展需要而被提出的，从施米特开始，对行政国家概念的关注就不仅仅是一个学术问题，而是源于国家重心从立法向行政逐渐转移之后如何调和其与既有民主政治理念之间的紧张，源于对现实的政治生活的深切关注。从这个意义来讲，我们不难体会美国人对“为什么会有一个行政国家”的追问反映了他们对自身“政治文化中最深层的焦虑”（舒克，2009：6）。

虽然本文对美国行政国家的兴起作了较为详尽的阐述，但行政国家的兴起并非一个孤立的美国现象，而是出现在现代社会的一种普遍现象。英国行政法学家韦德（H. W. R. Wade）曾就19世纪末20世纪初的英国所发生的现象指出：“大量的迹象表明政府的概念发生了深刻的变化”，他进一步指出，这意味着我们必须“承认行政国家的必要性”并“创设更有效的机构”（韦德，1997：3-4）。德国法学家韦伯（Werner Weber）则强调（转引自：陈新民，2010：29）：“不管我们愿不愿意，现在所处的时代便是行政国家。”唯有将行政国家

的存在当成是既定且必然的事实，深入剖析其核心意涵，在此基础上探究其形成机理、变迁逻辑与内在张力，才是我们对待这一现象的恰当态度。

在行政国家已然成为一种普遍现象的今天，我们也应把关注的目光投向我們自身。中国显然不是西方意义上“三权分立”的国家，而是以一种独特的“党政体制”著称于世（景跃进等，2016：27），但我们也同样无可避免地是一种行政国家的国家形态。首先，在国家与市场、国家与社会的关系上，虽然全能主义的一体化已出现结构上的分离状态，在集权逻辑上出现了分权逻辑，但总体上仍然呈现出“政党、国家与社会三者边界彼此重合，功能高度重叠”（陈明明，2015：100）的社会控制形态。

其次，在中国共产党的统一领导下，人民代表大会与“一府（人民政府）两院（人民法院和人民检察院）一委（监察委员会）”有着明确的分工关系：人大及其常委会行使议事权，人民政府行使行政权，人民法院和人民检察院分别行使审判权和检察权，监察委员会行使监察权。只要我们承认这种分工关系的存在，我们就得承认这种分工关系“实际上也就是一种分权的关系”。而且在实际的政治过程中，往往是行政权优先，形成了一种“法理上的人大集权和实际上的政府主导”格局（何俊志，2013：24）。

最后，无论实行哪一种政治体制，现代社会都需要一个专业化的、服务导向的、高效和廉洁的官僚体系。自新中国成立以来，我们就一直“致力于在党政体制的框架内建设一个理性化的现代官僚体系”（景跃进等，2016：6）。官员具有广泛的自由裁量权，官僚政治的本质决定了他们在改革过程中不会主动削减自己的权限，反而会加入自身的利益考量。

中国行政国家不仅面临一般意义上现代国家建构的固有难题，也有着其自身内在的紧张。如何防范强势的行政权力无边界扩展以确保其有限性，如何使掌握巨大权力的行政机关接受人大的有效监督，等等，都将成为我们推进国家治理现代化时必然要面对的难题。正本清源，要有效回答这些难题，我们就无法回避基本的概念清理工作。

## 参考文献

- 彼得·H·舒克编著(2009). 行政法基础. 王诚、曾刚、杨桦、何渊译. 北京: 法律出版社.
- 布鲁斯·阿克曼(2014). 我们人民: 转型. 田雷译. 北京: 中国政法大学出版社.
- 陈明明(2015). 作为一种政治形态的政党-国家及其对中国国家建设的意义. 江苏社会科学, 2: 99-114.
- 陈新民(2010). 公法学札记. 北京: 法律出版社.

- 戴维·毕瑟姆(2015). 马克斯·韦伯与现代政治理论. 徐鸿宾、徐京辉、康立伟译, 张继亮校. 长春: 吉林出版集团有限责任公司.
- 戴维·H. 罗森布鲁姆、罗伯特·S. 克拉夫丘克、德博拉·戈德曼·罗森布鲁姆(2002). 公共行政学: 管理、政治和法律的途径. 张成福等校译. 北京: 中国人民大学出版社.
- 德怀特·沃尔多(2017). 行政国家: 美国公共行政的政治理论研究. 颜昌武译. 北京: 中央编译出版社.
- 恩格斯(2004). 序言. 载马克思《资本论》(第三卷). 北京: 人民出版社.
- 汉密尔顿、杰伊、麦迪逊(1997). 联邦党人文集. 程逢如、在汉、舒逊译. 北京: 商务印书馆.
- 赫伯特·D. 克罗利(2006). 美国生活的希望. 王军英、刘杰、王辉译. 南京: 江苏人民出版社.
- 何俊志(2013). 作为一种政府形式的中国人大制度. 上海: 上海人民出版社.
- 姜明安(2000). 行政国家与行政权的控制和转化. 法制日报, 2月13日, 第3版.
- 杰瑞·L. 马肖(2005). 行政国的正当程序. 沈岍译. 北京: 高等教育出版社.
- 杰里·L. 马肖(2016). 创设行政宪制: 被遗忘的美国行政法百年史(1787-1887). 宋华琳、张力译, 宋华琳、李鸽校. 北京: 中国政法大学出版社.
- 景跃进、陈明明、肖滨(2016). 当代中国政府与政治. 北京: 中国人民大学出版社.
- 卡尔·施密特(2008). 宪法的守护者. 李君韬、苏慧婕译. 北京: 商务印书馆.
- 卡尔·施密特(2015). 合法性与正当性. 刘小枫编, 冯克利、李秋零、朱雁冰译. 上海: 上海人民出版社.
- 卡尔·施密特(2016a). 论断与概念. 刘小枫编, 朱雁冰译. 上海: 上海人民出版社.
- 卡尔·施密特(2016b). 宪法学说(修订译本). 刘小枫编, 刘锋译. 上海: 上海人民出版社.
- 凯斯·R. 孙斯坦(2001). 自由市场与社会正义. 金朝武、胡爱平、乔聪启译. 北京: 中国政法大学出版社.
- 肯尼思·F. 沃伦(2005). 政治体制中的行政法. 王从虎、牛文展、任端平、宋凯利等译. 王从虎、余凌云校. 北京: 中国人民大学出版社.
- 李剑鸣(1996). 美利坚合众国总统就职演说全集. 天津: 天津人民出版社.
- 刘毅(2013). 魏玛宪政之反思: 以卡尔施密特为中心的考察. 清华法治论衡, 2: 77-97.
- 梅里亚姆(1984). 美国政治思想(1865-1917). 朱曾汶译. 北京: 商务印书馆.
- 孟德斯鸠(1995). 论法的精神(上册). 张雁深译. 北京: 商务印书馆.
- 纳尔逊·曼弗雷德·布莱克(1997). 美国社会生活与思想史(下册). 许季鸿、宋蜀碧、陈凤鸣译. 北京: 商务印书馆.
- 史蒂文·J. 卡恩(2004). 行政法: 原理与案例. 张梦中、曾二秀、蔡立辉等译. 广州: 中山大学出版社.
- 王名扬(1995). 美国行政法(上). 北京: 中国法制出版社.
- 威廉·韦德(1997). 行政法. 徐炳等译. 北京: 中国大百科全书出版社.

## ◆ 论文

- 威尔逊(1986). 国会政体: 美国政治研究. 熊希龄、吕德本译. 北京: 商务印书馆.
- 西德尼·M. 米尔奇斯、迈克尔·尼尔森(2008). 美国总统制: 起源与发展(1776—2007). 朱全红译. 上海: 华东师范大学出版社.
- 约翰·F. 沃克、哈罗德·G. 瓦特(2001). 美国大政府的兴起. 刘进、毛喻原译. 重庆: 重庆出版社.
- 张尚鹂(1990). 行政法学. 北京: 北京大学出版社.
- Brown, B. & Stillman, R. (1986). *A Search for Public Administration: The Ideas and Career of Dwight Waldo*. College Station: Texas A & M University Press.
- Lawson, G. (1994). The Rise and Rise of the Administrative State. *Harvard Law Review*, 107(6): 1231 – 1254.
- Lewis, D. (2017). Why Donald Trump Needs the “Administrative State” that Steve Bannon Wants to Destroy. *The Washington Post*, March 2.
- Mirengoff, P. (2017). “The Administrative State” ,What’s That?. *Powerline*, Feb. 26.
- Posner, E. & Vermeule, A. (2009). Crisis Governance in the Administrative State: 9/11 and the Financial Meltdown of 2008. *The University of Chicago Law Review*, 76(4): 1613 – 1682.
- Rosenbloom, D. (2000). *Building a Legislative – Centered Public Administration: Congress and the Administrative State (1946 – 1999)*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press.
- Rucker, P. (2017). Bannon: Trump Administration Is in Unending Battle for “Deconstruction of the Administrative State”. *The Washington Post*, Feb. 23.
- Scott, E. (2017). Trump Attacks Another Federal Judge. *CNN*, Feb. 5.
- Skowronek, S. (1982). *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877 – 1920*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stillman, R. (1980). *Public Administration: Concepts and Cases*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Woodrow, W. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 2(2): 197 – 222.

责任编辑: 何艳玲

same time happiness was generally higher than previously recorded. This paper explains this phenomenon and examines the relationship between income inequality, perception, and happiness. The results show that the perception of inequality has a significant negative impact on happiness, and the expectation of the people for a better life has a positive effect on happiness. High levels of income inequality perception and high happiness coexist due to people's expectation of a better future life, which has a buffer effect on the perception of income inequality. However, in the long run, the feeling of inequality is bound to lead to a decline in people's happiness. In order to provide for people's needs and improve people's happiness, this paper suggests that by improving the social policy system, China should establish a better social welfare system and gradually reduce inequality.

**Key Words** Income Inequality Perception; Expectation; Happiness; Social Policy

## ● ARTICLES

### The Rise of the Concept of The Administrative State and Its Implication

..... Changwu Yan

**Abstract** The Administrative State is a fundamental concept in diverse disciplines such as politics, public administration, and administrative law. As an academic concept, the administrative state was first developed by the public law and political thinker Carl Schmitt who devoted himself to the studying the crisis of parliamentary democracy in the Weimar Republic. As a practical category of state – building, administration is the corollary of the great transition of modern society and the evolution of governmental functions. An administrative state cannot exist without the support of modern democracy, division of powers, and bureaucracy. The tridimensional administrative state consists of the governmental state, the executive state, and the bureaucratic state.

**Key Words** Administrative State; Bureaucracy; Carl Schmitt

### Comparative Efficiency of Public Service Contracting from the Perspective of Publicness: Theoretical Framework and Empirical Examination

..... Yijia Jing & Yefei Hu

**Abstract** The current supply – side reform of public services in China highlights the regular use of service contracting. The quality of the governmental choice between "make or buy", consequently, determines the success of this policy innovation. According to economic theories, the precondition to adopt the "buy" option is its