

# 对政治与行政的若干思考<sup>\*</sup>

□ 罗湘衡

**摘要:**传统的公共行政模式有两个重要的理论基础。首先是官僚制的行政模式,其次是政治领域和行政之间的特殊的责任规定和关系。自从19世纪晚期威尔逊发表《行政学研究》一文以及20世纪初期古德诺撰写《政治与行政》一书之后,政治——行政二分法便成为争论不休的学术话题,被众多的行政学家所诟病。到底应该如何认识政治和行政,以及它们二者之间的区别和联系,对于正确把握这一重大学术命题具有十分深远的意义。

**关键词:**政治 行政 区别 联系

**中图分类号:**D035 **文献标识码:**A **文章编号:**1243(2009)01—0064—07

伍德罗·威尔逊于1887年在《政治学季刊》上发表了具有划时代意义的《行政学研究》(The Study of Administration)一文,该文旨在向当时的美国公众推介公共行政学这一在欧洲已经十分出名的学科。但是从此以后,全球公共行政学界高度推崇威尔逊在这一领域的首魁地位,根源在于《行政学研究》一文提出了将行政学从传统政治学中分离出来并以此建立公共行政学所独有的研究领域和研究方法的诉求。而其后的著名学者古德诺也被后人认同为延续并发扬了威尔逊的政治——行政二分法思路并撰写了学术经典《政治与行政》一书。自威尔逊、古德诺之后,政治与行政二分法不仅成为了在相当长的一段时间内指导公共行政学发展的既定思路,而且也得上升到方法论的层次。

然而时过境迁,回顾威尔逊和古德诺二人的原著以及结合今年来对政治——行政二分法的学术争议,从理论上探讨政治与行政的关系是很有学术价值的。

## 一、什么是政治

任何对象都有自身的内涵和外延,内涵越抽象

则外延越广泛,内涵越丰富则外延越狭窄。时至今日,国内外各种教科书和学术专著对政治所做出的定义不下一百种,其分析角度也大相径庭,有权力政治观、利益政治观、政党政治观、国家政治观、民族政治观、法律政治观等等。例如威尔逊在《行政学研究》一文中认为:政治是“在一些重大且带普遍性的事项”方面的国家活动。<sup>[1](P14)</sup>古德诺在《政治与行政》一书中认为:政治的功能在于对国家意志的表达。<sup>[2](P14)</sup>同时政治的功能不仅与决定谁将表达国家意志有关,它还与决定采取何种方式表达这种意志有关。<sup>[2](P20)</sup>

回顾政治的概念可以发现威尔逊和古德诺两人都对政治中的国家因素进行了具体而清晰的阐述,毫无疑问,要追溯政治的本意就必须正视国家维度。国家是一个政治概念,也是一个地理概念,同样也存在于宪政的定义之中。政治学的基础理论研究认为:国家应该包括四个方面的要素,即主权、领土、人口和政府,缺少以上任何一个方面的要素都直接威胁到国家的生存。政治现象为什么和国家发生了联系呢?它们之间联系的桥梁和途径又是什么?

<sup>\*</sup> 作者:罗湘衡,天津市南开大学周恩来政府管理学院07级硕士研究生,300071

国家意志是一个十分抽象而高度凝练的概念，主权国家的意志不是自发而盲目的，其提出也经过了长时间的考虑。国家意志必须由统治阶级、政党或政治领袖等政治主体经过复杂的既定程序从某项动议开始，逐步加以意见表达、意见综合，并吸纳多方面尤其是利益相关方面的意见和建议，最终形成一套现行的法律、政策等外在形式加以实现。之所以国家意志具有政治性，本质在于其代表者是当代政治生活中发挥重要影响的政党、统治阶级和政治领袖等政治主体。

同时政治这一概念的形成也离不开权力。马基雅维利当年倡导权力政治观，指出君主应该具有狮子般的凶猛与狐狸般的狡诈。当代政治学家仍然尊崇权力对于政治行为所具有的重要影响和核心地位。政治本身就是为了夺取权力和维系权力，诸如农民起义、大规模叛乱、镇压反对派等等事件无不渗透着浓烈的政治气息。权力依托于政治而得以存在，没有政治也就没有权力。同时任何政治目标的顺利达成需要充足的权力保障，无论是宫廷政变、党内斗争、改朝换代都需要一方获得对其余政治势力足够的控制力和影响力，否则必然遭到灭顶之灾。

政治被认为是利用权力对社会资源所进行的权威性分配，<sup>[3] (P50)</sup> 社会资源包罗万象，外延极其庞杂。但是无论是有形的，抑或是无形的；无论是精神的，还是物质的，归根结底都是一种利益的代表。获取利益是政治现象的目标所在，一切个人、政党和社会组织投身于政治生活之中都有一个共同的目的——实现自身的利益诉求。政治中的利益同样是纷繁复杂的，权力、地位、荣誉、个人理想、政治抱负和美好愿景……，无一不是政治主体的要求所在。但是利益的达成决不仅仅依赖于单纯的以暴制暴或压迫式的强制手段，恰恰相反，在当代社会异质性程度不断提高，利益主体日益多元化的背景下，更多的政治主体希望通过稳定而缓和的协商、合作、让步和妥协等手段实现利益要求。换言之政治利益的达成不应该被等同于零和博弈游戏，同样也存在实现双赢双得的途径。尤其是在多种政治势力之间的力量对比将长期保持稳定和平衡的情况下，皆大欢喜也许是最佳的政治选择。

国家意志本身也是权力和利益二者的有机结合体，不同的政治主体所要求实现的国家意志之间区

别甚大，利益指向也千差万别。而依靠权力和真正握有权力的一方将会在政治博弈的过程中居于优势，进而也就刺激了劣势一方为了实现利益而争取获得更大政治权力的动机。循环往复也就形成了政治过程。

## 二、什么是行政

政治学从亚里士多德时代算起已经发展了2000多年，而与此形成鲜明对比的是行政学从威尔逊时代开始至今才刚刚120年。但是作为科学而存在的行政并不能等同于现实中的行政行为，行政活动的存在史比政治学还要长久。

威尔逊在《行政学研究》一文中认为：行政管理领域是一种事务性的领域，它与政治领域的那种喧嚣和冲突相距甚远，它甚至不存在宪法研究的那种辩论基础。<sup>[1] (P13)</sup> 行政管理研究的目的在于使行政方法摆脱经验性实验的混乱和耗费，并使它们建立在稳定的原则之上。<sup>[1] (P13)</sup> 古德诺在《政治与行政》一书中提到：执行国家意志的功能被称作行政。<sup>[2] (P41)</sup> 从二人的定义中不难发现行政的与众不同之处。

### 1. 事务性

行政是国家在个别和细微事项方面进行的活动，这些活动往往是日常性的、千篇一律的，同时也是具有特殊性的。行政活动中的事务倾向于将其技术化、专业化、制度化，以期寻找并建立起自身的规律性，从而达到对事务具有普遍性意义的解决方法 and 处理思路。行政事务固然也存在突发、紧急和前所未见的可能性，但是在日常工作按照一定规律和既定程序来处理相关事务是其区别于政治的重要特征。

### 2. 执行性

行政行为从字面可以解释成为执行政治的活动，行政同政治构成了一个逻辑链条，即政治决定了行政工作的实质和内容。行政执行不同于一般意义的自发而零散的行为，它在本质上是为了以经济、理性和高效率的行动来实现国家意志，并使之制度化、程序化和规范化。从纵向维度上不难发现，任何行政执行都是为了对以后的类似行为提供经验和参考，而它也从以往的行政行为中获得稳定性和适应性。正所谓“制度化是组织和程序获取价值观和稳定性的一种进程”。<sup>[4] (P12)</sup>

### 3. 政策性

行政行为是为了将政治过程中形成的国家意志落实到现实环境中,国家意志的外在表现形式是多种多样的,诸如法律、法规、政策、红头文件等等。相应的在政府行政活动中最常见的是对公共政策的执行。政策成为了政治主体同行政部门之间发生联系的直接纽带,凭借公共政策明确的导向性使得政府得以快速而高质量地从事社会管理。

### 4. 政府是行政活动的中心

政府在政府理论视野中有大、中、小三层内涵的区分,但是无论从哪个层面上看待行政行为都不能否认政府的执行主体地位。作为公共权力的直接拥有者和行使者,唯有政府能够凭借其合法性、强制性和公共性,在任何个人和其他社会组织难以企及的广阔地域和人口基础上推行国家意志。政府存在的最大意义和价值就存在于其执行国家意志的活动中。

## 三、政治与行政的区别

政治与行政固然是两个不同的领域,各自的侧重点和目标指向也存在极大区别,归结以往学者的研究成果大致可以作以下总结<sup>①</sup>。

### 1. 行为方向不同

从经典政治学的角度出发,政治是由下而上逐级递进的单向过程。在任何社会中都存在以社会公众、大众舆论、非政府组织和利益集团等为代表的政治基础,又被称为政治基体。政治基体是全社会的集合,是存在巨大利益差异的各种社会阶层和势力的大杂烩。从决策的角度出发我们可以将政治基体称为利益群体,这是金字塔型社会结构的底端,是进行利益表达的主体。因此政治过程就是从政治基体开始向上而得以展开的,凭借以政党为代表的政治主体的行为使纷繁复杂的基体愿望、要求和利益得以凝聚并综合,同时政治主体也将自我的利益、价值观、行为判断和认知态度融入综合之后并上升为国家意志的大政方针之中。从而以政治主体为媒介完成了从政治基体到国家意志的逻辑序列。行政则与政治完全相反,它从既定的国家意志出发,充分发挥自身高效迅速的优势,使国家意志通过行政过程又重新作用于政治基体。

### 2. 权力来源不同

政治主体从事政治行为需要获得最广泛的政治支持和阶级基础,在没有足够的社会认同和基层力量的情况下,任何政治主体都没有足够的合法性和正当性以发挥意见整合和意见表达的功能。政治主体为了得到权力必须从政治基体中获得最大支持和选票优势,因此凭借竞争性选举为基本手段,政治主体尽一切可能争取来自基体的认可。同样,不同的政治主体和希望接近政权以获取权力的潜在竞争对手之间也发生着异常激烈的竞争,政治主体入选资格的剧烈竞争也为政治基体提供了更多进行理性选择的空间。而行政中是没有主体竞争的空间的,一切以授权而定,换言之,政府在行政工作中的权力不是通过自身的禀赋加以争取的,而是由某些既定的制度、体制和规则而天然赋予的。最常见的形式就是由立法机关通过关于政府行政的若干法律和规定,明确各级政府在面对不同的行政任务时所应涵盖的工作范围、职能以及权责界限。

### 3. 权力的行使方式不同

纵观古今中外,政治无不被政治家视为“肮脏的代名词”,在政治活动中充斥着政治主体与政治基体以及相关政治主体之间围绕权力和利益所展开的斗争。在政治场合中存在一条可怕的潜规则:胜者全得,全赢全输。任何失败的政治利益一方不会因为自身所付出的巨大努力而得到些许回报,极不对称的投入—产出比决定了参与政治活动的任何一方都会为了得到胜利而不择手段。在政治场合中类似的现象十分常见:阴谋、诡计、陷害、诽谤、暗杀,诸如此类尽显人性阴暗面的事例可谓不胜枚举。而行政则显得脱离了血雨腥风而更加阳光,政府履行行政功能更加依赖于法制、程序、制度、规范和理性。由于政府在法制社会中处于被法律规范严格“看管”的客观环境中以及政府所从事具体管理工作的性质决定了政府行政的理性色彩。政府机关必须在预算、编制等诸多限制条件下开展庞杂而又细微的管理,没有精细的方案和对相关信息尽可能全面的掌握,行政工作将置于混乱和无穷无尽的耗费之中。

### 4. 理性色彩不同

政治行为是以成败的结果为导向的,结果导向型的趋向使其根本不关注投入和过程,也不需要注重知识和人才。行政则完全相反,行政工作日益专业化、技术化、制度化造成其对政府所拥有的知识水

平和智力储备的需求也不断提高。没有充足的人才作为支持,任何政府无论获得何等宽泛的授权和物质资源补充,也难以应对异质性社会所带来的尖锐挑战。基于行政活动的理性色彩和对智能需要的紧迫现实,中国各地政府纷纷推出了招收人才和吸纳人才的措施,例如在全国引起巨大反响的河南某地方政府聘任博士研究生担任厅局级领导干部的方式就已经得到了其他地方政府的仿效。行政对知识和人才的高度倚重一方面提高了政府科学施政的水平,降低了决策风险;另一方面也更加强化了行政工作的知识化和专业化水平,形成了理性同行政之间的良性循环。

#### 四、政治与行政的联系

客观上需要认识到威尔逊、古德诺被后世认同为开创了政治——行政二分法的崭新天地,但是绝对不能认为政治与行政应该成为两个完全独立而互不相干的领域,如何理解二者之间的关系已经成为全面理解为威尔逊、古德诺等人思想的重中之重。

##### 1. 政治为行政活动提供了某些价值渊源

从西方政治与行政分合关系的实践维度出发可以将二者的关系划分为以下四个阶段:1)政治包含行政阶段(国家产生~19世纪50年代);2)政治行政二分阶段(19世纪50年代~20世纪30年代);3)行政入侵政治阶段(20世纪30年代~20世纪60、70年代);4)政治行政模糊化阶段(20世纪70年代以来)。[5] (PP79-80) 不管是在哪个阶段,行政活动始终伴随着价值取向,从早期威尔逊认为效率是行政活动的重要标准到古德诺倡导公共行政人员在具体工作中所应承担的行政责任,以及其后魏洛比首先将“平等”标准引入公共行政领域,凸现了他关于公共行政的人道关怀。[6] (P43) 早期学者对价值观的关注多出于无意识状态下的有感而发和自我思考,而到了后来在行政活动中关注价值就日益成为一种学术意义上的需要和广大学者的自觉行动。一项突出的表现在于对公共行政价值问题的思考中渗入了传统哲学的基因,如迪莫克提出呼唤“行政哲学”意识,特格威尔首次将“公共利益”的概念运用于行政评价[6] (P70),马克斯也强调“行政人员有义务促进自由社会的健康发展”[7],塞尔认为,“价值已成为公共生活中一个不可缺少的组成部分”。[8] 及至新公共行政

运动时呼唤“社会公平”和“社会正义”,高举“公正”大旗也一度成为西欧国家行政活动的亮点。

但是行政中的价值取向的定位和在纵向时空上的转换很大程度上取决于政治生活的主题。1946年马克思在《公共行政要素》一书中对政治行政二分法提出质疑,认为“表现上似乎超脱价值观念的行政实际上是充满价值观的政治,……至关重要的政治行政二分法是否至多只是一种天真呢?”[9] (P27) 政治基体的不同阶层、群体之间的实力对比关系一旦发生剧烈的变化,则要求政治主体在进行国家意志综合的过程中重新审视新变化所带来的挑战,如新的愿望、利益诉求等等。同时由于政府是直接作用于社会基体之上的,为了获得更好的政策执行效果和社会回馈效应,政府也会主动调整自身价值取向以迎合社会基体。另外,政治主体也容易发生周期性的变更,尤其是在现代政党政治成为国家内政显著背景的今天,执政党的变更会造成政治系统许多核心理念和思维意识的重新排位,进而对政府的行为产生深刻影响。不同的政治主体所从事的政治行为所造成的结果往往存在天壤之别,直接表现就是国家意志的具体内容的差异。行政相对于政治具有一定滞后性,这种时差上的区别也为价值观的植入和变更提供了契机。事实上政治基体、政治主体和国家意志三者所体现的价值判断也最终得以反映在行政活动中,行政中的价值取向又无一不与当时社会政治背景密切相连。

##### 2. 行政部门中的人员大多具有政治背景

从早期公共行政学的代表观点可以看出,价值中立和保持去人格化的个性倾向是行政部门,尤其是官僚组织模式下行政人员应有的价值观。所谓价值中立,就意味着行政人员应该同政治场合中政治家们喧嚣而虚荣的言论相脱钩,他们履行日常任务的根本尺度是事实本身而不是为了满足个人在立场、观点、方法等主观意愿上的偏好。基于此等目的,在国家行政机器中出现了对于内部工作人员进行鉴别和划分的模式,以文官和政务官为两大类。在制度上政务官经选举和政治任命产生,有严格的任期,负责政策的制定;文官则经过公开考试录用,职务常任,对政策提建议和负责执行。[10] 从字面上来看二者的区分是十分清晰的。然而伴随着政府工作实践的开展,人们日渐清晰地看到事实并不是那样

简单。

首先,现代政治从本质上属于政党政治,各个政党为了争夺立法和行政部门中的极其有限的职位而展开殊死的斗争,最鲜明的特征在于竞争性选举的激烈和残酷。任何通过艰难竞选而赢得的政治行政职位被视为“对政党艰辛努力和奋斗的最佳回报”,其意义不言而喻。因此每股政治力量都强烈渴望将某个职位永久性地占有,任何对既得职位的丢弃都将被视为对本党最大的不忠诚。从政府行政系统的较高级别的职位来看,几乎能够当选的行政首脑无一不是某个主要大党的成员,如美国总统作为国家最高行政长官历来是由民主党和共和党竞选推出;英国首相全部来自国内两大党。至于其他的议会制共和制国家也不例外,能够最终赢得议会提名并当选内阁阁员的几乎全是某个政党成员。行政高层的政治背景一目了然,而他们又承担着对行政系统进行控制的重要职责,利用功绩制和政党分赃制等臭名昭著的手段尽可能将本党党员安插到政府行政系统的重要岗位上并力图长期巩固。

即使对那些通过考试而得以录用的文官而言,由于职位、级别较低,权力十分有限,为了谋求本人在“仕途”上的一帆风顺也往往倾向于在行政系统内拉帮结派,而寻找有利于自身的政治背景无疑是高明的举措,比如加入某个势力强劲的大党以获取党对个人更多的培养和照顾。

对那些长期执政的党派而言这一趋势就更加明显,由于一党长期执政导致党政不分现象根深蒂固,政党的意志就是政府的指南针,政府的一切行为和活动都处于执政党严密的监控之下。久而久之形成了行政职位的党派私有现象,甚至许多职位只对本党党员开放。在这些一党专政的国家里,行政人员基本上是该党的党员或积极要求加入该政党的人员。

值得注意的是在新公共管理学派的理论视野下,未来更多的文官将具备政治背景。新公共管理学派要求对部分高级公务员实行政治任命,让他们参与政策的制定过程并承担相应的责任,以保持他们的政治敏感性。<sup>[11]</sup>这样可以使高层公务员对政治家负责,可以加强对高层公务员的政治控制,增强他们对政治的回应性。<sup>[11]</sup>

### 3. 行政机构往往承担着某些政治职能

古德诺在《政治与行政》一书中认为:在实际的政府活动中,以执行国家意志为主要功能的政府机关经常又被赋予了表达国家意志的具体细节的职责,而以表达国家意志为主要功能的政府机关又有权用某种方式控制执行国家意志的机关的执行。<sup>[2] (P9)</sup>古德诺在 20 世纪初就敏锐地意识到行政机关在履行职能的过程中决不仅仅是被动地接受来自政治主体所传达的国家意志,相反的是它们在某些场合中还充当制定规则的功能,政府往往扮演了裁判员和运动员的双重身份。

行政机关为什么会出现政治过程所拥有的对国家意志的表达呢?首先需要注意的是政府行政活动所具有的自由裁量权的大量存在。行政工作重在执行,但是具体可供参考的政策规范无论如何也难以完善到穷尽所有的意外情况,政策规范的空档和矛盾之处也是难以避免的。为了将模糊的国家意志贯彻到存在千差万别而又险象环生的基层事务之中去,行政部门就必须拥有对所执行的国家意志进行因时因地制宜的解读和阐释,边执行边表达也就顺理成章了。另外,行政部门中也往往存在某些履行完全政治职能的机关,如我国各级政府中所建立的党委机关。政治主体出于自我利益的需要会对政府进行一定的控制,以保证经过一定程序所提炼的国家意志能够畅通无阻地落实,在行政机关建立自身的组织网络也就成为了最佳选择。同时政治主体所能直接控制的社会资源是十分有限的(主要是该组织自有的组织经费和党产)。然而政治主体通过政府行政部门所能直接和间接掌控的国家资源是任何社会组织所难以望其项背的。当政治主体认为自身所承担的政治职能过重而难以应付或难以接触过于广大的社会公众时,惯用的做法就是通过政府管理的多角度、全方位来实现某些政治功能。例如中国古代县级政权承担着“大而钱谷、刑名、教养、风俗,小而建制、修举、科条、庶务”<sup>[12] (P57)</sup>等职能,其中不乏政治意味浓烈之处;世界各国政府都会设立庞大的国家安全机关以执行保卫国内稳定和防御外部敌对势力侵袭的政治功能;各国基本上是由各级政府,尤其是基层政府完成征兵的政治任务的;诸如此类的事例可谓难以计数。

行政机构执行某些政治职能的趋势不但没有减弱,反而日益强化,尤其是在政治行政二者逐渐模糊

化的当代社会。

#### 4. 政治功能也越来越多地体现行政色彩

西方政府管理(行政学)的发展与演变历程中所出现的三次范式转换,即从公共行政学到新公共行政学,再到新公共管理学的三次重大突破。<sup>[13] (P2)</sup>这一过程的演进实际上反映政治与行政从分到合的趋势。当代社会更是进一步融合了政治与行政,模糊了二者原本就不清晰的界限,导致“政治行政化,行政政治化”的现象大量滋生。

就政治本身而言,其融入了管理主义的色彩,以更好地适应政治基体所提出的挑战。以往政治的价值观更多地关注统治、稳定和秩序,现今政治家也不断强调实现效率、社会公平和公正等传统行政范畴的价值观。20世纪70年代以后西欧和北美经济长期陷于滞胀,一方面社会各个阶层的利益矛盾纷争逐渐突出,管理难度加大;另一方面伴随着第三波民主化浪潮,公民长时间对政治持冷漠和观望的态度,让西方世界政治家深感传统的政治行为已经脱离了社会公众的愿望和利益需求,改革已经刻不容缓。为了保持政治主体与政治基体之间的有效互动,提高政治主体进行整合国家意志所应具有合法性和正当性,西方政治重新回到社会生活,操持行政事务。<sup>[9]</sup>以往政治家对公众更多承担间接责任,甚至采取消极避险的态度以逃避政治责任。而基于新公共管理的精神,政治家也逐渐认识到可以仿效企业家对顾客担负的直接责任那样面对社会舆论。政治精神开始渗入某些非公共部门或私营部门的价值伦理观。为了达成政治目的,政治家所采取的控制手段也日渐隐形化和温和化。对涉及社会公众利益的社会保险、保障等方面投入的力度前所罕见,现代资本主义国家福利色彩浓厚,公共管理和公共服务的职能被提升到政治主体意识核心的层次。经过长时期的努力,西方国家给世人以行政国家和管理治国的全新面貌,过于浓烈的政治色彩退居幕后,但是其政治控制力非但没有弱化,反而使得政治主体对全社会的吸附和掌控能力逐步强化,国家统治机器为实现民族主义所做出的努力得到了丰硕的回报。

### 五、小结

其实自威尔逊和古德诺提出“政治—行政”二分法以来,学术界大批学者争议不断,有不少知名学者

表示质疑和反对,当然也不乏为其辩护和支持者。当然在评价政治——行政二分法之前,我们应该从历史主义的维度出发去全面审视二者关系的演进和变化,充分了解不同时代不同国家和不同政治体制下二者关系的共性和差异性,尤其是要对美国政治与行政的背景和环境做出全面的考察。

首先,在威尔逊所处的年代里,美国还没有真正诞生行政学,政府官员、学者和社会公众对早已在西欧流行开来的行政学仍然一无所知。鉴于学科发展和学术研究的客观需要,确实有必要明确独立的行政学学科地位和自身独特的研究领域、研究方法和核心概念。正是由于威尔逊等人持之以恒的努力,行政学终于从长期隐逸于政治学的配角地位中脱颖而出,并在120年的时间里在理论与实践等方面取得了令人惊叹的伟大成就。

其次,威尔逊当时所处的社会行政环境也直接催生了《行政学研究》一文。新公共行政学派的代表人物弗雷德里克森就曾经指出,威尔逊提出政治—行政两分法的目的只是为了改革当时美国极度腐败的吏治和推行公务员的新政策所做的必要的理论或舆论准备,是策略的需要。<sup>[14] (P346)</sup>

再次,威尔逊和古德诺等人从来没有提出过政治与行政是独立而不相干的领域的观点,这是尤其值得重视的。所谓的政治—行政两分法绝对不能单纯从字面上理解成为政治、行政完全分开,二者截然对立,否则就误解了作者的原意。正如古德诺在《政治与行政》一书中提到的:如果希望国家所表达的意志能够得到执行,并从而成为一种实际的行为规范的话,则这一功能就必须置于政治的控制之下。然而,这种控制不应超过它用以保证国家意志执行的必须限度。如果超过的话,真正国家意志的自然表达就会发生困难,并且执行也就没有效率了。<sup>[14] (P41)</sup>政治与行政二者关系的真正尺度应该是政治控制行政,并将这种控制限制在一定的“度”以内。

政治与行政二者关系还将随着社会环境的变化而不断得以调整,但是任何理论层面上的构想都不应该脱离实践的检验,毕竟“人的思想是否具有客观的真理性,这不是一个理论的问题,而是一个实践的问题。”<sup>[15] (P87)</sup>

注 释:

① 该部分主要是在阅读了金东日老师发表于《延边大学学报》(社会科学版)1994 年第 3 期的《论社会变迁的根源》一文的相关内容以及作者听取了其主讲的相关课程的内容后综合而成,在此向金东日老师表示诚挚的谢意。

参 考 文 献

- [1] [美] 理查德·J·斯蒂尔曼二世. 公共行政学: 概念与案例 [M]. 竺乾威等译. 中国人民大学出版社, 2004.
- [2] [美] 古德诺. 政治与行政 [M]. 王元译. 华夏出版社, 1987.
- [3] [美] 伊斯顿. 政治分析的框架 [M]. 普伦蒂斯——霍尔出版公司, 1965.
- [4] [美] 亨廷顿. 变化社会中的政治秩序 [M]. 王冠华译. 三联书店, 1989.
- [5] 徐椿梁, 董小平. 双重视角下政治行政分合关系及其中国化 [J]. 甘肃行政学院学报, 2007(1).

- [6] 张富. 西方公共行政价值研究述评——基于美国公共行政学经典文献的解读 [J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2006(5).
- [7] 郭夏娟. 事实与价值的融合——公共行政伦理学探源 [J]. 公共行政, 2004(1).
- [8] 陈世香. 西方行政价值研究的历史与现状综述 [J]. 政治学研究, 2004(1).
- [9] 亨利. 公共行政学 [M]. 华夏出版社, 2002.
- [10] 许华义. 诘问与辩驳: 政治行政“二分法”合理性危机 [J]. 行政论坛, 2005(5).
- [11] 魏崇辉. 超越二分法: 当代中国公共行政的定位分析 [J]. 胜利油田党校学报, 2007(5).
- [12] 暴景升. 当代中国县政改革研究 [M]. 天津人民出版社, 2007.
- [13] 陈振明. 公共管理学 [M]. 中国人民大学出版社, 1999.
- [14] 丁煌. 西方行政学说史 [M]. 武汉大学出版社, 1999.
- [15] 马克思. 费尔巴哈提纲 [M]. 人民出版社, 1988.

(责任编辑: 段昆仑)