政治科學論叢／第三十四期／民國 96 年 12 月／頁 105～150

憲政與行政：
論威爾遜〈行政的研究〉的緣起與意義*

韓保中**

摘　要

威爾遜被稱爲美國行政學之父，其一八八七年的〈行政的研究〉一文被視爲美國行政學的里程碑，許多研究圍繞在該文對後世的影響，若能知悉威爾遜學術關懷的起點及其轉變過程，將有助於我們認識〈行政的研究〉在威爾遜思想中的意義，本文將探討〈行政的研究〉寫作的緣起、問題意識形成及對後世的啓發。從威爾遜一八八六年以前重要著作中得知，其關心美國國家發展的問題，並從憲政研究的角度闡釋美國發展面臨困境的源由，認爲恪遵權力分立原則的美國，政府運行走向權力分散、國會支配與無人負責的局面，無法擔負促進國家進步的重任。面對憲政運行的難題，威爾遜提出診斷與改進之道，亦即政治與行政兩途徑。兩者輕重緩急比較之下，政治是「重而緩」的問題，行政則是「輕卻急」的問題。處理「輕卻急」問題的〈行政的研究〉，文中探討了民主國家中行政機關的屬性、任務的範疇以及追尋的價值，此篇威爾遜早期的著作，實爲解決日後「重而緩」政治問題奠定基礎。

關鍵詞：威爾遜、行政、政治、憲政

---

* 感謝兩位匿名審查委員提供的指正與保貴意見。本文初稿曾經發表在 2007 年 6 月 2 日的 TASPAA 2007 年年會暨「公共治理的理論與實踐」學術研討會，台灣公共行政與公共事務系所聯合會（TASPAA）及世新大學行政管理學系主辦。

**國立中央大學通識教育中心兼任助理教授，bjhan@ms59.hinet.net。

收稿日期：95 年 12 月 20 日；通過日期：96 年 10 月 26 日

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、前　言

威爾遜（Woodrow Wilson）被尊稱爲美國行政學之父，其一八八七年在《政治科學季刊》（*Political Science Quarterly*）刊載的〈行政的研究〉（"The Study of Administration"），更被視爲美國行政學發展的里程碑，〈行政的研究〉對行政學領域的重要啓發包括：政治－行政二分法（Denhardt, 2000: 45；Martin, 1988: 632；Svara, 2001: 177；Shafritz & Russell, 1997: 28）、行政人員的中立角色（Denhardt, 2000: 45；Martin, 1988: 632；Overeem, 2005: 317）、行政追求效率的提升與最大化（Martin, 1988: 632；Shafritz & Russell, 1997: 27）、行政學研究必須重視科學化研究方法（Denhardt, 2000: 45；Lee, 1995: 540；Shafritz & Russell, 1997: 28）等。[1] 後世多認同〈行政的研究〉一文的貢獻，但也有研究者指出該文對行政學界的影響是間斷的，因爲該文到一九二六年才被提及，一九四〇年時人們才重新審視威爾遜對行政學的貢獻。[2]

國內對於〈行政的研究〉亦有所關注，如吳定教授一九八一年發表的〈威爾遜與行政的研究〉一文，對威爾遜的生平、〈行政的研究〉發表經過與內容大要、對我國行政發展的意涵進行闡述；賴維堯教授二〇〇七年

1　受到〈行政的研究〉一文啓發的領域，尚包括行政法（Cooper, 1984）、公共預算（public budgeting）（Lynch and Rahimi, 1984）、公共人事管理（public personnel management）（Rosenbloom, 1984）、組織領導（Fisher, 1984）等。

2　對威爾遜研究甚力的范・萊普（Paul P. Van Riper），指出〈行政的研究〉對後世行政學的影響是間斷的（Van Riper, 1987: 404-405），因爲〈行政的研究〉並未引起當時學界的重視，無人加以援引或討論，到了 1926 年時才由懷特（Leonard D. White）在《公共行政研究介紹》（*Introduction to the Study of Public Administration*）一書中提及〈行政的研究〉（Van Riper, 1984: 208）。至 1940 年時，《公共行政評論》（*Public Administration Review*）創刊號欲收錄〈行政的研究〉，但被拒絕。1941 年時，《政治科學季刊》將〈行政的研究〉再刊，此時學界才重新檢視該文的價值與意義（Van Riper, 1984: 212）。此外，威爾遜執教期間在史學、社會學、市政學、政治學培育出的人才甚多，但在行政學上承繼其思想並發揚光大者幾無後人（Van Riper, 1984: 207）。爲何〈行政的研究〉會在近半世紀後才重獲世人的青睞？這或許與威爾遜任美國總統時的豐碩功績有關（Shafritz & Russell, 1997: 28）。

臺灣大學學術期刊資料庫

的〈威爾遜（Woodrow Wilson）－現代行政學開山祖師〉文中，除闡釋威爾遜生平事蹟、〈行政的研究〉發表經過與內容要旨，更對〈行政的研究〉重要學說的效力及真實影響力提出看法。[3] 所謂「知其然，知其所以然」，當我們在探討〈行政的研究〉的主張與貢獻時，更應該回到威爾遜本人及其時代，檢視其學術研究與問題意識如何形成？撰寫〈行政的研究〉的目的爲何？〈行政的研究〉在威爾遜思想中又有何種意義與地位？若能知悉威爾遜學術關懷的起點及其轉變過程，將有助於我們認識〈行政的研究〉在威爾遜思想中的意義，並有效掌握後世對於威爾遜行政學說的闡釋與批評。

〈行政的研究〉是威爾遜在一八八五年博士論文後的作品，是一八八

---

[3] 就國內對威爾遜〈行政的研究〉的研究來說，吳定及賴維堯教授的剖析甚爲精闢與具有代表性(感謝匿名審查委員建議筆者閱讀兩位教授之專著)，兩位教授對〈行政的研究〉的內容及爲後來行政學帶來的啓發所做的介紹，實嘉惠國內無數的讀者。吳定教授的〈威爾遜與行政的研究〉，於 1981 年 12 月刊載在《中國行政》第 32 期，內容包括威爾遜的生平、〈行政的研究〉發表經過、〈行政的研究〉內容大要的摘譯、〈行政的研究〉在我國行政發展上的意涵、結語。對於〈行政的研究〉寫作緣起之介紹，是從威爾遜受邀至康乃爾大學演講談起，並未對威爾遜在〈行政的研究〉之前的作品與〈行政的研究〉問題意識形成的過程進行探討。該文更重要的貢獻是闡述〈行政的研究〉對國內行政發展的啓發，包括政治與行政分立問題、行政改革宜參酌他人長處而本國化問題、輿論在行政實作方面扮演何種角色問題、重視行政學研究問題、強化行政人員權責問題（吳定，1981）。

賴維堯教授的〈威爾遜（Woodrow Wilson）－現代行政學開山祖師〉，收錄在 2007 年 6 月出版《行政學名家選粹㈡》一書中，該文對於〈行政的研究〉的介紹有三節，第一節說明威爾遜的生平事蹟，第二節對〈行政的研究〉發表經過、主要論述及《國會政府》概要內容進行敘述，第三節探討〈行政的研究〉的學術貢獻與時空限制。該文分析的重頭戲是〈行政的研究〉對後世的貢獻上，其指出〈行政的研究〉開啓了美國式的行政學，如政治與行政分離等主張，實與普魯士與奧地利等追求國家統一與財稅改革的歐陸宮廷行政主義（cameralism）有所不同。賴教授亦指出〈行政的研究〉眞實影響力的問題，〈行政的研究〉是在二戰後才爲人們所重視，並非出版後即有影響力。賴教授更提及政治與行政二分法，今日在行政實務上已站不穩當，政治與行政二分的傳統已失去主流地位（賴維堯，2007：16-17、19-20、22）。

筆者認爲兩位教授對於〈行政的研究〉在發表經過、內容主旨、對後世的啓發上有充分的介紹，而賴維堯教授對於〈行政的研究〉中重要主張所提出的質疑亦符合現今行政運行的狀況，但兩位教授未對威爾遜撰寫〈行政的研究〉之目的與問題意識形成的過程做更深入的說明。筆者認爲對威爾遜撰寫〈行政的研究〉時代背景、研究目的與問題意識形成的過程進行闡述，將有助於人們能更深入與體系性的理解與掌握威爾遜撰寫〈行政的研究〉之目的。

臺灣大學學術期刊資料庫

六年受邀至康乃爾大學演講的講稿，[4] 若以時間序列與寫作關連性來看，該文與威爾遜的博士論文及先前研究有密切關係。其博士論文《國會型政府》（*Congressional Government: A Study in American Politics*）對當時美國權力分立政府進行批判，是一部憲政研究作品，許多美國公共行政學者認爲威爾遜的〈行政的研究〉深受之前憲政研究的影響。[5] 而〈行政的研究〉中提及「與行政問題相比，憲法原則的辯論雖然更爲重大且尚未終結，可是已不如前者那般具有急切的現實重要性，運行憲法比制訂一部憲法更爲困難」及「若哲學與抽象地看待行政的研究，行政研究與憲法權威適切分配的研究緊密結合」（Wilson, 1887: 200, 213），便是指出行政與憲政研究的關係。

若威爾遜的〈行政的研究〉與先前憲政研究有密切關係，檢視其早期憲政研究，將有助於我們對〈行政的研究〉的深一層認識。本文將整理威爾遜一八八六年以前作品與議題的類型，說明威爾遜寫作的時代背景與環境條件，並對代表性著作進行詮釋與對話的工作，闡述〈行政的研究〉的寫作緣起、問題意識、理論意義與價值，以此掌握威爾遜撰寫〈行政的研究〉的意義。以下，先從威爾遜的學思歷程著手，說明威爾遜早期著述脈絡與學思發展的時代背景。

4　〈行政的研究〉是威爾遜 1886 年受康乃爾大學校長亞當斯（Chaeles Kendall Adams）之邀，爲歷史與政治學社（Cornell Historical and Political Science Association）演講的講稿，此一消息亦刊登在紐約的《晚間郵報》（*Evening Post*）上。當時任教於哥倫比亞大學，並擔任《政治科學季刊》編輯的史利格曼（Edwin R. A. Seligman）看到消息後，在 1886 年 11 月 9 日寫信給威爾遜，希望能獲得副本以便刊登，威爾遜收到信後在 11 日回信，在 12 月 6 日再補寄給史利格曼的信件中，希望能將原稿修改後再行刊登，經過威爾遜修改後，寄給史利格曼，並於 1887 年的 6 月刊登（Link, 1968b: 357-359）。

5　如史帝爾曼（Richard J. Stillman, II）便指出《國會型政府》一書是〈行政的研究〉的前言（Congressional Government: A Prelude to “The Study of Administration”）（Stillman, 1973: 584）。羅爾（John A. Rohr）認爲威爾遜對政治行政二分法的支持，與威爾遜的政治思想及憲政主張有密切關係（Rohr, 1984: 31）。歐斯壯（Vincent Ostrom）認爲《國會型政府》已清楚描繪威爾遜後續研究主題的選擇（Ostrom, 1989: 20）。范・萊普更指出在威爾遜的思想中，行政學問題是美國憲政完備發展問題中的重要課題（Van Riper, 1990: 3）。

臺灣大學學術期刊資料庫

貳、威爾遜早期著作脈絡與學思發展的背景

威爾遜（一八五六至一九二四）曾任律師、教授、大學校長、州長、美國總統，是目前唯一具有博士學位的美國總統，任內功績卓著，在歷任總統中聲望排名第六（Raadschelders, 2002: 579）。威爾遜的卓越功績與其熟稔美國政治制度有密切關係，而威爾遜執教初期便是鑽研憲法、史學、公法與行政學。對威爾遜在一八八六年以前開授的課程與著作類型進行說明，及探討威爾遜學術思辯的時代背景與環境條件，有助於我們認識〈行政的研究〉問題意識的形成及所欲處理的課題。

一、威爾遜的早期著述與學術關懷

威爾遜出生在維吉尼亞州，父親是位牧師，在一八七五年進入紐澤西學院（College of New Jersey）就讀，一八七九年畢業後進入維吉尼亞大學法學院，畢業後成爲執業律師。一八八三年威爾遜進入約翰・霍普金斯大學（Johns Hopkins University），修習政治科學的研究所課程，於一八八五年畢業。一八八五至一八八八年間，在布萊恩・摩爾女子學院（Bryn Mawr College）擔任歷史與政治科學副教授，一八八八年時轉至衛斯里大學（Wesleyan University）開授史學與經濟學。一八九〇至一九〇二年間，擔任普林斯頓大學法學與政治經濟學教授，一九〇二至一九一〇年接任普林斯頓大學的校長。一九一〇至一九一一年間擔任美國政治學會（American Political Science Association）的主席。在一九一一至一九一三年間，擔任紐澤西州長，並在一九一三年時當選美國第二十八屆總統（一九一三至一九二一），於一九二四年辭世。[6]

在威爾遜開授的課程方面，布萊恩・摩爾女子學院時期，多是歷史與政治學領域，共計十餘門課。[7] 衛斯里大學時期，威爾遜除延續之前的課程，

---

[6] 關於威爾遜生平的介紹，參考自 Baker (1939)、Sparknotes (2007)、Reference (2007)、Wesleyan (2007)。

[7] 在布萊恩・摩爾女子學院時，開授的課程有「希臘史」、「羅馬史」、「英國史」、「法國史」「義大利文藝復興與德國宗教改革」、「美國史特別議題演講」、「政治經濟學

臺灣大學學術期刊資料庫

更將研究興趣轉向美國憲政、地方政府、政治經濟學、行政學、市政學、公法、行政正義等議題上（Link, 1969: 3-5, 397-398）。威爾遜一八八六年以前的著作，筆者以較完備版本的威爾遜文件集爲依據，[8] 對重要的著作加以分類與表列。[9]

表 1　威爾遜一八八六年以前著作列表

年代	著　作　名　稱　與　類　型
1876	“Work-Day Religion”（宗教評論）, “Christy’s Army”（宗教評論）, “The Bible”（宗教評論）, “A Christian Statesman”（宗教評論）, “One Duty of a Son to his Parents”（宗教評論）, “The Positive in Religion”（宗教評論）, “Christian Progress”（宗教評論）
1877	“Prince Bismarck”（傳記文章）
1878	“Some Thoughts on the Present State of Public Affairs”（政治類文章）, “Daniel Webster and William Pitt”（傳記文章）, “William Earl Chatham”（傳記文章）
1879	“Cabinet Government in the United States”（憲法與政治學類文章）, “Self-Government in France”（政治與歷史學類文章）, “Congressional Government”（憲法與政治學類文章）
1880	“John Bright”（傳記文章）, “Mr. Gladstone, a Character Sketch”（傳記文章）, “The Education of the People”（教育類文章）

要素」、「政治輿論史」、「英國及美國憲政史」、「政治制度史」、「政府的歷史功能與機關」、「羅馬法的本質與影響」、「比較憲政史」、「現代民族性的成長」、「政治經濟史」等（Link, 1968a: 215-217；1968b: 16-77, 600-601）。

8 筆者對於威爾遜開授課程與著作的闡釋是以林克（Arthur S. Link）主編的《威爾遜文件集》（*The Papers of Woodrow Wilson*）爲主，林克版（Link’s edition）可說是目前國外公認最完整的版本。林克版的《威爾遜文件集》共計有 69 卷，第 1 卷於 1966 年出版，第 69 卷則是在 1994 年出版。至 2007 年 8 月時，國內林克版《威爾遜文件集》的藏書，69 卷中僅有近 40 冊，且分散在不同大學中。不完整以及分散於不同學校的《威爾遜文件集》，將有礙國內對於威爾遜的研究，若國內能有一套完整的版本，將有助於國人對威爾遜更進一步的認識。

9 在林克版的《威爾遜文件集》中，除去往返信件、電報、筆記、備忘錄、簽署的公務文件、公開致詞與講義（public addresses and lectures）類型外，較爲完整且具有學術意義的著作便是寫作作品（writings），本文對於威爾遜著作的選列，便以寫作作品爲主，而 1886 年以前威爾遜的著作分佈在《威爾遜文件集》的 1～5 卷。

臺灣大學學術期刊資料庫

年代	著作名稱與類型
1881	“Stray Thoughts from the South”（政治學類文章）, “What Can Be Done for Constitutional Liberty”（憲法與政治學類文章）, “The Politics and the Industries of the New South” (政治經濟學類文章), “Congress: Inside and Outside”（憲法與政治學類文章）, “Some Legal Needs”（憲法與政治學類文章）
1882	“New Southern Industries”（報紙文章）, “Government by Debate”（憲法與政治學類文章）
1883	“Convict Labor in Georgia”（報紙文章）, “Culture and Educational at the South”（教育類文章）
1884	“Committee or Cabinet Government ? ”（憲法與政治學類文章）
1885	*Congressional Government: A Study in American Politics*（憲法與政治學類專書，威爾遜的博士論文）, “Bryn Mawr College”（報紙文章）, *History of Political Economy in the United States*（政治經濟學類專書）, “The ‘Courtesy of the Senate’ ”（行政學類文章）, “Notes on Administration”（行政學類文章）, “The Art of Governing”（行政學類文章）, “The Modern Democratic State”（政治學類文章）
1886	“The Greville Memoirs”（書評）, “Responsible Government under the Constitution”（憲法與政治學類文章）, “Wanted, — A Party”（報紙文章）, “Prospects for a New National Party” (政治學類文章), “The Study of Administration”（行政學類文章）, “Of the Study of Politics”（政治學類文章）

資料來源：作者彙整自 Link, 1966, 1967, 1968a, 1968b 之文獻

在表 1 中可以看出一八七八年前的作品，多圍繞在宗教評論與個人傳記，這與威爾遜的父親是長老教會牧師及個人興趣有關。一八七九年起，威爾遜將興趣轉向美國憲政研究，此時的威爾遜受到英國學者白芝浩（Walter Bagehot）的《英國憲法》（*The English Constitution*）影響。[10] 一八七九年〈美國的內閣制政府〉（“Cabinet Government in the United States”）

[10] 威爾遜在許多著作中屢屢提及白芝浩，及白芝浩筆下英國憲政的優越性，威爾遜的許多憲法及政治學類的探討，多可以見到白芝浩的名字，而〈美國的內閣制政府〉及〈國會型政府〉等文章更是以英國內閣制政府優越論爲前提，對美國三權分立的體制進行批判。

臺灣大學學術期刊資料庫

是威爾遜在憲政研究上的起點，該文刊登在《國際評論》（*International Review*）期刊上。之後相關的憲法與政治學類文章，圍繞在對當時美國憲政運行的批判，一八八四年以前的相關文章，更成爲一八八五年博士論文《國會型政府》的內容。[11] 一八八五年起，威爾遜將部分的興趣轉向行政學，〈統治的藝術〉（“The Art of Governing”）、〈關於行政的註解〉（“Notes on Administration”）、〈參議院的禮遇〉（“The ‘Courtesy of the Senate’ ”）便是行政學方面的作品。

以上對〈行政的研究〉之前著作脈絡的概述，可以發現憲政研究是威爾遜學術研究的起點，憲政研究與行政的研究在時間序列上有直接的關係。對此，筆者將對《國會型政府》、〈統治的藝術〉、〈參議院的禮遇〉、〈關於行政的註解〉進行闡述，以此確知〈行政的研究〉問題意識及主張的來源依據。在進行文本詮釋與對話工作前，先對威爾遜學術思辯的時代背景與條件進行說明。

二、威爾遜成長與學思發展的背景

威爾遜成長過程經歷了南北戰爭（一八六一至一八六五）以及內戰後的重建時期，寫作〈行政的研究〉的一八八〇年代，美國經歷多種的變革浪潮，在一八六五年至一八八〇年間，是南方地區與美國新秩序的重建階段，稱爲重建時期（the era of reconstruction）（Perman, 2005: 323）。此時社會快速變動與經濟成長，讓新興資本家、工業寡頭與政府官員結合，形成政商貪腐同盟（a corrupting alliance of government and business），別稱鍍金時期（the gilded age）（Lee, 1995: 539）。[12] 當時政府力圖克服政治分贓與官員腐敗問題，建立穩定、廉能與健全的政府，也稱爲共和時期（the

[11] 其包括了 1879 年的 “Cabinet Government in the United States”、“Congressional Government”，1881 年的“What Can Be Done for Constitutional Liberty”、“Congress: Inside and Outside”、“Some Legal Needs”，1882 年的 “Government by Debate”，1884 年的 “Committee or Cabinet Government? ” 等文章。

[12] 鍍金時期之概念來自於 1873 年馬克・吐溫的小說《鍍金時期》，當時美國工商業的快速發展創造許多財富，並產生如卡內基與洛克菲勒等巨賈，在財富大量且快速的累積，這些富人不僅穿金帶銀，更讓生活居家用品鍍金，形成一種奢華之風。關於鍍金時期與馬克・吐溫之關係及內容參考自李翔（2005）。

臺灣大學學術期刊資料庫

republican era）（White, 1963: vii-viii）。一八八〇年代是美國政治發展的關鍵階段，以下便概述一八八〇年代前後美國國家發展的背景與境況。

㈠內戰後統一與逐漸強大的聯邦政府

南北戰爭除了是場人權戰爭，更是區域利益保衛戰，其來自於南北區域間生產方式的差異，[13] 北方區域對於奴隸的需求較小，且較尊重黑人權益，南北區域在黑奴問題上早存有歧見，多次衝突幾近白熱化的狀況下，依靠政治智慧與相互妥協而避免戰事，聯邦政府屢屢「忍讓」南方州。其中最爲有名的「妥協」便是一八二〇年的密蘇里妥協案（The Missouri Compromise of 1820）與一八五〇年妥協案（The Compromise of 1850），在這兩個妥協案中，南北兩方都害怕彼此勢力失衡，聯邦政府刻意維持兩方均勢。[14] 但在一八五〇年以後，南北兩方在黑奴問題上已形同水火，聯邦政府推行的許多法案，南方採取抵制的態度，直到一八六〇年代表北方的林肯當選，南方集團不宣而戰，南北戰爭就此爆發。

一八六五年北方集團勝利，聯邦政府於一八六五及一八六八年提出了憲法第十三號及十四號修正案，其中對於公民權利的保護，[15] 代表聯邦政

---

[13] 北方區域主要倚靠工業、商業與小規模的農場，南方則是靠大規模農業生產爲生，南方農民依靠新型的軋棉機、織布機與新機具，使得棉花、蔗糖與煙草能大量生產，獲得大量利益，而這些都需要大量廉價的黑人奴隸（蔚藍天，1986：280）。

[14] 這兩個妥協案皆因新的州要加入美國聯邦，這使得北方與南方在參眾兩院的席次有所改變，影響彼此均勢的狀態。1818 年時美國共有 10 個支持蓄黑奴的州，11 個支持黑人自由的州，1819 年阿拉巴馬州以奴隸州加入聯邦體，讓兩大集團呈現完全均衡的狀態，另一欲加入的密蘇里州，其立場將會影響均衡的情形。面對此一情形，必須有一妥協方式，不然失衡出現時，會造成難以控制的局面。在政治人物的斡旋下，由國會立法通過，規定密蘇里以奴隸州加入，但同時加入的緬因州以自由州加入，而且北緯 36 度 30 分（密蘇里州）以北皆爲自由地，不准蓄奴，此便是密蘇里妥協案（納文斯、康瑪格，1957：122）。1849 年時，國會中有人提議將北緯 36 度 30 分的規定延伸至太平洋海岸邊，以北爲自由州，以南爲奴隸州，對於此一提案，南方議員便加以反對，對抗的氣氛甚囂塵上。議員克雷（Henry Clay）提出解決方案，牽涉協調的州多達 6 個，南北兩方讓步的幅度更大，而格雷運用聲望、誠摯的態度與影響力，達成兩方的妥協，並讓南北戰爭至少延遲了 4 年才爆發（納文斯、康瑪格，1957：152-153）。

[15] 如第 13 號修正案中的第 1 條「在美國或是任何管轄地區，不准有奴隸或非志願性勞役的存在，除非這些人是經由正當法律程序加以定罪者。」

臺灣大學學術期刊資料庫

府主權在南方伸張。而一八六七年時國會通過的「重建法」（The Reconstruction Act）表面上是建立南方各州的新秩序，過程中卻充斥北方集團對南方各州的憎恨與剝削，不僅將南方劃分爲五大軍區實施軍事管制，更將戰敗的南方人以戰犯視之，剝奪許多南方白人的參政資格，甚至對其財產進行搜刮擄掠（納文斯、康瑪格，1957：175-176）。

一八七七年時，共和黨人與南方民主黨人相互妥協下，結束軍事管制，讓南方各州回復自治權，美國聯邦政府走向統一與尋求富強的道路。威爾遜見證了南北戰爭，經歷了南方破敗與重建過程，建立一個強盛、有效率與廉能的聯邦政府成爲威爾遜關心的問題。

㈡三權分立的政府與分贓制度

美國制憲會議中以三權分立作爲政府設計的原則，三權中以立法權居優位，爲避免立法機關的專擅，又將其分爲兩院（Ball, 2003: 253）。而美國政府的運行，完全恪遵權力分立原則，國會進行立法、預算編列與監督政府等工作，總統及行政機關執行法律與政策，行政機關必須依靠國會中同黨人士幫忙提案，自身毫無主導政策的能力。參議院擁有人事同意權，可對總統的人事任用進行干涉，[16] 國會優位情形下，議員的特權實影響行政機關政策執行的成效。

此外，當時官員甄補所採行的分贓制度（the spoils system），使得當時美國政府運行面臨困境。在美國建國初期，政府運行依靠的是「仕紳政治」，[17] 隨著投票人口的增加及政黨政治的發展，轉向了分贓政治。一八

第 14 號修正案中的第 1 條：「在美國出生、歸化與美國管轄的人，均爲美國及所居住州的公民。各州皆不能制定或推行會剝奪美國公民權利或豁免權的法律；任何州皆不能在未經正當法律過程下剝奪任何人的生命、自由或財產，也不能拒絕給予其管轄下任何人民同等的法律保護。」

[16] 如 1867 年國會通過的「職務任期法」（the Tenure of Office Act），其規定總統未經參議院同意，不能將經參議院同意任命的聯邦官員加以解職，此一影響總統任命官員權力之法案，直至 1926 年時，聯邦最高法院才宣布該法案違憲無效。

[17] 美國建國初期，政府官員甄補的方式，是依靠貴族與仕紳統治，亦即政治活動是由受過良好教育的少數社會菁英來擔任。受過良好教育的貴族與紳士，在道德良知與社會責任的驅使下，投入公共事務的運行，其代表如華盛頓、漢彌爾頓、傑佛遜、麥迪遜等。早期美國政府官員的甄補較無體系性的管道，除選舉過程外，多依靠政治菁英的能力與聲

臺灣大學學術期刊資料庫

二九年傑克遜（Andrew Jackson）當選第七屆美國總統，其平民作風以及對菁英政治持的懷疑態度，任內擴大公民參與公共事務、廢除選舉財產限制、推動成年男子投票權等措施，除增加公民參與的機會，也加遽了政治分贓的局面（納文斯、康瑪格，1957：128-129）。

政治分贓使得公務體系淪爲競選勝利者分封的禮物，賣官與貪腐的情形層出不窮，第十八屆總統格蘭特（Ulysses Simpson Grant），更因分贓賣官的問題，險遭國會彈劾下台，第二十屆總統加菲爾（James Abram Garfield）更因爲支持者求職未果，於一八八一年被槍殺，這也促成一八八三年「潘德頓文官法」（The Pendleton Civil Service Act），用以遏止封官賣爵的歪風（蔚藍天，1986：405）。

㈢熱絡的工商發展與西部開發

十九世紀中以後美國經濟快速成長，西部地區開發新的農業與生產基地，更開採了豐富的礦產與石油，造就如卡內基與洛克斐勒等商業鉅子。熱絡的工商發展與西部開發，也促使政府職能擴張，如因應西部開發，需要建立州際鐵路及交通網絡，一八八七年美國國會通過了「州際商業法」（The Interstate Commerce Act of 1887），成立「州際商業委員會」（Interstate Commerce Commission）。這也使得美國聯邦政府及行政機關，逐漸擺脫國會單方控制的局面，有一展治國長才的機會，[18] 本法的通過讓行政機關開始走向專業與強大的道路（Mashaw, 2006: 1259）。

另一例是反托拉斯法案，在大開發時期，企業家利用經濟與政治勾串，擴大經濟版圖，排除潛在的對手，此一大公司對市場獨佔的情形影響經濟競爭的公平性。一八九〇年時美國國會通過了「反托拉斯法」（The Sherman Antitrust Act），反托拉斯法的運行至羅斯福時期才有明確的成果，如對肉

望進入政府，或是經由菁英間的相互推薦，而這也是美國特權政治與分贓制的起源（Van Riper, 1958: 27）。

[18] 因爲過去的鐵路事業多是由私人企業所壟斷，且政府鮮少加以管理，但少數私人的控制，造成鐵路事業成爲獨佔事業，影響了州際間貨物流通與工商業發展。1887 年國會通過州際商業法，讓鐵路歸屬聯邦政府管制，並訂立票價與營運方針，始能有效排除影響美國國內經濟發展的潛在障礙。

臺灣大學學術期刊資料庫

類、煙草、石油等托拉斯公司的管制，代表政府權力與事權範圍的擴大（蔚藍天，1986：377-378）。

㈣強敵環伺的國際環境

獨立戰爭後，美國還與英法兩國發生戰事，此一新興國家面對國際強權時，保持謹慎的態度。一八二一年時，俄國沙皇預備掠奪北美大陸西北沿岸地區，當時的總統門羅（James Monroe）藉由國情諮文發表了「門羅宣言」（The Monroe Doctrine），一方面讓美國僅能據守在美洲地區，但另一方面，也讓美國擁有進出中南美洲進行干涉的理由（蔚藍天，1986：188-189）。隨著美國西部開發的擴展，美國已無法避免對外戰爭，如一八四六年的美墨戰爭與大小規模的邊界戰爭，讓美國政府必須採取積極態度，來面對其他強權。

一八八〇年代是個複雜的年代，內戰統一、工商業快速發展、艱困的國際處境、分贓政治、強勢的國會、弱勢的行政機關等問題，促使人民開始思考他們需要何種政府。威爾遜雖是南方出身，卻希望能有統一、團結、敏捷與負責的政府，但當時的美國政府卻非如此。威爾遜認爲問題的關鍵在於美國三權分立的制度設計，形成了強勢的國會與弱勢的行政機關，兩者的關係猶如盲人騎瞎馬的「盲目過程」（blind process）。[19] 威爾遜早期便是關懷此一問題，他的博士論文就是先期的診斷書，這也開啓了威爾遜學術研究的序曲。

參、影響美國前進發展的憲政成因分析—《國會型政府》

一八八〇年代是美國重建的關鍵時期，美國政府的表現則是不盡人

[19] 對於美國立法權與行政權間關係，用盲人騎瞎馬的盲目過程來形容，並非是威爾遜的用語，其僅指出「盲目過程」（Wilson, 1885a: 185）。而盲人騎瞎馬的貼切形容詞，則是來自熊希齡與呂德本於 1989 年威爾遜著作翻譯本《國會政體－美國政治研究》（熊希齡、呂德本譯，1989：154），筆者認爲此一概念用以描繪威爾遜所指涉美國立法與行政關係甚爲貼切，便加以援用。

臺灣大學學術期刊資料庫

意，致使威爾遜深思此一難題。英國是當時世界的霸權，英國議會內閣制中行政與立法結合，所產生的民意、效率與執行力吸引了威爾遜。威爾遜熟讀白芝浩的《英國憲法》，以書中的內閣制分析架構，爲美國憲政發展進行體檢，《國會型政府》是威爾遜的博士論文，彙整了早期研究的看法，是份完整與體系性的檢驗報告。威爾遜在書中指出國家發展障礙的憲政因素，提出可從政治與行政兩面向思考解決之道，並爲後來的〈行政的研究〉埋下伏筆。以下，便闡述書中的重要主張。[20]

一、美國憲法的理念與實踐

在《國會型政府》中，威爾遜首先說到美國憲法運行歷經的艱難險阻，制憲時期的理想圖像在半世紀的運行後，有了許多的轉變，這些轉變確實影響了當時美國的國家發展。十九世紀末快速發展的美國，人民需要的是健全、敏捷、順暢運行與有效率的聯邦政府，[21] 但美國政府的表現卻非如此，威爾遜認爲問題來自於三權分立政府運行多年後演變所造成的結果。[22] 威爾遜的指陳讓人驚訝，美國的三權分立政府，爲後人重視與讚頌，爲何

[20] 《國會型政府》書中共計有六章，第一章是〈緒論〉（“Introductory”），第二章是〈眾議院：第一部份〉（“The House of Representatives: One”），第三章是〈眾議院：第二部份〉（“The House of Representatives: Two”），第四章是〈參議院〉（“The Senate”），第五章是〈行政機關〉（“Executive”），第六章是〈結論〉（“Conclusion”）。威爾遜對於美國政府的檢視與批判，是從美國憲政演進過程談起，接續對眾議院與參議院提出批判，並說明爲何美國會產生弱勢的行政機關，在結論中，威爾遜提出部分的解決之道。筆者對於《國會型政府》內容的闡述，並不採取全面性的文本論證，而是將焦點放在美國國家發展過程中所面對的障礙與困境，及其涉及的研究範疇與方向。

[21] 威爾遜指出「國家行政及立法的領域及影響正快速的擴張，我國人口快速度的增長，……東部並不永遠是全國生活的中心，南部正快速的累積財富，並更快速的回復影響力，西部已達到世人肯定的成就，並累積未來成長的能量，未來這些地區發展的和睦或紛爭不斷，端看聯邦政府所採取的方法與政策。若是政府不清楚認識自身的事權範疇，亦或是不謹慎的拿捏國家利益來推行政策，人們所熟知的地方主義及派系主義將會再起，並裂解這個國家。……這個國家的政府是如此的龐大與多變，它必須是健全、敏捷、順暢運行與有效率的」（Wilson, 1885a: 206）。

[22] 威爾遜指出「目前所組成的聯邦政府，因爲權力被分割而缺乏力量，因爲過多的權威當局導致缺乏敏捷性，因爲太過繁複的程序而無法順暢運行，因爲責任劃分不清與缺乏有力的領導指揮而缺乏效率。在這個政府中，每個官員都會談論他人的責任，卻不願對自己所要達成的責任做清楚的說明，甚至主人反過頭來被僕人給牽制」（Wilson, 1885a: 206）。

臺灣大學學術期刊資料庫

日後會成爲國家發展的障礙呢？這可先從「書面憲法」與「運行憲法」的差異談起。

威爾遜在書中提及「書面憲法」（the constitution of the books）與「運行憲法」（the constitution in operation）是兩種憲法視野，書面憲法關注如何藉由精密設計來制訂最完美的憲法，運行憲法是將書面憲法運行的實踐歷程，其並無公認權威進行指導，行憲的困難度實超過制憲。書面憲法與運行憲法的關係有如基石與大廈(the corner-stone and a complete building)、根與藤蔓（root and vine）的關係（Wilson, 1885a: 29-30）。有了基石之後要蓋出什麼大廈，以及根會長出什麼藤蔓，則是無法全然預期的，當書面憲法制訂後，憲法運行方向與結果則是留給後人來決定。

昨日書面憲法會與今日運行憲法出現隔閡，昨日的書面憲法可能無法順利處理今日的政治問題，今日的運行憲法更可能出現昨日書面憲法所未預期的難題，這就是憲法運行落差的對比。[23] 威爾遜觀察美國三權分立政府，在近一世紀運行後，產生三大變遷，第一是聯邦政府權威凌駕州政府之上（Wilson, 1885a: 41）；第二是違憲審查權的產生，讓司法權能制衡行政權與立法權（Wilson, 1885a: 43）；第三則是國會成爲支配全國的中心，成爲國會型政府（Wilson, 1885a: 53）；威爾遜認爲影響美國國家發展深遠的是第三項。

---

[23] 筆者認爲書面憲法與運行憲法之分，是威爾遜看待憲政民主發展的視野，這也成爲日後威爾遜分析政治現象時的架構，但憲法學界及行政學界鮮少注意此一論點。兩種憲法視野中，威爾遜重視運行憲法多於書面憲法，因爲書面憲法已成定局，運行憲法的「當下」難題才是人們所眞實面對的。威爾遜著重因應當下問題的運行憲法，他對於書面憲法則持「尊重」的態度，因爲書面憲法是綱領式與原則性的規範，以今日問題責難昨日憲法設計不良實有失公允，以今日之非責咎昨日之是並非明智之舉。在書中，威爾遜屢屢提及與贊同英國保守主義之父柏克（Edmund Burke）的主張與看法（柏克的名言「謹慎是政治家的美德」），認爲行憲者必須持謹慎的態度，不可輕易更動憲政架構，威爾遜思想中具備憲政保守主義的成分，此一態度讓威爾遜成爲一個「實踐」取向的憲政學者，並進而成爲實用考量的行政學者，而非崇尚「理想」的制憲理論家。因此，美國國家發展障礙的憲政分析，威爾遜是從「當下」運行憲法的困境著手，以此回溯至書面憲法，發現問題的根源及演變過程，對症下藥，解決運行憲法的難題。著重運行憲法的威爾遜及其憲政保守主義的態度，讓他關注實踐性的問題，鑽研實踐科學的行政學研究，此爲必然之結果。

臺灣大學學術期刊資料庫

二、國會至上並淪為分裂的委員會政府

美國制憲會議時設計出三權分立政府，以立法權爲中心，確保人民主權之價值。但百年的憲法運行過程中，立法權利用權力之優勢，不斷侵擾行政權與司法權，並迫使兩權退讓各自的權力範圍，三權分立政府變成國會至上的國會型政府。[24] 國會型政府不似內閣制政府將立法權與行政權結合，具備民意與執行力，而是讓總統與國會兩股具有民意的權力機關相互對抗。更糟的是國會（以眾議院爲代表）礙於龐大的法案量與時間緊迫，將實際處理立法與審議的權限交予四十七個常設委員會（the Standing Committees），美國更從國會型政府惡化成「委員會政府」（Committee Government）。[25]

當委員會政府與政黨政治、議員資深制度結合，國會型政府成爲「國會常設委員會主席制政府」（a government by the chairmen of the Standing Committees of Congress）。[26] 眾議院常設委員會主席們的組合，類似鬆散的內閣，卻沒有內閣制的課責原則，並成爲擁有實權卻不必負責的無冕王，造成的結果包括了：

---

[24] 威爾遜的指陳爲：「毫無疑問的，國會成爲顯著的控制力量，並成爲所有主動與管制的權力來源。所有憲法限制的細節，甚至是廣泛的限制原則，都被蹂躪與擱置了。當完備的國會控制體系被建立起來之後，對於平衡理論及分配權力的圖像將是一大殘酷的否定。但這樣的規劃卻是符合便利性考量，也不違反憲法中的自治政府原則」（Wilson, 1885a: 31）。

[25] 威爾遜對於委員會型政府惡行的描述爲：「權力無法集中，經由精細設計以及作爲一種既定政策，將權力分散到無數個小首領身上，被劃分到四十七個領主（seigniories）身上，每一個常設委員會就是王侯的朝廷（court-baron），每個委員會主席就是領地的統治者（lord-proprietor）。這些低俗的王侯，所擁有的權力不小，雖沒有全面支配的權力，卻能在自己的地盤上進行專制的統治，甚至把自己的領地搞的雞犬不寧」（Wilson, 1885a: 76）。

[26] 其特點包括有四：第一，這些委員會主席是由國會中的資深議員所組成，按照慣例，國會中的資深議員決定了委員會主席的人選。第二，這些人自私且好鬥成性，常常上演主席間的爭鬥。第三，這些委員會主席並不會形成具備合作精神的國會領袖，而是成爲四十餘個分裂的小立法局首領。第四，這些委員會主席在程序上是由議長任命的（Wilson, 1885a: 82-83）。

臺灣大學學術期刊資料庫

㈠立法過程缺乏審議與論辯精神

龐大數量的法案與急迫的開會時間，議會將法案實際審理的工作交與委員會，在委員會寡頭的控制下，法案辯論與審議過程縮水，加上各方勢力的檯面下交易，民意難以被確實的反應。[27]

㈡缺乏有效的黨團領導及淪爲政黨寡頭壟斷

威爾遜認爲委員會政府另一困境來自於鬆散的政黨體制，美國的政黨不似英國政黨有嚴密的黨組織、決策與領導體系，無法形塑明確的政黨路線與主張，許多法案的推動過程交由各委員會領導人物來決定。這些領導人物多是資深或是重量級議員，其拉幫結派並成立自己的派系，立法過程淪爲少數寡頭所壟斷（Wilson, 1885a: 81-82）。

㈢法案制訂過程步調不一

國會中沒有嚴密政黨組織的領導，亦無體系性政策規劃途徑，以及政黨間缺乏有效溝通媒介的情形下，各委員會間法案推動會出現步調不一的狀況。甚至參眾兩院在預算撥款的審議上，出現歧見的情形，眾議院努力規劃與通過的預算案，到了參議院時可能被大幅修改或被迫重審（Wilson, 1885a: 113-114）。

㈣缺乏行政菁英的養成程序

美國行政官員的養成，並不似英國內閣制般有一套完整的歷練過程，能在不同部會中獲得歷練機會。美國行政體系與立法機關間的分立制度，讓總統及部會首長的甄選，僅能從參議員或州長來尋找，缺乏長期與體系化養成過程，將影響法案的執行成效（Wilson, 1885a: 142-143）。

---

[27] 威爾遜指出「眾議院開會，並不是爲了嚴肅的討論，而是要儘速地核准各委員會的結論。立法是在委員會中進行，不是由國會中的多數來決定，而是由特別委任的少數議員來決定。所以，說國會不過是公共展示台一點都不爲過，國會的立法工作在委員會辦公室進行是一個不爭的事實」（Wilson, 1885a: 69）。

臺灣大學學術期刊資料庫

三、跛腳的行政機關與無人負責的政府

面對強勢的國會，行政權必然會受到影響，美國行政權的代表便是總統。美國總統與英國首相相同的便是兩者皆具有民意，美國總統是由選舉人團選出，英國首相是由國會下院多數黨領袖來擔任，不同之處是選舉人團選出總統後即解散，而英國下院的多數黨便組閣執掌行政權。但美國總統所代表的行政權與國會是一種從屬關係，行政機關僅能執行國會通過的法案，總統雖有人事任命權，但重要官員的任命仍須參議院通過。威爾遜認爲總統的身分就如同國會的書記，既不能自主的任免人事，也不能主動的推行法案（Wilson, 1885a: 170）。

強勢的國會對行政權的影響有：

㈠人事任命除專業性考量外尚有政黨接受度

總統的許多人事任免必須經由國會通過，也因此，在進行人事提名時，除專業性考量外，更必須顧及國會中各黨派的接受度（Wilson, 1885a: 183）。

㈡部會首長淪爲國會委員會的僕人

雖然部會首長由總統提名，但部會首長必須接受國會中委員會的監督，爲求法案與預算案的通過，必須配合國會議員的要求，行政官員淪爲委員會的僕人（Wilson, 1885a: 172）。

㈢法案可行性低與執行力不彰

政策及法案多是各委員會妥協後的結果，在妥協過程中，容易忽略行政機關的專業性。最具代表性的法案便是預算案，雖然行政機關有被諮詢權，但提案及通過權仍在國會手中，幾經妥協折衝後，名目與項目變更，政策可行性及執行力便大打折扣（Wilson, 1885a: 185）。[28]

[28] 直到 1921 年的「預算暨會計法」（The Budget and Accounting Act of 1921）通過後，預算案是由行政機關提出後，再送至國會中審議通過。

臺灣大學學術期刊資料庫

㈣無人能爲政策失敗的結果負最終責任

委員會中少數資深委員主宰了法案的推動，法案制訂過程中高度妥協性犧牲了專業性，而法案制訂與執行過程的分離，讓執行的行政機關無以是從。當法案執行成效不彰時，法案的制訂者與執行者相互卸責，無人能爲法案運行失敗的結果負責（Wilson, 1885a: 187）。

四、國會型政府的診斷與改善

威爾遜認爲正值重建與發展關鍵期的美國，需要一個健全、敏捷、順暢運行與有效率的聯邦政府，但三權分立下的美國政府，不似英國內閣制能兼具民意與執行力，達成福國利民的使命。而國會上下兩院多將立法重任交與委員會，立法過程出現少數寡頭壟斷、交易與惡鬥的情形，行政機關在提案權與人事任免權上受制於國會，淪爲國會的僕人。強勢與惡鬥的國會支配著弱勢的行政機關，造成的是無效率、執行力不彰及無人爲政策失敗結果負責的「盲目」政府。結論中，威爾遜嘗試提出一些解決的看法，縱然其建議簡短且不成熟，[29] 也爲〈行政的研究〉留下探討的線索，其中的重點，筆者歸納爲二：

㈠區分政治與行政問題

威爾遜認爲盲目政府問題的反思可分爲兩類，一是政治問題，另一是行政問題。威爾遜對於政治問題的定義較廣，認爲憲政體制理論的論辯、立法過程、官員的任免過程，或涉及立法（含憲法）過程與政黨協商便屬於政治問題（Wilson, 1885a: 136-137, 169-170, 175-176, 180-181, 191）。行政問題探討行政機關的角色與職能，其不同於立法決策機關的政治問題，在權力分立原則下，行政機關必須服從國會的監督與執行國會制訂的法律，關注的是法律執行時的效率問題（Wilson, 1885a: 170-171, 190-191）。

[29] 完整與體系性解決之道的提出，是在 1908 年的《美國憲法政府》（*Constitutional Government in the United States*）。

臺灣大學學術期刊資料庫

㈡從政治面向給予的建議

美國政府所面臨的難題中，政治與行政問題孰輕孰重呢？在本書中，威爾遜依美國過往歷史經驗指出「從政治的角度來說，如果憲法問題是大浪潮，那行政政策問題卻鮮少如小漩渦（Constitutional issues were ever of tides, questions of administrative policy seldom more than the eddies, of politics）」（Wilson, 1885a: 137），憲法政治問題實重於行政政策問題。[30] 面對時代變遷，美國書面憲法面臨嚴峻的挑戰，威爾遜並不倡導制訂新憲法，而是對憲法的各部分進行檢視，以實用的角度及深思熟慮的態度來論辯憲法的缺失，探求能讓憲法持續且成功運行之道（Wilson, 1885a: 215）。對此，威爾遜認爲立法的幹部或黨團會議（legislative caucus）可加以著墨與強化，其作爲常設委員會政府的矯正法（antidote），不僅能促成委員會間的團結，更能讓各黨議員在國會中有紀律地行動，以及讓各政黨能更和諧與愉快的合作（Wilson, 1885a: 211-212）。

---

[30] 威爾遜在第四章〈參議院〉探討政治領袖型態時，針對美國國家發展的四個歷程，指出四個階段中政治領袖擅長的事務及特質，前三階段中政治領袖關注與處理的多是憲政問題，相較之下，行政問題的重要性則難相匹敵，故威爾遜是以「過去式」（were）來指出憲法的政治問題實重於行政政策問題。威爾遜指出在南北戰爭前，美國國家發展經歷三階段，是建設時期（the period of erection）、憲法解釋時期（the period of constitutional interpretation）、廢奴時期（the period of abolitionist agitation），分別從事聯邦政府及體制的建構、憲法運行時的解釋與教育、因應蓄奴份子破壞憲法的南北戰爭，政治領袖在三階段中面對與主要從事的是憲法層次的問題。威爾遜認爲南北戰爭結束後，美國國家發展進入第四階段，所需的政治領袖，是能在和平時期進行日常事務管理及行政執行之人（Wilson, 1885a: 139-141）。是否在第四階段時，憲法政治問題與行政政策問題重要性的關係就此異位？實則不然，過往的憲政問題仍留給後世，在第四階段初始之時，政治問題仍是較行政問題重要與嚴峻，這也是威爾遜撰寫《國會型政府》的企圖。美國正值成長與發展階段，政府的表現令人失望，主要原因仍來自於憲政體制，只是在關注憲政問題的同時，亦須將部分注意力放在行政問題上，如此方能有效解決美國政府功能不彰的問題。威爾遜在〈行政的研究〉中亦提及政治與行政問題間的輕重之別，除認爲憲法及政治問題較行政問題重大，更指出行政問題較憲法及政治問題急迫，關於政治-行政問題的輕重緩急關係，將在後文中闡述之。

臺灣大學學術期刊資料庫

肆、一八八五年的轉折與行政學論述

威爾遜在博士論文後，依循政治－行政兩面向繼續研究，希望能爲盲目政府尋求解決之道。威爾遜一方面持續關心「大浪潮」的政治問題，[31] 另一方面，更將部分興趣轉向「小漩渦」的行政問題，一八八五至八六年間，威爾遜撰寫了三篇行政學類的文章，分別是〈統治的藝術〉、〈關於行政的註解〉與〈參議院的禮遇〉。[32] 這三篇未發表的文章，是威爾遜的隨筆之作，是〈行政的研究〉前的試金石，許多重要的問題意識已浮現，這三篇文章有助於我們認識威爾遜從憲政轉向行政研究的過程。以下，便闡述這三篇文章的內容。

一、行政學作為憲政研究外的新領域—〈統治的藝術〉

〈統治的藝術〉（"The Art of Governing"）文中，威爾遜指出人們必須重視政府運行與統治的知識，省思最好的管理方式，因應時代的變遷，提供政府統治過程中長遠與深層的思考。[33] 過去英國人長期沿襲舊統治方

---

[31] 博士論文後，1885～86 年間，威爾遜在憲法及政治學類的作品有《美國的政治經濟史》（*History of Political Economy in the United States*）、〈現代民主國家〉（"The Modern Democratic State"）、〈憲法規範下的責任政府〉（"Responsible Government under the Constitution"）、〈新全國性政黨的展望〉（"Prospects for a New National Party"）、〈政治學研究〉（"Of the Study of Politics"）等。

[32] 在林克版《威爾遜文件集》中，編者指出此三篇文章是 1885～86 年間未出版的隨筆之作，實難指出三篇文章正確的寫作與完成日期，故該書編者將此三篇文章同列爲 1885 年 11 月之作品。這三篇文章並無明確的完成日期，該書編者基於可能的寫作時序，將三篇順序排列爲〈參議院的禮遇〉、〈關於行政的註解〉、〈統治的藝術〉。而編者認爲若對應至 1887 年出版的〈行政的研究〉，其寫作與問題意識形成之關係上，〈統治的藝術〉有大量的比例（近三分之二）成爲〈行政的研究〉的基礎，是〈行政的研究〉主要構成部分，〈關於行政的註解〉及〈參議院的禮遇〉補充之（Link, 1968b: 43-44, 357)。將《威爾遜文件集》中編者所指〈行政的研究〉寫作構成與鋪陳之順序，對應至〈行政的研究〉進行檢視，實相當符合，筆者爲求能充分掌握〈行政的研究〉之意義，對於三篇文章闡述的序列是〈統治的藝術〉、〈關於行政的註解〉、〈參議院的禮遇〉。

[33] 威爾遜認爲「政府有如此多的事務要處理，但我們卻沒有要求自己去思考政府最好的管

臺灣大學學術期刊資料庫

式，鮮少省思其中的寓意，直至孟德斯鳩指出英國政府具備三權分立精神時，人們才得知其奧意。當三權分立學說在美國制憲會議被熱烈探討時，人們卻忽略了該學說的抽象性，因爲孟德斯鳩當時並未思考到人民普選、聯邦體制、多層級政府等問題。時至今日，以三權分立爲憲法架構的美國，面對著新課題，必須跳脫制憲階段（the period of constitution-making）的三權分立爭論，投入新的思考範疇（Wilson, 1885b: 51-52）。

什麼是制憲階段外的新思考範疇呢？這個新領域便是「行政」。但行政科學並非是美國這個新興國家所固有，而是一種外來的研究，以法德兩國爲代表。法德兩國行政學的發達，又與他們高度集權的中央政府有關，而美國是地方分權與政府形式多樣化的國家，要將法德行政經驗移植至美國，必須將其行政科學美國化，注入美國的成分，使其能用來解決美國鎮、市、縣、州及聯邦政府的行政問題（Wilson, 1885b: 52）。

行政學美國化的另一考量，來自於美國民主社會中的公共輿論及民意，縱然歐洲國家君主接受民訂憲法（popular constitution）與限縮自身權力範圍，但與美國的人民主權政府相較，歐洲君主國並非是自由的政府。而憲政體制的差異將反應在行政思維與研究方法上，美國行政學除了要引進科學方法，在吸取他國經驗的同時，還要抽離他國經驗的特有成分，顧及到民主原則，以適應美國的情形，現今美國行政學的發展是個急迫的問題（Wilson, 1885b: 53-54）。

二、行政學的美國化—〈關於行政的註解〉

〈關於行政的註解〉（“Notes on Administration”）的主張較爲零散且缺乏體系性，但其中的看法亦成爲〈行政的研究〉的部分主張。威爾遜認爲在英美兩國，行政學尚未成爲一門科學，這需要人們給予更多的關注。[34] 德

理方式。我們並沒有研討統治的藝術，而只是統治。……實踐的人在自治政府的運作是依靠數個世紀實驗與訓練累積的成果，……也許我們都從無盡的訓練中獲益，並自覺是全然自由，充滿進步與自滿的」（Wilson, 1885b: 50-51）。

[34] 威爾遜指出「行政的實踐或理論在本國或英國從未成爲一門科學。不論創造完美理論的需求有多少種不同看法，但對於達成完美實踐的需求卻沒有太大的差異」（Wilson, 1885c: 49）。

臺灣大學學術期刊資料庫

國與法國在發展行政科學上努力最多，美國政府運行有百年歷史，其點滴累積的浩大工程，更需要一套反思的理論，需要一套屬於「美國」的行政學理論。這猶如建立航海知識一般，水手面對大風浪時雖然勇往直前，他們也需要一套航海知識以茲傳承，上岸後的水手收起了驚恐之心，打開航海日誌進行通盤與細膩的反思，以平靜的心情整理航行的歷程，以邏輯化的用語來歸納與傳承自己特有的航海經驗（Wilson, 1885c: 49）。

布朗茲奇里（Johann K. Bluntschli）對於政治與行政的區分，能夠提供省思的基礎，其主張行政學臣屬於政治學，行政學的理論性發展來自於實踐的需求，政治家決定「做什麼」（what-to-do）是第一步，行政則思考「如何做」（how-to-do）。行政官員在進行「如何做」的過程中，必須對公共思想有興趣，具備自我反思的原動力，讓行政從業人員能爲行政事務做出貢獻，賦予行政學實質的內涵（Wilson, 1885c: 49）。

歐洲大陸的行政人員，執行的是專制君王的意志，「做什麼」是由君主所決定，現今美國行政人員執行的「做什麼」，是由公眾意志所決定。因此，美國行政學與憲法有密切的關係，憲法是個人自由及公眾意志的保障書，人民的自由更依賴開明與受公眾輿論控制的自治政府來確保，政府中行政人員的開明、守法與公共意識便形重要，行政研究的重要性不亞於憲政研究。在研究方法上，必須採行比較研究法，藉著對其他國家行政體系及經驗進行優缺點的比較，以此獲得啓發（Wilson, 1885c: 50）。

三、行政自主性及國會監督的改良 —〈參議院的禮遇〉

〈參議院的禮遇〉（“The ‘Courtesy of the Senate’ ”）探討參議院行使人事同意權的問題，「禮遇」是指總統將重要的人事任命名單送至參議院，交由參議員進行投票。人事同意權雖然是參議院固有權力，但被扭曲與濫用後，妨礙行政效率甚或是淪爲政黨分贓與鬥爭的工具。[35] 禮遇的行使造成兩種結果；第一，來自各地的參議員缺乏長期認識的情形下，欲以有限的資料來審查任命對象，將會是非常危險的。第二，雖然參議員行使人事

[35] 威爾遜指出「被婉轉稱之爲『參議院的禮遇』實在是不應該獲得如此平和的名字。實際上，它則是一個非常遺憾與不適當的東西。它是政治管理的部分禮儀，是完善的黨團幹部會議的資產之一」（Wilson, 1885d: 44）。

臺灣大學學術期刊資料庫

同意權是憲法規定的絕對命令，但濫用此一權力對美國憲政發展無益，不僅會將範圍擴散到各級政府，更會延伸到非政治性的職位，形成另類的政治干預（Wilson, 1885d: 45）。

對於此一不斷擴張的權力，是否有改進之道呢？威爾遜認爲有兩個可供思索的途徑，一是改良式的監督與否決法，另一是對官員進行多樣化的績效檢測。在第一種途徑方面，參議員僅對官員的提名者或最高指揮官行使同意權，再由最高指揮官任命下屬，此一途徑類似內閣制的閣揆任免，美國運行的例子是市長制（the city's mayor），市議會讓市長有人事任免的選擇，尋找市鎮發展最佳的團隊組合。市議員將市長視作全權負責對象，市長必須對其任命官員的行爲負責，市議員對官員的監督也不是無的放矢，必須依據公共輿論（public opinion）的考量而來，這便涉及第二種的設計（Wilson, 1885d: 46）。

公共輿論是議員審查時考量的依據，但如何將輿論及公共需求轉換成有用與客觀的力量？威爾遜認爲必須建立一套格式化的列表或備忘錄，讓提名與審查過程有可觀察與公評的機會。這可以運用科學設計的規則，採行普遍與公平的競爭性測試（competitive tests），甚至可以設立「公務員考檢局」（the board of civil-service examiners）提供客觀的評斷依據，作爲參議員行使任命同意權時的參考（Wilson, 1885d: 47-48）。這兩種途徑的共同運用，不僅讓行政首長有人事運用的彈性空間，更讓參議院的評判能具公平性。

四、啓示與開展

這三篇嘗試性隨筆作品的撰寫，展示威爾遜的研究熱誠與潛力，顯示行政「小漩渦」問題的重要性，其將影響憲法政治「大浪潮」問題運行的成效。雖然這三篇文章的主張較爲零散，但已形塑行政研究的基本問題，爲一八八六年至康乃爾大學的演講提供了材料。以下，整理三篇文章中的重點：

㈠對政治－行政的區分做進一步的說明

三篇文章中，威爾遜對政治－行政的區分做了更進一步的說明，政治

臺灣大學學術期刊資料庫

問題是制憲過程的問題，行政問題則是制憲後的行憲問題；以及將政治問題圍繞在法律的制訂，政治是政治人物決定「做什麼」，行政則是行政人員決定「怎麼做」。

㈡重視比較行政的研究

威爾遜認爲美國是新興國家，行政發展經驗有限，必須參考歐洲發達國家如英、法、德等國經驗，比較行政的工作更形重要。

㈢憲政民主下美國行政學的主體性與發展

美國行政發展的環境迥異於歐洲國家，歐洲國家多爲專制君主國，行政人員服從的對象是君主，美國是人民主權的民主國，行政人員除服從上級指揮，更必須遵從憲法規定與國會監督，這是美國與他國在行政研究主體上最大的差別。若外國經驗中有違犯美國憲政民主規定，甚或是相互衝突者，必須修改其中的相關作法或是放棄，以符合美國憲政民主與實踐的要求。

㈣行政學的科學化研究

威爾遜指出行政人員必須遵從國會監督並吸納公共輿論，但行政事務有其專業性考量，國會監督不可採取任意行事的方式，可藉由科學化的方法，設立客觀的檢測標準與指標，使行政事務的執行與監督能建立在客觀與公正的基礎上。

伍、憲政民主下行政學的開展—〈行政的研究〉

一八八五年三篇行政學隨筆之作已勾勒出美國行政研究的基本問題，但三篇獨立文章無法描繪出行政研究的整體圖像，威爾遜必然要提出一篇完整且體系性的作品，爲政治－行政之劃分做更完整的說明，並爲憲政民主體制下的美國行政學確立研究主體。〈行政的研究〉是威爾遜一八八六年在康乃爾大學演講的講稿，一八八七年發表在《政治科學季刊》，文中言簡意賅且體系清楚，全文共分三段，第一段說明美國行政研究的緣起、

臺灣大學學術期刊資料庫

背景與行政發展環境的獨特性，第二段則是闡述美國行政研究的主體性與目標，第三段是結論與未來展望。

一、美國行政研究的緣起、背景與獨特性

威爾遜認爲行政學作爲一門科學化研究，必然有其探討的焦點與研究方法，在第一段中，威爾遜先從行政科學研究的前提、美國行政學的緣起及特殊條件等問題著手，爲美國行政研究確立探討的方向。

㈠行政學作爲實用科學及其研究前提

實用科學（practical science）有其認識與研究的必要，崇尚實用的行政學亦然，威爾遜認爲當時行政改革完成第一波目標後，[36] 後續發展目標不能僅鎖定在人事問題（personnel）上，應該擴及到政府組織及研究方法上。行政學探討的目標有二，第一、探討什麼是政府能正確與成功從事的事務（what government can properly and successfully do），第二、如何將正確的事情以最有效率的方式以及用最少的花費、成本完成（how it can do these proper things with the utmost possible efficiency and at the least possible cost either of money or of energy）。在探討上述問題時，必須抓緊三大論題，第一、回顧行政學發展史，確知他人研究的成果；第二、確定行政研究中的主體與客體；第三、確定發展行政科學的最佳方法，並帶入最清晰的政治概念來進行討論（Wilson, 1887: 197）。

㈡工商業發展與行政學的開展

在行政學發展史方面，威爾遜指出行政工作已存在兩千多年，到十九世紀才開花結果，行政科學是當時政治科學最新的研究成果，卻仍是政治學的分支，未能確立自己的主體性。行政是政府統治過程中的重要機制，著重執行並體現政府的行動面（the government in action），它包含了行政管理以及技術操作人員，有政府就有行政，行政的重要性不言可喻。十九世紀的政治學者關懷政府的憲法、國家的本質、主權的意義與基礎、人民

[36] 威爾遜所指的公務員改革運動，應該就是 1883 年所通過的「潘德頓文官法」。

臺灣大學學術期刊資料庫

權利與國王特權等，主題圍繞在君主如何對抗民主浪潮、寡頭政體如何鞏固特權、專制政體如何擴大利益等，與政治學研究相較下，行政學不是重要的研究領域（Wilson, 1887: 198）。

法學也是十九世紀政治學探討的重心，包括憲法的架構、應該由誰來制訂法律、法律的最適內容是什麼等等。但現今不同了，必須將焦點從法律制訂過程轉向執行過程，這與十九世紀末歐美國家快速變動的環境有關，過去政治哲學家所不願回應的執行問題，現今卻成爲一個棘手難題。威爾遜認爲在立法研究外，更應該探討法律如何以文明、公平、快速與平和的方式執行，重視法律制訂後的實踐細節（practical detail）。政治學與行政學的關係，就如學者與書記的關係，學者確立原則後，由書記安排後續執行的細節（Wilson, 1887: 198-199）。

十七、八世紀的霍布斯、洛克、盧梭等思想家，從人權保障與權力分立角度探討政府的角色，政府被賦予的職能是清楚明確的。十九世紀末的國家稅收、財政赤字、工商發展、電信郵務、勞資糾紛、國土開發、交通建設、殖民地管理等問題，使得政府職能的複雜性到達了頂峰，人們必須認真思考政策執行的問題。若憲法及政治考量的是深沈久遠的制度問題，那行政學面對的便是當下立即的實踐問題，憲法及政治問題甚爲重大但爭辯尚未結束，急如星火的行政問題卻是刻不容緩的，行政問題的急迫性甚於憲法問題，「與行政問題相比，憲法原則的辯論雖然更爲重大且尚未終結，可是已不如前者那般具有急切的現實重要性（The weightier debates of constitutional principle are even yet no means concluded; but they are no longer of more immediate practical moment than questions of administration）」（Wilson, 1887: 200）。而威爾遜更認爲「運行憲法比制訂一部憲法更爲困難（It is getting to be harder to run a constitution than to frame one）」（Wilson, 1887: 200）。而十九世紀末政府掌管了電信郵務、交通建設、工商業管理等業務，職能的擴增也讓國家理念逐漸躍升，這也代表行政意識逐漸抬頭。當政府面對新事務領域時，需要新的思考與處理方法，行政學的重要性不言可喻（Wilson, 1887: 201）。

臺灣大學學術期刊資料庫

㈢憲政民主下的美國行政學

因應社會快速成長與變遷，美國政府需要行政科學，但行政科學該從何處著手呢？威爾遜認爲美國行政學發展必須從海的彼岸（歐洲）來。在以往的經驗中，美國學者很習慣從歐洲經驗來尋找答案，尤其是法國、德國等，但這些國家的行政經驗及發展成果，多是因應中央集權政府的需求而來。美國是一個複雜、多樣化、分權化、與人民主權的國家，而歐洲國家多是獨裁、貴族統治或君主立憲國家，歐洲貴族的特權氣息，實難與美國的憲政民主與人民主權氣息契合。若要援用歐洲國家的經驗，必須將歐洲經驗美國化，「美國化」便是「要打從心底學習我們的憲法，必須將其血管中的官僚氣習趕出去，吸入美國自由的空氣（It must learn our constitutions by heart; must get the bureaucratic fever out of its veins; must inhale much free American air）」（Wilson, 1887: 202）。

美國需要的行政學與歐洲專制政府的行政學有何差異？這與行政學的美國化有何關係？威爾遜認爲這必須從現代國家憲政發展的歷程來說明。威爾遜認爲現代國家及政府發展有三個階段，第一階段是專制統治者（absolute rulers）階段，行政體系是配合專制統治者來運行。第二階段是廢除專制統治者與制憲（constitutions are framed to do away with absolute rulers）階段，此階段是廢除專制統治並轉向人民主權，是革命階段，行政問題則被淹沒與忽略了。第三階段是獨立的人民主權（the sovereign people）階段，在新憲法保障的狀態下，開始著手發展行政（Wilson, 1887: 204）。

當時歐洲許多國家仍停留在專制統治階段，這些國家的行政人員服從在單一（君主）意志下，行政發展的成果來自於國王的開明、深謀遠慮與積極勤政。以普魯士爲例，他們的行政研究可說是最完備的，菲特烈大帝（Frederic the Great）時期，他親力親爲，不斷訓誡自己要成爲一個認真的國家公僕，贏得公共的信任。後來的菲特烈‧威廉三世（Frederic William III）繼承事業，並在史坦（Karl vom Stein）的扶持下穩住局面，且持續的努力，讓普魯士能更穩定的發展，始能有今日的規模，這都是君主所主導，德國

臺灣大學學術期刊資料庫

仍處於第一階段（Wilson, 1887: 204）。[37]

法國在一七八九年大革命後組成了制憲會議（the Constituent Assembly），進入了制憲階段並著手行憲，但拿破崙稱帝，讓憲政民主體制無以運行。拿破崙統治下，法國的行政體系非常強大，但只是個專制政體，僅遵從君王的單一意志。法國從君主專制到民主，再從民主到君主專制，民主與君主體制間更迭，陷入推翻專制、人民制憲、重回專制的困境，行政改革始終呈現緩慢與半途而廢的情形，法國一直在第一、二階段中擺盪。若一個國家停留在制憲階段，將無法培育出具備民主精神、幹練、有效率的行政人員，威爾遜認爲一個國家熱衷於制憲不是件好事，「一旦一個國家開始從事制訂憲法的事業，它將發現要結束制憲事業並爲公眾設立一個熟練與經濟有效的行政機構是極其困難的（Once a nation has embarked in the business of manufacturing constitutions, it finds it exceedingly difficult to close out that business and open for the public a bureau of skilled, economical

[37] 德國的行政學從 17、18 世紀開始萌芽發展，此種依附於專制君主體制的行政知識，亦被稱爲宮廷行政主義（Kameralism, cameralism），其目的在建立統一的國家和有效的行政制度（賴維堯，2007：16-17）。宮廷行政學（Kameralwissenschaft）亦被稱爲官房學，是有多重意義的，狹義的宮廷行政主義是指王國公共財政與預算的管理，亦是一門稅賦徵收與管理的學問，牽涉到君王領土與政府獨佔權、特權的管理，涉及的事項包括礦產與鹽產、造幣與貨幣制度、關稅與通行稅、封地與封號的授與及轉讓、狩獵與捕魚特權的同意、王家森林木材的獲取特權、水路航道控制、郵政服務等（Lindenfeld, 1997: 14-15）。較廣義的宮廷行政學則是融合了經濟學與警政學（治安學），此處的經濟學是指王宮貴族的私人性家管經濟學（Oekonomie），國王深怕貴族不懂得善用與經營世襲的產業，故以私人產業經營知識教導公侯之下的官僚，讓世襲爵位、封地與財產不被散盡。警政學或治安學（Polizeiwissenschaft, police science）涉及的是人民日常生活之事項，除探討治安與社會秩序維繫外，尚包括公共衛生、公共設施、交通建設、窮人病弱的照顧等，關注的是公共福祉，在警政學或治安學中，官僚佔有積極的角色（Lindenfeld, 1997: 17, 81-82）。德國（普魯士）行政學的發展與國家事權擴大及組織繁複有關，在菲特烈大帝勵精圖治下，國力日強而官僚的專業性及能力亦大幅提升。德國至 19 世紀末時，行政權運行之範疇亦不限定在傳統性之事務，更擴及至經貿活動、國防軍事、工商業發展與管理、社會福利等，知識及技能的專業性更甚於過去。18、19 世紀德國官僚多是貴族之後，官僚基於身分，其立場與國王在大方向上是不相違背的，故能爲專制君王服務。宮廷行政主義作爲德國與奧地利式的行政學，依賴維堯教授的見解，其具體主張包括：⑴建立完整有效的行政制度和方法、⑵培育優秀人才擔任公務、⑶加強國家及政府的權力，強調人民對國家的服務（賴維堯，2007：17）。

臺灣大學學術期刊資料庫

administration.）」（Wilson, 1887: 205）。

而英國從大憲章開始，一連串的憲政改革都關注在國會權力的形塑，強調對王權及行政權的監督，著重控制政府的方法。這些都無助於行政執行的完善性，無法讓政府運行更順暢、有秩序及有效率。美國從制憲起，著重的也是立法機關如何監督行政機關，現今政府也習慣於制憲階段的思維，未察覺現今美國政府已處在新的階段。威爾遜認爲美國已進入了第三階段，人民不必擔心君主專制問題，也脫離了辯論憲法架構的階段，必須審慎思考如何發展符合憲政民主精神的行政學（Wilson, 1887: 206）。

德國龐雜的行政體系與精闢的行政學知識，來自於君主個人意志的貫徹，服從於單一意志之領導是如此的明確與有效，但德國式的經驗可能爲美國帶來反效果。美國的人民主權實與歐洲君主專制大相逕庭，人民主權下的公共輿論（public opinion），產生了更多的君主（multitudinous monarch），人民成千上萬，縱然其中有不少聰明人，卻有更多愚蠢與自私的人。而國會中充斥著鬥爭、交易與妥協，行政人員難以因應與遵從，「民主國家的行政發展比君主國更爲困難（It is harder for democracy to organize administration than for monarchy.）」，這也是美國需要發展屬於自己行政學的緣由（Wilson, 1887: 207-208）。

二、行政研究的主體性及其目標

美國政治發展已跨越君主專制、人民革命及公民制憲階段，進入了行憲階段，和許多歐洲列強相較，美國朝向成熟民主國家邁進，也因此，美國行政學發展的困難度更甚於他國。美國在行憲多年後，並未深思行政的意義，致使行政學淹沒在憲法、立法過程、人民監督等爭議中，無法確立行政學的主體性與獨立地位。對此，藉由抽絲剝繭的過程，釐清行政研究的範疇，爲美國的行政學確立研究主體及目標，其可分爲數個部分來探討：

㈠政治與行政分離

如此複雜的環境中，行政研究的主體是什麼呢？威爾遜認爲「行政是一門事業（the field of administration is a field of business）」，行政必須從爭鬥的政治領域中抽離出來並保持距離。行政是政治生活的一部份，也是

臺灣大學學術期刊資料庫

社會生活中的一環，行政著重事務性的執行過程，希望藉由科學化的發展，實現政治進步的永恆真理（Wilson, 1887: 209-210）。

威爾遜指出一八八三年的潘德頓文官法，不過是全面性行政改革的序幕，此法案從道德考量出發，希望藉由客觀與開放的甄補過程，排除政治勢力糾葛與黨派分贓的問題，賦予公務體系公平與神聖的意義，以獲得公共的信任，並讓行政回歸效率與事務性的本質。但這只是第一階段的改革，必須將行政改革放到更寬廣的視野下來檢視，這必須先確立行政與政治分離之原則（Wilson, 1887: 210）。

行政職務是建立在公共誠信基礎上的神聖工作，必須擺脫黨派的牽絆，追求事務性的效率價值。如布朗茲奇里便提出行政必須與政治、法律分離，「政治從事國家活動中重大與普遍性的事務，行政則是另一方面，從事國家活動中個別與細瑣的事情，政治是政治家的特別領域，行政則是技術官僚的範圍（Politics is state activity “in things great and universal,” while “administration, on the other hand,” is “the activity of the state in individual and small things. Politics is thus the special province of the statesman, administration of the technical official.”）」，若沒有行政的幫助，政策便無法達成（Wilson, 1887: 210-211）。

㈡行政即行憲

政治－行政分離原則之外，更需要釐清憲法與行政的分別，威爾遜認爲憲法研究關注政府組織與權限的調整以符合憲政原則，行政研究則是面對高度變動政策時創造便利的工具性研究（Wilson, 1887: 211）。而憲法中重要的主張，需要行政機關來施行，以自由的理念爲例，在專制君主時期，這個理念喚起被奴役人民的意識並激發人民革命的動力。當推翻君主專制後，政治自由的理念轉化成憲法規範的內容，成爲保障人民自由的契約書。在制憲之後，必須將政治自由的理念加以落實，在行政組織、權限、執行技巧上，給予明確的界定，務必讓行政人員認識政治自由的相關法令，以便於政治自由相關法律之推動，並避免行政人員對人權的侵犯。抽象的政治理念，除依靠憲法來界定意義與範圍，更仰賴行政人員來執行與落實（Wilson, 1887: 211-212）。

臺灣大學學術期刊資料庫

威爾遜更認爲公共行政是執行公法（public laws），對法律或政策規劃加以應用與執行，也是對憲法權威進行適當分配的學問，「若哲學與抽象地看待行政的研究，行政研究與憲法權威適切分配的研究緊密結合（The study of administration, philosophically viewed, is closely connected with the study of the proper distribution of constitutional authority.）」（Wilson, 1887: 213）。行政研究便是爲憲法規定之公共職位，準確的確立責任歸屬，並尋找最簡單的安排方式（the simplest arrangements），有效率的分配憲法權威。憲法規定了政府各權力機關間關係，但細部的權責範圍與權威配置，則不屬於憲法的範圍，這有賴行政學從效率與課責等面向來進行設計與規劃。若行政學探討憲法權威最適切分配的方式，那行政學實爲憲法研究立下了無比的功勞，「行政即行憲」是孟德斯鳩當時從未想過的課題（Wilson, 1887: 213）。

㈢行政與課責

行政是對憲法權威作最適切的分配，行政人員長期規劃及運用憲法權威，將使得主人（公民）懷疑僕人（官僚）濫權的可能性。懷疑的存在實爲必然，但這種懷疑該如何轉換，而不會淪爲無盡的猜忌與鬥爭？若能將懷疑轉化成明確的責任，將對民主政治有所助益。威爾遜認爲信賴（trust）是所有生活關係的動力，憲政改革者的責任是創造信賴的環境與條件，行政人員的工作便是爲行政組織清楚的劃分權責，消除人民對行政機關的不信賴感。當權責清楚劃分後，行政人員以開放及誠實的態度，確知自己所肩負的公共責任，善用公共及行政職務賦予他的行政裁量與執行權，責任過失的機會就會減少了（Wilson, 1887: 213-214）。

㈣民意輿論的監督與客觀檢測標準

行政機關除要注意課責問題，更要面對民意輿論的監督與批評，而投入公共事務是民主國家公民享有的權利，接受公共輿論的批判更是民主國家中行政體系必須面對的課題。然而，行政事務中哪些是人民想要知道的？他們如何獲得所欲知悉的資訊？行政機關該如何應對之？威爾遜認爲不論是議員或一般民眾對行政機關的監督與批判，不能無的放矢或盲目批判，

臺灣大學學術期刊資料庫

必須讓輿論與政府體制有效的結合，成爲政府順暢運行的助力。對此，必須從可供評量的客觀標準著手，此些標準讓行政人員及人民都能接受，如公務人員甄選時施以競爭性的考試、建立常設性的測試標準、對公務人員的專業技能與知識進行檢測等。此些措施提供人民客觀監督的標準，讓公務人員有遵循的參考依據，可以避免議員及人民的監督流於混亂局面，這將有助民主政治中行政體系的順暢運行（Wilson, 1887: 215-216）。

㈤公務員訓練與民主行政

對行政機關監督採行客觀的考試與檢測標準，促使公務人員必須有一套完整的訓練課程與管道。當時的公務員團體（corps of civil servants）對於已獲得任命的公務員，施以特別的教育訓練，讓公務員進入良好的科層組織時，能擁有完善的紀律與訓練。這些經由特別管道甄選出來的公務人員，具備專業性與思維能力，也可能成爲具攻擊性的官員階級（an offensive official class），或淪爲心地狹隘的刻板官僚（a bigoted officialism）。對此，威爾遜認爲公務員必須在訓練過程中，牢記憲政民主原則及輿論的重要性，恪遵政治——行政分離原則，執行議會所通過的法律，以最有效率的方法執行政策，避免成爲新統治階級（Wilson, 1887: 216-217）。

三、結論與展望

威爾遜在結論中提及並歸結行政科學研究方法的問題，其要點如下：

㈠行政學是探討政府統治的知識

政府與人民是如此的接近，儘管美國已立國百年，並自詡爲民主共和國，但學者們並未嚴肅思考政府如何進行統治的這門藝術（the art of governing）。威爾遜指出「我們長期依靠雙腳行走，以致於現今無法研究走路這門藝術（We have been on our feet too long to study now the art of walking）」（Wilson, 1887: 217），做爲一個民主國家，是否就放任政府隨意統治，淪爲鄙俗的民主政府？更甚者，面對工商貿易發展以及資本累積時代的來臨，是否該任由民主政府恣意而行？威爾遜提醒人們，必須深思美國民主政府最佳的運行方式，發展行政學是刻不容緩的事情（Wilson,

臺灣大學學術期刊資料庫

1887: 217-218）。

㈡比較行政學的啓發

威爾遜認爲美國政治發展歷程較短且行政人員專業性不足，行政學知識的發展必須參酌歐洲國家，如法、德等國的經驗。縱然所有政府在構造上有高度的相近性，但國體與國情上的差異，使得美國行政學將與許多歐洲列強有所區別，朝著不同的方向發展（Wilson, 1887: 218）。

㈢憲政民主體制下美國行政學的主體性

美國與歐陸君主國家行政學發展最大之不同，便是憲政民主與君主專制政體上的差異。縱然美國吸取他國經驗來建立行政學知識，但不可忽略憲政民主政體上的特點，若忽略政體上的差異而胡亂學習，將有害美國憲政體制的運行。對此，威爾遜舉了食用稻米的比喻來說明美國行政學的主體性，「我們引進稻米食用，卻不因此改用筷子來吃飯（We borrowed rice, but we do not eat it with chopsticks）」（Wilson, 1887: 219）。

㈣未來美國行政研究的課題

威爾遜認爲行政學就是讓政治主張能付諸便利實踐的工具性研究，〈行政的研究〉著重概念說明及理念倡導，文中威爾遜並未對實際的行政案例做深入的剖析。在確立美國行政研究的主體性及方法的同時，美國行政學所要面對的課題甚多，包括聯邦政府如何讓城鎮、郡縣與州政府，在彼此獨立自主的情形下，進行互惠性的合作，此即今日所探討的「府際關係」（intergovernmental relations）；以及如何喚起行政人員心中的公共意識，重視民意與公共利益，興起爲國家及人民奉獻的榮耀感與意志等問題（Wilson, 1887: 221）。

陸、從憲政到行政研究的洞見與啓發

〈行政的研究〉並非獨立的作品，其主張及問題意識必須從威爾遜作品的順序以及時代脈絡著手，方能確知其意義。筆者認爲〈行政的研究〉

臺灣大學學術期刊資料庫

是威爾遜規劃美國政治改革藍圖中的一部分，其延續《國會型政府》預設的路徑，爲未來處理「大浪潮」之政治問題建立基礎。筆者認爲〈行政的研究〉的意義與洞見，可從兩個方面來闡釋，一是從威爾遜早期研究問題意識生成與演變過程，來說明威爾遜在一八八六年間討論行政學的意義，即從憲政到行政研究歷程演進的意涵；另一則是探討〈行政的研究〉中重要主張爲現今行政學所帶來的啓發。

一、問題意識生成及從憲政到行政研究的演變

十九世紀末的威爾遜，心繫內戰後重建的美國，能否走向民主、法治與富強的道路。其學說的洞見與創見，可媲美十六世紀初義大利的馬基維利、十九世紀初德國的黑格爾，歸爲「關鍵時刻」（crux）的政治思想家，[38] 威爾遜的總統經驗，有機會將其學說進行驗證，這是其他政治思想家所沒有的經歷。青年威爾遜體認美國正值轉變的關頭，必須觀察當時列強的發展，省思變革之道，威爾遜選擇從憲政體制著手，希望能給予美國正確的診治。〈行政的研究〉是威爾遜早期著作，接續之前的憲政研究，有其階段性意義。以下便說明威爾遜早期研究中，從憲政到行政研究意識生成與演變的意義。

㈠競爭時代與國家使命

筆者認爲早期威爾遜研究意識的來源，與時代氛圍、國際社會境況及美國的處境有關。十九世紀末歐洲列強主宰了半個地球，在工業革命、重商主義、殖民主義、帝國主義等浪潮的推波助瀾下，國際社會充滿了競爭、對抗與爭伐的氣息。雖然威爾遜早期研究中並未凸顯此一問題，但作品中

[38] 16 世紀初義大利的馬基維利，面對著義大利被法國、西班牙、神聖羅馬帝國等列強所裂解，其 1513 年提出的《君王論》（*The Prince*），指出君王的類型及所需要的治術（亦即狐狸的狡詐與獅子的威猛），打破了當時基督教世界中的道德語言，建立一種著重現實與實力的政治觀。19 世紀初德國的黑格爾，見證了拿破崙踐踏德國，與鄰近國家工商業發展的歷程，爲求德國的統一與富強，於 1821 年提出《法哲學原理》（*Elements of the Philosophy of Rights*），其中的公民社會、行會組織、國會兩院制、君主立憲及開明統治等主張，便是讓德國能在法律體系的保障下朝向統一、團結與進步的方向前進。筆者認爲 19 世紀末美國威爾遜的視野與洞見，實可與馬基維利、黑格爾媲美共量。

臺灣大學學術期刊資料庫

便已暗示當時國際社會充斥競爭氣息。[39] 威爾遜後來擔任美國總統，清楚知悉美國在當時世界的處境，除延續美國對美洲國家干涉主義之立場，更希冀能擺脫門羅宣言所留下的孤立主義障礙，積極參與歐亞等區域之國際事務，除加入第一次世界大戰，成爲結束戰爭的關鍵力量，更在戰後參與巴黎和會，倡議國際聯盟與十四點和平計畫，將美國在國際社會中的影響力推到頂峰。

對此，美國政府擔負何種使命？威爾遜認爲政府重要的使命之一，是要強化自身的權力與提升國際社會中的地位。[40] 威爾遜常提及當時西歐列強，尤其是當時的霸權－英國，對威爾遜來說，曾經是母國的英國，是美國可以學習的對象。英國當時的世界地位及其所代表的進步、統一、強盛之意象，讓威爾遜深刻體會國力強盛與政府體制之關係，當時英國內閣制政府統領大英帝國，正顯示英國政府的成就，這也提供威爾遜省思美國政府使命的對照依據。

㈡美國三權分立政府的難題

內戰後重建的美國，甫跳脫南北區域仇視與對抗的情境，面對高度競爭的國際氣氛與境內工商業的快速發展，需要統一、團結、敏捷與負責的政府。威爾遜認爲美國政府的狀況甚糟，三權分立政府經過一個世紀的發展後，成爲權威過度分割、權力當局過多、法律程序繁複、權責模糊、無競爭能力、缺乏活力的問題政府（Wilson, 1885a: 206）。其中立法權與行政權分離、立法權居優越地位，致使行政機關淪爲國會的下屬機關，面對專制與分裂的國會，而行政機關毫無自主性與執行力，美國政府淪爲盲人（國會）騎瞎馬（行政機關）的盲目政府。

---

[39] 「這次對西班牙戰爭後所帶來最重大的影響與後果，便是聯邦體制內權力的配置與運用，其結果爲：讓我們確知投入國際政治及遠方屬地的管理，總統的權力大增了，有機會讓他一展長才。……現在美國總統必須站在對外事務的最前線，這是 1825 年以來除林肯以外，其他總統們所未面臨過的情景，這個新國家必須修正對外的關係」（Wilson, 1885a: 22）。

[40] 「美國從過去有記憶以來至今，努力強化自身的認同感、行動中的精神、確保自身的權力與能力、並且知道自身在世界上的地位」（Wilson, 1902: 721）。

臺灣大學學術期刊資料庫

㈢反思解決之道

省思美國三權分立政府的難題，威爾遜採取比較與歷史研究法，[41] 以白芝浩《英國憲法》中內閣制的分析爲基礎，檢視美國三權分立政府的「盲目」問題。威爾遜更參考布朗茲奇里的政治－行政二分法，從政治與行政兩個面向進行認識並提出解決之道。政治問題方面，其定義較爲廣泛，包括憲法及政府體制設計的爭議、立法與政策制訂過程、政府官員任命的決定等，行政問題的界定較爲簡單，多指向執行之意義。政治的範疇是政治人物決定「作什麼」，涉及了價值理念論辯與權力折衝，行政的範疇是行政人員決定「怎麼做」，關注法律執行，包括法律執行的合法性、效率與績效評估。

㈣政治與行政的輕重緩急之辨

若政治－行政二分法可供思考，兩者的重要性與關連性又爲何呢？威爾遜依據「輕重緩急」之法提出解決順序。在《國會型政府》中，威爾遜指出「從政治的角度來說，如果憲法問題是大浪潮，那行政政策問題卻鮮少如小漩渦」（Wilson, 1885a: 137）。憲法爭議的政治性問題較行政問題嚴重，此即政治－行政問題的「輕重」之別。在〈行政的研究〉中，威爾遜指出「與行政問題相比，憲法原則的辯論雖然更爲重大且尚未終結，可是已不如前者那般具有急切的現實重要性」（Wilson, 1887: 200）。憲法及制度問題必須慢慢思考，以求其謹慎與縝密性，而行政問題在生活周遭中，時時刻刻都在發生，這便是政治－行政問題的「緩急」差異。

㈤〈行政的研究〉的階段性意義

對威爾遜來說憲法與政治是「重卻緩」的問題，憲法是國家的根本大法，牽一髮而動全身，憲法的論辯與衡平必須從長計議並反思影響的層面；

---

[41] 在比較研究法上，威爾遜參考當時歐洲列強在體制設計與行政運作上的優點，做爲美國參照與省思的來源，如英國的內閣制、德法兩國在行政制度上的設計。在歷史研究法方面，威爾遜著重事件及事務生成與演變過程的認識，常藉由情境的細緻描述與分析，讓讀者能掌握事件演變的過程與動力來源。

臺灣大學學術期刊資料庫

行政問題則是「輕而急」的問題，因爲法律執行的問題不似憲法制度變動般困難，日常生活中充斥著各類的難題依靠行政機關處理，必須即刻建構行政學知識。當「輕而急」行政問題的屬性確定，有助於威爾遜向「重卻緩」政治問題邁進，〈行政的研究〉作爲階段性研究的意義實在重大。

此一輕重緩急之辨有助於知悉，威爾遜在政治與行政兩問題上處理順序的源由，及爲何在一八八六年以〈行政的研究〉來處理「輕而急」的行政問題。「重卻緩」的政治問題耗時費工，威爾遜在一八八六年後仍繼續鑽研美國憲政問題，一八八九年威爾遜以比較制度研究法，撰寫專書《國家：歷史與實踐政治的要素》（*The State: Elements of Historical and Practical Politics*），[42] 對十五國政府體制的分析比較，確知當時世界主要國家體制上的差異，以此獲致重要國家政府運行的要件與特色。[43] 威爾遜之後將部分興趣轉向美國史，[44] 這有助於對美國憲政問題的分析，一九〇八年出版《美國憲法政府》（*Constitutional Government in the United States*），這是威爾遜從政前在政治學上的重要著作，其彙整多年研究成果，從三權分立、政黨政治、府際關係等角度，說明美國憲法中政府架構規範的源由與意義。

〈行政的研究〉是威爾遜規劃美國政府改革藍圖之一部分，亦如文中所提美國行政改革不能僅限定在人事改革（潘德頓文官法）上，必須放在政府運行方式、研究方法以及更宏觀的視野中。威爾遜省思美國在三權分立原則下，行政機關所應扮演的角色、職權範疇、追求之價值，〈行政的研究〉對於「小漩渦」行政問題的清楚定位，實有助於處理「大浪潮」的憲法與政治問題。

---

[42] 1886～1889 年間，威爾遜撰寫關於憲法及政治的文稿包括了 1886 年的 “Of the Study of Politics”，1887 年的 “An Old Master”、“Socialism and Democracy”，1888 年的 “Taxation and Appropriation”，1889 年的 “Review of Bryce’s *American Commonwealth*”。

[43] 這 15 個國家是法國、英國、美國、瑞士、義大利、比利時、德國、奧匈帝國、塞爾維亞、羅馬尼亞、保加利亞、希臘、俄國、土耳其、日本（Wilson, 1889/1919）。

[44] 其包括 1902 年編纂《美國民族史》（*A History of the American People*），及 1905～1912 年間參與彙編《哈柏美國史百科全書：從西元 458 年到 1912 年》（*Harper's Encyclopedia of United States History from 458 A.D. to 1912*）。

臺灣大學學術期刊資料庫

二、〈行政的研究〉主張的啓發與意義

〈行政的研究〉被視爲美國行政學研究之濫觴，其開展了何種研究格局與分析架構呢？又該如何理解政治－行政分離、行政中立、追求行政效率、發展行政科學等主張的意義呢？綜合前述關於威爾遜之研究，筆者認爲〈行政的研究〉重要主張的啓發爲：

㈠行政研究的大幅進展與現代國家追求富強之道有關

威爾遜指出一八八三年的「潘德頓文官法」開啓了美國行政改革運動，但該法案僅是人事改革，距離全面性及大規模革新尚有大段距離，美國必須向歐陸行政發達國家學習。行政研究在十九世紀大幅進展，許多歐洲國家在十九世紀初期便已展開行政學研究，美國的起步已晚他國數十年。行政研究的發展與行政組織及任務之複雜化密不可分，這與西方國家工商業發展、資本累積及富國強兵等需求有關。如德國菲特烈大帝的維新，開創了德國的新格局，後續君王的耕耘讓德國行政體系能更精密與專業的發展。威爾遜指出美國工商業發展與西部開發，使得聯邦政府必須採取積極的作爲，綜觀歐洲列強及美國行政研究發展的歷程，工商業發展、資本累積、富國強兵是行政組織發達及行政研究大幅進展的動力。

㈡美國的行政是恪遵憲法規範的民主行政

美國行政的發展，有必要向歐洲發達國家吸取經驗，威爾遜認爲吸取他國經驗時不可盲目仿效，必須認知到美國與他國行政發展條件上的差異。威爾遜以食用稻米爲比喻，美國人食用稻米，並不代表以後必須改用筷子用餐，這意指吸取他國經驗時必須顧及本國國情。美國與歐洲列強行政發展的最大差異，在於美國是憲政民主國家，許多歐洲國家仍是君主專制國家。君主專制國家中，行政人員僅須對君主「服一人之務」，民主國家中行政人員則是「服眾人之務」，其所須遵從者，除憲法、上級指導及國會議員監督外，還包括廣泛的人民大眾。也因此，美國的公共行政也是民主行政，這也是美國領先許多歐洲列強之處，在吸取他國經驗時，必須注意他國行政經驗與美國憲政民主價值衝突之處。

臺灣大學學術期刊資料庫

㈢政治－行政二分法和法律的制訂與執行

威爾遜援用布朗茲奇里的政治－行政二分法，對美國政府提出改革之道，但威爾遜對「政治」賦予甚多的意義，包括憲法原理爭議、政府制度設計、立法過程、政黨政治及行政人員任免等。一八八五年的〈關於行政的註解〉則有更簡明及符合現今認知的區分，文中指出政治問題是「政治人物決定做什麼」，行政問題是「行政人員如何做」，所指的便是法律制訂與執行兩過程。政治－行政二分法指向立法制訂與執行兩階段的角色與任務，民選議員與政治人物進行價值性辯論，爲國家政策制訂走向與內容；行政人員堅守中立立場，思考如何有效率地執行法律與政策。

㈣行政科學化發展是爲促進執行效率與績效評估

行政人員恪遵憲政民主原則與中立立場，服從上級長官指導及民選議員的監督，追求執行效率的最大化，效率的達成必須求助於科學化的研究方法。此外，爲避免民選議員對行政機關的盲目監督，必須建立一套可供評量的客觀標準，作爲監督的依據。所以，行政科學化發展之需求，來自於執行效率之提升與事後執行績效之評估。

㈤行政研究將朝向複雜化與精密化發展

〈行政的研究〉一文的貢獻在於概念界定與理念倡導，爲美國行政學確立主體性，威爾遜並未對實際的行政事務提出看法，但也預視未來美國行政學將面對的課題與挑戰，例如行政人員法治教育、形塑行政人員及公民的公共意識、府際關係的發展等。二十世紀時美國政府事權範圍不斷擴大，聯邦政府掌管事務之規模，已超乎制憲會議代表們所能想像，其中專業化與精緻化的程度，更是引領其他國家。亦如文中所指，美國公共行政亦是民主行政，恪遵憲政民主的美國行政學，在一世紀的發展後，現今已成爲許多民主國家學習與效法的對象。

臺灣大學學術期刊資料庫

柒、結　論

作爲憲法學者的威爾遜，指出完美的書面憲法無法確保日後憲政必然順暢發展，行憲的路上充滿荊棘，運行憲法需要政治人物的誠心與智慧，以及細部法制的配合。作爲行政學者的威爾遜，認爲憲法的成功運行，需要法治化與效率的行政體系，這有賴行政科學的引導，憲政與行政是無法切割的。威爾遜省思憲政與行政關係時，美國正值重建與發展的關鍵時刻，雖然三權分立政府問題連連，但威爾遜不輕言廢止。威爾遜深諳輕重緩急之辨，先探討「輕卻急」的行政問題，日後漸進思索「重而緩」的憲政問題。在〈行政的研究〉的討論中，威爾遜希冀行政權能緊握權力分立與行政效率原則，成爲憲政運行及國家發展的助力。不希望創造效率的同時，破壞憲政民主之運行，淪爲具效率卻是專制統治的「普魯士模式」，此爲「政治－行政分離」、「行政即行憲」與「行憲難於制憲」的真義。

我國解嚴至今二十年，行憲路途上遇到困難甚爲正常，政治人物們應秉持誠意與智慧，窮盡憲法規定中可行之道，化解憲政難題並創造行政績效。但我國至今已七次修憲，二〇〇〇年政黨輪替後，執政當局不時提及修憲，並矢志制訂新憲法。憲法長期處在待修改狀態，除憲法的正當性遭到質疑，更無法形成穩定良善的憲政經驗，發展出優良的行政績效。長此以往，更可能在修憲、行憲、毀憲與制憲爭議間不斷徘徊，民主法治與行政效率皆無法顧及。這不禁讓人要問，在持續不斷的修憲運動中，我國何時才能修（制）訂出最精美的書面憲法？何時才要真誠的實行憲法？何時惡性循環才能停止？何時才能形塑出傳頌世人的民主行政經驗與良好的行政績效？

威爾遜作爲憲法學者，指出「書面與運行憲法之差異」及「行憲難於制憲」的道理，作爲行政學者，提出「行政即行憲」的主張，作爲美國總統，放下早年學術批判美國憲法的火力，改採務實的態度，將憲政與行政道理加以融會貫通，遵行憲法規定、善盡總統職責、創造人民福祉，領導美國逐步發展，走出固有孤立主義的藩籬並邁向世界，帶領美國進入世界強權之林。威爾遜在歷任美國總統中聲望排名第六，此一殊榮絕不虛假，

臺灣大學學術期刊資料庫

實有其獨到的智慧。我國威權政體結束至今已多年，在這關鍵時刻，深諳「輕重緩急之辨」、「行憲難於制憲」及「行政即行憲」道理的威爾遜在哪裡？

參考書目

一、中文部分

李　翔，2005，〈從強盜資本家到慈善家〉，Mind meters，http://www.mindmeters.com/arshow.asp?id=1738。

吳　定，1981，〈威爾遜與行政的研究〉，《中國行政》，32: 1-10。

納文斯（Allan Nevins）、康瑪格（Henry Steele Commager），1957，《美國通史》，台北市：東方書店。譯自 *A Short History of the United States*. New York: The Modern Library. 1945.

蔚藍天編譯，1986，《美國史》，台北市：台灣商務印書館。

熊希齡、呂德本譯，1989，《國會政體－美國政治研究》，北京市：商務印書館。譯自 Woodrow Wilson. *Congressional Government: A Study in American Politics.* New York: Houghton Mifflin Co. 1913.

賴維堯，2007，〈威爾遜（Woodrow Wilson）－現代行政學開山祖師〉，許道然、孫本初等（編），《行政學名家選粹㈡》，台北縣：國立空中大學，頁 1-30。

二、英文部分

Baker, Ray Stannard. 1939. *Woodrow Wilson, Life and Letters: Youth, 1856-1890.* New York: Doubleday, Page & Co..

Ball, Terence. ed. 2003. *The Federalist with Letters of "Brutus"*. Cambridge: Cambridge University Press.

Cooper, Phillip J. 1984. "The Wilsonian Dichotomy in Administrative Law." In *Politics and Administration: Woodrow Wilson and American Public Administration*, ed. Jack Rabin & James S. Bowman.

臺灣大學學術期刊資料庫

New York: Marcel Dekker, Inc., 79-94.

Denhardt, Robert B. 2000. *Theories of Public Organization*. New York: Harcourt Brace College Publishers.

Fisher, Vinton. 1984. "Leadership Responsibility: The Development of Shared Public Purpose ─ Woodrow Wilson's Task for Public Administrators." In *Politics and Administration: Woodrow Wilson and American Public Administration*, ed. Jack Rabin & James S. Bowman. New York: Marcel Dekker, Inc., 133-145.

Lee, Eliza Wing-yee. 1995. "Political Science, Public Administration, and the Rise of the American Administrative State." *Public Administration Review* 55(6): 538-546.

Lindenfeld, David F. 1997. *The Practical Imagination: the German Sciences of State in the Nineteenth Century*. Chicago: University of Chicago Press.

Link, Arthur S. ed. 1966. *The Papers of Woodrow Wilson: Volume 1*. New Jersey: Princeton University Press.

Link, Arthur S. ed. 1967. *The Papers of Woodrow Wilson: Volume 2*. New Jersey: Princeton University Press.

Link, Arthur S. ed. 1968a. *The Papers of Woodrow Wilson: Volume 4*. New Jersey: Princeton University Press.

Link, Arthur S. ed. 1968b. *The Papers of Woodrow Wilson: Volume 5*. New Jersey: Princeton University Press.

Link, Arthur S. ed. 1969. *The Papers of Woodrow Wilson: Volume 6*. New Jersey: Princeton University Press.

Lynch, Thomas D. & Maurice H. Rahimi. 1984. "Woodrow Wilson and the Revolution in Public Budgeting." In *Politics and Administration: Woodrow Wilson and American Public Administration*, ed. Jack Rabin & James S. Bowman. New York: Marcel Dekker, Inc., 95-101.

Martin, Daniel W. 1988. "The Fading Legacy of Woodrow Wilson." *Public Administration Review* 48(2): 631-636.

臺灣大學學術期刊資料庫

Mashaw, Jerry L. 2006. “Recovering American Administrative Law: Fedrealist Foundations, 1787-1801.” *The Yale Law Journal* 115(6): 1256-1344.

Ostrom, Vincent. 1989. *The Intellectual Crisis in American Public Administration.* Tuscaloosa and London: The University of Alabama Press.

Overeem, Patrick. 2005. “The Value of the Dichoyomy: Politics, Administration, and the Political Neutrality of Administration.” *Administrative Theory & Praxis* 27(2): 311-329.

Perman, Michael. 2005. “The Politics of Reconstruction.” In *A Companion to the Civil War and Reconstruction*, ed. Lacy K. Ford. Oxford: Blackwell Publishing, 299-322.

Raadschelders, Jos C. N. 2002. “Woodrow Wilson on the History of Government: Passing Fad or Constitutive Framework for His Philosophy of Governance.” *Administration & Society* 34(5): 579-598.

Reference. 2007. “Woodrow Wilson.” Reference Web, http://www.reference.com/browse/wiki/woodrow_wilson.

Rohr, John A. 1984. “The Constitutional World of Woodrow Wilson.” In *Politics and Administration: Woodrow Wilson and American Public Administration*, ed. Jack Rabin & James S. Bowman. New York: Marcel Dekker, Inc., 31-49.

Rosenbloom, David H. 1984. “Reconsidering the Politics-Administration Dichotomy: The Supreme Court and Public Personnel Management.” In *Politics and Administration: Woodrow Wilson and American Public Administration*, ed. Jack Rabin & James S. Bowman. New York: Marcel Dekker, Inc., 103-118.

Shafritz, Jay M. & E. W. Russell. 1997. *Introducing Public Administration.* New York: Addison Wesley Longman, Inc..

Stilllman, Richard J. 1973. “Woodrow Wilson and the Study of

臺灣大學學術期刊資料庫

Administration: A New Look at an Old Essay." *The American Political Science Review* 67(2): 582-588.

Sparknotes. 2007. "Woodrow Wilson Study Giuide – Plot Overview." Sparknotes, http://www.sparknotes.com/biography/wilson/summary.html.

Svara, James H. 2001. "The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration." *Public Administration Review* 61(2): 176-183.

Van Riper, Paul P. 1958. *History of the United States Civil Service*. New York: Row, Peterson and Company.

Van Riper, Paul P. 1984. "The Politics-Administration Dichotomy: Concept or Reality?" In *Politics and Administration: Woodrow Wilson and American Public Administration*, ed. Jack Rabin & James S. Bowman. New York: Marcel Dekker, Inc., 203-218.

Van Riper, Paul P. 1987. "On Woodrow Wilson: Van Riper Replies." *Administration & Society* 18(4): 402-410.

Van Riper, Paul P. ed. 1990. *The Wilson Influence on Public Administration: From Theory to Practice*. Washington, D.C.: American Society for Public Administration.

Wesleyan. 2007. "Wesleyan: A Brief History." Wesleyan University, http://www.wesleyan.edu/home/history.html.

White, Leonard D. 1963. *The Republican Era: 1869-1901*. New York: The Macmillan Company.

Wilson, Woodrow. 1885a/1956. *Congressional Government: A Study in American Politics*. New York: Meridian Books.

Wilson, Woodrow. 1885b. "The Art of Governing." In *The Papers of Woodrow Wilson: Volume 5*, ed. Arthur S. Link. New Jersey: Princeton University Press, 1968, 50-54.

Wilson, Woodrow. 1885c. "Notes on Administration." In *The Papers of Woodrow Wilson: Volume 5*, ed. Arthur S. Link. New Jersey:

臺灣大學學術期刊資料庫

Princeton University Press, 1968, 49-50.

Wilson, Woodrow. 1885d. “The ‘Courtesy of the Senate’.” In *The Papers of Woodrow Wilson: Volume 5,* ed. Arthur S. Link. New Jersey: Princeton University Press, 1968, 44-48.

Wilson, Woodrow. 1887. “The Study of Administration.” *Political Science Quarterly* 2(2): 197-222.

Wilson, Woodrow. 1889/1919. *The State: Elements of Historical and Practical Politics.* London: D.C. Heath & Company.

Wilson, Woodrow. 1902. “The Ideals of America.” *The Atlantic Monthly* 90(6): 721-734.

臺灣大學學術期刊資料庫

Constitutionalism and Administration: On the Origin and Impact of Woodrow Wilson's *The Study of Administration*

*Bao-Zhong Han**

Abstract

Woodrow Wilson is well respected as the father of American administration study. "The Study of Administration," which was published in 1887, is regarded as a landmark work in this discipline. There is much research debating the influence of "The Study of Administration". However, by learning more about the genesis and development of Wilson's academic concern, we can better understand the meaning and value of "The Study of Administration". This article will discuss the origins, the research consciousness formation, and the enlightenment of "The Study of Administration". By reviewing Wilson's writings before 1886, we find that Wilson was concerned with the national development of his country, and that he diagnosed the sources of American development problems from the view of constitutional theory. Wilson thought that the American government, under the principle of separation of powers, might evolve into diffusion of powers and domination by the Congress, and that therefore nobody would answer for the failure of policy implementation. This kind of government could not get the U.S. ahead. Facing constitutional difficulties head on, Wilson suggested diagnoses and solutions, otherwise known as the "politics-administration dichotomy". By order of priority, the political problems are though fundamental not urgent, and the administrative problems both derivative and imperative. "The Study of Administration" deals with the derivative and imperative problems, and also dwells on the attributes, categories of missions, and values of administration in democratic government. "The Study of Administration" laid down the foundations for solving the fundamental political problems of the day.

Keywords: Woodrow Wilson, Administration, Politics, Constitutionalism

* Part-Time Assistant Professor, Center for General Education, National Central University.
E-mail: bjhan@ms59.hinet.net

臺灣大學學術期刊資料庫