

从体制到话语： 当代美国国家体制的双重嬗变

张佳俊

[摘要] 重新认识美国，首先是重新理解当代美国国家体制。20 世纪以来，围绕国家体制，美国发生了双重嬗变：一方面，分权结构向行政集中，整个行政系统自我强化，党派政治也在客观上托举起超级行政权，最终促使一种新的行政主导体制登上历史舞台；另一方面，由于新体制与 18、19 世纪的美国政治传统背道而驰，为了证成新体制的合法性，美国知识界在批判和辩护的相反相成之中，共同推动话语变革，呈现出一套整体连贯又充满张力的合法化叙事。这一体制与话语的双重变迁耐人寻味，对于我们认识一个真实的美国，把握当代美国的政治机理，至关重要。

[关键词] 美国国家体制；行政国家；行政主导体制；合法性

一、问题的提出

身处世界秩序的动荡年代，重新认识美国，有着重要的理论意义和现实意义。面对当下美国纷繁复杂的政治现象和反复变化的国家行为，首先需要重新认识的就是当代美国的国家体制。本文力图从制度和理论的双重脉络切入，探讨一种理解当代美国国家体制的新视野。

如果以百年作为考察时段，可以看到，19 世纪末以来，在国家干预主义的全球洪流中，西方体制出现一个重大变化：国家权力结构由议会主导和权力分立的模式，向实质上的行政主导模式转变，原本由议会或不同机构掌握的国家权力，日益向行政机构集中，权力分立的古典格局越来越难以维持^①；在代议制民主的形式下，真正主导政治的官僚制，却不在民主之列^②。特别在美国，以行政权为中心、行政国家（Administrative State）和职业官僚为主体、法律政策化为手段的行政主导体制逐渐兴起，堪称 20 世纪以来美国国家体制最具“革命性”的巨变。然而，由于这一体制转型与美国的“国本”——18、19 世纪的分权传统及自由主义理念背道而驰，其合法性问题长期悬而未决。为了确立体制转型的合法性，近百年来，美国知识界在批判和辩护之间，主动修正传统形式法治理念，逐步转向现代实质法治理念，形成一套整体连贯又充满张力的合法化叙事。

这一体制与话语的双重变迁耐人寻味，对于认识一个真实的而非想象的美国，无疑是至关

作者：张佳俊，中国社会科学院美国研究所助理研究员，zhangjiajun@cass.org.cn。

* 本文系中国社会科学院学科建设“登峰战略”资助计划（“美国社会文化”优势学科）和中国社会科学院青年科研启动项目“美国行政国家制度研究”（2023YQNQD062）的研究成果。

① 哈贝马斯：《在事实与规范之间：关于法律与民主政治的商谈理论》，230 页，生活·读书·新知三联书店，2014；许崇德、王振民：《由“议会主导”到“行政主导”——评当代宪法发展的一个趋势》，载《清华大学学报》（哲学社会科学版），1997（3）。

② 杨光斌：《民主观：二元对立或近似值》，载《河南大学学报》（社会科学版），2012（5）。

重要的。然而，我们对于这种双重变迁，还缺乏总体把握和系统研究。从国内现有研究看，学界对美国行政问题的研究已有相当积累，对美国的行政权扩张、公共行政、行政法、行政合法性、国家建构等议题都有不同译介和讨论，涉及政治学、管理学、法学、史学等诸多学科，以公共行政学、行政法学等领域的讨论最为集中。这些专业化的研究有助于我们从各个角度了解美国政治特别是行政制度，但对行政崛起所引发的美国政治的整体性、根本性变化，还揭示较少。在更为广泛的学术认知乃至公共认知上，人们对美国依然抱有权力分立、有限政府等预设印象，而对美国国家体制的“古今之变”较为陌生。如何着眼于总体历史过程，从体制变迁和话语变迁的双重视角把握当代美国政治的复杂面向，更新人们对美国的体制认知和理论认知，依然是一个有待探索的重要问题。

二、体制之变：从权力分立到行政主导

美国政府越来越大，这是一条不归路，回头已无可能，绝对的扩张必将持续下去。^① 这是 20 世纪末一些美国学者的基本判断。诚如其言，在进步时代、罗斯福新政、福利国家建设、战争和霸权争夺等因素的推动下，过去百年来，美国发生了一场静悄悄的巨变：作为行政首脑的美国总统权势大增，政府规模不断膨胀，自上而下的各种行政机构大量涌现，行政官僚群体渐成庞大规模，政府干预全面扩张，一个巨大而且难以控制的“海怪利维坦”——行政国家已然崛起。

所谓行政国家，最初特指由美国国会通过立法设立的一类独立行政机构，例如美国联邦储备委员会、联邦贸易委员会、联邦通信委员会等。这些机构直属于总统，在职能上相对独立于国会、总统和联邦最高法院，却身兼立法（制定政策法规）、行政（监管执法）、司法（行政裁决）三种职能，被称为“第四权力分支”。随着美国行政集权的愈演愈烈、公共行政的普遍扩张乃至整个国家的日益“行政国家化”，美国人对行政国家的认知边界也不断扩展：就主体而言，行政国家广义上已囊括总统及其执行机构、内阁各部、独立行政机构、政府公司等各类与行政权相关的公共机构，也延伸到州和地方行政体系，这些性质不同、地位有别、权能各异的机构，呈现为一个“庞大且精心编织的官僚体系”^②。当然，它们也并非完全铁板一块，不同机构之间，既多有合作、也互有制约。就性质而言，行政国家经常泛指公共行政，但又不局限于公共行政领域，在最宽泛的意义上，它还被视为一种无处不在的行政之治状态^③，凡是与行政权能相关的制度或主体，都被装入行政国家这个“大箩筐”中。因而无论是狭义还是广义的描述，都反映了一个客观现实：当代美国政府与华盛顿政府时期已截然不同，如今美国行政体系叠床架屋、组织庞大，而且无处不在、权力很大。^④ 那么，这一历史性变化，是如何呈现的呢？

（一）分权结构向行政集中：横向与纵向

如果从横向分权结构审视，这一变化最先发生、也是最为核心的环节，就是立法与行政关系的剧变，催生了行政立法权。为了应对日益复杂的治理需要，美国政府职能顺势扩张，第一步就表现为立法权显著扩大，立法从普通法规则转向制定法，而立法部门因为无力开展实际治理，便转向对总统和行政机构的大规模授权。手持“尚方宝剑”的行政官，再通过规则制定（rule making）这一具有实质立法性的方式，来制定政策、执行法律，以实现治理目标。这就自然引起了立法与行政关系的根本性转变，产生了强行政、弱立法的格局。^⑤ 尽管 20 世纪 70 年代以来美国国会试图通过

① John F. Walker, and Harold G. Vatter. *The Rise of Big Government in the United States*. M. E. Sharpe, 1997, pp. 251 - 252.

② Adrian Vermeule. “The Administrative State: Law, Democracy, and Knowledge”. *The Oxford Handbook of the U. S. Constitution*. Oxford University Press, 2015, p. 259.

③ 姜明安：《行政国家与行政权的控制和转化》，载《法制日报》，2000 - 02 - 13。

④⑤ Kenneth F. Warren. *Administrative Law in the Political System*. Prentice Hall, 1996, p. 78, p. 36.

一些框架性法规来限制行政权力,但这些法规往往停留在纸面上,而且还巩固和助长了行政扩权。因此,正是从国会立法权到行政立法权的根本性转变,把行政权送到了权力舞台的中心。在此意义上,新的授权立法原则,构成现代美国行政之治最重要的制度基石。

授权之门一旦打开,整个宪制格局也必然出现连锁反应,首先就是总统权势的跃升。事实上,两个多世纪以来,美国总统在与国会、联邦最高法院博弈的过程中,权力一直有增无减;特别是过去百余年来,总统在一系列危机事件中积极扩权,甚至演变为“帝制总统”(imperial presidency),这是当代美国最为醒目的政治现象。19世纪80年代,美国政府还被称为“国会政府”(congressional government),到了20世纪三四十年代,几乎所有人都接受了美国政府变成“总统政府”(presidential government)的事实。^①随着强总统局面的扩大和巩固,美国进入“后三权分立时代”,三权分立的传统结构转向了“以行政为中心的政府体制”。^②

既然立法都已拱手让权,那么,以权力分立为基础的司法控权模式也不可避免地发生转变。20世纪以来,在宪制变迁的趋势下,美国司法系统重新调整了司法权的角色定位。1946年的美国《行政程序法》确立了对行政的司法监督制度,但实践中,除了在私人权利领域保持相对积极的介入外,大多数情况下,美国最高法院已放弃对行政机构的牵制,甚至还会对下级法院越界插手行政领域予以谴责或纠正。^③对行政裁量权的司法尊让(judicial deference),也成为一项准宪法原则。^④就此而言,美国司法系统逐渐改变了以法院为中心、主宰一切法律解释的强势角色,确认了行政系统作为公共治理主导者的政治地位。如此,司法与行政在公共治理领域完成权力转移,美国过去以司法为中心的行政法转向了以行政为中心的行政法。^⑤

除了横向分权结构的多维变化,美国联邦与州的纵向分权结构也悄然生变。传统联邦制下,各州享有较大自主权,从而与联邦保持纵向制衡。美国内战前,联邦政府权力有限,但通过内战期间的经济整合、战争动员以及战后重建,联邦政府作为全国性政府的权力和责任都极大地扩展了。^⑥后来的美国新政,则彻底改变了州与联邦的关系,使权威和责任都涌向了联邦政府,各州成为其“合伙人”。在20世纪以来的联邦集权新结构中,虽然仍有大量本地事务由州政府管理,但美国联邦政府作为“一个国家、一种文化与一个经济体”的中枢神经系统,已成为总揽全局的监管者。^⑦

(二) 行政系统的自我强化:螺旋式上升

在传统分权结构出现重大调整的情势下,行政系统本身也在应对公共治理过程中不断自我强化,实现了持久而全面的扩张。

从成长历程看,过去百年余年的美国行政扩张并不是线性的,而表现为一种螺旋上升式的发展。19世纪中期以后,美国政府在第二次工业革命中迎来扩张时代。特别是1883年《彭德尔顿法》确立文官制以后,美国进入行政化的快车道,整个联邦行政体制形成显著的集权特征。^⑧20世纪以来,美国行政扩张更是一发不可收拾,呈现出先扩张、再回调、又扩张的轮回过程:进步运动时期,美国行政体系逐渐扩张;此后自由放任主义回潮,行政管制趋势受阻;罗斯福新政期间,

① Theodore J. Lowi. "Two Roads to Serfdom: Liberalism, Conservatism and Administrative Power". *American University Law Review*, 1987, 36 (2): 295 - 322.

② Eric A. Posner, and Adrian Vermeule. *The Executive Unbound: After the Madisonian Republic*. Oxford University Press, 2011, p. 4.

③ Adrian Vermeule. *Law's Abnegation: From Law's Empire to the Administrative State*. Harvard University Press, 2016, pp. 157 - 158.

④ Cass R. Sunstein. "Chevron Step Zero". *Virginia Law Review*, 2006, 92 (2): 187 - 249.

⑤ 张佳俊:《通往机构主义:司法尊让与美国司法—行政关系的重构》,载《美国研究》,2021(1)。

⑥ 埃里克·方纳:《第二次建国:内战与重建如何重铸了美国宪法》,17-26页,商务印书馆,2020。

⑦ 劳伦斯·弗里德曼:《二十世纪美国法律史》,6、212页,北京大学出版社,2016。

⑧ 弗兰克·古德诺:《政治与行政——政府之研究》,93页,北京大学出版社,2012。

行政体系全面扩张；二战后数十年，在“伟大社会”建设和民权运动的浪潮中，行政扩张更为迅猛；但20世纪70年代以后，随着新古典自由主义的兴起，行政扩张势头遭到卡特政府和里根政府阻截；进入90年代，克林顿政府实施新的行政管制政策，但后期又被保守主义浪潮所中断；2008年以后，为应对经济危机，奥巴马政府全面加强干预，行政国家空前扩张，不过其诸多措施又被特朗普政府推翻；如今，拜登政府再次加强国家干预，行政国家体制也得以巩固。纵观上述历程，期间既有扩张也有收缩，但在反对管制—加强管制—去管制化—再管制化的百年循环中，美国行政体系不仅没被解构，反而获得螺旋上升式的成长，最终在法律框架内成熟定型。

从组织规模看，美国联邦、州及地方政府的行政组织都不断扩大。美国建国之初，联邦政府仅设国务院、财政部、陆军部和一位总检察长，当时还没有独立行政机构，行政雇员也只有数百人。经过百余年的多轮扩张，1941年联邦政府雇员已超过143万人，州及地方政府雇员达337万人。而到了20世纪末，美国政府已成为名副其实的大政府，1992年联邦政府雇员达308万人，州及地方政府雇员更是逼近1570万人。^① 美国政府官方网站、联邦公报网站等披露的信息显示，美国联邦政府已形成包括总统及其执行机构、内阁各部及其分设机构、独立行政机构、政府公司、特设委员会、半官方机构等400多个实体在内的庞大行政架构。与之相应的，是庞大的公职人员规模。据美国布鲁金斯学会2020年的研究报告显示，近2400万人在联邦、州及地方政府供职。^②

从权力配置看，一方面，以国会授权为基础，从执法权、规则制定权、行政裁决权到行政许可权，美国行政权越来越大。国会授权一般都是宽泛而笼统的，这给了行政机构巨大的自由裁量空间。它们制定不计其数的法规和政策，调动各种资源来解决公共问题，在政府运作过程中发挥核心作用。随着行政权力范围越来越宽，统一的公共政策之治取代分散的普通法之治，成为美国社会治理的主要方式。^③ 另一方面，为了规训行政机构，国会通过立法规范、总统通过政治干预、法院通过司法审查来施加控制，同时，以行政程序法为主轴，涵盖正当程序、政府侵权责任、信息公开等在内的美国行政法律体系也日益完善。这些措施虽有一定的限权之效，却无法阻挡行政系统权力增长和规模扩大的趋势。如今，美国行政系统已变成一台规则繁复、构造精密的国家机器。

（三）党派政治与实权之争：以行政权为中心

若从政治机理上审视，上述制度结构变化与美国党派政治也密切相关。一般认为，美国党派政治最鲜明的特点是极化斗争和否决政治（vetocracy）。如果只看到这一面，就无法解释百年来美国国家治理何以获得长足发展。事实上，现代美国政治表面上按照三权分立形式运作，真正起作用的却是政治与行政的互动关系。如古德诺所言，要执行国家意志，政党必须对行政机构施加必要控制。^④ 而政党最方便的政策落实主体，就是自己直接掌握的政府。^⑤

就美国不同党派与行政权力的关系而言，在公众印象中，积极推动大政府的多是自由派。然而，保守派口头上鼓吹有限政府，实践中却也热切地追求行政实权。20世纪以来，面对美国体制剧变的既成事实，两派心照不宣地背弃了传统宪制，都把政争焦点转移到控制和配置行政权力上来，试图利用“国家”巨手实现各自目标。自由派利用行政力量加强社会经济干预，抵御自由市场风险。保守派对此大加批判，可在行动中，其政策回应也不过是重新调整了行政权的发力点。以特朗普政府改革为例，其誓言“解构行政国家”，但所谓解构，其实是一种选择性放权与扩权的双重

① 数据转引自 Kenneth F. Warren. *Administrative Law in the Political System*. Prentice Hall, 1996, p. 77.

② Fiona Hill. *Public Service and the Federal Government*. Brookings, 2020 - 05 - 27, <https://www.brookings.edu/policy2020/votervital/public-service-and-the-federal-government/>.

③ Edward L. Rubin. "Law and Legislation in the Administrative State". *Columbia Law Review*, 1989, 89 (3): 369 - 426.

④ 弗兰克·古德诺：《政治与行政——政府之研究》，72 - 73 页，北京大学出版社，2012。

⑤ 强世功：《从行政法治到政党法治——党法和国法关系的法理学思考》，载《中国法律评论》，2016（3）。

策略：一方面，推动财税、金融、环保、能源、网络等领域的简政放权；另一方面，重点加强移民、国家安全、国际贸易、外商投资、通信技术、知识产权等领域的干预。这种一边收缩一边扩张、一边松绑一边强化的技术性调整，形象地反映出保守派与自由派的政见差异，二者的政策重心似乎分立两极，实则颇有互补性，总体上都处于行政治国的框架内，并且从不同角度巩固了这一框架。

总的来看，在当代美国政治实践中，一种以行政权为中心的党派结构（Executive-Centered Partisanship）逐渐成形，其背后是国家主义的步步升级。^① 面对危机四起的20世纪，美国公共哲学从传统私域的言论自由和信仰自由，扩展出公域性质的两大自由——免于匮乏的自由和免于恐惧的自由，并形成不同的国家主义取向。自由派的国家主义发于前者，衍生出以政府在场为基础的福利国家、肯定性政治、参与式民主等主张；保守派的国家主义出自后者，即通过行政集权乃至“宪法专政”（constitutional dictatorship）^②，来守护其在意的国家安全、私有产权和自由市场。因此，各党派虽动辄借助分权体制开展竞争，但其真正看重的，是谁掌握行政权力、怎样运用行政权力，亦即建设什么样的美国国家、谁来主导建设美国国家。如此便可理解，为什么党派极化越严重、政治决策越难产，反而行政权越受重视，以至于众人拾柴火焰高，托举出一头行政巨兽。^③

（四）小结：一场不流血的宪制革命

总的来说，美国行政权的崛起，一方面源于党派政治对行政权的争夺和倚赖，另一方面则是因为立法权和司法权都没有足够能力应对日益复杂的国家治理问题。这就不难理解，为什么立法和司法机构会走出权力分立的传统界限，分别通过立法授权和司法尊让，与行政系统达成治理合作。尽管这种合作以立法监督和司法监督作为必要条件，但在新的权力结构中，立法实际上成为行政的后盾，而司法也成为“整体行政过程的一部分”^④。而党派政治无疑加剧了这一趋势。这也是为什么在美国一步步成为全球霸权的过程中，各权力部门之间的协调配合远远多于相互钳制。

以上就是过去百余年间，北美大陆所发生的大致情况。这百余年的制度新实践，挑战了乃至架空了美国的旧传统，其对美国宪制的现实改造，堪称“一场不流血的宪制革命”（bloodless constitutional revolution）。^⑤ 结果是，虽然传统分权结构仍有其形，但全新的行政主导体制已成宪制之实。行政主导以及相当程度上的联邦集权，已构成当代美国宪制秩序的实质特征。

三、话语之变：合法化叙事的相反相成

然而，美国体制转型的当代事实，与美国体制倚赖的传统理念，形成强烈反差：一心追求民主自由的理想神话，却一手造出权力集中的行政机器，这种想象与现实的赤裸裸断裂，在美国内部引发旷日持久的观念冲突，亟待话语上的调和。概而观之，这一观念冲突因旧传统与新体制的矛盾而起，集中表现为围绕行政主导体制的合法性之争。在反对和支持行政体制、批判和辩护行政合法性的过程中，美国精英各不相同的理论话语，呈现出微妙的张力，结果是共同推动了静悄悄的话语变革，最终汇聚成美国体制之变的合法化叙事。

（一）旧传统与新体制的矛盾

从美国历史传统来看，当初，建国者们一方面力图以宪法为基石，实现合众为一，建立一个强

① Nicholas F. Jacobs, et al. "Building a Conservative State: Partisan Polarization and the Redeployment of Administrative Power". *Perspectives on Politics*, 2019, 17 (2): 453-469.

② Clinton L. Rossiter. *Constitutional Dictatorship: Crisis Government in Modern Democracies*. Princeton University Press, 1948, pp. 3-14.

③ 张佳俊：《美国背叛美国？——党派政治与美国行政权的整合》，载《东方学刊》，2020（1）。

④ Greater Boston Television Corp. v. FCC, 444 F.2d 841, 851-52 (D.C. Cir. 1970).

⑤ Gary Lawson. "The Rise and Rise of the Administrative State". *Harvard Law Review*, 1994, 107 (6): 1231-1254.

大的联邦政府，另一方面也精心设计限权体制，以达成政治平衡。但是在后来的美国例外论中，建立强大政府的一面逐渐被隐去，限制政府的一面则不断凸显，以至于美国长期流行一种以自由放任和私权保护为底色、以权力分立和有限政府为特征的“弱国家”（Weak State）叙事。^① 与这种叙事相对应的，是一种限制公共权力、反对政府干预、排除行政管制的私法自治理念。

上述传统理念及其制度设计，与农业资本主义阶段的美国，大体上是相适应的。美国早期崇尚自由市场、绝对产权和私法自治的社会氛围，契合托克维尔意义上的有限的形式平等，有利于激发资本主义社会经济活力。但 20 世纪以来的美国，已大大不同于 19 世纪中期之前的美国。内战以后，国家统一、废除奴隶制、西进运动再扩张等，都为美国发展工业资本主义创造了有利条件。随着美国从以农商经济为基础的共和制转变为以大工业为基础的民主制，产生于农业社会的自治理论已难以适用。^② 工业化美国面临的问题和风险都更复杂，客观上更需要国家组织和专业化管理。而现代传媒、通信和交通工具的应用，也加速了信息流通和舆论变化，增加了美国的社会张力和治理难度。^③ 最突出的是，随着垄断资本主义时代的到来，多数美国人都成了市场法则的受害者。原本基于私法自治原则的市场规则和法律程序，很容易被把持经济权力的权贵用来扩大既得利益，而放任赤裸裸的利益垄断和贫富分化——彼时美国法院就一度成为“听命于公司和富人的仆从”^④。这无疑会加剧社会冲突，也会反噬资本主义政治经济秩序，造成美国体制本身的合法性危机。

美国进步运动正是在这样的背景下兴起的，运动本身就包含对旧体制合法性的挑战和建立新体制的意图。按照进步主义的观点，自由市场导致极端的贫富分化，政府不能再以“上帝只帮助自助的人”为由而袖手旁观，必须通过政府家长主义来促进公共利益、实现进步目标。^⑤ 基于这一从自由到平等的逻辑切换，不难理解，为什么杜威等人会主张赋予政府巨大权力，加强行政集权，建立一个服务全民的积极政府。^⑥ 也不难理解，为什么凯恩斯主义会成为美国新政的主要思想，以至于干预措施频出，行政国家全面扩张，新的行政主导体制登上历史舞台，在关键时刻帮助美国化危为机。总的来说，旧传统无法适应新时代，是现代美国国家治理绕不开的一个基本矛盾。而美国体制的历史性转型，就是这一矛盾不断作用、反复激荡的结果。

不过，新体制的确立，并不意味着旧传统的彻底消亡。一方面，尽管行政主导的新宪制秩序取代了以私法自治为底色的旧秩序，但这种取代不是取缔，而是对旧秩序的矫正。事实上，私法自治传统在美国仍有广泛影响力。另一方面，新体制是当时一系列斗争的结果，它不仅直接撼动旧的利益格局，也意味着“弱国家”的传统想象被现实击碎，势必招致传统势力特别是信奉自由放任主义的政治经济精英的不满。而且新体制并非完美无缺，如果解决问题的行政系统本身也出了问题，过去那种敌视政府干预的私法自治逻辑便会作为一种参照系，反过来对新体制构成意识形态挑战。正因为如此，当代美国行政主导体制注定要面临持久争议，而争议的核心就是其合法性问题。

（二）美国内部对行政合法性的批判

对美国行政主导体制最具代表性的批判，就是延续数十年的行政国家违宪论：行政国家是违宪的产物，它从根本上改变了美国宪法的原初结构，由此形成的行政主导体制，与传统分权宪制背道而

① William J. Novak. “The Myth of the ‘Weak’ American State”. *The American Historical Review*, 2008, 113 (3): 752–772.

② 杨光斌：《发现真实的“社会”——反思西方治理理论的本体论假设》，载《中国社会科学评价》，2019（3）。

③ 沃尔特·李普曼：《公众舆论》，35–42、207–210 页，上海世纪出版集团，2006。

④ Brian Z. Tamanaha. “Understanding Legal Realism”. *Texas Law Review*, 2009, 87: 731–786.

⑤ 怀特：《从社会学法学到法律现实主义：20 世纪早期美国的法学与社会变化》，载公丕祥主编：《法制现代化研究》（2016 年卷），219 页，法律出版社，2017。

⑥ 埃里克·方纳：《美国自由的故事》，223–224 页，商务印书馆，2002。

驰。如保守派学者劳森认为,新政以来不断扩张的行政国家完全是违宪的,它被一步步嵌入美国法律体系,最终在美国宪法的意涵和实践之间造成巨大鸿沟,以至于传统宪制的一系列原则都被摧残殆尽。^① 珀斯戴尔也认为,行政国家本身就是违宪的产物:它以国会违宪授权为基础,集权于同一行政机构或官员之手,违背分权原则;它掌握立法权,却未经选民同意;它裁决争端的行政程序,与传统司法程序保护私人利益的原则,是根本对立的。这些都导致美国政府从共和政体蜕变为官僚政体。^② 还有一些学者指出,由于行政机构数量多、规模大且规则繁杂,它们的存在意味着政府真正的权力不在上层,而是落入中层执行力量的囊中,以至于三权分立结构被架空。^③ 正因为如此,劳森不无悲情地感叹,美国立宪政府已名存实亡。

接续违宪论,另一类代表性批判追溯更深层的普通法原则或古典自由主义理念,断定行政国家从根子上就是非法的。这其中,美国学者汉堡提出的“行政非法论”最为猛烈。汉堡基于普通法传统,对行政体制的法律基石——行政法作了釜底抽薪式的批判和解构,将其定性为英国君主制的现代化身,认为行政国家借助行政法发展出一套现代版的专制模式。在汉堡看来,美国行政权集立法、执行和司法三种权力于一身,具备君主制绝对权力的三要素:不受法律支配、超越法律、权力集中。这些统统与普通法相悖,更是解构了美国宪法的权力专门化、分权制衡、联邦制等重大原则。通过行政集权,美国行政集团从人民及其立法代表手中夺权,变成一个立法阶级,结果是“颠倒了人民和政府的关系,把人民降格为仆人,而把政府抬高为主人”。这意味着行政系统不再是从属于立法和司法的执行者,而已成为美国权力中心,其危险性日益凸显。^④

与汉堡相互呼应,以爱泼斯坦为代表的一些学者则批评行政体制侵犯个人权利和自由,与法治原则格格不入。爱泼斯坦认为,古典自由主义强调的限制政府、分权、财产权以及经济自由,才是美国宪法的指导精神。然而进步派人士犯下了严重的宪法罪行(constitutional crime),他们借解释宪法来重写宪法,造成当代美国与古典传统的深刻断裂,以至于美国的每一个领域都陷入混乱。^⑤ 在他看来,美国行政体制虽然高喊法治口号,却事实上摧毁了法治,随之而来的授权立法、政策偏私、行政裁决代替司法审判等现象,已经颠覆了法治原则。^⑥

总的来看,这股批判性思潮的矛头,都指向美国行政主导体制的合法性。如学者所言,行政国家作为立法的产物,具有合法律性(legality),但合法律性不等于合法性(legitimacy);一些美国人敌视行政国家,意味着其合法性根基不牢。^⑦ 对此,弗里德曼认为,一个根本原因是,许多美国人长期误解分权原则。他们高度推崇三权分立,尤其对麦迪逊有关集权即暴政的论断深信不疑,却没有注意到麦迪逊反对僵化地理解这一原则:麦迪逊虽告诫人们不要过度集中权力,却并不排除政府的某个权力分支涉足另一分支的职权。正是那种把绝对的三权分立理论视为永恒真理的误解,助长了对行政合法性的质疑。^⑧ 当然,在现实中,美国行政系统确实出现了自利化、不负责任、官僚

① Gary Lawson. "The Rise and Rise of the Administrative State". *Harvard Law Review*, 1994, 107 (6): 1231-1254.

② Joseph Postell. "From Administrative State to Constitutional Government". *Special Report from B. Kenneth Simon Center for Principles and Politics*, 2012 (116).

③ James W. Fesler. *Public Administration: Theory and Practice*. Prentice Hall, 1980, pp. 310-311; Kenneth F. Warren. *Administrative Law in the Political System*. Prentice Hall, 1996, p. 62.

④ Philip Hamburger. *Is Administrative Law Unlawful?*. University of Chicago Press, 2014, pp. 5-12, pp. 325-404.

⑤ Richard A. Epstein. *How Progressives Rewrote the Constitution*. Cato Institute, 2006, p. 135.

⑥ Richard A. Epstein. *Design for Liberty: Private Property, Public Administration, and the Rule of Law*. Harvard University Press, 2011, pp. 150-163.

⑦ John A. Rohr. "Professionalism, Legitimacy and the Constitution". *Public Administration Quarterly*, 1985, 8 (4): 401-418.

⑧ James O. Freedman. "Crisis and Legitimacy in the Administrative Process". *Stanford Law Review*, 1975, 27 (4): 1041-1076.

主义、治理失灵等异化问题，一定程度上堕入利益俘获、党派之争和政治腐败的泥潭。^① 这些问题备受诟病，也对行政主导体制的合法性构成不小的冲击。

（三）美国内部对行政合法性的辩护

面对来势汹汹的反行政思潮，行政体制的支持者认为，新体制的合法性，恰恰扎根于现代美国解决内外危机的实践中。正因为以权力分立和限权法治为核心的“弱国家”无法应对危机，美国才需要一种强有力的国家治理。而且美国人在应对危机的过程中，已经修正了甚至背离了传统，而高高托举出一个更能应变、更有利于解决实际问题的行政系统。因此，他们重述美国体制转型的历史逻辑、宪法逻辑和绩效逻辑，来论证行政国家的崛起并不违宪，也不非法，更不是背叛，反而是旧秩序衰落后，现代美国基于自身利益的新选择——一个更适应新时代的行政主导体制。

为了论证行政合法性的历史逻辑，美国学者发展出一套“危机与变革”的陈述范式。其中一种论证，把行政体制视为回应社会经济危机的体制转型的结果。20世纪以来，美国出现了不同形式的社会经济危机，美国人对社会公平和公民权利的诉求持续上升。桑斯坦认为，由于美国传统宪制无力回应现实，罗斯福新政建立起一套中央集权的、统一的权力体系，对社会经济实施广泛管制，使各种新生的积极权利和公共利益处于政府保护之下。^② 另一种论证，则把行政体制视作美国应对内外危机而超越传统法治秩序的政治解决方案。波斯纳和弗繆勒以美国应对2001年恐怖袭击事件和2008年金融危机为例，认为一系列危机的爆发，意味着行政扩权势不可挡。同时，立法和司法跟不上形势变化，反而一步步确认在危机中扩大的行政权力。而积极履责和回应公众的行政之治，代表着一种民主、合法、可信的新政治秩序。^③ 第三种论证，把行政国家视为回应道德危机的一种制度发明。斯蒂尔曼指出，19世纪末至20世纪初，美国社会面临严重的道德危机。正如当年清教徒因教会腐败而挑战国教一样，行政国家的发明者们认为旧美国充斥着“腐败老板”“邪恶团伙”和“肮脏政客”，要用“道德十字军”来根除邪恶，而他们建立的行政国家，则是新教价值观的现代化身，具备道德正当性。^④

为了论证行政合法性的宪法逻辑，美国学者主动更新宪法观念，从宪法上为行政体制正名。与前述违宪论针锋相对，行政国家的辩护者们认为，这一体制恰恰植根于美国宪法——行政体制既是宪法原则与实践互动的结果，也是弥补传统宪制缺陷、推动宪制革新的动能。诺顿·朗认为，行政官员和行政机构的多样化结构代表着广泛利益，为美国政府的多元化提供了重要的宪法性元素；与美国国会经常滥用权力不同，行政系统反而更尊重美国宪法，它是对传统宪制的有益补充，理应赋予其合法地位。^⑤ 这种思路，在后来的“公共行政的宪法学派”那里得到进一步发展。该学派的代表人物罗尔认为，行政国家立足于美国宪制，起着“运转宪法”的关键作用。他指出，美国传统宪制的一个关键缺陷就是代表性不足。而行政国家规模庞大、成员来源多种多样，有能力通过公共治理提升公众热情，为政权注入积极的民主因素。这是美国新政一代突破传统、改革宪制的重要原因。^⑥ 而新的行政体制，恰恰弥补了传统宪制与现代美国的某种脱节。

为了论证行政合法性的绩效逻辑，美国学者还从多个角度为行政系统“去污名化”，试图塑造

① 张佳俊：《“人民损失了橙子”：一个美国故事的政治警示》，载《东方学刊》，2021（4）。

② 凯斯·R. 桑斯坦：《权利革命之后：重塑规制国》，1-35页，中国人民大学出版社，2008。

③ Eric A. Posner, and Adrian Vermeule. *The Executive Unbound: After the Madisonian Republic*. Oxford University Press, 2011, pp. 3-61.

④ Richard J. Stillman II. *Creating the American State: The Moral Reformers and the Modern Administrative World They Made*. The University of Alabama Press, 1998, pp. 165-175.

⑤ Norton E. Long. "Bureaucracy and Constitutionalism". *American Political Science Review*, 1952, 46 (3): 808-818.

⑥ John A. Rohr. *To Run a Constitution: The Legitimacy of the Administrative State*. University Press of Kansas, 1986, pp. 39-172.

其积极形象。一种观点主张摒弃个人好恶，实事求是地评价美国行政的治理绩效。行政系统确有不足，但也取得了有目共睹的成效，例如帮助美国应对内外危机，促进美国经济和技术进步，帮助美国成为超级大国，为美国人提供公共服务和自由保障，等等。^① 一些学者则基于对政府部门及官员的调查，认为行政组织有其组织使命感，要比企业组织更看重公共价值和利他目标。^② 针对那些关于行政系统僵化、失控、侵蚀民主的指控，学者基于大量实证研究，认为行政系统有着相当程度的灵活性，而且受到多种政治力量和政治环境的约束，并为公民参与民主治理开辟了广阔渠道。^③

以上就是美国学者辩护行政合法性的基本言说。值得注意的是，随着行政主导体制逐渐定型，美国的法治观念也发生转变：单靠推崇自由放任、限制公权和保护私权的传统形式法治，已无法支撑美国体制的合法性；为了弥补合法性赤字，美国人引入了以政府干预、行政扩权和公共利益为特色的现代实质法治。正是这种法治观念之变，构成美国人建构行政合法性话语基础的基础。

（四）小结：行政合法性话语的一体两面

如果从长时段观察，当代美国的体制转型，可见两种合法性危机：一种是资本主义制度的合法性危机，另一种是为了解决这一危机而次生的危机——作为制度改革产物的行政主导体制的合法性危机。两种危机有本质区别：前者是根本性的，是“要不要资本主义制度”的问题，而且当时拷问资本主义合法性的，是饱受剥削之苦的美国劳工大众，因而危机是自下而上的。后者是在资本主义危机解围之后才出现的，它并不针对制度本身，而是在承认制度合法性的前提下，美国精英基于不同利益和立场，争论作为制度新形式的行政体制的合法性，即“要不要行政主导体制”的问题。

于是，行政合法性问题的微妙性就显现出来：一方面，如学者揭示的，美国行政系统其实是一个强大的经济精英阶层利用国家机器来维护资本主义秩序稳定的工具。^④ 这种高度实用主义的做法，隐含着对有限政府、分权宪制等“祖宗之法”的背叛，因而必须为其提供一套自圆其说的说法，以便心安理得地借助行政之治实现国家之治。但另一方面，阶级问题一直是美国精英焦虑的根源。他们意识到政府干预有利于合理化资本主义制度，但也担心政府被工人阶级左右，反过来变成一把针对精英统治的利剑。^⑤ 特别是当行政系统不断坐大，反过来动摇甚至架空由精英主导的分权体制时，行政体制在他们眼中又显得非法起来。在此悖论下，美国知识界的行政合法性之争，呈现出一种微妙的张力：其一，对行政体制的批判和辩护，总是相伴而生。其二，即便是批判者，其反思也止步于拷问行政“怪胎”本身，而不涉及资本主义“母体”。而那些辩护者倒是反思了资本主义传统，但其反思也是为了证成行政体制的必要性和正当性。也就是说，几乎所有论者都以默认美国资本主义制度的合法性为前提。最后一点是，尽管批判声缕缕不绝，却从未真正推翻行政之治，而是促使行政体制不断调整、日益成熟稳固。^⑥ 它们刺激着合法性话语的再生产，某种意义上起着助推合法化的效果。就此而言，批判与辩护，恰恰构成美国行政合法性话语的一体两面。

① Richard J. Stillman II. *Creating the American State: The Moral Reformers and the Modern Administrative World They Made*. The University of Alabama Press, 1998, p. 173.

② Hal G. Rainey, and Barry Bozeman. "Comparing Public and Private Organizations: Empirical Research and the Power of the A Priori". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2000, 10 (2): 459 - 462.

③ Charles T. Goodsell. *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic*. CQ Press, 2004, pp. 123 - 138.

④ Gerald Berk. "Corporate Liberalism Reconsidered: A Review Essay". *Journal of Policy History*, 1991, 3 (1): 70 - 84.

⑤ Daniel R. Ernst. *Tocqueville's Nightmare: The Administrative State Emerges in America, 1900 - 1940*. Oxford University Press, 2014, chapter 3.

⑥ Joseph Postell. *Bureaucracy in America: The Administrative State's Challenge to Constitutional Government*. University of Missouri Press, 2017, p. 322.

四、余论

20 世纪以来的美国国家体制之变，是一个值得注意的历史现象，至今仍在持续。围绕体制之变发生的话语之变——对新体制加以合法化的论辩过程，更是一个亟待剖析的学术现象。两种变化在同一个时空语境下展开，体制之变刺激话语之变，话语之变助力体制之变，二者的互动过程为我们理解当代美国，提供了相对客观且可以相互印证的视角。然而，这种双重嬗变至今还未得到整体性的充分揭示，以至于很多人对美国国家体制的印象还停留在 18、19 世纪。事实上，今天的美国与最初的美国、现实中的美国和想象中的美国，早已发生并且仍在走向无法弥合的背离。对此，仍有美国人不甘心，但更多美国人顺应国本之变的现实，不断发明新的话语来调和矛盾、说服自己。因为他们深知，如今美国高度依赖行政体制，断无回头可能。

对于这些现象，我们从长时段观察，或许可以走出对美国故事的浪漫想象，更加全面辩证地剖析美国体制的表 and 里。而这也有助于我们更清醒地思考人类制度文明的演变规律。放眼全球，美国的双重变迁，其实是 20 世纪以来特别是后冷战时代以来世界政治回归“国家构建”主题的缩影之一。如今，行政主导型治理已成为人类社会的普遍治理模式。在利益多元和价值分化的背景下，各国无不需要探索构建一种政治控制适度、权能整合适度、依法高效运行的强大行政体系，来优化国家治理。在这一现实问题上，素以例外主义自居的美国非但不是例外，反而是一个“魔幻”的典型。在悄悄背弃自由主义神话、积极奔赴大政府和行政集权的道路上，美国蜕变之大、调整之深、话语切换之自如，恐怕是很多人始料未及的。这恰恰说明，拨开“历史终结论”预设的意识形态迷雾，直面真切的国家建构问题，在实践中创造和提炼可行的公共治理之道，才是这个时代的真问题。

Shifting from the Structure of the States to Discourse: On the Double Changes of the Contemporary U. S. System of Organization

ZHANG Jiajun

(Institute of American Studies, Chinese Academy of Social Sciences)

Abstract: It is necessary to rethink the contemporary system of organization in order to understand the operation of the United States of America. The U. S. system has changed twice since the 20th century. Following the transformation from the separation of power to executive centralization, the self-reinforcement of U. S. administrative system, and the emergence of super executive power promoted by party politics, a new administration-oriented system has been formed. This constitutes one change. The other change is a change of discourse promoted by American intellectuals to reconcile the contradiction between the new system and the U. S. political tradition formed in the 18th and 19th centuries. These two changes are very important for us to understand the contemporary U. S. political logics.

Key words: The U. S. system; Administrative State; Administration-oriented system; Legitimacy

(责任编辑 张 静)