

從托克維爾夢魘 論美國行政分權走向行政集權的脈絡*

韓保中**

《摘要》

《美國的民主》一書是認識美國早期民主政治樣貌的重要著作，作者托克維爾提出美國「政府集權—行政分權」的觀點，認為主權國家必然是政府集權，全國性事務由單一政府進行統整與號令，但是行政事務屬於日常事務，必須因地制宜，由地方政府、自治團體及人民來執行，實踐人民主權價值，培育公民道德與責任感，避免政府的干涉與影響。托克維爾在矛盾與背反思維及焦慮不安感的驅使下，提出美國民主的潛在問題，若是行政由政府派任官員來執行，會走向行政集權，並奪走人民的自主性與資源，當政府與行政一起集權，便可能成為獨斷專政的政府，威脅美國的民主政治，即為「托克維爾夢魘」的緣起。托克維爾預示下的美國行政發展，衍生出行政集權與走向獨斷專權、地方集權與州際緊張關係、弱勢聯邦與權力平衡問題等情形，日後更發生聯邦—州爭議與南北戰爭、分贓政治、功績制與行政國等問題，逐步建構「托克維爾夢魘」。本文探討《美國的民主》一書中政府集權—行政分權的意義、成因與運行方式，說明托

投稿日期：112年9月13日；接受刊登日期：113年3月22日。

* 本文初稿曾發表在「中國政治學會 2023 年會暨新常態、新政局、新冷戰時代下之民主治理與轉型國際學術研討會」（2023年10月21-22日），會議中魏楚陽教授與幾位教授給予寶貴意見，特此致謝，感謝兩位匿名審查委員對本文的用心指正與斧正。

** 韓保中為國立中央大學通識教育中心副教授，email: bjhan61@yahoo.com.tw。

克維爾對行政集權的闡釋與潛在行政集權等問題，指出重要歷史事件與發展脈絡，認識美國行政的「托克維爾夢魘」之路。

[關鍵詞]：托克維爾夢魘、政府集權、行政分權、行政集權、行政國

壹、緒論

論及國家構成要素，多會指向土地、人民、政府、主權與外交承認，美國依循這些要素順序，從殖民地到主權國家逐步建構而成。美國是現今世界大國，民主政治運行經驗受世人關注，美國的民主並非一蹴即成，而是歷經兩百餘年的演進。現今探討美國民主發展，多會述及 1835 年出版的《美國的民主》（*Democracy in America*）一書，藉由此書可以瞭解美國早期自由、民主與共和體制樣貌。作者托克維爾（Alexis de Tocqueville）所處的法國，從封建體系、君主專制與差序格局向民主轉型，但是當時法國處於動盪階段，為瞭解民主政治實際運行方式與狀態，托克維爾與友人赴美國考察。有研究者認為托克維爾是具認知分析力的科學家、洞察力的哲學家與大膽的預言家，對既存社會進行概念化研究，瞭解其制度、行為、習俗與文化，以演繹方法推測日後的發展。托克維爾也善於掌握事務的正反面向、矛盾與「背反關係」（antinomies），在「焦慮不安感」（restlessness）驅使下指出事務的潛在問題，更提出日後美國民主的風險與危機（Boesche, 1983, pp. 79-80; Craiutu, 2005, p. 617; Eide, 2010; Virtanen, 1950, pp. 215-216）。

托克維爾在《美國的民主》一書中對於美國民主走向集權與專斷獨裁表示疑懼，尤其是行使政府權力的官員及眾多行政人員，深怕他們形成集團而脫離人民掌控，更有學者以「托克維爾夢魘」（Tocqueville's nightmare），形容二十世紀美國政府龐大官僚與行政集權形成的「行政國」（administrative state），此亦體現托克維爾對於美國早期行政發展的觀察與預示能力，以及對後世的啟發。「托克維爾夢魘」指出托克維爾對於美國從民主共和走向專制暴政可能性的疑慮與恐懼，以及憂慮政府及行政機關的集權、強大、擴權或濫權，而無法受到監督與掌控，對法治、人民的自由與權益造成侵害。托克維爾提出當時美國是「政府集權—行政分權」的觀念，「政府集權」（centralized government）是指某些利益屬於全國整體的部份，適合由單一職位或個人來處理之，「行政分權」（decentralized administration）

則不將地方事務集中在單一職位以決定地方利益方向，而是將交由地方政府及人民執行。早期美國聯邦政府受憲法規範與能力有限，且未建立繁複科層體制與常業化文官體系，許多事務必須由地方政府、自治團體及人民來執行，形成「政府集權—行政分權」格局。托克維爾的闡釋與探討，可視為美國公共行政的研究先驅之一，而托克維爾也在 1856 年《舊制度與大革命》（*The Old Regime and the Revolution*）一書，剖析法國行政、官僚體系與大革命的關係（Ernst, 2014, pp. 1-3; de Tocqueville, 1863a, pp. 107-109; Tushnet, 2016, pp. 122-124）。

政府集權體現聯邦政府的統一號令，行政分權則是由分散的地方政府及自治團體執行法令與政策，托克維爾認為在此格局下，聯邦政策法令看似難以完全貫徹，卻能落實人民主權與公民參與的價值。當行政由政府任免的官員來執行法令與政策，便將走向行政集權，若是政府與行政一起集權，不僅降低人民參與及推動公共事務的機會，更增加政府擴展權力及影響力的可能性，因此侵犯人民權利，進而導致專政或暴政發生。此外，《美國的民主》一書也論及民主政治倚重的人民，應該是積極投入公共事務與承擔責任，人民可能因為自身的怠惰與過度要求，鬆懈自身公民意識與參與職責，轉而尋求政府官員的協助而形成行政集權；美國建國時便重視地方自治與分權，但是可能走向地方集權與專權；美國行憲之初，聯邦對於州來說，是政府集權卻也相對弱勢，日後的聯邦政府卻可能逐步強大且走向行政集權與專權；相關的矛盾與背反關係都將促成政府與行政集權，這些是推進「托克維爾夢魘」的成因（Aydiner, 2017; Craiutu, 2005; Palmer, 2021; de Tocqueville, 1863a, 1863b）。若是援用行政思想家沃爾多（Dwight Waldo）對於美國政治與行政關係的描述「我們的政治是希臘的，行政是羅馬的」，順序是先希臘後羅馬，行政分權可視為希臘化的展現，行政集權則是羅馬化的標誌（Waldo, 1987, p. 90）。¹

本文對於《美國的民主》一書的探討，發現托克維爾認為的美國行政集權等問題，包括行政集權與走向獨斷專權、地方集權與州際緊張關係、弱勢聯邦與權力平衡問題、政治生活的市儈化與庸俗化、行政效率與品質堪慮等。托克維爾預示的問

¹ 沃爾多的詞句原文是“our politics are Greek, but our administration is Roman”，沃爾多指的「希臘」代表公民文化傳統（civic-culture tradition），可溯及古希臘時期的雅典，公民基於公民意識與責任感，積極投入公共生活，在政治過程中履行與體現公民德性，現代脈絡中更包括公民思考政府的意義、價值以及決定政府該做什麼。「羅馬」是帝國傳統（imperial tradition），以羅馬帝國為代表，除了龐大行政組織、完備法令規範、管理技術與知識外，更體現國家強勢領導與有效管理的角色（Overeem, 2008; Waldo, 1987, p. 90）。

題也部份發生，如聯邦一州爭議與南北戰爭、分贓政治、功績制與行政國、權力關係變化與大政府的擴權、強大聯邦政府與繁複府際關係，以及二戰後的軍工複合體發展、資通訊科技進步與網路民主的挑戰等，讓「托克維爾夢魘」逐步落實。托克維爾的行政分權主張是基於對十九世紀初期美國憲政體制、民主思維及政治實踐的觀察，行政集權是托克維爾對於美國行政發展的潛在憂慮以及對美國民主的警示，體現托克維爾對於美國行政思想、體制運行與民主生活實踐的認識與闡釋，及對於美國政府與行政關係發展的預示，是認識美國早期民主運行的重要課題，實有探討研究的意義與必要性。²

本文採取歷史考察、文獻探討與文本分析法進行研究。以歷史考察法探究托克維爾當時的時代背景、美國政治—行政脈絡與條件，文獻探討法討論與托克維爾、美國政治與行政的相關文獻與著作，文本分析法審視與闡釋《美國的民主》一書的內容與意涵。本文第一節是緒論。第二節說明托克維爾撰寫《美國的民主》一書的背景、源起、矛盾與背反、潛在危機意識。第三節闡釋政府集權—行政分權的意義，及美國的憲政體制與政治實踐背景。第四節探討《美國的民主》一書中行政分權的對象與方式。第五節闡述托克維爾所觀察到的行政集權等問題與危機，以及對美國民主的影響。第六節則是指出日後美國行政集權等問題的重要事件發展，審視托克維爾的預示與「托克維爾夢魘」的演進脈絡。第七節是結論。

貳、托克維爾赴美探尋民主的背景與危機意識

一、托克維爾赴美探尋民主的背景

法國 1789 年大革命改變君主專制體制，轉向君主立憲體制，國王路易十六並

² 本文對於托克維爾行政思想及相關問題的探討，希望能夠在實證與科學研究之外，提出不同旨趣的研究方向，促進行政理論與哲學思辯的對話。公共行政研究多關注現行行政體制、措施內容及運行成效，於此同時，應該瞭解其生成、演進、涉及的理念、價值與相互關係，方能思考潛在的問題與可能的挑戰，從歷史脈絡、政治背景、體制內容以及思想著手探究，方能體現「知其然，知其所以然，其所應然」的研究意義。公共行政需要思想研究的助力，讓公行理論與行政哲學進行交流，以此增加思維的方式與方向，藉由思想與哲學的抽象與理念性思考，嘗試對行政相關問題做出深入與通透的認識，以此培育洞察力、反思力與批判力的視角，提出更具有思辯性、啟發性與創新性的觀點與學說。

不願意接受新體制，1791 年欲逃離法國卻失敗。之後王室與外國勢力結合，外國軍隊打入法國，引發人民與軍隊集結並擊敗外國軍隊，1793 年路易十六遭審判處以死刑，進入賈克賓黨專政的「恐怖時期」（the reign of terror）。之後法國進入動盪的黨派興起與輪替，1799 年拿破崙崛起並開啟新局，法國再度回復君主專制（History, 2009a）。法國曾想仿效英國君主立憲體制及漸進改革方式，路易十六未能接受，致使王權與民權衝突加劇，甚難形成穩定的政治局勢，民權雖然代表自由與平等，卻不知何時才能完全落實，政權處在持續擺盪變化狀態。

同時期美國已完成建國與制憲會議，建立民主共和體制並開啟新世界政治，美國第二任總統約翰·亞當斯（John Adams）曾指出：「我們的憲法是為具備道德與宗教信仰的人民而創立，完全不適用於其他類型的政府」。³ 美國人自詡憲政體制與政治不同於歐陸國家，有待歐洲人士去認識與發掘。十九世紀初歐洲人赴北美洲遊歷，考察風土民情、社會與政治制度等，將相關見聞立著成書。法國人穆拉特（Achille Murat）於 1832 年出版《北美洲美國的道德與政治草稿》（*A Moral and Political Sketch of the United States of North America*），英國小說家特羅洛普夫人（Mrs. Frances Trollope）於 1832 年出版《美國人的國內風俗》（*Domestic Manners of the Americans*），英國文學家狄更斯（Charles Dickens）於 1842 年出版《美國紀行》（*American Notes for General Circulation*），法國人博蒙特（Gustave de Beaumont）於 1835 年出版《美國的奴隸制：美國傑克遜時期的記述》（*Slavery in the United States: A Novel of Jacksonian America*），瑞典作家布雷默（Frederica Bremer）於 1849-51 年出版《新世界的家》（*The Homes of the New World*），托克維爾於 1835 年出版《美國的民主》，其中對於後世政治思想影響甚大與知名者當屬托克維爾（Noll, 2014, pp. 273-274, p. 300）。⁴

托克維爾（1805-1859）出生於貴族家庭，曾祖父在法國大革命期間為保衛路易十六而過世，父母親也在恐怖統治時期坐過牢，托克維爾曾擔任過官員，1830

³ 約翰·亞當斯詞語的英文內容是“*Our Constitution was made only for a moral and religious People. It is wholly inadequate to the government of any other.*”（National Archives, 1789）。約翰·亞當斯的看法，體現對於美國憲法、體制及人民的高度期許，希望美國的憲政民主能夠走出與其他國家不一樣的道路。

⁴ 《美國的民主》一書共有兩卷（two volumes），第一卷是 1835 年出版，第二卷是 1840 年出版，亦有研究者指出 1840 年後托克維爾與美國友人的通訊信件，持續討論美國的民主問題，未被集結成冊，亦被視為《美國的民主》的延續（Craiutu & Jennings, 2004, pp. 391-392）。

年七月革命法國更換國王，由「人民的國王」路易士一菲力普（Louis-Philippe）擔任。托克維爾認為法國能因此朝向社會平等發展，也因為托克維爾家族與下台國王的關係，必須遠離紛亂的政治環境，托克維爾與律師友人博蒙特，尋求法國內政部的許可赴美研究獄政，兩人於 1831 年踏上北美大陸，1831-32 年間進行遊歷與考察，回到法國後各自出版著述（丘昌泰，1987，頁 86-87；Noll, 2014, pp. 273-274; King, n.d.）。

托克維爾在《美國的民主》一書提出美國民主的許多觀察，例如平等是美國民主的特點，社會對於財產繼承普遍採取部份繼承制（僅南方州還有長子繼承制及貴族體制色彩），遺產平分給子女，每個人得依靠自身的努力與奮鬥。人民實現自由與地方自治是另一特色，清教徒來到北美洲以擺脫暴政與貴族階級管理，人民遵守自律公約與群體自治，並發展群體道德生活與意志，為確保自由權利與自治生活，抵抗殖民母國的暴政。「鄉鎮」（township）是地方自治最佳場域，其發展先於郡、州與聯盟體成立，人民投入公共事務，展現對社區的熱愛與責任感，新英格蘭地區鄉鎮自治是基本模式，隨著人口移動將自治經驗與人民主權精神向其他州擴散。人民結社、政治團體與政黨，公民社會呈現蓬勃與多元發展，可以運用出版及言論自由實現人民主權，對政黨與政治人物進行監督。「民風」（manners, mores）對於民主是有幫助的，包括風俗及心智習慣，美國人信仰基督教最為普遍，嚴守戒律、追求道德生活與遵守法律。美國人基於實務需求而學習與思考，甚少專門從事空想思考活動或世代傳承悠閒的人，也較少只從事勞務活動而不思考的人，是以實用需求為思維學習的考量，托克維爾還提出許多可供省思的觀察（江宜樺，1999，頁 56-58；許家豪，2016，頁 28；陳建綱，2005，頁 224-225；de Tocqueville, 1863a, pp. 38-39, pp. 42-45, pp. 50-54, pp. 59-65, pp. 229-232, pp. 242-245, p. 383, pp. 387-389, pp. 403-405）。

二、托克維爾的矛盾與背反思維與民主危機意識

托克維爾在《美國的民主》一書中，述及擁有數百年歷史的法國處於重大轉變階段，中世紀起法國政府由君王、貴族與中央集權體制所構成，封建等級社會的貴族體制及地方莊園經濟結合，社會存在差序格局，平民從事農業生產，貴族履行統治職責，各等級完成自身的工作與責任。隨著時間演進與商業發達等變化，平等觀念逐漸普遍，平民與貴族之間等級距離縮小與身份混合，追求民主風氣日盛，卻因為缺乏指導而失序狂奔，托克維爾認為「平穩社會並非來自於強大力量與繁榮安

康，而是對自身弱點與虛弱的畏懼」，體現不安焦慮感、矛盾與背反視角。美國的民主實驗進程吸引托克維爾，來到沒有封建體制與貴族統治的新世界，除了認識民主的真實樣貌，也以同樣視角審視美國民主可能面臨的問題，作為日後法國實踐民主的相關警惕（de Tocqueville, 1863a, pp. 2-4, pp. 7-12）。

有研究者提出托克維爾的危機意識之重要性，朗西曼（David Runciman）指出托克維爾以「宿命論」（fatalism）指稱美國的民主是世界趨勢，卻難以控制歷史的走向，美國作為民主先驅將面臨過去所未遭遇的危機與難題。艾丁納（Cihan Aydiner）指出托克維爾認為美國民主的危險傾向，有過度追求平等、個人主義、物質主義、立法權的優勢、集權與代議士問題等，托克維爾提出的預防措施，有行政分權的鄉鎮體制、獨立的司法體系、出版與新聞自由、結社權與宗教等。普莫（David A. Palmer）論及托克維爾提到美國民主走向專制獨裁的危機，包括奴隸制轉換成為其他形式的種族主義、商業貴族體制興起、物質個人主義對公民參與的侵蝕等。史陶福（Dana Jalbert Stauffer）認為焦慮不安是托克維爾掌握美國民主的關鍵要素，危機感成為自我要求的動力，是《美國的民主》的重要問題意識。克萊烏圖（Aurelian Craiutu）指出托克維爾認為民主有許多矛盾與二律背反問題，若未加以正視，將陷入自由與文明的衝突風險，美國必須重視日後矛盾出現的可能性（Aydiner, 2017; Craiutu, 2005, pp. 617-620; Palmer, 2021; Runciman, 2017, pp. 11-14; Stauffer, 2018, pp. 439-441）。

焦慮不安、矛盾與背反體現的危機感，是托克維爾思考國家與政治運行的特點，而政府擁有常設的權力與武力，必須審慎面對潛在專制與暴政來源，托克維爾從權力的統一號令與分散執行，指出政府與行政的差別，以下說明托克維爾對於美國政府與行政關係的看法，闡釋政府集權而行政分權的相關背景與條件。

參、政府集權—行政分權的意義以及美國初期的樣態

托克維爾指出美國是人民主權國家，是由人民選舉議員去進行立法，再由政府執行部門達成，美國社會能履行自我治理，完成許多行政事務，行政還得受到監督與服從人民（de Tocqueville, 1863a, p. 72）。托克維爾所指的政府是制訂全國性法令與推動政策的聯邦政府，行政則是執行地方日常性公權力與公共服務的單位與人員，政府集權—行政分權有其憲政體制、政治實踐與歷史發展的背景與脈絡。

一、政府集權－行政分權的意義

托克維爾認為政府集權是某些利益屬於全國整體部份，適合由單一職位或個人來處理，行政分權不將地方利益或事務集中在單一職位以決定地方利益的方向，行政集權將人民可以處置的資源匯集起來使用，有害這些資源的再生及弱化地方精神。托克維爾認為政治與行政同時集權，將形成強大統治力，讓人民壓抑自己的意志，政府會將人民孤立起來並影響他們。政府集權是許多強大國家共有的特徵，但行政集權是相對性的概念，即使如法國路易十四的強勢國王，英國政治集權達到頂峰，也無法達成絕對的行政集權（de Tocqueville, 1863a, p. 73, pp. 107-109）。

托克維爾認為美國政府集權勝於歐洲古老國家，行政分權則是因為缺乏「科層體制」（hierarchy）與常業保障的官員，需要地方政府及人民團體協助執行法令與政策，美國行政分權優於歐洲任何國家。集權可以快速取得統一性，需要龐大一體化的機器，政府集權的優點在於預防而非採取行動，行政集權需要強制人民合作及服從，會面臨強權壓迫的情形。行政分權對象之一是地方鄉鎮，由人民選出不同的官員來執行公務，但這些民選官員不被視為政府代表，而是為民服務的公民，也因為對於鄉鎮的付出，體認自身對於國家的貢獻，連結公民與國家的榮辱與共關係。歐洲地方官員代表上級機關的力量，在美國則是代表人民權利，人民並不是對官員個人服從，而是正義與法律（de Tocqueville, 1863a, pp. 110-115, p. 118）。

二、政府集權－行政分權的憲政體制與政治實踐等因素

美國政府集權來自於憲法架構，三權分立體制中立法權有優勢地位，立法機關有兩院，參議院的組成體現各州獨立性，眾議院則是國家主權展現，國會運行必須兩院進行妥協。總統經由民選來執行國會通過的立法，許多重要官員任命要經過參議院同意，在國會監督下履行政務，總統對於國會通過的法律，可以因為窒礙難行而予以否決，但是國會兩院各 2/3 多數支持，可以要求總統同意簽署與執行。美國聯邦法院處理全國性法律事務，可以解釋法律，行政機關必須依靠聯邦法院避免國會的侵權，國會則要依靠聯邦法院來避免行政機關的攻擊。聯邦政府責任與權利是要滿足重大一般需求，有集權之必要，各州政府因地制宜制訂法律的細部內容，以及管理州內公共與社會事務。依據 1791 年通過的美國第十號憲法修正案規定，聯邦政府權力是由憲法明文規定，其他未被列舉與限制的部分屬於州及人民，保障州

與人民的權利。⁵ 地方人民可以討論及派代表進入州議會，地方事務由人民參與執行，聯邦體制與地方自治的組合，則是體現共和主義精神（de Tocqueville, 1863a, p. 143, pp. 147-152, pp. 191-192, pp. 207-209）。

雖然美國憲法第二條規定總統有執行國會通過的法律與政策之權，對於聯邦政府行政人員如何組成卻未細述，形成不同時期聯邦行政人員組成方式，托克維爾赴美時經歷平民組成與運行階段。⁶ 首任總統華盛頓以「品格適切性」（fitness of character）來任用行政人員，考量家庭背景、榮譽與自重、教育學識與對新政府的效忠，形成良好出身與教育組成的士紳政府，也將政黨派系化及紛爭降至最低。華盛頓主政時期開始面臨黨派之分，有崇尚強大中央的「聯邦黨」（Federalist Party）與強調地方自主的「民主共和黨」（Democratic Republican Party），之後的亞當斯及傑佛遜總統盡量降低行政人員的黨派影響，但是十九世紀初聯邦黨式微，民主共和黨有長時間執政。《1820年公職任期法》（1820 Tenure Office Act）施行，四年一次替換聯邦行政人員，讓更多有才幹的人進入政府，卻也讓行政人員可能利用任期獲取利益。十九世紀初期美國總統候選人多由國會議員推派參選，加上參議院對於總統提名官員的同意權，有些聯邦官僚代表自身或黨派利益而獨立於總統之外，1824年總統選舉出現「腐敗交易」（corrupt bargain），讓國會優位與士紳制遭受質疑。腐敗交易案受害者傑克遜（Andrew Jackson）於1829年當選美國總統（1829-1837），認為士紳佔據職位及謀求私利，無法代表普遍人民的利益，傑克遜總統開啟任用競選支持者擔任政府官員的「分贓制」（the spoils system），進入政府由平民組成階段（韓保中，2012，頁 206-208，2018，頁 467；Schultz & Maranto, 1998, p. 2, p. 9, p. 13, pp. 21-22, p. 25, pp. 33-36; Ushistory.org, 2024）。

中央與地方關係方面，傑佛遜（Thomas Jefferson）擔任總統（1801-1809），開啟公民參與、人民平等、反對貴族與精英特權、重視地方自治、反對強大聯邦權

⁵ 美國憲法第十號修正案的內容是「憲法未授予美國（聯邦）政府的權力，也未禁止授予州之權力，分別保留給州或人民」（“The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the states, are reserved to the states respectively, or to the people.”）。

⁶ 舒茲（David A. Schultz）與馬蘭托（Robert Maranto）指出美國從建國至二十世紀的官僚組織組成與運行經歷幾個階段，分別是「士紳」（government by gentlemen, 1789-1829）、「平民」（by the common man, 1829-1883）、「好人」（by the good, 1883-1906）、「效率」（by the efficient, 1906-1937）、「經理」（by managers, 1937-1968）、「社工」（by social workers, 1968-1980）、「商人」（by businessmen, 1980-2000）的階段（Schultz & Maranto, 1998, pp. 20-21）。

力等主張的「傑佛遜式民主」(Jeffersonian democracy)，之後麥迪遜總統 (James Madison, 1809-1817) 及門羅總統 (James Monroe, 1817-1825) 也是傑佛遜主義者，傑克遜總統接續路線，嘗試降低聯邦政府的影響，增加地方政府及人民的角色。依據美國第十號憲法修正案影響下，聯邦政府負責全國性及外交事務，國內事務多由州及地方政府來執行，加上國會優位與對於總統人事任命的同意權，總統對於行政人員的任用，還要考慮地域性、代表性與權力平衡，影響政府績效的達成。早期聯邦政府規模較小，僅數百名行政人員且業務量有限，1816 年聯邦政府行政人員約兩千人，四分之一在華盛頓特區，執行法令與政策的人力有限，必須依靠州政府、地方政府及自治團體協助，行政分權是不可避免 (Schultz & Maranto, 1998, pp. 22-23, pp. 27-29)。

肆、《美國的民主》中行政分權的對象與制衡方式

托克維爾指出美國政治或行政生活集中於三個行動焦點，由基層往上分別是鄉鎮、郡與州，如同指揮人們身體行動的三個神經中樞，有其需要完成的行政功能與事務，也有對其制衡的方式 (de Tocqueville, 1863a, p. 74)。

一、行政分權的對象

(一) 地方鄉鎮

托克維爾論及十六世紀末北美人民聚落統治方式，一是由國王任命總督在部份土地上依據國王的命令進行統治，二是國王許可將部份土地授予某人或公司，這些人在國王監控下出售土地及統治人民，三是允許特定數量人民，在母國保護下及不違反母國法律來組成政治社會。還有許多地方 (如新英格蘭地區) 是未獲母國協助的移民，自然形成聚落社會及自治多年後，才發佈「皇家憲章」(royal charter) 認可，因為與殖民母國連結關係有限，鄉鎮能持續自行任免官員、警務管制、制訂法律及行使主權。也因為開發初期受到政府的協助與干涉較少，新英格蘭地區人民必須共同形塑力量，建立及運行經濟、社會、宗教與行政體制，也保有自由與獨立性，在宗教信仰影響下，訂立具有道德規範及強制性法令規約人民，以及組成軍隊保衛家園，成為日後鄉鎮自治體的基礎，具有高度凝聚力、參與度、拘束力與執行力 (de Tocqueville, 1863a, pp. 44-49)。

托克維爾認為即使一個國家沒有鄉鎮體制，也可以建立自由的政府，卻因此缺乏自由的精神，而短暫激情與環境偶然僅能創造獨立的表面樣貌，難以壓制社會內部的專制傾向。當鄉鎮獨立性與人民的習慣風氣融為一體，並且長期存在於法律及體制之中，便構成自由國家的力量，能教導人民使用及享有自由。美國的鄉鎮體制不盡相同，新英格蘭鄉鎮體制在 1650 年便完備建構，有法律支持及擁有最強烈的自治習慣風氣（de Tocqueville, 1863a, p. 76）。托克維爾指出早期新英格蘭地區的鄉鎮自治與民主共和的關係：

鄉鎮的獨立性是核心圓，讓地方利益、激情、權利與責任匯集與緊覆，給予真實政治生活的活動範圍，是徹底的民主與共和形式，雖然殖民地認知母國的最高性，各州仍奉行君主之法，但是共和已建立在每一個鄉鎮（de Tocqueville, 1863a, p. 50）。

鄉鎮作為自治體能履行許多行政功能，藉由人民的參與及投入，如同古雅典城邦一般召開「公民會議」（assembly of the citizens）討論群體事務，立法、行政工作與被統治者的關係相當接近，公民會議可以任命官員對日常生活事務進行管理，功能是維護群體公共秩序，制訂法律的上千種規定細節，用以預期及滿足無數社會需求，對於違反規定者處以罰則。也因為鄉鎮公共職務甚多，許多行政權力就交與每一年選出的「鄉務委員」（selectmen）及其他官員（至少有十九個職位）來執行，如「估稅員、收稅員、維持治安與執行法律的治安官、紀錄鄉鎮投票與命令的記事員、管理基金的會計人員、執行濟貧法的監督員、學校與公共教育委員、看顧各大小道路的測量員、監督公共禮拜儀式費用的教區委員、指揮人民救火的防火看護員、保安官、流浪豬隻損害評估員、圍欄視察員、度量衡器材檢驗員等」。鄉鎮行政職位多樣與功能完備，可以免除州及聯邦政府介入，州政府若要收取稅金，必須委由鄉鎮來協助徵收，州政府要求建立學校，由鄉鎮出資、興建與管理（de Tocqueville, 1863a, pp. 50-51, pp. 76-80, p. 82）。托克維爾指出法國與美國鄉鎮行政官員的差異：

在法國是由國家稅務員收地方的稅，在美國是由鄉鎮稅務員收州的稅，因此，法國政府借官員給地方行政區，在美國則是鄉鎮借官員給政府（de Tocqueville, 1863a, p. 72）。

（二）州與郡政府

托克維爾指出美國有兩類政府，彼此相互分立，一是滿足常規一般責任的州政

府，回應每一個社區日常與不確定的需求，另一個是處理全國普遍利益的特別權威之聯邦政府。美國當時有二十四個小型主權國家（州）存在，是美國統治的緣起與成長之政治基礎原則，聯邦是最後組成階段，州的小共和是一般常態，聯邦的大共和則是特殊例外。州有其發展歷程與歷史，早期有的州政府官員便是由人民選出，如康乃狄克州所有行政官員皆是由人民選出（包括總督），吸納與融合鄉鎮的民主與自治精神。鄉鎮有著獨立自主的地位，但是基於鄉鎮之間共同利益，鄉鎮臣屬於州政府並履行特定共同責任，當州政府需要錢、開通道路、治安管制與推動公共教育等，鄉鎮有遵守的義務，州政府訂立原則，鄉鎮依據獨立權利自行執行與完成（de Tocqueville, 1863a, pp. 49-50, pp. 73-74, pp. 81-84）。

托克維爾指出美國的郡設置與下轄的鄉鎮區域，並沒有直接關聯與共同傳統，有些郡的官員不是民選的，麻州的郡府官員甚至是由州長任命，權威非常有限，僅履行某些已決定的事務，因為許多事務由鄉鎮來完成，除了事涉郡級事務，郡府無權介入鄉鎮當局。郡的目標是促進行政運行，比較重要的是司法體制，因為鄉鎮的規模太小而無法履行司法功能，郡作為地方司法行動中心，有法院、行政司法長官及監獄。新英格蘭地區之外，南方州的鄉鎮事務較不活絡積極，較少的官員與職責，鄉鎮會議不常召開，對於公共事務影響較為間接，民選官員的權力較大而選民權力較小，地方缺乏共同體精神，由郡府處理許多行政事務。大的州由地方人民選出代議士，組成郡議會以運作郡的行政權，並指揮鄉鎮行政，甚至限制鄉鎮的權威與權責（de Tocqueville, 1863a, p. 86, pp. 99-101）。

二、行政分權的制衡方式

托克維爾指出美國民主共和的制度基礎有三，第一，聯邦主義將大共和與小共和結合，第二，鄉鎮制度避免多數暴政與讓人民行使自由，第三，司法權抑制民主惡行及導正多數專政問題。地方政府及自治團體是共和的基礎，有著高度自主性，卻不能恣意妄為，必須符合民主與法治等原則，托克維爾也提出美國行政分權所採行的制衡方式（de Tocqueville, 1863a, p. 382）。

（一）職位分散與定期選舉

托克維爾指出美國鄉鎮運用巧妙的方法來分散權力及弱化權威，吸引最大數量的人投入公共事務，權力分散給許多的官銜職位，他們獨立於選民之外，在許多領域投入行動，代表強大的社群來行使職權，這些行政職務為廣大的鄉鎮人民提供無

窮利益與興趣的泉源。而鄉鎮的眾多行政職務，藉由定期改選來甄補人力，讓人民都有機會投入公共事務，熟悉鄉鎮環境與事務，盡己之力及發揮所長，避免行政職位被長期佔據所造成的獨佔與濫權問題，人民也藉由擔任行政職務培養責任感，也從對故鄉的熟悉與關注轉化成為愛國心（de Tocqueville, 1863a, p. 84, pp. 88-90）。

（二）人民監督

托克維爾提到鄉務委員執行行政職務時，給予彈性的裁量空間，但是怠忽職守，未能履行人民的要求及法定規範，未徵詢人民意見、忽略或違反民意等情形，將面臨人民的反彈，被控「行為不當罪行」（guilty of misdemeanor），進入司法訴訟程序，由法院進行審理與判決，民選官員也會因為顧忌民意的不滿，畏懼之後選舉遭到抵制，而會回應民意需求（de Tocqueville, 1863a, p. 78）。

（三）撤職

托克維爾提及州對於下屬或次級單位不遵從命令與履行職責的官員，可以採行作法之一便是「撤職」（cashiered, removed），但這僅適用在非民選行政官員，鄉鎮或社區民選行政官員有其任期保障，他們源於選民也懼於選民，民選行政官員之間並無高低之分，則可以採用司法判決與處罰的方式（de Tocqueville, 1863a, pp. 91-92）。

（四）司法判決與處罰

托克維爾指出對於美國地方民選行政官員的處置，可行的方法是進行「司法處罰」（judicial penalties），常見的是地方基層「治安法官」（the Justice of the Peace），他們是公務人員與法官之間的中介角色，執行社會治安管制，他們不只是法官，還參與地方行政工作，協助監督與提供法律諮詢，遏止專制暴政發生，兼具行政與司法效果。以麻州為例，州長會替各郡任命數名為期七年的治安法官，在各郡任命三名治安法官組成「地方法院」（the Court of Sessions），與民選官員一同參與公共行政運行，也接受審理人民對於民選行政官員違法與失職的指控，法院一年召開兩次，給予罰款及警告，但不能任意撤除官職。在新英格蘭地區，普通法院法官便能傳訊與處罰違法的行政官員，對於難以界定犯罪與情節的狀況，每年可以由不能再上訴的法庭來受理，可以立即撤除職位，這套體系運作有其困難，很難在每個鄉鎮都配置協助起訴的檢察官（de Tocqueville, 1863a, pp. 92-97）。

伍、托克維爾夢魘的初生

托克維爾指出當時美國不是行政集權國家，行政是以地方自治為基礎的公民參與公共職務及提供公共服務，鄉鎮自治扮演重要角色，地方行政人員以民選方式為主，也有制衡措施避免行政人員濫權、瀆職與違法，但是托克維爾仍指出美國行政的潛在問題。

一、行政集權與走向獨斷專權

托克維爾指出政府集權若與行政集權結合，將產生強大的力量，行政集權便能貫徹政府集權，馴服人民的意志及由內而外的服從政府，充分支配人民的思維與行動，政府集權是每一個真正主權國家都有的要素，完全的行政集權卻不容易辦到。對於托克維爾所闡述行政集權之特性，本文將其歸結為政府可以任命及撤換執行事務的官員，擁有權力進行管轄與執行公共事務，可以徵集及使用地方人民的資源，並且讓人民臣服。真正的行政集權雖然能快速蒐集匯聚人民可運用的資源，讓國家的力量達到頂峰，卻可能破壞這些資源的再生性，弱化國家及削減人民的在地精神，進而影響國力發展（de Tocqueville, 1863a, pp. 108-109）。托克維爾指出行政集權所帶來的影響：

雖然行政集權能在既定時間點集中人民可使用的資源，卻也傷害這些資源的再生性，也許能確保在短暫衝突中的勝利，卻逐漸鬆懈力量，雖然能幫助一個人轉瞬間的偉大，卻無法確保一個國家的長久持續繁榮（de Tocqueville, 1863a, p. 109）。

托克維爾還從民主生活中的民風與公民品質變化，來闡釋邁向行政集權的可能性，早期殖民地自治孕育人民對自由與參與的認知，以及沒有貴族階級的平等感，形成強大的群體團結以抵抗殖民母國暴政，捍衛得來不易的自由、自治與平等。⁷ 革命成功之後，暴政與不平等的障礙消失，人民對於些許的特權都難以忍受，要求

⁷ 托克維爾指出維繫美國民主和有三大要素，分別是地理環境、法律與民風，這三者貢獻度的排序，則是民風、法律與地理環境，民風的重要性不言可喻，風俗與心智習慣深刻影響民主共和的運行（de Tocqueville, 1863a, p. 409）。

每個人的權利一致，基於每個人權利的相近性，採取統一性作法的要求也成為必然，甚至要求政府介入維持平等的對待。當人們的地位更趨於平等，每個人的差異性就更少，人民便覺得自己卑微，對於全知全能的統治者更為期盼，以引領及指導每一位公民，強化對於單一最高權威的需求。此外，人民追求利益與良好生活的過程中，耗費許多時間與精力，可能放棄參與公共生活的機會，對於政府及行政集權需求的機會大增（de Tocqueville, 1863b, pp. 356-357, pp. 360-363）。

此外，平等原則下的人民更可能趨於獨立、分立與無力，卻未必具備擔負行使個人權利的意願與能力，不想對同儕伸出援手，也無法期待獲得他人的支持，這樣的矛盾促使人民轉向對政府集權的依賴。每一個中央政府總是追求統一性或一致性，這部份是人民與政府有志一同之處，只要不犯太超過的大錯，政府也能夠回復與修正，便能獲得人民原諒，政府集權是可能的趨勢。而民主國家也會產生獨斷專權，在平等原則要求下，政府的權威如同家長一般，人民被當成孩童對待，只要讓人民滿足於歡樂，提供安全與滿足需要，甚至讓人民無事可做，逐漸弱化人民意志，讓人民沉浸在政府的安排中，人民如同膽小的動物，政府則成為牧羊人。托克維爾還指出集權的統治者與拙劣人民的組合，會加速將國家耗盡，人民甚至厭倦自己的代表及體制，也許可能創造更自由的制度，卻會很快的臣服在統治者的腳下（de Tocqueville, 1863b, pp. 360-363, pp. 392-393, p. 396）。

二、地方集權與州際緊張關係

行政集權的另一個問題是地方集權，托克維爾指出他曾造訪英國與美國，這兩個國家的「省（州）級獨立」（provincial independence）已完備建立，兩國人民討論無數造成國家罪惡的成因，卻未論及地方「自治體制」（local system）有什麼問題，無不認為地方獨立與自治是件好事。地方自治帶來的不只是行政分權的好處，更因為人民的地方參與，形成對國家熱愛的政治效果，地方與國家的關係如同個人與家庭的關係，參與地方事務也同時關心國家福祉。而美國地方當局的自治與自主性甚高，所造成的統治不便與成本，不是歐洲國家所能忍受，甚至將為美國帶來不利的後果。美國作為聯邦制國家，每個州都有自身的運行體制，有最高權威的立法議會，作為多數的理性代表，是各州政治權威的來源，下屬的地方議會則無法干涉及挑戰州政府權威，州議會僅能以自身要求來自我限制，甚至會侵奪屬於聯邦政府的事權，這已不是地方分權，而是地方集權。美國十九世紀初政黨政治發展，強調強大中央與限制人民的聯邦黨式微，崇尚地方與人民自由的民主共和黨強大，讓州

與地方的自主意識更為高漲（de Tocqueville, 1863a, pp. 110-111, p. 118, p. 122, pp. 223-225）。

托克維爾亦論及美國的州際與區域問題，北方州與南方州在經濟活動、風俗民情與處事態度上有所不同。北方人勤勞與自理，做事有耐性與循序漸進，心思細膩與待人寬厚，屬於中等（產）階級的氣質，南方人高調行事與排場奢華等，擁有貴族與雇主氣息，托克維爾指出北方人與南方人的差異，而奴隸制度成為兩方潛在的衝突點。北方州以工業及商業活動為主，發展日趨富裕且人口快速增加，南方州倚靠奴隸制度從事農業生產，財富與人口增長速度有限，這也讓國會中的眾議院席位必須調整，致使南方州的力量在國會中逐漸弱化，北部州及西部州的眾議員比例上升，南方州過去出現過四名總統，之後當選總統的機會降低。北方州與南方州的財富落差，所造成的權力差距感，會影響部份州對於聯邦的向心力，聯邦體制會有潛在分裂的危機。托克維爾便論及幾次南方集團對聯邦法令的抵制與抗爭，甚至準備以武力相向，都讓聯邦政府讓步，托克維爾赴美時的傑克遜總統便是州權支持者，原有的地方分權逐步向地方集權傾斜，聯邦政府角色弱化，影響日後聯邦體的團結性（de Tocqueville, 1863a, pp. 225-226, pp. 503-534）。

三、弱勢聯邦與權力平衡問題

托克維爾對於美國憲政體制與權力機關之間的問題提出看法，美國的州及地方自治體現高度的自主性，行政分權是重要特徵，但是聯邦政府的作為相較於州政府，是比較公正、有節制、謹慎、持續與連貫一致，表現優於任何一個州。美國民主面臨兩大主要威脅，一是立法機關完全臣服於選舉人團體的意志，二是政府其他機關的權力都集中在立法機關手中，這些問題都來自於州立法人員的推波助瀾，反而是國會議員降低威脅的破壞力。而美國的聯邦體制對歐陸其他國來說是複雜的，聯邦政府相對於各州是弱勢的，聯邦政府在憲法規範下限縮職權，形成對州與人民有利的狀態，若遇到州及人民的反抗，聯邦政府將面對是否讓步的難題，1812年美英戰爭，聯邦政府便面臨康乃狄克州與麻州不派兵支援的情形，卻也無法處理（de Tocqueville, 1863a, p. 197, pp. 212-213, pp. 216-217）。

美國民主共和體制的特點也反應在立法機關，若要對討論議決事務做出決定，多數者便具有合法性地位，展現無所不能（omnipotence）與絕對權威的特性。而立法機關定期選舉，讓代議士經常更替流動，新的民意代表意見讓法案意見反覆變動，而美國立法機關佔有主導地位，行政部門執行立法的結果，當法律及政策持續

處於不穩定狀態，行政部門執行事項便會呈現變動的情形。⁸ 而托克維爾引用傑佛遜的觀點，指出美國將面臨立法權專政的危險，行政權的專政則是很長時間之後才會出現。此外，托克維爾論及美國司法權對於民選行政官員的審判與處罰時，指出面對中央機關與下級民選行政機關的衝突，法院是重要的折衝媒介，能迫使民選行政官員服從，更指出：「當司法權在政治世界擴權時，也同等造成民選官員權力的擴張，若是兩個權力體制不能相互尊重與節制，將會造成國家陷入無政府或相互奴役的狀態」。機關之權力行使有其限度，若是過度運用，造成權力機關之間相互侵權及制衡關係的緊張，更將呈現惡性螺旋對峙升高難解情形（de Tocqueville, 1863a, p. 92, pp. 324-329, pp. 332-334, pp. 337-338, pp. 344-347, pp. 355-358）。⁹

四、政治生活的市儈化與庸俗化

托克維爾也意識到工商業發展對於民主生活的影響，民主體制強調身份平等，富人追求奢華也僅限於自身的虛榮滿足，不會對其他人產生身份的不平等展現，不會危及既有秩序，因為既有體系秩序提供富人發展的基礎。民主的平等原則讓人民樂於從事工商產業活動而非農業，可藉此翻轉貧困的處境，獲得金錢與良好的生活環境，致使人們會努力投入利益的競逐。但是從事工商產業發展的雇主，卻將成為社會的新貴族階級，他們擁有的財富越來越多，一般工人的地位與影響力越低落。當製造業越發達，讓產量大增與價格下降，工人的地位更為艱困，雇主與公民的關係更為遙遠，破壞民主政治與公共生活中人際之間應有的互助與德行關係（de Tocqueville, 1863a, pp. 55-56, 1863b, pp. 155-156, pp. 187-191, pp. 193-197）。

此外，美國的政黨政治也是民主生活的特色，議員的選票來自於選民，必須聽

⁸ 托克維爾認為多數引發的專制暴政會威脅民主運行，除了議會多數產生的絕對權威與影響政府運作外，社會多數所形成的壓力與暴力也不容忽視，因為多數暴政並不一定是暴力或物質形式展現，藉由言論及輿論自由所形成的多數意見，可以對社會大眾產生無形的障礙高牆，以漠視或不去理會少數者的看法與價值，讓少數者的心智與靈魂遭受隔絕。致使人群是擁擠的而個人是孤單的，身軀是自由的而意志是禁錮的，周遭人是禮貌的但自己是被漠視的，許多人對於此類多數暴政產生的影響戒慎恐懼，進而依附於多數而放棄自己的看法（de Tocqueville, 1863a, pp. 335-338）。

⁹ 雖然美國是平等的社會，不似歐洲的差序格局與貴族階級，但是托克維爾認為美國社會仍有類似貴族具有領導能力的代表，也就是法律從業人員，即法學家、律師與法官，他們擁有專業與熱情，能夠帶領人民阻擋暴政，讓高漲的民意熱情冷卻、人民遵守法律規定及社會趨於穩定（de Tocqueville, 1863a, p. 348, pp. 355-358）。

取選民的意見及滿足選民的需求，良善經營自己的選區，甚至為滿足選民的需求，議員也可以提出有違自己政治信念的主張，選民將自己選區的議員視作自身利益的維護者，希望議員是能言善道的人士，能夠以慷慨激昂或讓人動容態度發表長篇大論或言簡意賅的言論，藉由精湛表演來展現對選民的付託。托克維爾認為當議員越來越依附於選民，便會討好選民而失去應有的立場與態度，甚至滿足個別地方利益，進而凌駕於全國利益之上，而不善於言詞表現、個性低調與誠樸之人，便不會選擇從事政治競選工作，致使能力平庸而能言善道之人充斥各級議會，讓政治生活趨於庸俗（de Tocqueville, 1863b, pp. 108-113）。托克維爾指出議員的行徑：

很少有國會議員回到家鄉不會對選民發表演說，…對他的聽眾說出偉大道理（他本人也混淆不清），還有鮮少人知曉的細碎瑣事，結果是，議會辯論的內容模糊不清與不知所云，是要拖延步伐而非朝向目標邁進（de Tocqueville, 1863b, pp. 111-112）。

五、行政效率與品質堪慮

行政分權的方式之一是由鄉鎮人民選舉官員執行公務，所花費時間相對漫長與不便，若有爭議（如稅捐問題）而進入司法訴訟程序，更是曠日費時與緩不濟急，遇到突發、重大與複雜問題，鄉鎮官員缺乏專業、經驗不足與事權分散，都將影響上級機關要求的執行成效。每個民選官員上任時都有發揮的機會，有決策裁量的自主空間，而每個人的性格與能力有所不同，領導與行事風格也大異其趣，能否與之前的政策及作法銜接連貫，都影響行政運行的持續性與穩定性。地方行政職務任期短與職位多，造成行政人員大量流動，行政管理經驗缺乏彙整與傳承，也因為不同單位各行其是，致使難以相互交流與技能分享，無法將行政行為轉換成科學的知識體系。對於公共事務熟練的行政才是真正適合民主國家，要邁向成熟的民主國家，必須審慎思考發展行政知識，避免行政作為的任意性、多變性與專擅性（de Tocqueville, 1863a, pp. 110-112, pp. 263-270, pp. 306-307）。

擔任公職被視為一種公民責任與榮譽，與歐洲相較，美國公務人員作風樸實謙和，低階官員薪資相對較優，高階公務人員則相對較低，而許多富人、事業有成或有才幹之人，專注於自身事業而不願意投入行政職務，或不願與一般平民共同相處，更不想離開家鄉遠赴政府任職，致使一些擁有優質能力的人無法進入公職行列。在革命階段的人民會將公共參與視為重要目標，但是進入民主體制運行階段的

人民，對於個人與公共目標的排序會有所錯置，將追求利益放在首位，逐漸淡出公共生活，將公共事務的責任委由他人代行，僅履行投票的工作，讓有心的政黨與政治人物趁機奪權與專擅。托克維爾指出：「當公民投入勞動而不在意是否參與公共事務，作為一個將空閒時間投入履行公共責任的階級不復存在，讓政府的職位無法完成，若是在關鍵時刻一些有能力與野心人士抓住最高權力，他將會發現在他眼前開放的是各種奪權道路」。此外，民主國家的人民會有願意從事工商產業活動而不願意從事公職的可能性，但是當工商業發展面臨瓶頸，人民便可能放棄自身的努力而轉向政府謀取公職，以此擺脫貧困與無助。托克維爾認為這對於國家發展是無益的，買賣官職將破壞公共生活中的公民品德，這些買官者難以控制與管理，他們甚至會想推翻政府的憲法，改變國家的狀態，造成國家的困窘與衰弱（de Tocqueville, 1863a, pp. 227-229, pp. 257-259, pp. 263-265, pp. 276-278, 1863b, pp. 158-160, pp. 168-171, pp. 305-307）。

陸、托克維爾夢魘的成形

托克維爾在《美國的民主》書中，對美國行政分權進行剖析，指出矛盾與背反關係，也預示日後美國的行政集權等問題，我們可以從重要事件的發生時序，認識美國從行政分權走向「托克維爾夢魘」之路。

一、聯邦—州爭議與南北戰爭

托克維爾論及美國行政分權的對象包括鄉鎮、郡與州，地方政府已擁有高度自主性，加上當時美國重視地方自治風尚，逐步形塑地方集權的氛圍，日後甚至出現州與聯邦之間的紛爭，而北方州與南方州因為經濟型態及對於蓄奴態度的不同，致使聯邦體制面臨衝突與危機的挑戰。1798年肯塔基州與維吉尼亞州宣布國會通過的《外國人與煽動叛亂法》（Alien and Sedition Acts）違憲而廢止施行，1828-32年間南卡羅萊納州對於聯邦關稅法的不公平爭議，表示州政府可以撤銷其合法性，當時副總統卡宏（John C. Calhoun）來自於南卡，支持此一觀點，聯邦與州之間高度對峙與劍拔弩張，最終化險為夷，卻也成為州政府擁有抵制聯邦法律之權利的重要案例。1850年國會制定《1850年逃逸奴隸法》（Fugitive Slave Act of 1850），藉由隱忍南方蓄奴主保有至自由州追捕逃逸奴隸之權，以保存聯邦體制的完整，1854年威斯康辛州最高法院宣布該法違憲，1857年聯邦最高法院在 *Scott v. Sandford* 案中

宣告 1850 年的法案合憲，判決一出南北兩方對立更為尖銳（Boyd, 1997; de Tocqueville, 1863a, pp. 529-534）。

托克維爾赴美時，南北集團因為蓄奴問題而意見相左，1820 年「密蘇里妥協案」（Missouri Compromise）讓蓄奴州與自由州為取得國會參議院席次平衡的結果，國會處於權力均衡之時，兩方看似趨於和平，面對南方州以蓄奴問題威脅脫離聯邦，北方集團及聯邦政府便暫時退讓，雖然聯邦體制維持運行，卻讓南方集團更為凝聚與聯邦政府對峙。之後有新州加入，造成南北集團國會席位比例的失衡，彼此又出現嫌隙，再訂立「1850 年妥協案」（The Compromise of 1850），聯邦政府及北方州對南方州做出更多退讓。此時自由州與蓄奴州的數量明顯失衡，1861-65 年間有 21 個自由州、15 個蓄奴州及其他領地，眼見南北集團之間權力關係已失去平衡，1861 年南方集團宣戰，由多數支持蓄奴的州組成「美利堅邦聯」（The Confederate States of America）（另外有 4 個蓄奴州願意留在原有聯邦體制），美國也在南北戰爭後結束地方集權及分離狀態，進入穩定的聯邦體制運行，聯邦政府的領導功能漸趨於穩定（韓保中，2007，頁 113；Allen, n.d.; History, 2009b, 2009c; National Archives, n.d.）。

二、分贓政治

托克維爾訪美時美國總統是傑克遜，他曾擔任過軍人並領軍作戰，具有平民情懷，也曾擔任過國會議員，對於菁英長期佔有政治及行政職位甚為反對，力主平民來擔任政府的行政職務，由獲選陣營的支持者來分得職位，開啟勝選者全拿的分贓制。托克維爾論及美國行政分權的弊病時，指出當人民在經濟商業活動失敗時，便會去政府謀求職務，甚至進行賣官鬻爵的活動。其背景與行政分贓制有所關聯，公民的政治參與動機轉為利益導向，投入行政事務將不再是追求公民道德與創造公共福祉，而是謀求個人福祉與黨派利益的最大化。分贓制度隨著選民投票資格放寬、選民數量增加、政黨組織強化與地方政治機器緊密結合等因素影響，產生許多專門從事選舉與政黨活動的人士，在過往由地方公民參與地方公共職務的方式之外，轉向代議士與政黨菁英領政的情形。美國內戰結束後，都市化、工業化與移民人口進入，分贓體制在城市大力發展，地方政府許多職務被分贓集團囊括與支配，形成盤根錯節的分贓體系，十九世紀末美國城市快速成長發展，但是貪腐與無效率的問題嚴重，社會大眾難以接受，致使推動政治與行政改革（韓保中，2012，頁 212-223；Schultz & Maranto, 1998, pp. 28-39）。

三、功績制與行政國

分贓制讓公職成為勝選政黨及專屬團體的囊中物，過去藉由擔任公職以培養公民責任感的理念逐漸淡化，行政風氣變得市儈與腐敗，影響地方與國家的進步發展。1881 年美國總統加菲爾（James A. Garfield）當選，遭到索求公職不順人士刺殺後身亡，分贓制惡化至極，促發社會大眾正視分贓政治問題，國會在 1883 年通過《潘德頓文官改革法案》（the Pendleton Act），開啟聯邦政府「文官功績制」（the merit system），之後州及地方政府跟進採用。政府以考試選材的文官來代替公民參與，用常任方式取代頻繁與短期的選舉任官，以專業考量來避免公民參與的業餘性與無效率，並恪遵政治中立原則，降低政黨的干涉與影響。十九世紀末美國工業化快速發展，許多事務已非各地方政府及鄉鎮人民自行選舉代表處理便可，需要大量長期穩定運行的專業人才來推動與管理，有助於美國的穩定與成長發展（韓保中，2012，頁 238-239；Wheeler, 1919）。

美國行政人員在推行功績制後建立穩定的官僚體制，公務機關聘用人員數量也大幅增長，以聯邦政府為例，1831 年 19,800 人，1841 年 23,700 人，1851 年 33,300 人，1861 年 49,200 人，1871 年 53,900 人，1881 年 107,000 人，1891 年 166,000 人，1901 年 256,000 人，1911 年 391,350 人，1921 年 562,252 人，1931 年 588,206 人，1941 年 1,370,110 人。龐大的行政組織與人員，具備專業知識、專屬裁量與執行權限，不得任意使其去職，成為美國政府的第四部門，總統與國會議員有其年限，必須隨著勝選與否而去（任）職，功績制下的行政人員能持續任職。美國新政時期強化行政部門的權力，並且在 1946 年制訂《行政程序法》（the Administrative Procedure Act），提供行政國的法律基礎，此亦體現托克維爾所指出行政集權的特點。美國行政學也在十九世紀末開始發展，威爾遜（Woodrow Wilson）於 1887 年〈行政的研究〉（'The Study of Administration'）一文中，指出行政必須脫離政治，成為獨立的研究領域，古德諾（Frank J. Goodnow）亦提出政治—行政二分法概念，以及行政作為執行公法等主張，之後許多研究者與學說出現，美國的行政研究隨著國家組織與權力發展而日漸蓬勃（韓保中，2011，頁 14；Bureau of Census, 1949, p. 294; Goodnow, 1900, 1905; Tushnet, 2021, pp. 6-9; Wilson, 1887）。

四、管制權、大政府與權力爭議

托克維爾指出美國政府集權的現象，政府與行政同時集權將達到專權或專擅的狀態，將影響權力分立與制衡關係。美國在南北戰爭後，工業化、商業化與都市化的蓬勃發展，讓財團「托拉斯」(trust) 逐步壟斷市場與相關資源，貧富差距與剝削情形日益嚴重，財團與地方政黨勢力勾結，支配地方與全國立法決策，而人民經由地方立法與自決程序處理的成果有限，人民期待強大國家的出現，希望行政機關能積極介入管制與處理。¹⁰ 美國國會於 1887 年通過《州際商業法》(Interstate Commerce Act)，設立「州際商業委員會」(Interstate Commerce Commission) 管理全國交通及鐵路，1890 年通過《薛曼頓反托拉斯法》(Sherman Antitrust Act) 管理托拉斯問題，1906 年通過《肉品檢驗法》(Meat Inspection Act) 及《純淨食物與藥物法》(Pure Food and Drug Act)，管制一般大眾飲食、醫藥與日常物資安全，1910 年《曼·艾爾金斯法》(Mann-Elkins Act) 對商業的管理擴大至電話及電報，1914 年成立「聯邦貿易委員會」(Federal Trade Commission) 等。前述法案對於民生日常經濟與物資進行介入管理，對企業獨佔壟斷給予更明確的管制措施，美國在二十世紀初出現「新國家主義」(New Nationalism) 的主張(韓保中，2011，頁 14-15；Rabin, 1986)。¹¹

¹⁰ 南北戰爭後美國工商業快速發展，產生許多鉅富，南北戰爭之初百萬富商僅 400 位，1892 年增加至 4,047 位，甚至出現許多大財團與托拉斯，如標準石油、卡內基鋼鐵、摩根財團等，財團運用龐大資金與併購方式支配市場。發展過程中財團與地方政治勢力結合，以賄賂與分贓等方式建立貪腐政治體制，在地方上對行政首長及議會施壓，甚至大財團培養地方政客進入地方議會及國會(1913 年第 17 號憲法修正案通過之前，各州兩名參議員是由各州議會派任，過去有參議員是代表財團托拉斯的利益進入國會)，訂立對其有利的政策或監督行政部門以維護自身利益。財團壟斷市場與影響經濟情形日益嚴重，許多州議會嘗試立法管制，地方首長與人民起身阻擋財團的惡行，1890 年代掀起「直接民主」(direct democracy) 運動，州議會藉由修憲或立法方式，讓人民直接行使罷免、創制與複決權，以此對抗財團與地方政治集團，這股風潮十九世紀末起在中西部擴散，曾任威斯康辛州長及國會議員的拉富萊特(Robert M. La Follette)，便是發展基層民主對抗財團的代表。然而，地方政府自發性的對抗財團仍是力量有限，還是需要中央政府以積極態度與強勢作為面對與處理之(韓保中，2020，頁 101，頁 109，頁 113；Digital History, n.d.; GildedAgePush, n.d.; Murphy, 2009)。

¹¹ 二十世紀初美國新國家主義的倡導者以克羅利(Herbert Croly)為代表，他在 1909 年的《美國生活的應許》(*The Promise of American Life*)一書，提出「以漢彌爾頓式手段達

1929 年美國發生經濟大蕭條，1933 年小羅斯福（Franklin D. Roosevelt）背負人民期待當選總統，上任後開啟百日革新與「新政」（New Deal），以政府的擴大支出與公共建設，增加就業及活絡民間經濟，強化政府與行政的功能，採行許多積極作為，不同於行憲初期的小規模與有限政府理念。¹² 小羅斯福總統與執政團隊提出許多經濟與就業復興計畫，但是有些計畫遭到聯邦最高法院法官的審查而被否決，美國聯邦最高法院法官任期為終生制，有的法官為之前總統所提名，對於小羅斯福總統的政策主張多所質疑。小羅斯福總統連任後，提出《1937 年司法程序改革法案》（Judicial Procedures Reform Bill of 1937），以法官們年事已高及工作效率不佳為由，為 70 歲以上未退休的法官增配助手，增加法官人數，最多不超過 6 人，以此改變聯邦最高法院法官數量與支持情形。具備高民意的小羅斯福總統想要推動新政，但是變更憲政架構茲事體大，國會則是延遲會議，法案經過 160 多天後終止，讓三權機關審慎思考彼此適切的角色（韓保中，2018，頁 468；Leuchtenburg, 2005; NCC Staff, 2024; Tushnet, 2021, pp. 8-9）。

五、強大聯邦政府與府際關係

托克維爾訪美時的傑克遜總統反對強大的聯邦政府，任內更撤銷國家銀行，遇有聯邦、州與地方政府爭議時，對於州與地方政府多所支持及讚許，托克維爾所闡

成傑佛遜式目標」（the use of “Hamiltonian means” to achieve “Jeffersonian ends”）主張，傑佛遜式目標是指共和主義與對個人自由保障，漢彌爾頓式手段則是聯邦主義與國家工具論，希望強化國家的能力與手段，來矯正財團獨佔壟斷的問題，以確保人民不受到財團的影響，能充分行使自由，《美國生活的應許》一書出版後，新國家主義的主張獲得許多迴響（韓保中，2020；Croly, 1909）。

¹² 小羅斯福總統 1933 年上任後提出《緊急銀行法》（Emergency Banking Bill）、《農業調整法》（Agricultural Adjustment Act）、《聯邦緊急救援法》（Federal Emergency Relief Act）、《田納西河谷管理局法》（Tennessee Valley Authority Act）、《聯邦安全法》（Federal Securities Act）、《格拉斯-斯蒂格爾銀行法》（Glass-Steagall Act）、《互惠貿易協定法》（Reciprocal Trade Agreements Act）及《公平勞工標準法》（Fair Labor Standards Act）等法案，設立平民保育團（Civilian Conservation Corps）、擴大就業、雇用措施與組織等，以及增設全國青年官署（National Youth Administration）、全國人事委員會（National Personnel Council）、國家資源計畫委員會（National Resources Planning Board）與隸屬總統的行政管理委員會（President’s Committee on Administrative Management）等組織與機構（韓保中，2011，頁 134-135；Egger, 1976, pp. 57-60, pp. 67-70）。

述的聯邦-地方政府關係是弱聯邦-強地方的情形。十九世紀末聯邦政府成立新的機構與委員會，管制全國不同類型的公共事務及事業，二十世紀的新事務挑戰，開啟聯邦政府的新角色，以及與地方政府的新關係。萊特（Deil S. Wright）提出不同時期的美國「府際關係」（intergovernmental relations）模型（聯邦與地方政府間的互動關係），1937年之前是衝突（conflict）階段，強調聯邦、州與地方政府之間的適切邊界，避免聯邦侵犯州與地方政府權限，以法律、司法及管制為手段。1933-1953年間是合作（cooperative）階段，面對大蕭條壓力及世界大戰的衝擊，聯邦政府與各級地方政府是協力合作關係，聯邦政府運用政策計畫、廣泛公式及開放式補助來協助各級政府。1945-1960是集中（concentrated）階段，戰後重建的計畫需要，聯邦政府以類型化補助及服務標準來提供服務。1958-1968年是創造（creative）階段，因應當時「大社會」（great society）的社會福利計畫及全國目標等，聯邦政府提供計畫補助給予地方。1965年起的競爭（competitive）階段，因應國際局勢變動國內經濟問題，過去經費補助方式必須調整，化解因經費不足產生的聯邦與各地方政府之間緊張關係。二十世紀起美國聯邦政府轉向強大與優勢地位，運用許多計畫來補助地方政府，這會是托克維爾難以想像的政府集權型態（History, 2009d; Tushnet, 2021, p. 6; Wright, 1974）。

六、軍工複合體的發展

美國建國之初國力尚在發展之中，以有限的軍力保衛十三州，1823年門羅總統發表「門羅宣言」（the Monroe Doctrine），強調歐洲列強不要干涉美洲事務，美國則不介入歐洲，被視為美國孤立主義的表現；隨著美國工業化發展與國力增長，老羅斯福總統的「羅斯福推論」（Roosevelt Corollary），讓美國有餘裕介入拉丁美洲事務；二十世紀初美國已是工業化大國，一戰爆發後雖未立即投入戰場，卻也在威爾遜總統第二任期參戰，成為關鍵的決勝力量，卻也在一戰結束後逐漸退回孤立主義立場；直至二戰爆發後美國參戰，再次成為決定勝利的力量。二戰後的美國成為世界強權，也是自由民主陣營的重要支持力量，除了厚實的經濟實力，美國的強大軍事武力成為世界權力均衡的關鍵力量。美國前總統艾森豪在1961年〈告別演說〉（“Farewell Address”）中，提到美國人民必須注意「軍工複合體」（military-industrial complex, MIC）新產物的發展，日後也證明「軍工複合體」持續茁壯。為因應冷戰、美國與全球的軍事需求，美國的「軍工複合體」以軍方-產業-國會形成龐大的跨部門組合，能快速與大量生產新進武器以因應全球格局與戰

事，政治、軍事與產業的緊密結合，無疑是國家權力擴張的機會，這也是托克維爾當時所難以想像的，也因為美國作為世界霸權，軍事影響力不容小覷，「托克維爾夢魘」的影響範圍也從美國擴展到世界（Greenwalt, 2021; Hartung & Freeman, 2023; Mitchener & Weidenmier, 2005）。

七、資通訊科技進步與網路社會的發展

美國自南北戰爭結束後開啟工業化發展，十九世紀末走向強盛工業化道路，對於專業化行政體系的需求大增，並強化政府對技術性事務的管制與管理能力，以及逐步形成精英與專家主導的專家政治。美國參與一戰期間，威爾遜政府成立「公共資訊委員會」（The Committee on Public Information），用以對美國人民宣傳對德國戰爭的必要性以及激發人民愛國心，充分掌握國家等級的宣傳力量，基於國家安全與愛國心的理由，具備強大的資訊管制與輿論控制力量。專家政治與專業事務領域管制權的結合，政府的控制能力與管道大增，獨佔專業知識與訊息，並主導公共事務決策權，成為現代的托克維爾夢魘型態。現今資通訊與數位科技進步，便有機會緩解托克維爾夢魘的情形，首先，網路科技有助於推動「電子化政府」（e-government），讓政府的資訊公開以供人民瞭解與查閱，以及決策歷程能夠即時與透明，讓人民能夠充分掌握相關資訊，降低政府對於資訊的獨佔與控制情形。第二，即時與便利的虛擬公民線上參與，跨越實體政治生活的不便與隔閡，藉由公共討論形塑網路社群，以此凝聚公民意識、共識與公共行動，並且進行專業知識的交流與學習，甚至可以發起網路倡議以推動公共政策與立法。第三，對政府及行政機關的監督，藉由網路平台發起社團或平台，對政府的法案、政策與行動進行監督與討論，以此督促政府依法與良善作為，並且傾聽人民意見與政策審議結果，運用網路來實踐民主的新型態，並且對托克維爾夢魘產生緩解或抑制的效果（Berg & Hofmann, 2021; De Blasio & Sorice, 2019; Fischer, 2016）。

柒、結論

托克維爾在《美國的民主》一書中，展現敏銳的觀察力、精闢的分析力與良好的預示力，闡釋美國民主的興起、運行方式、內在動力、特點、潛在問題與日後發展挑戰，是一本不可多得的優良巨著。托克維爾觀察到美國人民基於過去殖民時期的經驗，對於政府集權、專權與濫權的恐懼，以及人民藉由親身參與地方公共事務

來落實自由民主的信念，以此降低政府官員以公權力干涉人民生活的機會，若政府集權已不可免，人民可以自己把握行政分權。本文歸結托克維爾對於行政集權的看法，「政府可以任命及撤換執行事務的官員，擁有權力進行管轄與執行公共事務，可以徵集及使用地方人民的資源，並且讓人民臣服」。當政府集權與行政集權結合，將成為獨斷專權的政府，威脅人民自由權與憲政體制運行，此即「托克維爾夢魘」的緣起、制度與理論背景。

托克維爾基於矛盾與背反的思維及焦慮不安感的驅使，指出美國可能面臨的行政集權等問題，本文歸結有行政集權與走向獨斷專權、地方集權與州際緊張關係、弱勢聯邦與權力平衡問題、政治生活的市儈化與庸俗化、行政效率與品質堪慮，一些事件的發生也契合托克維爾預示的問題與危機，如南北戰爭、分贓政治、功績制與行政國、大政府與擴權、強大聯邦政府及繁複府際關係，而二戰後的軍工複合體、資通訊科技進步與網路民主的挑戰等，這些事件體現「托克維爾夢魘」的意涵。托克維爾在《美國的民主》一書中反應出矛盾與背反的觀念，如平等是美國民主的特點卻又因為過度強調平等而影響民主，人們爭取自由而革命卻又因為怠惰而放棄行使自由；行政分權是實踐公民責任的方式，卻又讓公共事務交由政府任命的官員執行及形成行政集權；地方分權是制度與歷史的成果，但是高自主性卻衍生為地方集權，造成州與聯邦之間的衝突；行憲之初聯邦政府看似集權卻相對弱勢，日後卻成為具管制與分配能力的大政府。

托克維爾指出矛盾與背反概念，雖未細述彼此之間可能如何交互影響與發生，日後歷史演進與事件發生時序，顯示托克維爾所擔心的事務，部份確實有害民主共和國而必須警惕，部份卻是日後不可避免的時代趨勢。從過去農業小共和轉向工商業大共和，部份矛盾與背反體現對於政府與行政的憂慮，卻成為日後邁向強大政府與專業化行政的發展方向，及必須嚴肅面對的相關問題。雖然托克維爾對於美國政府與行政集權發展的看法，現今看來甚為合理或理所當然，卻是托克維爾作為觀察者，依據當時憲政精神、社會氛圍與民主信念等，所提出的矛盾與背反預示，許多預示與看法也成為日後美國人民必須以智慧與耐心來處理的課題。

托克維爾赴美時許多州處於農業社會，代表保守穩定的力量，而工商業快速發展與競爭關係，讓社會與公共問題增添分殊性、跨域性與複雜性，加上人際疏遠、道德與群體意識弱化，以及分贓政治的問題，過往以農業社會為基礎的政治與行政理論，以及專業與能力有限的鄉鎮與個人，難以應對新穎與複雜問題。專業化、常業化與法治化的官僚體系存在成為必要與必然，對於政府及行政集權與的認知也面

臨調整，必須尋求新途徑與新知識來管控日益壯大的國家機器。美國作為民主國家，有其自由性、開放性、調適性與堅韌性，面對行政國與龐大官僚體系的到來，美國人民善用制度規範、研究精神與群體智慧等，提出許多改革計畫應對之。十九世紀末美國開啟行政研究，探討如何認識與管理龐大行政組織與人員，以契合固有的立憲民主精神，努力不讓行政走向專政、腐敗與暴政發生，今日美國行政學已形成龐大與精密的知識體系。

雖然行政問題只是托克維爾觀察美國民主的項目之一，卻也讓人們瞭解近兩百年前行政與民主的緊密關係業已存在，以及如何影響日後美國行政的發展，托克維爾的分析與見解在今日看來，依然是擲地有聲與發人深省。本文結合行政與思想的研究，讓行政理論不只是關心與解決眼前當下問題，而是連結過去與現在的思想，藉由托克維爾的視角，瞭解美國行政體制與問題的生成與演進，審視美國「托克維爾夢魘」難題所謂何來，思考潛在問題與挑戰，體現「知其然，知其所以然，知其所應然」的研究意義。行政事務是人類社會事務的一環，研究者與從事者應掌握多樣的社會意義，探尋可能的認識方式，以利行政事務的良善運行，本文採用行政、思想與歷史等素材與方法，提供另一種行政研究的旨趣與方向。

參考資料

- 丘昌泰（1987）。美國民主的觀察家：托克維爾（1805-1859）一評介其對美國自由與平等理念的觀察。**思與言**，25（1），85-99。[Chiou, C.-T. (1987). The observer of American democracy: Alexis de Tocqueville (1805-1859)- A review on his observation of the American liberty and equality. *Thought and Words: Journal of the Humanities and Social Science*, 25(1), 85-99.]
- 江宜樺（1999）。托克維爾論自由、平等與民主政治。**台灣哲學研究**，（2），25-70。[Jiang, Y.-H. (1999). Tocqueville on liberty, equality and democracy. *Taiwan Philosophical Studies*, (2), 25-70.]
- 許家豪（2016）。托克維爾論多數暴政。**思想**，（31），25-39。[Hsu, C.-H. (2016). Tocqueville on majority tyranny. *Thoughts*, (31), 25-39.]
- 陳建綱（2005）。制度共和主義：托克維爾自由觀之重塑。**思與言**，43（4），205-233。[Chen, C.-K. (2005). Institutional Republicanism: Reconstructing Tocqueville's concept of liberty. *Thought and Words: Journal of the Humanities and Social Science*, 43(4), 205-233.]

- 韓保中 (2007)。憲政與行政：論威爾遜〈行政的研究〉的緣起與意義。政治科學論叢，(34)，105-150。[Han, B.-C. (2007). Constitutionalism and administration: On the origin and impact of Woodrow Wilson's *The Study of Administration*. *Taiwanese Journal of Political Science*, (34), 105-150.]
- 韓保中 (2011)。Frank J. Goodnow 的法治行政思想之研究。翰蘆。[Han, B.-C. (2011). *A study of Frank J. Goodnow's administrative thoughts of the rule of law*. Han-Lu Book Inc.]
- 韓保中 (2012)。美國文官制度的演變：功績制興起之研究。國家與社會，(12)，199-257。[Han, B.-C. (2012). On the development of American civil service institutions: A study of the rise of merit system. *Journal of State and Society*, (12), 199-257.]
- 韓保中 (2018)。美國反聯邦派的政治理念與主張。載於紀俊臣、邱榮舉 (編)，地方治理的問題與對策：理論與實務分析 (頁 435-474)。致知。[Han, B.-C. (2011). Political ideas and claims of American anti-federalists. In Chi, C.-C., & Chiu, R.-J. (Eds.), *Issues and policies in local governance: theoretical and empirical analysis* (pp. 435-474). Zhi-Zhi Publishing.]
- 韓保中 (2020)。美國從形式民主、國家民主到進步民主：論賀柏·克羅利的政治思想。政治學報，(69)，99-129。[Han, B.-C. (2020). From formal democracy, national democracy to progressive democracy in the United States: On the political thought of Herbert Croly. *Chinese Political Science Review*, (69), 99-129.]
- Allen, J. R. (n.d.). *Free and slave states map – State, territory, and city populations*. The Civil War, Retrieved August 14, 2023, from <http://www.nellaware.com/blog/free-and-slave-states-map-state-territory-and-city-populations.html>
- Aydiner, C. (2017). *Democratic despotism and democracy's drift: Tocqueville's validity today*. Beyond the Horizon, June 1. <https://behorizon.org/democratic-despotism/>
- Berg, S., & Hofmann, J. (2021). Digital Democracy. *Internet Policy Review*, 10(4), 1-23.
- Boesche, R. (1983). Why could Tocqueville predict so well? *Political Theory*, 11(1), 79-103.
- Boyd, E. (1997). *American Federalism, 1776 to 1997: Significant events*. January 6. <https://usa.usembassy.de/etexts/gov/federal.htm>
- Bureau of Census (1949). *Historical statistics of the United States, 1789-1945*. US. Dept. of Commerce, Bureau of Census.
- Craiutu, A. (2005). Tocqueville's paradoxical moderation. *The Review of Politics*, 67(4),

599-629.

- Craiutu, A. & J. Jennings, J. (2004). The third “democracy”: Tocqueville’s views of America after 1840. *The American Political Science Review*, 98(3), 391-404.
- Croly, H. (1909). *The Promise of American Life*. Macmillan Company.
- De Blasio, E., & Sorice, M. (2019). E-democracy and digital activism: From divergent paths toward a new frame. *International Journal of Communication*, (13), 5715-5733.
- de Tocqueville, A. (1863a). Henry Reeve, Esq. (Trans.), *Democracy in America: Vol. I*. Cambridge: Sever and Francis.
- de Tocqueville, A. (1863b). Henry Reeve, Esq. (Trans.), *Democracy in America: Vol. II*. Cambridge: Sever and Francis.
- Digital History (n.d.). *The rise of big business*. Digital History. Retrieved August 13, 2023, from http://www.digitalhistory.uh.edu/disp_textbook.cfm?smtid=2&psid=3165
- Egger, R. (1976). The period of crisis: 1933 to 1945. In F. C. Mosher (Ed.), *American public administration: Past, present, future* (pp. 49-96). University of Alabama Press.
- Eide, S. D. (2010). *Locke, Tocqueville, liberalism, and restlessness*. [Unpublished doctoral dissertation]. Boston University.
- Ernst, D. R. (2014). *Tocqueville’s nightmare: The administrative state emerges in America, 1900-1940*. Oxford University Press.
- Fischer, N. (2016). The committee on public information and the birth of US State propaganda. *Australasian Journal of American Studies*, 35(1), 51-78.
- Gildedageapush (n.d.). *Political corruption*. Retrieved August 13, 2023, from <https://gildedageapush.weebly.com/political-corruption.html>
- Goodnow, F. J. (1900). *Politics and administration: A study in government*. The Macmillan Company.
- Goodnow, F. J. (1905). *The principles of the administrative law of the United States*. G. P. Putnam’s Sons.
- Greenwalt, B. (2021). *Ike was wrong: The military-industrial-congressional complex turns 60*. Breaking Defense, January 25. <https://breakingdefense.com/2021/01/ike-was-wrong-the-military-industrial-congressional-complex-turns-60/>
- Hartung, W. D. & Freeman, B. (2023). *The military industrial complex is more powerful than ever*. The Nation, May 9. <https://www.thenation.com/article/world/military-industrial-complex-defense/>
- History (2009a). *French revolution*. <https://www.history.com/topics/european-history/>

french-revolution

- History (2009b). *Confederate States of America*. <https://www.history.com/topics/american-civil-war/confederate-states-of-america>
- History (2009c). *Missouri compromise*. <https://www.history.com/topics/abolitionist-movement/missouri-compromise>
- History (2009d). *Andrew Jackson*. <https://www.history.com/topics/us-presidents/andrew-jackson>
- King, P. A. (n.d.). *Alexis de Tocqueville*. Learning To Give, Retrieved April 17, from https://www.learningtogive.org/resources/alexis-de-tocqueville?fbclid=IwZXh0bgNhZW0CMATAAR3h0yNmA4PzB85VDH8P7k2-4bohKzgKsui5AfCzBoJ_rDwus3Bt7H-4M9g_aem_AS3RMT4HngS9J0VQMPNSFkHculgUgJBY2fbJ7Qmk07TuSmpOW2Mj0_MzmTo4yEkq5BkqP30irRyMFNkRkwn-9Dn6
- Leuchtenburg, W. E. (2005). *When Franklin Roosevelt clashed with the supreme court—and lost*. *Smithsonian Magazine*, May. <https://www.smithsonianmag.com/history/when-franklin-roosevelt-clashed-with-the-supreme-court-and-lost-78497994/>
- Mitchener, K. J. & Weidenmier, M. (2005). Empire, public goods, and the Roosevelt corollary. *The Journal of Economic History*, 65(3), 658-692.
- Murphy, W. B. (2009). The national progressive republican league and the elusive quest for progressive unity. *The Journal of the Gilded Age and Progressive Era*, 8(4), 515-543
- National Archives (1789). *From John Adams to Massachusetts Militia, 11 October 1798*. Founders Online. <https://founders.archives.gov/documents/Adams/99-02-02-3102>
- National Archives (n.d.). *Compromise of 1850*. Retrieved July 18, 2023, from <https://www.archives.gov/milestone-documents/compromise-of-1850>.
- NCC Staff (2024). *How FDR lost his brief war on the supreme court*. National Constitutional Center, February 5. <https://constitutioncenter.org/blog/how-fdr-lost-his-brief-war-on-the-supreme-court-2>
- Noll, M. A. (2014). Tocqueville's America, Beaumont's Slavery, and the United States in 1831-32. *American Political Thought: A Journal of Ideas, Institutions, and Culture*, 3(2), 273-302.
- Overeem, P. (2008). Beyond heterodoxy: Dwight Waldo and the politics-administration dichotomy. *Public Administration Review*, 68(1), 36-45.
- Palmer, D. A. (2021). *What went wrong with democracy in America?* Medium, January 1. <https://medium.com/re-constitution/what-went-wrong-with-democracy-in-america->

e3e8b117a1ce

- Rabin, R. L. (1986). Federal regulation in historical perspective. *Stanford Law Review*, 38(5), 1189-1326.
- Runciman, D. (2017). Introduction: Tocqueville: Democracy and crisis. In D. avid Runciman (Ed.), *The Confidence Trap: A History of Democracy in Crisis from World War I to the Present* (pp. 1-34). Princeton University Press.
- Schultz, D. A., & R. Maranto, R. (1998). *The politics of civil service reform*. Peter Lang Publishing, Inc.,.
- Stauffer, D. J. (2018). “The most common sickness of our time”: Tocqueville on democratic restlessness. *The Review of Politics*, 80(3), 439-461.
- Tushnet, M. (2016). Tocqueville’s nightmare: Institutional and intellectual. *Harvard Law Review Forum*, 129(3), 122-127.
- Tushnet, M. (2021). Introduction: The pasts & futures of the administrative state. *Dædalus, the Journal of the American Academy of Arts & Sciences*, 150(3), 5-16.
- Ushistory.org (2024). *The 1824 Election and the “Corrupt Bargain”*. U.S. History Online Textbook, April 14. <https://www.ushistory.org/us/23d.asp>
- Virtanen, R. (1950). Tocqueville on a democratic literature. *The French Review*, 23(3), 214-222.
- Waldo, D. (1987). Politics and administration: On thinking about a complex relationship. In R. C. Chandler (Ed.), *A Centennial History of the American Administrative State* (pp. 89-112). Free Press.
- Wheeler, E. P. (1919). The rise and progress of the merit system. *Political Science Quarterly*, 34(3), 486-492.
- Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197-222.
- Wright, D. S. (1974). Intergovernmental relations: an analytical overview. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 416(1), 1-16.

On the Context from Decentralization of Administration to Centralization of Administration in America from the Standpoint of Tocqueville's Nightmare

Bao-Chung Han*

Abstract

Democracy in America is a significant work to comprehend early democratic politics in the United States. Alexis de Tocqueville proposed the perspective of a “centralized government and decentralized administration,” noting that it is essential for a sovereign state to have a centralized government, one that can direct and cope with domestic affairs universally, and that administrative affairs are routine, and shall adopt measures according to local conditions. Such measures are to be executed by local governments, self-governing bodies and citizens in order to practice the value of popular sovereignty and to foster the ethics and the duties of those citizens, and to avoid excessive government intervention and influence. De Tocqueville pointed out the potential problems of American democracy by means of contradictory thoughts and antinomies. If the government were to designate officials for administration, it would take away the autonomy and resourcefulness of the people, leading to a centralized government and administration, and resulting in a despotic government that would threaten American democracy. This manner of thinking is the origin and background of Tocqueville's Nightmare. De Tocqueville predicted the way a decentralized administration turns into a centralized

* Associate Professor, Center for General Education, National Central University, email: bjhan61@yahoo.com.tw.

administration, leading to many problems, such as centralized administration and despotism, local centralization and tensions between states, a weak federal government and the balance of powers and so on. Tocqueville's Nightmare comes into being step by step, such as the conflict between federal and state governments and civil war, spoils system, merit system and administrative state and so on. This study discusses the meaning, causes, and the operations of the type of centralized government and decentralized administration mentioned in *Democracy in America* in order to explain de Tocqueville's vision of a centralized administration and its potential concerns, and to indicate important historical events and their context so as to understand the road to Tocqueville's Nightmare of the United States.

Keywords: Tocqueville's Nightmare, centralization of government, decentralization of administration, centralization of administration, administrative state

