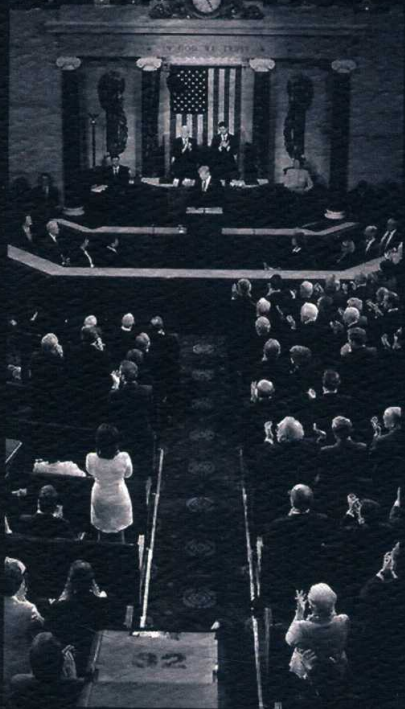


公共行政规范理论译丛

●主 编：马 骏 任剑涛



# 行政国家：

## 美国公共行政的政治理论研究

〔美〕德怀特·沃尔多 (Dwight Waldo) / 著  
颜昌武 / 译

# THE ADMINISTRATIVE STATE

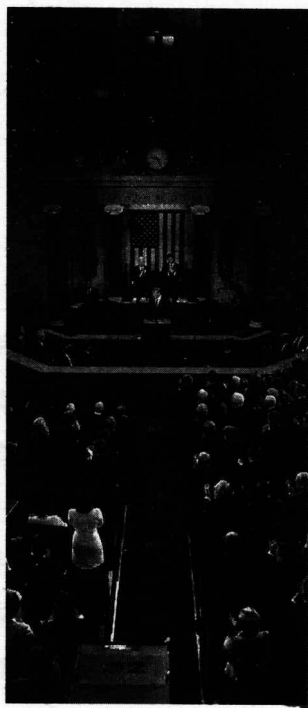
A STUDY OF THE POLITICAL THEORY  
OF AMERICAN PUBLIC ADMINISTRATION



中央编译出版社  
Central Compilation & Translation Press

公共行政规范理论译丛

◎主 编：马 骏 任剑涛



# 行政国家：

美国公共行政的政治理论研究

THE ADMINISTRATIVE STATE

A Study of the Political Theory  
of American Public Administration

〔美〕 德怀特·沃尔多 (Dwight Waldo) / 著



中央编译出版社  
Central Compilation & Translation Press

This edition is an authorized translation from the English language edition published by Transaction Publishers, 10 Corporate Place South, Suite 102, Piscataway, New Jersey 08854.

This edition arranged with TRANSACTION PUBLISHERS through Big Apple Agency, Inc., Labuan, Malaysia. All rights reserved.

## 图书在版编目(CIP)数据

行政国家:美国公共行政的政治理论研究/(美)德怀特·沃尔多(Dwight Waldo)  
著;颜昌武译. —北京:中央编译出版社, 2017. 5

书名原文: The Administrative State: A Study of the Political Theory of American  
Public Administration

ISBN 978 -7 -5117 -3325 -2

I. ①行…

II. ①德… ②颜…

III. ①公共管理 - 行政管理 - 研究 - 美国

IV. ①D771. 23

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 075939 号

## 行政国家:美国公共行政的政治理论研究

---

出 版 人: 葛海彦

出版统筹: 贾宇琰

责任编辑: 李小燕

责任印制: 尹 珺

出版发行: 中央编译出版社

地 址: 北京西城区车公庄大街乙 5 号鸿儒大厦 B 座(100044)

电 话: (010)52612345(总编室) (010)52612340(编辑室)

(010)52612316(发行部) (010)52612346(馆配部)

传 真: (010)66515838

经 销: 全国新华书店

印 刷: 河北下花园光华印刷有限责任公司

开 本: 787 毫米×1092 毫米 1/16

字 数: 253 千字

印 张: 21

版 次: 2017 年 5 月第 1 版

印 次: 2017 年 5 月第 1 次印刷

定 价: 78.00 元

---

网 址: [www.cctphome.com](http://www.cctphome.com)

邮 箱: [cctp@cctphome.com](mailto:cctp@cctphome.com)

新浪微博: @中央编译出版社

微 信: 中央编译出版社(ID: cctphome)

淘宝店铺: 中央编译出版社直销店(<http://shop108367160.taobao.com>) (010)55626985

---

本社常年法律顾问: 北京市吴栾赵阎律师事务所律师 闫军 梁勤

凡有印装质量问题,本社负责调换,电话: (010)55626985

## 译丛总序

在现代公共行政学的发展史上，一直有两条重要的主线：规范与实证理论。现代公共行政学正是围绕着这两条理论线索不断发展起来的。这两条主线有时相安无事，各走各的，有时则相互碰撞，发生争执。无论是那一种情况，它们都在推动着公共行政学的发展。只有同时把握这两条主线的研究，熟悉它们各自的主要理论及研究方法，才能完整和准确地了解现代公共行政学。尽管许多人将公共行政学的诞生追溯到 19 世纪末，但是，作为一个相对独立的“学科”，公共行政学成型于 20 世纪的美国，并在 20 世纪 30 年代进入其发展的黄金时代，形成了所谓的古典公共行政学。1947 年，西蒙出版了《行政行为》，次年，沃尔多出版了《行政国家》。两位学者及其著述凸显了公共行政学中两种学术旨趣之争：实证取向的公共行政学，还是价值取向的公共行政学？1952 年，西蒙与沃尔多之间就此发生辩论。这场著名的“西蒙/沃尔多之辩”正式结束了公共行政学的古典时期。自那以后，美国公共行政学就分裂成许多流派，由此进入一个长达近 60 年的范式分离和竞争。在这一竞争的格局中，规范理论一直占有重要的地位，深刻地影响着公共行政学的发展。而且，最为有趣的是，尽管 20 世纪 50 年代以来，实证研究越来越成为社会科学，尤其是美国社会科学的主流，在公共行政学尤其是美国公共行政学中，规范理论一直发挥着举足轻重的影响，许

多顶尖的公共行政学家都在从事规范研究。这在一些希望将公共行政学变成“科学”的学者眼里，极大地妨碍公共行政学发展成为“受人尊重的”硬科学。然而，不可否认的是，正是由于规范研究的存在，才使得公共行政学一直保持着敏锐而深刻的批判精神以及不断进行创新的活力。从20世纪70年代的新公共行政学，到80年代出现并仍然非常活跃的“公共行政理论网络”（Public Administration Theory Network, PAT-NET），公共行政学中的规范研究一直不乏传承，不断推出产生重大影响的著作。著名公共行政学家斯蒂尔曼（Stillman, 1999）将“公共行政理论网络”的学者称为“诠释派”。这一流派的学者都是实证研究的反对者，都主张在公共行政学中开展“诠释研究”和“批判研究”。他们一方面批判性地反思行政国家的现代性基础，反思公共行政学的哲学基础，另一方面对于公共行政中的价值问题（例如社会公平）和公民权问题等极其关注，孜孜不倦地寻找建立美好社会的替代方案。有时，他们像一些破坏者，撼动那些支撑着我们已经习以为常的现代行政国家的基石；有时，他们像一些幻想者，构想着一些曲高和寡的、新的治理模式；有时，他们使用的术语是那样的生僻而且古怪，他们使用的思辨方式也让那些熟悉和热爱定量数据的人们感到陌生。然而，无论如何，我们都必须认真地对待他们的研究，并保持一种开放的态度。应该认识到，实证研究只是我们认识世界的方式之一，绝不是唯一的至高无上的研究方法。

目前，国内公共行政学研究整体落后于国际学术水平。不仅在实证研究方面非常落后，而且在规范研究方面也非常落后。对于规范研究，国内一些研究者的理解也是非常成问题的，似乎只要不用定量数据就是规范研究，而不知规范研究也有其独特的理论建构方式和质量标准。翻译、介绍公共行政学中的这些规范理论，对于提

高我国公共行政学中规范研究的质量意义重大。同时，也对我们的改革实践具有重大意义。目前，如何适应社会、经济变迁重构国家治理已是中国公共行政学必须提出整体性解决方案的根本性大问题。这不仅需要严谨、科学的实证研究，更需要建设性的规范理论。本译丛主要翻译和介绍沃尔多的《行政国家》发表以来、在 20 世纪 70 年代初具规模、在 80 年代大规模复兴并不断发展壮大的公共行政学中的规范理论。本译丛着重选择公共行政学规范理论中的经典著作以及最近几年引起各种争论的最新著作。我们希望，这有助于矫正汉语公共行政学界的一些认知偏差，更好地引导汉语公共行政学的健康发展。我们两人分别从事规范和实证研究，按理学术取向不同，难以进行学术交流。所幸，作为同事，我们经常有机会进行一些交流。在交流中发现，实证研究与规范研究之间的交流和互动，每每收获甚大，可起相互启发之效。同时，深忧我国公共行政学研究中越来越重的纯粹管理主义乃至工程主义倾向，遂有编辑此译丛的想法。其后，得中央编译局贾宇琰女士及该局其他同仁的支持，以及各位译者的辛勤工作，方有此丛书面世。

本译丛的翻译获教育部人文社科重点研究基地中山大学行政管理研究中心重大项目“国外公共行政学理论前沿”的资助。

马骏 任剑涛

2008 年 2 月 10 日于中山大学

# 米勒序

## 一、来自德威特的年轻学者

沃尔多，1913 年生于美国内布拉斯加州德威特 (De Witt) 的一个小村庄，2000 年逝于弗吉尼亚州的福尔斯彻奇市 (Falls Church)。<sup>①</sup> 在其 87 年的人生旅途中，沃尔多作为一名卓越的学者，在公共行政领域留下了不可磨灭的印迹。他曾任教于加州大学伯克利分校，并担任该校政府研究所所长，在 1979 年退休前，他一直供职于雪城大学。此外，他担任《公共行政评论》(*Public Administration Review*) 主编达 11 年之久，也曾任全国公共事务与行政学院联合会 (National Association of Schools of Public Affairs and Administration) 主席。

沃尔多被公认为公共行政领域永恒的哲学家与历史学家。<sup>②</sup> 他对该领域的思想发展有着巨大的影响，这些影响被其诸多著作与论文

---

① 关于沃尔多的最好的传记是 Brown, Brack and Richard J. Stillman II, *A Search for Public Administration: The Ideas and Career of Dwight Waldo* (College Station, Texas: Texas A & M University Press, 1986)。

② Frank Marini, "Leaders in the Field: Dwight Waldo," *Public Administration Review*, 1993, 53 (5): 409-418.

所见证。<sup>①</sup> 同样值得注意的是，他对那些与之志同道合的学者也有着重要的影响。在沃尔多 2000 年年底辞世后，一位崇敬者如是写道：“我想赞颂沃尔多，而最好的也许是唯一的赞颂方式，就是描述他对我影响……这样的溢美之辞不足为奇；令人好奇的是还有多少人会做出类似的赞誉。”<sup>②</sup> 事实上，多年来，许多人已经在多个场合见证了沃尔多的人格魅力、绅士风范及其对后进的奖掖之功。

在获得内布拉斯加州立师范学院的文学学士学位后，沃尔多进入内布拉斯加大学攻读政治学硕士学位。取得硕士学位后，他离开了中西部地区，前往耶鲁大学攻读博士学位。其博士论文稍做编辑，就成了我们现在所看到的《行政国家》。该文最初的标题是《民主传统中的专门知识》(*Expertise in the Democratic Tradition*)。沃尔多最初是因为受到科克尔 (Francis W. Coker) 的吸引而来耶鲁的，科克尔后来成为其论文指导委员会主席。在 1942 年顺利答辩时，论文的标题是《公共行政文献的理论层面》(*Theoretical Aspects of the Literature of Public Administration*)。在这篇论文中，沃尔多察觉到，基于专门知识的行政承载了一种新兴的政治角色，这种角色难以与民主理论的平等主义相调和。沃尔多希望公共行政是有效且有用的；同时，他也想表明公共行政学文献“以政治理论为基质”。<sup>③</sup>

沃尔多走出校门后的第一份工作是供职于华盛顿特区的物价管理局。这段从事政府实际事务的经历对他产生了影响：

---

① 同样参见 Brown and Stillman 所著书。该书包含了沃尔多学术著述的完整的书目。

② Gary Wamsley, "Reflections on the Passing of Dwight Waldo," *Administration & Society*, 2001, 33 (3): 247-250.

③ Dwight Waldo, "The Administrative State Revisited," *Public Administration Review*, 1965, 25 (1): 5-30.

我人生中没有哪段日子比我在华盛顿的第一份工作更有教育意义，在那段日子里，我负责规划和执行那些相当微小的“机械”工作，如将物价管理局的耐用消费品价格管理处从一栋楼搬到另一栋楼……自从经历了华盛顿的这段岁月后，我认为，如果一个人没有任何公共事务的重要体验而被允许教授政治科学，这将是令人震惊的。<sup>①</sup>

这段经历使沃尔多形成了“对行政过程之困难的同情理解”。<sup>②</sup>“二战”结束后的1946年，沃尔多加盟加州大学伯克利分校政治科学系（他自嘲式地回忆说，在那里，他讲授了课程表上的各门课程，唯独没有教过政治理论课）。1948年，《行政国家》一书出版。在《公共行政评论》上，麦克马洪（Arthur Macmahon）批判性地评论说：“沃尔多自身的批判有些含糊，他的解决之道也有点云里雾里。”<sup>③</sup>费斯勒（James Fesler）在《美国政治科学评论》（*American Political Science Review*）的一篇短评里赞美了沃尔多对公共行政领域的挑战：“前提不应免于质疑。沃尔多教授提出了渴望已久的挑战，并将为公共行政学留下一部更加坚实的文献。”<sup>④</sup>17年后回顾这本书时，沃尔多说：“幸运之神引领我做了一项‘不同寻常’的工作，这项工作得到了完全的落实，其时机也是成熟的，这本书对我们学科的影响是重要的。”<sup>⑤</sup>

① Dwight Waldo, “The Administrative State Revisited,” 6.

② *Ibid.*

③ Arthur W. Macmahon, “Reviews of Books and Documents: *The Administrative State*,” *Public Administrative Review*, 1948, 8 (3): 203-311.

④ James W. Fesler, “Book Reviews and Notices: *The Administrative State*,” *American Political Science Review*, 1948, 42 (4): 782-783.

⑤ Waldo, “The Administrative State Revisited,” 7.

长期担任《行政与社会》(*Administration & Society*) 编辑的万姆斯莱 (Gary Wamsley) 反映了许多推崇沃尔多著作的读者的心声, 他说: “我认为沃尔多的《行政国家》是美国公共行政领域最重要的著作。”<sup>①</sup>

## 二、公共行政领域中的行政国家

公共行政领域有一种思维方式阻碍了沃尔多所希望培育的那种思想的发展。行政被认为是政府的事务, 因此对科学管理价值观的密切关注使得人们忽视了政治民主价值观。效率受到珍视; 多元主义遭受忽视。在流行的观念中, 行政有序之和谐比政治论辩之混乱能取得更大的成就。因此, 旨在完成任务的世界与追求民主政治的世界难有交集, 但是沃尔多认为, 无论如何, 公共行政都应该尝试去调和这两者, 因为它利害攸关。

但即使在学术界, 也有西蒙 (Herbert Simon) 和德鲁克 (Peter Drucker) 等人反对沃尔多的政治理论。行为主义者/实证主义者的想法与管理主义思想是不同的思维模式, 它们在公共行政学的课程体系占据了上风, 无视沃尔多所做出的努力。沃尔多和所有政治理论家们呼吁将民主公共行政加以理论化, 该进程中的困境在《行政国家》出版四年后显现出来了。

起初, 沃尔多在《美国政治科学评论》上发表了一篇名为《民主行政理论的发展》的文章, 讨论了《行政国家》中的一些主题。接着, 在随后的一期《美国政治科学评论》上, 西蒙和德鲁克做出

---

① Wamsley, “Reflections on the Passing of Dwight Waldo,” 247.

了回应；同期也刊发了沃尔多的反击。

沃尔多引发争议的文章表达了这样一个观点：民主理论家应当接纳行政，因为行政是现代政府的核心。文章对过去的理论家进行了批判，对那些包含民主发展路径的新理论进行了检视，并用如下话语表达了沃尔多自己对民主行政的界定：“[本文]认为民主的中心含义存在于一种伦理准则、一套价值体系中。”<sup>①</sup> 他所谈到的可作为候选的价值标准——平等、自由和博爱——是从法国大革命中借过来的。

当行为主义/实证主义遭遇政治理论时，西蒙的回应设立了一种强有力且具有攻击性的语调，他在第一段里写道：“沃尔多的分析的毛病，典型地代表了那些自称是‘政治理论家’的人的文风……”<sup>②</sup> 这种对沃尔多和对一般的政治理论的不屑一顾，回头来看似乎太过简单。在当时，它在以下两方面是起作用的：（1）有助于在公共行政课程中孤立和排斥政治理论，以及（2）扩大了专业研究人员在分析技术和实用主义方法论上的选择。

xi

沃尔多以同样的语调对西蒙进行了回应，表明他也会反唇相讥：

西蒙教授指责我亵渎了逻辑实证主义的神圣领域，恐怕我也这样做了。我之所以打这么一个比方，是因为在我看来，西蒙教授是我们这个世俗时代少有的一个人，一个具有深切信仰的人。他的信念是坚固且宏大的。他丝毫不能容忍任何异端和

① Dwight Waldo, "Development of Theory of Democratic Administration," *American Political Science Review*, 1952, 46 (1): 81-103.

② Simon, Herbert A., Peter Drucker, and Dwight Waldo, "Development of Theory of Democratic Administration: Replies and Comments," *American Political Science Review*, 1952, 46 (2): 494-503.

过错。救赎之路是笔直、狭窄、单向并且私有的。我们必须谦卑地悔过、受道，在卡尔纳普（Rudolf Carnap）和艾耶尔（A. J. Ayer）的圣血中洗涤干净。只有这样，他才会说，我们将不再是“敌人”。<sup>①</sup>

沃尔多似乎很享受这种嘲弄，但是他在反驳的最后改变了语调。一个独断论者不应该这样写，正如沃尔多所指出的那样，“不管‘决策’和‘判断’之间的区别对逻辑实证主义来说有多么重要，但从我的论证的角度看，这种区别是微不足道的。但或许我错了；我经常犯错。我会改变我的想法；我有时这样做”<sup>②</sup>。沃尔多坚持认为，相比虚构出来的中立性和行政科学而言，公共行政学者应当让自己对民主的异端邪说的可能性更为开放。一个封闭的大脑难以开启他人的大脑。

那么，如何解释西蒙的强势姿态呢？当然，沃尔多在论文中对“美国式科学崇拜”持强烈批判的态度：

简而言之，私人行政的理论和实践形成于一个在非常重要的方面并不民主的背景下。财产权利和管理权力肆虐横行。……私人行政对于雇员，既有冷酷的、科学的自我算计，又有高傲的良好意愿。在（科学管理）运动伊始，在泰勒（Frederick W. Taylor）于米德瓦尔钢铁厂（Midvale Steel）的工作中，这两种品质都是非常清晰的。很难说，泰勒实质上是将他的工人们

---

① Simon, Herbert A., Peter Drucker, and Dwight Waldo, "Development of Theory of Democratic Administration: Replies and Comments," 494-503.

② *Ibid.*, 503.

看作供役使的牲口。<sup>①</sup>

这种敬奉科学的精神被沃尔多视为商业行政的派生，在那里，“财产权利和管理权力是占绝对优势的”<sup>②</sup>。商业价值观入侵公共行政，加上某种特殊的科学程式化，导致了对雇员的傲慢和某种冷酷的计算。他对古利克（Luther Gulick）的层级化和统一执行持批判态度——因为他们抛弃并使民主价值成为外在的东西。古利克和其他类似的理论家“变得自相矛盾起来和精神分裂，他们热心地希望提升民主，却否定它与行政过程的相关性”<sup>③</sup>。

“值得高兴的是，”沃尔多宣称，“近些年的各种发展为民主行政理论的重大发展扫清了障碍，打下了基础，如果我们选择前行的话。”<sup>④</sup> 政治行政二分的消亡就是这样一种发展。另一种是拒绝将效率看作行政研究的核心概念。沃尔多注意到一种一般性的倾向，尽管这种倾向并不像对政治行政二分的拒绝那样毫不含糊，除了西蒙的行政行为外，学术界开始弱化、扩展、社会化甚至是拒绝效率的概念。

这些并没有激怒西蒙，但后来在沃尔多的文章里，一种驳斥蔓延开来：“认为效率是价值中立的，并同时主张它应是行政‘科学’的核心概念，就等于是将自己托付给虚无主义，只要这一指令真的得到遵行。”<sup>⑤</sup> 在这段文字的一个脚注里，他将这一批评指向西蒙，认为没有可以将价值排除开的事实决定。最后，沃尔多对如何清除

① Waldo, “Development of Theory of Democratic Administration,” 83.

② *Ibid.*, 83.

③ *Ibid.*, 85.

④ *Ibid.*, 87.

⑤ *Ibid.*, 97.

民主行政的路障进行了思考。“我们不仅要不断地问自己这样一个问题：‘对我们的目的而言，什么是作为我们的手段的效率？’我们还要追问：‘对我们的手段的使用来说——并因此对我们的效率的测量来说，什么是我们的目的内涵？’我们需要从根本上重新审视目的一手段的复合体，要承认手段的选择和使用对目的是有意义的。”<sup>①</sup>

西蒙和沃尔多之间的思想差异在整个公共行政领域回响着，甚至直到今天仍是如此。对沃尔多而言，西蒙象征着一种思想上的挑战。

xiii

德鲁克的回应称赞沃尔多的文章是一个“巨大的贡献”。德鲁克感兴趣的是大型组织的内部结构建构，并将之看作政治理论的领域。<sup>②</sup>但是德鲁克批评沃尔多未能提及工会，并表达了对组织中民主前景的怀疑。沃尔多被指责为使用一个松散的民主概念，“这种意义上的‘民主’实际上只不过是大众报纸所指的东西，它们称挪威国王是‘民主的’，因为他骑着自行车在奥斯陆穿街走巷。……‘参与’变成了有效行政的工具——某种心理学上的伎俩，即使不是心理学上的伎俩，最终也是一个用以混淆权力现实和决策现实的工具”。<sup>③</sup>

在推销他自己的“自我管理的工厂社群”的概念时，德鲁克指出在决策过程中雇员的参与是多么有问题。参与是否仅是获取同意的一种手段，因此可能退化为符号和宣传？德鲁克说：“并不关注实际决策的沃尔多教授，可能恰恰与那些被他批评的社会科学家同出

---

① Waldo, "Development of Theory of Democratic Administration," 99.

② Simon, Herbert A., Peter Drucker, and Dwight Waldo, "Development of Theory of Democratic Administration: Replies and Comments," *American Political Science Review*, 1952, 46 (2): 494-503.

③ *Ibid.*, 497.

一源：大谈‘民主’，但很少顾及实际的自我管理和责任。”<sup>①</sup>

沃尔多同样回敬了德鲁克。“他说：对我而言，民主意味着‘参与’，它容易‘变成有效行政的工具——某种心理学上的伎俩’。我试图友善地表明，既然它是一种方法，那么，他的‘自我管理的工厂社群’在我看来就是一个心理上的慰藉，它是使雇员（‘主体’）快乐且不惹恼管理层的另一种方法。”<sup>②</sup>

最后，德鲁克和西蒙都赢得了超出沃尔多的国际声誉。他们关于效率和管理主义的要点更好地适应了20世纪现代性的世界观。但是沃尔多是一个勇敢的战士，他为公共行政学的政治理论而战，他也是一个民主的倡导者。他用政治哲学家训练有素的方式，令人信服地表达了自己的观点，这使得他的挑战在公共行政文献中显得格外紧迫。

### 三、沃尔多令人不安的观点

当1948年《行政国家》一书受到评论时，就立即有人认识到某种令人不安的事情正在发生。首先也是最明显的是，如果行政国家构成现代政府的核心——正如许多学者开始相信的那样，那么，关于其民主特性的问题就会凸显出来。沃尔多对科学的真实性的不证自明加以质疑的勇气，不及他对民主自证性的质疑。在麦克马洪

xiv

① Simon, Herbert A., Peter Drucker, and Dwight Waldo, "Development of Theory of Democratic Administration: Replies and Comments," 500.

② Simon, Herbert A., Peter Drucker, and Dwight Waldo, "Development of Theory of Democratic Administration: Replies and Comments," *American Political Science Review*, 1952, 46 (2): 494-503.

1948年的书评中，我们可以看到，他对沃尔多思路的追踪，使得他激愤地为立法机关辩护。

像公共行政这样的研究应当是规范性的。它所设定的一个规范就是框架性与程序性安排的合意性，这些安排既保有政治的流畅，也珍视行政的恒常，并试图与经立法机关审查批准后的主要决策相隔离。困难和分歧不应构成反驳的理由。<sup>①</sup>

麦克马洪（A. W. Macmahon）在此肯定了沃尔多的研究对规范性政治理论的意义，但坚持认为现行体系是唯一合意的安排。依据麦克马洪的说法，这一体系运转不灵并不构成反驳的理由。这种武断的说法凸显了与沃尔多相伴随的问题：在批评行政国家的时候，事实上也隐含着批评美国人所称赞的选举民主的代议制模式。这需要技巧，特别是在1948年。

在公共行政学中，对现有体系的不容挑战性加以质疑最终得到了认可。不管是在选战中，还是在在对下一次全国民意测验的预测中，选民的意愿、需求和感知都是受到操控的。候选人通常不会基于复杂的政策选项而是基于形象的成功来角逐官职，这种形象则是由竞选顾问和形象设计师组成的团队来打造的。在一些选举中，大多数的选民并不投票；而那些投票者往往是因为对某一具体议题感兴趣。选举过后，游说者、特殊利益集团、财力雄厚的企业，以及与之关系紧密的政策社群，都忙于制造一些谋划过的有时欠妥当的公共政策，这些政策会改变原先的规则，以使某个群体受益，或让另一个

<sup>①</sup> Macmahon, "Reviews of Books and Documents: *The Administrative State*," 1948.

群体拿到赚钱的合同。公众只有在偶然情况下才知道这些细节——他们通常是通过轰动性的头条新闻才知晓，但这些头条新闻很快就会在第二天被令人忧心的发展问题所取代。

但是公共行政，麦克马洪断言，必须坚持代议民主的制度安排的现状。他说，困难和矛盾并不能作为反驳的理由。似乎是应沃尔多的批评的要求，我们要换一种看问题的方式，并且不去关注那些被广泛认识到的问题。因此，在公共行政文献中，对现有结构的挑战被忽略了——除了那些吸引沃尔多的“民主邪说”外。

行政层级，中央集权，以及经科学训练的专家的统治，不言而喻是不民主的。在其对科学和科学管理的批评中，沃尔多试图质疑所谓的中立事实，这是一个对公共部门的知识产生深远影响的探求。尽管沃尔多避开了实用主义的工具论和狭隘的、以事实为基础的经验主义，他也让自己远离了在诸如统一指令或管理幅度等原则中体现出来的一刀切的公共行政。其结果是对各种偶发性保持历史的敏感度。接下来我将讨论这些持久的然而却令人不安的理论因素：首先是情境主义，接着是事实的现状，最后是沃尔多对作为政治理论的管理主义的挑战。

**1. 情境主义。**当沃尔多抱怨现有的科学技术不适用于评价和思考人类时，他对公共行政进行了情境重构。它并不存在于客观现实的世界，其中因果理论命题是通过经验观察来加以证实的；相反，公共行政是受政府目的、价值多元主义和偶然的意愿所影响的。对沃尔多来说，一个成熟且精致的公共行政学将摒弃一般性的原则，而将目的和目标纳入考虑之中。公共行政学的定向是价值而不是事实，即使它不能清晰地看到或陈述这些价值。认为“做什么”的陈述能够单独从事实陈述中获得，这是一个谬误。

在事实得以呈现之前，人类就已经有了目的和计划。不仅是观