

导 言

重新考虑公共行政研究和实践的思想基础，这一努力得益于多年的教学和研究。我所接受的公共行政学研究生教育是属于传统主流的。伦纳德·怀特(Leonard White)的《公共行政研究导论》正是把我首次引入这一学科的基本教科书。

在怀俄明大学工作期间，我就对美国西部干旱地区与供水和土地使用问题有关的公共组织发展问题感兴趣。我对此进行了认真的考虑，从与公共土地管理相关的制度和政策发展角度，以政治与草原为题，撰写博士论文。当我决定回到洛杉矶开始博士论文研究时，我的注意力转到了另一问题，即洛杉矶和南加利福尼亚大城市地区发展中的水资源政策和制度改革。

在理解西部干旱地区供水和管理公共土地的不同类型公共组织方面，传统行政理论并无多少助益。约翰·W·鲍威尔、埃尔伍德·米德、威廉·哈蒙德·霍尔、弗里德里克·杰克逊·特纳、瓦尔特·普雷斯科特·韦伯和塞缪尔·威尔的著作却较有助益。

在俄勒冈大学，我成为太平洋西北地区教育行政合作项目主任助理。教育行政合作项目为 W.K. 凯洛格基金会资助，其目的是改善教育行政领域的研究生教育。凯洛格基金会的官员根据医学领域的经验，即医学专业教育的基础是生物科学的思想基础，认为教育行政官员培训的改善也要依靠更好的社会科学方面的思想基础。我的任务是与社会科学的同伴一起工作，开发这些思想基础。这使我获得了一个机会，来探索范围相当广泛的涉及公共行政问题的人类学、经济学、心理学、社会学以及教育学、政治科学方面的文献。

那时 赫伯特·A·西蒙的挑战所激起的辩论正处于高潮。在努力研究当时正在被讨论和辩论的论题的进程中，我觉得约翰·杜威、玛丽·帕克·福利特、切斯特·I·巴纳德、霍默·巴尼特、哈罗德·拉斯韦尔、库尔特·卢因和埃尔顿·梅奥的研究对于重新构思我的思路最有用。公共行政越来越变成一种问题解决的东西。无论如何，问题解决、学习、认识、决策和组织都是共同框架的要素。

教育行政问题的探讨使我越发怀疑传统的公共行政原理。独立学区应该取消，应该并入单一的地方政府组织，这一主张越来越缺乏说服力了。独立的官员在社群内可以作为同事相互合作，而不必隶属于单一的行政长官。而且，最大的学校体制显然并不是“最优秀的”。何况多样化的独立管辖也没有产生混乱。美国教育体制没有任何高高在上的权威等级，却有许多惊人协调的组织模式。在美国，没有任何教育局长看看他的表就知道某个时刻每个学校的学生在上什么课程。

然而，学生、教师或者学校行政官员能够从缅因州转到加利福尼亚，只要求他们新的环境里在工作或学习上作一些

比较小的调整。研究生教育的相似性，通过竞争性的就业机制竞争就职，认证协会，教师、行政官员和学校董事职业协会，这都是通过对问题及可能性的讨论从而逐渐达成共识的制度机制。可能带来较大报偿的新观念值得一试。

我在凯洛格项目的工作中断了一年，那时我去行为科学高级研究中心工作。这是一次机会，来重新思考政治科学和公共行政的思想基础。杜威和拉斯韦尔提出的问题使我开始学习分析法学、历史法学和比较法学。社会组织模式是依据决策规则而构造的。如果我们要理解组织的结构，我们就有必要着眼于法律关系的结构。在这一方面，K. N. 卢埃林 (Llewellyn) 和 E. A. 霍贝尔 (Hoebel) 的《晒延之路》、W. N. 霍菲尔德 (Hohfeld) 的《基本法律概念》和约翰·R·康芒斯 (John R. Commons) 的《资本主义的法律基础》，提供了重要的思想工具。

在行为科学高级研究中心期间，我还获得了熟悉 W. 罗斯·阿什比 (W. Ross Ashby) 著作的机会。阿什比的《头脑的设计》(1960) 一书本质上是有关调适行为理论的，它使人领悟作为共同框架之构成部分的问题解决、学习、认识、决策以及组织因素。现在，阿什比的调适行为理论是我自己研究政治或组织理论的一个根本性的基础。

在行为科学高级研究中心期间，我获得了社会科学研究委员会提供的教授研究基金，这使我有机会开始认识到经济理论对公共行政研究的重要性。讨价还价是公共部门组织中出现的决策过程，我对此很感兴趣。查尔斯·林德布洛姆的有关讨价还价的著作是颇有助益的起点。我成为 UCLA 的工作人员后，我的研究兴趣进一步扩大，并开始与关心地方政府提

供公益物品和服务的政治经济学家查尔斯·M·蒂伯特 (Charles M. Tiebout) 进行一段时间的合作。奥斯特罗姆、蒂伯特和罗伯特·沃伦 (Robert Warren) 合写的《大城市地区政府组织的理论探讨》一文就是这一合作努力的成果。自此以后, 罗伯特·沃伦、罗伯特·比什 (Robert Bish)、埃莉诺·奥斯特罗姆、路易斯·韦施勒 (Louis Weschler) 和许多其他学者进一步拓宽了这一分析。

在未来资源公司的资助下, 我们在政治经济学传统方面进一步着手加利福尼亚水资源产业的研究。我从事加利福尼亚水资源产业组织模式研究的成果就是《水资源开发的制度安排》(1971), 该文是为全国水资源委员会所进行之研究的成果。

没有 W.K. 凯洛格基金会、行为科学高级研究中心、社会科学研究委员会、国家水资源委员会和未来资源公司所提供的机会, 恐怕我不能完成公共行政研究的另一种取向。

这些论文尽管吸收了非常传统的取向, 但也是在新方向上的一个起点。我的《复合共和制的政治理论》一书假设《联邦党人文集》的作者亚历山大·汉密尔顿和詹姆斯·麦迪逊是政治经济学家, 他们在 1787 年就政府组织问题进行政策分析, 力图重新阐述《联邦党人文集》所内含的政治理论。该书说明了新旧取向之间的关系。这一分析涉及政府的界限与条件问题, 是立宪层次的分析, 而不涉及“政府”应该做什么的问题。

亚拉巴马大学邀请我讲授公共行政系列讲座, 这提供了一个富于激励的环境, 使我探索美国公共行政的思想危机。我非常感谢罗伯特·B·海索 (Robert B. Highsaw) 教授和小科尔曼·B·兰森 (Coleman B. Ransone, Jr.) 使我有机会写作这些论

文，并在讲座上讲演。我特别珍视亚拉巴马大学的学生和工作人员，他们对所提出的问题进行了活跃的讨论。对我来说，这是一个难忘的经历。

这些讲稿于 1973 年首次出版以后，詹姆斯·布坎南建议我探讨思想危机与水门事件中出现的重要制度危机之间的关系。据此 我添加了一个附录“水门事件与 1970 年代的宪法危机”。这一附录现在成了本书第六章的第一部分。

在 70 年代 我与埃莉诺·奥斯特罗姆一起共同努力，组建政治理论和政策分析研究所，从事具有理论深度的经验研究。埃莉诺和她的同事从奥斯特罗姆、蒂伯特和沃伦所提出的涉及公共服务供给问题、尤其是警察服务问题的假想出发，开始了一系列的研究。在多组织层次分析问题方面，他们取得了一些重要的进展。我则在学生和同事们所提出之问题的激励下，开始进一步重新思考政治理论的基础问题。

在 70 年代中期，我们开始与柏林的国际管理研究所的欧洲学者讨论多组织层次分析的问题。在 1980 年 我们受弗朗兹-泽维尔·考夫曼 (Franz - Xaver Kaufmann) 的邀请 在德国比尔菲尔德大学交叉学科研究中心参与跨国、跨学科的研究小组 探讨“公共部门引导、控制和绩效评估”的问题。这一工作的一项成果就是弗朗兹-泽维尔·考夫曼、贾多曼尼克·梅乔 (Giandomenico Majone) 和文森特·奥斯特罗姆编辑的《公共部门引导、控制和评估》(1986) 一书。

比尔菲尔德研究小组的工作贯穿着两个主题。首先，构成公共部门的不仅仅是简单界定的问题，其本身就是可竞争的，它在现代社会中必定是可竞争的。其次，现代社会所面临的主要挑战是日益增加的复杂性；这意味着社会科学和诸如

法律和公共行政等专业领域有必要开发一些概念和方法，来解决现代社会的复杂的组织问题。用考夫曼的话来说，我们面临的挑战是研究“多元官僚制”，而不是“巨型官僚制”（Kaufmann, Majone, and Ostrom, 1986: 790）。

比尔菲尔德研究小组所提出的最为根本性的挑战源于德国秩序理论的学术传统。这一传统始于瓦尔特·尤肯（Walter Eucken）在《经济学基础》（1951）一书中所提出的挑战。尤肯指出，经济学面临着一个巨大的矛盾，其他社会科学也是如此。人类社会需要实现与人们相互之间活动有关的极其复杂的交易链。格雷厄姆·沃拉斯（Graham Wallas, 1921）也关心过同样的问题，他称之为“巨型社会（Great Society）”。

现代社会相互依赖的模式变得极其复杂，并且已经上升到全球的高度。而经济学家，包括其他社会科学家和社会专业人士，却依靠极其简单的概念来解释社会现实，这使他们越来越远离社会现实。尤肯认为，作为社会科学家，我们面临着这样一个任务，开发分析工具，使我们深入社会现实，而不是使我们远离社会现实。尤肯并没有解决他所提出的挑战；这一直是所有关心人类社会研究的人们所面临的挑战。尤肯所说的挑战，就像何为公共这一问题那样，将是社会科学、人文科学和社会专业科学的学者所面临的挑战。

秩序理论学术传统所内含的基本预设是，人类在很大程度上创造了自己的社会现实。人类社会的秩序是由人们所共享和持之为共有之物的概念和信念所构造的。概括地说，习俗、法律或者规则被用于规范我们相互之间的关系，规范我们所生活的世界中的事件。从这一角度来看，人类是创造自己的社会现实的“工匠”。霍布斯在《利维坦》一书的导言中也表

达了极其类似的思想 (V. Ostrom, 1980)。没有理由要接受霍布斯观点, 即只有唯一的方式来塑造人类社会和创造社会现实。然而, 我们也有理由相信存在着根本性的制约条件, 并不是所有东西都是可能的。

进而言之, 我们不能设想人类能够知道真实, 这是显然的。没有人能够“看到”整个画面, 并准确地描述和理解社会现实。我们必须依靠一些思想工具, 来帮助我们探索社会现实。因为我们要试图改变现实, 所以我们进行实验来重新构造现实。深明官僚制理论的行政科学、深明国家理论的政治科学、深明市场理论的经济学, 并不穷尽所有可能性。只依靠这些思想工具, 这本身就是进一步探索的障碍。

任何致力于认真研究 17、18 世纪政治思想家的人都会知道他们的研究成果大多适用于立宪层次的分析。他们的关怀在于想透有关政府界限与条件的问题。相反, 今天我们所知道的政策分析却不关心政府的界限与条件, 而关心“政府”应该做什么。然而, 政策选择并不必然控制所发生的事。“政府”所制定的政策也只是纸面之词。因此我们总是有“执行”的问题。在行动的世界内发生的事是另一些事。当据此行动时, 政策就以错误的概念为基础, 其产生的后果非我们所愿。人类社会经验充满着反直觉的东西, 也充满着直觉的东西。我们需要根据经验世界中所发生的事实来检验我们的猜想和我们的实验。

根据这些思考, 我们知道, 解决日益增长的复杂性的一个路子就是求助于多层次、多方面、多视点的分析。在一开始, 我们可以把立宪层次的分析与集体选择、操作层次的分析区别开来。对努力解决涉及人类社群的问题来说, 每一个层次

的分析都是行得通的。把国家和官僚制的概念看作只是解决立宪层次分析问题的一种路子。也可以选择与其他制度安排集合相关的治理模式。当探讨这些问题时，“政策分析家”就在从事立宪层次的分析了。

着眼于组织与着眼于多组织安排不同，这应该是显然的。着眼于企业内部的关系，不同于着眼于市场中企业间的关系。人们有必要考虑用组织的安排以及组织间的安排来实现适合于多组织层次分析的分析。组织间层次的程序运作所产生的属性从把“政府”或者“组织”作为基本分析单位的角度是不可能理解的。国家和官僚制理论把分析置于组织内环境之中，因为单一的国家被预设为囊括一切的组织。联邦主义理论必然意味着多组织安排，除非“联邦”一词对依靠国家和官僚制理论的人来说丧失了所有的意义。在这种情况下，“联邦主义”只能通过单一的命令结构才能发挥作用，就如詹姆斯·森德奎斯特 (Sundquist, 1969) 所说的那样，也就如理查德·尼克松总统那样试图塑造新“联邦主义”使其服从总统的执行机构的控制。

我们在社会科学和公共行政研究方面所面临的挑战是，我们要认识到在思想上的努力，要求着眼于多层次、多方面、多视点的分析。这也是其他科学所面临的基本的挑战。查尔斯·达尔文在进化论方面的工作开始时也想为极其多样的生活方式提供一个解释。达尔文的猜想只是遗传学、基因学以及揭示基因分子结构方面一系列研究的开始。任何单一层次的分析都不是适当的。生活是多方面的、复杂的“现实”。我们不能指望社会现实变得不那么复杂，因为在很大程度上，人类创造了自己的社会现实。然而，我们能够运用我们自己作

为人的认识工具来相互沟通，并相互学习，这样我们就可以较好地理解人类社会秩序的本质与构造。

鉴于这些思想发展，我决定修改《美国公共行政的思想危机》一书。我觉得先在亚拉巴马大学讲授过的前五章没有必要进行实质性的修改。人类能够利用不同的概念和观念体系来塑造不同的社会现实，明了这一点是成为公共行政和人类社会研究方面专家的最为根本的一步。前五章显然很好地实现了这一目的。

第六章首先探讨 70 年代的水门事件和宪法危机，然后考查 80 年代继续发生的宪法危机。除非我们回到立宪层次的分析解决这些问题，我们就不能够指望美国人能成功地解决国内问题，也不能够指望美国人能够实施适当的领导，以对抗当今世界中其他组织模式。如果我的分析是正确的，那么公共行政学者就有必要更加关心立宪层次的分析。通过分析“政府”应该干什么，对解决政策问题是不够的。我们有必要更加注意探索其他选择，确定民主社会公共企业家精神背景下许多不同场合所追寻的治理的界限与条件。

最后一章为“思想危机及其他”，认为认识到“思想危机”只是进行进一步研究的第一步。我能够就我们所面临的一些挑战进行思考；但是公共行政的未来取决于塑造能够超越我所提出的猜想的学者社群。如果我们不着迷于企图相互否定，那么我们就有可能合理地认识到，人类在塑造他们的社会现实方面能够做什么，不能够做什么。在这一努力方向上，我们每一个人在有生之年只能走上若干步。我们必须理解这一点，我们所能取得的成就取决于我们从他人那里学到了什么东西；只有当我们以考虑多样化人类经验的思想为基础时，我

们才能够为他人贡献点什么。

最后，我必须感谢印第安那大学政治理论与政策分析研究所人员所给予的挑战、激励和帮助。在那里，对政治理论及其实践意义抱有强烈兴趣的人会持续地受到具有同样兴趣的同事的挑战。我们所进行的比较制度分析和发展的高级研究项目使我们认识了西欧、东欧、非洲、亚洲和拉丁美洲国家的同行，他们对我的种族中心主义预设提出了挑战，帮助我更好地理解人类社会秩序的本质和构造。因为人数太多，我不可能一一感谢他们的贡献。但分享共同经验的人会知道我所指的人。我只能把这一共同的理解社群的几位成员介绍给本书的读者。

研究所的工作人员做了编排本书手稿以备出版的重要工作；我非常珍视与如此勤奋而有助益的工作人员共事的机会。我尤其对埃莉诺·奥斯特罗姆所欠甚多，她既是强烈的批评者，也是一个对我帮助甚多的同事。感谢帕蒂·齐林斯基 是她整理了我的手稿。亚拉巴马大学出版社的特鲁迪·卡尔弗特，在编辑方面也提出了许多很有帮助的建议。

第一章 信心危机

就在我步入美国建国第三个世纪之时，我们正在丧失信心。公元 21 世纪是否将是美国的世纪（Hacker, 1970）。换言之，我们已经遭到了各种巨大危机的侵袭。一些人开始担心，是否还有公元 21 世纪，美利坚合众国是否会作为一个国家而幸存。

在未来，人类文明的命运无论是什么，它都将是人类选择的结果。现在，人类有能力选择结束我们所知道的现代文明。今天，一小撮人就可以作出摧毁人类的选择。如果要作出这样的选择，我们有理由相信，“根据义务路线”行事的美国人也会参与这一致命的决策。实际上，这样的选择可以极其“迅速地”作出，不需要多少“时间和精力”。

今天，人类可支配选择的可能范围已经远远超过了前辈。但是，更多的可能性也往往伴随着更高的决策成本。要使这一文明的前途更加光明，就需要在设计适合于人类创造力的决策结构方面多花一些时间和精力，我们就要更少地依靠在

时间上先发制人的策略。摧毁的进程是简单的，建设性行动的进程要复杂且困难得多。

如果公共行政实践的基础是人类福利增进所必要的有关组织界限和条件的知识，那么我们这些教公共行政学的人，应该能够说明这些界限和条件是什么。简言之，我们应该具体地说明不同组织条件产生的结果。要确定某些条件会产生某些结果，实际上就是在说结果有其原因。知识靠的是具体说明条件与结果、原因和结果之间的关系。如果组织的种种理论具有科学上的可靠性，那么我们就应该能够说明不同组织安排选择的条件与结果。

然而，我们必须区别确定因果序列和准因果序列。在确定因果序列中，原因直接作用于结果，并决定结果。准因果序列则依靠能够思考、考虑各种选择、选择方案并采取行动的人进行干预。前者是决定的，后者是构成的。在这种情况下，我们应该考虑个人如何看待自己，如何概括自己所面临的情境，并根据自己所能够得到的机会来选择策略。社会科学的要求利用准因果序列秩序中的策略思维。由规则治理的关系是由人类组织功能构造的，是软性约束，其本身就取决于选择。

如果我们拥有系统的知识，使我们能够估价不同的组织安排所导致的可能后果，那么我们就应该能够进行两种类型的分析。一是运用理论推测可能发生的结果。这些推测可用于指导经验研究的假设，并检验理论的预测价值。如果一个理论有预测价值，能说明具体的结构条件下可望得到什么结果，我们对这一理论就能够有一些信心了。

第二种分析源于第一种。当条件和结果的关系可具体说

明，以及当某些特定的结果可判断为有害于人类福利时，我们就应该能够说明导致这些结果的条件。其结果有害于人类福利的组织安排可以看作是社会的病症。如果导致这些病症的条件能够说明，那么就有了针对社会病症组织条件的基础。如果条件能够改变，以产生不同结果，那么就可以考虑不同类型的补救措施。通过变更适当的条件，就可以避免被认为是病症的结果，并实现更为合意的结果。

我刚刚说明的关系说明了运用任何知识体系方面理论与实践之间的联系。任何专业的实践靠的是其成员所专有的知识。专业实践的价值靠的是在有机会给需要咨询的人提供咨询时提供有特色的专业咨询。如果我寻求专业咨询，这一咨询能够减轻我所遭受的痛苦，或者增进我可能实现的优势，那么这一咨询对于我来说就是有价值的。另一方面，如果某一专业咨询使我的状况变差，我就不得不断定这一咨询是有害的。

可以认为，组织安排就是决策安排，两者没有多少差异。决策安排确立作出选择的界限与条件。结果，我们就可以预期公共行政的实践就会越来越重要，因为选择的范围扩大了，机会增多了。我认为，只要有机会能持续地增进人类的福利，今天就不会有很多人预计公共行政实践会越来越不重要。

然而，我们碰到了一个重要问题，从事公共行政实践的人们所运用的种种知识是改善还是损害了人类的福利。如果根据运用于公共行政实践的知识所作出的行为之结果损害了人类的福利，我们就不得不断定这样的知识引起了社会病症。比如，公共行政学传统原则表明，消除交叠管辖和权威分散，

可以提高效率。比如，如果消除美国 80% 的美国地方政府单位，其结果会怎样（Committee for Economic Development, 1966）？这一行动的结果是增进还是减少人类的福利？我们很难预计这样的行动会没有后果。

当代美国社会病部分源于公共行政学说，我们敢设想这一可能性吗？在某些情况下，地方政府单位的合并已经取得了实质性的成功。这些成功与我们所期待的结果相吻合吗？纽约市是我们愿意实现的楷模吗？或者说它是实际上不可能治理的巨型体系呢？如果我们的学说引起了当代的病症，我们就可以进一步设想这一可能性，继续依靠这些学说，以此作为补救当代社会病症方案的基础，会进一步损害人类的福利。

如果这样的情境占据主导地位，我们就碰到了正在发展的两难。一方面，公共行政实践的意义越来越大。但是随着其越来越重要，受公共行政影响的人就会面临逐渐变差的处境。采取补救的行动会使问题更加严重。在这种情况下，我们可以预计会发现，受过公共行政教育的人在实践上不比未受过公共行政教育的人更加成功。他们还可能比未受过这类教育的人更不成功。

或许这时我们应该接受这一奇特的假设了：我们的学说包含着很坏的药。我得出这一结论之前对这一问题经过了相当苦恼的思考。我曾经希望可以证明我错了。后来我放弃了这一希望；我试图以我自己的方式彻底思考其他解决方案。现在我确信，下一代的主要任务将是为公共行政研究奠定崭新的基础。如果很好地奠定了这些新的基础，我们应该看到新的政治学和新的经济学、新的社会学将携手共建公共行政新领域重大新发展的基础。

第一节 公共行政研究的持续危机

当我在第二次世界大战前夕首次接触公共行政研究之时，公共行政理论和实践所表现的信心给我以深刻的印象。行政理论认为，可以用技术方案来解决公共问题。一旦作出了决策，具体说明了政策目标，我们就认为把这些目标转变成社会现实就是一个专业行政知识范围内的技术问题。与大萧条有关的社会问题被英明的政治领导技术和在公共服务部门就职者的技术专长转变成了新的项目。30年代末的学者所表现出来的对公共服务的热情，与他们在70年代许多同行对这一运动的热情不相上下。

美国总统行政管理委员会《特别研究报告》(1937)以及路德·古立克和林达尔·厄威克编辑的配套书《行政科学文集》(1937)的出版，或许就标志着这一时期的高潮。《行政科学文集》陈述了行政科学的理论基础。《特别研究报告》提出了以行政科学为基础的大胆的重组新计划，把主持新政的机构合理化成一个连续的行政结构。

战争年代提出的挑战使公共行政研究再也没有恢复元气。战争年代的控制措施陷入了持续的失败。公共行政有时候显得是无原则的权宜之计，而不是有原则的行动。行政组织原则常常以被突破而不是以被遵循而著名。理论与实践

罗伯特·K·墨顿以及其他人所编辑的《官僚制文选》(1952)一书中若干篇文章反映了社会科学家在战时官僚体制中的经验。哈罗德·斯坦因(Harold Stein)的《公共行政与政策发展》(1952)一书中的若干案例研究也同样反映了同样的情况。

之间的鸿沟日益难以弥合。

战时军事行政和文职行政的经验更符合于埃尔顿·梅奥及其同事有关西方惊人实验的著作（Mayo, 1933），而不符合古立克和厄威克的著作。组织的人际关系因素对生产力的影响似乎比组织的正式框架更大。理论与实践的鸿沟实际上为正式组织理论和非正式组织理论的区别所形式化了。

或许最致命的打击来自赫伯特·西蒙在《行政行为》一书的研究中所支持的精细的理性化分析。西蒙明确地拒绝公共行政原则，认为它们只是一些谚语（Simon, 1946; 1965a: 20 – 44）。西蒙分析的结论是像谚语那样的传统公共行政原则可以分为逻辑上相互矛盾的组别。一项或者另一项原则总是可以用于为相互矛盾的立场辩护。

西蒙挑战的核心从未有效地被质疑过。辩论大多源于其对事实与价值的区别。他对行政科学的呼唤得到了广泛的支持。他的组织理论独具特色，但人们并不陌生。

我们从头至尾经历过追随西蒙挑战时代的人，大多都在根本上同意西蒙的许多观点。在其他许多方面，我们却有重要的保留。比如我们中的许多人关心西蒙用事实与价值二分法来区别政策与行政（Simon, 1965a: 52 – 59）。此外，某些人已经感觉到，西蒙还走得不够远，他的理论的力量还意味着他可以开发得更多。

比如伦纳德·怀特（Leonard White）在其《公共行政研究导论》一书第三版（1948）评论了西蒙观点，即统一命令隐含的规则在逻辑上与技术能力专业化所隐含的规则不相容。然而，怀特能够说明，“西蒙最终认为同意命令的规则有限，他这样重新表述了这一命题：‘当两个权威性的命令相互冲突时，就

应该有一个决定性的人，其下属要服从他的命令；惩罚的权力应该只用于迫使下服从从这一决定性的人’”(38)。无论如何，西蒙理论批评的活力应该产生更少传统的结论。或许，这一见解可以应用于我们所有人：我们理论怀疑的范围应该导致比我们所愿意寻求的更少传统的探究。

奇怪的是 当赫伯特·西蒙《行政行为》首次出版之时 马克斯·韦伯著作的英文本也同时在美国出版了 (Gerth and Mills, 1946)。韦伯的《经济与社会》(1978) 是一项有力的成果，他把一般社会学理论奠基于一假定之上，以价值祛除取向来研究社会现象。在构造其一般社会学时，韦伯确立了特定的理想类型，来界定其社会组织要素作用的社会结构。韦伯设想了一个等级命令的公共行政体制，他称之为“官僚制”，认为是现代社会必要的组织前提之一。官僚制提供了社会组织的理性基础。韦伯的官僚制理论对大规模组织社会学领域和第二次世界大战后公共行政领域的研究都有重要影响。

韦伯认可价值祛除的社会科学，与西蒙价值一事实二分法的立场是一致的。韦伯的官僚制概念提供了一种理想类型，可像刻度分明的码尺那样用来量度。因此，学者们可以把他的官僚制的概念用作典范，来整顿不完善的人类组织。韦伯的官僚理论与传统的公共行政理论在形式和方法上都是充分一致的。

在这种情况下，战后对传统公共行政取向的挑战伴随着新一轮新的倾向于强化美国公共行政学术传统的思想浪潮。伍德罗·威尔逊和他的同代人，如弗兰克·J·古德诺从关心高度集权官僚结构的法国和德国学术传统中取得了公共行政研究的灵感。韦伯一生中的重要工作与威尔逊基本同时代，韦伯