

公共行政与公共管理经典译丛
Public Administration and Public Management Classics

学术前沿系列

Academic Frontiers Series

Legitimacy in Public Administration
A Discourse Analysis

公共行政的合法性

—— 一种话语分析

[美] O.C. 麦克斯怀特 著

O.C. McSwite



中国人民大学出版社

公共行政与公共管理经典译丛 / 学术前沿系列
Public Administration and Public Management Classics/Academic Frontiers Series

LEGITIMACY IN PUBLIC
ADMINISTRATION
A Discourse Analysis

公共行政的合法性
—— 一种话语分析

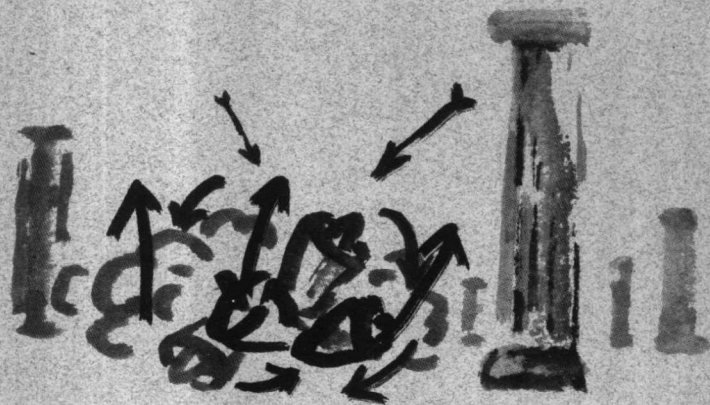
[美] O.C. 麦克斯怀特 著

O.C. McSwite

吴 琼 译



西安政院201 2 0323755 1



 中国人民大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共行政的合法性：一种话语分析/[美] 麦克斯怀特著；吴琼译.
北京：中国人民大学出版社，2002
(公共行政与公共管理经典译丛·学术前沿系列)

ISBN 7-300-04416-6/D·698

I. 公…

II. ①麦…②吴…

III. 行政学

IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 085843 号

公共行政与公共管理经典译丛

学术前沿系列

公共行政的合法性

——一种话语分析

[美] O.C. 麦克斯怀特 著

吴 琼 译

出版发行：中国人民大学出版社

(北京中关村大街 31 号 邮编 100080)

邮购部：62515351 门市部：62514148

总编室：62511242 出版部：62511239

本社网址：www.crup.com.cn

人大教研网：www.ttrnet.com

经 销：新华书店

印 刷：涿州市星河印刷厂

开本：787×965 毫米 1/16 印张：19.75 插页 2

2002 年 12 月第 1 版 2002 年 12 月第 1 次印刷

字数：307 000

定价：33.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

前言



学术前沿系列
公共行政与公共管理经典译丛

vii 非常重要。的是，惟有从特殊角度研究这本书的读者才能够有所获益。读者应当记住的第一件事是主题：这本书是有关对话的——尤其是有关公共行政领域发生的理论对话的。本书的意图是要努力改变目前理论对话的性质，改变公共行政理论家谈论的对象以及他们相互谈论的方式。

基于这一意图，我面临着一个难题：写书其实是做一件矛盾的事，是一种违背我的意图的行为。之所以如此，是因为，首先，书要建立起我们现在在这一领域进行的理论对话。不论是做展开的论证还是提供研究性的描述，书通常都要尝试说服某人相信某个东西。它们会遇到不同程度的接受或反驳，但讨论常常依据的是说服的效果。而其潜在的效果往往会偏离书中的焦点，转向作者的能力问题，可一般来说，能力并不具有持久的重

目 录



学术前沿系列
公共行政与公共管理经典译丛

第 1 章 合法性问题与学术话语	1
1.1 关于话语分析以及本书的概要	12
1.2 对本书的写作风格的一点说明	17
第 2 章 问题的构架	24
2.1 卡尔·弗里德里克与赫尔曼·芬纳之争	26
2.2 芬纳对弗里德里克的理解	32
2.3 两种立场的比较、对比与融合	34
2.4 弗里德里克与芬纳	



构架问题的方式产生的偏见	38
2.5 结语	44
第3章 问题的政治背景	48
3.1 作为和平王国的产物的治理模式	51
3.2 邦联条例	56
3.3 联邦党人与制宪会议	62
3.4 批准过程	66
3.5 反联邦主义者：和平王国的理论家	70
3.6 第二次建国的后果与遗产	83
3.7 结语	86
第4章 领域的根基错误	88
4.1 经济与政治背景	91
4.2 社会与文化变革	95
4.3 医治趋势的出现	100
4.4 进步主义的崛起	102
4.5 进步主义改革的意义	104
4.6 集体认识和实用主义态度的出现	111
4.7 新精神的表现	119
4.8 创立美国公共行政的隐秘代理人	124
4.9 结语	131
第5章 理论简史 I：西蒙的现代主义与公共行政的创立	133
5.1 公共行政（错误地）创立时期：正统阶段	136
5.2 第二次世界大战与传统主义	145
5.3 西蒙的现代主义革命	150
5.4 公共行政的组织社会学	159
5.5 其他组织社会学：组织间关系的分支领域	163
5.6 组织心理学与社会心理学	167
5.7 传统主义的转变	168



5.8 新美国的新理性的人	170
第 6 章 理论简史Ⅱ：明诺布鲁克会议以来	172
6.1 明诺布鲁克会议的社会语境与学术语境	172
6.2 明诺布鲁克会议与随后的学科发展	178
6.3 新公共行政时期的一般学术定位	179
6.4 新公共行政种种	184
6.5 新公共行政的结果	189
6.6 里根时代：社会与学术语境	190
6.7 公共行政领域的发展	193
6.8 进入 20 世纪 90 年代：当前的学术语境	199
6.9 公共行政的思想史对如何维护理性的人的 意识形态的启示	200
6.10 结语：理性的人的表现	202
第 7 章 超越理性	208
7.1 性、性别与理性的人的问题	211
7.2 下一步该做什么？	223
7.3 公共行政领域当前的状况：好消息与坏 消息	236
7.4 反思性的结语	239
7.5 结束语	243
参考书目	245
索引	280



合法性问题与学术话语

1

我不知道我们中是谁写下了这一页。

——乔格·路易斯·博尔赫斯
(Jorge Luis Borges)

在某些心理康复人士看来，我们中的绝大多数，可能多达 98% 的人，都是在不和谐的家庭中长大的。

——贝里尔·利夫·本德利
(Beryl Lieff Benderly)

本书的缘起颇为特殊。1991 年，在公共行政理论网络年会上，我提交了一篇题为《符号学的认知方法与公共行政管理》(White, 1991) 的论文。该论文是作为上届年会对话的产物而专为这次会议的特定论题而作



的。会议讨论期间，与会者一致认为，我们的话语受到了哲学约定（在绝大多数情况下，是认识论的约定）的歪曲和纠缠。这些约定构成了我们的各种学术立场的基础，它们尽管在争论中居于核心地位，但本身仍然是隐含的、尚未展开的和未被讨论的。

出于提高公共行政领域理论对话的质量的考虑，学会决定下次年会就这些哲学约定专门进行讨论。为了不致使人们对挑起认识论的争论产生普遍的悲观态度，1991年年会的组织者选择了一个更为一般性的题目：“公共行政中的认知方法”。其意图是想设立一个论坛，使那些对这一问题有兴趣的人能够从细处入手去建立一些基本的假设，以作为他们理解我们在这一领域争吵不休的理论问题的方法论基础，而其他的理论同仁则可以在下面倾听。这样做是想培养出一种共识，使同仁间能够在此基础上做更进一步的对话。我记得当时我是带着一种少有的、明显乐观的心情离开筹备会的，我感到，理论界将要实现一次学术上的大飞跃。我想，下届年会也许能开创出一个具有连贯一致性的对话氛围，其标志就是人们能够理解和承认他人的立场。我期待着这一天的到来，因为我觉得，在我的学术生涯中还从没有经历过这样的、在一定基础上的对话。

可是，其后的年会并没有兑现这一过高的期许。许多向大会提交论文的人完全无视会议主题。尽管在试图讨论某一统一主题的学术会议上，这种情况并不鲜见，但这一次，我还是感到十分的失望。不过，此次会议最大的失败还在于针对那些大致符合大会主旨的论文的对话的结构。与会者根本没有倾听有关认知视角的各种观点，如认知是如何“寓于”视角之中（Buscemi, 1978）——亦即认知是如何学会从视角的内部去观察世界——，而是寻求把视角定型为一些人所熟知的范畴，这样，他们就能够找到一个基础去赞成或反对这些视角。这次年会几乎没有探讨方法的问题，对基础性的假设也很少做中立的思考。由于与会学者几乎没有提出基础性的假设来支持他们的观点，而我认为承认这一点是如此之重要，所以，我感到一次宝贵的机会不知不觉中正与我们失之交臂。讨论还是没有脱除那乏味的老一套，在整整三四年间我参加的各种有关政治科学和公共行政管理的学术会议中，已经对此见怪不怪了。

会议为非正式的与会者专门安排了午餐会，以便大家在一起就餐的同时能就会议议程更随意地进行交流。当我与一帮认识和不认识的人坐在餐



桌边时，那种挫败感和沮丧失望之情油然而生。我说道：

这种讨论该如何继续下去，简直令人难以置信！同样的陈旧话题一再重复出现！对同样的问题作同样的对话，这类东西我在过去三四年间参加的各种公共行政管理和政治科学的会议上已经听了一遍又一遍。如果我们同属一个家族，人们定会说我们有机能障碍，应当去看心理医生！

一段长时间的沉默之后，我同桌的一位同仁说：“但恰恰是这些话题把我们聚集到了一起。”回过头一想，事实确实如此，我们真的像是一个有机能障碍的家族，我们因为自身的这些问题而聚集在一起。也正是这种相互交流，引发了一连串的精神事件和对话，而其最后的成果就是这本书的写作。

这次会议的经历使我进行了长时间的反省。会议结束不久，我便意识到围绕那些论文的对话其实相当正常，只不过我对此的评价过于激烈。实际上，根据我参加学术会议的一般经验，这次会议还算是举办得相当成功的。为什么我要对它抱有不同的期许和要求呢？尤其是，为什么我会因为它没有达到我的期望而产生如此强烈的反应呢？我发现自己又回到了在我的学术生涯中常常出现的那种情绪，一种对知识分子的人际关系不满的情绪，我认为，这种关系是大学里大多数同事关系的一般特征，而并非我们公共行政和政治科学领域所独有。

我在年轻时的志向并不是想成为学者，并且和大多数人一样，我实际上并不了解学术生活是或可能是什么样。大学毕业后，我从事过各种工作，最后才落脚于一家政治科学方面的研究所，并开始扮演我的研究生角色。在我的研究生生涯行将结束的时候，有一次，我的论文指导教师偶然地论及大学教师的作用时说，支付给大学教师薪水是为了让他们提供一种“在社会的其他地方无法通行的特殊对话”，这番话驱除了我的天真和幼稚，使我产生了一种目标感，至少在一开始是这样。当我问及这种对话的特殊性是什么时，我的导师回答说：“它不过是为了对话而对话。”我装作理解了他的意思，而事实上至今我还在思考他的这句话。当我反思我在那次理论会议上对对话的反应时，我意识到，作为一名大学教授，我最初所经历的那种失望正是学术话语的特征造成的。

有极少的几次我意识到，我已经加入了有学术背景的对话，这些对话



所显示的远不只是最低限度的为对话而对话。更为典型的是，我们听到的许多尚未展开的假设就存在于修辞的控制甚至公开的偏见之中。这并不是说同仁们没有足够的智力或学术背景去进行有自我意识的对话。实际上，真实的情况正好相反。在大多数情况下，与我共事的大学教授们都有着超人的智慧和一流的教育背景。那么，为什么我在学术对话中的经历如此令人失望？对此我没有明确的答案，但我已经开始领悟到，这绝非是学者自身的个人品质的问题。

关于社会过程的分析有一个古老的公理：如果社会系统中存在一个模式，哪怕是一个有问题的模式，它也会起到某种明显的、潜在的、或不良的作用（Merton, 1949; Parsons, 1949）。例如，贫困之所以继续存在，是因为它在增强社会系统的存活能力方面的好处超过了它所造成的损害（Gans, 1971）。尽管这种解释模式已为人们所淡忘（Black, 1961），但当我反思学术对话的问题时，我还是一再将其视为对我所遇见的话语类型的合理解释。我不知道富有洞见的局外人会对我所经历的学术对话做何解释。当然，一个在心理治疗方面有想法的观察者会把这种对话看做维持发生该对话的社会系统均衡的一种方法（Friedman, 1985）。就如同不和谐的家庭，令人痛苦的相互作用模式是安全可靠的，因为它们是人们所熟悉的和可预期的。它们使家庭成员可以避免甚至由积极的变化所带来的痛苦和不确定性（Berne, 1961）。

5 这可能是我的同事在回答那把我们聚集在一起的一系列老生常谈的、未被解决的问题时的意思所在。尽管如此，这一观点还是没有回答为什么这种对话，尤其是有机能障碍的、毫无建设意义的学术对话，会被大多数公众所支持。换句话说，那种封闭的、狭隘的、静态的典型学术话语，在维持社会系统方面发挥着什么功能？学术机构已经享有一种足够高水准的、稳定的支持，因此必须提出这样的问题：为什么？

考虑到这个问题包含有某个更为深刻的东西——即对话的内容，我们会发现通常对这个问题的回答都不够充分。实际上，至少在大学文科中教授的内容常常会受到大众文化的挑战（Bloom, 1987）。如果仅仅以内容对学术进行评判，恐怕我们可能早就已经陷入泥沼而退出学术舞台了。由此，我产生了这样一种认识：对话本身的本质——与那位老教授的观念相反，我在此所说的是对话的非反思性和无意识的本质，应当承担起比官方



的知识建构和知识传播更为广泛的社会目的。我很清楚，学术话语通常还包括对那些标准的、被充分认可的问题进行冗长的、重复的讨论，这些问题乃是由那些相同的和熟悉的老面孔所建构的，而正是这些老面孔激发了我在1991年的年会上对每个定期出席学术会议的人都习以为常的东西的反思。

尽管如此，下面的这样一个思路对于我还是具有诱惑力，它宣称所有表征现状的社会进程都不过是要维护那些占统治地位并享有特权的人们的利益。这种思维方式作为一种政治修辞的工具是迷人的；它具有某种强制色彩的真实有效性，它在话语中能激发最大限度的狂热，而这种狂热又会直接导致政治激进主义。不过最后，我发现，这种论点并不能让人满意。我不能确信：单凭自私或者单纯的贪婪，甚或是在某种程度上会导致对物品、肉体满足、他人尊重进行垄断的那种贪婪，能否提供足够的意识形态力量和敏感，以生产人们在世界中所看到的那种无所不在的整合性的压抑模式。在我看来，贪婪只能生产一种中世纪的社会组织模式，一种非中心化的垄断。如果特定人群的个人动机仅仅是追求满足，那么，有了贪婪就够了。因而，必定有比贪婪更为广泛和隐晦的意图在发挥作用，生产出我在人生经历的细小角落看到的那种普泛性的模式，正是这一意图结构了相对而言秘传的和孤立的学术圈相互言谈时的对话。那么，这一隐晦的意图究竟是什么？这种支撑我们学术性的社会组织及其进程的模式本身的深层基准究竟是什么？

6

我的结论是，根本的东西在于心灵的样式、意识模式和表征人类经验的建构方式。我的反思使我将这种意识看作是最后的政治筹码或政治利益，所有其他的意识都源自于此。这不是贪婪本身，而是某一给定的**贪婪模式**，一种以心灵装置的形式出现的贪婪模式。由于贪婪是由规定它的身体本能所激发的，因而，它只能生产出一种社会组织来反映满足某一既定的个人或精英阶层的本能冲动的必要性。然而，意识又**规定着**这些本能，意识作为一种政治利益能够创造出完全超越于任何团体——甚至一个相当大的团体——基于本能的贪婪的社会系统。意识的“需求”是对**总体性**的需求，是对超验的完整性的需求，这种完整性将否定所有的特例甚至特例的可能性。以贪婪为基础的社会系统只能导致极权主义；而迎合某一意识模式的筹码的社会系统所需要的也只是极权主义。对这一规定社会系统的



模式的任何偏离都是对系统的同质性的威胁。根据这一点，特定本能的满足乃是偶然的和从属的方面。

理论会议上的对话让我烦恼的是，如此老套的话题竟被以如此老套的方式讨论了多年，并以如此老套的立场被传播并误传，所有的人或者没有意识到所发生的这一切，或者是完全接受它，把它看作我们的话语所具有的惟一的可能性——如同在所有功能不良的团体、工作小组或家庭所发生的那样。我们想创造的正是会议的“感觉特质”和对话的情感氛围，然而，它们也正是造成本人痛苦的根源。正如我刚刚已经指出的，如果会议上的话语是出于维护社会组织和社会过程的某一特殊模式甚至功能不良的模式隐晦目的，那么显然，这一目的的达成也需要对话的参与者对他们自己以及对方采取某种存在主义的态度。对我而言，与会议相伴随的这一姿态和情感氛围的特征实质上是通过下面这一点获得的，即承认我们对无法解决的问题具有恒久的意识，并甘愿与这一无法解决的问题意识所产生的不可避免的人际矛盾共存共处。

正是这一认识把我的注意力直接引回到了我在公共行政方面的经历。记得我在得克萨斯大学开始研究生生涯，主要与行政系的埃米特·雷德福 (Emmette Redford) 一起从事研究的时候，我发现，政治科学在行为研究方面存在着分歧。当我在印第安纳大学继续政治学的研究生学习时，我对这种分歧的意识更为强烈了，在那里，与我共事的是查尔斯·海尼曼 (Charles Hyneman)，他是雷德福的同龄人，不过其政治立场与雷德福正好相反，并且他支持新“经验主义”的行为研究。进而，在北卡罗来纳大学教会山分校继续我的研究生学业时，我发现，同样的分歧也存在于公共行政专业与它所归属的政治学系之间。我在理论会议上感觉到的痛苦让我想起了在这些研究生课程中困扰着大家的对话的分歧。

我越来越认识到，公共行政作为研究与实践的领域，应该怎样深刻地体现出一种集体的意识模式所创造的、更广泛的社会意识问题和社会组织及其进程的形式。埃米特·雷德福提出过一种观点，认为由负责任的官员实施有效的控制——行政管理是其中必不可少的和合法的部分——是社会生活和社会良性运作非常重要的部分。美国政治保守主义者查尔斯·海尼曼反对这种观点。他对政府的强制行为是否有效和真正负责提出了深刻而全面的质疑。他对雷德福确信政府能够确立一个基线标准以确定和保护一



般福利这一点不以为然。海尼曼在引述雷德福的话和讨论他的观点时，总是以极度嘲讽的语气提到**标准**这个词。他对政治研究中新经验主义方法的偏爱乃是基于他的保守主义的政治理论。他认为，对政府效能的自由主义的信任是由一套连锁的神话维系和保护着的，这套神话总是错误地描述社会、经济和政治建制的运作方式，而通过对“事情到底如何运作”作经验主义的研究就可以戳穿上述神话。

雷德福及其所代表的更传统的学派反驳说，“经验主义”的研究方法实际上根本不是完全的经验主义。雷德福在政府中的直接经验使他确信，政府领域过于复杂，凭其所见的在行为科学中出现的抽象的经验主义的有限技术，很难将其厘定清楚（Mills, 1959）。对这一现实世界的复杂性惟一合适的回应就是遵从它，这要求人们在理解其复杂性时最大程度地接受它（Stein, 1952b）。雷德福认为，在最大程度地理解政府的复杂性之前，只能以神话的形式采取这一谦恭的和实验的姿态。这些神话形式毕竟已经获得了神话的地位，因为它们代表着某些根本的真理，尽管海尼曼想要反驳这一点（White & McSwain, 1990）。 8

之所以讲到这些，是为了表达出我正在讨论的“对话的烦恼”的某些根源。随着我的研究生学习经历带给我的进步，我明显感到，我的研究生同学和我认为适合于我们的研究方法的主要意义源泉正是我们的教授与这一领域的其他学者之间的分歧。人们相互驳难、进而摆出防卫的姿态并以此攻击对方，这一事实似乎更加确认了我们只是学生。它给了我们一种感觉：在我们所研究的那些完全枯燥、没有生气的材料中，有些东西是值得关注的，人们应当赋予它一定的意义。在某种意义上说，我们这些研究生已经被社会化，因而知道冲突与意义是等值的。从人人都希望获得“学术身份”的意义上说，我们似乎必须加入学术争端的这一方或那另一方，并最终成为某门某派的一分子。

我也希望得到一种身份认同，但我发现自己卷入了大量的紧张关系，因为围绕着某一理论，你必须持有一种立场，而这一立场必然意味着要拥护某一些人而排除另一些人。尽管在当时我并没有意识到这一点，但我所经历的紧张却是源自于下面的事实，即我的基本立场以及我对研究生身份的意识都是人道主义的。人道主义的根本问题一直都是想找到一种不至于产生导致接纳和拒斥这一令人反感的区别的研究方法。



在我逐步地解决了自己的学术定位问题之后，我在导师之间和同学之间发现的争端的基本性质变得更加清晰了。尽管就人们是在许多不同的和相互关联的层面上表达争端这个意义上说，争端本身是极其复杂的，但就其根本，争端主要地还是围绕着下列的问题，即合作在社会生活中是不是人们所渴望的或者说是否可能；与此相关，人类关系中不可避免的竞争是否就意味着必须建立一个以精英为首的自上而下的控制。我意识到，正是这一问题构成了我在宣布学术立场时的矛盾心理的基础。

当我在北卡罗来纳大学继续我的研究生学习时，我感觉这种痛苦有增无减。那里的争端就具体体现在院系的教师之间，特别是美国政治学专家与公共行政专家之间的关系中。⁹在我看来，作为美国一般政治科学领域楷模的美洲文化研究者是以下面的世界观为研究起点的：他们把竞争视为人类本质和社会过程的核心。政治游戏——围绕着结果而形成的输赢、紧张关系和情节剧——似乎吸引了他们的注意力，构建了他们的意义世界。另一方面，公共行政专家们似乎总想在尘世间日复一日的政治事务中找寻意义，他们所关注的不是政治的输赢，而是与政府行为的后果相关联的问题——如政府有没有为社会福利做什么贡献。

在美洲文化研究者和公共行政学者这两派的关系中，最令人不可思议的方面，是前者并不把公共行政视为政治系真正合法的专业。一度，我曾获得了一种介乎二者之间又同时受二者赏识的地位。美洲文化研究者公开表示了他们对公共行政的蔑视，有时候，他们甚至希望这个专业会消失。这种态度似乎是根植于这样一种认识，即政治科学的世界观是一种主导的世界观。它是“讲究实际的和现实主义的”，任何“有头脑的知识分子”都曾公开地将竞争视为社会过程的本质。而公共行政的基于合作的世界观是愚蠢的、古怪的，缺乏学术的严密性和可信度。

通过反思我的这一段生命历程，我发现了某些有趣的东西。我认识到，当我参加根据特殊的学术兴趣组织起来的各种政治科学的读书/讨论小组时，在这种对话中产生的苦恼与我后来在公共行政的理论会议上所经历痛苦非常相近。其不同只在于：理论会议的对话所关注的是理解不同的认知方式的问题；而美洲文化研究者的话语却相当牢固地建立在一种常规的认知方式上，这种方式可以被确切地称为“实证主义的行为主义”。除却这点，美洲文化研究者们的讨论并没有解决什么；他们的特征主要是



提出并捍卫其学术立场。这一点看起来像是在制造反对意见，是把所有的知识诉求——不论说的是什么——都付诸怀疑，并由此使之成为一种推测。其中最让人惊奇的是，某一特殊团体内部共有的认知方式，就是把获得非推测性的真理的可能性作为主要的理想。人们从这种团体的成员身上总能找到一种同志般的情谊，它就源自于那一共享的理想，可自相矛盾的是，它的意义又取决于某种根本的和强烈的不和谐，后者来自于一个具有同等合法性的信念，即任何迈向真理实现的步骤都须被拒斥。

尽管如此，我在理论会议上所目睹的分歧并不刚好就是这种类型。理论小组中的争端更为私人化，在较深的程度上说，它在公共行政领域更特殊一些。这是一种焦虑，是萨特所说的存在主义的焦虑或莱恩（Laing, 1960, 1967）所说的本体论的不安全感。作为所有这些讨论的基础的问题似乎是：“我们的立场是什么”和“我们该怎样去适应美国民主政治的格局”。在我看来，公共行政的理论家们在其断裂的话语中似乎是想对整个领域中的身份认同和角色问题表现出基本的关注。在其对行动和选择领域共有但却受到困扰的关注中，他们自己所受的深深的痛苦揭示了一个中心问题，即对合作的社会过程的关注是否有可能作为一种学术行当的基础。

正是通过这种反思，我开始在更广泛的意义上来看待公共行政的学术问题，即其本身与其说像是一个功能不良的系统，不如说是一个更大的功能不良系统中“被确诊的病人”，这不仅包括它的父辈学科政治科学，而且包括一般的社会科学以及管理科学本身。在那些理论系统中，那个在展示其破坏行为的意义上说有问题的人，所展示或呈现的不过是整个系统的症候。尽管治疗是从这个被确诊的病人开始，但治疗的目标却在整个系统，因为这才是问题的根源所在（Bowen, 1978; Friedman, 1985; Gilmore, 1982; Guerin, 1976; Hinschorn & Gilmore, 1980; Kahn, 1979; Schaefer, 1988）。

在何种意义上可以以这种方式看待这一情形呢？公共行政是如何呈现它的症候和行为方式的？又是如何成为破坏性的或自我破坏的力量的？作为在这一领域从事学术理论研究却又把它与大量的公共事务机构的咨询性工作结合在一起的人员，我在头脑中有一个相当明确的答案。在我看来，公共行政作为一个学术领域，其最为令人惊奇的方面之一，就是历史上该领域的官方领导层对这一领域的顺应程度。在诸如《公共行政评论》这样的重要刊物上，只有相对少量的文章对公共行政持正面的评价，甚至在它



受到连续的、无情的、程度高低不一的批评时为它辩护。不论风行一时的变化是什么，公共行政都只有接受并试图适应。裁员是新的体制吗？那么，让我们为裁员发明一种新的管理技巧。公务员的工作待遇和报酬不必要那么高是问题吗？好，我们削减它们。需要对预算和人事作更严格、更有力的控制和评估吗？我们当然会为你执行这些措施或者采取新的举措。

没有反击的防卫事实上已不复存在了。公众所关注的，是变化的连锁反应、公共行政机构的积极作用和成就、公共组织运作的限制，以及更为广泛的、促使我们对公共机构作出毫无建设性的责难的社会文化模式——所有这些因素大多数还没有被揭示出来。在我看来，颇具讽刺意味的是，公共行政的理论家们本应是进行严密的理论反击的有生力量，却在对此领域的攻击的回应中常常成为最保守和最拘谨的分子。

这种消极状态的一个显著例外是拉里·莱恩和詹姆斯·沃尔夫（Larry Lane & James Wolf）的著作《公共部门的人力资源危机》（*The Human Resource Crisis in the Public Sector*, 1990）、查尔斯·古德塞尔（Chares Goodsell）的《行政管理案例》（*The Case for Bureaucracy*, 1994）和所谓“黑堡宣言”团体（Wamsley et al., 1990）的其他著作。总之，尽管如此，公共行政对来自政治领域的攻击的回应仍显得迟钝无力。对于这一领域与政治科学各分支的关系的回应也是如此。大多数公共行政学家似乎总是无视他们的二流学术地位，并由此回避提出上面的整个问题。即便有人提出，也只有极少数的人追随德怀特·瓦尔多（Dwight Waldo, 1971），直接面对那一个问题（Henry, 1987）。

这一消极状态反映了这样一个事实，即公共行政领域从未有效地处理过行政该如何适应美国民主政府体制这一根本问题。当然，政治科学也没能以合适的形式解决这一问题——就是说，它也没能为美国政治体制提出一个积极有效的治理理论。政治科学默认的立场一直是采用所谓的经验主义模式来分析政治事件，并由此任由自己简单地描述体制的运作。一个家庭如果缺乏可把自身看作一套稳固的关系系统的稳定感，这一情感矛盾就会在问题儿童的身上有所体现，他就会在家庭系统内部给自己找到一个角色，以表达困扰他的那一明显的心理矛盾；与此相类似，在这时，公共行政也会体现和表达出有关其身份的政治科学的情感矛盾。由于政治科学的