

# 寻求公共行政的“身份”认同<sup>\*</sup>

## ——沃尔多行政思想述评

颜昌武

**摘要:**自1940年代以来,西方公共行政学一直面临着深刻的“身份危机”。沃尔多认为,这种“身份危机”源于传统行政学的反民主特性,其所内含的政治哲学明显有悖于美国传统的政治文化与宪政设计。通过将民主的价值注入公共行政的理论与实践中,沃尔多确立了公共行政学未来发展的议程。这种致思路径对于今天同样面临“身份危机”的中国公共行政学具有极大的警醒意义。

**关键词:**公共行政;身份危机;沃尔多路径

中图分类号:D035 文献标识码:A 文章编号:1000—9639(2008)03—0161—07

衡量一门学科成熟与否的一个标准,是看该学科是否发展出“自我意识——即从自身历史中学习的能力”<sup>①</sup>。对为该学科作出巨大贡献的学术前辈加以系统探讨,则是“这一学习的重要一环”<sup>②</sup>。学习和研究他们的思想,有助于更好地了解我们学科的过去,定位我们学科的现在,形塑我们学科的未来。回首百余年来西方公共行政学所走过的历程,我们会震撼于伍德罗·威尔逊、马克斯·韦伯、赫尔伯特·西蒙等诸多伟岸的身影。毫无疑问,他们都是可资发掘、也值得我们注入心血的思想宝藏。德怀特·沃尔多(Dwight Waldo, 1913—2000)最终进入了我们的研究视野。

### 一、为什么是沃尔多?

之所以选择沃尔多作为我们的研究对象,主要是基于以下两个方面的考虑:其一,在其漫长的探索与思考过程中,沃尔多将自己的时代体验、生命感悟、道德人格与学术著述融为一体,形成了其卓越而独特的思想宝库,为“公共行政领域留下了一个不可磨灭的印记”<sup>③</sup>。从20世纪40年代初到90年代末,沃尔多一直是美国公共行政理论与实践的最重要的解释者之一,他关于公共行政的“洞见、思想、概念和问题”,“构筑了二战后公共行政智识与专业的日历”<sup>④</sup>。他是公共行政学发展的主要记录者,直至2000

\* 收稿日期:2007—11—28

作者简介:颜昌武(1974—),男,湖北监利人,哲学博士,暨南大学管理学院行政管理系讲师(广州510632),中山大学政务学院、行政管理研究中心博士后(广州510275)。

①② Brown, B. & Stilman, R. A Search for Public Administration: the Ideas and Career of Dwight Waldo. College Station TX: Texas AM University Press, 1986. P. 2-3.

③ Miller, H. Transaction Introduction. In Waldo, D. The Administrative State. New Brunswick: Transaction Publishers, 2006. ix.

④ Brown, B. & Stilman, R. A Conversation with Dwight Waldo: An Agenda for Future Reflections. Public Administration Review, 1985(July/August), P. 459.

年去世前,他一直被认为是公共行政领域最富创造力和批判力的拥有者之一,总是提出这个领域最难的和最好的问题<sup>①</sup>。

作为公共行政领域的永恒的哲学—历史学家,沃尔多众多的著作与论文表明了其对于公共行政智识发展的巨大影响<sup>②</sup>。通过倡导明鲁布鲁克会议与11年不间断地担任美国公共行政学旗舰杂志《公共行政评论》(PAR)的主编,沃尔多对后学者进行了不遗余力的培养和提携。这些后学者包括后来享誉美国公共行政学界的罗森布洛姆、弗雷德里克森、斯蒂尔曼二世、马里尼、万姆斯莱、塞尔、麦克凯迪等。弗雷德里克森曾如是说,沃尔多是公共行政领域的一座桥梁,一头连着公共行政学的幼年,一头通向公共行政的未来<sup>③</sup>。弗氏指出,沃尔多有着强烈的历史意识,在沃尔多那里,我们能够品味到诸如高斯、怀特、达尔、阿普比等美国公共行政学杰出的初创者们“独特的、新鲜的”思想。通过他的学生——那些至今仍然活跃在公共行政的学术舞台上且保持着领袖地位的学者们,沃尔多的思想指向遥远的未来<sup>④</sup>。从这个意义上讲,沃尔多是美国公共行政学界的“康德”,是公共行政大道上不可绕行的重要人物,如果不了解沃尔多,我们就很难期待了解美国公共行政学的过去与未来。

其二,与沃尔多丰富的学术成就与巨大的学术影响形成鲜明对照的是,迄今为止,中文学术圈对于沃尔多仍然知之甚少,对其思想的探讨仍然处于极度匮乏的状态,更遑论系统的研究。从国外同行的研究来看,早在1980年代初,就有多篇专门探讨沃尔多行政思想的论文问世<sup>⑤</sup>;1986年,布朗和斯蒂尔曼二世则以专著的形式探讨了沃尔多的行政思想及其对于公共行政的贡献;1993年,新公共行政学派的代表人物马里尼发表了《公共行政领域的领袖:德怀特·沃尔多》一文,探讨了沃尔多对于公共行政领域的原创贡献;1996年,100多位公共行政学者齐聚锡拉丘兹大学马克斯韦尔学院召开“沃尔多研讨会”,随后《公共行政评论》和《公共行政研究与理论杂志》大篇幅地推出了“沃尔多研讨会”专题系列论文,以表达对沃尔多的敬意;2000年沃尔多去世后,弗雷德里克森和万姆斯莱等领衔发表了一系列纪念沃尔多的论文;2006年,罗森布洛姆和麦克凯迪联手7位学者,共同推出了《重访沃尔多的行政国家:公共行政的连贯性与变化性》一书,希冀通过对沃尔多提出的大问题的更好的理解来推进公共行政学在当代的发展。

2005年,参加美国政治学会全国大会的学者们仍在就“在20世纪美国公共行政学说史上,究竟哪一本书才是最重要的著作”激烈地争论。以斯蒂尔曼二世为代表的一方力荐沃尔多的《行政国家》而以莱恩为代表的一方则推崇西蒙的《行政行为》。不无遗憾的是,这两本“最重要的”公共行政学名著,《行政国家》至今仍然没有中译本,而《行政行为》虽然有两个中译本,却都被译成了《管理行为》。一些学者在检讨当代中国公共行政学的问题时,总喜欢说我们今天的研究“还停留于译介水平”。面对沃尔多,我们需要认真地反省:咱们的译介水平到底如何?

<sup>①</sup> Fry B Mastering Public Administration From Max Weber to Dwight Waldo Chatham Chatham House Publishers Inc, 1989 p 12

<sup>②</sup> Marinj F leaders in the Field Dwight Waldo Public Administration Review 1993 (5), p 418

<sup>③④</sup> Frederickson G How I Became a Waldonian PA Times 2000 (December), p 11.

<sup>⑤</sup> 参见 Lawrence O'Toole "Dwight Waldo, in Public Administration History and Theory in Contemporary Perspective" ed Joseph Uveges (New York: Marcel Dekker, 1982); James Gaze II "Dwight Waldo, Public Administration and the Blooming Buzzing Confusion", American Review of Public Administration 16 No 2/3 1983; James Gaze II ed "A Perspective on Public Administration Education A Conversation with Dwight Waldo", Journal of Public and International Affairs 4 No 1 1983; Uthai Labhavichien "Dwight Waldo The Leading Light of Public Administration for Three Decades", Philippine Journal of Public Administration 27 No 1 1983; Mark Emmerit "Public Administration Scholars and Scholarship: Kahuna's comers and commoners", Public Administration Quarterly 7 No 2 1983.

## 二、公共行政学的“身份”危机：沃尔多行政思想的问题情境

波普尔援引卡尔·莱因哈特的话说：“如果你想解释赫拉克利特，那末你就首先要告诉我们他的问题是什么。”<sup>①</sup>同样地，我们对于沃尔多的探讨，也必须从沃尔多所关注的问题出发。如果我们不了解沃尔多所关注的究竟是怎样的问题，那么就很难真正了解沃尔多。我们希冀不仅了解沃尔多行政思想的内容，更能了解奠基这一思想的问题本身及其逻辑展开；我们不仅关注沃尔多说了些什么，更关注他为什么要这样说。换言之，我们更关注沃尔多是在怎样的历史情境下，面临着怎样的问题，又是出于怎样的旨趣提出问题的，以及，沃尔多提出解决问题的方式如何，它本身是否言之成理。此即本文所谓的“问题情境”。

沃尔多是从政治思想史的角度切入公共行政研究的，他发现，公共行政学的前提和方法遭受到了一种严厉的批判性审视，以至于产生了无法达成共识的“身份危机”（the crisis of identity）<sup>②</sup>。这一危机首先表现在，那些明确地将自己和公共行政领域联系在一起的人陷入到了十分尴尬的困境中。一方面，学术界至多认为他是一个技术专家而不是一个科学家，“主流”社会科学经常用相当轻视和冷漠的态度对待公共行政这一“专业”领域。沃尔多本人最初就抱着这样一种“恶意乃至蔑视态度”，认为公共行政只是一种专门处理世俗事务的“低层次”工作领域，比如数井盖等；而公共行政的文献则是乏味的，甚至是“胡说八道”，它们与柏拉图、亚里士多德和霍布斯的作品相比，完全不可同日而语。另一方面，行政实务界又认为他过于学术化和理论化，无助于政府实践中紧迫的、重要的问题的解决。沃尔多感叹：“公共行政学家有着一种含混的、经常令人不爽的、双重的二等公民的地位：他是在学术界讲求实践的人，又是公共行政实践中的空谈者。”<sup>③</sup>

沃尔多何以要对公共行政学的“身份危机”表现出如此浓厚的关怀呢？公共行政在人类文明和人类生活中扮演了十分重要的角色，他反复强调：“不管是就最近的物质层面还是最远的精神层面而言，行政都是人们生活的一个重要方面”<sup>④</sup>，“我们的福利、幸福以及个人生活在很大程度上都依赖于围绕和支持我们的行政工作的好坏。在当代社会中，从食物和住房的重要问题到我们的思想活动，行政的质量与我们的日常生活息息相关”<sup>⑤</sup>，因而，“文明社会中的每一个人都需要理解行政在其文化中的重要性”<sup>⑥</sup>。但是，这样一种重要的人类实践在传统公共行政学中得到了不恰当的反映。其内在的困境表现为：行政学者们声称，为了实现人类的美好生活，政府应当采取民主的治理方式；而为了使民主运转起来，民主本身就必须被看作是一种“外在于或至少是附属于行政的东西”<sup>⑦</sup>，或者说，“工作中的‘专制’是工作之外的‘民主’的必不可少的代价”（P75）。在其他场合，沃尔多也表达了同样的忧虑：“不管是私人行政还是公共行政，在一个重要的且影响深远的意义上，都失去了对民主理念的忠诚。它们是不忠的，因为它们坚持认为，不管民主是多么美好和值得期待，但是，它只是某种位于行政之外的东西。”<sup>⑧</sup>

人们对这种不恰当的行政理论毫无保留的接受，必然危及到美国的民主根基，损害到整个社会的自治意识和责任感，这就不仅仅是一个理论的问题，更是一个实践的问题。沃尔多认为：“在我们今天的关键时刻，造成西方民主传统中道德热忱相对缺乏的原因是多方面的。但是，可以肯定的是，我们长期认为我们所坚持的理念是与我们一半以上的醒着的时间是无关的，这一观念必然导致我们国家的某种缺

<sup>①</sup> [英]波普尔著、傅纪重等译：《猜想与反驳》，上海：上海译文出版社，1986年，第110页。

<sup>②③</sup> Waldo, D. Public Administration: The Journal of Politics, 1968 (2). P. 443-445

<sup>④⑤⑥</sup> Waldo, D. The Study of Public Administration. NY: Random House, 1955. P. 70

<sup>⑦</sup> Waldo, D. The Administrative State. NY: The Ronald Press Company, 1948. P. 74. 下引该书，均只在文中引文后标明页码。

<sup>⑧</sup> Waldo, D. Development of Theory of Democratic Administration. American Political Science Review, 1952 (1).

乏活力、怀疑、混乱等状态。”<sup>①</sup>沃尔多自称，不管他的研究发展出怎样的维度，但他对于民主的关注始终“保持着中心地位”<sup>②</sup>。在一个声称具有浓厚民主传统的国度，任何危及民主根基的行为与理论都是不可容忍的。人们有理由相信，尽管沃尔多表达的是对作为学科的公共行政的“身份危机”的担忧，但这种实践上的危机才是沃尔多所真正关心的。

### 三、作为政治理论的公共行政学：沃尔多化解“身份”危机的致思路径

在1940年代，传统公共行政学遭受到了前所未有的危机：传统行政学宣称已发现行政“科学”的观点被认为至少是不成熟的；传统的行政“原则”被降低到了格言的地位；传统行政学家因片面强调经济与效率而被贬为目光狭窄；政治与行政二分法饱受非议；一般管理方法也被视为过于简单化。沃尔多将此称之为“对传统的挑战”<sup>③</sup>。通常来说，“危机”一词具有双重内涵，既指事物在其发展过程中面临着危险和困境，也意味着事物发展的转折点和新的可能性。因而，“危机必须理解为机会，对‘挑战’（Challenge）则应找到一个‘答复’（Response）”<sup>④</sup>。公共行政学的身份危机并不纯粹是消极的、负面的东西，它反而为人们对传统公共行政学进行全面的反思提供了极为难得的机会。在各种反思性的理论努力中，沃尔多的致思路径无疑是值得期待和关注的。这不仅仅是因为“沃尔多对传统公共行政学的批判比任何人都要深入，直入心脏”<sup>⑤</sup>，更因为它是对传统公共行政学的一次重要超越与重大变革，昭示着一种新的公共行政学的立场、方法与进路。其核心理念就是：公共行政学不可避免地是政治理论，公共行政学的发展是政治思想史的一个篇章（详见 Preface）。罗森布洛姆和麦克凯迪评论说：“这一看法基本上并可能永远地改变了公共行政研究的视角。此后，学者们必须讨论公共行政理论、实践与改革的政治维度。”<sup>⑥</sup>卡罗尔和弗雷德里克森则称之为公共行政学的“沃尔多路径”<sup>⑦</sup>。

《行政国家》一书集中展示了沃尔多的作为政治理论的公共行政思想，从该书的副标题“对美国公共行政的政治理论的研究”上我们可窥一斑。该书是沃尔多写作博士论文的产物。在攻读耶鲁大学政治学博士学位期间，其导师柯克尔教授建议他从政治思想史的角度研究公共行政学的文献。随着研究的深入，沃尔多越来越认识到政治理论对于公共行政学具有原生性（seminal）的重要意义。对政治理论与公共行政学这一关系的认识，构成了其博士论文的基础。该文在二战后以《行政国家》为名出版，而随着这本书的出版，公共行政学原有的以 Positivism 为原则的正统论世界就再也无法宁静下来。

传统公共行政学之所以不得安宁，是因为《行政国家》不仅是一个异端，还扮演了传统行政学终结者的角色。传统行政学力图确立价值中立的科学原则，从而避免价值承诺、意识形态和哲学基础。沃尔多坚持认为，尽管传统行政学坚定地主张价值中立的“政治与行政两分”，但它仍然不可避免地是一种政治理论，传统行政学家仍然是政治理论家这一著名共同体的组成部分（P21）。令传统行政学家倍感难堪的是，沃尔多无情地批判说，公共行政的正统观念不仅是一种政治理论，而且是一种起负面作用的理论，一种要将政治问题变为行政问题的反政治理论（P206）。

沃尔多的论证逻辑是这样展开的：首先，他设定了一种对于政治哲学的概要式理解。然后，通过回顾美国20世纪上半叶公共行政兴起的物质与意识背景，通过梳理传统行政学所内含的价值与政治哲学

① Waldo D Development of Theory of Democratic Administration American Political Science Review, 1952 (1).

② Waldo D The Administrative State Revisited Public Administration Review, 1965 (1). P. 5

③ Waldo D Public Administration The Journal of Politics 1968 (2). P. 447.

④ [瑞士]汉斯·昆著、周艺译：《世界伦理构想》，北京：三联书店，2002年，第26页。

⑤⑥ Rosenblom D & McCurdy Revisiting Waldo's Administrative State Washington Georgetown University Press, 2006 P. 2 Preface

⑦ Carroll J & Frederickson G Dwight Waldo 1913—2000 Public Administration Review, 2001 (1).

大问题的关系。他得出结论说传统行政学内在地蕴含着一种政治哲学。最后，他指出，传统行政学所蕴含的政治哲学在总体上是有悖于美国的民主宪政的。

在沃尔多看来，“任何一个写作政治哲学的人，都有一种关于美好生活的理念，并至少对实现这一美好生活怀有一丝希望——要不然他就不是在写作政治哲学”（P65）。沃尔多断言，在任何一种政治哲学中都可以看到对“美好生活”的勾画，即使是在那些“无情的”或“科学的”学者那里，这一点也不例外（P65）。对于早期的公共行政学者来说，这种美好生活就是作为“一种信念、理想和罗曼蒂克式的愿景”的民主生活，而美国的使命就是将这种民主带给世界各国（P12）。不管现实的民主是否减弱了这种罗曼蒂克愿景的光芒，但总体而言，公共行政学者对于民主生活的美好憧憬是毋庸置疑的。他举例说，“如果我们指责伍德罗·威尔逊、弗兰克·古德诺、弗雷德里克·克利弗兰对民主并不是真正感兴趣的，那么这就是不公正的：因为他们热衷于寻求保存民主的方法”（P75）。

以此来观照传统行政学，沃尔多发现，它内在地包含着一种政治哲学的框架，充斥着民主使命的概念。换言之，传统行政学是负荷价值的，而不是免于价值的。沃尔多将这一判断建立在对公共行政学兴起的物质与意识背景的回顾与梳理上。他说，正统论原则不过是当时美国社会物质与意识背景的产物，而并非什么一成不变的科学结论。就物质状况而言，这些原则是与美国从一个农业社会向工业社会过渡紧密联系在一起的。现代公司、城市化与专业主义的兴起以及国家所经历的繁荣与萧条，都有助于形成这种正统的世界观。民主理想的愿景、更高的基本法的观念、进步学说、对科学的信仰以及效率原则，则构成了传统行政学的意识背景。

沃尔多认为，传统的行政学家相信能够依据专门的技术知识，建立一个由专业行政人员组成的“民主的统治阶级”（P89）。他们是“民主的”，是因为他们为了保护民主而行使政府权力。按照传统行政学的观点，更为有效的行政被视为创立称职政府的手段。如果政府不能实现较高的工作效率，那么民主使命就难以完成；要实现较高的行政效率，就要寻求行政“原则”，因为行政“原则”反映“一种更高的规律和一种基本的道德秩序”（P159）。“效率原则”表明人们试图将传统的民主制度与行政技术的要求协同一致。沃尔多说，如果要坚持政治与行政二分的原则，那么，公共行政学自身就必须构成一种政治学，但它不是关于选举、政党、利益集团或者区域政治的政治学，而是政治学本身。它是追求秩序、效率、经济、管理、预言和稳定的政治学。这一类型的政治学可以是理性的、客观的、公平的，是为了公共利益的，但它仍然是一种政治学。作为政治理论的公共行政学通常不是以政治学的语言被实践的，而是以管理和效率的语言被实践的<sup>①</sup>。

但是，这种体现在传统行政学中的政治哲学是违背美国传统的政治文化和宪政设计的，其所包含的许多观点也是相互冲突的。最明显的冲突来自于对民主的“削足适履”。沃尔多通过批评正统论的代表人物古力克，深入地揭示了传统行政学的内在矛盾。古力克一方面宣称“效率是公共行政价值尺度方面的最高原则”（P200），但另一方面又不得不坦承，“我们最终不得不根据政治的价值位序和社会秩序来调和纯粹的效率概念。例如，存在着像市民委员会和小型地方政府那样的效率非常低的安排，但它却又可能是民主政体中必不可少的教育手段”（P200）。他接着说，“然而，对我来说，对效率的这些干扰完全不能排除效率，效率是行政科学建立于其上的基本价值，它们可能会制约行政价值的单一的最高检验标准并使其复杂化，但却不能改变这种标准”（P201）。如果说在古力克看来，民主机制和草根公众对于政府事务的参与不过是一些“干扰”，那么，宪法所确立的分权原则对于正统论的诸原则来说，就不仅仅只是一种干扰，而称得上是一种颠覆了。因为在宪法的分权原则面前，正统论的那些为了确保效率的“统一命令原则”就显得无从立足。分权原则同样使得正统论所坚持的政治与行政二分原则面临重重困难，因为国会对于政府机构的设立、组织、权限、程序、资金、人员等都负有宪法所赋予的监督权。当被

<sup>①</sup> Carroll J & Frederickson G Dwight Wald 1913—2000 Public Administration Review 2001 (1).

剥得只剩下内核时,由正统论所提倡的行政国家就不得不“在容纳管理概念的反思的阵痛中放置民主哲学,而在容纳管理事实的变化的剧痛中放置民主机制”(1)⑩。

## 四、简要的评论

自沃尔多之后,“身份危机”已成为用来表征公共行政学问题的少数几个标签之一。尽管在不同的学者那里,也常常用诸如“合法性危机”、“思想危机”、“研究品质危机”等词表示,但它们都表现为公共行政学作为一门独立学科的合法地位难以得到学界的认同,表现为该领域尚未出现为大多数人所共同接受的研究范式,而其研究更难以得到公共行政实践者的认同。因而,它们都是沃尔多所说的“身份危机”。时至今日,公共行政学的身份与地位仍然不断遭到挑战,人们一再地质疑:“它是政治学的一部分?是工商管理的一部分?还是一个独立的学科领域?它到底是什么?”⑪从这个意义上,我们可以说,在一个公共行政学家辈出的年代,沃尔多之所以能脱颖而出并独领风骚,恰恰在于他对所处时代的问题有着敏锐的觉察与深刻的理解,他清醒地意识到了这一问题,并为解决这一问题作出了终身不懈的努力。尽管人们可以对他解决问题的成效见仁见智,但他试图解决问题的进路以及为解决问题所作的努力,在公共行政学说史上留下了宝贵的一页。

值得一提的是,在对危机出路的探寻中,与“沃尔多路径”同样值得关注与期待的是“西蒙路径”(Simonian Approach)。在对传统公共行政学的批判与寻求公共行政学的出路之不遗余力上,西蒙与沃尔多是同一的,都是“正统论”的异端,但在出路的方向上,他们却分道扬镳了。如前所述,沃尔多主张发展一门规范的作为政治理论的公共行政学,它能有效地反映在真实世界的政策过程中价值的首要性。与此相反,西蒙认为,只有通过确立科学的概念工具,将公共行政学建立在逻辑实证主义的基础上,才可能使之成为一门真正的“行政科学”。沃尔多说,西蒙在批判传统行政学时是深刻的和激进的,但在承继效率价值时是保守的,因为这种效率概念是非道德的和反人道主义的,它将成为构筑以民主价值为核心的行政理论路上的重大威胁。应该说,生活在一个具有深厚民主根基的国度里,西蒙是不愿意与沃尔多进行正面交锋的,他正确地看到了沃尔多最有可能向他提出的异议,因而,他对付这类攻击的策略的关键是把问题相对化,强调为实现效率所进行的抉择与其他抉择是相关联的,并且不是要反对任何绝对的标准<sup>②</sup>。然而,尽管西蒙一再声称科学的行政领域是保持价值中立的,但接受效率标准以及实用行政学的选择标准,本身就是一种价值判断。所以,西蒙不是回答而是回避了沃尔多的问题。时至今日,沃尔多的问题仍然在拷问西蒙路径的每一位追随者的心灵。

或许我们可以这样来形容这两种看似对立的立场:如果没有西蒙路径,公共行政学就不知如何一步步地向前迈进;但是,如果没有沃尔多路径,公共行政学就不知道该朝哪一个方向迈进。从这个意义上说,西蒙更多地是公共行政学的一个建构者、一个创造者,沃尔多则更多地是公共行政学的一个导航者、一个批判者。因而,面对这样一种指责——沃尔多只是公共行政领域的一个破坏者而不是一个创造者,他颠覆了正统论的公共行政学世界,却无力建构起一个新的世界<sup>③</sup>——沃尔多平静地回应说:“我的目的并不是去告诉人们思考什么……但我尽力去告诉他们如何去思考公共行政。”<sup>④</sup>的确,在一个奉行政

① [美]斯蒂尔曼二世著、竺乾威等译:《公共行政学:概念与案例》,北京:中国人民大学出版社,2004年,第139页。

② 参见[美]麦克斯怀特著、吴琼译:《公共行政的合法性》,北京:中国人民大学出版社,2002年,第154页。

③ Fry B Mastering Public Administration From Max Weber to Dwight Waldo Chatham, NJ Chatham House Publishers Inc., 1989 p.243

④ Brown B & Stilman R A Search for Public Administration: the Ideas and Career of Dwight Waldo College Station, TX Texas AM University Press, 1986 p.164

治一行政二分的世界里,沃尔多通过揭示传统行政学的反民主的特性,并通过聚焦政治理论而确立了公共行政未来发展的思想议程。就此而言,罗森布洛姆和麦克凯迪的评价是中肯的,他们认为:“将民主的价值注入公共行政的理论与实践中,这应该是沃尔多最大的贡献。”<sup>①</sup>事实上,我们今天所看到的关于民主与官僚制、代议制官僚制、参与式官僚制、草根行政等丰富的公共行政文献,都可以从沃尔多那里找到源头。

卡罗尔和弗雷德里克森说:“在许多方面,我们都是沃尔多的学生。今天,我们学习公共行政,就是聆听沃尔多的教诲;今天,我们研究公共行政,就是接受沃尔多的教诲;今天,我们实践公共行政,就是践履沃尔多的教诲。”<sup>②</sup>对于中国的公共行政来说,不加思考地接受西方公共行政的思想无疑不是明智之举,但只要我们严肃地从事公共行政的学习与研究,就会发现沃尔多的思想对于管理主义主导的中国公共行政学具有极大的警醒与启迪意义。

今天的公共行政理论,“管理主义”盛行,工具性的思维方式几乎占据了整个研究空间,而诸如“人类幸福”、“美好生活”等规范性的价值问题则被远远地抛在了一边,少人问津。“迄今为止,我们的研究并没有真正地把政治与行政整合在一起。最近十年盛行的管理主义倾向更是将政治与行政‘二分’推向极致。与这种管理主义相伴随的则是一种或隐或现的技术主义或工程主义研究取向”<sup>③</sup>,其结果必然是使我们“无法意识到目前公共行政实践与理论背后隐含的价值或更大的政治哲学,无法认识到现有经验之外的其他可能性,而只能跟在现有经验事实的后面,研究已经发生了的事情,更无法超越现实的局限”<sup>④</sup>。

就中国的公共行政实践而言,自改革开放以来,为抓住发展机遇,我们一直奉行赶超战略,采取了“效率优先,兼顾公平”的原则,这既是国情使然,也是深受中国公共行政之管理主义研究取向的影响。到了改革攻坚的今天,传统行政管理的缺陷及其所造成的负面效果日益显现出来,我们面临着构建社会主义和谐社会的巨大挑战。对处于如此重大历史时期的公共行政学来说,为这一重大问题作出建设性的回答自然是义不容辞的。

要实现这一目标,一个行之有效的途径就是要充分考察和借鉴西方公共行政学曾经走过的道路。在西方公共行政学说史上,正是沃尔多,率先举起了反对“效率至上”的传统公共行政学的大旗,开创了公共行政学规范理论的研究。在沃尔多看来,效率固然是公共行政的价值追求,但决不是其惟一价值和终极目标。从根本上讲,由于公共行政对于公众生活的各个方面都具有决定性影响,它仍应关注“人类幸福”、“美好生活”等根本问题。如果我们能够通过对沃尔多行政思想的学习与考察,对我国公共行政的价值目标和行为选择所面临的主要困境有更加清晰的认识,并能够为及时地解决好新的时代课题提供有益的理论借鉴,那么,我们就能为推进我国公共行政实践的发展尽一点绵薄之力。

【责任编辑:杨海文;责任校对:杨海文,赵洪艳】

<sup>①</sup> Rosenblom, D. & McCurdy Revisiting Waldo's Administrative State Washington: Georgetown University Press, 2006, p.4.

<sup>②</sup> Carroll J & Frederickson G Dwight Waldo 1913—2000 Public Administration Review 2001 (1), p.8

<sup>③④</sup> 马骏、刘亚平:《中国公共行政学的“身份”危机》《中国人民大学学报》2007年第4期;另见马骏:《中国公共行政学研究的反思:面对问题的勇气》《中山大学学报》社会科学版 2006年第3期。

## Institutional Design on Supply of Public Products for Discrepancy and Dissimilation of Public Interests

GUO Xiaocong LIU Shuang

(Research Center for Public Administration, School of Government, Sun Yat-sen University, Guangzhou, 510275)

**Abstract** Public interest is a very important concept in philosophy, jurisprudence, politics, and public administration. Discrepancy and dissimilation of public interests is a protrusive characteristic in modern society as a result of social stratification, discrepancy of territory and the diversity of public interest. Discrepancy and dissimilation of public interests consist of incompatibility and partiality. With the emergence of the discrepancy and the dissimilation characteristic of public interests, the traditional models of public products supply as well as the value of social equity should be reformed. In order to obtain justice, efficiency and build a harmonious society in China, the formal justice and substantive justice should be integrated in the institutional design of public products.

**Keywords** Public interest, discrepancy and dissimilation of public interests, supply of public products, institutional design

## A Search for Identity of Public Administration: On Dwight Waldo's Administrative Thoughts and Ideas

YAN Changwu

(Department of Management, Jinan University, Guangzhou, 510632)

**Abstract** Public administration has been confronted with the crisis of identity since 1940s. To overcome the crisis, Dwight Waldo devoted himself wholeheartedly to reflect on the shortcomings of the orthodox public administration. By focusing on the anti-democratic character of the orthodoxy, Waldo argues that we should establish a democratic public administration and infuse the value of democracy into public administration. The Waldonian approach has great significance to Chinese public administration.

**Keywords** Public administration, the crisis of identity, Waldonian approach

## Technological Innovation, Firm Productivity and Mode Transformation of Foreign Trade Development

HUANG Jingbo

(Lingnan College, Sun Yat-sen University, Guangzhou, 510275)

**Abstract** An important view of the "New-new Trade Theory" is that firm's export decision is determined by the interaction of sunk cost and productivity heterogeneity. The theory of technological innovation and export has proved that innovative firms usually have higher export propensity. This article investigates the relationships between technological innovation, firm productivity and export. The main conclusion is that a mechanism for the mode transformation of foreign trade development should be well established in which technological innovation plays the main role for enhancing firm's productivity, increasing firm competence, improving quality of trade, and finally maintaining sustainable development of foreign trade.

**Keywords** firm heterogeneity, technological innovation, firm productivity, mode transformation of foreign trade development

## A Study on the Motivating Factors of Chinese Firms' Foreign Direct Investment

LIU Yangchun

(School of Business, Sun Yat-sen University, Guangzhou, 510275)

**Abstract** This article investigates and probes into the motivating factors of Chinese firms' foreign direct investment. Based on literature review and changes in domestic and international environments, it employs a broad set of measures to assess the determinants of Chinese firms' FDI. It verifies the hypotheses with questionnaire data. According to a statistical analysis of 87 responses to a survey, it finds that Chinese firms' FDI is significantly and positively influenced by strategic expansion and survival mo-