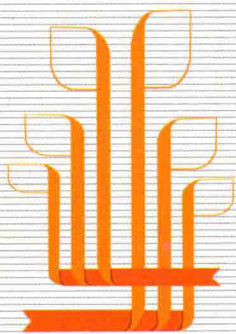


美国行政改革研究

（修订本）

宋世明 著



非外借

国家行政学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

美国行政改革研究/宋世明著. —修订本. —北京: 国家行政学院出版社, 2016. 9

ISBN 978-7-5150-1832-4

I. ①美… II. ①宋… III. ①行政管理—体制改革—研究—美国
IV. ①D771.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 166010 号

书 名 美国行政改革研究 (修订本)

作 者 宋世明 著

责任编辑 陈 科

出版发行 国家行政学院出版社

(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)

(010) 68920640 68929037

[http: //cbs. nsa. gov. cn](http://cbs.nsa.gov.cn)

编 辑 部 (010) 68928764

经 销 新华书店

印 刷 北京九州迅驰传媒文化有限公司

版 次 2016 年 9 月北京第 1 版

印 次 2016 年 9 月北京第 1 次印刷

开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开

印 张 29

字 数 520 千字

书 号 ISBN 978-7-5150-1832-4

定 价 86.00 元

本书如有印装质量问题, 可随时调换。联系电话: (010) 68929097

目 录

内容提要	(1)
导 论	(3)
第一节 研究目的	(3)
一、20 世纪 80 年代以来西方行政改革有独特的 学术研究价值	(3)
二、研究美国等西方国家行政改革可以为中国行政体制 改革提供不可缺少的素养	(6)
第二节 美国行政改革的生态环境分析	(12)
一、思想舆论环境：怀疑与肯定	(13)
二、技术环境：从“电子革命”到“信息革命”	(17)
三、政治制度环境：不利与有利	(23)
第三节 研究方法、分析框架与篇章结构	(26)
一、本文的研究方法和分析框架	(26)
二、篇章结构之间的逻辑关系	(28)
第一章 美国政府功能重新定位的市场化取向	(31)
第一节 美国政府社会经济职能的膨胀及其后果	(32)
一、社会职能扩张的核心是社会福利的扩张	(33)
二、社会福利支出扩张是导致美国赤字财政的主要原因	(37)
第二节 收缩政府社会职能是 20 世纪 80 年代至 2008 年期间 美国公共福利政策改革重心所在	(39)
一、20 世纪 80 年代以前的美国公共福利政策	(39)

二、20 世纪 80 年代之后至 2008 年期间的美国 公共福利政策改革	(48)
三、对 20 世纪 80 年代至 2008 年期间福利政策 改革的简要小结	(59)
第三节 奥巴马医改对收缩政府社会职能的终结	(62)
一、两大困境	(62)
二、奥巴马医改之路	(66)
三、奥巴马医改的主要内容	(73)
四、关于奥巴马医改的简要小结	(75)
第四节 放松管制 收缩政府的经济职能	(79)
一、实践的需要	(80)
二、理论的推动	(83)
三、管制改革的实践	(86)
四、对放松管制的绩效评估	(94)
第五节 本章的结论	(98)
一、政府权威制度与市场交换制度的重新选择是新的 技术、经济、社会环境对政府提出的必然要求	(98)
二、政府权威制度与市场交换制度的重新选择过程是 一个利益冲突与调整的过程	(99)
三、公共福利政策改革的动力主要是一种政治推动力，而放松 管制的主要动力则源于技术变革所带来的持久推动力	(101)
本章附录	(102)
本章主要参考文献	(106)
第二章 美国政府公共服务输出的市场化取向	(107)
第一节 政府公共服务输出市场化的内涵	(111)
一、三层含义	(111)
二、西方学者的论证	(112)
第二节 政府公共服务输出市场化的主要目的	(117)
一、吸纳社会资源，提高公共服务的供给能力与供给效率	(117)
二、构建公共服务供给的复合制度安排，有机配置政府 权威与市场交换的优势功能	(119)

三、更好地显示公众对公共服务的真实需求	(123)
第三节 政府公共服务输出市场化的四种类型	(127)
一、一般的合同外包 (Contracting Out)	(128)
二、公私合作 (Public-Private Partnership)	(133)
三、一般的用者付费制度 (User Fees)	(133)
四、凭单制度 (Voucher)	(136)
第四节 美国政府功能输出市场化的基本经验教训	(138)
一、政府非核心功能可以市场化, 政府核心功能不能市场化	(138)
二、公共服务市场存在“供给方缺陷”与“需求方缺陷”, 公共服务市场化并不必然提高经济性、效率性、效能性	(141)
三、公共服务市场化对政府管理能力提出了全新挑战	(144)
第五节 本章的结论	(150)
一、政府功能输出的市场化在美国 20 世纪 80 年代以后 有一定的必然性	(151)
二、美国政府功能输出的市场化具有丰富的政治含义	(153)
三、政府功能输出的市场化提出了协同共治这一新议题	(154)
本章主要参考文献	(155)
第三章 美国政府内部管理改革的绩效化取向	(158)
第一节 物极必反: 从过度规制到放松规制	(159)
一、过度规制的佐证	(159)
二、变恶意的控制为良性的鞭策: 放松规制	(161)
三、以结果为本: 放松规制的实质所在	(163)
四、对放松规制的简要评析	(174)
第二节 克林顿政府: 开始实施《政府绩效与结果法》	(178)
一、《政府绩效与结果法》的历史背景、立法目的与基本框架	(179)
二、《政府绩效与结果法》实施进展	(182)
第三节 布什政府: 实施项目评价分级工具 (PART)	(187)
一、实施项目评价分级工具的运行流程	(188)
二、项目评价分级工具实施成效与存在问题	(192)

第四节 奥巴马政府:从实施《高度优先绩效目标倡议》 到实施《政府绩效与结果现代化法》	(195)
一、重新确立政府绩效管理的实施战略	(195)
二、《政府绩效与结果现代化法》的主要内容	(199)
三、《政府绩效与结果现代化法》实施进展	(207)
第五节 本章的结论	(213)
一、为什么要推行绩效管理	(213)
二、什么是绩效管理	(218)
三、如何推进绩效管理	(221)
本章主要参考文献	(226)
第四章 美国政府间制度重新设计的分权取向	(229)
第一节 20 世纪 80、90 年代分权取向制度设计的背景	(231)
一、集权的原因	(231)
二、由集权转向分权的原因	(233)
第二节 20 世纪 80、90 年代分权制度设计的目标	(239)
一、公共选择学派持有的分权制度设计目标	(239)
二、20 世纪 80、90 年代联邦政府分权制度设计的目标	(240)
三、20 世纪 80、90 年代州与地方对分权的期望目标	(241)
第三节 20 世纪 80、90 年代分权改革	(241)
一、里根政府的分权改革	(242)
二、克林顿政府分权改革	(247)
第四节 进入 21 世纪后美国政府间关系再调整	(253)
一、小布什政府期间个别领域的集权并没有改变 “还权于州”的大方向	(254)
二、奥巴马政府时期联邦政府权力出现方向性、 根本性扩张	(258)
三、从单纯的政府间权力纵向调整到以结果为本	(260)
第五节 本章的结论	(265)
一、预先的制度安排是中央与地方分权有序进行的重要条件	(265)
二、美国 20 世纪 80 年代以来政府间分权的直接动力与 原动力存在差异	(265)

本章主要参考文献	(267)
第五章 对美国行政改革理论的探讨	(272)
第一节 小政府理论	(276)
一、“市场经济有可能失败，但政府干预一定失败”	(276)
二、政府干预为什么一定失败：公共选择理论的分析	(278)
三、分析后的基本结论	(286)
第二节 放松规制理论	(289)
一、过度规制成了政府官员逃避责任的避风港	(289)
二、詹姆斯 Q. 威尔逊对造成美国政府官僚组织过度 规制的原因分析	(291)
三、分析后的基本结论	(295)
第三节 重塑政府理论	(296)
一、重塑政府的十大原则	(296)
二、重塑政府的三大关键环节	(297)
三、重塑政府理论与新公共管理理论	(300)
第四节 协作治理理论	(302)
一、治理 (Governance)	(302)
二、协作 (Collaboration)	(304)
三、协作公共管理 (Collaborative Public Management)	(305)
四、协作治理 (Collaborative Governance)	(306)
五、建设开放政府 (Open Government)	(309)
第五节 公共行政观之比较	(317)
一、公共行政目的不同	(317)
二、人性假设不同	(318)
三、组织观不同	(319)
四、管理理念不同	(320)
第六节 本章的结论	(321)
一、“殊途”	(321)
二、“同归”	(325)
本章附录	(327)
本章主要参考文献	(329)

第六章 对 20 世纪 80 年代以来美国行政改革的理论思考	(331)
第一节 20 世纪 80 年代以来美国行政改革的主题	(331)
一、笔者对制度的理解	(332)
二、美国行政改革三个取向是一种以非官僚化为取向的 制度变革	(336)
第二节 20 世纪 80 年代以来美国行政改革的内在矛盾	(342)
一、美国行政改革的制度环境	(342)
二、两种公共行政模式的内在冲突	(343)
三、美国政府行政改革实践与传统的政府责任机制 发生了冲突	(351)
本章主要参考文献	(357)
第七章 美国行政改革对中国行政改革的启示借鉴	(358)
第一节 理念的启示	(358)
一、两个不同阶段上的改革	(358)
二、理念上的启发	(364)
第二节 具体层面的借鉴	(380)
一、从公共行政迈向公共管理是中西方行政改革 共同发展趋势	(381)
二、优化政府组织结构：中国行政体制改革不可回避的关口	(393)
三、牵住现代市场监管体系的“牛鼻子”：创新政府 事中事后监管方式	(405)
四、积极而理性推行公共服务市场化	(414)
五、正确把握政府间纵向分权的基本规律	(424)
本章主要参考文献	(435)
全书主要参考文献	(437)
后 记	(453)

内 容 提 要

本文的研究以 20 世纪 80 年代初以来的美国行政改革为研究对象，以点带面地透视当代西方行政改革的实践取向及其内在规律，并试图对中国行政改革提供某些启示与借鉴。

本文采用了先实证描述后规范分析、从具体到抽象、先分后总的研究方法，并以制度分析为本文的研究框架。通过研究发现：市场化取向、绩效化取向、分权取向是 20 世纪 80 年代初以来美国行政改革的三大实践取向，而这三大取向在本质上可归结为一个取向，即非官僚化取向。经过三分之一世纪的改革实践，非官僚化取向已逐步收敛为协同共治取向。

本文的中心论点是，美国政府试图通过以非官僚化为取向的制度变革来探索与信息社会相适应的政府治理新方式。其一，政府功能定位的市场化取向，试图解决政府“做什么”的问题。其实质是，对于政府权威制度和市场交换制度来说，宁选市场交换制度，不选政府权威制度，市场交换制度实在不能承担的功能才交由政府权威去承担。政府公共服务输出的市场化取向，试图解决的是政府“如何做”的问题。其实质是，通过将权威制度与交换制度复合配置以提高政府功能输出的能力。其二，政府内部管理改革的绩效化取向，试图调整的是政府内部互动模式，其实质是以结果为本，而不是以规则为本，重新设计政府内部管理制度。其三，政府间制度设计的分权取向，是市场化取向和绩效化取向制度变革的必然结果。其四，对一些依靠单一部门难以解决的公共难题，以协同共治为思维方式进行制度重构，不再单纯聚焦于如何划分政府与社会、政府与市场、政府部门之间的边界，而是将跨组织的协作治理网络置于统一平台，共同解决公共问题，共同实现公共目的，共同创造公共价值。以协同共治为取向的制度变革是前三项制度变革交汇与合流的必然结果。

美国政府试图通过上述四个层面的制度变革来探索政府治理新方式，这是生产力发展到一定阶段要求政治上层建筑变革的一种反映；但是，由于美国民主制

与美国行政改革存在的内在矛盾，美国对政府治理方式的探索能否最终成功，在很大程度上取决于美国民主制能否随信息社会的发展而实现自身的重塑。

通过上述考察，本文认为，由于中美两国处于现代化的两个不同发展阶段，同期的中美两国行政改革的具体制度设计多具有不可通约性，但美国的行政改革能为中国行政改革提供有价值的理念启示。随着时间的推移，具体改革对策方面的借鉴将日趋增多。就这些理念启示与借鉴，笔者在本文的最后提出了几点有待进一步深化和拓展的看法。

导 论

第一节 研究目的

一、20 世纪 80 年代以来西方行政改革有独特的学术研究价值

(一) 自 20 世纪 70 年代末 80 年代初以来，西方各国同时掀起一轮行政改革浪潮

这一轮行政改革浪潮几乎遍布于现代化较高发展阶段的所有西方国家，如地处大西洋西海岸的美国、加拿大，地处南太平洋的澳大利亚和新西兰，地处欧洲大陆的法国、德国、荷兰、瑞典、意大利、希腊等。这轮同时发端的行政改革旷日持久，并且已经持续到 21 世纪。西方这轮行政改革具有相当大的影响力和传播性。处于现代化较高发展阶段的西方国家在彼此传播新的改革经验，这是问题的一方面；另外一方面，这种行政改革的潮流迅速向处于现代化中等发展阶段的经济转型国家、新型工业化国家，以及处于现代化较低发展阶段的发展中国家弥散；兼之在其他因素的综合作用下，最终形成一股世界化的行政改革潮流。

特别值得注意的是，这场行政改革在总体方向上与过去的行政改革在方向上是相反的，甚至是背道而驰的。西方工业化国家以前的行政改革无不是以扩大行政权力、膨胀政府职能为前提的；这一轮行政改革却是以收缩行政权力、缩小政府职能为前提的，直至 2008 年世界金融危机爆发，世界主要西方大国才有所调整。以前的历次行政改革是以不断强化完善政府官僚组织，从而适应以传统工业技术为基础的政府管理需要；现在却是在扬弃传统官僚制的基础上，千方百计地寻找传统官僚政府组织的替代形式，寻求更好的政府治理方式，以适应以信息技术为基础的政府管理需要。伴随以大数据为基础的互联网技术日趋成熟，伴随以

社会组织发达为标志的社会基础设施日趋成熟，伴随开放政府建设步伐加快，协同共治（协作治理）这种全新政府治理方式的轮廓正在清晰。

在传统的工业社会，资本是财富的标志，金钱是权力的基础；在信息社会，创新是财富的源泉，知识是权力的基础，教育是权力的阶梯。“在 20 世纪末和 21 世纪初，规定世界上权力和财富性质的游戏规则已经改变。权力不再以诸如某个办公室或某个组织的权威之类的传统标准为基础，财富的含义正从诸如黄金、货币和土地之类有形东西转移开去。一个比黄金、货币和土地更灵活的无形财富和权力基础正在形成。这个新基础以思想、技术和通讯占优势为标志，一句话，以‘信息’为标志。”^① 西方国家行政改革之所以能够不约而同地背离了以前行政改革的方向，是因为传统政府管理所依赖的社会技术基础改变了。尽管信息社会在各国实现程度各有不同，但信息社会对传统的政府管理模式提出的挑战却是西方各国面临的共同问题。西方这场行政改革是上层建筑适应经济基础变化的一种反映，它肩负着探索适应信息社会需要的政府管理新模式的历史使命。

那么究竟什么是适应信息社会需要的政府管理新模式呢？对这个问题的正确回答不是来自理论的演绎，而是来自对这场行政改革的研究。

适应信息社会需要的政府管理新模式毕竟不是一蹴而就的，它有个逐步形成的过程。这个逐步形成的过程是通过行政改革的过程来实现的。应通过实证研究这场行政改革的来龙去脉，来展示其改革的起因、实践取向、理论渊源以及内部矛盾，从而揭示政府管理新模式在形成过程中的若干端倪与趋势。西方政府管理与公共管理新的变化趋势之中就孕育着政府管理新模式的胚胎与雏形。

当然，我们完全承认，信息社会之下的政府管理新模式在各国会有不同的表现形式，会有各自的特殊性即政府与社会关系的特殊性。这种特殊性被剔除之后，政府管理新模式的共性特征就会水落石出。而了解信息社会下政府管理新模式的共性特征对各国（包括中国）有着实际价值，因为各国（包括中国）迟早要迈入人类社会的信息时代，迟早要面临着政府管理新模式的重新探索问题，对其共性特征的了解无疑会增加我国行政改革的自觉性。

（二）对西方行政改革的研究有利于加深对西方民主制内在矛盾及发展趋势的理解

西方通过行政改革来探索适应信息社会需要的政府管理新模式，但政府管理

^① [美] E. 拉兹洛：《决定命运的选择》，李吟波等译，6 页，北京：生活·读书·新知三联书店，1997。

新旧模式之间存在着冲突与矛盾。这种冲突与矛盾有若干体现方式，如，它体现在政府与社会关系的重新调整之中，体现在政府与市场关系的重新调整之中，体现在政府内部横向权力与纵向权力格局的重新调整之中，体现在政治家与官僚关系的摩擦之中，体现在作为政治管理者的政府官员与作为被管理者的公民之间关系的重新调适之中，也体现在同处于管理者地位的各利益集团之间的冲突之中。

以上诸种关系的重新调整，实际上是西方民主制内在矛盾在新形势下的体现；以上诸种关系的调整方向，实际上是西方民主制在信息社会下试图调整的方向。因为，西方民主制无非是处于管理地位的少数（治者）与处于被管理地位的多数（被治者）之间互动关系的一种制度化。西方民主制的重新调整在两个层面上展开。

首先调整政府与整个社会公民之间的关系，调整政府与市场中的企业家的关系，其实质是调整“治”与“被治”两大系统的关系；其次是调整管理者内部以及被管理者内部的关系，其实质是调整治者与被治者两大子系统内部的关系。前一种关系的调整推动着后一种关系调整，后一种关系的调整是前一种关系调整的支撑和保障。如，处于被治者的各利益集团在制约处于治者地位的政府官员过程中，若内部先打得不可开交，乱了阵脚，怎么能实现“以下制上”的民主目标呢？再如，处于治者地位的政府官员之间不处理好横向与纵向的权力配置问题，怎么能满足公民的社会需求，以及满足“以上治下”的治理目标呢？任何一个民主制政府都要维持上对下的治理与下对上的制约之间的动态均衡，否则民主制就无法维持。当前的西方行政改革是维持这种动态均衡的一种行动选择。

研究这轮行政改革的确有助于我们从一个侧面来揭示西方民主制的内在矛盾及其发展趋势，进而有助于我们解民主内在规律及其共性特征，以加深对民主的认识层次。

案例研究正如解剖麻雀，可以以点带面、把握全局。本文是把美国行政改革作为当代西方行政改革的一个案例加以研究的。处于现代化相似阶段上的各国，其行政改革具有共性的特点，因为在相似发展上政府与社会的关系具有共性的一面。本文为什么单单选择美国行政改革作为西方行政改革的案例来研究呢？基本的想法是：

其一，既然当代西方行政改革是在探索与信息社会相适应的政府管理新模式，那么就应该找一个信息社会成熟程度比较高的国家才行。因为，信息社会发展的成熟程度越高的国家，越有摆脱与传统工业社会相适应的政府管理模式的紧迫性，这样的行政改革蕴含着更多的有关政府管理新模式雏形的信息；也只有研究这样的国家，才能更接近我们学术研究的目的，因而富有更多的学术价值。

其二，信息社会成熟程度比较高的国家，更能揭示传统政府管理模式的本质。因为，信息社会成熟到需要传统的政府管理模式改弦更张的程度，那么传统的政府管理模式就已经成熟到其利弊得失可以被淋漓尽致地揭示的时候。亚里士多德曾说过，只有当一个事物发展成熟的时候，它的本质才能够完全显现出来。深刻揭示传统的政府管理模式的本质对于处于较低发展阶段的中国政府管理有更多的现实意义。美国正好符合这两个条件。

二、研究美国等西方国家行政改革可以为中国行政体制改革提供不可缺少的素养

人类社会已迈入了信息时代，经济全球化趋势锐不可当。中国彻底抛弃计划经济体制，建立成熟的社会主义市场经济体制是大势所趋。必须重塑与传统的工业技术、计划经济体制相适应的中国行政体制。只有重塑中国传统的行政体制，才能适应新形势下经济、社会、文化发展的要求，才能满足公民的需求。中国国情的极端特殊复杂，决定了中国改革开放与现代化进程的复杂性，从而也决定了重塑中国行政体制的复杂性与艰巨性。在中国行政体制的重塑过程中，以下四个要素必不可少。

（一）提炼中国传统行政文化的精华，将其作为中国行政新体制的有机组成部分

中国独特的文化内涵规定了中国人的思维方式与行为方式，它同样渗透在中国政府管理的理念与行为中。较之于技术、经济、社会演进，文化演进有其相对独立的规律性。它会相对稳定地世代相传，而不随某一社会形态、技术时代的淘汰而灭绝。

中国传统的行政文化内容丰富，良莠俱存。应该着眼于重塑中国政府行政体制的需要，就中国传统的行政文化做些去粗取精、去伪存真的工作，达到吸收其精华、剔除其糟粕的目的。更需要做的是将其精华的部分在现实中找到生存发展的土壤。如，“正其谊以谋其利，明其道而计其功”的义利思想，“己欲立而立人，己欲达而达人”的仁爱思想，强调“成功遂事，而百姓谓我自然”（老子语）的施政思想，“宁公而贫，不私而富”的公私观，等等，分别强调了最大限度地谋求公共利益、不取不义之利、敬民爱民、正确界定政府的功能、充分调动老百姓的积极性去把事情办好、正确运用公共权力，这些传统行政思想的精华，不仅

与现代的行政文化相吻合，而且能在现实生活中找到生存的土壤，更为重塑中国行政体制所必需，因此，需要有人做这方面的工作。

（二）中国新型的经济组织与社会力量驱动下的各级政府的创新性实践

中国行政体制的重塑比经济体制的改革更为艰难。其中的原因复杂多样。最关键的可能是难以形成持久的动力推动行政体制改革的深入。

宏观而言，生产力的变革引起生产关系的调整，经济基础的变革引起上层建筑的调整，这一般说来是不错的。微观而言，作为政治上层建筑有机组成部分的行政体制改革，必须有具体的实在的社会动力主体的推动。中国中央政府的最高层领导集体无疑是推动行政改革的上层力量，广大人民群众是推动行政改革的基层力量，但中国1998年以前几次行政改革为什么没有取得预期的进展，或说，为什么明显滞后于经济体制改革进程呢？关键是位于上层力量与基层力量之间的政府部门所构成的阻力抵消了相当一部分动力。政府部门利益是阻力存在的根源。要重塑中国行政体制，不仅要弱化这种阻力，而且有赖于各级政府的创新实践。关键是各级政府在一种什么推动力下会去积极从事改革实践呢？

部分政府官员的事业心与聪明才智无疑会推动各级政府的创新实践。另外一种不可忽视的动力来源于新型的经济组织与社会组织。在社会主义市场经济的发展过程中，必将孕育和生成新型的经济组织与社会组织。要满足这些新型经济组织与社会组织的最大利益，非改变政府与其互动的规则不可。随着文明的进步与历史的发展，政府组织将以满足社会的需要为基点，只有满足了社会需求，才能更好地巧妙地实现阶级统治。从市场交换中吸取力量的新型社会组织、经济组织是持续推动行政体制改革的力量。因此，需要有人专门研究新的历史条件下政府组织与经济组织、社会组织是如何互动的，以及这种互动是如何引起政府内部权力结构与利益结构的变革与调整，从而如何推动了中国行政体制的改革。

（三）有赖于中国政治体制改革的进一步深化，特别是党政关系的进一步理顺

政党和政府毕竟是具有不同的性质与功能的两种组织，各自有着不同的组织原则、组织形式、运行规则，应该具有不同的行为方式。中国的国情特殊复杂，中国的行政体制也体现了这种特殊复杂性。中国行政体制实际处于政治体制与经济体制的中介层次，它越往上政治性越强，越向下技术性越强。党政不分的问题并没有完全解决，故处理好党与政府之间的关系，是行政体制改革的题中应有之义。理顺党政关系是个难度极大的课题，确实也有个时机问题，但理顺党政关系

是政治体制改革应当承担的历史使命，单靠行政改革不能完成如此重任，行政体制改革的深化反而要以它为前提条件。因此，需要有一批具有理论勇气的人潜心研究中国政治体制的改革前提与条件，静心思考理顺党政关系的现实途径，这与中国行政管理体制的改革生死攸关。

（四）有赖于借鉴或吸收国外政府理论与政府管理实践中有价值的成分

信息社会到来，世界经济一体化是中国行政体制改革的国际环境，中国的行政体制难免要与国外行政体制处于互动与交流之中。中国加入世界贸易组织后，实际上已被经济全球化推向了同一个竞争的舞台。竞争的焦点就是看谁更能创造一个吸引全球资源的市场机制与公共环境，推动社会经济的可持续发展。因此，把中国行政体制改革放在国际大背景中去透视去探索，是改革的必由之路。

但是有一个问题必须澄清，即为什么说处于现代化较低发展阶段的国家可以从较高发展阶段的国家的行政改革中得到有益启示？理由有三。

宏观层次，人类现代化的连续性使然。西方发达国家行政改革是在信息社会的基础之上进行的，发展中国家的行政改革是在工业社会（前信息社会）的基础之上进行的，两者是在不同的发展阶段上针对不同问题的两种制度设计。二者在具体的改革实践选择上多具有不可通约性。处于较低发展阶段的发展中国家目前还无法大量借鉴处于较高发展阶段的西方国家行政改革的经验。但人类社会的发展是个自然的历史过程，这是马克思主义的一个基本原理，也是人类社会发展的基本规律。各国的现代化虽各有各的特殊性，但总有一些共同的规律。现代化的低级阶段与现代化的较高阶段总是有机相连。现代化的高级阶段总是由现代化的较低阶段发展而来。各个国家在较低发展阶段所具有的特殊性被剔除之后，就是较低发展阶段各国具有的共性；各个国家在较低发展阶段现代化的普遍性和各国在较高阶段所具有的现代化普遍性，就构成人类现代化进程中普遍性的连续体。

处于现代化较低发展阶段的时候，虽无法真正吸取“超阶段”国家的经验，但从学理上说，发达国家在较高发展阶段出现的问题及其对策选择，在剔除各自的特殊性之后，又反映了现代化的一些共性因素，这些共性因素与较低发展阶段上的国家现代化未来发展态势有通约之处。故，发展中国家又不能对发达国家现代化过程中出现的问题及其对策视而不见，否则会给自己的发展带来盲目性。

就行政现代化而言，处于较高发展阶段的国家政府管理在发展过程中所出现的问题（如政府职能膨胀带来的赤字财政问题，政府功能输出能力衰弱问题等），处于较低发展阶段的国家在未来非要重复一遍不可吗？前车之鉴，后事之师。发