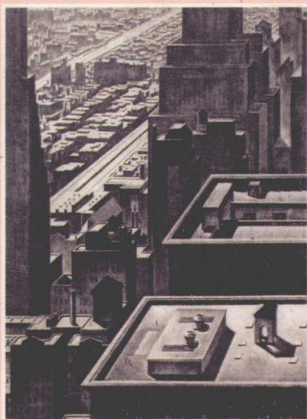


中山大学行政管理研究中心专题研究报告系列



# 美国进步时代的政府改革 及其对中国的启示

马骏 刘亚平 主编

# 美国进步时代的政府改革 及 示

格致出版社 上海人民出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

美国进步时代的政府改革及其对中国的启示/马骏,  
刘亚平主编. 上海: 格致出版社, 2009

(中山大学行政管理研究中心专题研究报告系列)

ISBN 978-7-5432-1678-5

I. 美… II. ①马…②刘… III. 财政制度-经济体制改革-研究-美国-19 世纪 IV. F817.121

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 183043 号

责任编辑 罗 康

美术编辑 路 静

---

中山大学行政管理研究中心专题研究报告系列

美国进步时代的政府改革及其对中国的启示

马 骏 刘亚平 主编

---

出 版 世纪出版集团 格致出版社  
www.ewen.cc www.hibooks.cn

上海人民出版社

(200001 上海福建中路 193 号 24 层)



世纪出版

编辑部热线 021-63914988

市场部热线 021-63914081

发 行 世纪出版集团发行中心  
印 刷 上海书刊印刷有限公司  
开 本 635×965 毫米 1/16  
印 张 20.5  
插 页 2  
字 数 270,000  
版 次 2010 年 1 月第 1 版  
印 次 2010 年 1 月第 1 次印刷  
ISBN 978-7-5432-1678-5/F·222  
定 价 35.00 元

# 总 序

服务国家改革的需要,为中国的改革和社会的进步贡献知识和力量,是每个中国学人应尽之义务,更是每个学术机构必须承担的社会责任。作为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一直以此为已任。

为此,我们不仅开展各种致力于理论构建的研究,也积极开展各种对策性的专题研究。在对策性研究方面,我们主要开展三方面的研究:

- 围绕中国改革面临的难点问题、热点问题,确定研究问题,通过深入、细致的调查研究,形成对策建议。我们坚信,只有通过深入、细致的调查研究,才能形成高质量的、可行性的对策研究。

- 关注现实世界的制度创新,总结、推荐地方政府在公共治理创新上的经验。我们坚信实践者是治理创新的主体,及时总结实践者的创新,有助于更好地完善和推广好的治理经验。

- 开展针对性的比较研究,借鉴其他国家的经验。我们坚信,公共治理的改进有赖于各国互相学习。

本丛书主要汇总了中山大学行政管理研究中心完成的各种专题研究成果。我们真诚地希望,我们的这些研究能为决策者的政策制定提供有价值的信息和启发。我们也希望,这些研究能为中国公共管理研究者提供有用的资料,并激发出更加深入的研究。

马 骏

中山大学行政管理研究中心

# 目 录

|                                              |              |     |
|----------------------------------------------|--------------|-----|
| 导语:为什么研究美国进步时代改革? .....                      | 马 骏 刘亚平      | 1   |
| 经济、社会变迁与国家治理转型:美国进步时代改革 .....                | 马 骏          | 13  |
| 实用主义、民主理念与美国进步时代改革:以杜威为中<br>心的考察 .....       | 谭安奎          | 71  |
| 社会科学、知识分子与和谐社会:美国进步时代改革的<br>启示 .....         | 岳经纶          | 85  |
| 美国进步时代的女性社会运动评述 .....                        | 熊美娟          | 106 |
| 美国进步时代的预算改革 .....                            | 叶娟丽          | 120 |
| 美国进步主义时代的政府会计改革 .....                        | 张 光          | 141 |
| 美国管制国家的兴起:以食品安全为例 .....                      | 刘亚平          | 167 |
| 风险社会视野下的美国药品规管体制变迁 .....                     | 刘 鹏          | 192 |
| 美国进步时代:变革社会中的社会政策创新 .....                    | John Herrick | 213 |
| 美国进步时代的住房问题及其启示 .....                        | 朱亚鹏          | 239 |
| 城市政党机器和老板:从波士顿城市政治看美国进步时代<br>民主政治的社会基础 ..... | 王 进          | 253 |
| 城市应该如何管理:美国进步时代的市政体制及其<br>改革 .....           | 何艳玲 罗思东      | 279 |
| 美国进步时代的廉政建设及其启示 .....                        | 倪 星 程 宇      | 308 |

# 导语：为什么研究美国进步时代改革？

马 骏<sup>①</sup> 刘亚平<sup>②</sup>

为什么我们要关注美国进步时代的改革呢？处于经济、社会与政治变迁中的中国本身就是一个巨大的“社会实验室”，有许许多多重要的问题值得我们去研究。为什么我们不去研究自己国家的问题，而去研究外国的问题，并且是百年前的美国历史呢？

美国进步时代大致是从 19 世纪 90 年代到 20 世纪 20 年代，它在美国国家建设历史上是至关重要的一个时期。19 世纪中期以来，在自由资本主义和技术进步的推动下，美国经济迅速地从原来那种分散的地区性市场经济发展成全国性市场经济，并与一个充满不确定性的国际市场紧密地联系在一起，同时，生产也迅速实现了工业化，美国从一个农业社会进入工业社会。与市场发展和工业化相伴的是持续而且高速的经济增长，到 19 世纪末，美国已经是工业国家中的领袖，是地球上最富裕的国家。到 20 世纪初，美国制造业生产总量超过了英国、德国和法国三个国家的总和。正如当时著名的统计学家米歇尔·摩霍（Michael G. Mulhall）在 1895 年宣称的，美国“拥有这个世界上迄今为止最庞大的经济权力”，而且，“这一权力从 1860 年以来翻了三番”。随之而来的，是高速的城市化和大量涌入城市的农村劳动力和来自欧洲的移民。这不仅改变了美国的人口结构，影响了城市的选举，也给城市的公共服务带来了巨大的压力。在经济发展的同时，随着财富日趋集中，贫富分化变

---

① 马骏，中山大学行政管理研究中心、政治与公共事务管理学院教授。

② 刘亚平，中山大学行政管理研究中心、政治与公共事务管理学院副教授。

得越来越严重;由于过分强调自由市场理念,对企业的行为缺乏监管,导致环境污染问题开始出现,工人的权利(例如安全)缺乏法律的保护,甚至出现了“财富挑战国家”的问题;对市场也没有有效的监管,食品药品安全逐渐成为社会关注的热点问题;对市场竞争中失败的个人也没有提供基本的社会保护措施。总而言之,19世纪中期以来,美国的经济发展了,但是,这些发展也带来了新的问题。然而,尽管美国的经济和社会结构已经发生了根本性的变化,19世纪中后期的国家治理结构基本上仍然是17、18世纪建立起来的,不仅无法有效地应对经济和社会变迁带来的各种新问题,而且越来越成为问题的一部分,例如政府效率低下,充满腐败等。可以说,19世纪后期美国社会处在一个关键性的“十字路口”。当时的美国人越来越意识到,这是一个充满希望的时代,也是一个充满问题和挑战的时代。正如像西奥多·罗斯福这样的进步改革者极其清醒地意识到的:“如果不进行改革,替代的结果要么就是……无政府主义,要么就是由有钱的工业家不断增长的权力继续压制民主”。正是在这种担忧之下,进步时代的改革者开始整体性地思考各种社会、经济、政治问题的成因,重构国家治理制度,从而比较成功地应对了经济社会变迁形成的各种挑战。不过,尽管进步时代的改革在19世纪90年代就已经开始,直到1912年,各个党派的政治家和社会评论家才开始将这些各种各样的改革称为“进步主义”或“进步改革运动”(参见马骏,2008)。

对于熟悉中国经济、社会变迁的中国学者来说,阅读了美国进步时代的历史后,或多或少都会产生一种似曾相识的感觉。1978年改革开放以来,中国经济在三十年的时间里经历了市场化、工业化,以及快速的城市化和农村向城市的移民。三十年的改革带来令人瞩目的经济成就和人民生活改善,充分显示了“发展是硬道理”(邓小平)这一战略的高瞻远瞩。然而,20世纪90年代中期以来,我们也越来越清楚地认识到,发展也会带来新问题。这些新问题给国家治理带来了越来越大的挑战。在过去三十年中,中国的国家治理制度也在适应经济社会变化的过程中不断改进,例如,越来越理性化并开始建立起“问责机制”(Yang, 2004)。

但是，面对这些发展带来的新问题和新的挑战，原来行之有效的治理模式越来越显得捉襟见肘。因此，如何适应经济社会变迁，重构国家治理制度，是中国在 21 世纪初期面临的一大挑战。正如胡锦涛总书记最近指出的，我们面临前所未有的机遇，也面临前所未有的挑战。如果我们能通过制度建设，成功地应对这些挑战，那么，若干年后，我们也可以称我们的时代为我们的“进步时代”。

我们不是最早注意到美国进步时代改革与中国转型之间存在一定的相似性的学者。王绍光教授(2003)以“美国‘进步时代’的启示”为题介绍了美国进步时代的预算改革，并以此作为他的论文集的书名。在《重构中国利维坦》一书的结尾，杨大利教授(Yang, 2004:299—303)也初步比较了中国改革和美国进步时代的改革。为了更详细地了解美国进步时代面临的问题及其改革，我们专门组织了这个专题研究。实际上，目前中国转型过程中面临的许多问题，工业化国家在 19 世纪和 20 世纪初过渡到工业社会的过程中都不同程度地经历过。这些问题在一定程度上都与市场经济的发展以及与之相伴随的工业化和城市化有关。而我们之所以选择美国进步时代改革进行研究，除了现实的考虑之外，还有一个学术史的考虑。公共行政学起源于美国，但是，更确切地说，美国公共行政学的理论源泉就在进步时代，美国进步时代的改革是美国公共行政学之“根”。许多美国公共行政学至今仍然在争论的问题，都源自进步时代的改革，例如政治与行政分立、商业化政府、效率与民主之间的关系等等，这些问题都只有回到进步时代改革才能真正理解。而且，我们也希望通过对美国“进步时代”所面临的社会问题和治理问题以及相关改革进行系统的研究，为转型期我国的公共治理和政府改革提供借鉴和对策。

正是基于这一考虑，2006 年我们申请了中山大学 985—3 期国际合作与交流项目“美国进步时代的政府改革及其启示”，课题组成员围绕美国进步时代的政府管制改革、社会政策转型、预算改革和腐败治理等专题进行了深入研究，组织了多次理论工作坊交流研究心得，并在此基础

上形成了若干篇论文。2008年,我们在中山大学举办了“美国进步时代的政府改革:对中国的启示”国际学术研讨会,来自康奈尔大学、纽约大学、密歇根州立大学、印第安纳大学、伊阿华大学、内布拉斯加大学、新加坡国立大学、南洋理工大学、中山大学、南开大学、厦门大学及香港中文大学等大学的近30位专家学者参加了此次会议。经过激烈的讨论和思想交锋,课题组成员对研究成果进行了进一步的发展和完善。呈现在我们面前的这本书,即是课题组成员这几年研究成果的一个综合体现。我们分两大部分来呈现课题的研究成果。第一部分着眼于宏观、抽象的理念层面,从进步时代改革的宏观框架、这一改革背后的基本理念、意识形态争论以及知识分子和女性所起到的积极作用等方面来回顾改革的历史,以期让读者对进步时代的改革情况有个基本的概览。第二部分则着眼于具体的改革领域,如预算改革、管制改革、社会政策以及城市治理改革,对美国进步时代政府改革中影响较大的几个领域进行专门介绍。

马骏在《经济、社会变迁与国家治理转型》中指出,工业化和经济增长会带来经济繁荣,并给更多的人提供各种实现梦想的机会,但是,经济发展也会带来新的问题,经济结构的变化通常伴随着社会结构的变化,也会引起政治运作方式的变化,这些都会给国家治理构成挑战,尤其在经济和社会结构出现巨变时更是如此。面对着社会、经济结构的变化所形成的各种挑战,国家治理需要进行重构,国家、社会与市场之间的关系需要调整。美国进步时代的改革就是这样一段历史:面对着巨变后的经济和社会结构形成的各种挑战,进步时代的改革从根本上改变了美国的国家治理结构,进而改变了美国社会,从而相对成功地应对了社会、经济变迁所构成的挑战。他认为,进步时代的改革不仅在美国历史上占有非常重要的地位,对于那些处于大致相同阶段,面临大致相同问题与挑战的国家,也具有很大的启示。他认为,美国进步时代提供了以下四点极其重要的启示。首先,自由市场的支持者所宣称的那种能够自我调节、达到均衡的市场机制是不存在的,而且从来也没有存在过。那种将市场原则作为至高无上的组织社会生活并支配自然资源的思想和政策不仅

是错误的，而且是有害的。其次，自由市场机制总会导致收入分配的差距。这种差距是难以避免的，在一定限度内，是可以承受的，也是需要的。但是，社会对于社会不平等的承受是有限度的。因此，民主必须包括一个社会的维度，必须包括一定的社会公正。不过，在个人自由和社会责任之间应该实现一种平衡，不能完全偏向任何一端。其三，随着以自由市场为基础的工业资本主义逐步发展，财富的集中是难免的，如何对待财富就是一个非常重大的问题。对于任何社会来说，要想实现长久的繁荣富裕，都需要一种支持人们不断地创造财富的政治制度。为此，需要约束国家的掠夺性行为，需要从制度上防止某一群人运用暴力（包括政治手段）去剥夺他人的财富。同时，也需要消除各种极端的仇富心理。我们不要仇视财富，财富是我们每个人都希望获得的。但是，我们需要建立各种制度，一是确保每个人都是通过自己的努力合法地获得财富，二是要防止已经致富的人尤其是那些大财富的拥有者利用他们已经掌握的财富去阻碍其他人通过自己的努力致富，三是要防止大财富的拥有者利用他们已经掌握的巨大财富去控制和操纵国家权力。第四，在国家与市场的力量之间建立一种均衡是非常重要的。随着市场力量的扩大，出现了财富挑战国家的局面，进步时代的改革者开始加强国家的权力与能力，对大企业和经济、市场进行监管。这实际上是要重新建立一种力量的均衡。

对于希望从美国进步时代改革中汲取养分的国家而言，理解这种改革背后深层次的政治哲学和意识形态背景，无疑是比较和学习的关键所在。谭安奎的论文《实用主义、民主理念与美国进步时代改革》探讨的正是进步时代改革背后的政治哲学和意识形态背景。他提出，美国和中国的学术界都有一个普遍的共识，即进步时代改革与实用主义有着内在的关联。但对于这种关联性，学者们却极少给出实质性的详细说明。实用主义是否以及在何种意义上为进步时代改革提供了哲学基础？它又是怎样塑造和影响进步时代改革的社会政治目标的？他经过分析指出，进步时代改革并非一场毫无理论自觉的社会运动，实用主义基于对达尔文

主义的辩证态度,为进步时代改革提供了必要的哲学基础。此外,实用主义尤其是杜威的民主理念还为进步时代改革塑造了“新民主”的社会政治目标,并因此促成了消极自由向积极自由的转换。由于这种转换是通过权力这一政治中介而不是一种形而上学的自我观来实现的,积极自由的潜在危险得以避免,而民主与自由也同时实现了合理的调和。

正如意识形态的分析所表明的,进步时代的改革是一场自觉的社会运动,而在这场运动中,那些信奉进步主义理念的进步主义者正是推动改革的关键力量。正是他们的积极宣传、倡导为改革集结了足够的支持力量,从而使得美国能够在一次次的灾难性事件中不断地学习、改革和进步。岳经纶的论文《社会科学、知识分子与和谐社会》和熊美娟的论文《美国进步时代的女性社会运动评述》分别介绍了进步主义者中的两大主要力量:知识分子和女性。该文从社会政策的角度集中研究了“科学主义”如何影响了美国进步时代的改革者及知识分子对社会问题的分析和解决。通过对社会政策方面的文献进行分析,他指出,正是在这种“科学主义”精神的指引下,美国的“社会进步主义”改革者(参见马骏,2008)相信并运用社会科学知识对当时存在的各种社会问题进行“科学的”分析,推动了社会政策建设,促进了社会和谐。正如作者所言,面对工业化和城市化带来的种种社会不和谐因素,一百多年前进步时代的知识分子们没有悲观失望,也没有怨天尤人,而是坚信人类可以在科学精神的指引下再造美好社会,并积极投身进步时代的改革。实际上,不少参与进步时代改革的知识分子就是早期的公共行政学家,他们的思想对美国公共行政学的成型甚至最近的发展都产生了重要的影响。目前,中国的社会转型正处于关键时期,面对转型中出现的各种问题,中国的公共行政学家应当如何思考和行动?我们应该如何开展我们的研究?我们的学科应该扮演一个什么样的角色,如何才能承担起应尽的社会责任?这些都是我们应当深思的问题。

在美国进步时代改革中,社会进步主义运动在当时产生了巨大的影响。而这一运动的主要参与者都是女性,尤其是中产阶级的知识女性。

在 20 世纪的社会科学中，社会进步主义的影响渐渐湮没在主要由男性控制的学术界中。但是，在 20 世纪后期，随着各种治理问题越来越难以在现有的治理框架内加以解决，一些学者已经开始重新挖掘美国进步时代的社会进步主义的思想。熊美娟专门分析了性别因素是如何影响美国进步时代改革以及现代行政国家的构建。她分析了女性在这一时期参与美国进步时代改革中的不同路径，提出女性通过协会和组织在发展社会公共福利、提供公共服务和促进政府行动方面扮演了重要角色。但是，由于女性更关心、更需要的是社会改革，目的是所有人都能得到社会福利，而相对来说，她们对政治体制更不感兴趣。女性的思想方式是如何帮助他人，而不是希望或需要政治改革，而男性则正好相反，认为社会问题出自政府运作的问题，因此，从男性和女性参与美国进步时代改革的不同路径来看，女性的作用不可避免地在行政国家的建构中被边缘化。通过这一研究，她认为，参与政治改革非常重要。要在社会上引起变革，要保证其政策有相当长时间的稳定性，要得到人民的关注，政治改革是唯一的出路。非政府组织虽然有一定的影响力，但是有太多的限制，女性必须从政治改革入手，发挥女性性别因素对社会建构、社会和谐应有的作用。

美国进步时代的改革开启了美国现代国家建构的序幕，也在很多方面形成了美国现代国家的雏形。那么，这场轰轰烈烈的进步主义运动具体是如何展开并形成规模的呢？本书第二个部分则将侧重点放在各个具体领域的改革上，以期通过微观的细描，窥探美国进步主义改革的历史图景。

预算改革在美国“进步时代”改革中占有极其重要的地位。在很大程度上，正是预算改革从整体上为美国人重构了一种全新的国家治理。叶娟丽的论文《美国进步时代的预算改革》专门介绍、分析和评估了美国进步时代的预算改革，并探讨了美国预算改革对中国的启示。从艾伦、布鲁埃尔、克里夫兰到威洛比，美国进步时代的知识精英们历经数十年的研究探索，终于实现了预算制度从理论到实践的巨大变革。而从西奥

多·罗斯福、塔夫脱、威尔逊、哈定,到富兰克林·罗斯福,美国进步时代的政治精英们最终实现了美国预算民主从地方到联邦的全面推进,从而使公共预算成为各种利益集团在政治领域寻求自身利益的有效工具。进步时代的改革者用公共预算来组织政府,不仅改变了行政当局的行为,而且加强了政府和民众的联系。公共预算改革使政府成为负责的、代表人民利益的政府,从而在根本上重塑了美国各级政府,促进了美国社会的整体繁荣。

会计是民主的侍女。政府会计制度改革也是美国进步主义运动的重要组成部分之一。在进步主义改革之前,美国的地方政府缺乏科学合理的预算和会计管理工具,这部分地造成了当时美国的政治腐败。为此,美国进行了政府会计改革。张光在《美国进步时代的政府会计改革》一文中梳理了这一改革的历程,特别是在明确政府会计和商业会计的关系、基金会会计、预算会计和财务的报告等方面作出的突破,并认为这一改革奠定了美国州和地方政府会计的基础。他指出,结合美国进步主义运动以来政府会计的发展经验,我国政府会计亟待进行如下的改革:(一)从中央政府到各级地方政府,应当向立法部门和公众公布本级政府的年度预算和财务报告。(二)考虑到我国目前没有政府财务报告和会计的标准,有关部门(如财政部会计司)应当立即着手制定我国的政府会计和财务报告标准。(三)在制定我国的政府会计准则时,应注意如下几点:(1)无论是预算,还是会计和财务报告,都必须覆盖整个政府的财政行为。(2)在政府会计准则中,要求政府提供反映财务状况的资产负债平衡表,引入权责发生制。(3)加强政府会计的教育和训练。

进步时代也是美国现代管制国家形成的重要时期。由于食品安全方面的国际和国内压力,美国开始建立食品安全的联邦管制体制。刘亚平的论文《美国进步时代的管制改革:以食品安全为例》详细介绍了美国现代食品监管体系的形成过程,特别是改革的艰难酝酿过程。工业化和城市化使得原有的制度安排无法再保护美国人珍视的自由竞争和个人自由。在部分食品企业和一些官僚机构的推动下,食品安全监管被提上

国会议程,但是因为来自其他企业和州政府的强烈反对,改革一再受阻。在受意识形态驱动的进步主义者特别是扒粪者(揭发种种黑幕的人)的努力下,公众对食品安全现状的不满越来越强烈,最终导致国会于1906年通过两部保障食品安全的法律,明确了联邦政府对食品安全的责任,并确定了实施管制的机构、程序和管制内容。作者认为,这一改革过程所体现出来的调整、妥协和寻求共识的精神,是进步时代最珍贵的遗产。当然,她也指出,面对同样严峻的食品安全问题的中国,必须从中国的本土实践中去发掘和发现可行的改革方案。

刘鹏则从制度变迁史的角度,对美国联邦政府药品监管体制的百年变迁历史进行了梳理,并结合风险规管本身的特征,将其划分为事后型规管、事前型规管和全过程规管三个阶段,力图展现现代风险社会中规管型国家起源和发展的基本轨迹,反映国家对商业社会、工业社会和信息社会三种不同社会形态下社会风险的规管模式。他指出,对于正在迅速推进工业化和市场经济的当下的中国而言,美国药品规管体制变迁历史表明,中国的药监改革必须同时兼顾商业化、工业化和信息化三种趋势,并从规管独立性、规管信息能力建设、工具的有机结合、规管体系的问责性建设以及规管基础设施建设的强化五个方面来推进规管体系的改革。

为了解决经济带来的各种社会问题,在进步时代,美国的国家治理经历了一个根本性的调整,社会达尔文主义被抛弃,国家开始承担起一定的社会责任。John Herrick 教授尝试从社会政策的视角来窥探美国进步时代的改革。作者指出,进步时代的美国,各种社会问题丛生,面对动荡不安的时局,各种政治势力提出了不同的回应之策。寻求社会政策的回应来应对社会变化,是当时进步主义改革者的重要选择。通过为社会变迁中的弱势群体——工人、妇女、家庭和儿童——提供安全与保护,以此促进市场和社会稳定,这就是人们通常所讲的进步时代主要画面。进步主义运动并不是大规模的、全国协调的现象。当中包含了从地方到州再到全国层面的改革家做出的努力。这些改革家相信,社会问题可以

通过理性和同情得到解决。进步时代的社会政策创新反映出,精英的意志支配着对经济与社会弱势群体的资源分配,也支配着分配的可能与变数。进步主义的改革之所以成为可能,是因为位于改革最前沿的是受过良好教育的新兴阶层。John Herrick 的论文突显了进步主义者在改革中的关键作用,也突显出改革背后的意识形态理念的重要性。

在社会政策中,住房政策占有非常重要的地位。在进步时代的种种社会问题中,普通公众特别是低收入群体和移民的住房问题尤为突出。快速的城市化与工业化进程导致大规模新移民的涌入,从而引发严重的住房问题。低收入人口无法从住房市场满足住房需要,政府的回应非常消极,效果有限。在这种情况下,进步主义者积极行动,发起住房运动,揭示住房问题的严重性,并采取各种措施推动政府进行政策干预,解决住房问题。朱亚鹏专门分析了美国进步时代住房问题的形成和进步主义者的回应及其后果,并在此基础上探讨其对当代中国的启示。他认为,首先,中国的住房问题不仅仅是低收入者住房负担能力不足,无力满足其住房需求的问题,也不是一般意义上的民生问题。它更是一个公民住房权利确认问题和统一的公民身份建立的问题。美国当年面对的是外国移民的接纳和国民身份确认的问题,而中国现在面临的则是,如何统一和做实——得到法理确认而事实上又被户籍制度和福利制度割裂的公民权利与公民身份——的问题。其次,鉴于我国经济转轨和社会转型的特殊背景和政策遗产,政府应该放松管制,容纳和鼓励各种社会力量通过各种不同的方式寻求住房问题和其他社会问题的解决。摆脱国家与市场对立,国家与社会对立,第三部门与市场对立的僵化思想,进而形成国家、市场和社会良性互动的治理新局面,这是解决我国面临的各种问题的根本出路。

工业化总是伴随着城市化,而城市化会给公共治理带来新的问题。在美国进步时代之前,乃至进步时代的前期,城市都是当时美国社会、政治问题表现得最集中的地方,进步时代改革主要也是从城市治理层面开始的。因此,理解美国城市在当时经历的各种变化及其导致的各种社

会、政治问题,是至关重要的。在美国,城市政党机器和“老板”政治一度在大大小小的不同城市中盛行,有的“机器”和“老板”能够垄断、把持一个地方的城市政治几十年,并且享有很高的市民支持。王进的论文《城市政党机器和老板:从波士顿城市政治看美国进步时代民主政治的社会基础》试图通过分析波士顿在美国进步时代的城市政治,尤其是以科里为代表的城市老板政治,来进一步理解民主政治与经济和社会基础之间的关系。他认为,城市政党机器、老板和城市选民之间的“美国式的共生关系”像任何生物界的共生关系一样,两种生物是盘根错节地纠缠在一起的。工业化和城市化的进程使得城市政党机器和老板政治赖以存在的社会和经济基础逐渐消失,老板和贫困的选民之间的共生关系不复存在,从而为城市改革奠定了基础。

何艳玲、罗思东的论文《城市应该如何管理:美国进步时代的市政体制及其改革》分析了美国进步时代的市政体制改革,她描述了传统的以政治机器为核心的美国市政管理体制在进步时代面临的冲突和困境,介绍了“强市长型”市长一议会制、城市委员会制、城市经理制是如何产生的,以及它们各自所具有的特点,为我们提供了一个关于美国城市管理体制的清晰图景。同时,这也有助于我们理解当时为什么会提出政治与行政分立的想法。当然,美国进步时代的市政改革还涉及其他方面的内容,例如公务员制度建设、引入企业管理经验、建立预算制度等。许多改革最后都推广到了更高层级的政府。

选举民主并不能使得政府和政治家是负责任的(Ma, 2009; Ma & Hou, 2009)。19世纪末20世纪初既是美国历史上一个具有关键意义的转折时期,也是美国历史上政治腐败的高峰期。贪污受贿、收取回扣、巧取豪夺、偷盗欺诈、内部人交易等形形色色的丑闻充斥着那个时期的美国社会。倪星、程宇的论文《美国进步时代的廉政建设及其对中国的启示》对进步时代美国社会的腐败现象进行了描述,剖析了导致腐败的主要原因,系统介绍了当时美国所采取的反腐措施。他们认为,美国进步时代改革对中国的启示在于,治理腐败是一项系统工程,应该进行系

统的制度设计,强有力地打击各种腐败。反腐败的进程和效果不仅依靠政府的努力,更有赖于社会和公众的参与。反腐败不可能一蹴而就,廉政建设必须持之以恒。

以上论文远未能完全囊括美国进步时代改革的全部内容,如在普选制度公务员制度改革等方面,进步时代的改革也是可圈可点的。同时,进步时代的改革也存在着种种不尽如人意的地方。在这些论文中,作者都努力从一个局外人的角度,分析进步时代改革的成功经验及不足之处,并初步讨论了中国可以借鉴的成功经验和教训。总之,无论进步时代在某个领域的改革是否成功,它都为我们提供了可以借鉴之处。同时,我们希望通过这一系列的研究,推动中国公共行政学学者反思自己的使命,反思自己的研究,科学而且深入地研究中国转型的各种治理问题,为国家的成功转型提供可行的建议。正是通过积极介入进步时代的改革以及其后罗斯福新政时期的改革,美国公共行政学才进入了其发展的黄金时代。

## 参考文献

马骏(2008)《经济、社会变迁与国家治理转型:美国进步时代改革》,载马骏、侯一麟主编《公共管理研究》(第6卷),上海:格致出版社。

王绍光(2003)《美国进步时代的启示》,北京:中国财政经济出版社。

Ma, Jun (2009) The dilemma of developing financial accountability without election, *Australia Journal of Public Administration* Vol. 68:62—72.

Ma, Jun & Yilin Hou (2009) Budgeting for accountability: A comparative study of budget reforms of USA progressive era and contemporary China. *Public Administration Review* (forthcoming).

Yang, D. L. (2004) *Remaking the Chinese Leviathan: Market Transition and the Politics of Governance in China*. Stanford, CA: Stanford University Press.