

竺乾威 著

# 公共行政的 改革、创新与现代化

Reform, Innovation and Modernization of  
Public Administration

 復旦大學 出版社

# 序 言

本书出版之际,正值改革开放四十周年。本书是对这场改变中国命运、推动中国社会全方位进步的、伟大的改革运动的致意和献礼。

中国大陆的公共行政学是改革开放的产儿,没有改革开放,也就没有中国大陆公共行政学的产生和发展。它的产生和发展顺应了一个崭新的时代的需求,另一方面,它也在自身的知识生产过程中不断地为改革开放和中国社会的治理提供智力和学术上的支持和贡献。

本人有幸完整地经历了这一过程,见证了公共行政学在改革开放后的成长和发展。本书收录的论文(除了极个别的几篇)差不多都是进入 21 世纪后的作品,围绕的主题是中国公共行政的改革、创新与发展。中国大陆公共行政的研究从 20 世纪 80 年代起步,经历了一个学科发展差不多都会经历的引进、模仿、鉴别、比较和创新的阶段。20 世纪 90 年代中期尤其是进入 21 世纪后,中国大陆公共行政的研究将其重点逐步转向了对本土问题的研究。这是一个很自然的过程,本土问题应该是中国学者的终极关怀。引进、模仿、鉴别、比较和创新最终是要解释中国的公共行政现象,并为解决行政问题提供理论上的贡献。这一过程事实上也在为公共行政知识的生产以及公共行政学科的发展提供中国学者的贡献。

选择“公共行政的改革、创新与现代化”这一主题,首先是出于对这一主题的关心和兴趣。中国公共行政改革和创新带来的变化是巨大的,中国社会在改革开放后取得的全方位的进步和发展是与公共行政的改革和发展分不开的,因为这一改革使得中国社会治理的最重要的力量——政府得以以一种崭新的、与时俱进的方式承担起它的治理责任。因此,从大的方面讲,本书的研究具有两方面的意义。一是对中国公共行政的改革和创新以及现代化的实践进行探讨,以期对一些公共行政改革的问题和现象进行解释,并对解决这些问

题尽可能提供学术上的贡献。二是这一研究同时也力图为推动中国公共行政研究的发展尽绵薄之力。斯蒂尔曼(Stillman)在讲到美国的公共行政研究的发展时指出,不事声张地适应公众当前的直接需要,这是美国公共行政理论具有的最伟大的力量。这种对现实的回应使得美国的公共行政研究通常“以高度创新性和创造性的方式每一代或每20年转换为一个新的知识结构”。实践使理论之树长青。中国的公共行政学研究在经历了若干年后将重心转向对中国问题的研究,这是中国改革开放后丰富多彩的治理实践引人注目所使然,也是这一学科发展的必然。

学术研究秉持的是对真理的追求,以客观的、批评的眼光审视研究对象,并从中得出具体的或一般性的结论,或建构理论。在现有的环境下,这需要有定力,既不受各种口号标语新名词新概念的蛊惑,不受各种眼花缭乱的名利的诱惑,也不为世俗偏见或意识形态的宣传所动;或同时也需要有耐力,耐得住寂寞,耐得住清苦。“板凳要坐十年冷,文章不写半句空”,这对于处在当今“板凳坐不住,文章对半空”的环境中的中国学人来说似乎是一个过高的要求,甚至可能被看成是一种迂腐,但无此产生不了优秀的研究成果。它展示的是一个学者应有的境界,笔者心向往之,尽管要完全做到很难。

本书的论文保持了原貌,只是在个别文字上稍作了订正。这首先是对历史的尊重,其次读者也可以从中看到笔者的研究经历。

本书出版之际,笔者要对家人长期来一如既往的支持表示感谢,对她们的奉献的感激之情难以言表。笔者也要对公共行政系的同仁以及我众多的学生表示感谢,同他们相处是一种愉快的经历,是一种心灵交流、脑力激荡的过程,有不少灵感是在同他们的交流中产生的。我也要对本书的责任编辑孙程姣表示感谢,她的专业与细心一起促成了本书的面世。

最后,欢迎读者对本书存有的瑕疵和不足提出批评。

竺乾威

于复旦大学国际关系与公共事务学院

2018年6月20日

# 目 录

## | 第一编 体制改革与政府创新 |

政府管理创新若干问题的思考 .....	003
行政体制改革的目标、指向与策略 .....	018
经济新常态下的政府行为调整 .....	030
试论经营公共服务:价值、战略与能力建设 .....	043

## | 第二编 官僚制度与政策过程 |

官僚化、去官僚化及其平衡:对西方公共行政改革的一种解读 .....	057
地方政府的政策执行行为分析:以“拉闸限电”为例 .....	066
地方政府决策与公众参与:以怒江大坝建设为例 .....	080

## | 第三编 政府组织的变革与发展 |

地方政府的组织创新:形式、问题与前景 .....	095
地方政府大部制改革:组织结构角度的分析 .....	113
大部制改革:问题与前景 .....	130
大部制改革与权力三分 .....	141
公共服务的流程再造:从“无缝隙政府”到“网格化管理” .....	154

## | 第四编 重塑国家—社会—市场关系 |

行政审批制度改革:回顾与展望 .....	175
文化体制改革的新制度经济学分析:以国有文艺院团转企改制为例 .....	187
政社分开的逻辑及其困境 .....	199

政社分开的基础:领导权与治理权分开 .....	211
政社分开:从资源依附走向共生性资源依赖 .....	222
政府职能的三次转变:以权力为中心的改革的回归 .....	233

### | 第五编 公共行政现代化的挑战 |

数目字管理与人本的回归 .....	249
政治生态变化中官员的公民身份认知回归 .....	263
The Process of Professionalization and the Rebuilding of Administrative Ethics after 1976 in China .....	270
Reorientation and Prospect of China's Combat against Corruption .....	291
国家治理现代化与机构改革 .....	318
国家治理现代化与领导能力提升 .....	332

### | 第六编 西方国家的公共行政:制度与政策 |

北欧三国中央-地方政府关系比较 .....	349
有限政府与分权管理:美国公共管理模式探析 .....	359
论布什政府的科技政策 .....	372
西方国家社会保障制度比较 .....	383
供方战略和需方战略:西方国家住房政策的选择 .....	396

| 第一编 |  
体制改革与政府创新



# 政府管理创新若干问题的思考\*

**摘要：**本文从整体创新与局部推进、制度约束与实践先行、顶层设计与地方首创、理论突破与摸石头过河、模式借鉴与变通改进、创新动力与特殊追求、革故鼎新与路径依赖七个方面探讨了中国政府管理改革和创新面临的一些主要问题，认为对这些问题的认识影响着中国政府管理改革和创新的未来走向和发展。

## 一、整体创新与局部突破

政府管理创新是指用新的思想理念和技术方法对管理系统(包括管理观念、组织战略、组织结构、管理技术、管理文化和管理流程等)进行改造与重构,促进管理系统的动态发展,达到不断提高组织管理效能的目标的活动。我们可以从两个方面理解政府管理创新。第一个层面是系统的层面,也就是整个政府管理模式的创新,产生一种在整体上有别于原有管理模式的新的模式,就像新公共管理模式不同于传统的官僚管理模式一样。这种管理创新,用加里·哈默的话来说,就是“对传统管理原则、流程和实践的明显背离,或者对惯常的组织形式的背离,这种背离极大地改变了管理工作的方法”<sup>①</sup>。而且,这种背离极大地改变了管理工作方法,因而意味着这种创新必须有积极的成果。第二个层面是对原有模式的一些组成部分(如管理理念、组织结构和功能、管理技术和方法等)进行变革,这些部分的创新或变革尽管没有引起整个管理模式的变化,但也在不同方面提高了管理的效果。当然,这两者也不是截然分开的。部分的创新改进积累也可能在一定阶段导致整个模式的转变,而模式的

---

\* 本文原发表于《中国行政管理》2012年第2期,第27—32页。

① Gary Hamel, “The Why, What, and How of Management Innovation”, *Harvard Business Review*, 2006, No. 3.

整体变化也不排除其某些部分仍然还保留着一些与原来相似的做法。

两种不同层面的政府管理创新来自对原有管理模式的不同理解,而不同的理解又源于对管理模式面临的挑战和所遇到问题的不同认识:是需要进行整体创新和变革还是局部的创新和变革?一种理解是原有模式出现了系统性的问题,即环境变化使原有模式难以应对目前的局面,因而需要对原有模式进行大幅度的创新才能解决面临的问题。正如新公共管理的改革一样,改革者对原有模式的一个认识是,传统的官僚行政模式已经过时,无法适用后工业社会的需要,因为官僚行政模式的两大支柱——官僚制组织和政治-行政两分作为工业时代的产物已经完成了其历史使命。另一种理解是当前模式面临的问题不是全局性的,可以通过局部的修正改革或创新来取得新的管理效果,正如中国的政府机构改革一样。尽管改革在一些具体的管理领域引进了新公共管理倡导的企业化和市场化的做法,比如绩效管理的推行,公私部门合作提供公共服务,减少成本、提高服务质量等,但在整体上还保留着传统行政模式的一些主要特征。

不同的理解产生了不同的创新和改革设计。系统性变革和创新的做法可以称为一种从整体到局部的做法,即先有明确的目标,然后围绕目标制定一系列实际措施。以新公共管理改革为例,其目标是改革的新取向——市场化和企业化,然后在这一主题下产生了一系列带有市场化和企业化特征的做法,最后形成一个具有自身鲜明特点、不同于传统官僚行政模式的新公共管理模式。整体性的变革和创新需要微观层面的响应和配合,仅仅停留在整体性层面而缺乏对局部的关注,那么整体性变革和创新的目标是无法实现的。另一种做法则是从局部或边缘做起,有什么问题就解决什么问题,这里也可以产生创新的做法,提高原有管理模式的效率和产出,通过一段时间的积累或许最终也会改变原有的管理模式。但局部突破常常产生的一个问题是,由于缺乏明确的整体取向和系统目标,创新和改革的手段与做法之间可能会产生矛盾,并出现头痛医头、脚痛医脚的做法,正如我们常常看到的城市地下管道由于缺乏系统考虑而反复维修一样,这种做法易造成时间的拖延和资源的浪费。

政府管理的整体性创新和局部的创新尽管有不一样的地方,但就创新本身来说,它们都具有哈默指出的三个特点<sup>①</sup>:第一,这一创新建立在挑战正统管

<sup>①</sup> Gary Hamel, "The Why, What, and How of Management Innovation", *Harvard Business Review*, 2006, No. 3.

理思想的崭新原则之上。作为一种整体性创新,新公共管理是建立在挑战传统的管理模式的市场化和企业化这一崭新的原则之上的。但局部性的创新也有这样的一个特点。比如,广东顺德的大部制改革就是建立在打破党政边界、党政联动改革这一新的原则之上的,正是这一做法使它具备了创新的特点,尽管它没有改变大部制改革整体上局限在政府部门内的做法。第二,这一创新具有系统性,包含了一系列流程和方法。以新公共管理而言,围绕市场化和企业化产生了一系列的流程和方法上的变革,如上面提到的绩效管理、公私部门共同提供公共服务、政府服务外包、物质激励等,但像顺德这样局部性的创新也包含了诸如组织结构、运作流程、职能重组等方面的变革。第三,这一创新是某项不断向前推进的发明计划的一部分,该计划会随着时间推移取得更大的进展。这表明这种创新具有持续性,并展示着良好的未来前景。尽管人们对新公共管理持有异议,改革本身也带来了不少问题,但它毕竟已成为人们公认(不管是否认可)的一种政府改革模式。

## 二、制度约束与实践先行

简言之,制度是一种对行为的约束性安排,通常有正式和非正式之分。制度在整个组织管理中的作用是不言而喻的。新制度经济学认为,像土地、劳动和资本这样的要素只有在制度确立后才能发挥作用。不同的制度安排甚至决定了大到一个国家小到一个组织的走向。制度一旦建立,就必须得到遵守。从这个意义上说,制度和规章制度具有天然压抑人的创造性和想象力的作用。制度从某种意义上说可能是创新的产物,但它的存在同时也压抑了新的创新。政府管理创新往往会碰到的一个困境是:若遵循制度、循规蹈矩,就无法有突破和创新,因为这些突破和创新为现有的制度或规章制度所不容,而无突破或创新则没有进展;若突破或创新,那么这些突破和创新的合法性就会受到质疑,以至于一些创新的举措还没有出生就已经死亡。

制度残缺、制度供给不足或制度空白尽管不利于国家或组织的发展,但它同时却在另一方面为创新或突破提供了方便。但是,目前我国实际情况是制度和规章制度越来越多,这实际上意味着政府管理创新和突破的空间越来越小。因此,当现有管理者着手进行管理创新时面临的一个重大问题是:如何应对这些可能制约我们创新的制度约束?

首先必须破除对制度的迷信。事实上,制度是人为建构的产物,既然是人不是上帝构建了制度,那么制度显然不是完美的,即便是完美的,那也是在相对意义上而言的。因而,制度或规则可以分成优、劣和过时三种。劣的制度需要被废除,舍此不会有进步。过时的制度也需要被抛弃或变革,因为制度通常是特定时空条件下的产物,一旦这一时空条件发生变化,就需要用新的制度取代旧的制度。因此,在制度约束与管理创新的关系上,有必要对劣的、旧的和过时的制度进行变革,从而创造出创新空间。正如我国市场经济制度取代计划经济制度一样。如果说计划经济在中华人民共和国成立初期有助于资源短缺条件下的经济复苏进程,那么随着时间的推移,这一制度的负面作用就变得越来越明显。因此,如果不进行体制上的变革,打破原有的制度,建立新的制度,国家就不会有进步。虽然市场经济不是我们的首创,但是如何从计划经济平稳地转向市场经济则是一个需要通过创新才能解决的问题。对政府管理创新来说,这里可以得出的一个结论是,制度变革本身往往为管理的创新提供了条件。因此,我们可以看到,制度对创新尽管有约束性的一面,但同时也会为之提供巨大的机会。

除了在需要的情况下变革制度本身之外,就制度对管理创新的现行约束而言,还应该奉行实践先行的原则。这是因为我们处在一个改革的过程中,一些作为改革结果新建立起来的制度可能还只具过渡的性质。

制度的动态特征表明,一些现在行之有效的制度从长远看不一定具有生命力,或许过一段时间后也成为被改革的对象。因此,制度外的试验、创新和培育是推进政府管理创新的一个较好的途径。正如深圳特区的发展历程一样,首先让特区在体制外成长,实践先行,最后,用试验的成果来改变现行的体制。国家在“十一五”期间确立的10个综合配套改革试验区也属这种性质,通过先在这些地区进行城乡统筹、两型社会、老工业区改造、科技创新等影响国家未来发展的重大试验和创新,这些地区可以规避现行制度的负面约束,走出一条新的改革道路。

### 三、顶层设计与地方首创

自从顶层设计这一工程学术语被引入我国的政治和改革领域以来,人们就对它有不同的看法,不过,顶层设计一般是指从最高层次上寻求问题的解决

之道。温家宝总理在政府工作报告和提交审查的《“十二五”规划纲要(草案)》中强调:“要更加重视改革的顶层设计和总体规划。”显然,这里的顶层设计与总体规划是在同一个意义上说的,总体规划当然是由顶层来做的。

从政府管理创新的角度来看,创新主体一般包括了上层和下层。事实上,政府管理创新本身就是一个上下互动、互为补充的过程。顶层设计的必要性在于,由于顶层站得高,因此对全局有比较好的把握和了解,这是下层所不及的。此外,当需要有一个整体性的、全局性的规范时,也只有上层能够承担这一使命。因此,从政府管理创新或改革的角度看,顶层设计的重要性是不言而喻的。但是顶层设计的重要性不能被夸大,其也是有局限性的。

首先,不能保证顶层设计一定是全面完整的。顶层设计也是由人来设计的,既然是人,那么其理性和知识总是有限的。这种有限性决定了顶层设计有时候也会出错。从历史上看,一些顶层设计不仅是错误的,而且其后果是灾难深重的。因此,我们不能迷信顶层设计。

其次,顶层设计从何而来?一般来说来自两个方面,一是来自理论、意识形态或想象力,二是来自实践。如果设计者对理论或意识形态抱有一种教条主义的看法而不正视理论需要对现实问题做出说明和回答,那么在这种思想指导下设计出来的东西并不能解决问题,这一点也被中华人民共和国成立后的历史所证明。而实践有时恰恰是顶层的短板,由于身处高层,缺乏对第一线的了解(尤其当这种对实际的了解仅仅来自下级领导人的汇报,而不自己去亲身体会一下的话),因而做出一些不切实际的决定是常有的事,这也是为什么组织结构会从纵向等级向扁平或网络发展的一个原因,它就是要缩短上层与第一线的距离,使上层能更迅速地、更全面地了解现实问题。

再者是顶层设计的动力问题。顶层出于什么原因进行设计,它的动力来自那里?尽管通常的理解是顶层设计是为了解决全局性的问题,但不能否认顶层设计或许也有自身利益的考虑。顶层是一个相对的概念,就全国范围来说,中央政府就是顶层。就一个省来说,省级政府就是顶层。无论是中央政府还是省级政府,政府又是由众多的部门构成的。因此,在不少情况下,部门往往充当了顶层,尤其是在它所涉的范围之内。事实告诉我们,政府和部门都有其自身利益,那么我们如何保证它们在进行顶层设计时不将自己的利益置于公共利益之上?

最后,顶层设计还有一个能否得到贯彻的问题。顶层设计最终的价值在

于设计目标的实现,如无法实现,那么顶层设计本身的权威和声誉就会受到影响,以至于再出台的设计得不到信任。因此,从设计者的角度来说,要考虑如何使设计的目标得以实现。有时候顶层设计不错,但在现实中阻力太大,因而始终处在设计阶段,无法转化为现实。比如,国家层面的房地产政策在地方受阻就是一个很好的例子。

顶层设计当然重要,但就政府管理创新而言,地方的首创可能更为重要。事实上,许多创新都是先来自地方实践,古今中外莫不如此。约翰·奈斯比特在他的名著《大趋势》中指出:“不论纽约和华盛顿是如何自高自大,几乎没有什么新的东西是发源于这两个地方……新的思想和新的趋势都始于坦帕、哈特福特、圣迭戈、西雅图和丹佛等城市和地方,而不是始于纽约和华盛顿。”<sup>①</sup>比如要求公共机构举行公开会议的“阳光法”就是由佛罗里达带头制定,然后遍及各州的。新公共管理中的很多创举也是来自地方,比如无缝隙的政府管理就来自明尼苏达州的实践。作为新公共管理代表作的《改革政府》一书中列举的许多政府管理创新的例子,也都来自美国的州和地方的实践。中国的情况也类似。比如,最终引发全国农村改革的就是来自安徽小岗村的实践;公务员管理中很多管理方式的改革和创新,如公推公选、票决制、政府雇员、绩效评估等,也都是先来自地方实践,然后被推向全国。

地方往往会在创新中先跨出一步,其首要原因在于地方有直接的问题意识,有直接的压力。这种压力往往成为通过创新来解决问题的推动力。比如,顺德进行党政联动的大部制改革,其原因在于改革者认为现有的党政部分功能重叠的状况阻碍了政府效率的提高,因而尝试用一种新的方式来解决如何进一步提高政府效率的问题。其次,相比上层,地方所受到的制约因素相对较少,考虑的问题也相对单一,不必左右环顾,加之新举措影响力相对较小,也容易促使改革者下定决心。

地方首创也有它的局限性。首先,如果地方的首创无法获得上层的认可,那么这种首创充其量只有微小的影响,无法产生全局性的影响,即使这一创新实际上具有非常高的价值。如果受到上层的打压,那么这种创新就无法摆脱昙花一现的命运。其次,围绕一些共性问题上的地方首创(如各地在公务员制度改革上一些各自的做法)如不能有效及时地被上层采纳,从而加以推广,转

<sup>①</sup> [美]约翰·奈斯比特:《大趋势》,梅艳等译,新华出版社1984年版,第2页。

变成一种共同的规范,那么从全局的角度看会产生成本过高的问题,尤其对一些不具可持续性的地方更是如此。

就政府管理创新而言,顶层设计和地方创新是相辅相成的。地方首创往往可以成为顶层设计的来源,反过来,顶层设计可以为地方创新提供方向和基础。两者的互补和相得益彰是促进政府管理创新的一个必要条件。

#### 四、理论突破与摸石头过河

如同革命、变革一样,政府管理创新也会碰到理论和实践关系的问题。改革和创新需要理论,正如文森特·奥斯特罗姆指出:“要了解一个体制如何运作,在体制中修正或者变革如何影响其绩效,一种适当的理论是必要的。”<sup>①</sup>但是,有时候在进行改革和创新时,适当的理论并不存在。因此,我们大体可以把政府管理创新分成有理论指导的创新和没有理论指导的创新两种,新公共管理改革是前者的典型,中国的“摸石头过河”是后者的典型。

新公共管理改革是有理论指导的,这一理论是哈耶克的新自由主义。作为这场改革发起者的英国前首相撒切尔明确申明哈耶克是她的精神导师。哈耶克主张低度的政府干预,主张让市场发挥作用。那么为什么撒切尔选择了哈耶克的理论?道理很简单,她认为她当时面对的英国社会的问题是政府过度干预造成的,哈耶克的理论提供了解决这一问题的良药。因此,撒切尔以“私有化”拉开了这场改革的序幕,而私有化的背后就是政府瘦身。我们可以看到,包括其他国家在内的围绕市场化、企业化所采取的种种改革措施都是来自哈耶克的这一基本理论。但是,我们同时也可以看到,新公共管理改革中产生的政府再造理论尽管其实质上体现了哈耶克的思想,但再造理论结合改革实践,是对哈耶克理论的进一步发展——一种可以对实践进行直接指导的理论。比如,奥斯本在其作为新公共管理代表作的《改革政府》一书中所描绘的改革后的新政府应该具有的十个方面就具有极强的操作性,以至于这本书被当时的美国总统克林顿称,“为改革提供了的蓝图”。这种从理论到实践再到理论再到实践的做法,使得新公共管理改革有非常明确的目标、行动手段和理

<sup>①</sup> [美]文森特·奥斯特洛姆:《美国公共行政的思想危机》,毛寿龙等译,上海三联书店1999年版,第135页。

论支撑。通过这一例子,我们也看到了理论对政府管理创新具有的重大意义和作用。

但是,并非任何改革或创新都有现成的理论指导。一些改革或创新是前所未有的,没有现成的理论可循,只能靠实践先行,边干边学边总结。中国的改革即属此例。因此,也就有了一种著名的说法:摸石头过河。

摸石头过河是一种比喻,可以从两个方面加以理解。一是指探索,没有桥,也没有路线图,只能靠摸石头的方式前行;二是指方法,由于不知道水深水浅,只能通过摸石头的方式前行,摸不到,停一下,以免掉到水里去。这种方式通常也被称为渐进方法。这两方面实际上是联系在一起的。摸石头过河的前提是没有桥和路线图,如果有的话,就没必要摸石头。这里可以把桥或路线图比作理论,摸石头比作实践。有理论的指导,实践不一定以摸石头的方式进行。但是在缺乏理论指导的情况下,要过河,摸石头不失为一种可以采取的方法。事实上,这里提出了理论与实践的关系问题。

创新往往是一种摆脱以往惯例的具有想象力的行为。有理论指导的创新固然不错,但如果对理论采取一种教条主义的态度,理论也有禁锢人的思想的作用。任何一种理论都是某一时空的产物,它会受到这一时空条件的限制。马克思指出了人类社会未来发展的方向,但是对于一个社会进入社会主义阶段后究竟如何具体运行,马克思没有提供现成的答案。事实上,我们在列宁的《国家与革命》一书中还可以看到列宁对管理未来的苏维埃国家的一些比较浪漫的看法。比如,列宁认为一个人只要粗通文墨、稍具计算知识就可以管理国家了(这显然同苏维埃是一个工人的国家的意识形态相关)。这是因为列宁没有这方面的实践,在苏维埃国家建立起来以后,列宁才知道事情并非如此,以至于他在后来提出了向资产阶级专家学习的口号,提出要悬赏两本行政管理的著作。因此,理论需要创新,需要与时俱进。

理论来自实践,但理论又是超前的,否则它无法具有指导的作用。这表明了两者相同的重要性和不可或缺性。中国的改革包括政府管理创新在相当程度上是一种前无古人的实践,没有现成的理论可以提供指导。当然,我们可以借鉴其他的相关理论,但必须结合自身的情况加以创建。奥斯特洛姆在谈到理论的必要性时同时指出,“用一种设计理论指导另一不同设计理论为基础的体制的特质,会导致深刻的误解。运用一种设计理论去改革以另一不同

理论为基础的体制,会产生难以预料的、代价昂贵的结果”<sup>①</sup>。

这就需要在实践中进行摸索。因此,摸石头过河所体现的实践精神是值得肯定的。在未来,我们或许在某些方面还要摸石头过河。但是,我们不能总是靠摸石头过河,因为摸石头毕竟具有盲目性,摸不到了就得停下来,这里至少有巨大的时间成本问题。此外,再摸到的石头也有可能指引你不是往前走,而是往后走。因此,我们需要在实践中产生理论,产生过河的路线图,否则我们或许到不了彼岸,或许最后又会回到此岸,或许要付出极大的代价才能到达彼岸。在这里,理论的重要性是显而易见的,路线图的重要性也是显而易见的。我们需要的是像政府再造理论那样的建立在某一基本思想基础之上的、能对改革和政府创新起具体指导作用的理论和路线图。当然,与西方相比,我们还需要(这一点甚至更重要)一幅河对岸的全景图,这幅图决定了过河的路线图。

这就要求我们打破框框,在自身的实践中进行理论的提炼和突破。理论的突破也是一种创新,这一创新首先要打破自身思想的禁锢,同时社会要为这种创新提供自由思想的空间。不能把某种正统视作不能超越的神器。正统本身就是在同非正统的交锋中产生并展示了它更强大的生命力的。如果把马克思主义作为一种不能超越的正统,那么就不会有中国的市场经济创新之举,也不会有三十年的改革所带来的社会进步和经济发展。马克思主义理论的生命力在于它的与时俱进的品格。经济体制的改革是如此,政府管理创新更是如此。

## 五、模式借鉴与变通改进

拔地而起、一飞冲天的创新是很少的,创新多是在前人的基础上进行的改进或提高。从这一意义上说,前人的经验和做法(无论是成功的还是失败的)是一笔不容忽视的财富。马克思曾经指出,先进国家为后来者展示了它们未来的图景。中国尽管有五千年的文明,国人也常常为此而自豪,但我们应该知道,这种文明只是农业文明,我们的工业文明历史是非常短暂的,在这一点上,我们无疑是后来者。

<sup>①</sup> [美]文森特·奥斯特洛姆:《美国公共行政的思想危机》,毛寿龙等译,上海三联书店1999年版,第135页。

这就产生了如何对待前行者(这里当然主要指西方文明)的一个大问题。这事实上是个老问题。在这一问题上一直有两种极端的态度,这就是虚无主义的全盘否定和不加考虑的全盘照抄。清朝末年,面对西方的船坚炮利,当政者中弥散的还是一种“器不如人,但制还是我好”的天朝心理,殊不知器同制相关,天朝早已被远远地甩在世界的后面。甲午海战,我们曾自认为有世界上不是最强大也是次最强大的海军力量,对他人不屑一顾,但是一经格斗就全军覆灭。这种天朝心理至今还有市场。一旦有所进步,就夜郎自大,自以为了不起,仿佛已经成了天下第一,他人都不在话下。无视他人优点、自我拔高、自我沉醉,在前行的路上,这是一种要不得的态度。

另一种则是由自卑心理引发的全盘照抄的态度。历史上,曾出现过因欧美的领先而引发的恐外崇外,也出现过对苏联模式的盲目崇拜。这种崇拜的结果是矮化自己,凡是人家的东西都完美无缺,不能正视他人模式的不足与缺点,不能在学习的过程中进行有批判的借鉴、模仿、改进和创造,这种全盘照抄由于不适合自身的情况往往产生南橘北枳的结果。20世纪50年代盲目学习苏联使我们付出了不菲的代价。改革开放过程中也有过对西方过度市场化的盲目模仿,以至于在一些政府本来应该发挥其作用的领域,如义务教育、基本的医疗保障等,由于政府不恰当的退出而产生仅凭市场的力量无法解决的问题。毫无疑问,在前行的路上,全盘照抄也是一种要不得的态度。

随着中国的崛起,我们在这两种态度中出现的一个变化是从自卑走向自大,似乎我们的模式成了全球最优的模式,现在不是我们向人家学,而是人家向我们学的时候了。因此,如何对待西方模式,仍然是我们的改革和政府管理创新需要面对和考虑的问题。

就政府管理创新而言,西方的模式(实际上它也是在变化的,从传统官僚行政到市场化企业化的政府就是一个很大的变化)是否还有可以借鉴的地方?答案是肯定的。一个很浅显的道理是,政府管理有其共性的一面,无论是西方还是中国,就政府管理职能来说都是一样的,政府管的都是社会公共事务,尽管在管的方式上有所不同。作为一种基于市场经济的管理模式,西方的政府管理已有数百年的历史,这一漫长的历史中所积累的经验教训、成功和失败对于只有几十年基于市场经济历史的中国政府的公共管理来说,是一笔巨大的财富,无视这笔财富,不是无知,便是愚蠢,因为它可以使我们少走弯路。事实上,我们今天不少政府管理上的改革和创新,正是借鉴了西方的做法,比如,