

为什么研究美国进步时代改革？

马骏 刘亚平*

本专栏组织了三篇专门研究美国进步时代改革的论文。为什么美国进步时代改革值得关注呢？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，而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，它是美国国家建设历史上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，也影响了城市的选举，更对城市的公共服务带来巨大的压力。在经济发展的同时，随着财富日趋集中，贫富分化变得越来越严重；由于过

马骏，中山大学行政管理研究中心、中山大学政治与公共事务管理学院，教授；刘亚平，中山大学行政管理研究中心、中山大学政治与公共事务管理学院，副教授。

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世纪后期美国社会在“何去何从”上处在一个关键性的“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30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。30年的改革带来令人瞩目的经济成就和人民生活的改善,充分地显示了“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。这些新问题都对国家治理带来了越来越大的挑战。在过去30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闻

题和新挑战,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)也初略地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栏。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在不同程度地经历过。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。

在本专栏中,岳经纶的论文《社会科学、知识分子与和谐社会》选取了一个非常独特的视角,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)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

进步时代的美国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。

由于工业化总是伴随着城市化,因此,在进步时代,美国的城市是各种社会、经济和政治问题最集中的地方,所以,美国进步时代的改革最早也是出现在市政领域。罗思东、何艳玲的论文《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。他们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-议会制、城市委员会制、城市经理制产生的过程,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。许多这些改革最后都推广到更高层级的政府。

进步时代也是美国现代管制国家形成的重要时期。面临食品、药品安全方面的国际和国内压力,美国开始建立食品和药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”。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,是进步时代最为珍贵的遗产。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。

这3篇论文上远未能完全囊括进步时代改革的全部内容,如在

普选制度、预算改革、公务员制度改革、社会政策(最低工资制、妇女和童工问题等)、反腐败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人意的地方。在这3篇论文中,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,并初步地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能够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。

(责任编辑:刘亚平)

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:上海人民出版社。

王绍光(2003). 美国进步时代的启示. 北京:中国财政经济出版社。

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

《公共行政评论》网络投稿系统已经启动

《公共行政评论》(Journal of Public Administration, JPA)网络投稿系统已经正式启动。欢迎作者登陆 <http://jpa.sysu.edu.cn>, 进入首页“投稿系统”投稿;同时,也可以进入“录用查询”查询录用情况。

作者也可以继续通过电子邮件方式投稿,邮件地址为:
jpachina@163.com。