

专 栏 导 语

马 骏*

自 1978 年改革开放以来,中国的社会经济结构、政府角色与职能以及社会与公民的关系都发生了巨大的变革。2009 年,中国又站在了下一个 30 年的起点上,下一步改革怎么走,下一步发展靠什么?前进,是我们的必然选择。但在前进的征程中,我们需要不时地回顾曾经走过的路,也需要选择性地借鉴他国的经验。继 2009 年第二期推出“中国财税体制改革”专栏之后,本刊再次推出“中国‘行政国家’三十年”专栏,以期更好地总结中国在过去三十年政治、经济与社会等各方面的发展、变化,展望未来面临的挑战与发展机遇。

在西方,与中国改革开放几乎同步兴起的是新公共管理运动。这场运动对西方公共部门管理尤其是政府管理的理论与实践都产生了重大而深远的影响(陈振明,2001),同时也对我国公共行政的理论与实践产生了巨大影响。从理论上讲,公共管理概念传入我国,甚至在我国高校中牵动了某种学科重组(马骏、郭巍青,2002),从实践上看,我国公共管理领域中的技术化、市场化、民营化与分权化取向,都或多或少地打上了这场运动的烙印。要言之,无论是在西方,还是在中国,公共管理都似乎成为了一个“神话”,借着这一神话,我们就能轻而易举地克服传统公共行政的种种弊端。

应该说,西方学界的有识之士早已认识到这一“神话”也有其自身固有的局限,并对之进行了深入而持续的反思与批判。本专栏所选第一篇论文,就集中地批判了新公共管理的“神话”。作者詹

* 马骏,中山大学政治与公共事务管理学院、行政管理研究中心,教授。

姆斯·佩里 (James Perry) 系印第安纳大学资深教授,他明确地将“神话”的表现归结为三个方面:一是私人部门生产更具效率优势;二是公共雇员报酬过多且无效率;三是私有化决策不连续且不影响未来治理结构。他认为,这些“神话”影响着公共管理的治理与责任,阻止我们真正地追求公共服务管理革命的核心要素,引导我们放弃了基于其自身条件对改革的评估,因而使得我们难以建构起一个令责任发挥作用的结构,同时也使我们慢慢地丧失了对于“谁治理”的理解,从而放缓了对未来公共部门角色的理解。他指出,要超越这些神话,我们需要探究每次改革的效力、责任的预期以及治理意义;同时改善薪酬经费的结构以符合现实的要求,并采取市场化的公共管理方式、加强公私之间的合作。他提醒我们中国学者说,战胜这些“神话”,使治理和责任以更为理性而建设性的方式实现,这应当可以被看作是中国未来三十年改革可吸取的经验教训。

为了确保更为理性地实现行政责任,我们不仅要反思新公共管理运动所倡导的诸如私有化、市场导向、技术理性等的固有缺陷,也需要对公共部门的自身建设予以应有的关注,因为一个具有高水准的伦理政府是现代国家合法性和有效性的必然要求。杨开峰的论文系统地回顾了建国以来我国反腐败战略的历史演进,这大致可分为4个阶段,他围绕每个阶段腐败的原因和定义、采取的措施、建立的制度、使用的话语展开了讨论,着重考察了品格伦理(道德教育)和法律战略的关系,以及它们的政策有效性。杨开峰发现,尽管我们有着悠久的儒家传统,但我们并未在利用品格伦理方面明显表现出优于西方国家的成效。因为德治只能在高度计划经济时代的中国发挥作用,在那个时期,善的界定实际上是一种政治意识形态。而在改革开放时代,伦理危机并不仅仅是市场化改革本身所造成的,而是因为,在一个伴随着利益日益分化的快速发展的社会中,建立具有合法性的“善”和“德”变得越来越困难。杨开峰最后呼吁,为了建立一个负责任的政府,仅仅着力于道德教育和反腐法令是不够的,政府还必须在道德、法治和政治之间取得平衡,同时,这种改

革必须与其他类型的改革相协调。

30 年的改革,一方面使得我们的政府日趋理性化并不断地加强自身建设,以打造一个更加负责任的、有效率的政府,另一方面也催生了民间组织,正是这些民间组织的发展与繁荣,使得全能主义国家的总体性结构开始分化,从而从外部来推动政府权力的运作日趋规范化,从这个意义上讲,改革开放 30 年的历程,也是一段政府与社会双向良性互动的历程。与佩里和杨开峰着眼于政府自身改革不同,刘求实和王名的论文聚焦于改革开放 30 年来我国民间组织发展和繁荣的背景、生存空间与社会基础,并从体制变革、公共空间和群体行动这三个不同视角解析我国民间组织发育和发展的社会基础。从体制变革的角度看,政府一方面要追求经济的发展和效益,另一方面又不能忽视社会的公益和公正,在体制本身存在失灵、需要改革且市场力量又不能保障公益和公正的可靠性及有效性的时刻,从一开始就选择了民间组织作为同盟力量,从而使得民间组织无论在什么时候,都总能够得到必要的体制空间、政治包容与政策支持。从公共空间的角度看,有自由和独立的人格并具有主权意识和公共参与意识的公民,形成了一个有别于国家体系和市场体系的日益庞大的公民社会体系,这构成了民间组织得以存在和发展的基石。从群体行动的角度看,我国民间组织发展的社会阶层基础已经从原来的知识分子和农民,发展到包括政治精英、知识精英和经济精英在内的新的社会阶层,这构成了近年来我国民间组织发展出现一个新的持续高潮的真实背景。

30 年弹指一挥间,回首过去,是为了更好地展望未来。未来的 30 年,我们仍然需要不断地变革政府自身,也需要不断地加强公民社会的建设,因为一个美好的未来,需要有负责任的政府来指引,更需要有责任感的公民来担当。

参考文献

陈振明(2001). 公共管理的视野. 中国人民大学学报,1:7.

马骏、郭巍青(2002). 公共管理:新的研究方向. 武汉大学学报,55(1):76-83.