

它山之石 如何攻玉?

——从公共管理视角看中国知识精英学习外国经验的心路历程

● 蓝志勇^{1,2}

(1.美国亚利桑那州立大学 公共管理学院,美国坦佩 AZ85287- 0603; 2.浙江大学 公共管理学院,杭州 310027)

摘要:从公共管理的视角,回顾了中国 100 多年来,特别是最近几十年来,学习外国经验的心路历程。提出,东西方国家差别虽有,但这些差别并不足以用来论证东西方差别的本质性,也不足以支持东西方不能相互学习的结论。用东方还是西方作为思考和比较的基点,来审视国家的治理模式和社会的发展道路,不是一个合理的思维范式。过去被使用,不是因为它理论上的合理性,而是因为它的方便性和情感性。从中国近百年的历史来看,这一方便性和情感性事实上负面影响了中国对外学习的过程,因而有必要正本清源,从理论上给予修正。公共管理的学习和学科发展只有跳出了东方西方之争、最新和过去之争,用现代社会发展理论来审视和解释国家的治理和社会的发展,用科学和社会发展的态度,审视学科建设和管理实践的需要,才能最大限度地从人类文明的成果中汲取必要的养分,辅助中华文明的成长和发展。

关键词:公共管理;公共服务;新公共管理;比较公共管理;治理改革

中图分类号:D035 文献标识码:A 文章编号:1672- 6162(2006) 04- 0022- 09

0 引言

中国是有几千年历史的文明古国。100 多年以来,她饱受欺凌和创伤,内忧外患,直到上个世纪末,才开始走上了迅速发展的道路。中国的知识精英,从 100 多年前开始,就砥砺奋发,学习外国,寻求重新强国富民的良方,走过的是一条不平、痛苦、悲愤、惊奇、徘徊、思考和心灵挣扎的坎坷之路。在这个过程中,有收获、有曲折、有奋进、有彷徨。该不该学,怎么学,有没有用,应该怎么用,都是经常提出来的问题。改革开放以来,中国又一次走上学习外国之路,也有许多值得思考的地方。本文从公共管理或国家治理变革的角度,来回顾这一过程,从中寻找西学东渐的规律和经验,抛砖引玉,希望引起思考和讨论。

1 中国近代史上学习西方的过程

中国近代史上比较著名的学习外国运动包括:

收稿日期:2006- 08- 29

作者简介:蓝志勇(1955-),男,江西人,毕业于美国锡拉丘兹大学麦克斯韦尔公民与公共事务学院,公共管理学博士,现任美国亚利桑那州立大学公共管理学院教授,浙江大学公共管理学院光彪特聘教授,行政管理研究所所长,研究方向:公共管理理论、企业与政府的关系、信息技术管理与政策和比较公共管理学。

洋务运动、戊戌变法、辛亥革命、五四新文化运动、马列主义和改革开放以来的大规模学习西方运动。其中,洋务运动发生在清王朝危机四伏、欧美国家迅速崛起的时期。有识之士开始注意国外,萌发出向西方学习的思想,林则徐提出要“开眼看世界”,魏源提出“师夷长技以致制夷”,后洋务派提出“师夷长技以自强”。代表人物有曾国藩、左宗棠、李鸿章、张之洞,领导机构为总理衙门。虽有顽固派反对,由于有慈禧的支持,洋务运动迅速展开,办新学堂、培养人才,促进了教育改革,为西学东渐奠基。甲午战争的失败,导致了洋务运动的终结。后来,以康有为、梁启超、严复等为代表的维新派主张设议院,实行君主立宪(康),变法(梁),用民权否定军权(严),发展工商业。但没有形成理论,没有付诸行动。慈禧认为,这些改革是别人欺负孤儿寡母,用政变结束了变法。洋务运动和变法没有能使中国走上富强的道路,也没有实现维护清朝统治的目的。但洋务运动引进了西方国家的近代生产方式,培养了近代科技人员,对封建经济起到了一定的解体作用,刺激了资本主义的发展。变法的运动解放了思想,启蒙、促进了人们的觉醒,为五四新文化运动引进民主思想和马列主义奠定了基础。

民主革命在中国的失败和马克思主义在中国的胜利及其后来的曲折,本身就包含了许多重要的历史经验。其中比较核心的部分,就是要以民为本,不犯教条主义;实事求是,因地制宜,注重实践;注重大规模的文化思辨和政治动员,强调批判现实主义的思辨方法和与时俱进的精神。什么时候违反了这些核心的学习规律,什么时候就走弯路。

改革开放以来,中国又一次走上向外学习之路。由于没有好好总结经验教训,加上历史的断层,使得这一学习过程,又重复了不少的历史老路。用上海交通大学唐兴霖教授的话来说,东西方有不同的话语体系。在他们的对话过程中,有很多意思失去了,也有很多意思得到了意想不到的伸展。下面几个常常困惑青年公共管理学子的例子,可以帮助说明这个在学习外国经验中屡屡出现的问题。

(1) 帕累托原则的泛用,属“小马拉大车,力不从心现象”。帕累托最优原则(Pareto Optimality)是意大利社会和经济学家 Vilfredo Pareto (1848-1923) 在 1906 年提出来的一个概念,指的是经济资源的分配应该尊崇一个原则,即能使有的人比以前更好,而没有任何人会比以前更差。这是一个在微观层面的实用主义的发明,在很多具体的决策条件下有很大的实用性,比它以前的西克斯-卡尔多原则——只要总体回报高于过去,即使有人比以前更差,也是可以接受的这一原则——更人性化和操作性更强,得到了很多理论工作者的推崇。但这一原则用来作为宏观国家公共政策的指导思想,则是要求小马拉大车,会力不从心。因为,贫富是一个相对的概念,受人文、传统、社会承受力的制约。在一部分人财产稳定,另一部分人财产大幅度升值的情况下,财产稳定的人自然比以前要相对更差,失去很多本属于他们的机会。这种差距可以慢慢大到有的弱势者愿意用出售自己的器官、尊严、生命权来换取对他们来说属“天方夜谭般的财富和机会”。20 世纪 80 年代以来,很多国家里的财富迅速地、合理地或不合理地大财团手里集中,掌握了资源的特殊阶级理直气壮地侵夺别人的利益。他们还可用少量的财富,购买弱势群体的尊严、生命权、就业、受教育和享受医疗公益事业的机会。他们可以理智气壮地说,这种分配制度,是建立在弱势群体并没有比以前更差,而是他们自己比以前更好的基础之上的。殊不知,社会财产的

分配,包括市场运行机制下的工资制度,归根到底,还是一种政治分配。否则我们无法解释,为什么强势阶层和管理层不论出力大小,总是在分配过程中拿大头,而且付出与回报的比例畸形。在学习西方的过程中,帕累托原则被一些经济学者自觉和不自觉地夸大使用,不经意地成了全面改革的指导思想。在改革不断深入时,社会相对贫富悬殊急剧增大,成为社会和谐发展的隐患,值得理论界高度关注。

(2) 股市机制引进的过程,一度可类比为“黑虎掏心现象”。即在学习过程中,将最核心的部分拿掉,画虎成犬。中国在早期学习使用股份制的时候,也有过自己的曲折。股份制是利用产权机制来激励业绩的管理方法,核心之处在于它能引起产权、领导权的转换。股票上市后,如果管理层经营不力,企业竞争力不够,甚至公众形象不好,就会导致亏损和股价的缩水,被别的企业兼并,造成领导权的更替。中国在学习股份制的初期,否决了产权转换的可能,将产权的使用权、收益权和所有权分割开来,使得一些经营不善的企业,以此来集资,集资后,并不关注改善管理,而是把钱浪费掉。即使股价下跌,也不影响所有权。因而,上市成了一种企业劣质领导人“借钱不要还的好办法”。这种“对外学习”的方法,自然要引起老百姓对“国际经验”的公愤。

(3) 凡事用经济学的方法来分析,有“李代桃僵”之嫌。在相当长的一段时间内,国内的不少莘莘学子津津乐道于经济学的方法,它包含文献综述、命题假设、数理推导、科学实证、理论归纳,等等。认为,只有经济学的方法能够拯救中国的社会科学。殊不知,经济学的方法是许许多多现代社会科学中共用的方法。假设的提出和逻辑推导是古希腊哲学中三段论的核心;数理推导是数学工具;科学实证是哲学家培根的经验主义和社会学家休谟的哲学思想;理论归纳是哲学研究的重要步骤。特别是现代经济学中关于人的自私心理的假设,在人之初,性本恶的论述里、摩斯的十大戒条中、佛洛伊德性心理的假设中、马斯洛的心理层次需求理论中,也一直存在。理性假设,在政治哲学家洛克政府论里的自然人和社会人的讨论中,就已经出现。洛克的政府论发表于 1688 年,据考证成书于 1678 年,先于经典经济学的鼻祖亚当·斯密的国富论(1776 年)近百年。中国在引进西方学术思想时,由于历史的原因,先从经济学开始。改革开放后发展得最快

最好的社会科学经济学专业, 积累了大批的人才, 可谓相当成功。但对多学科发展注重不够。把属于人类现代科学方法在社会科学领域的积累, 片面理解为经济学的独门工具。导致了错误地认为经济学单一学科已经集现代社会科学之大成, 进而用经济学的单一学科视角, 替代综合的社会发展视角, 只谈经济的效益理论, 没有注意系统性和全面性。在社会全面工业化和现代化的改革进程中, 决策者和学术界都感到理论准备不足, 预见性不够, 面临的问题解决不了。这是中国在对外学习的过程中吃偏食, 单一学科拿来主义, 不注重学科的全面性所带来的偏颇。就好像如果一个人只吃咸鱼腊肉, 不吃青菜, 甚至不吃主食, 他是不可能健康的。

(4) 新公共管理的学习, 属“紧跟潮流, 生吞活剥”。“新公共管理”指的是上个世纪 20 年代以来在全球范围内兴起的一股改革思潮。它的主要思想是对大政府的反思, 希望通过分权、私有化、减少政府开支和提高政府工作效率来改革政府工作。它最初的推动者是英国的撒切尔和美国的里根。英国学者克里斯托福·胡德在 20 世纪 90 年代初的一篇总结他们研究英国改革成果的论文中^[1], 把这一改革思潮称为新公共管理, 并综述了与之相关的一些不同学派的理论, 包括公共选择理论、代理人理论, 等等。他的结论是, 改革的理论渊源出于不同门派, 改革的结果成败参半。新公共管理改革的意图是推行小政府, 提高政府工作效率, 提高公众对政府的信任。但在改革过程中, 为求小而小, 为私有化而私有化, 不顾实际社会工作的需要, 给后来的政府工作, 留下了巨大的隐患。比如说, 撒切尔政府的私有化改革, 把英国铁路私有化得七零八落, 铁路运行分段和与车站管理分家, 降低了管理效益。里根政府的小政府改革, 强调减税和政府雇员, 结果国债高筑, 政府工作更差, 政府雇员士气大减。1993 年克林顿政府上台后, 为推动重塑政府改革, 成立了国家业绩评估委员会, 由副总统戈尔领导。他们提出, 改革要: 消减不必要的经费, 为顾客服务, 增加雇员的能力, 帮助社区解决自己的问题, 培育优秀, 创立工作目标, 更多地掌舵而不是划船, 授权和责任给下级, 用激励来替代规制, 用成绩来决定财政分配, 竞争政府, 用市场方法而非政府方法来解决问题, 用顾客满意度来衡量成就^[2]。这些改革, 提出了一些美国地方政府过去成功使用过的创新方法, 也被后来的部分学者认为是新公共管理改革, 但在国家治

理的层面上, 效果不显著, 被美国学者认为, 既没有能帮助提高政府绩效, 又没有提高人们对政府的信任。澳大利亚、新西兰等许多英联邦国家, 也陆续展开了新公共管理的改革。成败的评价也是不一的。才会有最近的新治理、新公共服务的讨论^[3-4]。就是这样一个有争议, 改革成效不明朗的理论思潮, 被少数学人奉为神明, 认为是未来的方向, 还没有想清楚用途就大肆鼓吹, 难怪会引起不少争论, 认为西学不符合中国国情。实在地说, 就是在西方, “这一学”也不算成功。理论上逻辑不通, 应用方面的问题百出, 在提高效率和公众信任方面败多成少, 使许多国家和国际机构开始重新考虑新的改革方向^[4-5]。

(5) 中国的分税制, 也被认为是学习西方的结果。学习分税的过程, 可以属“浅尝即止”现象。中国的财税政策, 在层级包干和利改税的改革后, 进一步发展到了中央与地方政府的分税。现代公共财政的标准是财税收入的合适性(够用否)、公正性、税收弹性(水涨船高)、税收对激励经济的杠杆性、管理上的可行性和效率性。分税的好处是可以根据各级政府的职能和事权, 分灶吃饭, 事权和财权相匹配, 提高税收制度的合适性、弹性和管理效率。但是, 中国在学习分税的方法时, 重点要解决的是中央与地方在分级包干过程中博弈不平衡, 导致中央税收减低、地方税收增大的不合理税收弹性问题。对于与分税密切相关的事权的进一步划分、税收结构的进一步改造和转移支付等问题, 就不再用同样的力度来解决。因而, 在分税后, 很多地方政府捉襟见肘, 工作难以开展, 地方政府对中央财政的依赖平均达到 45% 左右, 远远高于美国的 20% 的比例。所以说, 中国的分税改革, 并不是建立在对西方财税制度的深层次的研究和理解的基础之上, 没有体会到这一制度在既保持中央的宏观调控能力又极大发挥地方积极性的优势, 因而可以说, 是浅尝则止的学习。不能解决好问题, 有后遗症, 要继续改, 当然是不可避免的事情。

(6) 服务型政府的学习, 是事实上的“同名异质”。最近, 中国开始提服务型政府。这与西方国家的一些学者近年来讨论新公共服务有互相呼应之处^[6]。但仔细看一看, 发现又非常不一样。到底是学了, 还是没学, 要学还是不要学, 后续的力量有多大, 问题并没有讲清楚, 是挂着洋招牌的土特产。在西方国家, 服务型政府有不同的内涵。在西方社会,

有一个叫查珀曼的人写了一本书,总结整个欧洲公共管理的历史。他把欧洲的公共管理历程分成封建国家、罗马国家、绝对统治的国家、拿破仑国家,最后叫公共服务国家。他描述,在20世纪初时,全欧范围内的从事公共服务活动的政府有了庞大公务员——即公共服务队伍。这些公务员开始有利益需求,形成公务员工会,形成公务员利益团体。这是一种他们理解的公共服务国家。这个理解在19世纪的美国也出现过。19世纪是美国城市迅速发展的一个关键时刻。这个阶段,工业化和城市化的过程非常快,社会和政治问题很多(比如新移民与原城市居民之间的矛盾)。许多市政府就开始承担越来越多的直接为公民服务的责任,实际上的结果是政府不断扩大,财政支出增加,因为政府要多做事情,直接为老百姓和企业服务,要增加政府的规模。这一段被学者称为服务型城市。政府从前工业社会的规制型转变为服务型。用新的一套科学理念和新兴的政党和改革领袖来替代过去的商业统治集团管理城市。这是美国历史上的服务型政府的思想。谈到政府理论,从本质上来说,政府本身是一种权威性的制定和执行政策的单位。西方理论界把政府分成权威型政府、专制型政府、大众化政府、推动型政府,规制型政府,全能服务型政府(马恩理论)和协作型政府。最近大家谈论的是服务型政府和协作型政府。所以说,要与国外理论界沟通,要解释中国所谈的服务性政府改革,是不是意味着更大的政府,还是更小的政府,还是什么都不是,这实际上是中国特色的一个讨论。从动机上讲,中国肯定不是想要比现在更大的政府。但从逻辑上讲,如果强调政府的服务功能,这完全会有可能。

过去的20多年中,在全球范围内进行的改革,注重的是分权、私营化、市场化,实际上是出于对政府的不信任,认为政府在公共服务方面做得不好。所以,如何将以公共服务为导向的改革,与世界范围内的改革趋势有机地结合起来,也就是,将服务与现代意义上的公共管理改革结合起来,不但是在中国,在国外也是一个很大的问题,大家努力追求如何把它结合好。至于是不是叫服务型政府,则有一个是否与理论传统相符合或相关的问题。

中国有封建的传统,有前苏联学来的官僚体制。这种结合给中国带来的一个管理特点,就是比较自上而下,较僵化,政治上强势,经济上不太理性(经济理性)。从1949年以来,中国有过好几个大的

举动,试图改变中国的这种现象,包括文化大革命,但是不太成功。现在中国在工业化、城市化、信息化和全球化的道路上迅跑,提出以公共服务为改革导向,是一件大好事。(1)政府官员的态度要改。过去都是从上而下官僚体制,现在要以民为本。从思想上,我们在五四的时候就已经解决了这个问题,要科学和民主。但到近100年以后,才在政府的工作议程上开始把这些理想转换成现实。(2)在过去的改革中,大家也体会到了市场是非常有效的。政府不要变成市场运行的阻碍。如何能够有效地帮助市场运行,发挥经济发展的能力,是一个政府服务的问题。(3)如何构建社会的公共产品的基础结构,是一个刻不容缓的问题。

中国处于迅速变化和改革的时期,在这个过程中问题非常多。中国的政府需要加大规制的力度,需要加强推动的技巧,也必须加大对社会服务的力度。西方意义上的规制性政府和我们过去说的全民管理是不一样的,它是有选择的对市场行为进行规制,比如药物食品检验局对药物和食品的管理,反垄断法等。规制在美国工业化过程中是有贡献的。还有推动型政府,实际上很多地方政府做的很多工作,就是推动城市和地方经济的发展。在国外也有这样的过程,至今还在积极实施之中。至于服务型政府,在议程上,中国已经把服务型为导向的政府改革提上议事日程。我们可以看到温家宝总理在“十一五”规划纲要中提出的公共服务改革,包括:变革制度结构,改善政府功能,创新治理方法,提高服务意识,建立法治、责任和服务型政府,调节经济,监管市场,创立积极的管理文化,等等。服务是其中一个维度。

从中国服务型政府的提法和国外理论对服务型政府的解释,我们可以看到,中国所寻求的,是一个多维和多元的新型政府。一方面,它与国外关于政府理论的提法有不完美接轨的地方;另一方面,它又可以在国外不同阶段对政府的解释中找到理论依据。如何将改革实践提到理论高度,与国际管理智慧和文献对接,要靠中国知识群体的智慧。可以说,中国当前的改革,是以公共服务理念为导向,以法治为基础,社会管理为目标,以市场监管和经济调节为手段,以学习和创新为功能结构的一次跨时代、跨理论渊源、跨经济和社会发展阶段的新型改革。要有名称,最合适的大概就是叫以现代化为目标的改革政府。如何形成能够承上启下的理论体

系和实践操作体系,还有许多工作可做。所以说,服务型政府的学习,看似追随西方公共服务的潮流,但本质上又与西方理论界对服务型政府的理解大相径庭,在操作上也不可能按一套指标来完成。这样的学习,有创新,但不是基于对西方理论的深刻了解的基础之上,也算不上是有人类智慧积累根基的范式的转换,其局限性是显而易见的。

以上只是几个顺手拈来的例子。审视中国理论界近年来对西方的学习,还真有些像狗熊掰玉米棒子,一路掰,一路丢,掰得快,丢得也快,不求甚解。回想当年一位美国学者,后成为美国总统的威尔逊在讨论美国如何学习德国的过程中,从要不要学、学什么、如何学等方面做出的精辟分析^[7],中国的知识精英怕是要有汗颜的感觉了。

2 看历史的经验——容闳的故事

中国对外学习的过程,并非无序可查。在这一过程中,有一个人值得特别提及。他就是历史上承认的中国的第一个留美学生容闳(Yung Wing或Rong Hong, 1828-1912)。容闳是广东香山县南屏镇人,7岁在澳门学英语,1841年入美国人布朗的Morrison School,1847年赴美,1850年入耶鲁大学,1852年入美国籍,1854年毕业,1855年回国。由于他没有中国的学位,不能做政府工作,就到教会作翻译。1859年受太平天国领导邀请来到南京,见太平军领袖,建议改革内部管理,被拒,后贩丝茶为生。1863年被曾国藩派到美国买机器和武器,建立了江南制造局。

1870年容闳被曾国藩派到天津,协助解决基督徒被屠杀事件。他利用写报告的契机,提出四大建议:蒸汽船运漕粮;幼童赴美,开拓与国外交往和使用国外资源;对外开放河道;禁止罗马天主教自行处置本地教民。1868年,中美签署“博林盖姆条约”(the Burlingame Treaty),第7款表示“中国人可以享受美国政府控制下的公立学校中所有的特权”。中国因而选择美国,而不是英国作为留学的主要基地。容闳的幼童计划在1871年由曾国藩和李鸿章联名提交给清廷。“每年选送30名,10到16岁的人,在4年内选出120人,每人让他们学15年,30岁以前回,对国家最好。”

1872年,容闳的建议实施。两年后派学生,陈兰平为学监,容闳为副,实际负责。

在1872~1881年间,这些中国学生学业在许多

方面证明了他们自己。他们学业优秀,垒球优秀,跳舞优秀。梁敦彦“south-paw” pitcher, Liang Tun-yen,后成为清廷的最后一任外交官),带领耶鲁大学的东方队,在与别的队伍的竞赛中,从胜利走向胜利。1880—1881年,耶鲁的划船比赛连胜哈佛,而这个队的舵手队长正是幼童留美学生 Chung Munyew。他是当时耶鲁最著名的中国学生,耶鲁的校志上至今有他。这一段时间也是美国科技创新大发展的时期。贝尔的电话(1876年),爱迪生的留声机(1876年)和白炽灯(1879年)等,都在这一时期问世。留学生的作业还参加了费城百年展览教育亭的展览,格兰特(Ulysses S. Grant)总统为他们开了招待会,接见了每一个人。

容闳1874年被派为赴秘鲁特派员;1875年娶玛莉克罗克为妻 Mary Kellogg of Avon,康州,她于1886年5月病亡;1878年,陈兰平和容闳被指定为中国驻美第一和第二外使官(Minister),清政府照会白宫。从这个意义上说,他们是中国首批赴美外交官。容闳1882年回国,为江苏候補道台。

由于以下几件事同时发生,使学生和教育委员会在1881年提前回国。

(1) 保守与自由主义的争端。对旧学人来说,所有现代的东西都被用怀疑的目光来看待,并认为对中国的核心文化和政治价值观念有威胁性。容闳是自由主义的、现实的,受到学生的尊重。他上中学受洗,读大学成为美国公民,后来娶了洋媳妇。而这些学生在若干年后也开始吸收西洋的方法。脱了长袍马褂穿西装,剪辫子,信基督,有美国女朋友,跳舞。陈兰平对此大大吃惊,认为这个教育过程会培养出对中国文化有威胁的人。

(2) 对学生信教的反应。1878年,学生组织了基督教回国传教组织,准备回国继续下去。1880年的新学监武则同对此大为不满。

(3) 西点事件。1880年以前,虽有人申请过,但没有中国学生进入西点军校。中国认为美国违反了博琳盖姆协议(The Burlingame Treaty),中国人可以享受美国政府控制下的公立学校中所有的受教育特权的条款。

(4) 美国的反华情绪。从西部劳工开始的反华情绪。当时的美国总统海斯(President Hayes)否决了1879年的排华法案(the Chinese Exclusion Act of February 1879),但最终在1882年通过。这给反对留学的保守势力最强的口实。外交部在1881年

5月的一份备忘录中谴责了留美委员会,认为:外国的习俗和礼仪是邪恶和不妥当的。学生全然不懂孔圣人的礼节。解决这个问题的最好方法就是让他们立刻回国。许多著名的美国人,包括总统格兰特(Grant),耶鲁校长波特(Porter),马克·吐温(Mark Twain)等都向中国政府申诉,不要撤回学生。当时,只有2人毕业,60多人在耶鲁学习。1881年9月,学生回国。

当中国的教育部认为幼童留美计划是一个失败的时候,1881年7月23日的纽约时报以“在美国的中国人”发表编者按,说:“中国政府在这个国家的教育计划是经历了考验的。过去的10年,从我们的角度来看,是成功的。要那些由中国政府送出来的聪明的年青人只学工程、数学和其他科学但对环绕他们的政治社会影响无动于衷,是不合理性的可能。中国不可能只从我们这儿借到学识、科学、工业形态而不带入政治反叛的病毒。因而,她最终什么也学不到^[7]”。

1877年容闳写信给耶鲁图书馆馆长,建议建立中国图书部和聘任中文教授,并捐了1237册书籍。1878年,威廉斯(Samuel W Williams)成为耶鲁的第一任中文教授。

容闳带领的这一批留美幼童中出了中国的第一代铁路建设工程师、西医医生、外交家、大学校长和海军元帅。唐绍仪在哥伦比亚大学学习2年,成为辛亥革命后的总理;唐国安(Tong Koh-On)是清华大学的第一任校长;詹天佑11岁到美国,1881年从耶鲁科学学院毕业,后用32年时间设计、计划和建设中国的铁路。

容闳的故事,是中国知识分子学习国外心路历程的一个经典的缩影。是理想与现实、历史与个人、策略与机遇、灵与肉、理性与保守、接受与拒绝之间的博弈。

首先,作为一个到海外“吃螃蟹”的人,容闳是中国文化中的异类。作为中美文化的桥梁,他也牺牲了个人平静和可能优越的生活。在容闳的自传中,他曾经写到:“我的整个留学期间,特别是我即将毕业的那一年,中国的贫困常常浮现在我的眼前,沉淀在我的心头。在我沮丧的时候,我常常希望我从来没有受过教育。因为教育拓展了我的视野和思维空间,使我比没有受到教育开发的人更能感受到人世间的痛苦和不平,使我更能感受到自己的责任。知道得越多,就越痛苦。知道得越少,就越幸福。但希望没受过教育是逃避现实的态度。是胆小鬼的

态度。我既然历尽艰难,追求和完成了我的教育,可以称自己为受过教育的人,我必须问自己这个问题:我的教育可以拿来做什么用途呢?^[8]拳拳赤子之心,溢于言表。可以说,所有的不按中国传统的文化教育体制发展的人都是异类,而容闳的异,异得出格。但从另一角度来说,他并没有放弃报效祖国和民族的责任感,是异类中的非异类。这就奠定了他既痛苦,还要不断努力的生活和事业基础。

但是,光有主观意愿还不够。容闳之所以能够成就了一些事情,与他遇到了想有所作为的曾国藩有关。以外籍人的身份出任中国的教育和外交高官,除了马可·波罗,他也可算是历史上的佼佼者了。负笈海外的学人,在学业和生命的旅途中时间和机遇耗费过大,没有时间和机会与国内政治磨合、建立信任感,因而,要有作为必然要有强有力的政治支持。这就需要靠历史和个人的机遇。改革开放后的今天,思想和政治支持已远远大于当年,但在人才使用的力度上,还没有超越历史。

中国对学习西方的经验,一直是持保留态度的。有几千年文明史的大国,要向别人学习,心里是不服的。但又说不出道理。这个问题,到今天也还没有解决。国学研究的建立,是否能为东西方思想的公开讨论,提供一个优质的平台,还有待于实践的检验,需要有学贯中西、思维开阔、兼容并蓄、既有民族意识、又有全球胸怀、高屋建瓴的学术领导人的带领。

中国的保守思想是顽强、庞大和根深蒂固的。在当时,要改变一些保守的观念是大逆不道的,如剪辫子、不磕头。但今天看来也不是什么石破天惊之举。历史的车轮不可阻挡,时代的进步,自然就淘汰了一些不合时宜的传统习俗。这样的历史,对今天对外学习的过程,会有什么启示?

洋务运动的失败,说明的是只要工具,而不注重使用工具的人和他们的思想,是远远不够的。中国几代人学习国外的经历,表明了中华民族的优秀。他们的子孙,在逆境之下,一再表现出色,在许多方面能够卓有成就。为什么堂堂的中华大国,却迟迟徘徊在发展的低谷,数百年而不振?这是值得中国的知识精英深刻反省的问题。

120名幼童的学习,是精心规划的结果。虽然他们过早停止了学业(回国时只有两个人毕业。其中一个就是詹天佑),但带回来的进步的时代气息还是有相当的影响,推动了中国的历史进程。并不像纽约时报所说的,什么也学不到。

中国学习国外,也与国内外多动的政治气候和历史机遇密切相关。没有抓住机遇,学习和改变历史的机遇也完全可能失去。对于发展中的中国来说,历史上也曾屡屡失去发展的时机,损失是巨大的。

中国在对外学习的过程中,常常受限于大国的民族情节、特权阶层的利益,向外学习能力的深度和广度,欲进又止,欲行又不愿意公开讨论,使得学习的过程公开性、理论性、全面性、哲理性都远远不够,制约了中国对外学习的理性程度。历史的经验教训是深刻的。美国革命的领导人之一、独立宣言起草人、第三任总统杰佛逊在 1816 年时曾写到,“如果一个国家想要的是既文明自由又无知,那她要的是过去从没有过也永远也得不到的东西。”^[9]同理,如果一个国家要的是高度发达的经济和科学技术,但在文化和社会科学上,却是低能和驯服的知识精英,是一件可能的事情吗?这就提出了中国如何新的基础上创造高水准的现代治理结构,以保政通人和,创新不断。这是新一代公共管理学者和实践者面临的真正的挑战。

3 改变学习的思维范式

中国知识精英学习外国的心历路程,可谓艰苦卓绝,充满了曲折、牺牲、灵与肉的挣扎,保守与进步的博弈,其核心部分,在于如何认识和理解东西方的差别,以及这些差别在学习过程中带来的影响(见表 1)。

表 1 一般性的东西方差别的比较

	东西方差别	
	西方	东方
政治制度	民主-共和的资本主义	马列为基础的社会主义
政治传统	封建君主专制	封建君主专制
经济条件	富裕发达	发展中
法律传统	法制下的人治	人治向法治过渡
社会特点	多元	表面单一实际多元
文化环境	海洋文化和个人主义	内陆文化和集体主义
地理条件	地大物博	地不够大物不够博
思维方式	理性法理	感性和人情
人性特点	“冷酷?”	“热情?”
宗教传统	基督教义: 人人是父兄姐妹亲人,因而要平等博爱。有原罪,用一生的努力来赎罪,成为平常人	儒、道、佛: 君臣父子。仁义礼至信。上有九天、下有九层地狱。修善为上仙,作恶为小鬼

表 1 是我们常认为的东西方的差别。但仔细

推敲起来,基本上都经不住深究,充其量,其差别在于发展的历史阶段的不同,而不在于人性、文明和国家治理诉求方面本质的不同。

(1) 从政治制度上来说,中国的马列思想也是引进的西方思想。马列主义中的平等、博爱、科学、自由和批判现实主义的革命精神,源于西方的基督精神、文艺复兴思想和宗教革命。它与西方的现代民主思想一样,既有西方古文明的影子(柏拉图、古罗马),又萌芽于西方现代革命的思想。与中国历史上的人和思想(三国)、劫富济贫思想(水浒)、人本主义的思想(孟子)无视等级的造反精神(孙悟空的“皇帝轮流做,明年到我家”),并非没有相通之处。中国文化中,缺失的可能就是科学的精神。而西方在中世纪,对科学的压抑也是十分地严重。布鲁诺、哥白尼、伽利略的故事,对我们来说,并不陌生。从国家的政治经济结构来看,西方资本主义在凯恩斯革命后,社会主义的程度不断提高。中国在改革开放后,市场的程度也在不断提高。两种制度,现在都在努力地寻求公权与私权的最佳结合点。也有人谈到多党和一党制的问题。如果我们记得毛泽东主席“党内无派,千奇百怪”的论述,美国的两党都是杰佛逊一人缔造,也有人批评美国不是三权分立而是精英阶层对权力的分享等等史实时,我们就会理解到一党还是多党是一个国家的精英阶层协调相互制衡和统一的一种工具,它在运作过程中实质上的区别要大于形式上的区别。是否以谋求现代的民主治理为目标,是最关键的国家理念,也是中国的五四时期就在理论上解决了的问题。而如何运作两党、或党内的两派,使其有互相激励和制衡的作用,则是政策管理的技术问题。

(2) 从政治传统上来看,中国和西方都经历了封建君主专制的时期。西方国家用宗教革命、英国革命、美国革命、法国革命推动了历史的车轮。中国现代也有了戊戌变法、辛亥革命、五四革命、新民主主义革命、包括文化革命等。这就是说,求变的思想,在东西方的国家里是普遍现象。

(3) 从经济条件看,西方国家也有过其赤贫的时期,而发展中的中国,在历史上也有过自己的辉煌。因而,经济条件不是常量。而且,在现代社会,观念的贫穷才是经济贫穷的真正天敌。改革开放 20 多年来解放思想,带来巨变的经验教训,非常清楚地说明了这一点。

(4) 法制基础的区别。经常性被大家提及的是中西方法制传统的不同。但是,西方大陆法中的约

定俗成和先例的概念,与东方的人性思想有许多雷同之处。西方罗马法典中讲法理的思想,在中国“王子犯法,与庶民同罪”的思想,也是异曲同工。法治的概念是培养和制度化的结果。我们可以说中国的法制基础比较薄弱,但是我们就因此要更多地培养人治的理念、将人治作为一种约定俗成、不加以改造呢?

(5) 社会特点的区别。通常认为中国是较大的单一民族,民族精神和向心力强。而西欧和北美由于历史上皇族的通婚和移民,是多民族共存。事实上,中国的多民族性是显而易见的。不但有法定的50多个民族,就是都属汉族的人口,也在气质、特点、语言、习俗、外表上有很大的差异。中国的向心力,本质上在于他的强大的政治国家,与西方国家无异。民族精神是经不起历史、科学和法理的推敲的。用传统的父系或母系的家族思想来解释中国的统治方法,其局限性是显然的。因此,现代国家的法理基础——即现代政治理论,必然是中国政治国家的立国之本。

(6) 对于文化环境的认识。过去有人认为,西方属海洋文化,好冒险,崇尚个人英雄主义,而东方为农耕文化,好安逸,遵从集体主义。但是,中国历史上也有徐福东渡日本、郑和下西洋、福建广东苦力飘洋过海闯荡金山的史实。而西方教会中的社团精神,乌托邦主义的天下大同精神,也十分强悍,使得专门研究美国政治文化的学者不得不承认西方政治文化中至少三大文化共存:一是经济个人主义;二是社团主义;三是伟大社会的思想。它们在不同的历史时期,都得到了自己最好的政治表达。

(7) 地理条件。地大物博才是经济发达的基础的思想,在亚洲四小龙的崛起后,就开始受到了挑战。新加坡与马来西亚,日本与尼日利尔,香港与泰国,韩国与朝鲜,等等,都在说明,资源并不一定是决定的因素。东西方的地理条件差别,如果说有,就是东方人有能力在较差的地理环境条件下,创造出经济奇迹来。

(8) 思维方式。也有理论说,西方文明更趋于理性,而东方文明更趋于感性。如果大家读到过美国革命时期的宣传家汤玛斯潘恩的“不自由、毋宁死”的名句,读到过莎士比亚笔下的罗密欧和朱丽叶的故事,狄更斯笔下的法国大革命,或是公共管理学者古德诺所说的“理性永远是情感的奴隶”的说法,就会对东西方思维方式的差别提出疑问了。西方对君权神授、天赋人权等有它的假设,东方对天子有

天命在身、善恶有报的假设又何尝不是如此。

(9) 至于人性特点,东西方皆有人之初,性善还是性恶的讨论。西方管理思想里的X和Y理论,就是这一讨论的最好的注解。

(10) 唯一可以观察到的,是宗教传统思想中对人的来世的解释。但是我们如果能从哲学的层面认识到宗教是人类文明社会的创造,我们就会认识到宗教来世结果的说教,并不是一成不变的永恒真理。西方宗教里门派迥异,习俗不同,而它用以维护社会运转的法律体系,并没有宗教对来世的解释。

从以上的讨论来看,东西方国家差别虽有,但这些差别并不足以用来论证东西方差别的本质性,也不足以支持东西方不能相互学习的结论。因而,用东方还是西方作为思考和比较的基点,来审视国家的治理模式和社会的发展道路,显然不是一个合理的思维范式。至少,它是一个矛盾百出、解释困难、雷同过多、没有相互排异能力的范式。过去被使用,不是因为理论上的合理性,而是因为它的方便性和情感性。从中国近百年的历史来看,这一方便性和情感性事实上负面影响了中国对外学习的过程,因而有必要正本清源,从理论上给予修正。

如果我们跳出东方西方的区分方法,用现代社会发展理论来审视和解释国家的治理和社会的发展,很多问题就会迎刃而解,我们也不再需要陷入到底这是东方还是西方的经验这一情感因素过强的困境,作许多无谓的争论。表2列出了对于不同社会发展阶段中的不同社会形态及其社会特点的一个理论描述。

这一范式可以帮助我们认识到,什么是传统,什么是现代,什么是发展,什么是进步,发展好还是不好,进步有什么问题,传统要不要扬弃。将情感因素在事实描述的层面孤立出来,有助于客观了解事实,是现代的科学精神,也是现代公共管理科学的立学之本。能否客观、系统地学习外国,或学习一切应该学习的经验——包括自己的过去,其答案也可由此找到。公共管理是一个需要大量学习的新学科。在这一过程中,重要的是甄别什么是好的、符合中国发展阶段和发展规律的因素,而不是什么是最新的、最外国的、最时髦的。只有公共管理的学习和学科发展跳出了东方西方之争、最新和过去之争,才能最大限度地从人类文明的成果中汲取必要的养分,辅助中华文明的成长和发展。

表 2 不同社会形态、政府目标及其社会特点

	社会形态			
	原始社会	封建社会	现代社会	后工业社会
政治:				
法理依据	父母氏族血缘	天赋皇权	法理契约	权威表述
政府目的	氏族家庭生存	国王领主利益	经济发展	人性的张扬
政治价值观	氏族管理	隶属领主	民主平等稳定	民主平等和谐
经济:				
主要经济组织	家庭,氏族	地主庄园主	企业	有效虚拟
主要产业结构	游牧农耕	农耕	一、二、三产业	第三产业
生产力	低下	相对发达	丰富到过剩	高度
科学技术使用	无或少	少量	大规模	自动
交通信息交流	慢	较慢	快	无障碍
决策模式	家长	君主	立法和组织讨论	开放讨论
资源	存在不能开发	少量开发	大规模开发	自然资源的挑战
社会价值观:				
礼仪	重天、人	重人际	多元化	多元淡化
价值观念	靠天吃饭	土地是命根子	有钱能使鬼推磨	生命和对幸福的追求高于一切
社会组织:				
社会形态	流动/农村	农村	城市	乡村都市或都市乡村
社会结构	父系、母系	封建科层	现代科层	网络
政企社会关系	家族统治	绝对君主权利	税收、规制、利益团体	网络、能动、多元、制衡

参考文献:

- [1] HOOD C. A Public Management for All Seasons[J] . Public Administration, 1991, 69(1): 3- 19.
- [2] GORE A. From Red Tape to Results: Creating A Government That Works Better and Costs Less: The Report of the National Performance Review[R] . Washington: US Government Printing Office, 1993.
- [4] KIM P S. Public Capacity and Innovation[R] .[s. l.] : Regional Forum on Reinventing Government in Asia, 2006.
- [5] HOOD C. Controlling Modern Government: Variety, Commonality, and Change[M] . Cheltenham: Edward Elgar Pub. 2004.
- [6] 蓝志勇. 行政管理与现代社会[M] . 广州: 中山大学出版社, 2003.
- [7] DENHARDT J V, DENHARDT R B. The New Public Service: Serving, not Steering[M] . New York: M. E. Sharpe, 2003.
- [8] 蓝志勇. 美国公共管理学科的发展轨迹及其对中国的启迪[J] . 中国行政管理, 2006(4) : 82- 87.
- [9] WOODROW W. The Study of Public Administration[C] // SHAFRITZ J M, HYDE A C. Classics of Public Administration.[s. l.] : The Dorsey Press, 1987.
- [10] KAO T. Yung Wing(1828- 1912) and Young Chinese Students in America(1872- 1881)[EB/OL] . [2006- 08- 05] . http://www. 120chinesestudents.org/yung.html.

(3) How Can Stones from Another Mountain Be Used to Chisel the Local Jade
——Issues and Problems Involved in Learning from Foreign Countries

Lan Zhiyong^{1,2}·22·

(1.Public Administration, Arizona State University (ASU), Arizona, AZ85287- 0603, U.S.A;
2.Public Administration Institution, Zhejiang University, Hangzhou, 310027, China)

Abstract ID: 1672- 6162 2006) 04- 0022- EA

Abstract: The paper reviews the lessons and experiences of China's efforts in learning from foreign countries, particularly in the past few decades. The author argues that while differences do exist between China and western countries, they are more so in terms of extent of development than by nature. They do not support the view that the west and the east can not learn from one another. Using east and west as units of analysis for comparative studies between the governance models and the trajectories of development countries on both sides is by no means a good choice. It has been in use due mostly not to theoretical considerations but to the convenience of choice and emotions. Looking back into China's history in the past one hundred years, the convenience of choice and emotions have actually hindered China effort to learn from foreign countries, and hence, should be rectified. Public administration is a modern and a relatively new field of study in China. What is most important in its learning from outside of country is what is good and appropriate for China but not what is the newest, the most foreign, and the most popular. Only when emphases of the debate have ceased to be what is west and what east, and what is old and what is new can China's international learning significantly improve. Therefore, China's intellectual community needs to alter its existing learning paradigm and think outside of the current boxes. Examples of international learning are used to illustrate the author's point of argumentation.

Key words: Public Management; Public Service; New Public Management; Comparative Public Management;
Governance Reform

(4) Comparative Advantage and Institutional Arrangement

Hou Jinghuan, Huang Zuhui, Qian Wenrong·31·

(China Academy for Rural Development, Zhejiang University, Hangzhou, 310029, China)

Abstract ID: 1672- 6162 2006) 04- 0031- EA

Abstract: Based on three assumptions of "Comparative Advantage", "Limited (Value) Rationality", and "Dualistic Structure of Institution (rule + organization) ", citing the famous instance of "England & Portugal" given by David Ricardo, this paper performs a systematic exploration on the effect of comparative advantage conditions on institutional arrangement. It is found that the comparative advantage conditions of the two sides play a crucial role on their institutional choice, both on their choice for rule arrangement and on their choice for organization arrangement. In respect of rule arrangement, the fit rules ensuring the specialization of the two sides will not exist until the comparative advantage between them become large enough to bring both of them acceptable division gain, and will lose the necessity of existence when it enlarges to exceed the "Natural Division Point". As for organization arrangement, the absolute disadvantage side is more efficient than the absolute advantage one as the organizer supplying the rules, given that the absolute cost of rule supply is constant.

Key words: Comparative Advantage; Institutional Arrangement; Rule Arrangement; Organization Arrangement

(5) Technology Roadmap Used As a Tool of Technology Foresight and Its Future in Application

Ding Yunlong¹, Tan Chao²·40·

(1. School of Management, Harbin Institute of Technology, Harbin 150001, China;

2. The Institute for the History of Natural Science , Chinese Academy of Sciences Center of Scientific Studies
on Cultural Heritage, Beijing 100010, China)

Abstract ID: 1672- 6162 2006) 04- 0040- EA

Abstract: Technology foresight involves the systematic attempt to look into the longer - term future of science, technology,