

美国进步时代对中国的启示： 三种代理模式

伊丽莎白·桑德

陈永杰 译*

【摘要】19世纪晚期、20世纪早期，美国进步时代所呈现的问题和中国现代问题极为相似。特定的环境也给予改革更多的机遇和挑战。论文揭示了美国进步时代浮现的时代背景、因素并由此解释了政府改革兴起的缘由。并针对学者所忽视的问题——政府的哪些层面的核心的、决定性的改革构成了进步时代，而进行了探讨，总结出三个代理模式。第一种为社会驱动解释，指出公共智囊团、记者和进步主义传道人就是改革机构的替代者。第二种为国家中心论点，即进步改革来自于内在的主要煽动者，而非外部，即国家驱动，主要聚焦于总统和在几个重要部门（近期）活动。第三种为进步性倾向的世界性，可以纳入第一组社会驱动的假设中，主要是教育者和其他专家，来自于良好环境家庭的学生，有头脑的具有公共精神的大众。此外，进一步对竞争中的模型现代化进行了探讨。最后，论文认为对于中国现今形式而言，国家驱动模式较为合理。

【关键词】进步主义 社会驱动 国家驱动

【中图分类号】D630 【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2010) 04-0001

在19世纪晚期、20世纪早期，由于国内、国际商业活动的扩张和已经成熟的国家工业进一步发展，美国积累了一系列的问题。

* 伊丽莎白·桑德 (Elizabeth Sanders)，康奈尔大学政府学、总统学，教授；陈永杰，中山大学行政管理研究中心、社会保障与社会政策研究所，讲师。中山大学政治与公共事务管理学院，博士研究生张焱对此文亦有贡献。

这一切与当代中国遇到的问题有着不少相似之处。两者都需要推出一系列旧体制无以提供的全国性的法规与制度。在没有全国性的监督之下，对一些监管不力的公司及个人实施分权，对整个社会、国家出口的声誉，尤其是弱势群体，带来了严重的问题。然而，要为改革之路扫清障碍，以开启一系列的进步路向，仍然需要各种政治环境的融合。

在今天的美国，问题导向的社会活动者们又再一次采用“进步”一词，因为较之于“自由”，该词有更为正面的含义。诚然，该词指向的是对于一些政府牵头的改进运动，在其必要性及相关的实施方式上，社会已经形成了广泛的共识。这种共识往往是“自由派”，尤其是被标识为“激进派”的人士提的政策草案所欠缺的。由此看来，在2008年到2009年的金融危机前，在美国重构进步时代似乎比回归到罗斯福新政以及1965至1977年间（这是美国历史上三个通过扩张政府来应对国内问题的时代）的那些备受争议的政策理论和措施要容易。然而，当前的经济危机使改革的机会之窗开得更宽，罗斯福新政中那种对政府结构、宏大的社会和基础设施的政策进行全面改革的做法，在此背景下得到了回归的强大动力^①。

2008年初民主党初选开始时，候选人奥巴马似乎自我定位为一个温和进步主义者，就像威尔逊（Woodrow Wilson）那样，致力于领导一个以两党合作为基础的温和进步主义联盟。他的顾问团队不但两个党的成员都有，并且还有一些有华尔街和军队的背景。但在金融危机恶化、两党合作显得难以成事后，奥巴马像罗斯福一样，不得不明确其党派立场，并推行一个更明确的改革派（transformative）方向。虽然奥巴马上台伊始，但是很清晰的是，美国公众已经彻底否定了里根时代那套旧式的放任自由主义政策——轻视政府的角色，认为在应对全国性问题上，以撤销对市场的管制

^① 我在两篇作品（Sanders, 2009a, 2009b）中比较了1930年代的新政和现今时代的挑战。

为对策。因此，2008 年的选举，可能像 1912 年的那次，但更像 1932 年的那场，同时又与 1980 年的那场谴责政府干预经济的选举截然相反。

一、进步改革序曲

进步时代全国政府的显著扩张与新官僚机构的膨胀伴随而来，这种变化居然没有在宪政（合法性）上引起太多的反对声音，现在看来确实有点不可思议。在支持者们看来，此等新法规并没有违背杰斐逊等国父们的建国哲学的精神（如果不仅仅是实施方式的话）。

就像此前的反垄断、绿背纸币等民粹主义改革浪潮一样，进步主义运动不过是一种为适应工业时代需要而创建的新杰斐逊共和主义，以务实地适应现今时代极其不同的社会环境。构成这个国家的，已经不再是自耕农、独立工匠和小镇，而是在国内和国际商业经济中的一批弱势的“生产者”及高度集中的城市消费者。仅仅依靠这些群体中缓慢地发展起来的各种组织，根本无以限制“强盗式资本家”（robber barons）的剥削——这些资本家掌握了工业、运输以及营销部门，甚至政府。

20 世纪的进步主义改革者们，没有沉溺于找一些前工业时代的旧思维争辩，例如“管得最少的政府是最好的政府”等，而是从一些 19 世纪的改革运动中吸收利用其改革理念，例如反垄断、农夫、绿背党以及民粹主义等运动，呼吁“净化”政治过程以去除贪腐，并且重夺政府以使其服务于更广泛的公共福祉。在经济上，他们可能只是一些孤立无援的独立工人、农民及消费者，但在政治上，作为公民的他们，却因为选票而拥有力量。因为有选举，他们得以通过组织以改革为诉求的政党和社会运动和其他人联合起来，迫使公共政策作出改变。这些新进步主义者分布于不同地方，包括了一批西部及中西部背弃共和党的选民，他们的领袖是共和党叛将罗斯福（Teddy Roosevelt），另一批在南部及边境州份的农民，他们是一群受布赖恩（Williams Jennings Bryan）启发，威尔逊（Thomas

Woodrow Wilson) 领导的民主党人; 以及一批散落于西部、中西部及东北部的德布斯派社会主义者 (Debsian Socialist)。他们中间还有中部及西部各州一批获得了投票权的女性, 她们的人数不断扩大, 并且在全国上下很好地组织成一支游说力量。很明显的是, 1912 年选举的改革者比在共和党候选人塔夫脱 (William Howard Taft) 旗帜下的“固执保守”的共和党人的数量要多得多, 后者仅仅获得了 23% 的选票。

如今, 在一个受减缩政府思维支配的政治体制运行了 30 年之后, 再回顾进步时代的出现以及其 15 年的政府扩张, 这一切当然值得思考。尤其是进步时代并没有在一场灾难性的经济危机后诋毁旧体制, 这与罗斯福新政以及现时干预主义色彩浓厚的奥巴马可谓迥然不同。

然而, 就像罗斯福新政以及现在一样, 出现政府干预这种进步主义的结果, 成为对一些耳熟能详的思维的反驳, 包括所谓的美国有悠久的“反国家主义”传统, 以及随之而来的政府的深厚的个人主义哲学思维^①。进步时代通常从 1903 年开始算起, 直至美国卷入第一次世界大战 (1917 年), 如果我们把这十几年看成是民粹主义革新运动失利后, 在城镇中的一次回归和延续, 那么这一时代的跨度将会更长。民粹主义革新运动导致了两个监管法案的出台: 1887 年的州际贸易法 (Interstate Commerce Act) 和 1890 年的雪曼反托拉斯法 (Sherman Antitrust Act)。同时出现的还有一拨由左派组织的运动浪潮。有些意见会把在 1894 年通过的、内战后首项收入税法案也归入这股浪潮中。然而, 与从 1887 年持续至 1996 年的州际贸易委员会以及历尽各种收缩其法律含义及适用范围的裁决后仍不失为一项重要法规的雪曼法案 (the Sherman Act) 不同的是,

① 关于美国意识形态和历史的反国家主义和个人主义, 参见克拉尼克 (Kramnick, 1991), 阿普尔比 (Appleby, 1992), 以及亨廷顿 (Huntington, 1981), 我在另一本书 (Sanders, 1999) 的第 11 章中亦反驳过这些假设前提。

该收入税法案在获得通过后的第二年即遭最高法院裁决为无效，后来是经由宪法修正才得以恢复，并于1913年成为新的法令。

所以，对于学者而言，第一个问题就是，为什么在进步时代，这些改革行为会风起云涌般地出现？在这里请容许笔者再赘言一二，在国家层面抛弃自由放任主义的信条^①，对国家经济规制以及新税收形式的认可，在内战后几十年变得如此的不可抗拒，其缘由归因于以下这些变化：

1. 由于以劳工的地区分工为特征的民族工业、商业经济的出现，工匠及自耕农习惯了自给自足型家庭经济模式的衰落，以及无论从纵向角度还是横向角度看，都称得上是怪物（Chandler, 1978）^②的大型公司的出现，使人们（从普通老百姓的角度看）觉得这些大型公司对自由和平等带来的威胁，与一度使人惧怕的全国政府相比，实在是不相伯仲，甚至有过之而无不及。这样一个由大公司和铁路连结起来的，并且得到金融业注入信贷（也有部分没有）的全国性市场，带来了越来越严重的信贷紧缩问题、“恐慌”和萧条，在工人、农民以及下层中产阶级（lower middle class）等群体中制造了痛苦与失业。

在内战之前，政治权力如同经济一样，都以分权的形式下放到地方。作为受益于拥有一个庞大的、农村的、以农业经济为主的联邦制共和国，在其头120年的历史里，美国对经济过程以及基础建设的规制，主要由地方政府负责。这包括了税收、批出公司许可和专营权、建造道路和桥梁、推动工业及商业发展、增进公共卫生、维护公立学校及“农业与机械”学院等事务。

尽管如此，全国性的行政部门当时也有扩展的机遇。在全国性

① 低一级的政府从来没有停止紧密的干涉它们经济，除了最高法院规定由于意识形态的原因而否决其权力的地方，或者是最高法院“州际贸易”的定义可能会被用作否决州对大企业的管制（如铁路）的地方。

② 钱德勒（Chandler）认为，较为正式的现代的全国性公司在1880年左右出现。

政府中，首批有机会扩展其社会及经济角色的部门有两个，分别是国会于 1792 年设立、由本杰明·富兰克林（Benjamin Franklin）担任首任署长的邮政总署，以及建立于 1862 年的农业部。宪法同时亦给予国会规制跨州商贸以及铸造货币的权力。在内战之前，此等权力以消极的方法（例如，通过向州钞课税抑制地方造币）附以少量积极引导措施的方式实施。并且相当重要地，把商业力量用到通行全国的关税税率的设定之上。在内战结束之后，这一关税制度一直保护着美国工业，使之免受外国竞争（直至进步时代，甚或更具决定性意义而言，引入自由贸易的罗斯福新政）。宪法亦允许国会以公共土地跟铁路公司交换服务、跟一些州交换它们以提升教育与基础设施。这些均为内战期间及之后更大的政府干预埋下了种子。

2. 在内战结束后不久，强大的工人和农民全国性运动开始出现（最早的有 1886 年的全国工会及 1869 年成立的农业资源管理委员会或称“谷仓”）。这些由弱势者（less advantaged）推动的运动，希望以集体保障型的结构性补救措施，来弥补新工业经济造成的共和权利及保护的丧失。第一个国家铁路罢工（1877）导致了劳动骑士团的形成（the Knights of Labor）；几乎在同一年，农民联盟（Farmer's Alliance）出现；两者均从早期的“谷仓”和全国工会的成员中招募会员。并且，农民联盟和劳动骑士团发展到前所未有的规模，并朝着全国性选举组织迈进（在 1880 至 1884 年就集结于绿背党这面旗帜之下），并且协调国会游说工作，以及以新改革媒体网络进行交流。新的群体，特别是女人和黑人也加入到 19 世纪末的运动浪潮中。有些人可能将 1870 年末到第一次世界大战描述为一个“长进步时代”（long Progressive Era）。很明显的是，在 20 世纪初的改革时代中，全国政治议程上的各种主要目标，均有着 19 世纪末这些运动的深刻印记^①。

^① 桑德（Sanders，1999）概述了大量研究 19 世纪末社会运动以及 20 世纪初政治改革的文献。

3. 越来越保守的最高法院收紧了对宪法的解释^①。最高法院裁决，宪法第十四修正案应该主要用于保护公司不受州政府的规制，而并非仅仅保障少数族裔免受歧视。相比起对工业及交通业的垄断者的约束，雪曼反托拉斯法（the Sherman Antitrust Act）并不在于更加多地针对劳工联盟。内战期间订立的收入税突然违宪，被认为具有共产主义的苗头。炼糖行业的巨大垄断并没有构成“州际商贸”，所以雪曼反托拉斯法并不适用。“正当法律程序”要求一种新的维度，它是实质性的而非程序性的（使某些经济过程免受公共规制的影响）；并且“自由”意味着一种不参加工会或合作组织，或者跟随同僚进行罢工及抵制行动的“权利”；对于那些组织罢工和抵制行动以反制雇主的打击行为的劳工组织施以重罚^②。

代表着大公司和大财团的利益的这种实体性正当程序的转向，激起了公众对联邦法院的敌视。直到 1890 年代，不断有议案涌现，要求通过选举、召回及否决终身制的方式，限制法院的审判权。与此相呼应的，是几个宪法修正案的出台，例如第 16 修正案（收入税立法），第 17 修正案（参议员通过直选产生，以在一定程度上使其不受大财团的控制），第 18 修正案（禁止酒运输，其背景是先前的跨州贸易约束）（Ross, 1993）。这些修正案，和同一时期的一系列州和国会的先驱法案，昭示出一种与最高法院狭义地解读法院迥然不同的新法律理念。

当然，最高法院及其下级的联邦法庭绝对是构建全国市场的必要条件（Bensel, 2008），1880 年代末期它们以颇为冷酷无情的手段推进这一任务的完成。高级法院驳回了很多地方政府规制州际商贸的企图，并保护大型制造商在州内免受反托拉斯法的管制。对于那些全国性规制机构的创设，法院可谓充满了嫉妒与敌意，这使得

① 麦考斯基和莱文逊合编的（McCloskey & Levinson, 2004）《美国最高法院》（*The American Supreme Court*）是 1880 年代及之后最好的法院调查报告。

② 1908 年美国劳工联盟就发生过这类事件。

首个独立全国性机构（州际商贸委员会）相当难开展工作。在国会的压力下，法院直到 1910 年才接纳该机构拥有自己的实质管辖范围（Skowronek, 1982）。

在 1912 年之前，高级法院的声誉陷入了低谷，因为它似乎在伤害着整个时代的精神——倾向于集体主义和扩张型治理模式。这正是进步时代中绝少考虑究竟改革者们想做之事是否符合国父们的愿望或宪法中的某些立法原意的根本原因（当然，出于务实的考虑，法案的起草者确实担心保守的法院如何去解释他们的立法，并且试图去设计一些法院无法阉割的法律）。

在建国之初，封闭地区的农民和独立的手工业者相当宪法的头 10 个修正案（合称“权利法案”）。他们将宪法看作一份文件，必须整合基本的、永久的民主保护；除此之外的其他事务，例如政府规制经济过程及创造金钱的权力，以及全国政府为了“公共福祉”而从事的数之不尽的活动的权力，如同百年后的进步主义者一样，建国的一代可能也会想到，对宪法的诠释应该随着转变的需要和大众的偏好而演变。如果其对宪法的解释令新工业经济不受规制的话，进步主义者并不同意授予 9 位保守法官裁决宪法最终含义的权力。群众运动使法庭意识到，以后将要为阻挠大众意愿的实践付出代价。不论法院喜欢与否，国会中的改革派有意规制新工业经济。为了达此目的，他们甚至愿意修改宪法和创设新的治理形式（例如在国会和行政机关之间的独立委员会）。

司法权力，以及消灭或规避它的需要，在 1912 年的选举中成为了一项议题。两名主要总统候选人均同意，有必要制定新法案，以规制商业行为及核心经济过程。他们不同意的仅仅是规制的形式：是推出惩罚性的具体法律与有力的反垄断政策相结合的方式，还是在起诉什么的问题上给予强势的行政及官僚规制机制更大的裁量权。伍德罗·威尔逊和西奥多·罗斯福在竞选活动中就各自推出了这两种选择（Davidson, 1958）。

二、进步时代国家扩张的三种模式

进步时代是在多种条件的相互作用下出现的，要列出这些条件相对容易。不容易的，是找出具体的代理，亦即是谁、在什么位置上、最后使改革得以实现这类需要实证分析的问题。令人遗憾的是，在究竟是在哪个层级的政府上、进行了哪些核心的和决定性的改革，最终构筑了这个进步时代的问题上，研究这个课题的学者们绝少能达成共识。因此，在谁是改革的代理的问题上也毫无共识可言。在关于进步时代的学术文献中，起码可以梳理出三大主题（如果笔者拙作亦可计算入内的话）。这一划分的标准在于这些文献告诉我们在何处寻找改革的鼓动机构。前两个主题与1912年的威尔逊和罗斯福之争有不少重叠之处。

从“社会导向”的解释视角看来，是公众要求演变成一股走向规制的推动力。例证是社会运动及利益团队、记者和公共知识分子们通过运动组织、立法机构、印刷媒体以及政党，向地方及全国的官员提出新的要求。克莱曼斯（Clemens，1997）的著作和笔者的著作（Sanders，1999）的关注焦点，正是农民、工人和妇女的各种运动，以及政治企业怎样回应这些选民。在当代知识史学者伊森拉齐（Eisenach，1994）的著作中，改革的代理则是公共知识分子、记者及进步牧师。

在1903年到1917年间，农民与工人组织是大多数的经济规制立法及劳工立法的主要推动者，笔者在拙作（Sanders，1999）中已经为此观点罗列了详尽的立法历史。这些在正式的权力中心之外的弱势群体的社会组织，成功地推动了（我认为）在运输、仓储、垄断及货币方面的新法案的出台。此外，还为在八小时工作制、改善水手待遇、工伤补偿等劳工法案，以及在从联邦法院开始的雪曼法案诉讼中将劳工合法地解放出来。克莱曼斯的书和一些更早一些的关于女性组织的著作（例如Flexner，1976；Skocpol，1995），探讨了女性普选权及结束童工等运动，以及得到女性团体支持的其他

社会立法。

在“代理”^①光谱的另一端，则是一些认为国家（政府）起核心作用的学者，他们发现进步主义改革的主要发动者并不在政府之外，而是在政府之内。他们主要围绕着总统及（更近期一点的）几个关键政府部门的活动者。当全国性的官僚机构扩张到某个标志性的规模后，这些渴望进一步扩展管辖范围及扩大其机构影响力的创业专家（entrepreneurial experts），便开始草拟政策建议书并在社会上及政府的其他部门（例如国会、白宫及法院）中为这些建议书寻找支持。卡本特（Daniel Carpenter）在他的机构发起的对食物和药物的规制，合作农业展示^②，对可以邮寄的材料规制，为了更有效和持续地使用国家森林而建立规则（Carpenter, 2001）的案例研究中，为这种官僚企业家提供了具有说服力的论据。他认为，在这些案例中，官僚机构中的专家们建议进行一些没有主要社会团体要求的立法。这些专家包括平乔德（Gifford Pinchot）、纳普（Seaman Knapp）和怀里（Harvey Wiley）^③。官员自身公开建立了团队联盟

① 代理一词在此的意思是“触发行动”；目的是辨识改革的关键发动者。

② “合作展示”是优秀的 USDA 官员纳普发展的一种新的种植模式，首先用于管理虫灾，然后作为一种最好的耕地技术的实地方法教学，在 1914 年发展成为农业扩展的基础，对美国农业发展具有重大的贡献（在一战中大量的食物供给动员很快）。

③ 支持自上而下或是自下而上因果关系的学者，总是挑选不同的案例支持各自的观点。聚焦于卡本特书中的案例（Carpenter, 2001）和《变革的根基》（Sanders, 1999）中所涉及的规制案例不同。只有一个例外：在农业部扩展服务中的合作农业展示。不可否认的是拿帕创造了这个概念并且通过合作展示将更好的农业技能知识传播。笔者认为，农民团体非常快地认识到了拿帕技术的好处，并提议将其制度化形成了之后的 1914 年史密斯-莱佛法（合作农业扩展）。过多修正的史密斯-莱佛法（名字是以提议者南加州代表和佐治亚参议员而命名的）持续了很长一段时间，持续南方议会企业家，回应他们农民选民的热情，对其项目进行立法实施压力。因此，我主张，从上到下的政策领导力并不是一个十分清晰的故事——并非是国家中心改革很好的案例——像 1906 年的《纯净食品和药品法》就是另一位卓越的 USAD 的官员怀里争取的结果。

支持他们的动议，将信息和立法提议呈交国会，并利用媒体和曝光机会来培植支持网络。根据卡本特的逻辑，在进步时代中，这些具有影响力的国家机构官员证明了他们有能力去“改变议程、政治人物的偏好以及组织公众”。

最终的结果规制经济过程的官僚权力的显著扩张。

第三种视角，与在第一组社会驱动的假设中的知识史的认识相距不远，但其范围却更为广阔，聚焦于 1880 年代时各种理念的国际性传播。这种传播成为可能，皆得益于更大型更高效的蒸汽机和钢铁造船（海洋航运）的发展，以及出版印刷业的不断扩大。交通革命带来的结果是，诚如罗杰斯（Daniel T. Rogers）所言，在 19 世纪 80 年代，一群有进步主义倾向的四海为家者（主要是教育工作者和其他专业人士、来自于良好环境家庭的学生，以及有公共思想理念的人）有能力去旅游、留学，并与志趣相投的活动者们交流，为 1880 年代及其后的新政策集思广益（Rogers, 1998）。通过报纸和杂志对他们的理念和思辨的报道，以及在国会听证会上的陈述，他们以非常规的方式影响了美国的立法者。

在任何向国际社会敞开大门的国家，都有可能出现知识的这种跨境传播。然而，要追踪其影响，以及这些影响与改革法案的通过之间的关系，却并非易事。本文因此集中讨论前两类笔者认为最能说明 20 世纪初美国规制国家构建的解释。

当然，这三种解释表明了模式之间比现实更离散。比较容易去论证的倒是社会组织与政府官员的互动（获得当选与得到任命），以及他们很难不受知识分子及各种理念国际性传播的影响^①。但是，辨别国家发展如何发轫于新法规和制度的创设之中，对于代理问题的研究相当有用，因为由此而来的立法行为的形式，以及其执行的方式，皆可因为法规建设之中牵涉到的各种社会力量、党派及行政

^① 在 19 世纪晚期，农民联盟的主席马克温（Macune）所编写的农民联盟分库账户就是知识传播的很好的例子。尽管其他影响途径已经被引用，马林（Malin）认为观念来自于对 1848 巴黎共和暂时的经济实践。

机构的相对力量之不同而各异。

当社会运动处于强势并且作为一种改革的发起力量出现时，由此而来的立法行为很可能是极为具体的，不会赋予官僚机构和总统太多的自由裁量权（或者说起码是有意如此）。原因是代表了正式权力中心之外的、往往处于较弱势地位的团体的这些社会运动，对于官僚与法院缺乏足够的信任，希望以明晰的细节来让它们规行矩步。在社会团体看来，在选举之外搞的这些特殊活动，是如此艰难地进行动员、经历了这么多年、付出了这么沉重的代价，并不是为了给总统们一个空洞的授权，继续让政府机构中的低层官员决定怎样处理某个问题。他们要见到很清晰的结果。

另一方面，那些由机构专家或总统发起的改革，则很有可能用比较模糊的语言来拟定，这样便可以给予这些官员相当大余地，显著地增强了他们的权力。下文更进一步阐明其逻辑。

从立法历史来看，社会驱动及自上而下两种模式，在进步时代都发挥了作用。在一些案例中（有关历史详见 Sanders, 1999），农业及劳工运动通过他们在国会中的代表落实在竞选纲领中已经承诺过的经济规制。在另一些案例（卡本特讨论的均为经典案例）中，当时一些全国性机构中的官员察观到问题的存在，为相关文献的整理提供信息，并为国会提供设立新的规制机关的改革草案。当国会对此表现冷漠，代理活动者们就去动员社会团体向国会和总统施压，迫使其行动。

三、竞争模型中的现代化代理

现代化理论假定，所有成熟的工业国家都需要一个能干的全国性政府官僚机构，它雇佣一支有专业技能、能力出众的公务员队伍，足以胜任规制经济及回应城市人口各种需要等任务。直到 19 世纪末，在欧洲（尤其是德国）某些独立的自治官僚机构有一些重要的、能独立决定政策的职位，美国很多受过良好教育的阶层均希

望拥有这样一份工作。然而这类全国性的自治官僚机构在美国出现得比较迟（Skowronek, 1982），在一些学者看来，这只是缓慢地“现代化”而已。

关于全国性官僚机构发展缓慢的原因有很多解释，大致可归纳如下：

1. 联邦主义。国家在社会及经济政策中是主动的，并且允许政策根据地方的需要、条件及文化作出调适，并由地方官员进行管理。

2. 对遥远官僚机构的不信任。这是独立战争的遗产。一个事实是在美国，民主（以每人一票之普选形式出现）先于行政国家的构建。此外，南方的农民和北方的工人都有害怕国家行政权力的特殊理由：在内战后的重建中，军队在此长期驻扎，（工人）与受命打击罢工的民兵组织的对峙。然而，必须谨记的是，对国家官僚机构的不信任，从本质上看，并不同于对国家权力扩张的不信任。

3. 立法机关的势力。立法机关在国家和地方层面都非常强势。强势的立法机构倾向于以具体的法规来对付官僚机构的自由裁量权，并反映他们的选民对国家官僚机构处理主要的社会及规制任务的不信任。很能说明问题的是，众议院版本的州际商贸法没有创设规制委员会；这是参议院中的保守派对手们的手笔，尤其是在几个有规制委员会的州，这项革新在重要的经济团体的压倒性地支持下获得通过。

它可能确实是美国卓异主义的一个特征，很多上述的能力都存在于较低的州以及国会本身，而非在专业的、有自由裁量权的机构，在第一个国家部门和规制委员会出现以后，较低的州持续承担监管经济过程和提供社会福利的责任。作为可能是所有民主立法机构中最强的一个，美国国会创建了奇怪的官僚机构——独立的规制委员会——看来是合宪的（或者起码在政治上）处于国会及行政机构之间，相对独立于两者，同时又听从于两者的参与性的“指导”。这些独特的实体反映了国会不信任总统对经济活动的控制。在其他

国家，典型的行政现代化，是以自治专家执行代理来建立行政能力，但在美国，通过这些形式，行政（以及半立法及半司法）能力得以在没有前者的情况下建立出来。

此外，国会自身具有重要的功能，在其他国家中这些任务通常会委派给行政机构。国会调查政策相关的知识获取（Furner & Supple, 2002; Lacey & Furner, 1993），建立特别委员会（非永久性）去调查特别的问题。国会委员会经常作实地调查以收集信息，当然，在华盛顿对所有重要的立法草案举行听证会，并传召专家及利益攸关者提供信息。

在19世纪末，尽管美国农业部、邮政总署和司法部开始扩张和各司其政，并且新的独立的规制委员会陆续建立，国会并没有停止上述这些“官僚”功能。在思考美国那所谓的“迟来的现代化”问题时，这些事情是必须谨记于心的。国会，以敦促国会关注它们遭遇到的各种问题的社会组织，因此两者均应视作“现代化的代理”，尽管作为自治官僚机构的行动者，两者相当谨慎小心。因此，它们不过是通过不同路径实现现代化的代理机构而已。

农民和工人（或者一般而言的社会运动）偏好法律规制，亦即以具体的法律禁止公司的一些行为，例如利率或价格歧视、反竞争联营、商品投机、混乱的产品标准。他们希望这些法律是如此的具具体，使得在实际运用中可以做到“自我实施”。如果铁路公司做了任何一件州际商贸法案明确禁止的事情，任何承运商均可到邻近的联邦法庭进行起诉，要求铁路公司三倍赔偿他或她的实际损失。工人也赞成白纸黑字的清晰禁令，如以“行业限制中的阴谋”为由，把针对罢工或纠察的诉讼宣布为非法行为，禁止解雇参与工会活动的工人，防止童工雇佣等等。在明显是联邦政府的司法管辖范围方面，铁路工人及商业航运的水手支持明确的工作条件及小时数，以及各种工伤及职业病的补偿权利。农民及工人支持一种建基于法律之上的国家权力，他们的利益与希望主宰公共政策的国会的机构利益是一致的。这种法律地位越清晰，更加多的政策争议便可以在

立法机关内解决。模糊不清的法律，只会把解决争议的权力转让给总统和官僚机构，并且让法院来裁决法规的具体含义。

但要取得改革的成功，农民和工人不得不接受一些妥协而来的法案，以在某个程度上得到亟需的公共控制，尽管这要通过一个官僚机构来完成。规制的官僚化，意味着禁制及惩罚的软化，其执行则是交由那些对公司不易动感情的有学养之人。这是通过一条法案的代价，一种不希望这条法案出现的保守派施加而来的代价。只是“自我规制”，以及对于总统们的一点甜头——他们不太感兴趣于严苛的法律规制，但愿意容忍一个其成员由他们任命的新机构。

农民最终感谢由美国农业部门（United States Department of Agriculture）提供的研究和耕作指导和国际商会（The International Chamber of Commerce）在限制铁路对承运商的剥削上的努力。原告可以使用新的规制机构收集而来的数据，在法庭上打赢与大公司对抗的官司。当然，工人也感谢劳动局、移民局和各种工业委员会收集的信息，这为之后的规制立法铺平了道路，同时也增加了国会和公众对工人困境的同情。女性运动为一个全国性的儿童局收集童工和母亲健康的统计数据，这是具体立法的其中一步^①。

到进步时代的时候，公众对于全国性的官僚机构已经有相当多的体验，并且在总体上是持肯定态度的。由于有众多该类官僚机构，华盛顿成为了一个拥有广受尊重的专家及专注公共利益事务的储水池。卡本特认为，声誉是进一步扩展自由裁量权、专家官僚及在一个对官僚权力充满疑虑的社会中赢得合法性的关键。

因此，甚至在运动驱动的规制法律案例中，经常伴随着立法的不完全胜利，新机构的扩张和创立变成自我调节和组织更多理性目标的限制力量。例如，当农民要求废除商品投机，相反，农业部提出要让有公信力的美国农业部基于“公共利益”规制这些市场。农业部也让他们的专家代表美国国内和国外农业生产者和消费者的利

① 使得使用童工成为非法行为、并且保护工作场所中的女性。

益，去规制私人货物仓库和商品等级划定，毋庸置疑的是，这是符合农民利益的。相比较而言，这比农民联盟的“次财政”计划中的让公共仓库分配能作为金钱使用的收据，来得温和得多。

具有公共精神的官僚企业家是进步时代及其后改革的重要标志，但不幸的是，国家无以长期依靠之。在1980年后，总统发现他们可能颠覆诸如纯净食品和药品管理局、美国内政部、联邦通讯委员会（The Federal Communications Commission）、新政证券交易安全委员会（New Deal Securities Exchange Commission）和1970年的环保局（Environmental Protection Agency）之类机构的目的，原因是他们经常任命那些经常谴责上述机构原始任务的商业赞助者。

在进步时代、罗斯福新政时期、1970年代，私有化和规制功能的下放分权，均进一步侵蚀了规制国家。这些机构的公务员备受责难，为保护他们的项目和预算而斗争。在里根政府、布什政府和小布什政府时期，科学知识受到了政治任命者前所未有的挑战。规制不当损害了美国出口上的一些声誉（例如，一些国家拒绝进口美国的牛肉），证券市场和信用市场遭受了更大的损失，规制者的名声，因为行政当局在规制上的失败而受到损害。这些行政当局并未如1900年代初的那班优秀的公仆一样致力于规制。一个相当广泛的认知现在已经形成，那便是美国需要复兴进步时代的精神。

四、结论：中国需要一个国家驱动的进步时代

尽管公民的集体主义动员在中国已经见惯不怪，尤其是在环境问题上，学者认为，中国的官员必须考虑到这种社会不满（Mertha, 2008），对于一个并不奉行西方式民主的国家而言，进步时代中的“社会驱动”模式或许没有“国家驱动”模式那么适用。在国家行政机关中，或许也会有官僚企业家渴望提升他们机构的名声，以平息激进改革的要求，并向中国商品的顾客们保证产品的质量。这是一个重新认识放任自流主义的不足和公共规制的好处的时

代。在这股追求公共精神的国际改革浪潮中，中国怎能作壁上观？

参考文献

- Appleby, J. O. (1992). *Liberalism and Republicanism in the Republican Imagination*. Cambridge: Harvard University Press.
- Bensel, R. F. (2008). *The Political Economy of American Industrialization*. New York: Cambridge University Press.
- Chandler, A. (1978). *The Visible Hand: The Managerial Revolution in American Business*. Cambridge: Harvard University Press.
- Carpenter, D. (2001). *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862 – 1928*. Princeton: Princeton University Press.
- Clemens, E. (1997). *The Peoples' Lobby*. Chicago: University of Chicago Press.
- Davidson, J. W. (1958). Wilson in the Campaign of 1912. In Latham, E. Ed. *The Philosophy and Politics of Woodrow Wilson*: 85 – 99. Chicago: University of Chicago Press.
- Eisenach, E. (1994). *The Lost Promise of Progressivism*. Lawrence: University of Kansas Press.
- Flexner, E. (1976). *Century of Struggle* (2nd Edition). Cambridge: Harvard University Press.
- Furner, M. O. & Supple, B. Eds. (2002). *The State and Economic Knowledge*. New York: Cambridge University Press.
- Huntington, S. (1981). *American Politics: The Promise of Disharmony*. Cambridge: Harvard University Press.
- Kramnick, I. (1991). *Republicanism and Bourgeois Radicalism in American Political Thought*. Ithaca: Cornell University Press.
- Lacey, P. & Furner, M. O. Eds. (1993). *The State and Social Investigation in Britain and the United States*. New York: Cambridge University Press.
- Malin, J. C. (1944). The Farmers' Alliance Sub Treasury Plan and European Precedents. *Mississippi Valley Historical Review*, 31 (9): 256.
- Mertha, A. (2008) *China's Water Warriors: Citizen Action and Policy Change*. Ithaca: Cornell University Press.

- McCloskey, R. G. & Levinson, S. Ed. (2004). *The American Supreme Court* (4th Edition). Chicago: University of Chicago Press.
- Ross, W. G. (1993). *A Muted Fury*. Princeton: Princeton University Press.
- Sanders, E. (1999). *Roots of Reform: Farmers, Workers, and the American State*. Chicago: University of Chicago Press.
- Sanders, E. (2009a). In Praise of Populism: The Coming Reconstruction of Financial Regulation. *Cornell International Affairs Review*, 11 (Spring): 11 – 18.
- Sanders, E. (2009b). Do It Yourself Governance. *These Times*, April.
- Skocpol, T. (1995). *Protecting Soldiers and Mothers*. Cambridge: Harvard University Press.
- Rodgers, D. T. (1998). *Atlantic Crossings: Social Politics in a Progressive Age*. Cambridge: Harvard University Press.
- Skowronek, S. (1982). *Building a New Administrative State Capacities, 1877 – 1920*. New York: Cambridge University Press.

(责任编辑: 林 骏)