

“有效的政府——而不是小政府——是经济和社会发展的关键。这已越来越成为人们的共识。政府的作用是补充市场，而不是替代市场。”

——1997 年世界发展报告
《变革世界中的政府》，
第 17—18 页。

第一章 美国政府功能重新定位的市场化取向

市场化取向是 80 年代以来美国行政改革的主要实践取向。市场化取向表现为两个层面，即政府功能定位的市场化取向和政府公共服务输出的市场化取向。政府功能定位的市场化取向涉及到政府‘做什么’的问题，即涉及到政府与市场的功能选择问题；政府公共服务输出的市场化取向涉及到政府‘如何做’的问题。

压缩福利项目收缩、政府的社会职能 放松对工商业的

管制、收缩政府的经济职能 是政府功能定位的两种具体体现形式。政府公共服务输出的市场化取向在实践中是多姿多彩的。

市场化取向的行政改革的两个层面，其内在的基本逻辑关系是 政府在私人物品供给的领域 即本应是市场充分发挥作用的领域 处于一种向后退缩的态势 处于一种放的态势；但总有一些职能（如公共物品和公共服务的提供职能）是政府放不出去的。理论分析和实践结果都表明 仅靠行政部门自身的运作来供给公共物品出现了严重的无效率的现象。到底怎么办？合理的选择是，把市场机制拉进行政部门的公共服务输出领域，将政府权威与市场交换的两种功能优势有机配置 提高政府功能输出效率 同时满足纳税人多样性的需求。这样，市场交换制度不仅重新回到原来自由市场状态下的功能领域，而且还扩张到它原先不曾侵入的功能领域：公共物品和公共服务的供给领域。

这是始于 80 年代初的美国行政改革的一个新现象。市场化取向的行政改革是对美国罗斯福新政以来扩大政府干预这种政府管理模式的否定，是对新的政府管理模式的探索。

本章的中心任务是理清政府功能定位市场化的来龙去脉。政府功能一般由政治与行政管理功能、经济功能、社会文化功能、科学技术及教育功能、地方行政功能五个方面的要素构成。美国政府功能定位市场化，特指重新检讨政府

的社会福利职能、经济职能，将政府承担的部分社会职能、经济职能推向社会 推向市场 从而减少政府负担 缩小政府规模。

本章由三节组成 第一节 简述美国政府的社会经济职能的膨胀及其后果 第二节 说明美国政府是如何通过以压缩福利项目的公共政策改革来收缩政府的社会职能；第三节，阐明美国政府通过放松管制来收缩政府经济职能。最后给出结论。美国政府公共服务输出的市场化问题将在下一章中予以讨论。

第一节 美国政府社会经济 职能的膨胀及其后果

自 1776 年美国建国后，美国政府职能的变迁经历了一个由小变大，再由大变小的过程。罗斯福新政（1933—1938）之前 罗斯福新政到 70 年代末，80 年初至今 可代表美国政府职能的三个阶段。新政之前是‘小政府’阶段 新政到 70 年代末是政府职能的膨胀阶段，80 年代之后 是试图重新回归小政府的阶段。

罗斯福新政之前，美国政府的职能仅限于保护自然市场秩序免受强制和欺诈之害。政府做与个人权利相协调的事情 消除市场障碍 保护人们免受犯罪之害 公平分配 维护国家安全 执行私人合同 对公共工程、公共福利和教育

提供有限的支持 政府之所以承担这些职能 是因为个人和志愿组织不能很好地承担与完成)。政府要做的就是确保一个独立的个体能够在自由市场上竞争获利的框架。资源配置、社会财富的分配职能基本上都是通过市场交换制度的运作来实现的。1929 年到 1933 年资本主义经济危机以及随之而来的大萧条的出现，暴露了市场交换制度确实不能靠自身的力量来解决市场经济出现的问题，就像一个人不能靠拔自己的头发而将自己提起来一样。市场失败出现了。

美国自罗斯福新政开始，一反过去的‘自由放任’的经济理论和政策，赋予政府广泛的社会经济职能。政府为了社会的稳定、经济的发展 不断地通过法律措施把政府干预社会经济生活的政策措施进行合法化、固定化。随着时间的推移，政府财政负担也越来越重。在经济发展速度较快、政府提取能力较大的时期，政府的财政负担问题相对较小。当经济衰退 政府提取税收的能力下降时 政府的负担问题就突出出来，人们对政府承担的超负社会经济职能也产生了怀疑 以致最后里根总统不得不承认 政府不是处理问题的办法 而是问题本身。

一、社会职能扩张的核心是社会福利的扩张

美国政府的社会职能扩张始于 20 世纪 30 年代 膨胀于 60 年代 开始收缩于 80 年代。美国社会的福利政策同

样是建立在 30 年代 发展于 60 年代。自 1935 年 8 月 14 日罗斯福总统签署的《社会保障法》生效始 美国政府代替了社会民间力量而成为社会福利的主要供给者。60 年代的肯尼迪政府和约翰逊政府时期出现了美国社会福利立法的第二个高潮。社会职能扩张的核心是社会福利的扩张，这可由美国社会职能膨胀的过程来进一步证明。

第一 美国社会职能膨胀的历程。

罗斯福‘新政’时期 1935 年美国颁布了《社会保障法》后经几次修改和补充 到 1939 年正式确立了全国性的失业保险、养老金和对儿童、妇女、病残者救济的五大福利制度。《社会保障法》促使各州建立失业保险体制 向雇主征收全体职工工资总额的 1% 作失业保险费（后来有所增加）。各州和各地的失业保险金不尽相同，高者每周达 15—18 美元 但保险期一年内只有 12—26 周。^①《社会保障法》制定后的两年时间 各州都建立了失业保险制度。值得一提的是 保守主义分子在《社会保障法》讨论的过程中 曾对其大加非议。讽刺地说它是‘从《共产党宣言》第 18 页上逐字逐句抄来的’。^②

杜鲁门的‘公平施政’时期 1938 通过的《公平劳动标准法》（《工资工时法》）提出了工资的下限和工时的上限。

[美]阿瑟·林克·威廉·卡硕：《一九〇〇年以来的美国史》，中册，中国社会科学出版社，1983 年中译版 第 69 页。

② 同上 第 416 页。

第一年每周的工时最多为 44 小时 第二年为 42 小时 以后为 40 小时。第一年每小时的工资为 25 美分 在以后七年内增加到每小时 40 美分。^① 当时该法令只适用从事州际贸易和为州际贸易而生产的工人。当时的受益人在 1500 万到 2000 万之间。杜鲁门总统在 1948 年促成了关于劳动标准化的一项修正案 增加了 1000 万的新受益人 并将退休工人的养老金平均增加了 77.5%。^②

1949 年 通过住宅法 授权政府在 1949—1955 年间为低收入家庭修建 810 万套住房。^③

肯尼迪的开拓‘新边疆’时期 1961 年 6 月底 在肯尼迪总统的敦促下 国会通过了一系列法律 实现了下列政策目标 增加失业津贴 把救济金扩大到失业工人的子女 开发贫困地区、增加社会保险金 扩大了最低工资标准实施的范围 为生产谷物的农民提供紧急救济 为全面房屋建筑和清除贫困计划提供经费 反对贫困 等等。各种社会职能政府无所不包。肯尼迪政府通过实施上述一系列法律，为 75 万名儿童及其父母提供了 2 亿美元以上的额外福利津贴，对 1000 多个贫困县拨发了 4 亿美元的失业救济金 对新的最低工资标准以下的人拨出 1.75 亿美元以提高他们的工资 为 42 万名建筑工人提供了就业机会。

① 《一九〇〇年以来的美国史》中册 第 412 页。

② 同上 第 413 页。

[美]西奥多·索伦森：《肯尼迪》上海译文出版社，1981年中译版 第 228 页。

约翰逊的‘伟大社会’时期 《1965 年住房法》扩大和延长了城市更新计划 由政府拨巨款 对低收入房东发放补助金以帮助他们维持和改善住房。凡有资格居住公房但由于政府的措施被迫迁移者 可以寻找合乎标准的私房 由政府发给房租补贴。

制定医疗保健法 规定所有 65 岁以上的人都有资格享受 90 天的医院护理和 100 天的出院护理 其大部分费用由政府报销。

《1965 年初等与中等教育法》的通过 在美国教育史上第一次确立了对教育实行普遍补助的规则。

《1965 年高等教育法》批准建立了联邦奖学金 以补助利息金额的办法鼓励各州和私人提高奖学金贷款。

约翰逊的‘伟大社会’改革实践 把新政以来的各项社会福利计划推向高峰。不过约翰逊的财政扩张政策终于导致美国经济陷于财政赤字急速上升 (1968 年创 252 亿美元的历史记录) 通货膨胀如脱缰之马陷入恶性循环之中。社会福利计划的物质基础开始动摇，雄心勃勃的福利计划似乎要走下坡路了。

第二，美国社会福利膨胀的主要原因。

从整个工业化国家社会福利的变迁来看，社会福利政策起步于欧洲。19 世纪整个工业化国家的政府都可归于小政府的范畴。1870 年其平均公共开支仅占国内生产总

值的 8.3%。^①工业化国家的小政府模式得到亚当·斯密等古典经济学的理论支持。19 世纪后半叶 马克思主义和共产主义思想向古典经济学提出挑战。政府开始承担财富的分配功能，公共财政开支中出现福利支付转移。公共初级教育开始提上日程。德国于 19 世纪 80 年代开始建立第一个社会保障体系 直至 20 世纪 20 年代 许多欧洲国家相继建立了初步的社会保障制度。20 世纪 30 年代 世界范围内的经济萧条掀起政府扩张开支的高潮。美国就是在这种背景下 建立社会保障制度 开始扩张政府职能。

美国 30 年代扩充政府福利职能 是源于美国政府稳定社会争取经济复苏的现实需要。1929 年到 1933 年的经济萧条 是美国扩充社会福利的契机。1929 年—1933 年的经济萧条充分说明，市场交换制度存在内在的结构性缺陷。市场机制在有效配置资源焕发人们巨大创造性的同时，也会给社会带来其自身难以克服的灾难。自由的市场机制带来的经济大萧条，直接使德日走上法西斯主义的侵略之路。美国则走上一条政府干预之路。选择的具体道路不同，最终的结果也不一样 但说明市场不是万能的 适当的政府的功能输出，是市场机制良性运行的保证。美国正是通过法律手段来推行福利政策 建立起“社会安全网”才使市场经

^① 《国际货币基金组织财务局负责人撰文谈工业国家的政府改革》，《参考资料》，1996 年 10 月 21 日。

济有了一个健康的社会环境。兼之在全面工业化的时代，传统的教会、街坊组织、种族协会、社区的社会救济功能已不能满足美国公民需要，更不能使大面积的社会危机得以摆脱。政府的社会福利支出便由此而生。可见，政府扩张福利开支是缓合社会矛盾，为市场经济的发展创造宽松环境的一种需要。

扩张政府开支是美国政府刺激消费，从而刺激经济增长的一种手段。自 60 年代约翰·肯尼迪政府开始的福利膨胀原因是复杂的，但刺激消费推动经济增长是其中主要的原因。从罗斯福新政开始，美国政府第一次承担起刺激经济增长的使命。因此，每当经济衰退发展速度放缓，政府就以扩大政府支出（包括社会福利支出）筹手段来刺激经济增长。每当扩大政府支出后，经济就有起色。^①长此以往，美国政府是欲罢不能，好像一个人吃了鸦片上瘾一般。因此不能只强调公众对福利的偏好推动了福利的扩张。

各种理论与思潮是推动福利扩张的思想条件。自由主义意识形态在其中功不可没。“新政”前后的自由主义含义发生了转变。“新政”之前的自由主义主张企业自由竞争，淡化政府干预；“新政”之后的自由主义强调政府干预。民主党总统罗斯福的“新政”（1933—1938）、杜鲁门的“公平施政”（1945—1953）、约翰·肯尼迪的“新边疆”计划（1961—1963）、

陈宝森、郑伟民等：《美国经济周期研究》一书，以详实的资料论证了这一点。

林登·约翰逊的“伟大社会”(1963—1968) 这一系列的自由主义改革运动把社会福利政策推上了顶峰。美国自由派人士甚至认为美国“福利资本主义”已基本实现。

另外,1960年至1980年间凯恩斯主义经济学、公共物品和外部效用理论、社会主义意识形态也为美国扩张福利政策摇旗呐喊,推波助澜。

美国的民主制是推动社会福利扩张的制度条件。民主过程是一种公共选择。因此,民主制的特殊矛盾也体现了公共选择的一般矛盾。公共选择的基本矛盾就是经济理性人与规则的矛盾。规则是用以约束经济理性人的,但经济理性人则为了自己的利益过度利用既定的规则。社会福利的扩张是各种经济理性人互动的一个必然结果。

政治家的政治生命取决于选民,而选民无疑是追求福利扩张的,政治家和选民的理性互动推动了社会福利的增长。

最后,一定福利政策下的特殊利益集团本身又是推动福利政策扩张的力量。一项社会福利政策,如老年退休金政策,本身会为美国老年人协会注入扩充其组织力量的资源,同时会锻炼该利益集团游说国会、行政部门的政治技巧。注入资源的特殊利益者集团自然更有能力更有政治技巧去推动相关福利政策的扩张,福利政策的扩张已经成为相关利益集团谋取自身利益的主要手段了。值得强调的是,一项福利政策的支持者不仅包括该项福利政策的直接

受益集团，还包括涉及该福利政策的相关利益集团。如保健福利政策的支持者不仅包括领取福利者，而且还包括美国医疗协会 (AMA)，美国健康保险协会 (HIAA)、商会 (Chamber of Commerce) 等^①。特别值得注意的是，既定福利项目的支持者，往往是压缩福利项目的反对者。

二、社会福利支出扩张是导致美国赤字财政的主要原因

80 年代初美国收缩政府职能，是由赤字财政引起的，而社会福利支出扩张，是导致美国赤字财政的主要原因。解铃还须系铃人。这就是为什么收缩政府职能，要从压缩福利项目开始。

第一 社会福利支出的主要组成部分。

根据美国联邦政府财政的实践，社会福利开支包括以下几项：

1 保健开支。包括对参加社会保险和医疗保险的老人的医疗照顾 (Medicare) 以及对贫困家庭的医疗补助 (Medicaid) 等方面的支出。

2 社会保障支出。美国把“老年死亡与伤残保险”方案称为“社会保障”(Social Security)。政府设立的社会保障基

对该问题做过详细论述的是皮尔逊·保罗 (Pireson Paul) 在《紧缩福利国家：里根、撒切尔以及‘紧缩’政治学》一书中所做的分析 该书由剑桥大学 1994 年出版。

金，在美国政府的财政预算中专款专用。该项指出包括对参加社会保险的职工发放养老金、抚恤金、补助金等方面支出。

3 收入保障支出，它包括以下几个方面：

一是失业补助，由雇主与雇工共同缴纳的失业保险基金来支出，也属专款专用项目；

二是对“未成年儿童家庭补助”(AFDC)的支出；

三是对贫困老人、盲人和残疾人“补充保障收入方案”(Supplemental Security Income Program)的支出；

四是“食品券”(Food Stamps)支出；

五是“联邦退休与伤残保险方案”的支出。美国财政预算中把这一类支出统列为收入保障(Income Security)项目。

第二，社会福利开支是美国政府财政开支中增长速度最快的一项。

美国各级政府财政支出结构表明，社会保障、收入保障、保健、住宅、社区发展在财政支出的总额中所占的份额增长速度是最快的。1960年、1970年、1980年上述开支在财政支出中所占的份额分别为18.1%、24.9%、29.4%；同期国防、对外军援、退伍军人补助在财政支出总额中的比重分别为38.0%、28.2%、18.0%。前者持续增长，后者有下降趋势（请见表格1-1）。

表格 1—1

财政支出项目	1960	1970	1980
国防、对外军援、退伍军人补助	38.0	28.2	18.0
社会保障、收入保障、保健、住宅和社区发展	18.1	24.9	29.4
教育	13.8	17.8	17.0
卫生、公安、文化	4.7	5.2	3.1
运输	7.3	5.8	4.7
空间研究、自然资源、农业、邮政补贴	4.9	4.8	4.2
一般政府开支	5.5	6.8	3.6
利息	5.5	4.7	6.1
对外关系与援助	1.6	0.9	0.2
其他	0.6	0.9	1.0

资料来源：根据 [美] R. Q. Musgrave and P. B. Musgrave: “Public Finance in Theory and Practice, 1984”，笔者转引自陶继侃著《当代西方财政》人民出版社，1992年版 第 130 页。

通过对美国各级政府财政支出结构作一分析，可以清晰地看到，社会福利开支的增长率超出任何一项开支的增长速度。

美国社会福利开支属于不可控制支出，这类开支是根

据立法规定和政府必须承担的责任必须按期履行的，除非经过修改立法或政府履行了责任 否则 不能停止支付或变更支出的规模。因而，社会福利开支的扩张是促成赤字财政的主要原因。

在 20 世纪 70 年代末 美国经济出现经济“滞胀”。所谓的经济“滞胀”是指经济停滞的同时 通货膨胀居高不下（参看表格 1—2）。

表格 1—2

项目/年份	1939	1945	1955	1965	1975
赤字	28 亿	476 亿	30 亿	14 亿	532 亿
国债	428 亿	2601 亿	2744 亿	5419 亿	

资料来源：[美] Economic Report of The President, 1990.

由上表可以看出，联邦政府的赤字在 70 年代跃上高峰。而 70 年代正是美国经济“滞胀”并发严重的时期 即经济停滞与通货膨胀并存 请看表格 1—3）。

表格 1—3

年 份	国民生产总值增长率	消费价格指数变动率
1960—1965	5.0%	1.3%
1966—1970	3.4%	4.2%
1971—1980	2.9%	7.4%

资料来源：《美国统计摘要》1976、1984 年版 笔者转引自《美国

现代大企业与美国社会》王锦璫、钟文苑、李纪同著 武汉大学出版社 1995 年版 第 66 页。

经济停滞的同时，通货膨胀居高不下。政府提取税收的税源萎缩 加之中产阶级在各州发生的抗税风潮 使政府失去了扩张社会福利的财政能力。沉重的财政赤字和巨额的国债迫使政府寻求削减财政开支的各种办法。解铃还须系铃人。困境下的选择只能是压缩福利政策，收缩政府的社会职能。

第二节 推行公共福利政策改革 收缩政府社会职能

压缩福利项目是通过公共福利政策改革来实现的。80 年代美国里根政府收缩政府社会职能的力度最大。90 年代克林顿两届政府强调的是政府功能输出方式的变革。但在克林顿政府于 1996 年仍然进行了号称是“终结福利”的福利政策改革。可见，通过公共福利政策改革来压缩福利，是美国 80 年代以来既定的政策导向，是前后连贯，一脉相承的。本节在论述公共福利政策改革前，先简单理清美国福利政策的主要内容 作为切入正题必要的知识背景 在论述公共福利政策改革的历程之后 给出本节的结论 政府必须依靠市场来分散自己的负担。政府权威制度供给社会福

利属于公共选择的过程；市场交换制度提供社会服务属于个体选择的过程。两种选择过程的内在矛盾性质不同，结果也不一样。完全通过公共选择过程来供给社会福利，必将导致福利膨胀，政府财政危机在所难免。以部分的市场交换制度安排来完成社会服务的供给，则会抑制福利的不合理膨胀，并且在适当的时候，这种部分的市场交换制度安排可以为政府转移财政负担提供不可缺少的支点。

一、改革前美国公共福利政策

美国福利政策改革始于 20 世纪 80 年代，持续于 90 年代，也必将带入到 21 世纪。为了更好地理解福利政策改革，先对 80 年代以前的美国福利政策做背景介绍。

第一，公共福利政策的主要组成部分。

美国社会福利政策最重要的部分主要集中于社会保障、医疗健康保险、收入保险、住房补贴等几个方面。

1 社会保障政策

社会保障政策的扶助对象是老年人、残疾者以及雇员的遗属。美国的社会保障是一项全国性的强制性的社会保险计划。美国社会保障资金来源于雇员和雇主共同缴纳的社会保险税。缴纳的方法是个人和企业各出一半。雇员缴纳的那一半随工资被自动扣除。个人工作变动和迁移不受影响。

用社会保障税收入设立社会保障基金，由社会保障局

管理。法律规定这笔基金只能用于购买政府债券增值，不能用于购买风险较大的股票，以免危及社会保障体系。

“社会充分”与“个人公平”是社会保障政策的两大原则。“社会充分”主要是指不管贡献大小，人人有权享受。如老年人保障政策规定，不管这个老年人工作时贡献大小，65岁后至少都可得到一定数量的退休金（政府已规定退休金的最低标准）。“个人公平”是指个人多贡献、多收入、多交纳社会保险费的，退休时可多拿保险金，也有最高限额，高收入者退休时拿的保险金可以是低收入者的几倍。

另外，联邦与州政府为政府官员的养老保险实施公务员退休计划。公务员的退休基金来源于四个方面：投保人按月交纳全部薪金的7%作为保险基金；公务员所在的政府部门交纳的与公务员等额的保险费；政府划拨的专项基金以上基金的利息。

2 医疗健康保险政策

普通人的医疗保险政策。美国普通人的医疗保险政策的基本情况是，个人和所在公司联合向医疗保险公司购买医疗保险，一般也是双方各出一半，买何种保险由个人根据各自的情况而定，保险公司和医院签订合同，病人只能到保险公司指定的医院或诊所看病，医院向保险公司收费。政府的作用主要是为保险公司再保险，以免它们遭受巨大损失而破产，从而危机投保人的医疗保健。

可见，美国普通人的医疗保险主要是通过市场交换来