

Training & Employment

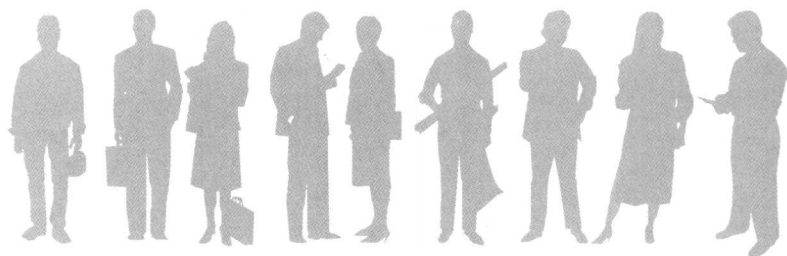


地域文明重点问题研究丛书

美国人力培训 与就业政策

梁茂信 著

 人民出版社



本书为东北师范大学历史文化学院
国家211工程（二期）项目“地域文明研究”成果

地域文明重点问题研究丛书

美国人力培训与就业政策

梁茂信 著

策划编辑:刘智宏

责任编辑:沈 惠

装帧设计:孙江宁

版式设计:程凤琴

图书在版编目(CIP)数据

美国人力培训与就业政策/梁茂信著. -北京:人民出版社,2006.5

ISBN 7-01-005504-1

(地域文明重点问题研究丛书)

I. 美… II. 梁… III. ①劳动力-培训-研究-美国 ②劳动
就业-就业政策-研究-美国 IV. F249.712

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 028921 号

美国人力培训与就业政策

MEIGUO RENLI PEIXUN YU JIUYE ZHENGCE

梁茂信 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京瑞古冠中印刷厂印刷 新华书店经销

2006 年 5 月第 1 版 2006 年 5 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:22.25

字数:500 千字 印数:0,001-3,000 册

ISBN 7-01-005504-1 定价:38.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539



作者简介

梁茂信，东北师范大学历史文化学院副院长、美国研究所所长，教授、博士生导师，中国美国历史研究会副会长。长期研究美国社会史，先后出版《美国移民政策研究》、《都市化时代：20世纪美国人口流动与城市社会问题》、《美国社会发展与中美交流》和《探究美国》等，在《历史研究》、《世界历史》和《美国研究》等刊物上发表论文近40篇，10余篇论文先后被《新华文摘》和《高等学校文科学报文摘》等刊物转载。

策划编辑：刘智宏

封面设计：孙江宁

地域文明重点问题研究丛书

《美国文化概论》

《美国人力培训与就业政策》

《佛教文化传播论》

《日本宗教文化》

《西方史学思想通论》

前 言

20 世纪,随着美国市场经济机制的完善,美国的社会经济经历了前所未有的变化。第一,在工业化的推动下,它不仅完成了由农村社会向城市化和都市化时代的转变,而且其大都市区中心城市久有的主导地位日渐减弱,郊区则成为社会、经济和政治生活的主要舞台。第二,由于科学技术迅速发展,美国的产业结构由以制造业为主的工业化时期进入以服务业为主的后工业化时代。第三,随着两次世界大战的爆发和欧洲列强的相对衰落,称雄一方的美国遂跃居世界首位。然而,在战后日新月异的经济全球化浪潮下,美国在备受其益的同时也面临着前所未有的挑战。悄然崛起的西欧和日本在广开全球资本和商品市场的同时,也开始向美国的市场挺进。深受冲击的美国企业也不甘人后,它们为充分利用外国的自然资源和廉价劳动力而纷纷投资海外。在这种纵横交错的多向运动中,国内外商品与资本市场竞争逐日加剧,迫使美国的企业竞相将最新科学技术应用于生产过程。因此,美国在经济不断发展的同时,社会失业率日渐上升。在 20 世纪,除两次世界大战期间、60 年代和 90 年代后半期以外,美国的失业率始终高于 4%,二战后多数年份超过 5%,70 年代和 80 年代最高时达到 10% 左右。在理论上,失业问题与经济发展密切相关。它源于生产过程中的资本积累和生产技术构成的提高。资本积累的最有力杠杆是劳动生产率的提高,而生产率的提高

又表现为资本的技术构成和有机构成的提高,结果引起了对劳动力需求的下降和社会失业率的上升。在当代市场经济条件下,失业率起伏则源于产业结构变化、经济发展周期、劳动力构成与规模、商品市场消长、人口迁移与就业市场信息的通畅性等因素。^① 在这种前提下,失业率作为一种必然现象已为国内外学术界所公认。但它应保持在何种水平上才不至于影响经济的正常发展? 二战后初期到60年代,多数学者认为失业率保持在4%以下就意味着实现了充分就业。到70年代,又有人认为5%—8%也是可以接受的合理标准,但这种观点未被普遍接受。^② 显然,失业率过高不仅反映了经济运作失常,而且还会产生其他连锁性反应。

在人类社会发展中,劳动力作为社会生产中最活跃的因素,其技术水平和作用程度对生产资料和生产工具的开发与利用具有十分重要的影响。尽管一定社会阶段的劳动力技术水平与其所处时代的科学技术水平是一致的,然而,在现代史上,科技发展的步伐超过了人类史上的任何一个时期,需要政府调动社会力量,通过技术培训来提高劳动力技能。对于一个国家来说,生产力水平的高低与劳动力技术水平密切相关。如果劳动技术滞后,必然会影响到经济发展的速度和水平。同时,劳工收入的增减和消费水平决定着商品市场的消

① 一些学者认为,劳工失业的原因和形式多种多样,其中包括经济危机引起的周期性失业、与区域经济或产业变化相关的结构性失业、因劳动力和就业机会之间存在增长差异而出现的成长差额性失业、因就业市场既有失业者又有就业机会的摩擦性失业、因季节变化(旅游、农业、渔业和建筑等部门)而出现的季节性失业、隐蔽性失业,及因个人种种原因而出现的自愿性失业等。此外,还有技术性失业、地方性失业、信息性失业和政策性失业等。见朱传一等:《科学技术发展与美国的就业问题》,劳动人事出版社1985年版,第2—4页;厉以宁、吴世泰:《西方就业理论的演变》,华夏出版社1988年版,第7—8页;[美]里查德·B. 弗里曼著、刘东一等译:《劳动经济学》,商务印书馆1987年版,第131页。

② Paul Bullock, *Youth Training and Employment from New Deal to New Federalism*, Los Angeles: University of California Press, 1985, p. 5.

长,进而对企业的资本投入、技术改造、产出和销售以及整个国民经济发展产生重要的影响。大批劳动力失业后,其劳动与技术资源无法发挥作用,意味着国民经济资源的巨大浪费,而且,他们因生计无着而需要社会和政府救济,加重了政府的经济负担。据美国一些政府机构的估算,在70年代失业率超过4%以后,政府岁入会减少140亿美元,救济支出会增加20亿美元。在此基础上,失业率每增加一个百分点,财政支出就会增加170亿美元,财政岁入下降120亿美元。食品券、失业保险和其他福利支出还会增加50亿美元。^①另有些美国学者在90年代指出,失业率每增长一个百分点,国内生产总值就会减少一个百分点。当失业劳工达到700万人以上,全年的国内生产总值就会损失4000多亿美元。^②更重要的是,大批劳工失业后,社会犯罪、家庭破裂、单亲家庭、酗酒、吸毒和各类犯罪会接踵而至,在非常严重的情况下甚至会加剧阶级或民族矛盾与冲突,经济损失和社会代价也难以估量。

当然,这并非说只有失业人口才会引起不必要的社会性财政支出。相反,无论是否就业,也不管年龄大小,每个人在日常生活中都需要政府在诸如教育、医疗保健、基础设施建设、治安、消防以及环境保护等方面提供服务。换句话说,每个人从孩提时代到具有劳动能力的成年人,实际上是其家庭和社会共同投资的结果。在这个意义上,仅仅用传统的“劳动力”概念解释社会经济发展已不能满足现实需要,取而代之的是一个新的概念——“人力”(manpower)。在概念

① U. S. National Commission for Manpower Policy, *An Employment Strategy for the United States: Second Annual Report to the President and the Congress*, Washington D. C. : U. S. Government Printing Office, 1976, p. 25; U. S. Congress, Joint Economic Committee, *Joint Economic Report (Senate Report No. 94 - 690)*, Washington D. C. : U. S. Government Printing Office, 1976, p. 10.

② Garry K. Ottosen and Douglas N. Thompson, *Reducing Unemployment: A Case for Government Deregulation*, Westport, Connecticut: Praeger Publishers, 1996, pp. 4 - 5.

上,它与“劳动力”既相同又有差别。相同的是两者都指人的劳动能力。但是,人力概念的内涵与外延更大,它不仅包括那些具有劳动能力且已经进入就业市场的人,而且还包括没有进入就业市场的人。此外,劳动力和人力同属于一种资源,前者强调劳动者的创造力,后者在兼顾这一点的同时还强调对人在成长过程中的智力开发、教育和卫生保健等方面的投资。赵景华等人在梳理国内外的研究成果后认为,人力是指能够推动整个经济和社会发展的脑力和体力劳动,其中包括现实的和潜在的人力资源两部分。“现实的人力资源”是指一个国家或地区在一定时间内拥有的实际从事社会经济活动的全部人口,包括已投入经济运行的人口以及由于各种原因而暂时未从事劳动的人口。“潜在的人力资源”是指处于“储备状态”的、正在培养成长的、逐步具有劳动能力的人口,其中包括那些具有劳动能力但暂时不能或不愿意从事劳动的人口,如在校学生、现役军人、家庭妇女和在监狱服刑但将来可能进入就业市场的罪犯等。^①显然,人力概念的范畴更加广泛。

4 目前,在人力资源研究方面影响最大的是美国著名经济学家、诺贝尔奖(1979年)获得者西奥多·W.舒尔茨的观点。他认为传统的经济学原理已不足以解释现代经济的发展,只有通过人力资本理论才能做出令人满意的诠释。在他看来,(1)人力资本表现为人的知识、技能、资历、经验和熟练程度等;(2)人力资本可以表现为从事工作的总人数以及劳动市场上总的工作时间;(3)人力资本是通过对人的投资而形成的资本,包括保健、在职培训、国内和国际迁移等方面的支出;(4)人力作为一种资本,无论是个人还是社会投资,必有收益,因此,人力资本的大小也可以表现在人力的所有者——劳动者的收入上。为说明人力资本在经济发展中的作用,舒尔茨提出了

^① 赵景华、盖勇编:《人力资源管理》,山东人民出版社2002年版,第4—5页。

推动经济发展的总资本概念,其中包括物质资本和人力资本。过去人们更关注的是物质资本,对人力资本重视不够。人力资本表现为劳动者的数量和质量或其知识技能的总和,在广义上反映了一个国家和地区人口所拥有的劳动能力、身体素质和文化素质等等。在社会经济发展中,人力资本所产生的收益高于物质资本带来的收益。^①这种界定不仅说明了人力资本与物质资本在经济发展中的差异及其重要性,而且还提出了一个十分重要的命题,即人力资本的开发利用不单纯是一种个人行为,而且是一种社会行为。对此,美国“全国生产力和劳工生产生活质量中心”主任乔治·H. 库珀(George H. Kupper)做了清楚的说明。他指出,一个国家的经济增长取决于三类资源的开发程度:人力资源、技术与资本投资和政府政策。人力资源包括人口的健康与教育水平、各种商品与服务生产过程中人口的投入和创新以及国家维持和改善这种生产能力的程度。在技术和资本投资与经济需求相吻合的条件下,政府对人力资源的开发和利用具有举足轻重的作用,其程度又与政府对个人和群体在教育、技术培训和社会保障等方面的调控政策及其影响程度是一致的。^②

在有关“人力资源”的研究成果面世之前,虽然美国政府颁布了一些培训与就业立法,但它并没认识到人力资源在社会经济发展中的重要性,相对完备的政策体系到20世纪60年代才形成。这一点下文还要评述。首先需要说明的是,在客观上,各类中高等教育机构和私有企业在美国人力培训与就业活动中具有不可替代的作用。

① [美]西奥多·W. 舒尔茨著、贾湛等译:《人力投资——人口质量经济学》,华夏出版社1990年版,译者序,第2—3页。

② U. S. Congress, House of Representatives, *The Human Resources Development Act of 1977; Hearings Before the Economic Stabilization of the Committee on Banking, Finance and Urban Affairs*, Washington D. C.; U. S. Government Printing Office, 1977, pp. 49 - 50.

就高校而言,它们自殖民地时代以来一直与社会经济发展保持同步,成为美国各类技术人才成长的摇篮。尤其是二战后,在美国联邦政府的支持下,高等教育进入前所未有的黄金时期。据统计,1960年美国各类高等院校共1968所,1998年增至4070所,招生人数由378.9万增长到1454.9万。在所有高校中,两年制学院发展较快,由1960年的521所增加到1998年的1727所,学生由45.1万增加到551.6万。如果说四年制学历教育主要是培养中高级专业技术人才,那么两年制学院和职业学校主要是培训技术熟练劳工。与此并行不悖的是半日制学生数量增长惊人,由1960年的111.7万增长到1998年的596.8万。^①这表明高等院校除正规学历教育以外,已成为在岗劳工培训的重要力量。它们根据就业市场职业的需求变化,不断更新教学内容。这种将理论与实践相结合的灵敏性反应教学模式已经成为各地高校的发展方向。例如,加州大学伯克利分校正在因特网上创建一个经销证书课程培训,为商界人士提供更多的学习机会。在高等院校中最为典型的是菲尼克斯城大学,其学生已达10万人,是美国学生人数最多的私立大学,学生全部是23岁以上劳工,授课教师是来自企业的具有技术专长且经验丰富的人员,而且,该校目前在美国的远程教育方面处于领先地位。此外,基于互联网的在线培训已成为一种新的趋势,因为其教学方便,受益面广,价格低廉,符合员工们的要求。因此,“越来越多的院校正在朝着这个方向发展”^②。

同样,企业作为劳工就业的平台也在以不同的方式为劳工提供

① U. S. Department of Commerce, *Statistical Abstract of the United States*, Washington D. C. : U. S. Government Printing Office, 1977, p. 154; U. S. Department of Commerce, *Statistical Abstract of the United States*, Washington D. C. : U. S. Government Printing Office, 2001, p. 165.

② [美]罗伯茨·琼斯:《美国劳工:变化世界中变化的劳动大军》,《交流》2002年第1期,第16—17页。

培训。据美国商会在上世纪 80 年代的调查,有 85% 的公司规定为新雇员提供基本技能培训,内容涉及人事、工程、技术、管理和领导艺术等 300 门课程。^① 企业热衷于劳工培训主要是出于利润与发展的考虑。美国作为一个以私有制为基础的资本主义国家,其国民经济的繁荣发展,在很大程度上是通过私有企业根据市场经济运行规律的内在竞争机制而不断调整经营和管理方式来实现的。企业能否生存与发展,既取决于其能否根据国内外经济的激烈竞争程度而不断更新生产与管理技术,也有赖于其雇员的技术素质及创造经济价值的能力。换言之,在就业市场上,企业对劳工数量和技术质量的需求是由一定时期的生产水平、技术发展和经济规模所决定的。由于各家企业都在最大限度地提高生产技术,以便最大限度地发挥资本效益,结果导致就业市场的技术需求不断提高。为保证劳工技术满足企业发展需要,企业一方面竭力雇用素质较好的劳工,另一方面加强对在岗劳工的培训。因为劳工上岗后要适应岗位技术的要求,就需经过一个不断学习和掌握新技术的过程。同时,企业生产技术的更新、兼并或扩建活动所创造的更高层次的岗位也需要劳工完成就业技术的新陈代谢过程,从而实现与企业生产需求的对接。

7

从整体上看,到 20 世纪 80 年代,美国各地企业对劳工的培训主要有三种形式:(1)以师徒关系为表现形式的青年学徒制。它滥觞于殖民地时代,勃兴于 19 世纪的工业化时期,到 20 世纪已为美国各地企业广泛采纳。例如,在 80 年代初期的新英格兰地区,85% 的公司都有这类计划,受训劳工经过五年左右的学习与实践后,公司按照其技能和资历酌情擢升,最高者可达技工 32 级。(2)以学校为主的培训。早在 19 世纪上半期,工业发达的美国北部就出现了企业通过单独或联合办学来培训劳工的模式。美国内战后,这类模式更加普

① 朱传一等:《科学技术发展与美国的就业问题》,第 142 页。

及,涉及的技术课程更具时代特点。1900年之后,随着美国高等教育事业的发展,特别是二战后各级政府对高校投入力度的加大,许多企业一方面积极创办职业学校,到20世纪末已达1400所,另一方面,有不少企业积极地与附近的大学和社区学院签订协议,公司提供资金,其雇员到大学脱产或半脱产学习,结业后返回企业上岗。^①

(3)产业协会、工会组织和专业性教育组织之间的联合培训。自1895年美国制造业协会、美国劳联和“全国推进工业教育协会”首次发起联合培训劳工的活动后,这种模式日臻完善。不同的是,在当代,这种培训方式得到了一些州政府的支持。例如,1982年美国通用公司、汽车工人联合会和加州政府共同投资1000万美元,为附近的8400名劳工提供技术培训服务。^②

高等院校不拘一格的教育形式和企业丰富多彩的技术培训活动,都为美国社会各行业输送了大量的专业技术人才。通过对劳工的技术培训,企业资本投资的产出和利润有所提高,劳工的职业技能和就业稳定性明显增强,收入也有所增加。更重要的是,这种社会性教育与培训有利于提高美国劳工队伍的整体技术素质,适应工业发展对人力资源的技术要求,为美国在经济和科学技术等领域保持全球领先地位奠定了坚实的基础。然而,仅仅依靠高校和企业的各种培训也有明显的局限性。第一,就高等院校而言,尽管其社会化发展为成千上万的中学毕业生的深造创造了条件,但并非所有的高中毕业生都有这样的机会。从现有资料看,1960年被大学录取的学生人

① Herbert M. Kliebard, *Schooled to Work: Vocationalism and the American Curriculum, 1876-1946*, New York: Columbia University, 1999, pp. 5-9, 15; [美]罗伯茨·琼斯:《美国劳工》,第16—17页。

② Herbert M. Kliebard, *Schooled to Work*, pp. 27-29; 朱传一等:《科学技术发展与美国的就业问题》,第142页; [美]里查德·B. 弗里曼著、刘东一等译:《劳动经济学》,第62页。

数仅占当年高中毕业生总数的45%，1990年达到59.9%，2000年达到62.9%。这就是说，在过去40年间，每年仍然有40%—50%的高中毕业生没有上大学。还应注意的是，在高中毕业以前，有数百万学生辍学。例如，在1970年美国16—24岁的人口，有467万人中学时辍学，这一数字在1980年为521.2万，此后有所下降，到1999年仍有396.6万。^①无论是中学毕业生，还是中学辍学生，他们都必须完成从学校到就业的转变。然而，由于他们没有专业技术，缺乏就业经历和工作经验，流动性较强，就业难度较大，即使其中大部分能够就业，其文化水平和技术层次较低，也无法从事更高级别的职业。他们要在职业阶梯上不断升迁，就必须不断地学习新技术，否则随时会加入失业者行列。第二，就企业培训而言，其局限性更加明显，因为其培训职工类型、规模、工种和投资规模等都取决于企业自身的发展需要。这就意味着两类劳工无法受益：第一类是那些在技术水平较低的小企业就业的劳工，第二类是那些因年龄、学历、性别和种族等原因而失业或就业不足的劳工。如果没有外界帮助，他们只能徘徊在就业市场的底层或边缘。从最有劳动价值的角度判断，在就业市场上备受青睐的往往是年龄在24—45岁之间的劳工。他们具有一定的工作技能和经验，精力充沛，处于劳工创造价值的最佳年龄段。相比较而言，年龄在16—21岁的青少年和45岁以上的中老年劳工劣势明显，就业难度较大。在性别中，总体趋势是男性比妇女优越，但在某些特定行业，如办公室职员、秘书、酒店服务员和医院护士等职业上，女性的优势相对较大。在学历上，文化程度越高，工资待遇和工作条件等也相对优越，反之就会成为就业市场上最后被雇佣、最先被解雇的劳动者。第三，由于美国区域经济发展速度和水平差异

^① U. S. Department of Commerce, *Statistical Abstract of the United States*, Washington D. C. ; U. S. Government Printing Office, 2001, pp. 164 - 165.

较大,各地的产业结构与特点、企业数量与类型、工作条件、技术要求和劳动力供求关系等等各有不同。在每个地区,就业市场的职业构成也不尽相同,因为在狭义上每一种行业就是一种就业市场。季节农业劳工的就业市场与钢铁工人不同,工程师的就业市场与职业拳击手有天壤之别。每个层次上的工作岗位在类别、技术条件、工会组织影响和就业稳定性等方面,都各有自身的特点。^① 与此并行不悖的是,在不同时期内的不同地区,失业类型也不同:经济发达地区可能存在着摩擦性失业,而制造业集中的地区可能在经济发展时仍存在着结构性失业;周期性经济危机可能会引发全国性的失业;因劳工供不应求而出现增长性差额失业;因为信息不畅而出现区域性劳动力供求关系失衡的现象;因种族、性别或年龄歧视而出现的歧视性失业。凡此种种,都说明劳工就业是一个非常复杂的社会工程。对劳工个人而言,他们必须面对并解决就业中遇到的各类问题。例如,信息、咨询、就业技能评估、工作经验、歧视与隔离等问题都已超越出现代市场经济自我调节机制功能的范围。对此,不管是高校或实力雄厚的企业,或两者的联合,都无能为力。它需要美国联邦政府的干预,通过立法和行政措施提供长远的系统性服务,从而使国家的人力资源得到全面开发和利用。

10

从 20 世纪美国社会发展的需要和联邦政府职能变化看,联邦政府干预人力培训与就业市场的条件已经具备。众所周知,20 世纪是美国国家垄断资本主义形成和发展的时代,其基本特征之一就是资产阶级以国家银行、信贷、税收和国土资源为依托,成为一个经济实体。它可以利用自己所掌握的资本直接独办企业实体或在经济生活中与私人资本相结合,或者通过其宏观调控职能进行干预,使政府成为“真正的总资本家”^②。这个“总资本家”不仅保留了在上层建筑

① [美]里查德·B.弗里曼著、刘东一等译:《劳动经济学》,第6页。

② 梁茂信:《美国移民政策研究》,东北师范大学出版社1996年版,第227页。

领域里的职能,继续对经济基础发挥反作用,而且还可以作为经济基础中的组成部分在社会再生产中扮演“调节者”的角色。这种多重职能和角色无疑增强了政府的相对独立性,使其根据国家政治、经济和文化等方面的发展制定政策,从而推进国家的整体发展。具体地讲,美国联邦政府作为总资本家的职能表现在如下三个方面:

首先,自 20 世纪 30 年代新政之后,美国联邦政府在金融、工业、农业、交通、劳资关系和社会福利等诸多领域行使了许多原本属于州政府的权力,确立了相对完备的立法体系。这一方面标志着美国联邦制度的重大转变,两级政府间的关系由建国以来那种长期相互分离的“二元联邦制”时代进入了相互依赖的“合作联邦制”时期;另一方面,随着政府的社会服务职能的增强,其服务类别空前增多,管理机制更加缜密,几乎覆盖了美国社会生活的方方面面。因此,联邦政府实际上已经成为美国社会生活中独一无二的服务者。当然,这种服务者的职能不单纯是通过各种税收,取之于民,用之于民,而且通过社会福利保障体系,在一定程度上完成了社会财富的再分配过程。在这种条件下,根据国家经济发展需要制定人力培训与就业政策就指日可待了。其次,美国政府作为最大的雇主,直接参与了就业市场的劳工雇佣过程。1984 年,为各级政府服务的职员总数达 1820 万人,占全国劳工总数的 17%,是 1929 年的 3 倍。同时,政府又是美国最大的消费者。1983 年,它为国防和各种社会服务支出 8190 亿美元以上,加上州和地方政府财政支出的 4340 亿美元,累计达到 12580 亿美元。^① 值得注意的是,政府这种雇主和消费者的双重角色对经济发展影响之大,被一些美国学者形象地称为“政府经济学”。

11

^① Garth L. Mangum, *The Manpower Revolution: Its Consequences, Excerpts from Senate Hearings Before the Clark Committee*, Garden City, New York: Doubleday and Company Inc., 1966, p. 454; [美]约瑟夫·斯蒂格里兹著、曾强等译:《政府经济学》,春秋出版社 1988 年版,第 26、38 页。

当然,在社会经济生产中,政府作为“生产者”,与一般私有企业不同。“政府的生产总量是由它所提供的产品价值与它所购买的物品和服务价值之差决定的。这就叫做‘增值价值’。我们知道,私人企业的生产总量是用它提供的产品与服务的价格来衡量的,而政府的生产大多直接用于公共设施和自由消费,没有市场来衡量,所以政府生产总量就只能用投入的资本来衡量。这样,当一个私有企业的增值是用工资、利润、利息来衡量时,政府生产总量只能用工资加利润来衡量。如果私人企业给他的工人增加5%的工资,那么它的增值并不一定会有什么变化:工资上升5%,而利润下降了一个相应值。但如果政府给雇员加5%的工资,由于政府的生产总量就是用投资来衡量,因此,政府的生产看起来就应该增加5%。”^①最后,按照美国开国元勋托马斯·杰斐逊的观点,美国的立国原则之一是建立“良好的政府”。具体地讲,它应该是“一个贤明而节俭的政府,它会制止人们相互伤害,使他们自由地管理自己的实业和进步,它不会侵害人们的劳动成果”。^②这就是说,美国政府建立的任务之一就是为人民提供一个自由平等的社会环境,防止任何个人或群体在行使自己的权利时侵害他人的权利。这种思想在美国的《独立宣言》、联邦宪法及其第十四条修正案等重大文献中都有体现。尽管这种富有理想主义色彩的原则在很长时间内并没有转化为现实,但是,美国历史发展的基本趋势符合这一基本前提。20世纪60年代美国国会颁布的各项民权法为政府有效消除种族、性别和年龄歧视问题提供了有章可循的法律依据。政府这种“评判者”的角色与职能无疑成为每个人从学校到就业、从职业升迁到福利待遇等各个环节平等竞争的

① [美]约瑟夫·斯蒂格里兹著、曾强等译:《政府经济学》,第2—3、29页。

② 梁茂信:《都市化时代:20世纪美国人口流动与城市社会问题》,东北师范大学出版社2002年版,第537页。