

国家职能的变迁

在工业化经济体和过渡性经济体中的
私有化和福利改革

DEREDFININGNI
THE THE THE
STATSTATETATE
A PRIVATIZATION
AND AND AND
ALFWALFAREFAF
FOREFORMINRM
INDUSTRIALTR
AND AND AND
NTRANSITIONALC
ONECONOMIESM

[美] 尼古拉斯·施普尔伯 著
杨俊峰 马爱华 朱源 译

Cambridge Collection
剑桥集粹

国家职能的变迁

在工业化经济体和
过渡性经济体中的私有化和
福利改革

[美] 尼古拉斯·施普尔伯 著
杨俊峰 马爱华 朱 源 译

版权合同登记: 图字 06-2001-76 号

图书在版编目 (CIP) 数据

国家职能的变迁 / (美) 施普尔伯 (Spulber, N.) 著; 杨俊峰等译. 沈阳: 辽宁教育出版社, 2004.2

(剑桥集粹)

书名原文: Redefining the State

ISBN 7-5382-6786-7

I. 国… II. ①施… ②杨… III. 国家职能 - 研究 IV. D031

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 118824 号

Redefining the State

Copyright© Nicolas Spulber 1997

Simplified Chinese Language Translation Copyright© Liaoning Education Press 2004

Published by arrangement with Cambridge University Press.

All Rights Reserved.

版权所有 侵权必究

出版	辽宁教育出版社	作者	尼古拉斯·施普尔伯
	(沈阳市和平区十一纬路 25 号 110003)	译者	杨俊峰 马爱华
发行	辽宁教育出版社		朱源
印刷	沈阳第三印刷厂	责任编辑	严中联
版次	2004 年 2 月第 1 版	技术编辑	代剑萍
印次	2004 年 2 月第 1 次	责任校对	李守勤
开本	850 毫米 × 1168 毫米 1/32	封面设计	吴光前
印张	9.375	版式设计	赵怡轩
字数	185 千字		
印数	3000 册		
定价	24.00 元		

前 言

本书从历史的角度来审视国家的某些职能所发生的变化，着重探讨这些变化在主要工业化经济体和过渡性经济体中，对公有制和公共福利范围所起的作用。这些变化在政府的大小、作用范围和职能方面激起富有启发性的争议，同时也牵涉到一些重要的变更——包括公有和私有领域界限的改变，大规模私有化的实行，还有对公共福利的本质和范围的再评价。这些争议和变更对于理解任何经济体的现有和潜在的职能范围，都具有极其重要的意义。

“工业化经济体”这一名词在此首先指西欧主要国家，具体说是英国、法国、德国，还有美国。在合适的条件下，这一框架可以扩大到包括整个所谓的七国集团这些工业化国家。“过渡性经济体”这一名词首先指俄国，同时在必要时，指前苏联的中欧和南欧卫星国。我认为，自从第一次世界大战爆发以来，西欧和东欧在公有制和社会福利的发展方面，虽然在规模、时间和体制种类上存在巨大差异，但也呈现出使人信服的对应性。这些对应性值得明确地提出来，并在比较的基础上进行审视（以所界定的东、西欧为焦点当然并不意味着对在其他国家进行的相关改革的仔细审视不那么重要或有趣）。在此做出选择的进一步指导方向，是想尽可能清晰地描述两个世纪以来在这些地区的历史进程中彼此的基本对应性，同时避免使讨论向次一级的其他方向分岔。

当然，国家的确切含义是依照所指的社会形式以及这一社会形成的时间而定的。例如在西欧，国家一般被认为包括两个显著要素：其一是可变要素，也就是政府。政府会通过大选，或者在两次大选之间，或者通过联合政府的形式，而发生变化。其二是稳定要素，也就是一种稳定的、统一的行政管理体制。这一体制包括国家公务员、司法、军队，还有警察。国家的官方首脑可能是总统（选举产生或者在独裁体制下强加于人）、国王，或者皇帝。这种国王或者皇帝有实权或者没有实权来指定或者改变政府以及制定其政策。但是在美国，可变的联邦政府与欧洲所谓的国家“行政管理体制”之间的分立程度并不那么明显。联邦公务员队伍的结构、任务以及实际操作主要依赖于当权政府的政策，以及这一政府所代表的政党。美国政治中的传统、保守派认为，整个联邦公务员体制是一个四处蔓延、笨拙不堪、浪费无度的联合体，并将其嘲讽为“华盛顿官僚府”。这些评论家们认为其中的一些主要职能可以取消，而其服务职能可以由50个州和各大城市的公务行政部门来接管。缩小联邦公务员队伍也就是缩小整个美国统一的公务员行政结构，这特别与公有制、国家福利和法规问题有关，是共和党和民主党之间许多冲突的核心问题。可能会使不了解内情者更困惑不解的是，共和党当局和民主党当局这两个词既指他们所领导的政府，也指他们组建和重新确定公务员职责以及任命其首领的方式，同时还指他们任命新法官和军队高级将领的方式。

在东方，共产党领导下的国家体制显然在许多方面区别于前苏联解体后最终产生的国家的结构和目标。传统的共产党国家制度在许多方面是以德国第一次世界大战期间的战时经济为模式的，而新产生的国家体制是以市场导向关系基础为模式的。当然，这两种国家体制在我们所关心的公有制和福利两个方面

有迥然不同的处理问题的方式。

一个国家就公有制和福利问题所采取的解决问题的方式，在很大程度上决定了这一国家的性质、职能和目标。那么，在历史上是什么因素导致了公有制的扩展，一直到完全的公有制，又是什么因素导致了国家福利制度的发展？什么因素造成了这些倾向的逆转，也就是说通过私有化的形式，从财产公共所有井然有序地转到私人所有，同样有条不紊地缩减国家收入用于社会福利目的的投入？这些倾向在多大程度上预示在缩减国家的职权范围、规模以及经济功能方面所会采取的一种更广泛的政策？或者说，在另一方面，是否会有其他因素起作用去促进而不是进一步缩减国家的经济活动范围，使其有新的扩展？这些都是这本书试图探讨的问题。

本书包括四部分。第一部分的第一章在较广的层面上勾勒出某些特定的社会、经济条件。这些条件导致了公有制系统的扩展（特别是在某些工业领域和公共交通系统），同时也造成在欧洲主要经济体中（继而也在美国）政府作用的有序扩大。这一部分的概论始于贯穿于18世纪的现代国家形成期的所谓商业资本主义时期，经过19世纪“工业资本主义”发展时期，进入20世纪，一直到第一次世界大战时期，然后经过经济大萧条时期，一直到第二次世界大战后期。这一章的分析揭示出这些变化之间错综复杂的关系，一系列相关联的经济理论，从商业主义到19世纪形形色色的自由商业主义经济学说（尽管当时受到传统经济理论学派的强烈指责），尔后，此种理论的力度又重新加强，经过了经济大萧条和第二次世界大战后期。

第二章审视了俄国转变成第一个苏维埃国家前后国家职能的变化。这一章首先简明概述了俄帝国国家和公有财产的扩展情况，时间到1917年为止。然后，本章勾勒出，在布尔什维克

以及马克思、列宁主义思想的指导下,这一国家怎样在土地、工业、交通、银行、保险业和贸易方面,建立起完全国有的体制,同时还有这些新领导人怎样试图指挥和控制这一宣称是作为一种管理伺服机构的“统一企业”。之后,本章揭示了这一体制所经历的日益加剧的失败,讨论了很不成功的试图改革其体制的措施,最后分析其瓦解的原因,国家体制的瓦解最终导致庞大的苏维埃多民族集团的解体。

第二、第三部分集中分析了东、西方国家对否定国家职能扩展所带来的各种成果所做的尝试。这些尝试在西方始于20世纪70年代后期,目标是削减国家的作用,特别指在公有制和福利方面的作用。在东方,这些尝试始于20世纪80年代后期,宗旨是推翻旧有的国家体制,建立新的国家体制。

东西方的改革都涉及重新界定国家的职能问题,而且在实践中都采用了类似的方法,那就是私有化和改革福利制度。

但是,西方所主要关注的是限制国家对经济的某些干涉,而东方所主要关注的则是国家的本质以及怎样在新的基础之上构建其重要机构。对于东西方所涉及的这些争议和所进行的实际转变,我在本书中给予了密切的关注。首先,第三章特别专述了在英国撒切尔首相和美国的里根总统当政时代,有关国有企业的本质和规模及其在经济中的作用,还有收入所得转化为福利用途的程度以及随之而来的后果的争议。这些争议中所交流的观点阐明了创建各种形式国有公司的合理性,这些公司摆脱某些预算限制的可能性,在政府的政策补贴和信用的实施过程中这些公司的作用,在稳定某些处于困境的行业中它们的重要性,以及它们在技术现代化中所起的工具作用,在各种“战略”领域所起的控制作用。从那时起所采取的措施包括西方大规模的公共企业私有化和福利项目规模的实际与潜在变化,这

些在美国尤为如此。这些措施清楚地表明了缩小国家作用的种种可能性。

第四章审视了在前苏联解体之后,重新构建俄联邦机构所形成的广阔前景、充满多样性和矛盾性的因素。所做的重大努力有以下几个方面:(1)放开价格政策和国有资产的大规模私有化;(2)增强有效的中央政府权力,同时削弱旧政府官员的“封地制”;(3)消除普遍的犯罪和腐败倾向。所有这些努力的结果在许多方面是令人失望或是完全无效的。本章阐明了这一转变过程怎样和为什么在一定时期内显现出混乱和失控的特征,以及导致在收入、产量、就业方面的大规模下降和随之而来的高通货膨胀、普遍的贫困和安全保障遭受破坏等问题。

本书的第三部分将东西方的种种变化置于更广泛的比较框架之中。西方的变化被置于更广的七国集团经济体的框架中加以审视;而东方的变化被置于更广的过渡性经济框架之中,其中包括俄罗斯及前苏联的卫星国。西方许多界定国家作用的方式都深深地根植于有关产量、就业和增长等某些理论解释。第五章概述了存在于经典经济学派与对其持反对观点的凯恩斯经济理论之间的基本冲突,然后进一步讨论了经典学派和凯恩斯主义在今天的继续和发展中彼此的区别。在这一背景之下,这一章以美国为参照,审视了在经典和现代经济框架之中国家职能的范围,比较了美国与其他七国集团国家的中央政府行政机构,并指出,与一些评论家的论断相反,美国的政府机构在许多方面要小于七国集团其他国家的政府机构。这一章随后专注于因处置公共财产的方式不同而造成的具体问题,这些问题势必牵涉到有关国家的作用和它与市场的关系等具体概念。这一章接着详细阐述了私有化的准备过程和最通常的办法,最后就其一般的确定目标,也就是所要达到的更强竞争力和效率,对

这些活动的结果进行了评析。

第六章审视了俄罗斯和东欧国家首先在司法框架中的变化,然后是大规模私有化的形式和结果,也就是私有化后的公司适应变化的条件、新的结合机制和新的合同关系,中心是我所称的“转变的第一关键阶段”(从1989/1991到1995)部分,还有关于全面转变所取得的结果,收入、产量、投资以及就业在这一期间的变化情况,社会保障制度的再调整,以及经济全面复苏的展望。

第四部分以21世纪的角度,审视西方发达工业国家和被称为东方过渡性经济体的国家在国家职能的范畴方面所展示的前景。在其单一的结束章节里(第七章),中心集中突出以下几个问题:西方的经济发展在公有和福利方面是否会导致进一步限制国家的作用,还是会合力进一步限制国家在公共领域的作用而让其作用在其他方面发展。在东方,进一步的私有化,经济重组,重塑司法和机构形式,以及市场关系的发展是否会导致出现美国类型的自由市场经济,或者导致出现一种国家仍旧统管所有权、管制权、市场关系调控权的统制主义类型的经济体制。这一章阐示出在西方,快速的生产和就业结构的变化,普遍和决定性的技术变革,跨国生产系统以及全球联系的扩展,还有失业的增加和实际工资的降低,造成了不安全稳定的因素,这些因素增加了将来大部分就业人力的不稳定性。就东方来讲,这一章审视了在不断的从命令-控制体制到广阔的市场关系的过渡期所呈现的复杂而矛盾的倾向,并且指出在极为关键的开始尝试阶段(从1989/1991到1995)之后,前面仍存在困难。

本章描绘了俄联邦与东欧各国之间的潜在差异。东欧各国处于初期不同发展水平的过渡阶段,这些国家指中欧的前捷克斯洛伐克、匈牙利、波兰,以及南欧的阿尔巴尼亚、保加利亚

和罗马尼亚。

这本书论述的是国家的一般规模和范围问题，国家在公共领域和福利制度发展方面的特定作用，以及国家进化的可能性问题，而这种可能性自从20世纪80年代东西方发生变化以来，既存在于发达国家，也存在于发展中国家。由于以上的原因，我相信本书会引起不同学科学生的兴趣。这些讨论会引起学习国家和经济过程的经济专业学生的注意，在学习宏观经济政策和决策，以及从过渡型经济转变为市场关系型经济方面尤为如此。这些讨论对历史专业的学生也会有用处，这些学生专注于研究国家及其各种不同形式的长期转变，以及公共领域的合理性。最后但也是很重要的一点是，这些讨论还会吸引政治学和社会学专业的学生，这些学生旨在从20世纪80年代前后发生的事件中收集一些主要的长期政策的经验教训。

目 录

图表目录

前 言

第一部分 扩大国家职能范围的合理性	1
第一章 公有制与福利	5
1.1 商业主义与国有制	5
1.2 商业主义与经济自由主义的结合和工业主义	10
1.3 构成指令性经济框架	19
1.4 国有化和福利	26
1.5 结束语	44
第二章 大包大揽的政党国家	47
2.1 马克思主义与国有制	47
2.2 政党国家及其经济	54
2.3 集中制与改革	61
2.4 收入的转变	71
2.5 结束语	76
第二部分 重塑国家模式的方法	79
第三章 限制国家职能的规模和范围	82
3.1 一项关键性的剧变	82
3.2 公共公司的框架	87
3.3 私有化的目标	97
3.4 重组福利体制	107

3.5 结束语	116
第四章 重新构建国家基础	122
4.1 前苏联体制的崩溃	122
4.2 改革进程的特点	130
4.3 官办资本主义	140
4.4 贫困及保障网	146
4.5 结束语	149
第三部分 更大范围内的对比	155
第五章 工业化经济体的选择及结果	158
5.1 私有化、福利及国家改革计划	158
5.2 七国集团政府规模比较	165
5.3 公有财产的不同处置方法	173
5.4 私有化后期问题	182
5.5 结束语	188
第六章 过渡性经济体的选择与结果	190
6.1 逐步形成的法制框架	190
6.2 私有化模式	195
6.3 经济变革的可选之路	203
6.4 重新调整社会保障	212
6.5 结束语	216
第四部分 展望 21 世纪	221
第七章 国家活动范围的紧缩与扩展	225
7.1 根本问题	225
7.2 七国集团产生不安全感的原由	227
7.3 俄罗斯及东欧国家易变性原由	239
7.4 对国家角色的不同看法	246
7.5 结束语	252
注 释	257

图表目录

图

- 图 5.1 七国集团：1980 年主要产业的公有程度……172
- 图 6.1 俄罗斯联邦及东欧：1989～1995 年的国内生产总值……205
- 图 7.1 俄罗斯联邦及东欧：1996 年状况比较……241

表

- 表 2.1 前苏联与俄罗斯：1990 年按所有制结构的就业分布……69
- 表 2.2 前苏联与俄罗斯：1987 年能源和制造业领域……70
- 表 2.3 1970 年和 1985 年前苏联国民收入与社会消费基金结构……73
- 表 4.1 前苏联的三项主要过渡计划比较表……125
- 表 4.2 俄联邦：1990 年及 1995 年各部门就业状况……147
- 表 5.1 美国：以职能部门划分的 1940 年和 1995 年联邦费用百分比……161
- 表 5.2 七国集团：1993 年以 PPP 为依据的各国主要账目……166
- 表 5.3 七国集团：1960 年、1980 年、1993 年政府雇员量在总就业量中所占百分比及平均数……167
- 表 5.4 美国：1960 年、1970 年、1980 年及 1990 年

	政府雇员人数及工资总额·····	167
表 5.5	七国集团：1960 年、1980 年及 1993 年的 政府支出及收入占国内生产总值的百分 比及平均数·····	169
表 5.6	七国集团：1960 年、1980 年及 1993 年的 收入转让占国内生产总值的百分比及平均 数·····	171
表 6.1	俄罗斯及东欧：大规模私有化计划与国 外直接投资·····	198
表 6.2	俄罗斯及东欧：1990~1995 年国内生产 总值年实际增长率变化百分比·····	206
表 6.3	俄罗斯及东欧：1990~1995 年工业总产 值年度变化百分比·····	207
表 6.4	俄罗斯及东欧：1990~1995 年总投资额 年度变化百分比·····	208
表 6.5	俄罗斯及东欧：1991~1995 年零售消费 价格通货膨胀变化·····	211
表 6.6	俄罗斯及东欧：1994 年失业水平及补助·····	214
表 7.1	七国集团：1960~1993 年各部门就业结 构变化百分比·····	229
表 7.2	七国集团：1992 年制造业就业结构百分 比及 1992 年就业率与 1984 年的百分比·····	231
表 7.3	七国集团：1985 年、1990 年及 1994 年国 外直接投资流入与流出·····	233
表 7.4	七国集团：1981~1993 年国外直接投资 流入与流出·····	234
表 7.5	七国集团：1960~1995 年的失业率·····	236

第一部分

扩大国家职能范围的合理性

私有企业经济体为何要受政府干涉而不是完全由市场这个“无形之手”来引导？对于这个经常重复的问题的解答随着时间的推移千差万别，这些解答既受经济、社会、政治因素的综合影响，同时也受社会上各种权力关系的影响。现代保守政治家以及一些经济学家认为，国家的经济作用越有限，经济和百姓的生活总的来说就会越好。其他经济学家则反对这一观点，认为这一看法及其理论根据是不现实的（这一点我们将在本书第二部分详论）。这些经济学家指出，市场并不能行使所有社会必需的经济职能，更进一步说，市场并不能持之以恒地、有效地执行那些职能。事实上，国家对经济的干涉，也可以说政府对经济的干涉，在历史上发展成若干种形式，这些形式可分为以下几个基本范畴：司法与规范方面的，分配方面的，增长与稳定方面的，收入分配方面的。

建立在财产法基础之上的第一种范畴的活动包括确定市场的司法结构和规范其各种运行过程，其中包括顾客与商家之间的合作与讨价还价。正像个人选择权的坚定捍卫者密尔顿·费里德曼教授在他的《资本主义与自由》一书中所指出的那样，在

市场本身无能为力之处，政府的作用是必要的。具体说，政府既充当一个“确定游戏规则的法庭”，又充当一个“解释和执行所确定规则的仲裁机构”。

其他政府行为是由于有必要提供各种集体形式的商品和服务而产生的。与社会商品形成对照的是私有商品，而市场并不能对集体形式的商品和服务给予合理的定价，也不能保证完全或高效地提供此类商品和服务。这关系到如何处理“外部环境”及其影响，比如污染对邻近地区的影响；或者说是一个供给问题，比如航空器和军事硬件的供给。这些商品所带来的益处不局限于购买此商品的某个消费者，而私有商品则有此局限。某些社会商品当然可以直接由国有企业来生产，或者由私有企业生产，然后再将产品卖给国家。

国家在经济中侧重于增长和收入分配方面的干预，特别引起现代保守派与日俱增的反对，本书第二部分讨论了这方面问题。这方面的政府行为目的在于影响总需求、就业、生产水平和价格，涉及多种多样的办法，包括超支消费（常常导致在某个历史关头国家财政费用的大规模膨胀），购买即将倒闭的私有公司，还有种种政府补贴、资助以及公私联营。最后，政府在收入分配方面的干预包括调整和“更正”市场条件下的收入与财富的分配，目的在于帮助失业者、老人、残疾人以及一般的经济困难者，以便使收入分配符合社会现行的道德标准和一种“公平”的社会分配。

国家担当和解释以上的种种职能的方式——无论是从根子深处或是在特定的形势影响下——当然随时间而变化，也得到了重新解释、批评、更正，甚至还有政策方面的逆转。就像我在前言里指出的那样，我在本书要引起读者注意的主要是国家进行国有制和把收入转化为社会福利的一些途径。在西欧和美

国，这两种政府行为趋于同时增长（特别是在战争期间和第二次大战以后），之后引起强烈的反对，这在后来是显而易见的。

在第一章，我指出了国有制有英国、法国和当时分割的德国在所谓的“商业资本主义”时期的发展方式。“商业资本主义”指的是受商业主义经济哲学统治的从17世纪到18世纪这一阶段。然后我审视了19世纪一直到第一次世界大战支持这种拥有制进一步增长的特定条件。这是指英国和法国“工业资本主义”早期，以及之后工业化的扩展，特别是指波及到美国和德国的在以商品和开放途径为向导的工业化。然后我重点讨论了第一次大战后首次创立的“指令性经济”。这种指令性经济一直延续到前苏联通过各种形式的调整之后首次实行的经济模式，其基础是中央指导，全部国有化经济，之后是纳粹德国的经济模式，其基础是庞大的条例法规网络和对在私有制基础上经济的控制。然后我让读者注意国家职能的不断扩展、国有制和社会福利问题，首先是在经济大萧条的美国，然后在第二次大战后的西欧，一直到20世纪80年代，其形式是所谓的国有化和“福利”国家的建立。

再如我在前言中指出的那样，第二次世界大战后西方的一些经济变化，以一种延迟、含糊、隔绝的方式，反映出前苏联努力扩大国有制和以“计划”经济指导其经济发展的轨迹。在第二章，我只概括了共产党国家是如何在沙皇帝国的废墟和经济遗产上建立起来的。我指明这一新国家在列宁所阐释的马克思理论指导下如何改变经济体制，调整其结构，扩大国有制，以及试图指导其一切生产活动（效果并不好）。在审视了前苏联由收入转变为社会“保障网”的本质和范围之后，我指出当时急于求成的结构等级化的前苏联经济的完全集权体制并不能避开类似于市场的关系，这种关系渗透于庞大的国家机构并歪曲了