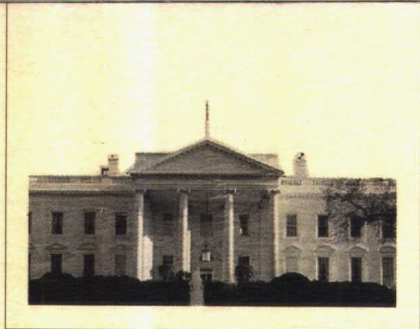




美国公共政策和社会管理研究译丛

The Rise of Big Government in the United States

美国大政府的兴起

〔美〕 约翰·F·沃克 著
哈罗德·G·瓦特 译
刘进 毛喻原 译

重庆出版社 ▲

美国公共政策和社会管理研究译丛

美国大政府的兴起

〔美〕约翰·F·沃克 哈罗德·G·瓦特 著

刘 进 毛喻原 译

▲重庆出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

美国大政府的兴起 / (美) 沃克 (Walker, J. F.),
(美) 瓦特 (Vatter, H. G.) 著; 刘进, 毛喻原译. —重
庆: 重庆出版社, 2001

ISBN 7-5366-5483-9

(美国公共政策和社会管理研究译丛)

I. 美... II. ①沃... ②瓦... ③刘... ④毛...

III. 国家机构—历史—研究—美国 IV. D771.231

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 051970 号

Copyright©1997 by M. E. Sharpe, Inc. (U. S. A.)

The Rise of Big Government in the United States

by John F. Walker, Harold G. Vatter

Chinese translation copyright© 2001 by Chongqing Publishing House

Published by arrangement with U.S.-China Cultural&Economic Council, Inc.

All rights reserved

本书中文版由美国 M. E. Sharpe 图书公司授权、

中美文化—经济促进会安排重庆出版社独家出版



美国大政府的兴起

(美) 约翰·F·沃克 哈罗德·G·瓦特 著

刘进 毛喻原 译

责任编辑 赵天惠 岳 苓

封面设计 江 东

技术设计 聂丹英

重庆出版社出版、发行

(重庆长江二路 205 号)

新华书店经销

重庆科情印务有限公司印刷

开本 880×1230 1/32 印张 11.75

字数 292 千 插页 4

2001 年 9 月第 1 版

2001 年 9 月第 1 版第 1 次印刷

印数 1—4 000

ISBN 7-5366-5483-9/D·253

定价: 22.00 元

序 言

《美国公共政策和社会管理研究译丛》即将付梓，它将为国内学者对美国公共政策的制定和执行问题的研究，以及社会管理问题的研究，提供美国学者在这些方面的最新观点，实为可喜可贺之事。作为本套丛书的译者之一和多年从事政治学专业教学、科研的本人应重庆出版社之邀为本套丛书作序，实有受宠若惊之感。如若以才学之厚实作为作序的资本，我想无论如何也轮不到鄙人。然盛情难却，如若鄙人所谈的一些看法能对读者在阅读本套丛书时有所启发，倒也不妨斗胆一试。

本套丛书共有五本，它们是威廉·F·韦斯特著《控制官僚——制度制约的理论与实践》、拉雷·N·格斯顿著《公共政策的制定——程序和原理》、约翰·F·沃克与哈罗德·G·瓦特合著《美国大政府的兴起》、雷蒙德·塔塔洛维奇与拜伦·W·戴恩斯编《美国政治中的道德争论——社会调节政策八个侧面》和理查德·K·斯克尔著《现代美国政治竞选活动：美国政治中的诽谤、大话和活力》。这五本著作分别从不同侧面凸现了本套丛书所定位的公共政策和社会管理的内容。

美国是一个资产阶级民主社会，其政治文化的多样性往往令外界的人们眼花缭乱——大至总统选举，小至社区内为某项公益活动而举行的投票，真可谓五花八门；其公民的政治参与程度也是世界所有国家中最高的——公民们围绕自己利益的保护问题而组成的影响各级政府决策的利益群体几乎遍布全国的各个角落。根据系统论

的原理，我们不难断定，其社会成员的各种活动势必对不同层级的公共政策的制定、执行以及社会管理都产生重大的影响。所以，研究美国的公共政策和社会管理决不可离开对利益集团的研究。例如，20世纪90年代至今，枪支犯罪在美国甚嚣尘上，有增无已，民众对枪支控制的呼吁日渐强烈，然而关于枪支控制的相关法律就是无法出台。这种情况与美国宪法第二条修正案中所作出的“人民备带武器之权利不得侵害之”规定有关。然而，宪法不应该是完全僵硬的，应该对社会的重大变化作出回应并适当修改，尽管宪法的修改非同小可。又例如，世界上没有哪一个国家为了饮酒问题而劳神费力地对宪法作出修改，但美国的确是一个例外。其宪法第十八修正案规定“用作饮料的致醉酒类在合众国及其管辖的一切领土内的酿造、出售或转运、进口或出口，均应禁止”。然而14年后，这条有违美国国情的宪法规定为另一条宪法修正案所废止。美国人一贯以其宪法中所设定的修改机制而自豪，但在枪支犯罪发展到如此严重的情况下，立法机构却无所作为。这种状况一方面反映出美国国内对这一问题尚存争议，另一方面与美国全国步枪协会这样一个组织严密、活动能量巨大的利益集团所发挥的作用不无关系。正如美国学者肯尼斯·普力维特（Kenneth Prewitt）在《美国政府的原则》一书中对该组织所作的描述那样，“该集团的高度组织性使其能有效地动员各种政治资源，阻挠任何对其不利政策的出台”。托马斯·麦迪逊对政府在利益集团压力下的“缓冲器”作用所作的描述再次得到了印证。有关枪械控制方面的公共政策显然在该组织的强大作用力下出现了偏向。由此可见，美国公共政策的制定与执行在一定程度上是受制于利益集团的压力的。

国家与社会的关系一直是政治学关注的焦点。它所体现的是政府权力与个人权利之间的关系问题。西方政治理论中一直存在着这样一种观点，认为政府权力越大，其对公民权利构成的威胁越大，只有当政府的权力受到相当程度的制约，公民的权利才能有所保障。

然而，客观地看，西方国家行政权力的扩大过程与公民权利的扩大的步伐具有某种同步性。仍以美国为例，政府对社会生活干预的扩大大致是从西奥多·罗斯福推行“新国家主义”政策开始的，不过当时政府的这种干预仅仅局限在社会生活的某些方面，而政府对社会生活的全面干预则始于富兰克林·罗斯福当政时期。而正是在这一时期，公民权利的理念也有了扩大。其标志是罗斯福在 1944 年有关联邦状况的演说。他说道：“言论自由、出版自由、宗教自由、陪审团的审判和免于任意逮捕和搜查是我们生命和自由的权利。然而，随着国家的强大，这些权利已被证明不足以保证我们平等地追求幸福。我们已经清醒地意识到这样一个事实：在没有经济安全和独立的情况下，真正的个人自由是不能存在的。”罗斯福的上述讲话具有两个意义上的突破：其一，它突破了传统意义上的个人权利概念，使个人权利概念的外延大大扩展；其二，为了保障个人的权利，政府应该大有作为。了解西方国家个人权利概念的发展对理解政府行政权力的扩张的发展趋势，以及政府社会管理职能增强的趋势都无疑是一把重要的钥匙。

长久以来，西方国家政府行政权力的扩张虽倍受争议，但其发展速度却有增无减。这种状况反映出，随着社会生活复杂化，政府权力扩张具有某种必然性。上一世纪 30 年代经济大萧条在美国发生时，美国人都期望着以摩根为首的华尔街金融巨头们联合起来“救世”，但如果今天仍有人存在这种想法，那一定会被人笑掉大牙。因为在人们心目中，这已经是政府不可推卸的职责的一部分。美国的许多有关政府的教科书总是以一个人们认为似乎浅显的问题开头，“我们为什么需要政府”，而推导出政府对社会生活干预的增多具有合理性的结论，就是要说明政府权力扩张的必然性。《美国大政府的兴起》一书是这一观点的代表作之一，它运用大量的事实和数据，较为深刻地论述了行政权力扩张的历史演变过程，总结出“任何人都不可能再推行那种强有力的经济自由主义思潮，巨大的转向注定

美国大政府的兴起
iv

了一个更具有干涉主义色彩的时代必然来临”的趋势。

然而如果行政权力无限扩大，势必产生历史上出现过的“独裁”和“暴政”，这是美国的开国元勋们所十分忌讳和担忧的。为防止这种情况出现，他们在制定美国宪法时曾绞尽脑汁，竭力使洛克、孟德斯鸠等思想家的分权思想在这个新国度的政治运作中得以实现，创造出一种全新的(广义)政府分权架构——联邦主义(Federalism)。关于这一点，有兴趣的读者不妨翻翻对美国宪法的解释具有参考意义的《联邦党人文集》一书。联邦主义的分权概念所包括的不仅仅是各层级政府内部三大部门之间的分权概念，且包括了联邦政府与州政府之间的分权概念。当然，如今的美国，“州权至上”的思潮已经大大衰落，州政府再也不能像19世纪前半叶那样对联邦政府构成较强制约，但从宪法上讲，这层关系仍然是存在的。因为美国宪法对联邦与州之间的分权所采用的方式是列举联邦政府的权力，而将没有列举的权力由各州保留。这里又产生了另一个具有矛盾的方面。由于美国联邦制度原则上确立了联邦高于州的地位的原则(主要体现在州法律不得与联邦法律相抵触，以及最高法院通过对具体案件的审理和裁定权而衍生出的另一种联邦政府的权力)，故州与联邦之间的从属关系在一定程度上是客观存在的。在后来美国政治制度的历史发展中，联邦政府“默示权力”的获得以及联邦政府通过各种项目对州政府实行“资助”并有权以制裁方式撤回资金，从而使之相对州的地位又有所提升。联邦主义概念中的州与联邦之间的关系如此，其所包括的另一意义——各层级政府内部的分权状况又如何呢？从联邦政府的运作情况看，大体而言，三大部门之间的分权格局仍然是完整的，只不过相对美国建国之初国会权力相对坐大的情况有所变化——行政权力相对其他两个部门的权力而言有了明显的扩张。出于对三大部门传统权力制衡架构失衡的担忧，政界人士和学者频繁地发出“控制官僚”的警告。《控制官僚——制度制约的理论与实践》一书分别从行政权力发展与政治理念的关系、

国会与对行政权力的监督、宪法问题等若干方面论述了对官僚控制制度的若干因素。

公共政策是政治科学中的一个新的边缘领域，对于它的界定，学界的看法莫衷一是。制度学派的学者倾向于从政府不同部门之间的互动关系来研究公共政策的制定与执行过程，而行为主义学派的学者则倾向于在公共政策问题上关注政府活动与各种力量（如政党或公众舆论）之间的相互依赖关系。尽管如此，他们在这一点上是存在共识的：“没有政府的参与和领导就没有公共政策。”由于公共政策所涉及的方面极广，且具有强制性的特点，所以其科学性和相对合理性是保证公共政策执行的有效性的重要环节。随着社会的发展，技术因素在公共政策的制定和执行过程中的作用日益凸现。关于这一点，美国国会专门委员会和小组委员会在立法过程中所发挥的作用就很能说明问题。议员们不可能个个都是精通各项事务的通才，所以，对有关立法的技术因素的考虑就不得不依赖专门技术人才。他们利用自己在某方面的专业技术对立法过程发挥着影响。就立法而言，专业委员会认为在技术上不具有可行性的提案，是无法进入立法程序的。因此，专门委员会主席一职就越来越成为两大政党和国会议员们角力的重点。随着高科技的发展和社会生活的复杂化，立法过程对专业人员的依赖会日益增强，这将为专业人员参与立法提供越来越多的机会。尽管如此，国会中的专业机构的发展还是远远赶不上行政部门专业机构的发展，这也是行政部门在三大部门中处于优越地位的重要原因之一。行政部门由于直接面对广大的社会，它不得不保有比其他两大部门多得多的技术专才，“技术官僚”对公共政策的影响力已经成为不容忽视的问题。《公共政策的制定——程序和原理》一书也对这一问题进行了简明而全面的探讨。

对于美国的总统选举，受过良好教育的中国人对此也不感陌生。但对于美国的整体选举制度来讲，真正了解的人则为数不多。随着中美关系向更宽广的方向发展，各种层次的交往会越来越多，对美

美国大政府的兴起
vi

国整体选举制度了解的要求也会更加迫切，原因很简单，因为各种选举活动的结果会对这种交流产生直接或间接的影响。在过去中美关系对峙的年代，由于意识形态观念的作用，双方对于对方政治制度的描述易于走向极端，即毛病挑得多，合理性肯定得少；而对于各自政治制度存在的合理性没有以理性的眼光去看待。随着双方交往的增多，人们发现各自政治制度的存在和发展均有其内在的原因，偏激性语言明显减少。如今，中国学者对美国选举制度的研究也采取了较为客观的态度，这一点尤其表现在对于选举方式和技术性问题的研究方面。《现代美国政治竞选活动：美国政治中的诽谤、大话和活力》一书运用了大量的史实和现实资料，既论述了美国政治选举的历史和现实中存在的具有消极性问题（如金钱的作用、诽谤、欺骗等），同时也论述了政治选举活动所具有的民主价值（如公民意识的培养等）。最为重要的是，它回答了这样一个问题：“政治竞选活动为什么在现代美国政治中采取了它现在这样一种形式？”这也是该书作者希望通过本书探讨的目的。

客观地讲，尽管我国学界对于公共政策的决策和执行过程以及社会管理问题的研究如火如荼，然而，在实践中，政府官员们却很少劳力费神地为了某一项公共事务决策去遵循书本中所列举的科学方法或专家的意见，除非是一项可能产生重大社会影响或具有重大政治后果的公共政策决策。近年来，有条件的政府部门已经开始就某些公共政策方面的问题研究开展了与高校及学术机构的合作，尽量使决策具有合理性、科学化。这是政府管理走向现代化的一个具有重要意义的步骤。美国与中国的国情不同，两国的社会价值观也存在差异，但《美国公共政策和社会管理研究译丛》中所介绍的决策方式和社会管理的先进手段是值得我们借鉴的。退一步讲，通过对本套丛书的阅读，至少有助于加强我们科学决策的概念，并扩展我们认识问题的思路。

需要在此说明的一点是，本套丛书中个别地方的论述可能带有

某种偏见,这只代表原作者自己的观点,并非译者和出版者的看法。

由于本套丛书为专业书籍,译者囿于复杂专业知识的限制,误译和疏漏之处在所难免,恳请读者批评指正。为便于读者查询原文,本套丛书标明了原文页码。但愿本丛书能为各位读者带来某种启迪。

张定淮

2001年6月,

于深圳大学海滨小区

英文版序言

在关于美国政府发展的著作大量问世之际，我们只有对社会公共领域的各个方面作出最新的探讨，才有可能就其发展的根源和前景进行一种符合历史的、全面的分析。本书试图解决这一课题。

我们相信，这一分析的展开势必会给社会公共领域的研究带来某种新的特征，并对人们在处理这类问题所通常表现出来的那种片面性作出重大弥补。首先，我们想就美国的就业问题建立一个分析模式。这一模式涉及到公共项目和公共政策及它们的根源。这些根源人们可以在以下三个基本的历史潮流中去发现，它们是：私有市场体系的发展，大文化背景下社会 and 思想潮流的变化，以及国际关系的历史。正是由于这些根源所产生的动力才促使人们和他们相关的组织强烈要求政府更多地介入到这些社会事务中来。

为了确立这种动力和导致政府干涉这两者之间的关系，这就要求我们对社会行为的这三个根源其相关的变化作一种连续的考察。而这正是本书的重要宗旨所在。因此，对根源及其回应的综合性解释就成为本书分析的重点。此综合性解释对政府体制发展的深刻根源作出了颇具代表性的说明。

市场的技术发展、经济周期、战争，同时还有公共领域中突发性事件的棘轮效应，我们应对它们作出一种全面的说明，并把它们看作是某种对社会生活起着更大作用，且具有长期影响的因

素。短期的发展纯粹是一种表面现象，只是这种表面现象又的确是某种不可承受的长期经受的压力的表达。

在这一探讨中，为了使分析更具说服力，我们认为，再没有比对 30 年代大萧条时期（我们形成混合经济的十年）所作的考察更明显的例子了。大萧条总体上对私有市场体系中商业企业的人力成本和缺陷作了最本质的说明。实际上，早在本世纪 30 年代之前，这种萧条就已经经常性地发生，比如发生在 19 世纪 70 年代和 90 年代的一些萧条，它们就曾经对人和商业造成过极其严重的影响。但为什么大政府的混合经济就没有在当时产生呢？为什么社会对 19 世纪 90 年代的萧条所作出的反应是如此木然呢？我们认为，这是由于对这类震荡的社会与思想的敌对行为尚未成熟，因为社会对政府的介入要求是之后才相应产生的。

正是严峻的形势和本世纪 30 年代长期的萧条激发了这种需求，并导致了政府干涉的结果。在那个严峻的时期，福利干涉主义和政府对市场体系管理责任的诸多因素在自由放任经济的数十年间播下了种子，并使其蓬勃地生长。没有回头的路可走。经济震荡释放出了许多长期都在起着作用的力量。在 1929 年，无论是政府“官僚”，还是总统“伟人”，都不可能再推行那种强有力的经济自由主义思潮，巨大的转向注定了一个更具干涉主义色彩的时代必然来临。

直到本世纪 30 年代和 40 年代，随着一种对更多基础设施的持续需求，以及对曾经遭受过严重破坏的环境进行改善的强烈呼声，技术的进步，高效的市场体系一直都在孕育着一种福利国家的产生。这种情形也同样发生在其它发达的资本主义国家，只不过在国际发展的舞台上，美国政府扮演了一个特殊的角色。历史上冷战时期的反苏要求给美国式的混合经济赋予了一种独一无二的、长期的和强有力的重要性，而这种混合经济是受到公众舆论

支持的。与其它进步的市场体系相比，军事建设获得了官僚的认同，这就使得在大政府的扩展过程中福利的成分也就必然夹杂其中，尤其是在一个福利国家中有关公共健康方面的内容更是如此。

结果，美国社会并没有像其它国家那样，必然要去面对那种大政府势必要造成全面控制公民的历史局面——至少到冷战结束为止，美国没有遇到这样的困境。接下来的福利社会危机实际上是在 20 世纪这最后十年才发生的。

所有这些观察都要求我们对发展中的公共领域的主要内容作一种全面的审查。在这本关于联邦政府在美国联邦制中促进州政府和地方政府职能发展的书中，我们应该审慎地处理这些内容。在详尽地介绍被人普遍忽略的政府发展的行政管理内容方面，我们下了很大的功夫。这可被视为对瓦格纳法则 (Wagner's Law) 的一种简明的当代表述。

最后，本书提出了一种受到经验和分析支持的假设，即对政府的持续扩张起着关键作用的资源保证了此种扩张的不可逆转性。我们应该首先把对这种不可逆转性的信赖放在行政管理的要素中，而非收支流量中来进行考察。

某些论述公共领域发展的著作涉及到了本书中所提到过的有代表性的观点，只不过我们在这儿所作的分析是对这些观点的一种综合性考察。在这样做的时候，它明显有别于所有不是首先想去解决中间选举理论，就是想去处理官僚体制利维坦假设^① (the bureaucratic Leviathan presumption) 的著作。

①利维坦 (Leviathan)：《圣经·以赛亚书》中象征邪恶的海中巨兽。通常说的利维坦式政体是指具有庞大官僚机构的极权主义国家。——译注

致 谢

在此，我们要特别感谢波特兰州立大学的迈克尔·F·里尔登 (Michael F. Reardon) 校长和大学文科、科学学院的马文·凯泽 (Marvin Kaiser) 院长，因为他们对该项研究以及本书所必需的手稿准备工作给予了大力的支持。另外，经济系系主任海伦·杨森-尼尔 (Helen Youngelson-Neal) 教授对我们给予了长期的鼓励，我们想借此机会对他深表谢忱。

我们尤其感谢经济系办公室的协调员丽塔·斯皮尔斯 (Rita Spears)，因为她对由此计划派生出来的写作任务给予了事无巨细的帮助——以致使她本来就繁忙的办公室工作达到一种无以复加的地步。

本书如果没有波特兰州立大学的通力合作，以及该大学巴哈·杰贝蕾 (Bahar Jaberi) 的不懈努力是不可能完成的。在此，我们对她的感激无以言表。

我们愿把一份特殊的谢意奉献给沃伦·塞缪尔斯 (Warren Samuels)，他对本书作了独到的介绍，对于一本按如此方式来写作，并且采取了一种制度学派风格的书来说，这种介绍是非常必要的。我们殷切希望此书大体上不会令他失望。

此外，我们还要感谢 M. E. 夏普出版公司的理查德·巴特尔 (Richard Bartel)、斯蒂芬·达芬 (Stephen Dalphin)、奥德·西森 (Aud Thiessen)、克里斯廷·弗洛里 (Christine Florie) 和史蒂文·

马丁 (Steven Martin)，因为他们清楚的说明、热情的鼓励、明快的编辑风格、书稿写作中的合作精神，以及对我们并没有按期践约交稿时所表现出来的那份耐心。

目 录

序 言	i
英文版序言	1
致 谢	1
第一章 不干涉主义的衰落	1
第二章 1930~1946 年：混合经济的开端	32
第三章 战后经济与政府的扩张	110
第四章 财政政策与政府的扩张	200
第五章 美国福利国家的兴起	259
第六章 国际影响与美国地位的提升	301
第七章 为什么政府必将继续扩张	325
索引	352

图表目录

- 1.1 政府规模扩大, 20 世纪采购和雇用的比率 (1900 年、1929 年、1959 年、1989 年、1994 年)
- 3.1 联邦税收开支 (以当时美元价格为准)
- 4.1 国民生产总值, 国民生产总值的年度变化和联邦年度收益—增加的开支 (1931 年~1938 年)
- 4.2 二战时实际消费中的通货膨胀缺口数据
- 4.3 战后转变时期国民生产总值及其重要组成部分
- 4.4 个人收入与个人所得税 (1946 年~1950 年)
- 4.5 通货膨胀年率, 至少长达三年通货膨胀逐级上升年中联邦政府支出与收入所占 GNP 的百分点 (1890 年~1994 年)
- 4.6 联邦政府的收入、开支及在 GDP 中的开支比重 (1970 年~1994 年)
- 4.7 卡特与里根政府时期
 预算中的联邦盈余或赤字, 根据 NIPA 和高就业预算调整价格以及利息的影响 (单位: 10 亿美元)
- 4.8 GNP/GDP 年增长率, 政府采购与私人固定资产投资 (%)
- 4.9 联邦、州、地方税收占 GNP 的百分点
- 4.10 联邦政府规模的测量 (%)
- 4.11 公历年中的财政年时段
- 5.1 列入政府计划的社会福利开支 (百万美元)
- 5.2 实际的“济贫法”家庭经济情况调查开支
- 5.3 主要的政府家庭经济调查, 收入扶持开支 [选入年: 1950 年~1991 年 (按当时美元价格)]