

中国社会科学基金“九五”重点项目

美英现代社会调控机制

——历史实践的若干研究

吴必康 主编

人 民 出 版 社

责任编辑:王一禾

装帧设计:曹 春

版式设计:程凤琴

图书在版编目(CIP)数据

美英现代社会调控机制:历史实践的若干研究/吴必康主编.
—北京:人民出版社,2002.8

ISBN 7-01-003595-4

I. 美… II. 吴… III. 组织机构-体制-研究-英、美
IV. D523.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 009484 号

美英现代社会调控机制

MEI YING XIANDAI SHEHUI TIAOKONG JIZHI

——历史实践的若干研究

吴必康 主编

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

新华出版社印刷厂印刷 新华书店经销

2002 年 8 月第 1 版 2002 年 8 月北京第 1 次印刷

开本:850 毫米×1168 毫米 1/32 印张:12.125

字数:289 千字 印数:1-3,000 册

ISBN 7-01-003595-4/C·99 定价:21.00 元

本书撰写者：

吴必康(导论、第一、二、八、九章、结语)

徐再荣(第三、五章)

姜南(第四章)

谢闻歌(第六章)

孟庆龙(第七章)

全书由吴必康主编和统稿。

责任编辑 王一禾
封面设计 曹 春
版式设计 程凤琴

前 言

每个社会都存在各种矛盾冲突,同时为了维持社会正常运行,也都有某种调节社会关系和控制社会矛盾的调控机制。尤其是统治阶级开发利用社会调控机制,用以维护统治权益和履行国家职能。从这种调控角度看,社会历史的发展过程可以视为一种调控过程。

19世纪后期以降,美英两国的资本主义社会经历了重大的社会冲突和变革调整,然后在20世纪后期出现了相对平稳的发展。“如果说进入20世纪特别是二战以后,资本主义世界出现了新的变化,那么自我调节就是这种变化的内在动因。从资本主义实际出发,弄清楚其自我调节的来龙去脉及其实质,不但是深入认识资本主义发展进程的需要,也是正确把握人类社会发展规律、坚定建设有中国特色社会主义信心的重要思想前提。”^① 本书的研究主题就是探讨美英两国这种“自我调节”的社会调控机制。

在对美英资本主义的研究中,若深入研究其发展与矛盾、其繁荣与危机的实际关系,就需要对其社会调控机制作出相应的历史考察。本书基本内容一是探讨了19世纪末期以来英美现代社会调控机制的基本历史发展过程,二是分别探讨了英美政府在一些重要领域中的调控政策的发展演变;而且是着重于统治阶级在社

^① 《资本主义的自我调节及其局限性——三论资本主义发展的历史进程》,载《求是》,2001年第5期。

会矛盾和危机中维护统治权益的具体实践活动。实际上,社会调控机制的发展,就是统治阶级进行统治的历史实践进程。

从“矛盾”与“调控”的角度看,美英资本主义社会及其种种矛盾,在 20 世纪前期时常处于“失控”状态,如 30 年代经济大危机,资本主义制度的生存有问号;在 20 世纪后期处于相对稳定的“有控”状态,不是没有矛盾和危机,而是矛盾危机得到相对的调节控制。在这种从“失控”到“有控”状态的历史变化中,美英统治阶级在不断的社会矛盾压力下,逐渐扩大和深化国家的各种职能和政策,形成了一个有综合效应的社会调控系统,力图把社会矛盾控制在资本主义秩序范围内。百年来,美英社会调控机制维护资产阶级统治权益的根本目的没有变化,但维护的手段方式和国家的调控功能出现了不少变化,趋于系统化和精巧完备。

在本书写作过程中,我们得到中国社会科学院世界历史研究所的领导和老师们热情帮助和指导。他们是张椿年研究员、程西筠研究员、廖学盛研究员,所长武寅研究员和于沛研究员,以及朱希淦研究员、黄柯可研究员等,谨此深表谢意。同时,对出版本书的人民出版社和编辑同志们表示真心感谢。中国社会科学基金对我国社会科学事业发挥了重大推进作用,本书作者有幸得到该基金的赞助,特此鸣谢。

相对于美英现代社会调控机制这个内容广泛复杂的研究对象,本书仅是初步研究之作和引玉之砖,仍有许多问题未及展开探讨,而且,限于我们的水平和研究条件,难免疏漏谬误,敬请专家和读者教正。

目 录

(1)	前言
(1)	导论
(2)	第一节 指导思想和调控概念
(8)	第二节 国外有关研究概况
(18)	第三节 国内有关研究概况
(25)	第四节 本书的探讨
(30)	第一章 从局部调控到全局调控
(30)	第一节 社会变革与调控问题
(36)	第二节 局部性调控阶段
(47)	第三节 紧急调控时期与全局性调控
(62)	第二章 从全局调控到调整完善
(62)	第一节 二战后全局性调控的发展
(84)	第二节 调整完善阶段
(102)	第三节 理论和特点
(114)	第三章 美国市场经济与政府调控

(115)	第一节 市场失灵与政府调控
(120)	第二节 政府调控的主要发展
(130)	第三节 调控改革
(147)	第四章 英国:从惩贫到福利调控
(147)	第一节 从济贫法到初建社会保险体系
(155)	第二节 福利国家与福利调控
(162)	第三节 福利制度的改革
(173)	第四节 福利制度的调控作用
(181)	第五章 美国:现代贫困问题的调控
(184)	第一节 “贫困的发现”与政府调控
(199)	第二节 福利制度调控的困境和负面效应
(206)	第三节 对贫困问题的再调控
(215)	第六章 现代警察:调控职能及其历史演变

(216)	第一节 现代警察的本质及其调控 职能的形成
(224)	第二节 现代警察的确立和调控职 能的表现
(235)	第三节 现代警察调控职能的历史 演变
(247)	第四节 警察腐败问题及控制
(255)	第七章 国家安全:美国的两次“红 色恐慌”
(256)	第一节 国家安全和美国的安全观
(261)	第二节 “红色恐慌”
(273)	第三节 麦卡锡主义
(287)	第八章 高等教育大众化及其社会 调控作用
(288)	第一节 大众化发展趋势和特点
(294)	第二节 思想和政策
(308)	第三节 大众化的调控作用

(327) 第九章 社会科学研究与国家的调控

(328) 第一节 社会科学研究与社会发展

(332) 第二节 有关认识与早期发展

(344) 第三节 政府的开发利用

(355) 第四节 基本的结构、问题与特点

(366) 结 语

(371) 主要参考书目

导 论

人与人的关系和人与自然界的关系是人类社会中的两大基本关系。人类社会的发展和矛盾,无论是精神的还是物质的,均围绕这两大关系展开。自古以来,人类在这两大基本关系所具有的矛盾冲突中,不断地调节控制自己的社会关系和社会行为,从而谋生存求发展。这些社会实践活动,构成了人类历史的发展进程。其中,每一个历史发展阶段和每一个社会,又都有着自己独特的矛盾冲突和调节控制的内容。

人类社会中的矛盾冲突和调节控制互相对立又互相联系,构成历史发展中不可分离的两个重要方面。历史研究应从唯物史观出发,既要研究矛盾方面,也要分析调控方面,两者不可偏废。调控机制的发展集中地反映出一个社会的历史演化进程和兴衰之变,应是历史研究的一个重要对象,兼具学术和现实意义。研究社会调控机制的历史演变,在学术上为观察和分析社会发展提供了一个独特的研究视角,可由此深化历史研究,推出新的研究成果,也在现实中有史鉴的意义,从而丰富社会发展和国家政策所依托的知识基础。

资本主义社会的生存发展及其矛盾冲突,也必然地伴随有相应的调控机制。在对资本主义和西方国家的研究中,若深入地论述和分析其发展与矛盾、其繁荣与危机的关系,就需要相应地研究资本主义本身的调节控制。美英两国是资本主义的典型国家。本书以 19 世纪末期以来的美英现代社会调控机制及其历史发展为

研究对象,力求从唯物史观出发,为推进这一研究作一些有限的探讨。

第一节 指导思想和调控概念

自有国家以来,国家的调节控制在人与人和人与自然界的两大基本关系中一直具有重大作用。然而,这些作用是人类社会现实中一个最复杂和最有问题的问题,也是历史学中一个无疑具有重大意义而又众说纷纭的研究对象。

一、国家是“把冲突保持在‘秩序’的范围以内”的力量

1. 在国家问题的诸多研究和学说中,马克思主义独树一帜,作出了科学的探讨和论证。恩格斯在《家庭、私有制和国家的起源》中指出:“国家决不是从外部强加于社会的一种力量。……国家是社会在一定发展阶段上的产物;国家是承认:这个社会陷入了不可解决的自我矛盾,分裂为不可调和的对立面而又无力摆脱这些对立面。而为了使这些对立面,这些经济利益互相冲突的阶级,不致在无谓的斗争中把自己和社会消灭,就需要有一种表面上凌驾于社会之上的力量,这种力量应当缓和冲突,把冲突保持在‘秩序’的范围以内;这种从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会相异化的力量,就是国家。”^①

“由于国家是从控制阶级对立的需要中产生的,由于它同时又是在这些阶级的冲突中产生的,所以,它照例是最强大的、在经济

^① 《马克思恩格斯选集》第4卷,人民出版社,1995年版,第170页。

上占统治地位的阶级的国家,这个阶级借助于国家而在政治上也成为占统治地位的阶级,因而获得了镇压和剥削被压迫阶级的新手段。……现代的代议制的国家是资本剥削雇佣劳动的工具。但也例外地有这样的时期,那时互相斗争的各阶级达到了这样势均力敌的地步,以致国家权力作为表面上的调停人而暂时得到了对于两个阶级的某种独立性。”^①

恩格斯的这些著名论述,简明扼要地说明了国家的产生原因、基本作用和阶级性质,是马克思主义国家学说的一个经典表述。从恩格斯的这一简要而内容丰富的论述中,可以看到,国家在社会陷入矛盾,分裂为不可调和的对立面和经济利益互相冲突的阶级时出现,发挥了两个基本作用:(1)作为统治阶级的工具,“镇压和剥削被压迫阶级”;(2)“缓和冲突,把冲突保持在‘秩序’的范围以内”,“控制阶级对立”。恩格斯还指明资本主义的国家是资本剥削劳动的工具,在一定的条件下,国家还是“表面上的调停人”。恩格斯的这些关于资本主义国家及其兼具“镇压与剥削”和“调停与缓和”两种基本作用的精辟论述,是本书研究美英两国的现代社会调控机制所遵循的基本指导思想。

2. 马克思主义关于经济基础和上层建筑的基本观点,对研究社会调控机制具有重要的理论指导意义。在马克思主义看来,每一种社会形态都是经济基础与上层建筑具体的历史的辩证统一。作为社会生产关系总和的经济基础,决定着由政治、法律、道德等观念及其相应的制度所组成的上层建筑。上层建筑反映经济基础。当经济基础变革时,上层建筑也将随之变化。另一方面,上层建筑对经济基础又有反作用,或是促进和维护,或是阻碍和破坏。生产关系必须适应生产力的发展。

^① 《马克思恩格斯选集》第4卷,人民出版社,1995年版,第172页。

因此,一个社会的调控机制,反映着经济基础与上层建筑的这些关系。它也是社会的上层建筑对经济基础的“反作用”的表现。美英两国的现代社会调控机制及其发展变化,实际上就是反映了资本主义社会的经济基础和上层建筑的这些相互关系。

早在1848年发表的《共产党宣言》中,马克思和恩格斯揭示了资本主义社会的内在矛盾、发展规律和必然的历史命运,同时也对资产阶级保存资本主义社会的企图作出了科学论述:“资产阶级除非对生产工具,从而对生产关系,从而对全部社会关系不断地进行革命,否则就不能生存下去。……生产的不断变革,一切社会状况不停的动荡,永远的不安定和变动,这就是资产阶级时代不同于过去一切时代的地方。”他们还针对“资产阶级的社会主义”,指出“资产阶级中的一部分”,其中包括了形形色色的改良家,“想要消除社会的弊病,以便保障资产阶级社会的生存”;“社会主义的资产者愿意要现代社会的生存条件,但是不要由这些条件必然产生的斗争和危险。他们愿意要现存的社会,但是不要那些使这个社会革命化和瓦解的因素”。^①

《共产党宣言》作出的这些论述,先于本书所论述的美英现代社会调控机制,却深刻地指出了资产阶级为了生存下去就需要对生产关系和社会关系进行不断调整的“革命”;其原因在于资本主义时代中社会的不断“动荡”和“不安定”;而且,“资产阶级的社会主义”改良,是企图消除社会弊病和避免危及资本主义存在的“斗争和危险”以及“那些使这个社会革命化和瓦解的因素”,目的是“保障资产阶级社会的生存”。马克思和恩格斯上述的科学的理论分析,对于探讨美英现代社会调控机制产生和发展的原因、目的和

^① 《马克思恩格斯选集》第1卷,人民出版社,1995年版,第275、301—302页。

阶级性质,提供了研究思想的指南。

二、调控概念和调控机制

1. 每个社会都有自身的各种矛盾,为求取社会的存在、稳定和发展,就需要有调控措施“把冲突保持在‘秩序’的范围以内”。因此,在一定的社会制度及其阶级本质的制约下,调控意味着调节社会关系和控制社会矛盾,维系社会的存在和稳定发展,维护统治阶级的权益。这就是本书中“社会调控”一词的基本定义。

在抽象意义上,国家对社会的调控是遵照一定的目标和原则,运用国家的干预权力调节人与人、人与自然的两大基本关系和控制社会的矛盾,使人们的行为规范化,社会活动有序化,由此引导乃至控制社会的发展方向,实现社会的稳定发展。调控社会关系和社会矛盾,是一切国家最重要的基本功能。

在具体意义上,这种调控在实际的社会历史环境中显然具有更为复杂的内容,构成一种系统化的调控机制。

首先,从历史实践活动来看,它是政府及其政策和法律等对社会、政治、经济和文化的变化的制衡反应,将国家的各种“镇压”、“缓和冲突”和“调停人”等功能联为一个调控整体。它运用国家的权威和包括强制力量在内的各种手段,通过国家机器和其他社会机构,对具体的社会关系和社会矛盾施以各种政策和其他措施,共同构成一种把冲突保持在“秩序”的范围以内的政策系统和组织结构,即调控机制。它成为国家进行统治的实际运作系统。还应看到,国家调控手段的运用不是没有限度的。

第二,调控机制有着一个在社会矛盾中产生、发展、调整、成熟,包括变革、衰落甚至崩溃瓦解,以及有关思想理论的演变等所

组成的历史发展过程。这无疑是一个长期和复杂的历史进程。调控机制并不是某个单独领域内的一种政策,而是众多领域中各种政策和组织结构的综合性系统。这个系统本身的形成发展和成熟,各部分之间的协调配合,不得不是一个在复杂的社会实践中反复经历成败得失的演化过程。在此过程中,调控机制本身的内容也是不断变化的。

第三,国家的阶级性质必然使调控机制具有相应的政治性质,总是在实际上无可争议地首先服务于统治阶级的利益,有着具体的阶级内容,规定着调控的目的、思想、方式和手段的使用等。

第四,调控机制体现着政府驾驭社会经济发展和控制矛盾的能力强弱和成熟水平,直接关系到统治的稳固和社会的稳定。而这种能力的发展和成熟的程度,受到政府本身的和外部社会条件的诸多因素的制约。

调控机制是维持社会和经济正常运行发展和制约社会矛盾的重要控制系统。调控机制紊乱失灵乃至瓦解的严重后果就是社会动荡。实际上,调控机制就是一种统治机制。

2. 20 世纪是西方资本主义发展中各种矛盾最为复杂多变的历史阶段,也是资本主义的现代社会调控机制出现重大演化的历史时期。英美两国无疑是典型。

19 世纪末期,英美先后完成了工业革命,完全进入了一个全面发展起来的现代社会,新的社会关系和社会矛盾充分显现出来,旧有的调控机制逐渐失灵,需要建立能够长久适合这种现代社会的新型调控机制,即本书所言的现代社会调控机制。无疑,这种调控机制的根本目的是在现代社会历史条件下继续维护资本主义社会制度和统治阶级的权益。这种调控机制是统治阶级力图在重重矛盾中维护其统治权益和资本主义社会稳定的关键机制。不过,英美现代社会调控机制有百年之久的曲折发展,经历许多失调和

危机,一直在探索如何有效地调节资本主义的社会关系和控制社会矛盾。其中一个基本发展趋势是逐渐强化和在调整中优化国家干预。英美现代国家对社会矛盾和社会关系的调控,作为常见的历史事实,一直是兼具“镇压与剥削”、“缓和与调停”的两种基本作用。这两种作用实际上是资本主义统治中调控的两个基本方面,彼此联系,相辅相成。正所谓“文武之道,一张一弛”。

百余年来,从国家权力的目的这个核心问题和手段变化来看,英美资本主义政权的根本目的——在政治上维护资产阶级的统治地位和在经济上维护资本的利润——没有变化;但是,维护这些权益的统治手段方式和国家机器的调控功能出现不少重大变革。在这一错综复杂的历史发展过程中,英美统治阶级逐渐增强调控能力,丰富调控手段,建立健全适应现代资本主义发展需要的调控机制,力图摆脱不断而来的新的矛盾危机。

英美的社会矛盾,其中既包括无产阶级和资产阶级的矛盾斗争,也包括资产阶级内部的矛盾冲突,以及社会其他阶级阶层的利益冲突,等等。社会矛盾,归根结底是利益矛盾。它也是迫使英美统治阶级构筑现代社会调控机制的一种巨大压力。根据上文中所引恩格斯的国家学说观点,英美资本主义社会陷入了自我矛盾,分裂为不可调和的对立面而又无力摆脱这些对立面;为了求取资本主义社会的生存发展和维护统治阶级权益,资产阶级政府就不得不利用国家权力去镇压、缓和、调停,从而形成和发展自己的调控机制,把冲突保持在资本主义“秩序”的范围以内。

3. 资本主义调控机制发展的首要内因,是一个表面上简单却是具有决定性的无形经济因素:资本需要不断追求更大的利润。这个简单的追求,是资本主义万变不离其宗的根本目的,是主导资本主义社会、经济和政治发展变化的核心。

资本追求利润,在经济上和政治上都对调控机制有着简单而