

论英国政府管理职能的演变

丁 士 松

本文通过系统考察英国政府管理职能的演变历程,指出,伴随着商品经济自低级向高级形式的发展,英国政府的管理职能不断强化,这是英国政府职能发展的总趋势。然而,这种强化只有在特定的范围与相应的限度内进行,才能促进经济的发展。另外,政府管理职能的强化也仅仅是从相对意义而言的,在该职能总体强化的过程中,并不排斥在特定条件下一定程度的弱化。

英国是一个老牌资本主义国家,其资本主义制度自确立至今已有3个世纪。在英帝国兴衰变迁的漫长历程中,伴随着商品经济自低级向高级形式的发展,英国资产阶级政府的管理职能也经历了由弱到强的逐步演变。本文拟就英国政府管理职能的演变历程及其发展趋势进行初步探讨。

一、英国政府管理职能的演变历程

自17世纪末至今,英国社会一直是在渐进中前进的,这一历史特点决定了近现代英国政府管理职能的演变也经历了一个渐进的过程。根据各个时期的特点,可将其职能演变历程划分为如下三个阶段:

(一) 政府管理职能形成时期(17世纪末至19世纪70年代)

这时期是英国资本主义生产方式的确立和初步发展时期,政府仅仅充当“守夜人”角色,从资本主义生产方式的外部为经济发展创造安定的环境和稳定的秩序。其阶级压迫职能十分突出,管理职能非常简单。

自17世纪末至18世纪末,与资本原始积累和工业革命的进程相适应,英国政府经济管理职能的最主要内容是推行贸易保护主义政策,保护本国工商业的发展。政府一方面保护关税,取消本国商品的出口关税,对外国商品的进口征收高额关税,甚至直接发布禁令,严禁外国商品的进口。另一方面,为保护商业的发展,英国政府于1651年颁布了“航海条例”,据此,所有外国生产的商品和谷物,必须由英国船员驾驶的英国船只运输,方可在英国及其殖民地进口。另外,政府通过颁发特许状等形式,建立了东印度公司等一系列贸易垄断公司,以垄断对外贸易。这时期的英国政府除承担上述经济职能外,还承担有“济贫”职责。早在17世纪60年代,伦敦等市镇政府即专门设立了贫民习艺所,以收容贫民。自1782年起,根据《吉尔伯特法》,地方政府习艺所仅收容贫困的年老体弱者及孤儿,身强力壮的贫民则由各地教区负责提供“院外救济”。

19世纪30年代,工业革命的胜利完成使英国变成为“世界工厂”,客观上要求政府放弃贸易保护政策。于是,从30年代开始英国政府相继废除了外国商品的各種进口税和“航海条例”,取消了东印度公司等贸易垄断公司的垄断权,使英国政府的经济管理职能变得十分简单,其核心内容就是征收所得税等国内直接税。

19世纪30年代以后,英国政府社会管理职能的最主要内容仍为“济贫”。不过,自1834年新《济贫法》颁布并实施以来,其规模更为狭小。因为,新《济贫法》严禁院外救济。

(二) 政府管理职能由弱到强的过渡时期(19世纪70年代至第二次世界大战结束)

这时期是自由竞争向垄断经济的过渡时期,英国政府的管理职能也相应经历了由弱到强的转换历程。

19世纪末20世纪初,英国私人垄断经济迅速发展,它在世界上的工业垄断地位则逐渐丧失,客观上要求政府重新实行贸易保护政策。然而,20世纪初的自由党政府却顽固地推行自由贸易政策,故政府管理职能仍然十分简单。第一次世界大战爆发后,英国政府曾对经济进行了战时统制,但战后又立即废除了这种统制。

与上述经济管理职能不同,19世纪末20世纪初,英国政府的社会管理职能迅速加强。在工人运动高涨与社会改革舆论的压力之下,这时期的英国政府开始广泛介入贫困、疾病和失业等社会问题,从而使以前主要由慈善机构和群众性互助互济组织所承担的职责逐步转化为政府的职责。20世纪初,自由党政府相继通过了教育法、养老金法、国民保险法等一系列社会立法。据此,英国政府开始为年龄70岁以上的老人提供养老金,并对所有工资收入者提供医疗保险,且对七个行业的工人提供失业保险。

20世纪30年代,在一场空前规模的经济危机的冲击之下,伴随着凯恩斯主义的诞生,英国政府的经济管理职能迅速加强。英国政府一方面加强贸易保护,对所有输入英国市场的外国商品均依法征收其价值10%至33%的关税。另一方面又开始了国有化的进程,1930年皇家运输委员会将铁路收归国有。为应付经济危机,这时期的英国国家政权与垄断资本开始直接结合,这种结合到第二次世界大战期间得到了空前的加强。“二战”期间,邱吉尔联合政府对全国经济进行全面统制,全国所有的生产、贸易、原料、资本、工资与物价均由政府直接控制,当时英国国内89%的制造业都在为政府订货生产。

30年代大危机的爆发,使失业问题更加严重,政府不得不强化社会管理职能,相继颁布了教育改革法、失业保险法等法律,进一步扩大失业保险的范围,而且实行小学免费制,并由中央政府拨款资助住房建筑。

(三) 政府管理职能不断强化时期(第二次世界大战结束至今)

这时期是国家垄断资本主义迅速发展时期,伴随着生产力的飞速发展,英国政府的管理职能不断强化,其内容包括如下两项:

1. 社会管理职能

第二次世界大战结束后,在遍及世界的革命高潮的影响下,英国工人阶级的阶级觉悟不断提高,革命情绪普遍高涨。艾德礼领导的工党政府为了巩固资产阶级统治,缓和阶级矛盾,进行了一系列社会改革,相继制订了国民保险法、国民救济法等社会立法,从而使英国变成为“福利国家”,由政府承担起全体人民“从生到死”的所有职责。政府向全民提供养老金、失业救济、免费医疗、补充救济、家庭收入补助、婴儿出生补贴、子女津贴、产妇津贴、寡妇、残废者、低收入者和老年人医疗、食品、交通等方面的优待。

“福利国家”的建立使得英国政府的社会管理职能得以空前强化。1951年,工党下台,此后保守党与工党轮流执政,政府社会管理职能的范围时有变化,但基本结构及内容均未改变。

2. 经济管理职能

第二次世界大战以后,尤其是自50年代开始,生产力的飞速发展,导致了国家垄断资本主义成为社会资本再生产过程中的一种经常性需要,在英国以多种形式发展起来,并达到空前的规模。与此相应,自“二战”结束至70年代末,英国政府的经济管理职能迅速强化。这种日益强化的经济职能主要包括三项内容:

(1) 控制。第二次世界大战结束后,英国政府对经济的宏观控制主要表现在两个方面:其一是对国营企业的控制。1945年以来,英国政府相继通过了煤炭工业国有化法、民用航空法等一系列国有化法令,先后将电力、煤气、钢铁、航空、铁路等部门收归国有。至1979年,英国国有企业的生产总值占全国的11.8%^①。这些国有企业绝大部分采用“公法人”的组织形式,政府相应的主管部门并不直接管理企业的具体生产经营活动,但可进行人事、财政、物价及决策控制。其二是对私营企业的控制。“二战”结束后,英国政府一方面通过实施《公司法》等经济法规,对企业进行法律监督。另一方面又进行价格与质量控制。英国政府对食品、能源及公用事业方面的价格规定明确的定价标准,而且对食品、药品及出口商品的质量进行严格检查。

(2) 调节。战后的英国政府主要通过三种方式对私人企业的经济活动进行宏观调节:首先是计划调节。

政府通过制订经济计划，引导企业按计划的要求去安排生产。1961年，英国中央政府成立了“全国经济发展委员会”，专门负责全国的计划化工作。其次是财政调节。战后以来，英国政府长期运用扩张性财政政策来调节经济，此类调节主要包括政府直接投资、政府提供补助金与减免税等内容。政府投资主要用于为科学研究与基本建设提供资金。政府补助金的受用对象主要是地方当局与私人企业。战后以来，英国政府为私人企业提供的补助金不断增加，1948年，这类补助金仅573百万英镑，至1975年则达3702百万英镑^②。第三是金融调节。1946年《英格兰银行法》通过并实施后，英格兰银行由独立的银行界领袖变为英国中央政府的附属机构。该行主要通过控制利息率和“公开市场活动”等方式来行使金融调节职能。

(3) 服务。战后以来，英国政府为私人企业提供了一系列服务，此服务职能主要包括信息、科研、保险与基础设施服务等内容。战后的英国政府不惜付出40亿英镑的赔偿费，将铁路、电力、煤炭等基础设施部门收归国有，然后通过这些国有企业向私人企业提供廉价的电力、原料及低廉的运输服务。

自70年代末至今，执政的保守党对战后日益膨胀的管理职能进行了大规模的调整与改革。其改革措施主要包括削减政府的公共开支、实行国有企业的私有化以及紧缩信贷并严格控制货币供应量增长率等内容。

二、英国政府管理职能的发展趋势

政府管理职能并非一成不变，它始终根据不同时期社会历史条件的发展而发展，根据不同阶段政治经济形势的变化而变化。但这种变化并非盲目无序地进行的，而是体现着职能发展的总趋势。英国政府管理职能的历史演变即深刻地揭示出商品经济条件下英国资产阶级政府管理职能发展的总体趋势：伴随着商品经济自低级向高级阶段的发展，政府的管理职能日益强化。该强化趋势主要表现在以下两个方面：

第一，政府社会管理职能的范围日益扩大

英国政府社会管理职能的强化趋势体现在该职能服务对象的扩大及内容的增加上。

首先，从社会管理职能服务的对象看。第二次世界大战以前，英国政府行使社会管理职能时严格遵循“选择性”原则，其服务对象仅为那些无力维持最低生活的穷人，数量极少。1860年，受政府救济的贫民总数仅占总人口的3.3%。20世纪初，由于英国工人阶级的斗争，经过自由党执政期间的一系列社会改革，政府社会职能服务对象的范围扩大，社会福利开始包括部分身体健康、且有能力维持自己生活的公民，但限制仍很严格。如1908年《老年人年金法》通过后，政府开始为老年人提供年金，但享受年金的老人必须是年龄70岁以上、未接受“济贫法”救济、没有坐过牢的公民。第二次世界大战以后，英国政府社会管理职能的行使开始遵循“普遍性”原则，从而使该职能服务的对象扩及“全民”。所有公民只要达到一定年龄（男65岁、女60岁）均可依法领取养老金，而且全体人民一律实行免费医疗。

其次，从社会管理职能的内容看。19世纪，英国政府社会管理职能的内容十分简单，其最主要内容是“济贫”，而对于养老、失业等社会问题则放任不管，完全听由家庭和社会慈善机构及群众性互助组织去自行解决。20世纪初，政府社会管理职能的内容开始增加，英国政府开始承担起解决贫困、疾病、失业、养老、教育等社会问题的职责。但这时期英国政府社会职能的范围仍然有限。如1911年通过的《国民保险法》仅仅规定对就业情况波动较大的工程建筑业、造船业、铸铁业等七个行业的工人进行失业保险，其它行业的工人则无法享受此项保险。第二次世界大战以后，英国政府社会管理职能的范围扩大到全体人民生活的所有必需方面，政府将所有公民生活的各个方面均一概包揽。

再次，从政府的社会福利开支看。19世纪，英国中央政府对于“济贫”未付分文，十分简单的社会管理职能全由地方政府去承担。20世纪初，英国中央政府的财政预算中开始增加社会福利开支一项，且此项开支逐年增加。1908年至1909年，英国政府用于济贫、教育、卫生等方面的社会福利支出达6000万英镑（而1827年，英国中央政府的所有财政开支也仅5600万英镑）。至1914年，中央政府开支中仅发放养老金一项就达8200万英镑。第二次世界大战后，英国政府的社会福利开支迅速增加。自1953年至1973年的20年间，政府的社会支出增加了1.5倍，由57亿英镑增至146亿英镑^③。

第二, 政府经济管理职能的程度不断提高

19世纪, 英国国民经济中占主导地位的是分散的私人经济, 分散的中小工商业资本要得以发展必须通过自由竞争。在自由竞争的经济形式下, 生产的总过程由市场机制自发调节, 个别企业的有组织性与整个社会生产的无政府状态的基本矛盾通过价值规律的自发作用不断予以调整。因此, 整个国民经济的运行完全可以通过平等竞争, 通过资本家对平均利润的追逐以及资本的自由流动来达到大致的协调和相对的均衡。这样, 整个社会经济是以竞争和无政府状况而引起的周期性危机来加以调节的。适应这种经济要求, 这时期英国政府对社会经济的干预十分微弱, 其政府经济管理职能内容简单, 程度低下。

19世纪末20世纪初, 私人垄断经济代替了自由竞争经济而成为英国国民经济中占统治地位的经济形式。垄断资本家总是力图凭借其在生产和流通中的垄断地位来维持垄断高价。为此, 垄断资本家必须掌握国家政权, 借助国家机器来制订一系列有利于垄断资本发展的措施, 以垄断国内外市场, 保证攫取垄断利润。因此, 当私人垄断经济占主导地位时, 它必在客观上要求政府承担起保护经济的职能, 以便为垄断经济的发展创造良好的外部环境。这时期的英国政府由于未能及时地承担起这一职能, 阻碍了当时经济的发展。

第一次世界大战以后, 英国开始了自私人垄断资本主义向国家垄断资本主义的逐步过渡。后来, 经过30年代大危机的冲击, 英国国家政权与垄断资本开始直接结合, 从而使国家垄断资本主义变为一种固定的经济形式。这样, 英国政府的经济管理职能在30年代即迅速加强。第二次世界大战期间, 由于战时需要, 英国政府加强了对经济的直接控制, 从而使国家垄断资本主义得以迅速发展。与此相适应, 英国政府的经济管理职能也急剧膨胀。然而, 这一时期的政府经济职能不能不带有由危机与战争所致的临时性和不稳定性的特征。

二战以后, 尤其是自50年代开始, 在以“信息化”、“电子化”为特征的第三次科技革命的推动之下, 英国生产社会化的程度空前提高, 客观上要求政府全面而直接地干预经济。

由于生产力的迅猛发展, 一方面使得生产的规模日趋扩大, 投资的最低限额不断提高。另一方面, 生产力的飞速发展, 又使得各部门、各地区、各企业间相互依赖的程度空前提高, 从而使国内生产乃至全世界生产均形成一个互相联系的有机整体, 这在客观上对社会生产有计划按比例的发展提出了更高的要求。这样, 惟有“总资本家”——国家出面, 方可暂时缓和“猛烈增长着的生产力对它的资本属性的这种反抗”^①, 并对经济进行总体调节。因此, 生产社会化的发展, 已使得政府经济职能的加强成为维护资本主义再生产正常运行的必要条件。而战后英国国有垄断资本的形成以及国营企业的建立, 又为政府加强经济职能提供了物质基础。这样, 战后英国政府的经济管理职能即得以空前强化。

综上所述, 伴随着资本主义商品经济自低级向高级形式的发展, 政府的社会经济管理职能不断强化, 这是英国政府管理职能发展的总趋势。尤其是第二次世界大战以后, 该职能强化到空前的规模与程度。然而, 这种强化仅仅是相对而言的。因为, 自战后至今, 英国政府的经济社会管理职能在总体强化的过程中仍有部分弱化, 此突出体现在70年代末以来保守党政府所进行的一系列旨在弱化政府管理职能的改革上。

自1979年撒切尔夫人领导的保守党上台执政至今, 保守党政府为了充分发挥市场机制的作用, 减少政府对经济社会事务的干预, 主要进行了四项重大改革: 第一, 推行私有化政策, 解除政府对国营企业的控制。自1981年至1990年, 英国政府先后将英国电信公司、英国航空公司等30多家国营大企业部分或全部私有化。英国政府还计划在90年代中期将剩余的国有化企业全部实行私有化。第二, 实行缓和规制(deregulation)政策, 放宽政府对私人企业的限制。保守党政府一方面减少对私人企业的补贴, 将私营企业进一步推向市场。另一方面又在产业贸易部中设立“缓和规制办公室”, 专门负责放宽政府对企业各种限制的工作。第三, 取消政府对外汇、工资、物价的控制。1979年, 英国政府取消了实施40年之久的外汇管制, 后来又取消了“物价委员会”, 并废除了政府对工资的管制。第四, 削减社会福利开支。撒切尔夫人执政以来, 不断削减住房、收入补贴, 减少产妇、死亡津贴, 并取消洗衣与供暖补贴。

保守党政府的上述改革降低了英国政府干预经济事务的程度, 扩大了市场的调节作用。同时缩小了政府管理社会事务的范围, 增加了家庭及社会组织所承担的社会职责。这样, 英国政府所承担的管理职能即呈现一定程度的弱化倾向。但是, 这仅仅是强化过程中的弱化, 并不能改变英国政府管理职能总体强化的趋势。事实上, 自70年代末至今, 英国政府的管理职能(尤其是社会管理职能)仍在继续加强, 这从近10年英国

政府开支的不断增加上得到了明确的反映。据英国下院财政与文官事务委员会的报告统计,英国政府的公共开支在1979年至1983年间增加了6.2%^①。1984年,英国政府的财政支出达1463.42亿英镑,与50年代相比,增长了32.36倍^②。至1992年,英国政府的公共开支占国民生产总值的42%^③。

由此可见,保守党政府尽管对英国政府管理职能的范围及限度进行了较大调整,但并未改变该职能不断强化的总体趋势。如果结合英国政府管理职能演变的整个历程对这种强化趋势进行深入分析的话,可得出一个带有规律性的结论,即政府管理职能有其特定的范围与相应的限度,政府管理职能的强化只有在“合理限度”之内进行,方能促进经济的发展。一旦超越此限度,势必导致该职能的滥用,从而阻碍经济的发展。

19世纪,英国政府依据亚当·斯密的“自由放任”学说,其管理职能始终保持在合理限度之内,促进了商品经济的迅速发展。第二次世界大战以后,在凯恩斯主义指导下,英国政府直接干预经济与社会事务,将英国建成包揽所有公民日常生活一切方面的“福利国家”,从而使英国政府社会管理职能的范围无限扩展,内容无限增加,以至超越了其应有的限度。该职能的滥用加重了国家的财政负担,据英国卫生与社会保险部统计,战后以来,英国每年的福利开支高达500亿英镑。巨额的福利开支必然导致高额的财政赤字,1951年至1986年,英国出现赤字的年份有32年,累计赤字达1209亿英镑,年平均赤字额为34.5亿英镑^④。

战后,尽管英国政府的社会管理职能长期被滥用,但自“二战”结束至60年代末,英国政府的经济管理职能基本上仍在合理限度内行使,故导致了50、60年代的经济高涨。整个50年代英国国内总产值年平均增长2.5%,60年代每年则平均增长3.2%^⑤。当然,这时期,由于英国政府直接管理钢铁、煤炭等大型国有化康采恩的具体生产经营活动,窒息了这些企业的活力,使之成为所有国营公司中亏损最严重的企业。

70年代,英国政府经济管理职能的行使明显超越了其合理限度,这突出体现在政府滥发纸币。自1970年至1979年,英格兰银行的信用发行额由3250百万英镑增至9175百万英镑,从而在短短10年间增长了2倍,而同期英国国内总产值的年平均增长率仅保持在2%左右^⑥。纸币发行的无限增加,必然导致政府经济管理职能的滥用,以至70年代的英国经济陷入“滞胀”困境。整个70年代,英国物价上涨率每年平均增长12.5%。

为了摆脱经济的“滞胀”局面,自70年代末开始,保守党政府依据货币主义的职能学说对此前的政府管理职能进行了一系列调整。不仅降低了经济管理职能的限度,而且缩小了社会管理职能的范围,从而使英国政府的管理职能逐步回归到“适度规模”中来。这样,就摆脱了“滞胀”困境,促进了80年代的经济增长。整个80年代,英国货币供应量的增长率同经济增长率大体相适应,通货膨胀得到明显控制。80年代中期以后的5年内,英国的平均经济增长率高达3.7%^⑦。尽管80年代末90年代初,英国经济出现了衰退局面,但这是受国际经济环境影响的短暂现象。自1992年开始,英国经济开始复苏,并逐步走向繁荣。

注 释

① 《中国青年报》1993年10月26日第7版。

②③ (苏)C. И. 马德佐耶夫斯基等:《英国》,中国社会科学出版社1987年版,第120、130页。

④ 《马克思恩格斯选集》第3卷,人民出版社1972年版,第434页。

⑤ 《世界经济》1985年第9期,第48页。

⑥⑧ 夏永祥、党国印:《英国市场经济体制》,兰州大学出版社1994年版,第98、59页。

⑦ 《现代国际关系》1992年第3期,第47页。

⑨⑩ 《南开经济所季刊》1981年第4期,第40、34页。

⑪ 《国际问题研究》1992年第3期,第24页。

(责任编辑 叶娟丽)

毛泽东成人教育思想初探

刘礼堂

毛泽东成人教育思想是毛泽东思想的一个重要组成部分,是马克思主义的基本理论与中国教育实践相结合的产物,丰富了马列主义教育理论的宝库。毛泽东在长期的革命实践中,身体力行,亲自抓成人教育,为我们留下了不少有关成人教育的宝贵思想。本文通过毛泽东对成人教育方向、任务、学习方法、教学原则等方面的论述,阐述毛泽东在领导中国革命和建设的全部过程中,为了配合全党的政治任务、军事任务及经济任务的完成,把马列主义教育原理运用到中国实际而形成的系统成人教育思想。

毛泽东是伟大的马克思主义者,是伟大的无产阶级革命家、战略家和理论家,同时也是一位伟大的无产阶级教育家。毛泽东成人教育思想是其理论宝库中的重要组成部分,他是在我国各个革命历史时期,根据革命斗争和经济建设的需要,创造性地运用马克思主义的产物,这些教育思想是我们工作在成教战线的同志取之不尽、用之不竭的宝贵财富。笔者从四个方面对毛泽东成人教育思想作些初步探讨,抛砖引玉,以期引起同行更广泛、更深入地学习和研究。

一、成人教育必须为党的总任务服务

成人教育必须为一定社会的政治服务,为党的总任务服务,在这一方面,毛泽东创造性地发展了马克思列宁主义。

马克思、恩格斯指出:“共产党人在教育领域的一个重要组成部分,就是改变社会对教育的影响性质,使教育摆脱剥削阶级影响”^①。列宁在运用历史唯物主义观点考察政治和经济的联系后指出:“政治是经济的集中表现”^②。依据这一观点,他确立了教育对于政治的从属地位。毛泽东不仅维护了马、恩的观点,还在其基础上有所发展。他说:“一定的文化(当作观念形态的文化)是一定的社会政治和经济的反映,又给予伟大的影响和作用于一定社会政治和经济,而经济是基础,政治则是经济的集中表现”^③。毛泽东这里所讲的“文化”是包含“成人教育”在内的,因为文化的传播离不开成人教育。他的这一观点,既肯定了成人教育对政治