

# 美国经验对当前中国社会建设的启示

朱 涛

(北京工业大学社会学系, 北京 100124)

[摘要] 19世纪后期到20世纪中后期是美国具有关键意义的转折时期,在经济迅速发展的同时,出现了贫富差距悬殊、秩序紊乱等社会危机,但美国在这段转折时期历经“进步运动”、“新政”和“伟大社会”为代表的三次社会改革运动,反垄断、保福利、扩民权成为美国推动社会建设与发展、促进社会和谐的重要历史经验。

[关键词] 社会建设; 进步运动; 新政; 伟大社会

[中图分类号] C911 [文献标识码] A [文章编号] 1008-9314(2012)03-0049-05

19世纪后期到20世纪中后期是美国具有关键意义的转折时期,在这近百年的时间里,美国经历了经济的迅速发展,同时也出现了贫富差距悬殊、秩序紊乱等社会危机,但美国在这个转折时期及时进行了社会体制改革,加强社会建设,较好地化解了社会危机,使社会发展适应了工业化进程。<sup>[1]</sup>美国这一时期的发展经验,给当前正处于矛盾凸显期的中国社会提供了可资借鉴的宝贵经验。

## 一、世纪之交的美国

19世纪后期,美国作为一个经济大国从西半球崛起,工业化、城市化迅速发展,国民财富急剧增多,社会发展面临空前的转型。1884年,美国工业产值超过农业产值,成为工业国;到1894年,美国工业总产值超过英国,跃居世界之冠。1860年至1910年,美国城市人口由占全国总人口的19.8%上升到45.5%;国民财富总值也从1850年的70亿美元增加到1900年的880亿美元。<sup>①</sup>美国经济在1893年已居世界第一,

但是工业化给美国社会带来丰富物质财富的同时,并没有消除社会贫困等不和谐现象,反而出现物质丰富与社会和谐间的“二律背反”,即经济高速增长的同时,社会矛盾大量凸显,引起民众不满和社会骚动。这突出表现在:

首先,垄断组织迅速膨胀增多。当时美国的工商界和金融界兼并狂潮风起云涌,到1899年美国有垄断组织185个,资本总额30亿美元,占全国制造业资本的1/3,如全国铁路网已被六大垄断公司控制。垄断组织垄断生产和销售,使大批中小企业被吞并或破产,广大消费者也难逃被其奴役的厄运,经济运行机制遭破坏,经济活动陷入无序状态。<sup>[2]</sup>

其次,社会分配不公和贫困问题突出。进入垄断阶段后,据查理斯·B·斯布尔在1896年的统计,1%的美国人占有近一半的国家财富;12%的美国人拥有近90%的国家财富。<sup>[3]</sup>与此形成鲜明对照的是广大工

① 本文所引数据如不另加注均整理自帕特南《独自打保龄球》,北京大学出版社,2011年版。

[收稿日期] 2012-04-10

[基金项目] 北京工业大学人文社科基金

[作者简介] 朱涛,北京工业大学社会学系讲师,博士。

人、农民、移民和黑人却日益陷入贫困的深渊，如1890年纽约市就有50万居民住在贫民窟。

最后，工农贫困化直接引发社会骚动和阶级冲突。19世纪后期，美国工人运动进入高潮，罢工潮此起彼伏，如1886年“五一”运动、1892年荷姆斯特德钢铁工人大罢工、1894年铁路工人大罢工。工人们多次试图成立工会，但成立工会的努力被暴力和周期性的镇压所遏制，劳工在市场中的权利受到严重破坏。<sup>[4]</sup>在这一时期，还爆发了美国历史上最大的一次农民运动——“人民党”运动，农场主同垄断资本在铁路运输、资本来源、市场价格和土地所有权方面展开了激烈斗争。

可见19世纪后期的美国，经济财富的巨大增长并未使社会变得稳定和谐，反而成为美国历史上冲突最突出的时期。但是美国人相信社会弊病可以通过改革加以克服，重建社会和谐的历史使命被提了出来。在促进社会和谐的历史进程中，美国经历了三次极富转折意义的社会改革运动：第一次是在以西奥多·罗斯福总统的改革为象征的“进步运动”时期；第二次是在富兰克林·罗斯福主持的“新政”时期；第三次则是约翰逊总统时期的“伟大社会”改革。

## 二、“进步运动”

1900—1917年间是美国社会的“进步运动”时期。“进步运动”同时在联邦、州和市三级展开，是一场以中产阶级为主体、有社会各阶层参与的改革运动，目的在于消除美国从自由资本主义过渡到垄断资本主义所引起的种种社会弊端，重建经济秩序和社会价值体系。从政治领域的争取妇女选举权、市政改革到经济领域的反垄断运动，从救济穷人和改善工人待遇的社会正义运动到自然资源保护，“进步运动”的范围囊括了社会生活的各个方面，影响深远，而其中反垄断起到了关键作用。

20世纪初，西奥多·罗斯福总统（1901—1908年）与伍德罗·威尔逊总统（1913—1920年）发动“进步运动”，他们主张用联邦政府的权力对现行秩序加以改革，约束资本横行，使公共权力关照人民大众的生活，从而使美国社会走向和谐。西奥多·罗斯福的改革理念是调整个人财产与公共福利的关系，重新把公共福利置于个人财产之上。例如他将反垄断斗争

的矛头指向摩根的铁路控股公司——北方证券公司，对它提出起诉，同时促使一个煤矿接受政府对罢工的调解，这是联邦政府第一次支持有组织的罢工。此后，威尔逊继续主张摧毁垄断，使美国回到自由竞争状态。他认为政府只有割断同垄断集团或政治老板的联系，才能从禁锢和束缚中解脱出来。在威尔逊的推动下，1914年国会通过“克莱顿法”与“联邦贸易委员会法”。这两个法律成为20世纪美国对垄断提起诉讼的有力武器。<sup>[5]</sup>

“进步运动”虽然由垄断资产阶级自由派总统推进，但其中坚力量却是美国的中产阶级，他们奔走呼号鼓动改革，做了许多具体的领导工作。此前，因垄断势力的扩张，中产阶级的经济和社会地位相对下降，使他们对专横跋扈的垄断寡头们深恶痛绝；同时出于社会责任感，他们对政治腐败和工业化带来的反社会反人性现象予以揭露和批判，逐渐走上反抗道路。中产阶级反对垄断寡头的“金钱政治”，要求限制垄断资产阶级的专横跋扈，加强联邦政府对经济的监督和管理，维护正常的经济秩序，保障机会均等的发展机制。研究“进步运动”的著名史学家霍夫施塔特深刻地指出，“进步运动”有别于“人民党”运动的是，城市的中产阶级不但参加了反抗潮流，而且担负起领导责任。<sup>[6]</sup>

除了中产阶级，工农群众也是垄断制度的直接受害者，他们要求伸张社会正义，公平分配社会财富，提高生活水平，改善工作环境。他们的积极参与是改革取得成果的必要保证，如美国熟练技术工人组织——美国劳工联合会（“劳联”）成立于1886年，会员在1900年有54万，到1904年迅速发展发展到167万人。“劳联”在美国工人运动中居领导地位，在“进步运动”中，“劳联”领导工人阶级积极参加社会改革运动，并利用它与资产阶级的合作关系，争取到一些劳工和社会立法。

## 三、“新政”

正当“进步运动”风生水起、成就不断之际，1914年第一次世界大战爆发。回顾美国历史，战争一般来说对经济增长起了刺激作用，但好景不长，1930年代初西方经济史上最严重的经济危机爆发，工业生

产直线下下降,企业成批破产,一半以上的银行倒闭,1.25亿美国人中有1300万人失业,2500万人挨饿,人均收入由681美元锐减至495美元。面对危机,美国人民在1932年的总统大选中选择了富兰克林·罗斯福和他的“新政”。

罗斯福首先将改革矛头对准垄断势力。他设立全国临时经济委员会,调查经济权力集中的状况。“新政”通过银行、货币和证券市场领域的立法,旨在挽救正在倒塌的金融体系,限制华尔街金融巨子的权力,如《公用事业控股公司法》就与不守法的垄断组织开战。罗斯福还大幅度增加反垄断方面的经费与人员,让大批律师与经济学家从事反垄断诉讼,反垄断运动迅猛开展起来。<sup>[7]</sup>

其次,“新政”开始全面管理经济。“新政”的支持者认为短短几年间美国经济就由繁荣的顶峰跌入崩溃的深渊,这说明美国经济已到了非由政府介入不可的地步。“新政”批准了《农业调整法》、《全国工业复兴法》等法律来重建工农业之间的平衡和重振工业繁荣。更进一步,罗斯福推动在一个相对成熟的资本主义市场经济框架内,由政府创办“田纳西流域管理局”开展田纳西流域工程。这不仅是政府的一项扶贫措施,也是政府作为生产者与所有者对经济生活进行干预的创新举措。罗斯福的信念是:为了普遍的福利,政府可以补充市场经济的遗漏与不足。这一想法与经济学家凯恩斯主张政府干预经济的学说不谋而合,共同缔造了资本主义的自我革命。<sup>[8]</sup>

然后,“新政”保障人民的基本福利。罗斯福认为如此多的人失业与挨饿,决不是私人慈善事业能够解决得了的,惟一有能力解决的就是政府。1935年颁布的《社会保障法》被罗斯福誉为“一个使每个公民从摇篮到坟墓的生活都有保障的法案”,<sup>[9]</sup>表明政府要对人民的基本生活负责,是美国走上福利国家的开端。罗斯福说“政府对于其公民的健康生活负有一种最终的责任。……家庭安全、生活保障、社会保障——在我看来,乃是我们能够向美国人民提出的最低限度的承诺。……运用政府的机构来帮助提供一种手段,以作为防止现代生活兴衰多变的可靠的和充分的保障”。<sup>[10]</sup>按照《社会保障法》,美国联邦政府有责任提供的社会保障包括三个方面:一是对于65岁以上的退休人员或者工作者的遗属提供生活津贴的老年保险;

二是建立对于由各州和地方负责实施的失业保险金提供追加资金的联邦基金;三是建立对于老人年金、妇幼医疗保健服务、残疾儿童和盲人的医疗和生活等方面的困难人员提供资助的联邦救助体系。紧接着,1937年的《社会保障法》修正案中又进一步明确了失业保险所涉及的几类对象,即联邦政府和州政府的原有失业救助人员,失业的联邦雇员,失业的退役军人,失业的铁路员工,以及临时项目的失业人员等。

最后,“新政”着手缩小贫富差距保护劳工。《财产税法》规定月收入一万美元以上者的所得税提高25%,还规定征收超额利润税,将各种税率统一为累进税率。这项法律为征收个人所得税与公司所得税奠定了基础。而在增进劳工权利,缓和阶级矛盾方面,罗斯福总统还于1935年7月5日签署了“瓦格纳法”(“全国劳工关系法”),切实提高了劳工的福利和利益

“新政”得到了中产阶级的鼎力支持,和“进步运动”相比,“新政”还得到了中下层人士的支持。罗斯福“新政”是美国建国以来最全面、最深刻的一次改革,其实质是着手建立了一系列支撑现代社会的基本制度。“新政”接续了“进步运动”的理念,完成了从限权政府(自由放任市场)到政府干预(管理人)再到福利国家(保证人)的美国式现代化道路。

#### 四、“伟大社会”

“伟大社会”是美国林登·约翰逊总统时期所实施的当代美国最为雄心勃勃的社会经济改革纲领。纲领中保障民权的举措,福利计划、反贫困计划以及税制改革、城市更新和环境保护等,在立法上都获得了登峰造极的成功,在实践上取得了累累硕果。“伟大社会”改革继承了先前罗斯福“新政”、杜鲁门“公平施政”和肯尼迪“新边疆”自由主义改革,加强了政府干预,在反垄断、保福利两大领域基础上,又进一步在扩民权领域加强突破。<sup>①</sup>

<sup>①</sup> 需要说明的是,在三次社会改革运动中,反垄断、保福利、扩民权都有所涉及,本文根据每个阶段的侧重点不同,将三次社会改革运动按序冠以反垄断、保福利、扩民权的特征。

“伟大社会”改革之前的20世纪50年代,美国的世界霸权和技术优势使美国商品横扫全球市场,大量利润源源不断地流入美国。美国的国民生产总值从1950年的3181亿美元增加到1960年的4392亿美元,年均增长率达到4.85%。但与此同时,由于劳动力人口的大量增加、科技革命导致的结构性失业等原因,美国也出现了严重的失业问题,1954年之后,美国的失业率一直高于4.1%。<sup>[11]</sup>此外,当时美国社会的危机不仅出现于经济领域,而且反映在社会领域,尤其是黑人还普遍面临着种族歧视和社会不公,这是当时黑人民权运动兴起的重要原因。

黑人问题是美国的一大历史问题。经过19世纪60年代的内战,黑人虽然获得了解放,但其政治地位仍十分低下,直到二战后,对黑人的歧视和压迫仍是美国严重的社会问题。例如在就业方面,无论是就业率还是所从事的职业,黑人均不及白人。黑人的失业率较高,黑人所从事的工作一般都是些粗重的活,工资也较低,其平均工资只有白人的1/3到1/2。<sup>[12]</sup>在教育、住房和交通等方面,当时的美国还存在种族隔离体系,如有17个州在教育方面存在种族隔离法律。许多城市的住房明显地划分为白人区、黑人区及其他种族区域。在政治上,有相当多的黑人没有选举权。

约翰·肯尼迪执政后,面对日益激化的种族矛盾和高涨的黑人运动,采取了温和的行政手段,如成立总统公平就业委员会,开展“自由乘客”运动,任命一些黑人为政府高级官员等,但这并未使种族矛盾真正得到缓和。1963年4月,由小马丁·路德·金领导的反对种族隔离、争取自由平等的示威运动,引发了历时3个多月的700多起黑人示威运动。这种情况说明,尽快颁布民权立法已属刻不容缓之事。为了保障黑人民权,缓和种族矛盾和社会矛盾,林登·约翰逊执政后,展开了一系列新的改革:

首先,促使国会先后通过了三个《民权法案》。1964年第一个《民权法案》明确保障黑人可以和白人一样享用旅馆、饭店及娱乐休息等公共场所,以法律形式摧毁了南部的种族隔离体系。1965年第二个《民权法案》有力保障了黑人选举权,大大激发了黑人以及其他少数族裔的参政热情。1968年的第三个《民权法案》则是第一个触及北部种族歧视问题的法案,该法案禁止在出售和出租公私住房时实行种族歧视;伤

害民权工作者以反联邦罪论处。<sup>[13]</sup>约翰逊时代是美国争取种族平等的分水岭。约翰逊政府帮助美国黑人清除了获取平等公民身份的法律障碍,从法律上摧毁了种族隔离体系,尤其是大大缓和了南部地区的种族矛盾,为20世纪70年代北部资本和外国资本大举南下,南部经济的起飞创造了有利环境。<sup>[14]</sup>

其次,“伟大社会”在医疗、教育、住房和城市发展等方面的改革也成果不菲:

——在医疗领域,1965年颁布《医疗照顾》和《医疗援助》两项法案。前者一定程度上解决了美国老人的治病问题,后者则对接受社会救济和抚养儿童的低收入家庭及无力承担医疗费用的家庭提供医疗补助。此外,约翰逊还促使国会通过了护士训练计划、街道医疗站计划等40多个医疗法案。随着各项医疗法案的颁布与实施,美国的医疗卫生水准大幅提升。

——在教育领域,1965年颁布《中小学教育法》和《高等教育法》。前者是美国第一个由联邦政府对中小学进行普遍援助的法律,有力地推动了美国中小学教育事业的发展。到1968年,已约有670万青少年从该法中获益。<sup>[15]</sup>而《高等教育法》是美国第一个向贫困大学生提供联邦奖学金和低息贷款的法律,对推动美国高等教育的发展意义颇大。该法至少使100万贫困大学生得以继续深造,仅1967年就有22.5万名大学生得到联邦奖学金。在约翰逊任内,国会共通过60多项教育法案,这些法案的颁布与实施促进了20世纪60年代美国教育的发展,改善了穷人和黑人的教育状况,提高了国民素质,培养了大批合格的劳动力和高级专门人才。

——在住房和城市发展领域,颁布《住房和城市发展法》,拨款75亿美元用于城市改造,营建24万套低租公共住房,以满足低收入者对住房的需要。为防止滋生新的贫民窟,该法还规定凡有资格居住公共住房者,凡因城市改建和公路建造等政府的措施而迁移者,或居住不够标准的住房者以及老弱病残者,均可得到政府房租。

“伟大社会”的各项计划对国民收入进行了一定程度的再分配,解决了当时一系列突出的社会问题,缓和了社会矛盾和阶级矛盾,保持了政局稳定和社会安定,增强了美国的内聚力,为经济的继续发展创造了必要前提。同时,这一改革把美国进一步推向福利

国家的道路,提高了美国人民的生活质量,推动了美国工业社会的完善与成熟。

### 五、小结

以“进步运动”、“新政”和“伟大社会”为代表的社会改革持续了上百年,反垄断、保福利、扩民权成为美国推动社会建设与发展、促进社会和谐的重要历史经验。

在反垄断的斗争历程中,越来越多的美国人加入了反垄断阵营。“人民党”运动中,反垄断的力量主要是利益受损的农场主。“进步运动”时期增添了来自中产阶级的力量;而“新政”时期中下层人士也加入了反垄断的阵营,这使得反垄断成为美国社会广泛的共识。可见在国家财富增加的同时,只有使财富的分配更加“社会化”,经济增长的成果为更多的人分享,社会公平和正义的理念才能得到实现,社会才能在稳定中持续发展。

在保福利的发展历程中,福利保障成为促进社会和谐的重要手段。美国自“新政”立法以来,福利大厦愈建愈高,福利开支已是联邦政府的最大支出。二战后,美国不但在经济发展上达到了新高峰,而且社会稳定,大多数人丰衣足食,跨入了普遍的“富裕社会”。虽然1980年代以来共和党政府倾向于削减福利开支以提升经济竞争力,但美国福利大厦的根基没有动摇,政府作为福利国家保证人的角色没有改变。

在扩民权的改革历程中,“伟大社会”改革最终从法律上摧毁了种族隔离体系,缓和了种族矛盾,同时在医疗、教育、住房和城市发展等方面的改革也成果不菲,这推动了美国社会经济的进一步发展,提高

了美国人民的生活质量,促进了社会和谐。

总之,从19世纪后期到20世纪中后期这近百年的时间里,卓有成效的社会改革使美国形成了完善的市场竞争秩序与社会自我更新机制。美国促进社会和谐的历程是一个改革的历程,在改革的道路上,经济发展靠改革,社会和谐更要靠改革,这对当前中国的社会建设与发展无疑具有重要启示。

### [ 参 考 文 献 ]

- [1] 陆学艺. 社会建设论 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2012: 114.
- [2] [5] [7] 李庆余. 美国如何构建和谐社 会 [J/OL]. 2006. <http://www.jydoc.com/article/367836.html>.
- [3] [4] [美] 帕特南. 独自打保龄——美国社区的衰落与复兴 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2011: 433-438.
- [6] 邓超. 美国进步主义时期的社会控制与社会主义运动的衰落 [J]. 当代世界与社会主义, 2009 (4): 58-62.
- [8] 李春成. 价值观念与社会福利政策选择——以美国公共救助政策改革为例 [J]. 复旦学报 (社会科学版), 2004 (6): 113-121.
- [9] 马子量. 新形势下发挥社会保障“稳定器”作用的重要意义 [J]. 生产力研究, 2011 (2): 97-98.
- [10] 王诚. 美国社会保障体制改革及对中国的借鉴意义 [J/OL]. 2009. <http://wenku.baidu.com/view/35390fbfd0a79563c1e72fe.html>.
- [11] 王庆安. 伟大社会改革——20世纪60年代美国社会改革及启示 [M]. 北京: 新华出版社, 2008: 5.
- [12] 杨鹏飞. 林登·约翰逊的“伟大社会”与美国工业社会的成熟 [J]. 史学月刊, 2006 (11): 78-83.
- [13] Robert A. Divine. The Johnson Years: Volume One [M]. University of Kansas Press, 1987: 115.
- [14] 刘绪贻. 战后美国史 [M]. 北京: 人民出版社, 1989: 235.
- [15] Vaughn D. Barnett. The Presidency of Lyndon B. Johnson [M]. University of Kansas Press, 1983: 222.

责任编辑 张林江