

从危机管理到管理危机

——奥菲对福利国家政府管理的分析

郭 忠 华

[摘 要] 克劳斯·奥菲是后马克思主义的杰出代表,他对福利国家危机的分析在全球学术界有着重大的影响。他把危机分为“偶发危机”和“过程危机”两种类型,并从过程危机的角度分析了福利国家的兴起及其危机倾向。在他看来,福利国家的政府管理本质上是一种危机管理,它通过积极干预的方式对资本主义的危机趋势进行调节。但是,福利国家的危机管理政策并没有取得理想的效果。由于财政资源、行政理性和合法性资源等的匮乏,福利国家本身越来越表现出危机的倾向。“危机管理的危机”是福利国家政府管理的基本特征。奥菲关于福利国家危机的理论体现了 20 世纪中后期西方福利国家所面临的问题,也契合了 20 世纪中后期西方学术界回归国家的学术潮流。

[关键词] 奥菲;资本主义;福利国家;危机管理;管理危机

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2008)01-0088-06

克劳斯·奥菲(Claus Offe)是德国洪堡大学教授,法兰克福学派第三代杰出代表。20 世纪中后期,当福利国家面临深刻危机的时候,他出版了专著《福利国家的矛盾》,该书以法兰克福学派的社会批判传统为基础,把马克思对资本主义的分析与社会学功能主义、系统论等研究方法结合在一起,对福利国家的危机进行了剖析,提出了“危机管理的危机”理论。“危机管理的危机”是福利国家政府管理的特征,也是奥菲旨在超越传统“经济危机理论”的尝试,在西方学术界有着广泛的影响。鲍勃·杰索普在评价这一理论时说:“有些人仅仅把它当作一种没有理论意义和经验内涵的华丽修辞。实际上,奥菲的确是在资本主义本质的基础上提出其理论观点的,而且它也表明了某些实践内涵。的确,他的分析通常具有强烈的说服力,值得我们仔细阅读。”^[1](第 275 页)

一、偶发危机与过程危机

在日常生活中,危机概念似乎是一个涵义自明的概念,使用者无需做过多的解释就能达到交流的目的。但是,这种情况在奥菲那里并不如此,他对危机的涵义进行阐释,对危机的类型进行了归类,据此作为构建其福利国家危机理论的基石。因此,要理解奥菲关于福利国家危机的理论,首先必须理解他对于危机概念的看法。

在奥菲看来,危机并不是一个简单明了的概念,在日常生活中,人们使用的大部分危机概念实际上只是一种“偶发危机”(sporadic crisis)概念。所谓“偶发危机”,指的是一种特别剧烈的、灾难性的、不可预测的事件在极短时间内突然爆发,从而严重威胁系统的存在,并且必须在极短时间内做出决策的现象^[2](第 36-37 页)。如果把特定存在有机联系的事物看作是一个系统的话,可以看出,偶发危机事件发生

在系统的边界之外,与系统的结构和性质无关,但会危及系统的存在。例如,我们可以把洪水、地震、疫病等严重自然灾害看作是引起偶发危机的事件,尽管它不是由于社会系统内部的原因(如社会结构、阶级关系等)引起的,但也会危及社会系统的存在。当然,并非所有的偶发危机都是由自然因素所引起,人为因素也是引起偶发危机的重要原因之一。例如,全球或区域性经济危机可以使许多内部运作良好的中小企业在短时间内遭受致命打击,甚至破产。在奥菲看来,短促性、灾难性、不可预见性和不可预防性是偶发危机的基本特征。

由于偶发危机是由系统之外的原因引起的,因此,奥菲认为,在分析由于系统本身的原因所引起的危机时,它并不具有多大的意义。在他看来,除偶发危机外,人类社会实际上还存在着另一种危机现象,即过程危机(processual crisis)。过程危机指的是“违反社会系统之‘语法’的过程”、“是系统所面临的‘抵消性’发展趋势”^[3](第46页)。任何社会系统都是通过特定的结构原则组成的,作为一种“抵消性”趋势,过程危机体现在社会系统的支配性原则(尤其是生产方式)的运作结果与其持续存在的前提条件之间出现冲突,使支配性原则的存在变得“不可能”,而这种不可能对支配性原则的存在来说又是“必要的”,这种情况表明系统已经处于过程危机状态。以马克思对资本主义的分析为例,“利润率下降趋势的规律”表明,在利润目标的驱动下,资本主义“必须”不断提高资本的有机构成,不断降低可变资本在总资本中的份额,而这又使资本主义的总体利润率不断趋于下降,最终“危及”资本主义本身的生存。与此类似,“消费不足的原理”表明,为了不断扩大资本的积累规模,资本家“必须”不断提高对雇佣劳动者的剥削率,从而导致实际供给与有效需求之间出现巨大的鸿沟,使资本主义的剩余价值剥削得不到实现,最终引发资本主义经济危机。

奥菲有关危机概念的分析不仅使我们看到了危机类型的多样性,更重要的是,他提出了一种可以广泛用于社会科学研究的过程危机概念。过程危机是系统自身的结构性原则所导致的危机倾向,对于研究社会系统的矛盾运作具有重要的意义。因此,自提出伊始,它就在西方学术界产生了广泛的影响。当代著名社会学家安东尼·吉登斯在分析社会变迁过程中的结构性矛盾时说道:“奥菲的分析敏锐地提出了冲突和矛盾的关系问题”^[4](第450页)。同时,奥菲的危机观还在某种程度上启发了哈贝马斯对晚期资本主义危机的分析^[5](第4-5页)。正是以其独特的危机观作为出发点,奥菲着手分析福利国家的政府管理及其危机倾向。

二、福利国家的危机管理

在奥菲看来,福利国家的政府管理本质上是一种危机管理。但是,这种危机管理与通常意义上的危机管理存在着本质差别。罗伯特·希斯(Robert Heath)指出:“从最广泛的意义上说,危机管理包含对危机事前、事中、事后所有方面的管理。”^[6](第12页)他所说的危机管理指的是对偶然事故、紧急事故、灾难性事故等的管理,根据奥菲所建立的危机类型学,属于“偶发危机”的范畴,与他所要探究的福利国家的危机管理完全不同。奥菲的危机管理属于过程危机,这种危机并非由于偶发危机事件所致,相反,它起源于资本主义生产方式的结构性原则,是这些原则出现“语法错误”和“抵消性趋势”的结果。

奥菲把资本主义国家分成三个相互独立而又彼此依赖的子系统:经济子系统、政治子系统和社会子系统。一方面,三个子系统之间相互独立,具有各自不同的目标。经济子系统的目标在于不断扩大生产规模、不断提高资本积累和不断增加投资利润;政治子系统的目标在于保持政权稳定、提高政治合法性和促进社会发展;社会子系统的目标则在于满足社会需要、增加社会福利和提高生活质量。另一方面,三个子系统又彼此联系。经济子系统是整个资本主义国家的存在基础,它不仅为政治子系统提供运转所必需的财政资源,而且还是满足社会子系统需要的物质基础。政治子系统不仅对经济子系统进行调节和干预,它还制定满足社会子系统需要的社会政策。从社会子系统一面来看,它为经济子系统提供了运作的人力资源和伦理,同时,也为政治子系统提供合法性支持^[3](第60页)。

在奥菲看来,资本主义社会是一种普遍商品化的社会,经济子系统在资本主义国家处于支配地位。

因此,从经济子系统与其他两个子系统之间的关系来看,后者应当从属于前者,并为其功能的发挥积极创造条件,这是三个子系统之间的初始决定关系。奥菲把这种初始关系称为“积极从属”关系。积极从属体现在:经济子系统决定其他两个子系统的建构方式,后者积极调整自身的内容以适应经济子系统的要求,为交换原则的存在和普遍化积极创造条件。具体体现在:社会子系统的价值取向以积极参与市场竞争为主导,通过市场竞争来谋求个人生存,并以个人在市场中的成就来衡量自身的价值。政治子系统则通过强制手段把劳动力从前资本主义的土地上解放出来,使他们能为资本主义企业所吸收;政治子系统建立起统一的法律制度、海关制度、财政制度等,使之适应资本主义社会化生产的要求;同时,国家还积极进行对外扩张,为资本主义企业开拓市场等。积极从属的重要之处在于,政治和社会子系统的功能与经济子系统的要求高度契合,为经济子系统的发展创造条件。

积极从属关系主要存在于资本主义的发展早期,随着资本主义经济的发展和资本主义矛盾的展露,子系统之间的积极从属关系也开始发生倒转。在吸收马克思思想的基础上,奥菲指出,经济子系统存在着一种“自我瘫痪”的趋势。在分析资本主义经济运作的过程中,马克思表明,资本主义存在着各种危机倾向。例如,资本积累的规律表明,通过不断提高资本的有机构成,对劳动的需求相应下降,形成资本主义的劳动后备军机制,劳动后备军反过来又进一步成为资本主义积累的杠杆,造成资本与劳动之间的张力不断增大的结果^[7](第 728 页)。劳动异化现象则表明,在资本主义社会里,活的劳动只是增殖已经积累起来的劳动的一种手段,在这种社会,“工人创造的商品越多,他越变成廉价的商品。”^[8](第 90 页)。在奥菲看来,马克思的分析表明了资本主义经济子系统存在的“自我瘫痪”趋势。这种趋势表现在:经济子系统的存在依赖于商品关系的普遍化,但普遍商品关系却不断生产和再生产出某些自身无法克服的、累进性的负面结果,如经济危机、垄断、贫富分化等,这些结果不但使经济子系统自身的存在日益成为不可能,而且还使整个资本主义社会的存在成为不可能。“资本的运作系统地、累进性的和不可逆转地生产这样一些社会现象和结构要素,它们与资本主义持续发展的功能不相关,对资本主义的持续发展没有价值”^[3](第 49 页)。这种“自我瘫痪”趋势带来了一系列严重的后果:它使资本与劳动之间的交换关系日益隐退,使整个国家的经济基础日益枯竭,使阶级之间的矛盾日趋尖锐等。总之,它将导致整个资本主义国家的危机。

在奥菲看来,经济子系统的“自我瘫痪”趋势无法通过经济子系统自身得到克服。正是在这种情况下,福利国家才应运而生。福利国家的出现是三个子系统之间由积极从属转向“消极从属”的标志。消极从属主要体现在政治子系统对经济子系统的干预和调节上,前者越来越代替后者成为整个经济生活的组织者。在奥菲看来,政治子系统的管理本质上旨在克服资本主义生产方式的内在危机倾向,它从修复和维持资本主义的交换关系入手,企图消除经济子系统的自我瘫痪趋势。福利国家的危机管理政策主要有:一是广泛的再就业政策,即通过各种类型的继续教育、就业培训等政策来促进劳动力交流和改善劳动力的适应能力,使劳动力的市场销售能力得到提高。二是各种类型的财政和政策刺激,如投资补贴、产品开发补贴、地区发展规划等,以促进资本投资,提高资本与劳动力的结合水平。三是各种类型的政策调节,如指导产品的价格、反对不正当竞争、反对行业垄断等,以避免不同资本之间的“破坏性竞争”,保障市场竞争的有序性和公平性。四是名目繁多的公共建设投资,如兴建各类学校、交通设施、能源工厂,以提高就业水平,改善投资环境。五是全方位的社会保障政策,如失业救济、医疗保障、伤残保险等,以便给那些无力参与市场竞争的劳动者(如失业人员、伤残人员、老年人等)提供生活保障,使他们不致因为衣食无着而起来反抗。六是各种形式的合作主义措施,如共同决策、共同管理等,以便建立一种劳资双方都能够接受的交换条件,使交易结果对双方都具有可预见性,从而把劳资冲突控制在一种可预测和可接受的范围之内。福利国家的管理是一种危机管理,因为其所有政策都旨在干预和调节经济子系统日益严重的自我瘫痪趋势以及由此带来的危机倾向。奥菲对福利国家危机管理的分析体现了对马克思思想的继承,他也把经济基础的决定作用作为分析前提,从资本主义的内在矛盾入手分析其危机趋势,把福利国家看作是对资本主义危机趋势的管理。但是,马克思主义经典作家一般把资本主义国家

看作是“资本家的国家”、“理想的总资本家”^[9] (第629页)。但在奥菲看来,福利国家所维护的不仅仅是资产阶级的利益,“相反,在维护资本主义交换关系的基础上,它维护的是所有阶级的普遍利益”^[2] (第123页)。更重要的是,在奥菲看来,马克思所分析的仅仅是资本主义国家“第一层次的危机”,即经济危机,他认为,仅有第一层次危机的分析是不够的,在福利国家阶段,“第二次层次的危机”更重要,也与资本主义的当前发展更相关。为此,他进一步转入对福利国家管理危机的分析。

三、危机管理的危机

奥菲认为,在福利国家的条件下,政治子系统越来越取代经济子系统而处于支配地位。但是,福利国家并没有改变资本主义的性质,政治子系统和社会子系统的存在仍然依赖于经济子系统的资本积累和经济增长。正是在这种条件下,产生了福利国家必然面临的如何保持子系统之间最佳平衡的问题,这包括三个方面的平衡:第一,政治子系统必须在经济子系统与社会子系统之间保持平衡,使之既能够促进经济子系统的交换关系,避免经济子系统的自我瘫痪趋势,又能够维持社会大众对于福利国家的忠诚,解决由于交换关系隐退而带来的社会冲突。第二,从政治子系统对经济子系统干预的角度来看,前者必须在“必要的干预”与“危险的干预”之间保持平衡,使之既能给经济子系统以适度的干预,又能避免对它进行过度干预。第三,从政治子系统与社会子系统的关系来看,前者必须为后者提供必要的“福利供给”,但又能避免因为过度的福利供给而造成后者对前者的依赖。三种平衡关系形成了福利国家赖以管理的三种资源:来自经济子系统的财政资源,来自政治子系统自身的行政理性和来自社会子系统的大众忠诚,或者说合法性资源。如果政治子系统能够保持这三种平衡,福利国家的危机管理资源也就不至于匮乏,其危机管理也就得以维持。

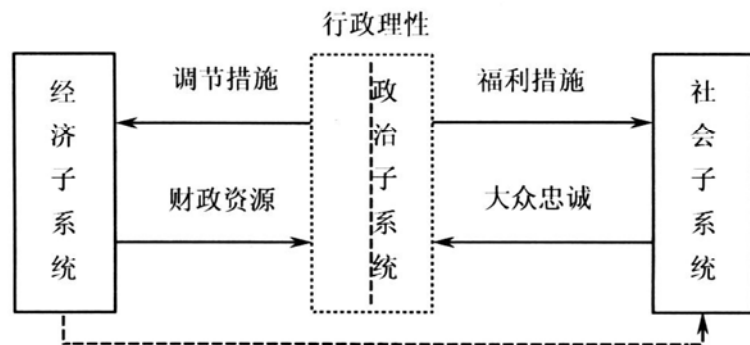


图1 福利国家子系统之间的平衡

首先,从财政资源的角度来看,福利国家的危机管理以从经济子系统中获得相应的财政资源为前提,政府通过税收等方式把国民生产总值中的很大部分转入政治子系统,作为政府管理的财政资源。在奥菲看来,福利国家尽管旨在维持和恢复交换关系,但其财政资源却越来越表现出危机的趋势。随着政治子系统干预措施的增多,其开支也相应增大,从而把越来越大部分的财政资源转移出生产领域,这不仅违背了资本积累规律的要求,而且还把日益繁重的税收强加在资本身上。另外,政治子系统外在于经济子系统,它的调节和干预措施对经济子系统也存在着多方面的负面后果。例如,国家基本建设投资很可能是从国际层面和长远角度考虑的,从而与经济增长的局部要求和短期要求不相符合;政府的投资补贴政策不仅容易使补贴变得不可逆转,而且还容易使经济子系统的功能趋于紊乱。由此形成的结果是,政治子系统的干预不仅没有带来普遍商品化和普遍经济增长的结果,而且还形成了财政支出与财政收入之间的悖论:一方面,政治子系统的积极干预政策需要从经济子系统获得更多的财政资源;另一方面,政治子系统的干预越是全面和深入,经济子系统的发展就越是低迷,财政资源就越是不足。奥菲把经济子系统的调节要求与政治子系统的干预措施看作是毒瘾与毒品的关系,他说道:“毒瘾要求越来越大剂量的毒品,同时,减少剂量最终停止服用毒品也变得越来越关键。”^[3] (第65页)

其次,从行政理性的角度来看,行政理性也是福利国家进行危机管理的必要资源,它体现在政治子系统的理性行为上。在奥菲看来,政治子系统的行政理性以满足如下五个条件为前提:第一,相对独立于自身的存在环境;第二,合理的内部分工;第三,不同部门之间得到有效协调;第四,能够获得充分的信息;第五,具有充分的预见能力^[2](第 58-59 页)。但是,他认为,随着福利国家政府职能的扩张,这些条件被系统地破坏了。从独立的角度看,政治子系统为了能够执行其干预政策,它必须得到强大利益集团的支持,一项政策即使是独立地制定的,到了政策实施阶段也就没有独立性可言了。内部分工的要求则经常被执政党保持权力的策略所破坏,执政党为了保持自身的权力以及在下次选举中获胜,经常摇摆于选民与主要利益集团之间,根本无法在负责合法性的机构与负责调节的机构之间保持功能平衡。从协调的角度来看,随着政府活动范围的扩张,需要协调的问题已成倍地增加,再加上政治子系统经常摇摆于垄断部门与社会大众之间,因此根本不可能始终以一种理性的方式协调好各个部门。最后,由于其他两个子系统存在着难以预料的抵制性策略,政治子系统的信息获取能力和信息可信度也相应被降低,而且这些抵制性策略还降低了政府的实际预见能力。作为总体结果,在奥菲看来,随着“行政管理行为的实质性、暂时性和社会性扩张,必然形成行政组织结构的内部非理性化”^[3](第 66 页)。

最后,从合法性资源的角度来看,合法性是福利国家赢得社会认可和接受的能力,合法性资源的获得依赖于政治子系统的期望满足能力和对文化象征的动员能力。在奥菲看来,在福利国家阶段,政治子系统的合法性资源同样极大地降低了。一方面,政治子系统假定了自身具有满足社会需要的责任。在通常情况下,社会子系统对于福利的期望呈刚性增长的态势,而政治子系统的实际满足能力却要不确定得多。当政治子系统的期望满足能力与社会子系统的福利期望值之间同步增长时,福利国家的合法性通常也就不会受到怀疑。但是,当前者保持恒定或实际下降时,社会子系统的失望感就会被强化,福利国家的合法化水平从而下降。如果考虑到前面已论述过的财政资源日趋下降的事实,那么,政治子系统的期望满足能力也就不太可能保持刚性增长的态势。另一方面,从规范和象征的角度看,奥菲认为,这方面的资源遭到来自两个方面的破坏:一是在发达资本主义社会,前工业社会的规范和象征已经被侵蚀了,政治子系统求助于它们来获得合法性的可能性已经极大地降低了;二是资本主义社会是一种普遍商品化的社会,规范和象征的效力只有在商品关系的标准面前才能得到衡量,这样不仅使它们的意义变得肤浅,而且还使它们经常为商品化过程所淘汰。因此,作为结果,福利国家进行危机管理的合法性资源也无法得到保障。

由于福利国家进行危机管理所需的财政资源、行政理性和合法性资源得不到保障,奥菲认为,福利国家的危机管理本身变得具有危机倾向了。“危机管理的危机”成为福利国家危机管理的基本特征。经济子系统的“自我瘫痪”造成了整个资本主义国家的危机趋势,这种趋势要求政治子系统从积极从属状态中解放出来,对前者进行积极干预和调节。但是,福利国家的积极干预政策并不是解决资本主义经济危机的“万应灵丹”,福利国家自身成为危机的根源。这样,福利国家便处于“危机管理”与“危机管理的危机”的困境之中。奥菲把资本主义的“自我瘫痪”趋势比作“病症”,把福利国家的干预政策比作“疗程”。他说道:“尽管福利国家的设计旨在‘治愈’资本主义积累所产生的各种‘病症’,但疾病的性质也迫使病人不能再使用这种‘疗程’”^[2](第 150 页)。

奥菲对福利国家危机的分析在全球学术界有着重大的影响,究其原因,在于它既契合了 20 世纪中后期西方资本主义国家的社会形势,又契合了 20 世纪中后期的西方学术潮流。二战后不久,西方发达国家纷纷以福利国家相标榜,以至 1965 年 T.H. 马歇尔在评价福利国家的发展状况时说道:“20 年前,福利国家还是一桩新奇之事,……但在今天,它已成为理所当然的东西了。”^[10](第 83 页)福利国家是资本主义发展的产物,但它并没有成为解决资本主义问题的答案。进入 20 世纪 70 年代以后,福利国家本身被看作是问题的核心,陷入新左派和新右派的理论夹击之中。奥菲的福利国家理论切合了当时的社会历史背景,真实地展现了西方福利国家存在的困境。另一个方面,奥菲的福利国家理论之所以能产生如此巨大的影响,也在于它切合了当时西方学术界兴起的回归国家潮流。20 世纪 60 年代中后期至 70

年代,西方学术界兴起了一股强大的回归国家潮流,米利班德、普兰查兹、列菲弗尔、阿尔都塞、哈贝马斯等人力图重建马克思主义国家理论,对当代资本主义国家的阶级结构、权力归属、国家性质、国家自主性等问题做出新的解释。可以看出,奥菲的福利国家理论反映了这一学术发展潮流,并为这一学术潮流增添了新的养分。

[参 考 文 献]

- [1] Jessop, Bob. 2003. *The Future of the Capitalist State*. London: Polity Press.
- [2] Offe, Claus. 1984. *Contradictions of the Welfare State*. London: Hutchinson & Co. (Publishers) Ltd.
- [3] [德] 克劳斯·奥菲:《福利国家的矛盾》,郭忠华等译,长春:吉林人民出版社 2006 年版。
- [4] [英] 安东尼·吉登斯:《社会的构成》,李康等译,北京:三联书店 1998 年版。
- [5] [德] 尤尔根·哈贝马斯:《合法化危机》,刘北成等译,上海:上海人民出版社 2000 年版。
- [6] [美] 罗伯特·希斯:《危机管理》,王成等译,北京:中信出版社 2004 年版。
- [7] 马克思:《资本论》第 1 卷,北京:人民出版社 2004 年版。
- [8] 《马克思恩格斯全集》第 42 卷,北京:人民出版社 1979 年版。
- [9] 《马克思恩格斯选集》第 3 卷,北京:人民出版社 1995 年版。
- [10] Marshall, T. H. 1981. *The Right to Welfare and Other Essays*. London: Heinemann Educational Books.

(责任编辑 叶娟丽)

Offe's Analysis of the Welfare State's Government Management

Guo Zhonghua

(Institute of Public Administration, Sun Yat-sen University, Guangzhou 510275, Guangdong, China)

Abstract: Claus Offe is a prominent representative of post-Marxism, his analysis of the crises of the welfare state has cast great influence on the global academia. He firstly differentiated the crisis into “sporadic crisis” and “processual crisis”, and analyzed the welfare state's emergence and its crisis tendency from the latter viewpoint. According to him, the essence of the government management of the welfare state is a kind of crisis management. It regulates the capitalist crisis tendencies through active intervene policies. But as a result, these policies couldn't get their ideal effects, because of the scarcity of the resources of the finance, administrative rationality and legitimacy, the welfare state itself has expressed crisis tendencies. “Crisis of the crisis management” is the basic feature of the welfare state's governmental administration. Offe's crisis theory embodies the problems which western welfare state faced during the next half of the 20th century. It also corresponds to the academic current of the bringing the state back in which also appeared in that period of time.

Key words: Offe; capitalist; welfare state; crisis management; managing crisis