

УДК 316.334.2

ББК 60.56

Д55

Составитель серии

ВАЛЕРИЙ АНАШВИЛИ

Научный редактор

ВАДИМ РАДАЕВ

Дизайн серии

ВАЛЕРИЙ КОРШУНОВ

Доббин, Ф.

Д55

Формирование промышленной политики: Соединенные Штаты, Великобритания и Франция в период становления железнодорожной отрасли [Текст] / авториз. пер. с англ. Е. Б. Головляничной под науч. ред. В. В. Радаева; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2013. — 368 с. — (Социальная теория). — 1000 экз. — ISBN 978-5-7598-0999-9 (в пер.).

В книге раскрывается роль политической культуры в формировании промышленной политики на основе сравнительного анализа становления и развития железнодорожной отрасли в США, Франции и Великобритании.

Книга может быть интересна представителям широкого круга социальных наук — социологам, экономистам, историкам, политологам и культурологам.

УДК 316.334.2

ББК 60.56

ISBN 978-5-7598-0999-9 (рус.)

ISBN 9780521451215 (англ.)

© Cambridge University Press 1994

© Перевод на рус. яз., оформление.
Издательский дом Высшей школы
экономики, 2013

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ НАУЧНОГО РЕДАКТОРА	9
ПРЕДИСЛОВИЕ АВТОРА К РУССКОМУ ИЗДАНИЮ	15
БЛАГОДАРНОСТИ	25
I. ПОЛИТИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА И ПРОМЫШЛЕННАЯ РАЦИОНАЛЬНОСТЬ	
ВВЕДЕНИЕ	27
Политический реализм	33
Экономический реализм	35
Институциональный реализм	38
КУЛЬТУРА И СМЫСЛ В СОВРЕМЕННЫХ ГОСУДАРСТВАХ	40
Институционализованные смысловые системы	42
Рационализованные смысловые системы	47
Термины, используемые в социокультурном подходе к анализу политики	51
АРГУМЕНТАЦИЯ	52
Политическая культура	56
Возникновение промышленной культуры	58
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	62
II. США	
ВВЕДЕНИЕ	64
Структура американского государства	67
Железнодорожная политика	74
ПЛАНИРОВАНИЕ	75
Планирование на уровне муниципалитетов и штатов	75
Федеральное планирование	78

ФИНАНСИРОВАНИЕ	80
Поддержка со стороны штатов и местных общин	81
Федеральная поддержка	93
ТЕХНИЧЕСКАЯ И УПРАВЛЕНЧЕСКАЯ КООРДИНАЦИЯ	107
ЦЕНООБРАЗОВАНИЕ И КОНКУРЕНЦИЯ	114
Правовое регулирование на уровне штата	116
Правовое регулирование на федеральном уровне	128
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	150

III. ФРАНЦИЯ

ВВЕДЕНИЕ	155
Структура французского государства	157
Железнодорожная политика	166
ПЛАНИРОВАНИЕ	169
Раннее государственное планирование: 1823–1833 гг.	169
Государственное планирование на этапе зрелости	172
ФИНАНСИРОВАНИЕ	184
Дебаты о том, какими должны быть железные дороги — государственными или частными	185
Компромиссное решение: смешанное государственно-частное строительство и частная эксплуатация железных дорог.	193
ТЕХНИЧЕСКАЯ И УПРАВЛЕНЧЕСКАЯ КООРДИНАЦИЯ	204
Первые концессии	205
Усиление государственного контроля.	209
ЦЕНООБРАЗОВАНИЕ И КОНКУРЕНЦИЯ	216
Начальный этап политики установления тарифов	217

Структура отрасли и конкуренция	221
Зрелый этап политики ценообразования и конкуренции	224
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	232

IV. ВЕЛИКОБРИТАНИЯ

ВВЕДЕНИЕ	238
Структура государства в Великобритании	241
Железнодорожная политика	248
ПЛАНИРОВАНИЕ	249
Борьба за право отчуждения земель	250
ФИНАНСИРОВАНИЕ	261
ТЕХНИЧЕСКАЯ И УПРАВЛЕНЧЕСКАЯ КООРДИНАЦИЯ	266
Безопасность	267
Эксплуатационные нормы, ширина колеи, согласование расписаний и времени.	284
ЦЕНООБРАЗОВАНИЕ И КОНКУРЕНЦИЯ	289
Тарифы	291
Конкуренция	293
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	306

V. ОБЩИЕ ВЫВОДЫ

ВВЕДЕНИЕ	312
Возникновение парадигм промышленной политики	313
КУЛЬТУРА И РАЦИОНАЛЬНОСТЬ	318
ПОЛИТИКА И РАЦИОНАЛЬНОСТЬ	320
Группы интересов существуют изначально или конструируются?	320
Объективны или субъективны интересы?	321
Всегда ли побеждает сильнейшая группа?	323

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ТЕОРИЯ И РАЦИОНАЛЬНОСТЬ	325
Экономическая теория как естественная наука	325
Социальные истоки хозяйственных принципов	328
ИНСТИТУТЫ И РАЦИОНАЛЬНОСТЬ	332
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	337
БИБЛИОГРАФИЯ	338

ПРЕДИСЛОВИЕ НАУЧНОГО РЕДАКТОРА

Мы предлагаем Вашему вниманию одну из наиболее известных в современной экономической социологии книг. Ее автор, Фрэнк Доббин, избрал для своего анализа три развитые капиталистические страны с примерно равным уровнем технологического развития — США, Францию и Великобританию. Вместе с тем во всех этих странах изучается один и тот же объект — становление и развитие железнодорожной отрасли. Интересно то, что разворачивание отрасли происходило примерно в одно время, но в каждой стране аналогичные вопросы, связанные с планированием, финансированием, защитой конкуренции и обеспечением безопасности, решались совершенно по-разному. И в каждой стране складывалась своя, очень не похожая на другие образцы промышленная политика. В чем заключались эти различия и чем они были вызваны — таков основной вопрос данной книги.

Чтобы объяснить различия в промышленной политике, которую проводят рассматриваемые страны, Доббин прежде всего анализирует структуру государственной власти. Нужно сказать, что государство не страдает от недостатка внимания со стороны обществоведов. Но часто рассуждения ведутся в терминах политологических моделей, представляющих государство как либеральное или корпоративистское, капиталистическое или стейтистское. Государство в книге Доббина предстает с иной стороны. Сердцевинной структуры государственной власти, основой всего политического порядка оказывается особая, присущая именно данному обществу политическая культура, которая помогает основным игрокам интерпретировать политический порядок и вырабатывать особые, идеологически нагруженные смыслы, в свою очередь формирующие парадигму промышленной политики.

При этом политическая культура понимается как совокупность исторически обусловленных взглядов, которые выражают люди, принимающие политические решения, и которые институционализируются в структурах государственной власти,

чтобы впоследствии с удивительной устойчивостью и в то же время своеобразностью влиять на контуры проводимой промышленной политики.

Заметим, что этот подход отличается от взгляда, наиболее распространенного среди экономических историков (здесь традиционно выделяется Альфред Чандлер), для которых способы хозяйственной организации выступают своего рода ответом на экономические вызовы времени.

Доббин также показывает, что реализация того или иного политического курса обусловлена не только и не столько организационными возможностями групп, принимающих наиболее важные решения. Сами эти решения во многом становятся результатами культурных предписаний, которые имеют отнюдь не конъюнктурную природу и вырабатываются в течение ряда поколений.

Промышленная политика оказывается изоморфной моделям формирования государства, но этот институциональный изоморфизм осуществляется не прямым образом, а через содержательное посредничество политической культуры, которая особым образом определяет само понимание рационального действия и рационально организованной политики. Иными словами, институты, организующие хозяйственную и политическую жизнь страны, складываются параллельно под воздействием одних и тех же смысловых принципов.

Характерно, что Доббин не просто применяет социокультурный подход, подчеркивая важность символической борьбы в процессе формирования институтов. В его интерпретации основные институты оказываются социокультурными образованиями в самом фундаментальном смысле понятия культуры.

В книге собран богатый фактический материал. Сравнение между странами производится по набору ключевых параметров, включая характер планирования и финансирования строительства железных дорог, решение технологических вопросов и проведение стандартизации, установление цен и поддержание конкурентного порядка. В результате выясняется, что власти Великобритании воздерживались от планирования железных дорог и практически никогда не финансировали их строительство. Единственный вопрос, в который решался вмешиваться

парламент, был связан с выведением земель из сельскохозяйственного оборота под такое строительство, которое затрагивало интересы частных землевладельцев. В США приоритет также отдавался частным компаниям, но правительства разных уровней финансировали значительную часть железнодорожного строительства. Во Франции же планирование и финансирование железных дорог практически целиком находилось в руках государства, которое, впрочем, позволяло частным компаниям эксплуатировать линии под неусыпным оком государственных инженеров.

При эксплуатации построенных железных дорог французские государственные инженеры устанавливали жесткие стандарты безопасности, тогда как британцы обходились созданием комиссий, которые «информировали общественность» в расчете на то, что дурная слава ударит по карману недобросовестных участников рынка (что случалось далеко не всегда). Американцы же полагались на решение подобных вопросов посредством развитой судебной системы.

В США ни конгресс, ни правительства штатов первоначально не хотели вмешиваться в деятельность железных дорог, и в результате, например, каждая железнодорожная компания до определенной поры могла самостоятельно выбирать ширину колеи. Примерно то же происходило и в Великобритании. Во Франции подобный порядок (или, точнее, беспорядок) был бы решительно невозможен.

Установление цен в Великобритании было отдано на откуп частным компаниям. А чтобы предотвратить хищническое ценообразование со стороны монополистов, поощрялось формирование картелей, которые позволяли выживать множеству менее крупных фирм. Во Франции государство, напротив, диктовало шести региональным монополиям цены, которые оно само и определило. В США приоритет отдавался рыночным силам. При этом парадигма промышленной политики США часто поддерживала рынки в ущерб мелким предпринимательским фирмам. В то же время велась решительная борьба с картелями и трестами во имя защиты рыночной конкуренции.

Таким образом, в США промышленная политика формировалась прежде всего автономными местными сообществами и

исходя из их суверенитета, во Франции — сильным централизованным государством, а в Великобритании она складывалась в интересах суверенных личностей и малых предпринимательских фирм. При этом промышленная политика не оставалась неизменной. С течением времени она претерпевает непростую эволюцию с возможными колебаниями. Но ее парадигма, в которой заложены глубокие символические смыслы, остается относительно инвариантной, благодаря чему сохраняются преемственность и отличие политического курса, проводимого в данной стране, от того, что происходит в других странах.

В целом представленное в книге экономико-социологическое исследование весьма трудно классифицировать и однозначно отнести к какому-либо известному нам направлению. Сам Доббин называет себя институционалистом, последователем веберовской традиции, но с неменьшим основанием его можно квалифицировать как приверженца культурно-исторического подхода. В то же время его работа представляет собой разновидность политической экономии, поскольку фокусируется на роли государства и формировании экономической политики. Не забудем, что речь идет о компаративном исследовании. Слегка перефразируя Дж. Кэмпбелла, написавшего одну из рецензий на данную книгу, можно сказать так: этот институционалист возвращает понятие культуры в компаративную политическую экономию. В любом случае речь идет о непростом сочетании разных подходов, которое осуществляется автором весьма органично, что называется, «без швов».

Вышедшая в 1994 г. книга не осталась незамеченной. Вскоре, в 1996 г., она получает от Американской социологической ассоциации премию имени Макса Вебера. И впоследствии обильно цитируется представителями самых разных исследовательских направлений.

С тех пор прошло немало времени. И не так давно опубликована новая книга Доббина «Изобретая равные возможности» (*Inventing Equal Opportunity*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2009), посвященная разработке корпоративных кодексов поведения персонала. Она не менее успешна, награждена Американской социологической ассоциацией все той же премией имени Макса Вебера. Но мы тем не менее решили не гнаться

за новизной, а перевести более раннюю книгу, которая, впрочем, совсем не устарела — и потому, что основана на историческом материале, и потому, что примененные в ней подходы по-прежнему актуальны.

Добавим, что ранее книга «Формирование промышленной политики» уже была переведена на китайский язык (Shanghai Peoples Press, 2008). Теперь, наконец, она появляется и на русском (мы опять отстаем от китайцев). Хочется в оправдание сказать, что намерение перевести эту книгу появилось еще десятилетие назад, когда нами готовилось крупное издание переводов «Экономическая социология. Хрестоматия современной классики» (М.: РОССПЭН, 2004). Книга Доббина была как раз той самой «современной классикой», но на более раннем этапе мы ограничились переводом двух ее существенных частей. И хотя при встрече я рассказал автору о планах по переводу всего издания, руки до этого дошли не сразу. Как водится, мы долго запрягаем, а китайцы вмиг делают.

В заключение — несколько слов об авторе. Фрэнк Доббин имеет социологическое образование, он получил степень бакалавра социологии в Оберлинском колледже, а затем Ph.D. по социологии в Стэнфордском университете. Начал профессиональную деятельность в Университете Индианы, затем полтора десятилетия преподавал в Принстонском университете, где работает сильная группа экономсоциологов, включая Пола Димаджио, Вивиану Зелизер, Алехандро Портеса и др. Здесь он получил звание профессора. С 2003 г. является профессором Гарвардского университета.

Профессор Доббин весьма активен в среде профессиональных экономсоциологов. Его статьи опубликованы в наиболее известных хрестоматиях. Он и сам издавал подобные хрестоматии (The New Economic Sociology: A Reader. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004; The Sociology of the Economy. N.Y.: Russell Sage Foundation, 2004). В 2004–2005 гг. Доббин возглавлял в Американской социологической ассоциации секцию по организациям, профессиям и труду, а в 2009–2010 гг. — секцию экономической социологии.

Ранее, помимо фрагментов предлагаемой книги, мы публиковали интервью с профессором Доббином в журнале «Экономи-

ческая социология» (2004. Т. 5. № 2). И нужно сказать, что оно отличалось особой четкостью суждений и структурированностью излагаемой позиции, которые присущи всем его работам.

Мы полагаем, что, помимо социологов, книга будет интересна представителям других социальных и гуманитарных наук — экономистам, историкам, политологам и культурологам. Поистине она представляет собой социологический взгляд, простирающийся поверх существующих дисциплинарных границ.

Ноябрь 2012 г.

ПРЕДИСЛОВИЕ АВТОРА К РУССКОМУ ИЗДАНИЮ

С тех пор как историк экономики Александр Гершенкрон обнаружил, что промышленное развитие стран, начавших индустриализацию позднее Великобритании, не следовало в точности британскому образцу [Gerschenkron 1962], экономисты и социологи задают себе вопрос о том, почему разные страны в стремлении к экономическому росту прибегают к различным стратегиям государственной политики и используют настолько разные организационно-правовые формы. Различие стратегий Великобритании и стратегий Германии, Франции и России (стран, позднее начавших индустриализацию) Гершенкрон считает следствием соперничества между этими странами. Политические лидеры стран с догоняющей индустриализацией намечали планы промышленных революций в условиях конкуренции с обогнавшей их Великобританией. В соответствии с концепцией Гершенкрона, именно стремление обогнать Великобританию побудило политических лидеров этих стран избрать стратегию, предполагающую более активную роль государства.

Гершенкрон превратил универсальную модель развития, которая принимала пример Великобритании как будущее промышленности всех стран мира, в дуальную модель развития. Великобритания провела индустриализацию, опираясь на политику *laissez-faire* (невмешательства), но остальные страны, начавшие индустриализацию позднее, нуждались в более значительном государственном вмешательстве в хозяйство.

Как модель, которую предложил Гершенкрон, так и отвергнутая им модель были по своей сути функционалистскими. Различия в том, как страны стимулировали промышленное развитие и регулировали промышленность, рассматривались как следствие различий в задачах, стоявших перед этими странами. В идеальном мире следование британской модели нерегулируемого рынка было бы наилучшим способом обеспечить экономический рост. Однако в условиях жесткой конкуренции хотя бы с одной более развитой экономикой государственное вмешательство и стимулирование индустриализации становится необходимым условием для роста и промышленного развития.

Эта книга предлагает иное прочтение истории начального этапа индустриализации. Такая трактовка позволяет сделать ряд практических выводов для стран, которые в данный момент стремятся укрепить свои конкурентные позиции в глобальной экономике. Являются ли национальные промышленные стратегии следствием специфики функциональных потребностей страны на этапе индустриализации? Меры, которые Великобритания предпринимала для стимулирования промышленного развития, отличались от мер, к которым прибегли Германия, Франция и Россия. Но было ли причиной этих различий стремление ускорить ход индустриализации? Не менее чем за 100 лет до начала промышленной революции уже существовали радикальные различия в роли государства в хозяйстве Великобритании и в хозяйствах Франции, Германии и России. Более того, роль государства в британской экономике отражала его роль в британском обществе в целом. То же можно сказать и о Франции, Германии и России. То, что Гершенкрон и другие авторы принимали за результат одномоментного стратегического выбора, на самом деле было частью давних национальных традиций. Правительства Франции и Германии традиционно чаще прибегали к вмешательству в экономику и реже следовали политике невмешательства, чем правительство Великобритании.

В данной книге, впервые вышедшей на английском языке в издательстве «Cambridge University Press» в 1994 г., я проследил происхождение современных стратегий промышленной политики Великобритании, Франции и США в железнодорожной отрасли — первой из современных сфер транспорта. Я обнаружил, что общие различия стратегий этих стран, которые иные исследователи приписывали различиям в задачах, стоявших перед каждой страной на момент начала индустриализации, на самом деле имеют более давнее происхождение. Великобритания следовала политике невмешательства не потому, что первой встала на путь промышленного развития, а потому, что британские традиции предписывали достигать политического и экономического порядка путем максимизации свободы личности. Во Франции государство принимало более активное участие в планировании и строительстве железных дорог не потому, что стране пришлось догонять Великобританию, а потому, что французское государство всегда играло более активную роль

в хозяйстве. Как отметил Алексис де Токвиль, во Франции политический порядок был более централизован — причем как во времена монархии, так и в условиях демократического правления [Tocqueville 1955]. Соединенные Штаты пришли к децентрализованной системе проектирования и строительства железных дорог силами соперничавших муниципалитетов не потому, что отстали в развитии транспорта и были вынуждены создавать конкуренцию между регионами для ускоренного распространения железных дорог. Это произошло потому, что городские собрания и поселения действовали таким образом еще до Войны за независимость США, и идея местного самоуправления составляла основу всего политического порядка в стране.

Эти три страны по-разному стимулировали развитие железных дорог. Франция централизовала планирование и выдачу концессий частным лицам, а также предоставила государственные гарантии получения дохода от капиталовложений в железные дороги. В Великобритании любой желающий мог по своему усмотрению спроектировать и финансировать постройку железной дороги. В США правительства муниципалитетов конкурировали за доступ к железным дорогам, привлекая частных подрядчиков обещаниями предоставить денежную помощь и купить у них акции железнодорожных компаний. У каждой системы были свои достоинства и недостатки. Франция, запретив строительство железных дорог частным лицам, замедлила расширение дорожной сети, но предотвратила появление дублирующих линий и в итоге получила профессионально спроектированную систему качественно построенных железных дорог. Великобритания поощряла финансирование и строительство силами частных лиц, что позволило ей в скором времени получить обширную сеть железных дорог, многие из которых, однако, оказались дублирующими и некачественно построенными. Американские штаты и муниципалитеты всеми способами стимулировали частную конкуренцию, однако правительства многих штатов и муниципалитетов существенно переоценили будущую отдачу от вложений в железные дороги и были вынуждены объявлять себя банкротами; также многие американские железные дороги оказались неудачно спроектированы и некачественно построены. В итоге исследователи экономики транспорта так и не сумели определить, какая из стратегий является

наилучшей. Все они оказались достаточно удачными и создали надежный способ перевозки грузов и пассажиров, что способствовало ускорению развития других отраслей.

В последние десятилетия исследования экономсоциологов и политико-экономов существенно конкретизировали предложенную Гершенкроном модель развития. Эндрю Шонфилд указывал на превосходство французской модели [Shonfield 1965]. Чалмерс Джонсон утверждал, что будущее — за японской моделью промышленного планирования на уровне министерств [Johnson 1982]. Однако более детальные исследования продемонстрировали на примере многих стран огромное разнообразие стратегий стимулирования промышленного развития и роста и показали, что различные стратегии оказываются в равной степени эффективными.

Социолог Ричард Уитли одним из первых отметил, что различия в стилях промышленной политики соответствуют различиям в «национальных деловых системах», определяющих свойственные данной стране структуру корпораций, способы финансирования новых предприятий, характер деловых связей между предприятиями и способы регулирования бизнеса¹. Политолог Джон Зисман указал на различия систем финансирования промышленности в США, Германии, Франции и Японии, основанных соответственно на фондовых рынках, банковском кредите и внутренних источниках финансирования [Zysman 1983]. Социолог Мауро Гиллен отметил различия режимов промышленной политики в Аргентине, Корее и Испании, каждый из которых опирается на свою национальную традицию². Социологи Гэри Хэмилтон и Николь Биггарт показали, что «азиатские тигры» использовали разные модели организации деловой жизни и соответственно проводили разную промышленную политику [Hamilton, Biggart 1988]. Социолог Нил Флигстин считал, что в Европе и Северной Америке национальные стили государственной политики и ведения бизнеса сохранились во-

¹ Whitley R. Business Systems in East Asia: Firms Markets and Societies. L.: SAGE Publications, 1992; European Business Systems: Firms and Markets in Their National Contexts / R. Whitley (ed.). L.: SAGE Publications, 1992.

² Guillèn M. The Limits of Convergence: Globalization & Organizational Change in Argentina, South Korea, and Spain. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001.

преки всем факторам, подталкивающим к проведению единой образной промышленной политики³. Политологи Питер Холл и Дэвид Соскис описали несколько «разновидностей капитализма», которые действуют на основе разных логик и способны к самовоспроизведению⁴. Бай Гао показал, что промышленная стратегия Японии заимствовала элементы западных стратегий, но продемонстрировала устойчивость к изменениям во время экономического спада 1990-х годов⁵.

Эти исследования показывают, что модели промышленной политики, противоречащие «образцу» — политике *laissez-faire*, — не только выжили, но и доказали свою эффективность. Вопреки доводам Гершенкрона, в 1970-х годах Великобритания и США с их стратегиями невмешательства и рыночной конкуренции все еще считались примерами для всех наций, проводивших индустриализацию. Успех Японии поколебал эту уверенность, и на какое-то время эта страна стала новым образцом для подражания. Но за последние 40 лет стало ясно, что к успеху могут привести самые разные пути. В связи с этим возникает вопрос: как появляются такие стратегии, если не под влиянием исторического момента и стартовых условий?

В этой книге я оспариваю идею о существовании единственного наилучшего способа достичь экономического роста, показывая разнообразие стратегий на начальном этапе индустриализации в Великобритании, США и Франции — странах, чьи программы развития железнодорожного транспорта увенчались очевидным успехом. Но эта книга также затрагивает более фундаментальный вопрос — о происхождении национальных предпочтений при выборе определенного стиля государственного регулирования. Если столь многие страны выработали такие разные способы создания условий для экономического

³ *Fligstein N.* The Architecture of Markets: An Economic Sociology of Twenty-first-century Capitalist Societies. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001.

⁴ *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage / P. Hall, D. Soskice (eds).* Oxford: Oxford University Press, 2001.

⁵ *Gao B.* Economic Ideology and Japanese Industrial Policy: Developmentalism from 1931 to 1965. N.Y.: Cambridge University Press, 1997; *Idem.* Japan's Economic Dilemma: The Institutional Origins of Prosperity and Stagnation. N.Y.: Cambridge University Press, 2001.

роста, бо́льшая часть которых оказалась весьма эффективной, то чем же определяется выбор политики в той или иной стране? Почему на начальном этапе промышленного развития США, Франция и Великобритания избрали столь разные стратегии? Почему эти первоначальные стратегические различия проявляются и сейчас, когда данные страны принимаются развивать электронную промышленность, скоростной транспорт или биотехнологии? Почему Франция по-прежнему отдает предпочтение государственной инициативе? Почему США, как и ранее, поощряют конкуренцию между городами и между штатами и ориентируют федеральную политику на создание условий для рыночной конкуренции в новых отраслях промышленности? Почему Великобритания уделяет так много внимания поддержке предпринимателей и развитию предпринимательства?

Моя критика концепции Гершенкрона основана на том, что национальные стратегии политики демонстрируют значительную устойчивость. Эта книга рассказывает о зарождении национальных подходов к промышленной политике. Примеры развития индустрии в США, Франции и Великобритании наглядно показывают, сколь велико при выборе политики значение собственных той или иной стране представлений о должной роли государства в хозяйстве. Эти страны не стремились менять свои стратегии на те, которые оказались успешными в других странах. Они менее, чем страны с более поздним развитием, склонны перестраивать свою политику по новым принципам. Поразительно другое: даже новые иностранные веяния (как это произошло в случае заимствования японской модели координации экономической деятельности) почти не затронули базовых промышленных стратегий каждой страны. Это означает, что для развивающихся стран решение о радикальной смене стратегии может оказаться неисполнимым, поскольку для его реализации потребуется изменить глубоко укорененные традиции.

Данная книга — о том, как страны создают новые модели государственного регулирования по образцу своего прошлого опыта, т.е. о причинах устойчивости стратегий политики. На примерах трех стран рассматривается формирование новых подходов к государственному регулированию. Страны не просто повторяли сделанное ранее. Например, в США политика в железнодорожной отрасли сначала проводилась децентрализованно, на

уровне штатов и муниципалитетов, которые боролись за доступ к железнодорожным маршрутам, предлагая финансовую помощь частным компаниям, строившим железные дороги. Череда коррупционных скандалов дискредитировала этот подход, и была создана система федерального правового регулирования, призванная оберегать дух конкуренции в отрасли, защищая интересы рядовых потребителей и владельцев небольших железных дорог. Так произошла смена подхода к государственному регулированию. Когда Великобритания констатировала провал попыток регулировать отрасли силами комиссий, оповещавших общественность о недостатках того или иного перевозчика (что должно было защитить пассажиров от опасности попасть в аварию), на смену комиссиям пришло более жесткое регулирование, сделавшее обязательным применение тормозов и крытых пассажирских вагонов. Франция столкнулась с тем, что система выдачи концессий на строительство железных дорог частным лицам не оправдывает себя, так как в периоды рецессии частные железные дороги прекращают работу и лишают нацию необходимых ей транспортных услуг, — и в результате во Франции была проведена национализация железных дорог. В каждой стране политика со временем изменялась, однако выбор ее новой стратегии производился из строго определенного набора национальных стратегий. Направление будущих изменений в каждой стране оказывалось довольно предсказуемым. Более того, каждое из новых направлений политики почти не имело шансов быть принятым в двух других странах. Невозможно представить, чтобы Франция стала регулировать железные дороги силами государственных комиссий, которые лишь раскрывают сведения о происшествиях и сверхприбылях компаний, но не имеют права вмешиваться в их работу. Невозможно представить, чтобы США стали поддерживать создание железнодорожных картелей для предупреждения конкуренции, как это делалось в Великобритании. Невозможно представить, чтобы в Великобритании города стали за счет казенных средств финансировать строительство нужных им железных дорог, как это делалось в США.

Промышленная политика в каждой из этих трех стран заметно изменилась, но изменения происходили в целом в предсказуемых направлениях. Многие годы преобладали два объясне-

ния различий в национальных стратегиях политики. Радикальное культурологическое объяснение отсылает к различиям в национальных характерах, в соответствии с которыми нации проводят политику. Если страна всегда тяготеет к политике твердой руки, то причина этого — в том, что население данной страны предпочитает именно такую политику и именно ее считает понятной и полезной. Радикальное структурное объяснение отсылает к явлению институциональной инерции, т.е. видит причину преемственности в устойчивости институциональных структур, предназначенных для решения определенных задач. После того, как создана определенная инфраструктура политики, она воспроизводится за счет технологической инерции либо инерции создаваемой ею системы должностей, экспертизы и властных отношений. Страна, у которой есть национальный банк, имеет больше возможностей для финансирования новых отраслей, чем страна, в которой действуют только частные банки.

Эта книга предлагает более общий подход к культуре и институтам, чем концепции национального характера и институциональной инерции. Если культурные различия между жителями разных стран действительно существуют, то у этих различий должен быть какой-то источник. Я предполагаю, опираясь на длительную социологическую традицию, в рамках которой работали как Эмиль Дюркгейм, так и Карл Маркс, что источник этих различий — опыт, полученный в условиях функционирования разных социетальных институтов. Столкнувшись с задачей регулирования развития железных дорог, американцы исходили из того, что города и штаты должны конкурировать между собой за право стать центрами транспорта и торговли, поскольку именно так были устроены первые американские поселения и впоследствии — штаты. Такова была организация экономического развития и политической жизни США: самостоятельные местные правительства действовали в интересах представленных ими общин. Французы в аналогичной ситуации исходили из того, что проектированием железных дорог национального значения должны заниматься чиновники централизованного государства без какого-либо вмешательства частных инвесторов и региональных властей. Это произошло потому, что централизованный контроль над жизненно важными для нации сферами лежал в основе исторически сложившей-

ся организации политической системы и хозяйства Франции. Британцы подошли к той же задаче, исходя из необходимости обеспечить свободу действий независимых предпринимателей, понимаемую как право строить железные дороги там, где они захотят, не считаясь с мнением местных властей и парламента. Это произошло потому, что организация власти в феодальном периоде и наследующая ей современная система правления имели целью предоставить каждому представителю аристократии, а впоследствии и каждому гражданину, наибольшую возможную экономическую и политическую свободу.

Таким образом, большая часть культурологических подходов к объяснению различий в государственной политике не объясняет происхождения различий в культуре и общественном сознании. В данной книге я попытался исправить это упущение, показав, как различия в представлениях о должной роли государства вытекают из различий, обусловленных опытом жизни в рамках разных политических систем.

Пусть причиной институциональной инерции являются структурные различия, но можно с другой стороны подойти к вопросу об их источнике: эти различия должны подкрепляться определенными представлениями. Существование национального банка позволяет стране финансировать создание новой отрасли, но банк не возникает сам по себе. Институты формируют набор представлений об устройстве мира, и именно они в дальнейшем поддерживают существование институтов. Более того, как будет показано далее, отдельные национальные институты политики радикально изменялись со временем, однако новые институты перенимали многое из логики прежних. Великобритания отказалась от регулирования силами комиссий, информировавших общество о деятельности железных дорог, и перешла к непосредственному регулированию работы железных дорог. США отказались от предоставления субсидий властями штата и муниципалитетами и, установив запрет на субсидирование, перешли к федеральному регулированию тарифов. Франция отказалась от создания частных сетей железных дорог и создала единую национализированную железнодорожную сеть под управлением централизованного государства. Во всех трех случаях логика промышленного порядка осталась неизменной. Так, США перешли от логики конкуренции между городами

к логике конкуренции между железнодорожными компаниями под контролем федеральной власти. Франция перешла от логики координации и проектирования железных дорог силами централизованного государства к логике централизованного владения и управления железными дорогами. Великобритания перешла от логики поддержания независимости предпринимателей к логике регулирования деятельности независимых предприятий. Причиной воспроизводства национальных различий были не технические аспекты системы регулирования отрасли и не система экспертизы и властных отношений. Причиной была устойчивость представлений о должном способе организации хозяйства и политической жизни, которые оставляли каждой стране некоторый простор для изменения роли государства, но только в направлениях, воспринимаемых как осмысленные в рамках накопленного политического опыта.

В заключение я хочу выразить благодарность Вадиму Радаеву, заведующему кафедрой экономической социологии НИУ ВШЭ (Москва), за организацию перевода этой книги и Алексу Хольцману, моему редактору в «Cambridge University Press».

БЛАГОДАРНОСТИ

Я благодарен многим. В особенном долгу я перед Джоном Мейером за неустанную и щедрую интеллектуальную поддержку и советы. Нил Флигстин, Роберт Л. Фрост, Мишель Ламон, Джон Мейер, Уильям Рой и Дэвид Вогель прочли каждое предложение и ко многим из них дали комментарии.

Полезную критику и советы к черновым вариантам глав этой книги предложили Джин Бёрнс, Брюс Каррутерс, Пол Димаджио, Роджер Фридланд, Хиллель Фриш, Уильям Гуд, Питер Холл, Питер Катценштейн, Сьюзан Келлер, Сеймур Мартин Липсет, Роберт Либман, Бен Шнейдер, Нил Смелсер, Энн Свидлер, Кэтлин Телен, Уолтер Уоллис, Роберт Уитноу, Мирис Зельдич-мл. и Вивиана Зелизер.

Я также благодарен Джеймсу Барону, Полу Димаджио, Рональду Джеперсону, Уильяму Ричарду Скотту, Энн Свидлер и Вивиане Зелизер за комментарии и методические указания по важным моментам и в целом за интеллектуальную поддержку.

Преподавая студентам в Принстоне, я научился у них больше, чем они научились у меня. В их числе — Терри Бойчик, Стивен Чиу, Тимоти Доуд, Бай Гао, Мэтью Лоусон, Бинг Шен, Марин Уоллер, Дэниэл Вебер и Ян Ян. Я благодарю Дэвида Брейна (Университет Индианы), Эву Моравску (Университет Пенсильвании), Виктора Ни (Корнельский университет), Нэнси Бермео (Принстонский университет) и Атула Коли (Принстонский университет) за приглашения представить первые наброски на их семинарах.

Благодарю за материальную поддержку Фонд национальной науки, программу академических отпусков Принстонского университета, Центр международных исследований и Комитет по исследованиям в области гуманитарных и общественных наук Принстонского университета. На протяжении четырех последних лет трое заведующих кафедрой социологии в Принстоне предоставили мне всю возможную материальную поддержку и разрешали преподавать только те курсы, которые наилучшим образом соответствовали задачам, возникавшим в связи с работой над этой книгой. Я благодарен Марвину Бресслеру, Гилберту Розману и Вивиане Зелизер.

В издательстве Cambridge University Press Эмили Луз и Алекс Хольцман помогли мне отточить стиль и сделать изложение более содержательным, а Рональд Коэн помог сделать мой текст удобочитаемым.

Наконец, я очень многим обязан Мишель Ламон, моей спутнице в размышлениях и в жизни. Благодарен ей за то, что для меня она больше чем коллега и больше чем супруга.

1. Политическая культура и промышленная рациональность

в таких вопросах, как выбор ширины рельсовой колеи, определение временных зон, установление правил техники безопасности и составление расписания движения поездов. Американское правительство изначально решило не вмешиваться в работу железных дорог, и решение всех этих вопросов было оставлено на усмотрение частных собственников. Наконец, в сфере ценообразования и конкуренции правительства американских штатов и местные власти сначала предоставили владельцам железных дорог самим себе; однако когда концентрация власти в отрасли начала расти, правительства озаботились защитой экономических свобод американцев от угроз концентрированной хозяйственной власти и начали насаждать ценовую конкуренцию. Чтобы поддерживать свободный рынок, правительства штатов и местные органы власти законодательно запретили дискриминационные расценки, установление твердых цен, создание картелей и все многочисленные приемы, которые владельцы крупных железных дорог использовали, чтобы ограничить конкуренцию. К концу XIX в. целью промышленной политики государства стало поддержание рыночных механизмов, чтобы гарантировать экономические свободы и обеспечить экономический рост; все прочие формы вмешательства государства в хозяйственную жизнь исключались.

Франция. Во Франции конституирующим фактором политического порядка считалось централизованное государство, управляющее обществом; избыточное влияние частных собственников считалось деструктивным. Многие французы ожидали, что правительство национализирует железные дороги, однако сделать это не получилось из-за финансовых ограничений. Вместо этого государство нацелилось на установление жесткого контроля над отраслью. Как только во Франции осознали всю важность железных дорог, право планировать размещение железнодорожной сети перешло к бюрократическому аппарату централизованного государства. Государственные инженеры стойко противостояли всем попыткам местных властей и частных владельцев повлиять на планирование маршрутов, поскольку такое вмешательство рассматривалось как потенциальная угроза рационально организованной схеме железных дорог. Финансирование железных дорог также зависело от централизованного государства: оно обеспечивало выделение всех

участков под строительство и значительную часть капиталовложений. Государство также гарантировало выплату дивидендов с частного капитала, привлечение строительных фондов, а в тяжелые времена — непосредственно осуществляло строительство, чтобы не прерывать развития железнодорожной сети. Государственный аппарат полностью контролировал разработку строительных и эксплуатационных норм: государственные специалисты устанавливали тарифы, определяли процедуры управления, проектировали мосты и тоннели, разрабатывали технические условия на производство строительных работ и подвижной состав. Ситуация, сложившаяся во Франции в сфере ценообразования и конкурентной политики, уникальна: здесь государство принуждало владельцев независимых железных дорог к слияниям, создав в конечном счете шесть региональных железнодорожных монополий. Создание монополий и установление цен позволило государству устранить конкуренцию между участниками отрасли. В общем политика государства была нацелена на централизованное управление отраслью и предотвращение вмешательства частных инвесторов, чьи интересы могли нарушить связность и эффективность национальной железнодорожной сети.

Великобритания. В Великобритании конституирующим фактором политического порядка считалась политическая автономия индивида; господство государства или других частных лиц полагали деструктивным. Британская политика принципиально отличалась от политики других европейских стран. Планированием занимались только частные инвесторы. Местная власть и центральный государственный аппарат не имели права вмешиваться в планирование маршрутов частных железных дорог, за исключением случаев, когда необходимо было защитить местных землевладельцев от чрезмерно масштабного отчуждения участков. Финансирование железнодорожного строительства также было полностью частным. В парламенте ни разу не поднимался вопрос о государственной финансовой поддержке британских железных дорог. Технологические нормативы и стандарты строительных работ в целом тоже устанавливали сами владельцы железных дорог; вмешательство государства ограничивалось лишь контролем обеспечения безопасности перевозок и установлением тарифов на проезд пассажиров

в вагонах третьего класса во имя защиты суверенных граждан Великобритании от произвола концентрированного капитала. Британская политика в отношении цен и конкуренции защищала фирмы от концентрированной политической власти (необоснованного вмешательства государства) и от концентрированной экономической власти (хищнически настроенных владельцев крупных железных дорог). Цель конкурентной политики состояла в том, чтобы препятствовать слияниям, защищая тем самым автономию мелких фирм, и поощрять картели, укреплявшие положение данных фирм. В этом отношении британская политика существенно отличалась от политики США. Решением парламента контроль над отраслью был передан ее участникам, а защита фирм осуществлялась путем ослабления рыночных механизмов — политика Великобритании защищала фирмы, а не конкуренцию на рынке.

Таким образом, в каждой стране промышленная политика создавалась для того, чтобы стимулировать в промышленности именно те процессы, которые в сфере политики рассматривались как необходимые для поддержания порядка. В этой главе я ставил перед собой довольно скромную задачу. Надеюсь, что мне удалось показать существование изоморфизма между сферами политики и промышленности, которое, во-первых, поразительно само по себе с учетом всего разнообразия созданных людьми институциональных систем и, во-вторых, не находит объяснения ни в одной из основных теоретических парадигм.

Чтобы сделать понятным отличие моей позиции от других подходов, в этой главе я высказывался весьма полемично. Но во-все не хочу сказать, что политика, экономика и институты суть лишь эпифеномены современного мира. Я хочу привлечь внимание читателя к тому, что эти сферы далеко не столь очевидны, как это обычно предполагается в реалистических подходах. Экономическая теория делает полезное замечание о существовании границ рационального поведения, однако эмпирические свидетельства опровергают базовое теоретическое допущение экономической теории о существовании набора универсальных правил, которым подчиняется каждая система хозяйства. Экономисты, изучающие такие непростые темы, как происхождение логики хозяйственных систем и причины различий между ними, могут предложить много интересных идей. Политологи

заслуживают одобрения за систематическое изучение борьбы групп интересов, но они склонны принимать как данность существование конкретных групп, а также представления этих групп о своих интересах. Политологи, изучающие возникновение групп и то, как у их членов складываются представления об их интересах, могут дать ответы и на другие фундаментальные вопросы. Сторонники неинституционального/стейтистского подхода правильно обращают внимание на проблему воспроизводства институтов, но они же с досадным упорством выносят за скобки трудный вопрос о том, как возникают институционализированные конструкты реальности и как они воздействуют на принятие политических решений. В рамках одной книги невозможно исследовать роль институционализированных культурных смыслов в этих трех сферах. Однако надеюсь, что мне удастся показать недостаточное освещение смысла институтов в существующих исследованиях политики.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Говоря в целом, именно представления американских, французских и британских политиков о причинно-следственных связях определили, какими будут современные стратегии промышленной политики в США, Франции и Великобритании. Это происходило потому, что нации наделяли смыслом существующие государственные институты, рассматривая их как инструменты для претворения в жизнь модернистского проекта прогресса. Это также происходило в силу того, что акторы подходили к решению новых проблем, опираясь на привычную логику, заложенную в уже существующие институты.

В данной книге описано состояние политических культур трех стран на пороге индустриальной эры и показано, что в каждой стране промышленная культура развивалась по образцу политической культуры. И эти параллели совсем не случайны. Во всех странах развитие национальных парадигм промышленной политики было постепенным и эволюционным процессом, в котором допускаются фальстарты, инновации, ошибки и смены парадигмы. Эволюция парадигм политики продолжается и сейчас, и они по-прежнему зависят от того, каких концепций эффективности придерживаются нации и международные ор-

I. Политическая культура и промышленная рациональность

ганизации. Конечно, политическая культура прошлого вовсе не предопределяет то, какой будет сегодняшняя парадигма политики, однако в каждой из рассмотренных нами стран формирование такой парадигмы было эволюционным процессом и зависело от национальных представлений о порядке и эффективности. В последующих главах я постараюсь показать, что основные принципы экономической эффективности и рациональности (т.е. ключевые идеи о том, как функционируют капитализм и современное общество в целом) являются не результатом следования неким внесоциальным экономическим заповедям, а продуктами социальных и исторических сил, вполне поддающихся изучению.

Научное издание
Серия «Социальная теория»

ФРЭНК ДОББИН

ФОРМИРОВАНИЕ
ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКИ
Соединенные Штаты,
Великобритания и Франция
в период становления
железнодорожной отрасли

Главный редактор
ВАЛЕРИЙ АНАШВИЛИ
Заведующая книжной редакцией
ЕЛЕНА БЕРЕЖНОВА
Редактор
ОЛЬГА ШЕСТОПАЛОВА
Художник
ВАЛЕРИЙ КОРШУНОВ
Верстка
СВЕТЛАНА РОДИОНОВА
Корректор
ОЛЬГА КАМЕНКОВА

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ «ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»
101000, Москва, ул. Мясницкая, 20
Тел./факс: (495) 611-15-52

Подписано в печать 12.12.2012
Формат 60×90/16
Гарнитура Minion Pro. Усл. печ. л. 23,0
Уч.-изд. л. 19,7
Печать офсетная. Тираж 1000 экз.
Изд. № 1617. Заказ №

Отпечатано в ГУП ППП
«Типография “Наука”»
121099, Москва, Шубинский пер., 6

ISBN 978-5-7598-0999-9



9 785759 809999