

С Е Р И Я
С О Ц И А Л Ь Н А Я
Т Е О Р И Я

FORGING
INDUSTRIAL
POLICY

*The United States,
Britain, and France
in the Railway Age*

FRANK DOBBIN

ФОРМИРОВАНИЕ ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКИ

*Соединенные Штаты,
Великобритания и Франция
в период становления
железнодорожной отрасли*

ФРЭНК ДОББИН

Авторизованный перевод с английского
ЕКАТЕРИНЫ ГОЛОВЛЯНИЦИНОЙ



*Издательский дом
Высшей школы экономики*
МОСКВА, 2013

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.

I. *Политическая культура и промышленная рациональность*

ВВЕДЕНИЕ

В XIX столетии каждое западное национальное государство выработало отчетливую стратегию управления промышленностью. Ведущие теории принятия политических решений не уделяют должного внимания происхождению этих стратегий, что в конечном счете не позволяет им объяснить, почему стратегии управления промышленностью остаются неизменными несмотря на революции, смену правящих режимов, войны и депрессии. Экономисты и сторонники функционального подхода, предполагающие, что выбор проводимой государством политики определяется законами экономической эффективности, не в силах объяснить, почему стратегии разных наций не становятся все более похожими, приближаясь к некоей наиболее эффективной модели. Исследователи в области политической теории, считающие, что выбор политики отражает предпочтения властей преобладающих, не в состоянии объяснить, почему национальные стратегии промышленной политики сохраняют свое значение даже при смене режимов с радикально различающимися идеологиями.

Исследователи объясняют происхождение государственных стратегий политики в таких терминах, как «традиция» и «наследие», однако большинство теоретиков предпочитают работать с поддающимися обобщению политическими и экономическими параметрами и не учитывают влияния национальных традиций. В результате в сравнительных исследованиях политики возникает прискорбный разрыв между теорией и эмпирическими результатами: теория подчеркивает роль универсальных политических и экономических сил, а эмпирические исследования, как правило, акцентируют влияние традиций. Поэтому во многих работах теоретически значимые факторы объясняют лишь малую часть различий между странами, а огромный неподдающийся объяснению остаток трактуется как результат

влияния культуры и традиций. Я полагаю, что причину нежелания теоретического осмысления традиций следует искать в одном из постулатов современного мировоззрения, согласно которому уникальные традиции суть реликты прежней эпохи, обреченные на исчезновение под натиском логики и рассудка. Уверенность в том, что в наши дни выбор политики определяется универсальными законами интереса и рациональности, заложена в самую основу современного мировоззрения и не позволяет рассматривать что-либо связанное с культурой как двигатель политического выбора.

В этой книге я изучаю происхождение государственных стратегий промышленной политики, прослеживая эволюцию политики в сфере железных дорог в США, Франции и Великобритании в 1825–1900 гг. Моя цель — дать теоретическое объяснение традициям, определяющим национальный характер политики в этих странах. Обратиться к этой задаче меня побудили два обстоятельства теоретического характера. Во-первых, несмотря на то что различия между современными странами в организации хозяйства и экономической политики очень велики и не похоже, что они сокращаются, большинство исследователей готовы изучать что угодно, но только не процессы, в ходе которых возникают и воспроизводятся эти различия. Во-вторых, те немногочисленные теории, которые все же берутся объяснить межстрановые различия, обладают множеством недостатков. Объяснения, указывающие на различия «национальных характеров», являются частным случаем редукционизма, так как сводят причины этих различий в институтах разных стран к коллективным психологическим особенностям неясного происхождения. Неоинституционалистские/стейтистские концепции политики подчеркивают роль структурной инерции, используя множество терминов со сходным смыслом, однако не могут объяснить причин инерционности институтов. Утверждение «институты продолжают существовать потому, что они институционализированы» не является объяснением — это лишь констатация. Я полагаю, что влияние традиций той или иной страны на принятие политических решений обусловлено их вкладом в коллективные представления о социальном порядке и инструментальной рациональности. В разных странах

исторически сложились неоднородные представления о порядке и рациональности, и современные стратегии промышленной политики формируются вокруг этих представлений.

Мои рассуждения основаны на двух несложных эмпирических наблюдениях. Первое: на протяжении XIX в. суверенные государства создавали институты для организации хозяйственной жизни по подобию институтов, организующих политическую жизнь. В политике США суверенитетом наделялись независимые местные правительства, подчинявшиеся относительно слабой федеральной власти (представленной преимущественно судебной системой). В промышленной политике страны хозяйственная независимость в первую очередь предоставлялась правительствам местных сообществ, которые активно содействовали экономическому развитию, и во вторую очередь — системе федерального арбитража, что позволяло правительству выступать в роли рефери на свободном рынке. Во Франции политическим суверенитетом наделялось централизованное государство как единственная сила, способная поддерживать порядок и обеспечивать единство нации. Следуя той же логике, промышленная политика Франции предоставляла государству хозяйственную независимость: считалось, что только управление из центра может создать хозяйственный порядок и обеспечить достижение экономических целей нации. В Великобритании политический суверенитет получал каждый представитель высшего класса, которому гарантировалась юридическая защита от других представителей его класса, королевской власти и государственной бюрократии. Промышленная политика предоставляла независимость отдельным фирмам — вначале посредством политики *laissez-faire*, а впоследствии — активно защищая фирмы от вмешательства и рыночных, и политических сил.

Наличие параллелей между политической и промышленной культурой принимается большинством исследователей как некая данность, однако я считаю, что именно в этих параллелях содержится ключ к разгадке причин межстрановых различий в политике. Мой тезис состоит в следующем: различия в концепциях экономической эффективности проистекают из различий в традициях политической жизни. В процессе создания современной промышленной политики существующие принципы

социального и политического порядка переносились в сферу хозяйства.

Второе эмпирическое наблюдение заключается в том, что существующие национальные промышленные стратегии воспроизводятся при столкновении с новыми задачами. Когда перед нацией встает новая проблема, требующая политического выбора, новые институты создаются по образцу использованных ранее. Например, если в прошлом в данной стране для повышения эффективности производства поощряли ценовую конкуренцию, то в будущем ту же стратегию повышения эффективности будут применять и в новых отраслях. Я покажу, что стратегии промышленной политики воспроизводятся не только благодаря тому, что повторять уже существующее проще в организационном плане, но и потому, что именно государственные институты воплощают те представления о причинно-следственных связях, на основе которых политики принимаются за решение новых проблем. Я обращусь к примеру воспроизводства и эволюции политики в сфере железных дорог в первые 75 лет их существования, чтобы показать роль таких представлений о причинных связях в сохранении и изменении стратегий промышленной политики.

Прежде чем перейти к теоретической части, я кратко опишу стратегии государственной промышленной политики конца XIX в. Что представляли собой различные стратегии, и как они развивались в дальнейшем? Промышленная политика США, ориентированная на защиту экономических свобод, на пороге XX в. стремилась предотвратить любые ограничения свободы торговли и насаждала ценовую конкуренцию. Федеральная антимонопольная политика была нацелена на борьбу с попытками ценовых сговоров и на предотвращение объединений, ведущих к монополизации отрасли. Цель отраслевых регулирующих агентств состояла в том, чтобы не допускать образования картелей и поддерживать ценовую конкуренцию. В основе этой стратегии лежало представление о том, что залогом роста является естественный отбор фирм на нерегулируемых рынках. В XX столетии антимонопольное законодательство расширилось и ужесточалось; оно применялось для регулирования самых разных отраслей — от нефтяной промышленности до телекоммуникаций и компьютеров. Регулирующие агентства контро-

лировали установление цен и уровень конкуренции в таких отраслях, как производство электроэнергии, добыча природного газа, радио, телевидение и авиаперевозки. Стратегии промышленной политики в США поддерживают рынок и тем самым укрепляют уверенность политиков в том, что неограниченная конкуренция способна обеспечить процветание практически любой отрасли.

Во Франции все было по-другому. Система управления промышленностью, сложившаяся к концу XIX в., опиралась на государственный дирижизм (*public concertation*) в хозяйственной жизни. Цель промышленной политики состояла в управлении развитием ключевых производственных и инфраструктурных секторов, поскольку считалось, что только государство в силах защитить прогресс от действий предпринимателей, эгоистично преследующих собственные интересы, и иррациональных рыночных сил. В начале XX в. французские технократы пытались создавать смешанные государственно-частные компании и проводить национализацию предприятий. С появлением в 1950-х годах промышленного планирования технократы получили контроль над всеми секторами экономики; манипулируя целевыми показателями пятилетних планов, государство теперь могло управлять промышленностью, создавая новые и отказываясь от устаревавших отраслей. В основе французской политики лежало представление о том, что класс экспертов-технократов справится с управлением хозяйством лучше, чем кучка эгоистичных капиталистов или «невидимая» и «неразумная» «рука» рынка.

Если в конце XIX в. политика США передавала власть над хозяйственной жизнью рынкам, а политика Франции — технократам, то политика Великобритании наделяла властью предпринимательские фирмы. Под лозунгом невмешательства в хозяйственную жизнь Великобритания поощряла создание картелей и защищала мелкие фирмы, препятствуя враждебным поглощениям. Идея о том, что предпринимательский дух мелкой фирмы является основным источником экономического роста, продолжала задавать контуры политики и в XX столетии. Чтобы убедить небольшие предприятия от банкротства во время кризисов 1920–1930-х годов, британское правительство поощряло создание картелей. Когда после Второй мировой войны правитель-

ство лейбористов по идеологическим соображениям национализировало часть промышленных предприятий, их руководство сохранило за собой право принятия самостоятельных решений, не зависевших от колебаний политического курса. В дальнейшем попытка Великобритании повторить французский опыт промышленного планирования провалилась, поскольку под предлогом развития перспективных отраслей государство занималось спасением убыточных предприятий. В 1980-х годах правительство Маргарет Тэтчер вернулось к политике, открыто наделявшей хозяйственной властью фирму. В XX столетии промышленная политика защищала частную инициативу от вмешательства рынка и государства и содействовала ориентированному на прибыль предпринимательству, которое считалось залогом экономического роста.

Как США, Франция и Великобритания пришли к данным стратегиям? Большинство политологических, экономических и институциональных подходов не могут ответить на этот вопрос, потому что принимают как данность все те аксиомы современного мировоззрения, которые им следовало бы сделать объектом исследования, выявив их социально сконструированный характер. Такие подходы не подвергают проблематизации распространенное мнение о том, что действия совершаются ради максимизации экономической полезности и политической борьбы за коллективные материальные интересы. Эти подходы принимают экономическую рациональность как нечто самоочевидное и рассматривают институты как нечто существующее независимо от поддерживающих их социальных практик. По сути, эти подходы лишь переводят на теоретический язык обыденные представления, характерные для современной картины мира, а затем используют эти теории как инструмент изучения той же современности.

В результате политологи, экономисты и институционалисты остаются в пределах современного мировоззрения и не интересуются механизмами возникновения и развития новых социальных институтов и соответствующих им концепций реальности — а ведь именно интерес к проблемам такого уровня обусловил развитие социальных наук в XIX столетии. Политологи выясняют, почему та или иная группа интересов побеждает в конкретном политическом споре — вместо того чтобы

задаться вопросом: как вообще получилось, что в современном мире именно корпоративные группы (нации, классы, расы или группы интересов) стали теми осями, по которым строятся идентичность и действие (исключение представляют работы [Anderson B. 1983; Ruggie 1993; Thomas, Meyer 1984; Lipset, Rokkan 1967])? Экономисты пытаются разгадать универсальные принципы экономической эффективности — вместо того чтобы выяснять, отчего именно идея прогресса стала основой развития современного общества и каким образом возникает та или иная концепция прогресса и эффективности (ответы на этот вопрос можно найти в ряде работ экономсоциологов [Granovetter 1985; DiMaggio, Powell 1991; Zelizer 1993]). Институционалисты стремятся выяснить, какая из институционализированных практик больше подходит для проведения той или иной политики — вместо того чтобы попытаться понять, как эти практики *становятся* институтами, т.е. наделяются коллективным смыслом и благодаря этому продолжают существовать (исключения см. в работах [Berger, Luckmann 1966; Meyer et al. 1987; Scott 1992; Jepperson 1991]). Далее я буду называть эти три подхода реалистическими, чтобы отличать их от социально-конструктивистских подходов к тем же сюжетам. Я полагаю, что эти версии реалистического подхода затемняют природу современной рациональности, так как принимают слишком многое в социальном мире за чистую монету — вместо того чтобы спросить, каким образом мир стал таким, какой он есть.

Политический реализм

Идея демократического правления предполагает, что политический выбор отражает баланс власти между различными общественными интересами. Эта идея является ключевой для политологических концепций, объясняющих политические решения через оценку влияния соперничающих групп. Многие представители плюралистического подхода и неомарксисты изображают процесс принятия решений как конфликт между конкурирующими группами интересов; принципиальная разница между либералами и радикалистами настроенными авторами сводится к тому, признают они справедливость правил политического соревнования или нет. Концепция борьбы интересов в плюрали-

стическом подходе восходит к «Хозяйству и обществу» Макса Вебера, который изучал возникновение разнообразных политических группировок. Истоки реализма неомарксистов кроются в работе Карла Маркса «Восемнадцатое брюмера Луи Бонапарта», где описывается борьба группировок в господствующем классе за контроль над государством в период правления короля Луи-Филиппа. В основе всех этих теорий лежит обыденное по своей сути представление о том, что политические решения отражают относительную власть конкурирующих групп. Данная идея настолько укоренилась в политической науке, что ее принимают как данность даже признанные новаторы, чьи работы совершили переворот в этом направлении исследований. Теория рационального выбора дополнительно предполагает, что интересы могут быть объективно оценены с помощью математического моделирования; подходы, изучающие коалиции, утверждают, что поскольку группы интересов меняются со временем, в разное время складываются различные фракции.

Такой подход позволяет объяснить, чем определяется выбор одной из *имеющихся* в отдельном государстве политических альтернатив, но он не работает в сравнительных исследованиях. Во-первых, он не объясняет происхождения существующих политических альтернатив (в качестве исключений см. работы [Bachrach, Baratz 1963; Lukes 1974]). Поскольку в разных странах наборы вариантов почти всегда различаются, а в большинстве случаев — и взаимно исключают друг друга, решающее значение приобретает ответ на вопрос о том, как сложился тот или иной набор вариантов. Возьмем как пример планирование размещения железнодорожных линий. В Великобритании даже не обсуждали возможности государственного планирования, а во Франции не помышляли о частном планировании. Выяснив, почему тот или иной вариант не рассматривался в политических дискуссиях, мы поняли бы, почему в Великобритании планированием занимались частные фирмы, а во Франции — государство, однако теория групп интересов обычно оставляет без внимания вопрос о происхождении альтернатив, которые рассматриваются на этапе выбора политики. Во-вторых, теория групп интересов не может объяснить, почему слабая группа в одной стране добивается более выгодной для себя политики, чем более сильная группа в другой стране. Теория групп инте-

ресов бездоказательно допускает, что сильнейшая группа всегда выигрывает; поэтому, когда в политической борьбе побеждает более слабая группа, сторонники этой теории пускаются в пространные рассуждения о том, что данная группа либо не была слабой, либо не победила. По сути, сила группы определяется исходя из ее способности побеждать. Третье и, возможно, самое важное обстоятельство заключается в том, что концепции политического реализма не объясняют, почему группы со сходными интересами в разных странах имеют различные представления о выгодной им политике. Представители железных дорог, даже находясь в сходном положении, в каждой из рассматриваемых трех стран боролись за свой вариант промышленной политики. Я полагаю, что теории политического реализма не способны объяснить межстрановые различия в политике потому, что не ставят перед собой вопроса о том, откуда берутся группы интересов, как возникают политические проблемы, требующие решения, и каким образом складывается набор альтернативных политических мер.

Экономический реализм

Согласно идее экономического детерминизма — и в повседневном дискурсе, и в академических теориях — социальные системы подчиняются экономическим законам, которые задают структуру институтов. Политические институты подчиняются экономическим законам на макроуровне, где в процессе отбора воспроизводится адаптивная политика, и на микроуровне, где из совокупности индивидуальных действий по максимизации полезности возникают институты, построенные на началах коллективной рациональности. На обоих уровнях экзогенные и универсальные экономические законы управляют миром и производят социальные практики.

Современная экономическая теория представляет собой научное предприятие по поиску и детальному изучению этих законов. Ее основной постулат — экономическая реальность единообразна, и везде действуют одни и те же внешние законы. Как следствие, институциональная среда не рассматривается в качестве фактора, влияющего на хозяйственную жизнь и законы, как утверждают экономсоциологи [White 1988; Zelizer 1988]. Напро-

тив, среда рассматривается как набор переменных, воздействие каждой из которых предусмотрено в общей теории экономического мира. Разобравшись в общей теории, мы получаем полное понимание хозяйственного поведения и институтов.

В макроэкономических подходах предполагается, что экономические институты, включая политику регулирования, развиваются в направлении принятия все более эффективных решений и наилучшим образом приспособляются к новым факторам среды. В некоторых подходах считается, что отбор более эффективных политических инструментов осуществляют политики и заинтересованные стороны, в других — что политический выбор зависит от функциональных возможностей. В недавней литературе по вопросам экономического развития вновь набирает популярность идея о логике индустриализации, предполагающая, что каждой стадии экономического развития соответствуют особая совокупность политик и сопутствующих им хозяйственных институтов. Согласно концепции А. Гершенкрона о догоняющей модернизации [Gerschenkron 1962], в ответ на отставание от соседей государство предпринимает активные меры по стимулированию экономического роста. Сторонники неоклассической теории принимают как данность, что проводимая в США политика свободного рынка соответствует универсальным законам экономики — ведь в США наблюдается экономический рост. Они нередко предсказывают конвергенцию политики других стран с моделью, используемой в США. Версия политической экономии современного капитализма, предложенная Э. Шонфилдом [Shonfield 1965], выдвигает в качестве идеальной институциональной модели французскую систему промышленного планирования, которая должна вскоре превзойти и вытеснить политику невмешательства в экономику. Эти макроподходы исходят из того, что самыми эффективными политическими институтами являются те, которые были отобраны либо рационально действовавшими агентами государства, либо «невидимой рукой» международного рынка.

Новая институциональная экономическая теория и теория рационального выбора начинают объяснение социальных институтов с микроуровня. Институционализм в экономической теории связывает глобальные экономические институты, такие как промышленная политика, с деятельностью движимых

личными интересами акторов, максимизирующих полезность. Как полагает Дуглас Норт [North 1981], эффективная политика возникает благодаря тому, что политические деятели, стремящиеся максимально увеличить доходы государства, создают институты, максимизирующие доходы индивидов. С точки зрения теории игр и теории трансакционных издержек, институты макроуровня являются видимыми проявлениями микроэкономической деятельности, поэтому внимание следует сосредоточить на изучении микроуровня. В теории рационального выбора предполагается, что совокупность политических решений индивидов, преследующих собственные интересы, образует эффективные политические институты, способные обеспечить утилитаристский компромисс и тем самым максимизировать коллективное благо.

Чем дальше, тем меньше находится эмпирических подтверждений тезиса о том, что универсальные экономические законы задают структуру социальных институтов. Когда США повторили успех Великобритании, став мировым лидером по темпам экономического роста, причину этого еще имело смысл видеть в том, что экономическая политика двух стран (внешне выглядящая как невмешательство государства в экономику) следует универсальным законам экономики. Однако этот тезис теряет доказательную силу в период, когда высокие темпы роста показывают страны с совершенно иными моделями развития — такие как Швеция, Франция и Япония. Если существенно отличающиеся друг от друга хозяйственные системы обеспечивают сопоставимые темпы роста, это значит, что универсальные экономические законы должны предполагать не один, а много путей развития; должны включать множество вариантов, а не исключать все, кроме единственно верного. И если экономический рост может обеспечить также политика, стимулирующая образование картелей, или политика избирательной государственной поддержки отдельных отраслей промышленности, то прежнее понимание законов экономики оказывается во многом некорректным.

В современных обществах много внимания уделяется исследованию абстрактных экономических законов, побуждающих людей действовать определенным образом; причем существование таких законов не подвергается сомнению. Однако в дей-

ствительности логика хозяйственной деятельности и ее образцы значительно различаются в зависимости от контекста. На это обратили внимание еще теоретики ранней институциональной экономики. Так, Торстейн Веблен [Veblen 1904] считал, что экономическая теория должна изучать эволюцию хозяйственного поведения, поскольку способы хозяйственной деятельности изменяются в зависимости от исторических условий, а не направляются некими внешними силами. Но если экономические законы обусловлены контекстом, а не универсальны, и если разные совокупности этих законов выполняют роль функционально действенных альтернатив, то возникает вопрос: каковы же причины различий в хозяйственных системах?

Институциональный реализм

Неоинституциональный/стейтистский подход в политической науке возник в ответ на неспособность политологической и экономической парадигм объяснить причину исторической устойчивости национальных стратегий промышленной политики. Был предложен такой ответ: стратегии политики воспроизводятся вследствие инерционности государственных структур управления. В этой версии реалистического подхода социальный институт (т.е. обычай) получает тот же онтологический статус, что и, к примеру, здание небоскреба. Предполагается, что социальные структуры существуют независимо от людей, действующих в их рамках. Без внимания остается важнейший вопрос: как миллионы людей достигают общего понимания реальности, достаточного для того, чтобы мотивировать их заниматься всем тем, что они делают каждый день — вставать утром, скреплять бумаги, откручивать винты, изготавливать гамбургеры, ходить на почту — и благодаря чему продолжают существовать социальные институты (ср.: [Sewell 1992]). Институты современного государства во всей их полноте воспроизводятся в деятельности множества людей, чьи общие когнитивные схемы наделяют смыслом как коллективный проект современности, так и повседневную деятельность. Вместо того чтобы объяснить происхождение общих концепций реальности, лежащих в основе обычаев, этот подход овеществляет обычай, используя термины типа «институциональное равновесие»,

«ветвление», «зависимость от пройденного пути», «политическое обучение», «инерция». В результате нередко скатываются в тавтологию: говорится, что институциональные практики воспроизводятся потому, что они инерционны — т.е. продолжают воспроизводиться. Направление в институциональном подходе, представители которого все же обращаются к вопросу о *причинах* устойчивости институтов, представляется более плодотворным (например, [Jepperson 1991; DiMaggio, Powell 1991; Meyer et al. 1987]).

В данном подходе центральное место отводится организационным ресурсам государства. Существующие ресурсы облегчают принятие тех стратегий политики, которые изоморфны уже имеющимся мерам и не позволяют реализовать принципиально новую политику. Например, ограниченность организационных ресурсов федеральной администрации США в XIX столетии обусловила распространение таких стратегий управления, которые не требовали значительного вмешательства государства во многие институциональные сферы [Skowronek 1982]. Аргументация институционалистов не сводится к тому, что одни страны располагают большими организационными ресурсами, чем другие. Институционалисты утверждают, что способность государства проводить ту или иную политику ограничена возможностями управления, и причиной провала определенных мер становится недостаток у государства организационных ресурсов для их реализации [Skocpol, Finegold 1982]. Исторические исследования государственной политики подтверждают, что правительства склонны решать новые проблемы с помощью привычных стратегий [Krasner 1978; Zysman 1983; Ikenberry 1988], и сторонники институционального подхода считают это обстоятельство доказательством онтологической «объективности» институтов.

Неоинституциональный/стейтистский реализм объясняет преюбилитность политики организационными характеристиками данного государства. Но это объяснение не учитывает, что за последние 150 лет национальные государства настолько выросли, что уже не похожи на себя прежних [The Formation... 1975]. Американское государство образца середины XIX в., содержавшее весьма немногочисленный штат служащих (не считая военных и работников почтовой связи), вскоре преврати-

лось в организацию-левиафана, дающую работу миллионам людей. Однако национальные стратегии промышленной политики оставались при этом поразительно неизменными на протяжении всего периода возникновения и бурного роста современных государств. Далее я покажу, что причина воспроизводства политики заключается не в организационных ресурсах государства, а в особенностях социально сконструированной логики хозяйственной деятельности. В действительности, государства часто создают новые инструменты политики, требующие организационных ресурсов, которыми они не располагают, однако эта политика строится по тому же принципу, что и уже существующая.

КУЛЬТУРА И СМЫСЛ В СОВРЕМЕННЫХ ГОСУДАРСТВАХ

Существующие подходы к публичной политике, в силу того что они разрабатывались для объяснения выбора внутренней политики, редко позволяют объяснить значительные различия между национальными стилями этой политики. Иными словами, большинство теоретиков обычно начинают свой анализ с вопроса: «Почему США в 1953 г. приняли одну поправку к антимонопольному закону, а в 1962 г. — другую?». И их ответы едва ли помогают понять, почему, например, США во всех случаях прибегают к антимонопольному законодательству для управления промышленностью, а Франция всегда опирается на активное государственное регулирование. Проблема заключается не в том, что национальную политическую стратегию трудно спрогнозировать, а в том, что существующие теории не позволяют выявить то, что требуется для формулирования такого рода предсказаний. Какой тип политики выберут США для управления новой отраслью? — Делайте ставку на политику, усиливающую ценовую конкуренцию. Какова вероятность того, что США назовут какую-либо отрасль «национальным чемпионом» (как это порой делает Франция) и используют государственные средства для того, чтобы превратить ее в монополию? — Можете биться об заклад, что этого не случится.

Для такого рода общих предсказаний вовсе не обязательно разбираться в деятельности групп интересов, микроэкономических моделях и организационных ресурсах данного государства.

Необходимо лишь понять логику, лежащую в основе проводимой им политики, и это позволит предсказать его будущую политику, ибо политика разных стран подчиняется разной логике. Она может опираться на логику естественного отбора (*natural selection*), как в США, или на логику государственного дирижизма (*state concertation*), как во Франции, или на какую-либо другую. Эта логика вполне осязаема и устойчива. Понимая ее, мы тут же распознаём типично французскую манеру планирования железнодорожной политики или типично британское нежелание государства экспроприировать частные земли в пользу железных дорог.

Исследователи национальной политики государства не выдвигали теорий по поводу ее логики, поскольку идея о том, что национальные хозяйства следуют разным культурным моделям, не стыкуется с существующим ныне мировоззрением, согласно которому экономические явления (подобно физическим) подчиняются единому набору законов в рамках одной общей теории. Промышленная политика и прочие макроэкономические институты подпадают под эту теорию. Представители социальных наук в значительной степени разделяют точку зрения, что социальная реальность едина, и пытаются выявлять универсальные социальные аксиомы. Исключения составляют этнографы, которые ориентированы на обнаружение принципиально иных, не вписывающихся в универсальные экономические законы принципов поведения в досовременных обществах и ожидают столкнуться с практиками и смыслами, локальными по происхождению. Приступая к анализу социальных систем, они обладают преимуществом, которого лишены исследователи современности: они знают наверняка, что смыслы, представленные в досовременных институтах, суть продукт локального воображения (*local fictions*). Напротив, когда жители эпохи современности принимаются анализировать свой мир, они исходят из того, что социальные институты отражают внешние экономические законы, и в результате не считают, например, неоклассическую экономическую теорию — этот культурный артефакт — институционализированной смысловой системой (*institutionalized meaning system*), формирующей политические решения и индивидуальное поведение. Наоборот, они считают неоклассическую теорию истиной в противовес этнографам, не

считающим истиной теории аборигенов о связи между благоволением духов и урожаем.

В последние годы успехи хозяйств, построенных не на неоклассических экономических принципах [Hamilton, Biggart 1988], легко могли бы показать экономистам, что экономическая теория тоже является системой верований: ведь эти успехи побуждают отказаться от мысли об универсальности экономических принципов. Вместо этого экономисты-неоклассики защищают свои теории, утверждая, что хозяйства, организованные не на основе рыночных принципов, подвергались противоестественным политическим манипуляциям, которые все равно дадут о себе знать в долгосрочной перспективе. Словом, с тех пор, как социальные науки принялись изучать современность, они начинают с выявления социальных законов, единых для всего земного шара.

Институционализованные смысловые системы

Я утверждаю, что, следуя примеру этнографов и рассматривая институционализованные смыслы современного общества как продукт локальных социальных процессов, мы сумеем лучше ориентироваться в вопросах публичной политики. Для этого надо перейти от постановки вопроса в духе реализма («каким универсальным рациональным законам подчиняется социальная реальность?») к конструктивизму («каким образом конкретные рационализованные социальные институты складываются в конкретном социальном контексте?»). Я утверждаю, что различия между рационализованными смысловыми системами (*rationalized meaning systems*) объясняют значительные различия в политике разных стран и что рациональность в основе своей обусловлена культурой.

Существует несколько крупных типов институционализованных смысловых систем. Социальные науки возникли как результат попыток осмысления перехода от досовременных религиозных смысловых систем к современным — секуляризованным рациональным смысловым системам. Все религиозные смысловые системы ориентируют институты на служение высшим силам, обещая воздаяние в загробной жизни. Однако эти системы представляют высшие силы и религиозную эти-

ку по-разному, так что социальные практики, настроенные на спасение души, принимают заметно различающиеся формы. Аналогично все рациональные смысловые системы ориентируют институты на науку и эффективность, обещая накопление благ посредством покорения природы. При этом такие системы представляют природу рациональности и инструменты накопления по-разному, так что социальные практики, ведущие к прогрессу, тоже принимают заметно различающиеся формы. В результате, несмотря на то что ожидаем найти различные решения коллективных проблем в рамках радикально различающихся культурных систем (например, в мусульманском фундаментализме, британской секуляризованной рациональности или бразильском шаманизме), мы также обнаруживаем различные решения и в рамках рационализированных культурных систем, которые кажутся нам схожими.

Практики и смысл. В религиозных, рационализированных, мистических и тотемных обществах действия закрепляются в обычаях, когда они наполняются смыслом. Иными словами, действия становятся привычными только тогда, когда у акторов формируется коллективное понимание их целей. Поскольку осуществление всех социальных практик требует их понимания на интересубъективном уровне, все практики несут в себе тот или иной смысл. Зачастую этот смысл заключается в обыденной, принимаемой как само собой разумеющаяся, связи между целями и средствами по принципу «так устроена жизнь». В результате акторы часто не замечают смысла как такового, воспринимая коллективные целесообразные связи целей и средств как непосредственное отражение реальности. Альберт Хиршман вслед за Карлом Поланьи называет этот смысловой уровень «скрытым измерением» (*tacit dimension*) — «предположениями и мнениями, которые разделяет группа и которые настолько очевидны, что никогда не выражаются полностью или систематически» [Hirschman 1977: 69]. В современных обществах мы, как правило, отрицаем культурную составляющую явно инструментальных связей.

Будучи интегрированными, цельными смысловыми системами, все культуры претендуют на точное отображение реальности и отрицают существование альтернативы. Может быть только один бог (или сонм богов), только одна общая теория

физики, только один набор экономических законов. Неудачные попытки обществоведов показать смысловую нагрузку рационализированных институтов являются результатом этой особенности смысловых систем. Проблема коренится в неспособности к самонаблюдению. Изнутри весьма непросто видеть любые культурные рамки как таковые. Западные миссионеры легко замечали чужие смысловые системы, рассматривая их как очевидные суеверия, — и продолжали верить, что их собственная религиозная система воплощает суть реальности. Аналогично исследователи современности без труда замечают, что чужие социальные институты обусловлены верованиями, социальными по своему происхождению («опять эти ненормальные французские социальные инженеры»), однако продолжают верить, что их собственные, инструментально-рациональные социальные институты суть воплощение «подлинной» сущности реальности.

Чтобы объяснить очевидные различия между современными социальными системами, аналитики отделили инструментально-рациональные институты от сферы культуры и приписали все различия последней. Таким образом, термин «культура» предназначают для институтов, которые в современном мире считаются скорее символическими, нежели инструментальными: искусство, религия, мода и образование [Eisenstadt et al. 1987]. Инструментальные социальные институты — такие как правительство, рынки, фирмы и наука — в социальных науках обычно воспринимаются как не связанные с культурой (acultural). Это различие для социальных наук формализовал Толкотт Парсонс. На уровне индивида поведение также разделяется на культурное и инструментальное, и действия, за которыми не очевиден эгоистичный расчет, принято объяснять культурой и нормами [Elster 1989]. Эта общая тенденция вывела инструментально-рациональные социальные институты за рамки культурного анализа и тем самым выхолостила исследования культуры. Каким образом антимонопольная политика символизирует рациональный мир? Такой вопрос просто невозможен, какие бы цели он ни преследовал. Следовательно, основной парадокс современности заключается в широком разнообразии культурных форм, которые можно встретить в инструментальных институтах разных наций — несмотря на тот факт, что все

эти институты, как предполагается, ориентированы на единый набор экономических законов. Пытаясь разрешить данную дилемму, вместо того чтобы признать все институты и типы поведения обусловленными культурой и тем самым подвергнуть рациональность проблематизации, социальная наука выделила несколько «культурных» институтов, обуславливающих различия в национальных моделях институтов и поведения. Тем не менее инструментальные институты, отражая принятые в этом мире цели и средства, тем самым неизбежно оказываются обусловленными культурой.

Я вовсе не ставлю своей целью опровергнуть современные взгляды на мир или предложить метод социальных наук, настолько радикально рефлексивный, что он отрицает способность современности исследовать самое себя. Я просто предполагаю, что для постижения различий между инструментально-рациональными культурными системами необходимо увидеть их как социальный феномен. В той мере, в какой современные институты выражают попытки представить мир в рациональных научных терминах, институты будут различаться в силу того, что общества опираются на разные репрезентации такого рода.

Вообще-то социальные конструктивисты уже высказывали подобные мысли в отношении некоторых других рационализированных сфер [Berger, Luckmann 1966; Бергер, Лукман 1995]. Исследователи национального государства утверждают, что тот или иной конкретный исторический социальный конструкт есть неотъемлемая часть развития рациональности, однако социальная форма современного государства ни в коем случае не являлась исторически неизбежной [Thomas, Meyer 1984; Anderson B. 1983; Sewell 1985; Ashcraft 1986; Krasner 1993]. Институциональные экономисты [Veblen 1904; Commons 1934] и экономсоциологи [White 1988; Zelizer 1988; Granovetter 1985; Грановеттер 2002] утверждают, что модели рационального экономического поведения возникают в силу идентифицируемых исторических причин, а затем социально конструируются в качестве эффективных моделей. «Новый институционализм» в теории организаций рассматривает рациональную организационную политику как социальный конструкт во многом подобно моему анализу политики государства [Meyer, Rowan 1977; Мейер, Роуэн 2001; Zucker 1977; DiMaggio, Powell 1983; Димаджио, Пауэлл 2010;

Scott 1987]. А конструктивистски ориентированные социологи науки [Bloor 1976; Wuthnow 1987; Latour 1992] рассматривают рационализированные научные принципы как обусловленные историей социальные конструкты. У моего подхода много общего с макроконструктивистскими подходами к рационализированным институтам: в обоих случаях интерпретация субъективного смысла является ключевым элементом для понимания рациональности.

Verstehen (понимание — нем.). Большинство аналитиков полагают, что интерпретация не имеет никакого значения для анализа инструментальных институтов, поскольку их цели и средства и так очевидны. Предположение о том, что инструментальные практики что-то символизируют, кажется нелепым, поскольку задача этих практик — лишь выполнить свою миссию, и все. Однако, как писал Вебер, сама суть социологии заключается в «интерпретативном понимании социального действия», а действие существует лишь тогда, «когда действующий индивид придает своему поведению субъективный смысл». У всякого действия есть субъективный смысл, и нет такого типа действия, которое соответствует объективной реальности, не порождая при этом аналитических проблем: «Вообще не идет речь о каком-либо объективно “правильном” или метафизически постигнутом “истинном” смысле» [Weber M. 1978: 4; Вебер 1990: 603]. Иными словами, никакой отдельно взятый тип действия нельзя постичь сам по себе. Действия открываются пониманию обществоведа, только когда удастся уловить их субъективную цель, а также причинно-следственные отношения, которые, в понимании актора, связывают действие с целью. Вебер называет этот процесс интерпретации термином «понимание» (*verstehen*), я же стремлюсь понять, каким образом различные рационализированные социальные системы выстроили совершенно разные связи между социальными процессами и экономическим ростом.

Вебер еще более усложнил наше понимание природы инструментальной рациональности, анализируя рациональные практики относительно их идеального типа — что предполагает их организованность вокруг некоего универсального набора причинно-следственных связей. Веберовский анализ рациональности резко противоречит его исследованиям религиозных со-

циальных систем, в которых религии представлены во всей их сложности и неоднородности. В сущности, большинство аналитиков раннего периода, как и Вебер, рассматривали современность как единую реальность.

Рационализованные смысловые системы

С этих культурологических позиций рациональность и наука являются Духом (Geist), наполняющим и мотивирующим социальное действие в современную эпоху. Рациональный мир подчиняется не всеобъемлющим духовным или мистическим силам, а определенному набору универсальных, «расколдованных» (disenchanted) физических и социальных законов. Задача современных социальных систем — раскрыть эти законы и с их помощью овладеть миром. Успешность данного предприятия (которое, если верить экономистам, подчинено врожденному желанию накопить богатство) оценивается «прогрессом», измеряемым совокупным накоплением благ (aggregate accumulation of goods). По мере того как культурным средоточием коллективного действия становились ориентированные на прогресс рациональность и наука, на смену церкви и монархии приходили бюрократия и рынок. Подобно религиозным системам, рационализованные смысловые системы объясняли происхождение социального порядка внешними общими социальными законами. Там, где религиозные социальные системы ссылаются на высшее преобразующее сознание как инкарнацию преобразующей способности индивидуального сознания, рациональные системы отсылают к высшим физическим и социальным законам, которые предсказуемым образом правят миром.

Следовательно, культурные системы современных обществ нацелены на поиск неизменных физических и социальных законов, позволяющих человечеству изменять мир во имя прогресса. Социальные науки — неотъемлемая часть этого процесса, поскольку они стремятся понять функции сложных социальных обычаев и обнаружить цель даже тех институтов, у которых нет явной ориентации на накопление. Например, с точки зрения теории рационального выбора подходы к изучению социальных норм стремятся показать, что, несмотря на возможное отсутствие очевидной цели на уровне индивида, эти нормы служат

некоей высшей рациональности (high-order rationality) [Elster 1989]. Теория функционализма Парсонса была нацелена на то, чтобы показать, что существующие символические (и очевидно бесполезные) институты современного общества на самом деле могут выполнять жизненно важные функции осуществления социальной интеграции и поддержания социального порядка [Parsons 1951, 1971; Парсонс 2002]. Таким образом, любая черта социальной жизни рассматривается современным мышлением как часть единого проекта по развитию накопительной миссии человечества. Современное мировоззрение и социальные науки признают, что у прогресса есть и нематериальные измерения, в том числе затрагивающие проблемы справедливости и демократии, однако зачастую они относят и эти измерения к функции накопления, утверждая, например, что экономические свободы — залог экономического роста [Bowles, Gintis 1986].

Словом, эпоха современности существенно отличается от предшествующих эпох, однако это не имеет принципиального значения, поскольку социальные и экономические законы, которые, как мы считаем, «открываются» нам на основании опыта, на самом деле являются продуктами социальной жизни. Подобно тому, как в религиозных социальных системах божества наделяются характеристиками социальных систем, которыми они управляют, рационализованные законы социальной реальности перенимают характеристики подчиненных им социальных систем.

Эпистемология рационализованных систем. В своем стремлении к прогрессу рационализованные общества используют научную эпистемологию, чтобы выявить единые законы физического и социального мира. Во всех рационализованных сферах — в науке, управлении, хозяйстве и публичной политике — знание подчинено этой эпистемологии. Оно представляет собой обобщенные суждения о мире, основанные на эмпирических данных и организованные в виде причинно-следственных связей. Эти обозначения должны быть демистифицированы, прозрачны и логически соотносимы с уже существующим знанием. А эмпирические подтверждения должны следовать установленным процедурам.

В отличие от религиозных смысловых систем, претендующих на точное содержательное знание о реальности, рациональные

смысловые системы находятся в поиске метода, который поможет понять реальность, — поэтому их субстантивные законы постоянно корректируются и изменяются. В результате фальсификация существующих причинно-следственных связей посредством новых свидетельств не представляет никакой угрозы для рационализированных смысловых систем. Напротив, опровержения скорее доказывают применимость метода, и эпистемологические правила выстроены так, чтобы стимулировать подобные фальсификации. Рациональность представляет построение знания как кумулятивный и итеративный процессы, и даже когда смена парадигмы сметает все устоявшиеся в той или иной сфере знания, на эту только что отжившую парадигму смотрят с ностальгическим умилением, воспринимая ее как необходимый шаг на общем пути к просвещению. Например, мы признаем, что только ортодоксальная макроэкономическая теория могла породить неортодоксальное кейнсианство; а человечество вынуждено было верить в то, что Земля плоская, чтобы впоследствии доказать, что это не так. Добавим, что религиозные системы не выдерживают разоблачения с такой легкостью.

Эпистемологические принципы схожи во всех рационализированных сферах, правила же получения подтверждения, к которому они прибегают, — различны. Естественные науки отличаются высокой степенью формализации и используют четкие, кодифицированные, эмпирически проверяемые правила. Экономическая теория тоже весьма формальна, однако здесь, как и в математике, при доказательстве теорий допустимо использование одной логики — и правила отдают приоритет логике перед эмпирическими данными. Экономическая теория постоянно подвергается проверкам со стороны реального мира, так что господствующие теории могут быть опровергнуты таким опытом, как экономические депрессии [Hall 1989]. Все виды теорий могут разрабатываться и распространяться как практиками, так и профессиональными теоретиками, однако зачастую (особенно это касается теорий менеджмента) они подтверждаются единственным «убедительным» примером (кейсом). Поскольку считается, что теории менеджмента доступны для понимания любому человеку, выхваченные из их контекста причинно-следственные связи нередко «вдруг открываются» практикам и рас-

пространяются через публикации харизматических лидеров или популярную прессу. В естественных же науках доморощенные теории, как правило, продвигаются не дальше бульварных газет. Отчасти потому, что здесь приняты более точные правила доказательств, и отчасти потому, что природа не считается столь гибкой, чтобы ее можно было объяснять различными, не связанными между собой теориями. Теория промышленной политики эпистемологически ближе к теории менеджмента, нежели к научной теории, поскольку ее общие принципы представляются вполне доступными для понимания, и непрофессионал вполне способен понять, например, логику антитрастовой или протекторской политики и предложить свои возможные варианты политики просто на основе здравого смысла.

Теория как рационализированный смысл во всех этих сферах феноменологична, предполагая интерсубъективные трактовки причины и следствия. Как правило, акторы улавливают смысл на основе опыта — будь то смысл силы тяготения (сфера науки), рыночной конкуренции (экономическая теория), иерархической цепочки (менеджмент) или антимонопольного судебного процесса (политика). Понимание того, что сила тяготения универсальна, неодолеваема и не связана ни с какой мистикой, приходит не из школьного курса физики, а из непосредственного опыта — для всех вокруг она обладает теми же характеристиками. Аналогично американцы узнают о том, что антимонопольная судебная практика укрепляет механизмы естественного отбора, ведущие к макроэкономической эффективности, не из школьного курса обществоведения, а в результате повседневного опыта — все вокруг воспринимают антимонопольную политику именно так. Значительная часть современных представлений возникла в результате подобного пассивного социального конструирования, в ходе которого законы природы, экономики и т.д. находят отражение в предписаниях к действию, а затем интернализируются в индивидуальных когнитивных структурах. Сказать, что эти законы суть социальные конструкты, — значит просто сказать, что они являются репрезентацией реальности — но не самой реальностью. Закон тяготения — в отличие от самой силы тяготения — представляет собой обусловленную культурой схему, репрезентирующую и объясняющую данное явление.

*Термины, используемые в социокультурном подходе
к анализу политики*

Подход к анализу политики, сконцентрированный на культуре, которая воплощена в институционализированных причинно-следственных связях, требует применения особых терминов.

Индустриальные культуры (industrial cultures). Индустриальные культуры — это институционализированные принципы промышленной организации и хозяйственного поведения, принятые в той или иной стране [Dyson 1983]. Принадлежат к сфере культуры, они состоят из практик и связанных с ними смыслов. Смысловую сторону культуры обозначают понятиями «тропы»¹, «фрейм», «идеология», «мировоззрение», «типология», «коллективное бессознательное», «габитус», «коллективные репрезентации», «набор инструментов» (toolkit) и «эпистема». Я считаю, что смыслы неотделимы от практик, по поводу которых они сконструированы, и поэтому использую словосочетание «индустриальная культура» для обозначения одновременно смысла и практики. В силу своей рационализированности индустриальные культуры обладают всеми характеристиками других рационализированных систем, пронизывают различные уровни действия, связывая их между собой. Они выстроены вокруг распознаваемых логик, отличающихся прагматичным здравым смыслом, и зачастую сравниваются с природными феноменами (как, например, в более общих рассуждениях по поводу рационализированных институтов, предложенных Мэри Дуглас [Douglas 1986]) — так что там, где считается, что естественный отбор способствует рациональности, обычаи на уровне индивида, организации и публичной политики будут ориентированы на процессы отбора.

¹ «Тропы (от греч. τροπος — поворот, оборот, оборот речи) — согласно длительной традиции, понятие поэтики и стилистики, обозначающее такие обороты (образы), которые основаны на употреблении слова (или сочетания слов) в переносном значении и используются для усиления изобразительности и выразительности речи» (Лингвистический энциклопедический словарь / под ред. В.Н. Ярцевой. М.: Сов. энцикл., 1990. С. 520). К тропам относятся следующие стилистические средства: метафора, метонимия, синекдоха, эпитет, гипербола, литота, оксюморон, перифраза и т.п. — *Примеч. пер.*

Парадигмы промышленной политики (industrial policy paradigms). Парадигмы промышленной политики — это институционализированные принципы политического действия, усиливающие индустриальную культуру. Как сказал Питер Холл, парадигма политики подобна гештальту: «она структурирует то, как сами политики видят мир и свою роль в нем» [Hall 1992]. Парадигмы политики включают как практики (в форме стратегий), так и парные связи целей и средств (в форме принципов правительственных действий). Они укрепляют индустриальную культуру, создавая и поддерживая определенные модели поведения хозяйственных акторов и представляя эти модели как эффективные. Например, американская антимонопольная политика поощряет ценовую конкуренцию между фирмами и представляет рыночную конкуренцию в качестве залога макроэкономической эффективности.

АРГУМЕНТАЦИЯ

В эпоху модерна центральная задача политического порядка смещается от завоевания и подчинения территорий и населяющих их народов к исследованию и подчинению природы в целях обеспечения экономического роста. Политические структуры, функция которых изначально состояла в обеспечении военной мощи государства и поддержании социального порядка путем монополизации функции насилия [Hintze 1975], начинают трактоваться как инструменты экономической экспансии. Все национальные государства периода модерна независимо от их политического устройства (будь то республики, монархии или теологические государства) единодушно признавали ценность прогресса, определенного именно таким образом. Вскоре даже выживание или падение империй и правительств стало зависеть от темпов роста валового внутреннего продукта.

В процессе модернизации институты обеспечения политического порядка были пересмотрены в телеологическом ключе и представлены как способы обеспечения экономического роста и прогресса. Это происходило повсеместно, но с особой отчетливостью — в Великобритании, где Адам Смит преподнес британские политические традиции как источник хозяйственного превосходства Великобритании. Вместе с тем, какими бы

ни были те исторические закономерности и случайности, сочетание которых создало британскую политическую систему, это точно не были усилия по максимизации валового национального продукта. Каждый раз, когда нации удавалось добиться успеха в хозяйственной деятельности, причину этого видели в особенностях политического устройства.

Современные промышленные стратегии наследуют характер политических институтов не только потому, что существующий государственный строй рассматривается как причина и основание для экономического роста, но и потому, что хозяйственные институты создаются на основе общих представлений о целях и средствах, заложенных в политической культуре. Политическая культура определяет характер новых промышленных и хозяйственных стратегий, в первую очередь за счет того, что задает спектр хозяйственных и промышленных *проблем*, актуальных для данной нации, и ограничивает набор допустимых решений.

Во-первых, политическая культура задает *восприятие проблемы* — т.е. определяет, какие события и практики нации будут считать проблемными. Цель любой политической культуры заключается в поддержании одних практик как конституирующих социальный порядок и в препятствовании другим практикам как подрывающим социальные устои. Например, в США политические институты поддерживали местные сообщества, а в Великобритании — независимых индивидов; деструктивными в обеих странах считали концентрацию политической власти в руках централизованного государства. Когда стала складываться сфера промышленного производства, в США сочли, что неотъемлемой частью *экономического* порядка является независимость местного сообщества, а концентрация *экономической* власти в руках государства представляет угрозу этому порядку. В Великобритании конституирующим элементом экономического порядка полагали сохранение свободы индивидуальных экономических решений, а боролись против концентрации хозяйственной власти в руках частных предприятий. Во Франции концентрация власти считалась единственным способом обеспечить политический порядок, а концентрация власти в сфере хозяйства рассматривалась как способ достичь экономического порядка, и поэтому поощрялось создание

крупных региональных железнодорожных монополий, действовавших под жестким контролем государства.

Отправной точкой для принятия политического решения является то, как определена коллективная проблема, требующая государственного вмешательства. Рассматриваемые страны совершенно по-разному определили, что является проблемой для развивающейся железнодорожной отрасли. В Великобритании такой проблемой считали любую концентрацию промышленности, во Франции — неадекватную концентрацию и координацию. Направление, в котором предстояло развиваться промышленной политике, зависело от представления политиков о том, что составляет угрозу хозяйственному порядку, которое, в свою очередь, определялось представлениями о факторах, опасных для политической системы. От политической культуры зависела также оценка результатов проводимой политики и то, будет ли она продолжена или подвергнется пересмотру. Например, в США установление однородных цен рассматривалось как признак провала политики по защите конкуренции, тогда как в Великобритании оно свидетельствовало об успехе политики по стабилизации отрасли. В США целью политики было устранение однородных цен, а в Великобритании на это предпочитали не обращать внимания.

Во-вторых, встроенные в политическую культуру представления о причинно-следственных связях задают *допустимые решения*, т.е. определяют набор политических стратегий, позволяющих решать политическую проблему. Например, во Франции политический порядок обеспечивался военным абсолютизмом и централизованным контролем. В Великобритании для достижения той же цели оберегали автономию местных элит, деятельность которых обеспечивала достижение общего блага, хотя они и преследовали собственные интересы. В результате, столкнувшись с какой-либо проблемой в поддержании промышленного порядка, французы в первую очередь думали о таких решениях, которые предполагали усиление государственного контроля. Когда с новой проблемой сталкивались в Великобритании, рассматривались только те решения, которые предполагали достижение общего блага через установление баланса между интересами хозяйственных акторов и общества. В этих странах меры по обеспечению порядка и роста в сфере хозяйства строились

на основе тех же представлений о причинно-следственных связях, что в символическом виде закрепились как источник политического порядка.

По мере того как уже апробированные решения промышленных проблем применялись к новым проблемам, они социально конструировались как эффективные. Например, в штатах Новой Англии были созданы арбитражные регулирующие агентства, призванные контролировать деятельность фирм в жизненно важных для государства отраслях. Вскоре это решение переняли другие штаты, а затем и федеральное правительство учредило Комиссию по торговле между штатами², организованную по образцу этих агентств. В Великобритании во второй четверти XIX в. были созданы инспекции по регулированию дюжины отраслей промышленности, в том числе железнодорожного строительства. Этот процесс воспроизводства содействовал артикуляции ключевых принципов промышленного порядка и рациональности: в каждой стране стремились обобщить принципы, лежащие в основе существующей политики, с тем чтобы использовать их при разработке решений новых проблем.

Как показывает история, причиной пересмотра промышленной политики могло стать отсутствие либо ожидаемого результата (например, расхищение государственных средств, направляемых на развитие железных дорог в США), либо подтверждения на практике заложенных в политику причинно-следственных связей (например, в Великобритании потерпела неудачу попытка повысить уровень безопасности, предавая огласке информацию о чрезвычайных происшествиях). В обоих случаях создавалась новая политическая стратегия. Однако после того, как та или иная политика и предполагаемые ею причинно-следственные связи институционализировались, они сами начинали влиять на выбор политики в дальнейшем. В Великобритании инспекции как средство управления развитием промышленности не сразу вышли на первый план, а впоследствии и вовсе уступили место более активному вмешательству

² Также Комитет по межштатному транспорту и торговле (Interstate Commerce Commission, ICC) — федеральное агентство, созданное в результате принятия Закона «О торговле между штатами» 1887 г.; предназначено для регулирования размера тарифов и качества услуг при транспортировке товаров между штатами. — *Примеч. пер.*

государства в экономику, но на пике своей популярности инспекции были созданы почти в каждой отрасли промышленности. США экспериментировали с политикой активного содействия экономическому росту на уровне штата и муниципалитета до того, как отдали предпочтение политике федерального контроля над сохранением ценовой конкуренции; но в дальнейшем эта стратегия применялась в регулировании всех секторов промышленности.

В целом я утверждаю, что именно культура определяет восприятие проблем и их решения; в частности, характеристики политической культуры предопределяют, какими будут возникающие стратегии промышленной политики. Этот процесс сложен, а его результаты не предопределены — каждая нация могла выбрать иной путь. Тем не менее воздействие политической культуры можно обнаружить на всех этапах развития политики в сфере железных дорог. Подробнее ход событий в отдельных странах будет рассмотрен в последующих главах, но общая схема возникновения парадигм промышленной политики может быть приведена здесь. При этом стоит отметить, что стратегии промышленной политики развивались тем же курсом в ряде других отраслей. Я изучаю именно железные дороги потому, что эта отрасль возникла ранее, нежели сформировались современные парадигмы промышленной политики, и политика в сфере железных дорог складывалась в то же самое время, когда возникали общие парадигмы политики (между 1825 и 1900 гг.), а также потому, что история регулирования столь важной отрасли и столетие спустя предоставляет исследователю достаточно материала для работы.

Политическая культура

Моя аргументация начинается с анализа политической культуры. К 1825 г. во всех рассматриваемых странах сложилась собственная политическая культура, объединяющая практики и приписываемые им смыслы. Идеологические постулаты в защиту той или иной политической практики (первоначально возникшей вследствие определенного стечения обстоятельств) наделяли ее собственным смыслом, в результате параметры существовавшего государственного устройства социально конст-

руировались как необходимые для поддержания политического порядка.

В каждой из стран особенности существовавшего государственного устройства преподносились как конкретный инструмент поддержания политического порядка; со временем закреплялось представление о том, что именно этот способ и есть единственно возможный. И в каждой стране государственные структуры по-разному определяли факторы, угрожавшие политическому порядку. В США принцип местного самоуправления (сложившийся в условиях необходимости управлять разбросанными по огромной территории поселениями колонистов) был возведен в ранг теории демократического управления и формально закреплен в Конституции. Источником политического порядка был суверенитет местного сообщества. Во Франции и монархисты, и сторонники республики превозносили централизованные институты государства как способ сохранить политический порядок и выработали политическую философию, в рамках которой централизация выступала неотъемлемой частью как монархии, так и демократического правления. С точки зрения французов, демократия невозможна без сильного центра, способного предотвратить появление властных группировок, лишаящих граждан республики возможности реализовать свои политические права. Источником политического порядка, таким образом, считалось суверенное государство. В ходе Английской буржуазной революции XVII в. поддержку получила система управления «король в парламенте», при которой каждый представитель высшей аристократии имел свою сферу влияния. Эта структура приобрела статус основания политического порядка и свободы в трудах британских политических философов, сформулировавших теорию минималистского государства. В этом случае источник политического порядка видели в сохранении независимости индивида.

Так ключевая логика политического порядка оказалась встроена в институты государства. В последующих главах я покажу, что в каждой из рассматриваемых мною стран можно выявить единый принцип, задающий такие разнородные параметры государственного устройства, как локус государственной власти, степень концентрации власти, организация правовой системы, работа государственного аппарата и независимых экспертов, а также фискальные возможности государства.

Возникновение промышленной культуры

Национальные промышленные стратегии в области железнодорожного строительства стали результатом попыток государства решить воспринимаемые им проблемы отрасли в четырех функциональных сферах: планирование, финансирование, техническая и управленческая координация, а также ценообразование и конкуренция. В каждой стране новая промышленная политика воспроизводила в сфере промышленности те процессы и практики, которые были социально сконструированы как конституирующие по отношению к политическому порядку. И в каждой стране промышленная политика стремилась изжить те процессы и практики, которые были сконструированы как подрывающие политический порядок. Разрабатывая политику стимулирования экономического роста, эти страны создали культурно обусловленные конструкты промышленной рациональности, изоморфные подобным конструктам в сфере политического порядка. Политики формировали институты промышленности, руководствуясь привычными представлениями о принципах социальной организации.

США. В США местное самоуправление считалось необходимым условием политического порядка; централизованная же политическая власть рассматривалась как угроза. На начальном этапе политика по регулированию железных дорог предполагала активную поддержку отрасли со стороны местных правительств. Правительства штатов и местные власти напрямую влияли на планирование маршрутов, стремясь обеспечить строительство дороги на своей территории, чтобы обеспечить рост экономики региона. Правительства поощряли строительство железных дорог, предлагая частным агентам земли и капитал. Финансирование строительства также осуществляли в первую очередь правительства штата и муниципалитета, что позволяло им создавать финансовые стимулы к участию в строительстве. Федеральное правительство некоторое время даже финансировало строительство трансконтинентальных железных дорог, но распространение взяточничества вскоре положило конец активному участию правительств всех уровней в развитии данной отрасли. В США и Европе владельцы железных дорог самостоятельно обеспечивали техническую и управленческую координацию

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 национализировать 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 неоинституционального/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