

# 作为秩序政策的经济政策 -- 社会主义市场经济的理想

赫尔伯特·哈克斯教授

第二次世界大战结束之后，德国以及其它欧洲国家围绕应当由何种经济制度取代由国家控制的战争经济的问题产生了争执。在苏联占领军的影响下，东德很快就决定实行集中控制的社会主义经济，而在西德，尽管发挥关键性作用的各方政治力量就不应放弃对经济实行市场调控达成了原则上的共识，但在这种市场经济具体应当是一种什么形式的问题上，各方的想法则大相径庭。具有争议的首先是国家经济政策应当以何种形式以及在多大程度上对市场进行调控，最终得以实施的首推后来成为联邦总理的时任联邦经济部长路德维希·艾哈德的倡议，这种被称之为“社会主义市场经济”的制度后来一举成名。

为了能够更好地理解战后德国就经济政策展开的讨论，有必要说明当时的特殊情况。当时政策的主要目标是克服战争与战败造成的匮乏以及因此对所有消费物资实行的严格限量，但除此之外，政治家与理论经济学家的思想也都打上了两次历史经历的烙印。第一次历史经历是第一次世界大战造成的通货膨胀，那次通胀剥夺了许多公民的财产，第二次经历则是对1930年以后的那场世界经济危机的记忆，那场危机造成德国大规模失业以及政治上的极端主义。通货膨胀，但更多则是大规模失业在很大程度上对下述事实起了推波助澜的作用，即1919年成立的民主共和国未能站稳脚跟并在1933年屈服于纳粹专制。在未来的岁月中既要有效地克服通货膨胀又要克服失业，这对于政治家和理论家来说都是首要的目标，在社会主义市场经济的思想基础生产的过程中，这一点也起到了举足轻重的作用。

路德维希·艾哈德做出了关键性的政治决策，除了他之外，还有另外两位德国经济学家为社会主义市场经济奠定了思想基础，他们是瓦尔特·欧根和阿尔弗雷德·米勒-阿尔马克。

## 一、思想基础

### 瓦尔特·欧根：将秩序政策视作核心经济政策任务

弗赖堡大学国民经济学教授瓦尔特·欧根在其理论与经济政策表述中主要强调了经济秩序的重要意义，经济秩序系指法律与机制调节的系统，该系统赋予包括企业和私人家庭在内的经济行为主体一个进行处分的框架。在欧根看来，国家经济政策最重要的任务就是对这种秩序和秩序政策加以型构。欧根开创的学派被称为弗赖堡学派，通常也被称作秩序自由学派（源自拉丁语秩序一词“Ordo”）。

欧根坚定地支持通过市场与竞争对经济进行分散式调控，但是他坚决反对重新回到1933年纳粹攫取政权之前德国实行的那种市场经济，他反对传统的放任自流形式的自由政策的主

要理由是这种政策造成了不加任何限制的契约自由，这其中也包括缔结让企业以对自己有利但对消费者不利的形式限制竞争的条约的自由。以前，这种政策导致德国形成了势力强大的卡特尔，这些组织控制了经济的许多领域。在欧根和许多其他经济学家看来，卡特尔对于竞争的限制，由此造成的无法通过价格机制对市场经济进行调控以及卡特尔适应能力的欠缺是德国 30 年代初期遭受的那场经济危机的主要原因之一。

传统的自由主义对于国家的想法是国家应当仅限于维护安全与秩序，对于经济则应当放任自流，与此针锋相对，欧根要求应当有一个强大的国家，它有针对性地对经济秩序进行塑造，特别是贯彻竞争的规则并以此防止出现经济上的强势地位。经济政策应当遵循某些原则，这样才能完成此项任务，欧根表述的“设权性原则”具有特别重要的意义：

--最重要的原则是全面追求竞争价格，其原因在于下述信念，即市场经济制度在竞争价格的基础之上即能够有效地发挥其调控作用。

--货币政策优先原则旨在确保价格水平的稳定性，这是由于通货膨胀性的价格将剥夺对经济进行合理计算的基础并由此破坏市场价格的调控机制。

--开放市场原则确保了自由的市场准入，这是维护竞争和防止产生经济强势地位的重要前提条件。

--私人所有权优先的原则是对处分权利进行分配的基础。

--根据契约自由的原则，私人行为者可以自由决定和谁订立合同以及合同都包括哪些内容，当然，这项原则仅在附加下述限制条件时方可适用，即该自由不得被滥用于限制竞争。

--责任原则说明了在分散式决定基础之上建立起来的市场经济中根据分配给其的处分权利做出决定的那些人所负责的理由。

--经济政策稳定性的原则应当通过排除经常性和不可预测地改变国家政策而为私人投资计划创造更多的确定性。

在欧根构建的思想大厦中，最为重要的当属对秩序政策与过程政策进行的区分。经济政策首先应当是秩序政策，也就是说，经济政策最核心的内容应当是为企业家和消费者的经济活动构建法律与机制方面的框架条件。秩序政策不依具体情况而定，相反，它更多应当着眼于长期并根据经济政策的稳定性为经济行为创造可靠的条件。与此相反，过程政策则是国家直接对经济事务进行干预，通常是作为对具体个别问题做出的反应，旨在取得短期内可以奏效的结果。欧根对于过程政策抱有极大的怀疑，特别是针对国家对于市场机制的干预，例如对价格的调节以及通过补贴支持某些行业和企业，或者通过针对外国竞争者的保护性壁垒加以支持。此外，欧根对于国家的景气政策也深表怀疑，尽管他认为克服失业是一项重要的任

务，但对景气是否拥有合适的手段则表示怀疑，他认为能够充分发挥市场调控机制的秩序政策是达到令人满意的就业水平的更好方法。

秩序政策并不只限于竞争秩序，它涵盖了经济政策和社会福利政策的所有领域，包括相关的法律框架，特别是国家财政，金融业，社会保障制度以及对于劳动力市场的调节。适用于单个领域的部分秩序不能互相割裂开来，欧根特别强调指出了各种秩序之间的*相互依存*。如果我们想创造通过市场机制加以调控的经济的前提条件，那么仅仅确保市场竞争是不够的，我们还需要下面这样一种国家财政秩序，这种秩序能够确保国家有财力完成它所承担的任务，同时又不会因为高税负而限制私人的积极性；我们还需要一种金融秩序，它能确保币值的稳定并由此为投资者创造立足未来进行经济核算的前提条件。在对社会保障制度进行设计的时候，应当注意有关规定对劳动力市场作用方式以及因此间接地对其它市场产生的影响。出于社会福利政策的考虑颁布的旨在保护雇员的有关劳动力市场的调节措施也同样如此。各种秩序相互之间的依存迫使我们在对法律和社会总秩序进行设计的所有调节中都要考虑对于市场作用方式产生的结果。如果没有考虑各种秩序相互之间的依存性，那么各种部分秩序之间就可能产生差异，这些差异会影响市场的作用能力，对经济能力以及一国公民的就业与富裕产生严重的反向作用。

### ***阿尔弗雷德·米勒-阿尔马克：建立在社会福利与伦理基础之上的市场经济***

阿尔弗雷德·米勒-阿尔马克是国民经济学教授，先是执教于明斯特大学，后在科隆大学执教。但他不仅是市场经济的一位理论家，更常年担任联邦经济部政治司司长，后升任国务秘书，是与路德维希·艾哈德关系密切的一位部下，因此直接参与了有关德意志联邦共和国经济秩序的政治决策。

在围绕战后德国经济秩序设计的争论中，米勒-阿尔马克反对当时占据上风的观点，即对经济进行集中调控作为调控机制虽然不比市场经济优越，但这种方式或许更有利于实现社会平衡。有些政治家由此得出的结论是，为了社会公正，可以忍受对经济进行集中调控带来的低效率。对此，米勒-阿尔马克强调指出，如果将市场经济与社会保障制度以及通过税收进行的收入再分配结合起来，那么在社会福利和伦理角度上也可以将市场经济设计得优于集中式经济调控。他并没有质疑集中调控经济的支持者所追求的社会政策目标，而更多对其背后所包含的社会伦理方面的原则信念表示了赞同。他的主要论据是，借助社会市场经济的手段可以比通过经济的集中调控更好地实现上述目标。米勒-阿尔马克始终十分重视社会市场经济的社会伦理基础。他认为经济秩序问题同政治秩序和战后德国应当努力实现的整体生活秩序之间具有密不可分的关联。他提请人们注意下述历史经验，即如果政治和经济权力机器各自为政，那么从长远的角度来看，就不会有思想和政治的自由。因此，市场经济秩序有利于保护思想和政治自由，因为它对权力进行了分配并限制了国家的权力手段。

米勒-阿尔马克支持的经济秩序与 19 世纪由放任自流原则所主导的自由市场经济并不是一回事儿。米勒-阿尔马克将由他设计的新型市场经济打上了“社会市场经济”这一称谓的烙印。姑且不看内容，单是这一称谓本身就为克服战后德国尚存的对市场经济所持的各种保留做出了极大的贡献。但重要的首先是“社会市场经济”所指为何物：它涉及的并不仅仅是为了实现社会公正而通过社会保障制度和旨在对收入进行再分配的税收制度对市场经济进行补充。相反，在这种称谓背后的是下述请求权，即市场经济调控本身就具有积极的社会福利影响。这一方面是因为较高的经济能力为社会福利提供了广阔的行为余地，另外一个重要的方面则是竞争使经济强势地拉的出现受到限制，并限制其为剥削弱者而利用这种地位。但市场经济最大的社会优势则在于它具有自由的消费选择，并使得消费者的选择决定对调节生产产生着决定性的影响。

米勒-阿尔马克在社会市场经济的框架内首先将阻止产生社会紧张关系以及由此确保社会安宁的任务赋予了国家，但他并没囿于通过何种手段做到这一点。尽管他列举了某些在他看来国家应当采取行动的领域，例如竞争政策，社会福利政策和景气政策，但国家可能会承担的任务目录是着眼于战后的政治形势，而不是由原则性考量所决定的。这种设计本身并没有从一开始就一劳永逸地确定了国家在社会市场经济中应当承担哪些任务，相反，必须根据问题的发展变化，新的经验和新的认识不断重新加以确定。因此，后来米勒-阿尔马克后来也将环境保护列为国家政策的重要任务，而在战后刚刚结束的那几年，这一点还不具重要性。在战后的年代里，米勒-阿尔马克认为有些领域应当属于国家政策的重要行为范畴，例如建筑和住房经济，但是后来人们认识到在更大程度上将其留给市场调控比将其交由国家官僚机构是更好的一种做法。

社会市场经济的设计并没有为界定国家行为提供现成和普遍适用的纲领。不过，还是有一条不得违背的重要基本原则：米勒-阿尔马克明确反对任何将集中经济调控与市场经济元素互相混淆的企图，因为这将破坏市场经济调控机制。社会市场经济允许国家对经济生活进行干预，如果为了保持社会安宁和消除干扰作用必须这样做的话，它甚至鼓励国家进行干预，但其前提必须是遵守任何经济政策措施都必须符合市场规律（“与市场兼容”）的原则，也就是说，不得从根本上影响市场的调控作用或者使这种调控作用陷入瘫痪。米勒-阿尔马克的论据与欧根的一个重要思想在此交汇：对经济政策措施提出的与市场相兼容的要求与注意“各种秩序之间的依存”的要求正相吻合。

## 二、德国和欧洲的秩序政策

对于 1949 年成立的德意志联邦共和国的经济政策来说，米勒-阿尔马克设计的社会市场经济的理想与欧根提出的经济政策原则具有决定性的重要意义，它们成为重要的秩序政策原则决定的基础。在此，应当首先强调指出 1957 年通过的两项法律，其一是反对限制竞争法，

该法出台后同时成立了旨在维护竞争的独立机构—联邦卡特尔局；其二则是通过了一部成立一个独立于政府、负有维护币值稳定义务的货币发行银行—德国联邦银行的法律。这样一来，经济政策就符合了欧根提出的确保竞争价格以及价格稳定优先的原则。后来在成立欧洲货币联盟时，即参照德国联邦银行的模式成立了独立的欧洲央行。

开放市场的原则主要是通过逐步开放德国市场以进行国际贸易得到贯彻的。这首先是在欧洲经济和政治一体化的框架内实现的，直至今天的欧洲统一经济区，现在又根据关贸总协定即目前世界贸易组织的规则，通过消减贸易壁垒超出了欧洲范围。欧洲一体化还为开放市场提供了其他动力，首先是通过国有垄断企业实行私有化以及开放市场以进行尽可能多的竞争。这里特别值得一提的例子是电信领域，20年前，该领域还实行着不容撼动的官方垄断。

当然，德国和欧洲的经济政策并非总是能够成功地仅局限于从秩序政策的角度进行调节以及放弃针对具体情况的对市场行为进行的干预。如果国家借助补贴，官僚主义的规定或者通过对外经济方面的贸易壁垒干预市场，就违背了社会主义市场经济的基本原则。进行此类干预的目的只能要么是保护受到外来竞争的企业或者工业，要么就是通过促进有望获得成功的创新将经济结构变化引向特定的轨道。

当个别行业或者大公司在其各自所在的市场上陷入困境，面临萎缩甚至消亡的威胁时，如果此时进行工业政策角度的干预，那么相关政策特别会受到压力。面临这些问题时，从市场经济的角度来看，解决方式在于接受结构变化并为此创造秩序政策方面的前提条件，这样就会在新的更好地适应了市场与竞争形势的生产领域创造新的就业岗位。当然，这就必须至少是暂时容忍失业率的上升。当然，政府应当通过直接或间接补贴对受到威胁的行业和企业进行扶持，以避免这种情况的发生。不过，这只是一种短期的出路，从长远的角度来看，这样做将妨碍经济上势在必行的结构变化。补贴很难再被取消，国家财政负担沉重，而受威胁行业能否长久恢复则是不确定之事。在德国，长期接受巨额补贴的经济领域的显著例子有石煤开采，钢铁工业和造船业。欧洲一体化在某些领域减少了维护结构的补贴，但农业领域的情况却相反，欧洲联盟的农业政策根本不符合市场经济秩序，除了补贴之外，还存在官僚主义的调节以及旨在应对对外经济竞争的壁垒。

同旨在维护现有结构的政策不同的是，那些旨在通过促进创新改变现有结构的政策似乎具有以下优点，即它们并不是在维护过时的结构，而是开辟了通往具有成功前景的新技术的道路，但错误之处就在于国家调控意欲摆脱市场的监督。只有市场认可私人企业的创新时，它们才能获得成功。在由国家倡议进行创新时必须始终考虑到有人会试图利用国家的资金违背市场的判决进行创新。

以上述方式贯彻“产业政策”的倾向目前不仅存在于德国，更多地也存在于某些欧洲国家。有些警告应当引起我们的重视，即这种违背秩序政策原则的做法造成结构上的发展失误并最终削弱了欧洲的经济力。

### 三、社会保障与劳动力市场的调节

从设计理念上来看，社会市场经济的内容包括旨在保护雇员的社会保障以及对劳动力市场进行调节的政策。德意志联邦共和国在这方面已经在长期的历史发展过程中形成了一套完备的法律，以下是其中最主要的部分：

--自 19 世纪末以来，德国就存在着跨企业的（也就是说不同各具体企业挂钩）的*雇员医疗，失业和养老保险制度*，50 年代开始，大大扩展了这些制度。特别具有重要意义的是在养老领域引入了“动态养老金”，根据这种制度，养老金水平将同一般收入水平挂钩。

--除了保险制度以外，还以*社会救济*的形式引入了所有公民的一项请求权，即在需要时要求享有最低生活标准的基本保障。

--工会有权代表工会会员与雇主协会或者同个别企业订立*劳资协定*，并可使用罢工等斗争手段。

--如果缔结劳动合同，就在很大程度上放弃了契约自由。取而代之的是旨在保护雇员的具有强制性的*劳动合同法*，特别是有保护雇员的严格的解雇保护。

--对于企业雇员来说，他们享有法定的*共决权*，1976 年制定的适用于所有大型股份公司的共决法在这方面走得最远。

社会市场经济的原则论证了德国产生的社会保障和雇员保护制度。在很长一段时间内，这种制度曾被许多政治家称赞为具有示范意义，当然，它的某些特点从一开始也遭到了批评。市场机制需要通过社会保障以及对劳动力市场进行一定调节来加以补充，这一点符合社会市场经济的根本思想，但社会保障和市场调节具体应当如何设计，这一问题尚未得到解决。不过，有一条普遍的规则，那就是应当注意各种秩序之间的相互依存，也就是说，不得影响市场机制的作用方式。例如，如果社会保障资金来源造成影响到竞争力的劳动成本增加，如果无业者即使不工作也能得到的工资替代福利导致失业者的工作积极性大大降低，如果解雇保护使雇主在招聘员工时持谨慎态度，如果工会在制订工资政策时过少考虑到就业取决于工资水平并将因此造成失业，那么就有可能超越符合市场的设计界限。

在德国，长期以来一直在围绕下述问题进行着政治讨论，即社会保障制度的缺陷以及对劳动力市场的过度调节在多大程度上造成了三十年来持续攀升的失业。多年以来，经济专家就一直在建议放松对劳动力市场的管制并对社会保障制度进行改革。现在，联邦政府开始着

手进行相关改革，但尚须克服政治上的巨大阻力。进行这些改革并不是要用另外一种制度来取代社会主义市场经济，从社会主义市场经济的原则来看，它并没有规定社会保障和劳动法方面的保护规定应当走多远，而只需注意一个基本规则，即不得影响市场经济调控机制的作用力。如果证明违背了这种预设，那么就需要进行修正，这并不是为了限制社会主义市场经济，而是为了保持其发挥作用的能力。目前德国正在讨论的改革正是服务于这一宗旨。

#### 四、景气政策

社会主义市场经济的精神之父们在经济政策的首要目标必须是避免高失业这一点上存在着共识，但在经济政策能否以及是否应当通过积极的景气政策避免失业的问题上则存在着分歧。欧根对景气政策可能性的评价甚为悲观，这倒符合他的观点，即经济政策首先应当是秩序政策而非过程政策。根据他的观点，也应当通过秩序政策手段克服失业，即创造竞争价格和企业灵活地适应变化着的经济形势的前提条件。与其相反，米勒-阿尔马克则不反对国家采取的任何过程政策措施，他认为如果是为了稳定景气并避免失业，那么有针对性地干预经济过程就是正当而且必须的。

对于德意志联邦共和国的经济来说，景气政策应当扮演何种角色这一问题开始时并没有太大的实际意义。战后重建伴随着快速的的增长过程，没过几年，就已经实现了充分就业，根本没有进行任何景气政策方面的干预。但源自 J·M·凯恩斯的借助货币政策和财政政策进行宏观调控的观点先是在经济理论界，接着在经济政策领域引起了人们越来越浓厚的兴趣。在德国，在经济政策的实践中引入宏观调控主要是与卡尔·席勒的名字联系在一起。卡尔·席勒曾是一位理论经济学家，开始时在汉堡大学讲课，后来也从政，1967 年至 1974 年期间曾担任联邦经济部长。席勒是一位市场经济的坚定拥护者，但他同时又认为通过货币政策和财政政策手段对经济进行宏观调控以避免景气波动以及稳定劳动力市场也是可能和必要的。他明确宣布的目标是将凯恩斯的宏观调控与欧根的秩序政策结合起来。

然而，德国实行宏观调控的经验却是令人失望的，这包括多方面的原因：

--1967 年发生了一次不算严重的萧条，当时人们就尝试着通过景气政策手段加以应对，但就是这次努力就已经表明将货币政策和财政政策措施在时间上进行分配以使其符合景气状况是何等不易。由于真实的情况只能过一段时间之后才被发现，由于景气政策措施的效用更是要等待更长一段时间之后才会显现，因此旨在刺激景气的措施发挥作用时，萧条其实早已达到了低点。其结果是，1968 年出现了崛起加速，景气过热和通货膨胀上涨。

--没有认识到只有当失业的原因完全是由于景气因素引起的时候，通过景气政策手段才能克服失业。相反，如果由于经济没有灵活到足以适应已经发生变化了的外部形势的程度而导

致失业，那么景气政策手段将无能为力。因此，我们无法借助景气政策手段防止石油危机造成的后果。

--通过财政政策手段刺激停滞的经济增长的努力导致国家负债持续上升，从而葬送了投资者对经济政策可信性的信任。

我们可以从“总体经济发展评估专家委员会”所做的年度鉴定中清楚地看到对旨在调控景气与增长而采取的过程政策的评价发生了变化。专家委员会 1964 年成立时，法律赋予它每年对整体经济形势及未来发展进行报告的任务。特别是要揭示整体经济供应与整体经济需求之间产生紧张关系的原因，这些原因违背了稳定价格水平，高就业率以及对外经济平衡的目标，专家委员会受托以批判性的态度对旨在进行宏观调控的过程政策进行观察与评论。我们从 60 年代和 70 年代的鉴定材料中可以发现，对宏观调控所持的怀疑与日俱增。70 年代中期，专家委员会形成了自己独有的立场并坚持了这种立场，由于宏观调控依靠的是整体经济需求的影响，因此它也被简称为“需求政策”，当时专家委员会所持的“供应政策”与此相左。“供应政策”为投资和企业活动创造有利的框架条件，以刺激增长，增加就业。

在供应政策中，为企业的经济活动设计框架条件居于核心地位。因此，供应政策首先是秩序政策，这样一来，经济政策便重新回到欧根的秩序政策优先于过程政策的要求上来了。专家委员会认为供应政策的重要元素在于“稳定预期”，也就是说，不断变化的、从长期角度看靠不住的经济政策不得给私人活动特别是投资活动造成不稳定，这符合欧根提出的经济政策的稳定性原则。

对专家委员会的供应政策理念一直存在着争议，并且始终有人试图重新回归通过需求进行宏观调控。然而，目前存在的广泛共识是，只有通过秩序政策改革才能克服德国经济目前增长乏力以及与此相联的失业等问题。

## 五、将社会市场经济视作一项任务

社会市场经济建立在某些重要基本原则的基础之上，但在这些原则的适用上则是开放性的，自它创立以来的半个世纪中，人们以各种各样的方式试图填充社会市场经济原则所给定的框架。既有好的经验，也有不好的经验，我们可以从中学习。接受社会市场经济并非拥有了解决始终变化的外部情况不断给经济政策提出的问题的现成答案，因此，社会市场经济也不是可以完全照搬到其他国家的一种模式。总而言之，关键在于设计这样一种秩序，市场的调控机制可以在这种秩序中充分发挥作用，但一般性的社会政策目标也可以在其中得到实现，当然必须始终注意各种秩序相互之间的依存。适应一个处于不断变化中的世界，用具体的内容充实这个一般性的设计，此乃一项长期的任务。