

美国政府是垄断 势力的扶植者

寓尔特尔·亚当斯
荷拉斯·格雷合著

000000

306(61)
1094

美国政府是垄断势力的扶植者

窩尔特尔·亚当斯 合著
荷拉斯·格雷

加东译 季芬校

生活·讀書·新知三联書店
一九五八年·北京

Walter Adams & Horace M. Gray
Monopoly in America
The Government as Promoter
The Macmillan Company
New York, 1955

根据美国麦克米伦图书公司一九五五年版译出

美国政府是垄断势力的扶植者

(美) 瓦尔特·亚当斯 合著
荷拉斯·格雷
加东译 季芬校

生活·读书·新知三联书店出版

(北京朝陽門大街320号)

北京市書刊出版業營業許可証出字第56号

前門一厂印刷厂印刷 新华書店發行

开本 787×1092 公厘 $\frac{1}{32}$ ·印张 $7\frac{3}{4}$ ·字数172,000

1958年3月第1版

1953年3月北京第1次印刷

印数0,001—2,700 定价(9)0.80元

統一書号4002·129

封面設計者：張啓亞 校對者：寇爽華等

出版者的話

本書作者是資產階級學者，自詡所从事的觀察、研究和探討是嚴謹公正的，可是實際上由于為階級立場所限，若干論斷并不尽正确。例如，作者把壟斷看作是政府的不智之舉、歧視行為、創造特權的措施等的結局，認為如果把自由競爭制度妥為安排，便能消滅壟斷，從而使人們發揮最大效率并靠動員人們的才能和潛力來解決生產問題。殊不知在資本主義社會里，競爭和壟斷本有極密切的關係，壟斷是競爭的產物，是資本主義生產規律發展的必然結果，不從根本上推翻資本主義就無法消滅壟斷。這些地方應請讀者注意。

本書虽有上述缺點，但其中所列举的許多具体事例揭明美國政府對壟斷勢力的公開扶植和暗里徇私，不無參考用處。

作者序

最高法院审判长怀特在 1911 年写道：“值得注意的是，在習慣法中找不到有禁止个人創造壟断的地方。”習慣法的法官們認為，“壟断只能产生于主权的行动。”它是国家創造的东西，是頒賜特权的結果。

在美国，人們很早就忘記了害怕由国家創造的壟断。过去美国政府的权力有限，它是在互相牵制的宪法体制內和放任主义的哲学气氛中进行活动的。在我国早期历史中，个人和公司代替了政府在国民經济中作主要的推动者。結果，公众对壟断的恐惧便集中在私人活动上，而不集中在政府活动上。中古时期的英国人，努力寻求保护，反对英皇所敕許的壟断特权；可是十九世紀的美国人更关心的是私人創造的壟断权。两国人民都因为壟断的恶果而反对过它；但是，因为壟断权力的来源变了，所以两国人民必得各按自己的方法来作战。英国人攻击王室特权——敕發特权的权力；美国人則采擇反托辣斯法律以事禁止。

1890 年的“謝尔曼法案”(Sherman Act)——第一个并且是最重要的反托拉斯法律——規定一切羈絆貿易的合同、合并或者勾結在法律上無效，并且認為壟断或者企圖壟断任何部分州际或国际贸易都是不合法的。这个法案的目的不是寬恕“好的”托辣斯或处罚“坏的”托辣斯，它是禁止一切的托辣斯。它的目的在于遏制私人权力集中，因为美国人觉得这种权力集中是与自由經济和开明社会相敌对的。像威贊斯基(Wyzanski)法官所說的：“权力集中情况，不管它們表面上做得多么仁慈，也不管它

們似乎有多大好處，在本性上都是危險的。它們過去的好行為不見得會被繼續下去；而如果這種力量今後被專橫之徒所攫取，則工業市場上將不會有同等力量可以自動作出牽制。沒有這種保護性的作用，則一旦有了危機就會不可抗拒地需要國家管制、國有制或其他激烈手段。因此，分散私人經濟權力是一種保全私人企業制度的途徑。而且，即使某種壟斷在道德上表現很好，它的經濟行為必然還是可疑的。沒有強大的競爭者，恰是表示不能有一種客觀的標準來衡量壟斷者的優美品質，因而可以表現他的行為的證據必然大部分僅是空論。從局外人看來似乎是壟斷者的有見識的、審慎的甚至是進步的政策，事實上可能是還不够大膽地、還不够明智地承當風險的表現；如果這個企業不得不應付其他企業的强大挑戰，它就會更大膽地，就會更明智地承當風險了。壟斷權力的報酬不是高利潤而是安靜的生活，這種諷刺說法中是潛在着某種真理的。甚至即使某一具體企業追求的是增長而不是靜止；它的增長速度在辦法上也不會隨着經濟權力的更加集中而加快起來。工業進步確是可以與經濟權力成反比例的；因為，像在其他領域中一樣，多中心活動最能發展企業的創造性，每一個中心可以採取自己的獨特的活動方式，發展自己的“團體精神”以應付競爭性的挑戰。任何一個企業處在支配地位，就必然要在工藝的發展與研究方面，在同生產者、雇員和顧客的關係方面，對於如何判斷抉擇，過分強調這個企業自己的經驗和觀點。保持任何一種壟斷而不加以管制乃是故視開明社會的實業與政治理想，這個開明社會的信念基礎在於確信未來是會好上加好的。”

以上是反托辣斯法律的哲學。在六十五年間，這種哲學是否已經成為經濟現實尚待辯論。有些人認為：自 1890 年以後，經濟集中減少了；今日的競爭比歷來更為有力，今日的經濟表現

比一向更好；竞争哲学深入于美国商人的价值体系之中；参議員謝尔曼的魂灵是国境内任何董事会的当然董事。其他人則爭論說：尽管有謝尔曼魂灵無所不在的庇护，經濟却是愈来愈集中了；合并运动的成功，已經在許多基本工業中大大地削弱了竞争；撥款不足、疲塌昏庸的政府、不怀好意的法院以及不生效驗的法令判決，阻碍了反托辣斯法律的施行；总之，反托辣斯差不多已經是“王顧左右而言他”了。

幸而我們在这里的任务不是来解决这种激烈的爭論。我們不来判定集中是在增加还是在减少；不来判定反托辣斯法律是否对保持竞争企業有重要貢獻；也不来判定加强政府干預是否有真正的好处。我們只是从以下命題出發（大家对这些命題事实上是一致同意的）：（1）目前的集中程度很大；（2）在最近二十五年中，政府再度成为經濟事务中的强大力量。已知这两个命題，我們將論証：一方面是集中，一方面是政府政策，两者之間的关系必須重新加以考察——必須对这种历史上的枯骸怪魅有一个新的看法。

我們的主題是，当前的集中程度不能簡單地以工艺上或經濟上的必要来解釋。壟断不是自發地产生，也不是自然淘汰的結果。相反地，它常常是政府的不智之举、歧視行为、創造特权的措施，絞扼了竞争、束縛了發展机会的結局。它是昏庸、短視、濫用政府权力的副产品。今日政府在許多情形下是壟断的贊助人。政府常常把“权力集中体”（power concentrates）并合起来，这些集中体恰是后来需要反托辣斯当局加以粉碎的。总之，政府常支持追求集中与壟断的力量而不是反对它們。”

-
- 本書中“壟断”一詞不是用它的狹义的、技术性的、辞典上的意义。它乃是指一种企業状况，在这种状况下，一家公司或者几家公司的小集團，由于水平的、垂直的或是全面的联合，而拥有巨大的經濟权力。

假定政府采取中立，許多工業中的集中就可以減少，而競爭就可以加強。如果政府要抵抗特种利益集团的破坏，它必須鼓勵普及权力。如果我們的目的在于自由經濟和民主社会，政府就必须与企業及其他“权力集中体”(power concentrates)保持疏远关系。像杜萊(Dooley)先生所尖銳觀察到的：“……唯一要做的事就是使政客与生意人疏远。他們似乎互相起有坏影响。只要我聽見一个市府参事和一个銀行家在大街上一塊兒走，我就知道值日功曹又該再要一瓶墨汁〔来写他們的罪过〕了。”

这种政策結論既不会取得左派極端主义者的欢心，也不会取得右派極端主义者的欢心。前者早已認定集中是不可避免的，他們認定通过国家管制和国有制的途徑能使經濟集中成为完全可以忍受的。后者同意集中情况要存在下去，但是他們确信私人的精銳力量完全能够监督公共的利益。虽然他們說起話来不再用他們先輩那种粗淺簡朴的語調，他們还是認為“上帝以其無穷智慧把控制全国財產权益的权力授予”特选的少数人。两派都不会喜欢我們必得要說的話。他們似乎都不願意面对如何从經濟上和政治上駕馭权力这个中心問題。他們都不顧历史上的痛苦經驗，都不相信权力会腐化而且不論它是在国家手中或私人手中都是危險的这种“天道”。

上述主題是以謹慎的态度、試驗性的方式提出的。它不是对經濟集中作一元論的解釋。它不容輕率出于濫調。它需要通过深入的研究探討，既要精心推敲又要量力而行。我們提出这个主題的目的是要把注意力集中在壟斷問題的重要的可是被忽視的一面。如果我們在陈述之中偶有过于狂热或夸張之处，尚望讀者多多原諒。因为，畢竟是像亚当·斯密所說的：“矯枉必須过正。”

窩尔特尔·亚当斯
荷拉斯·M·格雷

引 言

这是一本早就需要写的書，而且是應該广受閱讀的書。在过去十年中，人們沒有多加思考就愈来愈接受一种观念，認為龐大的实業公司，無論就經濟上或社会上說，都是合宜的。可是，大約在四分之一世紀以前，罗宾逊 (Joan Robinson) 在她的“不完全竞争經濟学”一書中就論証过：某种商品由一家公司生产的份額愈大，那么和完全竞争下的情况比較起来，它的产量就愈小，而价格也愈高。差不多在同时，張伯倫 (E. H. Chamberlain) 叫人注意这样事实：各公司正在分化产品种类并且利用广告来树立既理智又不理智的信念，它們企圖借着这些办法使自己的产品免受竞争，而且它們在获着部份的成功。

經濟学家以及公众早該由这些著作及一般观察中，觉悟到政府应当努力恢复最大可能的竞争程度。这样子做就可望获得更高的产量，因而在这些行業中就可以有更大的就業量，还可以有更低的价格和更高的消費者所得 (consumer income)。而且，为着要更加广泛地分配經濟权力因而有助于加强真正的政治与社会民主，也需要政府这样做。

但是，并没有發生这种的普遍觉悟；这是一个悲剧。代替这种觉悟的，却是流行着一种对大企业崇拜的現象，这种大企业傾向与二十世紀二十年代中类似的运动恰可比拟。这种崇拜，部份地是由于广泛流行的敬畏任何权力形式的自然趋势；部份地是由于錯誤的信念，認為只有企业巨头在經濟上才能有效率。另一部份原因是由于某些經濟学作家的傾向；他們夸称拥护竞

爭市場，集中力量來斥責勞工工會和人道主義的立法，而對於那些眼看就要統治這麼多企業的大企業康采恩卻置諸度外。

亞當斯教授和格雷教授對這些極為偏頗的論辯加以很好的糾正。大規模生產的利益，幾乎純然限於個體廠家才有。聯合生產的利益，是由於在同一管理之下保證了生產過程中各連續階段有穩定的供應。但是，當生產差不多同樣產品的多個廠家，在同一管理之下合併起來的時候，所謂大規模購買與銷售的利益，就大部分成為對於其他公司的相應的不利，因而就很少有，或者沒有社會的淨利益可言。

然而，作者們的主要貢獻還在於指出政府如何以它的政策來真正地扶植壟斷，准壟斷（quasi-monopoly）和不完美競爭（imperfect competition）。在某些方面，政府確是如此，因為在公路、無綫電和航空方面，政府以“便利與必要證明書”將這些公有設備的使用權利分配給某些受到照顧的汽車運輸、廣播、電視傳真以及航空等業商，同時却不許其他公司享受這些權利。在採購國防及軍事物資中，政府給巨頭公司的優先權，也就像它在出售剩餘物資、快速稅款划銷（rapid tax write-off）、公然補助和一般賦稅政策等方面所做的一樣。

亞當斯先生和格雷先生呼喚要恢復基本原則。他們要求政府停止袒護巨頭公司，採取堅決步驟來發展更大程度的競爭。或許他們最有創見的建議是：從實質上取消對公路、航空以及無綫電事業的管制，大量開放，允許更自由的參加經營和更多的競爭——只受安全和財政責任的各項規則所約束。任何這類改革都將是十分有益的。此外，如果大量減少對於大企業的許許多多公開的或私下的補助，以及對於巨頭公司的隱蔽的然而卻是現實的恩惠，我們就會有一個真正的競爭性的社會。有力地執行並且加強“謝爾曼”（Sherman）、“克萊頓”（Clayton）和“羅賓

逊—帕特曼”(Robinson-Pattman)各法案，会大大增进竞争。

但是，要做到这一切，需要有一个觉醒起来的、精明的、坚决的舆论。憑着在地方、州、以及全国性的公共生活中約近二十年的经历，我可以証明我国的巨头公司及一般“大企业”所具有的机警和权势。

作者們已經敲起了警鐘。願人們觉醒，参加到队伍中来，努力保衛并且扩大竞争以及更大的經濟民主的範圍。

保罗·道格拉斯

1955年8月11日于美国参議院

統一書號：4002·129

定 价： 0.80 元

33333

目 次

出版者的話.....	I
作者序.....	II
参議員保羅·道格拉斯引言.....	VI
第一章 替所謂“必然之事”作說詞.....	1
第二章 回顧過去：中古時期的若干先例.....	26
第三章 政府管制與公用事業	41
第四章 賦稅及國家開支政策	76
第五章 國防採購.....	106
第六章 剩餘財產處理.....	124
第七章 立法與原子能.....	152
第八章 結束語.....	177
注 釋.....	194

第一章 替所謂“必然之事”作說詞

联邦政府对待經濟权力集中的推一把拉一把的两面态度¹ (ambivalence) 令人憂慮，本書就是感到这点而写作的。似乎有着一種緩慢的，然而明白無誤的退却；从三百多年来在盎格魯撒克遜社会中流行的反壟斷的傳統政策，退向一種曖昧的，多少帶着辯解的政策，認為壟斷是一種必然的，甚至是值得想望的經濟組織形式。这种开始已久、然而进行很慢的运动，近年来，尤其是从1940年以后，在加速地进行着。目前有接近于無可轉回之点的危險；到了那点，就难于在制度上扭轉方向（即使不是不可能扭轉），而国家也就要無法挽回地陷于壟斷生活方式之下了。

这种倒退的运动，就政策來說，是花了双重代价。每后退一步，联邦的反托辣斯政策就更軟弱，更狠狽，更受到限制，更沒有力量維持竞争，更沒有勇气抵抗壟斷的侵凌。随着壟斷的每前进一步，壟斷便取得更大的經濟权力，获得社会更普遍的承認，联邦政府就愈要向它屈服，愈要依賴它，愈趋向于以特权、保护与补助来私徇它。这些相伴而生的变化，一方面加速竞争的衰落，另一方面加速壟斷的壮大。如果这种趋势繼續下去，終極所至将是廢弃竞争，不論作为經濟实践或社会理想，而出現合法的私人壟斷作为占統治地位的經濟組織形式。这就是众所周知的“政治与經濟权力的統一”，近代的極权主义就是一个例証。

但是，这种退却还不是敗潰，也不一定就会成为敗潰。虽然时候是比我們所想的晚了一些，或者說是比我們所或許願意承

認的晚了一些。尽管朝向壟斷的进展已經令人擔憂地大大向前迈进；可是我們距無可挽回之点还有相当的距离。只要有公众的支持，竞争还是有活力的；壟斷有許多可以攻击的弱点。还可以有机动改換方向的余地；还有时间来重新集結目前士气涣散的竞争队伍而加以巩固，还有机会来調整制度以压制壟斷的可畏力量，达到更自由、更具有竞争性的經濟这个最后目标。本書的主题，至少是反对自暴自弃的态度，反对那些抱着悲哀宿命說法的人們。他們認為历史趋势不可扭轉，認為壟斷的趋向無可改移，而人类既不是他自己命运的主人，也不能按照自己的理想来安排自己的生活。

我們的主题是，当前流行的对于經濟集中的宿命論的解釋是不正确的，是引人入于歧途的。我們認為集中是一种人为的現象，是一种制度的現象。它产生于联邦政府的行动与政策，或是由它們那里得到支持。我們的研究指出，联邦政府的若干这类政策，不論是否故意，已經对經濟結構有了深远的影响；它們起着促进集中而束縛竞争、削弱竞争的作用。总之，虽然在傳統上，在公众的看法上，以及在法律条文上，联邦政府是竞争的防护者，然而由于一系列职能上偏差败坏的结果，它却成了集中与壟斷的一个主要保衛者。

这种制度上的变質并不需要教条式的馬克思主义的解釋。要了解这种变質，不必接受教条，認為政府就是統治階級的执行委员会。許多因素促成了这种变化。例如：蕭条、战争以及国防的紧急需要，对这些急需，国家在制度上是沒有准备的。愚蠢、目光淺近、忽視原則以及在紧要关头缺乏勇气；来自企業界方面的强大政治压力，沒有从反壟斷队伍方面用同等的政治压力来打击它；普遍的对于壟斷本質的無知，不識壟斷对政府的倚賴，不識联邦政府具有与壟斷相抗衡的固有权能；公众不願讓联邦

政府代表競爭利益積極地進行干預，却讓它以促進私營企業為名，代表壟斷利益而放手地進行干預。這些因素，加上有關的制度因素，足夠說明何以政府權能竟被敗壞到為私人壟斷服務的地步。尚幸這些瀆忽職守的情況，還不是不可以救藥的。它們受制度所制約，全是可以糾正的。本書的一個主要目的就是指出如何可以獲得這種糾正。

為了集中注意聯邦政府有助於促進壟斷的某些政策，討論是有高度選擇性的。本書不想討論在“謝爾曼”、“克萊頓”(Clayton)、“聯邦貿易委員會”或“羅賓遜—帕特曼”(Robinson-Patman)等法案下的反托辣斯決議，不想討論州、市袒護壟斷的行動；也不想討論私人壟斷的策略，或者如專利、銀行、公司、關稅等歷史上的一般特權形式。這些固然都與詳盡分析國家對壟斷的政策有關，但對於此處所探討的有限度的目的並非主要。就在選來分析的有限範圍內，也必須有所選擇。例如，聯邦政府在對外貿易、維持壟售價格、保障私人債務、提供資本與信用、默許各州限制州際貿易，或是制訂律例以豁免“謝爾曼法案”的限制等方面的活動，有何後果，是無法考察的。這些是聯邦政府總政策的一部分，它們組成聯邦政府對決定國民經濟最終結構的責任，但是它們不是這裡所關懷的直接目的²。

本書的觀點是坦率地反對壟斷而贊成競爭。在一個宣稱經濟上深信個人自由，政治上深信民主的社會中，這種哲學立場似乎該是既無需謝罪也無需辯護的。這也不是提供些什麼。但是，替壟斷說話的近代宣傳家、說客、以及專門的辯護者，他們的詭辯已經在字義上及意識形態上造成一種扑朔迷離的現象，以至於如果避免誤解，必須對這種詭辯有所澄清。在破壞競爭比遵奉競爭更受尊敬的這種見解風氣中，擁護更具有競爭性經濟的人，出言必須精確詳密，才不會因言論含混而失敗。以下對當

代关于壟断及竞争的学說所作的評述，用意在于避免蹈此复轍，在于使我們自己的哲学立場更加明显。

大企業的信条

在十八世紀末叶和十九世紀中，人們認為竞争有益而壟断有害。由社会长期痛苦經驗所达成的这种信念，在盎格魯撒克逊社会的哲学、經濟理論、政治理論、立法以及習慣法中得到巩固的护持。因此竞争远不止是經濟組織的一种实践办法；它是一种生活方式，是一种社会哲学，是一种打算为全人类謀求最大量自由与个人幸福的社会組織方案。因为壟断限制了自由——直接地在經濟事务方面，間接地在政治与社会生活方面——所以它与自由社会这个概念对立，因而被認為是有害的。因此，邏輯地，就要吁請一个有組織的社会中的一切力量来消除它。

在二十世紀前半叶，支持这种哲学的价值体系，大大受到侵害。个人自由不再被普遍地看作是政策的主要目的；許多人准备为着某种假定是更优越的集体目的而牺牲自由，如为着秩序、稳定、安全、效率、生产能力、或富足之类³。从前認為是人类行动指导原則的各种社会的、倫理的、宗教的、以及政治的觀念，不再得到同过去一样的信賴；甚至于許多人怀疑人类是否能够設想这些观念，或者是否能够自由地作出由这些观念所啓發的理智决定。唯物主义的宿命論，非理性主义，以及外在势力制約的学說在目前的盛行，是对傳說的价值体系的挑战。据說，人类的行动以及社会制度的演进是受物質力量所預先决定的，是受人类本性中非理性因素所預先决定的，或是受外在势力强加的制約所預先决定的。显然地，在这种宿命哲学統治的社会中，很难有自由的余地，对自由制度也不会有什么关心。人必須有所信仰，失去精神上的信仰以后，就要創造出物質上的神明向它卑躬