

联邦德国的 社会市场经济

克劳斯·格林教授 著

冯文光、袁振红 译



弗里德里希·艾伯特基金会
中央编译出版社

95
F151.81
5
2

联邦德国的社会市场经济 构想·发展·问题

克劳斯·格林 著
冯文光 裴艳红 译



弗里德里希·艾伯特基金会

中央编译出版社



167012

(京)新登字 305 号

图书在版编目(CIP)数据

联邦德国的社会经济/(德)格林(Grimm, K.)著;冯文光、
裘挹红译. 北京:中央编译出版社, 1994. 12

ISBN 7-80109-053-5

I. 联…

II. ①格… ②冯… ③裘…

III. 市场经济-德意志联邦共和国(1945~1990)

IV. F151.81

中国版本图书馆 CIP 数据核字(94)第 15468 号

中央编译出版社出版发行

(北京西单西斜街 36 号 邮政编码:100032)

北京市朝阳区经纬印刷厂印刷 全国新华书店经销

1994 年 12 月第 1 版 1994 年 12 月第 1 次印刷

开本:850×1168 毫米 1/32 字数:106 千字 印张:4.25

印数:1—6000 册 定价:9.80 元

(版权所有·翻印必究;缺页破损,请寄回更换)

前 言

本书关于联邦德国社会市场经济的构想、历史和问题的介绍首先是为那些正在从中央管理经济结构向市场经济制度过渡或者说正在努力走上这一道路的读者写的。

这一研究首先应有助于人们更好地理解联邦德国的经济制度和社会制度。这一混合经济体制尽管有各种特点，但是它也表现出了与其他西方市场经济的许多共同点，因此本著作也许能有助于读者达到更为一般的认识。

考虑到本版面向的特殊的读者群，本书着重阐述了联邦共和国的社会市场经济的最初条件以及社会市场经济的建立阶段和巩固阶段。

与最初的版本相比，在这一新版本中不仅考察了联邦德国最近的经济的发展，而且还增加了关于公共企业的一章。

本书不设包括脚注、文献目录、索引等学术性附录部分。

弗里德里希·艾伯特基金会
驻波兰协调员
华沙办公室负责人
克劳斯·格林

1994年7月于华沙

目 录

一、“社会市场经济”：引言。问题和界限·····	(1)
二、米勒-阿尔马克和路德维希·艾哈德关于社会 市场经济的最初构想·····	(8)
1、“社会主义时代精神”·····	(8)
2、阿尔弗雷德·米勒-阿尔马克的构思·····	(10)
3、与市场习惯相一致的问题·····	(16)
三、向社会市场经济过渡时的最初状况·····	(18)
1、政治条件和行政管理条件·····	(18)
2、经济状况和社会状况·····	(19)
3、货币改革·····	(21)
4、外国的援助·····	(24)
5、负担平衡·····	(24)
6、价格自由化和价格管理·····	(25)
7、减税·····	(27)
8、社会立法·····	(27)
四、社会市场经济的最初 25 年： 经济建设和巩固阶段（概述）·····	(29)
1、社会产品的增长·····	(29)

- 2、同东德和西方各国的增长的比较..... (31)
- 3、对外经济的增长因素..... (33)
- 4、其他总体经济目标：价格发展、收入发展、
 就业、生产率..... (35)
- 5、部门就业结构的变化..... (37)
- 6、景气周期或者增长波动？..... (38)

五、社会市场经济的第一个阶段：

- 1948—1958 年的大飞跃增长政策..... (40)
- 1、关于价格发展..... (40)
- 2、结构性失业和景气波动..... (41)
- 3、资本形成和资本市场..... (43)
- 4、国家控制和社会市场经济..... (45)
- 5、增长与分配..... (47)
- 6、景气政策中的审慎态度..... (48)

六、社会市场经济的第二个阶段：

从增长优先走向总体经济平衡目标

- (1958 年以后的年代)..... (50)
- 1、回顾：1953—1958 年的危险因素..... (50)
- 2、日益提高的稳定目标的意义..... (51)
 - a) 与景气运动相对照而言的潜在的社会总产品
 增长和现实的社会总产品增长..... (51)
 - b) 1958—1968 年期间：景气调节问题..... (53)
 - (1) 就业水平的发展..... (54)
 - (2) 价格水平的发展..... (54)
 - (3) 对外经济平衡..... (54)
 - (4) 不充分的景气政策所引起的衰退——
 路德维希·艾哈德时代的结束..... (56)
 - (5) 新的高涨..... (57)

c) 1968 年以后的时期	(58)
(1) 稳定政策回顾	(58)
(2) 景气政策的有限的活动领域	(58)
(3) 对 1967 年稳定和增长法的说明	(60)
(4) 稳定政策中的凯恩斯主义	(61)
(5) 自由主义经济政策复兴的界限	(62)
七、社会市场经济中的公共企业	(64)
1、引言	(64)
2、公共企业的概念、种类和任务	(66)
3、德意志联邦共和国的公共企业的发展	(70)
4、德意志联邦共和国的公共企业的私有化	(74)
5、德意志联邦共和国的公共企业的未来	(79)
八、关于社会市场经济的“社会方面”的发展	(81)
1、社会国家与社会市场经济	(81)
2、社会问题及其变化：	
工会、社会政策和生产率进步的作用	(84)
3、社会国家原则的作用和作用范围	(90)
4、作为经济政策补充的合理的社会政策：	
米勒-阿尔马克的社会市场经济的	
“第二阶段”	(91)
5、七十年代和八十年代社会市场经济的发展变化	(93)
a) 社会市场经济的“促进和平”的增长公式——	
经济政策即社会政策的问题	(93)
b) 社会政策的基础：就业政策与收入政策	(97)
c) 近几十年中就业政策与收入政策发展的例证：	
实现经济政策和社会政策目标的困难	(98)
(1) 就业水平	(98)
(2) 收入发展和社会救济	(105)

6、农业政策和食品供应政策：

棘手的国家收入政策的一个例证 (111)

九、同其他工业国家相比，联邦德国社会市场经济的

经济效益的社会基础——展望..... (115)

1、再论秩序政策的问题 (115)

2、再论经济目标与社会目标的最优化 (117)

一、“社会主义市场经济”：引言。问题和界限

1、**德意志联邦共和国的基本法没有明确规定经济制度的种类和形式。**但是，这种经济制度是同若干基本自由联系在一起的，首先是同个性的自由发展、结社自由、自由选择职业和工作岗位以及私有财产受到保护联系在一起的。这些基本自由导致的结果是一种允许下列经济自由的市场经济制度，这些经济自由包括消费自由、生产自由和贸易自由、职业自由和行业自由、竞争自由以及使用私人的生产资料财产的自由。在基本法中，与经济自由的这些原则相对立的有社会国家性原则以及私人财产的明确的社会义务。私人财产必须为“公众的福利”服务。

2、**基本法的这些法律规定确立了秩序政策的混合形式：既有经济自由，又有为公众利益而对这种自由的限制。**由此也产生了国家在经济政策和社会政策方面发挥创造性和进行干预的特殊可能性。在政治和经济两个方面基本上是自由主义的制度形式中，国家也总是要在个人自由和社会义务之间权衡利弊。在这两者之间权衡利弊也正是社会主义市场经济的构想和实践的内容。

3、**1948—1949年决定采用“社会主义市场经济”的制度形式，一方面可以归因于人们确信，在各种调控体制和制度形式中，市场经济比中央管理经济优越。**第一次世界大战以来的中央管理经济试验在一系列国家中提供了这一方面的丰富的直观材料。另一方

面，过去的经验也告诉我们，过分的经济自由主义不仅在社会方面，而且在经济方面也会导致与公众利益背道而驰的后果。自由放任的政策和对经济过程的集权领导政策这两个极端都被人们抛弃了。它们的问题首先在于：经济调控机制或者像在古典经济自由主义场合那样过分地交给私人经济主体执行，或者像在中央管理经济场合那样片面地由国家决定。在这两种场合，这一点既涉及到了日常经济过程，也涉及到了经济制度。因此有必要避免这两个极端的缺点和偏差。根据社会主义市场经济创始人的信念，德意志联邦共和国的经济制度必须“把市场自由原则同社会公平原则结合起来”（米勒-阿尔马克），但是，力求要建立起来的经济制度原则上也必须受到适度的经济自由主义原则和市场经济原则的约束。

4、自 19 世纪末以来，许多国家已经多次试图校正放任自由资本主义的偏差，而又不陷入另一个中央管理经济的极端。例如德国、美国、英国、法国和瑞典都作过这种尝试。但是始终没有脱离完完全全的干预主义的窠臼，而且这种干预主义表现出了要让中央管理经济的制度形式占统治地位的倾向。因此，在社会主义市场经济框架内应该如何把经济自由和社会公平结合起来，怎样才能使这两个原则之间的不可避免的对立关系在组织上和日常经济过程中为人们所利用呢？

德意志联邦共和国的社会主义市场经济制度形式已经有 40 余年的历史。米勒-阿尔马克的最初构想不仅由于路德维希·艾哈德把这种构想变成政策现实而发生了变化，而且也由于在几十年间同现实的政治和经济相接触而进一步丰富了，发生了变化，变得与当时的条件相适应了。德意志联邦共和国的经济制度，在其当前的形态上如果不进一步抽掉最初的概念内容，是否还可以称之为“社会主义市场经济”，提出这个问题是不无道理的。但是另一方面，在与国内外的社会主义市场经济的几十年的实际接触中也多次产生了这

样的印象：似乎社会市场经济的问题在于有一个固定轮廓的经济政策计划，而且在实施该计划时不可与最初的构想稍有偏离。但是这种看法是不切合实际的。

5、如果要表述社会市场经济制度形式的基本特征，那么首先要说明，应该从什么问题谈起。谈谈社会市场经济的历史发展，今天对社会市场经济的理解，还是谈谈米勒-阿尔马克的最初构想？米勒-阿尔马克在战争时期就已经制订出这一构想并在1946年出版的《经济调控与市场经济》一书中把这一构想公诸于世。在所有上述场合，对社会市场经济特征的分析会得出另一些结论。

同米勒-阿尔马克一样，路德维希·艾哈德在战争结束前就已经阐述了他的基本构想。在1943—1944年写的一篇研究报告《战争金融与债务偿还》中，我们就已经可以找到艾哈德在战后最终作为联邦经济部长所宣传、力图使之变成政策实践并且在他的批评者面前坚强有力地加以维护的思想。尽管如此，米勒-阿尔马克仍然无可争辩地可以要求在“社会市场经济”的构想中获得重要的一席之地。

与此同时，米勒-阿尔马克毫无保留地承认艾哈德对于市场经济原则的实施所具有的意义。他说：“社会市场经济在最初的5年时期内是一个理论构想……必须补充的是，这一构想变成了现实，如果没有这一转化，思想的进程就会毫无结果。路德维希·艾哈德在1948年6月20日进行了货币改革，废除了整个经济体制，从而把思想变成了现实，这是他的历史功绩。自货币改革以来，路德维希·艾哈德作为经济部长的活动也不可分割地同社会市场经济思想结合在一起了。”

米勒-阿尔马克和路德维希·艾哈德各自独立地为战后新经济制度阐述了十分相似的经济信条和秩序政策信条，在他们看来，社会市场经济构想的基本原则应该是：社会市场经济中的“社会”首先应该在于通过经济增长和增加全体德国人民的福利来消

除社会紧张关系。要靠发展经济来获得福利，而发展经济要靠竞争来实现，竞争则要靠正常的市场秩序，特别是要靠（局部）禁止卡特尔来维持。因此，除了竞争秩序的担保人这一紧迫任务之外，国家又获得了社会政策任务并要从税收收入中保证这些社会政策任务所需的资金。米勒-阿尔马克和路德维希·艾哈德都在经济自由主义传统中强调秩序政策与过程政策或者说进程政策相对而言的优先地位。

6、由于增长政策方案取得了成功，艾哈德作为社会市场经济奠基人的地位变得更不可动摇了。然而，由于突出了这一秩序政策方向，人们忽视了把经济政策工具运用于在行情波动中稳定经济以及支持部门结构转换和地区结构转换，这种情况至迟在60年代就已初见端倪了。随着这类行情政策工具的发展和制度化，以经济增长为首要目标的社会市场经济的最初构想也发生了变化。增长政策在整个经济的稳定目标而前失去了优先地位。这一点对以增长政策为最佳社会政策的经济政策构想造成了重大的后果。

1965—1966年景气危机的结果是政治力量的对比发生了变化。大联盟^①和随之而来的由社会民主党领导的联邦政府的时代开始了一个（或多或少）是凯恩斯主义的稳定政策和增长政策的时代。无论是凯恩斯的总体调节政策还是以先前的增长政策为特点的路德维希·艾哈德的经济政策，都不是普遍可以运用的经济政策构想。一旦这些政策可以产生效果的界限被突破，或者说，一旦这些政策可以运用的条件不复存在，那么这些政策就必然会失效。但是，这对于社会市场经济的构想和实践意味着什么呢？社会市场经济构想可以变动的界限以及社会市场经济可以运用于实践的界限在什么地方呢？具有特征意义的是，直到70年代，基督教民主联盟在这一方面也把握不定，这一点集中体现为这样一个

^① 指基民盟与社民党联盟执政。——译者注

战略：提出席勒的具有凯恩斯主义倾向的危机政策，把它作为艾哈德经济政策的继续或者说补充和发展。在经过短时间的向凯恩斯主义的干预主义经济政策实践靠拢之后，基督教民主联盟的经济政策纲领在更大的程度上回到了秩序政策并表示不再过问经济行为。

7、今天，社会市场经济的经济政策在对经济状况和政治状况作出反应的同时发生了变化。促使这种变化的还有经济理论的发展所产生的影响。大约 50 年以来，在两个互相竞争的构想的领域内进行了关于市场经济体制的经济政策问题的理论讨论。一种构想是古典主义的和新古典主义的经济自由主义理论，一种构想是新古典理论和凯恩斯的《通论》。这两种正统理论的核心都是经济均衡和稳定的问题，不过它们有不同的叙述目的，与此相应各有不同的侧重点。

8、米勒-阿尔马克关于社会市场经济的最初构想即使在扩大社会市场经济的“社会的”方面时也给予经济政策以主要的作用。本来意义上的社会政策只应当起到补充的作用。此外，这一计划的前提是：国家具有充分的进行调控和监督的可能性，以便有可能在自己的权限范围内实现已经确定的经济政策目标和社会政策目标。但是，这一前提只有附加若干重要的限制才具有实际意义。由此对联邦德国的社会市场经济来说至少产生了五个基本的政策不确定性问题：

a) 在联邦德国的基本法的各项规定中体现出来的“社会国家原则”只给予实践政策以很少的内容方面的指导。它只是在极其一般的层次上起到统一的作用（积极的和消极的）。这种内容方面的不确定性为各个不同的政治力量开辟了广阔的解释领域和行动领域。

b) 社会国家原则包含的意思是，国家作为这一原则的行为人对经济事件和社会事件进行干预。而这种干预以何种规模和形式

进行，又在很大的程度上可以作出不同的解释并且要交给各派政治力量去解释，首先在经济政策领域内是如此。

c) 在联邦德国，经济政策和社会政策不只是国家的领域。非国家行为人在这些政策领域也都各自分别造成了广泛的后果。此外，在联邦德国的联邦制建设中，经济政策和社会政策的局部领域的权力也被分给了各个地区集团。由此对社会主义市场经济的形成来说又增加了一个不确定性尺度。

d) 随着联邦德国越来越在欧洲的标准和世界的标准上进入超国家的经济结构和政治结构，在国内的行动领域和进行控制的可能性越来越小了。

e) 某些经济政策目标和社会政策目标的决策往往是妥协的产物。在各种不同目标的确立过程中，某些单个的目标例如加速增长目标，只是由于当时的特殊条件和情况以及考虑到其他目标例如价格稳定目标或者对外经济平衡目标的影响，才被确立为要达到的目标。忽视宏观经济联系所付出的政治代价和社会代价是巨大的。路德维希·艾哈德在 60 年代终于在政治上遭到失败，是因为他的在 50 年代取得成功的增长政策计划，在已经发生变化的条件下不再适用了。

9、在以上叙述的基础上我们可以明白，描述社会主义市场经济秩序形式的基本特征，既不能满足于对最初构想的分析，也不能满足于对一定历史时期的横断面分析。历史实践是极其多变的，在许多方面也与最初计划相距甚远。因此，这里的分析当然也不可能是勾画出社会主义市场经济的渊源流长的历史，我们在下面应当走一条中间道路。首先简短地叙述一下米勒-阿尔马克的构想。他的构想是所谓的准绳，稍后的实践发展都是以此为规范的。以路德维希·艾哈德为代表的观点可以作为这一构想的叙述的补充。后来这一构想在 1948 年同经济社会状况和政治状况发生了接触。接着，以后来的经济发展和经济政策的发展的掠影来补充对这一起

始状况的描述。结束部分应当是对社会市场经济的“社会的”内容的分析。上述 8 点可以被理解为在叙述过程中要加以解释和进一步展开的论点的轮廓。

在德国积累的与社会市场经济有关的经验，也许也会在其他国家引起人们的兴趣。但是，在任何地方都不可以把社会市场经济奉为其他国家的模式，也不可以奉为中国改革过程的模式。采取这种谨慎态度是合适的。德国确立的目标和起始条件太特殊了，后来在联邦共和国实现的经济发展和政治发展的框架条件太特殊了。但是这些情况并不会影响下述观点：按照现在的认识水平，从原则上来说，最符合一个奔向富裕的社会的各种需要的是：a) 市场经济制度；b) 一个实行市场经济制度的“负有社会责任的”国家。余下的任务是要发挥创造力，而发挥创造力的领域很大，并且要冒很大的风险。

二、米勒-阿尔马克和路德维希·艾哈德

关于社会市场经济的最初构想

1、“社会主义时代精神”

社会市场经济的起源是由明显的“社会主义时代精神”相伴相随的，了解这一点对于理解德意志联邦共和国社会市场经济的起源是重要的。生活资料的匮乏和短缺、“自由”黑市的经历以及对世界经济危机的回忆，对广大居民阶层的观念和行为产生了影响。人们按照旧的习惯期待国家计划机构和分配机构来治理短缺状况。生产者被怀疑在货币改革前屯积商品，而在货币改革后则竞相抬高价格。这种怀疑在许多情况下是不无道理的。

在政治领域，社会主义计划经济模式在一开始的时候不仅是德国社会民主党的目标模式，而且也是基督教民主联盟的目标模式。基督教民主联盟的各地区联合会关于未来经济社会制度的纲领性公告多数力图遵循基督教社会主义。这一方面的例子有1945年9月发表的基督教民主联盟的“法兰克福指导原则”。作者们表示信奉民主基础上的“经济社会主义”，他们说：

“我们力求要达到的目标是把某些大的原料生产、大工业和大银行变成公共财产。此外，我们要使经济在总体上得到统一的、有计划的领导，因为只有这样才能防止国民经济产品的短缺和浪费，并从社会的和整个经济的生产率的角度，而不仅是从私人经济盈利的角度来保证重建工作。”

1947年2月提出的带有明显反资本主义论点的“北莱茵-威斯特法伦州的阿伦经济纲领”，是当时刚刚成立的基督教民主联盟的“社会主义阶段”的最高点，同时也是纲领性的终点。这个纲领一开头就着重指出：“资本主义经济体制过去没有正确对待德意志民族的国家生活利益和社会生活利益”，“私人资本主义不受限制的统治”的时代已经过去了。但是，代替这一时代的不应该是国家资本主义，需要建立一个“全新的制度”。作为经济结构和社会结构的基础的将是一种公共经济制度。

正如那时的社会民主党发表的纲领性看法一样，基督教民主联盟的这些纲领也具有明显的秩序政策方向。核心仍然是克服战时经济及其遗留的问题。与战时经济相适应的是直接的政治反动。基督教民主联盟阿伦纲领的各个部分完全同社会民主党一年前于1946年5月汉诺威党代表大会上所决定的要求和目标相一致。当然，这个阿伦纲领也在各个重要的方面同当时的社会民主党纲领有所区别，因为那时的社会民主党纲领毫无疑问还具有更明显的计划经济思想。

第二次世界大战一结束，在西德就展开了关于秩序政策的热烈讨论。这一讨论在较长的时间里具有强烈的意识形态色彩，并持续到50年代。只是在50年代末，这一原则讨论才被各社会集团的更实际的目标所取代。在开始的时期曾出现过特殊的情况。虽然美国占领军当局强烈反对计划经济秩序观念，但英国占领当局却不是这样。于是导致了这样的结果：例如在北莱茵-威斯特法伦由于基督教民主联盟提出阿伦纲领，由于州议会通过社会化法以及公开的社会主义计划经济学家在经济管理机构中占有若干重要岗位，社会主义的新经济制度的前提条件已经建立起来了。

更有甚者，连米勒-阿尔马克这位社会市场经济构想的重要提出者，最初在追求“新的综合”即经济自由主义和社会主义之间的第三条道路时，在1947年还受到了前面提到的“社会主义时代