

〔德〕何梦笔 主编

董靖 陈凌 冯兴元 等译

# 秩序自由主义

西方现代思想丛书  
12

# 秩序自由主义

——德国秩序政策论集

董 靖 冯兴元 陈 凌 田 青 译  
林荣远 冯兴元 校

中国社会科学出版社

图字:01—2001—4614号

图书在版编目(CIP)数据

秩序自由主义:德国秩序政策论集/(德)何梦笔主编;董靖等译.

—北京:中国社会科学出版社,2002.2

(西方现代思想丛书;12)

ISBN 7—5004—3282—8

I. 秩… II. ①何…②董… III. ①政治—政策—研究—德国—文集②经济政策—研究—德国—文集 IV. D751.622-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 093591 号

责任编辑 王 昊

责任校对 官京蕾

封面设计 谭国民

技术编辑 郑以京

---

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010—84029453 传 真 010—64030272

网 址 <http://www.csspw.com.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京兆成印刷厂 装 订 鑫鑫装订厂

版 次 2002 年 2 月第 1 版 印 次 2002 年 2 月第 1 次印刷

开 本 850×1168 毫米 1/32

印 张 16 插 页 6

字 数 395 千字 印 数 1—5 000 册

定 价 28.00 元(精装)

---

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社发行部联系调换

版权所有 侵权必究

Ordo—Liberalismus .

Ausgewählte Artikel zur Ordnungspolitik in Deutschland

Carsten Herrmann-Pillath (Hrsg. .)

## 《西方现代思想》丛书之一

主 编 冯兴元 孟艺达 王 昊

执行主编 何梦笔

编委会委员(按姓氏笔画为序)

王 昊 冯兴元 孟艺达

陆玉衡 陈 凌 何梦笔

周业安 唐寿宁 韩永明

# 译者的话

## 本文集的由来

本文集的酝酿始于1999年。文集中的所有论文均由执行主编、德国维藤大学文化经济比较研究所所长何梦笔教授精选自各年度的《秩序年鉴》(Ordo),共15篇,时间跨度为1948年(第1卷)至1997年(第48卷)<sup>[1]</sup>。加上何教授的长篇引言,共16篇。《秩序年鉴》题目全称为《奥尔多秩序——经济与社会秩序年鉴》,由德国弗赖堡学派也即秩序自由主义学派创始人瓦尔特·欧肯(Walter Eucken, 1891—1950)与该学派的第二号人物弗朗茨·伯姆(Franz Boehm, 1875—1977)等创办。当时第1卷主编即为欧肯和伯姆两人。

战后德国经济体制以社会市场经济而著称。《秩序年鉴》一直以来就是德国各种新自由主义派别的重要论坛,对德国社会市场经济模式的形成和发展发挥了重要的影响。鉴于何梦笔教授所精选论文基本上反映了弗赖堡学派即秩序自由主义学派的经济思想和经济政策观点,故我们把本文集题名为《秩序自由主义——德国秩序政策论集》。

社会市场经济体制理想模式和实际经济体制的演化脉络两者之间存在着差距。经济体制理想模式和实际经济体制演化本来就

---

[1] 《秩序年鉴》又译《圣物指南》,见约瑟夫·莫尔斯伯格:“瓦尔特·奥伊肯”,载伊特维尔等编:《新帕尔格雷夫经济学大辞典》第二卷,经济科学出版社1996年版,第211页。

不是一回事，而且理想模式本身也随不同阶段人们对社会与经济问题的感知（perception）的不同而处在不断演化当中。人们一般认为经济体制理想模式是一成不变的，但实际情况并非如此。

战后德国在经济与社会政策上既有成功的一面，也有失误的一面。《秩序年鉴》的作者们基于其对秩序与自由两者关系以及秩序政策的精辟见解，对经济秩序、经济自由、社会政策和劳动力市场政策等诸方面问题提出了一些重要的解决思路。可以说，本文集是一部面向解决实际经济与社会问题的文集，从而区别于我国迄今为止已出版的其他有关德国经济体制的论著。

德国目前存在的许多经济与社会问题，一部分在我国业已存在，另一部分很可能也是我国今后要面临的问题。本文集的重要意图之一就是介绍德国在上述诸方面的经验和教训以及解决问题的思路。我国的经济决策者可以从中吸取经验和教训：别人走过的弯路，我们不走；别人未走过的弯路，我们也不走；别人走过的近路，我们照样走；别人未走过的近路，我们要领头走。

### 奥尔多秩序

在欧肯的学说中，“秩序”（Ordnung）属于其基本概念。秩序在此是指有一定规则的安排<sup>〔1〕</sup>。欧肯区分两种秩序：其一为“经济秩序”（Wirtschaftsordnung），是指历史上各种个别的、不断变化的、具体的、现实存在的事实秩序，是人们事实上生活于其中的可能不令人满意的各种秩序；其二为“经济的秩序”（Ordnung der Wirtschaft），亦即“奥尔多秩序”（Ordo），是“合乎人和事物的本质的秩序。它是一种其中存在着度和均衡的秩序”。对于欧肯，“奥尔多秩序”也是“有运行能力的、合乎人的尊严的、

---

〔1〕 左大培：《弗赖堡经济学派研究》，湖南教育出版社1988年版，第24页。

持久的秩序”〔1〕，是一种有用的、公平的秩序〔2〕。它也是一种规范性的秩序，值得人们去争取。

欧肯所用的“奥尔多秩序”（Ordo）是一个拉丁词，原义是指一种安排，特别是连续的或适当的顺序、有规则的排列。其转义是横的或纵的排列。这个词在政治上指公民的等级、阶级级别等，教会也用这个词来指教会内部的等级〔3〕。

但是，欧肯所用的“奥尔多秩序”是从中世纪欧洲基督教会关于“Ordo”的观念中直接脱胎而来的。后者包含着的意蕴要比“Ordo”这个拉丁词的原义要丰富。按照中世纪基督教会的观点，世界的秩序是神授的秩序，这种神授的秩序才是“本质秩序”（Wesensordnung）、“自然秩序”（Naturordnung）或“奥尔多秩序”（Ordo），是“合乎理性或人和事物的自然本性的秩序”〔4〕。

在《秩序年鉴》第一卷纲领性的前言部分“年鉴的任务”中，年鉴指出其任务是“创造一种经济与社会秩序，在其中经济绩效和人类尊严的存在条件要得到保障”。他们认为，可以使得竞争服务于这一目的，而且没有竞争就无以实现这一目的。竞争是手段，但不是最终目的。他们所指的就是“奥尔多秩序”，这种秩序是竞争秩序。要借助这一秩序来保障实现经济绩效和维护人类尊严的存在条件。

本文集中的作者之一是德国弗赖堡大学凡贝格教授，他尝试

---

〔1〕 Eucken, Walter, Die Grundlagen der Nationaloekonomie. Vierte Auflage, Verlag von Gustav Fischer, Jena, 1944, S. 288.

〔2〕 Eucken, Walter, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, herausgegeben von Edith Eucken und K. Paul Hensel, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1952, S. 373—374.

〔3〕 左大培：《弗赖堡经济学派研究》，第34页。

〔4〕 左大培：同上书，第24页；梁小民：《弗莱堡学派》，武汉出版社1996年版，第40—46页。



了对欧肯的奥尔多秩序观和布坎南的立宪秩序（Constitutional order）观加以整合。通过推导，凡贝格教授对欧肯的“奥尔多秩序”进行了阐释。他认为，欧肯的“奥尔多秩序”作为“一个有运作能力的和合乎人类尊严的经济秩序”，体现了两层含义<sup>〔1〕</sup>：其一，这一秩序是指一个法律面前人人平等的、没有特权的秩序（privilegienfreie Ordnung），是合乎人类尊严的，也即合意的；其二，这一秩序作为市场竞争秩序，是一种符合辖区内所有成员可达成一致同意的立宪利益的经济宪法，这种秩序所内含的市场竞争设想指的是“绩效竞争（Leistungswettbewerb）”，只有绩效竞争才体现消费者主权原则（Konsumentensouveränität），符合（布坎南意义上）辖区内所有成员可达成一致同意的立宪利益（konstitutionelle Interessen），具有运作效率。在此，立宪利益是指关系到他们想生活其中的规则秩序种类的利益。

值得一提的是，“奥尔多秩序”虽然属于弗赖堡学派的“专利”，但“专利”的使用已经是大众化的，因为艾哈德和米勒-阿尔马克在构思社会市场经济理想模式时，已经将其纳入其中。这种秩序也适合于我国的市场经济秩序。鉴于“奥尔多秩序”的重要意义，本文集以“秩序自由主义”为主标题，因为“秩序”（“Ordnung”或“order”）种类繁多，既有合意的秩序，也有不合意的秩序，而我们这里的秩序是特指。

### 社会市场经济与秩序政策

德国的社会市场经济是一种理想模式，是一种经济和社会政策的总体设计。其思想基础是把市场自由和社会平衡相结合。社会市场经济的最高指导思想是经济效率与社会平衡相结合，个人

---

〔1〕 见本文集凡维克托尔·贝格：“秩序政策的规范基础。”

利益要与国民经济的整体利益相协调<sup>〔1〕</sup>。

德国的社会市场经济创始人路德维希·艾哈德（Ludwig Erhard, 1897 - 1977）和阿尔弗雷德·米勒 - 阿尔马克（Alfred Mueller-Armack, 1901 - 1978）在设计社会市场经济理想模式时，广泛吸纳了弗赖堡学派的经济政策思想。该学派的基本思想是：不能让市场过程参与者随意决定经济活动的形式。国家应担负起影响整个框架和经济活动秩序的重任。也就是国家应该奉行一种秩序政策（Ordnungspolitik）。秩序政策是指：国家必须确定经济主体都必须遵守的法律和社会总体条件，以便使一个有运作能力和符合人类尊严的经济体制得到发展。国家必须为竞争秩序确定一个框架，并不断保护这个框架。在保证自由进入市场和防止垄断行为的条件下，市场过程的参与者可以自主作出决策。同时，市场则把各个市场参与者的计划协调成一个国民经济的整体过程<sup>〔2〕</sup>。因此，秩序政策是所有那些为经济运行过程创造和保持长期有效的秩序框架、行为规则和权限的有关经济法律和措施手段的总和<sup>〔3〕</sup>。

欧肯的经济政策理论首先着眼于区分经济秩序同经济过程之间的差别。所谓经济秩序是指经济活动在法律上和体制上的框架，而所谓经济过程则是指经济行为者的日常交易过程<sup>〔4〕</sup>。在自由放任制度下，国家既不确立经济秩序，也不干预经济过程，而在中央计划经济中，国家则左右经济秩序和经济过程。根据欧肯的观点，竞争性制度不同于上述两种制度。政府避免直接干预

---

〔1〕 维利·克劳斯：《社会市场经济》，路德维希·艾哈德基金会出版，第13页。

〔2〕 维利·克劳斯：同上书，第16、23页。

〔3〕 比较陈秀山：《现代竞争理论与竞争政策》，商务印书馆1997年版，第131页。

〔4〕 陈秀山：同上书，第131页。

市场过程，但它必须通过政治制度，确保市场经济的“构成原则”的实现，从而建立起经济秩序。这些构成原则包括<sup>〔1〕</sup>：

- 货币稳定；
- 开放的市场（进入和退出的自由）；
- 私人产权；
- 立约自由；
- 承担义务（即个人对其承诺和行动负责）；
- 经济政策前后一致和稳定；
- 从根本上维持竞争。

欧肯认为，市场经济的“调节原则”是辅助性的，这些原则包括<sup>〔2〕</sup>：

- 垄断调节（为了使权力分散而反对垄断）；
- 社会政策（收入与财产的再分配）；
- 过程稳定政策（稳定经济过程）；
- 最低工资（萧条时期）；
- 个人与社会成本的均等化（即环境问题）。

这些市场经济的“构成原则”和“调节原则”成为社会经济理想模式的原则。德国柯武刚和史漫飞教授把这些市场经济“构成原则”称作为“奥尔多秩序政策”即“Ordo policy”的“构

---

〔1〕 柯武刚、史漫飞：《制度经济学——社会秩序与公共政策》，商务印书馆，2000年版，第386—387页；约瑟夫·莫尔斯伯格：“瓦尔特·奥伊肯”，载：伊特维尔等编：《新帕尔格雷夫经济学大辞典》第二卷，经济科学出版社，第211页。

〔2〕 梁小民：《弗莱堡学派》，第12页；约瑟夫·莫尔斯伯格：同上书，第211页。

成原则”<sup>[1]</sup>。“Ordo policy”这一表述无疑是德文“Ordnungspolitik”即“秩序政策”的英文表述，但实际上由此对“秩序政策”这一表述进行了进一步提炼和精确定位。

## 秩序政策与过程政策

据上所述，弗赖堡学派区分经济秩序和经济过程。因此，我们就不难理解，它把经济政策分为两类政策：除了上述已经提及的秩序政策，还有过程政策（Prozesspolitik）。所谓过程政策，是指在既定的或者很少变化的秩序框架和国民经济结构下，所有那些针对经济运行过程本身所采取的、并能影响价格—数量关系变化的各种国家干预调节措施手段的总和<sup>[2]</sup>，过程政策包括货币政策、财政政策、收入政策等。在这两类政策领域，秩序政策的地位要高于过程政策。过程政策是为秩序政策服务的，要奉行与市场一致的原则（principle of market conformity）。过程政策是一种最低程度的政府干预，目的在于纠正竞争扭曲，重新为竞争打通道路。与此一致，过程政策即国家干预应遵循三条原则<sup>[3]</sup>：

- 国家必须限制利益集团的权力；
- 所有的国家干预必须面向维护经济秩序，而不是面向市场过程；
- 经济与社会方面的干预政策必须是系统性的，而不能是特定性（ad hoc）的或者选择性的（selective）。

[1] 柯武刚、史漫飞：《制度经济学——社会秩序与公共政策》，第386页。

[2] 这三个定义均见陈秀山，1997年，第131页。陈把“秩序政策”（Ordnungspolitik）译成“制度政策”，本文则采用“秩序政策”译法。

[3] 比较盖瑞特·麦杰：“导言：市场经济的制度基础”，载《经济研究杂志》，1994年，第21卷，第4期，第3—4页。

表 1 经济政策的分类：秩序政策和过程政策

| 政策总类     | 秩序政策   | 过程政策  |
|----------|--|---|
| 第一类：单项调节 | 单项秩序政策：<br>一生产法（企业法、劳动法、工商管理制等）<br>一市场法（反不正当竞争法，反竞争限制法，交易法等） | 单向过程政策：<br>一价格政策（最低、最高限制价格、关税、补贴等）<br>一数量政策（销售保证、配额管理等）       |
| 第二类：结构调节 | 结构秩序政策：<br>一空间秩序法<br>一为基础结构、区域结构和部门结构规划确立的秩序框架<br>一财政平衡      | 结构过程政策<br>一一般结构政策（基础设施政策）<br>一区域结构政策<br>一部门结构政策               |
| 第三类：水平调节 | 水平秩序政策<br>一货币法（货币金融制度、银行法）<br>一财政法（税收制度、预算法等）                | 水平过程政策<br>一货币政策（再贴现、最低储备金制度和公开市场政策）<br>一财政政策（收入和支出政策、国家预算政策等） |

资料来源：根据陈秀山，1997年，第131—132页，以及罗尔，1995年，第82—89页改编。

我们可以根据政策调节领域，把政府政策划分为三类政策，每一类又分为秩序政策和过程政策（见表1）<sup>〔1〕</sup>：

●第一类政策为单项调节类政策，分为单项秩序政策和单项过程政策，它们主要针对单个的经济组织、经济部门和单个的市场；

●第二类政策为结构调节类政策，分为结构秩序政策和结构

〔1〕 陈秀山：《现代竞争理论与竞争政策》，第131—132页。

过程政策，它们主要针对部门、地区、行业之间以及与此相关的生产者和消费者团体之间的关系；

●第三类政策为水平调节类政策，分为水平秩序政策和水平过程政策，它们主要针对经济运行过程中的宏观经济变量及相关的秩序框架状态。

在政策设计上，除了要注意秩序政策相对于过程政策的优先性之外，还要考虑子秩序(suborder)之间的相互兼容性。后者的着眼点在于相互依存的市场间在秩序框架上的相互依赖性。这要求不仅产品市场和要素市场应受制于相似的竞争自由，而且社会政策、经济政策和法律政策之间也应相互兼容。比如，如果劳动力市场中的“子秩序”与产品市场中的“子秩序”不兼容，如产品市场出于自由竞争状态，劳动力市场则受到高度管制，这就会引发代价高昂的矛盾，出现扭曲的相对价格。这样，受高度管制的劳动力市场可能使得生产无利可图，从而导致就业机会的减少<sup>[1]</sup>。

### 德国经验与教训的现实意义

欧肯的理论为联邦德国的“社会市场经济”提供了重要理论基础。德国的各新自由主义流派内部虽有不同的分支，但是其主要区别在于“调节原则”和“过程政策”的具体“剂量”把握的不同，尤其是在社会政策问题上。但是，市场经济的“构成原则”优先于“调节原则”，秩序政策优先于过程政策，这已为这些流派所普遍接受。

与此类似，在当前的德国，各政党之间的经济政策建议也是大同小异，都类同于那些新自由主义流派的政策建议。如果从50年联邦德国史的角度看，德国各届政府的政策实际上是在向

---

[1] 柯武刚、史漫飞：《制度经济学》，第384—387页。

那些新自由主义政策趋同。主要差别在于社会政策上的社会福利剂量上的差别。而且即便如此，差别也很小。

德国秩序政策和过程政策的一些设计理念对于我国制定经济与社会政策有着重要的借鉴意义。比如弗赖堡学派强调经济与社会方面的干预政策应该是系统性的，而不是特定性的或者选择性的。对于我国来说，这意味着我国的民营企业早就该有与国有企业同等的“国民待遇”。

在德国，可以说，问题不在不知道解决方法，而是在于知道了但无法去落实。尤其是在社会福利政策方面，德国的社会福利网铺得很大，社会福利转移支付占国内生产总值的比重也很高，由于存在“棘轮效应”，为社会福利网减肥消瘦的余地很小。在这方面，我国可以吸取什么经验教训？我国今后的做法不是不铺开社会福利网，而是要大力铺开，涵盖各个人口层次，尤其是贫困人口群体和农村人口群体。与此对应，社会福利保障水平应该是对最广泛人口层次的最低保障水平，或者适当保障水平。这种保障有利于维护人的尊严，既考虑到社会团结的需要，又能够调动和利用受保障群体个人的自身和家庭供养能力。这方面一个重要样板就是宁波市鄞县全面推行农村最低生活保障制度。<sup>〔1〕</sup>1996年10月，宁波市鄞县在浙江省率先出台了《农村最低生活保障制度暂行办法》，规定凡县内农村常住人口家庭人均经济收入低于最低生活保障线的农村村民，可以获得农村最低生活保障。保障标准为：经济发达乡镇为800元一年，一般乡镇为700元一年，较不发达乡镇为600元一年。救济标准为：经济发达乡镇每月30元，一般乡镇每月25元，较不发达乡镇每月20元。这代表了我国的发展方向。在此，就全国而言，人均财力较差的地区可能得通过国家的转移支付制度补充财力，建立相应的农村

---

〔1〕石东：“土地不能承受之重”，载《财经》，2001年12月刊，第60页。

最低保障制度。鄞县的做法是符合秩序自由主义原则的。从此例也可以看出，秩序自由主义与社会保障或者社会安全是相辅相成的，而不是对立的。关键在于对“效率”和“公平”之间的排序：应该坚持“效率优先，兼顾公平”的原则。

## 结 束 语

编辑、翻译和出版选自《秩序年鉴》的一些重要文献一直是笔者多年的心愿。本文集的选材、版权联系等工作得到了多位德国朋友的帮助和支持。本文集的执行主编何梦笔教授也是笔者的博士生导师。他在整个过程中不遗余力，做了大量的工作。在此，我们对本文集的所有作者、对在组织工作中提供帮助和支持的所有德国朋友、包括何梦笔教授表示诚挚的感谢。本文集的字数较多，原文注释数量很大。为了节约篇幅，又考虑到原文主要为德文注释，我国读者很少有机会参阅注释所提示的原文资料，我们在翻译中删除了几乎全部注释。这虽然不符合学术规范，实乃无奈之事。谨请读者谅解。

本文的翻译并不像笔者最初设想的那么简单。比如有关劳动法的论述，其复杂繁琐程度难以想象。本次翻译任务分工为：前言、第一部分为冯兴元译（其中第2、3篇与陈凌合译），第五部分第1篇由田青翻译、第2篇由陈凌翻译，第二、三、四、六、七部分由董靖翻译。第一、五部分由冯兴元校对，其余五个部分由林荣远校对，孟庆龙进行了统稿。几位译者能够齐心协力完成这一艰巨的任务，笔者作为其中一员对此深感高兴，另外也想在此作为本丛书主编之一，感谢几位译者的大力支持。

冯兴元

2001年12月

于北京莲花池畔



## 参考文献

陈秀山：《现代竞争理论与竞争政策》，商务印书馆 1997 年版。

维利·克劳斯：《社会市场经济》，路德维希·艾哈德基金会出版。

柯武刚、史漫飞：《制度经济学——社会秩序与公共政策》，商务印书馆 2000 年版。

梁小民：《弗莱堡学派》，武汉出版社 1996 年版。

盖瑞特·麦杰：“导言：市场经济的制度基础”，载《经济研究杂志》，1994 年，第 21 卷，第 4 期，第 3—4 页。

约瑟夫·莫尔斯伯格：“瓦尔特·奥伊肯”，载：伊特维尔等编《新帕尔格雷夫经济学大辞典》第二卷，经济科学出版社，第 211 页。

石东：“土地不能承受之重”，载《财经》，2001 年 12 月刊，第 58—61 页。

左大培：《弗赖堡经济学派研究》，湖南教育出版社 1988 年版。

Eucken, Walter, Die Grundlagen der Nationaloekonomie. Vierte Auflage, Verlag von Gustav Fischer, Jena, 1944, S. 288.

Eucken, Walter, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, herausgegeben von Edith Eucken und K. Paul Hensel, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1952, S. 373—374  
Vanberg, Viktor, Die normativen Grundlagen von Ordnungspolitik, in: Ordo-Jahrbuch fuer die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft (Lucius & Lucius, Stuttgart 1997), Band 48.