

〔德〕瓦尔特·欧肯 著

李道斌 冯兴元 史世伟 译

冯兴元 统校

经济政策的原则

中国社会科学出版社

西方现代思想丛书
18

经济政策的原则

[德] 瓦尔特·欧肯 著

李道斌 冯兴元 史世伟 译

冯兴元 校

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

经济政策的原则 / (德) 欧肯著; 李道斌等译. —北京: 中国社会科学出版社, 2014. 4

(西方现代思想丛书 18)

ISBN 978 - 7 - 5161 - 4103 - 8

I. ①经… II. ①欧…②李… III. ①经济政策 - 研究 IV. ①F019.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 056654 号



出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名: 中国社科网 010 - 64070619
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京市兴怀印刷厂
版 次 2014 年 4 月第 1 版
印 次 2014 年 4 月第 1 次印刷

开 本 880 × 1230 1/32
印 张 15.75
插 页 2
字 数 410 千字
定 价 46.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社联系调换
电话: 010 - 64009791
版权所有 侵权必究

《西方现代思想》丛书之一

主 编 冯隆灏

编委会 (按姓氏笔划为序)

冯兴元	何梦笔	孟艺达
青 泯	陶季业	韩永明

中国需要建立和维护一个竞争秩序*

——瓦尔特·欧肯《经济政策的原则》新中译本序

要求遵循经济的客观规律性只是竞争秩序的一个方面，它的另一方面在于同时要实现一种社会和伦理的秩序要求，将两者紧密结合正是竞争秩序的优势。

——瓦尔特·欧肯（Walter Eucken, 1952: 370）

一

一本由一个德国经济学家在 20 世纪中叶所著作的书能否引起 21 世纪中国读者的兴趣？在我的序言中，您将得到非常肯定的回答。未来十年中，中国必须对建立怎样的经济秩序做出抉择，因为经过三十多年的改革（用瓦尔特·欧肯的话说是“试验性的经济政策”，参见第十章），中国已经到了必须将某些经济政策框架和核心特征长期确定下来的时候了。中国发展速度非常快，并将马上跻身中等收入国家，历史经验表明，许多国家在达到这一阶段后普遍遇到了发展瓶颈，比如拉丁美洲一些国家在 20 世纪所遭遇的增长乏力。导致这一现象的原因是多方面的，但最主要的是随着经济的发展形成了新的社会群体，他们在经济政策的制定和

* 新中译本序由史世伟翻译，冯兴元校。

实施过程中追求自己的利益，然而他们利益的实现往往需要以牺牲整个社会利益为代价。这些特定的利益集团获益于经济的增长，在经济政策方面他们极力维护自己的既得利益，这导致开放和自由的竞争被施以限制，经济增长的动力不断被削弱。迅速的经济增长为所有人提供丰富的机会，市场和社会变得更加开放，阻碍社会流动性的传统障碍被经济和社会的剧变撕得粉碎。但同时新兴的利益集团不断壮大，也有一些能够适应新形势的旧的利益集团存活下来，它们共同对政治决策施加影响，导致国家不断丧失其独立性，各项政策逐渐偏离共同富裕的目标。

现代经济学倾向于认为，偏离共同福祉的目标属于正常情况，通过经济政策实现共同福祉非常不现实，它更像是乌托邦式的童话。但瓦尔特·欧肯不这么认为。他著作中最重要的洞见就是指出，经济政策总有沦为利益集团维护其既得利益工具的危险，而同时关键在于存在着某种政治意愿，使其脱离利益集团的控制并在制定经济政策时着眼于全社会的福祉。对于欧肯来说，经济秩序的建立是一种具有深刻伦理—政治意义的历史性行为，这不仅要求政治精英们在尊重某些特定原则的基础上有意识地做出抉择，更需要将这些“原则”与“历史性契机”相整合（参见第十五章）。对于那些原则，欧肯在他的著作中做出了详细的推导和阐述，而“历史性契机”则会因一种特定历史性格局的形成而出现，这一格局允许一国确立这些经济政策原则，但同时要求考虑到其特殊性。这种政治创举由一种“建立社会和伦理秩序的意愿”所驱动。毫无疑问，在中国已经出现了这样一种历史性契机，众多中国的社会和政治精英也已经感觉到，必须将经济富强（wirtschaftlicher Wohlstand）与实现共同福祉（Gemeinwohl）紧密结合起来。

欧肯的这本著作具有高度的现实意义，因为他所研究的也正是目前在中国社会和政治领域被广泛关注的话题：在建设一个繁

荣与和谐的社会的过程中，总是让人感觉到经济的高速增长并没有伴随着社会目标的实现。当然，中国在消除贫困的问题上取得了举世瞩目的成就，人均国民收入也正以独一无二的速度增加，但与此同时中国的贫富差距不断拉大，仍有很大一部分人无法享受到医疗、失业以及养老保障，人们对屡禁不止的腐败和滥用特权日益不满。如何将经济目标与社会目标统一起来就成为一种政治目标。欧肯的核心观点是，经济目标与社会目标的统一无法仅通过实施一些孤立的特定社会政策措施来实现，而应当从缔造整个经济秩序方面着手。虽然特定的社会政策措施在解决这一问题时也起着明确的作用（比如通过所得税实行再分配的政策，参见第十七章），但对实现更大的社会公平起最重要作用的是通过推行一种有关经济秩序的政策，即“秩序政策”，它系统地防止社会中出现限制竞争的特权集团，并恰恰由此防范出现收入分配日益不平等的结果。决策者的政策必须保持绝对的中立，其本身不能助长这类特权的滋生。而一种独立和公正的政策意味着在制定和实施其他法律法规时对所有人一视同仁，而且在一定条件下，当经济运行遵循这些规则时将产生公正的结果。

瓦尔特·欧肯的立场常被人称作是秩序自由主义（“关于“Ordoliberalismus”中的“ordo”即“奥尔多秩序”的概念，请参见附录）。与传统的自由主义不同，秩序自由主义认为仅仅通过制定普适的规则并在其基础上实施自由市场经济是不够的。欧肯的第二个核心观点是任何自由市场经济体系都会从内部产生阻碍自由竞争的力量，比如契约自由可以被用来创设卡特尔。就此而言，一个遵循秩序自由主义的政府有两项责任，第一是要保证在制定规则时严格保持中立，第二必须规制市场竞争，也就是为“经办”（veranstalten）市场竞争，即制定“游戏规则”，以约束其自我破坏的力量。秩序自由主义要求国家是强大的、有为（gestaltend）的国家。这从本质上非常符合中国政府在中国现代化事业中所扮

演的角色。但是在赶超式发展时期，中国政府曾经根据计划经济的样本承担了大量的政府调控职能。直至今日，政府仍然在产业政策方面起着非常重要的作用。根据瓦尔特·欧肯的观点，政府不应当试图去控制整个经济，而应该将精力集中在经济秩序的建立和推行上（参见第十九章）。

二

那么如何界定政府对经济的介入是否合理呢？政府能做什么，不能做什么？政府应该做什么，不应该做什么？

政府应当尽可能集中精力在一般性规则的制定和推行上，这一观点与“弗莱堡学派”（Freiburger Schule）的以下典型假设是紧密联系的：人们的知识是有限和不完全的。知识问题由于那些使得欧肯深为触动的历史现象而全面放大：工业化和技术进步。欧肯的理论最终可以追溯到其基本的哲学信念：技术进步并没有导向“可作为”空间更大的结论，而是使经济和社会进程加速复杂化，导致我们无法看清这些进程发展的全貌。比如在中世纪时期，农民不仅可以全面掌握其农场的情况，还可以根据经验掌握自然规律。但是 21 世纪的农民不仅需要应对农产品交易的全球化，还需要面对生物技术的创新、适应现代的消费品产业。这些都是他所无法完全掌控的。

欧肯的第三个核心观点是：经济和技术方面的进步并没有扩大我们对经济进行控制的能力，反而限制了对其控制的可能性。秩序政策型塑的经济以经济学和社会科学中自组织和复杂系统演化的思想为基础，反对为实现明确的经济目标进行政府干预，因此对现代经济有着重大意义。虽然欧肯并没有运用现代的专业术语，但在这一方面他的理论已经远远超出他所在的时代。事实上

非常令人惊讶的是，早在欧肯的理论中已经出现了对面向充分就业的宏观经济政策失灵问题的阐述，而这样一种宏观经济政策在20世纪60年代和70年代才在世界范围内以凯恩斯主义宏观调控的形式得以推行，并由此最终将西方国家带入滞胀，同时也导致其确立的政策目标终告失灵（参见第九章）。随着经济制度和经济结构日益变得复杂，通过政府直接干预来实现诸如将失业率控制在某一范围之内之类的具体经济目标变得愈加困难。经济复杂性的增加将使原本目标明确的行动带来越来越多的非意图的后果。而这正是我们现在所面临的挑战。

无论是对于政府还是市场参与者，有限知识的约束是同样适用的。因此只有通过充分竞争才能确保甄别和利用正确的知识：也就是说，这是一种系统的、涵盖整个社会的试错学习程序。对新发现的问题，许多市场参与者都会尝试独立的解决方案，竞争不仅为他们提供了这样去做的激励，而且发挥优胜劣汰的选择作用。从一种特权地位出发不可能筛选出最佳解决方案。这里恰恰就是政府行为的界限。在经济和社会生活中，政府不会比经济和社会的行为主体知道得更多。这一点对中国来说尤为重要。中国正处在一个追赶世界先进国家的成长进程中，很久以前就已经有可能甄别最佳知识，也就是利用领先科技的“最佳实践”：这是因为发展中国家可以沿着发达国家已经走过的道路往前走，发达国家经验提供了现成的解决方案。在这个赶超进程中，政府对经济的引导完全可以是有利的，尤其当人力资本非常缺乏、广泛的社会学习基础仍然比较薄弱的时候。但当一个国家越来越接近技术进步的前沿时，就会发现几乎很难找到现成的最佳未来解决方案。当我们遇到这样的情况时，我们也许应该放弃跟随前人走过的道路，就像在汽车制造业和能源经济领域那样，而且需要有与传统断裂的激进的创新。我们越早到达直面知识极限之时，也正是我们对复杂的现代经济系统控制能力达到极限之际。

政府行为的界限取决于我们的知识的极限，而新的知识只有在竞争中才能被创造，因此，用另一个奥地利学派代表人物 F. A. 哈耶克的语言，竞争是一个发现程序。但这并不意味着可以反过来讲，政府行为的排序一定落后于私人的行为。存在着一些现代经济体的中心领域，不仅需要政府的引导，甚至整个领域的建设都要求利用政府的资源。比如在教育 and 基础设施建设领域就是如此。从秩序自由主义的视角看，结论同样如此。不过欧肯的研究集中在政府行为的另一个重要的方面：如果政府行为基于利用有关竞争秩序的确定知识，它将成为社会和经济进步的必要条件。

三

鉴于上述论述，认识到欧肯思想中的激进主义成分极其重要，同时不要轻率地以为他的一些思想已经过时而对其不予重视。欧肯坚决批判现代资本主义知识社会的两大核心制度：专利制度和有限责任制（参见第十六章）。但是应该把这种批评置于他认为这类技术进步或者制度安排会强化垄断（参见第十四章）的背景下来理解。在这方面，欧肯同马克思的唯物主义历史观有明显的区别：他批评的并非是那些有助于增进集中的技术本身，而是经济权力利益主体对技术的滥用，比如技术本身可以降低运输成本和交易成本，并不断推进能够激化替代性竞争的创新。

欧肯认为，由于现代专利权，技术的进步会导致集中，进而限制自由竞争。每项专利权，或者更确切地说知识产权，一般都会产生一段时间的垄断。这种垄断又会产生一种新的结构，在这种结构下，竞争的强度会在版权保护期结束之后（或许由于对企业集中的影响）继续降低。欧肯要求对专利权期限有一个明确的限制，大范围扩大强制性许可工具的使用范围，以反对收取专利使用费。如果

自欧肯时代起，中国的企业就享有不需支付专利费就能使用所需专利这项权利，那么现代社会将是一番什么样的景象！欧肯认为，对于竞争规则而言，专利权完全不是中立的，而是存在问题的，正确的做法是给革新者以报酬鼓励。阻碍知识的自由流动会导致经济权力产生。因此，中国同西方工业国家知识产权保护上长期潜在的冲突并非没有缘由：这种知识产权保护也是一种对特权的保护，会阻碍全球自由竞争，而中国选择了一种部分破坏性（经常违反专利权，尤其在地方层面）、部分战术性（以市场换技术）的对策来对抗这种市场地位。如今，是需要探究以现代专利制度为基础的诸多原则的时候了，欧肯如果还在世，那他肯定会极度怀疑世界贸易组织协议框架内的专利制度的全球化及其深化。

类似极端的还有欧肯对有限责任制的看法。欧肯批评现代经济中所有那些消弱甚至完全排除了个人对企业决策应负责任的制度性防范措施。从这方面看他现代股份公司的批评者，但他同时对“有限责任公司”的评价也很消极。这一点首先让人感到不解，因为如今这类公司已经是现代经济中一种理所当然的公司形式。但是从另一方面说，2008年金融危机之后，许多观察家指出，现代金融领域中个人责任的缺失是危机爆发的最重要原因之一。多次发生的诈骗丑闻以及在大规模投资和收购上的各类错误决定虽然激起了“股东的干预积极性”，但这并未触及问题的核心：即在现代经济的大部分领域，重要决定都由经理人做出，而事实上，经理人很少或者甚至完全不会受到他们的决定所造成后果的影响。“黄金降落伞”甚至会奖励那些实际上给公司造成巨大经济损失的经理人。在这样的背景下，即使贯彻起来并不现实，欧肯的观点仍然可以成为从秩序政策角度型塑未来“公司治理”——用今天的话来讲——的重要根据。

此外，当人们同时注意欧肯对私人产权的分析时，上述观点则更加有力。欧肯认为，私人产权是有效竞争的前提，而这归根

到底是因为它使得个人承担其责任有了可能。但他同时还认为，国家必须主动制定秩序政策，这样才能发挥私人产权的积极作用。没有国家的秩序政策，私人产权将会岌岌可危，限制竞争的行为会使竞争不复存在。这样的私人产权不能杜绝人们争取和维护市场权力，因此它是一个用以达到其他社会目标的工具，而且这一工具只有在一个竞争秩序框架内才能被不受限制地使用。欧肯认为，没有个人责任的私人产权是同竞争秩序根本对立的。

作为改革的成果，中国已拥有大批践行这一责任原则的企业和企业家，特别是在农村和刚完成城市化的地区。许多这样的企业家将其个人和家族的财产用于投资并承担巨大的风险。这是中国发展取得成功的一个重要因素。中国宪法也承认他们的地位。这些企业家与德国的“中产阶级”可以相提并论，但其所处的相关法律框架条件还要继续完善。这些个人承担财产责任的企业家是竞争秩序的“隐形冠军”。

四

上述两例清楚地表明欧肯全部论述的核心：竞争和权力之间的阿基米德点。权力可以是经济权力，也可以是政治权力，二者的关系十分复杂：经济权力可以收买和劫持政治权力，政治权力也可以攫取对经济的控制权；但同时政治权力可以用来制衡经济权力，如果国家推行竞争秩序。如何才能防止滥用政治权力？想要回答这个问题并不容易，因为仅仅简单的依靠民主是远远不够的，民主政治面对利益集团政治和意识形态的蒙蔽是脆弱的（参见第二章和第十九章），到头来必须存在由宪法和法律限制政治权力，并确保独立司法权的实施。而从更深层次来看，这又回到伦理要求现象：欧肯的立场是建构一精英主义的立场，也就是说，

社会和政治精英必须存有塑造思想和道德的意愿，这种塑造意愿也要求存有相应的塑造可能性，是自由的本原表达，可以在任何社会团体中得到体现。比如欧肯完全肯定企业共同决定在竞争秩序中的积极作用（参见第十八章）。此外，也存在由于国家的政策措施而出现的不自由现象，而这些政策措施是为社会弱势群体而采取的：但是国家的社会救济措施滋生出依附性，固化了受助者权力缺失的旧状。基本社会保障应避免让经济弱势人口陷入直接依赖经济强势群体的困境：这种基本保障形式本身必须经过深思熟虑，并要以遵循竞争秩序的原则为准绳。

欧肯将自由基本上定义为无权力依附关系。自由社会是无权力依附的社会，即权力和制衡权力的力量达到平衡。无权力依附的社会无法简简单单地实现，因为对于欧肯来说，社会变迁是由权力斗争推动的。这里历史性契机具有决定性的意义，在此，通过确立竞争秩序，对于形成无权力依附社会也许是根本性的条件也被确定下来：经济和政治的明确分离，以及有意识地使用政治权力来制衡经济权力。

可用来说明这个挑战性问题的最重要的例子也许就是货币了。和所有秩序自由主义者一样，欧肯是全球的货币制度背景下货币政策自动机制的捍卫者。这里我们碰到可能被许多读者认为过时的思想：鉴于金融危机之后对世界货币体系未来的讨论，这些思想再次变得十分重要，因为它们涉及问题的本质。无论在哪一种宪法和政治体系下，货币都时刻面临被政治滥用的危险。只要存在货币发行银行对发行货币的垄断，国家就可能因为高额的国家债务而通过通货膨胀使货币贬值。对于2008年全球金融危机原因的讨论的焦点再次不同程度的聚集到千禧年以来美国联邦储备委员会的种种行为上。现在人们关注的中心问题是，美联储采取的针对一个民族国家的政策在多大程度上引发了全球通货膨胀。不论我们同意哪种解释，谁也无法抹杀的问题是：现代货币体系面

对经济政策优先选项的变化基本上十分脆弱，往往不得不为其他目标而牺牲保持币值稳定的目标。而币值稳定是秩序自由主义社会保障政策的一个中心要求，因为只有币值的稳定才能保障广大居民的财产形成。通货膨胀总是会给存款人造成损失，而富裕阶层拥有抵抗通胀的实物资本，如不动产，他们亦可以通过资本外逃来确保自身财产的安全。在背负高额国债时，国家总能从通货膨胀中获益。

欧肯建议使用一种所谓的商品储备货币，这种货币符合黄金本位制的原则，但以一篮子重要的国际交易货物为参考。其基本思想是，国家的货币供给直接通过协调资本流和货物流来调节，储备货物的价格由一家国际办事处通过套利来调节。储备货物都是农业、能源和采矿领域的重要原料，这使其还有稳定这些中心的世界市场的作用。

对于如今关于世界货币体系的讨论，这一建议实际上是无关痛痒的，但它也清楚地表明，新的世界货币体系必须满足哪些要求：它必须在避免将某种单一货币当作储备货币的情况下，同时解决如何使国家货币政策保持稳定以及由此导致的持续的国际不平衡的问题。在这方面，商品储备货币符合当今国际货币体系建立在多边基础上的要求，在这种体系下，所有成员都必须遵守货币政策的准则。秩序自由主义认为，全球经济的货币币值稳定归根到底是全球公共品。在一个币值稳定的多极体系中，汇率也应当是稳定的，在这种状况下，导致国际金融危机产生的重要因素虽然还会存在，但使其恶化的因子肯定会被消除。因此，在国际货币秩序方面，中国如果采取主动是十分明智的。

五

有用的例子还不胜枚举。很明显，欧肯的学说对今天的中国

非常重要。我们来观察一下中国的国有企业和非国有企业的关系就可以看到，由欧肯的思想引申出来的观点对两者都适用：所有制已经不再起决定性的作用，而法律责任和竞争的重要性却越来越大。许多大型国有企业在其参与竞争的市场上占有支配地位。这种支配地位已经是特权，但是除此之外它们还享受一些经济政策所创造的特殊条件。在中国的汽车制造领域，非国有的汽车制造企业甚至在这样的不利条件下成功地摆脱了弱小的地位。国家应当努力保证两种企业都享有同等的竞争条件，同时在国有企业里实行经理个人责任制。对此，反对滥用经济权力的独立竞争监管是必不可少的。创造各种所有制企业共同享有的同等竞争条件是中国经济政策长期以来的目标，然而目前尚有许多不尽如人意之处，尤其是在金融领域。

中国在建设广泛的社会保障制度方面还有一条长远之路要走。在这方面，实行个人责任的原则也是非常重要的。几乎所有发达的工业国家都面临着医疗和养老保障方面严重的赤字，对此也很难找到令人信服的解决方案。人口结构的快速变化也使得中国在这方面面临的挑战加剧，必须找到创造性的解决方案，它们必须能够在加强个人生存保障的同时，也为共同体承担起社会政策责任。中国在体制创新方面尚有空间，例如根据负个人所得税模式创建出一种普遍的基本社会保障制度。这样的模式可以在社会支助的接受者不依赖社会政策保障官僚机构的前提下，提供社会安全保障。在其他领域也必须创新，并且能够创新，通过这些创新，中国可以成为其他国家效仿的榜样。例如，中国许多经济学家都认为，与个人所得税相比，不给储蓄和投资增加负担的消费税是一种更好的再分配工具。通过观察生活和消费方式的巨大差异，人们很容易看到中国的收入不均，但是这种由更多的企业家活动导致的不均与那种由代表性消费体现的不均却有着质的区别，而且前者还会创造工作岗位。

无论是对劳动群体，还是对企业而言，在中国经济领域还存在着一系列与制度化的城乡差别相关的特权。按照欧肯的观点，在某些领域还有“等级制经济”的残余。这个历史顽疾可以通过实施一致性的竞争秩序政策得到克服。中国正面临着巨大的变革，这些变革是由城市化和农业在社会生产总值中比重下降推动的。这些变革将会使之前三十年发生的变化相形见绌。在改革开放时代成长起来的年轻一代有着对于未来的要求和期待。决策者必须创造框架条件，一方面避免使这些期待落空，同时还要避免这些要求蜕变成一种理应得到满足的应得权利观——它们会进而成为社会分配斗争的导火索。竞争秩序是未来中国各个群体公平分配社会财富的保证。

在创建一个独立自主的经济秩序的过程中，中国可以在自己的丰富文化遗产中汲取营养。在欧洲启蒙运动时期，西方就受到了东方文化的诸多影响，最重要的是尊重自然和社会的思想，这种尊重源于如下洞见：人类知识有局限，不能完全认识自然和社会的种种内在联系；为了阐释自然与社会相互联系的含义，需要有一种整体性的精神活动。这种基本态度也体现在了欧肯的本部作品之中。希望这部欧肯经典之作的译著能够对中国设计一个新的秩序有所裨益，为其提供一些思想和设想。

何梦笔

(Carsten Herrmann-Pillath)

德国法兰克福财经理理大学

东西方文商研究中心学术主任、教授

欧肯及其经济思想简评

——译校序

瓦尔特·欧肯（Walter Eucken）是德国著名的弗莱堡学派（Freiburger Schule）创始人，德国 20 世纪最具影响力的经济学家。^① 欧肯最大的贡献在于研究和提出一个与个人自由兼容的经济秩序所需依赖的框架条件，由此为战后德国的经济复兴和德国市场经济的建立奠定了主要的经济思想基础。^② 欧肯最重要的力作为其 1939 年发表的德文版《国民经济学基础》和他去世后于 1952 年问世的德文版《经济政策的原则》。前者勾勒了欧肯独到的国民经济学理论和方法论，后者则是前者的政策运用。

根据欧肯的思想，各种秩序之间存在相互依赖性，经济秩序不是独立于社会、国家和法律秩序，而是与其他秩序相互依赖，共同构成一种不可分割的总体联系。

在《经济政策的原则》一书中，欧肯认为，国家应该建立和维护一个面向绩效竞争的竞争秩序，其中竞争秩序的构成性原则包括一个有运作能力的价格体系，币值稳定，私有制，开放市场，

① 这里沿用“Freiburger Schule”的旧有译名“弗莱堡学派”。目前有些文献译作“弗赖堡学派”。该学派的得名与其诞生地为目前德国的弗赖堡（Freiburg）有关。“Freiburg”是一个古老城市，1120 年作为一个有着一定主权的自由市镇而设立。其德文的原意即为“自由的市镇”。作为地名，其旧译名最初为“弗莱堡”，目前通译为“弗赖堡”。

② Vanberg, V., The Freiburg School: Walter Eucken and Ordoliberalism, *Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik*, 2011, 4.