



对美国反托拉斯立法的概括见表 1.7:

表 1.7 美国反托拉斯立法的概览

法 律	时 间	条 款
《谢尔曼法》	1890	第一部分：对州际商业的限制是非法的 第二部分：企图垄断的行为是非法的
《克莱顿法》	1914	宣布某些具体的商业行为是非法的
《联邦贸易委员会法》	1914	设立联邦贸易委员会以确保《克莱顿法》的执行
《惠勒—李法》	1932	禁止欺骗性的商业行为
《罗宾逊—帕特曼法》	1936	允许大批量购买时提供的折扣
《西拉—克佛维尔法》	1950	扩大对兼并的限制

在美国，法院对生产者之间关于规定价格的协议和同一行业中大公司的合并，一般都裁定为违反《反托拉斯法》，但也有许多例外，如农业合作社不受规定价格法令的限制。1932年制定的《诺里斯—拉瓜迪亚法》和1935年制定的《瓦格纳法》保护有组织的工人对工资进行集体谈判的权利。此外，1937年的《米勒—泰汀斯法》确定了维持转卖价格协议（公平贸易定价）的合法性。

尽管有这些例外，规定价格的正式协议一直被视为是对贸易的非法限制。在工业化国家中，美国是唯一规定固定价格的正式协议为非法的国家（即使所规定的价格是“合理”的）。因此，法院尽量回避区分什么是“合理”的、什么是“不合理”的价格规定这一棘手的问题。禁止企业间规定价格的协议，这是美国的市场经济不同于“集体协调的市场经济”的一个突出例证。

然而，执行中更困难的问题还在于不通过明文协议而制定价格政策的同谋行为。1948年以前，法院认为，即使不能提出正式的同谋定价的证据，“有意识地拉平价格”的实例也属于对贸易的非法限制。1948年以后，为了要证实非法同谋，就必须证明，定价的方式纯粹是为了在同谋中获利，而且，假如每一企业都是根据其本身的利益独立行事，就肯定不会出现这种定价方式。这一解释确立了带头定价和其他形式的卖主垄断定价的合法性。这样，即使在生产者之间不存在正式协议，仍可导致拉平价格的行为。

反企业合并的基本立法早就出现在1914年的《克莱顿法》和1950年



的《西拉—克佛维尔法》中。特别是从1950年起，法院实际上禁止拥有大量市场份额的企业之间的合并，唯一的例外是一家企业合并一家濒临破产的企业，或是跨行业合并，即一企业合并另一家不同行业的企业。如果企业合并后所占市场份额占整个市场份额的20%或稍低，都会被法院裁定是对竞争的削弱。

在对反企业合并法令的严格解释方面，美国显然不同于其他工业化国家。大多数国家都鼓励有助于扩大生产规模的企业合并。例如，在西欧，提供某一拟议中的企业合并的社会成本超过受益的证据的责任是由政府承担的。在美国，举证责任则由进行合并的企业承担。如果合并涉及庞大的市场份额，那么，这种合并本身将被宣告为非法。

要准确描述美国政府反对垄断的法制管理对美国市场经济结构的影响显然是很困难的。虽然它们在一些方面可能增加了美国市场经济的竞争性，但另一方面它们也无意中为大型垄断企业的成长提供了某种便利。对垄断限制最多的美国却拥有比绝大多数其他国家更大和更多的垄断企业，^①这一现象确实是耐人寻味的。

二 以货币政策为主的宏观经济政策

美国政府用以进行宏观经济调节的经济手段主要是财政政策和货币政策，其中货币政策起的作用更大。美国基本上没有集中的经济计划，产业政策的作用也很小。这是美国的“自由的市场经济”的一个主要特点。

在美国，政府财政政策对宏观经济的影响是通过各种特殊利益集团对政治机构的影响来决定的。关于联邦政府收入和支出的决定是由总统和国会共同做出的。总统办公室下属的政府机构之一行政管理和预算局在与政府其他机构的协商下制定预算。预算由总统递交国会。国会预算办公室再送交众议院和参议院的各委员会及其下属委员会，为国会的权力机构和拨款机构对预算建议的具体事项做出研究和评价。这样，制定预算的过程是高度政治化的。白宫和国会的政客们常常更多地考虑的是他们自己的选民和支持者的狭隘利益，而不是全体人民的利益。

为了能够成功地在预算审查过程中为自己的支持者捞到好处，国会议员常常采取互投赞成票的方法，以此来赢得自己赞成的条款的多数票。这

^① 参阅徐贻聪主编《世界知识年鉴（1996/1997年）》，世界知识出版社1997年版，第1129—1133页。



样，在整个预算制定过程中，有很强的扩大支出倾向。政客们都为彼此宠爱的项目而互投赞成票。投票赞成提高税率或增设新税一般是不受支持者欢迎的，因此政客们对这种提案远没有对扩大支出的提案热心。这种扩大支出倾向的必然后果是公债的增多、高利率和出现通货膨胀的压力。

与把自己选区的选民和支持自己的特殊利益集团的利益放在国家利益之前的国会议员不同，美国的总统被认为在制定财政政策时主要是从国家的总体利益出发的。在多数场合可能确实如此，但总统也要受到来自特殊利益集团的压力的影响。美国选举制度的性质就要求，成功的候选人必须在很长的竞选期间，对所有各种地区、职业和意识形态的利益集团做出无数的承诺。在一般情况下，总统不可能变为几个自我利益集团的私养子，而要尽可能满足在竞选活动中对尽可能多的利益集团所做的承诺。要做到这一点只有在任期内以公众总利益为基础让各种不同利益形成妥协。

我们可以对美国市场经济中的财政政策在宏观经济中的作用做如下概括：为了赢得选举的政客利益形成了使财政政策作用变小的支出稳步增加的倾向；这样财政政策总有一种通货膨胀倾向。只有当具有自我利益的政客及其支持集团的目标和稳定经济的目标形成巧合时，这种财政政策才能成为保持宏观经济稳定的工具。这种巧合只有当整个经济存在着有效需求不足和大量未被利用的生产能力时才会发生。显然，20世纪80年代以来美国宏观经济面临的基本问题是伴随着一些供给瓶颈的总需求过度，在这种情况下财政政策在美国宏观经济管理中的作用就十分有限了。

由于财政政策作为一种宏观经济的控制武器常常很无力，稳定宏观经济的重担在美国就更多地落在了货币政策的身上，特别是在对付通货膨胀时更是如此。如果确实需要解决严重的通货膨胀问题，美国联邦储备系统就可以使用紧缩货币的政策来使整个国家的经济活动放慢下来。1982年秋它就是这样做的。那次战后几十年中美国最严重的通货膨胀被成功地大致制止住了，但美国经济也因此而经历了战后几十年中最严重的衰退。不管怎样这说明货币政策在美国还是起作用的，尽管这种作用要使公众充满怨气地吞下经济衰退的苦果。

由于对集权经济的传统厌恶，美国银行界在1913年通过联邦储备法案之前曾强烈地反对在美国建立中央银行。1913年的联邦储备法案通过以后，美国在没有中央银行本身的情况下享有了中央银行式的服务。按照这个法案的某些条款，美国被分为12个区，由12个联邦储备银行领导各区的金融系统。这些由成员银行入股的联邦储备银行名义上都是“私人”



银行。但这种“私人性”只是名义上的。实际上，这些银行是美国的中央银行替身——联邦储备系统的“分支机构”。所有国家特许成立的银行都必须是这个系统的成员，州银行也可以参加这个系统。

由 12 个地区银行及 24 个分支机构组成的联邦储备系统的领导者是由 7 个成员组成的委员会，这个委员会是一个按照国会立法创立的独立联邦机构，其成员经总统提名和参议院批准后任期可达 14 年。委员会的成员之一可由总统任命为主席，任期 4 年。作为一个独立的联邦机构，这个委员会是对国会负责而不是对总统负责。除非国会决心对它与联邦储备系统的关系做重大改革（这几乎是不可能的），国会对联邦储备系统的控制权是极小的，联邦储备系统在制定政策方面享有高度的自主权。委员会的成员通常国会是不能撤换的，委员会也不必在乎是否能从国会得到拨款（由于它可以从自己系统里有保障地赚到大量利息，它在财务方面完全是自给有余的，过多的收入还要交到美国财政部）。

联邦储备系统委员会的一个重要特点就是它基本上不受政治压力的影响。由于其成员的任命是长期的、无须重新任命的和由于它在财务方面是充分自给自足的，这个委员会实际上享有牢固的政治自主权。因此，这个委员会的成员做出的选择是类似于最高法院的法官所做的那种“权威性选择”，而不同于政客或官僚所做的那种“复合性选择”。当然，这个委员会也要常常面对国会、白宫和商业金融界几乎都是想减轻高利息重负的政治压力，但是这个委员会如果愿意的话，就可以顶住这些压力，为了公共利益而实行独立的货币政策。这样，在举行选举的年份，由于财政政策因政治的考虑变得无所作为，货币政策往往就成了“唯一可玩的游戏”。

在西方主要工业国家中，只有在美国才确实存在着这一被广泛接受的观点：私营企业从本质上在经济活动中优于公共事业。这种被广泛接受的公共机构起配角作用的观点，来源于对权威、集体主义和集权深表怀疑的个人主义和多元化意识形态的历史文化传统。这种崇尚自由的历史文化传统导致了美国人对集中经济计划的特有反感。

美国经济是一个典型的“市场导向”的经济，政府对商业行为的调节并不涉及经济发展的基本问题。按照占统治地位的美国人的观点，国家不应试图指挥国民经济的发展。经济不过是一个私营（和一些公共）企业的集合体，对这些企业的活动的协调最好留给市场来做。政府应该把自己的任务局限于使用一般适用于整个经济的政策和规划（例如，货币和财政政策），来修正整个国家私人经济活动的结果。根据这种观点，对具体企业



和产业的干预只应限于监督和调节。对企业和产业的生产和投资决策的具体战略干预，以及这些干预在整个经济范围内的协调，都被认为是超出了政府合法的功能范围。

美国政治体制的联邦制和分权制保证了公共权力的分割和分散。另一方面，私人的权力集中也受到西方国家中最严厉的反托拉斯法的遏制。而且，美国的商业界又不是以等级制组织起来的，并没有什么最高领导能代表整个私营部门说话。因此，从整个国家范围看，美国并没有什么统一的集中经济计划。

在 20 世纪 80 年代早期，美国政府对产业政策产生了很高的兴趣。这种兴趣是由美国有些产业的国际竞争力明显下降而日本成功地扩大了诸如钢、家用电器和汽车这样一些工业品的出口引起的。倡导这种管理国民经济的新观点的人认为，美国式的产业政策应该要求美国政府把在未来世界范围内竞争中的朝阳产业与夕阳产业区分开来，给朝阳产业中的企业以财务、法律、规则和技术方面的援助，给衰落产业以调整援助，以使调整痛苦最小化。

在一定意义上说，产业政策只是经济计划的另一个名称。它要求国家对促进全国的工业发展采取战略的、“目标导向”的态度。它需要中央政府对具体企业和产业的投资和生产决策做有选择的干预。而且，它的贯彻还要有公共和私人权力中心为追求共同目标的积极协调。这些因素在美国市场经济中是明显缺乏的。这实际上是要求把美国的“自由的市场经济”转变为“行政市场体制”。

前美国总统经济顾问委员会主席查尔斯·舒尔茨（Charles Schultze）认为，产业政策在美国不可能成功。第一，他质问政府是否有能力比市场更好地决定哪些产业是朝阳产业；第二，就经济中的衰落部分来说，他怀疑任何在具有党派倾向的总统和国会控制下的政府机构是否有能力对哪些产业和企业是要放弃的、哪些是要扶植的做出恰当的决定。^①

由于公共权力在美国是分散的和受很多强有力的特殊利益游说集团控制的，如果实行产业政策的话，肯定会被政治化。结果就会对所有产业——朝阳的和夕阳的全一样——都提供公共援助，而不会仅对那些精心选出的产业的战略发展提供援助。

^① 参见 Charles Schultze, “Industrial Policy: A Dissent”, *The Brookings Review*, 2, No. 1. (Fall 1983), p. 10.



在美国，权力的分配是不平均的，往往倾斜于衰落的产业和地区，而不倾斜于高技术产业、无组织的消费者和纳税人。游说的成本收益率也对那些其投资和就业受产业变化威胁的集团较有利，而对新出现的高技术产业或无组织的消费者和纳税人较不利。像纺织、钢铁、汽车这样的巨大而成熟的产业里的投资者、经理和工人，比新出现的产业里的同行们具有更有力和有利的游说者，政治联系也更为广泛。而且，新出现的产业对游说活动远没有老产业热心，因为这些产业的市场一般都是比较好的。

产业政策起作用过程中的政治权力不均衡的含义是重要的。它意味着政府的产业调整会被各种具有自我利益的压力集团所扭曲，使调整有利于那些比较无效率的、衰落的产业，而不利于更有效率的、新出现的产业。结论是：如果要在美国实行产业政策，那么一定会降低生产率，因为它将无助于克服而是保护衰落产业的低效率。这也正是美国一直坚持“自由的市场经济”的原因。

尽管美国没有正式的产业政策，它还是有不少公共政策。这些政策决定包括税收、补助、进口限制、利率、公用事业费、政府合同、价格补贴、环境规则、公司合并、公司拯救等方面，它们必然会对经济中的某些产业有利，对另一些产业不利。这些经常的和无协调的干预加在一起，也会形成某种“产业政策”，所缺的只是把这些不可避免的公共干预按一个方向结合在一起，这一点在美国的自由的市场经济下是难以做到的。

第六节 美国市场经济的成绩与前景

一 经济成绩的综合概述

美国市场经济的成绩首先可由经济增长所达到的水平来表现。表 1.8 表示了以 1982 年美元所显示的美国的实际国民生产总值。实际国民生产总值总量的或人均的增长率是显示经济增长的最好尺度。20 世纪 70 年代美国的这一比率是自 30 年代以来最低的，结果是这一时期美国人的生活水平相对于其他国家有所下滑。1982 年美国的实际国民生产总值增长率是 -2.5%，但 1984 年又变为 6.5%，这是自 1951 年以来美国实际国民生产总值增长最大的一年。不过 1985 年以后这个比率又变小了。



表 1.8 美国实际国民生产总值：1970—1985 年

年份	1982 年美元 (10 亿)	比前一年 变化 (%)	年份	1982 年美元 (10 亿)	比前一年 变化 (%)
1970	2416.2	-0.3	1978	3115.2	5.3
1971	2484.8	2.8	1979	3192.4	2.5
1972	2608.5	5.0	1980	3187.1	-0.2
1973	2744.1	5.2	1981	3248.8	1.9
1974	2729.3	-0.5	1982	3166.0	-2.5
1975	2695.0	-1.3	1983	3277.7	3.5
1976	2826.7	4.9	1984	3492.0	6.5
1977	2958.6	4.7	1985	35735.5	2.3

资料来源：《总统经济报告，1986 年》，华盛顿：美国政府出版局 1986 年版，第 254—255 页。

生产率的增长是显示经济增长状况的另一个重要指标。生产率一般是由每单位劳动投入的产品产量来表示的。当然，劳动要使用资本和自然资源来生产产品，因此它也代表了其他投入的生产率。生产率是用每工作小时的实际产量来测量的。由于美国工业在世界市场上竞争力的下降，20 世纪 70 年代美国生产率的增长是下降的，尽管这个时期所有西方工业化国家的生产率的增长都下降了，美国的下降还是更大些。

必须与其他国家比较才能评价美国市场经济下的经济增长成就，因为在一个相互依赖的世界里，没有哪个国家能够在真空中活动。到 20 世纪 80 年代后期，日本已经超过美国成为汽车和钢铁的主要生产者；其他许多发达国家已经在生活水平方面赶上了美国；在许多产业，美国在采用新技术方面已落后于其他国家，但是，总的来说，美国在工业化国家中仍处于领先地位。表 1.9 表示了各工业化国家的年经济增长率。这个增长率是用国内生产总值的变化百分比来显示的。这个表显示美国的经济增长状况与其他国家的比较起来是呈多样性的。美国在 1973—1983 年期间的增长率尽管比 1965—1973 年间低，却实际上比这一时期的多数其他国家好。增长率的落差较小——从 3.2% 降到 2.3%，而日本的增长率却从 9.8% 降到 4.3%。

20 世纪 80 年代早期西欧国家的实际经济增长率是很低的。一些国家，特别是法国，在这个时期至少有一年增长率是负的。即便是第二次世界大



战后的 30 多年中经济增长率很高的原西德，在 80 年代早期也经历了年平均增长率低于 2% 的时期。而且，日本的经济增长率在 80 年代早期也下降了，1984 年它的经济增长率比美国的还低。至少在 1983—1985 年间，美国的增长率是主要工业国家中最好的。

表 1.9 各工业化国家实际国内生产总值的年平均增长率 (%)

国家	1965—1973 年	1973—1983 年
意大利	5.2	2.2
英国	2.8	1.1
日本	9.8	4.3
法国	5.5	2.5
原西德	4.6	2.1
加拿大	5.2	2.3
瑞典	3.6	1.3
挪威	4.0	3.7
美国	3.2	2.3

资料来源：世界银行，《世界发展报告，1985》，第 177 页。

另一个可以用来说明美国市场经济成绩的因素是通货膨胀状况。表 1.10 表示了美国 1970—1985 年间的消费价格年平均增长率。这个比率在 70 年代的变化幅度很大，最高的是 1979 年的 11.3%，最低的是 1972 年的 3.3%。以消费价格指数来测量的通货膨胀率在 1980 年依然很高，这也是罗纳德·里根 (Ronald Reagan) 战胜吉米·卡特 (Jimmy Carter) 当选总统的一个重要原因。里根政府的一个重要的政策目标就是降低通货膨胀。当时联邦储备系统在其主席保罗·沃尔克 (Paul Volcker) 的领导下，继续推行了卡特政府在其执政的最后一年就实行了的紧的货币政策，减少了货币供给，同时允许利率提高，结果“制服了”通货膨胀。1983 年美国的通货膨胀率低于 4%。

尽管美国的通货膨胀在 20 世纪 70 年代和 80 年代初是较高的，但如果和其他工业国家这个时期的通货膨胀相比，却并不太差。如表 1.11 所示，美国 1965—1973 年期间的年平均通货膨胀率 (用消费价格指数增加百分比来显示) 是九个国家中最低的之一，为 4.7%。在 1973—1983 年期间，美国的年平均通货膨胀率为 7.5%，这个比率比除了日本和原西德的其他



国家的比率都好。如果把两个时期合起来考察，原西德的情况最好，日本第二，美国第三。但在1984年和1985年，美国的通货膨胀率下降了，而原西德和日本的通货膨胀率却上升了。

表 1.10 美国消费价格年均增长率：1970—1985 年（%）

年 份	增长率	年 份	增长率
1970	5.9	1978	7.7
1971	4.3	1979	11.3
1972	3.3	1980	13.5
1973	6.2	1981	10.4
1974	11.0	1982	6.1
1975	9.1	1983	3.2
1976	5.8	1984	4.3
1977	6.5	1985	3.6

资料来源：《总统经济报告，1986年》，华盛顿：美国政府出版局1986年版，第320页。

表 1.11 工业化国家的年平均通货膨胀率（%）

国 家	1965—1973 年	1973—1983 年
意大利	5.1	17.4
英 国	6.2	14.3
日 本	6.0	4.7
法 国	5.3	10.8
原西德	4.7	4.3
加拿大	4.4	9.4
瑞 典	5.3	10.3
挪 威	6.3	9.7
美 国	4.7	7.5

资料来源：世界银行：《世界发展报告，1985》，第175页。

失业与就业状况是第三个可以用来表明美国市场经济业绩的重要因素。表 1.12 显示了 1970—1985 年间的美国年平均失业率。这些比率比起大萧条时期的失业率并不算太高，但比起 50 年代和 60 年代的普遍失



业率来还是要高很多。但这时整个经济的情况自 60 年代以来发生了很大的变化。劳动力中有更多的妇女，这使得自 60 年代以来增加了 4000 万工人。整个经济所面对的外国竞争也比过去强多了。随着像日本这样的竞争者不断扩大它们在美国市场上的汽车和钢铁的销售份额，大规模生产产业中的失业增多了。这个表还比较了按种族和性别这样的人口统计特点来划分的失业率。黑人的失业率要比白人的高。16 岁到 19 岁的少年的失业率是最高的，黑人少年的失业率几乎是白人少年失业率的 3 倍。按性别区分的失业率差别不大，男人和女人（白人内的和黑人内的）失业率差不多。

表 1.12 按人口统计特征区分的美国失业率：1970—1985 年（%）

年份	所有工人	白人		黑人	
		男人	女人	男人	女人
1970	4.9	4.0	5.4	7.3	9.3
1971	5.9	4.9	6.3	9.1	10.8
1972	5.6	4.5	5.9	9.3	11.8
1973	4.9	3.8	5.3	8.0	11.1
1974	5.6	4.4	6.1	9.8	11.3
1975	8.5	7.2	8.6	14.8	14.8
1976	7.7	6.4	7.9	13.7	14.3
1977	7.1	5.5	7.3	13.3	14.9
1978	6.1	4.6	6.2	11.8	13.8
1979	5.8	4.5	5.9	11.4	13.3
1980	7.1	6.1	6.5	14.5	14.0
1981	7.6	6.5	6.9	15.7	15.6
1982	9.7	8.8	8.3	20.1	17.6
1983	9.6	8.8	7.9	20.3	18.6
1984	7.5	6.4	6.5	16.4	15.4
1985	7.2	6.1	6.4	15.3	14.9

资料来源：《总统经济报告，1986 年》，华盛顿：美国政府出版局 1986 年版，第 296 页。



测量市场经济业绩特别重要的一个方法，是看它创造职业来吸收新劳动力的能力。美国在为工人提供更多职业方面是相当成功的，在美国每年都有150万新工人进入劳动力大军。在整个20世纪70年代的10年中，美国每年都创造了比整个西欧创造的都多的职位。而且，西欧的人口增长是静止的，多数国家的人口出生率和死亡率几乎相等。这意味着每年进入欧洲劳动力大军的新人相对较少并可被退休的人所抵消。可是，如表1.13所示，原西德、法国和英国在1984年和1985年的失业率却高于美国的。美国市场经济创造新职位的能力，是一直为西欧国家所羡慕的。

表 1.13 工业化国家的失业率：1980—1985年（%）

国 别	1980	1981	1982	1983	1984	1985 ^a
美 国	7.1	7.6	9.7	9.6	7.5	7.2
加拿大	7.5	7.5	11.0	11.9	11.3	10.5
法 国	6.4	7.5	8.4	8.6	10.1	10.5
意大利	3.9	4.3	4.8	5.3	5.9	6.5
日 本	2.0	2.2	2.4	2.7	2.8	2.5
英 国	6.8	10.4	11.8	12.8	13.0	13.5
原西德	2.9	4.1	5.9	7.5	7.8	7.9

a：估值。

资料来源：《总统经济报告，1986年》，华盛顿：美国政府出版局1986年版，第377页。

不过在另一方面，美国与英国的比较显示，美国在医疗保健行业实行的“自由的市场经济”比欧洲的“福利国家”的社会绩效要差得多。

虽然美国政府对医药行业进行了相当大的干预，但是美国仍然是西方发达国家中政府对医疗行业干预最少的国家、医疗和医药行业最“市场化”的国家。美国医疗和医药行业最市场化的标志，就是美国政府没有实行系统的政策来保证每个公民都享有医疗保障，至今仍然有5000多万人没有医疗保险。可以说，美国在医疗保健行业实行的也是“自由的市场经济”。

英国却实行全民医疗服务体系，国家直接为公民提供免费医疗服务。英国的这种公费医疗制度是英国在社会保障方面实行“福利国家”体制的表现。而英国在医疗服务事业上比美国的效率高得多。



2002年，美国的医疗卫生费用占GDP的14.6%，仍有20%的民众没有任何医疗保障；英国实行全民免费医疗，医疗卫生费用只占GDP的7.7%。2006年5月，英国伦敦大学学院公共卫生和流行病学教授迈克尔·马尔莫与三位同事在《美国医学会杂志》发表的一篇文章中，研究了美国和英国的健康状况。他们发现，在全社会的各个阶层，美国不健康的人数都比英国多。这也就是说，在医疗卫生上实行“自由的市场经济”的美国人均花费了最多的医疗卫生费用，但是人民真正享受的医疗卫生服务最少，人民的健康状况也比较差，美国的医疗保健行业的效率比英国的低。

20世纪90年代，当时的美国总统克林顿曾经发起改革运动，要以政府的政策来保证每个美国公民都享有医疗保障，而中小企业主的反对使他的改革没能实现。到21世纪初，美国的医疗费用进一步急剧上涨，医疗保健问题已经成为美国一个严重的社会和经济问题。

二 经济前景的不同展望

第二次世界大战以后，美国、英国、法国和其他西方工业国家都组织了许多社会科学家团体，来展望不同市场经济类型的发展前景。美国则成立了2000年委员会，目的是“指出当前的政府决策的未来结果，预测未来的问题，开始设计各种可供选择的解决办法，以便我们的社会从中选择，并能做出合乎道德的选择，而不是被束缚住手脚”。^①

美国社会科学家们认为，美国市场经济的趋势是保持私营企业作为商品和服务供应的主要来源，也就是说，私人企业制度在美国经济事务中将继续起重要作用。但是，对于未来美国私人企业可能有的力量和影响程度，美国社会科学家们却有不同的看法。约翰·加尔布雷思（John Galbraith）、丹尼尔·贝尔、罗勃特·海尔布朗纳（Robert Heilbroner）、赫尔曼·卡恩（Herman Kahn）和其他一些人认为，由于美国的“商业”的文明已转变为“智力”或“科学”的文明，在未来的几十年中，私人企业的重要性将大大降低。当创造和革新的中心由企业转到国家的大学、非营利的研究机构和政府各部时，这种趋势可能更加强大。

在他们看来，尽管私人企业毫无疑问会在后工业社会中继续起很大的作用，当教育和科学界的优秀分子承担起国家经济和社会指导的更多责任

^① Daniel Bell, *Toward the Year 2000*, Houghton Mifflin Company, Boston, 1968, p. 1.



时，私人企业的作用可能会显著减少。按照这种观点，当拥有科学知识和技术技能比拥有公司财产更加重要时，科学家、教育家和公务员将逐渐取代企业主成为国家的领导力量，他们在相当大的程度上，影响着国家的经济和政治制度的发展方向。

其他美国社会科学家认为，加尔布雷思等人夸大了作为未来工业社会的主要机构的大私营公司地位下降的情况。桑菲尔德（Shonfield）认为大私营企业在美国市场经济体制中将继续占“统帅地位”，因为在美国人们对扩大国营或公营企业的范围不感兴趣。而且在桑菲尔德看来，借助使用计算机作出企业决策的管理技术，将有助于大私营企业的发展。

伦纳德·西尔克（Leonard Silk）也相信大私营企业在后工业社会中将继续起主要作用。按西尔克的说法，私人企业制度由于吸收了技术专家，并使他们成为企业的领导人，所以有适应性，可能在美国市场经济中保持领导作用。桑菲尔德和西尔克两人都认为，提出作为西方工业国家主要机构的私营企业地位下降论点的人，大大低估了私营公司的灵活性和适应性。美国、英国和其他工业国的大私营企业，对消费者、有组织的工人和政府所造成的压力越来越敏感。因此，私人企业制度的结构和职能在以后将发生某些重大的变化。

例如，由于消费者和工人都派代表参加大工业公司的董事会，管理机构的权力就可能变得更小，各种新形式的公共责任压力，可能迫使企业在将来更加考虑私人生产的社会代价，并且防止自然环境和社会环境的污染。预计私人企业在今后几十年中将会感到同政府和非营利组织合作，对于解决未来出现的许多复杂问题是值得的。但是，桑菲尔德和西尔克等人并不认为，这些使私人企业“社会化”的努力，在美国未来的三四十年中，会使私人企业制度及其权力地位有任何深远的根本变化。

研究未来的社会和经济趋势的学者关于私人企业在美国市场经济体制中的作用的争论，只有随着时间的推移才能解决。然而，这些研究者一致认为，这种作用的变化在不同的国家会有很大差别。在英国、瑞典和挪威这样一些西欧国家中，如果国家计划的领域扩大了，那么国家指导下的私人企业的作用就可能大大减小。而在美国、德国和加拿大等其他国家中，私人企业的力量和影响缩小的程度可能要小得多。可以预料，私人企业制度在21世纪仍将是美国自由的市场经济的支柱，但在为实现经济稳定和增长而制定政策的过程中，政府、企业主、工人和其他经济利益集团之间却会有更多的合作。



第七节 蜕变中的美国模式

本书的一开头曾经指出，20世纪90年代似乎是一个“美国化”的年代，全世界各国好像都在学习美国的市场经济模式。但是实际上，在20世纪90年代美国进入了“新经济”的喧嚣后面，一场悄悄的变化正在发生——这场变化并不意味着“自由的市场经济”模式的胜利，而是意味着美国模式的蜕变。美国正在越来越基地脱离“自由的市场经济”模式，带上别的市场经济模式的色彩。

在20世纪30年代的大萧条之后，美国政府对整个经济的行政干预和法规制大大加强。这以后的美国虽然还是实行着“自由的市场经济”，但是其经济自由主义的色彩已经比19世纪时弱了许多。20世纪80年代之后确实由美国带头掀起了一股经济“自由化”和“解除规制”的浪潮，这似乎强化了美国的“自由的市场经济”的色彩，是对30年代以来的国家干预趋势的反动。但是，20世纪80年代以后的美国经济并不是只向着更为“自由化”这一个方向走。在减少国家干预的自由化表白背后，美国的“自由的市场经济”模式正在蜕化。

蜕变的第一个表现就是美国各级政府的规制实际上越来越多。在美国做律师的一个中国人曾经深有感触地说：美国的经济看起来很自由，但是你一进入美国进行经营，就会碰上数不清的各种各样的政府“规制”，说不定什么时候就会触犯哪条规定，遭到罚款和惩处。结果是没赚到钱还会赔上老本。这种政府规制往往是由州或地方的政府规定的。这样的规定是如此之多，以至于在一家银行门口摔伤的老太婆可以向这家银行起诉要求赔款，因为该银行没有树起“雪天小心路滑”的警示牌。美国的法院还判处大公司（如大烟草公司）向消费者支付巨额赔款，因为其产品损害了消费者的健康。

这些政府规制、特别是地方政府的规制之所以越来越多，是因为生活日益富裕使美国人越来越重视普通民众的生活质量和福利。但是这方面的另一个重要前提是，美国毕竟是一个民主国家，多数人的利益高于任何商业机构的赢利，民主在某些地方是与经济自由冲突的。

当然，美国现在的绝大多数规制仍然没有超出“自由的市场经济”国家的法制轨道，对企业的惩处多数还以有人控告为前提，规制多还只是表现在可以根据控告惩处企业的法律规定或案例多。但是这种规定或案例越



多，美国的经济自由受到的限制就越大；这种规定或案例多到一定程度，就会使美国慢慢地脱离“自由的市场经济”的轨道。现在美国就处在这样一个过程中。

美国模式蜕变的第二个表现是美国政府开始悄悄地推行“产业政策”。市场经济国家的产业政策是政府利用其政策杠杆有计划地促进某些特定产业的发展。实行特定的产业政策是法国式的行政市场体制和日本式的集体协调体制的特征，美国人传统上是反对由政府出面推行产业政策的。

但是20世纪80年代以后的历届美国政府都在悄悄地推行某些产业政策，力图通过促进某些高科技产业的发展而带动整个经济的增长。一些美国学者的研究报告指出，20世纪90年代以来美国某些产业恢复了相对的竞争力，这是美国政府的产业政策奏效的表现。而90年代末美国信息产业的强劲领先地位，更与美国政府的政策扶持分不开。但是这样一来，美国就在争夺经济霸权的斗争中靠向了别的市场经济模式。

人们都把美国20世纪90年代的银行业改革看做是一种“金融自由化”，其中的重要措施之一就是允许同一个银行同时经营商业银行和投资银行的业务。而在30年代的大萧条之后，美国实行的一直是金融业的“分业管理”，要求商业银行与投资银行分开经营，不允许同一个银行同时经营商业银行和投资银行的业务。当时美国这样做，是为了便于政府部门对金融业的监管，降低银行业的风险。

但是，联邦德国在第二次世界大战后仍然一直实行“混合银行”或“万能银行”的制度，同一个银行可以同时经营商业银行和投资银行的业务。德国这样做并不意味着减少政府对金融业的监管，而是要求政府机构有更高的监管水平，对单个银行的监管更细更严密。因此，德国的混合银行制度是它实行法律规制和集体协调相结合的市场经济的体现。

美国20世纪90年代的金融业改革转向实行混合银行制度，这其实是在向法律规制或集体协调的市场经济看齐。当然，美国政府机构对金融业的监管可能不会一下子达到德国的水平，但正是这一点造成了20世纪90年代西方金融市场的不稳定。而21世纪最初10年的经济动荡则势必会迫使美国政府将其对金融业的监管提高到联邦德国的水平。转向实行法律规制和集体协调的市场经济的联邦德国式的银行体制，这是美国经济模式蜕变的第三个表现。

在德国和日本式的“集体协调的市场经济”中，通行着大企业之间、大企业与大银行之间的相互持股。而典型的美国式大股份公司是由大批小



股东个人分散地持有公司的绝大部分股票，形成了“大公司、小股东”的股权持有格局。股权持有结构上的这种重大差异，是造成美国式大公司与德日式的大公司在治理结构上很不相同的原因之一。

但是自 20 世纪 80 年代以来，美国大公司股份中个人持有的份额大幅度下降，而机构持有的比例则明显上升。而持有大公司股份的这些美国机构，有很多都有可能发展为股票上市的股份公司。这样的趋势再发展下去，就会破坏美国大公司由分散的小股东个人持股的传统股权结构，转向相互持股的德日式公司的股权结构。如果真是那样，美国的大股份公司就有可能改变其传统的公司治理结构，向德日式公司治理结构蜕变。

随着美国大公司股份中机构持有的比例显著上升，机构大股东的直接指导对公司最高经理人员行动的影响也明显增大。这也使美国大公司的内部治理结构变得更像德日式大公司的那种集体协调的内部治理结构。

但是，美国式的公司治理结构是美国“自由的市场经济”的特征之一，而德日式公司治理结构则是“集体协调的市场经济”的产物。美国上市公司股权结构的变化，是美国模式蜕变的又一个表现。

20 世纪 90 年代美国的汽车制造业明显复苏，恢复了在国际上的竞争力。但是，美国的汽车制造业竞争力相对增强，在很大程度上是由于美国的大汽车制造公司学习和掌握了日本汽车制造公司的管理方法，特别是所谓的“丰田生产方式”。

日本丰田汽车公司的生产管理注重科学地控制生产流程，通过使零件供给及时化而尽量降低库存，同时强调按顾客要求调整汽车型号，实行小批量生产。但是这种小批量的汽车生产要求在流水线上作业的工人经常调换工装夹具和机件；为了提高效率，工人调换机件就必须快，而这又要求工厂的作业人员长年训练以积累经验。这样，为了实行丰田生产方式，就必须稳定企业的职工队伍，建立一种长期雇用关系。可是长期雇用又恰恰是“集体协调的市场经济”的特征之一。这样，美国的大汽车制造企业实行日本式的企业管理，实际上意味着美国的企业在向“集体协调的市场经济”学习。这也是美国模式蜕变的表现之一。

美国的自由，包括它的“自由的市场经济”，在很大程度上来源于创建美国的那几代人的特点。创建美国的那几代人，主要是欧洲移居的自由的农民。他们虽然有敏锐地探究的意愿，但是性格直爽，头脑简单，既看重个人的自由又讲究诚实和相互信任。美国地广人稀的地理特点，给每个美国人留下了极大的自由的空间，也要求每个美国人都有保卫自己的较高



能力，因为在早期的美国不太容易得到政府的保护。这就造成了美国社会的两大特点：一方面，美国的公民享有极大的个人自由，美国宪法甚至规定公民有持枪的自由权利，持枪的自由成了美国自由的象征；另一方面，美国社会中的个人之间有着高度的相互信任感。本章第一节已经指出，个人自由和相互信任的这种结合，是美国实行“自由的市场经济”的基础。

但是，现代技术的发展使美国变成了一个高度城市化的社会，这种社会中人们的交往极其密切，但是又往往无法知道相互的底细。在这种情况下，建立美国的那几代农民所具有的那些个人自由和相互信任可能会给整个社会造成极大的伤害。

现实当中的“追求自由者”往往会力图利用任何自由主义的政策和宣传而为所欲为；在现代的技术条件下，这种为所欲为很容易造成巨大的灾祸，严重地伤害许多人的自由以致生命。

例证之一是美国人的持枪自由。美国人的持枪自由确实是美国式的自由主义的象征，但是这种自由也确实在美国造成了越来越大的伤害。21世纪初，美国自己不断发出报道告诉世人，美国的那些自由的持枪者如何在肆意开枪射杀无辜。特别是频频发生的校园枪击案，更是对整个社会造成了极大的震动。这些枪击案本身已经足以说明，美国式的自由正在成为社会祸害——持枪的自由造成的是社会的不幸。不断发生的枪击案也激发了美国人的反思，使美国出现了一个日益强大的运动，要求限制私人持有枪支。美国的右翼分子指责这种要求是反对美国个人自由的基本价值。其实问题的关键恰恰在于，美国传统的那种极大的个人自由已经无法再维持下去了。

20世纪中期以后，美国社会中的高度人际信任也被日益滥用，这种滥用正在变成对美国经济甚至世界经济都极为有害的因素。

美国社会中的个人自由本来就使社会的道德和思想意识因素越来越难以抑制个人的消费支出，人际的高度相互信任又催生出各种各样的信贷机构和做法，使人们极容易得到别人的货币资金来花费。这使20世纪下半期美国人中流行起“信用卡”之类的“借钱消费”做法，造成了美国人“高消费、低储蓄”的倾向。到21世纪初，整个美国的私人消费已经与私人的收入相等，有时私人的消费甚至高于私人收入。这样高的消费一方面使美国国内的总支出大大高于其总产出，造成2007年以前的10余年中美国每年的经常账户逆差都达到其GDP的5%—7%，另一方面使美国的家庭过度负债，由于欠债而破产的家庭越来越多。



1996年美国由于负债过多而申请破产的家庭创下了历史最高纪录，达到110万个，比1995年猛增了25%，另外还有300多万个积欠信用卡债务的家庭准备申请破产。那一年美国的平均个人负债额比3年前增加了50%。从1983—1992年，美国破产的家庭从30万增加到了80万。美国破产的家庭越来越多的最主要原因是平时借债过多，买房子、买汽车都要贷款，买其他商品则使用信用卡，而2/3的信用卡使用者不是每月都付清信用卡上的账。据美国消费者联盟统计，大约50%—55%的家庭有信用卡上的或者其他的债务。

到2006年，美国的债务总额已经高达44万亿美元，这些债务是联邦国债、州与地方政府债务、国际债务、私人债务的总和。这些债务平摊到每一个美国人身上高达近15万美元。在私人债务中，最令人注意的就是数目庞大的住房抵押贷款和信用卡债务。如果以5%的保守利息率计算，44万亿美元债务每年需要支付高达2.2万亿美元的利息，几乎相当于美国联邦政府全年的财政总收入。在这全部债务中，近70%的债务都是1990年以后“创造”出来的。

从1980—1996年，美国的个人负债增加了两倍，整个美国的私人负债总额在1996年已经达到15000亿美元，超过了英国一年的国内生产总值。美国人收入中的可支出部分用来支付债务的比例也因此从1982年的16%增加到1996年的29.5%。1946年时，美国人住房价值的82%属于房主所有，而如今房主通常只拥有住房价值的1/3，其余部分属于贷款的银行。10年前在银行提供的借款中消费者个人贷款只占1/3，而1996年美国银行的贷款有一半是借给消费者个人的。

造成美国人负债累累的主要原因之一自然是银行大量提供信用卡鼓励超前消费。这就使一些人不顾自己的经济实力，无度消费，结果导致破产。银行之所以大量提供信用卡是因为银行可以对信用卡上欠的债收取高利息，信用卡已经成为美国银行在90年代赢利最高的贷款手段。每年美国消费者大约支付500亿美元的信用卡利息，那些不能及时付账的信用卡使用者必然债台高筑，1996年美国家庭在信用卡上拖欠的债务平均为8000美元。根据1997年的调查，美国家庭平均担负的信用卡债务比1990年多了一倍。由于银行在信用卡利息上的赢利颇丰，因此银行并不希望顾客每个月都把信用卡上的账都付清，而是欠账越多越好。

美国持续地以如此巨大的规模从国外吸收资金，众多的破产家庭又表明美国家庭的还贷能力是如此之低，这些都造成了许多巨大的问题和隐



患，使美国的甚至全世界的金融体系都变得极其脆弱，越来越可能引起给世界经济造成巨大灾难的重大危机。而如果发生了这样的危机，就可能导致美国的“自由的市场经济”体制瓦解。

美国人之间的相互信任也在逐渐消失。典型的例证是美国的电影对总统的描绘。传统的美国电影总是以极为尊重的笔调来描绘美国自己的总统，用种种的艺术处理把他描绘成圣人式的人物。电影中对总统的这种尊重反映了美国人相互信任的传统。但是，20世纪下半期不断揭出的有关总统的丑闻已经极大地损害了美国总统在公众心目中的形象。最近几年的美国电影界出现了一股丑化美国总统的潮流，有的电影还把总统描绘成一个精于玩弄阴谋诡计、损人利己的坏人。总统在美国电影中的形象变化是一个明显的迹象，表明美国公民之间的相互信任正在消失。这与限制个人自由的趋势结合在一起，势将逐步改变美国传统的自由生活方式，并且使美国经济日益脱离“自由的市场经济”模式。

2001年9月11日对美国的恐怖主义袭击，戏剧性地一下子把限制个人自由的需要提上了美国人的议事日程。对于这场伤亡惨重的袭击来说，问题的根源在于美国的自由主义政策：它给予了个人过多的行动自由，以至于进行恐怖袭击的人可以如此容易地造成巨大的伤亡。“9·11”恐怖袭击之后，美国政府发动了声势浩大的“反恐战争”，美军还以“反恐”的名义入侵了阿富汗和伊拉克。而这场“反恐战争”使美国人付出的最大代价，就是美国社会必须大大地限制每个人的个人自由：从此以后，它必须加强对社会的思想控制，必须加强机场的安全检查，必须加强航空管制。

“9·11”恐怖袭击发生后，美国各地燃起了一股强大的爱国热情。在这股爱国情绪之下，不同的意见几乎没有容身之地。美国航空业的安全检查——同时也就是对旅客个人自由的限制显著加强，而美国政府的各个部门加紧了对美国舆论的控制，正在侵害着美国人的言论自由。在这种情况下，有的报纸专栏作家甚至仅仅由于批评了总统布什而被解雇。

纽约一家律师事务所专门研究美国宪法第一修正案的专家弗洛伊德·亚伯拉罕说：“当我们受到威胁，或是处于险境的时候，宪法第一修正案或第一修正案认定的价值有时就得让位于其他利益了。”这是对美国人的深层思想再精确不过的概括：其实在美国人心目中，还有比个人的自由、特别是个别人的言论自由更重要的东西，那就是整个国家和民族的利益，或者全国大多数人的利益。这实际上是一种集体主义的精神。美国的民主政体保证了这大多数人的意见的支配地位，这正是民主与个人自由的冲突



之处。“9·11”恐怖袭击进一步激发了这种集体主义精神，它在造成一种集体主义的精神压制，并将支持美国政府对整个社会和人们的思想的干预和控制。

这样强烈的集体主义精神压制和政府干预再进一步发展下去，势必要改变美国人传统的自由生活方式，动摇美国的“自由的市场经济”的社会基础，在美国经济中大大增加法律规制和行政干预的成分。这将是美国经济模式的巨大蜕变。

在这些可能的前景中，进一步向“法律规制的市场经济”发展的可能性非常之大。其原因在于，法律规制对于其居民在信仰上严重分裂的国家是一个最好的解决办法，本书的上篇已经指出了这一点。而据美国政府的说法，“9·11”恐怖袭击正是信仰伊斯兰教的极端主义者组织策划的，这场恐怖袭击是伊斯兰教与基督教信仰冲突的反映。

现代的技术和社会条件使美国自己的经济体制也不得不发生蜕变。很有可能的是，美国的“自由的市场经济”的色彩将会减少，而行政干预和法律规制的成分将会增加。

小 结

1. 多样化的人力资源与个人主义的哲学观念为美国市场经济留下了长久存在的深刻印记。它们对美国市场经济有积极影响，但也有消极影响。

2. 美国市场经济有着源远流长的自由放任传统，在这种传统的作用下，美国经济在18世纪和19世纪主要借助个人的自由竞争和社会中个人之间的高度信任感得到了快速发展。尽管新政以后美国的市场经济从基本上是自由放任的转变而为有调节的，但这种传统的作用依然存在。

3. 美国的工商企业按所有制形式划分主要有三类，即：独资、合伙和股份有限公司。国有企业的生产在整个国民经济中的份额很小，它们创造的国民收入在国民收入总额中所占比重不到2%。

4. 美国大股份公司治理结构的特点是：大公司、小股东；所有权与经营权分离；经理层成为公司的真正主宰，但经理层受到企业可能在竞争中破产的威胁，此外还要受四种机制的约束，这四种机制是外部接管、高级管理人员持有本公司投票期权、股东大会动议和所有者的直接指导。

5. 尽管大股份公司在美国市场经济中起着主导工作，由于美国始终坚持方便个人创办企业的自由企业制度，中小私营企业仍十分活跃。一方面大股份公司越来越大，另一方面中小私营企业却越来越多。大批中小私营



企业与大股份公司同时并存，相互之间展开激烈的竞争，是使美国科学技术能够迅速发展，经济能够具有活力的重要原因。

6. 在农业中，虽然私营农场仍占支配地位，但很多农产品已日益由少数大农场生产。不仅大农场的数目日益增多，而且农场组织所有制形式也在变化，单一结构的旧式家庭农场数量减少，合股农场、公司化农场和农业公司数量增加。

7. 美国的经济资源主要是由各类市场配置的，但政府在资源配置中也发挥着一定的作用，整个经济有一个以市场为主的资源配置体系。

8. 美国政府的反对垄断的法制管理，体现了敌视非市场交换的集体协调、把法律限于调节私人间争执的精神。它虽然在一些方面增加了美国市场经济的竞争性，但另一方面也无意中为大型垄断企业的成长提供了某种便利。对垄断限制最多的美国却拥有比绝大多数其他国家更大更多的垄断企业，这一现象是十分耐人寻味的。

9. 美国政府用以调节宏观经济的经济手段主要是财政政策和货币政策，其中货币政策起的作用更大些。美国基本上没有集中的经济计划，产业政策的作用也很小。这是美国的“自由的市场经济”的一个主要特点。

10. 尽管70年代以来美国人的生活水平已被其他一些发达国家赶上甚至超过，但总的来看，美国经济在发达国家经济中仍处于领先地位。

11. 可以预料，私人企业制度在21世纪仍会是美国自由的市场经济的支柱，但在为实现经济稳定和增长而制定政策的过程中，政府、企业主、工人和其他经济利益集团之间却会有更多的合作。

思考题

一、概念

- | | |
|------------|--------------|
| (1) 五月花号公约 | (2) 边疆学派 |
| (3) 独立宣言新政 | (4) 美国梦 |
| (5) 经理革命 | (6) 谢尔曼反托拉斯法 |
| (7) 联邦储备系统 | |

二、问答题

1. 什么是个人主义哲学的基本思想及其在美国的主要表现？
2. 为什么在具有自由放任传统的美国，个人之间却有着高度的信任感？



3. 为什么尽管美国存在着大量政府干预和垄断组织，我们仍可以将美国市场经济归入“自由的市场经济”类型？
4. 试述美国大股份有限公司的公司治理结构。
5. 试析大型股份有限公司和中小私营企业各自在美国市场经济中的地位和作用。
6. 试析美国的资源配置体系。
7. 试析美国政府反对垄断的措施和效果。
8. 试析美国政府宏观经济政策的特点。
9. 试析美国市场经济的成绩与前景。

参考文献

Arieli, Yehoshua (1964): *Individualism and Nationalism in American Ideology*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Bryson, Phillip J. (1984): *Vereinigte Staaten: Wirtschaftspolitik in der freien Marktwirtschaft*. In: Cassel, Dieter (Hrsg.): *Wirtschaftspolitik im Systemvergleich, Konzeption und Praxis der Wirtschaftspolitik in kapitalistischen und sozialistischen Wirtschaftssystemen*. Verlag Franz Vahlen GmbH, Muenchen, 1984.

Fukuyama, Francis (1995): *Trust. The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. 中译本 [美] 弗朗西斯·福山:《信任——社会美德与创造经济繁荣》,海南出版社2001年版。

Gargner, Stephen (1988): *Comparative Economic Systems*, The Dryden Press.

[美] 保罗·格雷戈里、[美] 罗伯特·斯图尔特:《比较经济体制学》中译本,上海三联书店1988年版。

[美] 格鲁奇·阿兰:《比较经济制度》中译本,中国社会科学出版社1985年版。

Haitani, Kanji (1986): *Comparative Economy Systems*, Prentice Hall, A Division of Simon Schuster, Inc. Englewood Cliffs, New Jersey.

《简明大不列颠百科全书》中译本,中国大百科全书出版社1985年版。

克拉夫、马伯格:《美国文化的经济基础》中译本,生活·读书·新知三联书店1989年版。



林格·罗伯特：《重建美国人的梦想》中译本，上海译文出版社 1983 年版。

Neuberger, Egon; Duffy, William J. ; and others (1976): Comparative Economic Systems: A Decision-Making Approach. Allyn and Bacon, Inc. , Boston. London, 1976. 中译本 [美] 埃冈·纽伯格、威廉·达菲等著：《比较经济体制——从决策角度进行的比较》，商务印书馆 1984 年版。

Ravitch, Diane: The American Reader -Words that Moved a Nation, Harper Collins Publishers, 《美国读本》中译本，生活·读书·新知三联书店 1995 年版。

[美] 特拉登堡·艾伦：《美国的公司化——镀金时代的文化与社会》中译本，中国对外翻译出版公司 1990 年版。

[法] 托克维尔，阿莱克斯：《论美国的民主》中译本，商务印书馆 1988 年版。

许小年：《以法人机构为主体建立公司治理机制和资本市场》，载《改革》1997 年第 5 期。

杨茂生编：《美国历史学家特纳及其学派》，商务印书馆 1983 年版。

章嘉琳主编：《变化中的美国经济》，学林出版社 1987 年版。



第二种类型 “行政市场体制”

本书所说的“行政市场体制”，也就是“计划指导的市场经济”。在这种经济体制下，政府的指导性经济计划在很大程度上指导着市场经济的实际运行，这种指导作用表明政府以行政手段对市场经济的运行进行着强有力的干预和控制。

在行政市场体制下，虽然也主要通过市场来配置资源，但是国家却通过其行政措施在很大程度上干预资源的配置，影响企业生产产品的结构和数量。政府的这种行政干预弱化了市场在资源配置上的主宰地位，使国家的行政措施在某种程度上计划并调节了市场对资源的配置，而政府对资源配置的干预主要是以行政手段来引导企业生产特定的产品。这就导致形成了一种行政系统与市场有机结合、共同在资源配置上发生作用的体制。

行政市场体制的一个主要标志是国家的指导性计划，另一个标志则是国有企业在经济中占有很大比重。它是一种由国家的指导性计划调节的市场经济。实际上，行政市场体制是一种受限制的市场经济，是集中计划的经济与自由的市场经济之间的一种过渡模式。

本书所说的“行政市场体制”，就是美国的比较经济体制学者纽伯格和达菲所说的具有“指导性计划”的经济体制。在纽伯格和达菲对经济体制所作的分类中，具有指导性计划的经济是计划市场体制的两种基本类型之一。计划市场体制是市场经济体制与集中计划体制之间的一个中间类型，它把市场职能和计划职能结合起来作为经济活动的协调机制。

在计划市场体制的两种基本类型中，“看得见的手”体制在协调上以集中计划为主，使中央政府能够控制一切目标决策和若干主要生产决策；而指导性计划在协调上则以市场为主，主要指靠私营部门自愿地同政府的宏观经济计划进行合作。

按照纽伯格和达菲所作的概括（Neuberger and Duffy，第114—115



页)，指导性计划寻求将计划与市场结合起来，使二者达到妥协；具有指导性计划的经济在协调上以市场为主，主要指靠私营部门自愿地同政府的宏观经济计划进行合作。其特点为：

一、指导性的计划是由主要经济部门的代表（工商界、劳工、消费者）制定的，他们同政府一起工作，政府被看做是在相互平等地参与制定计划者中间的第一个平等者。

二、服从计划指导的动力较多地依靠团结的愿望和自私心，而较少依靠强制。政府虽然在指导性计划体制下比在自由市场体制下拥有更多的直接监督和间接监督的手段，但是，劳工和大厂商即使不服从计划的某些方面，也只是在偶尔的情况下会冒政府实行经济上的惩罚和招致他们的经济伙伴不满的风险。

三、制定指导性计划的过程集中了信息，它因而能向整个经济的所有成员提供他们所能利用的情报。信息的这种收集、整理和传输是指导性计划的真正贡献之一。熟悉作为计划目的和政策的基础的数据，相信计划是对未来的良好的预测，这是推动每个厂商或组织服从计划的动力的重要部分。它们积极参加计划制定的过程，也是有助于计划被一致接受的另一个基本因素。

实行指导性计划的国家如法国，那里与其说有竞争的习惯，还不如说有社会合作的习惯，并且有政府的强烈的干涉主义的传统。

纽伯格和达菲所概括的“指导性计划”的特点，也就是本书所说的“行政市场体制”的特点。

第二次世界大战后的法国是工业化国家中实行“行政市场体制”的典型。但是北欧的“福利国家”也大都制定和执行指导性的经济计划。在战后的东亚，不但实行“集体协调的市场经济”的日本和韩国制定和执行指导性的经济计划，连中国台湾也靠当局的指导性计划和产业政策来推进其工业化。可以说这些国家和地区都部分地具有“行政市场体制”的因素。



第二章 法国：计划指导的市场经济

法国是欧洲最大的国家之一，也是世界上具有行政市场体制的典型大国之一。它的历史几乎在人类社会所有发展阶段都是世界历史的一个重要组成部分。在欧洲，法国常常在经济中起着主导作用。法国对于世界文化的发展也有不小的影响，它在自然科学和社会科学的各个领域都做出过重大贡献。

第二次世界大战以后，法国实际上逐渐建成了一种令人瞩目的计划指导的市场经济；相应地，它的经济增长记录从工业化国家中最差的之一变为最好的之一。1913—1950年法国实际国内生产总值平均每年只增长了1%，1950—1973年平均每年却增长了5%以上。

由于法国计划指导的市场经济在法国经济增长中起过明显的作用，也由于法国计划指导的市场经济的巨大影响使它成为从理论上和实践中探讨行政市场体制中计划与市场结合问题的重要实例，本章将结合历史与文化对法国计划指导的市场经济做出全面的分析。

第一节 法国环境下的行政市场体制

法国的“行政市场体制”是一种政府的行政系统与市场有机结合、共同在资源配置上发生作用的体制。在这种行政市场体制下，虽然也主要通过市场来配置资源，但是国家却通过其行政措施在很大程度上干预资源的配置，影响企业生产产品的结构和数量。行政市场体制下的政府以行政手段对市场经济的运行进行着强有力的干预和控制，这种干预和控制集中表现为由国家的指导性计划调节市场经济的运行。这就使法国的“行政市场体制”同时也是一种“计划指导的市场经济”。在这种经济体制下，政府的指导性经济计划在很大程度上指导着市场经济的实际运行。

法国的行政市场体制的一个主要标志是国家的指导性计划，另一个标



志则是国有企业在经济中占有很大比重。它实行的指导性计划力求将计划与市场结合起来，使二者达到妥协；法国的这种具有指导性计划的经济在协调上以市场为主，主要指靠私营部门自愿地同政府的宏观经济计划进行合作。

法国的行政市场体制或计划指导的市场经济的基本点在于：

(1) 运用中央计划、不完全的市场和一种集中的市场观察，将其作为协调投资决策的机制，而市场仍然是初级的协调日常决策的机制。在法国第二次世界大战后的这一经济体制下，指导性的计划是最值得注意的方面。指导性计划使用全国的计划作为关键投资决策的主要协调机制，使用市场作为其他决策的协调机制。

(2) 在法国的行政市场体制下，政府计划制定者与大工业厂商经理的合作起着关键性作用。法国的指导性计划是由主要经济部门的代表（工商界、劳工、消费者）制定的，他们同政府一起工作，相互平等地参与制定计划。法国将市场过程与政府的行政性行动结合起来，以限制私营企业行动的可行集合并为影响这些行动的后果而提供激励，由此而贯彻落实指导性的计划。

(3) 法国的行政市场体制建立了能够制定指导性计划的信息结构和动力结构。

法国制定指导性计划的过程集中了信息，它因而能向整个经济的所有成员提供他们所能利用的情报。信息的这种收集、整理和传输是指导性计划的真正贡献之一。熟悉作为计划目的和政策的基础的数据，相信计划是对未来的良好的预测，这是推动每个厂商或组织服从计划的动力的重要部分。它们积极参加计划制定的过程，也是有助于计划被一致接受的另一个基本因素。

在法国的行政市场体制下，服从计划指导的动力较多地依靠团结的愿望和自私心，而较少依靠强制。政府虽然在指导性计划体制下比在市场体制下拥有更多的直接监督和间接监督的手段，但是，劳工和大厂商即使不服从计划的某些方面，也只是在偶尔的情况下会冒政府实行经济上的惩罚和招致他们的经济伙伴不满的风险。

(4) 法国实行计划指导的市场经济，也是为了应对法国与欧洲共同市场（后来发展为欧盟）实现经济一体化、经济向国际贸易开放所产生的困难。

法国从第二次世界大战后的初期开始实行指导性的经济计划，由此转



向计划指导的市场经济。法国在第二次世界大战后实行指导性的经济计划，开始于政府成立计划委员会和在1947年着手制定第一个四年计划（亦称莫内计划）。这样形成的法国的行政市场体制，是法国特殊的历史条件和经济环境的产物。

第二次世界大战后初期法国实行指导性经济计划的主要原因在于：对法国经济停滞的不耐烦情绪在两次世界大战之间的时期中增长了，并且随着法国在第二次世界大战初期的军事和政治崩溃而达到了极点。第二次世界大战后，法国需要重建被战争破坏了的经济，在法国1945年到1948年的政治生活中起了关键作用的社会党人和共产党人强有力地支持计划化，许多法国人的一般的国家主义情结，这些合起来为开始实行指导性计划提供了广泛的支持。制定全国统一的计划也使法国当时在分配马歇尔计划的美援方面获得了坚强有利的地位。

从19世纪末到第二次世界大战结束期间，法国的经济增长相对滞后于西方其他的先进工业化国家。在1876—1938年间，德国的实际国民收入增加了400%以上，英国增加了300%以上，而法国却增加不到200%。更有甚者，在1929—1938年间，德国和英国的实际国民收入分别增加了大约42%和19%，而法国却几乎下降了14%。

从19世纪末到第二次世界大战结束期间法国的经济绩效不佳，重要的原因之一是，法国的企业结构决定了法国企业的行为没有足够的发展动力。

法国经济的一个重要的历史特点是，许多家族所有的小厂商和相对数量较少的大厂商共存。这些大量的家族小企业是典型的外围企业，而大厂商则是那种“中心企业”。

中心企业是那些成为某些产业部门标志的大公司，它们以任何标准衡量都是很大的。中心企业可以集中关注长期的增长而不是短期利润的最大化和生存，它们因而从事于某些最有效率的计划。中心企业也倾向于具有以下特点：大批量生产，大量的生产或者以连续的流量进行的过程生产，强调新的产品和新技术，垂直一体化，地理上分散于各地，产品多样化，所有权与控制权分离，以及内部决策的分散化。中心企业倾向于在寡头垄断的产业中经营。

外围企业是小企业，倾向于地理意义上的地区化经营，集中于生产一个很小系列的相互关联的产品，这种小系列的产品是在单个的产业中以单个的单位或者小批量的生产过程为基础生产的。这种企业倾向于由同一个



当事人的集团来行使企业的所有权和控制，即使这两者有分离，也仍然倾向于以一种相对集中化的方式来管理它们。外围企业在财务方面相对较弱，因此倾向于强调短期的而不是长期的利润最大化。

法国的小厂商强调财务上的流动性和在有限的销售数量上的高利润率，而牺牲掉大批量生产和每单位交易上的低利润。由于它们有小的、安全的、相对稳定的市场，它们没有能力或没有兴趣进行技术创新。

大厂商由于其效率较高，从为保护小厂商而规定的高价格中获得好处，不过这样得到的好处不如消灭小厂商和自己独占整个市场所得的好处大。特别是在那些需求的价格弹性大、生产上有显著的规模经济的产品上，大厂商通过降低这些产品的价格来扩大其市场而能够获得很大的好处。但是直到 20 世纪 70 年代中期，法国的大型中心企业和家族小型外围企业一直是和平共存的，大型中心企业克制了自己，不进行那种会导致消灭小企业的价格竞争或者各种非价格变量的竞争。

一直到 20 世纪下半期，法国仍然缺乏标准化消费品的大量生产。法国的大型中心企业不通过各种形式的竞争消灭小企业而进行标准化消费品的大量生产，其原因之一是法国消费者中收入的分配和爱好的类型。传统的法国经济是贵族文化加上小资产阶级营业行为的经济。法国平均水平的工人在满足了吃穿住需要后所剩余的钱很少，而那些人则宁可把这些钱花在个人化的服务和为顾客定做的高质量产品上。而法国的中心企业与外围企业的这种微妙关系，就使法国的经济增长缺乏自主的动力。

而在另一方面，在法国的社会心理和社会意识方面，法国与其说有竞争的习惯，还不如说有社会合作的习惯，并且有政府的强烈的干涉主义的传统。

法国有国家主义的悠久传统。所谓“国家主义”（etatism），就是相信国家在经济事务中起重要的作用。它曾经是法国占统治地位的信条。在近代初期的路易十四时代，柯尔培尔体制典型地体现了这种国家主义的经济政策。

柯尔培尔体制曾经对法国的政策产生过重要的作用，而柯尔培尔体制的一个重要方面是，强调国际贸易的决定性因素与其说是价格，不如说是质量。使这种着重点越在现代环境下就越有意义的一个因素是：在资本品工业的产品贸易中，产品的质量及其技术上的精良压倒了对价格的考虑。这就使法国的国家主义传统即使是在当代仍然对法国的经济起着有益的作用。



法国有国家主义的悠久传统，它从不完全赞同盎格鲁—撒克逊的那种自由市场的“看不见的手”最终有效有益的信条。因此，在法国经济中，政府总是起着比大多数其他工业国中的政府更大的作用。法国政府保护厂商不受外国竞争的影响，鼓励卡特尔消灭国内的竞争，并且资助某些它所厚爱的厂商。这种传统在第二次世界大战后的进一步发展，就造成了法国的行政市场体制。

法国实行计划指导的市场经济，也是为了应对法国经济向国际贸易开放、与德国以及整个欧洲实现经济一体化将会造成的困难。在不到100年的时间里，法国与德国发生了三次使两国都损失惨重的战争。这一经历使法国指导性经济计划的创立者让·莫内和许多有远见的法国人都得出一个结论：结成包括法国和德国在内的某种形式的欧洲联盟，是避免第四次德法战争的重要条件。他们主要是由这一政治目标推动而致力于建立法国和德国之间的经济联盟，因为他们相信这种经济上的联盟最有助于形成一个政治上的欧洲联盟。正是在这种动机推动下，法国成了20世纪下半期逐渐形成的“欧洲共同市场—欧洲经济共同体—欧盟”的最主要推动者之一。

而莫内等人在20世纪40年代末就意识到，为使欧洲的经济联盟成为可能，就必须使法国经济能够与德国经济相竞争。继莫内而担任计划委员会负责人的皮埃尔·马赛说：“要么现代化，要么衰亡，这就是第一个计划的制定者们面临的抉择。”（Neuberger and Duffy，第212—213页）

第二节 家族主义与中央集权的传统：计划指导的市场经济的历史背景

上一节中谈到了在第二次世界大战后直接促使法国对市场经济实行计划指导的那些因素。这些因素是法国的特殊历史条件和文化传统的产物，特别是法国历史上的两大历史遗产及其三大经济后果的产物。

一 法国历史遗留的两大遗产

产业革命以前的法国社会给现代的法国留下了两大遗产。

一大遗产是私人之间的信任程度低，非国营部门的经济活动主要依靠紧密的家庭纽带。西方学者们普遍认为，法国社会与意大利、中国香港、中国台湾等国家和地区的社会一样，社会成员之间的信任程度低，私人之



间强调家庭关系，排除本家庭之外的外人。^①

例如，法国著名的时装企业家拉彼杜斯经营时装，是继承了其家族传统的产业。他的家族设计、生产、经营时装已经有三代，拉彼杜斯的时装企业实际上是一个已经传了三代的家族企业。

拉彼杜斯的这种家族企业在法国很有代表性。在法国的首饰、香水、葡萄酒、时装、皮箱等奢侈性消费品的生产和饭馆等高档消费行业中，许多世界著名的企业和品牌都是由同一个家族的成员世代相传地经营的。这些家族企业奉行“量少、高档、高价”的经营方针，将企业的经营权牢牢地掌握在其家族成员手中，限制参与其生产经营的从业人员以使其尽可能少，从而限制产品的数量也使其尽可能少。

法国私营企业的这种家族主义经营传统，最突出地表现在犹太银行家罗思柴尔德家族的法国分支的经营活动中。到第二次世界大战后掌管罗思柴尔德家族法国分支经营活动的居伊·罗思柴尔德为止，罗思柴尔德家族的法国分支在法国经营银行业已经至少有三代。但是居伊的父亲信奉的哲学是：罗思柴尔德家族在任何情况下都不与一家由公众持有股票的企业合伙经营，即使罗思柴尔德家族是主要股东。他断言，如果这家企业由于运气不佳经营困难，罗思柴尔德家族就会感到在财务方面负有责任而只好为维护家族声誉而承担挽救这家企业的义务。他甚至不让自己的银行经营客户的有价证券。他由此而与罗思柴尔德家族占大量股份的企业保持着距离。只是在居伊·罗思柴尔德掌管了家族的经营之后，他才在1968年将法国的罗思柴尔德银行改造为储蓄银行。

当然，罗思柴尔德家族是犹太人，他的法国分支是在19世纪之后才常驻法国经营银行业的。但是，罗思柴尔德家族法国分支的这种经营方式，却是法国家族企业经营的典型。

一般说来，在这样的家族主义经营方式下，不可能形成雇用大批员工的巨型企业。这方面当然也有例外。19世纪法国的大工业家约瑟夫—尤金·施奈德于1836年买下路易十四创办的王家金属制造厂——克勒索金属加工厂之后，使该厂变成了当时世界上最大的工业企业。该公司致力于发展造船和军火工业，建造了法国第一艘轮船和第一台蒸汽机车。尤金的孙子在第一次世界大战期间主持这个家族公司制造装甲钢板、飞机及其他

^① 参阅柳森《为什么有些国家建立现代化大企业，为什么有些国家以家族企业为主》（载《经济学消息报》1996年5月31日）一文中介绍的福山的观点。



军用物资，在第一次世界大战中控制了法国的武器生产。

尽管如此，施奈德家族的企业在法国是极为罕见的例外。总的说来，法国在19世纪末没有发展出像德国的蒂森、西门子那样的巨型工业企业，其原因之一是法国企业家顽固地坚持家族主义的经营传统。而德国由于存在着集体协调的传统习惯，对家族之外的人有较高的诚实和互信，蒂森、西门子等企业虽然也长期由创办者家族主持经营，但是却能突破家族管理的束缚，较早地大批使用与创办者家族没有亲属关系的职业经理人员和技术人员经营管理企业，造就了重工业中的这些大企业。

德国人的家族观念比较轻，典型地表现于著名的军火大王克虏伯家族：这个家族的阿尔弗雷德1931年参加了德国纳粹的党卫队，并且配合纳粹德国的侵略战争而经营自己的企业。但是他1967年死后，其独子阿恩特不愿继承父业。1968年，克虏伯公司的财产从克虏伯私人家族手中转交给波伦和哈尔巴黑的克虏伯基金会，同时便成立了股份有限公司克虏伯公司。作为军火巨头的克虏伯家族到此最后结束。

法国近代历史的另一大遗产是中央集权制的国家管理方式，这种中央集权制在法国大革命前于法王路易十四时代达到顶峰，在法国大革命之后则在拿破仑时代发展到顶峰。长期的中央集权制造就了强大的官僚管理机构，也训练出大量长于进行等级制管理的人才。从16世纪初的弗兰西斯一世时代开始，法国就建立了中央财库，形成了职业官吏。而此后中央集权制国家的进一步发展使政府官吏的队伍大大膨胀，管理能力也大大增强。

二 法国的两大历史遗产的三大经济后果

法国历史的上述两大遗产在经济上引起了三个重要的后果。

第一个后果是法国的私营经济不能自发地形成有国际竞争力的大企业，缺乏有国际竞争力的大企业又大大妨碍了法国制造业的发展。

由于法国社会强调家庭关系、排除外人，法国的私营经济主要依靠紧密的家庭纽带来兴办和管理企业，以小型的家族企业为工业的中坚力量。依靠本家庭成员来管理企业的做法使法国的私营企业无法发展成很大的巨型企业，这一点早在19世纪末就成了妨碍法国经济发展的严重问题。

19世纪下半期法国在欧美各先进国家中工业发展相对缓慢，逐步从世界工业产量的第二位下降到第四位。经济史学家们对此的一般解释是：普法战争后法国给德国的巨额赔款发生了不利影响，缺乏当时的支柱产业——重工业所必需的煤铁资源，金融资本大量外流，农业中小农经营占优势，工业的部门结构落



后，纺织、服饰和高级奢侈品的生产占很大比重等等。^①

其实在这些原因背后有着更为深刻的社会原因，这就是社会成员之间信任程度低，过于强调家庭关系；这样一种社会行为模式使法国人偏好于发展纺织、服饰和高级奢侈品生产，因为生产这些产品的企业规模小，便于由家族成员排他地进行管理。这种社会行为模式也便利了小农经济在农业中占据统治地位。依靠本家族成员经营企业的做法妨碍法国企业发展成规模很大的大企业，20世纪初法国工人集中于较大企业的程度明显低于美国 and 德国。^② 缺乏大企业妨碍了法国发展重工业，而在19世纪末20世纪初的工业发展中，重工业起的是工业发展火车头的作用。正是这样一种经营格局使法国国内的工业生产成本较高，无力与外国商品竞争。而为了克服私营经济发展乏力的现象，法国从19世纪末就运用政府资金和政府计划来发展某些部门（如发展交通运输业的“富列辛埃计划”），以促进整个经济的发展。^③

法国历史遗产的第二大后果是将大批有创造性才干的人推向了反对财产私有制的各种运动和活动之中。

开办企业需要大量资本，而在资本主义市场经济中，企业的最高领导权掌握在企业的资本所有者手中。由于法国社会内部私人之间的信任程度低，企业的资本所有者不愿意任用与自己没有亲属关系的外人来管理企业，这又反过来断绝了那些没有有钱的亲属但又富有创造性才干的人通过管理企业而提高自己的社会地位或致富的可能性。这就使法国的大批有创造性才干的人不得不通过管理企业以外的道路来谋求提高自己的社会地位，并且在这些人中形成了极端仇视私人资本所有者、反对私有财产制度的情绪。

这种情绪集中地反映在法国19世纪以来连续不断、影响深广的社会主义和共产主义运动中。从圣西门、傅立叶到卡贝，从路易·勃朗到蒲鲁东，法国涌现了一种又一种的社会主义、共产主义学说和运动。这些社会主义和共产主义的运动都力图消除私人资本所有者对社会经济的影响，它们都在法国拥有大批信徒，产生了巨大的影响，有些（如蒲鲁东主义和路易·勃朗的学说）还变成了工人武装起义（如巴黎公社）的指导思想，或

① 樊亢、宋则行主编：《外国经济史——近代部分》第二册，人民出版社1966年版，第144—145页。

② 同上书，第157—158页。

③ 同上书，第145—146页。



者被革命政府采纳为改造社会的政策。这些形形色色的社会主义和共产主义运动使法国成了19世纪70年代以前的社会主义运动的中心，成了马克思以前的社会主义和共产主义学说的发源地。连“社会主义”和“共产主义”这两个名词最初都是由法国人提出来的。

在法国特殊的社会环境中，这些社会主义和共产主义的运动典型地表达了那些没有富有的亲属但又有创造性才干的人的愿望：创造一种公平的经济体制，它不是由私人资本家垄断经济上的控制权，而是财产公有的，至少是为社会整体利益而有计划地协作的。

法国历史遗产的第三大后果是形成了庞大而相对比较有效率的国家管理力量。

由于长期实行中央集权制的国家管理，法国建立了庞大的等级制政府管理机构，训练出了大批进行行政管理的人才，并且在对经济的行政干预和国家管理上显得相对比较有效率。

法国的国有企业也存在着经济效率低的问题，但是与英国这样的没有经营国营企业传统的国家相比，法国国营企业的经营状况却比英国国营企业的经营状况好得多。直到20世纪80年代，英国的政治家还强调：英国与法国面临着不同的历史条件，因此英国国营企业的效率要比法国国营企业低得多。这是因为法国有长期经营国营企业的经验，这种经验从路易十四兴办国家工场时起就开始积累起来了，而英国则没有这种长期积累起来的经营和管理国营企业的经验。

第二次世界大战后，几乎所有法国国营企业的最高管理人员都是从法国的一个国家管理学院培训出来的。由于有着从事有效率的国家管理的丰富资源，由于政府行政干预和国家管理相对比较有效率，就使得法国人在历史的决定性关头总是喜欢选择国家对经济进行行政干预的措施：每当法国人感到自己的经济发展乏力，特别是私营经济竞争力弱时，他们就喜欢让政府进行行政性干预，由国家制定和推行某些经济计划，甚至大规模地兴办国营企业。

法国历史遗产的上述三大后果都促使法国人对整个经济实行国家干预和计划指导，促使法国人实行行政市场体制：各种各样的社会主义和共产主义运动要求国家干预经济以限制私人资本的力量，甚至消灭资本的私人所有，实行生产资料公有制；其他阶层和政治力量由于担心私营企业竞争力太弱，特别是国际竞争力太弱，因而也经常愿意接受甚至赞同国家对经济的行政干预和计划指导，有时连私营企业也赞成国家的计划指导，以便



增强整个法国经济的实力；而从事有效率的国家管理的丰富的人力和组织资源使政府的行政干预、计划指导以致国营企业都相对比较有效率，从而使法国人常常感到，与家族式的私营企业自由经营相比，政府的行政干预和计划指导在经济效率上未必造成多大损失，而它在其他方面所带来的好处又常常远大于效率上的这种损失。

正是上述这些因素的共同作用，造成了法国的行政市场体制，使法国形成了其计划指导的市场经济。

第三节 走向和实行计划指导的市场经济的历程

一 寻求发展经济的过程中的经验教训

法国计划指导的市场经济模式的形成，还起因于家族主义和中央集权共同作用下法国在长期经济发展中所积累的经验教训。

在法国历史上，贵族与企业家、企业家与工人、农民与地主以及各种其他社会集团之间的不断冲突导致了政治的长期不稳定。在开始于1789年的法国大革命和1958年建立的第五共和国之间，至少实行过16部宪法，建立过几乎所有类型的政权，其中第四共和国（1946—1958年）在12年中就产生过12个内阁——平均8个月一个新政府。这种过多的政治分裂和动乱严重地妨碍了经济的稳定和发展，并引来了独裁政权的建立，这种政权则在实施其集权统治的过程中建立过许多由中央控制经济的制度，积累了许多这方面的经验。

正像前面提到的，法国的中央集权制在1661—1715年间的路易十四时代和1799—1814年间的拿破仑时代发展到了顶峰。

在17世纪，路易十四国王的首席财政顾问柯尔培尔（Colbert, Jean-Baptiste）是早期重商主义理论的信奉者。他于1665年出任法国财政总监后，推行了一个雄心勃勃的经济发展规划。这个规划包括通过保护国内工业（即给生产者以补助和无息贷款，对外国人实行非关税壁垒）和兴办国家工场来推动制造业发展，采取进口替代措施、强调依靠自力更生来扩大民族的军事和经济力量。^①

^① 柯尔培尔推行的这个雄心勃勃的政府规划曾对法国经济发展起过促进作用，以致柯尔培尔主义至今仍是描述政府成功地干预微观经济的一个流行术语。参见 William James, Adams, *Restructuring the French Economy*, (Washington, D. C. : The Brookings Institution, 1989), p. 54.



在 18 世纪，拿破仑推行了国家公务员制度。在法国成为一个统一国家以后，这个制度极大地方便了国家干预的实行。公务员网络使国家能够很方便地为实现国家目标而对地方进行干预，或者纠正私营部门显现出来的不平稳。

尽管在 1850—1914 年间，法国像大多数西欧其他国家一样，实行的主要是自由放任政策，但第二次世界大战以后，对经济的广泛政府指导又成了法国的一般做法。从 19 世纪末到第二次世界大战结束期间法国的经济绩效不佳，是导致法国这样做的一个直接原因。在 1876—1938 年间，德国的实际国民收入增加了 400% 以上，英国增加了 300% 以上，而法国增加不到 200%。更有甚者，在 1929—1938 年间，德国和英国的实际国民收入分别增加了大约 42% 和 19%，而法国却几乎下降了 14%。^①

经济增长率低表明投资率低，而投资率低很大程度上是由于法国历史上有一种“市场硬化症”，即小型家族式私营企业缺乏竞争压力和对生产效率的关心。^②法国的商人和生产者有很强的不愿受雇于人和不愿改变现存生活方式的传统倾向，即使变化比现状有更大的赢利可能也是如此。这种文化观念再加上对贸易的种种公共和私人限制，就导致了经济中中小家族企业占主导地位的局面。在这种情况下，对新技术的投资很难发生，要素生产率的增长也就受到了限制。

几个世纪以来，法国政府总是能够推动或保护某些产业，特别是当它感到法国的民族独立受到威胁时更是如此。当它不这样做时，私营家族企业构造的保守主义壁垒就使经济中失去了竞争压力，造成了集中于某些地区的垄断式产业结构和法国的“超保守主义”。^③

法国私营企业的这种保守主义和对政府支持的依赖，在一些最有名的富豪企业家身上都表现得极为明显。20 世纪法国的棉花大王布萨克于 1917 年受法国政府委托生产军装，他由此而大发横财。第二次世界大战后他的名字在法国人的心目中成了富豪的代名词。但是 20 世纪 60 年代之后，他落后于纺织业形势的发展，不重视合成纤维纺织品，不寻求国外市场。70 年代他勉强维持企业的生存。1978 年债权人群集，政府也不再给

^① Warren C. Baum, *The French Economy and the State* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1958), p. 16.

^② George Ross, Stanley Hoffman, and Sylvia Malzacher, *The Mitterrand Experiment*, (Cambridge Press, Potity Press, 1987), p. 24.

^③ Adams, *Restructuring French Economy*, pp. 2—3.



他以金融支持，使布萨克的庞大企业最终倒闭。

虽然从重农学派和让·巴普斯特·萨伊（Jean-Baptiste Say）开始法国就有经济自由主义的传统，但来自经济和政治历史的法国文化中总是有较多的非正式习俗。自由放任政策尽管在1850—1940年间占支配地位，但从来没有被完全信奉过；人们对代表效率的现代化技术也是以较低的热情探寻的。人们将1914—1945年间糟糕的经济绩效归罪于无调节的市场力，特别是将30年代的“大萧条”归因于“市场及其神圣法则的混乱和失灵”。^①此外，自由放任政策和私有权的扩大及其对生产资源的控制，被认为是造成法国极不合理的财富和收入分配的原因。由于历史上长期受到法国进步知识界和工人阶级的影响，许多法国人，特别是“左翼”知识分子，还批评在无调节的市场力作用下，法国生产了过多的为富人享用的赚钱产品，而法国社会大多数人需要并能够买得起的商品和服务却是十分不足。

1946年法国经济承受着第二次世界大战的打击和几十年低投资率和低竞争性的影响。资源分配网络是过时的；工业、采矿业和农业是落后的；资本市场是脆弱的；熊彼特（Schumpeter）描述的那种企业家不见了，国家还在保护着较弱的企业。并且，原材料（特别是煤）奇缺；地区经济发展很不平衡；存货极少；工业生产能力、基础设施和运输网络在战争中都遭到了毁坏；通货膨胀压力相当大。

第二次世界大战中的经历还使法国人认识到，他们在第一次世界大战以后采取的孤立主义政策是失败的。他们也看到，就现代化程度和经济结构特点来看，他们的经济此时大大落后于国际竞争对手（例如，德国、英国和美国）。于是，产生了改变过去的做法，扭转国民经济颓势和把法国变为世界强国的集体愿望。法国人不认为国家只应起保护传统企业的被动作用。很多法国知识分子和权威人士都赞成政府积极参与经济活动，通过指导性产业政策推动现代化和经济结构变化过程。作为协调各种经济力量工具的计划，被认为是配置资源、控制通货膨胀和改变贸易不平衡的有力武器而得到广泛倡导。国有化、计划化和一体化（与其欧洲竞争对手特别是原西德），都是法国人这个时候赞成的主张。

在上述情况影响下，1958年在戴高乐（Charles de Gaulle）将军倡导

^① Richard F. Kuisel, *Capitalism and the State in Modern France* (Cambridge: Cambridge University Press, 1981), p. 278.



下建立的第五共和国的管理体制是高度集中的。与权力按地区分散的美国、德国和加拿大联邦政府明显不同，法国的中央政府对地方政府有着强有力的控制。也不像第四共和国那样把很大的权力交给了立法机构，第五共和国的总统权力是非常强大的。总统可以任命总理及其内阁，可以在任何时候解散国会——下议院——和下令进行新的选举。而且，总统可以通过全民公决向公众提出法律建议，在国家紧急时刻可以用法令来进行统治。与第四共和国下所经历的政治不稳定明显不同的是，第五共和国的特点就是在政治和经济领域实行稳定化和常规化。

总之，历史上过多的政治分裂和动乱对法国的经济稳定和发展造成过严重危害，法国式的家族主义影响又使法国在实行自由放任政策时期经济绩效不佳，这导致法国人愿意创立强有力的中央政府，这种政府对经济的广泛干预又对法国经济的发展产生过很多促进作用。法国人在寻求经济发展过程中积累的这些经验教训，至今对法国的政治和经济中的权力结构有着重要影响。

二 指导性计划体制的理论指导思想和发展历程

为了弄清法国计划指导的市场经济形成的历史背景，也有必要研究一下其体制的理论指导思想和发展历程。

战后最初 20 年法国建立计划指导的市场经济的理论，主要是在两个方面因素的影响下形成的。

第一个方面的因素是英国经济学家凯恩斯的贡献，法国人是在 1946 年“发现”他的理论的。凯恩斯影响法国人思想的一个主张是，宏观经济稳定可以通过中央机关对通货和信贷的有意控制以及大规模搜集和传播有关商业情况的数据取得。采取这些方法可以通过某种凌驾于众多私人企业之上的适当机构，将整个社会活动纳入智囊机构的指导下，同时又不使私人企业的积极作用受到妨碍。^①

第二个方面的因素是，在大萧条的经历和第二次世界大战的蹂躏以后，法国当局试图为使经济走向恢复和现代化设计一张全面的蓝图。他们认识到，需要为经济制定一个适应于战后国际政治经济现实和他們要达到的目标的理论指导。他们面临着“超越自由企业或中央控制谁更优

^① Saul Estrin and Peter Holmes, *French Planning in Theory and Practice* (London: George Allen and Unwin, 1983) p. 8.



越的老套争论，找到将市场与国家干预结合起来的途径”的任务。^①戴高乐试图使经济中有更多的公正、平等和效率，并通过经济的增长和现代化来提高他的国家在国际社会中的地位。他任用了莫内（Jean Monnet），而莫内最终成了法国经济计划之父和与欧洲其他国家实行一体化的主要倡导者。

莫内是一个热心于“把人们聚在一起，帮助他们解决他们分散时的问题”的谦虚而有魅力的政府官员。^②他在戴高乐的支持下负责制定战后经济重建和现代化的计划。戴高乐希望法国能够立于世界强国之林，莫内告诉他为此经济的现代化是至关重要的。戴高乐和莫内都不是有很强经济理论信念的人。莫内是一个实用主义者。对战后的国际关系做了恰当估计以后，他制定了一个意为重建目的从美国的马歇尔计划吸引资金的务实计划。他将计划程序与市场竞争协调起来，相信“有效的竞争和理智的计划本质上是同盟者，而不是敌人”。^③这里的基本问题是要设计一个国家可以指导经济活动，利用市场力量的效率，又避免让官僚和政府官员主宰一切的程序。莫内的想法有点像日本的计划者。他不是让少数官员向下级官员和企业经理发布无弹性的指令，而是着重于为达到国家目标建立有效规则和政策。他认为这个过程应是民主的和合作的。所有集团（例如，政府、工农企业、工会和消费者）都要参与计划并对计划的实施负责。

在上述两个方面的因素的影响下形成的法国计划理论认为，当代市场经济若要良好运行，就必须辅之以某种形式的超越私人市场的国家计划指导。

按照这种指导法国国家计划工作的理论，经济有一个国有部门，两个私有部门。后者中一个由垄断企业和寡头垄断企业组成，另一个由竞争性企业组成。在前一个部门里，价格与工资受到严格控制，在后一个部门里，价格与工资是灵活的，而且随市场条件的变化而变化。在无计划的经济中，这两个部门不能很好地协调或配合。寡头垄断部门通过把适应波动的经济状况的负担放在小型的竞争企业身上的办法剥削竞争性部门。所有的经济部门都致力于保护它们认为是自己的合法经济利益，以致产生严重

^① Kuisel, *Capitalism and the State in Modern France*, pp. 250—251.

^② *Ibid.*, p. 219.

^③ John Sheahan, *Promotion and Control of Industry in Postwar France* (Cambridge, M. A.: Harvard University Press, 1963), p. 44.



的通货膨胀压力和收入竞争，并产生带有金融危机的经济萧条。根据法国计划者的观点，只有制定指导国家经济的计划，才能成功地解决当代市场经济中的这些问题。

国有部门不仅包括国有化工业，还包括负责国防、教育、卫生、运输、环境保护和住宅等工作的政府机构或部门。在无计划的私人企业经济中，在国有部门和两个私有部门之间的相互关系上，呈现出了如何在它们之间分配国家经济资源这样一个基本问题。存在着这样一种倾向：私有部门所获得的资源数量过大，以致民用的商品和服务供给过度，而学校、医院、公共卫生、环境保护等部门公用的商品和服务则供应不足。

法国的计划者主张用计划指导的或限制性的市场经济取代无计划的市场经济。指导他们提出计划指导的市场经济模式的思想是要建立一种介乎传统的自由放任模式和指令性模式之间的模式。前者由市场配置全部资源；后者是由中央计划当局分配全部资源。他们认为，后一种模式是与没有个人民主自由的强制性的国家计划连在一起的。介于纯市场经济模式和纯指令性经济模式之间的中间做法就是进行广泛的调节、干预和计划，用这些办法以限制性市场经济模式取代纯市场经济模式。对纯市场经济模式的限制程度在不同的国家中是不同的。

法国计划指导的市场经济也叫“协调经济”。前法国计划总局主任皮埃尔·马赛（Pierre Masse）称法国经济的制度为“集体事业”。在这种集体事业中，政府、企业、工人和农场主之间进行密切的合作，经济活动受指导性国家计划纲领的指导。在这种协商经济中，政府和主要的经济利益集团不是平起平坐的。相反地，政府在全面指导经济以保证良好的经济成就方面起着不寻常的作用。适用于协商经济的指导性国家计划及其年度和中期国家计划，只指出应完成的国家经济和社会目标或优先事项。作为后盾支持这个计划的，是政府采用的引导经济朝计划目标前进的鼓励和控制机制。

法国的计划指导理论说明了私人企业和私人经济决策如何从计划的实施中获得好处，说明了为使个人与私人企业的活动与各项计划相配合，可以运用财政和货币的手段，在必要时政府也应抑制那些不支持国家计划的私营企业的经济利益，这样才能使经济朝着国会批准的、并在国家经济计划中具体规定的国家目标前进。法国计划者的限制性市场经济模式所强调的是，确保所有经济集团自愿与政府合作，但也允许有某些指令的或强迫



的因素存在。

在这样的指导性计划理论的影响下，法国计划指导体制的发展历程可划分为六个时期。

第一个时期（1945—1950年）是战后重建和恢复和平的时期。在这些战后的最初年代，社会党领导的政府的目标是要使经济尽快恢复到战前水平，并使经济高速而稳定地增长。新的发展计划是在1947年以实行法国在战后制定的中期计划中的第一个计划开始的。

在第二个时期（1951—1958年）中，国家经济计划更加成熟，国内的经济迅速发展，而且经济增长率也高。但是由于国内政局极不稳定，不能发展强大的对外经济，致使经济发展受到阻碍。

在第三个时期（1959—1968年）中，上述两个缺陷大为减少，这个时期是戴高乐从1959年开始实行强有力的政治和经济领导的10年。60年代是法国取得“经济奇迹”的10年，在此期间，经济的年平均增长率达到了5.7%，失业率下降到很低的水平，而且大量的出口使政府的黄金和外汇储备大量增加，从20亿美元增加到60亿美元。在1959—1968年中，战后的许多控制措施放宽了，对外贸易也实行了自由化，而且在国民经济计划指导的范围内，更多地依靠了私人市场制度。

法国计划指导的市场经济发展的第四个时期（1969—1973年），始于1969年4月戴高乐退出政治舞台之时。虽然法国在戴高乐的领导下获得了政治稳定和经济繁荣，但是，在他任职的最后一年，却发生了席卷各地的学生骚动和工人罢工。在60年代，政府的经济和社会计划对于某些必须解决的问题没有给予足够的重视，这些问题包括改善国家的社会基本设施、制定较少中央集权的社会和政治制度、防止环境污染、规定工人和农民认为公平的国民收入分配比例等。

1969年，蓬皮杜（Georges Pompidou）取代戴高乐而成为国家的政治领导人，他主张通过实行某些能产生“新社会”的计划，来解决法国的严重经济和社会问题。蓬皮杜政府强调更高分度的分享民主制。在这种民主制中，学生和工人可以对国家的决策过程有更大的影响。新计划还强调改善居住条件、运输和通讯系统，防止环境污染，保证更大的地区自治，保护都市生活的舒适环境，以及提高老年人、残废人和其他社会地位低下的集团的经济待遇。在第六个计划（1971—1975年）中，尤其强调提供新社会所必需的集体物品和服务，而同时仍要继续进行法国工业的现代化，并且继续努力使法国的工业在世界经济中更富有竞争力。



在经过一段短暂的经济绩效不佳（主要是由于第一、第二次石油危机）以后，法国计划指导的市场经济进入了第五个时期（1974—1980年）。1974年5月德斯坦（Giscard d'Estaing）继蓬皮杜执政。在德斯坦的领导下，法国强调了要用市场作为经济协调的主要工具。这种试图借助市场促进竞争的政策转向，主要是因为法国更深地加强了与欧洲经济共同体的一体化，共同体的规则要求每个国家的经济都更加开放和具有竞争性。但是，各计划机构并没有停止工作，因为政治和学术界的反自由放任政策的意向仍很强大。

1981年，经过七年中等的经济绩效和有关经济政策的争论以后，中间派与右派的联盟破裂了，“左派”政党社会党领袖密特朗（François Mitterrand）当选为总统，法国计划指导的市场经济发展的第六时期（1981—20世纪90年代）由此开始。

社会党人不能容忍的一个现象是法国收入分配的过分悬殊（与经济合作与发展组织国家的平均数相比）。社会党官员将大部分经济不平衡归因于经济中权利不平等或不够民主。他们试图将国家调节的手段与竞争性市场机制更好地结合起来，于是有更多的私营家族企业变成国有企业，很多机构也发生了变化。同时，社会保障和福利规划的费用增加了。不过，社会党官员并不赞成中央政府的权力过大，而是强调公共部门与私营部门要有更密切的合作。他们主张通过地方政府的民主选择和给企业经理以更多的自主权来使决策过程分散化，认为这种分散（*autogestion*）可以使那些从事日常经济活动的人为自己的行为负责。

密特朗于1988年再次当选总统，表明他的长期主张——法国应该从民族主义和保护主义走向一体化自由市场——得到广泛支持。这就需要改变过去的国有化做法，更多地按照欧共体的规则处理法国事务，削减国家补助特别是在农业和就业方面的补助。

尽管密特朗在这方面做了一些努力，90年代以后经济状况的不佳特别是1993年出现负增长，还是使政治权力进一步移向了右翼政党。20世纪90年代是右翼党领袖希拉克（Jacques Chirac）总统与左翼政党领袖若斯潘（Lionel Jospin）总理共同执政。他们虽然采取了一些包括将一部分国有企业私有化在内的试图进一步增加市场配置资源作用的措施，但是，法国政府对经济的计划指导作用和法国国有经济在整个经济中的比重，仍比一般其他市场经济国家大得多。



第四节 经济的基本制度与结构

一 影响力强的公共机构和组织

法国经济制度的一个明显特点，就是各种公共机构和组织对经济活动有较强的影响。当然这种影响自第二次世界大战结束以来，随法国面临的政治和经济问题的不同、执政者（总统、总理和内阁）力量的不同、执政者所属政党的不同以及与欧共体经济一体化程度的不同，是在不断变化的。五种公共机构或互相联系的组织，战后以来对法国经济的生产和分配模式有重要决定和协调作用。它们是政府执政当局、国有企业、财政部、欧共体的超国家机构和计划部门。

执政当局对经济的影响，随执政者属于左翼还是右翼政党的不同而有很大的不同，因为不同政党的价值观和信念是不一样的。戴高乐主义者倾向于加强执政者的行政力量，所以他们当政时法国的经济决策过程就相对比较集中化。而在1981—1993年主要是社会党人执政时期，执政当局则比较强调经济决策的分散化和使更多的人能够得到更多的社会保障和福利，所以对较多的工业和金融机构实行了国有化，国有企业在经济中的作用随之增大。而左翼政党的权力增大以后，反过来又实行了不少私有化措施，对社会福利也做了压缩。可见，国有企业在法国经济中的作用要受到执政当局的影响。

财政部在法国是仅次于执政当局的最有经济权力的公共机构。特别是在1958年戴高乐增大了财政部长的权力以后，它变成了一个“超级部和经济管理中心”。^① 财政部的权力来自它对宏观经济信息的实际垄断和它的预测与研究开发部门有大量的资金。它利用这些信息和研究发现来履行它的职责。这些职责包括制定国家预算、货币和财政政策，监控公共和私人投资项目的效果，预测重要宏观经济变量，和（当必要时）控制价格。

随着欧共体国家经济一体化的程度不断加深，法国宏观经济政策的协调也日益超国家化，法国财政部的作用则会不断相对下降。这种变化与过去50年法国的历程是相符的。自1951年以来，欧共体机构对法国经济的影响每10年都有所增加。尽管欧共体配置的资金只相当于其成员国总的

^① Kuisel, *Capitalism and the State in Modern France*, p. 253.



国民生产总值的3%，它所制定的规则，如支持农民（共同体农业政策）、贸易自由化，和允许成员国工人和企业比较容易地进入法国市场（例如，德国和比利时人可以按照适用于法国企业和公民的同样的规则在法国投资或者工作），都对法国市场经济有深刻的影响。

自20世纪40年代末引入的计划机构的类型是法国市场经济模式不同于其他模式的一个重要标志。了解计划机构的性质对于了解法国经济自那以来的演变是至关重要的。20世纪50年代末以前，法国人搞计划主要是因为他们看到了较多的无调节的市场力的弊病和计划可以增大国家权力。在莫内主管计划工作的时期，计划机构是法国制定经济政策的主要地点。计划委员会虽然没有行政权力，却在计划制定时指挥着研究、协商和对国家目标的认同过程。这个委员会要收集信息，起草由其他计划机构审议的计划议案的大纲，就优先项目和资源配置问题协调各部的争论，沟通国有部门、商业、农业和劳工代表之间的信息交流。这个没有行政权力的机构，在使各方达成意见一致和按照统一的目标行动方面，还是很有影响的。

二 起重要作用的国有部门

尽管私营企业生产了法国国内生产总值的3/4，法国国家部门在经济中的作用还是要大于大多数其他市场经济国家。

1994年，就政府支出占国内生产总值的百分比来说，法国列24个经合组织（OECD）国家中的第7位，为54.8%。^①在过去的20年中，法国国有部门的重要性绝对地增加了，但相对于其他经合组织成员国的情况实际下降了。^②政府大部分开支的增长是由于社会支出的增多，其增长率快于实际国民生产总值的增长率。政府对商品和劳务的购买在过去30年中是相当稳定的。社会支出从1960—1975年间的平均占国内生产总值的13.4%，上升到1980年的占约30%（1980年OECD国家平均约占26%），80年代末又上升到了占35%以上。^③降低这个百分比的努力总是受到公众的顽强抵抗。

国有部门控制经济活动的手段有多种。20世纪90年代以前，法国作

^① *OECD in Figures*, 54 (Paris: OECD, 1993), p. 148.

^② 参见 Graeme M. Holmes and Peter O. Fawcett, *The Contemporary French Economy* (London: The Macmillan Press, 1983), p. 159.

^③ *OECD in Figures* (Paris: OECD, 1989), pp. 16—17.



用最大的手段是将私营企业国有化，它使法国各产业的所有制结构发生了很大变化。此外，计划、国家对私营部门商品和劳务的购买，引入欧共体的规则、补助以及货币和财政政策则是国有部门发挥作用的其他重要手段。现在引入欧共体规则的作用已明显增加，特别是在农业部门，几乎所有法国农场主都是他们的土地的所有者，行为都受到欧共体共同农业政策的深刻影响。

将营业企业国有化在法国并不是战后才有的独特现象，早在17世纪法国就有兴办国有企业的先例。法国对企业实行国有化的措施最多的是在两个时期：第二次世界大战刚结束时期和1981年以后社会党掌权时期。其他年份国有化的程度增加较慢。1946年开始的国有化浪潮是多种原因促成的，包括对具有自由放任市场经济特征的当时经济绩效的不满；政府决心指导经济现代化和结构转变过程；希望惩罚那些只信任自己家族的人并且在战争时期表现不佳与德国人勾结的私营企业；希望控制提供基本公共服务的经济部门（例如，能源和交通）。就法国当局来说，他们这样做是为了使经济中有更多的民主的同时，促进经济的恢复、增长和独立。^①

最初实行国有化的部门只有几个。为了控制信贷和保险的配置，一些金融和保险公司被国有化了。这种控制是由国有的法国银行、财政部、国家信贷委员会和银行控制委员会实施的，它们集体指导和实行信贷政策，对违反公共经济政策的私人银行进行限制。将电力和煤气公司国有化是为了使国家控制能源供应，将煤炭产业国有化则是为了进行产业结构调整。一些制造业企业，包括雷诺汽车公司和法国航空公司，也都国有化了。

到1958年，法国的大部分金融企业都是国有的，国有企业大约占全国工业生产能力的20%。虽然后来没有进行1946年那么大的国有化运动，到70年代末国家还是将它的所有权逐渐扩展开来，从养马场到公用土地和铁路运输，再到钢铁和计算机公司都有。同时，也允许现有的国有企业多样化。在不同的产业，国有部门起作用的程度是不同的。国有部门居于“垄断”地位（占全部生产80%以上）的产业包括烟草、煤炭、天然气、电力和电信服务。国有部门“非常重要”（生产占全部生产的40%—80%）的产业有航空、电力和机械自动化设备、武器和陆海空运输；“重要”（生产占全部生产的20%—40%）的产业有原油、汽车和医疗卫生服

^① Kuisel, *Capitalism and the State in Modern France*, p. 203.



务；其余为“次要”的领域，包括家庭用品和为企业提供一些服务等。^①

尽管很多产业都有国有企业，但在社会党人掌权以前，国有企业只在其中9个产业生产的附加值超过了各该产业生产的全部附加值的5%。这种情况在1982年有了很大变化。社会党政府认为，私营家族企业过多是困扰法国的两大问题的根源：高失业率和收入分配的极不平等。这种观点再加上70年代法国经济绩效相对不佳，促使社会党人建议国有和私营部门（特别是制造业企业和银行）要有更紧密的合作，试图仿效日本“将新的经济动力散布到整个法国经济中去”。^②结果，在80年代展开了大规模的国有化运动。

国有化是通过国家直接占有企业（通常在谈判之后要给以前的私人股东以补偿）和国家间接占有被国有化的私人企业的下属企业进行的。被国有化的企业包括38家银行和金融公司与20家法国最大的企业中的7家——它们生产的商品有轮船、电信设备、计算机、铝、钢铁和药品。^③一些数据资料可以显示80年代末法国国有化的程度。国有企业的生产占国内生产总值的几乎20%，占全部投资的大约40%。将近25%的工人是由国有企业雇用的，这些企业生产了国内销售额和出口额的大约1/3。在雇用2000人以上的大企业中，大约有一半是国有企业。

1981年以后的国有化浪潮对诸如钢铁、铁矿石和基础化工这样的重工业冲击最大。在上述三个产业中，国有企业的基础化工产量从约占总产量的16%，另两个产业的国有企业的产量从分别占1%，上升到了1981年以后的基础化工产量占总产量的50%以上，而钢铁和铁矿石产量都分别达到了总产量的70%以上。通过将多国公司国有化，国家还可以更方便地对在经济竞争对手国经商的企业进行控制。当然，如果不对每个企业对市场供给的控制、产品或服务的价格需求弹性、定价战略和得到的国家补助进行分析，是很难评价国有企业的总的作用的。然而，一些观察还是可以得到的。

有证据表明，1990年以前法国的国有企业是有效率的，而且可能比许多私营企业更有效率。一个指标是所有国有企业生产的附加值占总附加值

① 详见 J. R. Hough, *The French Economy* (New York: Holmes and Meier, 1982), p. 44.

② Vdkmar Lauber, *The Political Economy of France* (New York: Praeger, 1983), p. 164.

③ Howard Maehin and Vincent Wright, eds., *Economic Policy and Policy - Making under the Mitterrand Presidency 1981-1984* (New York: St. Martin's Press, 1985), p. 144.



的百分比，大于它们所雇用的劳动力占总劳动力的百分比。而且，七个最大的非金融公司在国有化以后 1985 年除了一家以外都能赢利了，而在国有化之前的 1982 年它们中只有一家赢利。^① 这种成功很大程度上是因为国有企业的管理者素质高。正像本章第二节分析过的，法国的私营企业多为家族企业，这种企业的所有者对家族以外的人信任度低，很多高素质的管理者也不愿意屈尊到家族企业打工，所以国有企业就成为许多优秀人才愿意就业的地方。正因为有他们的才华，才使得很多法国国有企业取得了好的绩效。此外，国家行政当局对国有企业的行政干预也比较少。事实上，许多国有企业，特别是在法国内外要与私营企业竞争的国有企业，“是像它们的私营同行一样独立于政府之外的”。^②

随着经济环境的变化，法国已出现私有化浪潮。1986—1988 年间，15 家大工业和金融公司被私有化了。这些公司控制着 1300 家附属企业，雇用着 30 多万名雇员。它们的总资产大约有 240 亿美元。^③ 1993 年法国又开始了第二次私有化浪潮，政府计划出卖 21 家大型国有企业，其中包括前面提到的雷诺汽车公司和法国航空公司。^④ 这些情况表明，法国国有部门正在选择较少用国有企业而较多用其他手段在经济中发挥自己的作用。

三 比较传统的企业内部决策系统

在说明法国企业的内部决策机制时，首先需要区分法国的两类不同企业：国有企业和私营企业。法国的私营企业以小型的家族企业为中坚力量，私营部门主要依靠紧密的家庭纽带来兴办和管理企业。因此，法国私营企业的内部决策系统就是依靠家族成员管理企业的那种家族企业的管理机制。而我们以下描述的重点，则是法国的大企业，特别是公营企业的内部决策系统。

如果说法国的计划指导的市场经济代表着在国家一级的传统的市场经济的某种革新，那么，在企业一级它却没有什麼新的东西。法国的大企业特别是国有企业是像一个等级制的组织那样管理的，决策的场所在上层经

① Ross, Hoffmann, and Malzacher, *The Mitterrand Experiment*, p. 64.

② Ibid., p. 74.

③ Wladimir Andreff, "East European Privatization in the light of Western Experience", *Journal of Transforming Economies and Societies*, 1 (Summer 1994), 23.

④ "France for Sale", *Fortune*, September 6, 1993, p. 11.



理一级，加上加尔布雷思所谓的技术阶层（即各种技术专家）的某些参与。私营企业则以家族企业为主。这样，企业内部的基本决策系统就与传统市场经济的相应组织无大差别了。

而 20 世纪中期前南斯拉夫经济体制的主要改革之一恰好是在企业一级；它包括在企业和其他组织中实行工人管理。有趣的是正好是在这方面法国前总统戴高乐曾企图使法国离开传统的形式而接近前南斯拉夫的模式。戴高乐从有毁灭法国危险的 1968 年学生、工人闹事的后果中看到，必须进行重大改革来减少敌对，建立和平与和谐的社会经济制度。他的选择是改变决策力量的场所和改变动力结构。这两种改革的完成，都需要那些与企业或组织有联系的人更大程度地参与决策和分享决策的成果。他说：“在我们的每一项活动中，例如在一个企业或者一所大学中，属于其中一个组织的每一个成员都应和该组织发挥作用的方式、和它所获得的结果、和它向整个国家提供的服务直接地联系起来。简言之，这是一个使自主权成为常规、成为新法国的动力的问题。”^①

因此，戴高乐曾到法国历史中去寻找解决在企业或其他机构中分享决策权和收入的问题的办法。

早在 1879 年法国就已开始讨论对分享利润和自主权的看法，1917 年法国议会通过了称为舍龙法的自主权法。但是，无论是在 1917 年还是在后来，工人和雇主都反对那种自主权，舍龙法从未实行得了。

1967 年戴高乐政府试图推行让更多工人参与国家计划的方案，要求所有超过 100 个雇员的企业实行利润分成制。此外，还批准立法部门制定“标准”法案，根据这种法案，蓝领工人按月领工资，而且获得白领职工所享有的各种附加福利。1968 年，颁布了新的立法，它要求雇主允许工会派代表参加工厂办公室的工作，准许工人占用一部分时间处理工会事务，而且禁止刁难工人参加工会活动。蓬皮杜政府力图使劳资关系由对抗变成谈判，并使法国雇主全国委员会能更经常地同工会接触。

法国天主教劳动民主同盟（CFDT）非常赞成经济体制朝着密切劳资关系的方向前进。但是，马克思主义的总工会（CGT）却攻击一切为工人参与企业事务而提出的方案，理由是这些方案会削弱阶级斗争。由于法国工会会员中约有一半是马克思主义的总工会的成员，所以在法国的协商经济中制定强有力的工人参与决策的计划并没有什么结果。此外，私人企业

^① *Le Monde*, June 30 - July 1, 1968, p. 1.



界也完全没有法国政府那样赞成工人参与的热情。

事实上，蓬皮杜以后的各届法国政府领导人似乎已放弃了实行重大社会改革的企图，满足于在企业一级保持较为传统的内部决策系统的做法。

不过，1982年社会党执政后，还是对国有企业的内部决策系统进行过一些改革。这种改革主要体现在“民主化”管理、“自治管理”和“计划合同”三个方面。

“民主化”管理，指的是国有企业的董事会由政府代表、职工代表和经济界代表共同组成，以便企业领导和雇员共同组织和管理企业的活动。

“自治管理”，即国家减轻对国有企业的各种形式的监督，特别是减轻对企业的行政、财务和技术方面的监督，取消一切形式的事前监督，给予企业完全的经营自主权，国家对国有企业不再派驻国家监督团和监督员，还取消了某些事前审批手续。但国有企业仍要接受账目法庭和议会的事后监督，账目审核由国家审计署批派的审计小组具体执行，这是一种事后审核，不影响企业的日常经营决策。

“计划合同”的目的在于，确保国有企业的发展战略同国家计划中确定的政策目标和国家总体利益目标相协调。计划合同能使缔结合同的企业纳入国家发展计划的轨道，确保国家计划目标和优先发展项目在这些企业中得到落实和实施。计划合同根据国家计划实施期内的发展战略和优先项目进行谈判和缔结，要求缔结合同的企业为实现工业、能源、运输和通信方面的政策目标做出努力，并要求企业参加国家的技术变革，在夺回国内市场、重建外贸收支平衡、加强科学研究、贯彻以竞争为基础的就业政策以及加强职业培训等方面作出贡献。

但上述改革并未使法国国有企业的内部决策系统有实质性的变化，也未显示出改善法国国有企业绩效的明显效果。法国政府在1968年就指出：必须“消除国有成分中的赤字”，并“取消对国营企业的预算补贴，使国营企业过渡到完全自负盈亏的制度”。1985年3月政府向部长会议提交的一份报告中仍说，法国国有企业从整体上看亏损严重。竞争性企业的亏损由1980年的36亿法郎上升到1984年的250亿法郎。虽然社会党执政后实施国有化的一部分企业收支平衡略有盈余，但它们难以扭转法国国有企业整体上的亏损。^①可能正主要是由于这种原因，1986年以后法国才出现了私有化浪潮。

^① 参见朱正圻《西欧经济运行机制》，远流出版公司1991年版，第96页。



四 以制造业为主的多元产业结构

推行计划指导的市场经济以来，法国一直是西欧主要国家中人口密度最低的国家，也是西欧的三个最大的工业国之一。1972年，它的民用部门劳动力有2120万人，完成的国民生产总值达1847亿美元。同年，原西德为2090亿美元。1973年，法国按人口平均的国民生产总值（4540美元）是美国的（6200美元）的73%。现在这个比例又有所上升，1991年法国按人口平均的国民生产总值是2.1万美元，已占到美国的2.2万美元的90%以上。在制成品生产上，法国曾落后于原西德和英国，从1974年起则超过了英国。

法国有丰富的自然资源，它的气候条件、地理位置和土地面积有利于多样化的农业经营。法国的工业资源包括丰富的铁矿、储量丰富的低质煤，以及铝土矿和磷矿。法国的山区是大量水力发电的源泉。但是，法国缺乏有色金属、石油、焦炭和纺织原料。法国同其他西欧国家一样，也是依靠出口来换取它所需要的原料。法国是西欧最大的铁矿石和铝的生产国，也是西欧第二个最大的产钢国家。它的钢产量仅次于德国，超过英国。虽然农业是法国的重要经济活动，占国内生产总值的6%，但是制造业占国内生产总值40%左右。法国的经济是高度工业化的经济，60%以上的出口是制成品。

1945年以后，法国同其他西欧国家一样，其产业结构也发生了很大的变化。两个主要的结构变化是农业的下降和服务业的兴起。表2.1的统计数字表明，在1960年到1973年期间，法国农业就业人数减少了38.9%，而在工业中就业人数增加了16.6%，其他行业中就业人数增加了36.3%。从表2.2可以看到，1960年法国的农业产值占国内生产总值的9%，到1974年就下降到5%。年轻工人倾向于从事低生产率的私人 and 公共服务活动，而不愿到高生产率的国内工业和出口工业中工作。这个使政府感到焦虑的倾向，是由于传统的教育制度下，学校没有充分注意按照科学和技术的要求来进行教育造成的。

在强调发展高技术产业的第六个计划（1971—1975年）的指导下，政府力图减少工人流向服务部门的人数，所采取的办法是，改革教育制度以加强科技方面的训练；增加专用于工业研究和发展的资金；制定一个能促进先进的高技术产业发展的人力政策。所有上述措施的目的都是要增加生产性投资，即生产更多的产品尤其是增加出口产品的投资。



表 2.1 1960 年和 1973 年法国经济部门中民用行业的就业人数 (千人)

	1960 年		1973 年		1960—1973 年 百分比变化
	人数	%	人数	%	
农业、林业和渔业	4193	22.4	2560	12.2	-38.9
工业	7070	37.8	8243	39.3	16.6
其他	7449	39.8	10151	48.5	36.3
总就业人数	18712	100.0	20954	100.0	12.0

资料来源：经济合作与发展组织：《1970—1975 年经济合作与发展组织经济调查：法国》。

法国同英国和德国一样，制造业的生产占国内生产总值的 1/3 以上。虽然法国工业生产在国民生产总值中所占的比重（像表 2.2 所示约为 40%），在过去几十年中并没有显著的变化，但是，工业产品在质量上却产生了重大的变化。为了同世界上其他贸易国进行竞争，法国不得不大力发展电子、汽车、塑料、宇航等高技术产业。近些年来，法国很注意避免外国的多国公司渗入这些产业，并采取了种种措施来防止或抑制这种渗透的可能性。

表 2.2 1960—1974 年法国国内生产总值的来源 (%)

	1960 年	1974 年
农业	9	5
工业	40	36
建筑业	8	10
批发和零售业	12	17
交通运输业	5	5
其他服务业	25	27
国内生产总值	99	100

资料来源：联合国：《统计年鉴》，《统计月报》，1976 年 8 月。

法国有庞大的外贸部门，其对外出口在世界贸易中占第四位，居美国、德国和日本之后。法国是世界第三大军火出口国，1992 年法国军火出口总额约为 500 亿法郎，占全部出口总额的近 4%。法国进口商品主要有能源和工业原料等，出口商品主要有机械、汽车、化工产品、钢



铁、农产品、食品、服装、化妆品和军火等。法国对外贸易的一半以上在欧洲共同体内部进行，美国是法国在欧共体之外的最大贸易伙伴。

第五节 国家的指导性经济计划

法国政府的指导性经济计划具有下述特征：它是高度民主地上下结合制定的；计划具有企业间和部门间协议的性质，因而起着指导性的作用；政府掌握和运用着促使企业执行计划的各种政策性经济杠杆，由此而对整个经济的运行有足够的干预能力；制定的计划要使各部门、各企业的投入产出都相互衔接，使所有产品的供给和需求都达到平衡，因而具有充分的科学性。

法国的国家指导性经济计划的独特之处在于，它给各类企业、工人、消费者和从事农业的人员提供了参与制定和执行年度和五年国家计划的机会。对法国的计划组织的总体制做个调查，就可清楚地看到私人企业制度在国家计划中的作用。

关于法国计划组织的总体制，可从图 2.1 见到大概的轮廓。虽然此图对法国的头三个国家计划并不适用，但是现在这些国家计划都像此图表示的那样，在付诸实施前都必须经过国民议会批准。国家计划的大概轮廓由总理及其内阁决定。他们决定国家的各个五年计划中的主要目标和国家的优先事项。编制和执行计划的一般工作委托给计划委员会。计划委员会过去隶属于财政部，现在则对总理办公室负责。它负责监督国家五年经济计划的编制，并且在一切与国家计划有关的政府各部和机构之间起联络作用。

高级计划委员会由总理任主席，其成员为政府各经济部门和主要私营企业的 60 名代表。在国家计划未提交政府与经济社会委员会以前，他们有权对最后的草案发表意见。此外，该委员会分析研究国家计划的执行情况，并且在必要时建议政府采取各种适当的措施。全面发展总代表团同计划委员会以及政府和劳资组织的 75 名代表一起，研究国家长期发展的远景。直接与财政部相联系的是经济和财政研究局（负责以国家的五年计划为框架制定年度计划）、经济和社会发展基金组织和地区委员会。经济和社会发展基金组织投放或贷出公共基金以支持国家计划，而 21 个地区委员会则对政府起草的地区发展计划提出建议。国家计划经总理及其内阁批准后，送交国民议会批准。

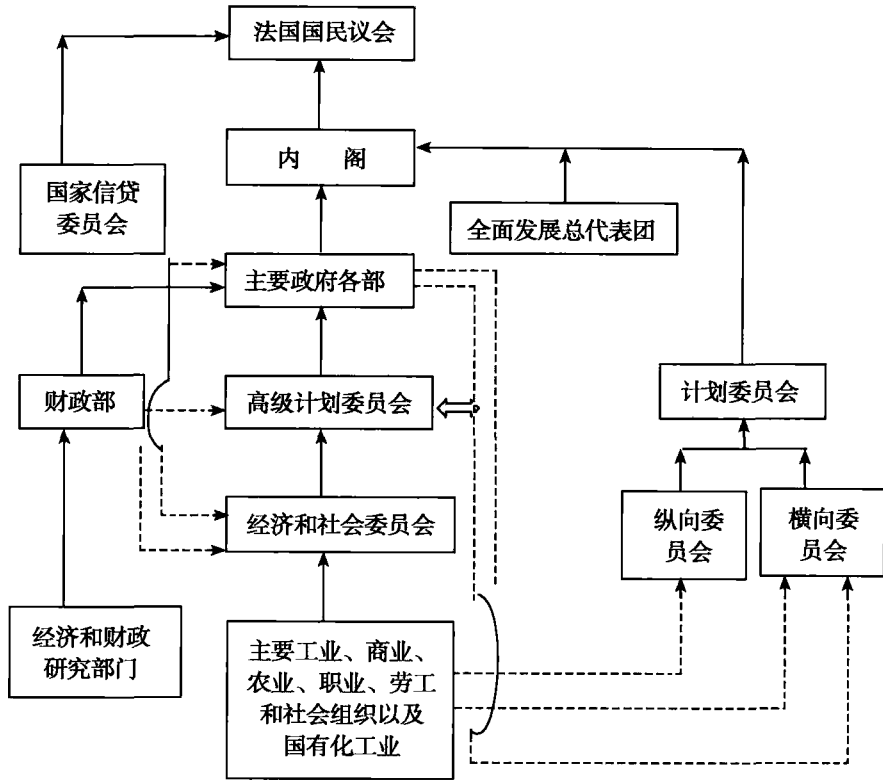


图 2.1 法国计划组织的总体制

公众一方面通过经济和社会委员会，另一方面通过现代化委员会，参与法国国家经济的计划活动。经济和社会委员会负责召集包括政府在内的各界代表。委员会的成员有政府各部、主要工业部门、工会联合会、全国农场主联合会、农业合作组织、国有化工业、各行业和社会组织的代表。前计划委员会主任皮埃尔·马赛曾在 1961 年对编制第四个计划（1962—1965 年）所做的说明中说：“然而，在决定这些可供选择的计划前，政府须同……由国家所有主要的各界代表组成的经济和社会委员会协商。这种做法是经济民主的新发展。其主要意义在于给那些被人们不公正地称为专家官员的人（参与经济计划的政府官员）提供更为广泛联系的机会。计划不仅在通过时，而且在最初的形成阶段也非常需要国家通过它的各种政治



机构进行协商。”^①实际上，经济和社会委员会只是个咨询机构。其主要目的在于使政府听取私人经济集团和社会对政府的计划提案的反应；同时，也在制定国家计划时给这些集团提供影响政府的手段。

由一些纵向委员会和横向委员会组成的现代化委员会，为几个主要的私人经济利益集团提供了更重要的、影响法国国家经济计划制定的途径。这些与前计划总局同时（1946）成立的现代化委员会，是由企业、工人和政府三方面的代表组成的，目的是为了使私人经济集团参与各项计划的制定。它们分成两类：一类是25个纵向委员会，另一类是5个横向委员会。纵向委员会代表所有的重要经济部门，诸如：化学、钢铁、制造、运输、公共住宅建筑、文化和艺术，以及公共卫生部门。而五个横连所有经济部门和地区的横向委员会，则处理政府和私人经济集团的各种重大经济和财政问题。这个五个横向委员会还参与劳动力、生产率、地区规划、科学技术研究和总的经济与财政事务。每个纵向和横向委员会，都有代表参与与委员会工作有关的政府各部的工作。

每个纵向委员会都与计划委员会合作，共同分析所提出的国家五年计划对其经济活动领域的影响。这个总的国家计划被分解为各行业和各部门的明细计划。每个纵向委员会运用与整个计划有关的投入—产出表，估计向其他纵向委员会购置和销售的情况。例如，由40名委员组成的钢铁委员会，就是按照钢铁业销售给其他经济部门的产出量，以及它对煤、铁矿石、焦炭和各种化学材料需要的投入量来分析所提出的五年计划的。所有这些分析，都是根据五年计划中预定的国民生产总值的每年增长率进行的。每个参加钢铁委员会的钢铁公司都能按照发展国民经济的计划，决定将来的劳动、资本和财务上的需求。以这种方式，每个主要部门的私人经济活动在计划制定期间都表现出来了。因此，每个参与者可以决定私人经济活动将如何适应国家计划，以及如何在国家利益不受侵犯的情况下保护私人活动的自身利益。各行业劳资双方的领导人不仅知道计划对他们的重要性，而且他们也在需要时获得了与政府合作的机会。

法国的政府干预的主要特征，是对经济的间接控制和试图取得企业和劳动者对政府建议的自愿服从而不是对政府命令的被迫遵从。法国政府干

^① Pierre Masse, "French Methods of Planning", *Journal of Industrial Relations*, Vol. XI, Nov., 1962.



预的措施包括：国有化；通过国有企业推行歧视性价格；^① 与国有企业签订生产特殊商品的合同；在一定程度上对国有企业进行援助；道德劝说（例如，向国有企业提供它们的活动对经济的影响的研究成果，以鼓励它们去从事政府希望它们从事的活动）；^② 在每个关键产业扶植一两家大企业；^③ 为防止通货膨胀而控制价格；提供广泛的社会保障和福利服务；通过参与欧共体事务扩大国际合作；给予出口补助；以关税和配额推行进口替代和出口鼓励政策；公共服务和公共管理；资助研究开发；资助现金支付；调控金融市场（一项 1947 年制定的法规规定，财政部有权否决它认为不利于国家利益的任何新债券或股票的发行）；外汇控制；各种货币和财政政策；实施各种刺激投资的措施（例如，加快折旧费的注销和发放投资税信贷）；有选择地进行信贷配置；发放建设许可证；推销选择出的商品或服务；调控劳动力市场（政府制定最低工资标准，并有权否决企业解雇工人的决定）和指导性计划等。

上述各项政府干预措施的相对重要性，自 1945 年以来是不断变化的。成为欧共体的成员已迫使法国放弃了一些保护主义的措施（例如，外汇控制），不得不更大程度地依靠市场的力量和按照欧共体超国家机构制定的规则来协调经济活动，使法国经济更加开放和富有竞争性。金融控制，特别是有选择的信贷配置，几乎在所有时期都发挥着重要作用，指导性计划的作用有所降低。在第二次世界大战以后的头 20 年它曾是政府干预经济的主要手段，近年来它的作用已不那么大了。

第六节 指导性经济计划的效率

对法国的行政市场体制的评价，核心问题是政府的指导性计划是否有效率、为什么会有效率。如果制定的计划不会提高经济运行的效率，指导性的计划固然不会强迫执行这种计划，因而避免了执行计划所造成的无效

^① 有些法国的国有企业特别是公用事业领域的国有企业，对不同的顾客实行着不同的价格，在政府补助的资助下，它们常以较低的价格向公众提供政府倡导使用的商品或服务。

^② 这种研究也不限于国有企业。法国政府对其他类型的企业也常常做研究，然后告诉它们“在不损害它们的竞争力的情况下，它们可以为公众利益做出多大的贡献”（Adams, 前引书，第 124 页）。这种研究，也是政府对企业的一种有效监视。

^③ 这特别是指所谓培养“国家级斗士”的战略（参见 Adams, 前引书，第 54 页）。在 70 年代引入对各企业实行比较平等的待遇之前，法国政府的补助和其他优惠都只是集中于给每一产业的一两家大企业。



率，但是这样的计划本来就不应当制定；而如果制定的计划会提高经济运行的效率，则指导性的计划不强迫执行这种计划就可能造成计划没有得到执行，经济运行的效率同样可能无法得到提高。西方国家的经济学界在评价法国的指导性计划方面的争论，正是围绕着这个基本的悖论展开的。

在法国的行政市场体制中，国家的指导性计划有两个基本的职能：（1）它提供一种手段，借助这种手段，政府能在市场不起可靠的指导作用或者政府领导人的目标与其他当事人的目标有分歧时，首先通过影响投资决策来指导经济活动；（2）它为中央的市场观察（central market survey）提供了程序表，这种程序表潜在地有这样一种能力：它使生产的决策者们对其他当事人的计划有更好和更及时的信息，从而对某些类型的决策是比市场更好的协调机制。这第二种基本的职能是指令性的集中计划的经济所没有的。指导性的计划可能有效率，正是因为国家的指导性计划的这两个基本职能有可能导致更有效率地配置资源。

一 中央市场观察提高效率的可能性

中央的市场观察机制代表了法国的指导性计划体制的关键部分。中央的市场观察是一种机制，政府或其他单位在这种机制下收集有关厂商和家户的生产和消费计划的信息、加工这些信息，然后一般以对供给、需求和价格的预测的形式将这些信息传送给市场的所有参加者。以这种中央的市场观察为基础的指导性计划就成了“预测的计划”。这样，中央的市场观察就成了一种手段，它借助信息的集中而不是决策的集中以改进经济决策上的协调性。通向中央机关然后又从那里输出的间接的横向渠道提供了改善对买方和卖方决策的协调所必需的信息，尤其是提供了改善对卖方决策的协调所必需的信息，因为卖者更可能利用这种信息。

中央的市场观察可能提高市场经济的运行效率，其原因在于：

市场经济中有关资源配置的决策都是由企业和家户等个体分散作出的，只有通过某种机制将这些分散的决策适当地协调起来，市场经济的运行才会有效率；但是企业和家户作决策时依据的是他们得知的有关投入和产出的价格的信息，要将它们的这些分散的决策有效率地协调起来，各种投入和产出的价格就必须能使它们的供给和需求都达到均衡。这种均衡价格不仅要能够使各种物品现在的供给和需求都达到均衡，而且还要能够使所有物品未来的供给和需求也都达到均衡，这是因为市场经济中有关投资的决策也是依据各种投入和产出的价格作出的。



可是，市场经济中的决策越分散，市场上作出供给和需求决策的主体越多，就越缺乏可靠的机制来使市场上形成的价格成为均衡价格。主流的微观经济理论将其研究集中于市场均衡状态，但是它并没有指出到底是一种什么样的具体机制保证竞争的市场上形成的价格是均衡价格。

在市场经济的实际运行当中，如果各种物品的市场价格对其各自的均衡价格没有过大的偏离，偏离均衡的价格又会很快向其均衡水平变动，就能够很有效率地协调企业和家户作出的分散决策。不过，通过许多分散决策的个体的互动来形成价格，归根结底还是需要经济活动的当事人掌握有关其他当事人将采取的行动的大量信息。

在市场经济中，对任何一位生产当事人来说，改善有关他所有的主要竞争者和提供关键投入的厂商的生产和投资的信息、有关他的顾客的计划的信息，将有助于他在减少不确定性的同时作出理性的决策。当所有的生产当事人都普遍这样做时，可靠的信息输入将导致更好的决策，消除由于缺乏这类信息而出现的投资不足或投资过多的情况。此外，一般说来用于大量生产少数几种产品的专用设备比设计时就预定用于生产许多不同种类的产品的多用途设备更有效率。在这种情况下，未来需求状况上的不确定性的任何减少都会允许使用更有效率的专用设备。

法国的中央市场观察起到了普遍地向市场经济的当事人提供能够提高其决策效率的信息的作用。当然，要使中央的市场观察作出的预测能够用于减少不确定性，这些预测必须可靠。而如果大家都相信，每个人都提供了正确的信息、这些信息又是以高度熟练的技术处理的，预测就是可靠的。如果预测是私营企业之间谈判的产物并且似乎会受到遵循，或者，如果预测代表了政府安排好了的它既有意愿又有权力执行政策，这样的预测就会是可靠的。法国的计划在一定程度上具有这些特征中的每一个。

某些经济研究专家认为，要使指导性计划有效，它就必须具备一个决定性的属性，这就是它的预测要能够与实际的价格和数量相一致。他们列举了一些实际的事实来说明，法国的指导性计划并不总是具有这样的属性（Neuberger and Duffy，第 217 页）。尽管如此，有理由认为，法国人普遍相信，以中央的市场观察为基础的预测比个别生产当事人的预测更准确，从而以中央的市场观察为基础的预测影响了个别生产当事人的行为，减少了需要进行的实际交易，加快了实际的价格向均衡价格调整的过程。而这种调整时间的减少提高了整个经济的效率。



二 政府官员与企业经理的“计划合谋”

法国的国家计划可以说是指导性的，但不是伸缩性的或消极的。计划目标的实施首先是靠自愿的合作和控制，其次是靠行政命令手段。

法国国家的指导性经济计划是同中央集中的市场观察制度紧密相连的，它的一个中心点就是企图获得生产当事人在实施计划过程中的自愿协议。要想做到这一点，就要使当事人参与制定计划的过程，允许他们对目标提出意见，并使他们相信计划的可靠性。因此，可以把国家指导性经济计划的实施视为一种自我实施的预言，这是各种当事人对自己的目标的自我实施。

为了使私营企业从自己的利益出发自愿地执行国家计划，法国的计划人员特别重视确定“真实的价格”。皮埃尔·马赛认为，反映不同的资源或最终产品的相对稀缺程度的“真实的价格”，是最有说服力的激励，也是最自然和最容易起作用的激励。因此，计划机关最固定的活动之一是反对国家的这样一种干预，这种干预没有正当理由地扭曲了价格机制的正常运行。

但是，这绝不是事情的全部，政府掌握并使用种种控制手段以及正反面的激励来鼓励生产当事人适应计划目标。法国总投资的1/4用作公共基金，另外1/4在国家控制之下，因而政府能对投资活动发挥重大杠杆作用。此外，如法国电力公司、法国煤气公司、国有铁道等国有企业的活动，能为私人公司扩大可能的行动系列（如为公司的产品提供运输），或者通过它们的价格政策、通过它们的安排订货或拒绝订货提供正反面的激励。除国有企业的活动外，政府机构还利用它们的强大力量使私人企业的活动能保证计划的关键性目标得以实现。在经济领域有进行干预的历史经验的法国官员，可以自如地运用各种税收、补贴和关税的激励来保证计划的执行。诸如法兰西银行分配投资贷款的某些直接的控制手段也常被使用。

法国国家计划实施的关键问题是，在任何产业部门中，投资目标在厂商间的分配，要确保不发生投资过多或投资不足的现象。

但是中央集中的市场观察制度只提供所有企业在部门计划方面打算做什么的信息，而不保证它们之间的协调。

对此有一个有趣的例子：在准备第四个计划期间，发现在一个未指明的部门中所有厂商规划的投资的总和会使未来的生产能力高于所估计的市场需要30%。当有关的现代化委员会的主席向厂商的代表们指出这一事实



之后，他们以三种不同的方式作出了反应：一些人暂时削减了他们的投资计划以待将来的发展，一些人撤销了他们预订的设备，而第三组人则加快了其定购设备的速度，希望以此首先开发该市场。

在实行指令性计划的计划经济中，中央计划者应在企业间分配指标，可是皮埃尔·马赛和其他法国计划者却强调委员会的官员们只影响工业部门的目标，而不影响企业的目标。对于部门目标如何在厂商中分配这一问题没有明确的答案。不过，某计划委员会的主席说过：“实际上，正是大厂商自己通过商谈决定了，哪个企业可以从事哪项投资，何时它们在某个新公司中获得合资的股份。”（Neuberger and Duffy, p. 235）

市场观察、指导性计划的自觉自愿的性质、计划者给企业提供适当的正反面激励以确保它们执行计划的能力，所有这些全靠政府官员和大企业经理间的所谓“计划合谋”。

法国计划人员相信一个 80/20 比率的拇指规则，该规则意味着，要使有效的计划工作成为可能，一个产业部门产出的分布应当是将近 80% 的生产来自于约 20% 的厂商。如果产出就像在纺织业和资本物品中那样分布得更广，计划就会变得不太有效率。其原因在于：

大的中心企业往往控制生产和投资的主要份额，它们是最有闯劲、向前看的和技术上先进的企业。因此，它们能提供必要的市场信息，最有可能在达到计划的目标上合作，而且它们为数较少，计划者能用胡萝卜加大棒的办法对它们施加必要的影响。如果计划者不得不对付大量的小企业，那么，要与它们在计划的目标上和在影响实现这些目标的产能上达成一致，就会变得十分困难。

在法国的“计划合谋”中，企业的经理们与政府官员们结成了利益共同体。在计划形成过程的每一个阶段，都是技术专家们和企业经理们的偏好影响计划。就法国的情况而言，这些偏好看来不会与政府当局的偏好相背离，而最终的计划则倾向于达成一致。

在法国，政府的高级官员和大的中心企业的高级经理多来自同一个社会中心，一般都是知名学校（高校）的毕业生。这种情况使他们在共同实施国家计划时极易沟通消息和形成利益的一致。这是为什么工会领导人在实施法国国家计划中往往不像在其他大多数西方国家那样起重要作用的原因之一，虽然这不是唯一的或最主要的原因。另一个情况是法国工会比美国工会往往受到更多的思想上和政治上的激励，对参与计划的实施则兴趣较差。

政府计划者与中心企业经理的合作，给政府提供了指导经济活动未来



方向的手段，给中心企业提供了财务上的援助和关于它们活动的结果的可靠信息，从而减少了计划实施过程中的盲目性和不确定性。可以说，中心企业的经理构成法国目标决策者中的一个重要的子系列，他们与政府官员的这种合作是法国国家计划实施过程中的关键一环。

和中心企业在法国指导性计划实施中的作用紧密相连的是政府计划者与企业经理、计划与市场的分工。

法国计划者允许市场对除基本投资决策以外的一切决策起协调机制的作用，允许企业经理在市场框架内发挥作用，这就避免了传统的苏联式计划的一个重大缺陷。苏联计划者花费很多时间来企图确保各个企业计划的相互一致，因而只有足够的而没有更多的资源来满足企业的产出目标。他们实际上束缚住了企业发展生产的自主能动作用。此外，法国的指导性计划在信息系统上的负担也少得多，哈耶克（Friedrich Hayek）称为决定于时间和地点的特定情况的决策场所都集中在企业一级。在这里可以得到必要的、较可靠的信息，因为在这里不会发生给上级机关假报数据的事情。这些都使得法国国家计划在实施中可以失误较小。

第七节 与指导性计划相联系的经济政策

法国的宏观经济政策是与指导性的经济计划在年度、中期和长期各个时限上互相联系的。

在年度和短期的时限上，经济政策、社会政策与计划的制定和实行，要依据年度的国家经济预算和年度的财政预算。年度国家经济预算表明了预期的来年国民生产总值及其在私人消费、公共消费和投资之间的分配。年度的国家经济预算要面向未来，要体现下一年国民生产总值增加的目标，并将这个增加部分或“社会红利”在国家日益增长的社会和经济需要之间加以分配。而与此有关的年度财政预算的目的，是帮助政府达到经济预算中规定的年度目标。直接税和间接税、公共支出以及政府通过预算节省下来的不必要开支，每年都要改变和调整，以保证政府每年政策目标的实现。其他政策，如货币、价格、工资和外贸政策，都与财政政策相结合，以实现年度国家经济预算规定的目标。

在中期时限上，供求管理政策同五年国家经济预算和五年国家财政预算计划有关。供求方面的许多因素，只能在四五年以后才会对经济产生充分的影响。这些因素，诸如：劳动力、工厂和设备的投资、文教卫生规



划、住宅建设、城市更新和环境保护等，往往是在几年以后才有显著的变化。五年经济预算提出了中期目标；而制定五年财政预算计划则是为了表明如何调整税收制度和公共开支制度，以适应五年经济预算的财政需要。所有这些计划都是暂时性的，而且目的都是为了揭示中期的宏观经济供求管理必须加以解决的问题的重要性。

在法国，供求因素还被从长期的观点来考虑，一般是设计一个长达 20 年的计划期。这些供求因素受所采取的各种长期措施所左右。这些长期措施的目的是促进工业化，推动科学研究与技术发展，改变外贸模式，改革教育制度，使政治经济的决策过程现代化，或促使更多的公众参与这种决策过程。这种类型的计划称为“远景规划”。虽然制定 20—25 年国家经济预算可以从数量上表示长期经济和社会发展的结果，但是，这样的预算没有实用意义，宁可说它是有助于计划当局和公众更容易理解长期发展的重要意义的技术手段。

短期经济政策的目的是：在没有通货膨胀的高水平的就业和生产的基础上达到国内外经济均衡。法国短期宏观经济政策的特点是它围绕着年度国家计划转。年度国家计划明确规定的目标包括：（1）来年实际国内生产总值的增长；（2）国内生产总值在公私消费和投资之间的分配；（3）来年价格总水平上升的程度；（4）对国际收支往来账户中盈余和赤字规模的预测。例如，法国 1973 年年度计划预计实际国内生产总值增长 6%，价格总水平上升 5.76%，在国内生产总值中的公私消费和投资构成方面的年度增长如表 2.3 所示。私人消费和固定的公私投资总额，是使国家总产值接近它的潜力的主要因素。1972 年的出口净盈余约为国内生产总值的 2% 左右，预计 1973 年能保持同样的水平。

法国 1973 年的指导性经济计划是政府在 1972 年 12 月宣布的。1973 年采取的财政政策措施主要是抑制通货膨胀和限制消费。这些政策措施包括减少增值税，出售政府长期债券以吸收消费者手中过多的货币。采取的货币政策措施包括把银行信贷的最高限额的有效期延长到 1973 年，提高储蓄银行的利率以鼓励私人储蓄。政府还建议劳资双方把 1973 年的工资水平的增长限制在 6% 的范围内。政府采用这些和其他经济政策措施的目的，是企图使价格上涨的速度不会快于别的竞争国家。如果国内价格和工资的控制取得了成功，法国就能达到国际收支的顺差，并能保证大量的出口净盈余。1973 年的经济政策在供给方面的目的是，通过增加实际的国民生产总值来降低失业率。据估计，国民生产总值增长 6% 就会增加大约



15 万人的就业。

表 2.3 1973 年法国国家经济预算（年度计划）

	1972 年国家经济决算 (1972 年 10 亿法郎)	1973 年国家经济预算 (1972 年 10 亿法郎)	预计比 1972 年 增长的百分比
私人消费	556.0	558.0	5.76
公共消费	111.2	115.6	3.96
固定资产总投资	252.9	269.3	6.48
存货变动	28.6	31.0	0.25 ^①
出口净盈余	18.6	21.4	15.05
国内生产总值	967.3	1025.3	6.00

^① 占上期国民生产总值的百分比。

资料来源：《经济合作与发展组织经济调查：法国》1973 年。

虽然法国财政部和政府其他部都更关心保证短期的总需求和总供给均衡，但计划委员会首先关心的是保证五年计划期的总需求和总供给的平衡。法国五年或中期宏观经济政策的主要目标是，完成计划期的国民生产总值，并完成计划最后一年所规定的投资和消费使用上的分配，为那些占全国总产量大部分的私人企业系统提供补给和方便。在供给方面，在整个五年计划期间为计划增加的国内生产总值提供所需的生产设备、人力和原材料。法国的中期供应计划处理以下事项，如：防止或消除供应障碍，提供足够的熟练工人，改组过时的产业，保证稀缺原料的供应，改进经营管理的方法，提高劳动生产率，鼓励研究和发展。法国的中期需求管理，主要是通过五年计划期间影响私人 and 公共消费与投资的货币政策和财政政策来发挥作用。制定财政货币政策的目的，是为了保证维持五年计划的增长率所需的中期投资总额。

法国宏观经济管理政策，有时也根据长期的经济分析和社会分析来实施。这种分析涉及以下问题：人口的增长、城乡发展、工业改组、劳动力及其生产率的变化、家庭消费的评价、科学和技术的进步等。例如，在 1968 年发表的法国第一个经济的长期研究报告《展望 1985 年》中，就分析了 1960—1985 年法国经济和社会发展的概况。这份研究报告论述了有关长期的国家优先事项的要点。按照这份报告的设计，在这 25 年中，法国要变得更都市化；由于服务业扩大，农业就业人口要继续减少，工业的



规模将更大，出口商品将越来越反映高技术产业的发展。在1960—1985年间，法国人口被预计从4600万人增加到5700万人；每周工作时间可能降至40小时；所有工人可能享受一个月照发工资的休假。在1960—1985年期间，国内生产总值由1960年的2440亿法郎，增加到7690亿法郎（按1960年的价格计算）。

在《展望1985年》中提出的1985年的法国社会的图景，被认为比较合理。显然，为了实现1985年研究小组所谓的“新经济和社会”的目标，就必须在很多年以前做出1985年国民生产总值在公私消费和投资之间使用分配上的各项决定，这些决定则反映了国家长期的优先事项。

在表2.4中所表明的1985年国家经济预算，概括了1985年研究小组报告的要点。1960年国民生产总值的实际使用情况和1985年预计的使用情况的比较表明，私人消费将会相对减少，而公共消费和固定总投资将相对增加。在1985年的社会中，国民生产总值的更多部分将用于城市更新，完善运输和电信，扩大技术教育等公共需求上。同时，国民生产总值也会较多地用于新的工业投资和研究与发展计划，以推进法国工业化。1985年的国家经济预算体现了供求的长期变化，而这种变化可以作为所选定的1985年国家优先事项的结果加以预测。例如，可以预料到消费者在食品和衣服方面的支出将相对减少，而在教育、卫生、交通、娱乐和文化方面的支出将相对增加。人力政策将强调需要增大管理人员、工程师和熟练工人供应；地区发展政策将更迅速地增加巴黎地区以外的各区的就业机会。科研和技术进步将促进高技术产业的发展。长期分析也适用于土地使用和地区发展。这些预测和分析后来都或多或少地对法国经济的发展产生了影响。

表 2.4 1985 年法国国家经济预算（按 1959 年的 10 亿法郎计算）

	1960 年国家经济决算（实际的）	1985 年国家经济预算（预测的）
私人消费	170 (69.7%)	523 (68.0%)
公共消费	13 (5.3%)	45 (5.9%)
总固定资产投资	49 (21.0%)	176 (22.9%)
存货变动	6 (2.45%)	10 (1.3%)
净出口盈余	6 (2.45%)	15 (1.9%)
国内生产总值	244 (100%)	769 (100.0%)

资料来源：法国文献：《展望1985年》，巴黎，1968年。

1985年研究小组说明，他们的长期分析并不提供未来发展道路的详细



图解。虽然未来有很大的不确定性，但仍值得花时间去考虑未来社会的大概情况。25 年国家经济预算没有实践的意义。它仅仅是表明长远的国家优先事项可能对国民生产总值的要求，及其对国民生产总值的使用或分配方法的影响。与 25 年国家经济预算有关的远景规划为国家的五年计划的供求管理政策提供了背景状况，而五年计划又为年度计划的供求管理政策提供了框架。长期、中期和短期的供求管理政策的相互协调，要求国家全面发展委员会、计划委员会和财政部密切合作。但是，正如法国国家计划的评论者所指出的，法国在这方面还大有需要改进之处。

第八节 对计划指导的市场经济的评价

一 关于不断变化的政府干预

1945 年以来，法国一直在试图寻找不同于单纯依靠无调节的市场或国家指令来协调经济活动的方法。政府通过指导性计划和国有化等措施积极干预经济，弥补市场力的不足，为人们提供广泛的社会保障和社会福利。为了克服家族主义影响导致的法国私营部门的“市场硬化症”，政府采取了多种措施来“促使……私营企业能对市场信号有更积极的反应，……并以政府对资源配置的直接参与来破除私营部门长期存在的保守主义”。^①

法国政府干预的理论认为，政府应在经济中起积极作用，以有选择和广泛的干预促成政府、企业和劳动者在经济发展的基本方向上达成战略性的一致。

自 1945 年以来，法国政府干预的目标是不断变化的。最初，它的主要目的在于促进经济结构转变和经济的现代化，以取得规模经济，使法国商品能够在世界市场上与其他工业国的商品竞争，对宏观经济稳定并不很重视。在 1958 年至 1981 年间，政府干预的重点转向了扶持特殊产业，核工业、电子工业和航空工业得到了相当大的政府关照和国家资源。1981 年以后，法国政府干预的重点又转向了促使成熟产业更具国际竞争力。此外，密特朗政府增加了对收入和财富的国家再分配，并对经济权力进行了重新组织。80 年代末以来，法国政府为增加经济的竞争力而主要实行了紧

^① Adams, *Restructuring the French Economy*, p. 43.



缩式的干预，用抑制通货膨胀的办法刺激出口，并试图以此降低失业率。

法国的政府干预的主要特征，是对经济的间接控制和试图取得企业和劳动者对政府建议的自愿服从而不是对政府命令的被迫遵从。法国政府可以采取一系列干预经济的措施，而这些政府干预措施的相对重要性，自1945年以来是不断变化的。成为欧共体的成员已迫使法国放弃了一些保护主义的措施（例如，外汇控制），不得不更大程度地依靠市场力和按照欧共体超国家机构制定的规则来协调经济活动，使法国经济更加开放和富有竞争性，指导性计划的作用则有所降低。在第二次世界大战以后的头20年它曾是政府干预经济的主要手段，近年来它的作用已不那么大了。

从1946年到60年代末，法国是工业化市场经济国家中计划指导最多最细、计划过程也最为复杂的国家。经过40年代末的几年实行了强有力的中央集权控制式计划以后，因为经济恢复的目的已经实现，法国的计划很快就变成了指导性的。从那以来，法国的计划变成了一种协调经济活动的过程，对企业事务的干预更为减少。法国的计划过程也是“分散化的、横向的和劝说式的——分散化是因为有地方政府的积极参与；横向的是因为计划中的优先事项要尽可能征得各产业人士的同意，因此要尽可能对各产业保持中立；劝说式的是因为计划者除了享有劝说的权力以外并没有别的权力”。^①

从20世纪70年代早期开始，在对生产的协调方面，市场力变得比计划更重要了，不过，由于社会保障和社会福利的扩大，政府对法国国民收入的分配领域还有很多干预。法国前总统德斯坦是当时主张引入更多的市场调节的主要倡导者，他认为“复杂的社会体系必须依赖自律的机制”。^②

20世纪80年代末以来，法国的政府干预主要表现在“通过紧缩政策以增加法国经济的竞争力”的努力上，重点是维持法郎币值，抑制通货膨胀，增加法国商品的国际竞争力，以在保持贸易顺差的同时降低失业率。由于长期的萧条和高达12%的失业率，这种干预在90年代变得十分困难。过分慷慨的社会保障和福利造成的预算赤字居高不下，也常使政府的干预力不从心。例如，法国的公共托儿所的日托费每天仅2美元；每年的大学学费在300美元以下；很多工人享有一个月的带薪圣诞节假期和夏日假期；失业的工人可在五年内领取相当于他们原工资60%的救济金；有一人

^① Adams and Stoffaes, *French Industrial Policy*, Washington, D. C. : The Brookings Institution, 1986, p. 119.

^② Lauber, *The Political Economy of France*, p. 21.



死亡的家庭可以得到 6000 美元以上的丧葬费。^① 为了刺激就业和减少预算赤字，政府只得做出一些不得人心的选择，其中包括增加税收（增加所得税罚款额、增加对汽油和酒的征税）、削减政府支出、冻结国有部门的工资和增加医疗收费。

法国政府的这些干预措施，都是为取得法国宏观经济稳定和满足欧共同体成员国 1992 年签订的《马斯特里赫特条约》的要求而做出的。《马斯特里赫特条约》是每个欧共同体成员国都必须遵守的，它规定了统一的财政和货币政策规则。这些规则中有国内货币政策和利率的规定，要求政府干预要将维持货币的对外币值作为重要目标。另两项规则是，总公债额对名义国内生产总值的百分比不得超过 50%；政府经常性公共开支赤字与国内生产总值之比不得超过 3%。在政府干预措施的影响下，法国在 90 年代前期曾是欧共同体成员国中唯一满足所有这些要求的国家，尽管后来因赤字问题恶化它又不得不放弃了完全满足这些要求的政策。

二 战后法国的经济发展状况

就法国各届政府为自己所制定的经济目标来看和就与其他欧洲国家（例如，原西德、英国和意大利）比较来看，法国的行政市场体制在整个 1945—1990 年间的经济绩效是相当不错的。在 1960—1976 年间，法国的经济增长快于除日本以外的任何其他主要工业国家。在 1976—1986 年间，法国的经济增长率高于欧共同体国家的平均增长率，失业率仍稍低于欧共同体国家的平均失业率。1974—1992 年间，法国的通货膨胀率低于欧共体的平均水平，但高于它的主要竞争对手工业国。

1945—1990 年间的上述这种比较成功的经济发展绩效可以归因于哪些原因呢？如果考虑到法国因与欧共体的关系而获益匪浅的话，那么上述成功就要在很大程度上归因于始于 40 年代的政府行政协调下的经济现代化和结构改进过程。法国曾在实施有效计划的同时，提高了许多产业中的竞争程度。当然，很难将计划在经济绩效中的作用分离出来，因为没有什么指标能准确地显示这种作用。特别是当经济变得越来越复杂、越来越开放，计划范围不断扩大，既有经济目标又有社会目标的时候，更是如此。但有一点是明显的，政府的计划有力地动员了投资和储蓄，成功地使法国公民摆脱了家族主义传统造成的“市场硬化症”，增强了公民的责任感，

^① “Are the French Spoiled?”, Newsweek, March 22, 1993, p. 45.



建立了法国公民要为使法国成为世界经济强国而做贡献的非正式规则。^①

随着早期计划目标的基本实现，公众对政府行政协调的信心增加了。他们为取得政府许诺的生活水平改善而接受计划指导，积极投身于现代化建设。他们的生活也确实得到了改善。1960—1985年间，法国的人均实际收入年平均增长接近3%。^②拥有一辆汽车、一台冰箱、一台洗衣机和一台电视机的家庭占全部家庭的百分比，从1960年的少于3%增加到1977年的50%以上。^③法国政府还成功地使法国企业在国际市场上有了更强的竞争力。

从1991年开始法国陷入了经济萧条，每年的经济增长率低于2%，1993年则为负增长。尽管通货膨胀很低，失业率已从1990年的不到9%，增加到1995年的11.8%。而且，年轻人的失业（指25岁以下待业的人）仍是一个严重问题。这种人的失业在80年代末已超过20%，1994年则达到24%。1995年以前每年总固定资本形成率都是负的，要素生产率持续下降。90年代前期出口和工业生产也不尽如人意。

对1991年以来法国市场经济绩效进行全面观察可以发现，法国以反通货膨胀来提高经济竞争力的一个主要目标是达到了，即通货膨胀确实被压制住了，尽管法国经济竞争力的改善并不十分明显。^④企业赢利有所增加，贸易平衡重新达到，但失业率几乎没有降低。失业率高除了其他原因以外，主要是因为法国经济的竞争力提高不大，与大幅度降低失业率的要求相差得还比较远。同时法国的一些贸易伙伴的通货都贬值了，而法郎却相对坚挺，这也使得自低通胀的竞争力改善被部分地抵消了。

政府试图推行的结构改革办法包括：削减社会支出（比如对失业者只在两年内支付相当于其从前收入80%的救济金）和所得税，或对将工作周从69小时缩减到32小时的企业减收薪资税（减到40%），以鼓励它们多雇工人。但是，政府的这些改革受到了既得利益者顽强抵制，例如，有的雇主就争辩说压缩工作周的工作时间将使他们在国际竞争中处于不利地

① J. Carre, P. Dubois, and E. Malinvaud, *French Economic Growth* (Stanford, C. A.: Stanford University Press, 1977), p. 474.

② Adams, *Restructuring the French Economy*. p. 4.

③ Holmes and Faweett, *The Contemporary French Economy*, p. 23.

④ 对法国经济竞争力的详细评论，请参见 Oliver Jean Blanchard and Pierre Alain Muet, "Competitiveness Through Disinflation: An Assessment of the French Macroeconomic Strategy", *Economic Policy*, 16 (April 1993), pp. 11—56.



位。^①看来,尽管法国政府已经用强有力的措施压制住了通货膨胀,它能否有决心和能力同样成功地解决失业问题,还有待于进一步观察。

小 结

1. 产业革命以前的法国社会给现代法国留下了两大遗产:一是私人之间信任程度低,非国营部门的经济活动主要依靠紧密的家庭纽带;二是习惯于实行中央集权制的国家管理方式。这两大遗产在经济上引起的后果,导致法国人对整个经济实行国家干预和计划指导,并促使法国人实施行政市场体制。

2. 历史上过多的政治分裂和动乱对法国的经济稳定和发展造成过严重危害,法国式的家族主义影响又使法国在实行自由放任政策时期经济绩效不佳,这导致法国人愿意创立强有力的中央政府,这种政府对经济的广泛干预又对法国经济的发展产生过很多促进作用。

3. 法国的计划理论认为,当代市场经济若要良好运行,就必须辅之以某种形式的超越私人市场的国家计划指导。在这种理论影响下,法国计划指导的市场经济体制的发展历程可以划分为六个时期。

4. 法国经济制度的一个明显特点,就是各种公共机构和组织对经济活动有较强的影响。这些机构和组织主要有:政府执政当局、国有企业、财政部、欧共体的超国家机构和计划部门。

5. 法国实行国有化最多的两个时期是第二次世界大战刚结束时期和1981—1986年社会党掌权时期。有证据表明法国的国有企业是有效率的,而且有的国有企业比私营企业更有效率。

6. 如果说法国的计划指导的市场经济代表着在国家一级对传统的市场经济的某种革新,那么,在企业一级它却没有什麼新的东西。法国的国有企业是像一个等级制的组织来管理的,决策的场所主要在上层经理一级,加上某些利益相关者的参与。私营企业则以家族企业为主。

7. 法国同英国和德国一样,制造业的生产占国内生产总值的1/3以上。虽然法国工业生产在国民生产总值中所占的比重在过去几十年中并没有显著的变化,但是,工业产品在质量上却产生了重大的变化。为了同世界上其他贸易国进行竞争,法国不得不大力发展电子、汽车、塑料、宇航等高新技术产业。法国有庞大的外贸部门,其对外出口在世界贸易中占第四位。

^① William Echikson, "Unemployment: Working it Out", *France Today*, 9, 3 (April 1994).



8. 法国经济计划的独特之处在于，它给各类企业、工人、消费者和从事农业的人员提供了参与制定和执行年度和五年国家计划的机会。它的一个中心点是企图获得生产当事人在实施计划过程中的自愿协议，但政府掌握并使用种种控制以及正反面的激励来鼓励生产当事人适应计划目标。

9. 法国的宏观经济政策是与指导性的经济计划在年度、中期和长期各个时限上互相联系的。

10. 1945 年以来，法国一直在试图寻找不同于单纯依靠无调节市场或国家指令来协调经济活动的方法。政府通过指导性计划和国有化等相对重要性不断变化的措施，积极干预经济活动，弥补市场力的不足。

11. 在 1945—1990 年间，法国在行政市场体制下取得的经济发 展绩效，从总体上看是值得肯定的。

思 考 题

一、概念

- (1) 柯尔培尔主义
- (2) 市场硬化症
- (3) 横向委员会
- (4) 纵向委员会
- (5) 指导性经济计划

二、问答题

1. 为什么法国的私营经济不能自发地形成有国际竞争力的大企业？
2. 历史上法国在采取自由放任政策时期经济发展绩效相对较差的原因有哪些？
3. 什么是法国计划指导的市场经济体制的理论指导？
4. 为什么法国的国有企业能够比较有效率？
5. 自 1945 年以来法国的政府干预措施发生过哪些变化？
6. 简评战后以来法国的经济发展。
7. 结合历史和文化分析当代法国实行行政市场体制的原因。
8. 为什么法国在 40 年代后期和 80 年代初期大规模地推行了国有化措施？
9. 法国的指导性经济计划是如何制定和实施的？

参考文献

Adams, William James (1989): *Restructuring The French Economy*.



Washington, D. C. : The Brookings Institution.

Adams, Wmiam J. and Christian Stoffaes eds. (1986): *French Industrial Policy*. Washington, D. C. : The Brookings Institution.

Angresano, James (1996): *Comparative Econormics*, 2nd ed. . Upper Saddle River. VJ. Prentice Hall.

樊亢、宋则行主编：《外国经济史——近代现代部分》第二册，人民出版社1966年版。

[美] 格鲁奇、阿兰：《比较经济制度》，中国社会科学出版社1985年版。

Harlow, John S. (1966): *French Economic Planning: A Challenge to Reason*. Iowa City: University of Iowa Press.

Hayward, Jack (1986): *The State and the Market Economy*. New York: New York University Press.

Hough, J. k. (1982): *The French Economy*. New York: Holmes and Meier.

《简明不列颠百科全书》中文版(1985—1986): a. “法兰西史”、b. “弗兰西斯一世”，中国大百科全书出版社。

Kuisel, Richard F. (1981): *Capitalism and the State in Modern France*. Cambridge: Cambridge University Press.

柳森：《为什么有些国家建立现代化企业，为什么有些国家以家族企业为主》，载《经济学消息报》1996年5月31日。

Neuberger, Egon; Duffy, William J. ; and others (1976): *Comparative Economic Systems: A Decision-Making Approach*. Allyn and Bacon, Inc. , Boston. London, 1976. 中译本 [美] 埃冈·纽伯格、威廉·达菲等著：《比较经济体制——从决策角度进行的比较》，商务印书馆1984年版。

Ross, George, Stantey Hoffman, and Sylvia Malzacher (1987): *The Mitterrand Experiment*. Cambridge: Polity Press.

朱正圻：《西欧经济运行机制》，远流出版公司1991年版。



第三种类型 法律规制的市场经济

在法律规制的市场经济中，有一种尽可能多地以国家法律、以国家的立法和执法活动来规范人的经济行为的倾向。

我们把“法律规制的市场经济”与其他类型的市场经济相区别，这容易给人造成一种误解，似乎别的类型的市场经济就不以国家法律来规范人的行为了。正如我们在本书上篇中所指出的，其实现代的市场经济必须处于国家法律的规制之下，它总是依据国家法律来解决个人之间的争执的。

法律规制的市场经济的特殊之处在于，它在原则上就不是把国家法律的作用仅仅限制于解决个人之间的争执，而是进一步扩大国家法律规制的范围，以全社会利益的名义用国家法律来规范人们在其他许多领域的行为。这一特别之处特别表现于法律在自由的市场经济中与在法律规制的市场经济中的不同作用上：原则上说，自由的市场经济只是以国家法律来解决个人之间的争执；而在法律规制的市场经济中，即使个人之间没有发生直接的争执，也会以全社会利益的名义用法律来规范人们在某一方面的行为。

法律规制的市场经济通常是与别的市场经济类型相结合而存在于某个国家中的。第二次世界大战后的原西德就是法律规制的市场经济、集体协调与福利国家相结合的一种混合类型。比较纯粹地体现法律规制的市场经济特点的，是第二次世界大战后的小小城市国家新加坡。



第三章 新加坡：法律规制的当代典范

新加坡 1959 年从英国人手里夺回自治权，1965 年完全独立。从那以后它取得了显著的社会经济进步。随着新加坡从一个英国在东南亚的脏乱的货物集散地，转变为国际公认的安全、干净和繁荣的法律规制市场经济的当代典范，新加坡的市场经济正在受到越来越多的重视和研究。

在 20 世纪 50 年代以后的时期中，新加坡的经济具有下列特点：

——拒绝实行集中计划的指令性经济计划，而实行市场经济，并且以私营企业为主要的生产经营单位，辅之以极少数国有的大型核心企业。

——实行对外贸易导向的经济发展战略，并且主要依靠外国的大企业来发展经济。

——对社会和经济生活实行法律规制，政府尽可能多地以其立法和执法活动来规范人们的行为，原则上不再把国家法律的作用仅仅限制于解决个人之间发生的争执，而是以全社会利益的名义用法律来规制人们的其他许多行为，因此形成了法律规制的市场经济。

新加坡法律规制的市场经济之所以引起国际上的重视，是因为当代各实行市场经济的国家都需要用法律规制保护公正的秩序和公平的权益。没有法律规制，没有公平和具有约束力的契约合同，没有一系列旨在维护市场秩序的规则，没有保护财产权和惩罚腐败的立法和执法，市场经济就无法运转。由于新加坡在建设法律规制方面有突出成就，在其市场经济中法律规制的作用大而明显，本章将就其市场经济的形成背景和主要特征做一概括。

第一节 体制形成的背景条件

新加坡要依靠实行法律规制的市场经济来维护社会稳定并高速发展经济，这是由新加坡的种族、文化、资源和地理位置等具体的历史条件决定的。



——新加坡具有多元的种族、文化和宗教信仰，而本书上篇已经指出，一个其居民在信仰上分裂的国家要实现社会稳定和经济正常运行，就必须对其经济和社会生活实行法律规制。

——新加坡是一个城市国家，经济规模小，对外国封闭不利于实行有效的分工生产，狭小的领土和有限的国内市场要求实行专业化生产并发展对外贸易；新加坡缺乏自然资源，必须大量进口各种自然资源以满足本国人民的需要；但是新加坡同时又在地理位置上处于战略要地，居于资源丰富、人口众多的东南亚，并且有条件很好的自然港，对国际的运输、贸易和通信都很便利，有发展国际贸易特别是转口贸易的有利地理条件。所有这些地理和资源方面的客观因素，都使新加坡的经济不能不高度依赖对外贸易，并且使新加坡不能不采用以转口贸易和出口带动的对外贸易导向的经济发展战略。而要使大多数人的经济活动顺畅地与对外贸易联结起来，就必须强使全体民众形成严格按规则行事的习惯并遵守国际通行的准则，为此就要对整个社会和经济生活实行法律规制。

——新加坡的私营企业绝大多数由华人后裔经营，但是这些经营者往往有浓厚的家族主义，个人之间信任度低，新加坡又没有经营现代大工业和大企业的历史基础，私营企业家们缺乏现代经济的管理知识。这就使新加坡不能不按照西方先进的资本主义国家的模式发展经济，引进和依靠外国的大企业。而要吸引外国的大企业并保证其在新加坡的顺利经营，新加坡也不能不强使全体民众形成严格按规则行事的习惯并遵守国际通行的准则，为此也要对整个社会和经济生活实行法律规制。

上述这样一些种族、文化、资源和地理位置等方面的具体历史条件，都决定了新加坡为维护社会稳定和高速发展经济而必须实行法律规制的市场经济。

一 多元整合的种族和文化

自1819年英国和平占领新加坡以后，这里的自由贸易从中国、印度、马来群岛和其他地区引来了大量的移民。这些移民带来了他们的文化、语言和社会组织。于是，在新加坡这个当时英国的殖民地上，形成了一个多元化的社会。在这个社会中主要有四个种族：华人、马来西亚人、印度人和欧洲人（即英国人和其他白种人）。每个民族都有自己独特的文化。

马来西亚人是当地的土著人，1819年大约只有120人，都是伊斯兰教



徒，说马来语。非马来西亚人与马来西亚人结婚必须改信伊斯兰教，这样才能成为马来西亚社会的成员。马来西亚人大多生活在乡村。

华人是从中国南方沿海省份移居过来的，他们的宗教信仰十分复杂，分别或结合信仰的宗教有儒教、道教、佛教和泛灵论等。他们说着十几种中国方言，按照方言、亲戚关系和其他自愿的形式形成了相互联系，所以非华人很难和他们打成一片。华人都集中在城市地区。

印度人是从印度次大陆南方省份移居过来的移民。他们大多是印度教徒，说着十几种印度语，被分成许多种姓。他们尽可能和自己所在的种姓内的人结婚。非印度人对他们来说都是种姓之外的。印度教徒在自己的神庙里举行本种姓的各种仪式，非印度人是不能参加的。印度人主要集中在码头和其他城市地区。

欧洲的或英国的殖民地移居者是基督徒，讲英语。他们是殖民地的统治者，组成了上层阶级。为了躲避赤道附近的酷热而生活在与其他地方不同的上层阶级居住区，他们都住在山里。他们有自己的体育和娱乐俱乐部。

以上描述表明，新加坡早期多元社会的文化差别，是与各民族之间广泛存在的社会和空间隔离相联系的。有些描写新加坡殖民地时代情况的作者就曾生动地指出，当下午5点华人、马来西亚人、印度人和欧洲人结束了在市场上的交易和接触以后，他们就各自回到本民族的聚集地，只和自己民族的人在一起。

在这样一个多元社会里，不同种族的价值观和信念经常发生“冲突”。一个种族认为合乎道德或神圣的事情，另一个种族却可能将它看做是应受到鄙视或禁忌的事情。例如，向别人出借钱财并按贷款收取利息，对华人来说是可以接受的谋生行为，印度人中甚至有一个种姓是专靠向人出借钱财收取利息为生的，但对马来西亚的伊斯兰教徒来说，收取利息就是高利贷，是应该受到鄙视的。由于马来西亚人大多很穷，他们经常要向华人或印度人借钱，所以在这个多元社会里总是存在着种族之间的紧张关系。而且，华人喜欢吃猪肉，马来西亚的穆斯林却把这视为禁忌。这样，由于各族人之间存在着互相对立的观念，新加坡的多元社会十分脆弱，个人之间信任程度比较低，企业一般均为家族所控制，很容易出现骚乱。这是为什么新加坡后来十分重视把这个多元化的社会整合为一和强调用法律规制人们的行为的一个重要原因。

第二次世界大战导致了英国殖民体系的逐渐解体。在50年代中期，



当政治独立和建立国家的问题被提到议事日程上来时，新加坡的各党派都一致认为，多元化是危险的，用一个民族去同化其他民族是不可能的，目标应该是把新加坡建设成一个多民族整合为一的用法律规制一切的公正而稳定的社会。

1959年人民行动党执政以后，对种族与文化的非多元化整合过程就在政府的有意倡导下和社会无意地演进中开始了。各民族的学校被合并了，社会上实行了双语制，把马来语、英语、华语和泰米尔语都规定为官方语言，学生被鼓励学多种语言，至少学自己的母语和英语，因为英语在新加坡是政府、法庭、商业和大学的通用语。学生的课本也是新加坡化的和整合化的。每天在校学生都要面对国旗唱国歌，宣誓忠于新的国家，国旗每天早晨升起，下午降下。教英语的学校大增，不教英语的学校却急骤减少了。1969年新加坡的一次调查表明，大多数华裔、马来西亚裔、印度裔和从其他地方来的新加坡学生在教室以外都讲英语。这说明，种族和文化的整合确实在青年一代中形成了。

新加坡的一次对1931—1975年的人口普查显示，各部门的华人和马来西亚人在这期间是日益趋于整合的，种族集团的经济专业化在逐渐消失。华人和马来西亚人的“阶级差别”在1975年要比1947年小得多。新加坡1969—1970年间的一次全国性调查还显示，在社团活动、学校合并、售货员间和工人间的相互合作、邻里关系、劳资关系等方面，新加坡人有着相当高程度的种族和文化宽容性，不过在种族间的联姻方面宽容度较低。普遍来看，新加坡人有着很高的民族认同感，特别是在认为自己是一个新加坡人和在外来侵略时愿为国家牺牲自己方面尤其突出。

1979年的教育改革进一步加强了英语和双语制在社会上的影响。这次改革的后果是，新加坡社会的中上层阶级都要通过层层选拔实际上由掌握英语和一种本族语两种语言的人所组成，只会一种本族语的人只能当蓝领工人。这是因为，这次改革规定，只有会讲两种语言的人才能进大学或各类技术学校，不能讲两种语言的人都要直接进入工作岗位的训练。学校里反复灌输给学生的是像诚实、善良、勤奋、孝顺虔敬、爱国、在宗教和文化方面的宽容，以及以作一个新加坡人为自豪这样的“一般道德价值观”，而并没有明确灌输某一种族的价值观。

所有这些都使新加坡人之间增加了相互沟通和信任，为在新加坡的市场经济中实行法律规制提供了基础和条件。



二 城市型国家与小经济规模

在过去的很长时间里，由于地理相连和共同受英国的殖民统治，新加坡的经济一直是和马来半岛的经济结合在一起的，由马来半岛作它的经济腹地。独立后，新加坡变成了一个城市型国家，它的特点是领土极小，资源贫乏，生产结构专业化，经济高度依赖于国际贸易，对外来冲击的经济承受力很低。这些特点使新加坡逐渐发展成为一个全球性的城市。

就领土来说，新加坡只有 620.2 平方公里的土地，在世界银行的《世界发展报告 1986》列出的 128 个有 100 万以上人口的国家中是最小的。狭小的领土限制了新加坡拥有人口的能力。狭小的领土和高密度的人口又限制了从事大量像农业和重工业这样的需要土地多的产业的可能。同时，少的人口也意味着有限的国内市场（尽管人均购买力并不低）。在世界银行列出的 128 个国家中只有 11 个国家人口少于新加坡的 250 万人。就国内生产总值的规模来看，新加坡排在世界第 52 位，小于除文莱以外的其他东盟国家和中国香港、韩国及中国台湾。

狭小的领土和有限的国内市场决定了新加坡必须实行专业化生产才能得到规模经济，必须发展出口生产。但是，缺乏安全可靠的国内实业基地加大了尝试成本，妨碍了国内工业企业家集团的产生，也限制了它们的国际竞争能力，这就使得新加坡不得不严重依赖于多国公司。对出口市场的依赖则使新加坡很难经受得住外来冲击。

然而，小也不是完全没有好处。小国家可能更具有内聚力和更容易进行有效的法制管理。相对于全球市场的小必然只能充当价格接受者，但反之小国的政策变化可以不那么引起注意和遭受报复。不过，随着人口和财富的增加，狭小土地和经济规模的物质制约会越来越大。尽管这种制约在未来是有可能克服的，它在过去和可以看到的将来，对新加坡市场经济显然都是起作用的。

三 自然资源与地理位置

新加坡严重缺乏自然资源。但适当的专业化和出口已使新加坡能够进口所需原料。实际上，对某些资源的加工工业在新加坡已相当发达，较早的有锡的熔炼、橡胶加工、锯木业，后来又有了石油精炼业。自然资源的缺乏在某种意义上也是好事，它迫使新加坡在构造自己的市场经济模式时，极具效率意识并且十分注意使这种模式有利于基础设施的建设和人力



资源的开发。

对自然资源缺乏的一大抵消，是新加坡与国际贸易、运输和通信相联系的自然港和战略要地的地理位置和居于资源丰富、人口繁多的东南亚。这些优势长期以来吸引着人才内流、物质基础设施的投资（运输网和建筑业）和有关服务业（银行、保险、商业咨询和通信）基础设施的投资。

在历史上，这种自然港和战略位置与英国统治下的自由港政策相结合，导致了新加坡非常繁荣的转口贸易，也导致新加坡成了英国的军事基地。在新加坡不再是外国军事基地以后，转口贸易虽然不那么重要了，但仍在整个经济中起很大作用。转口贸易及其附属活动——储存、加工、融资、保险、运输和通信，为后来的市场经济模式的形成提供了人才训练基地。

在20世纪90年代以前的20多年中，新加坡的地理位置和不断完善的基础设施，继续对新加坡造船业和旅游业的扩大和新加坡作为一个海空运输、石油储存和精炼以及地区金融中心的发展，产生着巨大的推动作用。新加坡通过与世界其他地区日益增多的海空联系、电信、贸易和金融联系，已经越来越变为一个全球性城市了。

新加坡还有幸没有像地震、火山喷发、潮汐波和台风这类周期的自然灾害。这使得这个城市国家建设的物质财富不会遇到周期性的破坏，它的国际商业联系也不会总被“上帝之手”打断，从而能够保证它的市场经济模式顺利形成。

四 门户开放与对外依赖

用其国际贸易导向来衡量，新加坡是世界上经济最开放的国家之一。它有着罕见的高贸易/GNP比率和比国内市场更大的出口市场。

表3.1比较了新加坡的商品贸易比率与一些其他国家的这种比率。新加坡的商品进出口几乎是它的国内生产总值的3倍。

不过，新加坡的贸易比率是被它的转口贸易活动夸大了。与其他国家相比较时，新加坡贸易比率中应不含转口贸易。根据公布的有关国内出口的数据（总出口中排除了转口出口），国内出口/GDP是0.9，从国际标准来看仍是很高的。得到的进口是用于直接消费和国内生产的投入。国内消费和生产的进口需求高是由资源贫乏、生产结构专业化和自由进口政策造成的。



表 3.1 新加坡 1984 年与某些其他国家和地区的商品贸易率比较 (%)

国家和地区	总贸易额/GDP	出口额/GDP	进口额/GDP
新加坡	2.89	1.32	1.57
其他东盟国家：			
印尼	0.44	0.27	0.17
马来西亚	1.04	0.56	0.48
菲律宾	0.36	0.16	0.19
泰国	0.43	0.18	0.25
东亚新兴工业国和地区：			
中国香港	1.86	0.93	0.93
韩国	0.72	0.35	0.37
中国台湾	0.92	0.53	0.39
某些经济合作与发展组织的国家：			
澳大利亚	0.25	0.12	0.12
奥地利	0.55	0.24	0.30
比利时	1.37	0.66	0.71
丹 麦	0.59	0.28	0.30
芬 兰	0.51	0.26	0.24
原西德	0.50	0.24	0.26
日 本	0.24	0.14	0.11
新西兰	0.50	0.24	0.26
挪 威	0.60	0.35	0.25
瑞 典	0.61	0.32	0.29
瑞 士	0.61	0.28	0.33
美 国	0.15	0.06	0.09

资料来源：世界银行：《世界发展报告 1986》。中国台湾的数据来自亚洲开发银行《亚洲开发银行成员国的重要发展指标》，1986 年 7 月。

英国经济学家劳伊德 (L.loyd) 和桑狄兰兹 (Sandelands) 计算过新加坡的纯国内出口。按照他们的计算，新加坡国内纯出口对 GDP 的比率



1964年为9%，1980—1982年增至25%左右，而且这里的国内纯出口只包含商品贸易。但是，新加坡还有大量的服务贸易。如果把纯服务部门出口的收入加到国内纯商品出口上，它们在GDP中的份额1964年为28.9%，1980—1982年增到56%左右。

除了贸易以外，新加坡经济对外国直接投资、外国劳动力和外国技术也是高度开放和依赖的。例如，1983—1985年GDP中的外国份额已从1966年的9.3%上升到26%。1984年在制造业部门中，完全由外国人拥有的企业占其总产量的55.5%，占其增值价值的53.5%，占其就业的41.6%，占其出口的66.5%。对外国直接投资的高度依赖，导致了外国人对新加坡企业的管理、出口销售和技术转让的广泛参与。

快速的经济增长、充分的就业和国内劳动力的较慢增长（由于30多年来出生率一直在降低），使得新加坡对外国技术和非技术劳动力的依赖越来越大。从1980年的人口普查看，外国人（包括永久性居民和非永久性居民）已占新加坡劳动力的10.9%。

开放给新加坡经济带来了很多好处。它使得新加坡在国内自然资源、投资、技术、人力资源有限和个人之间信任感较低的情况下，仍能不断建立健全法律规制，改善资源的使用效率，提高生活水平，扩大职业和消费选择范围。但同时对外的依赖也降低了新加坡经济对外部事件和冲击的承受力。新加坡经济比对外贸易和外资依赖较小的国家更依赖于世界和地区经济的健康。繁荣、萧条和通货膨胀都很容易从国外传入。它特别经受不住其主要贸易伙伴的保护主义措施的打击，不论这种打击是来自经济合作与发展组织国家还是来自东南亚。失去国际竞争力会很快降低它的经济增长速度。重大的外部打击不可能轻易地由国内经济政策来缓解，它必须随世界经济动荡而漂浮。

不过，新加坡的对外依赖是多元化的，而不是单一的。例如在新加坡的外资中美国占1/3，日本占1/3，西欧占1/3，还有一些多属亚洲的国家和地区。所以单独哪一方的冲击对它的影响都不会特别大，它仍能保持很高程度的独立。

五 政治哲学与发展战略

一种市场经济模式的形成，总要涉及社会各阶层的人的收入、财产、权力、地位和名誉以及如何分配的问题。因此，掌握政治权力的人和集团，其政治哲学和发展战略对如何对待这种模式自然有直接的影响。



在新加坡像在其他许多以前的殖民地一样，最终支配整个社会政治生活的统治集团，是由曾在强国大城市的大学受过教育，回国后赞成通过多民族合作实现现代化的人组成的。

不过这个最初受过西方教育的集团却无法摆脱出现于 20 世纪四五十年代主要是由受过中国式教育的人在新加坡搞的民粹主义运动的影响。当时这个运动组织得非常好，它的发起者控制着地方的各种关键岗位，因此没有人能与它对抗。因此，这个最初受过西方教育的集团很愿意与民粹派集团结成联盟。而民粹派集团那时也同样愿意与这个受过西方教育的集团结盟，因为群众运动并没有能结束殖民统治。他们希望借助被殖民统治者承认是非革命党的由受过西方教育的集团组成的人民行动党，通过议会道路取得政权。一份民粹派的文件这样写道：“与其他政党相比，人民行动党还算是个进步的左翼政党，我们相信它的某些倾向是可以改变的。”^①

这样，在独立运动的早期阶段，当共同目标是推翻殖民统治时，这两个集团把不同利益的矛盾暂时搁置起来，一起进入了民族主义的轨道。当殖民统治问题被基本解决以后，它们之间的紧张关系就出现了。矛盾产生于它们具有不同的政治哲学和发展战略，尽管它们都称自己是“社会主义的”。这并不奇怪，因为在新加坡的独立斗争时期，“社会主义”是一个有积极内涵的术语，很有号召力。在民粹派集团看来，发展的关键前提是：（1）打破当地经济对西方工业中心英国、美国和欧洲的传统依赖；（2）用工业化计划把国内外私人资本控制起来。这两个目标是根据新加坡人民只有在社会主义计划经济的基础上才能从工业化中受益这个判断做出的。人民行动党则认为，他们不要改变社会制度，而是要利用资本主义制度来为社会主义的目标服务，资本主义制度如果正确地加以利用，可以成为创造社会财富的原动机。

由于政治哲学和发展战略选择的不同，这两个集团的联盟发生了动摇，并最终导致了它们之间的公开冲突和政治分裂。人民行动党当政以后采取了运动冻结措施：所有民粹主义运动的领袖都按照内部安全法令被拘留了；所有被认为是“受左翼支配的”工会都被取缔了。为巩固政权，人民行动党还在整个新加坡岛建立了各种法律控制机制。

新加坡两个政治集团在政治哲学和发展战略方面的分歧，根源于它们

^① 贝罗斯 (Bellows, T.), “The peoples Action Party of Singapore: The Emergence of a Dominant Party System”, Yale University South - East Asian Studies Monograph No. 14, 1970.



在摆脱对新加坡的殖民统治的过程中所起的不同作用和不同的经历。

民粹派集团在第二次世界大战后曾通过公开起义卷入争取独立的斗争。它的成员是带着对帝国主义、殖民主义的刻骨仇恨走到新加坡的独立时期的，他们把外资在新加坡的投入和扩大看做是新殖民主义。而且，那时他们在放弃资本主义模式后也有一个可以仿效的模式——以苏联为代表的社会主义模式。

受过西方教育的集团则与民粹派集团完全不同，它的主要领导人大都在50年代受过西方教育，他们是通过与西方国家的合作来争取独立的。在他们看来，引进外国大企业和按照先进的资本主义国家的模式发展经济，是有利于而不是有害于经济增长目标的实现的。因此，这个统治集团不是满足于发展新加坡已有的国内工业技术和基础，而是选择了通过多国合作实现工业化的发展战略。这个决策主要是基于如下考虑做出的：能够弥补新加坡的个人之间信任感低、家族企业无力推进经济发展的缺陷；能够立即得到许多就业机会；能够接近世界市场；能够与多国公司做一揽子交易；能够得到本国人民缺乏的管理知识；能够避免在“一次性”基础上购买技术，因为那样的话由于新加坡人不具备创新和改进所购技术的能力，那些技术很快就会过时和作废。技术及其创新和商品生产及其销售主要是由在三个资本主义的重要中心——美国、欧洲和日本的多国公司在全球范围控制的。因此，新加坡的统治精英把来自这些国家的多国公司看做是新加坡在科学技术方面赶上发达国家的中介。由于引进外资需要有良好的市场秩序，这又促进了新加坡的法律规制建设。

第二节 国家的作用与法律规制

一 建立在危机感之上的法律规制

前边已经探讨了新加坡市场经济模式形成的背景条件，下边将探讨作为这类市场经济主要特点的国家和法律在经济生活中的重大作用。

在新加坡各个阶层中，都能听到这样的说法——因为新加坡太小，所以必须有纪律，必须走在竞争对手的前头，必须接受挑战。正如他们的前总理李光耀所说：“如果你要知道我为何固执，那是因为我走过太多国家，我知道这个世界上发生了什么。新加坡只有一个机会，那就是不断往上爬、加紧努力些、更有纪律些，来踏上经济的阶梯。如果你放松这些，你



不会掉到软垫子上，而是又冷又硬的水泥地上，粉身碎骨……”^①新加坡法律规制的市场经济就是建立在这样的危机感上的。

20世纪50年代末，新加坡的社会还是一片混乱——帮派横行，抢劫、绑票、奸杀案件层出不穷。但太多的混乱反倒使人们更理解和珍视法治和纪律。经过不懈的努力，国家和民间的法律规制已使得天气太热、种族及宗教太多等再也无法成为低效无序和滋生犯罪的借口。如今，进入新加坡的旅客，从新航周到的服务开始，到海关人员干净利落的验关，到马路上车辆行人的循规蹈矩，到住宅区的美观舒适，到影剧院门口的秩序井然，到百货公司的现代化经营……可以明显地感觉到，每桩生活小事都在依照简单有序的轨道运行，这些轨道的运转是那么自然，好像原先就“嵌”在人们的生活中一般。但有经验的观察者，仍不难在轨道背后找寻出一套精心设计的法律规范。这些使新加坡市场经济顺利运行的法律规范，多得不胜枚举。

譬如说，新加坡交通主管机构有一项奇特的规定：凡在高峰时间驶入商业区的车辆，必须乘满4人，否则将予罚款，连出租车也不例外。这项规定实施后，许多车主不得不把车子停在家里，与他人结伴入城上班；出租车则必须沿途揽客，载满4人后才能入城。它所带来的不方便，是可想而知的。有的家庭主妇甚至为此每天上午和子女一起陪丈夫上班，然后再乘空车返家。但是，这一制度一实行，高峰时期的商业区的交通堵塞却得到了缓解，每个人都因此而节省了时间。

与此类似的还有更不近人情的法律规定。比如，迫使许多出租车司机必须每月若干次于高峰时间驶入闹市区或飞机场“报到”，以保证这些地区在交通拥挤时段能叫得到出租车。要是把这些法律规定搬到其他国家去实行，简直就不可思议，可以说一定会引出各种疑难杂症的副作用，但是它们却大量隐藏在新加坡人生活的背后，扮演着解决问题的重要角色。为了实行这些法律规定，新加坡采用的各种惩罚措施也比其他国家严厉得多。

一句在新加坡流行的双关语，很能说明新加坡法律规定实施的普遍性：当人们说：“Singapore is a fine place”的时候，它一方面是说“新加坡是个好地方”，另一方面则是指“新加坡是个处处罚款的地方”。它的

^① 转引自《天下》杂志编辑《亚洲小巨人》，经济与生活出版事业股份有限公司1984年版，第70页。



意思是：新加坡人所拥有的好生活，是从不断被罚款中获得的。当然，如今多数新加坡人在“避免被罚款”的经验中，已经培养出各种适应集体生活的好习惯，可以不必再经常接到罚单而享受它所带来的生活便利。因此，如果把“罚款”这两个字的层次提高，就不难捕捉到新加坡的法律规制和经济生活的关系。

新加坡的罚款之严，是举世闻名的。在许多公共场所，经常挂着列出各种“不能做”的事项的牌子，“不能做”的事项旁边一定标明它们的“价码”。对一般市民来说，这些价码等于天文数字，只要接到其中任何一张罚单，可能一个月的工资就泡汤了。另一个给人留下深刻印象的现象是：在许多“禁止入内”的区域，往往挂着一块警告牌，上面画着警卫者开枪击毙潜入者的图案。虽然这种事并不真的发生，但是到处挂着这些图案，已足以使人触目惊心地产 生一种感觉：生活在新加坡一定得小心翼翼。

新加坡法律规制的最有名例子，是新加坡政府在几十年的时间内长期禁止吃口香糖，违者会受到严厉的惩罚。这样的禁令是那种典型的法律规制式的法律：它的作用主要不在于解决个人之间的争执，而是以全社会利益的名义用国家法律来规范人们在某一领域的行为。

从某种角度来看，这种长期有效执行的“罚款政策”，再加上其他无所不在的法律规定，已逐渐培养出一种特殊的“新加坡文化”。

当然，总的来看，正如人们普遍都承认的那样，新加坡文化发展的起点比较低，它以商港起家，人口组成主要以当初各国的贫苦移民为主，文化水平并不太高，个人之间的信任感也不够强。但它在一代人成长的时间里，建立了稳定的法律规范，创造了条件所及的各种事业，整理了社会秩序，规划出良好的生活环境，又把生活水平提高到相当程度……在完成了这些事情之后，谁还有权说新加坡人没有文化呢？所以，虽然在文化产品上，新加坡迄今仍然主要是一个“消费市场”，而且在消费的品位上仍然有待提高，也还谈不上什么独创经典。但是，如果不把文化执著于艺术和思想层次的创造性活动，而视为一种生活方式的形成，那么无疑地，新加坡的法律规制文化是有其特殊意义的。

由于新加坡人具有危机感，他们所发展的法律规制文化也相当有实用价值。他们在共同生活中相互影响所形成的“气质”，诸如守法、重秩序、讲效率、尊重他人权益和契约关系、有公德心、讲话清楚、思考切实、不要花招、不找门路……等等优点，对于任何一类市场经济来说都是很珍贵



的。这类的社会默契一旦形成，可以节省下无数由于试探、摸索、倾轧、猜疑、绕圈子和复杂的人际关系所浪费的金钱、时间、精力和智慧。而这种默契的形成，显然不是容易的事，许多其他国家曾经过几代的努力仍然积习难改。它当然是当之无愧的文化资源。

一位台湾人曾感慨地说：在新加坡，你要弄清楚一件事可不可以办？如果可以办，怎么办？只需要花费两小时的时间。同样的问题，在台湾也许要花两个月的时间，还得不到清晰的答案。这期间的差别，完全在法律规范的不同。在新加坡办事，常常可以走两点间的最短距离，在台湾则须迂回前进。也有人说，一个中等资质的新加坡人，只要按部就班，循着社会轨道努力，就能做出一番事业；而在台湾，凡能做出点事业的人，多半都是天才，他们必须内方外圆，有学有术，既要学业专攻，又得长袖善舞。

新加坡的市场经济具有较高效率的原因，就在于它有详尽的国家权威作后盾的法律规范。由于法律把事情规定得很清楚，新加坡人说话不绕弯子，做事一板一眼。最重要的是，他们相信“有些事是不可能办得通的”。长此以往，产生了良性循环，事情越做越简单，大家都省气力。相形之下，在一些法制不健全的国家，往往有太多“不到黄河不死心”的人，明明规定不能做的事，偏偏有人非想法子要往这条路上走。结果有些人背景好、手腕高，硬把不能办的事给办通了，其他人看着不服气，也非办通不可，终于把规矩越弄越乱，事情越搞越复杂，到最后非天才不能办事，非有大把时间不能办事。事情就往恶性循环的路上走了。所以说，新加坡政府和民间在危机感下戮力创造的法律规则，是市场经济的一笔重要财富。

二 务实主义的政府领导

在建设市场经济时，新加坡政府的领导们首先考虑到的问题始终是如何生存和发展的问題。正如李光耀 1978 年 10 月 5 日在佛罗里达的奥兰多举行的国际商会第 26 届世界会议上所说：新加坡面临的“基本问题是如何生存？如何发展？这不是一个发展经济学中的理论问题。它关系到 200 万（1965 年）人民的生与死。唯一的目标就是生存发展。至于如何达到这个目标，是社会主义还是自由企业制度只是第二位的事”。^① 这种生存优先和认为经济发展是安全的基石和反动乱的最好措施的思想，促使新加坡

^① [新加坡] 李光耀 (Lee Kuan-Yew), *Extrapolating From the Singapore Experience* (Special Lecture at the 26th World Congress of the International Chambers of Commerce, Orlando, Florida, USA, 1978), Singapore, Ministry of Culture, p. 11.



政府领导在设计国家在经济生活中的作用时总是从如何能推动经济增长和人民追求卓越方面考虑问题。

这样，新加坡选择了自由企业的经济体制。这部分地是由于新加坡领导人认为在新加坡没有什么可国有化的，更主要的则是由于他们从像缅甸、斯里兰卡和印度尼西亚等其他发展中国家吸取了经验。李光耀说：“那些国家（在亚洲）允许建立的自由企业做得比国有化的和社会主义国家的企业做得好得多。即使自由企业受到企业家必须把一部分财产和管理权交给本国股东和多余的人的的法律的和管理的规则束缚，仍然是如此。”^①在新加坡，没有价格控制，没有交换控制，没有进口许可证控制，没有《反托拉斯法》，只有一些商品要征货物税和进口税（实际的保护率在1967年只有6%）。建立企业的法律程序很简便，费用也不高。新加坡人还享有出入国境的自由（在服役年龄的男性除外，他们需要有出境许可）。私营和公共企业都不能指望从政府那里得到补贴保护，而必须能够经受得住市场力量的检验。

但是，新加坡的政府领导并没有让市场力量在没有国家干涉的条件下完全自由发挥作用。新加坡一位副总理指出：“殖民地时代自由放任政策把新加坡引入了死路，经济增长很慢，失业很多，住房条件很差，教育很不发展。我们一定要采取更积极的干预主义的态度。”新政府不能只承担政府的传统作用——负责国防、法律和秩序和为私营企业提供基础设施，——而且还应积极参与经济活动和“为私营部门提供它们能够做什么和应该做什么的指南”。^②

因此，虽然新加坡从根本上采取的是自由企业的市场经济体制，但这个体制里却包含着广泛的国家干预。为了取得和保持高速经济增长，保证对所有人有更平等的经济机会和创造一个有秩序的成就导向社会，国家的作用渗透到了新加坡社会经济生活的各个方面——人口控制、住房建设、教育、医疗卫生、强制储蓄、产业关系、工资政策和交通管理等等。而国家在这些方面所起的作用，通常都是通过它制定和执行的法律来实现的。这反映了新加坡政府领导的一个重要特点——务实主义。他们没有被任何一种特殊的意识形态或教条所束缚，而是在能够为新加坡人带来更好的生活的各种政治经济学说中，随意选择最好的东西来为其所用。

^① [新加坡] 李光耀：前引文，第12—13页。

^② Goh Keng-Swee, “A Socialist Economy that Works”, in Devan C. V. Nair (ed.), *Socialism that Works: The Singapore Way*, Singapore, Federal Publications, 1976, p. 84.



出于同样的务实主义精神，新加坡的政府领导又把市场经济用法律规制为对外开放的。它不仅对外国投资和技术是开放的，而且对外国经理、工程师和技师都是开放的。新加坡的政府领导没有受殖民地独立后对外国人的畏惧与憎恨的遗留情绪的困扰。他们清醒地认识到，以新加坡本身这样小的人口基础，很难提供足够多的发展经济所需要的高质量人才特别是企业家。据估计，外国经理、工程师和技师在新加坡这些类人才中占20%。外国居民和外国企业1973—1977年生产了新加坡GNP的22%—24%。1983年新加坡本国生产的GNP为249亿美元，只占其总GNP（310.47亿美元）的80.4%。

务实主义思想还使新加坡的政府领导没有去鼓励组建任何赢利很小的荣誉性企业（例如现代钢铁联合企业）。在外国投资领域，他们总是鼓励企业优先选择与来自美国、日本和欧洲的多国公司或技术先进的企业合作，而不是鼓励一定要独资或与本国企业合作。这些做法很大程度上是根据新加坡经济发展委员会1960—1978年的调查做出的。这些调查表明，在新加坡，完全由美国、日本和欧洲人所有的出口导向企业的失败率是6.1%，而完全由亚洲其他国家（主要是中国香港和台湾地区）的人所有的企业的失败率是12.8%。同样，新加坡与美国、日本和欧洲国家一起经营的合资企业的失败率是7.3%，而与亚洲其他国家一起搞的合资企业的失败率是16.9%，这一时期完全由新加坡人所有的企业的失败率是38.3%。

务实主义也体现在新加坡的政府领导人对新加坡市场经济的激励约束机制的塑造方面。李光耀指出：“激励约束不是意识形态，不是偏好，而是增加国内生产总值的刺激手段。”^①新加坡政府领导认为，人的行为、价值观和工作态度都是可以塑造和朝某种方向改变的，新加坡狭小的领土和高密度的城市人口更有利于建立具有好的激励约束机制的经济体制，实施所谓的“社会工程”，促使人们追求卓越。

按照这种思想，新加坡市场经济实行了能人统治原则——奖赏、名誉和优先必须给予那些最有能力、最有事业心和最有生气的人。李光耀在一篇纪念人民行动党成立25周年的文章中写道：“进步的关键因素是社会怎样发现人民中的天才并使他们的能力得到最好的发挥；也就是说，怎样开发每个人的最大潜在能力，使这种固有能够适合使用今天的技术工具

^① [新加坡] 李光耀：“Singaporeans as a Common People”，Mirror，15 December 1980.



所需要的技巧和专业知识的的要求，并且能够适应明天的发展。”^①

这种能人统治原则自然使新加坡十分强调作为攀登经济高峰的阶梯的教育和训练的重要性。这种对教育质量的强调在新加坡国内外都受到过批评，被指责为“精英主义”。面对这种批评，新加坡政府领导认为，人民应当获得平等的经济和受教育的机会，但实绩和结果的不平等则必须作为严酷的生活现实来接受——这个现实必须承认。他们不相信在所有领域都要绝对平等。

总的看来，新加坡市场经济是一种国家对市场机制和自由企业系统起着重要支持和补充作用的经济。从数量上讲，新加坡政府支出对 GDP 的比率是 21%，而马来西亚是 32%，英国是 42%，见表 3.2。但是，国家在新加坡经济中的实质性影响是十分巨大的。政府除了起自由放任学派经济学家分配给它的传统作用以外，还实际上起着目标设置者、生产者、调节者和财政代理人的作用。

表 3.2 一些国家的政府总支出与国内生产总值的比率（1972—1980）（%）

	1972 年	1973 年	1974 年	1975 年	1976 年	1977 年	1978 年	1979 年	1980 年
新加坡	18.6	18.0	18.9	19.7	22.3	21.3	21.8	21.2	21.7
马来西亚	30.2	23.9	27.0	31.4	29.2	32.7	32.1	31.9	33.3
韩国	20.3	15.7	18.0	19.9	18.9	18.3	16.8	17.9	
香港	9.7	10.4	10.4	11.5	10.8	10.9	13.1	14.0	15.4
印度	16.3	17.3	14.0	14.4	17.2	17.2	17.7	19.2	17.8
英国	39.0	41.5	46.5	46.5	45.0	41.0	42.5	42.0	

资料来源：“Key Indicators of Developing Member Countries of the Asian Development Bank” in Hood, C. and Wright, M. (ed.), *Big Government in Hard Times*, Oxford, Martin Robertson, 1980。

作为目标设置者，新加坡的政府领导竭力推动新加坡人民为新加坡的生存而追求新的经济理想，促使人民把经济发展看做民族安全和生存的必要条件，同时又使经济增长的果实在能够更公平地分配方面起了很大作用。新加坡实行的是累进式所得税制度，因此大部分税都是高中收入阶层的人支付的（在新加坡，所得税是最重要的政府收入来源）。对

^① [新加坡] 李光耀：“What in the Past is Relevant in the Future”，People’s Action Party 25th Anniversary Petir Special Publication, Singapore, the PAP Central Executive Committee, 1979, p. 40.



公共住房、教育和医药卫生的补贴则是低收入层的人受益最大。1983年政府在教育、卫生和其他社会服务方面的支出为18.049亿新加坡元，占政府当年总支出的17%。不过，由于新加坡政府领导认为给失业者好处和对消费补贴会破坏人们工作的积极性，每个人都应该靠自己而不是靠别人生活，政府只对很少赤贫者、老年人和伤残人做很少的福利支付。

新加坡政府对教育、医药卫生和公共住房的补贴是相当大的。在1981—1982年财政年度从学生那里收来的教育经费总共为3130万新加坡元，只占445所学校日常支出的6%。政府每年给每个小学生补贴为1200新加坡元，给每个大学生的补贴为12100新加坡元。

在新加坡政府的医院里，71%的病床是C级病床（C级病床在直到1981年的10年中曾占新加坡病床总数的83%），C级病床的病房费每年只需7新加坡元，相当于提供这些病房和病床的经常性费用的10%（不算资本的折旧费）。

在公共住房方面，政府的住房发展委员会建设新一代三室一套的公寓的费用是3.75万新加坡元，比它的销售价格2.67万新加坡元多出了1.08万新加坡元。如果把平均土地费用、利息费用和建筑工程费也加上，每套住房得到的补贴就要高达3.4779万新加坡元。这还不算住房发展委员会资产中提供的公共娱乐和服务设施以及维修费用。1979—1980年财政年度住房发展委员会单在服务和管理方面花去的补贴就有1570万新加坡元。以后随着工资薪金的提高和设备设施成本的提高，新加坡政府对教育、医疗卫生和公共住房的补贴越来越多。

第三节 法律规制下的公共部门

从上边的分析可以看出，新加坡政府领导的务实主义精神，很大程度上是通过国家的公共部门来贯彻的。确实，公共部门功能广泛、管理良好是新加坡法律规制的市场经济的一个突出特点。

新加坡的公共部门具有法律规制的特征。它们不是依据公民个人的诉讼请求、为调解公民个人之间的争执而行动，而是为了在某一方面促进整个社会的利益、仅仅依据国家的法律规定而建立和运行。

新加坡的公共部门是由三个部分构成的：行政机构、执法机构以及国有的和半国有的企业。人民行动党执政后做的第一件事就是着手把殖民政



府的按照法律和命令办事的被动的公共部门，转变为增长导向的富有生气的公共部门，并且适应经济发展的要求，一些新的部，例如国家发展部、环境部和贸易与工业部，被建立起来提供相应的服务。由于新加坡的行政机构与其他国家相似之处较多，这里将主要研究其执法机构和国有、半国有企业。

一 新加坡的执法机构

新加坡的执法机构是执行政府特殊政策的独立法人，它们负责提供现代工业化经济所需要的各种基础设施、基本服务。它们的主要功能是，推行政府的经济社会规划，为企业提供基础设施和基本服务，调节经济生活。它们是按照《国会法案》建立的自主的法人团体，是要负完全的法律责任的法律实体，不能享受政府的部和局所享受的特权和豁免权。因此，在新加坡，执法机构比正规的行政机构在日常工作和财物事宜上有大得多的自主性和灵活性。不过，执法机构要受制定相应的重要政策方针的政府部的监督，并且有责任对国会负责。这种自主与受控相结合的特点使执法机构能够很快地对变化了的情况做出反应，更有效地解决问题，同时又和政府政策保持一致。

执法机构这种有吸引力的性质使它们成为政府干预经济社会发展的最常用工具。执法机构在促进经济发展中的重要地位可从表 3.3 看出，这个表给出了 1981—1983 年新加坡主要的执法机构的收入与支出和行政机构的收入与支出对比。七个执法机构的收入与它们的现行支出合在一起，比正规的政府行政机构的收入和现行支出一直要小。但是，执法机构的发展支出却要高得多，因此，行政机构与执法机构合在一起产生的赤字，都是由于执法机构。

人民行动党执政后不久分别在 1960 年和 1961 年建立的两个执法机构是住房发展委员会和经济发展委员会。它们的任务分别是解决严重的住房短缺、失业和促进经济的多样化发展。这两个执法机构的成功导致了更多的这样的组织的建立。

事实上，现在新加坡每个重要的经济社会领域都至少有一个执法机构：（1）工业化和投资——经济发展委员会和朱荣城镇公司，后者是为了接管经济发展委员会的工业资产和已建厂房的发展与维修功能于 1968 年建立的。（2）储蓄——中央未来基金委员会和邮政储蓄银行。这两个执法机构都是政府发展融资的重要国内来源。中央未来基金委员会的情况很有趣，1955 年



开始时它只是一个社会保障系统，但随着它的成员（雇员）和雇主对它的捐献率多年来不断增大（现在占每月工资超过 200 新加坡元的雇员的工资的 23% 和雇主收入的 22%），这个系统让它的成员动用其在系统中的结余已使许多成员能够购买公寓和房子。从 1983 年 7 月起，中央未来基金委员会已拨出一部分储蓄作为医药储蓄，它的成员可以用这些钱来支付自己和家人的医疗费用。（3）基础设施和基本服务——公用事业委员会、新加坡电信局及其下属的邮电局和新加坡港口局。（4）金融——新加坡货币局，它除了不发行货币以外功能类似中央银行，并下属于通货委员会。（5）贸易——贸易发展委员会。（6）旅游——新加坡旅游促进委员会和塞脱萨发展公司。（7）公共住房——住房发展委员会和城市建设局。后者负责城市中心的建设和中级住房的建设。（8）家庭计划——新加坡家庭计划和人口委员会。（9）第三代技术教育——新加坡国家大学、南阳技术学院、新加坡工业大学尼安技术学院、教育学院和职业工业培训委员会。

表 3.3 新加坡行政机构与执法机构收入与支出比较：1981—1983 年

（百万新加坡元）

	年份	收入	支出	现行支出	发展支出	现行剩余/ 赤字 (-) b	总剩余/ 赤字 (-) c
两者之和	1981	13140	13614	8879	4735	4261	-474
	1982	16381	16934	10357	6577	6025	-553
	1983	19387	19436	11759	7677	7628	-49
行政机构	1981	7888	7582	5289	1753	2059	306
	1982	10196	8689	6823	1866	3373	1507
	1983	11968	9969	7895	2074	4073	1999
执法机构 a	1981	5252	6032	3050	2982	2202	-780
	1982	6185	8245	3534	4711	2651	-2060
	1983	7419	9476	3864	5603	3555	-2048

资料来源：新加坡统计局。转引自 Lim and Lloyd, 前引书, 第 258 页。

a. 包括住房发展委员会、朱荣城镇公司、公用事业委员会、新加坡港口局、电信和城市发展局、塞脱萨发展公司和经济发展委员会。

b. 收入减现行支出。

c. 收入减现行和发展支出。



对于执法机构来说，新加坡没有正式的对其实绩进行评价的体系，并且商业的赢利性标准对它们也是不适用的，特别是对像经济发展委员会、新加坡货币局和新加坡旅游促进委员会的那些起“促进”或“调节”作用的执法机构更是如此。它们并不生产产品而只是在它们所在的领域对生产起间接作用。它们的实绩要由许多外在于它们的控制的因素决定。但总的来看，这些执法机构相对于它们建立以后要达到的目的来说，实绩是很好的。几乎没有人怀疑它们的贡献和这种特殊组织形式的价值。20世纪80年代又有一些执法机构建立了起来，例如，贸易发展委员会（1983年1月）、大宗迅速交货公司（1983年10月）和民航局（1984年3月）。

新加坡的住房发展委员会在解决居民住宅问题方面所取得的成就，是新加坡的执法机构所起作用的一个典型范例。

新加坡是一个城市型国家，土地资源匮乏，但新加坡通过大力发展由政府投资兴建的“政府组屋”，不仅满足了居民的基本住房需要，也避免了开发商在房价上恶意炒作，在房地产市场发展中走出了一条独特而成功的道路。

新加坡的民用住宅房地产市场主要由“政府组屋”和商品房两部分组成。“政府组屋”由政府投资修建，价格由政府统一规定，以低价出售或出租给中低收入阶层。居民在购买“组屋”时，获得其99年的所有权。商品房包括高级公寓和私人住宅，由私人投资修建，按市场价格发售，主要面向高收入者。在到2005年为止的过去的40多年，新加坡政府共修建了96.8万余套“组屋”，目前84%的新加坡人居住在“组屋”中，其中绝大部分人都是住在自己购买的“组屋”里。

新加坡政府以各种形式向公民提供大量的住房补贴，从而使“组屋”价格保持在一般人能够承受的范围内。具体来说，“组屋”按地段、面积不同，价格从15万新元（1美元约合1.57新元）到25万新元不等。符合条件者，可以向住房发展委员会申请优惠按揭贷款，而设立于1955年的中央公积金则是新加坡人购房的主要资金来源。该基金是一项强制性储蓄计划，由员工和雇主每月按一定比例缴纳，全国约有90%的居民都是通过住房发展委员会成为房产所有人的。中央公积金还以低于市场利率2个百分点的优惠利率提供抵押贷款，贷款额度可达到住房价格的80%到90%。

据统计，在新加坡的低收入家庭中，87%的家庭拥有自己的“组屋”，其中以三室一厅的“组屋”居多，使用面积在100平方米左右。约11%



的低收入家庭是租住一居室或两居室的“组屋”。

新加坡政府制定了细致和周全的法律法规，对居民购买“组屋”等行为进行严格的监控。例如，住房发展委员会规定居民购买“组屋”要以自住为主，对居民购买“组屋”的次数作出严格限定，以防有人投机；“组屋”在购买后5年内不得转让，也不能用于商业性经营，否则将受到法律严惩。同时，新加坡还规定，一个家庭同时只能拥有一套“组屋”，如果要买新的“组屋”，旧的“组屋”必须退出来，从而防止有些人“多吃多占”。

根据新加坡政府的规定，任何人在买卖“组屋”时必须提供准确、翔实的资料。如果一旦发现弄虚作假，当事人将面临5000新元的罚款或6个月的监禁，或者同时面临两项处罚。

二 新加坡的国有企业

国有和半国有的企业是由政府直接投资和参股的企业，它们在新加坡市场经济中也起着重要作用。这些公有企业与一些执法机构像住房发展委员会、新加坡电信局和邮政储蓄银行等一起发挥着生产者的作用。除了它们由政府通过三个控股公司，即淡马锡控股公司（已付资本3100万新加坡元）、李胜控股公司（1.295亿新加坡元）和MND控股公司（3100万新加坡元）拥有或部分拥有以外，这些公有企业完全像私人企业一样经营。那三个控股公司则是分别在财政部、国防部和国家发展部领导下作为私人有限公司注册的。

在新加坡的国有、半国有企业中，拥有资本最多的是有2.408亿新加坡元的新加坡航空有限公司、有2.286亿新加坡元的新加坡发展银行和有2亿新加坡元的新加坡财政建筑帕特有限公司，资本最少的是只有少于100万新加坡元的新加坡近海石油社和帕克兰德湾行驶范围有限公司。这些企业中只有八家在新加坡股票交易所被列为公有企业。它们从事的活动是非常广泛而多样的，包括制造业、造船业和修船业、贸易、金融服务、建筑和地产开发业、旅游娱乐业，甚至还有农业。

新加坡让国有、半国有企业直接从事生产活动有很多原因，这些原因主要有：（1）当私人投资者对某些项目的投资过分谨慎和犹豫时，国有、半国有企业投出资本可以对私人投资者起到鼓励作用，特别是在工业化的初期。这方面的例子是朱荣船厂和国家钢铁公司。（2）有些国有、半国有企业是为特殊目的成立的。例如，东方海神运输公司和新加坡石油公司是



为了打破垄断而建立的；新加坡特许工业公司是为了生产武器弹药和铸造硬币而建立的。这些生产由于安全的原因不便让私人企业从事。英特拉科公司则是为了处理与共产主义国家的贸易关系建立的国有企业。(3) 有一些国有、半国有企业是从一些原来就有的企业再组织和演化而来。例如，新加坡航空公司是原来由新加坡和马来西亚共有的国家航空公司分裂后产生的；新加坡发展银行（这家银行有私人企业参股）是在经济发展委员会1968年重组后为接替它的工业融资功能建立的；赛勃王和卡波尔船厂是为经营从前的英国海军港口和修理的商业设施。

但是，不论它们从事什么活动和政府对它们投入了多少资本，这些国有企业都必须像私人企业那样经营，考虑效率和赢利，经受市场的检验。在一些场合，当国有企业经受不住竞争的考验时，政府并没有试图支持它们，而是就让它们破产。例如，新加坡阿奎拉马公司（建立于1970年）、制革总厂（1967年）和赛勃航空公司（1966年）就分别于1972年2月、1972年8月和1973年破产停业了。国有、半国有企业的优点是它们为其高级雇员或执法机构的雇员提供了很好的企业家培训基地。这些企业董事会的董事一般是公私部门的代表都有，即使它们完全是由政府拥有。

对于执法机构来说，新加坡没有正式的对其实绩进行评价的体系，并且商业的赢利性标准对它们也是不适用的。但是对于国有、半国有企业来说，投资回收率和赢利性这些商业标准就有一定的适用性了，它们是否存在受到了很多怀疑。许多人认为，在新加坡这样一个小国，国有企业直接参与经济活动会妨碍私人企业进入这些经济领域。在1984年的预算辩论中一些国会议员也提出过这样一些问题：“政府比市场更有效吗？”“国有企业中被任命为董事、经理的公务员比来自私人部门的企业家和经理更好吗？”“政府在商业中权力过大会不会阻碍企业家数量的增多？”可见，对这些企业的管理确实需要做更细致的考察。

执法机构、国有和半国有企业都可以统称为“公有企业”，它们像一切公有企业一样有以下特点：（1）每个企业都有公有资金；（2）有为实现这些企业的目标而创造的有利条件；（3）一般而言，政府对某一经济领域的控制也适用于这一领域中的公有企业。

在这些特点下，对公有企业需要几方面的管理：首先，为了保证公有资金能够恰当地用于国家的目标，财务账户必须正确保管和经常审查；其次，需要不断提高公有企业实现它们的目标的效率。这包括两个方面，从积极方面讲，要从其内部和外部创造公有企业追求效率的条件；从消极方



面讲，既然这些企业的经理可能对提高效率没有个人兴趣，就必须建立独立的监督机构来监督它们的营运；再次，要防止管理公有企业的权力集中于少数几个人手里，保证对公有企业的行政干预不能影响它们的效率。

为实现上述管理，显然需要三个方面的机制：（1）财务管理；（2）效率管理；（3）对国会负责的管理。

在新加坡，对公有企业的财务管理一般都是通过法定的正规渠道来进行，几乎没有什么漏洞可钻。直属于政府各部门的公有企业的财务管理是直接的。它们每年的开支是它们所属的部的预算的一部分，它们的账目都要受到总审计师的审计。法律规定政府各部门和办公室（包括公共服务委员会各办公室）的账目，最高法院和其所属法院的账目和国会的账目都要受到总审计师的审计和向总审计师报告。总审计师要向总理报告，总理则要把报告呈交国会。

执法机构的财务管理是按照建立它们的法案或法规的条款实行的。法律要求这些机构做每年的和需要补充的开支预算。它们还被要求做出反映企业财务和营运结果真实情况的账目。账目要受到总审计师或公司法案规定的公司审计员或由部长任命的人的审计。审计师的年度报告、账目表和账目平衡表都要呈交部长和国会（有些不同的是新加坡货币局，按照通货委员会法案，对于这个局，总审计师就是审计员，财务报表和审计员的报告要和直接隶属于政府的机构一样呈交共和国总理）。

不直属于政府的国有、半国有企业的财务要按照《公司法案》管理。这个法案的第六部分规定，每个公司都要按照有关条款记账和接受审计。董事们必须提交年度赢利和亏损账目及奖金平衡表，按期审计并由两个董事签字后送到股东大会。财务报表也要给公司的全体股东传阅。股东大会的董事或成员可以指定一人作为公司的审计员。这个审计员要就每一份提交给股东大会的财务报表向股东们报告。

除了财务管理以外，效率管理也很重要。新加坡的国有、半国有企业主要从事商业活动，它们的效率管理相对比较简单。因为对这种企业来说赢利性就是最合理可靠的测量效率的标准。因此，在它们的财务指标与效率测量之间有着紧密的相关性，除非有特殊理由使财务指标与效率测量之间失去了联系，独立的效率管理几乎是不必要的。新加坡的执法机构，特别是那些从事促进和调节功能的执法机构的财务状况并不一定反映它们的营运效率，因此独立的效率管理是必要的。

但是，公有企业的效率管理在新加坡既不是正式的也不是集中进行



的。并没有对国有企业营运效率进行审计的独立机构。尽管缺乏正式的效率管理，不论像在经济委员会和住房委员会那样从取得的目标成绩方面说，还是像在新加坡港口局和公用事业委员会那样从生产的剩余方面说，新加坡的国有企业都被认为是有效率的。这可能要归因于新加坡政府在高薪公务员制度、为有前途的公有部门人才提供高等的教育和训练以及对腐败行为实行严厉惩罚等方面建立有效诚实的法律规制的努力。与最后一点相联系，在总理办公室下设有腐败行为调查局。这个局享有巨大的权力，可以对公务员、公共部门的雇员、国会和政府各部的成员的腐败行为进行调查。腐败行为调查局局长直接向总理汇报。最重要的是新加坡总理本人坚信政府必须廉洁和诚实，作为政府首脑能够以身作则。

而且，很多新加坡的高级公务员都是以具有效率意识闻名于世的。有这样的公务员主管各种公共企业的董事会，这些企业的营运自然总是处于一种追求高效率的压力之下。因此，高级公务员在各种董事会的出现，代表着一种非正式的效率管理。

在三种管理中，新加坡对公共企业向公众负责的管理可能是最薄弱的。公共企业是通过与它们有关的部长向国会负责的。法律还要求它们让公众了解它们的财务和营运情况。但是很多议员却似乎对国有企业的事务不感兴趣，这一方面是因为没有足够多的职员帮助他们，他们还有自己的事务和职务要负责；另一方面是因为调查公共企业的事务需要有关经济、管理、会计和甚至是工程技术的专门知识。不过，在总审计师的帮助下，公共账目委员会已抽查了一些执法机构的营运和财务状况，并且已经做了一些评判，例如，让住房委员会修改了它的过时的记账系统。正是公共账目委员会对执法机构的事务进行调查这个事实，使执法机构的管理者更有了向公众负责的意识。

在到2002年为止的10余年中，新加坡政府一直遵循着双重增长战略：第一，大规模直接投资，既有跨国公司的投资，也有国家控制的新加坡联合大企业的投资；第二，出口工业化——为世界市场生产产品，首先是电子产品。

这种模式曾经很有成效。新加坡成功地发展成东南亚唯一的第一世界国家。而在2002年之后新的增长蓝图中，新加坡赋予国家控制的联合大企业以重要作用。国家控制的这些联合大企业受全能的政府投资公司淡马锡控股有限公司控制。该公司由新加坡前外交部长苏皮亚·达纳巴兰领导。



达纳巴兰想把淡马锡控股有限公司今后的投资政策集中在政府认为是这个城市国家国民经济增长发动机的领域。这位国家管理者提到了“生命科学”产业和作为新加坡特产的水资源。对于那些保证新加坡作为“国际市场”和“全球后勤中心”的企业，政府打算保持“战略参与”。

对此，达纳巴兰提到了新加坡航空公司、新加坡港口公司 PSA、新加坡电力公司和新加坡电信公司。即便新加坡航空公司在 2001 年第一次出现赤字，它仍被认为是赢利最多的航空公司之一。新加坡港口公司 PSA 在与作为世界上效率最高的集装箱中转站的香港进行竞争。新加坡电信公司发展成为第一个泛亚洲电信公司，新加坡发展银行发展成为东南亚最大的银行。海王星东方轮船公司蒸蒸日上，在世界上最大的集装箱海运公司中名列前茅。

新加坡摩根—斯坦利公司地区分析家丹尼尔·利安批评道：“虽然经济增长速度给人留下深刻印象，企业的领导有了根本改善，但是以前政府控制的企业的盈利是微薄的。”

但是另一方面，也有许多研究表明，新加坡的国有或政府参股企业的赢利率，平均说来并不低于同行业、同等规模的私营企业。新加坡的国有企业之所以能有这样的效率，显然是由于新加坡在其国有企业的经营管理上也贯彻了它的法律规制、严格依法办事的原则。

三 其他的公共部门

在新加坡，除了有靠上述机制管理的公共企业以外，还有一些组织也包括在公共部门之中，它们是像居民委员会、公民咨询委员会和社区中心管理委员会等的一些基层组织。这些组织都是选区一级的非政治性组织，成员多数由相应的选区居民组成。居民委员会和公民咨询委员会由总理办公室领导，社区中心管理委员会由这个执法机构的人民协会领导。这些组织的成员一般是政府的支持者，他们与通常被任命为这些委员会的顾问的国会议员有密切的合作关系。

除了发挥它们的章程规定的那些功能，像促进邻里和睦和联系、改善住房发展委员会资产上的生活环境和组织体育、娱乐和社会集会以外，这些组织还参加了各种群众运动和大众教育活动。更重要的是，这些组织是政府与人民的联系环节。一方面，它们发挥着向居民解释政府政策、动员、教育居民支持政府政策的功能；另一方面，它们又作为一种反馈机制，告诉政府居民对某些政策赞成还是不赞成的反应，使政府总是能够了



解基层的反应和人民的情绪。这种反馈构成了政府修改或调整它的政策的基础的一个组成部分。这些组织构成的双向沟通联系还使国会议员保持与人民的联系，巩固人民对自己的支持和维护自己在有关选区的群众基础。因此，这些组织实际上也是新加坡公共部门的一个很重要的组成部分。

第四节 法律规制下的投资和就业

新加坡是东南亚最小的国家，除了有人才和战略性地理位置以外，没有什么别的自然资源。但在 20 世纪 90 年代以前的 30 多年中，它却享有这一地区最显著的经济增长和社会稳定，并成为这一地区最先进的工业化国家。在这期间，它成功地应付了一系列国内外的挑战，例如越战的威胁、与印度尼西亚的对抗、与马来西亚的分裂、英国的军事撤退、失业的增加、劳工的骚乱、住房的短缺、城市中心的衰退和种族冲突。如果这些挑战中有任何一次没有处理好，都有可能引起经济衰退和社会动乱。新加坡之所以能够应付得了这些挑战，可以说，在很大程度上是因为在它的法律规制型市场经济中，国家以法律规定对投资和就业有很好的控制。

从经济发展方面看，如果没有足够的投资，新加坡是不可能迅速实现工业化的，因此新加坡政府十分重视鼓励投资。为了鼓励投资，它在 60 年代就做了如下制度规定：

(1) 先驱产业条例 (1959) 规定，先驱产业可以免除公司所得税 5 年。

(2) 产业扩张条例 (1959) 规定，允许扩大投资的现存企业，随着投资的增加，实行递减式的纳税。

(3) 经济扩张鼓励条例 (1967) 规定，允许生产的制成品及其额外出口的赢利只征税 4%，即征公司税 4% 而不是通常的 40%。

这些制度规定后来又有了修改和补充。在 20 世纪 90 年代初，下述制度规定仍在起作用：

(1) 先驱身份规定——依据项目的优点，例如，产品种类、投资的规模和技术水平等等，对公司利润在 5 至 10 年中实行零征税制度。

(2) 出口鼓励规定——在 5 至 15 年中对出口赢利征收 4% 的而不是通常的 40% 的公司赢利税，以鼓励出口和纠正先驱身份界定的偏差。

(3) 投资补助规定——作为对制造业及其有关的服务项目的先驱身份和出口鼓励规定的补充。在这项规定下，在被允许建设的项目上投资厂房、生产设备的实际固定投资的免税利润可限于特定的百分比（最多 50%）。



(4) 小行业资助规定——它是由新加坡经济发展委员会于1976年12月发布，由经济委员会和其他正式金融机构共同实施的。这实质上是一项贷款规定，用低息贷款鼓励小行业的进一步发展和技术升级。小行业被定义为固定生产资产（包括申报的数额）少于200万新加坡元。

(5) 资助计划规定——经济发展委员会于1975年设1亿新加坡元预算来资助对新加坡在经济和技术方面有独特益处的项目。在这一计划规定下工业投资者可以得到股票和（或）贷款资本。

(6) 产品开发援助规定——这由于新加坡政府认识到有必要开发本国应用研究和产品开发能力及本国技术而提出的。这个规定由经济发展委员会执行，用于鼓励当地企业开发新的或完善现存的与制造业有关的产品或制造方法。

(7) 储存和服务鼓励规定——这是为了鼓励或者作为新的或者作为扩张的活动的合理工程产品的储存或服务，特别是当它们包含某种程度的修理或其他技术服务，而制定的。在这个规定下，对于来自出口销售或出口服务利润的征税可以从通常的40%降为20%。

(8) 国际咨询服务鼓励规定——这是特别为鼓励包含工厂和民用建设及其相关活动的海外咨询服务项目制定的。经批准的项目的公司税可以在5年内从通常的出口利润的40%减少为20%。

(9) 国际贸易鼓励规定——这是为出口新加坡制造的产品或土特产品或经营非传统商品的贸易公司制定的。在这项规定下，有资格的贸易公司可以申请5年内减少公司税到出口利润的20%，而不是通常的40%。

(10) 投资担保——新加坡与下列国家签订了投资担保协议书：美国（1996）、加拿大（1971）、荷兰（1972）、原西德（1973）、英国（1975）、法国（1975）、瑞士（1978）、比利时卢森堡经济联盟（1978）和斯里兰卡（1979）。在这些协议下，协议双方都在一定时期内（一般为15年）保护协议对方的公民和企业不受战争和非商业性风险的威胁。

(11) 技术发展基金——这是由《国家法案》于1979年为资助技术升级的调整过程而设立的。这项基金是一个由政府、雇主组织和工会三方代表组成的团体——技术发展协会管理，用于在提供30%到70%的培训经费的范围内资助雇员的培训项目。

上述有关鼓励投资的制度规定，体现的都是新加坡的法律规制的精神。它们不是那种依据公民个人的诉讼请求、为调解公民个人之间的争执而设立的法律。政府提出的这些制度规定，服务于在发展经济方面促进整



个社会的利益的目标，它们仅仅依据国家的法律规定而提出并得到执行。

上述有关鼓励投资的制度规定，无论在吸引外资方面还是在促进本国工业发展方面都起了很好的作用。它们的成功使得新加坡于1979年开始了第二次工业化过程，即把经济结构向高技术产业转移。

从就业制度方面看，劳工动乱和政治动荡在50年代后期一直是新加坡经济发展的重大障碍。1959年人民行动党执政以后，它的领导者很快认识到，要保证经济的快速增长和社会稳定，一定要有一个好的就业制度，使工会发挥好的作用，保持适度的工资，降低失业。它按照这个思路逐步建立起来的就业制度确实显示了较好的效果。

20世纪50年代新加坡经历了一个左翼工会活动和劳工动乱频繁的时期。在这个时期，罢工和骚乱风靡一时，最有影响的工会是新加坡工厂与商店工人协会。这个工会的军事领袖被劳动阵线政府逮捕，工会也被取缔了。1948年作为新加坡工会组织另一个中心而成立的新加坡工会代表大会，内部一直存在着温和派与左派的斗争。1961年新加坡工会代表大会解体，左派组成了新加坡工会协会，温和派组成了全国工会代表大会。前者后来被人民行动党政府取缔，后者则得到了人民行动党政府的全力支持和赞扬。

全国工会代表大会与人民行动党联系紧密，其领袖与人民行动党的领袖在许多方面持相似的观点。他们认为军事工会主义应让位于社会工会主义，与管理者和政府的对抗应转变为合作。在1969年举行的劳工现代化会议上，他们提出工会必须扮演新的角色，从事可以直接改进工人福利的合作企业。从那时起，全国工会代表大会兴办了许多合作企业，包括欢迎超级市场、收入保险公司、舒适出租车公司、城市公共汽车网和全国工会代表大会旅行社。它还通过组建新加坡消费者协会促进消费者福利。

新加坡1961年以后，特别是1968年以后的劳工运动是在政府的严密指导下进行的，全国工会代表大会与执政党几乎完全打成了一片。目前，10名以上国会议员（全国共有75名国会成员）是全国工会代表大会的执行委员。1979年执政党在全国工会代表大会内部安插了35个以上与工会主义者有密切工作关系的国会议员。1980年为加强工会与执政党的联系，成立了人民行动党—全国工会代表大会联络协会，其主席为全国工会代表大会的秘书长，他同时也是不管部部长和国会议员。

20世纪60年代初期新加坡不仅采取了许多制度措施阻止了成为政府对手的工会的成长，还采用了各种调节雇主与雇员的关系、促进社会稳定的法律规定。其中最重要的两项法律规定是分别于1960年和1968年实行



的《工业关系法规》和《就业法案》。

《工业关系法规》的实施是为了使政府在对工业关系的调节中能够起到积极作用。它规定了加速解决工业争端的程序和工业仲裁法院受理争端后罢工为非法。只有得到政府允许才可以罢工。工业仲裁法院做出的裁决和奖励对有关各方都有效，并且不受其他法院的挑战。这个法规实际加强了对劳工的约束。

1968年的《就业法案》是为调整雇员的权利和义务而制定的。它是偏袒雇主的。随着这一法案的实施，雇员的假日、休息日、年度休假和病假被减少了。工人只是在分别工作了三年和五年后才有权享受公司剩余和退休福利。奖金被限制在1个月工资以内，标准的工作周被定为44小时。

可见，制定《工业关系法规》是为了调整工业关系，制定《就业法案》则是为了使就业条件标准化和为雇员得到的小额优惠设上限。如新加坡对外事务和劳动部长当时所说：“……这些法规虽然使人感到压抑，却是刺激和保持高速经济发展所必要的，”^①它们的制定是由于新加坡政府认为，工业化的成功要依靠低工资制和受制度约束的劳动力。新加坡的雇主和外国投资者都对这些法规做出了积极反应，全国工会代表大会的领导也支持和接受了这些法规。

限制工资是由新加坡政府推行，由工会支持的另一重要制度规定。20世纪60年代新加坡曾一度存在着很高的失业率和广泛的失业。在这一时期经济增长减少了失业，却没有对工资形成大的影响。在整个60年代，生产和运输行业的体力劳动者的平均每周货币收入只提高了2%。由于这一时期的平均通货膨胀率为1%，他们的实际收入只增长了1%。70年代随着充分就业的取得，人们的收入迅速增长，1972年至1979年平均每年增长10%。而且，不同的经济部门有着不同的增长率和不同的对工人的需求。结果，不同经济部门之间的工资差别和本国公司与多国公司之间的工资差别变得明显了。

在这种情况下新加坡在1972年组建了全国工资协会。全国工资协会是由来自政府的、全国工会代表大会的和雇主组织的代表组成的团体。它的主要工作是：（1）制定工资指南；（2）确保以工资有秩序地增加促进经济和社会发展；（3）援助激励提高计划，提高全国生产率。

^① 转引自 Peter S. J. Chen (ed.): *Singapore Development Policies and Trends*, Oxford University Press, 1983, p. 12.



尽管只是指南，全国工资委员会的建议还是为公共部门和私人部门大多数雇主所接受和贯彻。它的工资指南自1972年起一直对部门工资增长率有强烈的影响。因此，整个经济各主要部门产量和就业增长率虽然很不相同，各产业间的工资结构还是稳定的。这样也就保证了社会矛盾不易激化，经济增长不致受到大的社会动乱的干扰而中断。

新加坡的上述有关就业和工资的法律和制度规定，典型地体现了新加坡的法律规制的精神。它们不是那种典型的“私法”，这种私法的作用在于依据公民个人的诉讼请求来调解公民个人之间的争执。新加坡的上述有关就业和工资的法律和制度规定，服务于在发展经济方面促进整个社会的利益的目标，它们仅仅依据国家的法律规定而提出并得到执行，是典型的实施法律规制的那种法律。

总之，不论是投资制度还是就业制度，新加坡政府在设置它们时都从经济增长和社会稳定出发，这使得它在这方面的制度在新加坡法律规制型市场经济中发挥了许多有益的作用。

小 结

1. 自1819年英国和平占领新加坡以后，这里的自由贸易从中国、印度、马来群岛和其他地区引来了大量的移民，于是，在新加坡这个当时英国的殖民地上，形成了一个多元化的社会。1959年人民行动党执政以后，新加坡进入了对种族和文化的非多元化整合过程，使新加坡人之间增加了彼此的沟通和信任，为建立法律规制的市场经济提供了条件。

2. 新加坡领土极小，是一个城市型国家。但小也不是完全没有好处。小国家可能更具有内聚力和更容易进行有效的法制管理。相对于全球市场的小必然只能充当价格接受者，但反之小国的政策变化可以不那么引起注意和遭受报复。

3. 新加坡严重缺乏自然资源，但处于与国际贸易、运输和通信相联系的自然港和战略要地的地理位置和居于资源丰富、人口繁多的东南亚。这促使新加坡在构造自己的市场经济模式时极具效率意识并且十分重视用良好的法律规制来吸引外部资源。

4. 新加坡是世界上经济最开放的国家之一。开放给新加坡市场经济带来了许多好处，它使得新加坡在国内自然资源、投资、技术、人力资源有限和个人之间信任感较低的情况下，仍能不断建立健全法律规制，改善资源使用效率，提高生活水平，扩大职业和消费选择范围。



5. 新加坡最终支配整个社会生活的统治集团,是由曾在西方受过教育,回国后赞成通过多民族合作实现现代化的人组成的。这个集团立足新加坡的国情提出的实行市场经济制度和依靠多国公司发展经济的战略,弥补了本国家族企业无力推进经济发展的缺陷,促进了法律规制的建设。

6. 新加坡法律规制的市场经济模式是建立在危机感之上的。这种模式下的新加坡特有的广泛而严厉的立法和执法以及与之相适应的文化观念,是新加坡市场经济具有高效率的一个重要原因,也是它的市场经济的一笔重要财富。

7. 新加坡政府领导以务实主义的精神建设市场经济,确立了有关自由企业、对外开放、人力开发和社会福利等方面的法律机制,使国家对市场起到了重要的支持和补充的作用。

8. 新加坡政府领导的务实主义精神,在很大程度上是通过国家的公共部门来贯彻的。公共部门功能广泛、管理良好是新加坡法律规制市场经济的一个突出特点。这种公共部门是由三个部分构成的:行政机构、执法机构以及国有的和半国有的企业。

9. 执法机构、国有和半国有企业都可以统称为“公有企业”,新加坡政府对它们实行的管理包括三个方面:(1)财务管理;(2)效率管理;(3)对国会负责的管理。

10. 新加坡有关鼓励投资的制度规定,无论在吸引外资方面还是在促进本国工业发展方面都起到了很好的作用。新加坡有关调节雇主与雇员关系、促进社会稳定的制度规定,也保证了社会矛盾不易激化、经济增长不致受到大的社会动乱的干扰而中断。

思 考 题

一、概念

- | | |
|----------------|-------------|
| (1) 人民行动党 | (2) 执法机构 |
| (3) 能人统治原则 | (4) 淡马锡控股公司 |
| (5) 新加坡腐败行为调查局 | |

二、问答题

1. 为什么经济发展早期新加坡人之间的信任程度比较低?人民行动党执政后发生了哪些变化?
2. 从新加坡的种族、文化、资源和地理位置的角度,分析新加坡实行



法律规制的市场经济模式的必要性。

3. 什么是新加坡人民行动党的政治哲学和发展战略？这种哲学和战略对于建立法律规制的市场经济模式有什么作用？
4. 为什么说立法众多和执法严格是新加坡的市场经济模式具有高效率的一个重要原因？
5. 新加坡政府领导的务实主义精神主要表现在哪些方面？这些方面有些什么制度规定？
6. 新加坡的公共部门是由哪些部门组成的？其中的执法机构和国有、半国有企业在新加坡市场经济中发挥着什么作用？
7. 新加坡政府对国有企业进行管理是出于什么理由，又是怎样管理的？
8. 新加坡的工会制度、雇工制度和工资制度有什么特点，你如何评价？

参考文献

Chen, Peter (ed.) (1983): *Singapore Development Policies and Trends*, Oxford University Press.

Chew, Soon Beny & Chew, Resalind (1995): *Employment-Driven Industrial Relations Regimes: Singapore Experience*, Avebury.

Krause, Lawrence B. et al. (1987): *The Singapore Economy Reconsidered*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

Lee, Kuan—Yew (1979): “What in the Past is Relevant in the Future”. In People’s Action Party 25th Anniversary, Peir Special Publication, Singapore, the PAP Centre Executive Committee.

Lim Chong Yah, et al. (1988): *Policy Options for Singapore Economy*, Singapore, McGraw-Hill.

Sandhu, Kernial Singh Sc Wheatley (eds.) (1989): *Management of Success: The Mouldning of Modern Singapore*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

《天下》杂志编辑：《亚洲小巨人》，经济与生活出版事业股份有限公司1984年版。

泽西·亚历克斯：《创造奇迹的新加坡》中译本，长河出版社1984年版。



第四种类型 “福利国家”

在“福利国家”这种类型的市场经济中，企业基本上是私人所有的，但是政府在很高的程度上利用财政手段来干预资源的配置，而这种干预的目的主要是造成更为平等的收入分配，扩大低收入者所享受的社会福利。

“福利国家”在私有制市场经济的基础上，力图向其公民提供尽可能多的社会福利和社会保障。西欧和北欧的福利国家在第二次世界大战后的一个相当长的时期内，把通过市场协调的私营企业的生产率同中央计划的社会利益和社会福利相当成功地结合了起来。

普遍的社会福利和社会保障实质上增进的是社会上的低收入阶层的利益。“福利国家”要求对社会的收入和财富作有利于低收入阶层的再分配。因此，西欧和北欧的“福利国家”不能不算作是代表低收入阶层的政治运动——社会民主主义的产物。

第二次世界大战后，北欧的四个小国——瑞典、挪威、丹麦和芬兰都在不同的程度上变成了“福利国家”。这四个国家政治、经济和文化的发展并不是完全相同的，但是它们在经济体制和经济政策上却极为相似：挪威和瑞典长期由社会民主党执政。挪威、瑞典和丹麦三国的社会民主党经常举行联席会议，以拟定共同的政策和纲领。因此，人们也把福利国家的经济模式称作“北欧模式”。

此外，在欧洲的其他地区还有两个由社会民主党人缔造的福利式国家的高福利国家——英国和奥地利。不过，英国对工商业经营的国家干预通常大大小于北欧的福利国家，它是自由的市场经济与福利国家的一种结合体。

在完全按福利国家的模式构造整个经济的那些国家中，瑞典是最大的一个。因此，人们也常常以“瑞典模式”来代表福利国家这种市场经济的特殊类型。



第四章 瑞典：福利国家的典型

瑞典是北欧和西欧“福利国家”的一个典型。由于实行这种经济体制，瑞典成了第二次世界大战后以美国为首的西方和以苏联为首的东方之间在地理上、文化上和政治上的缓冲地带。人们通常把瑞典视为欧洲的“福利国家”的代表，把瑞典模式视为福利国家的经典形式。

第一节 福利国家：民主社会主义者管理下的西方市场经济

一 瑞典的福利国家的基本特征

像欧洲其他的福利国家一样，瑞典企图以国家给予的广泛的社会福利和社会公益事业、一定程度的集中计划来消除以私有制为基础的市场经济的弊端。原则上瑞典通过市场来分散地计划和协调经济过程，实行私营企业制度，同时又由国家提供广泛的福利，并以国家的经济政策来多层次地干预经济。生产资料在相当大的程度上是私人拥有的，但是财产所有者的支配权却受到了明显的限制；在国家的调节下利润是“由社会容许的”，它因而具有一种奖励的性质；而民主地形成的政治意志往往强烈地代表着某些阶层的利益，因而具有集体主义的性质。上述各点是欧洲的一切“福利国家”所共有的特征。

所谓的“瑞典模式”有广义与狭义之分。广义的“瑞典模式”就是我们上边所说的这种一般的福利国家的经济政策，而狭义的瑞典模式则是指瑞典所特有的那种劳动市场政策和工资政策。因此，瑞典模式所表示的不是一种理论意义上的模式，而宁可说是一种具体的样板，是福利国家的一种具体形式。

广义的瑞典模式代表着以“进步”为旗号的经济和社会政策，代表着社会保障体系和公共领域的急剧扩张，这种扩张被看成是公民“平等”的保证。此外瑞典模式还包括了民主的参与决定、包括为控制经济波动服务的投



资控制。瑞典人自己则喜欢把瑞典模式理解为资本主义经济和社会主义政策的一种结合，理解为由全体居民承担的一种在东方和西方之间的独立。

这种将资本主义经济和社会主义政策相结合的中间模式，是在瑞典的历史文化环境中，由主张民主社会主义的社会民主党人从政治上控制和改造资本主义市场经济的结果。

瑞典模式的核心实际上是社会民主党占统治地位的国家与私人资本之间的一种“历史性妥协”。同实行生产资料公有的社会主义国家不同的是，瑞典的社会民主党允许私人企业发展并保留私有制；但同其他资本主义国家不同的是，瑞典建立了庞大的公共部门，大大拉平了贫富差距。此外，瑞典还建立了强大的工会组织，推行了积极的劳动市场政策。归纳起来，瑞典模式（狭义的）主要有下列特征：

- 一个庞大的、私人所有的工业部门；
- 一个庞大的、靠税收维持的公共部门；
- 一个强大的工会组织；
- 一项积极的劳动市场政策；
- 一项宏伟的贫富拉平计划。

它的基本出发点是，力图以平等和公正的分配把经济增长与私人所有制相结合（埃克隆德，1995，第297页）。

二 瑞典环境中的民主社会主义

瑞典模式是瑞典所特有的社会历史文化环境的产物。瑞典的福利国家又是由瑞典社会民主工党在私有制的市场经济基础上建立的，而瑞典社会民主工党主张实行“民主社会主义”。瑞典式的市场经济就是由民主社会主义者们根据瑞典式的社会环境所建立的私有制市场经济。

瑞典地处北欧的寒冷地带，地广人稀，资源丰富。令人不适的严酷气候和为数有限的沃土，加上在地理上与外国影响隔绝，造成了典型的瑞典人的许多特点：根深蒂固的自立、合作和妥协的艺术、普遍的创新性技能以及承认劳动的道德。瑞典人具有相同的种族和宗教，这有助于造成瑞典高度的社会可变动性和悠久的民主政治的历史。

气候条件限制了瑞典的农业生产力，加上瑞典的矿产、木材及水力等天然资源很丰富，使得瑞典早在中世纪就有相当大的一部分人口转入采矿、冶炼以及有关的活动。在16世纪到18世纪之间，瑞典成了欧洲北部的军事强国；在18世纪70年代，瑞典生产了世界炼铁业产量的35%。尽



管当时的技术使炼铁需要大量的木炭作燃料，国家仍然从17世纪起就严格控制木材资源的开发利用，限制对森林的盗伐，这就为政府干预私营部门提供了传统的先例。不过，尽管早期就有这样一些工业基础，19世纪初瑞典仍然有将近90%的人口从事农业和与其有关的活动。

瑞典在19世纪50年代才开始发展现代工业。由于英国等先进的资本主义工业国把木炭炼铁的技术改为焦炭炼铁，冲垮了瑞典炼铁业的优势。瑞典迫于这种压力，在炼铁业中实行了技术革新，并对炼铁业的企业组织方式实施了合理化。

由于数世纪对铁和钢的精炼和加工在瑞典产生了传统的技能，这种技术遗产使瑞典发明家能够创造出许多种工业制成品并将其出口。而瑞典的这些工业制成品则在国际市场上具有竞争优势。在这样一种工业化的过程中，瑞典发展许多行业的资本主要来自国外，其他产业的资金则主要由国内私人资本提供。由于瑞典的大部分新兴工业享有一种事实上的垄断，就形成了尽可能高的利润率，最终使国内的私人资本能够提供工业化的资金。

工业化的进程提高了劳动力的流动性，使许多贫穷和社会地位低下的人进入工厂或向美洲移民。1866年的瑞典议会法令承认了经济力量和政治力量上的这种变化，要求废除古代上层的四等级（贵族、教士、市民和农民）等级制度，实行较为民主的代议制。

还在瑞典工业化的过程中，瑞典人喜好合作和妥协的特性就开始强烈地表现出来。这种倾向表现于两个方面：

首先是国家很早就开始试图影响经济发展的方向和格局。最初的一种尝试是1860年前后的铁路系统规划。政府计划人员审慎地设计了一个铁路干线网，使已建立的各经济中心之间的联系处于从属地位，并从干线网引出许多线路通过工业不发达地区。政府让私营企业插手搞这个铁路系统的支线，这就保证了私营铁路线不会背离政府的运输政策，促使它更平稳地向广度发展。

其次是全国都对社会立法采取了非常赞同的态度，这有助于缓和资本主义经济发展所造成的社会矛盾。由于瑞典的现代工业出现较晚，它的著作家和政治领袖们一开头就能看到英国工业化初期所产生的社会问题。他们害怕工业化的这些有害的社会影响会扩散到瑞典，促使国家更进一步地去干预经济生活。结果是于1847年提出、于1871年通过了新的“济贫法”。1901年的议会法令规定了自愿的职业保险，并责成雇主支付工人发生工伤事故时所需的费用。公共职业介绍所于1902年开始履行职责。瑞



典议会还于1913年通过了“全国养老金法案”，规定对全国的老人和丧失工作能力者提供社会保障。到1916年时，瑞典已经建立了老年保险，而且使职业保险成为强制性的了。1919年瑞典议会还通过了实行八小时工作制的规定。

除了上述的国家协调和社会合作的传统，瑞典的工业化过程又为建立“福利国家”提供了雄厚的经济和文化基础。到1930年，贸易顺差使瑞典不再依靠流入的外资来发展各种社会的基础设施，这些基础设施是利用瑞典丰富的自然和技术资源所必需的。现代公立教育制度使人民参与政治和经济生活有了广泛的基础，并且不断地造就了社会科学工作者来充实日益扩大的政府机构的工作人员队伍。社会在文化上普遍承认对社会集体负责和为公众服务的准则，这一准则指导了瑞典的制度。瑞典人的下述风格习惯变得更为突出：在解决社会问题和政治问题时总是喜好寻求务实的解决办法，不能忍受大批人的贫困，反对公开的冲突。这些基本的经济和文化遗产，保证了20世纪30年代以后瑞典“福利国家”的发展。这种福利国家是一种靠生产力很高的私营工业企业支持的以福利为方针的经济制度。

不过，瑞典的上述社会合作的传统和经济文化遗产，只是为实行福利国家提供了一个历史基础。实际的福利国家是由现实的政治和社会力量建立的。推动建立福利国家的现实政治和社会力量是瑞典的工人运动，是代表工人运动的主张民主社会主义的瑞典社会民主工党。

瑞典的工人运动是随着瑞典现代工业的发展而发展起来的。从19世纪80年代起，在瑞典就出现了许多地区性的工会组织。这些工会组织逐步联合为一些全国性的行业工会，并于1898年建立了它们的中央机构——瑞典工会联盟。在工会联盟成立时，瑞典社会民主工党就规定了两者之间不是领导与被领导的关系，而是合作关系。

瑞典社会民主工党与欧洲的许多社会民主党一样，最初也是一个马克思主义的政党，强调阶级斗争的重要性，强调消灭资本主义制度。但是不久以后，瑞典社会民主工党就转到了较为务实的立场上。在19世纪末期，它越来越没有战斗性，越来越向渐进的、议会的方向发展。在瑞典出现了英国费边社那样的社会主义。这种社会主义不接受马克思的阶级斗争学说，不主张推翻资本主义的根本变革，而主张保留西方式的政治民主制度，通过“实际步骤”来实行社会主义。它认为，应该很快收归国有的私营工业只是那些便于社会管理的工业。不过它仍然主张最终要消灭资本主义制度，把土地和大部分生产资料都无偿地收归国有，消灭一切非劳动收



人，使劳动成为收入的唯一源泉，使每个居民都得到国家保证的最低生活水平，而个人生活超过这个最低水平的程度则取决于他个人的能力。费边社的社会主义主张把超过人们消费需要的国家经济盈余用于投资、社会服务、文化和科技等公用事业，它的社会主义模式建立在计划经济的基础上，认为计划能够把大型国营工业和保留下来的小型私营工业协调起来。

瑞典社会民主工党的费边主义色彩越来越浓，1911年党代表大会所通过的纲领采纳了人道主义的原则，从而使党和工人运动转上了改良主义的轨道。

1932年瑞典社会民主工党上台执政。从那以后的44年中，它一直在执政，几乎没有间断地始终在政治上控制着瑞典的政府。在1976年的选举中，该党以相差很小的票数落选，但是1982年它又重新执政，直到20世纪90年代初才又一次因为选举失败而失去政权。

在社会民主工党执政的这一长时期内，瑞典政府推行了部分的民主社会主义的纲领。这种部分的民主社会主义的模式没有消灭私人企业制度，其经济制度基本上是私营的。它不同于私人资本主义模式之处在于实行国家计划和扩大了经济控制系统。国家的计划规定了国家的国民生产总值的增长及其在私人的和公共的消费和投资使用之间的分配的目标。这种国家计划伴有广泛的经济控制制度，通过价格、租金、建筑、信用、外汇和其他方面的控制去实现国家计划的优先事项。

尽管这种部分的民主社会主义没有消灭私人企业制度，但是它实际上却改变了国家商品和服务总量的分配，把国家经济的许多剩余从高收入集团转移到低收入集团。它完成这种转移的手段包括：对高收入者和大财产所有者征收重税，建立国家卫生服务，向低收入阶级开放高等教育，增加公共住宅并控制房租，扩大社会保障体系，对农民和其他低收入经济集团实行广泛的补助。国家的这种计划控制和再分配政策与私营企业制度相结合，就是瑞典式的部分的民主社会主义的特征。

在取得政权之后，瑞典社会民主工党为了避免损害经济上的效率，不再实行激进的社会主义措施。在30年代，它所关心的主要是实现经济繁荣、充分就业和某些福利目标。尽管根据它的意识形态，它在形式上仍然有责任实行工业国有化，但是它所领导的政府实际上却并没有认真地试图把私营企业国有化，而且还对它的商业机构和金融机构加以保守的约束。在第二次世界大战后的时期中，政府实际上已经不再管理和参与私营经济部门了。逐渐取消了对工商业的直接管理，没有实行国有化，国家也只是



在非常有限的范围内对投资实行领导和控制对外贸易。

战后瑞典政府很少触动私营的市场经济制度，原因之一是瑞典社会民主工党的政府常常是依赖各党派合作的少数派政府，社会民主工党经常要依靠非社会主义的政党和共产党的支持维持政权，它也从低收入的农民、政府工作人员和中产阶级的自由集团得到相当多的选票支持。由于它必须得到激进的社会主义者之外的更为广泛的选民支持，就使它在第二次世界大战后无法再实行激进的社会主义政策。

总的说来，瑞典由主张民主社会主义的社会民主党人执政，而社会民主党人为了不损害经济繁荣和保持足够的政治多数，又不想根本破坏私营企业为主的市场经济，只对它加以限制和控制，在它的基础上进行收入再分配。社会民主党人在一种社会意识和集体主义色彩很浓的文化环境中执政，在私营的市场经济的基础上努力推行自己的民主社会主义纲领，这就造成了瑞典式的“福利国家”。

三 福利国家的基本指导思想

指导瑞典的整个经济体制和国家经济政策的基本指导思想，就是民主社会主义的“福利国家”的基本指导思想。这既体现在瑞典的宪法和长期执政的社会民主工党的纲领中，也体现在各项具体的经济政策目标中。

瑞典的宪法规定：个人的人身的、经济的和文化的福利必须是公共活动的首要目标。国家有责任保障劳动、住房和教育的权利，支持社会的救济和保障，支持一种良好的生活环境。而瑞典的社会民主党则公开宣称，它把它所主张的福利社会理解为这样一种社会：在这一社会中，资源的分配使所有的人都能够得到某些基本物品，而不管他们自己得到的收入是多少。长期执政的瑞典社会民主党扩建了瑞典的福利国家，它的纲领虽然没有宪法那样的法律效力，实际上却对国家的经济政策起着决定性的作用，为瑞典的福利国家定下了调子。

瑞典的宪法和社会民主党的纲领清楚地表达了这样一种观点：社会也应当为个人的命运共同承担起责任。福利国家的上述基本指导思想并没有妨碍瑞典保留私营的市场经济，但是这种私营的市场经济受到了上述的集体主义观念的限制，被限制在据认为有利于每个社会成员的福利的范围内。

在上述的基本观点指导下，一个“良好的社会”的理想极其明显地成了瑞典的经济政策的最高目标，而不管这个“良好的社会”被理解成什么样子。瑞典的经济政策没有把从属于这个总目标的各个操作性的目标系统



化，因为在瑞典，没有一项法律来系统地规定经济政策的目标。指导着瑞典的各项经济政策的是许多个个别的目标，这些目标是在历史发展的过程中逐渐地成长起来的。

从20世纪初以来，瑞典一直在进行各种经济政策上的试验；它事实上遵循的各种目标、这些目标的操作及其排列次序都产生于上述各种试验的不同阶段。由于今日瑞典的经济政策目标多得令人吃惊，也造成了给这一批目标排列顺序上的困难。

自50年代末以来，充分就业的目标在瑞典政府的经济政策中占着绝对的优先地位。在这方面清楚地显示出凯恩斯主义的理论对瑞典经济政策的影响。只在极其狭小的限度内才容忍失业：最高不超过1.5%的失业率才被看做是正常的失业率，而且就是对这样低的失业率，人们有时还谈论这是“非充分就业”。

在第二次世界大战之前，物价总水平的稳定被当做经济稳定的先决条件，人们在繁荣阶段力图阻止通货膨胀，而在衰退阶段则力图阻止通货紧缩。但是在第二次世界大战后，却放宽了价格总水平稳定的政策目标，每年3%—4%的通货膨胀率被说成是可容忍的，到80年代初甚至把可容忍的通货膨胀率放松到每年6%—7%。在这方面，瑞典政府从50年代中期以来一直宣称，它是考虑到瑞典的国际收支状况来实施它的稳定政策的。它希望保持国际收支平衡，把它当做稳定政策的政策目标中的“第三个组成部分”。而在实际的经济政策中，充分就业却享有绝对的优先地位，政府对国际收支状况也很注意，而在价格总水平的稳定上却宁愿准备作出让步。

在20世纪50年代初，瑞典政府开始组织对长期经济形势的系统研究。它认为，国家的继续发展必定产生对消费品、投资品和进口品的一系列需要，要想能够满足这些需要，就必须扩大生产。此外，瑞典人也很早就认识到，充分就业目标在一个不断增长的经济中才能够最好地实现。出于这种考虑，国家开始了长期的研究，并且与此相联系地明确公布经济增长的目标。

后来，由于瑞典的工业面临着结构变化，与此相联系地出现了地区性的失业，就出现了实施结构政策、首先是地区性的结构政策的要求。这样，从60年代中期以来，为了在即使经济上不太繁荣的地区也保持充分就业，区域政策的各项措施就变得越来越重要。不过，区域政策的这些目标无法与经济增长的目标相协调，结果是经济增长的目标失去了重要性，而一种保障工作岗位的政策则变得重要起来。

战后最初20年瑞典的经济迅速增长，这也给瑞典带来了一些问题，



如环境污染不断增加。与此同时，不同的社会集团的状况也得到了更多的注意。于是经济政策逐渐地有了更多的新目标。这些扩大进来的新目标包括：更公平地分配收入和财产，更有力地保护环境，扩大国家的各种服务，提高对劳动的保障和满意程度，改善工人对企业决策的参与等等。

社会民主党人执政的瑞典是在“福利国家”的背景下来努力争取实现上述各个经济政策目标的。瑞典的“福利国家”体现在广泛的社会福利和社会政策上，而这些社会福利和社会政策为之服务的目的，就是瑞典宪法和社会民主党的党纲所规定的国家和社会的责任：保证每个公民都能够享受到某些基本的物品，尽可能增加所有公民的福利。社会民主党人掌权的瑞典政府在以自己的各种政策措施来实现国家的所有经济政策目标时，明显地把“福利国家”的基本指导思想与更公平的收入和财富分配放在首要地位。正因为如此，充分就业才在瑞典政府的政策目标中长期处于绝对的优先地位。

第二节 瑞典经济的基本特征

这里所说的是瑞典经济在制度和运行机制方面的基本特征。这方面的基本特征不仅包括经济体制的基本方面——生产资料所有制和资源配置的机制，而且包括了经济制度的其他一些方面：如在名义上的生产资料所有权之外的其他一些影响经济决策的因素，在资源配置的主要机制之外的其他一些影响社会财富分配的因素。

在瑞典，实行的主要是生产资料私有制并通过市场来配置资源。但是，除了生产资料的私有者及其代理人——私营企业的管理人员之外，国家通过其计划机构和控制措施，也在很大程度上影响着经济中的决策过程；另一方面，除了市场这一资源配置的主要机制之外，国家的社会福利和再分配政策也对社会财富的分配发生着决定性的影响。

一 瑞典经济体制的概貌

瑞典主要通过市场来配置稀缺资源，市场是协调不同个人的经济决策的主要机制。市场上的价格向生产者提供了他们为决定其产出的数量和构成所必需的信息。国家所有的一些国有企业也生产产品和服务，就这一点来说，也直接参加了市场机制的协调过程。在这种协调机制中，生产者的动机首先是为了私人利益，即最大限度地获得利润。



尽管瑞典政府对整个经济过程有很大程度的控制，但是它在政治上受到约束，不能决定大多数企业应当生产什么、生产多少。瑞典政府主要是通过收入再分配政策来间接地影响私人需求的构成和水平，从而影响价格水平。国家还参与影响集体消费的某些形式，这一部分是为了规定标准，另一部分也是为了促进稳定和地区发展的目的。

瑞典工业的90%以上为私人所有，而且私营部门在国家经济政策所规定的广大范围内控制着生产的主要部分。由于很早就预先限制了生产的国有化，就把直接由政府所有的工业限制在5%以下。国家所有的企业被限制在少数部门中从事经营。在这些部门中，国家所占的份额为：森林业25%，铁矿业85%，发电厂50%；在运输业中，铁路的95%，公共汽车的21%，货运的4%，航空公司的20%。此外，国家还垄断着烟酒零售业。所有这些企业，除了极少数例外之外，都是在1932年社会民主党开始执政以前就由国家经营的，因而是国有企业的较老的传统部分。但是这些企业所影响的是一些有战略意义的特殊工业。特别是其中的电力工业和运输产业，在经济上都具有重要意义。它们为实施政府计划的目标提供了可能的资金。

由于瑞典的公众反对，政府不能公然使用其财产权来为计划的目的服务。但是在某些实行瑞典模式的其他国家中，例如在挪威，政府对整个经济过程的计划控制要大得多，而政府对关键性工业的控制，也成了挪威的计划机制的一个重要组成部分。

在瑞典经济中占统治地位的私营部门在历史上向来是面向出口的，1968年出口占了国民生产总值的23%。这种外向型的私营工业有着向较大企业发展的趋势，因为对外贸易决定的工业结构鼓励各种加工品的专业化，这种工业结构也鼓励容许工业和财务上的一体化以增强国际竞争力。在20世纪60年代末和70年代初，瑞典15家最大的垄断企业的年营业总额已占瑞典国民生产总值的1/5—1/6。其中的沃尔沃汽车公司、ASEA重型电气设备公司等都是大的跨国公司。这样高度的生产集中和垄断在瑞典之所以没有成为严重的经济和社会弊端，是因为瑞典是个人口不足1000万的小国，它靠向国际市场开放、靠外国企业的竞争来制约本国的垄断企业。

瑞典的关税率是世界上最低的关税率之一，外国商品几乎可以自由进入瑞典市场，这就有力地抵消了向较大企业发展的趋势所带来的经济权力集中。对外贸易有效地不断刺激着生产的效率，减少了反托拉斯立法的需要。正因为如此，在瑞典的经济政策中，遏制垄断的秩序政策相对不太



重要。

瑞典的合作经济也十分发达。消费合作社支配了4%的工业所有权，还大约控制着全部零售贸易的20%。在历史上，合作运动的目的不同于私营企业的目的；但是到20世纪60年代和70年代，瑞典的合作组织已经逐渐采用了通常的商业的做法和投资利润标准。虽然消费合作社仍然充当消费者利益的代表，以公平定价作为指导方针，但是它们积极地与私营商号竞争，因而可以看做是私营部门的一部分。到70年代中期，瑞典的合作社联盟和批发协会是斯堪的纳维亚最大的单个企业。

瑞典政府也制定短期和中期的计划，这种计划像法国的计划一样，是对企业没有约束力的指导性计划。它不为各个部门或各个企业规定具体的目标。每个企业都有制定它自己的投资、生产、价格和销售计划的自由。

瑞典的国家计划开始于1943年，最初是政府对下一年各种私人和公共的物品和服务的需求及其有效供给的总额进行年度预测，后来发展为制定年度的和五年的国家经济计划，内阁承担制定计划的主要责任，而由财政部经济局实际编制计划。随着国家经济计划的编制还要相应编制下一年的国家经济预算。在战后初期，私人的和公共的开支计划要由政府计划当局进行大量的集中协调。后来随着经济控制的放宽，集中协调因素的数量和范围也缩减了，国家经济预算越来越变成非集中的开支计划的统计概括。

不过，国家经济预算仍然由严格的法则——“环境决定”法则支配。它提出下一年经济情况的“全貌”。在这个计划内，各种计划开支的总额不超过有效供应的总额，有效的商品和服务供应的总量则按规定的重点分配于私人的和公共的投资和消费中。这种重点一部分是由各个消费者规定的，一部分则是由中央和地方政府规定的。在规定商品和服务的使用重点时，私人家庭和私营企业的开支只有在政府规定的扩大国家经济福利的限度内，才是准许的。与这种按实物量编制的经济计划相对应，主要由财政部和瑞典银行负责编制和执行金融计划。财政部把年度财政预算和国家经济预算连在一起，瑞典银行同商业银行、储蓄银行和其他金融机构非正式地签订年度货币和信用协议。财政部和瑞典银行的这种“金融”计划有助于政府实现它的“实物的”国家经济计划纲要的目标。瑞典的财政部在瑞典的“实物的”国家计划与“金融的”国家计划的协调或配合中起着关键的作用。

在上述各种调节和控制之下，瑞典就有了一个强有力的中央政府，它



具有操纵并限制各种市场力量的权力，以使之符合于一定的社会目的和政治目的。虽然中央计划不是指令性的，没有指定生产目标和规定部门比例，但是政府广泛地使用财政和货币政策以达到充分就业、发展和稳定的总的国家目标；而政府经济政策的主要目的则是促进收入的公平分配。这样，虽然产品和服务的生产大多数受市场机制支配，但是国家却在实际上具有对经济活动的结果进行公平分配的决策权力。国家实现这些目标时所利用的主要工具，就是提供广泛的社会福利救济金和间接控制投资的各种规定，如有关使用资本市场上的公共基金的规定、对住宅建设的监督以及就业政策等等。

瑞典和其他的斯堪的纳维亚国家一样，都有一种明确地、先验地强调一致的重要性的文化倾向。这大大地促进了体制中各种矛盾的调和。高度的集体行为是斯堪的纳维亚国家经济的特点。雇主、工人、农民和渔民都被很好地组织在合作社、工会、雇主协会和这些集体组织的各种联合会里。这些代表许多不同政治派别的组织常常在处理经济和社会问题中进行合作。当需要采取共同行动来解决经济和社会问题时，它们也密切配合中央政府的工作。斯堪的纳维亚国家的政治行动是在比例代表制的基础上进行的，它导致了让步的政策。

所有这些斯堪的纳维亚国家经济和社会事务中的让步政策和集体行动，在大多数情况下都导致了政治稳定、避免产业内部冲突的结果。这种强调一致的文化倾向加强了正式的制度化过程和决策者之间广泛的非正式的相互作用的发展，它有利于协调不同的决策。在体制内部，各个不同的当事人有相同的目标观念，个人与集体的目的极为一致，这又促进了瑞典人经济行为的一致。这种具有共同的目标的团结的形式，给了集体努力以有力的刺激，保证了体制内部经济和政治过程的基本稳定，从而为在瑞典经济体制中占主体地位的秩序奠定了基础。

瑞典经济体制的“福利国家”性质是众所公认的。从它的经济体制的基本方面来看，也很少有人能否认它具有“计划市场”体制的特征，是在传统的计划经济和市场经济之间的一种中间类型。但是，在能否把瑞典的经济体制算作“社会主义的”这一点上，就是在西方经济学家内部也存在着严重的分歧。

许多人认为，按照社会主义的通常的定义，这种经济制度是以生产资料公有制为特征的；瑞典尽管由主张民主社会主义的社会民主党人执政，却在实行生产资料私有制上与美国的市场经济似乎没有多大差别。因此，



有些人仍然认为，原则上瑞典实行的还是资本主义市场经济。

但是，另一些人根据战后西方经济学中对所有权概念的新探讨，强调所有权是一系列要求或权利同有权行使这些要求或权利的人或机构之间的一组关系；或者他们认为，有决定意义的不是法律上的生产资料所有制，而是经济运行的方式和为谁的利益服务。虽然瑞典的许多财产在技术上是为私营企业所占有的，但是瑞典政府对无形财产和有形财产可以行使相当大的决策权。据此他们把瑞典的经济体制看做是“社会主义”式的，或是一种“民主的社会主义”。

无论怎样，瑞典经济的总貌还是很清楚的：它基本上实行生产资料私有制，通过市场来协调分散的决策，配置稀缺的资源；但是瑞典由国家制定指导性的经济计划，并且利用各种各样的控制措施和财政金融手段来推动实施这些计划。这个经济是在惯于相互协调一致的集体主义文化氛围中运行的，执政的民主社会主义者们利用这种集体主义行为习惯来推行各种民主社会主义的经济和社会政策。

二 瑞典经济的决策过程

在瑞典的政府计划机构和私营部门生产机构之间的相互作用中，主要的是采取协调一致的政策和具备共同的目标。工会代表、经理代表、金融界的代表和政府代表共同参加各个调查委员会和管理委员会，这加强了社会各集团相互协作的力量，并且有助于使它们同官方的政策更加一致。而上述的各种调查委员会和管理委员会则理应对确定并且实现社会目标负起重大的责任。

瑞典的私有产权是相对集中的，15个家族控制了瑞典的工业。私人所有权的这种相对集中促进了商界领袖与政府领导人之间的各种非正式的相互作用。在瑞典首相的乡村宅第哈普宗德，有势力的商界官员和党派官员经常举行高级社交聚会，形成了著名的所谓“哈普宗德民主”。而许多冲突则似乎在提交议会以前很久就可以通过实行这种哈普宗德民主而得到解决。在这方面，瑞典的体制包含着“密谋计划”的因素。

瑞典社会的组织结构产生于一种双重的决策结构，它由两个部分组成：

1. 由一个党统治的、具有高度的组织的政府机构。虽然瑞典的反对党可以自由地积极活动，但是瑞典的政府却实际上长期掌握在一个党的手中。



2. 代表广泛的各种政治、经济、文化和职业利益的各个利益集团的具有高度组织的系统。瑞典人普遍的惯例是组成压力集团以增进共同的利益，大多数个人都各自从属于这样的组织。

实际处理特殊问题的究竟是双重结构中的哪些代表，这取决于对专门知识的需要、委员会体制的职能和管理委员会的构成。

对政策的革新负责的是政府的各委员会。在瑞典，任命一个委员会和向它提供资金，通常是由外界的利益集团发起、而由政府采取行动来完成的。立法改革的实际协调者（其职权包括对各委员会的任命和指示）是财政大臣而不是首相。委员会成立后进行两年至五年的研究。调查研究的结果发表时附有大量的文化证明，并提出相应的政策性建议。所有感兴趣的各方一般都能参加这种研究，而它们又应当向政府提出它们的反应。然后，政府在政府官员、商界和社会领袖以及新闻媒介中的广泛对话和辩论的基础上，再决定自己的立场。

这种很长的程序能促进公众的讨论、并使决策人有机会同有关各方磋商。因此，瑞典的这种委员会制度能够防止可能的危机，使范围广泛的人参与制定切实可行的折中解决办法。瑞典人在意识形态上普遍是灵活的，又普遍承认集体团结的必要，这有助于减少或消除各集团之间的意见分歧。在这种情况下，推动个人和集体作出决策的往往是对所期望的利益的深思熟虑，而不是政治意识形态或对个人的忠诚。这样一来，合法的权力要求的基础，就几乎只能是在解决特殊的实际问题时所表现出来的能力。

瑞典的劳动工资制度典型地表现了它的经济的这种决策过程。全国的总的工资水平取决于雇员与雇主的两大全国性组织之间所达成的全国工资协议，这一协议是由瑞典工会联盟与瑞典雇主联盟通过中央级谈判而达成的。在这种谈判中，工会联盟代表劳动力方面，雇主联盟则代表管理方面。

30年代中期的劳动力和管理两方面之间的冲突，使得政府成立了一个委员会来审查研究政府对集体谈判所可能采取的干预。该委员会建议工人和雇主双方寻找一个自愿的解决办法。1938年签署了萨尔茨耶巴登协定，该协定规定了对雇主联合会和雇员联合会都有约束力的下述限制：（1）必须以谈判解决争端，不过在大多数场合下，政府对双方的争端不加干预；（2）只有在双方的全国性和地方性直接谈判失败之后，每一方才可以实行自己这一方的经济制裁措施（罢工或业主关厂）；（3）限制反对第三方的活动（反对非直接有关者的次要活动）；（4）在协议期间不能进行经济制



裁；如果违反协议的条款，受害的一方可以要求赔偿损失。由于劳方和雇主方面都努力遵守这一协定，瑞典的劳工关系在战后大部分时期始终是稳定的。在1967年，美国由于罢工而损失了2410万个工作日，而瑞典却只损失了400个工作日。

劳工方面的有组织的代表是瑞典工会联盟和有薪雇员中央组织，它们分别代表全部蓝领工人的94%和白领工人的75%。代表管理方面的全国性组织是瑞典雇主联盟，它是2.5万家厂商的谈判代理人。劳工和管理双方都坦率地承认，瑞典这样一个依靠出口的小国不能忍受重大的劳动争端的后果。这导致双方都努力避免发生冲突。由于瑞典的工资谈判是在中央一级集中进行的，冲突就更难发生。雇主组织和劳工代表之间一旦达成了全国性的初步协议，各分支组织就在中央协议的指导方针内，制定出各行业的协定。而任何协定都只有在所有的组织都愿意签署时，才是最后的协定。

在战后瑞典长期实行充分就业政策的情况下，瑞典的经济具有一种通货膨胀的倾向。在这种环境下，雇主们与自己的雇员所商定的工资上的实际让步，常常要高于全国协议中所同意的让步。这种让步造成了通货膨胀中的工资爬行上涨，而让步的起因则是：如果不满足劳工方面的要求，就不可能在供不应求的劳动力市场上保住本企业所需要的劳动力。这就使成本压力增加，从而经常助长了国内的长期通货膨胀。而各种改善劳动条件的立法又常常加剧了这一方面的问题。例如在1964年，立法改变了正式的全国协定，允许增加假期，增加由雇主支付的养恤金和疾病津贴。这使工资的增加从上一年的增加1.5%上升为增加7%，而生产率却只增长了这一数字的一半。这就使工资向上爬行的情况进一步恶化。

从20世纪60年代末70年代初开始，在关于收入再分配政策的劳动争端中，瑞典人异乎寻常地在逐渐背离长期存在的互相妥协先例。专业雇员反对进一步拉平收入，代表他们的组织是名为瑞典专业人员联盟的第二大雇员团体。该团体成员资格的标准是大学研究院学位或专业学衔，他们主要是工程师、医师、律师、中学教师和学院教授等。瑞典专业人员联盟约3/4的成员——70年代中期有近10万人，是被中央或地方政府所雇用的。组织这个联盟的人感到在收入再分配中作了对靠工资为生的人和未受专业训练的蓝领工人有利的过分让步，他们组织这个联盟明显地就是为了反对这种让步。

瑞典专业雇员的年工资在20世纪70年代初通常是一个蓝领工人平均



工资的两倍，他们坚决反对以收入平等化政策来消除他们与非专业人员之间的收入差距。在70年代初，瑞典专业人员联盟同较小的全国公务员联合会一起发动了九次影响巨大的斗争（包括罢工）。全国公务员联合会的成员中包括高级公务员、军官和牧师。这些行动严重威胁了瑞典的和平解决劳资争端的传统，而这种传统在几十年中一直是瑞典的劳资和平的基础。这显示出，上层中等阶级的劳动者认为平等化的政策负担在要求他们作出不公平的牺牲，因而开始进行分裂活动。

三 社会福利和再分配政策

瑞典是西北欧的所谓“福利国家”的典型。这种福利国家主要体现在社会福利以及收入和财富的再分配上。

瑞典经济100多年无间断的和平发展的历史证明，完全自由竞争的市场缺乏创造和分配社会福利的机构。一些人主张加强政府对大部分市场机制的干预，其基本论据就是对社会福利服务的需要。而主张民主社会主义的社会民主党人代表的，就是那部分最需要社会福利服务的市场竞争中的弱者。

为了在体制内部各不同集团间分摊政府干预活动的费用和利益，就产生了某些非市场的机构和组织，以帮助有效地分配资源。这一类的机构和组织在瑞典经济中得到了特别充分的发展。在下一节中，我们将详细说明这些非市场的机构和组织。在这些机构和组织中，很大一部分是非市场的私人利益集团。瑞典的私人利益集团的活动影响了某些种类的物品和服务的生产，特别是帮助规定了政府干预经济事务的数量和限度。

瑞典的国家干预市场、通过社会福利制度而进行收入再分配，其结果是非常明显的：这种社会福利制度所依靠的是西方工业国中最高赋税负担。瑞典的赋税和为社会福利所收的费用在1980年占其国民生产总值的56%；在1968年，这些税负和收费的一半以上是以福利救济金的形式进行再分配的。而对居民所征收的所得税则是高度累进的：在70年代初，最低那部分收入的所得税率为10%，高于它25倍以上的那一部分最高的收入的所得税（所得税的最高边际税率）则为65%；而到1981年，所得税的最高边际税率已经上升到81%。

这种特别高的累进的所得税和财产税有利于低收入者们，却给有着中等的和高的毛收入的人增加了极重的负担。尽管战后瑞典人的税前收入在结构上几乎没有发生什么变化，但是这样一种高累进的所得税制度却帮助



实现了一定程度上的收入垂直均等化。此外，各种转移支付和国家的各种无偿的服务也产生了再分配效应，它们同样导致了可支配收入的均等化。

瑞典人所享受的许多社会福利制度就是在当代的许多实行市场经济的工业化国家中也是没有的：凡有未满 16 岁的孩子的家庭，都免税得到对每个孩子的年度津贴。学生都有资格领取优厚的生活津贴和学习补助，而且所有的教育都是免费的。

瑞典的国民健康保障制度提供了在医院或诊所的免费医疗护理，而且大多数药品是以微不足道的费用分配的。按照法律规定，只要有正式收入的家庭成员按其收入的一定比例缴纳了医疗保障税，他（她）的全家就都可以在指定的公立医院享受免费的医疗照顾。为了执行这种医疗制度，瑞典分成了许多个病人护理区，每个区都有社区的医疗站和护理中心，其居民都不超过 5000 人。与此形成对照的是，瑞典的私人医院极少，而且只有 10% 的医生有私人诊所。在找医生看病和领药时，病人每次只需付很少的费用。在看牙的时候病人最多要付一半费用。此外儿童还享受国民牙齿保护服务，这种服务有时成人也可享受。

在瑞典，还有病休日保险和生孩子的家长保险：全国社会保障局向生病的职工提供现金补助，作为补偿其因病而损失了的工薪收入的病休津贴，它还为生育、护理婴儿和护理病孩而向其父母提供家长津贴。这些津贴均可高达其原来的工薪收入的 90%；不过有权享受它的人要为此缴纳各种保险费和所得税。

到 20 世纪 80 年代中期，有的管理机构承担了医疗保险费用的 15%，而其他部分则必须由雇主们和独立的被保险人筹集。全部医疗保障费用当时约占规定的工资总额或应纳税的收入的 10% 左右。

瑞典的雇员们享受着市场经济国家中最好的保障。所有雇员都有资格领取每日疾病救济金和失业救济金，以及迁移补助金。不过瑞典雇员们所享受的福利待遇，大多数都是由国家的工资政策和劳动市场政策提供的，属于为达到充分就业服务的稳定政策的范围。

瑞典的养老金条例规定，每年的养老金数额应等于养老金领取者收入最丰厚的 15 年的年收入的 2/3。养老金保险从 1947 年之后就包含了基本养老金和部分养老金两部分，从 1957 年以后又包含了附加养老金。基本养老金向每位退休老人提供生活的基本保证，每名退休老人所领取的退休金金额是相同的。在瑞典居住的每一位国家公民从 65 岁起都享受基本养老金。在基本养老金领域中不包含伤残抚恤金和寡妇抚恤金。从事部分时



间劳动的人可以在 60 岁到 65 岁之间把它与一种部分养老金联系起来。而要想享受附加养老金，就必须至少有三年每年都收入了超过一般的计算基础的劳动收入。

瑞典的国家为基本养老金提供了约 30% 的资金，其他资金由雇主们提供。雇主们和独立职业者们所缴的费用是社会保障税，它在 1979 年约占工资总额及职业收入的 8%。而附加养老金则由雇主们和独立职业者们提供资金。

瑞典的社会政策和社会福利还包括一种特殊的住房政策，其目的在于使所有人都有可能居住在有着良好的居住环境的、足够大的和舒适的住宅中。为了达到上述目的，政府提供了优惠的长期贷款；乡镇对向居民供应的出租的住宅做了规划；国家以优惠条件提供银行贷款，不过它的批准却取决于一定的条件；而一般的公共福利企业则比私人的建筑业主更受优待。几乎有一半有孩子的家庭享受住房补助金，这种补助金的数额取决于收入、孩子的数目和住房费用的高低。国家给住房补助金制度提供资金。到 20 世纪 80 年代，各个租房者协会对房租的形成有了越来越大的影响：它们与各个住房所有者协会签订有关房租的协议，协议中规定的房租随后就成了比较的房租而有了约束力。

瑞典的上述高福利政策较好地保护了在市场竞争中处于弱势地位的那些社会集团的利益，这是使大力推行上述政策的社会民主党人能够长期执政的一个主要原因。但是这种政策本身存在着许多弱点。

首先，瑞典的社会福利制度的主要问题是：提供的社会服务不足以满足日益增长的需要。其结果是，许多服务要排长队等候，这就损害了服务的质量。这是因为在瑞典的社会福利中，有相当一部分不是纯粹的公共物品，给定了服务的总量，享用的人多了，每个人享用的数量就会减少。

更重要的是，瑞典的这些社会福利大部分是免费提供的。与任何免费提供的服务一样，它必定会面临著名的“搭便车”问题：许多人享受了这些社会福利的好处，却不承担这些社会福利的成本和费用；而这种社会福利的成本，就是生产它所需要的物品和服务，以及建立这种社会福利制度所要付出的努力。瑞典的社会福利制度是建立在市场经济基础上的，而市场经济的特点却恰好在于：人们必须为他所得到的物品和服务付费。这样，高福利的“福利国家”体制本身就与它的市场经济基础相矛盾。

但是，尽管瑞典的“福利国家”体制本身存在这样一些固有的弱点，它却能在几十年的历史时期中得到巩固，这是一个相当令人瞩目的成就。



它之所以能产生这种成就，首先是因为瑞典人有难以容忍贫困现象的文化传统，因为他们对个人问题持有强烈的集体责任感，这多多少少减轻了福利国家体制所固有的弱点；其次是因为社会民主党人所领导的非市场集团不凭借决策权力的广泛集中能够很有效率地获得集体利益。这样一来，就使瑞典的国家对社会福利计划的广泛支持，能够长期与生产部门中广阔的自由的市场一起存在。不过，尽管如此，20世纪70年代以来也出现了越来越多的迹象，表明在某些集团中，对严格的再分配政策的容忍已经逐渐接近其限度。

第三节 影响瑞典经济的非市场组织和机构

各种非市场性的社会与政治组织和机构对瑞典经济有着极其强烈的影响。这首先是因为国家对瑞典经济的干预极强，在一定程度上甚至可以说是非正式地控制了瑞典经济；但是归根结底还是因为瑞典人在经济上有高度的组织性，而瑞典国家权力机关的组织结构又容许这些非市场性的组织在经济上发挥重要作用。

一 经济政策的载体：国家的决策机构

瑞典的人民主权以大选为基础，通过代表会议制的国家宪法来实现。属于议会的权力除了立法权以外，在形式上还有征税权、计划国家预算权以及对政府和管理机构的控制权。但是实际上政治权力却是由政府来实施的，而为数众多的管理机关都属于政府。就是各个省政府的领导也都是由中央政府所任命的省长。不过各省的议会和乡镇却是相对独立的；例如根据宪法，它们有自己的征税权。省管理机构的首要任务中包括公共的健康服务事业，而普通教育事业、建筑规划、民防和一般的管理事务则由乡镇负责。

瑞典的官方机构具有很强的地位：它们虽然在形式上从属于政府，但是却依赖于政治上的指令，这似乎有点自相矛盾。一个议会委员会每四年选举一个全权法官，他在形式上负责使政府官吏遵守各项规章制度。原则上每个公民都可以向这位全权法官控告政府的管理机构。

根据瑞典的宪法，国家是由政府控制的，而政府在这方面形式上对议会负责。它也有责任向议会提出国家预算计划的草案。没有议会的授权，政府就不能借入贷款，也不能以任何其他方式使国家负担金融上的责任。



从 20 世纪 50 年代初起，政府每两到三年就让经济部编写有关今后 5 年的经济发展趋势的长期研究报告，而这种长期研究报告又对政府的经济政策有着特殊的影响，因为它或多或少地具体地说明了，如果发生了这些或那些事件，就会发生什么事情，那时又应当怎么办。

瑞典的中央银行不是自主的；它是一个政府机构，根据宪法要从属于议会。然而中央银行的行长却是由政府任命的。中央银行活动的法律基础是 1934 年制定、以后又多次修改的《中央银行法》，1974 年的银行规章以及为数众多的其他法律。由于中央银行具有政府机构的性质，它就不可能实行独立的政策。相反地，它在所有的重要问题上都要与当时的主管部协调自己的政策。中央银行的具体目标部分地是由多年的传统、部分地是由政府或议会当下的特别决定规定的。

因为瑞典的宪法不允许政府独立地借入贷款，就建立了一个受议会领导的机构——国家债务局，其任务就是根据议会的授权，为国家借入和管理债务。这个国家机关从 1789 年以来就一直存在。尽管它在形式上受议会的金融委员会监督，在实践中却与中央银行一样，是政府的一个工具。

二 影响经济政策的非国家组织：工资谈判的伙伴

有组织的雇员代表和雇主代表构成了瑞典工资谈判的双方，他们常常被称为“工资谈判的伙伴”。

瑞典劳动市场的一个典型特征是雇员们的极高组织程度。自 1898 年以来，瑞典工会联盟就构成了各个工会的最高层联合会，它逐步成长为一个与社会民主党人紧密合作的强大组织。1902 年产生了瑞典雇主们的最高组织——瑞典雇主联盟，它代表着瑞典雇主们的利益。20 世纪 40 年代中期，又产生了存在到今日的有薪雇员中央组织，它与工会联盟紧密合作，是许多个职员工会的最高联合会。除此以外，瑞典受过学院式教育的职员们和较高级的国家职员们也成立了一个自己的最高联合会：瑞典专业人员中央组织——全国公务员联合会。至 80 年代，在雇主方面除了瑞典雇主联盟之外还有合作企业和国家的各个雇主党。

1938 年签订的“萨尔茨耶巴登协定”虽然不是法律，却是劳动市场双方之间的主要协议，其基本各点直到 20 世纪 80 年代仍然适用。它规定，双方应当致力于和平地解决在劳动市场上出现的一切矛盾。

1976 年，瑞典颁布了参与决定法，该法具有最为重大的经济政策意义。它不仅规定了工人参与企业决定的基本特征，而且也规定了缔结工资



协议的各种方式。在一切有关劳动关系的问题上，它授予了雇员们很大的权利，首先是普遍的结社权和谈判权。这个法律使有关工资和劳动条件的集体合同成了政策的合法工具。每一次的集体协议都生效一至两年，它在法律上、在整个国家中都对劳动市场的双方及其成员有约束力，而不管他们是在哪个部门。各个工会原则上有权了解当时的企业管理方面的一切活动，并且能够派自己的代表去作监事会成员。没有详尽地规定在各个企业中参与决定的细节，它们应当在各个集体合同中由当时的双方共同商定。

在瑞典，开始适用于一切部门的有关工资协议的集体谈判是雇主们的义务。这些谈判开始于瑞典工会联盟和瑞典雇主联盟之间的中央级谈判，然后由地方级的各个谈判继续下去。最后，在企业层次上围绕各个细节的具体形态而进行谈判。在与雇主们的各种谈判中，雇员们原则上是由工会的成员来代表的。但是，这些代表雇员们的工会成员却不是通过雇员中间的普遍选举选出来的，而是由各个工会指定的。

三 瑞典政府的职能

瑞典的社会民主党人在 1932 年控制政府以后，其经济纲领是一种务实的部分的民主社会主义纲领。政府逐渐取消了对经济的直接管理，实际上不再管理和参与私营部门。但是社会民主党人的长期执政还是影响了经济纲领的长期计划和协调。

国家经济政策明确关心的主要是促进充分就业。在战后的很长时期中，这种充分就业优先的政策似乎是荒谬的，因为这个期间瑞典的许多产业部门都经常苦于劳动力不足。不过即使这时瑞典北部也确实存在着地区性失业的严重问题。在这个地区，长期以来占主要地位的是矿业和林业，工人的技能低，又从事季节性工作。由于这些工人缺乏训练，加上职业工作的区域性分布又与工人的区域性分布脱节，就使他们不能在其他工业中获得比较稳定的职位。这种情况与民主社会主义的价值标准和经济目标相结合，就使得有效的就业政策对瑞典的经济体制成了决定性的因素。

还在战后初期经济自由主义者就曾断言，瑞典式的充分就业政策必定会降低整个经济的效率。但是在这以后的 20 世纪 60 年代末 70 年代初，瑞典的人均国民生产总值却上升到仅次于美国的世界第一流的水平，这证明瑞典的充分就业政策对经济效率的损害绝不像经济自由主义者所说的那样大，至少不会很快地表现出来。

事实上，在瑞典的充分就业政策之下，被解职的或对自己的工作不满



意的雇员可以自由地再受培训，国家还给予他们更换工作地点的补助金，这会促进劳动力的流动，刺激提高劳动生产率，并促进了地区性的发展。自第二次世界大战以来，瑞典的失业率平均数一直保持在2%以下，这一事实证明瑞典的充分就业政策在较长时期内还是相当有成效的。

瑞典的制度框架使得国家能够采取某些手段来影响私营部门的投资决策，以达到地区规划和促进稳定的目的。这些手段主要包括：大量的等待开工的非主要的公共工程项目，只要一接到通知它们就马上开工，可以吸收衰退时期的过剩劳动力；财政部长有权通过投资储备机制来调节投资基金。

投资储备机制中的储备是一种反周期的赋税手段，它意味着：如果把繁荣时期闲置的公司利润在衰退时期用于投资目的，该公司就可以得到重大的免除赋税特权。当实际税率为49%时，一个厂商可以把它纳税前的收入的40%从应税收入中扣除，并将其中的一部分存入瑞典银行的无息账户。在接到政府的解冻通知后，该厂商就可以提取这一储备，将其用于准许的支出，并且能够百分之百地立即注销用于这种投资的原来那笔收入的所得税。准许的这种支出可以被限制在某些工业、某些地区，或者可以要求把它用于特定的用途。在1958—1959年、1962—1963年、1966—1967年和1971—1972年，瑞典都曾经解除了对投资储备的冻结。

这种体制在稳定瑞典经济上有很多优点：它是一种对称的反周期政策，衰退时期刺激投资、繁荣时期则抑制投资；它有助于在投资上作出小的调整，尽可能防止对周期波动作出过度的反应；瑞典工商界的成员普遍地积极接受这种类型的投资管制，使偷税漏税减少，而这种投资管制也有利于各个公司与国家权力之间在选择适当的投资方面紧密协作；可以有选择地使用刺激投资的因素来刺激那些对经济周期变化最敏感的特殊地区或工业；这种储备体制原则上也只改变投资在整个周期中的分配，而不触及投资的分配方向和效率。

但是，瑞典的投资储备体制也有其弱点：投资储备的使用常常受到对需要的感觉与实际的落实之间的时间延迟的妨碍。那些促使在繁荣时期把基金转移到瑞典银行的刺激因素，有时削弱了商业银行和各公司在面临资本的突然流动时的清偿能力。此外，这种机制有一种区别对待的偏向，它有利于较大的资本密集的和有高利润的厂商。这种偏向因而会有力地影响收入和财富的分配。

在20世纪60年代末70年代初，由于瑞典社会民主党人根据其新的产



业政策所实行的某些措施，瑞典政府直接参与私营部门的情况有所扩大。一个政府委员会 1968 年出版的一部四卷本巨著研究了经济权力集中的情况，这部著作引起了普遍的注意，人们用它来支持旨在加强并扩大国有工商业的纲领。为了克服国营企业通常具有的效率高、不赚钱的弊病，瑞典使一些大厂商在一个中央管理机构之下联合成一个一体化的企业。同时，国家还着手与私营厂商经营一些合营企业，在这些企业中，政府的投资占所需资本的大部分，而管理人员和技术人员则由私营企业提供。

1976 年瑞典建立了第一个引起争议的国家投资银行，它是社会民主党政府的新产业政策的主要组成部分，这种政策的目的是之一就是扩大政府对投资决策的影响。给该银行提供的最初的贷款能力是 10 亿美元，这在当时的瑞典是一个很大的金额（当时瑞典的人均收入不过 4000 美元，人口不超过 1000 万）。该银行的任务是：靠国家提供的研究和发展资金来推进有利可图的营业机会，加速地区的发展，从事那些对私营部门来说被认为是太大或者太冒险的投资，并且利用有很高的社会效益的投资的优点。但是实际上，冒险性高的企业只吸收了贷款总额的较小部分，提供的大部分资金都被殷实的大公司所吸收。由于不容易评价贷款的社会经济影响，贷款的基础仍然是商业评价，而以关于就业等等的观点来加以补充。

不过，这个银行的潜在影响却更大得多，因为最终指望它的是要取得对巨额公众养恤基金的支配权，而 20 世纪 70 年代中期这种基金已经支配了整个瑞典信贷市场的 1/3。当时在法律上不准这种基金购买工业股票，它的投资限于公债和工业债券。对于这种基金和国家投资银行，政府都保留着任命领导机构的权力，但是这两者都是作为独立的信贷机构而组织起来的。由于在这二者的董事会中都与政府官员一起任命了劳工、实业界和私人金融利益的代表，也就产生了一种倾向来缓和国家的各种项目的作用。

20 世纪 60 年代，瑞典政府还曾经致力于扩大对私人投资决策的公共参与。这种倾向表现在一项立法上，它授权政府从 1971 年 1 月开始指派“公共代表”参与各商业银行的董事会。政府指派的人也有权参与执行层次的事务，提出供董事会考虑的建议。希望的是这个措施将会促进更好地协调私人的和公共的计划决策。到 70 年代中期，还研究了在某些大工业公司董事会中安排政府代表的建议，这一建议引起了更大的争议。主要的工会组织支持这一建议，但是它一直受到瑞典工业联合会以及批发商联合会和进口商联合会的强烈反对。

西方经济学界常常批评瑞典的国家经济政策，认为它自相矛盾：它为



造成一个更有效率的劳动市场所进行的努力是令人钦佩的，但是它影响信贷和资本市场的某些政策措施却是破坏性的，这些措施有时阻碍了政府提高劳动市场效率的努力。但是实际上，这两方面的政策都服务于社会民主党人的同一个目的：扩大国家对经济生活的干预以增进穷人的福利，促进全体公民之间在经济上的平等。

助长了国家的信贷和资本市场政策与劳动市场政策的矛盾的一个主要因素是：不利的住房条件阻碍了劳动力的流动。那些大的发展中心区住房供应不足，而这些又是由于对地租的控制、住房供应的分配不当、排队等候住房，以及由于对建筑材料的过度需求所造成的房屋市场上的慢性不均衡。这种对国家政策效率的影响，加剧了瑞典经济中持久的通货膨胀倾向。

第四节 瑞典政府的经济政策工具

瑞典的福利国家表现在它的经济政策工具上，就是保障社会福利的社会政策具有极为突出的地位。但是，本章的第二节已经全面介绍了瑞典的社会福利制度，随之也就大致说明了瑞典的整个社会政策。20世纪70年代以后瑞典社会政策的一大新发展——雇员投资基金制，又是第五节有关瑞典模式发展方向的一个重大问题。因此，为了避免重复，本节就不再专门论述瑞典的社会政策了。

一 瑞典的经济稳定政策

体现福利国家的基本宗旨，瑞典的经济稳定政策在很长的时期中都把充分就业作为首要目标。瑞典的经济稳定政策的特点是：一方面，工资协议谈判的双方在安排就业政策上起决定性的作用，而国家则应当保证充分就业；另一方面，货币市场政策的各种工具在相当大的程度上限制了各个银行和其他的信贷机构的行动自由。

瑞典的经济稳定政策包括许多部分：工资和劳动市场政策，货币和信贷政策以及一些辅助性的政策措施。在下面的两部分中还要展开介绍瑞典的工资和劳动市场政策以及货币和信贷政策，因此这里先只介绍一下各种辅助性的稳定经济的政策措施。

在瑞典，既采用了国内的、也采用了对外的辅助性经济措施，以支持那些从工资、劳动市场、货币和信贷方面来稳定经济的主要政策措施。



在第二次世界大战后，直接控制价格直到 20 世纪 50 年代中期还是瑞典政府所喜爱的一种反通货膨胀的手段；以后受到控制的主要是农产品的价格和各种租金。70 年代初以后又可以觉察到，直接控制价格的倾向正在强化。在战后的西方世界，普遍的看法是认为直接控制价格会降低整个经济的效率。但是，瑞典却有許多人相信，对价格的各种控制是有效的。这种相信以这样一种观点为基础：通过控制价格，一方面会减弱通货膨胀预期，另一方面则可以迅速地制止价格的上涨，由此而为反通货膨胀的其他措施争取到时间来在同一个方向上发挥作用。

第二次世界大战后，瑞典参加了西方世界的布雷顿货币体系，按照这一货币体系的要求而实行固定汇率制。在布雷顿货币体系解体之后，瑞典于 1973 年至 1977 年间参加了欧洲货币的蛇形浮动。自 1977 年 8 月以后，瑞典设计了一个自己的货币篮子，这篮子中包括了许多西方国家的货币，这些货币各在其中占着不同的权重，而瑞典则使自己的货币克朗与这个货币篮子保持着一种固定的关系。但是，在执行这种新的汇率制度时，瑞典还是不得不经常改变本国货币的汇率。

瑞典人在原则上对于改变汇率抱有反感，把它看做是一种政治上的失败；但是尽管如此，瑞典克朗在 20 世纪 70 年代后期到 80 年代仍然不得不再贬值。这种贬值的原因是国际收支方面的困难。不过，在出现国际收支的困难时，瑞典多半使用其他的政策工具而不是货币贬值来对付。在瑞典，由于实行充分就业政策，通常是靠利息政策、在国内限制信贷或者靠国家在国外借入贷款的帮助来与经常项目的国际收支逆差作斗争。

20 世纪 70 年代，瑞典还使用财政政策的手段来帮助实现经济稳定。为此而有时单独使用财政政策手段，有时与货币政策的各种措施结合在一起使用它。这些财政政策手段的作用是减少公共的和私人的消费，或者是产生有选择的投资刺激。

二 工资和劳动市场政策

工资和劳动市场政策是瑞典经济稳定政策中的首要政策。它包括工资政策、就业政策等各个方面。

对于瑞典的就业政策来说，戈斯塔·雷恩（Gosta Roehn）于 1947—1949 年间所阐发的那些想法有着特别的意义。雷恩认为，应当采取部门性的促进就业的措施和总量上限制需求的措施并将这两种措施结合起来，以此在物价总水平稳定的条件下实现充分就业。雷恩的基本思想是通过不



断增加工资成本和减少总需求来使企业的利润不越出限度。这样会减少对劳动力的过度需求，从而抑制工资的过度提高。低利润也可以与各工会的工资政策相一致，而各地的工资政策又是中央的工资谈判的前提条件。按照雷恩的这种想法，劳动力将会被从无利可图的部门和企业中排挤出去，并靠着积极的劳动市场政策的帮助而被引导到其他的部门和企业中去。

在瑞典工会联盟领导下的各个工会在原则上主张实行一种“团结一致的工资政策”。在这种工资政策的旗号下，隐藏着同样的劳动要得到同样的工资的原则，这一原则不受单个企业的利润状况、雇员的性别或年龄的影响。只有在劳动的性质以及与此相应的要求事实上不同的条件下，才接受工资上的差别。

在合同中商定的工资的提高是以固定的费率规定下来的，这种费率是作为对过去的每件产品的平均工资成本的加价。也可能在谈判的工资合同中包含着物价指数条款。这样一种“有社会理由的”工资提高的幅度是根据一个模型规定的，这个模型在瑞典以“EFO模型”、在国外则作为“斯堪的纳维亚通货膨胀模型”而著称。这个模型是由劳动市场的双方共同发展起来的。在这个模型中，工资提高的幅度的基础一方面是可进行国际贸易的货物领域预期的生产率提高程度，另一方面则是预期的这些货物在国外的价格上涨幅度。

如果劳动市场的双方达成了工资协议，瑞典政府就有责任以不同的总量的和选择性的政策措施来保障充分就业。

这方面使用的政策工具首先是国家的财政政策。从20世纪50年代中期以来，国家的税收政策在调节经济波动方面所起的作用越来越大。在这方面，与当时的经济波动的状况相适应地发生变化的主要是各种间接税和社会保障捐税。被当做财政政策的工具来使用的还有国家的支出，它的变化是反周期的。不过一直到80年代中期，更受到重视的是在衰退的时候扩大国家开支，而不是在繁荣的时候减少国家开支。

伴随着瑞典政府反周期充分就业政策的是一种雄心勃勃的劳动市场政策。瑞典的劳动市场政策的各种工具可以分为四类：工作岗位介绍；供给导向的措施（培训）；需求导向的措施（工资成本补贴、投资基金）；以及地区政策措施（首先是工业迁移资助）。此外还有失业时的失业金和失业救济金。为失业救济金所发生的费用的一半由国家承担，而其余的部分则由雇主的捐税弥补。这种救济金是失业保障的补充，它给予的不是得到承认的那45个失业金库的成员的这些人。那45个失业金库与各个工会紧



密合作；作一个金库的成员是自愿的，金库的这种成员资格常常受到相应的工会资格约束。各个金库的资金来源于其成员的保险费以及雇主们和国家方面的补助费。

自从1955年以来，瑞典的各种投资基金就成了稳定经济波动、减少由于季节的和结构性的原因而引起的失业的一种特殊措施。在利润丰厚的年头中，企业可以将年利润的40%免税存入一个基金。其中的大约一半要作为无息的存款固定地存放于中央银行。当经济的景气状况不好时，各个政府机构就根据它们的判断来决定，是否和在什么时候放开对这些资金的控制。如果提前提取那些存入各个基金的资金的“自由的”部分，这一部分资金就也有义务纳税。瑞典人想用投资基金制度来推动企业，使它们就是在工农业状况不好的时候也保持一个稳定的就业水平和生产水平。

三 货币政策和信贷政策

第二次世界大战后，瑞典实行相机决策的货币政策，其目的首先在于实现充分就业，而几乎不注意通货膨胀问题。这种货币政策引起了货币量增长速度的猛烈波动。原则上瑞典给予直接的行政干预以相对于一般的货币政策措施的优先地位。靠着1975年有关信贷政策措施的法律，中央银行有可能一直调节到各个银行活动的细节。

在瑞典，首先是国债政策有着特殊的意义。从中央银行或者从国外为预算赤字筹措资金，这意味着货币量的扩充，而从公众或者从各个银行筹措资金则起了紧缩的作用。特别是当货币储备发生了没有预料到的变化时，为了达到紧缩的目的，就需要各个银行向国库的借款投资。而根据瑞典的法律，在需要的时候甚至可以靠一种规定的帮助来得到这种投资。

根据瑞典的法律，国家和住宅建筑领域的贷款需要并应当具有优先权。因此，就是银行的流动资金、从而对公众的贷款发放都受到各种严格的调节。在这些个别的调节手段中，有各种最低准备金账户的各种利息支付条件、各种银行得到中央银行贷款的各种条件、投资和发放贷款的各种规则。不过，瑞典中央银行最强有力的工具却是对发行有价证券的控制，在瑞典，要想发行有价证券就必须得到中央银行的批准。

瑞典信贷市场的一个特点是：国家因为掌握着普通退休金的基金，也就拥有了国内最大的信贷机构。这种信贷机构之所以产生，是因为应当由雇主们缴纳的保险费在很多年中都比支付的各种养老金要高得多。总共有四个这样的基金，其中的一个甚至可以购进瑞典私营企业的股票，不过只



是在有限的范围内，一大部分资本被投资于国家的公债券。

四 增长政策和结构政策

1980—1981 年度瑞典议会的一项法律列举了下述各项来作为瑞典工业政策的目标：增加物品和服务从而也有出口品的产出，减少进口；提高生产性行业的效率；消除地区之间的差别；保证以社会能够接受的形式来实现工业的结构转变。在促进增长的各种手段中，有一些是一般的措施，如基础设施投资、培训资助、劳动市场政策、对研究与开发的财政资助、资本资助、地区性津贴，等等。而为了使产业政策能够与分配政策相一致，也使用税收手段和在各个要素市场上调节价格的方法。喜爱使用的别的政策工具是国家企业的参与和给予国家订货。

前边多次论述到的各个投资基金不仅是为稳定政策的目标服务的，它们对于结构政策来说也是关系重大的。国家的各个机关保留了作决定的权力，能够决定在哪些部门、哪些地区或者为哪些值得社会希望的投资而使用当时放开了控制的资金。这样就能够出于部门政策的或者地区政策的原因而将经济结构引导到所希望的方向上去。有选择的信贷市场政策也具有一种引导投资的效果，这种政策促进的首先是住宅建筑投资。

由于能源在现代经济中具有根本的意义，能源业是瑞典受到最强补贴的部门。瑞典能源政策的长期目标在于，以最小的环境负担来建立依靠持久的、尽可能再生的和国内的能源来源的能源供应。在短期中则力图减少石油的进口。能源政策的重点放在了发展和采用新的方法来供应热、电力和燃料上。

在战后相当长的时期中，技术的和工业的研究与开发一直在瑞典的增长政策和结构政策中享有高度的优先权。瑞典政府把科技研究看成是达到社会在不同领域内提出的各个目标的工具和手段。这个领域的政府主管部门是国家技术发展资助局，它的任务是首先从财政上支持不同的社会领域中的发展，提高创新的水平和工业生产的质量，以及提高科学水平和增进技术知识。

瑞典的地区性结构政策的目的是使国家的不同部分在生产成本的水平上相一致。国家的第一个区域政策的五年计划开始于 1965 年，此后又实行了别的项目。这些项目规定为工业的迁移以及为工资和运输成本发放补贴、贷款和国家的贷款担保以及促进教育的措施。进行这些努力的首要动因起源于瑞典北部劳动市场的困难局面，这种困难局面部分地是由林业部



门内部迅速的合理化而引起的。这样，国家对工业的大部分转移支付也就是在国家北部的各个部分开支的。在国家的其他部分，如果企业是当地的大雇主，它们的倒闭将在当地造成就业上的严重后果，这些企业就有可能获得国家的资助。

五 竞争政策

瑞典经济一直是高度开放的，国际上的激烈竞争使瑞典对反垄断立法的需要不太迫切。尽管如此，瑞典还是实行着反垄断的竞争政策。1954年它颁布了一个反限制竞争法。根据该法，如果某种做法使价格的形成“与公众的利益对立”、妨害了经济的效率能力或者限制了其他人的经济往来，这种做法就是对竞争的限制。该法既禁止纵向的价格约束，也禁止供给方的卡特尔。在市场法和反不正当竞争条件法中作出了有关消费者的政策性规定，这些规定涉及的是合乎希望的市场化实践。一个消费者法官负责监督遵守上述各种规定。这个消费者法官也可以公布各种指示，根据消费者们的各种需要使市场销售活动和各种产品规范化。

总的说来，瑞典的福利国家的经济政策的主要目标是充分就业和公民的社会平等。它不靠私人的或国家的计划，相反地却力图主要依靠“社会规划”的帮助来实现这些美好的目标。在这方面，它试图通过国家的干预和调节，把主要是市场经济的经济过程引导到各种“社会目标”的方向上去。这些目标是由民主选举出来的机构规定的，意味着集体的福利。

第五节 瑞典模式的问题与未来

20世纪60年代是瑞典模式的全盛时期。从20世纪70年代初开始，瑞典经济中出现了一系列问题，这些问题使人们对瑞典模式能否长期实施下去产生了疑问。从此以后，有关瑞典模式的未来的争论就日益激烈。右翼势力和相当多的经济学家主张向右转，逐步削减社会福利甚至放弃福利国家的基本路线；社会民主党人和工会组织却主张进一步向左转，实行职工投资基金制度，走向一种“基金社会主义”。在20世纪80年代中，这两种对立的主张展开了尖锐的斗争。

一 20世纪70年代以来瑞典的经济问题

瑞典能够长期实行高福利的“福利国家”方针，很大程度上是由于它



长期保持着中立国的地位，没有介入第二次世界大战。这样，瑞典的物质资源和人力资源都没有受到战争和战后时期的混乱的伤害，这使瑞典在第二次世界大战期间和战后都能够对其他国家具有极大的物质上的优越地位。从这些物质上的储备中，瑞典可以不考虑经济的实际情况而为花钱很多的福利项目提供资金。在20世纪50年代，国际上对瑞典的产品有大量需求，又没有剧烈的竞争，这种特别有利的国际条件导致了高额的公司利润。在这种情况下，瑞典可以从经济上负担起高额的福利开支。

但是到20世纪70年代初，瑞典在国际市场上所处的有利地位就一去不复返了。瑞典的资本不得不在国外寻找更为有利可图的报酬，而高度的福利反而激起了许多新的社会和政治问题。这些问题表现在：

与经济有关的社会冲突加剧。到70年代初，工人中间出现了不同寻常的情绪不稳定的迹象。伴随着社会民主工党的收入再分配措施和新产业政策而来的，一方面是对进一步社会化的抵抗越来越大，另一方面则是青年中间出现了明显的激进倾向。政治平衡中所发生的这些变化威胁着统治着工商界、政府和劳工界的精英集团间的公开的同盟。尽管瑞典有根深蒂固的中立传统，但是寻求同别国进一步实行经济一体化的国际压力却越来越大，这加剧了瑞典的政治和经济不平衡。

从20世纪70年代初开始，瑞典社会民主党人对政府的控制就在逐步动摇。70年代初的议会选举结果就显示出一种迹象，表明瑞典进入了一个政治上的过渡时期。对瑞典社会民主党人的支持逐渐下降，使该党不得不更加依靠小的共产党来提供必要的多数，以便维护执政的帕尔梅首相的政府。在1973年的选举中，两个社会主义政党和非社会主义政党获得的席位数目同样多，而极左和极右的政党也靠着使中间派失去议席而获得了席位。到1974年初，社会民主党人靠着在政府非集中化、住宅政策和税收等领域对非社会主义政党的领袖们作出重大让步，才防止了一场议会危机。

到20世纪70年代初，瑞典社会中已经充满了许多悬而未决的问题。当时瑞典是世界上最富的国家之一，但是却没有达到社会民主党人所追求的社会平等的目标。当时瑞典进行了教育改革，这一改革对尖子们对高等教育的态度发生了影响。当时的瑞典社会还面临着能否把当时的年青一代吸收进传统的组织结构的难题。收入的再分配这时也已经达到了人民所能够忍受的极限，社会民主党人不得不再去寻找新的增进平等的工具。

当时隐约呈现于瑞典人民面前的大问题是：迫切需要瑞典在科学、技术和工业上保持卓越地位，但是，经过社会民主党人几十年的领导之后，



瑞典社会却变得越来越不能忍耐持续存在的阶级差别了。瑞典的经济和社会体制面临着如何使这两方面协调一致的大问题。妥协的政治只在解决比较少的问题上显示出了它的效力。瑞典的体制面临着一个重大的挑战：它能否同样成功地进行需要的调整，以便使这个世界上最富的国家之一找到新的目的，从而给个人生活和制度赋予意义和方向。

但是，1973年的石油冲击及其以后的西方经济衰退改变了这一切。由于石油危机及其以后的世界性经济衰退，瑞典的经济增长率不断下降，甚至出现了负增长，通货膨胀率却迅速上升，自1974年以后到80年代初每年一直在10%左右；工业生产自1975年连年下降，到80年代初仍未恢复到1974年的水平。

由于福利国家遭到了严重的危机，执政40多年的瑞典社会民主党人于20世纪70年代在中期选举中失败，终于失去了政权。但是资产阶级政党的联合政府也没有找到摆脱危机的出路，并于1980年招致了战后罕见的全国规模的总罢工。面对瑞典经济的困境，瑞典经济学界展开了热烈的讨论。大多数人认为，瑞典的福利国家体制在其早期的发展中已经孕育了它在80年代的失败。尽管不参加世界大战使瑞典有了大量的资源储备，但是战后几十年的经济发展却表明，瑞典的这些储备很快就可以耗尽。高福利的福利国家体制从几方面损害了瑞典的经济力量。

瑞典的就业政策有意识地压低企业的利润，这不可避免地导致了减弱私营企业的投资活动。长期以来这又妨碍了创造新的劳动岗位，甚至还威胁着现存的劳动岗位。因为几乎对所有的经济政策措施都有决定意义的是在短期内创造就业的好处，在结构政策的范围内通常也就只是在那样一些部门和地区中发放维持性的补贴，这些部门和地区甚至靠着这种资助也没有能力生存下去。

另一方面，高额的社会公共福利税、国家规定的环境保护、劳动保护和其他的义务以及严格的信贷市场调节又剥夺了还能赢利的企业对市场信号作出适当的反应的可能性。同时，瑞典扩张性的货币政策把达到充分就业的目标看做自己的责任；自很多年以来，这种货币政策即使没有引起可以感觉到的通货膨胀的话，至少也是容许了这种通货膨胀。瑞典的经济政策还喜欢控制价格。这种价格控制虽然不可能明显地降低通货膨胀率，但是在瑞典却不能指望废弃经济政策的这个工具，因为它在政治上被看做是很得人心的东西，并被居民们看做是某种“自然的”东西。

通货膨胀、税收和社会公共福利税甚至对中等的收入也造成了沉重的



负担，它们是瑞典人引人注目地偏好当前消费的主要原因。在这种重负下，为将来建立新的储备很明显地是不合算的。但是从20世纪70年代末以来，瑞典不是限制国家开支、降低捐税负担，而是一再增加国家的负债和国家占国民生产总值的份额。

瑞典政府力图使收入分配的格局“更公平”的努力也带来了明显的弊端：一方面是高边际税率，另一方面是很容易得到的转移支付，这二者都极大地降低了劳动的积极性和税收道德。此外，在这种体制下，依靠自己的努力来增加可支配收入也是极为困难的。当然，难以增加的实际上只是可支配收入的官方规定的部分：在瑞典，一种影子经济大大扩充并繁荣了起来，它似乎正在迅速增长。尽管政府加紧控制，但是黑工、自己动手做、邻居之间的互相帮助、实物交换和送礼已经成了瑞典日常生活不可分割的一部分。此外，由于个人可以使国家对于所有的东西负责，就使得个人学会了束手无策：国家的公民们荒废了自己的能力，不再能够为自己负责。出现的这样一种现象，从长期来说对经济发展几乎不会有任何促进作用。

还有一些清楚的征兆，表明瑞典正处在通向“谈判经济”的道路上：利益集团之间在中央一层的谈判代替了分散地适应市场的做法。

上述种种积弊在20世纪70年代后半期和80年代特别明显地暴露了出来，造成了瑞典的福利国家的危机。

二 社会民主党人的解决办法：职工投资基金

正当瑞典的福利国家陷入危机之际，瑞典的工会组织和社会民主党人却不仅没有退缩，反而进一步向左转，提出了建立职工投资基金制度的方案，要在瑞典建立一种“基金会社会主义”。从20世纪70年代下半期开始，瑞典对职工投资基金制进行了很多讨论并开始实行这一制度，这对财产的分配产生了重大的影响。

建立职工投资基金的建议是由瑞典工会联盟方面的经济学家鲁道夫·梅德纳尔（Rudolf Meidner）于1975年8月提出的。一年以后，它以修正的形式被瑞典工会联盟的代表大会所接受，成为瑞典工会联盟的正式纲领。1978年的瑞典社会民主工党代表大会通过了工会联盟的这一方案，从此它就成了社会民主工党和工会双方的共同纲领。

有关职工投资基金的这个建议的基本内容是：企业将其年利润的一部分以股票的形式转交给职工投资基金，这些基金则由工会作为职工的代表



来管理。具体说来，瑞典的职工投资基金主要有两个资金来源：（1）将职工缴纳的附加养老金的保障费提高1%；（2）从公司利润中提取。前者 and 养老金保障费一样均由企业缴纳，后者则是从扣除了正常资本收益之后的公司利润余额中按照一个管理的比例提取。

根据工会和社会民主工党的动议，每个省、市都要设立一个职工投资基金会来掌握本地区各企业的职工投资基金；全国共设立26个这样的基金会，而每个省、市的基金会都要建立自己的董事会。董事会的成员都根据各地的工会联盟的提名而推定，但是董事会中也包括省或市政府的代表。这样，各个职工投资基金会基本上被各地的工会联盟所控制。1976年瑞典工会联盟代表大会的决议规定，职工投资应归职工集体占有，而工会联盟则是这种职工集体的代表。

建议实行职工投资基金的主要目的，是使企业逐渐变成职工们的财产，改变迄今为止经营企业的方式。主张实行这种制度的人希望由此使生产性的财产分散化，集体地形成资本，并且使职工可以成为“它们自己的劳动关系的主人”。这种建议实际上是把实现传统的社会主义所要求的工人集体占有生产资料作为首要目标，要争取建立一种未来的新的所有制结构。

关于职工投资基金的建议遭到了瑞典企业界的强烈反对，在瑞典经济学界也引起了强烈的反响。这个建议从诞生之日起就一直一直是瑞典全国性的争论课题之一。

工会和社会民主工党方面在20世纪70年代后半期和80年代前半期都越来越多地把实行职工投资基金说成是解决各种现实的经济问题的方法。在这些问题中，最主要的问题是瑞典工业缺乏资本。但是，企业界和大多数经济学家都认为，民主社会主义者们在这方面很明显地几乎没有注意到这种做法的各种可以预见的消极的副作用：各种私人投资将更猛烈地下降，而且可能会越来越多地转移到国外。发生这种情况的基础是：如果利润的一部分必须交给职工投资基金，那么私人自己的资本的赢利程度就会下降。这样一来，别的投资机会，首先是那些在外国的投资机会，就会相应地变得更有吸引力。在某些方面，工会的投资基金管理者们的利益可能会与私人股东们的利益发生分歧，因为私人股东们是按市场经济的原则行事的。由于瑞典工会联盟还建议对基金的股票所得到的股息免税，国家的税收收入也将变得一年比一年小。

经济界和经济学界列举的其他危险还有：更多的官僚制度，对经济成



就实行惩罚（因为公司的利润越高，向基金缴纳的资金就越多），暗中掏空了消费者的主权，经济权力集中于各个工会之手以及逐渐没收了股票持有者们的储蓄。但是，尽管经济界和经济学界提出了这样强有力的反对意见，由于工会和社会民主党人在瑞典的强大力量，瑞典人几乎还是无法避免上述的所有这些问题。到70年代末，瑞典占领导地位的经济学家们都承认，由于存在着多种多样的问题，“更多的市场经济”这样一种替代性的解决办法在瑞典只有极少的机会。

1982年秋天，瑞典的社会民主党人在大选中获胜，重新接管了瑞典政府。在重新执政之前，社会民主党人就决定了要在瑞典实行职工投资基金制。他们的重新掌权使瑞典面临着一个重要的问题：一个或多或少明显的“基金社会主义”是否将会成为瑞典模式的未来。围绕着这个问题，瑞典全国展开了激烈的争论。

反对实行职工投资基金制的瑞典学术界的带头人物，就是诺贝尔经济学奖评奖委员会主席林德贝克。林德贝克曾经是瑞典的社会民主工党党员、高级的政府经济顾问、帕尔梅总理的朋友，对于政府的经济决策曾经有过重大的影响。他在职工投资基金计划提出之后，不仅立即发表文章与演说给予批评，而且向社会民主工党的领导机构提出：只要社会民主工党把这个计划纳入下一届的竞选纲领，他就宣布退党。1981年社会民主工党宣布把职工投资基金计划纳入竞选纲领，林德贝克则随之宣布退党。这一行动在当时的企业界和政界引起了震动。

社会民主工党赢得1982年大选而重新执政之后，以帕尔梅为首的社会民主工党政府1983年提出了计划，要对公司利润增税20%以建立职工投资基金，用以购买企业股份。瑞典政府的这一行动在全国引起了轩然大波。1983年10月，以瑞典第一流的大企业沃尔沃公司、卢克斯电气公司的负责人、企业界人士为主体的7万多群众举行了据说是该国历史上规模最大的一次游行示威，强烈抗议政府的这个行动，因为他们担心政府的上述计划会导致工会逐步接管瑞典的私营企业。由于工会和社会民主党人要实行职工投资基金计划，就使瑞典全国的阶级关系空前地紧张起来。

到20世纪80年代末90年代初，瑞典的福利国家政策已经困难重重，无法再按照半个多世纪以来习惯了的方式继续运行下去了：

——高福利开支造成了巨大的政府预算赤字，使国债急剧增长。瑞典国债与国民生产总值相比的百分比，从60年代后期的不到15%上升到超过80%，远远超过了历史上的任何时期。



——高福利开支和高税收的经济政策使得瑞典的边际税率增长过猛，政府为经营不善的企业提供补贴，同时又减少了教育津贴。这些都减弱了瑞典企业的变革压力，削弱了劳动和积累的动力，使瑞典经济适应外界冲击的能力长期处于恶化状态。这大大削弱了瑞典经济增长的能力，使瑞典在20世纪70年代中期的石油危机之后陷入了长期的经济困境，实际的经济增长速度大大低于西方国家的平均水平。其结果是：瑞典在70年代初是世界上最富裕的国家之一，人均国民生产总值超过西方国家平均水平8%，而到90年代初瑞典则低于这个平均水平13%。

——传统的凯恩斯主义式的宏观经济政策失效了，出现了通货膨胀和失业一起上升的局面：20世纪80年代后半期高通货膨胀率成了一个持久性的问题，80年代末通货膨胀率每年高达10%以上，远远超过大多数西方国家；而公开失业率则从过去的低于2%上升到80年代初的高于3%，80年代末虽然短时间降至2%以下，90年代初却迅速上升到7%左右。如果加上参加职业培训的人员在内，90年代初瑞典的实际失业率一度上升到高于13%。

财政赤字和高通货膨胀迫使社会民主党政府于1990年10月第一次在经济上急剧恶化的情况下提出实行政治上极其痛苦的经济紧缩方案。1991年瑞典的社会民主党人又一次在大选中失败，丢掉了政权。新上台的左翼资产阶级政党是反对部分的民主社会主义方针的，它们主张减税、降低各种社会福利。但是，迫于预算赤字的压力，右翼政府与变为在野党的社会民主工党于1992年达成协议，在增税的同时大大削减医疗和工伤保险方面的福利。1994年大选使瑞典社会民主工党重新执政，但是巨额的财政赤字使社会民主党人也不得不亲手削减高额的社会福利：他们的政府在着手增税的同时裁减了养老金，以便减少预算赤字（埃克隆德，1995，第313—314、323—326、346—350、355—359、363页）。

这样，20世纪90年代初的瑞典已经走到了一个新的十字路口。瑞典人面临着重新作出有关经济体制的选择的重大关头。林德贝克等许多著名的瑞典经济学家都还想坚持福利国家的基本方针，但是他们更多地强调要坚持私营的市场经济这一基本制度，反对进一步扩大国家对经济的干预和社会福利。左翼的工会和社会民主党人想对社会的所有制结构进一步实行改造，但是遭到了激烈的反对。右翼势力则反对福利国家的传统，极力要减少国家对经济的干预，削减社会福利。

但是，大幅度地减少社会福利是极其不得人心的事，任何这样做的政



党都要冒失去政权的巨大风险。因此，除非国家陷入了巨大的灾难，政府是极不可能大幅度削减社会福利的。私营企业的市场经济却毫无疑问会继续维持下去了。总的说来，瑞典很可能还会继续保持福利国家的各种基本特征。

小 结

1. “福利国家”在私有制市场经济的基础上，力图向其公民提供尽可能多的社会福利和社会保障，以便造成更为平等的收入分配。瑞典是北欧和西欧的“福利国家”的一个典型，人们通常都把“瑞典模式”视为福利国家的经典形式。

2. 瑞典的“福利国家”的市场经济模式是瑞典所特有的社会历史文化环境的产物。这种模式又是由瑞典社会民主工党在私有制的市场经济基础上建立的，瑞典社会民主工党主张实行“民主社会主义”。瑞典式的市场经济就是由民主社会主义者们根据瑞典的社会环境建立的具有普遍的社会福利和社会保障的以私有制为基础的市场经济。

3. 尽管瑞典政府对整个经济过程有很大程度的控制，但是它在政治上受到约束，不能决定大多数企业应当生产什么、生产多少。瑞典政府主要是通过收入再分配政策来间接地影响私人需求的构成和水平，从而影响价格水平。

4. 在瑞典的政府计划机构和私营部门生产机构之间，存在着决策过程中的协调与合作。工会代表、经理代表、金融界代表和政府代表共同参加各个调查委员会和管理委员会，这加强了社会各集团相互协作的力量，并且有助于使各集团与官方的政策更加一致。

5. 瑞典“福利国家”市场经济模式的特点，主要体现在政府实行的高福利政策以及有利于低收入阶层的收入和财富再分配上。这种政策较好地保护了在市场竞争中处于弱势地位的那些社会集团的利益，这是大力推行上述政策的社会民主党人能够长期执政的一个主要原因。但是这种政策本身存在许多弱点。

6. 各种非市场性的社会与政治组织和机构对瑞典经济有着极强的影响。这首先是因为国家对瑞典经济的干预极强，但归根结底还是因为瑞典人在经济上有高度的组织性，而瑞典国家权力机关的组织结构又容许这些非市场性组织在经济上发挥重要作用。

7. 瑞典市场经济模式的一个显著特点，是社会各个阶层具有极高的组



织程度。自 1898 年以来，瑞典工会联盟就构成了各个工会的最高层联合会。1902 年产生了瑞典雇主们的最高组织——瑞典雇主联盟，它代表着雇主们的利益。有组织的雇员代表和雇主代表构成了瑞典工资谈判的双方，他们常常被称为“工资谈判的伙伴”。

8. 瑞典的社会民主党人在 1932 年控制政府以后，其经济纲领是一种务实的部分的民主社会主义纲领。国家经济政策明确关心的主要是促进充分就业。为此政府经常采取某些特殊的手段来影响私营部门的投资决策。

9. 瑞典的经济稳定政策的特点是：一方面，工资协议谈判的双方在安排就业政策上起决定性的作用，而国家则应当保证充分就业；另一方面，政府的货币市场政策在相当大的程度上限制了各个银行和其他信贷机构的行动自由。

10. 瑞典经济一直是高度开放的，国际上的激烈竞争使瑞典对反垄断立法的需要不太迫切。尽管如此，瑞典也还是实行着反垄断的竞争政策。

11. 20 世纪 60 年代是瑞典模式的全盛时期。从 70 年代初开始，瑞典经济出现了一系列问题，这些问题使人们对瑞典模式能否长期实施下去产生了疑问。从此以后，有关瑞典模式的争论就日益激烈。但是，瑞典很可能还会继续保持福利国家的各种基本特征。

思 考 题

一、概念

- | | |
|--------------|------------|
| (1) 瑞典模式 | (2) 费边社会主义 |
| (3) 萨尔茨耶巴登协定 | (4) 哈普宗德民主 |
| (5) 工资谈判伙伴 | (6) 投资储备机制 |

二、问答题

1. 什么是“福利国家”的市场经济模式？“瑞典模式”的特征是什么？
2. 经济发展早期瑞典人喜好合作和妥协的特征主要表现在哪些方面？
3. 瑞典组织结构中的双重决策结构是由哪些部分组成的？
4. 瑞典市场经济中的工资谈判是怎样进行的？
5. 瑞典的投资储备机制是怎样运作的？它有什么作用和弱点？
6. 瑞典政府为什么将促进充分就业作为自己的主要政策目标？它为此采取过哪些措施？



7. 瑞典社会民主工党的职工投资基金方案的内容是什么？瑞典企业界和经济学界反对它的理由有哪些？
8. 瑞典“福利国家”的市场经济模式是在什么样的社会历史文化环境中产生的？
9. 瑞典实行的高福利政策有哪些作用？又有哪些弱点？

参考文献

[瑞典] 埃克隆德·克拉斯：《现代市场经济理论与实践——“瑞典模式”的经验与教训》中译本，北京经济学院出版社 1995 年版。

Caspers, Anja (1984). Schweden; Wirtschaftspolitik im Wohlfahrtsstaat. In: Cassel (1984), S. 215ff.

Cassel, Dieter (1984). Hg., Wirtschaftspolitik im Systemvergleich, Verlag Franz Vahlen Muenchen, 1984.

Gruchy, Allan G.: *Comparative Economic Systems, Competing Ways to Stability, Growth, and Welfare*. Second Edition, Houghton Mifflin Company. 中译本 [美] 阿兰·G. 格鲁奇著：《比较经济制度》，中国社会科学出版社 1985 年版。

黄范章 (1987)：《瑞典“福利国家”的实践与理论——“瑞典病”研究》，上海人民出版社 1987 年版。

Neuberger, Egon; Duffy, William J. and others (1976). *Comparative Economic Systems: A Decision-Making Approach*. Allyn and Bacon, Inc. Boston. London 1976. 中译本 [美] 埃冈·纽伯格、[美] 威廉·达菲等著：《比较经济体制——从决策角度进行的比较》，商务印书馆 1984 年版。



第五种类型 集体协调的市场经济

集体协调的市场经济与其他类型的市场经济的主要不同点，是它由文化因素导致的普通人行为的特殊性。在集体协调的市场经济中，人们惯于在市场之外直接协调彼此的经济行为。这种市场之外的直接协调通常都是在某个集体中进行的，这个集体可以大到一个国家。这种集体所作的直接协调构成了市场在这种经济中运行的基础和框架。在集体协调的市场经济中，某个集体中的个人常常是先在其所属的集体中协调了彼此的行动，然后再出现在市场上从事交易。

在我们所分析的这类集体协调的市场经济中，市场之外的直接协调常常是在某个权威的领导下、甚至是由某个权威直接作出的。这样，在市场之外从事这种直接协调的集体，如政府、企业、社团、家庭，等等，其内部常常具有自上而下的等级式组织结构。在当代，集体协调的市场经济往往存在于这样一种社会中，在这种社会里，人们惯于把政府与企业之间的关系看成是上级与下级之间的等级关系。

在第二次世界大战后，比较彻底地实行集体协调的市场经济的是东亚的日本和韩国。这两国都有着浓厚的儒家文化传统。儒家文化崇尚权威，主张在等级秩序之下协调人们的行为。它是这些国家实行的集体协调的市场经济的历史和文化背景。但是，诸如像西德这样的国家也部分地具有“集体协调的市场经济”的因素。

这些实行“集体协调的市场经济”的国家几乎都有一个同样的历史特点：它们都没有经过推翻旧的统治者的剧烈的政治革命，工业化社会之前的那种旧的等级式社会关系仍然显著地残存于社会中。这一点在日本和德国的社会中表现得特别明显。在这两个国家中，封建时代的那种等级式的人际关系在很大程度上一直残存到今天。由于旧的等级式社会关系仍然起很大的作用，就使这些国家人们的等级意识很浓，习惯于集体行动和简单地服从上级，从而使这些国家形成了“集体协调的市场经济”。



第五章 日本：特殊的文化与市场经济

日本原本是一个落后的国家，在第二次世界大战中的战败更使它的经济大伤元气。但第二次世界大战后，日本经过 20 多年的时间就很快追赶到西方发达国家的水平，成为经济大国的一员。日本的市场经济也因此而受到举世的瞩目。

日本经济的迅速崛起，引起人们对德国学者马克斯·韦伯（Max Weber）在《新教伦理与资本主义精神》和《儒教与道教》两部影响巨大的论著中所提出的儒家伦理和道家价值系统无法导致现代化的论断的重新思考。欧美和日本的许多学者都认为，除去其他因素以外，日本以中国文化为基点的特殊的日本式儒家文化是其经济发展的不可忽视的重要因素之一，儒家文化里同样有社会经济发展和民族现代化的精神力量，日本以这种文化为基础构建的集体协调型市场经济模式也有自己的优点和长处。因此，本章将对日本这种具有特殊文化的市场经济作一个较为详细的探讨。

第一节 日本市场经济中的集体协调和追求一致

第二次世界大战后最初几十年的日本经济体制，是“集体协调的市场经济”最极端化的典型。

本书前边已经指出，在集体协调的市场经济中，人们习惯于在市场交易之外直接协调彼此的经济行为，这种市场交易之外的集体协调通常都是在某个集体中进行的。在这种经济中，某个集体中的个人常常是先在它所属的集体中协调了彼此的行动，然后再出现在市场上从事交易。

第二次世界大战后的最初几十年中，日本将这种市场经济中的集体协调推向了极端，使日本全国都成了一个在市场交易之外进行集体协调的完整系统。日本经济的集体协调特征，最集中地体现在日本人对集体内部的“一致”和“共识”的追求上。在日本市场经济的运行中，这种追求一致的集体协调主要表现在：



——在企业内部，在任何国家的企业内部都靠等级制下的指挥命令方式协调成员的行动，但是这种等级制组织与市场交易有紧密的联系。当企业的员工经常通过劳动市场上有关雇用的交易而离开或进入企业、企业内部的等级式指挥命令也只限于劳动雇用合同上规定的范围内时，企业内部的等级制组织就与市场交易最大限度地结合了起来。而日本企业内部的集体协调却将企业内等级制组织与市场交易的结合最小化。

在日本企业内部的集体协调下，企业内部非市场交易的协调绝不仅限于通常的等级制组织下的指挥命令，而是通过员工的终身雇用使员工个人的职业生涯最大限度地脱离了劳动市场上的交易，并通过企业内部的各种非正式制度使员工最大限度地融入到企业的劳动集体之中。日本的公司内部有一个权威性的结构，其员工对企业有道德责任感，这与他们对自己家族的感情相似，但是日本员工对企业的感情也含有自愿成分，不受血亲关系的限制。日本企业内部的集体协调在企业内部通常的等级制指挥命令之外，还保证了企业员工对企业利益的认同，使企业的全体员工之间形成了一种意愿、认识和行动上的一致，在这种一致的基础上将所有员工团结在一起，进行非制度正式规定的合作，由此而保证了企业经营的高效率。

——在企业之间，日本的许多企业相互之间的往来并不仅仅限于单纯的市场交易，而是由许多企业相互实行横向的水平联合或纵向的垂直联合，形成企业的各个“系统”或企业集团。在每个“系统”内部，成员企业之间有着错综复杂的各种长期稳定的往来。同一个“系统”或集团内的企业在很长的时期中都会将某些交易限于在系统内的企业之间进行，而且系统内的各企业间经常进行技术、销售、财务等各方面的互相帮助，而这种帮助又往往意味着给予帮助的企业在短期内会受到本身利益上的损失。通过形成这种企业集团或“系统”以结成互相帮助的全面长期往来关系，日本的企业之间形成了卓有成效的集体协调。

——在政府与企业之间，市场经济国家中的企业原则上都是经济上自立、决策上自主的，企业承担自己行动的后果并获得自己活动的成果，而政府在与企业的关系上仅限于为企业的经济活动提供法制的环境，除了按某种比例对企业征税之外，政府与企业的往来主要是通过其立法、司法和执法活动。但是第二次世界大战后，日本政府却起着一种在全国范围内对所有日本企业在市场交易之外进行集体协调的作用。日本政府及其各机构努力与有团体导向的企业界达成目标与价值观上的共识，通过各种私下的信息交流、协商和指导产生政府与企业界配合一致的行动，进行各种非制



度正式规定的合作，这样通过相互协调来追求达到一致。在日本政府与企业界的这种互动下，整个的日本经济以全国为单位而在市场交易之外但又与市场交易相结合实现了集体性的协调，使日本经济高度有效率地发展与运行。

日本市场经济内部的这种普遍的集体协调倾向，是由日本人对“一致”和“共识”的追求所保证的。经济体制的研究者们都发现，日本有一种根深蒂固的组织统一观念和目的观念，这种观念减弱了日本经济体系的动力结构中的利己主义倾向。

日本的经济是高度团体导向的，国家、经济界和政府政策紧密结合，企业组织是家长式的。到20世纪80年代为止，日本的经济具体追求的始终是民族的声望和凝聚、不间断地继续保存日本帝国以及保证民族的独立。日本的国家与天皇、官僚阶层和为国家服务的专家们传统上就受到高度的敬重，而这种敬重一直没有受到什么伤害。在这个基础上，日本的经济界与国家广泛合作，这被称作日本版的“配合一致的行动”：

——日本人把他们的团体导向视为国家的原初的支柱。因此，社会各阶层的人之间的垂直的团结标准地决定着日本的社会生活。日本人相对不注重表示同阶级的人之间的水平团结的阶级意识，而注重集团意识，这种意识强调与属于其集团的人的团结。在这种环境下，对经济和社会问题的讨论和决策都从公共福利方面进行，个人连同他的集团的福利和私人幸福往往要服从日本公共的福利。在经济界的眼中国家是意见一致的创造者，这种意见一致应当独自实现民族的普遍福利的最高目标。

——在日本，国家能够发挥影响通常靠的不是西方式的法律制度，而是以人们已经固定地适应了的传统为基础。第二次世界大战后日本的国家与经济界之间的合作，并没有导致以何种方式冲淡甚至根本放弃自由主义的原理或尊重私有财产的原则。相反地，日本自由化的程度总是在扩大。有人甚至宣称，在第二次世界大战后，在世界上的任何地方包括美国，都不可能遇到像在日本实行的那种程度的市场经济和“自由企业”。除了一个在人数上几乎不值得一提的马克思主义导向的极左翼之外，日本的所有政治阵营几乎没有什么意见分歧的是，经济和社会政策上的彻底市场经济的路线恰恰对日本来说是适当的，这条路线在日本现代的历史进程中也经受住了考验。

——日本政府绝不是单方面地根据具体情况向私营领域施加压力甚至发命令要其服从。日本倾向于尽可能完美地、忠实于原则地塑造其经济和



社会制度。日本政府在与经济界合作的过程中抑制住了将权力抓到自己手中的企图。无论是在第二次世界大战前还是战后的时期中，日本政府在日本经济方面所起的作用都是使日本人做他们能做的事。

日本人正确地把他们的国家不是看做拥有主权的干预政策，而是视为紧紧地包括了所有的生活领域的有效地整合力量。国家和经济界没有构成两个互不相干的领域，而是通过日本人的价值体系而紧密地衔接起来了。国家对任何人都不是对立物，而是自然的伙伴。日本人在最高的集团层次上也不断致力于达成一致，这种一致保证了日本人对国家的认同，而这个国家的责任就在于尽可能广泛地并且在许多层次上造成共同性。

日本政府通过进行“管理性的指导”，使用了许多可能影响经济的做法。政府能够影响经济的这些做法靠的不是西方式的法律制度，而是以人们已经固定地适应了的传统为基础，并且因此而在很大程度上是有效的。政府影响经济的这些做法包括指示、表示、希望、警告、建议和要求等措施，它们针对选定的部门和企业，实际上是非书面的指令。国家通过建议和帮助、信息交流和推荐、给予和撤销财务上的帮助而控制经济，但是它让经济界自己作出企业经营上的决策。国家的官僚阶层把企业视为经济发展的原初支柱，企业又把国家的官僚阶层看做够水平的、有权能的伙伴，由此而使国家的经济政策和私营企业的经营方针相互协调，使整个生产部门按照国家的倡议而建设和扩张。

在这样的体制中，“领导的品质”绝不意味着果敢的构思和想象。在日本，“领导”意味着建立和维护集团中的和谐与团结感。对于作为一个整体的经济来说，这种指导是由一个具有强有力的掌舵能力的政府提供的。这种指导通过一种间接控制的系统和计划机制而行动，利用文化上的统一和达至团结的布置，成功地创造了一个比看起来更为集中的决策结构。日本政府的这种作用导致了一种由政府发起的资本主义。

第二节 集体协调习惯的历史根源

日本的集体协调的市场经济是日本人喜好集体协调的社会习惯的产物。而日本人喜好集体协调的社会习惯，又是由日本特殊的历史传统所造成的。产生日本人集体协调的社会习惯的，是日本历史所具有的三大特点：围绕天皇从未间断过的名义上的统治的政治体制，以长子继承制为核心的家庭结构，以及地方割据性的封建领主制的长期存在。



日本历史上最独特的一个特征是，日本的天皇是“万世一系”的：日本自有历史记载（大约在4世纪）时起就有“天皇”在名义上统治着全日本，而所有各代的天皇都一直来源于同一个天皇家族，该家族出身的天皇对日本名义上的统治在自4世纪以来的1600多年中几乎从未中断过。

但是另一方面，在日本历史上的绝大部分时间中，天皇都不能对日本的国民实行有效的统治。一方面，日本历史上几乎一直处于各种各样的封建诸侯在各地割据的状态，天皇在大多数时候只是在名义上统治着全国，是全国名义上的最高统治者；另一方面，就是在全国的中央政府这一级，自10世纪之后天皇也几乎从未掌握实际的权力，那以后近1000年的时间日本中央政府的权力实际上都是由外戚家族或称作“幕府”的大臣的家族执掌的。

日本的这种围绕着天皇名义上的统治而形成的长久的封建统治传统，造就了日本的社会、日本人的思想意识和日本的经济体制中的许多极其独特的特征。生来就服从一个“万世一系”的天皇家族的统治并且必须一直忠于这个家族，造成了日本人根深蒂固的等级观念和对最高上级的绝对忠诚；天皇与“幕府”的那种关系——名义上的主人不从事实际的指挥和控制，而从事实际的指挥和控制的人也并不图谋篡夺名义上的主人地位，已经成了日本的社会、政治和经济生活中的惯例。一直到现代日本的大型股份有限公司，这样一种治理结构都经常占统治地位：名义上的主人（股东）不过问企业的实际经营，而实际经营企业的最高管理人员也绝不图谋取得大股东地位而成为企业名义上的主人。

日本的集体协调的市场经济是在这样一种潜在的行为规则下运行的，这样一种潜在的行为规则也有利于在市场交易之外形成集体协调。日本的集体协调是在整个集体忠于某个最高主人的背景下进行的，这个最高主人的存在将整个集体凝聚起来，使集体协调易于进行。但是如果这个最高的主人经常自己进行直接的指挥，集体就会成为一个单纯的等级制组织，而不会形成日本式的集体内相互协调；而日本围绕着天皇名义上的统治的政治体制，却使名义上的最高主人与实际的最高管理者分离，没有最高主人地位的实际最高管理者要克服下属的反抗而进行有效的管理，就只好与集体中的所有成员进行各种私下的相互协调。这样的政治体制为整个社会中的集体协调提供了范例。

日本历史上长期盛行的以长子继承制为核心的家庭结构，使日本人相互之间的忠诚和信任超出了家庭血缘亲属的范围，在整个社会内造成了自



发结成社团并相互忠诚和信任的氛围，从而为社团内部的集体协调创造了充分的社会条件。

弗朗西斯·福山认为：日本人喜好自发组织社团的最根本基础是日本的家庭结构。日本家庭的联系纽带比中国人、中部意大利人脆弱。日本缺乏家族主义反而促进了其他社团的发展，这种发展在日本的德川幕府时代最为明显，它为 20 世纪日本高度的自发社团组织性打下了坚实的基础（Fukuyama，第三部分，15，173 页）。

中国几千年来一直奉行男性继承人平分遗产的制度，而日本在“室町幕府”时代就实行了长子继承制，与英国和其他欧洲国家大致相同。根据这个制度，家庭的大部分财产，包括房子、家族企业（如果有的话）都传给长子，长子对他的弟弟们负有各种责任，但他不能将家庭的财产分给弟弟们。长子继承制使通过商业行为挣得的大财产不会很快由于儿子们分家而散尽，使日本的家庭比中国的家庭更小，也使日本的家庭更易于收养没有血亲关系的外人。

日本户主的位置一般从父亲传给长子，但是长子的角色可以由任何外人担任，只要他履行了正当的收养法律程序。与中国形成鲜明对比的是，在日本，过继无血亲关系的外人既普遍又比较容易进行。日本文化不仅允许过继儿子，而且对任人唯亲有一定的提防，这反映在一些警示懒惰和无能的儿子危险的俗语上。许多事例都表明，很多日本人不把继承权传给注定不适合接手家的领导权的儿子，而是传给外人。这种情况在明治维新之前比较普遍，尤其是在那些有更多财产要传给后代的商人和武士家庭中更是如此。

在日本，在亲戚圈外收养儿子并不是不光彩的事，收养家庭在公开场合也不会觉得丢脸。在社会地位显赫的家庭中出生的次子们往往成为别人家的养子。在 1964—1972 年任日本首相的佐藤荣作就是一个过继之子。这种以长子继承制为基础收养儿子的习惯，在日本社会内造成了自发结成社团并进行集体协调的传统。

日本在发展现代工业之前，地方割据性的封建领主制曾经长期占据统治地位。这种与农奴制结合在一起的封建领主制，却反而促使日本人形成了集体协调的社会习惯。

在工业革命前几个世纪，日本人就发展了一系列不以血亲关系为基础的人际关系或社团。日本人结成的集团并不要求其成员必须有源自同一个祖先的血统，他们是围绕着效忠于同一个封建领主即“大名”而联结在一



起的。

虽然日本有一个未曾中断过的皇朝，但是日本天皇的权力一直非常弱小，而且也从未完全征服过封建贵族。权力分散在一系列彼此不断征伐的势力集团手中，而这些集团又不断地交替称霸，时盛时衰。中央权威无力实现权力统一却给内部实行集体协调的小社团的兴起留下了自由的空间。在7世纪的大化革新时期，地方封建主以提供军事保护为诱饵，劝诱农民离开天皇的土地。这种长时期的内战造成自治封地的兴起。在这些自治封地中，武士提供保护来换取农民的大米，血亲关系不起任何作用。因此，这种根据交换服务建立起来的相互责任的概念深深地扎根于日本的封建传统之中，造成了日本人在同一个封建领主统治下的个人之间进行集体协调的社会习惯。

弗朗西斯·福山认为：日本武士对其大名的忠诚在当代的体现，就是当代日本的行政官或受聘的人对其公司的忠诚（Fukuyama，第三部分，15，第180页）。

日本的历史是封建领主制造成集体协调习惯的一个典型范例，这个范例具有某种普遍性。一般说来，习惯于在市场交易之外进行集体协调的国家，都有地方割据性的封建领主制长期占统治地位的历史。例如另一个实行集体协调的市场经济的典型国家德国，在19世纪初农奴制改革之前的1000多年中就一直实行地方割据性的封建领主制。这种制度造成了普通民众对其直接上司——封建领主的强烈忠心，造成了在同一个封建领主统治下的个人之间进行集体协调的社会习惯，使得在市场交易之外进行集体协调成了社会的风气。

第三节 日本经济体制的历史演进

日本的经济体制，也许比大多数其他国家更带有根深蒂固的政治上和文化上的遗产的烙印。在回顾日本经济体制的整个历史，追溯这些遗产时，会发现两个重要的时期。在德川时期（1603—1868年），政府建立了它的权威来控制经济活动（以及社会）的一切主要方面，并企图通过强行创造一个静止的经济环境来保持政治上的稳定。但是，到这一时期末，政府发现自己不能抑制或适应各种要求改变经济的压力，而明治维新及以后时期（1868—1940年）缔造了一个新的、更进步的统治阶级。在这后一时期中，政府在建立那种能够实现经济发展和国家威力增强的经济体制方



面起了支配的作用。

一 德川时期

在1603年德川家康成功地统一国家以前，在将近150年间，日本一直经历着激烈的内战。家康所领导的各武士领主的联合统一了国家以后，建立了世袭的军事独裁统治，这种独裁在许多方面类似于当时西欧的封建制度。建立这种形式的封建制度的基本目的，是使德川家族得以集中控制并巩固对国家的政治权力。在这整个时期，政府企图通过把全部人口按身份地位划分为严格的世袭等级组织，来使社会凝结成一个在法律上不变的阶级结构。在皇室和宫廷贵族以下，按身份地位的次序，设立四个阶级：武士、农民、工匠、商人。

同时，儒教被定为官方哲学，用以排斥其他一切意识形态。德川的儒教是非常务求实效的，它劝人遵循的许多美德——特别是仁、义、礼、智——最有助于建立一个无倾轧的并具有严密结构的社会。这种强调自我修养和大力提倡孝道的潮流，扩大到社会的一切方面，是日本的同业公会制度和20世纪的经理法典的基础，甚至也是现代日本经济团结一致的基础。

日本当时制定经济政策的目的，主要也是为了加强这种政治上和文化上的稳定。对于经济发展、特别是对于商业发展的传统态度，就是把这种发展限制在这样一些渠道以内，在这些渠道内可以防止这些发展扰乱政治和社会现状。政府取得了经济活动一切主要方面的决策权。国家是不开放对外贸易的，统治阶级占有或控制着一切大的矿山和森林。一切主要的金融市场和商品市场（几乎只有都市的），都通过国家特许的同业公会来调节。利息率、工资和价格都是受控制的。

在17—18世纪，日本的经济决策环境在大多数时期是比较平静的，通过对占有和消费的控制来直接行使决策权比较容易。但是当封建的农业制度日益被面向市场的农业和商业所取代时，政府就被迫寻求对市场和生产进行更为妥善的控制。因为政府坚持抵制这些变化，而且没有找出以新的方法行使它的经济权力的专门知识或信息，所以这些控制在19世纪中就日益不适用了。当政府的开支逐渐比它的固定的封建制的收入来源增长得更为迅速时，它就不得不采取不顾一切的手段来攫取财富，以致丧失了民心。

撇开德川政府的现实政策不谈，德川时期最重要的遗产之一，就是确



立了把经济决策权集中于国家的原则。这种原则所需要的是在不断变化的环境中有效地行使国家权力。德川时期另一最重要的遗产是，以争取社会潜在的团结一致作为追求的经济目标。与幕府的统治有关的，还有那些设立已久的城市商行。而后来推翻了德川幕府统治的明治维新所做到的是，由经济上更有革新精神的家族无论是在政治上还是在商业上都取代幕府的统治，以及日本经济的决策结构中的城市商行。

但由于德川政府在运用这种权力追求政治上的稳定时破坏了经济的发展，导致人们不再认为政治稳定是最重要的，并对德川政府的能力不抱希望了。

二 明治维新

促使发生 1868 年的明治维新的实际的催化剂是西方列强的殖民主义扩张。虽然德川政府不愿意开放对外贸易，但到 1854 年，幕府首领还是被迫签订了开放日本市场的条约。在西方列强对德川政府权力的牵制下，日本国内的反对派在经济上的重商主义和政治上的军国主义的目标下联合了起来。“尊王攘夷”成了有权势的显要人物中的异议者的口号，而在维新以后，这种口号又被“富国强兵”所取代了。

实行维新前夕，日本的中央权力落到了一个由文化和宗教观点相似的人组成的集体做决策的团体手中。在整个德川时期，就始终存在着信奉神道思想体系的虔诚的学者集团，他们强调天皇出身的神圣和日本作为一个国家的至高无上。明治天皇只是在名义上作为中央政府的领袖复位的，但统治着国家的寡头集团却很巧妙地利用天皇这个潜在的力量来实现国家的统一，并努力在群众中创造对帝国统治的幻觉。神道被恢复作为国教，而对封建领主强烈的忠心这一遗产被改为对国家的忠诚，而且集中在天皇身上。

当权的是日本有权势的显要人物中精悍而向前看的那部分人。他们确信，如果日本要在世界事务中充当重要的和自主的角色，就必须迅速工业化。为达到这个目标，他们采取了以下三大政策：（1）对农业实行“合理化”改造，使它能够提供经济增长所必需的可用于投资的剩余额；（2）实行经济机会自由化，发掘最优秀的企业人才，把经济决策权交给有能力和有学识的人，而不是只有世袭身份地位的人；（3）由政府来创办工业基础的一些重要组成部分，不指望私人部门能承担工业化的一切任务。

而落实这三大政策的具体措施，就是明治维新后日本政府所大力推行



的一系列政策措施，如废藩置县、废除等级制度和行会组织、改革土地制度和税收制度、输入欧美科学技术、举办官营模范工厂、扶植私人企业和银行，等等。

在明治维新初期，日本对土地的所有权和管理是高度集中的。但是农业生产的日常决策大部分是由小地主和租佃者作出的，他们很少能提高农业生产效率，因为农业劳动力几乎是完全不能流动的。由于在农业中缺乏动力因素，而且传统的部门没有完全货币化，所以在19世纪60年代只有20%的农产品是在市场上销售的，尽管在有些地区，商业性的农业占着优势。

明治政府逐渐认识到，靠增加耕种面积来提高的农业产量是有限的，只有提高土地的生产力并发展农业市场，才能增加剩余农产品。从经济体制的角度看，这包括两方面：第一，增进经济上的相互依赖性；也就是说，租地农场主必须依靠工业部门来提供某些投入品（即肥料和农场设备）和消费品，出售他们的剩余农产品；第二，用新的市场渠道，为互相依赖的决策提供信息。

随着市场体制迅速渗入传统部门，劳动力的文化程度和流动性日益提高，对肥料和其他从市场买进的货物的依赖程度增加，可得到的消费品也不断增多。1873年日本又用可用货币支付的土地税取代了传统的实物“收获税”。这一切都促进了日本传统部门向市场体制的转变，小土地所有者的土地买卖也自由化了。

明治维新初期，日本有近3100万人口，其中受过高等教育的武士（世袭的武士阶级的成员）约40万人，一般的劳动力也具有许多能促进经济迅速发展的技能。不幸的是，僵硬的社会结构却使许多这样的人才得不到合理使用，至少就没有发挥劳动力的专长来说是这样。

明治政府上台后，采取了一系列解放人才的措施，其中包括：禁止地方政府从事商业活动（1869年）；取消同业公会（1868年）；保证任何社会阶级的成员都有权寻求任何职业（1871年）；租地农场主有权选种他们的作物，农地可以自由买卖，不受国家限制（1872年）等等。这些在法律结构和社会结构上所发生的变化，使可行的职业选择系列增加。

明治政府对工商企业在一些重要方面给予了很多扶植和指导。

第一，德川的闭关主义，使正在出现的企业家阶级与西方的先进技术和业务组织隔绝了。为了解决这个问题，明治政府提出了“日本精神与西方技术”的纲领，创立了一些贸易公司来帮助日本进出口商人同外文、海



关和市场制度打交道，派遣了很多政府职员和其他受训人员到国外学习各国的技术，引进了不少外国商品来加强日本人从数学直到制鞋的各方面的技能。

第二，政府在基础工业和社会基本设施这两个容易遭受极大风险的领域中直接投资，从体制方面帮助了工业化的发展。政府企业率先发展铁路、交通、采矿、造船、兵工厂以及其他骨干工业。许多这些工厂成了私有工商业者学习如何把西方工艺运用于日本的课堂。

由于全国坚强的团结以及政府和工商业之间的合作传统，政府在追求达到它的基本政治目的时，可以不必坚持对资源的所有权，而仍起到了促进现代工业发展的作用。明治政府并不坚持对资源的直接控制和所有权。自1880年开始，政府把它所有的工厂大部分出售给了选定的私人企业家集团。

以上提到的各种政策共同产生的结果，是20世纪20年代直至20世纪末现代的整个时期中日本所具有的“工业二元结构”的独特形式。一方面，为了增加社会流动性和促进权力的分散而采取的一些措施，导致了大量中小型厂商出现，在1880—1925年间，组成公司的企业数从4296家增加到13887家；另一方面，政府对受优惠的厂商的特殊政策，导致了大财阀（金融集团）的产生。在这整个时期，“四大财阀”（三井、三菱、住友、安田）显得日益重要，特别是在1905年以后更是如此。

20世纪30年代执政的极端国家主义和军国主义的政府，又巩固了少数大企业占优势的局面。1937年，日本最大的10个财阀控制着汽车和薄板玻璃总产值的100%，石油总产值的96%，钢铁总产值的98%，原铝总产值的92%，造船总产值的87%等等。各个不同财阀之间以及财阀企业与非财阀企业之间在政府鼓励下所实现的卡特尔化，又进一步加强了这种经济力量的集中。所以，日本这个时期的市场经济体制结构，是由财阀资本主义和军人独裁主义支撑的。

三 第二次世界大战以后的发展

日本在第二次世界大战中战败以后，美国以盟军总部名义对日本实行了军事占领。日本政府的一切活动受命于占领当局。在此初期，美国对日占领政策的核心是实现日本的非军事化和民主化。为此，除了采取逮捕战争罪犯、解除日本军事武装、废除军事机构及右翼政治团体等非军事化措施外，还指令日本政府在政治、经济、文化教育以及社会等方面进行了一



系列旨在清除军国主义根基的民主化改革。在经济方面，则着眼于解散财阀以防军事工业的死灰复燃。同时，根据波茨坦公告关于“容许保持足以维持经济的工业”的精神，仅仅打算让日本保持能够维护国民生活所需的工业，不让它成为强国。

1947年以后，随着国际形势的变化，以及分别以美国和苏联为首的世界两大营垒的对峙和关系日趋紧张，美国对日占领政策由遏制改为扶植。这一变化，不仅为战后日本经济的恢复提供了有利条件，也对日本市场经济体制的建立产生了很大影响。

明治维新以后，日本的经济制度基本上是仿效西欧国家，属于市场经济。但是，由于当时日本的资本主义经济还很不发达，难以形成自由竞争市场经济的体系，而且急需摆脱落后状态，因此，国家及其扶植下的财阀所掌握的主要经济部门的比重，大大高于自由的市场经济。随着20世纪初军国主义的抬头，这种倾向更加明显。在第二次世界大战中，发展到了整个经济命脉由国家控制，形成“战时统制经济体制”。战争结束后，占领当局为彻底摧毁日本军国主义而推行经济民主化（解散财阀、农地改革、保护劳工立法等），为日本确立市场制度创造了条件。

但是，战败后的日本物资严重缺乏，基础产业的生产力受到破坏，生产资料和生活物品的供应严重不足，黑市盛行，物价飞涨。在这种千疮百孔的经济条件下，实行和欧美相同的自由市场体制，显然极为困难。而且，长期的统制经济体制使市场体系萎缩而不完善，市场经济的有关法律也很不健全，如不事先进行有力地控制，必然会出现社会和经济秩序的混乱。

为此，一些日本经济学家指出，面对国内紧迫的态势，不能回避，也不能只靠小修小补的对策，而应该通过计划和组织手段，把经济发展的“自然过程”引导到“正常过程”。他们认为，苏联在20世纪20—30年代实行的“新经济政策”，是在战时共产主义的强有力统制经济中引进了市场经济，建立了混合经济。日本则应在以市场经济为中心的体制中应用计划和组织化要素，从而形成新的混合经济体制。

日本政府采纳了这些经济学家的建议，在短缺经济和通货膨胀严重的条件下，没有希图一蹴而就，也没有因进行经济民主化改革而盲目套用西方国家的市场经济模式，而是根据当时的具体条件，确定了在市场经济的基础上强化宏观控制，逐步地由统制经济向市场经济过渡。

日本政府在经济恢复时期实行的经济体制是高度集中的。为了加强对



经济的统制，日本根据占领当局的旨意，成立了拥有很大经济管理权限的政府机构——“经济安定本部”（简称“安本”），总裁由内阁总理兼任。成员除政府有关机关的官员外，还有一批著名经济学家和企业家。凡与稳定经济有关的经济行政事务，均由“安本”统一处理。它凌驾于其他经济管理机关之上，可以直接向政府各部门发布政令，对金融、物价、重要物资和资金的分配、劳动力的安排等实行直接的统制。这种体制一直持续到经济基本恢复后的1952年7月“安本”被改组为经济审议厅为止。

在战后初期的统制经济体制下，日本政府对经济的控制和干预，主要靠各种经济政策，辅之以金融和法制手段。当时日本政府的经济政策，重点放在两个方面：一是抑制通货膨胀；二是大力发展生产，增加供给。由于严重的通货膨胀和严峻的经济环境阻碍着日本经济的复兴，日本采取了如下措施来控制总需求，抑制通货膨胀：

第一，强化金融控制和紧缩金融。从宏观上对财政和金融加以严格控制，平衡政府财政收支，增强金融控制系统的效能，提高利率，控制货币发行量，压缩银行贷款。

第二，统配物资。对供应紧张的钢材、煤炭等材料和必需的日用品实行统一管理与统一分配，取缔投机倒把和囤积居奇。

第三，统制物价。建立生活必需品（粮食、煤炭、副食品等）的官定物价体系。通过财政补贴（差价补贴），稳住“上游”最基础的农产品和原材料的价格；控制“下游”产品，尤其是生活日用品的物价。对重要物资的生产、分配、价格和运费等实行统制。控制工资的增长水平，使其严格限制在劳动生产率的增长水平之下。

第四，制定各种经济法规，对金融、财政、物价及生产、流通等进行严格的管理与监督。

但是，控制总需求和抑制物价，只是日本的一种过渡性的应急办法。为根治因资源短缺导致的通货膨胀，它还采取倾斜式的产业政策，在统制体制下恢复和发展生产。这就是动用政府配置经济资源的机制，把有限的资金和物资优先投入到对经济恢复和经济发展有重大影响而又迫切需要的煤炭、钢铁、化肥、电力、运输等基础产业上，其核心是通过财政投资及优惠的金融、税收等经济政策，促进生产力的发展。这一政策的重点在于鼓励和支持有助于增加有效供给和维持经济增长的行业和企业的发展，限制那些过多耗用资金、原料又对增加有效供给不起多大作用的产业的发展，以便把有限的人力、物力、财力真正用在刀刃上，引导产业结构沿着



合理化、综合平衡的方向发展。

此外，日本政府又通过一系列扶植政策和“合理化”方案，对骨干企业及中小企业进行了以提高企业经济效益为中心的整顿和改组。对基础工业部门通过财政投资和让金融机关提供长期贷款和低息贷款，支持这些企业进行设备更新和技术改造。同时，政府也对这些企业提出严格的要求，对各类企业及其产品都规定了具体的技术经济指标和企业应负的责任、义务，让这些企业在严峻的经济环境和激烈的竞争中经受考验，迫使这些企业不断改善经营管理，改进生产技术与生产工艺，降低生产成本与物耗，提高劳动生产率与产品质量，乃至开发适销对路的新的产品品种，全面提高经济效益，使它们真正成为经营高效、技术先进、国际竞争力强的企业，成为经济发展的基本支柱。

经过几年经济体制方面的改进，企业的经济效益得到了提高，日本逐渐实现了供求基本平衡，物价也稳定了。到了这时，日本政府才有步骤地放开商品价格。第一步先放开大部分农产品和日用品的价格，第二步再放开原材料价格。但对电力、煤气、自来水、铁路、邮政、大米等关系到国计民生的部门和商品的价格，则直至 20 世纪 80 年代仍严格加以控制或直接定价。

在以后的发展中，日本的统制经济体制有步骤地转变为以市场竞争为基础的市场经济体制，但政府始终没有放松对宏观经济的指导。日本的国家干预与市场经济相结合的混合型市场经济体制，一直延续到几十年以后，只是政府在控制和管理的手段和方式上，由以行政手段为主改为以经济、法制手段为主，从较多使用直接方式变为较多使用间接方式。

日本第二次世界大战后的经济体制在很大程度上是由战后经济活动的环境和日本历史的文化和经济遗产决定的。

战后美国的占领军当局想在日本的工商业和农业中实行彻底的分权化，而日本的工会、农业劳动者和社会党人都都赞成这个目标。但是这样的体制并不适合日本战后高速经济增长的要求。日本人有组织上的统一和合作的倾向，这植根于日本的传统，一个有效率的经济上的决策权威的制度化配置应当反映这种倾向。

总的来说，第二次世界大战后的日本经济体制完成了一个合理化的过程：经济决策权分散化了，但是用于协调决策和交换信息的专业化联合保存了下来，不过这种联合只限于协调决策和交换信息的用途。

无论是在第二次世界大战前还是战后的时期中，日本政府在日本经济



方面所起的作用都是使日本人做他们能做的事。

在战后的40年代末和50年代初，日本政府不得不通过直接的控制来掌握一大部分配置资源的权威，以便迅速地达到战前经济运行的水平，遏制物价在许多市场上的持续飞涨。当这个时期过去、经济运行相对处于平衡状态时，日本政府就放弃了直接的控制，把自己承担的责任限制于帮助寻找国民经济目标上的一致性、以操纵的形式而不是行政的形式来行使决策的权威，而且将自己这样行使权威的领域限制在需要干预以协调某些重要的厂商和产业的活动之处。因此，日本政府只是在某些产业中，只是对那些与一般公众的决定有很强的相互联系的决策（如新工厂的选址等等），才确实保持着直接的控制。

日本政府还直接参与到某些市场上以促使达到一些特别的目标，如日本的输出/入银行力图鼓励日本的出口并调节进口的流量和构成。

在这样一些直接的市场参与、一般的目标、财政政策和货币政策的使用等方面，日本的体制都与美国的体制相当相似。而日本经济体制与美国经济体制的主要差别，则在于日本人在经济上的集体协调行为、日本政府与工商业界之间的合作精神、对营业上权威的集中采取的灵活政策，以及日本正式的指导性经济计划机制。

第四节 在经济体制历史演进中形成的特殊文化

在日本市场经济中占支配地位的特殊文化，是随上述日本经济体制的历史演进而形成和发展的。

促成日本特殊文化的最重要因素是政府的倡导。^①在1868年明治维新以后日本开始建设各类市场时，并没有一个强大的资产阶级存在。是政府出于建立一个能与西方列强抗衡的强大国家的需要，逐渐创造了市场经济存在的条件。废藩置县、废除等级制度和行会组织、改革土地制度和税收制度、输入欧美科学技术、举办官营模范工厂、扶植私人企业和银行等政府大力推行的措施，对市场经济的形成起了关键性的作用。

由于市场本身是依靠政府的力量才得以形成的，政府倡导的文化在日本社会中的影响也自然很大。

在分析日本政府倡导的文化时，日本学者森岛通夫曾把宗教文化划

^① Michio, Morishima, "The Power of Confucian Capitalism", *The Observer* (London), June, 1978.



分为三种类型：第一种类型是为统治势力辩护的；第二种类型是帮助那些被统治者个人具有理性的；第三种类型是帮助个人具有神秘性的。在他看来，西方的清教教义是第二类型的一个典型，而中国的儒教和道教则分别属于第一和第三类型。然而，当中国的儒教和道教被引进日本以后，不仅是儒教，而且连道教也被改造成了为政府辩护的第一种类型的文化。在德川时代，儒教的作用就是证明幕府政权是天皇承认的合法政权这样一种思想。在明治时代，它的作用是证明所谓的“天皇政权”的合法性。道教的日本变种——神道教，不再能够被称作第三类型的宗教，而变成了作为皇室这个统治家族的宗教。考虑到这种宗教是由统治氏族或统治阶级介绍到日本来的这一事实，这种转变也就不奇怪了。在历史上，日本不断地意识到自己与其他国家（无论是中国或是西方国家）之间存在的截然不同的文化和技术上的差距。这种看到自己的软弱的意识使日本的统治阶级在同一时间内变得既有防御性又有侵略性。从其他地方引进来的一切东西都被日本改造成对保护日本及发展日本有用的因素。^①

因此，虽然明治维新以后的日本政府大力推动摹仿欧美教育制度，学习欧美文化，输入欧美科学技术，但同时也将崇拜“天皇”、“大和魂”、“武士道”等的神道思想和军国主义思想扶植了起来。不过，总的来看，在日本战后起支配作用的特殊文化，还是一种适应日本国情被合理化了的儒家文化，这种文化具有四个特点：

第一，全面吸收中国儒学的“和为贵”的思想。

日本民族取名为“大和”民族，就是吸收“和为贵”的思想。645年的“大化革新”是日本民族第一次全面接受儒家文化，从此日本走上封建化道路。“大化革新”的实际领导人圣德太子颁布的圣德宪法第一条中就明确规定：日本社会一切交往的首要原则是“和”，社会成员之间相互交往必须讲究和谐、协调。这样，和为贵的思想就深深扎根于日本的文化体系之中。这对于日本后来形成集体协调型的市场经济模式，无疑起了重要作用。

第二，对中国儒学的基本精神作了适合于日本需要的理性改造。

中国儒学强调忠、孝、节、义和仁、义、礼、智、信，以“仁”为核

^① 参见〔日〕森岛通夫《日本为什么成功——西方的技术和日本的民族精神》中译本，四川人民出版社1986年版，第282—283页。



心，其余义、礼、智、信都是服务于“仁”的需要，故而强调“仁者”治天下；而要成为仁者，主要通过“反省”、“内省”，通过自我修心而成，从而实现“正心、齐家、治国、平天下”的基本宗旨。由此可见，以“仁”为核心的中国儒学归根到底是要服从于“平天下”的需要。当然，孔子在当时社会激烈动荡情况下提出“平天下”的主张，有其积极的意义。但是，这种儒学经过历代统治者的封建化、权力化的改造以后，“平天下”的内涵改变了，成为维护封建统治者权力的一种工具。

日本在接受这种思想时，保持了儒学在它形成之初所具有的“内部和谐而向外竞争”的功能，把和谐作为一种手段，并且为了强化这种功能，对儒学的基本要素作了改造，不是以“仁”为核心，而是以“忠”为核心。

1882年，明治天皇给日本军人下了训令，提出了“忠、礼、勇、信、节”五字，其中的“忠”为核心，其余“礼、勇、信、节”都服务于“忠”。忠即忠诚的意思；礼（礼仪）讲等级、层次、长幼之分，是服从于忠的形式；勇（勇敢）讲拓进、讲进取，是服从于忠的工具；信（信义）是“和”的具体化，对上讲信义就是忠诚，相互讲信义就是和谐，就是和为贵，对下讲信义就是取信于民；节（节俭）是忠诚的表现形式，在生产水平极其低下，人们连必要的生存资料都缺乏的情况下，只有甘于节俭，甘愿于贫困的军人才可能始终保持对天皇的忠心。而为了忠于天皇，军人必须奉献出一切，包括自己的生命。这样，以“忠”为核心的日本儒学，终于使日本社会形成了一个自下到上讲忠诚，相互之间讲和谐，而力争向外进取的社会，成为一个人们相互之间具有高度信任感的社会。^①

经过这样的改造，保守型的儒学变成了进取型的儒学；以和谐为目的的儒学变成了外向进攻的儒学；官僚主义儒学变成了军国主义儒学；重礼义重内省的儒学变成了目的就是一切的儒学，其内涵意义是为了目的而不择手段；封闭型儒学变成了开放型儒学；中国式儒学变成了日本式儒学。这种儒学使日本社会形成了高度有秩序的群体，也使日本集体协调的市场经济模式极具内协外争、内和外攻的特点。

第三，强调法治，把儒学的和谐精神和西方的法治思想统一起来，充分体现了日本民族的理性精神。

^① 柳森：《为什么有些国家建立现代化大企业，为什么有些国家以家族企业为主》，载《经济学消息报》1996年5月31日。



日本人引进中国儒学的时候，并没有接受儒家反对法治的传统。日本人认为，只有每一个人都自觉地遵守法规，整个社会才能和谐。如果对越轨、犯法的行为不坚决阻止的话，社会就会混乱。因此，日本人不同意孔子的“刑不上大夫”的观点，而信奉人人都必须遵守法规、“王子犯法，与庶民同罪”的观点。在古代中国，法律成为专门镇压老百姓的工具，在日本，却成为规范人的行为的工具。所以，全面接受儒家文化的日本，凭着日本民族的理性精神和对西方文化的学习，在历史上很早就形成了法治社会。^①

第四，与中国儒学更多地强调上下有序的纵向关系和谐不同，经过改造的日本儒学很强调集团内个人之间的日本人一般称为“缘结”的交换性质的协同关系，其主要表现形式是集团内多数成员与个人或个人的家庭之间存在利益交换关系。

这种“缘结”意识抑制了因纵式关系造成的个人之间可能产生的巨大悬殊，使同一集团内的个人具有一定程度相对独立的性质，并使个人在利益上不致遭受过多侵犯。

日本人的“缘结”意识本质上是一种交换性质的意识，但是它所意味的交换并不一定以货币度量，是数量关系并不明确、交换的期限又极长的一种交换。按照这种“缘结”的道德意识，借则必还，受助则必还报。它是日本人生活中的一个基本信条。日本人在生活中特别注意这种互相“关照”的关系，即使在语言方面，也总是表达出“接受关照”和“给予关照”的明确界限。这表现出了他们在处理相互关系时既重视互助又注意限度的意识。

“缘结”意识还在一定程度上制约着集团领导和普通成员之间“尽忠”与“庇护”的限度。在日本，人们之间的交换可能是短期内很快见效的“现金交易”，也可能是一种经过较长时间才能最终兑现的长远利益关系。日本各种集团的很多个人宁愿忍受暂时的不利而无大怨言，甚至待遇不甚合理也不愿轻易离开集团而改变归属，除了其他因素以外，以“缘结”意识为基础的利益补偿原则成为一种行为准则也是一个重要原因。在当代的日本市场经济中，一些企业的职员之所以忍受参加工作初期的较低工资待遇而仍然能勤恳工作，原因之一就是制度可以保证长远来看能够得到相应的报酬，经过一定时期之后得到晋级或提薪。这样，表面看来，个

^① 陈荣耀：《内协外争——东方文化与管理》，广东人民出版社1994年版，第221—223页。



人之间或个人与集团之间充满了脉脉温情，但实际上互利和报偿的原则仍然是必不可少的。^① 这种意识是日本集体协调的市场经济具有高效率的重要基础之一。

总之，日本的特殊文化是在其经济体制的历史演进中经政府倡导形成的，这种文化的基础虽然来源于中国儒学，但日本已用理性的精神和开放的态度对它做了改造。传统文化的不同遭遇，终于演化出了近代历史发展的巨大差异，奠定了日本集体协调型市场经济模式的文化基础。

第五节 作为协调权威的政府

第二次世界大战后的日本政府充分利用其在国内经济方面的最高权威地位，对整个日本的经济活动实行全国性的集体协调，保证了日本的社会稳定和高速的经济增长。

一 政府的经济管理机构

由于历史和文化传统的缘故，在日本市场经济中，政府经济管理机构在经济生活中的作用很大。这些机构被建立起来以后，都能各司其职，对各种经济活动的协调颇具权威性。

早在战后初期，政府的经济管理机构就得到了扩充与加强。

战后专门负责经济稳定恢复工作而于1946年设立的经济安定本部，1952年改组为经济审议厅；1955年7月在经济审议厅的基础上正式建立了经济企划厅。日本的《经济企划厅设置法》规定，企划厅的职能是制定和推行中长期经济计划，制定每年度的经济基本方针和计划大纲等。其人员编制总数为500人，内设长官一人，由首相在国务大臣中任命，是首相的主要经济顾问。厅长官之下设政务次官和事务次官各一名，设参与、审议官各若干人，协助长官管理厅务。厅以下设厅长官官房，负责秘书处工作，保管官印和文件。企划厅设有五个局，即综合计划局、国民生活局、物价局、调查局和调整局。经济企划厅每周定期举行各种官员会议，分析国内外经济形势，制定经济方针政策。经济企划厅的附属机构有经济研究所、经济审议会和国民生活审议会等。

^① 高增杰：《日本近代成功的启示——谈传统文化与西方文化》，中国和平出版社1987年版，第61页。



日本的通商产业省是专门负责管辖工业、商业、对外贸易、对外经济合作、物资能源、中小企业、工业技术、专利权等的政府机构，前身是商工省。战后初期，商工省的主要任务是增产物资，以改善经济的严重困难局面。到1949年，日本经济得到了一定的恢复，为了推行经济自主，发展以对外贸易为中心的经济外交，日本于1949年5月将商工省改建为通商产业省。通产省是对日本经济有很大影响的政府部门，日本人士称它是“指导力强的综合性经济官厅”，是日本“产业界的司令部”。外国人士称它是“日本株式会社的参谋部”。

通产省的职责主要是促进国内外贸易事务，调整在国外的管理外贸机构，加强外贸经济的合作；促进商业和工业的合理化；推进矿产品及电力等资源的开发和利用；复兴中小企业等。其内设七个局和三个厅：通商政策局、贸易局、产业政策局、基础产业局、机械信息产业局、生活产业局、立地公害局、资源能源厅、中小企业厅和特许厅。它还设有一个规模庞大的工业技术院，领导16个研究所，重点研究各种工业先进技术。通产省在国内外还设有派出机构，并设有几十个咨询机构审议会。

日本通产省特别重视统计工作和情报交流，以便及时掌握国内外的最新经济技术动态。它公开发行的定期刊物共有119种，其中包括《通产统计》、《工业统计速报》、《商业统计速报》、《工业技术》等等。

大藏省是日本主管财政、金融、税收的政府机关。它是在明治维新以后产生的，其前身曾用过“金谷出纳所”、“会计官”等名称。大藏省的主要职能是负责编制国家预算方案，管理国家税收，保管、支配国库金，统一领导并监督国家金融机关以及造币等事务。大藏省在日本内阁中是较大的一个省，具有重要地位，设有大藏大臣、政务次官、事务次官、大臣秘书官、财务官等职，有大臣官房、主计、主税、关税、理财、证券、银行、国际金融和造币印刷九个局。其中大臣官房综合管理大藏省一般行政事务的调查，还负责整理有关国内外财政经济的统计资料和出版这方面的刊物。大臣官房内设秘书、文书、会计等课。大藏省还有关税研究所、财务研究所等研究机构以及关税、金融、保险、证券交易、外资等审议会，作为大藏省的咨询机关。

日本农林省是主管农、林、畜及水产业的政府机关，主要职能是促进农业、畜牧业、水产业、食品、油脂等的生产；指导农林业的科学研究，并使之逐步普及等工作。设有农林大臣、政务次官、事务次官等官职，并设有大臣官房和农林经济、构造改善、食品流通、畜产、农产园艺五个



局。大臣官房由官房长官、参事官和调查官等人组成，下设计划室、秘书课、总务课、文书课、预算课、经理课、厚生课、地方课、调查课等。农林省的附属机构有农林观测审议会、农业物资规格调查会、农林机构审议会等 10 多个机构，以及农业技术研究所、各种试验场等。

建设省是统一管辖各种基本建设事务的国家机关。第二次世界大战后，为医治战争创伤，于 1945 年在内阁管辖下设立战灾复兴院。1947 年撤销内务省时，将原内务省内负责河流疏通和道路修建事务的国土局以及调查局的一部分与战灾复兴院合并，成为建设院。1948 年正式改建为建设省。根据 1948 年《建设省设置法》的规定，建设省的职能有调查、制定国土修建计划和地方建设计划，如河流、航道的疏通；海岸、港口的兴建、维修；铁路等的建设事业；住宅、官厅的建造和修缮等。

建设省由建设大臣、政务次官、事务次官领导，下设大臣官房和计划、都市、河川、道路、住宅五个局。大臣官房由官房长官、审议官和技术参事官等人组成，下设官厅营建部，负责中央和地方官厅公署的营建、修葺事务。另设有人事课、政策课、公共用地课、建筑机械课等。建设省的附属机构有中央建设审议会等 10 多个审议会和土木研究所、建筑研究所、建筑大学等。

二 政府的权威性计划协调

正如战后日本市场经济中的许多其他机制和做法那样，政府对经济活动的权威性计划协调也起始于美国占领时期。根据盟军最高统帅的建议，日本 1946 年设立了前面提到的具有计划权力的经济安定本部。1947 年麦克阿瑟将军签署了一份备忘录递交给日本首相吉田茂，要求加强该机构并把更多的力量放在全面经济规划工作上。翌年，该本部提出“1949—1953 年经济复兴计划草案”。这个计划草案以及 1949 年提出的一项新计划均未获得内阁批准。由于朝鲜战争急剧地改变了日本的经济地位及前景，1951 年的“经济自立计划”被搁置了下来。但是，它们还是对于加强对经济恢复有关键影响的煤炭、钢铁、肥料、电力以及造船工业起了一定作用。不管怎样，它们已开创了高度工业化规划的格局。

正如前面所说，对日本解除占领军管制后，经济安定本部为经济审议厅所取代，后者的任务就是协调经济政策和制定长期经济计划。

1955 年，经济审议厅改为目前的经济企划厅，它是总理府的部门之一，其长官虽然不是大臣，但却是内阁成员。经济企划厅特别致力于起草



全国计划以供内阁考虑和批准。这些计划是政府经济政策的指针。从经济企划厅 1955 年提出“经济自立五年计划”开始，日本的各期计划都要确定一个实际增长率的预期数字（附有各种主要数字指标），并公布根据这些计划要达到的一整套经济质量指标。从 1965 年“中期经济计划”起的所有计划指标，都是在广泛采用计量经济学的基础上制定的。

程序上，计划的制定主要落在政府官员身上，尽管存在着一套私营部门代表参与其事的渠道。作为一项重要事务，首相指示他的经济审议会（一个以企业界领袖为主体的民间人士组成的咨询委员会）编制经济计划。经济审议会在名义上又负责指导经济企划厅的人员起草提交内阁的文件，内阁在原则上可以修改或者退回此项提交的文件。

在由 30 名常任委员组成的经济审议会之下设有许多小组委员会，这些小组委员会由来自企业界、大学、新闻界以及各种私人团体组织的约 200 名知名人士所组成。经济企划厅的成员以及几个有关省、厅的官员充任小组委员会的办事人员，负责草拟文件和提供技术资料以及起草国民经济计划本身。那些非官方委员——绝大部分在日常工作中都是忙人——在起草计划的大量工作中仅起很有限的作用。至于内阁，它对每个全国计划草案总是不加修改而批准的。国会不参与制定全国计划的整个过程，因此，当经济审议会将计划呈送首相时，希图对计划草案加以补充或修改的讨论实际上已到此结束。

由于内阁的批准使得经济计划成为计划期经济政策的指导方针，经济企划厅看上去似乎在制定政策方面有广泛的权威。但是实际上，其权威性远不如看上去的那样大。经济计划对于任何人都没有约束力。私人投资者有时也许会响应计划所宣布的意图，但很少按照计划指标执行。1960 年 12 月在“国民收入倍增计划”公布以后，次年单单私人厂房和设备的投资就几乎达到了所规划的 1970 年的水平。在 1965 年通过的下一个计划中，计划者不作工业产值的计划，想抑制私人企业的投资，但是在那以后的两年中，除住宅建筑业外，私人投资额的上升仍达 1/3 以上，这对延续到 1970 年的经济繁荣起了促进作用。除了由于计划的宣布而带来的投资刺激外，计划对各产业，比如农业、基础金属业、各种制成品工业、运输设备业、服务业等等所规划的指标，充其量只是对私营部门的决策者提供极笼统的指导而已。

至于公共部门，政府资本积累额是在每年的预算编制过程中决定的，而计划对预算的影响极为微小。以 1960 年“国民收入倍增计划”为开端



的每个计划都强调，需要相对地扩大社会基本设施的支出，然而1973年公私资本积累的比率大致仍同1961年相等，约1:3。大阪大学的渡部经彦教授指出，以前所编制的各项计划都有意低估国民收入的增长程度，以此作为调节财政政策的一种策略。^①他回想起当时编制的过程，认为原计划中所规定的低于实际情况的国民收入低增长率，使得大藏省得以经常提出低估收入的预算。所获得的必然结果就是使得预算有节余和所得税的核减，从而用于公共设施和社会福利的支出就被有目的地缩减了。

至于是否存在着一项经过如此缜密考虑的策略则无从肯定，但是低估国民收入增长的倾向在制定计划过程中是确实存在的。在编制国民经济计划时，大藏省的专家们通常对国民收入增长的前景持并不乐观的态度，因为不这样的话，将会促使耗用预算的各省对预算抱有过度的期望。在对国民收入增长数字进行协商以达成最后的折中数字时，这种态度很容易获得经济企划厅经济专家们的支持（其中有些人是临时从大藏省抽调来的），因为他们担心对国民收入的增长预测很高可能会刺激通货膨胀，也因为对预测持谨慎态度比华而不实更为恰当。

不论哪一种情况，一旦国民收入增长数字确定下来，对国民收入增长率进行中期或长期测算的确切性就更成问题了。经济企划厅每年在大藏省将预算草案送交内阁之前或同时，将其经济预测送交内阁。但是预算草案是根据大藏省司计课所作出的岁入方案编制的，司计课须有它自己的对国民收入增长率的测算。虽然它的测算不可能同经济企划厅的数字相差悬殊，但也不一定一致。

计划中提出的实质性的目标通常措词十分笼统，比如“另一个条件是积极振兴科学技术”。^②而这些计划对其后行动所产生的影响，则与其他类型的实行市场经济体制国家计划的影响大致相同。例如，在经过前后10年消费品价格指数平均每年上升6%之后，“1973—1977年经济和社会基本计划”认为物价的稳定仍是“根本的关键问题”。但所提出的稳定物价措施则并无独特之处：进口自由化需要考虑到“受到严重打击”的国内产业，更有力地奉行竞争政策，在生产率低的部门实行结构改革，考虑调整公用事业的捐税以及可能采取的紧急措施。但是，任何一个省的机灵的官员，都不难从计划文本中找出可以对上述广泛的政策措施作出不同解释的

^① 渡部经彦：《国家计划工作与经济发展》，载《计划经济学》（挪威）1970年第10卷。

^② 日本经济企划厅：《1973—1977年经济和社会基本计划》，第19页。



词句。

三 政府权威的产业政策协调

20世纪30年代后期，由于战争的要求，日本政府开始用权威性的产业政策来协调民间产业。根据1938年的国家总动员法，1941年的物资统制命令，物资的生产和流通都被置于政府的严格控制之下。战争结束以后，由于物资不足和恶性通货膨胀，日本政府仍很重视对各产业的统一管理。可以说，日本战后的产业政策是战时及战后初期的经验作法的延续。

战后日本政府对工业化的协调，很突出地表现在积极推行产业政策上。

产业政策是日本的特有产物，它虽然没有什么严密的定义，但一般为通产省、大藏省等各官厅对其所管辖的产业进行直接指导的总称。政府向许多产业支付补助金，并通过日本开发银行、日本输出/入银行等政府金融机关，将大量低息国家资金投放于民间重要产业，同时对于将来可能对日本很重要的新兴产业，用高关税和各种非关税方法加以保护扶植。在外汇不足期间，对重要产业优先分配外汇，使之能够进口所需要的物资和技术。还对重要产业实行特别折旧，减轻税金负担。人所共知，作为日本的独特制度，日本各官厅对各产业的行政指导也十分活跃，这种指导是通过通知、指示、建议、希望等形式进行的。根据日本法律，各官厅在许多方面拥有许可权、认可权、决定权、监督权，所以它们可以对各产业的发展形成压力。

日本政府实施权威性产业政策协调的主要机构是通产省，它所推行的产业政策经历过很多变化。战后初期（50年代中期），日本产业政策是以重化工业化（发展钢铁、石油精炼、石油化学、汽车、工业机械等）为主。这一产业选择突破了传统的经济理论，因为在劳动力丰富、资本不足的日本，纺织、日用品、造船等劳动力密集型产业从静态看占有比较优势。通产省的政策最终取得成功的两个原因是：第一，资本物资和耐用消费品（重化学工业产品）的收入弹性大，因此国内外市场的需求可以大幅增加；第二，这些产业因为技术进步率高，容易随着成本降低而提高出口竞争力。

到1971年，日本政府的产业政策发生了变化。国外方面因国际收支顺差的增大，产生了贸易摩擦，国内方面则因国民增加了对福利的要求，以前的重化学工业必须向知识密集型产业转变。这样，日本的产业政策转



向鼓励计算机、大规模集成电路产业、机器人等研究开发密集型产业，数控机床、通讯、办公机器等高级装备产业，高级服装、高级家具等流行业，软件、系统工程等知识型产业。1980年发表的新产业政策，在这些产业发展的基础上，鼓励开发石油技术、新材料技术、大规模系统技术，以探索技术立国之途径。

关于日本政府权威的产业政策协调的效果，不同学者有不同的评价，但他们大都认为，这些政策对于日本战后以来经济的增长和结构变化起了不可忽视的作用。

四 通过制定计划促进集体协调

日本的指导性经济计划所规定的GDP和各部门目标与实际实现的程度有很大差距。但是，尽管如此，不能因此认为日本政府的计划工作对经济没有起积极作用。

日本的厂商具有最终的决策权，政府并没有认真地试图迫使私营领域遵照计划。但是，私营厂商参与计划过程有获得协调和信息的好处，而且私营厂商在作出它们自己的决策时也确实要参照计划机构所制定的计划。此外，对于私营厂商来说，参与计划的制定也是重要的学习经验，它们由此而获得了有效率的决策所需要的信息，并且学会了如何更理性地作出决策。

日本制定指导性经济计划的“计划机制”，就其整体来说实际上包含了工商业界和财界的领袖们、战后在日本长期执政的自由民主党的政治领导以及政府官僚们复杂而又大致和谐的互动。在上述各方中，每一方都有自己对决策权威的唯一的要求权，每一方都带着这种要求权而进行着彼此合作的努力：（1）政治上的领导在寻求维持自己的执政地位时，具有确定一定的经济上的优先性的立法权力；（2）官僚机构（特别是通商产业省和大藏省）指挥着塑造这些政策的信息流，因而也有在应对特殊的厂商和产业方面执行政府政策的权威；（3）私营企业的领导行使自己的权威以作出实际的生产、就业和投资的决策，以力求达到他们将自己的利润和市场份额最大化的目标，但是他们在这样做时要受政府施加的广泛的限制和影响的约束。

上述的每一个集团都有它自己的目标，而且每个集团又都是由一些较小的集团（厂商、选举和任命的官员、各个省等）组成的，而所有这些较小的集团又都追求达到它们各自的目标。而且，日本的各个企业之间有一



些相互冲突的目标并进行着激烈的竞争；政党、官僚、工商界、农业界和劳工的目标中也各自都有一些互不相容的因素。

但是尽管如此，仍然有几个因素促使所有这些集团普遍协调地联合起来行使其权威：第一，自然地统一于追求稳定的经济增长的传统观点，促使形成了压倒一切的“组织”统一的观念。第二，所有这三群行动者最终都会尊重彼此的权限。最后，所有这些领导者都分享了极强的社会联系，因为它们大多数都住在东京，上大学时都在同样一组尖子大学学习，等等。

总之，日本的这种独一无二的计划过程具有这样一些特征：（1）信息通过各个不同当事人每天的相互接触而得到交流；（2）追求一个共同的发展目标；（3）在选定全面的计划以前以不可忽视的努力来取得一致，并且因此在保证计划的执行方面花费的努力就较少。这些也是一些现代的复合大公司的主要特征。因此，许多观察家将第二次世界大战后日本的经济体制描述为“日本股份有限公司”。

日本的计划为企业界规定了合乎它们自己长远利益的行动方针。日本制定计划的目的是为了帮助营业单位尽可能发挥自己的力量，所以除了一般的凯恩斯式的宏观总需求调节之外，它根本不需要官方费尽心机去贯彻执行。

五 政府对农业经营者的保护政策

第二次世界大战后日本政府的农业政策，实质上是日本政府引导的全国性集体协调的一部分，其作用在于保护农业的经营者。

日本明治维新时期所实行的土地改革，在事实上和在法律上都将国家对农业土地的控制转移到了地主手中。由于日本农业中大规模农业的技术不发达，再加上劳动力过剩，使出租土地的平均地租占年收成的一半左右。地主感到出租土地很有利，1914年到1946年间出租的土地始终保持占农业土地的45%左右。

第二次世界大战后的初期，日本有大量复员军人和失业工人，过剩劳动力涌入农业，使农业部门有陷入动乱的危险；再加上占领日本的盟国要通过彻底的土地改革来实现土地所有权的民主化，这都促使日本不顾地主们的疯狂反对来进行农业的土地改革。日本国会1946年通过了两项法律（修订的农田调整法、农民自有土地法），这两项法律几乎消灭了日本的土地租佃，并且保证了小农业的永久存在。规定所有的农田持有者持有的最



高限度都为一公顷，而向佃户收取的地租的最高限额则规定得很低。

日本政府还试图通过规定价格的最低限额和最高限额，并通过调整某些重要农产品的进口数量来稳定农产品价格和农业的收入。政府每年规定购买大米、大麦、小麦、牲畜、乳制品及其他许多农产品的最低价格。这些价格以平均数计算，已经稳步增加到可以保持农业的劳动者与非农业劳动者在收入上的价值对等，而无论这些领域中的供求情况如何。

第六节 集体协调的金融系统与公司治理结构

第二次世界大战前日本经济中形成了一些“财阀”，同一个财阀下属的银行与企业之间、各个不同的企业之间实行紧密的合作和互相帮助。第二次世界大战后的初期，占领日本的盟国曾经致力于解散财阀。但是，在这以后，日本的企业之间、企业与银行之间仍然发展起了紧密合作、互相帮助的长期关系，这种紧密合作、互相帮助的长期关系体现了日本企业之间流行的集体协调。

一 战后初期的解散财阀政策

第二次世界大战后，40年代末期占领日本的盟国为了清除日本军国主义的基础，努力要使日本经济体系的权力分散，下令采取了四个方面的措施：（1）解散财阀；（2）清除财阀集团的大公司中原来的代表财阀的高级经理；（3）把那些较大的财阀集团的厂商化整为零，以便使经济权力分散；（4）制定强有力的反垄断法律，以防止经济权力再度集中。

为了实现上述的第一个目的，根据1945年的法令成立了控股公司清理委员会，到1947年，控制着财阀家族的56人已经移交了他们在联合企业的本社（中央控股公司）中拥有的股票。上述第二个目的通过1947年1月的法令也达到了，这个法令禁止2200人（其中大多数是财阀集团的公司的官员以及一些政治上的被清洗者）始终保持高级行政机关中或工商业领导上的职位。由于有这些措施，就达到了上述的前两个目的。

由于向日本派出占领军的美国后来改变了自己对日本的经济政策，上述的后两个目的最后并没有达到。

为了达到上述的第三个目的，曾经通过立法来实现永久分散制造业中的经济权力。在这些立法中，最典型的的就是1947年12月的“经济权力过度集中排除法”，该法的目的在于解散那些能够控制各自的市场的厂商。



原来指定要解散的厂商总共有 325 家，但是后来真正解散的远远没有这么多，最终被解散的只有 11 家。

为了达到上述的第四个目的，1947 年 4 月通过了“关于禁止私人垄断和维护公平贸易的方法条例（反垄断条例）”，该条例禁止私人垄断、同国内厂商或外国厂商订立卡特尔或限制性的协议、交叉持有股票等等，它以美国司法部反托拉斯司所拟定的草案为基础，所设计的工商业结构甚至比美国可能会有情况还更没有共谋的行动和对贸易的限制。

美国占领军对日本的经济体制所力图完成的这些改变，其精神与日本的整个体制是完全格格不入的。后来的立法缓和了禁止经济权力集中的立场，以致原来设定的使经济权力分散化的第三和第四个目的没有完全达到。这在很大程度上是由于“环境”变化：首先，盟国认识到，这样的做法可能毁灭日本经济体系的运行能力，损害日本的经济恢复，从而使盟国背负长期向日本提供援助的负担；其次，1950 年朝鲜战争爆发后，美国需要日本为自己进行战争提供产品，在后来的冷战中也需要日本从经济上进行支持；最后，盟国后来决定通过当时保守的日本政府来实行它要推行的上述政策，而日本政府也找到了许多巧妙的办法来抵制这些咄咄逼人的改革。

战后日本企业间的集体协调是在这样的基础上形成的。在战后日本企业间的集体协调中，首要的是集体协调的金融系统所造成的银行与企业间的密切合作，以及在这样的集体协调和密切合作下所形成的日本大公司的治理结构。

二 银行与企业联合的金融系统

第二次世界大战后，日本的金融系统也极具其特殊的文化特征，银行和企业集体协调下有着紧密的联合。

这种联合在战后的形成有四个方面的直接原因：第一，银行在相互竞争中，需要与有影响的企业保持密切的交易关系。第二，各银行竞争的目标就是要把有交往的企业纳入以银行为主的统一体制之中。这一目标的得以实现是因为旧财阀遗留下来的基础还大量残存着。第三，战后政府强制推行特殊低息政策，成了支持和促进联合的有力武器。第四，企业认为以向银行借款作为确保所需资金的手段，较之增加股票资金有利，同有影响的银行建立系统关系，可以取得更有利的地位。

占领军解散财阀以后，日本与旧财阀有关的企业活动能力一时大见衰



落。在此期间，日本只允许规模大的旧财阀银行照旧存在，因而许多与旧财阀有关的企业追随其后，获得了活动自由。于是，以旧财阀系统的大银行为中心，开始重新改组为一种相互合作的组织。与原来不同的是，在旧财阀的体制下，银行由财阀总部控制，具有很强的“机关银行”性质，战后则相反，银行本身的强大金融力量形成了核心，与其周围的各种企业，或者协作或者个别建立系统关系，构成一种联合体制。

日本之所以形成了这样的一种集体协调的金融体系，首要的原因是第二次世界大战后日本的中央银行对日本的银行业实行了强有力的集体协调。

在战后最初 30 多年的经济高速增长时期，日本的企业通常都以间接融资为主，企业增加的资金主要不是来源于企业本身保留的利润或企业所有者（股东们）增加的资金投入，而是主要来源于从银行借款。为了促进经济增长、防止萧条，日本的中央银行又长期实行低利率，还极力贯彻不使任何金融机构破产的原则。在这样两项原则下，为了防止贷款数额过大造成通货膨胀并保证信贷资金不被滥用，日本的中央银行不能不在银行甚至企业间配给资金。这在日本的特殊文化环境下，就造成了日本以中央银行为首在银行间进行市场之外的集体协调。

日本政府以其低利率政策对银行与企业联合的金融系统有很大的集体协调作用。政府对银行的存款利率、贷款利率以及发行公债、公司债券的条件都规定了制度，并且把这些制度规定的利率压得比市场上的实际利率低。在这些制度下，金融机关对任何企业，都是不得不按利率以外的某些标准来决定贷给多少资金，作为中央银行的日本银行和地方银行之间的关系也是如此。既然官定利率被压得远比金融市场上的实际利率低，金融机构不论是核定贷款还是调节融资，都不能不采取分配资金的方式。

战后金融系统的这种市场外的集体协调，在保护存款人、防止金融危机方面起了积极作用，贯彻了不使任何金融机构破产的原则，从政府批准增设支行之日起，它便深入到金融系统的各个角落。这样，银行之间的竞争被刹住了，排除了银行经营上的不稳定因素。

地方银行把存款利息固定在大大低于市场实际利息的水平上，虽说吸收存款越多越有利，但因集体协调限制了竞争，怎么灵活经营也不能吸收比其他银行更多的存款，因而地方银行的主要办法就是尽可能多地从日本银行借款。因为官方利率比活期贷款利率还低，从日本银行借款越多对地方银行就越有利。日本银行的信用分配，决定了地方银行的市场占有率，



既然日本银行以平均分配作为原则，地方银行的市场占有率就被固定下来了。同时，地方银行又以系统融资和协调贷款的方式，向大企业分配资金。

在这种集体协调下，企业要想稳妥地筹集资金，必须努力与银行密切交往，以求同银行保持特殊关系。银行把贷款的重点置于系统内的企业，也能发挥良好的资金效率，它可以把应付给系统内 B 公司的款，以 B 公司存款的方式，向 A 公司贷放，使 A 公司的借款变为 B 公司的存款。因此，银行也希望组建企业集团，从而产生了银行与企业联合的金融系统。

由于大规模创新的投资是有风险的，银行一般不单独向某企业的庞大创新计划贷款，而是先由开发银行投入财政资金，然后以所属系统的金融机构（主要银行）为核心进行协调贷款。比如，主要银行 A 对 X 公司贷款 10 亿日元，其他 B、C、D……等各银行各贷款 2 亿日元；反之，对于以 B 银行为主要银行的 Y 公司来说，B 银行贷款 10 亿日元，A、C、D……等银行各贷款 2 亿日元。企业可以从主要银行以外的其他许多银行借款；银行除对本系统的企业进行大量贷款以外，也对其他很多系统的企业贷款。这样，企业的资金来源较有保障，银行也能避免损失过重的风险。在这种情况下，银行和企业发展了相互持股的关系，银行持有大量本系统企业的股票，这就使银行与本系统的企业形成了休戚与共的联合。

这种集体协调下的联合，使如何判断用多少国民储蓄作为哪些产业投资才合适的问题得到了较好解决。在以增加股份资本为主的情况下，要靠一般国民通过证券市场来判断；而在日本战后产业的变革时期，银行的判断力远远高于普通国民或证券市场。因为银行可以利用专家和组织的力量，而且经常与各种事业的企业经营者亲自接触，既可以从经济整体的观点出发，又能从各种事业的立场出发，对此进行专门的研究。在这种金融系统下，具有卓越判断力的银行能够决定大部分国民储蓄的用途，这对于国民经济来说，（1）在调动国民储蓄尽量有效地集中于产业投资上，发挥了重大效能；（2）对于有效地分配资金——对什么样的产业投资最好，将来的发展能力大不大（从国民经济的角度看）——也起了很大作用。日本 20 世纪 50 年代后期至 70 年代前期的筹资局面，很大程度上就是这种金融系统造成的。

然而，上述对系统的评价，主要是指日本经济向崭新领域过渡的革创新创业时期说的。这一高度发展时期一过，新兴产业已告成熟时，它是否能对国民经济发挥上述那样理想的效能，则存在许多争议。对这个系统的主



要疑问是：第一，银行的安全第一主义倾向，是否会迫使需要进取的企业故步自封？第二，银行的行政式垄断经营，能否给企业和国民经济带来恶劣影响？这些疑问也被很多事实所证实。例如，1972年下半年到1973年，日本许多企业积有非常丰裕的资金，当这些企业想用它偿还银行借款时，许多银行选择了强迫系统内企业消耗这些资金的做法，激起了物价暴涨风。所谓“流动资金过剩”导致土地、股票、宝石、书画等等的物价猛涨，使银行与企业联合的金融体系暴露了不少问题。因此，这一体系从长远看是否需要改革，还有待于进一步观察。

三 日本大企业的公司治理结构

在这种集体协调的金融系统下，日本大企业的公司治理结构也有自己的特点。

从法律制度的正式规定上看，第二次世界大战后日本的大型有限责任股份公司的内部治理结构与大部分其他的西方发达市场经济国家没有什么差别。和这些国家一样，在日本的大型有限责任股份公司内，形式上的权力金字塔的最高层是公司的股东大会，股东大会负责对公司章程等公司最重要的事务作出决定，并且选举决定公司的董事会及董事长，而股东大会决定的通过和生效必须得到出席大会的股权多数的支持；公司的董事会在董事长主持下依据股东大会的决议而作出有关公司经营的重大决策，包括确定公司的重大投资项目，并且选举和任命公司的最高经理人员——总经理等人；而总经理及其下属的各级经理人员则在董事会授权的范围内从事公司的日常经营和管理活动，作出有关企业日常经营活动的决策。日本在这方面唯一值得注意的特点是，它与股份公司有关的许多事物都有特别的日文称呼，如将股份公司称作“株式会社”等等。

但是在非正式的实际运行这一层次上，日本大型有限责任股份公司的内部治理结构有自己很突出的特点和风格。

日本社会的人际信任感表现在其企业的管理专业化上。在明治维新前的传统家族企业中，享受薪资的总管长期被赋予决策权；明治维新后成立的新企业中，公司创始人可能与专业主管一起合作经营公司。但是到了第二代人，日本创业者的子女就一般倾向于退到幕后，成为一个被动的股东，控制实权则交给拿薪资的主管。虽然不同的财阀在不同的时期转向专业的管理，但到20世纪30年代的时候，所有家族企业已经不再把高层管理位置留给家族成员了。



第二次世界大战后占领军实行解散财阀的政策，促使大的家族企业向上市公司转变。结果是，第二次世界大战后，日本企业大多数都成了专业管理型的、所有权分散给大众的公司，因此其所有权与管理权是分开的。在工业化国家中，日本成为家族所有权比例（按市场资本总额计）最低的国家之一。1970年家族或个人持有的所有股权只有14%。

日本工业虽然高度集中，但其所有权却并非如此。大多数日本公司的股票被其他机构，如养老金基金会、银行、保险公司，以及其他公司（特别是公司所属的财团，因为在财团中，交叉持股现象比较普遍）持有。随着规模的不断扩大，日本公司还废除了许多家族管理企业盛行的“老板一个人说了算”的组织体系，采用了等级的、多部门的组织结构。

第二次世界大战后，日本大公司内部治理结构的特点和风格典型地表现出德日式公司治理结构的特征。西方的企业管理界一般都认为，英美式的公司与德日式的公司是企业管理和公司治理结构上的两大不同类型。而日本大型有限责任股份公司的内部治理结构则是德日式公司管理和经营最极端的典型。

在非正式的实际运行这一层次上，日本大型有限责任公司大企业的公司治理结构有下述特点：

——在每个企业的集团或“系统”内部，各企业相互持有对方企业的股份，成为对方企业的“安定股东”和起稳定作用的大股东，派人加入对方企业的董事会并参与对方企业的决策。这种相互持股的关系，在同一系统内部的银行与工商企业之间也同样存在，而有相互持股关系的企业通常都是一些机构，包括银行、非银行金融机构和其他公司。

——在大型有限责任股份公司的董事会中，通常有大的机构持股人（包括银行、非银行金融机构、其他公司）占有席位，参与重大决策，任免高级管理人员。

——不像独揽大权的美国的公司总经理，日本公司总经理的经营决策，是在定期会面的总裁委员会成员通过集体协商达成一致决议的基础上作出的。

——通常从长期在本公司工作的员工中提拔公司的高级管理人员和最高层管理者。由于对员工实行“年功序列”制，员工在公司内部的职位和薪酬都是逐步晋升的，公司的最高层管理者必定在本公司工作过很长时间并且是在公司内部逐渐晋升到最高管理职位上的。这种内部晋升的做法使得一个公司的总经理不可能从某个公司跳槽到另一家公司任总经理。



——公司通常对其员工实行终身雇用，因此由公司员工逐渐晋升起来的公司高级经理人员和最高层管理者必定都是终身聘用的。这一点与公司最高层管理者也产生于公司内部晋升相结合，造成日本公司的外部缺乏高级经理人员的市场。

日本公司治理结构的这些特征，构成了对经理人员的机会主义行为（如收回扣等腐败行为）的多层防范：首先，交叉持股产生了部分的纵向结合，使经营者的不规范利己行为受到约束。其次，若干个稳定的大股东的存在和参与决策使得机会主义行为难以实施。另外，日本的高级经理一般为终身聘用，这就意味着一个公司总经理不能从某个公司跳槽到另一家公司任总经理。缺乏外部高级经理人员市场，对一个日本的公司总经理来说，意味着一旦被查获有管理腐败行为（如接受回扣），处罚将是严厉的：失去现有的工作，以后长时间的失业和人格上的打击。在日本的公司治理结构中，公司对经理忠诚的怀疑足以毁掉经理人员的前途。正因为如此，对日本企业来说，激励制度在阻止管理腐败中的作用比较次要，日本公司总经理的收入大大低于他们的美国同行。^①

四 战后日本的高储蓄率

日本集体协调的金融体系下形成的另一个对经济发展有利的特点是储蓄率很高，表 5.1 显示了日本的个人储蓄率在国际上的地位。从中可以看出，日本储蓄率比其他国家高达二至三倍。

关于日本个人储蓄率高于各国的原因，日本经济学家有不少研究。例如，小宫隆太郎提出六个原因，认为其中第（1）、（2）、（3）个是错误的，第（4）至第（6）个才是正确的。他说：（1）说日本个人储蓄率高是由于收入分配不公平所致，这种说法是错误的。日本是国际上最公平的国家。（2）认为日本个人储蓄率高是由于红利、利息、借贷手续费用等个人财产收入过多所致，这种说法也是错误的。日本在这方面，属于国际上较低的国家。（3）认为社会保障制度落后是个人储蓄率高的原因，这种说法也没有充分的根据。如果政府的社会保障负担少，那只能使政府的财政增加积累。（4）私人企业（农林、水产业除外）收入的储蓄率特别突出，而且私人企业的收入在全部个人所得当中所占的比重最大，这才是储蓄率

^① Kaplan, Steven N.: "Top executive rewards and firm performance: a comparison of Japan and the United States", *Journal of Political Economy* 102, 1994, pp. 510—546.



高的重要原因，但这种重要性正在趋于下降。(5) 战后，实际上个人可支配收入的增长率很高，而且奖金制等的比例增加迅速，构成储蓄率高的重要原因之一。(6) 在日本的收入与消费的生活循环过程中有若干特长，而且与此有关的日本消费金融（如按年、按月付款的赊销制度等等）不甚发达，在某些方面也提高了个人储蓄率。^①

表 5.1 与交税后收入相比的个人储蓄率（1962 年）

国 别	储 蓄 率
日本 *	20.7
原西德	12.4
荷兰	11.9
比利时	11.1
瑞典	11.0
缅甸	9.9
加拿大 *	8.9
英国 *	8.6
法国	8.0
澳大利亚 **	7.3
美国 *	6.8
菲律宾	4.9
韩国	1.7
智利	6.1

资料来源：根据金森久雄著《怎样看待日本经济》编制，日本经济新闻社 1967 年版，第 91 页。

注：* 为 1963 年，** 为 1961 年。

高桥龟吉则侧重从历史和传统文化方面列出了如下一些原因：(1) 很多家庭为了能使子女进入学校，有很早就进行储蓄的习惯；(2) 青少年为了追求社会上的地位，也有自己进行储蓄的风气；(3) 中小企业主对发展抱有很大的希望，感到战后经济美景在望，于是自然要把增加的收入储存

① 小宫隆太郎编：《战后日本经济的增长》，岩波书店 1964 年版，第 159 页。



起来，暂缓提高生活水平，使增收节支蔚然成风；（4）形成了从租房向自有住宅升级等的风气；（5）晚年生活很难依靠子女赡养，不得不自做准备，每个人都有增加储蓄防老的思想；（6）在这些文化氛围下，日本人很早就养成了节约储蓄的习惯，而且因通货制度和储蓄机关已很发达，把款存入金融机构的风气越来越浓了（存储金银、宝石的逐渐少了）。^①

第七节 企业之间的长期关系与集体协调

在第二次世界大战后的很长时期中，日本在许多基础性的产业中有高度竞争性的寡头垄断，它们又有各种横向的和垂直的联系；但是战前的产业二元性仍然存在。这种二元性主要表现为小型和中型的厂商起着重要的经济作用，特别是在商业领域中是如此。小厂商在1964年还占总产出的44%，出口量的30%—50%。

在这种环境下形成的日本经济的一大特点是，日本企业之间在市场交易之外进行着大量各种形式的集体协调。这种集体协调采取的具体形式通常是，不同的企业结成紧密合作、互相帮助的长期关系。

第二次世界大战后日本形成的那些庞大的关系体是一些比较松散的会员式关系体（所谓的“系统”），它们大多数直接来源于战前财阀的世系，但首先是由于它们自己利益的相互关联而联合起来，并且以股票所有权的高度分散为特征。

第二次世界大战后日本经济结构的一个明显特点是，每个“系统”内部的厂商是多种多样的，往往是一个系统会聚了从事极其不同的行业的各个厂商；而各个“系统”又都有很大的潜力在它们之间相互进行竞争。

日本企业的“系统”之间进行的竞争极端激烈，其目的主要在于扩大其市场份额。某些“系统”（特别是那些由城市银行组织的系统）被指责为鼓励了“过度的竞争”，这种过度竞争指的是，当所有各个系统都同时而且不顾有效需求的水平冲向新市场或新技术时，每个系统都力图比别的系统更快地扩大其生产能力。不过，这样做带来的过高代价使许多系统后来慢慢放松了各厂商间的相互联系，以便实行更灵活的战略。

第二次世界大战后日本企业间结成的这种紧密合作、互相帮助的长期关系，主要体现在两个方面：一方面是不同行业的企业之间结成的横向的

^① 高桥龟吉：《战后日本经济跃进的根本原因》，辽宁人民出版社1984年版，第261页。



或水平的企业联合；另一方面是处于同一种产品生产流程的不同阶段的各个企业之间结成的垂直的或纵向的企业联合，这后一种联合主要是生产某种产品的大企业和与其进行配套的生产或销售的小企业之间结成的系列化的合作关系。在具有这两种不同的长期合作关系的企业之间，都经常进行半制度化的集体协调。

一 横向的或水平的企业联合

日本企业之间横向的或水平的联合，是通过两个不同的途径形成的：一个途径是战前的同一个财阀下属的各个企业又重新结成了横向联合的企业集团，另一个途径则是许多不同行业的企业以一个大银行为核心结成了水平联合的所谓的“系统”。

第二次世界大战后，日本的财阀逐渐演变成了企业集团。这是由盟国分散权力的非经济目标和企业追求稳定发展的愿望决定的。以前的各财阀厂商之间之所以又重新结成企业集团，实行集体协调，有许多原因：

(一) 有许多独立的厂商，在朝鲜战争时期的经济上与法律上有利的的环境下，曾同以前的财阀厂商进行竞争，但是在 1954 年以后，当与战争有关的贸易停止以后，它们就不能幸存下来了。这个时期就业与生产都处于不景气状态，为了对付这种不景气，以前属于财阀的公司必须得到追加的资本。很自然地，这些可能的借款者会指望它们以前的姐妹厂商对自己投入资金，或者与自己一起投资于新的企业。在这种情况下，反垄断法被作了修改，允许各企业相互持有对方的股票。

到 1957 年为止，以前组成三井集团的各厂商的股票中有 11% 是交叉持有的，而这样的交叉持有股票在三菱集团是 16.4%，在住友是 21.2%；这一数字在 1965 年已经分别变为 10%、17% 和 19%。

(二) 对以前属于财阀的银行来说，有许多理由使他们认为将贷款分配给以前的集团成员企业所冒的风险较小，它们对这种贷款提供优惠是很自然的。此外，战前财阀形成的结构中包括了互补的厂商，这些厂商把与从前的财阀成员企业的正规的日常交易重新集中起来，也是很自然的。

(三) 迅速的增长也为厂商间的合作提供了新的激励，使它们愿意分担财务上的风险并共同使用从事新产业所需要的专门技术知识。三菱的 23 家较大的工业和金融企业联合创立了三菱原子能工业有限公司；三井的 37 家厂商成立了日本原子能工业有限公司；住友的 17 家厂商创立了住友原子能有限公司。