

德国社会市场经济模式及战后经济政策变迁刍议

胡 琨

内容提要:在各种因素作用下,一种注重社会的特殊类型市场经济,即“根据市场经济规则运行,但辅以与市场规律相适应的社会政策,来有意识地将社会目标纳入”的经济制度-社会市场经济模式于二战后在联邦德国确立。这一理念的核心是竞争秩序。但是,作为一种实用的经济政策理念,社会市场经济并不是既定和一成不变的,须在经济理性与社会关怀相结合的原则下与不断变化的社会环境相适应,成为一个各种社会目标“共容”、不断演化和开放的经济社会秩序。因此,这一模式的经济政策实践从一开始就处于各种力量博弈的极大张力之下,在不同历史时期会呈现出不同、甚至异化的表现形态。

关键词:德国 社会市场经济 竞争秩序 经济政策

欧债危机爆发以来,德国^①经济逆势增长,“一枝独秀”;其优异表现令人刮目相看,因为该国数年前还苦苦地挣扎在经济衰退的边缘,并被冠之以“欧洲病夫”(The Sick Man of Europe)的称号。^②德国经济的兴衰轮回,并不是偶然所致,而是与其以“竞争秩序”为核心的社会市场经济(Soziale Marktwirtschaft)模式的实践有着千丝万缕的关联。何谓社会市场经济模式?为何此模式下德国二战后各个时期的经济政策却表现各异?这一模式与德国不同时期的经济政策关系是什么?理清这些问题,无疑有助于我们理解德国经济的现状与未来走向。

^① 本文讨论对象为联邦德国的社会市场经济体制,若无特殊说明,德国均指代联邦德国,也包括1945-1949年之间的西占区(Westzone)。

^② “The Sick Man of the Euro”, 3 June 1999, <http://www.economist.com/node/209559>, last accessed on November 25, 2013.

一 德国社会主义市场经济模式之确立

二战结束时的德国,满目疮痍、前途未卜,选择何种经济制度以尽快在废墟之上建立起一个自由、民主和繁荣的国家,成为德国民众迫切思考的问题。一方面,德国在两次大战之间施行的“市场经济”政策,留下更多的是恶性通胀、世界经济危机、大萧条等痛苦回忆,让德国民众难以对市场经济产生好感,认为它并不“社会”(unsozial);而另一方面,纳粹政权创造就业计划(Arbeitsbeschaffungsprogramme)的成功和计划体制下苏联经济连续20年的突飞猛进,使得很大一部分习惯于配给制的德国民众相信,在当时情况下,只有施行“统制经济”(Lenkungswirtschaft),才能迅速克服贫困与短缺,实现经济复兴和公平分配。他们宁愿信任“富有远见”的经济官员,也不愿受市场那只“看不见的手”摆布。^①在此背景下,战后德国成为中央统制和计划经济思想的温床,社会民主党和各地基督教民主党或多或少地都受到这一时代精神的影响。^②

然而,1947年3月,随着杜鲁门主义(Truman Doktrin)出台、冷战爆发,美国开始按照西方模式重建德国。^③同年5月29日,双占区军事当局签署“关于重构双占区经济管理的协议”(Abkommen über die Neugestaltung der bizonalen Wirtschaftsverwaltung),设立“联合经济区^④经济委员会”(Wirtschaftsrat für das vereinigte Wirtschaftsgebiet)和管理委员会(Verwaltungsrat)。尽管社民党优势明显,但在美国支持下,基民盟/基社盟(后文简称“联盟党”)在争夺管理委员会中专门负责经济政策事务的经济管理署(Verwaltung für Wirtschaft)主任一职中胜出,^⑤社民党为表示抗议,拒绝担任管理委员会中的任何领导职务,此举严重削弱了其对未来经济政策走向的影响力。^⑥1948年3月2日,秉承自由市场理念的无党派人士路德维希·艾哈德(Ludwig Erhard)被选为经济管理署主任,在“社会主义市场经济”口号下对当时施行的统制经济体制进行改革。随

^① Reinhard Blum, “Marktwirtschaft, Soziale”, *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften (HdWW)*, Band 5, Stuttgart, New York, 1980, S. 154.

^② Reinhard Blum, *Soziale Marktwirtschaft. Wirtschaftspolitik zwischen Neoliberalismus und Ordoliberalismus*, Tübingen, 1969, S. 5.

^③ Rolf Steininger, *Streiflichter des 20. Jahrhunderts. Zeitungsartikel von 1986 bis 2011*, Innsbruck University Press, 2011, S. 34–35; Rolf Steininger, “Kurt Schumacher, die Sozialistische Internationale und die Ruhrfrage”, in Abteilung Politische Bildung der Friedrich-Ebert-Stiftung Hrgs., *Dokumentation einer internationalen Fachtagung im Kurt-Schumacher-Bildungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung in Bad Münstereifel vom 6. bis 8. März 1987*, Bonn, 1988, S. 65–67.

^④ 即双占区的别称。

^⑤ 首任主任为基社盟党人约翰纳斯·塞姆勒尔(Johannes Semler)。

^⑥ Georg Fülberth, *Leitfaden durch die Geschichte der Bundesrepublik*, Köln: Pahl-Rugenstein, 1983, S. 13.

着改革效果的显现,社会市场经济理念为联盟党所拥护,并被写入1949年7月15日的“杜塞尔多夫指导原则”(Düsseldorfer Leitsätze),^①成为其经济政策的准则。二战后联盟党的长期执政与经济繁荣,使社会市场经济理念在德国渐渐深入人心。1959年11月15日,社民党也在“哥德斯堡纲领”(Godesberger Programm)中宣布接受这一理念,^②社会市场经济由此成为德国社会普遍认可的经济模式。

二 德国社会市场经济模式之内涵

“社会市场经济”一词最初见于阿尔弗雷德·米勒-阿尔玛克(Alfred Müller-Armack)1947年出版的《经济统制与市场经济》(Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft)^③一书,这一理念的思想基础是新自由主义(Neoliberalismus)。

(一) 社会(学)新自由主义(Soziologischer Neoliberalismus)

新自由主义源于经济自由主义者对自由放任经济(Laissez-faire)和国家干预主义(Staatinterventionismus)所导致问题的反思,最早可追溯至19世纪下半叶关于社会政策的讨论。^④1932年,亚历山大·吕斯托夫(Alexander Rüstow)在德国“社会政策”年会上提出“自由干预主义”(liberaler Interventionismus)概念,被普遍视为新自由主义创立的标志。^⑤

吕斯托夫不赞同亚当·斯密(Adam Smith)式自由主义和自由放任经济,但是也反对无序和过多的国家干预,尤其是计划经济,而主张在强大国家的支持下建立和维

① Wirtschaftsausschuss der CDU in der britischen Besatzungszone, Düsseldorfer Leitsätze (Kurzfassung), http://www.kas.de/upload/themen/programm/programmatik_der_cdu/programme/1949_Duesseldorfer-Leitsaetze_Kurzfassung.pdf, last accessed on November 29, 2013.

② Grundsatz Programm der SPD, <http://library.fes.de/pdf-files/bibliothek/retro-scans/fa-57721.pdf>, last accessed on November 29, 2013.

③ Alfred Müller-Armack, *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft*, Hamburg: Verlag für Wirtschaft und Sozialpolitik, 1947, S. 88.

④ 相关讨论在20世纪20年代就已引起一些学者开始关注“新”、“旧”自由主义的区别,并从各个方面进行了分析和阐述,如海因里希·赫克纳尔(Heinrich Herkner)和雷欧帕德·冯·韦泽(Leopold von Wiese)等,参见M. J. Bonn and M. Palyi Hrsg., *Die Wirtschaftswissenschaft nach dem Kriege (Festgabe für Lujo Brentano)*, Bd. 1, München und Leipzig, 1925, S. 13 ff u. 31 ff.

⑤ 1938年,吕斯托夫在巴黎举行的“Colloque Walter Lippmann”上首次正式提出“新自由主义”(Neoliberalismus)这一概念,但从思想内核来说,在对古典自由主义扬弃基础之上,新自由主义理念早已在世界范围内生根发芽。最著名的三个重镇分别是:以凯南(Cannan)及其学生为中心的伦敦经济学院,围绕米塞斯(Mises)以及稍后的哈耶克(Hayek)等人形成的奥地利学派和以奈特(Knight)及其学生为首的芝加哥学派。新自由主义这一概念的内涵也呈多元化。1980年代,新自由主义更多地与哈耶克、弗里德曼(M. Friedman)等人的理念相联系,而自1990年代以来,新自由主义则逐渐更多地被理解为“市场原教旨主义”(Marktfundamentalismus),参见Andreas Renner, “Die Zwei Neoliberalismen”, *Fragen der Freiheit*, H. 256, Okt./Dez., 2000; Taylor C. Boas and Jordan Gans-Morse, “Neoliberalism: From New Liberal Philosophy to Anti-Liberal Slogan”, *Studies in Comparative International Development*, Vol. 44, Issue 2, June 2009, p. 150.

护一种广泛的、兼顾市场经济和民主的社会秩序(Gesellschaftsordnung)。受基督教社会教义的影响,“人”被置于这一自由秩序(Freiheitliche Ordnung)的中心,因此,不仅要通过经济政策落实“竞争原则”(Wettbewerbsprinzip)这一市场经济的基本协调机制,来实现经济增长、确保物质需求得到满足;还要实施被其称为“活力政策”(Vitalpolitik)的社会政策,以满足人类更重要的文化、教育、家庭、伦理和宗教等需求,使其享有充分自由,以合乎“人类尊严”的方式存在。因此,在这一秩序中,经济与社会目标并重:市场经济不会导致社会目标的必然实现,只是实现社会目标的工具;而社会目标虽是终极关怀,但却只有市场经济才可为其提供物质基础和制度保障。因此,全面的社会政策虽必不可少,但不应与市场经济有所冲突,而须遵循绩效原则(Leistungsprinzip)和辅助性原则(Subsidiaritätsprinzip)^①,使之“朝着市场规则方向前进”,“加快而不是阻碍市场自然进程”。^②类似的观点也出现在威廉·勒普克(Wilhelm Röpke)的相关表述中。^③因吕斯托夫和勒普克的社会秩序理论带有明显的马克斯·韦伯(Max Weber)所开创的经济文化社会学的痕迹,故也被称为“社会(学)新自由主义”。^④

(二)弗莱堡学派(Freiburger Schule)

与吕斯托夫与勒普克从反思自由放任经济的出发点不同,以瓦尔特·欧肯(Walter Eucken)、弗兰兹·伯姆(Franz Böhm)及雷欧哈德·米克施(Leonhard Miksch)为首的弗莱堡学派,更多的是在捍卫市场经济、对抗国家干预的基础上建构新自由主义理念。^⑤出于对市场经济本身即可保障个人自由和提高经济效率的信念,弗莱堡学派对国家干预有着极强的警惕意识,认为国家干预经济过程会从根本上危及经济绩效和人类尊严;^⑥但同时,又认为没有规制的市场会危及市场本身,因此国家须建立一个

① 即社会政策不应损害个体在自我负责的基础上参与市场竞争以改善自身处境的热情和积极性。

② Alexander Rüstow, “Freie Wirtschaft—Starker Staat. Die Staatspolitischen Voraussetzungen des Wirtschaftlichen Liberalismus”, *Schriften des Vereins für Sozialpolitik*, Bd. 187, 1932, S. 62—69.

③ Wilhelm Röpke, “Staatinterventionismus”, *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, 4. Aufl., Ergänzungsband, Jena, 1929, S. 186 ff; Wilhelm Röpke, *Die Lehre von der Wirtschaft*, 12. Aufl., Bern und Stuttgart: Verlag Paul Haupt, 1979, S. 320 ff.

④ Wilga Föste, *Grundwerte in der Ordnungskonzeption der Sozialen Marktwirtschaft*, Marburg: Metropolis-Verlag, 2006, S. 147.

⑤ 在吕斯托夫提出新自由主义观点的同一年(1932年),欧肯也在其论文“国家结构转型和资本主义危机”(Staatliche Strukturwandlungen und die Krisis des Kapitalismus)中表达了新自由主义的理念,参见 Walter Eucken, “Staatliche Strukturwandlungen und die Krisis des Kapitalismus”, *Weltwirtschaftliches Archiv*, 36, 1932, S. 297—321.

⑥ Franz Böhm, “Eine Kampfansage an Ordnungstheorie und Ordnungspolitik. Zu einem Aufsatz im Kyklos”, *ORDO*, 24, 1973, S. 41—43; Walter Eucken, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, 6. Aufl., Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1990, S. 329—335.

“上帝所要的”、^①有运作能力的、合乎理性或人和事物自然本质的经济社会秩序,^②即所谓“经济的秩序”(Ordnung der Wirtschaft)或“奥尔多秩序”(Ordo)^③,来保障市场经济的有效运行。而建立在绩效竞争(Leistungswettbewerb)与消费者主权(Konsumentensouveränität)基础之上的完全竞争可实现这一目标,就此而言,可确保市场完全竞争的“经济秩序”(Wirtschaftsordnung)^④,即竞争秩序是“经济的秩序”。^⑤

因此,弗莱堡学派在区分经济秩序和经济过程的基础上,主张国家应避免直接干预经济过程(过程政策,Prozesspolitik),而须专注于落实竞争秩序这一经济秩序(秩序政策,Ordnungspolitik),以实现社会财富的增长和个人自由。^⑥弗莱堡学派同样关注社会问题,也不反对实施必要的社会政策,但认为社会问题更多的是竞争不完全(尤其是垄断)所致,只要确保竞争秩序,市场经济就可以使得社会问题迎刃而解。^⑦就此而言,秩序政策本身便被视为最好的社会政策,完全竞争的市场经济不是实现社会目标的工具,而是本身就具有社会性。

(三)实用主义取向的社会市场经济

虽然与弗莱堡学派相比,社会(学)新自由主义要求对经济过程进行必要的干预和实施更广泛的社会政策,但两者都主张国家负有优先创建与维护一个确保市场完全竞争的经济社会秩序即竞争秩序的责任,以实现个人自由与经济绩效,故被统称为“秩序自由主义”(Ordo-Liberalismus)。^⑧然而,秩序自由主义者坚持市场经济的基本立场,要在中央统制与计划经济理念盛行、对市场经济充满疑虑的战后德国得到广泛认可与接受,无疑面临巨大挑战。

在此背景下,秉承社会(学)新自由主义理念的米勒-阿尔玛克创造性地提出“社会市场经济”概念,即“社会”(sozial)的市场经济。米勒-阿尔玛克认为,就服务于共

① Walter Eucken, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, 6. Aufl., Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1990, S. 176.

② Walter Eucken, *Die Grundlagen der Nationalökonomie*, 4. Aufl., Jena: Verlag von Gustav Fischer, 1944, S. 288.

③ 所谓“奥尔多”(Ordo),最早可追溯至苏格拉底形而上学的最高象征价值,而根据基督教教义则是符合理性或者自然法则的秩序,因此,欧肯称之为“自由的、自然的、上帝所愿”的秩序,是一种规范性的秩序。

④ 与“经济的秩序”这一规范性秩序相对照,“经济秩序”指代一种现实存在的事实性秩序。

⑤ Franz Böhm, *Die Dedrohung der Freiheit durch private Ökonomische Mächte in der Heutigen Gesellschaft*, Universitas-Zeitschrift für Wissenschaft, Kunst und Literatur, 18, 1963, S. 46.

⑥ Hans-Rudolf Peters, *Wirtschaftspolitik*, 3. Aufl., Oldenbourg: Wissenschaftsverlag, 2000, S. 151.

⑦ Walter Eucken, “Die Soziale Frage”, in Edgar Salin Hrg., *Synopsis, Festgabe für Alfred Weber*, Basel-Heidelberg: Schneider, S. 129.

⑧ 也可表述为“奥尔多自由主义”,狭义上的“秩序自由主义”专指“弗莱堡学派”,但在广义上,吕斯托夫、勒普克、米勒-阿尔玛克与艾哈德等都可被列入“秩序自由主义”的范畴,为方便概念的厘清,文中如无特殊说明,是采用广义的概念。

同利益、满足社会正义和个人自由的诉求来说,市场经济被证明是相当有用的工具,但出于社会(学)新自由主义立场,他不认同弗莱堡学派秩序政策可自动实现经济绩效与社会和谐的观点,而主张有必要通过一定的过程政策和社会政策来实现经济社会目标,即寻求建立一种市场经济为基础,兼顾个人自由、经济增长和社会安全的“兼容性”(irenisch)社会秩序。同时,他也跳出了社会(学)新自由主义理想化理念的禁锢,主张经济社会秩序不是既定与一成不变的,而是应在坚持市场自由和社会平衡原则相结合的前提下,与不断变化的社会环境相适应。^①因此,米勒-阿尔玛克一方面借助引入“社会”这个定语和相应的过程政策与社会政策主张,来应对战后浓厚的社会主义观念的挑战;另一方面,面对战后物质严重短缺的状况,他克制甚至隐藏了自己要求实施广泛社会政策的诉求,而更专注于建立和维护竞争秩序,以满足迫在眉睫的经济增长需要。^②

在这种实用主义取向的影响下,社会市场经济从一开始就是一个建立在市场经济基础之上,各种理念(包括社会(学)新自由主义、弗莱堡学派、社会主义、基督教社会教义和新教伦理等)“兼容”、并不断演化、开放的经济制度。^③在这个框架下,不同立场持有者可各取所需,并从各自理念出发理解和塑造这一制度,特别是“社会”这一定语,可被多样、甚至完全对立地解读;就此而言,“社会”与“市场”这一看似矛盾的词语组合却相当符合当时的社会环境。^④因此,这一概念被艾哈德借用后,很快被德国社会普遍接受;但同时,社会市场经济作为一种具体的经济社会模式,其实践也因此持续处于各种力量博弈的张力之中,从而会在不同历史时期呈现出不同、甚至背离其初始理念的表现形态。^⑤

然而,社会市场经济理念并没有偏离秩序自由主义的根本立场,其根本出发点仍

① Alfred Müller-Armack, *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft*, Hamburg: Verlag für Wirtschaft und Sozialpolitik, 1947, S. 88ff, Alfred Müller-Armack, “Soziale Marktwirtschaft”, *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, Stuttgart: Gustav Fischer Verlag, 1956, S. 390 f.

② Alfred Müller-Armack, “Die Wirtschaftsordnungen, Sozial Gesehen”, *ORDO*, 1, 1948, S. 171-200.

③ Ludwig-Erhard - Stiftung E. V. Bonn, *Symposium VIII. Soziale Marktwirtschaft im Vierten Jahrzehnt Ihrer Bewährung*, Stuttgart: Gustav Fischer Verlag, 1981, S. 11-15.

④ 当时几乎所有人都在谈论社会市场经济,但是对其都知之甚少。1953年,阿伦斯巴赫研究所(Allensbacher Institut)曾经做过一个问卷调查,56%的受访者仍不清楚何谓社会市场经济,而27%的人持完全错误的认识,只有12%的人明确其内涵,可参见Theodor Eschenburg, *Jahre der Besatzung 1945-1949*, Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt GmbH, 1983, S. 439-441.

⑤ 即使是米勒-阿尔玛克本人,虽然将竞争政策、价格政策、外贸政策、货币和信贷政策、景气政策以及社会政策等影响经济过程的政策罗列出来,除了强调这些措施须与市场相适应外,并没有对如何施行这些政策,以及这些政策之间的相关性进行过细致的论述。所以,从一开始,社会市场经济就不是一个严密和既定的方案,参见Alfred Müller-Armack, *Katalog Marktkonformer Sozialmassnahmen zur Ausgestaltung der Sozialmarktwirtschaft*, Münster: FATM, 1951.

是“只有一种市场竞争秩序才有可能提高人民福祉和导向社会公正”。^①因此,尽管与米勒-阿尔玛克把市场经济视为实现社会目标的工具不同,艾哈德在理念上更接近弗莱堡学派,认为“经济政策越卓有成效,社会政策救助就越没有必要”^②，“获取和确保各项福利最有效的手段就是竞争”^③，即竞争秩序本身就具有社会性。但是他“通过竞争实现富裕”(Wohlstand durch Wettbewerb)与“人人享有富裕”(Wohlstand für alle)^④的秩序自由主义立场却是与米勒-阿尔玛克一致的。在他们看来,社会市场经济不是市场经济和中央统制经济之间的第三条道路^⑤，也不是提供完全保障的福利国家(Versorgungs-und Wohlfahrtsstaat)^⑥，而是一种注重社会的特殊类型市场经济，是“根据市场经济规则运行,但辅以社会补充和保障……通过实施与市场规律相适应的社会政策,来有意识地将社会目标纳入”的经济制度。在这一制度中,借助竞争秩序实现的经济增长是社会福利的基础,增长政策优先于分配政策。^⑦

因此,在这一理念指导下,经济政策须遵循经济理性与社会关怀相结合的原则,面对不同社会环境的挑战,优先建立和维护市场完全竞争的经济秩序,辅之以必要的过程政策和社会政策,以提高经济绩效和实现个人自由;同时,任何过程政策与社会政策都应遵循绩效原则与辅助性原则,使之朝着适应、而不是破坏竞争秩序的方向推进。简而言之,是否坚持市场竞争秩序这一核心主张,是考察德国战后经济政策实践是否遵循社会市场经济理念的关键标准。

三 德国战后经济政策的变迁

(一) 社会市场经济的实践:竞争秩序主导的经济政策(1948-1966年)

建立和维护竞争秩序是社会市场经济理念落实的关键。要达成这一目标,国家须确保对所有市场参与者都适用的诸多市场经济立宪与规制原则(konstituierende und regulierende Prinzipien)能够实现,包括币值稳定、保障完全竞争、开放的市场、私有产

① Ernst Dürr, “Die Soziale Marktwirtschaft, Ausgangsituation, Programm, Realisierung”, *Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt)*, Jg. 17, H. 6, 1988, S. 270.

② Ludwig Erhard, “Selbstverantwortliche Vorsorge für die Sozialen Lebensrisiken”, *Versicherungswirtschaft*, Januar, 1956, in Ludwig Erhard, *Deutsche Wirtschaftspolitik. Der Weg der Sozialen Marktwirtschaft*, Düsseldorf - Wien: ECON, 1962, S. 303.

③ Ludwig Erhard, *Wohlstand für Alle*, Düsseldorf: ECON, 1957, S. 1.

④ Ludwig Erhard, *Wohlstand für Alle*, S. 9.

⑤ “第三条道路”的说法最早见于勒普克1942年所著《当前的社会危机》(Gesellschaftskrise der Gegenwart),但德国大部分新自由主义者都与米勒-阿尔玛克一样,否认自己的主张属于“第三条道路”范畴。

⑥ Ludwig Erhard, *Wohlstand für Alle*, S. 245-249.

⑦ Alfred Müller-Armack, “Die Wirtschaftsordnungen, Sozial Gesehen”, S. 194.

权、立约自由、自我负责和承担义务、经济政策的连续性与稳定性。^①因此,在基本权利、立约与结社自由、自由择业、私有产权、法治国家和社会国家规则、联邦制国家结构等一系列与上述原则相关的条款写入《基本法》(Grundgesetz)后,^②以确保竞争秩序为目的的经济政策的主要任务就是保障币值稳定和完全竞争,因为通货膨胀和各类因素(市场或国家)所导致的竞争限制是竞争秩序最严重的威胁。^③

1948年3月1日,德意志各州银行(Die Bank deutscher Länder, BdL)成立,履行双占区^④中央银行货币政策职能,双占区中央银行体系得以重建。^⑤在此基础上,在艾哈德参与下,^⑥双占区军事当局颁布四部币值改革法(Vier Gesetze zur Neuordnung des Geldwesens)及一系列配套细则,于1948年6月20日实施货币改革:一方面通过引入德国马克,回收多余的货币;^⑦另一方面,对德意志各州银行货币发行设定严格程序与界限,以保障德国马克币值稳定。^⑧与此同时,艾哈德领导双占区经济管理署在“社会主义市场经济”口号下,推动统制经济向市场经济转变,陆续出台《货币改革后管制原则与价格政策法》(Gesetz über Leitsätze für die Bewirtschaftung und Preispolitik nach der Geldreform)等一系列法律及指令,实施终结商品配给制、取消工资与价格冻结、废除各项经营管制、反垄断、减税退税、紧缩财政、私有化、推行外贸自由化和稳定汇率等措施,^⑨以将行政命令对经济的直接干预减少至最低限度,促进从生产到消费各个环节的自由竞争。^⑩1957年,《联邦银行法》(Bundesbankgesetz)与《反限制竞争法》(Gesetz

① Walter Eucken, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, 6. Aufl., Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1990, S. 241f,也可参见[德]何梦笔:《秩序自由主义》,董靖、陈凌、冯兴元等译,北京:中国社会科学出版社2002年版,第4-7页。

② Otto Schlecht, “Das Bundesministerium für Wirtschaft und die Deutsche Ordnungspolitik der Nachkriegszeit”, *ORDO*, 48, 1997, S. 102-104.

③ Walter Eucken, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, S. 256; Ludwig Erhard, *Wohlstand für Alle*, S. 89.

④ 英美双占区的各项法规政策等陆续覆盖法占区与西柏林。

⑤ Jürgen von Hagen und Johann Heinrich von Stein Hrsg., *Obst/Hinter, Geld-, Bank- und Börsenwesen. Handbuch des Finanzsystems*, Stuttgart: Schäffer-Poeschel Verlag, 40. Aufl., 2000, S. 454 f.

⑥ 货币改革的设想基于1946年的“Colm-Dodge-Goldsmith-Plan”,而实施的具体措施则由1947年7月23日在联合经济区经济委员会下设立的货币与信贷特别委员(Sonderstelle Geld und Kredit)会制定,而艾哈德在担任经济管理署主任之前,正是这一委员会的负责人。

⑦ 第一、第三与第四币值改革法分别规定:德国马克引入后,帝国马克(Reichsmark)、地租马克(Rentemark)及盟军军票废止,除了个人与机构的兑换配额,所有帝国马克存款在货币改革初期以10:1(后期降为100:6.5)的汇率兑换德国马克,根据国际清算银行的统计,帝国马克存量货币总体平均以12.6:1的比例转换成德国马克。

⑧ 第二币值改革法,即《发行法》规定,货币流通总量不得超过100亿德国马克,只有在中央银行理事会四分之三成员及六个州中央银行的首肯下,才可最多增加10亿。

⑨ 参见德国联邦档案局(Das Bundesarchiv)官方网站, http://www.bundesarchiv.de/foxpublic/6799B6270A06221200000000A24A9296/frame.jsp?auswahl=k-3&detail=k-3.html&oben=k-3_oben.html, last accessed on December 23, 2013.

⑩ Ludwig Erhard, *Wohlstand für Alle*, S. 7-34.

gegen Wettbewerbsbeschränkungen) 出台, 稳定币值与完全竞争被制度化, 社会主义市场经济模式的核心——竞争秩序在联邦德国得以巩固。

《联邦银行法》赋予联邦银行保障货币的职责, 在布雷顿森林体系的固定汇率制度下, 这一职责包括稳定德国马克对外币值(汇率)和对内币值(价格)。^① 在贸易自由化及重商主义政策的推动下, 德国战后出口强劲, 1951-1961年持续出现高额贸易顺差, 这导致从1950年代中期开始, 德国货币政策遭遇两难境地, 即无法同时确保德国马克的内外币值稳定。^② 对此, 联邦银行与联邦政府将国内价格稳定视为优先目标, 及时让德国马克汇率升值, 同时借助于紧缩的货币与财政政策, 使得德国马克对内币值基本保持稳定。^③

与此同时, 在米勒-阿尔玛克看来与经济政策同样重要的社会政策也被逐步推行, 如向战争受害者提供救济, 大力兴建住房, 设定最低工作条件, 重建养老、失业、工伤与医疗等各类社会保险, 发放子女补贴金和社会救助等。^④

作为一个具有实用主义倾向的“兼容”与开放的经济制度, 社会主义市场经济在实践过程中不可避免地须向现实环境作一定的妥协, 例如《反限制竞争法》中大量的例外规定、相当广泛的传统社会保障体系、动态养老金改革和强大的工会力量等。但总体来说, 在这一时期, 德国物价稳定, 竞争得到推动, 过程政策与社会政策也基本遵循绩效原则与辅助性原则, 竞争秩序达到发展巅峰, 加上马歇尔计划、朝鲜战争、战后重建等各种有利因素, 德国经济在1948年之后逐渐进入一个经济飞速增长时期(见图1)。^⑤

① 《联邦银行法》第3条, 也可参见 Reimer Carstens, *Die Aufwertungsdebatte*, Kieler Studien 63, Forschungsberichte des Institutes für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Tübingen, 1963, S. 2。

② Otmar Emminger, “Deutsche Geld- und Währungspolitik im Spannungsfeld zwischen Innerem und Äußerem Gleichgewicht (1948-1975)”, in Deutsche Bundesbank Hrsg., *Währung und Wirtschaft in Deutschland 1876-1975*, Frankfurt a. M., 1976, S. 487-488。

③ Carl-Ludwig Holtfrerich, “Geldpolitik bei Festen Wechselkursen (1948-1970)”, in Deutsche Bundesbank Hrsg., *Fünfzig Jahre Deutsche Mark. Notenbank und Währung in Deutschland seit 1948*, München: C. H. Beck, 1998, S. 356-360。

④ 参见德国联邦公报网站, http://www.bgbl.de/Xaver/text.xav?bk=Bundesanzeiger_BGBI&start=%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27%20bgbl154037.pdf%27%5D&wc=1&skin=WC#__Bundesanzeiger_BGBI__%2F%2F*%5B%40node_id%3D%27%20%5D__1387879875988, last accessed on December 23, 2013。

⑤ Artur Woll, *Wirtschaftspolitik. Vahlers Handbücher der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, München: Verlag Franz Vahlen, 1984, S. 84-86, Ludger Lindlar, *Das Missverständene Wirtschaftswunder. Westdeutschland und die Westeuropäische Nachkriegsprosperität*, Tübingen: Mohr, 1997, S. 247。

(二) 社会市场经济的异化:全面调控主导的经济政策(1966-1982年)

过程政策被米勒-阿尔玛克视为市场经济稳定运行的必要补充,但深受弗莱堡学派影响的艾哈德对此充满疑虑,长期的经济繁荣使他相信,在确保竞争秩序的基础上,只需采取货币、信贷及汇率政策等“轻度的景气政策”,就可不受经济周期困扰,实现经济持续增长和充分就业。^①然而,随着战后重建工作的结束以及对外经济关系的不断深入,经济波动开始加剧,艾哈德无法及时适应这种变化,其克制的过程政策最终无法阻挡德国经济于1966-1967年陷入衰退,失业率飙升(见图1),他本人也因此下台,社民党得以上台执政。^②

新任经济部长、社民党的卡尔·席勒(Karl Schiller)信奉民主社会主义与凯恩斯主义,在“总体调控”(Globalsteuerung)理念指导下,借助反周期财政政策和合作性经济政策使德国经济与就业形势迅速好转。^③这一成功对于社会市场经济的实践影响深远:一方面,使人们体认到国家在借助竞争秩序实现经济增长之外,也有必要通过一定的过程政策和社会政策,确保竞争秩序所处的经济大环境的稳定,以从根本上保障竞争秩序,在这一背景下,《促进经济稳定与增长法》(Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft)于1967年出台,从此,在社会市场经济的框架内,稳定被赋予与增长同等重要的地位;另一方面,则加强了社民党政府调控经济的信心,而《促进经济稳定与增长法》又没有对过程政策的范围和强度作出明确规定,导致在扩张性财政政策支持下,过程政策逐渐被滥用,财政赤字激增,国家不断加强对经济活动的干预,^④在政治精英与选民的诉求下社会福利持续扩张(见图1),更广泛的集体责任如企业共同决策权被引入。这些变化使绩效原则和辅助性原则受到侵蚀,完全竞争日益无法得到保障。

此外,尽管价格稳定作为宏观经济目标被写入《促进经济稳定与增长法》,但1970年前后,美元危机不断加剧,德国马克不断受到国际投机资本的冲击,德国货币政策在固定汇率制度下进退失据。最终,德国外汇市场被迫于1973年3月1日关闭,布雷顿森林体系走向终结,联邦银行从此无须再承担汇率干预义务,而重新获得货币供应量

① Ludwig Erhard, *Wohlstand für Alle*, S. 8-10.

② 1966年社民党与联盟党组成执政联盟,1969-1982年作为最大执政党与自民党组成执政联盟。

③ 席勒同样重视维护市场竞争秩序,其景气政策的出发点仍以不损害竞争秩序为准则,即“尽可能竞争,必要时计划”,社民党经济政策理念向市场经济的转型,其功不可没。1972年,席勒因反对过度的景气政策而辞职,参见 Karl Schiller, *Der Ökonom und die Gesellschaft: Das Freiheitliche und das Soziale Element in der Modernen Wirtschaftspolitik. Vorträge und Aufsätze*, Stuttgart: Gustav Fischer, 1964, S. 15 ff.

④ 如增加补贴、国有化、市场管制、解聘保护等措施,可参见 Otto Schlecht, “Entscheidungslinien der Deutschen Wettbewerbspolitik”, *ORDO*, 43, 1992, S. 319-335.

的控制权。^①但是,重新获得货币政策自主权的联邦银行,在《联邦银行法》“有义务支持联邦政府一般经济政策”条款的约束下,货币政策受社民党政府景气政策的强烈影响而摇摆不定,加上不断扩张的财政政策、石油危机和不合时宜的工资增长政策等因素,通货膨胀率一路走高(见图1)。^②

在这一时期,价格稳定与完全竞争无法得到保障,以至于竞争秩序受到损害,受凯恩斯主义影响的社民党政府经济政策逐渐偏离社会主义市场经济理念,甚至这一理念本身也已被贴上了“过时”的标签,在石油危机和结构转型等因素的共同作用下,德国经济增长乏力、通胀高企、失业率不断攀升(见图1)。^③

(三) 社会主义市场经济的复兴:回归竞争秩序的经济政策(1982年至今)

在上述形势下,赫尔穆特·科尔(Helmut Kohl)领导联盟党于1982年重新执政,面对全球化的挑战,为增强德国的竞争力,科尔宣布回归社会主义市场经济基本原则。^④科尔政府在“从更多国家到更多市场”的口号下重建竞争秩序,一方面赋予价格稳定以优先地位,另一方面通过削减财政赤字、减税和税制改革、缩减社会福利支出、推行私有化、减少市场管制和推动欧洲一体化等措施促进市场竞争。在这一系列政策影响下,德国经济在1980年代重新焕发活力:物价稳定、出口与经济总量增长强劲、就业岗位大幅增加(见图1),为两德统一打下了坚实的物质基础,社会主义市场经济本身也被作为共同的经济秩序写入1990年两德间签署的《国家条约》(Staatsvertrag)。^⑤

然而,作为一种“共容”的经济秩序,社会主义市场经济回归之路须考虑当时的社会环境,不可能一蹴而就。两德统一前后,僵化的工资政策、各类市场管制、入不敷出的社会保障体系、庞大的补贴仍阻碍着市场竞争与经济增长,急待进一步改革。^⑥但两德统一暂时中断了这一进程。为在短期内重建东德经济社会秩序,国家进行了强有力的干预,大量的转移支付需求导致财政赤字与社会福利支出再次扩张(见图1)。

随着东德制度建设渐入尾声,科尔政府于1993年再次启动1980年代未竟的改

^① 虽然欧洲货币联盟(体系)的干预义务始终存在,但是在很长时间内对于联邦银行自主性的危害远没有与美元挂钩那样大。

^② Jürgen von Hagen, *Geldpolitik auf neuen Wegen, Fünfzig Jahre Deutsche Mark. Notenbank und Währung in Deutschland seit 1948*, München: C. H. Beck, 1998, S. 439 - 473.

^③ Dieter Grosser, *Das Wagnis der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion. Politische Zwänge im Konflikt mit Ökonomischen Regeln*, Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt GmbH, 1998, S. 92-94.

^④ Helmut Kohls Regierungserklärung am October 13, 1982, <http://tuxproject.de/blog/wp-content/uploads/2013/10/Regierungserkl%C3%A4rung-Kohl-1982.pdf>, last accessed on December 28, 2013.

^⑤ Bundeskanzler Helmut Kohl, 40 Jahre Soziale Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, 25. Okt. 1989, <http://germanhistorydocs.ghi-dc.org/pdf/deu/Chapter9Doc14.pdf>, last accessed on December 28, 2013.

^⑥ Dieter Grosser, *Das Wagnis der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion. Politische Zwänge im Konflikt mit Ökonomischen Regeln*, S. 80-91.

革,以促进经济竞争。^①但是,社民党自1991年起就占据联邦参议院(Bundesrat)多数席位,使科尔政府政策活动空间受到极大的制约。^②同时,为应对人口结构老龄化,法定护理保险(Pflegeversicherung)于1995年被引入,社会福利再次扩张。这些因素加上全球化挑战和两德统一产生的巨大负担,^③使德国经济发展陷入停滞(见图1),导致社民党于1998年再次上台。

社民党总理格哈德·施罗德(Gerhard Schröder)与本党传统经济政策理念切割,提倡走介于新自由主义^④与传统社会民主主义之间的“新中间”(Neue Mitte)路线,其“支持市场经济,但非市场社会”的信条本身就是社会市场经济理念的清晰表述,故其上台后总体上延续了科尔政府的改革思路。^⑤虽由于财政政策失败和改革迟滞等原因,施罗德执政后期德国经济再度低迷(见图1),但他在极大阻力之下于2003年以“我们将削减国家职能”为号召推出德国战后力度最大的包括减税、削减补贴、劳动力市场灵活化和社会保障体系现代化等措施的改革方案——“2010议程”(Agenda 2010),在回归社会市场经济之路上迈出了决定性的一步。^⑥施罗德政府的改革,标志着德国两大主要政党的经济政策纲领大体上已无二致,故其改革措施多被随后执政的联盟党安格拉·默克尔(Angela Merkel)政府所继承和发扬。^⑦2003年以来,德国物价稳定,市场财政赤字与社会福利支出不断缩减,面对2007年以来的各类危机冲击,德国经济能迅速走出困境,科尔以来历任政府坚持回归以“竞争秩序”为核心的社会市场经济模式,功不可没。

四 结论与展望

在各种因素作用下,一种注重社会的特殊类型市场经济,即“根据市场经济规则

① 相关政策措施可参见联邦政治教育中心官方网站, <http://www.bpb.de/geschichte/zeitgeschichte/deutschland-chronik/132543/40-wirtschaft-steuern-und-sozialpolitik-in-deutschland>, last accessed on December 28, 2013.

② Günther Schulz, “Die Entwicklung der Sozialen Marktwirtschaft und der Regierungswechsel 1982. Eine Zäsur in der Wirtschaftspolitik?”, *Historisch-Politische Mitteilungen*, 8, 2001, S. 131-143.

③ 2005年,曾任德国联邦银行行长的韦伯(Axel Weber)认为,德国经济疲软有三分之二应归因于统一的负担。

④ 此处的“新自由主义”更多指代以里根和撒切尔新自由主义经济政策为代表的所谓“市场原教旨主义”。

⑤ Der Weg nach Vorne für Europas Sozialdemokraten. Ein Vorschlag von Gerhard Schröder und Tony Blair on 8. Juni 1999 in London.

⑥ Karl-Heinz Paqué, “Hat die deutsche Einheit die Soziale Marktwirtschaft verändert?”, in Werner Plumpe und Joachim Scholtyssek Hrg., *Der Staat und die Ordnung der Wirtschaft. Vom Kaiserreich bis zur Berliner Republik*, Stuttgart: Steiner, 2012, S. 203.

⑦ Deutscher Bundestag, “Setnografischer Bericht 4 Sitzung”, *Plenarprotokoll 16/4*, Berlin, 30 November 2005, S. 78.

运行,但辅以社会补充和保障……实施与市场规律相适应的社会政策,来有意识地将社会目标纳入”的经济制度-社会市场经济模式二战后在联邦德国确立。作为一种实用的经济政策理念,社会市场经济并不是既定和一成不变的,而须在经济理性与社会关怀相结合的原则下与不断变化的社会环境相适应,是一个各种社会目标“兼容”、不断演化和开放的社会经济秩序。因此,这一模式的经济政策实践从一开始就处于各种力量博弈的极大张力之下,在不同历史时期会呈现出不同、甚至异化的表现形态。

尽管如此,经济政策不应偏离“只有一种市场竞争秩序才有可能提高人民福祉和导向社会公正”这一社会市场经济的核心主张,即国家应优先建立和维护市场完全竞争的经济秩序,辅之以必要的过程政策和社会政策,但任何过程政策与社会政策都应遵循绩效原则与辅助性原则,使之朝着适应、而不是破坏竞争秩序的方向推进。简而言之,在这一模式中,借助竞争秩序实现的经济增长是社会福利的基础,增长政策优先于分配政策。

在社会市场经济的诸多框架条件被写入《基本法》后,德国经济政策的主要任务便是确保价格稳定与完全竞争,以建立和维护竞争秩序。德国战后的经济政策实践表明,一方面,在借助竞争秩序实现经济增长之外,须通过必要的过程政策和社会政策确保竞争秩序所处的经济环境的稳定,以从根本上保障竞争秩序;但另一方面,过度的国家干预与社会保障违背绩效原则与辅助性原则,会损害竞争秩序和经济活力。因此,保障竞争秩序包括完善竞争秩序和确保其所处的经济环境稳定之双重含义,社会市场经济模式下的经济政策最终演变为围绕竞争秩序在“必要”与“过度”之间的权衡。1970年代,总体调控下过度的国家干预严重损害了德国的竞争秩序,德国经济陷入增长困境;为应对愈演愈烈的全球化挑战,1980年代以降,德国致力于减少国家对经济活动的干预与削减社会福利支出,回归竞争秩序为核心的社会市场经济,经济竞争力因此逐渐恢复,在欧债危机冲击下表现不俗。但是,如何确保这一回归本身不会“过度”,导致必要的过程政策与社会政策缺失,从而影响竞争秩序所处经济环境的稳定,进而从根本上损害竞争秩序,却是德国新的大联盟政府今后须面对的问题。

(作者简介:胡琨,中国社会科学院欧洲研究所助理研究员;责任编辑:莫伟)