Governments, Markets, and Growth:

Financial Systems and the Politics of Industrial Change

John Zysman

吉林出版集团有限责任公司

# 政府、市场与增长

## ——金融体系与产业变迁的政治

[美] 约翰·齐斯曼 著 / 刘娟凤 刘骥 译

当代西方学术文库·比较政治经济学书系 主编 / 朱天飚 执行主编 曹海军 刘骥

# 政府、市场与增长
## ——金融体系与产业变迁的政治

[美] 约翰·齐斯曼 著／刘娟凤 刘骥 译

Financial Systems and the Politics of Industrial Change

John Zysman

当代西方学术文库·比较政治经济学书系 主编／朱天飚 执行主编／曹海军 刘骥

吉林出版集团有限责任公司

*Governments,Markets,and Growth:Financial Systems and the Politics of Industrial Change* by John Zysman ,originally published by Cornell University Press

Copyright © 1983 by Cornell University

This edition is a translation authorized by the original publisher ,via Beijing Sourcebook Agency.

**国家版权局著作权合同登记 图字：01-2007-728号**

**图书在版编目(CIP)数据**

政府、市场与增长：金融体系与产业变迁的政治 /（美）齐斯曼著；刘娟凤，刘骥译.—长春：吉林出版集团有限责任公司，2009.9
（比较政治经济学书系）
书名原文:Governments, markets, and growth: financial systems and the politics of industrial change
ISBN 978-7-80720-707-8

Ⅰ.政… Ⅱ.①齐…②刘…③刘… Ⅲ.政府经济学－研究 Ⅳ.F20

**中国版本图书馆CIP数据核字(2009)第161868号**

书　　名：政府、市场与增长：金融体系与产业变迁的政治
著　　者：[美]约翰·齐斯曼
译　　者：刘娟凤　刘骥
出 品 人：周殿富
总 策 划：崔文辉
策划编辑：曹海军
责任编辑：顾学云
出　　版：吉林出版集团有限责任公司
地　　址：长春市人民大街4646号(130021)
印　　刷：北京同文印刷有限责任公司
开　　本：650mm×960mm 1/16
印　　张：26.5
版　　次：2009年10月第1版
印　　次：2009年10月第1次印刷
发　　行：北京吉版图书有限责任公司
地　　址：北京市宣武区椿树园15-18栋底商A222号(100052)
电　　话：010-63106240(发行部)
书　　号：ISBN 978-7-80720-707-8
定　　价：43.00元

（如有缺页或倒装，发行部负责退换）

# 前　言

## ——什么是比较政治经济学？

朱天飚

2001年末我参加清华大学组织的试讲时，题目就是“什么是比较政治经济学?”，看到听讲教师们一脸茫然的样子，心里很不是滋味。无论是在清华大学公共管理学院还是后来北京大学政府管理学院，第一次开设比较政治经济学的研究生课程时，都用“政府与市场”作为课名。在澳大利亚国立大学开课时也是要把比较政治经济学的内容融入国际政治经济学的课里讲。但几年过去，形势已有所不同，我于2006年初出版了《比较政治经济学》一书，而在北京大学政府管理学院开设以“比较政治经济学”为课名的本科生和研究生课程已经成为常态。就是在这样的背景下，由清华大学的曹海军老师建议和推动，吉林出版集团决定出版这套经典译丛。

比较政治经济学不为人所知完全不是因为它是一个崭新的领域或边缘领域。比较政治经济学通过比较不同国家或同一国家不同时期的政府、利益集团和市场的关系来探讨国家怎样管理经济事务。其实这个领域所研究的问题关系到我们每人每天的生活，也几乎是大众话题。跨时空比较政治因素和经济因素的关系应该说早就有了，但真正成为系统的研究领域还是20世纪后半期的事。肖恩菲尔德(Shonfield)于1965年出版《现代资本主义(Modern Capitalism)》一书，将发达国家不同的经济政策与它们各自的历史和文化相连接，开创了当代比较发达国家经济政策的先河。后来学者们对20世纪70年代石油危机的应对政策的

研究更系统地比较了发达国家的经济政策、更深入地分析了经济调整背后的政经互动及其模式，于是开创了比较政治经济学领域。现在，比较政治经济学已发展成多方法（如比较历史分析和理性选择分析）、跨地区（不仅是发达地区还有后开发地区和转型地区）和跨时间（如早期欧洲资本主义的形成与当代全球化的政经影响等问题）的研究领域。

当然，正是因为比较政治经济学领域铺开面很广，反而难以成形。这点与国际政治经济学领域相比最能说明问题。国际政治经济学与比较政治经济学作为研究领域都开创于20世纪70年代对石油危机之影响的研究。前者思考石油危机与美国的衰落对国际经济合作的影响，后者分析不同国家对石油危机的应对之策及其背后的政经互动。概括地说，前者探讨国际政治体系怎样影响国际经济事务，后者则比较不同国家或不同时期的政府、利益集团、市场的关系。也就是说，一个研究的是国家间的关系，另一个则是国家间的比较。国际政治经济学是国际政治学的一部分，理论层次的争论虽然激烈，但都被整个领域所接受；而比较政治经济学的研究则经常处于各自为战的状态，研究一个地区或主题的学者很少与研究其他地区或主题的学者对话，因此缺少几个能够为整个领域所接受的理论范式。我想我开设比较政治经济学课程、编写教材和主编经典译丛的根本目的就是希望将这个领域整个展示给大家。

如上所述，比较政治经济学是对政府、利益集团与市场关系的跨时空比较。政府、利益集团与市场也可以放大成为宏观的国家、社会与经济，而国家既是比较政治经济学的一个最常用的概念，又是一个最容易被混淆的概念。国家至少有国际、国内和个人三个层次的含义。在国际层次，国家指的是“主权国家”，代表领土内人与物的总体，与其相对的是其他国家；在国内层次，国家是指由全职的官员组成和管理的一系列机构，对一定固定领土上的民众行使统治并垄断这个领土范围内的暴力工具，与其相对的是其统治的民众所在的社会；在个人层次，国家是政治家和官僚等个体组成的政府统治集团，与其相对的是其他个体组成的特殊利益集团。应该说，国际政治经济学所讨论的国家主要是指国际层次的国家，而比较政治经济学的国家则主要在国内和个人层次上，特别是国内层次。

对国家概念清楚的理解不仅有利于我们读好比较政治经济学经典著作，也有利于我们理解中国在不同层次上所面对的不同问题。比较政治经济学所探讨的主题——国家、社会与经济的关系也正是中国改革开放的主题。如何处理好这三者的关系是中国继续繁荣发展的关键。希望这套经典译丛的出版不仅能够促进比较政治经济学领域在中国的成形和发展，同时也能够对中国改革和发展的伟大事业贡献一点微薄之力。

这套丛书开始的选题计划和最后的审校都由我承担（个别非我审校的译著会明确标出审校者姓名）。我希望在此感谢曹海军老师。没有他的倡议和推动，这套丛书是不可能有的。曹老师作为执行主编还承担着很多具体事务性的工作。他耐心细致、温文尔雅，从容解决了各种问题，使我能够专注于丛书的审校。也要感谢吉林出版集团积极推动和支持这套丛书的出版，特别是集团有限责任公司崔文辉先生的大力支持。最后，我要感谢在我比较政治经济学课上学习的所有“孩子”，他们是我在中国推广比较政治经济学的永久动力。

2007 年末

于北京大学廖凯原楼

# 前　言

## ——变化世界中的比较政治经济学与国际政治经济学

彼得·J.卡岑斯坦

国家与资本主义是比较政治经济学与国际政治经济学领域中的基本建构材料。这里有两种思考问题的线索。一些学者倾向于对政治结果的经济解释，运用供给或者需求等经济变量来解释选举或者对外贸易等与政治相关的结果；另一些学者则倾向于发展对经济结果的政治解释，例如，商业集团、劳工集团和国家这三者的力量以及它们之间的关系导致非常不同的经济增长率、失业率和通货膨胀率。

这两种视角可以用比较优势和竞争优势的概念来说明。基于国家固定的资源禀赋的假设，比较优势概念是新古典经济学贸易理论的基石。根据大卫·李嘉图(David Ricardo)的观点，如果国家能够利用自己的相对优势而不只是绝对优势，国际劳动分工就可以给所有人带来最大的收益。但是，就像弗雷德里克·李斯特(Friedrich List)和其他批评者指出的那样，比较优势概念存在着重要缺陷。这个理论只为我们提供了一种静态分析。按照它的逻辑，葡萄牙无论在1780年、1880年，还是在1980年就只能生产酒，而英格兰则可以根据比较优势学说从1780年生产服装提升到1880年生产重型机械，并再提升到1980年生产计算机芯片，从而因生产类型的提高在生产效率和经济福利上收获巨大。比较优势学说因此固化了一系列用市场语言来表达的政治关系，并且支持了那些导致各国经济不断趋异的政策。

对这个传统经济学概念的挑战来源于对竞争优势的一种明确的政治解释。根据这个观点，无论是葡萄牙的太阳还是英国的资本，每个国

家并不持有固定的资源禀赋。相反，竞争优势学说假设，每个国家经济都在努力增加它们的资本存量、加强它们劳工的技术基础以及促进科技知识在创造新产品和新生产程序过程中的应用。在过去两代人的努力下，亚洲的发展型资本主义成为竞争优势的大展示。政治经济学是一个探讨国家兴衰、寻求解读动荡变迁的领域。

上述两种视点面临着同一个学术挑战：如何将观察到的政治或经济结果和政治或经济解释因素联系起来？特别是在两者相距甚远的时候。在他们各自的学科内，经济学家和政治学家都曾发掘出对经济和政治结果令人注目的解释。但是，在现实世界里，经济市场和政治制度经常紧密相连。这两个学科因此都经历着扩展自己研究范围的冲动，建立在这个冲动上的进一步探索也是人性以及好的学术实践的自然发展。如果我们不这样做，那我们的认知如何进步呢？因此，学者们不断努力将经济与政治变量融合以获得更强的解释力。

紧随上述学科的融合是有关研究方法的思考。与学科的内涵问题相比，方法问题是次一级的问题。定量分析与定性分析、统计学与案例叙述并不是天生的优劣易辨。现实通过解释被分类并数字化，定量分析方法已经足够先进，能够将定类数据或定序数据转化成定据数据，并运用高级统计技术进行处理。哪一种方法论策略更合适，应该根据面对的问题而定，而不取决于不变的方法论偏好。有些学者认为，研究的科学性只能来源于对国家和大型国际组织提供的数据所做的统计分析，从而得出解释多种现象的规律。另一些学者则认为，准确和深入的理解需要获得原始数据以及对当事人生活经历的细微理解。这两种观点都有自己的学术局限与限制。自然科学与人文学在现实的时间——不可逆转性、推测性、非线性和非平衡性等特点上是有基本共识的。比较与国际政治经济学中大部分定量分析都普遍依赖一般线性模型，其实并不适合用来解释现实的许多重要部分。而另一方面，以案例为中心的定性分析往往忽视对非现实世界的系统质询，无论是通过反事实推理还是通过复杂性理论所提供的模拟方法。因为当代社会科学为我们提供了比用于比较与国际政治经济学中多得多的分析方法，那些存在于定量与定性分析支持者之间的方法论争论，特别是孰优孰劣的争论，好像变得无地自容了。

现代比较政治经济学领域崛起于20世纪60年代。最早的一批学者集中研究资本主义国家如何通过各种途径适应混合经济与社会福利国家所达成的政治妥协，而这种政治妥协则将西方左、右两派的政治极端势力推向资本主义政治的中心地带。20世纪40和50年代的国家化政治、60和70年代的统合主义政治、80和90年代的新自由主义政治都游弋于这个中心的左右。上述每个时期都是重大变迁，每个时期都为当代资本主义的演变增加了一个特殊的制度线索。

同样重要的是，半个世纪以来的国际化趋势增加了横跨国界的各种经济和社会交流的密度。其实，在政治经济学的一些部分，国际世界已变成了全球的概念，对各种行为体的身份和利益都具有重要影响。在这个新的国际和全球背景里，崭新的资本主义与国家模式开始演化，特别在拉丁美洲、东亚、东南亚以及东欧地区，就连中东和非洲也出现了新模式的萌芽。令人始料不及的是，在比较与国际政治经济学领域的学术发展中，随着资本主义国家类型在现实中的增加，其分析类型反而变少了。对于研究中国高速发展和新型市场经济的学者来讲，为什么当代学术定式很难在新世纪成功解读中国市场经济的崭新特性是一个很好的问题。我希望新一代的中国学者将这个问题当做一种挑战，努力解释这个市场经济史上的伟大试验。

2007年末
于康乃尔大学

# 前　言

在20世纪70年代，所有发达国家的经济状况都发生了衰退。在很多国家，衰退相当的突然。经济状况的恶化在整个西方激起了一轮新的讨论，即讨论政府在经济中应该扮演什么角色。由于问题的解决方案总是取决于人们如何理解问题本身，因此对当前问题截然不同的解释为解决问题开出了大相径庭的处方。

本书提供了一种对当代经济困境及其在发达国家中引起的政策争论的解读。本书探讨了为什么控制生产和产品层面大量的微观变化变得越来越困难而这对经济增长又是必需的，以及为什么创造这些变化的努力遭遇的政治抵抗不断增强。本书的主要论点以分析大的发达国家（美国、英国、法国、西德和日本）的政府行为为基础，试图解释“二战”以来经济环境的不断变化。本书的论述集中在各个政府有选择地干预进而影响产业结果的能力，并试图解释干预能力和战略选择上的国别差异。本书认为，解决增长问题在技术上有三种不同的政治方案：国家主导、市场主导和协商。

在解释政府领导产业的能力差异时，有一点是本书的独特之处。作者认为研究国家的金融结构既能解释政府的经济战略，也能揭示伴随产业变迁的政治冲突。国家金融体系的特定制度限制了公司在市场中的选择以及政府的行政选择。也就是说，在每个国家，金融市场限定了经济和国家相互作用的方式。金融市场的结构直接影响着政府主导

产业的能力以及经济目标带来的政治冲突。在市场经济中,自由变动的价格分配着商品和服务,货币不仅是一种交换媒介,也是一种政治和社会控制的手段。它是决定谁获得什么的一种方式。因此,通过追踪市场经济中货币的流动以及影响这种流动的制度,我们能够更好地理解社会资源用于何处,哪些人在制定分配性决策,以及获得和执行控制的过程是什么。

所有的长期项目都需要资金来执行,需要朋友和同事的支持来完成。本书也不例外。本项目的研究经费主要来源于德国马歇尔基金、外交理事会和加州大学。多年来,很多人给予了我支持和建议。在此要特别感谢其中几位。彼得·古勒维奇(Peter Gourevitch)和苏珊娜·伯杰(Suzanne Berger)为我提供了不可或缺的鼓励和透彻的分析。只有当最好的朋友碰巧也是优秀学者时,有些人才能够有所意识。在我们不断的讨论中,查尔斯·萨贝尔(Charles Sabel)让我更清楚地看到本书实际上想要做的是什么。彼得·卡岑斯坦(Peter J. Katzenstein)明晰了本书的结构。那些与我合作进行部门研究的人让我一直关注于现实的经济而不是学术上关于"危机"的认识迷雾。部门研究见于《国际竞争中的美国产业》(*American Industry in International Competition*),这是本系列中的另外一本书。迈克尔·博勒斯(Michael Borrus)和詹姆斯·E.米尔斯坦(James E. Millstein)帮助我进行美国经济的教学并且让我保持着对新问题的热情。康奈尔大学出版社的约翰·阿克曼(John Ackerman)以其耐心、智慧和熟练充分地理解了我的论点并将有些晦涩乏味的文字改写得让人更易理解。帕特里夏·洛克瑞(Patricia Lockary)使我的著作在整个项目中保持了连续性。她的编辑能力,得益于法律方面的实际工作,她对社会科学术语的熟悉和对模糊概念毫不留情的摒弃使得本书更精致。

约翰·齐斯曼

加利福尼亚伯克利

# 中文版序

## 立足过去，设想未来
## ——数字化时代，以能力为基础的增长战略[①]

《政府、市场与增长：金融体系与产业变迁的政治》一书讲述了20世纪80年代中期的增长与竞争力问题。第一章描述了当时市场状况的特点。全书集中关注金融体系与制度，并且提出正是几种金融体系的性质塑造了商业集团—政府间关系的特征与政府拥有的战略选择。最初《政府、市场与增长》一书出版时，“二战”后的金融秩序刚刚建立，而且各个国家的金融体系保留着各自的独特性。本书描述了20世纪80年代各个国家不同的金融结构，即将储蓄转化为投资的结构如何有力地影响和推动了政府的产业战略以及如何塑造了制定政策的政治过程。本书提出：三种不同的资本主义市场模式是非常明显的，并且它们显然与不同的金融体系的特征密切相关。在法国和日本，国家主导的保守型发展模式是依赖于以信贷为基础的金融体系。协商型的模式是德国体系的特点，它依赖于以银行为中心的金融市场。在英国和美国，

① 这篇序言是约翰·齐斯曼根据John Zysman1，Niels Christian Nielsen，Dan Breznitz1，and Derek Wong（2007），“Building on the Past，Imagining the Future”，伯克利国际经济圆桌会议第181号工作底稿改写而成的。网址：http://brie.berkeley.edu/publications/WP181.pdf.

市场主导的自由资本主义植根于以证券市场为导向的金融体系。

自此之后,各国的金融体系不断地演变。在过去的25年里出现了重大的发展变化,它们改变了每个国家的金融体系以及它们之间的相互联系。在储蓄和投资的过程中,所有发达国家的证券市场都发挥了更重要的作用。德国体系的演变不仅是因为人们普遍认为的市场导向,而且是因为欧洲一体化和市场全球化带来了新的限制和机会。证券市场的机制在银行贷款中的重要性增加了,而银行在产业活动中的正式作用似乎降低了。然而,当德国主要的跨国公司能够在全球市场上获得资金时,中小型公司却更加依赖银行。对于法国和日本而言,财富、储蓄和工业赶超意味着匮乏时期有选择的和指导性的资本分配机制与发展模式必须有所改变。日本的金融重组与市场泡沫以及失去的十年中日本经济增长的崩溃交织在一起。法国人转向了市场导向的体系,但没有带来巨大的动荡。其中较大的金融事件是里昂信贷银行(Credit Lyonnais)的危机。法国政府花费了数百亿美元,但相比于日本上万亿的坏账而言,这个数额就显得小很多了。法国金融改革还有另外的一项意义——它为欧元的诞生创造了条件。法国和德国控制货币供应的机制非常相似,这成为迈向欧洲中央银行的重要一步。在我看来,欧元的意义远远超过了经济本身。欧元的诞生对于地缘政治而言是一个非常重要的因素,它将刚刚统一的德国纳入了西欧。

本书的中译本现在出版了,而当下正值百年不遇的重大金融危机。这个危机源于英国和美国这两大政治经济体在金融技术和管理上的演变,二者都是以证券市场为导向的经济体。复杂的金融衍生工具在保护投资者避免风险的名义下将整个金融体系置于危机中。这部分源于以市场为导向的再管制(re-regulation),部分源于通信技术给信息创造了巨大影响力。各个国家的金融体系日渐密切地联系在一起,尤其是以相互关联(interconnection)为特点。这里存在两种外部失衡,首先是从产油国的大规模进口,其次是进口亚洲生产国的制造品与信息和通信服务(Information and Communication Technology,简称

ICT)。这两种失衡给后两者带来了巨大的储蓄和金融影响力。当然,这意味着发达国家之外的主要金融国的崛起,以及国际金融活动的范围发生了改变。

近代以来出现了几大问题。第一,各国的金融体系在控制货币供应和公司融资上曾经有巨大的差异,现在这种差异已经没有那么明显了。第二,现在核心的金融问题是控制风险和风险管理,以此维持健康的金融机构和稳定的金融体系。问题已经越来越无关于如何通过金融体系的工具来执行政府的目标。作为金融参与者的国家在增长和发展战略中的重要性降低了,至少在发达国家是如此。当然,在有些地方,国家在积累储蓄、将储蓄转变为投资以及将投资导入生产性用途的过程中仍然直接发挥着重要的作用。《政府、市场与增长》一书可能为某些国家提供了有益的经验,尤其是当这些国家考虑如何影响现有的金融活动以及如何和何时引进更偏向市场和证券导向的制度安排时。

反思政府、市场与增长的关系对考察当前的问题有很重要的意义。今天,我们面临的问题包括生产的急剧重组和 ICT 服务的出现以及金融市场本身的变化。新的变化包括生产的模块化、供应网络的跨国界分布以及服务活动的模式化和零散化。这些变化是新兴市场经济体的政府的核心议题,也是富有的发达国家在适应新的变化时的核心议题。因此,作为本书的序言,我选择了自己与另外两位同事,即亚特兰大乔治亚理工学院(Georgia Tech)的丹·布雷斯尼茨(Dan Breznitz)与来自哥本哈根的尼尔斯·克里斯琴·尼尔森(Niels Christian Nielsen)共同撰写的一篇文章。我们现在描述的这个竞争的世界已经大大不同于"二战"后的时期。《政府、市场与增长》一书描述的是"二战"后的增长和发展问题。然而,过去的 25 年里,随着全球金融市场的转型,新的竞争环境产生了,它带来了全新的政策挑战。我自己对与增长和发展相关的国内金融战略的反思则开始于这些新的竞争条件。

在全球市场中,竞争与价值创造的逻辑已经改变了。针对增长面临的挑战与应对挑战所需的政府战略,本文的目的是阐述我现在对这

两种特征的解释。本文认为,竞争问题已经发生了巨大的变化。我们关注服务业的转型、生产的模块化,以及各个地方和公司为了有效地竞争而需要的能力的特征。政府传统而持续的政策目标仍是:维持就业与生产效率的增长,进而确保居民实际收入的增加。获得成功的要求是,"在自由公平的市场环境中,社区(公司与民众)能够提供经得住国际市场考验的商品与服务,同时也能提高居民的实际收入。"①尽管目标未变,但仅仅提高属于民族旗舰的个别公司的竞争力或追求工厂式工业化显然过时了,只是对研发或教育进行投资也不够,无所作为更是等于衰落。各个地区必须想出新的战略,找到独特的优势来支持就业与生产活动。这些战略需要以能力(competencies)为目标,而不是针对个别公司或个别的产业部门。首先,我们认为对公司而言,全球市场的根本变迁改变了价值创造的逻辑与竞争的特征。其次,我们提出,对地区、国家,甚或社区而言,价值逻辑的变化也改变着政策选择与增长的战略。政策分析的焦点与基础必须是能力的领域。能力是公司各种活动的基础,而且是部门竞争优势的核心。最后,我们认为,战略上没有灵丹妙药,只有大量的选项和选择。成功的战略只有立足过去、设想未来才会出现。

一、价值创造的新逻辑改变了政策问题,尽管就业和生产效率的目标没变。价值逻辑的两个转变直接变成了公司竞争地位的核心以及经济增长和生产效率的关键。因此,这些转变既创造了政策机会,同时又限制了政府的行为。② 这两个转变是:生产的分解(decomposition of

---

① Cohen, S., Teece D. J., Tyson L., and Zysman J. (1984), "Global Competition: The New Reality." *President Commission on Competitiveness*, Vol. 3. 〔这个委员会的主席是约翰·扬(John Young),时任惠普的首席执行官,此后创建了竞争力委员会(Council on Competitiveness)〕

② 哈佛大学教授戴尔·乔根森(Dale Jorgenson)关于生产效率的突破性著作改变了关于如何找到生产效率以及资源是什么的观点。其论据相当具有说服力。如参见:Jorgenson, D. W., Ho M. S., and Stiroh K. J. (2005), *Information Technology and the American Growth Resurgence*. The MIT Press: Cambridge.

production)及与之相对应的来自各种新进入者的竞争的加剧;服务的转型,即随着其性质、组织与提供方式的急剧变化,服务业对生产效率的重要性大大增强。① 因此,公司要不断地寻找价值网络中的最佳位置与市场中的防御点。不断地寻找和适应需要各种各样的能力——从设计和生产战略到创造性地运用知识的方案。② 其中,对隐性互动(tacit interaction)的管理能力使公司能够有效地运用每个能力领域中包含的知识与认知,并且以完全创新的方式对这些能力领域进行结合或再结合。③

(1)生产的分解

商品和服务的生产不再是由纵向整合的等级化公司来进行,这些公司往往集中在原地。④ 现在公司更容易分解自己的业务活动,然后进行外包,而更具争议的是,在国外生产零件,又回国进行再装配,最后发货。⑤ 这个生产分解的过程——指的是制造部门中的模块化与服务业

---

① Zysman, J. (2006), "The Algorithmic Revolution-The Fourth Services Transformation", *Communications of the ACM*, 49,7.

② 我们早期的研究表明,有些公司和地方,尤其是北欧国家,拥有独特的知识管理方式;这些方式与在高附加值生产中独特地使用技术劳工的方式结合起来;公司对于如何利用技术劳工的选择可能会受到政策的影响。Zysman, J. and Newman, A. eds. (2006), *How Revolutionary was the Digital Revolution National Responses, Market Transitions, and Global Technology*. Stanford Business Books: Stanford. 尤其参见 Niels Christian Neilsen and Maj Nielsen 9"Spoken About Knowledge: Why It Takes Much More than Knowledge Management to Manage Knowledge") and Tobias Schultze-Cleven ("The Learning Organization: A Research Note").

③ Manyika, J. (2006), "The Coming Imperative for the World's Knowledge Economy", *Financial Times*, May 15 2006, 18. 他援引了麦肯锡(McKinsey)对于各种分支领域中 8000 家公司的研究。

④ "生产"的概念传统上是集中于制造业,现在已经扩大到包括软件和网络相关业务的"生产"。Zysman, J. (2003), "Strategic Asset or Vulnerable Commodity?: Manufacturing in a Digital Era", *BRIE Working Paper* 147A, Berkeley Roundtable on the International Economy: Berkeley.

⑤ 例如英国的商业活动向国外转移,参见 Abramovsky, L., Griffith, R., & Sako, M. (2004), "Offshoring of business services and its impact on the UK economy", Institute for Fiscal Studies. IFS Briefing Notes, BN51.

中的零散型服务(unbundled services)——是地理与组织方面的。[①] 例如,很多美国公司在同一家等级化的公司内部将业务放在印度。[②] 像印孚瑟斯技术有限公司(Infosys)这样的印度公司则是它们外包和海外业务的渠道。

由于地点的分散,支持市场中的"国内与民族旗舰"公司的传统战略可能不会达到维护"国内"经济的目的。支持本国或本地区的公司往往给其他地方和国家创造就业与发展。关于海外业务的讨论起源于生产的分散。现在讨论的问题不只是就业,还有创新的核心地点。

与简单的生产链条相反,价值网络或生产模式的结构与服务的捆绑等概念意味着不断的重组和迁移价值创造的部分。[③] 波音公司(Boeing)与苹果公司(Apple)以截然不同的方式创造了这样的网络,但是它们各自保留了核心的产品概念,至少现在是如此。每个子系统、模块、任务或零部件突然都变成了一种潜在的产品,并且在公司间和国

---

① 这个争论源于10年前。早期关于这点的著作包括蒂姆·斯特金(Tim Sturgeon)在伯克利国际经济学圆桌会议(BRIE)的论文。例如 Sturgeon, T. (1997), "Turnkey Production Networks: A New American Model of Industrial Organization?", *BRIE Working Paper* 92A, Berkeley Roundtable on the International Economy: Berkeley.; Sturgeon, T. (1997) "Does Manufacturing Still Matter? The Organizational Delinking of Production from Innovation", *BRIE Working Paper 92B*, Berkeley Roundtable on the International Economy: Berkeley. 零散化的说法是 Richard Baldwin 普及的,见 Baldwin, R. (2006) "Globalization: The Great Unbundling(s)" Report prepared for the Finnish Prime Minister's Office.

② 我们列出这个很长的清单:英特尔(Intel)、思科(Cisco)、高盛(Goldman Sachs)、强生(Johnson and Johnson)、惠普、雷曼兄弟(Lehman Brothers)。实际上,所有这些公司都是《商业周刊》列出的美国最佳的合作公司。

③ "价值链"一词在很大程度上是属于将供应商视为从属地位的范式。这种等级化的关系顺序无法描述全球经济的现状。现在,创新是分散的。这样说可能有点夸大其辞,但是似乎每个环节和部分在产品或服务的价值创造过程中都有产生改变的潜在可能。价值过程的控制因此也变得很分散。因此,我们选择用"价值网络(value network)"一词而不是"价值链"的说法,后者与等级化的从属关系有关。

际间的贸易中带来了新的竞争者。①

特定商品与服务活动的商品化加速了产品、过程以及公司组织的压力积累。半导体产业是一个绝佳的案例。曾经，公司必须既设计又制作芯片。现在，生产通常都分散到很多公司，有些集中于进行制作和过程/生产的创新，有些集中于设计和产品创新。新的竞争压力出现在生产的所有阶段。②

反过来说，每个进入点都为公司和地方创造了一个机会。③因此，竞争的斗争越来越需要独特的优势，即转移价值网络中的“最佳位置”以及维持创新的能力。公司重组开发、生产和销售的可能性有很多。在这些可能性中存在着各种各样获取优势的战略。中国台湾通过纯晶圆代工(“pure-play” foundry)的商业组织模式创造了一个最佳位置。对于苹果公司来说，iPod 的设计极佳，但是 iTune 的服务则巩固了它的市场地位，因为后者提供了便利的消费途径和良好的用户体验，同时又提供了一项针对知识产权问题的解决方案，且不止一项。

---

① 见 Breznitz, D. (2007), *Innovation and the State: Political Choice and Strategies for Growth in Israel, Taiwan, and Ireland*. Yale University Press: New Haven.

② Fuller, D. B., Akinwande A. I., and Sodini C. G. (2003), “Leading, Following or Cooked Goose? Innovation Successes and Failures in Taiwan's Electronics Industry”, *Industry and Innovation*, 10: 2, 179—196; Fuller, D. B. (2007), “Globalization for Nation-Building: Taiwan's Industrial and Technology Policies for the High-Technology Sectors”, *The Journal of Interdisciplinary Economics*, 18, 203—224.; Borrus, M., Millstein J., and Zysman J. (1984) “Responses to the Japanese Challenge in High Technology: Innovation, Maturity, and the U. S.-Japanese Competition in Microelectronics”, *BRIE Working Paper* 147A, Berkeley Roundtable on the International Economy: Berkeley.; and Breznitz, D. (2005) “Development, flexibility and R & D performance in the Taiwanese IT industry: capability creation and the effects of state-industry coevolution”, Industrial and Corporate Change, 14:1.

③ Breznitz, D. (2007), *Innovation and the State: Political Choice and Strategies for Growth in Israel, Taiwan, and Ireland*. Yale University Press: New Haven.

(2)服务的转型

以前,服务被看做经济中生产效率的污水坑,现在它已经逐渐被视为现代经济的核心部分,是提高生产效率、竞争优势与创新的推动力。[①] 服务产业以数量级的规模在发展,它已经变成了经济中相当重要的一部分。原来属于剩余类别的服务,其无形产出的价值现在已经超过了商品部门的产出价值。但是这种类别实际上是事后添加的,属于国民核算中的其他杂项,即不属于制造、提炼和农业领域的一堆经济活动。[②] 更重要的是,服务业日益增强的重要性不是量的增加或是标名为服务的经济活动的价值的增加。相反,服务活动甚至普遍的人类活动都发生了变化,它们能够被转化为模式化(formalizable)、程式化(codifiable)、计算化(computable)的过程,这些过程的执行往往有明确定义

---

① Baumol, W. J. (1967), "Macroeconomics Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis", *American Economic Review*, 57, 415—426.

② Miles, I., and Boden M. (2000), "Introduction: Are Services Special?", in M. Boden and I. Miles (eds), *Services and the Knowledge-Based Economy*, Routledge: London. 这是 Cohen, S., and Zysman J. (1987), *Manufacturing Matters: The Myth of the Post Industrial Economy* (Basic Books: New York, 51—54.) 的中心论点。但什么是服务?人们普遍认为,服务是经济中不生产或转变具体物质的市场活动,它展现在终端的生产和消费关系中;服务不能被储存或运输,它具有非物质的特征。这些定义都有某些问题。有些服务事实上包含着转变物质实体(理发师)而且会涉及运输(资讯报告),实际上,我们划定的服务的特征可能只是服务生产的特定历史环境,由技术和工具在特定的时候定义。此外,服务极为多样化和异质性。我们真的一定要为所有服务寻找一个统一的定义吗?或者说一定会有适合各种不同的服务的定义吗?本书描述了服务种类的异质性(有些学者现在集中关注这个问题),尽管取得的成功仍然很有限。要知道更多关于服务的定义,参见 Gershuny J. I. and Miles I. D. (1983), *The New Service Economy. The Transformation of Employment in Industrial Societies*. Frances Pinter Publishers: London; Miles I., Kastrinos N., Flanagan K., Bilderbeek R., Hertog B., Huntink W. and Bouman M. (1995), "Knowledge-Intensive Business Services: Users, Carriers and Sources of Innovation. European Innovation Monitoring System (EIMS)", EIMS Publication No. 15: Luxembourg; and Soete L. and Miozzo M. (1989), "Trade and Development in Services: A Technological Perspective", Maastricht Economic Research Institute on Innovation and Technology (MERIT), Report No. 89—131, Limburg University: Maastricht.

的规则、计算程序。[①] 很多服务的创新围绕着采用和有效地执行信息技术(IT)工具。当然,例行和手动的功能实现了自动化,这促成了根本性的重组与服务活动的转移。然而,会被重新改造的不仅是传统的服务产业本身,整个经济环境都发生了改变。计算革命、信息与生产过程的分解给经济模式带来了革命性的创新。[②] 其结果则是千变万化的。第一,曾经被视为精细的个人服务的业务,如家庭护理,已经变成了以感应器为基础的监控系统。[③] 第二,很多服务产品,如媒体和金融等,实际上都是压缩的信息。有时信息本身就是产品。在很多案例中,如金融服务中的信息压缩包便利了开发和应用复杂的风险计算程序。[④] 数字化的转变有利于信息通过网络传送给电脑、手机、iPod 等。第三,数字化的信息压缩包创造了全新的产品,从网络搜索引擎到全球卫星定位系统(GPS)。第四,公司内部的大量职能,甚至于生产,突然都变成了能够从市场上购得的服务。模块化与外包逐渐地将内部的制造功能转

---

① Zysman, J. (2006), "The Algorithmic Revolution-The Fourth Services Transformation", *Communications of the ACM* 49:7.

② Zysman, J. (2006), "The 4th Service Transformation: The Algorithmic Revolution", *Communications of the Association for Computing Machinery Special Issue on Services Sciences*, 48.

③ 有趣的是,我们关于这些问题的讨论已经产生了一项具体的技术发展项目。加州大学社会发展信息科技研究中心与丹麦和芬兰的研究小组一起开发和实验家庭感应监控系统来取代家庭护理,使老年人能够待在家里。我们还要注意,政策的核心是服务,不论是金融、保健、会计或媒体,是植根于社会规则、规范和规定中的。我们来看关于保健的案例:如何利用数据的问题与隐私规定交织在一起。谁读取 X 光片的问题是职业资格的部分。护理人员的使用则与职业角色和医生的收入联系在一起。每种服务产业都是一个规则和角色的网络,它必须为获得生产效率的增幅而转换和变化。获取增加值和生产效率要求的不仅是新的技术和商业模式,而且还需要社会的广泛重组。这必然意味着经济政策直接陷入了社会规则和规定、制度、地位和位置等复杂的政治状况中。因此,政策的争论就会超出狭义的市场竞争范围。政治斗争就会围绕着社会规则与规定、制度、地位和位置,例如,谁读取 X 光片,谁的个人信息能被谁获得,以及如何分配源于新的生产效率的收益。

④ 感谢乔纳森·默里没有让我们陷入纯粹的操作性层面,他提醒我们金融部门是风险和货币。

变为一种公司能够在市场上购买的服务,如半导体的制作与电子产品。事实上,IBM 公司的制造部门就是拆分给天弘集团(Celestica),后者现在是全球最大的电子产品合同厂商之一。①

第五,服务业已经变成了价值创造的核心,也是公司(包括制造商)采取措施脱离商品地位之困境的关键。② 例如,IBM 已经从一家销售产品的公司转型为一家服务公司。对前者而言服务支持提供了竞争优势,而后者是将产品嵌入到服务中。iPod 或 iPhone(两者同样都是苹果公司通过其服务合同中的各种分包合同进行生产或部分设计)是否只是进入某种服务领域的产品或端口呢? iTune 是 MP3 播放器商品成功的另外一个关键。逐渐地,购买 CD 与服务、注册下载音乐之间的界限模糊了。装载在产品平台上的服务变成了差异化的资产,它为公司创造着价值。显然,这进一步地淡化了产品与服务之间本已模糊的界限,更普遍的说则是模糊了部门之间的界限。看看我们使用的小设备和塑料盒,即手机、相机、音乐播放器、文件浏览器、火车月票或 GPS 导航仪等。很明显,大量的工业与服务业的设备是在为同样的市场空间而竞争。诺基亚(Nokia)到底是在经营手机、软件、音乐、照相机,还

---

① 见 Sturgeon, J. T. (2002), "Modular Production Networks: A New American Model of Industrial Organization", *Industrial and Corporate Change*, 11, 451—496.; Sturgeon, J. T., and Lester, R. (2004), "The New Global Supply-Base: New Challenges for Local Suppliers in East Asia", in S. Yusuf, A. Altaf and K. Nabeshima (eds.), *Global Production Networking and Technological Change in East Asia*, Oxford University Press: Oxford. Sturgeon, J. T. (2000), "Turnkey Production Networks: The Organizational Delinking of Production from Innovation", in U. Jurgens (ed.), *New Product Development and Production Networks*, Springer: New York.

② 作为关于服务业研究项目的一部分,我们进行了广泛的采访。

是掌上电脑(PDA)业务呢?[①]

最后,这对经济中就业与技能的特点带来了深远的影响。我们看到了相互矛盾的发展变化,随着更多的过程被放在了计算程序中,隐性互动,即无法被程式化的人类活动与能力在价值创造中的相对重要性反而增加了。[②] 这意味着分析技能和对隐性互动的管理马上变得更关键了。事实上,领导隐性互动所需的能力组合截然不同于可程式化的例行任务在模式化和最优化时所需的能力。[③]

(3)结果

对公司而言,模块化和生产零散化、纵向结构的瓦解与服务的数字化转型,其结果是不断地寻找价值网络中永远在变化的最佳位置。调整和适应所需的能力组合是多样化的和不可预见的。公司必须在开发、生产与销售的网络中找到价值创造的防御点。优势的重点随着环境在不断地变化,例如,像开发或生产这样的内部职能变成了能够在市场上购买或出售的服务。实际上,曾经能够带来市场差异化的内部资产现在可能很快就变成了类似香草精的辅助商品。研发能够从大学中

---

① 汽车产业中比较不明显。对于很多人而言,汽车既是他们拥有的最复杂的制造商品,也是最复杂的电脑和信息技术系统。汽车既是一种交通解决方案,也是一个信息系统。这反映在像丰田这样的汽车公司的发展战略和产品定位中。丰田与日本主要的移动通信公司 KDDI 合资的研发项目就是开发全球定位系统(GPS)实时交通信息反馈的道路导航系统。通过利用自己获得的信息,丰田进入了日本近 40 亿美元的移动通讯网络的市场,既与其竞争,又出售信息,类似谷歌(Google)立足当地的手机网络搜索广告。By using the data it can gather, Toyota can enter Japan's approximately 4 billion dollar cellular Internet content market-either competing against, or selling information to, the likes of Google for location-based targeted advertising in cellular Internet searches.

② Stuart Feldman 当时在 IBM,现在在 Google 的发言中提出了这个观点。例如,2006 年 6 月 21 日 CITRIS TEKES 赫尔辛基会议上幻灯片 23 *The Services Transformation: Multiple Viewpoints*

③ Levy, F. and Murnane R. J. (2004), *The New Division of Labor: How Computers are Creating the Next Job Market*. Princeton University Press: Princeton.

购买或者通过收购初创的公司获得。生产能够以服务的形式购买,如组装、零配件或整个生产体系的执行等等。[①] 生产设备的公司发现它们自己就是在做服务业务,例如最近诺基亚开始提供媒体产品的接入口,作为向其网络客户/用户提供各种选择的方式。对于公司来说,随着竞争要求的发展与变化,不断的适应需要其具备各种各样的能力,或者至少需要有获得这些能力的能力。核心的问题可能是有效地利用内部的知识和获得外部知识来源的途径,集合公司的所知与所需。

对于地方(地区)而言,分解明确地意味着当地公司可能会分散其经营活动,所以它们无法确保就业和生产效率的提高,当地的工厂可能会变得不相关或者它们的功能会转移。因此,针对当地或国内的个别公司提供支持不会确保增长。而事实上,随着部门间的界限变得模糊,针对具体部门的措施可能只会是一场过去的战争。如果公司需要各种各样的能力,那么地方就必须变成能力的来源。因此,政策问题与解决方案就必须重新考虑。

二、要做什么? 地方,不仅是产品,要冒商品化的风险。地方是公司开发、生产和销售商品与服务等过程的投入来源。如果特定地点的资源或资产,不论是技术或劳动技能,在其他很多地方都可以获得而且与全球市场上其他地方的技术和技能没有差异,那么它们就变成了商品。作为商品,它们马上就面临激烈的价格竞争,工资压力上也面临着竞争。[②] 在数字经济中,地方必须保护它的独特性不被商品化,公司也一样。地方必须开发能力和资产,使其能够保留高附加值的经济活动和好工作,公司也是。但是这种目标对公司和地方来说有着不同的意

---

① 微软全球公共部门技术主管(Microsoft World Wide Public Sector Technology Officer)乔纳森·默里援引了宝马与麦格纳斯泰尔公司(Magna Steyr)的关系。麦格纳斯泰尔2005年的网上文件中写道:"宝马X3系列是宝马与麦格纳斯泰尔合作协议的一部分。概念细节由宝马的工程师提出,提交给麦格纳斯泰尔在格拉茨进行系列的开发和生产。"

② Rodrik, D. (1997), *Has Globalization Gone Too Far?* Institute for International Economics: Washington, D. C.

义，不同的地方对应着不同的事情。公司与政府的目标可能会相互矛盾，这点相当明显，但它们仍然是相互交织在一起的。公司必须在某个地方运行，而地区想成为这个地点。①

然而，一家公司会为了自己的优势而重组和重新选择自己的业务活动，利用它们能够在任何地方找到的能力和资源。地方面临的威胁是流动的经济活动带来的累积的损失。因此，一个“地方”必须战略性地将非流动资产（如基础设施、培训、“品牌”以及社区和劳动力的隐性知识）与宝贵的流动资源（如资本和高技能的劳工）组合起来，进而吸引全球经济中其他流动而难得的经济活动与公司。由于这种组合很可能会不断地变化，所以地方必须追求就业与生产效率，但保护特定的工作可能会产生不良的后果。地区必须对流动资源进行投资，即使冒着失去它们的风险。加州大学是一个极佳的例子。教育和培训学生获得了大量公共资源的投资，学生会走向各个地方。但是这种投资培养了一种以研究促进创新的能力，它使加州和海湾地区（Bay Area）变成了开发高科技的中心，带来了全世界的人才、理念和项目。

---

① 本文关注能力的概念。增长战略通常是用群的概念进行讨论的。我们认为这样并不合适。为了清晰起见，这里必须区分三个不同的概念。我们的焦点是特定地方的发展能力，包括独特的优势和能力领域的分析。我们认为，群的概念关注的是相邻的主要的相关商业活动之间投入—产出的关系。价值链或价值网络表明这些活动的关系中地理上的分散。我们偏向选择价值网络的说法。因此，我们可以讨论特定位置上的能力节点，这可以为一个地区在分散的网络中提供独特的位置。讨论全球范围的群没有意义。如果消除距离的因素，那么群的概念就没有实质的内容。我们必须把什么是本地的和相邻的与哪些是分散的两个问题区分开。因此，按照这种思路，能力的节点分散在网络的各个部分。本地的群可能也会拥有一席之地，但是它们与能力不同。能力可能包含在相距遥远的各方之间的投入—产出关系中。这三个概念每个都有用武之地，但必须区分开来。我们再来看看价值链的概念，这点在上面已经讨论过。我们强调，生产分解的分散特征、供应商逐渐增加的自主性和独立的创造性使供应链作为描述全球经济的特征变得不合时宜而且容易产生误解，因为供应链带有独立和等级化的含义。可能有点被夸大，但是看起来每个节点和部分在产品或服务的价值创造过程中都是潜在的变化来源。因此，对这种价值过程的控制也是分散的。这里要强调，我们使用“价值网络”的说法，而不是“价值链”，因为后者包含等级化的独立关系。

现在经常出现的是一个过于简单的回答,即必须要创新。“创新”这个词的使用往往过于宽泛,涉及所有的变化,包括能够提高生产、销售和服务等每个阶段的价值创造的变化。它可能更多地变成了“祷告词”似的口头禅而不是一种战略。作为一种“祷告词”,它没有告诉公司或“地方”,哪些是关键的转变或者如何实现转变。地区的战略必须从抽象地提出创新的需求到具体地确定创新的领域和类型,在这些方面,地区能够擅长并且实现长期的独特优势。确定哪些领域将取决于地区独特的实际和潜在的能力。

同样地,寻找价值链中的最佳位置,即创造差异化的产品,顾客会支付溢价(premium),或者创造能够产生独特优势的差异化的过程,显然这都是说起来容易做起来难。我们所知的是,已经成功适应了变化的地方,是采用各种各样的市场解决方案才做到这点。比如北欧国家。在丹麦,中小型公司,通过一系列以社区为基础的机制建立网络联系,有效地进行竞争。尽管不是总能够被理解,生产量少质高的产品的能力对丹麦的成功来说非常重要。在西方经济体大规模地向海外延伸的时期,很多生产制造活动涌入了丹麦,这些生产以工厂车间的能力为基础。[①] 芬兰的成功围绕着重新塑造旧有的能力领域建立起来,例如综合林木业,出口纸、木材和林业工具等产品,以及移动电话,尤其是诺基亚。对芬兰来说,在它以前并不活跃的这个领域中发展出了重要的新能力。[②] 在这些能力领域中,大量而持续的公共投资是整个事件的关键特征。以色列围绕着各种领先的前沿技术获得了成功。爱尔兰则成长为

---

① Kristensen, P. H. and Zeitlin J. (2004), *Local Players in Global Games: The Strategic Constitution of a Multinational Corporation*. Oxford University Press: Oxford.

② 有关芬兰的转型,参见 Ornston, D., and Rehn O. (2006), “An Old Consensus in the ‘New’ Economy? Institutional Adaptation, Technological Innovation and Economic Restructuring in Finland”, in J. Zysman, and A. Newman (eds.), *How Revolutionary was the Revolution? National Responses, Market Transitions and Global Technology in the Digital Era*, Stanford University Press: Stanford.

外包的天堂，也因此获得了特殊的能力。台湾地区在过程和产品设计的创新中培养出了独特的能力。这里没有一劳永逸的事，也不是单个战略就能解决的问题。在这些案例中，每个国家都建立了一种与众不同的优势，创造而且依赖于独特的能力。

三、能力必须是增长战略的核心。增长战略必须关注核心能力，并以核心能力为目标。这些能力是各种关键的经济活动、公司和部门的基础，这是公司竞争优势的中心，因而也是地方竞争优势的核心。发展能力以及能够看到生产和利润活动中融入的这些能力必须是发展战略的焦点。发展战略必须确保所有的投资能够不断地提高地区的各种能力以及有效地整合这些能力的能力。我们研究一下有关创意阶层(creative class)作为一种“能力”以及投资开发能力的讨论。[①] 创意阶层的概念是指，为了调整和适应全球经济，公司和地区需要获得创造性的人才，因此政策必须集中于吸引和促进这种人才，这就是一种能力。这个方向是正确的，但是只注意这种能力就过于狭隘了。吸引创意阶层的概念、数字化网络的独特投资或培训战略都是以开发地区能力这个问题为目标的。当然，如乔纳森·默里(Jonathan Murray)提醒我们，根本的问题还是“在整个教育体系中开发内在的创造性技能，这样我们才能提高所有人的创造能力，而不只是少数精英。高价值在经济中创造的就业机会将被具有创造能力的人获得，这些人的能力组合中包含了创新能力的部分。这个问题主要是以创造能力(Creative Capacity)〔这里我们使用“能力(competency)”〕为基础。”[②]在生产活动和营利的公司中以及支持就业和提高实际收入的过程中组合和利用这些能力也取决于通信和交通的基础设施。

这里，我们将“能力”的概念作为在竞争激烈的全球经济中竞争的

---

① Florida, R. (2003), *The Rise of the Creative Class: And How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*. Basic Books: New York.

② 感谢乔纳森·默里对这本书的认真阅读。

核心要求。在商品的世界中,挑战就是在价值网络中找到最佳位置。对于地方而言,问题就是投资什么以及如何投资,这样在特定地点的公司就能够制定不同的战略来促成特定的优势。这里的核心观念是考察一个地方有能力做的事情,以及如何深化这些能力,扩大能力的种类,确保地方将这些能力组合成为有效行为的能力。

但是,相关的能力或能力领域是哪些呢?哪些能力使公司或地方能够将自己放在价值网络的高附加值部分?这里我们具体指出了五种能力领域,每种对于整合能力进行全球竞争来说都是至关重要的,因此也是每个"地方"想要提供的能力。这个列表不是权威的而是指导性的。事实上,其中每个能力领域中都有一系列的各种"能力"在运行,其中有些能力甚至可能是不相互兼容的。尽管我们在这里不能明确地划分出界线,可能会争论哪些应该归入哪一类,但我们还是要从某个地方开始这样的对话和计划。这些能力有时候集中在公司内部,有时候外包,但是地区、地点想要成为拥有这些能力的地方。

第一个能力领域是产品创新(product creation)。这个能力组合真正从概念、定义和设计出发。我们强调生产一种新产品的能力与定义和设计这种产品的能力有很大的不同。这种能力需要与生产技术(production engineering)区别开来。[①] 在我们看来,丹麦高端消费电子产品公司邦奥公司(Bang & Olufsen)定义了很多产品。它通常是在内部进行精心的设计与制作,利用既有的产品概念,例如 CD 播放器,将它转变成一种艺术形式的设计。相反,艾迪奥公司(IDEO)是另外一种案例,这家公司是将这种能力作为一种服务出售给其他公司,帮助其他公司定义产品和设计。例如,IDEO 为苹果的 Macintosh 和 Lisa 系列电脑的第一批鼠标进行了产品定义。或者再看看摩托罗拉。随着数

① 苹果是苹果公司的象征,它的市场优势始于创新的产品概念和定义。Linden, G., Kraemer K. L., and Dedrick J. (2007), "Who Captures Value in a Global Innovation System? The case of Apple's iPod", Personal Computing Industry Center: Irvine.

字技术的到来，人们很容易就忘记了不久之前，这家美国公司曾因为能够提出各种新的模拟移动通讯设备而闻名全球，从获得巨大商业成功的寻呼机到先前的模拟移动手机。提出概念并将其转变为操作化的过程/产品，这种活动往往需要隐性的知识和技能，它们都无法被程序化和轻易地移动。因此这些技能是吸引经济活动的磁铁。一旦某个地区流失了这些技能，那么它在整体上的吸引力也会消失。发展独特的优势以及在整体或特定的产业部门中培训工业设计能够创造出一种“技能圈(skill community)”，它会将开发和生产活动吸引到某地。一旦某个地区在生产设计的领域成功地投资或吸引了有技能的工人，那么它就能够在全球生产网络的价值网络中占据创造高价值的位置。手机的生产让我们能够深入了解这点。手机已经变成了一种塑料和金属盒，里面捆绑着一整套各式各样的服务和特性。这种捆绑通常是在产品定义和设计的阶段提出的。现在，手机拥有 GPS 导航系统、数字音乐播放功能、电子货币服务功能、计步器、电视和网络浏览等。现在我们已经不清楚手机到底是什么。相反，它变成了装有各种功能的盒子，这些功能由一个概念团队(a concept team)构思和捆绑在一起，而正是这里创造了我们所说的价值。举智能手机(smart phone)的例子来说。微软的工程师为智能手机创造了新的参考平台(reference platform)。之后，台湾宏达电子公司(HTC)利用了这个参考平台并且创造了独特而差异化的执行方式。[①] 如果地区能够引进或创造这种业务，它们就能够保护自己创造的价值。

第二个能力领域是生产技术，包括制造、整合生产活动、销售和物流。这个领域中显然不仅只有一种专业技能。各个公司和地方在这个领域中确实具有差异。日本的精益生产模式(the lean production

① Breznitz, D. (2007), *Innovation and the State: Political Choice and Strategies for Growth in Israel, Taiwan, and Ireland*. Yale University Press: New Haven.

model)或韩国的批量模式(the volume model)与丹麦高质低量的模式(the high quality low volume)有着根本的不同。

在模块化的时代,创造高价值的主要任务就是整合(orchestration)。随着经济活动被分解成模块化的元素,大量的亚原件(subcomponents)都有迁走的危险。那些截然不同的部分可能(或不可能)创造高价值,但是除非在最终交付时被重新组合起来,否则它们本身几乎没有什么市场价值。显然,传统上纵向组织的公司是在同一家公司的屋檐下进行这种整合,有时也是在同一个地点进行。协作相对容易,因为所有的事情都在同一公司的内部,而且很多时候都是在同一地区的不同地方。然而,随着业务的分解和模块化,有些业务部分必须整合那些模块以此确保竞争的成功。戴尔(Dell)和康柏(Compaq)(现在属于惠普个人电脑和手提电脑部门)创造了价值和优势,它们的方式是以不同的方式整合商品本身的销售和生产。产品设计大多是外包和模块化的,更不用说手提电脑的组成部件。很多业务过程都分散到海外。具有讽刺意味的是,这两家公司的很多业务活动都已经被模块化,它们通常都变成了商品,而且现在这两家公司以自己的品牌出售给顾客的产品几乎都不是自己生产的。从很多方面而言,这两家公司不过是集装箱上的商标标签而已。在某种意义上,戴尔和惠普是模块的整合大师,这些模块位于世界经济的各个角落。这两家公司拥有创造高价值的专业能力,而这种能力源于管理截然不同的低价值的模块。最近,他们实施了一项新的战略举措并且将协作向前推进了一步,他们收购了高端的贴牌生产商(OEM),惠普是乌杜公司(Voodoo),戴尔则是恩连维尔公司(Alienware)公司。这些举措使他们能够通过业绩和设计来对产品进行差异化。

其他公司则没有选择与终端用户打交道,而是将整合活动作为他们的基本业务进行出售,不论是创腾(Quanta)还是旭电(Solectron)或伟创力(Flextronics)等公司皆是如此。Quanta 是具体产品如手提电脑的生产商,它是其中的典型案例,Solectron 和 Flextronics 则是生产

多种产品的一般的合同厂商。

第三个能力领域是基础部分与产品组成要素的创新，即吸收科学和技术的进步。它可能是显示屏技术或微处理器设计，或者是半导体生产技术上的创新。每个模块、每个分散的过程都是市场创新的目标。[①] 研究与设计实验室包括那些高端技术工程的技能，这些技能使我们之前提到的手机的案例成为可能。以科学为基础的工程学院，如伯克利、斯坦福、麻省理工和乔治亚理工学院与那些经常"购买"其创新的公司联系紧密。这种投资机制是在高级工程领域中，合适的学院将它们与私营市场联系起来。

大量的私人和公共的焦点都放在了这个领域。事实上，最近对风险资本的兴趣、产业—大学关系以及关于创新的公开讨论的很多方面都是这个领域的要素。美国硅谷显然是拥有了这种焦点和能力的一个"地方"。在硅谷中获得成功的名单包括英特尔、国家半导体(National Semiconductor)、迈拓(Maxtor)和太阳计算机系统有限公司(Sun)等等很多公司，但是硅谷并不是唯一的。以色列的基础技术项目是国家发展战略成功的另一个案例。以色列的战略就是关注能力。同样地，圣地亚哥也是自觉地采取措施创造能力的案例之一。

树立品牌与营销是第四个能力领域。但是，树立品牌不再是一个事后思考，它与战略、定位以及技能和技术的投资密不可分。一家公司必须提供它承诺的品牌，因此必须围绕这种承诺进行组织。通过有创意的品牌营销，公司能够创造蓝海价值(blue oceans of value)，即定义自己提供的产品，使其处于竞争者稀少的大市场即蓝海价值中。它们

---

① Breznitz, D. (2007), *Innovation and the State: Political Choice and Strategies for Growth in Israel, Taiwan, and Ireland*. Yale University Press: New Haven.

努力逃脱商品化的陷阱。[①] 西南航空(Southwest airline)以创新的产品打入市场,这种产品是提供低成本的基本服务。它围绕这种产品进行自我组织,以此建立了一个全国性的网络。现在维珍航空(Virgin US)试图通过在机舱内提供截然不同的服务在低成本的市场细分(market segment)中差异化自己的服务。它很快就在有些航线上提供了网络服务。旋转瓶盖的酒(screwtop wine industry)与高端的法定产区酒(AOC,Appellation d'origine Contrôlée 的简写)处于不同的市场中,后者是法国的优质酒产品。此外,由于价值通常是最终消费者的观念创造的,所以价值往往会由品牌来决定。例如,苹果计算机公司在 1998 年推出了 iMac。它不仅是一款大众能够消费得起而且拥有先进的计算机功能的电脑,它变成了一种新的生活方式的组成部分,即一种创意和人文的计算机。此后,苹果公司就将自己的品牌与局外主义(outsiderism)联系在一起,使其拥有一种年轻和艺术化的风格优势。苹果公司的关键战略不是将自己的产品品牌化,因为传统上它就已经这样做了,而是将感情与社会身份融入到产品中。这种战略营销与品牌化在 10 年前将苹果公司从濒临死亡的境况中拯救了出来,并且重回到创造高价值的轨道上。这对于公司及其所在地区库比蒂诺(Cupertino)也是如此。宝马(BMW)试图使汽车不只是汽车,它将自己标榜为"私有独立的汽车公司",进而生产了"驾驶极品车(Ultimate Driving Machine)"。

能力领域的列表会是一张很长的单子,这些案例只是作为例子,我们要再次重复,创意阶层的概念同样也指向能力的概念。[②] 我们的讨论必须是公司与地区在调整进而适应快速变化的全球经济时应该具备的

---

① Chan K. W., and Maubrgne R. (2005), *Blue Ocean Strategy: How to Create Uncontested Market Space and Make Competition Irrelevant*. Harvard Business School Press: Watertown.

② Florida, R. (2002), *The Rise of the Creative Class*. Perseus Books Group: New York.

核心能力。当然,这些特定的能力必须以一种创新的方式与现有的公司或新公司结合起来。你可以说这是一种企业能力(entrepreneurial competency)。

因此,我们的第五个能力领域是嵌入在基础设施与商业体系中的一种知识群体以及社会利用这个群体的能力。[①] 例如,开展创新活动与为其提供资金是一种能力。美国的风险投资体系集中在美国的少数几个地方,这是能力组合的一个经典案例。这些能力最初主要是由 IT 产业的扩张而产生的。同样,有效地利用数据与通讯技术提供的新机会也是一种能力。这不只是个体技能的集合,这正是 IT 产业的基础设施。在 19 世纪的经济中,关键的运输系统是道路、铁路和电报。在 21 世纪,数据网络系统,不论其形式如何,都将会是创造竞争优势的核心商业实验(business experimentation)的关键因素。IT 的基础设施如果缺乏能力来利用这些设施或为其找到新的用途,那么它就会像一台储藏在学校库房中的新电脑。信息技术需要计算机技能中的广泛能力,不仅是创造新产品和服务进而销售,而且要有效地利用它们,设想对所有利用这些商品的部门而言它们有着怎样的意义。

四、立足过去、设想未来。对于一个地方的政府而言,问题仍然存在:该投资什么、以什么为目标以及如何衡量成功都有着很多选择。那么政策制定者如何确定哪些能力对于可持续的增长是至关重要的,而哪些是次要的?

在这个生产分解和服务转型的网络时代,没有"神来之笔"的战略。相反,我们有着大量的选择和选项。很多跨国公司将业务迁到爱尔兰,爱尔兰则以此积累并培养了能力。以色列广泛地投资支持高新技术产品的创新。芬兰人建立了全国性的机构,从全世界获取技术,以此建立了一种独特的能力。不论哪里出现了技术进步,他们都能找到这些技术。之后他们对国内的能力进行公共和私人投资。芬兰需要这些能力

① 我们要再次感谢乔纳森·默里帮助我们表达这项能力。

有效地整合他们在国外收获的各种技术。丹麦人则建立了中小型公司的网络，并通过公共投资来武装它们。这些公共投资用于培训以及投资于那些在设计和技术等几个领域拥有能力的研究机构。中国台湾地区的政策是将公共研究机构与私营公司之间独特的劳动分工制度化。通过这些政策，台湾地区在生产技术与生产创新上进行了大量的投资，这些投资促进了半导体产业的深度重组。在这个产业中，公司的设计、开发与营销很多都与生产分离了。

战略选择产生于两个互补的视角。一个视角立足于过去，考察的是在新的市场与技术环境下如何有效地利用和再利用既有的社区资源。这种分析始于确定和规划现有的能力以及公司群与活动，然后考察如何定位。重组、重新定位、增加以及补充这些能力与群落，使其成为价值创造活动的基础。瑞士的手表制作地区自己有意识地探索着如何再次有效地利用它们独特的技能。丹麦人考察如何让其他地方网络与协作的传统能够再次成为竞争优势的基础。

第二个视角是设想未来，想象和创造全新的增长路径。尽管这个战略不是建立在完全空白的状态之下，但新的方向无疑需要创造新的能力和建立新的基础设施。我们有许多成功的实例，很多地方包括国家、地区和社区都将自己转入了新的路径。从小处来看，加州大学圣地亚哥分校的建立奠定了圣地亚哥以技术为根本的增长路径的基础。从整体上看，美国以科学为基础的技术和以风险投资为基础的企业不是必然地产生于美国工业发展和财富增长的路径中。事实上，“二战”前后，大量的科学家从欧洲涌入了美国，这创造了一个拥有突破性的尖端科学的群体，而苏联人造卫星的挑战促使美国政府调动这个群体。利用投资与风险规则将这种能力导入了建立在风险投资基础上的新公司中。不同的案例非常多，从“二战”后法国政府转向支持经济发展的战略到日本、韩国、中国台湾和爱尔兰采取的战略。

我们的第一个任务就是解释不同的战略选择。什么样的制度特征和政治制度会带来特定的战略及成功？为什么以色列人采取只集中于

高端研发的战略而爱尔兰人则以外商直接投资(FDI)为目标？问题实际上是:政府如何以及为什么选择特定的政策方向。围绕着政府为什么选择特定政策方向的争论在社会科学中已经激烈地持续了多年。布雷斯尼茨提出,在以科技为基础的能力的各个案例中,我们可以从三个方面找答案:(1)知识的官僚结构,即发展机构(developmental agencies)如何获得它们需要的科学和技术知识;(2)政府在境内外如何对待外国公司与资本,尤其是国家如何将本地的公司与全球生产网络和金融市场联系起来;(3)特定部门中,政府—产业关系的政治状况及其演变的方式。[①]例如,台湾地区负责发展的官僚机构由拥有理工科硕士学位的官员组成,而且他们对技术与全球产业有着深入的了解。从政治上看,台湾人也非常热衷于让本地的产业变成是台湾所有和台湾投资的。因此,在半导体和IT产业的次级部门——软件部门中,政府都选择以公共研究机构为基础的发展政策。然而,在半导体部门,政府—产业关系的政治运作带来了互惠的劳动分工,而在软件部门,政府与产业却变成了直接的竞争关系,而增长就停滞了。[②]

第二项任务是对第一项的补充,找出制定特定的战略需要哪些能力,即需要哪些制度或政治联盟。这些成功的战略案例及对其分析时会出现两个问题。第一,对于基础设施和能力的公共投资如何能够带来私人投资的机会,公共部门与私有部门之间必须有对话,因为私人投资会创造广泛的增长和生产效率的增幅。这必定是一个发现的过程。[③]

---

① Breznitz, D. (2007), *Innovation and the State: Political Choice and Strategies for Growth in Israel, Taiwan, and Ireland*. Yale University Press: New Haven.

② Breznitz, D. (2005), "Development, flexibility and R & D performance in the Taiwanese IT industry: capability creation and the effects of state-industry coevolution", *Industrial and Corporate Change*, 14:1.

③ 尼尔森和齐斯曼在发言中提出了这个观点,他们的发言是以一篇未发表的发言稿"Toward a Growth Strategy: Creating Value in A Global Digital Era"为基础。Dan Breznitz 的 *Innovation and The State* 为比较和讨论政策选择建立了系统的框架。为联合国工业发展署(UNIDO)准备的 Rodrik, D. (2004), "*Industrial Policy for the Twenty First Century*"充分地阐述和提出了完全相同的论点。

一个国家或地区内存在的公司，其需求与重点肯定是战略的起点。但是它们只能为现有的问题提供线索与指点。同样地，特定公司或部门的发展也能提供线索告诉我们什么能力是至关重要的。但是，我们必须牢记，由于这些能力是未来的竞争优势所需要的，所以一个地区中最受关注的公司和部门并不一定是能力的良好指南。第二个问题是政府的投资会面临被特定的利益或狭隘利益俘获的风险。显然，除非更谨慎地与增长联系起来，否则能力的概念和公司的竞争力会变成一种借口，所有人都能用它来证明自己偏爱的项目是合理的。因此，发现的过程必须杜绝俘获的现象。

由于对话和发展是核心，所以，不足为奇的是，很多已经相当成功地制定了增长战略的国家中不同的社会集团以及经济部门之间都存在着有效的讨论制度，有人称之为“合作的公共空间”。① 当对话的机制有效时，它们会为谈话提供互动，而不会允许特殊的利益集团为了眼前和

---

① “统合主义”和“新统合主义”的说法现在使用的时候是可以相互替换的，尽管社会协作的新形式必须与以前法西斯国家使用的说法区别开来。关于统合主义，参见 Berger, Susanne ed. *Organizing Interests in Western Europe*. New York: Cambridge University Press, 1981; Schmitter, P. “Still the Century of Corporatism,” *The Review of Politics*, 1974.; Schmitter P. “Corporatism is dead! Long live corporatism!” *Government and Opposition* 24, 1989. pp. 54—73. 关于这个说法在语言学上的混淆，参见 Lucio Bacaro. “What is Alive and What is Dead in the Theory of Corporatism,” in *British Journal of Industrial Relations*, 41:4, 2003. pp. 683—706. 近来，欧洲的很多讨论都集中在这个观点上，即统合主义的谈判会延迟适应和调整。但是新出现的研究文献认为社会谈判能够促进调整，并且为持续的增长创造条件。例如，关于芬兰的转型，参见 Ornston, D. and Rehn O. (2006), ‘An Old Consensus in the “New” Economy? Institutional Adaptation, Technological Innovation and Economic Restructuring in Finland’, in J. Zysmanand A. Newman (eds.), *How Revolutionary was the Revolution? National Responses, Market Transitions and Global Technology in the Digital Era*, Stanford University Press: Stanford. 奥恩斯顿(Ornston)现在已经创造了“创造性的统合主义(creative corporatism)”一词来描述这种形式的社会谈判过程。这个论点可以在 2009 年春天伯克利收编的论文《创造性的统合主义》中找到。

狭隘利益的俘获行为。[①] 这些战略必然会涉及解决两个同时出现的问题，即如何同时解决支持创新的技术问题与分配收益的政治问题。[②]

这里需要说明一下各个“地方”彼此间的关系。由于生产的分解、模块化和零散化，竞争的战略就是多样化的。实现竞争的胜利不只有一条路，因此各个地区不一定就是竞争对手。当公司必须在分散的价值网络中找到自己的防御点，即价值创造的最佳位置时，它的成功依赖于这个价值网络的所有其他环节和要素。同样，一个“地方”必须找到自己的防御点，而这个点依赖于它与其他地区的关系。因此，地区间的对话能够为其提供提示和线索，进而找到自己独特性的不同角度以及未来的选择，而不再是用参照数字的博弈来使地区之间彼此对抗。由于成功需要独特性，参照相类似的地区可能不会提供解决问题的答案。各个地区可能会发现，与另外一群所处环境、选择和对话截然不同的各个地区进行对话以及从它们那里获得灵感会带来更好的见解。然而，很多地区往往会参照它们视为最相近的竞争对手并且从那里学习。

五、转向以能力为基础的增长战略。增长战略必须以建立能力以及在有效的竞争活动和公司中整合这些能力的能力为中心。在激烈竞争的全球经济中，支持特定的公司或部门以及特定种类的就业已经行不通了。在当今的全球经济中，公司可以自由移动，生产模块化，服务

---

① Zysman, J. and Doherty E. (1996), 'Review of Shigeto Tsuru's *Japan's Capitalism*, *Kent E. Calder's Strategic Capitalism*, and The World Bank's *The East Asian Miracle*', *The Journal of Japanese Studies*, 22:1.

② Schulze-Cleven, T., Watson B. C., and Zysman J. (2007), "Innovation and Adaptation in a Digital Era: How Wealthy Nations Stay Wealthy", *New Political Economy*, Forthcoming; and Sapir, A. (2005), "Globalisation and the Reform of European Social Models", 这篇文章是为了在欧盟经济财政部长理事会(ECOFIN)的非正式会议上提交给欧盟的财政部长和中央银行行长们而准备的。当时的主席国是英国，地点是曼彻斯特。修订的版本已经在2005年10月由布鲁塞尔的一家智囊机构布盖尔(Bruegel)作为《政策概要》(Policy Brief)出版了。对萨皮尔(Sapir)的文章的合理评论见 Watt, A., Jepsen M, and Jørgensen H. (2005), "Critical Comments on André Sapir's 'Globalisation and the Reform of European Social Models'", ETUI-R.

零散化,产业部门的界限和定义在不断地变化。然而,核心的政策目标没有改变,即确保在自由公平的市场条件下,一个地区的公司生产的产品与服务能够经受国际市场的检验同时又能提高本地的实际收入。

生产的分解为实现这样的目标打开了机会的全部图景。但是,这里没有一劳永逸的高招,没有固定的路线图能够确定和指导选择。过去多年里,各个国家和地区的成功是多样化的,建立在截然不同的逻辑和基础上。很多解决方案都要针对具体情况来制定。

因此,政府能够以培养竞争优势所依赖的能力为目标。当然,选择重点则既取决于原有制度和市场的遗留,也取决于私有部门的企业在市场中觉察到的机会以及公共或私人对新兴市场与技术趋势的分析。显然,公共和私人间的对话机制是至关重要的。

增长战略的重要性一如既往,它们需要关注成功的构成要素以及各种能力。诀窍在于确定哪些能力是关键,特定的地方能否有效地培养出这些能力。而与此相关的任务则不是集中关注特定的能力,而是关注地区需要包含的能力组合。这样做就需要公共和私人对话的机制、复杂的分析以及与其他地方交流,解决各自所处环境中的特殊问题。

# 目　录

**前言** …… 1
**中文版序** …… 1

## 第一编　论点

第一章　市场中的国家 …… 3
第二章　金融与产业政治 …… 53

## 第二编　论据

第三章　干预主义的诱惑：法国的案例 …… 101
第四章　未决的议程：英国的案例 …… 183
第五章　论点的归纳：日本、西德和美国 …… 261

## 第三编　结论

第六章　金融、调整和政治危机：结语 …… 323
索引 …… 365

# 第一编　论点

# 第一章　市场中的国家

在20世纪70年代，所有发达国家的经济状况都恶化了。在许多国家，这种经济恶化都是突如其来的。经济问题通常表现为通胀率*突升，经济增长率却放缓，同时失业人数日益增多。这些不利的形势加在一起，就形成了所谓的“滞胀”。在1981年末与1982年，许多国家的通货膨胀率都减缓了，但增长率却几乎陷于停滞，而失业率进一步恶化，达到了大萧条以来的新高。社会因此而遭受了苦痛，这些痛楚在处于困境的产业、地区和社区的境况中展现无遗。钢铁与纺织品的进口降低了其国内的产量，而生产率的上升又进一步减少了仅有的工作职位，于是传统的工业中心便沦为萧条之地。但是，20世纪70年代的困难既不只是经济衰退的影响，也不仅是由于欧佩克（OPEC）提高了石油价格。发达国家正在进行一场深远的经济转型，其基本的转变包括了生产什么、如何生产、在哪里生产。例如，尽管英国的汽车生产崩溃了，美国的产量也下降了，但日本的产量却在快速地上升。尽管宾夕法尼亚、威尔士、洛林**有大量的钢铁工人失业，但韩国、中国台湾、巴西的钢铁业却创造了大量的新岗位。美国西南部的半熟练纺织业工人大量失业，而与此同时，其他地区却匮乏受过训练的电子工程师与电脑程序员。

经济状况的恶化与转型激起了政治上的反应，导致了执政者的轮

---

* 译文中“通货膨胀”一律简称“通胀”。——译者注

** 洛林（Lorraine），法国东部的一个地区，曾是欧洲重要的钢铁产区。——译者注

11 换。经济状态当然不是唯一影响党派选举的问题,但是它确实导致了瑞典、法国、英国、德国、美国、日本的政府换届。对所有政治派系的当政者来说,这都是一个艰难时世,即便是那些根基稳固的当政者也是如此。25 年来,法国的保守党第一次失去了权力,而在瑞典有 40 多年连续执政历史的社会民主党也在 1976 年下台。权力有序地进行着转换,与两次世界大战之间的纷乱时期形成了对比,当时的经济形势更糟,社会环境适宜于群众政治运动的兴起。然而,当左派和右派两边都在尝试以更激进的经济战略来打破现状时,大多数国家逐渐丧失了在政策上的广泛共识。人们开始就适当的政府角色展开激烈的争论。这场争论不仅代表了对"政府应该做什么"这个问题的不同意见,还提出了对当前经济问题截然不同的各种解释。

要了解当前这场争论的背景就必须从 20 世纪 60 年代谈起,那时的经济增长还较为平稳。高通胀意味着价格指数以几个百分比的速度向上蹿升。在美国失业率超过 5%就难以被接受,在其他地方这个上限可能还要更低一些。在 20 世纪 60 年代的前半期,人们普遍相信适当的政府政策能够维持经济的稳定。政府的任务被认定为发现正确的工具与技术,以让总需求与提供商品和服务的经济能力保持平衡。凯恩斯主义获得了全胜,约翰·肯尼迪(John Kennedy)以及后来的理查德·尼克松(Richard Nixon)都表示了他们对这种经济思想的皈依。所有政治派别的决策者都认定政府能够以保持距离的方式来管理财政支出与货币总量进而确保宏观经济的稳定。传统的经济理论一般认为没有必要让政府对特定的产业部门以及个别企业的经济事务进行具体的干预。在美国,政府为了产业发展的目的而积极进行的干预也仅限于肯尼迪时代有节制的贸易调整与区域发展计划。因为那时的日本还没有侵犯到它的贸易伙伴,法国的计划手段也被取消了,所以国家引导的增长战略并没有引起人们的注意。在这些年中,由于技术创新与生产的专业化,富国之间的贸易不断扩张,这似乎促进了所有发达国家经济福利的普遍上升。20 世纪 60 年代的确是一个自由时期,在这个时期,布

雷顿森林体系的货币协定与关贸总协定(GATT)的贸易协议都得到了应用,促进市场更自由的动力正处于强劲之势。这个新国际时代的流行符号便是跨国公司,它既象征着大公司拥有了能在全世界进行生产 12
的新自由,又标志着政府对这种关系到国计民生的企业行为进行管制的能力在不断下降。随着20世纪60年代的进展,金融日益国际化,这大大地限制了政府执行独立的总体经济政策的能力。在整个西方,有些观察家宣告了意识形态的终结。他们认为日益增长的财富将结束阶级冲突,因此意识形态变得不再重要。而且,在20世纪60年代的美国,政治目标都受到了经济的限制,不论是国内的还是国际的政治目标,前者如贫困战,后者如越战。这种经济限制没有得到直接地讨论。

在20世纪70年代,随着发达国家的经济开始停滞,对未来经济的预测变得日益悲观,于是在政治上也开始对适当的政府政策展开了尖锐的争论。紧缩的欧洲劳动力市场中再次出现了冲突,而美国因越南战争需要扩张,这似乎要引发更高的通货膨胀率并提前预示了增长可能不会一直持续下去。苏联的谷物采购推高了美国的食品价格,阿拉伯国家与以色列在1973年的战争又触发了石油生产的卡特尔组织开始发挥其影响力。1973年至1974年的石油危机清楚地表明能源成本的变化已经彻底改变了方向,过去几十年里能源成本的下降一直是经济扩张的润滑剂。经济增长变缓与通货膨胀上升(参见表1.1)都清楚地表明确保宏观经济稳定的任务已经变得更加困难。

有一种解释认为,发达国家所面临的困难是因为很多看似不相关的问题不幸地纠结在了一起[①]。因此,如果每个国家能够暂时接受限制

---

① Paul McCracken et al., *Towards Full Employment and Price Stability* (Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development [OECD], 1977). 批判性的评论可参见 Robert Keohane, "Economics, Inflation, and the Role of the State: Political Implications of the McCracken Report," in *World Politics* 31, No. 1 (October 1978). 曼瑟尔·奥尔森(Mancur Olson)也曾在未发表的论文中论述过这一点。政治方面的论点是由以下文献提出,Michel Crozier, el al., *Crisis of Democracy* (参见第6页注释1)。

性政策的约束,它们全部都能重返增长的路径。事实上,分配政策的约束造成了苦痛,因此而引发的国内政治冲突会让这样的限制性政策难以实施。对某些人来说,这种情形意味着"民主的危机",自私的利益集团之间进行着一场没有限制的斗争,每个集团都将手伸进政府的钱柜,并且都无视个体的盗窃行为会损害集体的福利。① 面临同样的经济困境,其他分析家开始重视"统合主义"的解决方案(而政策制定者则迫切要求执行这种方案),如收入政策。收入政策能够通过高度组织化的利益集团来管制和调控经济冲突。② 他们认为这些集团能够通过谈判达成集体协议(collective settlement),这样的协议既涉及政府政策也涉及
13 市场行为,前者如福利政策,后者如工资协议。在有些人看来,一些小国家如奥地利与荷兰明显僵化的政治结构有利于达成这样的协议,因此它反而提供了应对变化无常的世界经济所需要的经济上的灵活性。

随着20世纪70年代的结束,另一种解释也获得了相当多的支持。这种解释认为20世纪60年代末已经成为经济上的分水岭,在这个时期,长久以来的增长趋势开始改变。过去数十年里隐藏的分配冲突如今以通胀的形式爆发出来。③ 当所有发达国家的失业率持续上升时(欧洲国家自1974年以来就没有创造出新的工作岗位),人们之前还在争论在充满不可预见的经济冲击的时代如何维持价格的稳定,现在却不得不去讨论增长引擎是否能被重新启动。有些观点认为繁荣年代仅仅是战后重建造成的异常现象,或者最多只是经济长期上升的一段过

---

① Michel Crozier, Samuel Huntington, and Joji Watanuki, *Crisis of Democracy* (New York: New York University Press. 1975).

② 这一派理论中最著名的著作莫过于 Philippe Schmitter, "Modes of Interest Representation," in *Comparative Political Studies* 10, no. 1 (April 1977),以及 Leo Panitch, *Social Democracy and Industrial Militancy* (New York: Cambridge University Press, 1976).

③ 参见 Fred Hirsch and John Goldthorpe, *The Political economy of Inflation* (Cambridge: Harvard University Press, 1978),其中尤其可阅读查尔斯·梅尔(Charles Maier)的文章;还可参见 Leon Lindberg and Charles Maier, eds., *The Politics of Inflation* (Washington, D.C.: Brookings Institution, forthcoming).

程，而它现在已向下折转。[①] 突然间，人们的注意力开始转向如何完成大量微观要素的转变。这些微观要素构成了经济增长的总体。有人提出，经济增长涉及一系列连续的演变，包括生产什么、谁来生产、如何生产以及为谁生产等。

企业需要做出调整，是要主动地响应价格信号，还是要接受官僚机构指令的引导。企业在市场上的问题是现在要重组生产以及转移资源，前者需要工厂的灵活性，而将资源从旧用途转向新用途则需要劳动力与资本的流动。这个问题不仅是技术问题。大量的微观调整往往会导致社会混乱进而引发冲突。事实上，经济增长意味着个体生活方式的转变，以及社区组织方式的转变。产业调整既是经济现象也是政治现象。市场规则决定了企业协调与竞争的条件，而这些规则是在政治上确立的。这些规则既影响了产业发展导致的损益分配，也影响着指导企业调整的价格信号。而且，政府对很多市场进行干预，确定价格、决定供求条件，甚至组织与指导产业活动。政府的规则与干预既用来阻碍产业变迁，也用来促进产业变迁。为了经济平稳地运行，技术性的障碍与对发展的政治抵制都必须得到克服。在观察一个低增长、高通胀的世界时，有人指出经济本身的变化已经越来越多而且更为复杂，而调整的技术任务更艰难，解决这些问题的市场条件更不利。还有人提出针对经济转变的政治抵制也在增加，这源于新工业巨头与利益集团 14
两者的固有地位，前者试图维持自己的地位，尽管市场在变化，后者则为了追求自己的特殊目的而无视市场。[②] 本章要详细阐述的观点更多地表现为一种组织化的假定，而非一个可验证的命题。本章的观点是

---

① Gerhard Mensch, *Stalemate in Technology: Innovations Overcome the Depression* (Cambridge, Mass.: Ballinger, 1979).

② Richard Blackhurst, Nicholas Manan, and Jan Tumlir, *Trade Liberalization, Protectionism, and Interdependence* (Geneva: GATT, 1977). 我曾在下面一文中大篇幅地论述过这一点，"Inflation and the Politics of Supply," in Lindberg and Maier, *The Politics of Inflation*.

发达国家应对变化的政治能力下降了,与此同时,它们必须要做出的调整却变得更困难。

同一时期,自由的国际秩序遭到了重商主义的挑战。这不仅仅是美国管理国际经济体系的能力下降了——其能力下降具体体现为尼克松 1971 年被迫将美元与黄金脱钩。作为国际贸易规则的前提,关贸总协定只能勉强符合国际贸易的新现实。政府协商贸易规则,让市场决定贸易结果,这种半真半假的假定愈来愈站不住脚。本章随后将会考察三种新的贸易问题:(1)在国内利用国家权力来创造国际市场上的竞争优势;(2)在产能过剩的时期国家对市场份额进行谈判;(3)国家作为本国产品的商家或推销员进行活动。每个国家都会讨论国内的经济规则以及在市场中合理利用中央政府的权力。在这三个问题上,国家的讨论变成了国际争论与谈判的主题。

由于国内与国际的变化,政府推动产业调整的政治能力(capacity)与产业的国际竞争力突然变成了中心问题。[①] 由于观察家们普遍认同,产业无法进行必要的改变以适应变化了的市场条件,而产业的无能导致了高通胀与低增长同时出现,所以他们便开始争论政府如何能够最好地促进"产业调整",并提高国内产业的国际竞争地位。[②] 在这个问题上的观点分歧颇大。一种观点认为适当的总体政策以及坚决拒绝为大企业提供政治保护就足以将问题纠正过来。这种观点的代表人物便是罗纳德·里根(Ronald Reagan)与英国的玛格丽特·撒切尔(Margaret Thatcher)。另一种观点认为需要用产业政策来推动选定的产业以及解决特定企业的问题。反对这种产业政策战略的人则认为对经济事务的选择性干预只会补贴那些抵制变化的人。对西弗吉尼亚州的钢铁企业的补贴给其他州的钢铁生产商创造了新的竞争者。在美国,纺织业或钢铁业的资本补贴采取了这样的形式,即亏损企业向盈利企业出

① 关贸总协定秘书处所做的各种研究都在强调这一点。

② Blackhurst et al., *Trade Liberalization*.

售投资赋税优惠(investment tax credit)。这种资本补贴意味着正在扩张的高科技部门的资金更少或利率更高。此外,市场的扭曲溢出国内进入国际领域。英国补贴缺乏竞争力的工厂可能会导致宾夕法尼亚州的钢铁工人失业。作为回应,选择性产业政策的支持者观察到,事实上短期的补贴能够帮助企业在国际市场上建立长期的竞争优势。日本促进造船业与钢铁业的发展为这些产业在国际市场上的主导地位创造了条件,反过来,这些关键产业的战略优势又为日本经济的真正转型提供了坚实的基础。

选择性干预的结果或者促进了发展,或者补贴了抵制势力,实际上这并非一个可以用经济逻辑预测的技术问题。正如本书第二章论述的那样,政府干预的批评者与支持者都只抓住了这个故事的不同方面。各国政策的经济结果是一种政治选择,其部分取决于政府执行发展政策的能力,部分取决于政府追求的目的。随着论述的深入,我们将会探究这些取决于不同的政府目的与能力的各种国家政策如何影响公司在国际市场上的竞争。

本书将分析"二战"以来一些较大的发达国家,即美国、英国、法国、西德以及日本诸国的政府如何应对不断变化的经济环境。本书关注的是不同的政府在实现产业结果时有选择地进行干预的能力。更具体地说,本书从这样一个基本观念开始论述,即考察国家的金融结构能够阐明政府的经济战略以及伴随产业调整的政治冲突。国家金融体系的具体安排既限制了企业在市场中的选择,又限定了政府在管理上的选择。也就是说,各国的金融市场是能够确定商业集团与国家互动方式的一种要素。市场的结构直接影响着政府发挥产业领导的能力以及政府经济目标导致的政治冲突的性质。简单地说,在一个由自由浮动的价格来分配商品与服务的市场经济中,货币不仅是交换的媒介,而且还是一种政治与社会控制的手段——它决定了"谁得到什么"。因此,通过追踪市场经济中的货币流动并剖析限定货币流动的金融制度,我们就能 16
够深入地了解社会资源用于何处、由谁所用,而控制是如何实现以及如

何进行的。

尽管市场与组织拥有相同的要素,但它们却按照不同的逻辑在运行。组织通过等级结构、规则和命令来限定人的行为。等级结构、规则和命令将个体的行为导向共同的目标。市场是买与卖的场所。市场中的个体行为通过价格表现的供求状况联系起来。尽管如此,金融市场固有的特征仍具有重要的政治意义,这种意义类似于政治管理制度的意义。我们将政治上这种持久的制度安排称为国家官僚机构。金融体系与国家官僚机构既是行动的约束,又是行动的工具。我们必须探究金融市场是如何运作的,因为我们在这里假定事情如何运作不仅影响到其可能性,也会决定谁将是它的支持者和反对者。市场与行政管理的制度组织——政府行动的不同能力至少部分有赖于此——也影响着针对干预目的的政治冲突。经济的制度与市场的结构既影响到什么利益会得到政治表达,又影响到随之而来的冲突形式。由于不同的经济制度确实影响了资源实际的重新部署,这里我们称之为产业调整,所以制度也履行着决定社会选择及结果的政治任务。① 此外,这些制度本身也是政治争议的主题,这恰恰是因为它们约束了政府的行动,并影响了政治利益的表达。经济制度,如金融制度与金融市场,与政党和政府的论争联系在一起,一方面是基于其发展历史(塑造市场安排的争斗),另一方面是基于其日常运作的小范围冲突。② 强调市场制度对政治冲突与政策的影响就可以区分它对产业变迁的解释与传统的解释。传统的解释主要强调政治行为者和政治制度。

想要理解发达国家为克服当前的经济困难正在进行的调整,我们就必须消除将市场研究与政治研究人为分离的二分法。政治命令与市场价格虽然在传统上被视为协调行为的不同方式,但二者在发达经济

① 我要感谢查尔斯·萨贝尔(Charles Sabel),他在1982年4月30日华盛顿欧洲研究理事会(the Council of European Studies)的年会上非常好地表达了许多想法。这句话就摘自他的笔记。

② 同上。

体的实际运作中事实上早已融为一体。在每个案例中，确定这种混合的特征十分重要。经济地位是政治权力的一种来源，而政府的选择会影响市场的运作。这样，任何分析都必须从这点出发，即没有与政治分 17
离的市场，市场事实上是政治的产物，而政治生活与市场及市场制度的运作是交织在一起的。

本书的论点提出了三种金融体系，每一种都有其特定的政治意义。第一种金融体系以资本市场为基础，通过竞争性的价格来分配资源。这种以资本市场为基础的体系加强了政府与产业之间保持距离的关系(arm's length relation)。它与以公司主导的调整战略联系在一起，在这种战略中，投资与生产的决定是企业管理层不可挑战的权利。虽然政府的政策可能会影响到这些决定，但政府政策并不能为调整或发展形成一整套有意识的战略。美国的情况符合这个类别。第二种金融体系以信贷为基础，而关键价格却受到政府的管制。这样的体系促进并鼓励政府对产业事务进行干预。这种体系属于国家主导的调整战略中的关键组成部分，在这种战略中，政府有意识地试图塑造特定的产业部门。日本与法国都属于这个类别。第三种金融体系也是以信贷为基础，但由金融机构主导，金融机构的经济实力使它们能够影响产业并创造了一种我们可以称之为协商式现代资本主义的模式。西德的金融体系是这一类型的代表案例。以上每种模式都代表了解决增长的政治与经济问题时截然不同的方式。毫无疑问，每种模式都有不同的优势以及可识别的劣势，接下来我们将会予以讨论。

第一章分析本研究中的案例——国家面临的共同的经济困难，以此提出其各国政府所遭遇的经济压力。第二章开始对金融体系进行分析，并探究产业调整的动态过程。本书的其他章节则关注不断变化的政府能力以及政府行为的后果。

## 变化了的增长环境:背景

增长与通胀的数据都明确地表明增长模式发生了变化。[①] 如表1.1所示,所有国家的增长幅度都已经放慢了,同时还伴随着更高的失业率。无论是从中位数还是从平均值来看,增长速度都明显下降了。与此同时,无论是用中位数还是平均值来衡量,所有国家的通胀率都突
18 升了(参见表1.2)。

**表1.1　1954～1981年五个国家的国内经济增长率与失业率,**

**A. 国内生产增长的年均百分比(以不变价格计算)**

| | 1954—1968 | | 1969—1981 | |
|---|---|---|---|---|
| 国家 | 平均值 | 中位数 | 平均值 | 中位数 |
| 日本 | 9.5 | 9.1 | 5.7 | 5.2 |
| 西德 | 5.7 | 5.6 | 3.2 | 3.6 |
| 法国 | 5.1 | 5.2 | 3.8 | 3.8 |
| 美国 | 3.5 | 4.1 | 2.7 | 2.9 |
| 英国 | 3.0 | 3.3 | 1.8 | 1.8 |

来源:Organisation for Economic Cooperation and Development, *National Accounts of the OECD Countries* (Paris: OECD, 1954—1981)

**B. 失业人数占总劳动力的年均百分比**

| | 1954—1968 | | 1969—1981 | | 1954—1981 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 国家 | 平均值 | 中位数 | 平均值 | 中位数 | 平均值 | 中位数 |
| 日本 | 1.2 | 1.2 | 1.7 | 1.9 | 1.4 | 1.3 |
| 西德 | 2.3 | 1.5 | 2.4 | 3.1 | 2.3 | 1.8 |
| 法国 | 1.3 | 1.3 | 3.8 | 3.4 | 2.4 | 1.8 |
| 美国 | 5.0 | 5.2 | 6.2 | 5.9 | 5.6 | 5.6 |
| 英国 | 1.8 | 1.6 | 4.9 | 4.1 | 3.2 | 2.4 |

来源:International Labour Organisation, *Yearbook of Labour Statistics* (Geneva: International Labour Office, 1954—1981)

---

① 表1.1至表1.3以及表1.7至表1.9的数字都取自Zysman, "Inflation and the Politics of Supply," 并且已放在本书附录中以供查阅。

**表 1.2　1954～1981 年五个国家实际物价指数的年均增长率(百分比)**

| | 1954—1968 | | 1969—1981 | | 1954—1981 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 国家 | 平均值 | 中位数 | 平均值 | 中位数 | 平均值 | 中位数 |
| 日本 | 3.8 | 3.9 | 8.4 | 7.7 | 5.9 | 5.2 |
| 西德 | 2.2 | 2.3 | 4.8 | 5.4 | 3.4 | 3.0 |
| 法国 | 3.9 | 3.2 | 9.4 | 9.4 | 6.4 | 5.3 |
| 美国 | 1.8 | 1.5 | 7.7 | 6.4 | 4.5 | 3.4 |
| 英国 | 3.2 | 3.6 | 12.4 | 11.9 | 7.5 | 4.8 |

来源:Organisation for Economic Cooperation and Development, *Main Economic Indicators* (Paris: OECD, 1954—1981)

**表 1.3　1954～1981 年五个国家国内生产的年均增长率(以不变价格计算)**

19

| 年份 / 国家 | 1954～1981 年(不包括 1974～1975) | |
|---|---|---|
| 日本 | 7.7 | 8.2 |
| 西德 | 4.6 | 5.0 |
| 法国 | 4.5 | 4.8 |
| 美国 | 3.1 | 3.5 |
| 英国 | 2.5 | 2.7 |

来源:Organisation for Economic Cooperation and Development, *National Accounts of the OECD Countries* (Paris: OECD, 1954—1981)

这种总体趋势隐藏了更复杂的情况。通观整个时期,日本、德国和法国的增长率要高于美国和英国,而失业率更低(参见表 1.3)。在这些高增长的国家,农业中经济活跃人口的比例最高,生产率提高得也最快(参见表 1.4 与表 1.5)。高增长、生产率的提高以及资源从农业中转出等因素明显是相互关联的。我们应该思考一下这种联系。这些高增长的国家也有相当高的储蓄率与毛投资率。投资、生产率与增长的差异最终反映在国际贸易的模式中。高增长的国家的贸易份额扩大了,而低增长国家的份额却收缩了(参见图 1.1 与表 1.6)。

通胀率的模式也揭示出一种有趣的状况。表 1.7 列出了 1954 年至 1968 年间通胀率的排序。事实上,这似乎显示出,一种不同的模式已经存在。日本与法国是高增长的国家,其经济扩张导致了或者伴随着通

胀。而德国虽然经济扩张很快,但却能遏制其通胀率。英国与美国增长得更慢,但英国却有较高的通胀率。

总体上看,1969 年至 1978 年的十年中情况没有发生变化(参见表 1.8)。然而,这种持续的状况隐藏了一个事实,即这些年中英国与美国的通胀率上升了。事实上,十年来这已经改变了它们在通胀率上的排名。

在 1978 年至 1981 年间,这个模式被打破了。非常简单,美国与英国冲到了通胀率的榜首,与法国的水平相当。法国与德国的增长率跌了下来。日本继续增长,尽管增长率不高,而且它维持了相对较低的通
20 胀率。表 1.9D 展示了 1978 年至 1981 年期间的新状况。

**表 1.4　1950～1976 年五个国家农业中经济活跃人口的百分比**

| 国家 \ 年份 | 1950—1955 | 1969 | 1970 | 1976 |
|---|---|---|---|---|
| 日本 | 40.3(1955) | 32.6 | 17.4 | 12.2 |
| 西德 | 23.2(1950) | 11.8 | 8.5 | 7.1 |
| 法国 | 26.7(1954) | 19.8(1962) | 14.3 | 10.8 |
| 美国 | 12.2(1950) | 6.5 | 4.4 | 3.8 |
| 英国 | 5.1(1951) | 3.8(1961) | 3.2 | 2.7 |

来源:Bureau of Labor Statistics, International Economic Performance and Comparative Tax Structure, Office of Economic Policy, Planning, and Research, Department of Economic and Business Development.

**表 1.5　1960～1979 年制造业生产率的年均变化率(百分比)**

| 年份 \ 国家 | 美国 | 日本 | 法国 | 西德 | 英国 |
|---|---|---|---|---|---|
| 1960—1979 | 2.6 | 9.2 | 5.5 | 5.4 | 2.9 |
| 1960—1973 | 3.1 | 40.3 | 5.8 | 5.5 | 4.0 |
| 1973—1979 | 1.4 | 6.9 | 4.8 | 5.3 | 0.5 |
| 1973—1974 | −5.0 | 4.1 | 3.4 | 6.0 | −0.3 |
| 1974—1975 | 5.1 | 4.0 | 3.1 | 4.8 | −2.2 |
| 1975—1976 | 4.4 | 9.4 | 8.2 | 6.3 | 3.1 |

续表

| 年份 \ 国家 | 美国 | 日本 | 法国 | 西德 | 英国 |
|---|---|---|---|---|---|
| 1976—1977 | 3.0 | 8.8 | 4.5 | 5.6 | −0.4 |
| 1977—1978 | 0.4 | 6.8 | 4.9 | 3.6 | 1.2 |
| 1978—1979 | 0.8 | 8.1 | 4.7 | 5.2 | 1.7 |

来源:Bureau of Labor Statistics, International Economic Performance and Comparative Tax Structure, Office of Economic Policy, Planning, and Research, Department of Economic and Business Development.

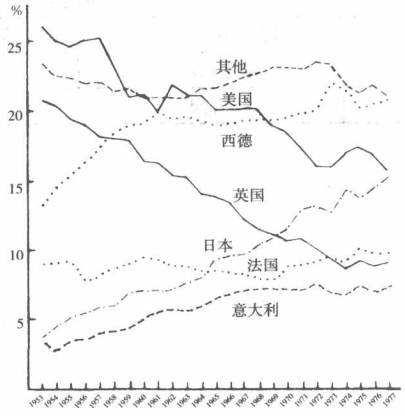
**表 1.6　1950～1977 年各国在世界制造品出口中占有的市场份额(百分比)**

| 国家 \ 年份 | 1950 | 1960 | 1965 | 1970 | 1975 | 1977 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 英国 | 25.5 | 16.5 | 13.9 | 10.8 | 9.3 | 9.3 |
| 法国 | 9.9 | 9.6 | 8.8 | 8.7 | 10.2 | 9.9 |
| 西德 | 7.3 | 19.3 | 19.1 | 19.8 | 20.3 | 20.8 |
| 意大利 | | 5.1 | 6.7 | 7.2 | 7.5 | 7.4 |
| 其他国家 | 26.6 | 21.0 | 21.8 | 23.3 | 21.4 | 21.4 |
| 日本 | 3.4 | 6.9 | 9.4 | 11.7 | 13.6 | 15.4 |
| 美国 | 27.3 | 21.6 | 20.3 | 18.5 | 17.7 | 15.9 |

来源:C. J. F. Brown and T. D. Sheriff, "De-industrialization: A Background Paper," in Frank Blackaby, ed., De-industrialisation (London: Heinemann, 1979), p. 241.

21

**图 1.1　1953～1977 年各国在世界制造品出口中占有的市场份额(百分比)**



来源:C. J. F. Brown and T. D. Sheriff, "De-industrialization: A Background Paper," in Frank Blackaby, ed., De-industrialisation (London: Heinemann, 1979), p. 241—242.

**表 1.7 1954～1968 年五个国家的增长率与通胀率**

**A. 国内生产的年均增长率(百分比,以不变价格计算)**

| 国家 | 增长百分比 |
|---|---|
| 日本 | 9.5 |
| 西德 | 5.7 |
| 法国 | 5.1 |
| 美国 | 3.5 |
| 英国 | 3.0 |

**B. 实际物价指数的年均增长率(百分比,以不变价格计算)**

| 国家 | 增长百分比 |
|---|---|
| 法国 | 3.9 |
| 日本 | 3.8 |
| 英国 | 3.2 |
| 西德 | 2.2 |
| 美国 | 1.8 |

**C. 五个国家经济增长与通胀的归类**

| 通胀率 | 增长率 | |
|---|---|---|
| | 高(5.0%以上) | 低(4.0%以下) |
| 高(3.0%以上) | 日本、法国 | 英国 |
| 低(2.5%以下) | 西德 | 美国 |

来源:参见附录。

**表 1.8　1969～1978 年五个国家的增长率与通胀率**

**A. 国内生产的年均增长率(百分比,以不变价格计算)**

| 国家 | 增长百分比 |
|---|---|
| 日本 | 6.1 |
| 法国 | 4.5 |
| 西德 | 3.6 |
| 美国 | 3.0 |
| 英国 | 2.3 |

**B. 五个国家经济增长与通胀的归类**

| 通胀率 | 增长率 | |
|---|---|---|
| | 高(4.5%以上) | 低(4.0%以下) |
| 高(8.0%以上) | 日本、法国 | 英国 |
| 低(7.0%以下) | | 西德、美国 |

来源:参见附录。

**表 1.9　1978～1981 年五个国家的增长率与通胀率**

**A. 1981 年五个国家的通胀率(百分比)**

| 国家 | 增长百分比 |
|---|---|
| 法国 | 13.4 |
| 英国 | 11.9 |
| 美国 | 10.2 |
| 西德 | 5.9 |
| 日本 | 4.9 |

**B. 国内生产的年均增长率(百分比,以不变价格计算)**

| 国家 | 增长百分比 |
|---|---|
| 日本 | 4.4 |
| 美国 | 2.5 |
| 西德 | 2.4 |
| 法国 | 2.2 |
| 英国 | 0.9 |

C. 真实物价指数的年均增长率(百分比,以不变价格计算)

| 国家 | 增长百分比 |
|---|---|
| 英国 | 13.2 |
| 法国 | 11.7 |
| 美国 | 10.7 |
| 日本 | 5.1 |
| 西德 | 4.6 |

D. 1978～1981 年五个国家经济增长与通胀的归类

| 通胀率 | 增长率 | | |
|---|---|---|---|
| | 高(4.5%以上) | 中等(4.0%～4.5%) | 低(4.0%以下) |
| 高(8.0%以上) | | | 英国<br>美国<br>法国 |
| 低(7.0%以下) | | 日本 | 西德 |

来源:参见附录。

## 增长的新政治:国内的政治环境

观察战后经济增长中的资源转移可能有助于阐明当前的政治挑战。[①] 在增长最快的国家中,长期的扩张是通过脱离低效的农业转向工业来实现的。随着农业的机械化,劳动力得以释放出来,转为他用,因此工业化并没有直接对土地拥有者构成挑战。甚至由于农村人口的流出,法国、德国和日本的土地所有制模式维持了原状;农场规模的扩大



① 主要基于 Zysman, "Inflation and the Politics of Supply."

更多是因为人口的自然死亡，而不是因为产业替代。[①] 正是由于农场所有权不必为提高产量与释放劳动力而快速或被迫地进行重组，政府才能用补贴与价格支持来购得农业集团的政治支持。农业精英在全国范围的地位改变了，但他们在当地结构中的地位并没有发生剧烈的变化。由于政府在决定农业支持与补贴的水平时会参考传统的农村生活，所以这些措施没有消除将劳动力导入工业的市场动机*。甚至当农民的 23
经济与社会地位遭到破坏时，他们也能维持适当的地位。

然而，部门间的劳动力转移只能解释一部分的产出增加。正如爱德华·丹尼森(Edward Dennison)已经论述的那样，其他的增长与投资以及技术进步有关。[②] 在分析时，我们可以尝试着区分增长的两个部分，一部分是严格地源于投资或技术进步，另外一部分则可以归功于部门间的资源转移。劳动力在部门间的转移只有依靠投资才有可能，但如果没有劳动力，这也不可行。这两者是同一经济过程中不可分离的组成部分。

为了维持增长，国家面临的政治任务已经改变了。农业的转型不再是任何发达国家经济增长的有机组成部分。对高增长的国家而言，

---

① 在法国、西德、日本，土地所有权的模式自"二战"以来就非常稳定，其稳定趋势可以体现在以下两个指标上：(1)中等规模农村的数量与比例(尽管农场数量呈总体下降趋势)；(2)所有者的数量与指标(尽管农业劳动力呈总体下降趋势)。在法国，农场总数在1942年至1975年间减少了47%，但20～50公顷规模的农场数量减少得并不多(超过50公顷的农场数量反而上升了)。在西德，农场总数在1949年至1977年间减少了49%，但20～50公顷规模的农场(以及超过50公顷的农场)数量显著增加了。然而，德国农场的平均规模比法国更小，而甚至10～20公顷的农场数量也仅减少了22%。在日本，农场平均规模极小，农场总数减少了20%，但2～3公顷的农场(以及超过3公顷的农场)却大量增加了。在法国，农场所有者不成比例地离开乡村。他们之所以消失，既可能是因为自然死亡，也可能是因为他们从其边远的农场退休了(参见Gordon Wright, *France in Modern Times* 2d ed. [Chicago: Rand McNally, 1974], p. 445)。在日本，不仅是土地所有者占农业劳动力的比例在增加(如同法国一样)，他们的绝对数量也从382万增加到416万。

* 作者意指农业补贴带有附加条件，不会对农业转型与现代化产生反向激励。这与下文提及的工业补贴形成对比。——译者注

② Edward F. Dennison, *Why Growth Rates Differ: Post-War Experience in Nine Western Countries* (Washington, D. C.: Brookings Institution, 1967).

在一代人之前正是农业需要变动和现代化,但现在却是像纺织和钢铁这样的部门必须被替代或转型。事实证明,要在产业中确保"创造性的破坏"(creative destruction)*,要比战后替代农民和农业现代化难得多。关键的不同在于现在必须直接面对政治上根深蒂固的利益集团,
24 而不是对其要点小手段。这个新的政治挑战中包含了以下几个要素。

第一,产业结构的变化对所有权模式构成了挑战。产业结构的变化包括衰退部门中公司的退出与合并以及整个产业的重组。所有权模式在农业现代化的过程中没有遇到这样的挑战。即使是中等规模的企业,也包含了大量的工作岗位,其所有者与管理者在本地社区中也享有
25 相当高的政治与社会地位。因此,劳资双方可能建立各种各样的利益联盟,而且在抵制变化时,他们拥有大量的共同利益。

第二,产业工人的组织化程度。与农业工人相比,他们可以采取更多样化的和特定的行动来保护自己的利益。他们的战略不仅会影响到自己的工资,还会影响到生产组织,因为与农业工人相比,产业雇佣的劳工无疑对工作场所与工作模式的变化拥有更多的控制权。此外,产业工人的地位也因为最近几年建立的法律保护体系而得到了增强。

第三,在高增长的国家,任何两个工业部门间的收益差距可能要小于一代人之前农业与工业之间的那种差距。政府可以用补贴来获得农业生产者的政治支持,同时又不会消除农业转型与现代化的经济动机,然而用保护和补贴来平息衰弱产业的政治动荡却会严重削弱产业调整的市场动机。

这三个问题在低增长的国家中长期存在,但在高增长的国家中却带来了新的政治问题与政策困境。由于没有大的农业部门提供的暂时优势,高增长的国家与低增长的国家一样现在都必须在政治上面对生产商集团固有的利益。它们必须找到新的政治协议,既可以分配产业调整的成本,同时又不会消除市场的信号与调整的经济动机。同时,日

---

* Creative destruction,熊彼特语,意指破旧立新地进行创造与毁灭的经济创新活动。——译者注

本、德国和法国快速的经济扩张本身就已经激起了英国和美国对增长的政治进行新的争论。

1950年，英国与美国提供了世界市场中一半以上的出口量，而后来高速增长的竞争国当时尚未蓬勃发展，只提供了21%的出口量。然而，到1977年，这种状况已经被颠倒过来。日本、德国和法国总共提供了世界出口量的46%，而美国和英国则下滑到25%左右。英国与美国的低增长给国内产业带来了相当大的压力。20世纪70年代英国汽车工业的崩溃就是发达国家竞争地位不断变化的戏剧性表现之一。

原来的世界领袖与其他发达国家在财富与工业实力方面的差距不可避免地终结了。尽管其他国家在工业上的快速赶超以及加速农业转型可以部分地解释增长率上的显著差异，但是差距的快速缩小以及英 26
国在实际人均收入的增幅上确实落后的现实在国内激起了激烈的争论。美国与英国的增长速度依赖于国内在经济制度上的一系列政治决议，而这些决议现在遭到了怀疑。两国政府原来的组织原则是调控或监督经济，而不是在促进产业发展中发挥积极作用。在英国，将政府组织起来让它在产业事务中发挥领导作用的举措会引发劳资双方在资方权利和劳方权力上的激烈斗争。与其竞争者相比，英国与美国的投资率与储蓄率都相对较低，两国都希望其政策能提高投资与储蓄来重振经济增长。这些提议在政治上带来了麻烦的分配性冲突，这种冲突破坏了重新确定经济工作的重点时所必需的广泛共识。面临新环境时，重新确定经济的重点是一项根本的政治挑战。

在所有这些发达国家中，管理产业调整的政治任务由于人们的恐惧而变得更加复杂，这种恐惧表现在人们担心即使增长重新全速启动，增长部门创造的新工作岗位也赶不上衰落部门工人的失业。卢德派*

---

* 卢德派(Luddite)，19世纪初英国手工业者组成的集团，他们反对以机器为基础的工业化，在诺丁汉等地从事破坏机器的活动。在工业革命期间，英格兰纺织工人主张模仿一个叫做内德·卢德(Ned Ludd)的人破坏工厂设备，以抵制节省劳动力的技术所带来的工厂的改变。——译者注

担心机器会损害工作和破坏社会,这种恐惧贯穿了工业化的整个过程。历史上,机器带来了生产与就业的扩张,它远远抵消了短期的损失,但承认这点并不能否认,对那些直接受到影响的人来说,失业的浪潮与替换意味着实际与永远的损失。因此,我们不必通过了解增长部门中就业容量的长期变动来揭示增长模式本身就会产生的失业。事实上,对持久失业的恐惧就会刺激人们为了保护现有的工作而采取激烈的政治行动。在总体经济活动下降期间,生产所涉及的具体就业内容,即单位产出的工作,已经发生了变化。经济下降的趋势可能掩饰了这种变化的经济后果与政治意义。下面我们来考察这两个问题。

首先,新工作的技能要求可能与既有的劳动力并不完全匹配,这样就造成了劳动力短缺与失业现象并存。[①] 世界贸易模式的变化所导致的问题实际上并不是任何国家经济中的失业问题,而是国内调整更困难的问题。发达国家向非发达国家的市场出口制造品,其增长远超过
27 了进口的增长。欧洲共同体、美国、日本向非发达国家的出口从 1972 年的 360 亿美元增加到 1976 年的 1020 亿美元,而制造业的贸易顺差从 240 亿美元增加到 710 亿美元。[②] 因此,调整的问题在于从传统部门(如纺织业)中释放出来的劳动力与新的出口部门的技能要求之间不能匹配。法国政府最近的一项研究这样解释到,"受到威胁的产业部门在工作上的资历要求与薪资水平都低于那些向第三世界出口的产业部门。"[③]劳动力转移的动机存在,但技能与手段却没有。被替代的部门的劳动力相对缺乏技能与流动性,而且事实上他们可能被彻底地挤出劳动力市场。

还有第二个问题。在 1960～1970 年间,西欧有三个高速增长的产

---

① Commissariat Géneral du Plan, *Rapport du Groupe d'étudier l'evolution des economies du tiers monde et l'appareil productif français* (Paris: La Documentation Fraçaise, 1978), p. 12.

② 同上,p. 25.

③ Commissariat Géneral du Plan, *Rapport du Groupe d'étudier l'evolution des economies du tiers monde et l'appareil productif français* (Paris: La Documentation Fraçaise, 1978), p. 25.

业，分别是化工、电机产业（包括电子与机床）、石油业。石油以及石油产品等部分只占不到1%的就业，所以它的变化无关宏旨。化工业的产出一年超过10%，但只带来了2.5%的就业增长。电机产业并没有太多的生产率增幅，但它在就业市场中所占的比例在这段时间却显著地增加了。在20世纪60年代，这些快速增长的产业在总产出所占的比重从16.86%增加到23.52%，但它们对就业的贡献却只从14.0%增加到16.7%。[①] 有人可能会说，新产出的就业覆盖率（employment coverage）只有40%，或者说这三个部门增加的产出与工作的比例从83%下降到了70%。总之，新生产并未带来相应比例的岗位数量。20世纪80年代的问题就更为严重了，因为微电路技术的进步已经让自动生产变成了技术现实。欧洲的劳工集团提到，1971年至1975年间，德国的国民生产总值每年增加了1.7%，而生产率每年却提高了3.8%。人们就会预计到失业的结果，而事实上，失业确实增加了。[②] 但这时仍然无法确定微电路技术对就业的长期影响。每单位量的文书工作所需的办公人员也减少了，但文书工作的总量却增加了。制造业的生产率可能会随着机器人技术而提高，但工厂要利用这项技术就必须重新装备。像微电路技术这样拥有广泛的连锁效应的新产品可能会导致经济甚至社会整体在生产上的重组。经济问题相互纠缠，这让政治任务变得更加 28
复杂。我们面临的不是产业绝境的状况，而是一段艰难的调整时期。

## 不断演变的调整压力：国际市场的变迁

石油价格的上涨与国际贸易的新局面导致所有发达国家在国内的产业调整中面临了巨大的压力。与20世纪50、60年代扩张时期发生

---

① United Nations Economic Commission for Europe, *Structure and Change in European Industry* (New York: United Nations, 1977), chap. 3.

② "When Steel Wage Rise Faster than Productivity," *Business Week*, April 12, 1980, pp. 144—48.

的变化相比,今天所需要的转变显然不同,而且可以说困难得多。刚刚提到的就业问题只是冰山一角。快速增长的时期,其特点是商品价格下降、发达国家跨部门贸易增加、高增长国家从低生产率的农业转向工业。在那个时期,企业调整与资源转移的目的都是为了得到市场机会的收益。当前这个时代,调整与投资是抵消市场惩罚所必需的。(市场的惩罚影响了所有的生产商,它也因此成为系统的特征。)要恢复原状(修正后的)就需要进行产业变革。对企业来说,应对两种价格有着极大的差别,一种价格信号代表了未能变革的惩罚,另一种则是成功变革的回报。惩罚损害了现存的现金流与利润率,而公司的回应正是以此为基础。当商品价格或能源价格下降时,适应新的价格结构会带来利润或利润率的上升。用廉价的石油替代煤炭意味着热能与生产成本的下降。我们暂时假定最终产品的价格是固定的,那么石油价格的上升就需要替代能源或节省能源上的投资来恢复利润率。石油价格的上升可能导致利润率的下降,这是在节省能源上进行投资的动机,但进行这种投资是以降低利润或利润前景为代价的。因此,企业就面临提高投资资本的需要,而且它会发现维持现金流动非常困难。同样地,在"惩罚"的状况下,更多的投资并不一定会提高产出,或者提高产出的市场价值。对这种投资的惩罚就是利润与现金流都降低。如果价格被提高,那么这个过程当然就意味着通货膨胀。因此,作为解决战后经济冲
29 突的万能妙方,提高生产效率更难以实现了。

贸易模式的变化与就业问题已经改变了调整的问题,下面我们考察一下贸易模式的这两种变化:(1)为了支付能源账单而需要出口;(2)强调交换中潜在的实际损失的贸易环境,在这种环境下,国际贸易就像零和博弈,而不是我们一直习惯的那种能够讨人喜欢的共赢博弈。

## 石油问题

欧佩克提高石油价格与石油税已经改变了需求的构成。发达国家

不得不为新市场生产新的商品组合，每个国家的产业都必须改变其生产内容以回应新的需求组合。进口石油的价格上升已经将收入从发达国家商品服务的消费者手中转移到石油生产国的政府手中。这里我们关心的是资源的实际转移，而非名义上的货币转移。如果石油输入国的通胀没有被油价的进一步上涨抵消掉，那么这种实际转移就会相应地减少。当发达国家的通胀没有遭遇进一步的油价高涨，那么这种通胀就减少了用于购买石油的货币的真实价值，从而减少了为交换石油而必须转移的商品与服务总量。我们必须问的是：如何决定新的商品组合？新商品组合与之前的组合有何不同？

对其手中的石油收入，欧佩克国家既可以投资，也可以消费。它们所花的钱将需求从发达国家的消费者转移到了欧佩克国家的政府。然而，这时我们可以追溯一下他们投资的资金流向。这些钱都被投资于如公司股份与不动产这样的真实资产，或是像银行存款这样的金融资产。欧佩克国家在金融资产上的大量投资产生了我们所谓的“石油美元回流问题”。事实上，这些钱必须进行实际的利用，即借给利用这些资金购买商品的最终借款人，而国际金融市场已经成为这种转移的工具。这些资金的一部分被借回给发达国家的大公司或是国家借款人。另外一部分则借给了非石油输入国的欠发达国家以弥补贸易赤字，或是借给更富裕一些的欠发达国家或东欧国家以促进其发展。

总的来说，其趋势是将购买力从发达国家的消费者那里转向了国家与公司借款人，后者将更高比例的资金用于投资，而且利用了不同的商品组合。在这个过程中，最终需求的性质发生了变化。为了偿还石 30
油账单，发达国家必须向欧佩克国家或是那些已通过国际市场从欧佩克国家借款的欠发达国家和公司销售产品。需求转移则表现为从消费品转向了中间产品以及成套工厂（如沙特阿拉伯或苏联就常签约购买整个工厂。因此，按照法国人的说法，发达国家的任务就变成了将资源“重新部署”到这些出口部门中。非常明确的是，成功的国家可以获得更有活力的经济，而失败的国家则会更容易受到外部压力的伤害。

账单的额度到底有多大呢?表 1.10 展示了发达国家的石油账单。石油账单年复一年在不断增长,显示出为了购买石油而将资源用于出口用途的紧张压力。①

**表 1.10　1965～1975 年五个国家石油进口占国民生产总值的百分比**

| 国家 / 年份 | 美国 | 日本 | 法国 | 西德 | 英国 |
|---|---|---|---|---|---|
| 1965 | 0.2 | 1.2 | 1.1 | 0.9 | 1.2 |
| 1967 | 0.2 | 1.5 | 1.3 | 1.1 | 1.4 |
| 1969 | 0.2 | 1.3 | 1.2 | 1.2 | 1.5 |
| 1971 | 0.2 | 1.2 | 1.2 | 1.1 | 1.6 |
| 1973 | 0.4 | 1.5 | 1.4 | 1.0 | 1.8 |
| 1975 | 1.3 | 3.8 | 3.0 | 1.9 | 3.6 |

来源:*World Trade Annual* (New York: United Nations Statistical Office, 对应所选年份)

其他问题明显是因油价上涨而引起的。其中引起广泛讨论的一个问题是需要确保发达国家的消费者拿出收入以购买石油,并允许实际转移得以发生。正如经常强调的那样,油价上涨意味着生活水平的实际下降,以至于增加的产出都必须要用于购买石油。如果说欧佩克的石油账单是从一国经济的一部分转移到另外一部分(或者说从一个集团转移到另一个集团),而各方都通过提高价格或工资要求来拒绝埋单的话,调整就会变成通货膨胀。收入的相对下降事实上只是更普遍的

① 比较起来,特定国内经济体所面临的压力可以当做一个函数,其影响因子包括能源进口占总能源需求的比重、之前石油进口中新增成本的价值、国内通货相对于美元的变化率、国内通胀率。国内通货与美元的关系之所以起作用,是因为石油主要是以美元计价,任何其他的通货只要相对于美元升值就相当于降低了实际的石油价格。这样,法国、日本、德国都是主要的石油进口国,但德国与日本的负担却因为其通货与美元相对汇率变化而减少了。重要的是,英国的调整压力暂时减轻了,主要是因为英国开始扩张其自身的石油生产能力。在英国,这种变化的影响效应较为明显,因为英国的能源价格较高,而它又经历了国际市场地位的变化。

问题中包含的一种情形。油价上升在一国经济中引起的反响，只会强化通胀现象，而不是相对价格与收入的变化。

从第一次油价冲击到现在已经有将近十年时间了。持续的高油价无疑减少了经济调控的余地，这意味着每一次国内经济繁荣都可能引发更高的能源进口价格。石油需求的增加也就进一步推高能源价格。然而，人们所担心的政治经济大混乱并没有变成现实。阿拉伯人的钱回流了，发达国家的资源被转移到出口中，生产结构已被调整为更少地使用成本上升的能源，欧佩克的“石油税”引起的实际收入变化困难地实现了。当然，压力是明显存在的。许多欠发达的石油进口国购买石油的债务继续累积，而发达国家的通胀部分地反映了其消费者仍然不情愿接受油价上涨所引起的生活水平下降。然而，高能源成本已经成 31
为一种常态——虽然在这种不安定的、勉强的常态中总是压力、危机与希望相互交替，但这仍是一种常态。然而，石油危机可能隐藏了我们目前贸易冲突中真正固有的长期风险。

## 贸易问题

产业调整的压力也来自国际贸易的变化，国际贸易已经不再是过去那种老少咸宜的和睦游戏了。在 20 世纪 60 年代，各个发达国家的生产成本与生产结构被认为是趋同的，贸易的扩张便会带来更深入的专业化。[①] 因此，国际贸易就能够不断增长，而同时又不造成工人与企业的大规模混乱，也就是说贸易扩张的国内政治成本相对较低。例如，德国在机床业的一部分市场上可以占据较大份额，而美国却可以在另外一部分市场上占据主导。扩大的交换将会导致公司日趋专业化，同时为参与贸易国双方带来更高的收入。在这种贸易游戏中只有赢家，所

① Richard N. Cooper, *The Economic of Interdependence: Economic Policy in the Atlantic Community* (New York: McGraw Hill, 1968).

有参与者的福利都提高了。在两次世界大战期间那种弄巧成拙的贸易保护之后,这种新的贸易理念无疑是一种令人振奋的发现。

通过贸易人们的确获得了实际的收益,这一点在战后发达国家的经验中非常明确,自由贸易的确促进了经济的增长与福利。然而,在有些情况下,国际贸易也会产生实际的损失者,国家参与交换的直接收益
32 抵不上对经济长期的不利影响。这种纯粹竞争性的贸易条件在最近十年已日益重要,并影响了发达国家的调整问题。我们讨论的主题之一便是要解释政府如何在这些基本上是竞争性的贸易形势下影响结果,从而改变比较优势的演进模式。

如果国家政策能够影响一国的比较优势,那么贸易冲突在某种程度上就是那些试图加速发展的国家之间的争斗。最近这些年,世界贸易中的两种变化已经更加清楚地彰显了这个道理。第一种变化便是新兴工业化国家的生产商已经进入了发达国家的市场。过去这些年,我们面对的是一个融洽的贸易世界,它依赖于趋同的生产价格以及部门内的专业化,而不是依赖于趋异的生产结构,趋异的生产结构意味着劳工与企业会从整个生产部门中被替代出来。新兴工业化国家最初之所以能够进入发达国家的市场,正是因为它们拥有极低的劳动力成本。发达国家与新兴工业化国家之间在生产结构上的巨大差异意味着二者之间的贸易对发达国家的生产商构成了取而代之的威胁。发达国家的生产商是用标准技术与高工资劳动力来生产标准化的商品。第二种更重要的变化植根于发达国家企业之间竞争的性质,这种竞争往往导致关键部门中涌现出少数几个主导的生产商。政府政策能通过各种重要的方式来加强这种竞争。例如像日本那样的快速工业"赶超"战略,与拉动战略一样奏效。发达国家的竞争与来自发展中国家的进口都带来的一个共同的问题,即如何在传统市场中容纳新进入者(不管是国家还是企业)。在考察了新贸易博弈的两种变化之后,我们就可以来分析贸易理论是如何让我们低估了正在发生的贸易冲突的严重性。

首先,欠发达国家的制造品出口已经在发达国家的市场中日益重

要，尤其是那些之后被称为新兴工业化国家的出口品。这些新竞争者的生产使发达国家产生了大量受贸易冲突的部门，这迫使发达国家进行调整。同样严重的是，发达国家之间的竞争被挤到了一个更为狭窄的业务范围之内，从而可能加剧相互之间的竞争。经合组织（OECD） 33
中的每个发达国家都想在高附加值产业中获得成功，而它们的劳动力都不具备竞争力的优势。而且，在容易转移生产技术的标准产品上，拥有充足的廉价劳动力的国家更具有长期优势。如果把有意识地开发这种优势作为发展战略的话，那么只会缩短产品的生命周期。也就是说，从一国利用技术创新获得比较优势，到拥有廉价劳动力的其他国家将这些产品出口回流到创新国的市场，这个周期的长度进一步缩短了。

在 1970 年至 1980 年间，欠发达国家的制造品出口增加了将近 10 倍，总量达到 440 亿美元。根据国际复兴开发银行（Bank of International Reconstruction and Development，BIRD）的估计，到 1985 年为止，欠发达国家向经合组织国家的出口已经增长到 1000 亿到 1450 亿美元。从全球范围来看，这些进口算不上什么，仅占到全球制造品总量的 1%到 2%。[①] 此外，这些进口的总成本的支付方式通常是发达国家向这些新兴工业化国家的市场进行出口。例如，进口的纺织品是由出口的纺织机械制造的。与经合组织的内部贸易相比，发达国家与新兴工业化国家贸易的重要性要更小，但目前的发展趋势非常明显而且不应被低估。在 1970 年，经合组织国家只有 5%的制造品进口来自于发展中国家。到 1980 年，这个份额已经升到了将近 11%。[②] 此外，这些国家提供的市场增长最快。

---

① Christian Stoffaes, *La grande mence industrielle* (Paris: Calmann Lévy, 1978), pp. 64—70.

② C. Michael Aho and Thomas O. Gayard, "The 1980's: The Twilight of the Open Trading System?" Report published for the Bureau of International Labor Affairs, U. S. Department of Labor (Washington, D. C.: Office of Foreign Economic Research, 1982).

至少到1980年为止,欠发达国家的制造业还停留在少数几个产业部门上,因此对发达国家的冲击也相对集中,最大的冲击无疑是纺织业、服装业、电子业以及电机业。[①] 然而,我们有理由认为这些新生产商也会进入更多的产业部门,例如钢铁业很快就成为其中之一。廉价的劳动力已经存在了很长一段时间,而我们观察到,有些国家的政府与商业集团有效地利用这些劳动力的能力在增强(最成功的是那些人口较少的国家)。如果说像印度或中国那样的大国也开始执行出口导向战略的话,那么问题的性质当然会产生不同的维度。[②] 究竟有多少发展中国家能够跟随这些新兴工业化国家开创的发展趋势,这是一个尚未解决的问题。其答案在一定程度上要看发展中国家动员和组织制造业资
34 源的能力。另外,这也要看发达国家维持开放市场的意愿,我们认为随着出口国的增多,这种意愿会下降。

第二个贸易问题要更严重。这涉及几个发达国家的公司之间的竞争,这种竞争被那些关注就业与贸易平衡的政府所煽动。有一种观点认为,政府干预仅仅是放缓了市场所需要的变化,扭曲了特定国际优势模式下资源的有效使用,或者说补贴了国内与国外的受益者。但是,政府干预包括两种截然不同的方式。一方面,政府的确试图用直接补贴来维持必要的就业,以支持那些失去国际竞争优势的企业。据《经济学家》(Economist)杂志估计,1981年春季对钢铁企业的补贴额在法国达到每吨27美元,而在英国则达到每吨100美元。[③] 另外一方面,政府也希望创造企业在国际市场中的竞争优势,帮助企业达到没有补贴也能生存的市场地位。当然,日本正是通过其造船业与钢铁业的政策来直

---

① Blackhurst et al., *Trade Liberalization*; Zysman, "Inflation and the Politics of Supply"; Commissariat Géneral du Plan, *Rapport*.

② "When Steel Wage Rise Faster than Productivity"; Louis Turner et al., *Living with the Newly Industrializing Countries* (London: Royal Institute for International Affairs, 1980), p. 8.

③ "Steel Subsidies: Enough Is Enough," *Economist*, May 16, 1981, p. 27.

接实现这个目的，同时日本也通过市场保护与金融促进来间接地实现对汽车业的影响。在指导促进的这些案例中，目标不是长期的补贴，而是为了改变国家在国际格局中的比较优势。如果说比较优势的格局不能被事先假定，而总是依靠政府与企业分离与合谋的努力来实现的话，那么贸易竞争就不仅是最大化共同福利的问题了。相反，贸易竞争确立了不同国家在国际比较优势与劳动分工这个不断变动的体系中的相对位置。

为了理解政府在塑造比较优势格局中的潜在作用，首先要根据行业经营中最能影响其竞争地位的环节来对行业做出区分。在这些环节中，我们可以列出原材料成本、劳动力成本、经销成本、研发成本，以及复杂制造系统的运作。如果我们假定劳动力与原材料的成本能反映国家的特征，那么我们就可以推定有些国家会在这些成本较低的产业拥有贸易优势。但是，我们并不能确定地假设原材料或劳动力的成本是非常固定的，以至于贸易会自动地反映出其比较优势。现在，廉价的原材料主要是对恢复建设与运输体系投资的结果，与过去的年代相比，原材料储备的地点这样的单一因素已经不像以前那么重要了。自战后的运输革命以来，钢铁生产中，运输费用与煤铁的地缘临近性已经是完全不同的两回事了。更为普遍的是，当企业发现自身在原材料或劳动力成 35
本上劣于其竞争者时，它就会通过在经销、生产结构与机器设备或产品设计方面增强投资来克服其劣势。例如，美国的纺织业就通过削减生产过程中的劳动力投入来抵抗进口纺织品的进攻。

不过，在有些产业部门中，研发与复杂制造系统的运作要更为重要，我们可以来分析一下。尽管产品进步一直是高科技产业的关键，然而在像钢铁与造船这样的资本密集型产业部门，生产率却一直处于竞争的核心地位。不过，这种区分可能具有一定的迷惑性。在消费电子业，电晶体技术上的产品进步让日本人在进入小型电视机的终端市场的同时，又能取得提高可靠性、降低成本的生产进步。结果，他们提高了市场地位，并挤出了美国生产商。企业在产品开放或是复杂制造系

统运作中最初获得的优势，可能会因为其支配性的市场份额而进一步加强。在有些产业中，真正的竞争优势是属于那些占有支配性市场份额或快速扩大产量的企业。如果占有支配性市场份额的企业迅速地扩大产量，它就经常能够降低生产成本。生产率上的收益一部分是源自规模经济，另一部分则来自所谓的学习曲线效应。实际上，无论是关键产业部门中企业的竞争优势，还是发达国家的比较优势，都不会是固定的。二者都能由企业战略与政府政策缔造出来。

我们可以假定国家可以在快速扩张的产业中保护其国内市场，这种产业中因为存在规模经济与学习曲线效应，生产成本会随着产量的上升而不断下降。国内企业可以利用这个受保护的市场来降低成本，然后进入竞争性的出口市场。在第五章我们将会看到日本人如何有意识地利用了封闭的国内市场来进行快速的国内扩张，从而打造出具有国际竞争力的企业。我们可以分析一些例子。日本国内需求的快速扩张无疑对钢铁、造船、汽车等产业提升生产率作出了贡献。例如在汽车业，日本的产量从 1960 年世界轿车总产量的 1.3%(16 万辆)上升到 1975 年与 1980 年的 18.1%(450 万辆)。[①] 日本同期的出口量增长到其产量的 45%。日本的做法并不是独一无二的，法国与德国也受益于国内扩张的汽车消费。高生产率的企业开始从其扩张的国内市场中向外
36 出口产品，这就对其他国家的就业与产出形成了威胁。只要对日本与其他发达国家在摩托车、钢铁、电视机方面的生产率差异进行仔细的考察，甚至是最怀疑的人也会相信贸易流的变化的确反映了竞争优势上的真实差异。法国与美国在钢铁业上遭遇了困难，这验证了扩张的产

① 汽车方面的数据是基于 David Friedman, "Beyond the Age of Ford: The Strategic Basis of the Japanese Success in Automobiles," in John Zysman and Laura Tyson, eds., *American Industry in International Competition* (Ithaca: Cornell University Press, 1983)；以及 Ira Magaziner and Thomas Hout, *Japanese Industrial Policy* (Berkeley: University of California, Institute of International Studies, 1981).

出以及政府主导的现代化本身并不能确保国家取得有竞争优势的生产率。扩张带来了大量的机会，但这些机会并不能为所有公司无差别地利用。快速扩张的收益有赖于各个公司在技术与生产组织方面做出的选择。

当更有效率的新生产商进入市场时，真正的问题在于哪个国家会在哪个产业具有竞争力。并不是所有的产业都同样重要。像汽车这样的产业部门就拥有处于产业链核心的大雇主。例如，英国钢铁业的部分问题就能归因于其汽车产业竞争力的衰落。而像集成电路这样的产业则会影响整个国家经济的产品与生产技术。这样，高薪工作的资源，以及国家产业发展的速度与方向都变成了贸易竞争的筹码。如果说所有产业并不是平等的，而政府又能创造竞争优势，那么贸易竞争就被视为不同经济发展路径的斗争，或者说是一场在经济竞赛中争夺位置的斗争。

传统贸易理论倾向于遮掩竞争优势中不断变化、能被人为塑造的特点。[①②] 这样做，它就既能隐藏许多贸易冲突中实际的利益目的，又能模糊政府在促进国家产业发展中所起的作用。根据现代国际贸易理论，自由贸易鼓励国家在具有比较优势的部门中出口，而在具有比较劣势的部门中进口。比较优势通常依赖于相对要素的比例或可获得性，其假定是国家都能得到同样的生产技术，其差异仅存在于生产要素的禀赋之上。不管是赫克歇尔—俄林（Hecksher-Ohlin）的模型，还是李 37
嘉图（Ricardian）的理论，传统贸易理论都认为自由贸易会让“国家贸易

---

① 这一部分大部分节选自劳拉·泰森（Laura Tyson）与我合写的一篇文章，“Making Policy for American Industry in International Competition.”这里的观点与国际劳动分工的争论没有太大关系，后者意味着技术不可避免地让产业进行重新分布，从而改变我们的经济地理分布。——原文脚注

② 这里讲到的“位置的逻辑（the logic of position）”与下面这篇文献的观点类似，Burton H. Klein, *Dynamic Economics* (Cambridge: Harvard University Press, 1977).

伙伴”自动受益。[①] 甚至是绝对劣势的国家（所有贸易品的国内生产成本都是最高），也能通过进口其绝对劣势最大的商品而从自由贸易中获益*。那么，毫不奇怪，基于这些假定的讨论都不看好试图在国际贸易中减轻国内产业困境的政府政策。这些理论都认为对市场的干预扭曲了自由贸易的格局，减轻具体产业的困难只会以全国的收益为代价。

然而，传统贸易理论无法解释那些并不符合其静态分析与完全竞争假定的问题。只要存在技术演化与不完全的市场，传统理论的理论模型与政策建议都会变得杂乱不清。李嘉图模型与赫克歇尔—俄林模型都假定了固定的技术与固定的要素禀赋，这显然是一种完全静态的理论分析。例如，赫克歇尔—俄林理论假定所有国家都拥有既定的生产技术，同时还假定各国的要素禀赋也是给定的。在这样的假定下，该理论断定随着贸易价格与贸易品的生产成本趋同，贸易会导致贸易伙伴之间的专业化日益增加。该理论把要素禀赋的决定因素视为外生的，忽视了生产同一种商品的所有国家并不一定拥有同样的技术。这样一来，十分重要的政策问题就不在这种理论分析的讨论范围之内了。

当我们承认不同国家有可能存在不同的生产技术时，政府政策对
38 比较优势变化的影响就变得相对明确了。当政府政策促进物质资本与人力资本逐渐积累的时候，这种政策的影响效应可能会格外明显。这样的政策能够稳定地将资本或教育密集型产业中暂时的劣势转化为比较优势。简而言之，国家的比较优势在一定程度上是国家政策长期影响的产物。只有在少数几个产业部门中，其比较优势是以固定的自然资源禀赋的形式给定的。在大多数部门中，比较优势都有赖于相对的

---

① 在经济学文献中，比较优势理论的现代版本常常是指赫克歇尔—俄林理论，它假定有两种或两种以上的生产要素（一般是从劳动力与资本开始），然而认为国家会倾向于出口能体现相对丰裕要素的商品，而进口体现相对匮乏要素的商品。与此相反，李嘉图贸易理论虽然更常用自然资源禀赋来解释贸易，但也用单一的关键生产要素（通常是劳动）来解释比较优势。在李嘉图的理论里，生产专业化与贸易的基本格局依赖于用生产要素度量的比较成本。——原文脚注

* 此处原文误为“进口绝对劣势最小的商品”。——译者注

资本禀赋，而这又是逐渐积累投资的结果。

日本的例子强有力地显示了国家政策在创造比较优势过程中所发挥的作用，以及决策者在有意识地采取产业政策时怀有创造优势的观念，同时还有应对动态变化的眼界。为了理解日本决策者所发动的经济转型，首先有必要区分比较优势与竞争优势的观念。比较优势指的是同一个国家内特定产业相对于其他产业的相对出口实力。比较优势的测量通常要调整政府政策扭曲本来自由运作的市场所造成的影响。从我们讨论的目的来说，竞争优势指在国际市场的同一部门中，一国企业相对于他国企业的相对出口实力。根据这个解释，某国的企业在特定行业拥有的竞争优势一定是这个国家在这个产业部门中的绝对优势。然而，与绝对优势的通常概念不同，竞争优势的概念允许政府政策的存在，政策可以帮助或阻碍不同企业在国际市场上的表现。这样，某国企业在特定产业上的竞争优势既可能是实际绝对优势的结果，也可能是政策导致的结果，也就是说可能是一种扭曲了的绝对优势。然而，政策导致的优势能够在一定时间范围内不断积聚，从而转化为实际的绝对优势。例如日本有丰富的资本与政策保护，这最终让钢铁业的投资变成了日本钢铁生产商长期的突出优势。

无论竞争优势是实际存在的，还是政策带来的，产业的竞争动态都在静态与动态的比较优势之间建立了联系。随着时间的流逝，特定产业内特定企业竞争优势的变化能够逐渐积累，从而引起整个国家比较优势的转变。我们必须理解比较优势有赖于资本积累，长期战略能够通过改变一国的资本投资而缓慢地改变其整体的比较优势。重点还在 39
于逐渐积累的投资，无论是物质的基础设施，还是相关市场与企业的基础设施，这些投资都是决定短期竞争优势与长期比较优势的关键。在各种各样的产业部门中，国家都可以通过产业与政府的努力来建立市场中的竞争优势，从而创造比较优势。当各个企业竞争地位的削弱损坏了国内的基础网络时，结果可能就是比较优势的转变。当整个产业为少数几个大企业所支配时，这种情况尤为如此。尽管某家特定的企

业可能在最初竞争的困难中并没有包含比较劣势,但这些困难的积聚效应会造成整个国家的劣势。如果以供应商与经销网络为代表的基础设施被逐渐削弱,那么重新占领失去的市场份额的成本会上升。例如,供应商的崩溃可能会影响整个产业维持其技术地位的整体能力。如本文所说,在发达的工业经济中,比较优势作为一个很流行但却泛泛使用的概念,可以被理解为企业能力以及政府政策选择的积聚效应,而不仅仅是资本与劳动力等资源禀赋的结果。

虽然大多数国际贸易的理论模型都忽视了竞争优势转变的决定因素,但这些决定因素还是一派贸易理论的研究焦点,这就是所谓的产品周期理论。[①] 产品周期理论关注技术与创新在贸易动态中的作用。该理论最早是在20世纪60年代解释美国贸易模式变化时发展出来的,它认为制造品的贸易符合一种典型的模式。先是最早生产某种产品的国家成为这种产品的净出口国,但一旦这种产品的制造过程标准化之后,便会转移到在其生产要素上具有比较优势的国家,最初的创新者便失去了出口地位。而在技术标准化之前的这段时期,创新国则享有单一卖家所拥有的不完全竞争的收益。如果存在规模报酬递增,这些收益便会持续一段时间,直到竞争者能担当起产品周期理论所谈到的创新角色。考虑到创新与物质、人力资本积累之间存在明确的联系,在这两个领域采取投资政策的国家很可能便是那些进行产品创新以及获得垄断租的国家。而且,除了投资政策以外,各种各样的国家政策——从资本收入的税收政策到支持研发的折旧政策——都能够影响技术进步的
40 速度,从而影响国家在高科技产业的竞争优势。简单地讲,一国的产品创新能启动一个产品周期,而政策能够明显地影响这种产品创新的数量与种类。

---

① Raymond Vernon, ed., *The Technology Factor in International Trade* (New York: National Bureau of Economic Research, 1970);以及 Raymond Vernon, *Sovereignty at Bay* (New York: Basic Books, 1971).

政策也会影响每个产品周期产生的贸易格局。一国在特定商品的生产中保持多久的优势，或者说跟随国多快能够赶上，这个问题不是由某些必然的经济过程决定的。市场能够被操纵，不完全竞争也可以被制造，其目的都是为了影响最终的经济结果。在这些动态的条件下，并不能从交换中自动产生共同的收益。

首先，得考虑规模经济会导致潜在的不完全竞争。如果特定国家的本土市场得到保护，企业就可以发展到足够大的规模而获得成本上的优势，从而产生显著的竞争优势。在这种受保护的条件下，国内生产者面对的大份额市场需求是稳定的。市场可预见性提高之后，陷入过剩生产能力的风险就降低了，那么企业就可以更为迅速地实行生产的标准化与自动化，从而最大限度地利用规模经济的优势。

其次，与规模经济生产一样，学习曲线的经济效应也是不完全竞争市场中产生竞争优势的来源。在存在学习曲线的经济效应时，快速变化的最终产品（如集成电路）、灵活的市场进入以及最初的支配地位，都会为生产者在产品生命周期的很长一个阶段中提供市场优势。或者说，对跟随领先者的企业更不利，因为早进入市场的企业可能会在产业发展的很长一个阶段拥有优势。这样，随着产量的增加，成本会因产品与技术流程的改进而下降。因此，在学习曲线的经济效应非常显著的产业部门中，政府政策能极大地促进或阻碍这种效应在国内企业中发挥作用，从而影响这些企业在国际市场中的竞争优势。

以上论点的结论便是，比较优势是一个动态的概念，经过一段时间，其格局会被政府政策改变。政策既能改变产品与生产技术，又能塑造市场需求。当然，虽然政府可以帮助几个产业或具体行业领域的少 41
数几个企业获得竞争优势，但这并不意味着一国可以在所有产业领域都获得竞争优势，或是说一国可以挤占其他国家的经济生存空间。然而，一个国家可能在诸多产业上丧失其竞争优势，也很有可能它输掉的产业部门正好是高就业的产业，其竞争优势的衰落会导致对经济发展与贸易构成的显著影响。显然，这正是汽车业与钢铁业争夺的关键。

真正的危险还在于一国可能不仅在单个行业或几个行业中失去比较优势,而是在一种类型的行业中都丧失优势。例如,日本就不单是在彩电或汽车、摩托车产业中获得了优势,相反,日本人开发了大规模标准化生产的技巧,并能将这些技术能力用于许多行业之中。大规模生产是所有发达国家制造部门的核心。一旦一国丧失了一类行业的比较优势,它的发展速度就会慢于竞争对手。反之,一国就可以转到更为快速的发展路径上。例如,日本就可以说是在一些产业上获得了优势,这些产业都因大量的标准化生产而获得质量与成本优势。在现代的大规模生产部门中,比较优势不仅取决于工资水平,还取决于对复杂系统的运行控制,这种系统能够大幅地降低单位劳动成本。例如,与美国生产商相比,日本生产商就从许多产品中剥离了劳动投入的成分。你可以说日本政府控制竞争、促进消费繁荣的战略有助于这种优势。然而,这种创造出来的优势毕竟是真实的。

然而,政府通常并不是在创造或维持比较优势,而仅仅是在补贴那些缺乏竞争力的生产。为了探究这种政府行为,我们需要用一些方法来区分政府在产业事务方面做出的复杂选择。我们必须区分三种类型的产业变迁形势:增长、转型、衰落。每一个类型都为企业以及政府的政策选择带来了不同的竞争问题。在每种情况下我们都可以问同样一个问题:政府与企业是否有战略来让公司在国际市场上保持竞争力?如果说没有这样的竞争战略,或者说为了达到稳定的竞争地位要付出的政治或预算代价太高的话,那么补贴与保护就是防止衰落的唯一替代选择。如果有这样的竞争战略,那么了解产业现在面临的变化就能
42 帮助国家做出正确的政治与政策选择。

在快速增长的部门中,需求的快速增加伴随着产品以及生产与经销体系的迅速发展。在一个增长的市场中维持产出的绝对水平相对容易。而企业的重要问题在于维持市场份额、现金流、组织、技术,以跟上整个产业的演变。对政府来说,问题可能是要确保全国产量的增长,这样进口产品就无法夺取扩张的国内需求并削弱国内企业的地位。并不

是所有的增长产业都同样重要，因此，我们必须做出区分，哪些是关系国计民生的对整体经济都有广泛影响的产业，哪些是与其他部门联系较少而相对次要的产业。① 快餐业与化妆品业显然是属于联系较少的产业，而半导体业与汽车业对整体经济的影响则相对重要，以至于其扩张能够改变整体经济，而其衰落则会危及全国经济。关联度高的部门就是政府最关心的部门，这既是因为其重要性很早就受到重视，又是因为其广泛的影响需要更新整体经济的基础设施。最终，我们还必须区分两类产业，一类是在技术与发展上处于赶超位置的产业，另一类是对其他国家来说也是新生事物的新产业。“赶超”让政府能够确定某个部门的重要性与合适的技术，而且政府能够在其竞争者的工业历史中找到它的发展图景。而政府最重要的发展目标则是那些与增长高度相关的最新产业。

有些产业或有些具体的产品行业可能正处在衰落之中。在衰落的行业中，产品或生产流程都不会发生显著的变化，企业也无法重新获得竞争优势，整个行业的需求也是停滞不前的。对生产或经销的某些投入可能会产生成本优势，但这种情况会导致国外企业削价来争夺国内企业的生意，或是国内的替代企业侵入市场。例如，新兴工业化国家最基本的竞争优势就是在那些有稳定产品与生产特征的产业上所拥有的廉价劳动力。在这些劳动力密集型的产业中，降低产量或是退出市场是企业除了获得保护之外的唯一替代选择。这里的政治问题在于失业的劳动力与损失的生产。这种产业在整体上都面临着共同的问题，除了补贴或保护之外，没有什么措施能有助于解决这种问题。

也有为数不多的一些产业，在面临国外竞争者或国内替代者的压力时不可避免地走向衰落。事实上，生产或就业方面的损失往往更多

---

① 约瑟夫·熊彼特(Joseph Schumpeter)在其各种著作中都提出了类似的观念，他认为这是资本主义最根本的驱动力。参见 *Business Cycles: A Theoretical, Historical and Statistical Analysis of the Capitalist Process* (New York: McGraw Hill, 1939).

的是因为缺乏能力跟上产业的演变,或未能平安度过生产内容与生产
43 方式上的变革。大多数损失都是市场失败的结果,而不是差异化的要素成本所导致的衰落。事实上,甚至在那些似乎注定要灭亡的产业中,如果有足够的时间,它们有时也会重新复苏。美国纺织业在面临廉价劳动力产品的进口时已经连续几年不断地萎缩,但在 1979 年却突然开始对外出口了。其复苏迹象是如此广泛,以至于不能简单地用低成本石油的因素来解释。[①] 相反,新的公司结构与新的生产技术可能是其复苏的原因。

所谓转型的产业,指成熟的产业在产品或生产流程上经历着根本的变革。其产业结构是稳定的,而其竞争格局作为不断积累的历史经验也相对确定下来。在转型期间,产品需求特征以及最有效率的生产系统都会发生变化,而这些变化也会改变竞争的格局。

我们可以有效地区分两种类型的转型。静态转型指的是在产业结构上返回以前的原状。也就是说,市场发生突然的剧烈变动,例如产品需求、生产流程或需求水平发生变动,但成功企业的模式或是整个产业组织并没有发生长期的变化。例如,美国汽车业受到需求损失的商业周期与国外小型汽车进口的冲击,但这个产业却保持了寡头垄断的格局,在这种格局中成功取决于相对相似的公司能力。唯一的问题是哪家企业会组成寡头,以及市场中哪一部分是美国组装的汽车,哪一部分是美国生产的零配件。动态转型指的是典型的企业组织以及产业结构方面发生了更深入与更根本的变化。变化的内容必须超过生产或产品特征。例如,人造纤维的出现就改变了整个纺织业。在服装业中,利用廉价劳动力的生产商进入市场,这让有些生产线失去了竞争力,也有利于很多大公司,这些公司能够利用国外资源进行生产,并且在产品上分散风险、扩大市场、推进更多的生产自动化——这些战略选项都是相互依存的。在发达国家,大型综合钢铁企业的市场份额预计会有所下降,

① 取自我目前尚未发表的研究。

而小型专业钢铁企业的份额会有所提高。在以上三种案例中(纺织、服装、钢铁),成功企业的模式与整个产业的结构都已经改变了。在某个产业内,这样的改变涉及新企业的出现、旧企业的重新定位或倒闭、工人要么失业要么转换劳动技能。动态转型在产业内制造了赢家与输 44
家,关键的政治问题在于政策到底要服务于谁的需求。在某个产业中,公司的行为可能导致转型而不是衰落,但是这个产业可能会坚持其原来的道路,因为市场成功的关键是变革,如果这个产业中在政治上占主导地位的公司(或是政治上有优势地位的劳工集团)坚持承受变革的损失,那么情况就会如此。

这样,产业到底是成功度过转型期,还是不断下滑直到衰落不可逆转,这一切都有赖于公司的选择和政府政策。尽管只要汽车业一旦建立起来,马车业就必然会消失,但也只有少数几个部门的衰落是不可避免的。一个产业被界定为衰落还是转型是一个政治决定,这个决定不能由简单的市场标准来衡量的,但这种政治决定会影响实际的市场结果。

进口数字淡化了这些贸易问题的政治意义。透过这些数字,我们并不能看到需要抵制进口威胁的国内变革。要知道,如果没有这些贸易流,国内的变革与调整就不会发生,或者说会以较慢的速度发生。例如,虽然服装进口量迅速跃升,但各个发达国家的主要服装产业仍然保持了竞争力。然而,为了在缺乏保护的情况下维持竞争力,这些行业已经改变了生产与劳动的组织结构、技术、市场营销以及分包模式。即使我们能量化纺织服装业为抵制进口而已经进行的重大重组的部分,我们可能仍然低估了这些贸易变革的政治意义。在经济术语中,我们可能会问:直接与间接的贸易平衡与就业后果是什么?或者更宽泛地问:贸易促进了哪些投资和产业结构的变化?

然而,从政治上讲,我们必须提出一个完全不同的问题。一国产出中有多大部分是由那些面临严重调整问题的产业生产的?例如,为了界定发挥作用的政治力量的范围,我们必须将纺织服装产

业视为一个政治单位,因为这个产业往往以整体为单位来行动。我们能算出一国工业基础中政治活跃的部门,这些部门的政治活动都受到贸易的影响。这样,我们可以同时考虑钢铁业、纺织服装业、消费电子业、制鞋业、汽车业,这就可以测量出受贸易威胁的产业具有的全部政治影响。但是,试图将这些产业的政治动态都视为单一整体也非常危险,因为把它们加总在一起会模糊产业内部的竞争情
45 况。不过,这样的加总仍然可以用于分析那些对产业调整进行政治抵制可能存在的范围。

总而言之,调整面临着贸易变化的压力,我们需要强调其中的两个方面。发达国家在一系列关键的产业部门上承受的压力不只是短期的。从许多方面来看,贸易问题的根本性质都是前所未有的。正在进行工业化的国家成了传统产业中的新竞争者,它们正迫使更加富裕的贸易伙伴国进行痛苦的调整。普遍看来,这些新兴工业国正在加速新产品以及新生产流程标准化的时间。也就是说,它们正在加速从创新优势过渡到劳动力成本优势的周期。而向发展中国家出售的"成套工厂"(turn-key plants)生动地展示了这个过程。发达国家出售了一种定制的产品,也就是可以马上用于生产的整个工厂。这些工厂通常由自身生产出来的标准化产品来埋单。而成套工厂的回购性金融协议便为发达国家定制产品出口与标准化产品进口之间建立了直接的联系。

同时,在许多产业部门中并没有大量竞争者存在的空间,这些产业都是发达国家之间展开竞争。有些国家最终都不会有飞机制造业、计算机业、汽车业,而像法国与日本这样的国家却总是试图进入所有这些产业。将会出现的比较优势格局会由政府政策来决定,这其中包括总体政策与部门政策。政府会试图帮助那些处于转型中的产业维持优势,并为那些增长相关的产业创造优势。正如并不是所有的产业结构或公司组织都同样有效率,有些政府在帮助产业获得优势方面的能力要更强一些。当然,政府政策只起到一部分作用;调整是发生在企业内

部，公司的调整能力显然是产业变革过程中最首要的要素。然而，在抵制保护或补贴的要求方面，不同的政府具有不同的政治能力，而政府促进企业竞争优势的技术能力也并不相同。显然，这些能力都是国家之间经济竞争的重要因素。

## 国内调整的国际因素

国家经济调整不全是国内的政治问题。进行国内调整的替代选择便是将调整问题转移给贸易伙伴国。国家可以通过调控本国与国际经 46
济的关系来控制本国的国内经济问题，而这种调控能力要受到国际政治格局的制约。在大萧条的时候，各国货币呈螺旋式的快速贬值，而相互间的贸易限制又加速了贬值，这表明向他国转移问题的做法是一种损害所有国家的利益的举措。如何维持开放的贸易体系，或者至少维持一个不会导致混乱竞争自我毁灭的体系，这成了一个迫在眉睫的棘手问题。于是，这便催生了像关贸总协定（GATT）和国际货币基金组织（IMF）这样的机构。这里的问题不是哪种系统特征导致稳定或开放的体制，也不是体制如何改变和何时改变。相反，这里的问题在于变动的国际规则与程序何时会使国家经济调整的问题更复杂，加快或延迟国内经济的调整步伐。众所周知，像日本、德国、法国这样的高增长国家都能决定货币价值进而在日益开放的国际市场上促进出口的扩张。虽然法国偶尔也会试图改变这个体系，但这三个繁荣的国家基本上接受了这个国际结构并在其框架之内选择策略。而在20世纪80年代，扔烫手山芋的游戏让国内的产业变革任务更加艰巨。

现在，有三个条件已经不同了。首先，贸易不平衡不仅反映在货币问题上，还反映在贸易量与贸易构成的直接冲突上。其次，贸易冲突再也不能只靠贸易程序的协定来得到解决，如关税、配额，甚至是非关税限制；冲突越来越变成是关于结果的冲突，只能依靠贸易总量和产品组合的额外协定来予以解决。最后，美国再也不能单边决定贸易结构，再

也不能为其他发达国家提供稳定的货币体系或是被动开放的市场。甚至当国内施压要求政府对外转移调整问题的负担时,贸易协定也会尽力禁止那些单单是为了延迟或转移调整问题的产业政策。这些贸易协定已经变成了阻止以邻为壑贸易战的脆弱堡垒。

在国际层面,国内产业调整是产业供给过剩与出口市场竞争的问题。之前已经讨论过出口问题:石油账单必须埋单,而又必须靠出口来埋单。作为一个集团,发达国家必须能在欧佩克国家与欠发达国家的
47 市场上出售产品。国内调整的能力在一定程度上是在这些第三世界国家销售产品的能力。从政治上讲,这种调整就意味着需要找到各个公司与各个政府都能接受的出口促进政策。法国用低于市场水平的融资(below-market financing)来获得有效的竞争优势,美国就反对这种做法,这就是出口促进政策引起冲突的一个例子。

这种贸易竞争变化之后的模式在政治上又体现为"产业供给过剩"。[①] 供给过剩导致有些国家的就业率和生产率急剧下降,这使人们集中关注于贸易受到的破坏和混乱上。在大萧条的时候,"产业供给过剩"这个词是指总需求的崩溃让制造能力显得多余。然而,经济衰退造成的需求下降只是造成当前问题的原因之一。发展中国家制造能力逐渐发展,发达国家之间也重新进行组合,这也造成了供给过剩的问题。现在的挑战是去应对发达国家相对经济实力的变化,并容纳新的国家进入传统产品的国际市场。当新的竞争性生产一经启动,供给过剩就会产生,除非那些高成本或低质量的失败生产者退出整个市场。失败企业的母国政府已经在抵制其产业部门的衰落,正如那些成功企业的政府通常会加速这种市场转型的做法一样。

因供给过剩产生的政治问题的本质取决于生产力过剩的原因。本

---

① Susan Strange, "The Management of Surplus Capacity: Or How Does Theory Stand up to Protectionism 1970's Style," *International Organization* 33, no. 3 (September 1979): 303—334.

章我们已经提到三种原因：(1)需求下降；(2)生产成本差异，这既可能是因为新兴工业化国家的竞争，也可能是已有生产商之间竞争造成的生产效率的变化；(3)政府政策，既可能是抵制缺乏竞争力的产业衰落的政策，也可能是因为那些加速成功产业扩张的政策。所有这三种情况在真实世界的贸易环境中都可以找到。从 1974 年以来，钢铁业的有效产能已经上升了 10 个百分点以上，而产量却大幅度下降了。[①] 日本与欧共体的产量下降最明显，而其产能上升却是最快的，因为这两个地方的政府都在试图通过产业现代化来提高竞争力。在法国与英国，政府到最近还在抵制关闭过时的生产设施、减少就业的政策，即使它们也在建设新的生产设施。同时，新兴工业化国家的钢铁生产也在增长，这意味着出口市场进一步萎缩。

造成供给过剩的几种因素虽然相互交织，但却需要给出完全不同的政策解决方案。首先，需求下降要求在现存的生产商中分配剩下的 48
市场，每个生产商都试图开足马力运作高投入的工厂以获取最佳的边际收入，并在其他生产商的市场上以低于平均成本的价格销售产品。达维尼翁钢铁计划(Davignon Steel Plan)就是旨在避免这种会产生不良后果的策略在欧洲出现。差异化的生产成本还带来更麻烦的问题，这使得改变在市场中的位置更难以通过谈判得到解决，无论这些变化是源自新进入者还是已有生产商的重新调整。既然赢家可以在市场中取胜，那它们为何还要在谈判桌上让步呢？国外的竞争者不会“自愿地”对自己进行限制，除非贸易壁垒或国内生产补贴能够让它们彻底失去出口市场。贸易政策与政府国内的政策能一起使用，以赢得延迟的时间，或是阻挡要求变化的压力。令人讽刺的是，许多参与者眼中唯一脆弱的靶子，也可能是最不重要的市场力量，便是新兴工业化国家。发达国家可能很难彼此封闭市场，但它们总能通过集体行动抵制那些新进入者。

---

① “Steel in the 80s,” *The OECD Observer*, no. 103, March 1980.

困难不在于我们对供给过剩问题的技术性理解,而在于解决这些问题的政治难度。尽管从国内层面来说,供给过剩的问题就是在不同集团之间分配产业变革的成本,但从国际层面来说,这涉及让每个国家都分担变革的成本。供给过剩说到底就是"谁来为哪个市场生产何种产品"的问题,其困难在于贸易规则的一般性谈判无法解决这种性质的问题。在两种条件下市场规则是稳定的:首先,所有参与者都能对开放市场竞争所产生的普遍可接受的结果满意;其次,输家不能构成干涉。当前,贸易结果本身已经遭到了挑战,在这种情形下,开放的市场竞争就受到了怀疑,参与者开始寻求政治解决的结果。因此,我们便看到出现了一系列具体部门的贸易协定,其目的是要构建普遍都能接受的结果。这些专门的贸易协定既可以是政府与生产商都能接受的私人卡特尔安排(如钢铁业的卖者寡头垄断),也可以是多边谈判下的多边协定。专门的贸易协定的危险在于各种例外情况会损害维护自由贸易的意愿,而不只是满足特定的国内利益。这些利益是总体贸易协定的障碍。这样,美国的纺织服装业不仅成了一个保护主义的例外,而且还可能会
49 变成保护主义联盟的坚定基础。当例外太多的时候,例外就变成了规则。政策方面的挑战就在于要建立处理这些例外的制度与规则。

于是,西方政府不再限于促进出口以及决定本国市场的准入规则,它们现在要直接就贸易结果展开谈判。为了实现国内调整而赢得国际市场空间便成了政府间谈判的主题。国内调整便明显地与国际谈判联系在了一起。发达国家已经开始确定贸易交换(尤其是商品)的数量与价格,要么是通过组织它们自己的市场,要么就是通过与其他国家展开特定的谈判。供给过剩导致了像多边协定这样的具体贸易机制,而供给过剩也成为要求对贸易结果进行谈判的压力来源之一。国营贸易(state trading)是另一个压力来源。

作为政府间的直接贸易往来,国营贸易并不是什么新鲜事,但其数量却已经突然增加了。虽然精确的数量尚不清楚,但国际市场的几项基本变化却支持这个结论。首先,许多发展中国家最近才获得主权,其

政府大力支持或组织经济发展，或者说至少在经济发展中发挥了更为重要的作用。政治主权与后发展共同滋生了国营贸易商(state trader)。[①] 其次，有些发展中国家的政府突然扩大了自身拥有的投资基金。像欧佩克国家是通过贸易来实现这一点，而像巴西这样的国家却是通过借贷。再次，与东欧的中央计划型经济体的贸易大量地增加了，从而导致主要西方经济体的国营贸易逐渐增加。最后，各个政府间还有一些武器贸易。因为像东欧国家的出口总是集中在有限的几个部门，所以总的数字可能有些误导。例如，波士顿咨询集团(Boston Consulting Group)认为，在机械出口中，流向发展中国家、东欧、苏联、中国的比重较大，而且逐年稳定地增加(参见表 1.11)。即使政府不是最终的买家，在这些国家的销售也是政府之间先签订协议。总而言之，作为西方自由经济体的核心，工业经济现在已经被东欧、欧佩克、发展中国家的一系列国营贸易所包围。

**表 1.11 向发展中国家、东欧、苏联、中国机械出口占中机械出口的比重(百分比)**

| 国家 | 1966 | 1976 | 增幅 |
|---|---|---|---|
| 西德 | 22 | 33 | 11 |
| 美国 | 33 | 42 | 8 |
| 法国 | 34 | 49 | 15 |

来源：Boston Consulting Group, *A Framework for Swedish Industrial Policy*, vol. 1 (Boston Consulting Group, November 1978), p. 43.

那么，贸易结果逐渐变成了政治谈判的结果。谈判协议的结果明 50
确地揭示了贸易关系中的政治因素，也更清楚地显示了赢家和输家。像日本与法国这样的发达国家具有干预国内产业的机会，它们在与其他政府开展贸易时可能具有优势。政府间的贸易或是政府影响的采购

① John Zysman, "The State as Trader," *International Affairs*, 54, no. 2 (April 1978).

可能都会影响到电信业与飞机制造业这种部门的发展。

国营贸易、供给过剩的各种原因与新进入者促成了这些谈判协定。达成这些协定会越来越困难,因为美国在国际经济中的角色发生了变化。实际上,美国行政机构独立于国内利益集团而发挥贸易领导权的能力现在已经相当有限了。如果美国不能遏制其潜在的保护主义联盟,美国的所有贸易伙伴国的选择就都会被改变。美国在战后的主导优势让它可以塑造国际贸易体系,但在这个结构之内,其他国家也能有相当大的自由来追求其自身的国家经济目的。直到 1971 年,日本人、德国人,更常常是法国人,都可以系统地贬值其货币而不用担心美国采取对抗手段。美国容忍甚至是鼓励欧共体的形成以及让日本扩大对美国的出口。这些规则反映了美国对经济关系的看法,也表达了美国的偏好,但收益也并不总是单向流动的。既然美国的国际地位不必受短期经济目标的影响,那么其他国家就有相当大的活动空间。[①] 美国的安全考虑也有助于影响其经济政策。贸易体系的新参与者都被视为是西方安全体系的潜在成员。这种态度在美国对日本与欧洲的政策里表现得
51 最明显,一代人之后美国与一些地区或小国(包括香港地区、台湾地区、韩国、新加坡)的部门谈判更是体现了类似的关注。

最近这些年,美国国内与国际政策的目标相互交错,这让它表现得更像是一个普通的强国,而且还催生了国际协议的不断谈判,而这些谈判针对的正是货币与贸易的游戏规则。1971 年 8 月,美元开始与黄金脱钩,这表明美国开始为实现其国内目标而改变国际政策。1978 年 11 月与 1979 年 10 月的国内经济政策是一个更强的信号,表明美国必须调整其国内经济来维持其货币。在 20 年之内,美国已经从最开始支持国际体系,发展到为了中期经济目标而调控这个体系,并且像其他强国那

---

① 参见如下文章, Peter Katzenstein, ed., *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States* (Madison: University of Wisconsin Press, 1978).

样根据国际环境的限制而调整其国内政策。[①] 国内调整与国际机制的结构之间更多地相互交织在一起，这源于美国霸权的衰落，以及美国再也不能将其国内市场隔离于海外的影响。因此，国内调整过程与国际舞台上的结果不再那么具有确定性。当谈判变得更必要的时候，谈判也变得更为艰难。国内与国际的产业政治都在不稳定的变动之中，二者都涉及与其他参与者之间展开谈判。结果，所有参与者在经济事务上的政治运作空间都减少了。

## 结　论

在理解发达国家在 20 世纪 80 年代所遭遇的困难时，我们不能只分析其经济的总体特征。我们必须解析各国的经济，深入其产业部门，同时也必须理解如果经济要在这个迅速变化的世界中继续增长它们必须进行的调整。在当前这个时代，在经济增长的微观层面做出调整（生产什么以及如何生产）要比战后的扩张时期困难得多。为了支付石油账单就必须将生产方向定位为出口导向，能源价格上升之后也必须做出相应调整，低工资产品大量输入造成必须对产业进行合理规划与重新组织，发达产业部门的竞争越来越激烈——所有这些因素都迫使公司为了避免严重损失而展开激烈的竞争。商品价格下降，贸易扩张，收 52
入提高，这些都要求得到更高的利润，产业发展在这种趋势的引导之下变得缓和，现在的形势已经完全不同于战后繁荣年代的那种形势。简而言之，虽然在一代人之前企业是为了得到额外的利润而做出调整，然而今天它们调整的目的常常是为了避免损失。

当前的问题就其核心而言是一种政治问题，即使还有许多严重的技术谜点需要破解。即使是在最佳的环境下，经济的重新定位与重新

---

① 这项观察的基础是源自与彼得·凯南（Peter Kenen）的讨论，时间地点是 1980 年的加州大学伯克利分校。

组织都不可避免地导致社会混乱与政治冲突。然而,在20世纪80年代,产业调整的政治问题也发生了变化。在高增长国家,战后的增长与农业劳动力的结构性转移联系在一起,这个转型过程现在已经完成了。因此,这些国家(本研究中的法国、日本、德国)现在必须对强大的根深蒂固的产业利益进行替代,以完成持续经济增长所必需的部门转型与生产重组。在那些传统上是低增长的更成熟的国家,像英国与美国,产业实力的相对衰落引起了轩然大波。政策、政治交易、经济背后的制度安排,人们对这些迫切的问题展开了激烈的争论。为了促成经济增长骤然加速,它们必须推动根本性的变革,即对核心的政策进行根本性的改变,如税收政策,并以此提出多年以来已经结束或冲淡的分配问题。最后,美国战后霸权确保的稳定的国际经济已经不复存在,转而变成了一种波动的、常常是混乱的状态,这让所有国家进行国内经济管理都变得更加困难。

不同的政府调整战略可能会对几个发达国家的相对经济实力产生不同的长期影响。当政府试图通过促进公共与私人投资的政策来创造并维持比较优势时,我们必须改变我们解释国际贸易冲突的方式。虽然源自自由贸易的收益一直以来都是真实并且重要的,但对许多关键产业的主导地位的争夺势必产生真正的赢家与输家。政府的政策影响着这些竞争与争夺的结果。发达国家正在谈判的内容不仅包括贸易的过程与程序,还包括贸易的结果。我们必须要问的是:在管理经济调整的过程中,是否有某种独特的政治与技术能力可以确保一些政府占据优势?

这里的第一章已经展示了发达国家面临的调整任务,并列出了它
53 们所选择的政策将会产生的结果。后文的讨论将分析政府如何适应产业变革的过程,并试图解释政府在影响产业市场中所发挥的不同作用。正如我们将要看到的那样,这种政府作用的差异取决于几个要素之间的关系:政治联盟、行政结构、国家所面临的产业调整任务。这些讨论将聚焦在货币与信贷体系上。作为将货币与信贷分配到竞争性用途的

渠道，金融体系的结构如何影响产业调整的公司战略与公共政策呢？贯穿全书的中心论点是：在发达国家，国内金融体系的结构塑造了战后时期产业调整的政治。金融体系既影响着政府官僚机构的领导力，也影响着冲突的性质，前者是指官僚机构对产业经济行使的领导力，后者则是指在政府应该追求什么目标的问题上产生的冲突。

下一章将详细阐述发达国家的金融结构与其政府为了调整经济适应战后环境而做出政治、政策回应之间的联系。第三、第四章将考察法国和英国的产业与经济增长的政治，其中主要关注二者不同的金融体系对政府政策以及产业变革带来的政治冲突所产生的影响。第五章将对美国、西德、日本的经历做出简要的回顾，并概括出相应的论点。最后一章将把金融体系的差异与国家产业变革中政治冲突的特点联系起来，并做出相应的评估，同时还要分析本书的这个变量与政治经济中其他因素的关系。

54

# 第二章　金融与产业政治

## 观点

有三种不同的金融体系，每一种都对银行、产业、金融之间的政治纽带具有不同的影响，对产业变革发生的过程也有不同的影响。这三种类型分别是：(1)以资本市场为基础，由市场竞争决定的价格来分配资源的金融体系；(2)以信贷为基础、关键价格受到政府管制的金融体系；(3)以信贷为基础、由金融机构主导的金融体系。要区别这三种体系，我们就得关注储蓄转化为投资、并分配给竞争性使用者的过程。我们的重点是关注各国塑造这个转换与分配过程的结构性安排——也就是资金所要流经的市场与机构之间的关系。本书并不关心宏观经济政策的差异，因为在我们看来，用于改变消费与投资平衡的行政与政治战略更多地是反映了现存金融体系的结构，而不是改变这种结构的力量。同样地，我们并不认为某些金融体系要比另外一些更符合储蓄的政策措施。[①] 然而，我们关心政府追求宏观经济目标的技术手段，例如货币供给或利率控制。原因在于这些技术手段有利于建立转化储蓄分配给竞争性投资者的路径，从而也就是金融结构的一个组成部分。例如，大量

---

① John C. Carrington and George T. Edwards, *Financing Industrial Investment* (London: Macmillan, 1979).

的国家债务意味着政府对债券筹资市场的持续干预。同样地,现在正在时兴的货币供给目标,可以间接通过利率来实现,或是直接通过定量
55 限制各个金融机构的放贷来实现。

本书只关注国内问题,不是因为我觉得国际货币与银行体系的剧烈变化并不重要,而是因为我认同彼得·凯南(Peter Kenen)与劳拉·泰森(Laura Tyson)的看法,他们认为可以将国内结构中的有些主导因素隔离出来,这些因素决定了国际经济发展在国内的结果。[①] 他们认为,虽然国际经济波动可能对所有国家都是相同的,但国内制度的结构决定了外部波动如何被转化为特定国家经济的国内波动。而且,尽管国际金融发展让这些国家更容易受到这些外部变化的影响,但这些国内制度的重要性丝毫没有因此而减弱。一般观点认为,日益复杂的国际金融市场将国家经济联系得更加紧密,这让各国政府难以执行自主的经济政策。像货币供给与利率这样的国内经济总体指标,也更容易受到国际市场发展的影响,而不是受到政府政策工具的影响。然而,本书关注的是资源如何通过国内金融渠道得到分配,而不是经济指标如何得到控制。这样,除非国际金融发展已逐渐削弱了这些国内金融渠道的差异,否则国家金融体系的结构仍然会对商业集团与政府的关系产生独立的影响。简而言之,国际金融发展给所有国家都带来了共同的压力,但却因各国具有不同的国内金融体系结构而产生了不同的结果。根据国内金融体系类型的差异,这些结果体现出系统的差异。

在给定的某个国家,金融体系市场安排的政治性影响可以通过回答如下三个问题来理解:

1. 是否是一个或几个金融机构对金融流动拥有自由支配的权力,即对谁在何种情况下使用资金的影响力?

---

① Laura Tyson and Peter Kenen, "The Transmission of International Economic Disturbances: A Framework for Comparative Analysis," in Egon Neuberger and Laura Tyson, eds., *The Impact of International Economic Disturbances on the Soviet Union and Eastern Europe* (Elmwood, N. Y.: Pergamon, 1981).

2. 市场支配力(market power)是否被有选择和有意图地来影响企业或产业组织的决策？(另一种说法是任何市场支配力仅是旨在得到金融收益，而不是为了影响产业活动。)

3. 政府是否能够运用金融体系或机构作为其管理产业经济的工具？(具体做法要么是在资金渠道上区别对待不同的企业或产业部门，要么是创造可以用来与公司谈判的金融方案。)

56

争论点就在于政府通过金融体系这种媒介去影响公司选择的能力。本书的前提假定认为，这些问题的答案就在金融体系的结构，也就是金融市场的几种类型以及这些市场的相对规模与具体运作。这里用另外一种说法，即不同的市场结构决定了金融机构是否通过退出(exit)机制或呼吁(voice)机制来对公司施加影响。[①] “退出”的影响意味着如果你反对价格或服务，你就到别处去经营。“呼吁”的影响意味着你仍然保留委托人身份，但却游说管理层来倡导变革。在拥有复杂的二级市场、以资本市场为基础的金融体系中，进入或退出不同的金融持股都是十分简单的事情。进入与退出的选择逐渐累积，就会影响到不同金融资产的价格，从而影响到这些资产的可取性以及资金在这些资产上的分配。在缺乏方便的“退出”机制、以信贷为基础的金融体系中，金融机构就不得不维持对其投资对象的忠诚。因此，因此它们也会利用自身的地位来“呼吁”其投资对象公司的业务。在以信贷为基础、价格受到管制的金融体系中，政府的“呼吁”能与金融机构的“呼吁”一样得到尊重；在以信贷为基础、由银行主导的金融体系中，金融机构则更通常从其自身角度来发表意见。

当我们分析单个国家的例子时，我们将对各国金融体系的具体运作进行更进一步的考察。下面的讨论仅是为了从分析上证实上文提及的三种金融体系类型的存在。

---

① Albert Hirschman, *Exit, Voice, and Loyalty* (Cambridge: Harvard University Press, 1970).

## 为产业融资

金融体系是用来将储蓄转化为投资,并将这些资金分配给竞争性的使用者。[①] 本章我们将分析用来实现这种转化的市场类型,以及这些市场中的价格决定机制。我们主要研究经济中的公司部门是如何得到融资的。

金融方面的词汇通常会给这个研究主题造成神秘与混淆。为了提供一些基础词汇,我们首先必须区分金融代理(financial agents)与金融中介(financial intermediaries),其次还要区分银行与非银行金融机
57 构。按照在市场中所提供的服务类型分类,金融机构处于储蓄者与投资者之间,要么是代理经纪人(agent-broker),要么是转移资金的中介(intermediary)。按一般的说法,经纪人与中介差不多是同一个东西,但在金融专业语言里二者代表了完全不同的活动。个体储蓄者在购买新的股票或债券时,可能将他们的钱直接交给了资金的最终使用者。在这种情况下,储蓄者将其储蓄直接转化为了投资,金融机构只是促成了储蓄者与资金买家的交易合同。金融家可能为其努力而收取一定费用,但他只是代理经纪人,既不是借款人,也不是贷款人,其行为只是一个中间人的角色。举个简单的例子来说,如果我个人把钱借给我叔叔的公司,然后他和我将我的储蓄变成了投资。当公司成长之后,我叔叔可能决定寻求更大范围的投资者。他可以通过发行股票或债券来吸引

---

① 这个部分的构思得益于我搜集的许多想法,主要是我试图思考产业政治如何被金融影响时阅读得到的那些想法,这里没有必要将它们全部列出来。其中最重要的一些可以在任何关于金融的优秀文献中找到,例如,Roland T. Robinson and Swayne Wrightsman, *Financial Markets: The Accumulation and Allocation of Wealth* (New York: McGraw Hill, 1974).《经济学家》(*Economist*)上关于货币与银行的简介也是一个不错的介绍。对我来说最关键的文献是:关于法国,Jacques Melitz, "A Report on the Issue of Exchange Rate Determination" (Consulting Report to the OECD, December 1980);以及关于日本,Yoshio Suzuki, *Money and Banking in Contemporary Japan*, trans. John Greenwood (New Haven: Yale University Press, 1980).

投资。他可以让经纪人来帮他与其他投资者签订合同，但最基本的联系仍然是储蓄者与投资者之间的关系。

另外，金融机构也可能以储蓄者投资、保险金或是向其他机构借款的形式持有货币作为存款。当这些资金转移给最终使用者时，金融机构就已经以中介的身份来行事了（以金融的专业术语来讲）。金融机构已经代表自己从储蓄者那里拿走了钱，并将钱借给了资金使用者。“金融中介消除了每个储蓄者寻找并筛选诸多资本使用者的需求，同时也消除了每个资本使用者寻找并筛选诸多储蓄者的需求。”[①]金融机构的利润来自于资金的存款成本与放贷收入之间的差额。举例来说，当我把自己的钱放在储蓄账户或支票账户里时，我就把它交给了银行或投资基金。这些金融机构会按它们自己的选择把钱交给最终使用者，金融机构位于作为储蓄者的我与资金使用者之间。它们以中介的身份来行事，将储蓄转化为投资。虽然我没有将我的钱交给我的叔叔，但他可能仍然可以通过间接的方式得到我的钱。金融机构可能会买我叔叔的股票或债券，或者直接向我叔叔贷款。股票代表了我叔叔公司的产权，购买股票的金融机构也就成了这个公司的部分所有人。债券代表了一种保持距离的贷款，这种贷款没有紧密的监督关系。显然，债券的发行只能基于最佳的信用风险，也只能作为长期投资的目的。对一些有银行贷款的其他企业来说，接受短期的信贷拨款就会受到借贷机构的直接监督。然而，在这两种情况下，金融机构都成为了中介，其活动是属于中间协调的性质。（当然，金融机构也提供大量的其他服务，例如出 58
售票据的经纪活动就让生产者可以在客户付款之前得到资金，而外汇市场的运营就可以让国际生产者得到交易价值的保证。但是，就我们的目的而言，在代理与中介之间的一般区分已经够用了。）代理经纪人是从交易委托人那里赚取利润的中间人。相比之下，中介却要买卖金

① Simon Kuznets, *Capital in the American Economy: Its Formation and Financing* (Princeton: Princeton University Press, 1961), p. 31.

融资产。例如,金融中介需要从储蓄者那里购买存款,其价格就是储蓄账户的利率,然后它又向资金使用者以更高的利率售出贷款。其利润就来自所吸收资金的利率成本与所售出贷款的利率收入之间的差额。

第二个重要的区分是非银行金融机构与银行之间的区分。这个区分在实践中经常混淆,但其实在原则上非常简单:银行创造货币而非银行金融机构不创造货币。非银行金融机构以提供服务或借款的方式筹集资金,然后用于投资。如保险公司为筹集资金而提供的交换服务就是保护其客户免于特定的风险。投资公司筹集资金而提供的服务则是管理这些资金来为客户赚取利润。最后,一些长期贷款机构可能在债券或货币市场上以借款的方式得到资金。无论它们如何获取资金,非银行金融机构用于投资的资金数量一定等于其筹集或借贷的资金数量。

银行则不一样。银行吸收存款,同时借出多于所吸收存款的贷款,从而在这个过程中创造了货币。银行可能吸收了100美元的存款,但如果它保留20%的储备金的话,它就会借出500美元的贷款。这是一个简单的过程,正如约翰·K.加尔布雷斯(John K. Galbraith)所言,对如此重要的一个东西而言*,更多地保持神秘是非常适当的。[①] 任何创造货币的机构都是像"银行似的"。[②] 这样,储贷协会也像银行,即使其运作已经受到严格的限制。银行贷款所需的储备金用于两个目的。其一,储备金是一种谨慎的保护,确保提款要求不会超出银行手头拥有的资金。在银行的日常运作过程中,会有大量取款储备金吃紧的时期——如对农村银行而言,耕种的季节就是这样的时期。其二,储备金提供了政府管理银行放贷数量的方式。政府提高储备金率就可以迫使银行贷款总体下降。一家银行可能会找到额外的储备金来维持现有的贷款,但它必须从金融市场的其他地方来弄到

---

* 此处指的是货币。——译者注

① John K. Galbraith, *Money: Whence It Came, Where It Went* (Boston: Houghton Mifflin, 1975), p. 19.

② 同上。

这些钱。这样，政府通过调控储备金率就可以影响整个体系的贷款总量。 59

三种金融体系都既有银行与非银行金融机构，又有金融代理与金融中介。金融体系的差异在于两种金融市场的相对重要性：资本市场(capital market)与贷款市场(loan market)。资本市场与贷款市场是所有公司获取资金的两种来源，可相互替代。作为第三种市场，货币市场(money market)是大企业与金融机构获取短期资金的来源。

在资本市场上，销售的金融资产是一年以上到期的证券。主要的"商品"是公司股票与债券、抵押债券、政府债券，每种都在一种一级或二级子市场上销售。股票、债券等证券的初次发行都在一级资本市场进行，因为这标志着新的投资资金诞生，以及将资金分配给特定用途。然而，大多数资本市场资产的买卖都发生在二级市场。如美国的股票市场与法国的证券交易所(bourse)，这些市场都允许金融资产的交换。这些市场并不创造新的投资，相反却转换已有金融资产的所有权。二级市场允许初始投资者抛出其投资，要么是为了盈利，要么是为了调整其持股组合。这样，二级市场就让投资者可以做出长期投资，而同时又不用将钱冻结起来(债券是需要整个偿还期，股票则是永久性的)。二级市场还为不同公司与政府发行的金融资产设立了价格，从而为日后的筹资设定了规则。詹姆斯·斯通(James Stone)巧妙地描述了资本市场为公司金融资产设定价格的理论假定："市场通过设定价格来完成其任务。当它正确运作时，它就能上下摆弄股票价格，从而让新投资的每一美元都流向具有最高回报率的推荐项目上去。简洁就是市场的优点。"①

一些人认为，需要用复杂的二级资本市场来吸引新发证券的初始投资。他们认为，已有资本资产的大量买家卖家以及将他们联系起来

① James M. Stone, *One Way for Wall Street* (Boston: Little, Brown, 1975), p. 18.

的机构(它们一块组成了发达的二级市场)是有效一级市场的存在前提。大型的二级市场解决了特殊的问题。例如,大量的买家卖家意味着任何卖家都能找到买家,因此日常的价格波动也就不会像小型市场
60 里那么剧烈。在小型的二级市场中,投资者被认为是处于市场波动的风险之中。但是初看一下,法国的例子似乎就驳斥了这个观点。虽然法国的二级市场非常有限,但其一级市场这些年仍然筹集了足够多的资金。然而,更仔细地考察,我们就发现法国的金融体系有一些特殊之处。其一,法国的许多新生投资是从准公共贷款机构直接流向准公共企业的。这样,新生投资其实是由政府暗中引导与保证的。其二,政府管制了二级市场的价格波动,使其处于一种在有限的小市场上不常见的稳定状态之中。因此,法国的例子表现了被管理的市场作为一种吸引新发证券投资的方式,可以替代复杂的大规模二级市场。

贷款市场是资本市场的一种替代选择。我们这里关心的是商业贷款的市场,而不是消费与住房贷款市场,后者与公司在资金使用上构成相互竞争。商业贷款要么是银行从其存款中抽取资金来发放,要么是由专业的贷款机构发放,后者的资金来自产权投资市场(equity market)的债券发行或是来自货币市场。公司贷款可以粗略地分为短期、中期、长期贷款。在所有国家中,短期贷款通常都用于为股票融资、偿还未付票据之类的事项。这样的贷款原则上都是自动还本的。例如,当股票抛出之后,购买这些股票的款项就会被偿还。与美国、英国相比,日本、法国、德国的中、长期贷款要更重要一些。道理非常简单,在资本市场是为产业发展融资的地方,银行放贷在传统上就限于短期的用途。在资本市场提供产业发展资金方面既不充足也不可靠的地方,银行或专业贷款机构就需要去弥补贷款的缺口。

第三种市场是货币市场。虽然这并不是本书讨论的中心,但也让我们稍微了解一下。这种市场中交换的都是一年之内到期的信贷工具。货币的零售市场是我们所有人都熟悉的储蓄与支票账户的分支存款系统。批发市场则是企业间或银行间的制度性市场。这种批发市场

的大部分活动都是由中介来开展的。各种机构可以在这些市场上借款，贷款给最终使用者，它们也可以把多余的资金作为投资拆借给其他机构。货币市场允许机构保持其短期现金需求，同时又可以投资多余资金而不损害其流动性。

61

到目前为止，我们已经分析了投资资金的供给以及这些资金能够采取的形式。让我们再来研究一下资金需求的问题，或者说得更精确一些，就是公司选择这些投资资金的具体形式。获得外部资金的工具选择有赖于不同筹资形式的货币价格、公司自身对债务或股本的偏好，以及市场对公司进行债务投资与股本投资的平衡的偏好。如果一家公司有一个长期项目，它便不愿让资金在项目实施中途被撤回，因此就会卖股本（公司的股份）或是债券（保持距离的长期贷款）。如果公司在短期需要钱来支付上游供应商，而它自身的销售款项又还没有回笼，那么它就会从银行借款。这至少是英国、通常更是美国的教科书讲述的情况。长期资金来自资本市场，而短期资金来自银行贷款。

然而，如果一家公司想要投资新工厂却不能卖股票或发行债券的话，又该怎么办呢？如果企业太小，它可能没有足够的知名度能够吸引到匿名的投资者。或者也许那一年没有这么多投资者准备来买任何债券以及股票，也许大多数人的资金规模太小，因此倾向于把钱放在存款机构或银行里。在这种情况下，企业可能只有从银行或存款机构获取长期性的资金。

然而，长期借款的关系完全不同于短期贷款。对借款人来说，这意味着与某个机构发生长期的关系，而这个机构无疑会干预借款人的业务，并以此作为允许借款人继续使用其资金的条件。对银行来说，长期贷款的问题在性质上是不同的。任何贷款都是对借款人未来偿付能力的赌博，但长期贷款涉及一种新的风险。显然，对借款人业务的长期贷款在现实中不能通过任何有形资产来得到保证。而且，银行所有的大部分钱都来自于利率不断变动的短期存款。如果银行借给企业一个五年期的贷款，在这段时间内，存款人可能会取走资金，那么银行的储备

金就会下跌,从而迫使银行削减贷款。在极端的情形下,银行可能不能支付存款人的提款要求。如果利率以意想不到的方式变动的话,另外一个可能更为严重的问题就会出现了。如果短期利率下跌而银行有长期贷款,那么银行的利润率就会增加,但如果短期利率上升,银行的利润率就会下降,甚至还会赔钱。为了鼓励将短期存款转化为长期贷款,
62 政府通常都会吸纳这种利率波动的部分风险。正如我们将会看到的那样,这种政策为政府提供了一种杠杆,让它可以将资金流动引导到自己选择的发展用途上去。

企业从银行或贷款机构获得长期借款,这就将企业与资本市场保持距离的非个人化交易转变为它与银行或贷款机构之间个人化的制度性关系。事实上,作为公司经营战略的一个基本要素,公司对债务的依赖越大,那么为其提供信贷的那些机构的影响力就越大。法国与日本的许多公司都有很高的债务股本比,也就是说,它们动用的资金中有很大一部分是借来的钱。因为公司自己投资的钱比较少,所以这样的安排能让资本得到一个较高的回报率,但是高负债也让公司容易受到经济下滑的影响。道理非常简单,债务代表了必须偿付的固定费用,这并不受业务状况的影响,而投资者的收益则可以通过不发放股息分红而受到约束。因此,我们可以预测在公司债务较高的国家中,企业会不时发现自身特别容易受到银行与政府的影响。当公司追求的增长率超过了它们从留存收益与证券发行那里所能得到的资本时,公司便会倾向于依靠银行金融。这就是为什么以信贷为基础的金融体系一般总是与后发展与高增长联系起来的原因。同时,调查研究也会显示,后发展国家的政府已经在大力地促进金融资源的供给。

对金融体系而言,以资本市场作为公司融资的主要方式完全不同于以贷款或信贷为主导的方式。基于资本市场的金融体系是以“退出”作为施加影响的方式。银行中存在一种趋势,即不在长期贷款而是在短期贷款上专业化;同时银行也会与资本市场保持距离,而让其他金融机构在资本市场上大展拳脚。金融机构与公司之间的关系主要是建立

在保持距离的资本市场的基础上，或是保持在有限制的借贷关系上。在有高度发达的二级证券投资市场的地方，金融机构倾向于对股票投资组合进行管理，在多个公司之间分散风险，而不是对特定公司进行投资以帮助它们度过困难时期。英美公司的特点是强调股票市场的价值，这导致了对股息分红和资本回报的短期关注。这个特点也因此成为此模式的一部分。但对股票价值的强调经常受到贬毁。即使大型投资机构已经主导了美国与英国的资本市场，它们也没有改变这两个金融体系中那种保持距离的传统偏见。复杂的二级市场允许投资者有一 63
条“退出”的路可以选。

以贷款为基础的公司金融体系必然建立在利用“呼吁”发挥影响的基础之上。既然这样的体系有更受限制的资本市场，尤其是有限的二级资本市场，那么其金融机构就难以将股本投资仅仅当做金融资产组合平衡的事情。在有限的二级市场它们可能无法抛出所持股份而又不影响到其股票价格。“退出”并不容易，因此这些机构不得不选择对公司管理层进行密切的监督，以施加“呼吁”的影响。有限的二级市场与这种体系长期贷款的特征相互促进，影响了金融机构与其相关公司的亲密程度。同样地，机构的专业化程度也要低一些。事实上，德国的“全能型”(universal)银行就在所有类型的金融市场中都积极活动，与英美体系中的专业银行形成鲜明的对比。对“全能型”银行来说，股本投资与贷款都是提供公司融资的替代方式。

资本市场的金融体系强调用“退出”来影响产业，以信贷为基础的金融体系强调用“呼吁”来影响产业，二者之间的区分可以从金融机构的贷款与投资政策中看出来。在决定是否发放贷款以及决定如何处理困难企业或“坏账”时，金融机构都有一系列准则，而工商业与银行的不同关系正是通过这套准则来加以界定的。在决定是否发放贷款时，银行要么在历史绩效与可担保资产的基础上评估风险，要么基于未来前景与预测现金流来做出评估。用最极端的情形来理解这种区别的话，应用第一条准则就把金融家变成了典当商，他们把公司资产作为抵押

品（正如我们看到的那样，这正是通常美国银行家眼中英国同行的形象）；应用第二条准则就把投资者变成了风险资本家，他们在公司的未来发展上下赌注，将公司的股本作为其手中的筹码（在很大程度上这通常是德国“全能型”银行的角色）。对“坏账”的处理方法是界定工商业与银行之间关系的第二条准则。在面对拖欠的企业贷款时，银行要么卖掉公司的资产，要么通过重组管理层以及调整公司战略来帮助公司走出困境。同样地，典当商仅仅是通过抛货来“退出”他的处境，而风险资本家从一开始就打算以管理建议的形式来表达他的“呼吁”，从而保护
64 他的投资地位。

通过比较法国与美国的证券市场，我们会发现明显存在着这两种不同的金融体系（参见表 2.1）。法国是以信贷为基础的金融体系，证券市场或资本市场在其中处于相对次要的位置。在美国，资本市场是公司融资的关键，结果自然就是投资机构更重要。美国的个人储蓄更多的是通过投资机构流向了资本市场。最后，法国那些只有有限的存款基础（表示为债务*）的长期信贷机构向公司大量贷款（表示为债权**），正是它们将资金从储蓄机构注入了贷款之中。

下面我们通过三种金融市场（资本市场、贷款市场、货币市场）的定价机制来区分金融体系。教科书对金融市场的定义是：价格由资金的出借者和使用者两方的行为共同决定，前者致力于获得最高的利润（在既定的风险承受度中），后者为各种项目争取最廉价的资金。在完全竞争的市场中，储蓄者可以得到各式各样的投资选择，这些投资选择是为满足投资者在风险与回报的平衡上的个人偏好而量身定制的；资金的使用者也能在许多种资金之间选择以满足其不同的使用目的。通过不同金融机构的资金流动以及资金使用的价格（利率）都会随着不同金融工具供给与需求的变动而变动。在这个意义上，股票与债券市场以及

---

* 原文为 Liabilities。——译者注

** 原文为 Claims，与 Liabilities 相对应。Claims 另译为索偿权。——译者注

银行贷款代表了执行同样一种功能的不同方式。资金的供应者与使用者都是价格接受者，而不是价格制定者：二者都没有能力通过储备或占用的资金数量而决定资金的价格。因此，不受约束的市场是设定价格的一种可能机制。

然而，并不是所有的市场都是完全竞争的市场；金融机构可能会施加市场支配力来塑造资金买卖的规则。一个机构可能在单个金融市场中取得支配地位。也就是说，它可能会在债券或股票市场上获得控制价格的支配力，但在银行贷款市场却不能这样做。或者一个机构可能会拥有对几个不同的市场产生影响力的地位，从而可以影响所有市场的价格，甚至整个金融体系的资金流动。例如，法国的存款信托银行（Caisse des Dépôts et Consignations）作为一个公共受托人，拥有在批发货币市场与债券股票市场的强势地位。在德国，即使没有哪家银行能够在任何一个市场中占据支配性地位，但这些“全能型”银行也能在所有类型的市场中都发挥着自己的影响。因此，金融机构支配的市场也是另一种决定价格的潜在机制。买方与卖方追求最佳收益的努力仍 65
然决定了价格与资金流动，但是某些参与者却有主宰市场、影响价格的支配力。

**表 2.1　以信贷为基础的金融体系与以资本市场为基础的金融体系：法国与美国的例子，截至 1975 年**

| 国家 | 证券市场占国内生产总值的比重（%） | | 非金融部门的股份（以债务与债权的形式%） | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | 投资机构 | | 长期信贷机构 | |
| | 债券 | 股本 | 债务 | 债权 | 债务 | 债权 |
| 法国 | 16 | 11 | 11.3 | 9.3 | 8.2 | 32.9 |
| 美国 | 57 | 45 | 32.3 | 31.2 | 5.5 | 7.9 |

注释：“债务”表示存款，“债权”表示贷款。

来源：数字取自附录 1A 至 9A，Dimitri Vittas，ed.，Banking Systems Abroad（London：Inter-Bank Research Organisation，1978）. 66

可以说，市场支配力会对以资本市场为基础的金融体系以及以贷款为基础的金融体系产生不同的影响。在以资本市场为基础的金融体系中，任何既定的金融市场内部，金融机构的集中度本身并不会取消这种金融体系中保持距离的特征，因为轻易“退出”还是可行的。① 既然大多数银行贷款都是短期的，对贷款价格的市场支配力就不会自动变成可以通过贷款窗口来操控公司选择的能力。只要银行被挡在资本市场外面，从来都未与公司管理层建立紧密联系的投资机构就会倾向于维持原有的投资组合策略。少数几个机构控制了一个部门的大多数业务，这样的市场集中度可以影响价格，并让少数几个投资者决定分配的优先权，但无论这样的集中度造成多么严重的问题，它也无法自动地对公司管理层造成具体的影响。事实上，虽然机构投资者已经主宰了英国与美国的证券市场，但是其集中度也没有大到让单个机构具有系统地影响整个市场的能力。以贷款为基础的金融体系已经建立在制度性的联系之上，金融机构的市场支配力可以更直接地转化为对其客户的影响力。当然，这并不是说美国和英国的金融家与银行家对公司事务一点影响都没有，而是说他们的影响力不同于日本、德国、法国的同行们。然而我们不能夸大结论说金融渠道限定了经济中的权力关系。例如，在美国，对银行影响力的法律限制就是金融市场结构的关键制约因素。

第三种可能的机制就是政府直接地决定这几个市场中的价格。即使由行政设定，价格仍然可以用来帮助分配商品与服务。也就是说，如果价格不能根据资金的需求状况自由变动，那么结果无疑就是不均衡——供给与需求不能达到平衡。低价（低利率）会鼓励更多的使用者，阻碍储蓄者从而减少供给。如果资金供给短缺，使用者的总需求就超出了给定利率下的资金供给，那么就需要一些额外的机制来对过多
67 的使用者进行甄别。受控制的价格意味着要使用一些行政手段来选择

① 集中度是经济学对产业组织的一种技术测量方法。在集中度高的产业中，少数几个企业控制了大部分的产量（或购买量）。——原文脚注

对哪些需求给予满足，进而分配相应的资源。有必要指出的是，在重要市场上的行政定价很难消除，如想从行政定价转向自由价格，很可能会导致市场失序与政治抵制。

简而言之，不同的定价机制创造了金融与产业之间三种不同类型的制度联系。通过完全竞争市场的定价来分配资金是彻底的非个人化(impersonal)。金融机构主导的市场中，资金的分配使拥有市场支配力的人能够自行选择向谁贷款以及贷款的条件；因此自由裁量权会更快地转变为对公司内部的影响力。最后，当价格是由政府行政决定时，可能的情况就是货币的供求不平衡，需要行政裁量权对其进行调整。关键的问题在于当市场处于不均衡状态时是由谁来自主裁断。

在对金融体系的简要介绍中，最后让我们来分析一下政府参与金融市场的不同方式。第一种方式最为明显，政府通过管理创造货币来实现利率或货币供给目标。政府可以通过间接的技术手段来实现这些目标，如调控银行储备金水平，也可以通过一些更直接的方式，如设立每家银行放贷的定量限制。第二，政府对金融体系进行管理与管制以确保其整体的稳定性以及单个机构的偿付能力。为此，作为最终贷款人的中央银行会确保暂时的资金短缺或整个体系的套现困难不至于引发危机。在英国和美国，央行的作用主要是作为差额稳定器，而法国和日本的央行则会通过提供更多自有资金来增加货币创造，从而影响资金的分配。(就我们最初的讨论而言，负有最直接责任的央行是否独立并不重要。如法国央行就在法国政府控制之下，而德国与美国的央行则更为独立。)第三，在管理金融体系的时候，政府可以设立不对称的潜在规则，有利于一类金融机构而不利于其他金融机构的发展。这样的倾向性相当于对某些借款人或贷款人进行补贴：如果这些规则中体现的倾向性与资源分配无关，而是与竞争条件相关——例如像美国管理储贷协会的那些规则——那么市场定价的逻辑并不会改变。第四，政府在许多市场中是实质上的借款人与贷款人。像美国和英国那样有大 68
量国债的国家，政府债券是债券市场与货币市场的重要筹码。在有些

国家,政府或公共机构吸收储蓄,这些机构也可能是实质上的贷款人。这正是法国的情形,其专业的存款机构吸收这个国家将近30%的储蓄,然后将其投资到债券或货币市场上。第五,政府可能会帮助银行管理将短期借款转化为长期贷款的风险。一种机制就是央行对长期金融票据进行重新贴现,换句话说,就是让某种类型的长期贷款得以转化为具有流动性的资产,从而减少了银行借短放长的风险。一旦应用这样的机制,政府就能通过对某种产业或企业贷款的选择性贴现来影响不同资金使用者可以得到的信贷。

似乎很难通过政府在金融市场上的操作来区分政府的不同,因为所有的政府都会多多少少地参与所有这些活动——管理货币供给、管理金融体系的稳定性、借贷资金、设定利率、促进银行贷款。然而,事实上我们可以通过问两个相关问题来做出这样的区分。第一,政府是否强调对金融体系总体指标的管理(如货币供给),或者说,政府是否试图调控资源的分配?第二,政府是否试图通过直接的定量管理或通过市场操控来实现其总体的以及具体的目标?

总而言之,国家金融体系在三个方面有所差异。第一个维度是在将资源从储蓄转为投资过程中不同金融市场的重要性。在这里,我们可以对以资本市场为基础的金融体系以及以信贷为基础的金融体系做出最基本的区分。第二个维度是这些市场中的定价方式。我们看到有三种可能方式,分别是竞争性价格、机构主导的价格、政府制定的价格。第三个维度是政府在金融体系中扮演的角色。在第三个维度中,要区分不同国家的金融体系,可以去分析政府是否优先考虑对货币总量进行控制,或是政府是否在竞争性用途上分配资源,还可以分析政府是否通过行政命令或是市场调控来实现这些目标。这三个维度可以用于区分三种类型的金融体系。

### 三种金融模式

这里概括的三种金融模式强调的是金融体系的具体特征与其政治

结果之间的关系。[①] 虽然特定金融体系的细节可能不会完全符合这三种模式的任何一种，但其重要的结构特征一定会相匹配。我们并不是说这是唯一可能存在的体系。然而，从经验上或者理论上来说，的确也只有这样一些有限的可能情形。政府的角色、重要的市场、定价机制、 69
金融与产业的联系，这些要素似乎都是相互关联的。每一组要素都形成一个体系。消除存在其他可能的分类的想法没有多大意义，因为我们真正需要的是确定这些体系彼此之间在政治意义上截然不同。

第一种模式是以资本市场为基础的金融体系，以证券发行（包括股票与债券）作为长期产业融资的主要来源。在这样的体系中，银行贷款的主要功能是用于短期目的。在每个单独的市场中，价格都是由看似竞争性的环境中得到确定，也就是说有各种各样的资本市场与货币市场金融工具以及大量的专业化金融机构。因此，储蓄者和投资者能够克服竞争性市场的分化，往往是在金融中介机构的帮助之下。既然企业能够从非常活跃的股票与债券市场筹集到长期资金，那么它们就不需要通过商业银行来进入资本市场，它们也并不依靠银行信贷来发展长期项目。这个命题的另外一面就是，无论是因为历史环境还是因为法律禁令，金融机构都不能成为所有者兼管理者，它们也无法拥有任何特定企业的大量股份。在这样一个体系中，央行主要关心控制货币总量，也就是货币供给或利率指标。如果说央行还有什么关注点的话，它也就还关心一下在竞争性的用途之间分配资源，但这种关心也是次要的。虽然央行也会寻求对关键的经济总量指标或少数几种重要价格的控制，但它还是会让其他价格与总量指标自行浮动。央行与商业银行相互之间保持一种有距离的关系，银行贷款的额度与分配情况都并不

---

① 这些模式部分是基于各国案例研究的推论。有两个最容易得到的比较研究是 Dimitri Vittas, ed., *Banking Systems Abroad* (London: Inter-Bank Research Organisation, 1978)，以及 James Galbraith, ed., U.S. Congress Joint Economic Committee, *Monetary Policy, Selective credit Policy and Industrial Policy in France, Britain, West Germany and Sweden* (Washington, D.C.: GPO, 1981).

由央行直接控制。央行可能作为一个最终贷款人来行事,但它也只在有限的方面发挥这样的功能。当央行在以资本市场为基础的市场中采取干预行为时,它仅仅是通过买卖金融产品来创造它所偏好的市场条件,它并不会依靠行政法令来强加这些条件。总之,这种模式将银行、企业、政府置于不同的领域中,来自不同领域的各方敢于会面协商,但
70 他们都是独立的谈判方。

第一种模式下的市场安排倾向于既限制金融机构对(非金融性)企业的影响,又限制政府对银行贷款行为细节的影响。这些市场安排确定无疑地限制了政府通过资本市场引导资金流动的能力,并由此而产生了两个不同的结果:第一,政府再也没有了控制市场体系的天然工具,也就无法对金融机构分配资源的决策产生选择性的影响;第二,金融机构也无法影响公司内部的日常事务。政府对公司事务的干预也就需要具体的立法授权,只能在市场日常运作之外展开。因此,政府的个别干预可能会遭到金融界的广泛反对,不仅是因为任何具体干预的目标,而且也因为干预主义政策会对市场安排的完整性构成威胁。当政府要对产业或金融事务进行干预时,就需要通过政治努力来得到具体的授权,这时需要争论的不仅是政府的任何特定目标,而且还包括市场原则本身的完整性。英国与美国的情况就符合第一种模式。

第二种模式是以信贷为基础的金融体系,其市场关系被政府的行政定价所支配。股票与债券市场虽然经常被政府用来作为项目筹资的渠道,但私人借款者却难以对其加以利用。在资本市场存在缺陷的情况下,企业必须转向专业的贷款机构以及银行这样的贷款机构来获取它们所需的资金。事实上,银行可以作为进入资本市场的关键渠道,而"全能型"银行最终可以持有重要公司的大量股份,并获得投票股权。然而,信贷仍然是公司金融体系的核心,而银行体系发放产业信贷的能力因而也就尤为关键。政府选择强调银行贷款,并促进货币创造。最后,政府制定重要市场上的价格,以确定经济的发展重心。既然价格是由行政制定的,那么市场就会倾向于陷入内在不均衡的状态中。也就

是说，在任何确立的价格下都会有过多的借款者或贷款者。那么，最终的平衡必须依靠有倾向性的行政手段来加以确保。一些行政规则必须用来替代市场中的自由价格机制。这种体系的问题不在于政府干预是否影响到金融资源的分配，而在于谁控制了整个过程以及如何控制。

第二种模式概括地讲就是：金融机构发放的信贷成为产业金融体系的关键纽带，政府卷入进来为整个体系提供支持，并通过行政选择来做出资源分配的决策。似乎是政府的作用补偿了现存私人金融体系的 71
缺陷。从历史上看，国家通过干预来实现特定的目标而作为结果的金融结构将国家对金融市场的决定性影响制度化。其政治影响便是政府与产业的牵连变成了这种金融体系的重要组成部分。公共部门与私人部门之间的边界变得模糊，不仅是因为政治安排，而且是因为金融市场的特定结构。官僚机构与金融体系之间的关系模糊了这种公私边界，而这些制度安排在不同的国家结构中都能出现。例如，意大利的金融体系与法国尤其相似，但是意大利的金融体系所带来的决定权被分散在意大利政体中各个相互争斗的派系中，而在法国，这种裁量权则集中在中央政府手中。

第三种模式也是以信贷为基础的金融体系，但却是由有限的几个金融机构支配了整个体系，而这些金融机构自身并不依赖政府的支持。价格是由市场而不是依靠行政手段来决定，但市场中的价格波动却反映了这种金融权力的集中程度。例如，比较德国与英国的股票交易市场所获得的证据有力地说明了德国银行对价格波动施加了市场支配力，而英国却没有。[①] 在这种模式中，国家追求经济总量指标，而不关心分配性目标，国家通过市场操作而非行政手段来实现其目标。因此，金

---

① James Guy, "The German Stock Exchange," Institute of Business and Economic Research, *Working Paper* no. 45, August 1976; 以及 James Guy, "The Stock Exchange, London: An Empirical Analysis of Monthly Data from 1960 to 1970," *Proceedings of the European Finance Association* (Amsterdam: North Holland Publishing Co., 1975)

融机构通过它们在贷款方面的市场支配力以及证券市场渠道的主导权,就可以对公司业务发挥影响。政府没有工具来强行决定金融机构的分配选择,因此它在金融体系中并未拥有可以对公司施加影响力的单独工具。然而,在政府与金融部门之间进行谈判时,银行可以作为政府的政策盟友。

第二种与第三种模式都是"后发展"(late development)的解决方案,而第一种模式则与更早期的工业转型联系在一起。* 可是,这种市场差异本身现在又成为了影响所有国家应对其当前经济问题的重要因素。

本书采取的观点是,三种金融模式可以通过结构性差异加以区分,表现描述体系运作——包括证券和贷款市场的不同重要性、决定价格的机制以及政府管理的目标和手段等——的各种关系在每个体系中都具有本质上的差异。另一种观点则认为,某种"金融体系"的一种普遍模型可以用来预测任何国家的行为,人们只需要改变每个体系中的市
72 场的量化指标就能对任何情况进行预测。确定这个问题后,我们就能说,选择是在这些选项之间进行的:(1)一组模型,其中每种都取决于一组不同的方程式,这些方程式代表着每种金融体系的行为;(2)一组方程式,为了预测体系的结果,我们在这些方程式中根据每个国家的情况将量化指标进行改变。现有的文献在检验是否存在几个结构不同的金融体系时帮助不大。制度主义的文献非常多,但是它关注的是每个体系中制度的独特性,而不是金融市场运行的差异。另一类文献则假定一般的金融模型就够用了,并不去验证相反的命题。一些著作得出了存在结构性差异的证据,但并不去追问这些差异的界定因素。然而,雅

---

* 此处指不同金融模式根源于不同国家工业化先后的历史因素,先发展的国家更多的依靠市场(market)本身,而后发展的国家则是银行机构(bank)、甚至是国家(state)等因素更多地介入,越后发展的国家就越需要强组织力的机构介入。参见亚历山大·格申克龙的"后发展理论",Alexander Gerschenkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective*: A Book of Essays, Cambridge: Harvard University Press, 1962, Chapter 1.——译者注

克·梅利茨(Jacques Melitz)最近关于汇率体系的研究却为这里讨论的结构性差异提供了有力的支持。①

梅利茨认为从一般意义上来说,经济学家成功地用相同的结构方程解释了不同国家的市场。他认为生产、消费、投资函数与商品市场都是十分相似的。他也同意不同国家的工资与价格方程也是相似的,只要允许国家经济的开放程度有所变动。然而,在金融上他却采取了一种不同的观点。虽然他的中心关注点是货币供给问题,而不是产业金融,但他的论点却直接支持这里的分析。梅利茨在其分析中区分了两种模式,日本与法国是一种,美国与英国是另外一种。(德国是本书分析的第三种模式,他并没有讨论。)梅利茨认为:"因此,并不奇怪有很多人都努力用一种统一的模式来分析所有国家的货币供给过程,这种所谓的统一模式主要是跟在美国后面的。然而,我认为这些努力都是徒劳的。历史与政策对金融结构的影响要多于对产业结构的影响。无论出于何种理由,各国的金融环境在很重要的方面都有所不同。"②

在美国与英国,资本市场非常大,公司主要依靠这些市场来获得融资,商业银行在本土的主要竞争来自于其他金融中介。然而,在法国与日本,商业银行主导着资本市场的融资,在本土基本上不面临其他金融机构的竞争。因此,任何对美国或英国的分析都必须强调债券市场,其作用要等于或大于商业银行贷款的作用。事实 73
上,在英国,政府通过发行债券来为赤字融资的能力可能是货币供给过程中最重要的因素。然而,对法国与日本来说,有关货币供给过程的任何模型如果不着重强调商业银行信贷所处的市场环境,那么这些模型就会导致误解。至少在法国,债券市场基本上可以被忽略掉。

下面引用另一个基本的差异:英国的商业银行不能直接从央行

---

① Jacques Melitz, "A Report."

② 同上。

借款；美国的银行向央行借款的量少但也很可观；法国与日本的银行的借款量却非常大。如果忽略掉英国的极端情形，而把美国与法国、日本做一个对比，我们仍然会发现在这些例子中合理处理借入储备金（borrowed reserve）的方法并不相同。在美国，借入准备金基本上可以被银行家视为一种基于机会成本的资产组合选择。然而，在法国与日本，借入准备金对银行的运营来说是如此基本的要素，以至于这种准备金的水平无法与银行信贷的总量脱离关系。也就是说，从央行借来的储备金必须被视为总信贷分配的一部分。最后，例如在法国，央行在资本市场中只拥有非常有限的资产组合，如政府债券。因此，在这里任何提及政府在开放的市场运作中通过买卖自己的金融票据来影响利率的说法都没有意义。梅利茨很好地概括了这个问题：

“我认为，如果要用完全相同的模式来为美国、英国、法国以及其他国家的货币供给过程建立模型的话，简直就是散漫的幻想，这种虚构足以毁掉为货币供给过程建模的真正目的……因此，也就不再可能推断出政策工具与货币数量之间的相互关系，也就无法把握住货币供给的基本面及其具体影响。即使美国式的结构方程为法国提供了优秀的经济计量估计值，这样的估计也不会有任何实际价值，因为我们不能用这些假设来解释这种方程式，因此我们也就无法根据这种估计对政策结论做出任何解释。”①

简而言之，梅利茨论述的核心在于结构性的差异对经济结果产生了十分不同的影响。例如，在不同的模式下，同一水平的货币需求并不带来相似的价格或货币供给指标。同样的逻辑也适用于我们要讨论的问题。也就是说，结构性差异让政治行为者必须调整其管理经济的战略，以适应特定国家金融体系所施加的约束条件。



① Jacques Melitz, “A Report.”

## 作为经济参与者的国家

我们已经区分了三种类型的金融模式。下面可以专门分析以信贷为基础、价格受到管制的体系中政府行为的独特性，以此来进一步探讨不同金融安排的政治与政策意义。下面先区分政府在产业经济中可能扮演的不同角色。

正如之前所揭示的那样，政府可以是经济调控者(regulator)、经济管理者(administrator)或经济参与者(player)。[①] 作为调控者，政府是仲裁其他参与者行为的裁判，它希望参与者都遵从一套特定的规则，并产生出一系列确定的结果。控制公司的合并与证券发行就是树立这种规则的例子。作为管理者，政府基于具体的工作或任务来执行某项操作，应用特定的决策标准并遵循具体的设定程序。作为参与者，政府根据具体的情况来追求具体的目标，动用激励方案来进行劝服或强制。政府会甄别各种企业并采用很多行政规则和规定来实现特定的目标。所有的政府在应用规则与规定上都拥有裁量权，但只有少数一些政府会系统地利用这种裁量权来发起和打造特定的产业发展目标。美国的反垄断立法就是旨在确保一个“竞争性”的市场，但这并没有让政府可以强迫特定公司承担政府制定的产业发展目标。相比之下，日本政府却有选择地控制商品的流通、资本和技术，这种能力让政府得以影响特定企业的事务与产业部门的结构。

要做市场中的参与者，政府的官僚体系就必须根据它管理或调控的公司的特定行为来制定管理或调控的决策。这种行为可能与官僚机

---

① 查默斯·约翰逊(Chalmers Johnson)曾做出一个类似的区分，他区分了管制型(regulatory)国家与发展型(developmental)国家。此处的不同在于国家作为“参与者(player)”对经济进行干预时不一定有发展经济的目标。不同的术语反映了我们不同的经验基础，我考虑的是法国的案例，而约翰逊分析的是日本。然而，我会认为“发展型”国家也是我分类中的一个对象。参见 Chalmers Johnson, “Japan, Inc., Does It Exist?” in Kansai University of Foreign Studies, *Quest for Peace: American-Japanese Economic Relations* (Osaka: Kansai University of Foreign Studies, 1979), pp. 31—43.

构的权力所依赖的一般性权威没有太大关系。例如,日本的通产省(Ministry of International Trade and Industry, MITI)通过控制技术进口来增强整个国家的谈判能力,并降低购买这些技术的价格。既然通产省能够控制企业获得急需的技术诀窍的渠道,它也就能影响企业的投资与组织决策,并且它甚至能够在贸易谈判中强加"自愿"的出
75 口限制。最后,有些政策可能需要分散在官僚体系中的各种各样的裁量权之间进行协调合作。甄别能力、决策能力——往往是根据与眼前的特定选项无关的行为进行决策,以及协调政策的能力既取决于官僚体系内部的组织结构及其外部的影响渠道,又有赖于官僚体系自身的意识形态。

国家作为市场参与者的概念完全不同于公有权(public ownership)的概念。公有权与私有权(private ownership)的区分并不能界定政府的行政部门对公司事务的控制程度。例如,在一项针对美国公共企业的研究中,马克·罗伯茨(Marc Roberts)发现解释公司行为差异的因素是内部组织结构、录用与提拔规则、对外部资本的需求,而不是所有权的任何特征。① 如果国家只是消极的股东或是公共的息票持有人*,那么政府对公共企业的影响可能是最小的。政府可能发现自己只是公共企业的调控者或管理者,与国企的关系类似于与私企的关系。任命管理高层的权利可能会给政府提供施加影响的时机,但恩里克·马太(Enrico Mattei)**与意大利能源公司(Italian Energy Cor-

① 马克·罗伯特(Marc Roberts)在哈佛大学经济系任教的时候开展了这项研究,但据我所知这个研究从未发表。

* 此处原文为 public coupon clipper,指的是国家只关心所持股份最后的回报,而不关心公司经营的具体内容。——译者注

** 恩里克·马太(1906—1962),24 岁加入"二战"期间的反墨索里尼地下反抗运动组织,1945 年受命解散法西斯创设的国营意大利石油总公司,将其转型重组为一家意大利重要的工业集团。后来他还参与了若干影响国际石油界权力分布的重大活动,改变了世界石油寡头的部分格局。1962 年他搭机飞往米兰,飞机在暴风雨中坠毁,其失事原因迄今存谜。——译者注

poration)的例子则表明政府任命的管理者实际上可能会变成独立自主的权力掮客。[①] 就我们讨论的目的而言,国有化的影响有赖于政府与公共企业之间的关系特征。即使控制国企的方法可能不同于控制私企,但在国有化之后还是存在着对企业进行控制与引导的问题。

本书的中心观点是:对提供产业融资——即有选择的分配信贷——的自由裁量权是国家以竞争者或合作者身份来持续地参与私营公司的产业活动以及影响其战略的必要条件。即使是对待国有企业,选择性分配信贷的金融工具也为政府提供了一套精致的工具用以作为任命管理层和施行政府的政策指令之外的补充。有选择的信贷分配是所有国家主导型的产业战略所必需的唯一一项裁量权。

信贷分配为何是特别有效的产业政策工具呢?原因有二。其一,信贷分配之所以在产业政策中尤为关键,就是因为国家很难通过行政或调控措施来控制或影响具体的商业决策。然而,这些决策可能会受到谈判的影响,因为在谈判中对所提供的服务支付的费用能够明确地用货币形式进行计算。对产业金融的决定性影响让政府可以在商业决 76
策的框架下行事,进而直接地影响企业的资产负债表。其二,信贷分配是一种通用的工具,不用找到具体的权威来影响特定的决策,也不用控制对某项政策工具拥有正式权力的专门机构。值得一提的是,连税收工具都没有信贷分配这样灵活。税收可以针对各种行为类别,但却难以调控具体的产业目标。除非违反理性管理的原则,否则在税收上是不能讨价还价的。而且,税收的增加是来源于总收入的增加,它往往是随着新的产业活动的出现而产生的,而不是引导后者。

金融的通用性允许单个政府机构对诸多问题施加影响力,而不用为每个具体情况都设立专门的调控或管理机构。如果金融领域的决策控制权是来自金融体系本身的运作,而非来自专门建立的专业化机构,

---

① Don Votaw, *The Six-Legged Dog* (Berkeley: University of California Press, 1964).

这会对官僚体系产生几种影响。首先，这种多功能的政策工具就处于立法部门的直接控制之外。资金是通过调控经济的金融流动来获得，而非通过预算分配来获得。其次，这种控制权可能是在财政部或央行。因此，对金融体系中产业信贷的决策控制权就能让这些负有一般性责任的政府经济部门得以组建联盟，其联盟对象包括不断变化的产业部门以及代表产业利益的政府机构。拥有这种协调产业政策的特殊黏合剂的政府部门，最可能是那些最能联合各种政策来实现不断变化的目标的政府部门，这种部门也最能抵制来自产业部门的游说压力。正如我们下面要看到的那样，在法国的例子中，金融控制让那些试图促进法国产业发展的人获得了成功。

作为参与者的国家必须拥有或控制一定的机构，这些机构可以让国家获得对企业事务的自由裁量权，尤其是可以获得金融上的裁量权。除非国家通过金融体系对信贷分配拥有直接的影响力，否则国家要么就得将金融机构作为盟友，要么必须将金融机构视为其干预主义战略的政治对手来应对。任何政府都能为其支持的产业部门或公司提供资金。问题在于国家的这种支持行为公开到何种程度，以及特定的干预行为需要多大的特殊权威。（在美国，洛克希德一案* 就涉及政府与银行之间大规模的紧急财政援助，但这导致了广泛的政治反对，主要就是
77 因为这种财政援助需要特别的立法。）如果按照惯例，有选择地提供融资可以作为一项政策工具，那么政府就能作为私下谈判的一方而对产业事务进行持续的干预，不再需要特殊的权威。

### 市场结构与国家能力

到目前为止，我们已经指出，金融市场的制度安排与同国家行政机构的结构一样，影响着社会集团与行政部门（the political executive）追

---

* 原文为 the Lockheed case。洛克希德·马丁公司为美国著名的军火公司。——译者注

求其各自目标的“能力”。在考虑市场的影响时，我们已经将金融市场视为一个体系——由其各部分组成的整体。结构性(structural)的观点在政治学中较为常见，而经济学子领域中的产业组织理论也是考察市场结构对企业行为的约束。[①] 这里我们关注的则是市场结构如何对政治构成约束。结构性的研究方法认为结构会产生一整套持续发挥作用的奖惩机制来塑造行为者的行动，而无论行为者的动机与目的是什么。环境的约束或是行动的渠道决定了哪些选择的代价高、哪些选择的代价低。结构性的方法有以下几类观点。

首先，在特定的金融市场结构中政策的形式、制定和执行政策的方式上都存在一定的规律性，无论政策的目标是什么。因此，在法国的例子中，我们可能会发现虽然中央集权国家的政策工具被左右两派用于不同的政治目的，但他们的政策手段与政府形式却有相同的地方，这就是因为他们都面临同样的制度约束和政策选择。另一个相关的提法是，既然金融市场的结构限定了政策战略的所有选项，那么特定的政府总是会发现有些问题比其他问题更难处理。当然，这种观点假定解决特定问题的方法是有限的，而某些结构就是会阻碍特定问题的解决。在《产业秩序的政治战略》(Political Strategies for Industrial Order)一书中，我已经分析了很多非常相似的政策在法国的某些产业中成功而在另外一些产业中失败的原因。虽然政策看上去非常相似，但因为所需要的解决方案并不同，所以其结果也不相同。在法国的很多案例中，政府实现了最初较合理的目标。在这些成功的案例中，问题的解决方案与采取的政策相互匹配。结构性的观点认为特定的制度结构创造或逆 78
向地限制了国家行动的能力，这些结构决定了截然不同的国家能力与弱点。

第二，因为结构限制着战略，所以那些追求新经济目标或是尝试新

---

① 例如，可参见 Fredric M. Scherer, *Industrial Market Structure and Economic Performance* (Chicago: Rand McNally, 1970).

政策手段的人通常都必须对经济制度以及经济制度与国家之间的联系进行改革或者做出重新安排。如果新战略或新问题需要拓展能力，那么在经济中进行结构性的变革可能就是必要的。然而，所需的制度改革不仅仅是对组织进行重新设计以发挥更高效率。既然组织之间以及组织内部的安排决定了特权的位置，那么改革就意味着将当权者从其大本营中驱逐出去。但这些当权者代表了社会中的具体集团时，他们通常正是如此，“制度改革”就需要对社会的权力平衡进行政治变革，这会变成政治冲突。例如，对银行体系进行改革，就是改变金融机构借贷或投资的可能性，从而改变了金融家获取利润的可能性。既然通常都很容易预测哪个集团会受益、哪个集团会受损，那么制度变革的政治就能采取一种完全可以预见的形式。在这样的情况下，结构不仅决定了政策的规则，而且还决定了政治争斗可预见的形式。政策与政治的运作方式会决定谁是盟友谁是敌人，以及斗争中使用的策略。经济结构并没有“创造”政治，但通过界定某些潜在的问题与联盟，经济结构决定了进行政治斗争的战场。

讨论中隐含了一个简单的模型，即不同的制度结构对同样的刺激因素有不同的回应。然而，这里的观点比此模型揭示的东西要更复杂一些。用稍微不同的方式来说就是，问题还在于要评估政策内容与政策形式之间的关系，而不仅是结构与结果之间的关系。举个例子来说，我们可以假设产业政策的国别差异之所以存在是因为不同社会追求的目标是不尽相同的。接下来我们还可以假设，甚至当这些目标是相同的时候，因为制度结构存在差异，所以这些目标实现的方式以及成功实现的程度也不尽相同。最后更进一步，我们还可以假设，不仅是所选择的战略而且还包括所追求的目标，都会受到实现不同目标的相对成本的影响。结构性的观点认为决策的形式影响了所要追求的目标；结构不仅影响结果，还影响到目标本身*。简单地说，目标与结果受到了方

---

* 用历史制度主义（Historical Institutionalism）的话来说便是：制度结构不仅对行为构成约束，而且还在很大程度上决定了行为者的偏好。——译者注

式的影响。 79

概括地讲，本书的观点认为金融体系对政治的影响存在于两个方面。其一，国家金融体系的结构影响了国家行政部门对产业经济进行干预的能力。其二，由于金融体系在经济中是对行动的一种约束力，对权力关系的一种影响力，因此它是塑造产业与经济的政治舞台的基本因素。产业政治上的国别差异有助于解释政治冲突以及由此产生的联盟在性质上的差异。第二个观点相当有限，不应该被夸大。它仅仅认为金融体系是政治方程式中的一个干扰变量或参数。

## 检验观点

金融体系的三种模式包含着行政自由裁量权在产业事务中的不同程度与不同形式。在第一种模式中，即以资本市场为基础、由竞争性价格来分配资源的金融体系中，政府不论在产业部门层面或企业层面进行干预的愿望都会受阻，反正任何干预主义的政府行为都会激起公共的政治争论。在第二种模式中，即以信贷为基础、价格受到管制的金融体系中，信贷分配中的行政裁量权是作为干预主义战略或促进发展战略的手段而广泛存在的。在第三种模式中，即以信贷为基础、由大型金融机构主导的金融体系中，银行能在产业危机中作为政府的盟友来行事，但政府对产业部门的区别对待并不是自动实现的。政府间接地获得自由裁量权，并通过与平等的协商对象之间的合作伙伴关系来行使这种权利。

这个观点提出了两个假设，本书将逐一探究。第一个假设是：以信贷为基础、价格受政府管制的金融体系会有利于干预并且会减轻政府在支持国家主导的产业发展时所遇到的政治问题。事实上，在一个受到政府管制的金融体系中，官僚机构很难避免不对信贷分配施加具体的影响。相较于以任何行政性分配或立法议案为基础的干预措施，基于对金融市场裁量权的行政行为更不容易受到公众监督或政治干涉。

通过金融市场来对资金分配行使裁量权的政府机制,即使其影响只是
80 处于边缘地位,仍然形成了一种非公开的公共干预的行政工具。

第二个假设是:在以市场定价来分配金融资源、复杂的资本市场以及产业对长期债务只有有限依赖等为特征的体系中,政府会遭遇作为竞争者的金融机构捍卫金融体系的现有组织结构,以及金融市场会阻碍国家对产业的影响。为建立干预主义的政策工具以及国家主导的产业发展而进行的斗争很容易就会变质为关于市场神圣性的冲突。

我们采取两个方法来验证这些假设。第一个方法是用法国与英国的案例来论证,这两个例子让我们可以在历史细节中思考金融体系的结构如何塑造了产业变迁中的政治冲突。第二个方法在法国与英国的基础上加了日本、德国、美国的经验,将金融体系与产业调整过程更加正式地联系起来。

### 英国与法国的干预主义政策:第一步检验

为了适应世界经济的变化,英国与法国都做出了调整的努力,其政策经历正好支持了这里所提出的观点:如果不考虑英、法两国金融体系的差别,就不能解释两国在干预主义政策上的差别。

法国的干预体系有赖于以信贷为基础、价格受到管制且由国家支配的金融体系。信贷不仅按照价格来分配,而且还按照定量原则和行政规则来分配。事实上,金融体系中包含了如此重要的自由裁量权,因此政府官员们实质上必然会行使这种权利。这些金融制度不仅影响了政策采取的形式(也就是国家如何实现其目标),还显著地影响了国家干预所引起的政治冲突的特征与结果。制度安排包含了政治偏好,这种偏好就是支持有些集团而惩罚其他的集团。在政治斗争中,作为参数的干扰变量,制度的影响也可以被分析出来。在战后的政治争斗中,金融工具是改变国家官僚机构与经济界关系的关键武器。财政部的国库署(the Trésor)是官僚机构的一个大本营。经济现代化的奋斗者们与传统的实业家们进行着斗争,而国库署为这些奋斗者们提供了赢得

斗争所需的工具。现代化的推动者在金融体系中进行的改革巩固了他们的权力，增强了他们日后可以应用的政策工具。对国家的行政部门来说，改革后的金融体系既是经济政策的工具，又是建立特定政治联盟的手段。金融体系扩大了那些支持快速工业化的人所拥有的政治资 81
源，后来这又影响到了现代的、以增长为导向的联盟与传统的、保护主义导向的产业部门之间的斗争。

在英国，金融体系是靠其复杂的证券市场通过价格来分配资源。政府在1960年底就试图通过建立干预主义的政策工具来促进产业的调整与再发展，但这样的金融体系却变成了障碍。政府官僚与政治家不得不在私人掌控的金融体系下四处活动，以获得资金支持来对产业进行干预。金融体系相对于行政部门的自主权也影响到了战后工党政府经济战略的特征以及政府应对英国工业地位衰落的措施的性质。虽然工党希望对资本主义进行改革，但政府既缺乏这样做的工具，又不知道如何调控产业经济。物质性的控制（physical control）虽然证明不可行，但却被视为市场体系勉强能够认可的唯一替代选择。然而，即使国有化也无法改变政府与国有化之后的公共企业之间若即若离的关系。结果，战后的第一届工党政府又回到了新自由主义的经济常态。政府试图建立与私有金融体系平行或竞争的新制度，这造成了产业增长收益分配上的冲突。这种分配性的冲突反过来逐渐削弱了对更快增长的共同愿望，并导致了多元主义式的经济停滞的出现。国家缺乏能力来引导产业，而解决冲突又需要创造这种能力，这两种状况塑造了英国经济衰落时面临的政治状况。

英国的政治斗争部分是源于模仿法国式的指令性计划与干预的举措。英国政府能够提出促进发展的政策，同时又不会触及这个国家经济制度的基础吗？是干预策略使金融结构变成了主要的障碍吗？是否还有人能够提出他们可以找到其他麻烦更少的战略来实施产业引导？后文还会论述到德国的例子并没有提供一个反例（国家利用保持距离的政商关系来促进产业发展），因为德国的产业结构与方向在快速发展

中事实上并不需要任何改变。如果我们不能证明英国不得不尝试干预主义政策,那么我们就肯定能认为英国政府所能选择的政策范围存在着政治上与技术上的限制。只有当经济发展失败的压力足够大时,政治上的压力才会足以打破源于过去的政治斗争的制度安排,这些政治斗争伴随着过去的经济增长。如果旧有的结构打破了,新的政治胜利必须给新制度注入方向与目标。然而,不管是保守党还是工党,英国金融市场的制度都让它们难以获得这样的政治胜利。

82

这种对历史的重构有利于强调本书偏好的解释(这里就是指金融的作用),但这样的好处也显露出案例分析的有限作用。其风险在于这样的历史重构会过分强调本书解释的重要性而低估其他竞争性解释的作用。当然,案例研究的方法不允许通过比较其他不同的解释来进行。说得更直接一些,历史重构让作者按自己的意愿来整理事实,也许就造成了一个看似有理的案例而不能对观点进行有效的验证。我们应该通过拓宽视野来解决这个问题,也就是需要在第二种方法中采取一种不同的技巧。

### 五个国家产业调整的政治:第二步检验

产业调整的政治为研究不同金融市场结构的政治影响提供了第二种方法。法、英两国的案例并不需要太多的正式比较。两国的金融体系具有明确的差异,我们的历史重构就能揭示出这些差异对产业政治的影响。当然,要展示出法国以信贷为基础的金融体系如何促进了国家政策,比展示英国以资本市场为基础的金融体系如何间接地削弱了政府的产业主导权要容易得多。在法国的例子中,我们能说明金融被用来执行政策,而无论替代性的政策技巧可行与否。换句话说,通过分析金融选择所解决的政策问题以及这种选择所提供的政治优势,我们就能揭示出干预主义的国家已将金融工具当成了主要的政策机制。我们的案例研究不能揭示的是干预主义或促进发展的国家必须采用这样的机制,以及任何其他方法在政治上或技术上都不可行。然而,英国金

融制度作为政府行为的限制而存在，这个论点需要更为复杂的论证过程。这里我们必须指出的是，冲突的产生至少部分是由于限制政府行为的举措。

金融市场限定了产业政治的环境。显然，一个单一的案例，甚至是两个案例都不能说明这个论点的普遍性。相应地，在第五章中，我们将 83
会提供三个更多的案例：日本、德国和美国。利用这五个案例最后的分组，我们将会尝试着建立金融体系的类型与产业调整方式之间的相关性。更大范围的案例让我们可以更有效地将金融体系与这些国家的其他特征隔离开来。虽然案例的数量还是太少，只能对本书所提出的观点进行巩固，但通过扩充案例的确可以大大地加强本书观点的合理性。

如果当做一套组合，政府的各种产业政策则代表了不同的社会集团之间以及不同产业部门之间在产业变迁的条件上达成的一种政治协议。协议中涉及的问题不仅是市场变迁带来的直接的经济得失，而且还涉及在经济和政策制定中的权力与特权的位置。例如，产业管理实际上可能造成更高的工资支付，以获得或维持对生产组织的控制。工会领导人可能接受工资限制以换取对政策的影响。全美汽车工人联合会(The United Auto Workers)正是这样做的。当时他们接受工资限制的交换条件就是换取克莱斯勒公司董事会的一个席位。英国工会在20世纪70年代后期也做过类似的事情，那时他们获得了对决策的影响，这是政府收入政策战略的一部分内容。为了保留工作岗位或维持生产而迫使企业调整价格信号的政治决定，最终也是一种关于谁来支付产业变革成本的决定，这种决定涉及谁获得收益以及谁会被保护。

为了解释国家政策的策略以及政策所体现的政治协议，我们首先必须要问：(1)是谁主宰了政治？是那些在市场变革中寻求机会与收益的人，还是那些希望与市场隔离的人？(2)支配集团需要政府支持或帮助其发展计划吗？国家能够提供什么样的帮助？任何人要试图回答这些问题都必须既考虑到影响特定部门政策的“次要多数”(secondary majorities)的形成，又考虑限制单个政策领域结果的执政联盟的倾向。

因为我们已经提出产业变革是发生在企业层面,所以我们从产业中"次级多数"的形成开始分析。刚开始的时候,我们可以假定特定部门的政治目标、冲突类型以及所出现的政策模式反映了选择性应用金融的能力。

为了系统地分析,我们需要更清楚地阐述要解释的结果——产业
84 调整的过程。分析的问题并不是如何权衡市场、机构、政治行为者在政策解释中的重要性;根本问题在于这些要素是如何相互关联起来的。我们的任务是要在解释国家管理产业调整的能力中嵌入金融因素。

### 调整过程:需要解释的结果

下面先自上而下来看待产业调整的问题,也就是站在行政当局及其行动能力的角度来思考这个问题。然后将再自下而上来思考这个问题,也就是从企业的角度出发,来探究国家能被要求做什么以及政策方向是如何被决定的。最后,我们会提出一个分析结论,即有三种模式用于解决调整的政治—技术问题,每一种模式都与金融体系中的不同安排密切相关。每种模式都取决于不同的行动能力以及决定政策方向的机制。

### 行政当局关于经济的看法

在看待产业经济的时候,行政当局有四种选择:

1. 留在市场外面,让价格信号驱动产业变革;

2. 通过限制国外厂商进入本地市场,以及补贴衰退企业与产业来保护现存的经济组织;

3. 补偿变革过程中的受损者,收买他们不要阻挠变革;

4. 通过干预促进或影响产业变革。

行政当局的选择部分取决于其行政管理能力(administrative capacities)。前三种选择——不插手的自由主义、保持距离的保护主义、补偿——都不需要专门的行政机构或特殊的国家能力。不插手的政策可以包括对受损者的补偿或是补贴,但也不必对市场结果进行调整。

通过补贴或保护，产业保护主义都可以实现其效果，因为这两种方法都消除了市场的信号，减缓了变革的需求。补贴通常需要直接的预算支出，而保护会激起国际上的反响，但这两种工具本质上管理起来都并不复杂，政府自身也不需要为此而树立关于产业应该如何发展的观念。政府要么接受市场的“看法”，要么接受产业政治压力强加的立场。

相比之下，有明确目的的产业干预在技术上与政治上执行起来更为复杂。为了促进或影响产业变革，政府必须能做三件事：　85

1. 对产业应该向何处发展有自身的看法，关于公共目的的定义以及产业动态的理解都应有自身的观点；

2. 为追求其自身观点界定的目标结果而组织并分配资源；

3. 将国内经济政策与对外经济政策联系起来。

积极促进发展的政策意味着国家必须帮助产业获得投资资金，维持现金流以保证公司经营正常，开发市场以确保稳定的需求，同时还要提供发展资金。总而言之，促进竞争发展或保护特定产业的干预行为都需要特殊而具体的技术能力——也就是前文讨论过的“国家作为参与者”的能力。当国家作为参与者来行事时，它不仅要仲裁竞争以确保市场的正常运作，它在管理具体规则之外还必须做一些事情。作为参与者，国家必须将其追求的目标具体化，制定政策来实现目标。为了连续而系统地追求特定的产业结果，国家必须有决策与鉴别的能力。有明确发展目标的国家战略需要一整套独特的能力，而行动能力只是其中的第一种能力。

下一个问题是国家如何确立其政策目标，这个问题是与国家干预产业事务的行政能力相互交织在一起的。第一种可能性是，产业中的公司在市场上的选项决定了政策的选择。这种选择是在三种政策之间进行的，第一种政策是接受市场的结果并支持价格波动导致的变化，第二种是试图消除市场的影响以保护现有的制度安排，第三种是试图促进和引导变革。这种假设意味着衰落中的产业或企业可能向政府寻求保护，或是新生产业或企业为了扩张向政府寻求支持，或是拥有稳定市

场和牢固竞争地位的成熟盈利的产业部门仅是要求政府不要插手。虽然这种看法到现在为止看似有理,但仅仅用竞争地位还不足以解释在产业选择的政治战略以及产业对政府的要求上的国别差异。例如,纺织业在所有发达国家都被视为衰落产业,但其政治战略及在市场中的命运在各个国家却有所不同。在面对保护纺织业的哪一部分以防止衰落的问题时,各国政府的解决方案并不相同。在某种程度上,政府的选
86 择有赖于企业通过改变生产与产量适应市场竞争的能力。与法国企业相比,德国企业就表现出了更强的调整能力,这就是法国政府更关注保护就业以及传统生产组织的原因之一。在法国,天然纤维制造商(棉花与羊毛厂商)要求保护以阻止外国进口,但他们同时也为自己赢得了针对国内人造纤维厂商竞争的保护。在英国,面对英联邦国家廉价的进口,资本密集型的综合性现代企业已经产生。相比之下,日本钢铁业与造船业的扩张在发展过程中已经得到了国家的资助,然而朝气蓬勃的德国企业直到最近还在寻求机会让所有政府都退出对钢铁业的干预。需要强调的是,不同国家产业发展结果的差异部分是源于公司的相对能力。几个全国性产业中的主要企业并不是相同的——规模不同,管理战略或观念不相同,其拥有的资源也不相同。因此,它们也就需要从政府那里得到不同的东西。

### 公司管理层对经济的看法

企业在面临市场环境的变化时可以在三种基本战略中选择其一。第一种选择就是"退出"其之前参与的市场活动。例如,美国钢铁公司(the United States Steel Corporation)就开始对非钢铁相关的产业进行投资,而不是为了保持在钢铁业中的竞争优势而投资新的钢铁厂或相关设备。退出的选择可能是因为错误的判断,也可能是因为默认了不可避免的市场力量。一旦退出某个产业或产品类别,公司可以选择进入另外一个领域,承担其生产商的责任,直接完成跨产业的资本调整。另外一种做法是,公司只将资金投资于纯粹的金融资产,进而变成

一种食利公司，让金融体系去完成资本资源的转移。企业可以退出已有的生产活动而不寻求保护，如果它们已经有了可利用资源的替代选择，但是有组织的劳工很少会放弃补偿而自愿退出。对一个衰落的产业来说，很可能的情况是有些企业不得不退出，而有些劳工力量也不得不相应退出。

第二种可行的战略是企业针对新的市场环境进行适应或调整，以此来努力保持其产业竞争力。公司的决策有赖于竞争模式中的变化要素以及问题企业的能力。调整适应可以采取新产品的形式（例如 IBM 开发复印机）或是改善已有的产品。进行这种区分是非常棘手的。集 87
成电路与后来的微处理器都是电子元件上的根本性创新。这些创新既能造就像个人计算机这样的新产品，又能有助于改善汽车、电话答录机这样的已有产品。公司的调整适应也可以采取流程创新的形式，其目标是控制生产成本从而降低销售价格或提高利润率。然而，流程创新可能意味着工作岗位的流失或是工作的重组，以及劳动技能组合的变化。产品与流程的调整并不容易分开。硅晶微技术的流程优势让日本厂商减少了电视生产中的劳动力投入，同时又提高了产品的质量。它们用具有生产优势的固态技术生产小型电视机，并借此进入了美国市场。同样重要的是，当美国电视机企业被赶出彩电市场之后，它们参与下一轮产品竞争的能力及其长期竞争力都从根本上被削弱了。产品与流程的变革都是公司的策略，但是与之相关的战略选择必须给以不同的界定。

美国汽车的重新设计是为了满足降低单位里程油耗以及提高可靠性的需求，这是美国汽车公司保护当前市场份额的防御性战略。而 IBM 的 1401 系列计算机则是旨在削弱其对手竞争地位的进攻性战略。进攻性的行动是为了扩大市场份额或削弱竞争对手，而防御性的行动则是为了保持市场份额或回应竞争对手的行动。流程与产品的调整适应都是这些战略中的具体策略。这些调整战略可能涉及企业组织的变革（如事业部制）或是企业所在制度环境的变革，如合并。

企业的第三种战略选择是消除那些迫使企业变革的市场条件,其具体方法包括针对国外竞争的保护、政府补贴以促成国内竞争者达成卡特尔式的和解。这种战略旨在保护已有的产业组织及其竞争的条件。

既然企业可能会寻求政府帮助以实现这三种战略中的任何一种,那么我们就能在政府用于促进调整的代价与政府抵制衰落的成本之间做出区分,虽然政策的策略在每种情形下都是相同的。我们可以将用于促进调整的市场激励的费用当做"转移成本",而将维持那些在市场
88 竞争下无法生存的生产的费用当做"补贴"。当然,从政治上讲,调整的费用与补贴可能容易混淆。除非政府的干预催生了具有国际竞争力的企业,否则这些干预都只是保护气息奄奄的企业,而政府政策也只会从"促进"沦为"保护"。

如果整个产业部门用统一的口径发言,那么产业对政府的要求会变得越来越重。然而,每个产业部门都由许多不同的部分组成,每个部分中的个体企业都会做出不同的战略选择。产业部门得以在政治上清楚表达出来的利益并不能从产业及其组成部分的市场地位中简单地得出。一个产业最终表达出来的政治利益必须被理解为其内部冲突的结果,这种冲突必然涉及什么才是适宜这个产业的市场与政治战略。

### 从政治要求到公共政策的转变

企业或产业提出的政治要求显然不能自动转化为政府的政策。如果产业部门能够控制直接相关的政府机构,那么政府政策可能就可以密切反映最强悍求者的诉求。公共政策机构的有些部门被私人控制的情况在美国可能要比在法国或英国更典型一些,因为美国的官僚体系更容易直接受到私有部门的影响,其每个政策平台相互隔离的状况都更严重。然而,即使是在美国,一个部门的要求通常也必须与其他产业部门的需求相互平衡。如果美国政府代表美国农业要求日本向美国开放大米与柑橘市场,那么它就不得不限制美国厂商对于日本电子产品

市场的类似要求。美国要求日本限制汽车出口，这就会制约美国要求日本改变集成电路生产中企业间协议的能力。因此，无论产业的要求或愿望是什么，我们都必须从产业之外来寻求解释最终选择的政策。每个产业可能都会获得对官僚机构的某些部门的影响力，甚至会直接输出其部分的政策要求。但是总会有一些问题（如贸易）让相互竞争的产业要求不能同时得到满足。

我们必须深化这种分析。如果国家只是重现了最强的社会集团或得胜的政治联盟的要求，那么政府就只会反映社会中的政治平衡，特定经济部门的政策也只会是部门内部或部门之间的政治竞争。然而，事 89
实上，对加诸于自己身上的要求，政府拥有很多强有力的手段去影响这些要求，因此行政当局能够在决定政治冲突的结果中发挥积极的作用。政府能够向它支持的集团提供资源，其内容广泛，既可以是特权的政策渠道与管理国家政策的权力，也可以是选择性的信贷。上面讨论过的国家实现特定产业目标的技术能力，也是其塑造产业变革的政治条件的能力基础。国家能够积极地影响政治竞争，正如它对市场发挥的影响力一样。[①] 因此，每个产业部门的政治结果既影响了国家的政策，也同样地受到国家政策的影响。

为了理解哪个部门的政治要求占据主流以及这些政治要求最终的表现形式，我们必须去分析执政联盟的特征。如果全国性的联盟是要确定一系列部门的政策范围，这些政策必然限制每个部门之内的选择，或者说每个产业的决策必然牵涉到许多相同的行为方。因此，我们仅对一个联盟内不同产业部门表达出来的市场需求进行加总是无法揭示

---

① John Keeler, "The Politics of Official Unionism in French Agriculture, 1948—1976" (Ph. D. diss., Harvard University, 1978). 也可参见 Suzanne Berger, ed., *Organizing Interests in Western Europe* (New York: Cambridge University Press, 1981); David Collier, ed., *The New Authoritarianism in Latin America* (Princeton: Princeton University Press, 1980); 以及 Alfred Stepan, *The State and Society* (Princeton: Princeton University Press, 1978).

出其政策倾向的,也无法仅对一个部门内不同企业的地位进行加总就揭示出这个产业的政策要求。在几个发达国家中,不同的联盟大致上蕴含着不同的政策,也就意味着不同的产业调整战略,但这些政治联盟并不是机械地反映经济状况。我们能从这些讨论中得出结论:特定部门的压力不断积累,只有当这些压力改变了执政联盟的构成以及产业通常依赖的生产商联盟时,它们才会导致对调整或增长的全国性抵制。曼瑟尔·奥尔森(Mancur Olson)认为我们只要计算利益集团就能估计增长的阻力,这样的建议既无用,又无意义。①

为产业与经济制定国家政策的斗争,最终变成了如何分配产业变革带来的成本与收益的斗争。除非存在着能对增长的收益与成本进行分配的政治安排,否则分配性的斗争将逐渐削弱追求增长的共识。在这里,国家影响特定部门政治与市场结果的能力,与国家追求的实际目的联系在了一起。政治协议直接交给市场来进行,同时国家给那些抱怨最大声的人一些小补偿。美国对受到进口损害的工人与社区进行贸
90 易调整补助正好符合这一点。

国家可以通过有意识地调控市场来施加分配结果,或者让相关生产商集团通过明确的谈判来得到分配结果。显然,这些并不是互斥的选项:大多数谈判都包含了一定程度的威胁性压制,那些能够压制别人的人也可以用占据强势地位的谈判来作为其达到目的的工具。然而,每个国家都可以建立不同的机制来实现这样的政治安排,它体现了市场、补偿、国家施加的分配、谈判等诸多要素在不同程度上的结合。

因此,产业调整的政治就包含三个部分:(1)国家参与经济的能力,这设定了政策战略可能选择的范围;(2)分配产业变革损益的政治安排,这样的分配确立了哪种市场压力会被抵制;(3)达成分配性安排的政治过程。

---

① Mancur Olson, *The Rise and Decline of Nations* (New Haven: Yale University Press, 1982).

### 三种调整模式

上文简要回顾了国家在产业变革中的技术与政治角色，这也可以揭示出调整过程的三种模式。每种模式都体现了国家产业行动的技术能力、分配产业变革成本的政治安排、达成协议的政治过程。在每一种产业变革模式中，金融体系的角色都是不同的。三种变革模式分别是：(1)国家主导(state led)；(2)公司主导(company led)；(3)三方谈判(tripartite negotiated)。

在国家引导的发展模式中，政府官僚体系试图引导经济的调整，其做法是明确地影响特定部门，甚至是个别公司的市场地位，同时将解决方案强加于政体中最弱势的集团身上。国家试图对产业部门和公司面临的市场条件进行选择，其做法要么是明确地为受到支持的集团提供资源，要么是创造条件来迫使反抗者服从调整。国家是一个经济参与者，通常会采取某种发展形式。我们在日本看到的那种积极地推动产业现代化的政府并不是国家主导模式的唯一选择。法国出现了一种不同的均衡状况，其国家引导的变革更为克制。金融则是这些国家行为的工具，让官僚得以干预特定企业的事务，并在各种不同的用途上分配资本。国家引导的调整过程将产业变革的过程政治化与集中化。那些被排斥在国家支持之外的部门与企业是明确的，它们似乎只能抱怨其政治劣势的困境，而不是经济失败。因此，政府在变革成本与收益上强加的均衡状态取决于行政当局与政治得胜者将失败者持续排除在决策之外的能力。

91

在公司引导的产业变革模式中，基本的选择是由企业个体在不受外部干扰的情况下做出的，这让被替换的工人或受损害的社区不得不自食其力，或是寻求政府的补偿。在这种模式下，国家进行调控与补偿，但基本上变革的成本与收益是由市场来分配的。最重要的是，政府对经济与产业的长期发展并没有一种长期的眼光。金融体系是在竞争性用途上分配资源的工具。金融体系相对于政府的自主性让政府无法

干预产业经济的运作。

三方谈判的战略是主要社会伙伴就产业变革的条件展开明确、持续的谈判。几个参与者的谈判基础取决于政策的组织结构与市场的组织结构。在一项针对荷兰的研究中,阿伦·利普哈特(Arend Lijphart)揭示出包括生产商集团在内的几个政治集团的精英代表之间完成了讨价还价。[①] 政治的组织结构为这样的谈判创造了基础。相比之下,瑞典的例子是劳工市场的组织结构为这样的全国性谈判奠定了基础。[②] 我们经常听到的德国的案例中,金融在解决具体的公司危机时发挥了作用,而银行则几乎充当了准公共机构的角色。瑞典与德国的例子表明,在一个市场中(劳动力、资本、商品)强有力的地位可以帮助参与者进入其他市场的政治谈判。在这里分析的第三种调整体系中,金融机构可以作为政府潜在的盟友而为有限的社会谈判提供基础。

这里的每一种理想类型都提供了用于解决调整过程中争论的基本政治途径。商业集团的特殊能力与劳工的组织目的能够解释每种模式中特定的政策压力。彼得·卡岑斯坦对小国家的调整问题进行了有趣的探讨,他强调商业集团的能力与劳工的目的。他分析了谈判—调整模式内的差异,并试图解释他列出的那些国家之间的结果差异。[③] 因为小国家必须保持对国际市场的开放,所以它们的出口商品一定是在国外具有竞争力的。而国内的政治制度会迫使它们在分配变革负担的问题上进行谈判。在给定的政策限制中,商业集团与劳工的性质与实力
92 在解释政策细节时确实会变成中心问题。然而,这些小国家只代表了调整的一种类型。既然我们所考虑的国家提供了用于调整的不同的政

---

① Arend Lijphart, *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands* (Berkeley: University of California Press, 1968).

② Andrew Martin, "Labor Movement Parties and Inflation: Contrasting Responses in Britain and Sweden," in Galbraith, *Monetary Policy*.

③ Peter J. Katzenstein, "Economic Dependence and Political Autonomy: The Small European States in the International Economy" (Unpublished paper, Cornell University, Ithaca, N. Y.).

治方法，也产生了更多的市场问题，那么就应该按照之前的步骤确立几种调整模式，并区分它们所面临的不同市场问题。一旦区分了这些用于调整的不同方法，我们就可以推测出商业集团或劳工的地位差异如何影响到调整的结果以及与调整相关的损益分配。

如果将我们的案例划分到这三种理想型中去，我们就会发现日本与法国马上就会归为国家主导促进的类型，而美国则是公司主导的调控类型。德国有许多三方谈判类型的特征，金融界、劳工、政府、产业界之间通常有许多具体的交易，但却没有总体上公开的谈判。安德鲁·马丁(Andrew Martin)非常清晰地描述了瑞典的集中的劳工谈判体系，瑞典也许是谈判模式的更好案例。[①] 英国代表了一种失败的情形，这个国家无法就调整方案做出任何特定的选择：这个国家劳工政治与产业权力让它不能脱离工会的支持而采取行动，但工会也没有组织化到可以进行特定的统合主义谈判的程度，而公司也没有准备接受工会发挥那样的作用。私人或者通常是公有公司具有脱离政府与金融的自主性，这种传统让英国的例子具有公司引导调整的特征，而英国政府掌握创议权的努力又让人想到国家引导的调整模式。

### 金融体系与产业调整：中心假设

对于政府干预市场的能力以及由此而造成的政治冲突的类型而言，金融体系的三种模式中的每一种都有着不同的含义。本书的观点是：每一种金融体系都是一种特定的调整模式的决定要素(defining component)之一。除了政治制度，金融市场也设定着产业变革所带来的斗争的舞台。我们可以用三个命题来表达金融体系的类型与产业调整过程之间的逻辑联系(参见图 2.1)。首先，以信贷为基础的、价格受到管制的金融体系是国家干预的工具，这种干预可以模糊公共部门与私人部门之间的市场界限，而这种金融体系则是国家引导的调整模式

① Martin, "Labor Movement Parties."

中的一部分内容。其次,拥有广泛有效的资本市场的金融体系限制了国家的行动路径,并抵制了国家的干预,这样的金融体系创造了有利于
93 公司引导调整的制度环境。再次,由机构引导的或由银行主导的资本市场提供了谈判式调整的条件。

**图 2.1 金融体系与调整过程**

| 国家 | 金融体系 | 预测的调整 | 实际的调整 |
|---|---|---|---|
| 法国<br>日本 | 以信贷为基础,<br>价格受到管制 | 国家引导 | 国家引导 |
| 西德 | 以信贷为基础,<br>由机构主导 | 三方谈判 | 三方谈判 |
| 英国<br>美国 | 以资本市场为基础 | 公司引导 | 不确定(英国)<br>公司引导(美国) |

案例研究中呈现的证据支持金融体系与调整过程相互关联的中心假设。法国与日本拥有以信贷为基础的、价格受到管制的金融体系,它们也应有国家引导的调整过程。美国与英国是竞争性定价的、以资本市场为基础的金融体系,它们就应有公司引导的调整过程。德国拥有由机构支配的、以信贷为基础的金融体系,其调整过程中就应呈现出谈判的要素。只有英国的例子不太符合本假设的预测,其原因也是相当明确的。只要接下来的分析内容证明并解释了这个论述框架,那么读者就不得不接受这里所提前探讨的案例分类。在最后一章,我们还将提出三种替代解释并进行评估,这些解释也是针对工商业与政府的关系,其解释逻辑则是基于政治力量的平衡、一国经济形势所决定的可行政策选项以及国家官僚体系的结构。

既然金融体系影响产业政治的命题可以被否定,那么它也能被验证。在一个将金融结构与调整过程联系起来的理论观点中,可以先考虑金融体系再分析调整过程,这样就能考察二者之间的联系。持怀疑态度的人可能说如果金融结构是由国家官僚建构的(如法国那样能促

进国家干预战略，或者如美国那样阻止金融与产业之间的联系），那么金融体系与调整过程的差异就是来自于相同的政治源头。二者之间就 94
是相关性，而没有因果关系，金融结构也只是政治的衍生物，而不能对调整政治发挥真实的、独立的影响。要评估这种观点，英国与法国的案例研究甚为关键。当英国的官僚面对一个市场地位牢固的金融体系时，他们不能将其改变以达到其实现产业现代化的目的。相反，法国金融体系的特征却让那些政治现代化者可以得到这些宝贵的政策武器。① 95

① 我们从一开始就应该承认这种分析面临“测量（measurement）”的问题。为了建立金融与产业调整的政治之间存在的相关性，我们已经对不同的金融体系以及调整过程做出了类型上的区分，从而可以将以国别区分的案例划分到不同的类别中去。就金融体系而言，我们可以找到某些系统特征（虽然不是定量的）将特定体系划分到特定的类别中去。就调整过程而言，我们需要对各国的产业政治进行定性的特征概括。在这种研究的范围之内，我们无法彻底解决测量的问题。我们无法在足够多的产业范围内找到具体的、可比的证据来进行严格的五国比较。虽然这里的研究已经考察了各国产业部门案例的范围，但这些正式的测量也仅仅只是一种定性判断的深化。只有对可比的产业部门展开细致的研究（每个国家一本书），才能真正得到更为明确的测量结果。因此，本书之后的案例研究是否符合所提出的调整特征的概括，这一点还有待判断。在这里的争论点在于是否存在彼此不同的调整过程。我们可以改变其分类的类别而仍然维持最初的观点。只要不放弃这个观点，我们就不能说所有国家的调整都遵循相同的模式而开展。总而言之，要将金融、国家结构、经济形势的特征与国家产业调整过程联系起来，这为我们的命题提供了一致的证据支持，即认为金融体系限定了产业变革的政治。事实上，这些证据说明了英、法两国案例的重要性，也就让关于这两国案例的历史重构显得更为重要了。——原文脚注

# 第二编　论据

# 第三章　干预主义的诱惑:法国的案例

要改变产业结构往往必须进入结构本身。

——法国银行家皮埃尔·穆萨(Pierre Moussa),
1976 年 10 月《两世界评论》(*Revue des deux mondes*)

本章提出,法国国家主导的发展战略和产业干预依赖于有选择的信贷分配,而以信贷为基础、价格受到管制的金融体系使这种信贷分配成为可能。在法国,行政和政治的制度内部本身并没有发展出特殊的国家能力足以让连续几届政府在产业界内拥有广泛的影响力;法国官僚体系长久以来的传统,即行政自由裁量权(administrative discretion)也不足以为现代经济指引方向。为了了解金融体系给政府行为带来的可能性,我们分析了法国金融体系的结构进而提出这个论点,即正如干预的能力对行政制度的依赖一样,它也依赖于金融制度。有三次政治斗争对战后法国的经济发展至关重要,斗争的结果都受到政府行为的影响。下文将考察这些斗争。

第一次政治斗争就是 20 世纪 40 年代计划委员会(Planning Commission)争取政治生存的斗争。斗争的结果不仅取决于计划委员会创立之时社会政治力量的平衡,而且还取决于委员会是否有能力通过分配资本和有选择地与商业集团结盟,进而赢得官僚政治的斗争。干预手段在法国的体系中实际上是隐性的,而且过去一直用于有限的和特

定的项目,它在经济现代化中的运用其实是战后对政府的组织和目的
99 进行斗争的结果。① 第二次冲突是法国农村和小城镇的传统精英与促进工业发展的支持力量之间的对抗。为应对这一冲突,政府制定了相互矛盾且看似冲突的目标——在鼓励的增长同时又控制其政治影响。通过借助于金融体系的制度安排,政府能够将金融资源导向特定的用途,因此政府能够资助那些抵制改变的社会集团进而以此增强有利于经济增长的市场力量。简而言之,我们可以说,政府制定了一种混合政策,它提供了增长的引擎并强制地加入了高能量的燃料,与此同时它又踩着刹车。

第三,在迫使法国公司适应竞争和国际市场的斗争中存在着一系列的矛盾冲突。政府干预协助曾经褊狭的法国公司转型为现代企业。在具体的产业政策中,很多政策有严重的错误,但衡量它们必须依据其承担的政治任务,其任务就是在改变和调整法国产业的同时保存它。在战后时期,法国政府在现代化的问题上一直是如履薄冰:金融体系则是它们在十字路口的平衡杆。

## 发展的政治

第二次世界大战后期,法国工业主要由中小公司构成,几十年来它们一直隔离于国际竞争之外。经济和社会都明显地保留着农业社会的特征。但是,在随后的25年中,一项激进的转型得以完成。法国变成一个工业经济体,其公司依赖国外销售并且能够与国内市场中的进口商品竞争。在一系列混乱的合并与重组之后,法国的工业结构变得与国

① 例如参见 Shepard B. Clough, "Economic Planning in a Capitalist Society: France from Monnet to Hirsh," *Political Science Quarterly* 71 (1956): 543; 与 Charles-Albert Michalet, "France," in Raymon Vernon, ed., *Big Business and the State* (Cambridge: Harvard University Press, 1974), p. 115. Elsewhere (p. 113) Michalet 强调,经济计划从一开始就有一种含糊不清的地位。

外竞争者类似。在先进的部门,被中央控制的巨头公司的管理权逐渐与所有权相分离,这已经是很平常的现象。

经济发展造成的这些变化改变了法国社会。这样的改变覆水难收。法国人在以新的方式谋生,他们生活度日的环境与其祖辈极其不同。

当然,法国的很多传统因素也保存了下来。农民和小商人发现他们的地位已截然不同。大农场主变得越来越富有,而小农民则发现他 100
们的边缘地位越来越难以维持,他们逐渐地与农业工人一起迁移到城市。小型公司曾是法国经济生活的重要组成部分。通过特殊的规定和税收法律,很多小型公司获得了保护并且免于竞争,进而生存了下来。然而很多小公司发现它们成为了先进产业部门对抗经济动荡的减震器。小的经销商无法将超市和商场完全排除在市场之外,超市和商场代表着一种新秩序。

转型带来的混乱导致了严重的政治动荡。工人和中产阶级出身的学生在1968年的五月事件中最强烈地表达了他们对环境变化的政治抵抗,但是这种回应最持久的表现无疑是社会党的重新出现和上台执政。同时,法国的传统势力顽固地抵抗着其消亡的命运。20世纪50年代布热德(Poujade)领导的暴动以及20世纪70年代鲁瓦耶(Royer)领导的运动只是最具冲击力的代表,它提醒着我们传统法国不会悄无声息地消失。这些运动显示了产生联盟的可能,这很像第三共和国期间出现的运动,它们强烈地抵制经济增长并使工业发展脱轨。

然而,战后的经济转型并非是一种注定的市场过程,而政治对于这个过程而言也不只是一种衬托。[①] 相反,战后时期,行政当局的政策在维持经济增长方面非常之关键,它们表现为两种不同的政策。第一种是政府利用政策控制传统主义者的政治对抗。传统主义者抵抗市场的

---

① François Caron, *An Economic History of Modern France* (New York: Columbia University Press, 1979).

变化,因为这些变化在慢慢地取代他们。第二类政府政策则是作为一种工具,直接用于鼓励和集合经济中支持变化的力量。支持和鼓励变化必然会与支持保护既存的社会和经济关系产生矛盾。不论是有意地还是靠运气(本文会证明事情的结果在很大程度上是有意而为的),法国在解散或控制反对经济增长的传统主义者的联盟时没有消除市场区分(market differentials),经济增长所需的投资和资源的转移需要这种区分。[①] 这两类政策在重要的发展阶段都非常明显,如在重建时期、繁荣时期以及现在紧张的调整时期。支持工业发展的政治战略依赖于
101 有选择的干预手段,而后者则受到法国金融体系结构的影响。

金融体系是货币的市场,也就是说它的内部运作遵循的是市场的经济逻辑,但它同时也是一种制度,这种制度限定了不同社会集团的行为,所以它也有明显的政治功能。因此,政治经济的分析必须要找到一种方法,既保持对市场现象的经济分析,同时又解释政治行为。在本书中,我们将金融市场与政治制度等量齐观。政府管理、政治和市场的制度安排会通过三种机制影响政策的内容和产业政治。首先,它们能够影响社会集团对其利益的政治定义,因为它们决定了社会集团如何认定采取什么行动才能获得它想得到的东西。其次,不同的集团围绕各种问题进行联合,而通过影响这些问题,制度就能决定这些集团的性质以及它们之间可能形成的政治联盟。再次,制度能够决定联盟或集团可以从政治胜利中获得什么,因为它们限制了集团的行为能力,而且确定了政府能够执行的政策的范围。

法国的经验为理解制度对政治的影响力提供了大量的真知灼见。实施上,亚历克西·德·托克维尔(Alexis de Tocqueville)的核心观点就是,制度影响着社会集团之间的冲突的性质以及由此出现的政策的

---

① Stephen Cohen, "Twenty Years of the Gaullist Economy," in William G. Andrews and Stanley Hoffmann, ed., *The Fifth Republic at Twenty* (Albany: State University of New York Press, 1981).

内容。[①] 在托克维尔看来,法国社会政治制度的特点使平等和自由成为矛盾的目标。他认为,自由只有在中央政府与个人之间存在中间制度时才能够得到保障。制度既可以作为对抗国家的缓冲器,也可以成为社区解决当地问题的工具。基于这点托克维尔认为,革命的政府以自由的名义毁坏这些制度事实上也在摧毁自由的基石。毁坏中间制度不仅限制了公民在当地行动的能力,而且将他们置于中央官僚机构的随心所欲中。但是,从另外一个方面来看,集权的国家不是自由的敌人,而恰恰成为自由的工具。毕竟,在大革命前的法国,地方的政治制度也是社会不平等的制度,它鼓励农民服从而增强地主的权力。通过以自由之名摧毁这些制度,革命政府可以说是推进了自由之事业。由于取代旧制度的政治行动也可能为地方反动势力进入更集权的新政体提供跳板,因此地方自治就变成了法国政治生活中反革命与分裂化(fragmentation)的因素所在。不论我们是将自由与地方还是与中央政府联 102
系起来,总的观点仍然是:制度在影响政治时发挥了重要的作用。正如彼得·古勒维奇(Peter Gourevitch)在研究戴高乐党(Gaullists)时所说,法国政治中有一种普遍的模式,当政党处于反对地位时,支持分权成为建立执政基础的一种手段,而一旦执政,它们就会利用集权国家的手段来维持权力和排斥异己。[②](因此现任的社会党政府最激进的提案可能就是将行政体系分权化。)

制度的演变能够改变政治行为的模式,1958 年第五共和国的建立提供了一个最新的例证。第五共和国的制度增强了总统的权力而限制了议会的权力。这增强了行政系统,并将其与在第四共和国期间改革过的官僚机构联合起来。它还改变了利益集团施加影响的渠道,因此也改变了可能建立的政策联盟的类型。代表狭隘利益的集团单独地以

---

① Alexis de Tocqueville, *The Old Regime and the French Revolution*, trans. Stuart Gilbert (Garden City, N. Y.: Doubleday 1955).

② Peter Gourevitch, *Paris and the Provinces* (Berkeley: University of California Press, 1980).

专门的术语来表达他们的立场,而不是联合起来使用一般性的政治术语来代表基础更广泛的利益联盟。这种模式有利于某些特定的交易,政府在这些交易中通过利用经济中各个部门的矛盾与分化来追求自身的目标。

因此,显而易见,制度既影响着政治的形式也影响着其内容,而政治利益和政治目标受到制度环境的影响,它们在制度环境中得以界定。法国国家行政体系对其近代政策的影响已经得到了广泛的讨论,法国行政系统能够有选择地干预经济,其官僚制基础也已经得到了充分的证明。① 行政机构至少在某种程度上隔离于来自压力集团或议会的直接干预之外。任职于行政机构高层的官僚来自特殊的学校,官僚能够利用他们的自主权来解释公共利益。公共利益不只是特殊利益的总和,或者说它不同于特殊利益之和。法国行政行为中的自由裁量权相当大,这使官僚机构可能通过区别对待不同的利益集团,即支持某些集团而反对其他集团,进而实现自己的目标。

政府发挥其产业领导力的能力取决于金融体系的组织结构及其与政府的关系,但同样也取决于行政结构的特征。现代经济中,发展型国家所需要的不仅仅是实行干预主义的官僚机构或是允许快速现代化的
103 政治均衡状态。它还需要组织一个金融市场为行政当局提供行使自由裁量权以及在经济中进行等级化控制的工具。行政当局对金融体系的影响使政治领袖和高级官僚更容易秘密地管理资金和信贷。在法国,特定的机构和特殊的政策手段已被广泛视为干预的所在。有些研究者得出结论,20 世纪 70 年代,计划委员会的解散以及经济和社会发展基金(Fund for Economic and Social Development,简称 FDES)重要性的相对下降表明在德斯坦的自由主义(Giscardian liberalism)的时代,

---

① 例如参见 Ezra Suleiman, *Politics, Power, and Bureaucracy in France* (Princeton: Princeton University Press, 1974); 与 Ezra Suleiman, *Elites in French Society: The Politics of Survival* (Princeton: Princeton University Press, 1978).

干预主义的国家日渐式微。但是因为政府的干预能力在一定程度上来源于金融体系的组织结构,新的干预主义官僚结构和政策工具很容易就能产生,而在近期的产业危机中事实也正是如此。

本章认为法国的产业经济政策在形式上的连续性源于金融体系成为国家干预的重要工具。本章还提出这种形式上的连续性并非只是一个国别特色的问题,它影响着实际的政策内容。社会集团实现目标的方式影响着"谁获得什么";金融结构增强了相对较少的一部分官僚和政治领袖对经济方向的影响力。在论证这一观点时,本书考察了三个不同的政治问题:(1)建立计划委员会的政治斗争和法国经济政策重点的转移;(2)法国补贴传统产业的同时确保现代产业的投资;(3)为促进法国产业走出黑暗期并进入国际经济竞争的干预措施,以及现在干预及支持它进行调整以应对紧张的国际环境。在全文中,我们都密切地关注金融体系的组织结构以及它为行政部门提供的工具。下面从建立计划委员会的斗争开始谈起。

## 建立干预机构

尽管法国有着产业干预的传统形象,即大商业集团与政府之间的联盟,但计划委员会的出现以及积极地利用干预工具促进产业扩张绝非是必然的。[①] 干预主义的政府并不是什么与生俱来的国家特点或国家主义理念的产物,也不是干预经济的历史传统的产物。也并非有些 104
人所认为的那样,政策转向的发生仅仅是因为在20世纪40年代末新的政治家给法国经济带来了新的目标。[②] 相反,转变之所以发生是因为这些新目标蕴含在旧制度中,而政治与经济制度之间的关系发生了改变。

---

① 见本章的第一个注释。

② 见 Charles Kindleberger, "The Postwar Resurgence of the French Economy," in Stanley Hoffmann, ed., *In Search of France* (New York: Harper & Row, 1963).

既有的制度被改变而新制度建立起来,如国家行政学院(École Nationale d'Administration)。制度的转变不仅仅是一种行政管理上的改革。事实上,它明确地代表了政府在政治中的明确胜利,这种政治上的胜利改变了商业集团的领袖与政府官僚之间的相对地位。

第二次世界大战是法国政治演变中的转折点。中间派和右翼曾统治了几代法国人,但它们的大部分政治势力因参与通敌卖国的维希政府而声誉扫地。夏尔·戴高乐将军(Charles de Gaulle)领导的抵抗运动在战后掌握了权力。戴高乐是来自右翼的民族主义者,但是他领导的政府包含了大量来自左翼的政治力量。战前,中间派的政治僵局模式被打破,即使只有很短的时间,这也带来了新的可能。新的政党因此而出现,这些政党代表了利益的混合,它们不同于战前占主导地位的那些政党。在中间派政党争论不休的惯例重新出现之前,商业集团与政府之间的关系已经发生了改变。

尽管战争的影响为政府重新确定其在经济中的作用打开了大门,但是政府政策的转变仍然需要官僚机构内部的斗争。官僚机构在经济现代化中的斗争始于商业集团对现代法国政治的影响力最弱(这是商业集团与维希政府勾结的结果)而劳工的影响力最强的时期。劳工的影响力是在战争时期的抵抗中发展起来的。但是行政部门内部的冲突,其结果绝非直接源于争夺政府控制权的斗争结果。如果错失时机,即传统的政治势力在行政和金融制度完成变化之前就掌握了权力,那么抵制转型的经济势力就会在政治上获得更大的优势进而影响政策。战后经济增长的进程就会大相径庭。

行政当局内重新进行的制度安排是由一小群致力于经济现代化的精英发动的。这些制度创新增强了核心官僚机构(尤其是财政部)的能力,使其能够主动地有选择地干预产业事务并根据自己的工作重点重
105 新决定如何使用经济资源。在战后的很多年里,财政部的影响力得到扩张,且超出了预算,延伸到经济中的金融体系。例如,财政部的国库署(Trésor)据说已经从政府的银行转变为整个经济的银行。

战后初期，针对经济现代化的斗争围绕着计划委员会的建立而展开。计划委员会代表了一项明确的政治行动，它利用经过改革的行政机器来推动法国产业的改变。[①] 它的启动获得了劳工的支持，尽管商业集团反对，它也保存了下来并且演变为商业集团和国家之间进行协作的一种机制。其中，政治斗争和经济管理的技术性问题交织在一起。如果像让·莫内所说，其基本任务是通过广泛地宣传新的基本观念来改变行为，那么它在公共关系方面（public relations）获得了极大的影响力。[②] 在计划委员会争取政治生存的斗争中以及对实际的经济职责进行技术性操作的过程中，有选择地控制产业信贷都是一个至关重要的武器。

在此我们对战后这个竞争过程的两个方面进行考察。第一个方面是有选择地控制信贷所发挥的作用，即在建立计划委员会的政治斗争中以及在说服国库署最终致力于法国经济现代化的过程中它所发挥的作用。第二个方面是金融制度的改革使国家对经济中的信贷分配拥有

---

① 计划委员会依赖于其他部委，这些部委保持着对计划所需的动机和强制性权力的控制。见 Jean Monnet, *Mémoires* (Paris: Fayard, 1976), p. 1, 285—290; 与 Stephen Cohen, *Modern Capitalist Planning: The French Model* (Berkeley: University of California Press, 1969), pp. 28—36. 莫内（Monnet）在计划委员会中最亲密的助手在不同的时期包括罗伯特·马乔林（Robert Marjolin）、艾蒂安·伊尔施（Etienne Hirsch）、费利克斯·盖拉德（Felix Gaillard）、利昂·卡普兰（Leon Kaplan）（所有人都在战争期间和莫内一起工作过）、保罗·德布吕埃尔（Paul Debucrier）、莫里斯·艾卡尔迪（Maurice Aicardi）、让·韦尔若（Jean Vergeot）、雅克·勒内·拉比耶（Jacques René Rabier）、雅克·范埃蒙（Jacques Van Heimont），让·里佩尔（Jean Ripert）和皮埃尔·宇利（Pierre uri）。有趣的是，尽管计划委员会有自己的财政监察员，它在早期明显地想要避免被文官精英团（Grand Corps）"变成殖民地"。另见 Henry Ehrmann, *Organized Business in France* (Princeton: Princeton University Press, 1957). 这一部分的研究是乔纳斯·蓬图森（Jonas Pontusson）完成的，他是研究助理。

② 彼得·霍尔（Peter Hall）为此引用了莫内的说法；见"Economic Planning and the States: The Evolution of Economic Challenge as a Political Response in France and Britain," in Maurice Zeitlin, ed., *Political Power and Social Theory*, vol. 3 (Greenwich, Conn.: JAI, 1981). 引文来自 Monnet, *Mémoires*, p. 301; 另见 pp. 277—281.

更大的影响力。正如我们所见,在将现代化作为国家政策目标的斗争中,金融体系首当其冲,之后在经济发展的持续斗争中,它(以一种变化的形式)又成为现代化推动者(modernizers)的工具。

最初,计划人员的政治地位相当得脆弱。执政的三方联盟不能决定他们的胜利及其带来的重要的政策转变。因此,计划人员在制定经济计划的过程中鼓励广泛的参与,这既是在为自己赢得合法性,也是在创造政治资源以满足其与官僚机构和商业集团的反对者进行一系列斗争的需要。劳工的支持对于计划委员会最初的生存可能是至关重要的,这些支持被用来对抗现代化委员会中的商业集团。现代化委员会处理的是经济部门的政策。[①] 但与此同时,计划人员也避免与商业集团发生直接冲突而且努力证明他们支持利润、市场和私营部门。与官僚机构的直接冲突也得到了避免。计划委员会利用了激励手段和行政机构的强制性权力,但其他机构对这些激励和权力的控制很少受到直接
106 的挑战。[②] 计划委员会侵入但并未占领其他官僚机构的领域。更为重要的是,莫内并没有试图将计划与既有的对经济的行政控制联系起来。这些控制在真正匮乏的时期分配着物质的具体数量。他认识到商业集团反对官僚直接分配资源,这种反对会增加而且可能损害计划行为本身。[③] 他还认识到,直接的实体性控制(physical control)需要计划委员会既对各种机构中的实体计划部门拥有支配性的影响力,也对代表了国家权力的各种同业行会拥有同样的影响力。由于这种影响力要么需要一个庞大的官僚机构,要么使一个小机构延伸得过于分散,所以计划人员设法通过控制信贷分配进行运作(与此同时,英国的计划人员则做出了相反的选择)。通过信贷进行运作,计划人员不需要获取广泛的权力,也不需要通过影响各种权力机构来实现对经济的影响力。将"金

① Monnet, *Mémoires*, pp. 302, 308.

② 见 P109 注释 1。

③ Cohen, *Modern Capitalist Planning*, pp. 21—22.

融”作为其选择的武器,计划人员只需要一个官僚机构的盟友,即财政部。这种联盟的建立也并不容易,但是它缩小了计划人员需要占领的行政领域并且简化了官僚政治的问题。

有趣的是,计划人员努力使正式的工会代表成为自己的政治资源并以此将自己的行为合法化,而与此同时他们又与单个的私营商人一起合作来制定和执行产业战略。正式的商业集团组织被有意地避免,因为计划人员担心自己可能会被传统的商业取向和政策要求所限制。[①] 然而,通过选择,计划委员会在一定程度上隔离于经济利益集团施加的具体的压力要求之外。这是明显的政治博弈,它将可能的反对者置于政策过程之外。那些因政策而受损或因为没有参与选择而感到无力的人可能会集合起来反对计划委员会。政府与商业界的个体之间进行联盟是战后法国经济干预的主要特征。政府官僚控制投资经费或分配经费的能力促成了这些带有选择性的联盟。

到20世纪40年代末,现代化的推动者失去了一个盟友而获得了一个反对者,因此执行第一个经济计划的政治背景迥然不同于当初制订此计划时的背景。[②] 共产党领导的法国总工会(CGT)因反对美国的 107
马歇尔计划而退出了法国的计划委员会。此外,有组织的商业集团从来没有大规模地支持过经济计划,此时它们也因政治环境的变化而受到鼓舞进而开始表达对国家干预的反对。[③] 抵抗运动的执政联盟已经破裂而左翼势力在政府中的影响力下降,这减轻了国有化的威胁以及其他针对商业集团的挑战,而公司则能更自由地施加其政治影响力。事实上,有组织的商业集团反对国家进行新的经济计划也在意料之中。被排除在经济计划制定过程之外的主要的商业集团由中小企业所主导,而这些企业在提高效率和推动现代化的运动中损失最大。政府第

---

① Ehrmann, *Organized Business in France*, p. 285; Monnet, *Mémoires*, pp. 290—292.

② Cohen, *Modern Capitalist Planning*, pp. 4, 89—90.

③ 同上。

一次以清除没有生产效率的公司为目标，而这些公司是有组织的商业集团的重要成员。反对经济计划的商业集团在政府内外联合起来，财政部的预算制定者和金融界都反对计划委员会的工作带来的成本。[①] 如果计划人员失去了金融工具，即不能影响产业信贷的分配，那么他们就会被孤立并且很可能被击溃，而传统上以受众为基础（client-based）的部委则成为产业政策的负责机构，它们原来就控制着直接分配资源的各种项目。无论如何，国家与商业集团之间的均衡状态都不同于美国的情况，因此政府努力促进发展的独立形象并不会出现。

很多具体的政策斗争围绕着没有生产效率的公司的生存或调整。在这些斗争中，推动现代化的计划人员通过控制金融来实现他们的目标，而商业集团及其官僚机构的盟友通过利用其对实体性计划工具的控制来反击。计划人员最初通过金融来实现目标的决策被证明是有用的，因为依靠这个仅有的工具他们就能在不同的政治领域中对抗各种各样的反对者。无疑，分配投资的主要受益人就是他们在商界的盟友。例如，计划人员与钢铁联盟形成了紧密的关系，而后者是私营部门中获得公共投资份额（16%）最多的部门。[②] 钢铁、电器设备、造船和石油工业都是计划委员会慷慨援助的受益人。在朝鲜战争初期计划委员会为现代化成功地恢复声誉的斗争中，这些产业部门都是极为宝贵的盟
108 友。[③] 但是，即使在这些部门中，商业集团也从来不是全力配合经济计划的执行，而计划人员依靠某一部门内公司间的竞争来实现他们的目

---

① 关于银行部门的反对，支持计划委员会在公共部门的投资项目的失败，以及国库署干预确保银行的合作，见 François Bloch-Lainé, Profession: *Fonctionnaire* (Paris: Éditions du Seuil, 1977), pp. 104—106. 从 Bloch-Lainé 的表述中我们无法清楚地知道国库署的干预是否会先于 1948 年现代化及设备基金会（Modernization and Equipment Fund）的建立，但是这是次要的。这里的问题不是在现代化及设备基金会成立之前计划委员会与国库署之间没有合作，而是后者将这种合作制度化。见 Jonas Pontusson, "The Origins of French Planning"（Unpublished paper, the University of California Berkeley, 1979).

② Ehrmann, *Organized Business in France*, pp. 285—290.

③ 同上，pp. 289—290 。

标,即将资金从一家公司撤回并转移给其他公司。例如,当温德尔(Wendel)钢铁集团拒绝安装一台连续钢带轧机时,其现代化基金因此被撤销,反而让西诺尔公司(Usinor)旗下的公司获得。①

马歇尔计划有助于加强计划委员会与国库署之间的联系。它们之间的联盟转而增强了现代化推动者们对金融工具的控制。② 莫内及其亲信说服了美国人,马歇尔计划的经费应该对增加供给进行投资(这是控制通货膨胀最好的方法),但事实上,计划委员会关注扩大供给主要是因为自身的原因,而不是为了控制通货膨胀。莫内的助理之一成为了欧洲马歇尔计划管理委员会(European Marshall Plan Administration)的领导人,计划委员会与美国关系密切的形象因此而得到强化。这种印象行之有效,它有助于计划委员会通过国库署手中掌握的正式的行政机构来影响马歇尔经费的使用。如上所述,联合管理这些经费有助于让国库署致力于现代化的工作并给法国的产业干预提供了一个长期的金融手段。

与国库署的联盟因为战后的一系列改革而变得更为重要,这些改革扩大了政府在金融市场上的影响力。这些改革完成了在人民阵线(Popular Front)政府时就已经开始并且持续到维希政府时期的一个过程,即扭转国家对金融部门的历史依赖并逐渐将金融转变为国家政策的工具。③ 公共或准公共机构在"二战"后变得尤为重要,这些机构是在之前的150年里逐渐形成的。尽管它们各不相同,有的是银行,有的是专门的金融机构,有的是储蓄机构,有的是借贷机构,有的是国营的,有的是私营的,但是它们都得到了国家的支持,并且完成了在当时银行

---

① Ehrmann, *Organized Business in France*, pp. 287—288。

② Andrew Shonfield, *Modern Capitalism* (London: Oxford University Press, 1965)的第七章阐述了这个观点。

③ Caron, An *Economic History*, pp. 49—54, 66—74;与 J. S. G. Wilson, *French Banking Structure and Credit Policy* (London: G. Bell and Sons, Ltd., 1957), pp. 12—22, 121—129, 134—150, 265—279.

体系不发达的情况下不可能也不会承担的责任。它们的目的是减轻政
109 府对完全私营的金融部门的依赖以及承担特定的任务。最具戏剧性的案例可能就是公共合同国家基金(Caisse Nationale des Marché de l'état),它是作为资助公共项目的一种机制而产生的,当时私营部门抵制人民阵线政府的这些项目。

"二战"之前,有效地监管银行部门的制度就已经产生了。[①] 两次世界大战之间,法兰西银行从一家由两百个最大的股东控制的私营商业银行(尽管它具有中央银行的职能)转变为一家由国家控制的中央银行。这一转变的政治过程非常清楚。作为一家商业化运营的机构,法兰西银行与私营银行体系中的其他银行竞争。1926 年它拒绝对短期国库券(treasury notes)再贴现,这实际上是拒绝接受政府的债务,并以此作为一种谈判的工具,因此它也变成了政府政策的对手。它对政府经济政策自主权的挑战导致了广泛的改革要求,改革既针对金融界也针对政府。左翼的人民阵线政府用政府指定的总理事会(General Council)取代了这家银行的董事会(它的最大股东),以此建立了国家对金融体系的监管和控制。同时,法兰西银行在货币市场上变得越来越活跃,它既获得了对货币发行量的影响力,也能够影响利率。允许中央银行在货币市场上发挥作用的立法在人民阵线政府下台后得到了保守派政府的背书。对法兰西银行的改革不仅仅是放弃私人资本主义;在银行部门和政府中都存在着要求更有效的金融监管的压力。

"二战"末,国家权力在金融体系中的扩展有三种形式,每种形式都意味着一种不同的改革刺激:来源于左派的国有化;扩大以银行的稳定和宏观经济控制为目标的监管,这是政府和金融部门共同的关注点;有选择的信贷分配机制的建立,这对于官僚机构中现代化的推动者非常

---

① Wilson, *French Banking Structure*, pp. 280—289; Margaret G. Moyers, "The Nationalization of Banks in France," Political Science Quarterly 64, no. 2 (June 1947).

重要。

法兰西银行的国有化——这是战后改革的第一步——只是两次大战之间的发展变化的综合。然而,商业银行的国有化在协商会议中遭到了银行部门和非社会主义派的强烈反对。左派获得了胜利,但反对派也限制了其胜利的范围。然而,国有化并没有给银行的内部运作带来什么改变。国有银行保留了自己的身份并继续相互竞争,也与私有银行竞争。当战后第一轮激进改革的热潮退却时,银行的管理层就开 110
始坚持他们相对于政府的独立性。“例如,1947 年至 1948 年间,已经国有化的银行拒绝为国有产业的投资计划提供资金,直到国库署的干预和政府为贷款提供担保向财政部施加了足够的压力。”[①]然而,这种独立性不能被夸大。关键时候,国家可以直接强加其意志,并且总是能够利用间接的监管和控制机制来补充其影响信贷分配的直接手段。随着时间的流逝,银行保留了它们的独立性,但是变成了政府在整体发展战略中的盟友。

国家的权力得到了扩张,其第二个表现就是政府对银行运营的监管和信贷政策的控制,这在很大程度上是对维希政权的继承。这个战时政府已经建立了一个银行常委会。它实际上是一种自我监管(self-regulation)的实验,也是一个银行控制委员会,它第一次赋予了政府广泛的监管和调查权。战后的改革只是更坚定地将权力转交到政府手中。维希时期自治的银行委员会被国民信贷委员会(National Credit Council,即 Couseil National du Crédit)取代,后者由各种利益团体组合而成。这个委员会的权力很有限,事实上,实质性的工作是由法兰西银行和银行控制委员会(banking control commission)完成的。委员会确实充当着政府与银行界以及中间机构和准银行机构之间的桥梁。

国家权力在金融系统中扩张的第三个表现就是建立了影响信用分配的机制。这些新结构不仅带来了政府的决定权,而且拉近了商业银

① Bloch-Lainé, Profession: Fonctionnaire, p. 104.

行与其产业客户之间的关系。这一阶段的初期,储蓄银行是短期的商业借贷人而不是产业贷款银行,然而实业银行(banques d'affaires)尽管资金有限却拥有更密切的产业联系。政府采取的再贴现措施有两项功能:(1)它们降低了银行的风险并且鼓励了长期的产业贷款;(2)它们作为一种义务教育来帮助银行学会如何自己评估和判断定期贷款。再贴现要求有准公共机构如国民信贷银行(Crédit National)的背书,严格来说这训练了银行如何评估贷款。在应对产业业务扩大时,银行培养了自身的能力,表现在贷款评估体系和产业借贷集团等方面。

具有讽刺意味的是,计划委员会和重组后的金融体系扎根于左翼和劳工的影响力强而商业集团影响力弱的时期,前者后来变成国家与
111 商业集团关系的一种工具,而后者促进了这种关系。现代化的推动者们,以莫内和罗伯特·舒尔曼(Rober Schuman)联盟为代表的政治—官僚联盟,倾向于将其权力集中在计划委员会和国库署。传统部门的部委与他们的受众保持着更密切的关系,但它们被绕过了。我们不能将这种变化理解为国家的分裂,或目标与方向的丧失。[①] 相反,它是重新确定官僚机构目标的政治斗争的一部分,在这场斗争中有一方在国家—金融体系周围安寨扎营。

## 干预主义国家的金融结构

国库署和计划委员会之间的联盟与国库署致力于发展之目标,前者的意义和后者的重要性只能通过研究金融体系的很多细节才能理解。这一部分描述了 1981 年 5 月密特朗(Mitterand)获胜时金融系统

---

① Peter Hall, "French Etatism vs. British Pluralism: A Reconstruction of the Evolution of the Role of Economic Planning in France" (Unpublished paper, Harvard University, July 1978).

的情况,以此来明晰金融制度对政府现行的经济政策的重要性。[①] 正是由于是金融体系的结构而非所有制的问题决定了政府能够拥有的选择,所以 1982 年进行的国有化未能从根本上改变这个体系。在回顾了金融系统之后,我们要回到叙述产业调整的政治过程上来。

简要地概括金融、政府和商业集团的制度关系为我们引见了"参与者"(players)并使我们能够确定这些金融制度的政治意义。本文观点的关键就是这些制度关系源于金融市场的运作和组织。因此,我们必须考察金融市场是如何创造和维持这些制度设置的。我们应该关注的正是市场中的关系而非数量。

对于经济部委中有意于干预经济而不想引起公开的政治争论的高级官僚来说,他会如何看待这种体系呢?他必须同时考虑能够获得哪些自由支配的干预工具以及可能阻碍其运用的障碍。政治官僚通过金融获得了对产业的影响力,这里有三种方式:(1)通过他对资金的影响,这些资金由政府或准公共金融机构进行收集和分配;(2)他可以任意对不同的贷款施加影响,因此由私营或公共机构 112
提供的这些贷款具有了不同的吸引力;(3)通过与金融机构建立针对特定目标的联盟,他能够控制资金。当行政官员观察一系列制度时,他看到了什么呢?

---

① 这个部分的讨论来自两组重要的采访。第一组在 1976～1977 年进行,其中一些与艾伦·巴特—菲利普斯(Alan Butt-Phillips)一起进行。第二组在 1980 年秋天进行,很多都是与斯蒂芬·科恩(Stephen Cohen)和詹姆斯·加尔布雷斯(James Galbraith)合作进行的。还有两篇重要的文章:Jacques Melitz: "A Report on the Issue of Exchange Rate Determination" (Consulting Report to the OECD, December 1980)和 "The French Financial System: The Mechanism and Proposition for Reform: (Paper prepared for the American Enterprise Institute Conference, "The Political Economy of France," Washington, D.C., May 29—31, 1980). Jean-Jacques Rose and Michel Dietsch, *La répression Financière* (Pais: Bonnel, 1981)发表于此手稿完成之后,不像梅利茨的部分,它是唯一一篇完整分析金融体系运行的文章,其中直接讨论了这里提出的问题。尽管它没有用于本书的准备过程,但是它在内容和细节上都与本书一致。

法国的金融系统可以被视为以经济官僚为核心的一组同心圆。这些核心的官僚机构包括财政部(the Ministry of Finance),它控制着政府的资金和经济政策的大原则;工业部(the Ministry of Industry),它监控着与商业界的主要交流渠道;法兰西银行,它是金融调控和管理的直接机构。(计划委员会曾经是官僚机构中的关键角色,它的权力和重要性在20世纪70年代被削弱,但是仍然提供着一个平台,产业部门和政府能够在此会面和协调。它们是否能够在社会党政府中重新获得影响力在本书写作之时还不明朗。)在核心的正中间是财政部的国库署和国民信贷委员会。

围绕核心的第一圈由准公共金融机构组成,如国民信贷银行、农业信贷银行(the Crédit Agricole)和旅馆业信贷银行(the Crédit Hôtelier),它们提供长期贷款。这个圈内还有存款信托银行(the Caisse des Dépôts),这是一个关键的中间机构以及货币和债券市场的资金来源。尽管这些机构在形式上独立于政府,但是它们会被召集起来为政府政策提供建议并且常常要执行政策决定。第二圈或外面的一圈包括国有和私有银行,它们分为商业银行和实业银行。尽管这些银行的日常决策更多地受到政府意愿的直接影响,而不是像它们的英国同行一样主要是受客户关系的影响。

最后,金融圈外就是工商界。这里工商界必须细分为中小企业和大企业。大企业必须划分为国家控制、银行控制、管理者控制和家族控制的公司。金融、政府和产业之间的联系对于每个部门来说各不相同。我们必须注意到一个重要的方面,即家族所有的公司不仅包括中小型公司,而这些公司似乎更反感银行和政府的影响。事实上,在法国最大的200家公司中,接近40家仍然处于家族的控制中(多数控制),而另外有60家似乎也被家族所有和控制。另外40多家是国外的跨国公司,因
113 此它们也在国家—银行关系网的外围。同样重要的是,据说苏伊士银

行(the Suez Bank)集团比另外一个大银行集团,即巴黎巴银行*(Paribas),更独立于政府的干预。因此,银行在法国产业中的影响力是参差不齐的,不仅是在产业间有差异,相同产业中的公司之间也不相同。①

这个系统核心中的机构直接影响着第一圈中准公共机构的选择,而第一圈中的金融机构反过来也能影响银行系统的决策。这种制度安排并不是严格的等级制。内圈对外圈并不必然具有权威,而细节也不是由命令来确定的。强大的中心延伸出的复杂结构为协议和联盟提供了路径。关键点就是行政当局能够通过国库署来影响(但不是决定)信贷分配。它对金融体系的例行管理赋予了它对资金流的管理权。

现在来考察这个结构的细节。我们要注意为国家这个"参与者"提供能力使其成为具备选择性干预的特性的参与者。因为我们要关注政府在经济中能够实现的目标,所以我们从国库署开始论述。

国库署是财政部这一圣殿中的圣坛,是集权国家的经济之巅。我们不论怎么强调国库署的重要性都不为过,而事实上很多观察家都将其视为世界金融机构中的独树一帜。一位在国库署开始自己职业生涯的资深的法国商人评论说:

---

* 巴黎巴银行(Banuqe Paribas,全称是 Banque de Paris et des Pays-Bas),曾是法国最大的存款银行之一。巴黎巴银行成立于 1872 年 1 月 27 日,是由法国的巴黎银行(Banque de Paris)和荷兰的存款与信贷银行(Banque de Crédit et de Dépôt des Pays-Bas)合并而成,初期为私营银行,1912 年,它成为法国最大的实业银行之一。1946 年巴黎巴银行没有被国有化,而是参与支持法国的产业发展以及为法国企业在国际市场上的竞争提供资金和服务。1968 年,原来的巴黎巴银行更名为 Compagnie Financière,1982 年又称为 Paribas。此时它已经成为涉足银行、金融、工商业和国际贸易等领域的金融集团。1982～1986 年,巴黎巴银行被国有化,1987 年又被私有化。该行控制着很多其他的金融机构,如巴黎荷兰银行、巴黎荷兰国际公司三个持股子公司、巴黎荷兰金融和工业参股信托公司等。2000 年 5 月,巴黎巴银行与巴黎国民银行合并,合并后称为 BNP Paribas,中文翻译为法国巴黎银行。根据本书写作的年代,Paribas 还是指原来的巴黎巴银行。——译者注

① François Morin, *La structure financière du capitalisme français* (Paris: Editions du Seuil, 1977)提出了这点。

> 人们深信法国是世界的中心,巴黎是法国的中心,而国库署是巴黎的中心……国库署的影响力和声望深入法国的每个角落。它在三个最大的银行内部代表着国家:里昂信贷银行(Crédit Lyonnais)、国民银行(Banque Nationale)和兴业银行(Société Générale)。它还对法国国有部门的金融以及政府补贴拥有牢固的控制力。法国的国有部门是世界上最大的。①

国库署不仅是政府的一家银行,也是干预国有部门和私有产业部门的工具。国有公司的一位高层的金融官员评论说,"没有国库署的首肯,我们无法在金融市场上有任何行动。"②

大量的政策职能集中于此,包括货币供应、银行调控以及政府对产业的贷款或拨款的控制。国库署管理着中央政府的财政,但是它也利
114 用这项权力来控制国民经济。政府部门掌管着总投资中的绝大部分,而国库署对这些公共机构进行的投资施加影响。③ 此外,国库署自身也是一个金融中间机构,它利用贷款和转移手段对经济进行干预。国库署有三个基础部门:国际部、货币与金融部、投资与参与部。一般来说,宏观货币政策和金融监管由货币与金融部负责。投资与参与部指导财政部更具体的经济活动。投资与参与部的一个部门负责处理法国公司的海外投资,另一个部门负责国有部门的公司的金融业务,第三个部门负责专项贷款机构的活动(在后面讨论),第四个部门负责一系列部际委员会的相关事务,这些委员会管理衰落的公司和促进扩张中的公司。接下来,我们要研究这些专业部门。这些部门的特点就是它们依赖银行联盟和补贴贷款,同样地,也依赖预算经费来实现自己的目标。

---

① Nigel Adam, "L' état c'est nous," *Euromoney* (London), October 1980, p. 110.

② 同上, p. 113。

③ Caron, *An Economic History*, chap. 14.

国库署的广泛权力来源于它作为官僚机构和金融部长之声的地位。[①] 它的影响和权威取决于部长行使其权力的意愿,这些权力至少形式上是他的。国库署是法国官僚机构最高层与受管制的金融市场的结合之处。法国官僚机构的高层职位都由两所学校的毕业生担任:国家行政学院和巴黎综合理工学院(the École Polytechnique,简称 Polytechnique)。这些学校最好的毕业生进入所谓的文官精英团中,这是一个绅士俱乐部和限制性协会的交叉组织。这个团体的一部分是技术工程人员,占据着能源和基础设施相关的部委。另一部分是行政人员,从事的是政府自身的运作。这些团体中最有声望和权势的是金融稽查(Inspection de Finance)集团,国家行政学院排名前五或前六的毕业生才能进入其中。如果说国库署是由监察集团在运作,这有些许夸张,但是它的司局级干部和多数人员都是来自这个集团的高层。总之,国库署操控着金融市场的杠杆,而在这个市场中,关键的价格关系由行政当局来确定。它的运行代表了官僚精英中的精英的全部威望并且拥有着财政部的所有权力。

国库署的核心人员极少(大约 100 人左右),而其中的高级官员也甚为年轻,通常是 40 多岁。显而易见,它是通过一系列中间机构在运作;它行使权力的能力受到限制,既受到时间和人员的局限,同样也受 115
到其中间机构的独立性、压力或抵制的限制。由于这些中间机构的领导往往就是国库署的前官员,国库署的权威就受到其他公职人员的经验的制衡。国库署能够制定基本的政策原则,当陷入斗争状况时,它能够在具体政策的背后给予强大的力量。国库署单方面的反对就足以阻止部委一级的提案或促使它们进行裁决。但是,很显然国库署既不能单独做决定,通常也不能制定自己的政策。相反,它常常处于决策点上,是经济事务中很多行为的焦点所在。计划委员会曾将其特权置于国库署的产业决策中,这种特权几乎等同于一种否决权。这项权力得

① 这个论点来自 Adam,"L' état",和相隔四年在国库署的两轮采访。

到积蓄并被集中用于某些目标上。今天,计划委员会已经不常被问询。在经济和产业事务中,知道谁向国库署提案并且处理提案至关重要。

国库署决定而其他机构执行,其中最重要的就是它与法兰西银行的关系。人们普遍认为法兰西银行仅仅是执行国库署制定的政策决定,它缺乏政治力量因而只能成为国库署的一个代理。观察家们认为国库署在与央行的公开竞争中能够获胜。但是这个观点难以得到证实。国民信贷委员会管理着金融体系,这个委员会中的等级关系象征性地表现了这两个机构之间的关系:财政部长是委员会主席而法兰西银行的行长是它的副主席。国库署的司长简明地总结了其地位:"我们制定政策原则……银行很清楚我们比他们知道的更多,因为我们在之前的几个月里已经制定了政府的金融和货币政策。毕竟我们处于三种市场的中心:货币、债券和外汇市场。"[①]最后的一句话再明白不过。国库署在金融系统中的地位为它带来了政治影响力并给予了它独特之处。

国库署直接干预经济最著名的工具,即经济和社会发展基金,受到了极大的关注。这个部际委员会被划分成十几个次级委员会,涵盖了大多数经济部门和大多数获得公共支持的基础设施,如港口和住房。在国家严密管理经济的时期,即资本匮乏的干预(dirigiste)年代,经济和社会发展基金是政府为重建提供资金的渠道。1972 年政府以这种方式分配的资金减少到 5 亿法郎,但是在 1974 年经济衰退时,投入产业的
116 经费上升到 22 亿法郎。[②](与经济和社会发展基金不同,由工业部直接管理的资金大约是政府总的重建预算的十分之一强。)这些经费(来源于国家预算而不是金融系统)是经济和社会发展基金与私有公司、公共机构和官僚竞争者商谈时的谈判筹码和武器,然而这些预算经费仅仅

① Adam, "L' état," p. 125.

② François Eck, "Le rôle monétaire et financière du Trésor: 1960—1974" (Thesis for the Doctorat des sciences économiques, Université de Paris I, 1975).

是其金融权力拼图中的一块。

专项贷款和准公共机构的圆圈环绕着核心官僚机构。它们由政府建立或受其控制(很多都是由财政部的官员来任职)。它们具有影响力,既是因为他们出借资金,也是因为它们在政府金融运行中的作用,这包括对商业贷款进行再贴现。总的说来,准公共机构大约借出了法国金融体系中所有信贷的三分之一。它们被视为专门的机构是因为它们并不是直接从储户的储蓄中获得经费。相反,它们从其他金融机构中借钱,包括政府机构。这些政府机构收纳存款并将其注入这些常设机构中。法国有很多这样的机构,每个都有自己的功能和历史(图 3.1 为这些机构提供了一个列表),但本文只对其中三个进行研究:国民信贷银行、农业信贷银行和存款信托银行(Caisse des Dépôts et Consignations)。

对于产业融资而言,国民信贷银行是这些准公共的银行中间机构中最重要的。它是一家私有公司,在股票交易市场上市,它的目标就是与政府和银行协作来促进产业发展。它自身不是一家银行,相反它是一个借贷机构,它依靠从货币市场中借款来获得资金。第二次世界大战后初期,当时资金极为匮乏,国民信贷银行与国库署是产业资金的主要来源,因此它变成了干预体系中最主要的一部分。此后,普通的银行贷款变成了中期贷款的基础,而国民信贷银行与准公共机构系统作为一个整体的相对重要性已经下降。尽管如此,国民信贷银行在 1975 年经手了 72.89 亿法郎的经费。①

国民信贷银行的经费可以直接借给产业或用于贷款或银行资产流动风险的担保。这些银行向产业部门出借中期或长期贷款。因此,国民信贷银行能够影响的总额远远超过它自己的账户中以贷款形式存在的数额。此外,它还管理和监控政府向公司出借的经费或拨款。尤其

① Christian Stoffaes, *La grande menace industrielle* (Paris: Calmann Lévy, 1978), p. 313.

是来自经济和社会发展基金的经费通常由国民信贷银行进行管理,存款信托银行的投资也是由它管理。不论是在自己的账户还是政府的账
117 户中,国民信贷银行都与产业和金融的命运紧密交织在一起。尽管得到产业界的信任,国民信贷银行本质上还是政府的臂膀,它是确定产业政策的一项工具,集合了金融支持的手段,以及执行政策的会晤平台。它的主要关系网就是国库署,但是在制定政府政策的实际过程中它受到咨询的程度还不得而知。即使在国民信贷银行和国库署内部,意见总是有分歧的,而实际的情况则无法观察到。

**图 3.1 法国主要的长期信贷机构**

这个图表列出了本研究中归类为长期信贷机构的重要机构和政府部门。图表没有列全所有的机构也并未显示特定机构的相对重要性。

| | 主要的金融活动 |
|---|---|
| 公共部门和机构 | |
| 经济和社会发展基金 | 产业融资 |
| 信托局(存款和信托基金)<br>(Caisse des Dépôts et Consignations)<br>(Deposits and Consignments Fund) | 公共部门和机构的融资 |
| 社会住房贷款基金<br>Caisse des Prêts aux Organismes d'HLM<br>(Social Housing Loans Fund) | 住房融资 |
| 地方公共设备投资援助公库<br>(Caisse d'Aide à l'Équipement des Collectivités Locales)<br>(Local Authority Investment Assistance Fund) | 地方政府融资 |
| 法国对外贸易银行<br>(Banque Française de Commerce Extérieur)<br>(French Foreign Trade Bank) | 出口融资 |
| 农业信贷银行<br>(Caisse Nationale de Crédit Agricole)<br>(National Agricultural Credit Bank) | 农业融资 |
| 公共合同国家基金<br>(Caisse Nationale des Marché de l'état)<br>(National Fund for Public Contracts) | 公共项目和小公司担保 |

续表

| | 主要的金融活动 |
|---|---|
| 半公共机构 | |
| 国民信贷银行<br>(Crédit National)<br>(National Credit Bank) | 工业融资 |
| 地产信贷银行<br>(Crédit Foncier)<br>(Mortgage Credit Bank) | 抵押贷款 |
| 建筑合同融资办公室<br>(Comptoir des Entrepreneurs)<br>(Building Contractors Finance Office) | 建筑融资 |
| 旅馆业与工商信贷基金中心<br>(Caisse Centrale de Crédit Hôtelier, Industriel et Commercial)<br>(Central Fund for Hotel, Industrial and Commercial Credit) | 中小企业融资 |
| 集团所有的机构 | |
| 地区发展公司<br>(Sociétés de Développement Régional)<br>(Regional Development Corporations) | 地区发展融资 |
| 工业发展研究所<br>(Institut de Développement Industriel)<br>(Industrial Development Institute) | 风险投资 |
| 公司互助会<br>(Sociétés de Caution Mutuelle)<br>(Mutual Guarantee Societies) | 小公司担保 |
| 长期信贷银行 | |
| 中长期信贷银行<br>(Banques de Crédit à Long et Moyen Terme)<br>(Medium-and Long-Term Credit Banks)<br>主要是大银行的分支机构,<br>有时与主要的设备制造商联合<br>〔电信发展融资公司(FINEXTEL)、CODETEL 等〕 | 定期融资和租赁 |

来源:Dimitri Vittas, ed., *Banking Systems Abroad* (London: Inter-Bank Research Organisation, 1978), pp. 133—134.

118

存款信托银行是资金储蓄池。这些资金来源于几个公共储蓄网

络,资金额达1千亿美元。表3.1展示了公共储蓄银行在整个金融体系中的重要性以及经济中信托银行(the Caisse)在资金分配中的重要性。[①] 我们应该注意到信托银行的贷款和债权的比重,这点很重要。然而由于它将其他资金置于长期信贷机构中,这一数据低估了其影响力。长期贷款机构只有四分之一的资金是来源于储蓄机构,其他资金是从货币市场中获取的,而货币市场则由信托银行来维持。1978年信托银行掌握了约40亿美元的贷款以及近200亿美元的证券。它主要致力于为公共基础设施提供经费,如住房和道路,以及支持政府尤其是地方政府的活动。1975年,专门的金融机构如国民信贷银行能够获得近30亿法郎的资金,另外25亿法郎贷给或拨给了国有产业,尤其是能源和交通部门。最后,大约有2220亿法郎通过购买股票或债券的方式提供给产业部门。[②] 因此,向公众募集的储蓄强化了这个金融中间机构的网络,它可以从货币市场中借到资金。能够对公共机构募集的储蓄进行分配使得政府获得了影响资金流动的另外一种力量:信托银行不仅对最终的贷款决定拥有行政决定权,而且对哪些中间机构可以获得资金进行贷款也拥有决定权。它还能够决定债券和货币市场的状况,而借贷机构正是从这些市场中获得资金。

农业信贷银行是这里要考察的最后一家准公共机构,它的资产大过美国银行(the Bank of America),通常被视为世界上最大的银行。[③] 然而,事实上这个奇怪的管理机构源于法国农业界与外隔绝的状况以
119 及有史以来法国脆弱的金融体系,它绝非一家真正的银行。19世纪末,正是由于缺乏广泛的农村银行系统才导致了一系列地方合作社的出

---

① Christian Stoffaes, *La grande menace industrielle* (Paris: Calmann Lévy, 1978), p. 129。

② 同上。

③ 例如参见N. Makuch, J. Peyne, and P. Prunet, *Le Crédit Agricole* (Paris: Berger, Levrault, 1978);与Jean-Claude Gaudibert, *Le dernier empire français* (Paris: Seghers, 1977).

现,它们合起来被称为农业信贷银行。这个体系的中央机构就是农业信贷全国总会(the Caisse Nationale of the Crédit Agricole,简称CNCA)。地方的分支机构将农民的资金投入金融机构中,并为农村的生产者提供信贷资源,以此组织法国农村的资源来发展法国农村。农业信贷银行被赋予了数不清的特权,以此来换取它将借贷活动限制在法国的农村或小城镇以及农业产业中。

**表 3.1　1975 年末法国非金融部门中银行贷款和其他债权的比例**

| | 法国法郎(单位:十亿) | 占总股份的百分比 | 1965 年～1975 年增长率 |
|---|---|---|---|
| 中央银行 | | | |
| 1. 法兰西银行 | 56.6 | 4.1 | 1.7 |
| 存款吸收机构(48.3%) | | | |
| 2. 国有银行 | 243.4 | 17.5 | 4.5 |
| 3. 其他存款银行 | 157.6 | 11.3 | 4.5 |
| 4. 投资银行 | 26.0 | 1.9 | 4.5 |
| 5. 大众银行(Popular banks) | 34.9 | 2.5 | 5.6 |
| 6. 农业信贷银行 | 177.5 | 12.8 | 6.2 |
| 7. 互助信贷银行(Mutual credit banks) | 18.3 | 1.3 | n. a. |
| 8. 国有存款银行 | — | — | — |
| 9. 普通存款银行 | 13.9 | 1.0 | n. a. |
| 10. 邮政储蓄(Postal Giro) | — | — | — |
| 长期信贷机构(32.9%) | | | |
| 11. 长期信贷银行 | 8.9 | 0.6 | |
| 12. 外贸银行 | 12.0 | 0.9 | 10.3 |
| 13. 国民信贷银行 | 25.6 | 1.8 | 3.8 |
| 14. 地产信贷银行 | 52.7 | 3.8 | 2.7 |
| 15. 信托银行 | 222.0 | 15.0 | 4.2 |
| 16. 社会住房贷款基金 | 74.2 | 5.3 | n. a. |
| 17. 其他专门的信贷机构 | 11.5 | 0.8 | n. a. |
| 18. 公共财政(与 FDES) | 51.0 | 3.7 | 1.2 |
| 投资机构(9.3%) | | | |
| 19. 保险公司 | 97.9 | 7.1 | 5.1 |
| 20. 共同基金 (SICAVs) | 25.0 | 1.8 | 22.1 |

续表

| | 法国法郎(单位:十亿) | 占总股份的百分比 | 1965年~1975年增长率 |
|---|---|---|---|
| 21. 共同投资基金 | 6.0 | 0.4 | n. a. |
| 其他金融机构(5.4%) | | | |
| 22. 信用合作社 | 14.4 | | |
| 23. 金融公司 | 53.4 | 3.9 | 7.5 |
| 24. 地区发展公司 | 7.1 | 0.5 | n. a. |
| | 1389.9 | 100.0 | 4.2 |

来源:第2、3、4、11和23来自银行控制委员会的《1975年年度报告》(Annual Report, 1975);第19是根据各种资料的粗略估算;第20~21来自股票市场运作委员会(Stock Market Operations Commission)的《1975年年度报告》;其他所有项来自国民信贷委员会(National Credit Council)的《1975年年度报告附录》(附录19);以上所有资料都见于 Dimitri Vittas, ed., *Banking System Abroad* (London: Inter-Bank Research Organisation, 1978), p. 129。

120

逐渐地,法国农村创造的储蓄要多于投资机会。农业信贷银行之所以吸引了大量的储蓄是因为它有特殊的优势,然而它的借贷行为不能够超出农村地区的限制和小城镇的边界。设立一个集合地方合作社资金的中央机构就是为了将储蓄用于农业以外的地方。农业信贷银行的中央银行募集的资金超过1千亿法郎,其中40%最后投入到货币市场而其他的资金则直接投放到专门的资金借贷机构中。

传统上,农业信贷银行不是向法兰西银行报告,而是直接向国库署报告。因此后者能够在制度上影响这一大笔资金的使用。国库署不需要干预机构的日常活动,任何对政府具有重要性的项目都能在一个或其他专门的制度设置中得到处理。农业信贷银行自己的官员就认为,至少建立农业信贷银行这个具有几十亿资产的附属机构就是为了应对政府可能对贷款提出的专门要求。

最后,我们来看银行,即政府在经济中的金融影响力的外圈。主要的三家储蓄银行,巴黎国民银行、兴业银行(the Société Générale)和里昂信贷银行(the Crédit Lyonnais)是国有的,它们在很多事务上极易受到政府的影响,或者至少在政府的产业政策中发挥了作用。但是,所

有的观察家都认为,在日常运作中,这些银行本质上是像私有银行那样在运营。储蓄银行的其他网络现在被主要的两家实业银行,即巴黎银行和苏伊士银行所控制。这两家投资银行长期以来在产业界拥有大量的股份,巴黎银行的一位官员曾总结说,他所在的银行实际上在几个经济部门中执行着自己的产业政策。银行自己认可它对政府的政策和善意的依赖并且时刻准备成为国家政策的盟友。巴黎银行服从国家政策,因为它的行动既需要国家的默认,也需要国有银行的资金。此外, 121
巴黎银行是由一群前公务员管理的,他们与财政部有着直接的联系。巴黎银行的一位高层官员简要地总结了这种情况:"国家无处不在;没有国家一切皆不可能。"[①]国家还通过一套补贴性的和有特权的信贷来施加它对银行的影响力。这些信贷数额庞大。例如,1979 年,对公司(非金融和建筑)的所有贷款的 25%以优惠利率贷出;对出口的所有贷款中,55%以上按照补贴利率贷出。[②]

因此,行政部门配备着一个复杂的工具箱,它们可以用来干预经济或特定的产业。因此,国库署的领导们实际上能够制定在部门甚至是公司之间转移资源的政策。雅克·梅利茨恰如其分地总结了这项权力:

> 最近几年中,最重要的问题就是当局能否成功地根据其设计重新分配资源。我还是不认为有任何理由来怀疑这点。法国的体系建构完备,它有助于启动空中客车的项目或根据已制定的明确的计划来重组问题产业。资金总是现成的而且能够迅速获得。补贴性贷款也是资助的一种惯常形式。当报纸的头条新闻爆出政府签订的某项协议要在法国的某个产业部门(国有或私营)进行几十

① 这个说法来自 Butt-Phillips 整理的采访稿。

② Banque de France, "Place de crédits à taux privilégiés dans le financement de l' économie," *Bulletin trimestriel de la banquet de France*, no. 35 (June 1980), annexe 2.

> 亿法郎的项目时,这听起来像是包含了以政府资金促进经济发展的凯恩斯主义的信条,但是它的实际内涵是决定进行高达此数额的贷款。对国库署而言,额外的成本最多就是对贷款的利率补贴或报道中数额的很小一部分。①

我们难以获取具体运作的综合信息。当然,有一个要点就是对某些部门进行支持,或者至少确保这些部门获得资金。这一行动要求调整进入资本市场的门槛。更具体的干预似乎都有自身的特点。有两句话非常确切地描述了这种情况,一句来自银行家,另一句来自政府官员。国库署的官员说:"我们并非总是提出要求,但是如果我们要求大家对特定的项目进行协助,任何人都难以拒绝。"某金融机构的一位主要官员同样也这样说道:"他们当然不能每天都提要求,但是如果他们要如此,我们也无法拒绝。"②简而言之,如果有必要,国库署能够为特定的项目募集到大量的资金。

在这个金融体系中,行政部门的权力不仅源于行政制度的安排,而且来自金融市场的内部运作,前者建立了银行与政府在制度上的特殊
122 关系。我们要超越这种制度框架来研究金融体系的运行。关键的问题是几种市场之间的关系。法国的金融体系是以信贷为基础的,也就是说私营公司的外部融资多数是通过向金融机构借款而不是独立地出售证券来进行的。银行贷款(以及准公共的贷款机构的贷款)的市场是由政府干预来维持的。结果就是我们上面描述的政府、金融机构和公司之间一系列的密切关系。这里对这个体系的运作进行一次总的研究颇有裨益。

法国的证券市场(股票和债券)按照国际标准来看是非常小的。事实上,作为 GDP 的一部分,它比其他任何发达国家的证券市场都要小

---

① Jacques Melitz, "The French Financial System."

② 第 117 页注释 1 所述的采访,1980 年 10 月至 11 月。

(见表 3.2)。据估计,它的总规模只相当于伦敦证券市场上石油部门的规模。在这样的证券市场中,债券比股票发挥了更重要的作用。[①] 公共部门的发行量主导着债券市场,但是国库署的债券只占非常小的一部分(近几年是 5%～10%)。[②] 由于大量的国有债券都是由国有企业和专门的准公共贷款机构发行的,前者如铁路和电力公司,后者没有储蓄基础,所以这样看来,证券市场中的债券对私营公司的意义甚至也不像其总数额表现的那般重要。证券市场主要是为国有企业和政府优待的企业提供资金。

债券市场中的价格(即利率的水平和结构)是由国库署决定的。[③] 它的决策平时是由信托银行对市场进行干预来执行的。后者提供了经济中总贷款的 16%以及相同数量的债权。由于价格(债券的利息)是由国库署决定的,私营部门就会对它要购买的债券量进行选择。为了促进产业扩张,价格一直都保持在较低的水平,因此对融资债券的需求总是大于能够获得的资金供给。行政决定的价格难以平衡供给和需求,所以必须利用其他方法来分配可以获得的资金。其结果就是"市场上的借款人排队"。[④] 站在这个队伍中的人以下面的顺序排队:(1)国库署本身,它实际上能够控制其他人的位置;(2)准公共的金融机构和国库署保护的公司;(3)半竞争部门中的国有公司;(4)私营公司。尽管近来政 123
府对债券发行的直接控制已经有所放松,但我们的采访都不能证明这种变化已经改变了获得融资的模式。

---

① 对法国金融体系的描述资料主要来自三个地方:两项为其他政府的目的而对法国体系进行的保密分析,以及 Dimitri Vittas, ed., *Banking Systems Abroad* (London: Inter-Bank Research Organisation, 1978).

② Vittas, *Banking Systems Abroad*; 与 Melitz, "The French Financial System," p. 5.

③ 1976 年和 1980 年的采访;Melitz, "The French Financial System," pp. 7—8.

④ Melitz, "The French Financial System," p. 8.

表 3.2 1975 年国内证券占 GDP 的比重(百分比)

| 国家 | 债券[a] | 股票(equities)[b] |
|---|---|---|
| 法国 | 16 | 11 |
| 西德 | 30 | 13 |
| 日本 | 41 | 29 |
| 美国 | 57 | 45 |
| 英国 | 43 | 41 |

a:未偿债券的面值 b:上市股票的市场价值

来源:Dimitri Vittas, ed., *Banking Systems Abroad* (London: Inter-Bank Research Organisation, 1978), p. 30.

尽管股票市场总体上非常之有限,但是新股票的发行在 20 世纪 70 年代末大大增加了。事实上,有些年里在法国市场上募集到的资金要多于伦敦市场。看似异常的情况清楚地展现了法国体系的动态变化。通常来说,有限的二级市场(secondary market)的存在(刚发行的股票在这个市场中进行交易)使价格剧烈变化。在小规模市场中(买方和卖方都很少),非常有限的销售量也会影响价格,这种价格也使市场操控成为可能。因此,法国的二级市场对于小投资者而言就显得风险过高,而正是合理的谨慎而非不理性的顾虑一直以来将小储户推向更安全的短期储蓄。保险公司和养老基金在英美体系中是非常重要的机构投资人(institutional investors)。但是因为法国有广泛的社会保障体系,所以它们不是主要的投资者。因此,主要的银行和政府机构就是这些证券市场中的大户而且是具有支配力的参与者。它们能够通过组织、分配和购买自己的投资组合中新发行的大量证券来克服市场的弱点。但是,关键的结果是在证券市场上筹集资金,公司不能逃脱主要的金融机构(尤其是银行)和政府的影响。

证券市场对公司融资的作用有限,这意味着公司必须从外部寻找
124 资金,如银行或准银行的贷款。要理解产业借贷的体系,我们首先必须将银行与准公共或专门的贷款机构区别开。银行系统自身是相当集中

的,只有五家主要的商业银行。如上文所述,其中三家是国有银行,两家是私有银行集团,属于实业银行,即巴黎银行和苏伊士银行。这些投资银行(巴黎银行和苏伊士银行)与产业界有着密切的联系,并拥有大量的股权。(实业银行的性质将在第四章中进行更详细的研究。)由于储蓄银行和投资银行之间的法律界限到 1970 年大多已经被消除,储蓄银行现在也能在公司拥有股票而投资银行也能接受存款。[①] 这种发展变化为投资银行带来了更廉价的资金并且增强了储蓄银行与产业客户之间的联系。总体而言,金融与产业之间的关系得到了强化。

银行周边就是一系列专门的金融机构,它们都参与着将储蓄转变为投资的活动。例如,当加利福尼亚的储户们将钱存入美国银行的支票账户(checking account)时,银行把他们的存款贷给农场主、商人和消费者。在法国,募集短期存款的机构并非总是将资金借给最终用户;这两种职能并没有统一在一家机构中,而是分配给不同的机构。储蓄机构募集的资金借给信贷机构,尤其是长期信贷机构,然后后者将这些资金借给最终用户。在储蓄转变为投资的过程中设置了另外一个步骤。在英国和美国,银行是储户和最终用户之间唯一的中间机构。法国(和意大利)没有采用这样一种以银行为中心的金融体系。专门的存款接受机构——从邮政储蓄银行和农业信贷银行到主要的国有银行——募集了经济中的大量存款。这些机构的特点表现在它们直接借给最终用户的存款只占很小一部分。这些存款流向专门的贷款机构,这些贷款机构控制着金融体系向经济提供的所有资金的三分之一(见表 3.3 和表 3.4)。

---

① B. I. Bayliss and A. Butt-Phillips, *Capital Markets and Industrial Investment in Germany and France* (London: Saxon House, 1980), p. 136.

表 3.3　1975 年末长期信贷机构在非金融部门中占有的债务和债权(百分比)

| 国家 | 债务 | 债权 |
|---|---|---|
| 西德 | 12.8 | 23.5 |
| 法国 | 8.2 | 32.9 |
| 意大利 | 9.1 | 29.9 |
| 日本 | 11.0 | 22.8 |
| 美国 | 5.5 | 7.9 |
| 英国 | 4.9 | 21.4 |

注：债务代表存款；债权表示贷款。
来源：Dimitri Vittas, ed., *Banking Systems Abroad* (London: Inter-Bank Research Organisation, 1978), p. 22.

我们已经注意到，量化的衡量方法会低估专业金融机构的作用。这些机构在决定银行贷款方面也发挥了作用，它们决定哪些银行贷款适合各种各样的政府补贴和优惠，这使它们对商业银行更有吸引力。从储户到借款人中另外加入的一道程序，在法国由次级的中间机构来执行，它使政府处于存款机构和投资机构之间，进而能够影响资金的分
125 配。大量的金融机构与市场之间的关系由行政制度来决定，而不是由市场中的自由价格来决定。梅利茨对这种关系又进行了恰如其分的总结：

> 在这个体系中，显然只存在三种主要的利率：货币市场利率、银行信贷利率与债券利率。其中两种是受到控制的，一种是自由的。自由的利率与另外两种利率的关系是法国整体利率结构的关键。如果法兰西银行增强它对货币市场的干预〔最好用“每日利率”(taux de l'argent au jour le jour)来衡量，而不是滞后的官方贴现率〕。结果之一就是加长了债券市场上排队的队伍，也就是说这种结果将会随之出现，除非政府通过提高相同的债券利率来避免这种情况。政府会采用这种辅助手段，因为官方增强干预货币

市场的通常原因就是保护法郎。①

我们已经将银行与专门的贷款机构区别开来。现在我们必须进行另一种区分,即特权部门与没有受到直接控制的市场,在前者中货币的价格和资金的获取渠道被有选择地控制着。这两个部门之间的界限并没有那么明显,事实上,受到直接控制的部门强烈地影响着未受控制的部门的运行方式。由于市场的运作和行政控制的运作往往发生在同一 126
机构中,所以我们无法给某些机构标注上受到行政控制(administered)或受到优待(privileged)的市场而将其他机构视为没有受到优待的市场。受到行政控制的部门通过三种方式运行:通过中间机构,如国民信贷银行,它们的部分任务就是为专门的活动提供经费;通过再融资的优惠条款和商业银行贷款的补贴;以及通过免除信贷上限。前两种机制在前面的讨论中已经很清楚。第三种(即免除信贷上限)需要我们既研究非优待的公司贷款市场的运作,也要研究货币供应的管理。

**表 3.4　1975 年末不同类型的金融机构在非金融部门中占有的债务和债权**

| 国家 | 中央银行 | | 存款吸收机构[a] | | 长期信贷机构 | | 投资机构 | | 其他金融机构 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | A | B | A | B | A | B | A | B | A | B |
| 法国 | 8.3 | 4.1 | 71.7 | 48.3 | 8.2 | 32.9 | 11.3 | 9.3 | 0.5 | 5.4 |
| 日本 | 4.3 | 4.1 | 68.7 | 58.1 | 11.0 | 22.8 | 16.0 | 15.0 | | |
| 西德 | 5.4 | 2.3 | 61.5 | 60.1 | 12.8 | 23.5 | 20.0 | 13.0 | 0.3 | 1.1 |
| 美国 | 4.2 | 4.2 | 57.3 | 51.8 | 5.5 | 7.9 | 32.3 | 31.2 | 0.7 | 4.9 |
| 英国 | 3.9 | 5.2 | 51.5 | 48.4 | 4.9 | 21.4 | 39.5 | 24.4 | 0.2 | 0.6 |

A 表示存款和其他债务所占的百分比。
B 表示贷款和其他债权所占的百分比。
a 包括公共部门的机构,如英国国民贷款基金。
来源:Dimitri Vittas, ed., *Banking Systems Abroad* (London: Inter-Bank Research Organisation, 1978), p. 5 127

① Melitz, "The French Financial System."

没有特权的公司贷款市场,即政府没有有选择地通过补贴或某些再贴现手段干预其门槛或价格的市场,它也不是真正的自由市场。它受到资金流的限制,那些受到行政控制的资金实际上决定着未受行政控制的部门的运行。这里的关键就是货币市场和银行贷款的市场,前者连接着资金过剩的机构与那些需求过剩的机构。货币市场的价格和利率由法兰西银行确定。由于对银行来说,资金的边际成本是固定的,只有贷款量还未确定。由于价格是固定的,潜在的借款人之间的竞争性需求无法得到确定,而潜在的借款人之间的竞争性需求也无法通过竞价来决定。供给也不能通过付给储户更多利息来增加,因为这个价格也是固定的。当经济迅速发展时,需求就会增加,因为更多的借款人会按照固定的价格进行支付。"供给的弹性……意味着需求对信贷数量的影响力相当强大。如果对银行贷款的需求增加,结果很可能就是增加银行的信贷量而不会提高价格。"[①]这种情况下,有两种可能的选择。第一种是通过某些行政标准或权宜性的行政行为来平衡供给与需求,这些行政行为决定了哪些潜在的借款人能够获得贷款。如此一来,我们就要了解行政裁量权的体系。第二种是所有的需求都可能得到满足。如果是这样,那我们必须找到为贷款提供经费的资金的来源。我们可以假定,固定的价格意味着固定的可贷资金的供给。答案就是贷款量及其分配都受到行政决定权的影响。[②]

在没有特权的市场的贷款分配中,行政决定权的行使与货币供应的控制体系相关。事实上,唐纳德·霍奇曼(Donald Hodgman)在20世纪60年代著述时就认为,法国的制度安排用来控制投资的流向比控
128 制货币总量(monetary aggregates)更为有效。[③] 行政手段则各不相同。有时银行贷款的再贴现体系是政府决定权的基础。最近,银行不

① Melitz, "The French Financial System," pt. B, p. 14.

② 同上, p. 11。

③ Donald Hodgman, *Selective Credit Controls in Western Europe* (Chicago: Association of Reserve City Bankers, 1976).

论其总存款或储备是多少，它能够获得的贷款上限已经成为控制货币总量的基本工具。当银行超过其应有的限制时，它要从中央银行借款来为贷款提供资金，而借款的价格就会异常的高，进而其他贷款也会受到限制。然而，信贷上限的豁免会拨给获得支持的贷款，这种行为相当于一种为了特殊目的而允许货币供应有特定增幅的机制。当然，更有利的是，它确保了满足那些重要的或受政府支持的企业的需求而不论其他的货币需求如何；受政府支持的项目不会因为利率或获取资金的限制而被驱逐出市场。这种总量管理的体系有一个潜在的基础：为了影响资金的流向而放弃了对量的控制。但是，一段时间过后，在对总量的技术性控制中，各种各样的机制演变出来，而豁免则受到削减。重要的是，通过行政决定来控制资金流向的能力被纳入到法国的管制体系中，并且政府只要有需要就可以获得这种能力。同样重要的是，这种能力与确定价格和决定贷款数量的过程相关。

政府有选择地影响资金的获取及其价格的范围非常广泛。某家主要的中央银行的分析家将法国的干预体系描述为“在其他西欧国家闻所未闻”。[①] 法兰西银行近期的出版刊物报道说，在 1979 年，法国经济中所有信贷的 43%是按照某些优惠或补贴来发放的，而 25%的公司贷款直接获得过补贴。[②] 实际上，干预的程度导致了一种极具讽刺意味的情况。在过去的 15 年里，法国政府已经着手消除它对市场的具体干预并因此清除了这些专业化机构中的某些部分。尽管这看起来像是一种自由主义的举动，为市场的运作腾出更大的空间，但实际上它可能强化了国家在经济中的控制力。此央行的一位观察家评论说：“1950 年至 1960 年左右，受控制的经济部门变得如此复杂，以至于人们不可能评价大量不完全的措施对经济的真正影响或理性地协调这些措施。因此，通过诸如预算内的利率补贴等措施使回归市场变得有必要，这种对市

① 引文来自一家欧洲央行对法国金融体系的内部保密研究。

② Banque de France, “Place de crédits,” p. 29.

129 场运作的回归似乎与政府行为变得更有效的状况相互矛盾。[①] 因此,在想要更多地控制产业的密特朗政府中,官员们表达了对国库署提出的"自由主义"措施的浓厚兴趣,但从未在德斯坦政府时期实行过,这种情况并不自相矛盾。

受管制的价格与控制货币的供应量,其政治结果就是政府和银行有无数的机会对信贷分配行使决定权。由于能够获得的资金供应固定在受管制的价格上,这使得对投资经费的需求固然会超过供应,因此有些其他的标准就必须被采用。一系列优惠和行政决定交织的网络有两种意义。第一,政府必须对谁获得资金进行选择。干预就是必需的,这赋予了政府影响力,它影响着整个体系中所有行为者的分配决定。第二,废除干预主义的制度安排需要放松对贷款供应(亦即货币供应)的控制或者更换整个金融体系的基石。改革资本市场的体系进而降低公司对金融机构贷款的依赖,这些举措都已经存在。德斯坦政府寻找过将资本市场从19世纪推进到20世纪的方法。其战略就是使股票和债券市场对小储户更有吸引力并且为债券市场提供更宽的入口。洛伊·蒙诺里方案(The Loi Monory)为股票投资组合中投入的第一个5000法郎提供了税收优惠,进而将这类投资的有效回报率提高了30%以上,这使得购买股票有着相当的吸引力。这些变化是否已经改变了金融体系的基本特征还未可知,但是主动权仍然全部掌握在政府手中。有观察家直接提出,即使1981年的社会党政府采取了这些措施,这个体系也不会改变其核心特征。

本质上,法国的金融体系是以信贷为基础而价格受到管制的系统。在很多市场中,平衡供需的体系受到量化管理(quantitative management)的控制而不受自由波动的市场价格的影响。金融体系为核心的中央行政部门提供了影响经济发展的几项工具。第一,国库署利用资金进行的直接贷款和拨款。第二,除了直接作为政府信贷分配政策的

① Banque de France, "Place de crédits," p. 29.

工具外,准公共和长期信贷机构还为政府提供了信息并成为政府与产业进行谈判时的盟友。第三,银行本身在产业界就用大量的股票和贷款,因此它们代表着政府的另外一群盟友。第四,很多特权部门已经利 130
用受到控制的利率将行政控制转变成了这个体系的核心。第五,控制货币供应的体系给行政部门提供了工具,使其能够控制由谁来使用这些资金。

当然,行政自由裁量权不必要用来实现中央行政部门的具体目标;也就是说,金融体系自身并没有将政府改造为参与者。这些可能的选项如何被运用取决于官僚机构的特征、官僚机构与社会中各个集团的关系,以及政治的均衡状态。因此,法国、日本和意大利的金融体系有着重要的相似之处;它们在运用上的差异取决于每个国家的官僚机构与政治体系的关系。法国的官僚体系有三个结构性的特征,最近几年它允许协调运用潜在的金融工具。第一,有一个文官精英阶层存在。其中的高层官僚是一个明确的行政精英阶层,他们都是从巴黎综合理工学院和国家行政学院招募的。文官精英团的制度所提供的特权地位将这个精英阶层的职业生涯捆绑在一起。这个小团体对维持国家官僚体系在法国体系中的作用拥有持久的兴趣。[①] 第二,1958 年第五共和国建立以来,行政部门作为一个整体独立于立法机构的具体监督或控制之外。在第三和第四共和国期间,国民议会对政府的组成和方向拥有更大的影响力,内阁的不稳定迫使官僚机构成为政策连贯的保障。第三,内阁制(招募官僚精英、政治顾问和一些外部专家作为每位部长的参谋人员)为政治家提供了监督和控制其官僚部门的手段。

然而,这样描述金融和官僚机构往往夸大了高层官僚或行政部门有目的地控制经费的使用,因为这种描述没有注意到决定最终分配的复杂的政治斗争。行政高层或政府追求的目标与特定的金融机构和选

---

① 研究法国精英的英语文献佳作,见 Suleiman, *Politics, Power, and in France* 与 *Elites in French Society*.

民的利益之间永远存在着一种张力,因为特定的选民受惠于特定的优惠政策和优先获得资金的待遇,他们与特定的金融机构都要保护自己的利益。事实上,托克维尔以来,很多学者都用内部竞争和程序僵化导致的瘫痪来描述法国政府,僵化的程序分化了官僚机构并且隔开了不同的部门。米歇尔·克罗泽(Michel Crozier)为这一形象建立了一个正式的模型,最近司法部长阿兰·佩尔菲特(Alain Peyrefitte)将这个模型
131 作为法国问题的总体解释。[①] 我自己的著述中描述过这种有目的的控制,似乎与这种瘫痪的形象有些矛盾。为了讨论清楚,我们假定这两种形象描述了同一个整体的不同方面,并提出哪些特征导致了瘫痪而哪些带来了有效的行动。

在《产业秩序的政治战略》一书中,我研究了干预所采用的策略中哪些相似但结果不同。[②] 我的分析表明在必须要做的事情上的差异导致了结果的不同,而不是人们如何来做。运用这种方法,我们可能将有目的的和瘫痪的形象区别开来,将它们视为同一体系的两个方面。集权国家进而既可以视为行动的工具,也可以看做那些维护现有特权的人们的目标。

能源政策为研究法国政府进行实际控制提供了一个案例。法国政府两次改变了法国经济的基础,一次是从煤到石油,一次是从石油到核能。它通过向社会强加政府内部做出的选择来达到目的。然而,中央的政策制定者们无法关注所有的事情,只有很小一部分事情能够通过最高层的官员或政治家进行持续的干预来解决。但是当政策的成功取决于中央行政部门自己所做的选择或者取决于他们控制的盟友所做的选择时,政策的目的性就占据主导。中央行政机关能够圆满地完成资金的集合,这对能源政策至关重要;而政策的选择和执行可以完全在政

---

① Michel Crozier, *Bureaucracy Phenomenon* (Chicago: University of Chicago Press, 1964); Michel Crozier, *The Stalled Society* (New York: Viking, 1973); 与 Alain Peyrefitte, *Le mal français* (Paris: Plon, 1976).

② John Zysman, Political Strategies for Industrial Order (Berkeley: University of California Press, 1977).

府体系内进行，因此在能源政策上，目的性占据主导地位。

相反，教育和社会福利政策则表明法国政府是一个蹒跚的巨人，他不能改变方向或者停顿下来。在这些部门中，改革要求废除特权并根除指导政策的文官的特殊地位。政府官僚机构中必然包含着例行程序。特权受到威胁的群体的界限非常清楚并且往往随时准备集合起来。此外，集权化的国家很容易成为这些群体攻击的对象，他们能够维护自己的特权。集权化的官僚机构自身的例行程序根深蒂固，它本身就变成了改变政策方向的一大障碍。

这就明确告诉我们，必须避免某些一概而论的说法，如“强国家”(strong state)、“弱国家”(weak state)以及“集权社会”(centralized society)。相反，一方面我们必须考察制度安排与政府政策选择之间的关系，另一方面必须研究它与政治利益形成之间的关系。这些因素在 132
社会中不同的部门内会因问题的性质和相关集团的特征而各不相同。

## 传统经济中金融的发展

政治斗争影响了战后法国的发展，而在这些斗争中，金融体系不仅是一种技术上的经济安排，它为产业界提供资金，也是一种能够被运用的武器和被争夺的奖赏。我们已经论述过，经历了战争的法国产业有着限制和保护的传统，而且处于资本和物质匮乏的经济中。问题不仅仅是重建，而且更要实现法国产业和经济的现代化。由于商业集团被战争摧毁且无论如何也不适宜带头行动，因此国家的官僚机构发挥了其领导作用。重要的是，包括高层政府官员在内的一群人试图改革战后的官僚机构以及随后国家在经济中的角色。①

---

① 此论点的论据可以在很多文献中找到。例如参见 Monnet, *Mémoires*; 与 Bloch-Lainé, *Profession: Fonctionnaire*. 另见 Kindleberger, “Postwar Resurgence.”

战后的政策不是国家主导和干预产业传统的简单结果,也不是制度和意识形态传统的产物。相反,政治斗争的结果将国家对经济的干预转向新的目标。关键的机构在组织和功能上的变化使得这种转向成为可能。官僚机构改良了其有选择地干预产业的工具,上文讨论过的公共和准公共金融机构的运作得到确定或被改革,这允许官僚机构创造和分配投资资本。在整个战后时期,这些机构都是中央政府在产业界的中间机构,这使得政府能够协调不同部委的选择以及有选择地干预特定的部门和企业。因此,组成经济的各个部分之间的关系正好被改变了。政治意愿转变为制度现实和政府发挥的产业领导作用,制度以实现经济目标为目的,政府则能够作为经济参与者而行为。

最持久的制度创新就是国家控制的金融部门。尽管计划委员会获得了相当的知名度和关注,但它并未控制政府的资源。相反,正是国库署提供了推动和操纵经济所需的力量和工具。在弗朗索瓦·布洛克—莱内(François Bloch-Lainé)的指导下以及大多看似他的选择中,国库
133 署开始服务于计划委员会的目标。①

计划委员会的建立不过是产业发展的持久战中的第一次斗争。本文虽然没有必要完整地讲述这场"运动",但是我们确实想表明,对于这个结果而言,政府掌控的金融工具即使不是不可或缺的也是至关重要的因素。

### 在经济增长的政治斗争中金融作为一种武器

战后世界经济的迅速发展与战前法国工业落后的现实结合在一起产生了一种巨大的市场激励,这种动力将资源转移给工业并使其进入国际竞争之列。事实上,有人认为,法国整个的经济扩张可以由市场激

① 这个结论是根据 Bloch-Lainé, *Profession: Fonctionnaire*(尤其是第四章)和大量采访得出的。

励的增长来解释,而政府政策实际上拖慢了市场的运行速度。[①] 因而很多研究表明,反市场的力量对政治的主导带来了对市场的压制,这个从根本上反对市场的政治联盟就是农村和小城镇的利益团体,多年来它都是通过诸如激进党派(Radical)等机构来统治的。[②] 这些农民和小商人以及因限制性措施而生存下来的稍大一些的公司,都想要控制市场来确保自身的持久存活。第二次世界大战末,同样是这些利益集团在法国社会中仍然占据着主导地位。此外,战后的商业集团被小公司控制,国民议会被小城镇和农村的利益集团控制。法国的传统势力在政治上的失败以及因此带来的工业的快速发展是不可避免的。那么为什么市场力量没有被再次压制呢?事实上,为法国的产业扩张铺平道路的政治胜利没有那么简单和廉价,甚或并非一场真正的全胜。正如本章开始提到的,政府中致力于促进经济扩张的行政部门必须找到某种办法,既满足法国传统势力的要求,同时也不能损害对市场的回归。对市场的回归就是重新运用资源进而确保竞争性产业投资所必需的资源。

两套政治策略带来了产业现代化和发展的政治胜利。第一套策略是维持因快速发展而受损最严重的集团的经济利益,它们可能会因此而阻碍发展的进度。这些集团被收买就会在政治上陷入困境。第五共和国的政治和制度创新显然是为了在整体上增强行政部门的权力而不是为了进行什么特定的斗争(经济的或其他的),它们最好地表现了这套策略。第二套策略是积极地支持市场制造压力,它迫使公司进行调整。共同市场(Common Market)的建立代表了这种策略。用史蒂 134
芬·科恩(Stephen Cohen)的话来说,策略的联合犹如一把钳子,它维持了传统利益集团的地位却摧毁了它们的经济基础。[③] 这把钳子的出

---

① Caron, *An Economic History*.

② Stanley Hoffmann, "Paradox of the French Political Community," in Hoffmann, *In Search of France*.

③ Cohen, "Twenty Years of the Gaullist Economy," p. 241.

现并非像政府应对冲突问题那样是某种有意识的战略。然而,在很多情况下(正如共同市场的农业政策的产生),政府有意识地向法国的传统势力支付一定的价格来收买他们对很多政策的默许,这些政策从长期来看会进一步地损害后者的政治或经济利益。创造这把钳子需要四种行动:(1)政府经济政策的制定隔离于议会和压力集团的直接影响之外;(2)建立一个广泛的保守的民族主义联盟;(3)建立共同市场;(4)提供补贴,补贴使政府看似能够对所有集团的要求进行回应,同时也能够确保现代化的部门的投资需求。

金融体系允许政府要手腕,它有助于政府制造这把钳子。金融体系扩大了政府能够分配的资源,同时又模糊了资源的实际使用,因此它允许行政部门支持快速发展的产业部门而不是公开地截留传统经济部门的补贴或资金。政府可能打着"补贴人人有份"的口号,但最终这个体系是支持增长的。激励结构决定着金融部门中的资金流向,这个结构主要以行政部门的选择为基础,而不是取决于议会的决定权。因此,行政部门的具体选择在公共争论中隐身,任何人都难以进行这种必要的计算来严肃地评价政策的平衡。数字上的歧义也让问题更复杂,使我们很难量化地说明金融体系对政治发展的影响;我们能够提供的证据必然是间接的和具有可能性的。

我们来考察一下这把钳子的四个组成部分。增长的支持者集中在最集权化的政府机构中,而传统主义者则扎根于议会和地方政治中。第四共和国的初期和第五共和国时,纯粹的政治改革以牺牲立法机构为代价将权力转移给行政部门,因此这增强了现代化推动者的地位。然而,如果就此臆测中心的现代化派与边缘的传统派之间会发生一场对抗战,那就大错特错了。在每次转变时,那些获取了中心地位的人为了稳固自己的地位都会与法国传统经济部门中的重要人物建立联盟。
135 现代化的推动者很可能在对抗战中失败。法国农业可以在不剧烈改变土地所有制的情况下实现现代化,因此对抗战很可能得以避免。机械化能够提高农业的生产效率。另外,随着经济的改变和增长,具有国际

竞争力的公司会出现,政府会发现对经济增长的政治支持更强。尽管如此,集权的官僚机构对那些致力于促进发展的人来说仍然是一个基地,官僚机构的独立性使现代化的推动者能够设计一条路径,它绝不会只反映占据主导地位的生产商集团(producer groups)的眼前利益。①

这把钳子的第二个组成部分产生于1958年的政变,这场政变让戴高乐得以掌权。这就是一个保守的民族主义联盟,而总统选举的需要促成了这个保守的联盟,但它也导致了政治上的两极分化。自戴高乐个人的威望达到顶峰以来,这个联盟中的政党构成一直在变换,但是需要一个拥有广泛基础的联盟来支持一个强大的行政部门,这个最初的需要仍然存在。因此,1958年以后议会的影响渠道减少了,而对行政部门没有影响力的利益集团也被孤立起来。在某种意义上,小商人集团和农业在这个保守的多数派中陷入了困境,但在另外一种意义上,他们手中又掌握着这个保守的多数派的命运。② 当然,权力集中在行政部门限制了地方集团对选举的影响力。随着工业化的推进,选举间隔期间,法国农业成为工业国家的劳动力来源:左派围绕着复兴的社会党进行了重组;戴高乐的个人魅力减弱了。保守派的胜利更多地依赖处于法国经济边缘的传统势力的选票,这些集团正是发展战略应该改变或取代的。③ 因此,没有人赢得了明显的胜利。经济中传统的小商品经济得到社会法律和规则(social laws and rules)的保护,这些法律和规则补偿了它们的无效率状况。农业获得了庞大的补贴,尽管边缘农场的数量在下降,大中型农场仍保持着稳定,甚至在增长。然而,尽管有保护,法国传统势力在社会、经济和政治上的相对地位还是被削弱了。引用

---

① Cohen;Gourevitch, *Paris and the Provinces*.

② Suzanne Berger, ed., *Organizing Interests in Western Europe* (New York: Cambridge University Press, 1981);与 Suzanne Berger and Michael Piore, *Dualism and Discontent in Industrial Societies* (New York: Cambridge University Press, 1980).

③ Berger and Piore, *Dualism*.

史蒂芬·科恩的话来说,"曾经强大的社会集团在政治上也被迫保持了一致,这样他们就不能拆除增长的机器。这种情况成为可能,部分是因为谁能比戴高乐更好地代表农民、定居的移民以及法国所有的传统势
136 力呢?谁更多地摧毁了他们?……是一把钳子。戴高乐主义让法国历史上强大但脆弱的势力在政治上无能为力,而市场取代了他们。"①

这把钳子的第三个组成部门是一项对外经济政策。这项政策增强了国内市场中的竞争并且削弱了法国传统经济中限制性的自治制度。煤钢共同体(Coal and Steel Community)的建立与随后共同市场的诞生都是经济发展获得的关键的政治胜利;但是,就像以前的计划委员会一样,它们都不是轻而易举地完成的。第一项举措是 1947 年的意法关税联盟(Italian-French Customs Union),它意在制造跨国竞争并使其成为削弱法国传统经济的手段。这项举措在国会中被否决。② 因此,煤钢协议(the Coal and Steel)在 1952 年被通过是政治地位发生了扭转。支持煤钢共同体的人这样做部分是为了维持更大范围的欧洲融合能够继续存在。然而,钢铁生产商恶意地反对它,担心它会成为国家扩大控制钢铁部门的手段,国有的煤产业也反对,尽管反对声没那么大。法国官方的商业集团也反对这个协议,但是按照莫内的提议,钢铁用户被组织起来支持它并使生产商的反对失效。最后商业集团的反对并没有转化成政治力量,协议被批准了。③ 这项协议的批准建立了共同市场,这个过程同样包含着经济冲突和对外政策目标的混合。④

这两个协议打破了法国经济的隔离状态并促进法国公司进行竞争,首先在欧洲然后在世界市场中进行竞争。外部竞争者的存在使法

---

① Cohen, "Twenty Years of the Gaullist Economy," p. 241. 这里的引文出现在原稿中。关于钳子的说法在最后的编辑中被删除了。

② Ehrmann, *Organized Business in France*, pp. 410—411. 受到最直接影响的产业是纺织业,马塞尔·布萨克(Marcel Boussac)(他传统的经营方式最终导致了他的企业帝国在 20 世纪 70 年代末崩溃)领导下的纺织业公会联合了小商人联合会。

③ Ehrmann, *Organized Business in France*, pp. 405—420。

④ 同上。

国公司更加难以把握市场,也就是通过协议确定价格或生产。公司曾寻求通过保护以及政府对私营部门的确保来控制国内市场,现在它们必须为竞争性的调整寻求支援。现代化的推动者创造了市场动力,这种动力能够将经济推向他们支持的方向。

政府向特定集团支付的具体补偿是这把钳子的第四个部分。它们用来收买农村和法国传统势力中某些集团的默许,进而实现经济的发展和促进扩张部门的企业,加快市场的运行。例如,共同市场带来了共同的农业政策(Common Agricultural Policy),它在实践中意味着德国补贴法国农民。这种补贴事实上增加了国家的预算经费,这些经费可以用来维持收入,因此可以帮助政府维持农业部门的社会安定而不必从其他发展项目中转移经费。鉴于我们的研究目的,这些补贴到底 137
表现的是国家对政治反对的战略预期还是对多元民主的妥协并不重要;对金融援助的需求必须得到满足,唯一的问题是如何满足它们。

因此,这样的金融体系允许快速发展的产业得到供给而不会公然地让传统部门忍饥挨饿。可见的货币收益既给予快速发展的部门也给予衰退的部门,市场和通货膨胀就被用来转移资源。

### 在促进经济增长时通胀作为一种政治策略

查尔斯·梅尔(Charles Maier)指出,满足所有集团的货币需求并允许通胀的结果进而决定货币资产的相对价值,这是法国政治中一个古老的把戏。他展示了"一战"和"二战"后,法国的中产阶级如何"表现出一种对间接的通胀税(taxation of inflation)的接受倾向,而不接受为避免通胀所需的直接税"。[①] 政府不能为了所需的资金而进行收税,它只好印刷纸币。尽管这里还不能提出总结性的论点,但我认为在战

---

① Charles Maier, "The Politics of Inflation in the Twentieth Century," in Fred Hirsch and John Goldthorpe, eds., *The Political Economy of Inflation* (Cambridge: Harvard University Press, 1978), pp. 56—59.

后的总体经济管理中,政府再次接受了有控制的通货膨胀,这种通胀的后果可以预见。

我们来设想一种情况,即经济中对投资资金的所有需求都得到了满足,如果有必要就通过政府制造资金。为了促进经济增长,利率被控制在低水平而货币的供应得到扩大,针对投资有额外的经费。如果消费和投资的最终总量超过了现有的商品和服务,那么乍一看来会导致通胀。通胀会带来供给的扩张,如果过剩的货币实际上直接被投入到投资中。在这种有控制的通货膨胀中,利润和生产效率迅速增长的部门会获利而滞后的部门会失利。也就是说,为投资制造资金可能会被认为是既确保了供给的稳定增长,又带来了通货膨胀,后者会削弱衰退部门的相对地位。

如上所述,法国的金融体系最好被理解成一套行政制度,其中有几个市场得到允许能够在有控制的状态下运行。它不是一个单一的市场,而政府扭曲了这些市场。人们可能夸大和认为金融体系是一种安
138 排好的资金流动。这个系统中真正的偏颇几乎不可能被发现,对于政府和学者都是如此,但是一些系统性的因素提供了重要的证据,它显示运行中的系统就是我所描绘的那般。这些因素都是从先前对金融系统的讨论中获得的。第一个因素是,利率的确定用来促进投资和储蓄,并压制消费。第二,"二战"以来,金融中基本的制度创新是为了确保更现代化的经济部门获得资金并且鼓励银行以投资为目的而向它们贷款。同时,有些金融渠道,如农业信贷银行和旅馆业信贷银行,则支持传统的经济部门。第三,对货币供应量的控制和央行对银行贷款的资金偿还都已经用来将增加的货币供应导向特定的用户。第四,法国政府把促进经济增长而不是控制货币供应放在首要位置。法国的金融体系在维持经济增长和维护政治稳定的各种相互矛盾的目标中是一个强有力的工具。

正如我们已经论证的情况,法国的高层金融官僚能够扩大货币供应并将增加的货币导向他们自己选择的特定用途上。我认为,这种能

力被用作了一种政治工具,而它的使用会带来通货膨胀。(实际上,战后法国的经济增长一直伴随着高通胀。它与其他发达国家的比较在第二章中进行了探讨。)战后,法国政府面临着一系列要求保护传统部门不受市场压迫的政治压力,但是它很明白,如果增长部门匮乏资金,那么它们就会发展迟缓。国家主导的金融体系中,政府有选择地进行操控能够协调对货币需求的竞争而不会阻碍增长或引起激烈的政治冲突。这种干预可能以两种方式导致通货膨胀。这两种方式都包含货币供应的增加,但是在每种情况下通胀结果的产生都不相同。这两个过程在过去几十年中几乎都在法国运行。

以下分析的论点应该在一开始就明确说明。法国政府试图利用金融体系中固有的行政自由裁量权来避免现代化和传统经济势力之间产生直接的政治冲突。为了应对农业和完全工业化的部门之间产生巨大分歧的困境,利用金融体系作为一种政治平衡的杠杆,政府不得不容忍通货膨胀。利用国家主导的金融体系来促进经济发展会引起通货膨胀,而阻止这种通胀肯定会导致政治斗争,而任何政府都不愿或事实上也无力解决这个问题。因此,通货膨胀通过掩盖政府选择的实质来化 139
解政治冲突。

第一种机制是一目了然的。法国政府利用对贷款量的管理来监管金融体系。它确定货币的价格进而分配可以获得的供应,在这个价格上需求大于供应。不同的机构分配到的贷款配额或限额曾被提高而且现在仍然在被提高,它们用于政府政策支持的用途。实质上,货币供应的目标是固定的,而对各个机构的贷款限额是为了达到这个目标。用于支持用户的贷款直接影响着货币供应的扩大并且导致其超出最初的目标,而得到贷款支持的用户会迅速达到贷款限额。可以想见,额外的货币供应部分会转换为额外的商品和服务,部分会转换成更高的价格。确切的结果取决于具体的情况。这种行政手段可以用来缓和政治冲突,因为传统的借款人在他们寻求贷款时不会被直接拒绝。现存的贷款"蛋糕"不会被切成很多小块来分配给新用户。相反,贷款的"蛋糕"会

因增加受支持者所能获得的额外资金而被扩大。我们可以预计传统用户会消耗掉最初的贷款配额。银行以这种方式将其贷款、利润和增长最大化。超限额地为政治上的特权部门确保资金必然会要求货币供应的控制能够放松。至少在初期,计划人员愿意容忍需求过大导致的通货膨胀,只要容忍过多的需求能够确保有效的投资。法国官员无法或不愿通过限制货币需求来控制价格水平,如果这样做,他们会阻碍增长或导致难以处理的社会冲突。

这里有另外一个更微妙的论点,它将对货币和信贷的选择性控制与通货膨胀联系起来。[①] 这个观点从承认经济增长中有着激烈的政治冲突开始,这些冲突源于法国农民和传统商人为生存而进行的斗争。很多关于通货膨胀的讨论都假定了平衡的增长甚或稳定的国家经济状况。他们没有研究经济部门的变化如何导致通货膨胀。在经济部门的变化中,产业间相互取代或者衰退的公司和淘汰的技术限制了生产效
140 率。他们可能考虑到宏观上的增长,但没有看到微观的调整过程,调整包括生产什么以及如何生产。首先,我们要阐述通货膨胀的需求变化(demand-shift)理论,然后回到金融在这个理论运用中的位置。[②]

一开始我们就要问,为何产业变迁的过程包含着通货膨胀的种子,而抵制或加速调整的政治行动为什么会增加潜在的通胀压力?尽管经

---

① John Zysman, "Inflation and the Politics of Supply," in Leon Lindberg and Charles Maier, eds., *The Politics of Inflation* (Washington, D.C.: Brookings Institution, forthcoming); and Maurice Levy-Leboyer, "The Large Corporation in Modern France," in Alfred Chandler and Herman Daems, eds., *Managerial Hierarchies* (Cambridge: Harvard University Press, 1980).

② 有关这个论点的经典论述就是 Charles I. Schultze, *Recent Inflation in the United States*, U.S. Congress Joint Economic Committee Study Paper, no. 1 (Washington, D.C.: GPO, 1959), 总结于 U.S. Congress Joint Economic Committee, *Employment, Growth, and Price Levels*,第 86 届国会第 26 次会议对此向联合经济委员会举行了听证会(Washington, D.C.: GPO, 1960), pt. 7, pp. 2171—2175。这个陈述来自 Edward Shapiro, *Macroeconomic Analysis* (New York: Harcourt Brace & World, 1966), pp. 526—528.

济学的文献坚称,限制经济的灵活性和流动性可能同时也导致了更缓慢的经济增长和通胀压力的增加,但是我们缺乏必需的实证数据以及得到认可的技术来检验这个假设。这里我们必须提出一个得到普遍认可的论点的概要。

经济增长涉及变化和调整,资源从一个部门转移到另一个部门或在特定的部门内更有成效地利用资源。那些受惠于这些变化的人可能在组织或实行调整时寻求政府的帮助,而那些受到威胁的人则寻求政府的保护。因此,我们必须将政府为加快调整而付出的代价与反对成熟产业的衰落而导致的代价区别开来。

"转移成本"(transfer cost)的概念被用来表示调整的代价。调整要求企业家冒着投资的风险,要求现有的工人转变职业或新工人必须进入市场。在面临企业风险和工作变化的成本时,资本利润或工资水平的边际改进(marginal improvements)不可能为转移提供充分的激励。因此,要引导商人和工人进入新产业必须有充足的补偿。转移成本就是为了吸引企业家承担进入新部门的风险——和说服工人接受职业转换——而必须支付的补偿总额。

市场会为调整提供激励,如果转移溢价(transfer premium)(进入新部门而获得的利润)大于转移成本。即便如此,支付资源转移过程的成本也可能带来通货膨胀。通货膨胀的需求变化理论解释了经济中需求构成如何快速和大规模地变化而不导致整体需求的增加。实质上,扩张的产业可能必须提高工资来吸引工人和其他投入。它可能吸收了工资增长的成本而没有提高价格,因为生产效率带来了利润。但是如 141
果衰退产业中的劳动力(或资本)能够使工资的增长与扩张的产业中的增长保持一致,那么工资的增长可能就会进入更高价格的形式中。如果是那样,所有部门的价格都会增加。

只要扩张的部门能够在竞标战中保持着一轮的领先地位,它就能持续地吸引劳工,转移价格在每轮中都能中标。只要资源还在转移,通货膨胀的过程就会持续。因此,在面临市场恶化或竞争增加时,劳工和

商业集团维护现有工资差异和利润的政治能力越强,转移成本就会越高。在分化的劳动力市场或充满补贴的经济中,更少的充分就业预计会带来同样的结果。

补贴表现了没有竞争力的产业中抵制产出或就业衰退的直接成本。补贴的方式各种各样,但是所有的补贴都是为了维持生产或将收入转移给获得支持的产业中的劳工和资本家。如果没有补贴,很多生产就无法在市场竞争中生存。正如我们运用"补贴"这个词语一样,它就是受到政府影响的资源转移,资源转移给公司,其目的是降低生产和分配的成本、增加利润或补偿可能产生的损失。它不是对特定商品或服务的付款,尽管对一家公司而言,政府的采购或销售价格可能包含着补贴的款项。但是,政府的直接支付不是补贴的唯一形式。诸如贸易壁垒这样的限制也是补贴,贸易壁垒使受到保护的公司能够从市场中获取额外的收入。制度安排和法律,如保护工人不被解雇或确保特定公司的市场份额,阻碍了调整并且允许公司保留本可能失去的收入。总的看来,这些付款、制度和法律代表了供应的僵化,这阻碍了更有效地使用资源,它们直接影响了调整的成本。显然,将资源从接受补贴的衰退部门转移到没有补贴的扩张部门的市场激励遭到了抑制。

政府可能为个人和公司提供补贴允许他们对抗市场的压力。政府也仍然想获得资源转移带来的集体性的经济收益。不论如何,资源在部门间的转换可能也会有社会收益。如果政府希望能够通过支付部分的转移成本来促进调整,那么它实际上在追求经济增长中就提供了某种反补贴(countersubsidy)的因素来重新创造(甚或增强)市场激励。政府的行为可能被视为重新制造或扩大了差异。在没有补贴或相对的工资协议时,这种差异会存在。而政府的这种行为促进了商人在一系
142 列没有扭曲的市场信号提供的选项中做出选择。因此,为了确保调整,补贴被补贴抵消了。

对资源转移的竞标会产生更高的价格水平,如果有些竞标人是在获得补贴的部门。如果衰退和增长部门都获得了补贴,那么竞标就会

被进一步扩大。例如，增加快速发展的部门的工资代表了在部门间制造充分的差异以使资源流动的一种措施。如果受保护的集团能够维持他们的相对地位，那么增长部门获得的收益会导致整体经济中的成本更高。如果转移在持续，增长部门为了获得资源必须再次提出高于其竞争者的价格，通过提高工资制造更大的差异，并且再次开始这个过程。如果受保护的集团不能同步，那么通货膨胀就会削弱他们的相对地位并压制它们与扩张部门相关联的工资。如果落后部门的工人能够赢得工资的增长来保持与通货膨胀同步——那么实质上，即使相对来说，价格的下跌都不是灵活的——只要转移在发生，通货膨胀就会持续。这样，调整就会使经济中出现一个固定的通胀水平。

因此，问题并非这么简单，即控制货币供应就会带来需求或导致价格上涨。为所有人提供资金（货币供应因此增加）同时为政府支持的用户提供优惠的利率，这些都会促进增长部门的资源竞标，这是一个通胀的过程。在对法国通货膨胀的研究中，塞林（Salin）和莱恩（Lane）总结说，法国经济的僵化——不愿调整——以各种重要的方式导致了战后的通胀倾向。这里阐述的论点就是能否在补贴这些限制性行为的同时又为增长部门的扩张提供资金，这种能力因金融体系的制度安排而成为可能。这些制度安排针对资源而不涉及市场标准。

与产业扩张相联的通货膨胀必然会改变没有竞争力的传统部门和迅速发展的现代产业部门的实际收益。通货膨胀要么是因资助投资和补贴传统部门而增加的货币供应所直接导致的，要么是需求变化中的竞标间接带来的。一段时间后，通货膨胀会降低名义上的保护水平和衰退部门的补贴的实际价值。通货膨胀——不论是有意的还是无意的策略，都容忍了大量技术性选择的结果——静静地加速了法国传统势 143
力地位的削弱，这个过程无法通过更公开的手段来进行。通货膨胀是社会冲突的产物甚或社会斗争的工具，这点已经是不言而喻的。

下面的分析只是提出了战后法国通货膨胀背后的冲突和策略。不论这个金融战略是否与这里讨论的通货膨胀直接相关，基本的论点依

然成立:法国经济中,对资金流的广泛的决定权使政府能够追求经济增长和社会秩序这两种相互矛盾的目标。因此,政府的两个经济角色中的第一个与金融联系在一起,这种联合清除了政治"丛林",使市场能够运行。

## 法国产业中的干预与转型

为了维持经济发展和政治秩序之间难以保持的平衡,付出高昂的代价也是必然的。它表现在特定产业部门实行的政策中。讨论产业干预,我们必须考察:(1)金融是否真的是产业干预政策中的一个关键因素;(2)利用金融作为政府干预的工具是否会影响产业部门的政策结果。

第二次世界大战末,法国的工业状况决定了法国政府要进行干预必须先解决很多技术性问题。这些问题比战后重建或暂时的资金匮乏更具根本性。原来的产业组织结构不是为了促进扩张和现代化而建。产业组织使得公司在应对变化时抵制调整,维护狭隘而明确的市场利益。[①] 中小型公司在工业中占据主导地位;以总资产而言,法国的公司要小于其他工业化国家的公司。消费产品长期以来就扎根在地区和地方市场中,这允许小公司和工厂的生存。小生产商的主导地位因卡特尔(cartel)的组织形式而得到增强,他们利用这种组织形式来管理市场。卡特尔的目标"要么是调整生产量来满足需求和稳定价格,正如19世纪80年代以及更早之前的普遍情况一样,要么是划分国内市场和决定价格与生产配额,以此在新产业部门维持稳定的投资流。[②] 当然,控制市场降低了小公司改变或增长的需要;按照国际标准,即使大公司也是很小的。[③] 1910年,法国电气设备和化学制品的龙头生产商,前者是

144

① Levy-Leboyer, "The Large Corporation in Modern France," pp. 138—147.

② Levy-Leboyer, "The Large Corporation in Modern France", p. 138。

③ 同上, p. 138—147。

德国同行规模的十分之一而后者是其英国同行规模的十二分之一,第一次世界大战末这种情况也没有完全改变。[①] 大企业是国家主导的,因为多数大公司在重工业部门,这些部门对政府很重要。重工业需要大量的资本,而公司的基本网络被建立起来是为了解决在资本市场的初级阶段筹集资金的问题。产业与政府和金融的关系使其能够稳定需求,限制竞争,以及减少多样化。

当大公司在新部门中实行多样化时,在它们创造的松散的集团中几乎没有什么集中控制。规模并不会改善公司适应市场变化的能力,也不会促成更高的效率。在美国,运营效率是多部门组织的目标。在法国,"集团"的主导地位意味着各种持续的偏好,即"间接而非直接地控制运营"以及倾向于将联合作为一种控制市场和满足金融需求的手段。"这些受到控制的市场往往阻碍了更大更有效率的公司的产生。消除这些限制和束缚,如果能做到的话,会增加产业膨胀和社会混乱的恐惧。"[②]人们担心如果不受控制的市场要迫使公司进行迅速而突然的变化,社会结果就会是政治分裂。这种恐惧证明限制竞争是合理的。

到 20 世纪 70 年代末,法国最大的公司还是更多地模仿美国类型的现代公司。但是,没有理由臆测,今天效率更高、集中管理而且多部门的法国公司会自动地从 20 世纪 40 年代的卡特尔和股份公司中产生。这些重要的证据让观察家总结说,在竞争的环境中,没有国家的支持,很多法国公司早在适应国际竞争之前就已经将自己的国内市场输给了进口产品。中央的行政部门控制着外来竞争以此为国内的经济现代化制造压力,但是由于法国公司的适应能力有限,这种压力自身也必须得到调节。当然,削弱本国有生产效率的组织不能被容忍。这种情况与日本的相反。日本将激烈的国内竞争和对外保护联合起来创造了一种高增长的体系。我们不可能(尽管有作者已经尝试过)将法国的干预及

① 同上, p. 118。
② 同上, p. 119。

其结果与自由市场中运营的竞争性公司可能产生的结果进行对比。[①]
145 真正的斗争是创造市场和竞争性公司本身。

由于大型工业随后的发展,这种发展在法国比其他国家更复杂且经常间断,对转型的管理变成了战后法国经济政策工作的一部分。为了实现现代化的每项行动都逐渐削弱了原有结构的组成,但是受损的集团保留了权力,坚决要求援助和补贴。当容忍某些产业问题以减少竞争的方式解决时,当前的问题就会留待下一轮的调整来解决。

第二次世界大战以来,法国政府不断地干预国有和私有公司的事务。战前,政府主要是一个产业仲裁人,努力平衡各种要求之间的竞争,以此来维持社会秩序,但 1945 年以来,它的行动往往更像一个企业家,因为它组织并促进产业发展。积极干预的模式在很多年里都保持不变。不论任务是在困境中重组产业,还是提高法国在石油中的利益,还是支持电子产业的项目,官僚、金融家和商人之间的联盟都发挥了重要的作用。[②] 这种联盟可以建立的原因不仅是一个裙带关系的体系,而更多的是政府、金融界与公司间经济关系的性质。面对需要大量资金的公司时,政府发现能否集合大量资本或让银行家来承担这项任务对于这些联盟的形成至关重要。在某种意义上,政府关注扩张,它会在限制性卡特尔(restrictive cartels)中为解决金融问题的努力铺路。

法国的产业干预共有三波:战后重建;共同市场带来联合的时期(这也是戴高乐主义的宏大项目的鼎盛时期);目前的干预,即促进对变化的世界经济的适应。尽管干预的手段在这三个时期都很相似,但是要解决的问题、政府的目标以及处于斗争中心的制度在每个时期都不相同。我们依次来考察每个时期。

---

① 见 John Sheahan, *Promotion and Control of Industry in Post-War France* (Cambridge: Harvard University Press, 1963).

② Zysman, *Political Strategies*, chaps. 2 and 7.

在第一个时期,正如我们已经看到的,政府持续的选择性干预是为了协助重建和现代化。在第一个阶段,干预与计划的概念联系在一起。战后,迫切需要投资来进行恢复和重建,但是由于这些投资无法依靠金融市场获得,国家就承担了这项职责。[①] 部分投资资金是从预算分配中 146
获得的而且通过经济和社会发展基金,部分是由长期信贷机构向最终用户提供的贷款进行的投资,部分是银行贷款,这些贷款是央行再贴现体系促成的。这个系统的宗旨是消除对储蓄银行的资产流动性的担忧并且鼓励长期的商业借贷。然而政府不仅扩大了投资的资金量。它还利用自己在金融上的行政裁量权将"关键"部门放在优先地位,尤其是钢铁和水泥部门——这些都是建筑所需。因此重建的时期(1946年到20世纪50年代早期)是以选择性政策为标志的,这些政策往往通过鼓励特定的公司来促进某些部门的发展。同时,再贴现体系"培训"了原来只关注短期贷款的商业银行,"培训"它们进行产业融资。在领导金融系统时,政府分配了资本并且灌输了以增长为导向的观念。[②] 随着公司从其保留收入中获得投资的能力增强,中央对投资决策的行政控制实际上消失了。也就是说,国家不再能够否决或阻止公司自身的利润能够进行的项目,即使它认为这些项目不是那么重要。当然,它仍然能够推进自己支持的项目,并在信贷分配中给予它们优先权。

干预的第二波可以追溯到1958年,戴高乐第二次掌权而法国进入共同市场的时期。干预能力被用来执行具有政治重要性的产业战略,其中包括很多宏大的项目,如协和大客机、彩电系统和制造"民族旗舰"公司,这些公司被视为与民族共命运。很多项目都包含了巨大资金的浪费并且严重地造成了产业措施的指导失误。它们往往为产业能力提

① Caron, *An Economic History*, p. 273.

② Cohen, *Modern Capitalist Planning*, p4.

供了表面的标志,但并没有为公司创造支撑自我持续发展的竞争力。①

然而,这个时期,不仅是政治上的形象工程有风险。共同市场的形成和德国生产商的威胁也带来了竞争的压力并且制造了法国市场上的竞争气氛。金融体系支持快速的扩张,为投资和产业提供受行政控制的低利率,这个利率低到实际水平往往是负的。② 事实上,正如上文所述,法国建立并在战后巩固的长期信贷机构的整个体系将银行系统偏
147 向产业投资而偏离消费者贷款(consumer lending)。这种持续的发展逐渐影响了法国产业的重组;中型工厂的网络被整合到大规模、等级化的现代公司网络中。

最大的公司间的合并速度在20世纪50年代后期加快,反映了整个经济中日益增加的集中。③ 政府最重视的部门中,推动创建适宜国际竞争的"民族旗舰"公司的举措得以实施。当然,部门更集中使政府更容易实行选择性的政策;政府的执政者能够在动态的基础上与几家占主导地位的公司进行协商。尽管表3.5量化了向大型产业的转型,但它掩盖了很多所谓多部门公司中的内部混乱,这种混乱使它们更类似于典型的法国金融控股公司而不是他们自己声称的多部门公司。通过合并建立的大公司往往就是缺乏有效的中央控制的大杂烩。例如在钢铁部门,政府促成了几波集中浪潮,但是理性化的内部管理却从来没有得到有效的建立。④ 小公司通过内部扩张而形成的大公司随着自己的发展能够建立统一的权威,但是如果是一家占支配地位的公司兼并小公司,那么往往会出现组织问题,而同行间的合并是最困难的。当公司用

---

① John Zysman, "The French State in the International Economy," in Peter Katzenstein, ed., *Between Power and Plenty* (Madison: University of Wisconsin Press, 1978);与 Stephen Cohen, "Informed Bewilderment," in Stephen Cohen and Peter Gourevitch, *France in a Troubled World Economy* (London: Butterworth, 1982).

② Melitz, "A Report";与 Melitz, "The French Financial System."

③ Levy-Leboyer, "The Large Corporation in Modern France," p. 118.

④ Diana Green, *French Policies to Promote Industrial Adjustment* (London: Crown, 1980).

合并来应对特定的政府压力时,通常的情况正是如此,这些组织问题就变得最严重。

表 3.5′ 1950～1970 年法国最大的 100 家公司(公司规模按销售额计)

| 种类 | 1950 | 1960 | 1970 |
|---|---|---|---|
| | 生产线 | | |
| 单一 | 42 | 28 | 16 |
| 有主导公司 | 21 | 27 | 32 |
| 多样化(有关联) | 33 | 40 | 42 |
| 多样化(无关联) | 4 | 5 | 10 |
| | 组织结构 | | |
| 功能性(functional) | 50 | 32 | 14 |
| 功能性的控股公司 | 24 | 29 | 12 |
| 纯粹的控股公司 | 20 | 18 | 12 |
| 多部门 | 6 | 21 | 54 |

来源:G. P. Dyas and H. T. Thanheiser, *The Emerging European Enterprise: Strategy and Structure in French and German Industry* (London, 1976); F. Roure, *Etude typologique financière des holdings pures fran?aises: Analyse des holdings americaines* (Paris, 1975), vol. 4. 本表格的研究大多是我在法国工作期间加雷思·普利·戴斯(Gareth Pooleyn Dyas)进行的。当时,我认为他夸大了公司凝聚力的程度,我本也很熟悉公司凝聚力的问题。

很多公司在这个转型期间都步履蹒跚,只能等着政府来挑选。从政府政策来看,干预的结果代表了传统经济结构能够延伸的限度,代表着国有和私有部门对国际竞争的理解,以及对快速增长带来的混乱的政治束缚。精英,即经受了技术培训的技术官僚,对应该如何管理一家在国际市场上竞争的现代公司一无所知。因此,他们不加区别地鼓励商业集团—国家的联系,这对政府当然是得心应手,但却非常不适合帮助公司在国际市场上竞争。他们还坚持鼓励更契合传统公司选择的产品,因为成熟的公司有既定的市场,而不是鼓励生产适应国际市场的新产品,因为刚进入国际市场的新产品往往很脆弱。我在其他地方已经

陈述过法国干预模式能够成功的环境因素。[①] 这里讨论的重点是:尽管有大量的失误,但国家还是保存了产业发展的原则以及在面对竞争时
148 本会崩溃的很多产业部门。例如在电子和钢铁业中,很明显,如果没有国家的干预,几家主要的公司在它们调整适应之前就已经阵亡了。

几年之后,人们痛心但清楚地看到,很多技术官僚的错误导致了资源浪费的巨大代价。因此,官僚开始对自己的预见信心不足,并且开始认识到他们的干预往往导致了新问题而没有解决旧问题。因此,1973年国际石油危机爆发时,法国干预的第二波开始退潮。

法国国家政策的第三个阶段可以追溯到1974年德斯坦总统任期的初期。当然,转变不仅仅是政治上的,而且是成本更高和需求疲软这些关键因素促成的,这些因素缩小了政策行为的空间。德斯坦时期的口号宣称新政策改变了政府与经济之间的内在关系,在法国建立了更自由的新经济秩序。尽管现实情况不足以证实这些笼统的口号,但确
149 实发生了很多重要的改变。

在重建时期,政府对经济进行密切而具体的指导,这种指导终止于20世纪50年代,而且此后国家的指导就开始减少。德斯坦担任总统前,战后最宏大的两个经济项目已经完成,或者至少成竹在胸:从农业向工业的转变大多已经完成,同时产业重组也已经完成。由于战后的资金匮乏让位于经济扩张,公司对政府投资的依赖减少了,内部筹集资金的能力增强而更自主的资本市场能够获得。公司金融自主权的增加反映在预算占GDP的百分比,这一比例从1953年的31.8%之高降到1972年的21.4%。[②] 并非是支出减少了,而是经济扩张了。然而1972年以来的每次经济低迷或危机都表明尽管技术性的任务已经改变了而且政治问题有根本的区别,但政府依然存在于经济中。政府迫使资源流出长期受保护和补贴的部门而流入更有竞争力的产业部门。政府的

① Zysman, *Political Strategies*, pp. 33—50 and chap. 7.

② Caron, *An Economic History*, p. 351.

选择性措施在这个现行的问题中非常清楚。

在法国,自由主义和干预之间钟摆的摆动成弧形,不同于在英国和美国观察到的情况。在战后重建时,当焦点集中在少数几个关键部门时,这个体系的内部核心就占据主导;国库署是资金的来源,计划委员会是建议的来源,而国民信贷委员会是指导中期产业贷款银行的最重要的机构。在计划委员会的建议下,国库署甚至决定谁能进入私有的资本市场。对少数几个关键部门的关注限制了可供选择的数量,这使得国库署和计划委员会中的少数几个人能够做出对产业有深远影响的决策。

自重建的早期以来,日常的产业决策就已经超出了准公共贷款机构与银行围绕官僚核心所构成的两个金融圈。活动地点从中心向边缘的转移(德斯坦的自由主义的要素之一)不仅表现了政府影响力的下降而且表现出它的目标和手段的转变。国库署在经济中的贷款减少,这点通常被引证为自由化和国家影响力下降的证据,它更多地表现了其在政府系统中从中心到边远的转移。此外,对贷款总数的关注掩盖了政府的目标及其所用手段的变化。在 1959 年到 1972 年之间,贷款量下降了 36%,但非农业和住房使用的实际资金增长了 134%。理由很简 150
单:国库署预算中分配给农业和住房的资金比例总和从 53.5%下降到 2.2%。[①] 此外,由于国库署的一部分资金被用于补贴金融中间机构的贷款,而贷款总量受到政府决策选择的影响,因此贷款总量被这些数据大大低估了。准公共贷款机构贷款的增加伴随着国库署贷款的降低。几种形式的资助以补贴或优先贷款条件得到批准。这些更间接的资助形式被"更平均地分配到各个部门而不像补贴和财政贷款……因此政府开始对越来越多的部门和公司实施真正的影响"。[②] 总之,经济管理核心所做的决策并不像以前那样经常是通过直接的行政手段来执行

① 同上。

② Caron, *An Economic History*, p. 351.

的;相反,它们通常更多地是通过某个联盟的网络来执行的,这个网络将个人目的导向共同目标。

所谓德斯坦自由主义的另外一个要点包括强化公司作为市场竞争中变革的载体(agents of change)。[①] 然而,在口号之下,人们可以看到增强公司并不意味着消除政府的影响。当然,1975 年终止价格控制的目的之一就是提高公司的利润,而公司在之前过于依赖债务来进行投资。但是在很多部门,价格控制代表着一种国家控制的价格垄断(price-fixing)体系。因此,决定放弃价格控制可以被视为政府怂恿的一种对私人合谋的攻击,而不是试图消除政府有目的的干预。合谋和价格垄断通常会持续,有时候会因供应方而强化。

与其相似,强调让法国公司在国际市场上竞争标志着一种转变,即脱离作为政府政策标准的有限的技术和生产优先权,但是它并不意味着政府促进措施的终止。在货币和金融领域,政府的措施是增强私有证券市场,以此来降低公司对国家主导的金融机构的依赖,这无疑是自由化的措施。然而同时,货币供应的控制机制依赖于对具体机构的贷款量的严格控制,除了因特定目的而拨出的贷款。总而言之,在经济上法国拥有西方国家中最国家主义和行政化的制度安排。德斯坦的"自由主义"并未将政府撤出具体的干预,而是转移了政府政策的重点和手
151 段。当然,随着社会党的胜利,政府被赋予了更直接的角色。

## 德斯坦自由主义时代的金融与干预

法国进行经济重组来满足国际经济的新要求是一项积极的举措。干预手段现在被转到这个方向。然而,战后的措施是试图扩大工业生产能力,这个新举措则想为法国公司在国际竞争中赢得胜利。回顾过去,20 世纪 60 年代可以被视为一个中间阶段,在此期间,政府试图采取

① 本部分根据 1980 年秋天在法国金融和政府界进行的一组 29 次采访。

扩大生产的策略来解决创立有竞争力的公司的问题。这些策略在10年前就已经出现了。在有些部门，这一战略是成功的；在其他部门则是场灾难。很多问题（协和飞机与电脑项目的惨败）源于市场要求和政府政策之间的不协调。在一段时间的紧缩之后，这些策略在20世纪80年代被重新采用。

重组包括三个部分：撤出衰退的部门、进入发展的部门和促进出口。[①] 第一个部分，“移出”，它是“理论上简单但政治上困难”；也就是说，尽管确定生产效率低的部门很容易，但是关闭它们却不容易。[②] 第二部分，“移入”，它在政治上简单，但理论上却很困难。对高工资的新工作几乎没有反对。但是哪些是有前景的部门呢？有几个部门已经很明确，但是法国人认为这些部门的入口已经被美国和日本对高科技产业的主导地位封锁了，尤其是在电子产业。他们的担忧是有根有据的。尽管法国是全球第四大出口国，但是它吸收了对美国、日本和德国日益增长的贸易赤字。最后，法国的重组必须是出口导向的，这样新产业和已经重组的旧产业才能支付进口燃料的成本。石油账单的分量严重压迫着法国，因为煤炭产业的迅速衰减导致法国依赖进口能源和核能。产业重组，即既要从衰退的劳动力密集型部门中移出，也要移入有更高附加值的经济活动中，这受到了20世纪50年代以来法国产业的半现代化的束缚。法国正在为政治妥协埋单。两代人以来，这些政治妥协都在以社会和平的名义补贴传统的生产商。

20世纪70年代末，国家“移出”政策的部分看起来相对容易些。戴高乐的产业政策的灾难，如协和飞机项目和国家创建的计算机公司，它们可以被撤除或被重组。[③] 外来劳工被送回国，而事实上1974年至 152
1977年间，确实有35万工人离开了——约占之后法国失业工人的三分

① 部分内容来自 Cohen, “Informed Bewilderment.”
② 同上。
③ 部分内容来自 Cohen, “Informed Bewilderment.”

之一。[①] 然而最严重的问题还从未降临。大多数在经济扩张的几十年中创造的新工作是在服务业——比如说健康、教育和银行。[②] 要提高这些部门的生产效率,现在需要对服务机构本身从根本上进行重组,但健康和教育属于国家行政机构,而行政部门的重组在法国的所有任务中可能是最困难的。(比如说,银行本身就是高度统一的半行政机构。)

因此,政府对"跛脚鸭"的公司给予了最多的关注,它们就是那些无法在市场竞争中自力更生的公司。实际上,从 20 世纪 60 年代末以及 1978 年选举期间,政府产业政策的核心关键就是要协助处于困境中的公司。产业政策的要素注重目标和执行。经济危机导致了破产,这使政府能够获得影响力,对处于困境中的经济部门和公司进行重组。政府促进公司重组的目标就是,如果有可能,失败者就必须被重组;如果有必要,就被合并或撤离,但是民众必须得到保护,不受公司破产后果的影响。当然,这样的总体目标并不能构成实际的政策处方,因为重组公司和保护民众在实践中往往会产生冲突。在法国的左派与右派实力相当的时期,政府政策强调的是维持就业而不是促成重组以增强竞争力。然而,随着左派在 1978 年的选举中溃败,政府开始对问题企业和部门实施更强硬的政策,这些政策确实更换了管理层和工作岗位。政府并不把劳工视为其计划的严重威胁,它允许很多公司关闭或缩减雇员。事实证明,对左派威胁的低估是一个相当严重的政治错误。

为了拯救可能的幸存者和有用的工业"原料",法国政府利用的核心工具就是改善产业结构部际委员会(Interministerial Committee for Management of the Industrial Structure,简称 CIASI)。CIASI 并非像一个集团经理一样在公司里拥有有效的控股权。相反,为了促进所有者与银行制定和执行拯救或合并计划,CIASI 向它们许诺为其提供政府资金。最大的案件由中央政府的部长来进行,而小问题则由地方

① 同上,p. 26。

② 同上。

级别的部委代表解决。但是,CIASI 不仅参与"收购",它还安排合作。对谁应该为哪些项目提供资金的问题进行的谈判由一个金融圈子来控制,在这个圈子中高层的政府官僚是前辈。(之前我们已经引用过一位 153
官员和银行家的话来说明,只要政府坚持,它就能够获得它想要的,它可以以银行支持政府实施的项目等形式来进行。)谈判本身就依赖于金融体系,而且没有后者,前者就不可能。在产业事务中,因事而异的处理办法(CIASI 为此投入了 10 亿法郎的政府预算并且为此另外又募集了 80 亿的私有资本)表现了政府这个"参与者"的本质。①

纺织和钢铁业的案例清楚地展现了如何摆脱传统部门的问题。它们告诉人们早期的妥协如何导致了当前的问题,并且展示了政府干预策略的变化。在这两个案例中,金融的地位都非常明确。我们先看纺织业。

第二次世界大战后的 20 多年里,法国的政策都是试图保护纺织业。这个产业由很多小公司组成,它们采用过时的劳动力密集型的生产战略。当全世界的纺织业因人造纤维和出口而发生着革命性变化时,发展中国家以廉价的劳动力而扩大着出口,法国政府却照料着一个分裂的纺织产业,这在高度工业化的国家中绝无仅有。法国政府试图保护传统的小生产商。战后,它们为这个国家提供了 14%的就业并且遍布于几个大区中的小城镇。② 小公司在法国纺织业中持续的重要性可以通过考察其他欧洲经济体得到最佳的理解。1962 年,法国纺织公司的平均雇员是 24 人,德国是 46 人,而荷兰是 111 人,荷兰的纺织业早期已经进行了联合。③ 以保存纺织业为目的的政策只是使它变得僵化,

---

① Suzanne Berger, "Lame Ducks and National Champions," in Andrew and Hoffmann, *The Fifth Republic at Twenty*.

② Lynn Mytelka, "Structural Changes in World Trade Crisis and Adjustment in a Traditional Industry in France" (该文发布于 1980 年 8 月 28 至 31 日美国政治学学会的会议上), p. 15

③ 同上, p. 25.

并且使它对法国边界以外发生的真正革命最没有抵抗力。

在维持这种结构时有三个政策方针非常重要。第一个方针是,劳动力成本必须维持在低水平,因为小公司无法进行必要的资本投资来脱离劳动密集型的生产战略。但是,只有维持了一群顺从的纺织农民工后低工资才能持久,而这就需要政府的大量支持。[①] 外籍工人被输入到农村的公司中,还有证据表明政府阻止了新工厂的发展,因为它们提
154 供的高工资会引起一场争夺工人的竞争。[②] 在经济迟缓的时期,政府直接提供工资补助以防发生解雇,进而降低了企业的单位劳动力成本。这些企业本质上处于循环状态。第二,国家给予了人造纤维的主要制造商在人造丝供应上的垄断地位,因此让它们处于纺织业之外。政府限制了纺织业中先进部分的扩张,想必这也抑制了传统公司适应新技术和新产品的需要。第三,国家政策设法保护国内市场和促进殖民地市场。[③] 即使在共同市场已经建立之后,纺织品和服装进口在法国仍然大大低于欧洲经济共同体(EEC)的其他国家,但共同市场本应该是有统一的对外关税而没有内部关税。[④] 这种情况部分源于补贴的间接保护,但它也是各种各样商品进口的限制和障碍的后果。[⑤]

政策机制在多年以后改变了,政府在决定产业发展和个别公司的命运中发挥了更直接的作用。第一波干预发生在20世纪50年代,当时小公司仍然在法国各种产业委员会中占据着主导地位,而议会体制扩大了它们的政治影响力。政府将很多项目的管理委托给行业协会,而

---

① Robert Berrier, "The Politics of Industrial Survival"(麻省理工学院1978年博士论文)。

② 盖尔·拉塞尔(Gail Russel)以她对法国北部的产业调整的研究为基础提出了报告。

③ Mytelka, "Structural Changes."

④ Stephen Woolcock, "The Problems of Adjustment in the Textile and Clothing Industry," Study group paper for the Royal Institute of International Affairs (London: Chatham House, March 1980).

⑤ Green, *French Policies*, pp. 66—85.

这些项目大多是由产业部门自身设计的，服务于小生产商的需要。[①] 这种项目由纺织品的销售税来提供经费，而且它被纳入到纺织业协会设立的一个更大的项目中。这个项目负责恢复管理和允许有序的衰退。经费“由法国棉纺业总联合会（Syndicat Général de l'Industrie Cotonnière Française）单独管理，它将这些（经费）用于维持小规模的纺织业”。[②] 这个项目的目标是收购过时的生产设备，既关闭没有竞争力的公司，又为现代化提供资金。其核心的设想就是新设备会使小生产商更有生产效率。

第二波干预发生在20世纪60年代。这次干预是通过合并机制实现现代化的。随着纺织生产商的经济重要性下降且小生产商在行业协会中失去影响力，政策的制定逐渐转向为大公司的需求服务。纺织业的就业人数已经从1951年的69.2万下降到1961年的54.2万，同一时期也发生了集中化。[③] 现在大公司变成了政府的盟友。无疑，政府政策的变化与官僚机构更独立于议会也有关系。这种独立性源于戴高乐政府的重组。对已知的描述尚有一点不明确，即是政府主动地找大公司 155
谈还是大公司施加了影响进而改变了政府的政策方向。很多支持项目仍然由行业协会纺织工业联盟（the Union de l'Industrie Textile，简称UIT）来管理，但是政府的政策限制很明确：项目经费要用于鼓励集中，纺织业的再投资可以获得经费但只作为合并运动中的一部分。[④] 这种方针因政府的行为而得到强化，政府对所有案例进行了回顾并且对负责分配经费的协会代表施加压力。尽管这些经费确实促进了集中化，尽管它代表了纺织部门所有投资的三分之一，但是其他项目仍然维护着小生产商。维持廉价劳动力市场的政策为别无选择的小公司提供了不合比例的援助；按照纤维种类对市场进行的划分仍然存在而且保

① Mytelka, “Structural Changes”, pp. 24ff.
② 同上，pp. 11。
③ 同上，pp 11，25—29。
④ Mytelka, “Structural Changes”, sec. 5。

护措施仍然有助于封闭进口。此外,很多合并主要是金融上的并且仍然维持着旧工厂的运营。

第三波干预设法应对需求的下降和新兴工业化国家廉价劳动力带来的压力。在这次干预中,政府的官僚机构自己最终制定和执行政策。第三世界纺织品出口的大发展至关重要,它使法国人建立了一个资本密集型生产商的统一核心,以此来维护法国的市场地位。在美国,生产商通过投资于更多资本密集型的生产来应对第三世界的出口;他们改变自己的产品和成本结构并且开始向欧洲出口,这有力地证明了即使就业在急剧地下降,发达国家也能建立一个具有竞争力的产业。法国人的问题在于他们的纺织业仍然是由脆弱的小公司构成,当时 20 世纪 70 年代世界性的经济衰退已经开始对所有的纺织企业产生更大的压力。20 世纪 50 年代和 60 年代,就业已经以超过 2.2%的速度下降,而在 20 世纪 70 年代上半叶则以 4.2%的速度下降。[①] 法国开始采取限制进口或单方面行动的举措,而实际上相对于其他欧洲国家,进口在法国的消费和生产中所占比例仍然相当低。但是,并非所有的压力都能被排除在外,国内政策也必须改变。

20 世纪 70 年代,纺织业的政策变成了更积极的干预,并且让人回
156 想起以前在更具战略意义的部门中所采用过的策略。[②] 对不景气的公司的策略现在由核心的官僚机构和准金融机构,或者是由它们与银行之间的联盟来制定。这种转变最能由 CIASI 来体现。CIASI 在部际层面决定了如何最佳地重新安排私有公司的事务,进而寻找私有资金来执行其计划。它对纺织业最著名的干预就是对布萨克(Boussac)纺织帝国事无巨细地进行重新安排;它不仅决定如何清算股份,而且决定布萨克的私有财产要承担什么样的损失。

---

① 同上;Green, *French Policies*。

② Mytelka, "Structural Changes," sec. 6 and 7; Green, *French Policies*; *Zysman*, *Political Strategies*.

总之，20 世纪 50 年代和 60 年代，在纺织品生产地区维持经济秩序与社会和平的举措导致了一个没有竞争力的产业，它无法迅速地适应市场压力的变化。因此，法国人成为对纺织和服装部门进行持续保护和有序调整的支持者，德国人和荷兰人则相反，他们设法促进产业进行调整。考察就业和生产指数就能清楚地看到保护和补贴的程度。纺织业的就业在法国比欧洲其他任何地方都下降得慢。[①] 同时，法国纺织生产急剧地下降，这表明劳动生产率在总体上的下滑。同样的情况也出现在服装部门。在当前的危机中，经济部委更直接地进行直接政府干预。技术官僚建立了这样的机制，即直接干预公司并且忽略行业公会这样的中间组织。而当他们直接进行干预时，他们的工具源于其在金融领域的影响力。

法国钢铁业的情况与纺织业类似。20 世纪 50 年代和 60 年代的局部调整是不够的，70 年代经济衰退时面临更严重的压力证明了这点。被迫进行快速产业转变的需要增加了，这时的干预存在一种向政府直接干预公司管理细节的方向的转变，以前的干预是通过行业公会这样的中间机构。对钢铁业的最初干预正如对纺织业一样包括广泛地横向合并，这些合并将大量的工厂置于股份制公司的集团中并保持家族控制的完好无损。[②] 在当时的世界经济危机中，公司和工厂间松散的联合让位于更严厉和更集中的管理以及更艰难的内部合理化。金融再次被证明是政府影响产业的一个至关重要的机制。

多年来，国家能够作为国内和国际市场的中间组织，它将国内经济与世界切断。在全球范围内，钢铁的供求达到了相对的平衡，而欧洲市场存在着相对稳定的寡头垄断，这是国有制管理下的一种垄断。[③] 任何 157
打算长期侵入法国市场的行动都会需要大量的资本投资来建立新工厂

① Woolcock, "The Problems of Adjustment."

② Zysman, *Political Strategies*, chap. 7.

③ Green, *French Policies*, pp. 47—66.

并且要愿意接受因法国政府干预而可能带来的严重损失,因为法国政府会选择通过广泛地补贴国有公司来对抗外来入侵。因此,尽管法国的生产商成本很高,政府还是能够寄望于在一个受到保护和稳定的市场中进行产业重组。① 每当钢铁业陷入危机时,政府都能促使公司进行重组。据说,很多这样的危机是由价格控制导致的;但是价格控制几乎是极端无效的必然结果,也是国家保护稳定的寡头垄断的必然结果。在某种意义上,价格控制保护了其他经济部门不会因无效益的钢铁生产而受到影响。价格控制并非像高成本那样会导致利润率过低。

出于促进钢铁业形成一种竞争模式的部分措施,政府在 20 世纪 70 年代鼓励建立大量的海边设施,这些设施具备最新的生产技术。② 由于这些设施需要公司大到足以为此提供资金并且成功地运营它们,这给公司的持续联合带来了压力。合并需要投资,而金融、产业和政府之间形成的为投资提供资金的联盟受到了一系列半合同(semi-contractual)协议的影响,这些协议创造了政府与商业集团在其他部门的合作模式。

钢铁业同业公会在就钢铁政策与政府进行谈判时一直都是一个重要的代言人,而且在为钢铁业筹集资本上它仍旧是一个重要的机构。政府利用它在资本市场上的影响力将这个联盟组合起来,这点在最痛苦的时期非常明显。1974 年至 1975 年世界经济活动的衰退来临时,法国人刚刚增加了新的钢铁生产力。南部大型钢铁联合厂的第一期和北部大型钢铁联合厂的最后一期刚刚开始生产,毫无效率的旧工厂仍然在运营以此确保就业。③ 钢铁业的平均成本下降了,但是如果旧工厂都关闭的话,成本能够下降得更快。在 1976 年,法国人生产每吨钢铁的劳动力工时比德国人高 50%,尽管效率最高的法国工厂还是有竞争力

---

① Zysman, *Political Strategies*, chap. 7.

② Green, *French Policies*; Cohen, "Informed Bewilderment."

③ 这些数据得到广泛的认可;Green, *French Policies* 是其中的来源之一。

的。[①] 当钢铁需求仍然在上升而且欧洲生产商的垄断状况稳定存在时，这种半吊子的解决方案虽然代价很高但是却便于管理。直到 1975 年，全球范围内日益上升的需求和进入行业的新工厂的生产能力之间存在着一种相对均衡。1974 年前，全球 90%以上的有效生产力都得到了利 158
用。[②] 然而当需求下降时，1974 年以前开始的扩张计划并未被迅速取消，法国市场上产生了大量的供给过度情况。到 1977 年，价格下降了 30%，而工资和其他成本却以相同的幅度上涨了。[③] 旧的管理结构承受了巨大的负担，而受到保护但效率低下的生产也很庞大。在 1947 年和 1977 年之间，法国的钢铁业增加了 140 亿法郎的债务（约 30 亿美元）。仅 1977 年，钢铁业的销售额是 342 亿法郎而债务却高达 380 亿法郎——骇人听闻。当年的净损失超过 60 亿法郎，这也是第三年连续亏损。[④] 生产效率的情况更糟。日本人仅用了 2 倍于法国的工人数创造了约 5 倍于法国的产量。

在 1978 年选举和“左派的爆发”(implosion of the left)后，钢铁业的情况发生了巨变。1977 年政府的第一波干预还是很老套的，用经济和社会发展基金提供贷款的金融救援计划换取产业界同意关闭工厂和削减工人。这种措施只是权宜之计，第二年的 9 月行政部门接着就直接采取了行动。金融问题就是将未偿债务转变成入伙贷款，而“零利息的债券，原则上只有钢铁业从当前的危机中恢复后才会偿付这些债券”。[⑤] 大多数欠银行和政府的钱都是按这种方式处理的。一部分债务“转变成三家新的金融控股公司的资产，这些公司控制着三大钢铁集团”。[⑥] 每家控股公司的主席由原来的债主（现在的股东）提名，而不是由原来

---

① 这里提到的所有资料都讨论过这个数据。1980 年进行的采访对此进行了肯定。
② Green, *French Policies*.
③ 同上。
④ 同上。
⑤ Green, *French Policies*.
⑥ 同上。

的股东提名。原来的股东现在持有附属公司的股份,但是他们也只有少数份额。政府直接负责偿清小投资者的债务,它建立了一个由信托银行(Caisse des Dépôts et Consignations)管理的特殊基金。鉴于这些改变,大约有三分之二的钢铁业股票现在政府或政府控制的金融机构手上。最显著的改变可能就是任命新运营的公司的主席;有一次,政府直接取代了原来的家族管理层并任命了一位金融稽查官(*inspecteur de finance*),此人曾领导过农业信贷银行。广泛的金融重组全都作为一种行政事务来处理,涉及的预算经费非常有限。这种运作是由金融
159 体系的影响力来管理的。

有趣的是,20 世纪 70 年代末,政府政策对钢铁业和纺织业的干预比以往任何时候都更具体。自由主义可能对常规状况起作用,但在危机时刻强有力的政府就是必需的。

"移入"是产业重组政策的第二个部分,多年以来它似乎没有得到什么正式的关注。事实上,有人认为改变要留给市场来进行而公司需要直接重新进行自我调整。[①] 最近的新计划(第八个)列出了国家应该扶持的六个优先部门。(具有讽刺意味的是,政治压力促使纺织业的创新也加入到这个名单中。)最近几年,在政策走向上国库署有比计划委员会更好的指标,它建立了专门的部际委员会来推动这些优先部门的发展。这些委员会围绕 CIASI 组织起来。CIASI 这个机构是为处理衰退公司的事务而建立的。原则上,它们利用一小部分的预算资金在金融体系中筹集大量的经费。[②]

这些委员会是代表着新的资金还是只对以前的预算经费重新进行标注,尽管这点还不清楚,但新重点是明确的。从某方面来看,言辞不过是跟上了现实的节奏。长期以来,法国对攸关国家利益的增长部门即飞机、电信和能源等就有大量的促进政策。甚至在汽车产业,政府的

---

① Berger, "Lame Ducks."

② 采访肯定了伯杰(Berger)的论点。

干预也变得明显，政府会利用金融手段有选择地进行干预，尽管多年来主要的汽车公司以其盈利能力而免于政府的影响。在雪铁龙(Citroen)和标致(Peugeot)的合并案中，政府陪送了“嫁妆”，即一笔巨额贷款，来取悦这场“婚姻”和使其初期过得更安逸。[①] 在仍然处于分散状态的汽车零部件产业，政府介入并围绕几家主要的公司促成了一系列的合并。这种合理化完全是由政府主动进行的，因为官员和汽车业的执行官们都开始了解到日本在汽车生产上的成本优势部分是来源于其零部件产业的组织。零部件产业中几家主导公司的存在使更大规模的生产变得可能并且促进了生产发展中的投资。

从另一方面看，技术官僚声称尽管早期会有问题存在，但它能够成功地发挥更积极的作用，使私有公司适应变化的国际市场。[②] 20 世纪 80 年代的干预在性质上就不同于 20 世纪 60 年代的干预。后者曾导致了各种竞争力的惨败。早期的战略是用保护和补贴将市场隔离，创造一个保护区，高新技术产业可以在此得到培养。其意图更多的是促使 160
有竞争力的法国公司针对国际市场设计产品，而不是确保它们出现在国际市场上。然而，法国人就是无法控制电子产品的市场，这个市场的特点隔几年就会变化；他们也无法强迫国外购买处于亏损的飞机如协和飞机。未考虑买方的需求之前就设计产品的策略在竞争性的市场上不适用。现有的政策想要扭转 20 世纪 60 年代的优先顺序和全局重点。现在的目标是帮助建立有商业生存力的公司来占领守护市场的位置。至少在原则上，政策的成功要由商业生存力来判定，而不是由技术或生产之类的中间标准来判断。

下面我们通过电子产业的案例来看重点的转变。[③] 电子产业大致可以分为三类最终产品部门：(1)电脑；(2)专业设备，如雷达以及用于电

① Green, *French Policies*, pp. 85—114.

② Stoffaes, *La grande menace*.

③ 对电子产业的分析以我自己在法国和美国的研究为基础。

视生产和电信的硬件；(3)消费类电子产品。在这些产品部门的背后就是零部件产业。电子产业的大多数发展都取决于集成电路零件的创新，而这三个部门的竞争随着产品创新周期而变化，尽管方式有些不同。在所有这三类最终产品部门的全球市场竞争中，有两种战略是公开的。对于变成商品的标准化产品而言，公司确实需要世界市场的规模来使单位成本降低进而使其能够卖出有竞争力的价格并且跟上快速发展的技术。世界市场的规模越大，公司就能够降低生产成本并分散相对固定的研发成本。唯一的替代策略就是在不注重量的利基市场(market niches)中实行专业化或推出新一代产品并在价格竞争激烈的时候放弃它。总的来说，20 世纪 60 年代的法国人试图在大多数有利可图的产品上与外国公司竞争，因为这些产品都声名在外。但是法国的电子公司就是无法在电脑或半导体零部件上跟上步伐，而它们是电子产业的关键。尽管法国有各种各样保护国内市场的机制，或者是利用国家的影响力在海外出售电视和电信系统，电子产业还是无法得到保护而不受国外竞争的影响。公司也不能迅速调整进而成为有力的竞争者。正如钢铁和纺织业一样，一系列有问题的公司进行了合并，但是在
161 更严峻的竞争环境下进行的。由于调整的时间更少，电子产业中最终形成的大杂烩一样的组织带来了更直接和更具破坏力的后果。

到 20 世纪 70 年代末，一项新的政策出台了。它的目标是利用法国的基地作为进入国际市场的跳板。一个明显的例子就是将中型的跨国公司霍尼韦尔—布尔公司(Honeywell-Bull)转变为法国的政策工具。电脑公司股份的重新包装将政府从惨败中解脱出来，这种惨败是政府支持的结果，并且将霍尼韦尔—布尔公司拉入这个网络。这种重新包装与我们讨论过的重组在形式上很相似。电信政策为这种新办法提供了另外一种阐释。这里，这种战略就是利用广泛扩张的电话系统作为一种采购基础，在此之上来重建法国的集成电路产业并打开新的消费市场。政府采购、金融和预算补贴的结合支持着这一新举措。这项新举措至少作为一种战略是可取的。其目的是利用国家的力量帮助

公司在这些以创新为核心的部门借助市场力量而不是抵制市场。

最终，重组政策的第三个部分，即出口的问题，长久以来已经得到了重大的关注。法国人严重地依赖进口石油，因而所有干预主义的制度安排都致力于扩大出口以支付石油进口。最明显的举措就是积极地为进出口投资提供资金，这种资金实际上就是有效的补贴。这项政策在名义上违反了国际贸易规则，但是法国人以他们在贸易竞争中有效地利用功能性补贴（functionality subsidies）而闻名。[①] 这些金融工具不仅用来满足产业的出口融资需求，也被用来打开新市场。例如，农业信贷银行带头促进食品业的出口。食品产业在经济中的重要性仅次于建筑业和公共工程。农业信贷银行在其重新建构的角色中不仅只是资助出口而且支持“为那些有意购买农业设备和食品加工工厂的国家提供必要的银团贷款（syndicated loans）”。[②] 国有企业德西尼布公司（Technip）在建筑业发挥着同样的作用。德西尼布公司 Technip 是全球最大的建筑公司之一，它是国与国谈判中的工具，作为一种产业媒介而存在。私营公司的合同通过这种媒介进行。它的金融结构和公共地位使其不必严格地将利润视为资本投资中的回报，它形成了一种帮助法国生产商完成建筑合同的补贴。德西尼布公司获得的合同为法国公司提供了出口的销路。法国大多数直接的金融措施的确是在大规模资本设备的出口方面，如通信系统、飞机和武器。为了大力地提升法国的 162
贸易地位而操纵各种金融工具取决于政府在运行金融体系时所选择的方向。[③]

对法国调整战略的回顾表明，一旦出现直接的选择性干预，金融工

---

① 积极贸易的法国体系得到了很好的阐释。例如，“The High Cost of Export Credit,” *Economist*, 14 February 1981, pp. 78—79。干预的程度令人叹为观止。所有出口信贷的 78% 都得到了补贴。见 Banque de France, “Place des crédits,” pp. 26—41.

② Banque de France, “Place des crédits,” pp. 26—40.

③ Banque de France, “Place des crédits,” pp. 26—40.

具就会是政策的关键要素。

## 新的增长方程

在我们回到金融的主题之前,我们将法国现有的产业问题纳入政治视角中。为了适应国际贸易模式的变化,法国最近进行了调整。管理最近的调整和经济衰退的扩大都带来了新的政治—技术问题。在国家的前两波干预中存在三个主要的技术问题。第一个问题就是通过将投资利率维持在市场利率之下以及确保投资的资金供给不会成为经济增长的限制等来促进产业扩张。第二个是干预产业事务来促进股本(capital stock)和公司组织的现代化,最终让公共金库或社会整体来支付缓慢建立等级化管理结构的成本。建立这种管理结构是通过合并中小型公司来进行的,这些公司由协商达成的合同联系起来。第三个问题是农业现代化,因为更高效的农业同时会将劳动力释放到工业中并提高生产效率。20 世纪 80 年代以前,经济增长早期的资源中还能分出一些资源。农业的快速发展结束后,法国工业的管理和结构的现代化展开了。现在,资源必须从生产效率低的产业用途转到能够更有效地利用资源的公司和经济部门中,而既有经济部门的生产被重组以适应激烈的国际竞争。同时旧的生产活动被取消,人们有必要找到新的生产活动,这样才能负担所有发达国家的工人都会要求的高工资。但此次,法国人无法再跟上更发达的国家;他们已经用尽了落后的优势,而现在他们必须创造自己的未来。

发展过程的变化从根本上改变了政治问题。过去,即使要被取代,农业和其他传统的集团都能够获得补贴进而维持政治秩序;政治问题就是如何调整变化的速度同时为工业引擎添加燃料来拉动增长的火
163 车。满是补丁的产业结构容纳着有政治实力但没有竞争力的公司以及大杂烩的组织结构。这种产业结构与通货膨胀正是为了避免与被取代的集团产生直接冲突而需要付出的代价。但是这种冲突不可能再避

免,政府已经迫使明显集中了众多工人的大公司关闭或重组。最引人注目的例子就是在钢铁产业突然解雇了 4 万人,这一举动引发了巴黎的游行。

这并不意味着冲突取代策略(finesse)成为了产业政治的主要方式,因为有冲突的集团已经变化了。它们的政治地位不同于其前人。农业和小商业阶层只是蹲守在他们的温室中,希望自己能够在这个变化的市场中成为出口商。不顾这些集团意味着生产率的提高。间接地说,这种方法是拒绝向扩张的部门提供资源或者提高它们必须购买的资源的价格;但是它并未干预其他经济部门的发展。

可以说,正是劳工政治地位的变化改变了调整的政治平衡。在原来的平衡中,劳工似乎就是被挤压以及被经济增长要求做出牺牲的对象。当农业和传统经济必须得到支持而扩张的现代经济要求投资补贴时,劳工在市场、政策和政治中都是脆弱的。劳工运动的三个组成部分——共产党(Communist,简称 CGT)、非共产主义的激进党(法国工人民主联合会,简称 CFDT)和温和的党派(法国工人力量总工会,简称 FO)经常在相同的工厂中争夺工人。因此,这削弱了所有工会组织的能力,它们都无法在工厂层级上建立强有力的谈判组织,而这是支持扩大的工会行动所需要的。管理劳工—产业谈判的法律规定也削弱了为建立一个稳定的集体谈判体系而进行的努力。因此,政治抗议变成了经常被使用的手段,它被用来提高一个工会相对于另外一个的地位,以及用来迫使政府介入工资协议。劳工运动确实取得了政治胜利,尤其是在危机时刻。但任何成果都可能在例行的谈判过程中消失,因为劳工受到法律和自身分裂的限制。因此,劳工往往寻求正式的规则,这些规则能够得到政府的监督和执行,即使这个政府并不那么赞同。结果就是一个详细而复杂的正式制度,它保护就业并提高解雇的成本。例 164
如与德国相比,法国的劳工系统就极为僵化。在比较相似的工厂时,有人发现相较于德国公司来看,法国公司中蓝领工人组织的内部等级更

僵化,工资不平等更严重。①

工会参加制定政策的机会受到政府和劳工双方选择的限制。例如,CGT 在 1947 年退出了计划委员会,而劳工被保守派排除在政策制定之外。有组织的劳工对政策的影响能力很有限,这反映在 1968 年的五月事件中。五月事件是一场学生起义,同时伴随着广泛的工人罢工。为了恢复秩序,这次事件的结果是工资大幅上涨。尽管这次政治动乱的程度之深引人瞩目,但产业冲突的模式却并不新奇:在工人的实际收入长期下降的情况下,工人的要求没有有效地被工会所代表,在平常的谈判中也没有得到满足,是罢工潮带来了工资的上涨。② 然而,实际收入上涨的成果在第二年的货币贬值中消失殆尽,这种贬值主要是为了重建公司因工资成本上涨而失去的竞争力。然而,米凯莱·萨尔瓦蒂(Michele Salvati)认为在 1969 年"热秋"(hot Autumn)的工资上涨之后,意大利的劳工能够阻止类似的政府贬值策略。两国政治左派的力量差异解释了结果的差异。意大利共产党是保守派政府的有力威胁,生活水平的下降可能增强了它的吸引力和工人的斗志。在法国,共产党和左派并非威胁而且反复的罢工潮也少有相似之处。③

当社会党(社会党极大地获得了民心)与共产党组成了联盟时,法国劳工带来的政治挑战发生了变化。突然之间,左翼联盟成为了备选政府,而直接拒绝工人要求的净政治成本急剧地增加了。鲜有证据表明法国工会在 1980 年是比 10 年之前更强有力的谈判组织,而实际上随

---

① Marc Maurice, François Sellier, Jean-Jacques Silvestre, "La production de la hiérarchie dans l'entreprise: Recherche d'un effet sociétal; comparaison France-Allemagne," (Axi-en-Provence: Laboratoire d'économie et de Sociologie du Travail, October, 1977).

② David Soskice, "Strike Waves and Explosions, 1968—1970," in Colin Crouch and Alessandro Pizzoro, eds., *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe since 1968*, vol. 2 (New York: Holmes & Meier, 1978).

③ Michele Salvati, "May 1968 and the Hot Autumn of 1969: The Responses of Two Ruling Classes", in Berger, *Organizing Interests* 一文中提出了这个观点。

着失业的增加,劳动力市场已经很疲软。工资与20世纪70年代的价格水平保持一致;事实上实际收入在持续地上涨,尽管失业率在稳步地上升。① 曾经有一年失业补助达到了工资的90%。有人怀疑政府在试图收买在岗(employed)工人以获得其顺从,这种怀疑产生于1978年的选举之后。当左翼联盟动摇,党派间与工会间的争吵紧随其后时,政府迅速 165
行动迫使产业进行重组,这意味着对劳动力的削减。在钢铁业的案例中,进行这项工作时只有较小的改动,尽管巴黎有大规模的抗议游行。

提高工资水平必然会给生产效率低下的劳动密集型部门带来压力,同样也给雇佣了过多劳动力的资本密集型产业带来压力。当工资上涨时,政府为了确保这类公司的生存和维持过剩劳动力而付出的成本也会上涨。成本的形式有补贴、更高的国内生活成本以及国外对法国保护或出口补贴的敌意。由于重组不可避免,也由于它牵涉到大规模的劳动力转移,政治冲突的可能性增加。法国的体系具有为产业变迁和转型提供选择性支持的技术能力,但是当这种支持导致了清晰可见的赢者和输者时,这个体系的目的和运作就变得更具争议。战后法国金融体系中的政治英才们使其具备了能力,能掩盖资源的利用并将金融资金的公共管理转变为一种私营机构的行政事务。此外,1958年至1969年的十年里,戴高乐为社会和经济转型赋予了政治意义,它以变化来容纳并吸引了那些即使会失业的人们。德斯坦的经济管理最大的败笔可能就是产业调整战略并没有嵌入另一类项目中。这类项目为单个政策赋予了政治合法性和整体意义。实际代表着技术必要性的政策似乎只是为法国社会中部分人的利益而设;选择性变成了权力滥用和腐败。德斯坦展现了技术专家治国的政治局限性。

尽管社会党无法逃避同样的经济问题,但他们的政治选择不同,因

---

① 美国企业研究所(American Enterprise Institute conference)(华盛顿D. C.)在1980年5月的研究中指出了这点,Jeffrey Sachs, "Wages Profits, and Macro-Economic Adjustment in the 1970s: A Comparative Study"(此文发布于1979年哈佛大学资本与国家研讨会)文中的数据也说明了这点。

为他们的选民不同。他们即便不满足也必须安抚工人选民们。这些人期望从左派的政治胜利中获得收益,而不是更多的压抑。左派面临的政治挑战是如何使自己的选民能够接受无法避免的产业变迁,同时又不会疏远产业界和管理界。不论名义上的所有制形式是什么,最终都必须由他们来实际组织产业变迁的过程。社会党战略的真正剧幕就要拉开,不是国有化政策(这只是扩大了现有的制度安排),而是选择是否或如何对高度政治化的劳工关系结构进行改革。

166 社会党的战略显然是另外一种情形。在分析的最后,我们应该关注的唯一问题就是他们进行的改变是否代表了我们分析过的金融和经济制度的延续,或者国有化的时代是否代表了社会党所期望而保守派所害怕的法国政治经济与历史的一种真正决裂。我们的分析表明商业集团与政府的关系在本质上一方面取决于国家官僚体系的结构和金融体系,另一方面也取决于政府在经济事务中施加影响力的目的。既然如此,社会党进行的国有化就不会从根本上改变大的商业集团与政府之间的特定关系。在金融事务中,所有制不会比资金从储户流动到投资者的渠道更重要。尽管有很多意图改变这些渠道的提案,但很多建议是相互矛盾的。事实上,政府可能会发现它拥有必要的工具来实施积极的产业发展战略,即使没有 1982 年完成的广泛的国有化。

如果说国有化没有改变大的商业集团与政府之间的特定关系,那么它们必定会改变政治环境。法国私有经济部门的大商业集团被一举清除。随着大资本家的特殊利益被切除,国家在原则上应该能够追求它所认为的公共利益。但是,公司的自主性可能更多地取决于金融环境而不是所有制。因此,雷诺汽车公司(Renault)保留了相当大的自主性,它的效益良好,也是政府发展政策的工具。然而,主要的钢铁公司,即使是有如汤姆森半导体(Thomson CSF)这样的公司,它们都有市场或金融问题,也是政府具体干预的对象。

具有讽刺意味的是,消除"大"资本家的政治影响力可能只是重新创造了一个环境,在这个环境里中小型公司的群体在政治上占据了主

导地位。这些公司是政府发展政策的传统敌人。正如“二战”后初期一样,私人利益可能变成了小商业集团利益的同义词,人们可以预料私有部门尤其会抵制重新调整产业的项目措施,同样也会抵制政府的行动。在这种情况下,消除大资本影响力的代价就是重新建立小资产阶级的影响力。不论如何,金融体系的选择性也都会冠以新的政治意义,但是它不会被消除。 167

## 法国政治经济中的金融

本章的中心观点就是,如果没有金融体系为其创造的能力,法国官僚机构和执政者不可能实行干预主义的发展战略。以信贷为基础、价格受到管制的金融体系使行政能够影响甚至往往能够决定资金的分配。我们已经考察了行政部门决定资金的资源分配机会,这是法国金融体系所固有的。我们探讨了政府、金融和产业之间的制度关系,并且认为这些制度联系取决于资本市场的结构。行政部门对信贷流向的决定权中包含了其政治和经济行为的能力,这些能力对三种政治斗争至关重要。这些政治斗争是战后法国产业发展的核心。

首先,金融是计划委员会早期生存斗争中的一项重要工具。计划委员会技术性的经济目标能够实现就是在信贷匮乏的经济中将资金分配给优先的经济活动。但事情并非如此简单。相反,计划委员会的政治生命取决于集中的金融工具。事实上,计划委员会的胜利改变了法国政府与商业集团的关系。国家扶持的发展战略在战后的制度安排中可能并不明显,但广泛干预的存在是确定无疑的,发展战略和政府执行这项战略的能力是战后的发明。商业集团—政府间的新关系在政府现在扮演的两种经济角色中表现明显。一方面,政府确保市场为工业现代化提供了激励和资源,另一方面,它事实上管理着特定部门和公司的产业结构的重组。

在第二种政治斗争中,政府政策促进了市场力量的运作。它防止

因经济现代化而受损的集团利用政治来阻碍增长机器的运转。与此同时，它确保某些经济部门能够获得投资资金，这些部门的扩张对发展至关重要。选择性的措施与对金融机构的贷款进行量化控制的机制使国家的官僚机构能够积极地追求似乎相互矛盾的目标。

第三，政府在法国的产业转型中承担着扶持和激励的重任。在这个转型中，法国的产业要远离原来狭隘的世界。在这个世界中，小规模
168 生产和公司间的联系减缓了针对国际市场的改变步伐。在国际市场中，更现代的产业才能与对手竞争，这样的产业中包含了等级化管理的巨型公司。再者，金融至关重要，它决定着国家的官僚机构干预产业事务的能力。

国家主导的金融体系使那些支持经济现代化的人私下掌握了一种工具，他们用这个工具去实现目标。由于金融体系是由行政控制的，它的偏向就是管理这个体系的官僚的特权。不论行政部门是起带头作用以及强加自己的目标，还是通过中间机构和联盟运作，还是直接倾斜经济中获取资金的机会，这种金融制度的设置将行政部门的影响最大化并且限制了其他人参与制定关键政策的机会。一小群精英集团能够改变政府的政策，正是因为这个集团不需要占领广泛的行政领域或获得特定的立法支
169 持来达到目的。它的手段能够隐藏在阴暗的金融世界中。

# 第四章　未决的议程:英国的案例

本章要考察的是战后英国政府为了扭转整个国家产业地位长期衰落的颓势而做出的努力。当政府试图通过发挥产业主导权来促进经济发展时,它遇到了很多制度性的约束。英国的金融体系与国家经济管理的组织结构都是英国在世界市场上享有领先地位时建立起来的,然而,这些组织结构现在却都变成了约束,限制了政府为促进产业再发展而对产业事务进行有目的的系统干预的能力。政府竭力建立或改革各种机构以用于干预主义的目的,这引发了增长收益上的分配冲突,这些冲突涉及商人、官僚、工会领导人、金融家等参与者在经济治理中的不同位置。作为这种冲突的部分结果,如何促进产业发展的技术性问题就变成了精英内部关于谁来掌舵的政治冲突。是否以及如何执行促进发展的政策来扭转产业的衰落,这已经引发了更广泛的争论,而这种争论破坏了整个国家需要重新赋予产业增长以优先权的基本共识。要实现经济现代化的发展意愿也就消解在关于发展过程中谁输谁赢的争斗之中。[①] 在这个过程中,金融体系是约束政府行为的源头,也是政府试图改变这些约束而引发的政治冲突的源头。在对整个过程进行分析之前,我们必须先界定与产业再发展相关的政治冲突产生的经济背景。



① Richard Rose, *Do Parties Make a Difference?* (Chatham, N.J.: Chatham House, 1980), p. 77.

## 经济衰落与政治冲突

英国的产业衰落已经持续了一个世纪,无论其根源何在,这种困难现在已经根深蒂固了。英国相对于其产业竞争对手的低增长状态只是这种困难最集中的表现特征(增长率的比较可参见第一章的表)。多年来,英国在所有的产业部门中一直在丧失国际市场的份额,主要是因为它在各个部门中的竞争地位都处于弱势。英国企业所代表的产业类型并不能解释英国直到 1974 年长时期以来的相对衰落。[①]英国早就已经完成了从棉纺织业到汽车业的转型,其困难反倒在于它自身的汽车工业已经崩溃了。[②]

英国在工业生产中的生产率增幅是英国产业整体劣势的另一个指标。战后英国与德国在生产率增长上的差距很明显。[③] 针对生产率水平差异的研究忽视了产业部门间转移的影响。虽然生产率差距可以归因于资本密集度的差异,但同样的技术甚至是同样的生产体系在英国的使用效率都要低一些。在维持了近十年 1%的生产率增幅之后,英国的生产率在 1979 年到 1980 年上升了。[④] 不幸的是,生产率的提高伴随着产出与就业的突然下跌。英国的产业质量与技术地位在不断衰落,进一步地比较德、法两国与英国的出口品的单位价值可以验证这点。

---

① C. J. F. Brown and T. D. Sheriff, "*De-industrialisation*: A Background Paper," in Frank Blackaby, ed., *De-industrialisation* (London: Heinemann, 1979), p. 260; D. D. K. Stout, "De-industrialisation and Industrial Policy," in Blackaby, ed., De-industrialisation, p. 177.

② 关于汽车业的材料摘自以下两种文献:David Friedman, "Beyond the Age of Ford: The Strategic Basis of the Japanese Success in Automobiles," John Zysman and Laura Tyson, eds., *American Industry in International Competition* (Ithaca: Cornell University Press, 1983),以及 Peter J. S. Dunnett, *The Decline of the British Motor Industry* (London: Croom Helm, 1980).

③ Stout, "De-Industrialisation," p. 176.

④ *Economist*, July 4, 1981, p. 13.

在大多数部门中，德国与法国出口商品的价值都要高于英国。[①] 机械工程产业是判断一个经济体竞争力的优良指标，因为这个产业包含了诸多制造业事务，可以体现出复杂生产与设计问题等关键的管理能力。就在这个产业中，英国的衰落趋势在过去十五年中都已经清晰地记载了下来。[②]

这种普遍的劣势意味着英国如果想要维持增长就不仅需要从低生产率部门转向高生产率部门，还必须在产业结构以及公司组织方面做出一些根本性的转变。不幸的是，产业转型与生产重组纠缠在一起给英国造成了极大的麻烦。采用可以提高生产率的新技术需要在不同的部门之间转移资源。产业的快速扩张才能让企业采纳最新的生产方法与产品，这才能促进快速的技术现代化。然而，从历史上看，这样快速 172
的产业扩张需要劳动力在较低的工资水平上从农业转移到工业。〔英国著名的经济学家尼古拉斯·卡尔多(Nicholas Kaldor)认为“从农业转移出的劳动力得到快速的重新部署是高增长的必要条件”。〕[③]当然，在英国这个转移过程很早以前就已经结束了。劳动力从农业中的退出与高增长率联系在一起(如第二章所揭示的那样，相关证据至少是支持这种联系的)，不论这个观点是否正确，英国都必须取代和重组固有的产业集团。没有快速扩张，产业转型与生产重组就更为困难。没有转型与重组，快速扩张也不会发生。因此，调整几个经济指标或保持货币领域的政策稳定并不能解决英国的经济难题。

在20世纪50年代，英国慢慢发现它逐渐丧失了与欧洲的贸易对手展开竞争的基本条件，它并未获得与法国、德国的发展速度旗鼓相当的那种经济繁荣。一种令人生厌的经济困境使人们了解到这一现实，

---

① Stout, “De-Industrialisation,” pp. 178-186.

② 同上。

③ Anthony Peake, *Economic Growth in Modern Britain* (London: Macmillan, 1974), p. 27.

即每次经济扩张造成的进口都多于它带来的出口。[①] 由此而造成的贸易失衡让英镑处于压力之下,从而造成了对贬值的担忧。人们并不接受英镑贬值,因为他们担心这会损害英镑作为储备货币的角色以及伦敦金融城作为金融票据交换所的地位。贸易壁垒已经被排除到政策选择之外——或者说从来就没有被考虑过——不断的通货紧缩似乎就成了唯一的选择。但通货紧缩只会加重生产商的问题,因为需求的缩减会降低利润与投资。持续的通货紧缩的确影响了英国产业为适应世界市场的变化而做出的重新调整。贸易困境周期性地迫使英国在通货紧缩与货币贬值之间做出选择,为了避免这种情形,英国就必须寻找一些其他的方式来复兴其产业。

战后关于增长的争论开始于 1961 年成立的国家经济发展委员会(National Economy Development Council,简称 NEDC),它是哈罗德·麦克米伦(Harold Macmillan)领导的保守党政府为了促进英国产业竞争力的发展而成立的委员会。国家经济发展委员会与其说是一个经济管理项目,还不如说是英国政府对经济供应方的政治关注,这表明政府调整需求管理的水平已经不足以确保持续的经济繁荣。国家经济发展委员会的成立最终将产业衰落的问题摆到了战后本已相当拥挤的政治议程中来。由于英国人仍然将自己视为富裕而又强大的民族,所以过去的经济议程一直只关注分配的问题,而不是生产的问题。因此,当英国人认识到需要发展政策来应对产业衰落的问题时,这就必然颠
173 覆了过去那种根深蒂固的视角。

有一种分配方面的争论涉及英国所扮演的国际角色,这种争论主要集中在防御预算以及英镑在国际经济中的地位等方面。在 1956 年,苏伊士运河危机迫使人们重新评估英国以全球政治强国自居的状况,但英国在世界经济中的金融地位在随后的十年中也没有确定下来。政

---

① Richard E. Caves and Associates, eds., *Britain's Economic Prospects* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1968).

党承担了继续拒绝英镑贬值的责任,他们将之视为对英镑的保卫。我们很难夸大高估币值对英国产业的破坏性影响。进口变得更有吸引力,而出口却乏善可陈,这正好与德国、日本的情况完全相反,德、日两国的货币币值都被系统地低估。受保护或者说受到部分保护的英联邦市场似乎减轻了暂时的负担,但这些由政治创造的市场却可能造成长期的问题。虽然没有系统的研究来解释英国企业长期关注殖民地与英联邦国家而造成的具体影响,但事实证据却强有力地表明孤立的市场扭曲了英国公司的产品组合与生产结构,从而削弱了它们在竞争市场上的地位。回到我们论述的主题上来,高估的币值鼓励进口,让英国企业在国外市场上的地位容易遭受竞争攻击,也让它们难以进入新的市场。英国的产业基本上处于高价的不利障碍之下——这个观点解释了英国在所有市场和所有国家中都丧失市场份额的现象。国家经济发展委员会代表了国内发展重点的变化,但英国却一直承诺维持英镑在国际货币体系的储备角色,这体现出英国想要维持其世界地位的持续愿望,这种愿望甚至不惜牺牲英国的国内经济。英镑最终还是遭遇了贬值,这并不是因为在政治争斗中力图保护英镑储备角色的利益被击败了,而是因为英镑本身已被严重削弱到一定的程度,以至于最后任何政策都无法维持其作为安全的贸易与投资货币的角色。

在英国本土,关于分配方面的争论是针对消费的份额问题。举例来说,战争期间已经产生了建立福利国家的共识,唯一的争论是关于具体的原则与目的。由于英国人认为整个民族的财富是给定不变的,所以他们根本就不关心各种福利政策对生产体系以及增长潜力的影响。事实上,正当 20 世纪 50 年代末展开对如何加速增长的争论时,公共开支(尤其是地方服务的开支)占国民收入的比重也开始稳定增长。这些 174
开支的增长一直到 20 世纪 70 年代中期才停止,[①]而直到那时英国才开

① 参见 Robert Bacon and Walter Eltis, *Britain's Economic Problem: Too Few Producers*, 2d ed. (London: Macmillan, 1978).

始对公共开支对投资与生产的影响展开广泛的讨论。虽然英国的储蓄与投资远低于高增长的经济体,但政治争论却很少直接关注谁应该储蓄以及投资何以扩张的问题。虽然人们都模糊地支持产业再发展,但在谁来领导增长并从中得利的问题上并没有展开真正的争论,也就不要说形成任何共识了。

多年以来,英国人的生活水平稳定地增长,这在公众视野中掩盖了生产问题的重要性。例如,实际收入的增长在战后年代一直维持了和平的劳资关系。既然增长的相对缓慢(英国的经济扩张速度低于其贸易伙伴)并不明显,与失业或通货膨胀也并不直接相关,所以这也就无法引起公众的直接关注。只有直接的失业以及通货膨胀问题才会激起公众的反应。只是在 20 世纪 60 年代末,当通货膨胀与税收导致实际收入的年均增长下降时,劳工动乱的时期才开始,而即使在当时政治的焦点仍然是分配问题。[①] 政府没有重新考虑之前限制了经济增长的政策。因此,麦克米伦通过投资推动增长的策略受到了其他政策的阻碍,后者将资源用于维持英国的国际地位或分配给国内消费。

关于经济中权力与地位的争论,的确已成为英国经济复兴真正的绊脚石。在技术争论的背后通常是政治问题,这里的问题就是如何确定现代英国劳工与管理层的特权与地位。胜负未定的不仅是这些不同社会集团在生产中所占有的比重,还有他们对政府决策的影响力以及他们内部自我治理的权利。困难在于这些政治问题并不能得到解决。不论是在政治领域还是在产业领域,对经济变革中的分配条款进行谈判而达成"协议"都需要生产商集团之间的合作,但英国无法建立这样的合作基础。每一方都过于强大而不能被击败或是被置换,因此也就不存在哪一方可以完全胜出并带来长期的政策转变。

我们还不足以提出,生产商集团拥有政策否决权,继而因此发生劳

---

① Robert Bacon and Walter Eltis, *Britain's Economic Problem: Too Few Producers*, 2d ed. (London: Macmillan, 1978).

资关系的僵局(corporate paralysis)。[①] 相反，我们需要知道生产伙伴之间的合作为何没有出现。例如，虽然瑞典政治是由劳工支配的，但是在劳工长期的政治统治之中还是达成了一项协议，它允许私有部门的管理层拥有相当大的自主权。即使是在德国，先是由基督教民主派然后 175
是由社会民主派统治，但在劳工与管理层之间还是实现了更多的合作。在英国，两种破坏性的斗争阻扰了类似的合作。一是界定国家在经济中的作用的斗争，二是劳工在工厂中以及在政治上的角色的斗争。我们先简要地考察一下劳工问题。本书主要讨论的是商业集团与国家之间的关系演变，但劳工问题可以为之提供相关的背景。

在英国，分配性的问题不可避免地分裂了劳工与管理层，分配问题完全掩盖了双方在产业扩张和公司增长中的共同利益，这些共同利益有时本可以将他们团结起来。基于我们将要探究的原因，劳工利益是基于如何保护产业现状，而不是试图合作以开创新的产业未来。[②] 就公共政策而言，“劳工”问题只是为了整体稳定而控制工资，或者说限制破坏生产的罢工。然而，按国际标准来看，英国直到 20 世纪 60 年代晚期其实都是一个罢工很少的国家。[③] 保守党与工党政府都通过改变工会结构与操作惯例的立法来实现工资控制与罢工限制的目标。

从一开始，英国劳工就竭力阻止国家干预集体谈判，他们担心政府会在斗争中站到管理层一方。因此，对工会来说，那些旨在提供更有序的工资谈判模式的立法举措可能会侵蚀它们的经济与政治地位。一个

---

① Samuel Beer, *British Politics in the Collectivist Age* (New York: Knopf, 1965), pp. 189—200.

② 大卫·索斯凯斯(David Soskice)与劳埃德·厄尔曼(Lloyd Ulman)正在对发达国家的劳工发展进行研究，本研究参考了他们的手稿。

③ Leo Panitch, *Social Democracy and Industrial Militancy* (New York: Cambridge University Press, 1976); Douglas Hibbs, “On the Political Economy of Long Run Trends in Strike Activity,” *British Journal of Political Science* 4 (April 1978): 160.

世纪的法庭裁决表明工会既不是刑事上也不是民事上的同谋者。[①] 工会获得的这些否定性的胜利既没有明确地界定工会的权利,也没有确定工会的责任。因此,英国工会本质上仍是一种自治单位,独立于国家官僚体系之外。工会的组织力量、在劳动力市场中的地位以及它们的政治权力都已经以一种特殊的方式结合在一起,在这种方式下政府缺乏明确的、能被广泛接受的约束手段来控制工会。[②] 工会的组织力量也限制了政府为获得工会合作而提出的诱因的价值。保守党倾向于与工会对峙,而工党逐渐倾向于直接合作,但这两种方法都不能实质性地改变英国劳动力市场的游戏规则。[③]

第二次世界大战以来,工党确实与工会就一系列收入协议展开了谈判,即正式的工资限制安排。这些协议明确地表明劳工领导层会在会员短期收益与长期公共政策目标之前权衡利弊,也表明他们会通过
176 其会员的工资限制来兑现合作的承诺。劳工领导层的确不得不极力避免一种指控,即他们为了资本主义的一碗粥就"出卖"了社会主义者与生俱来的权利。其实,工资政策谈判中的局限性不应该归咎于英国劳工领导层在意识形态上特有的愚钝。

两党都在努力建立劳工谈判的制度安排,它们能够通过在工资谈判中限制利用罢工与控制工资波动来为公司创造更具预测性的经济环境。它们都很少注意到如何让劳工也加入到产业变革的谈判中来。简而言之,稳定的目标——工资与罢工——压过了调整的目标。具有讽刺意味的是,正是由于没有处理好劳工的负担,才导致在变革过程中劳工对变革采取了敌对的立场。这种模式在煤矿业中表现得再明显不过

---

① Michael Moran, *The Politics of Industrial Relation* (London: Macmillan, 1977), chap. 5.

② Ruth Collier and David Collier, "Inducements vs. Constraints," *American Political Science Review* 73, no. 4 (December 1979).

③ Moran, *The Politics of Industrial Relation*; Panitch, *Social Democracy*.

了。[①] 在20世纪50年代后期与20世纪60年代,随着石油发展成为一种主要能源,煤矿业开始萎缩。在1957年到1972年间,该产业中就业的劳动力从超过700,000人下降到不足390,000人,而矿井的数量从800多个下降到不足300个。如埃尔伯福斯勋爵(Lord Elberforce)在1972年的产业报告中所解释的那样,煤矿业就业的减少是由于工会的合作而带来的。[②] 这项安排中的一个要点便是用全国的日薪体系替代了地方的计件工资体系。尽管在产业调整中煤矿业劳工进行了合作,但煤矿工人在全国工资层级中的相对位置却从第三位降到了第二十位,也就是从一个相当高的位置降到了一个低于平均水平的位置。显然,当煤矿业就业下降时,失业的劳工群体就会削弱劳工赢得工资增幅的能力。然而,这个曾经有能力动摇全国经济的强大工会最后却似乎是用经济地位的降低来回报了其成员在调整过程中的合作。因此,在这样的条件下,没有哪个工会领导层能继续遏制群众运动的浪潮。在面临劳资冲突时,托利党政府的选择是与工会对峙,并试图让工会权力成为政治斗争中的主要问题。这个决定的代价是选举的失败。

在劳工与管理层之间建立合作基础的问题,无疑已被劳工运动的内部组织结构弄得更加复杂。英国的劳工并没有得到有效的组织与激励,也就无法充当合作性产业战略的参与者,而产业本身也还没有找到这样的合作方式。最基本的情况是人所共知的。英国的劳工虽然在政治上统一、名义上中央集中,但其实在工厂与企业层面早已分化。工人代表(shop-steward)的权力自下而上地对更保守的工会中央领导层构成了意识形态与实践上的威胁。根据大卫·索斯凯斯(David Soskice) 177
与劳埃德·厄尔曼(Lloyd Ulman)的研究,基层的权力急剧上升,这反映在工厂层面的谈判更广泛,同时正式罢工的数量也日益多于非正式

① Robert Taylor, *The Fifth Estate*, rev. ed. (London: Pan Books, 1980), pt. 2, "Varieties of Unionism," pp. 295—457.

② 同上,p. 258.

罢工。[①](正式罢工是指工会号召或批准的罢工,而非正式罢工是指没有得到工会批准便进行的罢工。既然全国性工会经常批准一些更低层级工会的罢工,那么精确的数字可能常常造成误导。)索斯凯斯与厄尔曼认为,保守党政府不明智地促进了工会在20世纪50年代的这种分权趋势,当时的政府竟然为了换取工资限制而原则上同意在工会内部组织上执行不插手的政策。工会权威的分裂与权力的去中央化造成了一种工资谈判中的双层体系:全国性工会缓和了它们的要求,而工厂却成为谈判的焦点。这样看来,工厂代表能获得权力正是因为全国性工会从劳资斗争中撤退了,而这些斗争正好决定了工人的真实收入。全国性工会的这种撤退不可避免地降低了它们追求长期产业调整政策的能力。

在意识形态上,劳工运动也分为大众工会(the mass unions)与熟练工人工会(the unions of skilled workers)。前者(如矿工工会)提倡激进的社会主义目标,后者则关注更为狭窄的工资差异与谈判权利。"熟练"工人的地位嵌入在那些必须得到捍卫的规则与特权之中。工厂中熟练工人拥有的权利地位已经受到了生产结构优化运动的威胁,尤其是那些大批量生产发展的趋势。英国同业公会的传统强调工作场所的权利以及车间现场的权利,这就为熟练工人抵制产业变革提供了引导。[②] 白领工会的出现对产业变革与经济增长没有直接的影响,但却让工会内部分化的问题变得更加复杂。因此,工会代表大会(Trades Union Congress)的领导层既不能就满足全体会员要求的政策展开谈判,也无法就那些保护特殊利益的政策进行谈判,这时有些工人小集团就开始试图控制工作场所的劳资谈判。对英国工会来说,它们很难就激进的产业调整或重新部署政策进行谈判,因为这会导致失业而且需要

---

① Soskice and Ulman, unpublished research.

② Charles Sabel, *The Division of Labor: Its Progress through Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1982).

得到特定工厂的工人代表的默许。英国莱兰汽车公司(British Leyland)似乎永无休止的劳资纠纷就揭示了这种谈判的困难所在。总而言之,劳资关系的体系、工会运动的组织结构以及政治冲突的特征,所有因素加在一起迫使劳工的战略倾向于维持产业的现状。 178

如果将视线从界定劳工角色的斗争转向决定国家作用的斗争,也就是去考虑国家为了促进英国产业竞争性调整应该或能够做什么,这时我们发现这种冲突同样也是涉及诸多分配性问题,从而模糊了对扩大生产能力的共同关注。英国的政治议程在20世纪50年代后期一直都在变化,"混合经济"的想法在重新排序的议程上拥有了新的意义。混合经济不仅是简单地指一个经济体既有私人企业又有公共企业,它还涉及政府通过干预私人产业来达到公共目的。在20世纪60年代与20世纪70年代,国家经济发展委员会是向干预主义政策发展的第一步尝试,其干预政策旨在让政府对具体产业与个体公司的事务进行具体的影响。在十多年的干预努力之后,尽管党派的情况不断变化,国家政策的前提与目的也在波动,但基本的干预机制却已确立起来。这些机制方便了国家对市场甚至是特定的私人公司进行选择性的具体干预。正如斯蒂芬·布兰克(Stephen Blank)所言,"机构建设的成就是不可忽视的。"[①]最后,我们还要进一步指出,这些机构已通过改变政策的限制而改变了政府与产业之间的关系结构。然而,公共部门与私有部门之间的关系显然并没有发生革命性的变化。事实上,那些传统产业最后仍然重新维持了其权威地位。

在20世纪60年代,政府的很多举措都在试图扩大国家管理经济的能力进而适应新的政策目标,这引发了最主要的政治斗争。单看这些政治举措的结果可能会模糊这种斗争本身的政治重要性。对于国家

① Stephen Blank, "Britain: The Politics of Foreign Economic Policy, the Domestic Economy, and the Problem of Pluralistic Stagnation," in Peter Katzenstein, ed., *Between Power and Plenty* (Madison: University of Wisconsin Press, 1978).

应该促进经济发展一直都有共识，但国家如何最好地实现这个目标却一直存在争议。建设新的机构是为了产业干预，而产业干预则需要利用国家来作为促进经济发展的工具。因此，创造干预主义工具的政治努力最终破坏了对政府应该促进产业复兴的潜在共识。

彼得·古勒维奇(Peter Gourevitch)这样写道："联盟分析让我们可以看清楚实现一项政策的过程如何影响了这项政策的内容……必须阐明的是特定利益如何利用各种武器……通过某些机构来抗争以实现其目标。这个链条中的每一个环节都影响到最后的结果。我们试图通过集团利益的内容以及在这些集团间组成联盟的努力过程来解释最终的政策。"[①]特定政策所需的机构创新或行政改革已成为联盟构建过程中
179 的一部分内容。如果政策执行所需要的创新与改革会损害特定利益的制度与经济地位，那么本已基本上认同政策目的的利益集团可能就无法组成联盟。当执行政策所需的行政改革必然威胁到社会集团的相对权利时，这些改革就不再只是技术性的调整，它们会影响到最初采取的政策以及可能形成的政治联盟。

我们从有关国家的经济作用的冲突谈起，这种冲突爆发于从20世纪50年代末的工党与保守党之间，当时他们第一次面临产业衰退的问题。然后，我们会解释金融体系与官僚体系如何限制了可行的政策范围，并同时影响到生产商集团的政治利益以及它们的政治战略。随后，我们会考察20世纪60年代与20世纪70年代的干预政治，其中的斗争，尽管充满了强烈的党派辞令，但它在银行、商业集团与国家之间建立了得到认可的新关系。最后，我们将考察这些机构改革的过程是否对产业调整的中心任务形成了影响。

我们的目的在于去理解：当商业集团与国家的关系纠缠在政党之间与政党内部的斗争中时，商业集团与国家之间的交往会被如何影响。

---

① Peter Gourevitch, "The Second Image Reversed," *International Organization* 32, no. 4 (Autumn 1978): 903.

虽然我们会勾画出这些政治斗争,但我们的意图并不是为了重述政党的历史或制度发展过程。相反,我们的目的是为了揭示出:基于制度性结构变革而产生的党派政治问题,是如何影响生产商之间稳定关系的重建,以及如何导致了不稳定的和变化的政策路线。这些内容对我们前面提出的总体观点甚为重要,因为正是金融体系限定了这场政治斗争的结构。

## 重建新自由主义的常态

两种极端的政策选择,即国有化与保持距离的新自由主义(arm's-length neoliberalism)影响着关于国家经济角色的政治争论。这两种选择也代表了观念上的两分,这种一分为二的状态是由主要政党之间以及政党内部的冲突所支撑着。虽然国家在产业事务中的实际参与程度已经有了很大程度的提高,而政府与企业之间也继续保持着联系,但有关这种两分法的争论仍然喋喋不休。"混合经济"这个词被理解为同 180
时包含公共与私人所有权的经济——这种理解过分强调了如何划分公私边界的问题,对政府影响私人企业或公共企业的合适分寸却不够重视。

各党内部的争论比这些简单分类(甚至说各党之间的政策争议)所揭示的内容要细微得多。一旦执政,各党的领导层都会变成中间立场,其实际态度往往与其官方的政策方案和竞选时的选择不符。[①] 然而,一旦变成反对党,政党对其对手的批评及其自身的施政宣言又会按照意识形态的考虑来出牌。简而言之,政党作为反对党时,其顽固分子一般都会在政策争论中坚持极端立场,而上台执政之后的政党领袖则倾向

---

① H. M. Drucker, *Doctrine and Ethos in the Labour Party* (London: George Allen and Unwin, 1979).

于采取更为实用的方法,也就是采取处于意识形态极端之间的中间路线。[①] 在整个争论中,劳工与商业集团在政治和经济中的相对地位与政策细节一样都是争论的焦点。国有化与新自由主义都是不同的政治胜利的代名词。然而,作为结果的政策框架对两项事实无可辩驳,即国家在经济中的作用扩大了,生产商的协会在政府政策过程与公司战略中的重要性增加了。尽管存在着一些政治辞令上的区分,在20世纪50年代中期,新自由主义经济的制度框架就已经作为经济活动的基础得到了重建。

市场运作有其特殊的制度结构,这些制度结构造成了行为者不同的政治位置,而这些结构都限定了关于经济衰落的争论内容。战后,政府的政策强化了政府与私有部门之间保持距离的关系。这种不插手的关系以多种方式在新扩张的公共部门中得到了复制。国家可能会在产业发展中发挥更为积极的作用,但政治上的宣传辞令与经济上的制度安排却都限制了这种可能性。重申这一新自由主义常态的关键的制度安排既不是国家个性的自然特征,也不是之前一个世纪的产业发展中产生的政治安排的延续。它们是战后初期形成的政治产物。

### 执政的工党

181 国有化与经济计划是工党战后产业管理政策的中心内容。工党的计划包括承诺利用全国的资源服务于国家的最大利益(经济计划),通过对最重要的企业采用公有制(国有化)来确保对社区的控制。[②] 将这个总体目标转化为具体政策的困难在于经济计划与国有化所采取的形式。经济计划取决于行政管理的资源分配,而不是通过价格或信贷分配来操控市场。[③] 作为结果,官僚与市场中的参与者形成对立,而不是

---

① Rose, *Do Parties Make a Difference?* p. 47

② Drucker, *Doctrine and Ethos*.

③ Jacques Leurez, *Economic Planning and Politics in Britain*, trans. Martin Harrison (London: Martin Robertson, 1975), pt. 1.

通过扮演市场参与者的身份来追求其自身的目标。而国有化在执行时并没有仔细考虑如何利用社会化的企业使其成为政策工具,最终就演变成为国有化而国有化。① 结果是在公共部门中也形成了一种保持距离的制度安排,这让官僚与公共企业的管理者处于相互分离的对立面。尽管工党内部发生了诸多的分裂与争论以及方针的变化,但是当国有化的最初计划已经完成,行政性的资源分配(当时被称作政府控制的"篝火")突然中断,经济计划的时期因而结束时,经济中权力与控制的基本关系仍然没有改变。② 市场中自由放任、保持距离的基本制度还是没有改变。这样的结果为日后的斗争埋下了伏笔,对国家的经济角色还是没有达成共识。让我们先来看经济计划,再去分析国有化的问题。

战后上台的工党政府所面对的问题是要确认资本主义的特征,然后决定如何改造它们。所有的经济都需要合作与压制才能运作,一个集团进行的活动必然与其他集团的活动关联起来,必须找到一些方式来强迫个体接受他们自己可能不会自愿选择的结果与活动。市场与行政机构都涉及交易过程中的谈判与旁支付(side payment)*,可以视为用来完成这两项任务的替代方式。事实上,价格机制、行政管理、讨价还价的混合情况在所有经济中都是不同的。经济计划意味着为能产生利润的价格机制寻找一个替代物,以此作为分配资源的方式。③ 对于劳工左派来说,利润意味着剥削,至少代表了资本对产品价值一部分的占用。将价格机制与利润、与剥削联系起来的逻辑链条显得有点太长了,但经济计划被视为是解决资本主义内在的阶级剥削的社会主义替代方案。

---

① Drucker, *Doctrine and Ethos*, chaps. 3 and 4. Reuben Kelf-Cohen, *Twenty Years of Nationalisation: The British Experience* (London: Macmillan, 1969), pt. 4.

② Leurez, *Economic Planning*, pp. 61—67.

* 旁支付:一方给予另一方补偿性的支付以鼓励合作。——译者注

③ Drucker, *Doctrine and Ethos*, chaps. 4.

工党政府在和平时期的经济计划是通过一种战时机制制定的,工
182 党的高层领袖作为战时联盟的成员协助建立了这种机制。① 商业集团与政府在战时的关系中有两个因素对后来的发展起到重要作用。首先,并没有建立计划委员会来设定产业的发展重点和发展目标,主要是因为并不存在这样的共同目标。在总体的宏观层面,并不存在这样一种清晰的政策目标。莫里森(Morrison)是工党内阁中的一位大腕,也是经济政策的主要设计者,他曾写道,战后出现的问题并不是没有发展重点,而是发展重点之间相互冲突。然而,到最后没有解决发展重点之间的冲突问题,这与最初没有设定发展重点是同样的效果。当经济计划变成行政协调,社会中所有相互冲突的目标都通过政府内的官僚竞争表现了出来。② 作为内阁活动的经济计划,就这样变成了公开的政治争论,无法在私下进行行政选择,也不能在党派轮换之中保留任何长期的发展重点。结果,经济管理的全部责任就落回到财政部的肩上。③

其次,经济计划在很大程度上是一种限制性的行政分配体系,在战后的混乱时期它被用于对稀缺资源进行分配。政府最直接控制的时期是 1945 年至 1947 年,从 1947 年到保守党重新上台这段时期,政府的控制更有限。工党对整个国家或经济的总体战略从来都没有证实配额制

---

① Leurez, *Economic Planning*; Andrew Shonfield, *Modern Capitalism* (London: Oxford University Press, 1969), pp. 90—91.

② 参见 Samuel Brittan, *Steering the Economy: The Role of the Treasury* (London: Secker & Warburg, 1969):"回顾那些年的文件与发言,人们可能会惊叹经济政策每年都是建立在如此细碎的程度之上。用罗高(Rogow)先生的话来说,稀缺物资与工厂许可的分配'通常都是部门间谈判与非专业判断的结果,而不是前后连贯的科学计划'。整个体系的模式可能就是每年一次的传统谈判,各个开支部门与财政部进行讨价还价。"(第 109 页)

③ 当原来的经济事务部部长克里普斯(Cripps)被任命为财政大臣之后,他将他之前负责的职能带到了财政部。结果便是经济政策的决策由此而分开了:财政与预算政策由财政部做出,而经济计划却由财政部之外的部门负责。J. C. R. Dow, *The Management of the British Economy, 1945—1960* (Cambridge: Cambridge University Press, 1964), p. 14.

的不便。因为事实上,控制在很大程度上是由商人来执行的,这些商人属于受到行政管制的产业部门。[①] 这意味着商业集团一旦退出就会让整个计划体系瘫痪。因此决策就直接受到商人们的影响,这是工党政府始料未及的一种尴尬境地。正如雅克·勒尔兹(Jacques Leurez)观察的那样,许多人认为战时计划的主要危险并不是官僚对社会的支配,而是统合主义,将国家功能放弃给私人集团。[②] 当商业集团撤回支持之后,工党政府就失去了用来支持经济计划的技术工具。不过,改变直接控制仍然是工党"管理者"的凯恩斯主义理论相对工党左翼的社会主义理想的一次胜利。这次胜利为保守党建立有利于需求管理政策的共识铺平了道路。

作为行政计划的替代方案,英国本可以将金融体系用于其计划者的政策目的,将信贷分配作为分配资源的一种工具,并打造一批训练有素的官僚干部来运用这些工具。事实上,法国计划者之所以转向信贷分配,正是为了避免陷入既有的官僚机构的责任与同业公会的制度安排之中。然而与之相反的是,在英国,战前的私人银行体系基本完好无 183
缺,其管理机构也基本没有改变。英格兰银行虽然国有化了,但它的高级管理层还是未受变动。[③] 虽然有五千万英镑的贷款基金被建立起来,但这并不是属于经济部委的基本政策工具。实际上,保守党政府在

---

① Beer, British Politics, pp. 189—200.

② Leurez, *Economic Planning*, p. 63. 在1944年,《经济学家》曾经警告过:"集体主义最大的缺陷……并不在于官僚将会控制国家,而在于官僚不能控制国家,而将其职责让给私人垄断者。"

③ 要了解银行的组织与职能以及国有化的微小影响,请参见 David R. Crowne and Harry G. Johnson, eds., *Money in Britain 1959—1969* (London: Oxford University Press, 1970);以及 Committee on the Workings of the Monetary System, *Radcliffe Report*, 1959 (London: Her Majesty's Stationery Office, 1959), pp. 109—128, 269—279. 在20世纪50年代末有一大批文章在讨论银行的作用,这主要是由于派克审理团(Parker Tribunal)的开庭与拉德克利夫委员会(the Radcliffe Committee)的召集而引起的。可参见 "The Bank Rate Tribunal Evidence: A Symposium," in *Manchester School of Economic and Social Studies* 127, no. 1 (January 1959),这是一本不错的研究英格兰银行的论文集。

1945年已经建立了两个准公共金融机构——工商金融局(Industrial and Commercial Finance Corporation,简称ICFC)用来满足小企业的金融需求,以及产业金融局(Finance Corporation for Industry,简称FCI)用来促进大中型企业的重建或重组。虽然工党保留了这些金融机构,但它并未试图将其归入内阁的直接控制之下,也没有将它们用来作为政策工具。在同一时期,全国投资委员会(National Investment Council)也得以建立,其成员包括主要金融机构的领导人,如股票交易所的主席以及英格兰银行的总裁。但这个委员会却从未成为政府的政策工具。虽然政府在一定程度上调控公共部门的投资来影响私有部门的分配决策,但政府对金融的基本关注点还是投资的总量。英国政府决定用马歇尔计划的资金来偿还公债,而不是像法国那样用于实现政府支持的产业发展。这项决定经常被援引为证据来表明战后工党领导层主要想重建他们设想的事先存在的秩序。

工党政府选择了经济计划,却回避了一个最为有力的计划工具,那就是基于金融体系的信贷分配。我们这里关心的不是这种技术选择的经济好处,而是忽视这个政策选项的政治原因。工党传统上对金融部门(以及对金融家)持有敌意,对金融操作也不甚了解。这种对金融政策工具的敌意在工党中央以及工党右翼掌权时期相对不强,但工党政府的领导人还是缺乏金融方面的专业技能,为工党的内阁大臣们服务的文官也缺乏操控金融体系的经验。任命谁?让他们做什么?如何控制他们的行为?这些最基本的问题似乎都变成了不可逾越的障碍,也就无法通过金融控制来完成任何经济计划的政策。同时,工党肯定也将已经存在的战时行政控制体系视为包围"敌方"领地(伦敦金融城)的
184 方式,从而也就避免了控制它的需要。

最后,新的工党政府可能缺乏能力来执行任何将银行体系国有化或者重新定向的决策。资本罢工(capital strike)或国际资金抽离英镑都会对已被战争损害的经济雪上加霜。政府没有理由认为它能为广泛的激进改革赢得支持,尤其因为工党领导人比其后座议员支持者更偏

右,他们不倾向于以此为宗旨。美国正在与英国谈判战后的贷款协议,也会反对英国政府攻击私人金融权力的堡垒。美国政府已经表达了对社会开支水平和预算赤字规模的关注,在美国政府马歇尔计划的资金与1946年贷款上都有严格的限制条件。事实上,与美国的联系可能有助于巩固莫里森派(the Morrisonians)对左翼的胜利,正如国际货币基金组织(IMF)后来在1976年至1977年间帮助丹尼士·希利(Denis Healey)和詹姆斯·卡拉汉(James Callaghan)与韦奇伍德·本(Wedgewood Benn)为敌一样。这些策略上的考虑非常符合战时的经验,那时整个工党的总体政策路线从对资本主义的绝对敌意发展为逐渐认可阶级合作。[①] 因此,英国丧失了用于干预的政策平台,失去了重新界定产业重点与要求权力的工具,他们本可以通过将金融用于快速增长的战略而获得这种权力——有人可能认为,是因为没有人拥有足够的能量来追求这些新的发展重点,所以英国才丧失了干预的平台和工具。

国有化是工党战后产业发展政策的第二个组成部分。尤其是在市场经济中,国有化并不能消除政府—公司关系固有的问题,而只是改变了这种关系得以体现的方式。当官僚机构与行政当局在公司事务中获得合法和永久的筹码时,政府与公司双方的谈判地位改变了,但谈判本身仍然在继续。

一旦干涉的权利得以确立,干预的程序与目的就成为中心问题。在危机期间,公有企业与私人企业都会向政府寻求帮助,但在平时,两类企业都会力图保留自己的自主权,希望在不受干扰的情况下运作。因此,市场经济中运营的公有企业的选择就直接反映了市场状况。这些公司还面临是追求商业目标还是社会目标之间的张力,前者用利润来衡量效率与效果,后者则放宽普通的商业准则,因实现社会目的而导致的市场损失会由国库来补偿。如果公有企业只追求纯粹的商业目 185

① Leurez, *Economic Planning*, p. 45.

标,那它与私人企业也就没有什么实质性的差异。如果公有企业只追求社会目的,那么它的效率就会损失,其管理也会沦为官僚或政治家的政治工具。而且,公有企业对国库的依赖会限制它在管理上的自主性。当私人企业被国有化,行政部门必须决定应该采取何种行政安排来监督公有企业,并迫使它们服务于政府的目标。由于工党在战后上台执政时公共部门的发展目标还没有确定,因此工党作为反对党时其内部就开始争论公共所有权是否应该保留在党的基本信条之内。①

公共部门照搬了私有部门中已经存在的那种保持距离的制度安排,因此国有化的第一次浪潮基本上避免了如何控制公共企业的问题。既然保守党对第一次国有化的反对是有限的,那么国有化的形式就成为最基本的问题。最先被国有化的产业是燃油、电力、运输,这些产业都是衰落产业,所以接管这些产业只遭到了有限的反对。然而,这些重组的产业应该服务于什么目的仍是一个没有解决的问题。有一种观念认为公共目的至少应该替代一部分私人利润作为企业行为的指导原则,但是除此之外就没有更多的想法。

威廉·罗布森(William Robson)的理论表达了莫里森派关于国有企业的观念②,这种观念建立在政策与管理之间的区分之上。莫里森是艾德礼政府的部长大臣,他有机会在很大范围内推广他在伦敦交通案例中的做法。他写道:"这些产业的管理在很大程度上取决于让工作取得进展……部长大臣能够让负责人继续工作下去直到完成。"③莫里

---

① Vernon Bogdanor, "The Labour Party in Opposition: 1951—1964," in Vernon Bogdanor and Robert Skidelsky, eds., *The Age of Affluence* (London: Macmillan, 1970).

② William M. Robson, *Nationalized Industry and Public Ownership* (London: George Allen and Unwin, 1960).

③ Kelf-Cohen, *Twenty Years of Nationalisation*, p. 30.

森相信关键在于挑选合适的人并让他们放手管理。[①] 不幸的是,政策制定与执行之间的路线容易误导。企业必须采取的选择、企业在市场中的选项、企业应对方式的范围,这些事情都需要得到具体的理解,否则决策者就不能真正决定他的目标,也不能权衡目标之间的取舍。如果缺乏对情况的真正理解,决策者就会发现他自己的选择已经被别人限定好了。

为了充分地理解公共企业在市场中的定位,部长大臣与官僚们需要一个汇报、监督、评估政策与绩效的体系。国家的目标不同于公司或公司集团的目标,但许多管理问题却是一样的。国家必须开发出成为 186
市场参与者的方法,而不管它面对的公司是国有的还是私有的。虽然控制干预公共企业的工具在英国已经衍生出来了,但这些工具在战后初期并不存在。[②] 既然最初的国有化并没有带来组织管理的变化,那么这些国有化就不能让政府官僚获得干预产业活动的工具。甚至直到现在,莫里森派保持距离的国有化仍然困扰着政府对国有企业所施加的控制。[③]

### 保守党的新自由主义

保守党在 1951 年重新上台,在接受福利国家的同时他们也提倡恢复"自由企业"。[④] "巴茨克尔主义"(butskellism)指的是理查德·巴特

---

① 关于莫里森以及公有企业的问题,可参见 Lord Herbert Morrison, *Government and Parliament: Inside*, 3d rev. ed. (London: Oxford University Press, 1964), pp. 258—266. 他更进一步列出了建立公有企业的理由:"什么是公有企业?我们必须融入公有制的原则,但不能牵扯过多的公共职责,必须意识到其部分事业是为了国家利益而非部门利益,还必须注入灵活进取的私人企业的那种活力、主动性以及足够大的自由度。这样的企业才是真正的公共企业。"(第 292 页)

② Kelf-Cohen, *Twenty Years of Nationalisation*, chaps. 1 and 15.

③ *Economist*, June 20, 1981, p. 12.

④ Michael Pinto Duschnisky, "Bread and Caucuses: The Conservation in Office," in Bogdanor and Skidelsky, *The Age of Affluence*; and Paul Addison, *The Road to 1945* (London: Cape, 1975).

勒(Richard Butler)与休·盖茨克尔(Gaitskell)两人在政策上的连续性,前者是保守党政府的财政大臣,后者是前一届工党政府的财政大臣。事实上,这两个人在宏观政策上都信奉凯恩斯主义。两党之间的差别是在部门与产业政策的微观层面上。保守党强调政策应该加强商业集团与国家之间那种保持距离的自由关系。[①] 保守党的政策在商业集团与国家之间创造了距离,在金融与产业之间创造了距离,让各个组成部分都相对自主。具体而言,保守党的政策意味着废除剩下的行政控制(尤其是食品配额制度),摒弃那些已经与这些直接控制联系在一起的经济计划,并将钢铁产业去国有化。在随后的十年中,经济政策的争论主要集中在需求管理之上。

保守党人重申新自由主义政策却又带有需求管理的成分,这不仅仅是一种保守党立场的延续,更是保守党内持续斗争的结果。事实上,20 世纪 40 年代末出现的许多问题早在 20 世纪 20 年代早期就已在保守党内展开了争论。这一次在反对工党政府的过程中,保守党人再次提起这些问题,并提出了一系列打破干预主义方案的政策,保守党内曾在两次世界大战之间形成了这些干预方案。

虽然自由贸易与自由市场的意识形态是英国在 19 世纪末占据产业领先地位的表现特征,但第一次世界大战之后英国的传统出口部门势头下滑,大萧条也出现了,这些因素让英国也像其他发达国家那样开始走向保护化、卡特尔化、产业结构优化(消除过剩生产能
187 力与引入更有效的生产)。在英国的案例中,保护是与"帝国偏好"的想法联系在一起的。虽然英联邦的贸易额只占到英国外贸的四分之一,但英国决策者还是期望用工业制造品与英联邦其他国家交换原材料和食品。

---

① Nigel Harris, *Competition and the Corporate Society* (London: Methuen, 1972); and G. C. Allen, *British Industries and Their Organization* (London: Longmans Green, 1951), chap. 2.

在经济萧条的时期中，英国政府积极组织贸易，帮助出口产业保持竞争力（至少要活下来）。虽然蓬勃发展的新兴产业依靠自身力量就发展起来，但像造船那样的部门还是有补贴项目，这些项目都辅以公开的干预来引导生产结构的合理化。在棉纺织业中，当时还是私有的英格兰银行主动通过购买和抛弃过剩的产能来减少生产。政府也帮助产业达成可以控制过剩生产的国际协议。一些实业家通过所谓的产业重组委员会（Industrial Reorganization Committee）来游说支持这样的项目。[①] 他们提出，如果产业的大多数企业接受这样的项目，国家就应该迫使少数企业接受。这种提议最著名的支持者是哈罗德·麦克米伦，他在 1934 年的保守党年会上推动了支持这种项目的决议。[②] 小企业以及那些担心会被政治控制的产业裁减替换掉的企业都反对这种干预主义的发展趋势。奈杰尔·哈里斯（Nigel Harris）写道，政府很难平衡来自“自由企业与来自‘重组者’”的压力。[③] 然而，整个 20 世纪 30 年代保守党政府似乎都日益倾向于干预主义。

党内的斗争在主要的同业公会中以中型与小型公司间冲突的形式再现。在战争期间，政府引导的产业重组的趋势得到了加强，这让那些希望与政府建立紧密联系的中型企业占据了优势。政府依赖同业公会来战斗，工业家依靠政府来获得控制产业的权威。在战争中途，一些实业家事实上已经认为，政治管理的产业结构将会是战后经济的基础。

因此，战后保守党对市场自由主义的拥护，并不是维持国家与社会分离的既定承诺的一种必然结果。另一种经济战略已经存在，这种战 188

① 关于麦克米伦对产业重组联盟（Industrial Reorganization Leagues）的影响，参见 Harold Macmillan, *Winds of Change, 1914—1939* (London: Macmillan, 1966), pp. 371—372.

② 关于麦克米伦的地位，可参见 Harold Macmillan, *Reconstruction: A Plea for National Policy* (London: Macmillan, 1934).

③ Harris, *Competition and the Corporate Society*, p. 45.

略得到了保守党传统中家长主义作风的认可。迈向新自由主义的转变发生在1947年到1949年之间。如果让·莫内(Jean Monnet)是保守党1947年的榜样,那么路德维希·艾哈德(Ludwig Erhard)就在1949年代替了莫内的榜样角色。[①] 当保守党人重新上台之后,他们比自20世纪20年代以来的任何时候都要忠诚于自由主义的正统教条,即使许多国家干预的最初支持者现在已经执掌了内阁。这种转变并没有任何问题。工党已将战时的计划体系作为和平时期的政策,这留给保守党人一个选择:他们可以攻击经济计划的原则或实践。公众日益反对直接控制,这意味着大众倾向于抛弃整个计划体系。国际经济扩张带回了繁荣景气,朝鲜战争也爆发了,商品相对价格长期下跌,这些因素都让自由主义教条在保守党政治中根深蒂固。保守党人都已变成了经济自由主义者。

总而言之,国家与社会经济事务的分离并不是英国政治经济体系长期存在的结构性原则,而是近来政治冲突的结果。工党改革的失败与保守党转向经济自由主义奠定了战后自由经济的基础,这个体系将会影响围绕如何应对产业衰落问题而产生的政治斗争。

## 英国的金融体系与新自由主义的结构基础

战后的政治选择加强了英国官僚与金融体系的非干预主义特征。这里的任务是要界定金融体系的市场特征以及官僚体系的组织特征,正是这些特征阻碍了英国采取干预主义的政策。国家试图对产业复兴进行支持,但这种努力在一开始就遭遇了挫折,因为这些干预政策必然需要对经营产业的机制做出实质性的重新安排,而在这种重新安排的

① Harold Macmillan, *Industrial Policy* (policy statement) (London: Conservative and Unionist Central Office, 1947); Macmillan, *The Right Road for Britain* (policy statement)( London: Conservative and Unionist Central Office, 1949).

任务最终得以完成之前，政治领袖在经济调整中都缺乏武器来采取相关的政治行动。

### 金融体系

英国的金融体系是向商业融资而逐渐发展起来的，并最终成为国际货币体系的自治中心。它并没有为促进产业增长而建立长期融资的 189
体系，因为正如亚历山大·格申克龙（Alexander Gerschenkron）指出的那样，在这个最早进行工业化的独一无二的案例中，并不需要这样的体系。[①] 结果便是一方面产业与金融之间保持了一定的距离，缺乏直接的联系，而另一方面则是政府在金融事务与产业信贷分配之中并没有具体地参与。因此，当干预主义的政策主题在20世纪50年代末重新出现时，金融体系中并没有任何现成的工具供那些试图执行产业政策的人使用。

这里的问题在于是什么样的结构性特征导致了这样的结果——金融、产业、政府之间的距离与缺乏参与。我们必须将结构性特征与操作程序区别开，前者指的是金融市场的组织结构造成的特定规则、程序以及不同机构的作用，后者则源于银行家对“合适的”行为上的看法。当然，不同个体关于如何行事的态度也掺杂在这种选择的结构之中，但这里强调的是制度性的以及市场的安排所造成的选择模式。让我们先来考察一下金融与产业之间的关系。

英国的金融体系让人想起一种复杂的竞争性市场。大量的投资者与储蓄者在市场中相遇，在其中没有少数的垄断机构能占据支配地位。“伦敦作为主导金融中心的地位建立在伦敦金融中介机构的多样性与

---

① 参见 Y. S. Hu, *National Attitudes and the Financing of Industry* (London: Political and Economic Planning, 1975); Alexander Gerschenkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective* (Cambridge, Mass,: Harvard University Press, Belknap Press, 1962) chap. 1; and E. J. Hobsbawm, *Industry and Empire* (Harmondsworth, Middlesex: Penguin, 1969).

专业化的基础之上。"有几个市场实际上是寡头垄断的,尤其是零售银行市场。然而,在英国,金融市场中的支配力(如银行贷款市场)不会转变为其他市场上(如债券或货币市场)的支配力。其结果便是寻求资金的商业不会面对能够对其事务施加支配权的单一资本供应者。这种情形与法国的体系形成鲜明对比。在法国,借贷关系与银行持股往往让金融与产业之间建立起持久的制度联系。英国金融体系的特点就在于其保持距离的关系,在这种关系中,投资者只是在为其投资组合购买金融资产。①

我们可以用几个要点揭示出英国体系的本质特征。第一,证券市场与投资机构处于金融体系的核心,其地位比法国的情况要重要得多。测量证券市场相对重要性的一个标准就是国内证券相对于国内生产总值(GDP)的比率。表 4.1 显示了 1975 年英法之间的对比。证券市场曾是个体投资者的主要活动领域,但却日益为养老基金、保险公司、单
190 位信托公司所支配。在 1963 年到 1980 年间,个体投资者持有的证券比重从 54%下降到 37%,到 2000 年时机构投资者的持股比重预计会扩张到整个英国证券市场价值的 70%到 85%。② 一些持有大公司股票的投资机构突然发现它们自己可以影响到公司的政策与产业危机的解决方案。然而,英国非银行的金融机构在许多重要方面与法国的实业银行(banques d'affaires)以及德国一般的全能型银行都不太相同。刚刚强健起来的英国金融机构还是习惯于对未来股价做出一种保持距离的判断,他们缺乏相关的专业知识,也不愿意变成产业咨询人或顾问。只要以股权形式持有的支配权分散于一系列受限制的大型金融机构,就不会有哪家机构可以支配任何一家公司。它们是在集体的层面拥有这些支配权,在大多数情况下它们也必须通过集体行动来发挥这些支配

① Y. S. Hu;以及 Wilson Committee Hearings, Committee to Review the Financing of Industry, *Progress Report* (London: Her Majesty's Stationery Office, 1973).

② Inter-Bank Research Organisation, *The Future of London*.

权。因此,与其欧洲大陆的同行相比,英国金融市场上的这些大型金融机构与银行的支配权还是相对比较分散,尽管现在发生的一些改变可能会让金融与产业之间建立起紧密的联系。这些金融机构的重要性可以通过表 4.2 看出。

**表 4.1　法国与英国的证券市场,截至 1975 年**

| 国家 | 债券占 GDP 的百分比 | 股票占 GDP 的百分比 |
|---|---|---|
| 英国 | 43 | 41 |
| 法国 | 16 | 11 |

来源:数字取自 Appendixes 1A to 9A of Dimitri Vittas, ed., *Banking Systems Abroad* (London, Inter-Bank Research Organisation, 1978).

**表 4.2　投资机构与非金融部门相关的债务与债权的比重(%),截至 1975 年**

| 国家 | 债务 | 债权 |
|---|---|---|
| 德国 | 20.0 | 13.0 |
| 法国 | 11.3 | 9.3 |
| 意大利 | 6.9 | 2.6 |
| 日本 | 16.0 | 15.0 |
| 美国 | 32.3 | 31.2 |
| 英国 | 39.5 | 24.4 |

注释:债务代表存款,债权代表贷款。
来源:Dimitri Vittas, ed., *Banking Systems Abroad* (London, Inter-Bank Research Organisation, 1978), p. 25.

尽管证券市场具有一定的集中度,但证券市场上的主要投资者并没有控制通向这些市场的渠道,也没有发放信贷。相反,商业银行(commercial bank)也没有在证券市场上投资。公司进入这些市场的渠道是由像商人银行(merchant bank)这样的经纪人来安排的。这样,证券购买者、证券渠道经纪人、贷款人分别代表了三种截然不同的群体。简单地讲,就是指储蓄机构(如保险公司的养老金基金)和投资公司还有个体投资人购买证券,商人银行安排证券销售,而商业银行将资

191 金用于满足短期需求。金融机构在具体市场活动中各自实现专业化分工。

银行与企业之间的紧密关系是建立在长期贷款或持股的基础之上。而这两种机制都没有让英国的商业银行与其客户联系紧密。它们并不是公司股本实质性的投资者。与其他发达国家的商业银行相比,英国的商业银行在向公司贷款时的想法更为狭窄,也更关注短期效益。[①] 这种短期的视角让银行在放贷时并不具体理解公司的情况,也不会持续关注产业管理。英国的银行体系从来都不是为产业发展融资而组织起来的,它们只会继续关注保持距离的传统的短期贷款。[②] 在20世纪50年代,银行家同业公会(the Institute of Bankers)的主席,也是一家主要银行的副主席,他提出长期借贷不是适合银行的业务,银行适合的功能就是短期借贷。尽管英国银行中期放贷有所扩张,但其产业贷款总量中只有15%到20%是属于分期偿还贷款——也就是一年以上的贷款。[③] 在德国与法国,这个指标接近60%。幸好这个差异是如此巨大的,因为定义与度量的问题往往意味着精确的数字不一定有用。进行这种比较的一个困难在于英国的很多短期贷款实际上是一种可延期更新的服务,它在短期利率的基础上进行长期贷款。这种透支形式的安排可以提供中等期限的资金,但却维持一种短期贷款所要求的、受限制的银行—公司关系。在20世纪70年代的产业危机期间,银行也提供了分期偿还贷款,但这种政策并不是它们的长期战略,也不会在我们
192 现在研究的这些时期中成为英国产业金融的主要特征。然而,在所有的同类研究中,相关指标都遵循了一个连续的趋势,揭示出英国商业银

---

① Hu, *National Attitudes*, p. 35.

② 参见 Vivian Anthony, *Banks and Markets*, 3d ed. (London: Heinemann, 1979), p. 35.

③ John C. Carrington and George T. Edwards, *Financing Industrial Investment* (London: Macmillan, 1979), pp. 94—128.

行倾向于短期金融而偏离更长期的产业金融。①

公司贷款的短期倾向有时是由银行的审慎考虑所决定的，主要是为了在短期资金与长期资金之间确保合适的平衡。然而，英国的银行并没有采取任何举措到债券市场上筹集短期资金以此作为中期产业融资所需的战略。英国的大公司自己可以直接进入债券市场获得长期资金。小企业一般都缺乏可靠的中期资本但似乎能够从金融制度的创新中受益。相关的比较研究显示德国银行在债券市场上借钱，然后再借给公司，而法国银行基于短期存款就向产业放贷。② 这种差异不是因为德国与法国的银行家比英国同行更聪明，更能承担风险，而是因为金融体系的结构对这三个国家的银行构成的限制有所不同。

英国企业的金融结构也是银行借贷特征的测量标准。英国企业并未太过依赖长期债务，这种性质的债务会让外部融资影响到公司的业务。③ 英国企业在危机期间转向了银行信贷，先是在第一次石油价格飙涨的余波之中，尔后是在更近期的经济衰退之中，但这些例子以及一些类似的情形都被视为是例外。财务杠杆（financial gearing）是度量非金融公司股本与债务比率的测量方法。这个比率显示出对外部债务的依赖，但并不能区分银行贷款与债券负债，前者是制度性关系，后者则

---

① Hu, *National Attitudes*, chap. 4. 参见 Committee to Review the Functioning of Financial Institutions, Harold Wilson, chairman(这里指的是 Wilson Committee Hearings), *Evidence on the Financing of Industry and Trade*, vol. 1 (London: Her Majesty's Stationery Office), pp. 3—18，其中财政部提供了关于内部融资与外部融资的统计数据。在 1970～1975 年间，在英国所有的工商业企业中，外部融资占公司中融资的比例仅为 32.11%(pp. 16—17)。斯图亚特·霍兰(Stuart Holland)将自我融资的发展趋势归因于英国的许多跨国公司试图阻止来自外部的所有影响。参见 Stuart Holland, *The Socialist Challenge* (London, Quartet Books, 1975), pp. 80—82. 财政部的数据支持了霍兰的判断，其数据表明在制造业最大的企业当中，借助外部融资的比例只占到总融资比例的 23.26%，参见 Wilson Committee Hearings, *Evidence*, vol. 1, pp. 14—15.

② Hu, *National Attitudes*, p. 45; Carrington and Edwards, *Financing Industrial Investment*.

③ Carrington and Edwards, *Financing Industrial Investment*, pp. 94—128.

不是。同样地,精确的数字并不说明问题,因为这些比率基于会计操作规则,不同国家的会计操作差异会很大。然而,历史上英国的这些指标都低于欧洲大陆国家或日本。内部融资以及固定投资股本的全国指标比率也体现出同样的差异。英国公司通过自身储蓄和出售股本来扩张发展,而不是通过外部信贷。① 事实上,德国、日本与法国企业的投资幅度要大于其利润储蓄所得,中间的差额资金都是通过借贷来完成。②

由于英国有发达的股票和债券市场来提供长期融资,所以我们初步可以总结说英国银行应该将自己的贷款局限于满足短期需求,即英国银行的借贷行为具有独特的短期偏向特点。要检验这个观点我们可以将其与美国的银行体系进行适当的比较,因为美国的体系结构与英
193 国非常接近。在美国,多重金融功能已经被划分给了不同的金融机构,各个金融机构依靠市场来协调,而不是统一在单一的金融机构中由行政管理者来协调。作为美国银行活动的中心,纽约的商业银行将 23% 的贷款以定期贷款(term advances)* 的形式贷出。如果这个指标是有意义的,那么这意味着美国长期贷款的比率比英国要稍高一些。③ 美国与英国的例子共同说明了:在具有强大证券市场的经济中,银行向非金融企业发放分期贷款的水平要低于那些证券市场薄弱的国家。这意味着英国金融与产业之间的关系是由金融体系的类型所导致的,而英国银行的思想比美国更保守更少创新,也是这种结构的产物。

这里起关键作用的是,英国银行的传统思想及其所依赖的金融体系结构影响了银行与客户打交道的方式。英国财政部在 1977 年的一场听证会上表达了这种立场,这场听证会面向哈罗德·威尔逊(Harold

---

① Carrington and Edwards, *Financing Industrial Investment*, pp. 94—128. Hu, *National Affairs*.

② 同上。

* 这里的定期贷款(term advances)一般是指三至五年的那种贷款,一次性还掉,不再继续。区别于那种不断续期的循环贷款(revolving loan)。——译者注

③ 参见 Committee on the Working of the Monetary System, *Radcliffe Report*, 1959, p. 109,这里将外部融资缺乏的原因归因于金融市场的结构。

Wilson)领导的金融机构功能审查委员会:

> 政府感觉到英国金融机构倾向于与客户维持一种保持距离的关系,这种倾向比其他国家的情况要严重得多。可以说,如果二者关系更紧密一些,理解更多一些,金融机构就可以更好地满足产业对资本有效运用的需求……实际上,由于可能涉及相关专业技能以及管理时间,金融机构与银行都没有通过干预公司业务来激励更好的管理绩效。①

在发放中期或长期贷款时,银行必须全面地评估公司在产业中的竞争地位,这种评估必须超出这家公司偿还短期贷款的能力。长期贷款并不能保证自动还本,也就是说,这并不是农场主卖掉粮食就可以偿还种植成本,也不是进口商卖掉所购货物就能偿清进货成本。伦敦的美国银行协会(the Association of American Banks)也在威尔逊委员会前作证。这个协会在偿付(liquidation)方法与持续经营(going-concern)方法之间做出区分。②虽然委员会承认所有银行都用这两种方法 194
来评估借款者的信用度,但委员会还是认为"前一种方法是英国结算银行〔有些像美国银行(Bank of American)那样的存款银行〕进行透支贷款的传统基础,而后者则是美国的银行更偏好的方法,他们主要以定期为基础进行放贷"。③ 美国的银行做出的这种对比肯定是为了自己的利益,但这种对比强调出了英国银行业的本质特征。

总而言之,区分长期借贷与短期借贷对金融与产业之间的关系至

---

① Wilson Committee Hearings, *Evidence*, vol. 1, pp. 58—59.

② Wilson Committee Hearings, "Testimony of the American Bank Association," in *Evidence*, vol. 8.

③ Wilson Committee Hearings, *Progress Report*, p. 16; 以及 *Evidence*, vol. 5。在这里,巴克利公司(Barclay)的主席塔克(T. F. Tuke)驳斥了美国的这种区分:"并不存在这样的区分……在结算银行经手的绝大多数业务中,一旦一个客户与某家银行打上交道,通常在客户与银行之间都会形成持续多年的特殊关系。"(p. 195)

关重要。长期借贷必须用未来的盈利来偿还,因此作为最低要求,银行也应对公司未来的竞争力进行评估。短期借贷用现有的公司资产就可以得到保证。说得夸张形象一点,长期借贷是投资银行干的事,而基于抵押资产的短期借贷更像是典当行干的事情。不同的金融结构体现了不同的背景,它们可能会用独特的方式来解决相似的问题。强调短期借贷未必一定就是英国的金融体系在经济上的缺陷,但这种特点却有其特殊的政治影响。如果公司不依靠外部资金的帮助,那么金融体系就没有影响公司的杠杆工具。在过去 20 年中,英国的金融体系在快速地演变,但这些变化还没有改变金融与产业这两个世界间的隔离状况。在英国,银行体系是寡头垄断的状况,而纯粹的银行界的集中度也增大了。合并将英国主要银行的数目从 11 个减少到了 4 个。同时,在英国开业的美国银行在规模与影响力上都达到了与英国本土银行进行竞争的量级。美国的银行的快速扩张最初是为了追随美国企业的海外发展与逃脱美国的国内监管。虽然美国的银行没有建立争夺存款的分行体系,而只是在一部分业务中展开竞争,但这些美国银行的操作实践不可避免地开始渗入英国银行之中。1971 年的银行业与货币供应监管的变化也鼓励银行竞争,从而将传统的英国实践进一步现代化。①

还有另一种方法有助于理解英国体系的本质,那就是考察银行本身。如果政府试图利用金融机构或金融体系来执行产业干预,也可以借此来确认何种改革是必要的。举个例子来说,英国的商人银行类似于法国的实业银行(banques d'affaires)以及美国的投资银行。② 这三种银行都是为了解决公司的长期资金问题,但三者之间的区别代表了不
195 同国家产业与金融之间三种不同的关系。英国的商人银行核心业务是为商业融资,在上个世纪出现的时候,商人银行是一种付费以保证交换

① Anthony, *Banks and Markets*, p. 47.

② 要简要了解商业银行作为贸易金融家的早期运作,可参见 Marcello de Cecco, *Money and Empire: The International Gold Standard 1890—1914* (Oxford: Blackwell, 1974), pp. 85—87.

票据的地方，慢慢发展为向公司提供运营资金。美国的投资银行传统上是为公司寻找资金提供建议与帮助，而不是由投资银行自身直接提供资金。相比之下，法国的实业银行是关心产业企业事务的产业银行，它们会以自己的名义（或它们代理的其他人的名义）来承担产业企业的一部分资本发行，从而也就对企业拥有更多的直接利益。

让我们设想三个同心圆。第一个圆是美国的投资银行，它执行所有长期借贷银行都共有的两项职能：为公司安置多余资金以及必要时获取额外资金而提供建议与帮助；为公司的全面金融结构定位，在诸如合并或收购的公司谈判中提供建议。美国法律禁止其投资银行参与商业银行的信贷操作，而为其保留了通过股票发行来为私有部门筹集资本的重要任务。第二个圆是英国的商人银行，这是一种也有一定吸存放贷功能的投资银行。它们的存款客户大部分都是大公司和少数有钱的个人，这与商业银行大小客户混杂的情况形成对比。然而，这种有限的客户群意味着商人银行基于自身存款来放贷的额度要小于一般的商业银行。因此，它们必须在大规模的市场上（如国内货币市场与欧元区的内部市场）寻找更贵的资金来为信贷业务融资，但更大的竞争对手也能获得这些市场。这种情况使商人银行处于竞争劣势。第三个圆是实业银行，这是一种也管理产业投资组合的商人银行。这种银行与控股公司两种活动的合并，使其既拥有已经获得的客户又拥有已经获得存款的来源。但控股公司与商人银行的活动的联合要比这更紧密。“实业银行是动用多种工具来影响全国经济或世界经济的重建，它既能自己发放信贷，又能通过发行股票或债券来对产业公司进行实际控股。”[①] 投资自己的资金被视为表达信心的举动，这能吸引更多的外部资金。在危机期间，这允许银行能重组公司而不用清偿资产。这并不是说银 196
行直接管理公司，而是说他们监督公司利益并对其进行引导。这些银

① Pierre Moussa, “Les banques d’affaries, pour quoi faire?” *Revue des deux mondes*, October 1976, p. 44.

行直接参与到产业的重组之中。一家实业银行的前总裁这样说道:“为了改变(公司与产业的)结构,往往必须进入结构之中。”

实业银行与商人银行之间的区别很明显:“大多数商人银行,尤其是英国商人银行的一个特征是,它们的成功发展都没有干预企业管理,也没有用于调查企业绩效的实际工具。”[①]很明显,三种金融体系的差异已经嵌在了工业化的过程之中。实业银行明显是国家作为“参与者”或发展型国家的对应者,而商人银行与投资银行则反映了政府与经济保持距离的关系。由于证券市场与留存收益可以提供长期资金,银行也被视为是短期资金的合适来源,所以产业与金融就各自占据独立的领域。

既然我们已经描绘出英国金融与产业关系的基本特征,下面就可以考察一下英国政府与金融体系之间的关系。首先,英国政府并没有控制借贷渠道,这些渠道本可以有助于行政当局有选择地调控信贷分配。在其他国家都存在的工具英国就是没有,尤其是像法国那些占据重要地位的准公共银行机构。[②] 英国的公共部门只吸纳国民储蓄中的很少一部分资金,例如,最近建立起来的邮政储蓄系统只占不到千分之一的储蓄额。[③] 更重要的是,这些公共机构还是高度发达的私人体系的竞争对手。事实上,像产业金融局(FCI)、工商金融局(ICFC)、产业投资局(Equity Capital Industry,简称 ECI)的这些机构都是英格兰银行为了应对外部压力才建立起来的,目的只是为了避免更多的政府干预。产业金融局与工商金融局建于 1945 年,而产业投资局建于 1975 年。这些金融机构(产业金融局、工商金融局以及产业股本公司)事实上都是私人金融机构与英格兰银行集体所有。[④] 全国贷款委员会(the Na-

---

① C. D. Foster, *Politics, Finance, and the Role of Economics: An Essay on the Control of Public Enterprise* (London: George Allen and Unwin, 1971), p. 164.

② Dimitri Vittas, ed., *Banking Systems Abroad* (London: Inter-Bank Research Organisation, 1978).

③ 同上,chap. 1.

④ 这些说法基于相关文件与访谈。要了解这些机构的历史与职能,可参见 Wilson Committee Hearings, *Evidence*, vol. 4.

tional Loans Board）负责管理向国有公司借贷，这是一个管理机构，而不是一个决策机构。这些长期信贷机构的有限影响通过它们在非金融部门中持有的债权、债务的比例就可以看出来。①

197

当英国政府对金融市场进行干预时，它一般都得通过储备金要求或是公开的市场操作来行动，这两种方法都保留了这个体系的市场特征。也就是说，通过对银行必须持有的准备金施加限制或是在市场上买卖政府债券，政府才能够影响银行借贷的数量。这些操作增加或减少整个金融体系的流动性。中央银行宣布它期望利率向特定的方向变化并期望其他金融机构根据这些通告来行事。英格兰银行拥有影响市场环境的能力，这种影响力使价格按照它选择的方向变化。正是这种能力让央行的那些通告具有了影响力。② 当银行要采取这种做法时，它是通过贴现市场（the discount market）来实现的，贴现市场是由一系列买卖、持有财政部债券或商业票据的专业化机构组成的。这些银行将闲散的短期资金组织起来，供政府和其他银行使用。贴现市场有助

① 同上，Vittas，*Banking Systems Abroad*。以下数字取自 Vittas，p. 22.

长期贷款机构以债务与债权形式持有非金融部门的股份（%），1975 年末

| 国家 | 债务 | 债权 |
|---|---|---|
| 西德 | 12.8 | 23.5 |
| 法国 | 8.2 | 32.9 |
| 意大利 | 9.1 | 29.9 |
| 荷兰 | 5.0 | 19.5 |
| 瑞士 | 1.3 | 2.4 |
| 瑞典 | 2.8 | 41.8 |
| 日本 | 11.0 | 22.8 |
| 美国 | 5.5 | 7.9 |
| 英国 | 4.9 | 21.4 |

② Anthony，*Banks and Markets*；Jack Revell，*The British Financial System*（London：Macmillan，1973）；Catherine Hill，"Finance and British Economic Policy，" prepared for the House Committee on Banking and Urban Affairs（Washington，D. C.；GPO，1981）.

于让银行体系和政府保持整体上的平衡,同时也可以作为英格兰银行与商业银行之间的缓冲器。商业银行在货币市场上买卖,与贴现机构打交道,而这些专业的贴现金融机构再与央行展开交易。

从1971年以来,英国人又进一步地向纯粹的市场机制发展,他们试图抛弃20世纪60年代对银行借贷的定量限制。1971年的《竞争与信贷控制法案》(Competition and Credit Control Act)是向保持距离的金融体系管理发展的一大步。重要的是,定量控制从来都没被看做是与政府施加的价格相联系的金融体系的核心组成部分,而是被当做一种市场原则的不幸背离。

英国货币管理体系的许多制度安排都源自强调政府的债务管理,这种债务管理是央行从第二次世界大战结束到20世纪70年代末的基本任务。1959年的《拉德克利夫报告》(the Radcliffe Report)(政府对金融体系的基本评估)认为债务管理将会是央行的基本任务。[①] 这种观点意味着控制利率结构将是政策的中心目标,因为利率决定了债务的成本。《拉德克利夫报告》写得非常明确:"当局……不得不将利率结构而不是货币供应视为是货币机制的核心。这并不意味着货币供应不重要,而是说货币控制是利率政策的附带责任。"(直接引语中间的楷体部
198 分是作者自己加上去的话)。[②] 正如凯瑟琳·希尔(Catherine Hill)所言,这种强调意味着总需求管理是由财政政策所支配,因为货币政策与公共债务融资联系了起来。[③] 因为政府已经是基于公共债务融资的目的而对利率进行调控,所以政府就不能有效地针对产业发展而调控利率。雅克·梅利茨(Jacques Melitz)将这项实践操作提升为一项原则,认为在那些政府债务庞大的国家(如美国与英国),为公债融资的问题

① Anthony, *Banks and Markets*, p. 115ff.;还可参见 Hill, "Finance."这一点也是萨缪尔·布里坦(Samuel Brittan)在《驾驭经济》(*Steering the Economy*)里暗示过的观点。

② 引自 Hill, "Finance."

③ 同上。

成为政府金融干预的主要关注点。[①] 最近撒切尔支持者的改革及其对政府政策的强调再次重申了这种保持距离的原则。货币供给总量成了因变量，而利率仅仅是市场货币需求的结果。政府的债务管理仍然是关键的约束条件。

尽管有政府干预的市场组织，但一系列定性的干预措施还是采取英格兰银行指令的形式，这些指令针对的是合适的借贷结构。对我们来说，这些定性控制有两个方面较为重要。首先，“这些指令并没有削减任何特定银行或特定客户的业务，只是指出了一类业务。命令（某家银行）限制向帝国化学工业公司（*Imperial Chemical Industries*）贷款，这会被视为是不合理的指令。”[②]“对个体金融机构与客户之间的具体业务关系进行干预，会是十分勉强的事情。”[③]换句话说，这些干预并没有采取法国人或日本人那样的行政控制与具体化的方法。其次，尽管有些指令要求维持对产业的借贷，其中涉及解除借贷上限，但大多数指令都是在限制消费者的支出。[④] 这些定性限制更多的是通过道德劝服来执行，而不是通过直接的行政管理。事实上，这些指令也就相当于是针对利率政策与特殊经济需求临时冲突的一种临时解决方案，并没有被视为是执行产业政策或是组织金融市场的方式。

要理解政府当局在金融市场中的位置，可以对英格兰银行本身进行考察。英格兰银行在传统体系中的既有责任已经在技术上和政治上阻碍了该行转变为政府干预产业的工具。

首先，英格兰银行一直负责管理英国的国际货币地位。当然，这个角色曾经让它成为国际货币体系的调控中心，也成为维持英镑作为国际贸易储备货币的捍卫者。英格兰银行提倡维持英镑对黄金的高比

---

① Jacques Melitz, “A Report on the Issue of Exchange Rate Determination” (Consulting Report to the OECD, December 1980).

② Anthony, *Banks and Markets*, p. 12.

③ 同上，p. 5.

④ 同上，在几个部分中都有讨论。

价,支持那些捍卫英国国际地位所需的国内经济政策。已经有许多文献谈到这种立场何以导致英国商品在国际市场上被高估,从而对国内
199 生产造成一系列严重的制约,并让英国失去了经济繁荣的动力。[①] 英镑币值的崩溃与欧洲货币市场的兴起减轻了英国在国内与国际目标之间的张力。通过经营其他国家的货币,伦敦已经能保持其国际金融集散中心的地位,虽然欧洲货币体系的兴起已经让英国经济更容易受到外部事件的冲击。[②] 伦敦金融城的交易收入已经对英国的收支平衡起到了重要的贡献,维持伦敦金融界作为重要的服务出口部门是政府理所当然的关注重点。[③] 虽然从技术上说,有可能在国内市场实行干预主义管制的同时也可能对国际金融运作实行限制更少的非正式管理,但是这样自我分裂的立场肯定很难维持。这种国外与国内金融目标之间既有的张力曾经体现为汇率方面的斗争,而这种张力本身就成为伦敦金融市场监管的一种紧张关系。而且,有一种明确的制度倾向是偏袒国际目标而忽视国内目标。直到最近,英格兰银行才开始设立产业政策咨询集团来负责考虑产业的问题与需求,并对明确用于满足这些需求的政策进行管理。这样的制度性偏见可以得到改变,但改变并不容易,

---

① 参见 Dow, *The Management*, pp. 6—11; Richard N. Cooper, "The Balance of Payments," in Richard Caves et al., eds., *Britain's Economic Prospects*; J. H. B. Tew, "Policies Aimed at Improving the Balance of Payments," in F. T. Blackaby, ed., *British Economic Policy*, 1960—1974: *Demand Management* (New York: Cambridge University Press, 978).

② 参见 Susan Strange, *Sterling and British Policy: A Political Study of an International Currency in Decline* (London: Oxford University Press, 1971), pp. 202—258,这里讨论了伦敦金融城的各个集团如何与政府合作以维持伦敦在世界金融市场的地位。另外,关于伦敦金融城通过吸引外国银行(尤其是美国银行)来增加自身权力,可以参见 Janet Kelly, *Bankers and Boarders: The Case of American Banks in Britain* (Cambridge: Ballinger, 1977).

③ Committee on Invisible Exports (William M. Clarke, study director), *Britain's Invisible Earnings* (London: British National Exports Council, 1967).

也不会立即实现。①

其次，英格兰银行看到在管理货币供给的基本责任与再贴现产业信贷的角色之间存在一定的冲突，后者的目的要么是为了鼓励长期贷款，要么是为了影响金融资金的导向。（再贴现系统在第三章已经讨论过了。）这个问题可以得到解决，但其代价就会造成更正式的价格控制，而这是英格兰银行或是整个银行体系都不习惯接受的。管理货币总量——利率或货币供给——主宰了英格兰银行的思维。

最后，也许是最重要的一点，英格兰银行是中央政府的调控者，与此同时，它也是代表银行业利益向中央政府的官僚进行游说的代言人。这个代言人的角色在英国历史上根深蒂固。事实上，尽管最初产生时，复杂的金融市场为政府融资要多于为产业或商业融资，但英格兰银行一直是斯图亚特王室的政治资本主义与清教徒的市场资本主义之间斗争的主要战场之一。② 英格兰银行已经致力于让金融机构隔离于中央 200
政府的控制，这事实上意味着它增强了自身的影响力，并将自身的目标提升为政府目标的替代物。虽然英格兰银行自国有化以来在形式上附属于财政部，但二者之间总是维持着一种保持距离的关系。事实上，英格兰银行在其自身业务与为财政部服务的业务之间做出了明确的区

---

① 参见 Wilson Committee Hearings, *Evidence*, vol. 5. p. 224—226, 尤其是 p. 239，专门记载了董事理查德森（Governor Richardson）关于产业金融单位基金[0]（Industrial Finance Unit）日常运作的口头证词。然而，银行显然还是期望市场机构能够自己采取措施。以下是威尔逊委员会与这位副董事的谈话内容：

问：那么你认为并不合适由英格兰银行来构思产业重建的计划，重建应该由市场来完成。

答：如果我们考虑到重建并没有为缩小差距提供解答的话，那么我们就应该倾向于表达这样的观点。

贾斯帕·霍洛姆爵士（Sir Jaspar Hollom）：重建意味着一种大规模进行的、全面彻底的方法。我们需要考虑整个体系的变革，躲在密室里，在纸上重新规划，然后将计划传播出去让人们各就其位。当然，我们更多的关注提高现存结构中存在不足的地方。特别地，我们需要在整个过程中创造专业机构来弥补当前已经存在或潜在的差距。这就是我们所谓重建方法的本质。

② 参见 Max Weber, *The Protestant Ethic*, trans. Talcott Parsons (London: George Allen and Unwin, 1948).

分。它自身的业务包括确定银行利率、管理货币市场与外汇市场——萨缪尔·布里坦(Samuel Brittan)认为这些责任是英格兰银行实际行为的最佳预测指标。①

其重要结果便是白厅(Whitehall)*的官员——作为中央政府的官僚——并不熟悉金融部门的领导者,也不了解这些金融市场的运作。事实上,英格兰银行之所以将金融部门隔离于政府控制之外,也与白厅的忽视与分离直接相关。政府引导的借贷扩张会让英格兰银行卷入由政治决定的产业战略中,尤其是当指令是白厅决定而银行执行的话——这将是对英格兰银行历史角色的彻底颠覆。尤其是因为英格兰银行并没有开发出产业政策领域方面的专业技能,所以它自身的自主性将会被逐渐削弱。英格兰银行并不会轻易让自己变成政府发展产业的政策工具。

### 官僚机构

产业干预的障碍并不仅是金融体系的问题。英国早期的工业化的制度结果影响了政府行政机构的结构,也影响了金融制度的结构。因此,官僚体系的组织运作仅限于与产业保持距离的关系,这成为实施干预主义政策的第二个障碍。

制定经济政策的责任主要是在财政部,其次才是英格兰银行。20世纪50年代的经济创新与改革是在努力培养制定宏观经济政策的能力,也是为了控制支出以及支出计划以符合凯恩斯主义政策的要求。②

---

① Committee on the Working of the Monetary System, *Radcliffe Report* 1959, p. 109—110.

* 怀特霍尔(Whitehall)是伦敦的一条街道,英国的政府机关坐落于这条街道上,所以经常用这个街名指代英国政府,或称为白厅。——译者注

② Aaron Wildavsky and Hugh Heclo, *The Private Government of Public money*; *Community and Policy inside British Politics* (Berkeley: University of California Press, 1974); Brittan, *Steering the Economy*; Samuel Beer, *Treasury Control: The Co-ordination of Financial and Economic Policy in Great Britain* (Oxford: Clarendon Press, 1956), p. 66.

甚至直到20世纪70年代，财政部都没有设立任何政策部门来明确负责经济政策对产业的影响。重要的是，在这个核心经济官僚部门的内部集团中，并没有产业利益的代言人，也没有任何明确用于选择性产业干预的政策工具。

文官机构的性质及其与政治主管，即与政府当局的关系支持了官僚机构在结构上反对产业干预的偏见。[①] 英国的文官机构对政策制定 201
拥有实质上的垄断权。其他人都没有将整体的政策方向转变为具体政策的资源或渠道。这里的问题并不是说部长大臣们的政策目标被不服从的文官推翻了。关键问题在于部长大臣们必须依赖官僚体系来确定其政策目标的形式，他们无法管理或干涉政策制定的具体过程。[②] 由于他们的注意力都被内阁、议会、选民所牵扯，所以估计他们一周最多有15个小时可以花在部里的事情上。一个部长的个人幕僚也限于一个政治秘书，即使这样，这个秘书的大部分精力也会花费在部长的各种政治责任之上。同样重要的是英国官僚的晋升非常缓慢，没有法国的那种“空降部队”(high flyers)体系。[③] 这种缓慢晋升的常见结果之一便是公务员往往要在职位上待很长的时间。由于公务员很少到私有部门发

---

① 关于英国文官体系从来都不缺研究资料，尤其是在《富尔顿报告》发表之后，参见 Committee under the Chairmanship of Lord Fulton, *The Civil Service* (London: Her Majesty's Stationery Office, 1968)。就我们这里的讨论目的而言，可参见 Thomas Balogh's seminal critique, "The Apotheosis of the Dilettante: The Establishment of mandarins," in Hugh Thomas, ed., *The Establishment* (London: Anthony Blond, 1959).

② 罗杰·奥佩(Roger Opie)写道："部长可以自由选择，但只是在提供给他的选择范围之内……在准备与提交这些选择方案的过程中，下级官员拥有绝对权力。如果他们愿意，他能将这些选择限制到两个的范围，而不是用一打不成熟的方案去'浪费部长的时间'。"("The Making of Economic Policy," in Hugh Thomas, ed., *Crisis in the Civil Service*[London: Anthony Blond, 1968], p. 73.)理查德·克罗斯曼(Richard Crossman)就他当部长期间对下属的焦虑做过非常地道的描述，参见 *The Diaries of a Cabinet Minister*, vol. 1—3 (London: Hamish Hamilton and Jonathan Cape, 1973, 1976, 1977).

③ 参见 John A. Armstrong, *The European Administrative Elite* (Princeton: Princeton University Press, 1973), pp. 237—245, 326—327.

展,所以公共部门与私有部门之间的个人联系便无法建立起来。[①] 那么,政策过程便由那些长期在文官体系中社会化的官僚所主导。这种行政传统已经被财政部经济政策的再集中化(recentralization)进一步强化了,而且又与保持距离的政策直接联系起来。[②] 正如托马斯·巴洛夫(Thomas Balogh)写的那样:"在高层决策的英国行政机构中,现有的组织结构不适合产业干预,这是政府政策逐步走向自由放任的主要解释。"[③]

干预主义政策与英国官僚体系的训练和传统背道而驰。事实上,对有选择地使用国家权力存在着一种本能的抵触,这已经嵌入英国文官体系的规范之中。这种政府不插手的原则已经嵌入行政法的传统之中,它禁止官僚有选择地制定针对特定企业的歧视政策。[④] 约翰·阿姆斯特朗(John Armstrong)认为这种传统的作用也是牛津剑桥通才教育产生的一种无意识的结果:

> 行政精英按照牛津剑桥的规范被社会化,一旦这种模式被牢

---

① 例外的情形是一些来自外部的经济学家被邀请到部门内部工作有限的一段时间。然而,正如维达夫斯基(Wildavsky)与赫克罗(Heclo)所言,"人们不应该低估将非文官专家带到政府里工作的困难。除非这些专家的名声让他们不容置疑,否则这些专家都会被视为是门外汉,只会干涉行政机构的正常运作而不能有所裨益。专家只是那种会找麻烦的人,而不能坚持下来重整旗鼓……即使那些最成功的外部专家,在被既有文官体系削弱、封杀、抛弃之前,最多只能撑到两年时间。"(*The Private Government*, p. 374.)

② 罗伊·哈罗德(Roy Harrod)写道:"比尔教授(Beer)认为1947年是一个关键的时期,这时已经当了一段时间经济事务部部长的克里普斯爵士(Sir Stafford Cripps)成为了财政大臣,他把经济计划的责任以及他自己的安排带到了财政部。可以说,这将国家从一种不和谐的社会主义形式中以及无情的官僚手中拯救了出来……将经济计划转向财政部明智而成熟的传统管理风格之中——我不知道这是否的确是在克里普斯爵士的领导之下发生的——这是比保守党1951年胜利更具决定性的一个发展。"(引见于Balogh, "Apotheosis", p. 113,并无具体出处。)

③ Balogh, "Apotheosis," p. 37.

④ Armstrong, *Economic Administrative Elite*.

> 固地建立起来，那么行政管理者自己就获得了一种利益认同，即永远树立了非干预主义的角色认同。[①] 干预主义的立场会揭示出他们所受教育的特定缺陷，破坏他们的集体团结，降低他们作为一般精英的地位。他们行政背景（如怀旧、口试等）中的每一个因素都得到捍卫，因为这都是让这些利益永存的整个体系的一部分。同时，他们也拒斥一些干扰因素（例如精英技术集团），这就阻止了可能会改变整个体系的反馈。 202

北海石油的例子清楚地说明了这种非干预主义的传统与干预主义政策的需求之间存在的矛盾。与挪威同期的政策或是英国后来的政策相比，英国最初对待北海石油的政策简直就是一败涂地。基于对石油资源采取的方式，英国财政部与英国的产业界都没有意识到可能获得的巨大收益。[②] 开发权以很低的价格卖掉，也没有征税，英国产业界也没有为石油市场提供生产设备。根据一系列的官方调查，核心问题在于英国的文官群体：他们既没有对油田潜力的独立理解，在与私人石油公司（主要是美国的石油公司）的谈判中也缺乏最大化国家收益的战略。自身缺乏技术知识，官僚内部又没有咨询渠道，英国的文官就不得不依靠私人石油企业的信息和视角。于是，这个领域的政策仍然是过去那种保持距离的管理模式，具体程序是通过私人石油公司的代理机构来进行的。政府决策被视为是在不同选项中做出选择，但选项的确定被视为是技术问题。因此，英国政府只是获得了一种表面上的控制。当工党政府上台之后，便设立了英国国家石油公司（British National Oil Company）作为其政策工具，这就意味着它创造了对石油产业进行

---

① Armstrong, *Economic Administrative Elite*. *p*. 301.

② Sven Steinmo, "The Policy of North Sea Oil: The Legacy of Arm's-Length Government" (Unpublished paper, University of California, Berkeley, 1979).

直接干预的手段。[①] 这家国有公司为政府提供了更好的信息,改善了政府与私人公司谈判的战略位置。简而言之,它标志着干预主义政策的出现。

虽然北海石油的例子的确表明保守党政府致力于限制政府干预的程度(尤其是在高利润的部门),也揭示出通过传统的政府结构进行干预存在一定的困难,但这个例子也提醒我们英国政府也经常积极地参与产业事务。尽管在保守党的新自由主义时期,国有化的产业并没有因中央决定的目标而被系统地操控,但政府肯定清楚公有部门的规模以及它们的活动对私人投资的影响。此外,尽管两党政府到 20 世纪 60 年代才对私有部门大举干预,但在 20 世纪 50 年代也有一些对私有部门的局部干预项目。事实上,克莱门特·艾德礼(Clement Attlee)政府*在改变钢铁产业的意图和将其国有化之前就已对其进行了重组。商业集团对艾德礼政府和国有化的反感部分是源自工党政策的逆转,工党
203 从与商业集团合作转变为发展公有制,商业集团将此视为暗箭伤人。保守党人在将钢铁业交还给私人控制之后,他们继续对这个产业保持监控。其他类似的例子还很多。造船业也被政府关注了很多年,在自由放任的 20 世纪 50 年代,造船业仍得到了大量的政府支持。保守党执政末期还面临一大批小型航空企业,但它还是支持强制实施的航空业结构合理化,并通过新的轰炸机合约来缓和重组过程的过渡。在 1959 年,政府督促棉纺织厂商提出一个产业重组的计划。该计划鼓励报废旧设备,投资新机器。虽然这要涉及产业征税,但主要还是由政府来提供资金,不过整个过程是由同业工会棉纺织委员会(the Cotton Board)来负责监督的。报废过程相对成功,但追加新投资却比预料的情况要局限得多,政府没有选择取代小企业,也没有强迫它们合并,而这也正

---

① Sven Steinmo, "The Policy of North Sea Oil: The Legacy of Arm's-Length Government" (Unpublished paper, University of California, Berkeley, 1979).

* 1945 年至 1951 年的工党政府。——译者注

是这个产业的特征。

事实是,当产业混乱猝发了危机时,英国政府尽管有较强的新自由主义传统,也会采取回应措施,要么是减少调整的成本,要么是保护产业免于调整压力。因此,有人可能会认为当要求帮助的压力足够强,或者说政府的决心足够大时,那么实行产业干预的手段就会出现。如果是这样,那么本书关注的重点,即干预工具就只是细节问题。那么,新自由主义时期存在广泛干预的事实,尽管传统上是保持距离的政策工具,会对本文的论点造成什么样的影响呢?英国的干预是否要少于法国和日本呢?英国进行干预的方式是否不同,以至于对结果的种类或成本的分配有实际的影响?或者说英国只是做得不够成功而已?要回答这些问题,只能对英国与法国的国家干预做出系统的比较,必须比较两国在较大范围的产业部门的政策发展过程。这个比较过程远远不只是总计两国的政策举措,每项参与比较的政策都需要深入地单独研究。我们还能找到哪些更多的相关证据?

在新自由主义时期,英国政府的干预有几个特征需要特别强调一下。第一,干预并不具有发展的目的,而是建立在"逐项考察"的基础上进行的。虽然更积极的政府也采取逐项考察的方法,但英国政府的不同在于它并不试图以此来引导经济发展。同样重要的是,现在只要有 204
一项立法的支持就可以采取行动,而在 20 世纪 50 年代则需要通过单独的授权立法。这种程序必定会使争论更公开化,每个案例要成为合法的例外都要由单独的联盟提出,这提高了每次干预的政治成本。之前讨论过法国为了拯救产业亏损企业的干预工具显示总体性的政策工具比逐项立法更具有管理上的优势。法国采取政策工具可以处理广泛的各种各样的案例,干预的范围及其经济影响将决定由哪一级组织来处理具体的案例。最重要的案例是交由一个内阁小组来处理,但甚至较小企业的需求也会被提及。法国政府干预的范围和决心要远大于英国现有的任何干预。

第二,可以说英国在干预政策上的安排使英国政府更依赖于商业

界,政府需要商业界来制定并执行其政策。这种情况比法国政府要严重得多。英国必须通过同业公会来行事,因为政府几乎没有什么干预工具而官僚机构也没有干预的意愿。所以,执行政府政策的机构都是那些与产业紧密相连的官僚机构,它们最能反映产业的观点。这里没有总体性的监督机构来评估或反对由官僚机构制订的计划。

第三,正如北海石油案例揭示的那样,既有的政策工具确实限制了政策的效果。无论何时只要执政党选择扩大干预的范围,它们就会决定建立新的干预工具,这个事实有力地证明了政策面临的制度限制。

在20世纪50年代末,英国经济中已经出现了一种制度常态,一套标准安排。根据这套标准,金融的、产业的、政治的权力分别存在于相互隔离的领域之中:商业集团与金融界保持距离,而二者又与政府保持距离。国家的官僚体系中充斥着职业的文官群体,由行政当局领导,行政当局的执政党控制着议会。如此一来,政府的决策工具并没有被政府统治的社会群体所俘虏。事实上,随着英格兰银行的国有化,以及它逐渐地被整合为政府的政策工具,国家官僚体系对政策过程的主导可
205 能已经得到了加强。虽然如此,国家还是缺乏跟踪产业发展的眼光(独立于它在商业界的线人),也缺乏采取具体的选择性干预的手段。政府也就没有对产业施加领导权的立足点,也没有工具采取协调的或联合的全国性措施来逆转英国产业的衰落。国家为了实施干预主义政策,就必须重塑国家与经济的联系,从而让国家成为一个市场参与者。任何一点结构上的重建都是为了提供眼界、手段,以及为大脑提供一些经济上的指导。

## 向干预主义的国家迈进

在英国,那些希望利用国家来引导产业重组与发展的人需要在政治与官僚体系中获得平台——这些平台要恰好能影响政策又能隔离于政策的短期政治影响之外。制度建设的必要过程允许党派冲突侵入经

济管理的安排中,正是这些安排界定了经济中竞争与合作的环境。新政策工具意味着商业集团、产业与国家之间新的结构关系。

在更快增长的总目标上达成共识当然很容易。正如马瑞尔(Maier)和其他人提出,增长与生产率是解决战后西方解决冲突的良方。[①]而实现这个总目标的具体政策却难以达成共识——具体政策都需要做出具体的变革。重要的是,可以真正促进增长的战略并不是一目了然的事情。与法国不同,英国人不能从经济落后的图书馆里找到未来发展的蓝图,因为英国的问题不是如何从农业转向工业,也不是如何强迫提高受保护产业的竞争力。英国的问题是如何在一个根深蒂固的工业经济中发动变革。当然,这个任务的技术问题与政治问题是相互纠缠的:哪里出了问题,如何去纠正,对待这些技术问题的立场都涉及特定集团从特定战略中可能谋取的好处。

然而,最重要的问题是国家是否能被用来积极地促进混合经济中的产业复苏。我们可以快速概括一下这场斗争中的参与者与过程。保守党不同意国家在经济中的参与作用。有些人(可以宽泛地归之为左派)认为国家可以为产业调整的目的服务,另外一些人(右派)认为国家只会扰乱市场的运作进而巩固那些可能对私人企业构成挑战的人的地位。那么政策选择便在于是否建立商业集团—国家之间的联盟来解决 206
产业问题,或者将增加的利润的承诺作为复兴的唯一基础。是否应该按照莫内(Monnet)的方式来安排事务,或者将英国在某种程度上变成法国经济计划的一个版本?抑或应该按照艾哈德(Erhard)的风格进行安排,这意味着政府站在一边,让本来渴望利润而且积极进取的商业集团来继续?艾哈德的战略意味着在商业集团—国家关系的既有结构下来促进产业复苏,而莫内的选择则需要制度变革。在劳工对政策和经

① Charles Maier, "The Politics of Productivity: Foundations of American International Economic Policy after World War II," in Katzenstein, *Between Power and Plenty*.

济的影响上,保守党内部也存在分歧。是否应该让劳工也参与决策,国家是否应该参与并仲裁工资谈判,这些问题都是他们内部争论的焦点。对保守党人来说,工会往往是敌人,充其量偶尔变成合作伙伴。只有在英镑的问题上才存在共识,20 世纪 50 年代末他们毫无争议地承诺要保护英镑的国际地位。

保守党在国家与劳工这些问题上的立场,不仅取决于对工党的反对,还取决于何种举措在保守党内部争夺党内领导权的斗争中获胜。丘吉尔(Churchill)的领导树立了新自由主义的常态,但他后来让位给哈罗德·麦克米伦。麦克米伦在两次世界大战期间就接受了国家拥有积极角色的观点,执政之后他也支持这种思路。麦克米伦之后是霍姆勋爵(Lord Home),此人没有做太大改变,之后领导人换为爱德华·希斯(Edward Heath)。作为反对党的时候,希斯将保守党转回到新自由主义,以针对工党政府产业干预的积极政策进行界定。然而,希斯上台之后又回到了干预,但后来他输给了玛格丽特·撒切尔(Margaret Thatcher),失去了党内的领导权。撒切尔发起了减少国家经济干预的运动,这标志着另一轮的政策逆转。①

对工党来说,政策选择一直在带有社会民主色彩的管理资本主义(managerial capitalism)(受党内右派支持)与社会主义之间轮换,后者通过扩张公共部门来实施(党内左派的目标)。前一种政策最好的代表便是哈罗德·威尔逊(Harold Wilson)持续坚持英镑汇率以及詹姆斯·卡拉汉利用国际货币基金组织来控制公共开支。后一种政策现在已经采取了所谓替代战略的形式,通过国有化来实行保护和内部的产业调整。在 20 世纪 60 年代初期,形势严重不利于工党左翼,而事实上安东尼·克罗斯兰(Anthony Crossland)和其他人还提议废除工党扩
207 张国有化的政治承诺。然而,工党左派还是保留了一些捍卫党派立场

① Michael Stewart, *The Jekyll and Hyde Years: Politics and Economic Policy since 1964* (London: Dent, 1977), pp. 208—209.

的能力，但在政府中这些左派的权力却有限。当工党上台执政时，管理主义的温和派被迫温和地执行左派（如全国企业委员会）提出的立法案，以此缓和看似激进的提案。而像 1976 年试图将银行部门国有化的提案，在研究阶段就被扼杀了。虽然在 20 世纪 70 年代工党的议会领导权还是保持在中间立场，但工党基层党员的声音已经日益为工党左翼所主宰。在将近 20 年的斗争之后，工党左翼已经让温和派在政策主导权与党派权力上处于守势。最后，在 1980 年末，党内的态势更决定性地倒向了左翼，这导致了建立新的党中央的举措。

在整个这段时期，工党左翼的社会主义声势肯定都吓坏了商业界，这让工党领导层更难以通过政府的领导和主动行动来振兴私有部门。一位工党议员非常了解这种紧张关系，他认为私有部门应该忽略工党的这种政治辞令：

> 私人公司的投资决策最终决定了经济增长率，也决定了工党政府满足其支持者愿望的能力，但私人公司的人士并不是了解工党历史与社会学的专家。他们往往把党派辞令的表面意思当真，认为工党是在深层道德观上反对私人所有制本身——他们的这种误解无疑是愚蠢的，但也并不总是完全不可理解的。因此，他们总是带着不必要的恐慌来看待工党政府的来临，如果工党政府不上台，他们就认为自己所持有的资金的风险要小很多。但是既然工党政府需要维持商业界的信心，就像保守党政府做的那样，那么工党的部长大臣们就不能让这些误解继续下去。为了缓和商业界的焦虑，工党部长们必须千方百计证明他们根本不想对私有部门造成任何伤害，尽管他们之前可能说过相反的话。最终结果便是工党政府对私有部门表现出更多的仁慈，但如果他们的政策从一开始就真正是修正主义的，他们就不会这样做。这种仁慈近来最明显的表现就是全国企业委员会得到的权力几乎肯定比它需要的

少,因为工党在野时已经给了它太多的权力。①

当工党的目标需要扩充国家权力,以及工党左翼准备用扩张的国家权力来对付商业集团的时候,整个工党就很难在产业中建立信心与
208 信任关系。

尽管两党党内当前的分裂并不是新产生的,但"管理主义"中间派的劣势与侧翼改革者的强势的确标志着与之前模式的差异。事实上,当麦克米伦执政时,工党党内也在对其党章第四条中的国有化承诺展开争论。这时两党的中间力量正处于上升阶段,两党事实上走得越来越近。现在,情况却是工党的左翼处于上升阶段,而首相是来自保守党右翼。有人可能认为权力向侧翼的转移是因为两党在执政时都无法在增长政策上建立持续的制度安排,也是因为劳工谈判的限制与国有化政策等约束条件带来的威胁。工党的左翼与保守党的右翼各自支持的政策都是对方主要的选民集团强烈反对的政策。改革生产商之间的制度安排的需要导致了党派冲突,而这些冲突反过来使在生产商层面建立可行的制度安排更加困难。

为了实行干预主义政策,就需要改革金融体系与官僚体系,而这无疑会让决定经济目标的问题更加复杂化,很难确定干预主义工具应该服务的目标。在最广泛的意义上来看,干预政策是在促进私人产业的再发展呢,还是用公共企业替代私人公司的一种方式呢?如果保守党要用国家来促进产业再发展,那么他们就不得不挑战已经成为20世纪50年代正统观念的新自由主义原则。工党想要进行这样的改革,但由于左翼势力的存在,它又不能明确地实行补贴和促进私人产业复兴的战略。因此,工党进行的任何改革都会对私有部门构成一定的威胁,这样迫使工党不得不反对干预主义的工具,它本来可以创造或使用这些

---

① David Marquand, "The Challenge to the Labour Party," *Political Quarterly* 46, no. 4 (October-December 1975):399—400.

工具来实现自己的目标。

因此，政策的停滞和不稳定，既不像比尔所说的，只是因为有组织的生产商集团能够否决他们反对的政策，也不像斯图尔德所言，只是两党竞争的必然产物。相反，它们源于国家无法在产业干预的性质的谈判中达成一致。[①] 由于劳资双方事实上都无法被击败，也就是说，它们在相当长的一段时间内都不会在影响选举或政策时缺席，因此以谈判达成协议就是必需的。尽管参与各方自身针对问题的提议让达成协议格外地困难，但制度上的变化还是发生了。 209

从 20 世纪 60 年代早期以来，无论哪一党执政，都被要求采取明确的产业政策，并为这样的政策创造选择性干预的工具。保守党经常勉强地采取行动，遗憾地抛弃保持距离的政策以应对特定的产业问题，而工党则更努力地推进干预措施，事实上工党将积极的干预视为国有化的替代方案。英国选择性干预的新能力有三个组成部分。第一，在确定产业的需求时，商人已经以部门为单位参与到这个过程中，而且相应的制度也已经被建立起来，使他们在政策制定过程中的观点拥有了影响力。第二，一整套政策工具也已得以建立，它能够制定金融方案，使政府能够与公司和产业集团展开谈判。第三，“准公共”银行机构也被建立起来，用于管理国有企业以及在产业内执行政策。这套干预工具的框架似乎经历了当前保守党向市场原则“回归”的浪潮而已经幸存下来。事实上，如果当前保守党成功地获得对国有部门公司的行政控制，那么这一届保守党政府将会极大地提高政府追求具体产业目标的实际权力。

在本章的余下部分，我们将展示干预机构的新结构，并去理解建立这些机构的冲突（主要是政党冲突）如何限制了国家实际能完成的任务。因此，我们会详细叙述国家的经济角色引发的政治冲突史，并描述

---

① Beer, *British Politics*; Stewart, *The Jekyll and Hyde Years*, pp. 241—247.

决定了政策要素的新制度安排。在这个过程的每一步中,我们都会考察那些扩大国家组织和分配资金的能力的举措,以及通过商业集团或劳工来推动新战略的举措。这些举措在制度与市场中带来了技术性变革。当这些技术性的变革挑战了商业集团的地位时,就变成了政治问题。变革的两个方面之间存在着张力,一个方面是制度结构与市场运作的改革,另一方面是各个集团在社会和政治地位上面临的挑战。正是这种张力阻碍了建立稳定的产业调整政策。很重要的一点是,干预政策几乎毫无例外地创造了政府在产业中的干预渠道,而这些干预渠道绕过或挑战了私有部门现有的金融机制。政府没有基本的策略来利用既有的私人金融机构作为其技术手段或政治盟友。事实上,私人金融界既有的制度结构、市场安排与政治地位就意味着私人金融市场将会是政府干预的
210 障碍,意味着私人金融家将会反对这些干预政策。

### 保守党

正如我们所见,在保守党应对英镑危机〔在20世纪50年代,这引发了声名狼藉的走走停停(stop-go)的政策〕与工业增长乏力时,应运而生的是经济计划。具体说来,正是1961年的英镑危机引发了向经济计划发展的转变,其标志就是政府决定让国家经济发展委员会脱离设计阶段。在决定建立国家经济发展委员会时,政府试图表明它已经打破了过去那种因汇率原因临时给经济降温然后又升温的模式。虽然政府并没有放弃保护英镑币值,但政府已经开始考虑这种保护背后的代价。[①] 不过,经济计划的出现更代表着一种纠正失败政策的努力,这与其说是经济形势变化的结果,还不如说是保守党内部领导权转换的结果。在1951年,丘吉尔及其顾问团与伦敦金融城关系密切。他们很少关心产业利益,在与工党打交道时他们利用了英国产业联盟(Federation of

① Leurez, *Economic Planning*; Stewart, *The Jekyll and Hyde Years*, pp. 47, 92.

British Industry)与英国雇主大会(British Employers Conference)之间的分裂。[①] 麦克米伦似乎更乐于接受采取产业行动,他对国家经济发展委员会的支持直接表现在英国产业联盟的一次年会上。[②]

1961 年保守党人的问题在于:国家经济发展委员会应该是什么样的计划工具?它应该包括哪些人?如何定位?应该做什么?他们的选择导致了社会的争论不休以及一个内部的游说团,游戏桌上的这个新玩家既不玩牌也不提供筹码。他们选择既不改变劳工、商业集团、金融界的任何特权,也不建立能够系统地操控任何市场的政策手段。相反,他们试图在圆桌上找到共识来替代政府的经济战略。他们怀疑财政部的专业操作,因为后者总是将英镑的外部价值放在国内经济增长之上来考虑。于是,他们决定首要的便是将国家经济发展委员会与白厅的官僚体系分离开来。第二个选择便是将工会代表大会(Trade Union Congress)包括进来,以鼓励劳工做出短期的让步来获得长期的增长。第三,他们决定让国家经济发展委员会必须自己考虑宏观经济问题,并通过其下属的部门工作组〔经济发展委员会(Economic Development Committees)〕来关注关键产业的具体问题。其报告能够表明如果所有相关官僚部门都采取适当的措施,那就能取得一种平衡增长的模式。 211
国家经济发展委员会没有做的事情是保证这样的"适当措施"一定会被采纳。[③] 因此,整个过程便主要是商业集团与工会之间建立共识的过程,而不是政府机构提出或执行某项新政策的过程。有必要指出,金融

---

① Keith Middlemaas, *Politics in Industrial Society* (London: Andrew Deutsch, 1979), p. 413.

② Brittan, *Steering the Economy*, pp. 148—153.

③ 在十几年后的 20 世纪 70 年代,工党政府将 NEDC 部门工作组的计划与政府的具体决策联系了起来,主要是向产业分配资源,并将财政指标纳入产业政策的考虑之中。NEDC 的商业委员会已经变成了政府造就的产业游说者,其目标就在于那些需要与政府联合开展的项目。这些产业工作组既提供了不同于产业部(Ministry of Industry)现有安排的产业观点,又提供了用于支持政府项目的政策手段。20 世纪 70 年代的十年见证了公开的干预主义政策的发展。——原文脚注

部门完全处于政策争论之外,也就是说如何动员国家资源来促进产业发展的问题就被排除在外了。产业政策的讨论在开始之前就被截断了。

国家经济发展委员会反映了法国经济计划的英国版本,这反映了英国人在20世纪50年代末的政策想象力。对英国人来说,法国的体系似乎能确立目标与方向,并通过逻辑分析与激励来做出扩张性的选择——所有这一切都不需要控制或是指导。但在经济计划的表面形式下隐藏的事实是,法国政府愿意利用信贷、采购、许可来有选择地区别对待不同的部门与产业。英国的保守党领导层借用了表面的观念,他们的指导性计划并没有让政府干预公司的决策权。[①] 他们所忽略的事实在于,法国经济计划是一种保守主义的强制,其目的旨在建立一个崭新的法国。

### 掌权的工党

事实上,正是哈罗德·威尔逊政府在1964年提出动用国家的支持和压力来促进英国私人产业的竞争性调整——这对作为反对党的工党来说是一项创新,因为那时工党还在国有化的问题上争论不休。

1963年的工党致力于维持私人产业所有权的现状、保护英镑币值、保持工资限制,尽管仍有一些价格管制措施,但这时的工党似乎已经放弃了阶级斗争的主张而采取了一种适宜于当时经济的意识形态……鉴于其所作所为,工党已经变成为一个"综合性"政党,它对国家整体利益
212 的考虑已经无异于麦克米伦或鲍德温领导下的保守党。[②]

实质上,工党提出通过私人企业来实现公共目标,而不是去扩大公共部门的范围。但这样的举措失败了。从实际情况来看,第一届威尔

---

① 这里的讨论取自 Stewart, *The Jekyll and Hyde Years*; *Leurez*, *Economic Planning*;以及 Michael Shanks, *Planning and Politics*: *The British Experience*, *1960—1976* (London: George Allen and Unwin, 1977).

② Middlemaas, *Politics in Industrial Society*, p. 413.

逊政府的政策并没有改善英国产业的地位,这些政策也未能为以后的政府留下有利于实施类似改革的政策工具。问题就在于为什么工党不能至少对政府干预产业事务的体系进行改革:这是社会民主政党必然的失败吗?因为它被绑定在既有的体系中以至于不能设想所需的改革,也不能获得支持来实现改革。或者这只是因为某位特定的首相在技术上做出了很有问题的判断而导致了他在胆识与领导上的失败?

本文的观点是,既有的制度安排复杂化并且拖延了干预主义工具与共识的出现,后者本可以利用前者。工党在1964年上台,承诺更有效地利用全国资源以重建产业基础。今天,保守党的经济学家提出自由市场是最佳的供给战略。而在20世纪60年代中期,同样的问题也被认为是结构性的,但那时提出的解决方案却是干预主义。[①] 工党并不能将它对供应方的政策考虑嵌入到持久的制度中,也不能很好地界定政策问题进而促进更具竞争力的产业。

问题在于工党政府不得不稳住或拉拢那些在其传统选民之外的集团与机构,而这些集团正好盘踞在它力图予以改革的那些机构之中。工党的救生船在三块石头上触礁沉没:(1)威尔逊保护英镑币值;(2)不能让财政部支持政府的新目标;(3)新机构的选择性干预对金融部门与产业的自主性形成了威胁。威尔逊甚至拒绝就英镑币值进行争论,他也愿意放弃他的国内政策目标来作为保护英镑的最后手段,这些情况使我们不得不考虑英镑的国际地位是如何与英国的国家利益等同起来的。

对于这个问题,并没有极其充分并令人信服的解释。斯蒂芬·布兰克(Stephen Blank)指出两党主要的政治家根本就没有把这个问题彻底地想清楚过,他们只是简单地接受了英国在英镑上所承担的国际领导角色与地位。[②] 这种解释回避了背后的问题,也就是为何没有压力

---

① Shanks, *Planning and Politics*, p. 32.

② Stephen Blank, "Britain: The Politics of Foreign Economic Policy," in Katzenstein, *Between Power and Plenty*

迫使政治家们重新思考,以及为何没有一套观念体系来表达这场争论。事实上,工党内部也存在着对保护英镑币值的明确反对声音,只是威尔
213 逊选择了对此置之不理。在保守党内部,麦克米伦足够清醒,他动用国家经济发展委员会来建立他所希望看到的政治上的平衡机制以制约对英镑的一味保护。与布兰克形成对比的是,弗兰克·朗斯特雷斯(Frank Longstreth)认为英国政府对英镑的一贯支持代表着伦敦金融城对产业界的胜利。[①] 他更进一步地指出金融家不仅为所欲为,而且还在经济政策上拥有某种霸权,这让他们可以用自己的话语来界定问题的范畴。我们可以很容易地理解两次世界大战期间产业家在英镑币值问题上的失败,但战后在这个问题上却没有任何斗争,这是值得引起注意的不寻常之处。虽然这种情况可以被解释为伦敦金融城的强势或者说有组织的商业集团的弱势,但此时商业利益的分化本应该大大小于其他任何时候。作为一个以英镑为基础的受保护的贸易区,帝国向双方都提供了有利条件:对产业来说,在这个有特殊待遇的市场之内,币值的高估并不构成严重的问题;对金融界来说,这为英镑在国际贸易中的作用提供了基础。英国对外贸易中的很大一部分都是在英镑区内进行的。在英镑币值以及执行通货紧缩政策来保护币值的问题上,利益分化都不严重。不过,这个观点并不能解释威尔逊为何愿意按布兰克提倡的政策来行事,也就是政府内部的财政部以及外部的伦敦金融城所倡导的政策。在这一点上,更深入的讨论主要是推测威尔逊自己的观点及其政治目的。例如,工党内部愿意争论英镑币值问题的那些人,也在进入欧洲共同市场的问题上反对威尔逊。同样地,英镑所持续发挥的储备货币作用也是英国与美国之间制度安排的重要内容。如果就英镑币值展开争论的话,很可能就会引起广泛的反响。只有确切地看

---

① Frank Longstreth, "The City, Industry and the State," in Colin Crouch, ed., *State and Economy in Contemporary Capitalism* (New York: St. Martin's Press, 1979).

到了保护英镑所承受的代价以及新政策所带来的收益，争论引发的政治风险才物有所值。

通过分析以下三个机构的建立过程，我们就可以最好地理解工党失败的政治教训。它们分别是经济事务部(Department of Economic Affair，简称 DEA)、产业重建局(Industrial Reorganization Corporation，简称 IRC)、产业部(Ministry of Industry)。以上每个机构都体现了国家扩张计划与干预能力对既有制度与市场进行补充的政策努力。在官僚体系内部、金融界、产业界，每项改革举措都遭到了顽固的反对与抵制，这些反对力量强大到足以阻止最基本的变革。

经济事务部是作为财政部的平衡力量而被建立起来的，它的表现逐渐体现了政府在经济政策上的失败，因为经济事务部持续致力于保护英镑，而且又不能让中央政府致力于促进产业发展。工党的领导层 214
认为当时财政部的构成是无法实行增长战略的。他们也考虑过但后来排除了在财政部原来的建制内设立一个计划单位的可能性，排除的主要原因是担心这个单位支持的经济与产业增长战略会输给财政部对金融的传统控制。因此，后来还是决定设立一个新部门来培育新的观念与专业技能，尽管有传闻认为设立经济事务部的实际决策是为了把工党的二号人物乔治·布朗(George Brown)安置到一个合适的职位上去。[①] 因此，财政部仍然原封不动。并没有任何举措将财政部的角色从公共开支的控制器转变为整个经济的银行，后者正是弗朗索瓦·布洛克—莱内(François Bloch-Lainé)在法国所发展的一个概念。让经济事务部负责经济的长期发展，而财政部负责短期经济平衡，这种对二者经济管理责任的区分也是一个致命的错误。长期的目标包含了短期的决策，因此作为新部门的经济事务部必然会对财政部最基本的经济决策构成直接的挑战。事实上，布朗本是打算成为财政大臣的。[②] 工党原

① George Brown, *In My Way* (London: Victor Gollancz, 1971), p. 100.

② George Brown, *In My Way* (London: Victor Gollancz, 1971), p. 113.

来的计划要求经济事务部控制资本项目支出,而把经常项目支出留给财政部管。但是布朗在选举胜利的前夕放弃了经济事务部的这种权利。[①] 即使尝试这样做,也必然很难实施,因为责任上的明确区分会让财政部在短期管理上被捆住手脚。

经济事务部的职责范围拟定得相当广泛,有四个具体领域:经济计划、产业部门计划、工资与价格政策、区域发展政策。问题在于经济事务部并没有用以实现其目标的资源,因此它与占据优势地位的财政部角力时步步维艰。经济事务部的困难在于尽管它有提案的权力,但财政部却保留了否决的权力。正如迈克尔·尚克斯(Michael Shanks)指出的那样,经济危机与责任分工"强化了财政部的传统劣势:对经济重点产业的增长缺乏关注、对产业运作缺乏了解与兴趣(包括财政、货币政策对产业的影响)、过分在乎对英镑币值的保护。因此,当白厅内部的权力平衡偏离经济事务部而倒向财政部时,在野的工党诊断出并且试图治愈某种疾病,这种疾病越来越深地嵌入到政府结构中"。[②]

主要是因为乔治·布朗的工会背景让他有经验和威信来帮助政府
215 执行限制工资的政策,经济事务部最后就只能以执行收入政策为己任。由于没有什么资源可以分配,经济事务部就无法直接干涉公司或部门的战略。因此,经济计划基本上也就沦为了管制工资。产业促进与增长从来都没有出现在经济事务部的日常职责中。

工会参与经济计划机构会成为英国政府干预的一种障碍,这种观念已经被过分强调了,那些比较英国和法国经验的人尤其在乎这一点。在法国,劳工的支持对建立法国经济计划(the Plan)和干预主义工具来说尤为关键,但英国工会参与经济计划的事实与产业干预战略的失败之间的联系难以言之成理。更重要的问题在于,工会参与的意图到底是什么?工党当然会支持工会参与经济计划。工党与工会都将经济计

① Shanks, *Planning and Politics*, p. 35.

② 同上,p. 35.

划视为是保证工会参与工资控制的方式。这必然要给收入政策“更多的手段”来保证对英镑的支持——其实这是牺牲劳工利益来保证金融利益——这导致布朗辞职，计划瘫痪，经济事务部最终解体。

这种计划关键的弱点在于它只是从一相情愿的结果出发，并试图从这种结果导出所需的行动，并要求经济体中的各方承担责任。这种计划并没有从谈判中得到集体认同的目标，也没有探究各个部门都接受的可能性，因此它基本上与产业现实脱节了。此外，这种计划建立在扩张性的政策之上——当英镑危机造成严重的贬值时，这些政策突然彻底改变了方向。对英镑最后的保护可能是财政部对经济事务部的胜利，也可能被看做是伦敦金融城对产业界的胜利，抑或只是威尔逊的一个错误判断——这样的问题在这里已经并不重要了。然而，威尔逊拒绝对英镑贬值的可能后果进行系统的讨论，这意味着他没有方法来将贬值变为英国的优势，同时这也更可能让要求贬值的市场压力被视为是必须予以抵制的巨大失败。[①] 经济计划终止了，乔治·布朗也离开了经济事务部，这意味着在白厅的中央政府机构中执行供给与增长政策的第一次试验落下了帷幕。

产业重建局代表了对金融界的一种挑战，这种挑战类似于经济事务部对财政部造成的威胁。[②] 事实上，产业重建局是由经济事务部派生出来的，其目的是为了建立对产业事务进行选择性干预的工具。当宏 216
观经济政策出现问题后，政府试图通过紧缩性的措施来支持英镑，产业

① 例如可参见 Anthony Howard, ed., *The Crossman Diaries: Selections from the Diaries of a Cabinet Minister, 1964—1970* (London: Methuen Paperbacks, 1979)；还可参见 Brittan, *Steering the Economy*：“工党政府在 1964 年与 1966 年选举之后真正的严重失败在于他们拒绝承认必须在英镑贬值与随之而来的紧缩之间做出选择。其结果就是最终的贬值，这从技术角度来看几乎完全是被迫的，而且这发生在最糟糕的国际时机，不仅外汇资源全部耗尽，而且信心、耐心、可信度都尽失全无。政府试图在两个世界里都做到最好，最后却得到了最差的结局。”(p. 188)

② 参见 Shanks, *Planning and Politics*; Leurez, *Economic Planning*; 以及 Mereich Brian Garland, “Indusrial Reorganization in Britain” (Senior honors thesis, Harvard University, March 1974).

重建局终于诞生了。像之前的国家经济发展委员会一样,产业重建局可以当做是政府对产业表达的一种正式责任,旨在挽救那些面临紧缩经济政策的产业。产业重建局是一个拥有 1 亿 5 千万英镑资源的准公共金融机构,它可以用这些资金来干预市场以促进英国产业的重建。英国人感觉到合并可以让英国企业在国际市场上显得更强大、更有效。更大的规模被认为可以为企业提供生产与研发两方面的规模经济,这是与美国人开展竞争所需要的条件。英国政府认为公共工具是必要的,首先是因为私人资本市场不会回应企业合并的潜力,其次是因为产业重建局可以与垄断委员会(monopolies commission)合作,既能避免不合理的合并,同时还能鼓励必需的合并。①

产业重建局的目的在于对市场力量进行补充,而非替代。它打算在业务操作中盈利,通过市场准则来确认其决策的正确性。然而,它试图改变那些本会自然发生的结果。像之前工商金融局与产业金融局那样的公共银行活动,都是旨在弥补市场正常运作的缺口。而产业重建局背后的观念是认为英国金融过于消极与保守,公共部门应该变成积极的市场参与者,以此来给金融市场注入兴奋剂。产业重建局干预了一系列争夺产业控制的斗争,它通过在收购与合并斗争中偏袒某方来实现自身目的,有时它甚至要制造这样的产业收购战。有观察家认为,这种模式就是产业重建局支持积极的外来者,即"推进者",去控制大公司,或者防止更传统的商人控制英国产业和组建卡特尔,而那些传统商人则习惯于通过谈判来解决问题。② 这些新进入者被认为是更习惯产业重建局的存在,他们也愿意利用产业重建局的公共资金来发挥优势。对产业重建局的支持者与参与者的背景与地位的调查,以及产业重建局在具体收购战中所支持对象的调查,都支持以上这种看法。反对产业重建局的是既有的那些商业协会与保守党。商业界只有某一部分人

① Stewart, *The Jekyll and Hyde Years*, p. 98.

② Garland, "Industrial Reorganization," p. 98.

能从产业重建局的选择性政策中获益。这种准公共性质的银行执行的是选择性的干预政策，因此也在政府与特定的商业集团之间建立了特定的联盟。选择性干预与特定联盟是两个相互对应的产物。

产业重建局公开进行选择性的干预，但它并不执行发展型或调整性的战略。事实上，行政当局认为产业重建局只是对停滞的经济引擎 217
注入燃料的一套体系，这种观念意味着当局不必对英国企业在世界市场上的竞争地位有一个全面的了解。产业重建局不需要确定哪个产业最具增长潜力，并能给整个经济带来效益。从来就没有人打算像法国人应用其干预工具那样来利用产业重建局——鼓励企业走出被保护的帝国市场，参与发达国家的竞争但不断扩张的市场。

对社会主义倾向的政府来说，产业重建局是一种古怪的干预主义工具。可以理解，它就应该被建立起来作为现存金融市场的竞争对手。但还有另外一些问题就不是那么清楚了，产业重建局为何会成为政府官僚体系之外的一个独立机构，而其运营为何又会被一帮商人所主宰？正如威尔逊所言，“一定得是一伙位高权重的实业家与金融家坐到桌子前来当主管”。① 进一步分析一下，这些问题就一点都不奇怪了。如果不对白厅的官僚机器进行大规模的改革，政府内部哪里还可以安置像产业重建局这样的机构呢？此外，虽然产业重建局握有大量的资源，但就其目标而言，这些资源还是相当有限的。虽然为了成功实现目标，产业重建局已经与私有部门的势力结成了联盟，但这并不能解释为什么控制权大部分都让给了由商业人士主导的董事会。如果我们知道另外一个事实就更容易理解这一点了。那就是由于缺乏干预的历史经验，政府官僚与工党官员都缺乏专业技能来操作产业重建局的具体产业事务。在短期，那样的专业技能只可能到商业界去找。在 1971 年，产业重建局最终被保守党人解散了，后来只是由下一届工党政府以国家企业

① Harold Wilson, *The Labour Government*, 1964—1970: *A Personal Record* (London: Weidenfeld and Nicolson, 1971), p. 202.

委员会(National Enterprise Board)的形式重新建立起来。我们将会在本章的后面部分讨论这段历史。

第一届威尔逊政府保留下来的一项制度变革就是产业部的设立,这体现并标志着英国政商关系的干预主义新基调。政府支持私人产业的竞争性调整首先表现在对技术创新的支持上,这主要是作为产业部前身的技术部(Ministry of Technology,简称 MinTech)的相关政策。这个部门最初的功能局限在赞助和支持关键产业的研发,但在缓慢起
218 步之后它开始扩张和挤占其他部门的职能,尤其是经济事务部。1966年7月的紧缩政策加速了技术部部长弗兰克·卡曾斯(Frank Cousins)的卸任,其后走马上任的是安东尼·韦奇伍德·本(Anthony Wedgewood Benn)。在此之后,技术部开始逐渐赢得声誉,并扩展新的职能。造船业与机械工程方面的职责从贸易局(Board of Trade)转移给了技术部。1967年初,技术部合并了航空部(Ministry of Aviation),而该年7月《造船业法案》(Shipbuilding Industry Act)让本(Benn)获权去建立和支持上克莱德造船厂(Upper Clyde Shipbuilders)。1969年,技术部获得了很多原本是较为自由放任的贸易局的职责,最后贸易局变成了只为工商业提供一些服务,负责少数几个产业部门,以及对出口、运输、航空进行一定的监管。在1969年10月,技术部与能源部合并,并开始承担产业重建局的部分职责;而国家经济发展委员会却归到了内阁办公室(Cabinet Office),经济事务部也被解散了。贸易局与技术部在1969年最终合并,组建成为贸易与产业部(Department of Trade and Industry,简称产业部)。从贸易局到产业部的名称变化表明了工作重点的转变以及迈向干预主义的发展趋势。

1968年的《产业扩张法案》(Industry Expansion Act)给了这个新部门更多的干预权力,这些权力远远超出了产业重建局所拥有的权力。当产业部部长认为特定企业会提高一个产业的效率或利润率,或者说能创造、扩大、维持产业的生产能力时,他就能向特定企业拨款或贷款。作为准公共银行,产业重建局在整体业务上必须创造商业利润,但新法

案完全没有提出这样的要求。事实上,如安德鲁·格雷厄姆(Andrew Graham)所言:

> 实际上,这个法案是这届政府在其整个执政时期,唯一一次就政府与私有部门的关系明确地表态,即认为干预的正当性是"因为国家与私有部门在成本与收益上的分化"。这与产业重建局的情况形成对比,后者不被允许"支持那些最终无法生存下来的投资项目"。另外,下议院的审计委员会(Public Accounts Committee)表达的观点是"像证券与投资委员会(SIB)这样的机构……应该按照严格的商业准则来进行运作"——技术部也认同这个观点。如果从第二种观点来看《产业扩张法案》,关注的就不仅是手段,更多的是目标。①

保守党通过国家经济发展委员会播下的干预主义种子被工党移植到了经济事务部,并最终在产业部扎下根来。不过,建立干预主义政策工具的基础耗费了第一届威尔逊政府的多数精力。花在干预主义之上的政治努力已经被制度问题以及针对英镑贬值的斗争所遮蔽。对国家的角色没有得以形成持久的看法,也没有建立切实可行的政治联盟来支持这种观点。最初进行的这些政治努力还将遭受来自工党与保守党 219
两方面的挑战。

### 托利党的回归

当希斯领导的保守党人在1970年上台执政时,他们保证要将政府与产业脱钩。他们坚持认为政府不应该继续支持问题产业,而应该去

---

① Andrew Graham, "Industrial Policy" in Wilfred Beckerman, ed., *The Labour Government's Economic Record: 1964—1970* (London: Duckworth, 1972), p. 195.

创造更具竞争力的工商环境,以此来让低效的企业将资源释放到更具生产力的企业那里。实质上,这种战略是要让社会更多地按照经济学教科书为经济效率提供的处方那样运转。政治上的战略就是直接拒绝干预,让社会与政治的一部分在它们应该衰落的地方衰落。根据产业部部长的话,目的就是要避免"让我们所有人都变成跛脚鸭"。[①] 这里极具讽刺意味的是,当保守党人下台时,他们已经在私人产业中建立了拥有广泛影响的政府干预工具,这似乎已经完全成就了工党所开启的干预政策。

保守党的脱钩政策是由约翰·戴维斯(John Davies)来执行的,他是英国产业联盟的前主席。产业重建局与价格收入局(Prices and Incomes Board)都被解散了,国家经济发展委员会的作用也被削弱了。然而,这种政策的核心——允许跛脚鸭企业倒闭的强硬立场——在遭遇上克莱德造船厂和罗尔斯—罗伊斯公司(Rolls-Royce)的危机之后就彻底崩溃了。这个造船厂一直靠补贴在生存。在政府撤回支持后企业面临倒闭,但这时工人们拒绝像真正的生产要素那样行事:他们没有"重新调任"而是夺取了工厂或陷入失业。在罗尔斯—罗伊斯的例子中,通胀逐渐削弱了这家航空发动机公司,并危及到英国在这个处于扩张的部门中的地位。保守党人意识到袖手旁观、隔岸观火所造成的政治代价,便建立起干预主义的政策工具作为政治上的权宜之计,他们这样做的时候并没有考虑任何具体的干预理论。不足为奇的是,这些干预工具对现有的劳资关系或市场机制都没有构成实质性的威胁。干预只是一种保持和平的政治策略,而不是动用全国资源来发展英国产业的经济战略。

1972 年的《产业法案》(Industry Act)就是保守党人的干预工具。这个法案确立了一种干预工具,产业部可以借此来系统地处理此类危

---

① Trevor Russel, *The Tory Party: Its Policies, Divisions, and Future* (London: Penguin, 1978), p. 94.

机。这个法案是先前政策的彻底逆转,它授权让产业部部长拥有了"广 220
泛的产业干预权力,他可以为任何产业或任何企业提供任何形式的财政帮助,只要他认为这种帮助有利于英国整体经济或部分经济部门"。[①] 这种权力是如此全面而深入,以至于它完全可以满足 1974 年上台的工党政府的需求,而后者则是全心拥护干预主义的。

通过行使首相的特权,并利用内阁成员对他的个人忠诚,希斯能够执行这种政策转变。当然他也遇到相当大的反对。许多属于新自由主义者的保守党议员反对这个法案。感到不安的议员数量更多,在受到英国产业联盟的反对之后,这些中间徘徊者的数量还在增加。持反对意见的后座议员中包括那些后来支持玛格丽特·撒切尔竞选保守党领袖的人。

### 工党的再次尝试

当工党 1974 年重新执政之后,它完成了干预主义政策工具的建立。但并不清楚工党干预主义改革的目的是为了用国有化来改变英国的阶级关系,还是为英国私人产业提供支持。促进产业的政策在分配问题上再次分化了。

干预主义政策的一条路线便是支持私人产业。在产业部内建立了一个产业发展机构(Industrial Development Unit,简称 IDU),由一个副部长负责领导。其目的是为了向国家经济发展委员会发起的计划项目提供资金。财政部也第一次建立了"自己的产业政策部门,而白厅的官僚体系似乎也第一次准备好以一种有意义和合理的方式来整合经济政策与产业政策"。[②] 产业部的官员说,他们的看法更容易被听取了,而且他们对政策拥有实质的影响。产业发展单位基金执行自己的产业计划,其目的是要振兴特定的产业部门,并回应困难企业的要求。其职员既来自文官体系,也有从私有部门抽调过来的,银行家与会计师的加入

---

① Stewart, *The Jekyll and Hyde Years*, p. 137.

② Shanks, *Planning and Politics*, p. 80.

似乎为政府提供了一套新的非正式接触方式。产业发展单位基金通过产业部的一些传统部门与产业保持联系,另外还通过国家经济发展委员会下面的30个部门工作组与产业保持联系。这些部门工作组几乎都不可避免地变成了为产业服务的压力集团。实质上,政府为自己创
221 造了游说者,以此确保产业部门提出政府能够满足的要求。[①] 既然工作组的计划与产业发展单位基金的部门计划之间保持了联系,那么就希望国家经济发展委员会的计划可以让企业与政府之间产生更紧密的合作互动。也就是说,似乎很有必要让产业界相信这些计划能够影响政策,并对商业活动产生直接帮助。

税收政策是干预主义政策支持私有部门的第二种方式。从绝对意义上说,税收政策比选择性的政府资金更重要。公司在报税时允许注销一年的工厂设备投资,以及54%的工业用地投资。而且,公司还可以为未来的利润储备税收优惠。据一些观察家说,其结果是许多大公司的有效税率已经降到了零点。[②]

干预政策的第二条路线与第一条形成矛盾,就是动用国家权力来扩展公共权威的边界,并增加劳工的影响力。这项政策的组成部分是国家企业局(National Enterprise Board,简称NEB)和银行国有化的提案。前者负责制订经济计划协议,用政府政策与公司选择进行交换。另外,这条政策路线还提议要将银行体系国有化。这其实是工党左翼在挑战商业集团的特权,这种政策不可避免地削弱了政府为建立支持私人产业的联盟而推行的其他政策。虽然国家企业局源自产业重建

---

① 经验证据可以在如下文献中找到:Shanks, *Planning and Politics*,以及Stewart, *The Jekyll and Hyde Years*. 访谈可以确认其意图。

② 这个观点最初源自以下文献:a paper by Frank Longstreth for a conference on capital formation at Harvard Center for European Studies, Harvard University, 1975。另外也可以在以下文献中得到印证:"International Economic Performance and Comparative Tax Structure," Department of Economic and Business Development, Office of Economic Policy, Planning, and Research (San Francisco, Calif. January 20, 1981).

局，但二者有两个重要的不同之处。第一，国家企业局不是一个投资银行，而是一个持股公司，实质上它是为政府提供了一个集团公司使它能够管理其产业股份。第二，国家企业局拥有10亿英镑的资金，旨在将公有制扩展到有利润的产业部门。[①] 其他政府也在先进产业部门中投资，却没有威胁到私人企业的权利，但根据最初的立法，国家企业局被赋予了挑战私人垄断权的任务，它需要在一些可以看到增长的先进部门中对商业集团构成威胁。虽然国家企业局已经在半导体这样的部门进行了一些投资，但它的大部分持股还是处于困难产业中，如汽车业。在几次危机中，如赫伯特公司（Hebert）倒闭的案例中，国家企业局提供了一种方式让私人利益与公共利益可以合作，去重建而不是关闭一个困难企业。[②] 到1976年为止，英国产业联盟（CBI）已经与国家企业局达成了和解，正如英格兰银行所做的那样。在1976年所做的政策咨文《复兴之路》（Road to Recovery）中，英国产业联盟构想了一个由政府持股、但更独立的机构，可以为资金困难的企业提供临时帮助。作为干预困 222
难部门或衰落部门的工具，国家企业局在经济管理中赢得了一席之地，而且在卸去原有的职能后，它在经历了撒切尔政府领导的自由市场政策的复兴后幸存了下来。

经济计划协议是对私人商业权力构成挑战的第二把尖刀。政府认为通过与单个公司达成特殊的交易，就可以把资源提供给特定的私人活动以实现特殊的公共目的。这种计划是仿效法国做法的另外一种尝试，其中的制度安排是正式与非正式地与商业集团打交道的重要部分。[③] 但是在英国，传统官僚并不熟悉产业事务，而商业界也担心这样

---

① Leurez, *Economic Planning*, p. 178; Shanks, *Planning and Politics*, p. 80.

② 要知道这个主题方面的证据，可参见 Wilson Committee Hearings, "Hearings with the Merchant Bank," in *Evidence*, vol. 5, p. 87。

③ 同样地，国家企业局本身就是意大利IRT的一个翻版，IRT是一个国家持股公司。参见 Stuart Holland, ed., *The State as Entrepreneur* (London: Weidenfeld and Nicholson, 1972)，该书既是学术分析又是政治宣传。

的安排会威胁其权利,二者之间是一种保持距离的关系,因此,这种计划协议被视为约束公司的市场灵活性的枷锁。更重要的是,工会在这样的计划协议中也成为重要的一方,这样的事实无疑对管理层的特权构成了重大威胁。即使经济计划协议从来都没有成为政策的核心内容,工会在计划协议中的参与也降低到最小的程度,但这些计划协议在很大程度上强化了政府整体产业政策中威胁私人产业的氛围。

对私人商业集团构成最直接挑战的干预举措还是工党左翼提议的对金融机构进行国有化。工党左翼人士认为,英国产业的问题部分是因为金融资源偏离了产业需求,而导向了消费、投机以及海外投资。他们提议的解决方案便是将主要金融机构国有化,这个方案在工党年会(Party Conference)上进行了讨论,但由首相詹姆斯·卡拉汉领导的内阁中间派要求对此进行再研究,所以改变了制定政策的方向。威尔逊委员会的报告与全国经济发展委员会关于金融部门与产业部门的研究[①]都没有提供相应的证据,并不能认为银行与贷款机构阻碍了资金流向渴望投资资金的实业家。这些调查结果似乎反驳了工党左翼分子的看法,他们认为投资海外的资金如果投向国内就可以促进英国经济的增长。事实上,在最近经济衰落最糟糕的时期,当企业在资本市场上得不到资金时,银行都会大量扩大贷款以帮助企业渡过难关。[②] 而且,无论英国体系如何失败,其他国家的金融制度何等成功,也没有证据表明国有化可以解决英国金融体系的问题。法国主要的存款银行是被国有化了,但在日本正是管理金融体系的方式决定了产业投资可以得到更多的支持。这样的管理技巧同样可以在英国得以实现,而无需借助公
223 有制。

工党左翼提出金融机构国有化的言论掩盖了更重要的问题。金融机构国有化是对它未能向产业提供资源进行惩罚和纠正。其中一个问

① 这些内部文件从来没有公开出版过。

② 这些细节最好的来源是 Wilson Committee Hearings 的相关档案。

题便是:企业与金融机构对何为合理的金融操作有共同的看法,这种共同的假定是否影响了英国企业的战略进而削弱了它们在国际市场上的竞争地位。换句话说,英国公司的金融战略是否适合于早期的国际竞争形势,以及这些战略是否因公司融资的传统看法而形成了定势?如果英国的公司战略不同于其国外竞争者的战略,如果二者的不同是由于其融资方式不同所造成的,那么就可以说伦敦金融城的组织结构与活动方式影响了英国产业的整体表现。在对日本的公司战略所做的深度研究中,波士顿咨询集团(Boston Consulting Group)已经说明了日本特定的金融体系是如何促进了日本公司采取市场扩张的战略,这也就验证了不同的金融观念与制度安排能够影响公司的战略。[①] 如果这个评估是正确的话,那么人们可能会问对金融市场进行制度性重建是否就能够在英国带来更具竞争性的公司战略。事实上,英国企业似乎以追求短期的金融目标,而不是制订长期战略来确保它们可以在市场上赢得持久的优势地位。面对按照不同战略观念运营的公司,英国公司的市场地位以及相应的金融地位最后都可能被削弱。这个观点可以找到足够多的例子,例如罗孚汽车(Rover)与捷豹汽车(Jaguar)的经历就是最好的验证。

与法国不同,英国从来就没有就金融与产业战略关系的核心技术问题展开过集中的争论,因为相关讨论中的政治因素迫使商业集团不得不疲于组成反对国有化的防守同盟。第二个潜在的问题是资源如何能得到最好的利用以实现产业再发展。结果,问题实际上变成了关于社会地位与权力的争论,而不是就经济战略展开讨论。

总而言之,威尔逊与卡拉汉的工党政府试图再次扩张干预主义的政策工具。这些努力为工党左翼挑战私人企业提供了契机,并让其中的政治问题与技术问题纠缠在了一起。谁应控制商业是一个政治问

① Ira Magaziner and Thomas Hout, *Japanese Industry Policy* (Berkeley: University of California, Institute of International Studies, 1981).

题,然而,无论英国企业是公有的还是私有的,国家资源如何才能让这
224 些企业在世界市场上具有竞争力则是一个技术问题。左派没有实力打破既有的社会权力结构,但他们的主动行动、政治存在与言论影响着致力于增长的国家—商业联盟的建立。传统上,干预被视为威胁、特洛伊木马,而不只是援助的礼物。工党左翼提议要把国有化与保护当做一种可供选择的经济战略,这让干预的危险感显得更加真实了。

### 再拧一次

在英国,扩大国家干预能力的政策努力只是让政党与生产商集团相互对立,因为各项促进产业发展的政策也会被视为是对商业集团与金融界既有地位的挑战。每个政治周期都加剧了自由市场与国有化之间的二分,在思维上与政治上都缺乏足够的空间来构建适宜国家培育私人企业的合适战略。保守党1979年获胜执政以来的一系列事件只是标志着另一个同样的轮换周期。①

爱德华·希斯姗姗来迟的温和政策遭受了选举上的失败,这为玛格丽特·撒切尔领导保守党走向右倾铺平了道路。她的政策试图强化英国经济的市场特征,其做法是让国家撤离对产业经济的具体操作,转而去改善劳动力、资本、商品的市场运作。虽然这种战略涉及遏制劳工的权力,但旨在实现这一目的的立法提议却因劳工部长詹姆斯·普赖尔(James Prior)的谨慎而受到了限制。快速上升的失业已经削弱了劳工的市场地位,但如果劳工运动在组织上与目的上不进行实际改革,任何经济上的好转都只会造成劳工敌意行动的重新升级。撒切尔的战略也试图采取稳定的货币目标来针对长期的再调整,以此替代凯恩斯主义微调式的短期需求管理。其目的是降低政府支出与借款的水平进而将资源释放给私有部门的扩张。

无论保守党的经济逻辑具有什么优点,强调私有部门的意识形态

① Hill, "Finance and British Economic Policy."

似乎经常让他们的关注点偏离实际的经济运作，这与工党左翼对国有化的强调如出一辙。例如，在所有国家中，电信部门的扩张都被视为是经济长期发展的关键。在美国，资本市场充分地培养了强大的私人公司。在日本与法国，追赶的努力主要是由中央政府发动的。在英国，电 225
信业也面临高利润的扩张机会，与其他国家一样，它也必须通过借贷来发挥其优势。然而，英国电信业是公共产业，其借款构成了公共部门借款的一部分，而这是政府承诺要控制的内容。结果，英国电信业的贷款遭到了严格的控制，其扩张也因此受到了限制。这不仅是一种技术性的异常现象，也不仅是致力于扩张盈利的经济部门的政府意外地陷入了限制增长的困境。在一次私人访谈中，一位资深的政府发言人在被问到这个问题时提出，无论出于任何目的，花在公共部门的钱定然比花在私有部门的生产效率低。

虽然撒切尔大力改变政策方向，但她的政府仍然在重要的方面与前任工党政府保持了一定的连续性。在 1976 年的英镑危机中，上届工党政府为了回应国际货币基金组织的要求采取了对国内信贷的控制。事实上，20 年以来，两党都有一种趋势去控制货币总量而不是控制利率结构，这种趋势在美国也很明显。同样地，保守党并没有拆除前几届政府辛苦建立的干预主义工具，虽然他们只在更有限的和不同的目的上使用这些工具。

在其执政中期，撒切尔的创议就已经失败了，这既体现为政府公开承认的一方面，另一方面也体现在政府判断自己成败的大多数测量指标上。即使是控制货币供给总量的基本目标也没有实现，而阻止货币供应总量扩张的举措导致了破坏性的后果。当公司通过借贷来渡过难关时，更高的利率又增加了公司的借贷总量，这样的发展长期持续下去又迫使汇率上升，损害到英国的产业竞争力。政府政策的失败已经得到了承认，争论的焦点在于为何会失败。有三种不同的观点：一是这些政策在理论上就不可行、自相矛盾；二是执行政策的工具并没有被建立起来；三是认为只要拥有更强大的政治手腕、做出更准确的决策判断，

就可以让一切都好转起来。但是,这些争论并不是我们讨论的中心问题。

最重要的问题是,工党自己的左倾与保守党的右倾不相上下。在威尔逊与卡拉汉政府时期,工党的中央管理层在政治上与思想上的失
226 败为工党的左倾铺平了道路。显然,工党的执政中央下台之时并没有认识到未来要把本党引向何方,也没什么意愿去争夺对本党未来命运的控制权。工党的全国机构已被左翼分子控制,不过还是有两个重要的新变化。一是工党左翼获得了议会的政党领导权,二是工党左翼还对竞选议员的过程发挥了影响。在任议员有史以来第一次不再具备自动连任的权利,他们不得不面临重新选举。相应地,选民本身也将最终影响议员的选择,也可能影响议员在议会的行为。按理来说,曾经只是政党宣传口号的内容如今已经成为政府制定政策的中心前提。如果工党回到执政地位,就可以期待它会更激进地导向国有化与保护。一位高级别的议员表示,即使工党会尝试那样的政策,也不必太担心,因为官僚体系必然会拒绝执行这些政策。不过这样的观点并不能减轻来自各方面的许多忧虑。

当保守党人在衰落的经济形势下执政,而工党又倒向政治左翼之后,这种政治模式可能会被打破,孕育出一个不受旧的争论所束缚的中间党派。当然,社会民主党的出现表明英国选民并未被政治上的两极划分所约束,而两党的精英们却将政策讨论局限在两个极端之上。20世纪60年代以及20世纪70年代中,创建干预主义工具的过程中产生了很多斗争。如果不被以往的这些斗争束缚,新的政党就可能以创新的方式来利用这些工具。然而,到目前为止,自由市场与国有化的两极之争仍然在英国政治中越嵌越深。

## 未决的议程与产业调整的政治

自从供给管理占据政治争论的议程之后,20年来,连续数届英国政

府已经为国家的产业干预构建了各种政策工具。这涉及为有选择地分配产业信贷创造相应的机制。这些工具并没有像法国那样与金融体系的信贷分配联系起来。资助产业的资金来自政府预算，而不是来自对经济中自由流动的资金进行调控。这种方法制约了政府影响力的范围，让政府的产业活动更具公共性质，迫使政府从市场外部进入市场，而不是通过金融体系本身来发挥作用。金融体系是在限制政府干预的公共政策，而不是在帮助其实施。与此同时，金融市场的日益集中让产 227
业界与金融界有可能产生更紧密的联系。综合起来考虑，官僚体系与金融方面的变化为集合英国的产业资源提供了潜力——一种可以利用经济力量为国家目的服务的制度性能力。然而，在创造针对干预的基本管理工具的斗争中，指导这项举措的政治意愿或共识却消失了。与法国体系的政策工具相比，英国的政策工具直到现在仍然软弱无力。为了制定促进发展的政策，就需要对市场与机构进行技术上的改革，然而这些改革却让生产商集团与代表它们的政党陷入了争吵之中。

全国经济发展委员会牵涉到产业界、文官、劳工领袖以及后来的金融家的参与，它的建立表明为了促进经济增长而组建起来的机构也可以产生出用于经济调整与变化的社会联盟。然而，政党及各自选民的分歧并不是在干预主义工具应该服务的目的上，而是在“它是否应该存在”这样更根本的问题上。而产业重建局与国家企业局的例子正好表明，任何针对金融界与商业集团传统地位的挑战，都会破坏潜在的社会联盟。建立干预主义的政策机构会给政府更多干预产业的权力，而工党与保守党围绕这些机构的设立展开了集中的争论，这并不令人感到意外。新的干预主义政策工具会成为现存金融体系的潜在对手。按照工党左翼的说法，这些干预工具会对私人商业集团构成挑战。金融体系的制度安排，以及其中产业界与国家、金融界与国家之间的分化都必须重新调整。正是经济的制度结构，即既有的经济常态影响了政治斗争的特征。金融体系，及其固有的特权和地位，对那些想要推动国家引导的产业变革的人来说就是一个障碍。

结果,国家机器在发展目标上动摇了。对工党来说,其领导层主要努力提供公共部门的发展方向,并为私有部门的再发展提供支持,但工党左翼也对私人所有权提出了一定的挑战。在作为反对党时,保守党抵制国家挑战产业界管理层自主决策的特权,但执政之后的保守党也重组并保留了国家的干预能力,以帮助那些亏损的企业。两党都未能
228 找到持久的解决方案来让国家在市场中发挥作用。如何有效地利用国家支持使英国产业更具竞争力,这个关键问题已经被掩盖在改革对特权与地位带来的冲突中。这种冲突,以及劳工在工厂内与政治中的权力斗争,都影响着变革条件的政治协议,这个问题已经取代了保护英镑的问题成为产业增长的关键障碍。

产业调整是指在新的市场或技术条件下的一系列变化,涉及谁来生产、生产什么、如何生产等问题。产业调整意味着社会可以获得的产品总量的扩张。然而实际上调整造成了分配性的问题——谁来承受代价、谁来获取收益呢?可行的协议需要在获选政府层面以及生产商的制度领域中获得解决方案。稳定的政府政策与金融、产业、劳动力市场的稳定规则是成功地达成了协议的表现。

"二战"以来,英国两大政党的权力轮换以及两党内部的不断改变让任何一党都无法单独地决定变革的条件。这种政权交替构成了潜在的政治问题吗?情况似乎是这样的,尤其是当我们考虑到法国与日本的保守派政府长期执政的情况时。这些政府由于解决了政权轮替的问题,所以能够专心致力于促进市场的变革。然而,德国的政党交替却没有影响到工业增长,意大利天主教民主党的长期掌权也没有带来对经济的持续管制。显然,答案不只是执政党的连续性的问题,而在于政党的特点与政党竞争的条件。我们不用在此继续探究这个问题,我们可以来分析一下进行产业调整需要完成的具体任务。

可以用两种方式来实现分配上的协议:要么是承担变革成本的集团被排除在决策过程与市场运作之外,要么是达成协议的相关集团之间能够进行谈判。然而在英国,两党之间的权力交替基本上旗鼓相当,

一方基于劳工选民,而一方基于中间选民与商业集团,政治上的均势排除了任何一方通过压倒性优势来达成协议的可能性。然而,谈判达成的协议不仅需要不同集团有一定的共同利益,而且这些共同利益要能对双方交易具有事实上的支配性影响。要在英国的政治环境中创造干预主义工具,无疑会造成调整代价与收益的分配问题。在每次的争论之中——包括已经击退工会势力的保守党最近对国家企业局的重建——商业集团管理层的特权问题与经济战略的技术问题同样引人注目。机构改革的举措强调了这样的一些问题,这些问题分化了利益集 229
团并且阻碍了以共同利益为基础的解决方案的产生。

北海石油的案例表现了对国家的石油收益进行分配的制度工具如何将关注点放在分配问题而不是增长问题上。众所周知,增长需要将全国支出从消费转向投资。问题在于政府从北海石油上的收益如何得以再分配。除去技术方面的考虑,我们可以看到有两种选择。第一,石油所得流向国库,在理论上就允许降低税率,从而提高公司利润、增加投资。当然,操作的困难在于如何防止政府把钱挪向其他用途,或者说用这些钱来降低个人负担而不是公司负担。第二,石油所得能积攒成一个单项投资基金,然后借给或拨给产业部门。这种选择的困难在于建立向产业借贷或划拨资金的规则。

在选择一种方式时存在着政治上的两难困境。对工党来说,利润代表着对社会的剥削,代表着收入分配有利于私人资本。工党愿意牺牲石油收入可能会增加的公共开支额度,但它并不愿意依靠产业家的判断和目的来提高投资。从工党的角度来看,北海石油投资银行有利于公开地揭示出公共支出与产业投资之间此消彼长的关系。然而,对商业集团来说,这样一个拥有数十亿英镑的投资银行如果有权对产业信贷进行选择性的分配,它就会挑战商业集团的独立性并且威胁金融市场的自由运作。如果这样的投资银行已经存在,它就可以毫无争议地将北海石油的收入分配给产业,但要从零开始创造这样的机构在政治上无疑是危险的。关于北海石油政策的争论并不是一个孤立的案

例,相反,这是分配性问题不断冒出来损害共同经济利益的典型案例。

正是由于在变革的条件上未能达成稳定的协议,所以英国才出现了"多元主义"的停滞局面。在德国或斯堪的纳维亚国家,生产商集团的参与并不被视为阻碍,而补偿经济中因变革而受损的特定部分的能
230 力据说能够促进调整。[①] 既然英国既缺乏稳定的政治方向,又缺乏建立产业—国家联盟的制度基础,那么其干预政策只有沦为政府补贴拨款和产业保护了。在保守党与工党政府的治理下,支持就业似乎都超过了产业调整。有人可能提出旨在刺激增长的政策正是那些最能激起反抗的政策。因此,英国人会发现他们在保护低工资的现状,而不是合作起来去争取高工资的未来——这正好与德国人的做法形成对比。事实上,在 1973 年至 1974 年,政府的大部分支持都采取了贷款与拨款的形式。在经济衰退的影响全部出现之前,这些资金全都流向了衰落产业与落后地区。这一年的资金总量达到了约 3.25 亿英镑,而其中 3500 万英镑是流向了造船业。[②] 在国家支持最贫困地区的政策中,一些地区被标明为发展地区。这些地区获得了如此巨大的资金支持,以至于英国产业政策的实际内容变成了支援困难地区而不是推动或促进正在迅速发展的公司进行调整。[③] 这种国家支持失败产业的模式是在一战之后形成的,当时必需品的生产商首次面临衰落,而他们代表了英国北部的生计。为了防止这些生产地区陷入失业困境,政府动用政策来保护衰落的产业。其结果便是地区就业目标与产业竞争力之间形成了一定的

---

① Katzenstein, "Economic Dependence and Political Autonomy: The Small European States in the International Economy" (Unpublished paper, Cornell University, Ithaca, N. Y.).

② Alan Whiting, "Overseas Experience in the Use of Industrial Subsides," in National Commission for Manpower Policy, *Reexamining European Manpower Polices*, Special Report no. 10 (August 1976); originally from Department of Industry, *The Economics of Industrial Subsidies* (London: Her Majesty's Stationery Office, 1976).

③ 这里的观点可以在作者关于以下三个产业的发展解释中得到验证:纺织业、钢铁业、汽车业。其中汽车业尤其可以反映这里所讨论的相关问题。

紧张关系——这种紧张关系更明显地体现在最近半导体产业的选址问题上。政府已经收购了一家美国微电子公司的股票,并试图用其股份的影响力让该公司在一个高失业率的地区建厂。而这家美国公司则想在布里斯托尔*建厂。当迫于巨大的政治压力而选择在政府指定的那个高失业率的发展地区建厂时,这家公司甚至威胁要取消与英国政府的合作关系而撤回美国。

支持产业现状的做法也体现在英国政府对劳工市场的干预上面,这种做法让这些市场更加僵化。工厂关闭时必须支付失业金,这表现了整个体系的意图与结果。这种失业金反映了这样一种观念,即工人对工作享有所有产权,结果就是保障变成了进步的替代品。一个观察家认为英国的安排不同于德国的情形。虽然英国也试图将工人工资付清之后就解雇他们,但德国更多的是帮工人找到新工作。在英国,为工 231
人提供的大量资金都花在了个人的现金补偿上面,也就是为他们失去工作埋单。就业保障从而就相当于一份特殊的工作,因为这并不能保证找到新工作。"保障成了僵化的同义词。"①

下面我们可以概括一下本文的观点。迫于产业衰落的压力,英国政府开始试图发挥积极的作用来促进经济增长。这种经济衰落并不是战后才发生的现象——这个过程至少已经开始了半个世纪——但德国、法国以及随后日本的快速崛起刺激英国政府开始做出适当的回应。英国政府促进产业的政策努力遭遇了制度方面的障碍,这些制度障碍限制了它的可选政策的范围。然而,使任务更加复杂的还在于这样一个事实:要发起一个谈判的、国家引导的政策,就必须要建立新机构、改革旧机构。这些改革是为了扩大英国政府干预经济的能力,但这些改革却仅仅造成了分配性的冲突,这些冲突已经破坏了产业扩张的原初

---

* 布里斯托尔(Bristol),英国西部的港口城市。——译者注

① Santosh Mukherjee, *Through No Fault of Their own* (London: Macdonald, 1973), p. 18.

目标。我们已经指出有几种方式可以建立促进增长的政治前提,但所有这些方式都依赖于相对稳定地解决增长成本与收益的分配问题。这样的解决方案能够由国家明确地强行实施,或由市场产生,或由主要的社会集团与生产商进行谈判产生。但是,英国并没有找到解决这个中心政治问题的方法。英国没有强行实施任何方法,也没有任何方法通过谈判。结果这种分配性冲突让所有各方都选择了缓慢的调整过程,通常只是直接保护自身的经济现状。换句话说,英国政府并未能建立一个政治环境,在这个环境中,市场可以推动扩张所需的产业变革,而英国政府自己也未能组织这些变革。也就是说,英国的失败既是经济
232 上的,也是政治上的。

# 第五章　论点的归纳：日本、西德和美国

本章将通过考察另外三个案例：日本、西德和美国来推广从英法两国得出的经验。对每个国家的讨论都很简略，因为目的只是要在这些国家中找到论据证明前面提出的金融体系与调整模式之间的相关关系。日本，类似法国，它的金融体系是以信贷为基础、价格受到管制的体系。两个国家都是第二章中所列的国家主导的增长模型的例子。这里研究的国家中，德国是以信贷为基础的、银行主导的体系的例子；它符合协商调整（negotiated adjustment）的模型。美国的金融体系是以资本市场为基础的，它是公司主导调整（company-led adjustment）的例子。

我们的分析任务就是在国家的金融体系与产业变迁的政治过程之间建立关系。每个经济体中的金融体系都构成了一个结构性参量。我们已经论述过，如果不出所料，这三种金融体系相应地都会限制商业集团与国家之间互动的方式。由于金融体系既影响着政府领导产业的能力，也影响着在政府经济目标上政治冲突的特征，因此它带来了伴随产业发展的政治模式。

尽管在某种程度上来说，每个国家都有调整的政治问题，但它们的解决方式，即产业变迁的政治，是不同的。任何一种调整模式下都能产生经济增长，因为每种模式都确定了一种不同的过程，而伴随经济增长的政治问题在这个过程中得到了解决。尽管增长能够发生在好几种政

治道路上,但不能解决政治冲突将成为无通胀发展的障碍。由于每种调整模式都赋予了政府不同的政治能力来进行经济活动,因此政府可
233 能发现其能力在处理某些问题时比处理另外一些问题时要更有效。它还可能发现自己能力的有效性随着时间的改变而发生着巨大的变化。这些问题会在最后一章中得到阐明。

现在,为了大致了解这些国家在政治上必须面对的持续的经济问题,我们要将法国、日本和德国看做一组而英国和美国看做另一组。第一组国家在"二战"末相对落后而之后发展迅速。第二组国家在当时是发展更成熟的工业经济体并且在国际上占主导地位,它们发展得更缓慢一些。我们在第一章已经强调,将这些国家分成两组并不是认为一种调整体系比另外一种更有效。

## 高增长的国家:日本、法国和德国

当德国政府努力保持与市场的距离时,法国和日本政府正积极地干预市场进而影响特定的经济部门甚或特定公司的命运。此处的讨论重点是法国和日本的经验有哪些相同之处,并找到政府与金融在德国经验中扮演的完全不同的角色。

### 日本

法国和日本的经验有很重要的相似之处,这些相似之处很多都源于它们各自的金融体系和国家官僚机构的结构。在我们的分类中,两个国家都拥有以信贷为基础、价格受到管制的金融体系并且两国都是国家主导的增长。以信贷为基础的产业金融体系有利于政府的产业政策。这个金融体系通过国家的影响力和行政政策来分配资源。在这两个案例中,一个包含了中央国家官僚机构精英的保守联盟积极地推动着从农业向工业以及从低工资向高工资产业部门的转变。因为政府官员能够为了实现目标而操控信贷、税收和贸易政策,这种转型得到了促

进。这两个国家的产业发展政策都是在政府官员、大公司和银行组成的三角结构中形成的；两个国家中，中央政府的官僚都在一定程度上隔离于议会政治的压力，其组成人员是一群高级官僚，在同僚中占据首 234
位。事实上，查默斯·约翰逊(Chalmers Johnson)认为日本是政治家统治(reign)而官僚管理(rule)。这种三角结构建立在官僚和市场结构之上，但由自我利益和职业模式铆接在一起。

在这两个国家，经济增长背后的政治决策也都有着相似的重要性，尤其是法国从1958年到近期社会党的胜利。政府由保守政党控制，它们依靠农业和传统经济获得选举支持。因此，农业企业和小商人在变化中得到了保护。20世纪60年代，日本对农业的公共支出占国民生产总值(GNP)的1.7%，法国占1.6%，而两国都执行了专门的法律来保护小公司。[①] 在这两个案例中，工会对政策的影响都很有限，尽管两国在市场和公司层面的劳工组织差异相当大。工会组织的差异意味着为了获得政策上的权利，法国劳工比日本劳工更有能力以扰乱行为来威胁政府。

相似的制度结构和政治状况使这两个国家的产业政策产生了重要的相似之处。两国政府都在国内经济与国际市场间进行协调，进而促进产业扩张，但是连续几届法国政府在策略上都更多地受到国际协议以及关注国内市场的公司的限制。日本的官僚采取了“服从市场原则”(“market-conforming”)的政策，意在帮助公司在迅速发展的产业中建立可自我持续的市场地位。相比之下，法国人则往往会不顾市场，他们有选择地保护某些公司或促进那些不适宜任何战略或商业计划的项目；然而最近几年，在某些具体情况下，他们试图利用市场力量来达到国家的目标，这是向日本人学习。日本人将增长作为一个系统的重点(systematic priority)。为了促进出口，他们在长达一代人的时间里将

---

① Organisation for Economic Cooperation and Development, *Inflation: The Present Problem* (Paris: OECD, December 1970), p. 97.

货币价值低估,但是法国人的对外政策有着不同的目标并且无法系统地采用相同的货币策略。有案例可以说明,没有竞争力的部门的要求
235 也在政治上限制了法国。法国人为滞后的部门和公司提供了广泛的支持,但却无法促使它们进入增强竞争力的正道。然而在两个国家中,政府都利用选择性的信贷分配手段来支持扩张部门的发展,使其从传统部门中购得资源。我们可以断言,这些策略促成了法国和日本的通货膨胀模式。两国政府也努力确保原材料的来源而且两国都公开地利用贸易所得来支付进口产品的输入。两国的政策差异更多的是日本的出口部门比法国的竞争力更强,而不是两国在政治组织、政府结构或金融体系上的差异。

国家主导发展的政策和以信贷为基础、价格受到管制的金融体系这两者的关系在日本与我们之前讨论的法国是一样的。金融在国家主导的发展战略中是一个重要的因素,是受到控制的竞争体系能够产生的一个关键部分。日本的案例有力地证明了,以信贷为基础、价格受到管制的金融体系是国家促进产业增长与调整的基本战略要素。在这里的讨论中,本文将概括日本商业集团—国家关系的体系,并且在明确地考察金融体系在日本政府的经济战略中的位置之前,先考察政府促进政策的手段。

日本的两种形象都值得我们关注,这两种形象极端表现为两种不同的漫画形象。[①] 第一种形象是日本公司(Japan Inc.)*,指国家主导的有秩序的经济,经济计划在其中进行统治;第二种形象是竞争获胜者的天地(Land of the Triumphant Competitors),在竞争激烈的国内市

---

① Peter Katzenstein, "State Strength through Market Competition" (Paper presented to the Council on Foreign Relations, Working Group on Industrial Policy, New York, April 1980).

* "日本公司"(Japan Inc.)是20世纪80年代日本经济繁荣时期获得的一个绰号,它将日本经济比喻为大规模的商业公司。1988年加州大学出版社曾出版了一本有名的漫画图书,名为《日本公司:介绍日本经济》(*Japan Inc: Introduction to Japanese Economics*)。西方人认为日本政府和经济界的合作太过密切。——译者注

场中，计划实际上对私营部门的商人来说是次要的。[①] 日本公司的形象可以追溯到重建早期，它在钢铁产业的发展中得到了最好的体现。政府干预钢铁业有助于为日本公司保留国内市场，为公司提供投资经费，控制投资来避免过度供给。如果确实发生了过度供给的问题，政府往往会解决这个问题。日本是一个竞争的社会，这样的形象首先凸显于日本公司在电子产品和汽车在国际上的一鸣惊人。政府无法决定纺织品生产商、汽车装配厂和消费电子产品公司的命运，这点强化了竞争的形象。[②] 成功的汽车生产商拥有巨大的金融资源使其能够摆脱政府的命令，尽管它们在国际上的成功部分依赖于政府的干预，因为政府重组了汽车零配件生产商。索尼(Sony)在消费电子产品中领先引进固态组 236
件(solid-state component)，它处于传统的政府与商业集团的关系结构之外。纺织业在政府计划中被列为持续衰退的产业，这个产业却已经繁荣起来。两种卡通形象的支持者之间的争论有时会带着一种神学

---

① Philip H. Tresize, with Yukio Suzuki, "Politics, Government, and Economic Growth in Japan," in Hugh Patrickand Henry Rosovsky, ed., Asia's New Giant (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1976。作者引用了 Norman MacRae, "the Risen Sun"(*Economist*, May 27, 1967)这篇文章，作为"日本公司"地位的代表。遗憾的是，特雷西兹(Tresize)和铃木(Suzuki)利用了一个伪证人(a straw man)，这削弱了其观点的可信性。

② 这些产业的参考数据有几个基本的来源：参见 Ira Magaziner and Thomas Hout, *Japanese Industrial Policy* (Berkeley: University of California, Institute of International Studies, 1981)。作为经济分析家，他们关于部门问题的著作尤其具有启发意义。实际上这本书诠释的是一本更早的著作，即 Eugene J. Kaplan, *Japan: The Government-Business Relationship* (Washington, D.C.: U.S. GPO, 1972)。另参见 John Zysman and Laura Tyson, eds., *American Industry in International Competition* (Ithaca: Cornell University Press, 1983)。有关汽车、钢铁和电子产业的文章都直接对日本的案例进行了详细的研究。Kasuo Sato, ed., *Industry and Business in Japan* (White Plains, N.Y.: Sharpe, 1980)，这本书对汽车和钢铁业进行了很好的分析。Katzenstein, "State Strength through Market Competition," 该文提供了很多关于纺织业、电脑和钢铁业的有趣资料。Tuvia Blumenthal, "The Japanese Shipbuilding Industry," in Hugh Patrick, ed., *Japanese Industrialization and Its Social Consequences* (Berkeley: University of California Press, 1976)，该文对造船产业进行了很好的研究。

色彩,因为人们用对日本的解释来证明国内的政策处方。信奉市场的人找到了竞争而且发现了支持其国内意识形态偏好的证据;而潜在的计划者找到了 MITI 并且在日本政府的干预可能带来的收益中找到了同样的安慰。事实上,日本的政府与市场有着一种特殊的互动方式,正是这种互动颇有意趣。

我认为,日本的体系是一种受到控制的竞争。公司之间到处都有激烈竞争的证据存在,但是这种竞争似乎受到政府行为以及公司和银行的合作行为的指导与限制。尽管政府官员没有对这个受管制的市场进行命令,但是他们确实有意识地促进了特定部门的发展并且以一种具体的方式来帮助它们达到投资和降低风险的条件,这促进了它们的长期发展和国际竞争力。像 MITI 这样的机构并非一个严格的指导者,它并没有自己的目标以及为实现目标而干预市场的手段。政府的产业战略认为竞争的市场压力能够成为一项政策工具。这并不仅仅是政府利用市场自然会产生的竞争力量,而是政府通常会促成这种竞争进而指导它。① 政府鼓励竞争,它为产品创造市场并且为高利润创造条件,这似乎确保了利润并且吸引竞争者的加入。竞争是真实的,但是政府和私有部门也拥有避免"破坏性的"或"过度"竞争的技巧。限制竞争的方法包括在一群相互竞争的公司以及几家经常援引的卡特尔之间达成产品专业化的协议,进而在经济繁荣时调控生产的扩张而在经济低迷时削减生产。② 管理市场的这些制度安排经常失灵,但这种情况不能证明这些制度没有运行或不重要。在今天的半导体行业,正如一代人

---

① Peter Katzenstein, "State Strength through Market Competition"这篇文章的不足之处在于作者低估了竞争力量本身就是国家创造的状况。

② Y. Miyazaki, "Excessive Competition and the Formation of KeiretsuKtsu," and "The Japanese-Type Structure of Big Business," in Sato, *Industry and Business in Japan*. 另参见 Michael Borrus, James E. Millstein, and John Zysman, "Trade and Development in the Semiconductor Industry," in Zysman and Tyson, *American Industry in International Competition*; 与 Richard Caves, with Masu Uekusa, "Industrial Organization," in Patrick and Rosovsky, *Asia's New Giant*.

以前的钢铁业，这些合作制度是日本在国际市场上取得成功的核心。在这种背景下，公司既合作也竞争，政府变成一个市场行为者，在这里敦促，在那里促进。 237

受到管制的竞争体系，其目标是创造经济扩张。[①] T. J. 彭佩尔(T. J. Pempel)直接说："日本政府最核心的关注点，不论战前还是战后，都是经济发展。"[②]"它是一个发展型国家。"[③]自战后初期以来，日本的官僚机构有一种强烈的意愿，要将劳动力从低生产率的部门转移到高工资的产业，并且促进从农业中转移出资源。20 世纪 30 年代末和 20 世纪 60 年代建立的产业结构至少部分源于这种有意的重组。劳动力密集型的轻工业所占的比例降低了，资本密集型且高工资结构的重工业增加了。[④] 这种转变是政府措施促成的，这些措施将资源投入到特定的产业，国内对这些产业的需求增加而且它们拥有潜在的规模效应。增加机器、金属、化学品和船只的生产就是目标。[⑤] 图 5.1 的钻石型结构展示了日本出口结构的变化，托马斯·胡(Thomas Hout)和伊拉·马加齐纳(Ira Magaziner)对此进行了如下解释：

> 钻石型的结构展现了日本出口结构的连续变化。在 1959 年，日本的出口主要集中在非技术性的劳动力密集型产业，钻石结构向底部倾斜。在 20 世纪 60 年代，日本的出口更集中于资本密集型产业——钢铁、摩托车、船只等等。到 20 世纪 70 年代，钻石的

---

① Ira Magaziner and Thomas Hout, *Japanese Industrial Policy* 这本优秀的专著中很明确地阐明了这点。

② T. J. Pempel, "Japanese Foreign Economic Policy," in Katzenstein, ed., *Between Power and Plenty* (Madison: University of Wisconsin Press, 1978), p. 139.

③ Chalmers Johnson, "The Internationalization of the Japanese Economy" (未发表的文章，University of California, Berkeley, 1981).

④ Hugh Patrick and Henry Rosovsky, "Japan's Economic Performance: An Overview," in Patrick and Rosovsky, *Asia's New Giant*.

⑤ Magaziner and Hout, Japanese Industrial Policy, p. 8.

> 中上方的区域中更多复杂的产品如汽车和彩电成为主要的出口产品。随着日本的出口结构转向高科技的机械和电子产业,这个过程一直在持续。到1985年,日本经济企划厅(Japanese Economic Planning Agency)希望日本能够拥有类似德国在20世纪70年代的产品出口结构。①

在产品结构变化的同时,生产的扩张在美国结束占领后的20年以来达到了7倍。② 不论如何衡量,GNP的增长率、人均收入或工人生产量,这都是一项无可比拟的成就。③

这一时期,日本政策的永恒主题就是有意识地为高附加值的产业创造比较优势,而不是关注劳动密集型产业,后者看似适宜于原材料和资本匮乏的经济。在资本密集型和技术密集型的产业中(以钢铁、炼油、汽车、工业机械、电子产品和电子机械为例)创造比较优势的决定是
238 MITI的政治胜利,即相对于日本银行(the Bank of Japan)的胜利。④ 在银行看来,MITI建议发展的产业部门是"最不适合日本的产业,按照相对成本的经济理论来看"。⑤ 日本银行的行长认为政策必须要促进出口,而出口要符合国际劳动分工原则。MITI的逻辑不同,它选择的产业是:(1)能够扩张并带来收入的增长;(2)为集中投资带来规模效应的机会;(3)会紧随其后拉动其他经济部门;(4)能够成为出口产业。"产业结构政策的基础理论就是将没有竞争力且不发达的国内产业置于政府的积极干预中,建立大规模的生产体系,同时限制已经建立了大规模生

---

① Magaziner and Hout, Japanese Industrial Policy, p. 8.

② Tresize and Suzuki, "Politics, Government, and Economic Growth," p. 455.

③ Edward F. Denison and William K. Chung, "Economic Growth and Its Sources," in Patrick and Rosovsky, *Asia's New Giant*, p. 67.

④ Hiroya Ueno, "The Conception and Evaluation of *Japanese Industrial Policy*," in Sato, *Industry and Business in Japan*, p. 382.

⑤ 同上,p. 376.

产体系的国外企业进入国内市场并且限制国外生产商在国内市场的竞争。[①] 汽车产业就是典型的案例。政府在资本密集型的生产部门中为汽车产业创造比较优势。公共投资用来建设基础设施，满足汽车利用率的快速上升，国内市场对国外关闭，有竞争力的汽车零配件产业在政府的领导下得以建立。其他的市场活动则留给装配厂之间的竞争去决定。

MITI 主导着产业部门支持扩张政策，这种主导会一直有效，只要扩张能带来利润持续增长的机会。上野裕也（Hiroya Ueno）认为，这些政策带来的竞争收益——以生产商成本、国内价格和出口价格的降低来衡量——在 1967 年左右就耗尽了。[②] 有意思的是，查默斯·约翰逊坚持认为 MITI 的主导地位在政治上的终结是 1969 年，当时三菱（Mitsubishi）拒绝了它限制汽车扩张的要求。[③] 然而，MITI 的干预主义和促进措施并没有结束。相反，它的关注点转向了迅速发展的新部门，如电子产业，以及管理产业转型的情况。同样重要的是，政府现在通过银行体系而不是通过直接的控制来间接地影响资本分配。[④] 显而易见，随着以重建为特征以建立重工业为基础的时代让位于另外一个时代，即日本制造的商品拥有相对优势的时代，直接管理的政策让位于间接的干预形式。

---

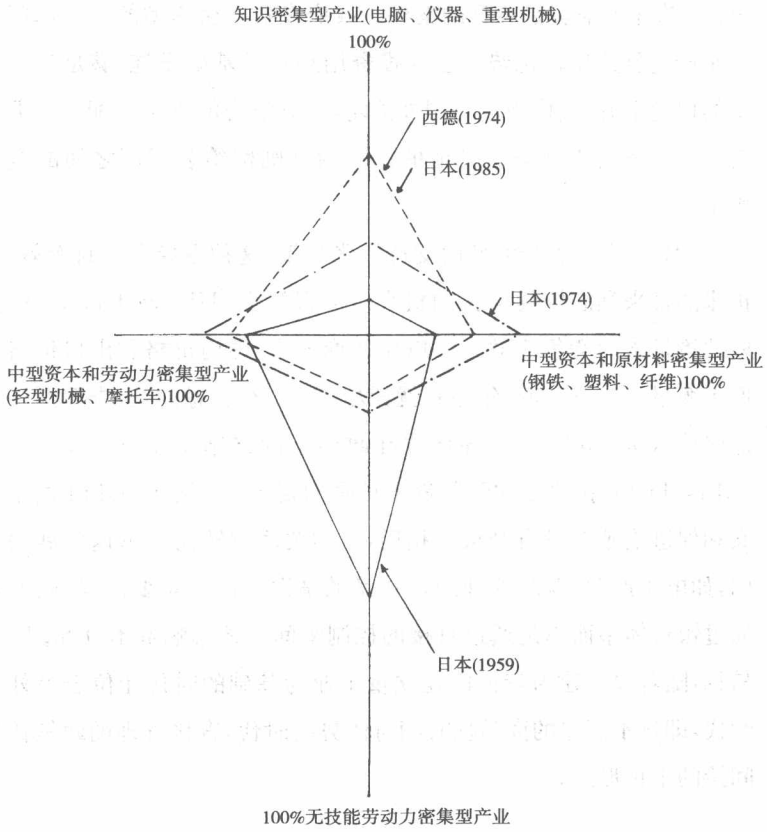
① Hiroya Ueno, "The Conception and Evaluation of *Japanese Industrial Policy*," in Sato, *Industry and Business in Japan*, p. 396.

② 同上，p. 410～415.

③ Johnson, "The Internationalization of the Japanese Economy."

④ John Zysman and Laura Tyson, "American Industry in International Competition," in Zysman and Tyson, *American Industry in International Competition*. 这篇文章提出了理论上的论证。

**图 5.1 日本产业结构的演变**




来源:Japan Economic Survey, Economic Agency, 1974—1975, quoted in Ira Magaziner and Thomas Hout, *Japanese Industrial Policy* (Berkeley: University of California, Institute of International Studies, 1981), p. 9.

239

通过半隔离的(semi-insulated)国家官僚机构,政府不断地建立自己对日本产业(特定产业的合理结构)未来的看法,并且为实现这一未来愿景而努力。政府成为一个市场参与者,它利用自己的能力来支持和

240 促进产业发展。其能力的局限并不足以让我们怀疑它的影响力,也不能低估日本人积极地创造相对优势之举措的意义。MITI 的政策包含

着摒弃新古典经济学均衡理论的局限以及认可政府对经济竞争条件的控制能够为国家创造优势。①

日本政府的促进政策可以分为两类:(1)一类是控制日本市场与国际市场的联系;(2)一类是控制国内公司进而刺激快速扩张。关于第一类,彭佩尔将日本政府描述成"一个官方看门人,它决定着什么样的资本、技术和产品在什么条件下进入和离开日本"。② 能够决定在日本放进什么(放出什么)的权力让看门人能够分解成套的技术和资本,并且控制哪些跨国公司获得这些技术和资本。财政部对内部的外国投资实行有选择的控制。日本鼓励从国外贷款但不鼓励股票投资,外国试图控制日本公司的举措都被日本主动地限制了。MITI 控制技术进口,目的是迫使外国人以专利、许可和专业技能的形式出售初级技术。外国公司一般都乐于满足为使用其技术而支付的专利技术费(royalty payments),而不是在日本出售产品。总之,日本政府决定着进入日本市场的条件,因此它能够为日本公司提供稳定的需求基础,并在这个基础之上建立有竞争力的生产和分配网络。

第二类促进政策是用激烈但受到控制的国内竞争替代国际市场的压力以此来促进发展。政府通过为扩张的公司提供广泛的支持来积极地鼓励国内竞争。政府的政策有助于为投资提供资金,提供税收优惠来确保资金流。这些资金维持了资产的流动性和对技术的研发支持并且以援助鼓励出口。这些公共政策改变了公司的选择,帮助它们调整大规模的创业投资并且提供必要的经费。汽车和钢铁等产业的扩张速度都需要巨额的投资。1960 年日本仅生产了 16 万辆汽车,到 1970 年日本人生产了 310 万辆而 1980 年一年就超过了 800 万辆。这种快速的扩张需要债务进行融资,但是如果没有特殊的税收政策和分散贷款风险的政策,公司和银行都无法管理这样的债务。以信贷为基础的快速 241

① Ueno, "The Conception."

② Pempel, "Japanese Foreign Economic Policy," p. 139.

扩张包含着较高的固定成本和资本，因此也给公司带来了严重的资金周转问题。日本的税收体系相应地允许了迅速的折旧细则（depreciation schedule），政府支持的且有强劲出口业绩的产业折旧率超过50%。

政府的这些政策促使日本公司将投资视为整体经营中的组成部分，而不是一系列有着独立收益的特定选择。公司对长期回报的偏好也促进了高度的生产型经济。事实上，在整个部门中日本公司的经营战略出现了一种共同的模式。最初的生产量以国内市场为基础，然后通过有选择地利用海外市场利基而不断地扩张。这些利基形成了推动出口的前沿。稳步增加的生产量支持了生产型经济，生产型经济往往使日本在市场中变成了低成本生产商。事实上，在很多部门中，日本人比其他国家的生产商使用的劳动力少，这显示了日本人管理复杂的大规模生产过程的非凡能力。政府政策与公司战略相互作用，这些政策变得不仅是一系列分散的补贴，它们恰恰影响了公司战略的本质。公共和私人的目标趋于一致，其原因正如佐藤和夫（Kasuo Sato）所说，商界已将产业政策视为获得更高利润的一种手段。①

在一个受到保护的市场中能够轻易获得资本和技术必定会吸引进入者。事实上，进入日本产业的后来者往往会在市场上吃闭门羹，这既是因为MITI的政策，也是因为其他已经获得了市场地位的公司，因此只要有新部门就确实会存在蜂拥而入的情况。② 在扩张的市场中，公司争取市场份额，而大公司的低利润率反映了竞争的激烈程度。③ MITI将涌入市场以及由此而产生的市场份额之争视为过度竞争。涌入市场是MITI鼓励的而争夺市场会限制利润。MITI认为必须控制过度竞争，这既是为了保留早期进入者的生存能力，也是为现有的生产商确保足够的市场需求进而有效地提升工厂的规模。

---

① Sato, "Introduction," in Sato, *Industry and Business in Japan*.

② Caves and Uekusa, "Industrial Organization," p. 493～494.

③ 这一事实得到广泛的引用并且在以下两本著作中都能找到：Caves and Uekusa, "Industrial Organization," 和 Sato, *Industry and Business in Japan*.

因此，尽管国内竞争变得如此激烈，它还是受到多种方式的控制。其中一种控制竞争的机制就是联合的扩张计划，这有助于避免生产能力过剩以及确保建立足够规模的工厂来获得规模效应。[①] 这种联合计划在钢铁业非常明显。类似的政策随后也在半导体行业中被采用。[②] 竞争者之间也存在着一种普遍的共识，即当生产能力过剩的情况出现时，因此而产生的“过度供给”就会出现。生产能力过剩要么是因为对 242
国内市场的扩张过于乐观的判断，要么是因为需求的下降。公司不会被挤垮。实际上，有个美国商人曾这样描述日本的体系。在这个体系中，激烈的斗争是为了获得最大可能的市场份额，而既有的市场份额则会得到认可。

另一种机制被用来分散风险，这种风险存在于快速扩张所需的债务融资(debt financing)中。公司债务分散于很多家银行，这种方式限制了各方的风险，并且使所有的金融机构都受到重债(heavily levered)公司的生存的影响。[③] 正如法国的很多情况一样，日本的金融界作为一个整体也致力于国家的重点工作项目。美国银行为日本客户提供贷款，其债务水平在美国客户中是无法容忍的；美国银行认为日本的债务受到政府担保的保障。结果是银行面临的快速扩张的风险本质上是受到管理和控制的。具有讽刺意味的是，这种情况本来就会增加竞争者进入市场的诱惑。[④] 事实上，债务融资机制导致了债务水平的逐渐增加。这使得公司和银行在突如其来的市场变化中变得相当脆弱。市场的突变会危害所有大公司。一家高度举债的大公司的倒闭会严重地威胁到银行，而不仅是处于困境中的公司或其供应商。而由于银行的倒

---

① Caves and Uekusa, “Industrial Organization,” p. 492.

② 见 Borrus, Millstein, and Zysman, “Trade and Development in the Semiconductor Industry.”

③ 例如，参见 Sato, “Introduction,” p. xiii.

④ 这个观点会在后面论述，但也可参见 Caves and Uekusa, “Industrial Organization,” p. 488.

闭能够对整个经济造成严重的影响,所以公司的困境就变成了公共政策的问题。尽管这样的公司金融结构看似危险,但这一体系一直保持稳定,因为政府密切关注着受到支持的部门中的公司的状况。银行贷款给这些公司,而政府的关注被视为一种潜在的担保。① 债务融资体系依靠政府的政策,并且将其作为最后的担保人。

经济结构以及国家的行政和政策体系都支持这种控制竞争的制度。第二次世界大战之前,日本社会已经出现了等级化的巨型公司、公司间的群体联系以及国际化的倾向。经济界不仅是战后发展措施的工具它也在政治上支持了这些措施。② 同样重要的是,经济结构为公司提供了合作的基础——这更多的是因为很多机制将大公司连接在共同的制度中而不是因为日本是一种大公司化的经济。③ 贸易公司是与世隔绝的国内经济与外部供应资源的早期联系,它们代表着这些机制中的
243 其中一种。④ 财阀(Zaibatsu)型的企业集团在美国占领期间被分解,但是以大银行(经连会 *keiretsu*)为核心的企业集团得以建立并且现在将公司紧紧联系在一起。经连会有多种形式,从联系密切的公司集团到只有金融联系的松散集团。⑤尽管这些集团的准确形式或其运营的凝聚力受到争议,但事实是公司的大部分股票由其他公司或银行持有,这种制度也形成了另一种公司间的联系。⑥ 小公司的领域中也并非无政府

---

① Caves and Uekusa; Ueno, "The Conception"; Peter Katzenstein, "State Strength through Market Competition"; Tresize and Suzuki, "Politics, Government, and Economic Growth."

② 见 Tresize and Suzuki, "Politics, Government, and Economic Growth." MITI 是在解决压力而不是建构经济,这个论点的核心部分就是支持大公司。

③ 日本整体经济的集中程度以及具体市场中销售者的集中程度与美国经济一样高。见 Caves and Uekusa, "Industrial Organization."

④ 见 Kozo Yamamura, "General Trading Companies in Japan," in Patrick, *Janpanese Industrialization and Its Social Consequences*.

⑤ Y. Miyazaki, "The Japanese-Type Structure"; 与 Yusaku Futatsugi, "The Measurement of Interfirm Relationships," in Sato, *Industry and Business in Japan*.

⑥ Miyazaki, "The Japanese-Type Structure"; Futatsugi, "The Measurement of Interfirm Relationships."

状况，因为很多小公司作为供应商与大公司联系在一起。（我并不是说小公司必然会被降低到从属地位；有些独立的小公司已经成长到能够与大公司直接竞争。）最后，尽管卡特尔在名义上是非法的，但实际上大量的卡特尔组织得到了一般禁令的豁免。1973 年，大约有 1000 家得到许可的卡特尔组织。其中主要是小公司和出口卡特尔（787），但萧条控制与合理化的卡特尔组织也存在。[①] 这几种跨公司的联系为控制竞争提供了组织基础。

下面我们必须找到金融在经济体系中的角色并且评估它如何影响着日本政府实现其政策目标的能力。对于在日本积极推进现代化的人而言，金融体系对其政治斗争的胜利不如它在法国那样至关重要。但它在发展政策的执行中发挥了类似的作用。上野裕也认为金融工具是促进政策的核心要素（*central element of promotional policy*）。他认为国民收入增倍计划（the National Income Doubling Plan）的基本策略是“将资本金集中在关键的产业中”。“为了达到这个目的，”上野接着说：

> “除了利用公共金融机构外，私营的金融机构也被置于财政部的严格控制之下。银行既不会被迫破产也不会破产。在心照不宣地建立这一原则的同时，它监管和主导着金融活动，使其与产业政策保持一致。集中和分配资金的政策中很重要的一点就是，在发放产业贷款时，私营的金融机构基本上大多是根据 MITI 的判断来决定向战略产业和快速发展的企业进行贷款。因为 MITI 的判断等同于一种政府担保。[②]”

这种观点得到亨利·沃利克（Henry Wallich）和梅布尔·沃利克（Mabel Wallich）的认可。他们总结说，金融政策只是通过管理风险

---

① Caves and Uekusa, “Industrial Organization,” p. 487.

② Ueno, “The Conception,” p. 384.

(有人可能说这是将风险社会化)来强化市场的偏好。[①] 例如,短期的资金流动问题不允许将公司破产,只要它从长期来看还有能力维持偿付
244 能力。[②] 金融体系的运行允许公司过度借款(随后借得更多),它使战后的快速增长成为可能。尽管金融绝非行政裁量权和干预的唯一工具,但它通过提供资金和分散投资风险促进了扩张。此外,它在影响扩张的方向上也是核心的因素。

我们在此考察金融体系是为了理解它如何能被用于为扩张的产业输送资金,如何分散作为资金抽送泵的银行的风险,以及如何培养获得资金的公司。日本体系的三大特征非常重要:第一,它像法国和德国一样是以信贷为基础的;第二,它主要是为了给产业提供资金而组建的;第三,正如法国的体系一样,关键市场中的价格是由政府决定的。

日本人拥有的是一个以信贷为基础的金融体系。银行同业研究组织(Inter-Bank Research Organisation)总结说,"日本的证券市场在产业融资方面没有发挥什么重要作用"。[③] 第二次世界大战之前的产业发展模式并没有为证券市场留出多少空间。事实上,股票的发行在1968年仅占公司资金的3.8%。[④] 同样重要的是,股票市场已经变成了公司之间和银行之间的市场。也就是说,由于公司的股票逐渐由其他银行和其他公司所持有,股票市场不是从家计部门(household sector)为产业筹集新资金的手段。债券市场也没有为公司的基本资金来源提供一

---

① Ueno, "The Conception," p. 274; Henry C. Wallich and Mabel I. Wallich, "Banking and Finance," in Patrick and *Rosovsky*, *Asia's New Giant*, p. 252.

② 美国国会联合经济委员会最近出版的刊物从金融中间机构的角度研究了日本的金融体系。该分析没有直接进行这种讨论,但是涉及了关于受控制的市场是否有效的经济问题。它实质上重新界定了问题而没有削弱分析。见 Eisuke Sakakibara et al., *Japanese Financial System in Comparative Perspective* (Washington, D. C.: U. S. Congress Joint Economic Committee, 1982).

③ Dimitri Vittas, ed., *Banking Systems Abroad* (London: Inter-Bank Research Organisation, 1978), p. 279.

④ 同上,p. 267.

个替代银行贷款的选择。因为政府将利息定得较低，所以债券市场上的资金供应非常有限，正如法国一样。“政府实际上严格地限制了公司借款人进入债券市场。它把新发行的债券价格固定在一定水平上，这个水平低于其在二级市场的普遍水平，政府自己则先占了……大部分‘可以获得的’资金供给，而且是以这些人为的低价格水平获得资金。”① 由于公司的扩张能够获得大量的银行资金，公司和政府不会受困于证券市场融资能力的限制。然而，债务融资就会自我巩固。它导致公司的金融结构非常脆弱，债务股本比(debt-to-equity ratio)非常高。用债务股本比来衡量，公司的负债率在高速发展期的前20年一直在上升；表5.1显示了股权占总资产的比例。负债率使其难以提高股权，但银行、公司和政府间的密切联系使公司即使在这种不对称的条件下也能获得债务融资。② 本质上，以信贷为基础的公司金融体系是难以逆转的，在 245
可以预见的将来，日本无疑会维持这样一种体系。事实上，这种体系是如此坚固，以致有些观察家认为银行贷款是更受欢迎的股票，贷方实际上在公司事务上有着既定的发言权。

事实上，日本的金融体系整体上都是倾向于从家计部门吸收资金然后为公司部门提供银行融资。这种体系依靠银行作为资本的储蓄者和使用者之间的中介机构。正如我们所见，证券市场很有限，而投资机构也不发达。长期信贷的机构也没有像在法国那样发挥重要的作用。因此，日本金融的关键纽带就是银行与公司间的联系。由于公共(政府)债务很少而住房投资也很有限，工业是银行资金的主要使用者。这些资金的主要提供者是家计部门。贷款的分配很好地衡量了这些关系。在美国，1973年公司持有的贷款占发放给非金融借款人贷款的32%，而在日本这一数字达到73%。③

---

① Miyazaki, “The Japanese-Type Structure,” p. 267.

② 同上，p. 305.

③ Vittas, Banking Systems Abroad, p. 5.

表 5.1 1950 年至 1970 年日本产业中所有者股份占总资产的百分比

| 年份 | 制造业 | 所有工业 |
|---|---|---|
| 1950 | 31.4 | 26.9 |
| 1955 | 34.0 | 19.0 |
| 1960 | 27.6 | 22.6 |
| 1965 | 23.1 | 19.0 |
| 1970 | 19.9 | 16.1 |

来源:Richard Caves, with Masu Uekusa, "Industrial Organization," in Hugh Patrick and Henry Rosovsky, eds., *Asia's New Giant* (Washington, D. C.: Brookings Institution, 1976), p. 479.

在这种以银行为导向、以信贷为基础的公司金融体系中,政府对各种市场价格实行详细的控制。政府控制利率的欲望也使其鼓励资金流向特定的机构,这些机构要么能被控制、要么其贷款行为能够被预测。控制利率对有选择的分配策略至关重要,并且使政府能够影响经济中
246 的资金流动。市场处于非均衡状态,这意味着价格没有反映市场。受到控制的价格和有选择的干预紧紧相随。沃利克夫妇对此进行了明确的解释:

> 政府选择依靠行政控制而不是市场力量,这反映了一种传统的模式。在战后恢复和快速发展的条件下,这种模式表现出某些优势,它满足了政府对低利率的偏好。控制分配同时维持低利率的欲望使政府明智地让资金流进入它能控制的机构或者像互助银行(mutual banks)、信贷联盟(credit associations)和合作社(co-operatives)等,将资金流输入已知的借款人。
>
> 在灵活的资本市场中,不受限于僵化的教条或分化(compartmentalization),日本实行的分配手段可能不会如此有效地将资金供给到"政府支持"的部门。如果政府将资金输入某个部门,那么那个部门的利率很可能会降低。这可能会导致供应方将他们的资金重新分配到其他部门。在日本,这种机制可能直到最近才获得

> 一点空间。我们有理由认为，由于僵化、分化和固定的利率，所以战后的大多数时间里政府支持的资金分配大多达到了其目的，它增加了指定部门的资金供给。①

下面我们来考察在受到控制的市场中，银行的信贷体系如何使政府影响信贷分配。我们很快就能勾画出这一体系的轮廓。第一，银行体系整体处于“过度贷款”(overlent)的状态。② 这里必须要解释一下这个关键的概念。银行用存款和股权资本(equity capital)来提供贷款。银行的贷款是资金基数的倍数，并在这个过程中制造了货币。这些倍数是由法律慎重决定的。这个“核心”以外，银行必须借钱来维持其贷款行为。单个银行通过借款来为自己的部分资产提供资金这并非什么罕见的事，但是在一个封闭的金融体系内部，借款银行的净债务(net liabilities)应该与贷款银行的净资产(net assets)保持均衡。但日本并非如此。银行作为一套体系都向中央银行借款。关键是，战后除了央行以外没有地方能够借款，因此在控制银行的资产流动性方面，央行的贷款是开放的市场运作的替代品。

第二，正如以上所述，产业融资体系是以银行贷款为基础的。公司处于过度借款或“高度举债”的状态，这里使用最常听到的说法“高度举债”，由于其他能为产业融资的市场没有发展起来，公司只能向银行要资金。 247

第三，产业贷款的市场是由政府来建构的。价格并不反映市场。“在战后的日本，尤其是 1955 年之后，利率一直被有意地保持在较低水平，目的是降低出口产品的成本以及刺激投资。”③除了非常短期的货币市场外，所有的市场价格都是政府人为维持的。由行政部门确定的低

---

① Wallich and Wallich, “Banking and Finance,”p. 266.

② 同上；Yoshio Suzuki, *Money and Banking in Contemporary Japan*, trans., John Green wood (New Haven: Yale University Press, 1980), chap. 1.

③ Suzuki, *Money and Banking*, p. 37.

利率只能导致一个结果——对货币的过度需求。“由于利率是建立在一个非均衡的水平上,价格机制就无法运行,因此在资金市场中自然会存在过度需求的情况。”[①]在这样的价格水平,人们更愿意借入资金而非借出,结果就是大家排队等候资金。如果市场自我清算,价格就会上涨,吸引更多的资金并驱走部分借款人直到等候资金的队伍缩短。在价格固定的情况下,必须有人决定需求得到满足的次序。问题是由谁来决定。

第四,队伍中的排队次序首先由银行决定。“银行实行了一种信贷配给的方法,它根据贷款资金需求者的相对收益率与发展速度来选择自己最中意的客户。”[②]

第五,由于银行的部分资金必须从央行而来,所以银行本身就处于一个隐形的等待队伍中:“资金并非是谁想要就给谁,任何一家银行都想以央行提供的利率来获得资金,但是资金是以特定的数额分配给特定的银行的。这些银行由央行(政府当局)从那些想要获得高能货币(high-powered money)的银行中选出。换句话说,在官方既定的贴现率水平上,商业银行对稀缺的储备金存在过度需求,这些都被控制在日本银行的贷款窗口”。[③]

这种体系完全不同于美国的体系。美国是通过贴现率和储备金比率(reserve ratio)来管理货币供应。在日本,一个理性的银行家必定愿意跟随央行的领导。政府的产业重点即增长和出口必须完成。银行与选定的部门纠缠在一起,它们不会因其贷款能力而受到限制,尽管其他经济部门中的银行会受限制。“城市银行往往会满足出口导向或投资相关的经济活动的贷款需求,而不顾自身资金状况的恶化。”[④]这种体系自我运行。“由于人为的低利率政策必然带来信贷配给,日本银行与城

① Suzuki, *Money and Banking*, p. 45.
② 同上,p. 46.
③ 同上,p. 215.
④ 同上,p. 17.

市银行进而城市银行与出口导向的投资企业之间的关系是如此紧密，以至于它维持了城市银行的过度贷款状况以及银行资产率的不均衡状况。”[①]这里所说的每一种因素都取决于其他因素，官僚机构的经济决定 248
权在金融制度中根深蒂固。

美国政府的审计署（Audit Commission）用下面这几段话总结了这种体系：

> 由于日本的资本市场不发达，直到过去几年，公司扩张所需的外部资本都来自于银行体系。每个日本人都在这个体系中投入了大量的存款。在战后初期的一项决定中，作为经济催化剂的日本政府选择了维持低利率。这一利率在大多数时间中都低于市场结算（market-clearing）的水平。这意味着，在大多数时间需要的资金要多于能够获得的资金。因此，资本投资金事实上必须按照优先次序分配给“重要”产业中的公司。
>
> 日本政府如何能够指导私有银行的贷款行为呢？它轻而易举就能做到这点，因为在经济高速发展的大多数时间，商业银行面临着过度贷款的资金压力，它们发放的贷款超过了规定的比率，它们必须向日本银行借款来实现承诺。日本的中央银行并不是一家独立的央行，而是服从财政部的政策。因此，商业银行经常需要额外的资金，而提供这些资金的条件就是商业银行的贷款政策必须与政府的工作重点保持一致。
>
> 日本开发银行（Japan Development Bank，JDB）会向公司提供贷款。商业银行能够注意到这些公司进而明确地“理解”政府想要支持的产业和公司。事实上，银行的贷款纯粹只是公司信贷需求的一部分，但是 JDB 的贷款意味着大型商业银行都会给予这些

① Suzuki, *Money and Banking*, p. 17.

公司贷款优先权。①

总之,廉价的贷款导致了对信贷的过度需求。能够获得的资金必须由行政决定来分配,首先就是选择主要的城市银行。但是决定权的最终来源是中央银行。央行能够有选择地为城市银行的过度需求提供资金。这里不需要像法国一样存在再贴现措施来执行政府的偏好。政府的领导被视为向贷款提供额外的安保。这是一种潜在的保障形式,它保障公司不会失败。这增强了政府在贷款优先权上的影响力。因此,行政指导的概念不是依赖什么文化特征,而是取决于公司对银行的
249 依赖和银行对政府的依赖。

这种金融体系事实上将资金转移到政府在发展早期所指示的方向上。上野已经指出,私有贷款组成成分的变化与公共贷款中产业部门的变化一模一样。② 我们已经描述了指导方针转化为贷款决定的这种机制,也找到了证据表明,这种体系是在一个可以预测的整体性的基础上运行的。上野将这种情况总结如下:

> 广义地来说,日本的资金总供应是日本银行控制的,利率的水平和结构是由财政部人为调控的,而私有资金的分配,受到公共金融机构的指导,由争夺市场份额的城市银行进行。在这个过程中,日本银行跟随经济企划厅与 MITI 的方针,进而决定为了满足快速发展产业需求的资金总量。同时,财政部又贯彻低利率政策,因为这项政策不会导致收支平衡中出现大量的赤字或价格飙升。③

以信贷为基础的金融及其体系是政府强有力的政策工具。如果金

---

① General Accounting Office, *United States-Japan: Trade Issues and Problems* (Washington, D.C.: GPO, 1979).

② Ueno, "The Conception," pp. 400—407.

③ 同上,p. 403.

融体系是以资本市场为基础，价格自由变化且有一个复杂的证券市场，那么这种金融体系的局限会使日本政府的政治和政策战略难以完成。在日本，金融工具一箭多雕。最常见的是，它有助于迫使家计部门以人为的低利率形式承担扩张的成本。同时，这个体系通过分散或吸收投资风险以及公司倒闭的风险进而将成本社会化。在预期市场会发展时，它也降低了扩大和库存产品的价格。这一直都是日本人的一种市场策略。信贷的获取受到有选择的控制，这是为了向政府支持的部门提供优惠并将经济逐步推向资本密集型和知识密集型的生产。在所有的部门中都存在某种力量将公司推向或吸引公司踏上政府视为有竞争力的正道。政府的观点对特定部门的影响力取决于部门中主要公司的国际竞争力和金融地位。当公司需要资金、进口技术以及寻求市场发展的支持时，政府的观点就占主导。简而言之，经济并不是由行政控制的，但为了创造自己想要的结果，政府设法影响竞争的状况。实质上，
250
政府是另外一个强大的经济行为者，它将市场发展塑造为追求竞争力而不是利润。在日本政府所有的国内政策中，金融是关键的工具——上野认为它是至关重要的工具。日本的案例与法国非常相似，它们都有一个以信贷为基础、价格受到管制的金融体系处于国家主导的产业战略的核心。

### 西德

德国展现的是自由市场经济的形象。在德国，有关利用国家经济资源的最重要的决策是由公司的管理层（company management）制定的，而不是由按计划行事的官员或听从选民的政客制定的。公司管理层根据利润动机和价格信号来做决定。事实上，德国的案例已经被用作这样的例证，即不论商人和工人如何要求得到保护而不受外国竞争的影响以及不受国内变化的影响，如果政府就是忽略他们的要求，那么无通胀的经济增长就会出现，这会使那些直接承担了调整成本的人受益。连续几届德国政府实际上都努力采取一种市场推动而非国家主导

的调整政策，避免政府比其主要的贸易伙伴更固执地支持受困产业。迫使社会适应市场变化而不是补贴和保护它的这种决心非常明显，政府拒绝缓解 1973 年石油输出国组织（OPEC）提高价格带来的冲击。[①] 实际资源的转移需要从消费者口袋中取出并转移到出口中，这个过程很快得以完成，并且产生的通货膨胀效果也很有限。全部的贸易顺差得到维持而且双边收支平衡变回黑色，与此同时，通货膨胀的水平也比其他国家低。这与其他国家的政策差异非常明显，它推迟了调整并以此支付了通货膨胀的成本。

尽管政治上的优点很可能是一个成因，但德国工业复兴中无通胀的特征只有工业结构恰好满足了战后竞争的需求才可能带来这样的结果。德国经济的成功展现了另一种经验：当快速发展没有涉及产业内部的主要结构变化时，避免保护和限制会更容易。自由主义是有利的经济环境以及具有国际竞争力的工业的产物。在所有快速发展的国家中，德国进行的产业结构转型最少：它的产业都非常适应战后繁荣时期
251 开始出现的市场。[②] 事实上，战后的产业结构变成了出口主导的经济增长的基础。[③] 因此，快速发展的产业创造了一种政治基础，在此之上政府可以拒绝拯救处于转型或衰退中的产业。过去政府成功地迫使公司进行调整来适应市场。以前的这种成功使政府更容易采取强硬的政策而不会引起直接的政治反应。让公司致力于市场调整的这种氛围更可能导致这样的情况，即这些公司都会保持竞争力。

---

① Alain Cotta, *La France et l'impératif mondial* (Paris éditions du Seuil, 1978).

② Karl Hardach, *The Political Economy of Germany in the Twentieth Century* (Berkeley: University of California Press, 1980), p. 173, 他是其中一个强调这个观点的作者。另见 Gustav Stolper, Karl Hauser, and Knut Borchardt, *The German Economy, 1870 to the Present*, trans., Tony Stolper (New York: Harcourt, Brace and World, 1967), chap. 7.

③ Michael Kreile, "West Germany: The Dynamics of Expansion," in Katzenstein, *Between Power and Plenty*, p. 192.

但是，德国的自由经济形象，即在市场活动中竞争的个人和独立的公司由政府来仲裁而非管理，在很多方面被夸大了。首先，战后的德国从未完全接受古典自由主义经济，即谴责任何对市场行为的干预。自由主义的“苦口良药”在德国被缓和，因为人们认为产业变迁导致的社会破坏代表着社会和政治成本，而这些成本根本就无法被接受。德国针对煤和造船产业的政策就是例子。① 事实上，德国人在背离经典规范中制定了一项原则，并将这种有选择性干预与精心建立的福利国家的混合体称为“社会市场”体系（“a social-market” system）。然而，他们的政策重点实际上是使公司回应市场信号以及通过确保这些信号的准确性来使市场尽可能有效地运行。其次，尽管连续几届政府都没有倾向于将国有企业当做干预的工具，但也没有因意识形态的原因而回避它。最后，对我们的目的来说更核心的是，德国的资本主义拥有一种组织化（organization）、集中（concentration）和集权化（centralization）的特点。安德鲁·肖恩菲尔德（Andrew Shonfield）把它称为“有组织的私有企业”（organized private enterprise）。他很好地总结了这种情况：“整个战后时期都存在一股强大的回流，它不可抗拒地将各种经济力量集中起来，而这些力量本应该处于分离状态的。”②产业集中和集权化的倾向必须克服相当大的障碍。战后的占领者不仅试图使其经济处于小而分裂的状态，而且削弱中央政府的权威，以及在 11 个“州”政府之间分配权力。

德国“有组织的私有企业”体系的独特之处就是四种因素的结合：集中（concentration）、允许类卡特尔的组织（tolerated cartel-like arrangements）、集权化的半官方的同业公会（centralized semiofficial

---

① Michael Kreile, “West Germany: The Dynamics of Expansion,” in Katzenstein, *Between Power and Plenty*, p. 192.

② Andrew Shonfield, *Modern Capitalism* (London: Oxford Unversity Press, 1965), p. 241. 另见 Georg Kuster, “Germany,” in Raymond Vernon, ed., *Big Business and the State* (Cambridge: Harvard University Press, 1974).

trade associations)以及银行守护系统(a tutelary banking system)。最初,大型的出口公司在德国的很多经济部门中就已经是产业增长的
252 工具。因此,德国人从来不必在政治上进行经济转型的工作,即将一种以小公司为主体且与外界隔离的经济转变为一种以大公司进行国际竞争为特征的经济。① 然而,集中本身并不能将德国的情况与其他国家区别开。大公司和产业集中是所有发达国家的特征;有些国家,像法国,只是出现得晚点儿。在很多部门中,卡特尔——通常与政府合作进行组织——占据主导地位。尽管盎格鲁—撒克逊的占领者激烈地破坏着卡特尔组织,但"类卡特尔的组织"在德国一直存在。②政策争论的问题是特定的卡特尔是否有助于实现公共目标,而不是它们是否存在。公司之间有组织的联系从来不会遭遇必然的反对,但被视为在不稳定的市场关系中提供了一种秩序要素。卡尔·哈达赫(Karl Hardach)这样写道:

> 类卡特尔组织的持续存在部分地反映了这样一个事实,即整个德国的产业历史中,学术界和政府对经济集中的总体态度,尤其是对卡特尔的态度,原则上来看他们从来都不是反对的态度。与盎格鲁—撒克逊人的观点相反,后者将竞争性市场与均衡、垄断状态与不确定性和无秩序联系在一起,德国人认为不受限制的竞争是"破坏性的"而卡特尔是一种"秩序要素"。除了支持卡特尔的特殊利益集团以及淡漠而无组织的消费者外,工会通常希望从卡特尔而不是无限制的竞争中获得更多的就业保障,或者将前者视为通往社会主义的产业发展的中间阶段,而小生产者经常将卡特尔

① Jurgen Kocka, "The Rise of the Modern Industrial Enterprise in Germany," in Alfred Chandler and Herman Daems, eds., *Managerial Hierarchies* (Cambridge: Harvard University Press, 1980), 回顾了德国大工业公司的发展。

② Stolper et al., Germany Economy, chap. 7; Hardach, *Political Economy*, chap. 7.

> 视为一种保护伞，保护它们在竞争中不被大公司击垮或吞噬。如果有人不同意将经济规模大和产业集中妖魔化为一种信念，那么事实上几乎没什么证据表明从长期来看，卡特尔化会有害于德国经济的增长。①

然而，像集中一样，卡特尔也并不是将德国区别开来的决定性特征，它们在法国、日本，甚至英国都很普遍。

在德国，与经济卡特尔相对应的政治卡特尔就是同业公会。这些组织以一种详尽而复杂的集中方式将德国的公司与政府联系起来。联邦宪法赋予了这些公会协商的或半官方的地位，将其纳入政策制定过程。政府坚持只有全国性的同业公会才能授予这种角色。通过这种方式，政府促成了利益代表的集中化。德国的产业长期以来都是“由一个等级化的产业联盟体系高度地组织起来的，这可追溯到德意志帝国时期并且在纳粹政府时期得到了极大地强化”，而这种组织体系“在联邦共和国中大多完整地保存了下来”。② 战后，德国工业联盟（the Federation of German Industry，简称 BDI）继承了自纳粹政权以来的组织结构，它以 39 个联盟为基础。这些联盟将产业的长期发展视为它们的责任。这些联盟采用协商而不是指挥的方式作为协调的机制，但是必须有协调。银行系统是“有组织的资本主义”（organized capitalism）的最后要素。有人说，“在这种关节相连的产业体系中，银行从一开始主要就扮演守护者的角色。它们可能是造成经济决策集权化的最强大的势力。”③在回顾德国产业政策的演变之后，我们会考察银行系统的结构，这种结构有助于协商的或谈判式的产业调整。 253

德国的政策必须分为两个阶段：战后繁荣期和致力于再调整的时

---

① Hardach, Political Economy, p. 148.

② Shonfield, Modern Capitalism, p. 240.

③ 同上，p. 247.

期,后者开始于20世纪60年代末。战争结束时,德国不必在工业部门的基础中进行大幅的调整,只需要重新建立或扩展既有的工业部门。这对德国而言是一种经济优势。随着德国经济的重建,在国内非常重要的部门正好就是那些国际贸易的领路者。因此,它们享有了持续增长的市场。也有证据表明德国产业广泛的合理化在战前就已经开始,它为战后的竞争力奠定了基础。①

然而,直到市场经济的基础得到重建,包括稳定的货币与投资的政治安全,这些优势都仅仅是潜在的。当然,德国战败后初期,盟军(the Allied)占领国坚决阻止被它们视为根深蒂固的德国军国主义的重现并且要为刚刚结束的战争补偿自己。德国产业重建的政治障碍很多,这表现在针对摩根索计划(Morgenthau Plan)的激烈争论中。摩根索计划建议将德国去工业化并强迫返回到农业社会的状态。只有当苏联的威胁成为中心问题时,盟军的重点才发生了变化。即使在当时,德国经济再发展的政治战略也没有确定。

因此,"社会市场"经济的政策绝非是必然的。这种政策代表了一种突然的转变,将价格作为经济协调和再发展的主要手段。当时,盟军在放松对经济混乱的行政控制上很犹豫,同时社会民主党又推动了广
254 泛的国有化。回顾历史就知道,新政策既抛弃了纳粹管理国家经济的方式,也拒绝了往往是惩罚性的别扭的占领式管理。政府和行政机构的重建因素中有几个因素将经济政策偏向了距离较远的新自由主义。美国强调联邦主义给予了州政府(local government)而非中央政府广泛的税收控制权。为了确保自己的收入,中央政府只好将税率大幅提高,因此在这种情况下,豁免税收就变成了一种强有力的政策工具。但是,豁免税收无法提供给政府更多的空间来有选择地对产业部门进行具体的干预,不如日本和法国的金融干预战略。相似地,中央银行〔即

① 见 Mary Nolan and Charles Sabel, "Class Conflict and the Social Reform Cycle"(未发表的文章,Hardach, Political Economy, p. 33 引用了此文).

德国联邦银行(the Bundesbank)]广泛的独立性是分几个阶段出现的，而且是出于担心政府为了应对政治压力而贬值货币的结果。德国联邦银行的独立性使中央政府无法直接地调控或管理金融体系——这种作用是将金融作为选择性政策的工具的前提。而且，它还是一种经济政策，能够为将来的经济自由主义者赢得胜利。

1948年，财政部长路德维希·艾哈德(Ludwig Erhard)同时开始发行新货币和提高行政控制。他的工作迅速获得了引人瞩目的成功，这为他所倡导的社会市场体系带来了政治支持。货币改革假定有信用的货币会解除经济束缚。这种货币使纸币拥有储值功能并且成为交易的基础。其目的是在新货币带来的纸币需求转变成通货膨胀之前，迅速地增加商品和服务的供给。德国人的运气简直是太好了。在多年的黑市与积累匮乏之后，货币改革确实促成了经济回归到更正常的运作轨道。转向市场代表着脱离了战争的痛苦及战后的占领。在这期间，政府的管理与经济混乱联系在一起。毫无疑问，这种政策的胜利赋予了基督教民主联盟(Christian Democrats)政府相当大的空间来执行其经济策略。有些观察家认为马歇尔计划(Marshall Plan)拯救了货币改革，因为它在这个脆弱的时期提供了急需的商品。果真如此的话，马歇尔计划就增强了法国的经济计划和德国的社会市场自由主义，它增加了两国时任政府的行动空间和成功概率。 255

一旦重建让位于繁荣，德国经济的结构性优势就开始变得重要。增长滋生增长，同时德国也制定了促进发展的政策。在随后的十年左右，出口部门在政策中占据了主导，至少持续到经济增长使其有可能在货币控制和货币低估之间进行选择为止。[①] 汇率一直被低估，它实际上将资源从消费者那里转移到出口部门并且鼓励产业集中到新产品的新市场上。税收政策制定的目的是允许高利润的再投资。其政治结果就是快速提高的生产效率能够支撑更高的工资水平，而资源从一个部门

① Kreile, "West Germany."

到另一个部门的转移成本能够得到支付。因此,从一种工作上失业的工人很容易相信还有其他工作。我们要强调,整个战后时期,德国的经济政策都建立在一种政治共识的基础上,建立在市场运作而不是某一派的政治胜利之上。这种胜利会将失败者从政治权力和市场中排斥出去。强调这些很重要。这种共识更多地取决于良好的经济环境而不是政治上强加的利益分配,它以协商分配国民产品为基础。

十多年来,快速发展意味着调整较容易,而致力于有效调整的承诺在没有补贴或干预的情况下促进了增长。尽管 20 世纪 60 年代以来马克一直在升值,这提高了德国商品的国际市场上的价格,但德国的贸易顺差只是在 20 世纪 70 年代才开始减少。对德国遵循市场信号并且限制政府干预的政治承诺的真正检验在 20 世纪 60 年代末才出现。在很多传统产业中,来自新兴工业化国家的竞争急剧上升,也正在此时,工资的上涨与连续的货币升值削弱了德国商品的价格竞争力。第三世界的生产商在传统重工业和纺织业上带来的压力最终可能会超过德国公司对市场调整的应对能力。变化的经济环境导致了新的政治问题,阿尔伯特·布雷桑(Albert Bressand)很好地进行了总结:"如果结果表明,成功地适应新的国际劳动分工与成功的雇佣政策没有同时发生,那么什么成本可以接受以及由谁来承担这些成本等问题就会重返国内论
256 战的前线。"[①]由于政策更多地取决于生产商的一种统合主义联盟,而不是某个政党或社会团体的明确胜利,所以维持共识就需要某种精湛的补偿方法,而这种补偿在产业发生真正的结构变化时是难以进行的。建立一个政治联盟来取代生产商集团的共识可能也很困难。

而此时,传统上抵制衰退产业的补贴要求的决心似乎还很坚定。政府政策看起来仍然是以帮助公司保卫其在高工资产业中的市场份额为基础,而不是将它们隔离于竞争之外或负责调整它们。一个明智的

① Albert Bressand, "The New European Economies," *Daedalus* 108, no. 1 (winter 1979).

行政部门保护它们不受政治干预。经济部(the Ministry of Economics)负责部门和地区政策。它在原则上就反对补贴。政府支持有益的调整，即将资源转移到扩张部门的政策。政府的支持通过技术部(the Ministry of Technology)进行。因此，研发经费由一个技术性的部委而不是工业部(the Ministry of Industry)来管理。前者偏好技术发展，后者难以抵制失败的公司的要求。① 在电子工程、电子产品和机械工程等部门，政府经费成为国家支持研究的措施中非常重要的一部分。从20世纪60年代至今，除了核能、航天项目和国防外，资助研发的项目急剧增加，而通过税收激励间接资助研发的情况减少了。政府—产业委员会(government-industry committee)对项目进行选择，选择的依据不仅是它们的技术优势，也包括它们对德国竞争地位的潜在影响，以及它们创造有竞争力的高工资产业的能力。② 全部的举措都被视为一种合作关系，这种关系使科学应用到产业部门，促进了有竞争力的经济部门以及对德国的长期发展至关重要的技术发展。

德国政府在支持产业部门上的花费要远远低于法国政府，不论是用绝对数还是用政府支持产业的比例来衡量。直接的补贴很可能变成保护主义。按照现在的水平来看，20世纪70年代，法国的部门支出约占产业预算的35%而德国占16%。如上所述，德国避免了对特定产业的结构进行调整。劳工极力要求在政府之外建立研究小组(study groups)，这样他们在面对政府要求对产业事务进行具体干预时就不会那么脆弱。③ 但是我们也不必夸大其词。在煤、造船和纺织业中有大量的援助项目，尽管有证据显示纺织业中补贴项目的支持程度比法国和英国要低。与法国一样，德国农业得到了大力的支持，尽管经过了技术 257
现代化，大多数农场还是很小而且没有竞争力。小城镇的经济得到保

① 这一信息是从一项未发表的关于德国调整过程的研究中获得的，这项研究是波士顿咨询集团(Boston Consulting Group)为瑞典政府所做的。

② 同上。

③ 同上。

护,不受大型百货公司的伤害。显然,政府满足了某些补贴和保护的请求,但是农业和小型经济活动被视为市场优势地位的异物而不是核心。

在法国为衰退部门提供支持时,德国则为了将资源从衰退部门转移出来而提供地区性援助。这种地区性支持的数量级要大于法国。地区支持经费由经济部管理,它被输入快速增长的部门中。[①] 强调为快速增长部门中的小公司找到有竞争力的市场利基,而不是支持大公司进行的大项目。这反映在大量的资金分配给小公司。即使在地区层级上,人们认为这个层级上要求补贴衰退产业的压力最大,联邦政府也将资本投入到有快速增长潜力的产业中,而当地商业集团、银行和政府的联盟也为此而建立。与法国和日本的同行不同,德国劳工在政策过程中拥有系统性的力量,他们在保留和重新调整的方案中合作。详述了政府对有竞争力的产业的支持方案后,一位产业分析家论述道,由于良好的交流,这些方案在几个生产商集团与政府部门之间运行。在经济增长自给自足时,德国的利益集团与公司联盟在第一个繁荣时期就已经建立起来,而在针对经济衰退的调整时期,它们被当做政策工具。换句话说,有组织的资本主义的结构,即协商式调整体系的基础,非常清楚,就在看似自由市场经济的表象之下。

德国政策持续地强调市场调整。这个重点表现在纺织和钢铁业。联邦政府没有向钢铁业提供补贴,尽管萨尔(Saar)和鲁尔(Ruhr)地区在衰落。相反,它促进地方投资于机械工程并且协助寻找新的钢铁技术。这些技术会使钢铁业的很多部分保持竞争力。[②] 钢铁业本身也在努力通过市场调整和内部合理化来应对问题。“在 20 世纪 60 年代中期……德国 85%的粗钢生产由 17 家不同的公司掌握。现在仅 6 家公司就生产了 80%的钢铁,而很多生产商在粗钢生产上都变得越来越多

① Bressand, “The New European Economies.”

② 波士顿咨询集团的研究,加上 1979 年对国际钢铁产业的个人分析师的采访。

样化。”[①]值得注意的是，钢铁工会以合理的克制来应对危机。在 1980 年的谈判中，它们达成了 6.8%的工资增长而不是之前要求的 10%。[②] 258
有趣的是，德国公司反对宣布欧洲面临钢铁业危机的提议。这项声明会允许共同市场（the Common Market）的产业专员（industrial commissioner）对钢铁企业强加卡特尔式的生产限制（cartel-like production restraints）。[③] 德国人更关注英国、意大利和法国政府向钢铁业提供的补贴，而不是世界需求的下降。1976 年当问题恶化时，他们的应对方案是扩大现存的合理化集团，将德国阿贝德公司（Deutschland Arbed）（卢森堡）纳入其中。最终，钢铁产业制订了一项危机计划，允许生产协议和重组计划。德国生产商重新获得了利润，尽管很微弱。总之，德国人应对钢铁危机的方法是市场调整、新产品和新的生产结构，这种结构由德国钢铁业自己建立。

在纺织和服装业，德国人也坚持自由贸易，尽管这些部门中的国内就业有明显的下降。[④] 德国生产商比英国或法国的生产商更能适应技术变化，他们为了保持竞争力而投资新机器。尽管如此，德国反对保护和补贴的政策“确实导致了德国[纺织]产业在产出和就业以及境外生产上的严重收缩”。[⑤] 这意味着失业，主要是妇女和技能相对较低的移民工人。移民劳工是纺织业的主要劳动力来源。这种情况使德国人更容易坚定地维护自由贸易。失业的后果可以部分地被转移出去，然而法国的失业者普遍都是国内的男性工人。

---

① Financial Times, May 16, 1980, p. 21.

② 同上。

③ Loukas Tsoukalis and Antonio da Silva Ferreira, “Management of Industrial Surplus Capacity in European Community,” *International Organization* 34, no. 3 (summer 1980).

④ 同上；Woolcock, “The Problems of Adjustment in the Textile and Clothing Industry,” Study group paper for the Royal Institute of International Affairs (London: Chatham House, March 1980).

⑤ Tsoukalis and Da Silva Ferreira, “Management of Industrial Surplus Capacity.”

即使是简略地回顾战后的政策,我们也能发现"有组织的资本主义"在德国的调整中发挥了作用。很多二次文献讲述了产业变迁的故事,这种变迁至少部分地是由几个生产商一起协商的。关键的问题是,有组织的资本主义体系实际上是如何影响着变迁过程与政府最终面临的选择的。文献表明,私营组织扮演着一种安全网或急救站的角色。根据这种逻辑,私营部门解决了潜在的问题,而且几乎没有什么产业危
259 机将自己变成政府的政策议题。

现在转向我们的主题——银行的作用,它是德国有组织的资本主义体系中的"行政长官"(prefects),也是这种体系推动的调整过程中的领导者。二次文献表明金融体系的内部逻辑实际上确实促使银行更深地介入到产业事务中。事实证据表明,银行体系在公司问题处于萌芽状态时就迅速地将其解决,避免它们演变成公共政策的问题。有几个明显的例子说明银行将产业事务掌握在自己手中,也有证据表明(尽管证据不多)银行的介入是私有部门对产业变迁进行集体管理的核心组成部分。然而,我还不能确定这些事实案例形成了一种连贯的模式,可以将德国的产业变迁与其他国家区别开来。我们只能推断,通过促进协商解决产业问题以及减少对政府保护的要求,私有部门对产业变迁进行的集体管理改变了产业对政府的要求。

德国的金融体系有两个主要的特征。[①] 第一,它是以信贷为基础的公司金融体系。有如日本和法国的体系,存款转变为投资与分配金融资源都是由主要的银行控制的,而且主要通过贷款来进行。第二,政府没有以事无巨细的方式进行干预进而影响信贷分配,既没有量的干预,也没有操纵各种金融市场中的相对价格。正如在日本和法国一样,

---

① 这部分是根据几本著作而写的:Peter Readman, *The European Money Puzzle* (London: Joseph, 1973); Vittas, Banking Systems Abroad; James Maycock, *European Banking : Structures and Prospects* (London: Graham and Trotman 1977); James Medley, "German Monetary and Industrial Policy," 即将成为美国国会联合经济委员会向众议院银行委员会提交的一篇报告。

德国的银行与产业有着紧密的联系；然而在德国，资源是按照自由浮动的价格在市场上进行分配的。在法国和日本，我们已经说过，价格是由政府在非均衡的水平上决定的，这个过程通过行政工作的主次来创造数量分配的需求，这种主次是由政府确定的，或者至少受到政府的影响。和所有的发达国家一样，德国的中央银行对价格水平和货币量进行干预，但是它在市场运行和资源分配方面的干预少于大多数国家的央行。① 在德国，干预通过控制利率和贴现率进行，而不是依靠选择性的工具或数量控制。此外，德国联邦银行的自主性只是强化了金融体系的市场特征，它重点关心的是总体问题。由于联邦银行干预市场不是为了影响信贷分配，也没有有意识地和系统地操纵相对价格，我们在这里就没有必要考察细枝末节。德国货币管理方式的重要结果就是银 260
行成为金融资源转型和分配中最重要的角色。

德国银行在产业事务中的势力建立在两大支柱上：它们对产业资金来源市场的影响力以及它们能够合法地拥有公司的大量股票并且代表其他股东投票。这两种权力来源的差异非常重要，因为通过代表或根据自有股票来行使股东权利完全是一个法律问题，严格地说来它不是对金融市场关系的影响力问题。德国是唯一一个银行大量拥有工业股票的大国。② 但是，如果银行对产业的影响仅仅是依靠一种法律条文的选择，而不是市场力量，那么法律规定就能在不推翻德国金融市场运行的情况下改变制度安排，而德国的体系就不能真正代表一种不同的类型。它就会成为以市场为基础的金融体系之一，在这个体系中，银行比其他金融机构更重要而资本市场的重要性次之。

银行对产业的影响力实际上确实来自金融体系，这种情况取决于

---

① Vittas, *Banking Systems Abroad*, p. 58.

② 同上；Y. S. Hu, *National Attitudes and the Financing of Industry* (London: Political and Economic Planning, 1975), p. 52; John C. Carrington and George T. Edwards, *Financing Industrial Investment* (London: Macmillan, 1979), p. 160. 所有这些作者都弄错了重点。

银行作为一个整体在德国金融市场上的独特地位。这个观点并非取决于公司承担的债务水平而是取决于它们获得债务的途径。德国体系的第一个结构要素是证券市场,表 3.2 通过对比表现了其有限的规模。有一个重点要注意,银行主导了这个有限的股票市场的入口。债券市场不是产业资金来源的替代选择,尽管它似乎更发达,因为入口也被银行控制。1975 年末,国内四分之三的未偿债券(bond outstanding)是由银行发行的,其中有近一半是银行持有的。大多数债券资金是为政府筹集的,产业或其他事务仅占未偿债券的 3%。[①] 事实上,德国的金融数据不像从其他国家获得的数据,它并没有区分债务的种类。看起来,相比较其他地方,德国的银行贷款与其他所有形式的债务之间的区别并非一项引人注意的数据。实质上,公司外部融资的所有渠道——贷款、债券和股票——都导回到银行。

金融机构而不是银行在德国发挥的作用比在英国和美国的体系中
261 发挥的作用小。首先,投资机构的重要性更小。德国的和约存款(contractual savings)占总存款的比例仅是美国或英国的三分之一。两个因素可以解释这种差异:(1)在德国,政府提供的退休金非常高,因此私人养老积累不那么重要,(2)公司的养老基金储备通常是由公司作为流动资金保留着,因此并没有进入金融体系。[②] 类似地,在资本市场中借入资金的长期信贷机构在德国的作用远小于在法国,而且并不以产业为导向。[③]

因此主要的德国银行都处于公司融资系统的中心。它们是全能型银行,参与大量的以广泛的存款为基础的活动。(要知道投资银行、商业银行和全能型银行的差别,参见第四章。)这些全能型银行不仅仅是资金的来源,它们是进入资本市场的关键渠道。历史上,德国银行就是

① Vittas, *Banking Systems Abroad*, p. 69.
② 同上,p. 69.
③ 同上,p. 66.

产业保姆。于尔根·科克(Jurgen Kocka)恰如其分地描述了它们的作用：

> 主要银行为其产业客户提供了长短期的贷款，1913 年这些贷款占存款的四分之三，并且贷款的供应主要是大量的中小存款。这些存款可以临时通知提取。因此，德国的银行是集合分散存款的机制，它们将资金输送到德国的产业公司中。这些公司比其英国和美国同行更严重地依赖资本市场。逐渐地，随着扩张和合并变得比建立新企业更频繁和更重要，长期信贷变成了银行与产业之间关系的主要基础。它们代表产业公司发行的股票和债券往往 262
> 要在合作建立长期的信贷制度安排后才能进行。逐渐地，大公司银行变得更像纯粹的金融中介机构；它们试图垄断产业所关注的金融事务并且为它们提供“从摇篮到坟墓”的综合政策。由于它们与产业紧密联系，银行不再像几十年前，它们开始寻求直接地影响制造企业的高层决策。①

这种模式在世纪之交得到很好的建立但此后开始衰败。② 德国的大公司直接进入迅速发展的国际资本市场的能力，以及战后刺激了国内经济增长的高利润率，可能被视为加快了银行市场力量衰退的因素。无论如何，证券市场的有限重要性让银行处于产业外部融资体系的中心。

银行的影响力主要依赖于法律制度而不是市场结构，这种情况具有两面性。首先，尽管银行作为整体非常重要，它与德国的其他金融机构相关，但银行部门是高度竞争的而其集中度要小于法国和英国。不论是因为战后重建还是因为市场力量已经发挥作用，“三大”银行开始

---

① Kocka, “The Rise of the Modern Industrial Enterprise,” p. 90.

② 同上。

了竞争。尽管只有六家银行具有国计民生的影响力(这种情况与英国和法国类似),德国有 29 家银行名列全球 300 家最大银行之列。[①] 换句话说,始于州或地方的银行已经扩张到具有国内和国际影响力。这些银行是国有银行重要的竞争对手。[②] 银行之间的竞争降低了任何一家银行在单个公司事务中的重要性。当银行存在竞争者时,银行对产业拥有的以贷款为基础的影响力就被削弱了。没有一家银行单独就能对某个客户能否获得资金行使否决权。

其次,法律环境促使银行通过行使股票表决权(stock-voting rights)来影响产业。[③] 银行在产业中所占股份没有任何限制,而对银行将全部资产押宝在单独一家公司则有审慎的限制。换句话说,一家银行能够拥有任何公司 100%的股份(尽管实践中股份被限制在 24%或加 1%,24%加 1%就拥有了否决权),但是它不能将自己的同等股票投资在单独一家公司中。记住,银行要求的资源远远超过投资在银行中
263 的股票。银行的规模限制了它对公司进行投资的能力。同时,银行代表股东,因为股东将股票存在银行。这种账户中的股票份额占全部私有股票的 85%,占所有已发行股票的一半。最后,银行可以将代理权相互转借,这种内部自治主义(communalism)能够集中银行的权力。表决权不成比例地集中于最大的三家银行。20 世纪 90 年代,它们在最大的 74 家公司的年会上拥有 35%的股票权重。[④] 在这种环境中,银行是主导的金融机构而且最大的银行又是强有力的股东,因此银行官员坐在最大的公司的董事席上就有着特殊的意义。理查德·梅德利(Richard Medley)在 1981 年的著作中写道:"在德国最大的 400 家公司中,318 家公司的监事会中都有银行家。这 318 家大公司的董事会中有 570 个银行官员:一个董事会平均有两个银行人员。三大银行的统治地位

① Maycock, *European Banking*, chap. 4.
② 同上,p. 44.
③ Maycock, "German Monetary and Industrial Policy."
④ 同上。

在这个领域一再地得到展现。银行业控制着最大的100家公司1480个席位中的145个，[而]三大银行拥有其中65%的席位，并且有15个席位是董事主席。"①

在我们能够区分银行对产业的影响力中哪些是以市场结构为基础而哪些是以法律制度为基础之前，我们要详细地研究银行干预产业事务的条件。当公司的运营有赢利并且成功时，它们不费工夫就能找到替代的银行资助。在这种情况下，银行的合法表决权比其在市场上的经济力量更为重要。然而，这种时候银行最没有动机去干预。然而当公司处于困境时，贷款发放者的权重就会增加，而投票权只是行使和促进了这种影响力。在赢利的公司的合并与收购案中，银行的作用处于模棱两可的情况。但我们可以做出总结，金融市场在这个体系中大量涌现。银行在这个体系中能够行使股票表决权，而且它们提供了银行实施影响力的基础。

几乎每个对德国经济进行评论的人都强调银行干预产业事务的能力和意愿。最典型的可能就是银行同业研究组织表达的一个观点，它是英国清算银行的一个部门。它在一项银行系统的比较研究中说：

> 德国的银行普遍与产业保持着非常紧密的联系。在很大程度上，这反映了产业公司在外部融资上对银行的依赖。但是这种密 264
> 切的关系也是德国全能型银行的优势以及德国的大银行拥有大量产业股份所产生的结果。银行作为综合性的机构能够在战后重建的资金上以及德国产业随后的扩张中发挥重要的作用。它们在处理合并与收购中也发挥了积极的作用并且偶尔利用其力量防止德国公司的股份被某些"不受欢迎"(undesirable)者购买。最近，银行指导拯救了很多公司，包括保留工作岗位并在这个过程中获得

① Maycock, "German Monetary and Industrial Policy."

相当的善意。①

报纸的标题新闻的确为此提供了明显的证据,而每个评论人都有支持这种观点的事实和历史案例。一代人以前,安德鲁·肖恩菲尔德选择钢铁产业作为案例。② 近期对处于困境的特洛芬肯公司(Telefunken)的干预和重组以及德意志银行(Deutsche Bank)拒绝让梅赛德斯—奔驰(Mercedes Benz)公司倒闭而处于外国控制之下,这都强化了银行在德国产业的边界上巡逻的形象。现有的研究显示,银行使更直接的市场主导的调整过程成为可能。在面临激烈的国际竞争时,私营企业的协作能够促进调整。尽管银行不再像工业化时期那样发号施令,但它们至少能够在地区和产业部门的事务上协调产业和政府的行为。

在对德国的案例进行总结时,我们仍然不能在这个观点上走得太远,即银行的长期资助为企业家提供了长期的资本资源并且用产业需求的长远眼光取代了对股票市场短期波动的关注,这促使企业家采取更长远的眼光。③ 即使这些有关公司市场战略的特点的观点大多也是建立在权威说法而不是在系统比较的基础之上。现有的研究几乎没有试图展现银行的领导和指导作用或者是研究其结果;没有人提出一个明确的论点来说明银行系统在产业发展和调整的过程中如何影响公司和政府的选择。由于缺乏这些研究,我们只能总结说关于德国的现有研究与本书的宗旨一致。有证据支持我们的观点,即德国调整的协商性特点在很大程度上取决于金融系统在产业事务上指定给银行的角
265 色,以及政府与以市场为基础的金融价格体系保持距离的作用。

---

① Vittas, *Banking Systems Abroad*, p. 80.

② Shonfield, *Modern Capitalism*, pp. 255—259.

③ 这个论点最典型的代表就是 Hu, *National Attitudes*, 和 Carrington and Edwards, ed., *Financing Industrial Investment*.

## 低增长的国家：英国和美国

战后，经济增长在英国和美国都不是关注的重点而是一种目标。这种目标要与国防、消费和经济稳定相互平衡。在这两个国家中，政府实际上都没有参与私有和国有产业的具体战略。即使英国拥有大量的国有部门也几乎没有改变这种状况。英国和美国在国际市场上的竞争力先后下滑。这种下降反映在货币和贸易数据上，也反映在经济增长和生产率的指数中。力量的下降导致了对国内工作重点的重估，尤其是投资与消费之间的平衡。在英国，尽管经济增长和生产效率在20世纪60年代增长了，但在国际贸易竞争中经济落后越来越严重。在承受了相当大的政治伤痛后，英国建立然后又部分地撤除了产业再发展的国家战略（见第四章）。在美国，增长率和生产率的增长从20世纪60年代末就开始下降，通货膨胀增加，而且“二战”以来，美国产业第一次在国内市场上面临激烈的外来竞争。因此，有关政府在提高产业反击力上应该发挥的作用的争论变成了核心的政治问题。这两个国家有一个重要的相似之处，即每个国家都有一个以证券市场为基础的金融体系，这个体系中主要是国际导向的银行。在这两个国家中，这种金融体系都限制了政府有选择地干预产业的能力。

### 美国

美国实际的产业政策包括三个部分：(1)公司管理的自主权，保障公司独立于外部干预尤其是政府干预的自由；(2)工会—管理层冲突与合作过程的一种基本共识，这种共识尽管可以协商，但实际上为管理层保留了选择生产技术和解雇工人的权利；(3)原则上对国内和国际贸易限制的反对在实践中满足了特定受困部门的保护需求。市场竞争、价格驱动的调整以及局限于调控职能的政府能够最好地表述这种政策背后的理念原则，但是在所有管理层级上现实存在的却是一张政府促进

和控制产业的临时政策所构成的大网。中央政府的干预被视为例外,而州和地方政府促进公司发展或吸引工厂的无数举措又不被视为产业政策。在某种意义上,美国人允许大量的产业政策相互竞争,同时又全
266 盘否认他们拥有产业政策。但是如果产业政策被理解为一种与特定部门的策略相关的有意识的联邦战略,那么事实确实是美国没有这样的政策。

全国政府对商业集团采取了保持距离的政治态度,这种立场建立在三种结构要素上:(1)政府的组织结构。它分散了权力并且使这个体系响应特定的利益集团的需求;(2)司法系统。它增强了政策的分化和小集团影响或阻扰政府的能力;(3)金融体系。它与政府和商业集团都保持着一定的距离。我们来简要地考察一下这些结构要素。

斯蒂芬·克拉斯纳(Stephen Krasner)认为,美国是一个弱国家。[①] 在发达的工业国家中,美国的行政官僚体系最难在制定目标时不受特定的社会团体的影响。(事实上,有些观察家认为美国官僚体系的多孔特点使"国家"这个词本身都受到质疑。)在实现其目的的过程中,中央行政官员控制社会团体的工具非常有限。事实上,当观察家提出,意识形态是行政官员能够获得的最强大的武器时(里根政府用以推进预算—削减项目的策略证明了这点),他们实际是在说国家作为一个组织几乎没有力量。

为了支持行政机构力量弱的观点,克拉斯纳收集了大量已被普遍接受的关于美国政治的文献。他的观点是,"美国政治的核心特征是权力和权威的分化(fragmentation)与分散(dispersion)"。[②] 宪法的目的是限制而不是增强国家行政机构的权力。在行政部门中,总统与国会分享了对官僚体系的控制权。每次政府换届时都会出现大量的政治任

---

① Stephen Krasner, "United States Commercial and Monetary Policy: Unraveling the Paradox of External Strength and Internal Weakness," in Katzenstein, ed., *Between Power and Plenty*.

② 同上,p. 61.

命，这使官僚机构受到社会集团的直接渗透，这些集团关注特定机构的决定。这些机构的高级官员常常是从那些受此机构影响的社会团体中选出的。立法机构本身就是分化的，权力被转交给特定的委员会，最近几年又转交给不断变化而且不稳定的国会联盟。国会委员会、特定的 267
利益集团和个别机构之间因此而产生的联盟被标榜为“铁三角”。这个概念指出了不同问题之间的相互隔离，以及一小撮压力集团影响某些具体的政策细节的能力。长期的政治惯例的结果就是一系列互不相干的单个政策，每个都反映了社会压力之间的平衡而不是中央行政机构的意愿。在任何广泛的政策得以执行和保障之前，中央政府要赢得一千次彼此相对独立的小战斗。最终，我们得到的就是受到无数产业政策影响的经济体系，它从来没有质疑政府与公司之间保持距离的原则，我们将它称作自由企业。那些支持这种体系及其结果的人在无数进入政治的渠道中得到慰藉。那些不甚满意的人发现这个体系被私有部门的势力统治，或发现它分化且无力行动。尽管对这种制度安排的影响有着不同的判断，但是人们对这个体系的运作却有广泛的共识。

分权并且独立的司法系统阻止行政机构系统地、有目的地干预经济，这也限制了行政机构的权威，司法的目的也就在此。实质上，司法机构是商业集团与政府间关系的第三方。它不能被行政机构控制，而且事实上能够成为其他利益集团进入这种关系的工具。这些利益集团处于官员与商人间有限的联盟之外。立法系统束缚了行政决定权并且限制了中央行政部门强制其他政府官员行为的能力，更不用说强迫私营企业了。它通过集中的方式来限制行政部门。第一，它鼓励狭窄的机构权限。第二，政府与商业集团之间能够合法地进行各种约定，但是这种关系的不确定性必然使它们之间的谈判变得很复杂。政府或商业集团所能做的事情往往必须由法院来决定，因此在数月甚或数年内都无法得知。第三，坚持信息公开的法律促使商业集团—政府间的关系大白于世人，即使这些关系是合法的，但某些决议如果被公开可能无法在政治上被接受。最后，对政府能与商业集团做什么以及各个公司之

间能够进行什么约定都存在着广泛而明确的约束。这些限制能够被特定的法律解除，但这个过程也非常浪费时间并且导致尽人皆知的后果。即使重新建立像罗斯福“新政”的重建金融公司（the Reconstruction Finance Corporation of the New Deal）也会在法律上带来对政府行为的适当范围的无数挑战。[①] 重要的是，这个由立法斗争决定的体系给商业集团—政府关系带来了某种敌对的色彩，因为诉讼，即利用法院来阻
268 止对手，是除了谈判之外另一种唾手可得的选择。[②] 这个观点得到了很多处理这类问题的律师的广泛认可。

> [一种]对立的结构……传统上就支配着美国公共部门与私有部门之间的关系。这种结构植根于杰弗逊主义的基本理念，它演变为一套复杂的法律和规则，这些法律规则的目的是维持美国产业的独立性，以及产业和政府官员之间的距离。这样每个部门都能制衡其他部门的自由裁量权。[③]

金融体系是第三个限制行政部门直接干预产业能力的结构要素。这个体系是分权化的而且权力也分散给市场。“在美国，外部资本主要通过市场机制在公司间分配，个人直接投资公司的资产。”[④]分散的金融体系以及强大的证券市场带来了公司自身和决策的集中。股票所有权和贷款都不能给银行或政府提供工具，使其能够经常干预进而影响产

---

① Ira Millstein, “Comments on Proposals for a New Reconstruction Finance Corporation: Possible Antitrust and Conflict of Internal Problems” (Colloquium on Government's Role in Large Business Failures, Columbia University Center for Law and Economic Studies, May 15, 1981).

② 同上；另见 Weil, Gotshal, and Manges, *An Overview of the Legal Environment for Government Industrial Policy in the United States*, prepared for the Office of Technology Assessment, 1980；与 Ira Millstein and Salem Katsh, *The Limits of Corporate Power* (New York: Macmillan, 1981).

③ Millstein and Katsh, *The Limits of Corporate Power*, p. 3.

④ Vittas, *Banking Systems Abroad*, p. 308.

业结果或挑战公司的自治。因此，这实际上就是说，在美国积累资本很困难。“外部资本以小额方式直接从大量分散的个人流入公司，因此将资本的来源连通起来比较困难。另外，在美国，市场价格是公司前景强有力的客观指示值，这个过程不像日本那样屈从于行政说服。”①即使不接受这样的观点，即市场对公司进行了最完美的评估，我们也会同意这个过程让公司隔离于外部影响之外。美国政府在产业事务中的作用无疑是美国工业化政治历史的结果，而银行参与产业的法律限制是由一系列政治斗争决定的。② 这就是说，为了阻止中央政府控制经济和防止金融主导产业，政治塑造了金融体系。美国的体系在结构上与英国的类似，与我们讨论过的其他国家的体系相差很大。与英国的相似之处包括：高度发达的证券市场，它为产业提供了长期资金；投资机构的力量，它繁荣了证券市场；以及存款机构的专业化，由于将其主要的活动局限于短期贷款中，它们参与产业活动受到了限制。③ 与英国体系的差别包括，更多的市场竞争以及金融部门相对于政治行政部门更完全的独立性。相较于英国体系，美国体系更接近于以证券市场为基础的公 269
司融资体系的理想类型。现在我们来具体评估一下美国金融体系的这些因素。

根据英国银行同业研究组织（Inter-Bank Research Organisation）的观点，“[美国]公司部门对长期资本的需求主要由证券市场来满足”。④ 表 3.2 显示，债券和股票市场在美国和英国的相对重要性更大。由于债券市场也为政府融资服务，股票市场对我们的论证来说就最关键。（表格中所列的其他国家在债券市场中筹集的资金量不应该误导我们。因为这些政府也在债券市场中吸收资金，而它们的证券市场对于独立于银行的公司的资金来源所具有的重要性就很有限。）进入证券

① Vittas, *Banking Systems Abroad*, p. 307.
② 同上, p. 308.
③ 同上, p. 307.
④ 同上, p. 308.

市场的公司的特点与其规模同样重要。在美国,进入证券市场大多数都是由非银行的中间机构如经纪行(brokerage houses)来处理的,这种情况限制了公司在外部资金上对银行的依赖。发达的证券市场与独立的经纪人的存在往往会将公司从依赖银行贷款获得长期资金的境况中解放出来。结果是市场与金融系统中的机构保持了距离而不是与银行这样的中间机构在制度上保持密切的联系。正如前面所言,大规模的证券市场促使公司更大地独立于银行与政府。

美国和英国的证券市场由投资机构的资金培育,投资机构的重要性展现在表 5.2 中。这些机构作为金融中介在美国比在英国更重要。在表 4.2 中,债务与债权的差异显示了这些投资机构掌握的非金融资产。表格显示,在美国,养老基金或类似组织更像一种对市场投放资金的中间机构而不是购买或管理实际资产组织的直接投资者。像雷蒙德·戈德史密斯(Raymond Goldsmith)这样的作者认为,这种特征使美国市场更"完全"、更有效。①

吸收存款的机构在美国和英国有着相同的重要性和功能。表 5.2 显示,这两个国家都形成了明显不同于法国和日本的体系,可以说与德国的也不相同。② 债权与债务之间的差距主要代表了长期信贷机构经
270 手的资金。换句话说,前面讨论过,在法国专门的存款吸收机构将资金贷给与其有经常联系的专门的贷款机构。如表 3.3 所示,这些专门的长期贷款机构在美国比在其他国家的重要性都低。表 3.3 的数据对我们的分析很重要,这些数据是债权或贷款。债务只是表示直接存在这些专门机构里的资金。例如在英国,国有产业部门大多是通过全国贷款委员会获得资金,这也包含在这些数据中。

存款吸收机构通过选择或调控将其功能专业化,并且在一定程度

---

① Vittas, *Banking Systems Abroad*, p. 25; Raymond W. Goldsmith, *Financial Intermediaries in the American Economy since 1960* (Princeton: Princeton University Press. 1958).

② Vittas, *Banking Systems Abroad*, pp. 18ff., 22.

上针对专门的客户。[①] 有关银行集中度的数据实际上丢失了金融市场中机构专业化的数据。因此，例如储蓄和贷款机构为房产抵押提供的资金并不在产业融资的范围中。相反，商业银行往往为产业提供短期贷款，它们依赖短期存款来发放贷款。很明显，这种分裂的体系为储户提供了更广的投资范围。这种专业化的其他几个方面与我们的论点更直接相关。第一，由于银行拒绝在任何单个公司持有大量的股票，所以它们无法像所有者那样施加影响。第二，银行没有控制证券市场的入口，因此它们的影响力主要是作为短期贷款者。第三，由于银行间存在竞争，任何银行对并未处于严峻困境中的公司的影响力本身就是分化的。有些作者强调银行官员拥有公司董事席位的重要性，这些官员在主要的产业公司的董事会中。[②] 董事席位确实创造了经济要人间的网络，但是他们代表银行而不是自己作为显要个人的影响力，这种影响力取决于银行在金融体系中的总体地位。在美国，银行施加的潜在影响力是有限的，因此来自银行的董事会成员的权力相应地也受到限制。更为重要的是，银行家在董事会中任职是以个人的名义而不是银行的代理人。

政府干预来调控银行和控制货币供应，这并没有影响美国金融体系的市场特点。关键的问题是，复杂而分化的管理结构只是将金融隔离于行政干预和自由裁量权之外。金融体系有几个重要的特点。第一，美国的银行系统是联邦和州双层管理的结构。1864 年的《国民银行法案》(the National Bank Act)意在为东部提供审慎的银行业务而为西部提供更有力、风险更大的金融服务。第二，多年来，尽管联邦的监管机构划分成联邦储备委员会(Federal Reserve Board)与货币监理署(Controller of the Currency)，但美联储现在已经占据着主导地位。 271

① Vittas, *Banking Systems Abroad*, p. 309.

② David M. Katz, *Bank Control of Large Corporations in the United States* (Berkeley: University of California Press, 1978).

银行"选择"监管者的能力在政府的各种规章制度中创造了一种市场,出价低的投标者会获得奖励,这限制了任何一个中央监管者的控制力。第三,监管的机制是以市场为导向的,而不是行政性的。这种导向部分是原则问题,但它也是双层和分裂的调控体系的结果。这种体系使联邦储备委员会无法对所有金融机构直接施加影响。"传统上,开放的市场运作就得到更多的强调,而改变贴现制度的储备要求则没有。前者影响着成员或非成员银行的流动资产状况。"①

联邦储备委员会独立于行政系统。尽管它可能实行自己的产业政策,但是它不能直接地作为联邦政府的政策工具。联邦政府和州政府一样敢于发放和担保数亿美元的贷款。这些贷款很多都是通过联邦金融银行(Federal Financial Bank)进行的,而它是一个隐晦的政府机构。贷款项目、联邦债务融资与一般的货币管理相互分开。

总之,美国体系的特征就是行政系统与金融体系的关系是一种广泛而分化的保持距离的关系,而金融机构与产业部门之间的市场关系也是保持着距离。传统说法是这种结构是变化,因为它总是在变化,但实际上外国银行的进入、电子银行的出现以及经纪行的合并现在正急剧地改变着美国的金融体系。目前的转型会大大地降低大型金融机构的专业化及其地域限制,可能直到大集团的权利被限制到只能处理股票发行。这会形成一种引人注目的重组的预演,大萧条时期就曾采取过这种重组的举措。结果无疑会是更集中化,而功能的专业化下降,但是不论这些变化会不会导致像德国那种被银行机构主导的体系还完全不清楚。

这些制度结构支撑着政府保持距离的角色,而对这些结构安排的根本挑战没有政治基础。劳工没有这个实力或意愿来系统地反对管理层基本的独立权利,虽然管理层独立的范围受到健康、安全和消费者立法的限制。克莱斯勒(Chrysler)的案例是例外,因为劳工坚决要求在

① Vittas, *Banking Systems Abroad*, p. 309.

公司治理中的发言权；但是有组织的劳工在政治和市场中的力量却削弱了，克莱斯勒的协议很难标志着一种具有政治意义的新趋势的开启。 272
地区的政治冲突也增强了联邦政府对经济战略采取一种不干预的立场。美国经济的基本结构就是美国公司的部门竞争，这些公司得到州和地方政府与华盛顿个别部门的联合支持。① 美国经济增长的地区化特点阻碍了一项明确的全国产业政策的出现。这个特点被州和地方的促进政策所强化。例如，最近几年，北部夕阳产业与南部朝阳产业之间的需求冲突导致了一种僵局。这种局面阻碍了政府出台一项明确的干预产业区位(industrial location)的政策。至少在20世纪50、60年代，扶植南部发展加快了东北部和中西部劳动力密集型产业的衰落，而阻止这些部门的衰落和迁移又会阻碍南部的发展。最后导致的僵局可以从美国没有地区性立法的特点中看到，它提供再发展的项目但并不提供权力和资金。

但是，有两种趋势确实为重塑政府与商业集团间的关系提供了一定的动力。第一种趋势是出于社会政策的目的而增加的经济调控。这种调控最早的一波试图保护市场不被垄断或者至少是19世纪下半叶出现的大公司控制美洲市场。反托拉斯立法是这种调控最明显的表现。尽管有这种民粹主义的意图(populist intent)，调控机构还是经常被商业集团虏获并将其作为控制市场竞争的手段。最近的一波调控试图确保经济行为的副产品不会影响公众的健康和福利。很多人相信这些调控措施导致了增长的下降，因为它们迫使公司投入资源来达到新标准并且因此减少了增加产出所需的投资。在面临社会调控的增加时，商人可以服从、谈判、上诉，甚或进行必要的政治斗争将调控击退。里根政府时期减少调控，这延迟了社会调控对商业集团与政府关系的

① John Zysman, "Research, Politics, and Policy: Regional Planning in America," in Suzanne Berger, ed., *The Utilization of the Social Sciences in Policy Making in the United States* (Paris: OECD, 1980).

影响,尽管未能消除它。

第二种趋势,激烈的国际竞争导致了美国国际贸易地位的下降,总
273 体上有下降而特定的部门也在下降。这种趋势使产业发展成为一个全国讨论的话题;这带来了对政府—商业集团的关系结构以及收入分配的质疑。在一个与世隔绝的国内市场中,经济斗争关注的是国内的财富分配,在这种斗争中,地区冲突占据主导而国家政策只是代表了这个或那个利益集团的胜利。但是当产业问题是来自国际贸易竞争时,某些全国性的应对方案就是必需的。州或地方政府不能有效地解决这些国际问题。从这点来看,洛克希德(Lockheed)和克莱斯勒的案例以及钢铁业基准价格(trigger-price)保护的出现都并非是例外或异常状况,而是一种新模式的组成部分。在这种模式中,联邦政府更积极地干预关键产业的具体发展。美国的行政系统为了影响产业发展而进行干预的能力受到限制,这点在它应对贸易压力的行动中表现得非常明显。由于国内市场对国际竞争开放,政府有几个选择:(1)接受市场竞争的结果;(2)试图通过整体措施,如税收或货币政策来影响结果,这些政策对所有部门的影响是一样的;(3)通过干预支持特定的产业或部门来影响结果;(4)通过外部保护或者明确的补贴来保护国内公司。(对政府战略的详细讨论见第一章。)本文的观点是,在缺乏促进调整以适应竞争或缓解衰退的行政能力时,政府只能在保护和接受自由贸易的结果之间进行选择。美国在结构上的无能似乎让这个国家在面对国际市场变化时尤其脆弱。如果政治体系对利益集团的影响开放,我们就能预测不断积累的国际贸易压力会导致广泛的保护。

如果人们认为保护或部门衰退的成本太高,那么建立一种干预主义的机构可能就是替代的选择。如果美国采取系统的干预措施,就像在英国那样,我们就会问以证券市场为基础的金融体系是真正在技术
274 上限制了政府实现具体产业的目标,还是它不过代表了一种对建立真正的干预主义体系的政治障碍。现在,我们必须满足于确定第一种观点的可信性,即美国的决策者容易受到援助要求的影响,而他们应对衰

退部门或受困公司的问题时，政策选择非常有限。

美国利用其战后的统治地位促成了一个开放的贸易体系。这种政策的目标是创造支持自由贸易的世界经济，这种经济体系允许商品和资本的自由流动。对劳动力流动的限制则被保留了下来。我们的政治和经济利益向着意识形态所指的方向推进。美国认为，一个促进国际贸易扩张的国际经济体制会促进美国公司的利益、美国经济以及国家安全。有些观察家提出，美国不仅推动了一个开放的贸易体系，而且促进了一种国内应对国际经济扩张的具体形式。税收和贸易法都推动着跨国公司的扩张。也就是说，政府政策促进公司将生产转移到海外而不是出口美国商品。① 例如，贸易法这样规定，当商品重新进入美国市场时，美国公司只需要对海外附加值部分支付关税。而且，美国的援助项目经常会通过帮助发展中国家建立再出口平台来推进向海外的转移。然而，其他分析家认为，这种政策实际上会阻碍海外投资。他们指出例如向海外派驻美国经理的待遇非常昂贵。② 在很多方面，这两组分析家只是集中在不同的时间和不同的问题上。这很简单，因为弗雷德·伯格斯滕（Fred Bergston）、托马斯·霍斯特（Thomas Horst）和西奥多·莫兰（Theodore Moran）观察到，“美国针对对外直接投资和跨国企业没有连贯一致的政策，它也从来没有过”。③然而，他们总结说，政策的平衡有利于对外直接投资，尽管支持投资的偏向在减少。

对美国政策的评论提出了几个结论。第一，没有协调的整体项目。每项单独的措施都直接或间接地影响着对外直接投资。这

---

① John Zysman; Robert Gilpin, *U. S. Power and the Multinational Corporation* (New York: Basic Books, 1975).

② Millstein and Katsh, *The Limits of Corporate Power*, chap. 3.

③ C. Fred Bergsten, Theodore H. Horst, and Thomas Moran, *American Multinationals and American Interests* (Washington D. C.: Brookings Institution, 1978), p. 16.

> 些措施的形成都是在单独的功能领域,为应对特定的时间条件下的问题。政府不是为了协调不同的政策而组织起来的,每个机构在很大程度上都是自治的,它们处理着自己职责领域内的政策对对外直接投资的影响。
>
> 第二,这些单个政策展示了一个共同的主题:支持美国的跨国公司对外直接投资,既促进投资本身也保护公司对抗投资所在国的不利待遇。政府传统的观点是跨国企业的利益与整个国家的利益高度一致。
>
> 实践中,针对对外直接投资所采取的具体的政策措施背后有
> 275 着不同的目标指向。有些是为了促进全球福利,有些是为了促进美国的非传统目标。关于美国支持投资的方式的潜在动机有很多不同的观点。有趣的是,美国没有采取最优资本控制(optimum capital controls)来促进国民经济福利。
>
> 第三,在很多领域,支持投资的偏向被削减了。对公司与国家的利益一致的质疑很快就转变成法律。①

目前的贸易争论采取了自由贸易的原则并且要求必须证明保护作为一种规则的例外是合理的。② 这种立场推翻了1930年《霍利—斯穆特关税法》(Hawley-Smoot Tariff Act)之前的观点。在这之前,保护

---

① C. Fred Bergsten, Theodore H. Horst, and Thomas Moran, *American Multinationals and American Interests* (Washington D. C.: Brookings Institution, 1978), p. 31.

② 这个部分有几个来源:Raymond A. Bauer, Ithiel De sola Pool, and Lewis Anthony Dexter, *American business and Public Policy: The politics of Foreign Trade*, 2d ed. (Chicago: Aldine, 1972); Krasner, "U. S. Commercial and Monetary Policy"; Rober A. Pastor, *Congress and the Politics of U. S. Foreign Economic Policy* (Berkeley: University of California Press, 1980); I. M. Destler, *Making Foreign Economic Policy* (Washington, D. C.: Brookings Institution, 1980); 与 Stephen Cohen, *The Making of United States International Economic Policy* (New York: Praeger, 1977).

是正常的原则而特定部门的自由贸易需要具体的论证。尽管目前自由贸易的话语占主导，但保护主义的例外情况远远超出人们的预期。随着美国产业的优势消失，遭受痛苦调整的部门数量增加了。支持对外投资的政策偏向鼓励像消费电子产品这类部门的公司通过寻找海外的廉价劳动力来应对国外竞争，而不是在内部进行创新。除了援引自由贸易和市场外，政府没有任何贸易和发展战略，没有贸易调整策略，也没有有效的政策来影响国内产业发展的进程。最重要的是，政府没有理解市场的特征，这些事件会允许它制定某项政策。因此，产业能够自由地确定政策议题和选择。

联邦政府的国内干预根本就不是贸易限制的替代选择，也就是说，它不能作为消除对外保护的压力的手段。具体部门的政策大部分是保护产业抵制外国竞争，而不是试图促进变化或缓慢调整。具体政策的保护目的与整体政策遵循的自由贸易原则相矛盾。在一项研究项目中，我们调查了美国在贸易受到影响的一系列产业中应对外国竞争的政策。我和同事们发现，在所有的案例中，调整问题都导致了保护主义的政策。[①] 近来唯一的例外就是里根在 1981 年决定取消鞋进口的限制，这是在施加了汽车进口限制后为了安抚贸易对象而采取的措施。除了可能的几个例外，政府没有采取措施来帮助公司获得市场竞争力。鉴于问题的复杂性和政府采取的战略组合，美国政策的范围相当狭窄。 276
事实上，选择似乎是在保护或者完全没有政策之间进行。而不论政策工具是保护还是补贴，基本的宗旨是一样的：继续维持公司管理和决策的自治。

自由贸易原则与特定的保护政策之间的张力得到了处理，即在小范围内限制进入美国市场而且目标越小越好。因而总体的观点还是：美国没有调整政策也没有实施这种政策的工具，而由于缺乏这些工具，

---

① John Zysman and Laura Tyson, "American Industry in International competition," in Zysman and Tyson, *American Industry in International Competition*.

美国很容易受保护主义要求的影响。伦敦的《经济学家》周刊表达了欧洲对这种情况的不满,它评论说当自由贸易方便时美国就坚持它,而当它不便时美国就转向保护。随着贸易受影响的产业增加,我们可以预期保护主义的联盟就要出现。在肯尼迪的时代,一项综合的自由贸易法案的通过得到了确保,因为它给予纺织业特殊的待遇。[①] 举例来说,现在钢铁、汽车和消费电子产品等产业就和纺织业一起被列入需要某些贸易限制的产业名单中。但是尽管有大量的例外,对自由贸易的总体原则的守护也非常坚决。据称,每个人都了解贸易战争的普遍风险,但是每个人都追求特定的例外,而这些例外又能引发贸易战争。尽管行政部门拥有相当大的权力来抵制保护主义的压力,但是人们不禁要问,当对保护的需求是来自关键的产业时,自由贸易原则与特定的保护主义例外之间的张力要花多长时间才能得到处理?

然而,美国的政策是同时走向自由贸易和保护主义。这种分歧并非偶然,因为国家政策和有国际竞争力的公司的需求由自由贸易政策来满足,而受到进口威胁的部门如果得到保护就能生存。假定选择是在自由贸易和市场限制之间,那么对影响具体产业部门的贸易政策的最佳预测器就是该产业中最重要的公司的需求和战略。问题是是否存在某种系统的方法来预测公司的需求以及它们想从政府那里获得的政策。区分跨国公司和国内公司能够解释这种模式。在面临激烈的国际竞争时,跨国公司占主导地位的部门仍然会支持自由贸易政策,利用这些政策向海外转移进而寻找廉价的劳动力。在国内,贸易受到影响的部门中主要的跨国公司会发现它们要在政治上反对劳工运动,因为劳
277 工运动要保持在美国的生产并保留就业岗位。同时,国内公司倾向于

---

① John Zysman and Laura Tyson, "American Industry in International competition," in Zysman and Tyson, *American Industry in International Competition*。见此书中迈克尔·博勒斯(Michael Borrus)和詹姆斯·米尔斯坦(James E. Millstein)的部分。他们负责研究这个问题。

与劳工联合来获得一定程度的保护。[①] 这种模式反映在消费电子产品和钢铁部门对国外企业渗透美国市场的回应中。我们接着来考察一下这两个部门。

在消费电子产品部门，政府政策是推动主要的跨国公司的战略。[②] 没有证据表明国家的任何目的或目标与公司的需求是分开的。在20世纪60年代中期到70年代中期的十年中，日本消费电子产品公司在美国市场上成功地将其美国竞争对手驱逐到了市场的边缘，而彩电是这个产业中最重要的产品。日本人迅速地采取了固态零部件技术作为其生产线的基础。尽管半导体最先是由美国公司运用于电视机的，但美国公司在推广使用它们时非常缓慢，反而坚持以电子管为基础的生产。日本人则利用半导体零部件进入小型电视市场，慢慢地进入更大更贵的产品市场。最初，他们在价格上竞争——通过提供小型机和更便宜的大机器。日本产品通常都是贴上美国公司的标签进行销售，如西尔斯(Sears)。美国公司努力通过将传统的生产转移到海外有廉价劳动力资源的地方来进行价格竞争，而不是迅速地重新设计产品和生产过程。也就是说，它们试图通过寻找更廉价的劳动力来维持现有的产品和生产结构。由于它们的战略没有解决真正的问题，即日本人已经对产品和过程进行了创新，美国人发现他们处于一种长期的竞争劣势中。

1968年，劳工、国内生产商和零部件生产商通过国会施加压力，要求获得政府支持来应对日本进口产品的挑战。但是这个联盟真正想要的就是保护：它游说(国会)支持限制进口量。这个联盟成为保护美国彩电委员会(Committee for the Protection of American Color Television，简称Compact)。跨国公司通过直接地诉请总统而成功地抵制了这项保护主义的行动，因为跨国公司正努力地通过向海外转移生产

① G. K. Heilener, "Transnational Enterprises and the New Political Economy of U. S. Trade Policy," *Oxford Economic Papers* 29, no. 1 (March 1977).

② James E. Millstein, "Decline in an Expanding Industry," in Zysman and Tyson, *American Industry in International Competition*.

来获得生存。几乎花了10年的时间,国内生产商才成功地获得《有序销售协定》(Orderly Marketing Agreement,简称OMA)的直接保护,而
278 那时跨国生产商的市场地位已经发生了改变,他们已经被日本打败了。在纺织和服装业,OMA只是延缓了问题并促使外国公司进行了更有竞争力的调整,这进一步地增强了它们的地位。整个这一时期,政府在产业发展的竞争力上没有自己的观点。因此,它所做的不过就是临时地回避国内产业对保护的要求,将它们与跨国公司的要求平衡。

在钢铁业,最重要的国内生产商寻求并且获得了保护。[①]主要的综合生产商代表整个产业声明,价格不公平的进口产品和政府社会调控的增加是它们产生竞争力困境的主要原因。不论综合生产商的问题是什么,我们都要记住一点,即专业的钢铁生产商与微型工厂都具有国际竞争力。这个"产业"作为整体并没有陷入困境,只是某些类型的生产商出现了问题。然而,政府既没有质疑综合生产商提出的这个"产业"问题的定义,也没有提出另外一种解释。它没有提出任何政策来促进该产业沿着更有竞争力的路线演进,它也没有要求因保护而产生的利润必须重新投资到钢铁业。政府只是默许了该产业对保护的要求,实际上它限制自己只决定保护的形式。1980年在技术上实行的保护主义措施是基准价格体系,它对进口价格设定了一个门槛,以评估效率最高的日本生产商的生产成本为基础。基准价格在1981年进行了修改,它也提供针对欧洲生产商的保护。

政府认为保护会恢复公司的利润(它也确实做到了)而且公司能够从这些利润的再投资中进行有竞争力的调整(只有几家公司做到了)。例如,美国钢铁业明确地采取了一种向钢铁业外投资的政策,而伯利恒

---

① James E. Millstein, "Decline in an Expanding Industry," in Zysman and Tyson, *American Industry in International Competition*.; Michael Borrus, "Slow Growth and Competitive Erosion in the U. S. Steel Industry," in Zysman and Tyson, *American Industry in International Competition*.

(Bethlehem)决定引进钢铁生产线，它能以此创造和维持比较优势。为要求保护和以利润为基础的产业复兴提供的辩护是，产业受到了不公平竞争的破坏，它变成了欧洲和日本生产商“倾销”的受害者。人们马上就能举出一个不利于欧洲国家的例子。欧洲的钢铁业部门能够生存是因为政府的补贴。但是对日本举出这样的不利案例比较困难。不论倾销的控诉是否确实(它们的有效性部分取决于对倾销的法律和经济定义)，真正的问题是美国钢铁业的生产不再拥有强有力的竞争地位来对抗外国对手。有很多人试图解释为什么美国公司会陷入困境。有 279
一种解释认为，美国公司因为组织僵化而错过了一趟技术火车。第二种观点认为美国生产商寡头的与世隔绝抑制了技术变革的动机。第三种观点认为，尽管美国的新设施往往比日本的更复杂，但是美国没有建立足够多的设施。美国生产的缓慢扩张导致了大量陈旧的设施并且使美国生产商承担了很高的平均成本。不论情况如何，只有有意识的复兴项目能够扭转产业的萎缩。政府没有制定或阐述自己的战略，而是将发展留给公司来选择。鉴于明显的动机，很多大公司因保护获得了很高的利润，它们利用这些利润将大多数投资转移到产业之外。

美国政策的共同特点就是决策过程中公司管理层的自治。不论美国产业何时受到国际竞争的震动，主要的政策回应就是选择保护国内生产商聚集的部门，而在跨国公司聚集的部门则是将生产转移到国外。在有些情况下，如纺织业，保护则提供了一种掩护，在这种掩护之下有些国内，生产商转移到国外。重组或再发展产业的政策几乎完全取决于产业自己确定的选择；前提是利润率的增加会使公司能够进行调整。

美国资本主义的例外就是产业与军队的关系。政府在这里是影响产业的购买者，这种影响包括工厂选址，既有政治的也有技术上的影响。政府必然会卷入公司事务中，因为它是这些公司的主要客户。在20世纪50年代，军事采购促进了诸如飞机和电子产品在民用商业中确

立强有力的地位。每一代军事轰炸机的发展都为美国生产商在民用飞机竞争中提供了优势。即使最初就是针对商用的波音 747 也是受到了这样的启发。波音最初是对设计喷气式运输飞机的竞赛感兴趣,这场竞赛导致了洛克希德 C5A 型(Lockheed C5A)的失败。军事采购无疑加速了固态电路和电脑在 20 世纪 50 年代的发展与扩散,尽管直接的研
280 发合同在重要性上不如为实验性的生产设备提供资金。然而,20 世纪 80 年代,民用航空产业的需求无法得到新的军事设计的满足,集成电路的技术发展方向由民用电子产品的采购量来决定。事实上,大多数军事设备现在都运用标准的电子技术。说得更直接一点就是,我们认为军事采购现在扭曲了而不是促进了其他的经济部门。

直到最近,落后或衰退部门没有要求保护主义政策,尽管对这些要求的支持可能产生于某些受困的公司或地区。例如,纽约的投资银行家菲力克斯·罗哈廷(Felix Rohatyn)试图集合对这种需求的支持,他关注地区的衰退。如果这类政策作为一种目标而得到采纳,那么执行这种政策也会存在严重的制度障碍。美国体系中市场力量和政府影响力如此之多而且分散,以至于中央行政部门看起来不可能采取某种积极的产业政策。联邦的结构、被各种利益控制而且分散的官僚体系以及多中心的金融体系都导致了在制度上无法进行有选择的干预。很明显,金融体系无法解释政府保持距离的角色。在美国的案例中,金融体系受到政治的影响进而适应得到支持的经济体系。在产业管理中,金融机构的作用明显地受到了立法机构的阻碍,后者的目标是让商业集团与银行保持距离。结果则是公司主导的产业变迁体系。

## 结 论

以上对日本、德国和美国三国中金融结构及其与产业变迁的政治的关系的解说并不足以表现各国金融体系的近期演变。充分的讨论需

要我们衡量是国内的发展变化重要还是国际因素重要，前者如日本公司日益增加的财富及随之而来的自主性，后者如越来越复杂的金融市场。这里的假设是现有的结构将会以某种方式影响国内的具体变化。这种方式为我们展示了三种不同的金融体系。 281

# 第三编　结论

# 第六章　金融、调整和政治危机：结语

本书已经论证了国家金融体系的结构性差异会导致国家干预产业经济的能力差异。在发达的西方国家，金融市场和制度都限制着政治选择。市场是通过反映供求关系的价格组织起来的，而制度是通过政治或行政等级组织起来的，但是两者都以相似的方式影响着政治。金融市场的制度安排限定了政府行为的选项，因此影响了政府采取的政策以及产业变迁的政治过程。

第一章描述了三种截然不同的金融体系，每种都有特定的政治意义。这三种体系是：(1)以资本市场为基础的体系，由竞争性的价格来分配资源；(2)以信贷为基础、价格受到管制的体系；(3)以信贷为基础、由银行主导的体系。本书最初的观点是，以信贷为基础而价格受到管制的体系会有利于政府干预产业，而资本市场和竞争性价格的体系则使产业、政府和金融成为各自为政的部分。英国和法国的案例验证了这个假设。战后，金融体系对法国的产业政策至关重要，而且它还是一个不可或缺的政治工具。在政治斗争中，一小群精英利用这个工具将政府政策的目标转向产业发展。在英国，资本市场限制了政府的干预政策，并且造成了自由市场和国有化在政治上的两分。英国制定干预政策的行为挑战了现存的金融市场制度并且导致了分配性的冲突。这种冲突反过来也逐渐损害了在全国建立支持产业增长的共识。



由于根据两个案例所能进行的概括有明显的局限，本书还采取了

另一种方法来检验此论点。本书详细地阐述了产业调整过程的三种模式,即国家主导、公司主导和协商的调整模式,这三种模式与前面提到的三种金融体系有着相关关系。也就是说,以资本市场为基础的金融体系与公司主导的发展相关,以信贷为基础而价格受到管制的体系与国家主导的增长相关,而以信贷为基础、由银行主导的体系则与协商的调整模式相关。简而言之,本书认为通过了解金融体系,人们能够预测政策调整过程的性质。

金融结构极大地限制了政府的选择以至于它能够影响制定调整政策的政治过程,这一观点在表 6.1 中用图表进行了阐释。

**表 6.1　金融与产业调整的过程**

| 金融体系的类型 | 调整过程的模式 |
| --- | --- |
| 竞争性价格的资本市场 | 公司主导 |
| 以信贷为基础而价格受管制 | 国家主导 |
| 以信贷为基础而银行控制价格的形成 | 协商 |

为了考察和评价这个观点,我们加入了另外三个国家的案例,即日本、德国和美国,并将每个国家都归入一种调整“模式”中,见表 6.2。除了英国外,案例分析都证实了这样的观点,即人们能够在了解金融体系特征的基础上进行预测。在英国,以资本市场为基础的金融体系阻碍了政府主导产业变迁的过程。这种金融体系促使商业集团和政府之间保持距离。

**表 6.2　五个国家的金融和产业调整过程**

| 国家 | 金融体系 | 调整模式 |
| --- | --- | --- |
| 日本、法国 | 以信贷为基础而价格受管制 | 国家主导 |
| 美国 | 竞争性价格的资本市场 | 公司主导 |
| 德国 | 以信贷为基础而银行控制价格的形成 | 协商 |
| 英国 | 竞争性价格的资本市场 | 不明显或不确定 |

这里必须再次说明，本书列出的这些关系假设了国际金融市场日渐增强的重要性并没有削弱国内金融体系在决定资源分配上的重要性。复杂的国际金融市场可能使一国经济很难不受别国经济中金融变 286
化的影响。比如，1981 年和 1982 年，美国的高利率迫使欧洲利率上升以防资本外流。尽管如此，国内金融体系的结构仍然决定了国际因素的干扰如何转化到国内经济中。最重要的是，国际金融市场可能对政府管理整体经济（如利率和货币供应）的能力产生新的限制，然而它们不一定会改变金融资源分配的渠道。如果国内渠道保持不变，那么本书提出的观点就不会受到过去 20 年中国际巨变的影响。本书的观点还假设国家金融体系在“二战”后的 30～35 年里没有发生根本性的改变。

当然，金融体系显然不是政治经济中影响政府和商业集团关系的唯一因素。本书只是认为在分析发达国家经济中的政治时，金融体系必须被考虑在内。显而易见，政治和行政制度以及掌握权力的政治集团的利益影响着政府和商业集团之间互动的方式。下文有两项任务：第一，将金融体系以及它给政府行为带来的限制性和可能性与政治体系的其他方面联系起来。第二，金融体系影响政府和产业之间的关系以及产业变迁的政治，下文将这一论点与其他采用不同方法研究同样问题的分析联系起来。 287

## 四种关于国家和经济的观点

### 为金融问题定位

近代的文献包括四种观点，每种都有各自的侧重点。它们试图解释政府和商业集团的互动方式：第一种观点强调政府必须解决的经济问题；第二种强调掌握权力的政治集团的利益；第三种强调政治和行政的制度设置；第四种强调政治家、官僚和商人对产业和政府应有的角色所持的理念与世界观。有些学者提出了第五种观点，强调历史传统的

不同。但是,事实上,政府和商业集团间的特定关系,其历史传统,如法国国家干预的传统,必须通过一系列的利益、制度或执政者的理念才能得以持续。历史传统并不是某种神秘莫测的事物,而且它也不能构成一个独立的解释变量。

前三种观点的解释在前面的案例研究中已经进行了考察并且融合在后面对国家行为的分析中。我们将第四种观点即理念和世界观暂且搁置一旁,其理由在这里进行简要地说明。理念为政治生活提供了什么是可能的和应该的框架。① 框架里面包括世界观和视角,经验事实通过它们得到系统地整理。② 在致力于促进经济发展的政府和与经济保持距离的政府中,官僚的理念和世界观各不相同。约翰·阿姆斯特朗(John Armstrong)的佳作《欧洲的行政精英》(*The European Administrative Elite*)一书描述了欧洲国家在这方面的差异,并且展示了价值如何在官僚的招聘和社会化过程中得到强化。③ 毫无疑问,现有的世界观往往会强化现存的运行程序,而官僚机构表现了它们置身其中的社会的文化价值。④ 然而,当组织和程序改变时,其工作人员的态度也会变化。⑤ 我们控制环境的行为形成了观念,但是我们在任何时候拥有的观念都影响着我们如何认识环境以及我们的行动范围。然而,观念和事实环境之间微妙的平衡在这里完全没有必要单独地进行研究。因为

---

① Suzanne Berger, Peter Gourevitch, Patrice Higonnet, and Karl Kaiser, "The Problem of Reform in France: The Political Ideas of Local Elites," *Political Science Quarterly* 84, no. 3 (September 1969).

② Charles Sabel, *The Politics of Work and Workers in an age of Fordism* (New York: Cambridge University Press, 1981).

③ John A. Armstrong, *The European Administrative Elite* (Princeton: Princeton University Press, 1973).

④ Michel Crozier, *Bureaucratic Phenomenon* (Chicago: University of Chicago Press, 1964); Kenneth Jowitt, "An Organizational Approach to the Study of Political Culture in Marxist-Leninist Systems," *American Political Science Review* 48, no. 3 (September 1974); John Zysman, *Political Strategies for Industrial Order* (Berkeley: University of California Press, 1977), chap. 6.

⑤ Zysman, *Political Strategies*, chap. 6.

世界观影响着政治和行政中的制度安排，所以它们包含在我们的制度分析中。 288

### 解释一：经济问题的性质

第一种观点认为，国家面临的经济问题不同是政府在国内经济中作用不同的原因。换句话说，要确定政府与产业间的关系，我们必须知道公司和国家遇到了什么样的经济问题。根据这种观点，问题决定了政府必须承担的经济任务，而这些任务反过来决定了为履行任务而建立的制度和政治安排。但是，我们如何解释这样的事实，当英国的经济霸权转为衰落而日本在国际产业竞争中从落后走向领先时，两国都没有经历巨大的制度变动。事实上，1950 年的英国与 1980 年的英国更为相似，而与日本的任何时期都没有这种相似。这种情况似乎可以表示，在影响政府与产业的关系中，制度和政治的历史比经济问题更为重要。

尽管如此，如果我们论证了工业化问题的解决方式在每个国家都奠定了一种制度，而这种制度限定了之后所有问题的解决方式，我们就能继续强调经济环境的重要性。亚历山大·格申克龙（Alexander Gerschenkron）在这点上提出了其最著名的论述。[①] 他提出，一国工业化的历史时间决定了这个社会必须完成的经济任务以及政策。政策就是解决问题的可行方法。一国在工业化历史顺序中的位置决定了其两方面的处境。第一，工业化的时间决定了哪些产业必须作为国家增长的引擎，而这个增长引擎的特征反过来决定了工业化成功必须调动的社会、技术和金融资源。因此，当英国工业化时，纺织业是龙头产业。因为开办一家纺织品公司需要的资源很有限，单个企业家就能调动起资金、劳动力和技术。然而，当德国在 19 世纪下半叶工业化时，钢铁已

---

① Alexander Gerschenkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective* (Cambridge: Harvard University Press, Belknap Press, 1962); James Kurth, "The Political Consequences of the Product Cycle," *International Organization* 33 (Winter 1979): 1—34.

经成为工业基础的关键。钢铁生产需要大量的资金、大批劳动力以及越来越专业化的科技知识,政府和金融机构在这个过程中的积极作用几乎是必不可少的。第二,格申克龙指出早期工业化的国家在贸易和
289 军力方面比那些处于工业化顺序后面的国家拥有竞争优势。因此,后来工业化的国家必须迅速行动,积累足够的工业力量。政府会被迫加快这种发展,只要它们关注军事安全以及对企业家的利润承诺,它们会将军事工业品放在重要位置并且动员生产商提供这些产品。

因此,单个企业家对早期工业化的英国来说是关键,而银行和政府则在后来者(法国、德国和俄罗斯)的发展中发挥着更重要的直接作用。例如,在英国,修建铁路的资金是私人从早期工业投资的赢利中获取的。缓慢并且较分散的铁路可以被容忍。但在德国和法国,政府和银行参与帮助筹集资金和动员劳动力建立铁路运输系统。按照这个逻辑,早期的工业化国家与后来工业化的国家,前者如英国,后者如日本,其现有的国家与商业集团之间的关系大不相同,这是因为每个国家在解决工业化初始阶段的问题时采用了不同的方式。

格申克龙想通过考察工业发展的时间顺序来解释为什么组织工业化过程的制度主体是不同的,这些制度主体可能是国家、银行或企业家。其他遵循类似分析路径的学者将政治制度作为他们的自变量。在试图解释巴西和其他地方官僚权威体制的出现时,拉丁美洲的学者认为不同的经济问题带来了不同的政治任务。[①] 他们试图通过追溯经济问题的变化来解释政治体制的变化。这里解释的是政治体制而不是工业化的启动者(entrepreneurial agent),但是逻辑是相似的。

经济,不论是国内的还是国际的,无疑都限制了商业集团和政府的选择,确定了实现每个目标的可行的战略范围。然而,除非我们认为每

---

① David Colier, ed., *The New Authoritarianism in Latin America* (Princeton: Princeton University Press, 1980); Guillermo O'Donnell, *Modernization and bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics* (Berkeley: University of California, Institute of International Studies, 1973).

种情况只能按照唯一的方式来认识并且能够制定唯一的解决方法，否则我们无法证明是经济问题决定了追求的目标或采取的战略。国家的目标和战略是由国内政治冲突决定的。例如，在20世纪上半叶，法国在工业增长上落后于德国，然而在法国，国家并没有领导一项与农业历史快速决裂的运动。在这方面的政策转变到“二战”后才发生。经济问题并不能建立国家主导的增长模式所需的政治联盟或具体的制度安排。 290
事实上，这是格申克龙论点的一个缺陷，他没有考虑到国家的管理方式在这些案例中是截然不同的，其原因与工业化的问题完全无关。英国社会从君主那里赢得的自治允许企业扩张进而带来了产业革命，然而，欧洲大陆上根深蒂固的国家官僚机构的权力使赶超战略变得可能。很难理解为什么国家间的先后顺序会不同。对经济状况的政治回应总有一个政治的解释。

### 解释二：政治权力掌有者的利益

第二种观点认为，当国家面临的问题限定了选择的范围并且决定了不同决策的结果时，政府的行为取决于执政者的性格以及他们的目标。因此，我们必须考察联盟、利益集团和政治利益的作用。

执政联盟，即查尔斯·林德布洛姆（Charles Lindbloom）所说的“大多数”（grand majority），确定了国家机器的目标范围。[①] 如果全国的联盟要界定跨部门的政策范围，那么必须有很多政策限制着各部门内部的选择，或者存在这样的情况，即参与各个部门决策的很多行为者是相同的人。两种情况都有可能。例如，降低关税的总协定使特定产业内的公司难以获得保护以抵制进口。在像法国或日本这样的集权体系中，同一批官员掌握着多个经济部门的政治运作。根据这个观点，控制成员的联盟发生变化或构成联盟的要素的相对权力发生变化，那么

① Charles E. Lindbloom, *Politics and Markets* (New York: Basic Books, 1977).

这些变化就是政策基本方向改变的原因所在。

联盟中的合作者所追求的目标被定义为“利益”。“利益”是一个松散的概念,它指的是对行为者预期收益的一种理性计算。它假设经济地位与政治利益的计算之间有直接的关系。利益的概念作为一种简化的前提假定和假设被很多作者所用,从新古典经济学家和马克思主义者到行为主义的政治经济学家。他们争论利益是否是可以通过经验事实发现的某种东西(这里“利益”变成了另外一个词,表示追求的目标和“显现的”偏好)或者利益是否可以通过研究利益集团自己认为的经济
291 地位有逻辑地推断出来。那些认为执政联盟的性质决定了商业集团—国家关系的人必须解决几个问题:进行政治行为的社会集团是由什么构成的?它的利益是如何确定和形成的?为什么联盟中的几个集团要联合起来?很遗憾,为了简明和精练,这些问题都无法在预先得到解决。

让我们通过探讨一种对联盟理论的运用来看看怎么处理这些问题。对此,我们求教于亚历山大·格申克龙的另一本著作。市场变化与政治利益和联盟的再形成之间的关系是他研究德意志帝国的工业和农业(铁与麦)联盟的经典之作的主题。[①] 大量来自北美和澳大利亚的廉价谷物威胁了容克地主阶级和小农,并且标志着一个代际之久的经济衰落。这些市场变化一方面导致了农业和大商业集团之间的联盟,另一方面也导致了农业内部,容克地主阶级与农民之间的联盟。政策的结果就是关税政策的急剧变化。关税政策为工业和农业两方都提供了保护以抵御国际竞争。政治代价则是工业部门支持由传统农业精英统治的政权。

容克地主阶级利用政治运作保存了现有的生产制度以及由此产生的生活方式。另外一种对市场信号变化的可能回应则是市场调整,即生产什么和如何生产的改变。与德国人相反,丹麦人(the Danes)接受

---

① Alexander Gerschenkron, *Bread and Democracy in Germany* (Berkeley: University of California Press, 1943).

了进口的廉价谷物，用它来喂养猪和奶牛，并在市场上出售猪肉和奶制品。德国农民可能也会发现这种市场调整也是一种解决问题的办法，但是分散的奶场与容克地主阶级的社会和经济地位所依赖的大规模的谷物生产庄园不相适应。容克地主阶级利用他们的政治资源创建了与农民的联盟。农民认为市场保护是解决农业问题的办法。

联盟不是简单机械地展现着预先界定而且容易识别的社会分化。它们是政治的产物，创建联盟的过程影响着它的目标内容。从一开始，联盟的构成集团自身甚至也是政治的产物。社会集团可以作为分析单位来确定利益，但它们不是社会结构中固有的实体，而这些实体正等待着呈现为政治形式。我们不能说有一个先验的产业阶级，因为事实上不同的产业部门的利益有激烈的冲突。任何商业集团都会在具体问题上出现分化，如工资谈判和对外经济政策。有些公司能够负担更高的 292
工资或追求出口市场，而其他公司则依赖廉价的劳动力，抵抗进口，或与国外生产商进行交易。通过分解到产业部门的层面，社会单位能够用于政治分析。但我们无法通过揭示基本的社会单位来解决分析的问题。每个产业的不同部分可能向着不同的方向运动，知道一家公司属于哪个产业并不能使我们预测它的政治目的。①

然而，政治上重要的问题是找到在既定的产业内谁的利益决定着产业的政治位置。美国钢铁业提供了一个清晰的案例。从 1977 年以来，统一的钢铁生产商们〔如美国钢铁公司（U. S. Steel），它在竞争中的位置已经下降〕是整个产业的代言人，他们认为不公平的外国竞争是最重要的政治问题。由于以这种方式来定义问题，他们转移了对其内部问题的注意力并且掩饰其他国内公司的竞争力问题。更有效率的公司、小型工厂生产商和专用钢铁生产商有着更强的市场地位，但他们的

① 见 John Zysman and Laura Tyson, eds., *American Industry in International Competition* (Ithaca: Cornell University Press, 1983)，尤其是关于纺织业、钢铁业和消费电子产品的研究。

政治影响力不强。因此这个产业"问题"就是产业中某部分所需求的政治表现。政治,而非市场,创造了政治利益。我们不能机械地推断每个部门的政治利益。这些利益取决于哪种类型的公司控制着产业联盟和游说集团以及他们对自己利益的认知。因此,我们不能假设产业的构成和它的政治利益,正如我们不能假定我们知道联盟的构成。[①] 政治利益围绕经济地位而生,但它们之间不是直接的关系。

特定政策领域中的"第二多数"(secondary majorities)在他们决定政府实际行为的大多数情况中并非第二重要。执政联盟确定了政策或政策手段的大政方针,而围绕在更具体的政治问题周围的政治集团则影响着特定的政策。要考察第二多数,我们必须回答这些问题:特定的集团是如何组织的,它们接近政治和官僚机构的渠道有哪些,以及在特定问题领域中政治竞争的本质是什么。在每个问题领域,如本书关注的经济管理,国家官僚机构和利益集团之间的例行往来存在一种模式。利益代表的模式在每个国家都会有所不同,而且在同一经济体的每个部门中往往也不相同。每种模式都是由国家官僚机构和利益集团之间
293 的制度联系来维持的。菲利普·施密特(Philippe Schmitter)认为利益代表的结构比政治体系中的其他组成部分如政党、选民支持和联盟具有更大的弹性。[②] 国家的组织和权力必然决定着影响的渠道,因此如果国家的制度一直不变,利益代表的模式(它既影响着可能涌现的利益集团的种类,又影响着可能达成的政策的类型)也会一直不变。当国家的制度变化时,利益代表的结构性制度也会改变。苏珊娜·伯杰(Suzanne Berger)令人信服地证明了 1958 年戴高乐掌权之后法国官僚机构日益增大的权力改变了利益联盟的种类。这些联盟成功地影响了政

① 这些论点在某些特点上类似 Barrington Moore, *Social Origins of Dictatorship and Democracy* (Boston: Beacon 1966)一书的历史分析。

② Philippe Schmitter, "Modes of Interest Representation," *Comparative Political Studies* 10, no. 1. (April 1977).

策和成员的招募。①

事实上，那些控制国家机器的人能够操纵它获得政治优势。“统合主义”的相关文献已经强调过活跃的政治家—官僚，他们操纵着接近政府和政策制定的途径，以此建立支持国家执行机构目标的利益联盟。②这些研究强调了两个问题之一。第一个关注点是控制国家机器的精英如何应对政治危机。核心的问题是谁在统治。利益集团受到操控，这

---

① Suzanne Berger, “The French Political System,” in Samuel H. Beer et al., *Patterns of Government: The Major Political Systems of Europe*, 3d ed. (New York: Random Houes, 1973).

② Alfred Stepan, *State and Society* (Princeton: Princeton University Press, 1977). 这不是唯一的定义。“统合主义”标签的使用很泛滥，我们必须明确这里的用法。在一种用法中，这个词表示的是一种社会代表制，也就是经济部门或社会团体的代表，以及每个成员集团内部的自我管理。这些集团之间的关系是通过谈判来确定的，而不是由市场或国家来决定。因此，在法国的菲尼斯泰尔省(Finistère)，农村精英试图建立一个农业合作社，以此作为保持其传统地位的手段，避免对政府政策的依赖(见 Suzanne Berger, *Peasants against Politics* [Cambridge: Harvard University Press, 1972])。在政治上按照传统方式来组织农民，精英就能影响地球的农业管理和政治行为。作为一种意识形态，统合主义的指导形象就是社会集团的和谐。它可以通过解决次级冲突获得，这些冲突分裂了彼此依赖的部门。

这种观点通常指导着传统的政治战略，其中精英试图控制或创建政治治理和经济管理的制度，这些制度允许他们影响自己所在部门的事务以及将公司集团隔离于国家政治制度之外。内部控制和隔离的这些目标将统合主义与“庇护主义”(Clientelism)区别开，后者是另一种在现代政治社会中保留传统社会关系的策略。庇护主义指的是一种特殊的相互关系，它通过一种等级化的私人关系将个人与国家的政治制度联系起来。相反，统合主义是一种集体战略而不是个人战略。它以隔离(insulation)而不是以调解(intermediation)作为目标。有时，如在菲尼斯泰尔省，其目标是避开政府，而不是与它联系上。在维希政权时期的法国，其目标是调解和控制相互竞争的团体。这种用法的意思就是，社会团体在政治上是独立的，并且拥有合法的社会存在。社会及其组成部分中国家之外存在并且自我组织(见 Stepan, *State and Society*)。

“统合主义”的另一种用法强调国家与社会团体间建立的联系，以及它控制这些团体的义务。Stepan 写道，“统合主义指的是一套控制利益代表的特殊的政策和制度安排。当这些制度安排占主导时，国家通常会允许甚或创造利益集团，试图控制其成员，并且赋予它们一种准代表的形象，让它们垄断代表并且获得某些特殊的权利。为回报这种权利和垄断地位，国家就有权利通过各种各样的机制来监督这些代表团体，并以此打击那些以‘狭隘’阶层为基础的矛盾的需求”(p. 46)。斯蒂潘(Stepan)说，在第二种用法中，主动权掌握在国家手中。

种操控是为了决定谁能参与政治以及确定这种参与变为可能的条件。艾尔弗雷德·斯特潘(Alfred Stepan)在其对秘鲁的研究中采纳了这一观点[①],而查尔斯·梅尔(Charles Maier)在分析第一次世界大战后西欧资产阶级控制的转变中也采纳了这一观点。[②] 第二个问题,即本书的焦点,是如何描述国家官僚机构和利益集团之间的例行往来,它形成了经济管理的过程。对西欧制定劳工、农业和工业政策的分析强调了在执行经济政策时政府对利益集团的控制。这些分析不仅关注谁能参与政治而且关注谁参与政策制定。显然,政治和政策是同一回事而且不能被分开,但是我们能够将参与或政府建构的政治危机与政策的日常行为区别开。例如,约翰·基勒(John Keeler)在分析战后法国的农业政策时,他展示了政府试图改变农场主利益代表的制度,并将此作为其执行新政策的策略。[③] 新目标受到旧的利益联盟的抵抗,这些农业联合会是围绕旧政策和制度形成的。法国的部分政策战略是改变这些联合会来促进政府实现新目标。政治和行政机构集中且隔绝的特点有助于
294 政府重塑利益代表的例行模式(routine pattern)的战略。因此,对第二多数的研究陷入政治和行政制度的研究中,这里就要考察第三种解释。

总之,第二种解释让我们注意统治集团及其利益和组织。它从政体中的社会和经济集团的重要性以及分析它们的市场利益中获得对国家政策的见解。对第二多数的分析关注特定政策如何在每个广泛的联盟中构造出来。除了政治的"重要性"和集团的市场地位外,我们必须知道得更多才能预测政府将来的行为。例如,相同的工会成员比重在拥有不同的工会组织的国家中可能导致政府针对劳工的战略相当不同。

---

① Stepan, *State and Society*.

② Charles Maier, *Recasting Bourgeois Europe* (Princeton: Princeton University Press, 1975).

③ John Keeler, The Politics of Official Unionism in French Agriculture 1948~1976 (Ph. D diss., Harvard University, 1978); 另见 Keeler, "Corporatism and Official Union Hegemony," in Suzanne Berger, ed., *Organizing Interests in Western Europe* (New York: Cambridge University Press, 1981).

### 解释三：制度安排

第三种解释将制度本身视为政治生活的动力。当然，如果认为制度是任何社会和政治环境的永恒特征，而政治或市场中的行为者必须适应这种环境，这无疑是夸大其词。任何方法如果掩盖了建立制度以及领导层树立目标时各种相互冲突的目的，那么这些方法都会引起误解。另一方面，制度并非可以无限地延展，也并非仅仅是掩盖政治集团间的冲突现实的表象。通过影响通往权力的路径和行政工具，制度有助于确定哪些政治问题会变成讨论的主题，哪些集团在随后的战斗中变成联盟，以及既定的联盟按照自身利益行为的能力。托克维尔对法国的分析至今仍然精辟，正是他抓住了制度形式与政治冲突的内容之间的相互作用。法国的制度有着充分的延续性。托克维尔在政治的形式和内容之间建立的联系在今天依然有其意义。同样地，关于“统合主义”的文献的吸引力一方面是它探索政治的制度性安排与行政之间的关系，另一方面是它探索政治利益的形成和冲突间的关系。总之，现有的制度安排是形成政治利益和利益冲突的强大力量。

近来，有关经济政策的颇具影响力的讨论已经转向用“弱国家”和“强国家”的概念来解释政府政策。这些文献不是关注利益“如何”形成 295
以及“如何”向政府代表自己，它们关注国家执行机构按自己的方式执行政策的能力。其目的是解释政府针对执行机构选定的目的而对社会资源进行动员和指导的能力。关于西方政治经济的这些观点将它们的语言和概念从早期的讨论转移开来，早期的讨论关注于共产主义政党在国家主导的社会中的作用。在政治经济学中，强国家的提法往往会掩盖行政结构对社会中的政治冲突的影响。

根据这个观点，执行机构的力量和弱点是政治结构的功能、官僚机构内部的凝聚力以及官僚机构与议会和利益集团的关系。假定有足够的支持和努力，任何执行机构都可以强加自己的意志。强国家的执行

机构必须能够在广泛的部门范围中更持续地做到此点。斯蒂芬·克拉斯纳说得好:

> 政治领导人动员国内资源的能力是(a)国内政治体系的(某一)结构的功能以及(b)公利和私利的会合点……政治体系的核心特征是国家相对于社会的权力。这种权力可以按照从弱到强的一个连续图谱来想象。最弱的国家就是那种完全被压力集团渗透的国家……在另一极端(国家)是能够重新创造社会以及社会文化的国家;也就是说,它能改变经济制度的价值和私有集团之间互动的模式。这些极为强大的国家仅仅存在于重大的革命之后……(当)社会因为现存的行为模式被粉碎而非常脆弱时……国家的对内力量可以通过回答三个问题来说明:
>
> (1) 政府能否独立于社会中特定的集团来制定政策目标?
>
> (2) 政府能否改变个别集团的行为?
>
> (3) 政府能否直接地改变它运行于其中的社会的结构?①

根据这一模型,美国是弱国家,因为它的行政机构是分散的而且它容易受到利益集团压力的影响。日本和法国被认为是强国家,因为它
296 们的行政官僚体系与立法和利益集团的压力隔绝。在法国,强国家的本质表现在核政策中,议会和任何公共团体都无法充分地对此施加影响。当面临美国的三里岛(Three-Mile Island)事件时,德斯坦政府漠视了那些希望选择其他核政策的人们的关注。因为那些处于政策核心圈外的人在这个问题上没有施加影响的正常渠道,激烈的对抗是唯一的选择。(事实上,抗议作为一种手段通常反映了利益集团缺乏施加影响或获取资

---

① Stephen Krasner, "United States Commercial and Monetary Policy" in Peter Katzenstein, ed., *Between Power and Plenty* (Madison: University of Wisconsin Press, 1978).

源的明确渠道。)[①]只是在大败原总统和社会党的完胜后，法国的核政策才被重新考虑。而最终，最初的决策得到了巩固。

尽管强国家和弱国家的提法对不同政治体系的行政机构的政治能力进行了有益的区分，但是它也有问题。这里我们将关注这些问题。一个问题是政府的行为能力在不同的政策领域差异很大。因此，法国在能源政策上是一个强国家，但是在社会服务上，官僚机构就陷入了困境，在福利政策上，法国是一个弱国家。强—弱国家连续图谱的概念所指的是一种综合的能力，不是执行特定任务的具体能力。每个部门的政策任务有区别，正如利益组织的模式一样。因此，政府的“力量”，即制定和执行政策的能力，因执行不同任务的能力而变化。这里有两种可能性。第一，所有国家在不同的政策部门中其能力的变化相同，如社会服务通常比产业政策更棘手。第二，有些国家可能比其他国家在某些工作上更有效。例如，英国人和瑞典人的机制已经演变为收入政策的谈判，而法国人还没有尝试过这种按保守规则进行的谈判。如果政策能力因问题而异，那么“力量”这个无法区分的概念就没有什么意义了。

强国家—弱国家提法的另一个问题是，如古勒维奇(Gourevitch)指出，在强国家中，“理论不可能解释国家的政策方向”。[②] 在弱国家中，人们认为是拥有接近或控制政策过程的集团在确定政策方向。但是，在处理强国家的问题时，我们被迫在没有明确理论的情况下论证国家的大政方针是如何形成的。分析中存在的问题是，一个标签，即国家，包括两个行为者，即执政者和公共服务部门或官僚机构。强国家的执政者可能处于公共服务部门之上，而后者半独立于日常压力。因此，即使执政者没有独立于政治，它也能够制定自己的策略方针。为了重新 297

① 见 Stanley Hoffmann, “The Ruled: Protest as a National Way of Life,” in Stanley Hoffman, ed., *Decline or Renewal: France since the 1930s* (New York: Viking Press, 1974).

② Peter Gourevitch, “The Second Image Reversed,” *International Organization* 32, no. 4 (autumn, 1978).

表达强国家的论点,我们将国家定义为国家的执政者和直接服务于执政者的官僚机构。强国家表现在两个特点上。第一,它独立于特定的政治集团不断施加的具体压力之外。国家不仅仅是反映那些可能俘获国家的集团的愿望,而是独立地制定政策和执行政策的战略。第二,国家有能力影响经济和社会中的集团。我们来对以上的每种特征进行简要的评论。

强国家拥有独立性,因为它能够抵制来自立法机构和非政府的利益集团的压力。国家相对于立法机构的独立性关键表现在预算上。立法机构必须对预算整体进行表决(如在法国),它几乎没有控制行政的手段。国家相对于外部利益集团的独立性通常源于官僚机构的特征。如果官僚机构中高层的行政职位是由形成了明确的集团的文官精英来担任,那么外部集团在政策过程的职位中放置发言人的能力就受到限制。在英国和法国,政治执行者和官僚机构相对于立法机构和利益集团的独立性是相似的。在两国中,集权的官僚机构,都由文官精英任职,它们对执政者负责,后者相对于议会的控制享有相当的自主性。但是,两国在强国家的第二个特点上有所不同,即国家影响社会的能力和行使自由裁量权的能力。这种能力由两部分组成。第一个部分是拒绝为不想支持的集团提供政治渠道的能力,以及首先决定哪些集团可以组织或向政府游说的能力。第二个是有选择地以私有部门为基础指导市场运作的能力,即执政者在经济中行动的能力。本书中论证的观点是金融结构决定了国家在经济中的行为能力。

### 综合的问题

我们叙述的三种解释显然是相辅相成的。实证工作是为了了解它们如何相互关联,而不是在它们之间进行选择。我们如何将这些联盟的观念、利益集团、制度安排和国家的结构组合成一种系统的阐述,以此让我们能够解释商业集团—国家之间的互动?

如果我们要理解工业社会的发展,那么分析中被区分开来的政治

与经济就必须联系起来。权力与金钱，即政治与市场，是两种组织利用资源的方式：支配商品和服务或购买它们。当然，有些制度主要涉及生产和分配的经济目的，而其他制度则主要追求政治目的，即制定某些游戏规则和迫使市场中产生特定的结果。然而，所有这些制度同时都有 298
经济目的和政治目的。这两种行为不能被轻易分开。权力的逻辑（政治）与金钱和市场的逻辑（经济）只是告诉我们相同的制度之上有不同的限制。这里我们没有假意要建立一种有关政府产业政策的一般“理论”。尽管如此，连贯的分析方法还是要求我们必须关注某方面的一系列行为，研究行为受到的限制，然后研究选择和行为的逻辑。

安德鲁·肖恩菲尔德的名作《现代资本主义》（Modern Capitalism）在出版后的近 20 年里依然颇具影响力，因为此书建立在一个关于发达国家的统一观念上。他的目的是使控制市场和产业的选择性战略的观念言之成理，而不是解释国别差异。对我们的目的而言，正如菲利普·施密特指出的那样，《现代资本主义》中的分析的困难之处在于肖恩菲尔德往往采取以国别特征和历史事件为基础的观点。[①] 以历史经验为依据的观点认为存在一种连续性，但是它不能提供解释。本书采纳的观点是，历史经验表现在国家当前的联盟、制度、经济环境和意识形态中。

通过描画强—弱国家的连续图谱，彼得·卡岑斯坦展示了一个更详细的框架，试图进行正式的综合。[②] 他的目的正像其合著者克拉斯纳，就是将国内政治结构与对外经济政策联系起来。尽管其论述充满了有益的洞见，但是它掩盖了这种方法的局限。对我们而言，核心的问题是用政治概念来讨论大多属于经济的现象。因此，我们的方法不能考察经济环境如何转变为政治利益，也不能研究政府的官僚机构需要哪些能力来干预经济事务。这些局限指出，我们需要将有关市场运作

---

① 见 Schmitter, “Modes of Interest Representation.”

② 见 Peter Katzenstein, “Conclusion: Domestic Structures and Strategies of Foreign Economic Policy,” in Katzenstein, *Between Power and Plenty*.

的明确观点引入关于产业政治的研究中。由于卡岑斯坦的分析已是颇
299 具影响力,因此有关他的分析的局限在注释中进行了详细的论述。①

① 卡岑斯坦的论点有两个部分。第一,他提出政策目标是由统治联盟决定的。"这些联盟将占主导地位的社会阶级与政治典当商(political pawnbroker)结合起来。这些联盟在政党体系和各种机构中寻找制度性的表达渠道,如政府的部委、产业联盟和大型国有或私有公司,这不在竞争性选举的范围内"(p. 306)。跟随格申克龙、摩尔和古勒维奇的学术传统,卡岑斯坦提出,主导集团的利益决定了政策方向。然而,正如我们所看到的,确定联盟的成员并不能机械地预测出它的政策目标。它也没有解释为什么是其中一个集团而不是另外一个集团决定了政策。第二,卡岑斯坦认为执政联盟确定的目标是通过政策网络来执行的。政策网络的差异表明政府的行为工具和可能性在发达国家是不同的。关键的问题是国家是否有能力决定社会的目标并且能够调动必要的政治和经济资源来实现它。这点只是暗含在他的观点中但从未得到明确的说明。这种研究方法的强项和吸引力就是它将有关利益代表和政策制定的组织结构与政策背后的政治冲突结合起来。它试图将统合主义和强国家的提法与联盟分析联系起来。此外,通过采用结构性的框架,它提供了一种观点,即体系的特征可以用来区别各国的经历。

分析中的问题来源于如何确定政策网络以及政策形成与政策执行的分离。制度必须变得具体化,因为结构和政治被分离,我们很难看到它们的互动。制度对政治冲突的影响被模糊了,正如政治斗争对制度本身的影响也被掩盖了。

当用体系层面的特征而不是用体系中特定政治行为者的特征及其所受的具体限制来表现和区分国家的政治结构时,我们无法理解利益是如何形成的。行为者的利益和资源是以他们在政治体系和经济中的位置为基础的,这些利益和资源与他们想从政府中获得的东西关系不大。卡岑斯坦告诉我们,政策网络反映了国家与"社会"之间的联系,这里"社会"并不是一个定义明确的概念。这些结构的不同在于国家与社会间的区分以及两者的集权化程度。这两个概念并没有获得明确的可操作的定义,这并非是因为疏忽,而是这种概念只有在与特定的行为者和选择联系起来时才有意义。例如,我们不清楚什么属于国家和社会的范畴或者说什么行为会有这样的差异。国有公司算作国家的一部分还是社会的一部分呢?英国经济中有很大一部分都属于国有部门,那么这种区分有什么意义呢?名义上集中的劳工组织实际上在工资和工作条件等问题上的关键选择是由工厂层面来决定的,那么这种组织算不算是集中的呢?

这种提法产生了三个具体的问题。第一,正如以强—弱国家的两分法为基础的观点一样,集中—区分的模式关注的是国家的官僚机构能否控制国内行为者的行为进而实现对外经济政策的目标。其隐含的观点是,如果国家和社会变得更集中化,那么国家与社会的关系就会得到加强而国家领导国内的能力也会提高。这种研究方法中隐含的一个前提假定是政策内容和制定政策的形式在很多问题领域是一致的,因此进行预测不需要参考该国眼前面临的任务。集中和区分的概念与具体的行为能力并不相关,不论是一般意义上还是特定情况下。而且,体系的特征与其政策内容的结果之间的联系

## 论点和论据

前面的讨论表明，要解释国家的调整战略，我们必须考察(1)政府进行调整的制度能力，(2)产业的市场问题，它提出了政府必须要完成的任务并表明了不同社会集团在政治上要追求的利益，以及(3)不同的商业集团与不同的工会组织的政治实力。本书中案例研究的证据支持了不同的观点，也支持了以金融体系为基础的观点。考察这些证据之后，本部分会考察这几种方法是如何相互联系的。

---

(续前注)无法确定。因此，法国的产业战略在能源部门很成功，在钢铁产业有效但最终很有限，但是在电子产业和机械工具产业无效而且无关。原本应该是强国家的法国在米歇尔·克罗泽的《科层现象》(*Bureaucratic Phenomenon*)一书中被视为"僵局"社会的中心，国家不能直接行动。日本在电子产业的政策对建立有国际竞争力的产业非常有效，然而法国的政策却毁坏了这个产业。在这两个例子中，政策的形式是相似的，但内容和结果却不同。体系的这些特征不能将结构与结果联系起来。最重要的是，我们无法得知政府需要哪些能力来进行干预。

在体系层面进行分析的第二个问题是它使我们无法考察经济中的力量对比以及控制市场结果与产业结构的政治状况。这种方法无法让我们理解利益是如何形成的，社会集团是如何结合进而形成联盟来实现自己的目标的，以及制度和组织给予了它们什么样的位置和能力来行动。政策的制定和执行变成了分离的领域而不是现实情况中相互关联的状况。除非制度结构的概念与执政联盟的概念联系起来，否则我们无法看到社会中的哪些因素在这种结构的哪些方面有利益相关处，或者社会集团的目的是如何被执行的，不论是通过现有的结构还是通过影响结构的变化来执行。事实上，这种方法将结构具体化，将它们转变为既定的特征但没有解释它们是如何出现的、它们为什么变化，以及它们如何影响了结果。因此，体系的特征就变成了凝固的唯名论和静态的观点。

最后，集中—区分的模式根本无法分析国家政策如何影响利益集团的经济地位，也不能有助于理解它们的经济地位如何在既定的制度背景中将它们推向政策目标。这种模式阻碍了对产业结构和市场运作的考察，因此无法描述它们对政治的影响。例如，某个产业部门可能由六家公司主导；每家公司都依赖政府但彼此独立。在这种情况下，政府可能会主导市场的方向，而体系却是分化的。但如果集权的同业公会由数千家小公司组成，政府就会发现自己的权力更受限制。集中化并不能描述市场的选择或商业集团—政府间互动的特征。经济学的文献中，类似的概念是"集中度"(concentration)——单个公司在市场中的力量。我们仍然无法将政府的战略政策与社会集团的市场选择和行为联系起来。经济学和政治学仍然是相互独立的。任何有用的结构化的研究方法必须能够分析行为者的利益、行动的能力以及他们对结构的影响。

我们先来考察国家行政机构的制度安排的差异。本书的观点是，国家行政部门的结构差异会导致调整过程的不同，因为这些制度安排影响了政府建立长期经济战略和动员经济资源实现战略的能力。国家主导的调整战略需要这样的政府结构，即它允许官僚相对于试图影响他们的立法机构和利益集团拥有部分的自主性。这些战略还需要官僚既拥有在执行政策时对公司进行区分的合法裁量权，又有行政和金融工具来施加他们的意志。协商的调整也要求有能力的政府制定和执行关于产业经济方向的战略。没有这些能力，政府不能成为一个谈判者，因为它对谈判的内容没有概念。因此，即使知道某国拥有一个强国家的结构，我们仍然无法预测它会出现国家主导的还是协商的调整战略。弱国家的结构屈从于议会和利益集团的影响，它会促进公司主导的经济增长。

自变量政府结构可以通过三个特征来确定：招募国家文官的方法；权力集中的程度；以及相对于立法机构的独立性。① 这三个特征（见表6.3）展现了高级行政官员形成自己对经济和产业的观点以及对政府政策施加这些观点的能力。

**表 6.3　五个国家的政府结构的核心特征**

| 1. 高级行政职位中的文官招募 | |
|---|---|
| 最高职位从文官中招募 | 最高职位由政治任命 |
| 法国 | 美国 |
| 日本 | |
| 英国 | |
| 西德 | |

① 这是建立在很多文献基础上的综合解释，这些文献包括：Armstrong, European Administrative Elite; Ezra Suleiman, *Power, Politics, and Bureaucracy in France* (Princeton: Princeton University Press, 1974); Aaron Willdavsky and Hugh Heclo, The Private Government of Public Money (Berkeley: University of California Press, 1974); Hugh Heclo, *A Government of Strangers* (Washington, D. C.: Brookings Institution, 1977)。

续表

| 2. 权力的中心 | |
|---|---|
| 集权的全国政府 | 分权的(联邦)政府 |
| 法国 | 美国 |
| 日本 | |
| 英国 | |
| 西德 | |
| 3. 行政系统相对于立法监督的独立性 | |
| 有限的独立性 | 广泛的独立性 |
| 法国 | 美国 |
| 日本 | |
| 英国 | |
| 西德 | |

这几个因素可以综合为一个衡量政府干预能力的单一指标。因此，日本和法国的政府结构有利于干预，符合国家主导的调整。美国的结构不适合系统的干预，符合公司主导的模式。英国的结构使中央政府能够制定政策，但是没有自由裁量权或工具来执行政策。对国家行 300
政结构和调整策略之间的关系的预测符合表 6.4 中概括的案例研究提供的证据。

**表 6.4　五个国家的政府行政结构和调整策略**

| 国家行政结构 | 实际的调整策略 | | | |
|---|---|---|---|---|
| | 国家主导的 | 公司主导的 | 协商的 | 不明确 |
| 集权的行政系统：<br>半独立的<br>拥有广泛的行政自由裁量权<br>（预测国家主导的调整）<br>（案例：日本和法国） | 日本<br>法国 | | | |
| 集权的行政系统：<br>半独立的<br>拥有优先的行政自由裁量权<br>（预测不明确）<br>（案例：英国） | | | | 英国 |

续表

| 国家行政结构 | 实际的调整策略 | | | |
|---|---|---|---|---|
| | 国家主导的 | 公司主导的 | 协商的 | 不明确 |
| 分权的行政系统：<br>半独立的中央行政系统<br>（预测不明确）<br>（案例：西德） | | | 西德 | |
| 分权的行政系统：<br>有限的独立性，如受到社会集团的持续和直接的影响<br>（预测公司主导的调整）<br>（案例：美国） | | 美国 | | |

下面我们来考察这个观点，即经济环境限制了政治选择，因此经济状况会导致可预测的政策手段。例如，经济落后和经济衰落会促进执政者动员全国进行经济发展，而在国际经济中有安全的位置会导致私有部门拥有更大的自主性和积极性。这个假设要求我们必须考察国家的经济状况。

我们研究的五个国家的经济位置在“二战”结束后的两个代际中发生了巨变（见表 6.5）。在 1950 年法国和日本相比德国、英国和美国在经济上要相对落后。在战后，农业劳动力的规模是衡量工业落后最重
301 要的标准而国家的贸易地位是第二个衡量标准。因为日本和法国当时都有大量的农业劳动力，所以它们的经济结构似乎需要大规模的转型。法国和德国的贸易地位比日本要强。此外，我们认为（如第五章）德国的贸易地位在 1950 年被有意地降低了，因此并没有反映它重建的工业所具有的竞争潜力。德国的飙升是因为它的经济几乎不需要进行重组。私有部门的贸易潜力越大，政府自己制定发展方向的压力越小。财政部长路德维希·艾哈德（Ludwig Erhard）的战略具有可行性是因为德国的产业结构是合理的。在这种观点看来，德国的经济状况在 1950 年是中等水平，它处于连续图谱的两端之间，即日本和法国与英国和美国之间。

表 6.5　1950 年以来五个国家经济环境的变化

| A. 农业劳动力的比例 | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 年份 | 高 | 中 | 低 | |
| 1950 | 日本、法国 | 德国 | 美国、英国 | |
| 1970 | | 法国、日本 | 德国、美国、英国 | |
| B. 世界贸易地位(占全球制品出口的百分比) | | | | |
| 年份 | 少于 5% | 5%至 10%左右 | 10%强至 20% | 20%强 |
| 1950 | 日本 3.4% | 法国 9.9%，德国 7.3% | | 美国 27.3%，英国 25.5% |
| 1965 | | 法国 8.8%，日本 9.4% | 英国 13.9%，德国 19.1%，美国 20.3% | |
| 1977 | | 法国 9.9%，英国 9.3% | 德国 20.8%，美国 15.9%，日本 15.4% | |
| C. 当前对进口石油的依赖 | | | | |
| 高 | 中 | 低 | | |
| 德国<br>法国<br>日本 | 美国 | 英国 | | |

到 1977 年，落后的国家和德国在贸易竞争中涌上前去。但是，这些赶超国家最依赖进口能源，因此容易受到外部世界的影响。在英国，国际实力的剧减迫使英国人讨论复兴的机制和政策前提。美国的整体经济利益只是在最近才面临外部压力。贸易状况的恶化 302
已变得更缓慢，而它对贸易也不再那么依赖。同样重要的是，在长期的能源资源方面，它比这里研究的其他国家都更强，尽管它现在也部分地依赖进口石油。因此，我们认为，对美国来说，外部的经济压力并没有严峻到迫使美国要从根本上对公司主导的经济增长体系进行重新思考的程度。总之，美国和德国的经济状况没有给它们现存的经济管理制度带来强大的压力。在法国和日本，战后经济状况导致的压力有利于国家主导发展的战略形式。这些压力只是将他们推向其制度和政治已经指出的方向上。在英国，经济衰退导致了剧烈的压力，

这些压力带来了对国家经济制度和政策的重新评估。

这些证据展现了政治经济的每个方面的重要性。表 6.6 归纳了这些证据,它展示了我们预期会在国家的金融体系、政府结构和经济环境之间发现的关系。以前面几章中的论述为基础,我们将预测的关系与这几个国家实际的调整过程进行了对比。下文马上会考察经济中各个集团的政治竞争。

303

**表 6.6　五个国家中产业调整的模式(预测的和实际的)**

| 国家 | 调整模式(预测的) | 调整模式(实际的) |
|---|---|---|
| 美国 | | 公司主导的 |
| 资本市场的金融体系 | 公司主导的 | |
| 分裂的、分权的政府机构 | 公司主导的 | |
| 战后的经济主导地位 | 公司主导的 | |
| 英国 | | 不明确或模棱两可 |
| 资本市场的金融体系 | 公司主导、也可能是国家主导的 | |
| 隔离的政府拥有有限的自由裁量权 | 国家制定政策但不执行 | |
| 经济地位下降 | 国家主导的回应 | |
| 日本 | | 国家主导的 |
| 以信贷为基础、价格受到管制的金融体系 | 国家主导的 | |
| 隔离的政府拥有自由裁量权 | 国家主导的 | |
| 快速的产业赶超 | 国家主导的 | |
| 法国 | | 国家主导的 |
| 以信贷为基础、价格受到管制的金融体系 | 国家主导的 | |
| 隔离的政府拥有自由裁量权 | 国家主导的 | |
| 产业赶超 | 国家主导的 | |
| 德国 | | 协商的 |
| 以信贷为基础、由银行主导的金融体系 | 协商的 | |
| 分权的政府和文官系统 | 公司主导的或协商的 | |
| 20 世纪 50 年代以来的产业领导者但中等的经济实力 | 协商的或公司主导的 | |

这些证据确实表明这里考察的每个组成部分，即金融体系、政府结构和经济状况，都代表了促进特定的产业调整模式的因素之一。产业调整就是产业变迁的具体政治运作。我们认为特定调整模式的出现需要以上所有的三个因素。英国的案例展示了要解决经济问题时，政治 304
行为在行政管理上的可能性，金融体系的制度安排向不同方向推进，而损害增长过程的政治冲突就是结果。一个体系的组成部分的重要性取决于它们彼此之间的关系。

这些因素，即国家的行政、金融体系和经济环境确定了政治斗争发生的背景。经济环境确定了国家面临的具体问题，而国家的行政机构和金融体系则确定了政府的应对能力。这个观点认为市场和行政的制度性安排构成了有关产业变迁和经济政策的政治冲突。利益集团如何组织起来实现其目标，谁会是它们的盟友，它们必须采取什么样的策略，以及它们能从政府那里得到什么都会由结构背景（既有经济的也有政治的）清楚地表现出来，斗争就是发生在这样的背景之中。

当然，政府的目的和冲突的结果显然要需要从各个方面进行解释，如利益、目的以及受工业发展影响的集团的政治能力。那么我们如何将传统政治分析的关注点与本书的制度研究结合起来呢？第一种可能是我们将那些有相同结构特征的国家归为一组，相同的特征看起来可以确定出一个单一的调整模式。在每组内，不同社会集团的权力差异（如劳工和国际化的商业集团）可以说明政策的目的。政治决定达成的方式由制度安排来确定，但是决定的内容由相互竞争的集团的相对实力决定。

近期的几项研究都支持了这一观点。卡岑斯坦研究了一系列欧洲小国如何应对国际市场的压力，这些国家在这里都能被归为协商调整的案例。[①] 它们的经济环境和政治制度限制了政府应对经济危机的方

① Peter J. Katzenstein, "Economic Dependence and Political Autonomy: The Small European States in the International Economy" (Unpublished paper, Cornell University, Ithaca, N. Y.).

式。针对国际市场变化的国内调整不可避免,而调整的成本通过明确的谈判来分配。在他研究的每个小国家中,劳工和商业集团的不同组成部分的政治实力有差异,这些差异可以解释政府支持的市场调整的
305 类型之间以及进行分配谈判的特征之间的差别。相同地,我们的分析将两个国家主导的案例,即日本和法国的政策差别归为有国际竞争力的商业集团和劳工在国内政治实力上的差异。道格拉斯·希布斯(Douglas Hibbs)将很多发达国家中执政党的社会基础,商业集团或劳工,与宏观经济结果联系起来。这为我们增加了证据。[①] 他的观点是,以劳工为基础的政党执政时,与以商业集团为基础的政党相比,它们的失业率更低但通货膨胀率更高。这里的假设是政府能够衡量货币与金融政策进而带来不同的宏观经济结果。希布斯没有解释的部分与他预期的结论一样有意思。当以劳工为基础的政党在德国执政而法国由商业集团的联盟执政时,德国的通货膨胀率一直要比法国低。法国和德国代表了不同结构的案例,当解释其不同的宏观经济结果时,执政联盟的差异在经济中的重要性不如结构差异。换句话说,希布斯和卡岑斯坦提供的证据支持了我们的观点,即社会集团的实力差异能够解释国民经济或每种调整模式内部的政策和经济结果,而不是将它们区分开来。解释国民经济结果和调整过程的差异的因素不是政党的社会基础。

尽管如此,制度作为行为的工具被建立起来,其组织结构反映了政治斗争和领导者的目的,政治斗争建立了制度,而领导者推动了它。所以,另有观点认为,在几个国家中社会集团相对实力的差异确实能够解释调整过程的差别。这些调整反映了每个国家经济增长的政治运作。这个观点有其证据,这里必须进行说明。在法国和日本,劳工的实力较弱,我们发现了国家主导的调整战略,然而在德国,强大的劳工组织和

---

① Douglas A. Hibbs, "Political Parties and Macroeconomic Policy," *American Political Science Review* 71, no. 4 (December 1977).

社会民主党支持协商类型的调整。在美国，劳工对政治体系不构成任何重大的挑战而且政府结构分裂。这种状况避免了对商业集团的特权和自主性造成系统性威胁。最后，英国似乎确定了一个内部三角，有三个支撑点：自主的商业集团和以资本市场为基础的金融体系；隔离的执政者；强大的劳工组织。受到限制的官僚机构强化了商业集团的自主；执政者能够制定和开始执行国家主导增长的政策；劳工组织拥有实力，能在政治和市场中占有一席之地，但是却不愿或不要求在产业变迁中成为一个合作者。在这个案例中，劳工和商业集团的地位是不同的。 306
我们可以认为，伴随工业化的政治斗争中，不同社会集团的实力差异可以解释变化的每种模式。因此，现代经济和管理的制度性安排是过去冲突的产物，这促使我们进行一种政治上的考古进而将这些发展分析清楚。[①] 例如，国家主导的增长仍然是资本主义，它是应对产业落后的一种办法。它依靠市场机制进行大规模的资本调动，依靠政治制度在快速扩张的过程中剥夺工人的权力。制度模式与政治之间的一致性有一个简单的解释：制度最初是为了实现特定目的而建立的，但是制度一旦建立起来就不可能永远被控制，它会持续地影响随后的政治斗争。因此，既然左派的社会党在法国掌权，这增强了劳工的地位，那么国家主导的变化模式是否会产生协商模式的特征呢？依据执政者、官僚机构和金融的制度安排的结构主义论点会预测社会党的胜利将改变哪些集团会从政府行为中受益，但是政府的指导体系将会持续。在此我们已经表明每个国家的调整过程现在都取决于制度和市场的结构。因此，社会权力的变化将反映在受益于政策的集团的变化中，但是它们不能轻易地改变与产业变迁相关的基本的政治过程。

现在，这里将列出关于每个国别案例的几个初步的观点。在法国和日本，国家主导的发展最终是一种保守的现代化，农业和传统经济受到保护，不受发展结果的影响。英国没有能力确定一项调整战略，这可

① Suzanne Berger, "The French Political System," chap. 1.

以部分归因于代表劳工和商业集团利益的政党的实力起伏不定,以及市场中生产商集团间的实力相对平衡。现在仍然需要解释英国为什么不能在政府政策上达成一种受到广泛认可的协议,也不能在限制生产商集团的冲突上达成共识。在德国,集体谈判和对市场状况的广泛认可没有因执政党的改变而受到损害。在美国,公司在战略上的自主性在战后没有真正受到挑战。事实上,因为政治并不是按照阶级或生产
308 商的界限组织起来的,所以对经济的讨论并不一定是政治生活的核心。由于持续的通货膨胀和低增长率给执政者带来了压力,关于是否有必要促进增长的讨论在美国展开,但只是在现在讨论才变成了政策上的斗争。这种斗争能够将政治冲突组织起来。

尽管对国家的调整策略的四种解释强调了不同的自变量,如金融、政府结构、经济状况和执政联盟,但是它们彼此并非直接的竞争关系。相反,正如之前所提的观点,每种解释都可能是特定调整模式的一种促成条件。国家主导增长的案例可以将这个观点明晰化。当广泛的经济调整影响到国家的地位时,它可能促使人们利用政府来促进经济重组和市场调整。然而,除非存在能够被用作这种政策工具的政府结构,否则这种努力很可能会失败。如果政府结构允许一群有凝聚力的精英确定政策方针,那么国家主导的行动才可能启动。这种行动只有在获得适当的工具时才能得到执行。这种情况下,以信贷为基础、价格受到管制的金融体系是一个关键的促进因素。事实上,正如我们讨论法国的案例时所说,金融可能是一个武器,它允许精英集团将经济管理重新导向干预主义的发展目标。金融体系成为国家产业头脑的眼睛和手臂。事实上,金融体系的政治意义不能孤立地进行理解,它必须放到关系中去理解。这种关系就是金融体系与经济制度的其他组成部分以及与竞争的集团间的关系。在经济调整的时期,当对经济与社会的控制和组织行为既在市场领域也在选举或立法的背景中发生冲突和斗争时,金融机构清楚地显示出它们是分配性的制度,即政治冲突的场所和工具,它们的行为不仅是个技术问题,也是一个政治问题。

## 金融调整与政治危机

在我们分析了政府在产业事务和调整过程中发挥了不同的作用后，国民经济相对成功的问题马上油然而生。调整的政治过程的差异，即补贴与促进的平衡、有选择地进行干预的能力以及产生决议的政治机制，是否足以影响这些国家的产业绩效。将调整的过程与产业变迁 308
的速度联系起来的观点在这里实在不太可能。我们能够仔细地观察到政府政策在具体产业中的影响，可以评估整体经济中的政策方向，甚至提出在特定产业环境中可能成功的政策路径。但是，我们至少得有一个非正式的经济模型，否则我们不可能从国民经济增长的过程中推导出具体的分析。一旦我们清楚不可能从我们的研究中得出关于经济成果的一般性论点，我们可以指出对国家经济政策的研究是有政治意义的。本书强调了政府在经济中发挥的两种作用：为市场进行产业变迁建立所需的政治条件；干预市场使其产生特定的结果。现在我们来考察这两种作用。

### 建立市场发展的政治条件

本书开始我们就提出，在分配经济增长的受益和成本时有一项稳妥的决议是经济平稳运行的政治前提。如果分配决议变化无常，政治冲突就会持续，直到达成一项新的协议。分配的斗争不可避免地会打断市场的常规运行，并且使经济制度，如金融结构和劳资关系，成为公开的政治斗争的场所。我们已经说过政府能够通过以下几种方式达成稳定的分配决议：通过有意识地影响市场进而分配增长带来的特定的成本和收益；允许市场对此进行分配，政府只进行有限的干预或补偿；让生产商集团达成一个明确的决议。实际上，市场中的受损者必须在政策上得到补偿或者是被排除在政策制定之外。每种解决方案，每种达成决议的机制都与我们所说的三种调整模式相关。因为这些模式意

味着不同的政治战略,它们也表明了不同的政治弱点。这里不是说,为增长提供政治条件时一种政治机制就一定比另一种更有效,而是指每
309 种机制都有自身独特的优势和问题。

在国家主导的体系中,这里通过法国和日本的案例进行了阐述,一项明确的政治战略决定了哪些集团会在变迁中得到补偿而哪些集团要承担最大的负担。这种分配是由国家控制市场进而系统性地强加的。更明确地说,传统产业和农业受到保护而劳工受到挤压;一个保守的联盟必须得到维持而劳工必须被排除在政策制定之外。当分配结果明显是一个政治选择和市场的产物时,它就会招致政治挑战。事实上,我们认为,在法国吉斯卡尔·德斯坦试图促成一项"自由主义"的政策,这种政策使经济结果从本质上看起来似乎是源于自由市场的运作。这种"自由主义"既是国家真正消除对经济的影响,又是在增强经济结果的合法性。德斯坦的失败部分是源于这种政策没有在政治上为可能导致痛苦的调整提供任何解释。它在政治上提供的理由局限于一种观点,即在技术上没有其他选择。

鉴于需要政治上的明确胜利,国家主导的体系非常脆弱。解决方案是将有些集团排除在外。这种强制性的解决方案就像一根紧绷的皮筋。绷得越紧,它就越可能断裂。法国人不得不比日本人绷得更紧。在日本,政府需要补贴那些没有竞争力的公司。然而那些国际化的大企业有更强的政治力量,传统的小公司对市场适应能力更强,这都限制了政府进行补贴的需要。同时,日本的劳动力市场是分化的。它首先在有组织的第二产业部门与拥有终身雇佣的工人精英之间分裂,而这些精英自身又分裂成公司工会。这种分化限制了工人阶级的政治统一性并且降低了工人对保守派统治的威胁。法国社会党的胜利可以被视为保守联盟绷上的那根皮筋断裂了。保守联盟实行的是国家主导的增长战略。很明显,马上要回答的问题就是国家主导的增长是否只是集权的官僚政治体系中保守的经济现代化的战略,或者是它能否由社会党左派在市场经济中同样成功地执行。

在公司主导的调整模式中，单个公司制定基本的战略和生产选择，不受干预政府的作用就是调节市场并为那些因变化而失败的公司提供有限的支持。原则上来说，受到变化损害的工人和社区只能获得有限的保护，但实际上他们通常能够获得赔偿。这种赔偿与另外两种相当 310
不同。一种是战略性的政治贿赂，目的是维持一个增长联盟，如在法国；另一种是在几个统合主义的民主小国家中出现了广泛协商的决议，如瑞典。美国的案例可能是一种少见的纯粹的公司主导调整的案例。

在公司主导的体系中存在两个政治弱点。第一，从塞缪尔·亨廷顿(Samuel Huntington)到曼瑟尔·奥尔森的研究者们都提出，对个体进行的保护和赔偿积累起来会使经济陷入困境。[①] 但是，这些赔偿没有引发特别的危机，因为它们是分散出现的，不是作为一种总体的政治挑战而出现的。亨廷顿和奥尔森认为，民主的危机是不能抵制要求。公司主导的体系的第二个弱点是它缺乏一个中点，调整的方向和重点以此进行转移。这些方向和重点表现在例行的各种特定谈判中。1981年里根政府尝试的政策转变揭露了这些问题，因为当时发生了剧烈的变化而且政策变化剥夺了各种社会保护和特权。但是，这场斗争的最初几年中，最重要的武器是一种有着广泛吸引力的意识形态，它为政治保守主义的涌现指明了货币政策的方向。里根的经济战实际上表现出美国缺乏一种国家结构，这种结构能为执政的领导者提供行政工具进而施加其偏好。需要促进经济中的生产系统已经广为人知，里根政府已经发动了意识形态的机器来创造工业发展所需的额外储蓄，它剥夺了抵抗市场混乱的社会保护。这种社会保护已经建立了几个代际。这些行动的政治危机就是它们分化了需要再发展的共识，这种再发展要通过一场分配之战进行。由于里根式的分配几乎没有长期机制来巩

① Samuel Huntington, "The United States," in Michel Crozier, Samuel Huntington, and Joji Watanuki, *Crisis of Democracy* (New York: New York University Press, 1975); Mancur Olson, *The Rise and Decline of Nations* (New Haven: Yale University, 1982).

固,也不存在对再发展的分配部分进行谈判的机制,我们可以预见美国固有的政治状况会重现。正如前面所言,里根的胜利被证明是短期的而美国经济因分配冲突而停滞。为一个分权的政治经济体重新确定方向而不是用意识形态的冲突将其分化正是美国政策现在面临的调整。

协商的调整模式代表着一种体系,我们将德国归为此类。在这个体系中,经济的分配问题显然必须通过政治谈判来确定和解决而不是
311 通过市场的冲突。这个模式的问题就是经济增长中问题的变化会导致政治决定的新谈判。面对变化的国际市场,国家主导体系中的政府会有意地通过新的政治领域来行动;在公司主导的模式中,单个公司自己会进行调整而它们的选择会改变分配的结果。进行新的政治谈判的困难可以在瑞典近期的困境中观察到。① 当然,1976 年瑞典在几十年以来第一次出现了保守派的政府,这间接地导致了对现存政治决定进行重新协商,实际上进行重新谈判的需求早已出现,因为瑞典经济在国际市场中的位置发生了巨大的变化。在之前的多年中,很多政策是重新培训工人并将工人从低附加值的工作转移到高附加值的工作中。这些政策已经成功地使工人的需求与公司的需求相适应,工人希望稳定增长的工资而公司需要在国际市场中保持安全的位置。当瑞典的一系列产业都受到激烈的国际竞争的影响时,协议的条款就必须进行更改。我们可以假设经济中的投资率必须通过减少福利支出或降低工资来提高;总之,资本或工资,或者它们两者的短期收益都会变化。然而,国家如何在国民工资上达成新的协议并且同时确保工资限制不只是减少了投资者的负担?

在不确定的经济环境中达成新协议极为困难,即使所有党派在谈

---

① 见 Andrew Martin, "Labor Movement Parties and Inflation: Contrasting Responses in Britain and Sweden," in James Galbraith, ed., U. S. Congress Joint Economic Committee, *Monetary Policy, Selective Credit Policy and Industrial Policy in France, Britain, West Germany and Sweden* (Washington, D. C.: GPO, 1981).

判中都以诚相待。20 世纪 90 年代早期，美国钢铁业的谈判为这个问题提供了例证。美国钢铁业正在为对新设备的再投资和新一轮的工资谈判进行准备。管理层公开地表达了他们对劳动力成本的担忧。劳动力成本在美国市场与世隔绝的这段时间内上升了，并且现在已经明显成为美国钢铁在国际贸易中的竞争障碍。美国钢铁工人联合会(the United Steel Workers，简称 USW)主席的回应透露了实情。他承认管理层对劳动力成本的担忧可能是为了传达一种需求，即钢铁工厂迫切需要现代化。但是如果这是为了警告合同谈判将会非常困难，他认为 USW 和股东必须对分担成本进行谈判。任何利用困难时期在劳工和资本之间改变收益的做法都会受到抵制。当政治和经济环境变化时，决定谈判的实际内容是困难的。当达成协议的要素变化不定或不甚明确时，找到“公平的”分配变得更困难。 312

解决分配问题不只有一种方式，而且任何解决方法都不纯粹是市场导向的、协商的或强制的。谈判可以用来强加解决方法而市场自己也可以是一种分配经济资源的政治工具。从产业变迁中获益的人可能将成本强加到那些受损者身上，收买他们让他们默认变迁，或者对发展的条件进行明确的谈判。这些简要的评论正好表现出分配收益和成本的几种方法的政治弱点。本书已经讨论过这些方法。但是，英国的案例表明如果分配问题没有以某种方式解决好，结果就会导致产业发展的瘫痪。美国人不能简单地从英国人的经验中得出结论，认为增加公共支出会损害私有部门。相反，他们应该认识到不解决分配斗争就会瓦解产业结构并阻碍增长。

事实上，这种观点可以向前更进一步。我们可能不仅仅要考虑维持一项特定协议的政治问题，也要考虑政治协议本身的经济特性。政治是强调对没有竞争力的经济行为进行补贴以此抵制市场的冲击，还是促进产业增长和加快市场的自然发展？我在其他地方论述过，一项

决议的权重越是偏向补贴和保护,那么维持无通货膨胀的增长就越困难。[①] 我们可以得出这样的结论,近年来产业变迁的压力增大而进行产业变迁的政治能力降低(第一章中有过考察),这将发达国家的政策推向了经济补贴和政治冲突。这个结论将会有助于解释 20 世纪 60 年代末以来的滞胀危机。

### 政府创造和维持市场优势的战略

政府在经济中的第一个作用就是确保市场的持续,而它的第二个作用就是有选择地进行干预进而强力促成或促进特定的产业状况。我们在第一章中提出,政府政策能够为国际市场中的公司创造或维持竞争优势,而且长此以往可以改变国民经济的相对优势。政府的政策不一定会阻碍或扭曲完美的市场。我们已经指出,干预的含义必须在政府关注的三种不同的产业背景中进行理解:与整体经济的密切相关的增长产业(growth industries)、在变化的市场中寻求生存的转型产业(transition industries),以及任何投资都不再能带来竞争力的衰落产
313 业(declining industries)。我们看到,政府可以促进增长产业,而且常常也能通过为转型产业提供重新获得竞争力所需的时间和投资来确保它们的生存。但是任何对政府干预的热衷都会受到诸如英法协和式飞机项目(Anglo-French Concorde)以及英国利兰公司(Leyland)这类事件的打击。进行有选择的促进措施的可能性事实上往往变成保护。显而易见,在法国和日本的案例中,我们研究的技术性的干预能力可以为两种迥异的目的所用。在日本的钢铁和电子产业中,这种干预能力用来激励有国际竞争力的公司并且为资本和技术密集型产业创造相对优势。然而,法国在这两个产业中的政策是为了抵制市场的力量并且

---

① John Zysman, "Inflation and the Politics of Supply," in Leon Lindberg and Charles Maier, eds., *The Politics of Inflation* (Washington, D.C.: Brookings Institution, forthcoming).

保护没有竞争力的公司。在法国和日本，相同的干预力量依赖着相似的技术性能力，但是目的不同，即促进与保护的不同混合，这反映了不同国家中商业集团和劳工力量的差别。在保护旧产业方面，法国政府比日本政府更容易受到政治压力的影响。因此，干预体系的一个危险就是它可能被用来补助和保护没有竞争力的公司，而不是促进发展。

即使干预措施的目的是为了促进发展，但是如果对市场的判断是错误的，它仍可能被误用。法国和日本的干预策略的特点差别颇大，法国的措施对市场判断错误或被误用的危险更大。其不同在于日本人采用的是“遵循市场”(market-conforming)的政策，努力将市场力量导向他们的目标，而法国人的政策常常带有明显的管制意图，试图控制市场。在日本，竞争力的发展通常是政策的工具，而在法国，它往往阻碍着政府的目的。在20世纪60年代，法国的政策经常是在市场中勉强加入特定的产品或生产目标(尽管在最近几年，法国的干预已经更多地导向了市场)。当政策目标不变时，法国的措施是成功的，如技术发展缓慢而国内经济能够隔绝于国际市场之外时。这种情况使政府有时间动员集体行动。但是，当目标是变动的，如在快速进步的高技术产业中，它无法隔绝于国际竞争之外，技术官僚的干预就不会成功。

日本的体系不是一种文化遗产而明显是战后政治的产物，它适合快速发展与赶超。政府能够积极地促进市场接受新产品。例如，在汽车生产迅速发展之前，日本就培训司机并且修建道路来创造需求。电子产品也经过政策的谨慎选择。购买这些电子产品能够获得税收激励，这迅速创造了规模经济所要的需求量。得到政府支持的经济部门实际上获得了充足的经费保证，这将更多新来者引入市场，税收制度则有助于他们保持偿付能力。日本的成功不能被误解为对市场的操控进而被忽视。说到底，日本的国际竞争力取决于在标准化商品的大规模生产中的创新。这种创新降低了单位劳动力成本以及生产中昂贵的库存的数量，结果就是物美价廉。日本已经成为一个最快的追赶者，它正处于一个非常有利的位置。日本人的体系是否也能将日本打造成为工

业领头羊则是另外一个问题。干预战略在日本和法国的案例中都有说明,其危险不仅是对发展的资助会转向补助,而且政府的指导可能只有在组织高增长的赶超时更有效,而不是开拓未来。

有些政府,如美国政府,没有行政能力来动员产业走向国家选择的目标或刺激公司为增强竞争力进行必要的调整。这些国家似乎只剩下在自由市场和保护之间进行选择。当他们试图帮助受到国际贸易威胁的公司时,他们的帮助大多会以贸易保护的形式来进行。不论英国和美国现在的困难是什么,我们都要记住产业革命是因企业家的自发行为而产生的,美国的资本主义重组成为一种北美大陆的体系,即巨型的、等级化管理的公司,它们占领着国际市场。这也是私营部门的成果。当政府有创造性地利用政策支持产业时,成果就会丰硕。政策在形式上是个整体,但是对部门产生的结果是经过详细计划的。例如,对研发投资的税收抵免能够为那些正在扩张的研制新产品和过程的公司
315 创造优势。这种税收制度并不要求政府进行有选择的决策或是知识渊博。

然而,正如更具组织性的德国经济在19世纪末挑战英国经济一样,更具组织性的日本今天正在挑战美国。我们对市场机制的信心不能抹杀政府行为的威力更强。当产业增长存在结构性的限制时,它需要针对部门的具体政策来克服市场的缺陷,此时让政府政策保持距离的局限就变得很明显。例如,在很多成熟的产业中,单个大公司的失败或裁员可能导致大量的失业。某些保护可能是可以承受的。在成熟的产业中有大量的沉没投资(sunken investment),贸易保护表面上是为调整提供时间,而结果往往是消除了进行调整的动机。问题就是如何在面临激烈的外部竞争时推动产业转型。对于像计算机和半导体这样的增长产业而言,问题就变成了在外国政府扭曲市场来促进本国公司发展时应该采取什么样的政策。有人认为,如果日本或法国政府想要对我们消费其钢铁进行补贴时,我们应该友善地接受。但是那些让美国接受这种补贴的人必须说明两件事情。第一,他们必须说明我们的

经济和政体能够接受和应对因为其他国家对经济发展进行计划而导致的混乱。从低成本的进口商品中所获得的收益很有可能并没有超过它们所带来的额外的调整成本。发达国家并非完全可塑的。它们不可能简单地以这种和那种方式被扭曲而不产生政治影响。第二，主张在面临政策带来的贸易压力时被动接受的人还必须说明我们的短期收益不是长期的失败。在海外，政府促进发展是一种获取产业优势的措施，这些产业影响着国家的发展。这种政府主导的举措经常误导，但是当它们组织良好时，它们就会给美国公司的竞争力带来严峻的挑战。美国无疑还没有准备用一种国家领导的体系来替换市场和公司的主动性。然而，在竞争日益激烈的国际经济中，促进增长部门和增强暂时处于困境的转型产业的竞争力都存在困难。这些困难可能迫使我们更有创造性地管理我们的市场体系，尽管这个体系严重地依赖私营部门的主动性。

除了国家主导的调整或私营部门发起的、带有一定的政府赔偿的调整外，另一种体系就是对产业变迁的条件进行明确的谈判。不论是 316
事实证据还是系统的证据都为这些制度安排提供了极好的评论，不仅是政治上的还有技术上的。在很多欧洲小国的经济中，对全部生产的分配进行协商谈判带来了无罢工的长期发展。在瑞典，既存的制度安排显然通过让劳动力市场更有效地运行加快了调整。在德国，政府、工人和产业之间的制度安排围绕着同业公会和金融关系组织起来，这些制度促进了产业转型和地区复兴。即使在美国，源于安东尼·所罗门（Anthony Solomon）钢铁计划的钢铁三方委员会有时也能减缓这个产业的转型，尽管作用非常有限。所有这些协商的制度安排都完成了两项任务。第一，它们向那些受到影响的人保证，他们在新的产业秩序中会得到帮助，因此消除了他们对变迁的抵制。工人获得新工作有保障，他们会更愿意放弃旧工作或为新工作而接受培训。第二，通过明确地解决分配问题，协商的制度安排制造了这样一种氛围，即在产业变迁中寻求共同的收益能够变成一种合作。如果人们相信所有人的利益都会

受到照顾,那么很多看似必定会发生变化的因素可能会被消除。变化的过程就像拼拼图一般,要完成拼图可以有意地改变有些拼图块的形状。

大多数情况下,当调整措施的核心部分是对变迁进行协商时,国家就是中小型的国家。在这些国家中,协商变迁的社会和政治基础是相当特别的。首先,它们的工会组织很集中,并且在政府里有发言权。(有效的集中化可能依赖于社会和产业的同质化程度以及有限的人口,更大且更多样化的社会在组织合作上会有困难。)其次,它们展现了一种社会统合主义。这种统合主义以集中的但却包括了民族、语言和宗教的社区之间的谈判为基础。再次,它们的私营企业有一定的组织形式,这使部门或地区内部能够进行有限的谈判。存在对变迁进行谈判的体系的国家中,小国如荷兰、瑞典和丹麦在经济上很脆弱,因为它们的国内市场规模限制了他们能够促进发展的产业,而产业集中的部门则处于发展中国家带来的贸易压力中。[①] 不论这种谈判的体系是一种对经济脆弱性的有意回应,还是经济需求和政治能力的一种侥幸结合,有一点很明确,即这些国家需要的经济变迁与协商的变迁体系尤为契
317 合。政治的僵化,即形成了僵化的结构,这种结构向社会中的每个部分都确保了某种地位和发言权。政治的僵化可能有利于经济的灵活性。尽管北欧的小国家经济地位似乎很脆弱,但是它们的人均收入都很高,因此它们的公司大多都属于高附加值的产业,即使是在通常不怎么具有吸引力的产业如纺织和食品加工中也是如此。寻找市场利基的解决方案在小国中是一个可行的国家战略,尽管在大国中并非如此。市场利基限制了广泛地进行技术或商业投资的需求,但是它们增强了生产可靠的高品质产品的能力,这些产品通常都是有确定期限的专用产品。

产业变迁的每种体系都产生于国家的社会和制度结构与它所面临的经济问题之间的契合程度。美国和英国的企业家历来就让政府与产

---

① Katzenstein, "Economic Dependence and Political Autonomy."

业保持距离。日本、法国和德国在指导经济赶超时赋予了政府积极的促进角色。在战后，德国的结构因占领和分裂而改变。像比其更小的欧洲邻国一样，德国在某种程度上变成了一个脚步敏捷的跟随者，它适应了全球的市场利基。然而，每种调整模式都反映了对不同问题的解决方案。

当前每种体系面临的挑战在很多方面都很明显。快速发展而政府主导的国家必须在已经发展的基础上利用以前的方法来完成持续调整的新任务。这些方法最初使它们赶上了领先的工业国。这里我们可以说，在赶超时期为促进产业发展而利用的这些技巧现在已经有效地用于应对世界经济困境的调整中。有证据（在注释中以表格的形式展现）表明，在石油危机后的多年中，相对于其他国家，法国和日本能够更快地调整它们的生产结构来适应全球需求模式的变化。如果实际情况就是如此，我们必须要问，它们的优势是来源于其官僚—金融结构的独特能力抑或这是它们在处于更强大的压力之下进行转变的结果。（由于它们依赖石油，法国和日本相比于这里研究的其他国家而言实际上确实感到了更大的调整压力。）他们实际进行的调整主要集中在金属铸造和切割产业中，这表现了它们成功进行工业赶超的能力。对于小国家 318
而言，它们更依赖于协商的调整模式，即使对更强大的德国经济而言，经济举措都变得更复杂，甚至限制了德国相对灵活的应对变化的谈判体系的能力。对英国而言，它不符合我们这里的任何一个类别，关键的问题还是一样的，即建立一个体系来解决产业变迁的问题，并且让生产商关注经济增长中的共同收益。这项任务现在比“二战”结束以来的任何时期都要更困难。对美国而言，它在本研究中是纯粹的公司主导的案例，挑战很明确，包括两个部分。第一个部分是在广泛的产品和生产过程上维持创新的能力，继续影响产业的未来。第二个部分是在很多成熟的产业中维持优势。这些产业为经济提供了持续的就业和收入。

尽管有实质上的差别，但几个发达的西方国家在“二战”后面临的经济环境变得越来越相似。国际市场的变化迫使国内进行结构调整，国

内的调整变得越来越像,即使国内面临的具体问题是不同的。尽管在经济管理的任务上有趋同,但不同的调整体系还是必须看做国家的竞争力战略,这些战略就是在国家间的竞争中调动市场来获得持续发展的收益。

## 结 论

因此,要进行总结,我们必须将产业变迁的政治纳入视野。在广泛而严峻的经济衰退中,我们能够讨论这些国家解决产业调整问题的相对能力。这是一件令人瞩目的事情。前两次世界范围内的长期的经济衰退,即19世纪末和20世纪30年代的经济衰退正是导致全欧洲政治体制的结构发生了巨大的改变。受到影响的不是相对增长、经济福利和权力,而是自由和民主。当然,现在的经济动荡还没能像之前的经济衰退一样动摇社会基础,因此政治反应显得更沉寂。但是,我们不能得出结论说现在的经济冲击就没有以前的严重。今昔的差别是在降低经
319 济动荡的影响上我们的经济和政治能力大大增强了。事实上,与其哀叹我们无法解决增长缓慢而通胀加剧的问题,不如庆幸严峻的经济冲击和冲突没有恶化为大萧条或激烈的贸易战。对于解决这个时代的问题,不论凯恩斯的见解有什么样的缺陷,这些见解都为解决全世界当时面临的困难提供了强有力的对策。他的观点提出并证明了致力于防止需求崩溃的政策。自大萧条以来的半个世纪,所有发达国家都在一定程度上将劳动组织统合到政治中并且建立了一个社会福利网络,这个网络减缓了经济冲击,为我们提供了某种保障,即衰退不会变成雪崩。

现在很多保守主义者担心这些对抗市场混乱的社会缓冲器已经变成了产业调整和增长的障碍。但是,我们绝不能忘记社会保护体系的核心目的就是防止经济动乱带来的绝望。自由主义者已经开始将这些保护视为一种与公民权相似的权利。那些现在想限制或撤销保护的经济保守主义者最好回忆一下即使是推动普鲁士统一德意志的奥托·

冯·俾斯麦(Otto von Bismarck)也建立过一项社会保险制度来巩固保守派在德国的统治。英国在1981年春夏的困境应该提醒我们所有人，社会的绝望在20世纪30年代的激进运动中扮演了重要的角色。提议撤销保护的经济管理政策应该从政治的视角，而不仅是技术的视角进行审视。这些保护将我们与社会的绝望隔离开来。到现在为止，伴随这次长期的经济调整的辩论已经在关注政策以及合理的经济制度的组织结构，有时也关注运作的结构。这个问题已经变成了谁应该执政：哪个政党或哪个领导人。尽管寻求新的经济政策已经不会带来对民主制度的怀疑，但是我们没有理由相信对抗经济问题时脆弱的政治防御能够永远地持续。我们可能会发现自己寻求的不是快速增长和降低通货膨胀的方案，而是一种保护我们的政治体系和民主价值的策略。 320

# 索 引


A

Adjustment. 调整 见 Industrial adjustment

Agent-broker, 58—59 代理经纪人

Agricultural labor force: 农业劳动力

Industrialization and, 22—24 工业化

Reduction of, 21 减少

Antitrust legislation, 273 反垄断法

Armstrong, John, 202, 288 约翰·阿姆斯特朗

Association of American Banks, 194 美国银行协会

Attlee, Clement, 203 克莱门特·艾德礼

B

Balogh, Thomas, 202 托马斯·巴洛夫

Bank of England, 184, 197—201 英格兰银行

Bank of France, 110, 113, 116, 128 法兰西银行

Bank of International Reconstruction and Development (BIRD), 34 国际复兴开发银行(简称 BIRD)

Bank of Japan, 240, 248, 250 日本银行

Bank reserves, 59—60 银行储备金

Banks, 59—60 银行

in Britain, 68, 191—201, 223, 336, 337 在英国

in financial systems, 73—74 在金融体系

in France, 111, 113—114, 118, 121—122, 125 在法国

in Germany, 260—265 在德国

in Japan, 68, 74, 240, 244, 246—250 在日本

in United States, 271—272 在

美国
Banque Nationale de Paris, 114, 121 巴黎国民银行
Banques d' affaires, 111, 113, 121—122, 125, 195—197 实业银行
Beer, Samuel, 209 塞缪尔·比尔
Benn, Anthony Wedgewood, 185, 219 安东尼·韦奇伍德·本
Berger, Suzanne, 294 苏珊娜·伯杰
Bergston, Fred, 275—276 弗雷德·伯格斯滕
BIRD. 国际复兴开发银行 见 Bank of International Reconstruction and Development
Blank, Stephen, 179, 213 斯蒂芬·布兰克
Bloch-Lainé, François, 133, 215 弗朗索瓦·布洛克—莱内
Board of Trade (Britain), 219 贸易局(英国)
Bond markets: 债券市场
American, 74, 270 美国的
British, 74, 193, 270 英国的
French, 74, 123—124 法国的
German, 261 德国的
Japanese, 245 日本的
Boston Consulting Group, 50, 51, 224 波士顿咨询集团
Boussac, Marcel, 330 马塞尔·布萨克
Bressand, Albert, 256 阿尔伯特·布雷桑
Bretton Woods agreement, 12 布雷顿森林体系
Britain, 171—232 英国
banks in, 68, 191—201, 223, 336, 337 银行
bond market in, 74, 193, 270 债券市场
bureaucracy in, 201—206, 338 官僚机构
Conservative governments in, 220—221, 225—227 保守党政府
currency problems in, 173, 214—216, 339 货币问题
economic decline in, 172—180 经济衰落
financial intervention in, 198—201 金融干预
financial system of, 189—201 金融体系
growth problems of, 26—27 增长问题
interventionist policies in, 82—83, 179—180, 203—227 干预主义政策
labor issues in, 176—178 劳工问题
Labour governments in, 212—

220, 221—225, 339 工党政府
Marshall Plan in, 184, 185 马歇尔计划
nationalization in, 181—182, 184, 185—187, 212, 223—224 国有化
neoliberalism in, 187—189 新自由主义
oil production in, 324 石油生产
planning in, 181—185 经济计划
political conflict in, 172—180 政治冲突
securities market in, 190—191, 270 证券市场
tax policy in, 222 税收政策
British Employers Conference, 211 英国雇主大会
British National Oil Company, 203 英国国家石油公司
Brittan, Samuel, 201 萨缪尔·布里坦
Broker, 58—59 经纪人
Brown, George, 215—216 乔治·布朗
Bundesbank, 255, 260 (德国)联邦银行
Bureaucracy, 300—301 官僚机构
British, 201—206 英国的
French, 132 法国的
Butler, Richard, 187 理查德·巴特勒

## C

Caisse des Dépôts et Consignations, 65, 113, 119, 123, 159 法国信托投资局
Caisse Nationale des Marchés de l'état, 110 公共合同国家基金
Caisse Nationale of the Crédit Agricole (CNCA), 121 (法国)农业信贷银行的中央银行机构
Callaghan, James, 185, 207, 223, 224 詹姆斯·卡拉汉
Capital market-based financial model, 70—71 以资本市场为基础的金融模式
Capital market-based financial systems, 18, 55, 57—75 以资本市场为基础的金融体系
influence in, 57, 63, 64 影响
investment in, 62—65 投资
market power in, 67 市场支配力
pricing in, 65—66 定价机制
role of government in, 68—69 政府的角色
Capital markets, 60—61 资本市场
Cartels, 244, 253 卡特尔
CBI. 英国产业联盟 见 Confederation of British Industry
Central banks: 中央银行
in capital market-based system,

70 以资本市场为基础的体系
role in financial systems, 68 在金融体系中的作用
也见 *names of specific central banks*
CFDT (France), 164 法国工人民主联合会
CGT(France), 108, 164, 165 法国总工会
Christian Democrats (Germany), 255 基督教民主联盟
CIASI. 改善产业结构部际委员会 见 Interministerial Committee for Management of the Industrial Structure
Civil service, 300—301 公务员
British, 201—206, 338 英国的
French, 132 法国的
"Clientelism", 346 庇护主义
CNCA. (法国)农业信贷银行的中央银行机构 见 Caisse Nationale of the Crédit Agricole
Commercial banks, 70, 73—74, 191—194, 271 商业银行
Committee to Review the Functioning of Financial Institutions (Britain), 194, 223 金融机构功能审查委员会(英国)
Coal and Steel Community, 137 煤钢共同体
Coalitions, 292—293, 347 联盟
Cohen, Stephen, 136—137 史蒂芬·科恩
Committee for the Protection of American Color Television (Compact), 278 保护美国彩电委员会,简称 Compact
Common Agricultural Policy of the Common Market, 135, 137—138 (欧洲)共同市场的共同农业政策
Common Market, 134—135, 137, 147, 155, 259 共同市场
Communist party (France), 108, 164, 165 共产党(法国)
Compact. 保护美国彩电委员会 见 Committee for the Protection of American Color Television
Company-led adjustment model, 92, 310—311 公司主导的调整模式
Comparative advantage, 35—42, 313 比较优势
Competition: 竞争
comparative advantage and, 35—42 比较优势
controlled, 237—244 受到控制的
international trade policies and, 273—280 国际贸易政策
intervention and, 313—317 干预
Competition and Credit Control Act (1971) (Britain), 198 《竞争与

信贷控制法案》(1971)(英国)
Comptroller of the Currency (United States), 272 货币监理署
Concentration, 67 集中度
Confederation of British Industry (CBI), 220, 221, 222 英国产业联盟(简称 CBI)
Conseil National du Crédit, 111 国民信贷委员会
Conservative party (Britain), 187—189, 209—212 保守党(英国)
conflicts within, 206—207 冲突
disengagement policy of, 220—221 脱钩政策
governments of, 220—221, 225—227 政府
labor unions and, 176—178 工会
North Sea oil case and, 203 北海石油的案例
Conservative Party Conference (1934), 188 保守党年会(1934)
"Corporatism," 294, 346—347 统合主义
Cotton Board (Britain), 204 棉纺织委员会(英国)
Cousins, Frank, 219 弗兰克·卡曾斯
Crédit Agricole (France), 113—119, 121 农业信贷银行(法国)
Credit allocation, 76—78 信贷分配
in France, 111, 128—131 在法国
in Japan, 248 在日本
Credit-based financial models, 71—72 以信贷为基础的金融模式
Credit-based financial systems, 18, 55, 57 以信贷为基础的金融体系
investment in, 62—65 投资
market power in, 67 市场支配力
pricing in, 65—68 定价机制
role of government in, 68—69 政府的角色
Crédit Hôtelier, 113 旅馆业信贷银行
Crédit Lyonnais, 114—121 里昂信贷银行
Crédit National (France), 113, 117—119 国民信贷银行
Cripps, Stafford, 334, 338 斯坦福·克里普斯
Crossland, Anthony, 207 安东尼·克罗斯兰
Crozier, Michel, 131, 348 米歇尔·克罗泽
Custom production, 46 定制生产

## D

Davies, John, 220 约翰·戴维斯
Davignon Steel Plan, 49 达维尼翁

钢铁计划
DEA. 经济事务部 见 Department of Economic Affairs
De Gaulle, Charles, 105, 136, 147 夏尔·戴高乐
Dennison, Edward, 24 爱德华·丹尼森
Department of Economic Affairs (DEA) (Britain), 214—216 经济事务部(简称 DEA)(英国)
Department of Trade and Industry (Britain), 219 贸易与产业部(英国)
Deutsche Bank, 265 德意志银行
Developmental State, 326 发展型国家
Dynamic transition, 44—45 动态转型

E

ECI. 产业投资局 见 Equity Capital for Industry
école Nationale d´Administration (ENA), 105, 115, 131 国家行政学院,简称 ENA
école Polytechnique, 115, 131 巴黎综合理工学院
Economic Development Committees (Britain), 211 经济发展委员会(英国)
EEC. See Common Market 见 Common Market
Electronics industry: 电子产业
American, 278—279 美国的
French, 161—162 法国的
Japanese, 237 日本的
ENA. 国家行政学院 见 école Nationale d'Administration
Energy imports, 324 能源进口
Equity Capital for Industry (ECI) (Britain), 197 产业投资局(简称 ECI)(英国)
Erhard, Ludwig, 189, 255, 302 路德维希·艾哈德
European Economic Community. 欧洲经济共同体 见 Common Market
European Marshall Plan Administration, 109 欧洲马歇尔计划管理委员会
Exports of manufactures, 21, 34 制造品出口

F

FCI. 产业金融局 见 Finance Corporation for Industry
FDES. 经济和社会发展基金 见 Fund for Economic and Social Development
Federal Financial Bank (United States), 272 联邦金融银行
Federal Reserve Board (United

States), 271—272 联邦储备委员会
Federation of British Industry, 211 英国产业联盟
Fifth Republic, 103, 131, 134, 135 第五共和国
Finance Corporation for Industry (FCI) (Britain), 184, 197 产业金融局(简称 FCI)(英国)
Financial institutions: 金融机构
banks vs. non-banks, 59—60 银行与非银行
in credit-based model, 72 在以信贷为基础的模式中
intervention and, 295—298 干预
shares of different types of, 127 不同类型的……的股份
也见 Banks
Financial intermediaries, 57—59 金融中介
Financial models: 金融模式
capital market-based system, 70—71 以资本市场为基础的体系
credit-based systems, 71—72 以信贷为基础的体系
Financial systems: 金融体系
adjustment and, 93—95, 286, 287 调整
in Britain, 189—201 在英国
in Germany, 260—265 在德国
influence in, 57, 63, 64 影响
investment in, 62—65 投资
in Japan, 245—251 在日本
market power in, 67 市场支配力
pricing in, 65—66 定价机制
role of government in, 68—69 政府的角色
types of, 18, 55, 285 ……的类型
in United States, 269—273 在美国
FO (France), 164 (法国)工人力量总工会
France, 99—169, 234—236 法国
banks in, 68, 111, 113—114, 118, 121—122, 125 银行
bond market in, 74, 123—124 债券市场
bureaucracy in, 132 官僚机构
commercial banks in, 74 商业银行
construction of interventionist apparatus in, 104—112 建立干预机构
credit allocation in, 111, 128—131 信贷分配
credit-based system in, 65, 66 在以信贷为基础的体系中
education in, 132 教育
electronics industry in, 161—162 电子产业

energy policy in, 132 能源政策
expanded regulation in, 111 扩大调控
financial structure of, 112—133 金融结构
financial growth in, 133—144 金融增长
Giscardian liberalism in, 149—163 德斯坦的自由主义
government financial intervention in, 129—132 政府的金融干预
industrial adjustment in, 141—151, 152—163 产业调整
interventionist policies in, 81—82, 144—169 干预主义的政策
labor unions in, 164—166 工会
land-ownership patterns in, 324 土地所有制模式
loan prices in, 126, 128—130 贷款的价格
major credit institutions in, 113—122 主要的信贷机构
Marshall Plan in, 109 马歇尔计划
mergers in, 148 合并
nationalization in, 110—111 国有化
the Plan in, 106—112 计划委员会
political turmoil in, 101 政治动荡
politics in, 100—104, 134—144 政治
postwar period in, 146—147 战后时期
secondary capital market in, 61 二级资本市场
securities markets in, 123—124, 191 证券市场
social welfare policy in, 132 社会福利政策
steel industry in, 157—160 钢铁产业
technocratic errors in, 148—149 技术官僚的错误
textile industry in, 154—157, 160 纺织产业
wage rates in, 166 工资水平
Fund for Economic and Social Development (FDES) (France), 104, 116 经济和社会发展基金

## G

Gaitskell, Hugh, 187 盖茨克尔·休
Galbraith, John K., 59 约翰·K.加尔布雷斯
GDP. 国内生产总值 见 Gross Domestic Product
General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), 12, 15, 47 货

币协定与关贸总协定
Germany, 251—265 德国
banks in, 260—265 银行
bond market in, 261 债券市场
cartels in, 253 卡特尔
financial system in, 260—265 金融市场
growth in, 256—257 经济增长
land-ownership patterns in, 324 土地所有制模式
liberalism in, 251—252 自由主义
market adjustment in, 258—259 市场调整
Marshall Plan in, 255 马歇尔计划
private enterprise in, 252—253 私有企业
securities markets in, 261 证券市场
"social-market" system in, 252, 254, 255 "社会市场"体系
steel industry in, 258—259 钢铁产业
subsidies in, 257—258 补贴
textile industry in, 259 纺织产业
trade associations in, 253—254 同业公会
Gerschenkron, Alexander, 190, 289—290, 292 亚历山大·格申克龙
Giscard d'Estaing, Valéry, 130, 149—150, 311 瓦莱里·吉斯卡尔·德斯坦
Giscardian liberalism, 149—163 德斯坦的自由主义
Goldsmith, Raymond, 270 雷蒙德·戈德史密斯
Gourevitch, Peter, 103, 179, 297 彼得·古勒维奇
Government: 政府
comparative advantage and, 35—42 比较优势
controlled prices and, 67 受控制的价格
credit allocation and, 76—78 信贷分配
as economic administrators, 75 经济管理者
as economic player, 75—78 经济参与者
as economic regulator, 75 经济管制者
industrial decline and, 43—44 产业衰落
industrial growth and, 42—43 产业增长
industrial transition and, 44—45 产业转型

operation of in financial markets, 68—69 对金融市场的参与
oversupply and, 48—51 供给过剩
Government intervention. 政府干预 见 Intervention; Interventionist policies
Government strategies, 313—319 政府战略
Graham, Andrew, 219 安德鲁·格雷厄姆
Grands Corps (France), 115—131 文官精英团
Gross Domestic Product (GDP), 190, 191 国内生产总值
Growth: 增长
financing of in France, 133—144 在法国……的融资
industrialization and, 24—26 工业化
inflation and, 23, 25, 138—144, 321 通货膨胀
politics of, 22—29, 134—144, 163—167 政治
rate of, 18—20 速度
unemployment and, 19, 27—28, 321 失业
Growth industries, 42—43, 313—314 增长产业

## H

Hardach, Karl, 253 卡尔·哈达赫
Harris, Nigel, 188 奈杰尔·哈里斯
Hawley-Smoot Tariff Act (1930) (United States), 276 《霍利—斯穆特关税法》(1930 年)
Healey, Denis, 185 丹尼斯·希利
Heath, Edward, 207, 220—221 爱德华·希思
Hecksher-Ohlin theory, 38 赫克歇尔—俄林理论
Hibbs, Douglas, 306 道格拉斯·希布斯
Hill, Catherine, 198—199 凯瑟琳·希尔
Hodgman, Donald, 128 唐纳德·霍奇曼
Horst, Thomas, 275—276 托马斯·霍斯特
Hout, Thomas, 238 托马斯·胡
Huntington, Samuel, 311 塞缪尔·亨廷顿

## I

ICFC. 工商金融局 见 Industrial and Commercial Finance Corporation
IDU. 产业发展单位基金 见 Industrial Development Unit

IMF. 国际货币基金组织 见 International Monetary Fund
Imports of manufactures, 34 制造品进口
Industrial adjustment: 产业调整
finance and, 93—95, 286, 287 金融
firms and, 87—89 公司
government and, 85—87, 144—151 政府
incentives for, 141—142 动机
patterns of, 304 模式
political crisis and, 308—319 政治危机
politics of, 83—85, 152—163 政治
process of, 85—91 流程
state administrative structure and, 302 国家的行政结构
Industrial adjustment models: 产业调整模式
company-led, 92, 310—311 公司引导
state-led, 91—92, 310 国家引导
tripartite negotiated, 92, 311—312 三方谈判
Industrial and Commercial Finance Corporation (ICFC) (Britain), 184, 197 工商金融局(简称ICFC)(英国)
Industrial decline, 43—44 产业衰落
Industrial Development Unit (IDU) (Britain), 221 产业发展单位基金(简称IDU)(英国)
Industrial growth, 42—43 产业增长
Industrial intervention, 85—87 产业干预 也见 Intervention; Interventionist policies
Industrialization, growth problems due to, 24—26 工业化导致的增长问题
Industrial oversupply, 48—51 产业供给过剩
Industrial Reorganization Corporation (IRC) (Britain), 214, 216—218, 220 产业重建局(简称IRC)(英国)
Industrial structure, 24—26 产业结构
Industrial transition, 44—45 产业转型
Industry Act (1972) (Britain), 220—221 《产业法案》(1972年)(英国)
Industry Expansion Act (1968) (Britain), 219 《产业扩张法案》(1968年)(英国)

Inflation: 通货膨胀
in France, 138—144 在法国
growth and, 23, 25, 321 增长
rates of, 18—25 率
unemployment and, 321 失业
Influence through exit, 57, 63, 67 "退出"的影响
Influence through voice, 57, 64 "呼吁"的影响
Inspection de Finance (France), 115 金融稽查(法国)
Inter-Bank Research Organisation, 245, 264—265, 270 银行同业研究组织
Interest rates: 利率
financial markets and, 67—68 在金融市场
in France, 126, 128—130 在法国
in Japan, 248 在日本
Interests, political, 291—295 政治利益
Interministerial Committee for Management of the Industrial Structure (CIASI) (France), 153—154, 157 改善产业结构部际委员会
International Monetary Fund (IMF), 47, 207 国际货币基金组织(简称 IMF)
Intervention: 干预
competition and, 313—317 竞争
institutional arrangements and, 295—298 制度安排
interests of political power holders and, 291—295 掌握政治权力者的利益
nature of economic problems and, 289—291 经济问题的性质
Interventionist apparatus, 104—112 干预主义机构
Interventionist policies: 干预主义的政策
in Britain, 82—83, 179—180, 203—227 在英国
in France, 81—82, 99—169 在法国
Investment banks, 195—197 投资银行
Investment funds: 投资资金
forms of, 62—64 形式
sources of, 60—61 来源
IRC. 产业重建局 见 Industrial Reorganization Corporation
Italian Energy Corporation, 76 意大利能源公司

## J

Japan, 234—251 日本
banks in, 68, 74, 240, 244,

246—250 银行
bond market in, 245 债券市场
cartels in, 244 卡特尔
comparative advantage in, 39, 42 比较优势
controlled competition, 237—244 受控制的竞争
debt financing in, 243 债务融资
electronics industry in, 237 电子产业
evolution of industrial structure in, 239 产业结构的演变
financial system in, 245—251 金融体系
government promotional policies in, 241—242, 314—315 政府的促进政策
increased productivity in, 36—37 生产效率的提高
interest rates in, 248 利率
land-ownership patterns in, 324 土地所有制模式
mass production in, 42 大规模生产
securities markets in, 245 证券市场
textile industry in, 237 纺织产业
Japan Development Bank (JDB), 249 日本开发银行
Johnson, Chalmers, 235, 240, 326 查默斯·约翰逊
Joseph, Keith, 229 基思·约瑟夫
Junkers, 292 容克地主

K

Kaldor, Nicholas, 173 尼古拉斯·卡尔多
Katzenstein, Peter, 92, 299, 305, 347 彼得·卡岑斯坦
Keeler, John, 294 约翰·基勒
Keiretsu, 244 经连会
Kenen, Peter, 56 彼得·凯南
Kocka, Jurgen, 262—263 于尔根·科克
Krasner, Stephen, 267—296 斯蒂芬·克拉斯纳

L

Labor unions, 84 工会
in Britain, 176—178 在英国
in France, 164—165 在法国
Labour party (Britain), 181—187, 208—209 工党(英国)
failures of, 184—185 失败
governments of, 212—220, 221—225, 339 政府
labor unions and, 176—178 工会
nationalization and, 181—182, 184, 185—187 国有化

planning and, 181—185 经济计划
postwar, 82 战后
Lander, 255 州
Land-ownership patterns, 324 土地所有制模式
Learning-curve economies, 41 学习曲线的经济效应
Leurez, Jacques, 183 雅克·勒尔兹
Liberalism: 自由主义
French, 149—163 法国的
German, 251—252 德国的 也见新自由主义
Lijphart, Arend, 92 阿伦·利普哈特
Loan markets, 61 贷款市场
Loans, 61—64, 192—195 贷款
allocation of, 76—78, 111, 128—131, 248 分配
default on, 64 拖欠
prices of, 67—68, 126, 128—130 价格
Loi Monory, 130 洛伊·蒙诺里
Longstreth, Frank, 214 弗兰克·朗斯特雷斯
Long-term loans, 61, 62—63, 64, 192—195 长期贷款

## M

Macmillan, Harold, 173, 175, 188, 207, 211, 213—214 哈罗德·麦克米伦
Magaziner, Ira, 238 伊拉·马加齐纳
Maier, Charles, 138, 206, 294 梅尔·查尔斯
Manufacturing productivity, 21 制造业生产率
Market advantage, 313—319 市场优势
Market concentration, 67 市场集中度
Market development, 309—313 市场发展
Market power, 67 市场支配力
Markets: 市场
politics and, 17—18 政治
pricing in, 65—69 定价机制
shifts in, 29—46 变迁
types of, 60—61 类型
Market structures, 78—80 市场结构
Marshall Plan: 马歇尔计划
in Britain, 184, 185 在英国
in France, 109 在法国
in Germany, 255 在德国
Martin, Andrew, 93 安德鲁·马丁
Mass production, comparative advantage in, 42 大规模生产的比较优势

Mattei, Enrico, 76 恩里克·马太
Medley, Richard, 264 理查德·梅德利
Melitz, Jacques, 73—74, 122, 126, 199 雅克·梅利茨
Merchant banks, 191, 195—197 商人银行
Mergers, 148, 195 合并
Ministry of Economics, 257, 258 经济部
Ministry of Finance (France), 105—106, 113 财政部(法国)
Ministry of Industry (Britain), 214 产业部(英国)
Ministry of Industry (France), 113 工业部(法国)
Ministry of Industry (Germany), 257 工业部(德国)
Ministry of International Trade and Industry (MITI) (Japan), 75, 237, 238, 240—242 (日本)通商产业省(简称 MITI)
Ministry of Technology (MinTech) (Britain), 218—219 技术部(简称 MinTech)(英国)
Ministry of Technology (Germany), 257 技术部(德国)
MinTech. 技术部(英国) 见 Ministry of Technology (Britain)
MITI. (日本)通商产业省 见 Ministry of International Trade and Industry
"Mixed economy", 180—181 "混合经济"
Models. 模式 见 Financial models; Industrial adjustment models
Money markets, 61 货币市场
Money-supply process, 74 货币供给过程
Monnet, Jean, 106, 107, 109, 112 让·莫内
Moran, Theodore, 275—276 西奥多·莫兰
Morgenthau Plan, 254 摩根索计划
Morrison, Herbert, 186, 334 赫伯特·莫里森
Moussa, Pierre, 99 皮埃尔·穆萨

## N

National Bank Act (1864) (United States), 271 《国民银行法案》(1864 年)(美国)
National Credit Council (France), 111, 116 国民信贷委员会(法国)
National Economic Development Council (NEDC), 173, 174, 179, 211—212 国家经济发展委员会(简称 NEDC)
National Enterprise Board (Britain), 208, 218, 222—223 全国企业

委员会(英国)
National Income Doubling Plan (Japan), 244 国民收入增倍计划(日本)
National Investment Council (Britain), 184 全国投资委员会(英国)
Nationalization: 国有化
in Britain, 181—182, 184, 185—187, 212, 223—224 在英国
in France, 110—111 在法国
National Loans Board (Britain), 197, 271 全国贷款委员会(英国)
NEDC. 国家经济发展委员会 见 National Economic Development Council
Negotiated adjustment model, 92, 311—312 谈判调整模式
Neoliberalism, 187—206 新自由主义
也见 Conservative party
Nixon, Richard, 15 理查德·尼克松
Non-bank financial institutions, 59, 191 非银行金融机构
North Sea oil case, 203, 205, 230 北海石油的案例

O

OECD. 经合组织 见 Organization for Economic Cooperation and Development
Oil price increases, 30—32 油价上涨
Oil production, 324 石油产品
Olson, Mancur, 90, 312 曼瑟尔·奥尔森
OPEC, 30—32 欧佩克
Orderly Marketing Agreement (OMA), 278—279 《有序销售协定》(简称 OMA)
Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), 33—34 经合组织(简称 OECD)
Oversupply, industrial, 48—51 产业供给过剩

P

Paribas Bank, 114, 121, 125 (法国)巴黎银行
Pempel, T. J., 238, 241 T. J. 彭佩尔
Peyrefitte, Alain, 131 阿兰·佩尔菲特
Plan, The (France), 106—112, 133, 168, 328 (法国)计划
Planning Commission (France), 99, 104, 113, 116, 168, 327—328 计划委员会(法国)
Policy networks, 348 政策网络
Political crisis, adjustment and,

308—319 调整与政治危机
Political executive, 85—87, 267—268 行政当局、行政部门
Political interests, 291—295 政治利益
Politics: 政治
growth and, 22—39, 134—144, 163—167 增长
markets and, 17—18 市场
market structures and, 78—80 市场结构
Polytechnique (France), 115, 131 巴黎综合理工学院(法国)
Prices, consumer, 19, 23, 25 物价指数
Prices and Incomes Board (Britain), 220 价格收入局(英国)
Pricing: 定价机制
financial market and, 65—68 金融市场
in France, 126, 128—130 在法国
in Japan, 248 在日本
Prior, James, 225 詹姆斯·普赖尔
Process innovation, 88 流程创新
Product advances, 36 产品进步
Product—cycle theory, 40—41 产品周期理论
Production, domestic, 19, 20, 25 国内生产
Production economies of scale, 41 规模经济生产
Productivity, and comparative advantage, 36—39 生产率与比较优势
Protectionism, 274—280, 316 保护主义
Public ownership, 76 公共所有权

## R

Radcliffe Report (1959), 198 《拉德克利夫报告》(1959 年)
Reagan, Ronald, 15, 312 罗纳德·里根
Reconstruction Finance Corporation (United States), 268 重建金融公司(美国)
Rediscounting, 69, 111 重新贴现
Regulatory state, 326 监管型政府
Reserves, 59—60 储备金
Ricardian theory, 38 李嘉图理论
Road to Recovery (1976), 222 《复兴之路》(1976 年)
Roberts, Marc, 76 马克·罗伯茨
Robson, William, 186 威廉·罗布森
Rohatyn, Felix, 281 罗哈廷·费利克斯
Rolls-Royce, 220 罗尔斯—罗伊斯公司

## S

Salvati, Michele, 165 米凯莱·萨尔瓦蒂
Sato, Kasuo, 242 佐藤和夫
Savings and loans associations, 271 储蓄与贷款联合会
Schmitter, Philippe, 293—294, 299 菲利普·施米特
Schuman, Robert, 112 罗伯特·舒尔曼
Secondary capital markets, 60—61, 64 二级资本市场
"Secondary majorities," 293 "第二多数"
Securities markets: 证券市场
American, 269—270 美国的
British, 190—191, 193 英国的
French, 123—124, 191 法国的
German, 261 德国的
Japanese, 245 日本的
Shanks, Michael, 215 迈克尔·尚克斯
Shipbuilding Industry Act (Britain), 219 《造船业法案》(英国)
Shonfield, Andrew, 252, 265, 299 安德鲁·肖恩菲尔德
Short-term loans, 61, 62, 192—195 短期贷款
Social Democratic party (Britain), 227 社会民主党(英国)
Social Democrats (Germany), 255 社会民主党(德国)
Socialist party (France), 165, 166—167 社会党(法国)
"Social-market" system, 252, 254, 255 "社会市场"体系
Société Générale, 114, 121 法国兴业银行
Solomon, Anthony, 317 安东尼·所罗门
Soskice, David, 178 大卫·索斯凯斯
State-led adjustment model, 91—92, 310 国家主导的调整模式
State structure. 国家结构 见 Civil service
State trading, 50 国家贸易
Static transition, 44 静态转型
Steel industry: 钢铁产业
American, 279—280, 312, 317 美国的
French, 157—160 法国的
German, 259 德国的
Stepan, Alfred, 294 艾尔弗雷德·斯特潘
Stewart, Michael, 209 迈克尔·斯图尔德
Stone, James, 60 詹姆斯·斯通
Subsidies, 15—16, 142—143, 257—

258，316 补贴
Suez Bank，113—114，121，125 苏伊士银行
Syndicat Général de L´Industrier Cotonnière Française，155 法国棉纺业总联合会

## T

Technip，162 德西尼布公司(法国)
Textile industry：纺织产业
French，154—157，160 法国的
German，259 德国的
Janpanes，237 日本的
Thatcher，Margaret，15，207，221，225—226 玛格丽特·撒切尔
Tocqueville，Alexis de，102，295 亚历克西·德·托克维尔
Trade：贸易
comparative advantage and，35—42 比较优势
domestic adjustment to，46—52 国内调整
international conflicts in，32—46，47 国际冲突
Trade associations：同业公会
French，156，158 法国的
German，253—254 德国的
Trade policies，274—280 贸易政策
Trade Union Council (Britain)，178 工会委员会(英国)
Trade Unions Congress (Britain)，211 工会代表大会(英国)
Transfer costs，141 转移成本
Transition，industrial，44—45，314 产业转型
Trésor (France)，109，114—117，160 国库署(法国)
divisions of，115 部门
power of，115，122 权力
responsibilities of，114—115，116 职责
staff of，115—116 人员
Turn-key plants，43 成套工厂
Tyson，Laura，37，56 劳拉·泰森

## U

Ueno，Hiroya，244，250 上野裕也
UIT. (法国)纺织工业联盟 见 Union de l'Industrie Textile
Ulman，Lloyd，178 劳埃德·厄尔曼
Unemployment，19，27—28，321 失业
Union de l'Industrie Textile (UIT)，156 (法国)纺织工业联盟(简称 UIT)
United States，266—281 美国
banks in，68，271—272 银行
bond market in，74，270 债券市场

capital-based system in, 65, 66 以资本为基础的体系
chief executive in, 267—268 主要的行政部门
competitive adjustments and, 315—316 竞争性调整
electronics industry in, 278—279 电子产业
financial System in, 269—272 金融体系
free trade policy of, 275—280 自由贸易政策
government and business in, 273—274 政府与商业集团
growth problems of, 26—27 增长问题
industry and military in, 280—281 产业和军事
international economy and, 51—52 国际经济
judiciary in, 268—269 司法制度
protectionism in, 274—280, 316 保护主义
securities markets in, 269—270 证券市场
steel industry in, 279—280, 312, 317 钢铁产业
Universal banks, 64, 64, 262 全能型银行
Upper Clyde Shipbuilders (Britain), 219, 220 上克莱德造船厂(英国)
U. S. Government Accounting Office, 249 美国政府审计总署

## W

Wallich, Henry, 244, 247 亨利·沃利克
Wallich, Mabel, 244, 247 梅布尔·沃利克
Wilson, Harold, 194, 207, 212—216, 224 哈罗德·威尔逊
Wilson Committeee. 威尔逊委员会 见 Committee to Review the Functioning of Financial Institutions

中国已经成为理解比较政治经济学的重要案例，很高兴能够看到这些著作的出版。

——Peter Gourevitch

在过去的三十年里，比较政治经济学领域成为理解不同资本主义模式的关键，而这套丛书则致力于出版这个领域内最重要的著作。它们是理解政经互动所不可缺少的篇章，而现代世界正是这个互动所创造的。

——Peter Hall

这套丛书的出版激动人心，这也是连接中西学者的重要步骤。这些书将增进全球的学术和理念的交流。

——David Kang

在中国出版这套比较政治经济学丛书的重要性是怎样强调都不过分的。它将促进中国学者、学生与世界的对话。

——Joel Migdal

上架建议：学术·政治学·经济学

ISBN 978-7-80720-707-8

9 787807 207078 >

定价：43.00元

[General Information]
书名=政府、市场与增长　金融体系与产业变迁的政治
SS号=12441481
作者=（美）约翰·齐斯曼著
页数=384
ISBN号=978-7-80720-707-8
原书定价=43.00
出版社=长春：吉林出版集团有限责任公司
出版日期=2009.10
丛书名=当代西方学术文库
主题词=国民经济管理
起始页=1

封面
书名
版权
前言
目录
前言／1
中文版序／1
第一编　论点／3
第一章　市场中的国家／3
第二章　金融与产业政治／53
第二编　论据／101
第三章　干预主义的诱惑：法国的案例／101
第四章　未决的议程：英国的案例／183
第五章　论点的归纳：日本、西德和美国／261
第三编　结论／323
第六章　金融、调整和政治危机：结语／323
索引／365
封底