

英国政府前经济顾问阿·凯恩克劳斯爵士谈

战后英国经济从硬控制到软控制的过渡

TRANSITION OF U.K. ECONOMY FROM HARD CONTROL TO SOFT CONTROL AFTER 11nd W.W.

过渡及其几点可供借鉴的经验教训

英国在战争期间对经济的控制，特别是战后向福利国家过渡中的控制，有许多令人感兴趣的经验。在这个过渡中，大多数在战争时期对经济活动进行的控制，无论从范围上还是从程度上都被逐渐放松了。从一个严重依赖对主要资源进行严格控制的体制，转向一个把重点放在管理总需求的体制，从政府对经济活动进行面面俱到的控制，到对其只进行有限度的控制，这是一个根本的转变。

如果简单地把战后英国向福利国家过渡中的变化，同目前中国的经济体制改革等同起来，那将是一个错误。但至少可以从英国的经历中汲取某些经验教训。初步可归纳为以下几个方面：

1. 在物资短缺的情况下，控制往往是在社会集团之间重新分配物资的重要手段。但控制的缺点是窒息了克服短缺现象所必需的通过价格调整所产生的刺激力。

2. 在英国实行时间较长的控制是，对投资、金融和实物的控制，对进口、外汇和劳动力的控制，按区域规划对工业布局的控制，以及通过预算和货币政策进行的总的财政控制。

3. 扩大控制范围取决于三个因素：（1）政府是否有重要的目标，如进行战争，或者要加速发展经济，或者受权可以重视市场作用。（2）公众是否愿意放弃他们作为消费者和生产者的自由。（3）控制能否回避，有没有不良的副作用，控制是否能达到目的。

4. 无论在那种经济形态中，所需要的控制取决于政府的目标以及限制实现这些目标的因素。

5. 充分就业虽然对任何一个政府来说都不是唯一的目标，但它却对国民生产总值的增长有最重要的影响。

什么是计划

对一九四五年的英国来说，控制经济活动的必要性是十分明显的。控制的使用构成了计划。控制产生于物资的短缺，因而当短缺消失时，至少一部分控制应当取消。那么哪些控制应当保存下来呢？人们越来越认识到应该有五个方面的控制：即对投资的控制；对进口和外汇的控制；对劳动力的控制；按区域规划对工业布局的控制和通过预算及货币政策进行总的财政控制。

为了达到政府的经济目标，即充分就业、加快增长、更大的经济平等和避免地区间繁荣程度差异的扩大，上面五个方面的控制应该是紧密关联的，在某些时期还应以物价控制以及其他政策工具为补充。

战时的计划

政府在资源的控制上占有支配地位，这是战时经济与平时时期经济的最根本的不同。

在战争时期，打赢战争成了唯一的、压倒一切的目标。这个目标也成了衡量战争时期资源是否合理使用的唯一标准。政府必须，同时也只有政府才能承担起组织战时经济的任务，而且政府对经济的组织必然采取计划经济的形式。战时经济计划的重点是组织供给，而控制也是为了保证供给和生产。这与平时时期不同，平时时期经济管理主要是对需求的管理。

必须指出，一旦千百万消费者的利益代替战争的胜利成为经济的目标，计划必然会采取另外一种不同的形式，必然要同更有效率的市场力量紧密地结合起来。

控制的目 的

在战争时期，计划和控制对于资源的分配，对于

注：这是作者为在中国召开的经济计划和宏观管理国际讨论会提供的专文摘要。

赢得战争发挥了积极的作用。而在平时时期，生产的目的和政府组织经济方面的作用都发生了变化。通过价格机制把无数消费者的各种需求同无数企业的生产活动联系起来，这一点不仅成为可能而且是不可避免的（政府认为必要时才进行干预）。政府干预的重点只限于某些宏观经济目标，如充分就业、稳定价格以及政府选定的某些社会目标等。但实现这些目标，仍然离不开控制手段。例如在实现避免通货膨胀和恢复外贸平衡这两个目标时，控制就发挥着重要的作用。

然而，控制既有其优点，又会带来弊病。首先，这些控制手段的实施代价是很昂贵的；第二，无论对消费者还是对生产者来说，控制都是令人厌烦的，因为它排斥竞争，窒息了经济发展的刺激力。最后，如何确保控制的有效性和防止黑市的出现，也是令人头疼的问题。

计划范围的缩小趋势

只要注意一下每年的《经济概述》，我们就可以清楚地看出这个趋势。

（上接第13页）高微观经济效率的条件。因此，先建立有效的宏观经济控制，然后再推进微观经济改革的想法可能是不太现实的。举例来说，在匈牙利和南斯拉夫，由于缺乏微观经济方面的条件，宏观经济的管理就无法取得成效，并最终导致严重的经济困难（在南斯拉夫更甚）。其他国家的经验有力地指出，改善微观经济活力和效率的努力必须同加强宏观经济控制的努力同时进行，这两方面的努力实际上是不可分的。

全面的改革

外国与会人士对于中国矢志改革并建设具有中国特色的社会主义都获得十分深刻的印象。在中国的情况下，采取一步一步往前走的渐进步骤看来也是明智的。但是，不应该不看到这样的办法也包含着风险。改革总是一桩有风险的事情，不彻底的改革可能比彻底的改革风险更大。在某些领域，如所有制的多样化以及各类金融市场的设立，采取渐进的、进化的过程看来是必要的，但在其他领域，同时实行一整套改革倒可能是必要的。一个特别重要的领域是价格。由于价格只同其他价格（包括工资、利率和外汇汇率）相对比时才有意义，不可能有某些价格合理而其他价格不合理的情况。特别重要的是，不要使目前的双重价格体系存在太久，不论它作为一种过渡办法具有多大的吸引力。

有计划的商品经济是要使计划和市场相结合，而寻求正确的结合就是体制改革的核心。东欧的经验说明，仅仅取消强制性的计划和实物分配是不够的。这

劳动人数的分配曾是计划的重要内容之一。但到了1948年，只有煤矿、农业和纺织行业的劳动力还受到考虑，在1949年分配范围就缩小到只有煤矿工人了，而在1951年，整个人力分配计划就取消了。

对私人企业的计划也是如此。到1951年，政府只对煤炭、钢铁及农业生产提出了指标，而详细的投资计划在这一年已经取消了。在1950年，政府不再对所有进口和外汇作平衡和对出口目标等进行预报，直到六十年代后期，这项工作才重新恢复。

结 束 语

经济计划越来越被视为是保持充分就业、控制通货膨胀和保持外贸平衡的有效方法。需求管理，而不是直接干预资源的使用，已经成为政府对经济进行调节的主要方面。随着物资短缺现象的消失，那些无助于需求管理的控制已经或将被淘汰。经济管理的主要手段是预算、信贷和汇率。但对今后几年来说，还要包括进口控制和投资规划。

样做可能产生的结果只是以官僚手段的间接控制来代替行政命令的直接控制。看来在匈牙利就有这样的情况：税收本来是一种间接控制的工具，却变成要同各个企业讨价还价来决定；银行贷款变成了由中央部门分配资金的一条新渠道；而主管部门同企业之间、地方政府同银行之间那种等级制的关系依然存在。

东欧的失败经验和中国农村改革的成功经验都说明，对于有计划的商品经济来说，有两个因素是必要的。第一，国家在对基础设施、社会部门和战略性工业的投资中虽应继续发挥主导作用，但投资的相当一部分应分散给企业和金融机构。这就需要有一个金融市场来组织和分配在各部门和各企业之间的资金横向流动，作为国家所组织的纵向流动的补充。第二，尽管公有制将继续居于主体地位，所有制的多样化是必要的。这将使集体和个体企业在国家经济中起更大作用。在国有部门实行多样化也是可取的；除了传统的类型之外，国有制的其他形式也可能会随着社会主义金融市场的发展而出现。

另一方面，所有与会人士都同意，下述三方面的控制不但应继续，还应加强：（甲）投资计划，包括在某些领域实行直接的政府控制，在其他一些领域则通过利率及其他工具实行间接控制，以使国家能追求实现经济增长的目标并形成未来生产能力的结构；（乙）有效的收入政策，以实现社会收入的恰当分配和满足宏观经济平衡所需要的条件；（丙）控制对外经济关系，包括调节外汇汇率和严格控制外资流动，使国外市场的活力能进入中国，但排除其不良的作用。