

# 比较

## Comparative Studies

吴敬琏 主编

国家与经济  
王一江

中国能转变经济发展模式吗  
黄佩华

中国高投资率解惑  
乔纳森·安德森

理解GDP  
钱颖一

强大但有限的发展理论  
普拉纳布·巴丹

法系决定论的反思  
小约翰·科菲

俄罗斯的寡头  
谢尔盖·古里耶夫 安德烈·拉辛斯基

制度、政策和增长  
格泽戈尔·科勒德克

改善中国金融企业的治理结构  
吴晓灵

银行存贷利差的比较分析  
李波

Comparative Studies

Comparative Studies



中信出版社  
CITIC PUBLISHING HOUSE

18

# 制度、政策和增长

格泽戈尔·科勒德克

关于经济增长的前提和前景，已经有非常多的探讨，似乎各方面都涉及到了（波兰也是这样），此时如果我们能就经济增长的某些方面进行反思应该是很有价值的，因为经济增长对社会的运作和发展是至关重要的。如果考虑对经济增长的不同看法，将会更有意义：一些人非常乐观——希望他们不是盲目乐观（Kolodko, 2001），但部分人基于合理的理由持悲观观点（Podkaminer, 2004）。我们感兴趣的是增长因素以及潜在增长率和实际增长率之间存在差异的原因。在本文中，我想探讨以下几个问题：市场经济的各种制度结构和功能是如何互动的；在这些制度框架内采取的政策与政策工具的效率是如何互相影响的，同时我们特别关注这些政策和政策工具对长期经济增长有何影响。

## 增长的不可避免性

经济机制发展到了一定的成熟程度，经济的长期增长将不可避免。虽然总有经济长期停滞不前使人民苦不堪言的例外情况（目前主要在撒哈拉以南非洲的穷国），但例外足以证明规律性。增长自我持续的主要原因，从生产者角度看是利润最大化的客观需要，从消费者角度看，是希望过上更美好生活的客观

\* Grzegorz W. Kolodko，波兰前副总理，现为华沙Leon Kozminski创业与管理研究院转轨、一体化与全球化经济研究部主任。本文由编委林毅夫教授推荐，特此致谢。——编者注

需求。这些目标从长期看是不能通过不变的国民收入再分配来实现的。生产者利润的增加和人们生活水平的改善，只能通过产出的增长来实现。

当权的政治家们应该积极谋求经济的增长，否则，他们将逐渐丧失其权威，民主国家是这样，非民主国家也是这样。在非民主国家，尽管他们可以延长在位的时间，但最终会土崩瓦解，而且在随后的“权力真空”期，国家很可能会陷入更严重的混乱，给经济活动带来灾难性的后果，扎伊尔、海地和委内瑞拉等就是明证。

与上述情况相对比，后社会主义转型国家的经验一直令人鼓舞。它表明权力不仅可以通过民主选举在宪法规定的时间内获得（失去）的，也可以通过街上的骚乱者（他们往往可以得到国际社会民主势力的支持）施加压力获得（失去），前一种情况的例子有波兰，后一种情况的例子有2003年底2004年初的格鲁吉亚。尽管如此，政府还是有可能真心追求经济增长，只是没有合适的政策来实现这一目标。

如果政府或独立的中央银行在制定经济政策，如财政政策、货币政策和贸易政策时，有意地偏向其他优先目标，就会危及经济增长的活力，导致不幸的后果。这种政策的制定有时也有其原因，特别是在金融和经济均衡岌岌可危的时候。但另一方面，正如波兰1998~2001年所表现出来的那样（1989~1992年更加激烈）（Kolodko和Nuti, 2004），这一政策混淆了经济政策工具与其目标的关系（Kolodko, 2000a; Stiglitz, 2002）。可以很肯定的说，这些政策的支持者们也都持有不同的观点（IMF, 2000）。

在发展过程中，明确政策的工具和目标值得进一步探讨。从纯粹的经济观点来看，目标是促进社会经济发展，经济增长本质上是社会经济发展的一部分。诸如预算、通货膨胀、私有化、汇率、利率和税收等只不过是促成这伟大目标实现的工具而已。在经济政策中对政策工具和目标模糊不清是要付出昂贵代价的，诚如波兰人在过去15年中所汲取的教训那样。从广义来看，围绕着“谁应该服从谁”这一问题出现了一个两难境地。自由和民主是两个独立的价值体系。阿马蒂亚·森似乎对这一点没有疑虑，他宣称“自由不仅仅是发展的最高目标，而且是主要的方式之一”（Sen, 2000, 第10页）。这种看法是正确的，因为它强调了自由与发展之间的正反馈。问题是这种互补性只在长期的发展中才能体现出来。因此有必要再次提醒，我们需要有更多的耐心。但是岁月不饶人，并不是每个人都能享受到他们耐心等待的美好结果。

经济增长会带来非常重要的结果，如提高人们的生活水平等，但是否有可能将自由和民主置于有效的经济政策和快速的产出增长之下呢？这值得吗？在中国和越南，这似乎是一种通行的做法。多年以来，他们一直在十分有限的民主环境下，追求合理的发展政策；但乌兹别克斯坦和土库曼斯坦的情况却与此不同，他们缺乏这样的政策。换句话说，即使自由和民主阻碍了合理的经济增长政策的实施，我们是否也应该唯自由和民主是从？在波兰，在那些脆弱的制度妨碍了合理的增长政策的实施、影响了历尽痛苦建立起来的市场制度运行的新生民主国家和公民社会，情况就是这样。

我曾经说过，为某一个人的观点去争取多数人的支持是不够的，这些观点首先必须是正确的。反过来也是如此：在民主国家，光正确是不够的，还要得到多数人的支持。实践表明，即使是非常正确的事情，也有可能得不到多数人的理解和支持。特别是因为少数有影响的决策者可以利用各种民主制度，如媒体等，将他们的意见强加于他人。这其实是一种矛盾，一方面政策是经过民主通过的，但却是错误的政策。在多数人没有找到正确的思路或者说那些正确的人还没有成为大多数的情况下，错误政策还得继续。这不仅需要知识和文化，更需要时间和耐心。而对某些人或对某些时候来说，时间和耐心可能都会丧失。

我们感兴趣的问题是经济增长率、全球产出的增长结构、它们随时间的变化以及增长效应在不同社会群体、不同职业和不同收入阶层之间的分布，以及他们对不同目标的重视等。在分析这些问题的时候，必须刨去收入创造和分配中的地区因素。有关GDP在时空（从社会和地理两个角度）上的分配（再分配）政策比产出问题本身更容易引起争议。在增长速度相对快的时候，随之而来的是再分配的增加，由此激发更多的社会和经济问题，因此关于增长成果分配不公平的争议比经济低迷时更加激烈。

随着增长率的再次加快，这种症状在今天的波兰是很明显的。因为即使GDP每年增加4%~5%，社会上仍然有相当比例的人口（甚至是大多数）未能从中受益。更糟糕的是，部分家庭和企业家的实际收入还会下降。对他们而言，已经实现的经济增长意味着“损失”。这会带来一种不满情绪，不仅妨碍实现一定的社会满意程度，同时也会影响长期的增长（Tanzi, Chu和Gupta 1999; Kolodko 2000b）。因此，不平等的收入分配（或更准确地说，实际增长效应的不公平分布）会带来负面影响，无论从社会角度还是从单纯的实用角度都是这样，因为这样的政策会影响到效率和增长，所以最后会不利于最初的受益者。

## 期望和现实

经验表明，期望增长率往往比实际实现的增长率要高。这在学术界和政治界带来无休止的争论，同时也增加了社会的不满。这种差异好像一种内在的特点，在政治家、经济学家身上也能看到，发展中国家也具有这种特征。原因在于政治家和经济学家都倾向于说服公众，事前说他们能够实现这一目标，但是当目标实现不了的时候，他们又提出批评。只有最发达的国家才能够避免这种过度的乐观情绪，虽说并非永远能够避免。

几乎人人都期望有较高的增长率，良好的组织和管理，成熟的体制和远见。这种现像在后社会主义转型国家

从一开始就已经出现，且期望远远超过现实。波兰也是这样，尽管在过去15年中的总增长量比中东欧和独联体国家任何国家都高。很明显，只有中国避免了这种情况，它成功地将其GDP水平每十年翻番，社会不满主要来自于这种增长效应分布不均和其他影响中国社会运作方式的某些经济因素（林毅夫、蔡昉和李实，2003）。

当然，后社会主义转轨的制度变革时期也有其自身的特点。它涉及到许多过程和现像，很难准确预测。这也许可以解释（只是在某种程度上）为什么人们的乐观期望与现实之间存在那么大的差距。很遗憾，还没有人对这种现像进行深入的研究，但可以预测，中东欧和前苏联在经过15年的转型后，其国民收入会比他们实际水平要翻番，平均可以达到1989年的水平（EBRD，2003）。这会导致一个边际错误（error margin）问题。未来15年，“精英们”和社会是否仍然期望更多的经济增长呢？当然，我们也可以看到很多的乐观情绪，欧盟或正在努力加入欧盟的国家尤其这样，但同时也可以看到有许多的现实主义态度。人们应该从经验中学习。

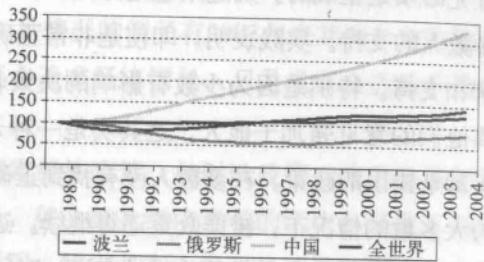


图1 中国、波兰、俄罗斯和乌克兰1990~2003年的GDP增长 (1989=100)

资料来源：世界银行（2004）。

## 增长的基础

要回答结构转型时期增长的动力问题，应该考虑两个主要因素。第一个是资源配置效率的稳步提高。效率的提高是通过资源的更有效利用来获得的（可以与转型之前和转型初期相比较，当时产生很多摩擦）。这需要不断的努力，刺激更多有创造性的企业，在宏观层面上合理使用资源，要采取措施提高公司治理的质量。

波兰在这方面取得了巨大成功，并将继续有所进步。劳动生产率的不断提高体现了这一点。劳动生产率的提高是近年来经济增长的唯一动力。产量不断地以不同的速度上涨，就业在下降，失业在增加。但也出现过相反的趋势，只不过时间很短，特别是在2003年，失业开始下降。原因是一次性取消了6万家中小企业的债务，GDP大幅度增长，从2002年第二季度的0.8%涨到一年后的3.8% (Kolodko, 2003)。但不幸的是，随后失业率又增长了1个百分点，2004年1月达到20.6%（使用不同的计算方法）。

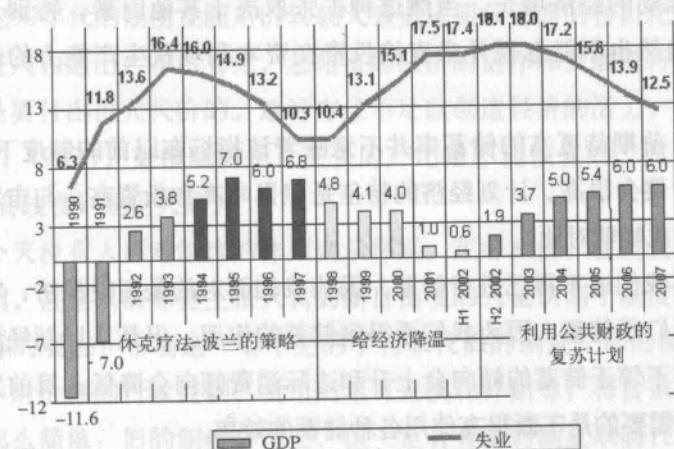


图2 波兰GDP增长/下降率和失业率 (1990~2007年)

注：以上指标是通过旧的计算方法获得的，与目前的计算相比，要低2个百分点。

资料来源：1990~2003年，波兰中央统计办公室 (GUS)。

这是处于结构和体制变革时期的转轨经济和高度发达国家之间的差异之一。在发达国家，GDP增长率只要达到1%~2%，就可以刺激就业，但在波兰这样的转轨经济中，如果没有特别的反失业措施，GDP的增长率要接近4%，就业率才会上升。

这种转型的副作用（大量的失业困扰波兰），是经济政策不当所带来的最糟糕的后果。在转型前十年的早期过分强调稳定，最后导致经济过度降温。“积极的”反失业政策在过去几年里也遭到批判。如果15年前宣布反失业政策，经过一代人的努力后，还有20%的人丢掉工作的话（这是一件很令人揪心的事情，而且没有找到工作的希望），那么市场转型几乎得不到公众的认可。长期失业是贫困的主要根源。在欧盟加入国，有60%的人认为失业是贫困和社会歧视的主要因素，而在欧盟老成员国，有50%的人持这样的观点（European Commission, 2004a）。

另外一个增长因素是储蓄和资金积累的倾向（指经过转型的阵痛和衰退后）。为长期维持高增长活力，国家积累能力的增长是必要的，特别是在随着转型的推进，新经济体制所带来的储备消耗完毕的情况下，不但有必要鼓励国内储蓄，而且要吸引外来资本（在开放经济环境下）特别是外国直接投资。这些又创造了新的生产能力，通常会提高经济的竞争力和出口潜力，从而提升由出口推动的经济增长。当然这种扩张取决于其他因素，特别是汇率和贸易政策，当然也不能忽视外来直接投资在资本和现代生产能力的形成方面发挥的作用。

我们目前期待更高的储蓄率并不意味着该指标在以前的制度下是很低的。相反，有时候会很高。计划经济的特征是积累率高和投资高，与市场经济下的自愿储蓄形成鲜明对比。

那些年我们迫不得已进行储蓄，因为我们面对的是短缺经济；我们现在储蓄是因为我们想储蓄，因为我们看得到储蓄的作用。但是从计划经济向市场经济转轨，并不等于储蓄的倾向会上升和边际消费倾向会降低。目前发展中市场经济国家所需要的是不断提高使用各种储蓄的效率。

在过去15年中，我们在这方面也应该学到一些东西：当经济政策在宏观上以刺激储蓄和控制宏观增长比例为导向，在微观上促进公司治理的改善和提高竞争力（这是正确的）时，增长率也就非常高。相似的机遇（和威胁）在未来也会存在。今天没有人能够画出2030年波兰GDP的大概增长曲线。无论该曲线是什么形状，它都会从平均趋势线开始周期性地上下波动，原因却是商业周期的波动。但平均增长率是否接近6%（这是非常成功的），或者能达到3%（失败），都将取决于发展政策的质量。在最近几年，制定的政策质量越好，GDP的增长率也越高，反之也然。

从长期看，资本的配置效率应该是不断提高的，但资本形成的速度可以并应该只在消费限制的范围内。因此，在数年的范围内，当然不超过十年或二十年，如果不增加GDP中的投

资份额的话，提高增长率的唯一办法就是提高效率。只有在那时候，我们将会进入真正的集约型增长。

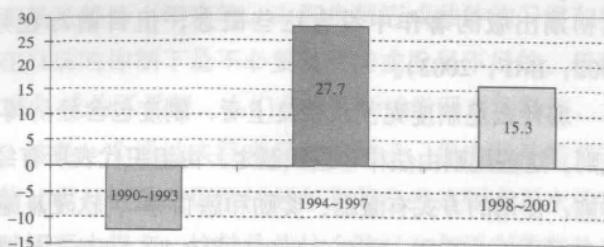


图3 1990~2001年波兰GDP的增长（以4年为一个周期）

资料来源：波兰中央统计办公室（GUS）。

## 制度建设和学习

20世纪90年代的崩溃及随后的转轨大衰退证明单方面的自由化（价格、贸易和商业进入和退出）和私有化，忽略市场经济的运作和发展进行制度建设的重要性，是要付出很大代价的。这种方法不足以创造经济的活力，扩展市场经济（North, 1997）。更糟糕的是，失去的产出是不能恢复的，而且社会成本（失业和社会歧视）是巨大的。

然而今天没有人再对制度的作用表示怀疑。正好相反，在过去十几年中一直得到强调，甚至以前那些主张天真的新自由观的人也认同了制度的作用。他们支持这样的观点：市场这一看不见的手将取代旧的制度。旧的制度如国有、中央计划、对价格的行政控制、货币的不可兑换和补贴等，将会被废除。但事实并没有那么简单：旧的制度会消亡，但一定会有新的制度取而代之。后者是一个漫长的过程，需要国家的不断参与，国家本身就是处于基本变革当中的制度之一（Kolodko, 2000a; Kornai, 2001）。

在转型的前15年的末期，“制度”这一词汇的流行可以与转型开始时的“自由化”和“稳定化”相媲美，或者是可以跟后来的其他词汇如“私有化”和“放松规制”等相媲美。目前，像“制度”、“制度建设”、“市场制度结构”和“制度秩序”这样的词汇已经家喻户晓，不仅英语这样，汉语、俄语也是如此。当然幸运的是波兰也是这样。回顾一下世界上相关的文献，包括一些机构如世界银行、特别是国际货币基金组织的有分量的出版物，就会发现，20世纪90年

代初期出版的著作中没有这些概念，但目前却在频繁使用（World Bank, 2002; IMF, 2003）。

那什么是制度呢？从狭义上看，制度包含经济博弈（也就是市场博弈）的规则。这些规则由法律和组织制定，由组织代表所有经济实体按照这些规则进行实施，使用的方式有激励、奖励和惩罚等（“软硬兼施”）。本文提到的实体包括政府、非政府组织、国有企业和私营企业、开放市场经济中的内部外部机构、金融和资本市场中介以及家庭。但是应该提出的是“制度”这一词汇经常见于经济术语中，因此也出现了一些混淆不清的地方，如人们常说的“金融体制”和“国家机构”等，但我们这里讨论的制度却组织、控制了经济流程以使他们有效地顺利发展，同时在社会再生产过程中兼顾所有伙伴的利益，就像交通规则一样。交通规则管理着公共道路的使用，对行人、司机和警察同样适用，而且也适用于街道和停车场，昼夜如此。汽车和摩托车可以私人拥有，但它的使用，考虑到它的外部效应，已经不仅仅是个人的事情，而是关系到公共的利益。因此，它必须受到一定的限制，受到管理，而且需要尊重公共利益和个人自身的利益。因此，制度也有一定的速度限制以及对打破这一限制的惩罚，如果晚付款还得缴纳一定的违规费用；另外，制度也包括交通规则以及适用的实施措施。

同样地，市场制度包括企业家与仲裁机构或法院之间的合约；包括买方和卖方之间达成一致的商品或服务价格，对伪劣产品投诉的权利；还包括消费者组织，它能加强购买者的地位。简而言之，制度包括以下方面。

第一，受法律和风俗制约的程序和行为规则；  
第二，制定的法律和规定，目的是保护市场实体的利益；  
第三，服务于不同市场实体需要的组织和行政/政治结构（政府、中央银行、资本市场机构、反垄断机构、商业银行和商品交易所等）；  
第四，也是最后一个，对我们的定义范围有所拓展。从广义上来说，制度也包含市场文化和观念。从这一角度看，制度不仅是制定的、发布或以法令形式颁布的条文，而且它是可以被理解的和可以学习的。除此之外，这个学习过程一定是渐进的和有一定时间长度的。史无前例的德国统一进程也是这样，制度的层次——“学习市场”必须要延长，而不能采取“休克”的方式，因为没有任何政治法令能够使社会主义制度和计划经济的文化和观念发生裂变，进而转变成为资本主义的市场经济文化和观念。

要遵守市场博弈的规则，人们需要足够的知识。而这种知识往往难以从教

科书或其他实体中学来，而是从经验中学来的。人们也得形成独特的习惯和特征，这些习惯和特征可能在以前的体制下是不必要发展的或发展不好的。但现在旧习惯、“旧的非市场文化”成为了累赘，人们必须不断地学习市场经济，才能摆脱非市场文化的束缚。这是一个通过实践来学习的例子，但实践是需要时间的。因此这是一个持续的过程，但是在那些1989年改革已经达到高层次的国家，完成这一过程所花的时间要少得多。这就是为什么波兰和匈牙利的转轨衰退时间要比罗马尼亚和乌克兰要短得多的原因。

我认为，我们仍然低估了制度建设中的文化因素及其对增长过程的重要性，但我们却假设我们的调整速度已经足够快，但不幸的是事实并非如此。

2003年夏天，我到中部和西部非洲考察，访问了布隆迪。我参观了离首都布琼布拉不远的坦噶尼喀湖的一个地方。亨利·斯坦利爵士曾在1871年遇见另一名伟大的探险家时，在此说过一句非常著名的话：我想你就是利文斯顿博士？<sup>①</sup> 亨利·斯坦利爵士在当地土著挑夫的陪同下探究非洲的奥秘。休息一会儿后，他叫大家起来继续赶路。但大家都不愿意。他继续催促他们。他们回答说：我们已经够快了，但我们的灵魂跟不上我们，我们需要等它们一会儿。我们的态度与此相似。我们必须采取行动，但另一方面我们仍需要等待，等待我们的思想跟上来。

因此可以说针对体制转型带来的挑战而发生的观念变革是来得比较缓慢的，因为制度的转型不仅指经济方面，还指政治、社会和文化等方面。知识分子和有思想的经济学家，以及有远见的政治领导人（他们喜欢解决问题），他们想把这些挑战尽快融入到新形成的经济秩序当中去，与经济主体结合起来，包括经济实体以及在预算有限和全球竞争激烈的情况下需要遵守新规则的人。这些主体就像亨利·斯坦利的挑夫的灵魂一样。他们在向导的指引下，踏步前进。这些向导知识丰富，能够在市场经济的荒漠中认清方向，能够在永无穷尽的旅途中，坚持追求不同的目标。经过一段时间后，这些新的制度安排被更广大的社会群体所接受。这些社会群体就像亨利·斯坦利的追随者，在追寻未来、寻找更美好世界的使命中并不扮演先锋队的作用。相反，他们

<sup>①</sup> 这是一个典故：利文斯顿博士是一名英国探险家。他在非洲失踪了3年之后，当时在非洲探险的亨利·斯坦利爵士受命寻找他。在经过重重困难后，亨利终于找到了他。尽管亨利听说他马上就可以见到所要找的人了，但利文斯顿博士当时的穿着令他有点不敢相信，于是见面时就有了这么一句问话。——译者注

拖了前进的后腿。一切事物的成熟都需要时间，需要以它们自己的步伐和速度来达到成熟。

20世纪90年代中期，安德斯·阿斯兰德就得出结论说，俄罗斯已经是市场经济国家，但人们并不了解（Åslund, 1995）。如果人们不能清楚地理解并掌握市场经济的本质和机制，因此不赞同目前的政策（尽管不少技术至上论的经济学家支持），那么很难说是市场经济：它只不过是处在市场转轨进程中的经济体。从这个意义上讲，波兰及该地区的其他国家的体制转型也还在进行当中，尽管我们已经加入了欧盟，而这是因为欧盟采用不同的评价标准而且有可能对我们向市场经济前进的步伐持过度乐观的态度。

这种组织上、文化上的迟缓，或者从更广的意义上讲是文明的迟缓阻碍了市场文化获得“关键性的发展”，这种市场文化是经济快速增长的“必要条件”。除了缺少基础设施和资本，这些迟缓是制约经济增长的主要因素。在很大程度上，这些迟缓可以解释理论上可以实现的增长率和实际发展道路之间的差异程度和大小。但是，如果事实的确如此的话，那么应该把它看成是在一定体制环境下过于乐观地估计实现高增长率的实际潜力的证据。

如果缺乏制度资本，任何一项政策都不能更好地使用现有的社会、人力、财政和固定资本。因此需要双管齐下。一方面我们应该随时努力使制度沿着我们期望的方向发展，也就是包括起步、搭建基本结构、成熟和学习这四阶段；另一方面，我们需要耐心地等待“灵魂的成熟”。通过说服的方法同步推进发展进程。任何驱使人们加快速度的做法或政治鞭策是不会带来什么好处的。相反这种措施会引发更多对变革的方向和改革速度的反对，因而引来抗议，加大动乱的可能性。这就是这些日子以来在所有后社会主义转轨国家所看到的。

波兰经济的基本制度框架是由加入欧盟的战略所决定的。我们的体制也因而逐渐融入到欧盟中去，重复着欧盟制度架构的所有缺点。很多缺点可以通过与美国的比较看出来。美国的制度基础比较有效率而且具有较强的竞争性。美国的生产和消费水平高，过去10年的增长快，主要原因在于制度的高效，而不是国家经济政策的高明。与欧盟相比，美国制度更加民主，因此给企业的发展和企业竞争力的提高提供了一个更加有利的环境。欧盟应该怎么完善它的制度和政策？作为欧盟成员国的波兰，也同样要回答这样的问题。

## 更好还是更坏

人们在接受对体制转型带来和经济增长的经济利益的方面非常小心 (European Commission, 2004a)。在对现实的评估方面, 后社会主义国家的大部分社会成员已经没那么乐观或者说更加悲观, 包括那些所谓的政治精英和公开表达他们观点的经济学家。

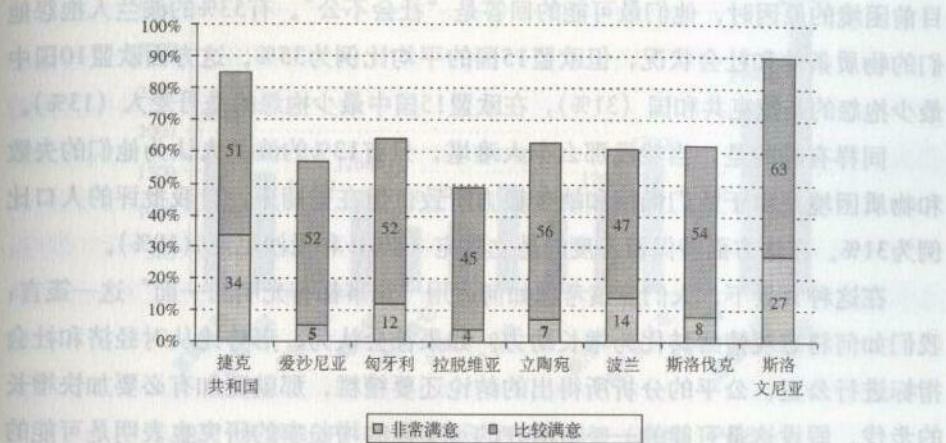


图4 加入欧盟的后社会主义国家的“生活满意度”(2002年)

资料来源：欧洲委员会 (2004a)。

对不同国家所期望的生活质量及其满意度（或不满意度）做一番比较，可以得到一个很惊人的结果。我们主要从九个层面求进行比较：住房、家庭生活、社区、健康、社会生活、个人安全、工作、收入和医疗服务。比较的结果是，在15个现有的欧盟成员国中，满意度最高的是丹麦和奥地利，分别为91%和89%。对生活质量最不满意的是意大利（72%）和葡萄牙（71%）。在这些评价中最重要的因素是对住房、家庭和社会生活以及对社区的满意度。在欧盟10个新成员国中，满意度最高的是斯洛文尼亚（81%），超过几个现任的成员国：英国、德国、西班牙、意大利和葡萄牙以及捷克共和国（70%）。

排名靠后的是立陶宛（59%）和拉脱维亚（55%）。有趣的是，波兰的排名紧靠在斯洛文尼亚和捷克共和国之后，满意度为64%。在后社会主义转型国家中，相对低的满意度与严格的经济因素有关，如工作条件、收入和医疗服务的获得等，这对长期的发展政策有一定的启示作用。波兰64%的满意度反映了对

家庭生活、住房和社会生活较高的满意度水平（分别为85%，84%和80%），而在工作、收入和医疗制度方面的满意度不高（分别为46%，33%和32%）。这非常不对称：在生活水平由政治决定的地方生活质量最低，而在政治难以造成太多消极影响的地方生活质量相对较高。因此可以说有必要推动经济快速增长，这也是值得的，因为这方面还有很大的改善空间。

有趣也有点令人难堪的是，在欧盟所有成员国中（25个），当波兰人被问到目前困境的原因时，他们最可能的回答是“社会不公”。有53%的波兰人抱怨他们的物质条件和社会状况，但欧盟15国的平均比例为35%。这方面欧盟10国中最少抱怨的是捷克共和国（31%），在欧盟15国中最少抱怨的是丹麦人（13%）。

同样有趣的是，当然没那么令人难堪，只有13%的波兰人认为他们的失败和物质困境是由于他们懒惰和缺少毅力所致。但在葡萄牙，自我批评的人口比例为31%。在这方面持保留态度的是立陶宛（8%）和爱沙尼亚（10%）。

在这种背景下，人们应该考虑如何适用“凡事都有光明的一面”这一箴言：我们如何将悲观情绪转化为增长动力？如果社会认为，形势比从对经济和社会指标进行公正、公平的分析所得出的结论还要糟糕，那就更加有必要加快增长的步伐。假设这是可能的——对潜在的可实现的增长率的研究也表明是可能的（Kolodko, 2002; IMF, 2003）——那么就要将政策置于经济增长之下。我们已经知道制度是重要的，政策也一样。但也应该明白即便是最好的制度也不会自动生成好的政策。

人们应该创造性地应用制度和政策。已经成功做到这一点的国家很少，但它们的发展要比其他国家快。21世纪初所各国达到的发展水平存在很大的差距，同样，在欧盟内部，以及欧盟和世界上高度发达的国家之间的差距也非常大。请记住，美国的人均GDP目前比欧盟15国的平均水平要高出40%。因此如果波兰目前的人均GDP达到欧盟15国平均水平的38%，也只是相当于美国的27%。

考虑到产出水平的巨大差距，以及新欧盟成员国与富裕国家之间的差距，每一百分点以及每季度GDP哪怕一点点的增长，对经济增长水平都有着重要的意义。长期等于多个短期的总和。取得的产出水平越高，起点也越高。强调稳定的计划和给经济过度降温不仅要付出很多成本（波兰目前的GDP估计要比没有政策错误而应该实现的低20%），而且也影响了未来，正如过去时期快速增长的积极效应还会继续影响未来几年一样。明白这一点，会使我们意识到如果按照今天10 000美元的水平（购买力评价）为起点计算，人均GDP在15和25年之

内，如果每年平均增长率为3%的话，将会分别上涨到15 580美元和20 940美元，若平均增长率为4%，则会上涨到18 000美元和26 660美元，但如果经济增长率为5%的话，将会达到20 790美元和33 860美元。如果增长率围绕着上述价值在一代人的时间或者是25年范围内波动的话，那每一厘的差异都非常重要，因为这意味着25年后，收入会增加400美元。这是很可观的。

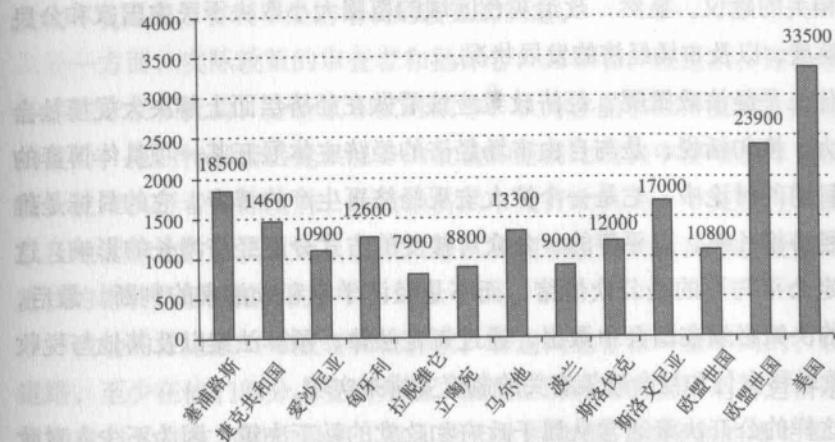


图5 人均GDP, 根据按购买力评价调整 (单位: PPS)

注: PPS (购买力标准) 是一种计量单位。1 PPS约等于1欧元。

资料来源: 欧洲委员会 (2004b)。

## 政治的灰色地带

正如以上所说，制度是关键的，政策也一样。制度不是政策的替代品，但它们可以促进或阻碍政策的有效执行。在此背景下，我们可以从不同的角度解释政策，在大多数情况下，我们将重点放在政策的公开方面。但是正如经济有其灰色领域一样（所谓的影子经济——难以观察和控制），在政治领域也存在灰色领域（影子政治），但这方面的研究没有对影子经济的研究多。原因是科学团体和所谓的独立媒体在谈到调查“灰色政治”时都非常害怕，难以发挥作用。但是这些灰色部门还是做出了许多决议，有些对经济增长起着关键作用。这些决议做出后只转到正式的内阁会议、国会及其委员会的会议、独立的中央银行及其货币政策委员，进而成为公开政策。

在对政治安排和不同利益群体的地位进行非正式讨论后，实际的决策就做出来了。但政治只是作为一种正式和公开的工具。通过对经济和政治的对比，可以发现灰色政治部门所做的决策在官方渠道所做的全部决议中所占的比例，要高于那些既没有记录也没有交税的灰色收入在正式登记的经济交易中所占的比例。任何对目前政策的分析和评价都应该考虑这种现象，特别是与所期望的政策方向相关的建议。显然，政治灰色区域的范围大小取决于民主国家和公民社会的成熟度，以及市场经济的发展状况。

那么什么是经济政策呢？经济政策应该看做在经济层面上解决大规模社会问题的能力。换句话说，是与自由市场经济的经济主体展开某一项具体博弈的能力。在目前的讨论中，它是一个扩大宏观经济再生产的博弈。它的目标是维持最高的经济增长率，以平等的、公众可接受的方式分配经济增长的影响。这是因为决定公平与否的是公众情绪，而不是经济学家和政治家的判断。最后，这些问题的决策必须在国会中做出，通过制定法律，预算法案以及其他与税收制度、财政转移支付和社会政策有关的制度安排来实现。

但是这样的公开决策通常从属于政府和政党的私下决策，因为不少人对政治持不同的看法：如谁支持谁、反对谁、目的是什么，这些都存在差异。按照这种解释，它也是一种博弈，但是一种具有消极和有害特征的博弈。它以摧毁政敌以及促进个人利益和政治利益为导向。换句话说，政治，即使是灰色地带较好部分的政治，也不一定从属于公共利益，因此也不一定能促进经济增长。相反，它们有时候甚至会阻碍经济增长。

有人也许要问波兰的增长为什么会从1997年第二季度的7.5%下降到2001年第四季度的0.2%？毕竟，它不是外部冲击的结果，也不是制度的退化，因为制度正在日渐成熟。私有化和自由化还在继续；对全球经济的开放度也在上升；加入欧盟的行动也正在进行。但国家的作用正在弱化，经济政策由于自由主义和民粹主义思想的有害结合正在滑入错误的方向。

而且，政治中的权力斗争无时不刻地在进行着。一些人想留在位上，一些人想夺得权力，这种争权夺利妨碍了促进发展的决策，损害了促进增长的结构性改革，影响了经济的增长活力。在这种政治环境下，衡量政策有效性的标尺就是一项政策是否能有效地促进政策支持者的利益（主要从政策支持者的角度）。在很多情况下，这会弱化权威，而不是促进增长。这也会不可避免地导致相对慢的经济增长，尽管波兰在调整经济以适应欧盟既有制度的过程中不断完善其市场制度。

## 评价、告诫和建议

关于潜在增长率与实际增长率之间存在差距的问题，答案是：这种差距是由现行结构、制度和文化环境下本来应该执行的经济政策的缺陷引起的。人们或许会问，如果可以执行，但为什么不执行呢？也许正是现行的结构、制度和文化环境阻碍了有利于经济增长的政策的制定。

一方面，实际政策的审查者和批评者，如学者、理论家、评论家以及各种各样的专家和机构、分析家和反对派等，认为你能够做得更好，能够获得更大的成功。他们特别指出提供服务的数量和范围比现实中要增加得更快。另一方面，政策执行者，如政府、负责经济的中央行政机关、中央银行、政治支持者以及地区和地方官员认为，如果只是从长期和短期来对其增长做预测，要实现更快的增长是难以做到的。

被动的评论家（审查者和批评家）普遍同意存在一条不同的、较快的增长道路。至少在他们部分人变换角色，负责经济政策的实际运行之前是这样。但主动参与者却有不同的看法。有人认为从短期看，实现高的增长率是可能的，但有些人却不这么认为。糟糕的是，主动群体中的成员通常在行动路线和方法上都难以获得足够的一致（完全一致通常是不可能的）。所有国家都存在这种情况，包括那些有着现代良好经济结构和最成熟市场机制的国家，例如美国（Stiglitz, 2003）。但这一次，不仅是观点冲突的问题。主要的问题是他们采取的措施缺乏协调，而他们达成的妥协缺乏创新内容。“经济政策”一词产生了大量的问题，需要我们认真考虑。

**首先，政策问题。**为了获得有利的结果，政策要高瞻远瞩，但不能不切实际地幻想。缺乏远见的政策或政治家会挂一漏万，犹豫不决，因此很难令人信服。就像没有目的地的旅行，或者像无目的的闲逛，有时候虽然也挺惬意的，但最终不会达到目标。政策也是这样。远见应该具有一定的雄心壮志，还要具有一定的现实性。它是航标，指示着发展道路和实现社会愿望的方法。它应该能够在合理的范围内，激起这样的愿望，并使这些愿望得到实现。如果缺乏这种远见，仅以“有利的休克”或“文明跃进”这样的幻想来掩盖，而且在即将举行选举之际，不断使用这些词汇来表达政治前景，则增长的前景是非常渺茫的。

**第二，经济问题。**这意味着政策应该以理论为基础，这种理论能够解释经济的运作和增长。糟糕的理论只能导致糟糕的政策。最近波兰就经历了这种情况。

况，在过去十年的前期，只有“休克”没有“疗法”。相反，好的政策只能在好的经济理论的基础上制定，但理论本身也不足以生成好的政策。两者是不可分割的。

曾经有段时间，管理经济比今天要容易得多，人们于是放弃统一的经济政策，转向各种尝试。毕竟，1000年以前，世界人口只有3.1亿，而现在人口是当时的20倍。执行一项经济政策，也就是对经济市场博弈中的参与者施加强大的影响，以实现发展的目标，即更好地满足社会的需要。在竞争性企业越来越多的情况下，国家要有效地迎合个人和企业的需要，因而，要更好地满足社会的需要是一件非常复杂的任务，需要掌握大量的知识。这种知识必须来自于实际经验，而且要以好的经济理论为基础，但这种理论一般是不存在的。根据迈克尔·克勒克（Michał Kalecki）的长期观察，政治家们喜欢听经济学家的，特别是那些上一代的经济学家。当然，当代的经济学家也掌握经济理论的某些因素、某些研究结果和进行某些探讨。这种形势在后社会主义转型期尤其明显。

但主要的问题是（经常是矛盾的），经济观点比“好思想”要多得多。因此，政治家通常面对着两难境地：听谁的？不听谁的？要吸收哪些思想？又要放弃哪些思想？哪些是错误的？哪些是正确的？我们如何认识它？因此，错误的风险是巨大的，许多政治家不懂装懂，甚至那些懂行的人也会犯错误。因为这是经济学的特征，以致那些对经济学有不同意见的人或多或少地容易在政策决策当中犯错误。

而且，人们都有对话、妥协、灵活和开放的期待，但它经常与方法、事实上的正确性和学术上的需要相混淆。平均价值在统计学中是有用的，但在发展经济学和增长理论上不一样。有效的政策不能是“平均”的结果。

后社会主义社会的毁灭性特征是，试图将左派思想和新自由主义经济学在社会民主的环境下结合起来。而这些新自由经济学来自于高度发达的资本主义理论（North, 2002）。有趣的是，这种倾向在联合政府中都有体现。一是1998~2001年的统一选举行动和自由联盟（AWS-UW）的联合政府，二是2001~2003年的民主左派联盟和波兰农民党（SLD-PSL）组成的联合政府。所有政党的政策更多地是由他们的意识形态而不是经济理论来指导的。遗憾的是，这种民粹主义左派和自由市场原教旨主义右翼的奇怪组合目前还在继续弱化经济结构。它阻碍了潜在增长率的实现，最重要的是，它会使经过艰苦努力恢复的增长难以维持。

**第三，观点的丰富与利益的多元相匹配。**应该更多关注利益冲突的情况，不能只看理论，我们可以发现为什么某些观点获得更多的支持。实际中利益分歧比观点更重要，最终占上风的是利益而不是观点。因此利益是第一位的，观点是第二位的。后者可以进行交易，可以通过游说、政治推广、说服和压力或者腐败的方式加以改变。在这种情况下，观点可以调整以适应相关的伪科学（出于政治考虑，而与真正的学习关系不大）。

近年来，最好的例子是争取线性税收制度（linear tax）的游说工作。这是一种理论上错误、实践中有害的思想，它既不能促进国内资本的形成也不能提供收入再分配的好处。因为采用线性税制往往意味着将部分净收入从穷人手中转到富人手中——在一个处在资本积累早期阶段的社会中，储蓄倾向下降。这可以从过去15年的转型过程中得到充分的证明。这15年也是储蓄意愿下降的时期。在波兰，收入的转移会进一步加剧贸易的不平衡和资本外流，最终国民经济所需要的资源会越来越少。这是俄罗斯过去几年的经验。线性税制不仅是不公平的，而且会产生不稳定因素，破坏效率。对那些致力于追求持续增长的经济学家和经济政策决策者来说，这是不能忽略的。

**第四，经济政策的有效执行需要坚定的政治领导。**决策者必须清楚他们需要什么。我们必须知道“我们要争取什么？我们要往哪里走？”。没有这样的知识，人们就会迷失方向。但是即便知道前进和努力的目标，好的政策也不一定起作用，因为缺少知道如何使用该政策的人才。如果政治决策者不知道问题所在的话，几乎不存在什么正确的答案。

政治领导可以从不同层面来进行分析。在民主国家和新生的公民社会当中，这主要是政党的组织和效率问题，同时也是政党领导的问题。从这个角度看，波兰的形势是不利的，它在这方面不但没有改善，而是正在恶化。这为未来设置了麻烦，不仅仅是增长潜力方面。但即使这种分析和评估限制在这一方面（指增长），它们也会清楚地显示在未来几年或者更长时间内，实际增长率要低于应该达到的增长率。这是一个不能进口的因素，不像电脑和石油。它应该在演变和发展过程当中学习，主要是通过建立合适的制度，形成新的不同的政治文化。

**第五，政治是协调的艺术。**经济活动千头万绪，需要同时处理很多事情。当然他们的重要性也各有千秋。要找出什么是最重要的和最紧迫的，并能分清楚哪些是基本的具有战略性的问题，哪些是日常的一般的问题。这种能力并不

是所有政治家都具备的。政治就像管理一家大型公司和组织，需要在很短的时间内，有时是在既缺乏足够的信息、又受到外来压力的危机情况下，必须做出决策。另一方面，政治又是战略问题，需要视角、思考和反思。它也需要与其他观点（知识支持者和专家，外国伙伴以及社会政党的观点）进行有创造性的互动。如果我们能成功地在这些成分之间进行协调，清除一些决策机制中的“信息杂音”和摩擦，那么整个机制都会起作用：决策不会互相矛盾，反馈渠道被激活，障碍被消除，所期待的效果开始出现。总而言之，经济开始出现增长。

**第六，政治——在所有领域，包括经济——是妥协的艺术。**任何时候都要有创造性地寻找一致，在必要性和可能性之间找到平衡，协调不同时期社会的不同利益关系（如传统的积累与消费两难境地），解决具体的社会群体、不同职业和不同收入群体的短期和长期利益，解决好国家和地方的需要、纳税人和预算资金使用者之间的关系、消费者和生产者的关系。当然还存在许多方面的经济利益分歧。问题是如果使用了正确的政策工具，但容易引发冲突的状态依然没有得到缓和的话，那么全面的冲突将会危及到整个发展。这时候更加难以取得妥协。但是，妥协应该是积极的，它应该使大家或者大多数获得同等的满意。这种妥协为人们做出合理的长期安排提供了基础。

不幸的是，波兰有太多的妥协，从税率的确定、高速公路建设的融资到养老金的计算等。这些都是权宜之计，限于表面，而且不稳定，并没有起到协调社会经济关系的作用，而且使经济政策不能立足于长远发展。目光短浅和临时凑合的政策不会带来经济的快速增长。经济的快速增长需要的是长期方法。波兰如果不执行《公共财政复苏计划》(PNFR, 2003)，这种临时政策将继续得到执行。目前为止，这种症状在执行长期社会经济发展政策中有所缓和，同时也实施了结构性改革和其他培育市场经济体制的措施，即1994~1997年的“波兰战略”(Kolodko和Nuti, 1997; Stiglitz, 2002; Baka, 2004)。

因此在任何结构、制度和文化条件下，都有可能实施好的经济政策，因为“好”政策的定义隐含着这样的假设：它必须符合现行环境。通俗地说，它应该与环境保持一致。当然，政策也有很糟糕的情况。历史表明这种开政策倒车的情况司空见惯，我们可以很容易地找到许多这种经济政策的悲剧性结果。后社会主义转型国家也是一样，包括波兰，特别是在过去15年中的某些时期。

这就是为什么我们把在其他条件下运作成功的政策移植到后社会主义国家后却惨遭失败的原因。20世纪90年代初期，波兰和俄罗斯采用所谓的华盛顿共

识的方法，也是这样的结果（Kolodko, 1999; Stiglitz, 1998）。尽管有些政治观点在实践中是成功的，如智利，但在波兰的具体国情下却是不合适的，就像在波兰“正确”的政策，也许不适合格鲁吉亚和中国一样。虽然它表明的现象不一样，但造成这种局面的原因并没有差别，它们最后都表现为在现存体制下缺少足够的政策工具。于是我们可以得出结论：矛盾只是表面的。如乌干达近年采取的经济政策不仅比津巴布韦，而且比德国的经济政策都要好。因为政策不应该是“抽象”的，而应该放在一定的具体条件下进行分析和评估。

当然，在不利的环境下有可能制定好的政策，而在一个更有利的环境也有可能制定出一项不那么合理的政策，这应该看做是一个时间过程。也就是说外部条件应该看做是一个目标，而且是短期内的目标。从长期看，经济增长的结构性条件、制度和文化条件都会被创造出来，而且会通过政策本身不断完善。作为政策的一个目标，它们要对效率做出反馈。约翰·梅纳德·凯恩斯说得对：“从长期看，我们都死了”（Keynes, 1926）。在我们死之前，我们还有时间制定合适的制度，改善法治，坚持市场博弈的竞争规则，简化中央和地方政府的行政程序，促进非政府组织的形成，鼓励企业和公民社会的兴起和发展（World Bank, 2004）。除了它是在不同的时间维度和针对不同的事情外，这也是政治。

因此如果我们的短期政策受到现存体制条件的制约，从长期看，我们要将这些体制变成一个能促进经济增长和社会经济发展的因素。但这种政策需要知识和各种不同的技巧。它不仅仅是调整汇率、税率以鼓励资本形成，使用汇率和强制储备机制维护货币均衡，或者使用公共采购和预算开支来改善经济环境，它还包括很多其他的内容。

凯恩斯似乎是对的，尽管不完全对，因为社会即使从长期的观点看也是不会“死”的，发展的进程永远不会停止，就像我们继承上一代的遗产一样，在克服困难之外，给我们的子孙后代要留下点东西。因此，我们相信在发展经济的过程中取得成功是可能的。

（参考文献略，有需要者可向《比较》编辑室索取：bijiao@citicpub.com）