

经济社会体制

比较

钱颖一：市场与法治

卞苏徽谈深圳市审批制度改革

《财税体制的进一步改革》课题组论
税制结构调整的思路与作用

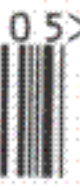
李绍光：我国养老保险的困境与出路

J·斯蒂格利茨：转轨经济中
公司治理结构的失败

[波]G·科勒德克：转轨国家向
市场和企业家精神的转变

麻禄斗：太原煤炭气化集团
公司的发展和改革

ISSN 1003-3947



COMPARATIVE
Economic and

Social Systems

2000 **3**

一、引言

撇开政治与意识形态的考虑不谈,支持后社会主义国家向市场体系转轨的基本观点曾经假定:经济转轨将提高分配效率,从而促进竞争和改善家庭生活水平。这种观点相信,所有权由国家向私人部门的转移必定可以很快促进这种改善和提高。然而大多数国家——甚至是实施经济转轨的10年之后——依然没有回到可持续发展的道路上。1999年,中东欧(ECE)及前苏联地区(FSU)有四分之一的国家仍然处于或又回到了经济紧缩状态。

只有波兰在1995年,斯洛文尼亚在1998年以及斯洛伐克在1999年GDP重新恢复到1989年转轨前的水平。在中东欧和前苏联剩下的25个国家以及蒙古,产出仍然低于转轨前的水平,而且整个转轨经济地区的产出水平低至只有1989年统计的产出的75%(EBRD 1999)。两个最大的后社会主义国家,俄罗斯和乌克兰,分别只有转轨前水平的一半和三分之一。更糟糕的是,在1999-2000年度,经济似乎还在萎缩。

转轨初期的这种低产出,更主要的是来源于后社会主义转变过程中的根本性的错误管理,而不是被过分强调的“历史遗留问题”(Kolodko 1999a)。

上述国家的政府,以及协助后社会主义国家进行经济转轨的国际组织,在进行转轨努力的任何一个阶段都不曾认为转轨过程会走上这样一条困难的道路。对于大多数国家来说,在实施经济转轨的10年之后,更是感到相当辛酸和惊讶。

前苏联和中东欧地区的这些新兴市场国家所执行的政策在很大程度上是以早期的“华盛顿共识”^①作为理论基础的。这种观点预言——尽管提出这种观点的最初目的是为了揭示拉美国家的结构性危机,而不是解决前中央计划经济国家的问题——自由化加稳定化,再加上迅速地私有化(如果得到了财政政策的支持),必定会很快带来经济恢复和其后的可持续发展。这种预言认为,这种变化的过程理所当然地将保证分配效率的提高,并且将自动地消除扭曲的社会主义经济国家典型的浪费型的分配机制。然而由于诸多原因,这一结果并没有发生。造成这一令人失望的结果的重要原因是,后社会主义国家成功运行所必需的制度安排被忽略了(Poznanski 1996, Kolodko and Nuti 1997, North 1997, Stiglitz 1998, 1999)。

*作者系波兰前第一副总理兼财政部长(1994-1997年),现为罗彻斯特大学(University of Rochester)政治科学系客座教授。本文为联合国大学/世界发展经济学会项目:《中小企业:在后社会主义国家如何发展企业家精神》。由作者向本刊提供。——编者注

①华盛顿共识是80年代和90年代之交达成的,它阐述了对拉丁美洲国家发生的债务危机的政策反应。这一广为人知的名字是1990年在威廉姆森第一次被提出并讨论的。

个前提条件,但仅仅它本身还是不能令人满意的。

在本文中,我们讨论了后社会主义国家在转轨过程中中小企业部门腾飞所必需的一些基本条件。本文的第二部分谈论了转轨过程中的概念,同时讨论了中小企业的发展。在第三部分,对历史遗留问题和从过去继承下来的结构上的、制度上的和行为上的特征的含义进行了探讨。第四部分提出了短缺的消除、经济(价格、贸易、进出口业务、资本流动)自由化对企业家精神发展的重要性的需求因素^①。第五部分考察了所有权变动在中小企业发展中所起的作用,并讨论了法律措施和新制度安排的意义。第六部分对正在出现的“增长集团”(指支持经济增长的有关团体——译者注)在中小企业扩展中可能起到的作用进行了分析。在本文的最后部分,我们得出了对经济发展的可持续性起支持作用的政策结论。

二、转轨与企业家精神

向市场经济转轨必须被看作是从基于以政府调节和国家所有权为主导的中央计划经济向基于以市场调节和以私人所有权为主导的开放经济的复杂转变的一个历史过程。从这个角度来看,建立市场经济——在中央计划形式的、社会主义中央统制经济被抛弃之后——的决定性因素是私有部门的发展。但是,要实现这个目标,私有化是远远不够的。

转轨包括三个并行的过程(Kolodko 1992)。第一,自由化加稳定;第二,制度建设;以及第三,在现有能力上的微观经济的重建。

设想在向自由市场过渡的起点上,例如在中央计划经济后期,价格极大扭曲和金融失衡,自由化过程首先导致进一步的金融动荡,主要是引发了通货膨胀。由于在社会主义经济中通胀都是被压抑着,因此自由化首先就会导致价格(放开)膨胀的加速,从而需要有全面的稳定政策。这反过来对金融和货币政策提出了要求,这些政策对于与向市场体系转轨结合在一起的进一步的结构性改革具有特殊意义。

第二,转轨的核心是制度建设过程。市场并不仅仅意味着自由管理(或曰解除管制)以及私人所有权,由于正在实施的私有化措施(例如存量资产的非国有化)而迅速扩展从而占据主导地位。市场意味着,私有及自由管理和制度建设。制度是经济博弈的规则、促使这些规则运行的组织及其联系(North 1997)。因此,确立正确的制度安排对于市场经济的产生与发展是不可缺少的。在后社会主义国家尤为如此,在这些国家中,旧的制度体系正在被清除,新制度体系几乎从一开始就必须建立起来。与或多或少(如果政策环境允许的话)都采取了一些激进方式的自由化加稳定的过程不同,制度建设在每个国家都必须是一个渐进的过程^②。这需要时间,不仅

^①因篇幅所限,本刊删去了第一和第四部分,希望详细了解此文内容的读者可直接与本刊联系。——编者注

^②制度建设,即服务于市场经济的规则的建立,也包含行为方面的内容。因此,即便是在前东德的例子中——尽管其法律体系确实是以激进的方式(实际上就是在1990年7月1日的“一夜之间”)引入的——制度建设也是一个渐进过程。可以以激进的方式来采用新的规则,但是要保证这些新规则得到遵守后一个必须经过学习的过程,并且如果必要的话,需要有法律和相关组织来执行这一过程。

产品制造和服务提供过程的全新单位联系在一起。

在这样一个概念体系中,转轨通常都是一个渐进过程。虽然转轨过程可能做得较好也可能做得较差,持续的时间可能较长也可能较短,但是,从它的复杂性来考虑,它是,并且从本质上它也必须是一个渐进的过程。从这方面来看,即便是在转轨过程中走在最前列的那些国家,例如已经加入 OECD 或正在协商加入欧盟的国家,其转轨过程也远未结束。

因此,应该透过这一三维渐进过程的多棱镜来审视后社会主义国家转轨过程中企业家精神的发展。从这个角度来看,审视中小企业发展的系统和政策含义应当是很有意义的。

有人也许会上张整个转轨过程的主要目标就是企业家精神的建立。毫无疑问,自由化和私有化会使企业家精神得以释放,但是这两个过程并不足以将制造业、贸易、金融和其它服务行业中正在出现的活动转变成为具有建设性的力量。正如前苏联和中东欧国家的后社会主义转轨和中国及越南的社会主义体制改革的最终成功都是依靠其经济中各部门的企业家精神的扩展而取得的那样,良好的企业家精神的发展取决于其它某些过程(首先是制度建设)的正确设计。

只有适当的制度才能以这样一种方式——以市场为基础的新的企业家精神将有助于竞争力不断提高和可持续发展——引导后社会主义国家中的新兴活动。否则,就会阻碍长期的发展,正如在某些转轨经济国家(包括俄罗斯,它是这些国家中最重要的也是最大的一个)已经不幸地发生的情况那样。

三、所有权、制度安排和微观经济效率

从根本上说,有两种主要方法来扩大产出。第一种方法是改进现有企业的效率;第二种方法是增加在市场中经营的企业数量。在现实经济生活中,这两种方式是同时存在的;但在不同的发展阶段它们所起的作用可能会有所区别。在后社会主义国家向市场体制转轨中同样会出现这种情况,特别是考虑到中小企业数量的高速增长时。但必须记住的是,这种现象只会发生一次。在最初的启动阶段——由于全面的自由化和短缺消除效应——中小企业的数量增长很快^①。然后,在达到某种程度的饱和之后,这个数字就稳定下来。虽然结构和特例是不断变化的——因为现在各行业是可以自由进出的——但在某一点之后,中小企业数量就停止快速增长了。

但是转轨经济国家的中小企业数量相对较少,远低于 GDP 水平相近的其它经济类型的国家。这一特点有两个原因。第一,中小企业是从微型企业(雇员少于 5 人)逐渐成长起来的,在转轨经济国家有太多的微型企业,导致了大型企业和微型企业并存的二元结构。第二,中小企业

^①实际上,必须记住的是,在某些国家,这种增长在某种程度上是一个假象,因为增长仅仅是由于那些从事一直未纳入统计范围的经济活动的中小企业进入到了正式经济中来。

点来看,它们是独立的中小企业(通常大部分已经私有化了),但是在初期,它们仍然执行着同它们作为大企业的一部分时的相同功能,也就是目前它们所满足的那部分需求。象这种形式的重组也是私有化的一个重要手段。大量的前国有资产已经被转移——通常仅仅按其一小部分的真实价值的价格——到私人手中。从长期看,这有助于中小企业数量的增长和效率的提高,从而促进了整体的增长能力。

如果将后社会主义国家与发达市场经济国家相比(从企业规模的角度来看,这些国家的企业的分布是相当平滑的),你就会发现两者在这方面存在这很大的差别。与转轨经济国家不同的是,发达国家企业的规模是逐渐从小型过渡到中型,到大型再到特大型。而转轨经济国家的这种连续性断开了,特别是中型企业和雇员人数为50到500的小型企业间的过渡。

后社会主义国家的中小企业具有双重性。一方面,它们是已经存在的、在以前的社会主义经济条件下、在正式和非正式部门运营的中小企业的继续。如果在转轨前这些中小企业是国有的,那么它们中很大一部分已经被迅速地私有化了,主要是通过把资产出售给小企业的管理人员和雇员的方式,并且通常是按低于市场出清的价格以内部交易方式成交的。

在社会主义经济中,有两种主要的所有权形式,即国家所有和集体所有。而对于中小企业来说,它们基本属于后一种形式。一系列中小企业——例如奶制品供应和本地出租车运输行业——过去是在集体的监护下组织起来的。这样就便于对这些单位实施特殊的“社会主义的公司治理”,并将其纳入政府官僚机构的虽然有限的但却是真正的控制之下。这种类型的集体企业的自主性在中央计划经济时代总是一个问题。因此,除掉罩在小型生产和服务性单位上的官僚保护伞和对属于集体的企业实行分权化管理就足够了。

其后果是,众多的“新式”中小企业出现了。在后来的捷克斯洛伐克、前东德、匈牙利以及波兰等等,情况就是如此。这一后果解释了对中小企业的发展的短浅看法。实际上,一些中小企业在社会主义体制下就已经存在了。并且,越是经过改革的体制,这样的企业越多。因此,从技术的观点来看,一些中小企业在以前就是存在的,但除非发生了合法的分权,否则它们并没有被算作中小企业。这个体制性因素,再加上众多中小企业从非正式部门转到正式部门,解释了匈牙利和波兰为什么在90年代初会出现中小企业的繁荣。

在另一方面,由于自由化政策,新企业纷纷设立。自由化不仅反映在价格和贸易的自由化上,而且——从中小企业部门扩展的角度来看,更重要的是——可以自由进入和退出各行业。在中小企业部门,进入和退出比大企业受到的限制要少得多。特别是如果业务不盈利,退出确实是非常自由的。因此,由于实行了全面的自由化和解除管制,出现了组建新企业和如果企业经营得不成功便从该行业退出的动态过程。

后社会主义转轨的核心是私有化过程。但是“私有化”过头了。人们认为——并且这一观点至今仍然是证明私有化的正确性的基本假定——国有资产的非国有化一定会迅速提高微观经济效率。然而,不幸的是,迄今为止这样的例子并没有出现,因为持续的金融扭曲以及薄弱的

第二,中小企业的发展需要特殊的金融工具和中介。应当提供小规模信贷业务,因此应该成立为中小企业部门服务的特殊银行,大多数这类银行都有中小企业参股。考虑到转轨经济国家,特别是农业和传统的服务业相对更为重要的国家的历史遗留问题和中小企业的结构——金融合作社和专门为中小企业提供金融服务的小型地区性银行应该有一席之地。

第三,在某些国家,应该用政府补贴对中小企业商业信贷提供支持,以减轻过高的利率负担,这种利率负担是高通胀时期实行的稳定化措施的副作用而造成的高企的实际利率导致的。但是,象这样一些协助措施必须是基于以下制约条件:贷款必须是用于有收益的业务,并且扶持资金流必须只是对企业自身的积累的补充。虽然这一政策会有管理错误的风险,但是如果监管和监督是适当的,它就应该是透明的和有效的。

第四,一些特殊情况需要采取特殊的管理措施。例如,中小企业部门可以为残疾人提供就业,而大企业是不会考虑这些残疾人的。因此,政府必须要对这些项目提供制度和财务上的帮助,包括直接的政府转移。在个别国家中,建立起了特殊的政府准金融组织,以执行和支持这些政策^①。

第五,政府必须建立起特别用以支持中小企业扩展和满足结构和产业政策特殊要求的准银行和政府代理机构。考虑到实际的经济结构状况,还可能需要建立促进农业部门重组、为社会贫困阶层建设合理质量的住房和公寓以及支持不同领域的特定的研究开发项目的特殊组织,这些组织最初可以由政府出资(有时还可以从国外的捐赠者获得资助,例如欧盟)。

从长远来看,这些组织应当是自己进行融资并且由私人所有,但在转轨初期它们必须由政府通过组织和财务手段予以扶持^②。不过,处于不同发展阶段和制度成熟水平的国家的许多例子都表明,这些组织作为政府机构也可以运行得很好。因此,在转轨经济国家,只要这些组织坚定地为实现其目标做出自己的贡献,它们就依然可以掌握在国家手中并且由政府管理。

第六,虽然应该有一套全面的针对中小企业发展的政府政策,但同时也应该考虑地区特

①各国对于中小企业组织方面的管理有很大不同,在某些国家,这方面的管理至今还是既不明确也不稳定的。例如,在波兰成为商业团体成员是自愿的,而在斯洛文尼亚则是强制的,在乌克兰,就没有做出规定。当然,这些团体的地位、其支持集团的实力以及对与中小企业运行和发展有关的政策和制度性事务施加影响的能力,有很重要的意义。

②这一方案的极佳例子是波兰建立的“残疾和残障者康复基金”。如果中小企业的投资者热心于与这些人签定协议并且保证雇佣关系,那么政府代理机构就会向其提供软贷款。当然,这涉及到通过国家预算对纳税人的钱进行转移支付。但在另一方面,它减轻了本来必须要向那些无所事事和没有工作的残疾和残障者提供必要的经济补贴而给国家预算带来的压力。

③在一些特定的国家有许多这样的例子。以波兰为例,政府的一些主动性措施极大地促进了中小企业的发展。“农业重组与现代化机构(ARMR)”增加了农村的工作机会,但这主要是农业之外的领域,例如小型食品加工业、农业旅游和生态旅游、各种服务业等。“技术开发机构(ART)”通过产业政策、研究和开发为中小企业的项目提供帮助。“产业重组机构(ARP)”作为一种提供软贷款的金融中介运行,在认真审查可行性研究报告和制约条件的基础上为引入新技术和高科技专有技术的合作融资项目提供支持。

表建立规则。管理中小企业组织的规则必须是透明的,并且是经过与中小企业部门协商的^①。

第二,中小企业的发展需要特殊的金融工具和中介。应当提供小规模信贷业务,因此应该成立为中小企业部门服务的特殊银行,大多数这类银行都有中小企业参股。考虑到转轨经济国家,特别是农业和传统的服务业相对更为重要的国家的历史遗留问题和中小企业的结构——金融合作社和专门为中小企业提供金融服务的小型地区性银行应该有一席之地。

第三,在某些国家,应该用政府补贴对中小企业商业信贷提供支持,以减轻过高的利率负担,这种利率负担是高通胀时期实行的稳定化措施的副作用而造成的高企的实际利率导致的。但是,象这样一些协助措施必须是基于以下制约条件:贷款必须是用于有收益的业务,并且扶持资金流必须只是对企业自身的积累的补充。虽然这一政策会有管理错误的风险,但是如果监管和监督是适当的,它就应该是透明的和有效的。

第四,一些特殊情况需要采取特殊的管理措施。例如,中小企业部门可以为残疾人提供就业,而大企业是不会考虑这些残疾人的。因此,政府必须要对这些项目提供制度和财务上的帮助,包括直接的政府转移。在个别国家中,建立起了特殊的政府准金融组织,以执行和支持这些政策^②。

第五,政府必须建立起特别用以支持中小企业扩展和满足结构和产业政策特殊要求的准银行和政府代理机构。考虑到实际的经济结构状况,还可能需要建立促进农业部门重组、为社会贫困阶层建设合理质量的住房和公寓以及支持不同领域的特定的研究开发项目的特殊组织,这些组织最初可以由政府出资(有时还可以从国外的捐赠者获得资助,例如欧盟)。

从长远来看,这些组织应当是自己进行融资并且由私人所有,但在转轨初期它们必须由政府通过组织和财务手段予以扶持^③。不过,处于不同发展阶段和制度成熟水平的国家的许多例子都表明,这些组织作为政府机构也可以运行得很好。因此,在转轨经济国家,只要这些组织坚定地为实现其目标做出自己的贡献,它们就依然可以掌握在国家手中并且由政府管理。

第六,虽然应该有一套全面的针对中小企业发展的政府政策,但同时也应该考虑地区特

①各国对于中小企业组织方面的管理有很大不同,在某些国家,这方面的管理至今还是既不明确也不稳定的。例如,在波兰成为商业团体成员是自愿的,而在斯洛文尼亚则是强制的,在乌克兰,就没有做出规定。当然,这些团体的地位,其支持集团的实力以及对与中小企业运行和发展有关的政策和制度性事务施加影响的能力,有很重要的意义。

②这一方案的极佳例子是波兰建立的“残疾和残障者康复基金”。如果中小企业的投资者热心于与这些人签定协议并且保证雇佣关系,那么政府代理机构就会向其提供软贷款。当然,这涉及到通过国家预算对纳税人的钱进行转移支付。但在另一方面,它减轻了本来必须要向那些无所事事和没有工作的残疾和残障者提供必要的经济补贴而给国家预算带来的压力。

③在一些特定的国家有许多这样的例子。以波兰为例,政府的一些主动性措施极大地促进了中小企业的发展。“农业重组与现代化机构(ARMR)”增加了农村的工作机会,但这主要是农业之外的领域,例如小型食品加工业、农业旅游和生态旅游、各种服务业等。“技术开发机构(ART)”通过产业政策、研究和开发为中小企业的项目提供帮助。“产业重组机构(ARP)”作为一种提供软贷款的金融中介运行,在认真审查可行性研究报告和制约条件的基础上为引入新技术和高科技专有技术的合作融资项目提供支持。

又国家——而学习的过程，向那些即将成为企业所有者的人教授基本的商业和管理技能是一项明智的政策。特别是营销、会计和金融工程以及如何准备可行性研究报告和申请贷款和其它融资安排在这里都是重要的。

第八，只要贸易还是中小企业的主要业务，政府就必须主动地促进当地和全国商品交易所的发展。必须通过法律来管理这些交易所，并且在开始的时候政府应该给予后勤和金融的支持。然后，在这些交易所在健全的基础上得以建立起来并且受到了良好的监管之后，可以对其实施私有化，但在某些案例中即便是这些交易所仍归政府所有也同样运行良好。有时需要国家，或者地区政府和市政当局，继续作为交易所的所有者和管理者——而不仅仅是作为监管者——发挥作用。否则，这些交易所可能会遗漏和忽视包括相对弱小的中小企业在内的某些实体的需要，使它们不能承受大单位的更有组织的竞争的压力，这通常会牺牲顾客的利益。即便是大多数发达国家，也有不少这样的例子，如西雅图的梭子鱼市场和巴黎的市场。

因此，一个人向政策制定者可能给出的关于企业，特别是中小企业发展的最好建议是：通过合适的法律体系和制度架构来支持这样一种自我持续的过程看起来是明智的。虽然中小企业部门从长期来看有能力实现自我扩展，但是在新兴的后社会主义体系运行的早期阶段，还是应该明智地利用政府制定的适当的政策来加强它们的这种能力。

四、利益集团和增长集团的形成

利益集团的逐渐形成，对于企业家精神的发展和在长期内由此导致的可持续发展所需的公众支持的形成是最重要的。从它们的起源、特征和动态来看，源起于社会主义制度的利益集团与包括中小企业在内的新制度扩展所需要的集团还有很大不同。人们不应等着看从转轨混乱中出现的是何种利益集团，而是应该赶紧采取以形成有影响力的、能代表社会的新集团为目标的适当的行动。

“增长集团”的出现不应该基于这样一种假定——某些团体会自发地开始热心支持积极的经济扩展措施。这应该是一项政策性事务。尽管自由化和私有化已经自动地开始创建一些支持经济增长的团体，但这还应该是一个悉心策划的过程。工人、农民、科研工作者和官僚不会自然地走到一起加入到增长集团中来。必须在大范围的社会重建和对旧制度的彻底检查的过程中培育由经济发展带头人组成的特别团体。中小企业部门中的领头羊自然属于这样的团体。

干预是有必要的，因为利益集团本身也在转轨之中。而且，在这些团体经历的变化和正在进行的经济和政治变动之间存在着大量的相互作用。在极端的例子中，要么新的增长集团作为起决定性作用的利益集团而出现，要么旧有的官僚体系继续领导经济事务。在最坏的例子中，一位与有组织的犯罪有密切联系的新的政治精英会在非正式制度的建设和政策制定中起重要作用(Kolodko 2000, Satter 1998, Stiglitz 1998, 1999)。

人们可能认为增长集团自己会从包括中小企业的所有者和管理者在内的中产阶级中产

中介重建的环境下,并且这引发了公众对最佳政策实现方式的激烈争论。第三,这一过程还与政治生活的民主化和民主制度的产生结合在一起,并受到它们的影响。因此,特定的个人、团体、党派的经济力量和政治地位之间存在着相互作用,并影响着利益集团的建立。

在与这些团体有关的人当中——有企业家、管理者、银行家、投资人、政治家、工会会员、公务员、经济学家、律师以及记者——有些人可能会支持经济增长,但其它人则会设法阻止不利于其自身利益事件的发生,哪怕是以经济增长为代价,即以整个社会为代价。特别是如果制度环境很薄弱,这部分人中的一些人就会违法乱纪、会不顾及市场准则,或者会设法逃税,从而损害经济扩展的潜力。他们的逻辑也许是这样的:向国库缴纳的越少,自己就有更多的钱用来储蓄然后花费到(当然是)他们自己身上。他们才不顾及其行为减少了可持续发展、中小企业发展所需的制度和金融优化所必不可少的公共支出的资源,对财政平衡产生了不利的影响。

如果企业家精神主要是面向资本形成、投资、扩大出口、创造新的就业机会以及公平竞争的,那么增长集团可能是强有力的。但是如果企业家精神的指导思想是对现有资本进行再分配、收购与兼并、逃税和避税、对劳动力的剥削以及不公平竞争,那么这就是一种“资本主义的民粹主义”,并且社会中影响力的集团会倾向于“反经济增长”。在转轨经济国家新兴的中小企业部门中,这两种倾向——有利的不利的——都可以看到。这两种倾向的最终平衡是政府和政策干预的函数。

政治领导人所面临的挑战是以这样一种方式——渴望实际经济扩展的增长集团能够控制民粹主义倾向和限制保守的官僚机构的势力,而自身又不至于过于强大——加强新兴的增长集团的力量和协调相关的宏观和微观政策。因此,转轨和发展政策的协调涉及到要通过民粹主义的礁石和扩展主义的漩涡。虽然民粹主义者过于强调收入分配和消费的重要性而不对效率给予适当的重视,但扩展主义者也过于重视资本形成和经济增长而没有对公平给予充分考虑(Kolodko 1999b, 1999c)。

企业家和投资者正在进入原来的党、行政部门和国有企业领导腾出来的领域。他们是这样的人:人们期望他们不仅要为他们自己的决策,而且要为这些决策对他人造成的后果承担风险和责任。企业家精神和准备承担投资风险的态度是一种类型人格的特点,并反映出一定形式的知识和技术技能。虽然性格特点和态度是天生的,但还需要有专长。因此政府必须支持对商业人员的技术和专业培训。即使这些人自认为他们已经知道如何解决风险评价、营销和管理中不断涌现的问题,国家也不应停止对他们这些宝贵能力进行优化升级。他们的这些能力越多,包括中小企业增长在内的经济扩展的速度就越快。

在转轨启动之后的数年间,在老人们退休和被新生代取代之前,实施私有化的、以市场导向的新企业中的大部分人都是从原来的国有企业领导中的旧制度卫士中征募而来的。但对于中小企业来说,情况并非如此,因为大部分中小企业要么是由脱胎于旧制度的(但现在是在新

员却行动保守，只为了获得补贴和救助进行游说活动，这些都会影响收入分配，造成市场信号的扭曲并影响分配效率。不管怎样，这样的态度在大企业的经理人员当中更为普遍，因为中小企业的经理人员为了企业的扩展，已经变得更灵活且确实更有效率了。

确实，从长远来看，经济中的管制解除得越多、以利润为导向的经理们和增长集团的声音也就越大。虽然，在这个方向上走得太远也是危险的。同样，如果一个国家对经济的干预——特别是对企业管理和微观经济政策的监督——所涉及的范围过大且没有很好地进行设计，就会削弱增长集团的力量。中小企业天生就是这个增长集团的同盟军，反过来，增长集团也促进了转轨国家新兴市场经济中的中小企业的增长和发展。

五、政策结论

考察一下转轨的头十年，也就是1990-1999年间产值的大范围下降和严重的“转轨萧条”的持续，结果就会发现，很明显那些政策并没有带来预期的结果。这样一个判断表明需要寻找其它的政策措施。由于产生了后社会主义的市场，因此就会出现一些新情况、新问题和新的烦恼。对于这些问题的反应是不同的，新的方法逐渐形成。但是，如果真正想要获得中小企业部门发展所需的合适的法律框架、制度安排和支持政策时，就必须从更宽的视野中寻找可持续发展政策的含义。本文得出了十个主要的政策结论。

第一，制度安排是实现经济持续增长的最重要因素。应该通过政府指导(通过设计)下的过程而不是(偶然的)自发的过程来建立制度。在那些政府已经在这个过程中承担义务的国家，经济恢复得更快，经济增长也更强劲，可持续发展也更有前途。而那些其政府指望新制度能自发地出现的国家，现在已经无力充分地管理这个复杂的过程了，并且在转轨中远远地落在后面。

第二，政府政策的质量和改革的方式比政府规模更重要。在转轨经济中，意义深远的公共财政体系重建工作比压缩政府规模更重要。财政转移应该从无竞争力的部门转向制度建设(包括行为和文化的改变)和人力资本以及硬件基础设施的投资。试图通过削减支出的方式精简政府机构，对从转轨萧条中恢复过来获得可持续发展危害大于收益。另外，这还对总需求产生消极的影响，首先导致对不断增长的生产能力利用不足，其后还会降低包括中小企业部门在内的生产扩展能力^①。

第三，制度建设必须是一个渐进过程。必须时刻监视这一过程中特定的投入要素的影响，并且必须定期对政策进行调整和修正。人们不应该依靠扭曲的市场经济中的经验，而是应该清

^①例如1998-1999年间的波兰。错误的政府政策——其目标是通过控制总需求来控制高企的经常项目赤字——造成了日益严重的对包括中小企业部门在内的社会生产能力的利用不足。在诸如批发和零售等部门，中小企业的绝对数量大大地减少了，并且随后被(主要是外国资本的)大企业所吞并，这些大企业对于这些政策的缺陷可以忍耐更长一些时间。一方面，消除经常项目赤字的目标没有达到，因此经常项目赤字占GDP的比例甚至从1997年的仅3.2%上升到1999年的约6.5%。另一方面，GDP的增长速度从1994-1997年的平均6.4%下降到1999年上半年的2%。而且不幸的是，对于重新获得1994-1997年间实行“波兰战略”期间典型的高质量经济增长的前景而言，中小企业部门的扩张已经停滞下来。

是由于政府在新兴市场能够承担起国家的相关职能之前，过快地进行精简而使自己变得软弱无力。即使精简的目标是为了减小财政再分配的规模以鼓励资本形成和因此带来的投资和增长，政府也一定不能忽略这样一个事实：与非正式制度的斗争也要付出高昂的财政成本。

过早或过度的政府精简可能使政府没有足够的力量来领导这场斗争，并且市场可能会在非正式部门内迅速地扩展，而正式经济部门的困难会日益恶化。因此，非正式部门的利润将增加而正式部门的利润却减少了。利润由此“私有化”了，而损失却在一个政治上不可持续的过程中——这一过程充满了对预算和社会政策的消极后果——得以“社会化”。

第五，转轨经济国家的政策目标必须是，转变和优化法律体系，以便它能为市场经济服务。建立和发展新的法律法规——贸易和税收法规、资本市场监管、所有权保护、反托拉斯法、银行监管、保护消费者权益和环境保护——是极为重要的，并且应当在国有资产私有化进程开始之前或在该进程进行的过程中颁布实施。在国际金融组织的议程中，应当对建立适应市场经济的法律体系给予更高的考虑。这必定比自由化和私有化更为重要，因为只有前者得以确保，后者才有可能为经济的健康增长做出贡献。

第六，中央政府的权力向地方政府下放对于后社会主义经济国家的解除管制也是必要的。这样的解除管制也会促进中小企业的增长。这意味着，在公共财政体系中必须采取一些分权措施，必须赋予地方政府更多的财政自主权。从中央政府分权的过程必须要通过加强地方政府的能力来加以配合。必须把中央和地方两级政府看成是对渐进的制度建设过程起根本作用一个整体的两个部分。如果在削减中央政府权力的同时不加强地方政府的权力，则新的制度安排就无法对健康的市场力量起到支持作用，并且自由化和私有化也难以改善资本分配和提高效率。

第七，必须加速民间组织的发展。必须将更多的国际技术和金融援助引导到加强民间组织的建设中来。与私有部门和国家一样，这些民间组织是当代市场经济和文明社会中不可缺少的支柱。活跃于人民生活的各个方面的各种民间组织对于缓和政府和社会之间持续的紧张关系是必不可少的。仅仅是私有部门的扩展不足以填补这个鸿沟。社会生活的某些领域既不依靠国家，也不依靠以商业利益为导向的私有部门。如果没有民间组织所提供的制度性基础设施，要想实现成功的体制变革和高质量的经济增长就很成问题，后社会主义国家处于襁褓中的市场经济和民主就不会正确地向前发展，并且转轨过程将停留在未完成状态。民间组织还应该是中小企业天然的同盟军，因为他们也是为了更好地更紧密地满足群众和地方或者地区的需求而运作的。

第八，收入政策和公平发展对于成功的转轨来说也是非常重要的。因为在转轨的头几年不可避免的要出现日益严重的不公平状况，所以政府必须通过财政和社会政策积极地对收入分化进行控制。如果收入不均超过了一定的限度，就会抑制经济活动的扩展，妨碍经济增长和延缓经济恢复过程。严重的不公平，不仅会阻碍至关重要的制度和结构改革，并且会开始对中

才能以渐进的方式对金融市场实施自由化。否则,年轻的新兴民主国家的人民将不会支持引入市场机制和与世界经济相结合,并且会对这些措施持敌对态度。

第十,国际组织不仅要鼓励而且要坚持区域一体化和合作。迅速的和长期的经济增长需要增加出口,而这取决于坚固的地区间联系。反过来,这又需要进出口银行、商品交易所、信用保险机构等方面的制度支持。这应当成为 EBRD 通过直接借款和技术援助而努力进行的制度建设的主要重心。目前在转轨经济国家中这种形式的市场基础设施还不发达,并且区域性贸易和跨国直接投资也远远落后于转变的过程。那些本来应该成为可持续发展的推动力量的东西,现在实际上却成了一个大的障碍。

(中国人民银行培训部 张蓓 译)

当代经济发展研究译丛

《从休克到治疗 ——后社会主义转轨的政治经济》

[波兰]格泽戈尔兹·W·科勒德克著

刘晓勇 应春子 纪志宏 陈楚玲 王卫华 译

上海远东出版社 2000 年 5 月即将出版

①俄罗斯——政治上疾病缠身、任人唯亲的资本主义和大规模的资本抽逃——是这一现象最引人注目的例子。不仅中小企业发展缺乏资金,而且转轨过程整个的错误管理和国际上对于该国日益恶化的腐败现象和持续的资本抽逃行为长期所持的容忍态度,已经使俄罗斯的中小企业部门无论从任何一种意义上来说都是停留在不发达状态。反过来,中小企业部门的这种不发达状态又会妨碍将来当经济恢复最终到来之际整体经济增长的前景。政府在太长的时间内把太多的政策重心——自然而然地并且符合国际潮流——放在了像 Gazprom 或 Lukoil 这样的巨型企业身上,而忽视了中小企业发展问题 (Kulndke 1998)。