

经济社会体制

比较

钱颖一 目标与过程

[波兰]科勒德克：从“休克”
失败到“后华盛顿共识”

G·罗兰德：转轨经济的政治支持

张春霖：超越传统的私有化模式

俄罗斯的企业为什么不重组？

M. 费尔德斯坦：中国的社会养老
保障制度改革

多支柱混合养老金改革浪潮

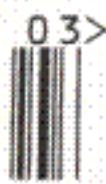
浙江省象山县绿叶城市信用社
发展纪实

'99 2

ISSN 1003-3947



9 771003 394007



03>

COMPARATIVE

Economic and

Social Systems

从“休克”失败到“后华盛顿共识”*

〔波兰〕G. W. 科勒德克

一、从“没有疗法的休克”到“没有休克的疗法”

80年代末至90年代初,社会主义国家阵营发生巨变,前苏联及东欧的原社会主义国家纷纷走向市场经济道路。为了实现从原来中央集权的计划经济向市场经济的转轨,当时很多国家选择了所谓的“休克疗法”——一种加速私有化和大幅度削减公共开支的方案。10年过去了,这些后社会主义国家是否已经走上了经济复苏的道路呢?今天俄罗斯的重重危机和阿尔巴尼亚由于金融危机而导致的社会动乱已经给出了否定的答案。

如表1所示,经过7-9年的经济转轨,除了波兰之外,东欧和前苏联国家的产值较演变前的1989年(以本年作为基准年)均有不同程度的(甚至是很严重的)下降,而贫困和贫富分化问题却日益严重(如右图所示)。

以上事实说明,其实并不存在所谓的“休克疗法”,有的只是“休克失败”,或者说是“没有疗法的休克”。我认为,向市场经济转轨意味着三个并行的过程:

- * 经济自由化与保持稳定;
- * 新制度的建立;
- * 微观经济基础的重建。

在上述这三个过程中,只有在第一个过程中可能会执行比较激进的改革政策。所以有些人就把这种情况称作“休克”。但是,这种休克并没有“疗法”的含义——即所实施的一系列政策取得了积极效果——而只有“休克失败”的可能。

说到新制度的建立,除了前东德之外,后社会主义国家要建立起适应市场经济的新制度一般都需要一个漫长的过程。忽视这种制度方面的转变是俄罗斯危机背后一个至关重要的因素。市场并不仅仅意味着私有制和放松管制。市场意味着:以私有制为基础的制度,得到遵守的游戏规则,以及理解这些规则和支持这些制度的文明社会。因此,要想成功地进行后社会主义经济转轨,市场的文化环境和行为环境是不可或缺的。

至于微观经济基础的重建,这也是一个长期的、需要付出艰苦努力的过程,无论如何都不可能迅速地实现,连前东德也概莫能外。对于某些行业和某些工业发达地区来说,有可能在小范围内迅速地实现微观经济的重建,这的确是一种休克,特别是对于受其影响的人们来说。但有什么理由要把这称为疗法呢?

那为什么“休克疗法”会象一首老歌那样被人们翻来覆去地传唱呢?这就是今天俄罗斯危机的原因,与九年前波兰出现的情形一样。如果在极端困难的时期需要一种疗法,并且号召当

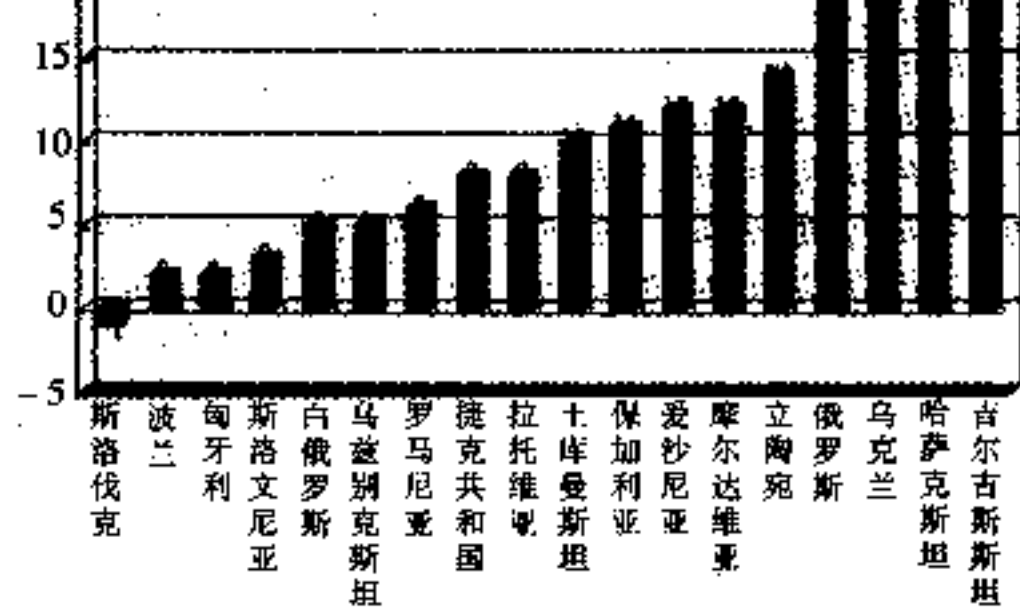
* 格罗泽高兹·W·科勒德克(Grzegorz W. Kolodko)教授,1994-1997年期间曾任波兰第一副总理兼财政部长。经济学博士出身的科勒德克目前是耶鲁大学和世界银行下属的发展研究组织的访问学者,华沙经济学院的教授,他以作为一名政策制订者的实践经验,近年来撰写了许多文章,阐述转轨经济学的理论和实践。上海远东出版社将于今年出版他的新作《从休克到疗法:后社会主义国家转轨的政治经济》。本文根据他的四篇文章编译而成——编者注。

——经济学及巫毒经济学家的时期。毫无疑问，最典型的例子就是“休克疗法”。

在波兰，由于早期实行的是“休克疗法”的经济政策，给国家带来了严重的衰退和毫无必要的休克。1990年到1991年，波兰工业品产值下降了40%，GDP则下降了近20%。失业率从0%火箭般地上升到1994年春的17%。1994

年末的通货膨胀率高达250%，并且到1991年底还处在70%的高水平上。1992年的财政赤字超过GDP的6%。同时，贫富差距继续扩大，贫困不断蔓延。企业间的拖欠不断上升——其部分原因是养老金补偿没有得到支付，银行资产组合中的坏帐也在增加，黑市经济和逃税行为横行并且日益泛滥。由于波兰未履行对伦敦俱乐部的商业债权人欠下的债务，因此没有机会在国际市场上发行任何债券。如果说当时波兰有什么休克——这一方面主要是指相对而言过度的货币贬值和提高已经高企的（实际上是超调overshooting）实际汇率；另一方面，是指极端（同样也是过犹不及）严格的工资限制——那么这些休克也是毫无必要的。并且，其实当时波兰也没有实行什么激进的价格与贸易自由化之类的政策，因为在80年代的市场改革期间就已经实行许多自由化的政策了。到1989年夏，超过半数的消费品价格（从总体供应的角度说）已经放开了。结论很简单：休克没有通常人们认为的那样多，而且也更谈不上什么疗法。

自从1993年成功实行“波兰战略”之后，波兰才取得了令人瞩目的成就。尽管还存在着早期的休克——而不是由于这些休克，“疗法”时代来临了。改革的进程从“没有疗法的休克”转变为“没有休克的疗法”。由于实行了渐进而坚决的稳定性措施，有效而彻底地改进了政府对私营和国有企业管理，1994-1997年，波兰的GDP增长幅度超过了28%，失业率下降了三分之一（从17%下降到11%），通货膨胀率从1993年底的37%下降到1997年的13%。在这样一种背景下，储蓄从1994年开始上升，并由此促进了国内资本的形成。财政状况业已得到改善，财政赤字到1997年已经降到GDP的2%以下。不存在任何休克了！而这都是由于实行了多种疗法——合理有效的宏观经济政策和渐进的自由化及私有化政策。外国直接投资持续高速增长，这支持了国内储蓄。收入分配更加合理了——同时人民生活水平也在逐渐改善，这些都提高了社会对政府的评价。与过去不同，政府不再向人们灌输这样一种思想：“你没有其他选择”，而是使



资料来源：作者根据 B. Milanovic(1998)提供的数据得到。

注：基尼系数是贫富差距的度量。一个国家的基尼系数值越大，其社会成员的收入差距越大。

现这个目标,而不是仅仅为了追求达到这样一个结果而不惜变革的社会代价。幸运的是,由于当时已经不象早一些的波兰和其后的俄罗斯那样了,错误观念失败了,而实用主义、常识和先见之明——而不是教条主义和错觉——占了上风。波兰的新政府做得非常出色,他们把政治上的花言巧语搁置一旁,踏踏实实地设法将“波兰战略”的改革路线和发展政策继续下去。

二、“华盛顿共识”与俄罗斯危机

“休克疗法”的理论基础是所谓的“华盛顿共识(Washington Consensus)”。最初,这种观点是针对80年代拉丁美洲危机提出来的,是在华盛顿由国际货币基金组织(IMF)和世界银行等国际组织与美国财政部双方同意的一项政策建议。华盛顿共识中有这样的话:“尽可能最大程度地自由化,尽可能最快地私有化,并且在财政和金融方面要采取强硬措施!”这种政策建议已经被(主要是由IMF和世界银行)应用到进行经济转轨的后社会主义国家中。不幸的是,人们对于这些国家不同的特点给予的关注太少了。

西方专家假定,这些后社会主义经济国家只不过是受到了与拉美国家扭曲经济类似的金融不平衡、坏帐和高通货膨胀率的影响。然而,这些国家有体系上的特定缺陷:饱受短缺折磨的(有些国家几乎是百分之百的国有制)、没有任何市场组织和制度的经济。西方顾问们还宁愿相信这些国家已经存在市场制度——即便是不成熟的、未发展的、或还处在胚胎期的市场制度。绝不能说象匈牙利、波兰和斯洛文尼亚这样的少数几个有一些早期市场经验的国家就可以比其它国家更快地消除转轨的痛苦。对于后社会主义国家来说,国际组织的错误建议使它们付出了高昂的代价:国家财富流失、经济失调、资源浪费以及社会贫困。

显然,如果没有恰当的制度性改造,自由化和私有化就可能带来问题——正如现在俄罗斯和乌克兰所出现的情形。如果政府没有建立起保证市场机制发挥作用的制度,就会出现一种“既非计划又非市场”的状态——一种将被非正常的机制所占据的体系性真空。这种机制是由有组织的犯罪和象阿尔巴尼亚金融金字塔那样的欺诈性金融掮客来运行的。俄罗斯七大亨——俄罗斯的七个实业、金融、媒体帝国的首脑——把他们巨大的经济实力和广泛的政治影响结合起来,作为“影子政府”在发挥着作用。变革的代价则由社会的大多数人来承担。并且,还可以证明,在俄罗斯等国家,一方面缺乏恰当的制度性改造,另一方面社会贫富分化与贫困加剧,在这两者之间是有联系的。如果不积极采取措施,那么新制度只能以一种非正常的程序建立起来,其典型形式就是从少数人的私利出发来建立国家制度和秩序。极端的例子就是现在俄罗斯盛行的大范围的腐败和有组织的犯罪。对于缺乏财力的俄罗斯政府来说,它没有能力阻止其幼稚的市场经济被笼罩在非正常的黑市经济之下。因此,俄罗斯的“市场”是以利润私有化而损失社会化(从长远来看,这是一个政治上无法持续的方式)的方式运行的。

俄罗斯危机的核心并非其金融市场的动荡和亚洲危机的副作用,而是其失当的管理。这样的经济——45%的国家预算必须花在维持国债所需的、不断增长的成本上;新贵并不缴纳他们

时冻结,而没有象俄罗斯那样,类似的过程持续了太长的时间——尽管他们对此永远都不会承认。这样,由于改革政策进程的根本改变和并行发展政策的引入(这在90年代初完全被忽略了),在伴随着“休克疗法”的折衷的糟糕的实践之后,形势才开始向好的方向发展了。所以,即使现在那些本应该对先前的失误负责的人享受着其后所取得的成功舒适,并且津津乐道地批评着他们曾经提出过的建议的采取过的措施,也没有什么令人奇怪的。

因此,对于当今俄罗斯遇到的挑战而言,我认为,他们应该从我们后来所做的正确工作中学习如何管理转轨和发展。波兰的经验教训是双重的,不要再重蹈覆辙了,而如果说“休克疗法”在波兰失败了,那么,试图在俄罗斯继续这种错误的管理办法而导致失败的结果是不足为奇的。而从另一个角度来说,如果“波兰战略”产生了积极效果,那为什么不着手“俄罗斯战略”呢?这既可以以文字的形式表达出来,也可以贯彻到行动中,只要是建立在坚实的理论基础和具有从自己及他人经验中进行学习之能力的基础之上。

三、对“后华盛顿共识”的探索

基于这些经验和最近东南亚危机的教训,一种新的观点——“后华盛顿共识”(post-Washington Consensus)正在形成。有一个波兰笑话可以很好地解释两种观点的区别:在中央计划经济体制下换一个灯泡需要几位专家?三位。一位制定计划,一位换灯泡,还有一位作记录。在市场经济体制下需要几位专家?按照华盛顿共识的观点是,一个也不要。市场就可以做到。而后华盛顿共识认为,还是需要有人来换灯泡。这种观点强调,在建立使自由市场和政府目标得以发挥作用的制度的过程中,自由市场的需要和政府的新目标都很重要。新观点呼吁,在剥离旧制度之前,应当采取渐进改革并等待经济转轨的完成,而不是尽可能快地摧毁旧有的制度。以波兰经验为例,这个并没有大规模拆毁旧制度的国家很快就恢复过来了,其经济增长是稳固且可持续的。那些期望市场可以带来必要的制度的国家已经落在了后面。

改进的、扩展的政府目标是后华盛顿共识的一个重要特征。我认为,应该恰当地对政府目标进行定位。政府的目标,特别是转轨经济的政府目标应该加强,这不同于新自由主义观点的主张,新自由主义除了主张政府应该“使一切自由化,使一切私有化,然后呆在一边”之外,就没有对政府提出过什么建议。虽然政府可能成功,也可能失败,但都不能呆在一边。相反,应该呆在一边的是那些新自由主义理论。政府的真正问题不在于其规模的大小,而在于其是否有能力领导国家和制定正确的政策。因此,一个国家一定要常抓不懈地积极制定国家的政治经济政策,不是以资产所有者或国有企业管理人的身份,而是作为制度改造的设计师、金融领域的守护神、人力资本的投资者、基础设施发展的融资人、全球一体化的管理者。但是,东亚危机是否会让人们有理由怀疑政府判断的合理性呢?答案是否定的。东亚危机的教训是显而易见的:这些国家的市场比政府更失败。虽然不能说印度尼西亚、马来西亚、泰国或韩国的政府就没有犯错误,但是,东亚危机蔓延的罪魁祸首应该是这些国家的恐慌性市场。对于本应该加强管制、但

第三,进行人力资本投资。那种认为市场本身就可以满足教育需要的假定是错误的。后社会主义国家没有组织,没有网络,更重要的是,没有足够的私人资本提供给教育。许多父母没有能力把孩子送到高中、职业学校或者大学去学习,甚至不能在必要的时候使自己受到再教育和重新培训,所以,政府必须承担这些责任。

后华盛顿共识还有一项重要内容,即全球一体化的影响。不仅仅是薄弱的政府,大投机者也会威胁到经济的稳定和可持续发展。全球一体化已经到了这样一个程度:政府无力单独抵挡

表 1:1990 年 - 1997 年转轨经济国家的衰退与增长

国 家	GDP 下降年数	经济复苏后 GDP 是否下降	平均年 GDP 增长			1997 年 GDP (1989 = 100)	排名
			1990 ~ 1993	1994 ~ 1997	1990 ~ 1997		
波兰	2	否	-3.1	6.3	1.6	111.8	1
斯洛文尼亚	3	否	-3.9	4.0	0.0	99.3	2
捷克共和国	3	否	-4.3	3.6	-0.4	95.8	3
斯洛伐克	4	否	-6.8	6.3	-0.3	95.6	4
匈牙利	4	否	-4.8	2.5	-1.1	90.4	5
乌兹别克斯坦	5	否	-3.1	-0.3	-1.7	86.7	6
罗马尼亚	4	是	-6.4	2.1	-2.2	82.4	7
阿尔巴尼亚	4	是	-8.8	4.9	-2.0	79.1	8
爱沙尼亚	5	否	-9.7	4.1	-2.8	77.9	9
克罗地亚	4	否	-9.9	3.0	-3.4	73.3	10
白俄罗斯	6	否	-5.4	-2.6	-4.0	70.8	11
保加利亚	6	是	-7.4	-3.6	-5.5	62.8	12
柯尔克兹斯坦	5	否	-9.3	-2.4	-5.8	58.7	13
哈萨克斯坦	6	否	-6.7	-6.0	-6.3	58.7	14
拉托维亚	4	是	-13.8	2.2	-5.8	56.8	15
马其顿	6	否	-12.9	-0.8	-6.9	55.3	16
俄罗斯	7	否	-10.1	-5.3	-7.7	52.2	17
土库曼斯坦	7	否	-4.5	-12.5	-8.5	49.3	18
立陶宛	5	否	-18.3	0.5	-8.9	42.8	19
亚美尼亚	4	否	-21.4	5.4	-8.0	41.1	20
阿塞拜疆	6	否	-14.5	-5.7	-10.1	40.5	21
塔吉克斯坦	7	否	-12.2	-8.4	-10.3	40.0	22
乌克兰	8	没有复苏	-10.1	-12.1	-11.1	38.3	23
摩尔达维亚	7	否	-12.6	-10.2	-11.4	35.1	24
乔治亚共和国	5	否	-24.1	-2.9	-10.6	34.3	25

资料来源:国家统计局、国际组织数据、作者计算。

共同努力通过采取各种手段对国际游资的流动进行管制。

对华盛顿共识的重新评价正在改变包括世界银行在内的国际金融组织的态度和方法。例如，在最近一次关于经济政策和经济公平的IMF大会上，参加者不仅有国际金融组织和美国财政部的专家们以及哈佛大学及牛津大学的学者们，还有贸易组织的代表和梵蒂冈的主教。很明显，IMF也开始更多地关注公平问题，这不仅是因为IMF确信世界应当更公平地分享经济增长的成果，而且还因为，如果更公平地分配这些成果，IMF就是在为可持续增长发挥作用。现在世界银行也在社会团体最广泛的、可能的参与下，更加关注可持续增长，并且还与其他一些国家政府建立了新型的、更有效率的关系。

按照后华盛顿共识的观点，有几条经验是转轨国家成功实现经济转型要汲取的：

首先，新的法律（贸易法和税法、资本市场法规、所有权的保护、竞争和反托拉斯法规、银行监管、消费者权益保障和环境保护）的建立与健全要比国有资产的私有化更紧迫。如果没有一个商业法律和履约机制的社会文化环境，经济不可能“起飞”。

其次，速度是另外一个需要在政策上进行考虑的重要问题。制度的建立应该是一个渐进的过程。特别是对于正与世界经济融为一体的制度而言，这一点尤为正确。最好是待国内的制度有足够的的能力应付不可避免的经济波动后再使资本市场自由化，否则后社会主义国家的人民就不会拥护市场机制和世界经济一体化（在极端的例子中，他们对此持非常敌意的态度）。当然，如果在必要的时候，也需要采取一些激进的措施。但无论是采取激进的方式还是渐进的方式，都应该根据实际情况的需要而定。

第三，成功的另外一个关键是，要以超然的眼光看待庞大的国家制度。制度的建立不应当仅仅简单地理解为建立中央银行和新的国家机构，同时也应该把财力和精力用到加快发展民间部门和文明社会的建设上。有些事由政府做会做得很糟糕，而有些事私营企业又没有兴趣做。对于那些政府和企业有交叉的事，则应由民间部门去做。

第四，转轨国家的中央政府还需要给予地方政府更多的权限。在集权的共产主义体系下，地方政府作为甚小，它们需要创造性和独立性的行动。这意味着，中央政府一方面要赋予地方政府对于地方事务的决策权，另一方面要给予地方政府更大的财政独立性。否则，在中央政府权力弱化过程中会产生制度真空，这将使市场更加难以发挥作用。

在后社会主义国家经济转轨过程中，很多国家混淆了政策手段和政策目标的关系，这是一个重大失误。正如约瑟夫·斯蒂格利茨(Joseph Stiglitz)曾数次揭示的那样，华盛顿共识有时把目的和手段混淆了。在探索后华盛顿共识过程中，政策制定者必须要考虑三个重要的比率：利率、汇率和税率，而最重要的，是要考虑人民。经济政策的目标不是为了达到财政稳健、低税、或解除管制，这些都是手段，而是要通过它们来确保实现最终目标：可持续发展和人民福祉。

(张 蓓 编译)(作者单位：人民银行研究生部)