

格泽戈尔·科勒德克：制度，政策和增长

本文为作者为第五十次中国改革国际论坛提交的会议论文

格泽戈尔·科勒德克：波兰前副总理；华沙LeonKozminski创业与管理研究院转轨、一体化与全球化经济研究部

【摘要】

制度不仅是创造的，而且也是需要学习的。这是存在于所有经济体的一个过程，对一些欠发达国家也具有一定的意义。过去15年的理论争锋和实际经验表明，只有那些注意培育市场经济体制的国家才能实现经济快速增长和社会经济发展。但是市场经济体制建设本身并不能确保持续增长，必须要有设计合理、途径和目标明确并得到正确执行的经济政策。

【关键词】制度经济政策转轨增长发展全球化

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），此时如果我们能就某些方面进行一些反思应该是很有价值的，因为这种现象对社会的运作和发展是至关重要的。如果考虑对这种现象的不同看法，将会更有意义：一些人非常乐观（希望他们不是盲目乐观），但部分人却倾向于悲观（他们也有他们的理由）。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。在本文里，我想探讨以下问题：市场经济体制的结构和功能是如何互动的以及体制框架内采取的政策与政策工具的效率是如何互相影响的，重点是它们对长期的经济增长有何影响。

一、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。有例外则证明有规律，尽管这些持续不断的例外（目前主要是在贫穷国家和下撒哈拉沙漠）给相关人口增加了极大的困难。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，是希望过上更美好的生活的客观需求。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提高，只能通过产出的增长来驱动。

当权的政治家们应该积极想方设法促进经济的增长，否则的话他们的权威将会枯萎消失，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，但最终会急剧衰落，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。

从这背景看，后社会主义转型国家的经验一直以来相对令人鼓舞。它表明权力是可以通过民主选举在宪法规定的时间内获得（失去）的，波兰是一个例子。但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）权力，如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达到他们的目的。

如果政府或独立的中央银行所采取的经济政策如财政政策、货币政策和贸易政策故意地针对其他重要目标，将会带来不良的后果，危及经济增长的活力。这种政策的制订有时也有其基础，特别是在金融和经济均衡的维持和恢复难以预料的时候，政策必然会有所侧重。但另一方面，正如波兰1998-2001年所表现出来的那样（1989-92年更加激烈），这一政策混淆了经济政策工具与其目标的关系。

在发展过程中，明确政策的工具和目标是值得进一步探讨的。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年中所吸取的教训那样。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。”这种看法是正确的，因为它强调了自由与发展之间的正面反馈。问题是这种互补性只在长期的发展中才能体现出来。因此得再次提醒，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所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，但是否可能将自由和民主置于有效经济政策和快速的产出增长之下呢？这值得吗？这种想法似乎很有市场，如在中国和越南。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；但在乌兹别克斯坦和土库曼斯坦情况不一样，他们缺乏这样的政策。但如果我们更加注重自由和民主，不管它们是否妨碍有效经济增长政策的执行，这是否会更好呢？波兰属于这种情况。年轻的民主国家和公民社会的制度比较脆弱，妨碍了增长政策的执行，影响了经过艰苦奋斗而建立起来的市场经济体制的运行。

我曾经说过，对某一个人的观点去争取多数人的支持是不够的：当然首先该观点应该是正确的。但反过来也是如此：在民主国家，光正确是不够的，还需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体制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，这种政策还得继续。这不仅需要知识和文化，更需要时间和耐心。而后者对某些人来说，并不是都那么幸运。

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，和对不同目标的分配等。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）的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，因为随之而来的是再分配的增加，因此很可能社会和经济问题也越多。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

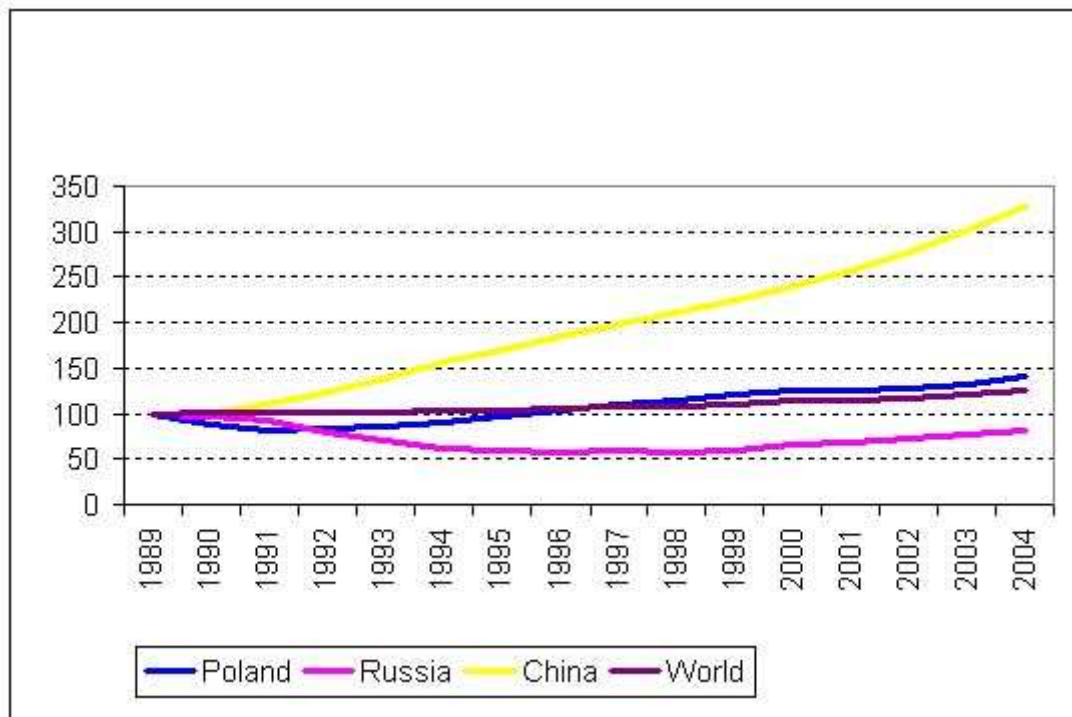
企业家的实际收入还会下降。对他们而言，已经实现的经济增长意味着“损失”。这会带来一种不良情绪，不仅妨碍实现一定的社会满意程度，同时也会影响长期的增长。因此，不平等的收入分配（或更准确地说，实际增长效应的不公平分布）是会带来负面影响的，无论是从社会角度还是从单纯的实用角度都是这样，因为这样的政策会影响到效率和增长，所以最后会不利于最初的受益者。

二、期望和现实

经验表明，期望增长率往往比实际实现的要高。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。这种差异好象一种内在的特点，在政治家经济学家身上也能看到这一点，而且经济水平处于中低层次的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，但也并不是说永远这样。

几乎每个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。这种现象在后社会主义转型国家从一开始就已经出现。这些国家对生产和消费的增长的期望远远超过现实。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。

图1: 中国、波兰、俄罗斯和乌克兰1990-2003年的GDP增长(1989=100) 此主题相关图片如下:



资料来源：世界银行(2004)。

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象，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

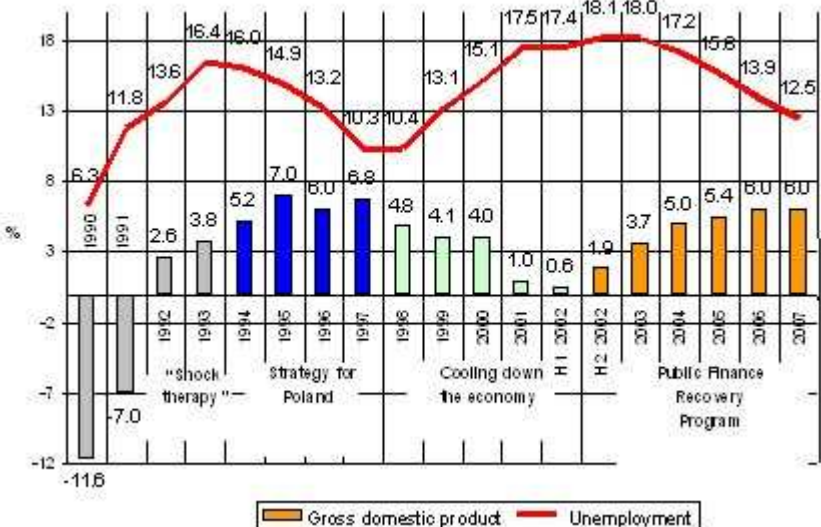
的差距。很遗憾，还没有人对这种现象进行深入的研究，但可以预测，中东欧和前苏联在经过15年的转型后，其国民收入会比他们实际水平要翻番，平均可以达到1989年的水平。这会导致一个边际错误问题。未来15年，“精英们”和社会是否仍然期望更多的经济增长呢？当然，我们也可以看到很多的乐观情绪，欧盟或正努力加入欧盟的国家尤其这样，但同时也有许多的现实主义。人们应该从经验中学习。

三、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60000家中小企业的债务，GDP大幅度增长，从2002年第二季度的08%涨到一年后的38%。但不幸的是失业率又增长了1个多百分点，2004年1月达到206%（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)此主题相关图片如下:



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。
来源：1990-2003, 中央统计办公室 (GUS)。

这是处于结构和体制变革时期的转轨国家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，但在我们地区，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。前十年开始时过分强调稳定，最后却经济过度降温。“积极的”反失业政策在过去几年里也遭到批判。诚然，如果15年前宣布，经过一代人的努力后，还有20%的人口丢掉工作的话（这是一件很令人揪心的事情，而且没有找到工作的希望），那市场转型几乎得不到公众的认可。这是难以避免的困境。长期失业是贫困的主要根源。欧盟加入国60%的人口认为失业是贫困和社会排斥的主要因素，而在欧盟老成员国，有50%的人口持这样的观点。

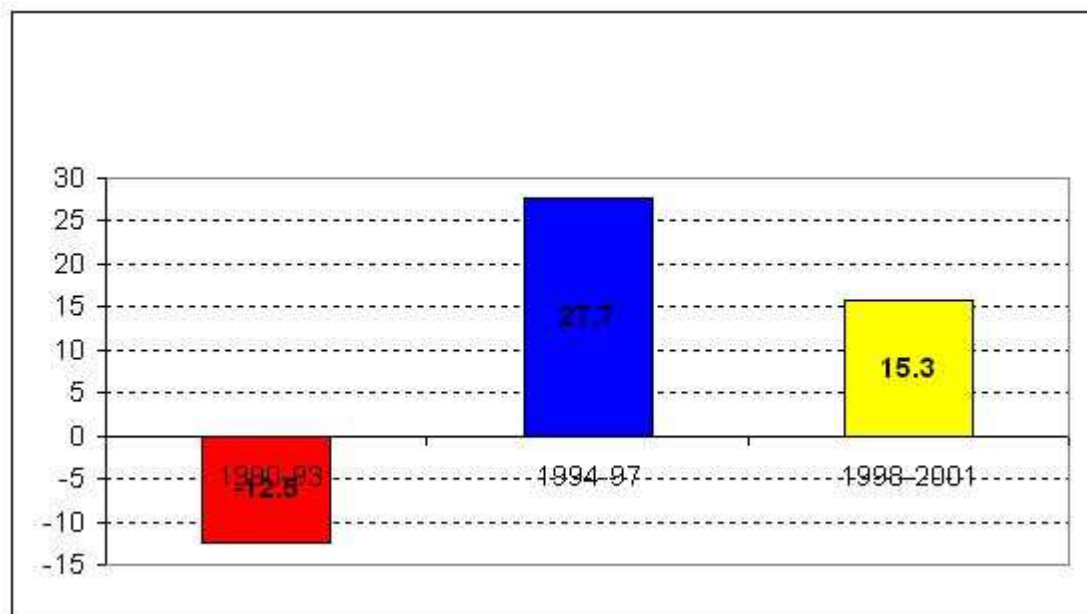
另外一个增长因素是存款和资金积累的倾向（指经过转型的阵痛和衰退后）。为长期维持高增长活力，国家积累能力的增长是必要的，特别是在随着转型的进展，新经济体制所带来的储备消耗完毕的情况下，不但有必要鼓励国内存款，而且要吸引外来资本（在开放经济环境下）特别是外国直接投资。这些又创造了新的生产能力，通常会提高经济的竞争力和出口潜力，从而提升由出口驱动的经济增长。当然这种扩张取决于其他因素，特别是汇率和贸易政策，当然也不能忽视外来直接投资在资本和现代生产能力的形成方面发挥的作用。

我们目前期待更高的存款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。计划经济的特征是高积累率和投资，与市场经济下驱动的自愿存款形成鲜明的对比。

那些年我们存款部分原因是迫不得已，因为我们面对的是短缺经济的供应不足；我们现在存款是因为我们想存款，因为我们看得到存款的作用。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扬和边际消费倾向的降低。目前发展中市场经济国家所需要的是不断提高效率，是使用全国范围内存款的效率。

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存款和控制宏观增长比例为导向，微观上促进公司治理的改善和提高竞争力（这是正确的），增长率也就非常高。相似的机遇（和威胁）在将来也会存在。今天没有人能够画出到2030年波兰的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或上或下，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，制订的政策质量越好，GDP的增长率也越高，反之亦然。

图3:波兰GDP的增长（以4年为一周期）(1990-2001)此主题相关图片如下:



资料来源: 中央统计办公室(GUS), Warszawa

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, 如果不增加国民收入的负担, 也就是没有增加GDP中的投资份额的话, 唯一提高增长率的办法就是改进效率。只有在那时候, 我们将会进入真正的密集型增长。

四、制度建设和学习

90年代的崩溃及随后的转轨大衰退证明单方面的向自由化（价格、贸易和商业进入和退出）和私有化发展, 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。更糟糕的是, 失去的产出是不能恢复的, 而且社会成本（失业和社会排斥）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, 甚至以前那些主张幼稚和坚持中庸之道的人也认同了。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、对不可兑换货币和补贴的控制等, 将会被废除。但事实并没有那么简单: 旧的制度是会消亡, 但一定会有新的制度取而代之。后者是一个枯燥漫长的过程, 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。

转型前15年末期, “制度”这一词汇的流行可以与初始时的“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, 象“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。回顾世界相关的文献, 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, 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。

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还有家庭。但是应该提出的是“制度”这一词汇经常见于经济口号中，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。就象交通规则一样。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，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它们自身利益。因此，制度也有一定的速度限制以及打破这一限制的惩罚，如果晚付款还得交纳一定的违规费用；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，对伪劣产品有投诉的权利，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范

第二，制订的法律和规定，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、建设的或者是法令，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的进程也是这样，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点发生裂变，进而转变成为资本主义的市场经济的文化和观念。

要遵守市场博弈的规则，人需要足够的知识。而这种知识往往难以从教科书或其他实体中学来的，而是从经验中学来的。人也得形成独特的习惯和特征，这些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，才能摆脱它的束缚。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年改革已经达成高层次的国家，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。在离首都布琼布拉不远的地方，我参观了坦噶尼喀湖的一个地方。亨利·斯坦利爵士曾于1871年在此说过一句非常著名的话：我想你就是利文斯顿搏？[这是一个典故：利文斯顿搏是一名英国的探险者。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，但利文斯顿搏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）]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。我们必须进行行动，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进行的观念上的变化是来得比较缓慢的，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们。这些主体就象亨利·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，能够在永无终止的旅途中，坚持追求不同的目标。经过一段时间后，这些新的安排被更加广大的社会群体所接受。这些社会群体就象亨利·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角色。相反，他们拖了前进的后腿。一切事物要成熟都需要时间，需要以它们自己的步伐和速度来达到成熟。

90年代中期，Anders·slund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。如果人们不能清楚地理解并掌握市场经济的本质和机制而因此不赞同目前的政策（尽管不少经济学家支持），那很难说是市场经济：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，但因为欧盟采用不同的评价标准而对我们向市场经济前进的步伐持过度乐观态度。

这样的迟缓是一累赘。一方面是组织上的，另一方面是文化上的，或者从更广的意义上讲，这种迟缓阻碍了市场文化“关键物质”的获得，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差异的存在及规模。但是，如果事实确实如此的话，那应该把他看成是在一定体制环境下对实现高增长率的实际潜力进行了过于乐观的估计的证据。

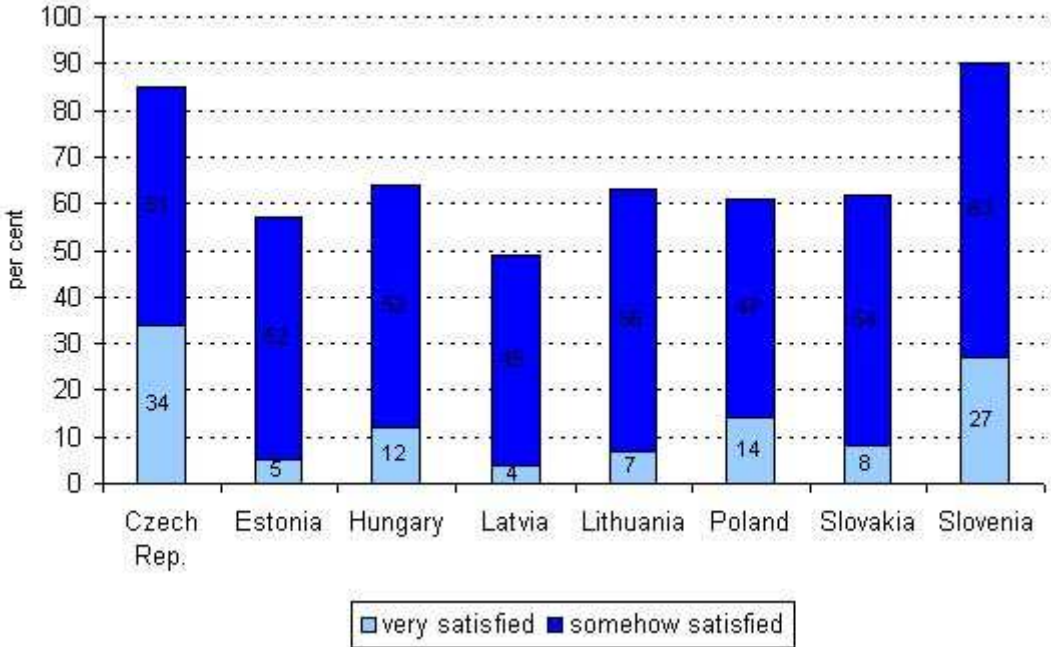
如果体制资本缺乏，任何一项政策都不能更好地使用现有的社会、人力、财政和固定资本。因此需要一种双轨的方法。一方面我们应该随时努力使制度沿着我们期望的方向发展，也就是包括建设、结构、成熟和学习这四阶段；另一方面，我们需要耐心地等待“灵魂的成熟”。通过说服的方法同步推进发展进程。任何驱使人们加快速度的做法或政治鞭策是不会带来什么好处的。相反这种措施会引发更多对变革的方向和改革速度的反对，因而引来抗议，加大了动乱的可能性。这就是这些日子以来在所有后社会主义转轨国家所看到的。

波兰经济的制度形式的大体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，重复着欧盟体制构架的所有错误。很多错误可以通过与美国的比较看出来。美国的体制基础是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。

五、更好还是更坏？

社会对体制转型增加的经济利益和经济增长的接受程度非常小心。在对现实的评估方面，后社会主义国家社会的大部分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发表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” 此主题相关图片如下：



资料来源：欧洲委员会 (2004a)。

比较不同国家所期望的生活质量及其相应的满意度（或不满意度），可以得到一个很惊人的结果。主要从九个层面考虑：家、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。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%)。在这些评价中最有意义的是对家、家庭和社会生活以及对社区的满意度。在欧盟10个新成员中，满意度最高的是斯洛文尼亚（81%）-超过几个现任的成员：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、家和社会生活的较高的满意度水平(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。因此可以说有必要培育经济快速增长，这也是值得的，因为这方面还有很大的改善空间。

有趣也有点苦涩的是，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%)，欧盟-15国中是丹麦人(13%)。

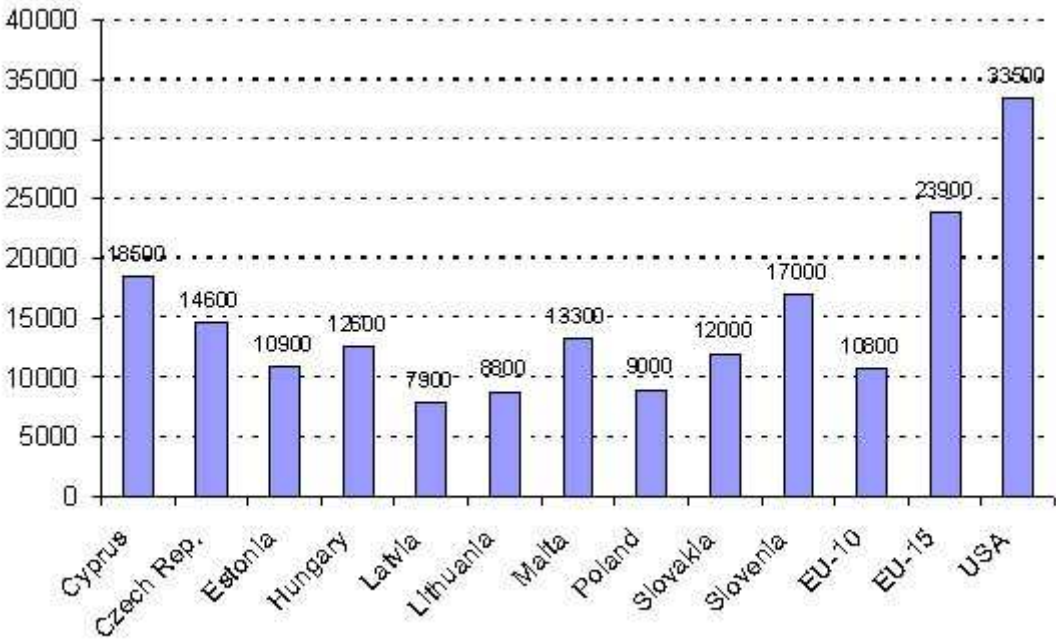
同样有趣的是，当然没那么苦涩，只有13%的波兰人认为他们的失败和物质困境，是由于他们懒惰和缺少毅力所致。但在葡萄牙，自我批评的人口比例为31%。在这方面持保留态度的是立陶宛(8%)和爱沙尼亚(10%)。

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：我们如何将悲观的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，那更加有必要加快步伐。假设这是可能的一

对潜在的可实现的增长率的研究也表明是可能的一

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。

图5: 人均GDP, 根据按购买力评价调整(单位: PPS) 此主题相关图片如下:



注：PPS(购买力标准)是一种计量单位。1PPS约等于1Euro（欧元）资料来源：欧洲委员会(2004b)。

人们应该能够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，但他们的发展要比其他国家快。21世纪初所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%，也只是相当美国标准27%的水平。

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10000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，但如果经济扩展率为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。

六、政治的灰色地带

正如以上所说，制度是关键，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，多数情况下，我们将重点放在其公开这一特性方面。但是正如经济有灰色领域一样(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作出了许多决议，有些对经济增长起着关键作用。这些决议作出后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。

在进行了对政治安排和不同利益群体的地位的非正式讨论后，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，可以发现政治灰色部门所做的决策在全部由官方渠道所作的决议中所占比例，比那些没有记录的、没交税的灰色领域的收入在正式登记的经济交易做占比例还要高。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。十分明显，政治灰色区域的范围大小取决于民主国家和公民社会制度的成熟度，以及市场经济的发展情况。

那么什么是经济政策呢？经济政策应该看作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在某一项具体博弈中的能力。在目前的讨论中，它是一个应该引起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，将经济影响平等地分布，并能得到社会的接受。因为它是一种决定公平与否的社会情感，不是经济学家和政客的判断。最后，这些问题的决策必须在国会中作出，通过制订法律、预算法案和其他与税收制度、金融转移和社会政策的安排等方式来实现。

但是这样的公开决策通常是从属于政府和党的私下决策，因为不少人对政治持不同的看法：如谁支持谁反动谁目的是什么，都存在差异。按照这种解释，它也是一种博弈，但是一种具有消极的有害特征的博弈。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，特别是灰色地带较好部分的政治，不一定必须从属于公共利益，因此也不必要致力于提高经济增长率。有时候甚至会造成破坏。

有人也许要问波兰的增长为什么会从1997年的第二季度的75%下降到2001年第四季度的02%？毕竟，它不是外来震慑的结果，也不是体制的退步，因为该领域的成熟进程正在顺利进行。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平民主义的思想的不利协调而正受到误导。

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，妨碍了促进发展的决策，损害了促进增长的结构改革，影响了经济的增长活力。因此，对政治的标尺是政策的“有效性”（主要从政策支持者的角度）。这样在很多情况下，会弱化权威，而不是促进增长。这不可避免地导致相对缓慢的经济增长，尽管在波兰将其经济进行调整以适应欧盟的共同既有制度的过程中对市场体制进行不断的加强。

七、评价，警告，建议

关于潜在的增长率与实际增长率之间存在差距的问题，答案是：这种差距是来自于经济政策的不足。这种经济政策存在于现存结构、体制和文化环境。人们或许会问，如果可以执行，但为什么不执行呢？也许是因为该环境不仅阻碍而且不利于制定有利于经济增长的政策。

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）总体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。但积极参与者有着观点。有人认为从短期看，实现高的增长率是可能的。但部分人持不同意见。糟糕的是，积极群体中的成员通常在行动的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如美国。但这一次，不仅是观点冲突问题。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。政策的目的是要获得有利的结果，要体现远景，但不是幻想。没有远景的政策或政治家是不完整，也是很难令人信服的。就象没有目的地的旅行，或者象无目的的闲逛，有时候虽然也挺惬意的，但最终不会存在目的地。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。它应该能够在一定限制内，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”的幻想来掩盖，而且在某些宣言和选举时，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。经济的含义是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。糟糕的理论只能是糟糕政策的基础。最近波兰就是这种情况，那是在过去十年的前期，只有“休克”没“疗法”的结果。相反，好的政策只能在好经济理论的基础上制订，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31亿，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：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。这种知识必须不仅来自于实际经验，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Micha·Kalecki的长期观察，跟通常的观点不一样，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，以至那些对本学科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是从高度发达的资本主义的理论中而来的。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2001-03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，这种平民主义左派和自由市场基本主义右翼的奇怪组合目前继续弱化经济结构。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在达到改变。在这种情况下，观点可以调整去适应相关的伪科学（出于政治考虑，与真正的学习关系不大）。

近年来，最好的例子是争取线型税收制度的说服工作。这是一种理论上错误，实践中有害的思想。在国内资本形成（会促进增长）和收入的再分配的情况下是错误的。这两者是不可分割的。因为采用线型税制往往意味着将部分净收入从穷人手中转到富人手中，这就不可避免地产生早期的资本积累，存款的倾向下降。这可以从过去15年的转型过程得到充分的证明。这15年也是存款意愿下降的时期。在波兰，收入的转移会进一步加剧贸易的不平衡和资本的外向流动。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。线型税制不仅是不公平的，而且它会产生不稳定因素，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？我们要往哪走？”。没有这样的知识，人们就会迷失方向。但在那情形下，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次来进行分析。在民主国家和公民社会当中，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。从这角度看，波兰的形势是不利的，会继续恶化，而不会有所改善。这为未来设置了麻烦，不仅是指增长潜力方面。但即使这种分析和评估限制在这一方面（指增长），他们也会清楚地显示未来几年或者是更长时间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，不象电脑和石油。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体制，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。政治就象管理一家大型公司和组织，需要在很短的时间内，有时是在危机的情况下，既缺乏足够的信息，又受到外来的压力，而必须作出决策。另一方面，又是战略问题，需要视角、思考和反思。它也需要与其他噪音（知识支持者和专家，外国伙伴以及社会政党的观点）的有创造性的互动。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“信息噪音”和摩擦，那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，纳税人和预算接受人的关系，消费者和生产者的关系。当然还存在许多经济利益分歧的层次。问题是如果使用了正确的政策工具，但这种形势没有得到缓和的话，那这些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。这种妥协可以作为人们做合理的长期安排的基础。

不幸的是，波兰有太多的妥协，涵盖税率的确定、高速公路建设的融资以及养老金的计算等。这些都是权宜之计，限于表面，而且不稳定。这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从更长远的角度来考虑。目光短浅和牵强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》，这种临时的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”。

因此在任何结构、体制和文化条件下，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：它必须符合现存环境。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。历史表明这种政策后退的情况非常常见，我们可以很容易找到很多这种经济政策的悲壮的结局。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

这就是为什么我们将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。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。尽管有些政治观点在实践中是成功的，如智利，但在我们国家的具体国情下却是不合适的，就象我们“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，他们最后都是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的条件下进行分析和评估。

当然，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、体制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，他们要对效率作出反馈。约翰·梅纳德·凯恩斯所得对：“从长期看，我们都死了”。在我们死之前，我们还有时间制订合适的体制，改善法制，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，激励企业和公民社会的兴起和发展。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的话，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的平衡，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，就象我们继承上一代的遗志一样，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。