

· 主题探讨 ·

走向一种新的发展范式*

[美]约瑟夫·斯蒂格利茨

王燕燕 编译

内容提要：“华盛顿共识”与早期的发展理念由于只是狭隘地看待发展，所以它们所倡导的发展范式在实践中都失败了。事实上，21世纪发展的实质是变革与转型，而伴随变革与转型的则是个人与社会所面临的机遇和挑战。因此，本文将关注一种新的发展范式（后华盛顿共识），关注各国政府、公民社会及国际援助机构在促进新发展战略实施过程中的作用，关注新发展战略、政策的制定与实施的方式及过程。

关键词：华盛顿共识 发展 转型 变革

一、作为社会转型的发展

发展的基本特征就是它代表了一种社会转型，特别是发展包括了从传统关系、传统文化、社会习俗、传统医疗与教育方式及传统生产方式向更现代方式的转变。例如，传统社会的特点之一是被动地接受周围的世界（过去是，现在依然是）。与此形成对比的是，大多数现代知识经济认为变革是经济与社会生活的一个内在特征。同时，我们能够降低婴儿死亡率、延长寿命、提高生产率。变革的关键是向科学思维方式的转变，确认影响产出的重要变量，根据掌握的资料作出推断——认识到我们知道什么和不知道什么。

任何社会都是一个新旧混合体，甚至在一些更先进的社会里也仍然存在因循守旧的部门和地区，存在一些固守着传统道德观与思维方式的人们。不过与落后社会不同的是，在先进社会里这些墨守成规的人所占比重相对较小。事实上，世界上多数落后国家的特点之一就是更先进的部门无法渗入到它们的社会之中。这种情况导致了所谓的“二元经济”现象，即社会中较富裕的先进部门与贫困的落后的部门相并存的现象。

变革本身并不是目的，而是实现其它目标的一种方式。与发展相关的变革为个人与社会提供了更多主宰自己命运的机会。发展通过拓宽人们选择和自由的范围、减少孤独感而丰富了人们的生活。发展减轻了贫穷、疾病和环境恶化给人们带来的痛苦，从而不仅延长了寿命还提高了生活质量，增强了生命的活力。

如果按照如此定义发展，很显然发展战略必须区分变革中的障碍和潜在的动因，以推动社会的转型。下文中我们将概述这种新发展战略的一些构成要素。从社会转型的角度来分析发展

作者简介：约瑟夫·斯蒂格利茨，美国哥伦比亚大学教授，世界银行前副行长。本文是作者1998年10月在联合国贸易和发展会议举行的第九届“保罗·普雷维什”讲座上的演讲。发表时作了修改。编译者：王燕燕，中央编译局比较政治与经济研究中心实习研究员。

* 由于版面的限制，编者对文章进行了删节，有兴趣阅读全文的读者，请联系编辑部。——编者注

问题,可以使我们更好地理解各国政府和国际机构应该做什么,以及如何做,比如在市场制度和公民社会中它们应如何参与和合作。因此,可以说本文为反思过去几年里怎样促进发展提供了分析框架。

二、呼唤一种新的发展战略

2.1 发展不只是什么:对以往理念的批判

很多以往的发展战略只关注社会转型的某个方面,却没有从更广的范围看待发展,所以大都失败了。这些发展战略仅仅关注经济。经济是重要的:毕竟区分贫富国的主要标志就是人均GDP的高低。但是,正如约翰·邓宁(John Dunning)所指出的,对经济的关注不仅混淆了手段与目的,而且混淆了因果关系。说它混淆了手段与目的,是因为较高的GDP本身并非最终目的,而仅仅是提高生活水平、提供一个有着较低贫困、较好医疗和较少犯罪行为的社会、增强教育和减少环境污染的手段。与库茨涅兹的观点相反,大体上说,人均GDP的增长总会带来贫困的减少。说它混淆了因果关系是因为在某种程度上,社会的变革或者说现代化既是GDP增长的原因又是GDP增长的结果。

40多年来,发展被认为(至少主流经济学家这样认为)主要是一个经济学问题,是增加资本存量(通过吸引外资或提高国内的储蓄率)和改善资源配置的问题。资本存量和资源配置的改变可以带来收入的增加和持续的高增长率。欠发达国家被认为除了在资源配置方面无效(与市场缺失和市场失灵有关)外,与发达国家并无不同之处。

然而,经济学家就如何改善资源配置和政府应起到什么样的作用的问题也各持己见。左派经济学家把一些潜在的问题归结为市场失灵。流行于1960年代的发展规划模型认为,由于市场的缺位和不完全,应由政府取代市场推动发展,引导资源实现有效配置。相反,右派经济学家则认为政府本身就是问题所在,市场可以带来资源的有效配置。支持这种观点的理由是政府不仅不具备配置资源的能力,而且经常倾向于把租金转移给政治利益集团而不是致力于提高国民产出。按照这种观点,解决问题的关键在于要让市场发挥更多的作用,特别是要取消政府人为造成的各种扭曲,如保护主义、政府补贴和国有化。

1980年代,对发展的关注从微观管理政策转移到宏观政策,尤其转移到对财政失衡和货币政策的调整上来。如果宏观经济出现失衡,那么市场也无法运行,至少是无法正常运行。

上述每个发展战略的主要特点就是它们都把发展看做是一个可以由技术来解决的技术问题:更好的计划规则、更开放的贸易、外国直接投资和价格政策,以及更理想的宏观经济框架。这些战略没有深入研究社会,也没有认识到在决策过程中参与的必要性。经济学定律被认为是放之四海而皆准的:供求曲线和福利经济学的基本定理既适用于欧洲和北美也适用于非洲和亚洲。但是这些科学的定律未必是跨时空的,它们忽略了制度的限制和不同文化间的差异。

2.2 历史教训

与方法上的狭隘性同样值得关注的是以往的发展战略缺乏整体观念。具体说来,这些战略未能认识到:(1)在早期,美国和许多国家在致力于发展时政府都起到了积极作用;(2)没有政府积极介入或者政府干预之前,很多社会都会如文献资料所表明的那样没有获得发展,事实上,发展只是个例外并非规律;(3)更糟糕的是,在没有政府干预之前,资本主义经济表现出极大的不稳定性,存在普遍的经济和社会问题。很多群体,如老年人和没有一技之长的人,常常被

排除在社会进步之外,而且他们在经济遭受冲击时常常饱受贫困之苦。

事实上,令人困惑的问题之一就是那些刻板的发展方法是如何无视表面上发达的国家的一些地区也没能发展这一事实,意大利南部在过去即是如此。意大利南北地区之间没有贸易壁垒,宏观经济框架也相同,经济政策还特别向南部倾斜以鼓励其发展。但是北部经济一片繁荣,而南部依然处于萧条停滞状态。

过去四分之三世纪里的三个重大事件推动了新发展战略的形成:

第一,前苏东国家的垮台和冷战结束。一些人仅从中总结出—条教训,即经济中政府过多干预造成了无效(和危险)。由此,他们匆忙得出了相反的结论:经济应该更多地依赖市场。

但是共产主义体制的失败不仅是经济体制本身的失败,也是其赖以存在的政治、社会、道德规范的失败。有些模型证明市场社会主义与资本主义经济是相同的,这其实是在误导,部分原因是由于这些模型没有正确考虑制度的作用(特别是那些为提高效率和配置社会资源而设计的制度);另外,它们也没有意识到经济交易与更广泛的社会目标和社会价值观之间关系的重要性。

第二,“华盛顿共识”的局限性。很多国家信奉所谓“华盛顿共识”倡导的发展的前提条件:自由化、稳定和私有化,但是这些国家并没有获得发展。技术方案——“华盛顿共识”所提出的有关发展的建议对促进发展很显然是远远不够的。我们对此并不感到大惊小怪,因为正如我们观察到的,历史并不总是那么令人欢欣鼓舞。此外,理论经济学的发展大都强调市场的局限性,因此,它早就应该洞察到俄联邦与东亚经济存在的制度缺失和道德问题。

在很多方面,俄联邦的问题与东亚的问题有着本质的区别。例如,在俄联邦,我们目睹了一个面临巨额政府赤字、严重政治问题及社会动荡的转轨经济。然而,二者也有一些共同点。对俄联邦和东亚来说,“华盛顿共识”都失败了,而且原因相似。“华盛顿共识”未能深刻理解市场经济,未能认识到私有化和自由化其实并不足以使市场经济正常运转。经济需要制度设施和支持该经济制度的道德环境(moral ecology)。事实上,俄联邦比东亚更糟糕,因为后者在过去的四分之一世纪里毕竟还取得了令世人瞩目的发展,增强了社会稳定,减少了贫困。尽管东亚的一些银行缺少适当监管,而俄联邦的银行不仅缺少适当监管而且无法履行它们的主要职责——向新企业和有前景的企业提供资金。我们知道经济学定理强调经济中私有财产、竞争及适当的法律基础的必要性,因为只有具备了这些条件市场才能正常运转。

虽然有时候表面上承认应该关注私有财产和法律基础这两方面的问题,但是“华盛顿共识”更强调竞争,因为它认为私有财产的所有者会有提高效率的激励。至于分配和竞争甚或民主进程会被财富集聚所破坏等问题,华盛顿共识对此并不担忧,认为以后可以解决这类问题。俄联邦成功地改变了他们对经济学一般定律的认识,因为其试图扭转平等与效率之间的取舍关系。从无效的中央计划到分散的价格形成机制的改革,从无效率的国有化到私有化和利润激励的改革,这些都应该能增加产出,即使会造成社会的略微不平等。然而,当俄联邦试图收缩其经济规模时(根据估计经济大约缩小了三分之一),其社会不平等却加剧了。按照GDP的统计数字,俄罗斯人的生活水平下降了,寿命缩短了,健康状况也恶化了,社会上贪污受贿风行。等到俄联邦意识到没有制度设施和道德环境,资本市场完全自由化下的利益驱使不可能激励创造财富而只会导致财产流失时,为时已晚。

第三,东亚奇迹与东亚危机。“东亚奇迹”说明:大多数东亚经济的快速增长证明发展是可

能的,发展与贫穷的减少、生活水平的普遍提高甚至民主化的进程是可以并存的。但是东亚的这些国家也为流行的发展方法所困惑,因为这些国家并没有完全遵循标准的发展建议。在很多国家,政府都起到了很大的作用。它们接受了一些可行性建议,如稳定的宏观经济政策,但是并没有采纳,反而改为采纳其他的一些建议。例如,政府不是推行私有化,而是开办了高效的炼钢厂,利用产业政策刺激一些特殊产业的发展,政府通过更多的刺激出口而不是禁止进口来发展贸易,政府通过降低利率和提高银行及企业的盈利能力对金融进行温和管制与约束,政府采取保守和协调的方式进行相关的市场决策。

东亚政府注重的很多政策是西方政府过去并不太关注的。这包括对教育和技术的重视,注重缩小与发达国家间的知识差距。当人们对个别政策的影响依然争论不休时,混合性政策很显然运行良好。也许如果这些国家奉行自由化和私有化会发展得更快,但是对此却难以证实。而有些政策如对金融的管制,经验和理论都已表明这些政策能促进发展。

但是东亚最重要的经验或许是他们在很大程度上成功实现了社会的转型,这一点对访问这一地区的人来说是个不争的事实。准确地说,转型还很不完全,这些国家的一些部门依然僵化,未能采纳现代的技术和经营模式。当 1990 年代中期袭击东亚经济的危机爆发后,很多领域里的专家对东亚奇迹提出质疑,也就是说东亚国家依然存在社会转型的问题。当这些国家进入 21 世纪时,其 GDP 已快速复苏,是半个世纪前的几倍,而且也高于那些采取另外一种发展战略的国家。同样重要的是,贫穷率已经降低到半个世纪以前的一小部分,尽管有时会比 1990 年代初略高一些。此外,这些国家基本扫除了文盲,改善了卫生条件。如果认真解读过去几十年里东亚取得如此非凡成就的原因,我们将发现发展最快国家的发展战略之中早已包括了本文倡导的很多观点。

东亚危机不仅使人们关注金融制度,还使人们更为关注政治和经济层面的问题。例如,缺乏透明度被普遍认为是造成金融危机的原因。但很少有计量上的证据支持这一结论,而且当我们想到以前发生在斯堪的那维亚国家的三次严重危机,我们对此结论愈发怀疑,因为这些国家恰恰是世界上制度最为透明的几个国家。但是我们对透明度和责任感依然持肯定的态度,因为这会引起对更广泛社会问题的关注。制度因素对有效参与决策是必要的,而参与又是实现作为社会转型的发展所必不可少的一部分。同时,东亚经济危机也暴露了支撑东亚和西方资本主义经济体制的道德环境的缺乏。

三、新发展战略的原则

3.1 发展战略的概念

一个发展战略首先需要阐述转型的概念,也就是从现在起 10—20 年后社会将是什么样的。这包括某些数量目标,如使贫困减少一半、普及初等教育、延长 10 年的寿命或者减少犯罪率 30% 等,但是这些目标是转型的要素或目的,并不是转型本身的概念。

转型应包括一种制度转型的观点,即创造新的社会资本和新的监管或激励机制。有时需要有新的制度取代那些在发展进程中必然弱化的传统制度。有时新制度还将包含旧制度的一些要素,因此新制度必将有一个逐渐演进和适应的过程。例如,那些有歧视妇女传统的社会怎样才能进一步增进平等,同时又能保持传统的价值观呢?

发展战略有时又被比作是一副蓝图,标示出社会前进的方向。但是这种比喻其实是一种误

导。当今的发展进程如此复杂和艰难,以至于我们无法简单地用一张图或计划来说明未来十年里经济的发展趋势,更不用说接下来的四分之一世纪里经济的走向。因为这样做需要太多现在无法获得的信息和知识。过去制定计划时未能切实考虑发展进程中所面临的各种不确定性。原则上,一个发展战略可以包含一些在经济上怎样应对未来各种纷繁复杂的偶然事件的策略,但实际上却很少这样做。

与此形成对比的是,发展战略是一个不断调整的计划。发展战略需要阐明它是如何被制定、修订和采纳的,阐明参与的过程以及实现主动参与和达成共识的方式,阐明细节是如何被不断补充完整的。这样的发展战略在阐述未来的前景时将发挥一系列的作用。

所有的社会——特别是一些穷国,都受到一定的资源约束。除了一般性资源的约束外,还存在对政府能力的约束,例如政府只能处理有限的问题。虽然一个国家有很多方面迫切需要发展,但是任何发展战略都应该先确定发展的轻重缓急。优先权的关键是要有次序的意识,即有些事情必须要优先解决。例如,在实行私有化之前,确定一个正式的解决优先次序的体制、一个竞争和监管框架或许是必不可少的,这同资本市场或金融部门实现自由化之前需确定一个金融监管框架一样同样重要。确立成功的产业关系体制的先决条件是能自由进行集体谈判,并且在雇主与雇工之间建立起建设性的、诚信的关系。

发展战略与协调

根据传统经济理论,价格可以对经济的各个方面起到调节作用。但是价格杠杆作用的发挥要求有一个完整的市场,并且不存在不确定性和信息不对称——很多欠发达国家显然不具备这些条件。对经济发展趋势的预期是关键,例如,如果经济要发展到下一个阶段——即必须有适当的基础设施、人力资本和制度等要素来支撑的阶段,那么这些要素中的任何一种的缺少都将使成功发展的可能性大打折扣。不仅各级政府及其内部的各部门需要协调,私人部门和公共部门之间也要进行协调。

增强共识的发展战略

制定发展战略过程本身不仅能使人们就国家未来的广阔前景和关键性的短、中期目标形成共识,还能就实现上述目标的一些必须的要素达成共识。增强共识不仅是实现政治和社会稳定(而且可以避免一个社会由于过度利用资源而造成经济崩溃)的一个重要方面,还可以提升政策和制度的自主性,这些将大大增加成功发展的可能性。

3.2 催化全社会的变革

如果社会的转型是发展的重中之重,那么随之而来的就是应该怎样进行变革的问题。整体发展战略的主要作用之一就是催化作用,如通过区分一个国家里各地区在商品和劳务方面具有的比较优势(动态的)来推动变革。区分各地区的比较优势并发布信息等行为属于公共物品范畴,应该由政府来完成。

整体社会的转型

更值得我们注意的是,对推动发展起催化剂作用的政府应确立鼓励全社会进行变革的宏伟目标。我们注意到以往发展的努力在实现技术变革方面是成功的,但它却未能实现相应的社会转型。在形成二元社会的过程中只有小块的地方和部门引入了新技术。

从某种意义上说,二元性——仅一个国家的个别地方和部门获得了发展,这种状况只能说明发展进程的失败而非成功。究竟出了什么问题,为什么那些获得发展的地方没有起到发展极

的作用来推动其范围以外地区的发展呢？

很多发展项目也是如此。一个项目从获取高收益的角度来说或许是好的,但是大多数消费者和工人却无法从中获益。当然了,高收益总是比低收益要好。但是如果一个项目不能把它的收益回报给全社会,那么就不能断定该项目是成功的。

政府的部分职能是承担一些能获取一定社会知识的项目,从这些项目中国家可以广泛地汲取各种可能的经验,比如,关于某个产业生存发展方面的经验。投资的收益并不单单是从项目中获得的直接收益,还应包括其他项目从该项目中吸取的成功或失败的经验教训。由于私人机构不能准确评估项目的知识收益,因而私人部门也很少对项目的知识收益进行评估。政府决定是否承担某个项目的关键要看该项目是不是具有增长效应。一个项目如果只有在对其进行大规模的投资(该投资用于别处会更有效)或投入一些稀缺资源时才能获得成功的话,那么该项目是不会带来增长效应的。

3.3 参与、自主性和外部人的作用

为什么外部强制的变革不起作用

有一点非常清楚:外界无法强制实施有效的变革。事实上,试图从外部实施变革可能会有利于变革,也可能会引发对变革的抵制并成为变革的障碍。发展的核心是国民个人思维方式的改变,但是不能强迫他们改变思维方式。人们可以被迫采取某种行动,甚至说出一些违心的话。但是无法强迫他们改变其思想,或者说改变他们对事物的基本看法和价值观。

实际上,援助者和受援者之间的相互影响有时可能阻碍了变革。在援助过程中受援者常常要接受一些强加给他们的在外条件,这些条件无助于培养他们的分析能力,而且会削弱他们分析问题的动力和处理问题的信心。过多的约束条件可能会进一步固化传统的等级关系,而无法使更多的人参与变革讨论,进而改变他们的思维方式。援助者不去授权给社会上能推动发展转型的人,而这恰恰证明了他们的无能;同时也不去推进民主所必要的公开讨论,因为在援助者看来,这样的讨论不需要,讨论搞不好甚至会适得其反。

自主性和参与

因此,成功发展战略中的关键要素是自主性和参与。我们已经多次认识到自主性对成功转型的重要性。外界强加的政策或许会被勉强接受,但不会被受援者心甘情愿地贯彻实施。为了使政策实现预期的自主和转型,制定政策的过程必须是积极参与的过程。发展不仅仅是援助者和受援政府之间通过协商就可以解决的问题,发展必须涵盖并支持公民社会里的一些群体。这些群体是社会组织中需要强化的一部分,通过赋予这些群体以发言权可以促进他们的参与并增强他们在发展过程中的主人翁意识。

由于包括了上述群体,因此发展的规划过程很可能会引出承诺和民主参与,这对可持续的和可接受的发展来说是必要的。要使发展战略适应本国的国情,发展的主人翁意识和参与也是很重要的。最近的研究表明有着较高公民参与水平的项目更容易成功,或许部分是因为这些项目对受援者的需求和能力做出了较少的错误判断。

外部人,包括援助者,能够通过劝说也就是通过举出一些理论与经验上的证据(特殊的战略与政策比其他方法更可能实现成功发展)来鼓励人们的主动参与。但是,当战略与政策是由一国内部的组织机构发起时(即当国家自身处于发起人的地位时),主动参与的程度会更高。

一些学者,在积极鼓吹自主性和参与时曾暗示只要能参与就足够了。但是,当一个社会里

的个人积极地加入到做什么和怎样做的讨论中时,仅有讨论还是不够的。首先,参与必须是建立在一定知识基础之上的有意义的参与,这又显示出教育和能力培养的关键作用。其次,仅仅要求参与并不解决激励问题。个人(个人或组织群体)需要有动力参与。特别地,如果参与者感觉没有人聆听他们的意见,而且他们的观点也不会被采纳,那么参与将难以为继。决策的过程还必须让参与者感到是公正的,这反过来要求人们积极参与构建决策制度的过程。即使能实现充分的代表性参与,也必须对每个人进行激励以促使其采取自愿的行动。事实上,参与的原因正在于此,所以政策制定者一定要了解什么样的激励是必需的。制度、激励和参与可以看作是发展工具的补充,其中任何孤立的一个都不足以实现发展。

发展需要包容和形成共识

过去阻碍成功发展的障碍之一就是国家解决冲突的能力很低。社会资本和组织资本的一个重要任务就是促使人们愿意和能够解决一些争端。改革通常会给一些群体带来利益,但是也会给一些群体造成损失。如果发展能让人感到是平等和公正的,且能形成一种正义、承诺和互利的氛围,那么改革很有可能被广泛接受而且社会的转型也可能会有广泛的参与,如果经过努力能达成共识,那么参与者还会通过参与而产生一种主人翁的感觉。例如,很多国家的经验(如加纳)已经证实增进团结和形成共识对实现宏观经济的稳定具有重要的推动作用。相反,如果一国的统治集团和国际机构达成协定强迫该国取消食品补贴,这种做法是不可能使国人形成共识的,因而更不会推动成功的社会转型。

四、新发展战略的组成要素

虽然发展战略因国而异,但惟一不变的是,发展战略提出了社会转型的思路,涵盖了社会的各个组成部分。

4.1 发展的次序

发展战略应包括参与发展的私人部门、国际机构、政府(公共部门)组织、家庭和个人等要素,发展战略的各组成部分是相互联系和密不可分的。例如,发展战略中个人发展的核心是教育和培训,但是提高技能对私人部门发展也是必不可少的,同时由妇女受教育程度的提高所带来的妇女工资的增加对家庭也会产生影响。

私人部门的发展

过去,政府经常承担着发展的义务和责任。从某种程度上说,这是可以理解的,因为大体上说“计划”还是公共行为的计划,是政府的规划蓝图。但是,如果我们设想一下发展战略的更重要的作用,我们会很自然地提到私人部门在全球经济中私人部门起着举足轻重的作用。

私人部门发展的主要目标是建立和维持一个强大的、有竞争力的、稳定的和高效的私人部门。实现这个目标所要求的基本要素是:

- 法律基础,制定(和实施)竞争法、破产法及更广泛的商业法。
- 产权机制,承认有形资产和无形资产,承认由这些资产所创造的财富。
- 监管框架,一些可以由私人提供的基础设施应鼓励由私人供给;尽量扩大竞争的范围;确保一些不可能进行竞争或不应该进行竞争的领域里没有市场权力的滥用!
- 保证基础设施的公共供给,一些私人部门无法有效供给的基础设施应由政府供给。
- 稳定的宏观经济框架。

· 稳定和有效的金融体制,有必要确立一个金融监管框架以确保金融的安全和健康发展,增强竞争,整顿证券市场上的不正之风以形成“公平竞争环境”,披露社会上服务质量低下的部门。

· 调整策略,消除经济中干预有效资源配置所造成的扭曲。

前苏联很多国家向市场经济转型缓慢而艰难的一个主要原因就是没有为市场经济建立关键的制度。不能(或不愿)给银行、债券市场和更广泛的金融部门建立一个坚实的法律和监管环境也被认为是东亚危机的主要原因。

要使私人部门繁荣发展,就必须为私人部门创造一个有利的发展环境。这种环境的关键是劳动力的质量,一支受过教育的、健康的、受到激励的和参与型的劳动队伍是高效利用本国资源和才能的关键。

公共部门的发展

发展战略必须要特别关注公共部门。毕竟,如果政府不能处理好自己的事务,又怎能期望它处理好(更确切的说是影响)别的事务呢?隐含在发展战略中的一个关键问题是政府应该清楚自己的职责——政府应该做什么和如何做。然而,这个问题并不是政府或私人部门应分别做什么,而是二者应如何在发展中彼此合作、相互补充。与此相关的问题还包括各级政府应承担的任务,政府怎样才能更有效地与公民社会互动起来,为全社会的转型创造有利条件。

公共部门发展战略的核心内容有:

· 政府应履行其份内的职责,如为私人部门营造发展环境,普及医疗卫生和教育,尽力消除贫困。

· 增强公共部门的能力,包括提高公共服务的效率,重建公共部门以更有效地利用激励、市场和机制。

· 政府能力应与其承担的责任和管理模式相适应。

社区发展:公民社会的作用

尽管国家和国际机构能承担一些职能,但是生活的大部分还是围绕着当地社会和一些特殊利益集团展开的。此类组织常常能最有效地起到中介作用,发起和实施社会转型。中央政府机构臃肿且又距离遥远,因此真正有意义的参与机会常常很有限。精心设计的发展规划(如那些通过社会金融融资的项目)能推动当地社会的发展。地方性参与(可以是一个地区、行政区、城市或村庄)使项目选择能反应出当地的需求和偏好。参与也使项目规划能反映出当地的信息,切实考虑当地的条件、生产者和消费者的偏好和供需环境。同样重要的是参与还可以引出承诺,这对项目保持长期的可持续性是很必要的。同时参与项目本身也是转型过程的一部分。经济学家和社会学家的研究中有越来越多的证据证明参与与发展效率之间是正相关的。

家庭发展

提高人均收入的一个重要的决定因素是人口增长,而人口增长又属于家庭决策的范畴。另一个重要的决定因素是妇女受教育的范围和水平——它也是由家庭内部所决定的。妇女受到的教育会影响她们对下一代的教育。在孩子的成长阶段,家庭不仅承担着教育的义务,还要提供营养、健康和灌输道德观及行为方式。更广泛地说,我们已日益意识到家庭发展和家庭行为的重要性。正如我们已意识到家庭在发展中所起到的作用一样,我们也要意识到在发展中国国家和发达国家里经常会有反常的行为,如家庭暴力、吸毒、离婚和酗酒。

个人发展

最后,社会转型需要个人思维与行为方式的转变。发展需要给予个人一定的权利,以使他们能把握自己的命运,过上富裕和健康的生活。教育和健康——包括心理健康,是个人发展的中心。

4.2 资源、知识和制度

资源与技能

正如我们已观察到的,发展不仅仅是对当地资源和技能的占有。资本(广义上包含人力资本)收益严重依赖一些互补性的投入,如良好的经济环境,诚实、透明和运营良好的制度等,这些资源和能力也显然是发展过程所必需的重要要素。发展战略必须为发展本国的物质资本、创新体制、人力资本和自然资源保护作出规划,为鼓励投资和储蓄、缩小二者间的差距,为教育提供教育资金,为合理利用和再利用自然资源做好规划。

企业家精神和经济管理

欠发达国家的显著特征之一就是这些国家缺少一定的本土资源,包括企业家精神。因此这些国家一定要高度重视对可获得资源的合理利用和再利用。综合发展战略要能识别出主要的经济扭曲——特别是有关资本利用方面的经济扭曲,规定处理经济扭曲的方式。要充分考虑政策的社会成本和分配影响。相对于只集中于私有化、自由化和宏观稳定的传统经济管理模式,综合发展战略所要求的经济管理的范围更广、制度性更强。

知识管理

发展不仅要消除有形的差距,消除在人力资本和实物资本方面的差距,还要消除知识的差距。知识和资本实际上是对其他资产的补充,增进知识能增加资本收益,而额外增加的资本又可以用来进一步获取最新的知识。要想把知识融合进发展战略,就必须培养吸收和改进知识的能力(通过对人力资本和创新能力进行投资),对技术进行投资以便于知识传播,激发当地创新的积极性。因此,发展战略需要制定出知识管理的战略。

部门和地区战略

在很多国家,人们应该把对整体经济的关注转移到对某个部门或产业(如卫生保健部门或农业)利益集团、地区、城市或农村的关注。城市是很多问题的集中之地,如基础设施、环境、卫生、金融问题等。在很多方面,城市是整体经济的缩影,城市问题的解决可以为解决国家整体经济问题提供思路。此外,很多城市比农村更成功地实现了现代化,因此在实现社会转型过程中,我们自然而然就应特别关注前者的发展政策。产业集群在经济发展中的作用也引起了学者们越来越多的关注。

社会资本与组织资本

除了实物资本、人力资本、知识资本之外,另外一种资本对成功转型也非常重要。这种资本包括各种形式的社会资本和组织资本以及价值观的形成、调节交易和解决争端的各种制度和关系等。传统社会常有更高水平的组织资本和社会资本,尽管这些资本形态可能不利于变革。但是在发展进程中,这些组织资本和社会资本常常被削弱或摧毁——正如英国19世纪早期发生的那样。转型或许削弱或摧毁了传统的关系,而且新的移民模式也可能会切断原来的社会关系。问题是当旧的组织资本和社会资本被破坏的时候,新的却还没有建立起来,使社会失去了正常运转所必需的制度基础和道德准则。

社会资本和组织资本及其赖以存在的道德准则不可能由外界传入,必须从由一国内部演化而来,即使来自外界的知识与道义劝说有助于创造社会资本与组织资本。变革的步伐与改革的模式必须适应每个国家创造社会/组织资本的愿望和能力,特别地,必须适应该国的传统文化。事实上,这或许是限制转型速度快慢的最主要因素。早期的很多发展文献认为发达国家与欠发达国家之间的差距主要是在实物资本数量上的差异,因此,这些文献也主要集中研究国家吸收实物资本的能力。而在我们看来,这种差距并不在于吸收资本速度的快慢,而在于社会转型与变革特别是技术变革所要求的价值观及准则重建的快慢。

中国已经证明了一国能快速吸收巨额的实物资本。在发展的早期,对道路、学校、能源、通讯和其它基础设施的需求是非常大的,而且再多的资源都能被吸收。但是仅提供这些资源并不是发展。

最近有很多关于能力建设的讨论。能力建设中相对容易的是提高人的技能,即发展所需要的教育、技术和知识。较为困难的是发展社会资本和组织资本,识别和传播能使社会正常运转的新的行为规范,这主要包括以下几个方面:

- 私人部门发展的有利环境,包括各类市场和使市场正常运作的法律基础。
- 知识环境,包括吸收新知识,使之适应一国的国情,以一种有效和普遍被接受的方式来利用新知识。
- 政策环境,包括制定发展战略的决策能力。

4.3 连贯性、一致性和完备性

我们已经从两方面描述了发展战略的各要素,即发展应该在哪些层次上运作,发展所需要的基础。但是总体并非部分的简单加总,发展战略的各部分不仅要相互一致,还要相互适应,结合起来形成发展的线路图,即未来的前景与实现该前景的架构。

我们所倡导的发展战略不是一个一年计划或五年计划。给学前儿童提供营养和教育,其效果要经过十年甚至更长年份后才能显现出来。重建道德准则以适应21世纪的需求需要一代人才能完成。眼光必须要长远,同时必须针对当前的状况采取一定的行动。更有意义的是,必须在一个具有连贯性的框架内确定目标和行动,这需要确定事务的轻重缓急,鼓励合作,并考虑全球的经济和政治环境。

我们知道成功的发展涉及很多方面的因素,包括上面列出的和未列出的。我们以前强调,对发展存在着资源和能力的约束——贫穷国家尤其如此。我们需要确定发展的次序,决定优先发展什么。以往我们认为一国总体发展战略的目标之一就是确定优先权。我们现在能详细介绍设定优先权的原则及优先发展的内容,大多数欠发达国家都存在这两方面的问题。特别地,全球社会都要注意区分市场、政府、社会行为及国际机构各自可以带来规模效益的领域,以及缺少必要干预将产生灾难性后果的领域。尽管各国应优先发展的领域各不相同,但依然有一些共同点:

- **教育** 教育是最应该优先发展的,没有教育一国就不可能获得发展,不可能吸引和建立现代产业,不可能使农业部门尽快利用不断发展的新技术。但是最重要的是,如果发展代表了社会转型,那么教育不仅能使人们学习和接受新的价值观及行为准则,而且还能使人们接受和推动社会转型。总之,教育是发展的核心。

- **基础设施** 特别是产权保护,通讯和交通——这些对现代社会的商业运作至关重要。有

必要减轻发展中国家的居民与世隔绝的孤独感(这是贫穷落后的一个方面)。但是我们今天意识到如果政府能确立起适当的监管和法律环境,很多基础设施可以由私人部门供给。对此应给予很高的优先考虑。

· **健康** 一个不健康的人不会是一个有效的劳动力,而且基本的健康保证被认为是基本的人权,因此提高健康水平必须是整体发展战略中不可或缺的一部分。然而,我们现在认识到还有一些和提供医疗保健维持全民健康同等重要的事情,如警惕不良行为(如过度压力、抽烟和吸毒)和鼓励良好的行为(如公民的责任感和良好的饮食习惯)。

· **知识** 知识像教育一样可以丰富人的精神生活,而且知识像教育和健康一样能够造就一个更高效的社会。知识的力量是无穷的,知识增长了,有限的资源可以使产出翻倍增加。

· **能力建设** 成功的发展和转型最终将来自一国内部,而且为了实现这一目标,必须有制度、企业家精神、领导才能等来催化、吸收和管理变革的过程以及变革的社会。

伙伴关系和国家协助战略

一国的发展战略为一国的变革计划提供了思考框架。在这个框架内,只要明确援助者能充分发挥作用的领域,那么不同的援助者包括世行都可以作为合作者参与到发展中来。援助者不仅创造、转移和分配资本还将提供发展和能力建设所需的知识。

但是合作并不仅仅局限在国家和各类援助者之间。回想一下发展是要求整个社会的转型,因此需要整个社会的参与。任何一个综合发展战略都要阐明应如何引导参与,明确政府的作用,确立公共部门内部的分权框架。发展战略需要明确私人部门和公民社会应在哪些领域里发挥主导作用,广义而言,应在政府、私人部门和社会之间建立伙伴关系。

与全球和区域环境一致

我们已经强调发展战略的五个部分是相互联系的。私人部门战略应和公共部门战略互相融合与补充,国家战略必须由社会战略补充。在每个层面上,战略都必须与其嵌入其中的环境的制度要求和能力相一致。同时,战略必须嵌入全球不断变化的环境中。全球环境不断涌现新机遇——新的商品和劳务市场以及获取新知识、资本、组织能力和企业家精神的机会。

但是伴随着机遇的是新的挑战。例如,一个严重依赖商品出口和资本进口的国家很容易受到国外市场的影响,例如国外经济的衰退会造成商品出口困难,投资者心理预期的变化会急剧减少从国外流入的资本。一国遭受的外部风险的大小取决于该国管理本国经济的能力。外国文化、道德标准和行为准则的冲击对一国宗教、教义和意识形态构成了威胁。政府必须采取强有力的行动、强健的经济制度和大量的社会资本去应对这种挑战,即便如此,上述外来思想文化仍会给经济和传统价值观带来巨大的不利影响。对很多欠发达国家而言,这种影响或许是(经验已证明是)灾难性的。新发展战略的一个重要的内容就是在充分利用全球化的同时,又要增强国家抵御伴随全球化而来的不利冲击和不确定性的能力。

当我们从社会转型的角度来透视发展时,全球发展的另一方面显得尤其重要。我们目睹了很多国家成功实现了转型,一些处于转型早期阶段的国家也可以向成功国家学习经验。随着更多成功和失败的出现,这些成败也影响着其他国家,因为每个国家都在从各种经历中吸取经验和教训。学习曲线的扩展在东亚国家的连续发展中毫无疑问起到了作用。

同时,许多国家的经济和社会战略必须置于各自区域内的发展背景下。很多小国应该如此,土地贫乏国家更应该如此。进入国外市场对这些国家的发展是很重要的。但是,很多需要解

决的区域问题不只是交通问题。例如,还有大量只能在区域层面上解决的环境和自然资源问题(最引人注目的是水资源的问题)。目前,社会正义和国家与地区的包容性等受到了经济全球化的不利影响,任何一个发展规划必须考虑到这个问题。

五、结 论

在过去的半个世纪里我们已经知道,发展是可能的却并非是必然的。我们也知道全球发展不仅仅是技术调整的问题,也是社会转型的问题。社会转型需要用整体的和协调的方法来重建社会和经济目标,以及实现这些目标的方式和方法。

在本文开头的几段,我们提到了对“华盛顿共识”的幻灭,该共识提出了一系列无法实现发展转型的建议,该共识无论在目标上还是在方法上都太狭隘。我们力图提出另一种发展范式以取代“华盛顿共识”。在某种程度上,我们的观点和建议远不是革命性的。在世界银行和更广阔的发展社会里,近几十年来人们越来越关注健康、教育、环境和转变的社会价值观等问题,我们不仅仅衡量GDP,而且更广泛地关注预期寿命和识字率。我们已经认识到经济安全的重要性,并且强调要创建安全网络。人们对民主的、平等的和可持续的发展目标也日益达成了共识,逐渐公开提出了发达国家和发展中国家的道义责任。这里我们曾坚持认为整体不仅仅是部分的简单加总,而且成功的发展必须注重整体——即社会的转型。我们认为全球社会正为此做好了充分准备,因为全球正在制定各种制度以解决转型和类似的问题。

但是我们认为成功的发展转型对我们做什么和如何做都产生了影响。转型的观点不仅影响着战略和政策,还影响着发展的进程。新发展观坚持开放、合作、参与和应承担的道义责任——这些话听起来像是在重复一种正确的政治妙方。我们认为这些话隐含了一种发展的理论,证实了新发展的进程可以导致更大的发展成就。

在呼吁社会转型时,我们提出了一个中心问题:我们需要什么样的转型,什么样的结果?很多评论者担心发展会破坏传统的价值观和道德准则。但是今天的发展更注意对传统价值观的保护,部分是因为当社会上其它力量在衰弱时,传统价值观可以起到凝聚力的作用。维持社会组织 and 增加社会资本对成功的社会转型是极其重要的。此外,有必要提醒我们看到成功发展带来的进步——母亲不会再眼睁睁看着婴儿死去,人们以开放的思想接受新知识以及大大增加的机会。这些进步几乎普遍反映了已有的愿望和价值观。

但是我们当代学者坚信开放,尤其坚信开放的过程与价值观的交流,是有更深层次原因的。这个原因就是,如果能够适当地引导和消化这些过程,那么将形成一个更加开放、宽容和民主的社会。因为我们相信这些过程本身就体现了决定性的价值观。

(责任编辑:杨雪冬)