

联合国  
秘书处



Distr.  
LIMITED

ST/SG/AC.6/1997/L.7  
7 May 1997  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

联合国公共行政和  
财政方案专家小组  
第十三次会议  
1997年5月27日至6月4日

有利于私营部门的发展：理想的政策环境的特色

秘书处编写的报告\*

目 录

	<u>段次</u>	<u>页次</u>
前言 .....		3
一、 导言 .....	1 - 15	4
二、 新西兰的改革--概况 .....	16 - 29	7
三、 对可持续发展的追求：正确理解关键的政策特点 .....	30 - 42	10
A. 货币政策的作用 .....	30 - 36	10
B. 从国际角度看货币政策 .....	37 - 42	11
四、 巩固负责的财政政策 .....	43 - 91	12
A. 全球在管理财政压力方面的经验 .....	55 - 59	14
B. 改革公共部门 .....	60 - 91	14

\* 在编写本报告时，秘书处得到作为顾问的前任新西兰财政部长卢斯·理查德森女士阁下的帮助。

97-12126 (c) 220597 230597 280597

目录(续)

	<u>段次</u>	<u>页次</u>
五、彻底改造政府和使之现代化的国际趋势 .....	92 - 149	20
A. 责任制、可预期性和透明度 .....	95 - 102	20
B. 税收 .....	103 - 107	21
C. 改革劳动市场 .....	108 - 130	22
D. 资本市场 .....	131 - 140	26
E. 行业援助 .....	141 - 145	27
F. 速度和顺序 .....	146 - 149	28
六、结论 .....	150 - 154	29

## 前 言

### 创造环境

#### 联合国热忱支持自由市场

“世界上新近领悟到，市场力对可持续发展是不可或缺的。发展中世界多数国家的作用正在发生变化，从着眼于控制经济生活转变为创造条件促进可持续发展。……联合国对支持本国和外国的私人投资，并为止打好基础可发挥重要作用。”

联合国秘书长

《世界经济论坛》，1997年2月3日

#### 如果政府做错了会怎么样？

“健全的政策是绝对必要的。目前关于国际经济的最愚蠢的说法之一是：资本流动是如此迅速，如此自由，政府的政策已没有多大影响。事实上，正是由于资本流动性大为增加，政府政策的正确和错误的影响也空前巨大。……好的政策所得回报比以前更加丰硕，而错误政策所受惩罚也更加严酷。”

劳伦斯论墨西哥

《经济学人》，1996年12月23日

#### 底线

“竞争力的底线是国家经济政策对中期经济增长会产生巨大影响。开放的市场、精简的政府开支、低税率、灵活的劳动市场、有效的司法制度以及稳定的政治制度，都有助于可靠和可持续的经济增长。”

《全球竞争力报告》，1996年

## 一、导 言

1. 一国经济政策的质量以及执行这一政策的完整性是一国繁荣的关键因素。同这些因素相比,自然资源通常对一国的价值是极为有限的--存在许多资源丰富但贫穷的国家和资源贫乏但富有的国家即是证明。如资本道德和民众信任等文化因素对繁荣远比自然财富更为重要,然而拙劣的政策框架即使在最有希望的文化环境中也会阻碍取得最佳的经济后果。

2. 诚然,一个富国往往能够将一项拙劣的政策框架“支撑”一段期间,而后才感受到其内在矛盾的紧迫性,非解决不可。而一个政策框架不当的穷国则往往更迅速地到达危机点。但不论富或穷,一国不能老是将经济业绩不佳归罪于国际贸易条件或其他类似因素。

3. 归根到底--并且不论一国经济特色如何,长期低增长、高失业、高通胀和高债务实际上是政治选择。例如,一国由于不灵活劳动市场惯例造成高失业率,实际上是作出了政治选择,保持其失业水平。这一国家可以选择--如新西兰那样--通过放松劳动市场来对付既得利益,但却选择继续进行反对就业的阴谋。

4. 近二十年来,对好的政策选择的构成因素的认识已日趋一致。在微观经济方面,正统经济学强调开放和竞争性市场在创造财富方面的作用。正如秘书长说的“市场力对可持续发展是不可或缺的。”在宏观经济方面,认识到不应该能动主义地试图用货币政策和财政政策促进短期的经济活动,而是应该用以提供一个稳定和可预期的整体环境,不损害私营部门好的中期成果--货币政策以价格稳定为目标,财政政策则在商业周期过程中执行大抵均衡的预算。

5. 新西兰自1984年起在两届政府领导进行了改革,经过10年改变了经济业绩。很少有其他国家推行了这种相互一致的改革。正如经济合作与发展组织(经合组织)在最近调查新西兰的报告中指出的:“其他经合组织国家推行了类似政策,很少有国家在如此整体一致的框架内推行,强调可预期性,透明度及责任制。”

6. 推动改革的主要原则包括：

- (a) 不再将经常帐户平衡作为政府政策的直接目标；
- (b) 不再将财政政策作为短期精细调整的工具，而是采取着眼于控制政府开支及消除赤字的中期财政战略；
- (c) 规定货币政策的唯一目的是达成和然后维持价格稳定；
- (d) 不再将经济政策手段用于分配目的，以及确认通过公开的税收和福利制度才能最妥善地处理对收入适当，或收入分配的关注；
- (e) 重新强调竞争性市场的价值和价格制度在有效分配资源方面的作用；
- (f) 决定凡有可能新西兰商业应接受国际竞争，不设补贴、关税或其他人为壁垒；
- (g) 认为税收制度在各类活动中应该尽量维持中性；
- (h) 在所有政策领域，集中注意政策的中期影响，而不是其短期效果。

7. 改革的核心是认识到新西兰没有很好地利用资源，只有使工业受到市场力的影响，遭遇更多国际竞争，才能改变新西兰的经济业绩。因此，经济自由化有一项明确的哲学：将自由市场视为中期经济增长的主要推动力。同时也认识到过份短期着眼于宏观经济政策一直严重损害经济。必须控制好货币政策和财政政策，来支持增长的目标。

8. 虽然“市场”经济思想最近很流行，经济学事实上一直强调契约规则下包括私人财产和自由交换的市场的的重要性。这种强调是很有道理的。市场经济的依据的是彼此获利。这使参与者能够发挥专长并自愿将其货物和服务与他人交易。如果一项交易是自愿进行的，显然交易双方都预期从此获益，否则就不会有交易。

9. 因此市场经济构成一种社会机制，按此，通过合作，进行对有关各方都彼此有利的无数次交易。在这一过程，价格起关键作用。价格将关于资源稀缺和消费者好恶的极其分散的资料总结起来。按照价格信号，市场的参与者有强大的动力去从事对整个社会都有益的活动。

10. 价格随着市场信号自由波动的竞争性市场,优越于由官僚机构严格管制的市场或生产,主要在于两项关键原因--信息和动力。任何经济(市场或其他)中信息是以高度分散的形式存在的,但市场经济的价格机制使它能够远比中央规划更佳地利用这一资料。而市场越具竞争性,生产和分配这种货物或服务者提高效率和保持低成本的动力就越强烈;在竞争性市场,制造者在满足消费者的需要方面是有直接的利益。

11. 在允许更多的各种各样构想和办法发挥作用方面竞争性市场远远超过严格管制的市场或垄断。在严格管制的市场或垄断下,只有少数一群人的知识或构想接受测试。但在竞争性的市场上,就可以进行更大程度的试验。在竞争性市场上差的构想维持不了多久。但是,好的构想将因为得到公认、回报和模仿而广为传播。由于市场价格往往因要抵销出现的短缺或过剩而变化,竞争性市场是确保资源获得充分利用的最有效机制。

12. 基本上,导致新西兰赞成竞争性国内市场的原因也是使新西兰强烈赞成货物和服务的自由国际贸易的原因。

13. 自从上世纪初戴维·里卡多指出,两个国家各自专门生产它们具有相对性优势的货物,并彼此以相互满意的价格交易,对双方都更好以来,理论上对自由贸易的赞许经久不衰。

14. 当然,经济以私人财产和市场交换为基础,并不意味着政府没有作用。政府在提供妥善的法律框架,以便有信心地进行交易方面可起至关重要的作用。法律必须明确和彼此一致,通过法庭有效、胜任以及在最低程度腐败的情况下执行。令人悲哀的讽刺是,虽然世界各国政府承担了众多不合适它们的任务,而在这一最基本的职能上大多数政府做得很糟糕。各国政府在社会政策各个领域,特别是确保所有公民都获得高质量的教育机会方面,也可以发挥合法的作用。

15. 近来,世界各地市场自由化重新勃兴和计划经济的显著失败,导致许多国家推行经济自由化方案。但不论发达国家或发展中国家,没有一个国家推行象新西兰

这样广泛的结构改革方案。新西兰改革的结果,现在很少有富国拥有比之更多的经济自由或与主流经济学的信条更加一致的整体经济框架。基于这一原因,新西兰最近的经济复兴对富国和穷国具有普通意义。

## 二、新西兰的改革—概况

16. 新西兰虽然是一个较富裕的国家,但到1984年因政策选择不善,根据第一世界标准,沦落到“穷国地位”。由于国内经济管制过度而且效率不高、高度保护性壁垒以及前后不一致和不负责的金融及财政政策,新西兰经合组织成员国中生产力增长率和人均经常增长率最低。

17. 到1984年,新西兰已接近危机点,因为政府的债务和外债迅速增加创下经合组织的另一项纪录,达到无可为继的地步。新西兰的出口虽然变得更为多样化,但仍然以大宗未加工畜牧产品为主,基本上是第三世界国家的出口基础。这种拙劣的经济业绩已经不能再归咎于外部影响:新西兰已经没有任何借口可以利用,因此无法否认必须进行改革。

18. 新西兰改革方案最为突出的特点之一是,它关注公共选择学派理论家所理解的“政府失败”的概念。总的来说,可以预期政府会根据其自身利益采取行动,但无法保证政府会采取最有利于其公民总体福利的政策。

19. 在新西兰,决策者寻找一些机制性规则,使得政府尽可能奉行健全的宏观经济政策,即使当时政府的近期动机是采取一些不健全的政策。对如1989年的《储备银行法》和1994年《财政责任法》等措施只能如此理解。

20. 改革十年的关键行动可以总结如下:

(a) 新西兰元实行浮动汇率;

(b) 采取一系列措施,包括《国营部门法》、《公共财政法》和《财政责任法》;使政府开支更有重点和更守纪律,并更具有透明度;

(c) 社会转移的改革,以便抑制开支,并将政府援助集中在穷人身上;

- (d) 《储备银行法》确定价格稳定是中央银行的主要目标;
- (e) 国家贸易活动化,并且在许多情况下私有化;
- (f) 增值税采取统一费率,减少边际所得税率,并采取一系列措施扩大课税基础,消除税收制度中的不规则现象;
- (g) 取消对金融部门的管制,包括废除对汇率的控制,取消对利率的控制,取消对银行储备资产比率的控制;并制定一项谨慎监测的新制度;
- (h) 通过《就业契约法》允许在劳工市场自由订立契约;
- (i) 消除对畜牧业和制造业出口商的最为直接补贴,分阶段取消除进口许可证,并分阶段大量减少关税,以达到低税率或无税率;
- (j) 其他消除管制的做法包括取消若干具体的价格控制,开放空运服务和沿海航运,并在电力和电信行业引进竞争。

21. 这些改革在很大程度上反映出秘书长在世界经济论坛发言时所支持的发展框架:

“联合国已确定并正在促进采取发展行动的共同纲领。……我们在该领域的具体工作包括协助公共行政改革,经济改革,私营化方案,建立必要的基础设施,以及加强法律和管制框架。我们确定各种国际规范和标准,以便能取得进展。

22. 其中一些改革绝不是新西兰特有的。然而,在许多领域,新西兰是开拓者。例如,《储备银行法》和一系列公共部门改革最后所产生的《财政责任法》表明新西兰在这方面领先于世界。新西兰也已变成经合组织成员国中劳动市场最为自由的国家之一,而且税收制度最不失真。

23. 新西兰有过两大改革浪潮。第一次迅速但不均衡的自由化浪潮是,由1984年当选的工党政府进行的。第二次改革浪潮包括劳动市场自由化以及对政府开支过大的控制,消除了政策框架中尚存的一些重大的不规则现象,并为经济复苏铺平道路。第二次改革浪潮是在1990年国民政府第一个任期中进行的。



24. 新西兰改革中的一个关键组成部分是主要政治参与者作出坚定的承诺。改革最为成功的时期所具有的特色是，部长们具有明确的战略，并在整个公共部门中坚持不懈地贯彻该战略。经济业绩不佳以及有权势的既得利益者反对改革，意味着需要具有保持改革势头的紧迫感。另外，还需要将具有高素质的人员安排到公共部门关键职位上，确保改革者的远见卓识不会在执行阶段因官僚机构反对改革而受到挫败。

25. 有效宣传改革的根本原因是至关重要的。商业界需要了解改革的战略，以便能够最好地获得益处。另外，在改革试行阶段，当调整的代价超过任何具体的好处时，要说服公众中相当比率的人先不要怀疑。争取主要私营部门团体对改革事业的支持，是赢得公众接受自由化方案的一项重要因素。

26. 政府的全面决心也是至关重要的：随着改革的进行，各部门的团体通常会放弃要求恢复它们的特权，相反的，会开始敦促政府着手改革那些尚未自由化的部门从而使它们得到公平对待。

27. 在经过困难的初期阶段之后，新西兰经济现在发展十分旺盛，因此，经合组织将该国的改革形容为“十分成功。自1991年经济开始复苏以来，平均年增长率为3%至4%；失业率下降到5.9%（是经合组织中失业率最低之一）；而且政府的预算已出现盈余得以在付清政府的所有外债的同时能够降低课税。

28. 私营部门投资一直在扩大。新西兰的信用等级已经提高。现在，出口部门比改革前更加多样化和更加先进。如世界经济论坛所作的调查已经将新西兰放在最具有竞争力的国家行列。德国反腐败组织——国际透明度组织将新西兰定为它所调查的41个国家中腐败现象最少的国家，这既反映了新西兰的文化，也反映了新西兰人在所拥有的经济自由程度。

29. 由于所有这些有利的成果，难怪《金融时报》指出，“新西兰已表明，积极进行正统经济改革，可以改变前景。因此，新西兰提供了重要的经验”，其中最为重要的有：

(a) 全面改革的重要性。新西兰的改革既是微观经济的也是宏观经济的。它们包括资本及劳动市场、商品市场以及政府部门；

(b) 改革中均衡的重要性。新西兰经济只是在有效地消除了最后的一些增长的主要障碍(即没有灵活性的劳动市场和政府开支过大)后才开始进入持续的经济增长时期；

(c) 重点放在中期的重要性。新西兰所有主要改革均以此为重点；

(d) 关键人物政治承诺、明确的战略和高质量的执行的重要性；

(e) 有效宣传和改革的紧迫感的重要意义。

### 三、对可持续发展的追求：正确理解关键的政策特点

#### A. 货币政策的作用

30. 已经从经验中得出公认的结论，只有从中期着眼，才能利用货币政策来影响物价水平，并发生有利作用。放松货币政策以促进增长或就业，即便能奏效，也只能持续极短的时间。扩展性效果终将烟消云散，宽松的货币政策将转化为通货膨胀——而通货膨胀本身就具有有害的经济后果。因此，全世界日益认识到，货币政策只应用来保持价格稳定，应避免导致加剧商业周期的不规则摇摆。

31. 但是，货币政策可对经济活动产生短期的有利影响这一事实，给公共机构设计货币政策造成了问题。许多政客，特别是民主国家面临定期连选连任的政客，眼光特别短浅。政客们往往经不住诱惑而放松货币政策，因为这样做的不利后果往往会延迟到未来的某个时间才出现。

32. 此外，问题不仅仅是如何抑制政客们最坏的本能。即使货币主管当局是负责的，它们仍必须在私营部门知道货币当局有促成通货膨胀的短期动机时，使私营部门相信，货币当局会采取负责的行动。如何处理好私营部门的期望极为重要，因为私营部门越是相信货币政策的目的是稳定物价，利率的风险溢价就越低。

33. 新西兰解决这一问题的办法是给予中央银行经营自主权,同时给予稳定物价的法定任务。《1989年新西兰储备银行法》具体规定稳定物价的总体水平为该银行的首要职能。储备银行行长与财政部长必须达成一项公开的《政策目标协定》。该银行享有日常自主权。

34. 但是,该银行必须一年两次提出详细的货币政策说明,提交议会讨论,由议会特设委员会审查。政府可临时指示储备银行行长奉行货币政策,以达到稳定物价之外的一项目标,但这一行动(发生的可能性极小)也必须保持透明:任何此类“越限”都必须提交议会讨论。

35. 越限的公开性、加上新西兰资本市场的开放性,使得采用越限的可能性极小。宽松的货币政策如要成功地促进短期经济活动,则必须“愚弄”经济参与者,使它们以为,对其服务的实际需求已经增加,而实际上这种需求只是在纸面上增加。在公开的越限中,这种“出人意料的”效果大打折扣。

36. 总而言之,新西兰《储备银行法》单一的目标、透明的订约机制和明确的责任机制表明,在体制上坚定地致力稳定物价。在作出这一承诺时,该项法律提高了货币政策的可信度,降低了利率所固有的通货膨胀风险溢价。

#### B. 从国际角度看货币政策

37. 从国际上看,在政治和经营上独立的中央银行是例外,而不是常规。在太多的情况下,政府将货币政策视为在财政情况严峻时可随意动用的一种武器。政府往往极有害地求助于通货膨胀,以摆脱困境。

38. 为努力弥补这种臭名昭著的做法,已采取多种战略,以便使打击通货膨胀的努力具有更大的可信度。

39. 阿根廷接受了兑换概念;比索以固定汇率与美元挂钩。实际上,阿根廷以代理方式实施货币政策——即依靠美国联邦储备局实施货币政策。

40. 虽然阿根廷终将逐渐执行本国制定的货币政策,但兑换政策作为一项过渡

性措施,有助于建立信誉。与此形成鲜明对比的是,在萨尔瓦多这样一个国家,中央银行行长为内阁成员,这就很难建立信誉。

41. 在实施货币政策过程中赢得信誉,不仅是发展中国家苦于解决的一个问题。欧洲货币体系实际上是参与国加入德国联邦银行货币政策。1992年“黑色星期三”,意大利、联合王国等国引人注目地退出欧洲货币体系表明,面对相反的国内政策背景,外部准则无法幸存。

42. 富国和穷国都受到高通货膨胀的困扰。但是,被高通货膨胀夺走最多的,是穷人和低收入及固定收入者。鉴于低通货膨胀率与中央银行的独立性有很大关系,采用新西兰具有高度信誉的模式就顺理成章了。

#### 四、巩固负责的财政政策

43. 财政政策是一种类似但更为复杂的挑战,它可以对政府进行约束,使其执行政策符合合理的中期目标。持续的预算赤字损害储蓄和投资,鼓励眼前消费,妨碍经济的长期增长。但是,公众的无知、政客的眼光短浅以及向政府施压的政治游说的性质,都协力造成经常超支和财政赤字。

44. 这说明,各国需要有一种体制性机制来尽量巩固负责任的长期的财政行为。但是,过于简单化的财政规则--如要求政府每年保持预算平衡--在理论上各种缺陷,在实践中没有良好的结果。

45. 新西兰解决这一问题的办法是《1994年财政责任法》。该法就负责地执行政策制定了法定框架,力图改变逐渐导致政府增加支出及靠举债弥补财政赤字的体制和政治倾向。该法旨在使财政政策达到《储备银行法》使货币政策已经达到的目的。

46. 这项法律有两个基本要素。第一个要素是确定财政责任原则,明确规定审慎执行财政政策的准则。这些原则包括“在一个合理的时期内”(如在商业周期内)大抵保持预算平衡,将政府债务减少到稳妥的水平,奉行的各项政策应同对今后税率

的一定程度的合理预期相一致。这些原则并不束缚当选政府按照其社会优先目标作出各种支出决定。

47. 根据这项法律,政府仍可自由地确定总体的战略优先目标,以此为指导编制预算。政府可以、而且应当推进其经济及社会政策目标。但是,财政原则的制定,的确能保证政府以财政上负责的方式去追求其各项目标。

48. 《财政责任法》还确认,有时政府会被迫暂时偏离负责的财政管理原则。但是,出现这种偏离时,政府必须说明正当理由,并阐明它打算如何回到符合负责的财政管理原则的政策上来。

49. 与确保负责的财政管理原则同等重要的是,保证财政的公开性。这项法律旨在确保公众和议会对编制预算所遵循的参数有较深的了解。财政部长至少在财政年度开始三个月前发表预算政策声明。这是一份战略文件,内载政府预算政策的总体优先目标。

50. 因此,这项法律在预算最后制定前,将政府编制预算的依据提供议会严格审查和公众质疑。这使得更多的人将政府必须处理的预算问题视为自己必须关心的问题。

51. 这项法律还要求在制定预算时作出详细的三年期经济及财政预测,并参照负责的财政管理原则对财政政策作出评估。该法律还要求在财政年度中期再作出一次三年期经济及财政预测。

52. 此外,该法律要求在大选前夕公布完整的三年期预测,以便各政党和广大公众在尽可能充分了解国家财政状况的情况下辩论问题,提出政策。由于必须在选举前公布政府的实际财政状况,各政党为当选而作出迎合选举行动的诱惑力就大为减少。

53. 该法律关于财政责任的原则,以及高度的财政公开性,极大地鼓励政府负责地推行财政政策。该法律已有助于改变政治运作的性质和进行更广泛的政治辩论:目前的联合政府希望被视为根据这项法律规定,是“在财政上负责的”政府,私人部

门则认为遵守该法律是负责的经济管理的一个关键方面。

54. 《财政责任法》和《储备银行法》使新西兰具有《经济学家》杂志称之为“世界上最好的”财政和货币政策。

#### A. 全球在管理财政压力方面的经验

55. 世界各地政府都受债务和赤字的困扰。在一些情况下,造成这种情况的原因是在政治上不愿正视国家的收入能力下降。那些国家必定入不敷出,依靠借贷并希望尽量拖延算帐的日子。债务是留给下一代的不光彩的遗产,而且日益成为破坏当前业绩的因素。

56. 在另一些情况下,尤其在发达的西方世界里,特殊应享权利的增加速度正在超过那些国家的支付能力。为了使这些国家在赤字方面取得一致,采用了外部纪律,如遵守《马斯特里赫特条约》的要求或粗糙的平衡预算修正案。

57. 世界上最脆弱的经济体遇到了规模完全不同的赤字和债务困难,其起始点是数十年极拙劣的业绩。然而,经济上的紧迫事项是一样的。

58. 国内高储蓄率对可持续发展是必不可少的。说到储蓄,为首的和最大的罪人通常是当时的政府,多少代以来,它们都“支出超过收入”。为确保宏观经济的信誉(这对外国资本流动极为重要),必须实行财政责任以配合健全的货币政策。

59. 在开放的市场经济体里,这两者中任何一方面的政策失误都会受到迅速而且严厉的制裁。

#### B. 改革公共部门

60. 如1995年经合组织的报告《过渡中的政府:经合组织国家中的公共管理改革》中说的,多种因素聚集在一起使改革成为迫切的问题。其中最重要的是:

- (a) 全球市场的发展,突出了政府活动对本国竞争力的影响;
- (b) 公共部门的业绩低于私营部门的认识;

- (c) 对公共部门排挤私营部门的关注；
- (d) 预算赤字和高额公债对公共部门未来成长的限制；
- (e) 对政府以传统的补救办法解决经济及社会问题的能力降低期望；
- (f) 公民要求改进回应、选择和服务的质量；
- (g) 公共事务人员的要求。

61. 这些压力结合在一起促成重新评价政府干预的全部理由，及重新审查公共部门的管理和执行情况。

62. 世界各地许多国家逐渐认识到政府官僚机构运作的体制环境的缺点。目标常常混乱或互相冲突，责任心微弱，对效率的奖励极低。管理由于决策过于集中和过多的官僚主义规则而陷于瘫痪。

63. 在这种环境里，对改革的抗拒必定很普遍，官僚机构的运作除了为广大公众的利益外，也是为了公共部门的工作人员的利益。这种谋私利的公共部门确实是新西兰经济改革之前的特色。

64. 改革的起点是重新思考国家整个作用的原则。随着时间的过去，政府铺得太大：它们进行许多活动，但它们对这些活动不具有法定的任务，结果通常是构成其核心职责的事情完成的很差。

65. 改革者面临的任务是确定国家在哪些领域负有法定任务，然后分别确定如何最有效率与有效能地履行该项任务。这必然意味着政府减少在经济方面的参与，并且在国家如何执行它保留的职责方面作出改变。

66. 通常，国家的任务包括管制私营部门的活动，自己生产许多货物和服务，以及提供社会服务。事实上国家常常既是运动员又是裁判。它应当把自己限于作裁判或是管理者。国家作为管理者可以通过其规定法律框架供开放与竞争性市场据以运作的核心职责，发挥不及过多的作用。这当然仍然是政府非常重要的职责。理想的是使大体上健全的法律与不腐败、独立与比较，胜任的司法系统结合，从而作为坚持法治的经济体取得很好的成绩。

67. 政府还应当减少作为经济活动参与者的作用,方法是将许多国家贸易活动公司化和私营化。至于社会服务的提供,对比之下,大部分改革都是关于政府如何履行这项职责,而不是减少政府全面的参与。

68. 经历十年改革的新西兰公共部门形成了世界赞誉的公共部门管理模式。新的公共部门模式从战略一级开始,内阁部长在这一级决定其关键性的优先事项。内阁部长因为是具有民主政治合法性的唯一参与者,因此最终只能由他们规定政府行动要产生何种可取的社会和经济效果。

69. 政府每年提出一份文件,陈述它希望看到在未来几年实现的成果的看法,在提出预算之前,政府也发表预算政策说明,这是将政府的经济和社会抱负相结合的另一份战略文件。这份文件约束整个政府遵守公布的战略。

70. 而后各别部长按照这项战略从他们的部门以及从其他国家实体选择他们希望购买的产出,以便帮助实现政府追求的结果。每个部门的行政首长负责向有关部长提供合约规定的产出。行政首长订有定期合同,对管理部门的投入包括劳工拥有广泛斟酌决定权。

71. 劳动作法是弹性的,可自愿成为工会会员,国营部门工作者个人签订合同的百分率很高(私营部门也是这样)。按成绩支薪是普遍的作法。工作常常发包给私营部门的机构,因它们能更有效率地执行任务,不作最好由政府做的假设。

72. 除了购买产出外,政府对搁置在政府机构的资产也有“所有权”的利益。在核心国家部门,现在每一部门必须计算资产负债表,而且已实行计算资本支出的制度。这双重纪律有力地鼓励部门的行政首长管好其资产负债表及最有效地利用其资产。

73. 然而在国家贸易活动领域,政府的所有权利益获得最彻底的重新评价。在改革之前,大部分贸易活动限在政府部门内,这些部门缺乏动力,面临官僚主义控制,往往目标不明。服务之差臭名昭著,许多活动永远赔钱。经改革,这些活动被划分成不同的组织,成为国有企业。



74. 国有企业根据公司法登记,在大多数方面必须象私营公司那样运作。它们有明确的利润目标和基本上不受政治控制的董事会。它们必须靠自己的力量借款以及向政府交纳税利。它们也不能避免私营部门的竞争。国有企业的日常经营掌握在其董事会和管理当局的手中。股份由两名持股部长持有。持股部长的唯一任务是通过任命董事会、制定股利政策和监测全盘执行情况来管理纳税人的所有权利益。

75. 根据新制度提供的经过改进的鼓励办法,在采取由公司经营的方法之后,生产力出现巨大的增长。新西兰电信公司是新的电信国有企业,其生产力几乎增加一倍;新的煤碳国有企业在营业的头一年里将其劳动力总数减少一半,同时还增加产出;铁路行业在四年的时间里将工作人员减少近三分之二,同时还增加了运输吨位。这些效率的收益并非只归公司本身,它们也以较低的价格而且经常是以较好的服务的形式转给消费者:

(a) 电力价格下降13%;电信价格下降约20%,煤碳价格也约下降20%;铁路运输费率减少一半;邮寄一封平信的价格也逐步得到大量降低;同时,新组建的港口公司也大量减少价格;

(b) 几乎所有国有企业较其前身更注重消费者。例如,安装一个新电话的平均等待时间从六周减少到两天。

76. 纳税人也获得好处。绝大部分国有企业迅速变成盈利企业,一些企业扭转了多年的亏损现象。总的来说,国有企业只花一年的时间,便使得股东资金的收益约达75%。这些企业付税和支付股利,成为政府的一项主要收入来源。

77. 尽管这些发展事态受到欢迎,但对绝大多数国有企业来说,有充分的经济理由要再前进一步,将企业转到私营部门。只有在私营部门生产力才能得到最大的提高,而且每个企业才处于进行新投资的最佳地位。

78. 公司化只是一个折衷办法,虽然在政府所有制下鼓励绩效的措施和监测机制已大有改进,但仍然无法与私营部门的这类措施和机制相比,因为在私营部门,股份可以自由买卖,公司可以被兼并。

79. 国有企业经过一段时间后还很可能出现政策滑坡。政治风气会改变,商业考虑很容易再度隶属于政治考虑,因为政治进程的目光常常是短浅的。政治逐步渗入国有企业政策的现象表现在婉转地要求收益率,干涉诸如定价等关键决策,或过多地从政治上任命董事会成员。鉴于上述所有原因,新西兰采取了一项重大的私营化方案。

80. 成功的私营化方案需有明确的目标以及能充分被人理解的资产出售过程。在新西兰,其目标是在出售每项资产时要为纳税人尽可能取得最高的价值。其他目标包括推广大众化的资本主义或将某群体的收入重新分配给另一群体等,这些目标并未发挥任何重大作用。

81. 因此,新西兰采取了一项经济上较为单纯的办法。努力为每一项资产获得最佳的价格,不仅直接服务于纳税人有的利益,而且也服务于经济效益这项更为广泛利益,因为那些准备付最高价格的购买者通常也正是那些能够以最有效的方式利用这些资产的人。

82. 新西兰,深信在任何资产出售中,在开始出售之前,必须令人满意地确定相关工业的管制框架。这给予所有有关参与者最大的信心。另外,也没有犯下列的错误,即在出售国家垄断企业时所采取的方式仅使这些企业变成私人垄断企业。

83. 取消管制和可以竞争的市场变成新西兰经济改革的规范。当某行业具有自然垄断的一些特点时,最好的办法仍然是(尽可能)采取可以竞争的市场,同时采取巧妙的管制。

84. 如同管制环境一样,资产出售的立法授权应在出售的正式进程开始之前完成。如果政府寻求要获得最高的价格,则应防止立法中附带武断的条件,这些条件可能具有政治动机,却会使出售进程贬值。如果有大量的资产要私营化,最好是作出通用的立法。在新西兰,所有国有企业均是根据1986年《国有企业法》建立的。由于政府根据该法在这些公司中控股,因此,出售这些股份给私营部门不需要任何新的立法。

85. 一旦开始出售,出售过程的透明度和廉正对于保持信心是重要的。出售过程应尽可能以商业方式进行。应向投标者尽可能提供各种资料。出售过程不应受一项财政时间表的拘束。如果某项资产的出售是为了“提高”某一年财政数字,那么这项资产出售的理由是错误的。

86. 这种办法有可能导致匆忙出售、出售进程出现各种错误以及出售价格方面的妥协。因此,财政部长特意不将资产出售的预测收入写进任何财政税收的预测中。所有资产出售的收入都用于清偿债务。

87. 在新西兰的私营化方案中,共出售约140亿美元的资产。大部分资产是出售给公开的投标者,而且许多资产出售给国外的利益集团。

88. 商业职能从新西兰政府部门的其他职能中完全分离出来,是改革公共部门总体方案的一个组成部分,以便使得目标和责任更加明确。因此,总会将提供政策咨询从各部门的业务职能中分离出来,这部分是要消除任何有关人员可能出现的利益冲突。

89. 由于类似的原因,各项活动的资助已与提供这些资金分开,管制职能也单独分成不同的机构。在任何特定的政策领域中,很可能会有一个提供政策咨询的小部,其他机构则作为购买者或供货者。几乎整个公共部门均根据这些方针加以改组。

90. 任何政府如果认真对待其作为产出购买者和资产拥有者的作用,均会采取健全的制度衡量绩效。在这方面,新西兰公共部门的模式又领先于世。整个公共部门需要大量资料。根据新的对产出的强调,所有部门的汇报和财务会计均以产出为基础。

91. 从总计角度来看,新西兰政府现在是根据应收应付制计算年度营业报表,并为整个国营部门计算合并资产负债表,全世界只有新西兰一个国家这么做。财政预测也是公开和透明的。根据法律规定,政府必须每年两次编写和出版经济及税收预测,包括在每次大选前夕编制和出版一系列预测。

## 五、 彻底改造政府和使之现代化的国际趋势

92. 使政府现代化的探求席卷全球。所有国家不论富或穷都希望政府“工作更好,费用更少”。改革的办法从激进(新西兰)到创新(联合王国的下一步)到渐进的(大部分欧洲、拉丁美洲和亚洲)。

93. 新西兰办法的突出特色是其全面性—改革涉及整个政府,包括核心政府部门。相对之下,联合王国的改革从传统部门里向第三方提供服务的部分组建了一系列机构。联合王国政府管理部门的核心才开始着手进行人力资源和财政管理改革。

94. 马来西亚以较渐进的方式从事公共部门管理改革,设法将焦点转向成果。现正引入客户宪章的构想,提高整个质量管理并促进与公众就提供的标准进行协商。

### A. 责任制、可预期性和透明度

95. 新西兰公共部门改革在良好治理的三项重要原则—责任制、透明度和可预期性方面都得到高度评价。新西兰在各级都提高了责任制。部门行政主管现在都直接对他的部门提供产出的业绩负责,而且甚至一般雇员也比以前在工会控制的政府部门情况更加负责任。

96. 一个部门的产出现在有明确具体的规定。部长们和广大的公众现在都可以看到它们购买的是什么,费用多少,由谁负责。私有化了的国有企业目前面对竞争性市场的纪律。由于各种原因尚未私有化的那些国有企业依然面对加强了的责任制:持股部长为纳税人的资产要求获得经济的回收率,并有权在董事任期终了后不再予以任命。

97. 还有其他手段可以加强政府的责任制。自由和公开的金融市场是良好政府的重要同盟。它们每天评判一国的经济政策,并使政府明确和迅速地深切感受到拙劣政策的中期后果。

98. 凡资产价格出现失调时,通常反映所依据的经济政策失衡。这就对决策者施加压力解决这种失衡现象。在新西兰,1980年代中期外汇管制和利率管制自由化,连同新西兰元清洁浮动,对鼓励政府特别是在财政政策和货币政策领域采取审慎的政策起了重要作用。

99. 新西兰模式在透明度方面也评价很高。明确的业务规则、资料的自由流动有助于作出经济决定,减少不确定性并加强对政府(不论民主与否)合法性的信心。新西兰有一个官方资料法,由一个独立司法专员监督。该法令规定在无其他迫切原因时应该提供资料的一般原则。皇家拥有的实体定期向国会提出报告,而且新西兰的财政报告是世界上最全面的。政府整个财政战略必须按照《财政责任法》的规定加以公布。

100. 经济政策其他重要部门通常也在十分透明的要求下运作。例如,有人注意到,《储备银行法》如何规定了执行货币政策的高度透明框架。

101. 当政策是透明的和负责的,其影响也往往是可以预期的。新西兰就是这样。货币政策提供一个好的例子:储备银行业务自主,其目的单一和明确,以及政府和银行之间透明的契约关系,使政策有高度的可预期性。

102. 同样,新西兰公共部门管理模式的透明性和中期重点使得财政政策更加可预期。《财政责任法》规定在商业周期过程中保持平衡的预算,连同该法要求高度公布信息,是随时间推移巩固健全的财政后果的明显机制。

## B. 税收

103. 一切税收除了税收的直接代价之外,使社区承担了大量间接代价。这些间接代价主要由于征收税捐降低对工作、节约和投资的动力。征税设计的主要问题是使这些代价保持为最低限度。妥善设计的课税制度将低税率适用于广大的征税基础,除非这样做的代价使其不可行,否则,一般避免对不同经济活动适用不同的税率。

104. 选择性课税制度鼓励课税主导的投资。这是与整个社区的福利抵触的,因为一些投资决定并不由于高经济回收,而是纯粹由于课税方面的利益促成的,与之相比,其他投资机会则无端地受到惩罚。一个设计良好的课税制度也将避免高边际税率,因为这将使无可避免的经济活动造成高度损失。

105. 同妥善的税收设计一样,征税法也必须由负责稽征的机构干练和一致地执行。如果不这样做,则经济后果将同设计拙劣的征税法一样严厉。在有守法文化的国家,执行是最为容易的,而税率最高的国家腐化和逃税的动机也最强,这是对广大课税基础适用低税率是妥善税收战略的另一理由。

106. 在经济改革之前,新西兰税收结构按其他经合组织国家的标准来说是拙劣的。它大量依赖直接税而不是间接税,漏洞百出,造成非常高的直接税边际率,也就不足为奇了。课税制度挫伤了工作效果,大量扭曲了投资决定。在经济改革过程中,税收制度的比例分布更多转向间接税,逐步堵塞漏洞,而所得税的边际率大为降低。

107. 税收改革的重心是对几乎所有货物和服务课以划一的增值税率。货物和服务税取代了现行的不同税率的销售税,允许所得税边际率大量裁减。从难于逃避,易于遵守和甚至其方式看,货物和服务税证明是税收改革的典范。也进行其他改革来扩大征税基础和消除公司税和个人税方面的漏洞。到1989年,经合组织已经称新西兰的征税制度“可能是经合组织内最不失真的”。

### C. 改革劳动市场

108. 劳动市场后果不佳--特别是从失业看--是今日许多政府面临的最严重问题之一。然而失业不是一个不能解决的问题:正统的经济学告诉我们如何着手克服失业,以及应避免哪些错误观念。常犯的错误是把劳动力市场看成不知怎么同其他类型市场根本“不同”。

109. 劳动市场确实有其特色,但是劳动市场与其他类型市场之间的相似点比它们之间的差异重要得多。导致主流经济学赞成公开与竞争性市场的理由同样也为拥

有最低限度的管制的灵活的劳动市场提供有力的论点。

110. 象任何其他市场一样,劳动服务市场涉及买方和卖方间的共同利益。劳动服务的买方是雇主,卖方是工人。最符合其共同利益的作法是尽量发挥他们间自愿合作的潜力。双方都拥有信息和动机要使任何协议产生最大益处。

111. 与此同时,最符合整个社会的利益的作法是确保雇主间为雇用工人竞争以及工人间为选择雇主竞争。这种作法最有机会最生产性地利用劳动资源。

112. 因此,关键原则应当是在劳动市场订立合同的最大可能的自由。工人可以选择直接同雇主订立合同,或者将谈判的工作委托给工会。这应由有关各方决定。但是政府应避免武断地限制个别工人和个别雇主可签订的合同类型。

113. 拥有高度订立合同自由的劳动市场在生产率、劳资和谐及雇员对工作的满意各方面将有很大的益处,但是自由化的劳动市场的最大优势是其对失业的影响。自由化的劳动市场将使非自愿的失业维持在最低限度。

114. 永远会存在某种程度的短期失业,由那些当前在换工作和正在找工作的工人组成,但只要劳动力可合理地流动,只要存在着订立合同的真正自由,工人们不久就能为其劳动力找到买主。

115. 有大量证据证明灵活的劳动市场比高度受管辖的劳动市场能导致较高的经济成长和较低的失业。东亚经济体有一些世界上最灵活的劳动市场,它们使低失业同惊人的经济成长与迅速上升的生活水平结合。

116. 同欧洲大陆大部分劳动市场相比,美国和英国劳动市场优越的灵活性被普遍认为是这两个国家失业率较低的一个主要因素。

117. 然而尽管有这些例子,许多国家的劳动市场仍然受到严重的过度管制。表面上目的在“帮助工人”的法律,必定妨碍创造工作。这样的一些法律--如最低工资法--直接将边际工人冻结在劳动力之外。

118. 其他法律能给某些内部的人不必要的权力,他们于是利用他们的权力使劳动力中较脆弱的成员边缘化。这种法律的持续存在和范围是造成失业几乎是世界现

象的主要原因。

119. 直到最近,新西兰提供了一个错误劳工法的突出例子。在新西兰,每个工人都包括在一项全国性的公断书之内,这项公断书规定他们应享有的工资和条件。这项公断书是工人工会和较大雇主的代表在一年一度的仪式中谈判达成的,然后对雇主和工人同样具有约束力。强制成为工会会员,任何一个工人能加入的工会只有一个。

120. 这种制度的缺点不难看出。每个工作场所都是独特的,然而同一公断书适用于差别很大的工作场所。决定不是由那些最适于对就业的工资和条件达成协议的人,即在商号一级的工人和雇主,却是由距行动遥远的第三方作出。这个过程损害了许多可能提高生产力的余地。好的雇主感到沮丧,因为他们不能通过达成不罢工协议、更密集地利用工厂或拟订较灵活的报酬结构来创新。

121. 工会垄断性地代表工人,这种作法减少他们为其成员的最大利益工作的动机。公断书制度是不仅是为工人而且为雇主规定工资的卡特尔。至于失业者,在这个制度里根本没有人代表他们的利益:法律阻止他们在劳动市场上按他们认为适合的条件开价。

122. 这样新西兰劳资关系制度以这个制度“内的人”牺牲制度外的人的垄断行为为特色。这种制度在公断书谈判中使雇主与工会对立的作法形成雇主与工会间强烈“敌对”的文化。雇主与工人间基本的共同利益往往被遗忘。

123. 到1991年,广泛的经济改革方案已经进行了六年,处理劳动市场的迫切性增加了。改革的工具是《就业合同法(1991)》--这是与过去完全不同的立法。除了一些例外,它引进了自由签订合同的新时代。

124. 根据《就业合同法》,很少禁止雇主与工人可以签订的合同的类型。工人可以参加集体合同也可以订立个人合同。雇主既可以与其工人谈判集体合同也可以谈判个人合同,两者并用。不再强制加入工会。工人在与其雇主谈判时可以自由选择自己的谈判代理人。



125. 《就业合同法》视罢工为违反合同,只是在与有关雇员的集体合同的谈判有关时才准许罢工。所有其他类型的罢工--包括同情性的罢工--都是非法的。该法准许集体合同和个人合同,并且未表示更倾向于其中哪一类合同。该法的精华是选择。不论是要集体合同或个人合同,这事本身是雇主与工人间谈判的事。

126. 不过,该法在一些领域对自由签订合同做得还不够。其中之一是法定最低工资,该法未予废除。另一项是该法保留一个劳工问题专家法律机构。尽管有这些重大的限制,自该法生效以来,新西兰经济业绩已超过甚至该法最有力的支持者的期望。

127. 就在生效的下一季度,经济开始上升,从此新西兰一直享有未中断的成长。虽然该法对经济上升的准确作用还有待辩论,但它无疑地是确保经济上升进而非常有力地创造工作的主要因素。在该法开始生效时,失业率将近11%。五年后,失业率是5.9%。因此在经合组织大部分国家的失业率上升期间,新西兰的失业率大量下降,所创造的工作数量超过230 000,即接近16%。

128. 对该法表示的担心,结果无一是有道理的。新体制并未导致更多劳资纠纷:因罢工而损失的工作日大量减少。也未造成削减工资。有大量证据证明该法造成新西兰工作场所文化发生正面的变化。在1993年,新西兰经济研究所进行的一项调查结果是47%的企业认为该法提高了其企业的劳动生产率;63%认为它导致运作更加灵活;29%认为它导致增加职工培训,37%则认为它改进了管理的质量。其他调查显示了类似的结果。

129. 至于雇员,去年的一项调查结果是劳动力中超过75%对其就业条件其雇主及其工作感到满意。在这个期间发生一项重大的转变,即倾向个人合同而非集体合同。工会会员大量减少,但是工会并未从产业景观中消失。它们必须靠提供服务来争取会员,就象任何其他的志愿组织一样。

130. 总之,《就业合同法》的经济结果已证明正统的经济理论是对的,还证明了高质量的劳动市场改革不仅是可能的,并且在政治上是可以持久的。

#### D. 资本市场

131. 自由而略加管制的资本市场使资本流向最有效的用途,从而帮助经济的发展。改革方案早期金融市场迅速自由化是新西兰改革的一大特色。对于利率的所有管制几乎瞬间解除,所有外汇控制也被取消。对金融机构适用的储备资产比率制度也被废除。

132. 此后实行的货币政策不是直接控制个别银行,而是控制整个金融系统的基本流动资金总量。银行与非银行之间的法律区别被取消。银行得不到政府担保,而是处于储备银行和手段巧妙的管理措施的严密监督之下。

133. 1985年3月,新西兰元开始浮动。从那时起,储备银行一直实行“清洁”浮动:从未在外汇市场进行买卖以图直接影响新西兰元的价值。储备银行对汇率水平并非视而不见,因为汇率是传导货币政策的重要机制之一,但是没有汇率指标。储备银行评估货币政策是靠监测一系列指标,汇率是其中之一。

134. 浮动货币有两大理由。与固定汇率制度相比,这样做能使当局更好地控制货币基数,从而协助货币政策。此外,与经济中其他价格一样,让货币随供求关系的深层变化而自由波动有健全的理论缘由。

135. 与其他价格一样,通过这个机制可以把重要信号传达给经济的参与者。至少在均衡的政策框架内,浮动汇率在有效配置资源方面可以发挥自身的作用。

136. 浮动汇率在使新西兰货币政策获得独立地位方面无疑是成功的。然而,改革初期,浮动汇率能否有助于整个资源配置至少是有争议的。这是由于改革方案其他方面存在不均衡,特别是持续数年的巨额财政赤字。财政赤字往往给实际汇率施加向上的压力,有损于出口部门。

137. 新西兰大部分历史上管理内向直接投资的是一个相对自由的制度。然而,借助经济改革,新西兰对外国投资的吸引力比原先大得多。1989年至1994年期间,外

国直接投资总量扩大了三倍,大约达到国内总产值的四分之一。新西兰大公司中有很大比例为外国所有。

138. 政府鼓励外国直接投资,视之为新西兰获得新技术、技能和市场联系的重要手段。投资流入新西兰的时间远远早于整个经济上升的1991年,这清楚地显示,这些投资是受到当时正在发展的新政策框架的吸引。外国投资者进入新西兰债券市场的情况也很可观:非居民持有政府债券的百分比由1988年12月的8%上升到1996年12月的62%。

139. 争取获得资本的其他国家从新西兰可以获得的教益是,健全的政策制度将会引来外国投资。就发展中国家而言,它们吸引的资本只有10%来自捐助组织,绝大多数资本是私人投资。全球资本市场已成为现实,一国政策制度的优劣是吸引投资的关键因素。

140. 发展中国家可以通过承认需要更大程度的开放来进行自我帮助。透明度对有效发挥作用的资本市场至关重要。Lawrence Summers在讨论从墨西哥金融危机吸取的教训时有力地说明了透明度的道理。

充分公布的作法将使投资界放心,从而吸引到资本。此外,充分公布还会增进市场纪律,在问题即将出现时使私人分析家和公共机构更快地作出反应。最重要的是,决策者往往愿意相信,借助巧妙的报告手法,他们能够以某种方式绕过问题,而公布的纪律能压住这种企图。

《经济学家》,1996年12月23日

#### E. 行业援助

141. 政府不能创造财富,但能够创造有利于私营部门创造财富的环境。本文描述了许多有利于企业家的环境因素:健全的法律框架,稳定的价格,不损害私营部门投资的财政政策,不把过高成本强加于私营部门的国营部门,灵活的劳动市场,开放的资本市场,有竞争力和取消管制的经济。

142. 其他更直接“帮助”企业家的企图通常是自我拆台。以针对特定行业进行补贴或减税等形式的行业援助几乎总是事与愿违。这种援助鼓励进行原本不会进行的投资,而这种措施的财政代价则转化为较高的利率或税收,其结果是不再进行其他更好的投资。

143. 只有在政府能够一贯比私营部门更善于挑选胜者的情况下,这种援助对于一国经济才会有积极作用。然而,没有理由认为政府比私营部门掌握的资料更好,而有充分理由相信政府掌握的资料不如私营部门。此外,政府的动力显然不如私营部门的动力大。

144. 以关税或其他进口控制为形式的行业援助更是没有道理。这种政策会使国家损失掉通过国际贸易可以获得的部分收益。进口保护鼓励低效而进口竞争行业的发展,而要出口部门付出代价。进口保护使资源投入到一国没有相对优势的活动,而牺牲有相对优势的活动。这样明显降低了整个经济福利。

145. 依此思路,近年新西兰的直接行业援助和进口保护都大大减少。然而,还有进一步减少的余地。

#### F. 速度和顺序

146. 进行结构改革时速度是很重要的,没有证据表明使改革进程缓慢下来会产生好处。例如在东欧,那些迅速推进改革的国家,作为一个整体比那些只进行改革尝试的国家成效要好很多。

147. 但是,由于政治和其他原因,大部分改革方案都分阶段进行,而且进行改革的顺序显然有好差之别。新西兰所用的顺序远非完美无缺。关于最佳改革顺序的共识或许可描述如下:

(a) 如果可能,应尽早实现宏观经济稳定。政府应迅速行动,控制财政赤字。否则,不良的宏观经济政策将减损微观经济改革取得的成果;

(b) 应解除对国内市场--包括货物和劳动市场--的管制,而且不能比减少

边境保护晚。这将给进口竞争行业提供最有利于竞争的环境,然后才让它们接触国际竞争;

(c) 不应当在货物和劳动市场自由化取得重大进展之前,也不应当在财政赤字得到控制之前解除对金融市场的管制。这种告诫特别适用于外汇市场:过早开放外汇市场会有给实际汇率过大的上升压力的风险;

(d) 改革方案的范围越广,而且越是预先明确说明,就越快开始产生好处。

148. 新西兰改革的顺序大致如下:

(a) 金融市场自由化——立即实行;

(b) 货物市场自由化分阶段进行,主要在金融市场,自由化之后;

(c) 政府部门的改革分阶段进行,但是财政失衡直到改革方案后期才最后得到纠正;

(d) 劳动市场自由化——迟进行。

因此顺序上的两个主要错误是:

(a) 解除对金融市场(特别是外汇市场)的管制后,花了很长时间才控制住政府赤字,这给经济中已暴露的部门施加了过大的压力;

(b) 未在改革方案初期就使劳动市场自由化,这妨碍要在国际上拥有竞争力的努力,结果造成在过渡期间失业率过高。第三个错误是货物市场改革的速度不均匀,减少对出口商的援助比减少进口保护快很多。在一段时间里,这给出口部门带来更多压力。

149. 这些顺序上的错误无疑地增加了新西兰改革的调整代价。最大的一项错误或许是在执行劳动市场改革方面的拖延——这个错误使就业方面付出沉重的代价。

## 六、结论

150. 秘书长谈到政府和私营部门间需要一种新的伙伴关系。人们根据本文件的

论据,现在可以得出结论这种伙伴关系应以何种方式运作。在一方面,政府必须提供一个一贯、透明、可预期和可靠的政策框架。它不应该企图执行属于私营部门的任务,而应提供一个能让市场欣欣向荣的全面的气候。

151. 私营部门的参加者则必须准备带头作出投资决定,并且在寻求较高的生产力时依靠自己的技术和资源,而不是要政府给予它们优惠,提高他人费用的规则来拯救它们。私营部门的参加者必须遵守竞争性市场的法定的规则,并且守法。

152. 一个以高效力实现这种伙伴关系的政策制度看来会是这样的:

(a) 一项旨在稳定价格的货币政策,以及一个--象新西兰的《储备银行法》那样体制性机制,以有效地将物价稳定固定在经济框架里;

(b) 一项不企图积极地对付周期,但旨在商业周期期间使预算平衡的财政政策,并且最好有一个象新西兰的《财政责任法》那样的体制性机制,作为巩固良好的财政行为的手段;

(c) 一个只执行私营部门无法更有效地执行的那些职务,并以尽量透明和负责的方式从事那些工作的政府部门,商务事业属于私营部门;

(d) 一种在广泛的课税基础上实行低税率的税制;

(e) 没有法规授予价格控制或垄断权的公开与竞争性的市场;

(f) 没有贸易壁垒。如果认为进口保护是必要的,则通常关税税率比数量控制更可取。关税率应尽量均衡以便尽量减少扭曲;

(g) 公开、竞争性和略加管制的资本市场,包括欢迎外国资本的内向投资体制;

(h) 雇主和雇员间有订立合同的完全自由(以及自愿地组织会社的自由)的劳动市场;

(i) 最重要的是经济的参与者确信将在法院中得到维护的明确一贯的法律。有力的财产权和不腐败的独立司法体系是支持市场必须的机制的两个极重要的因素。

153. 经济成功没有易行的诀窍,但是全球的经验,不论是东亚引人注目的出现或新西兰的激进改革的经验都是一样的。比其他任何事对成功更重要的是经济的基本原理--稳定的宏观经济管理、投资于人民、开放的市场和准许价格反映经济上的稀缺。

154. 对大部分国家而言,实现这一政策样板将需要政府对如何看待自己作出重大调整--从政府作为控制者到政府作为市场能在其中运作的框架的制定者,但是新西兰及其他国家的经验证明这种过渡是可能的,而且经济及社会上的惠益大量地回报任何过渡费用。所需的只是政治意志。

-----