

斯德哥尔摩陈述

关于当代世界政策制定原则的共识

2016年9月16-17日,包括四位前世界银行首席经济学家在内的十三名经济学家,于瑞典斯德哥尔摩举行了为期两天的会议,讨论当今经济政策制定者面临的挑战。本次会议由瑞典国际发展署和世界银行主办,会议参加者包括 Sabina Alkire (牛津), Pranab Bardhan (伯克利), Kaushik Basu (纽约), Haroon Bhorat (开普敦), Francois Bourguignon (巴黎), Ashwini Deshpande (德里), Ravi Kanbur (伊萨卡), 林毅夫 (北京), Kalle Moene (奥斯陆), Jean-Philippe Platteau (纳摩尔), Jaime Saavedra (利马), Joseph Stiglitz (纽约) 和 Finn Tarp (赫尔辛基和哥本哈根)。在会议结束时,与会者决定发布他们达成的共识,即下述的“斯德哥尔摩陈述”。

发展的挑战

当今世界正处于动荡的时代,在全球化的浪潮下,希望与危机并存。前所未有的技术进步促进了生活质量的提高,但也带来了劳动力被替代和青年失业的危险。贸易与跨国投资的扩张推动了经济增长,使得一些低收入国家迈入中等收入行列,这些国家中的许多群体并未从中获益。即使在发达经济体中也是如此,全球化对不少群体产生了不利影响。此外,对那些陷于冲突和战争困境的国家,生活质量在降低。国内不断加剧的不平等威胁着整个社会的凝聚力和经济发展,环境恶化和气候变化危及着我们的地球,并亟待全球性的一致举措来应对迫在眉睫的危机。至于快速的城市化进程,它通过集聚效应使生产力得到提高,但也可能加剧城市贫民窟、贫困和冲突的问题。

当然,上述一切问题都不能抹杀世界在收入增长、改善卫生和加强教育方面取得的巨大进步。我们庆贺这些成就,并且展望政策制定者面临的无可疑义的挑战。成功应对这些挑战在于利用好全球化的发展力量,以导向一条充满希望而非危机四伏的道路。这也就需要在政策设计中对发展目标有一个清晰的认识,并以史为鉴,从过去的成功及错误中吸取经验,从过去相当长一段时间积累下来的经济理论、统计分析中学习。

现在一些较为传统的经济学建议已经显然无效。政策制定者不能依赖简单的政策指南,例如维持财政收支平衡、用货币政策来控制通货膨胀、保持宏观经济的稳定,然后就依赖市场来解决其它一切挑战。以为若此就能促进经济增长并惠及穷人的看法实际上是不成立的。当前世界的一些困扰恰恰是因为过去太过于坚持上述建议的结果。

这份陈述并不是一张政策制定的蓝图,而是一系列的原则,我们希望这些原则有助于国家政策的制定、促进全球对话以及设计多边政策。在当下这个日新月

异的全球化世界，这些原则将愈发重要。

1. GDP 增长本身并不是目的

我们认为，固然需要有促进 GDP 增长的政策，但 GDP 本身不该作为目的，而应作为一种手段，以创造资源来实现一系列社会目标，包括改善卫生、教育、就业、安全以及消费。个人福利是多维的，这也就意味着政策应旨在改善社会所珍视的方方面面，而不仅仅是提高收入。例如，应当向所有学龄前儿童提供更好的营养，确保每个人都有基本的医疗保障，并认识到这些其实都在可企及的范畴之内。如果正确的政策无法到位，GDP 增长可能以福利损失为代价，包括当地环境以及全球气候恶化。同样值得注意的是，GDP 增长本身并不能消除对弱势群体不公正的行为规范及歧视性做法，这通常需要采取有意的干预措施。

我们认识到，应当承认并不存在一个普遍适用于所有经济体的“药方”。文化、社会以及历史背景千差万别，这也就带来了不同社会的不同追求，并决定了何种政策是有效、何种政策是无效。过去，存在一种源自于一些高收入国家，而试图为所有国家制定统一的政策规范的倾向。固然有些政策原则我们都应该遵守，但同时必须为多样性和因时因地的决策留出一定的空间。

2. 发展必须具有包容性

我们认为，政策应确保发展在社会及经济层面上具有包容性，任何人群都不会因为性别、种族或其他社会标识而遭受忽视。我们应当关注福利受严重损害的许多维度，尤其是那些福利正遭受多方面伤害的个人。然而，我们对最受剥夺者的关注仍然不够。并且，贫富之间以及主要社会群体间的差距同样值得关注。近几十年来，收入和财富的不平等程度加剧；包括卫生、教育在内的基本服务的获取机会都存在着可见得到的，在道德上不可辩护的严重不平等。这不仅破坏了社会凝聚力，更让精英团体有机会通过政策制定来进一步加剧这种不平等。高度不平等反过来又会剥夺穷人的发言权，进而弱化民主。为妇女及历史上受歧视的群体赋权的重要性不言而喻，而且这也同时为经济效率提供了坚实的基础。当出现政治动荡和社会冲突时，发展不再可能。发展政策若无法做到包容，则可能滋生社会冲突。总之，只有发展具有包容性才是在社会及经济层面上可持续的发展。

3. 环境可持续性必须是必须，而非一道选项

尽管在目标和执行上因每个国家及区域的条件而不尽相同，但我们认为，发展政策制定必须将环境可持续性作为一项核心目标。在环境质量退化的地方，收入增长将会是福利及进步的虚假指标。此外，对资源的争夺以及因环境而引起的人口迁移将危及安全并引发冲突，进而抑制发展。从全球层面来看，气候变化对地球的生存构成长期的威胁，在短期至中期上则危及许多国家的生计、农业及生

态环境。首先需要采取缓解措施，并且应当在全球层面上实施；适应性政策则需要在国家及地方层面上采取积极的干预与支持。显然，自由市场是解决不了这些问题的，国家的监管干预乃至多国的政策协调不可或缺。

4. 应当平衡市场、政府与社会团体的作用

对于我们所要达到的目标及世界各地所面临的全球性挑战，一项发展政策需要建立在市场、政府及社会团体作用的明智平衡之上。要认识到，市场本身是一种社会制度，需要存在有效的监管体系，市场才能实现资源有效配置的功能。此外，即便在一些领域市场能带来效率，但正如我们知道，饥荒可以存在于一个有效的自由市场，市场本身不会有实现包容和公平的自发倾向。在过去的四分之一世纪里，向着不受约束的自由市场的发展趋势，导致了当前世界面临的金融危机，使得不平等达到了难于维持以及发展到了不可持续的程度。

然而，认识到了市场作用的局限性，我们同样要求政府的运行本身必须有效。一个国家在许多方面可以超越市场：不同层面的政府可以发挥许多重要的作用，公民社会的许多组织形式包括合作社、协会、非政府组织等也可以发挥重要作用。如果一项事务由市场或社会团体来运作更好，那么政府就不应该掺和进去。通常，各个制度发挥的作用具有互补性。在某些情况下，最贫困者的福利能通过社区团体获得极大的提升。尽管我们知道有些地方社会机构被一些不良势力所控制，但各级公民社会组织对促进和维持社会凝聚力起到了重要作用。

在此我们重申，在制定规则并建立监管体系方面政府是不可或缺的，也只有基于此，市场和社会组织才能蓬勃发展。一套好的规则体系能带来更强的社会凝聚力和信任度，从而减轻不平等程度、促进增长并在各个方面提升福利水平。此外，在那些市场无法有效发挥作用的领域，尤其是金融、卫生和环境方面，以及基于包容性要求而需要干预的问题，例如妇女赋权、保护弱势群体及解决过度的收入不平等，政府需要发挥无可旁贷的作用。在制定产业政策及有效的农业、服务业政策上，政府同样需要发挥作用。最后，政府必须防止因为不平等的加重导致政府被挟持，而进一步加剧社会、政治及经济层面不平等程度的恶性循环。

5. 提供宏观经济的稳定

许多传统政策建议集中于维持宏观经济稳定的必要性。一个更稳定的经济体能够实现更高速的增长，并进一步提升福利。达到宏观经济稳定需要政策管理，使整个经济保持在平稳发展的根基上，并关注当前政策的长期影响，尤其是保证财政与外部金融的可持续性。各国应当在高增长时期储备财政资源，以便应对不时之需。尽管就长期而言对财政纪律是重要的，这一点传统经济学强调的并没有错，然而结果政策制定者往往把预算平衡当作拜物教来崇拜。

我们必须认识到，只要债务受到审慎管理及货币化带来的通货膨胀结果得到控制，财政刺激和公共投资经常对摆脱经济停滞的陷阱至关重要。公共投资对基

基础设施建设以及绿色技术非常重要，这些项目通常只在长期才能获得收益，因而很难吸引私人投资。此外，宏观审慎措施可以作为货币政策的补充，以遏制泡沫的发展、缓减可能带来不稳定的资本流动并防止过度的对外负债。

6. 关注全球技术和不平等带来的影响

随着近来的技术进步，政策制定领域出现一项特殊的挑战。技术进步连接了全球劳动市场，使得发展中国家的劳动者无需流动就得以在当地为全球市场和消费者工作。这固然为劳动者提供了新的机遇，但同时也加剧了国内的不平等程度。对于高收入国家，倾向于将此看作是一个劳动力竞争的问题，即发达国家与发展中国家的劳动者存在利益冲突。然而，不幸的是这忽视了一个更现实的问题，即劳动与资本的竞争问题。自动化、机器人技术的兴起以及劳动力市场的全球化进程，替代劳动者收入的是公司和机器所有者的更高额利润。这些后果是我们必须解决的问题，而非将此转化为全球劳动力间的角力问题。

由此，我们提出三项必要的应对政策。首先，在技术进步的同时，必须加大提升技能和技术互补的人力资本投资，从而使劳动收入得以随着技术进步而提高。其次，必须创造新的政策工具来进行国内的收入转移。工资占 GDP 比重的下降，不应当被看作是技术进步不可避免的结果，政府必须建立税收及利益分配制度来打破这种趋势，并制定一系列的法规，例如强制执行的竞争法则和提升工人在社会和公司中话语权的劳动法。最后，这种趋势使得多国间的政策制定成为特别必须。多边机构有责任鼓励各国政策的协调，并且倡导不仅仅是考虑高收入工业化国家而且是新兴经济体利益的政策，后者在国际决策中经常被剥夺话语权。

7. 社会规范与思维模式至关重要

在不少传统经济学看来，社会规范和思维模式对我们的经济生活无关紧要。然而越来越多的研究表明，事实并非如此。我们的价值观和文化不仅本身具有意义，还影响着经济如何运行。一个人与人互信的社会经济表现会比在一个人与人缺乏信任的社会好；例如，对同一组选项，当它们以不同次序或不同的默认选项呈现给人们，其最终选择的结果会因此而有差异。各国政府需要开始利用这些新的知识和措施从而更有效地推行政策。事实上，私营公司长久以来经常利用对人类心理学和社会偏好的了解，来提升他们自身的利益和利润。在致力于公共利益时，如果政府希望有效地提供教育和卫生服务，公平地征税，加深对社会规范的理解也应当纳入政策制定之中。社会规范和思维模式在遏制腐败方面也能发挥重要作用。腐败问题在各国存在重要的特定情境差异，因为社会规范和思维模式正是一个社会历史和经验的产物。

8. 全球政策和国际社会的责任

全球化的力量越来越制约着各国政府的发展政策选择，这些力量给各国带来限制和机会，并且，它们本身决定于其它国家的行动。

高收入国家的货币政策会影响流向发展中国家的资本。正如 2008 年金融危机所充分表明的，富国的金融管制政策虽然首先影响富国自身，最终还对新兴经济体及发展中国家产生深远影响。对避税天堂采取的政策与管制，影响所有国家，尤其是低收入国家，政府的包容和可持续发展政策筹集资金的能力。一国的贸易政策会影响其他国家的出口预期。高收入国家的移民政策则会影响低收入国家公民改善其自身生活，并通过汇款和知识转移来帮助其祖国发展的可能性。如上种种，在当下这个全球化的世界，任何一个国家的行为都会对其他国家产生连带影响。也正因为这样，所有国家都有责任把这个世界最困苦的人们考虑在内，提升他们的发展机遇。

跨国协议与制度对解决我们当下迫在眉睫的问题至关重要。然而，这些协议与制度却也是最难以建立并维持的。尽管巴黎气候变化协定有了一个好的开头，全球都在等待着所有国家对排放问题采取措施所做的承诺的落实，以及高收入国家给低收入国家采取适应气候变暖和减排措施提供帮助的承诺的落实。近年来，我们见证了来自传统渠道的发展援助的下降，许多新建的双边和多边发展机构的出现，遑论几十年前向国际社会承诺的、而越来越难于实现的达到国内生产总值 0.7% 的官方发展援助的目标。国际社会有责任确保这些援助用于发展中国家及发展中国家内部受到边缘化的群体，确保发展中国家在国际机构的治理结构中得到更好的代表，而这也会反过来保证国际协定及公约能充分考虑到发展中国家的诉求。

展望

在应对发展带来的挑战中，如果各国采取平衡市场、政府和社会的务实政策，并且国际社会共同努力减轻全球化带来的约束并抓住新的机遇，那么当下的技术进步，将切实转化为包括最底层在内的所有人福利的提升。我们可以实现一个繁荣共享的世界，过去的错误和成功给我们提供了一套各国乃至全球层面的政策制应当遵循的原则。现在是系统性地应用这些原则以制定经济发展政策的时候了！

（北京大学新结构经济学研究中心沈仲恺译，林毅夫校正。英文原文公布于：<http://www.sida.se/stockholmstatement>）