



增长还是普惠？

有了正确的政策，国家可以同时追求这两个目标

乔纳森·D. 奥斯特里

随着全球经济迎来 2010 年至今最为广泛的同步扩张，以及今年和未来进一步的上涨预期，我们容易得出结论：经济危机已经消退，健康增长的新常态已来临。当然，经济学家总会看到风险即将出现，无论是来自金融的脆弱性、贸易保护主义，抑或是各种地缘政治灾难。在他们眼中，一项持续的风险是政策制定者会变得自满，不会加紧继续推动以持续增长为基础的改革。

经济学家一直认为，改善经济供给侧——尤其是减少产品市场准入壁垒、使劳动力市场更加灵活——是维持增长的关键。这就是为什么 IMF（和其他）的政策建议如此重视消除跨境商品流通和资本流动的障碍，并通过自由化和放松管制来提高经济效率。

在几年前开展的工作中，我们找到了对于结构性改革赋予经济增长巨大利益这一观点的有力

支撑。在众多利益中，随着营商环境的改善，海外公司注入更多资本投资，而本地企业也因更容易获得信贷而受益。由于取消了扭曲性补贴和关税，企业将资本转移到更具生产性的用途上，并且企业前景的改善也使得其获得了更高的信用评级，而这可以让它们更便宜地借到钱。这些因素也可能促进更持久的增长——促进更长的增长持续时间。这种增长可持续性的改善至关重要：只有当持续时间延续多年或数十年后，发展中国家与发达国家之间的人均收入差距才会结束。快速启动增长比维持持久增长更容易且更常见。

不平等的代价

然而，自2008年全球金融危机以来，经济学家和政策制定者开始质疑仅仅靠供给侧政策是否能确保可持续增长。他们指出，越来越多的证据表明，当增长不具包容性并且其成果主要归最富有群体享有时，增长往往更加脆弱，更缺乏弹性。

这可以反映这样一个事实——当遭遇不利冲击时——不平等社会对于扶正经济航船的各种政策支持不足，因为短期的痛苦不会带来广泛共享的长期收益。它也可能仅仅反映了这样一个事实，即在那些社会中，人们不能平等地获得教育、医疗保健、营养食品、信贷市场，甚至政治进程（可概括简称为机会均等），从而使这些社会普遍缺乏恢复能力。

包括拉格拉姆·拉扬 (Raghuram Rajan) 和约瑟夫·斯蒂格利茨 (Joseph Stiglitz) 在内的经济学家指出，许多国家的不平等现象日益加剧是导致2008年危机的主要原因。我自己的研究也发现，在危机发生前的几年和几十年中，不平等程度高或不断上升的国家遭受严重衰退的可能性更大 (Berg and Ostry, 2017)。我们认为 (Ostry,

Loungani and Furceri, 2018) 政策制定者对于有能力通过供给侧措施刺激增长，然后再处理分配问题的这一信念是危险的博弈，相反他们应该同时关注增长规模的大小和分配。我将其简称为宏观分配观点 (macro-distributional view)。

经济学家一般都不重视分配问题。

危机发生后，经济学和经济学家遭受抨击（不仅仅是IMF的，而是普遍的），因为他们的模型不够重视金融和实体经济之间的关联度——华尔街和主街之间使用的流行的说法，或经济学家的行话称之为宏观金融联系 (macro-financial linkages)。然而在我看来，缺乏对于增长规模与每户家庭占增长规模的份额之间的宏观分配联系 (macro-distributional linkages) 的重视，也同样重要。虽然经济学家在危机过后强调了长期性停滞 (secular stagnation, 总需求长期缺乏和微不足道的经济增长) 风险，但在许多国家长期性排斥 (secular exclusion, 增长只归于收入分配的顶端群体) 风险可能同样突出。如果中产阶级的收入停滞不前，而且收入两极分化加剧，那么在长期性停滞和排斥之间甚至存在一个恶性循环的风险，因为处于底层的阶级缺乏资源来支持需求和增长。

政策启示

经济学家一般都不重视分配问题。这种偏见至少可以追溯到1942年出版的约瑟夫·熊彼特的《资本主义、社会主义与民主》，而且在诺贝尔奖得主小罗伯特·卢卡斯 (Robert E. Lucas Jr.) 的现代著作中也显而易见，他在2003年写道：“对

不平等程度的不断加剧并非从天而降，也非完全由技术变革所引起。

于稳健的经济来说有害的、最诱人的、并且在我看来是最具毒害性的趋势，是关注分配问题。”这个观点的基础也被称为涓滴理论 (trickle-down theory)。该理论认为水涨船高，所以如果增长得到了保证，就不必担心分配问题。但是，如果健康的增长因过度不平等而受到削弱，那么即使政策制定者不担忧不平等所造成的道德或社会影响，也应该关注经济成本。宏观分配观点认可在社会福利函数中不平等被赋予单独权重的价值，该函数将社会福利与总增长规模及其分配联系起来。

宏观分配观点不仅对经济学家看待增长的方式，而且对我们提供的政策建议都有意义。原因很简单：不平等程度的不断加剧并非从天而降，也非完全由技术变革引起，这二者意味着相同的含义，因为没有人会认真考虑通过倒退技术进步来遏制不平等。相反，正如 Ostry, Loungani 和 Berg (2018) 所论证的那样，这在很大程度上是由经济学家贸易的那些基本政策工具所导致的 (Ostry, Berg and Kotharti, 2018)。这些政策工

具不仅包括宏观经济政策 (考虑税收制度的渐进性，或基础设施支出，或甚至影响主要由富人持有的资产价格的货币政策)，还包括之前所讨论的那些增强供给的政策。其含义是明确的：当设计这些政策时，对于其产生的影响评估应该不仅考虑增长规模的大小，而且还应考虑分配的结果。

胜者与败者

一个相反的论点可能是：增强供给的政策工具必须朝着其主要目标来调整，这正是扩大增长规模，而不是担心谁赢谁输。问题在于，这样的做法可能最终会阻碍其支持者所寻求的目标。由于变革不可避免地会产生赢家和输家，在现实生活中，输家的反对者可能最终会挫败政治家实施改革促进提高增长规模的能力。正如欧盟委员会主席让-克洛德·容克 (Jean-Claude Juncker) 的名言所述：“我们都知道要做什么，但是一旦我们这样做了，不知道如何才能再次当选。”

这与关于全球化的争议也有关联。全球化的目标也是提高增长的规模。但是，如果那些面对长期的、未经解决的全球化错位的人最终反对，而且相反地支持具有本土主义或保护主义议程的政治家，那么可能的结果将既不是更大的规模，也不是公平分配。再一次，宏观分配观点是很重要的，不仅要避免出于道德或社会原因的过度不平等结果，而且要确保推动规模不断增长的政策不会因支持保护主义而被摒弃。

如果政策对不平等产生重大影响，则该影响需要在政策设计阶段被纳入考虑。当然，这不是唯一的解决办法，因为也许可以在事后通过税收和转移支付来重新分配收入和财富以对分配结果进行纠正，抵消对弱势群体的影响 (Ostry, Berg



and Tsangarides, 2014)。但是历史表明，政府在实践中难以进行必要的再分配，因此某些改革和全球化政策的分配效应尚未得到补救。了解怎样进行补救和补救什么，要求在一开始就同时处理全球化和改革政策对公平和效率的影响。

我和同事近期所做的工作试图评估全球化和结构性改革方面的总体效应及分配效应。我们发现，一些结构性改革会导致增长与平等之间的权衡；例如，经济对外开放促进跨境资本流动往往会同时加剧增长和不平等的程度。这并不意味着分配结果应该授权撤回改革或全球化，考虑到它们通常具备相当大的总体收益；相反，分配效应应该通知并最终改善改革方案的初始设计，以更好地实现赢家和输家之间的权衡。增强供给的改革和全球化带来的收益最终将被广泛分享，相信这种主张是至关重要的。政策制定者可以选择设计更具包容性的增强供给的政策；一种方法是确保本地金融行业具有包容性并受到妥善监管，从而使家庭和企业之间可以广泛分享外部金融自由化带来的利益。

紧迫的重要任务

持续进行的工作显示，几项紧急的重要任务似乎可通过包容性增长的方式来产生效益。公共政策应该为受技术变革或贸易影响而失业的工人提供收入支持、激励机制和机会，以学习新技术。财政政策应该通过确保法规不偏向于支持富人，以保护增长模式的政治合法性；这些步骤可能包括增加租金和房地产税收，并通过各司法管辖区的合作来遏制企业避税、税收倒置和使用税收庇护。当局还应该更加积极地规范金融市场，防止内幕交易和洗钱，并确保施行防止不公平竞争和裙带资本主义的法规，无论是在工业、服务业还是媒体。

政策制定者的任务是在关注分配效应的基础上设计改革和全球化，确保弱势群体也有有机



会在现代化、高度全球化的经济中取得成功。如果他们失败了，支持增长的改革将失去政治合法性，使具有破坏性的民族主义、本土主义和保护主义力量受到更多人的欢迎并损害可持续增长。成功的关键在于采取先发制人的行动，而不是仅仅，或甚至重点关注事后的改善措施。具有包容性的全球化并不一定是不受管制的全球化。FD

乔纳森·D. 奥斯特里（JONATHAN D. OSTRY）是IMF研究部副主任。

参考文献：

- Berg, Andrew, and Jonathan D. Ostry. 2017. "Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin?" *IMF Economic Review* 65 (4): 792–815.
- Ostry, Jonathan D., Andrew Berg, and Siddharth Kotharti. 2018. "Growth–Equity Tradeoffs in Structural Reforms." IMF Working Paper 18/5, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Ostry, Jonathan D., Andrew Berg, and Charalambos G. Tsangarides. 2014. "Redistribution, Inequality and Growth." IMF Staff Discussion Note 14/02, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Ostry, Jonathan D., Prakash Loungani, and Andrew Berg. 2018. *Confronting Inequality: How Societies Are Free to Choose Inclusive Growth*. New York: Columbia University Press.
- Ostry, Jonathan D., Prakash Loungani, and Davide Furceri. 2018. "Are New Economic Policy Rules Needed to Mitigate Rising National Inequalities?" In *Global Rules and Inequality: Implications for Global Economic Governance*, edited by Jose Antonio Ocampo. New York: Columbia University Press.