

AN
ECONOMIST
IN THE
REAL WORLD

The Art of Policymaking in India

政策制定的艺术

一位经济学家的从政感悟

[印] 考希克·巴苏 (Kaushik Basu) ◎著

卓 贤◎译



中信出版集团 · CHINACITICPRESS

政策制定的艺术

一位经济学家的从政感悟

[印] 考希克·巴苏 (Kaushik Basu) ◎著

卓 贤◎译

AN
ECONOMIST
IN THE
REAL WORLD

The Art of Policymaking in India

图书在版编目 (CIP) 数据

政策制定的艺术 / (印) 巴苏著 ; 卓贤译 . -- 北京 : 中信出版社 , 2016.9

书名原文 : An Economist in the Real World: The Art of Policymaking in India
ISBN 978-7-5086-6391-3

I. ① 政… II. ① 巴… ② 卓… III. ① 经济政策 - 研究 - 印度 IV. ① F135.10

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 147420 号

An economist in the real world: The art of policymaking in India by Kaushik Basu

Copyright © 2015 Massachusetts Institute of Technology

Simplified Chinese translation copyright © 2016 by CITIC Press Corporation

ALL RIGHTS RESERVED

本书仅限中国大陆地区发行销售

政策制定的艺术

著 者 : [印] 考希克 · 巴苏

译 者 : 卓 贤

策划推广 : 中信出版社 (China CITIC Press)

出版发行 : 中信出版集团股份有限公司

(北京市朝阳区惠新东街甲 4 号富盛大厦 2 座 邮编 100029)

(CITIC Publishing Group)

承 印 者 : 北京诚信伟业印刷有限公司

开 本 : 787mm × 1092 1/16

印 张 : 16.25 字 数 : 200 千字

版 次 : 2016 年 9 月第 1 版

印 次 : 2016 年 9 月第 1 次印刷

京权图字 : 01-2016-5371

广告经营许可证 : 京朝工商广字第 8087 号

书 号 : ISBN 978-7-5086-6391-3

定 价 : 48.00 元

版权所有 · 侵权必究

凡购本社图书 , 如有缺页、倒页、脱页 , 由销售部门负责退换。

服务热线 : 400-600-8099

投稿邮箱 : author@citicpub.com

献给 Alaka

“比较译丛”序

2002年，我为中信出版社刚刚成立的《比较》编辑室推荐了当时在国际经济学界产生了广泛影响的几本著作，其中包括《枪炮、病菌与钢铁》、《从资本家手中拯救资本主义》、《再造市场》（中译本后来的书名为《市场演进的故事》）。其时，通过二十世纪九十年代的改革，中国经济的改革开放取得阶段性成果，突出标志是初步建立了市场经济体制的基本框架和加入世贸组织。当时我推荐这些著作的一个目的是，通过比较分析世界上不同国家的经济体制转型和经济发展经验，启发我们在新的阶段，多角度、更全面地思考中国的体制转型和经济发展的机制。由此便开启了“比较译丛”的翻译和出版。从那时起至今的十多年间，“比较译丛”引介了数十种译著，内容涵盖经济学前沿理论、转轨经济、比较制度分析、经济史、经济增长和发展等诸多方面。

时至2015年，中国已经成为全球第二大经济体，跻身中等收入国家的行列，并开始向高收入国家转型。中国经济的增速虽有所放缓，但依然保持在中高速的水平上。与此同时，曾经引领世界经济发达经济体，却陷入了由次贷危机引爆的全球金融危机，至今仍未走出衰退的阴影。这种对比自然地引发出有关制度比较和发展模式比较的讨论。在这种形势下，我认为更有必要以开放的心态，更多、更深入地学习各国的发展

经验和教训，从中汲取智慧，这对思考中国的深层次问题极具价值。正如美国著名政治学家和社会学家李普塞特（Seymour Martin Lipset）说过的一句名言：“只懂得一个国家的人，他实际上什么国家都不懂（Those who only know one country know no country）。”这是因为只有越过自己的国家，才能知道什么是真正的共同规律，什么是真正的特殊情况。如果没有比较分析视野，既不利于深刻地认识中国，也不利于明智地认识世界。

相比于人们眼中的既得利益，人的思想观念更应受到重视。就像技术创新可以放宽资源约束一样，思想观念的创新可以放宽政策选择面临的政治约束。无论是我们国家在20世纪八九十年代的改革，还是过去和当下世界其他国家的一些重大变革，都表明“重要的改变并不是权力和利益结构的变化，而是当权者将新的思想观念付诸实施。改革不是发生在既得利益者受挫的时候，而是发生在他们运用不同策略追求利益的时候，或者他们的利益被重新界定的时候”^{*}。可以说，利益和思想观念是改革的一体两面。囿于利益而不敢在思想观念上有所突破，改革就不可能破冰前行。正是在这个意义上，当今中国仍然是一个需要思想创新、观念突破的时代。而比较分析可以激发好奇心、开拓新视野、启发独立思考、加深对世界的理解，因此是催生思想观念创新的重要机制。衷心希望“比较译丛”能够成为这个过程中的一部分。

钱颖一

2015年7月5日

^{*} Dani Rodrik, “When Ideas Trump Interests: Preferences, Worldviews, and Policy Innovations,” NBER Working Paper 19631, 2003.

中文版序言

2009年12月，我迈出了不同寻常的一步，从一名身处课堂、研究和教学领域的教授，登堂入室为印度政府的首席经济顾问，跨进了充满着政策游说、经济决策和政治事务的纷扰世界。这一转变如此突然，我只有短短几个月的准备期。事后的经历证明，这对我而言真是一个巨大的挑战，但它所提供的干中学的知识积累又是如此之大，是一种鲜有人能够获得的幸运机遇。我以局外人的视角，参与并观察了一段对印度增长、发展和福祉都意义深远的重要历程。客观地说，这是一段值得珍视的经历，既包含着无休止的加班、高强度的会议、如履薄冰的时刻，但也不乏乐趣和欢笑。

本书是这段经历的记录。我试图用经济学家的常规理论和统计工具箱，去应对新兴经济体政策制定中的诸多挑战。尽管本书的内容基于我在印度的工作经历，但我在书中也论述了不少全球议题和通用的经济学理论。因此，我希望发展中国家的学生们以及新兴经济体的记者和政策制定者们，都能被这本书所吸引。

在印度之外，与本书内容有着最直接联系的是亚洲经济体。过去的几个世纪里，亚洲地区曾沉睡经年。率先觉醒的是日本，而后一直到上世纪60年代晚期，新加坡、韩国、中国台湾地区和中国香港地区以风驰云卷之

势快速发展。到了上世纪 80 年代，当中国这样一个大国以令人瞩目的速度持续增长时，亚洲地区才真正实现了脱胎换骨。

当时间推进到 90 年代中期，GDP 增速曾长期锁定在 3% 这一平庸水平的印度，开始了一波异于往昔的增长狂潮，倏然从非洲、亚洲和拉美的众多发展中国家里脱颖而出。从 2003 年到 2008 年的五年间，印度 GDP 的年均增速接近 9%。如果 15 年前有人预测印度经济能如此这般地增长，定会被众人笑掉大牙。

虽然亚洲高速增长姗姗来迟，但现有迹象的确表明，亚洲已准备好将 21 世纪变为“亚洲世纪”。亚洲经济不仅能为本地区发展提供动力，还将成为世界经济增长的引擎。

亚洲如何发展到今天的面貌？是什么因素触发了这一地区的腾飞？要回答这些问题绝非易事。我们不妨以中国为例。中国的高增长速度，尤其是上世纪 80 年代初以来稳定的增速，确实说明了其发展水平得到显著改善。这一增长历程始于邓小平 70 年代末推动的改革开放，因此大部分研究很自然地建立起两者之间的因果联系。这样的分析肯定没错，的确是改革开放将中国导入了火热的增长路径。但同样应该认识到，在邓小平领导改革开放之前的 30 年里，毛泽东领导的共产主义实践在社会发展中也起到了重要的作用，对后续的经济增长也有贡献。比如，20 世纪 50 年代至 70 年代以来，中国政府在居民的健康和教育方面进行了大量投资，这为中国后来的经济改革创造了一些先决条件，使中国得以在近几十年实现较快增长，而且中国的经济发展依然深受传统体制的影响。本书要着重指出和强调的是经济增长并非仅来自于经济政策的推动，社会环境、人们的精神状态、政治制度同样至关重要。

简而言之，经济发展是一个综合的过程。政策制定者的任务是运用最佳的科学理论和统计分析，来审视每个国家的发展历史并设计出政策。正

如我在印度政府工作期间所体会到的，真实世界中的政策制定兼具艺术和科学的属性，政策制定者必须将科学知识、政治经济与直觉、常识有机地结合在一起。

而且，在今日之世界，没有哪一个国家能够置全球因素而不顾，独善其身地制定出经济政策。由于科技进步和全球化的深入，各国之间的联系日益密切，任何国家都无法忽视全球经济和压力的压力而自行其是。这既适用于小国（我在世界银行任期上意识到，有些国家的人口比世界银行的员工人数还少），同样也适用于中国和印度这样的大型经济体。因此，本书的不少内容都在致力于提出如何在全球化环境中制定政策。同时，本书也关注社会因素、行为规范和政治环境对政策制定的影响。

我希望读者不仅能体会到阅读本书的乐趣，而且能发现在当今这个风险无处不在和经济下滑的动荡世界里，这本书还是颇有裨益的实用之物。

考希克·巴苏

2016年6月23日

前 言

2009年12月，当我还完全醉心于学术研究的世界时，一份来自时任印度总理曼莫汉·辛格（Manmohan Singh）的邀请不期而至。很快我就被调任到，或者更恰当地说，被拽到印度政府设在财政部的首席经济顾问（CEA）之位。虽然在最初的几个月里我感到些许迷茫，但事后证明这份工作是我职业生涯中一段非常宝贵的经历，它给予了我作为纯政府官员或纯研究者都无法获得的独特观察视角。本书是关于当代印度经济的论著，其中既涉及宏观经济问题，又有对微观经济领域的讨论，书中内容皆源自我在德里的勒琴斯区*任职时的思考。在本书中，我将把经济学理论与个人工作经验结合起来，用以分析印度经济与政策制定的艺术。

在政府两年半的工作经历使我深信，制定经济政策有点类似于工程师的工作，但又存在明显差别——这是贯穿全书的主题。经济政策设计如同在旁观者充满兴趣的围观下建造一架飞机。一般而言，旁观者对建造飞机是不感兴趣的。但如果旁观者感兴趣的话，这项工作开展起来就会十分困难。若工程师采纳大众意见，根据多数人的偏好设计机翼，按照多数人的要求控制机鼻的倾斜度等，他所设计的飞机很可能无法起飞。

* 印度政府所在地。——译者注

对于经济政策的制定，从改变关键利率、设定税率到设计补贴发放方式等方面，人们都会有不同的看法。当政策制定者不得不把自己的专业知识与大众的想法和认知综合到一起考虑时（不巧的是，这还关系到民众手中的选票投向），制定经济政策这项任务就会变得更加复杂。要制定有效的经济政策，就必须意识到经济学是介于政治学和社会学之间的交叉学科。这并不是说我们可以忽略经济学的规律和客观数据，而是在提醒我们，制定经济政策的工作比看起来更具挑战性。

与其他人不同，我从未抱着拯救世界的雄心去研究经济学，因此从学者转变为政策制定者对我而言尤其困难。我对经济学的研究热情更多出于个人原因，我被经济学中的逻辑所吸引，受演绎推理带来的乐趣所鼓舞，并对探索一个人通过纯粹理性能学到多少知识这件事乐此不疲。当我进入政府参与政策制定时，才清醒地意识到，我应摒弃研究中的个人乐趣，而致力于为社会福祉做出直接有效的贡献。突然从学术研究生涯转向实际政策制定和政治博弈的深水区，使我更加清醒地意识到把握经济学之外更广泛的知识背景有其重要性。作为初入政府部门的空降者，我如同闯入土著部落的人类学家，有着“旁观者清”的优势，能够识别规范与文化的差异，善于分辨重大事项和烦琐小事。这些差别往往会困扰大多数长期处于这种环境的“土著居民”。

我先从小事说起。入职一段时间后我才渐渐意识到，在印度政府的高级办公室里，人们可以不用敲门就直接进入他人的办公室，更有甚者，敲门反而被认为是不礼貌的。在我履新后不久，有一次我正要去敲时任财政部长（现任印度总统）普拉纳布·慕克吉（Pranab Mukherjee）的门，他的门卫突然冲到我面前盘问“你在干什么？”。当我告诉他我要找部长讨论一些重要的财政政策问题时，这位门卫困惑地反问我，既然有事要商量，为何不直接进去？

不久后我便意识到这样的做法是当地特有的礼仪规范。虽然最初我对不敲门就进入办公室感到很尴尬——热带地区的门因为膨胀之故容易被卡住，稍一用力门就会向办公室内猛地弹开，不敲门就进入办公室似乎是不礼貌的行为——但和其他大部分惯例一样，我在一段时间后就适应了。到最后，我甚至开始怀疑西方进门前先敲门的习惯是不是不比这一规范优越多少，尽管前者还有一个非常合乎情理的前提：在你打扰别人之前，须给人家留出 15 秒的反应时间。

这是一个微不足道的例子，但反映了这样一个事实，即所有经济体都根植于一系列错综复杂的礼仪规范、集体信念和行为习惯中。这些礼仪规范、集体信念和行为习惯既能成就也能摧毁一个经济体。虽然本书主要论述经济政策，但我还是对一国的社会基础、行为基础和制度基础投以更多的关注，并试图将这些元素融入对经济政策的分析中。

还有一个主题贯穿全书。在过去的二三十年里，对经济理论的过度乱搬套用开始受到质疑，人们转而呼吁采用基于统计分析和客观数据的经验研究方法。这是一个有意义的倡议，而且幸运的是，经济研究的同行们已纷纷响应，我们在收集和分析数据方面的能力有了显著提高。如今，大多数国家的财政部门 and 中央银行已下设众多研究部门，它们都负有整理和分析数据的职能，这一点很像大学和研究机构。政策研究工作本该如此开展。今后，我们在收集更多更准确的数据以及完成更高质量的经验研究方面，还有很长的一段路要走。

然而，从最初为印度政府服务，到今日以首席经济学家的身份任职于世界银行，在涉足政策领域的近五年时间里，我逐渐认识到，当前政策制定领域最欠缺的是理论分析和推理能力。我们把许多错误政策的制定归因于非理性且羸弱的演绎推理。一些决策者嘴上强调着制定“基于证据的政策”（evidence-based policy）的重要性，但实践起来往往也只是凭借一些零

星证据就迅速得出政策结论，而忽视了其中“基于”一词所起的关键作用，这恰是分析、理论和演绎推理的用武之地。¹虽然我们知道经济学需要与其他社会科学相结合，但它对演绎推理的要求其实是更高的，我们不能因为畏难而放弃演绎推理。我们必须承认，正如现代行为经济学所指出的，不能把分析师推理能力弱归咎于分析师资格考试标准低。虽然本书并非用于理论训练，也没有采用数理分析方法，但我力求运用演绎推理的方法使其更符合分析规范。

如果不是布朗大学的阿素托史·瓦尔什尼（Ashutosh Varshney）在我新德里任期快结束的时候邀请我成为金达尔（O. P. Jindal）杰出讲座中的第一个讲演者，或许就不会有这本书的存在了。关于印度经济本应有三次演讲（尽管最终我将其压缩成两次长演讲），这给了我充分的自由来总结自己的体会和感想，并能在论述过程中结合广泛的社会政治背景进行分析。2012年夏天我开始为此疯狂准备，同年11月9日和16日顺利完成所有演讲。我非常感谢阿素托史和布朗大学校长克里斯蒂娜·帕克森（Christina Paxson）给我这次机会，同时还要感谢广大听众的聆听。

为了确保我不会令读者失望，序言可能最好事先提及一点：虽然这本书不加掩饰地表达了我的个人观点并频繁谈及自己的从政经验，但它并不是一本工作日志。的确，我在新德里担任首席经济顾问时有坚持写日志的习惯，因为在我刚就职的那几周，我便意识到自己的工作经历是多么宝贵，所以有必要将其记录下来以免淡忘。从那时起，我在政府逾两年半的任期里，一般每隔两三周就会写一次日志。在那之前我可不是一个坚持写日志的人，只是会偶尔记录一些令人身心愉悦健康的活动。离开政府到世界银行工作后，尽管记录的次数少了，但我仍坚持以略记的形式写日志，简单记录下一些事以便日后整理。

我在德里的日志涉及太多内部信息所以不能公开出版。作为一名有特

权接触内部资料的工作人员，如果我私底下把接触到的内部信息逐字记录下来，那我的行为就有道德问题。偶尔，我也会回顾一下自己写的日志，去看一下这天发生的趣事或那天遇到的政治难题。然而，严格来讲，读者希望从日志里看到的内容——内部八卦或对他人的看法——在我这儿很难找到。

本书的写作涉及印度的许多地区。但大部分都是我在德里工作期间的见闻，尽管当初我并未预料到会写这么一本书。我坚持写报告；我还以咨询报告的形式，为印度财政部长普拉纳布·慕克吉和总理曼莫汉·辛格起草过一些文件。我相信我比一般政府官员投入的精力更多。我起草的大量文件就是最好的证明。

迄今为止，有两段工作时光是最富有成效且最心无旁骛的。第一段是在德里度过的2012年夏天；第二段是在纽约伊萨卡岛度过的两个月，即从德里工作结束后到开始世界银行工作之前的一段时间。2012年8月我回到康奈尔大学，度过了一段幸福的夏日时光。我的朋友们曾提醒，在经历过印度高压的日子后我会觉得学术太平淡。恰恰相反，在大学里我感到很惬意。遵从约翰·梅纳德·凯恩斯的教诲，我并没有早起。但是一旦起床，我会很快投入到与这本书有关的阅读和写作中去，很少做其他事情；偶尔休息时会和学生以及同事们聊天，然后工作到深夜。

在华盛顿的时候，我被日常工作压得喘不过气，以至于只能在零碎的时间或者少有的周末里完成手稿。我曾担心，尽管主体部分很早就已完成，但是这本书可能永远无法付梓。所以为了一鼓作气完成这本书，我于2014年8月离开世界银行去休了一段时间的假。

我从2009年开始写这本书，到2014年才完成，在此期间，印度的政治形势发生了翻天覆地的变化。国大党领导的政府在2014年5月到6月的大选中惨败。新的印度人民党政府于6月上台，纳伦德拉·莫迪（Narendra

Modi) 担任总理。7月1日,我到德里进行为期3天的访问。我意识到自己的角色已发生转变,我是以世界银行首席经济学家的身份到访。世界银行参与了印度的很多项目。作为一名为印度政府工作过的印度人,我对这些项目自然特别感兴趣。

在即将到达印度之前,我给总理办公室打电话预约和总理会面,多少感到有点不确定,因为我几乎不认识新政府里的任何人。我从香港起飞,在一个闷热的晚上抵达了新德里英迪拉·甘地国际机场。当我走下印度航空公司飞机的那一刻,手机响了。我能在第二天中午见到总理吗?

当我第二天早上到达赛马场路7号的总理官邸时,它的静谧优雅与我记忆中的并无二致。一名保安人员认出了我,冲我微微一笑。我坐在熟悉的拉克斯曼·派*的画作下等候。总理会议室的陈设一如以往。我对总理的当选与印度民主的胜利表示了祝贺——如此重要的选举变动发生得悄无声息,连办公室的整体架构也未曾改变。这是一次平静的权力交接,而这对于一个新兴经济体来说是多么罕见。

一开始我就开诚布公地告诉现任总理,我和前任总理很亲近。他笑着说知道这一点。我表示,我对经济、国际事务以及印度在全球化世界中所扮演的角色有一些想法,希望和他分享。他对此很感兴趣。接下来的交谈,涵盖了从控制通货膨胀(以下简称通胀)的货币政策到印度在国际舞台中的战略定位等一系列话题。我们还谈论了基础设施的关键作用,以及包容性对一个印度这样的多元化国家的重要性。虽然我的表述相当乏味,他却听得全神贯注,并且以他自己的经验做出评论。当我离开的时候,他建议我把对于经济的想法整理成文。

我虽也有此想法,但从某种程度上来说,关于印度的分析过于庞杂,

* 拉克斯曼·派(Laxman Pai)为印度当代艺术表现主义派画家。——译者注

以至于需要更加全面的准备来将其和发展经济学基础结合起来。这本书可看作是一次尝试。我希望本书有助于决策者及政治领导人思考和制定政策，也希望对那些阅读、思考、认同或者质疑本书的经济学专业学生和聪明的非专业人士有所启发。这并不是是一本抽象的研究专著，而是一本使用者手册。这本书包括当代的相关研究、我对政策制定方面的经验，当然还体现了本人的意识形态和道德倾向。但凡对印度和其他发展中国家的决策者有一点点作用，本书的目的就达到了。

写作本书花了很长时间，在此期间我蒙受了巨大的恩惠。如果不对此提及一星半点的话，那就是我的不是了。在印度工作期间，我作为首席经济顾问的职责就是为财政部长提供咨询，因而与我关系最密切的同事就是财政部长，即现任印度总统普拉纳布·慕克吉。当曼莫汉·辛格总理在2009年8月第一次邀请我担任经济顾问时，他告诉我若同意任职，他的大门随时为我敞开。我大胆地当真了，因而和等候在门外的其他决策者相比，我有更多定期见到总理的机会。我对此深怀感激。

Nitin Desai、Bimal Jalan、Ashok Lahiri、Rakesh Mohan 和 Arvind Virmani 是我在首席经济顾问办公室的前辈，他们作为我领导的印度经济服务委员会的成员，在我工作期间给了我很多建议与支持。还有很多人通过与我讨论或者参加我于财政部举办的年度会议影响了我的想法。在此，我想感谢 Karna Basu、Ashwini Deshpande、Jean Drèze、Bhaskar Dutta、Ashima Goyal、林毅夫、Kishore Mahbubani、Nandita Mongia、Puran Mongia、Lant Pritchett、Amartya Sen、Mike Spence、Joseph Stiglitz 和 Klaus Zimmerman。

2014年夏天我受邀前往瑞士洛桑联邦理工学院演讲，主题是印度经济。结果证明，这是一次与多学科听众交流并完善我的想法的好机会。我想要感谢 Florence Graezer Bideau 对我的邀请，感谢 Hans-Peter Hertig 和 Beatrix Boillat 不辞远行与我交流，感谢主办方的热情款待。在完成本书的

最后阶段，当我整理一系列手稿时，Diksha Basu、Aaditya Dar、Shabnam Faruki、Devajyoti Ghose、Jose Luis Diaz Sanchez、Indermit Gill、Poonam Gupta、Vivian Hon、Zia Qureshi、David Rosenblatt、Emily Taber、Aristomene Varoudakis 和 James Walsh 与我的交流以及提供的编辑建议让我受益良多。

一个人可以选择自己的同事和朋友来讨论并分享手稿，而对于共事的编辑，却几乎没有选择的余地。在这一点上我特别幸运。麻省理工学院出版社的编辑 Jane Macdonald 以她的情、鼓励以及准确的判断为我提供了很大帮助。最后，我要感谢我的妻子 Alaka Basu 通读全稿，她精妙的文学感觉使我获益良多。

最后，我想告诉各位读者，阅读本书的方式有两种。对于那些熟悉经济政策制定或受过经济学教育的人来说，从头至尾阅读本书并不难，这也是我所推荐的阅读方式。同时，我建议那些对政策一无所知并且没有受过经济学教育的读者可以从第一、二、八、九、十章读起。这些章节包括应用经济学基础和印度经济发展与政策制定历史的简介。我认为这本书总体而言不仅仅是一本关于印度的专著。发展经济学是一门旨在帮助人们获得更好、更幸福生活的学科。这就给我们赋予了一种特殊的责任——要关心那些连最低生活标准都达不到的群体。那些贫穷的边缘人群并没有种族、民族和国籍之分，他们共同的身份标识是贫穷。我希望本书所讨论的政策及其制定原则可用于实际的发展政策中，造福全球各地的穷人。在这个层面上，本书可以看作是一本以印度为模板的适用于所有发展中国家的应用发展经济学论著。

考希克·巴苏

2014年11月30日