

新结构经济学中的“有为政府”

北京大学新结构经济学研究中心 王 勇*

今年 8 月 21-22 日在复旦大学举办一场主题为“产业政策:总结、反思与展望”的学术研讨会,由北京大学新结构经济学研究中心与复旦大学经济学院联合主办。作为此次会议的主要发起者与组织者之一,我个人从这两天的会议讨论中亦受益匪浅。这次会议,从在“货殖 365 经济社”微信群中酝酿发起,再到“产业升级与经济发展”微信群的嘉宾邀请与组织,直至会议的顺利闭幕,前后总共不到一个月,但是有将近 300 人从全国各地赶来参会,说明这个议题非常重要,很多人都感兴趣。

现代社会中,支撑宏观经济增长的微观基础是技术进步、要素积累与产业升级。尤其是对于一个发展中国家而言,经济增长速度越快,通常意味着它的经济结构的转型和产业结构的升级也在加快。在这个过程中,政府应该发挥怎样的作用?在实际中又扮演了怎样的角色?要回答这两个问题,显然,产业政策就是一个绕不过去的重要问题。

在此次研讨会上,林毅夫教授做了题为“摆脱中等收入陷阱的产业政策:新结构经济学的视角”的演讲。顾名思义,这是从新结构经济学的角度对产业政策问题的一次系统性的论述。也是在新结构经济学的框架中,对于“有为政府”与“有效市场”应该如何互相促进的一个具体的运用。从学理的角度,“有效市场”与“有为政府”两者都是尽量争取达到的目标,而并非指现实中政府总是有为的,市场总是有效的。若是再进一步具体到当下的中国大陆的情形,如果强调“有效市场”的重要性,即如何进一步完善市场,如何增强市场在资源配置上的主导作用,如何进一步推进市场化改革,那么学术界基本上对此共识超过分歧。但如果强调“有为政府”的必要性,那么各种争议就要远远大得多,所以值得再次澄清与讨论。

在我的个人理解中,“有为政府”除了指政府需要弥补“市场失灵”以外,还应该包括另一层重要含义,就是政府机构与职能的改革本身,包括简政放权、取消错误干预与管制的过程。这个过程本身也是需要领导力,需要胆识、魄力、努力、行动、计划、策略、时间、财力。我在之前的财新专栏《什么是新结构经济学中的“有为政府”》一文中之所以非常强调这一层含义(王勇,2016),主要有两个原因。第一,政府目标与机构职能改革构成了中国改革开放以来经济发展比较成功的重要经验之一。第二,“有为政府”的这层含义似乎一直都未受到讨论者的足

* 作者为芝加哥大学经济系博士,现为北京大学新结构经济学研究中心副主任(主管学术)、经济学副教授。作者电子邮件:yongwang@nsd.pku.edu.cn。作者感谢“产业升级与经济发展”学术微信群诸多群友的讨论。

够重视。大多数人的论述,都似乎忽略了市场化改革和简政放权过程中政府本身的能动性、主动性与功劳。但在现实中,邓小平、赵紫阳、朱镕基等人对此都需要殚精竭虑,并非只是轻松地向下级官员简单地吩咐一声“你们别管的太多啊!要相信市场啊”,然后市场化改革就自动地容易地大踏步进行了。在现实中,需要各级政府的基层干部去具体落实市场化改革的每一个政策,需要充分调动地方官员的能动性才有可能完成“简政放权”,也需要划分地方政府官员“怠政”、“乱为”、“有为”三者之间的界限。

政府的效率提高与职能改革,以及在推动渐进改革过程中所发挥的积极作用,都是“有为政府”的重要内涵。强调这一点,并非否认政府乱为现象的存在与严重性,亦非否认78年改革之初的制度扭曲本身也是由之前政府“乱为”导致的结果。但是评价政府做对做错,是否有为,是需要结合给定的初始条件与各种约束的。经济制度改革与政治体制改革的具体执行者是谁?是政府。所以,我们应该进一步研究经济发展过程中政府的行为、激励、与约束,以便更好地理解政策的内生性与市场化改革本身,包括更好地理解产业政策的制定与执行。

这些是政治经济学的研究范畴,在现代经济学分析中也变得越来越主流了。然而,令人遗憾的是,对于中国的内生经济政策的分析,现有经济学文献是极度匮乏的。比如 Acemoglu, Persson, Tabellini, Besley 等大经济学家对于中国等东亚经济体的政治经济学分析就相对比较少。如果不深入理解这个政治经济学过程,就无法更好地对中国的经济增长与制度改革的前景作出比较客观的判断。从学术研究的角度,改革开放的38年间,与改革之初相比,政府总体一直是“乱为”的么?政府有做对了什么么?与世界其他发展中国家相比,中国的各级政府的这种“做对”,这种“有为”是更多还是更少?支持政府去采纳、执行正确的改革发展的政策建议的条件是否在改变?市场化改革本身的动力机制是否发生了变化?对这些重要问题的学术研究,无论是否应该被划入“新结构经济学”的研究范畴,我个人觉得是非常重要的学术内容。

究竟如何衡量与判定“政府有为”呢?我认为应该结合具体的问题分析在给定条件下政府所做的选择(包括选择“不作为”)。在已有的新结构经济学的文献中,也已经有不少实证研究,包括发表在中英文学术杂志上的。对新结构经济学不了解的读者,我会首先推荐林毅夫的马歇尔讲座(林毅夫,2008)。在那里有不少跨国实证分析,包括研究测度不同的政府发展战略所带来的不同的绩效。那些学术研究是从政府发展战略是否符合要素禀赋比较优势这个特定角度衡量是否“政府有为”的,有具体的定量指标。具体到产业政策问题上,反对产业政策的学者绝大多数不是否认市场失灵的存在,而是认为政府失败更严重,认为政府没有能力或者意愿去较好地纠正“市场失灵”,担心经济学家善意的“政府有为”的建议容易在实际中变成“政府乱为”,结果反而比原来的市场失灵更糟。这是分歧的核心根源。

那么,如何防止“政府乱为”呢?对于学者而言,就需要明确地分析指出政府不应该做什么。对于产业政策,新结构经济学并非主张无条件地对于所有产业的所有先行者都进行无时间限制的补贴,而是有很多理论上的附加条件的。我和林毅夫、鞠建东两位老师有一篇关于产

业政策的论文,理论模型已经完成,正在加强做其中的实证部分。在那里,我们希望说明,国际上,产业政策的失败很大程度上是目标产业选择的失败,而目标产业选择的失败,很大程度上是因为政府选择的目标产业不符合当时该经济体的要素比较优势,所以某产业存在马歇尔外部性本身并不构成政府应该加以扶持干预的充分条件。而现有的产业政策的经济学文献中,理论模型中大都只有劳动力单要素,而不是多要素,从而忽略了要素市场本身的价格信号对于目标产业选择的引导作用。要提高产业政策的成功概率,政府所应该做的,是应该扶持与要素禀赋密集度比较匹配的而且又同时存在严重马歇尔外部性的产业,而不是去扶持所有具有马歇尔外部性(市场失灵)的产业。

我们模型的主要结论是,如果政府扶持那些资本密集度与本国要素禀赋结构比较匹配的、且具有马歇尔外部性的产业,那么经济的绩效就会优于自由放任的市场均衡,而如果政府单以存在市场失灵为由扶持的是要素密集度严重偏离禀赋结构的产业,那么绩效还不如自由放任。所以,在这篇论文中,我们强调的有效的产业政策是市场引导、政府扶持的思路,既不是新自由主义经济学所强调的“政府不为”,也区别于旧结构主义强调的因存在市场失灵而需要的“大推动”。有兴趣的读者,不妨参阅我曾写过的非技术性介绍(王勇,2013)。

值得强调的是,雷锋式好人政府,政府比市场更聪明,这两个都不是现实世界中成功产业政策的必要前提条件,更不是新结构经济学理论框架的必要逻辑前提假设。一方面,政府也是由自然人构成的,只要激励与约束搞对,即使是自私自利缺乏家国情怀的政府官员也会选择去采纳对当地经济发展有利的举措。另一方面,政府具有市场所不具备的政策工具,包括暴力手段,也具有与市场中私人个体不同的目标函数,所以在很多情况下,某一产业发展过程中的“市场失灵”的病症在现实中自我呈现得非常清楚,并不复杂。既不需要政府比市场更聪明,也不需要政府在事前就能完全设计、预测、精巧计划,所需要的只是当具体的问题出现以后,当地政府事后愿意及时地去提供对应的公共服务和公共品,放松产业升级瓶颈,降低产业升级的交易费用。在中国,这样的较为成功的产业政策实践,在很多产业集群发展的案例中比比皆是,不妨参见北大国发院张晓波教授的相关著作(比如,张晓波、阮建青(2011))。事实上,在中国的经济体制改革实践中,一个地区的产业升级经济增长过程中出现某种制约瓶颈,然后为了促进增长,政府进行“倒逼式”的制度改革或者政策调整,放松该瓶颈约束,使得经济增长得以继续,然后又遇到新的瓶颈约束,政府也再进行“倒逼式”的改革,如此往复。对于这种倒逼的渐进改革与经济增长互动过程,我曾专门构建了一个数学模型加以严格刻画(Wang,2015)。

此外,需要特别指出的是,新结构经济学并非中国经济学,只研究中国问题。对于新结构经济学提出的理论概念的理解与阐释,我们不应该总是囿于中国情景之下。比如,虽然中国的政府力量比较大,国家能力比较强,但是还有很多发展中国家的国家能力非常弱,政府严重缺位失职,所以强调如何建设“有为政府”对于这些国家就是一阶重要、刻不容缓的事情,而且对于作为一般理论的新结构经济学的学术探索也很关键。不能因为中国的政府经常过于强势,

就去断然否认“有为政府”对于其他很多发展中国家的重要性,就去立即否定“有为政府”对于一般学术讨论的价值。对于这些方面,虽然我已经做过多次澄清,但令人遗憾的是,还是经常能够看到不少学者对“有为政府”做出误解性的解读和错位的批评。的确,即使在学者中间,认真阅读理解新结构经济学相关学术论文的还是少数,没有清楚理解概念的最初提出者的定义而单纯凭借自己想象以讹传讹的较多。当然,新结构经济学本身刚起步,肯定存在很多很多不足和需要发展完善的地方,尤其是相关的正式学术论文的国际发表还太少,通过学术论文所做的正面立论也还不够充足,以致于很多人对于新结构经济学的了解往往并不是通过参加正规的学术讲座或学术期刊论文的阅读等正常的学术渠道,而是通过通俗媒体上的报导,所以很容易产生各种混淆误解,将中国的特定的实际政策操作问题与基于发展中国家普遍现象构建理论做学术探索这两者混为一谈。

一个正在逐步建立的经济学理论本身的对错,该理论的政策主张在实践中是否已经被忠实正确地执行,以及政策执行的实际效果如何,这些是三个不同层次的问题,只可惜在很多辩论中都被搅在一起,造成很多混淆。我觉得,新结构经济学真要想在国际学术思想史上有其立锥之地,当前最主要的任务就是立足于对中国经济本土问题的研究,并逐步拓展到其他各个不同发展阶段的发展中国家,以及发达国家,去将一个有学术价值的具体想法通过学术论文去更加规范地表达出来、发表出来,让这些想法能够首先赢得学术界的认可,然后又必须经受得住政策实践的检验。只有这样,提出的理论才真正有持久的生命力,也只有这样,才是对有关误解与批评的最有效的澄清与反驳。与有志者共勉。

参考文献:

- Ju, J. Lin, J. Y. and Wang, Y., 2011, Marshallian Externality, Industrial Upgrading and Industrial Policies, World Bank Policy Working Paper.
- Wang, Y., 2015, A Model of Sequential Reforms and Economic Convergence: the Case of China, *China Economic Review* 32, 1-26.
- 林毅夫,2008,《经济发展与转型:思潮、战略、与自生能力》,北京大学出版社。
- 王勇,2013,《我们还需要继续研究产业政策么》,《经济学家茶座》,第61辑。
- 王勇,2016,《什么是新结构经济学中的“有为政府”》,财新网 2016年3月29日。
- 张晓波、阮建青,2011,《中国产业集群的演化与发展》,浙江大学出版社。