

回顾“产业政策之争”的两大亮点

■ 北京大学政府管理学院教授 顾昕

2016年过去了,有很多值得怀念的事情。作为一位学者,我非常怀念自己也曾热心于其中的“产业政策之争”。这场思想之争,主角当然是林毅夫和张维迎,但众多学者不满足于吃瓜,满腔心血,投身其中,留下了难以尽数的激扬文字,其重要意义,堪称新世纪的“问题与主义之争”。上世纪的“问题与主义之争”对自由主义和马克思主义在中国的走向产生了深刻的影响,而新世纪的“产业政策之争”必将决定着新自由主义和新发展主义在中国的未来,因此有媒体称之为“一场关乎中国前途的辩论”。

“产业政策之争”之所以意义深远,全在于这里的引号。这场争论表面上看是争论产业政策的得失,但实际上有关产业政策的技术性、专业性、实证性的内容基本上付之阙如。争论的重点和焦点,从一开始就在于国家与市场在经济发展(尤其是产业重组和升级)中的作用,后来随着政治学者和社会学者的介入,关注点从国家与市场的二元对立悄然转变为国家-市场-社会的三角关系。

不少学者明里暗里贬低这场争论的技术含金量不高,甚至斥之低于1980年代计划与市场之争的学术水平。尽管“槽点”的确多多,但从弘扬正能量的角度来看,这场争论中的闪光点和创新点好歹还是有一些的。篇幅有限,让我们带上墨砚,仅回望一下两个亮点。

市场失灵缘于市场理论的失灵? 高校相关教师们还如何教书?

“产业政策之争”最炫目之光,由张维迎点亮。他竟然否定了市场失灵在现实世界中的存在,认定市场本身并未失灵,失灵的是有关市场的主流理论,包括新古典综合派的市场理论。这一亮点,恐怕与产业政策得失的现实问题关联不大了,而是关涉到经济学中最为基本的理论问题。这个问题是否关涉到国计民生不好说,但一定会影响到全国所有高校经济学院、管理学院(或商学院)以及公共管理学院相关教师的饭碗,即院计师生。一旦市场失灵否定论成立,相关教师所教,相关学生所学,全都必须推倒重来了。正是在这个意义上,田国强指出,在辩论在表现更优异的张维迎对经济学的危害性更大。

当然,相关教师可以通过学习全新的市场永不失灵理论而实现再就业。市场永不失灵论并非张维迎首创,这一说法在奥地利学派的中国拥簇中十分流行。奥派的市场过程论,自有其独特的理论魅力和学术价值,值得在高校课堂上讲授。如果奥地利学派在学术上战胜芝加哥学派,并且在经济学教科书中占据主流位置,那么经济学教学必将发生翻天覆地的变化。但客观地说,这样的情形在可见的将来不



会发生。

具体而言,奥派的市场理论并不构成对新古典市场失灵理论的冲击,尤其是其中的外部性理论。新古典市场失灵论,论及的是市场交易主体之外的其他各方。无论市场机制的运作是用奥地利学派的过程论还是用芝加哥学派的均衡论来刻画,也无论市场运作本身对交易参与者的结果如何,市场都有可能对外部方产生影响,这种影响既有可能是正面也有可能是负面的。市场运作有可能使交易方达成帕累托最优,但加上外部方之后,并不一定如此。这就是市场失灵的情形,而当这些外部方在一定时空范围构成了某种意义上的“公众”,市场交易的东西就有可能从原来的私人物品转变为某种意义上的公共物品。

张维迎一方面承认公共物品的存在的确实引致市场失灵,另一方面又否定外部性成为市场失灵的根源之一。他指责林毅夫将产业政策泛化,如将基础设施和知识产权制度建设都纳入产业政策的范畴,此时他援引公共物品的理论,认可了有限政府干预。但与此同时,他又认为外部性无所不在,因此并不构成市场失灵的基础。

殊不知,公共物品恰恰就是外部性所及人群达到一定范围之后原私人物品。公共物品有全球性、全国性、地区性,也有行业性的。行业性公共物品的存在,与行业内市场行为存在着外部性,是同一个意思。只要有外部性存在,单靠内部方之间的市场运作,无论这里的市场运作从奥地利学派还是芝加哥学派的视角来看是多么完美,都难以在全社会中达成资源配置的帕累托最优状态,这里的“全社会”既包括内部方也包括外部方。基础教育和雾霾整治是正负外部性的典例,不再赘述。

当然,承认外部性的存在,或者说,承认公共物品的存在,并不一定意味着政府干预是促成全社会帕累托最优的唯一选项。以外部性和公共物品为基础的市场失灵理论,只是发现了市场失灵的普遍存在,至于政府矫正市场失灵究竟灵不灵,还需要其他理论加以分析。斯蒂格里茨正是在这一点上,常常犯所谓“功能主义”的错误,即从认定市场失灵的普遍存在跳

跃到认定政府干预的普遍必要。他在诺贝尔经济学颁奖演讲辞中曾宣称“看不见的手”之所以看不见,就因为它根本就不存在,并据此为积极政府干预主义背书。其思维的跳跃性的确到了满嘴跑火车的地步。

此等功能主义谬误,在不少中国公共政策研究者那里,也到了极端的地步。例如,在笔者多年涉足的医改领域,不少官员和专家秉持这样一种思维方式,即由于医疗服务业存在着信息不对称所引致的市场失灵,所以要促成医疗公益性,就只能政府主导,让卫生行政部门对公立医疗机构占主导的医疗供给侧实施全方位、全环节、全天候的管理。他们所援引的文献,竟然是阿罗为卫生经济学奠基的那篇经典论文。

从逻辑上看,无论外部性由何产生,由于外部性的存在而导致的市场失灵,至少也可以通过市场制度的完善、市场组织的改进、市场模式的创新来实现。新制度经济学、契约经济学、组织经济学以及信息经济学,都从各自的角度为市场机制运作的精致化和多样化,提供了分析框架。除此之外,市场失灵还可以通过社群机制的运作加以矫正,诺贝尔经济学奖得主奥斯特罗姆的多中心社群自我治理理论展示了这一维度的睿识。

值得一提的是,漠视外部性并据此否定市场失灵理论的见解,常常援引科斯定理,即外部性的存在只是权利界定不清的结果,一旦权利界定清楚,市场失灵就根本不存在了。将科斯主义等同于市场自由主义甚至市场原教旨主义的论者众多,张维迎也在其中,但是有英文文献曾专门论述,科斯主义研究路径同样包含着对政府积极作用的认可。科斯本人在其诺贝尔经济学颁奖演讲辞中也特别澄清:科斯定理“并不意味着在交易成本为正的情况下,政府行动(例如政府运营、管制或征税,包括补贴)与个人间在市场上的谈判相比,不能产生更好的结果。情况究竟怎样,需要通过研究真实世界的政府而非想象中的政府来解答。我的结论是:让我们研究正交易成本的世界”。因此,基于科斯定理否定市场失灵的存在以及市场失灵理论的意义,是基于对科斯学说的误解。

有为政府在什么范围内有为? 以什么方式有为?

如果说张维迎在争论之中的炫目点是将市场力量或企业家的作用渲染到市场显灵论的地步,那么林毅夫的创新点是将政府积极有为的范围和方式刻画到飘忽不定的地步。田国强对林毅夫的批评集中在政府有为的范围,而笔者则集中在政府有为的方式。

令人意外的是,林毅夫及其同仁所大力弘扬的“有为政府”,竟然到今天都没有一个合适的英译。其实,斯蒂格里茨等所推崇的“积极干预主义政府”,在政府施为的内容、力度和取向上都与林毅夫等的“有为政府”相近。之所以目前尚没有一个合适的英译,据林毅夫等人的解释,是因为“有为政府”与“不为政府”和“乱为政府”相对立。如果政府施为引致乱象,那就不是“有为政府”的题中应有之义。这一界定显然有套套逻辑之嫌。

用中性的表述来说事儿,只要政府采取行动,其结果既有可能好,也有可能坏。关键在于从定义中排除坏作为的可能性,而只把好作为归为己有。关键在于界定政府作为的范围和方式,从而使政府的有为具有条件性,进而使之变成乱为的概率降低。因此,有限的有为政府才是值得详加探索的课题。

在“产业政策之争”之中,有学者从法制和宪政的角度来界定“有限政府论”,力度将产业政策的施为限定在法治的范围之内。这固然是不错的,但这一论辩层次太高,与林毅夫有为政府论的层级不相符。况且,我们也难以想象林毅夫、张维迎以及这场争论的参与者会对此高论加以反对。

林毅夫有为政府论的漂移点之一,在于政府作为的范围,而正是在这个意义上,张维迎和田国强揭穿了“有限政府”的理论价值和现实意义。在他们的笔下,有限政府的作为范围大体被限定在如下几个领域:(1)界定权利(尤其是产权);(2)维护契约;(3)提供公共物品;(4)促进稳定(包括宏观经济稳定);(5)保障社会公平。其中,张维迎明确认可的是前三项,即最小国家论,而对后两项有点儿模棱两可。实际上,在世界银行报告中所揭示的新自由国家论,其界定的合理政府职能就是这五个领域。当然,就其中每一项的内涵和外延,不同的新自由主义者或许有不同的界定。

在现实世界中,政府在上述五个领域不仅要施为正确,而且要积极施为,才能为社会经济发展创造良好的环境。除此之外,政府施为的领域在不同的维度上拓展,就会形成规制型国家、发展型国家、企业家型国家、福利国家等不同类型的政府形态。其中,“发展型国家”是政治学界常用的概念,用来概括采用产业政策

积极干预经济发展的政府。

由于规模有限,政府有限,政府必须有所不为才能有所为。政府扮演好最小国家的角色,是必须的,而扮演好新自由国家的角色,也是起碼的。至于政府是不是还应扮演其他类型的国家角色,需要根据自身的能力加以权衡。就当今中国的政府而言,究竟应该在规制型国家或福利国家的建设上发挥一点儿积极的作用,还是在发展型国家或企业家型国家上大做文章,这是值得深入讨论的公共选择论题。说实话,笔者认为,政府施政优先应该放在治理环境污染和提供社会保障(如全民健康保险之类),而不是全力实施产业政策。可惜的是,这一基础性问题,在“产业政策之争”未加详论,而田国强等对张维迎“产业政策废除论”不以为然的学者只是多次提出“产业政策慎重论”。

除了政府施为的范围之外,另一个重要问题就是政府施为的方式。就此,林毅夫在“挑选赢家”和“因势利导”之间摇摆。实际上,这两种方式的背后潜藏着有关产业政策的重大理论问题,而林毅夫及其同仁对此没有深究。

美国研究全球化的大师罗德里克曾就产业政策提出两种认知和实践模式。第一种是战略选择模式:目标是选择战略性产业,占领经济制高点,挑选一些赢家;焦点是对战略选择的社会经济后果进行分析;手段是税务优惠、政府补贴等措施,甚至保护主义。第二种是政策过程模式:目标是政府与企业进行战略合作,发现产业发展的机会以及产业共同的成本;政策焦点是设计正确的政策过程和治理模式;手段是协商沟通咨询学习,行政机制和市场社群机制发挥主导作用,行之是加以辅助。

依照罗德里克以及国际产业政策前沿的研究成果,基本的共识是:政府通过行政手段主导资源配置去“挑选赢家”,在绝大多数情况下并不应该成为产业政策的施政重点,也不应该成为相关学术努力的探究重点。真正的问题在于,通过何种制度建设,建立何种激励机制,政府才能以较高的概率为产业发展提供相对有效的服务。简言之,政府的角色,有必要从领航员转变为服务生。

这意味着,产业政策是否必要的问题其实并不是问题,真正的问题在于政府如何实施产业政策,或者说产业政策的实施能否以顺应市场机制甚至强化市场-社群机制而不是破坏、扭曲甚至取代市场-社群机制的方式进行。有为政府论固然是必要的,但是,有为政府必须以有限的方式施为,即增强市场、激活社会的方式。

尽管学术含金量不高,但“产业政策之争”的两大炫目点有助于我们聚焦一些有关新发展主义的真正的学术问题。热热闹闹的2016年过去了,我们需要迎接一个在产业政策学术上稳稳当当的2017年。

从新古典经济学走向机制设计理论——兼谈目标导向和执行过程的重要性

■ 上海财经大学经济学院院长 田国强

自19世纪边际革命之后新古典经济学创立以来,对新古典主义的批评就一直未曾停歇过。当下中国也有不少学者对新古典经济学持批判态度,认为其离现实太远,不能“为现实的改进提供方向和目标”。然而,真的是这样吗?事实上,这些批评并没有导致新古典大厦作为基准理论的整体坍塌,反而通过不断放松新古典的严格假设和持续推进新古典的公理化分析,由此发展出许多更为相对现实的实用经济理论和工具及方法,而使得现代经济学体系更加完善、对现实经济的解释力更加强。2016年在多个场合我一再指出,机制设计理论就是这样由此发展出来的经济理论,它不仅对现代经济学的发展起到了重要奠基作用,也可以为制度转型和政策制定提供好的理论指导。

不应忽视新古典经济学的目标参照作用

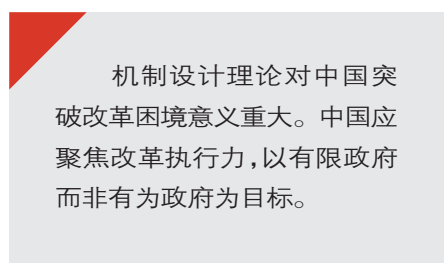
整体上,作为现代经济学基石性的重要组成部分和基准理论,新古典经济学理论基于“经济信息完全、交易成本为零、消费偏好和生产集都是凸的等正则性条件”的假设,以理想状态下的经济作为基准点和参照系,论证了只要让个体逐利的自由竞争市场机制发挥作用就会导致资源的有效配置,从而对亚当·斯密的“看不见的手”做出了严谨的阐释,论证了竞争自由市场制度在资源配置方面的最优性(福利经济学第一定理)、唯一性(经济核极限定理)、公正性(公正定理)以及有利于社会的稳定性(经济核定理)。

但让许多人感到十分不解和迷惑从而导致大量批评的是,为什么要追求像完全竞争市场这样现实中不存在的理想目标呢?其实,这正如古代孙子和孔子所说的“取其上,得其中;

取其中,得其下;取其下,必败”,以及跟当今的“高标准,严要求”及“榜样的力量是无穷的”道理一样,往往会得到更好、再更好的结果。这就像学生努力追求100分尽管基本得不到,但往往会得到高分从而获得A,而只是追求60分而往往不及格的道理一样,正因为有了新古典经济理论所给出的这样一个基本目标参照系,人们就可以对不同经济制度安排和权衡取舍后所导致的均衡结果进行价值判断和作出评估比较。当经济人作出选择后,人们希望对所导致的均衡结果进行评价,与理想的“最优”状态结果(如,资源有效配置、资源公平配置、激励相容,信息有效等)进行比较,从而可以进一步对经济制度安排给出评价和作出优劣的价值判断——判断所采用的经济制度安排是否导致了某些“最优”结果;还要检验理论结果是否与经验现实一致,能否给出正确预测,或具有现实指导意义;最后,对所采用的经济制度和规则作出优劣的结论,从而判断是否能给出改进办法。

中国经济制度的平稳转型,需要合理界定政府与市场、政府与社会的治理边界,让市场在资源配置中起决定性作用和更好而不是更多地发挥政府作用。那么,为什么要发挥市场的决定性作用?又如何来判断这个边界划分的合理性?这就是由于市场作用的充分发挥能够使得资源配置的效率更加接近(或许永远达不到)完美状态,新古典经济学的标尺作用就在此时发挥作用,当然由于种种现实摩擦单纯依靠市场是会出现效率或公平缺损的,从而需要发挥政府的作用,而不是像哈耶克-米塞斯范式下仅仅盲目强调自由市场竞争。

当然,也不能走向另一个极端,过度强调政府的作用,强调政府的有为。有效市场的必要条件是



事事有为的有为政府。事事有为、目标多重,其结果很可能就是执行不下去。有限政府的核心作用就是:政府应该在有巨大的外部性的维护和服务方面大大地有为,不能缺位,比如维护国家安全、社会稳定、市场秩序、财产保护,提供公共服务、维护生态环境、解决贫富差距问题;同时可以在市场可以发挥决定性作用的方面大大地无为,解决越位和错位问题,为要素驱动转向效率驱动、创新驱动提供制度基础。

机制设计理论对突破改革困境意义重大

如前所述,新古典经济学的局限性为现代经济学的发展提供了拓展空间,由笔者导师赫维茨教授所开创的机制设计理论就是源于此。赫维茨在现代经济学的领域内发起了一场革命性的学术创新,颠覆性地改变了经济学家思考经济体制机制的方式。这种新的研究思维,不像新古典经济学那样,将制度、机制(如完全竞争、垄断)视为给定,寻求在什么样的经济环境条件下能达到资源最优配置或作出最优决策,而是进行逆向思维的情景研究,即将问题反过来,将经济环境视作给定(更符合现实),基于严谨方法来研究在期望目标下,如何创造一定的互动规则(即机制)来实现这个目标。

对于一个国家而言,机制设计理论不仅从国家层面上的制度选择上具有明道的指导作用,同时更重要的也有优术的作用,既可用来研究大到整个国家层面上的顶层制度设计问题,也可用来研究小到家庭或企业的机制设计问题,设计出可执行既定目标的机制或过渡性制度安排。也就是,机制设计理论既重视目标,更重视执行问题和过程。不能偏颇目标和过程中任何一方,不能用目标否定过程,更不能没有目标去谈过程。机制设计理论的核心内容就是谈过程,也就是执行或执行力的问题。激励机制设计理论的同义词就是执行(implementation)或执行力(implementability)理论。

在现实生活中,与此相关的问题主要有二:一是如果没有基本的目标感和方向感,那么只能是做得越多,错得越多;二是即使有了方向感,但是没有很好的执行,只是打口炮,那就是黄粱美梦一场空。近年来中国经济持续下行,有经济潜在增长率下降的影响,有内外部不确定因素及经济周期的影响,但更重要的原因在于三个结构性失衡,即经济结构的失衡、体制结构的失衡和治理结构的失衡,这使得实际增长率和潜在增长率的差距拉得越来越大。

其中,经济结构的失衡是表象,表现为从要素驱动向效率驱动、创新驱动的转型滞后,深层次的原因在于体制结构上的“重政府轻市场、重国富民富、重发展轻服务”和治理结构上的“中央议和地方部门执行落差”,使之十八届三中、四中、五中、六中全会关于“四个全面”的综合、整体、深化改革的纲领性决议文件没能真正得到有效执行和落地,没有形成改革、发展、稳定、创新、治理“五位一体”的综合改革治理,发展的逻辑和治理的逻辑,从而改革的逻辑都有较大问题。许多领域改革到了下面就推而不动,不作为甚至反向作为的激励不

相容现象突出,民间信心不振,导致了决议和现实反差巨大,没有解决好是“政府还是市场,是国企还是民企”这样“谁去做”和“怎么做”的关键性、方向性问题。

这样一个改革发展的现实困境,为以信息有效和激励相容为核心指标的机制设计理论提供了发挥作用的空间。由于个体逐利性与信息不对称这两个客观现实约束,一项改革或制度安排能够取得良好效果就要满足机制设计理论所界定的两个基本约束条件:参与性约束条件和激励相容约束条件,让大众从改革中获利至少不受损,形成上下一致的改革共识、势能和动力,这是改革成功的必要条件之一。激励相容约束条件要求所采用的改革措施或制度安排能极大调动人们的生产和工作积极性,并且在个体逐利达到最优结果的同时,也实现改革者所希望达到的目标,这是提高效率的必要条件之一。这里的个体可以是地方政府、政府部门,也可以是产业、企业乃至最广大的老百姓。

面向2017年及未来一个时期,中国应聚焦改革执行力,以市场化、法治化、和谐发展的结构性改革和真抓实干来同步解决做什么、谁去做、怎么做的问题,以有限政府而不是有为政府为目标,从根源上解决政府在经济活动中大量越位、错位及在维护市场公平和提供公共服务方面严重缺位的问题。这些才是应对当前经济下滑和解决供给侧结构性改革的正确举措和改革,才能同时处理好发展的逻辑和治理的逻辑,实现经济又好又快的发展。只有这样,才能让十八届三中、四中、五中、六中全会的纲领性决议文件精神得到真正有效执行和落地,才可能实现十八大以来中央提出的各项宏伟目标,达到国家治理体系和治理能力现代化,实现民族伟大复兴梦。