

详论新结构经济学中“有为政府”的内涵

——兼对田国强教授批评的回复

王 勇 华秀萍*

摘要: 本文试图对新结构经济学中“有为政府”的定义与内涵做出比较全面的阐述,以助于更好地理解和应用新结构经济学理论。本文将“有为政府”定义为在各个不同的经济发展阶段能够因地制宜、因时制宜、因结构制宜地有效地培育、监督、保护、补充市场,纠正市场失灵,促进公平,增进全社会各阶层长期福利水平的政府。然后,本文着重突出有为政府的“动态变迁”与“主动改革”的内涵,并且有针对性地回复与澄清田国强教授对“有为政府”概念认知的问题与误解,系统比较了“有为政府”与“有限政府”在动态性、改革过程、经济结构假设、政策制定过程方面的主要区别。最后,本文在回顾相关学术文献的基础上探讨了“有为政府”未来的研究方向。

关键词: 有为政府;有限政府;新结构经济学

新结构经济学是由林毅夫教授创导的第三波发展经济学思潮,其主要研究的是经济结构的决定因素、动态内生变化以及对经济发展的各种含义。新结构经济学提倡要建立有效的市场(efficient market)与有为的政府(facilitating state)。“有效市场”是指能够通过价格信号达到帕累托有效配置的市场机制,这个概念在经济学里比较成熟,一般不会引起歧义。^①而新结构经济学提出的“有为政府”则是一个相对比较新的提法,最近在国内学术界引起很大的争议与广泛的讨论。其中,比较有代表性的批评者是田国强教授,对新结构经济学中的“有为政府”的概念、内涵与政策含义提出比较系统性的批评(田国强,2016a)。

我们欢迎并感谢田教授的认真批评与讨论,其中不乏灼见,促使我们对新结构经济学的相关核心概念做出更加精确有效的定义,对容易产生混淆与误解之处做出更加清晰完整的阐述。但令人遗憾的是田教授对于新结构经济学中的“有为政府”的理解存在着很多偏差与误解,而且有些批评意见逻辑不够严谨,属于臆测性的引申与歪曲,容易造成学术界与政策界对整个新结构经济学框架的进一步误解与混淆,所以非常有必要做出针对性的回复和澄清。

*王勇,北京大学新结构经济学研究中心,邮政编码:100871,电子信箱:yongwang@nsd.pku.edu.cn;华秀萍,宁波诺丁汉大学商学院、国际金融研究中心、普惠金融研究中心,邮政编码:315100,电子信箱:xiuping.hua@nottingham.edu.cn。

本文根据作者在2016年新结构经济学冬令营“有为政府”专场小组讨论的发言稿的基础上扩展而成。我们感谢林毅夫教授、惠利博士、杨子荣博士、江深哲博士、邓留纯博士等人的宝贵建议,感谢文一教授与新结构经济学研究中心诸多同事的鼓励,感谢复旦大学车嘉华教授的评论,感谢宁波诺丁汉大学商学院博士研究生胡健薇的校对。文责自负。

①值得指出的是,“有效市场”并不必然意味着是完全竞争的市场,比如涉及到创新与专利问题的时候。

清。

有鉴于此,林毅夫教授曾撰写文章专门对田文作简短回应(林毅夫,2016),但从田教授随后的再回复中,我们不难看出他对新结构经济学的不少误解与偏见并未改变(田国强,2016b)。作为多次受到田教授点名批评的新结构经济学的研究者,我们本着“真理越辩越明”的态度,对田国强教授的批评与质疑做出独立的回应。这样做一方面可以利用这个机会更加清晰地阐释我们对于新结构经济学中“有为政府”的定义与内涵的理解,对于林毅夫教授的回复做出补充,进一步澄清田教授的误解之所在;另一方面,确如田教授指出,在对某些问题的理解与阐述上我们与林毅夫教授之前所做的论述并未完全一致,所以我们也愿借此机会向林毅夫教授与其他新结构经济学的研究同仁们求教。

本文的结构安排如下。第一部分阐述新结构经济学对于“有为政府”的定义,并对若干相关概念与内涵做出界定,澄清有关误解。第二部分,我们重点论述有为政府的“动态变迁”内涵。第三部分阐述有为政府的改革含义。第四部分试图归纳“有为政府”与“有限政府”之间的主要区别。第五部分讨论了“有为政府”的条件与适用范围。第六部分简要回顾梳理了学术文献中关于政府在经济中所应扮演的角色的相关论述。第七部分讨论了新结构经济学未来关于“有为政府”的可能的研究方向。最后是总结。

一、“有为政府”的定义

在关于有为政府的辩论中,很多学者讨论的并非是新结构经济学中“有为政府”概念,而是他们自己定义的“有为政府”,或者是对新结构经济学“有为政府”概念的猜测。在我们过往相关研究与讨论的基础上(王勇,2015,2016a,2016b,2016c,2017a,2017b),本文对新结构经济学中的“有为政府”给出如下定义:有为政府是在各个不同的经济发展阶段能够因地制宜、因时制宜、因结构制宜地有效地培育、监督、保护、补充市场,纠正市场失灵,促进公平,增进全社会各阶层长期福利水平的政府。

新结构经济学定义的政府“有为”,既非“不作为”(inactive),亦非“乱为”(mis-behaving)。如果将政府所有可选择的行为作为一个全集,那么“不作为”与“乱为”这两个集合的合集的补集,就是“有为”的集合,如图1所示。

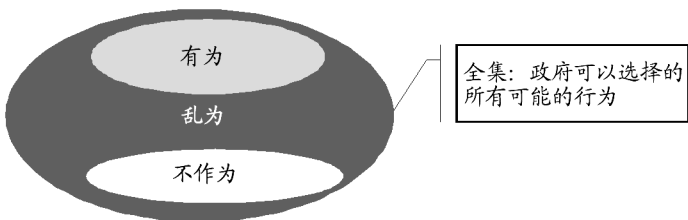


图1 “有为”政府的集合定义

田国强(2016a)针对定义提出批评如下:“问题是,‘可为’、‘乱为’的定义又是什么?是事前、事中还是事后乱为?没有给出定义。只能帮助作者猜测:‘有为’应意味着‘好心’,由此乱为应该排除‘事前乱为’而指的是‘事后乱为’。……这样,怎么‘不为’就一定非要排除掉,认为是不好的选择呢?”

本文针对以上批评,进行逐一回复与澄清。首先,《不要误解新结构经济学的“有为政府”》提到的“可为”,即图1标示出来的政府可以选择的所有可能的行为,既包括选择做什

么,也包括选择不做什么(王勇,2016b)。所有这些可以选择的行为的集合是图1中的全集,其范围大小取决于所研究的具体经济体对政府权力边界的划分。

其次,图1非常清楚地否定了田教授关于“有为”是“乱为”的补集这一错误理解,因为他忽略了“不作为”这个非空真子集的存在。“不作为”的定义是指政府应该采取行动但是却因为偷懒、缺乏担当等原因袖手旁观,听之任之,不加干预。比如“怠政”,对环境污染的纵容等等。

再次,“不作为”与“不为”是有差异的,前者是该为而不为,已经包含价值判断的应然前提^①,而后者并不具有“该为”或是“不该为”的应然前提。然而田国强教授却将“不作为”与“不为”两者混同起来,指责有为政府排除了所有的“不为”,所以这个批评是不对的,因为错解了“不作为”的定义。新结构经济学中的有为政府反对“不作为”,但并非反对所有的“不为”。在某些状况下,政府的最优选择就应该是不干预,对于这种“不为”新结构经济学是完全支持的。

第四,在中文语境里,“不作为”与“无为”的含义也不同。“无为”是先秦时道家的术语,按照“百度百科”的定义,是指经过有为的思考,以时势、趋势的判断做出顺势而为的行为,即顺应自然的变化规律,使事物保持其天然的本性而不人为做作,从而达到“无为而无不为”的境界。因此,道家的“无为”并非“不作为”,亦非“不为”,而是顺势而为。所以,“无为”并不能简单从字面上加以理解,并非是新结构经济学中的“有为”的确切的反义词。换言之,“有为”与“无为”在顺应规律这一点上有相通之处,强调政府“有为”并非主张政府刻意违悖自然规律的强行与逆行。不过“无为”毕竟不是经济学概念,更不是新结构经济学的概念,而是中国古代的道家哲学概念,所以进一步讨论则会超出本文的范畴。

接下来,我们界定“乱为”的边界。它包含两种不同情形:一种是指因为鲁莽等主观原因或者无知无能等客观原因、在缺乏科学论证的条件下,做出不符合经济学理性原则的政策与政府行为,亦即不符合经济学效率的政策与政府行为。比如,根据林毅夫(2008,2012)的论述,如果政府采取的发展战略违背其要素禀赋比较优势、过度赶超,那么这种赶超战略就是政府的一种“乱为”。现实中,我们经常看到政府好心办坏事的种种违反经济学原理的错误政策,亦属此列。另一种是指政策制定者或者执行者为了自私自利的原因有意识地采取不符合社会公众长远利益的政策或者行为,比如政府官员腐败,或者政府为了增加财政收入而对老百姓横征暴敛。要防止、减少这两类乱为,根本办法都在于改善政府的政策制定与执行过程,但侧重点不同。对于第一类乱为,预防的重点在于降低政策的盲目性,提高科学决策科学执行的水平。对于第二类乱为,预防的重点在于从制度设计上防止政府变成少数精英集团掠夺公众长远利益的代理机构,确保政策制定者与执行者的政治经济学激励与约束能够与公众长远利益一致。

以上给出了“可为”,“不作为”与“乱为”的理论边界,所以“有为”的边界通过图1展示的逻辑关系也就随之被界定清楚了。显然,有为政府是有边界的,而不是像田国强教授经常指责那样说有为政府没有边界(田国强,2016a)。

^①事实上,“不作为”也是一个法律术语,如果公务人员应该履行职责而没有充分履行,当满足一定条件则构成违法。

第五,有为政府是否必然是个从不犯错的政府?我们认为不应该根据事后结果来反推定义一个政府是否有为,因为从政策的现实操作的指导性与有用性的角度来看,更有意义的是需要做事先判断。所以我们定义的有为是事前的概念,即事前给定所有可得的信息与约束,政府做出理性预期意义下的最佳选择。但事后有可能被证明是错误的选择。不能事前就要求一定能够保证事后成功,政府才去做。

我们前面所定义的乱为也是事前的概念。前文提到的第一种情形的乱为针对的是给定信息集下做出违反理性预期的选择,或者是应该事前搜集更加充分的信息但是却因为无知或者无能而没有这样去做,导致信息不够充分从而事前的选择偏离了更充分信息下的理性选择。田国强(2016a)批评我们在论述“有为政府”时“事前”与“事后”前后矛盾,这个指责是不成立的,因为我们所定义的事前的有为并不必然排斥事后的失败。我们所定义的“乱为”也是事前概念,并不是他所揣测的事后概念。

Rodrik(2006)曾试图归纳中国经济成功有哪些经验可循,其中一条,他就说中国的政策制定与执行过程是一个实验性的过程(experimental approach),就是邓小平说的摸着石头过河。这意味着允许政府试错。这一深刻洞见我们认为“有为政府”需要予以足够重视。有鉴于此,我们认为,“有为政府”是一个允许进行有条件试错的政府。

举例而言,中国在刚刚决定建立经济特区的时候,并没有百分之百把握必然会成功。但这并不意味着政府就不应该去做这个事情。所有改革都面对不确定性,如果要求每一样改革每一个政策都必须在事前保证事后将以百分之百的概率成功才能执行的话,那么就很有可能会错失良机,该作为而不作为。当然,这种具有试错性质的有为是需要满足一定条件的,并不是说政府就可以轻率而动,错了也不负责任,而是需要有一个制度机制,使得政府的政策在事前广泛充分客观论证,事中进行必要监管,事后也需要对政策效果进行评估,有奖惩机制。这就涉及到法治问题,我们将在第五部分中做重点论述。

第六,根据定义,新结构经济学中的“有为政府”至少具有两层含义。第一层含义是“动态变迁”,即指政府需要在不同的经济发展阶段根据不同的经济结构特征,克服对应的市场不完美、弥补各种各样的市场失灵,干预、增进与补充市场。林毅夫教授也主要是从一个经济体在产业升级与结构转型的过程中政府如何因势利导,克服市场失灵的角度来阐述“有为政府”的含义。“有为政府”的第二层重要含义是改革含义,即政府机构与职能本身需要随着经济结构与发展阶段的变化,及时主动地进行改革,包括简政放权、取消错误干预与管制。这一点对于一个从计划经济向市场经济过渡的转轨经济而言尤其重要。也就是说,有为政府必须是一个锐意改革,将先前的乱为之手勇敢地缩回来的政府。我们后面将对这两点专门再进一步地展开论述。

需要注意的是,将政府错误的干预管制取消以后所显示的目标状态是“不为”,但是从之前的“乱为”状态转换到这个“不为”状态的改革过程则是一个“有为”的过程。田国强(2016a)混淆了目标状态与转化过程,所以就不难理解为何他会有如下的困惑与错误的批评:“这种有为政府的定义,却是一方面从定义始就将‘不为’排除,另一方面又将‘有为’和‘不为’放在一起定义为‘有为’,这让定义含混不清,逻辑上说不过去不说,至少是在语义引起歧义。”

在新结构经济学中,“有效市场”与“有为政府”都是希望达到的目标,是理想状态,并且

两个目标不可分割。一方面,希望建设“有效市场”,从而使得要素价格信号能正确反映出要素的相对稀缺程度,以帮助企业家更好地寻求真正具有潜在比较优势的产业。另一方面,也希望建设“有为政府”,以使得政府通过提供合适的相关的软的与硬的基础设施降低各种交易费用,将潜在的比较优势转化为可实现的比较优势和企业的竞争优势,以协助产业的升级与结构的转型。但是在现实中,市场不一定有效,所以需要市场化改革去改善与规范市场。同时,现实中的政府也不一定“有为”,可能会“乱为”或者“不作为”,所以需要进行必要政治体制改革以求改善政府治理结构,需要对现实中的政策问题做更深入的研究,让政府的政策与行为尽量朝着正确的方向有为。

值得强调的是,新结构经济学总是将“有效市场”与“有为政府”放在一起提出和讨论的。我们主张,“有效市场”以“有为政府”作为前提,“有为政府”以“有效市场”作为依归。如果没有“有为的政府”,那么各种市场失灵就无法得到有效克服,表现为对具有正外部性的公共产品与服务的供给不足,对具有负外部性的市场行为缺乏必要的监管。同时,如果没有“有为”的政府,已存在的错误政策与管制就得不到纠正。这些都无法培育形成有效的市场。反过来,政府的有为是有界限的,有方向的,取消干预还是加强监管都要以促进“有效市场”的形成目标,使得资源配置更有效率,也需要同时兼顾公平目标。

对此,田国强(2016a)的批评如下:“有为政府一方面如王勇所言是‘理想状态的概念’,是作为终极目标存在的,‘未见得都已经是现实’,另一方面又说其具体含义是‘随着发展阶段的不同发生变化的’,从而又被作为一种过渡性制度安排来指导甚至主导现实实践。我这里是十分迷惑了,既然是目标,怎么又会不断变化呢?”这段评论说明田国强教授对我们前文论述的有为政府所具有的动态变迁与改革的含义尚有误解,因此我们接下来将详细论述,并且说明“目标”与“过程”的差异,以期能消除对有为政府动态变化的疑问。

二、有为政府的“动态变迁”内涵

一个经济体从落后到发达的发展过程通常都十分漫长,所以新结构经济学特别重视“结构变迁”(structural transformation),即重视整个发展路径,而不单单只考察长期以后所达到的稳态。田国强(2016a)认为“凡是目标,就必须是一个长期的不随时间改变的”,对此我们完全不能同意。新结构经济学不仅关注长期目标,也关注整个过渡动态路径上的不同发展阶段的短期目标,因为对政府角色在不同发展阶段有着不同的定位。譬如,对于一个起点是计划经济的强势干预型政府,若要成为一个“有为”的政府,必须首先是一个朝着市场化方向“简政放权”的政府。对于一个市场经济欠发达的经济体,当市场的不完美性和不完全性都比较突出的时候,有为政府应该是一个积极培育市场、协助市场与企业迅速发展的政府。对于一个市场经济不断完善、技术逐渐从模仿到创新的经济体,有为政府应该是不断调整制度逻辑与组织结构从而更好地满足知识经济发展需要的政府。在这些不同的发展阶段,现实中的政府未必总是在做符合对应发展阶段的结构性特点的事情,所以需要有为政府在每一个不同发展阶段都要对政府进行改革,使之做对应发展阶段政府最应该做的事情,即因地制宜、因时制宜、因结构制宜。理想状态下的有为政府在不同发展阶段是不一样的,政府所面对的约束和应该做的事情在不同发展阶段也是不一样的,所以这种改革目标在不同发展阶段当然就是不一样的。

田国强(2016a)在讨论有为政府的概念时,没有分清楚“目标”与“过程”,亦缺乏对新结构经济学中有为政府的“动态变迁”含义的正确理解。新结构经济学认为,经济发展过程本身就是过渡动态的过程,所以需要重点讨论在每一个不同的发展阶段的理想政府应该采取什么不同的做法,而不能只是强调过渡动态结束之后的长期的稳态下的理想政府应该有什么做法,或者只强调在不同的发展阶段政府都必须一成不变的共同做法。可是,田教授的认识却恰恰反过来,将长期稳态下的理想政府的工作目标与为了实现这一长期目标而在不同发展阶段需要政府设定不同的短期工作目标并采取不同做法手段混为一谈,认为都必须一成不变,将这些应该重点研究的不同发展阶段的政府不同角色和不同作用轻描淡写地以“过渡性的制度安排”一笔带过,将新结构经济学的这种因地制宜、因时制宜、因结构制宜的政府角色的主张贬斥为模糊甚至阻碍中国的市场化改革的大方向的学说。他混淆了“目标”与“过程”,潜含假设最优的政府行为是不随经济发展阶段和经济结构变化的,发达国家的政府怎么做,发展中国家的政府就应该时时刻刻依葫芦画瓢地做相同的事。

事实上,在经济发展的协调机制上,Mahmood 和 Rufin(2005)也认为政府在经济增长中的角色是随着技术进步与经济发展阶段的不同而变化的。当一个国家的技术离国际前沿距离很大时,技术进步的手段主要依赖复制,因此经济与政治集权可以更有效地通过一系列政府干预措施来推动技术与经济增长。但是随着技术越来越接近世界前沿,政府需要在政治与经济两个层面都大幅度分权,因为此时技术创新更依赖于企业与个人之间的知识扩散,而不是投资协调。换言之,一国经济竞争力越强,某个行业技术发展越前沿,政府就越应该少管。而经济竞争力越弱的国家,就需要更多干预与扶持技术薄弱的产业。Aghion 和 Roulet(2014)则提出政府在经济中扮演的角色并不因技术进步与经济发展而单调削减,而是变得更加注重战略需求。

由此可见,Mahmood 和 Rufin(2005)、Aghion 和 Roulet(2014)提出的观点与新结构经济学提出的“有为政府”有异曲同工之处,即政府扮演的经济角色都需要随经济发展阶段而变化。但是,新结构经济学与他们的主要区别在于,前者更加强调不同发展阶段的经济结构特点的差异性与内生性,这里面的经济结构包括禀赋结构、产业结构、金融结构、教育结构、贸易结构、所有制结构等等。而现有文献里提到的变化的政府角色并没有明确对应到上述一系列丰富的结构变化的情境中,绝大多数着眼点还只是集中在技术进步的方式在不同发展阶段的差异性上。

三、有为政府的“主动改革”内涵

“有为政府”与“有效市场”这两个目标的不可分割和互相影响的本质、以及“有为政府”本身的动态变迁内涵,就要求积极改革政府的组织结构与管理模式,以适应经济增长、产业结构与技术进步的结构性变迁。对于初始状态为市场不够有效的情形,有为政府就需要大刀阔斧地进行市场化改革,不断地去纠正弥补市场,培育市场、规范市场,以求市场有效。对于一个存在很多“乱为”或者“不作为”的政府的初始状态,我们需要对政府的功能目标、组织架构与管理模式方面进行改革,使之逐渐纠正“乱为”,消除“不作为”,变成“有为”的政府。

世界上有不少国家由于国家能力太弱而政府无所作为,还有不少国家政体不稳定、民主

制度不巩固,政府出台政策每每受到掣肘从而无法切实推进和落实合理的举措,因此政府无法作为,当然也有些国家计划经济过多、政府错误干预过甚,政府乱为。对于所有这些类型的国家,“有为”政府都蕴含着需要“主动改革”的内涵,而且对应改革的方向与内容都各不相同。所以“有为政府”非但不是一味强调政府干预,而且对于某些情形强调更多的是政府应该将原来的“掠夺之手”、“乱为之手”缩回来,本身具有强烈的市场化改革含义。以中国为例,自拨乱反正与改革开放以来,政府目标与机构职能改革显然构成了经济发展比较成功的重要经验之一。这是从“乱为”政府朝“有为”政府的不断改革演化的过程。

遗憾的是,“有为政府”的这种改革含义似乎并没有受到讨论者们的足够重视。很多学者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。在现实中,政治体制改革本身也非常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”,需要划分地方政府官员到底是“乱为”、“不作为”还是“有为”。我们强调,不具有主动改革的意志与实际行动的政府就不是一个“有为政府”。

当下中国政府的确存在大量乱为与不作为的现象,而新结构经济学始终主张促进效率的市场化改革的方向,始终主张政府的“有为”以有效市场为依归,始终反对计划经济。遗憾的是,包括田国强教授在内的不少学者只集中于我们对政府的讨论,而忽略我们对市场的论述,甚至有人误以为新结构经济学的研究者谈“有为政府”,就是在一味地为政府的所有干预背书,这是对新结构经济学的严重冤枉与误解。如若认真阅读新结构经济学的相关学术著作,真正理解相关概念的定义,则可避免这种“意识形态”之争。

四、“有为政府”与“有限政府”之间的区别

田国强(2016a)主张“有限政府”,批评新结构经济学中的“有为政府”没有边界,容易使得中国政府以此为借口而“乱为”,拖延甚至反对市场化改革的大方向。但是,在前面的论述中,我们已经明确阐述“有为政府”向来以“有效的市场”作为依归,非常坚定支持能够促使市场变得更加有效的改革,具有鲜明而强烈的改革含义,所以田教授的上述批评完全是建立在他对新结构经济学中的“有为政府”内涵的片面错误理解之上,缺乏理论根据与逻辑说服力,而且新结构经济学被一些人无端扣上“鼓励政府乱为,反对市场化改革”的大帽子,这非常不公平。这一点需要首先声明。

下面,我们重点归纳一下新结构经济学中的“有为政府”与田国强(2016a)所描述的“有限政府”之间的区别。^①

首先,如前所述,新结构经济学的有为政府具有动态性与阶段性含义,也就是在不同发展阶段,不同经济结构条件下,政府应该做的事情是不一样的。而田教授所描述的有限政府的守夜人角色则不考虑发展阶段,无论市场是否已经很发达很完善,政府都应该要去做同样的事情,比如仅仅需要保护私有产权等等。1994年,中国人均GDP低于非洲撒哈拉沙漠以南平均水平,1978年时低于它的1/3,那时中国面对的问题和今天人均7960美元的中等收

^①注意,这里我们严格限定的是田教授所描述的“有限政府”定义。其与本文第六部分讨论的学术文献中各种版本的“有限政府”,是有很大区别的。

入经济所面对的条件约束不一样,所以研究中国是否会陷入“中等收入陷阱”就非常重要,必须根据这个特定的发展阶段的结构特点来研究政府的角色应该如何转变,如何去避免不作为和乱为,如何做到有为。

其次,如前所述,有为政府本身具有鲜明的改革含义,强调不同发展阶段的理想政府不一样,所以对应的政治体制改革的短期目标与实施手段也不一样,所以直指改革的操作过程,而有限政府只谈“有效市场”这一目标而本身并不直接讨论具体不同阶段的改革过程。比如,一个从计划经济向市场经济转轨的国家,如果与一个非转轨经济的国家相比,在不同的发展阶段政府所应该做的事情是否一样?这个问题“有限政府”基本不谈。还有很多国家能力(state capacity)低弱的发展中国家,政府应该如何去做,这个问题田国强教授的“有限政府”也不谈。

再次,有为政府的具体含义必须结合内生的经济结构的背景加以探讨,而有限政府缺乏结构视角,或者潜含假设以发达国家的经济结构作为唯一的结构。

最后,政策制定过程存在重要区别。“华盛顿共识”里虽然有很多合理的成分,但是其倡导的政策制定过程却很有问题。按照有限政府的理念,给发展中国家做政策建议时,诊断之前就已经下了药方(prescription before diagnosis):私有化、自由化、市场化。它是以发达国家作为参照系,看发达国家有什么,来反观自己缺什么,然后建议缺什么就补什么。但是新结构经济学的思路不同,它强调的是首先看自己有什么,潜在比较优势在哪里,然后通过政府的有为将阻碍潜在比较优势发挥出来的瓶颈放松;有为政府是先诊断后开药(prescription after diagnosis),先看国家在什么发展阶段,有什么特点,根据已有条件要做什么。这么对比一分析,就不难发现按照田教授所述的“有限政府”的理念,就不会区分不同发展阶段的结构区别与政府作用、目标的区别,所以这一点上与“华盛顿共识”一样容易误导得出千篇一律的制度改革建议。

五、“有为政府”的条件与适用范围

如何保证现实中的政府能够有动力去向有为政府这个理想目标不断靠近?林毅夫教授提出,无论一国政体如何,国家领导人的目标函数里主要考虑两个方面:首要是追求长期稳固执政,其次是追求青史留名。而要能够同时达到这两点的最好的办法就是给国家带来经济上的进步和繁荣,所以各国政府领导人在执政地位比较巩固的前提下都愿意为了获得经济繁荣与发展而采纳对本国经济发展有效的发展战略和政策,也就有了向“有为政府”靠近的动力,当然有时候也会因为追求执政这个首要目标而牺牲国家长期利益(林毅夫,2008)。

现实中,如何保证市场有效、政府有为而不乱为亦非不作为?这就离不开谈论法治问题。有不少学者认为在法治水平总体低下的时候,主张“政府有为”就会在现实中导致“政府乱为”,所以主张法治为先,宪政改革为先。这就涉及到林毅夫与杨小凯之间关于“后发优势”与“后发劣势”的争论。限于篇幅,同时也为使讨论的焦点集中,本文对此争论不做详细展开,但是想强调一点,即讨论法治建设不能只谈需求,还要看供给的条件。要供给高质量的法治,我们就需要足够多的训练有素的执法人员,需要给他们配备足够先进的执法设备与资金,这些都需要足够多的公共资源投入。而法治建设的最佳投入水平也需要结合当时的经济发展的阶段与对应的经济结构,也要同时分析政府面临的约束。随着经济的发展,税收

收入会越来越多,教育水平也会越来越高,从供给侧来讲,就能够有更多的资源条件去支撑更高水平的法治建设。从需求侧来讲,随着百姓收入的提高,对于私有财产的保护需求会增强,对于社会公共产品与服务的质量与数量的需求随之提高从而对公共财政的透明度与有效性提出更高要求,并且随着市场范围的扩展与交易技术的日益复杂,也需要更加完善的新的法律法规及时出台,加强监管,防止新出现的市场失灵。这样,法治建设的供给与需求的条件都会随着经济的发展而越来越成熟。

因此,新结构经济学认为,需要一边发展经济一边完善法治。在经济水平很低的发展阶段,充分利用技术进步上的后发优势发展经济是第一位的,而不能一开始就苛求达到非常高的法治水平,尽管我们必须时刻重视法治建设。只有对“有为政府”的制度条件和法治条件的发展阶段性有足够客观清醒的认识,对于法治建设的长期性有足够的耐心,才能够避免“以法治水平不够高为由否定一切政府积极作为”的极端态度,因为这种态度将必然导致两种后果:要么政府因为惧怕社会批评和承担责任该作为时不作为,要么因为学术界缺乏对不同发展阶段政府应该如何有为的研究而导致政府行为缺乏足够的理论指导,进而产生更严重的乱为现象。这些都会严重降低百姓的福利。

事实上,Acemoglu 和 Robinson(2012)曾提出,经济发展早期是以投资为主的增长模式,需要集中力量搞基础设施建设,需要协调,此时强势政府是更有利的。但是到了发展的中高阶阶段,就需要切换到以创新为主的增长模式,这就特别需要人们思想言论自由,要有创意,此时只有当人们拥有更多的民主与人权才对经济发展有利。当然,这些观点也都不是定论,值得继续讨论。

需要特别指出的是,对于当下的中国,政府的确存在大量错误和乱为。我们认为,怎么纠正这些乱为是第一位的,这种改革也是紧迫的,这与我们强调的“有为政府”毫不矛盾。强调政府要有为,并非我们无视现实中各种乱为与不作为的普遍存在,并非毫无原则地鼓吹要做大做强政府,支持所有的政府干预,恰恰因为有为政府具有“纠错”的改革含义。

因此,在看待新结构经济学研究的时候不能将目光只囿于中国,对于新结构经济学的理论概念的重要性、必要性与实用性,也不能完全单纯根据中国的当前需要来判断。我们希望提出的是具有一般性的理论,自然也包括其他发展中国家与发达国家。对于发展中国家,也分中等收入与低收入,在不同发展阶段问题也不一样。我们知道,现代经济学的主流理念是政府越小越好,但是国家能力(state capacity)过弱的国家也无法发展经济,比如不少发展中国家政府过于弱势,连基本的社会安全保障都做不到,遑论发展经济。

六、文献回顾:政府扮演的经济角色

回顾政治经济学与经济学的学术文献,会发现有限政府(limited government)其实并没有被仔细界定。事实上,有限政府的提出,已有文献中更多地是将之与绝对政府权力与专制主义相对,并主要指王权或者政府在财政政策等方面的控制力不再是绝对的,而并非指政府在经济增长的角色是“有限”的。^①North 和 Weingast(2000)认为 1688 年英国的光荣革命使得

^①在政治学中,有限政府的边界也没有被很好的界定。它与宗教、法学、政治哲学的联系也是多种多样。有的文献直接将之与宪政政府(Constitutional Government)联系。The Review of Politics 等杂志上有一些相关文章,比如 Hancock(1988)、Sorenson(1989)等。

英国王室不得不做出一个可信的承诺,要负责任地制定财政政策,这是政治制度如何影响经济表现的一个重要转折点。Dincecco(2009)指出,统治者如何花销公共资金的渠道被有效地约束,便是绝对权力向有限政府的转变,因此英国自光荣革命之后建立的其宪政约束下的君主制便是有限政府。而欧洲其他不少国家,比如法国、比利时、西班牙、意大利、瑞士、葡萄牙等国家,大多在19世纪60年代到70年代成立了有限政府。

现代意义上的有限政府,主要指政府需要保护个人自由与财产权,并与宪政和法治紧密联系(Dincecco,2009;Fernández-Villaverde,2016),而不是指对经济活动的干预必须是“有限”的。从这个意义上讲,新自由主义倡导的最小型政府,奥尔森提倡的市场增进政府,或者凯恩斯主义倡导的干预型政府,以及后来学者们提出的战略型政府、强有限政府,其实也都是有限政府的一种。可见,已有学术文献中的有限政府主要侧重于谈论保障个人自由与财产权本身对经济发展的影响,而新结构经济学中的“有为政府”则主要讨论在经济发展的不同阶段,政府所应该扮演的经济角色,两者并不是在完全同一个维度上的问题,所以也就并非截然对立的关系。而田国强教授描述他所定义的“有限政府”时,却将之与新结构经济学中的“有为政府”截然对立,并且没有讨论他的“有限政府”与学术文献中的“有限政府”的异同,是否有其理论创新之处,不免令人困惑。

新自由主义者与不少新古典经济学家认为私有部门能够做出高效的投资决策,政府只需要保护市场机制与提供公共服务,比如产权保护与坚持法治。这一派的观点强调政府的“守夜人”角色,在经济发展中的职能最小化、市场机制最大化,因此可以被总结为“最小型政府”(Minimum government,minimal state)(Aghion and Roulet,2014)。然而,更多文献发现,在大多数发展中国家,市场机制发展并不完善。政府需要建立很强的执政能力去辅佐市场发展,甚至需要培育新市场。即使在发达国家,也存在信息不足、社会外部性高但利润少的项目投资不足等市场失灵。这个时候,政府在推动市场发展中的角色就可以是各式各样的,限于篇幅与水平,下面我们将对文献中出现较多的其他各种关于政府角色的不同概念做一下选择性的简单介绍。

干预型政府(interventionist state)希望用宏观稳定措施来克服垄断、负社会外部性、不完全信息与公共服务的供给不足等市场失灵,从而实现比较满意的经济增长与就业水平。其政策工具包括货币政策、财政政策、劳动力市场政策与产业政策等,也力图在收入再分配、宏观稳定与市场监管三个维度均有作为(Majone,1997)。这样的政府又被称为福利政府、凯恩斯政府或者凯恩斯福利政府。

发展型政府(developmental state)的概念最早由Johnson提出(Leftwich,1995),强调市场只是各种社会关系与治理结构的一种。为了产业发展与经济增长,政府应该与市场一起扮演非常重要的角色,并主要承担增长功能。与英美监管型政府(regulatory state)不同的是,发展型政府的产业政策相关的政治活动非常重要。发展型政府具有如下特征:一是具有持续的发展意愿,即以促进经济增长和生产、而不是收入分配与国民消费作为国家行动的基本目标;二是聘用有才能、有操守的专业人士组成经济官僚机构,并与社会利益集团保持一定的距离,独立自主地制定发展战略;三是政府与商界保持紧密合作关系,制定并实施有选择的产业政策;四是与市场相互依赖,有能力、有渠道动员经济资源并改变其配置方向,从而有效地落实产业政策(顾昕,2013)。

奥尔森(Olson)在反思发展型政府理论的基础上,提出了市场增强型政府(market-augmenting government)的概念,认为一个强政府是繁荣发展的市场经济的前提条件。依照该理论,在经济发展过程中存在着市场失灵,需要由非市场力量弥补或矫正市场失灵,而政府有可能扮演这一角色。但政府失灵也存在,因此政府干预有效的情形,或者说政府失灵概率较小的情形,是政府仅仅扮演补充型而不是主导型的角色,其功能在于改善市场、企业和民间组织解决协调失灵问题,以及克服市场失灵(顾昕,2013)。

Acemoglu 和 Robinson(2012)则提出包容性政治制度(inclusive political institutions),以及与之配套的包容性经济制度。他们提出,英国和美国等国家之所以富裕,是因为那里的人们限制了精英的权力,创造了一个政治权利被广泛分配的社会。在这样的社会中,政府需要回应人民并对人民负责,所以广大民众都能够享有和利用经济机会。

Mazzucato(2013)提出企业家型政府(entrepreneurial state),强调应该从企业型国家的视角来理解公共部门。在这个新的视角下,政府的作用不仅仅是修补市场,做那些私人部门不愿意做的事情,同时也是催化剂、领先投资者、网络效应的最初触发者,特别是在高风险和突破性创新领域。通过列举美国政府在信息、生物制药、纳米等重要产业的创新与知识经济发展中发挥了引领作用的例子,她试图表明需要重新思考政府和创新生态系统中的创新分工问题。政府应采取有效的产业政策,保证有限的国家预算去承担更多的创新风险,并努力抑制裙带关系,建立一个“共生”而不是“寄生”的创新生态系统。

Aghion 和 Roulet(2014)提出战略型政府(strategic state)的定义。他们认为,经济增长的重要推动力是从模仿到创新,在这个结构转变的过程里,传统的福利型政府并不能满足技术革新的需要。随着经济发展阶段的不同,政府在经济发展中的角色并不应该减少,而是变得更讲究战略。他们认为,政府应该利用有选择的与适当管理的支持手段,充当一个市场推动的创新过程的催化剂。无论是新自由主义的最小政府,还是凯恩斯主张的干预型政府,都无法像战略型政府那样,在面临硬预算约束的情况下通过投资来满足最大化经济增长的目的。他们认为公共投资需要选择一部分对增长有利的领域或者产业来投资,并且投资的产业对象可以分为水平目标与垂直目标。水平目标指教育业、创新型中小企业、增加劳动力与产品市场灵活性的劳动力市场政策,而垂直目标指锁定具有增长潜力或者社会需求很高的特定产业,比如绿色产业的投资。

Bardhan(2016)认为,政府远远不应该只扮演保护产权与市场的“守夜人”的角色,而是需要一个强有限政府(a strong but limited state),因为在不同的历史与结构因素的影响下,经济发展过程可能不断萎缩、缺失关键信息、市场发展很不完备,因此政府需要扮演经济活动的向导、协调员、刺激者、催化机构。政府需要多功能化,所处理的日常工作事务与公司和市场相比,也有更加多的维度。即使一个国有企业在执行任务与履行职能上并不有效,也不能说私有化就一定是更好的选择。特别是合同不完备的情况下。在研究现实的各种复杂经济情况时,他认为在政府、企业、市场等协调组织与机制中进行多元化选择,是克服无知的更好的手段。

根据发达国家在经济增长过程里的政府角色评定,不难看出,新自由主义倡议的“最小型政府”或者“守夜人”政府,鲜少存在。并且,随着经济增长的日益复杂,政府在经济增长中扮演的角色的重要性,非但没有变小,反而变得更大了。而在发展中国家,离“有效市场”

这一理想目标的距离本身就更加遥远,因此就更不能低估政府在经济增长中的作用。而“有为政府”的概念主要针对经济发展中的政府角色而言,主张在经济发展的不同阶段,政府应因地制宜、因时制宜、因结构制宜地有效地培育、监督、保护、补充市场,纠正市场失灵,促进公平,增进全社会各阶层长期福利水平。至于田国强(2016a)所描述的“有限政府”,究竟对学术文献是否合理传承与进行创新?它与文献中这么多不同版本的“有限政府”的区别在哪里?这些田教授尚未做出明确讨论,若能就此明确论述,将会有利于深化将来的学术讨论。

七、关于“有为政府”的未来研究方向

本文通过研究文献与梳理理论逻辑,以及对相关定义的进一步阐释,特别指出,“有为政府”定义的创新点之一在于其拥有动态变迁与主动改革的内涵,即其经济角色、组织结构与管理模式随着发展阶段的不同而发生变化,是随着产业结构的变迁与技术进步的进程而动态演绎的。

我们主张,要深入讨论政府究竟是“不作为”、“乱为”还是“有为”,就应该结合各不同发展阶段的各种具体结构性特点。以中国为例,自从改革开放以来的经济发展就同时包含四个过程:(1)从低收入到高收入的经济增长与农业、工业、服务业的结构转型过程;(2)从计划经济向市场经济的转轨过程;(3)从封闭经济逐渐融入世界经济贸易与金融体系的开放过程;(4)从政治、军事、外交的区域性弱国向综合国力全面提升的世界性大国的崛起过程,并对美国的地位以及很多现有国际秩序构成潜在挑战。

所以,讨论政府在中国宏观经济发展与制度改革中的作用,是否真的有新的创见,是否较全面地体现出中国的“特殊性”,我们认为一种可能的方法也许可以首先看看这个分析论断在多大程度上同时把握住了这四个不同的结构性过程。新结构经济学未来也将结合这四个结构性的过程对于“有为政府”做更深入的理论与实证分析。

新结构经济学旨在提出研究各个不同发展阶段的结构性问题与演化发展过程的一般化理论,而不是只关注中国经济。我们不能只根据中国的当前需要来提出理论概念,更不能以个别国家的实然分析来否定一般理论的应然分析。因此未来关于跨国跨阶段的政府的经济角色与作用的理论与实证分析,也是重点研究方向之一。

现在不少人反对政府干预与产业政策的主要原因,不在于否认市场不完善与市场失灵的存在,而是认为现实中政府失灵的问题更严重,所以主张与其让一个自身有很多问题的政府插手进来,还不如政府不管。其实,这是属于规范分析(normative analysis)与实证分析(positive analysis)的区别:究竟讨论的是前者(政府最好应该做什么)的应然问题,还是后者(实际过程中政府会怎么做)的实然问题。目前为止,对于新结构经济学中的“有为政府”的讨论,包括对于产业政策的讨论,还主要是应然分析。而大部分批评者主要是在强调我们忽略了实然分析。因此,“有为政府”的含义需要同时借鉴与引入政治经济学与制度经济学的范畴,不仅仅讨论如何纠正市场失灵,而且还应该要直面讨论如何纠正政府失灵的问题,这就要求必须将政府当成具有多个决策主体互相之间进行博弈的经济学结构与组织加以分析,而不能再将政府只是作为单个决策主体。新结构经济学不仅关注禀赋结构、产业结构与金融结构等经济结构的变迁,也应该在将来的研究中更多地关注政府组织结构与管理模式的内生变迁。

此外,对于文献中提到的不同类型的有限政府的定义,对于宪政与法治不完善的发展中国家,还特别需要区分法理(de jure)与事实(de facto)两个层面。未来研究可以进一步深入探索两者之间的区别与联系如何随着经济发展阶段变化而变化,并就其对于经济发展的各自作用进行量化研究。以中国为例,不同的省份和城市的经济结构、社会结构、文化传承、制度逻辑与政策实践都不太相同,这种地区差异性也许有助于我们更好地去研究不同条件下的有为政府的作用。

八、结论

本文试图对新结构经济学中的“有为政府”的定义与含义做出比较全面的阐述,着重突出其“动态变迁”与“主动改革”的内涵,并试图回复、澄清田国强教授对于新结构经济学中的“有为政府”的问题、误解。我们还系统地对比了新结构经济学中的“有为政府”与田教授所阐述的“有限政府”之间的主要区别,论述了我们对“有为政府”与法治建设之间关系的认识,并且回顾介绍了相关文献中其他不同类别政府的定义与内涵。我们认为,田国强教授自己所定义的“有限政府”对现有学术文献的异同之处论证并不清晰,而与新结构经济学中的“有为政府”相比,则又显然缺乏结构的视角、阶段的视角、动态的视角与改革的视角,所以既无益于增进我们对于发展中国家的政府作用的学术理解,也无法更好地帮助指导包括中国在内的发展中国家的改革与发展实践。最后,我们围绕新结构经济学中的关于“有为政府”的未来可能有学术价值的研究方向做了一些粗浅的讨论与展望。

我们清醒地意识到,新结构经济学尚处襁褓婴儿阶段,目前只有一些大的研究方向和思路,和一些刚刚起步的学术著作,还远远没有成熟,需要更多扎实的学术研究去不断发展充实这个理论体系,也需要更多的学术批评与争论去帮助我们纠正偏误、深化研究。所以,我们欢迎学术界对于新结构经济学的批评。同时我们希望,本文能够澄清当下中国学界对于新结构经济学中“有为政府”的部分普遍性误解,故此抛砖引玉,期待更多学术进步与理论创新。

参考文献:

1. 顾昕, 2013:《政府主导型发展模式的兴衰:比较研究视野》,《河北学刊》第6期。
2. 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。
3. 林毅夫, 2012:《新结构经济学:反思经济发展与政策的理论框架》,北京大学出版社。
4. 林毅夫, 2016:《论有为政府和有限政府——答田国强教授》,《第一财经日报》11月7日。
5. 田国强, 2016a:《争议产业政策——有限政府,有为政府?》,《财经》第64期。
6. 田国强, 2016b:《再论有限政府和有为政府——田国强回应林毅夫:政府有为要有边界》,《第一财经日报》11月8日。
7. 王勇, 2015:《有为政府与中国宏观政策》,“FT中文网”11月02日。
8. 王勇, 2016a:《新结构经济学中的“有为政府”》,《经济资料译丛》第2期。
9. 王勇, 2016b:《不要误解新结构经济学的“有为政府”》,《第一财经日报》10月31日。
10. 王勇, 2016c:《新结构经济学中“有为政府”的改革含义》,《经济学家茶座》第三辑。
11. 王勇, 2017a:《新结构经济学中的有为政府什么样》,《第一财经日报》1月5日。
12. 王勇, 2017b:《新结构经济学思与辩》,北京大学出版社,即将出版。
13. Acemoglu, D., and J. A. Robinson. 2012. *Why Nations fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York: Random House, Crown Business.

14. Aghion, P., and A. Roulet. 2014. "Growth and the Smart State." *Annual Review of Economics* 6(1):913–926.
15. Bardhan, P. 2016. State and Development: The Need for a Reappraisal of the Current Literature. *Journal of Economic Literature* 54(3):862–892.
16. Dincecco, M. 2009. "Fiscal Centralization, Limited Government, and Public Revenues in Europe, 1650 – 1913." *The Journal of Economic History* 69(1):48–103.
17. Fernández-Villaverde, J. 2016. "Magna Carta, the Rule of Law, and the Limits on Government." *International Review of Law and Economics* 47(Supplement):22–28.
18. Hancock, R. C. 1988. "Religion and the Limits of Limited Government." *The Review of Politics* 50(4):682–703.
19. Leftwich, A. 1995. "Bringing Politics back in: Towards a Model of the Developmental State." *The Journal of Development Studies* 31(3):400–427.
20. Mahmood, I. P., and C. Rufin. 2005. "Government's Dilemma: The Role of Government in Imitation and Innovation." *Academy of Management Review* 30(2):338–360.
21. Majone, G. 1997. "From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance." *Journal of Public Policy* 17(02):139–167.
22. Mazzucato, M. 2013. *The Entrepreneurial State: Debunking the Public vs. Private Myth in Risk and Innovation*. London: Anthem Press.
23. North, D. C., B. R. Weingast. 2000. "Introduction: Institutional Analysis and Economic History." *The Journal of Economic History* 60(2):414–417.
24. Rodrik, D. 2006. "Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform." *Journal of Economic literature* 44(4):973–987.
25. Sorenson, L. R. 1989. "The Limits of Constitutional Government: Reflections toward the Conclusion of the Bicentennial Celebration of Our Constitution." *Review of Politics* 51(4):551–580.

A Detailed Discussion on the Connotation of "Facilitating State" in New Structural Economics: Reply to Professor Tian Guoqiang's Criticism

Wang Yong¹ and Hua Xiuping²

(1: Center for New Structural Economics, Peking University;

2: Business School, University of Nottingham Ningbo China)

Abstract: This paper attempts to make a more comprehensive exposition of the definition and connotation of "facilitating state" in the new structural economics. "Facilitating state" is defined as a government that can cultivate, supervise, protect and supplement the market, correct the market failure, promote fairness, and improve the long-term welfare level of all social strata in various economic development stages according to local conditions, time periods, and economic structures. This article elaborates the two key connotations of "facilitating state", namely "dynamic changing" and "active reforming", and clarifies Professor Tian Guoqiang's misunderstanding on the concept of "facilitating state". This paper also systematically compares the main differences between "facilitating state" and "limited government" in the aspects of dynamic nature, reform process, assumption of economic structures and policy making process. Finally, the future research directions of "facilitating state" are discussed on the basis of reviewing relevant academic literatures.

Keywords: Facilitating State, Limited Government, New Structural Economics

JEL Classification: H11, P26, O11, O20

(责任编辑:陈永清)