

后疫情时代宏观经济学中政府角色的思考

薛涧坡 许志伟 刘岩 李戎*

摘要: 主流宏观经济学中,政府被视为一个仁慈的“社会计划者”或者直接退化为一组政策规则方程。这种简化忽视了政府作为经济决策主体的行为特征,以及政府策略性互动对于宏观经济均衡结果的影响。本文提出了一个嵌套动态一般均衡模型的多政府决策行为理论框架,归纳了四类政府间关系结构,讨论了四类结构下政府决策行为机制与策略互动行为的可能性,分析了一般均衡结果的基本特征,从而为在宏观经济模型中多政府决策行为的内生性提供了一个统一的研究框架。

关键词: 政府;动态一般均衡;央地关系;地方政府竞争;宏观政策协调

为了应对新型冠状病毒肺炎疫情带来的巨大冲击,世界各国(地区)政府纷纷出台不同的抗疫措施。根据“牛津 Covid-19 政府反应追踪器”(OxCGRT)的研究,各国(地区)政府已经实施了三类措施:控制和关闭(例如关闭学校和工作场所、取消公众集会、限制聚会规模、关闭公共交通、居家要求、限制国内迁徙、限制国际旅行等)、公共卫生(例如公共信息披露、提供检测、追踪密切接触者、紧急医疗投资、研发疫苗等)及经济救助(例如收入补贴、家庭债务减免、财政救助、信贷扩张、国际支援等)。不同国家(地区)政府或同一国家不同层级、不同部门政府主体选择了不同的政策组合,不同的时间节点,不同的执行力度,也带来了疫情防控结果、经济复苏效果的显著差异。

新冠疫情是一面镜子,反映出各国、各级、各部门政府主体的偏好差异,也反映出社会、文化、法律、制度等方面的约束差异,这些差异影响了各政府主体的政策选择及其之间的政策互动。特别是当疫情导致市场这只“看不见的手”失灵,各政府主体选择直接通过“看得见的手”干预经济运行时,其政策选择和协调结果会直接决定经济整体的运行绩效。作为一类至关重要的经济决策主体,各类政府主体有什么样的行为特征与交叉影响,又如何影响经济运行?为了实现有效的宏观经济治理,各个政府主体又应当遵从什么样的行为准则?以上问题,当前主流经济理论并未给出令人满意的答案。

*薛涧坡,厦门大学王亚南经济研究院,邮政编码:361005,电子信箱:jpxue@xmu.edu.cn;许志伟,上海交通大学安泰经济与管理学院经济系,邮政编码:200240,电子信箱:xuzhiwei@sjtu.edu.cn;刘岩(通讯作者),武汉大学经济发展研究中心、武汉大学经济与管理学院金融系,邮政编码:430072,电子信箱:yanliu.ems@whu.edu.cn;李戎,中国人民大学财政金融学院财政系,邮政编码:100872,电子信箱:lirong.sf@ruc.edu.cn。作者排名不分先后,以姓氏拼音字母倒序排列。

本文主要观点基于作者的工作论文:薛涧坡、许志伟、刘岩、李戎,2020:“兼爱非攻则天下治——后疫情时代宏观经济学中政府角色的思考”。作者感谢在“CEDR 云论坛暨《经济评论》云开放编辑部(第1期)”上各位专家的批评建议,感谢叶初升教授、文建东教授的指导意见。特别感谢北京大学新结构经济学研究院王勇副教授对论文框架、内容和未来研究方向的评论和建设性意见。当然,文责自负。

在现代宏观经济学的常用框架中,政府通常不被当作一个具有自身偏好、面临各类约束限制的行为主体,而是被视为一个仁慈的“社会计划者”,甚至退化为一组简单的政策规则方程。这种简化继承了古典福利经济学的思想,弱化甚至消解了政府作为行为主体对宏观经济运行的作用,忽视了多主体环境下政府自身偏好以及政府间策略互动对于宏观经济均衡结果的关键性影响。我们需要反思在宏观经济学中政府的角色,更合理地内生政府的特征,将政府偏好和约束集、各级政府结构、政策互动等特征纳入宏观经济学分析框架中。

我们提出了一个嵌套动态一般均衡模型的政府行为决策理论框架。在政府主体偏好假设方面,我们强调两个新的理论元素:第一是偏离性,即政府主体具有自己偏好,且这一偏好可能偏离所管辖范围内微观经济主体的偏好特征;第二是溢出性,即经济体中存在多个异质性政府主体,各自的政策选择行为可能直接影响其他政府主体的效用。在政府主体的约束条件方面,我们强调三重约束:第一是政策可行约束,例如经济一般均衡所伴随的资源约束条件;第二是各政府的参与约束,例如保证一国政府主体愿意加入经济联盟的最低条件;第三是激励约束,保证各政府主体行为的内在一致性。与此同时,各政府的政策选择都可能影响其他政府主体所面临的可行约束、参与约束与激励约束。在考虑各政府政策溢出效果和约束集的交叉作用下,经济主体通过市场活动达到一般均衡结果。

需要特别指出的是,主流文献中的新政治宏观经济学(new political macroeconomics)、财政联邦主义(fiscal federalism)已经尝试将政府引入经济学分析框架,但其立论视角与本文有重要差别。新政治宏观经济学通常考虑单个政府主体,且其行为决策由选民投票及党派(意识形态)竞争决定,无法刻画现实情形中多政府主体政策决策及协调配合问题。财政联邦主义聚焦于中央-地方政府间财政关系及相应财政政策选择上,通常不考虑其他重要的宏观政策(如货币政策)问题,且以静态分析为主,因而忽视了宏观经济运行的动态本质。与这两支文献不同,本文力图说明多政府主体环境下政府行为特征和约束对其自身政策选择及相互间政策协调的重要影响,侧重分析宏观经济政策在给定政府策略行为的环境下发生作用的传导机制,进而讨论帕累托改进的可能性。

在这个分析框架中,政府主体之间的关系至关重要。我们将现实中的政府关系提炼为四类基础“构件”,包括中央-地方政府构件、地方同级政府构件、中央同级政府部门构件、区域联盟内国家构件。现实中各种复杂的政府关系都可被视为这四类构件的某种具体组合形式。

构件 1: 中央-地方政府。中央和地方政府在各自目标函数和约束条件方面存在纵向差异,这导致两级政府在政策选择时存在策略性行为,从而影响宏观政策最终的执行效果。在世界各国的一般制度安排下,中央政府和地方政府面临不同的可行约束、参与约束与激励约束,具有不同的政策目标并受到上(下)级政府政策选择结果的影响。地方政府更了解经济个体的偏好,能够更有效地提供地方性公共物品,但由于激励约束的存在,地方政府没有动力提供具有正外部性的公共品,例如公共教育、传染病防治等,他们愿意将更多资源投向具有本地独占性的地方性公共品,或者能够带来本地经济增长的政府直接投资中去。在一定条件下,中央政府可能提供正外部性的公共品,实现各级政府间政策协调,并使政府主体偏好与微观主体偏好保持一致。例如,在此次新冠肺炎疫情中,中国中央政府领导整体防控工作,通过中央财政支出承担大量治疗和检疫费用,地方政府愿意实施限制人员流动等措施成功抑制疫情蔓延,最终实现疫情防控的胜利。但在一定条件下,中央政府也有可能无法提供正外部性公共品,政策协调失败后政府和市场同时失灵,导致宏观经济出现内生波动。

构件 2: 地方同级政府。地方政府区域性公共政策(如基础设施投资、税收)对当地经济的影响是通过微观主体(家庭、厂商)的最优行为以及市场均衡来实现的。例如,地方政府促进疫后复工的政策工具包含了各类解禁措施和财政刺激政策(如企业补贴)。在更为一般的情形中,地方政府政策与当地经济变量之间的关系则由一组微观最优决策以及市场出清条件确定。各地区经济之间的外溢性,主要来源于商品和要素的跨地区流动等因素。例如,一个地区的疫后就业率不仅与当地解禁和刺激政策密切相关,同时也受到其他地区人口流动政策的影响。给定各地区均衡关系,地方政府选择最优决策来达到各自目标的最优化。综合各地方政府的最优行为,我们可以得到各地方政府策略互动的纳什均衡。由于地方政府各自为政以及经济行为间的外溢性,该均衡通常并不能最大化社会福利。例如,在疫情后的经济复苏期,地方政府仅针对当地经济制定短期刺激政策,最终可能导致项目重复建设、产能过剩的低效率结果。地方官员竞争性的考核机制可能会进一步加剧资源配置的低效率。一个有效的解决途径是加强地区间合作(如区域一体化)并弱化地方政府单一考核目标。前者使得地方政府目标从以本地区利益为主转向以区域整体为主的模式,从而削弱了区域行为的外溢性。后者能够缓解地方政府过分注重单一考核指标而导致的区域间竞争问题,从而可以有效避免过度投资等低效率均衡。

构件 3: 中央同级政府。中央政府不同部门之间由于政策目标不一致,导致不同部门的政策选择需要协调或者产生策略互动,进而影响社会福利。财政和货币部门的互动和协调是其中的典型。一般来说,货币部门关注通胀水平、总产出和金融稳定,财政部门关注政府债务的可持续性、总产出和收入分配。二者的政策目标既有共同之处(总产出),又有各自关注的重点。货币政策和财政政策不仅会影响自身的目标变量,也会通过宏观经济各个部门的传导影响另一个部门的政策目标变量,产生溢出效应。近来引发讨论的财政赤字货币化问题就是一个典型的例子。溢出效应的存在,使得在中央银行独立的体制下,两个部门不可避免地产生策略互动;而在具有更上层机构统一管理的体制下,两个部门更可能进行政策协调。在文献中,大部分关于宏观经济政策协调的研究,局限于不同政策规则之间的搭配,很少有研究涉及对政策规则背后的政府行为的微观基础进行建模。依据本文的框架,我们可以通过实证识别不同政府部门的目标函数,建立政府部门的最优选择模型,在政策博弈或政策协调的框架下,得到不同政府部门的政策选择,从而改进现有文献中将政府决策描述为外生政策规则的做法,使得政府部门决策理论具有更好的微观基础,同时也可以更深入地刻画同级政府部门之间的策略互动。

构件 4: 区域联盟内国家政府。此次新冠疫情凸显出主权国家间政策协调对于抗击疫情的关键作用。无论是流行病追踪、病例信息共享还是抗疫物资分配和疫苗研发,都体现出国家间协同应对所能带来的可观价值。与此同时,各国对于人员、物资流动的政策限制,也同样显示出对国际宏观经济运行的巨大影响。一个国家的政策选择,很容易通过贸易、产业链、国际资本流动等渠道对其他国家产生不可忽视的影响。以欧盟为例,疫情初期其内部政策协调失效。尽管意大利首先提出了北部地区“封城”措施,但受限于欧盟申根签证区整体的人员流动政策约束,意大利并不能有效地管制人员跨国界流动。由此带来的一个影响是意大利感染患者通过法国、瑞士、奥地利陆路边境和航空运输,迅速向全欧洲扩散。此后欧盟又任由各成员国关闭各自边境,造成关键抗疫物资运输、防疫人员流动的严重障碍。其后果之一是多个欧盟成员国“脱欧”呼声四起,认为留在欧盟内部并不能提高自己国家的福利,

反而可能受到其他国家的拖累。这一情况生动地说明一国政策的成效受到其他成员国政策的限制与影响,因此在进行宏观经济分析时,需要重视多个国家政府间政策的溢出与协调,特别是一国政策对另一国参与约束的影响,以确保基本的政策合作空间不被消耗殆尽。

上述每一类构件均体现了政府主体之间的一种横向或者纵向关系,刻画了政府主体选择政策工具的内在机制,为厘清宏观政策发挥作用的传导渠道建立了更合适的微观基础,有助于理解不同经济体制、不同发展阶段中多层次政府主体的内生经济政策选择,以及评价相关政策的经济绩效。

在这个新的理论框架下,我们可以得到两点一般性结论:第一,各政府主体的偏好一旦偏离了其所管辖范围内微观主体的偏好(偏离性成立),无论是否存在政策溢出,经济一般均衡的最优结果就会出现扭曲;第二,多政府主体之间的政策协调一旦失败(溢出性成立),无论政府偏好和微观主体偏好是否一致,经济一般均衡最优结果也会出现扭曲。因此,要想达到宏观经济的良好治理目标,必须同时减少偏离性和溢出性发生的可能性。中国传统政治哲学名言——“若使天下兼相爱,国与国不相攻,则天下治。”(《墨子·兼爱上》)——深刻地总结了这一观点。

我们提出的分析框架具有较强的包容性,可以在多方面进行扩展。例如,引入信息集、不确定性、预期等宏观经济学概念;从静态纳什均衡扩展到序贯均衡、子博弈精炼纳什均衡、Shapley 值等更丰富的合作或非合作博弈均衡概念;引入市场不出清或者市场不完全的可能性,讨论非瓦尔拉斯过程;考虑社会利益集团的问题;加入政策/制度改进与福利改进的问题;细化对于经济基本面、产业结构等假设,考虑产业溢出的问题等。这一系列的问题,均值得在未来进行系统、深入的研究。

Reflections on the Role of Government in the Post-COVID-19 Macroeconomics

Xue Jianpo¹, Xu Zhiwei², Liu Yan³ and Li Rong⁴

(1: The Wang Yanan Institute for Studies in Economics, Xiamen University; 2: Antai College of Economics and Management, Shanghai Jiao Tong University; 3: Center for Economic Development Research, Economics and Management School, Wuhan University; 4: School of Finance, Renmin University of China)

Abstract: In the mainstream macroeconomic research, government is either treated as a benevolent social planner or replaced by reduced-form policy rules. This simplified approach ignores the fact that the government has its preference and constraints, and policy coordination among governments could have a significant impact on the equilibrium outcome. In this study, we aim to incorporate the behavior of government, at either national or local level, into a standard dynamic stochastic general equilibrium (DSGE) framework. We categorize the structure of governments into four different types, discuss the decision-making process and strategic behavior of governments, analyze the characteristics of equilibrium outcome, and propose a unified approach to endogenize the government behaviors in a standard macroeconomic model.

Keywords: Government, Dynamic General Equilibrium, Central-Local Government Relation, Local Government Competition, Macro-Policy Coordination

JEL Classification: E61, H11

(责任编辑:彭爽)