

# 论有效市场与有为政府:新结构经济学视角下的产业政策<sup>①</sup>

王 勇

(北京大学 新结构经济学研究中心 北京 100871)

**摘 要:**新结构经济学在讨论产业政策的时候,希望构建一个具有普遍性意义的具有国际视野的体系,并不是只关注中国问题的“中国经济学”。因此,中国的产业政策应该采取“市场主导加上政府因势利导”的策略。因为只有让“市场主导”才能最大限度地利用好分散在各经济决策者头脑中的零散信息,才能对当时的市场机会充分摸索,与此同时,政府也应充分听取广泛的商界意见和国内外专家学者的意见,在充分研究的基础上,提供政策扶持或者制度改革,给这些产业更大的生存可能性和成长的空间。特别是当经济中的产业发展趋于停缓时,政府的适当作为就显得尤为必要。

**关键词:**新结构经济学;有为政府;产业政策;有效市场

**中图分类号:**F062.9 **文献标志码:**A **文章编号:**1002-462X(2017)04-0100-05

最近国内学术界围绕着产业政策、新结构经济学中的“有为政府”展开了空前广泛的讨论与争论。本文的目的是从新结构经济学的视角,对于产业政策问题做一个非技术性的阐述,以求澄清理论辩论中的误解。

## 一、若干核心概念的辨析

“新结构经济学”是由林毅夫教授创导的,用现代经济学的方法,即新古典经济学的方法,来研究一个经济体的各种不同结构的内生形成与演化及其对经济发展的影响,这是新结构经济学所要研究的最关键问题。它主要想强调的其实是一个基本的经济学的思考原则,即当我们分析一个国家经济发展的时候,要看它所处的发展阶段。在不同的发展阶段对应的要素禀赋结构以及由此内生出来的最优的产业结构、最优的金融结构,以及

其他一系列结构都可能是不一样的,所以对应的政府的最优政策也可能是不一样的。我们必须把发展的阶段性和各种经济结构的内生性及其动态演化性都充分考虑进来。这是新结构经济学研究思路的总体精髓<sup>[1]</sup>。

具体到政策方面,这和我们以前考虑经济发展政策的方式有着很大的不同。如果看以前的主流发展经济学理论是怎样指导发展中国家的,我们发现,它通常的做法是这样的:假设我们要分析一个落后的国家怎样才能变成富国,首先我们会看富国有什么?它有很先进的产业、很现代的技术、很好的法制,政府都规规矩矩的。然后我们再看看对应的发展中国家的现状是什么,它缺什么?我们发现通常一个发展中国家的产业非常落后、技术非常落后、法制不健全,政府也经常腐败。这么一对照,给出的建议就是,要发展经济,首先就要尽快地建立最好的法制,尽快地建立与发达国家一样的制度。只要制度建好以后,经济增长自然出现。

但是新结构经济学强调的思路与此不同,它首先是看一个发展中国家有什么,禀赋是什么,潜在的比较优势在哪里?然后再考虑在现有的资源制度条件下,怎么样能够降低交易成本,能够使得

<sup>①</sup> 本文是作者根据2016年10月30日在北京交通大学经济管理学院举办的产业政策问题研讨会上的发言拓展修改而成。感谢中国社会科学院工业经济研究所贺俊研究员的帮助。文责自负。

收稿日期:2017-02-28

作者简介:王勇(1978—),男,副教授,博士生导师,从事宏观经济学、增长与发展和中国经济研究。

潜在的比较优势发挥出来。在这个过程中,先以点带面,让经济发展起来。一旦经济发展了,政府的收入也就提高了,老百姓解决了温饱问题以后,对于新产品、新服务的需求,对于各种民主权利的需求也会逐渐增强,进而引发进一步的制度优化与改革,经济发展和制度改善同时进行,使得百姓的福利不断提高。新结构经济学所追求的终极目标与现在主流发展经济学是一样的,都希望能够达到一个经济繁荣、老百姓都充分享有各种权利的一个理想状态,但是我们主张一边发展一边进行制度改革,这是新结构经济学的改革视角与政策视角。

有效市场在经济学里是一个广泛被接受的概念,简而言之,指如果一个市场是有效的,那就意味着通过价格信号和价格体系就能使得资源配置达到帕累托有效。有为政府,这是大家争论比较多的。什么叫有为?如果全集是政府可以做的所有事情,那么去掉乱为和不作为这两个集合,剩下的补集就是有为的集合。批评“有为政府”的一种经常的做法是从中国拿出来一个政府“乱为”的例子,然后说这就是你们新结构经济学倡导的有为政府。然而,这并不是新结构经济学主张的“有为政府”,那是“乱为政府”。有为、乱为、不作为之间的界限具体是什么?的确需要根据不同的具体的情形、具体的问题来做具体的分析,很难一概而论。

有效市场和有为政府,在新结构经济学的理论范畴中,都是目标、都是理想概念。我们并不是说现实中的市场就一定是有效的,现实中的政府就一定是有为的。如果现实市场并不有效,那么就需要做市场化的改革,使得这个市场能够趋近有效。如果现实政府不是有为的,而是“乱为”或者“不作为”,那就要考虑政治体制改革,使得政府尽量地减低“不作为”和“乱为”的概率,使得它能够做一些有正面意义的事情。

因此,对产业政策的定义不同学者的理解差别很大。本文所讨论的产业政策涵盖所有政府有意识地去影响产业发展的一种非产业中性的政府干预<sup>[2]</sup>。

## 二、对新结构经济学视角下产业政策有关误解的澄清

接下来本文将着重澄清一下对新结构经济学和对新结构经济学视角下的产业政策的一些常见的误解<sup>[3]</sup>。

第一个误解,是认为强调“有为政府”就是无限制地鼓吹要做大做强政府,就是一个反市场改革的口号。前文对“有为政府”的定义已经明确地指出,它其实是具有改革含义的,所倡导的也是能够发挥因势利导作用的政府。

第二个误解,是认为新结构经济学在研究产业政策的时候假定这个政府是一个先知先觉的政府,是一个比市场更聪明的政府,而这个假设是不成立的,所以新结构经济学的整个理论基础是错的。必须强调,新结构经济学从来没有假设政府是一个比市场更聪明的政府<sup>[4]</sup>。为了使得讨论更加具体,下面将举一个现实中的例子,这个故事是中国的某些地方政府正确扶持干预产业发展的比较成功的案例,具有一定的代表性。

中国甘肃省安定县是非常贫穷的县,老百姓吃不饱肚子,一般性的经济作物在那个地方没有办法有好的收成,老百姓的日子过得很艰难。后来当地的县政府出面请北京社科院、农科院专家到当地做了调研。专家发现当地的土壤气候,其他的作物都不太适合,但是非常适合一种特定的土豆,而这个土豆当地是没有的。在政府帮助下引进来之后,效果果然非常好。土豆收成好,老百姓吃饱了,经济增长也随之而来。但在经济增长的过程中,很快出现了新的发展瓶颈。因为农民有很多剩余的土豆,只能卖给中间商,可是中间商收购土豆的时候都是压低价格的,而当地老百姓不知道国家市场土豆价格是什么样的。由于没有价格方面的信息,他们只好以很低的价格卖给中间商,生产积极性被压制。这是产业发展的瓶颈,也是当地经济发展的瓶颈。当地的几个农民商量后决定联合雇佣一个人去国家主要土豆市场所在地的郑州,专门跟踪并且及时反馈全国的土豆价格信息,以克服价格信息的不对称。后来县政府说你们不需要做,我们来提供这个公共服务。这

样一来,老百姓掌握了全国的价格信息以后,中间商再也不能压低价格了。价格上升以后,老百姓的积极性提高了,土豆产量继续提高,产业继续发展,经济继续增长。但现在新的产业发展的瓶颈又来了,是什么呢?运输能力。当地只能依靠火车运出去,汽车不行,路太陡太远,土豆又容易腐烂,私营企业家束手无策。但当地火车只有两节车皮,归铁道部管理,地方政府无能为力。巧的是当地的县委书记有一个同学正好在铁道部工作,沟通之后,成功地将车皮从两节增加到六节,从而将产业发展的瓶颈问题克服了,百姓的生产积极性又提上去了,土豆产业继续发展,当地经济继续增长。安定县的土豆产业很成功,附近的县自然地理条件差不多,所以也纷纷仿效。这个时候,六节车皮也不够了,但是已经没有办法再增加车皮了,怎么办?这个时候,当地的政府和市场上的人研究如何改善地窖,如何更好储藏,如何避免土豆的运输过度季节化,并且发展土豆的加工制造。事后证明,这些都对土豆产业的发展和当地整体经济的增长起到了非常正面的作用。

这样的产业发展例子在中国有很多,虽然只是一个县的一个产业的故事,但是这个例子说明在具体的发展阶段、在具体的制度约束条件下,怎么样发展产业。在这个故事里面,政府有比市场更聪明吗?没有!市场出现什么问题,产业发展遇到的瓶颈因素是什么,非常清楚自然地呈现在那个地方,所有人都明白。而且,政府并不具有能力可以预先就精确判断未来将会遇到怎样的产业发展的瓶颈性约束。其次,我们在讲产业政策的时候,一定要讲中央政府吗?不,地方政府也很重要,如果不是更重要的话。中国的地方政府,绝大部分县长、县委书记都非常了解自己县里哪些是龙头企业,哪些是发展得比较不错的产业。他们平时和企业家互动也非常多,所以他们对这些企业和产业发展的状况还是相当了解的。第三,这样的政策能够有效,是否要求县长、县委书记都必须是雷锋呢?

这就涉及第三个对新结构经济学以及我们主张的产业政策的普遍误解。误解者批评说你们假设的是一个雷锋式的好人政府、廉洁的政府。不,

新结构经济学从来都没有假设政府一定是一个好人政府。我们只是假定政策制定者与执行者是理性的,是能够对激励机制做出反应的。在中国的政治体制下,政府官员管辖地的经济发展对其个人的升迁等也是有好处的,所以激励相容。当这种私人好处边际上超过官员努力的边际成本的时候,官员也就愿意配置资源去推动当地经济的发展(Li and Zhou, 2005)<sup>[5]</sup>。

在这个土豆例子中,政府干预是不是产业政策呢?是,因为政府的一系列做法都是主观上特意有选择的,专门针对土豆产业发展的政府扶持,提供的是产业“非中性”的公共服务和公共品,并非所有产业都平等互享。实际上地方政府也没有那么多资源对于所有产业的特定的公共品与公共服务都能充分提供。而土豆故事里的地方政府所做的产业政策就是典型的“市场导向、政府扶持”的产业政策,而这也恰恰是新结构经济学产业政策最希望倡导的产业政策类型。

第四个误解是关于有效市场和有为政府的。误解者批评说新结构经济学的理论假设市场是有效的,政府是有为的。错,我们从来都没有把这两个作为新结构经济学的基本假设,相反,我们一直说这两个都是奋斗的方向与应然目标,而非对现实的评价与实然描述。具体该怎么样去建设有效市场?需要市场化改革。怎么样建设有为政府?需要政治体制与政府治理改革。所以这两者本身都带有强烈的制度改革的含义。

另外非常重要的一点,新结构经济学在讨论产业政策的时候,或者说讨论整个理论体系的时候,希望构建一个具有普遍性意义的具有国际视野的体系,并不是只关注中国问题的“中国经济学”。比如说有为政府,如果放眼全球,看看过去50年世界各国的经济增长,就会发现,非洲的很多国家最大的问题不是计划经济的问题,不是政府干预过多的问题,而是政府过弱的问题,国家能力(state capacity)太弱的问题(Acemoglu, 2005, Besley and Persson, 2009)<sup>[6][7]</sup>。那些地方很多是政府都没有能力维持基本的竞争环境,提供基本的公共服务。对于这种类型的国家,有为政府比有限政府具有更强的现实意义与理论适用性。

不能在讨论有为政府、有效市场的时候,视野仅仅囿于当下的中国,不看它的普遍性的学术含义,不允许在发展理论的时候提出一般化的理论概念。

### 三、学术研究概述

产业政策的研究出发点是市场失灵。关于市场失灵的理论分析和实证证据在经济学的教材上都有,产业发展停滞与经济落后在很多国家更是活生生的事实。现实中也存在着政府的各种干预和产业政策,但遗憾的是虽有不少产业政策成功的案例,但更多的则是失败的情形。面对这些,“华盛顿共识”的支持者主张先把市场尽快完备起来,把政府干预尽快统统取消掉,这样,就可以逼近满足福利经济学第一定理的新古典环境,剩下就交给市场了,因为理论上产业升级与经济增长将会自动出现。

但是中国过去三十年的改革与发展的实践并未遵照“华盛顿共识”的疗方,而是采用更加实用主义的实验和试错的渐进方式,一方面以改革启动发展,另一方面又在发展过程中逐地将每一阶段最直接遏制经济继续增长的瓶颈约束暴露出来,并通过及时的改革依次放松这些最紧迫的约束,从而维持经济的高速增长,正如前文提到的土豆产业问题所揭示的那样(Wang, 2015)<sup>[8]</sup>。这种策略不仅在政治上更加容易获得每一步改革方向的民意支持,而且对政府的信息处理和执行能力的要求也相对较低,因为不需要政府事前就制定一份长期详细的针对各种可能性的改革计划,同时在财政上也可以平滑改革成本,可进可退。

笔者认为,中国的产业政策也应该继续以这种非教条主义的方式进行,在绝大部分情况下都应该采取“市场主导加上政府因势利导”的策略。因为只有让“市场主导”才能最大限度地利用好分散在各经济决策者头脑中的零散信息,才能对当时的市场机会充分摸索,毕竟商人们对商机的捕捉能力要远高于政府;另外价格信号和市场的充分竞争也是经济大规模资源优化配置的根本性机制。与此同时,政府也应充分听取广泛的商界意见和国内外专家学者的意见,试图找出有限的

几项意见最为集中的遏制产业升级而市场本身又无法及时有效解决的瓶颈约束,然后政府就可以在充分研究的基础上,提供政策扶持或者制度改革,将这些瓶颈约束放松,给这些产业更大的生存可能性和成长的空间。特别是当经济中的产业发展趋于停缓时,政府的适当作为就显得尤为必要。

更具体地,我们将简要介绍两篇新结构经济学视角下的产业政策的学术研究,以进一步阐述我们的观点。

第一篇论文是林毅夫教授、鞠建东教授与笔者的一项合作研究(Ju, Lin, Wang, 2011)<sup>[9]</sup>。我们讨论为什么产业政策在某些国家成功了,但在很多国家失败了。我们对已有的关于产业政策的研究文献作了回顾,发现现有的模型基本上都忽略了最重要的一点,那就是如何帮助政府有效甄别具有潜在比较优势的产业(如Murphy, Shleifer and Vishny, 1989; Harrison and Rodriguez - Clare 2009)<sup>[10]</sup>。常见的关于产业政策的理论模型都作如下假定:存在一个传统产业,另外还有一个新产业具有马歇尔外部性,但由于协调失灵,市场无法自动升级到新的产业,所以需要政府干预。在那些模型中,哪个产业需要扶持被直接假设为共同知识,所以“目标产业如何甄别”这个问题就被直接抽象掉了。但事实上,具有马歇尔外部性的产业有很多,而且它并非具有潜在比较优势的充分条件。比如苏联的航空航天产业,这是一个需要大量配套产业提供中间产品和服务的庞大产业,显然具有很强的马歇尔外部性,按照现有理论这样的产业就应该被扶持。事实上苏联也的确这样做,该产业也建成了。但由于该产业资本非常密集,并不符合苏联当时要素禀赋的比较优势,因此在扶持过程中造成了很多资源配置的扭曲,轻工业被过分遏制而整体经济效率低下,经济增长缓慢,所以这种产业政策是以拖垮整体经济为代价的。现实中还有很多这样的产业政策失败的例子。归根结底是因为“产业甄别”的失败,失败在目标产业违背了该经济的要素禀赋结构的比较优势。

基于上述认识,我们构建了一个新的产业政

策的理论模型,明确引入要素禀赋结构,重点强调在不同发展阶段如何去甄别当时具有潜在比较优势的产业。我们认为,要素市场的价格信号本身就会对如何甄别具有重要的指导作用:在一个资本相对稀缺的经济体中,劳动力成本比较便宜而资本比较昂贵,所以具有潜在比较优势的产业就应该是那些相对劳动密集型的、但由于交易费用过高或者马歇尔外部性等原因尚未充分发展甚至尚未出现的产业。随着经济的增长,要素禀赋结构的变化,产业目标也会随之变化。我们证明,正确的产业甄别再辅之以产业政策的因势利导,就可以使得经济效率高于完全自由放任的市场均衡。而错误的产业政策,尤其是违背要素禀赋比较优势的产业甄别,则还不如政府无为而治的市场均衡。现有相关理论模型大都假定劳动力是唯一生产要素,工资提高对于所有产业的影响是中性的,因此要素市场无法帮助甄别正确的产业目标。而我们的模型则强调一种“市场决定、政府扶持的”理论机制,强调在甄别目标产业时,需要充分利用相对要素市场价格信号,并在升级过程中政府积极扶持。这既不同于旧结构主义的“市场失败论”,也不同于新自由主义的“政府无用论”。

第二篇文章研究的是结构转型、产业升级和中等收入陷阱问题,是笔者与林毅夫教授合作的(Lin and Wang, 2016)<sup>[11]</sup>。我们分析的是中等收入国家的经济增长问题,所以强调的是制造业内部的产业升级以及从制造业向服务业的结构转型,而将农业问题简化掉了。在那篇文章中,我们也是采用新结构经济学的方法,将制造业分成低端制造业和高端制造业,将服务业分成生产型服务业、消费型服务业与社会型服务业。这些产业部门之间通过投入产出表的结构互相联系。我们构建了一个数学模型,试图说明由于存在企业间的协调失灵,存在多重均衡,所以政府可以有所作为。同时,由于跨部门的投入产出表的外部性效应,如果单纯依赖市场,那么制造业内部的产业升级以及从制造业向服务业的结构转型都可能会出现过早或者过晚的情形,所以需要政府的适当干预才能达到帕累托有效的配置,跨越中等收入陷阱。

#### 四、总 结

本文对新结构经济学的若干核心概念进行了思辨性的阐述,并且重点结合一个具体案例对于新结构经济学视角下的产业政策研究的思路加以说明,澄清辩论中几个常见的误解,最后介绍了笔者运用新结构经济学方法对产业政策问题的两个粗浅的学术研究。希望本文对于读者更深入地理解新结构经济学,更好地进行产业政策研究有所启发。

#### 参考文献:

- [1] 林毅夫. 经济发展与转型: 思潮、战略与自生能力 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2008.
- [2] 王勇. 我们还需要继续研究产业政策么? [J]. 经济学家茶座, 2013, (61).
- [3] 王勇. 什么是新结构经济学中的“有为政府” [EB/OL]. (2016-03-29) [2017-02-21]. <http://opinion.caixin.com/2016-03-29/100925732.html>.
- [4] 张晓波, 阮建青. 中国产业集群的演化与发展 [M]. 杭州: 浙江大学出版社, 2011.
- [5] LI ZHOU. Political turnover and economic performance: the incentive role of personnel control in China [J]. Journal of Public Economics, 2005, 89(9-10): 1743-1762.
- [6] ACEMOGLU. Politics and Economics in Weak and Strong States [J]. Journal of Monetary Economics, 2005, (52): 1199-1226.
- [7] BESLEY PERSSON. The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation, and Policy [J]. American Economic Review, 2009, (99): 1218-1244.
- [8] WANG Y. A Model of Sequential Reforms and Economic Convergence: the Case of China [J]. China Economic Review, 2015, (32): 1-26.
- [9] JU LIN, WANG. Marshallian Externality, Industrial Upgrading and Industrial Policies [R]. World Bank Policy Working Paper, 2011.
- [10] MURPHY M. Andrei Shleifer and Robert W. Vishny [J]. Journal of Political Economy, 1989, 97(5): 1003-1026.
- [11] LIN, WANG. Industrial Upgrading, Structural Change and Middle-Income Trap [R]. working paper, 2016.

[责任编辑: 房宏琳]

policy ethics evaluation come out. As the development of the society , economics , culture and environment , the criterion of public policy ethic evaluation is constantly changing , correct understanding and analyzing various ethic factors affecting the ethical evaluation of public policy , is important to launch the ethic evaluation of public policy smoothly , judge the ethical anticipation of public policy accurately , and improve the quality of public policy implementation.

**Key words:** Public Policy; Ethic Evaluation; Social Norms; Ethical and Morality

## **Lifting the Veil of Validity of Law: the Viewpoints of Scandinavia Legal Realism and Reference**

WANG Tian-tian

*( Chinese Academy of Social Sciences , Institute of Sociology , Beijing 100732 )*

**Abstract:** Concerning the source of legal validity , Scandinavia Realists believed that it was neither due to the natural law's magic and justice philosophy , nor the Sovereign was suggested by the Analytical Jurisprudence. With the help of logical positivism and Reduction theory , Scandinavia Realism found its source only stemmed from the social facts. They suggested monism of fact to make law a real science. Thus , they suggested legal validity should be understood only as a social fact which could be observable and verifiable. From their view of legal validity , it not only appears as the acts of obeying the law , it is more about whether people could psychologically identify and be constrained. This view emphasizes legal validity on the fact of psychological level , enriches the content and perspective of legal research. But it still was criticized by Hart and other scholars from confusing the internal and external perspective of law , ignoring the normative nature of law , and the rejection of value. Through the research of Scandinavian legal realism and its view of legal validity , it is helpful for us to understand legal validity more comprehensively from the different aspects of value , rules and facts.

**Key words:** Scandinavia Legal Realism; Anti-metaphysics; Legal Validity; Social Facts

## **On Efficient Market and Facilitating State: Industrial Policies from New Structural Economics Perspective**

WANG Yong

*( Peking University , Center for New Structural Economics , Beijing 100871 )*

**Abstract:** Industrial policies are investigated within a general analytical framework of new structural economics , which is not necessarily restricted to the study of Chinese economy. We propose a market-led-and-government-facilitated approach of industrial policies. By market led , we highlight that relative factor prices should serve a guiding role for industrial upgrading and that scattered private information for industrial investment is best utilized through a decentralized market mechanism. By government facilitated , we emphasize that the state should play an active role in helping the private sector to overcome sequentially binding obstacles in forms of institutional reforms , public goods provision , and coordination along the development path.

**Key words:** New Structural Economics; Facilitating State; Industrial Policies; Efficient Market

## · 本刊中青年作者简介 ·



### 黄少卿

1972 年生，江西新余人，经济学博士，上海交通大学安泰经济与管理学院副教授、博士生导师。曾任职中欧国际工商学院民营企业研究中心，2013—2014 年在美国加州大学圣地亚哥分校作访问学者。主要从事政治经济学、发展经济学、产业经济学、中国经济研究。出版《走出发展的陷阱》等专著。在“World Development”“China & World Economy”、《金融研究》《经济学动态》《中国工业经济》《世界经济与政治》《经济社会体制比较》等核心期刊发表学术论文 20 余篇。主持国家社会科学基金项目《基于产业组织特征的共性技术研发联盟治理研究》，国家交通运输部 2016—2018 年重点课题《网约车监管体系与监管信息平台架构研究》等多项课题。在本刊发表的论文有：《产业政策的目标：增强市场竞争秩序——基于政府与市场关系视角》（2017 年第 4 期）。

### 王 勇

1978 年生，上海崇明人，北京大学新结构经济学研究中心副主任、经济学副教授、博士生导师。芝加哥大学经济系博士，师从 Myerson, Becker, Hansen, Lucas 四位诺贝尔奖得主；同时任教于香港科技大学经济系；2010—2011 学年担任世界银行常驻研究员；为世行、亚开行、美联储的咨询专家。主要从事经济增长、宏观发展与贸易、政治经济学、中国与印度经济研究。最近研究方向包括结构转型、产业升级与产业政策、中等收入陷阱、内生性宏观政策、国企改革、中美贸易与汇率等。在 Journal of Development Economics, Journal of Monetary Economics 等国内外学术期刊发表论文 10 余篇。担任 China Economic Review 特约编辑。曾主持中财办委托的研究课题，并应邀在国际货币基金组织、世界银行、美国国务院、美国财政部、美国国际贸易委员会、美联储、亚洲开发银行与韩国金融研究所等政策机构介绍自己的研究和政策建议。曾获芝加哥大学经济系博士资格考试第一名（Martin and Margaret Lee 奖）、香港科技大学商学院 Franklin 最佳教学奖等。在本刊发表的论文有：《论有效市场与有为政府：新结构经济学视角下的产业政策》（2017 年第 4 期）。

