## 《财经》封面 | 田国强：有限政府，有为政府？

### 田国强：有限政府，有为政府？

来源：《财经》杂志2016年11月封面文章 作者：田国强

产业政策争论的背后关乎政府的角色，是通过市场化改革来实现政府职能的转变，从全能型政府转向服务型有限政府，还是采用政府政策继续坚持有为政府？是靠制度还是靠政策来实现经济平稳发展以及国家治理能力和治理体系的现代化？当前，国内学术界关于产业政策的争论与上述问题息息相关，其背后正是政府的角色和定位的关键性问题。

——编者

一个有效的市场的必要条件是有限政府而不是有为政府。有限政府和有为政府的本质差别就在于，是着眼中长期发展还是着眼短期发展，是强调改革还是不强调改革，是靠制度还是靠政策，是落脚于国家治理还是不落脚于国家治理

□ 田国强／文

中国经济面临发展成就巨大和治理问题严重的两头冒尖现象，改革由此也进入深水区和关键期，无论是从理论认知、共识，还是到具体行动，其艰难性和复杂性空前。如果对导致发展成就的经验和治理问题的根源认识不清，错把缺点当成优点，把短处当成长处，就会造成理论上的重大分歧和行动上的南辕北辙，中国经济的深层次问题从而不可能得到根治，也不可能实现社会和谐和国家长治久安。所以，明道很重要，改革的方向性问题首先要明确，要形成松绑放权的经济自由化、市场化和民营化的市场导向改革方向不可动摇的共识。

继而，在坚持改革开放以来松绑放权的市场化改革取向下，一个根本性的问题就是：让中国经济持续长远发展，政治经济社会和谐稳定，实现创新驱动的关键到底主要靠的是，通过市场化的改革来实现政府职能的转变，从发展、全能型政府转向维护、服务型有限政府，还是采用政府政策继续坚持有为政府？也就是，是将政府职能导向定位于有限政府还是有为政府？是靠制度还是靠政策来实现经济持续平稳发展以及国家治理能力和治理体系的现代化和长治久安？当前，国内学术界关于产业政策的争论与上述问题息息相关，其背后也正是政府的角色和定位的关键性问题。笔者在《对当前中国改革及平稳转型意义重大的三个问题》中对以上问题作为文中第二个问题给出大致回答，但没有进行深入分析，仍然不少人有疑问，本文对以上问题进行详细分析和给出具体回答，详细地论述了有为政府提法的内在矛盾及其弊端和误导性。

“有为政府”是林毅夫教授所创导的新结构经济学中的一个重要概念和认为是经济发展的核心因素，林毅夫教授及其学生、同事及北京大学新结构经济学研究中心学术副主任王勇对此概念做了大量解释性陈述，散见于《经济转型离不开“有为政府”》《不要误解新结构经济学的“有为政府”》（《有效市场和有为政府之我见》）《什么是新结构经济学中的“有为政府”》《有为政府与中国宏观政策》等系列文章中。上面提及的这些文章论述中尽管有着许多有价值的经济学识见，但是有为政府给人的感觉依然是一个定义不清、内涵不明的概念，也不乏大量具有误导性的地方。如下面所详细分析的那样，将会导致一系列的问题和造成很多隐患。尽管有为政府的动机是好的，但由于信息和激励的问题，其结果往往可能会出现好心办了错误的事情，使之难以处理好改革、发展、稳定、创新、效率及公平之间的相辅相成、互为促进的辩证关系，从而难以导致好的或有效市场经济。

**一**

有为政府的行为边界是游离不定的，乃至是无限和无界的；而有限政府的行为边界更为清晰，是有限和有界的。

根据王勇最近发表在第一财经日报的《不要误解新结构经济学的“有为政府”》一文中的说法，“新结构经济学中的‘有为’，是在所有可为的选项集合中，除去‘不作为’与‘乱为’之后剩下的补集。”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”。根据王文，一方面“有为”是“乱为”的补集，从而有为政府排除的是“事后乱为”。但文中又说了：“有为政府事前的选择也许在事后被证明是失败的、无效的，但从事先给定的信息的角度，有为政府所做的选择应该是正确的、理性的。”这又好像说的是,有为政府排除“事前乱为”，但允许“事后乱为”。那么，有为政府的定义到底是允许还是排除事后乱为呢？这样，王文所给出的有为政府定义根本就是自相矛盾的！排除到底是事前还是事后乱为呢？根本就不清楚。你可以说需要具体问题具体分析，但是如果对于政府的职能没有一个基本的限定，这个边界显然会是游离不定的，无限和无界的，并且有很大误导性。当此政府在经济活动中已经出现大量过位、在维护市场秩序和提供公共服务方面缺位并存的情况下，仍强调这种通过政府干预经济活动、用政策手段尤其是产业政策手段来解决短期发展问题，仍然鼓吹积极参与经济活动和制定产业政策的有为政府，有可能会造成误导，将中国经济带入“重政府轻市场、重国富轻民富、重发展轻服务”的旧模式和无限边界的有为政府，甚至可能走向全能型政府。

并且，“不作为”，也就是“不为”，就总是或一定是坏事吗？由于资源是有限的，时间和精力是有限的，往往需要进行权衡取舍的选择，特别是涉及到战略性、方向性的选择方面，往往需要有所为、有所不为地权衡取舍。这样，怎么“不为”就一定非要排除掉，认为是不好的选择呢？

实际上，2001年，时任福建省长的习近平就曾在福建省非公有制经济论坛上提出，“今后政府职能转变的关键是做到有所为有所不为，使政府成为‘有限政府’，更多地向社会提供‘公共服务’。”这一思路在他调任浙江和上海期间，也得到了延续。十八届三中全会以来，中央所实行的简政放权改革也体现了这一点。

事实上，新结构经济学的追随者对于建立有限政府的必要性也是有所认知的，如王勇在《有为政府与中国宏观政策》一文中指出，有为政府的“有为”不仅“包括伸出手去拯救市场失灵，还包括政府下定决心把不该管的手缩回来”。这里，要政府把不该管的手缩回来难道不就是要政府不为吗？但是，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。政府当然应该有所为而有所不为，然而单纯以有为政府一言蔽之，容易使人误读。这正如在一些学术讨论群有群友认为的那样，如将“有为政府”的概念和建议直接说给一般政府官员听，他们最自然的理解就是要我们有为，不要无作为，从而成为他们错位乱为和肆意妄为的借口。

相较而言，聚焦于维护和公共服务的、与市场保持一臂之距的有限政府的行为边界则更为清晰。所谓有限政府指的是，只要市场能做的，就应让市场发挥作用，只有市场不能做或失灵时，政府才应发挥作用，从而才可能导致好的市场经济和有效市场。对于政府与社会的关系处理，也大致是如此，社会能够自组织、自治理、自服务的，就放权给社会，政府不必大包大揽。美国历史上最伟大的总统之一林肯对政府职能的界定概括得非常精辟：政府存在的合法目的，是为人民去做他们所需要做的事，去做人民根本做不到或者以其各自能力不能做好的事；而对于人民自己能够做得很好的事，政府不应当干涉。

**二**

有为政府将目标和过程混为一谈的结果必定会导致忽视市场化改革的必要性，从而为政府更多干预市场提供借口，且容易导致政府寻租和贪污腐败，而强调有限政府正好相反，目标和过程清清楚楚，从而表明市场化改革的必要性，通过市场化的改革逐步不断地减少政府的干预，不断向有限政府逼近，这也从制度上不断减少政府寻租和贪污腐败的机会，从而有限政府与市场化制度改革的导向是相容、不可分割的。

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？王勇经常在微信群中批评强调市场化和有限政府的人将目标和过程混淆。到底是谁将目标和过程混淆？其实恰恰相反，从王勇以上对有为政府的解释，是王勇将有为政府既看成是目标，同时也看成是过程，是“随着发展阶段的不同发生变化的”，从而是混为一谈的。并且更严重的，目标与过程的混淆自然就导不出市场化制度改革的必要性（当然，王文也说了：“有为政府本身都是具有改革含义的”，但这种称之为改革的所谓改革很难称之为是市场化的改革），政府就会有理由和借口通过这样那样的政策去更多地干预市场经济活动，那么怎么可能实现市场在资源的配置中发挥决定性作用呢？

而有限政府的建立只是目标，都知道这是一个理想状态，是基准点、参照系，从而一定是不变的，一定不是过程。由于中国目前离有限政府的目标还差得很远，但正是因为存在这样的差距才使得市场化改革成为必要，使得改革有了方向感，中国绝大多数经济学家强调的是通过渐进式改革方式和建立各种过渡性制度和规则来诱导经济人的行为而尽量减少直接干预经济活动的现象。并且，也只能通过市场化改革来不断地逼近有限政府这一种理想状态，尽管在现实中不可能完全达到，不可能做到最好，但可以做到更好，再更好。惟其如此，才能不断向目标逼近。

政府干预经济活动过多，融规则制定者、裁判和最大的经济人于一体，带来的一个后果就是寻租空间巨大、贪污腐败盛行。例如，特定产业的经济主体通过向政府官员进行非法和不透明的私人利益输送来影响相关行业的法律、规则、政令和规制等的形成，往往会使得该主体可以不经由市场环境下的自由竞争就将自身的相关偏好转化成整个经济博弈规则的基础，同时成为一些政府主导的相关工程建设的“自然”供给方，从而形成大量的能够为特定个体产生高度垄断利益的政策安排。这种现象比比皆是，比如中国高铁发展中的刘志军和丁书苗案就是一个典型案例。这也使得政商关系难以真正做到“亲”和“清”，利益纠缠不清，政府应有的中立性和公正性怎么可能得到保证？

**三**

以事前理性的有为政府来指导事中的经济实践，不能带来事后的有效市场，既不充分也不必要，并且会带来很大的结果差异，从而弄不好会带来很大的整体风险。而有限政府是（事后）有效市场的必要条件。也就是说，只要不能形成有限政府，由于有为政府不是有效市场的必要条件，如此推崇有为政府，中国就不可能有一个有效市场。

同样在《不要误解新结构经济学的“有为政府”》一文中，王勇指出“‘有为政府’会不会犯错误呢？有可能。当存在不确定性的时候，有为政府事前的选择也许在事后被证明是失败的、无效的，但从事先给定的信息的角度，有为政府所做的选择应该是正确的、理性的。”看到这段轻描淡写的描述，笔者立即感到一种极度的担忧，甚至是恐惧，因为对一个国家来说，如邓小平所说，发展是硬道理，压倒一切的是稳定。学过经济学的人知道，信息结构，从而事件所导致的结果可分为事前（ex ante）、事中（interim）还是事后（expost），其差距、差别极大！要知道，政府政策和决策具有很大的正负外部性。不像医生，医术不好，受损或医死只是个别人。而政府政策如果制定得不恰当，会导致巨大风险和政治经济社会的不稳定，弄不好影响和危及的不仅是个体，甚至是经济社会的各个方面，是整个国家层面的经济和社会发展。怎能轻描淡写地说，有为政府是好心，所做的选择事前是正确的、理性的，但是有可能好心办了错事，而不评估风险的后果，就如此推崇和提倡有为政府呢？

由于政府很难也没有多大激励去掌握市场和经济人的具体信息，只能是基于非常有限信息作出事先的产业政策规划和措施，其平均期望可能还可以（期望就是事前的内涵结果），但是方差却可能会很大(比如，一个是极好的产业政策，另外一个却是极坏的产业政策，尽管其平均可能不差，但相差很大)，也就是说，尽管这个产业的发展还不错，但那个产业的发展却很糟糕，我们能说导致这样结果的有为政府是我们需要的、提倡的？

此外，在中国现有的政府行政体制环境下，还存在一个特有的现象就是，中央政府出台某个产业的发展规划之后，地方政府会依葫芦画瓢地竞相推出类似乃至基本一样的产业规划，由此就导致一哄而上、恶性竞争、产能过剩、库存过多等一系列后果，从而导致了资源的极度无效率配置。林毅夫教授在《经济转型离不开“有为政府”》中曾言，“资金、资源如何避免盲目性，制度如何完善”要靠“强有力的政府来协调、支持”。在笔者看来，正是由于政府对市场和经济人信息的极度不对称和经济人的激励问题，恐怕结果恰恰相反，政府干预过多才是导致资金和资源盲目配置、制度无法臻于完善的关键因素。

其实，这样的类似观点，我们在上世纪二三十年代社会主义大论战时期洛桑学派的兰格等人的文章中也可以看到。由于忽视了经济人私人信息的极度不对称和激励问题的客观存在，在他们看来，中央计划机构是可以做到完全理性的，是能够通过试错模拟市场的，能够有效处理信息问题的，从而计划经济是可行的。当时，苏联等国在工业化方面的进步似乎证明了他们的正确性。但是，所谓风物长宜放眼量，计划经济在各国实践的相继失败表明，兰格等经济学家的那套东西是行不通的，而米塞斯、哈耶克所揭示的集中计划经济核算的不可行性得到了证明。即使在计算机技术日新月异、云计算和大数据方兴未艾的今天，米塞斯和哈耶克所说的信息收集和信息计算的问题依然存在，因为信息不对称、不完全和个体通常逐利（从而弄不好会导致很大的激励扭曲问题）是政府在制定制度或政策时必须要考虑的两个最大的客观现实，从而直接干预经济活动往往导致资源的无效率配置，从而需要采用信息分散化，所需信息最少的市场机制在资源的配置和经济活动中发挥基础和决定性的作用，而这又靠不断接近和逼近有限政府的市场化改革才能实现。

有为政府除了没有边界或难以界定适应边界之外(比如计划经济制度下政府的行为都可以称之有为，因为计划往往都是出于好心的)，更多的是着眼短期，强调通过政府干预经济活动、用政策手段尤其是产业政策手段来解决短期发展问题，但是却遗留很多隐患，很可能会由于信息和激励的问题，尽管动机不坏，但其结果往往可能会出现好心办了不正确的事情，使之难以导致好的或有效市场经济。

而有限政府则是形成有效市场的必要条件，如果政府过多干预经济，其与市场的边界将始终处于不清晰、不合理的状态，无法带来有效市场。因此，有效市场的必要条件是有限政府，市场化改革的目的就是要建立有限政府，以此合理界定和理清政府与市场、政府与社会的治理边界问题。只有这样，才有可能建立有效市场和有效政府，才能让市场在资源配置和经济活动中发挥决定性的作用，以及让政府主要在维护和提供公共服务方面发挥好的作用。

所以，整体上，由于信息不对称，对经济人和市场的规制应该是宜粗不宜细，就是应给人们更多的经济上的选择自由空间，而不是靠政府直接干预的政策。今年获得诺贝尔经济学奖的哈特的不完全合约理论也告诉我们，在微观层面同样要认识到不完全合约是必然和经常存在的，当合约不完全时，让市场发挥决定性的作用，民营企业在创新驱动中发挥主体作用，将剩余控制权配置给投资决策相对重要的一方将会更有效率。这为政府向市场、社会的放权和分权，提供了重要的理论基础。

从风险控制的角度，也应是有限政府而不是有为政府。最近，国务院发展研究中心的魏加宁研究员在一个演讲中讲道，民企的风险由市场和个人承担，但国企的风险却由政府承担。笔者在今年6月的文章《供给侧结构性改革的重点和难点——关键是建立有效市场和维护服务型有限政府》中有过类似阐述：“如果什么都是由政府和国企兜着，中间没有隔离带和防火墙，一旦经济出事，责任自然就在政府、在国企，从而矛盾立刻就集中在政府身上，这将会对中国政治、经济和社会稳定造成很大的风险。”其中的道理非常清楚明了。这是由于，根据不完全合约理论，政府管得越多，在得到越多的剩余决策权和剩余获取权的同时，也将伴随着更大的剩余风险承担责任。

还有，由于政策的内生性，政府基于事先给定的有限信息作出的政策安排，很可能会被事中的理性预期的经济人通过调整预期和改变行为方式而削弱或抵消政策的作用。这也就是人们常说的，上有政策下有对策。这是理性预期学派的基本观点，在某种意义上它接近道家无为而治的思想，核心是强调经济自由的根本重要性及政府直接干预经济活动的无效性。那么，是不是就完全不要任何产业政策、产业规制了呢？当然也不是这样，现代市场制度不是完全放任自由的，发展经济激励机制和约束机制缺一不可。但是，这个约束机制不是靠政府干预，更多应该是靠规则和制度让每个经济决策者对自己的决策后果负责来实现的。

**四**

与此同时，建立有限政府也是富民强国的必然要求。基于历史上国内外几千年的强国实践，结合现代经济学理论，富民强国的内在逻辑也必然要求一个有限政府，即欲强国，必先富民；欲富民，必赋私权；保私权，必限公权。

欲强国，必先富民。自1840年鸦片战争以来，中国先后经历了洋务运动、民主革命、计划经济等三次变革图强尝试的失败，其根本原因就是在寻求富国、强国的过程中忽略了富民这一环节，国家机器的财富创造和财富积累被赋予了优先地位，而民间投资处于被忽视的地位，一味追求国家的强大而忽视民富，最后无一不以失败告终。反之，只有把富民放在首位，给予个人追求和创造财富的机会与激励，国家才能富强，无论是中国汉代文景之治、清代康乾盛世或当下的改革开放，还是美国的强国实践都不同程度地说明了此点，这一历史结论有其必然的内在经济学逻辑。遍览古今中外，我们找不到一个忽视富民却取得国家富强的成功例子，比如苏俄、东欧的计划经济体制实践，中国近代的洋务运动，这些以国家作为投资主体，而民间投资处于被忽视的地位，一味追求国家的强大而忽视民富，最后无一不以失败告终。

欲富民，必赋私权。富民是强国的基础。由于受到个体逐利的约束、资源的约束、信息非对称的约束，一个经济社会要实现富民，首先要赋予公民基本的私权，最核心的是基本生存权、经济自由选择权、私有产权。而要真正确保公民能够履行这三种权利，则要求限制公权，一方面要求政府向市场放权、政府向社会放权，另一方面要求对政府权力施加约束与限制。需要指出的是，从长期均衡来看，民富和国强是基于公平、正义和个人幸福等价值元素之上的，否则不可能有长期的、持续性的民富，因而也不可能有长期的国富。

保私权，必限公权。个人的生存权、经济自由选择权、私有产权的真正落实，市场经济的有效运行，不是单靠简单的放任自由，也不是单靠简单的民主政治。要确保个人拥有真正的自由以及产权和契约得到强力保护，必须要有一个有效的政府，它具有维持基本的法律秩序、社会秩序和经济秩序方面的权威和国家能力，可以防止无政府主义的无限放任，防止外来的侵略，维护国家的安全和稳定，并且有相应激励履行自己的职责。要成为一个有效的政府，必须是一个定位恰当的有限政府。建立有限政府，关键是要让公共权力的行使受到法律的约束和民众的监督，以预先制定的规则来划分政府和个人的权利范围及政府与市场、政府与社会的治理边界。

中国过去近40年改革开放实践所取得的巨大成就，也正是源自遵循了这一基本内在逻辑，而发展过程中出现的种种问题恰恰是源自对内在逻辑的违背。从这个角度而言，中国经济奇迹的创造并没有特殊性和例外性。根据这一逻辑，对中国过去30多年的改革实践进行解读，也可以进一步推演出政府职能转变和深化市场化改革的结论。

**五**

有为政府的产业政策治标不治本，市场化制度改革才是实现创新驱动和中国经济可持续发展的有力保障。供给侧结构性改革的关键就是要建立有效市场和维护服务型有限政府。

如前所述，由于政策内生性、个体(包括国家层面及地方政府、单位企业、政府官员、家庭及个人)逐利性和信息不对称，政府直接干预经济活动或制定的直接干预经济活动的政策，短期或者在局部是有用的，但是其边际效用会递减，而且往往中长期的弊端大于短期好处。政府推动、一拥而上的产业导向一定会造成资源的无效率配置。此外，由于信息和激励的问题，政府官员能否胜任在具体产业方向选择和协调中的作用，恐怕答案也基本是否定的。除非政府官员有很高的市场敏感度，或本身即高度嵌入市场发展中，否则他们可能会由于缺乏足够的必要信息和动力，而难以作出明智的产业发展抉择。

但是，这样就会有向任用亲信和腐败方向发展的倾向。虽然林毅夫教授将有为政府的因势利导作用限定在提供和完善硬的基础设施和软的制度环境，补偿产业升级先行者，降低生产交易成本，但是在其“增长甄别和因势利导框架”六步法中第一步就还是选择优先发展产业。

2008年推出的四万亿元经济刺激计划及其有关产业振兴规划，其对经济结构的扭曲效应(包括有关行业的一哄而上，造成严重产能过剩；部分行业管制下国有企业的大规模扩张和贪污腐败丛生)，至今还没有完全消除。对于一个转型经济体而言，创造一个合理的竞争性市场制度环境，要远比制定实施“精准”的财政政策、货币政策或具体的产业政策来得更为重要。关于当前讨论较多的产业政策制定，其根本着眼点还是应该在于激励企业家精神，让市场在资源配置中充分发挥决定性作用。

与市场相比，政府在产业及其技术的精确遴选上是缺乏知识和敏感度的。很多产业的发展，政府在其中较难做到先知先觉，很多时候是后知后觉，甚至是不知不觉。改革开放以来，如没有非国有经济，特别是民营经济的发展，中国经济怎么能大发展，经济、政治及社会怎么可能这么稳定，怎么会取得举世瞩目的成就呢?显然，改革开放以前的实践已表明，计划经济条件下完全靠国有企业并没有很好地满足人民的需求，恰恰是改革开放后民营经济的大发展才使得人民的需求得到极大满足。

并且,创新驱动发展和中国经济可持续发展的有力保障不是靠有为政府、靠国企，而是靠市场、靠民企。所谓创新，首先就意味着打破循规蹈矩，这就必然蕴含高风险，尤其高科技创新更具有高风险特征，创投成功的比例非常低，不到5％，但一旦成功，就会有相当可观的盈利回报，从而能吸引更多的资金前赴后继地往里投。但对国企而言，由于先天缺乏承担风险的激励机制，是不可能去冒这样的高风险。而对于民营经济，由于追求自身利益的强烈动机，是最敢于冒风险的，从而最具有创新意识和创新力。

因此，从各国来看，企业创新（非基础性科学研究）的主体都是民营企业。国内公认最具有创新性的阿里巴巴、腾讯、华为等企业，也都是民企。余额宝等互联网金融的出现是不让民营经济进入金融行业倒逼的结果，是死地而后生导致的结果。

当然，并不是说完全不要产业政策，完全不要国有企业，但产业政策要慎用，要有一个度。国企存在的必要性主要是基于国家经济安全和政治方面的考虑，而不是基于效率的角度，从而也必定有一个度，比重不能过高。所以，无论产业政策还是国有企业，都不能过度强调它的作用。一个没有效率，经济不能有大的发展的社会是不可能长久稳定的。简而言之，有限政府的主要职责就是维护和提供公共服务。中国离有限政府的定位还很远，因而需要通过市场化制度改革取向来建立有限政府和现代市场制度，以此合理界定和理清政府与市场、政府与社会的治理边界，解决中长期的发展和治理问题，以实现国家治理现代化和长治久安。

**六**

政策制定需要放置于政府、市场和社会三位一体的综合治理框架下通盘考量。国家治理体系和治理能力的现代化，需要政府扭转在提供公共服务上的缺位，同时扭转在经济活动中的越位和错位，逐步逼近一个增进市场的有限政府，以此解决好改革、发展、稳定、创新、效率及公平之间的相辅相成、互为促进的问题。

过去近40年，中国经济发展取得了巨大成就，但由于治理没有相应跟上，也出现许多严重问题，如经济粗放发展、贪腐猖獗、贫富差距过大、社会公平正义不足、政府公共服务不到位等问题。其中一个重要原因就是政府角色越位、错位和缺位并存，未能将政府职能放到一个综合治理的框架下通盘考虑，政策制定科学化水平有待提升。

如同印度总理首席经济顾问、世界银行首席经济学家考希克·巴苏在《政策制定的艺术》中所说，政策制定是一门需要兼顾市场反应、政治决策、社会规范和国际权衡的艺术。抛开国际权衡的因素不谈，与制度改革一样，政策制定也需要正确处理政府、市场与社会的关系，合理划分各自的治理边界。市场是会失灵，需要政府在公共品、信息非对称、垄断和外部性等地方发挥作用。

但是，这个作用不是完全替代和直接干预经济活动，而应该是一种部分替代或补充，如一些公共产品的具体生产还是可以通过市场合约交由私人部门来完成，政府最重要的还是建立规则和维护规则。

如果将人口再生产也视作一个家庭单位的经济活动的话，中国的人口政策从某种意义上也是一种直接经济干预，计划经济的思维成分十分浓厚。有人曾对过去30年主流媒体的人口与养老政策宣传做过比对，发现政策的极度不稳定性。1985年提倡的是“只生一个好，政府来养老”，1995年成为“只生一个好，政府帮养老”，但到了2005年又成为了“养老不能靠政府”，而2012年的口号却是政府基本不管：“推迟退休好，自己来养老”。显然，由于政策缺乏前瞻性、科学性，中国人口结构和养老体系当前正面临着很大的困境，也对中国经济的可持续发展形成了严重的制约影响。这也从一个侧面说明了政策制定不能只看局部要看全局，不能只看当下要看长远，要有一般均衡和综合治理的思维。

最后总结一下本文观点，一个有效的市场的必要条件是有限政府而不是有为政府。虽是一字之差，但是差别重大，甚至是天壤之别的本质差别。有限政府和有为政府的本质差别就在于，是着眼中长期发展还是着眼短期发展，是强调改革还是不强调改革，是靠制度还是靠政策，是落脚于国家治理还是不落脚于国家治理。

之所以要让市场制度在资源配置和经济活动中发挥决定性的作用，让政府发挥有限从而好的作用，是由于市场制度的信息有效性、激励相容性和资源配置的最优性所决定的，并且根据不完全合约理论，政府由于信息对经济人信息极度不对称而不应将剩余控制权牢牢控制在自己的手里。从而，由于在个体(无论是国家层面还是部门、企业及个人层面)通常情况下为自身考虑，再加上个体之间的信息往往是不对称的使之即使清官也难断家务事，这样两个最大客观现实约束条件下，现代有效市场制度至少在现阶段是不可替代的，需要市场在资源配置和经济活动中发挥决定性作用，同时政府要在维护和服务方面发挥好的作用，而不是在经济活动中发挥过多的作用。

作者为上海财经大学经济学院院长