### 《第一财经日报》|田国强：对当前中国改革及平稳转型意义重大的三个问题

### 对当前中国改革及平稳转型意义重大的三个问题

### ——供给侧结构性改革的关键与有限政府的建立

来源：《第一财经日报》2016年10月24日环球经济评论 作者：田国强

**编者按：**

一段时间以来，中国经济的现状和未来走向，牵动着中国亿万民众和世界的目光。

在9月召开的二十国集团工商峰会(B20)上，习近平主席表示，中国改革已经进入攻坚期和深水区，我们将以壮士断腕的勇气、凤凰涅槃的决心，敢于向积存多年的顽瘴痼疾开刀，敢于触及深层次利益关系和矛盾，把改革进行到底。

改革进入深水区，越来越多的经济学者在深切思考着，中国经济改革的问题何在?能否寻找到经济社会发展的“中国式道路”?张维迎、林毅夫关于产业政策的辩论正是这样的产物，林毅夫最近在《求是》杂志上“照搬西方主流经济理论是行不通的”的论断及其引起的争论也是这样思考的产物。

在此本报特刊载上海财经大学经济学院、高等研究院院长田国强关于中国改革及平稳转型的三大问题的论述，作为新开设“改革深水区”栏目的开篇之作，欢迎各界有识之士来共同探讨中国经济的痛点以及未来道路。

中国经济改革与发展在取得巨大成就的同时，所面临的治理问题也不少：贫富差距、贪污腐败、生态恶化……究其原因在于，改革中该如何平衡处理好发展逻辑和治理逻辑的辩证统一关系，其背后又是政府与市场、政府与社会的治理边界模糊问题，使得政府角色越位、错位和缺位同时并存。如果对导致发展成就的经验和问题的根源认识不清，错把缺点当成优点，把短处当成长处，中国经济的问题不可能得到根治，也不可能实现社会和谐和国家长治久安。

目前，理论界对于中国改革的基本方向问题的共识，感觉不仅没有加强，而是有弱化的倾向，甚至导致一些重大分歧。比如，长期以来中国改革所坚持的松绑放权经济自由化(经济主体自主化)和市场化的方向，被一些经济学家简单地贴上新自由主义、华盛顿共识或休克疗法的标签给予否定，在政府干预经济活动已经较多出现越位和错位的情况下，仍然一味地强调政府主导或有为。如果一个国家没有方向感，在一些基本的方向问题上没有形成共识或者出现反复，那么到了后面的政策层面和操作层面就难免会有这样那样的争论和抵牾，改革中不作为、乱作为乃至南辕北辙的现象也就自然会层出不穷。十八届三中、四中、五中全会所提出的决议精神和发展理念，尤其是让市场在资源配置方面发挥决定性作用和政府发挥更好(而不是多)的作用及供给侧结构性改革的提出都非常好，问题是如何才能得到有效执行和落地。

作为当前和今后一段时期推进供给侧结构性改革的“三去一降一补”的五大重点任务——“去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板”，其推进都离不开公共政策的协同推进。中央在政策方面也提出了“宏观政策要稳、产业政策要准、微观政策要活、改革政策要实、社会政策要托底”的总体思路，强调要通过公共政策的组合使用，来加快结构性改革步伐。但是，进展还不如人意。在笔者看来，症结还在于笔者近些年在许多文章中反复提到和呼吁的最基本的方向性、原则性问题没有解决，共识不彰，以致到了基层无所适从，或不作为、或乱作为。

在这篇文章中，笔者想重点谈三个方面的问题：第一，市场化改革方向是否坚持的问题。改革的方向性问题首先要明确，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;第二，在坚持改革开放以来的市场化改革方向的前提下，关于政府的恰当定位问题，是将政府职能定位于有限政府还是有为政府?也就是，是靠制度还是靠政策来实现经济持续平稳发展、国家治理能力和治理体系的现代化和长治久安?即，是通过建设现代市场制度的市场化改革来合理界定和理清政府与市场、政府与社会的治理边界问题、使之导致有效市场和有限(从而有效)政府及和谐社会，还是靠政府主导或有为政府，通过政策，直接参与和干预经济活动来实现经济持续平稳发展?笔者认为，供给侧结构性改革的关键就在于合理界定政府与市场、政府与社会的治理边界，而政府定位是关键中的关键。有为政府和有限政府的取向和定位，虽只是一字之差，却是天壤之别，甚至是本质差别;第三，关于理论和学术探讨的基本规范性问题。当下中国需要的是富于理性和建设性的专业化学术讨论，而不是那种贴标签、戴帽子的意识形态化讨论，从而营造百家争鸣、百花齐放的宽松氛围，同时，向非学术界传播和政府建言时要准确介绍和恰当运用，以避免误导政府决策和社会大众。

**问题一：市场化改革方向是否坚持**

改革的方向性问题首先要明确，过去30多年来中国经济的持续快速增长，与对经济自由化、市场化和民营化的松绑放权改革大方向的坚守是息息相关的。接下来，笔者分别从理论内在逻辑分析、历史比较分析及量化实证分析的视角切入，来谈坚持市场化改革方向的极度重要性和必要性。

实际上，早在1994年笔者就在《经济研究》上发表论文《中国国营企业改革与经济体制平稳转轨的方式和步骤——中国经济改革的三阶段论》(具有严谨理论模型的英文文章2001年发表在国际著名期刊*Journal of Institutional and Theoretical Economics*上)，提出了中国经济改革的三个基本步骤：经济主体行为自主化、市场化和民营化。需指出的是，这是一个考虑国情的渐进式的改革发展路径，与激进式的全盘私有化、过度市场化和盲目自由化的“休克疗法”有很大的区别。中国改革历程基本上是沿着这条道路渐进前行，并取得了巨大的经济发展进步。笔者感到有些遗憾的是，由于发表较早，没有反复呼吁，没有引起学界和政策部门的足够注意。

为什么要进行松绑放权“三化”改革呢?这是由于制度的恰当选择是至关重要的。不同的制度会对应不同的信息有效性、不同的激励相容性和不同的资源配置效率结果，而政府统制或主导的经济制度在信息有效性、激励相容性及资源配置最优性这三个方面都有极其严重的问题。即使清官都难断一个小小家庭的家务事，政府怎么有可能统制好所有经济个体的事情呢?的确如此，今年刚获得诺贝尔经济学奖的哈特教授的不完全合约理论就解释了这样的困境，其给予我们的启迪是：政府不要试图建立面向市场、社会的全面合约，将剩余控制权牢牢控制在自己的手里，这不能很好解决信息和激励的问题，从而其资源配置效率也是极低的。从某种意义上，中国的松绑放权改革就是对不完全合约的确认和产权的再划分，把激励搞对。可以用下面三个例子来说明中国改革的历程主要是进行市场化深层次制度改革，从而在提高市场效率和激发人们的积极性上有极大的效果，取得了举世瞩目的经济发展成就。

**其一，上世纪80年代初对农村和城市的松绑放权。**

让笔者至今仍印象十分深刻的是，上世纪80年代初，中央提出了到20世纪末实现工农业总产值翻两番的目标，那时几乎没有经济学家相信这能实现，包括笔者的老师张培刚教授和林少宫教授都觉得不可能，其基本判断就是怎么可能在整整20年间将平均经济增速从4%一下子提高到7%左右呢?结果中国的改革开放和民营经济的大发展不仅实现而且是超额完成了这个目标任务。

上世纪80年代的松绑放权改革是从农村改革开始的。一些地方上的人士冒着坐牢风险自发进行包产到户的突破尝试，生产队将农田承包给农民，而不涉及具体生产活动的管理，农民需要做的只是每年给国家上缴一定的粮食，剩下的归农民，直到随后铺开的家庭联产承办责任制，再到后来完全不需要上缴粮食。这极大地调动了农民的积极性，激发了其种地能力和潜力，不仅超额完成了国家粮食增产目标，而且极大地改善了农民生活。1984年建立“公有制基础上的有计划商品经济”体制的提出，经济体制改革全面推开之后，城市的国有企业改革大抵也是如此。

**其二，上世纪90年代初对市场经济目标的确认。**

1989年政治风波后，出现了“姓资姓社”的道路之争，中国经济那时面临极大的增长和发展困境。为此，有了邓小平1992年初的南方谈话，从而才有了1992年十四大上确立市场经济体制改革的根本目标，明确提出了**“我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制”**，并提出要使市场**“对资源配置起基础性作用，使经济活动遵循价值规律的要求，适应供求关系的变化”**。

从计划经济到商品经济，随后到市场经济的跨越，是中国在市场化改革中的关键一跃，这给中国带来了随后20多年的经济大发展，而这又是依靠市场化改革和民营经济的大发展。因此，只要通过真正的制度性、市场化的深化改革和扩大开放，同等对待民营经济，社会和企业的信心肯定会为之一振，当前经济持续下滑的劣势就会得到根本逆转。很难想象，如果没有邓小平对于计划与市场和“姓资姓社”的争论的一锤定音，市场经济的基本建设目标及市场的作用能够写入党和国家的决议文件，中国能够在经济自由化、市场化和民营化的松绑放权改革的道路上走到现在这样的地步。

随后，1995年十四届五中全会通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标的建议》，对国有企业提出了“抓大放小”的改革战略。直到1999年十五届四中全会通过的《关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》，国企改革一直遵循这样的基本原则。其中，“放小”就是通过改组、联合、兼并、股份合作、承包、租赁和出售等多种途径和形式，把一大批(几十万家)国有中小企业直接推向市场。放开搞活的力量是巨大的，许多企业由此成为市场经济中自主经营、自我激励、自我约束、自我发展的经济实体，带动了中国非国有经济特别是民营经济的大发展、大繁荣，推动了中国经济的持续快速发展。

**其三，新世纪初加入以贸易自由化为目标的WTO。**

2001年中国加入WTO前后，许多人反对，甚至动辄以卖国贼扣帽子，上升到意识形态上去，认为中国加入WTO后，农业、民族工业，汽车、纺织、医药等行业都会受到毁灭性影响。这些都是没有内在逻辑的说法，其结果正好相反，加入WTO推动中国经济高速发展了10多年，由此大大地提升了中国的国际政治经济地位，并由此改变了世界政治经济的格局：中国入世时只排世界第七，而现在超越了意大利、英国、法国、德国和日本这些强国，成为全球第二大经济体。

开放，从某种意义上也是改革，一种融入全球经济贸易体系的倒逼式改革。入世，就是按照国际同行惯例和规则，将中国的经济自由化、市场化和民营化的松绑放权改革又往前推进了一大步。

面向未来，中国经济要重拾增长动力，必须在经济自由化、市场化和民营化这样对内放开和对外开放的松绑放权改革上再进一步。2015年7月， 四位俄罗斯裔经济学家在NBER工作论文“The Economy of People's Republic of China from 1953”中，以标准宏观分析工具对1953～2012年中国经济增长进行因素分析，并对2012～2050年的经济增长做了预测，分别以改革开放前后各因素的贡献作为假设，进行了预测比较。其结论就是，改革与不改革，其对经济增长的影响差别巨大，在随后的10年内增长率相差近3个百分点，而改革开放前后的经济增长率差距恰恰也是3个百分点左右。

**表 对不同发展路径下中国经济增长差异的预测**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | 2012~2024 | 2024~2036 | 2036~2050 |
| 以改革开放后的发展路径 | 7.8% | 5.2% | 3.6% |
| 以改革开放前的发展路径 | 5% | 4.6% | 3.9% |

**数据来源：http://www.nber.org/papers/w21397.pdf。**

经常看到许多人由于市场制度下不少国家存在许多问题，不知道有好的市场经济和坏的市场经济的区别，由此以偏概全地认为建立现代市场制度的市场化改革不重要，以为中国经济持续发展的问题不在于制度，从而反对或不重视中国进行市场化改革，更强调通过政策应对来促进经济发展。这种思维逻辑其实大有问题，是不能区分充分条件和必要条件的典型表现。

要知道，将一件事情办成或人能活着，需要多种因素都满足才行，这是所谓的充分条件，但将一件事情办砸或人活不成，只要一个因素不满足就可能发生，这是必要条件。这就是为什么失败容易成功难。如果不知道这点，可能就会说，我的车不能运转，怎么可能是传动系统出了问题?明明张三的车是机器出了问题才不能运转的嘛。这个人怎么可能是癌症死的?明明李四是得心脏病死的嘛。由此推论，中国怎么可能需要市场化制度改革?你看，许多市场经济的国家都搞不好，我们为什么要搞市场化改革?好多别的国家都不提制度改革，我们为什么要谈制度建设的重要性?

这样，无论是从理论还是改革实践及量化的计量分析，可以看到坚持还是不坚持市场化的改革方向，市场化的改革到位不到位，其结果相差巨大，中国突破经济增长困境有赖于坚持市场化改革方向，进一步深化市场化制度改革。

**问题二：政府职能定位是“有限”还是“有为”？**

一旦确认了市场化的改革大方向之后，随之而来的基本问题就是政府的定位是“有限”还是“有为”，也就是中国是否需要建立和完善有效现代市场制度的问题，其关键是政府职能定位是否恰当的问题。

**（一）有效市场的必要条件是有限政府，不是有为政府。**

我们要让政府职能恰当定位的根本目标，就是要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，才能建立有效市场和有限(从而有效)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。**需要特别强调的是，即使政府在发挥作用的时候，也应是尽量通过制度或规则的适当设计，而不是直接干预经济活动或将干预减少到最少，从而需要通过制度来合理界定和理清政府与市场、政府与社会的治理边界。**

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，从而导致好的市场经济和有效市场。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。

而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)，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。

也就是，有限政府和有为政府的本质差别在于，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，是落脚于国家治理还是不落脚于国家治理。

这样，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。中国如果不进行进一步的市场化改革，是不可能实现经济持续发展、社会和谐稳定及国家长治久安的。

为什么有效市场需要有限而不是有为政府？

从制度设计这个角度上讲，由计划经济失败和一些情形下市场失灵所激发形成的机制设计理论，在未来改革中可以发挥巨大作用(包括宪法和法规制度的设计)。当下中国正在推进的以实现国家治理体系和治理能力现代化为目标的全面深化改革，从某种意义上讲是一场非常深刻的制度变革，因而会涉及一连串的各式各样机制的设计，包括中央顶层机制设计和各个层面的合约设计。那么，大机制嵌套着小机制，旧机制伴生着新机制，如何避免诸种机制之间的内在冲突呢?这是在改革过程中一个非常值得重视的问题。

今年获得诺贝尔经济学奖的哈特的不完全合约理论则告诉我们，在微观层面也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。

之所以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**。

中国解决经济增长问题的关键在于如何落实十八届三中、四中、五中全会所提出的决议精神和发展理念。如果不进行深层次市场化制度改革，许多领域的改革将推而不动、停歇不前甚至倒退，发展的逻辑和治理的逻辑都会出现问题，必须解决好两者间的相辅相容的辩证关系，必须解决好是“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。

于是，供给侧结构性改革最根本的就是有效市场制度供给，从而应以深层次市场化制度改革为内涵，推进及让各种所有制公平竞争，以此提高市场效率，建立维护和服务型有限政府，使之与市场保持一臂之距，收缩国有经济战线，促进民营经济大发展，以此提振民间投资信心和稳定市场预期，这才是中国同时处理好发展的逻辑和治理的逻辑，以及应对当前经济困境的标本兼治的必要之策。所以，建立现代市场制度才是最关键、最根本、最长效的，中国改革的根本目标就是要通过市场化改革建立现代市场制度(不是没有政府发挥任何作用的原教旨的市场经济)。

当然，目标不等于过程，需要一系列过渡性制度安排来推进和实现。现代市场制度并不是没有规则来维护市场秩序的任意放任自由的市场。但是，要政府维护市场秩序建立提供市场效率的规则和制度及提供公共服务，并不等于要政府直接干预经济活动。

**（二）富民强国的内在逻辑也必然要一个有限政府。**

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。**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。

**保私权，必限公权。**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。

中国改革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。

**以上所有的论证都牵涉到政府的基本定位问题，不能在维护和提供公共服务方面缺位，更不能在经济活动中越位。**

以供给侧结构性改革五大任务中的去产能、去库存为例，其关键就是要与国有企业改革的深化相联动，根据委托-代理理论和不完全合约理论促进现代企业制度的建立，促进国有资产管理部门实现由管企业向管资本的转变，摆脱国企决策中的高度政府依赖，提高国有企业决策和经营效率，让市场机制充分发挥作用，出清依赖政府支持才得以存续的僵尸企业，让国有企业破产、重组正常化，进而推动去产能、去库存任务的完成。国有企业改革是中国深化市场化制度改革中不可忽视的重要一环，其改革红利将是巨大的。

观察自2015年以来中国各省的经济增长就可以发现，那些政府干预较多、国有经济占比较大的省份，往往也正是经济受冲击最大的省份。例如，在2015年全国31省GDP增速排名中，有5个省份经济增速低于6.9%，它们是辽宁、山西、黑龙江、吉林和河北，其中辽宁以3%的增速位列倒数第一。而在今年一季度，这5省再度位列GDP增速后5位，辽宁甚至出现负增长，以-1.3%的增速位列末位。

改革开放以来，非国有经济尤其是民营经济的大发展对中国经济的发展做出巨大贡献，无论产值贡献还是解决就业方面均居于主要地位。目前，非公经济占国内生产总值的比重已超过60%，税收比重超过50%，新增就业比重达90%。并且，越是民营经济发达的地方，地方政府无论是经济发展、社会稳定还是其他方面，日子都会好过很多，少许多麻烦。更重要的是，中国向效率驱动乃至创新驱动的转型发展，还有赖于民营经济发挥主导作用。所以，中国依然要沿着市场化、民营化的制度化改革方向继续前行，这不仅是遏制经济下滑的根本之策，更是跨越中等收入陷阱的必由之路。

**（三）减少政府的风险也需要有一个有限政府。**

一个涉及到全局改革的问题，涉及到政治、经济和社会稳定的问题，必须充分考虑风险问题。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到，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，就很值得政府充分重视。

其实，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》中也说了类似的话：“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。

笔者在这篇文章中还写道：“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，极大地夯实了党的执政基础。”

**（四）为什么说不能用政策制定替代制度改革？**

这是由于政策内生性、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，而难以做出明智的产业发展抉择。这样就会有向任用亲信和腐败方向发展的倾向。比如，2008年推出的四万亿元经济刺激计划，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。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和政策空间。

**（五）政策制定也需处理好政府、市场和社会的关系。**

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》一书中所说，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。抛开国际的因素不谈，与改革一样，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。

并且，**由于政府也是经济人，既当裁判员又当运动员，这就要求对政府的行为应有明确的程序和规则，这些程序和规则的制定应该是宜细不宜粗，越明确越好。**在政府行政体制改革中，尤其需要加大对于政府内部与公共服务相关信息的透明化、公开化，杜绝行政过程中的贪污腐败等激励扭曲行为，促进公共利益最大化。新科诺贝尔经济学奖得主霍斯特罗姆的最优合约理论、团队理论就非常强调事先的信息完全性和对称性，尤其是一些关键岗位的经济特征披露对于最优激励合约制定的重要性。

当然，需要明确的是，只有很少人会不分青红皂白地反对所有的产业政策，包括笔者在内的绝大多数经济学家都不会认为任何的产业政策都是错误的。尽管笔者认为采用产业政策甚至是制定任何政策，由于政策内生性、个体的逐利性及信息不对称性，制定和应用产业政策要慎重。

**问题三：关于理论和学术探讨的基本规范和避免误导**

中国的改革是一个庞大的系统工程，实践每向前推进一步，都会带来更多更复杂的理论和实际问题，这就对理论创新提出了新的更高要求。**所谓改革，闯禁区，就是由于需要突破现有的规则、制度、政策，甚至是突破法规的限制**。

事实上，许多改革措施的最后出台，无论是从实践还是理论上，都是先闯了禁区，最后才成为国策或政策的。比如，小岗村18个农民的包田到户就是突破了国家的政策法规，冒着坐牢的风险在包田到户的保密书上签字，取得了实实在在的成效，才有了后面政府的肯定，推广到全国。邓小平在改革开放初期将认识上升到了走什么样道路的路线和政治高度，如果没有邓小平这种大无畏的胆识，没有一批改革的理论家，改革的操盘手和推动手，能有现在改革开放取得的举世瞩目的巨大成就吗?中国下一步的改革，仍需要创造鼓励理论探讨的氛围条件。

**（一）理论探索无禁区，应避免贴标签、意识形态化。**

一个好的棋手，应该是走一步看五步，改革同样如此。**理论探索一定离不开一个开明、宽松的舆论氛围和社会环境。理论探索无禁区，思想解放要先行，**其重要性至少有二：一是对已确立的改革方向和路径进行理论分析和论证，促进上下改革共识的凝聚和改革方案的执行，二是理论探索必须要超前，对现有改革的不足之处进行理论剖析，通过内在逻辑的推演指明下一步改革的方向和可能结果。

为此，在理论探讨和学术交流的过程中，一定要避免采取贴标签、戴帽子、抓辫子的意识形态化做法，动辄上升到政治高度会让很多人不敢说话、不愿说话。例如，将经济自由化、市场化和民营化的改革与华盛顿共识、新自由主义、休克疗法等同起来的做法，不知道有渐进式的“三化”和激进式的“三化”之分，而一概否定。

**所谓“化”的改革就是制度、规则和体制的转型。**如前面所述，中国30多年来的经济发展成就的取得就是与这“三化”为内涵的松绑放权改革是分不开的，但现在却有人将这“三化”同新自由主义、华盛顿共识和休克疗法类同起来，并认为，中国道路的成功秘诀，就在于打破新自由主义所谓自由化、私有化、市场化的神话才取得的，这已经上升到政治高度、上升到新自由主义或华盛顿共识的高度了，可能不少人都不太敢反驳了。

让笔者感到忧虑的是，打破这“三化”神话的建议一旦为政府所采纳，弄不好就会改变市场化改革方向。这不是乱担心，现在的确有了一些与市场化改革方面背道而驰的往回走的所谓改革，且有不少人动不动就对市场化改革进行学术探讨和做出建议的人上纲上线到新自由主义、华盛顿共识或休克疗法，上升到照搬西方主流经济学的政治高度上了。有人问得好，世界上有照搬的例子吗，谁照搬了?谁能做到照搬?不是该不该照搬，而是根本就做不到照搬，因为所谓“照搬”就是原封不动地复制。

上纲上线是大家都害怕的事情，如果动不动就贴上一个标签，谁还敢或还能谈出自己的学术观点和改革建议。一旦用一种贴政治标签的意识形态化做法将其否定，很可能会招致颠覆性的错误。

并且这种否定西方主流经济学整体的说法也是不严谨的，这样会将许多对中国改革有价值的现代经济学理论全盘否定掉。现代经济学或西方主流经济学有许多不同的理论和领域，不能一概否定。现代经济学或主流经济学按照功能可以分为两类，一类是提供基准点或参照系、远离现实的基准经济理论(如新古典经济学理论、一般均衡理论等)，以及没有国别属性，没有意识形态，具有一般性的工具性理论(如委托代理理论、机制设计理论、合约理论、拍卖理论等)，而另外一类理论则是旨在解决现实问题的经济理论，其前提假设更为接近现实，是对基准理论的修正。这两类理论都异常重要，是一种递进的相辅相成关系，都可用来得出具有内在逻辑的结论和进行预测。

诚然，第一类理论中的基准经济理论主要是以成熟市场经济国家的经济环境作为理论背景的，提供的是在相对理想状态下的基础理论，不一定完全适合中国的国情。但是，却为更好地研究更为现实、有摩擦的经济行为和经济现象提供了基本标尺，很多批评甚至否定主流经济学的人实际上有意无意地用到了主流经济学的理论和方法。一个让人感到奇怪的现象是，不少人一边批西方主流经济学，一边又很崇尚宏观调控的凯恩斯宏观经济理论，难道凯恩斯和新凯恩斯宏观经济理论不是西方主流经济学的范畴?

政府应该鼓励百家争鸣、百家齐放，允许学术自由探讨，关键是要科学严谨，言之有据，这往往会减少犯错风险，弥补漏洞，对完善改革措施大有帮助。对于各个领域的改革深化，同样需要理论探讨先行，不断促进思想解放。目前，中国方兴未艾的智库建设，主要还是依靠体制内的力量在做。要想真正让智库拿出不掺杂个人立场和利益的关于公共治理的独立见解和改革方案，还需要鼓励体制外的力量生长。

**（二）客观准确介绍学术观点和结论，避免误导政府与大众。**

作为一个公共知识分子，在做政策建议时，要客观、科学及严谨地陈述自己或他人的学术观点和结论，而不是在主观或客观上造成对政府与大众的误导，在不同的场合说不同的话。现在有种现象，作为学者，在报刊和政论期刊的文章中的说法，和学术文章的说法居然可以有很大的不同。一方面在其学术论著和学术文章给出前提假设条件，而在非学术场合却忽视了那些甚至至关重要的前提假设。

要知道，经济理论一旦采用就具有很大的外部性，不认识和理解边界条件而盲目应用或不准确介绍，会带来很大负外部性。尽管决策者和一般民众不需要了解理论严谨分析的细节，但提出政策建议的经济学家必须要了解和准确介绍。如不准确地介绍其前提条件，一旦被政府接纳采用，弄不好就有可能会带来很大问题甚至灾难性的后果。