### 《第一财经日报》|田国强：再论有限政府和有为政府——与林毅夫教授再商榷

来源：《第一财经日报》2016年11月8日评论 作者：田国强

林毅夫教授11月6日在《论有为政府和有限政府——答田国强教授》一文中，对我此前两篇文章《对当前中国改革及平稳转型意义重大的三个问题》《争议产业政策：有限政府，有为政府?》提出的商榷意见进行了回应。我完全同意林毅夫教授在这篇文章中所言的“真理越辩越明”，但对他关于有为政府的观点仍然十分地不赞同。

他的这篇文章除了依然没有解答我之前提出的有为政府提法所存在的固有的内在矛盾和潜在弊端、误导性及其危害性(如：有为政府行为边界模糊导致歧义，将目标和过程混为一谈而忽视市场化改革的必要性，提倡有为政府弄不好会带来系统风险性，以及产业政策治标不治本等问题)之外，还误以为提倡有限政府的人不注重过程和手段、只注重目标，这完全是误解。我所知道的大多数中国经济学家是将有市场化改革取向的建立有限政府目标和实现此目标的过渡性制度安排的过程，将理想状态和现实应对一直区分得清清楚楚的。中国经济改革就是这样做的，采用渐进式改革、增量改革、做加法的改革方式，通过一系列过渡性制度安排逐步达到目标，笔者参与的上海财经大学的经济学教育改革也是这样做的，将事情一件件地办成，大多数经济学家包括笔者怎么会傻到将目标和过程手段混为一谈或不讲过程手段而使目标成为黄粱美梦般的目标呢?下面针对林毅夫教授在该文中提出的六点看法进行回应和再商榷。

首先，一个定义、概念或结论不能有歧义，特别是不能有内在矛盾，这是最基本的，是讨论问题的起点，作为学者是特别要避免的。一个在字面上本身上就存在着歧义、容易引起误解或存在内在矛盾的概念，从学术上来讲就是十分不成熟、不严谨的，从应用上更需要慎重使用，因为很容易偏离概念提出者的本意。作为一国的政府，与作为社会中的个人，其所作所为的外部性是非常不一样的。如果对于政府的行为边界缺乏良好界定，其负面影响将是巨大的，这就是为什么许多人特别担心有为政府提法的原因。林毅夫在《论有为政府和有限政府》一文中对什么是有为政府给出了和王勇稍微不同的定义：“在中国的语文用法中，‘有为’是和‘无为’及‘乱为’对应的，只有一个行为主体所为的结果是好的，符合社会预期的，这样的行为才是‘有为’。”这个有为政府的定义虽然排除了政府事后乱为的可能，比我批评王勇的既允许也排除政府事后乱为那样具有明显矛盾的有为政府定义，有了改进和对有为政府的范畴有所退缩，但仍然有两大问题。

一是，世界上有从来不会犯错误、天使般的有为政府存在吗?显然，现实世界中是没有这样的有为政府的。并且，如果一个政府既做了事后有为的事情，同时也做了事后乱为的错事或不太正确的事情，那么这个政府是该称之为有为政府还是乱为政府呢?根据我对林毅夫教授的有为政府定义的理解，这不能称之为有为政府，那么现实中肯定不存在不说，即便大致接近林毅夫所认为的那样的有为政府存在吗?否则我们还需要市场化改革?二是林毅夫以上有为政府的定义也是将“有为”与“无为”对立或对应起来，从而一味地否定无为，这显然是大有问题、极具误导性的。为了达到有效市场，政府本应主动从不该作为或过度作为、不该错为、不能作为的地方退出，放权于市场、社会，在基本制度规范下实行无为而治。

这种一味排除“无为”的有为政府，使林毅夫新结构经济学中提倡的“有效市场、有为政府”存在着内在不相容性，甚至是矛盾的。而提倡有限政府并不是完全不要政府有为、要政府不作为，而是认为政府应该是有限地有为，政府的有为要有边界、有限度、合理，在一些地方(如维护服务性方面)要主动介入、积极作为，在另一些地方(经济活动方面)则尽量放权于市场、社会。也就是说，有限政府是有为政府的一个子集，从而使得有为政府的边界不仅是有界有限的，并且使得有限政府是导致有效市场的必要条件，以及让经济人在经济活动中形成激励相容更需要的是政府的无为而治。而没有将有限政府作为边界界定标准的有为政府，其边界是无限的，在这样的政府边界的界定下，由于不满足有效市场的必要条件，其市场将是无效的，从而不可能实现如新结构经济学所假定或想同时达到的有效市场、有为政府的理想状态。

其次，关于有为政府的定义和涵义，从林毅夫教授及其学生、同事王勇的系列文章中可以得到不同角度的解读，除了引起歧义之外，其中的内在冲突也是显见的，我在《有限政府，有为政府?》一文中已经详细分析，这里不再赘述。对于林毅夫教授指出的“经济转型升级时市场不能做或不能为”的具体原因，我认为需要加以区分，要分清楚哪些是市场机制本身会出现失灵所致，哪些是政府干预过多使得市场失灵所致，其背后的经济机理和应对机制，是不一样的。前者需要政府的“进”以弥补缺位，后者则需要政府的“退”以矫正越位、错位，不能一概而论。

需要指出的是，提供维护市场秩序的法律制度环境和具有外部性的硬件基础设施，是政府的本职所在，政府在这方面确实需要有所作为，但在一个有误导性的概念之下，政府就很容易有意无意地将有为的边界扩展到其他方面去。这正如有群友在微信群中指出的那样，“有为政府这个概念的危害性在于，设定一个有为政府这样的理想状态，很容易误导人们以为只要努力，政府可以无限逼近有为政府这个状态，从而鼓励政府更多地干预市场，弱化市场配置的功能，导致好心办坏事，甚至出现乱为政府。特别在中国语境下，粗暴干预市场已经司空见惯，有为政府这个概念或许成为政府过度干预市场的注解”。

第三，林毅夫教授在文中认为：“‘有限政府’论者并没有讨论什么是市场不能做的，除了公共服务之外，政府该做什么。”这完全是误解，许多经济学的教材都明确讨论了政府的边界在什么地方。我最近刚出版的《高级微观经济学》以及我的许多文章中都曾指出，政府在现代市场经济中的基本作用有四个方面：提供公共产品和服务;起到维护作用，让市场有效而公正地运作;弥补市场失灵;特定情境下作为经济人参与经济活动。但是，由于政府具有强制力，既当规则制定者，又当裁判，其经济人角色包括扶持特定类型经济人的作用发挥就需要大大压缩，否则会妨碍市场公平竞争。同时，很少人会像林毅夫教授强加于人的那样，认为“有限政府”论者的观点是要“等到所有基础设施、营商环境和各种法律、制度都已经完善后再来发展经济”。问题是经济发展起来后各种法律、制度的完善需要跟上，否则会导致成就和问题两头冒尖，如产业规制政策手段运用过多导致的寻租设租贪腐，制约经济的进一步发展和可持续发展。这种完善指的就是市场导向的制度平稳、渐进转型。

第四，政府对于基础科研的选择真的“决定了一个国家的产业技术发展方向”吗？这也成为产业政策的一种了？这里的逻辑链条存在疏漏。确实，基础科研是科技创新之本，政府的确要发挥重要甚至是主导的作用。但是产业技术发展的方向不是由政府的选择决定，而是由市场需求与企业家精神决定的。并且，有限政府论者包括笔者，也认同基础研究具有公共物品或外部性的属性，是典型市场失灵的地方，如由私人投资的话，其从中获得的收益远低于社会收益，从而需要政府发挥作用。但是，政府在基础研究方面的主要任务还是创造公平竞争的环境和利于创新的土壤，而不是林毅夫教授所认为的那样，主要靠的是政府部门人为圈定研究方向进而加以巨额财政挹注。这是我和林毅夫教授看法差异和争论的焦点所在。中国的基础研究投入不可谓不大，但真正具有国际影响力的原创性、引领性成果严重缺乏。并且，当前基础研究、应用研究和技术开发的边界已经日益模糊，创新周期也在缩短，单纯强调政府作用可能会南辕北辙，阻碍基础研究的发展进步。

第五，委托—代理理论和更一般的激励机制设计理论告诉我们，信息不对称导致了资源的帕累托无效率配置，没有最佳（firstbest）配置，从而这种无效率是任何机制特别是政府干预无法解决的，最好的结果至多只有次佳（secondbest）。因此，这不像许多人误解的那样，当信息不对称时，需要政府的干预才能达到帕累托有效的最佳配置，他们错误地呼吁政府要干预，要有为。由于政府比经济人更显信息极不对称，再加上政府部门也是由自利的个人所组成的，直接干预更不可行，从而需要设计一定的激励机制来诱导经济人行为，以此规避激励扭曲和政府失效。但这种设计规则的政府有为与政府直接干预经济获得的有为是有本质差别的，这恰恰正是将政府定位于有限政府的必要性，一个行为边界缺乏约束的有为政府更加是乱为的根源所在。

有限政府并不是完全不要政府有为，感谢林毅夫教授肯定了这点。但不止如此，有限政府论者强调的是政府有限度、事后不乱为的有为，以及在经济活动方面尽量无为，从而是有限的有为，强调的是通过制度设计来间接诱导经济人去实现政府想要达到的目标或想做的事情，而不是直接干预经济活动。这和林毅夫在文章中提到的“党要管党”、“全面从严治党”需要永远在路上完全不矛盾!只是侧重点不同。如同笔者在《有限政府，有为政府?》一文中所引用习近平同志主政福建时的话，政府要有所为有所不为，将职能更多地转向公共服务。很少有人认为不需要任何产业政策，包括笔者也认为在一定阶段、一定范围，产业政策也许是需要的，但是方向感一定要有，政府要适时退出。

第六，提倡有限政府并不是要以目标代替过程、代替手段，也不是只强调目标不强调过程、不强调手段，而是强调经济发展不能迷失市场化方向，强调要在市场导向的大前提下通过松绑放权改革，通过分阶段的经济自由化、市场化和民营化的渐进式改革、增量改革，做加法的改革，通过一系列过渡性制度安排来逼近有限政府的国家治理目标。中国经济发展也正是在这样的导向之下才取得巨大成就的，但是要注意不能将过渡性制度安排如产业补贴常态化、终极化，要进行制度结构的动态更新和完善。确实，在过去近40年里中国的政府与市场的边界不是一成不变的，但是其总体的方向是明确的，政府的职能边界从无所不包不断收缩，其导向就是有限政府而不是边界不清的、大有可能事后有错的有为政府。面向未来，中国要跨越中等收入陷阱，还需要坚持市场取向的改革，而不是相反。

(作者系上海财经大学经济学院院长、高等研究院院长)