

# 论政府与市场的有效结合

## ——兼析产业政策的适用性

陈 健, 郭冠清

(中国社会科学院 经济研究所, 北京 100836)

**摘 要:** 政府与市场的关系问题, 是社会主义经济理论和实践都极为重要的问题。一方面, 从经济发展角度来看, “把价格搞错”的政府干预尽管有推动经济发展的作用, 但也影响了市场自身的价格资源配置机制, 当市场价格长期内生性地被扭曲, 政府干预对经济发展的推动作用会被政府干预对资源配置效率的影响所制约。不过, 当事后存在不受政府干预影响的外生市场价格参照时, 政府干预尽管扭曲了内部市场价格, 但通过事后参照调整, 政府可以利用外生市场价格了解干预政策的效果, 从而恢复资源配置效率, 实现政府与市场的有效结合。另一方面, 从产业升级角度来看, 产业政策可以看做是政府干预的一种体现形式。产业政策有助于一国在较短时期内实现经济赶超, 当事后存在外生市场价格, 产业政策扭曲的相关价格重新得到外生市场价格做为参照, 产业政策可以在推动经济发展的同时解决资源配置效率受影响的问题。

**关键词:** 政府; 市场; 产业政策; 经济发展

**中图分类号:** F062.9    **文献标识码:** A    **文章编号:** 1000-476X(2020)12-0022-09

### 一、引 言

政府与市场的关系是经济理论中一个重要而又充满争议的部分。在西方, 从斯密时代开始, 自由竞争市场经济思想被奉为圭臬, 政府应该执行自由放任政策, 成为市场经济的“守夜人”。后来的新古典经济学是这一思想的延续, 对市场经济的作用则强调市场在资源配置上的有效性。随着西方市场经济的发展, 政府反垄断, 质量监督等市场监管职能开始形成并不断完善。到了大萧条时期, 凯恩斯主张政府拥有宏观经济管理职能, 运用财政政策和货币政策调节总需求, 此外政府在教育、社会保障等公共服务领域的职能也不断扩大。在资本主义遭遇滞胀危机后, 新自由主义思潮应运而生, 强调政府放松对市场的管制, 而次贷危机的爆发则促使经济学家们反思新自由主义的市场自由化主张。总的来讲, 西方发达国家政府与市场关系的相关理论都是承认市场机制的基础作用, 政府干预主要是用来弥补市场失灵, 争议集中在市场失灵的范围和政府干预可能导致的政府失灵上。

收稿日期: 2020-10-22

基金项目: 国家社会科学基金重点项目“以政府职能转变促进经济发展方式转换研究”(14AJL007)

作者简介: 陈 健 (1972-), 男, 福建南平人, 副研究员, 博士, 主要从事政治经济学研究。E-mail: chenjian@cass.org.cn  
郭冠清 (1967-), 男, 河北邯郸人, 研究员, 博士, 主要从事政治经济学研究。E-mail: guogq@cass.org.cn

与强调市场的资源配置作用相比,西方发达国家政府与市场关系理论较少直接关注经济发展<sup>①</sup>,而是让市场机制自发推动经济结构变动和新兴产业的出现,政府主要职能是在维护市场机制基础上推动人力资本积累、科技研究和推广等市场失灵领域。但在经济发展上,广大发展中国家面临的则是另外一番情形。由于发展中国家经济较为落后,面临着实现经济发展和工业化的迫切要求,发展中国家的政府与市场关系呈现出与西方不同的诉求,政府在经济发展中的作用也不可能完全像西方主流经济学主张的那样。如格申克龙<sup>[1]</sup>主张政府干预可以加快经济发展和产业结构升级,这为政府制定产业政策留下了空间。二战后,东亚、南亚、拉美的一些落后国家和地区据此纷纷采取了政府推动工业化的战略,从这些发展中国家的工业化历程来看,经济发展多少都体现着政府干预的作用,而不是完全放任由市场自发实现。

从更广泛的落后国家经济发展道路来看,苏联更早采取了政府干预和推动工业化的经济发展方式。现实中社会主义首先出现在落后生产力国家,建设社会主义面临的首要任务就是发展生产力,实现工业化和经济赶超。苏联建成了计划经济模式<sup>②</sup>,在快速工业化上取得了巨大成就,但随着时间的推移,苏联式计划经济僵化的一面也日益暴露,计划管理失灵,企业活力不足是其主要问题。东欧社会主义国家在实践中对苏联式计划经济问题的反思促成了市场社会主义思潮的出现<sup>[2]</sup>,市场社会主义改革的基本思想是要在苏联式计划经济中引入市场机制,主要是国家放宽计划管理,给企业一定的自主权和物质激励,但从实践结果来看,市场社会主义改革的长期效果并不理想。

至于社会主义阵营外的发展中国家<sup>③</sup>,这些国家并没有采用苏联式计划经济模式,市场机制尽管在这些国家并不完善,但仍起到协调经济运行或配置资源的作用。在资源配置上,受价格引导的要素和产品市场仍然存在,只是在政府干预波及的行业,起引导作用的市场价格被政府干预扭曲了,从而影响了相关产业的资源配置,苏联式计划经济基本取消了市场价格,算是扭曲的极致。在这个意义上,我们可以把苏联式计划经济中计划作用和非社会主义阵营发展中国家的政府干预作用统一起来看待。在这些发展中国家,既然市场是存在的,政府干预的作用就不像苏联式计划经济那么全面,基本上专注于推动经济发展促进某些领域产业升级,因此,政府干预的手段通常是税率、汇率、利率、地价、准入限制、直接补贴等产业和企业扶持政策,显然,这些手段是在不取消市场价格下对市场价格的扭曲。<sup>④</sup>二战后,非社会主义阵营的一些发展中国家在政府干预下,都取得了一定时期经济较快发展并初步完成了工业化,但取得长期发展的只有韩国等少数经济体,其他国家和地区,如拉美国家在20世纪80年代遭遇了债务危机,随后转向了完全自由化的经济改革而言,这与同期的苏联东欧经济转型一道,形成了以华盛顿共识为标志的经济自由化路线。对比拉美国家工业化战略和东欧社会主义国家曾实行的市场社会主义改革,尽管两者出发点不同,前者是在市场经济基础上进行政府干预以追求经济发展和经济赶超,后者是在苏联式计划经济基础上引入市场以追求经济运行的效率,但两者都是希望实现政府与市场的特定结合,而结果在某种程度上也是类似的,这都说明了发展中国家即使存在后发优势,简单地谈论政府主导和干预的积极作用也是不够的。

## 二、政府与市场结合的角度探讨经济发展

### (一) 政府干预的典型: 苏联式计划经济

苏联式计划经济模式代表了政府干预的极致形态,这种经济模式在经济发展上的成就代表了政府干预的典型成就,其在水经济运行中的问题也代表了政府干预可能存在的典型问题。苏联式计划经济在协调经济运行上存在信息收集处理难题,同时,信息不对称也使其存在激励问题<sup>[3]</sup>。在企业掌握具体生产信息条件下,企业总是希望物资投入越多越好,相对应的产出越小越好,这样完成计划任务也

① 经济发展实质就是经济结构变化和产业升级的过程。

② 苏联式计划经济是高度集中的计划经济,中国改革开放前的计划经济体制自1956年后就与苏联模式存在重大区别。

③ 落后生产力国家指社会主义在这些国家建立时生产力水平比较低,除社会主义的语境外,其概念的实质与发展中国家基本相同。

④ 通常政府对市场经济的干预还包括政府矫正市场失灵,提供公共服务和宏观调控等。当聚焦于经济发展,政府的干预作用体现在引导和扶持产业发展,包括扭曲市场价格进行引导和扶持。政府扭曲产品和要素价格与影响基础设施的价格,作用也是不同的,基础设施具有公共品特征,具有市场失灵特征。而产品与要素价格是市场自发形成的,政府不干预时自发推动经济结构变动,政府干预改变了这个自发过程。

就越轻松<sup>[4]</sup>。上级对企业进行激励需要考核标准的制定,在存在信息不对称时企业总是可以把标准制定引向对自己有利的方面,或者当计划机关统一制定考核标准时,往往与企业具体情况相差较大。不对称信息存在使苏联式计划经济的激励起不到应有的作用,这就导致了苏联式计划经济中存在常见的企业不讲效益、活力不足或道德风险问题。而且,重要的是苏联式计划经济的激励问题比信息收集处理难题更根本,可以设想当不存在激励问题,企业总是如实上报生产信息,计划机关也就更容易收集到准确信息,随着计算机技术的进步,苏联式计划经济进行资源配置也能接近于完美无缺。但信息不对称导致激励问题始终存在,这一问题无论信息处理技术如何进步都难以解决,苏联式计划经济进行资源配置始终存在缺陷。在苏联式计划经济下,如何激励和监督企业?虽然政府可以采取不同企业不同时期投入产出横向或纵向比较的方法,但同期不同企业依靠少数考核指标难以进行横向客观比较,纵向对比,则会出现棘轮效应问题。适当的方式是设立合理的价格体系,企业依照此价格体系,按照投入产出的差价形成的利润来考核企业生产经营状况,从而实现企业经营效率和资源配置效率,这就是经济核算的含义。问题的核心在于,能否找到这样的价格体系,而计划机关由于信息不对称和信息收集处理难题很难及时制定合理的价格体系。当企业追求的是投入最大和相对投入的产出最小时,每一价格下企业的供求总是存在产出不足和需求过度,即使计划机关采取价格试错法也不可能撮合到均衡价格。事实上,企业总是产出不足且价格机制不起作用,短缺也就成为苏联式计划经济的特色<sup>[5]</sup>。在苏联式计划经济下,资源配置效率问题成为难题:如果有合理的价格体系,则可以利用此价格体系萃取企业生产经营信息,克服信息不对称,实现监督企业的目的,但苏联式计划经济却无法内生地找到这样的价格体系,价格试错法也不能。

苏联式计划经济在协调经济运行上的缺陷在于信息收集处理难题和激励问题,核心又在于激励问题。为了解决激励问题,东欧市场社会主义改革采用了给企业放权让利,实行企业所得与生产绩效挂钩,分享某种利润的方式来引入市场。市场经济需要有合理的市场价格体系实现经济效益核算功能,而这个市场价格体系有赖于企业具有追求效益最大化的行为。实践中的市场社会主义改革并未改变企业不讲效益的状况,计划机关放权让利和企业拥有一定的生产自主权后,尽管形式上利润分享使企业应该能够追求生产绩效,这样分享的也更多,但企业并不是只有通过提高绩效来获益,实际运行过程中企业内部人采取了重当期消费分配轻下期积累的短视行为,甚至出现掏空企业的行为,长期来看与追求效益原则相反<sup>[6]</sup>。从效益核算角度来看,由于市场社会主义改革仍未改变企业不讲效益的状况,所形成的价格机制即使理论上可以由企业自主定价形成,这样的价格仍无法反映稀缺资源的合理分配,形成不了合理的能够进行经济核算的价格。苏联式计划经济中的企业存在不讲效益的效率缺陷,原因还在于科尔内<sup>[5]</sup>提出的软预算约束问题,从理论上说,即使政府的监督不到位,市场竞争会对经营不力可能陷入破产的企业构成约束,但软预算约束使得这种经营约束被大大削弱。企业的软预算约束问题是个复杂现象,这里关注的是,当合理的价格体系不存在,企业总可以借口是政府制定的价格体系不合理造成亏损而要求政府补贴,政府自身也难以分清亏损是价格不合理导致的,还是企业经营不善引起的,这就造成了持续的政府补贴行为,即软预算约束。在市场社会主义实践中,政府对价格的控制仍是广泛的,即使放开也是有限的,价格也难以实现合理计算企业效益的职能,企业仍可以说这样的价格不利于企业经营。当企业形成亏损已成事实后,政府会倾向于救助,这又形成了企业对软预算约束的预期。政府之所以倾向于救助,还在于苏联式计划经济采用了中央专业部委垂直管理的计划模式<sup>[7]</sup>,市场社会主义也没有改变这一点,中央专业部委对所辖企业有天然的关爱<sup>①</sup>对低效企业不会有动力关停并转,这也是为了维护中央专业部委在计划经济中的权势地位。这再次说明,如果事后能存在一个合理的价格体系,政府就可以得到企业经营效率的信息并采取奖惩措施,避免不合理价格造成的软预算约束问题,这与林毅夫等<sup>[8]</sup>主张利用市场竞争获取企业经营效率的充分信息是一致的。由此可见,在一个经济体内部的经济运行上,合理价格体系的存在至关重要,但其前提是企业要有效益意识,而当企业存在道德风险时,企业的效益意识难以自发形成。当然企业存在道德风险

① 这是科尔内对软预算约束会在苏联东欧社会主义国家出现原因解释的着重点。

时政府可以监督企业使企业追求效益，但这又需要有合理的价格体系，这样就陷入了互为因果的循环。

## （二）政府干预在经济发展中的作用与问题

在社会主义国家，计划还承担着促进经济发展的职能。相比计划在协调经济运行上的职能，计划在经济发展上的职能显得更为宏观，苏联的工业化也印证了计划能够在推动经济发展中起到显著作用。经济发展和工业化从产业结构来说，是新的产业部门不断出现，社会分工和迂回生产不断深化。从宏观上，市场决定的工业化水平受制于要素的禀赋结构，即包含人力资本在内的资本—劳动比例，这一禀赋结构决定了依稀缺程度确定的要素的市场价格，对于市场自发的工业化，企业会根据市场价格信号决定投资与否，只有当有较明确的盈利前景时，企业才会自发投资。市场自发工业化的好处是只有企业有盈利把握才往前推动，这保证了市场自发工业化的持续效益。另一方面，在工业化过程中不同产业之间存在技术和金融外部性，产业之间具有技术外溢和需求拉动的作用，这些产业部门同时出现会有利于充分利用这些外部性实现大推进式工业化<sup>[9]</sup>，特别是其中的一些具有战略意义的产业部门能有力拉动其他产业发展，优先发展这些战略产业具有重要作用<sup>[10]</sup>。如果政府有意识优先推动这些战略产业，就能获得这些产业发展的外部性作用，使经济发展速度超过市场自发的发展速度，这就是发展中国家经济赶超的意义。政府推动战略产业，必然要扭曲市场价格，使资源加速向战略产业集聚，这有利于战略产业的加速发展。

政府干预扭曲了市场价格，加速资源向战略产业倾斜，发展中国家存在学习空间，战略产业的发展方向是明确的和正确的，此时政府干预在应该推动哪些战略产业发展上需要的信息收集和处理并不是太大的问题，但政府干预扭曲了市场价格，也同时影响了相应市场价格的效益核算功能。在非社会主义阵营的发展中国家，市场和市场价格是存在的，政府干预对市场价格的扭曲体现在政府所要扶持的战略产业上，对这些产业的政策扶持如信贷优惠等影响了相对市场自发情况下的这部分产业进入与否的价格信号，在市场自发的工业化下，现有要素禀赋结构决定的市场价格显示进入某个战略产业可能是亏损的，市场自发情况下没有企业愿意进入，政府扭曲价格给予补贴是为了诱导企业进入，在苏联式计划经济下这干脆就是计划的任务。但对于所扶持的战略产业，由于不对称信息的存在，企业总可以宣称政府给的补贴不足，企业仍是亏损的，导致企业经营中的道德风险，林毅夫和谭国富<sup>[11]</sup>在谈论重工业优先发展战略时指出，政府政策扭曲要素价格的做法导致企业道德风险问题，发展中国家在政府推动经济发展上都容易面临这样的效率问题。由于政府分不清企业亏损是由于补贴不足，还是企业懈怠，存在过度补贴的倾向，软预算约束也因此出现。软预算约束在追求快速工业化的国家和经济赶超的国家都可能出现，说明政府在推动经济发展上仍然可能存在缺陷，对于政府扶持的战略产业发展，干预强度越大，政府推动战略产业发展的职能越强，但同时造成该产业的要素或产出价格扭曲程度也越大。这样，该产业市场价格的经济核算功能被削弱，造成经济运行效率低下，这会导致发展中国家利用政府干预推动战略产业发展面临两难：干预弱了，政府推动经济发展作用不那么显著；干预强了，经济运行效率受到严重影响。这也从侧面说明为什么多数发展中国家采取政府干预的效果有限，工业化和经济赶超也因此受到影响。

## 三、外生市场价格的作用

发展中国家采取政府干预推动产业发展，影响了相关产业市场价格，无论是补贴要素的投入，还是补贴产出，都不同程度影响了该产业市场价格的经济核算功能。能否把政府干预的有利作用限制在推动经济发展和产业升级方面，而把经济运行和资源配置的职能交由市场去实现？如果能做到，政府和市场可以各司其职，各自在其擅长的领域发挥作用，但问题在于，政府干预扭曲了市场价格，对相关产业的微观影响总是存在的，这也就是为什么政府干预与市场运行的结合在实际中存在一定困难。政府与市场有效结合的核心在于，政府能否在干预之后仍然具有经济运行效率，从前文有关苏联式计划经济的讨论可以推出，在政府实行干预后，当事后存在合理的市场价格，其经济核算功能就可以得到恢复，市场价格可以用于监督企业和克服因价格不合理造成的软预算约束，政府干预也因此能够恢

复经济运行效率。<sup>①</sup>但是,就苏联式计划经济的价格体系而言,这样的合理市场价格是不可能内生存在的。对于范围不那么广的政府干预,在政府扶持的特定产业上,市场价格也是扭曲的,如果事后存在合理的市场价格,这些产业在快速发展的同时也能具有经济运行的效率,但相关产业的市场价格事后也无法在经济体中内生存在。

因此,经济发展中政府与市场要实现有效结合,就需要事后存在合理的市场价格体系,并且这个市场价格是外生于政府干预的。某个经济体,当政府承担着推动经济发展的职能,政府干预会扭曲相关市场价格,当有市场价格为外生于该经济体,意味着政府在扭曲价格以达到推动经济发展和实现产业升级后,事后可以利用这些外生的市场价格做为合理性与否的参照,用于经济核算,衡量政府干预的合理性。对企业来说,政府在扭曲相关价格后,企业可能存在道德风险,但政府可以利用外生的市场价格事后对照企业的经营绩效,监督企业经营,从而恢复经济运行和提高资源配置效率。政府与市场以这样的方式结合,政府干预的优越性和市场运行的必要性都能兼顾,从而两方面的好处和收益都能获得,这是部分发展中国家经济发展能够持续快速进行的一个主要原因。当有事后的外生市场价格,政府干预的强度就不再影响经济运行效率,干预越强,越能推动经济发展。能够做到这点,是要存在外生的市场,其范围比有政府干预的经济体要大和广泛,这样范围的市场形成的市场价格才能忽略其中有政府干预的经济体对价格的扭曲。比如,相对有政府干预的经济体,存在着世界市场价格,这里世界是相对该经济体而言。利用外生市场价格,企业可以对照世界市场或所在国市场要素及产品价格推算政策扶持的合理性。考虑到国情不同,要素及投入品价格在国内外存在差异,但政府可以通过比较考虑这个差异幅度,此外,企业的技术水平也存在差异,发展中国家在此存在差距。即使要素及某些投入品价格差异幅度和企业技术水平差异幅度不好直接比较和具体衡量,这些因素与企业经营的道德风险都影响到企业利润,但只要政策扶持下的企业在国际市场上经营,哪怕企业因要素及投入品价格不同和国内外技术水平差距造成亏损,因为国内企业之间要素及投入品价格和技术水平相同,企业形成的利润指标就仍具有反映企业经营效率的意义。重要的是能够做到以市场检验政府干预的效果<sup>[12]</sup>,这也意味着,如果计划经济不参与世界市场,以封闭的方式运行,就像苏联曾经历的那样,尽管极致的计划使计划在推动经济发展上的作用得到极大体现,终因无法在计划发挥作用的事后获得外生市场价格做为参照,而不能提高经济运行效率。并且,这里所说的世界市场价格的事后参照作用并不是指政府收集处理世界市场价格相关信息,然后拿这些价格信号恢复对企业的监督,这种方法与价格试错法试图模拟市场做法异曲同工,而应该是企业参与世界市场,企业在得到政府的支持后,参与世界市场竞争,从世界市场的真实经营活动中利用价格信号检验企业的经营绩效,包括利用产品和要素投入的市场价格,据此了解企业的经营状况。

#### 四、政府与市场结合的角度探讨产业升级

##### (一) 产业政策适用性的前提

从推动产业升级角度来看,政府干预的主要形式之一就是产业政策,扭曲市场价格的产业政策是二战后发展中国家和地区普遍应用的对产业升级进行扶持的干预措施,这种产业政策许多国家和地区都有,但只有韩国、中国台湾地区等少数经济体典型地成功实施并取得经济的持续发展。产业政策在不同国家和地区的实施效果差异较大,这自然引起了产业政策是否适用的争议。在国内,以张维迎和林毅夫<sup>[13]</sup>为代表的两方对产业政策是否适用曾展开过激烈的争论,张维迎直指产业政策本质是穿着马甲的计划经济,天然具有人类认知的局限和激励机制的缺陷。林毅夫则从经济发展需要政府引导和干预的角度指出实施产业政策的必要性,世界上是有不少产业政策失败的事例,但除少数城市型经济体外,不存在不用产业政策而成功取得经济赶超的国家和地区。从前述角度来看,产业政策存在激励机制的缺陷,这在不存在事后可以参照的外生市场价格下,是无疑的。至于产业政策要引导什么样的产业升级,当放在发展中国家经济赶超过程中,有世界前沿技术和产业可供学习,这些产业升级方向的不确定性要小得多。

<sup>①</sup> 尽管市场也可能因为垄断等情况使价格信号失灵,但一般意义上市场价格信号的引导作用是存在的。

从凡是经济赶超成功的国家和地区无不采用产业政策来看,产业政策的必要性是存在的,这也验证了政府可以推动经济发展,实现超过市场自发的产业升级速度。然而,产业政策也有多种,与政府的作用也是多样的类似,一方面,政府进行倾斜式发展,不论是扶持某项产业的政策,还是更为广泛的重工业优先发展战略,都是通过扭曲市场价格实现的。另一方面,政府在推动基础设施建设、促进教育和人力资本积累、加大研究开发的补贴力度、促进风险投资以及提高企业乃至社会的学习能力等方面,都发挥着重要作用<sup>[14-15]</sup>,这方面政府作用的争议较少。与此对应,产业政策可区分为选择性产业政策和功能性产业政策,后者对应于政府促进基础设施建设、促进教育发展以及加大科研补贴等方面的作用,本质上功能性产业政策并不针对某项具体产业,而是为所有可能的产业升级提供良好的基础设施和增进市场友好的制度环境。对于功能性产业政策的争议较少,争议较多的是选择性产业政策,即政府以扭曲市场价格的方式推动政府所选择产业的快速发展,本文所关注的产业政策就是指选择性产业政策。选择性产业政策有较大争议的焦点在于选择性产业政策对资源配置效率的影响和在激励机制上的缺陷,但从过去发展中国家的工业化进程来看,凡是成功应用产业政策的国家,给人印象深刻的莫不是其采用的选择性产业政策,事实上,也正是选择性产业政策能够使发展中国家的政府在推动经济发展,克服市场缺陷、协调投资失灵和充分发挥战略产业外溢效果上的重要作用得以充分发挥,从而在一个较短时期内实现经济赶超。选择性产业政策的优点既然是政府干预在经济发展中所起的重要作用的体现,那同样,选择性产业政策的缺点也是政府干预在经济运行上可能出现的效率问题。

发展中国家(地区)的产业政策基本是侧重于选择性产业政策,不过,各国(地区)实施的效果不同,拉美国家的产业政策饱受批评,但拉美国家多少也算实现了一定程度的工业化,选择性产业政策显然功不可没,这也是社会主义阵营外,政府对经济发展起到推动作用的例证。而选择性产业政策成功的典范则是韩国、中国台湾地区二战后推行的产业政策,比较这些成功和那些不那么成功的产业政策的效果,我们可以应用政府与市场如何实现有效结合的前提来进行分析。对于韩国和中国台湾地区,选择性产业政策的运用恰好找到了外生市场价格体系,即在出口导向型经济引导下,产业政策支持下的企业参与世界市场,外生的世界市场价格对企业经营绩效起到了提供考核信息的作用。Amsden<sup>[16]</sup>在研究分析韩国经济腾飞的奥秘时指出,其要害在于实施了广泛的政府干预和产业政策,而产业政策的要害又在于“把价格搞错”。韩国的产业政策就是扭曲价格,向政府重点扶持的战略产业倾斜,从而使进入这些产业的企业获得亟需的资本积累,通过产业政策的实施,政府在推进战略产业发展上的重要作用体现得淋漓尽致。韩国、中国台湾地区和拉美国家利用产业政策推动工业化都是政府干预的体现,至于拉美国家工业化效果较差,一种观点是东亚地区存在其特有的发展型国家体制,韩国的政府有效推动了经济发展,而类似的政府行政能力在拉美国家却不存在。选择性产业政策对有效政府的确提出了较高要求,但这里可以把视角放在产业政策的环境差异上,即使政府行政能力相同,事后是否积极参与世界市场,利用外生世界市场价格来克服产业政策因扭曲市场价格而造成的效率损失,东亚国家和地区与拉美国家的表现不尽相同。韩国和中国台湾地区采取了出口导向型的产业政策,企业参与世界市场,而其中关键是政府通过企业的出口绩效表现对这些企业进行考核,根据考核情况采取奖惩措施,如外汇发放的便利、信贷优惠的程度等<sup>[17]</sup>,这就相当于恢复了对企业的监督,而监督的依据正是企业在世界市场的表现,即外生的市场价格提供了经济核算信号。正是基于这样的逻辑,韩国和中国台湾地区的产业政策既推动了经济发展,又避免了对经济运行效率的损害。<sup>①</sup>拉美国家的产业政策曾经以进口替代为主,国内的产业保护使相关产业与世界市场隔离,国家也无法利用外生的世界市场价格监督企业。至于印度,实施的也是进口替代战略,企业也以满足国内市场需求为主,且政府行政能力不如东亚地区,产业政策的效果自然也不好<sup>[18]</sup>。同样,拉美国家在债务危机后放弃了进口替代工业化,实行了出口导向型发展,以墨西哥为例,其采取了更加自由的经济政策,政府放弃了选择性产业政策,从北美自由贸易协定签订之后,墨西哥的出口,尤其是对美国的出口取得很大成就,成为拉美国家典型的出口导向型经济体,但产业升级总体上亮点不多<sup>[19]</sup>,究其原因,发展中国

<sup>①</sup> 通常论述出口导向型经济更多侧重其在创汇和参与国际分工的优势,这里强调有政府干预的出口导向型经济才更为可取。

家出口导向型经济如果没有配合以国家积极的产业政策,而仅仅是在现有比较优势基础上实施出口导向,政府推动经济快速发展的作用就很难得到明显体现,经济发展以及产业升级的质量也不会更好。

## (二) 产业政策与比较优势

对于选择性产业政策,最大的问题是产业政策扭曲市场价格后影响了资源配置的效率。产业政策所扭曲的市场价格是对现有的要素禀赋结构而言的,要素禀赋结构决定了现有的市场价格,也决定了一国的比较优势。林毅夫<sup>[20]</sup>倡导的新结构经济学认为,许多发展中国家之所以经济赶超失败,在于这些国家的产业政策违背了比较优势,发展中国家的企业要进入这些违背比较优势的产业,就需要政府补贴,企业缺乏自生能力,一旦失去政府补贴,企业将陷入亏损,因此,发展中国家的产业政策必须遵循发展中国家的比较优势,在遵循比较优势的基础上因势利导。相对而言,张夏准则强调了产业政策的出发点就是要偏离比较优势,韩国在处于低收入国家时就进入了钢铁、汽车等资本密集型产业并取得了巨大成功,这是产业政策偏离比较优势的实例<sup>[20]</sup>。从产业政策的实质来说,选择性产业政策既然是通过扭曲市场价格追求产业快速发展,其必然背离现有的要素禀赋结构,从而偏离现有的比较优势。在这个过程中,产业政策影响资源配置效率是一大问题,新结构经济学以自生能力来判断企业经营效率,自生能力标准指的是产业政策是否偏离比较优势产业。但按照政府与市场结合条件的论述,当存在产业政策推动,又存在外生市场价格,起到监督企业的作用时,产业政策即使推动了产业升级,并偏离现有比较优势,也能使企业具有经营效率,这时制约产业政策的效果更多在于政府的基础设施支持能力、组织协调支持能力和企业学习能力的限度,而并不直接受制于偏离现有比较优势的程度。可以设想,企业在产业政策支持下进行投资并进入偏离现有比较优势的产业,在要素禀赋上,其必然缺乏升级到目标产业所需的物质资本、人力资本和学习能力,但利用政府在基础设施、人力资本上的投资支持和对企业学习能力的支持,即功能性产业政策,以及借用选择性产业政策所发挥的缓解物质资本约束的作用,都可以使企业加速进入新产业并在较短时期内突破要素禀赋约束,以比现有要素禀赋结构决定的市场自发的产业升级速度更快的速度实现产业升级。只要克服企业监督问题,经济就可以达到一个更快发展且有效率的状态,这正是产业政策的理想目标。在此,企业面临的现有要素禀赋结构约束并不是真正的硬约束,产业政策,包括选择性产业政策为突破现有要素禀赋结构约束,尽快实现产业升级提供了必要条件。反之,如果事后没有外生市场价格做参照,选择性产业政策会面临企业经营效率问题,而选择性产业政策总是偏离现有比较优势的,选择性产业政策的效率问题形式上等同于新结构经济学强调的违反比较优势造成的后果。当然,选择性产业政策偏离比较优势之处就是政府推动经济发展的一面,选择性产业政策偏离现有比较优势程度越大,经济赶超的效能也越明显,但这并不意味着发展中国家总能一步实现大的产业结构跨越<sup>[21]</sup>。即使选择性产业政策支持企业进入了新产业,并在外生市场价格参照下具有经营效率,企业也需要相应的基础设施、人力资本和学习能力的支持,而这些都是需要时间。对于劳动力资源丰富的国家,劳动密集型产业在所需要的政府支持能力和企业的学习能力要求上要比资本密集型产业低得多,从产业升级的连续过程看,产业升级一般要遵循劳动密集型到资本密集型再到技术密集型的升级阶梯。产业政策,包括选择性产业政策和功能性产业政策,可以使产业升级在每个阶梯停留的时间大大缩短,进而快速升级,甚至不排除在其中某个具体产业上实现一定程度的跨越式升级。

## 五、中国的多层次产业政策

对中国来说,产业政策对经济发展和产业升级都具有十分重要的意义。中国的改革和开放一直密不可分,对外开放环境为产业政策更有效地实施提供了条件。对外开放有“引进来”和“走出去”两种方式,“引进来”包括引进大量外资企业,以FDI形式进入中国,这些外资企业以市场经济的惯例运作,从衡量企业经营效率角度,外企具有市场竞争效应。从市场的经济核算职能来看,“走出去”也具有重要的意义,世界市场价格能够提供监督企业的参照信号。“走出去”意味着出口导向型经济的发展,同东亚其他出口导向型的国家和地区一样,中国改革开放以来的经济发展也同样受益于出口导向,从保证经济运行效率的角度,政府支持企业参与世界市场,利用世界市场价格信号进行经济核算和监督企业,使受中国产业政策影响的企业在“走出去”战略中获得最大收益。中央推进国

企改革的一个重要方向在于培育具有国际竞争力的世界一流企业，就是要把国企，特别是央企的改革和发展置于全球经济环境中，培育国际一流的跨国公司<sup>[22]</sup>。

另一方面，韩国等国家和地区的产业政策都是单层的，中央政府推行产业政策，代表整个国家和地区参与世界市场。与此不同，中国有中央和地方双层的产业政策，中央提出全国性的产业发展规划和政策，并通过央企推动部分重要战略产业发展，地方则在地方层面推动产业发展，构成了中国产业政策的一大特色，通过中央和地方产业政策的互动，中国形成了多层级的产业政策<sup>[23]</sup>。从政府与市场结合角度，中国实现政府与市场的较为有效的结合就不像小的国家或地区那样要依靠世界市场，在国内市场，这种结合也是能够实现的。中国改革的重要特征是地方分权改革导致广泛存在的地方政府为增长而竞争，这是中国经济高速增长的一个重要体制原因。从政府与市场有效结合的角度，同样可以了解中国高速增长的这一体制原因。在地方分权改革后，地方政府成为推动辖区经济增长的主导力量，在中央大的政策背景下，地方政府运用其控制的财政、金融和土地等资源来推动经济发展和产业升级，地方政府在地方经济层面上推行着产业政策。在国内形成统一市场的情况下，地方政府所扶持的产业及企业激烈竞争，体现的正是地方政府为增长而竞争。地方政府各自制定产业政策推动经济发展，特别是推动了战略产业发展，又在国内外市场上竞争，而市场成为产业政策有效性的评判者<sup>[24]</sup>。地方政府相对全国市场而言体量较小，不足以影响到市场价格，国内统一市场相对地方政府可控制和影响的范围而言，是外生的，这样，如同有政府干预的一国经济体可以利用外生的世界市场价格来进行经济核算、监督企业一样和地方政府也可以利用地方层次以上的国内外市场形成的市场价格来进行经济核算和监督企业。当存在有效的市场竞争，地方政府层面推行的产业政策既可以收到地方政府推动经济发展的好处，又可以实现资源配置效率不被严重影响。不过，在地方政府层级上实现的政府与市场结合还需要考虑软预算约束的影响，毕竟在世界范围内不存在超国界的软预算约束，但在一国之内，不同层级政府间存在隶属关系，国家对地方和企业的软预算约束就可能是存在的。在前述东欧市场社会主义改革中，国家对价格仍存在广泛控制，但放权让利改革后的企业即使理论上可以自主定价和形成竞争，计划经济条件下形成的中央专业部委垂直管理体制使软预算约束依然存在，这会使企业定价和竞争都无法形成合理的市场，政府与市场有效结合也失去了依托。中国与苏联式计划经济的一个重大不同是地方分权行政管理体制<sup>[7]</sup>，地方政府在所辖地推动经济发展，对本地区可以进行不同行业的投资管理，可以对政府干预的不同投资项目进行资本收益比较，在一个更大的市场环境下，这种跨行业的比较使地方政府能够从低效益的项目和企业中脱离出来，转而将资源投入到具有前景的新兴产业和企业上。相比较而言，苏联式计划经济中央部委分行业管理而不具备跨行业计算资本收益的功能，在中国地方分权体制下软预算约束问题具有了相应的改善。这就是从政府与市场有效结合角度对改革开放后中国经济高速发展的地方政府竞争层面的解释，也是近日中央提出的国际国内双循环互动发展能够实现的理论基础。<sup>①</sup>

## 六、结 论

对于经济落后的发展中国家，如何更快地发展经济是首要任务，这时政府在实现工业化，推动产业升级上起着重要的作用，发展中国家可以利用产业协同投资的大推进式工业化效应和战略产业的前后向拉动效应，实现经济快速发展和产业升级。政府可以使发展中国家在比市场自发的产业升级更短的时期内快速完成工业化和产业升级，这是政府在经济发展中起作用的具体表现。

但政府干预以扭曲市场价格的方式改变资源配置，集中资源到要扶持的产业上，固然有利于加快经济发展，但政府干预也影响了市场自发形成的价格，从而影响了市场有效配置资源的行为，也削弱了市场价格经济核算、有效监督企业和保障企业经营效率的功能。政府在推动经济发展上起着重要作用，但同时又需要市场在保障经济运行效率上起作用，这是政府与市场结合的难点，因为政府干预削弱市场价格配置资源功能。同样，政府以产业政策的干预方式将资源集中在战略产业，但这些产业为

<sup>①</sup> 这里侧重的是对中国过去改革开放成功经验的总结。对多层次政府如何有效防范政府间关系上可能存在的软预算约束，还需要进一步的研究。



了高度发展,必然要求高强度政府干预,该产业的投入产出相关价格扭曲也越严重,受扶持的企业总可以借口是补贴力度不够而造成亏损,产生道德风险和企业效率问题,这仍可能会导致要扶持的产业发展效果欠佳。当事后存在外生市场价格,使受产业政策扭曲的该产业相关投入产出价格具有合理的市场价格可做参照时,市场经济核算功能就可以恢复,政府可以在推动经济发展的同时,解决资源配置效率难题,政府与市场可以实现有效结合,经济发展可以又快又具有资源配置效率。

#### 参考文献:

- [1] 亚历山大·格申克龙. 经济落后的历史透视[M]. 张凤林译,北京:商务印书馆,2009.8-36.
- [2] 尤绪超. 社会主义市场经济:溯源、争论与发展[D]. 长春:吉林大学博士学位论文,2014.47-82.
- [3] 约瑟夫·斯蒂格利茨. 社会主义向何处去:经济体制转型的理论及证据[M]. 周立群,韩亮,于文波译,长春:吉林人民出版社,1998.77-97.
- [4] W·布鲁斯·K·拉斯基. 从马克思到市场:社会主义对经济体制的求索[M]. 银温泉译,上海:上海人民出版社,1998.51-67.
- [5] 亚诺什·科尔内. 短缺经济学(下)[M]. 张晓光,李振宁,黄卫平译,北京:经济科学出版社,1990.9-12.
- [6] 斯韦托扎尔·平乔维奇. 产权经济学:一种关于比较体制的理论[M]. 蒋琳琦译,北京:经济科学出版社,1999.207-224.
- [7] Qian, Y., Xu, J. The M-Form Hierarchy and China's Economic Reform [J]. *European Economic Review*, 1993, 37(2-3): 541-548.
- [8] 林毅夫,蔡昉,李周. 充分信息与国有企业改革[M]. 上海:上海人民出版社,1997.73-76.
- [9] Rosenstein-Rodan, P. N. Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe [J]. *Economic Journal*, 1943, 53(210-211): 202-211.
- [10] 艾伯特·赫希曼. 经济发展战略[M]. 潘照东,曹征海译,北京:经济科学出版社,1991.88-109.
- [11] 林毅夫,谭国富. 自生能力、政策性负担、责任归属和预算软约束[J]. *经济社会体制比较*, 2000(4): 54-58.
- [12] Bardhan, P. State and Development: The Need for a Reappraisal of the Current Literature [J]. *Journal of Economic Literature*, 2016, 54(3): 862-892.
- [13] 张维迎,林毅夫. 政府的边界:张维迎、林毅夫聚焦中国经济改革核心问题[M]. 北京:民主与建设出版社,2017.14-26.
- [14] 约瑟夫·斯蒂格利茨,布鲁斯·格林沃尔德. 增长的方法:学习型社会与经济增长的新引擎[M]. 陈宇欣译,北京:中信出版社,2017.55-96.
- [15] 丹尼·罗德里克. 相同的经济学,不同的政策处方:全球化、制度建设和经济增长[M]. 张军扩,侯永志译,北京:中信出版社,2009.97-142.
- [16] Amsden, A. Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization [M]. New York: Oxford University Press, 1992. 139-156.
- [17] Amsden, A. The Rise of 'The Rest': Challenges to the West From Late-Industrializing Economies [M]. New York: Oxford University Press, 2001. 125-160.
- [18] 拉古拉迈·拉詹. 断层线:全球经济潜在的危机[M]. 刘念,蒋宗强,孙倩译,北京:中信出版社,2011.74.
- [19] 苏振兴,张勇. 从“进口替代”到“出口导向”:拉美国家工业化模式的转型[J]. *拉丁美洲研究*, 2011(4): 3-13.
- [20] 林毅夫. 新结构经济学:反思经济发展与政策的理论框架[M]. 苏剑译,北京:北京大学出版社,2012.93-115.
- [21] 张其仔,李颢. 产业政策是应遵循还是违背比较优势? [J]. *经济管理*, 2013(10): 27-37.
- [22] 国务院发展研究中心课题组. 提升国有大企业国际竞争力[N]. *经济日报*, 2016-09-29(14).
- [23] 瞿宛文. 多层次模式:中国特色的产业政策[J]. *文化纵横*, 2018(2): 76-89.
- [24] 周黎安. “官场+市场”与中国增长故事[J]. *社会*, 2018(2): 8-52.

(责任编辑:巴红静)

[DOI]10.19654/j.cnki.cjwtyj.2020.12.003

[引用格式]陈健,郭冠清. 论政府与市场的有效结合——兼析产业政策的适用性[J]. *财经问题研究*, 2020(12): 22-30.