

论文 NO. 2018 年 2

发表时间：2018 年 2 月 26 日

## 扭曲、赶超与可持续增长——对政府与市场关系的重新审视

张晓晶 李成 李育

**摘要：** 快速增长的经济体在什么时候会面临一个瓶颈，从而陷入所谓的增长陷阱（无论中等收入陷阱还是高收入陷阱），是近年来国际学界讨论的热点问题。这一问题涉及到增长动力的持续性，因此可以进一步分解为：哪些因素导致了经济体的快速增长？随着时间推移，哪些因素还可以继续发挥积极的作用（比如结构调整、市场化改革），哪些因素不再发挥积极的作用（比如人口红利），哪些曾经的积极因素现在变成了消极的阻碍因素（比如政府干预和隐性担保）？剖析这些问题，对于快速增长的经济体在面临增长瓶颈的情况下，如何顺利进入可持续增长轨道，有着十分重要的政策含义。

声明：国家金融与发展实验室论文发表实验室工作人员的研究成果，以利于开展学术交流与研讨。论文内容仅代表作者个人学术观点。如需引用，请注明来源为《国家金融与发展实验室论文》。

快速增长的经济体在什么时候会面临一个瓶颈，从而陷入所谓的增长陷阱（无论中等收入陷阱还是高收入陷阱），是近年来国际学界讨论的热点问题。这一问题涉及到增长动力的持续性，因此可以进一步分解为：哪些因素导致了经济体的快速增长？随着时间推移，哪些因素还可以继续发挥积极的作用（比如结构调整、市场化改革），哪些因素不再发挥积极的作用（比如人口红利），哪些曾经的积极因素现在变成了消极的阻碍因素（比如政府干预和隐性担保）？剖析这些问题，对于快速增长的经济体在面临增长瓶颈的情况下，如何顺利进入可持续增长轨道，有着十分重要的政策含义。

本文选择“扭曲”这一视角，希望从一个侧面来回答上述问题。

扭曲一般是指经济资源配置偏离经济人最大化其福利的状态，和市场不完善的含义颇为接近。换句话说，扭曲是指对资源配置最优均衡状态的偏离。从这个意义上看，扭曲可以说无所不在。所有经济体（无论是发达经济体还是发展中经济体）都在不同程度上存在着扭曲。而扭曲成因、程度、方式、效果则随发展阶段、资源禀赋、社会制度、文化背景等因素呈现较大差异。

从成因上，扭曲一般分为两种：一种是内生的扭曲，即由市场自身不完善、不发展所形成的扭曲；另一种是政策引致型扭曲，即由政府政策干预所带来的扭曲。前者是“天生的”，后者是“人为的”；后者的出现又往往是以前者为前提或“借口”的。

从程度上，有所谓“守夜人”式的小政府，和“从摇篮到坟墓”无所不包的“父爱主义”大政府等极端情况——现今大多数国家的扭曲情况则位于两者之间。

从方式上，有较为间接的扭曲，着重于纠正和弥补市场机制的不足（如提供具有外部性的公共服务），其初衷是好的，但在实际操作中却因为政府干预过多而破坏了原本就脆弱的市场机制。也有较为直接的、行政色彩较强的扭曲，着重于推进乃至主导经济建设与产业发展，如通过国有企业直接掌握大量经济资源、直接参与经济活动，以及选择性产业政策等。

从效果上，扭曲的利弊得失往往同经济发展阶段相关：当经济体处于较低发展阶段时，由于产业体系尚且稚嫩，市场机制亦不完备，加之来自先发达国家巨大的国际竞争压力，往往需要某种高强度的政策扭曲来调动经济资源、培育国内产业和比较优势。而当经济体步入更高收入阶段后，随着产业体系和市场机制双双趋近成熟，过多的政策扭曲往往不利于经济资源的有效配置，尤其是通过“权力寻租”等机制改变激励与行为，会抑制创新和长期增长。

综合文献发现，如果一般性地讨论扭曲，往往是强调扭曲的消极作用；如果是从政府作用维度，那么对待扭曲的态度则要宽容和复杂得多。正因为如此，从理论上阐述扭曲对经济作用的机制，以及从经验上论证扭曲对经济的影响，都是非常必要的。

## “良性扭曲”的理论解释

### （一）后发优势

后发国家具备后发优势。Gerschenkron 首先指出了相对于英国，俄国在工业化进程中具有“后发优势”，从而不必遵循英国的老路。越是经济落后的国家，通常会实现越快的经济增长，政府和银行也会在配置资本和企业管理中扮演较为积极的角色。理论上讲，一个发展中国家潜在的后发优势包括借鉴先进国家的科学技术、商业经验、市场模式等。这种借鉴甚或模仿通常比依赖自主研发创新更为容易、经济且风险较小。此时，政府往往可以通过挑选“赢家”的模式，在上述活动中扮演关键角色，而来自微观主体的创新则居于次要地位。

不过，随着经济社会发展迈向更高层次，后发优势的空间逐渐收窄，创新前沿的不确定性也相应提高，政府难以掌握充分信息做出正确决策，因此其主导下的对“赢家”的选择会面临更多挑战。因此，在更高发展阶段的背景下，政府干预(扭曲)的负面作用也开始显现，进而成为阻碍创新、损害发展可持续性，特别是使发展中国家落入中等收入陷阱的重要原因。

### （二）次优原则

“良性扭曲”得以成立的另一种解释在于所谓的“次优原则”。根据 Lipsey & Lancaster (1956) 的论述，有关市场扭曲的“次优

原则”是指，如果不能去除所有扭曲（某种意义的最优状态），往往需要引入某些扭曲（一种或多种）来制衡其他扭曲，从而实现一个更为有效率的、次优的结果。在此方面，钱颖一也表达了近似的观点，即在“次优原则”下，不同扭曲的作用可以相互抵消，因此可能有利于经济的平稳运行和效率改进。反之，在多种扭曲共存的条件下，去除部分扭曲反而可能导致一个较之于次优状态更差的结果。

寻租行为可能有利于突破体制障碍、推进市场化就是非常典型的例子（当然存在争议）。政府管制以及产业政策、发展战略的制定，会带来寻租空间。但在经济发展和工业化的早期，由于企业家精神与资本都较为匮乏，在市场导向的大原则之下，部分寻租行为可能为投资和学习、创新等行为提供激励。政府管制、体制障碍是扭曲，而寻租行为也是扭曲。以后者应对前者，是以一种扭曲应对另一种扭曲，也可能产生积极的效果。这一点在近年来有关政府行为的文献中多有涉及。

中国的改革实践也提供了以一种扭曲应对另一种扭曲的案例。市场体系不完善、产权保护不足的内生性扭曲在中国改革之初尤为盛行。而此类扭曲很难通过市场发育自行消除或完善，而往往需要另一种扭曲如直接的政策干预，来加以纠正。例如，当产权受到较好保护时，私人企业的效率一般会高于国有企业——后者受制于所谓的“委托-代理”问题。此时，政府过多作为往往会带来效率损失。然而，由于

体制机制不健全等因素，私人企业难以在制度性的法制框架下保护其产权。此时，企业往往借助于地方政府的直接干预来实现这一目的，即以<sup>1</sup>一种扭曲应对（或纠正）另一种扭曲。

在此也需强调的是，“次优原则”下的扭曲只是一种临时性的、有诸多条件限制下的政策安排。一旦市场体系渐趋成熟，扭曲的消极作用将会凸显。

### （三）协调失败

一般来说，不同类型的治理机制适用于不同的任务。处于发展初期的经济体面临各种协调失败，不同的协调机制，如国家、市场、社区组织，在克服这些失败时，都会发挥不同的作用，有时是相互矛盾的，有时是互补的。这些角色在不同发展阶段是高度依赖于特定语境和历史路径的。强调一种协调机制普遍优于另一种协调机制是过于简单化并且也是与历史不符的。

市场在协调众多非合作型互动(non cooperative interactions)。非合作性框架把所有人的行动都当成是个别行动，强调一个人进行自主的决策，而与这个策略环境中的其他人无关。治理效率低下以及奖励出色业绩方面是一流的机制。但是，如果剩余索取权和控制权配置不当，以及长期投资决策具有重要的战略互补性，市场就无法进行有效的协调。尤其是，信贷与保险市场的“不完全性”以及合约的“不完备性”的含义，对于穷人而言更为严重，从而大大降低了社会用于

生产性投资、创新和人力资源开发的潜能。由于各种不完备性的存在，非合作型互动将是无效的，从而需要政府提供指引（并提供选择性的激励或抑制）来激发个体间的合作行为。

市场面临的协调失败（或更常用的“市场失灵”）为政府干预提供了重要依据。这一逻辑，与次优原则有异曲同工之处，只是角度有所差异而已。在一些领域（如合作型互动）或在一些发展阶段（比如市场不发育），市场不能很好地发挥协调的功能，就需要政府这只有形的手。因此，除了扮演保护产权和市场运行的“守夜人”的角色外，在某些条件下，包括发展路径出现结构性变动、发展前景不确定性过多等，政府可以扮演经济活动的指引者、协调者、激励者、推进者等多重角色。现实中，欠发达及转轨经济体往往会面对上述问题和挑战，此时，一个拥有更强能力（包括资源动员能力、决策能力、规则制定与执行能力、信息收集与处理能力等）的政府是必要的。理想状态下，这种政府既应当超脱于特定利益集团，又应当受到足够的制衡、约束，以使得私有产权、契约以及市场制度等不受政府的侵害与干扰。不过，尽管政府干预的出现是为了应对协调失败或市场失灵，但政府也有失灵的时候。比如，尽管产业政策在本轮危机以来重受青睐，但挑选赢家的策略所带来的负面效应（如寻租问题等），却也是有目共睹的。这意味着，政府干预既要能克服协调失败（或弥补市场失灵），同时又要避免政府自身的失灵。这需要获得政府与市场间的完美配合和微

妙平衡，几乎是不可能完成的任务。但在特定时期、特定领域、特定的经济体，也不乏成功案例。可见，良性扭曲的存在是有着非常严苛的条件。

#### （四）政治经济学的视角

这里所谓政治经济学的视角，就是超越纯经济分析，加入了其它利益的考量。此前讨论的扭曲都是以新古典经济学的市场最优均衡为参照基准。但事实上，扭曲还可以参照许多非经济因素，如国家安全、地缘政治、意识形态等。例如，计划经济时期的“两弹一星”工程为中国的国防、科技做出了巨大贡献，这一点在近年来关于中国经济奇迹、“北京共识”等国内外学术讨论中也获得广泛赞誉。但是，如果单纯从经济学理论中的比较优势看，“两弹一星”计划恰恰可能是违背这一原则的扭曲性赶超政策。再有，建国初期政府通过各种扭曲性政策（如城乡人口二元化管理、工农业产品价格剪刀差、金融抑制等），将大量资源投入到重工业发展之中，而在相当程度上抑制甚至损害了农业农村的发展，是明显的经济扭曲；但从奠定工业化基础、完善提升产业体系、保卫国防与经济安全等标准看，又很难否定这一发展战略。

这里的良性扭曲之所以可能，就是参照了政治经济学的标准，即考虑到了其它非经济因素（如政治、国防、外交、意识形态等），运用的是更为广义的成本收益分析。当然，在此须明确指出，经济因素



之外的所谓“良性扭曲”切不可滥用，避免成为实施扭曲的“托词”。

## 实证分析及政策含义

从实证角度探讨扭曲的影响。利用跨国数据和中国数据进行经验分析。基于跨国数据的面板回归结果表明：在高收入阶段，扭曲对 TFP 增长有显著的抑制效应；而在中等收入阶段，扭曲则对 TFP 增长有显著的促进效应。中国省级面板数据的实证研究表明，市场化程度的提升对 TFP 增长先抑制、后促进，呈“U”型曲线。在中低收入组中，市场化指数各分项指标发挥的作用不同，正负效应相互抵消，导致总体市场化进程对低收入组 TFP 增长的影响不显著；而在中高收入组中，除了非国有经济的发展无显著影响外，其余各项市场化指数的提高均提升了 TFP 增长，因此总的市场化进程的推进对 TFP 增长有显著的正效应。随着更多省份经济发展进入中高收入阶段和高收入阶段，市场化进程对 TFP 增长的促进作用将进一步显现。因此，切实推进市场化改革、减少扭曲，才会实现中国全要素生产率的不断提升和经济的可持续发展。党的十九大报告专门指出，以供给侧结构性改革为主线，推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革，提高全要素生产率。

总之，基于跨国数据和中国省级数据的实证结果所得出的结论是基本一致的。这些发现印证了本文的主要论点：扭曲与增长的关系是非线性的，在特定的发展阶段（特别是处于中低收入阶段），存在着

良性扭曲，即扭曲对增长有积极作用。而过了这个特定阶段，扭曲对增长的负面作用就会越来越大，从而成为增长的瓶颈。

对于中国而言，以上发现有着非常重要的政策含义。

首先，中国迈向高收入经济体行列的过程，也必将是不断减少和纠正扭曲的过程。过去种种政策性扭曲为赶超型增长作出了巨大贡献，但同时也累积了诸多问题，成为可持续增长的障碍。因此，跨越中等收入陷阱，实现向高收入经济体行列迈进，核心在于全面深化改革，减少政府不当干预，消除制度性与政策性扭曲。正如权威人士所指出，供给侧结构性改革就是要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，通过进一步完善市场机制，矫正以前过多依靠行政配置资源带来的要素配置扭曲。《七问供给侧结构性改革：权威人士谈当前经济怎么看怎么干》，《人民日报》2016年1月4日。

第二，减少和纠正扭曲，绝不是不要政府。从理论上，并不能将政府作用与扭曲划等号。现代市场经济发展根本离不开政府，国家能力视角进一步突出了政府的作用。即便是发达经济体，也在强调政府（比如在创新领域）的积极作用。那些导致扭曲的政府干预，恰恰表明政府的作用没有发挥好。更好发挥政府作用意味着：政府的介入，是有利于健全市场机制并且能够更充分更有效地发挥市场作用，而不是相反；政府不是削弱或取代市场机制，而应成为市场发挥决定性作用的重要前提和保障。

第三，认清良性扭曲存在的前提条件，明确改革的方向。扭曲与发展之间的关系是非线性的，良性扭曲高度依赖于不同发展阶段的特定语境和历史路径。特定条件下促进发展的所谓良性扭曲，到了新的条件下可能就会成为发展的障碍。比如后发优势、次优原则、协调失败等，都是有理论前提的，即基本上都是针对经济发展水平较为落后、面临起飞赶超转型任务，同时市场体系不发达、结构问题严重的经济体。随着中国发展水平的提高以及市场体系的逐步完善，这些前提条件会慢慢消失，良性扭曲也就难以存在了。正因为如此，要旗帜鲜明地消除扭曲，切实发挥市场在配置资源中的决定性作用，摒弃对待扭曲问题上的保留和犹豫态度。否则，在赶超的口号下，政策引致型的扭曲会频频发生，并导致市场化改革的方向发生游移和摇摆。减少和纠正扭曲很大程度上是探索政府和市场边界的过程，这对所有经济体都是重大挑战；而寻找政府与市场之间的完全组合与微妙平衡，也正是人类在制度建设上孜孜以求的目标。