

经济学与 经济政策

张文魁◎著



中信出版集团

经济学与 经济政策

张文魁 著



图书在版编目（CIP）数据

经济学与经济政策 / 张文魁著. —北京：中信出版社，2018.7

ISBN 978-7-5086-8983-8

I. ①经… II. ①张… III. ①经济学 IV. ①F0

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2018）第 104810 号

经济学与经济政策

著 者：张文魁

出版发行：中信出版集团股份有限公司

（北京市朝阳区惠新东街甲 4 号富盛大厦 2 座 邮编 100029）

承 印 者：北京诚信伟业印刷有限公司

开 本：787mm×1092mm 1/16 印 张：16 字 数：185 千字

版 次：2018 年 7 月第 1 版 印 次：2018 年 7 月第 1 次印刷

广告经营许可证：京朝工商广字第 8087 号

书 号：ISBN 978-7-5086-8983-8

定 价：48.00 元

版权所有·侵权必究

如有印刷、装订问题，本公司负责调换。

服务热线：400-600-8099

投稿邮箱：author@citicpub.com

自序

如何用经济学理论指导双重政策制定^①

中国经济改革和经济发展至今为止取得了举世瞩目的成就，适当的政策功不可没。相信大多数持客观态度的人都会同意，许多政策都是直接出自常识和常理、现实中已经出现的行之有效的实践、历史上曾经得到验证的举措、国外的类似经历和经验，等等。实际上我是想说，经济学理论发挥的直接作用是有限的。譬如，“文化大革命”结束后最大的改革政策——农村大包干政策，是直接由安徽小岗村的农民发起，他们基本上也是照搬历史上三年困难时期之后的包产到户政策；工业领域的国企改革，最初的政策是放权让利，这是由四川的几户国企于1978年在基层自发争取来的，后来的国企承包制和租赁制也是由农村承包租赁政策自然延伸而来的，实际上这样的做法在民间一直存在，只不过很长时期被政府禁止；即使企业股份制和“双重置换”、价格双轨制、粮价和物资价格放开、利税分流和分税制社会保障，这些政策和改革举措，既不是发明，也不是来自理论研究。我长期从事政策研究并与政策圈接触，亲身经历和亲眼见到的情况是，从事政策研究和政策制定的人员，到基层调

^① 本文是作者在2016年财新峰会“合同理论研讨会”上的发言。

研、到国外考察、举行务实性讨论会、获取政策效果的反馈资料并进行评估，要比在理论和学术上花的时间多得多，尽管他们中不少人的理论素养和理论兴趣都不差。

很有意味的是，在中国改革开放和经济发展进程中，经济学者们又是非常活跃的一个群体，而且他们对政策的参与度非常高。据我观察，他们对政策制定的主要贡献，一是帮助决策者和官僚集团认清事实并克服意识形态等方面的障碍；二是帮助实践探索者和行动者发出强烈呼声；三是帮助舆论界及整个社会厘清经济发展和时代前进的大方向、大趋势；四是有些学者参与一些文件起草和背景研究。总体来看，他们对经济政策的直接贡献比较有限，间接贡献却很大。

但我在长期的政策研究中还是深深体会到，用正确的经济学理论，并以正确的方式，指导政策制定，已经有所作为并且还可大有作为。2014年法国经济学家让·梯若尔获得诺贝尔经济学奖之后，我第一时间撰写了一篇内部研究报告，分析他的理论对我国国企改革和监管体制改革具有的指导意义。2016年诺贝尔经济学奖由合同理论家本特·霍姆斯特朗和奥利弗·哈特获得，很巧的是，2015年12月，我参加一个论坛发言的时候，特别提到了霍姆斯特朗的多任务委托代理理论的指导意义。为什么这个理论有指导意义？因为企业经营发展本质上就是多任务委托代理，尽管新古典经济学假定企业目标很单一，就是利润最大化。国有企业更是如此，不但任务更多更杂，而且不同任务相互冲突，有些任务可以通过指标考核，有些任务就很难通过指标衡量其隐性部分，或者设计的衡量指标可能是虚假的甚至扭曲的。这就与我国国企改革发展的政策制定相关。我们现在有很多政策制定者都认为，只要制定合适的指标考核国企，国企不就搞好了吗？所以国企搞不搞得好，不就是指标体系的设计

问题吗？我接触到许多高中低层级官员，大多数人都接受并认可这个逻辑，他们认为国企问题还有其他很多问题根本上说就是“指挥棒”的问题，是“考核指标”这根指挥棒有没有设计好、有没有指对方向的问题。但是如果我们深入掌握霍姆斯特朗和哈特的理论，就能一眼识破这个逻辑的误区。举一个很简单的例子，国资委考核国企，以前是从净利润率、资产保值增值率、营业收入增长率等方面考核，后来政府强调自主创新的重要性，增加了自主创新这个指标，而且不同的领导可能会有不同的权重。但是自主创新这个指标怎么设计？中国企业特别是国企研发投入太低，那就设计一个研发投入指标。实际结果会怎么样呢？有的国企为了达标或者超标便使劲投资研发。某国有汽车公司投入几十亿元建设世界上最先进的研发中心，指标上去了，但是并没有优秀研发人员和良好的研发机制，这就是虚假指标，而且是扭曲的指标。

因此，正确的经济学理论可以带领我们走出认识误区，指导我们制定合适的经济政策。不过，这方面存在很大的难度。为什么？因为经济学理论比较庞杂，而且相互矛盾之处又特别多，人们嘲笑说一百个经济学家就有一百零一种观点，甚至一些经济学者自己也质疑经济学到底是不是科学，更何况学术上不严谨而信口开河的专家也大有人在。单就合同理论而言，顶级学者们也争论不休，让人感觉莫衷一是，霍姆斯特朗和哈特两人之间就有很多争论。此外，专利保护制度、反托拉斯制度，到底是有利于还是不利于经济增长，经济学家内部就针锋相对。我的感觉是，识别哪些理论在现实世界中基本正确而哪些理论基本错误或者偏离现实世界，需要学者自己提高辨识能力，而不能只看哪些理论家名气更大、获奖更高、进入教科书更多。辨识能力是一种综合的学术能力，不仅依靠学术素养，还要依靠证实和证伪能力。证实或证伪虽然有时能靠时间自然解决，

但并不总是如此，这就不但需要我们检查学术论证方法和过程，更需要我们勤奋地观察现实世界，通过对现实世界的观察和把握，证实或证伪经济学理论，这可能是比数理推导和计量分析更稳健的途径。我就看到很多勤于调查和剖析现实情况的官员、学者，比很多书本理论家更能判断理论的对错，而这对于如何以经济学理论指导政策制定是至关重要的。

在整个经济学理论体系中，我个人认为，不完备合同理论是一种正确的理论，对政策制定具有很强的指导意义，这是我研读理论并联系实际得出的结论。大家可能会问，2016 年诺贝尔经济学奖授予霍姆斯特朗和哈特，前者是完备合同理论的代表人物，后者是不完备合同理论的代表人物，他们两人同时获奖，岂不是自相矛盾？其实只要仔细研究他们的理论，就可发现并不矛盾。完备合同理论除了霍姆斯特朗外，梯若尔的影响也很大，他发表过一篇关于完备合同和不完备合同的讨论文章，标题为《不完备合同：我们站在哪里？》（*Incomplete Contract: Where Do We Stand?*）。这篇文章比较完整地解释了完备合同和不完备合同之间的理论分歧，他并不是否认现实中的合同是不完备的，或者说，他并不认为现实中的合同是完备的，他强调的是从建模逻辑和建模技术来看，原来所谓的第一代不完备合同理论从理性、交易费用这两个角度建模，是有漏洞的，所以也可以建一个完备合同模型。他后来的一些文章也说过，他承认现实当中合同是不完备的。当然，我们自己也可以从实际中大量观察到合同是不完备的，这就是一个证实和证伪的过程。从这一点也可以看出，经济学理论是可以偏离现实世界的，这并不影响经济学家的学术贡献，但如何用经济学理论指导政策制定，就必须洞悉现实世界。

我们可以用不完备合同理论来指导我们的政策制定吗？不但可

以，而且应该用来指导我们一揽子结构性改革政策的制定。十八届三中全会出台了全面深化改革文件。我认为，这个全面深化改革的文件包括四个方面的改革：第一是价格改革，第二是准入改革，第三是产权改革，第四是国家治理改革。从文件的落实情况来看，如果我们只是停留在价格改革和准入改革上，而刻意回避产权改革和国家治理改革，那么整个改革是难以真正推进的。不完备合同理论告诉我们，所有权是重要的，是不能回避的。在中国一揽子改革中，国企改革和农村土地改革是两项极为重要的改革，恰恰是这两项改革最需要不完备合同理论的指导。为什么？因为迄今为止，这两项改革的政策制定似乎落入完备合同的误区，实际的政策制定总是在合同设计、指标设计上打转，这是走不出迷宫的。

国企改革在最早的时候就陷入完备合同的误区，对此我有亲身体会。最早的国企改革政策，尽管放权让利、承包经营等做法发轫于基层实践，但制定全国性的国企改革政策，理论基础就是两权分离，即所有权和经营权分离。这个理论可以追溯到伯利和米恩斯的著作《所有权与控制权的分离》，但它只是描述了一种现象，并没有分析所有者如何让渡一部分和保留一部分控制权，也没有涉及后来经济学中的剩余控制权问题。但是在20世纪80年代的时候，许多经济学家和官员认为这个理论是灵丹妙药，到现在为止还有许多学者和官员在说两权分离。在两权分离理论指导下，直接就引出承包制这个风行一时的政策。当时有许多著名的专家主张国企改革的根本出路就是搞承包制。国家接受了这个主张，在全国范围内全面推行了承包制。

承包制背后的两权分离理论，实际上就是说所有权不重要，可以把所有权放在一边，改革经营权，在我国的具体方式就是实行承包经营责任制。当然国企承包制也有实践基础，在20世纪70年代

末和 80 年代，农村搞土地经营承包，取得了阶段性成功，这也给政府一个信号，承包制是有效的、成功的。那时候有一句话叫“包字进城，一包就灵”，首钢门口就有一个大标语“承包为本”。总之，承包制是风风火火的。而实际上在这一风风火火的背后，潜藏了许多不可持续的问题，只不过一时没有暴露和爆发出来。当我在 20 世纪 90 年代进入国务院发展研究中心工作的时候，我做的第一份调研就是承包制。我当时有着很高的热情，自己一个人坐公共汽车去北京一些企业和北京市经贸委等单位调研，调研的结果令我非常吃惊，就是承包制一团糟，可当时政府的意向是要继续实行并完善承包制。为什么一团糟？一方面因为当时的法治观念还很淡薄，承包合同在政府那里根本没有严肃性，政府可以随意提高承包基数。虽然上一年政府与企业签订的承包合同约定企业每年上缴利润 500 万元，但来年政府有困难，企业利润好，就要交 550 万元。另一方面因为承包人也可以钻承包合同的漏洞，最普遍的做法就是该提的折旧费等费用都不提，该摊的研发和营销费用都不摊，这样就可以在承包期内把成本做低、利润做高，多拿承包提成费，但显然这种寅吃卯粮的做法会损害企业未来的发展。我在调研之前也耳闻过类似情况，但没想到这么严重，以至于承包合同条款几乎发挥不了预想的作用。我当时写调研报告的结论就是：承包合同将沦为一张空头支票。当然更多人并不同意这个分析结论，他们认为，实际中有什么问题就针对什么问题，具体问题具体解决，用不着否定承包制，只要规范各方行为，承包制不但应该继续搞而且可以搞得更好。我深切体会到，一直到现在，在政策领域，这种“有什么问题就针对什么问题，具体问题具体解决”的思路是非常强大的，这不仅有认识误区方面的原因，还有其他原因。不过，我和我的同事用当时流行于中国的科斯定理和威廉姆森理论，都不能很好地剖析承包制的问题。

后来哈特的不完备合同理论引入中国后，我系统地研读有关研究成果，对国企改革政策的思考就更深入了。承包制的本质是合同制，以不完备合同理论来分析承包制、租赁制是非常有用的。其实对国企的指标考核，本质上也是合同和激励问题，用霍姆斯特朗和哈特的理论来分析是非常恰当的。可能有人会问，民营企业也存在所有权和控制权分离的现象，也有采用承包制和租赁制的，国有资产在有些行业如酒店行业就可以用承包租赁的方式获得较好的经营效果，怎么能说承包制不能根本解决问题呢？其实民营企业可以采用任何一种所有者认为合适的经营责任制，因为剩余控制权和剩余索取权是很清楚而且是在位的，国有资产在那些合同不完备程度较低的行业也是可以采用合同经营的。

不完备合同理论毫无疑问指向了产权改革。很多人包括很多政府官员都问我，为什么老是要推产权改革？他们不知道这是长期的理论与实践相结合的产物。即使不看理论，现实当中许多自发的和出于无奈的产权改革，也足以说明问题。所以到了20世纪90年代后期，特别是在亚洲金融危机的冲击下，基层自发的产权改革不断扩展，政府对国企进行产权改革的认可程度也不断提高。到了1999年，中央决定召开十五届四中全会专门研究国企改革，在为文件起草组提供背景研究的时候，陈清泰主任、吴敬琏老师带领我们进行研究，我当时负责产权改革这一部分，我在研究报告中提出国企要实行股权多元化，我觉得股权多元化这种温和的产权改革能够使中央接受并形成全国性的改革政策，大力发展混合所有制改革也是顺理成章的。所幸十五届四中全会接受了这种思路，会议决定明确指出“股权多元化有利于形成规范的公司法人治理结构，除极少数必须由国家垄断经营的企业外，要积极发展多元投资主体的公司”；后来的十六届三中全会的文件更深程度地接受了这种思路，提出要

“大力发展国有资本、集体资本和非公有资本等参股的混合所有制经济，实现投资主体多元化”。多年以后的2011年，国务院发展研究中心与世界银行合作开展《中国2030年》的课题研究，我又在研究报告中阐述了进一步推进国企产权改革的必要性。有同样思路和主张的学者也不少，他们都做了很好的研究，并产生了良好影响。当然，在实际推行中，会遇到各种各样的障碍和曲折，从政策制定到政策落实是非常艰辛的。特别是十八届三中全会已经过去三年多，对于如何进一步推动国企改革，好像越来越含糊，比如混合所有制，最早是大力发展，后来变为积极发展，现在改为稳妥发展。如果把重点放在管理监督运营构架设计方面和政企权力界定方面，是不是又回到三十多年前？即使实行产权改革，但到底什么样的所有权结构和什么样的所有权形式才是最有效率的？这方面哈特理论已经回答不了，我们可能要寻找其他理论。哈特只是提出所有权重要，但解释不了具体是什么样的所有权结构、什么样的所有权形态。譬如说，我们现在提出，设立国有资本投资运营公司这样的所有权行使机构来行使国企的所有权，这不也是所有权改革吗？这不也是让所有权到位和剩余控制权发挥作用吗？哈特理论无法回答这样做是行还是不行。我认为，除了哈特这个“哈”，我们还需要另一个“哈”，即哈耶克。哈耶克的理论并不是什么新理论，但是他的《个人主义与经济秩序》所展示的理论体系，并没有得到我们应有的重视。所以，一定要有“两哈”——哈特和哈耶克，才能对产权改革有一个完整的理论视野。

“两哈”的理论也可以用来指导我们制定合适的土地改革政策，这将是我国未来改革议程中不可避免的一件大事。迄今为止，我国的土地改革政策也是局限于经营权改革，而把所有权搁置在一边。土地经营权改革的理论基础是什么？以前也是两权分离，即所有权

与承包经营权分离，现在变成三权分离，即所有权、承包权、经营权分离。不管怎么分离，实质上还是一个签约问题，但是所有权如何在位、剩余控制权和剩余索取权如何发挥作用，这是不能回避的。土地所有制是最含混的制度，村集体所有制是什么？村集体这个范围根本不清楚，遑论村集体合理化治理机制的缺失、上级政府对村集体财产权和治理权的随意干涉。即使属于村集体所有制，村集体就应该可以行使完整的所有权，包括决定将其土地分给村民个人、卖给他人的权利，但现实中难道是这样的吗？家庭承包制又是什么？享有承包权利和相关利益的家庭成员的范围也不是很清楚，家庭是指几代人的家庭？是包括户口迁出与迁入的家庭成员和新的家庭成员吗？他们之间的权利和利益如何分配和分割？家庭决策由谁做出或通过什么集体机制做出？这些问题在现实中矛盾重重、纠纷不断。在回避产权改革的情况下，土地合同签约主体资格就不甚清楚，各方行为人的权责利关系就不甚明了，导致再谈判和再签约的成本非常高昂，甚至层层转包都不知道最终责权利主体是谁，从而土地资源很难得到有效和合理配置，特别是在城乡接合部和城市郊区可以看到大量的土地资源要么被滥用要么被闲置，这就是哈丁所说的“公地悲剧”和黑勒所说的“反公地悲剧”，这两个悲剧竟然并存于中国土地制度之中。

我们经常听说某块土地“产权复杂、合同关系复杂”，无法有效配置和合理利用，其实不是复杂，而是不清，只要清楚，再复杂也不怕。把商品房产权制度与土地产权制度比较一下就很有说服力，商品房产权非常清楚，没有什么所谓的集体产权或者家庭产权，产权登记和产权证书都落实到个人，哪怕是共有产权也会具体到哪几个人，因此他们的权利是平均分配还是按约定比例分配也很清楚，所以中国的房地产市场就是一个比较有效的市场，能够很好地重新配

置资源，这与土地市场形成鲜明对比。其实用“两哈”的理论，就可以比较好地解释这些现象，并可以比较好地提供政策视角，可惜至今为止我没有看到用“两哈”理论来分析土地政策的文章。未来的土地政策，在城市化继续推进、土地用途日益非农化、土地估值方式日益市场化的大趋势下，必须做出相应改变。如果我们固守两权、三权分离理论，或者又搞出什么四权、五权分离理论，是难以走出政策误区的。

上文只是重点分析哈特和霍姆斯特朗等人的经济学理论可以用于指导政策制定，实际上经济学在过去二十年有了很大发展，如新增长理论和新新贸易理论等，对于我国制定下一步的增长政策和升级转型政策，都具有一定借鉴意义。将经济学理论拿到现实世界中进行证实证伪和借鉴使用，又以丰富的实践反哺经济学理论，实在是一件令人饶有兴味的事情。

目 录

自 序	V
第一章 经济学、经济研究与经济政策	1
一、认识经济学体系	2
二、经济学是科学吗?	9
三、经济研究的难度	14
四、经济政策	22
五、经济学不一定经邦济世	26
第二章 经济学是半科学, 另一半应是“人学”和“谬误学” ...	28
一、关于经济学科学性的争辩	28
二、另一半应包含“人学”	38
三、“谬误学”的重要性	45
四、合格的经济学者	52
第三章 经济政策的理论脉络与实践经验	54
一、经济政策的理论依据	55
二、经济政策的实践经验	66

三、结构性改革政策的知易行难	74
四、经济政策与全球治理	79
第四章 经济政策评价评估的主要视角	80
一、政策的目的是目标、实施成本与扭曲、副作用、后遗症	81
二、事前评估和事后评价的基本框架	92
三、综合判断	99
四、经济政策的历史检验	103
第五章 中国经济政策的形式多样性和主体复杂性	106
一、政策形式识别	107
二、哪种政策形式更重要	112
三、政策主体的复杂性	120
四、中央与地方之间的政策竞争	133
五、中国经济奇迹与经济政策	137
第六章 毛泽东经济学与经济政策	142
一、毛泽东思维	142
二、毛泽东经济学	152
三、毛泽东经济政策	163
四、信息失真与实施扭曲	171
五、毛泽东的久远影响	177
第七章 邓小平经济学与经济政策	179
一、邓小平思维	179
二、邓小平经济学	184

三、邓小平经济政策	197
四、弥足珍贵的朴实	204
 第八章 胡耀邦经济学与经济政策	206
一、胡耀邦思维	206
二、胡耀邦经济学	214
三、胡耀邦经济政策	223
四、胡耀邦与毛泽东、邓小平	231
 参考文献	233

第一章 经济学、经济研究与经济政策

诺贝尔经济学奖获得者、一代宗师萨缪尔森曾被著名数学家乌拉姆如此揶揄：请给我举出经济学中一个既正确又有用的命题！可见，数学家是何等瞧不起经济学。实际上，不但在严谨的数学家眼中，即使在很多普通人眼中，经济学既不正确，也无用处。

一个学科受到质疑并不奇怪，但经济学受到的质疑，远远多于物理学、化学等自然科学。这些质疑，并没有随着经济学在过去二三十年的迅速发展和拓展而有明显缓解，反而随着时间推移而加重，并且经济学者们的内部争吵似乎也在升级。美国经济学家奥尔森（Mancur Olson，2007）在20世纪80年代出版的英文版著作《国家的兴衰》中，尖锐地质问：为什么如此众多的经济学家竟然没有预测到20世纪70年代的经济现实。他所说的“经济现实”，应该是指那时严重的滞胀。继而，他毫不客气地自揭其短：经济学的种种缺陷已暴露无遗，并遭到越来越多的怀疑。到了21世纪，经济学的分析方法和预测技术有了极大发展，可是经济学界仍然没能以令人信服的证据预测2008年金融危机的爆发，经济学也因此遭到更多质疑。2011年，哈佛大学数十位学生罢了著名经济学教授曼昆的课，罢课学生声称，他的经济学课程具有片面性和误导性，这种糟糕的经济学应该对2008年以来的金融危机负责。最近一两年，有望获得