

复旦发展与政策评论

第五辑

赵德余 主编

经济政策的选择与挑战

 上海人民出版社

复旦发展与政策评论

第五辑

赵德余 主编

经济政策的选择与挑战

 上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

经济政策的选择与挑战/赵德余主编. —上海:
上海人民出版社, 2016

ISBN 978-7-208-13851-3

I. ①经… II. ①赵… III. ①经济政策-研究 IV.
①F019.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 125966 号

责任编辑 刘林心

封面装帧 傅惟本

经济政策的选择与挑战

赵德余 主编

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)

世纪出版集团发行中心发行 常熟市新骅印刷有限公司印刷

开本 635×965 1/16 印张 15.75 插页 4 字数 202,000

2016 年 7 月第 1 版 2016 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-13851-3/F·2383

定价 48.00 元

复旦发展与政策评论 第五辑

经济政策的选择与挑战

复旦大学发展与政策研究中心

编委名单（以姓氏拼音字母为序）

陈 钊 杜 宇 顾丽梅 陆 铭 任 远 吴开亚 向宽虎
赵德余 赵永亮 张涛甫 张跃华 章 元 周 波

本期主编： 赵德余

序 言

经济政策一直是经济学研究的重要领域,无论是政策设计与决策咨询,还是政策效果评估都离不开经济学家的努力。事实上,绝大多数国家的经济政策尤其是货币金融政策的决策与制定背后都有作为顾问甚至核心成员的经济学家的身影。当然,有些政府金融部门的负责人本身就是经济学家或有经济学研究背景。对于这一现象,我们可以提出几个问题值得思考和讨论:一是经济学对于经济政策研究的优势或价值有哪些?二是经济学对经济政策的研究存在哪些局限性与不足?三是政策科学对经济政策的研究与经济学的视角有何不同?两者是否可以结合?如何推动政策科学与经济学研究的交叉与融合?

经济学对经济系统的分析形成了一套高度形式化与复杂化的理论模型,对经济系统尤其是市场的运行有深刻的解析。包括局部均衡分析与一般均衡分析方法在很大程度上是对经济系统进行一个系统动力学的建模,这种考虑了系统结构与时间动态因素的分析模型对于判别和把握政策干预的最优作用点以及可能的作用效果具有十分重要的启示。经济学对经济政策的制定不仅侧重于经济运行内在逻辑的解释,而且同样也可以基于经济解释对经济系统运行的方向以及政策干预的潜在效应进行评估与预测。当然,以行为分析为特征的经济范式的转换包括信息经济学与制度经济学的发展是对新古典经济学方法的一个重要补充和完善。这是经济学对于政策研究具有其他任何学科难以比拟的独特专业性优势与价值所在。这意味着高度专业化的经济学语言也提高了经济政策分析的

理论门槛,若非经过专业化的经济学训练,一般是难以理解和掌握经济学分析工具的。

但是,经济学方法对于经济政策的研究也存在局限性。首先,是经济学侧重于政策的资源配置效果的研究,而相对忽视经济政策的制定过程研究。经济学家能够分析与比较经济政策的效果差异,但很少关心经济政策是如何被决策和制定的以及经济政策选择的影响因素有哪些等问题。虽然公共选择理论或新政治经济学试图弥补这一不足,以制度供给与需求分析来重新构造一个将政策或制度作为“产品”的政治市场模型,以考虑各种影响政治过程的因素是如何塑造公共政策供给和需求曲线的移动,从而决定经济政策制定的逻辑的。不过,公共选择的分析方法对于缺乏公开的党派竞争尤其是政治(市场)交易的政治体制而言,还是难以直接运用于政策制定的过程分析的。

其次,经济学对经济政策的多重目标及其合理性或目标优先序确定的论证常常是忽视或缺乏的。如本辑陆铭和白宽虎的文章《破解效率与平衡的冲突》讨论了效率目标与区域平衡发展目标间的冲突;吴开亚的文章《基于 DEA 的行业环境效率分析及其政策含义》涉及节能减排目标与经济增长目标的冲突;陈名望等的文章对通货膨胀控制目标与经济增长目标的冲突等对货币政策的含义以及如何平衡考量的。即为什么经济政策的一个目标对于决策者而言会比另一个目标更重要或更优先考量?经济学家对经济政策的研究显然会触及不同政策目标的相对重要性或冲突问题,但是,经济学由于放弃对政策过程背后各个政策目标相联系的政治力量的分析,其通常不会直接处理政策目标在价值与政治上的重要性,而仅仅从经济效率或对社会总福利函数的影响等角度对政策目标的权衡作出判断。显然,这样的处理对经济政策的选择与制定而言是远远不够的。

再次,经济学理论形式化与计量实证研究对经济政策选择的局限性。一方面,理论经济学的高度形式化增强了学科的逻辑性和科

学性的同时,却大大弱化或牺牲了经济学理论对于政策决策咨询的实践指导价值。其原因十分简单,经济理论模型的形式化或数理化水平越高,其逻辑与结论推理所依赖的假设条件就越复杂和严格,而现实的条件却难以满足理论的各种假设条件,于是,其理论推演的政策干预建议对于政治家或决策者而言就非常缺乏说服力。另一方面,经济学越来越依赖于计量实证研究,大量的复杂的回归分析,无论回归方程设计与检验方法是多么科学,但改变不了回归实证方法的本质是检验政策目标或因变量与作为影响因子的大量自变量之间线性相关关系。可是,现实中的经济政策及其所作用的经济系统存在大量以高度复杂的交互作用为特征的正负向反馈循环机制。这意味着经济系统中许多变量之间的影响相互作用且作用方向可能存在多重路径包括作用正负方向的差异,这一点可以从赵德余的《政策系统循环子系统的整合》一文中可以清楚地看出。因此,仅仅依赖于回归方法的线性关系的显著性提出政策干预的建议在政策工具选择的论证逻辑上本身就存在缺陷。

此外,经济学对政策实施的研究缺乏内在的机理分析。这个缺陷是与上述分析方法的局限性密切相关的。如经济学实证研究方法能够测量出公共政策的福利效应(参见本辑赵永亮等人的论文),章元的论文能够分解出贫困的类型与组成成分,以及陆铭的论文对区域平衡战略推进中的效率损失进行测量等等,但是,以上研究都没有深入地探讨和解释清楚以上经济政策的实施为什么以及如何产生出计量实证分析所显示的结果?以及这些结果产生的内在机制是什么?具体来说,如为什么不同的公共支出政策会对民众的社会福利产生不一样的效应?为什么开发式扶贫政策不能根治中国农村的贫困?区域平衡战略目标为什么以及如何对经济效率产生什么样的影响?以上这些问题的回应需要勾画出经济政策作用于经济系统的路径与结构模式,正如赵德余讨论的《政策系统循环子系统的整合》与马什和史密斯的《理解政策网络方法》所做的政策系统结构解剖一样,否则的话,就难以理解经济政策实施的成功或失

败的内在原因及其机制问题。

既然经济学在经济政策研究方面存在上述诸多的缺陷,那么如何克服和解决上述问题呢?一个可能的发展方向无疑是推动经济学与政策科学的交叉研究。可是,该如何推动这两个学科的交叉研究呢?应该说,新政治经济学(包括制度经济学)已经在一定程度上试图推动经济学与政治科学的交叉发展,而这一努力与经济学及政策科学的交叉结合似乎是高度一致的。尤其考虑政策科学过去一直是政治学的一个组成部分,新政治经济学对经济政策的特别重视就容易理解了。因此,政策科学与经济学的交叉发展应该在充分借鉴新政治经济的进展的基础上丰富与深化经济政策的制定与实施研究,尤其是吸收并综合经济分析、制度分析与网络分析以及系统动力学等方法的优势。多个学科交叉研究可以克服主流经济学研究的不足,提高经济政策研究的科学性、可靠性以及对政策决策咨询服务的实践指导性。当然,限于国内政策科学发展还是相对落后的现实,政策科学与经济学的交叉发展还仍然任重而道远,大量的效果研究成果的出现看来尚需时日。

赵德余

2016年4月

目 录

序言	1
----	---

农业政策

政策系统循环子系统的整合:农业经营组织发展政策选择	赵德余	3
我国专业大户转变为家庭农场先决条件话语分析 ——基于土地流转角度	周 波 刘冠男	24

区域发展与环境政策

破解效率与平衡的冲突 ——论中国的区域发展战略	陆 铭 向宽虎	45
基于 DEA 的行业环境效率分析及其政策含义:上海的经验	吴开亚	80

金融与保险政策

基于知识图谱的通货膨胀理论前沿分析及对货币政策的启示	程名望 殷嘉辉 魏雯婕 方慧怡	105
牲畜小额保险对生猪死亡率、出栏量及疫苗使用的影响 ——基于中国准实验经济学的研究	张跃华 朱 熹 卡罗蒙·G.特维	120

扶贫与福利政策

为什么开发式扶贫政策不能根治中国农村贫困

——贫困成分的视角

章元 149

秩序的价值与民众的社会福利

——公共支出政策的福利效应研究

赵永亮 赵德余 182

政策分析方法

理解政策网络方法：英国农业政策发展的经验

大卫·马什 马丁·史密斯 225

农业政策

政策系统循环子系统的整合： 农业经营组织发展政策选择*

赵德余**

[摘要] 从政策系统动力学模型构造开始,即遵循从简单到复杂的原则,将所有可能的政策子系统先列举构造出来之后,再将所有政策反馈子系统整合起来,并附上相应的政策系统外部环境变量以及政府干涉变量。这种模型构造方法称之为政策子系统整合法,本文以农业新型经营组织发展的扶持政策系统与干预工具选择为例深入探讨了政策工具的选择与决策的系统逻辑的依据。

[关键词] 政策系统;循环子系统;政策工具;农业经营组织

一、反馈系统的展开与叠加

无论是政策的评估,还是政策决策与设计,政策制定者都应该或需要理解其所关注的政策问题是一个什么样的系统结构,以及其考虑的政策选择在这样的系统结构中处于什么样的位置。如果需要做出一项政策选择,政治家十分渴望知道或预测政策的干预可能

* 本文的研究得到 2013 年教育部人文社科基金后期资助项目“政策科学方法论”(13JHQ008)资助。

** 赵德余,复旦大学社会发展与公共政策学院教授。

会对这个政策系统结构产生何种影响,以及这种影响十分能够有助于或制约其政策目标的实现(赵德余,2015)。如果不及时做出决策评估,以供政策制定者在决策过程中使用的话,无论采用何种评估或分析方法都是毫无用处的(R.D.Bingham and C.L.Felbinger, 2008)。因此,正如社会学家特纳在解释社会宏观动力学时将社会宏观、中观和微观等多个不同层次的系统区分开来,以识别一组基本的作用力及其衍生出的次级作用力(Turner, 2006),类似地,我们同样可以对政策所涉及的系统结构进行剖析,以识别政策系统及其子系统中的各种循环机制之间的关系,从而为政策工具的选择与决策提供依据。

一个高度复杂的政策系统动力学模型可能包含几十个甚至多达上百个因果反馈循环子系统,这些反馈子系统之间往往以各种机制连结交叉在一起。一个完整的政策系统动力学模型到底包含了哪些具体的反馈系统,以及哪些政策反馈子系统更有价值?以及不同的政策反馈系统是如何叠加和整合起来的?外部环境因素以及政府可能采纳的政策干预变量是如何作用和介入到政策反馈系统之中的?这些问题往往并不是一目了然的,研究者很难从一张政策系统动力学模型图之中直观地识别出不同政策反馈系统及其边界。于是,一种简易的方法是在完成构造政策系统动力学模型之后运用 Vensim 软件将其中所包含的所有政策反馈子系统生成并依次序列举出来,可供研究者挑选其中有价值的值得重点关注的政策子反馈系统进行讨论和分析,我们称之为政策子系统的展开。而另一种应对的策略途径是从政策系统动力学模型构造开始,即遵循从简单到复杂的原则,将所有可能的政策子系统先列举构造出来之后,再将所有政策反馈子系统整合起来,并附加上相应的政策系统外部环境变量以及政府干涉变量。这后一种模型构造方法称之为政策子系统整合法,以下以农业新型经营组织发展的扶持政策系统与干预工具选择为例对该方法进行深入的探讨。

二、政策系统子循环的识别与梳理:农业新型经营组织化发展的政策逻辑体系

在农业经营组织体系中,土地、资本、劳动力与技术、组织管理等各种生产要素对农业经营发展都是不可或缺的(T.Schultz, 1999)。无论是传统家庭农户经营模式,还是现代规模化农业公司的组织模式,土地自始至终都在众多生产要素中居于核心地位的。对于新型农业经营组织化发展的扶持政策体系构建而言,也可以从土地这一要素开始。

(一) 农业经营土地租金—利润循环 (Loop Number 1 of length 1)

这是政策系统动力学反馈循环中最简单的一个单节反馈,该反馈只有两个变量,即土地转出租金越低,大户及农场利润的利润越高;而大户及农场利润越高,则其原因支付的土地转出租金也相应越高。



图1 “土地转出租金—大户及农场利润”循环

(二) 农业经营土地租金—经营规模—利润循环 (Loop Number 3 of length 3)

在该循环回路中,农民的土地转出租金越高,原因出租转让以分散土地的转出户数量也越多,从而大户及农场可以获得经营的土地规模也越大。当然,其他条件不变的情况下,大户及农场土地规模越大,其相应的可获得的收入和利润越高。

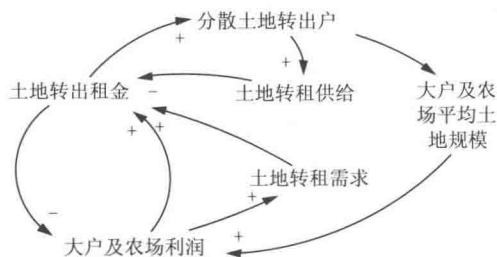


图2 “土地转出租金—分散土地转出户—大户及农场土地规模”循环

(三) 农业经营土地租金—农场数量—经营规模循环

在该循环回路中,农民的土地转出租金越高,原因出租转让以分散土地的转出户数量也越多,这意味可获得土地的空间和数量增加,从而刺激更多的大户扩大承包土地的意愿,于是,大户及农场数量也越大。但是,在一定区域农业经营土地总规模不变的情况下,大户及农场数的增加会降低平均每个大户和农场的土地规模。

(四) 农业经营土地租金—农场数量—经营规模—利润循环

将以上三个循环回路整合起来,就得到一个更复杂的涉及四个链条的循环系统,如图3所示。从表1和图3可以看出,农业经营土地流转租金在过去6年多以来一直保持稳定的增长,从2009年每亩年均的750元上涨到2013年的907元,土地租金的上涨带动了农村土地流转户数量以及大户和家庭农场数量也快速增加。其中,涉及分散的土地转出户数量2009年时约31万户,但到了2013年则达到42.8万户;而家庭农场数量也从2009年的700户左右迅速发展到了2013年的1893户。当然,大户及家庭农场经营的平均土地规模也略有增加,从2010年的每个农场平均90亩增加到目前的110亩左右。随着家庭农场的发展,对农业经营的专业化社会服务的需求也在增长,从而拉动农业专业化社会服务的价格的提高,如大型收割机作业服务价格从2008年的每亩50元一直上涨到2013年的每亩100元,增长了将近一倍。考虑到土地转让租金和农业经营成本的