

# 有效市场和有为政府：国家成功两大关键

## ——林毅夫十三章：我来大陆这40年(下)

■本报首席记者 高渊



### 第八章 一个新理论的诞生

**高渊：**最近这几年，你的新结构经济学越来越引人关注。2015年，经你倡导，北京大学成立了新结构经济学研究中心。两年后，中心升级为研究院，你由主任转任院长。这套理论是什么时候正式提出的？

**林毅夫：**那是2009年，我担任世界银行首席经济学家一周年的一个内部会议的报告中，我首次将多年研究发展和转型的心得做了介绍，并将这个理论框架命名为新结构经济学。

到了2010年，耶鲁大学经济发展研究中心邀请我去作一年一度的库兹涅茨讲座，我以“新结构经济学：一个反思发展的理论框架”为题发表演讲，演讲稿次年发表于World Bank Economic Observer第26卷第2期，这是新结构经济学的提法首次正式见于学术期刊。

**高渊：**根据你的理解，新结构经济学是从发展经济学衍生而来，主要关注对象是发展中国家产业升级和经济增长。我们应该怎么理解新结构经济学的“新”？

**林毅夫：**新结构经济学是以现代经济学的方法，来研究经济发展过程中的结构和结构的决定因素和影响，按现代经济学的命名方式应该取名为“结构经济学”。但是，因为二战以后，许多发展中国家摆脱了殖民地半殖民地的地位，开始工业化现代化，为了指导发展中国家经济发展的需要，在现代经济学中独立出来了发展经济学，第一代的发展经济学是结构主义，为了区别于结构主义，所以取名为“新结构经济学”。

新结构经济学关注每个经济体在不同时间段的要素禀赋这一变量，也就是自然资源、劳动、资本的拥有量，作为研究的切入点，认为不同的发展程度的国家产业、技术、生产力的水平不同，是因为要素禀赋的结构不同，比较优势不同所致。因此，要技术创新、产业升级、提高生产力水平，必须先改变禀赋结构，提高资本的拥有量。最有效的办法是按照每个时点要素禀赋结构所决定的比较优势发展，变成竞争优势，这样可以创造最大剩余，最快地积累资本。新结构经济学的这个思路，是和历史唯物主义的“经济基础决定上层建筑，上层建筑反作用于经济基础”的观点一脉相承的。

因此，新结构经济学具有双重特性。一方面，不同于新古典经济学把发达国家和发展中国家的结构同质化，新结构经济学致力于剖析发达国家和发展中国家在产业、技术以及市场特性上的差异，试图通过政府的作用将发展中国家的产业和企业治理提升到发达国家的同等水平；另一方面，不同于传统结构主义将不同发达程度国家的结构差异视为外生的，新结构经济学认为这内生于要素禀赋结构的差异。

**高渊：**在这其中，政府和市场究竟是怎样的关系？

**林毅夫：**不同发展程度国家的经济结构，决定于该国的要素禀赋结构。一个国家实现快速包容可持续发展的最优方式，是按照该国每一时点给定的要素禀赋结构所决定的比较优势，来选择所要发展的产业和所要采用的技术，而以利润最大化为目标的企业，会自发按照要素禀赋结构所决定的比较优势选择产业和技术，但前提是要素相对价格必须反映要素的相对稀缺性，这样的相对价格只能存在于充分竞争的市场。因此，必须要有一个“有效市场”。

不过，经济发展不是静态的资源最优配置，而是一个技术不断创新、产业不断升级，以及硬的基础设施和软的制度环境不断完善的结构变迁过程。在这个过程中，必须对技术创新和产业升级的先行者给予外部性的补偿，并协调完善相应的软基础设施，这些工作只能由政府来做。因此，还必须有一个“有为政府”。

新结构经济学始终强调，“有效市场”和“有为政府”是经济快速可持续发展的两个最重要制度前提。

**高渊：**你去过很多发展中国家，为他们提供了不少发展建议，他们认同你的新结构经济学吗？

**林毅夫：**应该说，新结构经济学在国外接受的程度可能好于国内。波兰现任总理莫拉维茨基他在波兰访问的两本书写了序言，在序言中他谈到，波兰吃过计划经济只强调政府作用的苦头，也切身感受新自由主义只强调市场作用的弊端，因此特别赞同新结构经济学的“有效市场”和“有为政府”的观点。

我这两年去参加达沃斯论坛，都会和莫拉维茨基会面，讨论波兰发展和世界形势。我们关于新结构经济学的探讨，可以追溯到2015年。当时，莫拉维茨基领导的政党在大选中胜出，他正式宣布要用新结构经济学的思想来制定发展政策。在这一框架下，2017年波兰以欧盟10%的人口创造了欧盟70%的新增就业，是过去两年欧盟国家中创造就业最多、经济发展最好的国家。

现在有不少非洲国家根据新结构经济学的理论去做，也取得了不错的效果。比如，埃塞俄比亚是一个内陆国家，基础设施很差，是世界上贫穷的国家之一，然而，他们这几年按照市场需求找具有比较优势的产业，同时政府发挥积极有为的作用，建立加工出口区工业园区，积极招商引资。现在，埃塞俄比亚已经成为非洲吸引外商投资最多的国家，很像上世纪八九十年代的



林毅夫在世行工作期间伏案工作。

纪八九十年代的

而在我，由于没有推行过新自由主义，有些人很容易一看到经济中出现问题，就认为是没有完全让市场发挥作用所导致的。对新结构经济学来说，更重要的是这个理论是否被接受，而是这个理论是否可以比原来的结构主义和新自由主义带来更好的发展绩效。

### 第九章 顿悟 1988

**高渊：**这套理论是从什么时候开始构思的？

**林毅夫：**我是1988年想通的。或者说，对于新结构经济学的基本思路是在1988年形成的。

1988年以前，我和多数中国知识分子一样，都抱着“西天取经”的心态，认为发达国家之所以成功，一定有其道理，把这些理论学会了，就可以拿来推动自己国家发展。其实不仅是中国知识分子，所有发展中国家的知识分子都是这样的。

但从1988年起，我开始抛弃现有的西方主流理论。面对我国发展转型中的诸多现象，以“常无”的心态，想清楚现象背后谁是主要决策者，决策者所要达到的目标，可动用的资源，面临的约束条件，可选择的方案，达成目标的最优选择等，来分析总结现象背后的因果机制。利用这个方法，我研究了许多发生在中国和其它发展中国家的现象和问题，提出的解释一以贯之，积累起来成了一个内部逻辑自治的体系。

**高渊：**为什么1988年对你的学术研究这么重要？

**林毅夫：**1988年，中国的通货膨胀达到18.5%，很多地方出现抢购风潮。从当时的西方宏观经济理论出发，治理手段很简单，应该提高利率，这样会增加投资成本，投资就会减少，会增加储蓄意愿，消费就会减少。投资和消费都减少了，总需求就减少了，价格就下来了。而且提高利率的话，好的项目会被保留下来，因为好的项目投资回报率，付得起高利率，差的项目付不起，就被淘汰掉了。所以，提高利率还有利于资源的配置。这个办法听起来挺有道理的。

不过，中国政府并没有这么做，而是用了一个看似不合理的办法，就是治理整顿，全国性地砍投资、砍项目，不少好项目也受到了牵连。当时有不少人说，中国政府的招很笨，只会用计划经济的手段。但是要想一想，如果政府只会用笨办法，从1978年到1987年，中国经济怎么可能连续9年平均增长9%？在发展中国家要维持9%的增长是很不容易的，对转型中的国家就更难了。

其实，这有点像中国农村改革。按西方经济理论来看，中国农民不应该从集体变成个体，这样做放弃了规模经济，是很笨的。但中国农民为什么主动选择放弃规模经济，一定有他们的道理。

**高渊：**那么在你看来，1988年中国政府选择实施治理整顿，是出于什么考虑？

**林毅夫：**关键因素是，当时有大量的资本密集的大型国有企业，不符合我国资金极端短缺的低收入国家的比较优势，这些企业没有自生能力，只能靠保护补贴才能生存。在1983年之前，国企的投资和流动资金都是政府的财政拨款，是没有成本的，1983年实施贷款改贷款之后，国企要付利息了，有了还款压力。但是它们不符合我国比较优势的事实并没有改变，还是只有靠低息贷款才能生存。

1988年出现了严重通胀，如果政府选择提高利率，必然会有很多大型国企出现严重亏损。这时候，政府只有两个办法。一是让它们倒闭，但结果肯定是带来大量失业，社会出现不稳定，而且其中不少企业与国防安全和国计民生有关。第二个办法是政府给予财政补贴，结果是赤字增加，这必然是要货币化的，而货币增长又助推通货膨胀，陷入一个怪圈。

所以，要想通过提高利率来治理通货膨胀，前提是可以让没有效率的企业破产。这在西方国家可能不难办到，可我们作为一个转型中的国家，不可能让那些大型国企倒闭，唯一可行的就是用行政的方式，把认为不那么重要的项目砍下来，把总消费、总需求压下来。

**高渊：**通过“行政通账，让你想通了新结构经济学”？

**林毅夫：**1988年，还有一件事对我触动很大。



林毅夫在世行工作期间伏案工作。

那年，印度成立英迪拉·甘地发展研究院，邀请我去参加成立大会。会后，印度的朋友安排我到几个城市参观。在新德里，他们安排到印度国家计委座谈，我就很奇怪，印度怎么也有国家计委？去了以后，发现他们在讨论怎么配置钢材，怎么配置化肥，跟当时我们的国家计委讨论的问题是一样的。

去印度之前，我一直以为计划经济是社会主义的属性造成的，但印度是一个以私有产权为基础的发达国家，并非社会主义国家，怎么还会搞计划经济？当时，我突然有个顿悟。很多发展中国家都想在一穷二白的农业经济基础上，建立资本密集型的现代化大工业，但这些企业在开放经济的市场中没有生存能力，那就只能靠政府保护补贴，但因为保护补贴的需求量太大，财政负担不起，只能用压低各种投入要素价格的方式，来扶持这些企业。价格扭曲以后，必然会造成供不应求，就必须用行政手段来配置资源。

那次印度之行让我明白，要素禀赋结构决定产业结构，如果违背了这个原则，必然带来各种扭曲。

### 第十章 北大交火事件

**高渊：**2016年11月9日，你和张维迎教授就产业政策在北大展开辩论，获得了空前关注。你们是大中国经济研究中心的创始人，和易纲、海闻、张帆、余明德一起被称为创院“六君子”。但这些年来，你和张维迎爆发过好几次公开辩论吧？

**林毅夫：**对，早在1995年，我和张维迎就对国企改革问题进行了公开辩论，媒体作了许多报道，后来被称为“北大交火事件”。

那次辩论，张维迎从现代企业理论出发，认为负责经营决策的人应该享有剩余索取权和控制权，让真正承担风险的资产所有者选择经营者，才能保证真正有经营能力的人占据经营者岗位。他认为，国企改革的路是民营化，将企业中的国有资本变成股权，非国有资本变成股权。

而我认为，国企问题的关键是委托—代理人之间是否会存在道德风险。国企尤其大型国企，是在资金短缺状况下为执行优先发展重工业的战略而设立的，由此承担了战略性政策负担，和为了解决就业和社会稳定的冗员、养老等社会性政策负担。在这种情况下，任何有关公司治理的改革都难以奏效。国企私有化后，所有者以政策性负担为借口寻租的积极性会更高，效率会更低。

所以我认为，在公平竞争的基础上，中小型国企以私有化为宜，以此达到所有者和经营者的统一。大型的企业，不管国有或民营，如果经营好都可以发展，如果经营不好，都可以被其他所有制企业兼并，甚至破产，但前提是必须消除政策性负担，建立公平的竞争性市场。

**高渊：**你和张维迎的第一次辩论结局如何？

**林毅夫：**应该说，张维迎和我的观点就内部逻辑来说都是自治的。从中国的具体实践来看，跟我说的差不多，就是在抓大放小的思路下，中小型国企私有化有了，大型国企没有进行大规模私有化，而是按照现代公司治理的思路进行了改革，建立了董事会、监事会，不少还成为上市公司。到现在，冗员等社会性负担基本已经剥离，随着我国经济发展、资本积累，比较优势发生了变化，不少原来违反比较优势的产业具有了比较优势，在国内外市场形成了竞争优势。

张维迎的观点则在东欧和东欧的国家中得到了实践。他们中的大多数国家都按现代企业理论的政策建议，把国有企业私有化了，但结果和改革预期达到的目标正好相反。

除了在私有化过程中出现低价贱卖国有资产，造成分配不均和寡头垄断外，大型企业的情形就像我和张维迎争论时所预测的那样，由于政策性负担的存在，没有保护补贴活不了，而国家出于社会稳定和国防安全的考虑又不能让这些企业倒闭，只能继续给予补贴，和国企厂长经理相比，民营企业的所有者有更高的积极性去向国家要补贴。

现在如我当初预测的那样，这些私有化以后的大型企业从国家拿到的补贴比在国有时期只多不少，效率必然只低不高。而在东欧国家中表现最好的波兰和斯洛文尼亚，以及在前苏联国家中表现最好的白俄罗斯和乌兹别克斯坦，都没有实行大规模私有化。

### 第十一章 世纪之辩

**高渊：**相隔21年，你们期间也曾数度辩论，



林毅夫在世行工作期间伏案工作。

但2016年那次可谓“世纪之辩”。那年8月，张维迎教授在亚布力中国企业论坛演讲中呼吁，废除一切形式的产业政策。他认为，产业政策更像是一场豪赌。到了9月，你发表《一味反对产业政策就是不负责任》一文，为产业政策正名。表面上看，你们的分歧就是要不要产业政策，但实质分歧在哪里？

**林毅夫：**我跟张维迎的分歧，其实是对他秉持的新自由主义经济理论的批评。主要有两点，一是新自由主义经常把目标当手段，忽视了问题存在的原因，只看到转型中国家政府对市场的各种干预和扭曲，以为取消这些扭曲，经济就会更好地发展。其次，新自由主义只重视市场的作用，而忽视了政府的作用，经济转型要取得成功，市场和政府两者不能偏废，这也就是为何我提出“有效市场”和“有为政府”的原因。

张维迎一直强调，未来是看不清的。我同意未来确实难以预先料定，但对发展中国家来说，技术创新和产业升级是有追赶目标的，有许多信息可以参考，并非完全无知。对发达国家来说，他们的技术和产业已经处在最前沿，只能自己开发，那就必须依靠基础科研和新技术新产品开发。开发成功的新产品可以申请专利，企业家有积极性，但基础科研风险大、投入多，成果是一篇论文，属于公共产品，企业家没有积极性去做。但如果从事基础科研，新技术新产品开发就会是无源之水，为了经济的持续发展，国家必须支持基础科研。而国家可以用来支持基础科研的钱是有限的，只能根据基础科研对产业发展和技术创新可能带来的作用研判来决定资金投入，这种配置就是发达国家的产业政策。

产业升级是一种创新，既然是创新总会有失败。虽然大多数产业政策是失败的，但是没有不用产业政策而赶上发达国家的发展中国家，也没有不用产业政策而维持领先的发达国家。作为经济学家，不能一概反对或无条件支持一切产业政策，而是要研究清楚产业政策成功和失败的原因，来帮助政府在制定实施产业政策时，降低失败的可能，提高成功的概率。

**高渊：**对于这场“世纪之辩”，你觉得谁得分多一点？

**林毅夫：**辩论不在于得分，也没有输赢，重要的是把问题说清楚。比如，按照张维迎讲的产业政策都是错的，那怎么来理解中国政府比其他发展中国家制定过更多的产业政策，为什么中国是唯一没有发生金融危机危机的国家，经济又发展得最快？如果我国的产业政策都是错的，为什么美国那么关心咱们的“中国制造2025”，要处处打压？

当然，我不是说政府制定的产业政策都对，这里面要思考的是，怎么让政府错得少一点。张维迎讲，只有企业家才了解产业和市场。但是我们知道，总体上看，并不是私人老板的投资都成功，而政府投资都失败，其实就像风投，私人老板的投资也大多数是失败的。

**高渊：**如果别的经济学家想跟你辩论，会愿意接受吗？

**林毅夫：**我不反对辩论。但现在国内大部分经济学方面的辩论，往往用理论来否定理论，或者用名人的权威来否定你，如果你的说法跟科斯或海耶克的不一样，那你就错了。辩论必须遵循两个规则，逻辑要自治，逻辑推论和现象要一致。

我跟剑桥大学的韩裔经济学家张维迎就产业政策进行过四轮辩论，每一轮都是写出来在杂志上发表。其实，我很希望我跟张维迎的辩论不是口头的，因为，口头辩论不容易聚焦逻辑和论据事实。写出来最好，通过文章，大家可以刀对刀、枪对枪、逻辑对逻辑、事实对事实，这样才能使真理越辩越清楚。

### 第十二章 谁在打压民企

**高渊：**你怎么判断当下的经济形势？

**林毅夫：**我每年都去参加达沃斯论坛，已经不下十次，今年的氛围最特殊。今年的天气可能是最好的一次，没有大雪纷飞，阳光明媚，气温不太低。但从气氛来讲，可以说是最清淡的一次，而且大家的交谈中也充满了焦虑。

一方面，美国实体经济没有真正复苏，同时又在逆全球化；另一方面，中国经济在2018年出现了下行压力，要知道，2008年国际金融危机以后，每年全世界经济增长的30%来自于中国，他们担心中国这个火车头也减速。

在我看来，2008年金融危机后，每个国家都

在讲结构性改革，中国是真正推行结构性改革的少数国家之一。主要内容就是“去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板”，前三项都是压缩性的，都是把经济增速往下压。在这一点上，我们必须佩服中国政府有勇气推行收缩性的结构性改革。

**高渊：**这轮下行压力下，民营企业是否承受的压力更大？有没有出现“国进民退”？

**林毅夫：**2018年民营企业确实倒闭得比较多，承受了较大压力。不过，这并不是因为政策发生了变化，很大程度上是因为“去产能、去杠杆”导致的。

我们要看到，过剩产能集中在上游产业，国企也集中在上游，减少产能后，去年上游国企利润普遍很好。但下游企业很多是民营企业，它们的成本压力就大了。接着“去杠杆”，银行贷款收缩，民企以中小企业为主，本来贷款就不容易，这下贷款就更难了，再加上它们的成本提高以及环保压力，小型民企承受了近年来最大的压力。

本来大型民企获得资金相对容易，但是去杠杆后，流通资金减少，股市价格下跌，不少大型民企过去股权质押的融资面临平仓的风险。为了断尾自保，有些大型民企把企业交给所在地方的国资委，以期将来还有再赎回的一天，于是就出现了“国进民退”的表象。

但这并非政府对民营企业的政策变了，不是有意打压民企。目前，供给侧结构性改革的重点已经转为“降成本、补短板”，各级政府都在关注民企，今年民企发展的空间会大一些，维持稳定增长是完全有可能的。

**高渊：**十多年前，你曾预测中国经济还有潜力保持20年8%的增长。在今天这个时间节点，你的预测有变化吗？

**林毅夫：**没有变化。1995年，我就预测中国将在21世纪成为全球最大经济体。我对中国经济发展的潜力判断从来没有改变，我认为2008年到2028年之间应该有年均增长8%的潜力。

当然，潜力是根据供给侧技术创新、产业升级的可能性来判断的，能够实现多少，要看内外部需求条件。我国近年来的实际增长率低于8%，而同时伴随着通货紧缩的压力，这也反证我国的增长潜力高于实际增长率。

### 第十三章 我不是辩护人

**高渊：**今年是你来到中国大陆40周年。这些年来，你近距离观察中国经济，发表了那么多重要见解，引起了各界广泛关注，也有国外媒体称你为“中国政府的辩护人”。对此，你怎么看？

**林毅夫：**首先，实践是检验真理的唯一标准，中国改革开放取得的成绩有目共睹，不需要靠我这样的学者来辩护。我们有些政策虽然和国外主流观点不同，但是符合中国的国情，才可能有这样的成绩。

其次，很多时候，我是在中国政府行动之前提出分析、预判和建议的。我们必须看到，中国经济体制改革为何选择这条渐进式道路。当年，在开始探索中国转型问题时，西方主流经济学界以“不能分两步跨过一个沟坎”的比喻，倡导转型国家采取激进的休克疗法一步转型到位。其实，现实世界中沟坎并非都能一步跨过，特别是面对一个过宽过深的沟坎，采用一步步跨过的策略必然掉入沟底。更为安全的做法是，逐渐填平后迈过沟坎。

深入了解计划经济体制形成的原因后，我认识到转型经济中的各种扭曲遍及宏观、中观和微观各个层面，这充满了内生性。如果忽视这种内生性，提出的改革措施很可能导致事与愿违的结果。而采用渐进式改革，逐渐消除内在矛盾的渐进策略，看似较慢，其实可以维持稳定并积小胜为大胜。

中国文化历来有“尽信书，不如无书”的传统，从儒家的“中庸之道”到毛泽东的“实事求是”，邓小平的“解放思想”、江泽民的“与时俱进”，胡锦涛的“求真务实”和习近平的“实干兴邦”，文化底蕴是一脉相承的。其实，都是要避免不顾现实情况施行的激进思潮，倡导不受现成外来理论和已有经验的束缚，根据自己的实践发展不断形成新的认识和行动纲领的文化。这是中国选择渐进式改革战略的一个重要原因。

1988年的顿悟以后，我也是以这种方式来审视中国改革和发展中存在的各种问题，而不是以现有的来自于外国的理论作为思考的依据。让我高兴的是，按这种方式来研究中国问题不仅让我能够提出前人未曾提出的新理论，而且做出的政策建议也常得到国家有关部门的重视，来解决实际问题。

**高渊：**中国的渐进式改革已经取得了巨大成就，但还只是阶段性胜利，下一步应该怎么走？

**林毅夫：**确实，中国从计划经济向市场经济的转型还没有大功告成。目前看来，资金、资源等各种要素价格仍然受到扭曲，金融、电力、电讯等服务业仍然垄断经营，由此带来了寻租、腐败和较大的收入分配差距。

中国现在已经是一个中等偏上收入的国家，除了极少数和国防安全有关的产业外，绝大多数原来不符合比较优势的产业，像家电、汽车、造船、大型装备业等已经在国内外市场具有竞争力，原来的保护补贴已经从“雪中送炭”变成了“锦上添花”。

改革应该与时俱进，把渐进双轨制所遗留下来的扭曲取消掉，让市场在资源配置中起决定性作用。对于极少数还需保护的国防安全产业，可以像发达国家那样由财政直接拨款给予支持。这正是十八届三中全会全面深化改革决议的主要内容。

如果中国能够沿着这个方向推进改革，就能消除各种双轨制遗留下来的扭曲，建立起一个具有“有效市场”的体系，并在“有为政府”的因势利导下，随着比较优势的变化，不断形成新的竞争优势，将可在超过美国成为世界上最大的经济体后继续前进，进而创造中华民族由衰至盛的历史奇迹。