

# 产业结构调整中的有为地方政府

鞠建东<sup>1</sup> 刘政文<sup>2</sup>

**摘要** 本文首先根据参与个体的层级关系不同,将社会组织形式分为平行交易与垂直管理两类。平行交易中交易双方的地位是平等的,而垂直管理中有上下级的区别,上级对下级有支配权限。自由市场是平行交易,而企业内或政府的行为则是一种垂直管理。现实世界中平行交易与垂直管理两种形式往往层层嵌套、不可简单分割。接下来,我们分析了产业结构调整中可能存在的市场失灵,证明地方政府可以通过恰当的动态产业政策改善社会福利。因此,在产业结构调整时,市场的平行交易行为和产业政策中地方政府的垂直管理行为共存。第三,我们分析了资源在市场与地方政府之间的最优配置,并给出了有为地方政府的定义和条件。

**关键词** 社会组织形式;市场失灵;产业政策;产业结构调整;有为地方政府

DOI:10.16513/j.cnki.cje.20170829.001

## 0 引言

近日来,有关政府是否应当实行产业政策、政府应“有为”还是“无为”等问题,出现了大量的争论。林毅夫(2016)在新结构经济学的框架下定义了有为政府,指出有为政府的“有为”指的是“在经济发展结构转型过程中,软硬基础设施的完善出现了市场不能做或不能为的市场失灵时,为了使无效的市场变成有效而采取的因势利导的行动”,并认为成功的国家一定要同时有“有效市场”和“有为政府”。林毅夫在产业政策的争论中反复强调,在产业结构调整中需要有为的政府“给第一个吃螃蟹的企业家一定的激励”,以克服企业进入新行业的正外部性导致的市场失灵。然而与此同时,多位学者对此提出了反对意见。其中有代表性的是张维迎(2016)提出的观点。他认为由于“人类认知能力的限制”和

1 鞠建东(通讯作者),清华大学五道口金融学院教授,E-mail: jujd@pbcfs.tsinghua.edu.cn。

2 刘政文,清华大学经济管理学院博士研究生,北京大学新结构经济学研究中心博士后,E-mail: liuzhw.12@sem.tsinghua.edu.cn。

“激励机制的扭曲”，政府行为很难改善市场结果，产业政策注定要失败，因此不存在“有为政府”。这一场争论的焦点可以总结为如下几个问题：产业结构调整中是否存在市场失灵？政府干涉市场的最优程度如何确定？政府干涉市场活动中的困难是什么，如何解决这些困难？本文将对上述问题进行分析。

本文认为，自由市场和政府管理并不天然对立，二者只是经济活动的不同组织形式。按照参与主体的层级关系，可以将社会活动的组织形式分为垂直管理(vertical management)与平行交易(parallel transaction)两个大类。政府与企业内部的管理和自由市场代表了经济活动的垂直管理和平行交易形式。两种形式往往层层嵌套，各有利弊。在产权明晰、市场完备、完全竞争、信息对称等一系列条件成立时，自由市场均衡可以实现社会福利最大化；然而现实中这些条件很难全部成立，自由市场可能存在失灵现象。本文通过论述一个理论模型证明，在产业结构调整中，由于各行业均存在一定程度的正外部性，自由市场可能出现多重均衡，因此存在政府干预改善产业结构的可能。政府干预的形式表现为开始补贴—停止补贴—鼓励退出的动态产业政策。

另一方面，如张维迎(2016)所述，政府垂直管理的行为存在认知有限和激励扭曲的问题，即存在政府失灵的现象。自由市场和政府管理的方式都存在一定的局限性。那么何种市场与政府介入行为的组合是最有效的呢？本文认为，应根据市场和政府占用社会资源的效率，选择二者的组合形式使得社会福利最大化。当市场和政府占用资源对社会福利的边际贡献均为正且递减时，最优的政府干预水平为市场和政府对社会福利的边际贡献相等时的情形。另外，在具体操作中，当制定产业政策的主体为足够小的地方政府（例如县政府），且给予地方官员恰当的激励机制时，地方政府可以在一定程度上克服信息不足和激励扭曲的困难，改善市场结果。

具体而言，在信息方面，本文证明在一个多行业经济体中，社会最优的均衡与经济体的要素禀赋有关。当地方政府的管辖范围足够小时（例如县级），地方政府相比个体企业而言了解更多关于地方总体与行业的信息。从这一角度看，地方政府可以在一定程度上避免信息不足的问题。在激励方面，本文认为在多重激励机制的作用下，地方官员的个人利益最大化行为可以改善市场均衡的结果。这些激励机制可能的来源首先包括周黎安(2007)提出的地方官员政治锦标赛机制，通过以GDP竞赛为升迁考量从而激励地方官员拉动投资推行产业政策、促进经济增长。然而GDP增长锦标赛的激励可能使得地方官员目标偏离社会福利，因而需要给予地方人民对地方官员一定的民主选举权力作为对地方官员的第二重激励，使得人民的需求可以及时得到地方官员反馈。另外，地方政府之间对企业的自由竞争和地方政府的长期预算平衡使得地方官员有激励推行与当地要素禀赋相适应的产业政策。总体而言，地方政府掌握更多关于

地方要素禀赋的信息,在适当的激励机制下可以改善产业结构调整的结果。

本文主要解释了三个层面的问题。第一,本文指出垂直管理和平行交易作为社会组织不同形式并无天然的优劣之分,应根据社会福利最大化决定二者以何种组合方式应用于不同场合。对政府与市场关系的认识也应以此为出发点。第二,通过一个理论模型的论证,本文说明了产业结构调整中存在市场失灵。政府可以通过最优的动态产业政策改善社会福利。第三,本文讨论了政府实行产业政策中的信息不足和激励扭曲问题,回答了何级别的政府能改善市场结果、给予地方官员何种激励可以改善其激励扭曲的问题。总结全文,本文定义了产业结构调整中的有为地方政府,指的是在竞争的环境中,实行最优的产业政策且占用社会资源不超出最优水平的地方政府。

本文的安排如下。第1节定义了平行交易和垂直管理作为社会活动的两种组织形式,指出二者在实际应用中的嵌套结构和取舍原则。第2节建立一个产业结构调整模型,说明了产业结构调整过程中市场失灵的来源和形式,以及政府干预的方式。另外,通过比较政府与市场占用资源对改善社会福利的边际贡献,得到合理的政府干预水平。第3节讨论政府干预中的信息不足和激励扭曲困难。当地方政府是产业政策的制定主体且地方官员受到多重的激励约束时,地方政府可以在一定程度上改善社会福利。本文据此定义了“有为地方政府”。第4节总结全文。

## 1 平行交易与垂直管理

现实世界中的社会组织形式是极其复杂的,按照不同的特征存在不同的分类方法。按照参与主体的层级关系,社会组织形式可以分为平行交易和垂直管理两大类。自由市场强调经济主体的平行交易,而政府控制强调垂直管理。平行交易与垂直管理的形式不仅各有利弊,还层层嵌套、不可分割。应考虑两种组织形式对社会福利的边际贡献,选择恰当的组合方式实现社会福利的最大化。

### 1.1 平行交易与垂直管理的定义

社会活动的各个方面都存在一定的组织形式,按照参与主体的层级关系可以分为平行交易和垂直管理两种。平行交易中参与交易的主体地位平等,没有上下的层级关系;而垂直管理意味着明确的层级,上级对下级具有支配的权限。在经济活动中,自由市场是典型的平行交易形式,而政府、企业内部控制是垂直管理。

从古至今,平行交易和垂直管理两种形式的组织活动一直共存。例如,中

国从战国开始逐步增强政府集权,倡导“重农抑商”、推行“盐铁专卖”等,皆是政府直接控制经济的做法。与之相反的,市场是一个平行交易场所,在市场上交易双方随机相遇发生买卖行为。以亚当·斯密为代表的古典经济学家提出了市场由价格调节(“看不见的手”)实现自动均衡的思想,但直到资本主义萌芽出现以后,市场经济才逐步开始成为主流。垂直管理与平行交易的组织形式各有优势和劣势。垂直管理依赖于威权、强制力,其优点是实现迅速、转换快。相应的,其劣势是上层决策者可能的信息不充沛和激励扭曲。

### 1.2 平行交易与垂直管理的嵌套结构

社会的组织形式并非“不是平行交易就是垂直管理”,相反的,是平行交易与垂直管理的结合。在实践中,垂直管理与平行交易互相补充、层层嵌套。图1以一国的经济组织形式(不考虑家庭部门生产)为例,说明了垂直管理与平行交易的嵌套结构。首先,中央政府可以垂直管理国内的事务,同时存在全国范围内的市场,地方政府可以在此市场上进行竞争;在此过程中,地方政府之间是平行交易的关系。每个地区的地方政府对该地区拥有垂直管理权;而在全国和地区内部,存在企业互相竞争的市场,企业之间平行交易。

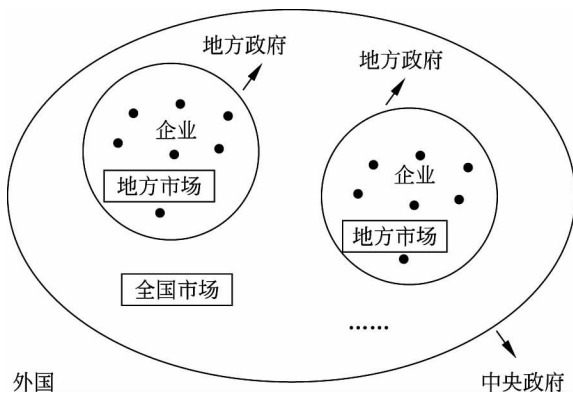


图1 政府管理与自由市场的嵌套关系

更具体而言,市场作为一种平行交易场所,其中也存在垂直管理行为;而政府的垂直管理下,也存在市场行为。例如,全球价值链的市场中处于上游的垄断厂商对其下游厂家拥有垂直控制权,又如建筑行业的许多“行业规范”依赖于权力部门的强制力来保证;市场经济中存在垂直管理。而垂直管理中也可以包含平行交易。例如,企业管理一般被认为是一种垂直控制行为,但事实上,企业内部也存在竞争。同一个公司有多个产品和部门,不同部门之间是竞争关系(例如同一家汽车公司的不同产品,通过内部竞争实现淘汰和发展);而同一个部

门里,每个雇员之间也是有一定自由的竞争关系。总而言之,简单认为某个组织方式“是”或“应该是”垂直管理或平行交易往往是不正确的,二者往往层层嵌套。

### 1.3 平行交易与垂直管理的取舍

上文指出,社会组织的一般形式是交易主体平行交易与权力阶层垂直管理的有机组合。那么二者应如何取舍?本文认为,应根据两种形式的成本—收益比较,最大化社会福利,从而决定两种形式的最优结合方式。平行交易和垂直管理分别对社会效率有正的贡献,而两种组织形式分别需要占用一定的社会资源。假设两种组织形式均在一定程度内改善社会福利,且对社会福利的边际贡献递减,那么当两种组织形式边际贡献相等时,社会福利达到最优。

以政府管理与自由市场的组合为例,政府是否应该干预市场不仅取决于政府的效率如何,还取决于市场的效率如何。当市场发育良好,效率高于政府时,应由市场实现经济中的交换行为。福利经济学第一定理指出,在完备市场、完全信息以及局部非饱和和性偏好(local nonsatiation of preferences)下,市场均衡可以实现帕累托最优。然而在这些条件不成立时,市场经济可能的缺点是效率更低(市场达到均衡需要一定的时间)且交易结果有可能陷入一个不好的结果无法自拔(市场可能会出现多重均衡)等。当市场状况很差(例如在一些长期经历战争国家的国家,产权保护极差、市场可能几乎不存在),只依赖市场无法保证交易的顺利进行;那么此时政府应利用其权威垂直化地管理部分经济活动。总结而言,不同组织方式的选择应基于对不同组织方式的效率分析,而不可简单认为一定存在永恒“正确”的方向。

一个需要指出的问题是,认为政府功能应局限在公共服务部门而不应涉及生产部门并不完全现实。当市场经济的缺陷较大时,政府的垂直管理可以有效改善经济结果。例如,当金融系统出现系统性风险,甚至出现金融危机时,尽管金融部门不是“公共服务”部门,政府的介入仍然必须。从历史上看,金融危机发生后往往需要政府的介入来降低损失。又如,自然垄断部门在市场均衡下可能出现高价格和低产量。如果这一部门对经济整体有较大的正外部性,政府应该介入进行垂直管理,例如航空航天、电力电网等部门。因此,政府是否介入、是否采用垂直管理的方式直接管理经济,与市场效率与政府效率(或平行交易与垂直管理)的效率比较有关。接下来本文将具体讨论在产业结构调整中存在何种市场失灵;此时政府介入的形式如何,程度如何确定。

## 2 产业结构调整中的市场失灵与最优政府干预程度

长久以来,经济学研究关注市场失灵的来源和形式,文献认为市场失灵的

形式主要包括知识外溢(Succar, 1987)、动态规模经济(Baldwin, 1969; Bardhan, 1971)、合作失灵(Murphy et. al., 1989)、信息外部性(Rodrik, 1996)等,所对应的产业政策理论主要包括幼稚产业保护、大推动(big push)、基础设施建设、集体行动(collective action)等(详细的综述见 Harrison and Rodriguez-Clare, 2009)。

然而多数讨论市场失灵的文献仅讨论单行业、两行业或对称的多行业问题。产业结构调整涉及非对称的多个部门,每个部门的要素密集度有所差异。因此已有文献并不能很好地刻画产业结构调整中的市场失灵。本节建立一个多部门模型,证明此时市场失灵表现为产业结构的多重均衡,并说明此时产业政策的合理性与动态产业政策的进入退出机制。在此基础上本文建立了一个理论框架,通过分析政府管理与市场交易对社会福利的边际贡献,确定政府干预的最优水平。

## 2.1 产业结构调整中的市场失灵

本节模型对 Ju et. al. (2009) 模型进行拓展。假设经济中有无穷个行业,每个行业要素密集度不同(定义为生产所需的资本—劳动力比不同)。我们对其按要素密集度进行排序:数字越大代表该行业资本越密集。接下来我们描述一种企业之间存在正外部性的情况。每一个行业中企业的进入需要付出一个较高的固定成本,例如研发投入、初始的推广费用、行业上下游的建立等物质成本,或需要投入一定固定成本来得到此行业是否盈利的信息,而这个固定成本由所有企业一起分摊。于是,当一个行业中的企业数量越多时,每个企业所分摊的成本就越低,即企业的生产行为为其他企业带来了正的外部性。

由于正外部性的存在,在以下两个条件同时满足时,所有企业都在一个行业  $i$  生产可以构成一个均衡。第一,外部性足够强,使得当所有企业都在行业  $i$  时,单个企业没有激励离开行业  $i$ ; 第二,行业  $i$  的要素密集度与经济总体的要素禀赋相适应。这一结论的逻辑可以由反证法说明。假设经济中同时有两个行业  $i$  和  $j$  同时存在,则当一个企业从行业  $j$  移动到行业  $i$  时,由于正外部性的存在,行业  $j$  的要素回报率降低,而行业  $i$  的要素回报率提升;因此其他企业也会移动到行业  $i$ ,即所有企业都会移动到行业  $i$  生产。这就与假设中两行业  $i$  与  $j$  同时存在矛盾。故一个均衡中不可能同时存在多个行业。

进一步地,在每一种经济总体的要素禀赋情况下,经济中存在多重均衡:受到经济整体要素禀赋支持的行业都可以发展成为一个均衡。当经济整体的资本—劳动比较低时,劳动力密集的多个行业可以构成均衡;而当经济整体的资本—劳动比较高时,资本密集的多个行业成为均衡。当资本的积累逐渐增加,过于劳动密集的行业要素成本逐渐升高,直到外部性的力量无法支持其盈利,

故而不再成为均衡；而一些资本密集的行业其要素成本逐渐降低，直到在外部性的力量下可以获得盈利，故而成为一个均衡。

因此可以得到，在企业之间存在正外部性时，产业结构的变迁表现为一个“均衡产业带”的动态变化。图 2 表现了随着要素禀赋变化，“均衡产业带”的演变。横轴代表经济整体的资本-劳动比，横轴数值越大代表经济体资本越丰裕。纵轴为所有行业按资本密集度的排序，纵轴数值越大代表行业资本越密集。在每一种资本-劳动比下，上下两条实线之间的行业均可以成为市场均衡。通过比较所有的市场均衡，可以计算出唯一的社会最优产业，如中间虚线所示。当经济体的资本-劳动比逐渐升高，“均衡产业带”和社会最优产业都逐渐向资本密集度更高的水平演变。例如，当经济体的资本禀赋水平为  $k_1$  时，均衡产业带为行业 1 到 6，社会最优为行业 3；当经济体的资本密集度升高，变为  $k_2$  时，均衡产业带也变得更加资本密集，变为产业 3 到 10，而社会最优变为行业 6；以此类推。

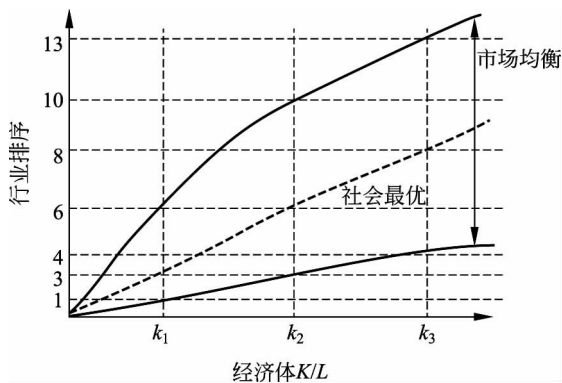


图 2 “均衡产业带”与社会最优行业

### 2.2 动态产业政策

值得注意的是，在经济的动态发展中，产业政策也需要动态变化。在图 2 中我们可以看到，当资本要素逐渐积累的过程中，社会最优的产业也向资本密集的方向演变。然而在没有产业政策的情况下，当资本积累增加时，企业会停留在旧的均衡中，直到所在行业不再是市场均衡才被动退出。因此市场经济无法自动实现社会最优，一定的产业政策是必要的。以下举例说明产业政策的动态演变。

如图 3 所示，假设经济从一个较低水平的资本禀赋  $k_1$  开始，此时均衡产业带为行业 1~6，其中社会最优是行业 3，假设此时市场选择也为行业 3，即市场处在最优水平，即图 3 中 A 点。在生产活动过程中，经济体中的资本逐渐积累，当资本禀赋升高时，均衡产业带向资本密集的方向移动。假设要素禀赋为  $k_2$

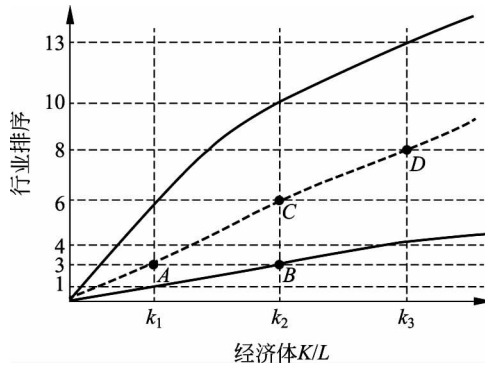


图3 产业政策的进入与退出

时,行业3~10为市场均衡。在这段资本禀赋升高的过程中,行业3始终是一个均衡,因此企业没有激励离开行业3,市场均衡仍然停留在行业3,即图中的B点。然而此时由于资本的不断积累,社会最优的行业已经变为行业6,即图中的C点。此时,在完备市场条件下,企业和政府都知道行业6为社会最优。然而所有在行业3的企业,都不会自动从行业3退出而进入行业6。因此需要政府实施产业政策,通过补贴、减税等政策,鼓励企业从行业3退出,进入行业6。

非常重要但并未受到广泛重视的一点是,产业政策是动态的,需要建立退出机制。例如在鼓励企业由行业3进入行业6的过程中(点B到点C),政府对行业6进行补贴。然而当资本要素继续积累,总的资本—劳动比进一步提高到 $k_3$ 时,新的市场均衡变为行业4~13,而新的社会最优为行业8(D点)。此时继续补贴行业6就会带来扭曲。此时补贴行业6的产业政策需要及时停止,并鼓励企业退出行业6进入行业8。因此,产业政策的存在是必要的,但必须是动态、随时变化的。一个完整的产业政策应该经历补贴企业进入—去除补贴—鼓励退出三个过程。

### 2.3 政府—市场资源竞争模型与最优政府干预程度

上两节证明了产业结构调整中存在市场失灵,且市场失灵时政府可以通过动态产业政策改善市场结果,即通过政府的垂直管理与市场的平行交易组合来改善社会福利。然而政府行为需要占用社会资源,那么政府占用资源的程度应如何确定?接下来我们建立一个简单模型来确定政府通过产业政策干预产业结构调整时恰当的干预水平。

由于社会总体的资源有限,政府与市场之间对资源的需求是竞争的。假设政府和市场所占用资源对社会总体效率都具有规模收益递减的特征。我们定



义社会福利方程为  $W(A, B, e)$ 。其中,  $A$  是政府(尤其是地方政府)所用资源,  $B$  是市场所用资源,  $K = A + B$  是社会总资源,  $K$  给定不变。  $e$  为经济中存在的其他未知因素。因此  $EW(A, B, e)$  是期望社会福利函数, 其中  $E$  是期望算子。假设在产业结构调整中, 政府和市场使用资源所带来的边际社会福利为正且递减。即:

$$\frac{\partial EW(A, B, e)}{\partial A} > 0 \tag{1}$$

$$\frac{\partial EW(A, B, e)}{\partial B} > 0 \tag{2}$$

$$\frac{\partial}{\partial A} \frac{\partial EW(A, B, e)}{\partial A} < 0 \tag{3}$$

$$\frac{\partial}{\partial B} \frac{\partial EW(A, B, e)}{\partial B} < 0 \tag{4}$$

那么, 最大化社会福利  $EW(A, B, e)$  要求:

$$EW_1(A, K - A, e) - EW_2(A, K - A, e) = 0 \tag{5}$$

在图 4 中横轴代表了在产业结构调整中, 政府和市场使用的资源, 其总和为  $K$ ; 纵轴代表政府和市场占用资源对社会福利的边际影响。左下角原点代表政府, 右下角原点代表市场。政府边际社会福利曲线从左上角向右下角下斜, 市场边际社会福利函数从右上角向左下角下斜。两个曲线交于  $A^*$ , 此时政府所用资源的边际社会价值等于市场所用资源的边际社会价值。  $A^*$  即为方程 (5) 的解, 给出了最优的政府占用资源水平。

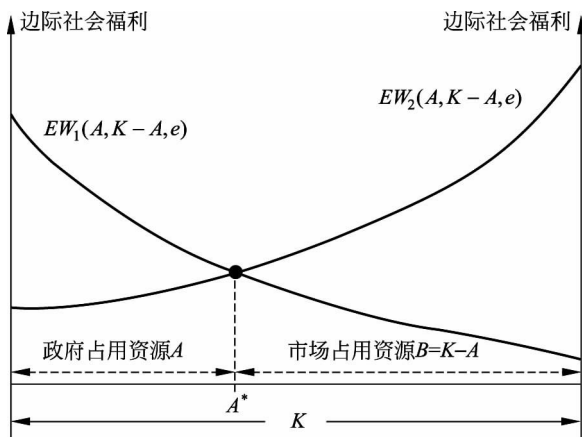


图 4 政府占用资源最优水平的确定

当市场效率提高, 例如建立更完善的市场经济体制、信息传播速度提高、通讯手段改善等, 如图 5 所示, 市场占用资源对社会福利的边际回报曲线上移, 最优的  $A^*$  下降, 意味着政府的最优占用资源量下降。例如, 在我国的市场化改革

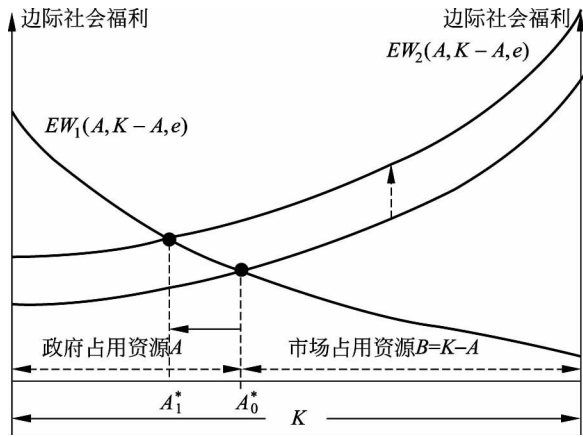


图 5 市场效率改善的影响

进程中,随着市场经济体制逐步建立、市场效率逐步提高,政府所用资源应逐步下降。反过来,当市场效率相对较低时,政府所用资源则相应较高。

而当政府效率相对很低时,两条边际社会福利曲线相交处  $A^* < 0$ , 则最优的政府占用资源水平为  $A^* = 0$ , 如图 6 所示。这意味着政府行为对改善经济无作用。在市场化程度高、知识产权保护到位、市场失灵很小甚至不存在的条件下,最优的政府应不干预市场。此处应着重强调的是,本文并不认为政府一定应干预经济。恰恰相反,本文强调应限制政府的干预程度。尤其当市场效率高而政府效率低时,最优的政府干预程度就是不干预。我们认为应依赖成本和收益分析,通过社会福利最大化这一标杆来决定政府干预的程度。

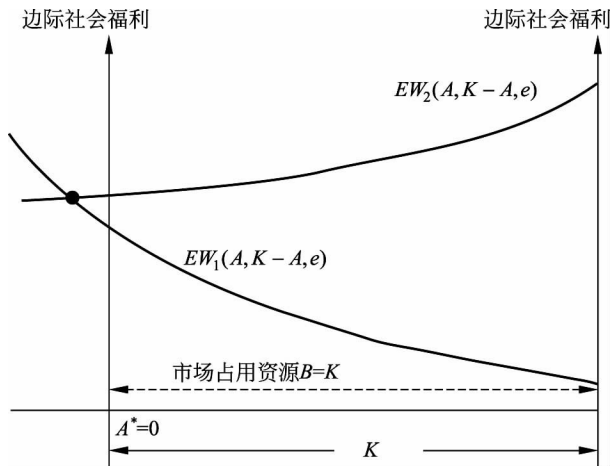


图 6 政府不占用资源的情况

### 3 信息不足与激励扭曲问题

上文分析中,我们假设了政府占用资源可以改善社会福利,即图4中的政府边际社会福利函数为正,但这一前提并不一定会自然实现。如张维迎(2016)所述,信息不足和激励扭曲的问题使政府行为无法改善市场。本节中我们将分析,为使得政府占用资源实行产业政策可以改善产业结构,有两个问题需要格外注意。一是制定产业政策的主体应该比企业更加掌握相关信息。二是需要建立适当的机制使得政府有激励发展“正确”的产业,从而改善市场均衡的结果。

#### 3.1 地方政府的信息优势

在第2.1节的讨论中我们看出,“均衡产业带”与社会最优产业均与禀赋结构有关,因此产业政策的制定,也应依赖于经济中的要素禀赋结构。一个与要素禀赋结构不相符的产业政策,不仅不能使经济进入社会最优的均衡,反而会导致市场结果偏离所有可能的均衡;最终使政府资源完全不能起到改善经济的效果,相反,对经济带来不良影响。正是由于产业政策的制定应与经济体的要素禀赋结构相容,当各个地方的要素禀赋差异很大时,地方政府而非中央政府应该成为制定地方产业政策的主体。

个别企业对企业自身的信息,当然比地方政府更加了解;但是,对行业信息,尤其是地方经济的全貌,地方政府比个别企业更具有优势。地方产业结构的调整,更加重要的是对地方经济、行业信息的了解。所以,我们无法断定企业对产业结构调整比地方政府更具有信息优势;相反,一般而言,地方政府比个别企业更具结构调整的信息优势。

这也从一个方面说明了将中央政府的产业政策简单垂直分解为地方产业政策容易出现失败的原因。一国各个地区的发展水平非常不平等,各省份的要素禀赋差异很大。国家级产业政策所指出的重点发展产业,对于很多地区而言与其要素禀赋结构相差甚远。盲目推广这些产业政策可能导致一些地区建立不适合其发展的产业。目前我国存在过多中央政府直接规划的“重点发展行业”名单,这类产业政策并不适用于所有地区,反而给予地方政府错误的激励和指导。本文认为中央政府只应制定和施行在全国范围内具有强外部性行业的产业政策,例如国防、航空、全国性交通、电力等,而将一般行业的产业政策制定权留给地方政府。

#### 3.2 地方政府的激励机制

地方政府的实际操作个体是地方官员。尽管地方官员比个体企业掌握更

多地方总体信息(具有信息优势),但地方官员往往以个人利益而非地方福利最大化为目标(不具有恰当激励);因此问题的关键就是如何使地方官员能够并愿意改善社会福利。事实上,我们可以将中央政府、地方人民与地方官员之间看作一个委托—代理关系。委托人的目标是社会福利的最大化,而代理人的目标为个人利益的最大化。这一委托—代理问题的核心即为使地方官员的激励与委托人的利益一致,即使地方官员的个人利益与地方社会福利、全国社会福利相联系。根据文献的讨论和本文分析,这一激励可以从三个方面提供,分别是来自中央政府的选拔激励(即晋升锦标赛)、来自地方人民的选举激励以及来自其他地方政府的竞争激励。三种激励分别使得地方政府有一定激励发展正确的产业政策,并能够“选择”正确的产业政策。下面将进行具体介绍。

首先是来自中央政府的选拔激励。周黎安(2007)提出了中国地方官员的晋升锦标赛理论,为中国的经济增长提供了一个政治经济学的解释。其研究认为,改革开放以来地方官员之间围绕 GDP 增长的晋升竞争,使得官员晋升高度依赖于可测度的经济指标,同时晋升奖励承诺可信度较高(具有良好的事前承诺的性质),从而使得关心仕途的地方官员有激励大力拉动投资、推动经济发展。本文在这一思路下思考产业结构调整的问题。当官员的晋升取决于地方经济增长时,地方官员有足够激励推行产业政策从而拉动投资;因此晋升激励为地方官员提供了推行正确产业政策的基本动机。另一方面,这一机制也为地方政府提供了有效的监督。当地方政府不受监管时,政府官员容易出现腐败、寻租、不作为、乱作为等问题。周黎安(2007)指出地方官员之间的晋升竞争改变了地方政府对生产要素的态度,降低了政府部门的垄断租金。不作为或乱作为的政府将丧失竞争力,并进一步失去中央政府提供的各类资源。因此,地方官员的晋升锦标赛可以有效提高地方政府的效率。

地方官员的第二个动机为来自其晋升在一定程度上受到地方人民选举或投票的影响。周黎安(2007)认为,GDP 锦标赛的缺陷之一为当 GDP 目标与地方人民福利不一致时,地方官员追求 GDP 增长的行为与社会福利之间存在扭曲。而出现这种扭曲的原因是“直接承受地方政府治理后果的居民和企业无法直接影响地方官员的仕途”,因此地方政府无法对人民的偏好给予足够的反应。在产业结构调整中,一些资本密集型的行业往往投资额度更大,且中央政府常常对特定行业的发展予以额外补贴。当地方官员追求短期 GDP 的增长时,其最优决策可能并非发展该地区要素禀赋下的最优产业,而是发展资本密集型的行业或中央政府支持的行业。周黎安提到,应将“公众对政府施政的满意度进入官员的考核过程”,可以差额选举的方式进行。本文同样认为应在官员的升迁考量中,将中央政府的选拔与地方人民的选举投票相结合。通过利用媒体和网络手段,充分采集地方人民意愿,并以恰当形式计入官员考核范围,来对地方

官员加以约束。另一方面，中央政府应尽量少干预地方产业政策，以地方政府为地方产业政策制定和实施主体，从而减少地方政府为获得补贴而发展不恰当产业的动机。总体而言，来自地方人民的选举激励，使得地方政府有激励发展“对的”产业政策。

第三部分激励来自其他地方政府的竞争，保证这一机制作用的前提是企业的自由流动和地方政府的长期预算平衡。尽管晋升锦标赛在地方政府之间引起了相当的竞争，这种竞争机制对提高要素禀赋与企业技术匹配的观点并未得到广泛重视。本文认为，当企业可以自由选择生产地时，地方政府有激励发展与当地要素禀赋（资本、劳动力等）相一致的产业政策。也就是说这一层机制，使得地方政府能够“选对”产业政策。

这一观点的逻辑如下。如图 7 所示，假设经济中存在无穷个地方政府和企业，对地方政府按地方要素禀赋（资本丰裕度）排序，如图中下方横轴所示；同时对企业按照要素密集度排序，如图中上方横轴所示。假设每个地方政府决定供给一种产业政策，而企业需求产业政策决定生产所在的地区。在均衡中，地方政府的最优策略是供给与本地要素禀赋相适应的产业政策，企业的最优策略是寻求与自身要素密集度相适应的产业政策。一个简单的证明如下。

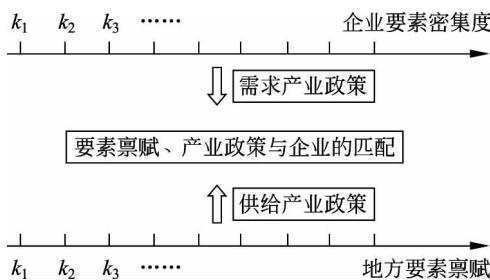


图 7 产业政策供给与需求

对任意一个地方政府  $i$ ，按照第二节模型的分析，假设其应当发展的最优产业为行业 8；假设地方政府  $i$  出于某种原因发布鼓励资本密集行业的产业政策，例如补贴行业 9 的产业政策；给定另一个地方政府  $j$  的最优产业政策为行业 9，即地区  $j$  比地区  $i$  的要素禀赋更适宜发展行业 9；那么地区  $i$  想要争取行业 9 的企业，需要给予企业比地区  $j$  更高的补贴。同时由于最优的补贴水平（地方政府  $j$ ）满足预算平衡的要求（政府的补贴支出等于额外的税收收入），因此地方政府  $i$  在长期中几乎一定处于赤字状态，这与政府长期预算平衡的要求相矛盾；因此地方政府  $i$  没有激励发展行业 9 的产业政策。其中的逻辑是，地方政府之间的竞争中，发展超出自身要素禀赋行业的地方政府会“输给”发展恰当行业的地方政府。因此在均衡中，所有地方政府应鼓励与其要素禀赋一致的产业政策，

与拥有这一要素密集度技术的企业相匹配。

如上所述,在中央政府选拔、地方人民选举、地方政府竞争三重激励下,地方政府有激励改善产业结构调整的结果,从而得以改善市场结果,满足第2.3节中政府的边际社会福利曲线向上倾斜的要求。

### 3.3 有为地方政府的定义条件

根据上述两节的分析,当地方政府拥有制定产业政策的自主权且地方官员受到晋升、地方人民的选举和地方政府之间的竞争时,政府干预经济的信息不足和激励扭曲两个问题可以得到一定程度的解决,地方政府可以发展恰当的产业政策改善市场结果。本文由此定义产业结构调整中的“有为地方政府”:

产业结构调整中的有为地方政府是指,在充分竞争的环境中,根据当地要素禀赋提供适宜产业政策,且占用社会资源的程度不大于最优水平 $A^*$ 的地方政府。

保证地方政府的有为,对中央政府、地方政府和官员以及企业提出了要求:

(1) 中央政府不制定对所有地方强制实行的产业政策(除航天、国防、电力等全国范围内具有强外部性行业的其他生产或服务行业);

(2) 地方政府是制定地方产业政策的主体,地方政府管辖范围足够小,且长期预算平衡;

(3) 地方官员的升迁部分取决于其政绩,部分取决于地方人民的投票;

(4) 企业拥有自由流动的权限。

## 4 结论

产业结构调整中的市场失灵、政府干预最优程度以及政府干预效率是讨论产业政策的几个重要方面。本文建立模型讨论产业结构调整中地方政府干预的最优程度并分析地方政府干预过程中的困难和解决方法。我们认为,讨论地方政府的最优干预水平应以社会福利最大化为出发点。在一定条件下,当地方政府占用资源与社会占用资源对市场效率的边际影响相等时,政府干预达到最优水平。进一步地,政府干预过程中面临信息不足和激励扭曲的问题。本文分析指出,由于各个地区具有不同的要素禀赋结构,地方产业政策的制定者应为地方而非中央;此时才可以保证政府相比个体企业掌握更多行业、地方经济的信息。另外通过给予地方官员晋升锦标赛、地方人民一定的选举权以及地方政府之间对企业的竞争三重激励,可以使地方政府有激励、有能力发展正确的产业政策,改善产业结构调整的结果。本文据此定义了产业结构调整中的“有为地方政府”。

本文的分析基于对社会活动组织形式的一般讨论。自由市场是一种平行交易的场所,当经济中存在外部性或存在信息不对称等问题时,市场可能出现失灵。而政府对经济的垂直管理需要占用社会资源,同时面临信息不足和激励扭曲的困难。只有通过分析两者对社会福利的边际贡献,结合使用两种组织形式,才能达到一个社会福利最优。当然,现实中社会的组织形式远比“垂直管理”或“平行交易”、“政府控制”或“自由市场”的二分法要复杂,本文所述根据效率比较分析的方法仍然与真实世界有很远距离。然而,我们认为本文所建立的模型和分析方法,对进一步讨论产业政策和政府角色,具有一定的理论和现实意义。

## 参考文献

- 林毅夫. 2016-11-07. 论有为政府和有限政府——答田国强教授[N]. 第一财经日报.
- 张维迎. 2016. 为什么产业政策注定会失败? [J]. 中国连锁, (11): 84-86.
- 周黎安. 2007. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究, (7): 36-50.
- Baldwin R E. 1969. The case against infant industry protection[J]. *Journal of Political Economy*, (77): 295-305.
- Bardhan P. 1971. On optimum subsidy to a learning industry: An aspect of the theory of infant-industry protection[J]. *International Economic Review*, (12): 54-70.
- Harrison A, Rodriguez-Clare A. 2009. Trade, foreign investment, and industrial policies for developing countries[Z]. Rodrik D ed. Manuscript prepared for handbook of development economics.
- Herrendorf B, Rogerson R, Valentinyi A. 2011. Growth and structural transformation [Z]. Manuscript prepared for the handbook of economic growth.
- Lin J Y. 2011. Marshall lectures [M]//Economic development and transition: Thought, strategy, and viability. London: Cambridge University Press.
- Ju J, Lin J Y, Wang Y. 2015. Endowment structures, industrial dynamics, and economic growth[J]. *Journal of Monetary Economics*, 76: 244-263.
- Ju J, Lin J Y, Wang Y. 2009. Marshallian externality, industrial upgrading and industrial policy[R]. World Bank Working Paper.
- Murphy K M, Shleifer A, Vishny R W. 1989. Industrialization and Big Push[J]. *Journal of Political Economy*, 97(5): 1003-1026.
- Rodrik D. 1996. Coordination failures and government policy: A model with applications to East Asia and Eastern Europe[J]. *Journal of International Economics*, 40:

1-22.

Succar P. 1987. The need for industrial policy in LDCs-A re-statement of the infant industry argument[J]. *International Economic Review*, 28(2): 521-534.

## Local Facilitating Government in Industrial Structural Adjustment

Jiandong Ju<sup>1</sup> Zhengwen Liu<sup>2</sup>

(1. *PBC School of Finance, Tsinghua University;*

2. *School of Economics and Management, Tsinghua University; Center for New Structural Economics, Peking University*)

**Abstract** The form of social organization could be divided into parallel transaction and vertical management according to the different levels of hierarchy. In parallel transaction, both sides of the transaction are equal; while in vertical management, the upper tier has dominating power upon lower tier. The free market is a place for parallel transaction, while the government behavior and within-enterprise administration are vertical management. Parallel transaction and vertical management in the real world are often nested. Next, we analyze the potential market failure in industrial structural adjustment, where the local government can improve social welfare through appropriate dynamic industrial policies. Therefore, during structural adjustment, the parallel transaction of free market and industrial policy raised by the local government's vertical management should coexist. Thirdly, we analyze the optimal allocation of resources between the market and local government, and give the definition and conditions for the local facilitating government.

**JEL Classification** H11, H70, L52