

经济改革再评价

□ 王志刚

回顾30多年我国改革历史，一个重要问题就是对已有经济改革的评价问题。增长导向的发展战略带来了经济的持续较快增长，也带来了国民福利的不断完善，这是30年改革中政府权威性得以巩固的基础所在。但随之而来的不同阶层、不同地区、不同所有制、不同职业间日益扩大的收入差距问题以及公民社会建设不足和社会管理不足共存、资源过渡开采和浪费并存、某些领域还存在严重的二元乃至多元分割等现象，风险不容小觑。

要正确认识现在，就必须认真分析历史。1978年改革前夕，为了打破僵硬的计划经济体制对经济社会发展的束缚，改革势在必行，为了保证改革的顺利进行，在效率和公平之间必须有所取舍，效率优先原则成为现实的选择，寄希望于以后用改革的成果来使国民分享之，也就是邓小平同志所说的“先富带动共富”。改革大门开启之后，我国经济一路快速增长，应该说这种改革策略极富政治智慧，是一种动态最优的可行策略。近年来所出现的收入差距扩大、各类社会矛盾凸显等诸多问题，应该说这些问题都是人类在发展过程中自然会遇到的问题，除了共性问题外，中国还因国情不同又多了一些特性问题，各类矛盾交织在一起需要积极应对。毕竟我国历史上没有过市场经济的经验，诸多领域都需要改革，既然改革就会有风险和收益，要平衡好二者关系并非易事。因此，对问题一定要正视而不回避，



通过改进决策机制来建立发展的长效机制，有效运用政策手段来化“危”为“机”。在改革实践中不断修正改革路径和改革策略已经成为我国发展模式的显著特色。

站在今天新的历史起点如何看待已有的改革和改革策略？这是需要格外深思的问题。评价改革或一项政策的优劣，有一个最常用的概念，即经济学中衡量资源配置效率的“帕累托最优”或“帕累托效率”（Pareto Efficiency），它指的是这么一种状态：不存在另一种可供选择的状态，使得至少有一个人的处境变化，而没有任何其他人的处境变坏。当经济没有达到“帕累托最优”时，就存在“帕累托改进”（Pareto Improvement）的余地，这也是政府干预经济的一个合理的理由，来推动社会

福利的改善。1978年开始的改革开放，大致遵循了这样一个路径，例如农村家庭联产承包责任制的推行，农民得到实惠，其他人利益也没有损失，因而取得了很大的成就。

现实中很难有太多的“帕累托改进”手段，比较常见的是“卡尔多——希克斯改进”，它的要求较为宽松，改革中有人受益有人受损，但是受益者的所得足以弥补受损者的损失。如果不考虑公平和伦理道德，仅从效率角度来讲，这两种改进都是好的政策措施。相比之下“卡尔多——希克斯改进”的弹性空间更大，但是引起的争议也很多。第一，是否要区分受益者获益来源的合法性？是否要采取诸如某些学者提出的“赦免原罪说”等？第二，即使这些都是合法受益，把这些受益取走的动机以及资金转

移过程的民主监督机制如何？如何保证这些转移资金能够真正发挥作用，足以弥补那些受损者的利益？第三，对受损者的弥补程度多大为宜？太少不足以弥补后者的损失，太多则会损伤前者的生产积极性，减少后续资金来源，同时会导致后者行为扭曲，造成资金浪费，因为后者可以坐等并完全依赖政府救济而丧失生产经营的积极性。诸如此类，不一而足，很多时候政府政策的初衷与结果可能相距甚远。究其本源，则是对这些问题的认识不够清楚。思路决定出路，理念决定效果。虽然有可乘之时，有可取之法，但是哪些是现实最优或现实可行的改革方案则需要广泛吸收各类阶层的意见，“集思”才能“广益”，经济改革不可不慎，算账要算大账、系统账和动态账。

人们所称道的“渐进式改革”，实际上就是一种改革成本最小化的路径，从薄弱环节突破、局部带动整体、先试点再推广等等宝贵经验使得改革30年来取得了举世瞩目的成绩。这种务实色彩浓厚的改革路径，在改革初期发挥了极大的作用，调动了各方积极性，培育新的改革阶层来打破旧的藩篱，但同时遗留了大量难处理的问题，也桎梏了后来的改革。在这些成功的改革策略中，“先试点后推广”的策略是普遍采用的方法，首先选择某些省市（县）作为试点来试行某一新政策，然后对政策效果进行评价，如果改革成效不错就在全中国或部分地区推广。这种改革往往会忽略一个前提，那就是我们所选取的试点地方不一定是随机的，这可能导致我们的样本出现选择性偏差。从一个有偏差的样本得到的结论是不能进行普遍推广的，会以偏概全。

具体而言，就A优惠政策来说，某地区自然会选择一些基础条件比较好的地方作为试点，这些地方往往短期很容易看出成效，这种良好的表现有多大部

分归功于该项政策呢？可能和这个政策关联程度很小，也可能和该政策关联程度很高，这就需要我们作仔细的分析推敲。具有选择性偏差的样本，背后反映的可能是一些地方官员的政绩观，他们喜欢或惯于“锦上添花”而非“雪中送炭”，那些条件较差的地区需要增加的投入非常之大而且成效不会很明显，条件好的地方给一点政策就马上会有效果呈现。因此，仅仅基于试点经验的“一刀切”的政策往往导致一些扭曲的结果。再进一步讲，这些问题反映出政策制定中所面临的核心问题：也就是“信息非对称”现象所导致的委托代理问题。以中央政府和地方政府为例，中央政府是地方政府的委托人，地方政府作为中央政府的代理人，地方政府对于本地方各种信息的掌握程度一般来说高于中央，出现中央和地方政府的“信息非对称”现象。改革从理论上讲就是一种合约，“信息非对称”会造成两个问题：一是合约制定前的“逆向选择”问题，例如中央对某些试点选取的偏差性问题，二是合约实施后地方行为的“道德风险”问题，例如地方在合约开始实施后所采取的扭曲中央政府政策初衷的行为。这里面的关键就是中央怎么才能通过合理的机制设计来促使地方政府行为的最终后果满足中央政府预先设定的目标，也就是设计激励相容的约束机制。理论上来说我们可以让地方先行动，政府也是一个理性人，有它自己的目标和约束条件，它在一定的约束条件下实现自己的目标最优，考虑这些信息后，中央政府在此基础上制定政策，实现自己的目标，地方的信息就成为中央政府约束条件之一，这种双向反馈后的最优政策就充分体现了两者利益的结合，避免了很多问题，从而使得政策可以顺畅地实施，达到既定目标。

30年多年经济改革中一项重大改革是财政改革，财政分权所带来的地方发展主义，释放了地方和基层的活力，

正是这种政策赋予了地方政府发展经济的积极性，地方政府成了理性的“经济人”或“企业家”，在某种程度上弥补了中国市场经济不完善和制度的不完美，在这个意义上和中央发展经济的目标达成了一致，或说达到了激励相容，成为一种相对有效的制度安排。同时我们也看到，中央和地方利益间的反复博弈也是导致经济大起大落的一个重要原因，核心是双方发展目标的非一致性，应该说非一致性并不是太大问题，毕竟两者的政治地位、职责分工等都不尽相同，但是必须在双方就利益问题达成共识的基础上有一个相对规范的制度来稳定双方预期，否则不当的财政分权往往会导致以邻为壑的地方保护主义、过度的区域间竞争、不断膨胀的非税收入以及扭曲的财政支出结构等等问题。财政改革是经济改革庞大系统中的关键一环，其成败将极大地影响经济改革成败。当前中国面临能源资源不断枯竭、人口结构不断老化、流动人口不断增多、国际经济不景气等等问题，未来一段时期将是国内外矛盾集中凸现期，财政改革要充分利用其宏观调控、收入分配、稳定经济等多种杠杆功能来助推中国经济社会的顺利转型，这些改革效果无疑更加需要宏观层面的绩效评估；而财政改革和其他经济领域的改革交织在一起，要单独评价其效应并非易事，社会科学领域中一些好的分析方法可以大胆借鉴使用，帮助我们更好地审视经济改革。

未来要减少经济改革的无效性除了要慎重评价已有的改革，更要及时对下一步改革作出前瞻性分析思考，也就是做好所谓的“顶层设计”，以最大限度的“有知”减少“无知”所带来的不确定性，不断优化改进中国的经济制度，施放出巨大的“制度红利”，这将决定未来中国的国际地位。

（作者单位：财政部财政科学研究所）

责任编辑 韩璐