

# 建国以来政府与市场关系： 基于政治和经济的二维解读

曹文宏

摘要：关于政府与市场关系的探讨，惯常的思路是将之仅限于经济领域，从而在经济与政治领域之间关于政府与市场关系的研究出现失衡，制约了理论与实践的发展。政府与市场关系并不是单纯的经济问题，也是一个政治问题。这就需要我们改变固有的思维定势，将政府与市场关系纳入政治学和经济学的双重视野中予以考察。建国以来我国政府与市场关系的历史演变本身也说明，单一的政府机制和市场机制都不能解决经济发展过程中不断出现的新问题，二者需要根据具体的社会经济现实，不断调整彼此的作用强度，找寻彼此良性替代的最佳平衡点。

关键词：建国以来；政府与市场；政治经济学

中图分类号：D63-3

文献标识码：A

文章编号：1008-1569(2014)06-0052-07

## 一、问题的提出

政府和市场关系是发展现代市场经济绕不开的世界性难题，也是当前我国深化以社会主义市场经济为目标的改革必须要进一步处理好的核心问题。十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）中，明确提出使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用的论断，既是对我国过去几十年改革建设经验的高度概括，也为今后进一步处理好政府与市场的关系确定了方向。在此背景下，对政府与市场关系进行深入分析就显得格外重要。然而，关于政府与市场关系一直以来都是学界和实务界颇为纠结的一个论题。从西方理论与实践来看，不管是从早期“看不见的手”的市场隐喻与“守夜人”的政府定位，还是到以政府干预为导向的“凯恩斯主义”，其共同点均是基于理论自身的逻辑性和自洽性，将“政府或市场”视为判断题，非此即彼、老死不相往来的矛盾体，从而在实践中导致诸多困境。反观建国以来我们对政府与市场关系的认识和实践，实际上也经历了类似的曲折而复杂的过程。究其根源，我们认为主要是由于学者们对政府与市场关系的探讨往往只限定在经济领域，以至于在经济与政治领域之间关于政府与市场关系的研究出现了极其不对称的现象，制约了理论与实践的发展，这就需要我们改变固有的思维定势，寻求理论上的突破。美国学者查尔斯·林德布洛姆在其所主编的《政治与市场：世界的政治—经济制度》一书中就提出“政府与市场的关系既是政治学又是经济学的核心问题。”也就是说，理解政府与市

作者简介：曹文宏，法学博士，华侨大学公共管理学院副教授。

场关系,不能仅局限于经济学角度,将之视为一个单纯的经济问题,合理的做法应当是将二者关系置于政治学与经济学的双重视域予以考察,这就为我们进一步研究政府与市场关系提供了一种新的研究范式和视域。本文正是基于这一启发,尝试从政治学与经济学双重视野对建国以来我国政府与市场关系的演变过程予以解读,力图揭示政府与市场关系变迁的内在逻辑,以求教方家。

## 二、建国以来政府与市场关系的历史演变:政治与经济的二维视野

对于政府与市场关系的认识和把握,正如林德布洛姆所强调的那样,不能单纯从经济领域去孤立地看待,而应从政治和经济两个层面去加以解读。并且由于面临着不同的历史文化背景与社会经济基础,政府与市场的相互关系又呈现多样性变化。因此,对政府与市场关系的定位也应当持一种动态的观点,要根据政治与经济领域的实际发展状况找寻出政府与市场的相互替代的最佳契合点。我们可以结合建国以来我们在政府与市场关系的认识与实践过程来窥探其中所蕴含的内在逻辑关联。

### 1. 过渡时期的“政府与市场的并存”:1949—1952

1949—1952这三年是新中国成立后进行国民经济恢复的重要时期。建国之初,党和政府从中国的具体国情出发,对中国的经济结构作出了适当的评估。在1949年通过的建国《共同纲领》中就明确规定,国营经济、合作社经济、农民和手工业者的个体经济、私人资本主义经济与国家资本主义经济等是经济生活中所存在的五种主要经济成分。因此,经济建设的根本方针就是要做到公私兼顾、劳资两利、城乡互助与内外交流。由于对中国的经济现实认识较为清楚,私有经济被认为是“有利于国计民生的私营经济事业”,因此市场在经济发展中仍起着重要的作用。毛泽东特意指出,那种认为“可以提早消灭资本主义实行社会主义”的思想是错误的,是不适合当前国情的。这一时期,市场的积极性得到充分发挥,个体经济、私人资本主义获得了较为稳定的发展环境,对于内战后国家的经济建设起到刺激、盘活的作用;政府适当有效地发挥调控市场的功能,对于稳定经济、实现财政状况的根本好转起了重要的作用。

这一时期,政府与市场基本处于一种“良性替代”的关系。政府一方面为经济发展提供了稳定的发展环境,规避了市场的失灵;另一方面,政府又为市场保留了自身发展的适当范围,不过度挤占市场发挥作用的空间,从而实现了建国之初经济较为良性的发展。

### 2. 计划体制下的“政府对市场的侵蚀”:1953—1978

从1953年开始,随着社会主义改造的进行,政府开始逐渐排挤市场,政府开始最大限度地对市场予以替代,最终使市场走向了“消亡”。从1953年公有化开始至1978年开始的经济体制改革,政治成为中国主导经济政策的绝对因素,市场的作用被降到了最低点,甚至于“消亡”。但是,需要指出的,在政府成为绝对主导因素的同时,市场的“消亡”也仅仅存在于理论上。事实上,市场仍以顽强的姿态存在于经济生活之中,交换始终在社会主义经济体中占有一席之地。从1953至1978年这段时期内,绝对的计划经济政策也偶有反复,正是说明了这一点。据此,我们大体上可以将这段时期的政府与市场关系划分为如下两个阶段。

#### (1) 从限制市场到消灭市场:1953—1956

在1953年代,党和政府认为,新中国正在向社会主义转变,非公有制经济在新民主主义社会所具有的积极作用已经逐渐转为消极作用。因为小农经济生产力低下,限制着农业生产力的发展,其分散性与国家有计划的经济建设不相适应,既不能为工业化提供所需要的粮食和国内市场,又不可避免地要产生两极分化进而出现新的剥削阶级。此外,个体手工业作为小商品经济,具有不稳定性,如果听任其自发地发展,可能会走上资本主义的道路;而民族资本主义工商业由于其唯利是图的本质,必然对国计民生产生破坏作用。

在这种判断下,从1953年至1956年,我国用三年时间对农业、手工业和资本主义工商业进行了社会主义改造,国民经济被整体纳入指令性的计划经济体制当中。从中央到省市都设置了相应的计划机构和庞大的管理部门,形成了由各级政府部门直接操作和管理工农业生产的计划体系。在公有制体制下,社会生产资料归国家或集体所有,私人资本与私营经济几乎被完全消灭。经济生产完全遵循着自上而下的计划指令,市场被逐渐排挤直至被完全替代。

### (2) 全能政府体制的形成:1956-1978

1956年在完成社会主义改造之后,我国进入全面建设社会主义时期。但基于对马克思主义的片面认识和苏联的示范效应,一个完全计划经济体制开始在中国经济生活中得以建立起来。这个计划经济体制主要表现为政府对经济各个环节的掌控,政府成为资源配置的唯一手段,市场被排挤在经济建设之外。政府成为一个无所不包、无所不能的全能型政府。第一,政府强化了计划机制在生产领域的作用。从中央到地方都建立起了各级计划机构,直接操作和管理各个经济部门的生产。工农业生产完全通过自上而下的指令性计划完成。第二,为了使政府有足够的力量进行资源配置,国家财政经济得到了强化和统一。1953年,中央一级财经专门管理部门占政务院所属部门数的47%,到1955年,又上升到了55%。第三,政府对农产品实行统购统销,并出台相关法律和政策,使统购统销的政策法规化、制度化。第四,政府统一配置物资。在国家计划委员会的统一调度下,我国实现了国家对经济建设所需物资的直接配置。

与此相应,是市场功能的严重萎缩与扭曲。随着非公有制经济逐渐被消灭,市场发挥作用的场域也被挤占。而随着政府对各类物资的统一调配和统购统销政策的实行,“交换”活动也被驱逐出社会主义经济活动之外。国家统一配置资源,统一安排就业,统一分配工资,资本市场、劳动力市场逐渐萎缩以至不再存在。伴随而来的是市场信息传导功能、激励功能、联系功能的失效。这直接导致了社会主义经济价格的扭曲、经济结构的僵化与经济发展的严重失调。

但即便在政治占完全主导的高度集中计划经济体制下,市场的因子依然会顽强的存在着,商品经济和货币流通以及银行信贷在经济生活领域还保持着一定的活力。城市居民可以买卖消费资料,农民进行农业生产的生产资料也可以通过购买来获取。虽然这种微量市场的存在也被行政力量和指令计划所扭曲,不能发挥市场应有的调节经济的作用,但市场因素的存在恰恰证明了政府或市场不可能完全被对方替代。但是,要找到一个政府与市场契合的平衡点,仍需要在摸索中找寻。

### 3. 探索时期的“计划为主与市场为辅”:1978-1992

1978年召开的十一届三中全会,拉开了中国改革开放的序幕。其中,经济体制的改革的实质便是对政府与市场的关系做出适应经济发展形势的相应调整。1978年开始,市场化成为改革的基本方向,政治逐渐向市场倾斜,经济领域渐次地向市场放开。但是,由于前三十年的计划经济积累了大量的关于计划经济的知识存量,因此,人们虽然认为原有的计划经济体制存有重大缺陷,但却将缺陷归咎于具体方法和策略等的失当。由于这些缺陷是计划经济本身所不能解决的,那么就需要从外部引入力量,来激活僵化的经济体制。邓小平首先要求在思想上破除对于计划和市场是社会主义与资本主义的区分的传统认识误区,认为“社会主义也可以搞市场经济”。1979年3月,陈云在一次讲话中也提到,社会主义时期必须有计划经济和市场经济这两种成分,前者是主要的与基本的,后者是从属的与次要的,却是必不可少的。社会主义公有制基础上有计划的商品经济这一原则在1982年9月被写入了宪法。但从在整体上来看,这一时期的政府与市场关系虽表现为计划为主市场为辅的模式,但本质仍是在计划经济框架内有限地引入市场并渐次扩大其调节作用。

针对于改革初期的市场机制的残缺与发育程度不够等情况,政府在其中所发挥的作用主要在于扫清阻碍市场发育的限制性因素,积极创造市场成长的良好条件。具体来看,首先是通

过行政手段来培育市场,进而推进市场各要素的完善与市场环境的形成。政府主动放权,引入市场调节机制,使价格按照市场需求适度自由浮动。政府下放部分决策权,以此促进市场主体自主性的提升与发展。比如在农村,通过实行联产承包制使农民能够自主决定生产的种类和质量,生产的收益与风险全实现独立承担;在企业方面,企业对商品的生产与销售、对资金流动与干部任用都有了更大的自主权。在有计划的调整价格之后,政府也逐步放开价格,使价格逐渐适应市场经济的节奏。其次,在市场发育不够健全的某些领域,政府对市场实行一定程度上的“替代”。这种替代不是政治因素对市场因素的排挤,而是政府以消费者和投资者等市场内部的角色,通过政府采购和政府投资直接介入市场活动。再次,通过政府主导,逐渐培育其相对统一的市场,并使市场的调节、激励功能日益凸显。市场在调节资源的优化配置作用逐渐明显,以市场为导向的生产使居民迅速富裕起来,并促进了产业间的转移与升级。在这种情况下,被培育起来的市场机制对旧有的体制也形成了强有力的冲击,国有企业的改革是这一冲击的重要体现。而且在政治与市场不断的协调与发展中,政治与市场的功能性层次差异逐渐体现出来。因此,关于政府与市场在经济调节上有着不同的范围和权限的观点,越来越成为人们的共识。

可见,正是由于改革开放,新中国的政府与市场之间才有了良性的互相替代的可能性。但是在社会经济的剧烈变迁当中,政治与经济同样经受着新的历史环境对它们的考量,政府与市场需要根据不同的经济现实,一方面扩大或压缩彼此的作用强度,一方面找寻二者之间良性替代的最佳平衡点。因此,并不存在着所谓的固定经济发展模式,也不应有特定经济发展的完成式。

#### 4. 新时期“市场与政府的良性互动”:1992至今

20世纪80年代末、90年代初,我国政治与经济的关系已经出现一种良性的互动,政府不仅积极的培育市场,而且积极调控市场,用政治的力量来规避市场的缺陷。政府计划与市场实现了双轨运行,有力推动了经济发展。比如1992年党的十四大就明确提出要把建立社会主义市场经济体制作为经济体制改革的目标,其目的就是要发挥市场机制的应有作用;而1997年党的十五大则正式将“坚持和完善社会主义公有制为主体、多种所有制经济共同发展”作为我国的基本经济制度,强调这些非公有制经济成分作为市场的当然主体,对进一步发展市场、完善市场有着极为重要促进作用。与此同时,政府也积极出台相关法律政策,为市场化改革确立了良好的制度环境。

另一方面,政府也在改进对于市场的宏观调控手段。政府逐渐从对市场的全面干预中得以抽身,将宏观调控的首要目标定位为保持市场总供给与总需求的动态平衡,促进和实现国民经济持续、稳定、协调发展。针对90年代上半期存在的高通货膨胀率,政府实行适度从紧的财政政策,有效地平衡了需求与供给。同时,政府也通过加大投资,有效拉动了经济增长。正是借助于我国政府有力得当的宏观调控手段,我们才经受住了东南亚经融危机的冲击,保持了经济持续、稳定的增长。

随着社会主义市场经济体制的建立和逐步完善,党的十六大又适时提出要发挥“市场机制在配置资源方面的基础性作用”,也即要进一步强化市场机制在整个社会经济生活中的基础性地位。但于市场作为资源配置的基础性机制,本身有其自身无法克服的缺陷,只有借助于政治的力量,才能对市场的缺陷予以规避,实现经济的良好发展。因此,基于这样的现实,党的十八届三中全会在其通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中,明确提出使市场在资源配置中起决定性作用,同时要更好地发挥政府作用。这一论断既是对我国过去几十年改革建设经验的高度概括,也为今后进一步处理好政府与市场的关系确定了方向。这也是基于当时我国的经济形势,依据市场化程度所作出的经济战略目标,其本质依然是寻求更加良性的、适应新的经济变化的政府——市场关系。

### 三、政府与市场关系演变的内在逻辑: 互动中的良性替代

通过对建国以来我国政府与市场关系演变的历史梳理,我们可以看出,政府与市场关系是一种动态的互动过程,二者的此消彼长实际上就是政治和经济因素基于一定的社会经济条件而进行的调整。正如林德布洛姆所指出的,世界上政府与政府间的最大不同,在于市场取代政府或者政府取代市场的程度。政府与市场作为人们创制的基础性制度,二者以不同的方式发挥着不同的作用,是可以互相代替的,且互相替代程度又呈现多样性变化,具体表现为各国相异的发展模式与一国不同时期不同的发展机制。因此,要真正把握政府与市场关系,还须从政治与经济两个层面深入挖掘其所蕴含的内在逻辑。

#### 1. 政府与市场: 资源配置的两种机制创建

在美国政治经济学家林德布洛姆看来,政治—经济机制是人类确保自身生存并借以提高生活质量的伟大发明。人类正是凭借自己创造的各类政治—经济制度,才得以在地球上获取稀缺的资源,维持了自我的发展,并创造了灿烂文明。因为政治机制主要载体是政府,而经济机制的主要载体是市场,因此,这里提到的政治—经济机制实际上就可以理解为政府与市场的关系。

政治机制或许是人类发明最早的用以促进自身文明的方法机制,从氏族、部落时代简单粗糙的权威协调(它可以被视为最简单的政治机制),到作为政治最高机制的国家的出现,再到近代以来政治对社会经济各方面无孔不入的介入,政治制度一直是人类用以获取自然资源、促进文明发展的有效机制。进入现代社会以来,政治机制的功能被进一步放大,人类生活的方方面面都被都纳入了政治机制当中,政治在人们生活中的作用从未如现代社会一样凸显。而人类发明并利用市场的历史虽已有几千年,但是直到1776年亚当·斯密写下《国富论》之时,人类才对市场有了较为系统、全面的认识。人们逐渐意识到,许多目标的实现乃是他们追求其他目标行为的附带现象和副产品;且自我服务式的个人自由买卖会自动促成收入的分配、资源的配置和经济增长。至那以后,作为资源的优势配置和促进经济增长的市场机制,才被引入人类生活。近代以来,资本主义的出现大大拓展了市场的功能与范围,市场的威力在资本和商品的引导下袭向世界的每一个角落,并最终推动人类社会步入高一级的现代工业文明。

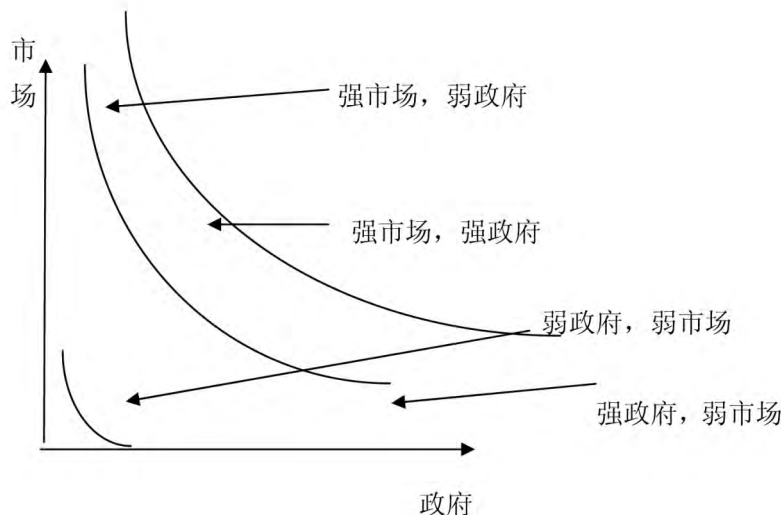
#### 2. 政府与市场的内在关联性的学理剖析

虽然政府与市场作为人类最基本的制度安排存在已久,二者通过相互协调并共同影响着人类生活。但在近代以前,人们对于政府和市场关系的认识并不深刻。资本主义的产生使市场的资源配置与协调作用得以凸显,并在理论上将市场作用无限放大,自由贸易理论开始出现。正如亚当·斯密所说的,人们“由一只看不见的手引导着推动实现并非自身期待的目标”,市场力量被视为自助的、无意识的力量。自由主义者认为政府只扮演好经济的“守夜人”的角色就足够了,政府只需放任经济的自我发展,经济增长、社会财富增加就会自动发生。市场作用的过度夸大使得市场成了资本主义的标志。但是,一个纯粹而不加修正的市场制度也是十分极端的。市场把交换作为至上的沟通法则,伴随市场制度出现的是“魔鬼作坊”和血汗工厂。市场“把人的尊严变成了交换价值”,它“使人和人之间除了赤裸裸的利害关系,除了冷酷无情的现金交易,就再也没有任何别的联系了”。因此,马克思主张消除货币和商品生产,对生产“进行有计划的调节”。虽然马克思所强调的计划出自于“社会中心”,但是它同样表现为政治的力量。在马克思主义指导下的社会主义各国实践中,市场的作用被降到了最低点。由此而形成的有关政府与市场的争论,随着冷战的出现,在东西两大阵营对抗的历史条件下被逐渐意识形态化,人们普遍倾向于忽略政府与市场内在的逻辑联系,用二元对立的视角来对待它们。政府计划成为社会主义的当然之意,市场在社会主义国家中虽有零星存在,但它的作用

要么被否认,要么被极大地降低。而市场往往被理解为资本主义社会的标签,即使在其经济政策中会一定程度凸显政府的作用,但更多时候是作为对市场失灵的一种补充。

如林德布洛姆所言,世界上的所有政治经济制度,大部分政治是经济性的,大部分经济也是政治性的。当我们分析一个国家或者一个历史时代的税收、国防、社会保障等问题时,我们无法忽视政治制度与公共政策背后所隐含的经济性质。而一国的经济政策不可避免地蕴含着政治色彩并要通过政治的配合得以实现。这在前资本主义时代是如此,在资本主义到来之后,政治的经济性质就更加明显,资本权力成为完全可以和政治权力并驾齐驱,影响人们生活的权力之一。考诸世界近现代经济史,不难看出,政府与市场两种机制从来都是相互协调和并发展的。市场是经济运行的基本机制,政府的作用在于还原市场,克服市场缺陷。然而,政府机制并非全能和有效的,政府也存在失灵问题。因此,单一的政府机制和市场机制都不能解决经济发展过程中不断出现的新问题。西方的经济理论与实践的发展中所经历的重商主义、自由主义、凯恩斯主义、新自由主义和新凯恩斯主义等阶段就充分说明了这一点。制度经济学的兴起也表明了单纯的市场经济和古典理论的偏颇,政府作为一种重要的制度安排显然应当在市场制度结构中占据应有的地位。而中国1980年代的经济改革受惑于新自由主义经济学,将市场和效率严格对应,忽视有效的政府管制与制度结构优化,在取得一定的经济成就的同时导致了严重的社会与政治失序以及经济公平问题。中国1990年代出现的“市场经济就是法治经济”甚至“市场经济就是道德经济”的提法就表现了对单纯的市场自由进行政府干预和社会干预的规范性需求,甚至在中国主流经济学家内部也产生了类似的认知。

正是政治-经济机制的基础性作用和二者之间你中有我、我中有你的相互关联性,世界各国都在致力于探索本国政府与市场关系的组合模式,基于各国不同的现实情况与市场化程度的不同,政府与市场呈现出如下图所示的不同的组合模式。



可见,政府与市场在不同程度上可以互相替代,但两者互相替代的那个点,永远在以“政府”变量为横轴、以“市场”变量为竖轴的反比例函数中的曲线上运行,政府在最大程度上代替市场,市场也可以在最大程度上替代政府,但二者都不能完全取代对方。虽然有不少的理论家试图用其中之一取代另一个,但这总是在理论上存在可能,而在实践上往往会导致诸如经济停滞、财政短缺、失业增加等等问题。无论是中国的经验还是世界的经验都在说明,在政治-市场机制这个人类最基本的制度上,不存在完美的、恒一不变的政治经济组合模式,人们总是在找寻适宜于本国经济发展的最佳路径,而这个最佳路径即存在于政府与市场的某个平衡

点上。

#### 四、余论:关于政府与市场关系的若干思考

通过以上对建国以来我国政府与市场关系的历史梳理以及二者关系演变的内在逻辑的学理剖析,我们大体上可以对政府与市场关系形成相对比较清晰的认识,其中有两点尤其值得我们注意。

一是政府和市场作为资源配置的两种机制,存在着互相替代的可能性,而这种替代的程度取决于社会经济发展的实际情况。在市场经济相对落后的条件下,可以通过制度性的建设和国家辅助(主要表现为政治力量)来加快促进经济发展,并后来居上,赶超发达国家。后发优势强调的是国家和组织在后发国家促进经济增长的作用,正是政治因素对于市场因素的替代,这一点对于发展中国家而言就更具实践意义。但是,在市场机制已经建立的情况下,政府就应当适时抽身,在更好地发挥自身职能的同时要充分尊重和发挥市场机制在资源配置中的决定性作用。今天我们在深化改革、发展社会主义市场经济中强调使市场在资源配置中起决定性作用,本质上是强调尊重价值规律在市场经济中的作用,强调尊重市场机制在资源配置中的作用。更为重要的是,我国发展的市场经济是社会主义市场经济,社会主义市场经济中的政府除了要发挥制度的优势,为发展市场经济提供应有的制度、环境、秩序保障之外,还担负以经济建设为中心实现现代化的重任,担负为人民谋幸福的使命,所以政府的作用不是要不要发挥的问题,而是应该把市场该管的交给市场,集中精力把那些有利于我国现代化建设、有利于人民生活水平提高、市场做不了做不好的事情做实,把政府的作用发挥好。

二是经济发展中的政府与市场有着各自发挥作用的边界和层次。对于经济生产中的不同领域、不同部门应根据其性质决定是采取政府的还是市场的调节机制,不可逾越各自的边界。市场经济“一抓就死,一放就乱”是对政府调节过度作为和不作为的生动说明。但是要在复杂的经济情势下找对经济发展中政府与市场的调节界限是不容易的,因为这个界限也会随着经济情况的波动而变化。因此,经济发展的每一步都要摸着石头前进,不能盲从,更不能迷信所谓的模式。

##### 参考文献:

- 《毛泽东选集》(第五卷),人民出版社1977年版。
- 薄一波《若干重大决策与事件的回顾》(上卷),中共中央党校出版社1991年版。
- 《邓小平文选》(第二卷),人民出版社1994年版。
- 《陈云文选》(第三卷),人民出版社1995年版。
- 李晓《东亚奇迹与强政府》,经济科学出版社1996年版。
- [美]查尔斯·林德布洛姆《政治与市场—世界的政治经济制度》,三联书店1994年版。
- 陈振明《公共管理学》,人民大学出版社1999年版。
- [匈]卡尔·波兰尼《大转型:我们时代的经济与政治起源》,冯钢、刘阳译,浙江人民出版社2007年版。
- 《马克思恩格斯选集》(第一卷),人民出版社1977年版。
- [美]詹姆斯·布坎南、戈登·塔洛克《同意的计算:立宪民主的逻辑基础》,陈光金译,中国社会科学出版社2000年版。
- 吴敬琏《呼唤法治的市场经济》,生活·读书·新知三联书店2007年版。
- [美]格申克龙《经济落后的历史透视》,邓宇鹏译,商务印书馆2012年版。