

doi: 10.13582/j.cnki.1672-7835.2019.06.012

新中国 70 年经济体制演变的 线索、逻辑及展望

——基于政府与市场关系的视角

乔惠波

(天津理工大学 马克思主义学院,天津 300384)

摘要:中国经济体制演变是有内在逻辑的经济转轨之路。政府与市场关系的嬗变是经济体制演变的基本线索,从两者的相互博弈中可以发现经济体制演变的内在逻辑。政府自我革命和市场自发发展相结合,实现了经济体制由计划经济向市场经济的转变。考察新中国 70 年经济体制演变的全过程,对构建中国特色的新型政府与市场关系具有重要启示。新时代应该推动构建“互融共生”的政府与市场关系,以更好地发挥两者的作用。

关键词:经济体制;政府;市场;内在逻辑;互融共生

中图分类号:F121 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-7835(2019)06-0086-07

一 新中国 70 年经济体制演变的基本 线索:政府和市场关系的不断调整

(一)计划与市场之争的实质是政府与市场的关系问题

计划经济的理论基础是马克思恩格斯对社会主义取代资本主义之后社会运行方式的一种设想,在这种经济体制之下,政府要发挥组织生产的任务,商品经济和市场逐步归于消灭。恩格斯指出:“一旦社会占有了生产资料……社会生产内部的无政府状态将为有计划的自觉的组织所代替”^①。“只有按照一个统一的大的计划协调地配置自己的生产力的社会,才能使工业在全国分布得最适合于它自身的发展和其他生产要素的保持或发展。”^②马克思主义针对资本主义社会中固有的矛盾,提出要发挥政府在经济运行中的主导作用,消除市场无序竞争的状态,以便克服市场经济的弊端。

政府与市场的关系也是西方经济学的主要内容。在资本主义社会发展的早期,市场经济还没

有充分孕育,古典经济学的代表人物亚当·斯密提出“市场是看不见的手”的思想,认为市场能够自发调节经济的运行,政府只应起到守夜人的作用,为经济发展提供保障条件,无须干涉经济的运行。随着西方资本主义国家由自由资本主义阶段向垄断资本主义阶段的发展,市场经济本身所固有的矛盾不断暴露出来,周期性经济危机的出现使人们开始质疑主张放任自由的古典经济学。20 世纪 30 年代,经济大萧条席卷西方市场经济国家。为应对危机凯恩斯主义开始出现,主张强化政府在经济发展中的作用。由于凯恩斯主义对危机的应对卓有成效,资本主义国家开始不断强调政府的经济管理职能。但不管古典自由主义还是凯恩斯主义,他们对政府与市场作用的看法都是以资本主义市场经济为基础,只是对政府作用发挥大小存在分歧。可以看出,无论是西方经济学还是马克思主义,都认为政府与市场的关系是一个经济体中最根本的一对关系,也是一个经济体

收稿日期:2019-05-20

基金项目:天津市高校习近平新时代中国特色社会主义思想研究联盟课题“建设现代化经济体系研究”

作者简介:乔惠波(1980—),男,山西运城人,博士,副教授,主要从事马克思主义中国化研究。

①《马克思恩格斯选集(第3卷)》,人民出版社2012年版,第671页。

②《马克思恩格斯选集(第3卷)》,人民出版社2012年版,第683—684页。

有别于另一个经济体的根本性区别。

计划与市场之争的根源在于如何认识政府的作用。计划经济条件下,政府必须是一个全能政府和强势政府,来保障经济的平稳有序运行。政府委托一个计划制定机关来负责收集整个社会经济活动中供给需求的信息,并对社会劳动进行精确的计算和严密的监督。企业的生产经营活动听命于指令性计划,完全忽视市场的作用,造成企业经营机制僵化,企业没有活力,资源严重浪费,效率极为低下。事实上,对于经济活动复杂多变的信息的收集,由政府来统一进行是极为困难的。在计划经济条件下,政府对于经济信息的收集是纵向垂直传递的,中间环节过多,传递距离长、通道窄,容易导致信息的延迟。由于信息的传递在企业 and 各级政府部门之间进行,他们出于自身利益的考虑,会对经济信息进行筛选和调整,容易造成信息失真,基于此种信息制定的计划难以指导企业的生产经营活动。另外,生产者和消费者之间的横向联系和反馈机制缺乏,容易导致产销脱节、社会供给需求结构失衡^①。为此必须进一步强化政府的职能,扩大政府的规模,形成强势政府,挤压市场和社会的空间,从而形成恶性循环。

(二) 我国经济体制演变的基本线索

我国经济体制演变走了一条以政府为主导的计划经济体制向以市场为主导的市场经济体制的演变之路。表面上是计划与市场之争,其实基本线索是政府与市场关系的不断调整。政府与市场相互作用,此消彼长,在不断的博弈过程中形成了中国特色的政府与市场关系。

通过梳理经济体制演变的过程发现,我国由计划经济体制向市场经济体制演变的过程基本是围绕政府与市场关系展开的。计划经济的实质是政府取代市场成为资源配置的基本手段,排斥市场的作用,具体表现为对企业和劳动者积极性和创造性的束缚,根源在于政府难以掌握所有的经济信息,以及难以实施有效的激励。市场经济则要求市场配置资源的同时发挥好政府的作用。经济体制演变的过程其实就是对政府与市场地位和角色的不断调整定位。在计划经济时代,单一公有制和计划管理的手段相结合,为强势政府的出现提供契机,强势政府不仅在公共管理领域发挥作用,在经济领域也起到排斥和挤压市场

的作用,市场处于弱势的地位,在一定时期内被压缩到很小的范围。虽然在计划经济时期也进行了体制调整,但无论是向企业放权,还是向地方放权,都是在计划经济内部的一种政府行为。政府的这种控制作用不仅在我国社会主义改造之后出现,而且在苏联和东欧社会主义国家中也出现过,甚至许多发达国家在其工业化的发展过程中也由政府承担过类似的角色。政府主导的经济发展模式并不是中国独有的,只是中国这种模式持续的时间更长,控制的力度和范围都更大。

但是随着实践的发展,强势政府对于市场的压制和挤压已经难以遏制市场本身的发展。市场在一定的条件下自发成长,不断发展壮大。政府则由于做了自己不擅长的事情,不得不进行自我革命,放弃部分不属于自身的职能。中国政府走了一条放权让利的自我革命之路,放权让利的过程也是计划经济向市场经济逐步过渡的过程。十八大之后,政府继续在简政放权方面做出了很多方面的努力,政府加大行政审批改革力度,取消各种行政审批事项,削减职业资格许可和认定事项,大幅减少政府对市场活动的直接干预。这就是我国经济体制演变的基本线索。

二 新中国 70 年经济体制演变的内在逻辑: 政府与市场的关系在相互博弈中走向优化

(一) 新中国成立初期政府与市场并行

新中国成立后,从 1949 年到 1952 年是计划经济体制酝酿阶段,开始准备由刚建国时的新民主主义经济体制向计划经济体制转变。此时,我国还没有建立起计划经济体制,实行的是计划与市场相结合的经济体制。这一时期我国处于新民主主义社会时期,实行的是新民主主义的经济政策,保护和发展个体经济和民族资本主义经济,与此同时积极发展合作社经济和国家资本主义经济。虽然政府通过国家资本主义的方式对资本主义工商业进行限制,但是市场的作用仍广泛存在。在这一时期,虽然政府已经开始对经济进行计划指导,但是整体来讲政府对于整个国民经济的控制还较弱。这是因为国有经济虽然具有领导地位,但并不占主体,个体经济和私人资本主义经济

^①夏兴园《论计划经济体制的兴起与衰落》,《江淮论坛》2001 年第 2 期。

仍然大范围存在。据统计,到1952年,在589亿元的国民收入总额中,国有经济占19.1%,合作社经济占1.55%,个体经济占71.8%,私人资本主义经济占6.9%,国家资本主义经济占0.7%。^①这一状况随着社会主义改造和“一五”计划的完成逐步改变。在完成国家工业化和社会主义改造后,社会主义公有制已经建立起来,生产关系已经实现了公有制的一统天下。与之相适应,高度集中的计划经济体制建立起来,市场在微观经济运行方面的作用日渐萎缩。

(二) 计划经济时期政府与市场相互对立

从1953年到1978年为计划经济体制时期。这一时期可以分为两个阶段,第一阶段为1953年至1957年的计划经济形成阶段。这一时期政府对主要农副产品实行统购统销政策,社会主义改造也逐步完成。在第一个五年计划的末期,我国基本上形成了计划经济的体制模式。第二个阶段从1957年到1978年,是计划经济体制在调整中不断强化的时期。在整个计划经济时期,我国政府与市场之间相互对立,政府管理经济的职能得到全面强化,基本排除了市场的作用。新中国成立后新的中央政府,在经济的恢复和发展中逐步扩大了自己的职能,形成了对市场空间的逐步压缩。随着计划经济体制的基本确立,政府与市场的关系由相互并存转为相互对立。形成这种关系的根本原因在于认为政府可以包办一切,不需要市场的存在。政府在新中国成立后经济的恢复发展和工业化体系的建立中也发挥了关键的作用。政府对于资源的强有力的动员和调配能力,为我国国民经济的恢复发展和工业化体系的建设提供了大量的公共供给,工业化体系在短时间内迅速建立了起来。政府主导的经济恢复发展成功的激励以及政府在选择经济体制上的优势,必然会选择自我强化的路径来继续推进经济的发展。政府的高动员性也决定了政府在建立计划经济的初期

经济发展很容易获得成功。而新中国成立后市场体系的不健全和落后也促使我们在政府与市场的选择中选择了政府这一方式来推动经济的发展,从而建立起计划经济体制。

我国实行的计划经济体制一直比较重视地方积极性和主动性作用的发挥,并不是单纯强调集中统一,这实际上是一种有弹性的计划经济体制,强调全国统一计划基础上地方拥有一定的自由度。中国政府在计划经济体制期间的对经济的控制并不是全能的,政府对地方和企业的管理不是铁板一块,而是存在集权和分权的博弈^②,这就给自由市场的存在留有一定的余地,市场在一定区域内能够继续存在。另一方面,虽然市场在计划经济体制下空间很小,但仍然顽强地为自身的发展争取更大的空间。特别是农村集体经济是传统计划经济体制中控制较为薄弱的环节,更容易自发产生市场的因素。各种非计划因素在计划的压制下仍然顽强地存在着。在农村,集体经济之外还存在着包括自留地、家庭副业和以其为基础的自由贸易,农产品集中收购之外的非计划部分和社队企业等也客观存在。在城市,城镇个体经济、大量的城市集体企业和小国有企业的存在仍给市场的发展预留了空间^③。市场小范围存在的根源在于政府的非全能型,政府不可能完成全部工作,同时中国特色的计划经济具有粗放式的特点,给市场的存在提供了空间和温床,而市场的自发性和活力决定了其只要具有合适的时机就发展起来。当然,计划体制下市场的存在跟党的领导人在对计划经济体制弊端的反思中主动进行的调整也有关系。如毛泽东在1958年第一次郑州会议上指出,现在还必须利用商品生产和价值法则来积极为社会主义服务^④。陈云的“三个主体、三个补充的”^⑤思想,明确指出在计划经济为主的条件下可以发挥市场的作用。很可惜的是,这些有益

①汪海波《中国发展经济的基本经验——纪念新中国成立70周年》,《首都经济贸易大学学报》2019年第1期。

②我国在1958年和1970年分两次进行了行政性分权改革,即在计划经济体制的框架内中央政府把一部分管理权限下放给地方政府和企业,来解决对于地方政府管理僵化的弊端,但并没有达到预期的结果,陷入“一管就死、一放就乱”的怪圈。

③赵凌云《1949—2008年间中国传统计划经济体制产生、演变与转变的内生逻辑》,《中国经济史研究》2009年第3期。

④《毛泽东年谱(1949—1976)(第3卷)》,中央文献出版社2013年版,第496—497页。

⑤陈云指出“至于生产计划方面,全国工农业产品的主要部分是按照计划生产的,但是同时有一部分产品是按照市场变化而在国家计划许可范围内自由生产的。计划生产是工农业生产的主体,按照市场变化而在国家计划许可范围内的自由生产是计划生产的补充。因此,我国的市场,绝不会是资本主义的自由市场,而是社会主义的统一市场。在社会主义的统一市场里,国家市场是它的主体,但是附有一定范围内国家领导的自由市场。这种自由市场,是在国家领导之下,作为国家市场的补充,因此它是社会主义统一市场的组成部分。”《陈云文选(第3卷)》,人民出版社1995年版,第13页。

的探索并没有坚持下去。

(三) 体制转轨时期政府与市场相互调适

从 1979 年到 1991 年是计划经济体制向市场经济体制转轨的时期,这一时期无论是理论上还是实践中政府与市场的关系都是在相互博弈中不断调整,以寻找自身合适的位置。在这一时期,政府与市场不再是非此即彼的对立关系,两者从以前体制外的对立逐步走向体制内的结合。这是一个动态的长期博弈的渐进式演进过程,总的来说变迁的主线是政府的自我革命和市场的自我壮大。

1. 渐进式演进之路

中国的经济体制改革之路是渐进式的演进过程,无论是实践还是理论的认识上都表现出渐进的特点。这条渐进式变迁道路遵循政府与市场关系的自我调适的逻辑,减少由于经济体制剧烈变动带来的制度的真空和无序,使市场能够比较顺利完成从野蛮生长到良性发展的演变。以邓小平为首的中共领导人的政治智慧在其中也发挥了关键作用,特别是邓小平对于市场经济的推动,使我国的渐进式变迁成为一种“积极的渐进式变迁”。我国之所以选择渐进式道路,是因为我国对政府与市场关系的认识是逐步深入的,从“计划经济为主、市场调节为辅”^①到明确提出了“社会主义经济是公有制基础上有计划的商品经济”^②,再到“计划和市场都是手段”^③的明确提出,中国共产党对于政府与市场关系的认识是渐进的。在实践当中,为了能够平稳推进政府与市场关系的调适,不给经济造成巨大的波动,实行了生产要素价格“双轨制”,政府让渡部分商品的定价权给市场,但保留部分商品的定价权,减少突然全部放开价格对于市场的冲击,有效实现了政府向市场的权力转移。

2. 政府的自我革命

“文化大革命”结束后,党的十一届三中全会的召开,预示着党的政治生活已经步入正常轨道,政治生活中的民主气氛日渐浓厚,政府有了自我纠错和自我革命的勇气和决心。政府进行自我革命,从放权让利开始。国有企业的改革从一开始的“放权让利”到“政企分开”,再到建立现代企业制度,政府对于企业的管制逐步减少,企业的自主经营权

不断得到落实,企业的活力得到释放,经济效益不断提高。国有企业通过租赁、承包、股份制等多种方式进行经营方式的改革,目的是让企业成为自主经营的主体,成为合格的市场经济主体,国有企业逐步发展壮大。政府在自我革命、减少自身对微观经济主体干涉的同时,积极发挥政府对于经济体制改革的主导作用,通过塑造市场主体、培育市场体系、营造市场环境等方式推进市场经济体制的建立,同时加强政府宏观调控的职能,为市场经济的发展提供保障。

3. 市场的自我扩张

经济体制转轨的过程是政府与市场相互作用的结果,体现出诱致性制度变迁的特点。其中既有政府自我革命和主导改革的结果,也是市场自发生长、不断扩张的结果。市场的自我形成和不断壮大是从政府控制力量较为薄弱的农村和农业开始,农村实行了家庭联产承包责任制,农民获得生产经营自主权,多种经营开始出现,农产品交易市场逐步兴起,农村地区的经济发展不断向好,农民的粮食短缺问题很快得到有效解决。同时,乡镇企业迅速崛起,市场的微观经济主体开始发育。农村改革的成功打破了“大一统”的计划经济模式,给城市经济体制改革提供了巨大的示范效应,改革延伸到城市。城市国有企业的改革放松了对企业的管制,一些具有前瞻眼光的企业开始把重点投向市场,推动了市场的发展壮大。

市场的自我发展壮大还体现在,随着政府管制的放松,非公有制经济逐渐发展壮大起来。首先是为解决知识青年返城带来的就业压力,小商小贩逐步合法化,个体经济开始大量出现,形成了许多自发的市场。市场的发展壮大反过来使个体经济不断扩大规模,私营经济开始出现。非公经济成为市场主体后,对于市场的自我发育起了积极的推动作用。

(四) 市场经济条件下政府与市场的相辅相成

1992 年党的十四大正式确立了社会主义市场经济体制改革目标,市场经济建立并逐渐走向成熟。政府与市场的关系走向相辅相成、相互促

①《三中全会以来重要文献选编(下)》,中央文献出版社 2011 年版,第 169 页。

②《十二大以来重要文献选编(中)》,中央文献出版社 2011 年版,第 56 页。

③《邓小平文选(第 3 卷)》,人民出版社 1993 年版,第 373 页。

进的时期。要让市场的归市场,政府的归政府,强调“看得见的手”和“看不见的手”在各自的领域发挥作用,不断破除制约两只手发挥作用的体制机制弊端。

十八届三中全会把市场的作用定位为在资源配置中起决定性作用,并强调发挥好政府的作用。这标志着政府与市场的关系进入了一个新的阶段。市场在资源配置中起决定性作用,并不是放弃政府的作用,相反政府在放弃以前对于微观经济活动的管理职能之后,会有更加广阔的空间去积极作为。现代社会经济发展的复杂程度已经表明,政府在宏观调控方面的积极作用仍是防范和化解经济危机的基本之策。习近平强调指出:“在市场作用和政府作用的问题上,要讲辩证法、两点论,‘看不见的手’和‘看得见的手’都要用好,努力形成市场作用和政府作用有机统一、相互补充、相互协调、相互促进的关系,推动经济社会持续健康发展。”^①我国经济发展进入新常态,供给侧结构性改革势在必行,社会的主要矛盾也出现了新的变化。必须进一步理顺政府与市场的关系,继续深化要素市场化的改革,解决市场体系不完善、政府干预过多的问题,另一方面,要发挥好政府的作用,使之在宏观调控、公共服务、市场监管、环境保护等方面发挥更加积极的作用。如今,我国经济体制改革不断走向深入,政府与市场的关系日臻协调和完善。

总之,政府与市场相互博弈的辩证发展是经济体制演变的内生逻辑。从视市场为洪水猛兽而排斥市场的作用,到小范围的接纳市场的作用,再到确立市场配置资源的基础性作用,最后提出市场要发挥决定性作用。我们对市场作用的认识越来越深刻。政府在主导经济发展过程中曾起过重要的作用,但由此建立一个政府发展经济的计划经济模式无疑是失败的,从全能政府向有限政府的转变,基本廓清了对政府和市场关系的认识。

三 总结与启示:构建中国特色的“互融共生”新型政府与市场关系

通过对新中国70年政府与市场关系的考察,不仅能够理清经济体制演变的内在逻辑,而且能

够对构建新时代中国特色新型政府与市场关系提供重要的启示。新时代社会主要矛盾已经发生变化,影响经济体制变革的因素也发生了变化。为了推进供给侧结构性改革,建立现代化市场经济体系,应该在总结经济体制改革过程中政府与市场关系演化经验的基础上,继续推进政府与市场关系的调整,构建新型政府与市场关系,走出一条中国特色的两者相互协调发展的经济体制改革之路。新型政府与市场关系的建立能够丰富我国的市场经济理论,为早日实现社会主义现代化建设目标提供理论支撑。

(一) 充分认识政府的作用

习近平强调“市场起决定性作用,是从总体上讲的,不能盲目绝对讲市场起决定性作用,而是既要使市场在配置资源中起决定性作用,又要更好发挥政府作用。”^②政府在经济体制转轨时期扮演了自我革命的角色,放弃了对市场和企业的直接管制。但政府在市场经济体制下并不是无所作为,相反要发挥其在市场经济中应有的作用,一方面要防止政府失灵,警惕政府对市场的挤压;一方面要发挥政府对市场保驾护航的作用。

在经济转轨时期,要建立和发展市场经济,首先要放松政府管制,政府对企业和市场的放权也是政府主导经济改革的一种表现。政府在放权之后,要求重新建立管制,也就是说,在转轨经济中,既有一个放松政府计划管制的问题,也有一个建立政府市场管制的问题^③。前者是对一部分本属企业权力的正常回归。后者是对自身权力的重塑,防止出现市场失灵的情形。

中国的经济转轨是在政府主导下进行的。无疑政府在计划向市场的转变过程中起了决定性作用。政府主动进行自我革命,推动市场发挥配置资源的作用。从经济发展的过程来讲,在经济成长的不同阶段,政府在经济活动中作用不同,地位也不同。例如,发展经济学家刘易斯就强调政府在发展中国家经济发展中的重要作用,认为有政府制定经济发展的规划可能是发展经济的最好办法;美国经济学家罗斯托的经济成长阶段理论,也认为在经济准备起飞阶段,需要政府的推动乃至

①《习近平关于社会主义经济建设论述摘编》,中央文献出版社2017年版,第58页。

②《习近平关于社会主义经济建设论述摘编》,中央文献出版社2017年版,第57—58页。

③张曙光《中国经济转轨与社会变迁:经济学视觉》,《学术研究》2009年第4期。

要想实现经济长期稳定的发展,必须构建政府与市场相互促进、相互增进的“互融共生”关系。

但是,对于政府理性也必须保持足够的警惕。过度市场化会带来不安定和不平等,过度重视政府的作用,依赖“威权政府”来促进经济增长同样会带来市场活力不足和阶层对立等不稳定的因素。我国市场经济发展过程中的一个重要经验是坚持了中国共产党的领导和社会主义方向,这使政府具有广泛的人民性和公共性成为可能,也为

政府引导和改造市场提供了保障。这既是“中国经验”的独特之处,也是众多新兴市场经济国家难以复制之处^①。所以一定要从辩证统一的观点来看待政府与市场的关系,既要坚持使市场在资源配置中起决定性作用,完善市场机制又要发挥好政府的作用,在尊重市场规律的基础上,完善宏观调控机制。要用改革激发市场活力,继续推进供给侧结构性改革,用政策引导市场预期,用法治规范市场行为,共同促进中国经济更好更快发展。

The Clue , Logic and Prospect of the Evolution of New China's 70-year Economic System: Based on the Perspective of the Relation Between Government and Market

QIAO Hui-bo

(College of Marxism Studies , Tianjin University of Technology , Tianjin 300384 , China)

Abstract: The evolution of China's economic system is an inherently logical way of economic transition. The evolution of the relationship between government and market is the basic clue to the evolution of economic system. From the game between them , we can find the internal logic of the evolution of economic system. As the combination of government's self-revolution and market's spontaneous development , we have realized the transformation of economic system from planned economy to market economy. From the review of the whole process of economic system evolution in the new China's 70 years , it can throw enlightenments on the construction of a new type of government-market relationship with Chinese characteristics. We should promote the construction of “intergrowth” between government and market , in order to better play the role of both in the new era.

Key words: economic system; government; market; internal logic; intergrowth and symbiosis

(责任校对 王小飞)

^①胡乐明 《政府与市场的“互融共荣”：经济发展的中国经验》，《马克思主义研究》2018年第5期。