

DOI: 10.19411/j.cnki.1007-7030.2020.03.005

新中国70年政府与市场关系演进的 政治经济学分析

郭冠清

(中国社会科学院经济研究所, 北京100836)

摘要: 如何正确处理政府与市场关系是一个世界性难题, 新中国70年我国经济建设取得的伟大成就和留下的惨痛教训, 其核心就在于是否能够正确处理政府与市场关系。新中国70年来经济发展的历史是一部政府与市场关系演变史, 新时代面临的主要挑战仍然是如何正确处理政府与市场关系。以习近平同志为核心的党中央, 对政府与市场关系进行了重构, 搭建了一个“党、政府和市场”三位一体的治理体系。尽管“强化党的领导”“强政府”“强市场”为正确处理政府与市场关系提供了方向性指导, 为建立现代经济体系奠定了坚实基础, 但在实践层面, 如何清晰地界定党、政府和市场的效率边界, 仍然面临着很大的挑战。

关键词: 新中国70年; 历史唯物主义; 政府与市场; 中国特色社会主义

中图分类号: F123.9; D630 **文献标识码:** A **文章编号:** 1007-7030(2020)03-0059-15

如何正确处理政府与市场关系是一个世界性难题。无论是发展中国家, 还是发达国家都面临着如何根据所处的生产力阶段和传统文化选择合适的制度安排, 以促进生产力发展这一至关重要的问题。^① 新中国70年我国经济建设取得的伟大成就和留下的惨痛教训, 其核心就在于是否能正确处理政府与市场关系。

对于政府与市场关系的研究成果很多, 有的文献专注于某一行业领域的分析,^②

基金项目: 国家社会科学基金重大项目“中国特色社会主义政治经济学探索”(16ZDA002); 中国社会科学院当代中国马克思主义政治经济学创新智库建设阶段性成果; 中国社会科学院登峰战略“《资本论》研究优势学科建设”资助

作者简介: 郭冠清, 经济学博士, 中国社会科学院经济研究所研究员, 教授, 《资本论》研究室主任, 全国中国特色社会主义政治经济学研究中心副主任, 当代中国马克思主义政治经济学创新智库办公室主任, 研究方向为当代西方经济理论, 马克思恩格斯经典理论和经济思想史。

^①郭冠清:《从经济学的价值属性看中国特色社会主义政治经济学的国家主体性》,《经济纵横》2019年第7期,第19-26页。

^②陈雨露:《金融发展中的政府与市场关系》,《经济研究》2014年第1期,第16-19页;孙祁祥、锁凌燕、郑伟:《社保制度中的政府与市场——兼论中国PPP导向的改革》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2015年第52期,第28-35页。

有的文献使用现代经济理论去分析政府与市场的关系,^① 也有的文献使用政治经济学的方法对政府与市场关系进行评判。^② 不过,大多数文献是对中央重要文件和精神中的政府与市场关系进行阐释。^③ 本文是一个综合性的研究,尝试以重新解读的唯物史观为理论基础,审视和回顾新中国成立70年来政府与市场关系演进的主要历程,对在这种演进过程中可能存在的问题进行分析,对复杂形势下政府与市场关系面临的挑战进行研究,并对如何进一步正确处理政府与市场关系提出政策建议。

一、政府与市场关系分析的方法论基础

在马克思和恩格斯经典作家设想的未来社会里,生产力高度发达,并不存在政府与市场关系问题,因此,马克思恩格斯经典作家没有留下关于政府与市场关系分析的理论工具。列宁在发现“战时共产主义”之后进行了我们可称之为俄国特色的社会主义实践,涉及政府与市场的关系,但是依然没有留下较为系统的理论。考虑到马克思留给我们的是“方法”而不是“教义”,我们仍然可以用唯物史观为方法论基础,对政府与市场关系进行理论分析,只是这里的唯物史观不是苏联传统教科书上解读的唯物史观。^④

(一) 在生产力与生产关系之间究竟有没有生产方式中介

众所周知,学术界普遍把马克思《〈政治经济学批判〉序言》中的论述视为唯物史观的经典表述。^⑤ 根据《〈政治经济学批判〉序言》的表述,苏联版传统政治经济学将唯物史观主要表述为生产力、生产关系之间的关系似乎是正确的,但是,事实上,《〈政治经济学批判〉序言》中的表述仅仅是一个孤证,在《〈政治经济学批判〉序言》之前的著作和之后的著作都没有出现这样的表述。^⑥

①林毅夫:《政府与市场的关系》,《国家行政学院学报》2013年第6期,第4—5页;郑健雄:《罗默的内生增长理论与我国的创新驱动发展战略——兼论政府与市场的关系》,《福建论坛(人文社会科学版)》2019年第2期,第11—17页。

②胡钧:《政府与市场关系论》,《当代经济研究》2013年第8期,第22—30页;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,第63—71,159—160页。

③魏礼群:《正确认识与处理政府和市场关系》,《毛泽东邓小平理论研究》2014年第5期,第46—51页;马建堂:《正确认识和处理政府与市场的关系》,《新经济导刊》2019年第1期,第4—5页。

④郭冠清:《回到马克思:政治经济学核心命题的重新解读(上)——以〈马克思恩格斯全集〉历史考证版第二版(MEGA2)为基础》,《经济学动态》2015年第5期,第22—29页;郭冠清:《回到马克思:政治经济学核心命题的重新解读(下)——以〈马克思恩格斯全集〉历史考证版第二版(MEGA2)为基础》,《经济学动态》2015年第8期,第28—39页。

⑤“人们在自己生活的社会生产中发生的一定的、必然性的、不以他们的意志为转移的关系,即同他们的物质生产力的一定发展相适应的生产关系。……社会的物质生产力发展到一定阶段,便同它们一直在其中运动的现存的生产关系或财产关系发生矛盾。于是这些关系便由生产力的发展形式变成生产力的桎梏,那么社会革命的时代就到来。”《马克思恩格斯全集》(第二版)(第31卷),北京:人民出版社,1998年,第412页。

⑥郭冠清:《学贯中西 坚持马克思主义——吴易风学术思想评介》,《当代经济研究》2019年第9期,第51—61页。

在标志着唯物史观产生的《德意志意识形态》中，马克思恩格斯没有直接提出“生产力—生产方式—生产关系”，但是在对“新历史观”的表述和社会形态更替的论述中，我们可以看到使用的是“生产力—生产方式—生产关系”。^①马克思第一次直接使用“生产力—生产方式—生产关系”表述是在1846年12月28日致安年柯夫的信中。他写道：“随着新的生产力的获得，人们便改变自己的生产方式，而随着生产方式的改变，他们便改变所有不过是这特定生产方式的必然关系的经济关系。”^②只是这里用“经济关系”代替“生产关系”。在《哲学的贫困》这部第一次运用唯物史观研究经济问题的著作中，马克思再次使用了“生产力—生产方式—生产关系”原理。^③

在1867年出版的《资本论》第一卷中，马克思对《〈政治经济学批判〉序言》中有关生产力与生产关系的原理进行了修改，“在那本书中我曾经说过，一定的生产方式以及与其相适应的生产关系”^④。马克思将原来表述的“生产力”修改为“生产方式”，这里与生产方式相适应的是生产关系，在生产力与生产关系之间存在着中介“生产方式”。熟悉《资本论》的读者会发现，马克思在《资本论》第三卷中对“生产力—生产方式—生产关系”原理直接表述为“同这种独特的、历史规定的生产方式相适应的生产关系”^⑤，这里可以进一步看出，与生产方式相适应的是生产关系，在生产力与生产关系之间存在着中介“生产方式”。

（二）正确理解生产力—生产方式—生产关系原理

除了在生产力与生产关系之间存在着中介“生产方式”外，苏联传统教科书上还有一个重要的误读就是把生产力第一位误读为生产力决定论。对于为什么生产力是第一位的，马克思在《德意志意识形态》中“新历史观”形成时已经有了深入分析，而这一分析在致安年柯夫的信中就有了明确的论述。^⑥根据马克思的论述，任何时代的发展，都是建立在已有的生产力发展的基础之上，传统政治经济学把“生产力误读为生产力一元决定论”。海尔布隆纳将它看作是一个限制条件。^⑦恩格斯在

①郭冠清：《回到马克思：政治经济学核心命题的重新解读（上）——以〈马克思恩格斯全集〉历史考证版第二版（MEGA2）为基础》，《经济学动态》2015年第5期，第22—29页。

②《马克思恩格斯全集》（第一版）（第27卷），北京：人民出版社，1960年，第478页。

③《马克思恩格斯全集》（第一版）（第4卷），北京：人民出版社，1960年，第144页。

④《马克思恩格斯全集》（第二版）（第44卷），北京：人民出版社，2001年，第100页注33。

⑤为避免歧义，将上下文内容一并列出如下：“资本主义生产方式是一种特殊的、具有独特历史规定性的生产方式；它和任何其他一定的生产方式一样，把社会生产力及其发展形式的一定阶段作为自己的历史条件，而这个条件又是一个先行过程的历史结果和产物，并且是新的生产方式由以产生的现成基础；同这种独特的、历史规定的生产方式相适应的生产关系，——即人们在他们的社会生活过程中、在他们的社会生活的生产中所处的各种关系，——具有独特的、历史的和暂时的性质。”《马克思恩格斯全集》（第二版）（第46卷），北京：人民出版社，2003年，第994页。

⑥“人们不能自由选择自己的生产力——这是他们的全部历史的基础，因为任何生产力都是一种既得的力量，以往活动的产物。所以生产力是人们的实践能力的结果，但是这种能力本身决定于人们所处的条件，决定于先前的已经获得的生产力，决定于在他们以前已经存在，不是由他们创立而是由前一代人创立的社会形式。”《马克思恩格斯全集》（第二版）（第46卷），北京：人民出版社，2003年，第477—478页。

⑦罗伯特·海尔布隆纳：《赞成与反对》，北京：东方出版社，2016年，第43页。

1890年8月5日写给施密特的信中对经济决定论的批判，有助于增加我们的理解：“根据唯物史观，历史的决定因素说到最后乃是实际生活中的生产和再生产。除此之外的话，马克思和我都不曾说过。如果有人把这个说法加以歪曲，说经济因素是唯一的决定因素，那么他是把我们的说法转化为一种无意义的、抽象而又荒谬之论了。”在恩格斯看来，决定历史进程的除了经济因素外，还有上层建筑等其他因素。^①

“生产力、生产方式、生产关系”之间的关系，既不是苏联版传统教科书中的“生产力决定生产方式”，也不是一些学者提出的“生产力决定生产方式、生产方式决定生产关系”，生产力是生产方式产生的前置条件。^②

（三）以唯物史观为基础分析政府与市场关系

重新解读的唯物史观告诉我们，一个国家或地区要发展，必须以生产力本身所处的阶段为基础，这是它赖以发展的条件，是不依赖于人们的意志为转移的，问题不是就生产力而生产力，而是如何选择促进生产力发展（包括生产力的解放和生产力的发展）的生产方式，并使得与生产方式相适应的生产关系能够满足国家的需要。举例而言，虽然在社会主义改造完成以后，我们的生产力水平非常低，但是我们可以通过选择计划经济这种生产方式来发展生产力，完成国家工业化战略需要，而与这种生产方式相适应的生产关系也满足我国的社会主义性质。对于政府与市场关系究竟如何安排，需要根据所处的生产力发展阶段进行分析，比较政府主导和市场主导，哪一种生产方式更能促进生产力的发展。由于文化传统直接影响了人们的行为方式和制度执行的交易成本，我们在处理政府与市场关系时还需要注意文化传统的影响。

二、新中国建立初期政府主导的计划经济模式

新中国成立之后，为了加快国家工业化建设，自然选择了政府主导的计划经济模式。与计划经济模式相对应，在城市中建立了国有经济体系，在农村中建立了人民公社制度。尽管毛泽东对社会主义商品生产在理论上有过较完整的论述，但在实践上随着以阶级斗争为纲的蔓延，商品生产几乎完全被禁锢，政府与市场关系表现为只见政府不见市场。

（一）政府主导的计划经济模式是新中国建立初期的必然选择

新中国成立之后，为彻底改变中国经济落后挨打的情况，选择工业化强国道路是必然的选择。^③ 但是通过什么方式，才能实现国家工业化，却是一个重大课题。

^①恩格斯讲道：“经济状况是基础，但是对历史斗争的进程发生影响并且在许多情况下主要是决定着这一斗争的形式的，还有上层建筑的各种因素。”罗伯特·海尔布隆纳：《赞成与反对》，北京：东方出版社，2016年，第43页。

^②郭冠清：《从经济学的价值属性看中国特色社会主义政治经济学的国家主体性》，《经济纵横》2019年第7期，第19—26页。

^③在1945年4月党的第七次代表大会讲话中，毛泽东指出：“没有工业，便没有巩固的国防，便没有人民的福利，便没有国家的富强。”《毛泽东选集》第3卷，北京：人民出版社，1991年，第1029—1100页。

选择市场化发展道路，除了与社会主义经典发展公式——计划经济不符外，一个重要的问题是无论我国蒋介石统治时期还是国外一些国家的发展，尚没有通过市场经济在短期得到快速发展的案例，何况至少在中国共产党的领导集体认识中，资本主义社会都处在水深火热之中。确实，即使在今天来看，也没有发现通过自发的市场经济能快速实现工业化强国的案例。而另一方面，实施计划经济的苏联却在高速发展，1937年就已宣布实现了工业化。毫无疑问，在当时生产力水平下，选择优先发展重工业的计划经济道路，是一条成本最低、风险最小的工业化道路，主要原因在于，这条道路可以减少由于缺乏经验而带来的试错成本，还可以得到苏联在资金和专家方面的支持。^①

通过建立政府主导的指令性计划，我国的生产力水平有了大幅度提升，到改革开放前一年即1977年，我国工业总产值已达3728亿元^②，并建立起了“门类比较齐全的工业化体系和国民经济”^③，实现了中国经济发展的历史性飞跃，也是从这个意义上讲，我国经济“站起来”了。不过，需要指出的是，“一五”计划时期我国工业的快速发展，给以毛泽东为核心的党的第一代领导集体产生了一个错觉，过高地估计了计划经济这种生产方式的作用，而忽略了它的生产力基础，加上1957年“反右”运动和1958年的“大跃进”，我国经济逐步走向了衰落，以致我国在改革开放之初在世界经济中所占的份额，相比新中国建立初期，不仅没有增加，反而还有所降低，我们还没有从“李嘉图—马尔萨斯贫困陷阱”中走出。^④

（二）城市中的政府与市场关系

经过社会主义改造和社会主义过渡，到“一五”计划后期，我国已经建立了高度集中的社会主义计划经济体制，无论是国有工业企业、公私合营企业，还是手工业企业，都在国家统一计划下进行生产和销售，这种学习苏联经验建立的以中央垂直管理的国有体系为主的模式，几乎没有给商品生产留下任何空间，个体企业已不复存在。^⑤

为了探索社会主义建设的正确道路，毛泽东从1956年2月开始用了1个多月的时间听取了34个部门的意见，并结合各省负责人“对中央集权太多不满意”的反映，于1956年4月在中央政治局扩大会议上发表了《论十大关系》讲话，对农业、轻工业和重工业的关系进行了分析，对调动地方的积极性的意义进行了研究。^⑥国务院根据毛泽东的讲话，研究改进经济管理体制的方案，制定了《关于工业经济管理体制的规定》，主要包括适当扩大地方管理企业的权限和适当扩大企业内部管理权

①这一点可以从“一五”计划时期苏联帮助中国设计的156个建设项目中明显地看出。

②王立胜、赵学军：《中华人民共和国经济发展70年全景实录》上卷，济南：济南出版社，2019年，第616页。

③王瑶、郭冠清、黄志刚：《新中国70年党的领导集体对中国经济发展道路的探索》，《上海经济研究》2019年第12期，第14—24页。

④金星晔、管汉晖、李稻葵：《中国在世界经济中相对地位的演变（公元1000—2017年）——对麦迪逊估算的修正》，《经济研究》2019年第7期，第14—29页。

⑤王海波：《中华人民共和国工业经济史》，太原：山西经济出版社，1998年。

⑥《毛泽东选集》第7卷，北京：人民出版社，1999年，第23页。

限两个方面。作为企业权限下放最明显的表现，就是1958年把88%的工厂的管理权从中央部委直接下放到各级地方政府。基于对“大跃进运动”的反思，1961年中央一度收回了地方的管理权，不过，到了1964年随着经济的恢复，管理权又下放给了地方。^① 改革开放前30年毛泽东将“苏联模式”中央计划彻底摧毁了，我国建立了与“苏联模式”不同的以地区分权化（regional decentralization）为基础的“条块”体系。^② 地方分权模式这种制度安排（亦即生产方式的设计）极大地调动了地方政府的积极性，促进了生产力发展，是揭示“中国奇迹”中不可或缺的重要组成部分。

（三）农村中政府与市场关系

毫无疑问，通过“单干”来解决农业农村问题是不现实的，^③延安大生产运动的成功实践已经显示，走合作化道路是必然选择。社会主义改造完成以后，我国就掀起了建立合作社的高潮，毛泽东对合作社有着非常清晰和正确的认识，正如他在1955年7月发表的《关于农业合作化问题》报告所讲：“农业生产合作社，在生产上，必须比较单干户和互助组增加农作物的产量。决不能老是等于单干户或互助组的产量，如果这样就失败了，何必要合作社呢？”^④ 尽管毛泽东曾经有过清醒的认识，但是还是将自愿为主要特征的合作社变成了强制加入的人民公社。虽然在“大跃进”以后对人民公社制度做了调整，公社之下的生产大队、生产队成了更基本的单位，但是人民公社作为一种制度安排，直到1984年才正式宣布废除。在这种制度下，农村中的商品生产已经不复存在。人民公社这种制度安排超过了当时生产力水平条件，使得农民从自愿加入不合算就退出变成了强制性加入，农民的积极性受挫，长期博弈的结果必然使得“搭便车”盛行，农业生产受挫。但是不可否认，人民公社通过精神激励等，在成本极低的情况下修建了大量水利工程，许多至今还在使用，对生产力发展产生的作用不可忽视。^⑤

人民公社制度的一个副产品，就是公社、生产大队、生产队在人民公社时期集体兴办了大量企业，这些企业在1984年之前被称为“社队企业”^⑥。改革开放后社

①郭冠清、陈健：《社会主义能够解决“经济核算”难题吗？——“苏联模式”问题和“中国方案”》，《学习与探索》2016年第12期，第12—21页。

②Qian Y. and Xu C., “Why China’s Economic Reforms Differ: The M-Form Hierarchy and Entry/Expansion of the Non-State Sector”, *Economics of Transition*, vol. 1, no. 2 (1993), pp. 135—217.

③1943年11月29日，毛泽东在陕甘宁边区劳动英雄大会上的报告明确指出：“在农民群众方面，几千年来都是个体经济，一家一户就是一个生产单位，这种分散的个体生产，就是封建统治的经济基础，而使农民自己陷于永远的穷苦。”《毛泽东选集》第3卷，北京：人民出版社，1991年，第931页。

④《毛泽东文集》第6卷，北京：人民出版社，1999年，第418页。

⑤作为一个稳定的制度安排，应该把人民公社制度与大跃进时期的人民公社运动区分开来。同时还需要强调这种制度安排为我国工业化做出的贡献，这种制度由于文中所述的原因而导致劳动力生产率不高，但也并没有像一些文献所讲的农业产量大幅下降。

⑥根据当代中国研究所（2012年）的研究，到1978年，我国的社队企业数目为152.42万个，从业人员2826.56万人。

队企业蜕变为乡镇企业并迅速崛起，是科斯和王宁提出的“四个边缘革命”^①中比较耀眼的一个。

（四）关于社会主义究竟是否应该进行商品生产的探索

按照斯大林的论述，社会主义生产是有计划按比例的生产，那么，在这种情况下，社会主义还需要市场进行商品生产吗？对这个问题，我国最早做出回答的是陈云。他认为计划与市场并存，不仅不会破坏计划经济的实施，而且还能更好发挥计划经济的作用，他的“三个主体、三个补充”思想在当时影响很大。^②

在我国，对于社会主义与商品生产问题做出系统论述的是毛泽东而不是陈云。毛泽东在1958年11月2日至10日所做的《关于社会主义商品生产问题》的讲话中，对于废除商品生产的错误主张进行了批判，并提出了与斯大林不同的观点，那就是社会主义商品生产与资本主义商品生产本身是不同的。^③需要强调的是，毛泽东对社会主义商品生产与资本主义商品生产区别的认识，不仅突破了“恩格斯公式”^④的限制，而且也突破了斯大林对恩格斯公式解释的限制，破解了社会主义是否可以利用商品生产的历史性难题。^⑤令人遗憾的是，1958年的“大跃进”“人民公社运动”^⑥和“文化大革命运动”，将社会主义商品生产几乎完全扼杀了。

三、改革开放新时期政府与市场关系的演进

经过“大跃进”和“文化大革命”两次运动的冲击，从1958年开始到改革开放起始年1978年的20年时间里，我国经济几乎处于停滞和徘徊状态，政府主导的计划经济模式的局限性越来越突出，贫困与落后成了“社会主义国家”的代名词。^⑦在这种背景下，以十一届三中全会召开为标志，我国开始尝试引入市场因素，并在

① 罗纳德·哈里·科斯、王宁：《变革中国：市场经济的中国之路》，徐尧、李哲民译，北京：中信出版社，2013年。

② 陈云在1956年9月20日提出“三个主体、三个补充”的经济思想。陈云讲道：“我们的社会主义经济的情况将是这样：在工商业经营方面，国家经济和集体经济是工商业的主体，但是附有一定数量的个体经营。这种个体经营是国家经营和集体经营的补充。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，北京：人民出版社，1995年，第13页。

③ “不能孤立地看商品生产，……要看它是同什么经济制度相联系，同资本主义制度相联系就是资本主义商品生产，同社会主义制度相联系就是社会主义商品生产。”《毛泽东文集》第7卷，北京：人民出版社，1999年，第439页。

④ 恩格斯在《反杜林论》中指出，一旦建立了社会主义生产资料公有制，商品生产随即消失。

⑤ 郭冠清：《学贯中西 坚持马克思主义——吴易风学术思想评介》，《当代经济研究》2019年第9期，第51—61页。

⑥ 注意，1958年发起的“人民公社运动”与1962年2月开始的人民公社不是一回事。

⑦ 萧冬连：《筚路维艰：中国社会主义路径的五次选择》，北京：社会科学文献出版社，2014年。

政府主导的计划经济外，寻求促进生产力发展的制度安排，不仅使我们成功突破了“李嘉图—马尔萨斯的贫困陷阱”，而且还创造了经济发展的奇迹。

（一）农村中的政府与市场关系

众所周知，我国的改革开放是从农村开始的，农村的改革与其说起源于十一届三中全会的“解放思想”的政治环境，不如说是“三级所有，队为基础”的人民公社的生产方式，阻碍了农业生产力的发展^①，以致大部分地区的农民还没有摆脱饥饿^②，而这无意中促使农民成了“改革的先锋队”。应该指出的是，我们说人民公社的制度安排严重阻碍了农业生产力的发展，并不意味着我们否定合作社或集体经济的发展，事实上，当合作社或集体经济对社会生产力的利用带来的劳动成本的节约超过了与这个制度相比家庭承包制增加的交易成本时，合作社或集体经济是一个更优的选择，这一点尤其在一些有着共同血缘或拟血缘的地方更为明显。

家庭联产承包制的一个副产品——乡镇企业，在人民公社时期的社队企业的基础上，异军突起。^③ 改革开放总设计师邓小平对乡镇企业的快速发展给予了高度赞赏。^④ 乡镇企业是适应农村生产力提高在社队企业基础上发展起来的一种吸收剩余劳动力的生产方式，这种生产方式又进一步促进了生产力发展，于是，农村在改革开放初期形成了生产力—生产方式—生产关系动态的良性循环。

不过，需要指出的是，由于家庭承包责任制这种生产方式存在着无法有效利用社会生产力、单个小农与大市场之间对接困难、贫富分化严重等缺陷，在经过一段飞速发展之后，长期陷入了停滞和徘徊状况，而乡镇企业也随着“供给短缺”时代的结束在 20 世纪 90 年代中后期走向了衰落，其后的社会主义新农村运动等都没有从根本上解决这一困境，解决这一困境的历史使命留给了新时代。

（二）城市中的政府与市场关系

在农村如火如荼开展改革的同时，农村以外的城市也在悄悄地进行改革，主要集中在微观主体国有企业的改革和价格改革两个方面。

乘着党的十一届三中全会的春风下，我国开启了以放权让利为主要特征的改革

^①注意这里是农业生产力。改革开放前，为了实现国家工业化战略，需要农业支持工业的发展。

^②用参与决策的时任农业部长杜润生的话讲就是：“农村的改革并没有事先描绘好的蓝图，它是在农民、基层干部、地方政府和中央领导各个层次、各个方面的互动过程中完成的。”萧冬连：《筚路维艰：中国社会主义路径的五次选择》，北京：社会科学文献出版社，2014 年。

^③到 1984 年底，乡镇企业达到 606.52 万个，比上年增加了 3.5 倍（比 1978 年增长 2.98 倍）；就业人数达到 5 208.11 万人，比上年增加 1 973.47 万人，增长 61%；上缴国家税金高达 79.1 亿元，占整个国家税收的 8.3%。王瑶、郭冠清、黄志刚：《新中国 70 年党的领导集体对中国经济发展道路的探索》，《上海经济研究》2019 年第 12 期，第 14—24 页。

^④邓小平在 1987 年 6 月 12 日会见南斯拉夫共产主义者联盟中央主席团委员科罗舍茨时讲道：“农村改革中，我们完全没有预料到的最大的收获，就是乡镇企业发展起来了，突然冒出搞多种行业，搞商品经济，搞各种小型企业，异军突起。这不是我们中央的功绩。乡镇企业每年都有百分之二十几的增长率，持续了几年，一直到现在还是这样。乡镇企业的发展，主要是工业，还包括其他行业，解决了占农村剩余劳动力百分之五十的人的出路问题。”

浪潮，到1982年底，全国80%的预算内国营工业企业实行了经济责任制。^①随着党的十二届三中全会上“有计划的商品经济”的提出，企业逐渐成为自主经营、自负盈亏和自我发展的独立经济实体，于是，在政府与企业之间，政府直接干预的力量在减弱，市场调节的作用在增强。在政府与企业之间关系变化的同时，企业内部管理体制也在发生变化，党委领导下的厂长负责制转变为厂长（经理）负责制。^②

要实现“有计划的商品经济”，必须改变指令性计划时期的定价模式。为此，我国开始了“价格双轨制”的改革。通过摸着石头过河的试验、渐进式改革的制度设计，尽管经历了1988年价格闯关的困难，但是仍然在未引起经济大幅波动和人民生活水平大幅下降的情况下完成了价格的改革。价格改革分为两个时期，第一个时期为1979—1984年，以调整不合理的价格体系为主，主要借助政府的力量而不是市场的供需关系使农产品和生产资料价格走向市场，而工业消费品价格在政府主导下逐渐放开走向市场。^③第二个时期为1985—1991年，逐步放开了消费品价格，尤其需要强调的是对工业生产资料价格实行双轨制，亦即在同—个时间、同—个地点存在计划内价格和计划外价格，对属于企业自销和完成计划后的超产部分，企业有权自行定价，实行计划外价格，其他实行计划内的价格。双轨制期间计划内价格和计划外价格的不一致（有时相差很大）带来了倒卖等问题，出现了政府干预等现象，但双轨制是我国从指令性计划体制向社会主义市场经济平稳过渡的创新之举，是实行渐进式改革的必然选择。^④

与国有企业的改革和价格改革由政府主导不同，改革开放的宽松政策环境，为私营部门的自发发展创造了条件。家庭作坊和个体户的数量从1978年的14万增长到1979年的31万和1980年的80.6万，到1981年已经增长到了惊人的260万。随着“有计划的商品经济”确立，私营部门在社会主义的合法地位被认可，城市待业青年和其他在计划经济下被边缘化的力量酿成了一股推动我国经济发展的重要力量。^⑤

随着国有企业市场主体的逐步确立、政府直接定价向市场调节价格转变、私营企业的快速发展，计划与市场相结合的模式已无法满足社会发展的需要，在这种背景下，邓小平发表了著名的南巡谈话，突破了社会主义不能与市场经济相结合的误

①黄群慧：《“新钢企”是怎样炼成的》，载《中国经济改革与发展（1978—2018）》，蔡昉等著，北京：社会科学文献出版社，2018年。

②根据当代研究所的研究，党委领导下的厂长负责制转变为厂长（经理）全权负责制应该起源于1984年5月18日。当代中国研究所：《中华人民共和国史稿》第4卷，北京：人民出版社，2012年。

③张卓元：《产品和资源价格形成机制的根本性转变》，载《中国经济改革与发展（1978—2018）》，蔡昉等著，北京：社会科学文献出版社，2018年。

④张卓元：《产品和资源价格形成机制的根本性转变》，载《中国经济改革与发展（1978—2018）》，蔡昉等著，北京：社会科学文献出版社，2018年；刘树成、吴太昌：《中国经济体制改革30年研究》，北京：经济管理出版社，2008年。

⑤罗纳德·哈里·科斯、王宁：《变革中国：市场经济的中国之路》，徐尧、李哲民译，北京：中信出版社，2013年。

区，引导我国从市场在资源配置中起“辅助性作用”到“基础性作用”的转变，以党的十四大召开为标志，我国进入了社会主义市场经济时代。^①1993年11月党的十四届三中全会构建了社会主义市场经济体制的基本框架，1997年9月江泽民在党的十五大报告中对政府与市场作用范围做了进一步的界定。^②

2002年11月，胡锦涛在党的十六大报告中提出，“在更大程度上发挥市场在资源配置中的基础性作用”。2003年10月，胡锦涛在党的十六届三中全会上进一步强化了市场的作用，提出“切实把政府经济管理职能转到为市场主体服务和创造良好发展环境上来”。2007年10月，胡锦涛在党的十七大报告中强调从制度上更好发挥市场的基础性作用，减少政府对微观经济运行的干预。^③

四、新时代对政府和市场关系的新突破

十八大以来，我国经济进入新常态，国内外经济环境发生重大变化，我国不仅面临着经济下行跌入“中等收入陷阱”的风险，而且还面临着生态环境问题突出、资源耗费严重、收入分配不均等众多的问题，如何正确处理政府与市场的关系依然非常重要。在这种情况下，以习近平同志为核心的党中央，在对中国所处的历史方位进行深入分析的基础上，对如何正确处理政府与市场关系进行了重构，搭建了一个“党、政府和市场”三位一体的治理体系，它以“坚持加强党对经济工作的集中统一领导”“坚持使市场在资源配置中起决定性作用，更好发挥政府作用”的形式展现了出来。

（一）新时代对政府与市场关系的重构

在改革开放初期，指令性计划经济严重束缚了人民的思维，在这种情况下，在计划经济中注入市场因素，逐渐确立市场经济制度，对于激发人民积极性、促进生产力发展非常有效。改革开放40年中国经济的奇迹表明，虽然市场经济存在种种缺陷，但是迄今为止尚未找到比市场配置资源更有效率的制度安排。^④不过，也应该看到，如果没有政府的积极作用，由于市场经济的自发性、盲目性和滞后性等缺陷，中国经济发展也很难创造奇迹。中国进入新时代，经济体制改革仍然是全面深化改革的重点，其核心问题仍然是正确处理好政府和市场关系。党的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》，明确提出经济体制改革要

^①江泽民在党的十四大中讲道：“我们要建立的社会主义市场经济体制，就是要使市场在社会主义国家宏观调控下对资源配置起基础性作用。”《江泽民文选》第1卷，北京：人民出版社，2006年，第226页。

^②魏礼群：《正确认识与处理政府和市场关系》，《毛泽东邓小平理论研究》2014年第5期，第46—51页；马相东：《正确认识与处理政府和市场关系——访国家发展改革委宏观经济研究院原常务副院长林兆木研究员》，《新视野》2014年第2期，第4—8页。

^③马相东：《正确认识与处理政府和市场关系——访国家发展改革委宏观经济研究院原常务副院长林兆木研究员》，《新视野》2014年第2期，第4—8页；袁恩桢：《从市场的基础性作用到决定性作用的演变》，《毛泽东邓小平理论研究》2014年第10期，第25—28，91—92页。

^④杨春学、郭冠清、谢志刚：《市场机制：谁是配置资源机制的最佳选择——对思想史争论的考察》，北京：中国社会科学出版社，2019年。

“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”。

在政府与市场关系中，新时代还有一个重要的变化，那就是“加强党对经济工作的集中统一领导”，将党的领导置于政府与市场关系更高层次上，一些原本政府的职能转变为党委的职能，而且被强化。正如习近平在十九大报告中所强调，“党政军民学，东西南北中，党是领导一切的。”

从生产力—生产方式—生产关系原理看，我国已经进入新时代，中国经济总量位居世界第二，生产力水平有相当大的发展，我国社会主要矛盾转化为“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”。但是，人均经济总量并不高，同时面临着“中等收入陷阱”的挑战，在这样的历史方位，选择“使市场在资源配置中的决定性作用”“更好地发挥政府的作用”“坚持党对经济工作的集中统一领导”具有重要的意义。^①如果不发挥党的领导优势、政府的积极作用，那么像精准扶贫等事情根本无法开展，“社会主义性质”根本无法保证，同样如果不发挥市场经济的作用，在目前的经济发展阶段，我们会陷入“理性设计”的计划经济的泥潭中。因此，既要发挥市场在资源配置中的作用，又要更好地发挥政府的作用，还要发挥党统领一切的政治优势。

（二）城市中的政府与市场关系

新时代城市中政府与市场关系中的一个重要变化，就是落实党对经济工作的集中统一领导。对于国有企业来说，改革开放以来被弱化的党建工作得到加强，党委普遍成为国有企业的最高领导机构。党的领导在党的边缘地带民营企业中也被重视起来，甚至一度出现了民营企业建立党支部的热潮，其情形与社会主义改造时期的公私合营有些类似。需要指出的是，加强党的领导一度引起了民营企业的担忧，这种担忧甚至在2018年“纪念《共产党宣言》发行170周年”时（主要是一些“消灭私有制”的言论）演变成恐慌，直到习近平召集民营企业企业家座谈，民营企业这个“自家人”才平静了下来。

新时代城市中政府与市场关系中第二个重要变化就是进行混合所有制改革。20世纪90年代，为了建立与社会主义市场经济相融合的现代企业制度，提出了混合所有制改革。十八届三中全会将发展混合所有制经济提到了前所未有的高度，明确提出，混合所有制是基本经济制度的重要实现形式，要积极发展混合所有制经济。^②这意味着随着加强产权保护的混合所有制推进，国有企业更进一步向市场经济主体方向迈进，社会主义与市场经济的融合将进一步增强。

（三）农村中的政府与市场关系

如何破解分散小农与国家之间、农民与市场或者资本之间无法化解的紧张状态，是改革开放以来农村遇到的重大难题。可以想象，在以“386159”^③为主体、土地碎片化严重、无法将农民有效组织起来的“村民自治”的农村，推进中国农业农村

^①郭冠清：《论习近平新时代中国特色社会主义经济思想》，《上海经济研究》2018年第10期，第5—18页。

^②所谓混合所有制就是国有资本、集体资本、非公有资本等交叉持股、相互融合的经济。

^③“386159”指代妇女，儿童和长者。

现代化非常困难。“三农”问题已经是我国发展的重中之重，十九大报告中明确指出，“农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题，必须始终把解决好‘三农’问题作为全党工作重中之重”。

新时代解决农村问题的一个重要举措，就是加强农村基层党支部建设，将党对经济工作的统一领导贯彻于农村，使农村从无法与大市场相对接的“村民自治”，走向党领导下的乡村振兴，其中选派优秀干部深入农村做“第一书记”的举措，不仅解决了农村的贫困问题，而且在基层党建工作发挥了重要的作用。

新时代解决农村问题的第二个重要举措就是实施乡村振兴战略。这一战略在政府主导下正在如火如荼进行，标志着“工业反哺农业时代”到来。在政府主导下，农村一二三产业在加快融合，城镇化和逆城镇化在因地制宜进行，新型农民合作组织形式和田园综合体如雨后春笋般不断涌现，农村的集约化道路在“土地确权”后不断发展，“统分结合双层经营体制”中“统”的成分在加强。市场经济中被“遗弃”的一盘散沙的农村，正在政府领导下蓬勃发展，一种新型农业合作化道路正在形成。^①

在党的领导和政府主导下，农村的生产方式以及和生产方式相适应的生产关系正在发生重大变革，虽然利用市场作为资源配置的手段没有改变，但是社会生产力的利用在加强，农村踏上了快速发展的列车。

五、新时代处理政府和市场关系面临的挑战

虽然跨越“中等收入陷阱”、解决收入不平等和区域发展不平衡等问题、满足人们更高层次的需求，需要坚持党对经济集中统一领导和更好地发挥政府的作用，但是要在“市场在资源配置中起决定性作用”前提上，坚持党对经济的集中统一领导和更好地发挥政府的作用，依然面临着很大的挑战。

（一）如何保证党对经济领导既不“缺位”也不“越位”

在中国特色现代治理体系构建中，党的领导位居顶层，它不仅要克服市场经济中的“政府失效”，而且还要发挥对经济的引领作用，^②唯有此，“党的领导的政治优势”和“市场经济优化资源配置的经济优势”才能有机结合起来，^③关于这一点，习近平在《对发展社会主义市场经济再认识》中从“政治与经济关系”的角度做了详细的论述。^④

虽然从理论上讲，在新时代加强党对经济集中统一领导，是一个充分利用党领导的政治优势，促进生产力发展的制度安排，但是，在实践中，非常容易出现以党代政、党政不分、外行领导内行的现象，“越位”与“缺位”十分常见。所谓“越

①郭冠清：《创新驱动与新时代我国产业经济发展》，《河北经贸大学学报》2020年第1期，第10—16页。

②郭冠清：《论习近平新时代中国特色社会主义经济思想》，《上海经济研究》2018年第10期，第5—18页。

③郭冠清：《习近平〈对发展社会主义市场经济的再认识〉一文的学术贡献》，《福建论坛（人文社会科学版）》2018年第1期，第19—26页。

④习近平：《对发展社会主义市场经济的再认识》，《东南学术》2001年第4期，第26—38页。

位”就是本来是政府职能范围的事情，党委（主要是党委书记）却插手干涉，这一点在经济领域尤其明显。例如在国有企业中，企业经营需要专业的经营能力，董事长和部门经理应该对其负责，而加强党的领导后，企业的党委书记容易凭借自己的领导地位，干涉企业经营，这会影响企业的正常经营，我们不能指望党委书记是经营的专家。所谓“缺位”就是本来是党委的事情，党委却疏于管理，导致党对经济工作的集中统一领导流于形式。“缺位”问题在改革开放以后非常突出，进入新时代，“缺位”问题逐渐得以解决。

要建立中国特色现代化经济治理体系，必须在党委与政府职能部门之间建立效率边界，只有这样才能既发挥党的政治领导优势，又减少不必要的交易成本。虽然《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》中对党委与政府职能的范围进行了界定，可以看作方向性指导，但是在实践中要解决这个问题依然非常困难，需要制定出具有可操作性的指导意见，明确划定党委与政府职能部门范围之间的边界。

（二）如何更好地发挥政府的作用

新时代不仅加强了党对经济的集中统一领导，而且还提出了“更好地发挥政府的作用”。政府在市场经济中的作用，不仅从传统的“守夜人”角色转向“服务型政府”，而且更为重要的是正在转变为“有为政府”，毫无疑问，没有一个“强政府”，“精准脱贫”是不可能实现的。从上述我国经济发展历程看，新中国建立初期的“强政府”，对中国经济发展起了很大作用，尤其是在工业化建设方面非常突出，后期的副作用很大，尤其是“大跃进”“文化大革命”对经济产生了极大的破坏作用。改革开放初期政府作用的弱化对于经济发展的效果是非常明显的，不过，改革开放出现的一系列问题，都与此紧密相关。此后，以“四万亿”政府支出为标志，政府的作用在明显加强，结果是制止了经济下滑，也带来了许多至今未消化掉的问题，其中生态环境被严重破坏、资源被过度消耗、收入差距加大等都与之相关。如何使“强政府”成为既促进生产力发展，又理顺生产关系的制度安排，是新时代面临的挑战。

虽然从政府支出来看，主要发达国家战后的政府支出比例在持续上升，但是政府支出比例的上升，只是表明政府在宏观调控、稳定经济增长、社会公共服务等方面的作用在增强，并不意味着那些发达国家的“政府”是“强政府”，这一点与我国并不一样。前东欧社会主义国家也试图将“强政府”和市场结合起来，发挥计划与市场两者的优点，结果在实践中发挥的可能恰恰是两者的缺点，设计者的天真成了引发东欧社会主义倒塌的重要原因之一。^①

要解决政府与市场关系这一世界性难题，我们必须回到我国现实中来，包括我国的生产力状况和文化基础。与欧美政府不同，我国政府不仅具有“强政府”的文

^①杨春学、郭冠清、谢志刚：《市场机制：谁是配置资源机制的最佳选择——对思想史争论的考察》，北京：中国社会科学出版社，2019年。

化基因,^①而且还具有推动经济发展的建设功能,^②由此,在新时代生产力水平已经得到很大发展的前提下,“更好地发挥政府的作用”具有了现实的基础,但要使“强政府”变成促进生产力发展和理顺生产关系的制度安排,还需要厘清政府与市场的效率边界,避免政府的“越位”与“缺位”。“越位”是“强政府”普遍存在的问题,对“理性设计”的青睐,使得在发挥政府作用时往往会陷入计划经济的思维,“市场在资源配置中起决定作用”变成空话。“缺位”主要表现在除了未履行好政府基本职责外,就是受新自由主义思潮影响,对政府在经济建设中的作用表示深度怀疑,认为欧美的“小政府、大市场”才是最优的选择。至于如何更好地发挥政府的作用,我想以下几个方面是必须做到的:第一,建立和完善市场准入的负面清单,并严格执行;第二,建立维护市场高效运行的制度体系,形成鼓励创新的氛围;第三,加强对我国有发展潜力的优质产业进行保护,加快新兴战略产业发展;第四,加大教育的投入,为跨越“中等收入陷阱”提供持续的人力资本积累;第五,发挥政府的主导作用,推进乡村振兴战略实施。

六、结语

本文以重新解读的唯物史观为基础,对新中国70年来政府与市场关系的演变进行了回顾,对新时代在处理政府与市场关系上遇到的挑战进行了分析,结果发现,新中国70年来经济发展的历史是一部政府与市场关系演变史,新时代面临的主要挑战仍然是政府与市场关系的处理。

在新中国建立初期,依据生产力状况和国外的环境,我国选择了政府主导的计划经济制度,为我国建立工业化体系奠定了基础。与工业化相对应,在农村建立了人民公社制度,为工业化的建设作出了很大的贡献,但是,由于这种制度安排内生的缺陷,加上“大跃进”“文化大革命”的破坏,没有突破“李嘉图—马尔萨斯贫困陷阱”。改革开放新时期,我国开始在计划经济中注入市场因素,在农村建立了家庭联产承包制生产方式,极大地促进农村生产力的发展,解决了几千年未解决的温饱问题,并释放了大量的剩余劳动力,为我国经济发展聚集了大量的人口红利。在城市,国有企业放权让利、允许个体企业发展、价格的市场化取向改革等一系列制度安排,极大地促进了生产力发展。1992年中国特色社会主义市场制度的确定,为中国经济的进一步发展创新了条件,2010年开始,我国经济总量一跃成为世界第二,生产力水平大幅度提升。不过也应该看到,经济快速发展也带来了“成长的烦恼”,市场经济体制在促进经济发展的同时,也带来了市场经济中普遍存在的“发展中的问题”。

新时代我国进入了一个新的历史阶段,不仅面临着经济下滑有可能陷入“中等收入陷阱”等严峻的形势,同时也面临许多机遇,如何处理政府与市场关系变得尤为重要。以习近平总书记为核心的党中央,对政府与市场关系进行了重构,搭建了

^①杨春学:《政府与市场关系的中国视野》,《经济纵横》2018年第1期,第19—21页。

^②《上海政治经济学年鉴·2018》,张晖明、孟捷主编,上海:上海人民出版社,格致出版社,2018年。

一个“党、政府和市场”三位一体的治理体系。尽管“强化党的领导”“强政府”“强市场”为正确处理政府与市场关系提供了方向性指导，为建立现代经济体系奠定了坚实基础，但在实践层面，如何清晰地界定党、政府和市场的效率边界，仍然面临着很大的挑战。本文对此进行了分析，强调了政府的建设作用，并提出了正确处理党与政府关系、政府与市场关系的政策建议。

Political and Economic Analysis of the Evolution of the Relationship between Government and Market in the 70 Years of New China

GUO Guanqing

(Institute of Economics, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100836)

Abstract: How to deal with the relationship between government and market is a worldwide problem. The great achievements and painful lessons of China's economic construction in the past 70 years lie in whether we can deal with the relationship between government and market correctly. Based on the reinterpretation of historical materialism and the contradiction movement of productivity, production mode and production relationship, this paper studies the relationship between the government and the market in urban and rural areas during the three historical periods in the past 70 years, analyzes the challenges faced by the government and the market in the complex situation, and puts forward policy recommendations on how to further handle the relationship between government and market.

Key words: 70 years of new China, historical materialism, government and market, socialism with Chinese characteristics

(责任编辑 陈 曦)