

政府与市场的“互融共荣”： 经济发展的中国经验

胡乐明

【内容提要】 政府与市场的关系是影响市场经济国家经济发展绩效的关键。经济自由主义与国家干预主义由于存在政府与市场的“二分法”、注重静态配置效率以及忽视市场经济和政府与市场关系的多样性等局限，难以准确定位和解释现实世界政府与市场的作用及其演进。中国经济的转型发展始终坚持社会主义市场经济的改革方向和社会主义现代化国家的发展目标，坚持政府与市场共进共生、积极渐进的演变方式，走出了一条中国特色的处理政府与市场关系的独特道路。中国经验表明，新兴市场经济国家能否取得良好的经济发展绩效，关键在于能否在目标选择、生产组织、技术创新、制度变迁以及规制调节等方面形成政府与市场之间“互融共荣”的新型关系。

【关键词】 社会主义市场经济 政府 市场 中国经验

作者简介：胡乐明（1965-），中国社会科学院经济研究所副所长、教授、博士生导师，中国社会科学院大学经济学院特聘教授（北京 100836）。

改革开放以来，中国经济的转型发展取得了举世瞩目的伟大成就。与此同时，如何“破解中国经济发展之谜”也一直是国内外学界的热点话题。有些学者认为，中国经济发展的成功是自由市场发挥作用的结果，是私有化、市场化、自由化的成功；另有一些学者则认为，中国经济发展的成功归因于“强大的国家权力”，是国家干预主义的胜利。事实上，中国经济发展成就的取得依赖于多方面因素。从经济角度而言，如何处理政府与市场的关系是中国经济体制改革的核心和经济发展的关键，由此解读“中国奇迹”不失为一个可取的理论视角。上述两种认识囿于西方主流经济学的固化思维，不仅难以准确定位和解释发达市场国家的政府与市场作用，更难以合理解释新兴市场经济国家的政府与市场关系的演进路径及其经济发展绩效。

一、经济自由主义与国家干预主义的认知误区

政府与市场的关系，是经济学家们长期争辩的主题，并在长期争辩过程中形成了经济自由主义与国家干预主义两大思潮。然而，经济自由主义和国家干预主义貌似对立，在理论逻辑与分析思路方面却存在共通的认知误区，难以准确定位和解释现实世界政府与市场的作用及其演进过程^①。

^① 胡乐明：《公共物品与政府的作用》，《财经研究》2001年第8期。

尽管在不同历史时期，经济自由主义和国家干预主义各有不同的理论表现，在其各自内部也存在认识分歧，而且二者之间的对立已开始出现松动并呈现一定程度的“融合”趋势^①，但是二者各自的基本信条始终没有变化。经济自由主义认为，市场机制是市场经济实现资源最佳配置的唯一有效手段，市场机制的自发调节能够导致经济繁荣和社会进步；不存在作为政府公共政策追求目标的所谓公共利益，“社会福利函数”也只是一个虚幻的存在；政府是“无能、低效、腐败的化身”，市场解决不好的事情政府也难以解决，政府干预只会破坏经济的正常运行。因此，应充分发挥市场机制的自发作用，限定乃至最小化政府的作用范围。相反，国家干预主义认为，市场的有效性是有条件的，市场不是理想的，存在市场失灵；存在独立于个人的公共利益，由个人偏好可以合乎逻辑地导出社会福利函数；政府作为公共利益的代表，能够有效促进实现社会福利最大化。因此，应充分发挥政府的作用，弥补市场的缺陷和不足。

然而，观点的对立并不意味逻辑的不同。在经济自由主义与国家干预主义那里，市场与政府皆被视作截然两分、彼此独立的制度安排，并基于对市场与政府的静态估价直接导出它们各自的职能范围以及彼此替代的潜在可能。按照他们的逻辑，市场是市场经济的内在秩序，政府则是凌驾于市场经济之上的外在力量；市场是提供私人物品的制度安排，政府则是提供公共物品的制度安排，而且二者之间存在非此即彼的替代选择：“政府失灵”是市场扩展的理论依据，“市场失灵”则是政府干预的逻辑起点。但是，从人类社会历史来看，政府固然可以被视作使共同体免受外来侵犯而产生的一种外在性保护组织，它更应被视作使共同体繁衍、生存、发展而产生的一种内在性生产组织。中世纪之后，为摆脱封建王权对于新兴资本主义发展的束缚，以“自由”之名驱逐政府于“市民社会”之外的努力日渐高涨，政府与市场的“二分法”逐渐成了西方主流经济学的“金科玉律”。事实上，完全独立的外在化国家并不存在，政府并非一个高居于经济社会之上并与经济社会相脱离的外在组织，相反，政府与市场一样都是市场经济内生的组织和协调经济活动的制度安排。政府总在“那里”并总在“行动”，“外在”的政府“干预”市场经济运行，并非政府的真实存在；同样，寄望于通过扩展明晰的个人产权制度并寻求所有经济问题的“市场解”，从而“外化”政府，也只能是一种柏拉图式的精神幻想。

既然政府和市场都是市场经济内生的组织和协调经济活动的制度安排，那么现实社会的资源配置也必然是市场和政府相互结合、互融互动的结果，而非二者之间非此即彼的单项选择过程。在经济自由主义那里，“市场万能”是他们鼓吹自由放任的理论基础，“政府失灵”则是他们反对政府干预的现实理由。但是，如果说“政府退出”的全部依据在于市场的完美秩序，那么市场失灵就会成为政府干预的有力根据。正是按照经济自由主义者的逻辑思路，庇古等国家干预主义者发现了在现实世界“理想政府”的存在与位置。事实上，现实世界的市场和政府都有其自身不可克服的缺陷，任何一方的缺陷在逻辑上并不必然保证来自另一方的替代一定是合理的选择。而且，政府与市场既各有其独立性和自主性，又具有一定程度的相互嵌入性和共生性。卡尔·波兰尼曾经深刻指出，主流经济学家们倾向于将市场独立出来，并在假定周围环境不变的条件上静态地分析市场运行与市场规律，但是并不存在与市场无涉的支持性制度环境，现实世界的市场也必然“嵌含”于社会之中，纯粹的自律性市场以及一切试图“脱嵌”的研究都是乌托邦^②。类似地，巴泽尔借助“公共领域”，明确提出“没有绝对排他的私有产权”。在他看来，任何个人的任何一项权利的强度都要依赖

① 杨春学、谢志刚：《国际金融危机与凯恩斯主义》，《经济研究》2009年第11期。

② 参见〔匈牙利〕卡尔·波兰尼：《巨变——当代政治与经济的起源》，黄树民译，北京：社会科学文献出版社，2013年。

于个人、他人以及“第三方”为保护和分享该项权利而付出的努力，因而政府必然深嵌于市场经济个人产权的界定、实施与控制的整个过程^①。脱离了政府的“嵌入”，市场必定步履维艰，政府与市场之间存在一种相互渗透的复杂的结构性关系。

国家干预主义与经济自由主义另一个共通的局限是，它们都是一种抽象而机械的短期静态分析而不是具体而科学的动态历史分析。它们关注的是市场体系与配置效率之间的联系。然而，帕累托效率与科技创新和长期发展之间不存在任何理论或历史的联系^②。对于一个国家而言，“通过追求静态的资源配置效率，虽然也能部分地实现国民收入与财富的扩大，但是要想持续地实现国民收入与财富的扩大，就必须获得动态的资源配置效率”^③。所谓动态的资源配置效率也就是一个国家的发展效率，它不仅依赖于市场机制的功能发挥，还依赖于政府作用及其与市场的融合互动。而且事实上，支持垄断、国家指导、企业联合和保护主义等旨在提升发展效率而非弥补市场失灵以实现“静态效率”的政府行为，恰恰是美国等发达资本主义国家实现长期经济增长的重要因素。马祖卡托在其《企业家型政府》研究中发现，美国等发达国家现在处于世界领先地位的产业的早期发展都是得益于政府的支持，而且即使到今天发达国家政府也并没有奉行自由放任的政策，它们还在利用专利保护、补助基础科研、政府采购等措施来支持企业进行产业升级和技术创新^④。不过，现今美国的许多政策已被设计成为隐藏在公众视野之下，不是通过直接高度透明的立法来实施而是通过间接和被动机制来执行^⑤。“政府隐形”模糊了政府的作用，夸大了市场的力量，但是却无法遮蔽一个基本的经济史实：经济自由主义与国家干预主义作为意识形态而流行，为了长期发展，政府与市场却总是同时“在场”。

此外，经济自由主义与国家干预主义同样忽视了世界范围内市场经济的复杂性以及政府与市场关系的多样性。作为西方主流经济学的“普世价值”，经济自由主义与国家干预主义曾在世界各地广泛传播。但是，它们既不能准确定位西方发达市场经济国家的政府与市场，更难涵盖各个市场经济国家政府与市场关系的多样存在。从理论上说，政府与市场的有效边界并不存在某个固定的均衡路径或是单一的静态最优解，而是存在多重均衡路径和多个可能的动态优化组合^⑥。也就是说，政府与市场之间并不存在整齐划一、泾渭分明的固定边界。从现实来看，人们通常认为当代发达资本主义国家的市场经济可以区分为三种类型：以美国为代表的“自由市场经济模式”、以日本为代表的“政府主导型经济模式”和以德国为代表的“社会市场经济模式”。显然，崇尚政府作用的日本模式与注重社会平等和长远利益的德国模式皆非经济自由主义和国家干预主义所能解释的，即使所谓自由经济典范的美国模式，政府也不是一个外在的只限于弥补市场失灵的“有限政府”。美国学者弗雷德·布洛克指出，美国实际上是一个被意识形态所遮蔽的隐形“网络式发展型国家”，政府长期通过四种国家行为，即资源定位、窗口开放、中介经纪和引导推促来推动经济发展^⑦。事实上，市场经济并非只有一种“标准”模式和演进路径，风俗习性、意识形态、价值观念、文化道德以及发展阶段，对于市场经济国家及其政府与市场关系的形成与演进都有十分关键的影响。除了上述三

① 参见〔美〕Y. 巴泽尔：《产权的经济分析》，费方域、段毅才译，上海：上海三联书店、上海人民出版社，1997年。

② 参见〔美〕托马斯·罗斯基：《中国及其经济改革的理念》，宫武译，《国外理论动态》2013年第6期。

③ 〔日本〕青木昌彦等：《市场的作用 国家的作用》，林家彬等译，北京：中国发展出版社，2002年，第89-90页。

④ 参见林毅夫：《新结构经济学的理论基础和发展方向》，《经济评论》2017年第3期。

⑤ 参见〔美〕戴斯蒙德·金：《美国的隐性政府：隐藏国家的代价》，张国华编译，《国外理论动态》2013年第3期。

⑥ 参见陈雨露、马勇：《大金融论纲》，北京：中国人民大学出版社，2013年，第540页。

⑦ 参见〔美〕弗雷德·布洛克：《被隐形的美国政府在科技创新上的重大作用》（上、下），张蔚译，《国外理论动态》2010年第6、7期。

种类型，我们很容易发现，现实世界里成熟型市场经济与发展型市场经济、古典市场经济与新兴市场经济以及其他市场经济国家的政府与市场关系，也都与经济自由主义和国家干预主义陈腐的“强制”抽象相去甚远。

亚当·斯密之后，经济自由主义成了西方主流经济学的“圭臬”；1929年大危机之后，国家干预主义又成为西方主流经济学的“圣经”；20世纪70年代的滞胀使得经济自由化主义以“新”的名义重新流行。2008年的全球金融危机及其持续演化却同时宣告了经济自由主义与国家干预主义的破产。经济史实已经证明，政府与市场之间简单地强调一方必然导致谬误的再现与历史的重复，作为西方发达资本主义国家主流意识形态而交替流行的经济自由主义和国家干预主义，不仅难以揭示现实世界政府与市场的作用，更无法治愈根源于资本主义基本矛盾的经济痼疾。可以预期，经济自由主义与国家干预主义在西方国家的对立与交替的意识形态之争还会持续上演，但是新兴市场经济国家绝非只有两种选择：或者向放松政府管制的市场化方向“滑落”，或者向强化政府管制的统制化方向演变，而是必须且能够开拓出“第三条道路”。

二、处理政府与市场关系的中国实践

毫无疑问，中国在经济方面的改革开放过程是一个市场作用不断扩大的历史过程，但绝不是一个政府不断“退出”从而市场不断替代政府的单边过程。依据1978年之后中国经济体制改革的历史进程，处理政府与市场关系的“中国实践”可以大致划分为四个阶段进行分析总结。

1978年中共十一届三中全会作出以经济建设为中心和实行改革开放的历史性决策，开启了新时期处理政府与市场关系的中国实践。此后，又逐步确立了社会主义初级阶段理论和“一个中心、两个基本点”的基本路线。以此为指导，中国共产党富民强国的执着追求和人民群众为此做出的大胆探索不断推动着政府与市场关系的演进。随着理论认识从“按经济规律办事，重视价值规律作用”到“计划经济为主、市场调节为辅”，再到“有计划的商品经济”直至“国家调节市场，市场引导企业”的不断深化，家庭联产承包责任制、扩大地方和企业自主权、价格体系和价格管理办法以及劳动制度和工资制度改革与发展多种所有制经济等实践探索也渐次展开，使得中国的经济体制由政府主导资源配置和经济发展的计划经济体制顺利转变为政府与市场共同发挥作用的“双轨体制”。到1992年中共十四大召开之前，指令性计划产品占全部工业总产值的比重下降到16%左右，指导性计划产品占比上升到42%左右，市场调节产品占比超过40%。

1992年中共十四大明确提出“建立社会主义市场经济体制”，“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”，“更好地发挥计划与市场两种手段的长处”，处理政府与市场关系的中国实践步入新的阶段。在此阶段，以“有利于发展社会主义社会生产力、有利于增强社会主义国家的综合国力、有利于提高人民生活水平”为遵循，中国的经济体制改革快速推进，财政税收体制、金融银行体制、计划管理体制和投资体制以及国有企业管理体制等领域改革不断深化，商品市场、资本市场等各类生产要素市场以及中央银行制度和商业银行体系、现代财政体制和税收制度逐步形成，微观资源配置和经济活动转向主要依靠市场调节。到2002年，政府定价和政府指导价占社会消费品零售总额的比重已由1978年的97%下降到不足4%，市场自发定价占比超过96%。同时，政府职能也从偏重运用行政手段直接管理经济活动，转向偏重运用中长期规划和发展战略以及综合运用经济手段、法律手段和行政手段，组织和调节社会经济活动。

2002年中共十六大进一步提出“在更大程度上发挥市场在资源配置中的基础性作用，健全统

一、开放、竞争、有序的现代市场体系”，处理政府与市场关系的中国实践踏着“入世”的脚步迈上了新的台阶。在此阶段，为了“从制度上更好发挥市场在资源配置中的基础性作用”，行政审批制度改革、行政管理体制改革、政府机构改革以及国有资产管理体制改革等举措全面推开。到2011年底，国务院取消和调整行政审批事项超过60%，各地区取消和调整行政审批事项超过50%。这样，政府一方面更加偏重运用国家规划、计划以及产业政策、财政政策及货币政策引导和调节社会经济活动，另一方面也更加注重统筹区域、城乡、经济与社会、人与自然以及国际国内等各个方面协调发展，全面调动各种积极因素，促进市场经济科学发展。同时，经过前述两个阶段的政府培育与推动，借助国际市场经济一般规则的“催生”与“激励”，市场机制和市场力量已由改革以来的不断“嵌入”发展到自我扩展、整体建构，中国特色社会主义市场经济逐步确立。

2012年中共十八大又明确提出，“必须更加尊重市场规律，更好发挥政府作用”，“更大程度更广范围发挥市场在资源配置中的基础性作用”，处理政府与市场关系的中国实践进入了新的时代。在此阶段，为了使“市场在资源配置中起决定性作用，更好发挥政府作用”，经济体制、政治体制、文化体制、社会体制和生态文明体制等各个方面的改革全面深化，国有企业、财税体制、金融体制、土地制度、对外开放等重点领域的改革不断深入，全面实施市场准入负面清单制度，清理废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定与做法，完善价格形成与要素配置市场化机制，进一步减少政府定价的范围和品种，重视发展混合所有制经济，推动国有资本做强做优做大，注重加强政府自身改革和全面准确履行政府职能，重视运用创新政策和发展战略引导供给侧结构性改革和微观经济主体的发展活力。

转型发展，曾是苏联东欧等社会主义国家面临的共同挑战。与接受被新自由主义经济学广为颂扬的“华盛顿共识”和“休克疗法”的国家不同，中国立足本国实际，围绕政府与市场关系这一经济体制改革的核心问题和经济发展的关键因素，大胆探索和建设社会主义市场经济，超越了经济自由主义与国家干预主义的陈腐教条，成功走出了自己的转型发展之路，为发展中国家处理市场与政府的关系提供了重要的启示。

首先，中国经济的转型发展始终坚持社会主义市场经济的改革方向和社会主义现代化国家的发展目标。一种流行观点认为，“引领中国走向现代市场经济的一系列事件并非有目的的人为计划”，中国经济的转型发展是“人类行为的意外后果”^①。事实上，中国经济的转型发展从一开始便具有明确的方向目标和推进逻辑^②。改革开放之初，基于传统计划经济体制之弊端的深刻反思和社会主义初级阶段之现实的清醒认识，中国确立了市场取向的改革方向和现代化国家的发展目标，并具体化为明确的行动理念和通俗的生活话语，从而迅速凝聚起引领各种资源和各方力量积极参与转型发展的社会共识。此后各个时期，尽管历经诸多理论质疑和现实挑战，但是上述方向、目标不仅没有发生根本变化，反而更加明晰可行。这样，中国经济的转型发展不仅在实践层面具备了前后一致的行动指南，而且具备了取得成功所必不可少的稳定而灵活的意识形态的支撑和保障。经济发展史实表明，任何社会的转型发展若要取得成功，都必须通过意识形态预设制度变迁和经济发展的逻辑后果，以不断增进人们对于转型发展预期收益的广泛认同，形成普遍包容和持续推动转型发展的主流社会共识。

其次，中国经济的转型发展是政府主导的积极的渐进式的动态稳定过程。关于传统社会主义计划经济体制转型发展的路径选择，一种曾被西方主流经济学家广为接受的想法是，必须推行以“华

① [英] 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，第V页。

② 参见蔡昉：《破解中国经济发展之谜》，北京：中国社会科学出版社，2014年，第50-51页；郑永年：《中国模式》，杭州：浙江人民出版社，2010年，第4页。

盛顿共识”为基础的“休克疗法”，从而一步跨越计划经济与市场经济的“鸿沟”，迅速建立起现代市场经济有效运行所需要的完整的制度体系。然而，众多原社会主义国家转型发展失败的惨痛实践表明，上述“共识”不过是西方主流经济学家对于“完美市场秩序”宗教般虔诚的再一次不完美的“祈祷”。人类社会的制度变迁，存在激进式变迁和渐进式变迁两种方式。但是除了新旧社会制度交替，激进式变迁往往难以取得理想的效果。因为激进式变迁容易导致政治失序和经济失调，甚至导致严重的社会冲突。因此，即使西方发达资本主义国家也是经历了19世纪至20世纪的漫长过程方才建立起所谓的“成熟市场经济”。毫无疑问，中国经济的转型发展正确地选择了渐进式变迁，从而确保了政府能够有效把握整个社会经济发展的大趋势和政治发展的大格局，也使市场秩序比较顺利地完成了从政府培育到自我生长的演变过程。但是，渐进式变迁也往往由于摩擦成本和时间滞后而导致制度的真空和无序。因此，中国经济的转型发展也不乏“激进”之举，有效应对来自内部和外部的要求快速转型发展的压力与挑战，从而成为一种“积极的渐进式变迁”。这样，中国经济转型发展之巨大的规模、深刻的变迁和快速的发展所引发的挑战和问题都能够在当下的时空得以协调和解决^①，为转型发展取得成功提供了必要的动态稳定的秩序体系。

最后，中国经济的转型发展是国家推动下的政府与市场互促共进的双向互动过程。“要么市场多一点，要么政府多一点”，是经济自由主义与国家干预主义执着而无解的“理论猜想”。但是历史分析和实践经验表明，新兴市场经济体的成功崛起往往与政府强力推动的产权界定和市场扩展紧密相连，越是发达的市场越是依赖政府在界定产权、维护秩序和优化投资环境等各个方面的有效渗入，越是有效的政府越是善于在公共物品提供、公共事业管理甚至国防安全等领域引入市场力量和竞争机制，政府与市场任何一方的作用缺失都会导致市场经济失去持续发展的应有活力。借鉴历史经验，中国经济的转型发展实践没有陷入西方主流经济学的“理论陷阱”，执着于政府与市场之间“非此即彼”的两难选择，而是以“三个有利于”为遵循，秉持“发展是硬道理”的理念，使政府与市场从“板块共存”的互补关系成功演进为“相互嵌入、互融共荣”的共生关系。美国著名中国问题研究专家雷默曾形象地指出，中国需要一种“淡色”的国家形象，将相反的东西和谐地结合在一起；所谓“淡”，即是融合“水”与“火”的矛盾结合体^②。正是凭借将西方主流经济学视为水火不容的政府与市场“和谐融合、互促共荣”，中国经济的转型发展方能保持取得成功不可缺少的持续不断的社会活力。

“任何社会所出现的任何形式的转型发展都离不开权威、秩序和活力这三大基本要素。权威力量的存在是转型发展的前提，秩序是转型发展的保障，社会与民众的活力是转型发展的内在动力。”^③ 改革开放以来，中国通过目标明确、积极渐进、双向互动的探索实践，逐步构建起政府与市场之间“互融共荣”的新型关系，为中国经济的转型发展取得成功提供了必要的权威、秩序和活力。英国剑桥大学教授彼得·诺兰指出，如果我们所说的“第三条道路”是指国家与市场之间的一种创造性的、共生的相互关系，那么中国2000年以来一直在走它自己的“第三条道路”^④。

三、“互融共荣”：政府与市场的新型关系

恩格斯曾经指出，政府对于一个国家经济发展的作用可能存在三种情况：沿着同一方向发挥作

① 参见林尚立：《有效政治与大国成长——对中国三十年政治发展的反思》，《公共行政评论》2008年第1期。

② 参见徐觉哉：《国外学者论中国特色社会主义》，《中国特色社会主义研究》2008年第3期。

③ 参见林尚立：《有效政治与大国成长——对中国三十年政治发展的反思》，《公共行政评论》2008年第1期。

④ Peter Nolan, China at the Crossroads, *Journal of Chinese Economic and Business Studies*, UK, Jan. 2005.

用从而促进经济发展，沿着相反方向发挥作用从而阻碍经济发展，或者阻碍经济沿着某些方向发展并推动经济沿着另一方向发展从而阻碍或促进经济发展^①。也就是，政府既是“经济增长的关键，又是人为经济衰退的根源”。中国经济的转型发展既具有自己的独特逻辑，又遵循着市场经济国家发展强盛的一般规律，为新兴市场经济国家处理政府与市场关系提供了一种新的选择。中国经验表明，能否发挥政府促进而不是阻碍经济发展的“决定性作用”，关键在于能否在目标选择、生产组织、技术创新、制度变迁以及规制调节等方面，形成政府与市场之间相互增进而不是相互抑制的“互融共荣”的新型关系。

1. 目标选择

对于一个国家的经济发展而言，“做什么”远比“怎样做”更为重要^②。众所周知，对于“做什么”，市场选择具有即时性和灵活性的优势，往往可以实现静态的资源配置效率，但是市场选择由于其短期性和自发性也极易导致社会经济的比例失调乃至长期发展的失败。同时，政府选择具有长期性和战略性的优势，往往可以实现长期的发展效率，但是政府选择失灵也会导致“资源错配”并损害配置效率。因此，为了提升一个国家的长期经济发展效率，必须实现市场选择的即时性与政府选择的长期性的有机统一以及短期效率目标和长期发展目标有机结合。首先，必须优化国家的长期发展战略和总体目标。一方面，国家的长期发展战略和发展目标必须通过科学预测，顺应和把握现代市场经济的发展规律和发展趋势；另一方面，国家的长期发展战略和发展目标也必须通过“自上而下”与“自下而上”的互动结合，反映和表达社会公众的利益与关切。其次，必须确保国家发展的长远规划与政策取向的相对稳定与连续，以塑造和稳定市场预期并引导市场选择趋向长期化和宏观化。再次，必须建设和完善全国统一、信息公开、竞争有序的市场体系，破除地方保护及其所导致的“市场分割”和“信息扭曲”，使市场选择既能反映微观主体的“小目标”，也能反映地方政府的“中目标”，更能反映整个国家的“大目标”。只有这样，实现政府选择与市场选择的“耦合”，才能真正实现国家和人民群众的当前利益与长远利益、局部利益与整体利益的有机结合。

2. 生产组织

现实世界“生产的组织结构”是市场与政府的有机结合，而不是自由市场的“独奏”。实证分析发现，公共资本存量与私人资本存量以及要素生产率、私人资本收益率和私人投资率之间存在一种密切的内在函数关系；政府投资或会“挤出”私人投资，但也会“挤入”私人投资；基础设施等公共投资的增加或减少会刺激或阻碍私人投资及其效率的提升以及整个国家的经济发展^③。因此为了繁荣市场和实现国家经济发展目标，必须实现政府与市场二者的生产组织功能的有机融合。首先，必须顺应公共物品及公共支出随着经济发展和社会进步而增加的客观趋势，有效发挥政府组织生产的作用，以增加公共物品供给。这样，一方面满足人们对于公共安全、医疗保健和教育体育等富有收入弹性的公共物品的需求，另一方面为民间投资和社会生产的扩展提供必要的基础设施。其次，必须完善公共物品的提供方式，将政府直接生产和间接生产结合起来，引导私人企业和市场力量参与公共物品生产以提高公共物品的供给效率。再次，应借助全国统一的市场体系的调节力量，规范地方政府组织和协调生产活动的竞争行为，引导各类资源在各个区域合理有序流动。此外，对于具有战略意义和高风险的新兴产业（网络经济、数字经济及生物技术和空间技术）以及金融等重要领

① 参见《马克思恩格斯文集》第10卷，北京：人民出版社，2009年，第597页。

② 参见贾根良：《从五百年经济政策史中探寻国富国穷的奥秘》，《国外理论动态》2013年第3期。

③ 参见〔美〕戴维·艾伦·阿斯乔：《基础设施：美国的第三种赤字》，赵渚敏、陈新年译，《世界经济译丛》1991年10月号。

域,政府必须发挥“超级企业”的功能,提升国家的资源创造能力,外扩整个社会的生产可能性曲线,同时有效防范社会资本“脱实向虚”和发生系统性金融风险。

3. 技术创新

技术创新是引领经济发展的“第一动力”,是一个国家和地区提升经济竞争力的战略支撑。由于创新活动是一个具有累积性、集体性和不确定性特征的动态过程,一个国家的创新体系的形成和发展绝非通过个体企业的创新活动和市场竞争就能实现的。因此,旨在促进技术创新活动的产生和扩展、推动创新经济的发育和发展的创新政策在西方发达资本主义国家的长期而普遍的存在已是一个不争的事实,而且其创新政策经历了致力于解决市场失灵问题的“创新政策1.0”、解决系统失灵问题的“创新政策2.0”到关注系统变革和转型的“创新政策3.0”的演进^①。对于新兴市场经济国家而言,若要取得经济赶超发展的持续动力,必须融合各类创新政策并在技术领域充分发挥政府的驱动作用,同时激发市场的创新活力^②。首先,政府应增加智识性基础设施、社会性基础设施以及制度性基础设施的供给,为创新活动提供良好的市场环境。其次,政府应通过扶持国有企业这一重要创新载体,直接配置公共资源以增加技术创新的有效供给,同时利用公共采购、税收补贴等需求侧政策,推动新技术的利用和扩散,引导民间资本流向政府所指引的创新领域。最后,应通过政府与企业之间的双向互动,协调各个主体之间、产业内部、产业之间的创新活动,推动创新网络和创新体系的形成与发展以及整个社会经济体系的创新。

4. 制度变迁

对于任何一个国家尤其是一个新兴市场经济体,制度安排并非静态不变的。正是市场主体与政府之间的持续互动导致的制度演进,决定了一个国家的发展路径并最终形成不同形式的市场经济及其绩效。也就是,政府与市场任何一方的单边行动或自发扩展都难以建构实现经济持续发展所需要的“制度结构”,致力于赶超发展的新兴市场经济国家的制度变迁必须融合政府与市场双方的智慧和力量。首先,必须通过政府与市场的双向互动,凝聚推动制度变迁的社会主流意识。应通过有效途径,将国家意志和话语框架转化为社会公众普遍的价值追求,并持续地得到新旧利益团体的拥护与忠诚。其次,必须通过政府与市场的双向互动,推动各种制度安排的优化演进并不断塑造出“新”的政府与市场。政府与市场既是制度变迁的“主体”,它们也同时被不断“重塑”。政府可以通过国家行动不断地培育和塑造市场,市场也可以通过自发扩展“倒逼”政府改革。任何一方谋求单边扩展的“脱嵌行动”,必然导致政府与市场关系的扭曲和制度变迁的失败。最后,必须通过政府与市场的双向互动,为市场经济条件下的制度变迁提供必要的权威、秩序与活力。应不断提高政府驾驭市场经济的能力,以持续获取推动制度变迁所需要的权威力量与秩序基础,同时持续激发市场的创新能力,以不断获取推动制度变迁所需要的“潜在收益”和社会活力。

5. 规制调节

与西方主流经济理论隐含的政府部门与私人部门应尽量隔离,以避免政府机构被私人部门所俘获的政策主张相反,现代塑造和创造市场的理论认为,如果政府试图通过塑造和创造新技术、新部门和新市场来推动经济结构的转变,那么就鼓励二者之间建立相互依赖的紧密关系和新型的信任关系,政府可以利用自身的感召力、各种经济行为主体之间信任关系的代理人和定位于具体任务的政策工具等,对私人行为者提供方向性的指导和协调^③。也就是,如果目标不仅在于静态的配置

① 参见陈志:《被“忽视”的产业政策——创新政策的演进与未来》,《学习与探索》2017年第8期。

② 参见顾昕:《治理嵌入性与创新政策的多样性:国家—市场—社会关系再认识》,《公共行政评论》2017年第6期。

③ 参见贾根良:《开创大变革时代国家经济作用大讨论的新纲领》,《政治经济学报》2017年第8卷。

效率而更在于长期的发展效率，那么政府与市场在规制调节方面必须相互融合，以规范、引导、激励市场主体的经济行为。首先，应使政府规则与市场规则相互“契合”以实现“规制相容”。如果政府规则“超脱”了植根于风俗习性、传统文化和习惯心理的市场规则，必然导致市场主体的行为扭曲。应通过社会文化建设，使市场规则与政府规则相互融合和共同演进。其次，顺应现代科技“解构权威”与“去中心化”的发展趋势，应充分发挥中介组织和“合同治理”的作用，构建政府部门与私人部门相互协同、相互合作的新型治理格局——“网络治理”。此外，应借助大数据、云计算以及人工智能等现代信息技术，改进政府的规制调节方式，加强对于市场主体的“窗口指导”，以协调企业之间、产业之间的经济活动，避免由于市场调节滞后导致的“结构失衡”。

四、余 论

历史经验和理论分析表明，经济自由主义与国家干预主义基于政府与市场的“二分法”试图明确界定二者作用范围的种种学说，不过是一种理论的猜想而非现实的存在。在它们的影响下，许多发展中国家过于关注“市场驱动”的力量而忽视了“政府驱动”的作用，结果导致经济发展绩效不佳。事实上，美国作为西方主流经济学说的倡导者，政府却一直深深地“嵌入”社会经济生活的诸多方面，从而为自己过去和现在的经济成功奠定了基础。处理政府与市场关系的中国实践也表明，要取得长期经济发展的成功，必须超越经济自由主义和国家干预主义的固有认知，构建政府与市场相互嵌入、相互增进的“互融共荣”的新型关系。

但是，对于市场理性与政府理性及其局限也必须保持清醒认识。中国经济的转型发展之所以取得成功，关键并不在于“威权政府”，而是在于始终坚持共产党领导和社会主义发展方向。坚持市场经济的共产党领导和社会主义方向，为中国的政府选择和政府行为长期具有广泛的人民性和公共性提供了根本保障，并能够有效地创造市场和塑造市场。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。

同时，为了弥补市场理性和政府理性的局限，也必须加强社会建设并充分发挥社群治理的重要作用，保持政府、市场和社会之间的平衡共生。英国著名政治学家安东尼·吉登斯指出，最好的社会类型是在竞争的市场、有效的政府和富有活力的市民社会之间达到一种平衡。如果市场影响过大，就会带来不平等和过度商业化；如果政府影响过大，就可能造成专制主义；如果市民社会过于强大，则会造成社会分裂而引起冲突^①。这三者之间的关系也需要引起新兴市场经济国家的重视。

参考文献：

- [1] [美] 约瑟夫·E. 斯蒂格利茨：《政府为什么干预经济》，郑秉文译，北京：中国物资出版社，1998年。
- [2] [美] 道格拉斯·C. 诺斯：《经济史中的结构与变迁》，陈郁等译，上海：上海三联书店、上海人民出版社，1994年。
- [3] 程恩富：《中国特色社会主义政治经济学重大原则》，济南：济南出版社，2017年。
- [4] 潘维：《中国模式：解读人民共和国的60年》，北京：中央编译出版社，2009年。
- [5] 武力主编：《中华人民共和国经济史》，北京：中国时代经济出版社，2010年。

(编辑：黄华德)

^① 参见《国家最重要的投资是对人的投资——吉登斯对话录》，《南方周末》2007年12月20日。