

# 关于政府与市场关系的再思考

杨灿明

(中南财经政法大学 财政税务学院,湖北 武汉 430073)

**摘要:**政府与市场的关系是经济学各流派共同面对的重要基础理论问题,也是关乎政策边界与尺度的重要现实问题。在新的历史条件下,需要我们以实践为基础从多视角重新梳理与思考“看得见的手”与“看不见的手”的关系,这些视角包括:中国发展经验、经济全球化与当前全球贸易格局、市场有效性、战争与和平的关系、收入分配状况和以人为本理念。完善社会主义市场经济体制,建立现代化经济体系的核心问题是处理好政府和市场的关系,构建有效政府和有效市场,使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。

**关键词:**政府与市场;贸易保护主义;资源配置;收入分配;以人为本

**中图分类号:**F011   **文献标识码:**A   **文章编号:**1003-5230(2019)06-0026-05

自从人类社会开始有组织的经济活动以来,政府与市场之间的关系就是一个永恒的话题。尤其是在第二次世界大战结束之后,市场经济体制与计划经济体制的共同存在为人们观察与思考政府与市场间的关系提供了鲜活的材料与案例,并由此形成了不同的经济学流派。在正统的经济学理论中,基于公共品的提供以及由此产生的市场失灵是厘清政府与市场边界的重要逻辑起点。在这一框架下,政府的行为被严格限定在市场所不能有效发挥作用的领域。相应地,凡是在市场自身能够有效供给和协调的领域,政府都应该及时退出。无论是凯恩斯学派还是新自由主义学派都认为,当市场本身具备或恢复了调节机制时,政府应该坚决退出经济竞争领域。而在治理模式的选择上,基于上述逻辑所形成的“小政府、大市场”或称“弱政府、强市场”的思路备受推崇,被认为是促进经济增长和提升社会福利的重要制度基础。不过,任何理论学科的发展和观点都需要经过社会实践的检验才能有效成立,或者当原有成熟的政策措施在新的制度背景下存在不完全适应的现象时,同样应该以实践为基础对其进行重新思考与梳理。当前,无论是中国经济长期增长的经验事实,还是人类社会在新的科技革命下所面临的挑战,都使我们不得不重新思考和认识政府与市场之间的关系。

## 一、基于中国经验的再思考

自1978年开始改革开放以来,中国经济开启了接近40年的高速增长过程,创造了人类历史上绝无仅有的经济腾飞。40年来,中国的GDP总量从1978年的3679亿元增长至2017年的827122亿元,自2010年开始成为世界第二大经济体;按照2010年标准,改革开放之初,我国有7.7亿农村贫困

收稿日期:2019-09-01

基金项目:中宣部文化名家暨“四个一批”人才项目“缩小我国收入与财富分配差距研究”(教科司函[2016]35号)

作者简介:杨灿明(1963—),男,湖南桃江人,中南财经政法大学财政税务学院教授,博士生导师。

人口,到2017年末,我国农村贫困人口减少为3046万人,贫困发生率下降至3.1%;1978年,全国居民人均可支配收入仅为171元,而到2017年,全国居民人均可支配收入达到25974元<sup>[1]</sup>。上述鲜明的数据对比凸显了中国过去经济增长的非凡成就和历史性飞跃,与此同时,其实现的过程也对传统的经济增长理论提出了强烈的挑战。与经典的经济学理论不同,在中国的经济的发展过程中,政府一直扮演着“超乎寻常”的角色:一方面,中国独特的政党政治体制构成了对经济发展的坚强领导,不同于很多实行政党轮替制的国家,中国一直实行中国共产党领导的多党合作和政治协商制度,其重要特征是执政党的长期稳定执政,由此带来了政策实施的长期稳定与连贯有序,特别是能够对经济发展进行长期的战略规划,这与众多的发展中国家和发达国家形成了鲜明对比。另一方面,在经济发展的过程中,政府常常处于“主动”地位,并不将自身的角色仅仅限于基本公共品的提供者,而是通过国有企业、政府性基金等诸多代理机构主动参与经济的竞争性领域,例如地方政府会主动选择适合本地的产业,并通过产业基金的方式对相关企业进行引导发展,促进相关产业在本地区形成有效聚集。又如政府与社会资本合作(PPP)项目在中国遍地开花,政府资本以项目形式引导民间资本有针对性的参与经济发展的关键领域,反而在很大程度上提升了公共品的供给规模与质量,并进一步激发了经济增长潜力。

在理论上,许成钢等人将中国治理的模式总结为“向地方分权的威权主义”(regionally decentralized authoritarianism),其特点是政治、人事方面的高度集权与行政、经济方面的充分放权相结合<sup>[2]</sup>。这一体制解决了传统计划经济模式下对地方政府的激励和信息问题,在市场机制本身还不完善的背景下,充分激发了地区间的竞争,并由此带来了经济的长期高速增长,这一观点至少有部分准确性。而白重恩等人则进一步将中国的经济发展模式提炼为“特惠”制,其主要体现为地方政府会主动帮助企业降低营商环境不佳产生的成本,进而促进经济的增长<sup>[3]</sup>。很显然,在中国的实践中,政府极大地超越了传统经济学理论所限定的框架,但恰恰是这样一种角色的超越造就了人类历史上罕见的经济增长过程,这不得不引发我们对政府与市场间关系,尤其是政府与市场正向互动关系的更多思考。

## 二、基于当前全球贸易形势的再思考

近年来,尤其是自2016年部分西方国家领导人更替以来,全球范围的贸易保护主义、单边主义呈现出愈演愈烈之势。在全球民粹主义盛行的背景下,通过加征关税或限制本国企业向他国企业供货等方式来对抗全球化的不利影响,以此取悦本国民众已经成为常见的政策选项,这也给国际社会几十年来所致力于创立的多边自由贸易体系带来了前所未有的挑战。事实上,贸易保护主义一直伴随着经济全球化进程,每当全球化的进程在短期内导致了部分国家福利的损失,贸易保护主义就会迅速抬头。从这个意义上来说,贸易保护主义具有天然的长期性,这是因为全球各国之间无论在规模大小,还是在文化制度上都存在巨大的差异,一个统一的全球化进程在给部分国家和地区带来优势和收益的同时,不可避免地会对其他国家和地区产生一些负面的影响。而从政府与市场关系的维度来说,贸易保护主义本身就是政府对于经济的人为干预,其本身无疑会招致其他国家或地区的政府以更多的干预作为应对。具体来说,贸易保护主义的长期存在会从如下两个方面影响市场配置资源的能力:

首先是市场的分割。传统的新古典经济学理论认为,分工与专业化是导致技术进步与经济增长的重要机制,而市场规模则是制约分工与专业化程度的重要因素。无论是亚当·斯密在《国富论》中的描述,还是西方国家殖民发展的实践均表明,市场规模的扩大有效促进了产业之间和产业内部各环节的分工程度,提升了生产效率,促进了经济增长。一个统一完备的全球大市场也是各国致力于推动自由贸易的重要动机。毫无疑问,贸易保护主义的存在人为造成了全球市场的分割,在降低产品可获得性的同时,也阻碍了全球生产效率的提升,降低了潜在的经济增长率。

其次是资源配置的扭曲。价格是市场发挥资源配置功能的核心手段,扭曲的价格体系则会带来资源的错误配置,进而影响经济增长。在贸易保护的背景下,加征关税、反倾销补贴等手段是常见的政策手段,但很明显,这些政策都是通过扭曲市场价格来实现的。从局部来说,贸易保护政策可能会起到保护本国产业的目的,但从全球范围来看,保护政策通过对价格的人为改变,扭曲了全球范围的

资源配置,进而降低了全球民众的福利,同时也使市场机制的运行面临更大的挑战。

上述两个方面的分析表明,以往对政府与市场关系的思考更多的是站在一国或地区内部政策的角度,而贸易保护主义的长期存在与重新抬头则警示我们,需要更多地站在国与国关系的角度和从共建开放、合作、创新与共享的世界经济的角度来重新思考和认识两者的关系。

### 三、基于市场有效性的再思考

传统经济学理论之所以推崇“小政府、大市场”的治理逻辑,提倡以公共品的提供来限定政府的责任范围,一个重要的理论基础是市场机制本身是充分有效的。一个有效的市场能够最大程度保证私人部门的经济运行效率,此时任何的政府干预都是不必要的。但在现实中,有两个重要的因素限制了市场有效性的发挥,或者说市场并不如预期的那样充分有效:

首先是经济人的假设,这是市场有效性理论乃至整个西方经济学理论所赖以成立的基础,该假设假定所有的个体都能够完全准确地对自身所处的状况进行充分考虑与计算,并在此基础上做出最优的决策。但事实上,这一假设过于追求完美也过于脱离现实,生活中的人并非完全理性,人不一定都是追求个人利益最大化,或者从另外一个角度来说,每个人的个人利益存在很大的差异,有的人会追求具体的个人利益,有的人则可能更多的追求类似“以天下为己任”的公共利益。近年来的行为经济学和实验经济学研究也证实了上述观点。在很多情况下,人会同时展示出自然属性与社会属性,前者体现为对个人最大化利益的追求,而后者则常常体现为利他主义性质的人文关怀。换句话说,人并非只是经济动物,个体的社会属性会导致其行为偏离传统经济学理论的预测,进而危及市场有效性的整个逻辑基础。

其次是现代货币的发行机制。货币发行的规模及其所传导的价格信号是整个市场机制发挥作用的核心。在人类社会的历史进程中,货币形态经历了早期基于自然形态的金属或商品货币,后来发展至人为制造的信用货币形式。自然货币向信用货币扩展的一个重要前提是信用货币能够自由地与“真金白银”进行兑换,这为限制信用货币的规模,进而保证货币的价值和价格传导信号的真实奠定了基础。但是,后来衍生的“部分准备金”制度,尤其是基于主权国家信用和权威所产生的法定货币使得货币的发行完全脱离了金银数量的限制与约束,成为真正意义上基于“信用”所产生的货币<sup>①</sup>。而最新基于数字技术的纯电子货币形式(如比特币、以太币等),则更是有可能让一国央行连制造纸币的成本都节约了,货币发行的成本几乎可以忽略<sup>②</sup>。不可否认的是,信用货币的产生极大的推动了经济的发展,但与此同时,基于国家权威所创立的信用货币或法定货币导致了货币制造权力的集中与垄断,同时也不可避免地带来了货币滥发与超发的巨大风险。在美国著名经济学家托马斯·H·格列柯看来,当信用货币的制造高度垄断并附加法律强制接受之后,信用滥用带来的信用货币贬值或价值丧失,必然以通货膨胀和货币危机(或金融危机)的灾难性结果展现出来<sup>[4](P114)</sup>。与此同时,在另一个层面上,货币发行机制的高度不确定也使得市场有效运行所依赖的价格信号受到扭曲与冲击,从而失去调节市场的基本功能,同样危及市场的有效性。

一旦市场并非充分有效,整个传统经济学的逻辑前提就自然而然发生了动摇,对政府与市场的关系进行重新思考也就成为必然。

### 四、基于战争与和平关系的再思考

一部人类发展史,几乎就是一部世界战争的历史。在人类几千年的发展历程中,战争占据了其中的大部分时间,而和平往往只是穿插在不同战争间的微小缝隙,甚至在某种意义上,“和平只不过是战争的短暂缺失”。反观我们当今所处的时代,尽管我们的国家已经处于较长时期的和平状态,但周边环境以及整个世界范围内却从不缺乏战争和局部的冲突,从中东地区到南亚地区,从非洲的部落到东欧国家的连接区域,战争的乌云无时无刻不笼罩在人类的头上。而即使是在很多看似和平的区域,利益的冲突也使潜在危机转化为战争的风险大为增加。德国军事理论家克劳塞维茨认为,民族国家虽然并不总是诉诸战争以获得或推进某个政治目标,但由于国际局势夹杂着太多的偶然因素,以及国家之间由于力量对比的悬殊导致均衡状态难以建立,这导致国际社会经常面临着战争的危险<sup>[5](P894)</sup>。

战争状态会极大地改变资源配置的方式。一般而言,在战争状态下,国家通常需要最高效地调动辖区内的所有资源,因而此时市场的机制会更多地被政府干预所取代。而即使并不处于实际的战争状态,只要存在着潜在冲突转化为战争的风险,国家也会围绕战争来提前进行相应资源的配置。甚至于在战争爆发之后,从历史经验来看,战后的恢复重建也极大地依赖于政府对资源配置的集中调控。从这个维度来说,传统的经济学理论关于政府与市场边界的讨论更多的是建立在和平时期的经济发展上,而忽视了战争对于资源配置的极大扭曲。从这个意义上来说,当今世界所面临的不断上升的战争风险同样促使我们需要重新思考政府与市场之间的关系。

## 五、基于收入分配状况的再思考

如何解决收入分配的不均等一直是全球性的难题。在传统经济理论中,解决收入分配的不公平主要有三种手段:第一,通过市场机制来解决初次分配的不公平;第二,通过政府的干预性政策来解决再分配的不平等;第三,社会的公益部门或者慈善部门也是辅助缓解收入分配不均等的重要补充手段。一般认为,经济的持续增长会自动地减缓收入分配的不平等程度,其中最具有影响力的是经济学家西蒙·库兹涅茨,他在1955年绘制出了著名的库兹涅茨曲线,其内容是根据美国、德国和英国各家庭的税前年收入测算收入差距后发现,伴随着经济增长,收入不平等的长期变化满足先升后降的倒“U”型特征。这一结论表明,市场机制具有自动的纠偏功能,收入分配在长期中将得到有效遏制<sup>[6]</sup>。甚至于在部分极端的经济学家眼中,收入分配研究“有损正确经济学的倾向”,因为经济增长带来的福利远高于收入分配政策。

不过,近年来大量基于微观数据的研究结论却表明,全球的收入分配状况并没有随着持续的经济增长出现缓解,反而呈现出不断恶化的趋势。尤其是21世纪以来,伴随着国际可比的国民账户体系的建立及大量微观调查数据的出现,一些经济学家得出了与库兹涅茨曲线完全不同的结论。法国经济学家托马斯·皮凯蒂在《21世纪资本论》中分析了20余国近3个世纪以来的收入和财富变迁史,指出近几十年收入不平等出现了快速攀升的势头,而背后的原因,他认为资本收益率明显而持久地高于经济增长率是收入不平等的根本性机制<sup>[7](P177)</sup>。资本的收益超越经济本身的增长速度,其直观的含义就是财富的积累速度大于国民收入的增长速度,这就意味着国民收入中资本份额的上升和劳动份额的下降,而财富和资本可以通过继承和储蓄实现自我强化,从而加大不平等程度。诺贝尔经济学奖得主罗伯特·索罗将上述关系称之为“富者愈富的动态学”。而托马斯·皮凯蒂则更是预言,21世纪将是经济低速增长时期,资本家将在财富积累和新增收入分配中处于支配地位,收入差距将不断拉大<sup>[7](P422)</sup>。这一结论表明,市场本身可能并不能有效缓解收入分配的不平等状况,而传统的政策措施同样无法有效应对上述局面,不断恶化的全球收入分配状况需要我们在新的框架下重新思考与认识政府与市场之间的关系。

在我国,随着中国特色社会主义事业进入新时代,社会主要矛盾已经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<sup>[8](P13)</sup>。人民群众不仅对物质文化生活提出了更高要求,而且在民主、法制、公平、正义、安全、环境等方面的需求日益增长,而后者更多与政府的职责关系密切,有些还与收入分配密切相关,这也要求我们对政府与市场的关系进行重新认识与思考。

## 六、基于以人为本理念的再思考

以人为本的核心含义是经济发展要以人的全面发展为基本出发点。根据联合国《哥本哈根会议行动纲领》所倡导的社会发展理念,所谓以人为本,就是经济的增长、制度的建设、政策的选择等,都要以尊重人的尊严、实现人的权利、满足人的物质和精神需要为出发点和落脚点。其实,《共产党宣言》最突出的核心思想就是人的自由全面发展<sup>[9](P46)</sup>。必须指出的是,人类社会已有的关于生产关系的描述是建立在自然人基础之上的,而相应的经济学理论,尤其是关于政府与市场之间关系的逻辑也主要基于自然人的行为特点来进行构建。不过,在新的科技革命浪潮推动下,科学技术的迅猛发展在改善人类生活质量的同时,也给传统的生产关系和以人为本的发展思路带来了新的挑战:

首先,人工智能技术尤其是机器人的出现,一方面冲击了人类社会的道德与伦理基础,同时也使

得传统理论关于人类行为的描述存在失效的风险。与自然人的行为逻辑不同,机器人即使是具备高度的人工智能,其行为模式仍然是高度集中且缺乏多样性的,这使得以计划的方式来管理机器人社会成为潜在的选项。

其次,社会属性的缺乏也是机器人的重要特征,而正统经济学的经典问题恰恰是建立在人类的社会属性基础上,例如储蓄、养老和投资决策等,在机器人的社会,上述理论问题将彻底失去讨论的价值。

最后,传统关于市场经济与计划经济的争论焦点之一是信息的可获得性,但大数据的广泛运用使得关于人类行为的信息变得唾手可得,自然人变成“透明人”,几乎失去了隐私的空间,以至于部分企业家认为在大数据背景下,计划经济的规模将会越来越大。总而言之,不管从哪一个角度,新的科技革命以及人类社会出现的结构性变化,都使基于传统经济学理论所构建的政府与市场之间的关系面临越来越多的挑战。

## 七、结语

政府与市场的关系是经济发展的重要基础理论问题。正确处理两者之间的关系,认清两者关系的实质,关系到经济发展的质量与高度。一个基本的原则是,两者的关系并不是一成不变的,而是依据不同的社会制度、不同的发展阶段和不同的发展目标而变化的。因此,准确把握两者关系的实质要义,要求我们根据经济发展的实践经验和技术变化的新局面来辩证思考。党的十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出,经济体制改革是全面深化改革的重点,核心问题是处理好政府和市场的关系,使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用,形成政府与市场“有机统一、相互补充、相互协调、相互促进”的格局,从而促进中国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段,以及新时代中国社会主要矛盾的有效解决。在中国共产党领导的中国特色社会主义市场经济体制下,保证市场在资源配置中起决定性作用的同时,如何更好地坚持党的集中统一领导、发挥政府的作用值得我们长期认真的思考和不断深入总结。

### 注释:

①1971年布雷顿森林体系瓦解以后,货币发行的基础变成了与国家主权、GDP、财政收入相挂钩的国家信用。

②目前关于数字货币存在很多争议,截至2019年9月,基于主权信用的由政府 and 中央银行发行的主权数字货币(或法定数字货币)尚未出现,但世界上越来越多的央行(包括中国人民银行),都在研究数字货币。

### 参考文献:

[1] 国家统计局综合司.波澜壮阔四十载 民族复兴展新篇——改革开放40年经济社会发展成就系列报告之一.[EB/OL](2018-08-27)[2019-07-20] [http://www.stats.gov.cn/zjtj/ztfx/ggkf40n/201808/t20180827\\_1619235.html](http://www.stats.gov.cn/zjtj/ztfx/ggkf40n/201808/t20180827_1619235.html)

[2] Xu, C.G. Institutional Foundations of China's Structural Problems[C]// Masahiko Aoki, Jinglian Wu. The Chinese Economy: A New Transition, International Economic Association World Congress, Palgrave Macmillan, 2012: 272—290.

[3] Bai, C.E., Tai Hsieh, C., Michael, S.Z. The Long Shadow of a Fiscal Expansion[Z]. NBER Working Paper No. 22801, 2016.

[4] 托马斯·H·格列柯.货币的终结[M].北京:金城出版社,2010.

[5] 卡尔·冯·克劳塞维茨.战争论[M].北京:商务印书馆,1982.

[6] Kuznets, S. Economic Growth and Income Inequality[J]. The American Economic Review, 1955, 45(1), 1—28.

[7] 托马斯·皮凯蒂.21世纪资本论[M].北京:中信出版社,2014.

[8] 中共中央宣传部.习近平新时代中国特色社会主义思想学习纲要[M].北京:学习出版社、人民出版社,2019.

[9] 马克思,恩格斯.共产党宣言[M].北京:中央编译出版社,2005.

(责任编辑:陈敦贤)