

中国社会科学院创新工程学术出版资助项目



李扬 主编

曹正汉 著

国家与市场关系的政治逻辑

——当代中国国家与市场关系的演变（1949—2008）

GUOJIA YU SHICHANG GUANXI DE ZHENGZHI LUOJI

DANGDAI ZHONGGUO GUOJIA YU SHICHANG GUANXI DE YANBIAN (1949-2008)

中国社会科学出版社



李扬 主编

曹正汉 著

国家与市场关系的政治逻辑

——当代中国国家与市场关系的演变 (1949-2008)

GUOJIA YU SHICHANG GUANXI DE ZHENGZHI LUOJI

DANGDAI ZHONGGUO GUOJIA YU SHICHANG GUANXI DE YANBIAN (1949-2008)

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国家与市场关系的政治逻辑：当代中国国家与市场关系的演变
(1949~2008) / 曹正汉著. —北京：中国社会科学出版社，2014. 11
(社会发展经验丛书)
ISBN 978-7-5161-5111-2

I. ①国… II. ①曹… III. ①国家干预—市场经济—研究—
中国—1949~2008 IV. ①F123.16

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 272550 号

出版人
责任编辑
特约编辑
责任校对
责任印制



出版 中国社会科学出版社
社址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网址 <http://www.csspw.cn>
中文域名:中国社科网 010-64070619
发行部 010-84083685
门市部 010-84029450
经销 新华书店及其他书店

印刷装订 三河市君旺印务有限公司
版次 2014 年 11 月第 1 版
印次 2014 年 11 月第 1 次印刷

开本 710 × 1000 1/16
印张 13.75
插页 2
字数 209 千字
定价 39.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社联系调换
电话：010-64009791
版权所有 侵权必究

《社会发展经验丛书》编委会

丛书主编：李 扬

丛书编委：李汉林 折晓叶 渠敬东
刘白驹 沈 红 葛道顺

目 录

导论	(1)
----	-----

第一章 从取消市场到利用市场

——1949—2008 年中央政府与市场关系	(13)
一 国家取消市场的过程(1949—1957)	(13)
二 计划经济体制的运行与国家第一次引入 市场(1958—1976)	(24)
三 国家重新引入市场(1978—1992)	(30)
四 控制市场高端领域 ——建设社会主义市场经济 体制(1992—2008)	(41)

第二章 地方政府、土地与市场

——市场化改革时期地方政府的民营化 运动与战略转型	(54)
一 地方政府的行为特征 ——抓住经济发展的主动权	(56)
二 地方政府的民营化运动 ——浙江省萧山市国有企业 转制(1994—2001)	(61)
三 地方政府对企业转制的组织与领导	(78)
四 民营化与地方政府战略转型	(83)

五 强化对土地要素的控制

——地方政府自发探索的土地收购

储备制度 (105)

六 地方政府的财政体制与官员考核 (108)

七 小结 (122)

第三章 企业家的两个经营领域:政治与市场

——温州民营企业的成长道路 (124)

一 引言 (124)

二 民营企业家的政治与市场 (125)

三 1978—1984 年的挂户经营:借一顶

红帽子创业 (134)

四 1985—1988 年的股份合作制:造一顶红帽子扩大

生产规模 (146)

五 1989—1997 年建立党组织:为企业扩张寻求

政治支持 (155)

六 1998 年以后建立党委与进入国家的政治系统 ... (165)

七 温州商人的企业家精神 (171)

八 小结 (175)

第四章 经国与治民

——从中国历史视角看政府垄断市场的

政治原因 (177)

一 引言 (177)

二 集权国家的维稳与经济体制 (180)

三 中国历史上政府对市场的垄断 (183)

四 经国与治民——政府为什么要垄断市场? (193)

五 结论与讨论 (202)

参考文献 (205)

导 论

考察一个国家内部的国家与市场关系，即是考察国家在财富的生产与分配上的基本特征。任何国家若要持续存在下去，都需要有效地组织其生产与分配系统，将社会资源引导到生产性活动上，并将生产的产品进行适当分配，以保障社会成员的生活需要和再生产需要，及维护国家统治的需要。建立国家的生产与分配系统，有两种主要的组织手段：一是运用市场（或者说市场机制），一是运用权力（或者说命令）。市场有助于提高社会成员创造财富的激励和效率，因而有助于实现国家经济繁荣和民众富裕；权力则有助于实现国家自身的目标，如获取和控制资源，及维护政权稳定等。在人类历史上，纯粹运用市场组成国家的生产与分配系统（即形成完全不受国家干预的自由市场经济），或者，完全依赖权力建立国家的生产与分配系统（即建立完全排除市场因素的计划经济），都只存在于人们的想象之中，从未真正成为现实。因此，这两种组织手段是同时存在的。在本书中，我们把两种组织手段——权力与市场——在国家内部的结合方式，称为“国家与市场关系”。

在上述界定的国家与市场关系中，“国家”是按狭义的含义，指国家内部的统治机构或政权机构，通常也称之为政府。国家作为统治机构，其基本功能是运用权力对生产或消费征税，征得的税收用于满足国家统治的需要，以及用于供给社会所需要的公共产品。这是任何国家在生产与分配系统上所具有

的共同特征。除此之外，国家还可能运用权力直接干预经济活动，如制定经济政策以影响生产与分配，或者直接取代市场从事生产经营活动，建立国有经济体系。市场则与强制性的权力相反，“市场”是通过自发的方式组织生产与分配活动，即通过社会成员的自由经营、自由交易和自由竞争，组织社会的生产经营活动，并决定生产要素在收入上的初次分配。因此，在国家的生产与分配系统中，国家与市场关系主要体现在权力与市场的作用范围及相互关系上。

本书所讨论的是一类特殊国家——即在政治上实行集权的国家——的国家与市场关系。集权国家的一个特征是，国家的统治机构（即政府）可以单方面决定自身权力的行使范围。也就是说，在组成国家的生产与分配系统上，政府可以决定哪些行业或经营领域必须以国家的名义垄断经营，哪些行业或经营领域允许民间个人自由经营，也可以单方面决定国家控制的收入如何使用和分配。因此，在集权国家，国家与市场关系主要表现为国家垄断与自由经营之间的关系，有时，我们也称之为政府与市场关系。

一 国家与市场关系的三种类型

按照国家垄断范围来考察，我们可以把国家与市场关系分成三类：

第一类，国家不参与生产经营活动，生产系统完全向民间开放，所有行业均由民间个人自由经营，形成市场经济。市场经济的特征之一是，作为政权机构的国家处在生产系统之外，通过保护私人产权和维护市场交易秩序，支持生产系统的自发运作。此种类型的国家与市场关系是，国家通过市场经济创造财富，再通过对市场征税获取国家所需要的收入，同时提供市场所必需的公共产品（如保护产权，保证交易合约的实施等）以支持市场经济的运行。

第二类，国家垄断所有行业的生产与经营活动，并按国家的意图分配产品，禁止民间自由从事生产经营活动，此即计划经济。在经典的计划经济中，国家与市场关系是国家在生产经营领域完全取代市场，由国家官员组织生产经营活动，市场手段仅存在于民众向国家购买消费品的领域，以帮助国家满足民众多元化的生活需要。

第三类，国家选择那些具有控制地位的重要行业或关键领域进行垄断经营，同时，其余行业和经营领域向民间开放，由民间自由经营，形成国家垄断与民间自由经营相结合的市场经济。中国历史上国家统制的市场经济与当代中国社会主义市场经济体制都属于此种类型。在这种市场经济中，国家既通过发展市场经济创造财富和获得税收，还通过垄断重要行业或关键领域，以直接获取经营收入，并控制国家的生产和分配系统。

二 考察国家与市场关系的三个视角

为什么存在着上述三种类型的国家与市场关系？为了回答这一问题，我们需要建立分析理论，用于解释在什么条件下，一个国家将会形成何种类型的国家与市场关系。

在集权国家，由于政府可以单方面决定权力的使用范围，因此，在这一类国家，其国家与市场关系之特征取决于政府所要达到的目标。一般而言，集权国家的政府所追求的目标有三种，相应地，形成了观察国家与市场关系的三个视角和三种解释理论。

1. 考察国家与市场关系的第一个视角：以政府的长期收入最大化作为出发点

这一个视角是说，在一片土地上建立国家政权，是为了垄断这片土地的收入。如果国家无须担心政权的稳定性，或者说，如果预期国家政权是长期稳定的，那么，政府与民众在发展经济上就有“共容利益”（encompassing interest）。奥

尔森（Olson）等指出，这种相容利益引导政府从竭泽而渔的短期行为，转向追求长期利益最大化。为了实现政府的长期收入最大化，就需要保护民众的生产积极性，鼓励民众发展生产，以促进经济长期繁荣。为此，政府需要实行两项政策：第一，制定最优税率，即能够实现其长期收入最大化的税率，按这种税率向民众征税；第二，提供经济发展所必需的公共产品（包括保护民众的产权和建设基础设施），以支持民众发展生产。由此形成的经济体制即是市场经济，政府通过发展市场经济创造财富，再通过对市场征税获取其需要的收入。

所以，在国家无须担心政权不稳的条件下，政府通过发展市场经济、鼓励民众发展生产，是实现其长期收入最大化的最好手段。然而，集权国家经济体制通常都不是这种意义上的市场经济，政府往往垄断全部或部分经济领域，直接从事生产经营活动。这说明，国家首先要考虑自身政权的稳定性问题，其次，才能考虑其长期收入最大化的问题。

2. 考察国家与市场关系的第二个视角：以政府的控制权最大化作为出发点

第二个角度认为政府首先关心的不是自己的收入，而是在其管辖土地上的控制权，即追求对经济和社会实行全面控制。这种分析视角看似不合情理，因为政府追求控制权的最大化，将使得政府和民众都付出沉重代价。所以，在中国历史上，明君英主崇尚的是无为而治。那么，政府为什么还有可能追求控制权最大化？其原因与政权的合法性和相应的意识形态有关。如果国家把政权合法性建立在实现某个特定的政治目标之上，而为了实现这个政治目标，需要尽可能扩大政府权力，那么，政府追求控制权最大化就是可以理解的。对于这样的政治目标和相应的意识形态，我们以苏联为例来讨论。

苏联共产党在取得国家政权之后，将其政权合法性建立在通过实行计划经济赶超资本主义发达国家这一政治目标之上。这种政权合法性以如下意识形态为基础：社会主义计划经济比

资本主义市场经济更优越，更有利于生产力的发展，因而必将取代资本主义市场经济。持有这种信念的原因是：当经济活动按照国家的全面计划来组织时，就能够避免市场经济因生产的无政府状态和盲目竞争所带来的巨大浪费，也能够消除资产阶级对工人的剥削，极大地激发工人阶级的生产积极性。当这种意识形态被普通民众所接受时，一个政党就可以把实现此种意识形态目标作为夺取国家政权和执掌政权的合法性依据。因此，苏共在取得国家政权之后，就需要尽可能扩大政府权力，将全社会的资源和所有经济活动都纳入政府的控制之下，建立计划经济体制，以实现经济赶超目标。科尔内把苏共追求控制权最大化以及相应的意识形态，视为经典社会主义体制的“基因”，它导致了苏联计划经济体制的建立，并决定了计划经济体制的主要特征^①。

在经典的计划经济体制内，国家与市场关系是政府垄断所有生产和经营领域、权力构成生产与分配系统的主要手段，市场机制仅仅体现在消费品分配上，即民众需要向政府的经营机构购买消费品。

3. 考察国家与市场关系的第三个视角：以维护政权稳定作为出发点

对政府的利益来说，前两个视角都是特殊的。政府无论是追求长期收入最大化，还是控制权最大化，都是以政权的稳定和长期延续作为前提。所以，对政府来说，政权的长期稳定是更为根本的目标，国家的生产与分配系统不能仅仅是为了增加政府的长期收入或者扩大控制权，还必须有助于这一根本目标的实现。

政权的长期稳定依赖于三个条件：第一，满足政府对收入的需要，使得政府能够筹集足够资源实施统治，同时应对国外的军事威胁；第二，解决普通民众的民生问题，使得民众安居

^① 科尔内尔：《社会主义体制》，张安译，中央编译出版社2007年版，第45—54、342—360页。

乐业；第三，保持官僚集团的内部团结与忠诚，使得官僚集团有能力管治民众，并且对国家领导人和国家政权保持忠诚。以政权稳定作为出发点考察国家与市场关系，是指国家的生产与分配系统要满足上述三个条件的要求，这三个条件决定了国家与市场关系的基本特征。

为了满足上述前两个条件，必须尽可能提高经济活动的效率，这就需要利用市场手段组织国家的生产与分配系统，减少权力对生产与分配活动的干预。因此，如果只考虑前两个条件，国家的生产与分配系统将是市场经济体制，这与第一个视角所得出的结论是一致的。问题在于，完全的市场经济不能满足第三个条件的要求。我们将在下文说明，为了满足第三个条件，国家的生产与分配系统就不能是完全的市场经济，而必须是国家垄断经营与民间自由经营相结合的市场经济。

三 维护政权稳定与经济体制

我们现在进一步分析，在集权国家，如果政府以维护政权稳定作为第一要务，那么，国家的经济体制将有何种特征。

维护政权稳定的前提之一是建立稳定的、有管治能力的、忠诚的官僚系统。为此，需要从民众中选拔优秀人才组成官僚集团。不过，仅仅有优秀人才还不能保证官僚集团对国家政权和国家领导人的忠诚。保持官员忠诚的难度在于，官员是否忠诚很难从外表和公开的行为来判断，它在很大程度上属于官员隐藏的信息，因而难以完全从外部实施监督。例如，一位官员即使在公开场合张口都是颂扬国家领导人的话，也不能说明他一定真心实意地替国家领导人考虑问题，也不能说明在需要的时候，他能够从维护国家政权的立场管治民众。因此，保持官僚集团的忠诚，不能仅仅依靠自上而下的外部监督，还要依靠官员的自我约束。这就需要建立能够让官员自愿保持忠诚的自我约束机制。

让官员自愿保持忠诚和自我约束，一个办法是把全社会的

劳动力市场分成两个部分：体制内的劳动力市场与体制外的劳动力市场。体制内的劳动力市场是封闭的、由政府垄断的官员劳动力市场，一个人只有获得政府认可的特殊身份（如国家公务员身份、事业单位处级以上干部身份等）才能进入这个劳动力市场，才有资格担任官职，也才能获得政府特殊保护以排除体制外的人相竞争。体制外的劳动力市场是开放竞争的劳动力市场，任何人不需要特殊身份都可以进入这个劳动力市场，但是，在这个劳动力市场上就业的人，无论多么优秀，原则上都不具备出任国家官职的资格。然而，仅仅把官员的选拔和升迁与其他职业分离开，变成政府垄断的体制内劳动力市场，尚不足以使官员保持自愿忠诚。如果官员离职不会蒙受损失，或者说，如果官员放弃官职进入体制外劳动力市场，其预期收入与作为官员的实际收入相当，他就无须在官位上自愿保持忠诚，也就没有自我约束的动机。因此，为了让官员对国家政权自愿保持忠诚，官员的实际所得必须明显地高于在体制外的劳动力市场上能够获得的市场工资。

按照经济学的效率工资理论，在企业内部，若要让雇员对老板保持忠诚，仅仅依靠老板的监督是很难做到的，它在很大程度上依赖于雇员的自我约束。为了让雇员具有自我约束的动机，支付给雇员的工资就不能刚好是他在企业之外能够获得的工资水平，否则，雇员就不必担心被老板解雇（因为解雇之后他可以立即找到相同工资水平的工作），也就无须对老板保持忠诚。因此，让雇员具有自我约束动机的一个条件是，付给雇员的工资必须高于他在企业之外能够获得的工资水平，此时，解雇作为惩罚手段才是有效的。当每一家企业都这样做时，实际的工资水平就将高于使劳动力市场能够出清的工资水平，劳动力市场将长期存在着非自愿的失业人员。站在全社会的角度来看，劳动力市场存在着非自愿的失业，构成了对企业雇员的一种惩罚机制——一旦被解雇他就有可能找不到相同工资水平的工作，迫使雇员忠诚于企业和进行自我约束。因此，在劳动

力市场上，雇主付给雇员高于市场出清水平的工资，便赋予了雇主掌控雇员的权力，雇员为了保住现在的工作，愿意服从雇主和对雇主忠诚。

在效率工资理论基础上，Jeremy Bulow 和 Lawrence Summers (1986) 发展出双层劳动力市场 (dual labor markets) 理论。假设经济系统存在着两种类型的工作：一种是难以从外部监督的工作（如管理岗位的工作、监督岗位的工作），因而在很大程度上依赖于雇员的自我约束；一种是容易从外部监督的工作（如可以计件考核的工作），无须依赖于雇员的自我约束。在第一种工作的劳动力市场上，为了使雇员具有自我约束的动机，就需要付给他们较高的工资，使得在这一种劳动力市场上，劳动力的供给大于需求，有众多的潜在求职者找不到此种工作。在第二种工作的劳动力市场上，雇主只需按市场出清水平支付工资，此种工资水平低到任何人只要愿意工作，都能找到工作岗位。由此形成双层劳动力市场结构：获得第一种工作岗位的人是幸运者，他们能享受到高工资、高福利和良好的升迁前景，但也面临着一旦离职将难以找到同种工作的压力；从事后一种工作的人就不会如此幸运，只能得到低工资和低福利，而且升迁前景暗淡。劳动力市场的双层结构对从事第一种工作的人形成了一种惩罚机制：如果他们对雇主不忠诚，就可能被解雇，因而有可能沦落到只能从事第二种工作的命运。这种惩罚机制迫使从事第一种工作的雇员进行自我约束，从而节省了雇主的监督成本。

在维护国家政权长治久安上，将劳动力市场分成体制内与体制外两个部分，即是利用了上述双层劳动力市场的惩罚机制，使得官员自愿保持忠诚。不过，与企业支付雇员工资不同的是，国家向官员支付工资受到了政治约束。所谓政治约束，是指官僚集团为了证明其政治合法性，需要宣称官员是民众的公仆，不是位于民众之上的特权阶层，因此，官员的工资水平必须与一般民众的收入水平较为接近。这种政治约束阻碍了政

府利用双层劳动力市场的惩罚机制来保持官员忠诚。为了说明这一点，我们对真实世界作如下简化：假设社会平均工资水平是每人6万元/年；一位在政府重要岗位上任职的官员，由于拥有较高的人力资本和承担较大的责任，应该获得高于普通民众的工资，假设民众认为其工资水平可以达到社会平均工资的3倍，即18万元/年。因此，为了满足政治合法性的要求，国家支付给这位官员的工资总额（包括官员的福利）就不能超过18万元/年。我们再假设这位官员如果离职进入体制外劳动力市场，预期能够获得的收入是社会平均工资的10倍，即60万元/年。显然，按照政治合法性的要求支付官员工资（即18万元/年），如果这笔工资是官员的全部收入，官员是没有意愿保持忠诚的，因为他失去官职之后，能够在体制外的市场上获得更高的收入。所以，既要满足对工资水平的政治约束，又要官员自愿保持忠诚，就存在着冲突。解决这种冲突的办法是，在官员的工资性收入（包括福利）之外，为官员提供隐性的额外津贴。

我们仍按上述假设的数据，为了使官员自愿忠诚于国家政权，官员的实际收入必须明显地高于60万元/年。因此，在这位官员的工资性收入（18万元/年）与让他自愿保持忠诚所需的报酬之间，存在着超过42万元/年的差额，政府必须找到恰当的办法为他提供隐性津贴。提供津贴的办法之一是荫庇，即安排官员的下一代进入政府机构工作，这种办法在中国历史上曾广泛采用。不过，这种办法现在受到了诸多限制。一是受政府机构的用人规则和岗位数量的限制，比如，不能明文规定官员的下一代都有资格进入政府机构任职，也不能无视人事任命程序直接提拔官员的子女担任官职；二是官员的下一代不一定都愿意为官，即使愿意为官，其工资收入也同样受到政治约束。在中国历史上，还普遍采用另一种提供津贴的办法，即为朝中权贵和功臣分封土地建立王庄或领地，使之能在领地上食禄。显然，这种办法在当代已失去了政治合法性，不可再用。

因此，在当代，政府必须寻找既有政治合法性又有效地为官员提供隐性津贴的办法。

在当代，一种容易操作的津贴办法是，设立由政府控制的国有企业，再安排退居二线的官员和官员的亲属到国有企业任职。国有企业不是政府行政机构，其人员聘任不受政府的用人规则限制，其工资水平也不受政治合法性约束，能够方便地安排官员和官员亲属。^①当然，要让国有企业承担此项功能，就必须保证其拥有稳定的盈利能力。因此，国有企业在市场上必须拥有垄断地位，或者掌握一定的垄断资源，以排除私营企业的竞争。

总之，若要满足政权稳定的三个条件，国家的生产与分配系统既需要利用市场手段，在很大程度上允许民间自由经营，同时，政府也需要控制国民经济命脉，形成国家垄断经营与民间自由经营相结合的市场经济体制。在这种市场经济中，国有经济处于生产系统的高端领域，对整个国家的经济系统具有控制力；私营经济主要处于生产系统的低端领域，在很大程度上依赖于国有经济提供投入要素、销售渠道和生产性服务。

四 本书的分析视角

我们现在讨论，在上述分析国家与市场关系的三种视角中，何种分析视角有助于解释当代中国的国家与市场关系的演变。

最近60年来，中国经济体制经历了从计划经济的建立和运行，到向“社会主义市场经济”演变的过程。从国家与市场

^① 除此之外，国有企业还可以为官员提供其他的津贴渠道，如通过控制国有企业高管的任命权，或者影响国有企业的经营活动（如采购），为特定个人或企业（如作为供应商）谋取利益等。再如，国有企业的收入和盈利也是官员能够比较方便地加以利用的资源。

关系来说，是从第二种类型演变为第三种类型。为什么发生如此演变？特别是，为什么没有从第二种类型演变为第一种类型，即从计划经济演变为完全的市场经济？我们对这一问题的回答是，在这60年间，由于计划经济体制没有取得预期的成功，迫使中国政府调整了所要达到的目标，即从追求控制权最大化这种过于激进的目标，转向追求政权的长治久安这一更为根本的目标。

20世纪50年代中国计划经济体制的建立，是在政府试图对社会和经济实行全面控制这一目标的指导下完成的。这种激进目标的确立受到两个因素的推动。首先，受到了从苏联传播过来的意识形态的推动。这种意识形态强调计划经济的优越性和历史必然性，认为当生产活动和社会活动完全按照国家计划来组织时，就能够极大地解放生产力，能够在短时间内赶上资本主义发达国家的经济发展水平。其次，受到当时国际军事压力的推动。中国共产党在夺取国家政权之后，面临一个紧迫任务，即需要迅速建立强大的军事工业，以求在美国等国家的军事威胁之下，确保国家安全。为此，需要以重工业优先发展作为国家的发展战略。然而，在一个以农业为基础的国家实施重工业优先发展战略，需要尽可能扩大国家权力在资源配置上的作用^①。上述激进目标确立之后，计划经济体制的建立也就成为势所必然。

然而，经过20余年的计划经济实践，证明计划经济体制无法达到意识形态所宣称的目标，国家的经济发展水平和军事实力与资本主义发达国家的差异反而拉大了，普通民众长期陷入生活困难之中。这种状况若继续延续下去，将危及国家安全和政权稳定。出于对政权安危的担忧，20世纪80年代初，国家领导人开始调整国家目标，由原来追求控制权最大化，转向追求政权的长

^① 林毅夫、蔡昉、李周：《中国的奇迹：发展战略与经济改革》，上海三联书店、上海人民出版社1999年版，第28—61页。