

# 从“双重创造”到“双向塑造”

## ——构建政府与市场关系的中国经验

周黎安

**摘要** 新古典经济学关于政府与市场关系的主流观点隐含了一系列重要的制度条件——例如相对完善和发达的市场以及有效、有限政府，在发展和转型国家都是付之阙如的。中国的经济改革采取“渐进改革”的策略，在政府与市场的关系上探索出极具特色的动态演进路径，成功摆脱了新古典经济学关于政府—市场关系的分析偏误和陷阱。中国先是通过一系列政府治理改革重构地方政府激励，形成地方竞争，鼓励地方政府积极培育和创造市场，渐次完成经济转型所需的新型政府与市场的“双重创造”；然后，随着市场化进程加速，“官场+市场”双重竞争体制全面形成，政府与市场之间通过“双向塑造”共同克服经济发展中的“市场失灵”与“政府失灵”。中央政府在塑造中国特色的政府—市场关系过程中起到了关键的引导、协调和纠偏作用。

**关键词** 政府—市场关系 经济转型 中国经验 地方竞争

作者周黎安，北京大学光华管理学院教授（北京 100871）。

中图分类号 D6

文献标识码 A

文章编号 0439-8041(2023)03-0005-17

### 一、引言

关于政府与市场关系，以新古典经济学为代表的现代主流经济学提供了一种标准的参考模板，通过国际学术界和重要国际机构（如世界银行、国际货币基金组织）在全球范围内广泛传播，并产生了重要的政策影响。<sup>①</sup>始于 20 世纪 80 年代末、90 年代初的“华盛顿共识”就是这方面的一个突出例子，它给发展中国家（包括转型国家）开出的政策药方包括保持宏观经济稳定，最小化政府干预，迅速实现经济私有化和贸易自由化，基本上就是新古典经济学关于政府—市场的理想关系的直接翻版。中国过去 40 多年的高速增长得益于一直坚持自主的改革策略和发展道路，并探索出极具中国特色的政府—市场关系。站在今日的视角，如果以新古典经济学的标准模板为参照系，我们可以提出如下有趣的问题：回看过去四十多年的改革开放进程，中国的政府与市场关系究竟呈现了何种特色呢？反观新古典经济学的分析范式和理论认

<sup>①</sup> Stiglitz, Joseph E., *Globalization and its Discontents*, New York: Norton, 2002.

知,我们从中国的经验实践中可以获得哪些新的理论启示呢?这是本文试图回答的中心问题。

新古典经济学关于政府与市场的关系的分析有两个基本观点。第一,政府与市场之间存在清晰的职能边界,政府提供公共产品和宏观经济调控,旨在克服“市场失灵”,除此之外都是市场的“势力范围”;第二,政府与市场之间总体上存在二元对立关系,政府超出最基本的职能范围之外干预经济活动(如推行产业政策)就会干扰价格机制的正常运行,降低经济效率。显而易见的是,作为主流经济学分析对象的“市场”已经是一个相对成熟和完善的体系,隐含在市场体系背后的制度基础(产权保护、合同实施、市场交易规则)已经确立且有效运行;而对“市场失灵”做出反应的“政府”也隐含假定是一个有效且有限的政府,既足够强大到能够提供所需的公共产品(如司法、教育与基础设施),又“不敢越雷池一步”侵犯公民权利和市场秩序,在法律授权范围内忠实履行其相应的公共职责。

对于所有发展中国家和转型国家来说,一个完善和发达市场并非自动形成,一个有限且有效政府更是不可能“从天而降”,两者都是需要在经济发展和制度转型过程中内生地创造出来。例如对于像中国这样的转型国家而言,在改革之初,除了农村的集贸市场和城市的一些灰色市场,中国几乎不存在真正的市场,而整个改革过程的关键性任务之一是创造和培育市场。新古典经济学认为政府应该有效提供公共产品,这在许多发展中国家也是一个极具挑战性的任务。许多发展中国家资源汲取能力有限,政府官员寻租腐败现象普遍,导致政府既无财政能力也无充分激励提供必要的公共产品(如基础设施、教育、医疗和国防安全)。例如最近的一些研究指出,贫穷国家因其脆弱的国家能力,甚至无法提供基本的司法保护和治安秩序,导致国内各种形式的暴力冲突频繁发生<sup>①</sup>;基本的公共产品(如教育、医疗和基础设施)也供应不足。<sup>②</sup>概言之,新古典经济学关于政府与市场关系的分析与建议隐含了“市场”与“政府”的理想制度假设,这些制度假设在绝大多数发展中和转型国家都是高度不确定的“内生变量”或需要费力填补的“制度空白”。

新古典经济学关于政府与市场的分析还存在一些值得推敲和质疑的隐含假设。新古典经济学一般只承认公共服务(如教育、基础设施、司法)存在“市场失灵”,即私人市场缺乏激励提供这些具有重要外溢性的公共产品;同时认为超出公共产品提供之外,政府对经济发展的政策干预面临“政府失灵”问题(如认知局限、腐败和寻租)。罗德里克曾经敏锐地指出,新古典经济学关于“市场失灵”“政府失灵”的分析明显存在“双重标准”:当讨论教育、医疗、社会保障、宏观调控等“市场失灵”问题的时候,从不论证“政府是否需要干预”,只是聚焦于讨论“如何更好地干预”;但是一涉及产业政策,马上就提出“政府失灵”问题,如腐败、寻租捕获、知识局限、行政能力不足等等,进而质疑“政府是否需要干预”。<sup>③</sup>事实上,在教育、医疗、社会保障、宏观调控等领域,政府失灵问题同样存在,而产业发展同样面临信息不对称、外溢性和协调失败等“市场失灵”,尤其在经济发展的起飞和追赶阶段<sup>④</sup>,可是,新古典经济学只关心公共产品和宏观调控领域的“市场失灵”和产业发展领域政府干预的“政府失灵”,忽略了公共产品和宏观调控领域的“政府失灵”以及产业发展领域所面临的“市场失灵”。

发展中和转型国家真正面临的问题在于,在经济发展和公共服务两个领域同时需应对“市场失灵”和“政府失灵”的双重挑战。经济发展过程中,“市场失灵”问题广泛存在,例如产业集聚和发展中的协调失败、信息不对称所带来的中小企业融资困难、企业一般性技能培训投入不足等;而政府试图矫正市场失灵的努力又可能导致腐败、寻租和认知局限,带来“政府失灵”问题。在公共服务领域,私人市场缺乏提

① North, Douglass C., Wallis, John Joseph, Webb, Steven B., Weingast, Barry R., *In the Shadow of Violence Politics, Economics, and the Problems of Development*, New York, Cambridge University Press, 2009.

② Acemoglu, Daron, Camilo García-Jimeno, and James A. Robinson, “State Capacity and Economic Development: A Network Approach,” *American Economic Review*, 2015, 105(8): 2364-2409.

③ Rodrick, Dani, “Normalizing Industrial Policy, Commission on Growth and Development,” Working Paper No. 3, Washington, DC, 2008.

④ 日本、韩国等“发展型国家”以及中国大陆的经济发展经验都说明,除了公共服务职责之外,政府在经济发展和产业政策上也能够发挥积极作用。参见 Hausmann, Ricardo, and Dani Rodrik, “Economic Development as Self-discovery,” *Journal of Development Economics*, 2003, 72(2): 603-633.

供基础教育、医疗卫生、社会保障等服务的激励，导致“市场失灵”，但“政府失灵”也同样存在，政府缺乏提供这些公共服务所需的财政资源和政治激励。

以上述讨论为背景，反观中国经济改革之初的制度起点及所面临的挑战，理解中国政府与市场关系的独特建构过程需要关注以下两个基本事实。第一，经济转型面临一个政府与市场的双重创造过程。一个有效的市场需要从计划经济体制中脱胎而来，有效市场所依赖的产权秩序、制度环境和物质设施不可能“从天而降”或者“外部植入”，而必须依赖于内生的市场培育和创造过程；而且，市场培育和创造的关键任务无法绕开地方政府，而它们曾经是计划体制的既得利益者，有可能缺乏足够的激励推动市场化改革。第二，当市场发育到一定阶段，经济发展过程又面临“市场失灵”与“政府失灵”并存的挑战，这双重挑战也同时存在于公共服务领域。经济学家所期待的有为政府（如克服“市场失灵”）无法自动到位，必须依赖于在经济发展和制度转型过程的内在创造。给定这些基本事实，在中国，真正的挑战在于，市场不仅需要创造出来，到一定阶段还需修复“市场失灵”，释放市场潜力，同时还需要创造出既保护、培育市场又克服“市场失灵”的政府体制。给定政府权力的自由裁量权及其对于非国有企业的潜在威胁，中国还需要创造一种内在机制抑制政府权力的任性及可能的“政府失灵”。

简言之，中国的经济改革与经济发展是否成功既取决于合意政府与市场的双重创造，也取决于“市场失灵”和“政府失灵”的双重克服。对于这个过程，新古典经济学将政府行为外生于市场的分析范式将不再适用。反观中国经济改革与发展的过程，政府与市场之间的关系正是围绕着创造与培育市场、解决经济发展和公共服务的“政府失灵”和“市场失灵”而展开的内生过程。在经济改革早期，中央政府推行一系列政府治理改革（如行政分权、人事权下放和财政包干），鼓励各级政府聚焦经济发展，地方竞争格局逐渐形成，地方政府被赋予市场化改革的强大激励，使之打破计划体制的束缚、塑造市场“无形之手”——培育和扶持乡镇企业，大规模改制国有企业，邓小平“南方谈话”之后各级政府纷纷出台政策，促进民营经济迅速发展。随着中国“入世”和民营外资经济的大发展，“官场竞争”与“市场竞争”的双重竞争体制全面形成<sup>①</sup>，地方官员围绕经济发展绩效而展开的“官场竞争”激励地方官员尽力发挥“帮助之手”，克服经济发展中的“市场失灵”，如积极修建基础设施、协调产业集聚和提供融资便利；而辖区企业之间的“市场竞争”（包括要素市场的竞争）又反过来约束地方官员的“掠夺之手”，并通过市场信息反馈引导政企合作，使之适时调整、迭代和优化地区产业政策，克服经济发展中的“政府失灵”（如认知局限）；地方政府与市场之间出现双向互动和双向塑造的过程。“官场+市场”体制引发了一系列“逐底竞争”问题，如环境污染、劳工权益保护不足、司法地方保护主义，体现为公共服务领域的“政府失灵”，中央政府通过适时引入制度改革（如改革干部考核制度和“垂直化”管理）逐渐加以纠正和限制。在这个过程中，地方政府从“掠夺之手”到“帮助之手”，地方政府基于市场信息反馈调整产业政策，这些合意的政府行为内生于市场竞争（物质资本跨地区流动和市场信息反馈）；另一方面，良好的市场秩序所依赖的产权保护、营商环境及基础设施也内生于地方官员的“官场竞争”。与此同时，经济改革与发展所依赖的地方官员的激励、“逐底竞争”问题的克服也离不开中央政府的政策指引、制度改革和动态干预。中国经济改革所呈现的“政府”与“市场”之间的内生关系表现为政府与市场从双重创造到双向塑造以及中央和地方政府的积极互动的过程。

在分析传统上，本文秉承比较制度分析关于“内生制度”的观点。20世纪90年代发展起来的比较制度分析<sup>②</sup>强调制度的均衡特征，如共享的文化信念作为制度均衡的一部分<sup>③</sup>，尤其把制度参与人的激励约

① 周黎安：《“官场+市场”与中国增长故事》，《社会》2018年第3期。

② 关于比较制度分析的详细介绍，参见 Aoki, Masahiko, *Towards a Comparative Institutional Analysis*, Cambridge, MA.: MIT Press, 2001.

③ Grief, Avner, “Contract Enforceability and Economic Institutions in Early Trade: The Maghribi Traders’ Coalition,” *American Economic Review*, 1993, 83(3): 525-548; Grief, Avner, Paul Milgrom and Barry Weingast, “Coordination, Commitment and Enforcement: The Case of the Merchant Guild,” *Journal of Political Economy*, 1994, 102(4): 745-776; Greif, Avner, *Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

束作为一个重要条件加以分析。<sup>①</sup> 本文认为,经济发展和转型过程中的政府和市场都是“内生制度”的一部分,突出在信息不对称条件下制度参与者(如地方政府、市场企业)的激励相容与行为约束问题;更重要的是,我们揭示了中国改革过程中政府与市场之间“双重创造”以及“双向塑造”的内在过程,在此过程中政府与市场的制度特征均体现为内生均衡的一部分。

钱颖一等经济学家在第一代财政联邦主义理论的基础上发展了第二代财政联邦主义的理论(即“中国特色”的财政联邦主义),更强调地方政府的激励(如财税激励)和约束(如防止对于国有企业的预算软约束)的影响。<sup>②</sup> 第一代所强调联邦和州(地方)之间的信息不对称和经济分权所带来的收益(如更好地利用地方信息),而“中国特色”财政联邦主义既强调地方政府鼓励非国有企业发展的激励,也强调国有企业的软预算约束问题,而地方竞争作为一种可置信承诺机制,有助于克服地方政府扶持国有企业的软预算约束动机。

本文的分析秉承了中国特色的财政联邦主义理论的一些重要元素,如地方政府激励以及地方竞争对于激励和约束地方政府行为的重要性。但也有一些显著的区别。首先,本文借助官员晋升锦标赛的分析视角,聚焦地方政府(地方官员)在中央(或上级政府)的绩效考核之下,地方官员围绕一些核心指标(如经济发展指标)展开锦标赛竞争。这将直接产生中国特色财政联邦主义所不考虑的两个新问题,一是地方政府在经济发展与公共服务之间的权衡,二是中央政府视情况调整干部考核指标体系和央地权力分配结构。考虑到长期以来地方官员在围绕经济增长的晋升锦标赛之下存在多任务下激励扭曲(经济发展的强激励与公共服务的弱激励)<sup>③</sup>,而“逐底竞争”加剧了这一问题,本文将分析中央政府如何随着经济发展和地方政府的任务扭曲,内生调整考核指标体系、重构中央—地方的权力关系。本文特别强调央地关系的内生变化以及中央政府在经济改革和发展过程中有选择的干预,调整优化地方政府的激励结构。

其次,“官场+市场”双重竞争体制为政府—市场双向塑造关系提供新的分析视角和内容。中国特色联邦主义理论主要针对中国第一阶段的经济增长,在民营经济大规模崛起之前国有企业的软预算约束成为主要挑战。而本文更强调在民营和外资企业兴起之后地方政府(地方官员)的“掠夺之手”问题<sup>④</sup>,在第二阶段民营和外资企业成为区域经济增长的主导型力量的情况下表现尤为突出。<sup>⑤</sup> 笔者认为,要素市场的竞争(尤其是物质资本的跨地区流动性)有助于反过来约束地方官员的“掠夺之手”。事实上,国企的软预算约束问题并未随着地方竞争加剧而消除。在 20 世纪 90 年代中后期开启的“抓大放小”的国企改革与财政联邦主义之下的地方竞争有着密切关系,地方竞争和国企大面积亏损迫使地方政府对许多中小国有企业放弃救助责任,让后者走向破产、变卖或重组。<sup>⑥</sup> 但经过大规模改制之后生存下来的国企仍然面临软预算约束的问题,而且,地方官员的“帮助之手”还可能滋生出地方政府对于民营企业的软预算约束问题<sup>⑦</sup>,地区层面较为普遍存在的产能过剩、僵尸企业问题就是这方面的表现之一。

再次,本文强调市场竞争通过信息反馈帮助地方政府和辖区企业在产业政策合作上试错、学习和迭代,克服地方政府可能的认知局限<sup>⑧</sup>,这是现存文献讨论政府与市场关系、产业政策有效性所忽略的角

① Holmstrom, Bengt, and Paul Milgrom, “The Firm as an Incentive System,” *American Economic Review*, 1994, 84: 972-991; Qian, Yingyi and Barry R. Weingast, “Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives,” *Journal of Economic Perspectives*, 1997, 11(4): 83-92; Aoki, Masahiko, *Towards a Comparative Institutional Analysis*, Cambridge, MA.: MIT Press, 2001.

② Qian, Yingyi and Gerard Roland, “Federalism and the Soft Budget Constraint,” *American Economic Review*, 1998, 88(5): 1143-1162; Qian, Yingyi and Barry R. Weingast, “Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives,” *Journal of Economic Perspectives*, 1997, 11(4): 83-92.

③ 周黎安:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》2007年第7期。

④ Frye, Timothy, and Andrei Shleifer, “The Invisible Hand and the Grabbing Hand,” *American Economic Review*, 1997, 87: 354-358.

⑤ 黄宗智:《超越左右:从实践历史搜寻中国农村发展道路》,《明清以来的乡村社会经济变迁:历史、理论与现实》卷3,北京:法律出版社,2014年。

⑥ Cao, Yuanzheng, Yingyi Qian, and Barry R. Weingast, “From Federalism, Chinese Style to Privatization, Chinese Style,” *Economics of Transition*, 1999, 7(1): 103-131.

⑦ 周黎安:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》2007年第7期。

⑧ 周黎安:《“官场+市场”与中国增长故事》,《社会》2018年第3期。

度。因为认知局限也被视为政府失灵的一个突出表现，市场竞争作为信息反馈机制纠正辖区内政企合作的认知局限也是“市场”反过来塑造“有为政府”的重要例证。

## 二、西方理论关于政府与市场关系的认知及其局限

西方主流经济学关于政府与市场关系的讨论分两个逻辑步骤展开，首先，分析市场作为一种依靠价格信号、自我协调的资源配置机制的有效性，其次，根据市场配置出现的问题（如“市场失灵”），论证所需提供的最基本的政府干预，维持市场运行和资源配置的有效性。对市场有效性的经济学分析直接决定了政府干预的程度和范围。例如新古典经济学认为，除了在公共产品、垄断和外部性之类的“市场失灵”的场合，市场总体上可以依靠价格信号对稀缺资源进行有效配置，因此政府所需的干预仅限于克服“市场失灵”，如提供产权保护、司法秩序、国防安全、市场和社会监管（如反垄断、产品质量监测、环境保护）。如果将合理的收入分配也作为一种社会目标，政府还将通过累进的收入税等手段调节社会收入差距。凯恩斯主义经济学家认为，即使传统的“市场失灵”不存在，市场机制因为现实中价格、工资黏性等因素而无法有效运行，在总需求不足的情况下（如1929—1933年的大萧条）可能出现大规模失业的问题。因此政府除了传统的新古典职能之外还需要引入以货币政策和财政政策为主的宏观经济调控。

在上述分析当中，市场是一个内生的资源配置机制，消费者、企业对于价格做出最优反应，市场供求在价格机制协调之下达到均衡。但是，政府更像是一个外生的、补充性的干预机构，针对市场的失灵和不足采取相应的干预行动。新古典经济学基于市场的有效性而提出了最低干预型的政府职能，凯恩斯主义经济学家基于价格黏性等市场失灵导致经济波动（如大规模失业或通货膨胀）提出了政府的宏观调控职能。

公共选择学派试图打开宏观经济调控背后的民主决策（如预算赤字的决定）和政府过程的黑箱，使政府行为“内生”，也发现了一系列政府失灵的情况（如预算赤字只增不减、寻租、官僚部门的自我膨胀）。但由此推导出来的政策结论就是减少政府干预（包括宏观经济的周期性调控），尽量维持市场的自我协调功能。虽然公共选择学派在分析意义上尝试“内生”政府行为，但在政策设计上，从“止损”角度出发仍然回到了新古典经济学关于政府与市场关系的主张，政府仍然扮演最低限度的职能，反对政府的宏观经济调节。

新古典经济学低估了市场失灵的情形，不仅仅是传统意义上的公共产品、外部性和垄断，包括信息不对称情况下的市场失灵，如果考虑到收入分配的社会目标，市场机制可能带来的问题更为严重。对于公共选择学派（包括新古典经济学）来说，一个理论的挑战是，如果宏观经济政策的民主决策和政府运行过程将遭遇诸多“政府失灵”的情形，那么，政府在提供最低限度的公共服务（如教育、医疗、司法、国防）仍然无法绕过预算政治和政府过程，应该同样面临“政府失灵”的情形。如前所述，罗德里克就曾经抱怨，主流经济学对于政府克服市场失灵存在双重标准，例如讨论政府的产业政策的时候就强调各种政府失灵的情形，而讨论公共产品的提供（如教育、医疗）就不再强调政府失灵的问题。那为什么不同样限制政府在这些方面的干预呢？进一步说，必要的公共服务和宏观经济调控的“政府失灵”应该如何取舍呢？

新古典经济学的“双重标准”问题也反映在低估产业发展的“市场失灵”问题。在这一点，发展型国家理论比传统的政府—市场范式前进了一步，它考虑到了发展中国家在经济起飞和赶超过程中国家扮演的市场和产业引导者、驾驭者的角色，尤其是在产业政策方面通过补贴、银行贷款优惠、许可证等政策手段扶持新兴或主导产业，帮助国内企业和产业参与国际市场竞争，提高其竞争力。<sup>①</sup>该理论的一个重要假设是在产业发展早期，为了使企业达到规模化生产和降低成本的目标，国家通过有意识地“扭曲价格”补贴主导企业（产业），以“干中学”的方式迅速积累技能和经验，通过建立成本优势出口创汇，再用外汇收

<sup>①</sup> Johnson, Charlmers, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1982; Amsden, Alice, *Asia's New Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford: Oxford University Press, 1989; Wade, Robert, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of the Government in East Asia Industrialization*, Princeton: Princeton University Press, 1990.

人购买先进装备和技术,反哺国内出口企业。

发展型国家理论也强调这些政府角色的充分发挥所需的政治和社会条件,如持续稳定的执政党、职业化的官僚队伍、政府部门与官僚与大企业的密切关系等等。另外,在维持国家政策自主性(防止院外利益集团的绑架和政策寻租)的同时,还必须满足国家对于社会的“嵌入性”,以便动员社会团体为国家目标服务。<sup>①</sup>发展型国家在执行产业政策时所运用的“相机型政策租金”<sup>②</sup>,即根据大企业的出口绩效而给予相应的政策支持,也是重要的机制保障。<sup>③</sup>

然而,当人们放眼观察广大发展中国家的经济发展实践,不仅主流经济学所讨论的政府与市场关系,包括发展型国家所强调的政府与市场关系,都是可望不可及的“理想类型”。首先,许多发展中国家缺乏“基础性权力”,无法有效汲取社会资源为国家的基本职能(如司法、治安、国防)提供必要的财政来源。也就是说,亚当·斯密所期待的政府作为“守夜人”的角色——提供司法、警察和税收等基本公共产品,在发展中国家可能都是“奢侈品”。<sup>④</sup>贫穷国家更可能处于内部政治割据和种族分裂的状态,也更可能陷入内战和社会冲突。<sup>⑤</sup>其次,不少发展中国家因为其传统的社会结构特征使得国家政策难以有效执行。米格代尔基于发展中国家广泛存在的地方强人现象,指出当地方强人(如酋长、部落首领)掌握地方社会的经济、文化资源进而实施强力控制,国家的政策很难直接进入地方社会,国家为谋求政治支持而不得不与地方强人进行政治交易、达成妥协,地方强人的既得利益得以维持。这就形成了“强社会、弱国家”的局面。<sup>⑥</sup>一些发展中国家(如非洲、东南亚)所面临的脆弱国家或失败国家能力体现为国家资源汲取(如征税)能力有限,国家治理机构科层化、官僚制理性化不足(如政治庇护关系、寻租腐败盛行),国家政策制定和执行缺乏自主性和渗透性。

上述研究清晰地表明,现代主流经济学讨论“政府”与“市场”这些重要概念以及两者之间的关系,包括发展型国家理论所描述的“发展型政府”,其实预设了一系列隐含的制度条件,如司法制度能够提供有效的产权保护,政府有激励且有条件提供足够的公共产品,发展型政府可以自主实施其产业政策等等。然而,这些条件在发展中国家极可能并不存在,即使存在也可能很不完善,使得在西方国家视为当然的“政府”和“市场”本质上是一个有待创造、培育和演化的“内生变量”。

事实上,如果考虑到中国、俄罗斯及东欧国家既要实现通常意义上的经济发展过程,同时还需要完成经济转型过程,那么,政府与市场的互动关系就更为复杂和棘手,超出了现有的分析范式所触及的范围。我们先来考察经济发展过程所面临的真正挑战。如前所述,主流经济学关于政府与市场关系的争论主要是围绕着“市场失灵”还是“政府失灵”占主导展开<sup>⑦</sup>,但是,经济发展之难根本上在于“政府失灵”与“市场失灵”并存。经济发展中需要克服的“市场失灵”情形很多,例如为了一个地区或国家需要修建一定的基础设施,如道路、电力、通信,鼓励企业进入和大规模投资;因为信息不对称,中小企业面临融资难和融资贵的问题,私人的金融机构一般不愿意给中小企业贷款;企业和产业的地理集聚有助于知识共享、相互学习,降低运输成本,但如果纯粹依赖市场自发调节,这里存在协调失败的问题;考虑到国民教

① Evans, Peter B., *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, N. J., Princeton University Press, 1995; Kohli, Atul, *State-Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

② Aoki, Masahiko, *Towards a Comparative Institutional Analysis*, Cambridge, MA.: MIT Press, 2001.

③ 成功的“发展型国家”所依靠的理性化和专业化的官僚制既保证了国家政策的自主性,又借助社会私人部门良好的合作网络,保障了产业政策的有效执行,实现了基础性权力的结构性条件。

④ Johnson, Noel, and Mark Koyama, “States and Economic Growth: Capacity and Constraints,” *Explorations in Economic History*, 2017, 64: 1-20.

⑤ Herbst, Jeffery, *States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control*, Princeton: Princeton University Press, 2000; Michalopoulos, Stelios, and Elias Papaioannou, “National Institutions and Subnational Development in Africa,” *Quarterly Journal of Economics*, 2014, 129(1): 151-213.

⑥ Migdal, Joel, *Strong Societies and Weak States: State-society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1988.

⑦ 20世纪70—90年代亚洲四小龙的迅速发展曾经引发经济学家争论其成功经验到底是市场驱动还是政府干预所为,这背后折射的还是关于“市场失灵”与“政府失灵”谁占主导的争论。参见 World Bank, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, New York: Oxford University Press, 1993.

育、员工培训、科学研究的外溢性，企业和市场自身的激励有限，限制了企业生产率的提升。为了克服这些潜在的市场失灵，政府需要程度不同地介入进来，但是政府介入和干预从来不是中性的，政府的掠夺之手、腐败、寻租、不作为时常发生；也许政府干预未能克服市场失灵，还带来其自身的一系列失灵，让企业面临更为严峻的经营困难。在发展中国家，甚至连财产安全、市场交易和合同实施所需的司法保护能否有效提供，其实也是一个问题。因此，经济发展所面临的巨大挑战是市场失灵和政府失灵交织缠绕在一起，形成一个“死结”，这解释了为什么战后几十年真正实现经济赶超的国家（地区）的数目少之又少。

经济转型所面临的挑战就更加独特，完全超越了传统主流经济学的分析范围。传统的主流经济学通常不研究经济制度本身的转型过程，尤其是一个大国如何从计划经济体制向市场经济体制的复杂转型。经济学家关于俄罗斯和东欧国家的“休克疗法”的设计也清楚地表明，改革越彻底越好，转型过程越迅速越好。对于经济转型国家来说，在原有的计划经济体制之内基本上不存在市场体系（如土地和金融市场），只有一些局部的产品市场（如农村集贸市场）或灰色市场。这意味着一个有效的市场体系及支撑性制度基础，如产权秩序、交易规则和物质设施，需要从计划经济体制中脱胎而来，依赖于内生的市场培育和创造过程。关键是以计划经济体制为起点的改革开放注定了政府必然承担市场培育和创造的主要职责，这又涉及政府的市场化改革的激励问题。因为制度惯性和利益刚性，政府有可能缺乏足够的激励推动市场化改革，进而导致经济转型失败。俄罗斯邀请国际顶尖经济学家设计的市场化转型的“休克疗法”造成了严重的经济衰退，不仅自由竞争的市场体制未能建立起来，而且还促成了寡头经济的形成；俄罗斯的地方政府并未有效维持市场经济秩序，而是成为“掠夺之手”。<sup>①</sup>

上述分析说明，良好的市场秩序（如有效的产权保护、合同实施和交易规则）和能够克服“市场失灵”的有为政府从来不会自动产生，对于发展中国家来说都是极为昂贵的制度建设过程。即使被天然假定属于政府的公共职责，如提供基础设施和基本公共服务（如教育、医疗、养老等），在发展中国家也是既需要财政资源（这考验国家资源汲取能力），还需要合适的激励，否则，其供给可能远低于效率所要求的水平。对于经济转型国家来说，甚至“市场”本身都需要由政府创造出来，如果缺乏合适的激励结构，这都无法实现。当“市场失灵”和“政府失灵”在经济发展过程中交织在一起，主流经济学基于“市场失灵”或“政府失灵”单一情形而展开的政府—市场关系的分析不再适用，对于经济转型的“市场创造”难题就更无从分析了。我们无法按照公共选择学派的建议，因为存在“政府失灵”就应该自动放弃政府干预，让“市场失灵”肆虐；我们也无法根据凯恩斯主义的观点，凭借“市场失灵”就加强政府干预的合法性，政府失灵可能让政府干预变成经济发展的障碍。这里不再是政府是否需要干预或如何干预的问题，而是预期的政府干预如何作为内生均衡的结果出现。一国如果企图实现经济转型，就必须塑造合适的政府激励让市场体制从计划体制当中“生长”出来；如果试图维持持续的经济增长，就必须同时内在创造出一系列的国家治理制度，同时克服在经济发展和转型所面临的“市场失灵”和“政府失灵”。当然现实中的情况比这里描述的过程更为复杂，比如在中国，经济转型与经济发展交织在一起，政府与市场的关系注定是一个内生互动的过程。

### 三、经济改革之初中国计划经济的制度特征

在计划经济时期，中央政府通过五年和年度经济计划向地方政府下达经济发展、投资、物资分配等方面的指标，地方政府主要是中央计划的执行者，同时也负责编制自己辖区内的经济计划，并下达给下一级的地方政府，如此层层递进，从上到下是一个计划编制和下达、计划目标实施的过程。地区之间的经济联系主要通过中央计划而发生，自发的经济交易（包括计划之外的“灰色市场”）也在一定规模上存在，但限于局部范围，作为对计划的补充和调剂。每个辖区内部主要是由所属的公有制企业构成，包括作为主体的国有企业和一定数量的集体企业（如街道所属企业和社队企业）。跨辖区之间企业不存在市场竞争，更

<sup>①</sup> Frye, Timothy, and Andrei Shleifer, “The Invisible Hand and the Grabbing Hand,” *American Economic Review*, 1997, 87: 354-358.

多是通过计划而表现的产品分配和原材料调配的关系。

到了改革之初，中国的经济管理体制虽然曾经模仿了苏联模式的特征，相比后者的 U 型结构，中国的计划经济体制更接近了一个 M 型结构。<sup>①</sup> 1958 年大规模的行政放权和“大跃进”开启了中国对苏联计划经济模式的第一次改造运动，其后还历经几次地方分权的尝试（均是在毛泽东的提议和催促之下），地方政府逐渐获得了越来越多的财权和物资分配权，地方工业由此兴起。<sup>②</sup> 相比苏联以“条条为主”的经济管理模式，中国更强调“条块结合”，甚至“以块为主”，代表了中国传统的属地化管理与苏联高度集权的计划经济之间的某种结合。中国的计划经济一直就具有中央计划和地方计划相结合的特征，计划制定过程更像是将计划指标层层分解、层层分包的过程。在这个过程中地方政府被赋予了重要角色，随着地方分权不断推进，地方计划的比重也不断上升，地方政府的收支比重总体上稳步提高，至 1978 年地方财政支出已经占全国财政支出一半以上份额。这些事实说明在改革之初，地方政府在中国经济体系中扮演关键性作用，中国的市场化改革和对外开放必须依靠各级地方政府的推动，地方政府的激励是其中重要的组成部分。

给定上述事实，分析中国经济改革和经济发展中政府和市场的关系，在政府层面必须区分中央政府与地方政府。首先，这更加符合中国“条块结合，以块为主”的经济管理架构，即中国计划经济体制的 M 型结构的特征。每个地方政府负责管理和监督辖区内地方性企业（这里不考虑中央企业）。其次，考虑到从中央政府到各级地方政府，经济发展和公共服务均采取了行政逐级发包的体制<sup>③</sup>，除了中央部委直属的企业之外，其他企业都属于地方性企业，不管从所有制的隶属关系还是归口管理关系来说都是如此<sup>④</sup>。这意味着中央在推动市场化改革和经济发展战略过程中，地方政府作为中央政策的代理方（承包方）的激励与行为极为关键。

在分析维度上引入地方政府，潜在地使中国的政府与市场关系“内生性”：第一，中央政府对于地方政府的行政与经济分权，以及政策指导、行为监督和绩效考核，对于塑造地方政府（地方官员）的市场化改革与发展的激励具有决定性影响；第二，地方政府对于辖区市场和企业的监管与培育直接决定了中国市场化和经济发展的进程。第三，作为中央或上级集中考核下级官员的必然结果，地方官员之间围绕核心考核指标的官场竞争，以及在市场化改革驱动之下辖区企业之间潜在的市场竞争，有可能产生相互作用（后面将讨论这一点），对于内生塑造地方官员的激励也将发挥重要作用；而地区之间的官场竞争与市场竞争相互作用的结果（如“逐底竞争”的不利后果），反过来也促使中央政府做出纠偏性反应，进而又对地方政府的激励和行为产生进一步的影响。

#### 四、中国改革过程中政府与市场的内生互动

中国的改革开放与经济发展提供了一个绝佳的例子，说明政府与市场如何相互塑造、相互促进、共同演化，推动了中国的市场化进程和高速经济增长。回顾过去，中国改革之初的经济发展和制度转型涉及两个关键过程：第一，改革僵化、封闭、低效的计划经济体制，推动市场化改革和对外开放进程；第二，改革国家治理体制，调整中央—地方关系，改革干部选拔和考核办法，塑造一支为改革开放服务的干部队伍，使之承担改革开放和发展地区经济的重任。第一个过程说明中国未来的市场需要从传统的计划经济体制内“脱胎”、人为创造出来，包括改革国有企业、培育民营经济、引进外商投资、建立商品和生产要素市场（如资本市场、土地市场），这里涉及一系列支撑市场有效运行的法律制度和政策框架的确立（如民营企业的工商登记和私有财产的保护、公司法、外商投资法、农民工进城的管理办法）。更重要的是这些

① Qian, Yingyi and Chenggang Xu, "Why China's Economic Reform Differ: The M-Form Hierarchy and Entry/Expansion of the Non-State Sector," *Economics of Transition*, 1993, 1: 135-170.

② 白慧天、周黎安：《M型结构的形成：1955—1978 年地方分权与地方工业的兴起》，《经济学报》2018 年第 2 期。

③ 周黎安：《行政发包制》，《社会》2014 年第 6 期。

④ 周黎安：《地区增长联盟与中国特色的政商关系》，《社会》2021 年第 6 期。

政策法规的实施，通常是由各地地方政府及职能部门具体掌握实施的“尺度”。这些制度建设不会自动发生，更多是通过打破传统利益格局、创新政策设计的方式实现。第二个过程涉及如何塑造新型的政府激励和约束，使之成为经济发展和制度转型的推动力量，而非阻碍力量。当然，这两个过程是密切联系在一起的。

为了清晰展现中国经济改革以来政府与市场的内生创造与互动过程，我们把过去的经济改革大致划分为两个阶段。第一个阶段从十一届三中全会开始到中国“入世”之前，这个阶段的特点是以创造地方政府（地方官员）的市场化改革的激励为主，启动地方竞争，使之有动力培育辖区市场化主体（如乡镇企业和私营企业）、吸引外资，为全国范围内创造和培育市场奠定重要基础。第二个阶段以中国“入世”为标志，国内生产要素市场（劳动力、土地和资金）初步形成，尤其是物质资本和劳动力的跨地区流动趋于便利。各地区招商引资竞争成为主旋律，“官场+市场”双重竞争体制全面形成，中央政府、地方政府与市场之间内生互动，形成中国独具特色的政府—市场关系格局。与这个阶段相伴随的是中央政府针对地方竞争的“逐底竞争”倾向，采取一系列制度性措施加以纠正。十八届三中全会以来，中国进入经济发展的“新常态”，高质量发展成为新目标，地方政府之间的多目标锦标赛格局进一步加强，中央层面推动了一系列夯实市场基础性制度的建设，如产权制度改革、保护企业家、要素市场化和建设高标准市场体系，使得政府市场关系呈现新特点。

#### （一）第一阶段：塑造“有形之手”，培育“无形之手”

第一个阶段的特点是从中央和地方关系的调整开始，通过国家治理体制的改革，启动了“对内搞活、对外开放”的经济改革进程。这包括干部考核制度、财政体制、中央—地方关系的分权化调整，重新塑造了地方领导的政治激励以及地方竞争的局面，为中国的市场化改革、对外开放直接注入了活力。

最为重要的转型是党的政治路线从以阶级斗争为中心转向以经济建设为中心，与此同时，干部提拔和考核制度也经历了重要改革，强调干部的革命化、知识化和年轻化，党政干部进一步落实工作责任制。随着党的工作重心转向经济建设，尤其是邓小平反复强调“发展是硬道理”，各级党委对地方官员的绩效考核逐渐侧重在区域经济发展的相关指标，如GDP增长、财税收入、出口创汇等。以经济发展为中心的干部考核体系为各级地方领导干部提供了清晰的指挥棒，激励后者围绕经济发展而努力。地方官员围绕着区域经济发展形成地方竞争格局，即基于经济增长的“政治锦标赛”。<sup>①</sup>1984年之后，在人事任命上由过去的“下管两级”转变为“下管一级”，即从中央负责省、地两级干部的任命改为只负责省级干部的任命，中央以下的人事任命也做相应调整，这赋予了地方政府对下一级官员的正式任命权。这样一来，行政逐级发包的体制又进一步得到了人事任命制度的支持。更关键的是，从地方官员的晋升竞争来说，“下管一级”使得各省的地级市之间、各地级市下辖的区县之间以及各县下辖的乡镇之间成为相对独立的政治竞争市场，因此中央之下各级地方政府之间存在一个同时进行的多层级政治锦标赛。<sup>②</sup>

从20世纪70年代末、80年代初开始，简政放权改革赋予地方政府一定的经济管理职权。1979年开始，中央实施“简政放权”，即把一些属于中央部委的行政管理权和经济管理权限下放给地方政府，一直相伴的是许多原来中央直属的企业交给地方政府所有和管理。这一波放权被学术界称之为“行政性放权”，自此以后地方政府逐渐获得了越来越多的自主决策的权力，如投资决策、吸引外资、企业管理、对外贸易等等。地方分权改革的一个突出特征是渐进性和局部突破。比如要让中央部委一次性大规模分权阻力很大，中央的策略就是先向一部分地区倾斜，如邓小平所倡导的“让一部分地区先富起来”。于是深圳、厦门、珠海和汕头被开辟为经济特区，使之享有别的地区没有的一些经济管理权力，成为经济改革和开放的试验区；自1984年开始建立的计划单列市、14个沿海开放城市，以及随后建立的上海浦东新区、

① 周黎安：《晋升博弈中政府官员的激励与合作：兼论我国地方保护主义和重复建设长期存在的原因》，《经济研究》2004年第6期。

② Li, Xing, Chong Liu, Xi Weng, and Li-An Zhou, “Target Setting in Tournaments: Theory and Evidence from China,” *Economic Journal*, 2019, 129(623): 2888-2915.

天津滨海新区，都代表了中央条条部门的权力逐步向地方下放和转移的趋势。这些权力的下放进一步加强了新中国建国后条块管理中“块块”的权重，使地方政府从计划经济体制下的一个被动的执行者变成积极的管理者，大大调动了地方政府参与改革和发展的积极性。

20 世纪 80 年代初期开始至 1993 年，财政大包干改革通过“分灶吃饭”给予地方政府创造财政收入的强大激励：中央与各省签订财政包干合同，明确双方的利益关系，各省成为财政收入的剩余索取者，即“交够中央的，剩下就是省里的”。1993 年之后开始实行中央与省的分税制，双方的财税利益分配格局以更为清晰的方式确定下来。中央和地方的事权分配大致不变，行政事务的层层发包格局并未改变，在此基础上实现对不同税种收入的分享。更关键的事实是，省以下还是各式各样的“财政包干制”。预算外资金长期以来在地方政府的财政收入中占据重要比例，尤其是土地出让收入，一直扮演着补偿地方政府预算内收入不足的角色。地方政府自筹资金的压力巨大。在许多发达地区，作为预算外收入的土地出让收入甚至比预算内财政收入多。

我们看到，从 20 世纪 80 年代初开始，行政权、财权和人事权依次从中央向地方政府的转移和集结，突破了传统计划经济体制对地方政府的诸多束缚，使之变成一个行政、经济和社会事务的真正承包方，决策自主权大为增加。而以经济建设为中心的工作重心转移以及相伴的干部考核和提拔制度改革又促使地方政府和地方官员聚焦地区经济发展。这一阶段的特色是以中央—地方关系调整和国家治理体制改革为契机，地方竞争局面得以形成，地方政府成为区域经济发展、对外开放和体制改革的中坚力量，由此牵引和驱动市场化改革和对外开放。

中国改革之初并不存在清晰的改革路线图，中央采取了“摸着石头过河”的改革策略，对于经济改革秉持务实开放的态度。中央鼓励地方政府大胆创新，勇于试验，并及时总结和推广地方改革经验，这一切为市场化改革的破局创造了极为关键的政策环境。行政、经济管理和财政分权以及围绕经济发展的绩效考核驱动了地方政府（官员）之间的经济竞争，这一切加强了地方政府（地方官员）与当地企业（包括非国有部门）发展之间的内在联系，塑造了“市场友好型”的地方政府，尤其在基层政府层面上表现的最为明显。

借助中央层面相对宽松的改革政策环境，地方政府的“有形之手”成为创造和培育市场的“看不见的手”的过程。地方官员无论是基于财税激励还是晋升激励，努力寻找一切积极的因素培育各类市场主体，推动地区经济增长。这包括沿海地区抓住经济特区和经济开放区的宝贵机遇，积极引进外商直接投资，以“三来一补”方式，促进企业出口创汇。<sup>①</sup>最令人瞩目的是 20 世纪八九十年代乡镇企业的“异军突起”，在发展高峰时期占据中国工业产值中二分之一以上的份额，出口创汇的 40%。乡镇企业作为集体所有制，相比国企来说经营机制更为灵活，相比民营企业来说在政策上更容易得到政府保护，因而在基层政府和乡镇干部的积极支持和参与之下迅猛发展，为基层政府创造了重要的财政收入、利润上缴和非农就业。<sup>②</sup>在一些地区（如浙江温州），私营企业得到基层政府的行政保护，在“挂靠经营”“联户经营”等名义下“隐蔽”生存（“戴红帽子”）；邓小平“南方谈话”之后几乎一夜之间被“摘帽”。<sup>③</sup>以扩大自主权和承包制为核心的国企改革进入 20 世纪 90 年代之后开始了股份制改革，尝试建立现代公司法人治理结构，但在日益激烈的市场竞争之下大部分国企经营陷入困境。1993 年山东诸城和广东顺德“国企改制”破冰，到 1998—2000 年“三年国企脱困”，中国进行了大规模“抓大放小”的国企改革。在 1995—2001 年期间大约 3400 万国企职工下岗，大部分分流到民营企业部门。<sup>④</sup>随着民营企业崛起和外商投资企业大量进入中国产业部门，乡镇企业的制度优势（如相对于民营企业的公有制身份和相对于国企的灵活经营机

① 除了市场主体的培育和扶持，地方政府在市场体系建设和改革上也做出了重要贡献。例如深圳经济特区突破了传统的国有土地的计划划拨制度，创新土地批租模式，为后来的城市发展和土地财政奠定了重要的制度基础。

② Oi, Jean., "Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China," *World Politics*, 1992, 45: 99-126; Qian, Yingyi and Barry R. Weingast, "Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives," *Journal of Economic Perspectives*, 1997, 11(4): 83-92.

③ 史晋川、金祥荣、赵伟：《制度变迁与经济发展：温州模式研究》，杭州：浙江大学出版社，2019 年。

④ Barry Naughton, *The Chinese Economy: Transitions and Growth*, The MIT Press, 2007.

制)逐渐褪色,1998年之后乡镇企业也进入了大规模改制的浪潮。至此,在产值和就业贡献上,曾经占据绝对优势的国有企业,经过乡镇企业的过渡阶段,逐渐让位于民营企业和外商投资企业,为中国市场化转型奠定了制度基础。

但是,我们必须注意到,从省、市到县、乡镇基层政府,对于发展非国有部门(如乡镇企业和私营企业)、培育市场化主体的激励是不同的,不能过高估计地方政府与非国有部门发展的激励相容程度。即使抛开一些中央部委对于乡镇企业和私营经济发展的各种可能的偏见和政策歧视,从地方政府的角度看,市场化可能产生的利益冲突是辖区内国有企业与乡镇企业之间围绕着原材料、产品市场、资金等方面的竞争。地方政府的层级越高,这种内在的冲突越严重<sup>①</sup>,也就是说,真正具有充分激励发展乡镇企业和私营企业的是基层政府(如温州地区的基层政府给予私营企业“挂靠经营”“联户经营”的“红帽子”)。而80年代和90年代中期之前中国从计划经济体制继承下来的短缺经济以及价格双轨制的推行减缓了非国有部门与国有部门的竞争程度,也相应降低了地方政府对于非国有企业的敌视态度。

在这一时期,中国内地的市场化进程仍然面临不少制度性障碍。虽然中国已经出现了以市场为导向的乡镇企业,也颁布了外商投资的政策优惠,国有企业也通过改革(如承包制)激发一定的经济活力,但整个市场经济所需的制度基础设施尚未建立,民营企业所遇到的各种显性或隐性的政策歧视还很普遍。除了经济特区、沿海经济技术开发区等少数对外开放的高地积极利用外资,中国内地大部分地区主要还是依靠内源式增长,即本地成长的国企、乡镇企业、私营企业,区域之外的资本进入较少。地方竞争一方面促成地方政府有强大激励扶持本地企业发展,尤其是非国有部门的增长,但另一方面也导致了国内“诸侯经济”的形成,区域经济一体化进程缓慢。<sup>②</sup>整个80年代曾经上演的区域之间的贸易封锁和资源争夺战,如羊毛大战、生猪大战等,到90年代地方政府对于本地企业和市场的各种保护主义政策,阻碍了跨地区的产品和生产要素流动,导致国内统一市场难以形成。<sup>③</sup>

## (二) 第二阶段:地方竞争中政府与市场“双向塑造”,中央政府“选择性干预”

随着市场化改革和“入世”之后中国经济融入全球化加速,地方官员围绕着经济发展的竞争日益激烈,政府与市场之间的动态关系呈现新的特征。如果说在第一个阶段地方竞争格局之下,地方政府更多是以“有形之手”培育市场主体,扶持本地的非国有部门发展、国企改革、促进出口作为经济发展的动力,那么到了第二个阶段,随着民营和外资企业开始成为地区经济发展的主导力量,地区间对于物质资本和人力资本的竞争趋于白热化。<sup>④</sup>第一阶段地方国企和乡镇企业受制于行政隶属关系而集中于本地生产,很少跨地区设立企业、投资建厂。相比之下民营企业和外商投资企业最大的特点是可自由选址,具有跨地区投资的高度流动性。1992年邓小平“南方谈话”之后,民营经济和外商投资企业发展迅速,2001年中国人世更激发各地竞相吸引外资,地区之间“招商引资”的竞争成为地区经济发展战略的主旋律。中国人世之后,产品市场的地区一体化不断加深,生产要素市场进一步完善,资本和劳动力跨地区的流动性得以加强。民营企业跨地区投资趋于便利化;“入世”之后,国家对于农村剩余劳动力向城市的转移的态度发生重要变化,由以管制为主转向鼓励和保护<sup>⑤</sup>;土地财政也逐渐成为地方政府“经营城市”、发展经济的重

① 周黎安:《转型中的地方政府:官员激励与治理》,上海:格致出版社、上海人民出版社,2017年。

② 沈立人、戴园晨:《我国“诸侯经济”的形成及其弊端和根源》,《经济研究》1990年第3期;周黎安:《晋升博弈中政府官员的激励与合作:兼论我国地方保护主义和重复建设长期存在的原因》,《经济研究》2004年第6期。

③ Poncet的实证研究表明,1987—1997年期间中国各省区一方面对国际市场的开放度不断增加,另一方面对内却不断走向封锁,消费者从省内生产者购买的商品额是从省外生产者购买的商品额的27倍,这一比例在1987年只是12倍。参见Poncet, Sandra, “Measuring Chinese Domestic and International Integration,” *China Economic Review*, 2003, 14(1): 1-21.

④ 黄宗智:《超越左右:从实践历史搜寻中国农村发展道路》,《明清以来的乡村社会经济变迁:历史、理论与现实》卷3,第261页。

⑤ 1998—2001年正好是各地区国企“抓大放小”改革的高峰期,大量国企职工下岗,为了避免进城农民工与下岗职工找工作之间的冲突,许多城市对于农民工进城打工采取了一定的限制和管控措施。2001年之后“三年国企脱困”结束,大规模国企改革和职工下岗告一段落,原来对于农民工进城的管制措施逐渐放松。2003年之后中央层面关于农民工的劳动就业、社会保障、子女教育、计划生育、健康卫生等各个方面出台许多重要政策,标志着国家对农民工进城从限制管理向规范管理的方向的转变。参见徐增阳、付守芳:《改革开放40年来农民工政策的范式转变:基于985份政策文献的量化分析》,《行政论坛》2019年第1期。

要融资机制。于是，以改善营商环境、吸引物质资本为核心、带动产业、劳动力、土地的优化配置，进而推动地区高速经济发展，成为这一阶段的经济发展的特色。

在这种背景下，经过二十年的市场化改革，中国独具特色的“官场+市场”双重竞争体制全面形成。<sup>①</sup>关于“官场+市场”双重竞争体制最直接的观察是，一方面，中国的地方官员围绕着经济发展的绩效（GDP、财税收入、招商引资）而在官场上为晋升而竞争，另一方面，中国各地区的企业在国内外市场上相互竞争；尤为关键的是，地方官员的“官场竞争”与地方企业之间的“市场竞争”是相互“捆绑”在一起的：地方官员在官场上竞争的命运在相当程度上取决于辖区内企业在市场上竞争的结果（如市场竞争力），而辖区企业在市场上竞争的命运也在相当程度上取决于地方官员对于经济发展的职业前景激励以及对于本地企业的扶持与协助。

“官场+市场”双重竞争体制使得政府与市场之间“双向形塑”、相互支持，打造了中国独具特色的政府—市场关系。第一，中央（或上级）政府利用市场信息（如GDP、投资等）考核地方官员的经济绩效，并推动地方官员之间的晋升竞争，上级绩效考核的信息质量以及激励地方官员的有效性取决于市场机制的完善程度。最极端的情形是，如果产品和生产要素的价格信号因为地方保护主义和贸易壁垒而被严重扭曲，GDP的高低所代表的企业真正创造的市场附加值就需要大打折扣。也就是说，政府内部绩效考核所产生的激励效应是否“正确”在相当程度上依赖于经济绩效指标的“质量”，而后者高度依赖于产品市场竞争、生产要素跨地区流动和价格机制的有效性。换句话说，随着市场化进程的加快和市场机制的进一步完善，地方政府越来越失去通过设立贸易壁垒操纵市场价格的能力，而变成市场价格的“接受者”，政府内部绩效考核——作为地方官员行动的指挥棒意义非凡——就能够更加有效地发挥激励效应，促使地方官员聚焦如何提升本地企业的市场竞争力，而不是给本地企业提供市场保护。这是市场“无形之手”反哺政府“有形之手”的一个重要渠道，也是中国特色的政府激励机制与市场化改革相结合的独特产物。

第二，因为地方官员的晋升竞争高度依赖于辖区的相对经济绩效，官场竞争驱使地方官员尽可能动员一切可支配资源，包括投资基础设施、促进产业集聚、优化行政服务、提供土地优惠和贷款支持等等，最大限度地提高辖区企业的市场竞争力。上级绩效考核驱动的“官场竞争”赋予地方官员强大的晋升激励，使其发挥政府的比较优势（如强大的协调能力、公共产品供应），履行“有为政府”的职能，克服“市场失灵”。或者说，政府“有形之手”在合适的激励之下积极弥补市场“无形之手”的缺陷。有趣的是，地方政府发挥“有为政府”的职责经常是以辖区内政企密切合作的方式完成，政企双方通过“政绩—业绩纽带”形成“地区增长联盟”<sup>②</sup>，政府与市场的边界在这些方面是极为模糊的。

第三，市场竞争，尤其是物质资本和人力资本的跨地区流动性，对于地方官员的自由裁量权和潜在的“掠夺之手”产生了内在约束<sup>③</sup>。为了吸引外部投资，包括留住已经进驻的企业投资，地方官员必须抑制手中权力的任性和专断，改善营商环境，提升服务水平，扮演“帮助之手”。在这一阶段，除了优惠政策之外，民营和外资企业所面临的行政服务质量、地方法治环境也成为各地建设营商环境的重要环节。地方政府对于投资者的行政保护在中国法治水平尚不发达的情况下起到了替代性制度的作用。虽然行政保护相比制度化的司法保护要多一些不确定性，带有“人治化”色彩，但考虑到制度化司法保护本身也需要相当长的时间建设，更需要激励支撑，对于民营投资者的行政保护并不完美，但可视为一种转型时期的“次优选择”。从这里我们看到了市场化进程、生产要素跨地区流动性的改善反过来塑造地方政府的激励，并约

① 周黎安：《转型中的地方政府：官员激励与治理》，上海：格致出版社、上海人民出版社，2017年。

② 周黎安：《地区增长联盟与中国特色的政商关系》，《社会》2021年第6期。

③ 地方政府的“掠夺之手”问题主要产生于投资企业是民营和外资企业的情形，对于这些企业，地方政府所提供的产权保护和行政服务极为关键。而对于与政府存在产权关系的乡镇企业和国有企业，这个问题并不凸显，因此在以扶持乡镇企业和搞活国有企业为主的第一阶段尚不构成主要挑战。除了企业所有制之外，企业跨地区投资的便利性（即物质资本的流动性）也直接影响地方政府扮演“帮助之手”的激励。例如外商直接投资的流动性是最高的，所以长期以来我国给予外商投资企业的政策保护和优惠也是最明显的。即使一家民营企业，因缺乏外部竞争力而不得不选择在本地经营，也因为它与当地的“锁定关系”而面临一些政府人员的“吃卡拿要”。

束其行为。换言之，主流经济学所外生假设的完善的产权保护、高效的行政服务等政府职能在中国不是外部给定的，而是在一定的制度条件下“内生”创造出来。这些市场支持性的行政制度（包括非正式的行政保护）一部分来自政府内部所创造的官员激励，另一部分是通过市场化进程本身（如生产要素流动性加强）产生的内在约束促成的。

第四，市场竞争不仅给上级政府考核提供了重要的绩效信息，还为辖区内政企合作和产业结构的优劣提供了直接的信息反馈。市场竞争的“无形之手”所反馈的信息有助于纠正地方政府“有形之手”可能犯下的错误和偏差，使后者可以在试错中学习、迭代。主流经济学家反对政府干预市场主要担心两个因素，一是政府可能缺乏合适的激励，二是政府的认知能力有限，掌握不了地方化的局部信息。这两个担忧放在中国“官场+市场”的情景之下可以显著地减少。如上所述，地方官员具有强大的激励提升本地企业的市场竞争力。上面第二点强调地方官员将与辖区企业结成“增长联盟”，即使有寻租、腐败发生，也将保持在不损害地区增长的范围之内，因而必将受到一定的限制。除此之外，中国地方官员的官场竞争是深度嵌入在市场竞争之中，这意味着地方官员对于辖区企业的政策干预的效果最终将在市场竞争中体现出来，一切政府的努力最终都需要接受市场竞争的公开检验。在认知局限方面，地方政府支持本地的优先发展产业并非自始至终单方面决策，而更多是与主要企业密切合作，共同想办法解决产业发展的瓶颈问题，一起面对市场检验的结果而适时调整。在这个意义上，地方政府形同一个市场主体，与主要企业结成增长联盟，共同面对外部竞争市场，接受市场检验和反馈，不断试错、迭代产业政策。“官场+市场”体制不仅提供了地方政府克服“市场失灵”的内在激励，而且通过“增长联盟”限制寻租腐败的范围，通过市场竞争抑制“掠夺之手”，加上市场信息反馈的纠错和学习效应，在总体上提供了克服“政府失灵”的内在机制。

从上述分析中，我们看到了一系列有趣的结果。地方政府发挥“有为政府”的作用是在上级绩效考核以及“官场竞争”的激励下发生的，同时也高度依赖于市场竞争所提供的内在约束和信息反馈；而竞争性市场所需的产权保护、基础设施和公共服务也内生于上级绩效考核、“官场竞争”以及资本的跨地区流动性，“有为政府”及其职能发挥在这里不是外部形成，而是内生创造。这清楚地表明，经济学理论上所定义的“政府”和“市场”在现实中是一个“双向塑造，相互成就”的过程：中国经济改革在第一个阶段，主要依靠地方竞争塑造地方政府激励，由此推动了市场化进程，包括市场主体的培育和发展；在中国经济进一步融入全球化的时代，不仅市场竞争内生于支持性的政府激励与行为，政府行为也内生于市场竞争的信息反馈和约束机制。（地方）政府的激励与行为与市场化进程是相互补充、相互支持，难以简单地二元分解分立，更不是二元对立关系。尤其值得注意的是地方政府的双重身份和属性。一方面，地方政府是其辖区内公共服务的提供方和市场秩序的监管者；另一方面，它也承担发展地方经济的职责，大力招商引资，必然与辖区内企业一起围绕产业政策而密切合作，共同面对和参与外部市场竞争。地方政府兼具地区公共服务（市场监管）与准市场主体的双重身份，本身就是政府与市场边界难以清晰划分的一个例证。

在这个阶段，地方政府之间的激烈竞争也导致了一系列“逐底竞争”的问题，如劳工权益受损、环境污染、食品安全、耕地红线保护、司法地方保护主义等等。例如在激烈的地方竞争中，地方政府为了吸引外部投资者而忽视对农民工劳动权益的保护放松，听任市场关系的自发调节。<sup>①</sup> 2007年制定的《劳动法》旨在纠正这种“逐底竞争”带来的不良倾向，国家对企业拖欠农民工工资的行为也采取了严厉的追责措施。再例如各级地方政府纷纷成立各式各样的“经济开发区”，导致农村土地大量被征收，直接威胁到中国关于耕地红线的保护政策。所有这些“逐底竞争”问题的产生都是地方政府在“官场竞争”压力之下为了招商引资、保护本地企业利益而牺牲社会利益的行为；既反映了市场失灵——市场力量本身至少在短时间内无法自动纠正这些问题，也反映了政府失灵，地方政府应该代表更广泛的社会利益制止这些问题——例如环境保护和食品药品质量监督本身就是政府的公共职责，但采取了纵容甚至支持的态度。这些问题发展到一定程度必须依靠中央政府出面加以监管和限制，否则势必对整个国家长远发展目标造成严重伤害。

① 黄宗智：《中国经济是怎样如此快速发展的——五种巧合的交汇》，《开放时代》2015年第3期。

为了应对这些“逐底竞争”问题，中央—地方关系开始逐步调整，进行“有选择干预”，通过调整中央—地方的权力结构对地方政府的行为加以一定的约束。1980 年开启的大规模的地方分权进入 90 年代，在一些重要领域（如银行、国税）就开始有选择地上收地方权力，2000 年之后进一步加速，不断加强对于地方政府的监督和管理。这表现国家推行的一系列“垂直化”改革，如药品监督、工商、土地、纪检、司法等，各部门由原来的属地管理逐渐转向中央或省内垂直（或上收一级）管理。从 1998 年开始从中央开始自上而下加紧对于城市建设用地的总体规划和严格控制，国土资源管理也上收一级。20 世纪 80—90 年代药品安全事故频发导致 2000 年国家层面成立了中央垂直管理的药品监督管理局。鉴于环境保护问题的严峻形势，国家环境保护“十二五”规划就首次明确将环境保护纳入地方各级人民政府政绩考核，并实行环境保护一票否决制。随着这些属地化权力的上收，地方政府（尤其是基层政府）的决策自主性和跨部门协调能力显然受到了抑制，地方竞争格局也因此受到一定的影响。这可以理解为是中央层面对于“官场+市场”双重竞争体制导致的“逐底竞争”的一种纠偏反应和“选择性干预”，也是内生于中国经济改革和发展的过程。

2012 年以来，中国经济进入新常态，从高速增长逐渐进入中高速增长阶段；经济增长从以前主要依靠投资规模驱动转向主要依靠全要素增长率驱动。政府与市场的关系也随之进入了一个新的阶段。十八届三中全会公报提出“使市场在资源配置中起决定性作用，更好发挥政府作用”，将市场的作用由以前的“基础性作用”提高到一个新的定位，同时也强调更好地发挥政府作用。在地方政府的考核和激励方面，十八届三中全会提出“我们不再简单以国内生产总值增长率论英雄”；2013 年 12 月中组部印发《关于改进地方党政领导班子和领导干部政绩考核工作》，明确规定不能仅仅把地区生产总值即增长率作为考核评价政绩的主要指标。这代表了地方党政领导政绩考核体系的重大转型，从过去以经济增长为中心的政治锦标赛过渡到兼顾经济社会发展多重目标的政治锦标赛，创新、绿色、协调、共享等新发展理念将提升到极为重要的位置。在环境保护方面，从十八届三中全会公报提出“建立生态环境损害责任终身追究制”，到 2013 年中组部要求“要求加大资源消耗、环境保护等指标的权重”，国务院要求大气污染防治质量改善绩效终期考核实行一票否决，2015 年中央提出建立环保督察工作机制，严格落实环境保护主体责任，到 2016 年明确生态文明建设目标实行党政同责<sup>①</sup>，对考核等级为不合格的地区，进行通报批评，并约谈其党政主要负责人，再到 2018 年中央经济工作会议强调打好“污染防治攻坚战”和打赢“蓝天保卫战”。随着环境保护在绩效考核和责任追究方面日益凸显其重要性，加上其他具有约束性效力的治理指标<sup>②</sup>，地方官员已经从以前指标相对单一的锦标赛（例如“以 GDP 论英雄”）进入到多目标的晋升锦标赛。虽然 GDP 及其增长不再占据主导，指标权重有所下降，但仍然是地方政府试图追求的一个重要经济指标；围绕经济发展的地方竞争仍然是激烈的，只是在新的发展阶段竞争的形式和手段都发生了变化<sup>③</sup>；更重要的是，还有一系列“一票否决”指标以及其他重要事项需要完成。与此同时，中央政府加强了对于地方政府的巡视巡查以及专项督察，强调依法行政、依法治国，让权力在阳光下运行，对地方政府的权力运用、决策程序的合规性、合法性要求也在不断加大。

概言之，“官场+市场”市场竞争体制内生出一定的激励、约束和信息反馈机制，有助于同时克服经济发展过程中的“政府失灵”和“市场失灵”，但我们的分析也同时表明，“官场+市场”体制在公共服务和社会发展目标上，如劳动权益保护、环境质量、产品安全、司法公正等方面，却由于“逐底竞争”的存在而受到损害，公共服务领域的“政府失灵”问题凸显。“逐底竞争”问题折射出“官场+市场”双重竞争在社会发展目标上面临“市场失灵”和“政府失灵”双重问题。另外，我们前面也曾经指出，“官

① 2016 年中央将河长制、湖长制作为中国水资源保护和水污染防治的基本制度在全国推广。

② 例如社会综合治理也属于“一票否决”事项，社会综合治理包括重大生产安全事故、严重刑事案件、群体性事件等。

③ 近年来中国主要城市之间的“人才大战”一度白热化，而各地纷纷推出的政府产业引导基金作为推动新兴战略性新兴产业的引擎，说明地方竞争已经从以前注重企业和产业规模的招商引资升级到注重人才和高科技驱动的“招才引智”。

场+市场”双重竞争体制无法消除国有企业的预算软约束问题，也可能滋生地方政府对于民营企业的预算软约束问题（如政府事后救助大型民营企业）；虽然地区增长联盟有助于将腐败和寻租限制在一定范围，但也无法消除政企合作中的腐败和寻租现象。因此，“官场+市场”体制不是一个完美的制度，既有其擅长之处（如经济发展），具体体现为政府和市场的双重积极效应的充分发挥，但也有其自身无法克服的短板和不足，体现为公共服务上的“政府失灵”与“逐底竞争”的叠加效应。

值得注意的是，针对经济发展和公共服务上的“政府失灵”和“市场失灵”，中国并非毕其功于一役，而是各个历史阶段各有侧重、分阶段各个击破，政府与市场关系在总体上呈现出“渐进改革”的动态特征。中国经济改革开始聚焦于激活地方政府，使之有动力培育和创造市场；然后切换到解决经济发展中的“市场失灵”和“政府失灵”。与此同时，国家层面不断加大力度解决公共服务维度上的“市场失灵”和“政府失灵”，这体现在中央政府为了纠正地方政府的短板和不足而出台的一系列制度改革措施。如此，中国经济改革的过程诠释了中国的政府（中央和地方政府）与市场之间内在互动、动态调整的路径与过程。

## 五、中国经济改革对于构建政府—市场关系的启示

主流经济学是以西方国家的现代化和市场经济为蓝本发展起来的，相对成熟的市场经济体系和制度基础是经济学分析的主要假设。经济分析背后所蕴含的基本假设成为其理论预测和政策建议（如“华盛顿共识”）推而广之的限制性因素；“魔鬼在细节里”，新古典经济学分析的陷阱在其隐含的假设里。这些隐含的假设条件在主流分析范式中都视为外生参数，应用到西方发达国家的场景，大致可以成立，但如果扩展到西方发达国家之外的制度场景，就有可能成了高度不确定的“内生变量”。在这种情况下，如果还要照搬和移植其理论预测和政策结论来指导改革实践，自然就会谬误百出。本文以中国的经济改革与发展为例，结合发展中国家的发展历程以及俄罗斯、东欧国家的转型实践，清晰地表明，新古典经济学关于政府与市场关系的分析所基于的假设条件需要仔细推敲，其研究结论和政策建议更需要重新审视。

第一，经济转型是一个政府—市场的“双重创造”过程。关于市场创造的问题，新古典经济学的分析完全是一个空白。无论是中国还是俄罗斯、东欧国家的经济转型实践都表明，“市场”需要从计划体制脱胎出来，是一个复杂而艰难的过程；与此同时，更重要的是创造一个有充分激励去培育和发展市场主体、促进市场交易的“政府”。俄罗斯的“休克疗法”试图一夜之间从计划经济“跳跃”到市场经济，结果导致原有计划体制下的生产体系被打破，而新的市场秩序未建立，最终不仅经历了生产急剧下降和经济崩溃，真正竞争性的市场机制也未能发展出来。俄罗斯的政治自由化、民主化没有产生支持、培育和服务市场化的政府（包括地方政府），经济私有化也未能创造一个竞争性的市场，而是寡头经济。俄罗斯转型的失败根源在于直接照搬西方的制度配方，导致政府与市场“双重创造”的失败。而中国经济改革的成功恰好诠释了政府—市场“双重创造”的极端重要性。中国以“摸着石头过河”的方式先启动政府内部改革，包括将党和国家的工作重心转向经济发展为中心，推行“行政性分权”、人事任命的“下管一级”改革和财政包干制，在政府的战略导向、行政权、人事权和财政权等诸方面均有利于促进地方竞争和市场化改革。这些激活和鼓励地方政府发展地方经济的治理改革成为中国渐进改革当中关键性一环，为塑造“市场友好型”的政策环境和政府行为奠定了极为重要的制度基础。价格“双轨制”、设立经济特区等一系列渐进市场化改革措施对于中国经济改革的成功作用巨大，但如果没有“市场友好型”地方政府的构建，试图国企的市场化改革（如承包制和股份制），扶持乡镇企业的迅速发展，大力吸引外资和发展民营经济，“双轨制”之一的“市场”轨道就难以在相对短的时间显著增长，更不可能以较快的速度挤压和替代“计划”轨道。政府激励改革与“价格双轨制”以及经济特区等地区开放政策相互促进，共同推动了市场化的加速发展。

第二，大多数发展中国家面临“市场失灵”和“政府失灵”的双重挑战，不仅体现在经济发展中，如

产业发展中的协调失败、环境污染、产品质量问题等（“市场失灵”）以及政府推行产业政策可能带来的寻租、腐败和认知局限问题（政府失灵），也同样体现在基本公共服务（如教育、社会保障、扶贫救助），私人企业缺乏激励，政府也缺乏政治激励和财政能力充分提供。在这方面，新古典经济学关于政府与市场关系的标准分析存在几个明显的偏误。首先，新古典经济学承认公共产品和外在性等传统的“市场失灵”，但一般不认同产业发展中的协调失败这一类的“市场失灵”，这也许符合西方发达国家的情况，但在发展中国家的经济增长当中却是一个突出的经济瓶颈，为政企合作和产业政策“预留”了重要空间。其次，忽略政府在一系列公共职能上可能面临的“政府失灵”和低估产业发展的“市场失灵”问题。新古典经济学认为政府对于产业的干预存在“政府失灵”，但一般不谈论公共服务上可能存在的“政府失灵”，这就是前面讨论过的新古典经济学关于政府干预的“双重标准”问题。发展中国家的国家能力（如资源汲取能力）和激励结构（例如缺乏对于普通大众的教育和医疗问题的关注）有可能让公共服务领域的“政府失灵”问题十分严重。中国过去 40 多年的改革发展也经常遇上类似的问题，中国的地方政府促进经济发展的激励充分，但在公共服务的提供上长期激励不足。另外，新古典经济学隐含假定的产权保护和行政服务在现实中也可能存在“政府失灵”问题，如政府对私人企业的“掠夺之手”问题。最后，新古典经济学更强调公共职责之外的“政府失灵”和传统意义上的“市场失灵”，而我们的分析表明，经济发展真正的挑战在于在经济增长和公共服务双重领域面临政府和市场的双重失灵。

第三，为了克服政府和市场的双重失灵，持续稳定的经济发展需要以某种方式内生塑造特定的政府—市场的关系，我们的分析说明，内生的政府激励、市场约束和信息反馈成为良好的政府—市场关系的关键。新古典经济学假想中的政府与市场（包括政府或市场失灵的克服）在中国的经济改革和经济发展过程中是以一种政府—市场的“双向塑造”的方式实现的，即通过“官场+市场”双重竞争体制，赋予地方政府强大激励去克服经济发展中的“市场失灵”（如通过产业政策克服产业协调失败），而市场竞争本身又内生出约束和信息反馈机制对一些典型的“政府失灵”（如政府的掠夺之手和认知能力局限）进行了必要的限制。

现实中的政府行为内生于市场竞争，而市场运行所依赖的制度条件也内生于政府激励与行为，在这个意义上，有效市场与有为政府相互依赖、相互促进，不存在分割、分立意义上的有为政府和有效市场，两者更不是二元对立的关系。经常可以看到国内外经济学家批评中国的地方政府对于当地市场的政策干预，建议地方政府扮演一个中立的市场监管者和公共服务提供方。这种建议基本上源于新古典经济学关于政府与市场的理想关系图。我们的分析表明，地方政府参与地方产业政策以及在此基础上的政企合作发挥积极作用，有助于帮助当地企业解决和协调各类瓶颈问题（如土地、贷款、供应链、基础设施）。除此之外，我们的分析还表明，即使是中立和有效的市场监督和高效的行政服务，包括产权保护，也需要有支持这些预期行为的强大的激励体系。近年来各地的“放管服”改革以及一些地区提出的“最多跑一次”的要求，一方面是落实中央的改革要求，另一方面也是地方政府招商引资竞争的内在推动。在正常情况下，我们无法保证地方政府自动发挥“有为政府”的作用，就像我们无法保证代理人会自动实现委托人的利益一样，否则上级对于下级政府每年执行的绩效考核就根本不需要了。我们经常观察到地方政府在区域经济发展中发挥的重要作用在现实中更多靠地方竞争、要素市场竞争和信息反馈等一系列组合制度加以支撑的。这是为什么我们反复强调内生的政府激励、约束与信息反馈机制的重要性。中国经济改革对于政治经济学最重要的理论启示之一，就是现代主流经济学所讨论的政府与市场都是理想或假想中的产物，反映了西方发达国家长期市场化和现代化的结果，但在发展和转型国家的现实中，并不会自动发生，都需要内生创造出来。而且，政府和市场创造的次序以及政府与市场的相互塑造都是这个内生过程的关键因素。

第四，中国的经济改革和发展经验中，中央政府与地方政府的动态调整成为塑造政府—市场良性关系的重要条件。因为中国政府结构的独特性，我们的分析没有将中央和地方政府视为一个整体，而是引入了中央和地方的关系。属地化的行政发包制决定了政府的绝大部分经济发展、公共服务、市场监管的职责交给了地方政府。如前所述，地方政府通过产业政策等方式深度参与了与当地企业的合作而兼具了

政府和市场的双重属性，而中央政府既激励又监管地方政府，这意味着中央和地方的关系将直接影响政府与市场的关系。在中国经济改革的早期阶段，没有政府“有形之手”的推动，市场化改革无法持续发生，而市场创造和培育是中央政府和地方政府合力实现的。在这个过程中，中央政府制定改革开放的大政方针，推行地方分权，强调以经济发展为中心的党和国家的战略转型以及干部选拔与考核制度调整，1992年邓小平“南方谈话”等等，塑造了地方政府的市场化改革的强大激励；亚洲金融危机之后国企限于经营困境，基于地方的国企改革试验，中央提出了“抓大放小”的大规模国企改制战略。在进入经济改革的第二阶段，“官场+市场”双重竞争体制全面发力，但也导致了許多地区的地方政府对于基本公共服务的激励不足以及一系列“逐底竞争”问题。针对这些问题，中央政府开始了在一些重要的经济和社会监管领域的改革，通过提出“科学发展观”、改革干部考核办法、加强法制约束（如新《劳动合同法》）、行政管理权的上收和垂直化等手段，对地方政府所表现出来的“政府失灵”现象进行系统的纠正；十八届三中全会之后，中央进一步加强了对于地方官员的综合考核和问责力度，引导地方官员从单一追求经济增长到追求多元化高质量发展目标（如环境保护、科技创新和精准扶贫），同时也推行了一系列加强市场基本制度建设的重大举措（如产权保护、深化要素市场化改革、反垄断执法、国内统一大市场、高水平对外开放），进一步优化地方政府行为和市场竞争机制。这些发展历程反映了中央和地方之间集权与分权关系的变化以及动态优化，更重要的是凸显了中央政府在构建中国独具特色的政府—市场“双重创造”“双重塑造”中所起到的关键作用以及对于区域层面上政府—市场关系的适时纠偏作用。

（责任编辑：王胜强）

## From Double Creation to Mutual Configuration

—— The Chinese Experience of Constructing Government-Market Relations

ZHOU Li'an

**Abstract:** The Neoclassical economic approach to government-market relations has a set of implicit assumptions about supporting institutions (e.g., relatively complete markets and a limited and effective government) which are virtually non-existent in most developing and transition economies. In the past decades China has succeeded in getting around the potential traps of neoclassical government-market doctrine (e.g., the Washington Consensus) by taking a programmatic and gradualist reform strategy. More specifically, China started with administrative and fiscal decentralization and reforms in promotion evaluations for local officials to encourage regional competition for economic growth and create an incentivized local government which in turn was motivated to support non-state sectors and nurture local markets. We call this as the process of “double creation” of both markets and market-friendly local governments which was critical for China to get out of the planned economy in the early stage of economic reforms. When China’s marketization speeded up after the early 2000s, a dual competition model took the full shape: local officials competed for regional economic development in political market and local firms competed in economic markets, which triggered an interesting process of “mutual configuration” of government and market to overcome both market failures and government failures. Chinese central government has played a vital role in correcting the distortions arising from the reform process and shaping a well-functioning relationship between government and market.

**Key words:** government-market relations, economic transition, Chinese experience, regional competition