

新中国政府和市场关系演变述论 (1949-2024) *

武 力 陈瑞婷

[摘要] 如何处理经济发展过程中政府和市场的关系,使政府和市场在各自的领域和合理的边界内发挥作用,是新中国经济发展史上一个贯穿始终的问题。改革开放之前我国是单一公有制和计划经济,政府主导,市场式微。改革开放以后,在诱致性变迁下,市场作用逐渐增大,直到 1992 年党的十四大确定建立社会主义市场经济。此后的 20 年,中国开始致力于建立和完善市场经济体制,其后为加入 WTO,中国加快了政府经济职能转变并鼓励民营经济发展。2001 年底加入 WTO 以后,中国充分利用国内消费结构升级和经济全球化两大机遇期,实现了十年的经济高速增长,虽然是政府与市场共同发力,但是两者边界不清问题仍然存在。党的十八大以后,受到世情、国情、党情的深刻影响,在“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局推动下,政府和市场关系发生了一系列新变化。以习近平同志为核心的党中央因势利导,围绕政府和市场关系这个核心问题,把构建高水平社会主义市场经济体制摆在突出位置,对经济体制改革重点领域和关键环节作出部署,主动对政府和市场的关系进行了一系列调整和改革。

[关键词] 政府和市场关系 改革开放 中国式现代化

[中图分类号] F12 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1009-8461(2024)10-027-15

中国的经济体制在 75 年里经历了多次急剧而深刻的变化,经历了多种所有制和计划与市场并存的新民主主义经济体制、单一公有制和计划经济的社会主义经济体制、以公有制为主体多种所有制并存的社会主义市场经济体制。而贯穿其始终的核心问题,是政府和市场的定位和各自的边界。改革开放之前,我们主要看到了计划经济“集中力量办大事”的优越性,看到了计划经济可以保证高积累下的社会稳定,有利于优先发展重工业,而忽视了市场机制的作用;改革开放以后,我们看到了计划经济不可克服的弊病,认识到市场经济的优越性,确定将社会主义与市场经济相结合,建立起社会主义市场经济体制。但是,对于如何发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用,必须确定两者各自发挥作用的领域、边界以及制度和政策,这又因时、因

* 作者简介:武力,中国社会科学院当代中国研究所研究员,中国社会科学院大学博士生导师,中华人民共和国史学会学术委员会主任;陈瑞婷,中国社会科学院图书馆馆员。

事、因调控能力的变化而变动不居。这就使得围绕这个经济运行中的核心问题，需要不断地改革调整，与时俱进。本文从理论到实践，梳理发展历程，总结历史经验，推进相关认识。

一、“全能型”政府确立与市场式微（1949-1978）

新中国 75 年的经济发展和制度变迁，实际上始终具有鲜明的政府主导特征，只是其发挥作用的领域和强度在变化。

从 1949 年中华人民共和国建立到 1978 年党的十一届三中全会召开前，是中国由新民主主义经济转变为高度集中的计划经济体制时期。在这个时期，政府主导经济发展和制度变迁的作用达到了顶峰，市场机制作用式微。

我国为什么会在民主革命任务完成和国民经济恢复后，立即转向计划经济，即舍弃了多种经济成分并存发展和计划与市场共同调控经济运行？这需要从 20 世纪 50 年代初期我国面临的最紧迫任务和经济发展的条件来认识。

20 世纪 50 年代我国经济体制由计划与市场并重逐步转向以行政管理为特征的计划经济，将市场机制逐渐从经济运行中排斥出去，固然有理论和认识上的原因，即当时对社会主义的理解以及苏联的示范作用，但是若从当时的经济体制变迁以及中国共产党的经济思想和政策演变的历史轨迹来看，就会发现人的主观认识只是客观现实的一种反映，排斥市场作用与其说是学习苏联社会主义模式的结果，不如说是当时中国的经济基础、发展要求和国际环境促成的。具体说来，主要由以下因素促成了计划经济体制的形成：（1）“市场失灵”的因素。国民党统治时期的长期战乱和掠夺政策，导致了经济畸形和市场调节的扭曲。因此中华人民共和国建立之初，市场调节并没有显现出其正向调节作用，相反，由于私营金融业的过度膨胀、生活必需品短缺的需求弹性很小、城市失业问题严重、对外贸易受到封锁等原因，使得通过价格来调节供求关系以达到均衡的市场调节难以发挥作用。以粮食、布、煤炭这些生活必需品为例，政府不得不通过建立国营商业公司、实行“牌价”（使市价向牌价靠拢）的办法，来保障城市居民的生活，以维持社会稳定。（2）国家安全的因素。近代以来中国挨打受欺的教训和朝鲜战争爆发后严峻的国际环境，以及美国威胁中国的统一，都使得新建立的中国政府出于国家安全的需要，不得不选择优先快速发展重工业以建立强大的国防。（3）突破“贫困陷阱”的因素。历史遗留下来的积贫积弱的传统农业为主的产业结构和众多的人口，使得新中国虽然通过土地改革实现了耕者有其田，但是由于人均生产资料严重不足，农民只要吃饱饭就几乎没有剩余了。突破这种低收入的“贫困陷阱”、实现工业化的起飞，显然靠市场的作用在短期内是难以实现的。

国家有限的财力与新中国成立初期工业化所需要的巨额资金之间存在着巨大的缺口，而朝鲜战争、越南战争以及第一次台海危机又使得中国必须加快工业化的步伐，这个时候，苏联又答应全面援助中国经济建设，特别是尖端科技和国防工业，这也是一个难得的历史机遇。在这种形势下，西方国家政治与经济上的孤立和封锁，以及与苏联东欧社会主义国家的经济同构，也决定了中国只能半封闭的状态下发展内向型经济。这意味着中国必须依靠自身实行迅速而大规模的资本积累来启动工业化进程，有限和分散的农业剩余几乎是获取这种积累的唯一途径。为了加

速工业化，中国就需要建立起一个高度集中的计划经济体制，以确保国家拥有强大的资源动员和配置能力，而新民主主义经济体制不能满足这样的要求。所以，中国很快开始了由新民主主义经济向苏联模式的社会主义经济过渡。

因此，当国民经济恢复任务基本完成，中国从 1953 年转入大规模经济建设后，如何解决建设资金不足、农业拖工业化后腿的问题就突显出来，在还没有解决“温饱”的条件下实行优先发展重工业战略，“集中力量办大事”的计划经济体现出它的优越性。从“一五”计划开始，集中力量进行以 156 个建设项目为中心的、由限额以上的 694 个建设项目组成的工业建设，通过改造原有产业结构并建立新的基础产业，同时设立飞机制造、汽车、拖拉机、发电设备、矿山设备、重型和精密机器等产业部门，大大提高了产业结构的完整性；1958-1965 年，相继建设了电子工业、石油化工、原子能等一系列新兴工业部门；1966-1978 年，工业继续保持了较快的增长速度，钢铁工业、重工业得到优先发展。经过二十多年的工业化建设，“我国在旧中国遗留下来的‘一穷二白’的基础上，建立了独立的比较完整的工业体系和国民经济体系”。^①

按照马克思主义经典理论对计划经济的描述，计划经济应该建立在资本主义基础上创造的并且其已经不能容纳的生产社会化基础之上，是通过全社会成员共同占有生产资料，并在国家的统一计划下按照社会需要进行生产和消费。这种制度可以避免资本主义制度下的因生产资料私有制、生产无政府状态和市场竞争所造成的浪费和“两极分化”，使社会生产力和社会公平都达到前所未有的高度。但是，由于中国经济落后，还是一个传统农业人口占很大比重的前工业化国家，因此当计划经济建立起来后，人们就发现要实现原来预期的计划经济优越性，将是非常困难的。首先，中国还处于工业化前期，传统农业和小生产者所占比重还很大，远没有达到生产的社会化程度。因此，计划经济赖以发挥优越性的关键——足够信息的及时获得和及时处理问题，就成为制订正确计划的最大难题。而且这种困难显然几乎看不到因工业化的进展和计划人员的加强而可以明显改善。

毛泽东、刘少奇、周恩来、陈云等第一代领导人也认识到计划经济的弊病。例如刘少奇就指出：“社会主义经济的特点是有计划性，是计划经济，但是实际社会经济活动包括各行各业、各个方面，有几千种、几万种、几十万种，国家计划不可能计划那么几千、几万、几十万种，只能计划那么多少类，结果就把社会经济生活搞得简单了，呆板了。”^②在 1956 年党的八大上，陈云提出的运用市场调节补充计划管理的不足和李富春提出的指令性计划和指导性计划并用的主张，得到全党的认同。但是，在 1958 年到 1978 年的 20 年里，受“左”的错误影响，市场调节和指导性计划基本上被排除在政府调控经济的手段之外，此间的五年计划，实际上都是带有指令性的计划，成为各级政府和计划管理部门管理经济的参照指标。

从客观上来看，制订计划的方法也有问题。第一个五年计划时期，我们是学习苏联的计划制订方法，即以主要产品平衡的方法来制订五年计划和年度计划。但是由于当时我国农业还是靠天吃饭，并且在国民经济中占很大比重，因此即使计划数字很精确，仍然有许多不确定的因素。正

^①《叶剑英选集》，北京：人民出版社，1996 年，第 520 页。

^②《刘少奇年谱（1898-1969）》（下卷），北京：中央文献出版社，1996 年，第 399 页。

如毛泽东在1964年6月讨论“三五”计划时所说：“过去制定计划的方法基本上是学苏联的，先定下多少钢，然后根据它来计算要多少煤炭、电力和运输力量，再计算要增加多少城镇人口、多少福利。钢的产量变小，别的跟着削减。这是摇计算机的办法，不符合实际，行不通。这样计算，把老天爷计算不进去，天灾来了，偏不给你那么多粮食，城市人口不增加那么多，别的就落空”。^①从编制第二个五年计划开始，我们试图探索符合中国实际的计划方法，但是这个探索并不成功，到1978年改革开放时止，除第一个五年计划外，我国始终没有制订出一个正式的五年计划。

同时，我们也深刻认识到改革开放前的计划经济体制虽然存在着很多问题，但是这种体制也的确实现了部分预期目标，例如确保了剩余获取和投资达到了最大限度，并建立起独立的工业体系和强大的国防工业。根据发展经济学和“贫困陷阱”假说，一个国家经济起飞的重要条件之一是投资超过GDP的11%。国民党统治时期，经济最好的1931到1936年，资本积累率6年中有4年为负数，最高的1936年也仅为6.0%（巫宝三，1997）。而1949-1978年中国的资本积累率远远高于11%，最低为1963-1965年的22.7%，最高为“四五”计划时期的33.27%，被认为最合理的“一五”计划时期则为24.2%（武力，2016）。

由于中国的计划经济不是建立在资本主义经济高度发达基础之上，它的建立不是要解决生产社会化与生产资料私人占有之间的矛盾，而主要是为了加快工业化步伐，这实际上成为中国计划经济的主要目标，即解决工业化的资金积累问题、优先发展重工业问题、高积累下的社会稳定问题等。计划经济的上述任务，在一定程度上使得计划经济本身的作用不是体现在能否准确地计算社会生产与需求之间的平衡和资源的最佳配置，而是表现为最大限度地动员社会资源，加速工业化步伐，实现赶超战略。从这个角度观察问题，计划经济本身所表现出的低水平和粗放型、随意性的管理，就显得不那么重要了，重要的是这种自上而下的行政性管理所具有的最大限度集中资源用于工业化的特性。这可以说是计划经济为什么能够在中国形成并持续了20年之久的主要原因。

二、改革开放中政府和市场关系的初步探索（1978-1992）

计划经济的合理性及其优势，随着经济发展而呈现出递减趋势，尤其是在战争危险降低、国际形势发生有利于我的变化时，这种权力高度集中、剩余高度积累、运行高度紧张的体制弊病就越来越突出，越来越不利于调动各种因素的积极性。这是1978年开始经济体制改革的大背景。面对和平与发展成为世界主题和国内人们生活水平得不到改善、城市就业压力增大、农村集体经济效益不高的困境，如何充分调动国内外各种积极因素就成为当时最紧迫的问题，就像20世纪50年代初期国家安全成为最紧迫的问题一样。

党的十一届三中全会确立了解放思想、实事求是的思想路线，改革开放的战略方针和以经济建设为中心的政治路线。要调动国内外一切积极因素，加快经济发展，就必然要改变过去单一公

^① 转引自薄一波：《若干重大决策和事件的回顾》（下卷），北京：人民出版社，1997年，第1235-1236页。

有制和计划经济体制。从根本上来说，就是收缩政府权力，缩小这只“看得见之手”调控经济的范围和力度，将其让渡给市场。一方面，是政府由“无所不能”的全能型政府向“有所不为”的效能型政府转变；另一方面，则是市场调节由小到大，由弱到强，实现了由“辅助”“补充”作用到“基础性”作用的飞跃。

在 1978-1992 年党的十四大召开之前，政府和市场关系的变化，主要体现为市场作用的范围和力度不断增大，并充分显示出其活力和不可替代的作用，但是政府与市场关系的调整与改革，仍然是在试图完善计划经济框架内进行的。这个阶段政府与市场的关系的变化，体现在市场调节与指导性计划、指令性计划三者的此起彼伏、市场作用不断增大，总的指导思想是“实践是检验真理的唯一标准”，通过“解放思想，实事求是”突破了公有制和计划经济是社会主义经济的本质特征这个理论。“六五”计划就将“一切经济活动，都要以提高经济效益为中心”作为指导理念。20 世纪 80 年代和 90 年代初期，改革以放权让利、解放和发展生产力为目标的市场化改革为重点。

由于在经济落后和严峻国际环境下为实现超常发展而建立起来的计划经济体制的弊病，与长期形成的经济结构失衡、人民生活低水平徘徊交织在一起，因此加快经济发展就成为首要的、突破固有观念最强大的武器，也是全党和全国人民改革的动力。1978 年开始的改革不仅从体制的薄弱环节，也是原有体制束缚最大、生活最困难的农业和农民开始的。以“家庭联产承包责任制”为主体的农村改革，不仅见效快、成效大，也为后来的改革起到了开辟道路和示范的作用，这种农村生产关系的深刻变革，实际上已经突破了计划经济。

这个阶段的经济方面的改革，从政府和市场的关系的角度看，一方面重新重视了市场机制的作用，并且尝试着扩大了市场调节范围；二是政府的职能从“全能型”向“效能型”转变。由于改革计划经济体制首先是从过去束缚最多、危机最深的农业开始，而家庭联产承包责任制的巨大成效和乡镇企业的“异军突起”不仅从根本上改变了农村经济的微观机制，也为城市改革提供了榜样和示范。于是，在“让一部分人、一部分地区先富起来”的诱导下，加上“放权让利”的制度和政策保障，在 20 世纪 80 年代形成了一个自下而上的诱致性变迁为主的强大动力，中国共产党终于在 20 世纪 80 年代突破了单一公有制和按劳分配这两个过去作为社会主义经济制度基石的理论束缚，从而为建立新型的社会主义市场经济发展道路奠定了微观经济基础。

在这个阶段，单一公有制和计划经济条件下的政府原有经济职能主要是从两个方面逐渐消解的。

第一，放权让利，给原有公有制经济自己活动的空间；允许非公有制经济和“三资”企业存在和发展。这个方面以农村改革最为突出，成效也最大，从 1979 年开始推行农业生产经营责任制（“大包干”）到 1983 年取消人民公社，不过 5 年的时间。在城市，国营企业的改革推进虽然不快，但是从简政放权到推行“承包制”，也扩大了企业的经营自主权和对利润的分享。这种政府放松对公有制经济的控制和剩余获取，尤其是农村，应该说是调动了农民和企业的积极性，是 20 世纪 80 年代经济高速增长的动力之一。在公有制经济体制内改革的同时，政府还通过实行对外开放、鼓励城市待业人员自谋职业和促进农村“专业户”的发展，并对他们“网开一面”，让市场机制去调节。于是，在公有制外形成了一个极具活力的经济成分。

第二，逐步放松对整个经济的行政控制，退出部分领域让市场机制替代调节。在这个方面，政府的指导思想经历了从“计划经济为主，市场调节为辅”的主从结构，到“计划管理与市场调节相结合”的板块结构，再到“政府调控市场、市场引导企业”的上下结构，最后1989年又回到“计划经济与市场调节相结合”的含混提法。但是，上述指导思想毕竟反映出政府越来越多地将原来由自己直接管理的领域让渡给市场调节。即使在1989年至1991年治理整顿期间，市场化仍在推进，如粮食流通体制的改革、证券市场的建设等。

总之，1978年实行改革开放以后，经济体制改革最先遇到的问题仍然是计划体制的僵化，而在这方面无论从理论上还是经验上，都认识到引入市场机制的必要性。陈云在1956年党的八大上提出的计划经济为主、市场调节为辅的主张，也随着他主持中央财经委员会工作而成为改革初期的指导思想，并体现在1982年党的十二大提出的“有计划商品经济”上。随着改革的深入，市场机制发挥作用的范围不断扩大，效果突出，尤其是受农村经济改革成就的鼓舞，到1987年党的十三大终于提出“政府调控市场，市场引导企业”的计划与市场有机结合的体制设想。实际上，这个设想已经具备社会主义市场经济的内涵，尽管当时党内外对市场经济的属性认识还不统一，但这与社会主义市场经济只差一层窗户纸了。

但是随后出现的经济过热、经济秩序混乱、价格扭曲现象，以及政府机关和干部经商潮，特别是一些极端事件的发生和经济环境回落，使得出现对市场化改革方向的怀疑和动摇现象。中国关于政府与市场关系的探索再次处于一个十字路口。1992年1月18日至2月21日，邓小平先后赴武昌、深圳、珠海、上海等地视察，沿途发表了重要谈话，即“邓小平南方谈话”。邓小平在南方谈话中对社会主义的描述以及对市场经济的解释，对于结束1989年以来党和政府在计划与市场关系上的含混认识、重新确立市场化改革方向起到了“催化剂”的作用。邓小平指出：“计划多一点还是市场多一点，不是社会主义与资本主义的本质区别。计划经济不等于社会主义，资本主义也有计划；市场经济不等于资本主义，社会主义也有市场。计划和市场都是经济手段。”^①邓小平南方谈话的主要内容，于1992年3月26日的《深圳特区报》以头版头条刊登的《东方风来满眼春——邓小平同志在深圳纪实》所反映出来，3月30日，新华社全文播发，《人民日报》、中央电视台等主要媒体纷纷转载和播发，在国内外产生巨大影响。

三、建立市场经济时期的政府和市场关系（1992-2012）

在邓小平南方谈话的推动下，国内掀起了探索社会主义经济体制的热潮。1992年6月9日，江泽民在中央党校省部级干部进修班发表讲话，专门讲到社会主义经济体制问题。江泽民说：“最近经过学习小平同志的重要谈话，在对计划与市场 and 建立新经济体制问题的认识上，又有了一些新的提法。大体上有这么几种：一是建立计划与市场相结合的社会主义商品经济体制，二是建立社会主义有计划的市场经济体制，三是建立社会主义的市场经济体制。”^②“上述这几种提

①《邓小平文选》第三卷，北京：人民出版社，1993年，第373页。

②《江泽民文选》第一卷，北京：人民出版社，2006年，第201-202页

法，究竟哪一种更切合我国的经济实际，更易于为大多数同志所接受，更有利于促进我国经济建设的发展，还可以继续研究，眼下不必忙于作出定论。不过，我想在党的十四大报告中，总得最后确定一种大多数同志都赞同的有关经济体制的比较科学的提法，以利于进一步统一全党同志的认识和行动，以利于加快我国社会主义的新经济体制的建立。我个人的看法，比较倾向于使用‘社会主义市场经济体制’这个提法。”^①6月12日，江泽民关于社会主义市场经济的提法得到邓小平的赞同。

江泽民在上述讲话中自然要涉及政府和市场的关系。他提出要加快新经济体制的建立，必须抓紧解决好几个关键性的问题：“一是转变政府职能，切实实行政企职责分开。政府对社会经济活动的管理职能，主要是统筹规划、掌握政策、组织协调、提供服务和检查监督，运用经济手段、法律手段和必要的行政手段，保证经济总量平衡和重大经济结构与布局的协调。政府部门不得再干预企业的生产、经营、管理等具体事务，一定要使微观经济放开搞活，同时搞好必要的宏观调控”“二是抓紧企业特别是国有大中型企业经营机制的转换，真正推动企业走上市场，使它们成为市场竞争的主体”“三是适应商品经济和价值规律的要求，切实更新计划观念，转变计划管理职能和方式”“四是大力培育和发展市场，建立统一的完备的社会主义市场”。^②

1992年10月，党的十四大在北京召开。大会提出“我国经济体制改革确定什么样的目标模式，是关系整个社会主义现代化建设全局的一个重大问题。这个问题的核心，是正确认识和处理计划与市场的关系。”“改革开放十多年来，市场范围逐步扩大，大多数商品的价格已经放开，计划直接管理的领域显著缩小，市场对经济活动调节的作用大大增强。实践表明，市场作用发挥比较充分的地方，经济活力就比较强，发展态势也比较好。我国经济要优化结构，提高效益，加快发展，参与国际竞争，就必须继续强化市场机制的作用。实践的发展和认识的深化，要求我们明确提出，我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制，以利于进一步解放和发展生产力。”“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，使经济活动遵循价值规律的要求，适应供求关系的变化”。

为落实党的十四大提出的建立社会主义市场经济的目标，1993年党的十四届三中全会通过《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，其中关于政府和市场的关系，提出“发挥市场机制在资源配置中的基础性作用，必须培育和发展市场体系。当前要着重发展生产要素市场，规范市场行为，打破地区、部门的分割和封锁，反对不正当竞争，创造平等竞争的环境，形成统一、开放、竞争、有序的大市场”。^③“转变政府职能，改革政府机构，是建立社会主义市场经济体制的迫切要求。政府管理经济的职能，主要是制订和执行宏观调控政策，搞好基础设施建设，创造良好的经济发展环境”。^④党的十四届三中全会以后，围绕建立社会主义市场经济，经济体制改革进一步深入，重点由过去的增量改革、产品市场改革为主，转向以存量改革、

①《江泽民文选》第一卷，北京：人民出版社，2006年，第202页。

②《江泽民文选》第一卷，北京：人民出版社，2006年，第203-204页。

③《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，北京：人民出版社，1993年，第10页。

④《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，北京：人民出版社，1993年，第13页。

要素市场建设和政府经济职能转变为主，国有企业改革、建立资金市场和劳动力市场、转变政府职能，成为1992年以后改革的三大主要任务。

1997年9月召开的党的十五大进一步提出“充分发挥市场机制作用，健全宏观调控体系。要加快国民经济市场化进程。继续发展各类市场，着重发展资本、劳动力、技术等生产要素市场，完善生产要素价格形成机制。改革流通体制，健全市场规则，加强市场管理，清除市场障碍，打破地区封锁、部门垄断，尽快建成统一开放、竞争有序的市场体系，进一步发挥市场对资源配置的基础性作用”。^①

这里需要特别指出的是，1997年以后，中国为抓住经济全球化机遇，充分利用国际市场和国际资源，加快了加入WTO的步伐，为适应WTO的规则和要求，加快了市场经济建设，尤其是政府职能转变。1998年2月，党的十五届二中全会通过国务院机构改革方案。这次机构改革与过去最大的不同，是由强调效率、精简机构转变为强调政府经济职能转变。改革的四项原则之首，就是“按照发展社会主义市场经济的要求，转变政府职能，实现政企分开”。^②1997年买方市场的出现，结束了新中国成立以后几十年存在的“短缺经济”现象，这实际上标志着市场调节已经在经济运行中发挥出基础性甚至是决定性作用。中央从1998年开始施行积极的财政政策和稳健的货币政策，也标志着政府干预经济的手段更多转向运用财政和货币两大杠杆。例如江泽民在1998年4月考察江苏省乡镇企业时就说：“在市场经济条件下，乡镇企业的发展环境已经发生了很大变化。今后发展乡镇企业，不可能再走低水平重复建设、靠外延扩张的路子，也不可能单纯依靠国家给优惠政策”，^③“乡镇企业没吃过计划饭，原料、资金、产品销路都要靠到市场上去找，过去是个苦恼，现在是个优势。”^④

到2002年党的十六大召开前，中国已经基本建立起社会主义市场经济体制。党的十六大报告指出：“社会主义市场经济体制初步建立。公有制经济进一步壮大，国有企业改革稳步推进。个体、私营等非公有制经济较快发展。市场体系建设全面展开，宏观调控体系不断完善，政府职能转变步伐加快。”^⑤关于政府和市场关系，报告提出：“坚持社会主义市场经济的改革方向，使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用。”^⑥“健全现代市场体系，加强和完善宏观调控。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。”^⑦“完善政府的经济调节、市场监管、社会管理和公共服务的职能，减少和规范行政审批。要把促进经济增长，增加就业，稳定物价，保持国际收支平衡作为宏观调控的主要目标。”^⑧此外，党的十六大还提出“两个毫不动摇”方针，为完善社会主义市场经济主体定下

①《江泽民文选》第二卷，北京：人民出版社，2006年，第23页。

②《江泽民文选》第二卷，北京：人民出版社，2006年，第108页。

③《江泽民文选》第三卷，北京：人民出版社，2006年，第117页。

④《江泽民文选》第三卷，北京：人民出版社，2006年，第119页。

⑤《江泽民文选》第三卷，北京：人民出版社，2006年，第530页。

⑥《江泽民文选》第三卷，北京：人民出版社，2006年，第534页。

⑦《江泽民文选》第三卷，北京：人民出版社，2006年，第549页。

⑧《江泽民文选》第三卷，北京：人民出版社，2006年，第549-550页。

基调。

根据党的十六大提出的完善社会主义市场经济体制的部署，2003 年党的十六届三中全会通过了《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，从国家战略的高度强化了转变经济发展方式，完善社会主义市场经济体制的重要部署。在政府和市场关系方面，提出“完善社会主义市场经济体制的目标和任务。按照统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放的要求，更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用，增强企业活力和竞争力，健全国家宏观调控，完善政府社会管理和公共服务职能，为全面建设小康社会提供强有力的体制保障”。^①

2005 年 10 月，在研究“十一五”规划建议的党的十六届二中全会上，胡锦涛提出：“要深化行政管理体制改革，推进政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开，减少和规范行政审批，继续转变政府职能，推动各级政府坚持科学决策、依法行政，履行好经济调节、市场监管、社会管理、公共服务的职能，提高行政效率，降低行政成本，建设法治政府和服务型政府。”^② 这次会议建议将“五年计划”改为“五年规划”。

2007 年 10 月召开的党的十七大，在政府和市场关系方面，更着重于市场体系建设，要求“加快形成统一开放竞争有序的现代市场体系，发展各类生产要素市场，完善反映市场供求关系、资源稀缺程度、环境损害成本的生产要素和资源价格形成机制，规范发展行业协会和市场中介组织，健全社会信用体系”。^③

在此期间，政府和市场关系在科学发展观指导下得到调整和改善。2003 年国务院成立国有资产监督管理委员会，改变过去政府直接管理企业的职能，从机构设置上实现政企分开、政资分开。2005 年，伴随着《国务院关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》（即“非公经济三十六条”）颁布，有关部门又相继出台四十多个配套文件，形成一整套鼓励非公有制经济发展的政策法规。2007 年《中华人民共和国物权法》出台，用法律的形式保障了一切市场主体的平等地位和发展权利，维护了社会主义市场经济秩序。

四、新时代以来继续改革和完善政府和市场关系（2012-2024）

党的十八大以后，中国特色社会主义进入了新时代，这是我国发展新的历史方位。我国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，经济发展也进入由高速增长转变为中高速增长的新常态；世界正经历百年未有之大变局，国际经济也面临深度调整 and 不确定性增加。开展供给侧结构性改革、大力发展新质生产力，防范系统性金融危机，化解房地产泡沫，建设高水平市场经济体系，实现高质量发展就成为新时代党和国家最紧迫的经济工作。在这个背景下，政府和市场关系更加凸显出各自发挥作用的边界不是固定不变的，

① 中共中央文献研究室编：《十六大以来重要文献选编》（上），北京：中央文献出版社，2005 年，第 465 页。

② 《胡锦涛文选》第二卷，北京：人民出版社，2016 年，第 372 页。

③ 《胡锦涛文选》第二卷，北京：人民出版社，2016 年，第 633 页。

而是因时、因地、因事变动。党更加重视政府和市场关系以及人民的地位问题，探索如何用好政府和市场这“两只手”，实现以人民为中心的发展。党的十八届三中全会提出的“使市场在资源配置中起决定性作用”的论断引发了一轮新的讨论。如何认识政府和市场发挥各自作用的边界，成为党的十八大以来政府和市场关系调整和改革的核心。从政府和市场关系调整与改革的内容来看，大致分为两个阶段。

第一阶段，2012—2022年的十年，市场作用的表述从“发挥市场在资源配置中的基础性作用”变成“使市场在资源配置中起决定性作用”。这个转变是历史性的，具有重要的理论和现实意义。

党的十八大报告提出“更大程度更广范围发挥市场在资源配置中的基础性作用”，^①指出：“深化改革是加快转变经济发展方式的关键。经济体制改革的核心问题是处理好政府和市场关系，必须更加尊重市场规律，更好发挥政府作用。”^②2013年11月15日，习近平总书记在关于《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的说明中指出：“经济体制改革仍然是全面深化改革的重点，经济体制改革的核心问题仍然是处理好政府和市场关系”^③“中央认为对这个问题从理论上作出新的表述条件已经成熟，应该把市场在资源配置中的‘基础性作用’修改为‘决定性作用’”。^④党的十八届三中全会正式提出“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”。^⑤这是新时代政府和市场关系的最新表述，党的十九大继续沿用这一表述，党的十九届三中全会提出：“转变政府职能，优化政府机构设置和职能配置”“坚决破除制约使市场在资源配置中起决定性作用、更好发挥政府作用的体制机制弊端”“全面提高政府效能，建设人民满意的服务型政府”。^⑥党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》提出，坚持和完善中国特色社会主义行政体制，构建职责明确、依法行政的政府治理体系。^⑦

新时代中国的改革开放和经济建设取得重大成就。“新发展理念”“供给侧结构性改革”等新论述得到广泛研究和传播。与此同时，数字经济、基础设施、农业现代化、区域发展、“一带一路”、京津冀协同发展、长江经济带、粤港澳大湾区等高频词不断出现在大众视野。基础研究和原始创新不断加强，一些关键核心技术实现突破，战略性新兴产业发展壮大，载人航天、探月探火、深海深地探测、超级计算机、卫星导航、量子信息、核电技术、新能源技术、大飞机制造、生物医药等取得重大成果，进入创新型国家行列。同时，我们的工作还存在很多不足，也面临不少困难和挑战。就经济领域来看，主要包括：发展不平衡不充分问题仍然突出，推进高质量发展还有许多卡点瓶颈，科技创新能力还不强；确保粮食、能源、产业链供应链可靠安全和防范金融

① 中共中央文献研究室编：《十八大以来重要文献选编》（上），北京：中央文献出版社，2014年，第15页。

② 中共中央文献研究室编：《十八大以来重要文献选编》（上），北京：中央文献出版社，2014年，第16页。

③ 中共中央文献研究室编：《十八大以来重要文献选编》（上），北京：中央文献出版社，2014年，第498页。

④ 中共中央文献研究室编：《十八大以来重要文献选编》（上），北京：中央文献出版社，2014年，第199页。

⑤ 中共中央文献研究室编：《十八大以来重要文献选编》（上），北京：中央文献出版社，2014年，第513页。

⑥ 《中国共产党第十九届中央委员会第三次全体会议公报》，《人民日报》2018年3月1日。

⑦ 《中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议文件汇编》，北京：人民出版社，2019年，第34页。

风险还须解决许多重大问题；重点领域改革还有不少硬骨头要啃；意识形态领域存在不少挑战；城乡区域发展和收入分配差距仍然较大；群众在就业、教育、医疗、托育、养老、住房等方面面临不少难题。

我国市场面临着来自外部和内部的双重压力。外部主要是西方发达国家强加的各种“市场壁垒”，扭曲了全球化背景下市场本身的发展规律，从而导致我国的国际市场发展进入艰难时期。内部更多地表现为发展的“不平衡、不充分和不协调”，地域辽阔、人口众多、人均资源匮乏依然是我国的基本国情，建立在此基础之上的中国特色社会主义市场经济体制机制还很不完善，需要进一步理顺东部、西部、中部的区域市场关系，让生产要素在区域间、区域内部充分流动起来，这得靠“统一大市场”来最终发力。

中国特色社会主义进入新时代，政府和市场的关系问题也必须与时俱进，与新时代中国特色社会主义经济发展的要求相适应。我国政府职责体系还有一些不适应的地方，一些领域政府职能还不够健全有力，职责缺位、错位、越位和效能不高问题凸显，政府职能转变还存在不到位的地方等。党的十九届四中全会审议通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，深刻把握国内外形势变化以及党和国家事业发展需要，对优化政府职责体系作出重大决策部署，为合理设置政府职能、更好发挥政府作用指明了方向、提供了行动指南。政府以刀刃向内的决心进行“放管服”（简政放权、放管结合、优化服务）改革，千方百计优化营商环境，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，鼓励创新创业，加快培育新动能，着力补齐科技、法治、民生、生态等短板（武力，2022）。

随着2020年新冠疫情暴发，中国经济形势基本被分为“疫情前”和“疫情后”两种形态，“疫情前”的经济新常态面临的国际国内形势与“疫情后”中国经济发展面临的形势已经大不相同。经济发展战略机遇期的内涵和条件都发生了很大变化，建设现代化经济体系变得更加紧迫。

出口方面，随着全球经济增长乏力，中国最“引以为豪”的参与全球化和承接国际产业转移的一些有利条件，特别是低廉的劳动力、粗放式发展方式（环境要求宽松）等比较优势明显弱化；国内投资方面，随着“人口红利”的逐渐消失，劳动力成本上升，加上资源、环境、产能等方面的压力，尤其依靠房地产拉动难以为继，都使得经济发展的成本越来越高，投资回报不及预期，经济呈现减速趋势；国际竞争方面，传统比较优势逐渐失去，我国经济发展迈向更高水平，甚至很多行业已经走向世界前沿，主要竞争对手从后发国家直接过渡到发达国家，而且竞争的领域一再扩大和升级。这些都对中国经济发展提出新挑战，尽管我们适时提出了扩大内需和转变发展方式，而这两点都必须以理顺政府和市场的关系为前提，尤其是实现政府职能的转变是关键。

第二阶段，2022年至今。党的二十大以来，政府和市场的表述发生了一些新变化。市场作用的表述实现了从“使市场在资源配置中起决定性作用”到“充分发挥市场在资源配置中的决定性作用”的跃升。党的二十大进一步提出：“充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用。”^①从“使”到“充分发挥”的调整，实质上，其内涵和外延均已发生深刻变

^①《习近平著作选读》第一卷，北京：人民出版社，2023年，第24页。

化。党的二十届三中全会提出“七个聚焦”来阐释“进一步全面深化改革的总目标”，其中第一个“聚焦”是“聚焦构建高水平社会主义市场经济体制”，将“充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用”排在首位。^①

《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》提出了“三个面对”，即面对纷繁复杂的国际国内形势，面对新一轮科技革命和产业变革，面对人民群众新期待，^②是新一轮改革的重要时代背景。对于国内来讲，最重要的经济社会背景是我们完成了具有重大现实意义和深远历史意义的“三件大事”：一是迎来中国共产党成立一百周年，二是中国特色社会主义进入新时代，三是完成脱贫攻坚、全面建成小康社会的历史任务，实现第一个百年奋斗目标。^③我国站在新时代新起点上，这个“新”主要是新的国际环境，新的问题和条件，以及伴随着新问题和条件发生的新机遇新挑战。面对百年未有之大变局，世界秩序重构已经拉开序幕，我们必须有所作为，有效应对“脱钩断链”“卡脖子”“卡脖子”带来的挑战。面对以数字化、智能化为核心的新一轮科技革命，我们必须紧紧抓住重大历史机遇，在关键领域和关键行业加快取得突破，更好更快实现高质量发展。

与此同时，党的二十大以来的经济发展面临着以前从未遇到过的复杂局面。尽管党和政府打出了力度很大的提振经济信心和促进经济增长的组合拳，但经济下行压力仍然存在。主要表现在以下几个方面：

第一，靠消费拉动经济增长的势头不及预期。房地产不振、就业压力大、“口袋没钱”等因素导致消费难以提振。与此相对应，尽管银行的存款利率一降再降，但是居民的存款意愿依然强烈。2020年到2024年1月，居民存款共增加58.24万亿元，其中82%是定期存款，新增存款总额相当于2009年到2019年的总和[中国（海南）改革发展研究院课题组、匡贤明，2024]。

第二，投资增速低于预期，投资动能明显不足。从市场来看，房地产持续下行，挫伤市场积极性，修复难度极大，资本市场持观望状态；从政府角度来看，部分一向依赖“土地政策”的地方政府财政陷入困境。为了解决这一困境，政府会着力增加非税收收入，这又反过来影响营商环境和企业预期。2024年1-7月份，从税收和非税收入看，全国税收收入111240亿元，同比下降5.4%；非税收入24423亿元，同比增长12%；^④从固定资产投资（不含农户）的数据来看，国有控股同比增长6.3%，民间投资同比几乎没有增长。^⑤

第三，“资产负债表衰退”现象明显。居民主要资产是房地产，而房地产往往具有较高的杠

①《〈中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定〉辅导读本》，北京：人民出版社，2024年，第16页。

②《〈中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定〉辅导读本》，北京：人民出版社，2024年，第14页。

③《习近平著作选读》第一卷，北京：人民出版社，2023年，第4页。

④财政部：《2024年7月财政收支情况》，https://www.mof.gov.cn/gkml/caizhengshuju/202409/t20240909_3943530.htm。

⑤国家统计局：《2024年1—7月份全国固定资产投资增长3.6%》，https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202408/t20240815_1955983.html。

杆。一旦房价下跌，居民资产缩水而负债是刚性的（不会减少），负债率上升。此时，为了避免违约风险，居民只有减少其他负债（例如购买汽车、消费贷等）甚至减少生活开支。企业投资意愿也下降。居民和企业的“消费收缩”，在微观上都是理性的选择，但从宏观上看很可能带来“合成谬误”。

毫无疑问，中国经济存在巨大的发展空间，仍然是没有画上句号的增长奇迹。但也必须承认，当前的经济局面是复杂的、严峻的，我们不能认为经济会自动修复。必须认识到，由于现在核心的问题是预期不稳导致市场主体缺乏“借贷意愿”，传统的市场经济手段恐难以奏效。党的二十届三中全会提出“提高居民收入在国民收入分配中的比重”^①“完善扩大消费长效机制”^②“规范非税收入管理，适当下沉部分非税收入管理权限，由地方结合实际差别化管理”，^③以增强民众和企业的消费能力和意愿。这些新的政策对处理政府和市场关系提出新的考验。尤其在稳定房地产和提振消费方面，如何充分地发挥市场在资源配置中的决定性作用、更好发挥政府作用，仍是任重道远。

党的二十届三中全会从“进一步全面深化改革”的高度提出了“到二〇三五年，全面建成高水平社会主义市场经济体制”的部署安排。党的二十届三中全会《公报》指出：高水平社会主义市场经济体制是中国式现代化的重要保障。必须更好发挥市场机制作用，创造更加公平、更有活力的市场环境，实现资源配置效率最优化和效益最大化，既“放得活”又“管得住”，更好维护市场秩序、弥补市场失灵，畅通国民经济循环，激发全社会内生动力和创新活力。^④党的二十届三中全会再一次将政府和市场关系的讨论推向高潮，成为进一步全面深化改革、推进中国式现代化的重要命题。可见，处理好政府和市场的关系，实现有效市场与有为政府的有机结合已经成为党中央的重要战略决策。

处理好政府和市场关系是经济体制改革的核心问题，如何坚持有效市场和有为政府更好结合是正确处理政府和市场关系需要进一步回答的实践问题。这里的政府和市场的内涵和条件都发生了深刻变化。一方面，由市场配置的“资源”发生了翻天覆地的变化，传统的资源配置或许是单一或少数组合的“简单”资源，现在要成体系、系统性地综合配置各式各样的“复杂”资源。另一方面，日渐复杂的国际国内环境以及市场作用的深刻变化使得政府作用空间也在拓展。在党的全面领导下，在国家战略规划引领下，政府需要更好履职尽责，为国家总体发展、社会整体福利、市场经济平稳运行夯实根基。

①《〈中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定〉辅导读本》，人民出版社，2024年，第49页。

②《〈中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定〉辅导读本》，人民出版社，2024年，第22页。

③《〈中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定〉辅导读本》，人民出版社，2024年，第33页。

④《〈中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定〉辅导读本》，人民出版社，2024年，第18-19页。

五、结语

在经济发展中，政府和市场的作用有如鸟之两翼，不可偏废。新中国 75 年的经济发展和制度变革的重要经验之一，就是要充分发挥政府和市场两个作用，既要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，同时也要发挥好政府的调控和导向作用。如何同时避免市场“失灵”和政府“失灵”，是一个世界性难题，改革开放以来中国能够逐渐处理好二者的关系，既体现了中国特色社会主义的优越性，也为人类社会发展作出了贡献。

在中国社会主义市场经济中，更好发挥政府作用是经济体制改革和国家治理体系现代化建设的关键所在。改革开放以来，虽然我们在政府和市场的关系上取得理论与实践的重大进展，取得历史性成就，但是对于这样一个世界性难题，我们仍然需要不断探索，需要在不断探索和实践中深化认识。中国共产党领导的社会主义现代化，关键在党，党需要自我革命，进一步提高党对进一步全面深化改革、推进中国式现代化的改革水平。

参考文献

- 巫宝三，1997：《中国国民所得（1933年）》上册，中华书局。
- 武力，2016：《中国特色政治经济学建设应加强历史研究》，《政治经济学评论》第5期。
- 武力，2022：《略论新时代中国式现代化的经济内涵》，《马克思主义理论学科研究》第12期。
- 中国（海南）改革发展研究院课题组、匡贤明，2024：《释放服务型消费的巨大潜能——2024中国消费研究报告》，《中国经济报告》第3期。

Discourse on the Evolution of the Relationship between the New Chinese Government and the Market (1949–2024)

WU Li CHEN Ruiting

Abstract: How to handle the relationship between the government and the market in the process of economic development, so that the government and the market can play their roles within their respective fields and reasonable boundaries, has been a consistent issue in the history of economic development in New China. Before the reform and opening-up, China had a single public ownership and planned economy, with the government dominating and the market declining. After the reform and opening-up, under the induced changes, the role of the market gradually increased, until the 14th National Congress of the Communist Party of China in 1992 established the goal of building a socialist market economy. In the following 20 years, China dedicated itself to establishing and improving the market economy system. Subsequently, to join the WTO, China accelerated the transformation of its government economic functions and encouraged the development of the private economy. After joining the WTO at the end of 2001, China fully utilized the

two major opportunities of domestic consumption structure upgrading and economic globalization to achieve a decade of high economic growth. Although it was the joint efforts of the government and the market, there were also issues of unclear boundaries between the two. After the 18th National Congress of the Communist Party of China, the relationship between the government and the market has been deeply influenced by global, national, and party conditions. Under the promotion of The Five-sphere Integrated Plan and the Four-pronged Comprehensive Strategy, a series of new changes occurred in this relationship. Under the leadership of the CPC Central Committee with Comrade Xi Jinping at its core, has taken advantage of the situation and focused on the core issue of the relationship between the government and the market. It has placed the construction of a high-level socialist market economy system in a prominent position, made arrangements for key areas and critical links in the reform of the economic system, and has proactively carried out a series of adjustments and reforms to the relationship between government and market.

Keywords: The Relationship between Government and Market ; Reform and Opening-up ; Chinese-style Modernization

【责任编辑：何满雄】