

经济发展中的政府行为：理论反思与启示

张永会

摘要：政府是经济发展不可或缺的关键性和必要性因素。改革开放以来，从思想领域的正本清源、指导思想的继承性发展到地方政府间的经济竞争和持续不断的行政变革，我国政府实现了整体性变革和适应性调整的行为变迁，有力地推动了经济的发展，实现了经济——政治关系的协调并进。要更好发挥政府作用，政府就必须具有强而有力的行为特征，并在履行职能的过程中通过法治方式约束自己的权力冲动，成为“有限”政府。同时，在现代经济中，政府还需要通过合适的政策行为为经济发展创造积极的条件，并不断改革自身行为而适应经济发展的要求，成为有为政府。

关键词：经济发展；政府行为；动态性变革

中国分类号：F124;D630 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706 (2019) 06-0101-04

使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，是党的十八届三中全会以来所形成的关于政府与市场两者关系的重大成果。不过，迄今为止，学术界关于政府在经济发展中作用的认识还有很大分歧，典型表现就是国内关于“产业政策”和国际上“华盛顿共识”“北京共识”所引致的广泛论争。因而，怎样认识并更好地发挥政府作用是一个重大的研究课题。本文将对此做出简要剖析。不言自明的是，这里所讲的“政府”并不单单只是狭义上以“执行”为核心职能的行政系统，而是以“公共权力”为核心而运行的整个决策——执行体系，在我国，是包括了党、政等国家权力载体及行使的整个体系。

一、政府是影响经济发展的关键性和必要性因素

人们对市场和政府两者在经济发展中作用的想法是大相径庭的。尽管“市场失灵”的问题早已出现，但是相比政府而言，人们对市场的看法

相对还比较正面。尽管如此，对政府行为，特别是制度在经济发展中的作用一直在学界都受到较大关注并有相当丰富的成果，有些思路、观点甚至影响到具体的国家实践。

从研究的历史脉络来看，对政府的关注是一以贯之的。这一点，从传统古典的政治经济学到现代制度经济学，无论是亚当·斯密的“守夜人”政府，马克思的政治——经济的辩证关系，还是现代某些推至极致的“制度决定论”，尽管大家的关注重点和结论有差异，但对于经济的政治（政府、制度）分析思路始终没有断裂。在众多研究中，尽管对于经济发展中政府作用的范围、方式与效果看法各异，但是都承认政府对于经济发展能够起到不可或缺的，甚至是关键性的影响和制约作用，其中的一些理论成果甚至直接影响到具体国家的政策实践。

以道格拉斯·诺斯的“新古典国家理论”为例。通过对西欧一些国家经济发展历史的研究，诺斯

认为,“有效率的经济组织是经济增长的关键,它在制度上作出安排和确立所有权以便造成一种激励,将个人的经济努力变成私人收益率接近社会收益率的活动”,而确立和实施所有权这一制度安排是需要花费成本的。在这方面,国家/政府(或其代理)所花费的成本比其他组织都低。所以,在此意义上,政府可以被简单地看成是一种提供保护和公正而收取税金作为回报的组织。^①在诺斯的分析中,他对于国家及其代理人作用的引入并作为经济增长关键性因素予以分析,建立了一个能够自洽的并且有一定历史和现实支撑的分析框架。而国家/政府以及存在委托——代理关系的代理人等概念,传统上都属于政治学研究的范围。所以,诺斯实际上是给我们提供了一个全新的认识国家/政府(及其代理人)的视角。

综而论之,政府行为之所以关键,至少有几方面的因素。首先,从马克思主义的基本原理来讲,经济基础决定上层建筑,上层建筑对于经济基础具有反作用。而在所有的上层建筑领域,政治及其实现形式相对于文化、意识形态等,对于经济基础的反作用力最为直接和有力,在很大程度上,政治状况甚至可以影响乃至决定经济发展的路径和绩效。其次,政府界定了经济发展的边界、方向和动力。经济发展都是在一定的约束性条件下进行的,包括产权界定、资源配置、收益分配等。这些约束性条件其实是制度性规定,最终是由国家/政府所确认和维护的,反映了国家在政治目标和经济收益之间的复杂追求。因而,经济问题,在很大程度上是政府问题的反映,经济活力与政府行为直接相关。第三,政府是经济危机状态下最重要的迅捷稳定力量。以大萧条为界,政府对于经济危机的处理态度截然不同:在资本主义早期阶段,对周期性爆发的经济危机,政府的态度基本上是“自由放任”。然而,大萧条,特别是凯恩斯主义诞生以来,政府对于经济危机普遍采取积极介入的态度,2008年始于美国,由“次贷”而引发的全球性经济危机下的各国政府行为还历历在目。尽管对此还存在争

议,然而与放任不管可能造成难以收拾的灾难性后果相比,政府是唯一能够及时介入并可能制止危机深入的有组织力量。

政府的这种关键性作用表现在经济发展上,是必要条件,而不是充分条件。换言之,经济发展和稳定,离不开有效的政府行为;但具备了相应条件的政府行为,经济不一定能够得到发展。某个国家/地区经济能够得以发展,往往体现为必然中的偶然,取决于特定历史时空下综合因素的复杂作用。

二、我国经济发展中的政府行为

建设和改革构成了我国经济发展的两个基本分期。其中,建设阶段形成了我国经济发展的基本结构和物质基础:与西方自然发展的经济社会历程不同,我国是通过革命首先建立国家政权,随后通过政权的力量建立起了社会主义的公有制、传统国营企业的经营方式和计划经济的管理手段。这一前提,构成了改革阶段的物质起点和约束条件。以历史的视角来看,改革开放以来对经济发展具有明显促进作用的政府行为主要有:

经济变革的政治先导。没有政治上的首先改变,就不可能有经济领域的相应变化。中国改革开放最直接的起点应该是1978年的“解放思想、实事求是”思想大讨论。这个大讨论实际上是政治性行为,为党的思想路线上的转变做了舆论和思想准备。也正是有了政治思想领域中的首先拨乱反正,才有了后面比较顺利的经济领域的改革尝试和大规模实践。

指导思想的与时俱进。指导思想的与时俱进为中国经济的发展及时指明了方向:党的十四大确立了社会主义市场经济的改革目标,结束了关于改革方向的思想论争。“三个代表”重要思想既是对改革开放以来新的经济事实和新的社会阶层的肯定性表述,也为党扩大政治吸纳从而使党的执政基础适应新形势而更为坚实,为经济发展新的活力因素的增加提供了政治上的保障。科学发展观则是在中国入世后经济增长数据亮眼的背

① 参见[美]道格拉斯·诺斯,罗伯特·托马斯:《西方世界的兴起》,北京:华夏出版社,2009年。

景下对于中国发展新的战略性修正,全面协调可持续发展成为党和政府新的发展目标。在科学判断中国社会基本矛盾变化的基础上,中国共产党又形成了习近平新时代中国特色社会主义思想,为未来中国经济围绕“以人民为中心”的高质量全面发展提供了新的指引和努力方向。

统一市场背景下的地方政府的经济竞争。中央政府维持着统一市场的总体格局,同时又激励地方政府以发展经济为中心,从而形成了张五常所谓的“县域竞争”格局。在以“GDP”为政绩导向的政治安排下,长达几十年的区域经济竞争使地方政府想尽各种办法招商引资发展经济,从而形成了具有鲜明特色的经济发展格局。

持续不断的行政改革。自改革开放始,中国政府就将自己置于改革的前沿,行政领域内的变化甚至不亚于经济领域的变革。第一,政府机构改革。改革开放以来,国务院政府机构改革就进行了七次,以降低行政成本,提高行政效率。在地方层面,作为经济特区的深圳从1981年到1993年,就进行了五次大规模的机构改革,形成了有别于其他地方的“大系统”管理模式,实现了经济——政治的协调共进。而2018年推行的党和国家机构改革的深化更是新时代下具有整体性协调和深远意义的变革。第二,政府职能转变。20世纪90年代始,以深圳探索为起点,以“解制与再规制”为主要特点的审批制度改革探索了有效转变政府职能的新路径。党的十八大以及新一届中央政府成立以来,把“简政放权”作为重要的改革抓手来看待并大力推动落实。“简政放权”从其实质上就是通过重新梳理政府职能并合理化职权分配,以减少市场压力,刺激社会活力,为经济社会发展在体制机制和政府具体行为上做出新的适应性改革。第三,政府行为流程再造。政府流程随着技术条件的变化而不断予以改善性梳理,极大地提升了政府效率,减轻了经济社会主体的压力,促进了经济活力的迸发。

上述政府行为在促进经济发展方面具有以下特点:一是整体性推进。所谓整体性推进,主要是指国家/政府的工作,从思想指导、政策法律到贯彻执行,都是围绕着更好地实现“一个中心”

而合力展开,始终坚持依靠发展、在发展中解决我们面临的各种问题不动摇。长达40余年的持续建设是今天发展成果的最大塑造者。二是适应性调整。在推进经济建设的过程中,各级党、政机关能够根据内外部环境的变化,以持续不断的改革而不断调整那些不适于经济发展要求的机构、法律法规和政务流程。从党的指导思想的继承型发展到政府机构的动态性调整,再到国家法律、政府规制的废止修订,政府从来没有停止过通过自身变化而促进经济发展的变革努力。

三、更好发挥政府作用,促进经济发展

较为成熟的经济理论特别是发展经济学理论主要是建立在西方早发国家的经济发展事实上,因而在解释发展中国家包括原计划经济体制转型国家的发展历时往往存在力所不逮或者意识形态先行的缺陷。需要明确的是,经济发展中的政府行为并不是恒定的,而应该随着经济社会背景的变化而发生动态性的变迁,从而能够适应快速变化的社会现实。不过,从历史经验特别是后发国家和地区,如亚洲四小龙,特别是作为超大型国家的中国的经验中,一个政府在经济发展要能够更好地发挥其作用,至少有以下几方面需要满足,这构成了经济发展中不断变革的政府行为中相对稳定的要求:

(一) 政府必须是强有力的。政府的强而有力,不单单是指行政力量的强大,而是体现在以政府为代表的整个政治体系运转的有效,从而能够维持整个国家形成稳定的秩序并能够为整个经济社会的有效运转提供稳定的预期。历史的反思告诉我们,凡是经济发展良好的国家/地区,无一例外都是政治稳定、社会秩序井然的;反之,凡是政府行为软弱、秩序难以维护的,没有任何经济成功的先例。前者如先发的西方国家、经济腾飞时的“亚洲四小龙”和现在的中国,后者表现为大量存在的“失败国家”。从研究视角而言,正是因为这一因素在西方发达国家是不成问题、现实存在的,所以往往被很多西方的研究者所忽视。实际上,这一因素在现实世界中是稀缺资源,并非政府一建立起来就能够发挥其秩序建构和维护作用。这正如福山所观察到的,把国家、法治

和负责制政府结合在稳定的平衡中，这对于西方本身就是现代政治的奇迹^①——世界上许多国家和地区因为种种因素影响而难以有效发挥政府作用。

(二) 政府必须是有限的。国家/政府是一个比市场具有更多目标追求的存在。在诺斯看来，国家一方面界定和实施产权，另一方面又存在掠夺产权的倾向。这是国家的“诺斯悖论”，是两个存在矛盾的目标追求：社会产出最大化和最大限度增加自己的收入，在统治者及其团体最大限度增加其租金的所有制结构同减少交易费用和鼓励经济增长的有效率的制度之间，一直存在着紧张关系。另外，即使统治者能够约束自己，但是其代理人的效用函数又与其不尽相同，这会产生潜在的其他问题。解决这一问题，就要求政府必须是有限的。要约束政府行为，界定政府行为的边界。普遍使用的方式就是法治。通过不断完善国家的法治建设并严格执行，使政府权力的“有形之手”不能够随意干涉经济社会生活，从而为经济社会的良性、有活力运转留出足够的空间。从我国的实践来看，为了约束政府行为，突出表现为早期通过裁撤、转型与计划经济相匹配的专业经济管理部门而迫使政府“断手”无力干涉，到后面通过审批制度改革、“简政放权”改革从职能及其实现上“釜底抽薪”规范干涉，到近几年的“清单式”改革，都是以法规明示的方式把政府行为限制在可视可查可检的范围内，从而使“有限”政府更好地落到实处。

(三) 政府必须是有为的。政府“有限”并非“无为”。从历史来看，纯粹的“守夜人”式的政府从未存在过，即使是早期的西方国家在其经济发展、扩张的过程中，政府在条件创制、制度完善、贸易支持等方面都发挥了主动的作用，比如历史上臭名昭著的“羊吃人”运动，实质上是通过政权与资本的合谋而迫使大量的农业人口离开土地成为资本主义意义上的劳动力，才为工业发展创造了必要的条件。现代经济的发展中，政府的“有为”则主要表现在：一是政府通过政策有意识的

引导、支持甚至干预经济发展的方向。特别是对于未来发展和国家安全具有重大影响的前沿产业，不少国家通过政府合同的方式资助大型企业、研究机构展开研究，以引导资源的流向并希望在未来的产业竞争中占据主导。同时，尽管对于产业政策是否应该存在一直都有争论，但不可否认的是，二战后确实有一些国家通过成功的产业政策引导实现了国家的跃迁式发展，少数还成功地跻身于发达国家行列。因而，我们需要研究通过相对有效的机制避免产业政策被特殊利益集团（个人）“捕获”，形成寻租。一是通过不断地改革而使政府行为与市场之间形成相伴而行的动态性适应关系。正如上述中国经济发展始终伴随着政府行为的相应性变革：意识形态的与时俱进、国家制度体系的调适性完善和稳固以及行政体系的整体性改善，通过制度变迁而不断释放制度“红利”，从而为经济发展不断增添来自于政府的动力支持。

参考文献：

- [1][英] 保罗·肯尼迪. 大国的兴衰 [M]. 北京：中信出版社，2013.
- [2][美] 兰德斯. 国富国穷：为什么有的国家如此富有而有的国家如此贫困 [M]. 北京：新华出版社，2001.
- [3][美] 奥尔森. 国家兴衰探源：经济增长、滞胀与社会僵化 [M]. 北京：商务印书馆，1993.
- [4][美] 贾雷德·戴蒙德. 枪炮、病菌与钢铁 [M]. 上海：上海译文出版社，2006.
- [5][美] 德隆·阿西莫格鲁，[美] 詹姆斯·罗宾逊. 国家为什么会失败 [M]. 长沙：湖南科学技术出版社，2015.

作者：张永会，中共深圳市委党校公共管理学
教研部副教授、博士

责任编辑：钟晓媚

^① [美] 弗朗西斯·福山：《政治秩序的起源》，桂林：广西师范大学出版社，2012年，第16页。