

中国政企合作的政治经济学分析^{*}

林光彬，徐振江

[关键词] 国家理论；生产属性；政企合作；发展生产力

[摘要] 政府与企业的关系是经济学研究的基本问题之一。本文首先对政企“分离论”“博弈论”“合谋论”“同质论”

“政企分离论”
代表。这一理论主要
活动中，企业是市场
持“自由竞争、自由
西方主流经济学强调
反对政府对市场进
为代表的经济学家
然把政府干预限制
维护自由企业制度
国特朗普政府上台
根据国家外溢需要

“政企不分论”
企业是社会经济运行
政府管理的范围
经济目标较难实现
成的原因。一方面
政府提供的福利
政府与企业“同博
优”。^② 政企不分存
业、大型金融机构
国重要经济政策的
那样：“政府……在
种制度化的不平等

“政企不分论”
政分权制度下，中央
生巨大的负外部性并
成考核指标。如放任
增加产能过剩的风险
“政企不分论”是对政企关系的

“同责论”
角度来看，随着企业
越来越有计划性。随
了和政府直接协调经
于协调宏观经济以实

① 蔡玉峰：《政府和

② 程乐夫：《政企博

③ [美]戴维·罗特
2014 年，第 2 页。

很大程度上可以看成
对市场协作方式的替
司企业的直接协调引
的直接协作行政机

上述并非无
作用# 以政府能
政府作为行政机器
这并不能很好地解
能是发展生产力的
现实来看# 国家在
职能首先是中性的
性是国家职能的基

基于国家的
的两个相协调的
作为根本任务# 在
微观主体企业# 在
标一致的情况下# 不
交融! 的公共关系
共和国 70 多年的

从国家生产
理解新中国成立 70
第一阶段以计划经济
改革开放后# 尤其是
期# 政府对企业的管
系是典型的直接 & 显
市场 & 市场引导企业
合作模式” 但两个阶
力# 只不过计划经济
管理! 的特征# 而市
+ 经济管理 + 公共服
范围不断扩大# 职能

1. 计划经济时期

中国计划经济时
的掌控能力# 企业日常
作的主要特征体现在以

① 朱富强《国家性

第一，从宏观经济体制。从 1953 年开始奠定了基础。1953 年 2 月成了土地，官僚理，资本工商规模的国设创制，中央编制建立和完善是政

第二，在产业业。1952 年 1 月“我们国家模针来从事国的重点”。②于家的援助，重点工程。重点企业，

第三，在企于政府调配业资金来源，国家要求企计划明确规定由财银家从 1958 年开始厂计划生产资，年国家开始对粮食供应；1958 年后政的收购和调配制度。

第四，在企业的全国范围的国营厂、理；在工人工资上，度、繁重程度制定考核内容不仅包括主降低成本率完成的情控制。

计划经济时代的

- ①② 《中国经济发展
- ③ 参见《中国经济
- ④ 参见《中国经济
- ⑤ 参见《中国经济
- ⑥ 参见《中国经济

对计划经济体制，毛泽东认为政府主义是“官僚主义”，计划经济是“教条主义”，唯物主义的“教条主义”是“社会主义国家”的“敌人”。

从内部环境看，中国工人一为“穷”，二为“平”，科学水平都不少。对此，陈云也认为“社会主义不可能建立在‘小生产物质基础’上”。因此，必须“投资经营，才能做”。

从外部环境看，中国面临国际安全威胁，出于国家安全的考虑，毛泽东在1956年来总理1956年在“中国”立的能力，更不用说“中国”样的大国，就必须“完全解决问题”^③。

事实证明，计划经济体制在1953年到1979年期间，中国1979年的403.2亿元增至1979年的403.2亿元，发展工业企业，在“一”

-
- ① 《毛泽东文集》，
 - ② 《陈云文集》，第
 - ③ 《周恩来选集》，
 - ④ 该数据来源于《

天、核能、激光、生物等一系列高科技领域内，有一大批国内企业达到或接近了世界领先水平。最后，这种政企合一模式也有助于企业的技术积累和专业技术人才的培养，为此后的市场经济建设提供源源不断的智力和人力支持。正如邓小平所说：“经过31年的努力……培养了大批熟练工人和上千万专业人才，建立了比较完整的工业体系和国民经济体系。全国人民的生活比解放前好得多了。同一些比较大的发展中国家相比，我们所取得的成绩比它们大，建设的速度也比它们快。”^①

因此，计划经济下，政企合一的合作模式有其历史阶段的必要性。在经济落后的条件下，政府集中资源行使企业的生产功能，通过优先快速发展重工业，能够建立完整的、独立的工业体系和基础设施。从这个角度看，这种政企合作模式能最大限度地动员社会资源，加速工业化步伐，实现赶超战略。^② 习近平总书记在庆祝改革开放40周年大会上的讲话也指出，在中国社会主义社会经济发展探索的过程中，“虽然经历了严重曲折，但党在社会主义革命和建设取得的独创性理论成果和巨大成就，为在新的历史时期开创中国特色社会主义提供了宝贵经验、理论准备、物质基础。”^③

2. 市场经济时期的政企合作模式。

1978年开始，我国实行改革开放，利用国内外两个市场两种资源发展经济。1992年，中共十四大确立了建立社会主义市场经济体制的目标。中国经济也逐步完成了由计划经济向市场经济的转变。与之相对应，中国的政企合作也由原先计划经济体制下直接、显性模式转变为以“隐”为主、“显”为辅的“隐+显”模式，即由原来的政府通过行政命令直接干预企业，变为政府越来越多地通过经济手段和法治途径、通过市场引导企业来发展经济。这一时期政企合作的特征也主要表现为以下四个方面。

一是在经济战略设计层面，确立了对外开放的基本原则和建设社会主义市场经济的目标，为政企合作确立了新方向。早在1979年11月，邓小平在会见外宾时提出：“社会主义也可以搞市场经济，”并指出实现四个现代化必须有一个正确的开放的对外政策。^④ 实践上，政府通过不断地设立经济特区和沿海经济开放区，给予特区一定的决策权限，来促进对外贸易的发展。1992年中共十四大确立建立社会主义市场经济体制后，我国经济发展的总体思路是在保持政府对经济宏观调控的基础上，充分发挥市场在资源配置中的基础性作用，让市场配置主要资源。这一战略设计也决定了政企合作的新思路：对国有企业进行改革，同时鼓励民营企业发展，遵循价值规律的要求，通过价格和竞争机制实现企业的优胜劣汰。国家对国有企业的改革体现在两个层面：一是对国有企业进行股份制改革，在保证国有控股基础上为国有企业引进不同所有制股权，建立现代企业制度，使企业逐步成为自主经营、自负盈亏、自主发展、面向市场的经济实体。另一个层面则是积极探索国有企业管理团队的激励机制，即创新管理模式，推行政企适当分开，激发管理者的积极性。同时，积极出台促进民营经济发展的政策，为各类企业主体营造良好的竞争环境和法治环境，促使不同所有制的企业主体都能够蓬勃发展。

二是在产业战略规划层面，注重三大产业的平衡发展和提升生活质量。在国内重工业体系基本建立的情况下，从1979年开始，国家提出大力发展轻工业，以此来改善人民生活，繁荣城乡市场。^⑤ 改革开放进程中，国家一直注重重工业、轻工业的协调增长，注重农业、工业和服务业的协调发展，把产业规划的重心放在了国民经济的综合平衡和人民生活质量的提升方面。如今，我国农业、

①

②

③④

工业和服务业三大产
演变趋势与人民生
地位。在协调发
民消费、互联网

三是工业发
模，提升质量
加大从国进先
计划性，工作
水平”。^①年
向型经济，更多
对外政策一个
的中国科学术
同年，中央出
国家出台了
“燎原计划”
补助和奖励
产业开发区
高新技术企业

四是在本企
各类产业、业政
作向间接合模式
持轻纺工业品的
后，产业政策和行
展质量和竞争未来
过“放权让利利
性。重视发挥税收
和产业的发展在
业的调控，刺激出口

市场经济时代的

改革开放后，市
企合作仍然是举国体
就是集中所有资源和
能源、电力等建设，
次是运用计划和市场
计划管控，又针对竞
弊病，激发企业的活
利用国内国外两种市
业走出去，积极利用国

①②③ 《中国经济发

技术创新。以

企业自主创

政企合

中国经济实

平。更重要

五百强企业

可持续发展

随着我

的十八大以

首先，

管理规则，

托信息技术

营造良好的

新时代新型

“清”就是清

动我国经济

中，政府及

通过考察社

系”，更非“

大事业。这

国家的性质

外，更重要

① 习近平：《毫不动

1. 生产力和生产
在世界范围内，
国家当前经济发展
“序论及全球设计”
便利品的。构成
来的物品。一国
是怎样熟练。怎样
什么比例。亚当
中期德国经济思想
的生产力比富本
且可以使已消失

生产对。一个
换、消费的过程
决定分配、竞争
不言而喻的。在
素。因此，在自

现代国家竞争
力——经济量利
的。生产力。定国
明确指出：。国
准的生活，。钱这
平的高下，。决于

因此，。经济
争。这种竞争特性

2. 政企合作是

尽管西方主流经
的恶”，主张。最小
业化过程中政府都曾
经济政策发挥到极致
是如此，通过政企合
键时期，西方政府出
国家崛起，但他们对
对这种典型的“抽梯
易保护主义政策实现
倾销到全世界。“这本

- ① [英] 亚当·斯密
- ② [德] 李斯特：《
- ③ 《马克思恩格斯选
- ④ [美] 迈克尔·波

崇高时所用那个
作只是脱了显性模
贴、立法限制的手
境；另一面通过路
市场以发 国经济
可以 无论
在不同的 都有
家，过去 在，
法的情况 能实

3. 国 生

相比西 国家
国家的建立 中
基础上之上
性开始。^③

国家生
思恩格斯早
把一切生产
得国家政权
理 1949 年
美好生活的
断改善社会
合理分配。
制度更高的
度的优越性
面发展的基
件。因此，中
家管理中，需
关系》中开
切积极因素
奋斗。”^⑦

政府和企业是我
学理论与工程
币与金融政策

① [德] 李斯特：《
② [美] 爱德华·S
③ 林光彬：《中国的
④ 参见《马克思恩
⑤ 《列宁选集》，第
⑥ 《周恩来选集》（
⑦ 《毛泽东文集》，

有生产属性，企业是
是技术得以实现的主
的良性循

总之，从观新中
体系和国 济体
战略和产 级，
业、集体 业、混
兴国战略 新驱
战略保障、 织保

ne

[Key words] s
productivity

[Abstract] The
nomics research,
theory and logic
thor studies the ev
and points out tha
tive relationship.
tem, state dense
operation model, w
40 years, the gover
realized China's ind
eration model. From
prise partnership is
enterprise cooperati
determined by the fu
four modernizations,