

# 中国政企合作的政治经济学分析<sup>\*</sup>

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”等几种主要观点进行思辨；然后从国家的生产性视角考察新中国成立70年来政府与企业关系的演进过程，提出中国的政企关系是一种典型的合作关系。在前30年里，政企通过直接显性的合作模式建立了新中国的工业体系、国防体系和基础设施建设体系，为国家独立、自主、富强奠定了基础；在后40年里，政企通过直接和间接相结合的合作模式，助推国家自主创新战略，实现了中国的产业升级和工业现代化。从政治经济学角度看，政企合作关系的理论基础是国家的生产属性。政企合作的关系是中国国家生产性特征的体现之一，这种特征是由社会主义要发展生产力和实现四个现代化这一根本目的所决定的，这也是中国现代化发展道路的核心要义。

[作者简介] 林光彬，中央财经大学经济学院教授、中央财经大学财经研究院院长、北京财经研究基地首席专家；徐振江，中央财经大学经济学院博士生（北京100081）。

政府与企业作为社会经济发展的两个主体和支柱，其关系决定一国经济是繁荣或停滞，因此是现代经济学研究最重要的一组关系。在经济运行中，政府意志代表国家意志，企业行为代表市场行为。在经济发展中，政府和企业虽然主体目标不同，但企业经营终究要置于一定的国家治理之下，而国家要实现自身的经济目标，企业又是不可或缺的工具，因此政企之间的结合不可避免，两者的结合模式会影响企业的微观效率，更决定宏观经济的增长与波动，也体现国家的性质和特征。因此，本文首先对现有政企关系的观点进行思辨，然后考察新中国成立以来中国政企合作的历史演进，分析中国国家在经济中的属性和特征。

## 一、政企关系现有观点思辨

政企关系一直是我国经济学界关注的热点。有政企“分离论”、政企“博弈论”、政企“合谋论”、政企“同质论”等几种主要观点。

<sup>\*</sup> 本文系国家社科基金重大招标项目“中国特色社会主义政治经济学体系中的国家理论”（项目编号：19ZDA057）的阶段性成果。

政企“分离论”是目前西方主流经济学最为推崇的主张，以新古典经济学和新自由主义经济学为代表。这一理论主要是沿着亚当·斯密所建立的自由市场经济思想来看待政企关系。他们认为在经济活动中，企业是市场的主体，价格机制这只“看不见的手”可以实现资源的有效配置，政府只需要保持“自由竞争、自由放任”的原则，就能让企业在竞争中达到最优均衡状态。所以，在政企关系上，西方主流经济学强调政府作用的“有限性”，其经济作用就是保障财产、执行契约及保持市场的开放，反对政府对市场进行干预，更不能参与市场生产经营。虽然随着资本主义整体危机的出现，以凯恩斯为代表的经济学者开始强调政府对经济发展的逆周期调节作用，即使如此，目前主流的西方经济学仍然把政府干预限制在较窄的范围内，推崇企业自主决策。所以在政企关系上，主流西方经济学更强调维护自由企业制度，政府与企业的关系是“分离”而不是“合作”。但最近的中美贸易战，尤其是美国特朗普政府举全国之力打压华为公司，让这种观点受到现实的反证，说明发达国家的政企关系也是根据国家发展需要和国家利益而定的。

政企“博弈论”主要关注经济活动中政府与企业的对立、博弈等情形。这种观点认为，政府与企业是社会经济运行的两个最基本的主体，代表着不同的经济利益，常常由于目标不一致而存在博弈。政府管理的目标很多元，如完成预定的经济目标，改变发展方式，维持经济和社会稳定等，而企业的经济目标较为单一，即通过生产经营活动来实现更大的利润或价值。政企目标差异是政企博弈格局形成的原因。在一定条件下，他们之间会产生利益冲突，并导致博弈行为的发生。<sup>①</sup> 现代经济社会中，政府提供的政策和制度会影响到企业的经营，所以政府相关的经济政策从出台到执行的过程往往就是政府与企业之间博弈的过程。“政企之间行为的博弈以各自效用最大化为目标从而实现帕累托最优”。<sup>②</sup> 政企博弈在资本主义社会表现更为明显，以美国为代表的西方发达国家，跨国公司、垄断企业、大型金融机构等巨型企业凭借雄厚的资本实力，已经深深地参与到国家政策的制定过程中了，美国重要经济政策的背后都若隐若现地体现了私人资本的力量。正如美国学者戴维·罗特科普夫所说的那样：“政府……已经被大公司和金钱利益收买？政府是在为增进公众福祉发挥作用，还是变成了一种制度化的不平等手段，为少数人而非多数人服务？”<sup>③</sup>

政企“合谋论”是基于中国特殊国情下地方政府和企业关系的一种观点。这种观点提出在中国财政分权制度下，中央政府对地方政府及官员的考核过度依托 GDP 的增长，造成了地方政府不惜以产生巨大的负外部性为代价而保护、鼓励当地企业以不经济不健康的方式发展，通过政企“合谋”来完成考核指标。如放任企业在市场上进行过度竞争甚至恶性竞争，鼓励落后产业或企业扩大投资规模，增加产能过剩的风险，纵容当地企业采取轻视生产安全、破坏环境和过度消耗能源等。这里政企“合谋”是对政企关系的一种消极评价。

政企“同质论”认为从组织的本质上看，政府和企业没有差别，两者只是状态不同而已。从企业角度来看，随着企业规模的扩大，生产等级链越来越长，企业内部产生了命令和服从关系，生产也就越来越有计划性。随着计划范围和强度的增加，演变成地区性、全国性甚至是全球性的，最终就产生了和政府直接协调经济活动一样的特性；从政府端来看，政府机构以及相应制度安排的主要目的，在于协调宏观经济以实现社会有序发展，“（政府）在宏观经济的治理中起到重要的协调功能，这种功能

① 蔡玉峰：《政府和企业的博弈分析》，中国经济出版社，2000年，第75页。

② 程乐夫：《政企博弈与企业政策》，《经济与管理研究》2003年第6期。

③ [美]戴维·罗特科普夫：《权力组织：大公司与政府间历史悠久的博弈及前景思考》，梁卿译，商务印书馆，2014年，第2页。

很大程度上可以看成是企业组织之协调机制的延伸和扩展”。<sup>①</sup>如果说企业管理协调是在微观经济上对市场协调方式的替代，那么政府的管理协调就可以看成是在宏观经济中取代市场协调方式，而且如同企业的管理协调引入了企业管理人员一样，国家的宏观调控则引入了政府官员。因此，政府对经济的直接协调或行政机制与市场协调或价格机制一样，都是引导经济活动的两种基本配置方式。

上述观点，无论是政企“分离论”“博弈论”还是“合谋论”，都看到了政府在经济活动中的重要作用，以及政府能够对企业发展产生的重大影响——无论影响是积极的还是消极的。这些论述更多从政府作为国家机器的执行单位所体现的协调功能和交易功能，或者说市场功能角度看待政企关系，但这并不能很好地解释我国社会主义的政企关系。在我国社会主义社会，国家也好，政府也好，首要功能是发展生产。离开生产，国家就难以持续生存和发展，国家的其他功能也就难以有效发挥出来。从现实来看，从中华人民共和国诞生开始，为了建立独立自主的国家和实现四个现代化，国家和政府的职能首先是保护和发展生产，然后才能在此基础上行使政治的、经济的、社会的职能。所以，生产属性是国家职能的基础，也是国家最核心的特征。

基于国家的生产性视角来考察政企关系，就会发现政府和企业的关系是构成一国经济命运共同体的两个相辅相成的支柱，是典型的对立统一关系。中国国家和政府把发展生产、繁荣经济、保障供给作为根本任务，通过不断扩大的社会再生产来实现国家建设目标；而发展生产、繁荣经济，需要依靠微观主体企业。从生产的角度看，政府要借助企业发展实现经济发展的目标，而企业只有在与政府目标一致的情况下，才能“好风凭借力”，实现自身的发展。因此，我国社会主义的政企关系是“水乳交融”的共生关系。通过政企战略合作实现现代化，是我国经济发展的一条主线，并贯穿在中华人民共和国70多年的经济发展历程中。

## 二、我国政企合作关系的演变

从国家的生产属性来考察中华人民共和国成立以来社会主义建设中政企关系的演变，可以更好地理解新中国成立70多年经济发展的奇迹以及内在的逻辑。中国的社会主义建设可以分为两个阶段：第一阶段以计划经济为主，在时间上是改革开放前；第二阶段以社会主义市场经济为主，在时间上是改革开放后，尤其是1992年以后。这两个阶段政府和企业的合作模式有明显的不同：在计划经济时期，政府对企业的管理方式是“以计划为主”，通过直接行政方式控制和管理企业生产活动，政企关系是典型的直接、显性的合作模式；在市场经济建设阶段，政府对企业的管理方式转变为“政府引导市场、市场引导企业”，“以市场为主、以计划为辅”，政企合作是一种“以间接为主、直接为辅”的合作模式。但两个阶段的政企合作，实质都是国家利用经济微观主体的企业来发展生产，提高生产力，只不过计划经济时期，国家通过直接管理参与企业生产过程，国家的经济职能具有“生产+经济管理”的特征；而市场经济时期，国家通过引导市场间接影响企业生产，国家的经济职能具有“生产+经济管理+公共服务”的特征，生产职能集中在重点领域和关键产业，而且经济管理和公共服务的范围不断扩大，职能日益增长。

### 1. 计划经济时期的政企合一模式。

中国计划经济时代政企战略合一，政府是全国生产的“大脑”和“神经中枢”，对企业具有完全的掌控能力，企业日常运行完全依托政府的计划管理，政企在经济活动中是一体的。这一时期政企合作的主要特征体现在以下四个方面。

<sup>①</sup> 朱富强：《国家性质与政府功能——有为政府的理论基础》，人民出版社，2019年，第174页。

第一，从宏观经济管理层面，国家确立了经济建设财政体制，并建立了从中央到地方的经济计划体制。从1953年开始，国家通过社会主义改造确立了企业的国有性质和集体性质，为政企合一奠定了基础。1953年2月周恩来在全国政协一届四次会议上提出，当时全国有4.5亿人口的地区已经完成了土地改革，官僚资本的企业已经彻底改造成社会主义的国营企业，全国的银行已由国家统一管理，资本主义工商业和个体经济在国家的领导下已经开始改造，这为我国进行长期的、有计划的、大规模的国家建设创造了有利的条件。<sup>①</sup>因此，在这一目标的指引下，国家开始逐渐实施计划经济体制，中央负责编制国家统一计划，地方负责综合编制本地区全部企业、事业的计划。国家计划体制的建立和完善，是政企高度合一的基础。

第二，从产业发展的国家战略上，国家确定了优先发展重工业的战略，兴建了一大批重工业企业。1952年12月，在《中共中央关于编制一九五三年计划及五年建设计划纲要的指示》中提出：“我们国家大规模建设是在抗美援朝环境下进行的，因此必须按照中央的‘边打、边稳、边建’的方针来从事国家的建设，工业化的速度首先决定于重工业的发展，因此必须以发展重工业为大规模建设的重点”。<sup>②</sup>由于兴建重工业企业需要大量的资金和技术，国家争取和利用以苏联为主的社会主义国家的援助，在能源、冶金、机械、化学和国防工业领域，陆续展开了“156项”（实际完成150项）重点工程。自此到1979年，国家一直以举国资源力量建立和扶持工业企业，重点发展重工业产业和重点企业，努力建立和健全国家的工业化体系。

第三，从企业生产经营角度，企业生产过程中所需的生产要素，如资本、人力、土地等都是来自于政府调配。政府配给生产要素的同时，也对企业的产出品实行统购统销，企业并不面对市场。在企业资金来源方面，国家通过计划委员会确定重大投资，通过财政和银行统一管理。从1955年开始，国家要求企业计划内的交易结算和计划外商品调拨所需资金，都由政府统一安排；1959年国家又明确规定由财政、银行和企业部门共同负责核定企业生产过程中所需资金。<sup>③</sup>在企业生产要素层面，国家从1958年开始建立物资（生产资料）分配体制，由国家经贸委按计划统一分配给各个中央国营工厂计划生产物资，各省、市、自治区有权调剂多余部分，以便平衡生产。在产品的销售方面，1953年国家开始对粮食和主要农副产品进行统购统销；1954年开始对一些商品实施国家计划收购和计划供应；1958年后政府最终完善了全社会的物资分配体制，实现了国家对大部分企业产品进行有计划的收购和调配制度。<sup>④</sup>

第四，在企业的内部管理上，政府运用行政手段对企业实施直接管理。1954年后，政府逐步在全国范围的国营厂、矿企业里实行厂长负责制，由国家委派厂长，对企业的生产行政工作进行专责管理；在工人工资上，1956年6月国家出台政策详细规定了工人的工资等级制度，考虑劳动的熟练程度、繁重程度，制定不同的差别工资。<sup>⑤</sup>在企业的绩效上，1960年国家也出台了详细的考核标准，考核内容不仅包括主要产品的产量、品种、规格完成情况，还包括主要技术经济定额、劳动生产率和降低成本率完成的情况。<sup>⑥</sup>通过这些指标，政府对企业的日常经营和管理实现了全方位的指挥和控制。

计划经济时代的政企合作模式如图1所示，政府和企业是典型的显性合作模式。

①② 《中国经济发展五十年大事记》，人民出版社，1999年，第54、51页。

③ 参见《中国经济发展五十年大事记》，人民出版社，1999年，第82、138页。

④ 参见《中国经济发展五十年大事记》，人民出版社，1999年，第62、72、113页。

⑤ 参见《中国经济发展五十年大事记》，人民出版社，1999年，第62、70、94页。

⑥ 参见《中国经济发展五十年大事记》，人民出版社，1999年，第62、149—150页。

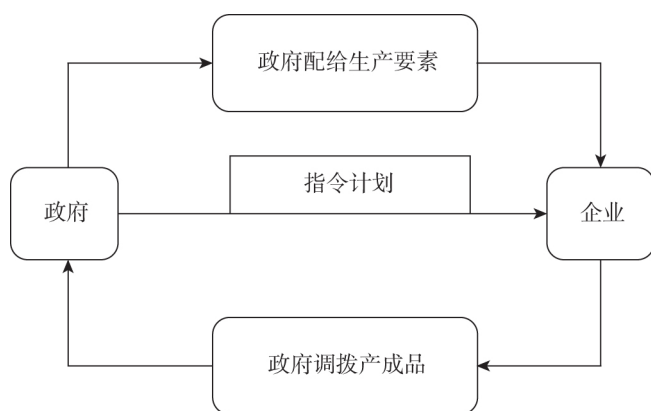


图1 计划经济下的政企显性合作模式

对计划经济时代政企合一模式的评价目前学术界存在较大分歧。“传统”理论界普遍持否定态度，认为政府主导的重工业优先发展战略扭曲资源要素的配给，不符合我国经济禀赋结构的现实。不可否认，计划经济下的政企合一模式的确在效率上存在问题。但评价一种模式是否合理，要用马克思历史唯物主义的方法论，充分考虑到特殊历史时期我国面临的内外部压力和约束条件，以及我国作为新兴社会主义国家尽快实现工业化的特殊历史使命。

从内部情况看，新中国成立后国内经济满目疮痍，百业待兴。对此，毛泽东主席概括认为：“我们一为‘穷’二为‘白’。‘穷’，就是没有多少工业，农业也不发达。‘白’，就是一张白纸，文化水平、科学水平都不高。”<sup>①</sup>因此，要在“一穷二白”的基础上建设社会主义，提高工业技术水平必不可少。对此，陈云也认为：“党中央认为社会主义工业化是社会主义建设的主体……大家知道，社会主义不可能建立在小农经济的基础上，而只能建立在大工业经济的基础上。工业化就是要为社会主义建立物质基础”。<sup>②</sup>因此，在当时国内的经济条件下，国家只有采取政企合一即政府行使企业功能直接投资经营，才能做到集中力量发展工业体系，为中国的社会主义建设提供国防保障和经济基础。

从外部环境看，在以美国为首的西方国家对中国进行国际封锁的情况下，中国面临着战争的威胁，出于国家安全的考虑也要求政企合一以快速发展国内的重工业，壮大经济和国防实力。正如周恩来总理1956年在“经济建设的几个方针性问题”中指出：“任何一个国家建设社会主义总要有一点独立的能力，更不用说像我们这样一个大国。太小的国家，原料很缺，不可能不靠旁的国家。而我们这样的大国，就必须建立自己的完整的工业体系，不然一旦风吹草动，没有任何一个国家能够支援我们完全解决问题。”<sup>③</sup>

事实证明，计划经济时代的政企合一模式在经济发展过程中起到了重要的作用。首先，从1950年到1979年期间，中国国内生产总值以平均每年8.4%的速度增长，从1950年的575.5亿元增加到1979年的4038.2亿元，30年内扩大7倍以上。工业总产值年均增幅达15.12%，从1950年的191.2亿元增至1979年的4681亿元，30年内扩大24倍多。<sup>④</sup>其次，计划经济通过压低消费提高积累来发展工业企业，在“一穷二白”的基础上，建立起了一个独立完整的工业体系和国民经济体系，并在航

① 《毛泽东文集》，第7卷，人民出版社，1999年，第43—44页。

② 《陈云文集》，第2卷，中央文献出版社，2005年，第590—591页。

③ 《周恩来选集》，下卷，人民出版社，1984年，第232页。

④ 该数据来源于《中国经济发展五十年大事记》，人民出版社，1999年，第24—137页。笔者手工计算。

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。”<sup>①</sup>

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。<sup>②</sup> 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。”<sup>③</sup>

## 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。<sup>④</sup> 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。<sup>⑤</sup> 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 《邓小平文选》，第2卷，人民出版社，1994年，第356—357页。

② 武力：《中国计划经济的重新审视与评价》，《当代中国史研究》2003年第4期。

③ 习近平：《在庆祝改革开放40周年大会上的讲话》，《人民日报》2018年12月19日。

④ 参见《邓小平文选》，第2卷，人民出版社，1994年，第231—236页。

⑤ 参见《中国经济发展五十年大事记》，人民出版社，1999年，第62、309页。

工业和服务业三大产业总体是协调的,其结构总体呈现由“二一三”向“二三一”再向“三二一”的演变趋势,与人民生活质量直接相关的服务业比重不断上升,逐渐取代了第二产业在国民经济中的主导地位。在产业协调发展过程中,诞生了一大批作为国民经济支柱的工商业企业,也诞生了一大批面对居民消费、依托互联网新技术的新型企业主体,新模式、新业态逐渐成为国民经济的重要组成部分。

三是在企业发展模式上,通过对外引进先进技术和对内加大科技创新,依靠科技力量壮大企业规模,提升企业质量。1981年1月,国务院颁发了《技术引进和设备进口工作暂行条例》,指出我国要加大对国外引进先进技术,“重点是转移到真正的引进技术上来,技术引进和设备进口工作必须加强计划性,引进工作必须按经济规律办事,讲求经济效益,引进技术的目的是为了加速我国的科学技术水平”。<sup>①</sup>1986年国务院又发文明确提出:“经济特区今后的任务是建成以工业为主、工贸结合的外向型经济,把更多的先进技术引进来,使更多的产品进入国际市场,更好地发挥技术、管理、知识、对外政策‘四个窗口’作用。对外引进技术的同时,对内也重视自身的科学技术积累”。<sup>②</sup>在1985年的中国科学技术工作会议上,邓小平明确提出,要对科技体制进行改革,目的就是为了解放生产力。同年,中央提出经济建设必须依靠科学技术、科学技术工作必须面向经济建设的战略方针。<sup>③</sup>此后,国家出台了大量的促进企业科技进步和鼓励创新的政策。如针对乡镇企业的“星火计划”“火炬计划”“燎原计划”和“丰收计划”,针对创新型企业的国家“863计划”“973计划”等。通过各类政府研发补助和奖励、高新技术产业减免税负等措施,来推动企业的科技进步。还通过批准各地建立高新技术产业开发区的方式,给予高新技术产业开发区一定的优惠政策,来促进地方政府扶持企业技术创新。一批高新技术企业的崛起,大大缩短了我国企业技术水平与发达国家的差距。

四是在具体企业经营层面,政府放弃了大部分计划经济时代直接干预企业经营的模式,转为组合各类产业、行业政策,利用税收、财政政策和汇率、利率政策等,通过市场引导企业的行为,政企合作向间接合作模式演进。在产业和行业政策上,国家出台了有利出口导向型经济发展的政策,最初支持轻纺工业产品的出口,后来支持机电产品的出口,再后来支持高新技术产品的出口。进入新时代后,产业政策和行业政策主要支持未来能够引领国家持续竞争力的新型战略产业,目的是提升经济发展质量和争夺未来科学技术的制高点。财政税收层面,从改革国家和国营企业财税金融关系入手,通过“放权让利、利改税、拨改贷、上市融资”等方式,扩大企业自主权,激发了企业生产经营的积极性。重视发挥税收的调控作用,并以经济不同阶段不同的企业税收优惠政策、出口退税,来引导行业和企业的发展。在汇率和利率方面,国家对利率政策和汇率政策不断调整,以此来实现通过市场对企业的调控,刺激出口的稳定增长,确保外向型经济目标的实现,稳定国民经济。

市场经济时代的政企合作模式如图2所示,是典型的间接合作模式。

改革开放后,市场经济背景下的政企间接合作模式富有中国特色,主要体现在四个方面:首先政企合作仍然是举国体制,即在国家整体主导下,通过市场来影响企业,政府的主导过程中最重要目的就是集中所有资源和手段来发展经济,政府的主要工作是以发展经济为核心,着力推进交通、通讯、能源、电力等建设,为企业发展“建平台、搭舞台”,提供“五通一平”等基础设施和政治保障。其次是运用计划和市场两种手段。政企合作过程中,国家既有对关乎国计民生重要领域的大型企业进行计划管控,又针对竞争性领域推行多种类型企业竞争发展,克服计划经济下企业效率低、体制僵化的弊病,激发企业的活力,同时也鼓励各类市场主体在经济发展过程中进行充分竞争。再次是鼓励企业利用国内国外两种市场、两种资金、两种技术、两种管理实现自身发展,创造有利的市场条件鼓励企业走出去,积极利用国外资金、技术和先进管理方式,提升企业市场竞争力。最后是政府重视企业科

<sup>①②③</sup> 《中国经济发展五十年大事记》,人民出版社,1999年,第330、385、337页。

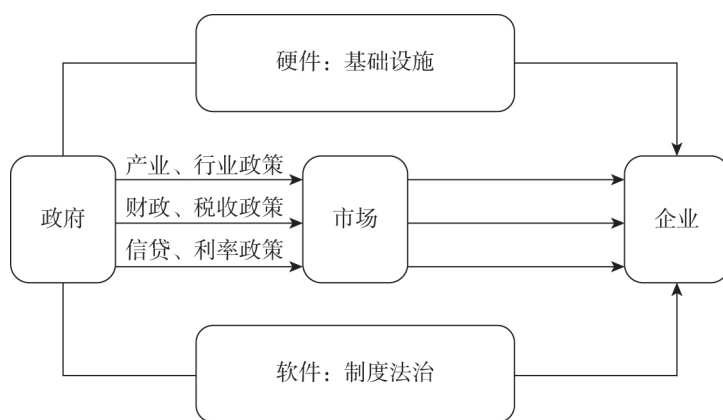


图2 市场经济下的政企间接合作模式

技术创新。以政府力量推动“政产学研投”一体化，通过税收、补贴、投资、奖励资金引导政策，鼓励企业自主创新提升竞争力。

政企合作的间接模式是改革开放后中国经济腾飞的重要因素之一。在政府与企业的良性互动下，中国经济实现持续快速增长，综合国力进一步提高；民生得到显著改善，人民生活总体上达到小康水平。更重要的是，经过40年的经济建设，中国企业已经成为影响世界经济的重要力量，2019年世界五百强企业中中国大陆有119家，一大批立足国内同时又有国际视野的企业发展壮大，成为中国经济可持续发展的中流砥柱。

随着我国市场经济建设的不断完善，国有企业在继续深化改革的同时，民营经济也蓬勃发展。党的十八大以来，随着政府职能向服务型转变，政企合作模式又具有了一些新特点。

首先，政府创新配置资源与监管方式，更加突出服务性职能。政府立足公众服务职能定位，完善管理规则，优化市场环境，构建规则统一、公开透明、服务高效、监督规范的公共资源交易平台，依托信息技术推进交易公开透明、信息共享、在线监督，通过政府权力清单和负面清单进行宏观管理，营造良好的经营环境，服务企业做强做大。其次，政企合作、政商合作强调“亲 and 清”。习近平指出，新时代新型政商关系，概括起来说就是“亲”“清”两个字。<sup>①</sup>“亲”就是亲近，强调双方真诚交流；“清”就是清白，要求光明磊落，政府及领导干部作为经济社会发展的推动者，与企业家“亲”是推动我国经济社会持续健康发展的内在要求，但在保持“亲”的同时要注重“清”，在与企业交往过程中，政府及领导干部必须坚持两袖清风，建立清白、纯洁的关系，不能发生不正当的利益往来。

### 三、国家的生产属性是政企合作的理论基础

通过考察社会主义经济建设过程可以看出，我国政府和企业的关系并非“分离关系”“合谋关系”，更非“博弈关系”，而是“水乳交融”的共生合作关系，共同服务于中国的现代化和民族复兴伟大事业。这种政企之间的共生合作关系是国家经济功能中生产属性的体现之一。在现代经济中，无论国家的性质如何，国家的经济职能除了维持和规范市场交易秩序、提供公共物品以及调节收入分配外，更重要的职能是要发展与引导生产、保障供给。

<sup>①</sup> 习近平：《毫不动摇坚持我国基本经济制度 推动各种所有制经济健康发展》，《人民日报》2016年3月5日。



### 1. 生产力和生产能力体现国家竞争力。

在世界范围内，国家与国家之间的竞争，核心在于国家所拥有的生产力和生产能力。生产力就是国家当前的经济发展水平，生产能力就是国家未来达到的可能的生产力。亚当·斯密在《国富论》的“序论及全书设计”里讲道：“一国国民每年的劳动，本来就是供给他们每年消费的一切生活必需品和便利品的源泉。构成这种必需品和便利品的，或是本国劳动的直接产物，或是用这类产物从外国购进来的物品……一国国民每年供给的好坏，取决于两个因素：第一，一般地说，这一国国民运用劳动，是怎样熟练，怎样技巧，怎样有判断力；第二，从事有用劳动的人数和不从事有用劳动的人数，究成什么比例。”<sup>①</sup> 亚当·斯密认为提高国家竞争力的途径在于提高生产能力，而不是抢夺金银。19世纪中期德国经济思想家李斯特也认为：无论国家或者个人，一个国家的生产能力比财富更重要，“财富的生产力比财富本身，不晓得要重要到多少倍，它不但可以使已有的和已经增加的财富获得保障，而且可以使已经消失的财富得到补偿。个人如此，拿整个国家来说，更是如此。”<sup>②</sup>

生产对于一个国家的重要性，马克思的理解更为深刻。马克思认为，在整个社会生产、分配、交换、消费的过程中，生产起着决定性作用，生产是真正的起点，是处在支配地位的要素，同时生产也决定分配、交换和流通，“过程总是从生产重新开始。交换和消费是不能起支配作用的东西，这是不言而喻的。分配，作为产品的分配，也是这样。而作为生产要素的分配，它本身就是生产的一个要素。因此，一定的生产决定一定的消费、分配、交换和这些不同要素相互间的一定关系。”<sup>③</sup>

现代国家竞争的现实也证明了这一点。当代国家之间的地位，一方面是由于该国的现实生产力——经济体量和发展程度所决定，另一方面是由该国的生产能力——经济发展的趋势和速度所决定的。生产力决定国家现在地位，生产能力决定国家未来地位。竞争力理论的集大成者迈克尔·波特也明确指出：“在国家层面上，竞争力的唯一意义就是‘生产力’。国家的基本目标是为其人民提供高水准的生活，实践这一目标的能力则取决于运用劳动与资本等国家资源所得到的生产力……国家生活水平的高下，取决于企业达到高生产力水平的能力，以及持续提高生产力的能力。”<sup>④</sup>

因此，在经济全球化背景下，当前各个国家和民族的竞争，更多地是体现在生产能力层面的竞争。这种竞争特性就决定了生产属性是国家的基本属性。

### 2. 政企合作是发达国家崛起的核心因素。

尽管西方主流经济学在理论上都反对国家和政府对经济、企业的干预，把国家视为一种“必不可少的恶”，主张“最小政府”“有限政府”“政企分离”。但纵观世界各个发达国家崛起的历史过程，在工业化过程中政府都曾深度介入企业的实际经营中。18世纪英国崛起的重要因素就是政府将重商主义经济政策发挥到极致，协助企业积极拓展海外贸易，扩大殖民地，打击竞争对手。德国、美国崛起亦是如此，通过政企合作，实行保护主义产业与贸易政策，实现工业化、现代化。在关乎国家利益的关键时期，西方政府出面直接控制企业经营的情况比比皆是。发达国家依托政企合作实现了经济发展和国家崛起，但他们对发展中国家经济发展开药方时则强调政府和企业要相互独立，主张“政企分离”。对这种典型的“抽梯子理论”，德国经济思想家李斯特对此有清晰认识。他论述了18世纪英国依托贸易保护主义政策实现工业崛起之后，开始对其他国家鼓吹自由贸易的好处，以此使得英国的工业产品倾销到全世界，“这本来是一个极其寻常的巧妙手法，一个人当他已攀上了高峰以后，就会把他逐步

① [英] 亚当·斯密：《国民财富的性质和原因的研究》，上卷，郭大力、王亚南译，商务印书馆，1972年，第1页。

② [德] 李斯特：《政治经济学的国民体系》，陈万煦译，商务印书馆，1961年，第133页。

③ 《马克思恩格斯选集》，第2卷，人民出版社，2012年，第699页。

④ [美] 迈克尔·波特：《竞争论》，高登第、李明轩译，中信出版社，2003年，第166页。

攀高时所使用的梯子一脚踢开，免得别人跟着他上来”。<sup>①</sup> 现代社会经济中，发达国家的政企合作只是脱离了显性模式，更多体现在隐性模式层面，即一方面通过科技教育政策、税收政策、财政补贴、立法和强制的手段，为企业的发展提供人力与技术、制度激励、产权保护、专利保护和竞争环境；另一方面通过国际贸易、垄断金融、政治外交甚至军事行动为企业开路，向海外扩张，占领别国市场以发展本国经济。

可以说，无论社会主义国家还是资本主义国家，出于对国家利益和发展目标的考虑，政府和企业不同的时期都有紧密的合作，只不过是合作的形式不同而已。美国学者赫尔曼认为：“没有一个国家，过去或现在，在没有政府对弱小工业的大规模的保护和津贴以及采取避免外部强大力量支配方法的情况下，能实现经济持续腾飞和从经济落后向现代化转变”。<sup>②</sup>

### 3. 国家的生产性属性是政企合作的理论基础。

相比西方国家，中国的国家生产性特征更为明显。无论是从我国早期国家的形成，还是社会主义国家的建立，中国历代政府的合法性，都是建立在发展生产、保障供给、合理分配、维护公平秩序的基础上之上的，因此国家经济功能也具有显著的生产属性，中国国家理论的建立，应该从理解这一属性开始。<sup>③</sup>

国家生产属性在中国建立社会主义制度后更为明显，这是由社会主义社会的性质所决定的。马克思恩格斯早在《共产党宣言》中指出：无产阶级夺取政权后将一步步地夺取资产阶级的全部资本，并把一切生产资料集中在无产阶级手中，并尽可能地增加生产力的总量。<sup>④</sup> 列宁也认为：“无产阶级取得国家政权以后，它的最主要最根本的利益就是增加产品数量，大大提高社会生产力。”<sup>⑤</sup> 周恩来总理1949年指出：“生产是我们新中国的基本任务。”<sup>⑥</sup> 满足人民日益增长的物质和文化需要、人民对美好生活的需要、克服社会经济发展中的不平衡、不充分、不和谐的主要手段和重要前提，只能是不断改善社会主义的物质基础，提高劳动生产率，发展社会主义生产，创造更多的物质财富，并把财富合理分配。总之，一种新的社会制度代替旧的社会制度，核心是因为新社会制度能够创造比旧的社会制度更高的劳动生产率、更丰富的物质产品、更多的社会福利。社会主义制度要体现出比资本主义制度的优越性，就必须进一步加快生产力发展，创造更多的物质财富。生产力是全体人民共同富裕和全面发展的基础，也是解决社会主义初级阶段基本矛盾的基础，更是中华民族实现伟大复兴的必要条件。因此，中国特色社会主义根本任务就是解放和发展生产力。这一根本任务就决定了我国政府在国家管理中，需要调动一切积极的因素来发展生产，保障供给，提高物质生活水平。毛泽东在《论十大关系》中开篇就提出了这一理念：“提出这十个问题，都是围绕着一个基本方针，就是要把国内外一切积极因素调动起来，为社会主义事业服务。……为把我国建设成为一个强大的社会主义国家而奋斗。”<sup>⑦</sup>

政府和企业是我国实现现代化的两个最重要主体。政府为生产力发展提供的教育与人力资源、科学理论与工程技术、能源交通、通信等基本支撑和基础设施，并配套发展战略、财政与税收政策、货币与金融政策、产业与投资政策、贸易政策、行政服务、安全保障等。基本支撑和基础设施本身就具

① [德] 李斯特：《政治经济学的国民体系》，陈万煦译，商务印书馆，1961年，第343页。

② [美] 爱德华·S·赫尔曼：《全球化的威胁》，《马克思主义与现实》1999年第5期。

③ 林光彬：《中国的国家理论与政治经济学理论体系创新》，《中国社会科学院研究生院学报》2017年第6期。

④ 参见《马克思恩格斯选集》，第1卷，人民出版社，2012年，第413—422页。

⑤ 《列宁选集》，第4卷，人民出版社，1972年，第586页。

⑥ 《周恩来选集》（下），人民出版社，1984年，第4页。

⑦ 《毛泽东文集》，第7卷，人民出版社，1999年，第23页。

有生产属性。企业是整合资源进行生产与交易的经济主体组织，也是生产力与生产方式的载体，更是技术得以实现的主要工具和手段。因此，两者只有紧密合作，才能形成持续推动一国生产力的发展的良性循环。

总之，纵观新中国70多年的历程，通过政企合作，在前30年里建立了新中国的工业体系、国防体系和国民经济体系，为中华民族伟大复兴奠定了坚实的工业基础；在后40年里持续推进自主创新战略和产业升级，基本实现了经济现代化。今天，随着我国多种所有制的发展，政府必须和国有企业、集体企业、混合所有制企业、民营企业战略合作，这样才能建立起强大的自主生产体系，把科教兴国战略和创新驱动战略创造性地转化、融合为生产优势和竞争优势，从而为中华民族伟大复兴奠定战略保障、组织保障和生产技术保障。

## The Political Economy Analysis of the Cooperation between Government and Enterprise in China

Lin Guangbin, Xu Zhenjiang

(School of Economics, Central University of Finance and Economics, Beijing 100081, China)

**[Key words]** state theory; production attribute; government-enterprise cooperation; development productivity

**[Abstract]** The relationship between government and enterprise is one of the basic problems in economics research. In this paper, the separation of government and enterprise, game theory, conspiracy theory and homogeneity theory are discussed. Then, from the perspective of state production, the author studies the evolution of the relationship between government and enterprises in the past 70 years, and points out that the relationship between government and enterprises in China is a typical cooperative relationship. In the first 30 years, the government and enterprises established the industrial system, state defense system and infrastructure system of new China through the direct and explicit cooperation model, which laid the foundation for the country's independence, and prosperity. In the last 40 years, the government and enterprises have promoted the state independent innovation strategy and realized China's industrial upgrading and industrial modernization through the direct and indirect cooperation model. From the perspective of political economy, the theoretical basis of government-enterprise partnership is the productive attribute of the state. The relationship between government and enterprise cooperation is one of the manifestations of China's state productive characteristics, which is determined by the fundamental purpose of socialism to develop the productive forces and realize the four modernizations, which is also the core of China's development path.

[责任编辑 陈翔云]