



CMF

China Macroeconomy Forum

中國宏觀經濟論壇

CMF中国宏观经济专题报告（第113期）

“十五五”时期坚持

有效市场和有为政府相结合

主办单位：

中国人民大学国家发展与战略研究院

中国人民大学经济学院

中诚信国际信用评级有限责任公司

承办单位：

中国人民大学经济研究所

2025年12月



“十五五”时期坚持有效 市场和有为政府相结合

主办单位：中国人民大学国家发展与战略研究院、中国人民大学经济学院、中诚信国际信用评级有限公司
承办单位：中国人民大学经济研究所



CMF

China Macroeconomy Forum

中國宏觀經濟論壇

“十五五”时期坚持有效 市场和有为政府相结合

报告人：范欣

2025年12月27日

目录

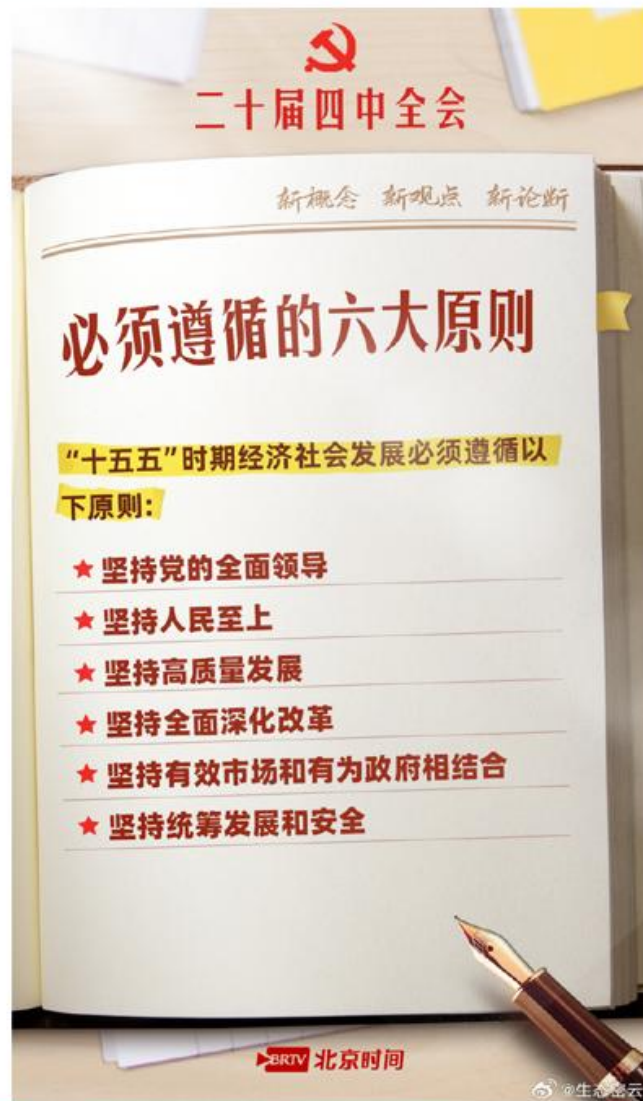
- 一、**热点背景：坚持有效市场和有为政府相结合成为“十五五”时期经济社会发展的六大原则之一**
- 二、**热点聚焦：有效市场和有为政府相结合**
- 三、**热点对策：新时期如何更好坚持有效市场和有为政府相结合**

“十五五”时期经济社会发展原则解读

“十五五”时期，我国经济社会发展面临的环境复杂多变，**坚持有效市场和有为政府相结合**已经上升成为“十五五”时期经济社会发展必须遵循的六大原则之一。

从中国改革发展实践经验来看，我国经济发展取得巨大成就的关键因素，便是**将市场经济的长处与社会主义制度的优越性有机结合**，充分发挥了市场在资源配置中的决定性作用，同时更好地发挥了政府作用。

坚持这一原则，有助于在复杂多变的国内外环境中，进一步激发市场活力，提高资源配置效率，促进经济的高质量发展，**为基本实现社会主义现代化夯实基础**。

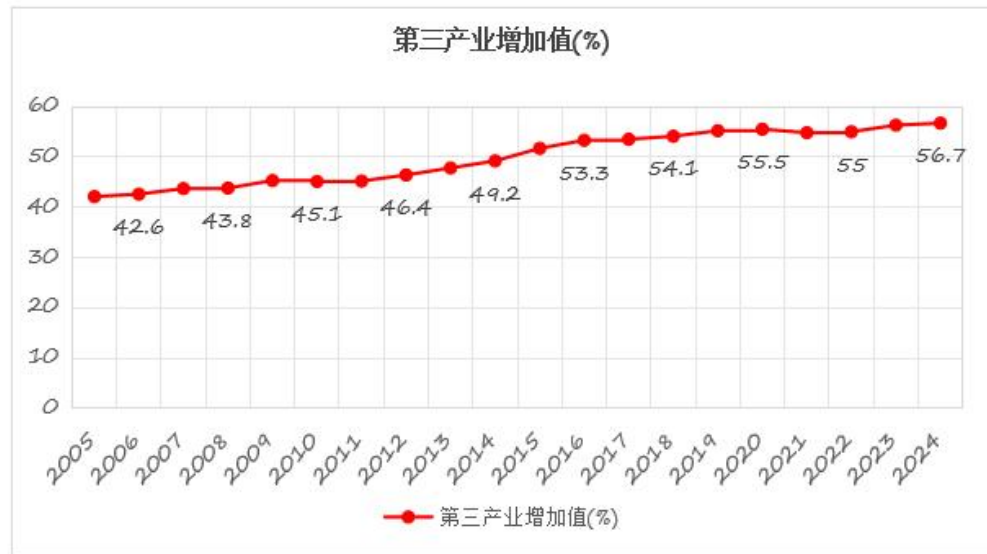


1.1 发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求

随着时代的发展，我国社会主义市场经济体制建设已站在历史的**新方位**和**新起点**上。新时期，我国发展环境面临深刻复杂变化，大国关系牵动国际形势，国际形势演变深刻影响国内发展，这迫切需要一个**更加系统完备、更成熟定型的高水平社会主义市场经济体制**扫除发展障碍或提供关键的基础性制度支持。



我国GDP增速渐趋平稳



我国第三产业占GDP比例逐年上升

1.1 发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求

在理论逻辑上，**坚持有效市场和有为政府相结合**破除了传统的市场、政府二元对立思维，探索出一种更为成熟和稳定的现代化经济治理模式。

市场机制的作用与局限

- 通过价格、竞争和供求实现资源高效配置，但市场失灵问题不容忽视，如公共品供给不足、外部性挑战、垄断行为及信息不对称，需有为政府补短板、守底线。



有为政府的角色定位

- 政府聚焦制度供给、公平监管与公共服务，强化风险防控能力，保障市场有效运行，避免替代市场，形成市场与政府协同发展的良性格局。



市场与政府的共生机制

- 构建“市场活力激发—政府制度护航”的协同体系，突破传统理论非此即彼的局限，彰显中国特色社会主义政治经济学的理论创新价值。



理论难题的根本性突破

- 破除市场与政府二元对立的传统思维，以辩证统一视角推动高水平社会主义市场经济体制建设，为经济发展注入持久动力。

1.1 发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求

在实践逻辑上，坚持有效市场和有为政府相结合将制度优势转化为现实发展效能，实现高质量发展。

●一 要素资源市场逐渐成熟：持续深化要素流动型开放。

碳市场、技术市场等规模持续扩张，数据要素市场发展潜力巨大，成为新方位下资源配置效率提升的核心体现。长三角、粤港澳大湾区等试点区域的要素自由流动机制，为全国性制度建设提供了实践样本。

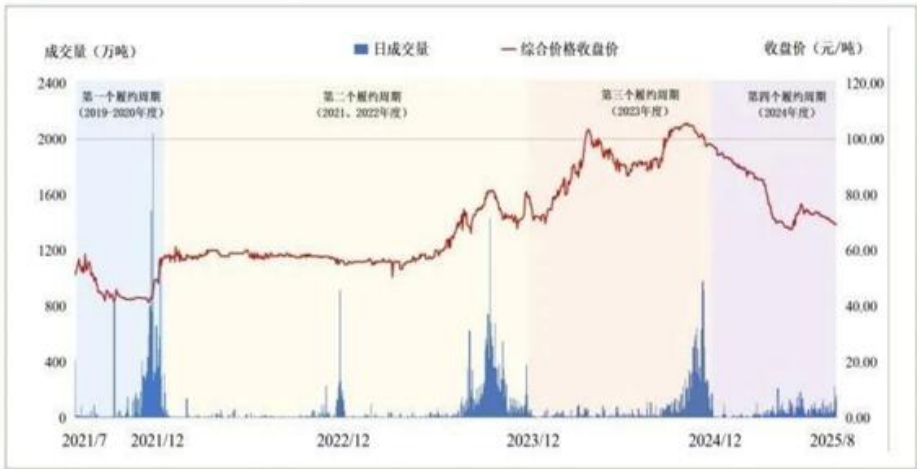


图 3 全国碳排放权交易市场交易情况

年份	全国技术合同成交额（万亿元）	同比增长
2020	2.8	25.0%
2021	3.7	32.0%
2022	4.7	28.6%
2023	6.1	28.6%
2024	6.8	11.2%

连续8年保持两位数增长，提前完成《“十四五”技术要素市场专项规划》确定的5万亿元目标。

提取文字

更多功能

1.1 发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求

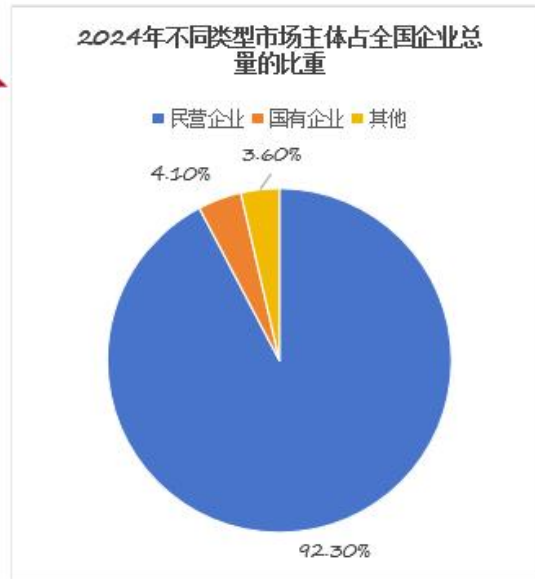
• **二 市场主体充满活力：**市场主体活力是新起点的核心支撑。“十三五”“十四五”期间市场主体总量实现跨越式增长，民营企业成为主力军，形成了“超大市场规模+多元主体活力”的双重优势，为“十五五”时期深化改革奠定了坚实微观基础。

截至2025年10月末，全国市场主体总量达3.02亿户，较2019年的1.98亿户增长**52.5%**；

2025年前10月新增市场主体4920万户，日均新增16.2万户，较2024年日均增长**8.3%**。



民营企业占比达**92.3%**，较2020年提升3.1个百分点；高新技术企业数量突破48万家，年均增长15.7%。



1.1 发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求

• **三 基础设施与法治保障：**“硬件”基础设施联通水平与“软件”法治保障体系同步升级，形成了支撑市场经济高效运行的双重支撑；以交通物流与数字政务的互联互通降低交易成本、以公平竞争相关立法筑牢制度底线。



- **我国交通运输设施网络日趋完善，国家综合立体交通网加快构建。**铁路营业里程达到16.2万公里，公路总里程达到549万公里，高等级航道通航里程达到1.76万公里，颁证民航运输机场达263个。京津冀、长三角、粤港澳大湾区、成渝地区等已经建成全国领先的综合立体交通网络；西部地区交通“留白”加快填补，东北地区交通网络整体效能持续提升，中部地区大通道大枢纽加快建设，东部地区交通承载力不断增强；农村和边境地区交通通达深度明显提升。
- **党对全面依法治国的领导更加有力，法治服务保障大局作用充分彰显。**从2021年至今，新制定法律36件，修改法律63件次，通过有关法律问题和重大问题的决定35件，我国现行有效法律共计306件。“十四五”期间，全国法院累计受理案件18974.5万件，依法严惩涉黑涉恶、电信网络诈骗、网络暴力等违法犯罪。检察机关创新建立了跨区划一体化办案机制，初步形成破解流域生态环境治理的“中国方案”。公安机关针对影响群众安全感的新问题，推动制定修订《治安管理处罚法》《反电信网络诈骗法》等法律法规。全国司法机关人民调解组织共调解纠纷7900多万件，调解成功率95%以上。

1.1 高水平社会主义市场经济体制建设的内在要求

•四 制度型开放稳步扩大：稳步拓展规则、规制、管理、标准等制度型开放。

清单越缩越短，市场越放越活。2018年，国家发展改革委、商务部印发我国首版市场准入负面清单。经过2019年、2020年、2022年、2025年4次修订，清单内的事项数量已由2018年版的**151项**缩减至**106项**，**缩减比例约30%**，一大批行业准入限制得以放宽。

形成跨境服务贸易梯度开放体系。2021年，我国发布了跨境服务贸易领域**首张负面清单**（海南版清单）。清单实施以来，**海南服务贸易额从2021年的288亿元跃升至2023年458亿元，年均增速高达26.11%**。2024年全国版和自贸试验区版跨境服务贸易特别管理措施的实施，标志着首次在全国对跨境服务贸易建立负面清单管理模式，形成跨境服务贸易梯度开放体系。



新版清单事项数量

由2022年版的 **117** 项缩减至 **106** 项

事项下的全国性
具体管理措施

由 **486** 条缩减至 **469** 条

地方性管理措施

由 **36** 条缩减至 **20** 条



1.2 市场“五大乱象”：存在阻碍市场竞争、束缚市场活力的弊端

市场“五大乱象”

地方保护主义与恶性竞争

多地盲目上马光伏、新能源汽车项目导致产能过剩。如某省2024年新能源汽车产量超市场需求30%，引发低价倾销，被国家发改委约谈。

金融领域恶意代理维权与黑灰产泛滥

2021-2025年证券纠纷案件标的总额达459.28亿元，其中恶意代理维权案件占比超50%，涉及45家中介机构被诉。

垄断行为与民生领域价格操纵

某药业因与其他企业达成地塞米松磷酸钠原料药价格垄断协议，被没收违法所得4276.44万元，罚款2642.8万元。

房地产市场系统性风险与失信频发

2025年全国住房城乡建设工作会议指出，保交房任务全面完成，但部分城市新房成交量同比下滑超30%，三亚市查处“天正山河玺院”等项目违法销售行为，凸显市场信任危机。

政务与公共领域形式主义与造假顽疾

国务院“互联网+督查”平台2024年通报，河北省邯郸市涉县交通运输局2023年以来的2099份路政处罚案卷中，1964份存在伪造当事人签字和手印问题，造假比例高达93.6%。

1.3 政府“三大问题”：政府职能缺位、越位、错位并存

关键领域监管机制失效：

在债务风险管理上监管缺位，突破法律红线，积聚系统性财政金融风险。

多地通过国企垫资等手段违法违规新增隐性债务。2025年财政部通报案例涉及多地，如厦门市新增隐性债务683.96亿元，成都市新增614.08亿元。

缺位

政府没有履行好自身应尽的法定职责，对本应由政府负责的领域或事项没有充分发挥作用，导致公共服务供给不足或管理缺失

政府超越法定边界：

政府代替市场决策，扭曲资源配置，催生“数字政绩”和资源浪费。

耒阳市不顾当地实际规划建设童车产业园，夸大数据，虚报产值，被中央层面整治形式主义为基层减负专项工作机制办公室、中央纪委办公厅公开通报。

越位

指政府超出职权边界，过度干预本应由市场、社会或企业自主决定的事务，管了“不该管”的事。

行政权力不当干预市场：

政府滥用行政权力干预民事活动，以“红头文件”代替法治，破坏公平契约关系。

灵璧县住建局向“县直各单位”发文，要求督促本单位人员缴纳物业费，实质上是以行政权力干预民事纠纷，违背了“法无授权不可为”的行政法基本原则。

错位

政府在履行职能时出现了角色偏差，做了本应由其他主体承担的事情，或未做本应由自己承担的事情，导致职能履行的方向或主体错误。

目录

- 一、热点背景：坚持有效市场和有为政府相结合成为
“十五五”时期经济社会发展的六大原则之一
- 二、热点聚焦：有效市场和有为政府相结合
- 三、热点对策：新时期如何更好坚持有效市场和有为政府相结合

2.1 什么是有效市场？

01

含义

有效市场是能够实现资源最优配置、激发微观主体活力、服务高质量发展的市场体系，核心特征体现为“四性”：自主决策的灵活性、公平竞争的充分性、开放包容的兼容性、优胜劣汰的有效性。这一体系既符合市场经济规律，又适配我国发展阶段。

02

资源配置特征

从资源配置看，要素需自由流动。劳动力能根据市场需求选择职业，资本能向高收益领域集聚，技术能通过市场转化为生产力，数据能跨区域流通创造价值。以劳动力市场为例，近年来随着就业市场的开放，人才的流动更加自由，为企业和劳动者实现双向选择提供了更多机会。

03

竞争环境特征

从竞争环境看，规则需公平统一。无论是国企、民企还是外企，都应在同一赛道竞争，杜绝“选择性执法”“地方保护”。如在一些地区，政府通过建立公平的市场准入机制，让各类企业平等参与市场竞争，促进了市场的繁荣发展。

2.2 什么是有为政府？

有为政府的概念

有为政府是指在不同经济发展阶段通过战略规划、资源配置和制度建设培育市场、纠正市场失灵、促进公平发展的政府形态，要遵循经济发展规律，积极克服或消除因市场失灵对国民经济发展带来的不利影响，通过提供有效的制度供给在宏观层面做好资源配置，促进经济健康发展。

有为政府的特征

有为政府并非“全能政府”，而是“有所为、有所不为”的治理主体，核心职责是“释放活力、管好风险、补齐短板”，最终保障市场决定性作用的发挥。

有为政府如何体现

一是“放活”要精准，破除制约市场的行政壁垒。例如，近年来，各地政府通过简化行政审批流程，降低市场准入门槛，激发了市场主体的活力；二是“管好”要到位，破解市场自身无法解决的难题。面对公共产品供给不足，政府加大教育、医疗、养老投入；面对外部性问题，政府通过征收环保税、制定碳排放标准，推动企业绿色转型；面对风险隐患，政府加强房地产、地方债务、金融监管；在环保方面，政府通过严格执行环保政策，促使企业加大环保投入，推动了绿色产业的发展。

2.3 坚持有效市场和有为政府相结合

有效市场和有为政府相结合，是中国特色社会主义市场经济的鲜明特征，也是我国在长期发展实践中积累的宝贵经验。



有效市场

市场以其高效的信息传递和资源配置功能，在激发企业活力、促进技术创新、增加经济效益等方面发挥重要作用。



有为政府

政府能够制定科学合理的规划和政策，及时矫正市场失灵，在宏观经济调控、基本公共服务供给、维护社会公平正义、防范化解重大风险等方面发挥关键作用，为高质量发展保驾护航。



有机结合

有效市场与有为政府是“优势互补、有机统一”的辩证关系：市场“有效”是前提，通过公平竞争实现资源最优配置；政府“有为”是保障，通过制度供给与精准监管弥补市场失灵。二者的深度融合，是“十五五”时期经济高质量发展的核心动力。

2.3 坚持有效市场和有为政府相结合

中国共产党对政府与市场关系的探索，伴随着社会主义市场经济体制改革不断深化、历经波折逐步成熟，每一次认识的飞跃，都以“释放市场活力”为核心导向，每一次制度的完善，都以“提升政府治理效能”为重要支撑，最终形成“放活”与“管好”并重的治理逻辑。

党的十八届三中全会

经济体制改革是全面深化改革的重点，核心问题是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。从“基础性”到“决定性”的转变，要求政府进一步“放活”市场。

党的二十届三中全会

注重处理好政府和市场的关系，要求“放得活”和“管得住”。

党的十九届四中全会

将社会主义市场经济体制纳入基本经济制度，标志“放活”与“管好”的协同机制进入成熟阶段。

党的二十届四中全会

将“坚持有效市场和有为政府相结合”确立为重要原则，这一部署标志党对“政府有为”的认知从“调控者”转向“服务者+守护者”，为“放活”与“管好”的协同提供了新遵循。

目录

一、**热点背景：坚持有效市场和有为政府相结合成为“十五五”时期经济社会发展的六大原则之一**

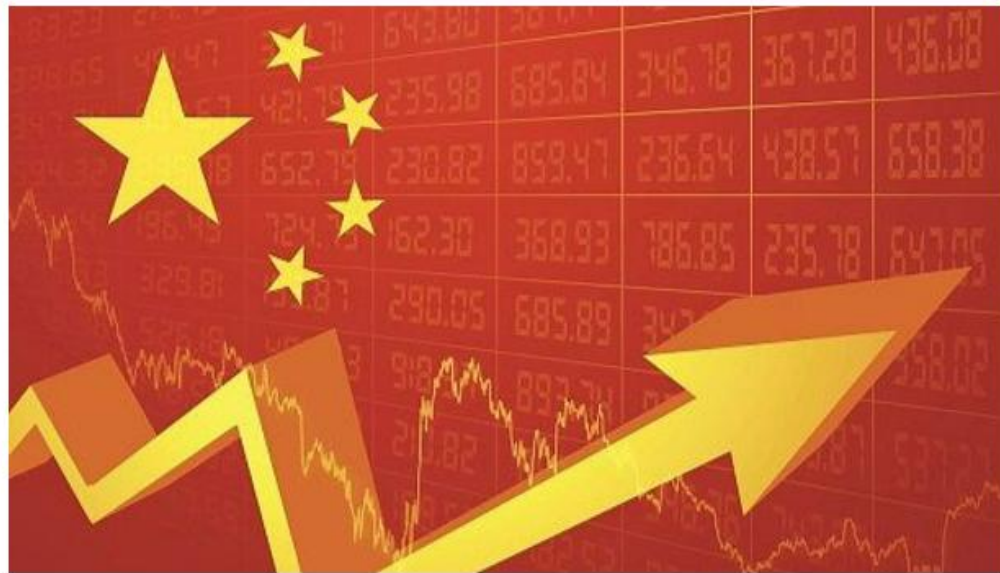
二、**热点聚焦：有效市场和有为政府相结合**

三、**热点对策：新时期如何更好坚持有效市场和有为政府相结合**

在数字经济时代背景下，政府与市场的关系在新时期出现新特点、新变化、新趋势，要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，构建统一、开放、竞争、有序的市场体系，建设法治经济、信用经济，打造市场化法治化国际化一流营商环境，形成既“放得活”又“管得好”的经济秩序。

现实意义

这一实施路径的提出，是基于我国当前经济发展的现状和未来发展的需求，旨在解决经济发展中存在的问题，进一步激发市场活力，提高政府治理效能，实现经济的可持续发展。



3.1 着力构建统一、开放、竞争、有序的市场体系

一方面，以“五统一、一开放”为核心纵深推进全国统一大市场建设。拥有超大规模且极具增长潜力的市场是我国发展的巨大优势。纵深推进全国统一大市场建设，基本要求是统一市场基础制度、市场基础设施、政府行为尺度、市场监管执法、要素资源市场，持续扩大对内对外开放。

统一市场基础制度

统一市场基础制度，就是要实现产权保护、公平竞争、质量标准等制度在全国范围内的统一，为市场主体创造公平、透明、可预期的制度环境，保障市场的有序运行。

统一市场基础设施

统一市场基础设施，需打通物流、资金流、信息流，构建高效畅通的流通网络，健全现代商贸流通体系，促进商品和要素在全国市场自由流动，降低流通成本。

统一政府行为尺度

统一政府行为尺度，要明确招商引资鼓励与禁止行为，对妨碍统一市场的政策进行清理，规范政府行为，避免地方政府的不当干预，维护全国统一大市场的有效运行。

统一市场监管执法

统一市场监管执法，关键在于明确裁量基准，确保在市场监管执法过程中，使用统一标准，做到“一把尺子量到底”，增强监管执法的公正性和权威性。

统一要素资源市场

统一要素资源市场的目的是促进要素自由流动、高效配置，减少要素的错配与闲置，提高要素利用效率，推动经济发展方式转变和产业结构优化升级。

对内对外开放联通

“一开放”强调对内对外开放联通，避免市场的封闭运行，通过与国内外市场的对接，充分释放超大规模市场红利，提升我国市场在全球经济中的影响力和竞争力。

3.1 着力构建统一、开放、竞争、有序的市场体系

落实纵深推进全国统一大市场建设**基本要求**，需**聚焦重点难点**，**清除顽瘴痼疾**，大力整治部分乱象。

整治企业低价无序竞争

整治企业低价无序竞争，要治理“内卷”乱象。发挥行业自律作用，引导形成优质优价的市场氛围，推动落后产能退出市场，以营造健康有序的市场环境，保障企业的合理利润和市场的可持续发展。

整治政府采购招标乱象

整治政府采购招标乱象，需严查最低价中标、以次充好等问题。进一步规范招标流程，健全申诉与投诉机制，确保政府采购招标活动的公平公正，提高财政资金使用效率，维护政府公信力。

整治地方招商引资乱象

整治地方招商引资乱象，要制定全国统一行为清单，规范财政补贴行为。加强信息披露与违规追责，避免地方政府在招商引资过程中的不当竞争，营造公平透明的市场环境，吸引优质企业投资。

3.1 着力构建统一、开放、竞争、有序的市场体系

落实纵深推进全国统一大市场建设基本要求，需聚焦重点难点，清除顽瘴痼疾，夯实制度与发展基础。

推动内外贸一体化

推动内外贸一体化，要畅通出口转内销渠道，统一内外标准。建设综合服务平台，为企业提供便利，培育一批优质企业，使企业更好地利用国际国内两个市场、两种资源，增强市场竞争力。

补齐法规制度短板

补齐法规制度短板，需修改完善招投标法、价格法等相关法规。强化制度刚性约束，规范涉企执法，确保市场规则的统一和公平，为市场主体提供稳定、可预期的制度环境。

纠治政绩观偏差

纠治政绩观偏差，要完善高质量发展考核体系。对违规的地方保护、新官不理旧账等行为进行追责，引导地方政府树立正确的发展理念，推动全国统一大市场建设。

3.1 着力构建统一、开放、竞争、有序的市场体系

另一方面，**维护市场公平竞争。公平竞争是市场经济的基本原则。**我国逐步加强公平竞争制度建设、推动市场竞争环境不断优化，但仍存在一定程度的现实挑战：

•地方保护、市场分割现象仍不同程度存在

一些地方为保护本地企业，设置行政壁垒，限制外地产品和服务进入本地市场，阻碍了商品和要素的自由流动，破坏了全国统一市场的形成，降低了市场效率，也限制了企业的发展空间。

•垄断、低价无序竞争等不正当竞争行为时有发生

垄断企业凭借其市场支配地位，限制竞争、抬高价格，损害消费者利益和其他企业的发展机会。低价无序竞争使得企业过度依赖价格手段，忽视产品质量和创新，影响行业的健康发展，扰乱市场正常秩序。

•假冒伪劣、虚假宣传、侵犯知识产权等市场乱象尚未根除

假冒伪劣产品充斥市场，不仅损害消费者的身体健康和财产安全，也对正规企业的品牌形象和市场份额造成冲击。虚假宣传误导消费者，破坏市场的诚信环境。侵犯知识产权行为打击了企业创新的积极性，阻碍了技术进步和产业升级。

•不同所有制经济参与市场竞争的公平性保障仍需强化

在某些领域和环节，不同所有制经济在市场准入、融资、政策支持等方面仍存在差异，非公有制经济面临一些隐性壁垒，影响了其公平参与市场竞争，不利于充分发挥各类所有制经济的优势，促进共同发展。

3.1 着力构建统一、开放、竞争、有序的市场体系

为切实维护市场公平竞争，要深化公平竞争政策、规范企业竞争行为，以两个“毫不动摇”为核心保障。

深化公平竞争政策

深入推进公平竞争政策实施，严格执行《公平竞争审查条例》及其配套办法，强化反垄断和反不正当竞争的执法与司法力度。通过持续清理显性和隐性壁垒，确保市场环境更加开放透明。尤其值得注意的是，针对行业垄断行为和地方保护主义，需加大查处力度，为企业创造公平的发展机会，推动经济高质量发展。

规范企业竞争行为

依法治理企业低价无序竞争现象，引导企业聚焦产品品质提升，推动落后产能有序退出市场。同时，严厉打击假冒伪劣、虚假宣传及侵犯知识产权等违法行为，维护消费者权益。通过建立良性竞争机制，促进市场秩序优化，营造健康可持续的竞争生态，为优质企业成长提供良好土壤。

坚持两个“毫不动摇”

坚持公有制经济与非公有制经济共同发展，确保各类所有制经济依法平等获取生产要素、参与市场竞争并受到法律保护。通过政策支持与制度保障，实现不同所有制经济优势互补，激发市场活力。综上，只有构建公平透明的竞争环境，才能真正释放经济发展潜力，实现共同繁荣目标。

3.2 建设法治经济、信用经济

一、建设法治经济：法治是市场经济的内在要求和根本保障。建设法治经济，将市场运行和政府行为全面纳入法治轨道，核心是为企业提供精准、高效、可预期的法律服务，降低制度性交易成本。



法治经济的三大支柱

- **科学立法与良法供给：**重点完善产权保护、市场准入、公平竞争、合同执行等基础性市场经济法律。法律法规应具备稳定性与适应性，避免频繁变动导致预期混乱。
- **公正司法与权利救济：**确保司法机关独立、公正地审理案件，平等保护各类市场主体合法权益。其公信力直接决定了法律能否从“纸面条文”转化为市场主体的“实际信念”。
- **严格执法与政府守法：**依法行政，约束政府“有形之手”，执法标准统一、程序公开，并建立有效的监督问责机制，防止公权力对市场的不当干预。

3.2 建设法治经济、信用经济

加快建设法治经济，需进一步完善市场经济法律体系、推进严格规范公正文明执法、提升司法公信力与效率、构建普惠精准的法律服务体系、培育全社会法治文化与契约精神，推动法律规则从文本全面转化为市场实践与普遍信念。



3.2 建设法治经济、信用经济

二、建设信用经济体系：核心是通过制度和技术手段，将社会成员（企业与个人）的信用记录与履约意愿，转化为可量化、可评价、可交易的无形资产，旨在建立“守信受益、失信受限”的市场机制，使信用成为降低交易成本、优化资源配置、防范社会风险的核心要素，推动经济运行从关系信任转向制度信任。

01 信用信息数据化与共享

信用经济的前提是信用信息的有效归集与流动。通过打破“数据孤岛”，将分散于政府、市场、行业的社会主体信用信息整合为全面、动态的信用档案。

因此，需建设覆盖全社会的基础信用信息网络，确立统一的信息标准与共享规则，解决信息不对称这一市场经济的根本性难题。

02 信用评价标准化与市场化

在信用经济市场循环过程中，应对信用信息进行专业化“加工”，形成公允的信用评价和标识（如信用评分、信用等级），为信用资本化提供定价基准。

因此，需推动公共信用评价与市场信用评级互为补充、协同发展。鼓励发展独立的第三方信用服务机构，形成多层次、多维度的信用产品供给体系。

03 信用价值场景化与货币化

在建设信用经济体系下，应将信用评价深度嵌入经济社会各环节，使其成为获取便利服务、优惠资源和市场机会的“硬通货”，实现信用价值的最终兑现。

因此，需在融资信贷、行政审批、市场监管、公共服务、商业交易等领域，全面创新“信用+”应用场景，建立基于信用的差异化监管与服务机制。

3.2 建设法治经济、信用经济

加快现代信用经济体系，推动市场经济从“关系信任”迈向“制度信任”，建立“守信处处受益、失信寸步难行”的系统性激励约束机制，从而根本性降低交易成本、优化资源配置、防范社会风险，使之成为推进国家治理现代化、支撑经济高质量发展和提升全球竞争力的坚实基础。

01

筑牢信用信息归集
共享的数据基石

依法依规、全面高效地归集公共信用信息，并有序推动市场信用信息共享。重点是打破政府部门间的“数据壁垒”与政企之间的“信息隔断”，在保障信息安全与主体权益的前提下，通过建设统一的国家或地方信用信息共享平台，实现信用数据的标准化、集约化管理，为信用评价与应用提供可靠的数据原料。

02

拓展信用评价结果
的多维应用场景

强力推动信用评价在政务服务与市场交易中的深度嵌入。在政务端，全面推行信用承诺制，在审批、监管、资金扶持等领域实施基于信用的分级分类管理。在市场端，大力创新普惠金融与便利服务产品，让优良信用可兑换为实实在在的融资便利、成本节约与交易机会。

03

培育专业化市场化的
信用服务生态

大力发展独立、专业的第三方信用服务机构。通过政策引导，鼓励其运用大数据、人工智能等技术，开发和提供多元化的信用报告、信用评分、信用管理等市场化产品与服务。同时，加强行业自律与监管，促进信用服务市场公平竞争、健康发展，最终形成公共信用服务与市场信用服务互补共生、满足社会多样化需求的产业生态。

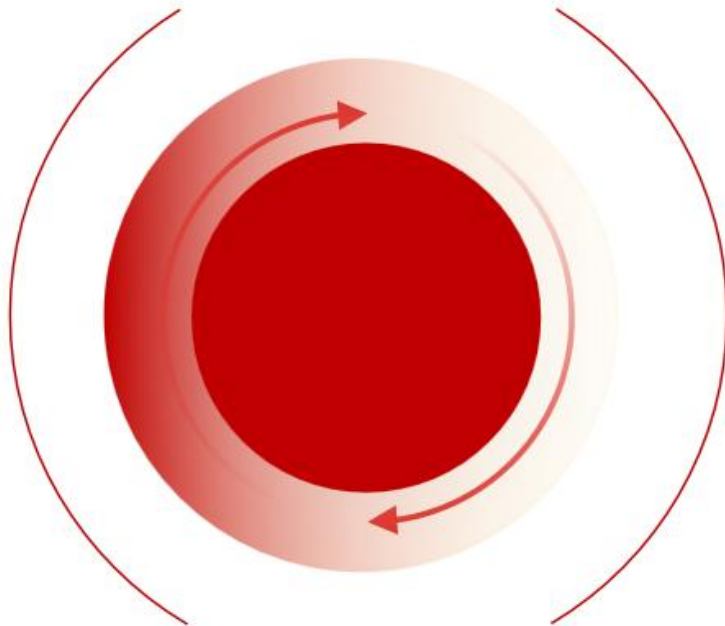
3.3 持续打造市场化法治化国际化一流营商环境

一、市场化改革举措：“十五五”时期的市场化改革，已进入以“统一高效”和“要素赋能”为核心的深度攻坚阶段。在这一阶段里，核心任务是坚决破除阻碍全国统一大市场建设的卡点堵点，并强化枢纽功能以促进要素高效配置，系统性降低制度性交易成本，激发内生增长动力。

“破堵点”： 以制度统一构建公平起跑线

解决“政策打架”和隐性壁垒问题，确保各类经营主体权利平等、机会平等、规则平等。

持续开展妨碍统一市场的政策措施专项清理，修改或废止带有地方保护、市场分割色彩的政策文件。同时，全面实施市场准入负面清单制度，规范政府在招商引资、政府采购、招标投标中的行为，着力提高政策统一性、规则一致性、执行协同性。



“强枢纽”： 以设施与要素联通放大市场效能

发挥区域比较优势，将地理和交通枢纽升级为要素配置和市场流通枢纽。

完善“空铁公水”立体交通网络，大力发展铁海联运、公铁联运等多式联运，实质性降低物流成本。深化要素市场化配置改革，全面推广工业用地“标准地”出让，加快建设全省一体化融资信用服务平台，并积极探索数据、技术等新型要素的市场化交易与定价机制。

3.3 持续打造市场化法治化国际化一流营商环境

二、法治化制度支撑：“十五五”时期的法治化建设，关键任务在于持续健全营商环境法律体系，推动行政执法标准化与透明化，强化对企业产权与公平竞争的全方位保护，系统提升市场运行的稳定性和可预期性，真正发挥法治固根本、稳预期、利长远的治理效能。

01

健全法律体系

持续完善营商环境法律制度是“十五五”时期法治化建设的核心任务。近年来，我国通过《外商投资法》、《优化营商环境条例》等法律法规，逐步构建起与国际接轨的制度框架。未来需加快修订与现行法规不一致的政策文件，强化企业产权保护和公平竞争规则，推动市场运行更加稳定可预期。法治不仅是治理工具，更是固根本、稳预期、利长远的关键保障，为各类经营主体提供明确的行为指引和权益保护机制。

02

规范行政执法

改进监管执法体制机制是营造公平透明营商环境的重要抓手。突出公平执法理念，避免多头执法和重复检查，通过差异化监管措施提升执法效率，推动监管信息共享互认，减少企业合规成本，增强市场活力。以完善的执法体系遏制违法投机行为，强化经营主体的合规意识，从而构建更具竞争力的市场环境，助力经济高质量发展。

03

提升纠纷解决效能

高效公正的纠纷解决机制是优化营商环境的重要支撑。通过健全司法程序和仲裁制度，确保经营活动中的争议能够快速、公平地解决，维护了个案中的交易安全，增强法律规则权威性。在复杂市场环境中，明确的纠纷解决路径有助于企业形成稳定预期，提升整体市场效率，为经济持续健康发展注入动力。

3.3 持续打造市场化法治化国际化一流营商环境

三、国际化提升路径：“十五五”时期中提升营商环境国际化水平，核心是实施并加强“制度型开放”，在更深层次上将规则、规制、管理、标准与国际对接，打造国内国际双循环的战略支点，使中国市场成为全球要素资源的强大引力场。

对标对接——从“边境上”开放到“边境后”改革

主动对接高标准国际经贸规则，营造“做生意更便利、更可预期”的国际化环境。在自贸试验区等开放前沿，率先试点“边境后”规则改革。例如，在特定领域试点扩大增值电信业务对外开放，允许外资企业独资运营。

参与塑造——从“适应规则”到“共建规则”

在特定优势领域，积极参与、进一步引领国际规则与标准的制定。一是依托超大规模市场和应用场景，推动中国优势产业标准国际化。二是支持在绿色航运、金融科技、数字经济等新兴领域，发起或参与国际规则倡议。

“十五五”的国际化提升，要求我们不仅以更开放的胸怀“引进来”，更要以更自信的姿态“走出去”参与全球治理。通过制度型开放，中国将在更深层次上整合全球资源，最终将市场枢纽地位升维为制度型开放的高地和国际经贸合作的关键支点。



CMF

China Macroeconomy Forum

中國宏觀經濟論壇



聚焦“十五五”时期坚持有效市场和有为政府相结合， CMF专题报告发布

12月27日，CMF 宏观经济热点问题研讨会（第113期）于线上举行。

本期论坛由中国人民大学国家一级教授、经济研究所联席所长、中国宏观经济论坛（CMF）联合创始人、联席主席**杨瑞龙**主持，聚焦“‘十五五’时期坚持有效市场和有为政府相结合”，来自政界、学界、企业界的知名经济学家**毛振华**、**伍戈**、**张占斌**、**黄群慧**、**范欣**联合解析。

论坛第一单元，中国人民大学经济学院副院长、教授**范欣**代表论坛发布 CMF 中国宏观经济专题报告。

报告围绕以下三个方面展开：

一、热点背景：坚持有效市场和有为政府相结合成为“十五五”经济社会发展的六大原则之一

二、热点聚焦：有效市场和有为政府的结合

三、热点对策：新时期如何更好坚持有效市场和有为政府相结合

一、热点背景：坚持有效市场和有为政府相结合成为“十五五”经济社会发展的六大原则之一

在“十五五”时期，我国经济社会发展面临的环境复杂多变，坚持有效市场和有为政府相结合已经上升成为“十五五”时期经济社会发展必须遵循的六大原则之一。事实上，从中国经济改革发展实践来看，中国经济发展取得的巨大成就背后，离不开将市场经济的长处和社会主义制度的优越性相结合，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，同时更好发挥政府作用。坚持这一原则，有利于在当前复杂多变的国际环境中激发市场活力，提高资源配置效率，促进经济高质量发展，进而为基本实现社会主义现代化夯实基础。

1、发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求

坚持有效市场和有为政府的结合，是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求。随着时代发展，社会主义市场经济体制建设已站在新的历史起点和方位上。从经济增长速度看，当前我国仍然保持5%左右的增长，按照世界银行标准，在经济发展过程中仍保持着中高速增长；从第三产业看，2024年第三产业增加值已达到56.7%。在新时期，发展环境面临深刻复杂变化，大国关系牵动国际形势，进而深刻影响国内发展。因此，迫切需要一个更加系统完备、更加成熟定型的高水平社会主义市场经济体制来扫除发展障碍，提供关键性、基础性的制度支撑。

从理论逻辑看，坚持有效市场和有为政府相结合破除了传统的“市场与政府”二元对立思维。就经济学理论而言，市场机制有利于通过价格、竞争、供求来实现资源高效配置；但针对公共品供给不足、外部性挑战等“市场失灵”问题，则需要政府进行制度供给、公平监管，提供公共服务，以提升市场有效运行能力，同时避免政府替代市场，形成“市场活力激发、政府制度护航”的协同体系，突破了传统经济学理论非此即彼的局限。这是从辩证统一的视角破除市场和政府二元对立的传统思维，推动社会主义市场经济体制建设，为经济发展注入持久活力，也是对改革开放以来经济理论难题的根本性突破。

从实践层面看，坚持有效市场和有为政府相结合将制度优势转化为现实发展效能，实现经济高质量发展，主要体现在以下四个方面：

第一，要素资源市场逐渐成熟。持续深化要素流动性开放，碳市场和技术市场等规模持续扩张。数据市场近年来得到快速发展，成为新方位下资源配置效率提升的核心体现。从区域试点来看，特别是今年9月份批准的要素市场化配置综合改革的十个试点地区，可以看到要素自由流动机制已为全国制度建设提供了实践样本。

第二，市场主体活力进一步凸显。市场主体活力是新起点的核心支撑。数据显示，截至2025年10月末，全国市场主体总量达到3.02亿户，比2019年的1.9亿户增长52.5%，民营企业占比高达92.3%，比2020年提升3.1个百分点；高新技术企业数量突破48万家，年均增长15.7%。当前已形成“超大市场规模+多元主体活力”的双重优势。

第三，基础设施和法治保障同步升级。硬件基础设施联通水平与软件法治保障体系同步升级，形成了支撑市场经济高效运行的双重支撑。交通运输设施网络日趋完善，国家综合立体交通网加快构建，无论是铁路、公路还是高等级航道通航里程、民航运输机场等均实现了

规模化发展。从区域层面看，京津冀、长三角、粤港澳大湾区已建成全国领先的综合立体交通网络；西部地区加快“留白”填补，东北地区整体效能提升，中部地区大通道、大枢纽加快建设，东部地区交通承载力不断增强，特别是农村和边境地区交通通达深度得到明显提升。在法治保障方面，法治服务保障大局作用充分彰显，“十四五”时期法院受理案件达到1.90亿件，依法严惩涉黑、电信网络诈骗、网络暴力等违法犯罪行为。

第四，制度型开放稳步扩大。稳步拓展规则、规制、管理、标准等制度型开放，负面清单越收越短，市场越放越活。自2018年商务部印发首版市场准入负面清单以来，经过四次修订，事项从2018年的151项缩减到106项，缩减比例达到30%。同时形成了跨境服务贸易梯度开放体系，2021年发布首张跨境服务贸易领域负面清单，实施以来海南服务贸易额从2021年的288亿元跃升到2023年的458亿元，年均增速高达26.11%。

2、市场运行中亟待解决的“五大乱象”

在坚持有效市场和有为政府相结合过程中，我们发挥了社会主义制度优势，但不容忽视的是，在发展过程中市场和政府仍存在一些亟待解决的问题，包括阻碍市场竞争、束缚市场活力的“五大乱象”：

一是地方保护主义与恶性竞争。主要体现在光伏、新能源汽车项目导致产能过剩问题，引发低价倾销。**二是金融领域恶性代理维权与黑灰产泛滥问题。**证券纠纷案件标的总额达到459.28亿元，其中恶性代理维权案件占比超过50%。**三是垄断行为与民生领域价格操纵。**例如塞米松磷酸钠原料药价格垄断协议问题。**四是房地产市场系统性风险与失信频发问题。**当前在保交楼任务全面完成后，部分城市新房成交下滑速度较高，导致部分地区出现违法销售行为，凸显了市场信任危机。**五是政务与公共领域形式主义与造假顽疾。**如2024年国务院“互联网+督察”平台通报中发现的存在伪造当事人签字和手印等问题。

3、政府治理层面存在的“三大问题”

政府层面依然存在缺位、越位、错位并存的“三大问题”。在缺位上，存在关键领域监管机制失效问题，特别是地方政府通过国企垫资等手段违法违规新增隐性债务。在越位上，体现在政府超越法定边界，代替市场决策，扭曲资源配置，催生“数字政绩”和资源浪费问题。在错位上，存在行政权力不断干预市场，又以“红头文件”代替法治，破坏公平、契约关系问题。

针对这些问题，需要思考什么是有效市场，什么是有为政府，以及如何更好地实现两者结合。

二、热点聚焦：有效市场与有为政府相结合

1、什么是有效市场？

有效市场的核心在于实现资源最优配置，激发微观主体活力，服务高质量发展。其核心特征主要体现在自主决策具有灵活性、公平竞争具有充分性、开放包容具有兼容性、优胜劣汰具有有效性。这本质上既符合市场经济规律，也适配经济发展的阶段性，具体体现在两大特征方面。一是从资源配置角度看，强调要素自由流动。核心表现为劳动力能够根据市场需求选择职业，资本能够向高收益领域集聚，技术能够通过市场转化为生产力，数据能够跨区域流通创造价值。二是从竞争环境角度看，强调规则公平统一。必须坚持竞争中性原则，无论企业所有制情况如何，都应杜绝选择性执法、地方保护等行为，确保市场环境的公平性。

2、什么是有为政府？

有为政府是指在不同经济发展阶段，通过战略规划、资源配置、制度建设来培育市场、纠正市场失灵、促进公平发展的政府形态。政府需要积极克服和消除因市场失灵对国民经济发展带来的不利影响，通过提供有效的制度供给，在宏观层面优化资源配置，促进经济健康发展。值得注意的是，“有为政府”并非“全能政府”，而是一个“有所为、有所不为”的治理主体，其核心职责在于释放活力、管好风险、补齐短板，最终保障市场决定性作用的发挥。这就要求政府在“有为”的具体体现上做到精准与到位：一方面，“放活”要精准，即破除制约市场的行政壁垒，通过简化行政审批流程、降低市场准入门槛，切实激发市场主体活力；另一方面，“管好”要到位，即重点解决企业自身无法解决的难题，特别是针对公共品供给不足、外部性问题、风险隐患以及如何更好推动绿色发展等市场失灵问题，提供有效的解决方案。

3、有效市场与有为政府的辩证关系与历史演进

坚持有效市场和有为政府相结合，是中国特色社会主义市场经济的鲜明特征，也是我国在长期发展实践中积累的宝贵经验。二者之间存在着优势互补、有机统一的辩证关系。市场

有效是前提，意味着市场通过高效的信息传递和资源配置功能，在激发企业活力、促进技术创新、增加经济效益方面发挥重要作用；政府有为是保障，意味着政府通过科学制定规划政策、校正市场失灵，为高质量发展保驾护航。通过公平竞争实现资源最优配置，通过制度供给和精准监管弥补市场失灵，两者的深度融合将为“十五五”时期经济高质量发展提供核心动力。

从大历史观审视，中国共产党对政府与市场关系的探索，伴随着社会主义市场经济体制改革的不断深化而趋于成熟。每一次理论与实践的飞跃，都是以释放市场活力为核心导向，每一次制度的完善都以提升政府治理效能为重要支撑，最终形成了“放活”与“管好”并重的治理逻辑。回顾历次重要会议，十八届三中全会将经济体制改革确立为全面深化改革的重点，核心问题是处理好政府与市场的关系，提出了“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”的重大论断，这一从“基础性”到“决定性”的转变，要求政府进一步放活市场。十九届四中全会将社会主义市场经济体制纳入基本经济制度，标志着“放活”与“管好”的协同机制进入成熟阶段。二十届三中全会进一步要求处理好政府和市场的关系，做到“既放得活，又管得住”。2024年中央经济工作会议再次强调要统筹好有效市场和有为政府的关系。在今天的四中全会上，进一步将“坚持有效市场和有为政府相结合”确立为重要原则，这标志着我们对政府“有为”的认知从传统的调控者转向了服务者和守护者，为新时期“放活”和“管好”的协同提供了新的遵循。

三、热点对策：新时期如何更好坚持有效市场和有为政府相结合

在数字经济时代背景下，政府和市场的关系在新时期也出现了新特点、新变化、新趋势。针对当前政府和市场中出现的一些顽疾痼疾和新问题，需要充分发挥好市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用。围绕“十五五”建议稿，建议重点通过构建统一、开放、竞争、有序的市场体系，建设法治经济、信用经济，以及打造市场化、法治化、国际化一流营商环境这三个方面，形成既放得活又管得好的经济秩序。

1、着力构建统一、开放、竞争、有序的市场体系

构建这一体系需要从两方面着手。首先，要以“统一、开放”为核心，纵深推进全国统一大市场建设。拥有超大规模且极具增长潜力的市场是我国发展的巨大优势。回顾全国统一

大市场建设历程，从2013年中部地区座谈会上总书记强调其为重大理论和现实问题，到2020年3月30日出台要素市场化配置体制改革文件、2020年5月18日发布《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》，再到2021年发布高标准市场体系三年行动方案，直至2024年提出纵深推进全国统一大市场建设，以及2025年启动十地区要素市场化配置改革综合试点，这一系列举措标志着我们正聚焦纵深推进全国统一大市场建设。在此过程中，必须做好“五统一、一开放”，通过统一的市场基础制度为市场主体创造公平透明、可预期的制度环境；通过统一市场基础设施降低成本，促进要素商品在全国范围充分自由流动；通过统一政府行为尺度规范政府行为，避免不当干预，维护市场有效运行；通过统一市场监管执法，使用统一标准做到“一把尺子量到底”，增强监管执法的公正性和权威性；通过统一要素资源市场减少错配闲置，提高利用效率。而“一开放”则强调对内对外的开放联通，提升市场在全球经济中的影响力和竞争力。

其次，要聚焦重点难点，清除顽瘴痼疾。这主要体现在三个维度：**第一，整治市场乱象行为。**重点整治低价无序竞争问题，治理“内卷”乱象，发挥行业自律作用，营造“优质优价”的市场氛围，保障企业合法利润和市场可持续发展。**第二，整治政府采购与招投标乱象。**严查“最低价中标”、以次充好问题，规范招标流程，健全申诉投诉机制，确保公平公正，维护政府公信力；整治地方招商引资乱象，制定全国统一的行为清单，规范财政补贴特别是非对称性补贴行为。同时，需夯实制度基础，推动内外贸一体化，畅通出口转内销渠道，统一内外标准；补齐法规制度短板，完善招投标法、价格法等相关法规，为市场主体提供稳定可预期的制度环境；纠正政绩观偏差，完善高质量发展考核体系，引导正确发展理念。**第三，维护市场公平竞争。**鉴于地方保护、市场分割、垄断、低价无序竞争、假冒伪劣等现象仍不同程度存在，必须深化公平竞争政策实施，严格实行《公平竞争审查条例》及配套办法，强化反垄断和反不正当竞争的执法司法力度。特别是要依法治理低价无序竞争，引导企业聚焦产品品质，推动落后产能有序退出，同时维护消费者权益，建立良性竞争机制，营造健康可持续发展的竞争生态，为优质企业成长提供良好土壤。根本上要坚持“两个毫不动摇”，推动公有制和非公有制经济共同发展，构建公平透明的竞争环境，释放经济发展潜力，实现共同繁荣目标。

2、建设法治经济、信用经济

法治是市场经济的内在要求和根本保障。法治经济由“科学立法与良法供给”“公正司法与权力救济”“严格执法与政府守法”三大支柱构成。这意味着必须将市场运行和政府行为全面纳入法治轨道，为企业提供精准、高效、可预期的法治服务，降低制度性交易成本。一方面，需要进一步完善市场经济法律体系，推动重点领域、新兴领域立法修法工作，增强立法的针对性、及时性和系统性，为经济高质量发展提供良法基础；另一方面，要规范行政执法，严格落实执法公示、执法全过程记录、重大执法决定法治审核“三项制度”，纠正执法不公、选择性执法等问题。同时，要提高司法公信力，通过改革优化司法资源，让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义，并注重优化法律服务与培育法治文化。

建设信用经济的核心，是通过制度和技术手段将信用记录和履约意愿转化为可量化、可评价、可交易的无形资产，建立“守信受益、失信受限”的市场机制，推动经济运行从“关系信任”转向“制度信任”。这需要做好信用信息数据共享、信用评价标准化与市场化，信用价值场景化和货币化，核心是从三方面入手：一是筑牢信用信息归集共享数据基石，依法依规全面高效归集公共信用信息，有序推动市场信用信息共享，打破数据壁垒和割裂；二是拓展信用评价结果的多维应用场景，强力推动信用评价在政务服务与市场交易中的深度嵌入；三是培育专业化、市场化的信用服务生态，大力发展独立专业的第三方信用服务机构，构建公共信用信息服务与市场信用服务互补互生的产业生态。

3、持续打造市场化、法治化、国际化一流营商环境

打造一流营商环境需从市场化、法治化、国际化三个维度协同发力：

在市场化改革举措方面，一方面要“破堵点”，通过制度构建公平起跑线，解决政策冲突和隐性壁垒问题；另一方面要“强枢纽”，以设施与要素联通放大市场效能，将地理和交通枢纽升级为要素配置和市场流通的枢纽。

在法治化制度支撑方面，关键任务是持续健全营商环境法律体系。要推动行政执法标准化和透明化，强化对企业产权和公平竞争的全方位保护。通过健全法律体系、规范行政执法、提升纠纷解决效能，真正发挥法治“固根本、稳预期、利长远”的治理效能。

在国际化提升路径方面，核心要加强制度型开放，在更深层次上实现规则、规制、管理、标准与国际接轨。具体而言，一是对标对接，实现从“边界上”开放到“边界后”改革的转变，抓深对接高标准国际经贸规则，营造更便利、更可预期的国际化环境，特别是在自贸试

验区率先实行“边界后”规则改革。二是参与塑造，实现从适应规则到共建规则的转变。依托超大规模市场和应用场景，推动中国优势产业标准国际化；积极支持绿色航运、金融科技、数字经济等新兴领域发起或参与国际规则倡议。最终目标是在更深层次上整合全球资源，将市场枢纽地位升级为国际经贸合作的关键支撑。

论坛第二单元，结合 CMF 中国宏观经济专题报告，各位专家围绕“‘十五五’时期坚持有效市场和有为政府相结合”展开讨论。

中国人民大学经济研究所联席所长、教授、中国宏观经济论坛（CMF）联合创始人、联席主席，中诚信国际首席经济学家**毛振华**指出，构建“有效市场”的首要前提是法治保障，并确立市场在资源配置中的基础性与决定性作用。尽管“决定性作用”常被提及，但“基础性作用”同样关键，若忽视后者，容易导致招拍挂等市场形式掩盖前置环节的非市场化运作。如果缺乏法治框架和市场配置的基本逻辑，所谓的“有效市场”将无从谈起。回顾中国经济的发展历程，2008年以后中国采取了以扩大政府债务为核心的投资驱动模式，这使得国有企业获得了巨大的发展机遇。这一模式虽然在应对危机时发挥了效力，但也导致社会资源配置能力过度集中于国有体系。国企资产的膨胀更多依赖于投资和资产重估，而非经营利润，这种依靠债务扩张形成的资产结构，在当前面临着效率与偿债的双重考验。

在市场主体的结构性矛盾方面，当前部分行业出现的“内卷”与价格机制失灵，根源在于不同所有制企业在要素获取上的不平等。国有资本凭借资金优势进入竞争性领域，往往不以短期利润为首要目标，这种非对称竞争迫使原本依赖利润生存的民营企业陷入生存困境，甚至导致市场价格发现机制的扭曲。针对这一问题，必须重新厘清国有企业与民营企业的边界。国企应聚焦于天然垄断、资源及民生保障领域，而将竞争性领域留给民营企业，实现“中性竞争”与合理分工。同时，政府在“有效市场”中的角色应是补位者而非占位者，政府对市场失灵的干预应当是短期的应对性处理，而非长期替代市场机制，只有在法治框架下界定好政府与市场的关系，才能真正解决有效市场的构建难题。

长江证券首席经济学家**伍戈**指出，有效市场与有为政府的关系是经济学永恒的命题，但在中国特殊的公有制为主体及土地国有的现实背景下，这一讨论超越了西方语境下的产业政策范畴，广泛延伸至逆周期调控、风险处置及非经济政策评估等全方位领域。伍戈认为，探讨这一关系的核心首先在于“信仰”层面的抉择——即社会顶层设计究竟更笃信市场的自动出清力量，还是政府积极干预的效能，在此基础上才是法治与具体制度的构建。

针对当前的宏观环境，伍戈分析认为，当物价下行与居民消费预期形成负向循环时，市场机制往往难以自发打破通缩怪圈。此时，“有为政府”的介入具有必要性，需要通过超常规的逆周期政策代替市场发力，以阻断预期的螺旋式下降。这在逻辑上与上世纪30年代大萧条时期从信奉市场自由出清转向凯恩斯主义需求管理的路径相呼应。然而，在具体的产业政策执行层面，政府在甄别科技企业或界定内卷成本时面临显著的信息不对称难题，行政力量未必比市场更聪明。**特别是针对当前治理“内卷”的政策导向，应遵循宏观逻辑，首先认识到内卷本质上是宏观总需求不足的反映，而非单纯的供给侧恶性竞争。**若试图用行业性的产业政策去解决宏观层面的需求不足问题，可能会导致政策重心的错置。在建设统一大市场的过程中，需警惕因过度约束而扼杀了地方政府过去四十年因竞争产生的发展积极性。同时，在风险处置领域，应严格区分一般风险与系统性风险。当风险（如房地产领域）可能演变为系统性危机时，政府应超越对“道德风险”的顾虑，不遗余力地进行强力干预，以防止危机的蔓延。

中央党校（国家行政学院）中国式现代化研究中心主任、国家一级教授**张占斌**围绕“2035年全面建成高水平社会主义市场经济体制”这一核心议题展开论述。他指出，这一目标的设定具有极强的紧迫性，因为在未来十年内完成这一任务，不仅是应对“百年未有之大变局”和维护国家经济安全的需要，更是为了在这一轮科技革命中抢占制高点，避免重蹈近代落后挨打的覆辙。同时，这也是中国经济从高速增长转向高质量发展，跨越“中等收入陷阱”与“中等技术陷阱”的必由之路。

当前生产关系中仍存在不适应生产力发展的因素。政府与市场关系的界定仍欠火候，政府“越位”与违规操作现象时有发生。例如，部分地方政府拖欠企业账款、乱收费乱罚款，甚至出现跨区域逐利性执法的“远洋捕捞”现象，这对市场主体的信心造成了极大杀伤。此外，在产业结构调整中，部分地区存在跟风“一刀切”和做表面文章的问题，导致统一开放、竞争有序的市场体系尚未真正形成。针对如何构建高水平体制，必须处理好若干重大关系。其中，核心在于政府与市场的协同发力。**有效市场的前提是“政府有为在先”，即政府必须首先守规矩、不既当裁判员又当运动员，市场才能真正有效。**同时，要统筹兼顾效率与公平，解决好收入分配问题以提振消费；在所有制关系上，应将国企与民企视为互补的“亲兄弟”而非零和博弈的对手。最终，通过稳步扩大制度型开放，利用好国内国际两个市场，实现实体经济与虚拟经济的共同繁荣。

第十四届全国政协委员，中国社科院经济研究所原所长**黄群慧**聚焦于“十五五”规划开局之年的制度建设，提出了一个连接“有效市场”与“有为政府”的关键枢纽——**完善差异化的地方政府考核评价体系**。当前市场中出现的“内卷式”竞争，以及地方政府行为中的越位、缺位与错位，根源往往在于缺乏一套符合高质量发展要求的激励约束机制。传统的“唯GDP”考核虽然在历史上实现了经济赶超，但已无法适应新时代的需求，甚至引发了结构失衡与环境问题。新发展理念在短期内并不天然具有内在统一性。例如，无人驾驶技术的推广固然代表了“创新”这一先进生产力，但若政府处理不当，可能导致职业替代，从而与“共享”理念中保障就业的要求发生冲突。因此，政府的考核指标必须涵盖这种多维度的平衡，不能单兵突进。此外，在建设全国统一大市场的背景下，如果简单统一招商引资政策而忽视区域禀赋差异，资本必然流向回报率更高的发达地区。因此，对于欠发达地区或承担生态安全、粮食安全功能的区域，必须设计差异化的权重与指标，不能再用统一的经济增速来衡量。

“十五五”期间的制度设计，**指标框架要统一但内容要简明，关键在于“权重的差异化”与“调整的动态化”**。应根据不同地区的主体功能（如经济动力区、生态屏障区）赋予不同的考核权重，并引入第三方多元评价。考核体系的改革不能单兵突进，必须与财政体制改革系统协同。只有理顺了这根“指挥棒”，纠正了地方政府的政绩观，才能真正界定好政府与市场的边界，避免政府在预制菜、新能源等热点行业中出现监管缺位或过度干预，从而真正实现有效市场与有为政府的有机结合。

中国人民大学国家一级教授、经济研究所联席所长、中国宏观经济论坛（CMF）联合创始人、联席主席**杨瑞龙**指出，关于“有效市场”的定义共识较高，但对“有为政府”的理解仍存在分歧。与西方主流经济学仅将政府视为“守夜人”不同，中国政府还承担着坚持党对经济工作的领导以及国有资产所有者的特殊角色。在资源配置层面，市场与政府并非简单的平行关系，而是存在逻辑上的先后顺序——市场是首要的。政府行为的边界应由市场界定，其“有为”主要体现在两方面：一是在市场失灵时进行弥补，二是在市场发育不全时通过改革主动构建高水平市场体系。因此，“放得活”是“管得住”的前提，只有先激发微观主体活力，政府的监管与调控才具备正当性。

如何实现“管得住且管得好”，要**完善宏观经济治理**。这一概念超越了传统凯恩斯主义的财政金融调控，包含国家战略规划体系的统筹、总量调控的优化，以及结构性政策的实施。结构性政策的有效性必须建立在遵循市场经济逻辑的基础之上，若政府背离市场逻辑强行干

预，极易导致资源错配。中国的地方政府具有政治与经济双重功能，是西方教科书中不存在的特殊变量。实现有为政府，必须优化地方政府行为，构建“亲清”的新型政商关系。这既需要中央层面的差异化考核引导，也需要在地方层面通过制度建设，在防止腐败的同时保留政府服务企业的积极性，从而推动中国式现代化目标的实现。

有为政府的功能界定

杨瑞龙 中国人民大学国家一级教授、经济研究所联席所长、中国宏观经济论坛（CMF）联合创始人、联席主席

以下观点整理自杨瑞龙在CMF宏观经济热点问题研讨会（第113期）上的发言

党的二十届四中全会提出，“十五五”时期经济社会发展要遵循六大原则，其中之一便是坚持有效市场和有为政府相结合。关于“有效市场”的含义，经济学界意见相对统一，即让市场在资源配置中发挥决定性作用。然而，对于“有为政府”的内涵、功能边界及其作用机制与方式，学界仍存在分歧；在社会主义市场经济体制下有效市场与有为政府应该相结合，观点比较一致，但对于有效市场与有为政府如何结合则观点不尽相同。对此，我提出以下几点思考。

一、厘清政府作用的领域与机制

西方主流经济学在探讨政府与市场关系时，观点也不尽相同。新古典经济学认为在充分竞争的市场条件下，市场机制这只“看不见的手”能够自动实现资源配置的“帕累托最优”，政府只是“守夜人”，其功能是弥补市场缺陷、提供公共产品等。凯恩斯主义认为，由于有效需求不足，市场不可能被自动出清，从而需要政府作为宏观调控者实施总量需求管理政策干预经济，以实现充分就业、物价稳定、经济增长等宏观调控目标。我国的体制及国情决定了我们在界定政府功能时不能照搬照抄西方主流经济学，应充分认识到我国政府的角色更为复杂，至少可以从以下三个维度进行梳理：

一是作为行政管理者行使职能。行政管理是一个复杂的大工程，包括政治、社会、经济、文化、国防等，我国还有一个重要特色，那就是党对经济工作的集中统一领导，党的领导通过各级政府实施相关的领导和管理功能。

二是作为国有资产所有者行使职能。政府作为国家的代理机构对国有资产行使所有权，具体的执行机构就是国有资产监督管理委员会（国资委）。国资委在国有经济布局优化、现代企业制度的构建以及国有企业治理结构框架设计等不同层面发挥所有者的功能。

三是作为宏观调控者发挥功能。这是基于资源配置逻辑来阐述政府的功能，政府通过综合运用经济、法制、行政等手段来干预经济活动，包括弥补市场失灵、提供公共产品、熨平经济波动、保持经济稳定增长等，进而实现资源的最优配置。

我们在讨论政府与市场关系时主要是从资源配置的视角展开的。从经济学视角来看，资源配置的主体或机制无非包括市场与政府两者。如果由政府来主导或控制资源配置，那么此经济形态就是高度集权的计划经济，而如果完全由市场机制配置资源那么此经济形态则是完全竞争的市场经济。历史经验证明，完全由政府配置资源的计划经济是低效的，而完全由市场配置资源也不现实的，因为市场是不完善的，市场会失败。因此，现实的经济形态是政府与市场必须相结合。处理好政府与市场关系是构建高水平社会主义市场经济体制的核心问题。习近平总书记告诫我们，“在市场作用和政府作用问题上，要讲辩证法、两点论，‘看不见的手’和‘看得见的手’都要用好，努力形成市场作用和政府作用有机统一、相互补充、相互协调、相互促进格局，推动经济社会持续健康发展。”为了避免讨论中的歧义，我们主要从资源配置的视角讨论“有效市场和有为政府相结合”的问题，即探讨在资源配置过程中，政府和市场应如何分别发挥其相应的作用。

二、政府的有为应体现在既“放得活”又“管得住”上

这里所说的“放的活”与“管得住”的主语都是指政府，即在资源配置层面，有为政府的作用主要体现为既要“放得活”，又要“管得住”，不能陷入“一放就乱、一乱就收、一收就死、一死又放”的恶性循环。“放的活”就是要让微观主体充满活力；“管得住”就是要维护市场秩序，保持经济长期稳定有序发展，其核心命题就是处理好政府与市场关系。关于政府与市场的关系是平行并重，还是存在优先次序，学界看法不一。我们可以先看看中央文件的表述。党的十九大报告的表述是“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”，党的二十大报告的表述是“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”，前后的变化是由“和”改为“，”，“和”表明前后句是并列关系，“，”表明前后句是先后关系。也就是党的二十大报告进一步明确了市场与政府的逻辑顺序，即在社会主义市场经济条件下，市场在资源配置中起决定性作用在前，更好发挥政府作用在后。这表明发挥市场的决定性作用是首要的，即必须首先要通过深化改革确立市场主体，完善市场体系，

构建一个良好的市场环境，让市场在资源配置中起决定性作用，在此基础上再更好发挥政府作用。换言之，从资源配置角度看，政府作用的边界在一定程度上是由市场来界定的。

当然，“更好发挥政府作用”包含两层含义：一方面，在市场机制尚不健全的条件下，通过政府作用进行弥补市场失灵；另一方面，针对市场发育不足的现状，政府可以通过推进改革来健全市场体系，主动构建高水平的社会主义市场经济体制，创造让市场在资源配置中起决定性作用的体制条件。

因此，理解政府与市场的作用，首先应着眼于“有效市场”的构建，即实现“放得活”。这包括通过坚持“两个毫不动摇”的原则深化国有企业改革、促进民营企业发展来激发微观主体活力，建立统一开放竞争有序的市场体系、完善市场基础制度以及构建全国统一大市场等。这是处理政府与市场关系的首要前提。在“放得活”的基础上，政府必须“管得住”，即政府职能要及时到位，避免缺位、错位和越位。我们需要认识到，不仅市场会失灵，政府也可能失灵，这种失灵既可能是由于做得太多，也可能是由于做得太少。因此，政府对经济的管控必须把握好“度”，即有度的宏观调控。综上所述，政府与市场的关系必须以有效市场为首要前提，在此基础上合理界定政府职能，唯有如此，才能真正建立起让市场在资源配置中起决定性作用、同时更好发挥政府作用的体制机制。

三、完善宏观经济治理是“有为政府”的重要体现

“管得好”是有为政府的重要体现，“管得好”不等于政府管得越多越好，也不是管的力度越大越好，而是需要不断优化政府管理经济的方式，这就需要完善宏观经济治理。完善宏观经济治理是习近平经济思想的重要组成部分。按照习近平总书记的论述，宏观经济治理就是“科学的宏观调控”与“有效的政府治理”。宏观经济治理的内涵显然不同于传统意义上的宏观调控，后者主要基于凯恩斯主义逻辑，侧重于政府如何通过财政金融手段调控经济，而宏观调控无论在调控目标、调控方式、调控机制等方面不同于凯恩斯主义逻辑下的宏观调控。政府需要通过完善宏观经济治理发挥有为的功能，这主要体现在以下四个方面：

第一，强调国家战略规划体系在宏观调控中的重要作用。政府在实施经济管理时，涉及一系列经济政策与非经济政策，这些政策往往出自不同的部门。如何保证政策取向的一致性，

避免不同政策间相互冲突导致的“合成谬误”，是有为政府的重要体现。党的二十届四中全会作出的制定“十五五”经济社会发展规划的建议为有为政府功能的发挥创造了制度性条件，这是社会主义国家的制度优势，我们可以通过完善国家战略规划体系来实现这一目标。

第二，优化总量调控。这是有为政府在宏观治理中发挥作用的关键领域，即政府运用经济手段调控宏观经济的运行。面对当前的经济下行与需求不足，我们需要实施更加积极的财政政策和相对宽松的货币政策。当前不仅要强调政策的力度，更要强调政策的效率。政策效果很大程度上取决于传导机制的优化，这又在很大程度上依赖于深化改革，即如何构建有效市场以及如何深化财税金融体制改革。只有市场化改革和财政金融改革到位，宏观政策的传导机制得到优化，总量调控才能有效发挥作用，从而才能真正实现市场有效与政府有为。

第三，完善结构性政策。这是我国宏观调控区别于西方国家的重要特征。作为一个处于市场化、国际化、新型工业化与城市化转型中的国家，区域政策和产业政策在中国具有特殊重要性。特别是在“十五五”规划期间，构建现代化产业体系、推动新旧动能转换对于高质量发展至关重要，这需要出台最优化的产业政策和区域政策。区域政策和产业政策本质上是政府利用政策工具对结构形成过程进行的适度调控与干预，如果干预不当反而可能导致资源错配。我认为，结构性政策的制定与实施也应该遵循有效市场与有为政府相结合的原则，即结构性政策必须遵循市场经济的逻辑，同时政府利用政策工具来干预结构的形成过程，其目标是实现资源的最优配置。

第四，实施必要的行政干预。在经济出现过度波动时，政府可以出台相应的、规范的行政干预手段以解决某些特定的微观问题。

四、有为政府的发挥需要优化政商关系

西方主流经济学在其教科书中把政府抽象为市场的对立面，政府与市场存在替代关系，在市场做不好或做不了的地方发挥政府的作用。这种抽象的政府含义不能完全描述我国的政府行为。当我们在讨论有为政府时，我认为分中央政府与地方政府两个层面非常有必要。对于中央政府的有为功能界定，各界意见相对统一；而地方政府的角色定位与功能发挥就比较复杂，完全超出了西方经济学的教科书，政府与市场之间不完全是相互对立或替代关系，在

一定条件下也可以是相互促进与合作的关系。在中国，地方政府在过去四十年中扮演了至关重要的角色。财政分权促使地方政府具有强劲追求经济发展的动机，为了更好的政绩而追求 GDP，为了追求 GDP 而热衷于招商引资，并努力营造良好的营商环境，包括产权界定与产权保护，促进了本地的市场化进程，从而使地方政府演变为兼具政治功能与经济功能的双重组织，形成了复杂的政商关系。这种政府官员与企业家之间密切的互动关系即政商关系在转型过程下虽能一定程度上部分化解了产权规制与等级规制的矛盾，但也引发了过度追求 GDP、腐败及环境破坏等问题。

进入新时代，习近平总书记强调要构建新型政商关系。鉴于中国体制的特殊性，地方政府与企业间的密切关系无法割裂，我们不是要全面废除政商关系，而是要重塑政商关系。一方面，地方政府的官员不能为了“避嫌”而故意在政商之间画地为牢，“门难进、脸难看”固然需要改变，但不能出现“门进不来、脸看不见”的另一极端现象。地方经济发展中出现的许多问题需要政府与企业之间的沟通协调，解决实际问题，保持亲近很有必要。另一方面，我们需要在政商交往中防止“吃拿卡要”，避免因“寻租”而产生腐败行为，为此政商关系要“清”，政府官员必须保持廉洁公正、政务活动需要公开透明。通过建立“亲清”政商关系，可以在地方层面构建有效市场和有为政府相结合的机制。在此过程中，为了鼓励地方政府应有所作为，避免错位、失位、越位，需要通过改革转变政府职能，围绕高质量发展目标构建差异化的地方政府官员的考核指标体系。

以上即是我关于“什么是有为政府”以及“有效市场和有为政府如何结合”的几点思考。希望通过对以上问题清晰的判断与表述，有助于我们在十五五时期坚持有效市场与有为政府相结合的原则贯彻实施五年规划，加快构建高水平社会主义市场经济体制，推进中国式现代化。

构建与有效市场目标相匹配的 市场主体结构和政府权责边界

毛振华 中国人民大学经济研究所联席所长、教授、中国宏观经济论坛（CMF）联合创始人、
联席主席，中诚信国际首席经济学家

以下观点整理自毛振华在CMF宏观经济热点问题研讨会（第113期）上的发言

“有效市场”与“有为政府”的关系，不仅是理论上的永恒命题，更是破解当前中国经济运行中结构性矛盾的现实钥匙。我认为，有效市场的构建不仅依赖于法治框架下“决定性”与“基础性”作用的实质性统一，更取决于所有制结构的科学设计与资源配置系统的和谐运转。

一、 构建有效市场的前提，是落实市场在资源配置中的决定性与基础性作用

我认为在强调市场“决定性”作用的同时，也不能忽视其“基础性”作用。所谓基础性作用，强调的是在规则制定、资源配置前端和制度安排层面，就要遵循市场化、法治化原则。让市场化原则贯穿资源配置全链条、融入交易实质，而非表现为“最后一下子”走了市场通道。如果资源配置过程被高度行政化干预，仅在最终环节通过某种市场形式“包装”结果，即便表面上是“市场配置”，也难以称得上真正的有效市场。例如在部分资源型商品交易中，多重行政力量深度介入配置全流程，仅通过招拍挂等方式呈现最终交易结果，这种做法虽具备市场化形式，却未让市场机制在资源配置中发挥基础性作用，与有效市场的要求相背离。

市场在资源配置中发挥决定性与基础性作用的根本保障，是健全的法治体系。判断市场是否有效，不能仅看最终配置结果是否通过市场完成，更要看制度安排是否允许市场机制在全过程中充分发挥作用，是否以法治规范各类市场行为。无论是市场主体的交易活动，还是政府作为规则制定者、监管者的履职行为，都必须纳入法治框架。既通过法治界定市场主体的权利边界、规范竞争秩序，又通过法治约束行政权力、防范过度干预，从而为市场主体提供稳定预期，筑牢有效市场运行的制度底座。

二、有效市场的核心，是构建与有效市场的目标相匹配的市场主体结构

构建与有效市场目标相匹配的市场主体结构，也就是所有制结构，是有效市场运行的“微观根基”。有效市场的核心目标是实现资源最优配置、激发微观主体活力，而市场主体是资源配置的直接参与者。若市场主体结构不合理，比如单一所有制主导市场，或主体行为背离市场化逻辑，即便存在形式上的市场交易，也无法实现真正的资源高效配置。脱离合理的市场主体结构谈有效市场，容易陷入“只见体制不见人”的误区。改革开放以来，我国最重要的改革之一就是所有制改革，奠定了市场经济的微观基础。我国市场主体的差异本质源于所有制属性的不同——国有企业、民营企业、外资企业、混合所有制企业等，因产权属性差异，在资源获取渠道、经营发展目标、决策运行机制上存在显著区别。这些不同所有制主体的数量比例、功能分工、竞争关系，共同构成了市场主体结构的核心，直接决定了市场竞争是否充分、价格信号是否真实、资源能否顺畅流向高效领域。

所有制结构必须与有效市场目标“相匹配”。具体而言，不同所有制主体应各安其位、公平竞争、协同发展。国有企业应聚焦关系国计民生的关键领域、天然垄断领域（如矿产、土地等），发挥“看家护院”的基础性作用。这是因为这类领域投资规模大、回收周期长、公共属性强且风险系数高，国有企业凭借资源整合能力和社会责任属性，能有效保障国家战略安全、提供公共产品、稳定经济大盘；民营企业得益于其机制灵活、决策高效、对市场需求反应敏锐的天然优势，应在竞争性领域充分激发活力，通过公平竞争实现优胜劣汰，成为提升市场效率的核心推动者。要避免国有企业过度进入竞争性细分领域与民争利，更要通过制度设计保障民营企业平等使用生产要素，在统一规则下参与市场竞争，从而筑牢有效市场的微观基础。

三、有效市场运行面临市场主体资源配置能力失衡等现实约束

在明确有效市场的前提与核心后，必须直面当前，特别是在国有资本深度参与、资源配置结构发生深刻变化的背景下，中国构建有效市场正面临系统性挑战。这些问题并非市场机制的简单失灵，而是特定制度安排与市场逻辑相互作用的复杂结果，其克服需要系统性的改革思维。

（一）资源配置在不同所有制间存在结构性失衡，改变了市场主体面临的竞争约束

我国有效市场构建中最突出的现实挑战，是资源配置在不同所有制主体间呈现出明显的结构性差异，导致不同市场主体面临的竞争约束严重失衡。这一问题的形成有着特定的历史背景，2008年全球金融危机后，我国采取“债务-投资驱动”模式应对危机，国有企业成为这一增长

模式的核心载体。西方虽也试图通过扩大债务提振经济，但由于缺乏国有企业这一关键载体，流动性投放和投资扩张只能流向民营企业，且受限于民营企业获得资源的公平性考量，政策力度远不及我国。而我国凭借自身的国有企业体系，快速集中资源扩大投资、稳定经济大盘，在特殊时期切实发挥了稳增长、防风险的关键作用。

但在发挥重要作用的同时，这一模式也带来了资源配置的结构性失衡问题。数据显示，当前信贷市场70%的贷款余额、债券市场90%的份额仍集中流向国有企业和地方政府，国有企业依托产权背书持续获得大量低成本资源支持。与之相对，民营企业在资本、土地等关键要素获取上面临隐性壁垒，难以获得与国企平等的竞争基础。这种差异并非市场竞争自然形成的结果，而是特定时期政策导向与产权属性叠加的产物，长期来看不仅打破了公平竞争的市场格局，也导致部分资源向低效领域集中，成为制约有效市场构建的重要瓶颈。

（二）预算软约束扭曲价格信号，加剧了市场失灵与“内卷性竞争”

市场主体竞争约束的扭曲正通过要素市场和产品市场双向传导，加剧市场失灵。一方面，**资源约束扭曲会引发要素市场价格失灵，使得资源配置进一步扭曲。**当前大量国有企业尤其是地方融资平台，其资产增值主要依赖投资扩张与资产重估，而非真实利润创造，部分千亿级资产的国企营业额仅几十亿、利润仅几亿却背负上千亿债务，且缺乏明确的偿债规划。背靠地方政府信用，这种软约束使得国有企业无需严格考量资金成本与投资回报，导致市场上的要素价格无法真实反映资源稀缺程度和使用效率。价格信号的失真，使得市场难以引导资源向高效领域集中，反而让大量资源沉淀在低效领域，进一步固化了资源配置的结构性失衡。

另一方面，要素市场的扭曲最终传导至产品市场，引发系统性的竞争生态失衡，其影响从企业行为到市场生态再到长期发展，造成较为深远的负面效应。

首先，**预算软约束与非对称资本优势导致产品市场价格失灵。**部分国有企业依托非市场化资源支持，敢于长期亏本运营，以低于成本的价格开展掠夺性竞争。这种行为直接剥夺了价格“发现价值”的核心功能，让价格信号彻底失真，打破了市场竞争的基本逻辑；**其次，非对称的资源优势迫使部分行业陷入“内卷化”生存困境。**依赖正常利润维持经营的民营企业，在失衡的竞争环境中难以持续，往往被迫跟随压价，陷入“低价—低利润—再降价”的恶性循环。本应提升效率的市场竞争，异化为消耗性的价格厮杀，导致市场整体生态恶化；**第三，“内卷**

式”竞争抑制企业的研发与创新投入，削弱长期发展动力。当经营重心被低水平价格战裹挟、利润被压低，企业便难以积累资源投向技术升级与创新活动。这与西方大型科技企业持续投入研发、聚焦长期竞争力的发展路径形成鲜明对比，长远来看将制约产业整体进步与经济高质量发展。

（三）市场失灵倒逼政府介入，但行政干预存在边界难题

一方面，要素市场扭曲和竞争失序，往往会倒逼政府以更直接的方式介入市场运行。在实践中，当低价竞争、产能过剩等问题集中显现时，政府往往需要出面加以调控，以防范系统性风险、维护经济稳定。但若政府主要通过行政手段直接干预市场结果，例如简单关停部分企业或行政划定市场主体去留，可能在短期内缓解矛盾，却在中长期进一步削弱市场机制。另一方面，干预的公平性与“回位”问题亟待解决。国有企业与政府的天然关联，使得行政干预容易偏向国有主体，难以真正实现“竞争中性”，部分地方政府通过隐性补贴、政策倾斜保护本地国企，进一步固化了资源配置的结构性失衡。更关键的是，政府干预应是“短期补位”而非“长期替代”，但实践中往往存在“干预容易回位难”的问题，部分行政干预一旦启动便形成路径依赖，长期介入微观市场运行，导致市场丧失自我修复、自我优化的能力，最终陷入“干预—扭曲—再干预”的恶性循环。

四、以制度保障实现“有效市场”与“有为政府”精准协同

构建有效市场、发挥有为政府作用，本质上是一场制度层面的系统性重构。无论是所有制功能分工的明确、市场化全过程的规范，还是政府与市场协同逻辑的厘清，核心都离不开制度的刚性支撑与法治的全面保障。唯有将各项协同要求固化为可执行、可预期的规则体系，才能破解当前的结构性约束，让市场活力充分释放、政府作用精准发力。

（一）以明确的功能分工划定所有制边界，夯实公平竞争基础

在我国现实条件下，国有企业在相当一部分领域已经形成稳定布局，其在关系国计民生、国家安全和自然垄断领域中，具有不可替代的基础性作用。这一现实决定了，构建有效市场并不等同于弱化国有经济，而是要通过清晰的功能定位，使国有资本更好地服务于整体资源配置效率。为此，应通过制度性文件引导与规范国有资本的布局优化，同时以制度刚性保障民营企

业在竞争性领域的平等准入权，清理资本、土地等要素获取中的隐性壁垒，让不同所有制主体在统一规则下展开充分竞争，从执行层面落实“功能互补、公平竞争”的所有制结构要求。

（二）将法治贯穿市场化全过程，强化协同运行刚性约束

资源配置扭曲、预算软约束和价格信号失灵，本质上都与法治约束不足密切相关。应通过强化法治对市场主体行为的刚性约束，特别是在反不正当竞争、成本约束和信息披露等方面，明确底线规则，提升恶性竞争和掠夺性定价的制度成本，使价格机制重新发挥应有的资源引导功能。法治化的关键，不在于增加管制，而在于提升规则的稳定性和可预期性。当市场主体能够明确预期自身在不同情形下面临的规则和约束，市场竞争才能从短期博弈转向长期理性决策，有效市场运行所需的信任基础才能逐步建立。

（三）明确责任边界，确保政府与市场各安其位

一方面，通过制度设计明确市场与政府的责任边界，避免干预错位与越位。当市场运行中出现显著外部性、公共风险或系统性冲击，导致价格信号在短期内无法反映真实供求和成本结构，例如重大突发事件、宏观环境急剧变化或金融冲击引发市场预期剧烈波动时，政府有必要依法、有序地出现，通过规则性、制度性手段对市场运行进行稳定和修复，其目标在于纠正因外部冲击造成的价格失真和竞争失序，而非长期替代市场作出资源配置选择。除此以外，凡属市场该管、能管好的领域，均严格恪守政府的干预边界；另一方面，在明确政府干预范围的同时，更要同步界定政府介入与回位的时机。当价格信号重新具备引导资源配置的功能、市场竞争秩序回归常态后，政府应及时退出对微观资源配置和企业经营活动的直接干预，回归规则制定者和监管者角色，防止临时性政策措施固化为常态化干预。只有当政府介入的条件与退出的节点都清晰、可预期，才能避免政府与市场角色混淆，推动有效市场与有为政府在各自边界内形成稳定、可持续的良性协同。

全面建成高水平社会主义市场经济体制的思考

张占斌 中央党校（国家行政学院）中国式现代化研究中心主任、国家一级教授

以下观点整理自张占斌在CMF宏观经济热点问题研讨会（第113期）上的发言

党的二十届三中全会明确提出，到2035年要全面建成高水平社会主义市场经济体制。这一目标的提出具有重大的战略意义，同时也伴随着紧迫的时间要求，距离目标实现仅剩十年左右的时间。本文将围绕这一主题，特别是其中最为核心的政府与市场关系问题，展开深入探讨。

改革开放以来，我国逐步破除了计划经济体制，构建了社会主义市场经济体制。这是党带领人民进行的伟大创造，正是这一制度创新使中国赶上了时代步伐。在此基础上，党的二十届三中全会进一步提出“聚焦构建高水平社会主义市场经济体制”，并将其作为2035年的既定目标。这是党中央根据我国经济社会发展阶段性特征和世界发展大势做出的重大战略决策。这一提法在党百年历史的重要文件中首次出现，彰显了党和国家沿着社会主义市场经济道路奋勇前进的坚定信念。该目标的实现，将推动中国特色社会主义制度更加完善，基本实现国家治理体系和治理能力现代化，为本世纪中叶全面建成社会主义现代化强国奠定坚实基础。

一、全面建成高水平社会主义市场经济体制的紧迫性

党的二十届三中全会公报明确提出，到2035年全面建成高水平社会主义市场经济体制。面对这一时间紧迫的战略目标，社会各界对其如期实现的可行性存在一定关切。虽然将目标写入文件并不等同于自动实现，但这实际上立下了“军令状”，体现了党中央在反复衡量与深入讨论后做出的重大战略决策与坚定决心。关于全面建成高水平社会主义市场经济体制的紧迫性，可从以下六个维度进行理解：

第一，应对国际形势极端复杂变化的迫切要求。当前，国际形势错综复杂，我国必须有效应对全球变局的挑战。正如习近平总书记所指出，世界正处于“百年未有之大变局”，国际环境的不确定性显著上升。在此背景下，只有构建一个高水平的社会主义市场经济体制，

才能切实提升我国在全球经济格局中的竞争力，从而更好地应对外部风险挑战，维护国家安全，特别是经济安全。

第二，把握新一轮科技革命机遇的历史抉择。面对扑面而来的科技革命浪潮，我们必须借鉴历史经验，把握新的机遇。近代以来，中国因落后挨打付出了沉重代价。“李约瑟之谜”与“韦伯疑问”等学术命题，都对科技革命和工业革命未能发生在中国表示了深层追问。究其原因，既有统治阶层的腐败无能，亦有经济技术特别是科学技术的落后。中国共产党成立百余年来，带领人民知耻而后勇，奋起直追，终于赶上了时代步伐。当前，人工智能、大数据、生物技术、新能源等前沿领域不断突破，历史经验表明，必须在关键时期抢占科技发展制高点，并以此推动产业深度融合，才能为中国未来发展争取更大的回旋余地。这就要求科技必须实现自立自强，而科技自立自强离不开一个完善的市场经济体制作为支撑。

第三，适应经济发展趋势性特征与跨越陷阱的必由之路。推动经济高质量发展已成为历史的必然。2008年美国金融危机后，中国经济增速由过去30多年接近两位数的高增长转变为个位数增长。起初，全党对于这一变化在思想上并未完全统一，仍有观点倾向于依靠资源要素的大规模投入实现粗放型增长。然而，面对有限的资源与变化的国际环境，习近平总书记审时度势提出了中国经济发展的趋势性特征，要求必须从高速增长转向高质量发展。作为一个超大规模经济体，如何跨过“中等收入陷阱”以及“中等技术陷阱”，是摆在我们面前的严峻课题。解决这些问题的关键，在于构建高水平的社会主义市场经济体制，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，同时更好发挥政府作用，从而真正实现高质量发展。

第四，解决社会主要矛盾与满足人民美好生活需要的根本保障。切实解决中国社会主要矛盾，不断满足人民日益增长的美好生活需要，同样亟需构建优质的市场经济体制。只有体制完善，才能创造更多财富，提供更丰富的产品与服务，从而更好地解放和发展生产力。生产力发展带动经济上行，进而增加就业、提升居民收入，人民对美好生活的向往才能得到实质性保障。

第五，提升自主创新能力与全球经济治理话语权的战略支撑。加快提升自主创新能力，增强国际合作与竞争能力，要求必须构建开放的市场经济体制。该体制有助于充分利用国内国际两个市场、两种资源，提升我国经济国际化水平及公共产品供给能力，特别是增强我国

在全球经济治理中的话语权。因此，我们需要以更加开放的心态和水平，通过更高水平的制度型开放走向世界，实现与世界的良性互动。

第六，推进中国式现代化的强大动力与制度基石。中国现代化建设已进入关键时期，亟需强大的动力与制度保障。这在很大程度上要求以经济体制改革为牵引，全面建成高水平社会主义市场经济体制，以此带动其他领域改革深入推进，促进生产关系与生产力、上层建筑与经济基础、国家治理与社会发展更好地相适应。因此，全面建成高水平社会主义市场经济体制是我国基本实现现代化的重要标识，其意义重大。

尽管建设这一体制是党、国家和人民的共同意愿，但我们也必须清醒认识到其中的艰巨性与复杂性。这种艰巨性在很大程度上源于当前的生产关系中仍存在不合理因素，未能充分适应生产力发展的要求，特别是尚不适应“新质生产力”发展的要求。因此，依据马克思主义政治经济学理论，对生产关系进行调整和完善，使其更好地适应生产力发展，已成为时代的呼声。

二、全面建成高水平社会主义市场经济体制面临的艰巨性与复杂性

全面建成高水平社会主义市场经济体制虽然是既定目标，但必须清醒认识到其过程的艰巨性与复杂性。这种艰巨性在很大程度上源于当前的生产关系中仍存在若干不合理因素，具体而言，主要体现在以下六个方面：

第一，外部环境的复杂性和不确定性带来巨大风险。当前，我国在关键核心技术领域仍面临诸多“卡脖子”难题。尽管近年来我们在突破技术封锁方面做出了巨大努力，但受制于人的局面尚未彻底改变。正如部分学者所言，跨越“中等收入陷阱”的一个重要前提是必须跨越“中等技术陷阱”。这就要求我国的技术创新不能仅停留在应用层面，必须实现更多原创性、从“0”到“1”的突破性发展。

第二，产业结构调整优化进程艰难曲折。在发展战略性新兴产业和未来产业的过程中，风险识别的难度极大。近年来，各地在推动高质量发展、研究发展新质生产力及布局未来产业方面确实取得了显著进展，但也面临着如何精准选择技术路线、如何有效识别风险以及把

控投入力度等困扰。各级政府虽为此做了大量工作，但部分地区仍存在“跟风”发展、“一刀切”执行以及形式主义做表面文章的问题。这些问题亟需在未来的体制建设中加以改进。

第三，统一开放、竞争有序的市场体系尚未真正形成。当前，要素市场化配置中仍存在诸多堵点、痛点和难点。尽管我国在推进市场体系建设方面成效显著，中央近年来也集中发力推动“全国统一大市场”建设并出台多项政策文件，突破了一些具体障碍，但深层次问题依然存在。要在全中国范围内彻底打破壁垒，可能需要一个较长时期的坚持与努力，才能从根本上完善市场体系。

第四，“有效市场”与“有为政府”关系的精准把握仍有欠缺。处理好政府与市场的关系是构建高水平社会主义市场经济体制的核心问题，其中精准把握二者边界确实是难点所在。越是艰难，越能考验党和国家的能力与水平。具体来看，部分地方政府仍存在干预过多、违规操作等问题：一是行政干预违背市场经济规律，腐败与寻租现象依然存在；二是政府信用问题，如部分地方政府长期拖欠企业账款，难以及时兑现承诺，引发民营企业和市场主体的不满；三是乱收费、乱罚款等现象时有发生。特别是前几年出现的所谓“远洋捕捞”式跨区域逐利性执法问题，虽然仅发生在局部地区，但社会影响极坏，对企业市场热情造成了极大的杀伤力。对此，习近平总书记在今年春节期间再次召开民营企业座谈会，这距离2018年的民营企业座谈会虽有时隔，但再次讲话意在新的历史条件下鼓励民营企业坚定信心，调动更多市场主体的积极性。

第五，国有企业改革的持续攻坚有待深化，调动资本和民营企业积极性还需要做大量的工作。深化国有企业改革是构建高水平社会主义市场经济体制的关键环节，但目前改革遭遇诸多瓶颈。部分国有企业效率低下、创新动力不足，过度依赖政府补贴和政策支持，缺乏市场竞争意识和创新活力。当前民营企业发展也面临诸多困境，市场准入受限，部分领域存在“卷帘门”“玻璃门”“旋转门”现象，民营企业投资机会减少。民营企业尤其是小微企业，多数处于产业链末端，缺乏抵押品和担保，融资难度大、成本高。一些地方和部门对支持民营经济发展的政策措施落实不到位，甚至存在“合成谬误”，导致政策效果不佳。政商关系有待改善，部分地方存在违规执法、损害民营企业合法权益的现象，影响了企业家的信心。如何进一步调动资本和民营企业的积极性，仍需进行大量工作。这是一个重大的社会问题，核心在于如何让更多的市场主体保持积极性，让资本不再感到“懈怠、紧张、焦虑”，从而构建更优良的政商关系，这需要我们在体制机制上进行认真的探索。

第六，收入分配与扩大内需的深层矛盾。将扩大内需、做强国内大市场作为重要战略，必须多管齐下，其中收入分配改革应及时跟进。当前收入分配问题呈现出复杂化趋势，特别是在经济下行压力较大的背景下，部分人群收入出现下降，导致经济预期转弱，进而影响消费行为。因此，如何在当前背景下切实解决收入分配问题，推动城乡居民收入普遍增长，解决老百姓在公共服务、社会保障等方面的后顾之忧，从而更好地“投资于人”，是我们必须认真思考并解决的重大课题。

三、全面建成高水平社会主义市场经济体制的特征与内涵

全面建成高水平的社会主义市场经济体制，应当具备明确的特征与深刻的内涵。主要体现在以下四个方面：

第一，资源配置的更有效与更节约。这是体制建设的基础性要求，旨在通过市场机制实现资源的最优配置，提高全要素生产率。

第二，更加公平、更有活力的市场环境。这一环境要求既要“放得活”，又要“管得好”，以充分激发全社会的创新能力。其核心在于正确处理市场与政府的关系：政府“看得见的手”必须服从于市场规律，确保经济运行符合客观法则。政府与市场的关系越协调，就越能实现活力释放与有效监管的辩证统一，使市场既充满活力又井然有序。

第三，市场主体的充分保护。必须毫不动摇地落实“两个毫不动摇”：一方面推动巩固发展公有制经济，深化国资国企改革；另一方面毫不动摇地鼓励、支持、引导非公有制经济发展。其核心目标是保证各种所有制经济依法平等使用市场要素，公平参与市场竞争。

第四，全国统一大市场的构建。这要求在基础制度规则、市场监管等方面实现公平统一，强化竞争政策的基础性地位，坚决破除行业垄断、所有制歧视、地方保护和市场壁垒。特别是在完善社会主义市场经济体制的基础制度方面——如产权制度、市场信息披露制度、市场准入制度、公平竞争制度、社会信用体系及监管制度等，需要付出更大的努力。值得注意的是，最近一年来，中国资本市场表现尚佳，在制度建设及补足短板漏洞方面取得了显著进展与推动。这充分彰显了党中央和政府的决心。因此，我们期待中国资本市场能够逐步走出一个“牛市”，以此更好地改善经济发展预期，推动中国经济持续向好。

四、全面建成高水平社会主义市场经济体制必须稳步扩大制度型开放

全面建成高水平的社会主义市场经济体制，呼唤必须稳步扩大制度型开放。主要基于以下几点考量：

第一，世界各国现代化的共同特征。历史经验表明，现代化的过程必然伴随着开放。中国式现代化要全面建成高水平社会主义市场经济体制，决定了必须顺应这一共同特征，稳步扩大制度型开放。

第二，中国改革开放的重要成就与经验。回顾历史，中国式现代化改革开放的一个重要成就，就是在稳步扩大制度型开放方面取得了重大进展与突破。从最早设立经济特区、“春天的故事”唱响中国，到加入 WTO，再到设立 22 个自贸试验区，以及近期海南自贸港的封关运作，这一系列历程表明中国在探索制度开放方面已迈出坚实步伐，但仍需进一步推动该项工作向纵深发展。

第三，关键时期的紧迫任务。当前，中国式现代化建设已进入关键时期，这也标志着稳步扩大制度型开放到了关键节点。中央特别强调要扩大双边开放、单边开放，以及向最不发达国家实行自主开放，实质上就是要采取一切可行办法扩大开放。因此，到 2035 年全面建成高水平社会主义市场经济体制的目标，揭示了稳步扩大制度型开放的紧迫性。其中，海南自贸港作为改革开放的最前沿，肩负着为中国式现代化稳步扩大制度型开放探索路径的重大历史责任，我们期待其能取得更大进展。

五、全面建成高水平社会主义市场经济体制需处理好的若干重大关系

在全面建成高水平社会主义市场经济体制的进程中，必须统筹处理好以下几组重大关系：

第一，科技创新与产业升级的关系。二者之间是协同共进的关系，也是动力释放的重要过程。

第二，政府与市场的关系。这是体制改革的核心。双方需精准定位、协同发力。中国制度优势的发挥，某种意义上取决于“有效市场”与“有为政府”两个比较优势的共同发挥。

必须强调的是，“有效市场”的前提往往是“有为政府”在先。如果政府能够“有为”且严守规则，就有可能推动市场有效；反之，若政府不能“有为”或不守规则，既当裁判员又当运动员，就很难要求市场有效，也难以要求市场主体守规。

第三，效率与公平的关系。要统筹兼顾，协调发展。既要强调“做大蛋糕”提升效率，也要强调“分好蛋糕”促进公平。

第四，坚持以经济建设为中心与高质量发展的关系。党的二十届四中全会特别强调坚持以经济建设为中心。这一提法体现了党的守正创新。在新的历史条件下，“以经济建设为中心”要求的是更高质量的发展，要求更加注重科技自立自强，更加注重国内大循环的实现，更有利于人的全面发展、“投资于人”，以及扎实推动共同富裕。

第五，国内市场与国际市场的关系。这是一个内外联动、拓展空间的关系。协调好这两个市场对现代化至关重要。过去一年，我们顶住外部压力，外贸出口实现大幅增长，贸易顺差达到1万亿美元。但从长远看，如何平衡内贸与外贸，仍是需要重点解决的大事。

第六，实体经济与虚拟经济的关系。两者应相辅相成，共同发展。

第七，城乡之间与区域之间的关系。要致力于实现均衡发展共同繁荣。

第八，国有经济与民营经济的关系。二者都是社会主义基本经济制度的重要组成部分和内在因素。民营经济也是“自己人”。国有企业与民营企业之间是优势互补、携手共进的关系，共同担负起中国经济成长的重任。它们之间不是“有你没我”的零和博弈，而是互相成长、互相帮衬的“亲兄弟”关系。处理好这一关系，将更有利于推进中国式现代化。

完善差异化地方政府考核评价体系， 推进有效市场和有为政府相结合

黄群慧 第十四届全国政协委员，中国社科院经济研究所原所长

以下观点整理自黄群慧在CMF宏观经济热点问题研讨会（第113期）上的发言

坚持有效市场和有为政府相结合，是一个非常重大的原则和主题。当前，对于“十五五”开局之年，围绕这一原则有一系列问题值得深入探讨，例如，具体包括通过加快推进国内统一大市场建设，进一步完善有效市场与有为政府结合的制度基础；通过统筹产业政策与竞争政策建设现代化产业体系，以丰富有效市场与有为政府结合的政策内涵；通过聚焦深入整治“内卷式”竞争，以积累有效市场与有为政府结合的治理经验；通过深化国资国企改革，以建设有效市场与有为政府结合的高效平台；通过完善差异化地方政府考核体系，探索有效市场与有为政府结合的激励机制。我认为，当前地方政府行为虽然“有为”，但存在“越位”、“缺位”、“错位”等一系列问题，其问题在于地方政府缺乏一套符合高质量发展的绩效考核体系，未能建立起促进有效市场和有为政府相结合的激励约束机制。基于此，我今天的发言题目是《完善差异化地方政府考核评价体系，推进有效市场和有为政府相结合》，主要围绕地方政府考核评价体系谈几点思考。

一、“十五五”期间完善差异化考核评价体系的必要性

今年中央经济工作会议明确提出，各地区、各部门应结合实际，因地制宜全面落实党中央关于经济工作的任务与思路，树立并践行正确的政绩观，自觉按规律办事，特别是要完善差异化的考核评价体系。一套科学的地方政府考核评价体系，既是有为政府发挥作用的“指挥棒”，也是党和政府推动经济社会协调发展的重要制度工具。长期以来，“唯GDP”的考核导向虽在实现经济赶超方面发挥了重要作用，但也引发了结构失衡、环境污染、区域差距及城乡差距等一系列发展不平衡、不充分的问题。进入新时代，中国经济已经从高速增长转向高质量发展，这就要求加快形成一套涵盖指标、政策、标准、统计、绩效及政绩考核的完整体系，以替代单一的GDP考核。

立足于“十五五”开局之年，党的二十届四中全会明确了未来的发展战略及重大任务，例如因地制宜发展新质生产力、推进全国统一大市场建设、构建新发展格局，以及坚持内需主导、提振消费等。若将这些重大战略任务落脚到地方政府层面，要求其协调推动，则必须建立一套差异化的考核指标体系。鉴于京津冀、长三角、粤港澳大湾区等高质量发展动力源与东中西、南北各区域之间确实存在发展的不平衡、不充分问题，且差距较大，要实现统一大市场建设与整体最优目标的统一，同时兼顾创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，必须通过完善的考核指标进行探索与引导。我认为在“十五五”期间完善一套差异化的考核指标体系十分必要，这主要体现在以下几个方面。

第一，推动高质量发展迫切需求完善地方差异化考核评价体系。当前已进入高质量发展阶段，必须彻底改变各级干部的“GDP 数字崇拜”，实现考核指标体系的整体变革。尽管受制于既有体制机制约束，改革难度较大，但这必须成为明确的导向。我们要引导各级政府真正将精力集中于创新驱动、区域协调、产业结构优化及绿色转型，特别是“十五五”要体现“投资于人”的民生改善要求。在未来的财政支出结构中，应配置更多资金资源用于人力资本投资，这需要相应的指标体系予以考核和推动，是高质量发展的关键要求。

第二，深入贯彻新发展理念对完善差异化考核指标体系提出了新要求。新发展理念的五大维度在现实执行中并不天然具有内在统一性，创新、协调、绿色、开放、共享之间可能存在张力。例如，科技创新虽是第一动力，但其成果未必能自动实现全民共享。以无人驾驶汽车为例，鼓励其发展无疑属于先进生产力的创新，但若将其贸然引入出租车行业，且政府未能妥善解决现有出租车司机的就业替代问题，虽然在技术实验层面具有意义，却未能实现全体人民共享发展成果，甚至可能引发收入极化。因此，政府在推动此类发展时，必须建立包含包容性发展的指标体系，既推动科技创新，又解决职业替代后的就业问题。此外，还需防止以倡导绿色理念为借口进行“懒政”，或因强调国内大循环而忽视对外开放，这些都需要通过一套内在统一的指标体系来引导和激励约束干部。

第三，构建全国统一大市场对绩效考核体系提出了创新要求。统一大市场建设强调“五统一、一开放”，即统一制度基础、基础设施、要素资源市场、监管执法以及地方政府的招商引资行为。在招商引资行为统一的背景下，若对经济欠发达地区和发达地区实行完全一致的考核，显然不合理。在全国统一大市场中，要素必然流向回报率最高的地方，例如数据要

素公司或企业资本可能更倾向于投资杭州等基础较好的地区。在此情况下，政府绩效考核体系必须进行相应的调整和差异化设计，不能再以 GDP 增速为主要指标。

最后，因地制宜发展新质生产力及实施各类区域协调发展战略，也要求考核体系的差异化。发展新质生产力要求各地基于科研条件、产业基础和配套能力选择未来产业和战略性新兴产业，由于各地基础差异巨大，不能用统一的税收、增速或产业提升指标进行考核。从国家层面看，已明确了各大区域的主体功能及协调发展战略，形成了以“两横三纵”为主的城市化发展格局、“七区二十三带”的农业生产格局以及“两屏三带”的生态安全格局。对于地方政府而言，首要任务是完成国家层面的战略布局。因此，针对城市化发展、农业生产、生态安全等不同主体功能要求，必须制定更具个性化、差别化的绩效考核体系。这一点在“十五五”期间尤为必要，需进一步完善。

二、构建差异化地方政府考核评价体系的思路

第一，指标体系架构应保持统一。我们强调新发展理念，即创新、协调、绿色、开放、共享，以及安全发展理念。“十四五”规划中衡量经济社会发展的20个主要指标，正是基于这六个方面构建的。因此，作为绩效考核指标体系，其顶层设计的大框架应当是统一的。这既贯彻了高质量发展和新发展理念的要求，也保证了体系框架的合理性与系统性。

第二，指标设计应简明扼要，权重分配需体现差异化。首先，指标数量不宜过多。二三十个指标在实际操作中可能过于繁杂，建议在上述六大一级指标下，选取若干极具代表性的关键指标即可。当然，针对不同地区、不同层级和不同部门，可以采取“量体裁衣”的方式设计特定指标。其次，权重的差异化是构建差异化指标体系的关键。应根据各地的功能定位——如经济增长动力区、生态安全区、农产品主产区以及边疆安全区等具体环境，有针对性地设置权重。对于某些特殊地区，甚至可以设立单独的个性化指标。只要该地区完成了这一特定指标，即可在其他通用指标上给予一定的替代或豁免。

第三，指标体系应建立动态调整机制。考核指标应根据各地区经济发展的阶段进行调整，例如以五年为一个周期进行更新。同时，指标调整还需适应国家重大政策的变化。例如，在“十五五”开局之年，若面临“供强需弱”的突出矛盾，政策重心需转向需求侧，考核导向也

应随之动态调整，将补齐需求短板列为首要任务。不同阶段的政策考核导向存在差异，因此必须保持调整的动态化。

第四，考核主体应实现多元化。在具体考核过程中，除了上级政府的纵向考核外，应鼓励多元主体参与，引入第三方考核体系，实现多手段协同评价。

总体而言，建立这样一套差异化且逐步完善的地方政府绩效考核体系，旨在围绕高质量发展目标，充分发挥区域协调发展战略及主体功能区战略的叠加效应。在“十五五”期间，既要优化重大生产力布局，又要强调各地区在建设统一大市场的框架下行动，避免仅考虑局部利益。我们需要形成一个简明、全面、差异而公平的评价体系，防止“一刀切”带来的观念扭曲，特别是绩效观的扭曲，从而确立正确的绩效观和可持续发展导向的制度。

最后需要强调的是，这套体系的完善过程虽是逐步的，但必须坚持系统推进。所谓系统推进，是指在要求地方政府实施差异化考核指标的同时，必须配套改革中央与地方的财政关系及一系列相关制度。这包括转移支付制度、财政体制机制的改革，特别是对于限制开发区和禁止开发区，必须加大转移支付与生态补偿力度。党的二十届三中全会已就建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系做出了全面布局，需要深入实施与贯彻落实。

除了理顺财政关系，从本质上看，围绕高质量发展完善考核体系，是纠正地方政府绩效观、健全高水平社会主义市场经济体制的关键。坚持有效市场和有为政府相结合，而界定二者边界的关键正是在于考核评价体系。缺乏科学的考核体系，地方政府在原有绩效观的指导下，极易产生越位、错位和缺位行为。当前市场上的一些热点问题，如预制菜、新能源汽车等行业的发展争议，很大程度上源于政府在产业标准制定及监管实施过程中的缺位。因此，核心任务在于通过一套不断完善的政府绩效考核评价体系，推动高水平社会主义市场经济体制建设，清晰界定政府和市场的边界，从而真正推动有效市场和有为政府的有机结合，贯彻落实好党的二十届四中全会的重要原则。

以上是我围绕有效市场和有为政府相结合，特别是聚焦地方政府考核评价体系所谈的一些看法，请批评指正。

有为政府和有效市场的结合

伍戈 长江证券首席经济学家

以下观点整理自伍戈在CMF宏观经济热点问题研讨会（第113期）上的发言

政府与市场的关系是一个极具挑战性的话题，也是经济学中永恒的话题。无论是微观经济学还是宏观经济学，这一命题始终贯穿其中。在微观经济学教材中，当我们研习边际成本与企业定价时，随即面临一个问题：政府应否对某些价格实行最低限价或工资保护，以维护特定群体的利益？尽管按照传统经济学理论，这可能会造成社会福利的损失，但微观经济学的开篇往往便始于对市场与政府关系的探讨。宏观领域亦是如此，当前最重要的宏观实践之一——特朗普政府的关税政策，从国际金融视角审视，国与国之间征收关税本质上是一种“有为政府”的行为，旨在保护国内利益，尽管其有效性在过去一年的实践中仍存争议。

政府与市场的关系之于经济学，是一个永恒的主题。关于这一话题的争论由来已久。海外有凯恩斯主义与其他学派的长期论战；国内过去几年也发生过多次重要争论，其中较著名的是基于产业政策的讨论——林毅夫教授与张维迎教授关于政府在产业政策中作用的辩论，其本质依然是“有效市场”与“有为政府”的博弈。

在我国探讨这一问题具有特殊的复杂性。**鉴于中国社会主义市场经济体制的历史沿革，公有制为主体、国有企业发挥重要作用以及土地国有等制度特征，使得中国市场与政府的边界与西方传统国家存在显著差异。**尽管过去讨论多集中于产业政策和国有企业领域，但我个人认为，在中国这片现实土地上，关于有效市场与有为政府的讨论是全方位的。它不仅局限于国企或产业政策，更涵盖了逆周期调控、风险处置、危机应对以及非经济政策的一致性评估等诸多领域。该问题的广泛性在我国实际上已经突破了西方传统国家的讨论范畴。

一、 宏观调控的历史镜鉴：关于理念的抉择

关于政府与市场关系最早且最深刻的讨论，并非始于产业政策，也非国企与民企之争，而是源于上世纪30年代的美国大萧条时期。那是人类历史上关于该问题最能引起灵魂震颤的

讨论：在危机面前，究竟应遵循市场化出清，还是采取凯恩斯式的政府积极介入？这也是整个宏观经济学的“圣杯”。

当时，罗斯福总统之前的政府笃信市场力量，认为市场应当自动出清，应通过危机惩罚大萧条前过度加杠杆的房地产商和制造泡沫者，因此不主张政府介入。然而，当罗斯福目睹物价崩塌、失业遍地、民生凋敝时，他不再认为市场能有效运作。罗斯福上台后认为市场已失灵，无法走出通缩怪圈。起初，他试图通过供给端约束来体现“有为政府”的作用，包括限制纺织钢铁产能。由于引发地方与州政府的反对及博弈失败，罗斯福在供给端的早期尝试并未完全成功，最终转向凯恩斯主义，通过需求端来扭转局面，但这无疑是政府与市场在挽救国家层面的最激烈碰撞。这种碰撞在当今依然存在巨大争议，包括日本“失去的二十年”、美国次贷危机中政府应发挥多大作用、财政介入的力度以及利率是否应进一步下调等。

有效市场与有为政府的讨论首先是“理念”的讨论，即究竟相信什么，之后才是法治与制度层面的讨论。如果一个国家从上到下笃信政府的力量，或者像大萧条前的美国那样迷信市场的力量，那么未来的历史发展、人们的行为模式、制度变迁及法治建设，都会被这一核心理念所支撑。经济理念虽非宗教，但这种基于认知和教育形成的“相信什么”至关重要，尤其是在国家宏观调控层面面临长期物价压力之时。

当前我们之所以强调“有为政府”，或中央提出采取积极政策，客观原因在于：当价格处于低位运行过程时，必须有一股力量代替市场去支出、代替市场去撬动经济，这只手便是政府的手。2025年初，中央曾提出超常规逆周期政策，正是体现了这一重要性。当然，政府发力点究竟在供给端还是需求端，力度如何把握，是另一个需要探讨的问题。

二、 产业政策的认知难题：“谁更聪明”的困境

关于有效市场与有为政府的讨论，具体到产业政策层面，面临着一个核心难题：政府和市场到底谁更聪明？

目前面临一个现实的挑战，即科技企业的认定问题。建立现代化产业体系及实现科技自立自强是“十五五”规划的重要内容，国家也通过设立引导基金、利用财政资金来促进科技发展，抵御“卡脖子”领域的威胁。但关键在于：这笔钱该如何花？给哪些企业是合适

的？资金应投向国有企业还是民营企业？投给北京、上海还是深圳的企业？这涉及复杂的认定问题。再如，一位种植土豆的农民，若借助遥感、AI 等高科技手段进行生产，他算不算科技企业？这些认定标准是交给政府监管部门、行业自律协会还是专家评议？这是极具困难的现实问题。

如何在产业政策方面做到政府比市场更聪明，需要极大的甄别力。也许政府需要借助市场的力量来甄别真正值得投入的企业，而非单边引导。客观而言，政府距离市场尤其是企业端，往往存在信息不对称的距离。

当前，“反内卷”成为产业政策的一个焦点。政府试图界定并治理不同行业的内卷现象。回顾上一次供给侧改革，当时以环保为名义，针对排污不达标的企业进行关停并转，标准相对清晰。但现在的“反内卷”应如何界定？虽然可以看到相关行业政策规定价格不能低于成本价，但如何精准获知“成本价”究竟是多少？以汽车行业为例，价格降至何种位置即被视为内卷？

《求是》杂志于7月发表了题为《深刻认识和综合整治“内卷式”竞争》的文章。文章明确指出，治理“内卷式”竞争，首先是需求端的问题，即宏观总量问题；其次才是供给端约束或行业不正当竞争问题。如果遵循该逻辑，政策的优先顺序应当是先认识并解决需求端问题，再动用“有形之手”介入产业端。将产业政策与总需求政策区分开来，并理清其轻重缓急，是当前政策制定的关键。

三、 地方政府行为的边界：债务与激励机制

在国企边界与地方政府行为方面，现实中存在诸多矛盾需要平衡。

首先是地方融资平台的退出问题。近期许多地方融资平台退出竞争性领域，方向是正确的。但退出后的遗留问题如何处理？对投资端的支撑是否会受到影响？这存在一个节奏把控的问题。若退出过快，可能相关投资下降速度过快。

其次是地方财政压力与应对。一方面确实需要优化部分地方政府的应对，另一方面也要让经济循环起来。从全国层面看，提振收入才能拉动消费。

最后是统一大市场的建设。建立统一大市场以促进要素自由流动无疑是好事，但必须权衡其与地方积极性之间的矛盾。过去四十年改革开放的成就，很大程度上得益于地方政府间的竞争与招商引资产生的积极性。在推进统一大市场时，如何继续鼓励地方的发展动力，需要把握好度。

四、 风险处置的原则：系统性风险与市场化出清的界限

政府与市场关系的另一个重大领域是风险处置。中央经济工作会议强调着力稳定房地产市场，将其作为防风险的首要领域。在处置银行风险、房地产风险或其他潜在风险时，究竟应采取市场化方式还是政府强力介入？

基于过去的事实，建议应以风险是否具有系统性为界限：当风险尚未上升至系统性层面，仅为局部问题时，可以通过市场化的重组并购及法治化方法进行处置，允许其市场化出清。一旦风险有苗头危及系统安全，涉及“大而不能倒”的问题时，政府这只“有形之手”应该介入。

综上所述，无论是逆周期调控、产业政策、非经济政策评估还是风险处置，都需要厘清政府与市场的边界。在此基础上形成具体做法，结合历史沿革建立产权明晰的法治体系。有效市场与有为政府并非“非黑即白”的对立关系，而是需要结合中国特有国情，在动态中寻找合理的“度”。



把脉中国经济 传递中国声音
Taking Economic Pulse, Forecasting Economic Future

地址: 北京市海淀区中关村大街59号 中国人民大学立德楼1105
Add: 1104, Lide Building, Renmin University of China,
59 Zhongguancun Street, Haidian District, Beijing, PR.China

网站: <http://ier.ruc.edu.cn/>

微信公众号:

