

新常态下政府和市场的关系

【编者按】中共十四大提出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，十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》进一步提出了“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”这一新的重大理论观点，并指出：“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”。习近平在《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》中特别强调：“进一步处理好政府和市场关系，实际上就是要处理好在资源配置中市场起决定作用还是政府起决定作用这个问题”。政府和市场关系是动态的，对政府和市场关系的学术讨论和实践探索也在不断前行。为推进新常态下政府和市场关系的研究，当代中国研究所经济史研究室、本刊编辑部共同策划了本笔谈。

协调政府和市场在结构调整中的作用

中国社会科学院经济研究所研究员 董志凯

1978年以来，中国经济体制改革的核心问题是如何处理计划与市场的关系，也可以说是政府和市场的关系，即如何使市场在资源配置中起基础性作用、决定性作用和更好发挥政府作用。准确把握、协调其中的关系，决定着改革的全局和成败。在研讨中共十八届五中全会精神，深入领会“四个全面”、“五大发展理念”、“供给侧改革”的过程中，这个议题具有建设性意义。政府与市场不是孤立的，更不是对立的、静止的，而是统一的、动态的。没有市场就没有活力；没有政府就没有秩序；二者缺一不可。

目前，中国发展面临着转变经济发展方式的艰巨任务。转变经济发展方式必须以经济结构的调整为主攻方向。改革开放以来，中国的产权结构、产业结构均实现了多元化。特别是在互联网迅速发展的新形势下，经济的供应关系，生产、营销、渠道和盈利模式都发生了变化。消费在国民经济中所占的比重越来越大，对“供给侧”的要求越来越高，在倒逼压力之下，“供给侧改革”的效果直接关系中国经济转型的平稳落地。当前，经济结构不合理的问题进一步凸显，产业结构呈现低端锁定和结构失衡的问题。

要素之间相互联系所形成的结构决定着自然界和人类社会的进步与发展。在产业结构方面，做优第一产业，做强第二产业，做大第三产业，培育和发展战略型新兴产业，才能

实现经济发展方式的转变；在消费投资结构方面，需要提振内需，扩大消费，实现从以投资为主导的经济增长方式向以内需为主导的发展方式转变；在要素投入结构方面，增加对科技创新、管理创新、体制创新的投入，才能实现从资源依赖型的发展方式向创新驱动型的发展方式的转变；在能源消费结构方面，减少对煤炭、石油、天然气等化石能源的依赖，大力发展风能、水能、太阳能、核能等可再生能源、清洁能源和新型能源，才能实现向低碳经济、绿色经济、循环经济发展方式的转变；在城乡结构方面，走中国特色的城镇化道路，建设社会主义新农村，才能实现向城乡一体化的经济发展方式的转变……林林总总的经济结构调整，对发展方式先进与否起着决定性作用，是提高国民经济整体素质和国际竞争力的关键。那么，如何“调结构、稳增长”？关键在于政府与市场如何发挥作用、如何协调？这是普遍关注的重要问题。

一、“调结构”的核心动力主要来自健全的市场经济机制

在市场经济环境下，产业结构调整的本质就是企业在市场中不断寻找生存、发展的方向。当年福特开发汽车产业不是美国政府调节的，比尔·盖茨、乔布斯在 20 世纪 70 年代开始电子产品的开发也不是美国政府号召的。中国的李书福、马云、雷军等开发的创新项目也不是当地政府指令调节出来的，其前提均是有健全的市场机制。历史上的众多案例表明，健全的市场机制是产业结构调整的强大动力和资源配置的决定性因素。这一机制需要长期建设。政府的优势不在于预见产业的方向，更不在于预判和规定哪个产业必胜，而在于创造健全的、充满活力的市场经济体制，让各种产业、创新公平竞争，优胜劣汰。竞争迫使组织持续不断地在发展技术和知识方面进行投资以求生存，这些技能和知识创新发展也将渐进地改变我们的制度。在全球化的新形势下，作为后发市场经济国家必须缩短建设历程，尽快完善市场机制的建设，这就需要政府发挥作用。

二、健全市场经济体制需要更好地发挥政府的作用

一国政府的地位和作用取决于历史。东亚国家在市场经济的初期，政府发挥作用的领域都比较广，特别是在产业政策上。然而到了市场经济相对成熟的时期，就都把更多的选择权交给了市场。究其原因，在市场经济的初期，市场发展尚不成熟，各种信息以及产业结构比较简单，政府可以比较全面地掌握市场主体的信息并加以调整。随着市场经济日趋成熟，产业更为精细，关系更为复杂，产业发展的方向有了极大的不确定性，这就需要活跃于最前线的企业去探索方向。此时，政府的作用在于努力建立一个优胜劣汰、激励创新的体制，产业政策应该有利于竞争，而不是具体指出产业方向。

1. 高瞻远瞩的产业政策和发展规划启示结构调整的布局

在新形势下，产业政策已成为产业发展不同阶段择机而用的政策工具。在产业发展的不同阶段，面对全球竞争形势的变化，各国产业政策的目标和导向将进行重大调整。地方政府由于特殊的利益诉求，可能脱离实际，拔苗助长地发展时髦产业，也可能为了 GDP 而保护落后产业，在产业政策设计上受到一定的限制。中央政府高瞻远瞩制定的产业政策

和发展规划能够启示结构调整的总体棋局，特别是在经济空间、区域发展方面。面对“一带一路”开放的新格局，如何在战略对接中增加作为、减少风险，将启示结构调整的方向与布局。

2. 大数据助推“调结构”，科学精准

政府的智库应该拥有最大量、最精确的数据，从而成为大数据产业加速发展的最大的要素需求者、供给者、生产组织者、推广应用者，可使大数据所具有的海量规模、多样的类型、动态的体系和巨大的价值等特点得到充分发挥，促使新型四化与社会各个领域紧密结合、跨界融合。最近两三年来，各级政府已利用大数据在社会治理方面做了许多工作。

3. 政策指向有助稳定市场主体预期

“调结构”需要创新驱动，而创新驱动需要稳定市场主体预期。政策的可信性、连续性能够最终改变公众预期。只有市场支持创新，企业得到回报，才有更大的动力投入力量进行产品开发。政府要建立一个自由开放的平台，让后来者能够公平进入、自由竞争。这正是中央全面深化改革领导小组第十六次会议审议通过《关于实行市场准入负面清单制度的意见》的宗旨。意见对实行市场准入负面清单制度提出了顶层设计，明确了总体要求、主要任务和配套措施。实行市场准入负面清单制度，对发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好地发挥政府作用、建设法治化营商环境、构建开放型经济新体制，具有重要意义。再如中央大幅度增加扶贫投入，出台更多惠及贫困地区、贫困人口的政策措施，提高市场机制的益贫性，推进经济社会包容性发展，实施一系列更有针对性的重大发展举措，必将推动农村广阔地域“调结构”创新的主体预期。

三、政府的作用以弥补市场失灵为主要原则，以实现社会福利最大化为主要宗旨

21世纪以来，世界经济挑战与危机共生。各国政府对经济的干预力量越来越强、涉及面越来越宽、干预内容越来越深入。然而，政府的干预必须以弥补市场失灵为主要原则，以实现社会福利最大化为主要宗旨，干预既不能缺位，也不能越位，更不能错位。

中共十八大以来，改革的总体要求是：坚持社会主义市场经济改革方向，把发挥市场在资源配置中的决定性作用与更好地发挥政府作用统一起来，把转变政府职能与创新管理方式结合起来，把激发市场活力与加强市场监管统筹起来，放宽与规范市场准入，精简和优化行政审批，强化和创新市场监管，加快构建市场开放公平、规范有序，企业自主决策、平等竞争，构建政府权责清晰、监管有力的市场准入管理新体制。

譬如，新形势下一个突出特点是“互联网+”，给我们带来了突破困境、实现弯道超车的可能。随着互联网的发展，分享经济蓬勃兴起，形成人们分享商品、服务、数据和智慧的社会经济模式。这些新的市场正在不断降低成本、推进创新，拥有巨大的经济潜力。在十八届五中全会关于发展的五大理念中，“共享”已成为重要理念之一，这与分享经济的背景密切联系。同时，互联网促进的分享经济中蕴含着信用风险等问题也逐步暴露出来。在这种情形下，政府应该主动顺应并改进与市场的关系：一方面既要继续以经济建

设为中心,保持经济发展职能;另一方面也要不断加强社会管理和公共服务职能,成为增进全社会福祉的服务者,改变“官重民轻”、“官显民微”的格局。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:“经过二十多年实践,我国社会主义市场经济体制已经初步建立,但仍存在不少问题,主要是市场秩序不规范,以不正当手段谋取经济利益的现象广泛存在;生产要素市场发展滞后,要素闲置和大量有效需求得不到满足并存;市场规则不统一,部门保护主义和地方保护主义大量存在;市场竞争不充分,阻碍优胜劣汰和结构调整,等等。这些问题不解决好,完善的社会主义市场经济体制是难以形成的。”^①显然,分享经济作为一种新型社会经济模式,非常有助于解决“要素闲置和大量有效需求得不到满足并存”、“市场竞争不充分,阻碍优胜劣汰和结构调整”等一系列问题。面对分享经济时代的来临,需要进一步处理好政府和市场的关系,着力解决市场体系不完善、政府干预过多和监管不到位等问题。

四、进一步完善法治经济

在“调结构、转方式”的经济转型时期,需要促使权力经济向法治经济转变,发挥法治经济的作用。从“政策之治”走向“法律之治”,由权力干预走向法律治理非常重要。政府依法行政的意义一方面在于约束、控制政府权力和经济行为,另一方面更在于保证政府调制的充分、适度。这在宏观调控领域尤为明显。经济法中权力的设立和行使因介入了杠杆原理与经济参数,相较于行政法略显软化和灵活,因此在调制主体与受体之间有一个法律开启并承认的缓冲博弈空间和选择余地。

中共十八届五中全会提出,要完善法治化的营商环境。这既是“坚持依法治国”原则的具体体现,也是“十三五”期间推动经济转型升级、全面建成小康社会的关键所在。完善法治环境,首先要不断适应改革的需要,完善相关法律制度,以引领和保障改革,即应当按照十八届四中全会的要求,编纂民法典,制定期货法等一系列新法律,修改证券法、票据法等既有的商事交易法,协调整合三资企业法、公司法与合伙企业法等商事组织法,统一内外资法律法规,保持外资政策稳定、透明、可预期。^②

在此基础上,要进一步强化依法行政的理念,进一步从制度层面保障行政机关依法行政,从根本上约束、限制公权力,真正把权力关进制度的笼子,保障权力的正当行使。要扎牢制度的笼子,使权力的运行守边界、有约束、受监督,逐步建立职能科学、职权法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府。与此相适应,需要进一步简政放权,压缩行政审批权;转化政府职能,合理规范政府的行政许可行为,明确审批的内容和程序,推进政府的信息公开。对市场主体而言,法不禁止即自由;对政府而言,法不授权不可为。政府的行政管理职能需要进一步转化,将监管模式从事前监管转变为市场秩

^① 《十八大以来重要文献选编》上,中央文献出版社2014年版,第498页。

^② 参见王利明:《坚持依法治国 完善法治化的营商环境》,《中国社会科学报》2015年11月20日。

序维护,最终使从事核准、审批的政府机关逐渐从市场的监管者转变为市场的服务者。

2015年11月,在中央财经领导小组召开的会议上,习近平总书记提出了“供给侧改革”:“在适度扩大总需求的同时,着力加强供给侧结构性改革,着力提高供给体系质量和效率。”“供给侧改革”要从生产、供给端入手。目前,中国在中低端产品库存增加的同时,高品质产品供不应求。以民用日常消费品为例,一方面传统的中低端消费品如服装、鞋帽、玩具等消化不了,供给严重过剩,价格持续下滑;另一方面,高品质消费品供给不足,中国居民在海外疯狂扫货。在这种情况下,协调政府与市场的关系,调整结构,在提升有效产能上有所作为,两三年内经济增长将有明显成效。

论转变经济发展方式中政府和市场的的作用

财政部财政科学研究所研究员 赵云旗

转变经济发展方式是我国经济社会可持续发展、绿色发展的可靠保障。中共十八届三中全会指出:“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。”^①按照这一决定正确处理政府与市场在经济发展方式转变中的作用十分重要。

一、转变经济发展方式是国家发展战略的需要

经济增长方式是指推动经济增长的各种生产要素投入、组合和使用的方式,它决定着生产力的整体效能和发展情况,可以较为准确地反映出经济增长的实质内涵。经济发展分粗放型和集约型两种不同方式,粗放型主要依靠物质要素的投入增加产品数量,集约型主要依靠技术创新和管理水平的提升改进优化要素配置和提升产出质量。剔除劳动要素和资本要素之外的综合要素产出率是衡量经济集约化程度的一个重要指标,它以50%为界,50%±10%以内为半集约型,40%以下为粗放型,60%以上为集约型。我国转变经济发展方式就是由粗放型转变为集约型。

我国是发展中国家,与世界经济发达国家相比差距很大。新中国成立后面临百废待兴的局面,为了尽快把一个贫穷落后的农业国建设成繁荣富强的工业国,实行“赶超式”的经济发展战略,与之相适应选择了粗放型的经济发展方式。改革开放后,为了弥补“文化大革命”造成的经济损失,缩小与世界经济发达国家的差距,制定了“跨越式”经济发展战略,但受科学技术条件的制约,延续了粗放型经济发展方式。所以,在经济发展方式上两个时期具有共同的特征:在生产目标的制定上高指标、高速度,在生产过程中高投入、低效益、高国民生产总值,在组织形式上偏好运动式的全民总动员,在经营管理上粗枝大

^①《十八大以来重要文献选编》上,第513页。