

研究阐释党的二十届四中全会精神

# “十五五”时期坚持有效市场与有为政府相结合的若干关键问题解析<sup>\*</sup>

黄群慧

**摘要：**《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》提出，“十五五”时期经济社会发展必须遵循“坚持有效市场和有为政府相结合”。坚持有效市场与有为政府相结合面临着制度基础、政策内涵、治理经验、高效平台、激励约束机制等关键问题，应通过加快推进国内统一大市场建设完善有效市场和有为政府相结合的制度基础，通过在建设现代化产业体系的过程中统筹产业政策与竞争政策，丰富有效市场和有为政府相结合的政策内涵，通过深入治理“内卷式”竞争积累有效市场和有为政府相结合的治理经验，通过深化使命导向的国资国企改革建设有效市场和有为政府相结合的高效平台，通过完善差异化地方政府考核体系探索有效市场和有为政府相结合的激励约束机制，从而具象化有效市场和有为政府相结合原则的内涵。

**关键词：**有效市场；有为政府；统一大市场；产业政策；竞争政策

**中图分类号：**F124.3 **文献标识码：**A **文章编号：**0257-5833 (2026) 03-0005-08

**作者简介：**黄群慧，中国社会科学院经济学院教授、中国社会科学院经济研究所研究员

党的二十届四中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》提出，“十五五”时期经济社会发展必须遵循“坚持有效市场和有为政府相结合”的原则。<sup>①</sup>坚持有效市场和有为政府相结合，才能实现“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”，才能“形成既‘放得活’又‘管得好’的经济秩序”。到2035年，我国要全面建成高水平社会主义市场经济体制，基本实现国家治理体系和治理能力现代化。这意味着在“十五五”时期要强化坚持有效市场和有为政府相结合，并在着力构建统一、开放、竞争、有序的市场体系方面全面发力。具体而言，“十五五”时期应聚焦有效市场和有为政府相结合的关键问题，实现资源配置效率最优化和效益最大化，畅通国民经济循环，激发全社会内生动力和创新活力。

## 一、加快推进国内统一大市场建设，完善有效市场和有为政府相结合的制度基础

强大国内市场是中国式现代化的战略依托，在“十五五”开局之年供强需弱矛盾突出的背景下，坚持内需主导、建设强大国内市场就更加至关重要。习近平总书记指出：“大国经济的优势就是内

<sup>\*</sup> 本文系国家社会科学基金重大项目“发展新质生产力与完善现代化产业体系研究”（项目编号：24&ZD039）的阶段性成果。

<sup>①</sup> 《〈中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议〉辅导读本》，北京：人民出版社2025年，第17页。

部可循环。”“形成强大国内市场是构建新发展格局的重要支撑，也是大国经济优势所在。”<sup>①</sup>形成国内统一大市场是形成强大国内市场的制度基础和必要前提。我国拥有14亿多的人口和超4亿的中等收入群体，即将进入高收入国家行列，已经具备了形成超大规模市场的潜力和优势，而形成国内统一大市场的关键在于打通阻碍经济循环的制度卡点堵点。2022年4月，《中共中央 国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》提出“加快建设高效规范、公平竞争、充分开放的全国统一大市场”，<sup>②</sup>党的二十届三中全会把构建全国统一大市场列为一项重大改革任务，党的二十届四中全会则要求坚决破除阻碍全国统一大市场建设的卡点堵点，加快完善要素市场化配置体制机制。上述文件凸显了党和国家对统一大市场建设的持续推进与系统部署。

推进国内统一大市场建设包括以下六方面任务：通过强化市场基础制度统一，奠定市场有效运行的基石；通过强化市场基础设施统一，促进实现商品的高效流通；通过强化政府行为尺度统一，合理界定政府的行为边界；通过强化市场监管执法统一，促进形成更加公平、更有活力的市场环境；通过强化要素资源市场统一，推动实现生产要素的高效配置；强化持续扩大对内对外开放，促进国内国际双循环相互促进。从这六项任务可以看出，统一大市场建设不仅要求从制度上明确有效市场的运行规则，还要求确定政府行为尺度和边界，尤其是要求统一地方政府促进经济发展的行为。因此，统一大市场建设与坚持有效市场和有为政府相结合原则是内在统一、相辅相成的。统一大市场建设要求积极践行有效市场和有为政府相结合原则，没有有效市场和有为政府相结合就不能形成统一大市场。一方面，统一大市场是有效市场的内在要求和重要体现，符合“五统一、一开放”要求的市场才是有效的市场；另一方面，统一大市场也是政府“有为”的作用对象和重要成果，能否形成“五统一、一开放”，正是政府是否“有为”、是否存在“错位”“越位”“缺位”的判断标准。坚持有效市场和有为政府相结合的原则推进统一大市场建设，从形成逻辑看需要处理好两方面关系。

一方面，要处理好中央政府与有效市场基础规则构建的关系。有效市场是否“有效”最主要体现在市场基础制度的完善性方面，建设有效市场需要中央政府从国家层面积极探索高水平社会主义市场经济运行规律，顺应市场规律，不断完善全国统一的市场经济基础制度，包括产权制度、信息披露制度、惩罚性赔偿制度、市场准入制度、市场退出制度、社会信用体系和监管制度、反垄断和反不正当竞争制度等。建构有效市场的基础制度和运行规则，是中央政府“有为”的重要内容。

另一方面，要处理好有效市场运行中中央政府与地方政府关系的问题。为了保障有效市场的运行，中央政府“有为”的内容不仅包含构建有效的市场规则和制度，还要求高效监督有效市场规则的运行和制度的实施。我国地方政府不仅是区域市场运行的监管者，还是区域经济发展的促进者，甚至在一定程度上还会成为区域市场“主体”。这种兼具“运动员”和“裁判员”的身份，使得中央政府和地方政府的关系变得十分复杂，地方政府“有为”的尺度难以把握。中央政府不仅需要地方政府贯彻国家的财政政策、货币政策、区域政策、产业政策等经济政策，还需要督促地方政府在履行监督区域市场有效运行职责的同时，不破坏市场运行规则。这意味着中央政府“有为”的一项重要内容是控制地方政府“有为”的尺度，中央政府需规范地方政府促进经济发展的行为，以保证全国市场的“有效”性。

站在统筹推进全国统一大市场建设和区域经济协调发展的角度看，坚持有效市场和有为政府相结合，具体就是要坚持市场主导与政府引导相结合。充分发挥有效市场在区域协调发展中的主导作用，需要进一步优化产权保护、市场准入、公平竞争、社会信用等市场经济基础性制度，大力促进公平竞争，健全公平竞争法律制度，全面落实公平竞争审查制度，强化竞争政策基础地位，强化反垄断和反不正当竞争，破除地方保护和行政性垄断，健全竞争政策实施体制机制。<sup>③</sup>更好发挥有为政府在区域协调发展方面的引导作用，要坚持中央统筹与地方负责相结合，加强中央对区域协调发展

① 习近平：《坚定实施扩大内需战略》，《习近平经济文选》第1卷，北京：中央文献出版社2025年，第354、355页。

② 《中共中央 国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》，中国政府网，[https://www.gov.cn/zhengce/2022-04/10/content\\_5684385.htm](https://www.gov.cn/zhengce/2022-04/10/content_5684385.htm)，2026-02-01。

③ 罗文：《大力促进公平竞争，加速建设统一大市场》，《求是》2025年第3期。

战略布局和机制的顶层设计,推动国家重大区域战略融合发展,统筹发达地区和欠发达地区发展,推动陆海统筹发展,健全利益补偿机制、互助机制、基本公共服务均等化机制,要明确地方政府的实施主体责任,针对不同地区实际制定差别化政策,同时更加注重区域一体化发展,充分调动地方按照区域协调发展新机制推动本地区高质量发展的主动性和积极性。<sup>①</sup>

## 二、围绕现代化产业体系系统筹产业政策与竞争政策,丰富有效市场和有为政府相结合的政策内涵

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》将“建设现代化产业体系,巩固壮大实体经济根基”列为首要任务,明确提出“保持制造业合理比重,构建以先进制造业为骨干的现代化产业体系”。<sup>②</sup>现代化产业体系是中国式现代化的物质基础,是现代化经济体系的重要内容和关键系统,是新质生产力的产业载体。能否形成具有先进性、完整性和安全性的现代化产业体系,事关我国未来发展和把握国际竞争的战略主动权,无疑具有重要的战略意义。

推进现代化产业体系建设必须坚持有效市场和有为政府相结合,这种结合体现为市场竞争政策与政府产业政策对产业发展的综合作用上。20世纪80年代,产业政策被引入中国,在加速中国产业发展、促进产业结构升级和经济快速增长中发挥了重要的作用。但是过强的产业政策也存在干预市场和影响市场机制形成的问题,甚至经常产生产业政策实施结果与初衷相反的“事与愿违”的情况,因此要不要产业政策也一直是理论界争议的重大问题。

从我国经济发展过程看,我国的产业政策总体上是通过补贴、税收、法规等形式直接支持、扶持、保护或者限制某些产业的发展,以加快产业结构转型升级、实现经济赶超。我国的产业政策往往倾向于扶持国有大企业、鼓励企业兼并、提高集中度、抑制产能过剩、防止过度竞争、补贴战略性新兴产业和激励技术创新等,其主要工具至少包括两大类,一是控制市场准入的限制性审批,审批原则是有保有压、扶优扶强,审批范围涵盖所有重要产业,审批的内容深入到各个技术、经济环节;二是认定新兴产业或战略产业,通过税收减免、土地供应等优惠鼓励其发展。除了以选择性产业政策或纵向产业政策为主外,我国的产业政策也包括通过人力资源培训、研发补贴、市场服务等形式完善整体产业发展基础功能,进而提高产业竞争力的产业政策,即所谓的功能性产业政策或横向产业政策,但总体上相对较少采用。<sup>③</sup>

在实施产业政策的同时,作为不断完善社会主义市场经济体制的重要内容,我国一直在努力建设统一开放、公平竞争的市场体系,探索发挥市场在资源配置中决定性作用的机制,努力实现产业政策与竞争政策的协调。早在1987年,中国就开始准备制定反不正当竞争法和反垄断法。1993年9月,第八届全国人民代表大会常务委员会议第三次会议通过了《中华人民共和国反不正当竞争法》。2015年10月12日,《中共中央 国务院关于推进价格机制改革的若干意见》发布,明确提出加强市场价格监管和反垄断、反不正当竞争执法,逐步确立竞争政策的基础性地位,以及加快建立竞争政策与产业、投资等政策的协调机制。

实际上,竞争政策、产业政策与企业创新行为、产业发展具有十分复杂的关系。诺贝尔奖得主菲利普·阿吉翁在《创造性破坏的力量》一书中指出:“总体而言,竞争会促进创新和增长,竞争对接近技术前沿的企业的创新与增长有正面作用,对远离技术前沿的企业则有负面作用。我们分析了美国的竞争程度削弱与增长率下降的关系,然后指出竞争与知识产权保护具有互补性,并捍卫了竞争与设计得当的产业政策可以兼容的观点。”<sup>④</sup>这意味着经济学界经过多年的研究论证,接受了产业

① 黄群慧:《全国统一大市场建设需要注重改革系统集成》,《前线》2025年第2期。

② 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》辅导读本,第19—20页。

③ 黄群慧:《中国产业政策的基本特征与未来走向》,《探索与争鸣》2017年第1期。

④ 菲利普·阿吉翁、赛利娜·安托南、西蒙·比内尔:《创造性破坏的力量》,余江、赵建航译,北京:中信出版社2021年,第79页。

政策和竞争政策可以统筹、两者对创新和经济增长具有重要意义的观点。显然这就超越了要不要产业政策的低层次争论，也从学术意义上指明了有效市场和有为政府相结合、产业政策与竞争政策统筹是促进产业发展的科学原则。也就是说，推动产业发展、产业结构转型升级和建设现代化产业体系，关键不是要不要产业政策的问题，而是如何制定合意的或者说是“设计得当”的产业政策和有效的竞争政策，并将之统筹协调的问题。

围绕着建设现代化产业体系统筹协调产业政策与竞争政策，是一个十分复杂的、系统的、动态的过程，需要因地制宜、因时制宜统筹考虑经济发展阶段、产业技术特征、各种要素基础条件、政府决策机制等各方面因素，其本质上是一个政府、社会与市场长期集体学习与互动的过程。大量的理论研究和实践经验已经揭示了对这个过程的一些规律性认识，这些认识有利于政府把握“有为”产业政策的\*\*方向、内容和尺度，以及“有效”竞争政策的要求、内容和标准。比如，随着工业化进程的深入，需要对产业政策内容、实施方式进行动态调整。在工业化初中期，出于后发国家赶超的需要，选择性产业政策的确发挥了重要的作用，尤其是“扶大限小”对促进重化工主导产业的发展作用明显。进入工业化后期以后，或者说是进入赶超后期，需要更加强调竞争政策的基础性地位，以激励完善市场竞争秩序、激励创新为基本导向的功能性产业政策的意义会更为显著。在这一阶段，推进未来产业、新兴产业发展是现代化产业体系建设的\*\*关键任务。此时，在工业化初、中期通过对标先行国家产业发展的一般路径、借鉴先行国家促进产业发展的普遍经验已经难以奏效，技术创新更多地来自大规模试错基础上的市场选择和产业发展。这更要求政府“有为”的方向是“市场增进”，即为市场有效运转提供产权保护、反垄断等基本的制度要素，为市场提供普惠性的激励和公共产品，促进社会协调组织和制度的发展等。当然，政府“有为”还需要站在市场主体整体协调的视角去引导和发力，比如通过培育更多的应用场景，引导市场主体行为方向大体一致。<sup>①</sup>从产业方向上来看，《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》提出前瞻布局未来产业，“探索多元技术路线、典型应用场景、可行商业模式、市场监管规则，推动量子科技、生物制造、氢能和核聚变能、脑机接口、具身智能、第六代移动通信等成为新的经济增长点”，<sup>②</sup>这反映了党中央对未来产业的产业政策要求。

建设现代化产业体系提出了两方面的要求。一方面需要明确现代化产业体系的主导产业方向，我国从社会主义大国经济视角提出建设“以实体经济为支撑”的现代化产业体系，党的二十届四中全会提出“十五五”时期要进一步聚焦建设“以先进制造业为骨干”的现代化产业体系；另一方面要求产业体系自主可控、安全可靠、竞争力强，推进产业智能化、绿色化、融合化，具有完整性、先进性、安全性的特性。围绕着两方面要求，坚持有效市场和有为政府相结合、统筹竞争政策与产业政策，具有以下几个重点方向。

一是无论是“以实体经济为支撑”还是进一步“以先进制造业为骨干”，都意味着要通过统筹产业政策与竞争政策来避免我国经济“脱实向虚”“过早去工业化”和“过去去工业化”。我国制造业门类齐全，增加值占全球30%左右，已恢复工业革命以前中国制造业增加值在全球占比的水平。但是，我们必须避免在中国制造业创新效应和产业关联效应还没有得到充分发挥的情况下，出现制造业占比开始下滑、服务业占比上升过快的“过早去工业化”“过去去工业化”倾向。因此，必须坚定不移地推动以制造业为核心的实体经济的发展，避免“脱实向虚”，并将制造业比重稳定在一个合理水平；必须通过制造业的高端化、智能化、绿色化、服务化推动整体产业体系的自主可控、安全可靠、竞争力强，呈现出智能化、绿色化、融合化趋势和完整性、先进性、安全性的特性。

二是制造强国战略是现代化产业体系建设的\*\*关键战略支撑，制造强国战略需要通过有效市场和有为政府相结合来推进实施。在制造强国的建设过程中，统筹产业政策和竞争政策的政策体系内涵

① 黄群慧、贺俊：《赶超后期的产业发展模式与产业政策范式》，《经济学动态》2023年第8期。

② 《〈中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议〉辅导读本》，第20—21页。

应包含对战略先导产业的技术和市场、极端压力情形下制造业的运行安全，以及高强度创新驱动发展三个维度的要求。其中，实现战略先导产业领先是制造强国战略的核心，其政策要点是在构建全球技术共同体的基础上积极利用中国市场需求的独特性重新定义根技术和主导设计，为推动全球新兴技术突破贡献中国力量；产业链安全是制造强国战略的基础，其政策要点是根据“底线安全”原则培育基于未来技术的完整产业链，并加快构建高效的产业链安全管理体系；高强度的创新驱动发展是制造强国的前提，其政策要点是构建“创新友好”的体制和政策环境，推动地方政府和企业竞争范式实现激励相容的转变。<sup>①</sup>

三是从关键的技术创新维度看，现代化产业体系的建设可以按照技术成熟度不同，划分为超前布局未来产业、发展战略性新兴产业、推进传统产业深度升级三方面主要内容，这需要针对技术特性有区别地统筹设计产业政策与竞争政策。未来产业的技术路径尚未明晰，需依靠大量瞪羚企业、独角兽企业进行试错探索，此时应强化竞争政策，鼓励创新活力。产业政策可发挥方向引导作用，如政府基金可以作为引导基金，带动社会资金进入产业，而不是作为大规模资金直接投入产业。新兴产业的技术方向和路径相对明确，政府应在产业政策上对新兴产业加大支持力度，推动其尽快实现规模化。同时，在市场相对成熟之后，补贴支持政策必须及时退出，避免政策性原因导致的产能过剩、过度竞争和“内卷”行为。在传统产业转型升级的过程中，技术标准的引领作用突出，产业政策应聚焦标准引领及鼓励智能化、绿色化技术赋能传统产业政策。

### 三、聚焦深入治理“内卷式”竞争，积累有效市场和有为政府相结合的治理经验

自2023年中央经济工作会议以来，“内卷式”竞争问题已在中央文件中多次被提及。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》进一步强调，“统一市场基础制度规则，完善产权保护、市场准入、信息披露、社会信用、兼并重组、市场退出等制度，消除要素获取、资质认定、招标投标、政府采购等方面壁垒，规范地方政府经济促进行为，破除地方保护和市场分割。综合整治‘内卷式’竞争”。<sup>②</sup> 2025年中央经济工作会议要求把制定全国统一大市场建设条例、深入整治“内卷式”竞争作为2026年的重要工作。

“内卷式”竞争包括企业间横向的“价格内卷”和产业链纵向的“链条内卷”两个维度。“价格内卷”主要表现为同行业企业间竞相压价、陷入恶性“价格战”、形成“劣币驱逐良币”的产业供给格局；“链条内卷”是指在产业链处于主导地位的平台型企业、头部企业或链主企业，利用其垄断优势压低上下游企业利润空间、扭曲正常供求关系、阻碍正常供求价格机制形成的产业链生态。<sup>③</sup> “内卷式”竞争是一种复杂的经济现象，涉及宏观经济、中观经济和微观经济各个层面的原因。其影响也包括企业利润下降、创新乏力、市场和产业生态混乱，以及宏观经济长期处于低物价循环等多个方面，是“供强需弱矛盾突出”的一种重要的表现。在“内卷式”竞争背景下，截至2025年12月，全国工业品出厂价格指数PPI连续39个月下降，2025年全年同比下降2.6%，降幅比2024年扩大0.4个百分点；消费品价格指数CPI月度涨幅连续34个月低于1%，2025年全年涨幅为零，是2010年以来最低，远没有达到2025年2%的调控目标。<sup>④</sup>

“内卷式”竞争从直观看是“有效市场”建设的问题，是市场失效或者市场缺陷的一个表现，是推进统一大市场建设的基础性问题。与此同时，“内卷式”竞争也是有为政府建设需要解决的重要问题。产生“内卷式”竞争的直接原因是产能过剩。一些地方政府促进经济发展行为的无序，以及一哄而上发展战略性新兴产业，在很大程度上导致了产能过剩，进而产生“内卷式”竞争的问题。实际

① 黄群慧等：《面向制造强国的中国产业政策》，北京：中国社会科学出版社2021年，第4页。

② 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》辅导读本，第26页。

③ 黄群慧、叶其楚：《中国制造业“内卷式”竞争现象及其形成机制研究》，《改革》2025年第6期。

④ “国家数据”，国家统计局网站，<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>，2026-02-01。

上,与“内卷式”竞争相关的产能过剩,对于中国经济而言并不是一个陌生的问题。改革开放以来我国曾经历过多次产能过剩,如20世纪90年代,以及2015年“供给侧结构性改革”中“三去一降一补”的“去产能”任务等。本次“内卷式”竞争有两个新特征,一是产能过剩波及的行业包括战略性新兴产业,如新能源、新能源汽车等,这意味着“十三五”“十四五”时期一些支持战略性新兴产业发展的产业政策应该适时退出或者降低力度;二是平台经济的发展引发了产业“链条内卷”的问题。平台经济的崛起作为创新成果与数字化成就,值得肯定和鼓励,但是平台在主导产业定价话语权的时候,会在保证自己利润的前提下挤压上游与下游价格,造成整个产业链“内卷式”竞争,而《中华人民共和国反垄断法》和《中华人民共和国反不正当竞争法》对平台主导的定价行为还缺少有效的规制。

因此,对“内卷式”竞争的治理需要从供给侧和需求侧协同发力,也需要从规范政府和企业行为来综合施策,而这恰是坚持有效市场和有为政府相结合原则的内在要求。通过深入治理“内卷式”竞争这个痼疾,会为坚持有效市场和有为政府相结合积累更丰富的经验。具体而言,从有效市场构建的角度看,一方面要强化市场经济基础制度改革举措,进一步完善市场信息披露制度、信用评级制度、招投标制度等市场基础制度,实施重点领域公平竞争合规指引,健全社会信用体系的政策,将恶性竞争行为纳入企业信用信息系统,与市场准入负面清单、招投标、发债和融资等环节挂钩;另一方面,要强化针对平台企业的反垄断与反不正当竞争举措,持续完善平台经济领域的市场监管体系,重点规范平台企业市场准入、价格制定、流量分配和交易条款等方面的行为,推动其在定价、推荐、搜索排序等关键规则上的公开化和可解释性,保护中小企业的公平参与权和定价自主权,防止“算法歧视”“技术壁垒”等演化为制度性排他工具,进一步打击“二选一”“大数据杀熟”“恶意补贴”“烧钱换市场”等扭曲市场的行为。另外,还要强化行业自律机制和企业社会责任建设举措。应加强和完善行业协会建设,完善行业自律机制,重视行业标准、规范、公约的建设,全方位构建行业发展的健康生态,提高中小企业生态位,高度重视企业社会责任建设,加强具有中国特色的“环境、社会和治理”(简称“ESG”)评级标准建设,规范ESG行业发展。从有为政府建设角度看,要规范地方政府促进经济发展的行为尺度,强化完善激励创新的产业政策举措,强化产业补贴的技术创新导向,限制针对产能扩张的补贴,激励企业从价格竞争转向品牌价值、服务体验、技术迭代的竞争,激励企业从“红海战略”转向“蓝海战略”,出台完善产业链创新政策,激励产业链上下游企业加强协作,激励大型国企和科研单位致力于行业共性技术研发并开放共享。<sup>①</sup>

#### 四、深化使命导向的国资国企改革,建设有效市场和有为政府相结合的高效平台

党的二十大开启了中国式现代化新征程,要求深化国资国企改革,加快国有经济布局优化和结构调整,推动国有资本和国有企业做强做优做大,提升企业核心竞争力。党的二十届三中全会把进一步深化改革、推进中国式现代化的战略全局中,提出要推进国有经济布局优化和结构调整,增强核心功能。建立国有企业履行战略使命评价制度,是党的二十届三中全会提出的一项具有重大意义的改革举措。2025年《政府工作报告》进一步要求加快建立国有企业履行战略使命评价制度。党的二十届四中全会立足新发展阶段的历史方位,聚焦“十五五”时期“建设现代化产业体系,巩固壮大实体经济根基”“加快高水平科技自立自强,引领发展新质生产力”等核心任务,为国资国企锚定战略定位、强化使命担当提供了根本遵循。

使命是企业组织存在的理由,在使命的驱动下,企业组织才能基于战略进行有效运作,在市场中计划运筹、组织协调各种资源,最终实现自己的使命,这是企业组织运行的基本逻辑。对于国有企业而言,国家赋予的使命也就是国家出资设立国有企业的理由。习近平总书记指出,国有企业是中国特色社会主义的重要物质基础和政治基础,关系公有制主体地位的巩固,关系我们党的执政地位

<sup>①</sup> 黄群慧、叶其楚:《中国制造业“内卷式”竞争现象及其形成机制研究》,《改革》2025年第6期。

和执政能力，关系我国社会主义制度，是我们党执政兴国的重要支柱和依靠力量。<sup>①</sup>经过长期的改革实践，目前我国国有企业大多处于关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域，支撑着公有制主体地位并促进着我国经济社会持续健康发展。

国有企业是特殊的企业。一方面国家赋予它们中国特色社会主义的重要物质基础和政治基础、我们党执政兴国的重要支柱和依靠力量的使命（即“社会主义国家使命”），这种使命要求其经营的方向聚焦服务国家战略、保障国家安全、推进共同富裕等核心功能；另一方面它们还是社会主义市场经济的主体，具有一般意义的企业所具有的“市场经济主体使命”，包括通过提高市场竞争力、创造市场价值来满足相关利益要求等方面的内容。也就是说，国有企业通过兼具“社会主义国家使命”和“市场经济主体使命”成为连接社会主义制度和市场经济体制的重要纽带，双重使命下的国有企业也是破解社会主义市场经济体制改革中如何处理好政府与市场关系这一核心问题的关键基础平台。这意味着，深化使命导向的国资国企改革，正是坚持有效市场和有为政府相结合原则的重要要求。

进一步而言，坚持有效市场和有为政府相结合体现在国有企业的改革发展上，就是正确处理“社会主义国家使命”和“市场经济主体使命”的两类使命的关系，推动两类使命有机地统一在国有企业这个组织中。“社会主义国家使命”是企业经营发展的要求和前提，“市场经济主体使命”是经营发展的支撑和途径，两者统一于“发展生产力”和“实现共同富裕”的社会主义本质和建设中国式现代化这一根本使命。因此，要以“社会主义国家使命”指导“市场经济主体使命”，以“市场经济主体使命”实现“社会主义国家使命”，也就是以“核心功能”为企业经营发展方向培育“核心竞争力”，以“核心竞争力”为企业经营发展支撑实现“核心功能”。

使命决定战略，为了履行这两种使命，国有企业便同时具有了“国家重大战略支撑者和经济调控工具”与“社会主义市场经济的建设者和重要市场主体”两种战略定位，发挥了“服务国家重大战略”和“巩固公有制主体地位”两种功能作用，成功将政治属性和社会属性嵌入经济功能中，以经济责任和社会责任支撑政治责任，构建起兼容社会主义价值观念与市场经济效率优势的独特制度。两种使命相辅相成，引领了国有企业政治属性、经济属性、社会属性的有机统一。

党的二十届三中全会围绕着使命导向、增强核心功能、提高核心竞争力部署了一系列国资国企改革任务，具体包括：基于中国式现代化建设的使命要求，进一步完善国有企业功能界定和分类；完善管理监督体制机制，增强各有关管理部门战略协同，深化国有资本投资、运营公司改革，更好地发挥国有经济科技创新、产业控制、安全支撑的战略功能，推进国有经济布局优化和结构调整；建立国有企业履行战略使命的评价制度，深化分类改革，完善分类核算、分类考核评价体系，提高改革的针对性、监管的有效性、考核评价的科学性；健全国有企业推进原始创新的制度安排，发挥新型举国体制优势，弘扬企业家精神，加快发展新质生产力；完善中国特色现代企业制度，加快提升企业现代治理和管理能力，全面提升企业产品品牌价值创造力，加快建设世界一流企业；保证各种所有制经济依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护，推进能源、铁路、电信、水利、公用事业等行业自然垄断环节独立运营和竞争性环节市场化改革，促进各类所有制企业优势互补、高质量协同发展。<sup>②</sup>随着到2029年这些任务的完成，在两类使命的驱动下，国有企业会为中国式现代化奠定更加坚实的物质基础和政治基础。

## 五、完善差异化的地方政府考核体系，探索有效市场和有为政府相结合的激励约束机制

一套科学的地方政府绩效考核评价体系是党和政府推动经济社会协调发展的重要制度工具，也

<sup>①</sup> 《习近平经济文选》第1卷，第195、196页。

<sup>②</sup> 黄群慧：《聚焦中国式现代化使命，深化国资国企改革》，《国资报告》2024年第8期。

是引导坚持有效市场和有为政府相结合的关键激励约束机制。长期以来,“唯GDP”的考核导向在推动我国经济快速增长方面发挥了积极作用,但也引发了结构失衡、环境污染、区域差距、城乡差别等一系列发展不平衡不充分的突出矛盾。在新时代背景下,我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。在2017年12月20日的中央经济工作会议上,习近平总书记要求“加快形成推动高质量发展的指标体系、政策体系、标准体系、统计体系、绩效评价、政绩考核”。<sup>①</sup>高质量发展意味着发展的评价标准和导向必须作出根本性调整。只有构建起与新时代要求相适应的新型绩效考核体系,才能实现以高质量考核推动高质量发展。“十五五”时期需要加快构建新发展格局和推进统一大市场建设,进一步统筹区域协调发展和推进国土空间开发。这要求进一步强化各地方的主体功能定位和协调发展要求,通过差异化的考核权重设计,引导各地按照自身功能定位各尽其责、协调发展,从而形成优势互补、空间均衡、动力充沛的高质量发展格局。

“十五五”期间进一步健全和完善绩效考核体系,要在坚持以人民为中心的发展思想指导下,统筹空间发展均衡性与区域施策针对性,以高质量发展为核心目标,把新发展理念转化为具体的评价内容,建立简明化、差异化且可操作的考核体系。其总体思路可以概括为“框架统一化、指标简明化、权重差异化、调整动态化、主体多元化”。“框架统一化”是指以新发展理念为指导、针对发展不平衡不充分关键问题设计一个绩效考核评价体系主体框架,要围绕创新、协调、绿色、开放、共享发展理念以及统筹发展和安全来建立,这个框架是统一的、不变的。“指标简明化”是指新的考核体系不宜设置过多指标,而应以少而精、指向明确为原则。一级指标可包括上述六个方面,每类下设若干关键二级指标,总数不超过二十个。这样既能够全面反映高质量发展的核心内涵,又能避免地方政府陷入应付烦琐考核的形式主义困境。同时,允许不同地区、不同层级、不同部门“量体裁衣”“因地制宜”增设1个二级个性化指标,体现差异化的考核方式。“权重差异化”是指根据不同地区主体功能区的定位赋予不同的权重。例如,在考核中对于优化开发区和重点开发区的GDP质量与创新指标,权重可以更高,对于农产品主产区应突出粮食安全和农业效率,而对于重点生态功能区则应弱化经济指标并强化生态产品价值和环境质量指标。这样就能够统一的框架下实现差异化导向,既保障考核体系的公平性和可比性,又避免了“千篇一律”。“调整动态化”是指建立定期动态调整机制,根据地区功能定位和发展阶段的变化适时改变指标、优化权重,确保考核体系常考常新。在一个五年规划周期内,可以在综合评价国内外环境变化和政策导向的基础上,集中调整考核体系。在国家重大宏观政策发生变化时,也可以相应调整考核指标或者权重。在“十五五”时期,为了突出宏观政策的民生导向,应该进一步强化体现民生导向的指标,加大民生类指标权重。“主体多元化”是指在考核过程中,要建立多元主体参与、多手段协同的综合考评,并考虑引入第三方考核。要注重考核结果的应用与反馈,构建适应高质量发展要求的内生激励机制,健全激励导向的绩效评价考核机制和尽职免责机制,调动广大干部特别是基层干部的积极性、主动性、创造性。

总之,新的绩效考核体系设计应当以高质量发展为目标,以主体功能区为基本依据,立足资源环境承载能力,在统一框架下根据区域功能差异设置权重,形成简明而全面、差异而公平的评价机制。这样既满足了总体框架的统一性,又兼顾了地区特点的多样性,从而能够充分调动地方积极性,规范地方政府促进经济发展行为,防止地方政府“错位”“越位”“缺位”对有效市场的破坏及其带来的发展扭曲。这不但符合高质量发展的战略要求,也为各地提供了清晰和简洁的奋斗目标和政策引导,有助于在全国产生正确政绩观与可持续发展导向的制度合力。

(责任编辑:张逸辰)

(下转第97页)

<sup>①</sup> 《中央经济工作会议在北京举行》,《人民日报》2017年12月21日,第1版。

## The Genesis, Evolution and Historical Context of the “Wen Hua” Concept

SUN Zongmei

**Abstract:** “Wen Hua” is a frequently employed term in recent studies of Chinese literary criticism history, representing a dynamic and flexible historical concept whose connotations and extensions have undergone continuous evolution. The term originated in the Northern Song Dynasty as a designation for critical writings on classical prose, closely related to the rise of classical prose studies and the influence of Ouyang Xiu’s *Remark On Poetry*. Since Wang Zhi’s *Remark On Prose* has been lost, the term initially failed to become an established specialized designation nor develop a specific conceptual framework before the Qing Dynasty. From the late Qing period onward, “Wen Hua” was retrospectively constructed as a conceptual genre of literary criticism, though certain discrepancies existed between its practical application and theoretical conceptualization. The “Wen Hua” featured in newspapers and periodicals during the early Republican period were products of a symbiotic relationship between new media and traditional “remarks-style” literary criticism. After the mid-20th century, “Wen Hua” gradually became an umbrella term for commentarial and anthology-style works on prose theory. This reconceptualization resulted from scholarly reinterpretations by Luo Genze, Wang Gengsheng, Wang Shuizhao, and others seeking to establish the uniqueness of Chinese prose studies while constructing or expanding the field of Chinese literary criticism history. Examining the historical trajectory of the “Wen Hua” concept holds significant reference value for contemporary research on Chinese prose theory in the new era.

**Keywords:** “Wen Hua”; Preface to Conversations On Parallel Prose; “Shi Hua”; Newspapers and Periodicals; Prose Theory

(上接第12页)

## Analysis of Key Issues Concerning Upholding the Combination of Effective Markets and Responsive Governments in the 15th Five-Year Plan Period

HUANG Qunhui

**Abstract:** The Recommendations of the Central Committee of the Communist Party of China on Formulating the 15th Five-Year Plan for National Economic and Social Development stipulates that economic and social development during the 15th Five-Year Plan Period must abide by the principle of “upholding the combination of effective markets and responsive governments”. Upholding this combination is confronted with a series of key issues involving institutional foundations, policy connotations, governance experience, efficient platforms, and incentive and restraint mechanisms. To address these issues, we should accelerate the construction of a unified national market to improve the institutional foundations for integrating effective markets with responsive governments; coordinate industrial policies and competition policies to build a modern industrial system, thereby enriching the policy connotations of this integration; deepen the governance of involutionary competition to accumulate governance experience in this regard; advance mission-oriented reform of state-owned assets and state-owned enterprises to establish efficient platforms for the integration; and improve the differentiated assessment system for local governments to explore the incentive and restraint mechanisms aligned with this principle. Through these measures, we can materialize the connotations of the principle of combining effective markets with responsive governments.

**Keywords:** Effective Markets; Responsive Governments; Unified National Market; Industrial Policy; Competition Policy