

《改革热点面对面》连载②

全面深化改革

进行时

江西宜春：

行政审批事项全进窗口办理

# “看不见的手”和“看得见的手”都用好

## ——谈政府和市场的关系

### 声音

徐绍史：市场和政府“两个作用”有机统一、缺一不可

国家发展改革委主任徐绍史认为，市场作用和政府作用各有千秋，但不是对立的关系，应该优势互补、各扬所长、相辅相成。一方面，要从更大的广度和深度上推进市场化改革，大幅度减少政府对资源的直接配置，推动资源配置依据市场规则、市场价格、市场竞争实现效益最大化和效率最优化。另一方面，政府也要发挥好“看得见的手”的作用，加强市场监管，维护市场秩序，弥补市场失灵。

### 核心是处理好“两只手”的关系

经济活动的根本问题，就是如何最有效地配置资源。能够对资源进行配置的力量不外乎两种：一种是市场的力量，另一种是政府的力量。市场的力量，主要通过供求、价格、竞争等机制功能发挥作用，人们通常称之为“看不见的手”；政府的力量，则主要通过制订计划、产业政策、财政和货币政策、法律规制以及行政手段，将资源有目的地配置到相应领域，人们通常称之为“看得见的手”。

对这“两只手”的关系，我们经历了一个长期的认识过程。1978年以前，我国实行高度集中的计划经济体制，市场经济被认为是资本主义的专利，人们谈之色变。改革开放后，我们对市场机制的作用有了新的认识。邓小平同志早在1979年就指出，“社会主义也可以搞市场经济”。从党的十二大提出“计划经济为主、市场调节为辅”，到党的十三届三中全会提出“公有制基础上的有计划的商品经济”，再到党的十三大提出“计划与市场内在统一的体制”，市场化改革轮廓逐渐清晰。

1992年，党的十四大将“市场经济”第一次写在社会主义旗帜上，提出了建立社会主义市场经济体制的改革目标，强调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，这是前无古人的伟大创举，是深刻改变中国面貌的一次重大突破。此后，对政府和市场的关系，我们一直在根据实践拓展寻找新的科学定位。可以说，发展社会主义市场经济的过程，就是不断认识和探索政府和市场的关系的过程。

### 链接

我们党对政府和市场的关系认识不断深化

- ◆ 1992年，党的十四大强调，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。
- ◆ 1997年，党的十五大提出，使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用。
- ◆ 2002年，党的十六大提出，在更大程度上发挥市场在资源配置中的基础性作用。
- ◆ 2007年，党的十七大提出，从制度上更好发挥市场在资源配置中的基础性作用。
- ◆ 2012年，党的十八大提出，更大程度更广范围发挥市场在资源配置中的基础性作用。

正是对“两只手”关系认识的不断深化，引领我们在社会主义市场经济之路上不断前行。20多年来，我国市场化改革一路披荆斩棘、闯关夺隘，社会主义市场经济体制不断发展。政府和市场的关系越来越好地扮演着各自的角色，市场的活力强势迸发，政府的作为逐渐到位。两者的“协奏”，促进中国社会生产力大解放大发展，实现了经济总量跃居世界第二的历史性飞跃，实现了人民生活从温饱不足到总体小康的历史性跨越，书写了中国道路的辉煌篇章。

但也要看到，目前我国社会主义市场经济体制还不完善，仍存在不少问题。比如，一些地方和部门不是依照市场规律投资上项目，而是靠长官意志拍脑袋决策；一些地方保护主义依旧盛行，靠“红头文件”隔离要素流通；一些领域仍对民间资本“明开暗禁”，民企转个圈便从“旋转门”黯然撤退；一些部门抱着审批权死死不放，使“跑部钱进”现象屡见不鲜……这些问题的存在，影响了经济发展活力和后劲。而所有这些问题归根结底一点，就是政府和市场的关系还没有完全理顺。市场这只手还没有完全施展，政府这只手还没有收放自如，两者还没有达到“琴瑟和鸣”的最佳效果。

因此，加快完善社会主义市场经济体制，核心还是要正确处理好政府和市场的“两只手”的关系。这个问题能否解决好，不仅直接关系到经济体制改革的方向，也关系整个全面深化改革的政策取向和最终成败。

### 二 “基础性”为啥改为“决定性”

从1992年党的十四大到2013年党的十八届三中全会，历史的车轮走过了21年；从“基础性”到“决定性”，两字之改对市场作用作出了全新的定位。如何认识这两字之改？为什么要作出这样的修改？它对中国的发展意义何在呢？

这两字之改，是全会《决定》一大亮点，是我国社会主义市场经济内涵“质”的提升。1992年以来，对政府与市场的关系虽然在表述上有所调整，但主要是对市场作用“量”的调整、程度的加强，没有质的变化。这次改为“决定性”作用，就意味着其他力量可以影响和引导资源配置，但决定者不是别的，只有市场。

### 微评

- ◎ 千规律、万规律，市场规律是第一规律。
- ◎ 政府“无为”，不等于无所作为；政府“有为”，不等于随意而为。
- ◎ 左轮是市场调节，右轮是政府调控，两轮驱动的中国才能驶入快车道。
- ◎ 在经济活动中，政府不能当“运动员”上场比赛，而是要制定比赛规则，当好“裁判员”。

这是认识深化的必然产物。过去20多年，我们在市场经济的大海里搏击风浪，对市场的威力、活力、潜力看得越来越清晰、体会越来越深刻。凡是市场作用发挥比较好的领域，资源配置效率明显提高，经济发展就充满活力；反之，市场作用受到限制的领域，对资源的吸引力明显偏低，经济发展就如一潭死水。我们越来越认识到，市场经济是资源配置最有效率的体制，使市场在资源配置中起决定性作用，是我国经济体制改革的必然趋向。

这是实践发展的客观要求。当前，我国经济已从高速增长进入中高速增长的新常态，稳增长、转方式、调结构十分紧迫，创新驱动、转型升级任务艰巨。这些问题倒逼我们深化改革，进一步释放市场活力，增强经济发展内生动力。放眼世界，全球经济深度调整，各个领域的竞争更趋激烈，表面看是产品、技术、产业的竞争，背后则是体制机制竞争。我们只有建立和完善更有效率、更富活力的市场经济体制，才能在竞争中占据主动、赢得优势。

这是新一届党中央全面深化改革坚定决心的体现。对市场作用定位的“升级”，释放了一个非常重要的信号，就是我们党在推进市场化改革、发展社会主义市场经济这个问题上，是坚定不移的，不动摇、不后退、不停步，而且要有新突破、要上新台阶。这对国内外增强对中国改革开放发展前景的信心，稳定预期，至关重要。

党的十八届三中全会以来，从“基础性”到“决定性”这一重大修改，无论是在理论界还是企业界，都得到高度认可；无论是在国内还是国外，都引起广泛关注。这一重大创新的意义，概括起来就是“四个有利于”：一是有利于树立关于政府和市场的正确观念，将大大增强人们尊重市场规律、按照市场规则办事的自觉性；二是有利于转变经济发展方式，促进结构调整、产业升级，推动中国经济进入提质增效“第二季”；三是有利于转变政府职能，使政府从“划桨”向“掌舵”转变，从“裁判员”转变；四是有利于抑制消极腐败，减少权力寻租空间，抑制“跑部钱进”现象，铲除滋生权钱交易等腐败现象的土壤。

### 三 “看不见的手”怎么起决定性作用

2014年4月30日，国务院批转国家发展

### 声音

林兆木：百姓能从市场与政府的新关系中得到什么实惠

国家发展改革委宏观经济研究院研究员林兆木认为，使市场在资源配置中起决定性作用，才能使价格更放开，竞争更充分，资源利用更经济、更有效。这就意味着，作为企业经营者和劳动者，百姓能有更多创业、就业、致富的机会；作为消费者，百姓能有更多物美价廉的商品可选择，得到更多实惠。更好发挥政府作用，就意味着，作为社会成员，百姓能得到更公平的上学就业机会，更安全的食品药品，更好的医疗、养老等社会保障，以及更干净的水和空气。

使市场在资源配置中起决定性作用，不是一件容易的事，需要一个艰难的过程，需要冲破很多藩篱、啃很多“硬骨头”。从中央有关部委推出的一系列举措可以看出，着眼充分发挥市场作用、激发市场活力，正从这几个方面发力。

一是让“选手”更有活力，给市场主体创造更大发展空间。在这方面，目前实质性的一招，就是实施工商登记制度改革，由过去实缴制改为认缴制，由先证后照改为先照后证，由企业年检改为年报公示制度，放宽入资的条件。2013年开闸，在广东珠海、深圳、顺德、东莞和上海自贸区进行试点，其他地区也采取了简化申办企业手续的措施。2013年全年新增登记注册企业比上年增长了27.63%，民间投资比重上升到63%。2014年2月7日，国务院印发《注册资本登记制度改革方案》，全面拉开了工商登记制度改革的大幕。随着这项改革的推进，将进一步给市场主体“松绑”减负、增添活力，进一步优化营商环境、营造就业创业氛围。

### 问与答

问：什么是负面清单？  
答：负面清单，是指政府列出禁止和限制进入的行业、领域、业务等清单，只规定企业“不能做什么”，清单之外的领域都可以自由进入，这为市场发挥作用提供了更大空间，大幅度收缩了政府审批范围，有助于实质性推动政府审批制度改革，减少自由裁量权和相应的寻租空间。

二是让“规则”更趋完善，营造公开开放透明的市场环境。这方面主要是做到“两个统一”，即统一的市场准入、统一的市场监管。实行负面清单管理，使各类市场主体依法平等进入清单以外的领域，特别是消除对非公有制经济的各种隐性壁垒。2014年5月，国家发展改革委首批推出80个鼓励社会资本参与建设运营的示范项目，涵盖能源、铁路、公路、通信等领域。伴随各地混合所有制的落实，民间资本将迎来越来越多的市场机遇。同时，将改革市场监管体系，清理和废除妨碍全国统一市场和公平竞争的各种规定和做法，比如低地价甚至零地价招商引资、对外地企业设置进入壁垒等。做到这两个“统一”，所有市场主体就能在公平的环境中角逐。

三是让“信号”更加灵敏，完善主要由市场决定价格的机制。价格是市场运行的指挥棒，引导着资源流向。2014年以来，价格改革的步子在加快，国家发展改革委先后放开、调整了13项商品和服务价格，此外，环保电价监管办法出台，成品油价格调整机制顺利推进。下一步，将重点推进资源性产品和交通、电信、医药、医疗服务等价格改革，进一步减少政府定价项目，主要限定在重要公用事业、公益性服务、网络型自然垄断环节。同时，建立差别化价格政策体系，通过价格这个杠杆，促进资源节约、节能环保，推动经济转型升级。

### 四 “看得见的手”如何更好发挥作用

2014年6月4日，国务院常务会议决定，取消和下放新一批共52项行政审批事项，将36项工商登记前置审批事项改为后置审批。

这是新一届政府组建一年多来，第五次取消和下放行政审批项目，凸显了“自我革命”的勇气和魄力，是更好发挥政府作用的重大举措。

### 问与答

问：什么是网络型自然垄断？  
答：网络型自然垄断，是指因网络独占性导致的天然垄断。在我国，主要是指电力、通信、水务等因占有全国性投资巨大的覆盖网络而形成的自然垄断。这些网络铺设具有全覆盖、高投资、广占地等特点，如果重复铺设将导致重复建设、资源浪费。

市场在资源配置中起决定性作用，并不是起全部作用，政府这只手同样不可或缺。没有市场这只手或没有政府这只手，经济发展都会“孤掌难鸣”。问题的关键是，政府发挥什么样的作用，怎样更好发挥作用。

回顾历史，在高度集中的计划经济条件下，从制订生产计划、下达生产指标到调配资源、安排就业，政府基本上无所不管。应该看到，政府强势有为，有利于发挥制度优势，集中力量办大事。但另一方面，也容易带来负面作用，或者手伸得太长，管得太多太死，抑制市场的活力；或者在应该发挥作用的领域顾不上、管不好。

总结发展社会主义市场经济20多年的实践经验，按照党的十八届三中全会精神，要“更好发挥政府作用”，概括起来，就是要“定好位”、“防越位”、“补缺位”。

“定好位”，就是把政府职能界定好。政府和市场的关系，并非谁大谁小、“有你无我”的对立关系，而应“各就各位”，成为优势互补的“黄金搭档”。党的十八届三中全会明确提出政府的职能和作用主要是：保持宏观经济稳定，加强和优化公共服务，保障公平竞争，加强市场监管，维护市场秩序，推动可持续发展，促进共同富裕，弥补市场失灵。这就明确了政府应该管什么、不应该管什么，为政府更好发挥作用划定了边界，为转变政府职能指明了方向。形象地说，就是要求政府当好国民经济的“掌舵人”、市场规则的制定者、市场运行的“裁判员”、基本公共服务的提供者、公平正义的维护者。

“防越位”，就是把该放的坚决放开。为此，国务院采取了三项重大举措。一是改革行政审批制度。到2014年6月底，已取消和下放468项行政审批等事项。今年全年将取消和下放200项以上含金量高、能够激发市场活力的行政审批事项，更多释放改革红利。二是全面清理非行政许可审批事项。2014年4月国务院专门下文，要求一年内将面向公民、法人或其他组织的非行政许可审批事项取消或依法调整为行政许可。三是推行“权力清单制度”，公开全部行政审批事项清单，防止边减边增、明减暗增，让政府部门“法无授权不可为”。目前，浙江等地已晒出省级权力清单，行政权力大大“瘦身”。

### 问与答

问：什么是权力清单？  
答：权力清单，就是要把政府所掌握的各项公共权力进行全面统计，并形成列表清单公之于众，接受社会监督。这就是界定每个职能部门、每个岗位的职责与权力边界，让民众都知晓权力的“家底”。2014年2月20日，国务院决定推行权力清单制度，并形成了1235项审批事项的总清单。

“补缺位”，就是把该管而没管好的事坚决管好。现在，公共服务、市场监管、社会治理等很多领域，都亟待政府来补位。国家发展改革委在2014年的改革重点任务中，提出了很多这方面的任务。比如，严厉惩处违背市场公平竞争原则的行为，明确基本公共服务覆盖城镇全部常住人口的时间表，增加贫困地区农村学生上重点高校比例，健全食品药品安全监管体制，等等。为引导各级政府在这些方面有更好作为，2013年年底中共中央组织部印发《关于改进地方党政领导班子和领导干部政绩考核工作的通知》，明确规定不搞地区生产总值及增长率排名，而把民生改善、社会和谐进步、生态文明建设等作为考核评价的重要内容，这就为各级政府补足“短板”提供了强有力的指挥棒。

“惟其艰难，才更显勇毅；惟其笃行，才弥足珍贵。”行进在社会主义市场经济这条大路上，有了持续释放的市场活力，有了科学有效的政府治理，中国经济转型升级必将“化茧成蝶”，一步步实现瑰丽动人的中国梦想。

本报讯 记者赖永峰 刘兴报道：部门围绕窗口转，窗口围绕群众转。江西省宜春市对市级所有行政审批事项以“一律由窗口受理、一律在窗口审批、一律由窗口提交单位领导研究、一律在窗口办结出证”为设计标准，推行审批环节集中在窗口完成、关联业务科室集中到窗口办公、审批职能归并到行政服务科的审批运行新模式。此举推行后，该市的行政审批时限在原来压缩47%的基础上再压缩了30%以上，审批环节减少20%以上，申报材料精减10%以上，即办件数量增长300%。

宜春市日前出台了《关于完善行政审批“一站式”服务提高行政服务效率的实施办法》，提出做到“三个确保”：确保保留的行政审批事项100%进入市行政服务中心窗口或部门办事大厅受理和审批；确保无增设审批条件、无高于法律法规规定审批条件、无把事后监管的内容列为事前审批内容的情况；确保法律法规没有明确规定的前置审批条件100%取消；能调整到事后审批或批后监管的前置审批全部调整到事后审批或事后监管，力争前置审批条件减少50%以上。

目前，宜春市所辖的10个县市区、187个乡镇全部建立了行政服务中心，有2422个行政村（社区）设立了便民服务代办点。宜春市还开通了微信公众平台，用户只要进入相应的模块就可获知相关信息。截至目前，全市已有48个市直单位的340余项行政审批事项、25项服务事项信息输入微信平台。

“一些审批机关对窗口没有充分授权，致使行政服务中心成了某些审批单位的‘收发中心’，服务窗口成了‘传达室’，如此一来，办事群众不得不‘两边办’、‘两头跑’，严重影响了办事效率。”宜春市行政服务中心管委会工作人员熊超说。

为此，宜春市在江西省率先开展行政审批“两集中、两到位”改革，即：部门行政审批（服务）职能向一个科室集中，部门行政审批（服务）事项进行行政服务中心落实到位，部门对窗口工作人员授权到位。目前，该市各审批部门共设置行政服务科（处）28个，全部进驻市行政服务中心。

山东商河：

1928项行政执法事项下放乡镇

本报讯 记者管斌、通讯员张鸣报道：山东省商河县乡镇综合一体化执法试点工作，将全县28个行政执法部门的1928项事项全部委托给各乡镇和街道进行执法。

目前，商河县下辖2个乡镇、9个镇和1个街道办事处，村居共有963个。假设1个县直部门每天对3个村居进行执法检查，需要321天才能完成。行政执法权下放后，乡镇街道可以保证对辖区内村居违法违规行为时时查、随时改。

商河县委书记姜涛说，商河县的“大部制”改革就是执掌执法重心下移，让原本处于管理弱势的乡镇真正成为便民的服务主体。在推行乡镇街道综合执法服务之前，商河县各个乡镇、街道都设有税务、工商、城管等行政所站，但由于缺乏统一整合，执法人员只代表单一行政部门。开展联合执法后，执法人员代表的是乡镇一级政府，无论是震慑力还是公信力上都有所提高。

根据规定，商河县的林业、国土、农业、工商等28个行政执法部门都已与各乡镇、街道分别签订了委托执法协议书，对下放的1928项委托执法权限、责任、程序等作出明确规定；各乡镇、街道成立了不少于12人的公共管理服务中队，按照委托下放的事项和权限开展执法。

“乡镇一级最主要的职能就是服务。”姜涛介绍说，公共管理服务中心的设立真正解决了为民服务的“中梗阻”问题，以前是干部一句话，群众跑断腿。公共管理服务中心成立后，群众一句话，干部就要随时去调查，并可及时协调沟通，提速又增效。启动“大部制”改革以来，各乡镇街道不另设编制，不另加人手，而是将原本分散的行政执法权予以整合放权。姜涛告诉记者，下一步，公共管理服务中心的人员将把编制从原部门分离，分到各乡镇或县公共管理中心，把“大部制”改革常态化、制度化、专业化，并将乡镇综合执法情况纳入考核体系。

山东省委党校副主任丁兆庆认为，商河县的作法是基层政府推进行政管理体制改革、提升政府治理能力的一种有益探索和尝试，是与中央提出的加快转变政府职能、深化行政管理体制改革、创新行政管理方式的要求相一致的，而且这种改革也能更好地适应我国农村地广人多的情况。