

# “看不见的手”和“看得见的手”都要用好

——深入学习贯彻习近平总书记关于政府和市场关系的重要论述

张旭

**【核心看点】**党的十一届三中全会以来,我们党把马克思主义政治经济学基本原理同改革开放新的实践结合起来,不断丰富和发展马克思主义政治经济学,形成了一系列当代中国马克思主义政治经济学的重要理论成果,其中“关于发展社会主义市场经济、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理论”,就是一个重大观点。

习近平总书记强调,使市场在资源配置中起决定性作用、更好发挥政府作用,既是一个重大理论命题,又是一个重大实践命题。科学认识这一命题,准确把握其内涵,对全面深化改革、推动社会主义市场经济健康有序发展具有重大意义。在市场作用和政府作用的问题上,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、相互促进的格局,推动经济社会持续健康发展。

## 政府和市场关系的新认知是对社会主义政治经济学的重大贡献

政府和市场关系自现代经济学建立至今,就是一个争论不休的话题。自凯恩斯革命承认了政府在经济增长和社会发展中的作用以来,新自由主义者不断翻新着“小政府”“政府无效”等论调。对于社会主义中国来说,政府和市场关系不仅是重大的理论问题,更是关乎改革成败的重大实践问题,是具有核心地位的“大关系”。

对于如何建设社会主义、如何进行经济体制改革,中国共产党进行了艰辛的探索。1992年,党的十四大提出了我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制,提出要使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用。这一重大理论突破,对我国改革开放和经济社会发展发挥了极为重要的作用。

党的十四大以来的20多年间,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。如,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

党的十八届三中全会以来,全面深化改革稳步推进,围绕正确处理政府和市场关系,一系列的改革措施相继出台:负面清单管理、扩大自贸区建设等,极大地激发了发展活力,较好地应对了增长速度换挡期、结构调整阵痛期、前期刺激政策消化期的三期叠加,使得中国经济在世界经济持续低迷的背景下取得了较为平稳的发展,并为未来发展孕育新动能。

但是,我们也应该看到,理论的彻底和实践的变化之间并不是完全一致的,长期的发展惯性也不是短时期内就能马上解决的。市场体系的不完善,政府干预过多和监管不到位的问题仍然存在,如何减少政府对资源的直接配置,推动资源配置依据市场规则、市场价格和市场竞争实现效益最大化和效率最优化,仍是当前和今后一个时期需要解决的紧迫问题。习近平总书记在主持中共中央政治局第十五次集体学习时强调,“在市场作用和政府作用的问题上,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、相互促进的格局,推动经济社会持续健康发展”。因此,必须在改革发展大局中,不

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等。为解决好这些问题,进一步完善社会主义市场经济体制,我们对“政府和市场关系”也一直在根据实践拓展和认识深化寻找新的科学定位。

回顾起来,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”,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”,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”,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”,党的十八届三中全会提出“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”,经过20多年的实践,将市场在资源配置中的作用由“基础性作用”修改为“决定性作用”,是一个重大的理论观点。这既是对政府和市场关系的最新表述,也是对社会主义政治经济学的重大贡献。

我国是社会主义国家,社会主义的本质要求是实现共同富裕,使全体人民共享改革成果。长期以来,关于计划经济还是市场经济的争论,其实质就是政府和市场关系问题。如何发挥政府和市场两个积极性,使政府和市场共同为经济社会发展服务是社会主义政治经济学绕不开的话题。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,理论和实践都证明,市场配置资源是最有效率的形式。市场决定资源配置是市场经济的一般规律,市场经济本质上就是市场决定资源配置的经济。健全社会主义市场经济体制必须遵循这条规律,着力解决市场体系不完善、政府干预过多和监管不到位问题。作出“使市场在资源配置中起决定性作用”的定位,有利于在全党全社会树立关于政府和市场关系的正确观念,有利于转变经济发展方式,有利于转变政府职能,有利于抑制消极腐败现象。

马克思在《黑格尔法哲学批判》导言》中曾经指出:“理论一经掌握群众,也会变成物质力量。理论只要说服人,就能掌握群众;而理论只要彻底,就能说服人。”“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”这一全新的政府和市场关系的表述,正是理论彻底的表现,充分表明了中国特色社会主义市场经济建设既尊重市场经济的一般规律,又约束市场经济自由发展中可能出现的问题。不仅在理论上厘清了政府和市场的边界,也更加明确了在经济发展中政府和市场各自的作用,能够真正实现政府和市场的和谐二重奏,共同奏响的是经济社会持续健康发展的新乐章。

随着改革的不断深入和国民经济的持续增长,我国的综合国力不断提升,到2012年我国成为世界第二大经济体,但是经济结构不合理的问题也日益突出,制约科学发展的体制机制障碍依然较多。要加快转变经济发展方式,深化改革是关键,经济体

制改革的核心问题是处理好政府和市场关系,必须更加尊重市场规律,更好发挥政府作用。党的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》明确提出:“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。”

第三,要在重点突破的改革中,贯彻政府和市场关系的新认知。当前,我们正在向深化供给侧结构性改革聚力加力。习近平总书记在主持中共中央政治局第三十八次集体学习时强调指出,“要处理好政府和市场关系。使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用,是推进供给侧结构性改革的重大原则”。因此,必须将政府和市场关系的新认知贯彻到经济社会发展的一切领域,实现全覆盖。

第四,要在我国全面开放的大格局中去贯彻政府和市场关系的新定位。在未来的发展中,我国必须不断拓展发展空间,提高对外开放水平。其中最具有代表性的就是“一带一路”倡议。习近平总书记主持召开中央财经领导小组第八次会议时强调,“一带一路”建设是一项长期工程,要做好统筹协调工作,正确处理政府和市场关系,发挥市场机制作用,鼓励国有企业和民营企业等各类企业参与,同时发挥好政府作用。可见,要在更大范围内处理好政府和市场关系,为我国的大开放作出应有的贡献。

最后,还要继续深化对中国特色社会主义经济规律的总结和提炼,形成中国特色社会主义政治经济学的基本框架和基本认知,使全社会形成共识,在全面深化改革和发展中正确处理政府和市场关系。

(作者系北京市中国特色社会主义理论体系研究中心特约研究员、中国人民大学马克思主义学院副院长)

## 在改革发展大局中不断探索政府和市场的最佳组合

不断探索政府和市场关系的最佳组合,不断完善政府和市场在推动经济发展中的不同作用,形成高效的“双轮驱动”,真正在2020年实现使各方面制度更加成熟更加定型的目标。这取决于以下几个重要领域问题的解决:

首先,政府要真正做到保持宏观经济稳定,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。要切实做到这些,就需要进一步转变政府职能,将过多的政府干预尽快彻底地去除,将公共服务和监管不到位的短板尽快补齐,使政府尽快成为不仅有为,而且能为、善为的政府。

其次,要在全面深化改革中,彻底解决政府腐败、懒政、怠政的问题,实现明政、勤政、廉政。要深化对政府职能的研究,实现政府行政职能的流程再造,切实实现政府行为的科学、公开、高效。对此习近平总书记

基础、开放有序竞争的经济。通过市场主体的自由参与和有序竞争实现要素资源的优化配置,并不提高商品、服务的使用价值,提高供给的质量和水平。因此,市场经济本质上就是市场决定资源配置的经济。从计划经济转向社会主义市场经济,必须坚持使市场在资源配置中起决定性作用的改革等。应该认识到,这些问题的存在,恰恰是市场规则不统一、不完善,市场秩序不规范,市场竞争不充分的结果。要通过改革,加快解决市场体系不完善、政府干预过多和监管不到位问题。

在坚持市场方向改革的同时,也必须深刻认识到中国特色社会主义市场经济体制与西方国家市场经济体制的本质区别,必须切实防止认为政府无用、一切交给市场最好的思想偏向。中国特色社会主义市场经济体制,就是要把市场提高资源配置效率、促进社会生产力发展的优势,与社会主义的本质特征日益完善地结合起来,统一起来。不仅“蛋糕”要做得好,而且“蛋糕”的分配和使用要惠及全体人民。实现这一目标,离不开政府的作用。主要国家经济发展的实践还表明,市场调节下,

曾强调指出,“关键是加快转变政府职能,该放给市场和社会的权一定要放足、放到位,该政府管的事一定要管好、管到位。要深化行政审批制度改革,推进简政放权,深化权力清单、责任清单管理,同时要强化事中事后监管”。同时还要适时调整中央和地方的关系,充分发挥各级政府的积极性,形成顶层设计和微观机制相得益彰的良好局面。

第三,要在重点突破的改革中,贯彻政府和市场关系的新认知。当前,我们正在向深化供给侧结构性改革聚力加力。习近平总书记在主持中共中央政治局第三十八次集体学习时强调指出,“要处理好政府和市场关系。使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用,是推进供给侧结构性改革的重大原则”。因此,必须将政府和市场关系的新认知贯彻到经济社会发展的一切领域,实现全覆盖。

第四,要在我国全面开放的大格局中去贯彻政府和市场关系的新定位。在未来的发展中,我国必须不断拓展发展空间,提高对外开放水平。其中最具有代表性的就是“一带一路”倡议。习近平总书记主持召开中央财经领导小组第八次会议时强调,“一带一路”建设是一项长期工程,要做好统筹协调工作,正确处理政府和市场关系,发挥市场机制作用,鼓励国有企业和民营企业等各类企业参与,同时发挥好政府作用。可见,要在更大范围内处理好政府和市场关系,为我国的大开放作出应有的贡献。

最后,还要继续深化对中国特色社会主义经济规律的总结和提炼,形成中国特色社会主义政治经济学的基本框架和基本认知,使全社会形成共识,在全面深化改革和发展中正确处理政府和市场关系。

(作者系北京市中国特色社会主义理论体系研究中心特约研究员、中国人民大学马克思主义学院副院长)

第四,要在我国全面开放的大格局中去贯彻政府和市场关系的新定位。在未来的发展中,我国必须不断拓展发展空间,提高对外开放水平。其中最具有代表性的就是“一带一路”倡议。习近平总书记主持召开中央财经领导小组第八次会议时强调,“一带一路”建设是一项长期工程,要做好统筹协调工作,正确处理政府和市场关系,发挥市场机制作用,鼓励国有企业和民营企业等各类企业参与,同时发挥好政府作用。可见,要在更大范围内处理好政府和市场关系,为我国的大开放作出应有的贡献。

最后,还要继续深化对中国特色社会主义经济规律的总结和提炼,形成中国特色社会主义政治经济学的基本框架和基本认知,使全社会形成共识,在全面深化改革和发展中正确处理政府和市场关系。

(作者系北京市中国特色社会主义理论体系研究中心特约研究员、中国人民大学马克思主义学院副院长)

第四,要在我国全面开放的大格局中去贯彻政府和市场关系的新定位。在未来的发展中,我国必须不断拓展发展空间,提高对外开放水平。其中最具有代表性的就是“一带一路”倡议。习近平总书记主持召开中央财经领导小组第八次会议时强调,“一带一路”建设是一项长期工程,要做好统筹协调工作,正确处理政府和市场关系,发挥市场机制作用,鼓励国有企业和民营企业等各类企业参与,同时发挥好政府作用。可见,要在更大范围内处理好政府和市场关系,为我国的大开放作出应有的贡献。

最后,还要继续深化对中国特色社会主义经济规律的总结和提炼,形成中国特色社会主义政治经济学的基本框架和基本认知,使全社会形成共识,在全面深化改革和发展中正确处理政府和市场关系。

(作者系北京市中国特色社会主义理论体系研究中心特约研究员、中国人民大学马克思主义学院副院长)

第四,要在我国全面开放的大格局中去贯彻政府和市场关系的新定位。在未来的发展中,我国必须不断拓展发展空间,提高对外开放水平。其中最具有代表性的就是“一带一路”倡议。习近平总书记主持召开中央财经领导小组第八次会议时强调,“一带一路”建设是一项长期工程,要做好统筹协调工作,正确处理政府和市场关系,发挥市场机制作用,鼓励国有企业和民营企业等各类企业参与,同时发挥好政府作用。可见,要在更大范围内处理好政府和市场关系,为我国的大开放作出应有的贡献。

最后,还要继续深化对中国特色社会主义经济规律的总结和提炼,形成中国特色社会主义政治经济学的基本框架和基本认知,使全社会形成共识,在全面深化改革和发展中正确处理政府和市场关系。

(作者系北京市中国特色社会主义理论体系研究中心特约研究员、中国人民大学马克思主义学院副院长)

第四,要在我国全面开放的大格局中去贯彻政府和市场关系的新定位。在未来的发展中,我国必须不断拓展发展空间,提高对外开放水平。其中最具有代表性的就是“一带一路”倡议。习近平总书记主持召开中央财经领导小组第八次会议时强调,“一带一路”建设是一项长期工程,要做好统筹协调工作,正确处理政府和市场关系,发挥市场机制作用,鼓励国有企业和民营企业等各类企业参与,同时发挥好政府作用。可见,要在更大范围内处理好政府和市场关系,为我国的大开放作出应有的贡献。

最后,还要继续深化对中国特色社会主义经济规律的总结和提炼,形成中国特色社会主义政治经济学的基本框架和基本认知,使全社会形成共识,在全面深化改革和发展中正确处理政府和市场关系。

## 正确处理政府与市场的关系 需走出误区

刘英

从改革开放至今,市场在资源配置当中的作用也从起基础性作用提升到了起决定性作用,这不仅是理论的创新,更是从实践中总结出来的,表明了对政府和市场的认识逐步深化。

### 消除三个误解

在全面推进经济改革的过程中,还需要消除几个误解,才能正确认识和处理好政府与市场的关系。

#### 误解一:市场或者政府万能

有一种误解认为市场是万能的,认为市场能够自动调节供给和需求,应该让价值规律充分发挥作用,危机也能够自动治愈。这种误解不仅是有害的,而且容易导致无政府主义。

在市场机制作用下,作为市场主体的企业会追求利益最大化,如果没有政府更好地发挥作用,企业在利益的驱动下就会对基础设施等公共品的供应避而远之。也将因安全、监督、监管、预警、逆周期调节等事项缺乏有效管理,导致市场进入混乱、危机状态甚至崩溃。

另一种误解是认为政府是万能的。计划经济充分表明,政府不可能精准预测到市场中具体商品的需求情况,进而通过有计划的生产来满足市场的需求。

有人认为市场调节会有负的外部性、垄断、投机等问题。而事实上,政府调节也会出现寻租、腐败等各种问题。市场不是万能的,政府也同样不是万能的,不能简单的把市场发生的各种危机归责为市场或政府的问题。只有在政府的监督引导下,让市场在资源配置中起决定性作用,经济才能健康发展。

#### 误解二:市场经济实行市场主导,政府完全放手

有人误以为市场发挥决定性作用,那就是一切都交给市场,政府就可以撒手不管,市场经济就是要把政府应尽的责任撇得一干二净。

市场的决定性作用不等于政府可以完全放手。市场经济是一个不断发展和完善的进程,政府与市场两者相辅相成,应该各司其职,政府还要起到监督作用,为市场的竞争提供公平、公正、公开的环境。

#### 误解三:社会主义市场经济就要“大政府、小市场”

“大政府、小市场”就是让政府在资源配置中大包大揽,政府既当裁判员又当运动员,这种做法不仅体现在计划经济阶段,在目前也还有很多人认为社会主义市场经济就应该是政府为主、市场为辅。

目前我国政府职能转变不到位,政府对微观经济运行干预过多过细。因此要进一步转变政府职能。政府不应决定资源配置,而应提供良好的环境,并在市场出现失灵的时候,能够起到预警和调节作用。

### 两者缺一不可

正确处理政府与市场的关系,应从以下几个方面入手,发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用。

#### (一)转变政府职能,厘清政府与市场的边界

处理好政府与市场的关系,首先要厘清政府与市场各自的边界。在市场经济条件下,政府通过实施负面清单对市场进行管理,主要发挥监督引导调节作用,通过事中事后监管、逆周期调节及公共品提供来发挥作用。

#### (二)密切配合,处理好政府与市场之间的关系

在厘清各自边界之后,还需要定位政府与市场的关系。建设社会主义市场经济,需要建立统一开放竞争有序的市场经济体制。在这一体制中,政府与市场其实是相辅相成、不可分割的统一体的关系,首先,要充分利用市场这只“无形的手”,通过价值规律等自主发挥调节作用。其次,政府为市场发挥作用提供良好的环境,起到监督作用。最后,即使是在市场失灵时发生经济危机期间,政府逆周期调节经济,也是起到四两拨千斤的作用,稳定经济化解危机,而不是大包大揽直接去干预市场。

#### (三)发挥市场在资源配置中的决定性作用

市场经济就是充分发挥价值规律,以价格作为高度灵敏性和灵活性的市场调节手段自主发挥调节作用。通过价格上升刺激供给抑制需求,价格下降刺激需求抑制供给,更加有效地推进市场供求处于平衡水平,并且促进资源集中到更加有效率的领域。

处理好政府与市场关系的实质是要更好发挥政府作用,并促进市场在资源配置中的决定性作用。经济发展本质要求提高资源尤其是稀缺资源的配置效率,少投入多产出,而事实证明,通过市场来配置资源效率是最高的。这就要求我们在经济发展与改革的过程中,一定要遵循市场经济规律,完善市场体系,在解决政府监管不到位问题的同时,避免政府对企业的过多干预。只有明确市场在资源配置中的决定性作用,才能真正转变经济发展方式,转变政府职能。

#### (四)更好发挥政府作用还需提升政府治理水平

即使是在市场经济发达的欧美,市场也会经常出现问题和危机。要避免其发生,就必须处理好政府与市场之间的关系,提升政府的宏观调控和逆周期管理水平。当前我国深化供给侧结构性改革,在去产能、去库存、去杠杆、降成本和补短板的过程中,要提高政府治理水平,切实保障市场在资源配置中的决定性作用。

总之,市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用,两者缺一不可。这是由我国社会主义市场经济发展阶段决定的,也是由我国的国情决定的。正确认识和处理好政府与市场的关系,是我们推进供给侧结构性改革的关键所在,也是完善社会主义市场经济体制的重要保障。

(作者单位:中国人民大学重阳金融研究院)

## 加快理顺政府和市场的关系——

# 破解经济体制改革的核心理念

张立群

### 一、经济体制改革的核心问题是处理好政府和市场的关系

我国是从计划经济体制转向社会主义市场经济体制。计划经济体制下,是由政府主持的计划工作决定要素资源的配置;而市场经济体制下,则是在多个市场主体充分参与、有序竞争的模式下决定要素资源的配置。国内外的实践表明,市场配置资源是更有效率的形式。从计划经济转向市场经济,从资源配置角度看,就是把政府所掌握的资源(人力、物资、资金、外汇等)不断转给各类市场主体(主要是各类企业),这就是以“放权让利”为主线的经济体制改革进程。通过这一改革,主要由中央政府集中管理、统一平衡的各类要素资源,逐步为由由各类市场主体掌握(要素资源在政府与市场主体之间的转换,主要通过增量变化渐进调整),通过参与市场竞争决定其配置。因此,完成由计划经济体制向社会主义市场经济体制的转变,也就是完成要素资源配置由政府向市场的转换,就是根据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要求,理顺政府与市场的关系,完善好各自的必要职能。

### 二、理顺政府与市场关系的目标,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

市场决定资源配置是市场经济的一般规律。市场经济是以众多市场主体为微观

基础、开放有序竞争的经济。通过市场主体的自由参与和有序竞争实现要素资源的优化配置,并不提高商品、服务的使用价值,提高供给的质量和水平。因此,市场经济本质上就是市场决定资源配置的经济。从计划经济转向社会主义市场经济,必须坚持使市场在资源配置中起决定性作用的改革等。应该认识到,这些问题的存在,恰恰是市场规则不统一、不完善,市场秩序不规范,市场竞争不充分的结果。要通过改革,加快解决市场体系不完善、政府干预过多和监管不到位问题。

在坚持市场方向改革的同时,也必须深刻认识到中国特色社会主义市场经济体制与西方国家市场经济体制的本质区别,必须切实防止认为政府无用、一切交给市场最好的思想偏向。中国特色社会主义市场经济体制,就是要把市场提高资源配置效率、促进社会生产力发展的优势,与社会主义的本质特征日益完善地结合起来,统一起来。不仅“蛋糕”要做得好,而且“蛋糕”的分配和使用要惠及全体人民。实现这一目标,离不开政府的作用。主要国家经济发展的实践还表明,市场调节下,

经济主体(厂商或个人)的活动存在外部性影响,其中包括负面影响,这些是市场自身难以调控的。从宏观层面看,市场调节的经济运行,也存在周期性震荡给经济社会生活带来的冲击过于强烈等问题。因此,中国政府在保持宏观经济稳定、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、弥补市场失灵等方面,仍然承担着不可替代的重大责任。因此,在实现市场配置资源决定性作用的同时,必须采取有效措施更好地发挥政府作用。

### 三、随着“放管服”改革的推进,理顺政府与市场关系的改革取得积极进展

党的十八届三中全会以来,围绕理顺政府与市场关系,中国政府持续深入推进简政放权、放管结合、优化服务的改革,加快解决政府干预过多和监管不到位的问题。在提前完成本届政府减少行政审批事项三分之一目标的基础上,2016年又取消165项国务院部门及其指定地方实施的审批事项,清理规范192项审批中介服务事项,220项职业资格许可认定事项。同时采取多项措施,加强事中事后监管,增强监管的有效性;优化公共服务流程,推进“互联网+政务服务”工作。在基础设施和公共服务领域,政府公共产品采购、公共资源配置领域,也通过PPP等方式引入各类企业主体,引入市场竞争机制。理顺政府与市场

### 关系的改革取得了积极进展。四、进一步理顺市场与政府关系,完善各自职能

当前我国经济发展进入新常态,发展的国内外条件都发生了深刻变化,社会生产力发展的内在要求发生了重大变化,为此必须相应调整生产关系,加快改革步伐。特别是要继续朝着加快完善社会主义市场经济体制的目标努力,着力健全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制度体系。政府要严格执行环保、能耗、质量、安全等相关法律法规和标准,完善事中事后监管制度,加强综合行政执法能力。同时要根据建设统一开放、竞争有序的市场体系的要求,进一步放宽市场准入,消除不当行政干预。要全面实施清单管理制度,制定国务院部门权力和责任清单,扩大市场准入负面清单试点,减少政府的自由裁量权,增加市场的自主选择权。要针对推进新型城镇化等任务,加快提升政府在长远规划、基础设施、公共服务、基本社会保障、扶贫和低收入群体保障等方面的职责和能力。要总结PPP等公共服务、公共资源配置领域政府与市场更好结合的模式,加快补齐这些方面政府职能的短板。要着力抓落实,着力打通“最后一公里”,使理顺政府与市场关系的改革给人民群众带来更多的获得感。(作者系国务院发展研究中心宏观经济研究部研究员)