

习近平经济思想研究征文

处理好政府和市场关系这个核心问题

周文

处理好政府和市场关系是经济体制改革的核心问题。党的十八大以来,习近平总书记围绕政府和市场关系发表了一系列重要论述,为正确处理政府和市场关系进而推进全面深化改革提供了根本遵循。党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》(以下简称《决定》)围绕处理好政府和市场关系这个核心问题,把构建高水平社会主义市场经济体制摆在突出位置,对经济体制改革重点领域和关键环节作出部署,明确强调“聚焦构建高水平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,更好发挥政府作用”。这是深刻总结我国改革开放,特别是新时代以来全面深化改革波澜壮阔的实践历程而形成的关于处理好政府和市场关系的最新认识成果和重要理论创新,是习近平经济思想的重要内容。注重发挥经济体制改革牵引作用,更好认识与处理政府和市场关系,对进一步全面深化改革、全面建设社会主义现代化国家具有重大意义。

努力在实践中破解经济学上的世界性难题

如何处理政府和市场关系,如何让“看得见的手”和“看不见的手”协同发力,堪称经济学上的世界性难题。西方经济学通常把“政府—市场”看作是二元对立的,当今世界西方国家出现种种治理乱象的一个重要原因就在于政府和市场关系的错乱。实践表明,成功的市场经济体制并不能简单用政府和市场“大小强弱”来概括,盲目将西方经济学关于“政府—市场”分析框架用于指导我国经济发展实践,往往会容易导致错误的政策选择。

在改革开放40多年的理论创新和实践创新中,我国社会主义市场经济体制不断发展,我们党对政府和市场的认识不断深化。1984年,党的十二届三中全会通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》提出“要突破把计划经济同商品经济对立起来的传统观念”。邓小平同志评价说,“写出了一个政治经济学的初稿,是马克思主义基本原理和中国社会主义实践相结合的政治经济学”。党的十四大提出我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。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”,这是在理论和实践上对经济体制改革目标和内涵的新发展。党的十九届四中全会将公有制为主体、多种所有制经济共同发展,按劳分配为主体、多种分配方式并存,社会主义市场经济体制等作为社会主义基本经济制度。

《决定》把构建高水平社会主义市场经济体制摆在突出位置,在强调“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”基础上,进一步提出“实现资源配置效率最优化和效益最大化,既‘放得活’又‘管得住’”。这阐明了政府和市场更好结合的内在逻辑,是对政府和市场的认识的理论创新与拓展,进一步深化了我们党对政府和市场的认识,对社会主义市场经济规律的认识,丰富发展了马克思主义政治经济学关于市场经济的理论,为社会主义市场经济的健康发展提供了理论支撑。

习近平总书记对政府和市场的关系作了深刻阐释,他强调,“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用,二者是有机统一的,不是相互否定的,不能把二者割裂开来、对立起来,既不能用市场在资源配置中的决定性作用取代甚至否定政府作用,也不能用更好发挥政府作用取代甚至否定使市场在资源配置中起决定性作用”。这就告诉我们,在市场作用和政府作用的问题上,一定要讲辩证法、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。

在推动有为政府和有效市场更好结合的过程中,我国成功探索形成有效的经济治理架构。我们坚持党的领导,发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用,构建高水平社会主义市场经济体制,使有为政府和有效市场相互促进、有机统一,实现既“放得活”又“管得住”,畅通国民经济循环,不断推动微观领域市场有效配置资源、宏观领域政府调控有度、市场经济体制高效公平运行,基本经济制度充满生机活力。进一步看,正是始终坚持政府有为、市场有效,我国不断创新新发展理念、破解发展难题,从而创造出震撼世界的发展成果。可以说,没有对政府和市场的理论突破和实践超越,没有对政府和市场的关系的变革与重构,就难以造就我国经济发展的巨大成就。

改革开放的40多年,是在政府和市场关系上不断作出开拓性探索的40多年。我国始终立足国情实际,围绕处理好政府和市场关系,持续推进改革深化,不断完善社会主义市场经济体制,走出了一条既符合中国国情又具有世界意义的发展道路,为破解政府和市场关系这一世界性难题提供了中国答案。

为中国式现代化提供强大动力和制度保障

推进中国式现代化,必须以经济体制改革为牵引,正确处理政府和市场关系,进一步全面深化改革。

整体上看,处理好政府和市场关系有助于进一步解放和发展生产力,增强社会活力,推动生产关系和生产力、上层建筑和经济基础更好相适应。推进中国式现代化,建设社会主义现代化强国,必然要求统筹处理好政府和市场关系。既要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,用好价值规律、竞争和供求规律等市场机制,进一步解除对生产力发展的束缚,让一切生产要素的活力竞相迸发,让一切创造社会财富的源泉充分涌流,为中国式现代化提供坚实物质基础;又要更好发挥政府作用,弥补市场失灵,为市场有效配置资源和经济平稳健康运行创造良好发展环境,维护公平竞争秩序,完善宏观经济治理,同时规范收入分配秩序,保持社会稳定、维护公平正义、扎实推进共同富裕,让发展成果更多更公平地惠及全体人民。

党的二十大报告提出“以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴”,阐述了中国式现代化的中国特色、本质要求、重大原则等,对推进中国式现代化作出战略部署。把这些战略部署落到实处,把中国式现代化蓝图变为现实,就要更好处理政府和市场关系,进一步全面深化改革,坚决破除妨碍推进中国式现代化的体制机制弊端,着力破解深层次体制机制障碍和结构性矛盾,更好激发全社会内生动力和创新活力,为推进中国式现代化注入强大动力,提供制度保障。

一方面,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,激发各类企业活力。企业是市场经济的细胞,是创新创业的主体,是整个经济充满生机活力和蓬勃发展的基础。要更好发挥市场机制作用,创造更加公平、更有活力的市场环境,使资源依据市场规则进行更为有效的配置,最大限度激发企业等各类经营主体的创新创业活力,实现资源配置效率最优化和效益最大化,激发全社会内生动力。要毫不动摇巩固和发展公有制经济,毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展,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,促进各种所有制经济优势互补、共同发展。

另一方面,科学的宏观调控、有效的政府治理,是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求。更好发挥政府作用,不是要更多发挥政府作用,而是要在充分发挥市场在资源配置中的决定性作用的前提下,管好那些市场管不了或管不好的事情,做到不错位、不越位、不缺位,把重点转到加强和优化公共服务、保障公平竞争、加强市场监管、维护市场秩序上来。更好发挥政府作用,就要健全宏观经济治理体系,完善宏观调控制度体系,强化政策统筹协调,保持宏观经济运行稳定,不断提升宏观经济治理水平,推进国家治理体系和治理能力现代化,把我国制度优势更好转化为国家治理效能。

迈上全面建设社会主义现代化国家新征程,必须继续处理好政府和市场关系,让“看得见的手”和“看不见的手”各展其长、同向而行,形成高质量发展的大合力,推动中国式现代化不断取得新进展新突破。

构建高水平社会主义市场经济体制的发力点

党的二十届三中全会提出,高水平社会主义市场经济体制是中国式现代化的重要保障。社会主义市场经济体制是中国特色社会主义的重大理论和实践创新,是改革开放取得的重要成果,是推动经济发展的重要制度保障。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视社会主义市场经济体制改革,把坚持和完善社会主义市场经济体制摆在全面深化改革重要位置,谋划和部署一系列重大任务和举措。

通过不断完善社会主义基本经济制度,加快完善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,更好发挥政府作用,我国市场体系和宏观调控体系不断健全,高质量发展取得扎实成效,国家综合实力实现历史性跃升,在富起来、强起来的征程上迈出了决定性的步伐。实践充分证明,社会主义市场经济体制的建立和完善极大调动了亿万人民的积极性、极大促进了生产力发展、极大增强了党和国

家的生机活力。

党的二十届三中全会明确提出,进一步全面深化改革的总目标是继续完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。到2035年,全面建成高水平社会主义市场经济体制,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,基本实现社会主义现代化,为到本世纪中叶全面建成社会主义现代化强国奠定坚实基础。经济体制改革是进一步全面深化改革的重点,构建高水平社会主义市场经济体制是进一步全面深化改革的重要着力点,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,坚持和完善社会主义基本经济制度,推进高水平科技自立自强,促进高水平对外开放,建设现代化经济体系,加快构建新发展格局,推动高质量发展。

面对国内国际的重重挑战,必须以经济体制改革为牵引,聚焦构建高水平社会主义市场经济体制,进一步全面深化改革,为实现高质量发展提供体制保障。对照构建高水平社会主义市场经济体制的要求,当前我国还存在明显的短板与弱项。比如,市场发育还不充分,政府和市场的关系尚未完全理顺,创新能力不适应高质量发展要求,产业体系整体大而不强、全而不精,关键核心技术受制于人状况没有根本改变,农业基础还不稳固,城乡区域发展和收入分配差距仍然较大,民生保障、生态环境保护仍有短板,等等。构建高水平社会主义市场经济体制,必须在这些关键性基础性领域实现突破和创新。

其一,聚焦“更加公平、更有活力”发力。构建高水平社会主义市场经济体制,必须更好发挥市场机制作用,创造更加公平、更有活力的市场环境。要加快建设全国统一大市场,深化要素市场化改革,建设高标准市场体系,推动市场基础制度规则统一、市场监管公平统一、市场设施高标准联通。不断完善产权保护、市场准入、公平竞争、社会信用等市场经济基础制度,加强公平竞争审查刚性约束,强化反垄断和反不正当竞争,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。完善要素市场制度和规则,推动生产要素畅通流动、各类资源高效配置、市场潜力充分释放。完善主要由市场供求关系决定要素价格机制,防止政府以价格形成的不当干预。健全劳动、资本、土地、知识、技术、管理、数据等生产要素由市场评价贡献、按贡献决定报酬的机制。

其二,聚焦“更加系统完备、更加成熟定型”发力。理顺政府和市场关系是进一步深化经济体制改革的“牛鼻子”。深化经济体制改革是一个系统工程,涉及市场体系、企业制度、宏观管理、财政金融、劳动就业、社会保障、对外经济等诸多方面。其中,政府和市场的关系居于核心位置。只有将处理好政府和市场关系这个具有全局性和牵引作用的“牛鼻子”牢牢抓在手上,才能以重点带动全局,解决好经济体制中的深层次问题,推动经济体制改革向纵深迈进。还要看到,经济体制改革对其他方面改革具有重要影响和传导作用,重大经济体制改革的进度决定着其他方面很多体制改革的进度,具有牵一发而动全身的作用。在中国式现代化建设进程中,坚持以经济建设为中心,必然要求以经济体制改革为重点和牵引,带动其他领域改革,使各方面改革协同推进、形成合力。着眼目前要素流动不畅、资源配置效率不高、微观经济活力不强等问题,我们必须要紧紧围绕处理好政府和市场关系这一核心问题持续发力,深化相关领域改革,坚持社会主义市场经济方向,着力构建市场机制有效、微观主体有活力、宏观调控有度的经济体制,让高水平社会主义市场经济体制更加系统完备、更加成熟定型。

其三,聚焦“系统性、整体性、协同性”发力。《决定》提出,进一步全面深化改革的原则之一是“坚持系统观念,处理好经济和社会、政府和市场、效率和公平、活力和秩序、发展和安全等重大关系,增强改革系统性、整体性、协同性”。注重系统性、整体性、协同性,是一种工作方法,也是一种战略思维,既是改革成功的宝贵经验,也是继续前进的制胜之道。构建高水平社会主义市场经济体制,必须坚持系统谋划、整体推进、协同发展。而这一切,离不开更好发挥政府作用。公有制为主体、多种所有制经济共同发展,按劳分配为主体、多种分配方式并存,社会主义市场经济体制,三者相互联系、相互促进,作为有机整体内在统一于社会主义基本经济制度。构建高水平社会主义市场经济体制,不能仅仅就市场经济体制而言,必须将其作为社会主义基本经济制度的重要组成部分,以科学的顶层设计进行系统谋划、总体布局,进一步全面深化改革体制改革。改革越深入,越要注意协同。习近平总书记强调:“要使各方面体制改革朝着建立完善的社会主义市场经济体制这一方向协同推进,同时也使各方面自身相关环节更好适应社会主义市场经济发展提出的新要求。”构建高水平社会主义市场经济体制,必须找准政府行为和市场的最佳结合点,推动有为政府和有效市场更好结合,切实把政府和市场的优势都充分发挥出来,把经济体制改革不断推向深入。

形成新质生产力需政府市场协同发力

新质生产力是创新起主导作用,摆脱传统经济增长方式、生产力发展路径,以高科技、高效能、高质量为特征,符合新发展理念的先进生产力质态。新质生产力的显著特点是创新,体现为推动技术革命性突破、生产要素创新性配置、产业深度转型升级,推动劳动者、劳动资料、劳动对象优化组合和更新跃升,催生新产业、新模式、新动能。加快形成和发展新质生产力,是一个长期性的系统工程,必须要加强关键共性技术、前沿引领技术、现代工程技术、颠覆性技术创新。

新质生产力是政府“有形之手”和市场“无形之手”共同培育和驱动形成的。但关于政府在科技创新和技术变革中的作用,学界存在认识误区,即认为创新的涌现只能来自市场,市场天然鼓励和推动创新,政府的干预只会阻碍创新。而考察人类科技创新发展史和世界各国经济发展史可以发现,从工业革命到信息革命,政府在引领技术革命中都占据重要地位,在创新方面均发挥主导作用。我国改革开放40多年的发展历程也证明,处理好政府和市场关系是推动科技创新与产业繁荣、促进先进生产力形成和发展的关键。正是因为正确处理政府和市场关系,我国才得以不断取得科技领域的重大技术突破,实现由“跟跑”向“并跑”甚至“领跑”迈进。因此,西方现代化的发展历程和我国的改革开放伟大实践都表明,正确处理政府和市场关系对技术突破、产业发展和生产力进步具有重要意义。

一方面,要更好发挥政府作用,推进重大科技攻关,实现原创性、颠覆性、关键性技术创新的瓶颈突破。在增强国家科技竞争力的过程中,政府投资科技项目起着十分重要的引导和支撑作用。由于科技创新具有投入大、周期长、风险高等特点,加之新领域新赛道新产业上的重大技术创新面临很大的不确定性,一般的企业很难承受这种研发的周期,也很难承担这种创新失败的风险,因而只能通过政府来推动此类基础性、关键性技术的研发攻关。在基础研究、应用基础研究和人才培养上,政府要加大力度集中稳定地投入,以产生累积性效果。与此同时,关键科技攻关项目尤其是重大基础研究攻关项目往往需要多元创新主体的共同参与。政府在组织协调上拥有不可比拟的优势,应通过规划引领、政策引导、财税支持等方式,将产业链上下游的企业协同起来,提升全社会创新效率。另一方面,要充分发挥市场作用,促进科技成果高效率市场转化。在市场的激励下,大量的企业在新兴技术路线上试错、竞争与合作,进而开发出新技术、新产品,产生新业态。因此,要优化民营企业发展环境,破除制约民营企业公平参与市场竞争的制度障碍,大力支持有条件的企业加大研发投入力度,支持建设政产学研平台载体,鼓励领军企业组建创新联合体,强化企业创新主体地位,加快科技成果向现实生产力转化。只有“看得见的手”和“看不见的手”协同作用,实现政府有为、市场有效,才能更好助力新质生产力的形成和发展。

新型举国体制是发展新质生产力的重要体制机制,同时,健全新型举国体制是处理好政府和市场关系的重要体现。近年来,一些西方国家构筑“小院高墙”,不断对我国挑起贸易战和科技战,并持续采取技术封锁与遏制,我国在电子信息、航空航天、生物医药等领域仍面临一些关键核心技术“卡脖子”问题。党的二十届三中全会强调,健全新型举国体制,提升国家创新体系整体效能。这是实施创新驱动发展战略的必然要求。在复杂的国内国际环境下,新型举国体制强调政府和市场的有机结合、协同作用,既发挥集中力量办大事的优势,发挥政府在创新资源配置中的统筹协调作用,瞄准重点领域、重大项目和重大任务,集中优势力量攻坚克难取得突破,又充分发挥市场配置资源的决定性作用,围绕国家发展战略和经济社会发展需求,推动各类创新要素集聚与高效配置,实现有限创新资源的最大化利用并充分调动各类经营主体的创新活力,凝聚合力创造更大创新效能。

面对新一轮科技革命和产业变革的汹涌浪潮,面对百年变局之下激烈的大国竞争,我国要加快健全社会主义市场经济条件下新型举国体制,针对国家战略科技力量、战略博弈竞争领域精准施策,注重发挥国家实验室引领作用、国家科研机构建制化组织作用、高水平研究型大学主力军作用和科技领军企业“出题人”“答题人”“阅卷人”作用,有组织推进战略导向的体系化基础研究、前沿导向的探索性基础研究、市场导向的应用性基础研究,实现有为政府和有效市场更好结合,让各类先进优质生产要素向发展新质生产力顺畅流动,加快形成和发展新质生产力,在激烈的国际竞争中掌握发展主动权。

(作者系复旦大学特聘教授、教育部习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特聘研究员)

使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用,二者是有机统一的,不是相互否定的,不能把二者割裂开来、对立起来,既不能用市场在资源配置中的决定性作用取代甚至否定政府作用,也不能用更好发挥政府作用取代甚至否定使市场在资源配置中起决定性作用。

——习近平总书记2014年5月26日在十八届中央政治局第十五次集体学习时的讲话

市场作用和政府作用是相辅相成、相互促进、互为补充的。要坚持使市场在资源配置中起决定性作用,完善市场机制,打破行业垄断、进入壁垒、地方保护,增强企业对市场需求变化的反应和调整能力,提高企业资源要素配置效率和竞争力。发挥政府作用,不是简单下达行政命令,要在尊重市场规律的基础上,用改革激发市场活力,用政策引导市场预期,用规划明确投资方向,用法治规范市场行为。

——习近平总书记2017年1月22日在十八届中央政治局第三十八次集体学习时的讲话

我们要守正创新、开拓创新,大胆探索自己未来发展之路。要坚持和完善社会主义基本经济制度,使市场在资源配置中起决定性作用,更好发挥政府作用,营造长期稳定可预期的制度环境。要加强产权和知识产权保护,建设高标准市场体系,完善公平竞争制度。

——习近平总书记2020年8月24日在经济社会领域专家座谈会上的讲话

新质生产力既需要政府超前规划引导、科学政策支持,也需要市场机制调节、企业等微观主体不断创新,是政府“有形之手”和市场“无形之手”共同培育和驱动形成的。因此,要深化经济体制、科技体制等改革,着力打通束缚新质生产力发展的堵点卡点,建立高标准市场体系,创新生产要素配置方式,让各类先进优质生产要素向发展新质生产力顺畅流动。

——习近平总书记2024年1月31日在二十届中央政治局第十一次集体学习时的讲话