

形成“放得活”“管得好”的经济秩序

曾 铮

形成良好的经济秩序是构建高水平社会主义市场经济体制的题中之义，也是推动经济高质量发展和促进社会和谐稳定的内在要求。中央经济工作会议将“必须做到既‘放得活’又‘管得好’”作为做好新形势下经济工作的认识和体会。这既是有效市场和有为政府有机统一、协同发力的重要体现，也是推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求，彰显了我们党对社会主义市场经济运行规律的科学把握。

对经济治理提出更高要求

习近平总书记指出，“我国经济发展获得巨大成功的一个关键因素，就是我们既发挥了市场经济的长处，又发挥了社会主义制度的优越性”。回顾改革开放以来的历史，我国在探索社会主义市场经济体制的过程中，始终根据生产力发展的内在需要以及发展阶段的现实条件，通过改革持续调整生产关系，保障政府与市场关系相互调适，实现“放”与“管”之间动态平衡，逐步形成与经济发展动态适应的经济体制和治理体系。

1978年改革开放后，为了解决计划经济体制束缚生产力发展的问题，缓解商品短缺矛盾，我国推进以“放开”经营主体为重点的改革，推行农村改革和城市国有企业改革，政府大幅减少对生产和销售的计划干预，但市场监管管理的体系尚未建立，因此容易出现“一放就乱”的局部市场问题。1992年开始，为了顺应乡镇企业蓬勃兴起、民营经济崭露头角的发展趋势，我国推动建立社会主义市场经济体制，既强调“放活”经营主体，又以分税制、货币政策等手段努力调控宏观经济，在管理宏观经济和激发微观活力上进行了一定探索。加入世界贸易组织之后，面对经济市场化、法治化、国际化不断深化的现实需求，我国在加快政府职能转变、推进市场体系建设方面推进了相关工作，改革开放初期积累的不平衡、不协调、不公平问题得到一定解决。但是，处理好政府和市场关系，统筹好“放”和“管”等是市场经济永恒的话题，既要随着经济发展阶段转换逐步优化，也要在新的发展条件下不断调整。

党的十八大以来，我国经济发展进入了新时代。经济实力、科技实力、综合国力和人民生活水平跃上新的大台阶，意味着我国经济规模和经济结构复杂程度逐步提升，整体处于工业化中后期和城镇化稳定发展期，意味着我国逐步从高速增长阶段转向高质量发展阶段；新一轮科技革命和产业变革加速突破，意味着我国经济运行和社会发展的技术条件正在发生深刻变革；世界正经历百年未

有之大变局，意味着经济社会发展的外部环境更加复杂多变。这些生产力领域的条件变化，为处理好政府和市场关系创造了良好环境，亦提出了新的要求。

党的十八届三中全会明确提出，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。党的二十届三中全会将“既‘放得活’又‘管得住’”作为构建高水平社会主义市场经济体制的重要内容，继而党的二十届四中全会审议通过的《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》又将“形成既‘放得活’又‘管得好’的经济秩序”作为坚持有效市场和有为政府相结合的重要任务。

“管得好”相较“管得住”，看似一字之差，实则对我国经济治理的方式提出了更高的要求。这强调治理要更加体现依法治国，完善市场经济基础制度，逐步实现向“制度型治理”跃升；这意味着治理要更加精准灵活，既避免“市场失灵”，又更好发挥政府作用，逐步实现由“堵”向“疏”的转变；这也指向治理要更加具有前瞻性，逐步转向事前源头预防、事中评估调整、事后协同治理相结合，更着眼于增强经济系统的自身发展韧性。

着眼目标统筹好三个关系

根据公共政策理论，经济治理的重要目标包括提升资源配置效率、促进收入再分配、稳定经济运行和增长等，近年来各国也将保障安全作为经济治理的重要维度。因此，针对这四个方面，“管得好”相较“管得住”，在经济治理的理念上也实现了新的转变。

从提升效率角度看，“管得住”更多强调通过行政、法律等手段纠正过度竞争、垄断等市场失灵问题；而“管得好”则进一步要求在解决市场外部性问题的同时，通过精准调控和制度创新激发市场活力，促进资源配置的帕累托最优。

从促进公平角度看，“管得住”更多强调通过治理不正当竞争、规范收入分配等，守住市场和社会的公平底线；而“管得好”则进一步要求在实现基本公平的基础上，通过制度设计和政策支持，为经营主体和社会各类群体构建机会均等的公平体系。

从维护稳定的角度看，“管得住”更多强调通过宏观审慎管理和微观审慎监管，确保经济大盘不出现大的波动；而“管得好”则进一步要求通过精准调控和合规性监管，提升经济体系应对冲击的适应和修复能力以及

长期竞争力。

从保障安全的角度看，“管得住”更多强调通过严格监管和管控，守住安全红线；而“管得好”则进一步要求协同好“守牢底线”和“促进发展”，更好统筹发展和安全，并在开放中有效维护国家经济安全，实现高质量发展和高水平安全良性互动。

与此同时，在实践中，着眼于维护经济秩序和优化经济治理，切实做到既“放得活”又“管得好”，还要注重统筹好三个关系。

统筹好效率和公平的关系。效率和公平是经济治理追求的两大目标，统筹好二者关系是“放得活”与“管得好”的重要要求。“放得活”重点要提升效率，通过简政放权、破除体制机制障碍，让市场在资源配置中起决定性作用，鼓励各类经营主体大胆探索、积极竞争，以更高效率创造社会财富。“管得好”重点要守护公平，完善监管规则，打击垄断和不正当竞争行为，规范市场秩序；同时通过税收调节、社会保障、公共服务均等化等手段，弥补市场自发调节的短板，让发展成果更多更公平惠及全体人民。

统筹好创新和稳定的关系。创新是引领发展的第一动力，稳定是持续发展的前提，稳定和创新的平衡是“放得活”与“管得好”的实践要求。“放得活”重点要激发创新，放宽对新兴领域、新业态的准入限制，给予创新主体更大的试错空间，鼓励技术创新、模式创新、制度创新，释放创新创造的活力。“管得好”则强调筑牢稳定底线，建立健全风险防控机制，对创新过程中可能出现的风险隐患提前预判、及时干预；同时，妥善处理创新带来的利益分配调整，保障社会大局稳定。

统筹好发展和安全的关系。发展是安全的保障，安全是发展的前提。统筹发展和安全是我们党治国理政的一个重大原则，也是“放得活”与“管得好”的底线要求。“放得活”的重点在于放开有利于增强发展动能的领域，推动要素自由流动，深化对外开放合作，以更高水平的开放促进更高质量的发展。“管得好”的重点则在于守好安全红线，聚焦关键领域，强化底线思维，完善安全防控体系；在扩大开放的同时，防范外部风险输入，确保发展不偏离安全轨道。

全方位维护良好经济秩序

习近平总书记强调，“放”的目的是破除影响生产力发展的体制机制障碍，“管”的本质要求是建设法治经济。近一段时期，我国外部环境变化影响加深、国内供需矛盾矛盾突出、重点领域风险隐患较多，经营主体预期不

稳，进而容易引发一系列连锁反应，亦对形成既“放得活”又“管得好”的经济秩序提出了新要求。应尽快从宏观经济治理、中观产业促进以及微观秩序维护三个层面着手，逐步形成市场活力迸发、竞争公平有序、收入分配合理、安全韧性强劲的经济秩序。

在宏观经济调控中，要注重治理的前瞻性、精准性、协同性。宏观经济调控是政府履行经济职能的重要手段，更是实现“放得活”和“管得好”的关键支撑。要统筹好逆周期与跨周期调节，健全预期管理机制，提高政策透明度，强化对苗头性、倾向性、潜在性问题的应对。要促进宏观政策工具的“靶向施治”，构建逆周期和跨周期调节相协同的调控模式，准确把握宏观政策实施的时、度、效，避免政策的滞后效应和过度反应。要强化国家发展规划战略导向作用，加强财政政策与货币政策协同，强化经济政策与非经济政策协同，健全宏观政策取向一致性评估机制，注重政策传导机制建设，不断提升宏观调控效能，有效激发微观市场活力。

在产业发展促进中，要注重治理的引导性、公平性、包容性。促进产业发展，既要“放得活”，充分激发经营主体的创新活力和竞争活力；又要“管得好”，通过科学有效的治理引导产业健康发展。推动产业政策逐步向功能性转变，向有利于营商环境改善转变。要保障各种所有制经济公平竞争，推动传统产业与新兴产业协同发展，促进大中小企业融通发展，鼓励发展新商业模式，为产业技术创新和业态创新留足空间。同时，优化产业发展生态，构建“政策+服务+创新+金融+人才”协同支撑体系，打通企业发展中的堵点，为产业持续发展提供长效机制。

在市场秩序维护中，要注重治理的法治化、规范化、常态化。市场秩序是经济活力的保障，维护市场秩序是“放得活”和“管得好”的重要体现。要完善市场经济基础制度，坚决破除阻碍全国统一大市场建设卡点堵点，依法平等保护各类所有制企业产权和企业家合法权益。要规范市场领域行政执法行为，明确行政处罚裁量基准，推行“双随机、一公开”监管，实施信用分级分类监管，在新业态新领域探索包容审慎监管和柔性监管，提升监管适应性和实际效能。推动市场监管转向“常态化治理”，建立涵盖源头治理、早期纠正、恢复处置的全流程防控机制，完善信用监管机制，构建智慧监管体系，充分发挥社会监督、舆论监督的作用，让规范市场行为成为共识，让公平竞争成为常态，为经济发展营造良好市场环境。

（作者系国家发展改革委市场与价格研究所研究员）

随着新一代信息技术加速迭代升级和应用拓展，产业融合发展不断深化，服务型制造已成为制造业发展的重要方向。2025年，工业和信息化部等7部门印发《深入推动服务型制造创新发展实施方案（2025—2028年）》，明确提出有力促进制造业优化资源配置、拓展发展新空间、延伸产业链、提升价值链，为建成具有中国特色、世界水平的服务型制造体系奠定坚实基础。“十五五”规划建议亦强调，促进制造业数智化转型，发展智能制造、绿色制造、服务型制造。那么，何为服务型制造？又如何发展具有中国特色的服务型制造？

服务型制造是指通过增加企业生产经营中服务要素的比重，促使企业的主要经营模式从生产、销售产品转向提供“产品+服务”。它区别于以“产品”为核心的生产型制造，强调将服务环节向研发设计、生产过程和运营维护等全链条延伸，实现制造与服务深度融合。当前，全球制造业的竞争已演变为价值链和生态系统的整体竞争，服务型制造正是其中的关键抓手。对我国而言，所要发展的服务型制造既具备普遍特征，也立足本土资源和优势形成自身特色。与一般模式相比，中国的服务型制造更注重与国家产业升级方向紧密衔接，强调更多发挥国家战略引领、超大规模市场与数字技术的协同效应。其特色可能更多体现在两个方面。一方面，依托超大规模市场所孕育的多层次需求和全产业链应用场景，推动制造业企业开辟差异化赛道，实现向价值链高端的集群式攀升；另一方面，强化数字赋能，以实体经济和数字经济融合为主线，通过提升产品可靠性、生产运营效率和产业链协同水平，系统性重塑制造业竞争力。

综合来看，发展具有中国特色的服务型制造，也意味着要发展具有世界水平的服务型制造。这既是将我国超大规模市场和完整产业体系优势转化为可持续竞争力的关键路径，也是应对我国制造业转型升级现实挑战的迫切需要。

我国已具备依托服务型制造推进制造强国建设的现实基础。在完整产业体系 and 超大规模市场的双重支撑下，中国制造既具备将单一产品供给升级为提供覆盖产品全生命周期系统解决方案的能力，又能在海量而丰富的应用场景中实现快速试错迭代，形成行业标准 and 品质化服务，反向牵引产品升级，有效增强产业链韧性和国际竞争力。

服务型制造技术正成为巩固我国制造业领先地位的关键支撑。在高端装备、新能源、智能制造等领域，我国服务型制造技术已达到国际先进水平。通过把服务型制造的技术优势嵌入产品使用端和全生命周期，能够打造从数据采集到产品持续迭代的产业链闭环，不仅可以提升客户黏性和运营效率，还能够实现从产品交付到价值共创的可持续溢价。

发展服务型制造有助于以内涵式增长突破资源环境约束。在资源环境约束日趋紧张的情况下，传统“拼产能、拼成本”的增长方式难以为继。服务型制造可把价值创造从一次性销售延伸到产品的全生命周期，通过交付、运维、升级、再制造等环节提升产品附加值和客户黏性，推动企业从价格竞争转向质量、品牌 and 解决方案竞争，在有限资源条件下实现内涵式增长。

服务型制造强调促进产业生态协同发展。依托平台化服务和标准化接口，我国的服务型制造发展坚持向产业链上下游开放研发、制造和运维能力，带动上下游协同创新和专业化分工。这不仅使广大中小企业能够共享先进制造的发展成果、深度融入产业网络，而且从整体上增强了产业链的可持续发展能力。

建设制造强国离不开发展特色鲜明的服务型制造，这并非几个服务制造环节的简单叠加，而要遵循以需求牵引方向、以技术提升效率、以体系支撑发展、以制度降低摩擦的产业演进逻辑，切实发挥服务型制造的支撑作用。近年来，我国服务型制造发展持续加快，但仍存在发展短板，应从以下几个方面促进其高质量发展。

一是构建全链条数字服务体系，筑牢数字服务底座。依托我国完备的工业体系基础，加快建成覆盖研发、生产、运维等全链条各环节的数字服务体系，提升企业柔性制造和敏捷响应能力，更好满足市场规模化定制需求。重点要强化技术赋能，把数智技术作为服务型制造的发展底座，加强新型信息基础设施建设，按需布局算力基础设施，推动人工智能技术与服务型制造融合创新。

二是培育壮大重点服务型制造产业，夯实服务能力根基。我国生产性服务业发展态势良好，细分领域持续拓展，已形成与制造业深度协同的产业生态。需聚焦重点领域，推动制造和服务在技术、业态、模式上深度融合，以专业化分工提升效率，以创新驱动破解转型瓶颈，构建适配产业基础、兼具效率和韧性的服务型制造体系。三是建设全国统一大市场，更好推动产业融合。在这一过程中，既要通过统一规则，畅通要素流动，破除制造与服务、线上与线下、区域之间的壁垒，推动服务型制造模式跨区域、跨场景复制推广，又要强化公平竞争，破除地方保护和行政性垄断，促进数据、人才、资本等要素在全国范围内高效配置，从而全方位降低产业融合的协同成本，形成有利于服务型制造规模化发展的制度环境。

四是强化企业主体地位，激发市场内生动力。我国拥有数量庞大、覆盖全产业链的制造企业群体，应充分发挥其贴近市场、熟悉行业的优势，鼓励企业基于自身条件和内在禀赋以及发展阶段，主动探索服务化转型路径，增强对产业链的渗透力和对市场需求的响应力，为打造具有中国特色的服务型制造注入活力。

（作者系重庆市中国特色社会主义理论体系研究中心特约研究员、西南大学经济管理学院教授）

积极扩大自主开放的内涵和方向

李大伟

“十五五”规划建议将“积极扩大自主开放”作为扩大高水平对外开放的重要任务。2025年中央经济工作会议也强调，有序扩大服务领域自主开放。“自主开放”成为我国对外开放战略中的关键词。面向新的发展形势，我国的开放要从过去的“跟跑”转变为“领跑”。而要实现“领跑”，就必须成为全球对外开放合作的旗手和示范，自主开放因此成为必然选择，将充分彰显我国的开放自信和大国的责任担当。

所谓自主开放，强调的是按照独立自主、互利共赢理念，立足中国式现代化建设需要，科学研判外部环境复杂变化，积极主动创新对外开放模式、把握对外开放节奏、优化对外开放范围，更好服务经济高质量发展。这是新时代我国对外开放的重要特征。其中，创新对外开放模式，意味着不能简单模仿其他经济体开放合作的各种具体做法，而是要在扬弃的基础上立足国情创造性、科学性地设计开放合作方案；把握对外开放节奏，指的是不能迫于内外部特别是外部各种压力被动开放，而是要正确处理高水平开放和高水平安全的关系，稳步实现开放水平和风险防控能力的“双提升”；优化对外开放范围，意味着不能照搬照抄其他经济体的“开放清单”，而是要立足经济高质量发展的现实需要主动扩大重点行业和领域的开放。

迈入“十五五”时期，自主开放具有重大意义。对内，这是推动经济高质量发展的必然要求。自主开放立足国内发展实际，通过统筹对外贸易和跨境投资、科技创新和产业合作，促进内外市场相通、产业互融、创新联动和规则对接，有助于弥补国内有效需求不足、高端要素循环不畅等短板，提升经济发展效率和韧性，为现代化建设夯实基础。对外，这是在变局中开新局战略选择。面对一些西方国家推行贸易保护主义，搞“脱钩

断链”，自主开放有助于我国更好统筹两个市场、两种资源，拓展多元化国际市场，对冲外部不确定性；同时发挥我国制度、产业、市场规模和人才优势，集聚全球优质资源，扩大合作网络，增强产业链供应链韧性和竞争力，与世界共享机遇、共同发展。

需要看到的是，积极扩大自主开放，不仅是基于中国式现代化建设需要作出的重大部署，也是顺应最新形势变化进行的体制机制创新，这要求我们找准新方向，主动塑造和引领开放新格局。

比如，在对标对接国际高标准经贸规则的同时积极创设新的规则。在贸易投资便利化、服务业开放、公平竞争等领域，需积极对标对接国际高标准经贸规则，加快建设更高水平开放型经济新体制。同时，随着以人工智能等为代表的新一轮科技革命和产业变革加速突破，迫切要求构建与之相符合的新的经贸规则。我国高度重视发展新质生产力，有能力也有必要在新兴产业、未来产业的国际合作中逐步自主探索形成互利共赢的国际合作规则，为完善全球经济治理体系作出重要贡献。

比如，在推动协定开放的同时有序扩大单边开放。当前，以世贸组织为核心的多边贸易体制以及各类区域贸易协定仍然是全球贸易治理的最重要机制。我国需坚持维护多边贸易体制国际规则制定的主渠道地位，支持对世贸组织进行必要改革，同时积极主动探索符合广大发展中国家发展诉求的新型协定开放模式，力求同更多经济体形成全面、系统开放合作的制度安排。与此同时，也需要在服务行业市场准入、人员跨境流动等新领域，推出既符合经济全球化发展大方向又有利于经济高质量发展的单边开放举措，为经济全球化深入发展注入新动力。

比如，在集聚优质要素的同时引导产业链供应链合理有序跨境布局。为做强国内大

循环、向全球价值链高端攀升，必须持续增强对全球人才、数据等优质资源的吸引力。同时可以看到，广大发展中国家正大力推进工业化，亟需产业链供应链合作。因此，可考虑在共建“一带一路”框架下，探索新型基础设施建设合作等模式，与共建方共同构建韧性安全的跨境产业链供应链网络。这既能推动国内产业转型升级，延伸价值链，也将为对外开放开辟更广阔的合作空间，形成互利共赢的开放新局面。

总的来看，我国的自主开放兼顾中国之需与世界之盼，既要主动对接国际高标准经贸规则，以服务业为重点，扩大市场准入和开放领域，也要扩大经贸“朋友圈”，加快推进区域和双边贸易投资协定进程。通过聚焦关键、精准施策，在自主开放中形成国际合作和竞争新优势。

一是更加注重以服务业为重点吸引优质要素集聚。扩大服务业开放是高水平开放的重点。可以电信、文化、医疗、教育等关键要素高度密集的服务业作为自主开放的关键领域，放宽市场准入，积极推进行业运行规则以及知识产权保护、环境保护等“边境后”规则和国际高标准规则相通相容、鼓励出台场景化、字段级数据出境负面清单，促进数据依法有序自由流动。积极推动科创投资、科研管理、科技评价、高等院校课程设置等领域的体制机制创新，吸引全球各行业各领域优秀人才。

二是更加注重发展新型贸易投资合作模式。加快推进服务贸易数字化、智能化、绿色化进程，积极发展个性化定制等新型跨境电商业态、拓展中间品贸易、绿色贸易，充分发挥对外贸易对消费、投资的带动作用。鼓励符合条件的地区积极发展市场采购贸易、新型离岸贸易等。加大外资企业境内再投资支持力度，扩大鼓励外商投资产业范围。加快健全海外综合服务体系，提升对外投资管

理效能，有效助力构建以我为主、韧性安全的跨境经贸合作网络。

三是更加注重打造形态多样的开放合作高地。可考虑在海关监管、行业规则标准制定等领域赋予自由贸易港和自由贸易试验区等更多制度创新权限，探索推动现有的国家重点开发开放试验区、跨境经济合作区等优化整合形成新型沿边开放平台。加快综合保税区创新发展，发展研发设计、检测维修等新业态。同时，统筹布局建设科技创新、服务贸易、产业发展等重大开放合作平台。

四是更加注重高质量共建“一带一路”。强化共建“一带一路”合作规划统筹管理机制功能，在合作规划下统筹实施一批“硬联通”“软联通”“心联通”项目。积极拓展与共建国家在绿色发展、人工智能、数字经济、卫生健康、旅游、农业等领域的新合作空间。深化“一带一路”务实合作，加快建设“丝路电商”合作先行区，推动人民币国际化进程，鼓励各地依托特色优势深化与共建国家的合作，形成一批特色合作品牌。

（作者系中国社会科学院习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特约研究员、信息情报研究院研究员）

对接国际高标准经贸规则，以服务业为重点扩大市场准入和开放领域，扩大单边开放领域和区域。加快推进区域和双边贸易投资协定进程，扩大高标准自由贸易区网络。优化区域开放布局，打造形态多样的开放高地。实施自由贸易试验区提升战略，高标准建设海南自由贸易港。统筹布局建设科技创新、服务贸易、产业发展等重大开放合作平台。

——《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》

本版编辑 欧阳优 美 编 高 妍

来稿邮箱 jjrbl@sina.com