

思想周刊 / 学习

深入学习党的二十届四中全会精神·专家访谈

“十五五”:怎样坚持有效市场和有为政府相结合

——访中央党校(国家行政学院)中国式现代化研究中心主任、国家一级教授张占斌

■ 本报记者 潘如龙

党的二十届四中全会指出,“十五五”时期经济社会发展必须坚持有效市场和有为政府相结合。“发展社会主义市场经济是我们党的一个伟大创造,关键是处理好政府和市场的关系,使市场在资源配置中起决定性作用,更好发挥政府作用。”如何让市场“无形之手”与政府“有形之手”各展其长、协同发力,记者采访了中央党校(国家行政学院)中国式现代化研究中心主任张占斌教授。

从三个维度看处理好“两只手”关系的重要意义

记者:党的二十届四中全会指出,“十五五”时期经济社会发展必须遵循六条原则,坚持有效市场和有为政府相结合是其中之一。您认为,它对于“十五五”时期经济发展有何重要意义?

张占斌:坚持有效市场和有为政府相结合,是“十五五”时期破解发展难题、激发发展活力的制度密码,其重要意义可从历史逻辑、现实需求与战略价值三个维度深刻把握。

从历史逻辑看,这一原则是对改革开放40余年经济发展经验的科学总结与理论升华。我国能实现从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃,关键就在于打破了“政府与市场二元对立”的认知误区。回顾历程,从家庭联产承包责任制激活农村市场活力,到社会主义市场经济体制改革目标确立,再到新时代要素市场化配置改革深化,每一次重大突破都离不开“两只手”的协同发力。

从现实需求看,“十五五”时期我国面临外部遏制打压加剧、内部转型升级的双重挑战,诸多重大任务的推进都离不开“两只手”的精准协同。在外部环境上,要突破“卡脖子”技术瓶颈,既需要政府发挥战略引领作用,通过国家实验室建设、重大科技专项布局提供长期稳定支持,又需要市场机制发挥优胜劣汰作用,通过风险投资、股权激励等市场化工具,推动技术成果向产业转化。在内部发展上,新质生产力的培育需要政府明确产业政策导向,同时依靠市场通过需求牵引、竞争激励激发企业创新活力。此外,全国统一大市场的建设,既要政府清理地方保护、打破行政性垄断,又要市场通过跨区域贸易、要素流动实现资源优化配置。

从战略价值看,这一原则为实现社会主义现代化提供坚实支撑。中国式现代化的五大特色决定了必须通过“两只手”协同实现多重目标的有机统一。在效率与公平的平衡上,市场通过竞争机制提升资源配置效率,为高质量发展注入活力,政府则通过税收调节、社会保障、公共服务均等化等方式保障发展成果由全体人民共享。在活力与秩序的统筹上,市场的自由竞争激发微观主体创造力,催生新业态新模式,政府则通过完善法律法规、加

强监管执法,规范市场秩序。在发展与安全的兼顾上,市场通过全球化布局提升我国经济竞争力,政府则通过统筹发展和安全,在粮食、能源、产业链供应链等领域筑牢安全底线。

如何做到既“放得活”又“管得住”

记者:科学统筹“有效市场”与“有为政府”的关系,重点在于形成既“放得活”又“管得住”的动态平衡。您认为,“十五五”时期应如何更好地实现二者平衡?

张占斌:实现二者的动态平衡,核心是通过制度创新构建“有效市场支撑有为政府、有为政府保障有效市场”的良性循环,重点可从三方面突破:

一是聚焦关键领域深化体制机制改革。在要素市场化配置领域,需加快数据要素产权制度、交易流通规则建设,探索建立数据资源持有权、使用权、收益权分置制度,推动数据要素合规高效流通;完善土地跨省域配置机制,破解耕地保护与产业发展用地矛盾;健全技术创新成果市场化转化机制,推广“科技成果赋权改革”,允许高校、科研院所将职务科技成果所有权或长期使用权赋予科研团队。在市场环境建设领域,要持续清理妨碍全国统一大市场建设的地方保护、行政性垄断政策,重点整治限定本地企业中标、设置隐性准入壁垒等行为;迭代市场准入负面清单,推动“非禁即入”全面落地,对清单外领域实行“全国一张清单”管理,严禁各地自行增准准入条件。在监管体制领域,应构建“事前精准引导、事中智慧监管、事后信用惩戒”的全链条体系,事前发布行业发展指南和合规经营指引,事中运用大数据、区块链技术开展“穿透式监管”,事后将违法违规行为纳入信用黑名单,实施联合惩戒,改变“一放就乱、一管就死”的惯性。

二是强化市场在资源配置中的决定性作用。深化国资国企改革,同时破除民营企业在准入许可、要素获取、公平竞争等方面的壁垒,让民营经济“轻装上阵”;创新科技体制机制,推行“揭榜挂帅”“赛马”等制度,由政府发布攻关需求,企业、高校、科研院所联合竞标,赋予团队更大技术路线决定权和经费使用权,同时通过市场化激励引导创新要素向企业集聚;完善价格形成机制,让商品价格、要素价格更多由市场供求决定,比如深化电力、天然气、水资源等领域价格改革,对高耗能行业实行差别化电价,通过价格信号引导资源流向高效领域,推动产业转型升级。

三是提升政府“有为”的精准性与效能。政府要当好“战略规划师”,在人工智能、量子科技、新能源等领域超前布局,设立专项基金支持前沿技术研发,通过搭建创新平台、完善配套设施等方式引导产业发展;当好“风险防控员”,在粮食、能源、金融等领域强化宏观审慎管理,防范系统

性风险;当好“服务提供者”,通过数字政府建设简化审批流程,将行业准入涉及的多个审批事项整合为一张综合许可证,实现“一证”准营;以政策一致性评估避免“政策打架”,建立跨部门政策协调机制,对涉及市场主体的政策实行“合法性、合理性、协调性”三重评估;用法治保障市场主体产权与合法权益,同时建立“政策兑现清单”制度,确保政府承诺的税收优惠、补贴扶持等政策及时落实到位,真正实现“管而不死、活而不乱”。

从三个方面推进浙江“有效市场和有为政府相结合”创新探索

记者:您认为,“十五五”时期,浙江应如何进一步推动有效市场与有为政府相结合,为全国经济发展作更大贡献?

张占斌:浙江作为民营经济的“沃土”和改革创新的“试验田”,在“有效市场和有为政府相结合”上有实践基础,贡献突出,更能在“十五五”时期创造新的经验,率先突破、作出示范,重点可从三方面发力:

一是以民营经济高质量发展为抓手,打造“亲清政商关系”标杆。进一步破除民营企业在市场准入、招投标、融资等领域的隐形壁垒,建立常态化政企沟通机制,比如推行“企业家早餐会”“亲清政商关系负面清单”等制度,让政府“服务清单”精准对接企业“需求清单”;依托义乌小商品市场等平台,探索民营经济参与国际规则制定的路径,推动“浙江制造”通过市场机制走向全球,同时政府搭建涉外法律服务、风险预警平台,为民营企业提供海外知识产权保护、汇率避险等服务,为民营企业“走出去”保驾护航。此外,推动民营企业参与国家重大项目建设,比如在杭州城西科创大走廊、宁波前湾新区等重点区域,推出一批“民间资本参与特许经营”项目,让民间资本在“两重”“两新”、未来产业等领域发挥更大作用,同时建立民间投资项目全生命周期服务体系,解决项目落地中的用地、用能等难题。

二是以数字化改革为支撑,构建“智慧协同”治理模式。可依托“数字浙江”建设优势,推动政府治理与市场运行深度融合。在要素配置上,完善全省统一的数据要素交易平台,探索数据要素质押融资、数据确权流通等创新模式,健全政府对要素市场的动态监测与精准调控机制,比如通过大数据分析预判产业链关键要素供需缺口,提前引导要素向重点产业集聚;在监管服务上,全面推进政务服务增值化改革,持续推进省一体化在线服务平台(“浙里办”)实现企业开办、项目审批等事项“全程网办、跨省通办”,同时通过大数据实现对市场主体的“无感监管”“精准服务”,例如对小微企业实施“信用+风险”分级分类监管,对高信用企业减少检查频次,对存在风险隐患的企业提前预警并提

供帮扶,既减少对市场的不必要干预,又能及时发现并解决企业难题;在信用体系建设上,构建“政府监管、市场评价、社会监督”的信用机制,将企业信用与融资信贷、政府采购、招投标等挂钩,同时引入第三方信用评价机构,发布企业信用监管指数,让信用成为市场配置资源的重要依据,推动形成“守信激励、失信惩戒”的良好市场环境。

三是以共同富裕实践为载体,探索“效率与公平”平衡路径。立足高质量发展建设共同富裕示范区,通过“有为政府”引导“有效市场”实现均衡发展。政府可通过财政转移支付、区域协作政策,设立和完善山海协作产业基金,引导杭州、宁波等核心城市的龙头企业、金融机构、科研资源向后发展的山区海岛县流动,通过市场化机制实现“强村富民”;可探索政府引导、企业主导的职业技能培训体系,联合高职院校与龙头企业共建产业学院,鼓励企业开展“订单式”培训,提高劳动者市场竞争能力;同时扩大社会保险覆盖面,推进企业建立工资集体协商制度,探索民营企业参与公益慈善事业的鼓励机制,让市场发展成果更多更公平惠及全体人民,为全国提供“活力与公平兼顾”的浙江样本。

此外,浙江还可探索“有效市场和有为政府”协同的制度创新试点,比如在自贸试验区开展市场准入效能评估改革,建立政府政策实施效果的市场反馈机制,定期邀请企业、行业协会对政策的科学性、有效性进行评价,动态调整优化政策措施。同时加强与长三角区域的协同联动,推动要素市场一体化、监管标准互认,优化升级长三角数据共享平台功能与服务,形成区域协同、市场联动、政府共治的发展格局,进一步提升浙江在全国经济发展中的辐射带动作用,为全国推动有效市场和有为政府相结合提供更多可复制、可推广的经验。

张占斌:实现二者的动态平衡,核心是通过制度创新构建“有效市场支撑有为政府、有为政府保障有效市场”的良性循环,重点可从三方面突破:

一是聚焦关键领域深化体制机制改革。在要素市场化配置领域,需加快数据要素产权制度、交易流通规则建设,探索建立数据资源持有权、使用权、收益权分置制度,推动数据要素合规高效流通;完善土地跨省域配置机制,破解耕地保护与产业发展用地矛盾;健全技术创新成果转化机制,推广“科技成果赋权改革”,允许高校、科研院所将职务科技成果所有权或长期使用权赋予科研团队。在市场环境建设领域,要持续清理妨碍全国统一大市场建设的地方保护、行政性垄断政策,重点整治限定本地企业中标、设置隐性准入壁垒等行为;迭代市场准入负面清单,推动“非禁即入”全面落地,对清单外领域实行“全国一张清单”管理,严禁各地自行增准准入条件。在监管体制领域,应构建“事前精准引导、事中智慧监管、事后信用惩戒”的全链条体系,事前发布行业发展指南和合规经营指引,事中运用大数据、区块链技术开展“穿透式监管”,事后将违法违规行为纳入信用黑名单,实施联合惩戒,改变“一放就乱、一管就死”的惯性。

二是强化市场在资源配置中的决定性作用。深化国资国企改革,同时破除民营企业在准入许可、要素获取、公平竞争等方面的壁垒,让民营经济“轻装上阵”;创新科技体制机制,推行“揭榜挂帅”“赛马”等制度,由政府发布攻关需求,企业、高校、科研院所联合竞标,赋予团队更大技术路线决定权和经费使用权,同时通过市场化激励引导创新要素向企业集聚;完善价格形成机制,让商品价格、要素价格更多由市场供求决定,比如深化电力、天然气、水资源等领域价格改革,对高耗能行业实行差别化电价,通过价格信号引导资源流向高效领域,推动产业转型升级。

三是提升政府“有为”的精准性与效能。政府要当好“战略规划师”,在人工智能、量子科技、新能源等领域超前布局,设立专项基金支持前沿技术研发,通过搭建创新平台、完善配套设施等方式引导产业发展;当好“风险防控员”,在粮食、能源、金融等领域强化宏观审慎管理,防范系统

性风险;当好“服务提供者”,通过数字政府建设简化审批流程,将行业准入涉及的多个审批事项整合为一张综合许可证,实现“一证”准营;以政策一致性评估避免“政策打架”,建立跨部门政策协调机制,对涉及市场主体的政策实行“合法性、合理性、协调性”三重评估;用法治保障市场主体产权与合法权益,同时建立“政策兑现清单”制度,确保政府承诺的税收优惠、补贴扶持等政策及时落实到位,真正实现“管而不死、活而不乱”。

理论铸魂·我在之江学新语

■ 胡晓岚

党的二十届四中全会提出,加大保障和改善民生力度,扎实推进全体人民共同富裕。在“十五五”这一承前启后的关键时期,如何让发展更有温度、让幸福更具质感,是时代赋予我们的必答题。《之江新语》有言:“心无百姓莫为官”“为民办实事成于务实”“一切为民者,则民向往之”“不求‘官’有多大,但求无愧于民”。这些话,至今读来,依然振聋发聩。中国式现代化,民生为大。在中国式现代化进程中必须始终把改善人民生活放在重要位置,让发展成果更多更公平惠及全体人民。

推进民生需“脚步为亲”

民之所望,政之所向。《群众呼声是作风建设的第一信号》一文中写道,各地各部门要根据实际情况,突出重点,找准切入点,切实做好体察民情、了解民意等工作,倾听群众呼声,关心群众疾苦,把群众的呼声作为作风建设的第一信号,把群众的需要作为作风建设的第一需求,坚持把民生问题放在首位,以群众关心的热点和难点问题为工作重点,有什么问题就重点解决什么问题,群众需要什么就重点帮助解决什么,使作风建设的成果惠及群众,真正让群众受益,使群众满意。真正的民情,是农贸市场里的闲聊,是家长里短的吐槽,是工厂车间里的议论,更是田间地头的期盼。因此,改善民生,不能只停留在文件里、口号上,必须付诸实践,见诸行动,做好调研。《调研工作务求“深、实、细、准、效”》一文就指出,各级领导干部在调研工作中,一定要保持求真务实的作风,努力在求深、求实、求细、求准、求效上下功夫。

党的二十届四中全会强调加强普惠性、兜底性民生建设。新征程上,我们既要做亮“面子”,更要做实“里子”。一方面,要着力勾勒普惠共享的整体图样,通过系统性、整体性的制度设计,让改革发展的阳光雨露惠及全体人民;另一方面,更要精心做好对特殊困难群体的精准帮扶,确保不让任何一个人在共同富裕的道路上掉队。既要着眼长远,破解就业、教育、医疗、养老这些事关群众切身利益的大课题;也要立足当下,用心用情解决好“一老一小”的一餐饭、残疾人出行的一道坎这些群众身边的急难愁盼。唯有如此,政策的针脚才能精准落在民生的经纬线上,才能让规划蓝图与百姓期盼同频共振。

谋划民生需“眼睛向下”

民智是破解难题的“金钥匙”,是发展进步的“动力源”。《办法就在群众中》一文指出,好措施、好办法哪里来?答案是从群众中来。群众的实践是最丰富最生动的实践,群众中蕴藏着巨大的智慧和力量。从一名网友的“互助性养老”建议被纳入“十四五”规划,到党的二十大征集超850万条建言,再到逾311.3万条建言为“十五五”规划编制提供参考。近年来,从人民网的“领导留言板”到各级政府的“开门问策”,从社区议事会到线上征求意见平台,多元化的民意表达渠道不断畅通。

然而,光听见群众的声音还不够,关键是要以开放包容的心态对待各种声音,特别是那些刺耳的、不同的声音。要善于从群众的“吐槽”中听出需求,从“抱怨”中发现问题,从“建议”中找到办法。要建立科学的民意分析研判机制,把那些闪光的点子、实用的办法细心梳理、用心提炼,转化成能解决实际问题的政策举措。只有真正把“眼睛向下”作为一种工作常态,把问计于民作为一种工作方法,把好建议落地生根,民生工作才能真正取得成效。毕竟,有民声呼应,民生工作才能真正“活”起来,才能真正做到“众人拾柴火焰高”。

检验民生需“效果为先”

为民服务实不实、效果好不好,群众体会最深,也最有发言权。《为民办实事成于务实》一文指出,实事还要见实效,最大的实效就是真正使广大群众得到实惠、感到幸福,产生良好的社会效益和人文效应。群众最能体验为民办实事工作的成效,要让群众来评判为民办实事工作的成效。民生工作的根本评判标准就是要看人民群众的获得感、幸福感、安全感是否得到实实在在的提升,更要看群众的“钱袋子”鼓不鼓、“饭碗”稳不稳,“学有所教”的质量高不高,“病有所医”的保障实不实,“老有所养”的服务好不好。