

学习贯彻党的二十届四中全会精神专题研究（三）

有效市场和有为政府相结合： 理论逻辑及实践探索

李勇坚^{1, 2}

（1. 中国社会科学院 财经战略研究院，北京 100006；2. 中国社会科学院大学，北京 102488）

摘要：市场和政府的关系问题是我国经济发展过程中的一项核心议题。有效市场和有为政府相结合是中国特色社会主义市场经济的重要特征。从传统经济学视域看，亚当·斯密关于“无形之手”的论述无法推导出无为政府理论，有为政府并不是要取代有效市场，而是要使二者形成互补互促关系。从中国实践看，有效市场和有为政府相结合在于政府主动作为，通过优化发展环境，使市场更好发挥作用。在理论层面，在坚持以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基础上，实现调总量与调结构的有机统一。在实践层面，通过推动产业政策高效执行、创新生态系统建设、大数据和人工智能等创新技术在有为政府中深度应用、优化营商环境等举措，推动有效市场和有为政府紧密结合。

关键词：有效市场；有为政府；创新生态；理论逻辑；实践探索

中图分类号：F123.9；D630

文献标识码：A

文章编号：1005-9245（2026）03-0023-11

DOI:10.14100/j.cnki.65-1039/g4.20260204.001

一、导 言

《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》（以下简称《建议》）明确提出“坚持有效市场和有为政府相结合”。有效市场是“充分发挥市场在资源配置中的决定性作用”，有为政府是“更好发挥政府作用”。习近平总书记指出：“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。”^①有效市场和有为政府相结合，在理论上能够提升对中国特色社会主义市场经济问题的认知，在实践中有助于破解因政府与市场关系不协调

导致的双重失灵问题。

自英国经济学家亚当·斯密提出“看不见的手”以来，“大市场+小政府”的逻辑被认为是市场经济的基础。20世纪30年代，为走出经济大萧条，英国经济学家约翰·梅纳德·凯恩斯根据有效需求不足理论，提出政府干预经济的一整套理论，认为政府作为“看得见的手”通过扩大有效需求能够促使经济走出周期性低谷。21世纪以来，中国经济崛起受到世界瞩目。中国经济学家提出“有为政府”概念，认为政府应根据国家的资源禀赋实施因势利导的产业政策，从而更好发挥政府作用^{②③}。有学者认为，中国经济发展过程中有效市

收稿日期：2025-11-10

基金项目：本文系中国社会科学院创新工程项目“实数融合推动科技创新与产业创新深度融合研究”的阶段性成果。

作者简介：李勇坚，中国社会科学院财经战略研究院研究员，中国社会科学院大学博士生导师。

① 《习近平：正确发挥市场作用和政府作用 推动经济社会持续健康发展》，www.gov.cn/xinwen/2014-05/27/content_2688228.htm。

② 林毅夫：《中国经验：经济发展和转型中有效市场与有为政府缺一不可》，《行政管理改革》，2017年第10期。

③ 王勇：《论有效市场与有为政府：新结构经济学视角下的产业政策》，《学习与探索》，2017年第4期。

场和有为政府的结合，既不同于亚当·斯密的“看不见的手”理论，又区别于凯恩斯主义的干预主义，是一种理论上的突破^①。现有关于有效市场和有为政府的研究强调政府在经济发展过程中的作用。但从理论层面看，有为政府发挥作用的路径并不清晰。

本文的边际创新在于：一是从政府增强市场视角研究有效市场和有为政府的实践进路；二是从创新生态视角研究在推动创新中政府和市场如何实现互补；三是在数字技术尤其是人工智能技术快速发展背景下，分析新技术如何影响有效市场和有为政府相结合。

二、有效市场和有为政府的关系

处理好政府与市场的关系是经济体制改革的核心问题。党的十八届三中全会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与市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用，更好发挥政府作用。《建议》进一步强调“坚持有效市场和有为政府相结合”。

从理论层面看，有效市场的重点是发挥市场机制在资源配置中的决定性作用。就字面意义看，有为政府即有所为有所不为，善于作为，不缺位、错位和越位。从总体看，可以将有为政府的“有为”划分为三个层次：一是微观层面，政府要弥补市场失灵，提供公共产品，维护竞争环境，优化营商环境，建立全国统一大市场，支持全面创新体制机制；二是中观层面，政府通过产业政策引导产业结构转型；三是宏观层面，通过宏观调控避免经济增长大起大落。从作用主体看，“有为”可以分为普惠性有为与差异性有为，前者即政府的作为能够适用所有市场主体，为有效市场创造良好环境；后者是政府针对特定产业、区域、领域、主体进行扶持或限制，例如，产业政策^②引导。差异化政策是有

为政府的重要原则^③。从作用结果看，有为政府的结果包括弥补市场与增强市场。因此，有效市场和有为政府的关系是辩证统一、共生互补的。

（一）有效市场奠定市场与政府协同发展的基础

发展社会主义市场经济要让市场更有效、让政府更有为，既“放得活”又“管得好”。党的十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出：“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。”^④

有效市场能够通过多种机制实现资源高效配置。第一，传递信息和利用知识。在社会经济中，各市场主体掌握不同的信息与知识，尤其是难以编码化的默会知识。英国经济学家哈耶克认为，市场的价格机制能够汇集和传递不同来源的信息，使人们更好地协调行动，实现互利共赢。第二，提供激励。有效市场通过竞争机制，使市场中具有优势的企业获得广泛成长空间与更大市场份额，从而提高经济运行效率。通过价格与竞争激励机制，市场能够推动资源实现高效配置。第三，分配收入。市场根据生产过程中要素的贡献度分配收入。第四，淘汰过剩和落后产能，维持市场供需的动态均衡。有效市场能够通过竞争使过剩和落后产能无法获得市场份额，从而将资源配置到更加高效的领域。

（二）有为政府为有效市场发挥作用提供有力保障

坚持有效市场和有为政府相结合，通过制度供给和环境营造，更好发挥政府“有为”而不“越位”的作用是保障市场“有效”的关键。

第一，政府要构建有效的环境。通过健全产权保护、反垄断监管体系，维护公平竞争秩序，营造健康有序的市场环境，使市场有效发挥作用。例如，为促进新能源汽车产业、绿色环保产业等战略性新兴产业发展，各地纷纷借助优惠政策超前引

① 王瑶、郭冠清：《中国特色的有效市场与有为政府》，《河北经贸大学学报》，2024年第2期。

② 学术界关于产业政策的争议与产业政策的具体作用方式有关。有学者认为，产业政策指政府出于经济发展或其他目的，对私人产品生产领域进行的选择性干预和歧视性对待，其方式包括市场准入限制、投资规模控制、信贷资金配给、税收优惠和财政补贴、进出口关税和非关税壁垒、土地价格优惠，等等。其关键词是“私人产品”和“选择性干预”，即作用于特殊主体的政府作为。还有学者认为，政府应根据国家或地区的资源禀赋，因势利导选择支持具有比较优势的产业。参见《林毅夫张维迎产业政策大辩论，你需要知道的干货都在这里》，https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1558434。

③ 钟茂初：《统筹好“有效市场”与“有为政府”的关系》，《人民论坛》，2025年第19期。

④ 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，https://www.gov.cn/zhengce/202203/content_3635143.htm。

领企业发展高技术产业项目，进而引发投资潮涌现象。这些现象不利于全国统一大市场建设，需要通过政府积极作为，加快建立全国统一的产权保护制度、市场准入制度、公平竞争制度、社会信用制度，营造更加公平的市场竞争环境。要打破要素和资源市场地区分割，建立统一土地市场、劳动力市场、数据市场、能源市场，使要素和资源在全国范围内通过市场机制实现高效配置。

第二，政府要以“有形之手”积极作为，弥补市场失灵。价格竞争机制对市场尤为重要，在价格竞争中易产生过度价格竞争，破坏市场发展生态。以价格作为唯一竞争手段的“内卷式”竞争，需要有为政府综合施策予以治理。为充分激发市场主体的创新创业活力，政府可以在市场主体创业失败时提供基本的社会保障、救济、再就业培训、纾困救助、保障房等公共产品，加快建立有助于促进各类市场主体良性发展的退出机制。有效市场以效率为基础进行分配，会引发效率与公平的关系问题。市场的高效率意味着对资源配置的优化与要素利用的效益最大化，公平意味着必须以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点，关乎可持续发展和共同富裕目标的实现。习近平总书记在学习贯彻党的二十大精神研讨班开班式上的讲话中指出，要“更好实现效率与公平相兼顾、相促进、相统一”，要求政府对效率与公平问题给予更大关切。市场经济具有内在不稳定性，易产生经济波动。尤其是在新旧动能转换之际，经济下行压力增大，要求政府利用积极的财政政策、货币政策等宏观调控手段，使经济增速保持在合理区间。

第三，市场难以实现对原始创新等长期性战略性领域保持足够投入力度，需要有为政府给予补充。科技创新为经济增长提供新的动力源泉，基础研究作为科技创新的源头，对全社会创新具有较强的正外部性。但基础研究具有资金投入大、时间长、风险高等特征，企业通常难以在市场机制引导下在基础研究领域投入足够资源，需要政府通过设置科研项目等方式给予资助。要坚持党对科技工作的统一领导，充分发挥我国社会主义制度集中力量办大事的政治优势，组织科研力量进行核心技术攻

关，以重大项目带动技术创新。

（三）有为政府通过有效市场积极作为

习近平总书记指出：“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。”^①

第一，有为政府通过政策引导实现对经济的优化调整。例如，在战略性新兴产业、未来产业等领域，政府可以通过设立专项基金支持研发、产业化等活动，改变企业的成本结构，从而吸引更多投资。此外，通过政府采购、政府补贴等，扩大新技术新产品的市场需求，释放市场信号。

第二，有为政府根据市场条件主动作为。政府在引导市场时不能脱离市场条件，例如，政府实施产业政策时应根据产业发展的具体情况因势利导^②；在收入再分配时，要避免其破坏劳动市场的有效性；在推动企业绿色转型时，要根据产业发展阶段、技术水平、国际竞争等因素分类施策。

第三，有效市场推动有为政府更加高效。有效市场促使企业对政府的引导信号迅速作出反应，提高有为政府的效率。以政府投资基金为例，将政府投资基金作为母基金，吸引社会资本、市场化投资机构共同成立参股子基金，并以股权投资的方式投向重大战略、重点领域和市场未能充分发挥作用的薄弱环节。

三、有效市场和有为政府相结合的理论逻辑

市场有效以政府有为为前提。有为政府通过优化发展环境，推动多元市场主体不断成长，使市场更好发挥作用，是有效市场和有为政府相结合的理论逻辑，也是中国特色有效市场和有为政府的核心所在^{③④}。

（一）有效市场和有为政府相结合是市场经济发展的必然要求

古典经济学理论认为，有效市场的运行以有为政府为基础，“看不见的手”并不必然推出“无为政府”的结论。自由主义经济学家认为，根据亚当·斯密关于“看不见的手”的论述，政府与市场

① 《习近平：正确发挥市场作用和政府作用 推动经济社会持续健康发展》，www.gov.cn/xinwen/2014-05/27/content_2688228.htm。

② 王勇：《论有效市场与有为政府：新结构经济学视角下的产业政策》，《学习与探索》，2017年第4期。

③ 王瑶、郭冠清：《中国特色的有效市场与有为政府》，《河北经贸大学学报》，2024年第2期。

④ 陈云贤：《中国特色社会主义市场经济：有为政府+有效市场》，《经济研究》，2019年第1期。

之间存在冲突,因此,要尽可能减少政府对经济的干预,通过“看不见的手”引导经济走上高质量发展道路。但这一推论未必正确。“看不见的手”仅代表通过产业管理推动社会生产价值最大化的一种决心,其描述的是在特定条件下通过市场实现共同利益,亚当·斯密认识到市场作为“看不见的手”在推动经济发展方面的作用,但其并非唯一力量。政府“有形的手”能够与市场“无形的手”形成互补,在推动经济发展方面发挥更大作用。

新古典自由主义经济学理论认为,市场能够发挥作用的原因是其可以传递在社会生产中重要的默示知识,价格机制能够汇集和传递来自不同来源的信息与知识,使人们能更好地协调行动,实现互利共赢^①;市场竞争过程会激励市场主体,在市场力量引导下,经济能够自动实现均衡。政府的干预可能破坏市场的激励机制和知识利用传导机制,使市场无法正常发挥作用。因此,政府应退出对微观市场的干预,扮好“守夜人”角色。例如,自20世纪80年代开始,在新古典自由主义经济学的指导下,西方国家掀起铁路、电信、电力等行业私有化浪潮。这种以所谓“看不见的手”为基础的理论在指导经济发展过程中遇到诸多现实问题。从发展中国家的实践看,基于新古典自由主义经济学理论提出的“华盛顿共识”^②在指导各国经济改革过程中的效果不尽如人意,学术界普遍认为“华盛顿共识”已经终结^③。从发达国家的实践看,2008年国际金融危机表明单纯依赖市场力量,宏观变量易因出现“加总谬误”产生危机。

基于这一认知,有观点认为在经济发展过程中要重新审视政府与市场的关系。例如,有学者提出“市场增进论观点”,认为在经济发展过程中,民间部门拥有更多信息优势和协调能力,而政府部门在

解决激励机制方面能力更强。政府部门的核心能力不在于直接协调、解决问题,弥补市场缺陷,而是通过政策增强民间部门的能力。政府部门与民间部门具有互补性。政府部门应出台相应政策,使民间部门拥有更强的协调能力及信息处理能力,并成为民间部门的重要促进与支持力量。

从具体实践看,美国政府通过投资、税收优惠、研发支持等方式推动私人部门持续加大对前沿技术的研发,被称为“隐形的发展型政府”,其核心是政府对企业的技术研发发挥重要作用,通过提供研发资助、直接投资等方式,在以中小企业为主的创新网络中发挥重要作用^④。有研究认为,政府除对技术研发进行资助外,还通过各种激励措施对创业投资发挥巨大作用。

马克思认为,市场是社会分工和商品生产的必然产物,价值规律是商品生产的基本规律。市场在推动资本主义生产力大发展的同时,蕴含内在危机,其根源在于资本主义基本矛盾——生产社会化与生产资料资本主义私人占有之间的矛盾。这一论断指出市场的缺陷,为进一步完善政府和市场的关系奠定理论基础。列宁根据“新经济政策”实践提出政府与市场相结合的构想,即“无产阶级国家必须成为一个谨慎、勤勉、能干的‘业主’,成为一个精明的批发商”^⑤。

综上所述,市场与政府相结合是市场经济发展的必然要求。

（二）中国特色的理论创新

改革开放开启了中国以市场化为特征的经济改革,经过40余年的发展,不仅在实践中取得巨大成就,创造中国经济增长奇迹,而且在理论上取得丰硕成果,特别是对政府与市场关系这一经济学核心议题进行了成功探索。

① Friedrich August. Von Hayek. The use of knowledge in society, modern understandings of liberty and property, Routledge, 2013 : 27-38.

② 1989年,陷于债务危机的拉美国家急需进行国内经济改革。美国国际经济研究所邀请国际货币基金组织(IMF)、世界银行(WBG)、美洲开发银行和美国财政部相关研究人员以及拉美国家代表在华盛顿召开研讨会,旨在为拉美国家经济改革提供方案 and 对策。前彼得森国际经济研究所经济学家约翰·威廉森在《华盛顿共识》中系统提出指导拉美国家经济改革的十条政策措施,包括实行紧缩政策防止通货膨胀、削减公共福利开支、金融和贸易自由化、统一汇率、取消对外资自由流动的各种障碍以及国有企业私有化、取消政府对企业的管制等。

③ Prime Minister Gordon Brown: G20 Will Pump Trillion Dollars Into World Economy, Sky News, 2 April 2009.

④ Block, Fred. Swimming against the current: the rise of a hidden developmental state in the United States, Politics & Society, 2008 (2) : 169-206.

⑤ 《列宁选集》(第4卷),北京:人民出版社,2012年版,第566页。

有效市场建设是经济改革的重要方面。市场是配置资源的主要力量。在深化改革过程中，首先要发挥好市场在资源配置中的决定性作用，这是中国特色社会主义市场经济发展的基本逻辑。中国改革的起点是基于计划模式的计划经济，因此，在通过改革推动市场与政府关系变革时，既要突破西方主流的市场经济理论，又要在理论上突破原有的计划经济理论体系。1978年改革开放启动，逐步引入市场经济。1979年9月，党的十一届四中全会通过《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》，明确规定家庭副业和农村集市贸易是社会主义经济的附属和补充，不能将其当作所谓“资本主义的尾巴”进行批判。1982年，党的十二大提出“计划经济为主、市场经济为辅”，在党的重要文件中明确了市场的地位。1992年，党的十四大明确提出中国经济体制的改革目标是建立社会主义市场经济体制。1993年，中共十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出“使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用”。党的十五大至党的十八大依次强调“进一步发挥”“在更大程度上发挥”“从制度上更好发挥”“更大程度更广范围发挥”市场作用，充分说明党对推动有效市场建设的决心。2013年，党的十八届三中全会进一步明确“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”，由此确立有效市场和有为政府相结合的主基调。

习近平总书记指出：“坚持社会主义市场经济改革方向，核心问题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和更好发挥政府作用。”^①在全面推进社会主义市场经济建设过程中，有为政府是动态概念，其初期任务是完善市场发展环境，培育具有活力的市场主体，支持良性竞争，使价格信号能够灵活反映资源稀缺程度和供求关系。随着发展的不断演进，有为政府要在宏观调控、统一大市场、效率与公平、发展与安全、创新驱动等方面更加主动作为。

1. 所有制理论创新

所有制理论的创新实现不同所有制主体在有效市场中的共存，实现对私有制作为市场经济本质的

西方经济学理论的突破^②。

在理论层面，有效市场发挥作用的重要前提是市场中具有大量能够自主决策的经营主体。在我国经济发展过程中，以公有制为主体、多种所有制经济共同发展在理论上解决了社会主义国家如何形成市场经济主体的基础问题。通过深化国有企业改革，使其成为有效市场和有为政府“有机结合”的微观载体^③。

改革开放以来，党和政府明确了深化国有企业改革的方向。无论是改革开放初期对国有企业进行“放权让利”，还是20世纪90年代提出现代企业制度，或者是2013年提出“混合所有制”^④，都是通过对国有企业进行深化改革，使其成为市场经济中的竞争主体。通过改革，国有企业不仅按照市场规律参与市场竞争，而且在稳增长、调结构、促创新、稳就业、保民生中凸显其战略支撑作用，体现社会主义公有性。

在支持民营经济发展过程中，涌现出一批具有活力的新市场主体，为建立社会主义市场经济体制奠定基础。党的十一届三中全会后，个体经济和工商业专业户相继出现，民营经济应运而生。1981年，国务院印发《国务院关于城镇非农业个体经济若干政策性规定》，意味着对个体经济的肯定。这一新兴市场主体的引入，推动社会生产由计划经济向商品经济转型。1988年6月25日，国务院印发《中华人民共和国私营企业暂行条例》，以行政法规的形式确立私营企业的地位。在改革过程中，有四种边缘力量发挥巨大作用。第一，土地承包经营制度解放农业生产力，奠定改革基础；第二，乡镇企业使农村开始具有工业化力量；第三，个体经济发展为私营经济发展提供基础；第四，利用经济特区引入外资，开启开放经济和劳动力市场。从整体看，这四种力量创造了一批新的市场主体，成为有效市场的基础。在政府层面，根据市场主体的发展情况，适时提出“两个毫不动摇”，明确支持多种所有制市场主体共同发展。《建议》再次提出充分激发各类经营主体活力，坚持和落实“两个毫不动摇”，促进各种所有制经济优势互补、共同发展。2025年5月正式实施的《中华人民共和国民营经济

① 《中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议公报》，《人民日报》，2013年11月13日。

② 黄泰岩：《统筹好政府和市场关系的中国理论创造》，《经济研究》，2025年第7期。

③ 吴文、缪辰：《关于“有为政府”和“有效市场”二者有机结合的辩证分析》，《经济纵横》，2025年第2期。

④ 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》首次明确“混合所有制”作为基本经济制度重要实现形式的地位。

促进法》（以下简称《民营经济促进法》）为民营经济健康发展提供法治保障。多种所有制的市场主体在参与市场竞争与资源配置过程中，形成既竞争又合作的共赢发展的新型企业关系^①，有效发挥社会主义公有制与市场经济的优势，提升经济运行效率。

2. 政府与市场之间互补关系的突破

中国特色社会主义市场经济发展过程中，党和政府在重视有为政府的同时，通过政府引导市场，构建了政府与市场之间的新型互补关系。一方面，政府通过维护经济竞争秩序，提升区域经济竞争力，提高资源配置效率^②；通过营造和谐有序的发展环境，推动各类市场主体共同发展，形成良性竞争格局；在不同区域，政府通过持续完善营商环境，提升区域整体竞争力。另一方面，市场主体根据政府引导，将资源配置到引领经济转型升级的相关领域。有为政府能影响资源配置，政府通过政策手段引导市场信号，从而将资源配置到合理方向。发展新质生产力是“十五五”时期的重要任务，要求社会生产关系进行相应变革，使生产要素向新质生产力领域集聚。因此，政府要进一步完善关于数据、技术、算法、算力等新型生产资源的基础制度，使其能够通过有效市场高效配置到相应领域。

3. 对“政府失灵”理论的回应

在有效市场和有为政府相结合的过程中，政府在一定程度上表现为“强”政府。对于重大基础设施等具有战略意义的投资，政府在主导建设投资的同时，侧重在后期运营过程中引入市场化机制，从而提高运营效率。在这一情况下，市场越有效、政府越有为，二者呈现强互补关系，在一定程度上弥补了“政府失灵”。在实践中，政府主要通过充分协商的政策、由下而上的试点、地方政府在执行政策过程中的具体策略^③、地方政府之间的竞争与晋升锦标赛^④等方式，解决在引导经济发展过程中存在的问题，即有效市场不断对政策进行反馈。有效市场带来的市场主体之间的公平竞争能够有效抑制权力寻租等腐败行为，从而提高政府干预的效率，避免“政府失灵”，使有效市场和有为政府实

现互补^⑤。

4. 对宏观调控理论的创新

我国在推动有效市场和有为政府相结合的过程中构建了调总量与调结构有机统一、调供给与调需求双管齐下的宏观调控政策体系。

中国特色的宏观调控政策体系在理论与实践上实现新突破。一是宏观调控政策除进行总需求调节外，还利用市场手段引导供给侧调节。例如，针对部分行业产能过剩问题，通过金融、财税、土地等政策机制引导行业“去产能”，使产能恢复到需求水平。在去产能过程中，有效市场和有为政府高度互补。有为政府通过环保、要素等相关政策促使市场淘汰落后产能，实现供需平衡。二是调总量与调结构有机结合，在货币政策、财政政策中创造性引入结构性因素。我国结构性货币政策的探索始于1999年支农再贷款。此后，在我国的货币政策中，政府有意识地调控资金流向农业、小微企业、专精特新企业等特定领域，央行先后创设面向普惠、绿色、科创、民生和基础设施等领域的结构性货币政策支持工具。截至2024年9月底，我国结构性货币政策工具共计18项，在实现总量调节的同时，实现对结构目标的优化。例如，2024年，国家为扩大内需、推动高质量发展，推出“两重”“两新”政策。从表面看，这些政策属于扩大内需的传统财政政策，但从细节看，设备更新政策在扩大设备需求的同时，有利于供给侧水平提升。“两重”政策为国家的长远发展奠定坚实基础，既能够发挥短时期内拉动需求的作用，又具有长期推动经济结构转型升级的意义。三是在宏观调控过程中，党对经济工作的全面领导提高了宏观调控的效率^⑥。党对经济工作的全面领导，有利于集中力量办大事，实现“治未病”式的宏观调控，避免经济增长大起大落。

四、我国“十五五”时期有效市场和有为政府相结合的实践进阶

从社会经济发展特征看，我国“十五五”时期

① 黎贵才、卢荻、赵峰：《理性的限度：新自由主义的嬗变与反思——兼论中国模式对新自由主义的超越》，《马克思主义研究》，2019年第12期。

② 陈云贤：《中国特色社会主义市场经济：有为政府+有效市场》，《经济研究》，2019年第1期。

③ 刘玉照、田青：《新制度是如何落实的？——作为制度变迁新机制的“通变”》，《社会学研究》，2009年第4期。

④ 周黎安：《晋升锦标赛文献评述与研究展望》，《经济管理》，2022年第1期。

⑤ 刘建徽、黄熙：《有效市场与有为政府促进经济高质量发展：机理、挑战与路径》，《当代金融研究》，2023年第7期。

⑥ 王瑶、郭冠清：《中国特色的有效市场与有为政府》，《河北经贸大学学报》，2024年第2期。

有效市场和有为政府相结合，重点应放在营商环境优化与多层次市场体系建设、产业政策施行、创新生态构建等方面。大数据、人工智能等技术的快速发展为有为政府提供新的治理工具与思路。在微观层面，政府要提供公共产品、维持公平竞争的市场环境；在中观层面，政府要通过产业政策，促进特定产业创新发展；在宏观层面，政府要通过宏观调控，实现经济平稳发展。

（一）以优化营商环境夯实有效市场和有为政府相结合的根基

营造良好的营商环境是有效市场和有为政府相结合的保障。《建议》将“打造市场化法治化国际化一流营商环境”作为有效市场和有为政府相结合的重点。

第一，清理不适宜市场主体投资兴业的政策措施。据统计，我国市场准入负面清单事项从 328 项减少到 106 项，得到清理 4200 多项阻碍要素流动的政策举措^①。在营商环境建设过程中，要求有为政府不越位、不错位、不缺位。《建议》要求增强宏观政策的一致性，强化政策实施效果评价。因此，在清理相关政策过程中，要重点关注各种经济性、非经济性政策的一致性，扎实开展增量政策的一致性评估，同时启动对存量政策的一致性评估，避免相关政策成为有效市场和有为政府相结合的掣肘。

第二，推动营商环境市场化。优化营商环境的核心在于更好发挥有效市场的作用。通过构建服务型政府，最大程度减少政府对资源的直接配置和对微观经济活动的干预。通过降低制度性交易成本，增加市场化激励，使市场主体根据市场信号更加灵活高效地配置资源。通过提供公共产品和服务等方式，解决市场失灵。在宏观经济调控中，充分利用市场机制，综合运用财政、税收、金融、土地等政策，通过市场信号引导企业朝理想方向投资发展，避免政府过度介入。要进一步完善多层次市场体系，保障相关要素在不同市场主体之间流动畅通。《建议》明确要求建立健全城乡统一的建设用地市场、功能完善的资本市场、流动顺畅的劳动力市场、转化高效的技术市场，各类市场体系建设是“十五五”时期有效市场和有为政府协同发展的基础。

第三，法治化是营商环境优化过程中更好实现有为政府的基石。在打造一流营商环境过程中，政府必须有为，但不能越权。只有坚持法治化，以法治规范和约束政府行为，才能使市场主体形成稳定预期，更好发挥有效市场作用。法治化要求将市场通行规则、政府行为边界、行为模式等通过法律的形式固定，对政府行为制度化、清单化，以法治方式约束政府行为。在具体执法过程中，要公开透明、公平公正，根除政府滥用执法权给营商环境带来的不确定性。对市场主体而言，要明确“法无禁止皆可为”法治原则，最大限度激发市场活力和创新力。

第四，积极推进全国统一大市场建设。这要求政府主动作为，清理阻碍全国统一大市场建设的政策文件及具体做法。全面落实《公平竞争审查条例》，规范地方政府行为、防止行政性垄断。研究制定全国统一大市场建设条例，将统一大市场建设法治化，实现统一市场基础制度、统一市场基础设施、统一政府行为尺度、统一市场监管执法、统一要素资源市场，持续扩大对内对外开放。

第五，基于“市场—政府—社会”多元体系进一步完善营商环境^②。在营商环境构建过程中，除政府与市场外，还包括各类社会组织。社会组织通过提供各类准公共产品，衔接有效市场和有为政府，打造良好的营商环境。支持社会组织利用其掌握的企业需求、项目线索和其他信息，深入分析营商环境和改革成效，发挥好“思想库”和“智囊团”作用。社会组织主导制定行业标准与规范，促进产业经济规范化、品质化发展，推动形成可预期的营商环境。创新发挥行业协会、商会等社会组织的桥梁和纽带作用，面向市场主体宣传政策，多渠道提升营商环境社会认知度；通过多种渠道倾听企业声音、了解行业诉求，推动建立针对企业服务卡点和堵点的收集、反馈、研判机制，充分挖掘优化营商环境的好经验、好办法，推动相关部门通过法规和制度施行市场认可的、行之有效的营商环境改革措施，形成高水平制度体系，营造稳定的、公平透明的营商环境。

（二）以有效市场和有为政府相结合推动产业政策高效执行

“十五五”时期，产业政策是我国有效市场和

① 《郑栅洁出席中共中央新闻发布会 介绍和解读党的二十届四中全会精神并答记者问》，http://www.cfwg.net.cn/xb/content/2025-10/27/content_25157367.html。

② 沈毅：《从小环境到大环境：营商环境内涵变迁与实践路径》，《行政与法》，2025 年第 10 期。

有为政府相结合的重点。有学者认为，发展中国家要实现经济跨越式发展，需要根据国家的资源禀赋选择具有比较优势的产业，政府要根据产业发展需求采取因势利导的产业政策^①，实现有效市场和有为政府相结合，促进产业高质量发展。

《建议》提出“优化提升传统产业”“培育壮大新兴产业和未来产业”“前瞻布局未来产业”，需要相应的产业政策予以支持。以未来产业为例，《建议》提出将“量子科技、生物制造、氢能和核聚变能、脑机接口、具身智能、第六代移动通信”作为发展重点，但目前这些产业技术路线尚不明确、商业模式尚不清晰，且涉及监管等方面的问题，需要政府与市场协同推动相关产业快速发展。在政府方面，要通过研发支持、需求补贴、创新基金、包容审慎监管等政策予以扶持；在市场方面，要通过市场机制吸引科研人才、社会资本等资源投入相关产业。

在“十五五”时期产业政策实施过程中，要发挥有效市场和有为政府的互补作用。政府的“有为”主要表现在产业发展过程中通过完善发展环境，因势利导，解决产业发展过程中的问题。具体而言，有为政府为市场指明产业发展的大方向，并不替代产业内的市场竞争过程与资源配置过程，通过解决产业发展面临的共性问题，吸引更多资源配置到需要发展的产业领域。例如，在量子科技领域，政府应更多支持基础研究解决共性问题，鼓励探索多元技术路线，创造典型应用场景，推动技术与市场深度融合，实现量子科技产业跨越式发展。

在政策工具方面，提供包括供给型、需求型与环境型^②等产业政策。供给型产业政策主要是政府为某一特定行业提供一定的技术、资金、人才、土地等要素支持。例如，政府以税收减免的方式支持企业提升技术发展水平、扩大产业规模。需求型产业政策主要通过培育市场需求推动产业发展，包括购买补贴、政府采购、配套或互补品的开发建设，等等。环境型产业政策着力创造有利于特定产业发展的环境，包括提供产业发展所需的特定公共设施，等等。例如，对“十五五”时期需要重点发展

的第六代移动通信技术而言，由政府支持建设一批试验性基础设施，助力其应用发展。与此同时，我国在产业政策实施方面的成功经验能够为推动新兴产业和未来产业发展提供借鉴。

（三）以有效市场和有为政府相结合打造创新生态

创新驱动发展战略是我国经济社会发展的重要战略方向。《建议》46次提及“科技”，61次提及“创新”，6次提及“新质生产力”，并提出国家创新体系整体效能显著提升的目标。要实现这一目标，需打造良好的创新生态。

有效市场和有为政府相结合是建设创新生态的必由之路。有学者认为，在创新的不同阶段，有为政府扮演不同角色：技术萌芽期的“活力激发者”、产业转化期的“风险共担者”、产业范式变革期的“规则完善者”^③。在创新生态系统中，各市场主体和政府之间呈现相互依赖的协同演进态势，有效市场和有为政府具有极强的互补性。

政府通过资助基础研究提供大量理论知识，为创新创造条件。政府通过资助基础研究推动命题性知识作为公共产品提供给社会，通过建立知识产权保护制度激励企业研发操作性知识，推动经济持续增长。2024年，国家财政科学技术支出12629.2亿元，比上年增加633.3亿元，增长5.3%。全国基础研究经费2500.9亿元，比上年增长10.7%，占研究经费的比重为6.88%，比上年提升0.11个百分点^④。《建议》明确提出加强基础研究战略性、前瞻性、体系化布局，提高基础研究投入比重，加大长期稳定支持，鼓励企业加大基础研究投入。“十五五”时期，有效市场和有为政府共同推动基础研究方面将通过对国家实验室建设、重大科技专项布局等的持续支持发挥政府在命题性知识供给方面的重要作用，产出更多标志性原创成果。

有效市场和有为政府相结合，弥合创新链与产业链脱节的“断点”。《建议》将推动科技创新与产业创新深度融合作为创新驱动发展战略的重要任务。当前，我国科技创新与产业创新深度融合过程中存在科技创新成果转化率低、企业技

① 林毅夫：《中国经验：经济发展和转型中有效市场与有为政府缺一不可》，《行政管理改革》，2017年第10期。

② 张睿涵、王石玉：《“有为政府”如何促进中国产业政策演进——基于移动通信产业的案例分析》，《公共管理学报》，2024年第1期。

③ 钟茂初：《统筹好“有效市场”与“有为政府”的关系》，《人民论坛》，2025年第19期。

④ 《2024年全国科技经费投入统计公报》，https://www.stats.gov.cn/sj/zxfbhjd/202509/t20250929_1961429.html。

术需求得不到满足、科技研发与市场应用“两张皮”等问题。例如，美国斯坦福大学以人为本人工智能研究院发布的报告显示，中国关于生成式人工智能的论文主要由高校和科研院所产出（占全部论文的 84.5%），企业参与度相对较低（仅为 8%）^①。有效市场和有为政府相结合，需要由政府确定科技发展的战略方向，通过资金支持、税收优惠、需求补贴等相关政策释放市场信号，引导科研机构与企业主体加大技术研发投入并快速应用于市场。同时，由政府主导，加快重大科技成果高效转化应用，布局建设概念验证、中试验证平台，加大应用场景建设和开放力度，加强知识产权保护 and 运用，促使科研成果更快应用于产业发展实践。

政府通过引导市场主体行为，推动企业持续开展技术创新，提升创新生态系统效率。政府通过授予企业“高新技术企业”“专精特新企业”等称号，为创新企业提供税收优惠等政策。2024 年，我国高新技术企业达 46.3 万家，规模以上工业高新技术企业达 16.9 万家，规模以上高技术制造业增加值同比增长 8.9%，占全部规模以上工业的比重较 2023 年提高 0.6 个百分点。累计培育专精特新中小企业超 14 万家、专精特新“小巨人”企业 1.46 万家、制造业单项冠军企业 1557 家。政府的激励政策推动企业研发投入持续增加，中国 500 强企业申报专利 202.97 万件，比上年增加 4.44 万件，增长 7.66%。其中，申报发明专利 89.96 万件，比上年增长 19.67%。制造企业平均研发强度为 2.39%，呈持续提升态势。企业有效发明专利产业化率为 53.3%，实施率为 66.6%。570 余家工业企业入围全球研发投入 2500 强，所占比重达 23%。世界知识产权组织发布的《2025 年全球创新指数报告》对 139 个经济体的创新生态系统进行评估，中国首次进入前十^②。《建议》指出，“十五五”时期，我国将培育壮大科技领军企业，支持高新技术企业和科技型中小企业发展，提高企业研发费用加计扣除比例，加大政府采购自主创新产品力度。这些举措将进一步推动“政产学研金服用”融合发展。

政府通过直接投资、降低风险等方式引导社会资本进入创新领域，推动创新生态系统更好发挥效应。对初创企业而言，将创新转化为大规模市场应用面临资金短缺问题。有效市场和有为政府相结合有利于解决初创企业的资金难题。投中研究院发布的《2024 年国有资本创新发展研究报告》显示，国资出资人投资基金在我国股权投资市场占据重要地位，2015–2018 年，在创投与股权投资市场，国资出资人出资基金规模均维持在 9000 亿元上下；2019 年以来（除 2021 年外）维持在 8000 亿元上下，占整个投资市场比重的 60% 以上，国资出资人成为科技初创企业重要的资金来源^③。《建议》提出要强化企业科技创新主体地位，推动创新资源向企业集聚，支持企业牵头组建创新联合体，更多承担国家科技攻关任务。

政府通过与高校、科研机构等创新生态系统中重要主体的互动，使创新生态系统更具活力。政府创新生态系统中处于联结点地位，不仅通过资助高校、科研机构进行基础研究，提供命题性知识，而且通过指导高校教育，推动高校为企业培养创新人才。在高校与科研机构的合作过程中，政府通过一系列制度安排，解决创新生态系统中各主体在信息、信任等方面的落差，推动创新主体形成地理上的集群，使创新生态系统更加开放，更具活力。在有效市场和有为政府的共同推动下，中国科技创新集群更具活力。2024 年，我国全球百强科技创新集群数量达 26 个^④，蝉联世界第一；在新型储能、微纳制造、分子药物、人形机器人、具身智能机器人等领域新增布局 5 家国家级制造业创新中心，国家级制造业创新中心累计达 33 家，突破关键共性技术 672 项，实现技术成果转化 690 项，孵化企业 182 家。国家先进制造业集群新增 35 个，总数达 80 个。

（四）以新技术拓展有效市场和有为政府相结合的新空间

大数据、人工智能等技术的持续演进，为有效市场和有为政府相结合提供新空间。机器学习在判断具有高维变量的系统变化时具有较强的预测能

① 《AI 赋能千行百业白皮书》，<https://www.51ima.com/resource/detail/29.html>。

② 《实力强劲！中国首次跻身全球创新指数前十》，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202509/content_7041732.htm。

③ 《2024 年国有资本创新发展研究报告》，<https://www.chinaventure.com.cn/report/1005-20241123-1786.html>。

④ 《拥有的全国百强科技创新集群数量蝉联世界第一 中国科技创新能力持续提升》，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202409/content_6973389.htm。

力^①。随着人工智能技术的迭代演进，预测成本持续下降^②，为有效市场和有为政府相结合奠定坚实基础。例如，通过使用历史统计数据训练，算法预测模型能够预测需求波动并发现供应链可能出现的中断，政府部门可以将这些结果反馈给企业，或者根据这些预测结果调整政策，从而更好发挥市场机制的作用，提高经济发展效益。算法成为资源配置的新机制，为有效市场和有为政府相结合提供技术支撑。新技术为政府优化宏观调控提供新方法、新动能。《建议》明确提出“加强财政、货币政策协同”“强化逆周期和跨周期调节，实施更加积极的宏观政策，持续稳增长、稳就业、稳预期”。利用大数据、人工智能等技术可以实现对经济社会发展态势的精准预判，使政府及时准确把握经济发展动态，从而更快、更具针对性地出台宏观调控政策。

人工智能技术在解决复杂问题方面具有突出优势，能够为政府更好地分配公共资源提供可行路径。公共资源分配是有为政府的重要方面，人工智能在动态资源分配优化方面的应用较为广泛。随着人工智能技术的发展，政府可以通过资源需求预测建模、实时分配调整和自动透明度机制，重构公共资源分配机制，从而提高公共资源利用效率。数字技术的发展使数据成为核心生产要素，为有效市场和有为政府相结合提供广阔空间。数据作为新型生产要素，具有无形性、使用的非竞争性、隐私性、时效性等特征，要建立包括数据产权、数据与隐私、数据交易、流通、共享等一系列与数据要素相关的制度。数据的价值取决于使用场景以及与之配套的算法、算力等因素，要求建立高效的数据要素市场，实现数据的价格发现、交易、共享，推动数据增值。2022年底，《中共中央 国务院关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》对构建我国数据基础制度进行了全面部署。自2023年3月组建国家数据局后，该局出台一系列政策文件，为数据要素制度建立了“四梁八柱”。为推动数据要素市场建设，全国各地建立超80家与数据交易相关的平台^③。通过建立数据要素制度架构，发挥数据要素在收集、流通、共享、应用等领域的市场

功能，提升全要素生产率，不断催生新技术、新业态、新模式。

五、政策建议

有效市场和有为政府相结合是一项系统工程，亟待推进政策性支持保障措施。一是加强服务型政府建设。建设人民满意的法治政府、创新政府、廉洁政府和服务型政府，核心在于提升政务服务标准化、规范化和便利化水平，以期更好服务市场运行与企业发展。要积极利用数智技术提升政府治理能力，积极响应市场运行过程中存在的问题。政府在有所作为的同时要充分利用市场力量，不直接干预微观经济运行，在产权保护、政府采购、产业运行等方面提供有效服务。

二是做好重点领域重点行业的有效监管。有效市场和有为政府相结合，建设服务型政府，需要精准监管、有效监管、法治化监管。要在食品安全、生命健康等领域建立更加精准的监管体系，利用大数据、人工智能等新技术建立预警系统，通过高水平监管降低市场运行交易成本，做到既保障人民群众的生命健康，又避免干扰有效市场运行。要对损害市场竞争的垄断行为进行规制，深入研究平台经济等新领域出现的新现象、新问题，建立有利于市场有效运行的治理体系。

三是加强产权保护，全方位保护企业的经营自主权。坚持“两个毫不动摇”，全面落实《民营经济促进法》，平等保护国有、民营、外资等各类市场主体的产权和自主经营权，依法保障企业家人身权、财产权、人格权。采取长效措施，防止和纠正违规异地执法、趋利性执法，更好保护企业产权。同时，建立对地方政府干预企业正常经营行为的监察机制。

四是完善信用体系建设。信用是市场有效运行的基石。市场信用体现在法律、制度、道德等层面：在制度与法律层面，要推动信用体系建设，建立统一的信用信息标准、失信惩戒和信用修复机制；在社会层面，要将道德方面的信用纳入社会治理体系，尊重因交易惯例、历史渊源等形成的信用

① Martin, Ian WR, Stefan Nagel. Market efficiency in the age of big data, Journal of Financial Economics, 2022(1): 154-177.

② [加拿大]阿杰伊·阿格拉沃尔、乔舒亚·甘斯、阿维·戈德法布：《AI极简经济学》，阎佳译，长沙：湖南科学技术出版社，2018年版。

③ 《全国已成立超80家平台，数据交易有哪些新动向？》，https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_27644460。

体系。此外，要以信用为中介，保障各类经营主体公平竞争、诚实守信，推动市场高效运行。

五是推动法治建设。高水平法治是市场有效与政府有为的重要保障^①。要总结有效市场和有为政府相结合的既有经验，明确建立健全权力清单、责任清单、负面清单，进一步提高政府治理效率 and 水平，推动政府和市场更好发挥作用。要通过法治方式对政府行为边界进行规范和约束，在以法律法规明确政府行为边界的前提下，通过执法程序和流程的完善推动政府执法行为的可预期性和规范性。

六是更好发挥政府在教育中的作用。创新驱动

发展战略是国家的重要战略，实现创新驱动发展的核心是推动科技创新和产业创新深度融合。政府部门要在推动科技创新和产业创新深度融合方面发挥更大作用，可以通过资助研究与开发，为科技创新提供知识资源；通过整合社会各界资源，突破产业核心共性技术；通过推动产业界与科学界的合作与协同，实现科技成果高效转化。政府部门要完善知识产权保护体系，提高侵权代价和违法成本，激发社会各界创新活力。通过打造创新文化，形成鼓励创新、容忍失败的良好氛围，引导企业将更多资源投入创新。

Combining an Effective Market with an Active Government: Theoretical Logic and Practical Exploration

LI Yong-jian^{1, 2}

(1. National Academy of Economic Strategy, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100006 ;

2. University of Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 102488)

Abstract: The relationship between the market and the government is a core issue in China's economic development. The combination of an effective market and an active government is a defining feature of the socialist market economy with Chinese characteristics. Adam Smith's concept of the "invisible hand" does not necessarily lead to the theory of a passive government. Instead of seeking to replace an effective market, an active government establishes a complementary and mutually reinforcing relationship between itself and the market. From China's perspective, this combination involves proactive government intervention to optimize the development environment and enhance the market's functionality. Theoretically, it aims to achieve the organic unity of "adjusting the total volume" and "adjusting the structure" on the foundation of developing a public ownership-led economy with diverse forms of ownership. Practically, measures such as promoting efficient implementation of industrial policies, fostering innovation ecology, applying new technologies like big data and artificial intelligence in active governance, and optimizing the business environment, among others, are adopted to integrate an effective market with an active government.

Key words: an Effective Market ; an Active Government ; Innovation Ecosystem ; Theoretical Logic ; Practical Exploration

[责任编辑：潘静静]

[责任校对：李 蕾]

^① 陈诗一：《论有力法治如何助力有为政府与有效市场更好发挥作用》，《财经智库》，2024年第4期。

本期特色栏目作者

AUTHORS FOR SPECIAL ISSUES



曹顺庆，四川大学杰出教授，文学与新闻学院学术院长。教育部长江学者特聘教授，享受国务院政府特殊津贴专家。兼任教育部马工程教材第一首席专家、教育部教学指导委员会中文学科副主任委员等职。主持各级各类课题多项，出版专著 40 余部，发表学术论文 200 余篇。被评为国家级教学名师，荣获国家级优秀教学成果奖、四川省教学成果一等奖等奖项。

（文章内容详见第 5-14 页）



李勇坚，中国社会科学院财经战略研究院研究员，中国社会科学院大学教授、博士生导师，中国社会科学院大学平台经济研究中心执行主任，中国市场学会副会长。兼任工业和信息化部信息通信科学技术委员会专家委员、国家数字贸易专家工作组智库支撑单位联络人等职。主持各级各类课题多项，发表学术论文 200 余篇。

（文章内容详见第 23-33 页）



王晓广，北京师范大学马克思主义学院教授、博士生导师。主要从事马克思主义人学理论与马克思主义发展史研究。兼任中国马克思主义哲学史学会、北京市研究生思政课研究会理事等职。主持、参与国家级及省部级课题 10 余项，出版专著、合著多部，在核心期刊发表学术论文 40 余篇。荣获首届全国高校思想政治工作优秀论文等奖项。

（文章内容详见第 50-57 页）



周文，教育部长江学者特聘教授。复旦大学特聘教授、博士生导师，马克思主义研究院副院长、马克思主义经济学中国化研究中心主任，复旦大学“两大工程”首席专家。国家社科基金重大项目首席专家、教育部重大攻关项目首席专家。出版专著 20 余部，发表学术论文 400 余篇。荣获刘诗白经济学奖、教育部人文社科优秀成果奖等奖项。

（文章内容详见第 69-79 页）



刘诚，中国社会科学院财经战略研究院研究员，国家“万人计划”青年拔尖人才。主持国家社会科学基金、国家发展和改革委员会、中央网信办委托课题多项。在《经济研究》《管理世界》《中国工业经济》等期刊发表学术论文 20 篇，在《人民日报》《光明日报》等报纸发表文章 30 篇。荣获中国社会科学院优秀科研成果奖等奖项。

（文章内容详见第 88-97 页）



基建红，山东省“泰山学者”特聘专家，山东大学经济学院教授、博士生导师，国家治理研究院研究员，国家社会科学基金重大项目首席专家。主要研究方向为人工智能与出口升级、国际直接投资、贸易与环境。在《经济研究》《世界经济》，Journal of Environmental Economics and Management 等期刊发表学术论文 100 余篇。

（文章内容详见第 119-130 页）