

人大国发院系列报告

# 国家治理创新报告

(2017)

中国人民大学国家发展与战略研究院

国家治理研究中心

2017年3月



—— 中國人民大學 ——

国家发展与战略研究院

National Academy of Development and Strategy, RUC

# 国家治理创新报告（2017）

执笔人：祁凡骥<sup>1</sup>

## 阅读提示：

过去的一年，国际政治经济风云变幻，中国就像空中的启明星，在变换中显得愈加明亮突出。人民币成功纳入国际货币基金组织特别提款权（SDR）；亚投行参与国家和地区达到 70 多个；“一带一路”的影响扩展至发达国家。这一系列的成就充分说明，中国的国家治理现代化变革正朝着既定目标稳步前行。

2016 年政治治理领域，明确树立了中央政治权威新核心，表明政治权威进入稳固期；国家监察委员会体制试点启航，反腐高压态势持续，反腐步入标本兼治；出台新的政治生活准则，加强领导班子建设，打造党的 10 倍领导力。政府治理领域，“放管服”三驾马车齐头并进，政府职能变革不断深化；“双创”“互联网+”“中国制造”为经济转型培育新的驱动；透过督察抓落实，迈向“后政治锦标赛时代”的政府治理。依法治理领域，经济、网络安全方面的立法成效突出，法律与经济社会发展愈加匹配；设立政府法律顾问和公职律师制度，规范公安执法，推进以审判为中心的诉讼制度变革。法治与改革的协同度日益提高，民权民生的保障日渐改善。社会治理领域，建立国家基本公共服务清单，给民众更踏实的保障承诺，增加民众获得感；关注弱势群体，推进精准扶贫工程；破解社会管理瓶颈，基层治理迈向

---

<sup>1</sup> 祁凡骥 中国人民大学国家发展与战略研究院 国家治理研究中心 副主任；公共管理学院教授。  
课题参与人员：李声宇、万亮亮、陈曦。

精准化。

2016 年的国家治理实践使国际上唱衰中国的声音日渐沙哑。积极的因素在不断累加，情势向有利方向演进。但我们还应时刻保持谨慎清醒，正视当下所面临的问题：如何将“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念转化为国家治理的定位？如何消除领导干部选拔任用过程中的“劣币驱逐良币”现象？如何降低民众心理的焦虑感？

# 目 录

<b>第一部分 总报告</b> .....	<b>1</b>
<b>一、政治治理的变革实践与创新逻辑</b> .....	<b>2</b>
(一) 中央核心权威确立, 改革部署紧锣密鼓 .....	2
(二) 反腐高压态势继续保持, 监察体制改革试点启航 .....	3
(三) 加强党的领导班子建设, 出台新的政治生活准则 .....	6
(四) 政党治理的变革逻辑 .....	10
<b>二、政府治理的创新实践与变革逻辑</b> .....	<b>15</b>
(一) “放管服”三驾马车齐头并进, 政府职能改革迈入深水区 .....	15
(二) 破旧迎新, 经济新旧动能转换平稳推进 .....	22
(三) 奖罚分明, 调动干事创业积极性 .....	27
(四) 政府治理的变革逻辑 .....	30
<b>三、依法治理的创新实践与变革逻辑</b> .....	<b>34</b>
(一) 坚持立法先行, 强化法制保障 .....	34
(二) 坚持依法行政, 规范行政执法 .....	36
(三) 坚持公平公正, 推进司法改革 .....	37
(四) 坚持创新发展, 回应社会需求 .....	39
(五) 依法治理的变革逻辑 .....	41
<b>四、社会治理的创新实践与变革逻辑</b> .....	<b>44</b>
(一) 提升基本公共服务水平, 最大限度凝聚人心 .....	44
(二) 聚焦重难点问题, 努力回应社会期待 .....	46
(三) 破解社会管理瓶颈, 实现精准化的基层治理 .....	48
(四) 社会治理的创新逻辑 .....	50
<b>五、当前所面临的治理难题</b> .....	<b>52</b>
(一) 如何将发展理念转化为中国国家治理的定位? .....	52
(二) 如何消除领导干部选拔任用过程中的“劣币驱逐良币”现象? .....	54
(三) 如何降低民众心理中的焦虑感? .....	63
<b>第二部分 分报告</b> .....	<b>67</b>
<b>分报告一</b> .....	<b>68</b>
<b>国家在市场经济中的作用</b> .....	<b>68</b>
一 “为市场而治理”.....	69

二 “因市场而治理” .....	73
三、中国的国家与市场关系 .....	76
结语 亚当·斯密在北京? .....	81
<b>分报告二 .....</b>	<b>87</b>
<b>打造社会主义市场经济监管体系 3.0 版 .....</b>	<b>87</b>
一、中国市场监管体系建设的发展源流及脉络分析 .....	89
(一) 监管型国家与市场监管的理论及国际实践 .....	89
(二) 中国 1.0 版市场监管体系 (1992-2001 年) .....	91
(三) 中国 2.0 版市场监管体系 (2002-2012 年) .....	94
二、2013 年以来市场监管改革与创新的主要进展和现状 .....	98
(一) 监管理念与文化 .....	99
(二) 监管体制改革 .....	101
(三) 监管工具与机制 .....	107
三、2013 年以来市场监管改革与创新存在的问题与挑战 .....	111
四、建议与前景: “十三五”期间市场监管体系创新展望 .....	116

# 第一部分 总报告

## 一、政治治理的变革实践与创新逻辑

“锐意改革,从严治党”是本届中央领导集体的工作主基调。2016年,政党治理围绕主基调,在顶层权威构建、反腐倡廉和干部组织管理等领域实施了从宏观到微观的纵深推进。

### (一) 中央核心权威确立,改革部署紧锣密鼓

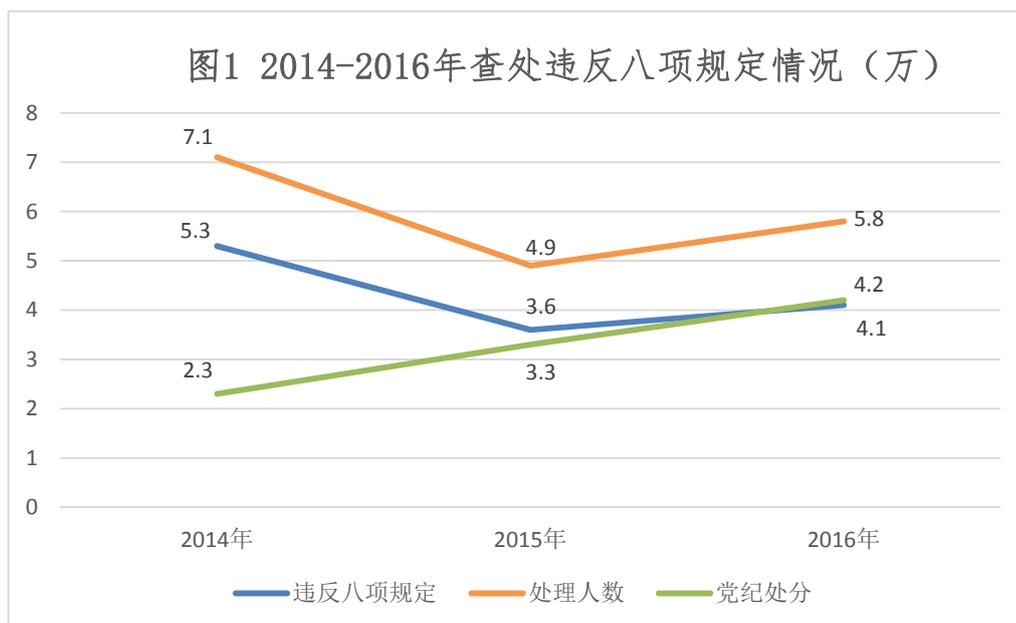
习近平核心权威的确立是2016年中国政治生活的标志性事件。党的十八届六中全会,第一次明确提出了“以习近平同志为核心的党中央”的官方表述。这一提法,标志习近平同志核心权威的确立。新核心权威的确立是中国政治传承中的转折点,是中国政治格局稳定的标识。以习近平为核心的中央领导集体重新强调党的“民主集中制”领导机制。坚持“四个服从”,即党员个人服从党的组织,少数服从多数,下级组织服从上级组织,全党各个组织和全体党员服从党的全国代表大会和中央委员会。“四个服从”是党内政治生活秩序的形象表述,是党组织权威体系的纪律保障。

全面深化改革的主体框架基本确立。中央全面深化改革领导小组是国家治理变革的最高决策机构。2016年,中央深改组共召开了12次会议,审议了146个重大改革文件。在中央深改组的领导和推动下,基本完成了深改组今年所确定的97个年度重点改革任务和128个其他改革任务。此外,中央和国家有关部门还完成了194个改革任务。2016年各方面共出台改革方案419个,改革步伐紧锣密鼓。在中央深改组的统筹指挥下,经过3年多的协同推进,一批具有标志性、关

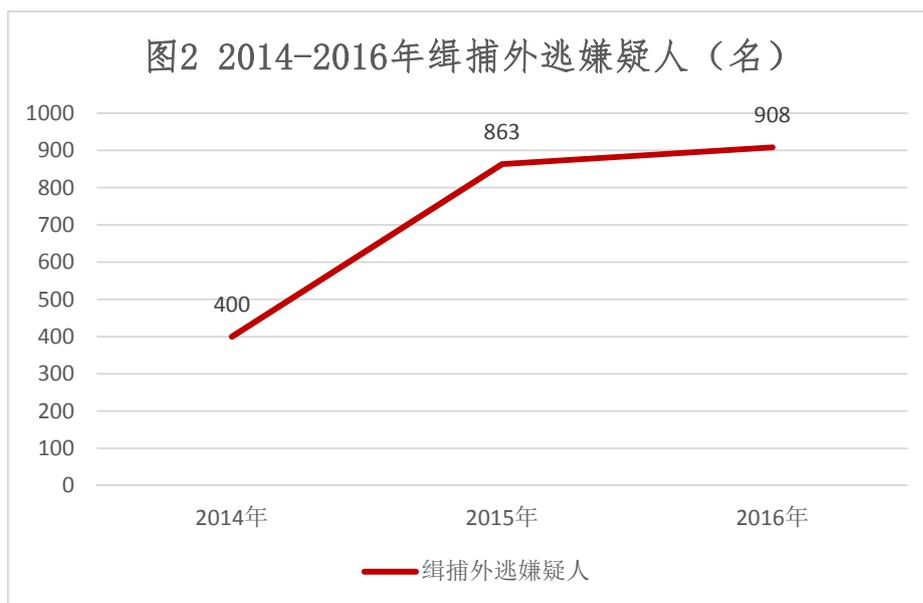
键性的重大改革方案出台实施，一批重要领域和关键环节改革举措取得重大突破，一批重要理论创新、制度创新、实践创新成果正在形成，主题框架性改革基本完成。下一步将是重点领域和问题导向性的改革与深化。

## （二）反腐高压态势继续保持，监察体制改革试点启航

反腐高压态势延续。中纪委在 2016 年先后展开了十八届中央第九轮、第十轮、第十一轮巡视监督。采用巡视“回头看”的形式，对部分省份和中央机关实施“回马枪”式巡视，打破了部分人所抱有的“巡视完了就解放了”的懈怠心态。巡视工作的震慑力不断加强。2016 年，全国各级纪检监察机关共查处违反八项规定精神问题 40827 起，处理 57723 人，给予党政纪处分 42466 人。其中，含省部级干部 5 人。严肃查处 955 人，这之中有中管干部 34 人。同 2015 年相比较，查处违反八项规定的问题数量增加 4 千多起（2015 年查出 3.6 万起），增加比例 13%；处理人数增加 8 千多人（2015 年处理 4.9 万人），增加比例 17.7%；党纪处分增加 9 千多人（2015 年党纪处分 3.3 万人），增加比例 28%。数字说明社会上一些人认为反腐放松了的看法是不符合事实的；也说明，违纪行为有所反弹，未来反腐仍任重道远。



**反腐国际追逃成效突出。**跨国缉拿腐败分子涉及到国际间的合作，涉及到国家间的引渡协作，因此，国际追逃存在一定的难度。一些腐败分子将外逃当作优先选择。国内犯法，国外逍遥，影响恶劣。近年来，反腐国际合作持续推进。2016年9月杭州G20峰会通过了《二十国集团反腐败追赃追逃高级原则》和《二十国2017-2018年反腐败行动计划》，确立了“零容忍、零障碍、零漏洞”的国际合作三原则，并在华设立追逃追赃研究中心。借此契机，我国不断加大国际追逃力度。截至11月底，国际追逃“天网”行动共从70多个国家和地区追回908人，其中外逃国家工作人员122人，追回赃款23.12亿元，“百名红通人员”19人。2014年缉捕外逃嫌疑人400名；2015年863名。由此看出，国际追逃成果不断增大。



**纪检监察体制重大变革试点。**2015 年中央纪委的纪检组派驻实现了对中央部门、国家机关的全覆盖。2016 年完成了中央一级党和国家机关 47 家派驻纪检组组建工作。在此基础上，如何整合党、行政、司法的监督体系，构建协调统一的监督体系，发挥整体监督作用成为深化反腐体系变革的重要课题。2016 年 11 月，中央决定在北京、山西、浙江进行试点，成立监察委员会。监察委员会将原政府系统中的监察职能、预防腐败局以及人民检察院查处贪污贿赂、失职渎职以及预防职务犯罪等部门的相关职能进行了整合。监察委员会由本级人民代表大会产生。监察委员会主任由本级人民代表大会选举产生；监察委员会副主任、委员，由监察委员会主任提请本级人民代表大会常务委员会任免。监察委员会对本级人民代表大会及其常务委员会和上一级监察委员会负责，并接受监督。监察委员会成为和政府、法院、检察院相并列的国家机构。

**反腐制度建设提速。**制度是解决问题的长效机制。在“打老虎、拍苍蝇、猎狐狸”的全力行动基础之上，中央加速了反腐的制度建设，

目标是政治生态重构。2016年7月8日，中共中央印发了《中国共产党问责条例》，进一步明确了责任，规范了问责的情形和方式，确立了问责的常态化、规范化的制度机制，为全面从严治党提供了又一制度利器。党的十八届六中全会审议通过的《中国共产党党内监督条例》，在总则第七条中正式写入监督执纪“四种形态”。“经常开展批评和自我批评、约谈函询，让‘红红脸、出出汗’成为常态；党纪轻处分、组织调整成为违纪处理的大多数；党纪重处分、重大职务调整的成为少数；严重违纪涉嫌违法立案审查的成为极少数。”各级纪检监察机关实践“四种形态”，从“盯违法”转向“盯违纪”，从“抓大求全”转向“快查快办”。党内监督的方式手段更加规范。

### （三）加强党的领导班子建设，出台新的政治生活准则

**注重关键少数，推动组织建设。**2016年党的组织生活围绕领导干部“关键少数”次第展开。2016年2月25日，中共中央组织部印发的《关于学习贯彻习近平总书记重要批示精神加强党委（党组）领导班子建设的通知》强调，要结合贯彻落实《中国共产党地方委员会工作条例》《中国共产党党组工作条例（试行）》，全面加强党委（党组）领导班子建设。建设包括三个方面：思想政治建设、作风建设和能力建设。领导班子的职能定位是，发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，为协调推进“四个全面”战略布局、贯彻落实五大发展理念提供坚强政治保证和组织保证。《通知》为党的各级领导班子建设指出了方向。

**重申用人责任，防止“带病提拔”。**十八大以来举世瞩目的反腐成果从另一个侧面说明，“带病提拔”的干部为数不少，党的组织工作存在较大的改进空间。2016年8月29日中组部印发《关于防止干部“带病提拔”的意见》，对选人用人工作责任作出新的规定。首先，是责任明确到位。各级党委（党组）对选人用人负主体责任，党委（党组）书记是第一责任人，组织人事部门承担直接责任，纪检监察机关承担监督责任；其次，是责任落实到人。党委（党组）在向上级党组织推荐报送拟提拔或进一步使用的人选时，要认真负责地对人选廉洁自律情况提出结论性意见，实行党委（党组）书记、纪委书记（纪检组组长）在意见上签字制度。最后，是责任追究到人。凡因干部“带病提拔”造成恶劣影响的，连续出现或大面积出现干部“带病提拔”情况的，要追究党委（党组）主要负责人的责任。对干部“带病提拔”的典型案例，及时进行通报。责任明确是规范干部任免的前提。

**明确程序“红线”，规范任免流程。**程序正当是实体正义的保障。要做到干部任免公正、公平、高效，必须从干部任免程序的细化入手。为此，中组部修订了《党委（党组）讨论决定干部任免事项守则》于2016年12月5日公开下发。《守则》以“六、四、三、二、五”的形式对干部任免程序进行了细化与规范。

**六个坚持：**即选拔任用干部必须坚持党章规定的干部条件；坚持党管干部原则；坚持德才兼备、以德为先；坚持五湖四海、任人唯贤；坚持事业为上、公道正派；坚持注重实绩、群众公认；坚持信念坚定、为民服务、勤政务实、敢于担当、清正廉洁的好干部标准。强化党委

（党组）的领导和把关作用，树立正确的用人导向。

“凡提四必”，即讨论决定前，对拟提拔或进一步使用人选的干部档案必审、个人有关事项报告必核、纪检监察机关意见必听、线索具体的信访举报必查，坚决防止“带病提拔”。

“三个不上会”，即讨论决定时，没有按规定进行酝酿动议、民主推荐、组织考察的不上会；没有按规定核实清楚有关问题的不上会；没有按规定向上级报告或报告后未经批复同意的干部任免事项不上会。

“两个不得”，即不得以个别征求意见、领导圈阅等形式代替党委（党组）会集体讨论决定干部任免；党委（党组）主要负责人不得凌驾于组织之上，反对和防止个人或者少数人专断。

“五个不准”，即不准任人唯亲；不准突击提拔调整干部；不准临时动议决定干部；不准超职数配备、超机构规格提拔任用干部；不准泄露讨论决定情况，坚决防止和纠正选人用人上的不正之风。

《守则》的“六、四、三、二、五”为干部任免画出了严格的程序、步骤，党的干部选拔任用制度进一步走向完善。

**严肃政治生活，重塑政治生态。**政治生态是治国理政的软环境，形塑着人们的政治行为。为构建良性的政治生态，党的十八届六中全会审议通过了《关于新形势下党内政治生活的若干准则》，从12个方面对党内政治生活进行了明确的规范。其内容包括：

一是坚定理想信念。共产主义远大理想和中国特色社会主义共同理想是精神支柱和政治灵魂，是开展党内政治生活的首要任务。

二是坚持党的基本路线。坚持“一个中心，两个基本点”，把以经济建设为中心同坚持四项基本原则、坚持改革开放这两个基本点统一于中国特色社会主义伟大实践。

三是坚决维护党中央权威。这是加强和规范党内政治生活的重要目的。

四是严明党的政治纪律。纪律严明是党内政治生活的重要内容，用铁的纪律从严治党。

五是保持党同人民群众的血肉联系。坚持全心全意为人民服务的根本宗旨是加强和规范党内政治生活的根本要求。

六是坚持民主集中制原则。民主集中制是党的根本组织原则。

七是发扬党内民主和保障党员权利，是党内政治生活积极健康的重要基础。

八是坚持正确选人用人导向，是严肃党内政治生活的组织保障。

九是严格党的组织生活制度，是党内政治生活的重要内容和载体。

十是开展批评和自我批评，是党强身治病、保持肌体健康的锐利武器，也是加强和规范党内政治生活的重要手段。

十一是加强对权力运行的制约和监督。监督是权力正确运行的根本保证，是加强和规范党内政治生活的重要举措。

十二是保持清正廉洁的政治本色，是加强和规范党内政治生活的重要任务。

以上十二条政治生活规则，为党内政治生态的改变提供了切实可行的路径。

#### （四）政党治理的变革逻辑

2016 年政党治理实践是十八届三中全会以来从严治党逻辑的延续，但延续之中蕴含着创新与变化。

##### 1. 回应时势，确立政治权威新核心

以习近平为核心的中央新政治权威的确立是国内国际情势的需要。从国内情势来看，处于政治、经济转型期，必然涉及到不同群体的利益调整。动了哪个群体的蛋糕，哪个群体就会主动或消极的抵御变革和调整。只有强有力的核心权威来推动变革，才能形成变革的有力驱动，推动改革的蓝图规划转变为现实的变革成果。再者，党的每一届领导集体都有一个核心政治权威。习近平核心政治权威的确定是党的治理传统的延续。从国际情势来看，虽然人们期待世界是平的，和平共处，建设和谐美好的地球村。但是，丛林法则一直没有隐退和消失。世界资源的有限和人类欲望的无限决定了竞争的永远存在。而竞争中，国家在强力领导者的带领下，能够获取相对更多的资源，这是一些民众，特别是民族主义者的热切期待。近年，中东局势的动荡，以 ISIS 为代表的恐怖组织恐怖袭击频繁，严重破坏了原有的世界秩序和规则。与恐怖分子讲和平共处、讲普世价值，如同与虎谋皮。国际政坛出现了强权威领导浪潮。英国的新首相特蕾莎·梅、美国的新总统唐纳德·特朗普、法国的“国民阵线”领导人玛丽娜·勒庞、更不用说俄罗斯总统弗拉基米尔·弗拉基米罗维奇·普京，这些大国的领导人都是典型的权威性领导者。中国也需要权威型领导者在国际舞台上与这些强者进行博弈。因此，中国政治新权威的确立是国际国内

情势的需要。

## 2. 深化反腐，由铁腕惩治到体制变革

过去三年，中央通过“打老虎、拍苍蝇”有效遏制了腐败的蔓延势头，做到了不敢腐。但是要做到不能腐，必须靠体制变革、制度完善。体制变革的着力点有三个。一是**提升监督部门的权威**。权力和腐败是相伴而行的，绝对的权力必然产生绝对的腐败。遏制腐败的首要措施是对权力的监督。监督的能力决定监督的效果。对政府机构来讲，权威是能力的基础。过去，我们一直在不懈地治理腐败，但腐败案件依然多发，涉案金额屡创新高、触目惊心，这说明监督的能力是不足的，监督的权威是缺乏的。监察委员会体制改革就是尝试提升监督部门的权威，将监察委员会与政府系统、司法系统相并列，由各级人民代表大会任命监察委员会负责人。如此，监察部门由原来的政府职能部门变为与政府平行的组织。机构权威随机构在国家权力架构中的地位提升而得到大幅度的改变。监察委员会的组建是中国政治体制的重大变革。

二是**整合协调监督体系**。在我国，针对公职人员的履职行为进行监管的机构和部门有：各级党的纪律监察委员会、政府的监察部门、检察院系统的预防职务犯罪、渎职部门和反贪局、审计系统的经济责任审计等。这些监督部门之间业务合作频繁。纪委在查办腐败官员过程中，常常是多部门联动的。所以，监督部门的进一步整合必将减少相互间的协调成本，提升监督办案的效率。正在进行的体制改革试点，尝试在纪检监察合署办公的基础上，将其它部门的反腐职能整合在一

起，为监督效能的改善提供更强的组织体制支撑。

三是实现执纪办案措施法理上的统一。党的纪律监察委员会在查办腐败案件的过程中，采用的是党纪所赋予的措施和手段，对人员进行滞留的“双规”措施因在法理上与法律规定的措施不一致而饱受争议。纪委本身侦破、查办手段有限，需要借助公安、司法的配合来展开工作。这次监察体制改革，将检察院的反贪职能整合之后，新的监察委员会将直接具有采取法律措施的权利，羁押腐败官员的措施也将在法理上达到统一。党纪和法律将实现无缝衔接。

### 3. 从严治党，打造 10 倍领导力

著名管理学者吉姆·柯林斯在《选择卓越》一书中指出，10 倍领导力有三个核心行为：纪律狂热 (Fanatic discipline)、试验创新 (Empirical creativity) 和产出偏执狂 (Productive paranoia)。本届中央领导的从严治党理念与吉姆·柯林斯的 10 倍领导力理念基本一致。

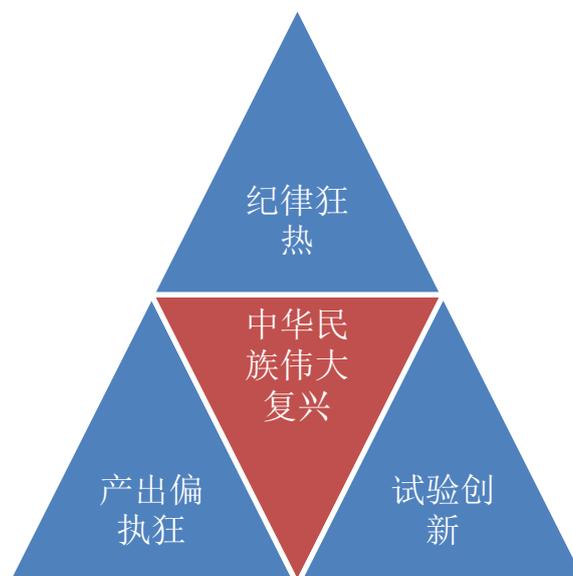


图 3 10 倍领导力架构

纪律意味着行动的一致性。行动与价值一致，与长期战略目标一致，与绩效标准一致。10 倍领导力的领导者具有非同一般的对纪律的狂热，能够打造出非同一般的队伍，取得非同一般的业绩。本届中央领导集体对纪律表现出了不同于普通领导者的狂热。仅 2016 年就先后颁发了《中国共产党问责条例》《中国共产党党内监督条例》《党委（党组）讨论决定干部任免事项守则》《关于新形势下党内政治生活的若干准则》四大规则，对党组织、党员的行为和活动提出明确的纪律性要求，特别是明确了违反纪律的严重后果。王岐山书记多次强调，党纪严于国法。过去规则流于形式，疏于落实，关键是对违纪行为的追究不够严格，换句话来讲，就是对纪律没做到狂热。谈到 10 倍领导力的纪律时，吉姆·柯林斯特意强调自律，强调不管遇到什么困难都去创造优异成绩的内在意愿。所以，如何将外在的纪律约束转变成内在的自律是从严治党下一步的着力点。

试验是成功创新的前提。面临不确定环境，10 倍领导力不拘泥于传统的智慧，不依赖专家、权威的观点，他们注重试点经验，试点是决策的基础。这样既可以避免冒进可能带来的风险，又可以得到更契合实际的创新方案。先试点，成功后再大面积推广是我党多年积累的治理经验。在治理现代化推进过程中，本届领导集体继续沿用了试验创新这一成功经验。监察体制的改革 2016 年先在北京、山西、浙江进行试点，等获得试点经验信息后再决定是否全国推广。自由贸易区管理体制创新，2013 年 8 月先在上海进行试点，获得初步成功经验后，2014 年 12 月设立广东、天津、福建 3 个自由贸易试验区。2016

年 8 月增设辽宁、浙江、河南、湖北、重庆、四川、陕西等 7 个自由贸易试验区。试验创新是中国改革成功的法宝之一。

对产出的偏执是获得基业常青的关键。10 倍领导者具有高度的警觉性，对可能到来的危机未雨绸缪。在顺境下，不透支生产力。在逆境下，仍然对产出偏执，能够获得和顺境一样的成就。面对经济转型的阵痛，本届领导集体并没有大幅度降低对 GDP 产出的追求，“十三五”规划、全面小康目标不变，显示出对产出的偏执。同时，通过领导干部这一关键少数来推动各项改革计划的落实，确保产出目标的实现。

总体来看，2016 年政治变革的逻辑是，在以习近平为核心的新的政治权威领导下，持续不懈地从严治党，打造党的 10 倍领导力，率领全国人民实现中华民族伟大复兴的中国梦。

## 二、政府治理的创新实践与变革逻辑

2016年，本届中央政府施政进入第四年，在保持改革创新延续性的同时，本年度治理变革面临诸多新困难。主要表现在，一是随着行政改革进入攻坚阶段，难度系数逐年递增。二是本届政府的任期已过半，社会对政府的期待已不止于治理新理念的提出，而是要以看得见的成效取信于民。三是在复杂而持续的改革进程中，如何进一步提升各级政府的响应力、执行力，保障各项治理创新的顺利推进。为努力回应上述挑战，2016年政府治理的思路、措施与着力点均显现出新特征。

### （一）“放管服”三驾马车齐头并进，政府职能改革迈入深水区

与往年简政放权“独占头条”不同，简政放权、放管结合、优化服务改革同时被提到2016年政府治理的突出位置。“放管服”改革成为政府治理的年度热词，放权、监管与服务三位一体的政府职能改革路径渐次显现。5月，国务院印发《2016年推进“放管服”改革工作要点》，提出了推进“放管服”改革的15条硬举措，对具体安排、量化指标与负责部门等做了细致规定。11月，李克强总理在上海主持召开深化“放管服”改革座谈会，要求以壮士断腕的精神把“放管服”改革向纵深推进。

#### 1. 一以贯之推进简政放权

据统计，自2013年3月本届政府正式履新以来，已有41次国务

院常务会涉及简政放权议题，并连续五年将简政放权事项作为开年国务院常务会的首要议程。作为本届政府治理创新的名片，简政放权的改革力度不减，“咬定青山不放松”的韧劲十足。可以看到，简政放权改革走向深入后，每前进一步都变得更加困难。如今需要清理的已不再是“明显荒谬”或不合理的审批事项，现存大部分事项具备一定的合理性与设置依据，更为考验决策的科学性、精准性。

2016年，简政放权改革努力在已相对较小的放权空间内挖掘潜力、挤压水分，持续在行政审批、投资审批、商事制度、中介服务、职业资格许可等领域发力（详见表1）。如在投资审批领域，精简投资项目开工前报建审批事项，由65项减少至42项，简化外资企业审批管理，外商投资企业设立及变更审批将减少95%以上，正式出台《企业投资项目核准和备案管理条例》，压缩项目核准范围，大幅缩短审批流程和审批时间；在职业资格领域，全年取消161项职业资格许可与认定事项，2014年迄今已分7批取消433项职业资格，国务院各部门设置的职业资格已取消70%以上；此外，教学科研领域成为2016年简政放权的改革重点，改革目标是赋予高校和科研院所在经费使用、职称评审、选人用人、薪酬分配、学科专业设置等方面更大的自主权，改革思路是遵循教育、科研规律，不简单照搬党政机关的管理办法。关于科研资金管理、收入分配等政策文件已于2016年下发实施，致力于为科技创新营造宽松条件。

表1：2016.1—2017.1中央政府简政放权事项一览表

序号	会议	主要成果
1	1月13日国务院常务会	清理中央指定地方实施审批事项150余项； 取消国务院部门许可10余项； 清理规范中介服务事项192项； 整合4类餐饮服务公共场所“两证”； 取消职业资格许可和认定事项61项； 对66部行政法规相关条款进行一揽子修改。
2	5月11日国务院常务会	将投资项目开工前的报建审批事项由65项减至42项； 对仍保留的投资审批事项，要求全部纳入政务服务大厅或在线平台，简化流程、缩短时限。
3	5月18日国务院常务会	确定持续推进商事制度改革措施： 推进整合个体工商户营业执照和税务登记证； 在全面实施企业“三证合一”基础上，再整合社会保险和统计登记证，实现“五证合一”； 加快推进“证照分离”试点。
4	6月1日国务院常务会	确定完善中央财政科研项目资金管理的具体措施； 取消职业资格47项。
5	6月15日国务院常务会	宣布失效并停止执行国务院文件506件； 优化防雷工程许可，缩短办理时间40天； 部署清理规范工程建设领域保证金，预计盘活建筑业企业资金近万亿元。
7	10月8日国务院常务会	进一步精简政府核准的投资项目，下放有明确标准的投资项目核准权； 简化外资企业审批管理，外资企业设立及变更审批将减少95%以上。
8	10月14日国务院常务会	部署持续深化商事制度改革： 将更多涉企证照与营业执照整合； 在全国推进企业登记网上办理等。
9	11月23日国务院常务会	取消职业资格许可和认定事项114项。
10	2017年1月4日国务院常务会	取消中央指定地方实施审批事项53项； 清理规范中介服务事项20项，探索将与行政审批相关的中介服务逐步改为政府购买。

## 2. 以公正、高效为目标全面推进政府监管改革

放权不等于放任，有权不可任性。这两个“金句”都隐含了对政府监管工作更高的要求与期待。当前，选择性执法、执法不公、缺失疏漏等问题仍较为突出，去年初发生的山东非法经营疫苗系列案就暴露出政府监管不力现象。2016年政府监管体制改革亮点颇多，主要有以下动作：

**推行“双随机、一公开”监管全覆盖，保证监管公正性。**“双随机、一公开”是指运用信息技术“摇号”程序，在线随机抽取检查对象，随机选派执法检查人员，并将抽取情况及查处结果及时向社会公开，致力于减少基层执法者的自由裁量权和寻租机会。在前期试点基础上，“双随机、一公开”监管模式渐趋成熟，2016年已全面推开，县级以上政府部门都要拿出“一单（随机抽查事项清单）、两库（检查对象名录库和执法检查人员名录库）、一细则（随机抽查工作细则）”，并力争于2017年基本实现“双随机、一公开”监管的全覆盖。“双随机、一公开”作为监管体制的重大改革，将成为今后事中事后监管的主要方式之一。

**加快建设综合联动监管体系，实现高效监管。**多头执法、重复检查、标准各异等现象一直广受社会诟病。综合监管主要是指在各部门单独实施“双随机一公开”检查的基础上，整合各行政监管主体，在市场监管等领域建立综合执法机构，并推动跨部门、跨地域的联合检查执法成为监管常态。2016年，中央政府力推的综合监管改革成为突破口。如在市场监管领域，推进市、县两级综合行政执法改革已纳入

《“十三五”市场监管规划》的重要内容。上海市自贸区试点成立市场监督管理局，整合原工商、质监、食药监和价监督监督职能。

综合监管改革希冀于达到以下目标：其一，通过综合执法、联合执法避免重复检查行为，减轻各类市场主体负担，减少对市场主体日常生产经营活动的不合理干扰。其二，通过健全跨部门、跨区域的联动协作机制，实现违法线索互联、监管标准互通、处理结果互认，着力消除监管盲点，实现无缝隙监管。其三，通过监管机构整合、信息共享等措施，提高行政效率，降低执法成本。

**灵活把握监管节奏与监管力度，培育松紧适度的审慎监管风格。**当前，以互联网技术为代表的新产业、新业态、新模式层出不穷，往往超出了现有的监管框架，对政府监管能力、监管艺术提出了严峻挑战。对此，李克强总理强调：“既不能管死也要防范风险。要本着鼓励创新原则，区分不同情况，探索适合其特点的审慎监管方式”。作为“放管服”改革的重要目标，审慎监管反映在政府治理活动中有着多层面的指向。

**一方面**，对新业态要有包容性。要量身定制监管模式，改变监管“一刀切”模式，不能路径依赖简单用老办法套新事物。管得过严、过死易把新事物扼杀在摇篮之中。对一时看不准的，可以先进行观察与监测分析。从备受社会关注的网约车服务监管能够看到，2016年7月底交通运输部等八家部委联合正式发布《网约车经营服务管理暂行办法》，该办法从酝酿、反复修改到发布前后经历了两年多时间，可谓在万众呼唤中“姗姗来迟”。正是在两年多的“政策空窗期”，网约

车行业经历了从萌芽发展到不断洗牌、渐趋成熟的过程。虽然办法发布后仍因个别具体条款受到争议，但不轻易出招、看明白了再监管反映出监管当局对新业态的慎之又慎态度。

另一方面，对于那些潜在风险大、有可能造成严重不良社会后果的，要严格加强监管，发现问题坚决出手整治乃至取缔。尤其是目前互联网金融、网络借贷产品参差不齐，有的打着金融创新之名行非法集资之实。涉及到 24 万名投资者、涉及金额超过 500 亿人民币的“e租宝”案件就是前车之鉴，为互联网金融监管者敲响了警钟。2016 年底至今年 1 月，在比特币价格异常波动、再创历史新高之际，中国人民银行等金融监管单位进驻国内各大比特币交易平台开展现场检查，发布风险警示并约谈三家交易所负责人，就体现了监管机构时刻防范系统性市场风险的考量。

### 3. 以“互联网+”为载体优化政务服务

各级公共部门的政务服务质量、供给水平不仅影响群众满意度与幸福指数，也制约着市场、社会的整体运转效率。在“双创”背景下，提升政务服务效率具有更强的现实意义，承载着扩大就业、培育新动能的积极使命。总体而言，政务服务优化从三条不同又相互交叉的路径展开。

第一，部署加快推进“互联网+政务服务”模式。“互联网+政务服务”作为一项系统性工程，一年时间内进展不小。2016 年《政府工作报告》中明确提出了“互联网+政务”思路。4 月，发改委等 10 部门制定《推进“互联网+政务服务”开展信息惠民试点的实施方案》，

标志“互联网+政务”进入实操阶段，提出了两年内在 80 个试点城市间实现“一号”申请、“一窗”受理、“一网”通办的工作目标。9 月，在前期试点基础上，国务院出台《关于加快推进“互联网+政务服务”工作的指导意见》，进一步制定了 4 大类、16 小类工作任务及 63 项推进措施，要求在 2017 年底前，各省级政府、国务院各部门应建成一体化网上政务服务平台。最终目标是 2020 年底前建成覆盖全国、一网办理的“互联网+政务服务”体系。

当前“互联网+政务服务”主要改革举措包括：优化再造服务流程，做到“应上尽上、全程在线”。凡能实现网上办理的事项，不得要求群众必须到现场办理，变“群众跑腿”为“信息跑路”。在全国推进企业登记网上办理，鼓励地方对企业登记全程电子化进行试点；优化再造服务平台，做到“单点登录、全网通办”。实现实体政务大厅与网上办事大厅相融合，打造政务服务“一张网”；打通数据壁垒，实现政务信息资源跨地区、跨层级、跨部门互认共享。

**第二，以更大力度推进政务公开。**政务公开是“放管服”改革的一项基础性保障措施。2016 年 2 月、11 月，《关于全面推进政务公开工作的意见》及其《实施细则》先后出台，要求进一步实行决策、执行、管理、服务、结果“五公开”。作为一项“老调重弹”的改革方向，本轮政务公开的改革举措更为具体化、操作化：将“五公开”的要求纳入公文处理、会务组织等政务活动各环节。如 2017 年底前，各政府部门要建立利益相关方、公众代表、媒体等列席政府会议的制度；全面公布各级政府部门权责清单，加快编制并向社会公开包括行

政事业性收费、中央指定地方实施许可事项、国家职业资格认定等方面的目录清单；落实行政许可、行政处罚等信息自作出行政决定起7个工作日内公开的要求；在全国选取100个县开展政务公开标准化试点等。

**第三，坚持失信惩戒，开展政务诚信建设。**“人无信不立，国无信不强”。政务诚信不仅关乎政府自身的公信力，对社会信用体系、诚信文化起到重要的表率引领作用。可以说，作为市场监督和社会管理者，如果政府言而无信，将很难营造风清气正的社会风气与市场环境。本届中央政府任期内已多次专题研究部署政府诚信建设工作，2016年12月，国务院正式印发了中央深改组审议通过的《关于加强政务诚信建设的指导意见》，其中提出的诸多举措引人注目：建立健全政务失信记录，将各级人民政府和公务员在履职过程中发生的违法违规、失信违约信息纳入政务失信记录，依托“信用中国”网站依法依规向社会公众公开；认真履行依法作出的政策承诺与合同协议，不得以政府换届、相关责任人更替等理由毁约，减少“新官不理旧账”现象发生；加强地方政府债政务诚信建设，建立地方政府信用评级制度等。

## **（二）破旧迎新，经济新旧动能转换平稳推进**

面对持续性的经济下行压力，新旧动能转换接续速度得以加快。在通过简政放权厘清政府与市场边界的同时，政府仍然有为。2016年政府经济治理组合拳包括供给侧结构性改革、推动“双创”与“互

联网+”、优化“中国制造”等等。

### 1. 供给侧改革开局之年交出合格答卷

自 2015 年中央经济工作会议为供给侧改革定调以来，供给侧改革成为各级政府 2016 年最为中心的经济工作任务乃至政治任务。供给侧结构性改革主要包括“三去一降一补”，即去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板五大任务，其中化解过剩产能被认为是最关键、最急迫的动作。

**供给侧改革预期目标顺利完成。**主要包括：提前超额完成钢铁去产能目标 4500 万吨、煤炭去产能目标 2.5 亿吨的年度任务。商品房待售面积自 2016 年 1 月以来实现连续 10 个月下降。2016 年钢铁行业实现扭亏为盈，煤炭企业利润与同期相比增长 1.1 倍。去年 10 月，国务院同时发布《关于积极稳妥降低企业杠杆率的意见》、《关于市场化银行债权转股权的指导意见》，债转股 17 年后重新启动。

**职工安置工作同步推进。**妥善解决相关去产能行业的职工重新安置问题，保持改革平稳过渡，关系到群众福祉与改革成败。据测算，煤炭系统涉及约 130 万人，钢铁系统涉及约 50 万人，此外还有水泥、造船等行业带来的安置需求，对就业市场、社会保障等带来极大压力。为此，人社部提出通过企业内部挖潜、转岗就业创业、允许内部退养、公益性岗位托底等渠道分流安置职工，并由中央财政安排 1000 亿元专项奖补资金。大多数省份也出台了针对性的去产能职工安置方案，使去产能工作与职工安置同时部署推进。据官方统计，2016 年全年钢铁、煤炭行业已有接近 70 万职工得到重新安置。随着去产能工作

的深入，2017年职工分流安置工作仍然繁重。

**探索市场化、制度化产能形成机制。**供给侧改革本质上是市场供求关系的动态均衡问题，如果过分依赖运动式治理与行政手段化解过剩产能与推进改革，短期能够见效，但长期来看产能极有可能“死灰复燃”，改革成绩也将成为“过眼云烟”。对此，从制度供给入手，探索建立市场机制成为改革路径的必然选择。如针对煤炭市场的“去产能”工作，国家发改委推出了五项制度安排：276个工作日产能储备制度、减量置换和指标交易制度、中长期合同制度、最低库存和最高库存制度、平抑价格异常波动长效机制等，力求建立常态化、合理化的产能确定机制。去产能工作也意识到法治化重要性，简单依靠行政命令不可取。国务院要求，对环保、能耗、安全等不达标的企业和产能，应该坚决依法依规处置或关停。2016年底召开的中央经济工作会议在部署深化供给侧改革时亦强调，“用市场、法治的办法做好其他产能严重过剩行业去产能工作”。

## 2. 释放改革红利，激发发展新动能

**以工匠精神做强中国制造。**自《中国制造2025》战略规划发布后，“中国制造”进入关键推进时期。一是培育“工匠精神”。2016年《政府工作报告》中提出的“工匠精神”在社会引起强烈共鸣，入选了“2016年中国十大流行语”。“工匠精神”代表了对产品精益求精、完美品质的执着追求。只有把创新精神与工匠精神相结合，中国制造才具有持久的生命力、独特的竞争力，才能从“制造大国”走向“制造强国”；二是推动制造业与互联网深度融合，加快“中国制造”

转型升级。中国作为制造业大国、互联网大国，推动制造业与互联网融合，有利于形成叠加效应。2016年5月，国务院正式发布《关于深化制造业与互联网融合发展的指导意见》，力促两大国家级战略协同推进，提出了支持制造企业建设基于互联网的“双创”平台、支持制造企业与互联网企业跨界融合等7项重点任务；三是推动国内消费品标准升级，实现内外销产品“同线同标同质”。以先进标准带动消费品质量提升，以消费品质量提升倒逼装备制造业转型升级，促使装备制造企业主动提高设备产品的性能、功能和工艺水平。

**为“双创”清障搭台。**据中国政府网公布的“2016 国务院常务会议大数据”显示，大众创新、万众创业相关事项全年被提及12次，在所有议题中排名第一。培育“双创”、扶持“双创”继续在2016年政府治理活动中占据重要位置。无论是深入开展“放管服”政府职能改革，还是打通“互联网+”与传统产业的链接，都仍是推动“双创”的主要抓手。据统计，2016年平均每日新设企业数达1.5万户，比2015年每日多增3000户，活跃度保持在70%左右。

**为企业松绑减负。**其一，持续推进“放管服”政府职能改革，降低企业制度性交易成本。其二，降低涉企非税费用。清理规范一批政府性基金收费项目，主要措施包括停征价格调节基金，整合归并功能相似的7项政府基金，提高教育费附加等3项基金的免征金额等。针对占较大企业成本比重的五险一金，在2015年已降低失业、工伤和生育三项社保费率基础上，2016年继续阶段性降低企业社保缴费费率和住房公积金缴存比例，特别是本次调整涉及到了长期保持稳定的

养老保险费率。其三，全面推开营改增试点，承诺所有行业税负只减不增。16年5月起建筑业、房地产业、金融业和生活服务业四大行业正式纳入营改增试点范围。自此，现行营业税纳税人全部改征增值税，基本消除重复征税，打通了税收抵扣链条。同时，允许将新增不动产纳入抵扣范围，对特定行业采取过渡性措施，对服务出口实行零税率或免税政策。在对企业实施结构性减税后，2016年全年减税总规模超过5700亿元。

### 3. 城镇化建设提质增速，挖掘经济潜力

**新型城镇化完成顶层设计。**十八大后，中央城镇化工作会议、中央城市工作会议等高规格会议相继召开，使城镇化建设迎来新一轮高潮。由于我国城镇化率与发达国家相比仍有较大提升空间，新型城镇化不仅作为一项重大民生工程，还被普遍认为能够释放巨大的内需潜力，被视为拉动有效投资、产业转型升级的重要动力。在《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》基础上，2016年初国务院下发《关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》，认为城镇化工作“仍然存在农业转移人口市民化进展缓慢、城镇化质量不高、对扩大内需的主动作用没有得到充分发挥等问题”，并提出8个方面的重点任务。

**城镇化建设动作频出。**2016年，在户籍制度改革方面，中央政府明确要求除极少数超大城市外，全面放开高校毕业生、技术工人、留学归国人员等落户限制，全年1600万人进城落户。抓紧将含金量更高的居住证制度覆盖全部未落户的城镇常住人口。在基础设施建设方面，启动实施总投资7000亿元以上的新一轮农村电网改造升级工

程。在城镇化规划方面，加快以城市群为主体形态推动城镇化建设。

《成渝城市群发展规划》、《哈长城市群发展规划》、《长江三角洲城市群发展规划》、《中原城市群发展规划》等国家级城市群战略规划相继发布，迄今国务院批复的跨省级城市群发展规划已达5个。在住房方面，制订了发展住房租赁企业、公租房货币化等培育住房租赁市场的具体措施，明确了大力发展钢结构、混凝土等装配式建筑的思路，要求在大中城市提高装配式建筑占新建建筑面积的比例，努力满足城镇化进程中的群众住房需求。

### （三）奖罚分明，调动干事创业积极性

在进行大规模的组织变革创新时，人的因素应放在与结构、制度、机制等要素同等重要的地位，对于庞大的行政系统以及繁杂的改革任务尤其如此。政府治理创新需要依靠干部去推动、决策与执行。当前，公务人员群体中存在的懒政怠政、消极敷衍等问题一定程度上阻碍了治理变革的顺利推进。李克强总理在2016年《政府工作报告》中就严肃表示：坚决整肃庸政懒政怠政行为，给改革创新者撑腰鼓劲，让广大干部愿干事、敢干事、能干成事。

#### 1. 把督查作为抓落实、见成效的利器

作为一种治理工具，2016年行政督查使用范围更广、频次更密。中央政府层面主要有三种督查类型。一是**综合性大督查**。自2014年开始每年进行一次，被称为国务院对地方和部门年度工作的“大考”。督查主要内容为当年度中央部署的重大发展改革任务落实情况。9月

中下旬，国务院组织开展第三次大督查，派出 20 个督查组，分赴 31 个省(区、市)、新疆生产建设兵团和 30 个国务院主要职能部门开展实地督查，首次实现对省一级地方政府的全覆盖；二是**针对特定任务的专项督查**。5 月份，国务院派出 9 个督查组，对全国 18 个省区市促进民间投资政策落实情况开展专项督查。8 月份，国务院派出 10 个督查组，开展钢铁煤炭化解过剩产能专项督查，确保全年目标任务按计划完成。10 月份，国务院扶贫开发领导小组组织开展脱贫攻坚督查巡查，涵盖负有脱贫任务的 22 个中西部省份；三是**常态化督查**。如国有重点大型企业监事会对中央企业的监督检查，已融入监事会日常主要工作之中。与此同时，多重举措避免督查工作流于形式。

**督查手段多样化**。督查组被要求减少会议等规定动作，主要通过实地考察、突击暗访、问卷调查、接受举报等多种督查手段，力求了解第一手情况。例如国务院第三次大督查就取消了以往需召开的工作情况汇报会、督查情况反馈会等，利用更多时间深入基层一线了解实情；

**严肃执纪问责**。没有问责的督查不过是“纸老虎”。对于发现的问题，由国务院发出核查问责通知，要求相关部门和地方严肃处置、限期整改。对于在督查过程中发现干部不作为、慢作为等问题，严格进行党纪政纪处分。如根据国务院第二次大督查情况通报，共分三批对 1456 名责任人进行问责，其中地厅级 77 人，县处级 469 人。由环保部牵头的中央环保督察组通过开展两批次 15 省区市督察，2016 年共问责 6454 人。

**推动治理创新扩散。**督查目标不仅在于查找问题，还在督查地方、部门提炼可复制、可推广的治理经验，发掘典型经验，推动政府创新扩散。如根据第三次大督查反馈情况，国务院对 32 项地方典型经验做法和 17 项国务院部门典型经验做法给予了通报表扬。

## 2. 探索容错免责机制

创新是概率性事件，任何改革创新都有犯错机率。16 年《政府工作报告》中明确提出了“健全容错纠错机制”，为敢担当的干部担当、为敢负责的干部负责，以解除干部改革创新的后顾之忧。虽然在中央层面尚未有统一的政策文件出台，但已得到了地方政府的积极响应。据不完全统计，2016 年，四川、陕西、重庆等省份，深圳、青岛、杭州、西安等城市均出台相关办法落实容错免责机制，厘清责任、鼓励担当。如四川省出台有关意见，要求区别对待探索失误和违纪行为，规定七种可容错免责的情形。深圳市要求审慎处理改革创新中的无意过失，容错纠错结果可运用于选拔任用、绩效考核和审计结论等方面。

## 3. 加大正向激励力度

在推动政府治理创新进程中，唯有奖惩分明，把奖励政策作为政府配套工具，才能充分发挥各方积极性。从近年政府管理实践看，不仅问责力度在加大，正向激励也在增强。中央政府对真抓实干、成效明显的地方，在建设资金安排、新增建设用地、财政沉淀资金统筹等方面，加大了奖励支持力度。2016 年 11 月，国务院出台《关于对真抓实干成效明显地方加大激励支持力度的通知》，今后将对落实有关

重大政策措施得力的地方，在改革试点、财政投入、项目布局、融资发债等方面给予政策倾斜、激励支持，激励措施从早前的6项增加到24项。这也反映出中央层面从单纯施压转为凝聚动力方面的努力。

#### （四）政府治理的变革逻辑

##### 1. 政府职能改革路线图雏形显现

本届政府任内，以简政放权为核心的政府职能改革连续推进了四年，且每年均位列政府治理的中心工作之一。政府职能改革作为自上而下对行政官僚体系的动员与再造，其难度可想而知。那么，本届中央政府采取了哪些策略推动这个“老大难”问题？领导力学者约翰·科特教授在识别了组织变革过程中常犯的几种错误后，针对性地提出了一系列策略建议。从中，我们可以发现本轮政府职能改革的路线图。

**树立紧迫感。**组织中的自满情绪是组织变革成功的天敌，在组织中建立改革的紧迫感是发动变革的首要任务。具体本轮政府职能改革而言，主要有几种方式：**一是**将“放管服”政府职能改革定位到新的高度。在官方表述中，将政府职能改革确定为深化行政体制改革的核心、经济体制改革的关键。李克强总理多次表示，推进政府职能改革，就是本届政府要抓好的“牛鼻子”；**二是**不断赋予“放管服”改革新的使命。在后续政府治理活动中，不论是“大众创业、万众创新”、“互联网+”，还是“中国制造”、“新旧经济动能转换”等，“放管服”改革都被作为其中不可缺失的重要一环，放大政府职能改革所承载的功能；**三是**提高对政府职能改革的注意力。除了每年不间断出台相关

改革政策文件，每年开年第一次的国务院常委会均专题研究审议政府职能改革议题，使“放管服”改革持续获得注意力，赢得各方关注度。

**积累一个个短期胜利。**最终的变革目标达成需要时间，如果在变革进程中没有一些短期目标让人庆祝，人们的动力与耐心可能会被耗尽。本次“放管服”改革同样吸取了上述经验教训，使得改革成绩持续涌现。一方面，本着先易后难的原则，简政放权从最先能够出成绩的事项入手，包括清理评比表彰、职业资格以及国务院各部门的审批事项，逐步扩展到商事登记改革，最后面向中央制定地方实施的审批事项以及中介服务事项等；另一方面，保持改革节奏，为改革成绩单持续加分。如国务院常委会每季度均有 1-2 次审议通过政府职能改革的有关议题，这使得改革红利不断释放。同时，通过政务公开平台及时发布相关改革动态、分享改革进展。

**不过早宣告成功。**人们总是容易在变革初见成效时宣布重大变革大功告成，往往使得传统的强大力量重新占据主导，使变革成果付之东流。回顾我国前几轮行政审批改革，从数量上看似乎改革成效显著，但每一次的反弹回潮又迎来了下一轮的改革。本轮以“放管服”改革为标志的政府职能改革则显露出一些新迹象。**首先**，在本届政府上任之始承诺的简政放权目标已提前超额完成的情况下，没有鸣金收兵，而是继续大力度推进改革；**其次**，虽然意识到简政放权改革虽然解决了一些问题，但同样会带来新的问题。因此，在放的空间已经被逐渐挤压地较窄后，中央政府启用了放权、监管、服务的改革组合拳，三位一体的改革模式推动政府职能改革走向深入；**最后**，通过修订法律

法规确定改革成果、着力制定并公开权力清单、责任清单、负面清单，这些举措均有助于进一步巩固改革成果。

## 2. 在刀锋上行走的经济治理

2016年，关于政府经济治理的公开论争不少。如林毅夫和张维迎两位经济学家的国家产业政策之辨，李炜光与国家税务总局的“死亡税率”之争等，均引发了社会高度关注。这从一个侧面反映出大国经济治理之难。在刀锋上行走，也许是政府经济治理工作的真实写照，保持定力与平衡实属不易。

**保持战略定力。**面对高度不确定的经济形势以及较大的经济下行压力，既定的战略部署没有被打乱。创新驱动、新型城镇化、中国制造等国家级战略坚持按照节奏稳步推进，为经济新旧动能转换打下了基础。连续几年的中央经济工作会议均要求贯彻稳中求进工作的总基调，把宏观经济政策的稳定性作为经济治理的前提，避免大起大落，增加了对政府治理行为的可预期性。

**保持政策平衡。**供给侧改革作为2016年经济工作的“重头戏”，一方面对去产能等任务设定了严格的目标考核，目标层层分解至各级行政体系，另一方面又强调更多以市场、法治化方式推动改革任务的完成。虽然在一年多的去产能工作中仍然可以见到“行政之手”的影子，但经济工作试图在政府与市场之间寻求平衡的自觉意识已经越来越强。同时，社会政策托底、职工分流安置等措施与去产能同步推进，最大限度保持社会稳定，表明了政府在经济治理中积极补位的态度。

## 3. 迈向“后政治锦标赛时代”的政府治理

对行政官僚的有效激励与控制考验政府治理的成败。北京大学周黎安教授提出的官员“晋升锦标赛”模式由于其敏锐的洞察解释力，在学界具有广泛影响。然而，在新的形势下，“晋升锦标赛”理论遭遇了困境。首先，在新的政治生态下，政治生涯安全成为中高级官员的重要考量，晋升不再能成为解释官员行为动机的唯一因素；其次，并非所有公务人员都参加“晋升锦标赛”。特别对于基数庞大而发展空间有限的基层“街头官僚”而言，“晋升锦标赛”本来就可望而不可及；最后，随着GDP不再成为唯一的“政绩指挥棒”，公共组织目标变得愈加多元、模糊甚至相互冲突，这使得为“晋升锦标赛”设置清晰可行的标准愈发困难。

由此，在“后政治锦标赛时代”，不仅要为市场寻找新动能，关键还要为行政官员寻找新动能。一些干部中存在的“庸懒散拖”等不作为问题已经进入官方话语体系，受到各界关注。我们需要重新回答好这个问题：促使各级公共管理者改革创新、高效执行的动力来自哪里？从政府治理实践而言，巡视、督查问责等监督工具在一段时间以来越来越频繁地被使用，体现了对官僚的外部控制趋紧。试行容错免责机制、加大对地方政策奖励力度等，是对行政体系的正向激励尝试。这表明了中央层面试图将激励与控制手段相结合的努力。可以预期，在未来政府治理中，无论是激励工具还是控制工具，都将朝着更为多元化、精细化的方向发展。

### 三、依法治国的创新实践与变革逻辑

全面依法治国是关系我们党执政兴国、关系人民幸福安康、关系党和国家长治久安的重大战略问题，是“四个全面”战略布局的重要组成部分。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央从党和国家战略全局出发，从实现国家治理体系和治理能力现代化的高度提出了全面依法治国这一重大战略部署。2016年是全面深化改革夯基垒台、立柱架梁的关键之年，是党中央全面推进依法治国、贯彻落实十八届四中全会全面依法治国基本精神的关键之年。在2015年法治改革的基础上，中国法治建设2016年继续稳步推进，法治政府建设整体水平稳步提高，全面依法治国工作扎实推进，取得了应有成效。

#### （一）坚持立法先行，强化法制保障

2016年，中国立法工作稳中求进，对经济社会发展、国家稳定起到了至关重要的作用。立法的科学性、程序性和规范性是一国法律体系是否完善的价值判断之一，要求在立法过程中必须以符合法律所调整事态的客观作为价值判断，并使法律规范严格与其规制的事项保持最大限度和谐，法律制度过程尽可能满足法律赖以存在的内外在条件。2016年立法方面成效显著，各重点领域立法速度加快，如能源、环境保护、网络安全等，为社会经济发展，尤其是重点、难点领域发展提供了制度保障。

1. 在社会经济建设方面，通过立法推动深化改革。制定了《环境保护税法》、《公共文化服务保障法》、《资产评估法》、《慈善法》、《中医药法》以及《电影产业促进法》等经济社会领域的法律。其中，针对环境保护这一民生问题，为持续保护和改善环境，减少污染物排放，

推进生态文明建设，审议通过了《中华人民共和国环境保护税法》，将排污费改为排污税，强化了制度保障，实现了税负平衡。《公共文化服务保障法》对基础设施建设、管理和服务作出了明确规定，为吸纳更多社会公众参与公共文化建设提供了制度保障。

**2. 在国家安全保障方面，通过立法维护安全稳定。**立足经济发展全球化，针对网络安全严峻形势，为保障网络安全，维护网络空间主权和国家安全、社会公共利益，保护公民、法人和其他组织的合法权益，促进经济社会信息化健康发展制定出台了《中华人民共和国网络安全法》。进一步确定了网络空间主权原则，明确了网络空间治理目标，加强监管及对网络违法行为的惩戒力度。制定了《国防交通法》，对国防交通规划、交通工程设施、交通保障及物资储备等内容作了明确规定，强调了公民的配合和保密义务。制定了《境外非政府组织境内活动管理法》，保障了正常公益活动的合法权益。

**3. 在解决法律冲突方面，通过修订法律优化制度体系。**2016年，全国人民代表大会常务委员会和国务院进行了大规模的法律法规清理工作，使法律跟上全面深化改革的节奏。全国人民代表大会常务委员会共修改了21部法律，国务院共修改了66部行政法规。如2016年7月2日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十次会议通过的《全国人民代表大会常务委员会关于修改中华人民共和国节约能源法等六部法律的决定》，不仅简化了各领域、各行业行政审批流程。为扩大对外经济合作和交流，促进中国国民经济的发展，吸引外资企业来华投资，保障其合法权益，修改了《中华人民共和国外资企业法》等法律，并出台了实施细则。修改了《中华人民共和国海洋环境保护法》、《中华人民共和国野生动物保护法》等法律。解决了上位法与下

位法冲突的问题。

4. 在维护宪法权威方面，通过立法解释完善法律体系。根据《宪法》、《立法法》和《香港特别行政区基本法》的规定，对《香港特别行政区基本法》第 104 条进行了解释。根据该解释，宣誓程序是就任公职的必经和法定程序，未经合法有效的宣誓或者拒绝宣誓，不得就任公职。该解释维护了《宪法》和《香港特别行政区基本法》的权威，也彰显了依法治国国家的法治思维之精髓。

## （二）坚持依法行政，规范行政执法

2016 年，围绕依法行政、依法决策等重点内容，围绕决策的科学性、合法性和回应性等方面，推动了政府法律顾问制度改革，出台了规范公安执法的文件等。

1. 推行了政府法律顾问制度和公职律师制度。为充分发挥法律顾问、公职律师、公司律师的作用，2016 年 6 月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于推行法律顾问制度和公职律师公司律师制度的意见》，该意见的出台坚持从实际出发，分类规范实施，坚持统筹衔接推进，提出了明确的目标任务，在 2017 年底前，中央和国家机关各部委，县级以上地方各级党政机关普遍设立法律顾问、公职律师，乡镇党委和政府根据需要设立法律顾问和公职律师，国有企业深入推进法律顾问、公司律师制度，事业单位探索建立法律顾问制度，到 2020 年全面形成与经济社会发展和法律服务需求相适应的中国特色法律顾问、公职律师、公司律师制度体系。值得注意的是，该《意见》与《律师法》中公务员不得兼任律师的规定存在冲突，需要进一步进行对相关内容进行修改。

**2. 推进了公安执法规范化建设。**2016年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于深化公安执法规范化建设的意见》，提出构建完备的执法制度体系、规范的执法办案体系、系统的执法管理体系、实战的执法培训体系、有力的执法保障体系，提升公安执法质量，实现社会公平正义。深化公安执法规范化建设在整个公安工作中具有全局性、基础性地位，要以严格规范公正文明执法为总要求，以全面深化改革为推动力，以解决执法问题为导向，全面贯彻依法治国基本方略，忠实履行法定职责，不断提升运用法治思维、法治方式深化公安改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定的能力。国务院印发了《关于规范公安机关警务辅助人员管理工作的意见》，从管理体制、岗位职责、人员招聘、管理监督、职业保障等方面，提出了规范警务辅助人员管理工作的具体措施和要求。这些意见的出台，明确公安执法工作的重心，指引了公安执法队伍建设的方向。

### **（三）坚持公平公正，推进司法改革**

2016年是司法改革的攻坚阶段。在这一年，确立了以审判为中心的诉讼理念，完善了讯问制度，规范了证据程序，优化了司法资源配置，对案件进行分类管理，完善审判程序繁简分流机制。

**1. 建立以审判为中心的诉讼制度改革。**审议通过了《关于推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革的意见》、《推行行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度试点工作方案》等。建立以审判为中心的诉讼制度改革，不仅对庭审提出了要求，同时强调从刑事诉讼的源头开始，就必须按照审判要求和标准，着眼于规范侦察取证行为，全面规范收集、固定、审查、运用证据，确保案件裁判

公平正义。该意见在贯彻证据裁判主义、完善诉讼制度、健全诉讼参与人权力保障等方面提出了一些具体要求，有利于实现刑事司法公正，有助于避免冤假错案的发生。

一是要依法全面客观及时收集证据。具体就是要严格排除非法证据，并强调所以证据应当妥善保管，随案移送，为公正裁判奠定坚实基础；二是要完善讯问制度。具体就是要严格按照有关规定要求，在规范的讯问场所讯问犯罪嫌疑人，为严防刑讯逼供，探索建立重大案件侦查终结前对讯问合法性进行核查制度；三是要保障当事人、辩护人的诉讼权利。在具体推进时，法院审判工作要重点抓好四方面：一是严格贯彻证据裁判原则的要求；二是着力提高人权司法保障水平；三是充分发挥庭审在查明事实、认定证据、保护诉权、公正裁判中的决定性作用；四是完善审判程序繁简分流机制。

**2. 出台了法律职业准入和流动制度。**2016 年中央全面深化改革领导小组通过了《关于从律师和法学专家中公开选拔立法工作者、法官、检察官的意见》和《关于建立法官检察官逐级遴选制度的意见》，打通了法律职业群体之间的通道，搭建了法律职业群体交流的制度平台，有利于促进法律职业共同体的形成，建立了科学有效的法律人才、法官检察官选聘和任用制度，有利于法律人才培养和法律人才队伍的建设。

**3. 深化司法体制改革，配套修正刑法。**2016 年，刑法的发展主线是《刑法修正案（九）》的实施，主要涉及到认罪认罚从宽制度试点工作、宽严相济的刑事政策以及电信网络诈骗案件的刑事认定等内容。为进一步落实宽严相济刑事政策，完善刑事诉讼程序，合理配置司法资源，提供办理刑事案件的质量和效率，确保无罪的人不受刑事

追究，有罪的人受到公正惩罚，维护当事人的合法权益，促进司法公正。2016年9月，《全国人民代表大会常务委员会关于授权最高人民法院、最高人民检察院在部分地区开展刑事案件认罪认罚从宽制度试点工作的决定》施行，在北京、上海、广州、深圳等18个城市开展试点工作。对犯罪嫌疑人、被告人自愿如实供述自己的罪行，对指控的犯罪事实没有异议，可以依法从宽处理。与此同时，最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部联合制定下发了《关于进一步加强社区矫正工作衔接配套管理的意见》，社区矫正是贯彻宽严相济刑事政策的重要举措，是深化司法体制改革的重要内容。针对网络犯罪，尤其是电信网络犯罪的猖獗，给社会公众财产造成了重大损失，最高人民法院、最高人民检察院、公安部、工业和信息化部、中国人民银行、中国银行监督管理委员会六部门于2016年9月联合发布《关于防范和打击电信网络诈骗犯罪的通告》，将电信网络诈骗案件依法确立为刑事案件，对相关制度和机制进行了修正和完善，发挥联合执法，加强跨部门合作。

#### （四）坚持创新发展，回应社会需求

创新是一个民族进步的灵魂，是国家兴旺发达的不竭动力。创新是从根本上打开增长之锁的钥匙，钥匙和锁彼此之间的唯一性和关联性，也进一步体现了创新的重要性。推动大众创业、万众创新，不仅可以扩大就业、增加居民收入，还有利于促进社会纵向流动和公平正义。2016年，为适应社会经济发展需要，回应社会公众需求，进一步完善了民事法律体系、规制了互联网金融与信息传播以及加大了对知识产权的保护力度。

**1. 推进民法典编纂，完善民法体系。**2016年，稳步推进民法典编纂工作，审议了《民法总则（草案）》，对相关内容进行了调整和完善，尤其是进一步明确了个人信息权、农村集体经济组织法人资格等规定。针对《合同法》、《婚姻法》和《担保法》等内容，发布了5个民事指导案例，为法院审理类似案件提供参照。

**2. 加强顶层设计，完善产权保护制度。**产权制度是社会主义市场经济的基石，保护产权是坚持社会主义基本经济制度的必然要求。2016年审议通过了《关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》，对于公众关心的土地和房屋财产问题等作了说明和安排，明确提出住宅建设用地等土地使用权到期后续期的法律安排，以及土地征收、农民财产权利等进行了细化和规范。为解决当前政府配置资源中存在的市场价格扭曲、配置效率低下、公共服务供给不足等突出问题，需要从广度和深度上推进市场化改革，大幅度减少政府对资源的直接配置，创新配置方式，引入竞争机制和市场化手段，提高资源配置的效率和效益，提高基本公共服务的可及性和公平性，研究出台《关于创新政府配置资源方式的指导意见》，重点强调建立明晰的产权制度、健全管理体制、完善资源有偿使用制度等。为加快实施创新驱动发展战略，激发科研人员创新创业积极性，在全社会营造尊重劳动、尊重知识、尊重人才、尊重创造的氛围，2016年11月出台了《关于实行以增加知识价值为导向分配政策的若干意见》，加强系统设计、分类管理，构建体现智力劳动价值的薪酬体系和收入增长机制，完善分配机制，激发广大科研人员的积极性、主动性和创造性。

**3. 加强互联网金融监管，破除行业发展困境。**创新带动了互联网经济的发展，但由于缺乏有效法律规制，存在较大风险和不确定性。

2016年，国务院办公厅出台《互联网金融风险专项整治工作实施方案》、中国银行业监督管理委员会、工业和信息化部、公安部、国家互联网信息办公室联合发布《网络借贷信息中介机构业务活动管理暂行办法》等，进一步完善了互联网金融发展的法律法规制度体系，保障社会公众的合法权益，为互联网金融健康发展提供更为有序的环境。

此外，2016年，财政部、国家税务总局公布了《营业税改征增值税试点实施办法》等营业税改增值税改革逐步全面铺开；国务院发布《全国社会保障基金条例》，进一步细化了《社会保险法》的规定；《慈善法》作为中国首部慈善法律，标志着中国的慈善活动走向法治轨道；出台了《关于授权国务院在实施股票发行注册制改革中调整适用〈中华人民共和国证券法〉有关规定的决定》，制定了司法解释《关于适用〈中华人民共和国公司法〉若干问题的规定（四）》等。

### （五）依法治理的变革逻辑

法治的核心是依法规制，其目标之一是为社会经济发展提供公平、有序的制度环境，确保社会经济良性运转。2016年，法治发展将进一步融入社会主义核心价值观，强化社会治理的价值导向，通过司法公正引领社会公平公正，弘扬法治精神，法治发展将体现以下逻辑。

1. 更加关注整体协同的法治理念。依法治国理念从1997年首次提出，就伴随着机遇与挑战，但总体上是稳步发展。2014年，党的十八届四中全会颁布的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，是依法治国的战略蓝本。其总目标是建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家。其提出的发展背景是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，

而国家治理体系的根本是法治体系。随着全球化、工业化、城市化和区域一体化的不断推进,尤其是当前社会正处在高度复杂性和高度的不确定性状态,地区间的联系日益广泛和密切,传统的囿于行政区划、各自为政的管控型治理模式在现实面前遭遇重重困境。尤其是在我国改革进入深水期,种种旧弊以结构性的方式呈现,以往“头痛医头”、“脚痛医脚”式的方式已不能适应社会经济发展,碎片化式的改革方式显然容易出现发展瓶颈,需要强调改革的整体性和协同性,实行全面深化改革。因此,依循这一治理理念的逻辑变革,需要辅之于相适应的整体性、协同性法制建设理念和法律体系,进而有效地避免和解决上位法与下位法冲突、法律与部门法规矛盾等诸多问题,形成整体协同的法律体系建设理念,为社会改革发展、国家治理保驾护航,提供与之相适应的法律制度环境。

**2. 更加关注民权民生的依法治理。**约束公权、保障民生是依法治国的重点内容,其中约束公权的实质是保护民权。因此,民权民生是依法治国的重点内容和关注领域。从2016年相关法律的出台与完善来看,在社会保障、产权制度、互联网金融法律体系、环境安全、食品安全、网络安全以及户籍制度等与民权民生密切相关的领域都将是未来依法治国的重点领域。如从产权制度来看,为加快实施国家创新驱动发展战略,不仅会加强对公民物权的保护,还将进一步加强知识产权保护,落实以增加知识价值为导向的分配政策,鼓励创新,构建体现智力劳动价值的分配机制。

**3. 更加关注公平正义的价值导向。**公平正义是人类社会永恒追求的理想和目标,是依法治国的基本价值导向。由程序正义和实质正义构成,程序正义是对法律和制度的公正和一贯执行,强调过程公正;

实质正义则是法律制度本身的正义，强调结果公正。我国依法治国的理念是程序正义与实质正义统一的基本体现。从 2016 年依法治理的创新实践来看，在知识价值参与利益分配、产权制度、诉讼制度和社会保障等方面，逐步建立以权利公平、机会公平、规则公平为主要内容的社会公平保障体系，按照全面推进依法治国的总体战略部署，通过科学立法、民主立法实现良法善治，其基本的价值导向转向为更加关注社会公平正义。

## 四、社会治理的创新实践与变革逻辑

2016 年的社会治理创新动作频频，亮点颇多。特别是作为“十三五规划”的开局之年，各社会治理领域的“十三五专项规划”陆续出台，为今后一段时期的社会治理方向定调。总体来看，社会治理创新的主要着力点在于，完善公共服务多元供给体制、强化对社会热点问题的回应力以及提高各类社会组织对基层治理体系的贡献度。

### （一）提升基本公共服务水平，最大限度凝聚人心

**建立国家基本公共服务清单制。**今年 1 月，国务院印发《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》，明确提出建立国家基本公共服务制度，确立了教育、就业、医疗卫生等八个领域的 81 个基本公共服务项目清单。公共服务清单作为国家基本公共服务体系建设的核心，将成为今后较长一段时期政府履行职责和公民享有相应权利的依归。同时，公共服务供给主体关乎公共服务项目的质量与效率。十八届三中全会后，公共服务的多元供给改革提上议事日程，要求在公共服务供给中更多利用社会力量，引入竞争机制。因各类公共服务涉及到财政部、发改委、民政部及其他相关职能部门，改革推进难度较大。2016 年 6 月，国务院成立政府购买服务改革工作领导小组，着力解决跨部门、跨领域的改革重难点问题。12 月，财政部、民政部印发《关于通过政府购买服务支持社会组织培育发展的指导意见》，提出不应对社会组织成立年限做硬性规定，简化政府采购流程，购买服务合同可延长履约期限最高至三年等举措。

**扶贫脱贫进入攻坚克难关键期。**2015 年中央政府明确提出“全面建成小康社会”目标“不容一个人掉队”的承诺，意味着在 2020 年前要完成 7000 万农村贫困人口全部脱贫的艰巨任务。随着考核指挥棒投向扶贫工作，减贫脱贫已成为近年各级政府的重点考核目标，精准扶贫则是今后一段时期内中国各级政府贫困治理的基本方略。据统计，2016 年当年减少农村贫困人口 1240 万，截至 2016 年底，农村贫困人口已减少至 4300 万人。一是推进以开发为主的精准扶贫方略。精准扶贫代表着传统自上而下救济型的扶贫方式的根本转变，致力于将资源下沉、责任下移，灵活精准运用多种治理工具。2016 年国务院发布的《关于印发“十三五”脱贫攻坚规划的通知》，要求从“大水漫灌”转变为“精准滴灌”，在产业扶贫、科技扶贫、就业扶贫等领域均体现了精准化、精细化的扶贫思路。二是激发贫困地区脱贫的主观能动性，提高地方“摘帽”动力。对贫困地区实行“摘帽不摘政策”，贫困县、贫困村“摘帽”后，在攻坚期内国家原有扶贫政策及民众享有的优惠政策基本保持不变，留出缓冲期。中组部于 2016 年出台《关于脱贫攻坚期内保持贫困县党政正职稳定的通知》，明确规定贫困县党政正职在完成脱贫任务前不得调离，提升贫困地区干部的脱贫工作自觉性。三是引入第三方机构评估脱贫成效。《关于建立贫困退出机制的意见》明确规定了贫困县、贫困人口退出的标准、程序，由第三方机构进行覆盖 80% 以上贫困户的大比例核查评估，且必须由群众认可，避免“被脱贫”、“数字脱贫”。

**民生保障投入向社会弱势群体倾斜。**2016 年，中央政府不断释

放“政策红利”，持续增加民生投入。其一，在教育领域，2016年秋季学期起，免除贫困家庭学生普通高中学杂费。《关于统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展的若干意见》正式印发，推动城乡基本公共教育服务均等化。其二，在社会保障领域，连续十二年提高企业退休人员的养老金水平，并探索建立基本养老金合理调整机制。进一步细化社会保障救助标准与物价上涨挂钩联动的具体措施，要求在CPI单月同比涨幅达到3.5%或该指数中的食品价格同比涨幅达6%时，立即启动对困难家庭的临时价格补贴。其三，在健康卫生领域，部署实施健康扶贫工程，将农村贫困人口全部纳入重特大疾病医疗救助范围，着力解决农村贫困人口因病致贫和返贫问题。2016年实现全国大病保险全覆盖，减轻大病患者负担。

## （二）聚焦重难点问题，努力回应社会期待

**蓝天保卫战任重道远。**由于环境治理成效能够被群众直接感知并与民众的健康水平与幸福指数密切相关，环境治理水平成为社会评判政府治理水平的重要标尺。2016年，各类生态环境保护法规制度频出。制定《“十三五”生态环境保护规划》，要求严格实施大气、水、土壤污染防治三大行动计划。印发《生态文明建设目标评价考核办法》，对省级区域生态文明建设进行年度评价并向社会公布评价结果。通过《中华人民共和国水污染防治法修正案（草案）》，完善排污许可与总量控制、区域流域水污染联合防治等制度。全面推行河长制，建立由省、市、县、乡四级河长体系。建立生态保护补偿机制，计划至2020

年实现重点领域和重要区域生态保护补偿全覆盖。

与此同时，备受瞩目的环保管理体制正式实施，根据中办国办有关文件，将省以下环保部门垂直管理，市级环保局实行以省级环保厅为主的双重管理，县级环保局调整为市级环保局的派出分局，对干部任命、环境监测、环境执法等权力向上重构，强化环境政策执行力度。大力度的中央环保督查贯穿全年，覆盖大部分省级区域。根据官方数据显示，2016年我国大中城市PM2.5、二氧化硫排放量等关键指标同比有不同程度下降。然而，环境治理仍挑战重重：群众感知度不明显，运动式环境治理模式不具备可持续性等等。

**科技体制改革走向深入。**2016年通过的《“十三五”国家科技创新专项规划》指出，“我国科技基础仍然薄弱，科技创新能力特别是原创能力还有很大差距，关键领域核心技术受制于人的局面没有从根本上改变”。科技体制改革致力于营造更为宽松的科技创新环境，打通科技成果转化瓶颈。一方面，为各类科研机构松绑，提高科技创新动力。修订《高新技术企业认定办法》，通过采取放宽认定条件、简化认定流程、扩充重点支持的高新技术领域等手段，使更大范围的创新型企业得到优惠政策支持。出台支持科技成果转移转化的五项分配政策，包括成果转移收入全部留归单位、净收入应提取不低于50%用于奖励等举措，理顺利益分配机制；另一方面，搭建科技创新基础性平台。全年共新设河南郑洛新等6个国家自主创新示范区，现有国家自主创新示范区已达17个。在北京、上海、合肥三地筹建综合性国家科学中心，打造高规格国家创新体系平台。

**全面放开养老服务市场。**随着老龄化社会的日益临近，老龄化问题尤其是居民养老问题备受各界关注。仅靠政府一己之力难以解决基数庞大的养老问题，前瞻性地建立多元化的养老服务供给体制已势在必行。2016 年中央政府已做出战略谋划，印发《关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的若干意见》，提出 2020 年前中国全面放开养老服务市场的时间表，降低准入门槛，放宽外资准入，有效提高养老服务和产品有效供给能力与质量。中央深改组第三十次会议通过的《关于制定和实施老年人照顾服务项目的意见》，要求让老年人享受到更多看得见的实惠，重点关注高龄、失能、贫困、伤残、计划生育特殊家庭等困难老年人的特殊需求。

### （三）破解社会管理瓶颈，实现精准化的基层治理

**整合与重塑基层治理体系。**在城市管理领域，城市综合执法体制改革全面启动，力图理顺管理体制、改变“九龙治水”现状。住建部已正式成立城市管理监督局，并计划于 2017 年底实现市、县两级政府城市管理领域机构的综合设置；一直以来，乡镇政府是公共服务与公共政策执行的“最后一公里”，直接关乎基层治理成效。中央深改组通过的《关于加强乡镇政府服务能力建设的意见》提出，加快乡镇政府职能转变，强化乡镇政府的公共服务职能，扩大乡镇政府服务管理权限，推动行政执法重心下移。县级职能部门不得随意将工作任务转嫁给乡镇政府。

此外，2016 年出台的旨在强化基层治理能力的政策亦值得关注。

《关于进一步健全相关领域实名登记制度的总体方案》要求在保护公民隐私的前提下，依照法律法规确定的实名登记范围，建立准确全面和动态更新的登记信息。这是实现高质量社会治理的一项基础性工作。

《关于加强和完善城乡社区治理的意见》要求以加强基层党组织建设，以居民需求为导向，补齐城乡社区治理短板，推动形成党领导下的政府治理和社会调节、居民自治良性互动格局。

**四类社会组织直接依法登记。**遍布各行业领域的社会组织对于健康有序的社会治理意义重大，但传统的社会组织管理模式制约了社会组织的发展活力。2016年8月，受各界关注的《关于改革社会组织管理制度促进社会组织健康有序发展的意见》正式下发，标志着我国社会组织管理改革进入新的阶段。重点政策包括：对行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类四类社会组织，可向民政部门依法申请直接登记。对直接登记范围之外的其他社会组织，继续实行双重管理体制。大力扶持社区社会组织，降低准入门槛，简化登记程序。同等条件下优先向社会组织购买公共服务项目，改进和落实公益慈善事业捐赠税收优惠制度。

**群团组织改革向基层下沉。**群团组织改革的关键目标是着力解决“机关化、行政化、贵族化、娱乐化”问题，全国总工会、上海市、重庆市群团改革试点工作推行一年多以来，取得了一定阶段性成果，其试点经验有望进一步推开。2016年8月，经过多年酝酿，中办正式印发《共青团中央改革方案》，要求实行工作力量“减上补下”，团中央精减机关行政编制，建立完善团中央机关干部常态化下沉基层机

制，摆脱文山会海、走出高楼大院，工作机制应更为扁平化、项目化。科协系统作为党和政府联系 7000 多万科技工作者的桥梁纽带，同样受到官僚化、脱离基层科技人员的影响。《科协系统深化改革实施方案》要求切实克服“小众俱乐部”倾向，把眼光更多地投向基层，扩大基层组织覆盖面。

#### （四）社会治理的创新逻辑

社会治理行动牵一发而动全身，社会治理的点滴进步也往往由社会问题所倒逼。面对没有一个标准答案的社会治理模式，面对一个渐趋复杂性与不确定性的现代社会，任何试图一劳永逸的行为模式都必然无法奏效。根据对近年来社会治理实践的观察，各级政府仍致力于社会治理创新，创新行为显现出一定脉络。

首先，公共服务供给向精准化迈进。当前，对于公共部门的挑战在于，不仅要把公共服务的蛋糕做大，还要对蛋糕进行公正、精准的分配。一方面，确保更多的政府财政资源投入公共服务与民生保障领域，使群众具有实实在在的获得感。近年来，公共财政在教育、医疗卫生等领域持续加大投入力度，使经济发展成果更多地惠及广大民众。另一方面，政府提供基本公共服务的边界应该予以厘清与规范，并随经济社会条件变化适时调整。提供哪些公共服务、何种层次的公共服务、对谁提供公共服务，都是关系民众切身权益的重大问题。无论是基本公共服务清单制度，还是将部分公共服务向弱势群体倾斜，都是解决上述问题的有益尝试。

**其次**，放管结合，把握社会管理的力道与火候。对于林林总总的社会问题，有的主要依靠加强监管与规制的方式解决，有的则需要放松管制从而释放社会活力。然而，最终做出何种方向的选择却考验着政府的治理智慧。政府作为重要的社会治理主体，对于特定社会领域的权威配置，无疑对该领域的生态及行动者行为产生不可忽视的影响。从近年来的社会管理趋势可以看到，在涉及环境保护、食品安全、安全生产、公民信息等领域，管制力度明显增强，而在科技、体育、养老服务等领域，展现出放松管制、释放活力的态势。

**最后**，充分发掘各类社会组织在社会治理中的正能量。就官办社会团体而言，在长期发展过程中，逐渐定位为一级官僚组织，放松了与对应服务群众的密切联系，从而失去了对各类社会群体的影响力，也就无法在社会治理中扮演政府所期待的角色。因此，当前最重要的组织使命、改革目标就是恢复与基层、与群众的链接，成为能够影响带动其他类型社会组织的枢纽型组织，重新成为社会治理中的关键一环。就其他社会组织而言，政府对于公共服务类、慈善类等组织放松了管制，希望发挥各类社会组织在社会治理中的正向作用，弥补政府提供公共产品的不足，但同时仍力求将社会组织置于合法、有序的轨道上运行。

## 五、当前所面临的治理难题

治理现代化的前行之路肯定会遇到各种各样的难题，有的难题贯穿于整个过程，有的难题是阶段性的。我们前两年的报告已经探讨了运动式治理、党政协同、供给侧改革阵痛、新激励机制构建等治理难题。这些治理难题仍然处于消解之中。当下，国家治理又面临哪些新的难题呢？

### （一）如何将发展理念转化为中国国家治理的定位？

艾·里斯和杰克·特劳特在《定位》一书中将“定位”解读为：在对本产品和竞争产品进行深入分析，对消费者的需求进行准确判断的基础上，确定产品与众不同的优势及与此相联系的在消费者心中的独特地位，并将它们传达给目标消费者的动态过程。将此理论用在公共治理领域，其意涵为国家、政府应当创建自己的品牌形象，树立在国内民众、国际社会中的独特地位，建立自己的竞争优势。

国家、政府的定位实质上是发展战略的思考。发展战略需要考虑国家的实力与优势、领导者的偏好，但更为重要的是外部因素，即民众的需求和期待、国际社会的竞争情势。因此，治理定位首先要告诉民众，未来的国家、政府是什么样的。其次，需要告知国际社会，未来的中国是什么样的国家，将如何与国际伙伴共处，甚至如何引领区域乃至全球发展。

习近平总书记所提出的“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念，从理念上回答了中国的发展定位问题。关键在于，如何将

这五大发展理念转化为中国的国家治理定位。

首先，国际舞台，不但经济认同，还要理念认同。2016 年国际政治风向突变，逆全球化西风劲吹。英国公投脱欧，欧盟一体化根基动摇。美国总统换届，新总统特朗普实施“美国优先”战略，率先退出 TPP，与美国关系紧密的伙伴圈。美国的退缩为中国引领全球化带来了机遇。中国的牵头组建的亚投行已经有超过 70 个国家和地区加入，“一带一路”战略正当其时。中国过去的经济成就是世界公认的，所以，经济上的引领角色受认同度较高。但是，单单经济上的认同，不是一个世界大国的全部。更何况，我们也不愿意只做经济领域的志愿者。我们期待在国际事务中扮演全方位的大国角色。这时后，理念的认同就和经济同等重要。正像前不久，澳大利亚前国防部副部长休·怀特公开讲到：“我们想知道，中国怎样领导世界？”中国的领导定位应当是怎样的？“创新、协调、绿色、开放、共享”五大理念应当成为中国对外定位的典型特色。这一定位传递出的是一个现代、开放、共享的中国形象。

其次，国内政策决策，不但工具导向，还要价值导向。戴维·伊斯顿认为，公共政策是对全社会价值的权威分配。这里的价值既包括物质形态的价值也包括非物质形态的价值。因此，公共政策既有工具性又具价值性。我国当前处于转型期，公共问题多发，政府疲于应对，“应急”、“维稳”成为政府治理中的高频词汇。处于应急和维稳情势下，公共政策更聚焦于问题的解决与缓解，工具性成了主要取向。过分偏重工具性的政策有时暂时缓解了问题，但是却与现代治理所追求

的价值相去甚远。比如，我们新一轮的房价限购政策，大多是以户籍制度、纳税时间为基础来限定购房权利的。虽然一定程度上减低了对需求，但是，本应被逐渐淡化的户籍制度却又被重新加强，由户籍所造成的不公平被进一步放大，人才自由流动的障碍被放大，对经济、社会的发展最终是负面的。政策的工具导向也直接破坏了国家治理现代化的现代定位，给人以错觉，好像治理又回到旧的窠臼了。因此，应将“创新、协调、绿色、开放、共享”五大理念作为政策制定的价值标准，与这五大价值标准不符的政策都应做出调整，只有这样，我们的政策才能走出“对策比问题更糟糕的”决策陷阱。

再者，公务人员行为选择，不但符合规则，还要符合价值。我国的公务人员中，共产党员占大多数。本届中央领导集体的从严治党战略对公务人员的违规行为有了严格的约束和强大威慑。但是，不违规并不一定自然转变为积极正面。多一事不如少一事，明哲保身，懒政庸政不仅仅是个案。民众是从具体的公务人员行为来认知基层政府的形象的。所以，必须设计出有效的路径，来转变公务人员的行为，使之符合国家治理所提倡的价值。“创新、协调、绿色、开放、共享”五大理念内化到公务人员的行为之中将是个漫长的教化过程。

## （二）如何消除领导干部选拔任用过程中的“劣币驱逐良币”现象？

推动和落实现代化国家治理理念向实践性治理格局转化的关键在于解决领导干部的激励问题，而领导干部激励的核心在于晋升问题，建构合理化、清晰化、制度化的晋升机制是实现“第五个现代化”的

重要抓手和保障。近年来，在我国反腐倡廉工作取得巨大成就的背后，所折射出的事实是党政机关在选人用人方面存在着诸多纰漏和不足。

标准与非标准、隐性与非隐性构成了我国目前领导干部选拔任用机制中的两对显性逻辑冲突，呈现“完美的模糊”的发展特点。一方面在晋升标准上，尽管中央和地方各部门不断破解“四唯”选拔观念和思维方式，新标准仍亟待重构。“选票”、“考分”、“GDP”、“年龄”作为选拔任用的传统标准具有局限性、滞后性，但在客观化、量化、精确化上优势明显。相较而言，“公道正派”、“事业为上”等新的选人用人导向门槛、边界更加模糊，在一定程度上增加了官员晋升的主观性、不确定性和风险性，“标准”的“非标准”值得深思和考量。另一方面，在晋升实践上，我国领导干部选拔任用过程中，工作能力、工作业绩、勤奋敬业等正式化、制度化的因素仅起到基础性作用，而人情关系、派系因素、个人资历等非正式化、隐性的社会资本因素往往具有决定性作用，“隐性”因素的“非隐性化”是桎梏选拔“良币”的一大障碍。

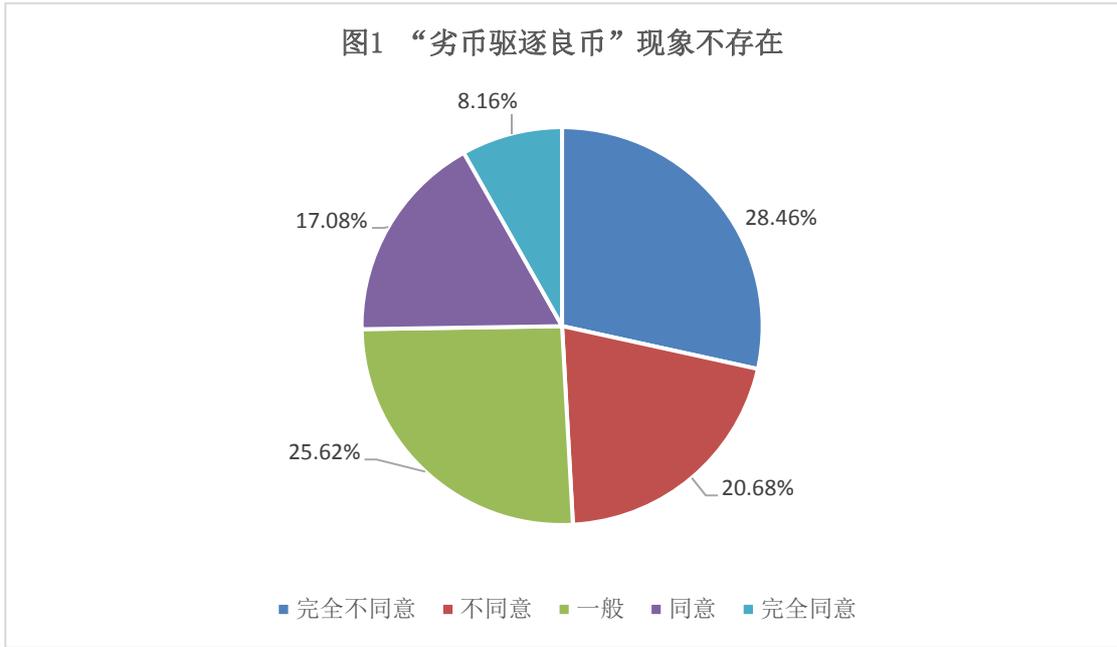
由于“劣币”、“良币”信号甄别机制及保障机制失灵，“关系晋升”、“资历晋升”等我国长期形成的晋升实践导致晋升观的异化和畸化，并导向人才的“柠檬市场”，致使公务人员离职倾向强化、工作积极性受损，部门业绩降低，最终产生“劣币驱逐良币”现象。尽管近年来我国在选人用人标准上更加趋向合理，但是“完美的模糊”对于缓解“劣币驱逐良币”问题成效甚微，长期忽视甚或导致问题进一步恶化。本研究结合 527 份问卷数据，提出对我国领导干部选拔任

用过程中“劣币驱逐良币”现象的思考。

### 1. “劣币驱逐良币”现象表现

我国官员晋升中，由于工作绩效评价制度清晰程度、有效程度不足，上级部门对“劣币”和“良币”的筛选缺乏程序化、规范化、清晰化的标准，使得公务人员能力与岗位不匹配，“良币”优势被漠视、消耗；具有合法性的德能勤绩廉五项考核指标在实际晋升中呈现边缘化、基础化的态势，由此导致的人才素质结构、外延扭曲，“良币”与“劣币”的边界被模糊，“次品”和“优品”的体系被解构；与此相反，人情关系、派系因素、个人资历等因素在官员晋升中产生强驱动力，“劣币”通过吸纳隐性、非正式条件得以包装，迅速被“优化”，相比“良币”释放更强的信号。

关于“您所在单位中不存在‘劣币驱逐良币’现象”的调查，结果显示，在527位被试者中，表示“完全不同意”、“不同意”的被试者占比为28.46%、20.68%，共计49.14%；表示“同意”、“完全同意”的被试者占比为17.08%、8.16%，共计25.24%；表示“一般”的被试者占比为25.62%。数据表明仅有四分之一的被试者认为其所所在组织中不存在“劣币驱逐良币”现象，而近一半的被试者认为“劣币驱逐良币”现象存在于领导干部选拔任用过程中。



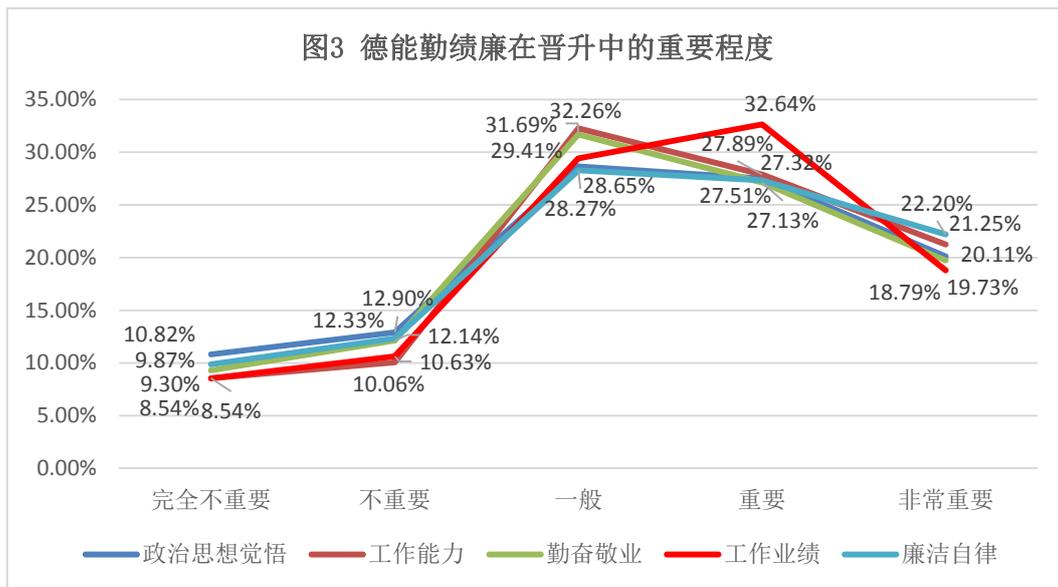
### 缺乏清晰、有效的工作绩效评价制度

图 2 数据显示，对“本单位工作绩效评价制度清晰、有效”表示“完全同意”的被试者分别为 6.43%、4.93%，占比较低；而在“一般”选项上，分别有多达 37.57%、37.00%的被试者选择该项，在五分量表中占比最大。说明在 527 位调查对象中，普遍认为本单位工作绩效评价制度的清晰度、有效度不高，并没有发挥相应作用。



### 德能勤绩廉等正式指标边缘化

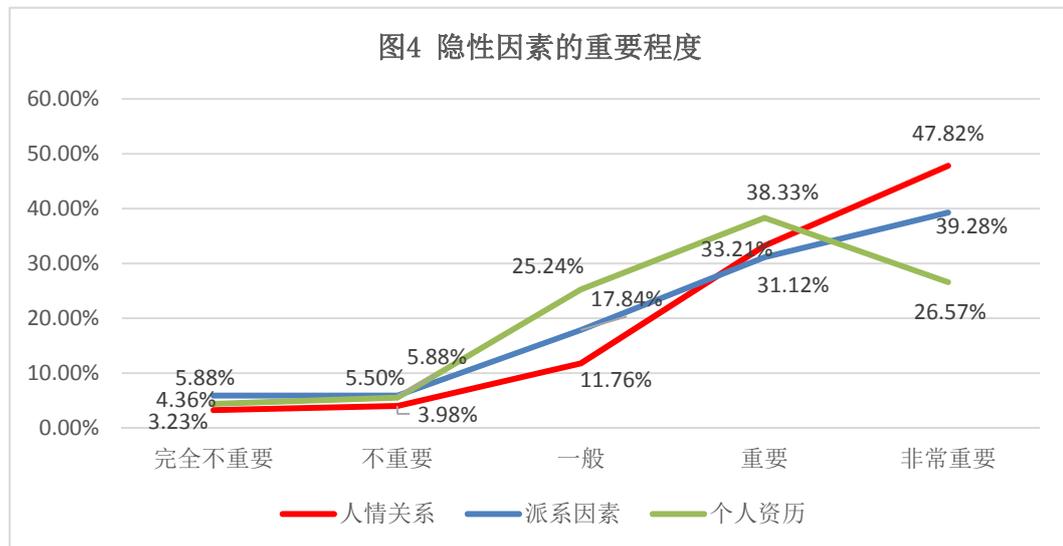
据图 3 显示，对于“政治思想觉悟”、“工作能力”、“勤奋敬业”、“廉洁自律”四项指标，占比最大的为“一般”，分别为 28.65%、32.26%、31.69%、28.27%；“工作业绩”占比最大为“重要”，比例为 32.64%。五项指标在“不重要”、“完全不重要”上比例均比较低，合计占比为 20%左右。这表明尽管德能勤绩廉呈现边缘化态势，五项考核指标仅仅作为门槛存在，在重要性上低于预期。值得注意的是，工作业绩仍有较高的“重要”程度占比，这也为“政绩论”提供了数据论证。



### 隐性因素的强信号、强驱动性

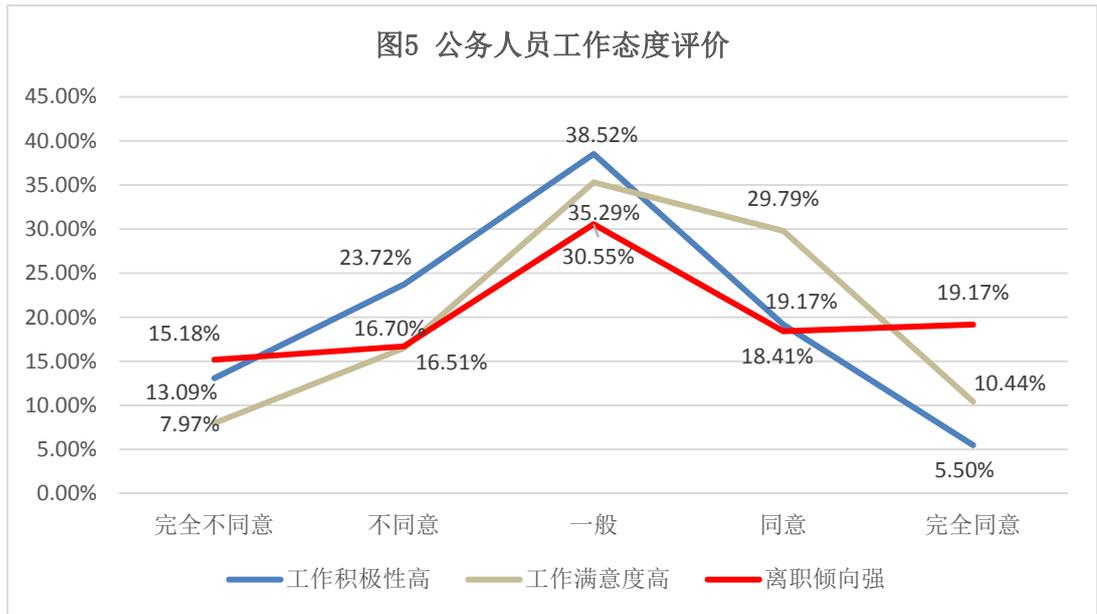
图 4 显示，在“人情关系”、“派系因素”和“个人资历”三项上，“非常重要”占比分别为 47.82%、39.28%、26.57%，“重要”占比分别为 33.21%、31.12%、38.33%，合计占比为 81.03%、70.4%、64.90%。而选择“完全不重要”、“不重要”两项的占比均为最低。

这表明“人情关系”、“派系因素”、“个人资历”在官员晋升实践中重要程度较高，隐性指标更容易驱动官员晋升。



## 2. “劣币驱逐良币”现象的影响

标准模糊化、隐性因素的强信号必然导致人才选拔的失衡以及对官员正常晋升渠道形成冲击。“劣币”的拔擢产生强负外部性效应，打击素质高、业绩好、能力强的“良币”工作积极性，并极易在组织内部形成不良晋升文化，拉关系、搞团派取代努力工作成为实际核心和聚焦点。对于无法适应组织生态的但又具有“良币”特征的公务人员而言，长此以往，离职倾向也会不断加强。



根据图 5，527 位被试者在工作积极性、工作满意度、离职倾向三项上占比最多选项为“一般”，分别为 38.52%、35.29%、30.55%；相较其他两项而言，在离职倾向上，“完全不同意”、“不同意”占比较高，表明被试者在离职选择上呈现不确定性。因此，图 5 描述统计数据初步表明在“劣币驱逐良币”的情况下，公务人员的工作积极性、工作满意度、组织忠诚度不高，离职发生可能性中等。考虑到离职与职业路径依赖相关，为了进一步验证以关系、派系晋升为特点的晋升体制的负面影响，表 1 的回归模型提供了佐证。

表 1 晋升中“劣币驱逐良币”现象对组织及其成员的影响

	工作积极性		工作满意度		离职倾向	
	Step 1	Step 2	Step 1	Step 2	Step 1	Step 2
			1			2
<b>人口学变量</b>						
年龄	0.12	0.22*	0.14	0.20 <sup>+</sup>	-0.01	-0.02
性别	0.11	0.00	0.12	0.03	0.05	0.10
学历	-0.02	-0.01	-0.06	-0.04	-0.06	-0.08
职级	0.04	0.04	0.13 <sup>+</sup>	0.14*	-0.10	-0.11
工作地区	-0.01*	0.00	-0.01	0.00	0.00	-0.01
单位类别	0.05 <sup>+</sup>	0.01	0.02	-0.01	-0.04	-0.01
晋升次数	-0.01	-0.06	0.07	0.02	-0.02	0.01
工作时间	-0.14	-0.05	-0.09	-0.02	-0.06	-0.11
<b>影响因素</b>						
工作表现		0.37***		0.33***		-0.16*
关系网络		-0.10*		-0.10*		0.18**
道德素质		0.15**		0.16**		-0.12
个人资历		0.05		0.00		0.01
<i>F</i>	1.55	15.63***	2.25	16.21***	0.76	4.00***
<i>R</i> <sup>2</sup>	0.02	0.31	0.03	0.28	0.12	0.85
$\Delta R^2$	0.01	0.30	0.02	0.26	0.00	0.06

注：0.00 为保留两位小数结果，工作时间为在现有职级上的工作

时间，<sup>+</sup>  $p < 0.1$ ，<sup>\*</sup>  $p < 0.05$ ，<sup>\*\*</sup>  $p < 0.01$ ，<sup>\*\*\*</sup>  $p < 0.001$ 。

本研究将工作能力、工作业绩、勤奋敬业纳入工作表现指标，将派系因素、人情关系纳入关系网络指标，道德素质包括了政治思想觉悟、生活作风、廉洁自律。通过多元层次回归分析可以发现，关系网络对工作积极性、工作满意度有显著的负向作用，回归系数均为0.10，对离职倾向有显著的强化作用，回归系数为0.18。这表明晋升中“劣币驱逐良币”现象对降低工作积极性、工作满意度，强化离职倾向有显著影响。

### 3. 规避“劣币驱逐良币”现象的思考

“四不唯”从逻辑、结构、路径各个方面解构了我国改革开放以来形成的领导干部选拔任用标准，在人才选拔上体现了更大的灵活性、自主性、前瞻性。考虑到我国行政生态的复杂性和多样性，精细化、制度化方案的缺乏无疑会增加我国选人用人标准、模式的“乱象”。在当前形势下，这种表面上具有“完美”特征的选人用人标准，无论是内涵还是外延上都比较“模糊”。“完美的模糊”在短期内对于打破既有格局具有正向意义，但从着眼于长期发展的角度来看，也容易招致“劣币驱逐良币”现象的出现。

由于信号机制的“模糊化”，“劣币驱逐良币”现象造成晋升心理失衡，导致人才流失，损害公平、公正、公开原则，对组织氛围、组织业绩、人才配置都会产生负面影响，不利于组织的健康发展。在规避“劣币驱逐良币”现象上主要面临着两方面的问题，首先是“劣币”、“良币”的界定问题，即“劣币”和“良币”的特征识别，这

涉及领导干部选拔任用考核指标的选择、赋值等问题；另一方面是机制的运作问题，即具有信号识别功能的机制在规避避免“柠檬市场”、甄选“良币”上的有效性问题，这与我国领导干部选拔任用各环节的监督、公开密切相关。

我国领导干部选拔任用长期形成的模式具有广泛性、深刻性，打破路径依赖需要长期性、稳定性的制度供给。有效规避“劣币驱逐良币”现象，首先需要进一步明晰“良币”界定，即强调“成色好、价值高”的客观性标准，而非主观判断。在德能勤绩廉的界定上，需要进一步的量化、细分，不断调试标准，保障“劣币”、“良币”信号机制的良序运转，改变“关系晋升”、“资历晋升”的组织环境和晋升心理。其次在制度层面，既要强调各层次制度供给，也要强调制度保障。这不仅要求要完善人才选拔任用机制，能够有效识别、转化“良币”信号，同时也要求建立健全监督机制，对“劣币”及其相关主体问责追责，从实践层面上规避“劣币驱逐良币”现象。

### （三）如何降低民众心理中的焦虑感？

经过三年来的从严治党，政治权威从过渡期转变为稳定期和巩固期。政治治理所面临的风险日渐降低。执政党内部所面临的风险已经不大。外部的社会风险将成为未来治理的焦点。社会风险问题不会直接危及党的执政地位，但是，对党和政府的治理能力带来挑战，侵蚀党和政府的公信力，进而影响到执政地位的稳固。当下中国的社会风险与普遍弥漫的社会焦虑紧密相关。

焦虑是一种情绪反应。医学上将严重的焦虑称为焦虑性神经症，分为广泛性焦虑和惊恐障碍两种形式。主要症状是紧张担心、坐立不安，甚至出现心悸、手抖、出汗、尿频等植物神经症状。社会焦虑指社会成员广泛存在的紧张担心、不安的情绪状态。人民论坛问卷调查中心 2013 年 3 月就中国人的焦虑状况做了一次调查，近九成受访者认同“全民焦虑”已成当下中国的社会病；超六成受访者自认焦虑程度较深；过八成公众认为焦虑情绪会“传染”。在信息化社会中，人们之间信息沟通的速度被无限加速。情绪的传染也随之被无限加速。与焦虑情绪相关的事件，在过去可能不会成为公众事件，但在互联网时代就会被快速传播、放大，形成公共事件，上升为公共治理的热点事项，甚至是公共危机事项。当前，社会焦虑感强、易于引发公共事件的议题，排在前两位的是环境污染与任性执法。

**环境污染所引起的生存焦虑。**水、土壤、大气这三样是人类生存的基础资源，其同人类的关系就像鱼儿和水的关系。水和土壤的污染虽然严重，但不具有普遍性。生活在一线城市的民众对此感受并不直接。其所产生的焦虑现象也相对较弱。大气污染就不同了。大陆大多数地区都饱受空气污染之害。北京最具典型意义。据相关部门披露，自 2013 年以来，北京 PM2.5 年均浓度持续下降。2016 年 PM2.5 年均浓度为 73 微克/立方米，较 2015 年下降 9.9%，但仍超出国际标准（35 微克/立方米）109%。2016 年北京空气质量达标天数为 198 天。换言之，一年 365 天中有 167 天空气是不达标的，45.7%的时间空气污染。在北方城市生活的人有一种无处可逃的感觉。现实中，人们很难做到

“不以物喜，不以己悲”。环境影响心情。有研究者讲，PM2.5是可以直接进入血液的，可能引发与血液相关的一系列疾病。还有学者拿老鼠做实验，让老鼠生活在重度污染的环境中，6天老鼠的肺就变黑了。互联网上也流传着，80个PM2.5微粒堵死一个肺泡的传说。当生活环境中的PM2.5达到1155微克/立方米，一年就可堵死3000万个肺泡，3年堵死三分之一的肺。身处此景，看着周围带着口罩的脸，再大的心脏也免不了浓浓焦虑。雾霾浓度越高，焦虑程度越高；雾霾时间越长，焦虑持续时间越长。蓝天已经成为北方地区的稀缺资源。北京市民期待着重大政治活动的举办，因为有重大政治活动就有蓝天。在重度污染的日子里，自媒体中为政府点赞者也没了声音。空气污染所引起的广泛性社会焦虑已经造成对政府治理能力的怀疑。霾遮不住，也无法无视，我们已将到了经济为环境让步的阶段。

**任性执法所引起的权利与安全感焦虑。**依照马斯洛的需要层次理论，对自我权利和安全的关注属于仅此于生理需求的第二层次的基础需求。改革开放30年，中国基本解决了民众的温饱问题，生理需求已不是最大的需求偏好，代之而起的是对安全感的关注。安全感包括情感安全、身体安全、社会关系安全、法律安全、收入安全、住房安全、生活环境安全等多个侧面。其中，与政府相关、容易形成公共事件的任性执法所导致的身体、法律方面的安全。随着监督的加强和执法人员素养的提升，和过去相比，执法的规范程度是有所提高的。但是，互联网技术的发展，是任性执法事件得到快速的传播，使民众产生角色替换的同情感与危机感，效应放大后，个别任性执法事件就会

演变为公共事件。“雷洋案件”“聂树斌案件”“聊城于欢案”都在社会上引起了长时间的反响，产生了相当程度的民众安全感焦虑。民众对这类事件的高度关注，反映的是人们权利意识的提高、人们对公平正义的渴望。在此类事件发酵过程中，政府应对迟缓，民众会认为权力傲慢。政府简单删帖、禁止讨论会将自己置于民众的对立面，给民众以政府维护不当执法的错觉。规范执法、依法治理是治理现代化的内在追求，但任性执法事件不会在短期杜绝，此类事件还会不断考验政府的治理智慧。快速反应、理性疏导、维护正义是处理此类事件的基本原则。

总之，国家治理现代化是本届中央领导所部署的一盘大棋局，博弈经纬之间，城池得失变幻于瞬间，以战略眼光衡量取舍，以“稳”的策略考量优先顺序安排，所有面临的问题将随着时间的变迁、改革的推进而化解消弭。

## 第二部分 分报告

## 分报告一

# 国家在市场经济中的作用

执笔人：欧树军<sup>1</sup>

国家与市场的关系在政治经济研究中历久弥新，今天的中国已经走过了市场转型的初级阶段，步入了深水区，即不再是转向市场经济，而在很大程度上已经是市场经济本身的结构转型与调适升级，转型未有穷期，“转型思维”本身也需要转型。国家不再主宰一切，市场也不再起辅助作用，中国已经宣布要“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”。但是，由于现实的复杂多变，往往需要具体情况具体分析，需要抓住“牛鼻子”，需要“弹钢琴”，需要不断权衡利弊得失、排列优劣先后，因此，国家在经济中究竟应该发挥什么作用在不同时期都有讨论的必要。

本研究认为观念决定行动，知往方可鉴今，因此围绕国家在经济生活中的作用这个核心议题，先分别梳理“为市场而治理”、“因市场而治理”两种政治经济观念，再分析近年来中国的国家与市场关系的实践变化，并对其未来发展作出初步展望。

---

<sup>1</sup> 欧树军 中国人民大学国家战略与发展研究院研究员；国际关系学院政治学系副教授

## 一 “为市场而治理”

16 世纪初，西欧社会频繁发生粮食短缺，作为一种治理方式的“重商主义”应运而生，为了避免粮食短缺，严格限制粮食的生产与流通，包括禁止囤积粮食、禁止出口谷物、限制作物种植，限制粮食的耕作面积、价格、储存，控制粮食在地区之间、国与国之间的流通，从而将粮价降到最低，压低农民的利润，市民得以最小的成本保持温饱，工人的工资也就尽可能降低，从而积累金银财富，提高国家实力。<sup>2</sup>在这个时期，王权所代表的中央政府权力不断强化，逐渐在全国打破地区壁垒，统一管制专营权、专卖权、生产方式和产品质量，并限制国内商业竞争，补贴民族产业，禁止原材料外流，鼓励制成品出口，推行民族主义、保护主义、殖民主义。

但是，控制粮食价格却并没有解决粮食短缺问题，因为粮价越低，反而让丰收的农民更容易破产，进而降低种植面积，让人们随时遭受食品短缺的打击。所以，重农主义反其道而行之，把粮食的自由流通和贸易作为基本原则，主张取消囤积禁令，取消出口禁令，为市场松绑，甚至允许通过行政补贴保证粮食涨价，允许出现稀缺，允许出现饥饿，允许自由流通和自由出口，只要不是所有人、所有市场都短缺、都昂贵，就可以避免大规模的、普遍的饥荒灾难，让市场“各行其是、无为而治”，这就是自由放任主义（laissez-faire）的源头。<sup>3</sup>在重农主义影响下，从 17 世纪末开始，英国、法国等西欧国家相继确立

---

<sup>2</sup> 参见[法]米歇尔·福柯著，钱翰、陈晓径译：《安全、领域与人口》，上海人民出版社 2011，第 24-38 页。

<sup>3</sup> 同上。

了粮食的自由贸易体系，只保障生命财产、契约自由等基本方面，只对土地所有者征税、只征收直接税，此外，反对其他一切形式的政府干预，以此支持国内外商业、贸易自由化。

18世纪70年代，作为工业革命的产物，亚当·斯密以劳动分工为理论基石，以自利动机导致利他的社会效果为合理性依据，以“完全自然的发展、完全自由的选择、自然的趋利避害驱动”为基本假设，区分了野蛮社会、文明社会、退步社会、静止社会、进步社会和进步国、文明国、富裕国，比较了真实价格与名义价格、自然价格与市场价格、有效需求与绝对需求、自然的不平等与政策的不平等、自然地租与垄断地租等内容，进而创立了古典自由主义政治经济理论，通常称为“经济自由主义”。现代经济学奉亚当·斯密的经济自由主义理论为经济学正源，主张最低限度的政府干预，通常包括<sup>4</sup>国防、司法、公共工程和公共设施、教育、维护君主尊严，以及保障这些支出的必要税收。

但这种看法也许只体现了亚当·斯密的经济理论，而忽视了亚当·斯密的政治理论或者说政治经济理论，亚当·斯密在《国富论》中同样讨论了生产力联合与生产关系联合、自然联合与特殊联合、自由劳动与奴隶劳动、最方便的债权人与最不方便的债务人、临时救济与永久救济、政府信用与私人信用、政府稳定与银行稳定、自然自由与法律限制、自由竞争与社会福利、生产性劳动与非生产性劳动、私

---

<sup>4</sup> 参见[法]米歇尔·福柯著，莫伟民、赵伟译：《生命政治的诞生》，上海人民出版社2011，第63-79页。

人浪费与政府浪费，以及地主、劳动者、商人和制造业者这些文明社会的三大阶级的价值来源和不平等的阶级关系，这些问题都不是市场的“无形之手”自身所能解决的，必然涉及国家的作用。

不过，即便姑且接受斯密的头脑里只有经济自由主义理论，学术界通常认为，斯密的这套经济自由主义理论过了七十年之后，即 19 世纪中叶英国最终形成了全国统一的土地市场、货币市场、劳动力市场以及在全球化的帝国自由贸易网络之后，才真正取代重农主义变成了英国的国策。

19 世纪 70 年代兴起的边际主义主张将政府对经济的干预降至最少，并出于功利自由主义的原则，主张只有在大多数情况下由自然的经济规律发挥作用，才能实现“最大多数人的最大幸福”。19 世纪 80 年代的新古典主义的“国家恐惧症”更加严重，他们把国家视为市场的守夜人，只需要发挥保障市场运行的基本作用，包括：维护主权和领土完整；制定和实施法律，维持社会基本秩序；界定产权，保护产权；监督合同的执行；维系本国货币的价值。如果国家的作用超出这个范围，就会破坏市场。

20 世纪 70 年代的芝加哥学派也被称为“新兴古典主义”，则延续了古典-新古典的传统，反对凯恩斯主义，主张“有限政府”，在此基础上形成了世界银行的约翰·威廉姆森（John Williamson）所概括的“华盛顿共识”，认为只有彻底的市场自由、贸易自由、资本流动自由，才能实现政治、经济、社会效益的最大化，因此，应该实

现最少的政府开支，税收最低，监管最少，干预最少，福利最少，并推动全球化。“华盛顿共识”堪称“新自由主义”的集大成者，其具体的政策主张主要分为四个方面：在财政政策上，要求加强财政纪律，政府支出的重心由经济回报率高的领域，转向基本医保、基础教育、基础设施等有助于改善收入分配的领域；在货币政策上，主张利率自由化，建立竞争性的汇率制度；在贸易与资本政策上，主张贸易自由化，降低资本准入门槛，外来投资自由流动；在宏观政策上，鼓吹私有化，放松监管，消除市场进出障碍，保护产权。

无论是亚当·斯密的经济自由主义，还是边际主义、新古典主义经济、奥地利学派、芝加哥学派、货币供应学派、理性预期学派、公共选择学派、产权经济学派、竞争市场学派等等各种新自由主义思潮，都将市场经济的基本原则界定为自由放任，国家与市场的关系表现为国家“为市场而治理”而非“因市场而治理”，即国家的作用就是服务于市场的创建、生长、成熟，其政策主张可以简称为“政府干预越少，市场经济越好”。从经济自由主义到新自由主义，之所以主张自由放任，主张国家要“为市场而治理”，实质是出于形形色色的“国家恐惧症”。“国家恐惧症”患者通常认为，问题的关键不是国家应该如何限制市场、防止“市场失灵”，而是什么也无法证明“市场失灵”，市场所有的缺陷和不足都是因为国家的存在。既然如此，国家就要接受市场的监督，而非市场接受国家的监督。这也就是说，市场要成为国家的内在原则，市场是国家的合理性、正当性的授予者<sup>5</sup>。

---

<sup>5</sup> 参见[法]米歇尔·福柯著，莫伟民、赵伟译：《生命政治的诞生》，上海人民出版社2011，第63-79页。

## 二 “因市场而治理”

与“为市场而治理”相反，“因市场而治理”理念主张“政府干预越多、市场经济越好”，市场不是自生自发的，市场的形成与运行都离不开政府干预，与此相应，市场往往是政府干预的结果。对于希望赶超先进国家、发达国家的落后国家、发展中国家而言，对于需要从自由竞争的资本主义转向国家干预的资本主义的国家而言，国家在经济生活中都需要发挥很大的作用，这正是贯穿德国历史学派、进步主义的制度学派、凯恩斯主义和发展经济学的经济理念主线。

19世纪40年代直至第一次世界大战前，为了结束普鲁士德国的分裂、落后状态，德国历史学派反对自由放任，主张大规模的、积极的政府干预，国家培育工业、交通和经济增长，保护不成熟的本国工业，对于经济事务有广泛的干预权以实现赶超战略，并维护工人健康、福利和效率，改善普通人的生活环境。国家在经济中的作用极大扩张，成为普鲁士德国最终从分散的邦联成为统一的联邦的一大推动力。

在进步时代的美国，社会中下层对不受约束的自由资本主义发起了各种反抗运动，在进步主义的影响下，制度学派主张国家应在“市场失灵”的领域进行干预，从而实现社会进步，改善工人生活境遇，促进收入的公平分配，这些领域包括<sup>6</sup>：提供“公共物品”（public goods），比如国防、道路、桥梁、控制环境污染；保持宏观经济稳定；

---

<sup>6</sup> 参见王绍光：“国家在市场经济转型中的作用”，《当代中国研究》，1994年第2期（总第41期）。

让经济的“外部性”(externalities)内在化；限制垄断；调节收入和财富的分配；弥补市场的不完全性和信息的不对称性。

1929-1933年大萧条之后，面对经济的严重停滞与衰退，凯恩斯主义提出政府应实施恰当的财政、货币和收入政策来积极干预经济，促进充分就业、价格稳定和经济增长，为了应对衰退或萧条，政府应增加开支或减少税收，增加货币供给来降低利率。如果遇到总支出过度引发的通货膨胀，政府应减少自身支出，增加税收以减少私人消费支出，或减少货币供给以提高利率、抑制过度投资支出。凯恩斯主义的出现，宣告“自由放任”原则在美国的终结，让罗斯福新政获得极大成功，也直接推动了二战后至70年代初的美国和欧洲经济的复兴。但是，在三十多年的经济繁荣高度增长时期结束之后，人们迎来了通胀时代，凯恩斯主义因此成为新自由主义的最大敌人。但是，由于成功扭转了经济衰退，凯恩斯主义深入人心，人们普遍接受了国家干预经济的合理性和正当性。

1945年以后，发展中国家和地区竞逐国家富强，接受了发展经济学的关键主张，即国家有责任推动经济增长和经济发展，包括政府主导市场经济的发展，制定国民经济与社会发展蓝图，以及通过产业政策推动增长的转型能力。这种发展理念成就了历史上的“亚洲四小龙”和今天的“金砖国家”。

而中国的结构主义认为，国家在经济生活中所应发挥的作用很大。首先，国家至少要发挥新古典经济学派的作用，包括维护主权和领土

完整；制定和实施法律，维持社会基本秩序；界定产权、保护产权；监督合同履行；维系本国货币价值。其次，国家应在“市场失灵”的领域进行干预，包括提供公共物品，保持宏观经济稳定，使经济的外部性内在化，限制垄断，调节收入与财富分配，弥补市场的不完全性和信息的不对称性。第三，各国政府因其结构需要发挥的特殊功能，包括主导向市场经济的转型过程，在市场发育不全时帮助克服市场缺失，发挥公共投资作用和利用产业政策，集中社会资源超前和强化公路、桥梁、铁路、通讯、航空灯基础设施，环境保护，建立社会保障体系。<sup>7</sup>

总体而言，“因市场而治理”理念认为，无论是在转型道路上，还是已经成为市场经济，“市场失灵”的风险远远大于“政府失灵”，市场有内在的不足和缺陷，必须由国家出面矫正。因此，总的原则是“国家监督市场”而非“市场监督国家”。当然，无论是最早的乌托邦社会实验、早期社会主义，还是新马克思主义、新经济政策、指令型计划经济，种种社会主义的理念从16世纪开始就把经济生活放在社会的整体之中，并不承认市场具有支配国家生活和个人生活的合理性和正当性，国家对于经济的干预体现为介入、主导、支配等不同作用。

---

<sup>7</sup> 参见王绍光：“国家在市场经济转型中的作用”，《当代中国研究》，1994年第2期（总第41期）。

### 三、中国的国家与市场关系

近四十年来，在上述政治经济思潮影响下，对于中国的国家与市场关系，存在几种典型的看法，比如传统计划经济派、市场失灵派和新古典经济学派，中国政府则逐渐形成了“社会主义市场经济”的正式立场<sup>8</sup>。在“社会主义市场经济”中，国家与市场关系的取向也处在不断与现实调适的过程之中，这种调适的最新结果即“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”，需要解决的主要问题被界定为：“市场体系不完善、政府干预过多和监管不到位”，这可以说是“为市场而治理”与“因市场而治理”的结合。

首先，“市场决定资源配置是市场经济的一般规律”，市场决定作用的基础是统一开放、竞争有序的市场体系，要发挥市场的决定作用，先要完善现代市场体系，这体现为：（1）公平开放透明的市场规则，包括统一而便利的市场准入制度、统一的市场监管、社会征信、市场化推出机制，反对地方保护主义、垄断和不正当竞争等。（2）主要由市场决定价格的机制，“凡是能由市场形成价格的都交给市场，政府不进行不当干预”。（3）城乡统一的建设用地市场。（4）金融市场体系。（5）科技体制改革。发挥市场对技术研发方向、路线选择、要素价格、各类创新要素配置的导向作用。

但是，让市场在资源配置中起决定性作用，离不开国家的作用，

---

<sup>8</sup> 参见《中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议公报》、《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，2013年11月12日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过。

在当代中国，这表现为（1）保持宏观经济稳定，（2）加强和优化公共服务，（3）保障公平竞争，（4）加强市场监管，（5）维护市场秩序，（6）推动可持续发展，（7）促进共同富裕，（8）弥补市场失灵。

不限于此，在当代中国，国家在经济生活中的作用，还包括（9）坚持和完善公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，具体涵盖完善产权保护制度，积极发展混合所有制经济，推动国有企业完善现代企业制度，支持非公有制经济健康发展。

（10）转变政府职能，具体包括：

- ✧ （10.1）健全以国家发展战略和规划为导向、以财政政策和货币政策为主要手段的宏观调控体系，
- ✧ （10.2）保持经济总量平衡，促进重大经济结构协调和生产力布局优化，减缓经济周期波动影响，防范区域性、系统性风险，稳定市场预期，实现经济持续健康发展；
- ✧ （10.3）除了关系国家安全和生态安全、涉及全国重大生产力布局、战略性资源开发和重大公共利益等项目，一律由企业依法依规自主决策，政府不再审批；
- ✧ （10.4）纠正单纯以经济增长速度评定发展成果的政绩偏向，提高资源消耗、环境损害、生态效益、产能过剩、科技创新、安全生产、新增债务等指标的权重，更加重视劳动就业、居民收入、社会保障、人民健康状况。
- ✧ （10.5）建立国家统一的经济核算制度，编制全国和地方

资产负债表，建立全社会房产、信用等基础数据统一平台，推进部门信息共享；

- ◇ （10.6）简政放权，深化行政审批制度改革，最大限度减少中央政府对微观事务的管理，市场机制能有效调节的经济活动，一律取消审批，对保留的行政审批事项要规范管理、提高效率；
- ◇ （10.7）直接面向基层、量大面广、由地方管理更方便有效的经济社会事项，一律下放地方和基层管理。
- ◇ （10.8）加强发展战略、规划、政策、标准等制定和实施，加强市场活动监管，加强各类公共服务提供。
- ◇ （10.9）加强中央政府宏观调控职责和能力，加强地方政府公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等职责。
- ◇ （10.10）推广政府购买服务，凡属事务性管理服务，原则上都要引入竞争机制，通过合同、委托等方式向社会购买。
- ◇ （10.11）事业单位分类改革，加大政府购买公共服务力度，推动公办事业单位与主管部门理顺关系和去行政化，创造条件，逐步取消学校、科研院所、医院等单位的行政级别。
- ◇ （10.12）建立事业单位法人治理结构，推进有条件的事业单位转为企业或社会组织，建立各类事业单位统一登记管理制度。

以及，(11) 改革财税体制。完善立法、明确事权、改革税制、稳定税负、透明预算、提高效率，建立现代财政制度，发挥中央和地方两个积极性。(12) 城乡一体化发展。形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系，让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。(13) 构建开放型经济新体制。适应经济全球化新形势，必须推动对内对外开放相互促进、“引进来”和“走出去”更好结合，促进国际国内要素有序自由流动、资源高效配置、市场深度融合，加快培育参与和引领国际经济合作竞争新优势，以开放促改革。(14) 教育领域的综合改革，(15) 促进就业创业，(16) 形成合理有序的收入分配格局，(17) 建立更加公平可持续的社会保障制度，(18) 改革医药卫生体制，(19) 创新社会治理体制；(20) 加快生态文明制度建设。实行最严格的源头保护制度、损害赔偿制度、责任追究制度，完善环境治理和生态修复制度，用制度保护生态环境；(21) 军队与国防改革。

可以看出，中国政府对于国家在经济生活中的作用非常大，远远超出经济自由主义和新自由主义所主张的“守夜人国家”作用，也不仅仅是弥补“市场失灵”，还发挥着推动经济增长的作用；不是单纯“为市场而治理”，而是具备更多“因市场而治理”的因素。

不过，近年来，在实践中，“为市场而治理”与“因市场而治理”两种声音一直在相互竞争，甚至呈现出“你只有我、我中有你”的态势。在国家发展、区域发展、边疆治理、内外战略、工业化、信息化

与网络安全、城镇化、经济带与城市群等发展战略上，在三农政策、土地政策、国企国资、民企民资、外企外资、就业政策、创新政策等经济政策上，在“一行三会”对金融市场的监管和货币政策上，在城乡统筹、户籍、社会治理、社会安全、住房、医疗、养老等社会政策上，在旨在解决城乡差距、地区差距、行业差距、收入差距的收入分配政策上，在学前教育、中小学、大学、职业教育、科技政策、创新体制、激励机制、文化政策、媒体政策、公共舆论治理、公共卫生等教科文卫政策上，以及能源政策、资源政策、公用事业、公共产品、公共服务、公私合作、政府绩效评估等方方面面，都能看到两种声音在政策理念、政策方向、政策选择上的角力。

这种角力充分揭示了“中国问题”的复杂性。作为一个人多地少、资源紧张、地区政治经济社会发展不平衡的“超级大国”，中国既是世界第二大经济体又是世界上最大的发展中国家，综合国力不断增强，但一旦按照人均计算又与发达国家在不少方面差距明显，普通人在市场经济生活中面临的不公平、不安全、不平等的问题仍然比较突出，尤其是住房、教育、医疗、养老成本的迅速上升，这些都决定了中国无法照搬其他市场经济国家的经济模式。而现代社会的某些共性，也决定了中国政府既有“不该管的地方管得太多”的问题，又有“该管的地方还管得不够”的问题。

## 结语 亚当·斯密在北京？

无论传统社会还是现代社会，经济、社会与政治都是相互嵌入、相互交织在一起的，并不存在截然分立的经济空间、社会空间与政治空间。尤其是在工业化、城市化、全球化的大背景下，信息不对称与权力不对称现象普遍存在，经济与社会生活必须得到政府干预，以确保个人或团体的行为符合国家规则。无论内心信念如何，外部行为如果违反某些规矩，就要受到规管，规管在现代国家几乎无所不在，哪个国家的规管比较细致，就比较井然有序又不失活力；哪个国家规管得比较粗放，就比较混乱无序而活力尽失。

2011 年去世的意大利经济学家阿瑞吉出身于资产阶级家庭，这让他对世界政治经济根源的思考更有经验支撑。新世纪以来，他一直在思考这样一个问题：中国的崛起，是不是意味着两百四十年前亚当·斯密所预言的欧洲民族与非欧洲民族彼此之间将相互尊重、更加平等。为此，他在《亚当·斯密在北京：21 世纪的谱系》一书中勾勒了“两个亚当·斯密”：一个斯密被奉为自由主义宗师，是自我调节、自生自发的市场、作为经济发展永动机的资本主义以及劳动分工理论的吹鼓手；另一个斯密却大不一样，主张政府是市场的母体，国家的调控干预是市场发展的充分必要条件。

后一个斯密则是非自由主义的，他并不想把自我调节的市场作为新自由主义的信条；他提倡“亲劳动者”而非“亲资本”的政府行为，他不主张必将导致工资降低的劳动者之间的竞争，而主张把利润降低

至可接受水平的资本家之间的竞争；他把政治经济学描述为政治家或立法者科学的分支，把自己的思想贡献描述为“有关法律和政府的一套总原则”；他非但没有建立一个自我调节自生自发的市场理论，反而预先假定必须要有一个强大的国家：它创造并不断催生市场存在的条件，它利用市场作为政府的有效工具，它调节市场的运行，它还积极干预，以矫正或克服市场在社会上或政治上产生的种种不良后果。其政治经济学的目的，既是向国家提供公共服务必不可少的充足财政收入，也是向人民提供丰富的生活资料，因此，他出于这种社会的、政治的而非经济的考虑，主张非常广泛的政府干预：警察、国防、司法、贸易和通讯基础设施、货币与信用调控、教育等等。因此，阿瑞吉认为，流行的经济学理论把斯密的思想完全颠倒了。

这个版本的斯密看到了中国国内市场的巨大规模，看到了非资本主义的市场发展的可能性和经验形式。这让阿瑞吉做出了非常具有颠覆性而又有吸引力的判断：在欧洲，马克思活在意识形态中；而在美国，劳资关系客观上是马克思主义的。与之类似，西方只是在思想上信奉自由市场，而中华帝国晚期的实践客观上是自由市场主义的，因为大多数地方有完全的竞争，所以可以说“斯密在北京”。

阿瑞吉是这样得出这个结论的，首先，国家间对流动资本的竞争是现代世界历史的特征，这种竞争刺激并推动了金融扩张（正如马克思和韦伯所主张的）；其次是“金融黄昏论”在发挥作用。某个正在经历金融扩张的国家的黄昏，恰恰也是另一个地方的春天（正如布罗

代尔和马克思所主张的)：在威尼斯积累的剩余去了荷兰，在荷兰积累的剩余去了英国，在英国积累的剩余去了美国。再次，美国或者说西方积累的剩余正在流向中国和东方，美国的黄昏能否变成中国的春天，取决于中国走什么样的政治经济道路，中国改革时代的经济道路是引导工人竞争以获取资本和利润，所激发的巨大经济成就和复杂的社会政治后果都已经非常清晰。中国当下政治经济调整的成败取决于中国是否能把杉原熏（Kaoru Sugihara）提出的勤劳革命与工业革命相融合，也就是把劳动密集型、能源节约型的工业化（即非资本主义的市场发展），与基于资本和能源密集消耗型的工业化相结合。

如果非资本主义的市场发展与资本主义的市场发展能够相互融合，那么在世界历史意义上，尽管不太可能出现一个“世界国家”、一个“世界联合政府”，但完全可能也必然会出现一个“世界市场社会”：国家之间通过市场机制紧密联系，但这种市场机制根本不能自我调节，而是需要高度的调控，比如取消关税、配额和劳动力流动限制，因此市场始终以政府为母体。有效防止 1930 年代大萧条的调控机制，必然是“既强调世界经济首先以市场为基础，又充分发挥国家在经济调控中的重要职能”。在未来，中国乃至东亚很可能是亚当·斯密所预见的这种“世界市场社会”运行的支柱。

就此而言，目前流行两种政治经济学。一种是经济学范畴内的政治经济学，主张为市场松绑、放松监管，培育市场，但不能管市场。其学术语言可以直接用作政策语言，但在这种政治经济学中，政府、

国家就像市场的奶妈、月嫂、保姆，可以奶孩子、养孩子，但问题的关键在于孩子不是自己的，养大了就要分开。二者之间是冷冰冰的契约关系，儿大不由娘，何况还是奶妈。另一种是政治学范畴内的政治经济学，主张为公共利益而监管市场，提升国家治理水平。在这种政治经济中，政府、国家与市场是父母与子女的关系，有血脉、亲缘关系，父母有生养之恩，有引导、规训之仁义，子女有反哺之责，共同服务于社会的、公共的、政治的、伦理的目标，祖孙三代之间是反哺关系。

这就涉及现代国家如何发展经济这一核心问题，其中尤为重要的是如何处理国家与市场的关系。在市场经济的发展过程中，必然出现“市场失灵”现象，这种失灵现象意味着市场经济本身的内在缺陷无法依靠市场组织的自律来矫正，需要他律，政府作为公共部门自然是最佳的校正者。同时，很多公共物品的供给也是市场组织所不为的，这时候同样需要政府出面提供公共物品、公共服务。“市场失灵”得不到及时矫正，公共物品得不到有效供给，这两方面所产生的危害远远大于政府在供给公共服务过程中所可能出现的寻租和其他腐败所带来的危害。因此，政治与经济的关系，在实践当中往往转化为国家与市场的关系，不同时期的政治家往往信奉不同的经济理念，进而影响其在规管问题上究竟是“收”还是“放”的决策。

更重要的是，诺贝尔经济学家约瑟夫·斯蒂格利茨在卡尔·波兰尼《大转型》序言中指出，“波兰尼揭穿了自由市场的神话”：从来没

有存在过真正自由、自我调节的市场体系，它们在内在运行及其后果上的严重缺陷导致了政府干预的必要性，今天的工业化国家在最初的转型中都发挥了积极作用，甚至在今天保护主义和政府干预下都还活得很好。<sup>9</sup>他还在比较了中国与苏联的转型成败之后认为，经济转型尤其需要政府权威，如果政府能力受到削弱，市场失灵的后果就会扩大，如果盲目开放资本和金融市场，盲目私有化、自由化，而缺乏有效的规管体系，缺乏反垄断制度、竞争环境、金融制度、社保体系、破产法、合同法等配套措施，就会忽略经济改革对经济活动、社会资本、组织资本、资本价值和财富分配的负面影响。简言之，如果决策者不能审慎地把握经济转型的速度和次序，就必然会走向失败。<sup>10</sup>这种审慎的思考与态度，不仅仅适用于转型中的经济生活，也适用于常轨经济生活。

对于意欲在国内外纷繁复杂、瞬息万变的形势下竞逐国富民强的当代中国而言，究竟是从“因市场而治理”转向“为市场而治理”，还是从“为市场而治理”转向“因市场而治理”；是从“国家监督市场”转向“市场监督国家”，还是从“市场监督国家”转向“国家监督市场”；是“市场配置市场资源、市场机制配置政治资源、社会资源乃至一切资源”，还是各安其位：“市场配置市场资源、政府配置政府政治资源”；以及，在国家与市场经济关系上，究竟是内外有别还

---

<sup>9</sup> 参见[英] 卡尔·波兰尼著，冯刚、刘阳译：《大转型：我们时代的政治与经济起源》，浙江人民出版社 2007，前言第 1-9 页。

<sup>10</sup> 参见[美] 斯蒂格利茨：“改革何去何从？论十年转型”、“对改革理论与实践的反思”，载[美] 斯蒂格利茨：《发展与发展政策》，纪沫等译，中国金融出版社，2009，第 264-300、439-471 页。

是内外一致，仍然需要在自身与他国的政治经济实践经验与教训基础上，做出深思熟虑、脚踏实地、问题导向的选择，而不是不假思索地奉行无法自持的“自生自发的自由市场”思维。

## 分报告二

# 打造社会主义市场经济监管体系 3.0 版

执笔人：刘 鹏<sup>11</sup>

**【摘要】**自 1992 年党的十四大正式确立建设社会主义市场经济体制的基本目标以来,我国的社会主义市场经济体系建设至今已经进行了 24 年,二十多年来,我国在社会主义市场经济体系建设上取得了举世瞩目的骄人成就,也积累了丰富的改革和探索经验,尤其是经过了 2001 年我国加入世界贸易组织以及四次国务院政府机构改革以后,我国的市场经济监管体系也分别经历了 1.0 版(1992-2001 年)、2.0 版(2002-2012 年)以及 3.0 版(2013 年至今)三个阶段,它们在任务、定位、重点、动力和关键词都有着各自不同的特征。

本报告认为,自 2013 年以来,我国市场监管改革进入了一个崭新的阶段,成为政府职能转移改革重要组成部分,具体表现在监管理念与文化、监管体制以及监管工具与机制三个方面的鲜明特征,改革力度前所未有,对于推动经济转型升级和规范社会主义市场经济秩序发挥了重大作用。与此同时,3.0 版的市场监管体系改革在推进实践中也出现了一些问题和挑战,本报告基于已有的改革实践,集中总结了其所面临的十大挑战,最后结合十三五市场监管改革规划纲要,从八个方面提出了下一阶段我国深化市场监管体系改革的对策建议,由此为打造一套符合国情、优质高效、科学合理的市场监管体系而献

---

<sup>11</sup> 刘鹏 中国人民大学国家战略与发展研究院研究员; 公共管理学院副教授

计献策。

自 1992 年党的十四大正式确立建设社会主义市场经济体制的基本目标以来，我国的社会主义市场经济体系建设至今已经进行了 24 年。二十多年来，我国在社会主义市场经济体系建设上取得了举世瞩目的骄人成就，也积累了丰富的改革和探索经验，尤其是经过了 2001 年我国加入世界贸易组织以及 1998 年、2003 年、2008 年和 2013 年四次国务院政府机构改革以后，我们已经逐步意识到，社会主义市场经济体制的建设，不仅需要强有力的宏观调控政策和市场自律机制，也需要高质量的市场监管体系，在政府改革的实践过程中也把优化政府市场监管体系作为重中之重。

2017 年 1 月，国务院印发了《“十三五”市场监管规划》，这也是建国历史第一个以市场监管为专题的中长期规划，该规划指出“加强和改善市场监管，是政府职能转变的重要方向，是维护市场公平竞争、充分激发市场活力和创造力的重要保障，是国家治理体系和治理能力现代化的重要任务”，并提出未来五年“要形成综合监管与行业领域专业监管、社会协同监管分工协作、优势互补、相互促进的市场监管格局”。本报告主要聚焦于对 24 年来中国市场监管体系建设发展脉络的分析，同时从监管理念与文化、体制、工具、机制与监管等方面，描述自 2013 年以来打造社会主义市场监管体系 3.0 版的改革进展和现状，并系统总结其存在的问题与挑战，最后对“十三五”期间我国市场监管体系创新和社会主义市场监管体系 2.0 版建设提出建议和展望。

## 一、中国市场监管体系建设的发展源流及脉络分析

### （一）监管型国家与市场监管的理论与国际实践

自从近代商业经济在西方世界兴起以来，政府与市场之间的关系就成为了政治经济学研究中恒久不变的话题。几百年来，人类在处理政府与市场之间关系的过程中形成了早期的自由放任主义、中期的指令计划主义、后期的积极干预主义等三种不同的模式，到了 20 世纪 80 年代以后，不同国家都不约而同地选择了更加中间性质的监管型国家（Regulatory State）模式。

在中文世界中，由于受到外来著作翻译的影响，加之不同研究者的研究重点差异，因此对于英文 regulation 存在四种不同的译法，但所指向的客观实体基本一致，因而本书不做深究，统一沿用“监管”的译法<sup>1</sup>。早期的监管研究主要限于经济性监管(economic regulation)范畴，即主要指“政府运用一系列惩治性手段，采取强制性措施，以期达到修正个人与企业经济行为的目标”<sup>2</sup>。在某些学者看来，早期监管型国家的雏形可以一直追溯到 19 世纪甚至更远的时期<sup>3</sup>。

---

<sup>1</sup> 从中文翻译来看，regulation 目前有四种不同的译法，一般而言，政府管理部门和行政学家们多称之为“监管”，意在强调政府的监督作用而非直接行政命令；自由派经济学家们则偏爱“管制”，突出 regulation 对于自由市场经济运行的影响；法学家们则习惯称为“规制”，他们更加看重 regulation 必须以法律法规作为其正当性和合法性的来源，我国香港和台湾地区则更倾向于使用“规管”，一些台湾版的早期译著甚至将 capitalist regulatory state 译为“资本主义纪律导向国家”（参见詹鹤著，姜雪影、李定健合译：《推动日本奇迹的手——通产省》，台北：经济与生活出版事业股份有限公司 1985 年版）。限于篇幅所限，本书不就译法问题进行深究，并统一沿用“监管”的译法。

<sup>2</sup> Margot Priest, W.T.Stanbury and Fred Thompson, “On the Definition of Economic Regulation”, in W.T.Stanbury (eds.)(1980), *Government Regulation: Scope, Growth, Process*, Montreal: Institute for Research on Public Policy, pp. 5.

<sup>3</sup> P.W.J.Bartrip (1983), “State Intervention in Mid-Nineteenth Century Britain---Fact or Fiction”, *The Journal of British Studies*, Vol.23, No.1, pp.63-83; H.W.Arthus (1985), *Without the Law: Administrative Justice and Legal Pluralism in Nineteenth Century*, Toronto: University of Toronto,

从 19 世纪末 20 世纪初开始，随着古典自由放任式的经济发展模式逐渐暴露出了寡头垄断、外部性明显等负效应，而传统的立法和司法机构对于日益专业、复杂的经济和社会事务也显得力不从心，因此美国政府开始逐渐通过建立一系列的独立、专业的监管机构来干预市场经济，早期的监管型国家在美国得以建立，由此引发了西方社会科学界对于监管问题的研究热潮。综合起来看，监管型国家的特征主要包括以下几个方面：政府的目标在于纠正市场失灵，维护有效竞争；政府不直接介入经济过程，而运用政策工具进行调控；政府与产业的关系相对独立，呈现出多元主义特征；政府成为市场经济的裁判员，而不再是运动员；政府监管机构的运作不同于传统意义上的立法、司法和行政机构，具有更强的独立性、专业性和科学性；该国国内市场逐渐对外开放，对国外产业竞争者也实行国民待遇<sup>6</sup>。而到了 20 世纪 60 年代，美国政府的监管政策发生了重大的变化，传统的以反垄断、确保有效竞争的经济性监管（**economic regulation**）政策逐渐式微，而以维护公共健康、公共安全，保障基本人权以及增进社会福利的社会性监管（**social regulation**）逐渐兴起，使得学者对这两种不同的监管形式进行了进一步区分。

---

<sup>6</sup>主要参考的文献包括：Christopher Hood and Oliver James (1996), *Regulation Inside British Government: The Inner Face of the Regulatory State?* London: Department of Government, London School of Economics, Discussion Paper No.2; Majone, G.(1997). "From the Positive to the Regulatory State. Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance", *Journal of Public Policy*, 17(2):pp.139-167; John Braithwaite (2000), *The New Regulatory State and the Transformation of Criminology*, *British Journal of Criminology*, 40: 222-38; Moran, Michael (2002), "Review Article: Understanding the Regulatory State", *British Journal of Political Science*, Vol. 32: 411-12; Jordana, Jacint and David Levi-Faur .(eds) (2004).*The Politics of Regulation: institutions and regulatory reforms for the age of governance*, Cheltenham, UK ; Northampton, MA, USA : Edward Elgar, pp.8-9.

表 1 经济性监管与社会性监管的差异比较

	经济性监管	社会性监管
理论基础	纠正市场失灵	克服传统法制过于机械的缺陷
政策目标	确保竞争性的市场条件	限制可能危害到公共健康、公共安全或社会福利的行为
政策工具	市场准入控制；价格调控；产量调控	制度设置；确立标准；奖惩机制；执行系统
政策对象	公司企业行为	个人、公司企业以及基层地方政府行为
案例	电信、航空、邮政等网络型产业	药品食品安全、控制环境污染；生产和交通安全

## （二）中国 1.0 版市场监管体系（1992-2001 年）

有趣的是，处于有待成熟市场经济阶段和发展中国家行列的中国也于 20 世纪 90 年代初期开始了自己的监管型国家建设进程。1992 年 10 月，中国共产党第十四次全国代表大会明确提出中国经济体制改革的目的是就建立社会主义市场经济体制，但这次会议对社会主义市场经济体制的界定主要集中在“要使市场在社会主义国家宏观调控下对资源配置起基础性作用”<sup>12</sup>，即强调政府宏观调控职能对于市场经济的引导作用，而市场监管的功能和定位并没有单独提出来，更多的还是被放入宏观调控的职能中，甚至很多人以为市场监管跟宏观调控就是一回事。在中国期刊网的文献检索结果也证明了以这一点：如果

<sup>12</sup> 江泽民. 加快改革开放和现代化建设步伐 夺取有中国特色社会主义事业的更大胜利——在中国共产党第十四次全国代表大会上的报告. 学习与研究. 1992 (21): 5-22

以“政府监管”和“市场监管”为关键词检索期刊文献,1993年以前基本没有文献或报道使用政府监管的提法。

有的学者可能会认为,优化政府监管体系的建设,是加强宏观调控政策的题中应有之义,无需单独列出强调。然而,无论是从严格的学理研究角度,还是从实际的政策分析角度,宏观调控与政府监管有着鲜明的区别。从基本目标上看,宏观调控主要是实现国民经济稳定增长、物价稳定、充分就业和国际收支平衡,而政府监管则主要着眼于反垄断和不正当竞争、市场价格合理化、维护消费者利益、保护环境等;从针对的问题角度看,宏观调控主要是要解决经济总量和宏观失灵问题,而政府监管则是针对经济个量和微观失灵问题;从调节手段上看,宏观调控以经济手段为主、行政和法律手段为辅,而政府监管往往以行政手段为主,经济和法律手段为辅;从具体政策特征上分析,宏观调控往往带有易变性、相机抉择性、间接引导性,而政府监管则明显具有相对稳定性、规则性和直接强制性。因此,政府的宏观调控和市场监管职能不能混为一谈。

1993年3月,八届全国人大一次会议通过了国务院机构改革方案,该方案将能机械电子工业部、航空航天工业部、轻工业部、纺织工业部、商业部、物资部等计划色彩较为浓厚的部委撤销,实际上也开始在这些行业领域开启政企分开的改革。同年11月,中共十四届三中全会通过了《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》,指出培育和发展市场体系,必须“加强和改善对市场的管理

和监督”、“建立有权威的市场执法和监督机构”<sup>13</sup>，市场监管和政府监管才开始逐步成为政府职能的关键词语。

最早开始提出市场监管是计划时代的市场秩序管理部门——工商行政管理部门，1994年3月，当时的国家工商行政管理局召开了年度全国市场监督管理工作会议，提出当时“三定”方案对于市场监督管理职责的界定包括如下内容：（1）调查研究各类市场发展与管理情况；（2）研究制定有关市场管理的方针、政策；（3）制订市场交易规则，规范市场交易行为；（4）制订或参与制订有关市场管理的法规、规章；（5）参与论证、规划全国市场布局；（6）组织开展对各类交易市场的登记及统计工作；（7）参与各类市场的培育建设；（8）指导本系统对各类市场的监督管理<sup>14</sup>。从后来的视角来分析，由于当时还处于社会主义市场经济的初始阶段，许多生产资料市场化尚未完全建成，其实以上所谓的市场监管职能在很大程度上还包括了建设和培育市场的，这个市场监管职能的定位仍然带有一定的计划经济色彩。

此后，市场监管职能的提法从工商部门开始，逐步扩展到证券、保险、国债、期货等金融领域。1998年3月，九届人大一次会议通过的国务院政府机构改革方案，决定撤销电力工业部、煤炭工业部、冶金工业部、机械工业部、电子工业部、化学工业部、国内贸易部、邮电部等一大批计划经济色彩浓厚的行业主管部门，同时组建了证券监管委员会、保险监管委员会、国家药品监管局等一批新的监管机构

---

<sup>13</sup> 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（中国共产党第十四届中央委员会第三次全体会议1993年11月14日通过）。求实，1993（12）：1-13；

<sup>14</sup> 加强市场监管，维护市场秩序，为改革、发展、稳定的大局做贡献。中国工商管理研究，1994（10）：2-7；

<sup>15</sup>，加上原来的工商、质量技术监督等原有的监管机构，市场监管职能和机构已经在中央政府部门中占有了一席之地。另一个重要的变化是，1998年11月，国务院办公厅批转了《国家工商行政管理局工商行政管理体制改革的方案》，开始了工商系统的省以下垂直管理改革的模式，自那以后到2001年，工商、质量技术监督、国土、药品监督管理等部门陆续也开始推行省以下垂直管理改革，这被视为中央政府加强省级政府监管集权、破除地方保护主义、提高监管权威和效率的重要举措。

从以上的第一阶段中国市场监管体系改革的过程来看，我们可以发现，从1992年到2001年的近十年间，中国市场监管体系主要是处于初步建立阶段，在定位上并没有完全独立出来，与宏观调控职能合并在一起，在内容上主要以机构改革与成立新的监管机构为主，在色彩上仍然带有建设和培育市场等浓厚的计划经济特征，推动改革的动力主要来自国内计划经济向市场经济转轨的需求，因此总体上可以被称为中国市场监管体系的1.0版本。

### （三）中国 2.0 版市场监管体系（2002-2012 年）

2002年11月，中国共产党十六大正式提出社会主义市场经济体制下政府的职能是经济调节、市场监管、社会管理和公共服务，明确将政府的市场监管职能与宏观调控的经济调节职能并列起来，这也是对之前我国所进行的政府监管体制改革和优化的战略性总结，也正

---

<sup>15</sup> 国务院机构改革方案. 行政与人事.1998（3）：7

式标志着中国市场监管体系迈入了 2.0 版。

2001 年 11 月，中国正式加入了世界贸易组织，成为世界贸易组织的正式成员，这对中国政府市场监管体系的建设，特别是市场监管体系如何和世贸组织规则接轨产生了很大影响，除了传统的领域之外，加入世贸组织对于电力、银行、进出口食品安全等领域的监管要求也进一步提升。为了迎接入世准备，一系列密集的监管体制改革随之而行，2001 年将原来的国家工商行政管理局被升格为国家工商行政管理总局（正部级），将原来的中国商品检验局、卫生检疫局动植物检疫局（简称动植检）三个机构合并成国家出入境检验检疫局，并将国家出入境检验检疫局与国家质量技术监督局合并成为国家质量监督与检验检疫总局（正部级），以上两个正部级机构都成为国务院直属机构，具有更强的行政独立性。

此外，在监管机构设立方面，2002 年 2 月，国务院决定推进新一轮电力体制改革，组建国家电力监管委员会，对电力业务的准入实行监管，并对电价、供电安全和电能服务进行监管。2003 年 3 月，新一届国务院机构改革方案，决定设立银行业监管委员会、国家食品药品监督管理局、国家安全生产监督管理总局等一批新的监管机构，不仅包括经济性监管机构，也包括一批社会性监管机构，中国的监管型政府体系已经基本形成。

2003 年底，中共十六届三中全会通过《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，明确提出要完善市场体系，规范市场秩序，加快建设全国统一市场，完善行政执法、行业自律、

舆论监督、群众参与相结合的市场监管体系，健全产品质量监管机制，严厉打击制假售假、商业欺诈等违法行为，维护和健全市场秩序等内容<sup>16</sup>，这些界定对于进一步明确市场监管体系的理念、内容与目标，具有较强的支撑作用。然而，由于2003年爆发了严重的“非典”疫情，高层领导人通过此次疫情治理，发现政府在社会管理和公共服务的职能方面存在更大的薄弱环节和短板，于是多次提出“在继续加强经济调节和市场监管职能的同时，更加重视政府的社会管理和公共服务职能”，由此市场监管体系的建设开始出现放缓的节奏。

自2007年3月以后，中国出口的食品、产品遭遇严重的安全信任危机。许多国家和地区对我国出口的产品进行限制，不仅给我国出口企业带来巨大经济损失，也严重损害了国家形象。为了切实解决好产品质量和食品安全存在的突出问题，2007年7月，国务院常务会议审议通过了《国务院关于加强食品等产品安全监督管理的特别规定（草案）》，成立了国务院产品质量和食品安全领导小组，于8月下旬至12月底期间，在全国范围内开展产品质量和食品安全专项整治，农业、质量监督检验检疫、工商、商务、卫生、食品药品监督、公安、海关部门等众多监管机构介入其中。此次专项整治是自90年代我国宣布建立社会主义市场经济体制以来，动员规模大、影响范围大、参与的人数多的一次非常具有代表性的市场监管领域的专项整治活动，对于规范市场经济秩序、保护消费者和人民群众切身利益具有积极的作用，但也暴露出了市场监管体制建设长期存在的积弊问题。

---

<sup>16</sup> 中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定（2003年10月14日中国共产党第十六届中央委员会第三次全体会议通过）。党的建设.2003（11）：6-11

2007年10月，中共十七大报告对市场监管的界定又有了进一步新的涵义，要求政府要加强对垄断行业的监管；要推进公平准入，破除体制障碍；要加快形成统一开放竞争有序的现代市场体系；要加强行政执法部门建设，探索统一的大部门体制<sup>17</sup>，开始突出将市场监管体系建设的重点放到垄断行业监管、准入监管以及大部制改革。受到这一精神的影响，2008年3月，十一届全国人大一次会议通过的国务院机构改革方案，决定将组建了具有监管大部制功能的交通运输部（将民航局的航空监管职能并入，对交通运输和邮政进行监管）、工业和信息化部（电信和服务市场监管）、住房和城乡建设部（监管建筑市场、建筑安全和房地产市场），以及将原来重要的社会性监管机构——国家环保总局升格为环境保护部。与前几届改革不同的是，这次政府机构改革并没有再分离出许多单列的专业性的监管机构，而是按照大部制的思路，将监管职能开始向传统部委转移与合并（例如将国家食品药品监督管理局变为由卫生部管理、民航管理总局和国家邮政局变为由交通运输部管理等）。

2010年10月，中共十七届五中全会召开，讨论通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》。2011年3月，经过全国人大审议通过，《十二五规划》正式发布，里面对于市场监管体系提到“健全政府职责体系，提高经济调节和市场监管水平，强化社会管理和公共服务职能”、“深化行政审批制度改革，减少政府对微观经济活动的干预”、“坚定推进大部门制改革，着力解决

---

<sup>17</sup> 胡锦涛.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告.求是.2007（21）：3-21；

机构重叠、职责交叉、政出多门问题”<sup>18</sup>，由此引出了五年内中国市场监管体系的重点在于行政审批制度改革以及大部制改革，这也昭示出下一阶段中国市场监管体系所可能突破的重点。2012年10月，中国共产党十八大报告对于市场监管体系建设的界定，基本上与以上“十二五规划”的内容一致。

从以上回顾的历程来分析，我们可以发现，从2002年到2012年的十年间，中国市场监管体系已经开始处于全面建设阶段，在定位上已经和宏观调控独立出来，同时与1.0版本时相比，由于社会管理和公共服务的更加紧缺性，市场监管体系改革的节奏虽然稍显偏慢，在内容上也不仅仅再是新建大量监管机构，但更多的开始探索从垄断监管、准入监管以及大部制协调监管的内涵上来提升市场监管的质量，推动改革的动力除了国内经济又好又快发展的需求之外，也包括来自加入世界贸易组织等外部力量，在理念和色彩上比1.0版本时带有更强的现代监管型国家的特点，因此总体上可以被称为中国市场监管体系的2.0版本。

## 二、2013年以来市场监管改革与创新的主要进展和现状

2013年3月国务院实施了新一轮机构改革以来，特别是2014年6月国务院发布《关于促进市场公平竞争维护市场正常秩序的若干意见》以来，我们发现中国的市场监管体系改革进入了一个全新的阶

---

<sup>18</sup> 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议（2010年10月18日中国共产党第十七届第五次全体会议通过），2010（21）：3-16；

段，其在改革的理念原则、内容重点、色彩风格以及推动动力方面都与前面两个阶段有着明显的区别，因此我们将其定义为中国正在进入打造和建设 3.0 版社会主义市场经济监管体系的新阶段。接下来，本报告将重点描述和总结自 2013 年至今以来，我国市场监管体系改革与创新的主要进展和现状，主要从监管理念与文化、监管体制、监管工具、监管机制、监管评估五个方面重点展开。

### （一）监管理念与文化

2013 年 11 月，中共十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，这被视为以习近平同志为核心的新一届中央领导集体的施政方针和工作重点，《决定》提出“改革市场监管体系，实行统一的市场监管，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”、“进一步简政放权，深化行政审批制度改革，最大限度减少中央政府对微观事务的管理，市场机制能有效调节的经济活动，一律取消审批，对保留的行政审批事项要规范管理、提高效率”<sup>19</sup>。为了具体落实这些精神，2014 年 6 月，国务院发布了《关于促进市场公平竞争维护市场正常秩序的若干意见》，里面提出市场监管体系改革的基本原则是简政放权、依法监管、公正透明、社会共治，目标是加快形成权责明确、公平公正、透明高效、法治保障的市场监管格局，到 2020 年建成体制比较成熟、制度更加定型的市场监管体系。

---

<sup>19</sup> 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定（2013 年 11 月 12 日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过），2013（22）：3--18；

通过对以上市场监管体系改革的两大纲领性文件的语义分析，并结合四年来市场监管改革所出台的重要政策，我们发现，自 2013 年以来的市场监管体系改革在理念和文化具有以下特征：

**1. 简化监管：**无论是以简政放权为基本方向的行政审批制度改革，还是市场准入负面清单制度，以及证照合一、多证合一、一照一码的商事制度改革，其目的都在于降低市场准入门槛，放松和简化事前监管，促使更多的市场主体能够进入竞争行列，推动市场竞争效率的优化，培育出更有活力和创新动力的新型市场经济；

**2. 高效监管：**在强调放松事前监管的同时，此次市场监管改革还十分强调加强事中事后监管，即按照谁审批、谁监管，谁主管、谁监管的原则切实履行市场监管职责，加强“先照后证”改革后的事中事后监管，防止出现监管真空，力图打破以前改革的“一收就死，一放就乱”的恶性循环，增强市场监管的效率和精度，防止以审批代替监管的问题再次出现；

**3. 合作监管：**此轮监管改革非常强调监管部门的协同和合作，按照有利于综合执法、重心下沉、强化地方监管责任的原则，在推进政府职能转变、深化商事制度改革中积极探索，创新市场监管体制机制，加强信息互联共享，完善信用监管机制，提高监管效能，包括信息公示、互联共享、监管风险监测研判以及建立健全联合惩戒机制等；

**4. 参与监管：**与之前的市场监管改革仅仅局限在政府体系不同的是，此轮监管改革引入了社会共治的新型理念，要求充分发挥法律法规的规范作用、行业组织的自律作用以及市场专业化服务组织、公

众和舆论的监督作用，促进市场主体自我约束、诚信经营。积极稳妥地推进政府向社会力量购买服务，支持社会力量在市场监管中发挥作用，这跟近年来西方国家政府监管改革所提出的“监管型治理”（regulatory governance）不谋而合。

## （二）监管体制改革

2013年3月，十二届全国人大一次会议通过了新一轮国务院机构改革方案，其许多改革内容与市场监管体制的建设密切相关，开启了新一轮监管体制建设的大门。

首先，将长期实施传统政企合一的行业代表——铁路行业实行政企分开，不再保留铁道部，而将铁道部拟订铁路发展规划和政策的行政职责划入交通运输部，由交通运输部统筹规划铁路、公路、水路、民航发展，加快推进综合交通运输体系建设。同时，组建国家铁路局，由交通运输部管理，承担铁道部的其他行政职责，负责拟订铁路技术标准，监督管理铁路安全生产、运输服务质量和铁路工程质量等。组建中国铁路总公司，承担铁道部的企业职责，负责铁路运输统一调度指挥，经营铁路客货运输业务，承担专运、特运任务，负责铁路建设，承担铁路安全生产主体责任等。这个体制改革的方案，标志着长期被人所诟病的政企不分、计划模式色彩浓厚的铁路行业也正式进行政企分离，政府将采用监管的方式、而非原来的行政管理方式来对铁路行业进行依法监管；

第二，针对社会性监管领域中最受到民众关注的食品药品安全

监管问题，决定组建国家食品药品监督管理总局。为加强食品药品监督管理，提高食品药品安全质量水平，将国务院食品安全委员会办公室的职责、国家食品药品监督管理局的职责、国家质量监督检验检疫总局的生产环节食品安全监督管理职责、国家工商行政管理总局的流通环节食品安全监督管理职责整合，组建国家食品药品监督管理总局。主要职责是，对生产、流通、消费环节的食品安全和药品的安全性、有效性实施统一监督管理等。将工商行政管理、质量技术监督部门相应的食品安全监督管理队伍和检验检测机构划转食品药品监督管理部门。

第三，组建国家卫生和计划生育委员会。将原卫生部的职责、国家人口和计划生育委员会的计划生育管理和服务职责整合，组建国家卫生和计划生育委员会。主要职责是，统筹规划医疗卫生和计划生育服务资源配置，组织制定国家基本药物制度，拟订计划生育政策，监督管理公共卫生和医疗服务，负责计划生育管理和服务工作等。

第四，组建国家新闻出版广电总局。为进一步推进文化体制改革，统筹新闻出版广播影视资源，将国家新闻出版总署、国家广播电影电视总局的职责整合，组建国家新闻出版广电总局。主要职责是，统筹规划新闻出版广播电影电视事业产业发展，监督管理新闻出版广播影视机构和业务以及出版物、广播影视节目的内容和质量，负责著作权管理等。

第五，针对备受关注的能源监管体制改革，决定重新组建国家能源局。为统筹推进能源发展和改革，加强能源监督管理，将现国家

能源局、国家电力监管委员会的职责整合，重新组建国家能源局，由国家发展和改革委员会管理。主要职责是，拟订并组织实施能源发展战略、规划和政策，研究提出能源体制改革建议，负责能源监督管理等。不再保留国家电力监管委员会。

从以上的 2013 年国务院机构改革方案对于监管体制部分的调整可以看出，新一届政府在监管体制改革上的基本思路和原则是更大力度推动政企分开，合并和组建“大部制”下的核心监管机构，提升监管部门的行政地位，提升总体的监管协调能力与效率。

值得注意的是，除了政府机构改革之外，在监管体制建设上，2013 年以来还有两大改革举措值得重视和分析，分别是行政综合执法体制改革以及市场监管部门的去垂直化管理，这两者也都是自党的十八大以来，中央政府决定对市场监管体制所开启的重大改革项目。

行政综合执法改革一直以来都是中国政府努力推行的市场监管体系改革之一，最早可以追溯到 1996 年卫生监督体制改革倡议<sup>20</sup>，后来又初步扩展到农业、城管、交通、国土等执法领域，但主要基本上还是限于在个别行政执法部门中开展一些试点和探索，在顶层设计上一直缺乏比较全面的界定，而中央编办则一直是综合行政执法体制改革的重要推动者。2002 年，国务院办公厅转发《中央编办关于清理整顿行政执法队伍 实行综合行政执法试点工作意见的通知》，这是历史上第一次中央政府颁发文件里提到了综合行政执法改革。从 2009 年开始，中央编办为了继续试验和推进综合执法改革，同时与大部制

---

<sup>20</sup> 周标.改革卫生管理体制 强化行政综合执法——关于卫生监督体制变革的构想.中国卫生, 1996 (3)

改革结合起来开展地方试点。以市场监管为例，2009年8月，经中央编委和广东省委省政府批准，深圳市组建了深圳市市场监督管理局，其监管职责涵盖了原工商行政管理、质量技术监督、知识产权(商标、专利、版权)、物价、餐饮监管，成为仅次于公安局的第二大局。

2014年6月，国务院发布了《关于促进市场公平竞争维护市场正常秩序的若干意见》(国发【2014】20号文)，里面提出“推进城市管理、文化等领域跨部门、跨行业综合执法，相对集中执法权”、“加快县级政府市场监管体制改革，探索综合设置市场监管机构，原则上不另设执法队伍”<sup>21</sup>，这就明确了行政综合执法改革的范围和层级，特别是聚焦于县级市场监管机构的统一设置。这一内容和精神也在2014年10月中共十八届四中全会所发布的《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》得到了肯定，“推进综合执法，大幅减少市县两级政府执法队伍种类，重点在食品药品安全、工商质检、公共卫生、安全生产、文化旅游、资源环境、农林水利、交通运输、城乡建设、海洋渔业等领域内推行综合执法，有条件的领域可以推行跨部门综合执法”<sup>22</sup>，这将行政综合执法改革的具体实施范围以及层级政府都有所调整，扩大了其范围((从城管、文化扩大占到更多方面))，调高了其层次(从县到市)，因此，无论是从宏观战略，还是从微观实施情况来看，行政综合执法体系改革已经开始全面铺开。

2015年4月上旬，中央编办印发《中央编办关于开展综合行政执法体制改革试点工作的意见》，确定在全国22个省(自治区、直辖

<sup>21</sup> 国务院关于促进市场公平竞争维护市场正常秩序的若干意见.全国商情(经济理论研究).2014(13): 3-6;

<sup>22</sup> 中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定(2014年10月23日中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议通过).中国法学.2014(6): 5-19;

市)的 138 个试点城市开展综合行政执法体制改革试点,试点目的是按照十八届三中、四中全会关于推进综合执法、建立权责统一权威高效的行政执法体制的要求,探索整合政府部门间相同相近的执法职能,归并执法机构,统一执法力量,减少执法部门,探索建立适应我国国情和经济社会发展要求的行政执法体制。在这个文件的直接推动下,具体到市场监管领域,许多地方开始推行工商、质监、食药监物价、知识产权保护等多项合一的综合市场监管模式,例如但这个体制并不稳定,2014 年 5 月,深圳又决定在原来基础上组建深圳市市场和质量管理委员会,将原来深圳市市场监督管理局(市知识产权局)承担的工商行政管理、质量技术监督、知识产权、食品安全监管、价格监督检查等职责和深圳市药品监督管理局承担的药品、医疗器械、保健食品、化妆品监管等职责划入,下设正局级行政机构深圳市市场监督管理局、深圳市食品药品监督管理局,副局级行政机构深圳市市场稽查局,继续推行了将食品药品监管纳入到深圳市的大市场监管架构之中的新模式。截止到 2017 年 2 月,初步统计显示,全面 1/3 以上的副省级城市、1/4 的地级市、2/3 以上的县都实行了市场监管综合执法<sup>23</sup>。从地方的探索来看,采取工商、质监、食药监“三合一”模式的较为普遍,占一半以上,还有“四合一”、“五合一”等模式,甚至许多曾经原本已经将食药监单列出去的地区,后来也纷纷将食药监又重新纳入到综合市场监管体制中。虽然对于这种综合市场监管体制的效果与问题仍然需要更多的证据来加以论证,但其改革的推进与覆盖已经成

---

<sup>23</sup> 袁喜禄.市场监管领域综合执法改革力度不断加强.<<http://www.qianinfo.com/index/61/4531734.html>> (2017 年 3 月 24 日最后访问)

为重要的特征和内容。

此外，市场监管部门的去垂直管理化，也是近年来市场监管体制改革的重要内容。我们知道，自 1998 年以来，中国政府先后在工商、质量技术监督、国土、药品监督管理等部门陆续也开始推行省以下垂直管理改革，这被视为中央政府加强省级政府监管集权、破除地方保护主义、提高监管权威和效率的重要举措，然而市场监管领域中的省以下垂直改革，似乎并没有完全像决策者所设想的那样成为破除地方保护主义的利器，反而在监管实践中出现了省级政府与省以下政府监管权责不对称、省级部门对地方监管能力明显不足、地方政府责任意识更加淡薄等新问题，特别是 2004 年安徽阜阳奶粉事件、2006 年齐二药药害事件、2008 年河北三鹿奶粉事件等一系列食品药品监管事件之后，省以下垂直管理在中国的不适应症愈发表现的突出，本地质监、工商部门的日常运作与监督管理基本独立于本地政府，一旦出现食品安全事件，在问责的主体上存在一定争议。为此，从 2008 年机构改革开始，一场市场监管领域的去垂直管理化改革又重新启动。

虽然从 2008 年开始，全国食品药品监督管理部门就开始逐步和陆续取消原有的省以下垂直管理体系，改为由地方各级政府部门分级平衡管理，同时在 2011 年国务院办公厅发布了《关于调整省级以下工商质监行政管理体制 加强食品安全监管有关问题的通知》【国办发（2011）48 号】，也明确表示“将工商、质监省级以下垂直管理改为地方政府分级管理体制，业务接受上级工商、质监部门的指导和监督，

领导干部实行双重管理、以地方管理为主”<sup>24</sup>，但由于体制改革过程中涉及到的利益关系较多，各个省在推进改革过程中也希望稳妥、渐进、有序推进，所以除了食药监系统之外，工商和质监系统的取消省以下垂直管理体制改革在后来的若干年内进展不大。

2013 年，随着国务院层面组建了国家食品药品监督管理总局，并宣布将工商、质监部分食品安全职能转交给食药部门负责，同时再次强调地方政府负总责的原则。在这一机构改革的大背景下，从下半年开始，各个省开始陆续正式启动对工商和质监部门的取消省以下垂直管理工作，到 2014 年年底，全国所有省区直辖市（除了北京、天津、重庆之外）都几乎取消了工商和质监部门的省以下垂直管理，改为由地方政府分级管理，明确和强化了地方政府的监管责任。至此，市场监管体系的去垂直管理体系改革基本完成，市场监管的主要责任归属到了地方政府的范围，这也是这一阶段的重大监管体制变革。

### （三）监管工具与机制

如果说监管体制是市场监管改革的顶层设计，那么具体的监管工具与机制则是市场监管改革的落实基础。从政府监管理论角度来看，监管工具主要是指监管主体为了实现监管目标，促使监管对象最大程度地依从监管政策的手段和方法，而监管机制则是这些手段和方法在监管政策具体领域的集成体。自 2013 年以来，中国政府在具体的监管工具与机制的内容很多，重点举例如下：

---

<sup>24</sup> 国务院关于调整省级以下工商质监行政管理体制 加强食品安全监管有关问题的通知.中国政府网  
<[http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-09/22/content\\_5110752.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-09/22/content_5110752.htm)> （2017 年 3 月 24 日最后访问）

第一，实施“多证合一，一照一码”。在公司、个人独资企业、合伙企业、各类分支机构和个体工商户中推行“多证合一、一照一码”登记模式，只发放记载统一社会信用代码的营业执照，不再发放商事主体的组织机构代码证、税务登记证、社保登记证和刻章许可证，营业执照具有以上证照的功能。“多证合一、一照一码”登记业务采用“网上申请、网上审批、网上发照、电子存档”的全流程网上登记方式，办理流程与全流程无纸化网上商事登记完全一致，这样就简化了企业登记注册的手续，由原来五个证变成一个营业执照和一个统一社会信用代码，降低了企业市场准入的门槛和成本，提高了服务效率；

第二，建立企业信息公示制度，即企业应当按年度在规定的期限内，通过市场主体信用信息公示系统向市场监管机关报送年度报告，并向社会公示，任何单位和个人均可查询。市场监管部门应当按照公平规范的要求，根据企业注册号等随机摇号，确定抽查的企业，组织对企业公示信息的情况进行检查。工商行政管理部门抽查企业公示的信息，可以采取书面检查、实地核查、网络监测等方式。从广义上看，企业信息公示制度还包括经营异常名录制度和严重违法失信企业名单制度，如果企业未来按照规定的期限公示年度报告，或者未按照有关部门责令的期限公示有关企业信息的，或者企业公示信息隐瞒真实情况、弄虚作假的，将被列入经营异常名录。如果有进一步更严重的违法失信行为，将被列入严重违法失信企业名单，这些能够在一定程度上发挥信用惩戒作用，维护市场交易安全。

第三，实施“双随机，一公开”。2015年8月5日，国务院办公

厅发布了《国务院办公厅关于推广随机抽查规范事中事后监管的通知》，要求在政府管理方式和规范市场执法中，全面推行“双随机、一公开”的监管模式<sup>25</sup>。所谓“双随机、一公开”，就是指在监管过程中随机抽取检查对象，随机选派执法检查人员，抽查情况及查处结果及时向社会公开。具体做法包括要建立随机抽取检查对象、随机选派执法检查人员的“双随机”抽查机制，严格限制监管部门自由裁量权。建立健全市场主体名录库和执法检查人员名录库，通过摇号等方式，从市场主体名录库中随机抽取检查对象，从执法检查人员名录库中随机选派执法检查人员。推广运用电子化手段，对“双随机”抽查做到全程留痕，实现责任可追溯，同时，加快政府部门之间、上下之间监管信息的互联互通，依托全国企业信用信息公示系统，整合形成统一的市场监管信息平台，及时公开监管信息，形成事中事后的监管合力。

第四，推广大数据监管。2015年国务院办公厅发布《关于运用大数据加强对市场主体服务和监管的若干意见》，明确提出提高大数据运用能力，增强政府服务和监管的有效性。高效采集、有效整合、充分运用政府数据和社会数据，健全政府运用大数据的工作机制，将运用大数据作为提高政府治理能力的重要手段，不断提高政府服务和监管的针对性、有效性<sup>26</sup>。提高大数据运用能力，增强政府服务和监管的有效性。高效采集、有效整合、充分运用政府数据和社会数据，健全政府运用大数据的工作机制，将运用大数据作为提高政府治理能

---

<sup>25</sup> 国务院办公厅关于推广随机抽查规范事中事后监管的通知.中国政府网  
<[http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-08/05/content\\_10051.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-08/05/content_10051.htm)> (2017年3月24日最后访问)

<sup>26</sup> 国务院办公厅关于运用大数据加强对市场主体服务和监管的若干意见.中国政府网  
<[http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-07/01/content\\_9994.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-07/01/content_9994.htm)> (2017年3月24日最后访问)

力的重要手段，不断提高政府服务和监管的针对性、有效性。

第五，加强基层监管。除了顶层机制设计之外，自 2013 年以来，政府通过实行综合执法、延升执法机构到基层、加强基层执法投入等多种方式，来逐步加强基层执法能力建设，推动市场监管执法重心下移，充实执法力量，建设高素质、专业化的执法队伍，提高基层执法工作者的积极性，打通市场监管执法的“最后一公里”，同时也加强对基层执法有效性的问责。统筹安排基层执法能力建设经费，并通过优化支出结构、提高资金使用效益予以合理保障。

结合以上具体机制的改革，我们可以看出，在建设 3.0 版本的市场监管体系中，政府监管开始逐渐摆脱越来越旧式的“命令-控制型”监管传统，由原来主要依靠行政工具转而改为广泛使用经济、法律、信息披露、科技等多种工具，同时引入“激励性监管”、“智慧监管”、“参与式监管”等多种不同监管工具模块，从而推动市场监管体系更加开放、透明、精准。

表 2 三个不同版本市场监管体系的特征对比示意表

	1.0 版市场监管体系	2.0 版市场监管体系	3.0 版市场监管体系
时 间	1992-2001 年	2002-2012 年	2013 年至今
任 务	初步创立	全面建设	改革创新
定 位	不独立，与宏观调控结合	独立，但有所放缓	独立，加快改革
重 点	政企分开，建立机构	机构整合，强化能力	机制创新，社会共治
动 力	计划向市场经济转型	入世与推动经济又好又快发展	经济结构转型升级
关键词	政企分开，培育市场	反垄断监管、大部制改革	简政放权，放管服

结合以上对三个不同阶段市场监管体系改革的特征总结，我们从任务、定位、重点、动力和关键词五个角度对三个不同版本的市场监管体系特征进行系统总结。虽然他们有各自的特征，但基本上处于一个向上发展和升级的趋势，也反映了 24 年来中国市场监管体系的建设和发展轨迹。

### 三、2013 年以来市场监管改革与创新存在的问题与挑战

本届政府自 2013 年以来所推动的是市场监管体系改革，对于推动我国市场经济结构转型升级、规范社会主义市场经济秩序都发挥了重大的作用，使中国距离建设现代监管型国家的目标又前进了一大步。然而，由于中国建设社会主义市场经济体系是一个充满艰辛和挑战的过程，加上多年来所沉积的政府职能转移等老大难问题，也使得所推行的一系列市场监管体系改革在实施过程中仍然面临一定的问题和挑战，而这些问题和挑战还需要通过进一步深化改革来加以克服和面对。在以下的部分，我们总结了 3.0 版本市场监管改革所面临的十大问题、争论和挑战：

**第一，市场监管体系改革是否需要顶层设计？**虽然在 2014 年 6 月，国务院发布了《关于促进市场公平竞争维护市场正常秩序的若干意见》，这个文件在很多场合都被视为此轮市场监管体系改革的顶层设计，然而应该承认，现阶段的市场监管体系改革在许多中微观层面的内容上，都是地方政府主导和推动，例如在市场监管机构设置的模式、多证合一的范围和尺度、负面清单制度的内容等方面都存在各地

五花八门、标准不统一的问题，这本身对统一市场体系就产生了不利影响。因此是否需要将市场监管体系改革议题纳入到更高层面的机构来进行协调，或者出台更加具有强制性的改革意见和标准，需要进一步思考和研究；

**第二，综合执法改革与监管专业性如何兼容？**正如前文所提到，行政综合执法改革在一定程度上确实有利于提高行政执法效率，降低规避行政执法成本，避免部门扯皮推卸责任，但把原来若干个业务并不完全相同的部门强行捏到一起，在一定程度上有可能会稀释监管专业性和人才队伍建设，例如现在很多地方出现的多个部门合一的市场监管部门之后，最为难做的食品药品监管工作的专业性反倒有所弱化，监管人员也不愿意从事该方面的工作。此外，综合执法改革的范围和界限到底是怎样的，哪些部门适合综合，哪些部门可能暂时不太适合综合，应该有所界定。现在各地出现的市场监管部门，有的是“二合一”，有的是“三合一”，还有的甚至有“五合一”，随意性较强，缺乏科学分析和研究支撑。

**第三，去垂直管理能否遏制地方保护主义？**自2013年以来的去垂直管理体系改革，其目的在于更好地界定市场监管事权和责任划分，避免出现问责不清的问题，然而将市场监管的大部分事权都划给地方政府，在目前经济发展仍然是地方政府重要目标的环境下，会否使得地方政府在面临经济发展、社会稳定以及其他多目标任务的时候，将市场监管作为牺牲品加以忽视，进而再度引发可能的市场监管地方保护主义，需要加以密切关注和警惕。如何通过进一步的配套制度建设，

加强上级政府对去垂直管理之后的下级政府在市场监管方面的监督和问责力度，是下一步改革需要进一步攻坚的地方。

**第四，商事制度改革会否加大监管难度？** 以由注册资本实缴登记制改为注册资本认缴登记制以及“先照后证、多证合一”为主要内容的商事制度改革，其目的在于放松行政许可，降低市场准入门槛，促进市场企业主体的成立与增加，提升市场经济的创新质量。然而，从改革实践的情况来看，一些地方实施改革之后，企业登记数量迅猛增长，鱼龙混杂，泥沙俱下，而监管部门的事中事后监管能力在短期内难以提到根本提升，给监管部门和工作人员带来巨大压力，同时所谓的市场主体退出机制也没有有效建立起来，致使许多违法经营企业难以受到严格的监管和严肃的查处，客观上加大了监管的难度。除了现有的“双随机、一公开”等之外，如何建立起与商事制度改革相匹配的事中事后监管体制，成为一大挑战。

**第五，企业公示制度是否可以扬善抑恶？** 无论是企业信息公示，还是经营异常名录制度以及严重违法失信企业名单制度，其本质上都是希望借助于信息披露和公开机制来让社会监督企业的市场经营行为，从而做到扬善抑恶，正向激励。然而，目前的企业信息公示制度在实施过程中不同程度地存在信息含金量低、准确性差、更新不及时、缺乏约束力、配套的信用约束机制滞后，众多小微企业不报缓报误报的现象比较普遍，而经营异常名录制度以及严重违法失信企业名单也往往缺乏有效的约束力，甚至有时候会产生逆向选择的效应，社会公开的影响范围也有限，因此能否真正起到扬善抑恶和正面激励的效果

仍然值得观察。

**第六，强化事中事后监管是否能够实现目标？** 过于依靠行政许可的事前控制来开展市场监管活动，这是中国政府监管行为一直以来非常重要的特征，如果解决长期以来“重审批、轻监管”的不良倾向，也是历届政府一直试图解决的顽疾。自 2013 年以来的市场监管体系改革，更加突出放松市场准入，加强事中事后监管，并引入了综合执法改革、“双随机、一公开”、企业信息公示制度等新的机制，然而强化事中事后监管对于监管部门的能力要求更高，现有政府监管人员的观念和能力往往难以适应事中事后监管的新要求，在责任意识、知识结构、专业能力等方面存在不匹配的问题，由于社会信用机制建设不足，社会信用机制的信息披露的惩戒效果也十分有限，因此这些新的机制是否能够真正实现强化事中事后监管的目标，还需要进一步探索和完善。

**第七，大数据监管会否变成华而不实的口号？** 放松市场准入之后，市场主体数量迅猛增长，跟市场主体有关的信息和数据也呈现出海量增长的趋势，因此基于大数据的智慧监管方式不仅仅是可选的策略，更是一种必然的选择。然而，虽然各级政府部门都掌握着大量的基础数据，但由于没有经过系统整理，相对分散且可用性较低。大多数系统和项目都是各部门根据实际需要自主建设和开发的，独立封闭运行，发展水平不一，数据资源集中在部门内部，人为造成隐形的“屏障”，部门之间缺少联动和资源共享，加之“条块分割”和“部门利益”，数据的整合程度较低，大数据监管往往被分割为形形色色的信息孤岛。

如何让大数据监管不仅仅停留在口号层面，而是真正内化为政府监管的利器，是下一步市场监管体系改革的重大课题。

**第八，基层监管的孱弱局面是否能够得到根本改变。**无论顶层设计如何科学专业，如果基层监管的能力难以提升，即便再好的监管政策也难以在地方最后落地实施，原因在于基层监管直接面对监管对象与任务，对于监管政策的理解和执行也存在一定的自由裁量空间。尽管本届政府改革非常强调监管力量需要进一步下沉，以及充实和加强基层监管机构的能力建设，但由于市场监管在一定程度上会与地方经济发展产生激励不相容的问题，同时市场监管事权在中央和各级政府之间应该如何分配并不清晰，地方政府对于市场监管部门能力建设的投入没有太大的激励机制，导致基层监管能力孱弱的局面在短期内很难得到根本改变，仅仅依靠中央政府的三令五申和文件要求难以真正起到实际效果。

**第九，监管改革如何与市场经济新业态相容并存。**为了推动经济结构转型升级，本届政府旗帜鲜明地提出了鼓励“大众创业、万众创新”的重大政策主张，同时搭了互联网经济发展的增长快车，共享经济、跨境电商、P2P 金融等新兴市场经济业态层出不穷，发展迅速。由于处于起步发展阶段，在新业态经济繁荣的背后，不可避免存在一些不规范竞争和损害消费者利益的行为，但还必须看到这些新业态是中国经济发展未来的方向，市场监管改革一方面要整顿产业秩序，保护消费者合法权益，但另一方面也要对新业态予以适当的保护和鼓励，使之成为能够促进竞争、推进创新、加速转型升级的有力工具。

监管改革在这两者之间应当保持一种巧妙的平衡，这也是对政府监管艺术和智慧的考验。

**第十，监管改革评估如何进一步深入推进。**从政策过程角度分析，政策评估在中国的政策体系中一直是处于比较受到忽视的环节，即便强调政策评估，最终也都变成单一的、自上而下的行政考核。本届政府一改以往的传统，在政策评估过程中大力推进和引入第三方评估机制，社会组织、中介机构、科研院所都成为推进简政放权、放管服结合的政策评估的重要主体，传统行政色彩浓厚的内部考核制度有了很大的改观。同时还必须看到，现有的第三方监管改革评估在范围还有待扩展，在质量上也需要进一步提升，例如如何引入 OECD 国家同行的 RIA（监管影响评估）机制、如何加入市场对象和社会公众的满意度评价、如何加强对评估主体和体系自身的评估，这些也将是未来“十三五”期间市场监管体系改革进一步深入推进的方向。

#### **四、建议与前景：“十三五”期间市场监管体系创新展望**

2017 年 1 月，国务院印发了《“十三五”市场监管规划》，这是我国自建国以来第一部专门就市场监管问题所提出的五年规划文件，其目标在于“到 2020 年，按照全面建成小康社会和完善社会主义市场经济体制的要求，围绕建设统一开放、竞争有序、诚信守法、监管有力的现代市场体系，完善商事制度框架，健全竞争政策体系，初步形成科学高效的市场监管体系，构建以法治为基础、企业自律和社会共

治为支撑的市场监管新格局，形成有利于创新创业、诚信守法、公平竞争的市场环境，形成便利化、国际化、法治化的营商环境”，在内容上为未来五年中国市场监管体系的改革指明了方向。基于以上对于自 1992 年我国市场监管体系三个不同版本的回顾与总结，重点结合自 2013 年以来 3.0 版市场监管体系改革的现状与问题，我们认为未来五年我国在推进市场监管体系改革与创新方面重点需要注意以下几个方面的问题：

**第一，更加重视市场监管的顶层设计与创新。**从 2014 年的国办 20 号文，到十三五市场监管规划，应该说，市场监管体系改革的顶层设计相比以前已经增加了不少，但必须看到现有的市场监管体系的顶层设计仍然比较宏观，许多规定仍然停留在理念和原则层面，对于地方的市场监管体系改革的实际操作缺乏实际的指导价值。因此，我们建议能够在国务院层面成立市场监管体制改革部级联席会议制度，邀请与之相关部委参与并定期召开会议，研究和讨论市场监管体系改革中出现的pecific问题和方案，统一和协调各地在市场监管改革中出现的标准和规范冲突问题，定期发布市场监管改革中的先进经验和典型案例，从而为下一阶段市场监管体系改革提供更有指导性、操作性的顶层设计支持。

**第二，更加重视对重点风险领域监管机制的专业性建设。**以市场监管综合执法改革为突破口的体制改革，对于增强监管部门的协调性大有裨益，但也应该看到，对于像金融安全、食品药品、公共卫生等一些专业性技术性较强的重点风险领域，由于其事关社会稳定和公

众健康，属于社会高风险领域，同时从国际经验来看，这些行业的监管专业性都很强，往往需要更加专业、独立和科学的高质量监管人才和队伍才能胜任，因此，一般意义上的综合执法改革不能仅仅做监管队伍人数的加法，还需要做监管队伍质量的加法。为此，我们建议市场监管改革能够分中有合，合中有分，在统一的市场监管平台的基础上，充分保障重点风险领域监管的专业性和稳定性，对于这些重点风险领域的监管也可以提出一些高于一般市场监管的要求和标准，而不是简单的平均用力。

**第三，更加重视市场监管事权和责任在中央和各级地方政府的科学划分。**从建设全国统一市场体系角度分析，市场监管应当属于中央政府事权范畴，而从对市场主体的信息对称的角度来看，市场监管划归到地方事权又具有一定的优势，因此市场监管应当属于中央和地方共享事权，单纯的垂直管理或者地方分级管理都不一定是最佳的权责配置模式。结合现阶段中国的市场经济体系特征，如何科学有效来划分市场监管事权和责任在中央和各级地方政府的分配，既是市场监管合理分工的必然要求，也是监管问责的基本前提。因此，我们建议能够尽快制定制定中央和各级地方政府的监管事权和责任清单，根据不同市场类型特征、中央与地方各自的相对优势以及权责一致的管理原则，来科学划分市场监管事权和责任，以推进形成各级政府科学分工、有机合作的监管合作主义局面。

**第四，更加重视第三方和社会公众参与市场监管。**市场监管虽然是现在政府的重要职能，但并非意味着政府必须成为市场监管的唯

一主体，在许多西方发达国家，政府监管已经被新型的监管型治理（regulatory governance）所取代。与传统行政色彩浓厚的政府监管相比，监管型治理更加强调第三方组织和社会公众的参与和合作，包括行业协会、专业机构、中介组织、非营利组织、新闻媒体乃至公民个人，都可以成为参与市场监管治理的重要主体。事实上，越是突出事中事后监管，就越需要第三方和社会公众的配合与参与，包括企业信息公开制度等在内的信息披露制度，需要激活更多的社会主体来加以监督和制约。因此，我们建议能够将已有的社会共治理念，以更好的制度设计形式融入到未来的监管体系改革之中，促使社会共治的市场监管体系不至于流于形式。

**第五，更加注重市场监管体系基层能力建设。**“基础不牢，地动山摇”，基层监管体系能力的建设应当放在下一阶段监管改革的重中之重，否则其它的一切改革成果都有可能因为无法落地而徒有其表。为此，我们建议能够对现阶段基层市场监管部门的能力建设现状进行一次调查和评估，重点寻找制约基层市场监管部门能力提升的关键因素，并制定基层市场监管机构能力建设通行标准，同时进一步明确中央和地方各级政府对于基层市场监管部门能力建设责任与义务，在人、财、物等资源要素投入上予以优先保障，同时加强上级市场监管部门对于基层监管部门的业务指导和支持，完善基层监管部门的人力资源激励机制，充分调动基层监管部门人员的积极性和主动性。

**第六，更加注重和提高大数据监管体系的实效保障。**大数据监管体系建设，对于建设现代市场监管体系，不仅仅是锦上添花，也是

必然要求。为了避免现有的部门界限所带来的监管信息分割而导致的信息孤岛现象，建议相关部门能够出台《市场监管体系信息互联互通建设实施方法》，重点对牵涉到不同监管部门的原有的信息平台予以改造合并升级，同时尽快实现全国范围内的各类市场监管信息统一信息平台，使各种不同类型的市场监管数据能够互联互通，形成合力，为监管部门的科学监管创造条件，奠定基础，整合审评审批、信用管理、实时监控、产品追溯、行政执法、公众服务和综合管理等多个平台模块，真正将智慧监管的理念落到实处，保障实效。

#### **第七，更加注重建立科学、专业和多方参与的监管评估机制。**

监管评估工作是一项科学和专业性要求较高的专项工作，其目的是要全面了解和评估一段时期内监管改革的经验与问题，从而为下一阶段监管改革指明方向，现有的监管评估工作已经从原来单纯的行政考核升级为第三方参与的现代评估，但对于市场监管改革的专业性内容仍然有所不足。为此，我们建议，应当尽快引入 OECD 国家内部通用的“监管影响评估分析”（Regulatory Impact Analysis, RIA）制度，即依据一定的政策标准对实施的监管政策带来的正面影响和负面影响进行系统分析和评价，其正面影响主要涉及进一步提高经济效益、改善环境并，增进人民福祉增等，而负面影响主要涉及会增加相关成本，减少社会福利，造成环境进一步恶化等，最终目的是为顶层设计者出台、实行、调整、终结相关监管政策提供决策支撑。同时，还应当加强对监管评估机制本身的评估，做到让监管评估真正成为指导监管改革的重要利器。



**第八，更加注重市场监管体系的相关配套方面改革。**市场监管体系改革是市场经济条件下政府的重要职能之一，因此必须要和其他方面的职能改革进行配套，齐头并进，才能充分发挥作用。因此，不能简单、孤立或封闭地看到市场监管体系改革，而是应当把市场监管体系改革放到整个经济体制改革和行政体制改革的大体系中来予以关照。我们建议，国家在起草党代会报告、政府工作报告、制定五年规划等重大政策时，一定要将市场监管体系置于其中，同时要特别注重市场监管与宏观调控、社会管理、公共服务等其它职能相关的配套改革的推进，例如通过宏观调控改革来强化市场监管的能力与效果、通过社会管理改革鼓励社会组织参与市场监管改革等，要让市场监管改革与其他配套改革“秋水共长天一色，落霞与孤鹜齐飞”，共同发挥合力，避免内耗，从而为推进我国经济转型升级，早日建成成熟、规范、高效的社会主义市场经济体系提供保障。

**【完】**