



有为政府促进有效市场：新能源汽车产业的实践经验

耿瑞霞 周绍杰

摘要：有为政府和有效市场相结合是对政府与市场关系认识的新突破。中国新能源汽车产业的发展过程也是一个有为政府促进有效市场的政策施行过程。本文分析中国新能源汽车产业发展过程中的政策体系施行，提出一个“前瞻利导-规范竞争”的政策施行框架，即在市场不发育时期，政府通过前瞻性布局培育引导供需两方面的市场发展，在市场发育之后，政府站在行业高位制定标准规范市场竞争。

关键词：有为政府 有效市场 政策框架 新能源汽车

构建高水平社会主义市场经济体制、建设现代化产业体系是党中央关于“加快构建新发展格局，着力推动高质量发展”的五个关键战略部署之二。构建高水平社会主义市场经济体制的核心问题是处理好政府和市场的关系，构建现代化产业体系离不开市场主体的高质量发展，也离不开政府部门的宏观调控。在处理政府和市场的关系方面，习近平总书记多次强调：“要推动有效市场和有为政府更好结合”。有为政府和有效市场更好结合是全面建成社会主义现代化国家征程中的关键理论命题和实践命题，其中政府如何“有为”促进市场“有效”是有为政府和有效市场更好结合的重点，也是推进国家治理体系和治理能力现代化的提升方向。在回顾有为政府和有效市场相关研究的基础上，分析我国新能源汽车产业的发展过

程，总结有为政府促进有效市场的成功经验，提出一个可供参考的政策框架具有重要学理和现实意义。

引言：政府和市场关系新认知

西方经济学者大多主张市场是经济发展的动力源泉，对政府作用持消极态度。而中国的现实是，在推进中国特色社会主义市场经济发展的过程中，政府主导的宏观计划、政策规划发挥了重要作用。因此，亲身经历中国经济增长奇迹的中国学者，更看重政府在经济中的作用，有不少学者如沈坤荣和金刚（2018）提出：“中国政府的独特作用才是推动经济高速增长的根本原因。”有为政府和有效市场相结合是对政府与市场关系认识的新突破。不少学者在有为政府和有效市场相结合理论和实践两个层面做出了论证判断。

耿瑞霞，清华大学公共管理学院博士后；周绍杰，清华大学公共管理学院教授、党委副书记。



不过该命题的研究目前主要集中在“有为政府”和“有效市场”的概念定义、两者相结合的学理意义及宏观层面如何结合，在“有为政府如何促进有效市场”方面的研究还不透彻。

“如何促进”可为中国式现代化建设提供实践参考，对此进行探索具有重要意义。中国新能源汽车产业已颇具规模，是政府通过产业政策培育市场的成功实践，明显具有前期政府主导、现今市场决定的特征，其发展过程是分析“有为政府如何促进有效市场”的绝佳案例，因此我们尝试分析中国新能源汽车产业的发展，总结出一个是政府促进有效市场的政策框架。

有为政府和有效市场：认知演进与文献评述

政府和市场关系：中西方认知差异的逻辑演进

政府和市场的关系辩论，贯穿经济学的发展过程。因理论产生的文化渊源和现实基础不同，现阶段中西方对于两者关系的认知也有差异。经济学理论作为西方文明的一个重要发明，得益于西方文化方方面面的滋养。欧洲中世纪的拓殖运动打破了封建地产的绝对统治地位，产生了具有“私产”性质的非封建地产，为此后资本主义生产资料私有制打下现实基础。自古希腊以来，自由一直是西方一种重要的思想追求，演变至今古典自由主义是现代西方社会的主流思想。西方经济学自诞生之

时就暗含了基于私有制的自由主义基因。虽然西方政府与市场关系理论在众多学者辩论和现实经济发展实践之中持续嬗变，基本达成政府需要对市场进行干预的共识，资本主义国家也常有政府干预市场的行径，但西方主流经济学理论依然高举自由放任的旗帜，试图打破一切束缚市场自由的行为，构建纯粹的自由化市场。这种思潮决定其在认识政府和市场关系之时，极力倡导市场作用，主张“小政府”和“有限政府”，批判政府干预，倾向于市场和政府二元对立。

与西方学者观念不同，中国学界对政府和市场关系的辩证认识受中国历史传承及现代中国人民价值理想的影响，在强调市场作用之余重视政府作用。中国不同历史阶段，政府治理在经济社会发展之中发挥了重要作用：汉初休养生息、减轻杂税、鼓励生产的系列政策造就了中国历史上的第一个治世；后续治世、盛世也皆建立在政策措施得当之上。历史沉淀的中国传统主张政府积极而又强力的介入社会生活。新中国成立后，国家层面的“五年计划”“五年规划”使我国在经济、社会、政治等各方面建设取得显著进步，这些实践为政府的积极作用提供了现实支撑。继承传统“天下大同”的社会理想，新时代中国人民的价值追求是以中国式现代化实现中华民族伟大复兴的伟大复兴。而中国式现代化的特征之一是共同富裕。历史、现实和价值追求，为政府和市场关系的认知突破及有为政府和有效市场相结合的理论研究提



供了深厚基础。

研究评述: 概念演进和学理意义

有效市场是经济学的基础假设,认为在功能成熟的竞争市场上,每一个主体都是“理性人”,市场通过价格信号对要素资源进行有效配置。有效市场的定义较为成熟。与之不同的是“有为政府”概念大家理解相异,特别是诞生之初产生了一些定义不同的论述。应松年(2006)在论述政府如何做好行政规划时提出构建有为政府和有效政府是其重要命题。蒋永甫和谢舜(2008)把西方国家政府的理念分为“有限”“有为”“有效”三个相互递进的层次,认为有限政府保护自由,有为政府维护公平,有效市场促进发展。马力宏(2008)指出政府有为的关键在于能否找到并有效实施推动市场长期活跃的方式和措施。此类研究中,“有为政府”“有效政府”“政府有为”定义上虽有差异,但是意蕴却是一致的,都强调执政为民之所需,发挥政府对市场的补充作用,促进经济社会有序发展,提升社会整体福利,从这个角度看,有为政府也继承了更早期学术界广为讨论的责任政府论^①的内涵理念。

2008年全球金融危机后中国经济表现出的韧性,为有为政府的研究提供了现实动力。林毅夫(2011)强调在经济发展中必须发挥市场和政府的协同作用,在阐

述新结构经济学框架之时提出了因势利导型政府概念。党的十八届三中全会对政府和市场关系的新论述引发了诸多学者对有为政府和有效市场命题的关注。部分学者针对政府“有为”“乱为”的辩论使“有为政府”的定义明确清晰:有为政府是根据市场实际制定相应政策,有效调配资源,弥补市场失灵,促进市场公平,提升社会效率,增进全社会的福利水平的政府(林毅夫,2016;王勇,2016;田国强,2017)。新结构经济学者强调“有为政府”是目标和理想,要求政府不能“乱为”,也不能“不为”,要积极追求“有为”,政府有为所追求的目的是有效市场。在他们看来有为政府和有效市场具有辩证统一性,有为政府是有效市场的基础前提,有为政府也需要以有效市场为依归。

有为政府与有效市场理论为研究中国经济增长奇迹开拓了新视角,众多学者强调过去几十年中国经济增长奇迹归功于“有效市场”和“有为政府”的有机结合(林毅夫,2017;顾昕,2017;沈坤荣和施宇,2021)。于此共识之上,有为政府和有效市场的相关研究又逐步深化了两个层次。第一个层次是有为政府促进经济增长的学理分析。陈云贤(2019)提出有为政府在“资源生成”领域大有作为,是促进一国经济增长的新路径。钟茂初

^① 责任政府,是指具有责任能力的政府在行使社会管理职能的过程中,积极主动地就自己的行为向人民负责。张成福.责任政府论[J].中国人民大学学报,2000(02):75-82。

(2021)指出有为政府主要通过熨平经济周期、扩张要素供给、降低交易成本、提供基础设施等方面促进中国市场经济的发展。卢福财和王守坤(2021)认为有为政府对经济的作用主要集中在培育市场、产业政策、促进微观市场主体发展、科技创新和宏观治理方向。第二个层次研究重点是从宏观层面分析有为政府如何促进有效市场。朱富强(2018)强调企业家精神的积极作用,有为政府需要积极制定合理的游戏规则(制度规则的外在约束和道德伦理的内在约束)才能有效激发、配置企业家精神,使有效市场和有为政府相统一。刘建丽(2021)同样强调制度的重要性,她提出要促进有为政府与有效市场有机结合,需要从制度供给层面实现,重点在于推动产业立法和新经济立法。张新宁(2021)则强调发挥有为政府和有效市场的合力就要做优做大国企,因为国有企业能够在适应市场的同时更好地贯彻国家产业政策和宏观调控的要求。

过往的研究成果在概念定义、理论逻辑、结合机理层面都进行了较为深入的分析。不过,以上研究对有为政府与有效市场的概念、结合意义论述较多,在宏观层面的结合分析也有涉及,但是鲜有对有为政府如何促进有效市场的实践研究。概念及宏观层面的分析让我们清晰理解了有为政府的作用以及与有效市场相结合的意义,但对于实践操作的参考价值不大。分析我国新能源汽车产业发展过程中政府和市场的辩证关系及政府促进市场发育的政策特征,有助于我们弥

补以往研究的不足。

新能源汽车产业发展过程及政策体系分析

新能源汽车产业发展简述

2001年,我国开始实施国家“863”计划电动汽车重大专项,由此拉开了我国新能源汽车的研究序幕。2009年是我国商用新能源汽车有销售数据的元年,全年销售约4 000辆(销量数据源于中国汽车工业协会,下同),此后数年销量缓慢增长,2014年销量达到7.5万辆,之后销量增长加速,2015年销售33.1万辆,2018年销量过百万,达到125.6万辆,2021年销量超过350万辆。2021年中国新能源汽车产销分别为354.5万辆、352.1万辆,销量连续7年位居全球第一。新能源汽车产销的高速增长,不仅正在重塑汽车产业发展格局,同时也在带动能源、交通、信息通信等基础设施改造升级,已成为国家核心竞争力和经济新增长点。产业政策始终贯穿我国新能源汽车产业的发展过程,可以说我国新能源汽车产业起步于政府主动的前瞻利导。经过十数年的发展,现今呈现出市场规模、发展质量双提升的良好发展局面,市场中厂商企业数量众多(注册企业超600家)、各车型产品百花齐放,已是一个竞争较为充分的市场。

政策范围说明

政府政策是政府发挥作用的主要抓手,许多国家的政府均倾向于通过实施产业政策推动产业经济发展。政府政策包含中央政府层面和地区政府层面,虽然地方



政府之间的竞争被认为是中国经济发展的重要推动力量, 但地方竞争也存在“以邻为壑”为主要特征的地方保护主义, 某种程度上抑制了产业发展。我们可从早期地方性的新能源汽车采购政策中读出地方保护的意味, 这才有了国务院在《关于加快新能源汽车推广应用的指导意见》(国办发〔2014〕35号)中明令要求“坚决破除地方保护”条款。因此地方政府政策放置全国范围并非具有全局参考价值。另外, 中国特色社会主义制度决定了党领导一切的地位, 形成了中国特色的党主导下的公共政策执行机制, 呈现出“高位推动”特点。这一行政特征意味着中央政府政策不仅适用范围更加广泛且会被执行。考虑到以上因素, 我们把政府政策范围规定在中央政府层级。

参考李肆和战建华(2017)按照政策作用、政策强度对政策分类, 我们依据政策文件的内容和目的偏向, 把政策文件分为5类, 即制定行业发展规划的规划类、规范行业标准及评估审查行业发展的监管类、直接补贴政策 and 补贴细则的补贴类、进行税收减免及调整税收标准的减税类、指导行业发展但不直接包含财政工具实施的指导类。总的来说, 自2001年我国开始实施国家“863”计划电动汽车重大专项开始, 截至2022年6月底, 中央层面(国务院

及各部委)印发新能源汽车相关政策、文件总计80条。^①按照政策文件的内容和目的可分为, 规划类8条、监管类26条、指导类27条、补贴类12条、减税类7条。

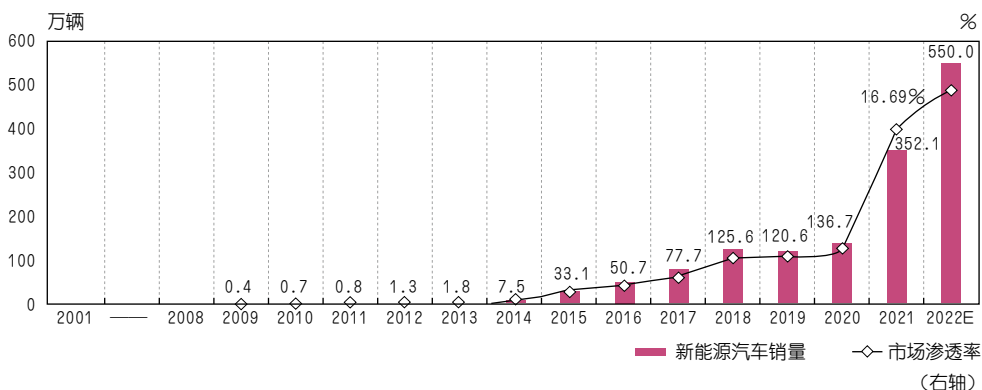
新能源汽车产业发展的五个阶段

结合新能源汽车的销售走势和补贴力度变化, 把政策文件按政策偏向、发布年份进行整理, 可把我国新能源汽车产业发展分为战略前瞻阶段(2001—2008年)、实验探索阶段(2009—2011年)、利导培育阶段(2012—2015年)、治理规范阶段(2016—2020年)和规范竞争阶段(2021年至今), 如图1所示。

1. 战略前瞻阶段(2001—2008年)。2001年开始实施的国家“863”计划电动汽车重大专项标志着我国新能源汽车产业进入“战略前瞻”阶段。此阶段主要是政府组织科研单位开展理论研究, 结合国内外新能源技术专利壁垒进行路线分析和相关技术的论证, 在战略前瞻阶段的后期, 中央制定了产业发展规划, 向市场释放了产业创新信号。

2. 实验探索阶段(2009—2011年)。经过战略前瞻阶段8年的科学规划以及2008年奥运会上的纯电汽车试验, 2009年我国开始在13个城市开展节能与新能源汽车示范推广试点工作, 同年《汽车产业调整和振兴规划》发布, 标志着我国新能源

① 政策数量统计范围是历年国务院办公厅及各部委关于新能源汽车产业规划、建议、方案、通知等相关发文。不包含车船税减免目录公示, 不包含购置税减免车型目录公示, 不包含特定企业建设批复、资质认定、公示公告等内容。



政策类型	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022E
规划	3	1		1		1						2		
监管	1	1		1			4	6	3	2	2	3	1	1
指导		1	1	1		2	4	4	1	2	4	2	1	2
补贴			1		1		1	2	2		1	1	2	1
减税					1		1	1		1	1			2
范围		城市试点			区域试点			全国						
阶段	战略前瞻		实验探索		利导培育			治理规范				规范竞争		

注：销量数据来源于中国汽车工业协会；补贴数据来源与财政部、工信部、发展改革委等部委历年《关于新能源汽车推广应用财政补贴政策的通知》；政策发文整理于国务院及各部委政策公开栏目。

图1 中国新能源汽车销量 / 渗透走势及政策强度分布

汽车产业转进到“实验探索”阶段。中央政府通过城市试点，向市场注入了产业发展信心，同时检验了政策效果。

3. 利导培育阶段（2012—2015年）。2012年，国务院印发《节能与新能源汽车产业发展规划（2012—2020年）》（国发〔2012〕22号）。《规划》指出我国新能源汽车经过近10年的研究开发和示范运行，已基本具备产业化发展基础。《规划》确定了以纯电驱动为新能源汽车发展和汽车工业转型的主要战略取向，提出坚

持政府引导与市场驱动相结合的基本原则并指出要加大财税政策支持力度。标志着我国新能源汽车产业进入到“利导培育”阶段。2014年，国务院办公厅印发《关于加快新能源汽车推广应用的指导意见》，明确了下一阶段政府的作用：“营造良好发展环境，加快培育市场，促进新能源汽车产业健康快速发展。”同年，6条新能源汽车相关政策次序推出，新能源推广政策由区域扩大至全国。政府积极政策推动新能源汽车企业不断涌现，^①新能源汽车

① 主打新能源路线的造车新势力大多于2014—2015年成立：2014年年中小鹏汽车成立；2014年11月蔚来汽车成立；2015年1月威马汽车成立；2015年7月理想汽车成立。



产销量快速增长, 市场逐步扩大。

4. 治理规范阶段(2016—2020年)。随着我国新能源汽车产业的发展, 产品质量参差不齐、虚假产能、骗补等问题逐渐显现。2016年, 四部委联合发布《关于开展新能源汽车推广应用核查工作的通知》, 此后又连续出台了多项监管措施, 逐步提高了补贴技术标准, 收紧了补贴审核程序, 由此进入行业“治理规范”阶段。

5. 规范竞争阶段(2021年至今)。2020年, 立足于我国新能源汽车产业发展已取得巨大成就, 国务院办公厅印发《新能源汽车产业发展规划(2021—2035年)》(国办发〔2020〕39号), 强调要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用, 更好发挥政府在战略规划引导、标准法规制定、质量安全监管、市场秩序维护、绿色消费引导等方面作用。虽然政府补贴逐步退坡, 但是2021年新能源汽车市场渗透率依然达到16.69%, 较2020年增长近2倍, 超过一般意义上市场进入高速增长阶段的渗透率临界点(10%^①), 标志着我国新能源汽车产业进入到市场主导、政府引导的“规范竞争”阶段。

新能源汽车产业发展政策体系分析

1. 政策对象涵盖供给和需求两方。审视政策对象, 可以看出新能源汽车产业政策的作用对象涵盖市场供需两方。除了

安全监管政策主要作用于供给主体之外, 补贴政策和减税政策实际上都利于供需双方。较为直接的补贴政策增加了供给者收益, 降低了消费者支出, 而减税直接减轻消费者负担的同时也增加了新能源汽车相对于传统汽车的优势, 有利于生产者销售。涵盖了供需两方面的政策体系, 既刺激需求, 也增加供给, 双轮驱动中国新能源汽车产业的发展壮大。

2. 各阶段政策偏向不同, 依次可概括为“谋、试、培、治、规”。分析各阶段政策文件所偏向的内容, 可直观感受到各阶段的政策倾向。具体而言就是前瞻利导阶段以政府前瞻谋划为主, 包含对产业未来的理论探索和可行性分析, 此阶段出台的监管政策(2007版《新能源汽车生产准入管理规则》)也是在市场未发育阶段前置的面向于未来的生产企业标准。实验探索阶段政策特征主要为“试验”, 新能源汽车开始在部分城市试点推广, 并开始施行补贴政策, 主要是检验政策有效性并为后续政策制定积累实践经验。利导培育阶段新能源汽车推广政策从试点城市逐步放量到各大区域, 此后又在全国范围内执行, 补贴力度持续保持在高位, 税收减免政策更加明确, 新能源汽车消费市场和企业生产逐步发育, 体现出了有为政府培育市场的意愿。进入2016年, 面对层出不穷的行业乱象, 监管类政策文件数量达到

^① 行业发展周期一般可分为初创-导入-爆发-成长-成熟-衰退-稳定, 当渗透率达到10%的时候会进入爆发期, 过去的汽车、电视、冰箱、空调、电话、电脑、办公软件、手机等都是这样。



“顶峰”，这也表明中国新能源汽车产业的阶段基调开始转进到“治理”时代。此后数年（2016—2020年）皆有规范治理类文件相继出台、更新。进入2021年，补贴退坡超70%，但我国新能源汽车销售渗透超过16%，市场在之前政策法规的综合治理之下，市场已发育成熟，政策转进到规范行业竞争范畴。

3. 政策主体体现了“国务院主导、工信部牵头，各部委单位参与配合的协调机制”特征。考察政策主体，可以发现国务院直接主导的政策文件有7条，这7条都是行业规划类文件。剩余73条政策文件由各部委、各总局单独或者联合制定颁布。统计各部委主导或者参与制定政策文件的条数，其中工信部64条、财政部42条、发展改革委34条、科技部32条，上述四个部门联合推出的政策有22条，政策文件数量也体现了《节能与新能源汽车产业发展规划（2012—2020）》中强调的“由工业和信息化部牵头，发展改革委、科技部、财政部等部门参加的节能与新能源汽车产业发展部际协调机制。”此外还有其他17个部门参与了新能源汽车产业政策的制定发布，参与条数较多的是：能源局13条、商务部12条、交通运输部11条。可见新能源汽车产业涉及部门广泛多元。

新能源汽车政策体系的特征

把有为政府和有效市场作为产业发展连续频谱的两端，结合上述政策文件的发布主体分析和政策倾向分析，新能源汽车产业政策施行是前瞻性和实践性的统一、

连贯性和阶段性的统一、中心性和多元性的统一。这“六个特性，三个统一”，构成了我国新能源汽车产业政策体系的显著特征。

1. 前瞻性与实践性的统一。我国新能源汽车相关政策文件中具有前瞻性的规划类政策占据十分重要的地位。在2001年，新能源汽车概念方兴未艾之时即着手论证新能源汽车技术，在2008年政府报告中提出着力突破新能源汽车关键技术。2009年、2012年、2014年、2020年分别制定了下一阶段的目标。不同时期的前瞻规划，在学理上符合新公共管理理论所主张的政府是高瞻远瞩“掌舵者”的要求，为中国新能源汽车产业带来了先发优势。与之相对，我国的新能源汽车政策体系表现出全过程实践性。制定以EV纯电动为新能源汽车发展路径的战略是因为该技术路线各经济体起点相同，具有换道超车的现实可能，这是政策制定的实践。在政策施行过程中，没有选择“一蹴而就”式的全面推行，而是渐进性的从城市试点到区域试验再到全国推广，这是政策施行过程的实践。我国新能源汽车产业蓬勃发展，重塑了汽车产业布局，是政策的实践成果，这些成功实践也为后续的政策规划提供了现实基础。我国新能源汽车相关政策制定、施行和修正的过程表现出鲜明的前瞻性和实践性有机统一。

2. 连贯性和阶段性的统一。我国新能源汽车产业相关政策的连贯性表现在十余年来每年都有相关的文件出台，而且各



文件前后都有继承、预告。例如在2014年《关于进一步做好新能源汽车推广应用工作的通知》中明确指出: 补贴推广政策到期后, 中央财政将继续实施补贴政策。我国新能源汽车产业政策的阶段性主要体现在中央政府及各单位根据产业发展情况, 与时俱进地对行业规划、监管政策、补贴政策进行更新、调整。例如在2009年、2012年、2014年、2020年出台了较为宏观的产业阶段发展规划, 在2009年、2017年、2020年出台和更新了生产企业及产品准入管理规定。这些阶段性的政策, 在产业发展前期鼓励市场主体发育, 在中期偏向收紧安全监管, 通过阶段性政策逐步促进产业技术标准提升。每个阶段政策文件倾向虽有差异, 但这种阶段性不是断层式、随意式, 而是在连贯政策路径上与时俱进的动态修正, 体现了针对一时一域新情况的快速反应、及时应对。可以说, 阶段性统一在连贯性之中, 连贯性政策由各阶段性政策组成, 两者辩证统一。

3. 中心性和多元性的统一。我国新能源汽车产业相关政策是中央政府经过数年谋断之后的统一布局, 国务院站在高位制定规划, 各部委贯彻落实国务院新能源汽车产业的规划思想, 推出相互协调、相互补充的政策文件, 其思想内涵表现出了明显的中心性。在具体细则的制定流程方面, 国务院也指定工信部牵头, 财政部、发展改革委、科技部等其他部门协同配合, 这样的安排确定了主要责任主体, 避免了政出多门相互制约的风险, 保证了政

策文件思想和施行的中心性。新能源汽车产业政策的多元性表现, 一是政策对象各有差异, 有面向于电池、电控、整车等生产企业的供给侧政策, 也有面向于个人和公共机构的需求侧政策; 二是政策施行部门的多元性, 新能源汽车产业涉及税务、工信、发改、市场监管、电力能源等部门, 为推动新能源汽车的发展, 各部门或相互配合, 或单独颁发, 出台了方向多元的支持政策。国务院统一部署, 各个部门在各自专业领域聚焦于政策主线, 在不同方向相互配合相互补充, 是一直以来我们党政策中心性和执行多元性的动态辩证。

有为政府促进有效市场的一个政策框架

盘点我国新能源汽车产业发展过程, 分析发展过程中政府政策特征, 可总结提出一个“两个方面结合、五个阶段渐进施行”的政策框架, 我们称之为“前瞻利导-规范竞争”政策框架。详细结构如图2所示, 政府从供需两方面、分五个阶段(谋、试、培、治、规)施行政策促进市场发育, 最终实现有效市场。框架起点是市场不存在, 过程是政府施行“有为”的阶段政策, 终点是有效市场。

政策框架的特征说明

“前瞻利导-规范竞争”的政策框架, 具有“两个方面结合、五个阶段渐进施行”的特征。两个方面结合是需求和供给相结合, 要求产业政策既要考虑促进供给侧结构性改革, 也要考虑刺激需求侧结

构性管理。单一层面的政策供给大概率会造成无效产能和供给不足的情况，从供给和需求两个方面进行政策供给，才能促进有效市场更快地行成。五个阶段渐进施行要求有为政策要遵循谋、试、培、治、规，依次递进。

具体而言是：（1）“谋”类政策伴随着新概念的提出和新市场的可能性分析，是对于未来的理论探索研究。（2）“试”类政策是为了验证前一阶段谋划的可行性，具体操作是选取小范围区域、部分人群或者特定子部门做试点。（3）“培”类政策在试验成功之后推出，目的是吸引企业进入，促进产业扩容。“培”类政策还可以被看作是“试”类政策范围的扩大，政策范围扩大也要注意节奏（4）从一般事物的发展规律来看，任何市场的发育过程都伴随着市场乱象，在市场发育到一定程度下，就需要“治”类政策出台。“治”

类政策体现在对市场正向行为的鼓励和对市场负向行为的纠偏。具体而言就是逐渐提高标准，众中选优，引导行业正向健康发展。（5）市场逐步规范之后，最终只需要政府出台“规”类政策。主要工作是引导市场标准制定，监管行业发展，保证有效市场运行。

如上文所分析，新能源汽车产业政策具有“六个特性、三个统一”，也启发我们在施行“前瞻利导-规范竞争”政策框架之时要讲究要有提前量、前后要连贯、中心要统一。首先政策制定要有提前量，发挥好政策的引领作用，同时也要注意政策的可执行性，避免“空中楼阁”式的规划。其次前后政策要做到相互继承、互相预告，保证政策连贯性，同时根据实际情况也要做到与时俱进。最后政策要有统一的中心思想，设定牵头部门，同时建立部门协同机制，多元政策相互耦合。“前瞻

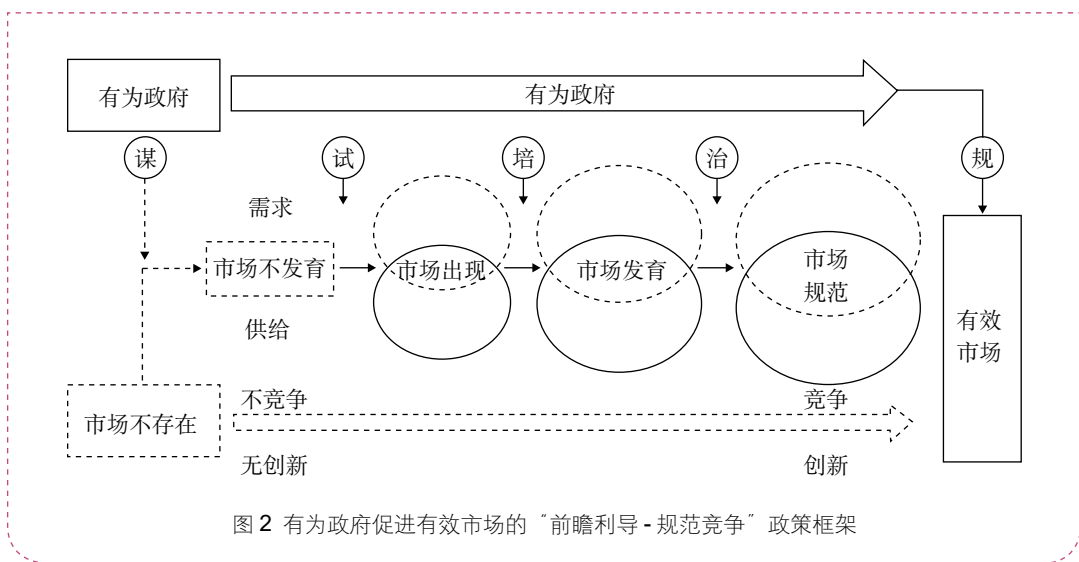


图2 有为政府促进有效市场的“前瞻利导-规范竞争”政策框架



利导-规范竞争”的政策框架,不是一个割裂的固化条例,而是一个根据阶段实际情况,在政策主线指引下,多部门配合,对前瞻政策进行实践的动态过程。

政策框架的保障机制

“前瞻利导-规范竞争”政策框架指出了有为政府促进有效市场的政策切入点、不同阶段的政策偏向。框架要求政策满足“六个特性、三个统一”特点,要在实际运用上实现理论的辩证统一,还需再次深思以下问题。政策框架分为两个方面、五个阶段,过程牵涉到多元的政策主体、政策对象,也伴随着不同的政策目的,如何保证政策的前瞻性、连贯性、中心性?基于以上问题,政策施行实践之中如何保证政策准确施行?从这些问题出发,我们尝试给出政策框架运用的基础要求。

坚持党的全面领导是政策框架的顶层条件和根本保障

前瞻性、连贯性、中心性的政策,以及政策的准确施行不扭曲,理论层面讲,要求政策主体是具有理论优势、组织优势、制度优势的强有力政府机构。习近平总书记指出:“在长期奋斗中党所形成的独特优势是全面的,包括理论优势、政治优势、组织优势、制度优势和密切联系群众的优势。”因此坚持党的领导,是保证政府优势,确保“前瞻利导-规范竞争”政策框架的顶层条件。

从实践执行角度而言,产业发展升级是对陈旧产业结构的革命,产业政策的施行过程既有对旧产业利益主体的挑战,又

有对产业相关政府部门的否定、扬弃,需要有大无畏革命精神和自我革命精神的主体引领推进。习近平总书记论断:“勇于自我革命,从严管党治党,是我们党最鲜明的品格。”中国共产党的革命与自我革命精神,是保证一系列政府政策施行的内在原因。

完善的监测监督体系是政策框架的必要补充

我们一直强调发挥政府作用,但事实上,政府失灵也常有存在。政府失灵有价值取向正确但政策制定不完善的情景,例如在新能源汽车发展的过程中,补贴政策初心是为了引导产业健康发展,但也出现了个别企业钻政策空子骗补的现象。同时由于执行者的自身利益与公共利益不是直接等同的,也存在个别政府部门站位不高,为了自身利益损害公共利益,价值取向偏颇的“乱为”可能。为尽可能的弥补政府失灵,监测体系是政策框架的必要包含部分。

首先政府在制定政策之初要设置政策价值目标的数据指标体系(核心数据指标和过程数据指标),在政策施行的过程中通过数据指标及时监控政策效果,通过数据审视政策执行过程,及时掌握行业动态变化,在保证政策连贯性之余根据数据反馈及时进行政策调整,促进行业在正轨上平稳发展。其次要时刻收集社会建议,主动接受社会和舆论监督。现今互联网技术发达,大数据技术、社交媒体这类技术工具给政策制定者深入收集一线信息、倾听



市场声音提供了便利，主动接受社会和舆论监督，从舆论之中发现可能演化成重大问题的苗条，防微杜渐、及时整改，可避免产业政策错位、失位、扭曲，有助于产业正向发展。

推进中国式现代化建设的价值目标是政策框架的内涵要求

政策目标是政策制定的基本条件，还是政策执行的前提，它引领政策制定到施行的整个过程。新能源汽车产业政策的直接目标是推动我国汽车工业实现产业升级和跨越式发展，更宏观的价值取向是发展低碳经济、探索交通领域的可持续发展。在“前瞻利导-规范竞争”政策框架中，从表面上讲有为政策的目标是有效市场的形成，但把此命题放在全面建成社会主义现代化国家的背景下，政策价值目标还兼具以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的更深意蕴。有为政府促进的有效市场，不仅包含资本性、效率层面的有效，同时也要求人民性、社会有益层面的有效。因此运用“前瞻利导-规范竞争”的政策框架之时，要求前瞻制定政策及实践执行政策的全过程中，必须坚持人民立场和服务于中国式现代化建设的顶层价

值目标。

结语

现在我国迈上全面建设社会主义现代化国家新征程。中国式现代化是全面共同富裕的现代化，要求未来的市场经济不仅要体现市场的竞争性和资本的效率性，还要体现社会的共益性和发展的共享性，这就客观要求未来一定时期的社会经济发展要遵循有为政府和有效市场相结合。“前瞻利导-规范竞争”的政策框架，是以政府有为之策促进有效市场形成的可行路径，坚持党的领导、完善的监督监测体系、设定服务于中国式现代化建设的价值目标是“前瞻利导-规范竞争”框架在新时代准确施行的保障。在新的历史时期，中国面临的发展形势、战略目标、主要任务与以往已有很大不同，在中国特色社会主义市场经济制度之下，有为政府还需发挥更好作用，已有成功实践的“前瞻利导-规范竞争”政策框架，在未来产业升级和新产业培育方面具有现实参考意义，也可为中国特色社会主义经济发展理论提供有益补充。^[N]

学术编辑：曾一巳

参考文献：

- [1] 陈云贤. 中国特色社会主义市场经济: 有为政府+有效市场[J]. 经济研究, 2019, 54(01): 4-19.
- [2] 耿瑞霞. “以邻为壑”的技术创新[J]. 产业经济评论, 2016(06): 5-28.
- [3] 顾昕. 产业政策治理模式创新的政治经济学[J]. 中共浙江省委党校学报, 2017, 33(01): 5-14+2.
- [4] 姜辉, 林建华. 当代中国历史方位和发展阶段的科学判断及其演进逻辑[J]. 中国社会科学, 2022(01): 13-35+204.
- [5] 蒋永甫, 谢舜. 有限政府、有为政府与有效政府——近代以来西方国家政府理念的演变[J]. 学习与探索, 2008(05): 73-76.
- [6] 李肆, 战建华. 中国新能源汽车产业的政策变迁与政策工具选择[J]. 中国人口·资源与环境, 2017, 27(10): 198-208.
- [7] 林毅夫. 新结构经济学——重构发展经济学的框架[J]. 经济学(季刊), 2011, 10(01): 1-32.
- [8] 林毅夫. 论有为政府和有限政府——答田国强教授[N]. 第一财经日报, 2016-11-07.



- [9] 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[J].行政管理改革,2017(10):12-14.
- [10] 刘建丽.有效市场与有为政府——兼论中国特色社会主义市场经济[J].中国劳动关系学院学报,2021,35(01):1-10.
- [11] 卢福财,王守坤.历史脉络与实践视野下的有为政府——中国特色社会主义政治经济学的核心命题[J].管理世界,2021,37(09):77-90.
- [12] 马力宏.政府与市场关系的浙江模式——浙江30年变化的一个分析视角[J].中国行政管理,2008(12):33-37.
- [13] 沈坤荣,金刚.中国经济增长40年的动力——地方政府行为的视角[J].经济与管理研究,2018(12):3-13.
- [14] 沈坤荣,施宇.中国的“有效市场+有为政府”与经济增长质量[J].宏观质量研究,2021,9(05):1-15.
- [15] 宋凌云,王贤彬.重点产业政策、资源重置与产业生产率[J].管理世界,2013(12):63-77.
- [16] 田国强.争议产业政策——有限政府,有为政府?[J].领导决策信息,2017(05):18-19.
- [17] 王勇.新结构经济学中的“有为政府”[J].经济资料译丛,2016(02):1-4.
- [18] 王勇,华秀萍.详论新结构经济学中“有为政府”的内涵——兼对田国强教授批评的回复[J].经济评论,2017(03):17-30.
- [19] 吴光芸.论从“回应性”政府向“前瞻性”政府转变——政策冲突与政策滞后的治理与防范机制探讨[J].现代经济探讨,2014(05):10-14.
- [20] 杨春学.新古典自由主义经济学的困境及其批判[J].经济研究,2018,53(10):4-15.
- [21] 应松年.政府职能的演变与行政规划[J].郑州大学学报(哲学社会科学版),2006(01):5-8.
- [22] 余章宝.西方经济学理论的经验论哲学基础[J].哲学研究,2007(04):121-126.
- [23] 张新宁.有效市场和有为政府有机结合——破解“市场失灵”的中国方案[J].上海经济研究,2021(01):5-14.
- [24] 钟茂初.“有为政府”在市场经济发展中的作用机理[J].人民论坛,2021(36):42-45.
- [25] 周飞舟.政府行为与中国社会发展——社会学的研究发现及范式演变[J].中国社会科学,2019(03):21-38+204-205.
- [26] 朱富强.如何引导“企业家精神”的合理配置——兼论有为政府和有效市场的结合[J].教学与研究,2018(05):51-58.

A Policy Framework for Promising Governments to Promote Efficient Markets ——Practical experience of new energy vehicle industry

GENG Ruixia ZHOU Shaojie

(School of Public Policy and Management, Tsinghua University)

Abstract There is a new breakthrough in the understanding of the relationship between government and market here, combining a government that works and an effective market. However, the development process of China's new energy vehicle industry is also a process of policy implementation in which a responsive government promotes an effective market. In this paper, we analyse the implementation of the policy system in the development of China's new energy vehicle industry and propose a policy implementation framework of "forward-looking facilitation and regulated competition". The Government, in a period of underdevelopment, will guide the development of both the supply and demand sides of the market through forward-looking development, and after the market has developed, the Government will take a high position in the industry to set standards to regulate market competition.

Keywords Promising Government, Efficient Market, Policy Framework, New Energy Vehicles

JEL Classification E61 H11 L62