

外审评议与作者回复

尊敬的审稿专家：

您好！

由衷地感谢您所提出的宝贵审稿意见，使本文质量有了较大提升。

根据您的宝贵意见，逐条对论文进行了修改和完善，见修改稿正文。并附修改说明，请查收和审阅！谢谢！

论文作者

问题 1

稿件是在已有文章的基础上加上对“新质生产力”的内容后形成的，因此，围绕新质生产力的讨论相对较少，既有的关于政府类型的篇幅太大，这显然是不适合的。

回复：

感谢审稿专家的意见。笔者增加了对新质生产力的讨论内容，同时压缩了关于政府类型的篇幅部分，即：将原稿件第三节“三、从政府与市场关系的政策性调整看政府作用的演变”部分全部放置到论文附录中，同时将原稿件第二节“二、促进生产力发展的政府作用模式：一个分类性框架及比较”部分内容进行了压缩，部分内容放置到论文附录部分，参见下一个问题。并对论文引言部分的内容进行了修改和调整。

问题 2

对既有政府的分型过于复杂，可以尝试把现在的六种类型归并为三到四种即可。

回复：

非常认同审稿专家这条建议。笔者重新简化了对政府作用模式的分类，将原有的六种类型归并为四种类型。同时考虑到这部分有关政府作用模式的划分是为后文识别和研判当前我国政府在推动生产力发展中的作用提供理论依据，故没有将这部分内容放置到附录中去，而是仅仅将两类与服务型政府功能存在一定程度的重叠性的两类作用模式放入论文附录部分中去，参见附录部分的第一小节“1. 关于政府作用模式的补充性说明”。并对论文其他章节内容进行了相应修改。

问题 3

文章对中国政府作用历史演变的梳理与主题关系不大，可以简要说一下，甚至不要这块内容。

回复：

非常认同审稿专家的这条建议，笔者完全认同，并将原稿件第三节“三、从政府与市场关系的政策性调整看政府作用的演变”部分全部放置到论文附录中，参见附录部分的第二小节“2. 关于政府作用演变的补充性说明”。

问题 4

文章需要明确提出，为了推动新质生产力发展，中国政府类型应朝着哪个方向努力。在这个基础上，再提出更有针对性的政策对策和举措。

回复：

非常感谢审稿人所提建议。笔者对修改稿最后一节“四、政府在新质生产力发展中的特殊作用：优化方向及重点”进行了修改和补充，指明了中国政府作用模式的变方向，并新增

了一部分内容。具体如下：“为了更好地发挥政府在推动新质生产力发展中的特殊作用，当前中国政府作用的模式应从建设型政府向创新型政府的方向转变，即加快建设创新型政府，以适应加快形成新质生产力的任务要求。”具体可从五个方面入手：加快推动与新质生产力发展相适配的创新型政府建设，应积极发挥政府在新质生产力形成过程中的超前引领作用，以有为政府与有效市场的更好结合助力新质生产力发展，以新型产业政策促进新质生产力发展，并优化新质生产力发展的创新生态环境。

另外，本小节中补充了一段内容专门论述“积极发挥政府在新质生产力形成过程中的超前引领作用”，见修改稿第9页第二自然段。具体如下：“其次，在战略布局上，应积极发挥政府在新质生产力形成过程中的超前引领作用。政府超前引领是指政府在遵循市场决定资源配置的前提下发挥对战略性新兴产业、未来产业等新产业的导向、调节及协调作用，以矫正产业创新过程中的个体失败和集体失败问题。具体来讲，至少包括以下三个方面的要点。一是强化政府的目标导向作用，如在各级政府发展规划设计中纳入新质生产力发展指标，鼓励各级政府事前制定并公布辖区内新质生产力发展目标并予以考核，这有助于锚定其他政府目标的制定，使辖区内稀缺性资源向那些能够产生未来增长新动能的领域汇聚，进而推动地区产业结构优化升级（徐现祥和王贤彬，2022）。二是基于资源调配权来调节创新资源的优化配置进而为新质生产力的发展提供源动力，如政府利用经济权力调节市场主体创新行为，利用公共资源使科技创新资源往更能促进新质生产力发展的领域调配，当然，这须在遵循市场决定资源配置的原则下发挥政府的调节作用（邵传林，2023）。三是更好地发挥政府在推动新兴技术产业发展中的协调作用。由于彰显新质生产力发展的新兴技术产业多具有大规模试错特征，且主导性技术不成熟，市场结构具有动态性和高不确定性，这类新产业的发展较易出现市场协调失灵问题，此时，须由政府以因势利导的方式引导创新主体克服协调失灵，如采取全局协调型政策、塑造产业竞争战略、设定行业技术标准等（黄群慧和贺俊，2023）。”

促进新质生产力发展的政府作用优化（附录）

一、关于政府作用模式的补充性说明

促进生产力发展的政府作用模式除了论文正文中所述的四种类型之外，若从政府作用的完整性上看，还可从服务型政府中延伸出保障型政府和规制型政府。事实上，这两种作用模式均体现了服务型政府的功能，只是二者的侧重点有所不同。保障型政策侧重于强调政府的社会保障服务功能，规制型政府侧重于强调政府的市场规制作用，当然，市场规制作用也是服务型政府功能的一种特殊作用模式。在此，笔者对正文中未详细展开分析的这两类政府作用模式进行补充性说明，并在附表 1 中对六类模式进行全面比较。具体如下。

（一）保障型政府。保障型政府（Security-Oriented Government）特别强调政府在收入再分配和社会稳定方面的作用。持有该观点的代表性学者有美国的财政学家维托·坦茨。该观点认为，市场是实现资源有效配置的最佳方式，但市场上的竞争会导致收入分配不公、贫富差距过大等问题，而且宏观经济波动所引发的不确定性也会影响经济稳定运行，这均需要政府进行干预（Tanzi, 2011）。自 20 世纪中期以来，率先进入高收入阶段的西方发达国家，尤其是瑞典、德国等西北欧国家，一方面通过高税收调节收入分配，另一方面通过养老基金、医疗保险等社会保障安排大量公共支出，即由政府用高税收的手段获得实施社会保障的财政资金。伴随着西方福利国家的兴起，保障型政府的作用模式开始为经济学家关注。

保障型政府具有以下典型特征。第一，高税收。从 20 世纪 60 年代到 90 年代末，欧洲福利国家的政府税收占 GDP 的比重增加了 15%；到 2000 年时，瑞典、挪威、芬兰和丹麦的税收总收入占 GDP 的比重分别为 51.8%、42.6%、47.2%、49.4%，可见，保障型政府具有高税收特征。第二，高福利。自 20 世纪 40 年代中期以来，西方发达国家用于保障社会公平的福利性支出大幅上升，比如，英国政府用于教育、卫生、社会保障等的福利支出占 GDP 比重从 1946 年 8% 提升至 1995 年的 23.96%，且具有持续提高的趋势。第三，在政府与市场的关系方面，保障型政府一般与市场保持较远的“距离”，主要基于宏观调控政策间接地干预市场，且市场机制在资源配置中发挥主导性作用。

保障型政府的重要优势是，有助于解决依靠市场自身无法解决的收入分配不公问题和经济波动所造成的社会不稳定问题，从而保障经济社会更加公平和有序。但保障型政府也存在着各种问题有待解决，比如，保障型国家普遍存在政府职能不断扩大，进而造成财政支出过度膨胀、企业和个人的税收负担过重等问题。判断政府的作用是否属于保障型政府，大致可依据以下二类标准：一是看用于社会保障的公共支出在 GDP 中的占比，该比值越高则越接近于保障型政府的作用模式，比如，瑞典在 2005 年该比值为 34.6%，德国为 29.9%，英国为 24.3%，日本为 20.1%，美国为 17.1%¹；二是看剔除社会福利缴税后的社会公共净支出占 GDP 的比重，瑞典在 2005 年该指标为 27.5%，德国为 28.8%，英国为 23.7%，日本为 20.3%，美国为 18.8%（Tanzi, 2011）。

保障型政府主要是那些率先进入高收入阶段的西方高福利国家，这些国家率先走完工业化进程，且多为进入高收入阶段的发达国家，中国尚未进入这一阶段。据统计，在 2014 年至 2016 年间，经合组织国家用于社会保障的支出占 GDP 比重处在 18.8%~32.2%，最高的占比为法国的 32.2%（Coyle, 2020），而中国 2021 年社会保障和就业支出在 GDP 中的占比仅为 3%。因此，中国政府离保障型政府仍有较大的距离。

（二）规制型政府。规制型政府（Regulatory Government），又叫监管型政府，是指为了

¹ 2005 年，中国用于社会保障的财政支出为 3 787.11 亿元，占全国财政总支出的 11.16%，占当年 GDP 的 2.02%。尽管此处的数据无法与国外社会保障公共支出占比进行直接比较，但仍能在一定程度上说明中国政府不具备保障型政府的特征。

提高资源配置效率和增进社会福利，政府规制部门基于法律法规对市场主体的行为予以规范、约束和限制，从而营造出有利于公平竞争的市场秩序。美国经济学家格莱泽和施莱弗以美国 19 世纪末至 20 世纪 20 年代的规制政策变化为例，对规制型政府的崛起进行了系统性研究。该观点认为，伴随美国在 19 世纪下半期进入垄断资本主义，大垄断企业所带来的负外部性对社会福利的不利影响越来越大，由专门的政府规制部门对大市场主体的破坏性行为进行规制，要比由利益受损的弱小市场主体基于司法诉讼解决争议更具经济效率（Glaeser & Shleifer, 2003）。

规制型政府具有以下典型特征。第一，规制型政府不属于政府对经济活动的直接干预，而是为了保障市场的有序运转而为市场秩序的形成和维系提供一个清晰的规制框架和规制结构。第二，规制型政府最早出现在率先进入垄断资本主义阶段的发达国家。规制型政府拥有由规制立法机关、规制执行机构、防止立法者和规制机构滥用权力的司法机构以及内外部监督者等主体组成的一整套规制体系，在反垄断规则的设立和执行、价格规则、进入退出市场规则、环境规制等方面对市场主体的行为实施规制（黄新华，2017）。第三，规制型政府对市场微观主体实施规制，既可借助经济性规制和社会性规制，前者包括市场进入、退出和价格规制，社会性规制主要针对健康、安全、环境领域的外部效应，也可借助出台保护和促进有效竞争的规则间接实施规制，如反垄断法（沈伯平，2006）。第四，在政府与市场的关系上，市场在资源配置中发挥决定性作用，但由于市场配置资源也会出现垄断、恶化环境、损害健康、公众利益受损等市场失灵问题（笄素林和孔繁斌，2004），须由政府规制修复市场失灵，因此，政府在市场规制方面的作用不是替代了市场机制，而是更好地增进了市场机制的发挥，因而政府与市场之间互相依赖、互为补充。

规制型政府的优势在于能克服市场失灵问题，避免市场主体基于司法诉讼保护权益所产生的低效率问题。规制型政府的问题在于易出现规制失灵问题，即负责执行规制的监管者常常被“俘获”，而且规制型政府易演变成干预型政府或管制型政府，尤其是对那些仍处在从计划经济转向市场经济的转型国家和地区。判断政府作用的模式是否属于规制型政府，主要有以下标准：看是否具有专业的技术官僚专司政府监管工作，是否成立了独立于地方政府的全国性反垄断机构，同时还要看是否建立了系统化的政府规制体系。若一国既有专业、独立的市场监管机构，也有完善的政府规制体系，则基本上可断定为规制型政府。

就中国的情况而言，由于最近几年平台垄断问题日益突出，中国政府部门开始重视对市场不正当竞争行为的监管，并被动做出了适应性制度调整。事实上，中国政府早在 2008 年就颁布了《中华人民共和国反垄断法》，但直到 2021 年底才在国家层面设立了专门的反垄断执行部门——国家反垄断局，无疑，目前看中国政府的作用尚不属于规制型政府的模式。

附表 1 政府作用的模式及比较

模式 项目	模式 1	模式 2	模式 3	模式 4	模式 5	模式 6
概念	发展型政府	建设型政府	创新型政府	服务型政府	保障型政府	规制型政府
代表性学者	Johnson C.	迟福林、姚洋等	Mazzucato M.	高尚全等	Tanzi V.	Glaeser E. L., Shleifer A.
政府与市场 关系	驾驭市场	参与市场并引导市场	政府超前引领市场发展	追随市场	与市场保持距离	规制市场
典型特征	权威主义官僚体	政府主导的高	政府在基础科学	遵循市场优	税收占 GDP	基于规制机

	系；高度自主性的官僚机构；挑选“赢家”和“输家”；互动且亲密的政商关系	投资率；政府置身于市场之内；条块结构；政府主导型经济增长模式	和基础性研发中承担风险；为企业技术创新和产业创新提供系统性支持	先原则；提供一流的营商环境；更多更好的公共产品和服务	的比重较高；保障社会公平的福利性支出占比高；	构对市场垄断行为进行治理；政府规制增进了市场的功能
重要优势	具有较强的制定工业发展政策和战略的能力	政府具有强大的资源控制力和动员能力	政府财政引导高科技研发投入	公共服务和公共品的供给有保障	有助于社会公平和稳定	有助于解决垄断等市场失灵问题
局限性	实现赶超后会出现“政府失灵”	市场分割和地区重复建设	科技资源要素误配置	政府对经济发展的引领作用较弱	政府的高负债及负向激励问题	易出现规制失灵问题
关键性条件	政府官僚具有自主性，能免受寻租的影响	利用地区竞争，调动地方的积极性	政府具有战略性投资眼光	对市场和社会下放权力，用法治保障公权力的边界和责任	已进入高收入国家之列，政府借助高税收进行再分配	实施规制的技术官僚具有较强的政府监管能力
生产力发展成效	生产力较快发展	生产力快速发展，但易出现资源浪费	生产力创新驱动式发展	较一般	较一般	较一般
流行的地区	东北亚国家和地区	中国大陆	后工业化国家	部分发达国家和地区	西方高福利国家	市场竞争不规范国家和地区
典型案例	战后的日本政府、工业化时期的韩国政府	改革开放时期的中国中央政府和地方政府	美国政府支持硅谷高科技企业崛起	新西兰和新加坡政府	当代的瑞典政府和德国政府	19世纪末至20世纪20年代的美国政府

二、关于政府作用演变的补充性说明

自改革开放以来，有关政府与市场关系的政策多次发生调整，从改革初期主张“计划经济多主、市场调节为辅”到“公有制基础上有计划的商品经济”，再到“社会主义有计划的商品经济体制”，直到党的十四大提出“建设社会主义市场经济体制”的改革目标。事实上，每一次制度变革均深刻影响到政府与市场关系的相应变化。伴随社会主义市场经济体制改革不断向“深水区”推进，一个挥之不去的核心问题是，如何适时对政府与市场间的关系做出调整，以更有利于促进社会生产力的发展。市场基于价值规律优化资源配置，政府基于计划经济调节资源配置，政府与市场之间关系的调整既影响了资源配置方式的转变，也折射出政府在推动生产力发展中作用的重塑与演变。纵观中国四十多年有关政府与市场关系的政策调整史，可将政府在推动生产力发展中作用的演变划分为三个阶段：政府主导市场阶段、政府驾驭市场阶段、政府协调市场阶段。

一是政府主导市场阶段。在1978年中国改革开放之前，便形成了以计划和行政命令为协调手段的集中统一的计划经济体制。在该体制下，基本取消了依靠市场机制优化配置资源的方式。“文革”结束后，为打破经济停滞窘境，顺应经济发展需要，中国领导人开始探索扩大国企自主权改革；在扩大国企自主权改革不成功的背景下，决策者将变革的方向从体制内存量改革转向体制外的增量改革（吴敬琏，2015）。党的十一届三中全会明确提出要向地

方、企业及劳动者个人放权，精简各级经济行政机构，重视价值规律的作用，调动干部和劳动者的积极性。此后，党中央、国务院允许个体户从事生产，这为商品经济的形成和复兴做好了“铺垫”。事实上，在改革开放的最初阶段，最高决策者对私人资本采取了利用和支持的态度，这才有了商品经济的萌生。

1982年召开的党的十二大明确提出“计划经济为主、市场调节为辅”，这是第一次将“市场”写进党的文件，从而撕开了传统计划体制的口子（高尚全，2017）。显然，在这一时期，建立在公有制基础上的计划经济仍是资源配置的主体，市场只是作为补充。并且，在1982年底对宪法进行了修改，确认了国营经济、个体经济及私营经济的重要地位，决策者已认识到个体从事生产可增加市场活力，同时也有助于弥补公有制经济的不足。就实践层面而言，“八二宪法”颁布之后，各地政府纷纷支持个体经济发展，鼓励通过个体经济来搞经济建设，进而为地方商品市场的萌生和形成提供了政策依据。

此后，在十二届三中全会通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》中明确指出，“社会主义经济是公有制基础上有计划的商品经济”，这既是对计划经济体制的重大突破，也为进一步构建社会主义市场经济体制奠定了基础。就实践层面而言，在改革开放后的第一个十年里（1979—1989年），资源配置方式仍以政府计划配置资源为主，尽管此时以市场方式配置资源在缓慢“发酵”，但并不居于主导地位 and 支配地位。进言之，在这一时期，就政府与市场的关系而言，政府相对于市场是处在主导地位的，政府对市场机制发生作用的范围和领域具有强大的控制力，可使用各种行政管制方式主导商品市场的形成和发展，位居于从属地位的“市场”仅仅是辅助性的手段而已，政府仍以计划的手段主导并决定资源配置。可见，这一阶段具有“政府主导、市场从属”的典型特征，因而政府在推动生产力发展中依然具有主导性作用，同时市场在推动生产力发展中的积极作用开始凸显，并且市场经济所释放出来的生产力促进效应日益增强。

二是政府驾驭市场阶段。伴随经济体制改革进程的深入推进，各类资源配置权不断向市场下放，尤其是党的十四大会议提出“要建立的社会主义市场经济体制，就是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”，正式对计划与市场的关系给出了新的界定。在十四届三次会议上，党中央进一步突出强调市场在资源配置中的“基础性”作用，并提出“建立全国统一开放的市场体系”“转变政府管理经济的职能”等新任务。此后，十六届三中全会进一步将市场作用上升至“更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用”。到了十八大，表述有所改动，改成“更大程度更广范围发挥市场在资源配置中的基础性作用”。

至此，政府与市场的关系开始从80年代所强调的政府使用计划手段配置资源为主渐进向市场主导资源配置转变，当然，这涉及政府的资源配置权逐渐向市场转移和下放，同时市场在资源配置中所发挥的作用越来越大。就实践层面而言，这必然要求转变政府管理宏观经济的方式——从“以计划和行政审批直接管控经济”转为“以经济和法律手段间接调控经济”，同时要求转变政府职能——从计划经济时期的全能型政府转向服务型政府。无疑，在政府与市场关系演进的第二阶段，就政府与市场的关系而言，市场在资源配置中是第一位的，政府在资源配置中是第二位的，并且市场在资源配置方面的基础性地位越来越强，资源配置的主体在某些领域开始由政府转为市场。进言之，在二者的相对地位上，政府虽不能“凌驾”于市场之上，但能通过金融政策、产业政策、财税政策及区域发展政策等调控手段驾驭市场经济的发展方向、限定市场配置资源的范围和程度；并且，资源配置的效率既依赖市场基础性作用的发挥程度和范围大小，也依赖政府引导和驾驭市场的能力和方式。无疑，在这一阶段，政府对生产力发展的影响虽不再具有主导性作用，但可借助各种政策“掌控”市场配置资源的范围和边界，进而间接影响市场经济促进生产力发展的成效。

三是政府协调市场阶段。中共十八届三中全会再次对政府与市场的关系作出了新的调整，明确提出，“经济体制改革是全面深化改革的重点，核心问题是处理好政府和市场的关系，

使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”。至此，就政策层面而言，市场的作用开始由“基础性”作用提升至“决定性”作用，虽只有两字之差，但意义重大，既是思想上的重大转变，也是理论上的重大突破。正如习近平总书记所言：“市场决定资源配置是市场经济的一般规律，市场经济本质上就是市场决定资源配置的经济。”此后，在实践层面开始围绕市场在资源配置中起决定性作用进一步深化经济体制改革，加快推动政府职能转变，即由“管理者”逐渐转变为“服务者”，最大可能地消除政府运用行政手段代替市场发挥作用的体制机制（王军，2014）。当然，在市场对资源配置起决定性作用的基础上必须正确发挥政府作用，必须切实转变政府职能，弱化政府对资源的直接配置，强化政府的市场监管职能，增强政府的公共服务能力。此外，中共十八届三中全会对统一市场建设与市场决定资源配置的关系也专门作了新的表述，指出“建设统一开放、竞争有序的市场体系，是使市场在资源配置中起决定性作用的基础”。党的二十大报告再次强调，“充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用”。

在这一时期，就政府与市场的关系而言，市场在资源配置中的地位不仅第一位的，而且还是资源配置的主体，政府不再是资源配置的“主角”，甚至不再发挥资源配置的作用，并且位居从属地位的“政府”仅仅为了更好地促进市场发挥资源配置的决定性作用而积极有为，即在市场配置的基础上发挥政府作用，或者说市场决定资源配置这一新体制对政府作用的实现提出了新的要求（邵传林，2023），如在制定基础性制度规则、调控宏观经济、打破行政垄断和地区分割、实施市场监管、提供公共品等方面发挥政府作用，从而最终建立“有效市场+有为政府”的组合模式。可见，这一阶段具有“市场主导、政府有为”的典型特征，因而市场机制在推动生产力发展中开始发挥更重要的作用，市场机制不断完善所释放出来的生产力促进效应日趋明显，同时政府在推动生产力发展中的作用开始转变，变得更加间接且其作用效果呈下降趋势。

综上所述，在四十多年的体制改革进程中，权力当局对政府与市场间关系的认识在渐进转变，政府所掌管的资源配置权在渐次向市场“赋权”，政府对市场的直接配置和行政式干预日益减少，正逐步由“管制型”政府向“服务型”政府转变（胡宗仁，2015）。于是，政府与市场间的关系发生了本质性变化，市场经济运行所处的官方“程式”在不断简化，市场主体生产经营行为所面临的制度性交易成本在不断下降，最终为社会生产力的快速发展营造了一个渐进有利的体制环境（邵传林 等，2021）。

参考文献

- [1] 笪素林,孔繁斌.监管型政府:必要与可能[J].江海学刊,2004(04):88-94.
- [2] 胡宗仁.政府职能转变视角下的简政放权探析[J].江苏行政学院学报,2015(03):106-111.
- [3] 黄新华.从干预型政府到规制型政府——建构面向国家治理现代化的政府与市场关系[J].厦门大学学报(哲学社会科学版),2017(03):78-88.
- [4] 邵传林,等.制度性成本视角下民营企业营商环境优化研究[M].成都:西南财经大学出版社,2021.
- [5] 沈伯平.论转轨时期中国规制型政府的构建[J].经济问题探索,2006(05):4-8.
- [6] 王军.继续简政放权:新愿景、新动力、新路径[J].哈尔滨市委党校学报,2014(03):1-6.
- [7] 吴敬琏.当代中国经济改革教程[M].上海:上海远东出版社,2015.
- [8] Coyle D. Market, State, and People: Economics for Public Policy[M]. Princeton: Princeton University Press, 2020.
- [9] Glaeser E L, Shleifer A. The rise of the regulatory state[J]. Journal of Economic Literature, 2003, 41(2): 401-425.
- [10] Tanzi V. Government versus markets: the changing economic role of the state[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.