

新业态监管要包容与审慎并重

□ 陈建奇

新冠肺炎疫情全球性扩散引发世界经济大幅减速，加快推动技术创新培育经济增长新动能，构成促进宏观经济稳定发展的重要举措。以人工智能、大数据、云计算等为代表的新业态，可能成为引领新技术革命的风口，世界主要国家正加速布局新业态。《中共中央 国务院关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》提出健全对新业态的包容审慎监管制度。这既明确政府对当下新业态发展的监管定位，也是构建适应高质量发展要求的社会信用体系和新型监管机制的重要内容。

包容审慎监管制度契合新业态的发展特征

相比传统业态，新业态代表着新的生产力，对经济增长影响越来越大，成为可能爆发新技术革命的重要领域。然而，新事物往往伴随着巨大不确定性，企业不知道新业态会如何演变，社会无法预知新业态会产生什么影响，监管部门较难跟上新业态创新的步伐。在此背景下，不合时宜的监管措施可能扼杀新业态潜在的创新力，制约新业态的健康发展，但缺乏监管可能导致新业态突破边界，触及公共利益或者诱发经济社会风险的底线，新业态呼唤新的监管模式。

伴随共享经济、平台经济及知识经济等新业态不断出现，相关的监管问题不断暴露，直接面临的是谁来监管、怎么监管、监管什么问题等问题。新业态突破了传统的产业模式，有些是各种业态的相互交织，有些是全新的产业形态，原来侧重行业、产业及市场不同形态的监管体制局限性问题突出，P2P及数字货币乱象等问题突出，新业态监管缺位的较大挑战。如果对新业态采取遏制禁止的粗暴监管，可能导致新业态的停滞不前或者倒退，对此，我国包容审慎监管制度就是适应新业态发展特征的重要监管创新。

包容审慎监管制度与新业态的发展相适应，包容性监管强调为新业态发展创造宽松的创新环境，审慎监管保障了新业态不会突破底线。我国已经在一些相关领域进行审慎监管制度的实践，特别是以网约车等为代表的共享经济发展迅速，极大缓解了社会打车难及出租车市场垄断等问题，有效促进车辆等交通要素资源的有效配置。但网约车也带来了服务规范性及安全性等问题，甚至出现了危及生命安全的个别事件，政府及时要求有关部门及企业进行深层次整改，有效解

决了网约车可能触碰底线的问题，同时也促进了相关市场的良性健康发展。从这个角度看，包容审慎监管制度已经在理论和实践上被逐步接受，其对于促进新业态发展有着重要的意义。未来要进一步推动包容审慎监管制度的高效实施，重点在于如何理解包容与审慎的实质。

包容监管制度重在营造新业态宽松的创新环境

新业态能否健康发展，表面上是资金及政策使然，根本上还在于创新能否取得实质性进展。新业态不是传统产业的简单规模扩张，而是通过互联网等先进技术推动产业及模式的革命性或者颠覆性变化，最终通过数字经济等领域形成增长新动能。创新对新业态发展尤其关键，只有持续创新才能保障新业态不断发展，监管制度设计要紧紧抓住创新这一牛鼻子。包容审慎监管制度中的包容强调了对创新特性的重视，突出对创新突破传统行为的高度容忍，本质上就是为新业态创新营造宽松的环境。

不同产业形态所对应的创新方式不同，包容监管制度要结合不同的产业形态进行构建。新业态主要包括产业与金融两个层面，产业主要侧重数字经济为基础的产业范畴，金融更加侧重数字金融。从数字经济为基础的产业范畴看，互联网技术催生了新的产业形态，特别是出现了大量的平台企业，这些平台企业的业务不仅有线下资源整合形成的新业务，这些业务呈现复杂化，传统业务边界也出现了模糊化，这对我国或者全球的相关监管部门来说都是巨大挑战，现有的监管体系还未能完全涵盖这些新业态。在此背景下，重点应加快研究新业态，稳步推动监管系统扩容升级，避免对新业态的非理性围堵，逐步构建与新业态健康发展相适应的监管措施。

审慎监管制度强调守住新业态发展的底线

包容审慎监管虽然着力为新业态创造宽松的发展环境，但并不意味着放任不管，而是要通过科学探索，推动监管方式不断创新，避免出现一放就乱、一管就死的极端情形。如果说包容监管是为新业态创新营造宽松的环境，那么审慎监管则更多地强调守住底线，确保不发生系统性风险。结

合新业态的发展趋势及特点，防范底线不仅应关注新业态可能带来的对于市场秩序的负面冲击，也要关注对国家安全的影响。由于市场秩序及国家安全内容非常广泛，这就决定了通过审慎监管守住新业态发展底线的复杂性。

新业态发展不能触碰扰乱市场秩序的底线。市场经济并非自由无序，而是需要必要的监管，以维护正常的市场秩序，推动要素有序高效流动，促进微观主体公开公平竞争。新业态的发展为市场经济注入了新的动力，广阔的市场也为新业态创造了重要的发展空间，但监管滞后可能带来对市场秩序的负面冲击。特别是基于互联网的一些新业态，由于微观主体之间未能建立有效的信任关系，坑蒙拐骗的行为并不少见，有些平台通过建立虚拟空间宣传假冒伪劣商品，这些商品有些构成了侵犯知识产权的问题，有些甚至出现危及生命健康的问题，这些都触及了市场秩序有序运转的底线，形成了扰乱市场秩序的问题。审慎监管必须强化对新业态影响市场秩序问题的关注，避免出现触及市场底线的局面。

新业态发展不能出现危及国家安全的底线。数字经济等不少新业态有别于传统的生产货物商品的制造业，货物商品出入境需要经过海关，客观上为维护主权国家安全提供了重要的可防可控的手段，但新业态着眼于与高新技术相关的产业形态，数字或者数据成为重要的要素或者服务商品，相关商品出入境的具体表现可能就是数字字符的流动，理论上讲在加密情况下数据流的流动是难以监控的，但相关数据流背后可能包含货币金融及政治意识形态等涉及国家安全的重要信息，这些信息如果被恐怖主义组织或者敌对国家所使用，带来的结果不仅是人员的安全，甚至还可能是国家的存亡问题。从这个角度看，国家安全必须成为新业态审慎监管需要考虑的重要问题，避免触及国家安全的底线。

编者按：5月18日，《中共中央 国务院关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》为在更高起点、更高层次、更高目标上推进经济体制改革及其他各方面体制改革指明了方向，学习时报将针对领导干部关心关注的问题进行解读。本期围绕“健全对新业态的包容审慎监管制度”“加强市场、规则、标准方面的软联通”“推动产业政策向普惠化和功能性转型”等问题展开。

推动产业政策向普惠化和功能性转型

□ 李子联

优待国有企业、大企业和大老板的取向不同，普惠化产业政策要求政府由“重点呵护”转为“全员守护”，以在消除政策歧视的过程中促进市场主体之间更加公平的竞争。具体而言，普惠化产业政策促进市场公平的政策思路可以总结为：一是推进制度设计上的普惠化。应在市场准入、审批许可、经营运行、招标投标和市场退出等方面给予各类市场主体一视同仁的待遇，它不因产业类型、企业所有制、企业规模以及企业国籍的不同而存有差异。值得一提的是，一视同仁并不意味着给予均等式或平均化的制度待遇，而是在纵向上具有合理差异，在横向上具有相对平等的公平待遇。因此，所有类型的市场主体均能在普惠化的制度设计上找到自身应有的位置。二是推进政策措施上的普惠化。在普惠化产业政策框架下，以往选择性的财政补贴和投资补助将被普惠性减税和产业基金股权投资等措施所取代，以往注重于供给端的政策优

惠也将让位于需求端的政策补贴，诸如通过增加政府市场采购和消费者补贴来给予其更多的“货币选票”，并最终发挥其对商品、企业和产业的“用脚投票”作用，从而确保市场竞争的公平性。三是推进要素获得上的普惠化。应尊重要素自由流动的市场配置规律，不因产业类型和企业类型的不同而对要素流动设置制度屏障和行政障碍，如对教育行业的科研人才，不应通过“卡档”等行为来阻碍这一要素更为优化的市场配置。因此，应进一步放开要素管制的门户，给予所有市场主体以同等的竞争机会获得各类生产要素。

功能性产业政策的主要“功能”在于充分弥补市场失灵，核心在于正确处理政府与市场的关系，目标在于促进市场竞争和提高经济效率。它要求更加尊重市场经济的一般规律，最大限度地减少政府对市场资源的直接配置和对微观经济活动的直接干预，以在充分发挥市场在资源配置中

在构建对外开放新格局中，《中共中央 国务院关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》明确强调要“加强市场、规则、标准方面的软联通”。应该说，这是实现构建更高水平开放型经济新体制的重要途径和抓手，揭示了互联互通在经济体制改革中的重要作用。

以市场软联通促进产品流动和经济活动的互联互通。长期以来，我国开放发展具有出口导向的典型特征，换言之，在融入全球价值链分工体系过程中，国际市场需求尤其是来自发达经济体的强劲需求，为国内生产提供需求支撑，国内市场和国际市场之间未能形成有效联通机制。随着我国经济经济体量的不断扩大，尤其是进入高质量发展阶段，这种发展模式将难以支撑起更高水平和更高层次的开放。我们不能只依靠国际市场的“推力”，还要重视国内市场的“拉力”，构建起国内国际经济双循环相互促进的新发展格局。这就需要首先建立起国内市场和国际市场的软联通，只有将国内市场和国际市场联通起来，才能够相互交流和相互作用，如果没有市场的联通就谈不上二者之间的相互循环和互促共进。市场的软联通不仅表现在传统商贸领域的产品流动和经济活动的互联互通，还应当表现为一些更深层次的联通，例如交易规则、商业管理模式、人才流动的联通等等。通过市场的软联通，了解国际交易的习惯和规则，学习先进的商业管理模式，广泛吸收国际市场中的先进创新要素尤其是人力知识资本为我所用，建立国际经济循环与国内经济循环的联系，能够为更大范围、更宽领域、更深层次的对外开放奠定坚实的基础。

以规则软联通实现各国制度和规则的兼容。与主要以商品和要素流动型开放为特征的经济全球化不同，当前及今后一个时期，新型经济全球化主要特征之一必将是制度型开放，即对外开放将由“边境开放”向“境内开放”转变。在全球价值链不断深化发展的背景下，建设更高水平开放型经济新体制时，需要更加注重规则的软联通，不再局限于进一步降低关税和非关税壁垒为特征的边境开放，而是聚焦于

国内经济规则与国际经济规则的接轨。在要素分工的条件下，生产的全球性要求不同的生产要素和生产环节进行“无缝对接”，以保证生产的效率和质量。而要想实现这种“无缝对接”，最关键是实现规则的软联通，实现各国在制度和规则上的兼容。只有在规则上能够与国际规则对接，才能够减少合作过程中的摩擦，从而能够在全球化生产的大背景下，吸引更多的生产要素特别是创新要素向国内集聚。当前，经济全球化的总体环境趋于严峻和复杂，国际经贸规则面临大调整和大重塑，在这一关键时期，哪一个国家拥有更强的对创新要素的吸引和集聚能力，哪一个国家就能够支撑起高水平开放型经济的发展。因此，为了抓住这一发展契机，中国必须从商品和要素流动型开放，转向规则等制度型开放，加强规则的软联通，打造最优的营商环境。

以标准软联通协调和对接各参与方的积极性。开放型经济强调的是国内经济和世界经济之间的互联互通，这就必然要涉及标准的问题。标准化是实现各个领域互联互通的基本前提之一，如果没有统一的标准，国家间的合作就会遇到很多阻碍。例如，我国在帮助“一带一路”沿线国家建设基础设施时，“设施虽联、通行不畅”的现象经常出现，原因就在于各个沿线国家的铁路、公路等技术标准和运行规范不一。加强标准的软联通，可以减少商品和要素在自由流动中的一些阻碍，有利于生产环节和阶段的协调和对接，进而调动合作双方的参与积极性，推动建设更加牢固的合作机制。标准统一不仅包括经济领域的技术标准对接，同时还包括治理规则体系中的标准对接，加强各个领域标准的软联通是实施更大范围、更宽领域、更深层次的全面开放的重要前提。概括而言，加强标准的软联通对中国建设更高水平的开放型经济新体制的促进作用，主要体现在两个方面：一是全面对接国际高标准市场规则体系，可以使我国在对标过程中不断实现自身规则等制度设计和安排的优化，实现以开放倒逼改革。二是在主动联通的过程中，通过积极利用现有的多边平台，主动参与国际标准的制定，可以实现技术和规则等制度标准的输出，引领国际标准，进一步增强中国的国际影响力，为建设高水平开放型经济争取良好的外部环境。加强标准的软联通，可以进一步促进我国建设更高水平的开放型经济。

因此，实现更高水平开放型经济新体制的构建，应着重做好以下几个方面的工作。一是加快推进国内国际市场融合。为此，需要充分发挥我国超大规模市场优势和内需潜力，以长三角、粤港澳大湾区等

更高水平对外开放的新要求

□ 戴翔 王如雪

开放高地为重点，对内布局战略性新兴产业和未來产业，带动传统优势产业转型升级，加强不同级次产业链链接融合，形成世界级产业集群；对外以高端服务贸易补充货物贸易不畅带来的产业链阻断，加强知识产权贸易，推动开放高地成为链接强大内需、国际高端服务贸易的产业链门户，构建国内国际双循环相互促进的新发展格局。二是加快推动制度型开放，密切关注国际经贸规则的高标准演进趋势，建立与国际规则相衔接的国内经济体制改革机制，营造更好的营商环境，开放拥抱全球的优秀人才和优质企业，抓住全球人才流动新机遇，构建更加开放的国际人才交流合作机制，增强集聚创新要素的能力。三是要充分利用各种平台，积极参加全球经济治理。例如，通过“一带一路”倡议、二十国集团、亚太经合组织等多边区域合作平台，主动融入国际市场，对接国际规则，参与国际标准的制定，发出中国声音，贡献中国智慧。

择上交由市场，在所提供的兼顾公平和效率的制度环境下来让市场选出最具潜力且符合特定发展形势的重要产业。在此基础上，给予这些产业中的所有主体以同等的制度激励和政策支持。具体而言，在高质量发展阶段下推动产业政策向普惠化和功能性转型，应在如下三个方面重点发力：一是重点关注先进制造业。先进制造业由其自身所拥有的规模性、技术性和辐射性，而毫无疑问地成了新形势下促进经济高质量发展的重要增长极。因此，推动产业政策向普惠化和功能性转型，应以健全推动发展先进制造业的体制机制为依托，进一步推广至其他重要产业。二是强化支持技术创新和结构升级。技术创新能力的提升是促进产业结构升级和经济高质量发展的关键。实施普惠化和功能性的产业政策，应聚焦于通过支持科学研究、自主创新和技术进步来提升产品和服务的质量，促进高新技术产业的发展，提升区域创新能力，增强国家科技创新实力。三是有效化解过剩产能。促进经济的高质量发展，既应在增量上发展先进制造业和扶持技术创新，又应在存量上化解产能过剩和淘汰落后产能。这就要求在推进产业政策向普惠化和功能性转型的过程中，建立市场化和法治化来解决产能过剩的长效机制，健全有利于促进市场化兼并重组和转型升级的制度和政策。