热点聚焦

在全面深化改革中处理好政府和市场关系

汪同三

【核心看点】 党的十八届三中全会强调，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。处理好政府和市场的关系，既是经济体制改革的核心问题，也是有效引领新常态的突破口。在新常态下保持经济持续健康发展，必须抓住经济体制改革的这个核心问题，切实把市场和政府的优势都充分发挥出来。

市场经济中政府的作用

- □ 维护市场秩序
- □ 提供公共产品
- □ 调节收入分配
- □ 调控宏观经济

党的十八届三中全会明确指出，政府的职责和作用主要是保持宏观经济稳定，加强和优化公共服务，保障公平竞争，加强市场监管，维护市场秩序，推动可持续发展，促进共同富裕，弥补市场失灵。在现代市场经济中，政府的经济活动主要表现在以下几个方面：

其一，维护市场秩序。在现代市场经济中，市场参与者之间主要存在两类关系：一是生产者与消费者之间的供求交换关系，二是生产者特别是同行业领域内生产者之间的竞争关系。政府维护市场秩序，主要是着力维系这两类关系的平衡。具体来说，就是要促进企业自主经营、公平竞争，保障消费者自由选择、自主消费，实现商品和要素自由流动、平等交换，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，进行权责明确、公平公正、透明高效、法治保障的市场监管。

其二，提供公共产品。公共产品或服务的特点是，每个人消费这种产品或服务都不会导致别人对该种产品或服务消费的减少。国防、外交、治安是最典型的公共产品或服务。基础教育、基础科研、公共卫生、公共福利等为市场经济发展提供必要保障，也属于公共产品或服务。提供这些公共产品或服务是实行市场经济体制的必备条件，承担组织和保障这些公共产品或服务有效供给职能的只能是政府。在我国，政府提供公共产品或服务还涉及正确处理政府和市场关系、政府职能转变、构建公共财政收支框架、推进非基本公共服务市场化改革等诸多重要领域。

其三，调节收入分配。在社会主义市场经济中，政府在合理调节居民收入分配方面具有重要作用。政府通过一系列制度安排和政策工具参与国民收入的初次分配与再分配，促进国民收入在各部门、各地区、各单位以及社会成员之间合理分配，缩小收入差距，体现社会公平。在我国收入分配制度改革中，政府应在初次分配领域和再分配领域同时发力，发挥积极作用。特别是在再分配领域，应着力加大税收对收入分配的调节力度；加大对低收入和贫困人口的转移支付力度；完善社会保障制度，缩小保障水平差距；积极推动基本公共服务均等化；加大扶贫力度，确保到2020年全面脱贫。

其四，调控宏观经济。在社会主义市场经济中，政府需要发挥宏观调控作用的原因有四个方面：一是由于存在总供给与总需求不一致的矛盾，市场配置资源会导致经济运行波动，严重时会发生经济危机。这就需要政府进行干预，通过财政政策、货币政策等手段调节社会消费和投资，促使总供给和总需求趋于平衡，保持经济平稳运行。二是由于生产者追求生产利润最大化、消费者追求消费效益最大化，市场机制发生作用具有一定的自发性和盲目性，使得市场主体的个体利益可能与社会总体利益存在冲突。这就需要政府通过宏观调控促使市场主体的个体利益和社会总体利益协调平衡。三是由于存在垄断、外部影响、非对称信息、公共产品不足等问题，可能导致某段时期或某个领域出现市场失灵。这就需要政府通过适当的调控措施对市场失灵状态进行矫正。四是由于社会主义生产目的是为了满足人民日益增长的物质文化需要，政府进行宏观调控，减少市场调节的盲目性，可以使市场对资源的配置与社会主义生产目的趋于吻合。

改革实质是处理政府和市场关系

- □ 认识把握市场规律
- □ 划清政府市场边界
- □ 统筹把握有机结合

改革开放是决定当代中国命运的关键抉择。改革开放以来，我国改革由浅入深，由易到难，逐步深化，破解了许多制约和影响发展的重大难题，但是还有许多遗留和新产生的深层次矛盾和问题尚未得到有效的根本解决。目前，改革进入攻坚期和深水区，老问题与新问题相互交织，国内因素与国际因素相互影响，要处理的问题远比以往更困难和复杂，要完成的任务远比以往更繁重和艰巨。

进一步深化改革必须加强改革的系统性、整体性、协同性。在诸多改革任务中，如何抓住牛鼻子，起到纲举目张的作用？《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确指出，经济体制改革是全面深化改革的重点。马克思主义政治经济学认为，生产力决定生产关系，经济基础决定上层建筑。以经济体制改革为先导，发挥经济体制改革对统筹推进政治、社会、文化、生态文明等各领域改革的牵引作用，正是这一颠扑不破真理的具体体现。在经济体制改革中又必须抓住最重要的核心问题。经过30多年的改革开放，现在，我国社会主义市场经济体制已经初步建立，市场化程度有了明显提高，进一步完善社会主义市场经济体制所需克服的系列矛盾中的主要矛盾，突出表现为如何处理好政府和市场的关系。

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出，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。这告诉我们处理好政府和市场的关系，要从两个方面入手。第一，如何使市场在资源配置中起决定性作用？要正确认识和把握市场规律的内涵，即市场通过价值规律、竞争规律、供求规律等规律的作用实现资源的有效配置。第二，如何更好发挥政府作用？一方面，当前我国仍然存在市场体系不完善、市场规则不统一、市场竞争不充分的问题，政府要毫不动摇地坚持社会主义市场经济改革方向，进一步健全社会主义市场经济体制。另一方面，政府要围绕建设法治政府和服务型政府，切实解决政府职能越位、缺位、错位问题，坚持有所为、有所不为，着力提高宏观调控和科学管理水平，让市场充分发挥资源配置的决定性作用。处理好政府和市场关系，关键在政府。

市场这只看不见的手和政府这只看得见的手是市场经济框架一体的“两只手”，它们不是相互隔绝各行其是，而是优势互补协同发力。既要划清政府与市场的边界，政府不能越界，更要统筹把握有机结合，政府必须尽职尽责。只有使市场在资源配置中起决定性作用，同时发挥好政府作用，才能真正体现和发挥我国社会主义市场经济体制的特色和优势。

新常态下如何处理政府与市场关系

- □ 推进供给侧结构性改革
- □ 创新宏观调控方式
- □ 适度扩大总需求
- □ 加速深化国企改革

当前，中国经济呈现出新常态。新常态有几个主要特点：一是经济从高速增长转为中高速增长，二是经济结构不断优化升级，三是从要素驱动、投资驱动转向创新驱动。面对错综复杂的国内外形势，我们把握经济发展新常态这个大逻辑，积极适应发展新常态，增速调整、结构优化、动力转向都取得了来之不易的积极成果。经济结构优化升级和经济增长创新驱动已经表现出勃勃生机，将在中长期中显现出更加明显的成效。经济增速向中高速转变目前面临下行压力依然较大的问题，以及需要高度重视的相关领域存在的风险隐患。在新常态下，化解经济下行压力必须坚定不移地依靠全面深化改革，把市场起到资源配置的决定性作用和发挥好政府作用作为突破口，在推进以处理好政府与市场关系为核心内容的经济体制改革的过程中，实现宏观经济的中高速增长。当前需要重点做好以下工作：

第一，着力推进供给侧结构性改革。我国经济目前面临的问题，供给和需求两方面都有，但矛盾的主要方面在供给侧。供给侧存在的问题，一方面表现在产品供给能力及品质跟不上变化了的需求，不能充分满足不断提升的居民消费需求，更难以有效引导和创造消费需求。另一方面表现在产能过剩问题严重。推进供给侧结构性改革迫在眉睫，必须认真处理好政府与市场的关系，通过使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，把“去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板”五大任务落到实处。

第二，创新宏观调控方式。党的十八大以来，我们一直在探索宏观调控方式和政策工具创新，在区间调控基础上实施定向调控和相机调控，取得较好效果。在当前经济新常态下，我们需要继续创新宏观调控方式，统筹运用积极的财政政策和稳健的货币政策，以及产业、投资、价格等政策工具，既立足当前，又着眼长远。在宏观调控创新中，只有抓住处理好政府与市场关系这个把手，使政府的宏观调控政策通过市场机制发挥作用，才能实现宏观调控创新为供给侧结构性改革营造良好宏观环境的目标。

第三，适度扩大总需求。我们在重点加强供给侧结构性改革的同时，不可忽视需求侧问题。总供给和总需求是市场经济框架的两个基本矛盾方面，也是政府发挥宏观经济调控作用的着力点。应对当前经济下行压力持续，需要适度扩大总需求，特别是国内需求。在内需中重点是扩大消费需求，同时不能忽视投资的作用。

第四，加速深化国企改革。国有企业改革是关系坚持和完善我国基本经济制度的重要内容，也是事关供给侧结构性改革能否顺利推进的一项重要的基础性改革。党的十八届三中全会强调，推动国有企业完善现代企业制度，鼓励非公有制企业参与国有企业改革，激发非公有制经济活力和创造力。这进一步明确了国有企业改革的方向。国有企业和民营企业都应在市场经济中通过竞争求生存求发展，政府应为其公平竞争和发展提供有力保障。（作者系中国社会科学院学部委员）

推进长江中游城市群产城融合发展

张政 杨刚强

长江中游城市群是国家推进新型城镇化建设的一个重要平台，也是实现新型城镇化与产业协同发展的一个重要载体。实现长江中游城市群产城融合，有利于实现资源优势互补，促进产业分工协作，提高城市互动合作水平，并最终实现长江中游城市群的区域可持续发展。推进长江中游城市群产城融合发展，应牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，立足于城市功能和产业发展空间，以人的城镇化为核心，以提高质量为关键，以促进经济结构转型升级为抓手，增强产业推动城镇化的动力作用，强化城镇化的载体和平台功能，推动大中小城市和小城镇协调发展、产业和城镇融合发展，推动人口经济布局更加合理、区域发展更加协调，形成“以产促城、以城兴产、产城融合”的发展格局。

坚持创新发展 促进质量提升与产业转型

城镇化和产业互动发展应激活城市创新活力。各地区应充分发挥自身的创新优势，以创新技术产业化促进产业结构优化升级，以新兴技术的产业化成果提高人民生活水平和城镇化质量。这就要求，首先要加快新型城市建设。各城市应根据资源环境承载能力，适时调整城市规模，加强现代信息基础设施建设，推进大数据和物联网发展，建设智慧城市。充分发挥大众创业、万众创新和“互联网+”集众智汇众力的乘数效应，建设创新城市，提高城镇化的质量和水平，促进城市人口集聚、产业集聚。其次要推进产业创新发展。依靠创新加快调整优化产业结构，提升城市群的综合竞争力。强化产业创新，围绕产业链部署创新链，以技术的群体性突破支撑引领新兴产业集群发展，提高产业科技含量与附加值。创新型产业的集聚发展，将有效提升城市的竞争力，提高城镇化的质量和水平。

坚持协调发展 促进城镇化与产业协同发展

一方面，要促进产业集聚和合理布局。按照生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀的原则，科学规划空间发展布局，统筹规划包括产业集聚区、人口集聚区、综合服务区、生态保护区等在内的功能分区。尊重产业集聚的客观规律，积极引导产业向各类空间载体适度集聚，形成产业与人口、资源、环境合理分布的格局。另一方面，要促进产业结构调整优化。按照产业结构调整升级和城镇化的关系，优化调整各类城市产业结构，既要壮大优势特色产业发展，又要发挥生活服务业、公共服务业等共性基础产业的配套支撑作用。把握产业结构转换的节奏和升级规律，加快三次产业协调发展，推进共性基础产业调补齐平，实现产业与城镇融合发展。同时，还要促进小城镇和县域经济健康发展。小城镇是连接城乡的纽扣和节点。支持小城镇健康发展，对于发展县域经济和促进城乡协调发展具有重要意义。小城镇发展水平地区差异较大，产业、人口和资源环境承载能力不同，不宜采用单一的管理模式，应体现地方特色。

坚持绿色发展 促进城市和产业可持续发展

把生态文明理念全面融入城镇化全过程，走集约、智能、绿色、低碳的新型城镇化道路。首先要加快推进生态城市建设，积极构建既有利于经济的可持续发展、又适宜人类健康生存和发展的生态环境。其次要打造城市低碳生活方式和宜居环境。倡导低碳生活方式，积极推进低碳社会生活方式发展，树立绿色低碳的生活消费理念。此外，还要积极发展环保绿色产业，推进传统产业绿色转型。

坚持开放发展 促进城市与产业包容发展

不断深化开放合作和改革创新，构建开放、包容的城市体系和产业体系，是促进城镇化与产业协同发展的一个重要途径。沿海地区应主动对接“一带一路”战略，突出产业集聚区核心平台建设，加快构建沿海开发开放新机制；内陆地区应加快建设内陆开放战略支撑带，积极发展外向型产业集群，形成各有侧重的对外开放基地，不断深化国内外区域合作，在更大范围、更广领域、更高水平上实现资源要素优化配置。一是推动城市开放发展。开放发展是城镇化转型的内在要求，也是促进城市产业集聚、人口集聚的重要途径。二是推动城市间合作机制的协同。大力推进长江中游城市群内部区域合作，在基础设施建设、产业发展、生态环境保护等公共领域建立协调机制，实现共赢。三是推动更高水平“引进来”和全方位“走出去”。

坚持共享发展 促进产城融合发展

产城融合发展要坚持以人为核心，促进产业发展、人口集聚与城市建设协同布局，实现产业与城市融合发展、人口与产业协同集聚。一是进一步完善基础设施。加快铁路、快轨等一系列基础交通设施的建设与规划，推进重要交通运输节点枢纽化，促进中游城市群各类基础设施互联互通，加快实现同城化。加强城乡基础设施连接，推动水电路气等基础设施城乡联网、共建共享。二是加快实现城际间基本公共服务共享。合理布局教育、医疗、文化、旅游、体育等公共服务设施，重视加强医疗合作，沟通共享治疗技术，尽力推行跨地无障碍使用医保卡。三是进一步完善园区基本公共服务，提升宜居宜业水平。

（作者单位：武汉大学中国中部发展研究院）

学海观澜

推动东北地区新一轮振兴

徐丽娜 李立楠

东北地区区位条件优越，沿边沿海优势明显，是全国经济的重要增长极，在国家发展全局中举足轻重，在全国现代化建设中至关重要。“十三五”时期是推进东北老工业基地全面振兴的关键时期。推动东北经济脱困向好、实现新一轮振兴，事关全国经济发展和转型升级大局。日前，一系列旨在全面振兴东北地区的利好政策不断出台，从批复《东北振兴“十三五”规划》，到出台《中共中央 国务院关于全面振兴东北地区等老工业基地的若干意见》，再到印发《关于深入推进实施新一轮东北振兴战略加快推动东北地区经济企稳向好若干重要举措的意见》等等，这表明中央对振兴东北工作的高度重视，也彰显振兴东北在全国经济社会发展全局中的重要地位。当前和今后一个时期，抓住国家对东北地区的利好政策，将城市经济发展与生态文明建设相协调，将是未来推动东北地区迎来新一轮振兴的关键之举。

东北地区是新中国工业的摇篮和重要的农业基地，是全国经济的重要增长极。当前，我国经济发展进入新常态，东北地区经济下行压力增大，部分行业和企业生产经营困难，体制机制的深层次问题进一步显现，经济增长新动力不足和旧动力减弱的结构性矛盾突出，发展面临新的困难和挑战。这些矛盾和问题归根结底是体制机制问题，是产业结构、经济结构问题，解决这些问题归根结底要靠全面深化改革。《中共中央 国务院关于全面振兴东北地区等老工业基地的若干意见》指出，全面深化改革、扩大开放是振兴东北老工业基地的治本之策，要以知难而进的勇气和战胜困难的信心坚决破除体制机制障碍，加快形成同市场完全对接、充满内在活力的新体制和新机制。坚持多策并举，“加减乘除”一起做，全面推进经济结构优化升级，加快构建战略性新兴产业和传统制造业并驾齐驱、现代服务业和传统服务业相互促进、信息化和工业化深度融合的产业发展新格局。牢固树立绿色发展理念，坚决摒弃损害甚至破坏生态环境的发展模式和做法，努力使东北地区天更蓝、山更绿、水更清，生态环境更美好。《东北振兴“十三五”规划》也提出，到2020年，东北地区体制机制改革创新和经济发展方式转变取得重大进展，发展的平衡性、协调性、可持续性明显提高，与全国同步实现全面建成小康社会宏伟目标。特别是“生态环境保护水平进一步提升。单位地区生产总值能耗和二氧化碳排放大幅下降，主要污染物排放总量显著减少，水环境质量得到阶段性改善，森林、河流、草原、湿地、黑土地得到有效保护，沙地、盐碱地治理取得明显成效。”这些都为东北经济发展指明了方向。

当前和今后一个时期是推进老工业基地全面振兴的关键时期。如何适应把握引领经济发展新常态，将城市经济发展与生态文明建设相协调，加快实现东北地区等老工业基地全面振兴，需要做好以下几方面工作：

第一，大力推动生产性服务业发展。伴随着我国大力推动第一二产业向第三产业转型的浪潮，作为以汽车、钢铁、石油等产业为主导的东北老工业基地，产业结构转型无疑是推动区域经济发展的第一步。借助东北地区资源丰富、市场广阔、制造业基础雄厚等优势，在推动制造业发展的同时促进配套的生产性服务业开展，做好人力资本与科学技术的双重引入，实现推动制造业升级与培育新兴服务产业共同发展的利好局面。一方面有利于制造业企业重新进行资源等整合，另一方面推动新兴服务业的发展也将在很大程度上解决东北地区现有的科技薄弱、资源消耗过度等现象。

第二，构建区域集群发展模式。集群效应已成为拉动区域经济增长的关键因素，综合东北地区历史、地理、人文等诸多因素，东北地区的集群大致分为两大主线，一是以企业为依托搭建产业集群，二是以城市为依托搭建生态集群。通过产业集聚将有限的资源进行合理的配置，形成上、中、下游一体化的产业链条，缩减人力、物力成本，加强科技，人才资源共享，打响品牌知名度，建立诸如日本“丰田城”、美国底特律、德国斯图加特等世界知名的产业集群。此外，东北地区可借助其山水自然资源及四季分明的特点，构建以旅游业为主的城市生态集群。以现有的交通运输线为依托将沿线城市的旅游业进行整合优化，不仅有利于当地生态环境的建设，同时也有利于旅游服务业的开展。

第三，实现“引进来、走出去”发展路径。为实现东北经济的可持续发展，首先要做好“走出去”，加强区域开放政策的推动。其次，做好“引进来”也是推动东北地区经济发展的重要举措。一方面引入外资，同时借鉴国际先进的产业生产技术和企业管理模式，让东北地区的产业发展与国际接轨；另一方面，引进市场机制、盘活国有资产，也将是促进东北地区经济增长的一个重要路径。

总之，振兴东北、推动生态城市建设符合我国产业结构升级转型的要求，同时也大大促进了东北地区高技能人才培养和技术创新推动。在供给侧结构性改革背景下，通过加快东北地区生产性服务业发展、加强产业集群和生态城市群、推动“引进来、走出去”的战略实施，将有利于早日实现东北经济新一轮振兴。

本版编辑 欧阳优