

# 科学准确把握政府与市场关系

中国社会科学院中国特色社会主义理论体系研究中心

【核心看点】“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”，是我们党对政府与市场关系认识的一次质的飞跃，是以习近平同志为核心的党中央对马克思主义政治经济学的重大发展。科学地理解这一重要理论原则，并准确运用于实践，非常重要而迫切。

## 一

习近平总书记指出，“看不见的手”和“看得见的手”都要用好，努力形成市场作用和政府作用有机统一、相互补充、相互协调、相互促进的格局，推动经济社会持续健康发展。这是我们科学把握政府与市场关系所应遵循的基本理论思维。

政府与市场在资源配置和经济社会发展中的作用，犹如车之双轮、鸟之两翼，不可偏废。这不仅为我国近40年改革开放的成功实践所充分证实，也为世界上成功发展的经济体的经验所充分证实。国际经验表明，保持持续高速增长和社会进步，既需要通过市场机制来配置资源，同时也需要有一个有效有为的政府。

最大的理论和实践误区是把政府与市场的作用割裂开来、甚至对立起来。而一个良好运转的经济体，政府与市场在结构变迁、技术进步、收入分配、生活质量提升等诸多领域，都是相互支撑、彼此借力、协同发力的。需要看到的是，使市场在资源配置中起决定性作用、更好发挥政府作用，既是一个重大理论命题，又是一个重大实践命题，二者是有机统一的，不是相互否定的，不能把二者割裂开来、对立起来，既不能用市场在资源配置中的决定性作用取代甚至否定政府作用，也不能用更好发挥政府作用取代甚至否定使市场在资源配置中起决定性作用。在这个问题上，要讲辩证法、两点论，努力形成市场作用

和政府作用有机统一、相互补充、相互协调、相互促进的格局。

## 二

使市场在资源配置中起决定性作用，是我们党对中国特色社会主义建设规律认识的一个新突破，是马克思主义中国化的一个新成果，标志着社会主义市场经济发展进入了一个新阶段。它“有利于在全党全社会树立关于政府和市场关系的正确观念，有利于转变经济发展方式，有利于转变政府职能，有利于抑制消极腐败现象”。我们必须站在这样的理论和实践高度来把握市场的“决定性作用”，把市场机制能有效调节的经济活动交给市场，把政府不该管的事交给市场，让市场去激发全社会创造财富的热情，促进社会生产力的整体跃升。

从本质上说，经济发展就是要提高资源尤其是稀缺资源的配置效率，以尽可能少的资源投入生产尽可能多的产品，获得尽可能大的效益。理论和实践都证明，市场配置资源是最有效率的形式。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。健全社会主义市场经济体制必须遵循这条规律，着力解决市场体系不完善、政府干预过多和监管不到位问题。习近平总书记指出，市场要活，就是要使市场在资源配置中起决定性作用，主要靠市场发现和培育新的增长点。在供求关系日益复杂，产业结构优化升级的背景下，涌现出很多新技术、新产业、新产品，往往不是政府发现

和培育出来的，而是“放”出来的，是市场竞争的结果。技术是难点，但更难的是对市场需求的理解，这是一个需要探索和试错的过程。

此外，我们还需要基于经济发展新常态来深化对市场“决定性作用”的认识。在新常态下，经济关系日趋复杂、分工日趋深化，居民消费、技术和产业创新重要性日益凸显，在这样的背景下，市场的试错、发现和激励功能就显得尤其关键。

总之，发挥市场在资源配置上的决定性作用，需要有完善的市场体系、良好的竞争秩序，需要有夯实支撑市场体系的“硬”“软”基础设施。我们要坚持社会主义市场经济改革方向，从广度和深度上推进市场化改革，加快建设统一开放、竞争有序的市场体系，建立公平开放透明的市场规则，让市场在所有能够发挥作用的领域都充分发挥作用，推动资源配置实现效益最大化和效率最优化，让企业和个人有更多活力和更大空间去发展经济、创造财富。

## 三

站在新的历史起点上，科学把握“更好发挥政府作用”，显得尤为重要。

第一，更好发挥政府作用，不是让政府更深入地介入到资源配置活动中去，而是要在保证“使市场在资源配置中起决定性作用”的前提下，管理那些市场管不了或管不好的事情。科学的宏观调控，有效的政府治理，是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求。更好发挥政府作用，就要切实转变政府职能，深化行政体制改

## 理论在线

推动供给侧结构性改革，是适应和引领我国经济发展新常态的必然要求和重大创新。当前，我国经济正从粗放向集约、从简单分工向复杂分工的高级形态演进，推动供给侧结构性改革，是为了通过提高改善供给质量和效率，走出一条质量更高、效益更好、结构更优、优势充分释放的发展新路，乃大势所趋。在这一过程中，从多方面发力扩大有效供给，促进经济提质增效，是供给侧结构性改革的题中应有之义。

从供需角度看，当前经济矛盾的主要方面在供给侧。需求变化了，供给的质量和体系没有适应这种变化，通过创新供给激活需求的重要性显著上升。比如，一些关键装备、核心技术、高端产品还依赖进口，国内部分消费需求得不到有效满足，消费者出境购物、通过“海淘”代购生活必需品的现象屡见不鲜。扩大有效供给，正是着眼于需求变化和国内外的供给水平差距，引导企业通过增加研发投入、提高产品质量和技术含量，以更新、更好

# 从三方面发力扩大有效供给

蔡培峰

的产品和服务形成新的竞争优势。

从要素角度看，当前实现优质供给仍有很大空间。比如，制造业转型升级需要大量的技术工人，而我目前高级技术工人短缺，“工学一体”的生产一线人才培养机制不完善，打造制造业强国在这方面仍有很大的潜力可以挖掘；资本是要素的组成部分，在充分发挥市场配置资源决定性作用的同时，还应通过合理引导资本的流向，提高配置效率和效益。扩大有效供给的过程，实质上就是发展要素和市场资源流向创新能力强、市场把握能力强、经营管理水平高、协作紧密、环境友好的现代产业部门和企业的过程，从而有效提高资源要素配置效率。

当前和今后一个时期，亟需从三方面发力，扩大有效供给，助推供给侧结构性改革持续发效力。

其一，加大研发投入、提高自主创新能力是核心。在历次产业技术革命中，科技创新都扮演了发达国家保持竞争优势、

推动经济企稳回升、转型升级的重要角色。我们实现创新驱动发展，关键是在科技创新方面要有“先手棋”。当前，新一代互联网、物联网等信息技术创新已经对传统产业的产业链布局、资源配置、生产管理 etc 产生深远的影响。适应世界产业发展的新趋势，要围绕提高企业创新水平和技术能力，鼓励传统优势制造业企业加强新技术的运用，引进一流的技术装备和先进的管理理念，通过新技术对传统生产方式的嫁接，提高生产、管理、营销的智能化水平，推动产业链再造和价值链提升，在转型升级方面快人一步、领先一筹，为今后更好更快发展奠定坚实基础。

其二，加强人才培养、重视科技创新教育是关键。重点要围绕提高人力资本质量，加大投资于人的力度，优化选人用人制度，优化人才市场环境，注重培育和引进有创新精神、市场把握能力的创新创业人才，为供给侧结构性改革提供人才支撑。一方面，改变制造业“重设备不重人”

的不合理研发管理体制，让资金更多地向激励人才创新的方向倾斜，推动建立科研机构、高校人才与企业人才的双向流动机制。另一方面，建议激活体制内的人才存量，通过构建平台激发体制内科研人才参与市场化运作的积极性。

其三，健全融资体系，完善合作创新机制是支撑。产业技术创新是高风险活动，为鼓励技术创新必须建立高效的投融资支持机制，实现风险分担，降低全社会的创新风险和成本。可考虑加大鼓励自主创新财政投入，整合科研资金的管理，将中央财政的各类科技计划由多部门分散管理转变为统一平台管理，避免体制的分割造成研发链的断裂，鼓励多部门、多学科、多领域密切合作进行集成创新，将多部门、多渠道的基础性科研项目、共性技术研发项目的科研资源集中使用，改变科研资金分割化和碎片化的情况，完善公共科技资源共建共享机制，提高财政科技专项资金的使用效率。

# 推进以人为核心的新型城镇化重在四个融合

周 健

创造更多的就业岗位和更好的发展机会。二是“土地城镇化”快于人口城镇化，建设用地粗放低效。一些城市“摊大饼”式扩张，过分追求宽马路、大广场，不仅造成大量资源的占用和浪费，而且也对社会性支出产生挤出效应。三是尽管城镇人口总量上增加，但不同人群之间的分隔程度也在增加。大量农业转移人口难以融入城市社会，市民化进程滞后，城镇内部出现新的二元矛盾。当人们的生存和发展无法得到保障和提升，就不会有意愿留下来为产业和城镇的发展贡献一分力量。凡此种种，都与推进以人为核心的新型城镇化背道而驰。

而要解决这些问题，就需要推进产城人融合发展新型城镇化。“产城人融合”不是一个新的概念，但从目前的理论和实践上看，这一概念基本局限于“一城一镇”。而若想真正推进以人为核心的新型城镇化，更应从“大”处着手，也即是地域上集中分布的大中小城市和小城镇之间的“产城人融合”。在这一过程中，需要从以下几个方面着手，做好四个融合。

第一，产业融合。地域上集中分布的

大中小城市和小城镇之间形成产业链条的分工与合作，建立产业集群。一是可以充分发挥大中小城市和小城镇的各种资源的关联性和互利性，实现它们之间产业的高度融合；二是形成区域规模经济效应，可以有效地利用各产业中的生产要素，产生集聚效应和扩散效应，实现各类产业不同区域的联动与共赢；三是可以不断降低生产、交易和管理成本，显著提高劳动生产率。

第二，城镇融合。地域上集中分布的大中小城市和小城镇形成多核心、多层次城市群。一是可以消除区域壁垒，促进大中小城市和小城镇之间的资源共享与要素流动，提高资源的综合利用率，进而促进区域整体经济效率的提高；二是提升中小城市、小城镇参与产业承接和职能分工的机会和能力，实现它们之间专业化的分工协作；三是有利于公共服务体系的延伸和对接。

第三，产城融合。产业融合和城镇融合相互促进、协同发展，最终实现产业集群与城市群的融合发展。一是产城融合促进了产业空间与城镇空间的对接，增强

产业体系与城镇体系的融合度，实现产业化与城镇化协调发展；二是产城融合实现了集中性和规模性的双重叠加，产生更大的乘数效应、集聚效应和扩散效应。

第四，产城人融合。在产城融合依托下，坚持以人为核心的原则，促进人口在地域上集中分布的大中小城市和小城镇之间及其产业之间有序流动与聚集，进而使得人口数量和结构与产城发展相匹配，最终实现人口与经济社会协调均衡发展以及资源环境之间和谐共生发展。一是“人”的发展空间不断增大。产城融合会带来“人”的迁移空间和就业空间不断增大，发展机会不断增加，人们的生产方式、生活状态、行为习惯也会随之不断改变提升，从而推动了“人”自身的发展。二是产城的发展空间不断增大。多策并举实现“人”在产业之间和城镇之间的合理流动，有利于相关资源的有效配置，由此实现城镇结构和产业结构与就业结构、收入结构和消费结构等相互匹配，这样既有利于产业优化升级和城镇集聚高效，又可以避免“城市病”的发生。

（作者单位：辽宁大学经济学院）

“十三五”规划纲要明确提出，以发展多种形式适度规模经营为引领，创新农业经营组织方式，构建以农户家庭经营为基础、合作与联合为纽带、社会化服务为支撑的现代农业经营体系，提高农业综合效益。适度规模经营，是引领农业提质增效、提升我国农业竞争力的发展要求，对新形势下加快转变农业发展方式、调整农业结构、推进农业现代化具有重要意义。从各地的情况来看，农业适度规模经营正在逐步发展，规模化经营的成效也逐渐显现出来，但整体而言，农业规模化经营的发展水平依然较低，发展速度仍然较慢。从我国国情出发，适应农村劳动力大量转移和农业生产条件不断完善形势，积极探索多种形式的适度规模经营，是当前和今后一个时期我国农业发展面临的重要任务。

推进我国农业适度规模经营，需要一系列支撑，不仅需要相关制度的系统性改革，还需要农业基础设施的发展；不仅需要农业机械化的发展，还需要种子、肥料、饲料等的规模化、专业化服务；不仅需要专业化和专业化的农业技术和信息服务，还需要农产品流通和加工等的专业化、社会化服务等。由于农业所具有的基础性、弱质性、风险性、低收益性等经济特征，推动农业适度规模经营的发展还需要包括税收政策、财政支出政策、投资政策、贸易政策等全方位的政策支持，而其中不可或缺的就是金融政策的支持。纵观世界各国，凡是农业规模化经营发展水平高的国家或地区，无一不是充分提供金融政策支持。

# 金融支持农业适度

# 规模经营的着力点

张 戈

近些年来，随着国家惠农政策的实施，面向农村、农业的金融体系取得长足发展，初步形成了多层次、较完善的农村金融体系，服务覆盖面不断扩大，服务水平不断提高。它们对农业适度规模经营发挥了一定的支持作用，但总体而言，农村金融仍是整个金融体系中最薄弱的环节，现行金融机构对农业适度规模经营发展的支持作用还比较有限。当前和今后一个时期，推进农业适度规模经营，一个重要着力点就是，按照供给侧结构性改革的思路，深化金融体制改革，建立和健全惠农金融制度，建立健全惠农金融机构体系，大力推进惠农金融机构和业务的发展，创新惠农金融服务机制和方式，为农业适度规模经营的发展提供强有力的金融支持。

**第一，建立健全有利于农业适度规模经营的惠农金融制度。**应根据经济发展阶段的变化，从农业的特殊性质和现代农业发展的需要出发，建立和健全覆盖农业全过程全方位的系统性支持农业适度规模经营发展的惠农金融制度，包括惠农信贷制度、农产品保险制度等，为惠农金融发展提供坚实的制度保障，从而为农业适度规模经营发展提供可持续的金融支持。

**第二，建立健全有利于农业适度规模经营的惠农金融机构体系。**构建、发展完整的惠农金融机构体系是实现惠农金融持续发展的重要条件。农业适度规模经营的发展需要直接融资服务、信贷服务、保险服务、担保服务等多方面的服务，应当建立起专门面向农业的提供这些服务的功能互补的惠农金融机构体系，包括进一步深化农村信用社改革；积极稳妥组建农村商业银行；稳步培育发展村镇银行；鼓励建立农业产业投资基金、农业私募股权投资基金和农业科技创业投资基金；支持组建主要服务“三农”的金融租赁公司；鼓励组建政府出资为主、重点开展涉农担保业务的县域融资性担保机构或担保基金，支持其他融资性担保机构为农业生产经营主体提供融资担保服务；规范发展小额贷款公司，建立正向激励机制，拓宽融资渠道，加快接入征信系统，完善管理政策，等等。

**第三，给予惠农金融机构和业务以大力支持。**在这一过程中，既要在管制、税费政策等方面给予惠农金融机构政策支持，还要对各项惠农业务给予优惠政策。比如，综合运用奖励、补贴、税收优惠等政策工具，重点支持金融机构开展农户小额贷款、新型农业经营主体贷款、农业种植业养殖业贷款、大宗农产品保险，以及银行卡助农取款、汇款、转账等支农惠农政策性支付业务；优化农村金融税收政策，完善农户小额贷款税收优惠政策；落实对新型农村金融机构和基础金融服务薄弱地区的银行业金融机构（网点）的定向费用补贴政策；完善农村信贷损失补偿机制，探索建立地方财政出资的涉农信贷风险补偿基金，等等。

**第四，建立和加强惠农金融监管。**建立和加强惠农金融监管是确保惠农资金服务于农业规模化经营的必要措施。一方面要对专门面向农业的惠农金融机构的经营进行监管，保障其经营始终面向农业；另一方面要对惠农金融业务进行监管，保障资金切实用于农业经营。

**第五，创新惠农金融服务机制和方式。**一是将金融服务嵌入到农业适度规模经营的全过程，金融机构不仅要做好服务，还应与农业适度规模经营全过程相融合。二是加快发展直接融资服务的平台和通道，稳步培育发展农村资本市场。包括支持符合条件的涉农企业在多层次资本市场上进行融资，鼓励发行企业债、公司债和中小企业私募债；积极推动农产品期货新品种开发，拓展农产品期货业务等。三是促进农业发展银行等金融机构拓展业务范围，围绕农业适度规模经营做好政策性金融服务，加大对农业开发和农村基础设施建设的中长期信贷支持。四是惠农金融机构的融资和再融资提供支持。五是拓展农业保险的广度和深度，给予农业保险发展以强力政策支持，建立健全信用担保与再担保制度，支持金融机构增加对农业适度规模经营的信贷支持。通过充分发挥金融市场化机制的作用，更好地发挥政府作用，切实解决农业适度规模经营面临的金融服务供给不足，农业生产企业或大户融资难、融资贵的问题，有力地推动农业适度规模经营的持续快速发展，从而为农业持续高效发展提供坚实的基礎。

（作者单位：武汉大学经济与管理学院）