理论热点

# 进一步落实竞争政策的基础性地位

□ 国务院发展研究中心企业研究所课题组

竞争是市场经济的本质特征。竞争政策是保护和促进市场公平竞争的政策、法律和监管机制的总和。中央经济工作会议明确指出，强化竞争政策的基础性地位，创造公平竞争的制度环境，鼓励中小企业加快成长。这为进一步落实竞争政策的基础性地位指明了方向和路径。

竞争政策是一国政府为保护和促进市场竞争而实施的一项基本经济政策，其核心是市场开放和公平竞争。针对我国竞争政策所面临的实际问题，我们建议“确立一个前提、解决四个问题、建设两个基础”。确立一个前提，就是要确立竞争政策的基础性地位，以此为统领来调整其他相关政策。解决四个问题，就是要约束政府和企业等市场参与者在四个重点领域的行为，建设统一开放的市场，改革和完善产业政策，完善反垄断与反不正当竞争政策，促进各种所有制企业公平竞争。建设两个基础，就是要建设市场道德体系和社会信用体系，支撑公平有效的市场竞争。

## 确立竞争政策的基础性地位

我国经济发展进入新时代，基本特征就是我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。新形势下，只有确立竞争政策的基础性地位，才能真正建立“市场机制有效、微观主体有活力、宏观调控有度”的经济体制，推动供给侧结构性改革，实现创新驱动发展，从而不断提升经济发展的质量。

**首先，确立竞争政策的基础性地位是完善社会主义市场经济的必然要求。**坚持社会主义市场经济改革方向，不仅是经济体制改革的基本遵循，也是全面深化改革的重要依托。市场经济的核心就是公平竞争，通过公平竞争实现资源有效配置和企业优胜劣汰。党的十八届三中全会提出“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”；党的十九大报告重申“使市场在资源配置中起决定性作用”，由此也决定了竞争政策的基础性地位。

**第二，确立竞争政策的基础性地位是推进供给侧结构性改革的必然要求。**供给侧结构性改革提出了“去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板，从生产领域加强优质供给，减少无效供给”的目标，实现目标的主要途径也是促进企业公平竞争，通过竞争实现优胜劣汰。虽然采用行政性手段调结构可以达到“立竿见影”的效果，但是其副作用非常大。政府部门应在环保、安全、劳动者保护等方面严格标准，由公平的市场竞争来实现优胜劣汰，从而推动供给侧结构性改革的深化。

**第三，确立竞争政策的基础性地位是实现创新驱动的必然要求。**创新的基本特点是不确定性，创新就是一个不断试错的过程，不可能通过事前规划出来，只能在公平的市场竞争中激发出来。企业是创新主体，激励企业创新的动力来自市场公平竞争。只有建立“平等使用生产要素、公开公平公正参与市场竞争、同等受到法律保护”的市场环境，才能激励企业走创新发展的道路。

## 重点解决四个方面的问题

进一步落实竞争政策的基础性地位，我国需要重点解决好以下四个方面的问题。

**第一，建设统一开放的市场。**建立统一开放的市场，允许各类市场主体参与市场竞争，是实现市场公平竞争的重要一步。问题来源于传统体制，解决问题关键要靠改革。具体措施包括：

一是全面实施负面清单管理，加快配套制度建立。不久前，我国发布了《市场准入负面清单（2018年版）》，这标志着负面清单以外的行业、领域、业务等，各类市场主体皆可依法平等进入，有利于发挥市场在资源配置中的决定性作用。下一步，还要在实践中做好与现行准入制度的顺利衔接，强化事中事后监管，加快配套制度建立，包括建立与市场准入负面清单制度相适应的信息披露和诚信档案制度、失信联合惩戒机制和黑名单制度等。

二是全面落实公平竞争审查制度。督促部门和地方制定实施细则，细化审查标准，明确审查机制；确定时间表，有序清理和废除已出台政策中妨碍全国统一市场与公平竞争的各种规定、做法，对反映比较突出的领域，要实施专项治理；建立基于公平竞争审查的考核评价和问责机制；建立维护公平竞争的社会监督机制。

三是统筹推进“证照分离”和行政许可制度改革，从根本上解决“准入不准营”的难题。全面梳理各种行业准入许可、产品生产许可、服务许可和职业资格等，能取消的坚决取消，保留的也要尽量做到“多证合一”；更大范围内探索关联领域审批事项改革，确保关联、相近类别审批事项“全链条”取消或下放；最大限度减少投资核准事项、减少投资项目报建审批事项。

四是持续推进垄断行业改革，最大限度向各类市场主体开放。加快开放电力、电信、交通、石油、天然气、市政公用等自然垄断行业的竞争性业务；对垄断行业逐一推进系统性改革；切实解决增量开放中改革不配套遗留的问题，做好增量业务与存量业务的接口，处理好增量新进企业与存量垄断企业的关系。

此外，加快推进企业注销退出制度改革、多渠道破除和防治司法地方保护，也是建设统一开放市场的题中应有之义。

**第二，改革和完善产业政策。**竞争政策与产业政策是政府参与市场的两种工具，在确立竞争政策基础性地位的前提下，要促进两者的协调与融合。

要大幅减少产业政策。产业政策应加快从“选择性向功能性、倾斜性向竞争性”转型，促进产业政策与竞争政策的协调和融合；应从“锦上添花”向改善产业发展环境转变，重点解决产业发展的突出矛盾，而不是获取表面上的“成绩”；应重点促进知识溢出和强化社会性规制；等等。产业政策还应该在控制环境影响、降低资源和能源消耗、提高安全生产标准等方面发挥更大的作用。此外，还要落实产业政策的评估制度和竞争性审查制度。评估制度可在事前减少产业政策的盲目性，在实施过程中发挥纠偏作用。

**第三，完善反垄断与反不正当竞争政策。**反垄断与反不正当竞争是市场经济国家重点关注的问题，国外有大量可借鉴的经验，我国也已有超过十年的执法实践。下一步重点应从修法和执法等方面加以完善。在这一过程中，既要完善法律法规和配套规章，强化制度指引和预期引导，还要增强监管执法能力；既要规范执法程序，强化透明性和执法监督，还要积极培育竞争文化和法治观念，营造公平市场竞争氛围。

**第四，促进各种所有制企业公平竞争。**一是加大国有资本管理体制改革的力度，让企业成为自主经营的市场主体。加快落实国资委出资人监管权力和责任清单，实现以管企业为主向以管资本为主转变。同时，还要加快改组组建国有资本投资运营公司。二是继续营造公平竞争的外部环境。要按照党的十九大报告提出的“凡是在我国境内注册的企业，都要一视同仁、平等对待”的要求，深化金融、土地、能源、铁路等领域改革，完善金融、土地、能源、交通等要素市场；转变政府职能，从直接干预市场向维护市场秩序转变；落实依法治国，有效保护各种所有制经济组织和公民财产权，增强社会信心。

## 关键要建设两个基础

建立公平有效竞争的市场环境，还需要道德体系和信用体系两项基础来支撑。

**第一，建设适应社会主义市场经济的道德体系。**市场经济是以市场道德做基础的。只有以良好的市场道德做基础，市场经济才能低成本、高效率运转。市场道德教育既可以降低市场交易成本，还可以减少市场经济的负面效应。市场道德建设要从学校教育抓起。应教育学生正确认识市场道德，鼓励通过合法手段创造价值和分享价值。同时，还应加强舆论引导，在全社会树立“合理合法致富光荣、违法违规发财可耻”的观念。

**第二，完善社会信用体系。**社会信用体系建设是市场机制有效发挥作用的基础。市场机制本身具有自我完善的功能，即淘汰劣质竞争者特别是不守规则的企业和个人，但前提条件是建立完善的社会信用系统。相反，如果社会信用不完善，市场就会出现“劣币淘汰良币”现象。我国信用体系建设是一项长期性任务。近年来，我国信用体系建设取得了不少进展，但还需要重点解决若干问题：一是解决信息公开与共享的矛盾，特别是涉及政府部门的信息，哪些应该公开、如何公开、如何确定相关权责等问题还需要进一步落实。二是加快信用信息平台建设。不仅要完善技术标准和技术工具，更要打通政府各层级、各部门的壁垒。三是大力发展信用服务业。在信息开放共享的基础上，大力发展专业的信用服务机构，鼓励利用大数据技术等整合挖掘各类信息，促进信用服务业的繁荣。四是加快社会信用的立法工作，提高信用的法律地位，促进征信活动的开展，完善守信激励和失信惩戒机制。（执笔：马骏 袁东明 项安波 马源 马淑萍）

# 打赢脱贫攻坚战要精准发力

□ 岳奎

打赢脱贫攻坚战，对全面建成小康社会、实现“两个一百年”奋斗目标，具有十分重要的意义。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央围绕脱贫攻坚作出一系列重大部署和安排，全面打响脱贫攻坚战，脱贫攻坚取得决定性进展。当前和今后一个时期，我们要按照中央的要求和部署，充分发挥政治优势和制度优势，动员全党全国全社会力量，坚持精准扶贫、精准脱贫，确保如期完成脱贫攻坚任务。

## 解决发展不平衡不充分问题的关键之举

消除贫困、改善民生、实现共同富裕，是社会主义的本质要求。打赢脱贫攻坚战，是全面建成小康社会的标志性指标，是解决发展不平衡不充分问题的关键之举。

新中国成立后，我们党带领人民持续向贫困宣战，特别是改革开放以来，我国实施大规模扶贫开发，使7亿多农村人口摆脱贫困，取得了举世瞩目的伟大成就，为全面建成小康社会打下了坚实基础。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视扶贫开发工作，把扶贫开发摆到治国理政的重要位置，大力实施精准扶贫、精准脱贫，不断丰富和拓展中国特色扶贫开发道路。过去几年，我们采取超常规举措，以前所未有的力度推进脱贫攻坚，农村贫困人口显著减少，贫困发生率持续下降，解决区域性整体贫困迈出坚实步伐，贫困地区农民生产生活条件显著改善，贫困群众获得感显著增强，脱贫攻坚取得决定性进展，创造了我国减贫史上的最好成绩。

小康不小康，关键看老乡。习近平总书记强调，2020年，我们将全面建成小康社会。全面建成小康社会，一个不能少；共同富裕路上，一个不能掉队。我们将举全党全国之力，坚决完成脱贫攻坚任务，确保兑现我们的承诺。党的十九大明确把精准脱贫作为决胜全面建成小康社会必须打好的三大攻坚战之一，作出了新的部署。《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》针对扶贫工作实践中存在的突出问题，就完善顶层设计、强化政策措施、加强统筹协调等，制定了更加有力的举措，进一步明确了今后三年我国脱贫攻坚工作的时间表和路线图，为推动脱贫攻坚工作更有效开展、坚决打赢脱贫攻坚战提供了基本遵循。眼下，我们脱贫攻坚任务依然艰巨繁重，攻克深度贫困堡垒难度较大，我们要清醒认识打赢脱贫攻坚战面临的困难和挑战，切实增强责任感和紧迫感，集中力量攻克贫困的难中之难、坚中之坚，坚决打赢脱贫攻坚战。

## 要在精准脱贫上下真功夫

脱贫攻坚是一场硬仗，越往后难度越大，需要解决的难题越多。当前，脱贫攻坚已进入攻坚拔寨、啃硬骨头的关键阶段。行百里者半九十。要实现“一个不能少，一个不能掉队”的目标，我们必须清醒认识脱贫攻坚面临的困难和挑战，坚定信心，坚持问题导向，找准重点、难点，沉下身子，切实增强脱贫攻坚措施的针对性、有效性。

扶贫开发贵在精准，重在精准，成败之举在于精准。强调精准扶贫、精准脱贫，既有利于从顶层上规划和实施国家的扶贫战略，更加精准识别贫困人口、精确把握致贫原因、精准制定扶贫方案，科学实施精准帮扶，还有利于补齐经济社会发展的短板，激发贫困地区的后发优势，推进经济社会发展；既有利于夯实国家治理体系现代化的根基，解决好“最后一公里”的问题，还有利于提高治理效能，维护社会和谐稳定。

当前，脱贫攻坚进入系统发力、重点突破、集中攻坚的关键阶段。我们要找准“穷根”、明确靶向、量身定做、对症下药，进一步推进精准扶贫、精准脱贫各项政策措施落地生根。在这一过程中，既要强化到村到户到人的精准帮扶举措，做好产业扶贫、就业扶贫、易地搬迁扶贫、生态扶贫、教育脱贫、健康扶贫和农村危房改造、综合保障性扶贫等重点工作，还要加大东西部扶贫协作力度，深入开展定点扶贫工作，广泛动员民营企业、社会组织、公民个人参与社会扶贫，因地制宜探索多渠道、多样化的精准扶贫、精准脱贫路径。

需要注意的是，深度贫困地区是脱贫攻坚的“坚中之坚”，是最难啃的骨头。深度贫困地区致贫原因复杂，多种因素并存，贫困程度很深。如果只靠政策“输血”，精准扶贫、精准脱贫的任务很难完成，即便靠政策脱了贫，返贫的概率也较大。所以，打赢脱贫攻坚战，零打碎敲、单兵突进都不行，需要在精准扶贫、精准脱贫上下真功夫、硬功夫、实功夫，集中优势力量，采取系统性思维，着力改善深度贫困地区发展条件，精准化解特殊贫困群体难题。精准扶贫、精准脱贫不能搞“一刀切”“一招鲜”，要大力培育脱贫产业并实现可持续发展。从全国范围扶贫实践看，效果好的扶贫措施和扶贫手段很多，比如，有输出生态产品发展的“绿色扶贫”，有依托革命老区旅游资源开发的“红色扶贫”，有利用光伏、互联网+等科技成果引领的“蓝色扶贫”……这都需要我们发挥优势、因地制宜、勇于探索、创新模式，集中力量支持深度贫困地区脱贫攻坚。

扶贫开发是全党全社会的共同责任。推进精准扶贫、精准脱贫，需要动员和凝聚全社会力量广泛参与。要充分发挥政府和社会两方面力量作用，强化政府责任，引导市场、社会协同发力，构建专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫互为补充的大扶贫格局，多措并举、多管齐下，凝聚方方面面力量，形成精准扶贫、精准脱贫的强大合力。

## 构建可持续的稳定脱贫机制

完成中央关于脱贫攻坚的决策部署，实现高标准、高质量稳定脱贫，保证脱贫效果看得见、摸得着、可持续，使命光荣，任务艰巨。当前和今后一个时期，我们要注重扶贫同扶志、扶智相结合，持续激发贫困群众内生动力，进一步强化脱贫攻坚责任制，构建可持续的稳定脱贫机制，切实打赢脱贫攻坚战。

首先，要转变扶贫观念，注重扶贫同扶志、扶智相结合，持续激发贫困群众内生动力。志和智就是内力、内因。没有内在动力，仅靠外部帮扶，帮扶再多，也不能从根本上解决问题。“只要有信心，黄土变成金。”脱贫致富终究要靠贫困群众用自己的辛勤劳动来实现。要认识到，贫困群众既是需要帮扶的对象，也是脱贫致富的主体。构建稳定、可持续脱贫机制，要激发贫困群众积极性、主动性、创造性，克服“等靠要”的思想，激发内生动力，从“要我脱贫”转向“我要脱贫”，激励和引导贫困群众靠奋斗改变命运。要动员社会各界广泛参与，充分听取大众意见，汲取大众智慧，创新稳定脱贫机制。要强化贫困地区办学条件和资助力度，聚合教育资源和人才资源，加强职业技能培训。要改进帮扶方式，强化到村到户到人精准帮扶举措。要加强宣传教育，提倡多劳多得，营造勤劳致富、光荣脱贫氛围。要健全完善社会风险防控救助体系，统筹各类保障措施，加大临时救助力度，防止因病致贫、因灾致贫等现象的发生。

其次，要进一步强化脱贫攻坚责任制。要建立脱贫攻坚责任制，落实各级各部门脱贫攻坚责任，把中央统筹、省负总责、市（地）县抓落实的管理体制，片为重点、工作到村、扶贫到户的工作机制，党政一把手负总责的扶贫开发工作责任制，真正落到实处。既要实施最严格的评估考核，发挥考核评估的指挥棒作用，提高考核评估的针对性和指导性，倒逼各地落实脱贫攻坚工作责任，还要进一步加强脱贫攻坚督查巡查，推动政策举措落地。特别要进一步强化扶贫资金项目监管，推进财政涉农资金在扶贫领域统筹整合使用，提高资金整合效率和使用效益，真正让脱贫攻坚责任落到实处。

此外，还要做好实施乡村振兴战略和打赢脱贫攻坚战的有机衔接。乡村振兴，摆脱贫困是前提。要把实施乡村振兴战略和脱贫攻坚有机结合起来，协调推进，通过集中统筹公共资源和广泛动员社会资源力量参与，注重扶贫与发展联动，做到长短结合、切实可行，努力使二者相互促进、长效发展，从而更好完成脱贫攻坚任务，实现乡村全面振兴。（作者系中国地质大学（武汉）马克思主义学院教授、湖北省中国特色社会主义理论体系研究中心研究员）

政策解读

# 促进城市轨道交通规范有序发展

□ 赵 东

城市轨道交通是城市公共交通系统的骨干。建设城市轨道交通可改善居民出行条件，增强人民获得感和满足感。当前和今后一个时期，我们要坚持量力而行、规范管理的方针，强调因地制宜、集约高效，促进城市轨道交通规范有序发展。

城市轨道交通是城市公共交通系统的骨干，是城市综合交通体系的重要组成部分，其安全运行对保障人民群众生命财产安全、维护社会安全稳定具有重要意义。不久前，国家发展改革委先后批复了重庆、长春、上海、武汉等城市新一期的城市轨道交通建设规划，以及杭州、济南等城市的建设规划调整。当前，城市轨道交通实际发展现状到底如何，还面临哪些需要破解的难题，这些问题值得引起我们高度关注。

## 城市轨道交通发展需要持续推进

“十三五”时期是全面建成小康社会决胜阶段，快速、便捷的城市轨道交通成为许多城市推进新型城镇化建设、公交优先发展战略的首选。截至2018年末，我国内地已有30多个城市拥有城市轨道交通运营线路，总里程约5500公里。随着各地城市轨道交通骨干线路的建成以及网络规模的不断扩大，轨道交通已成为城市公共交通的骨干，对提升城市公共交通供给质量和效率、缓解城市交通拥堵、引导优化城市空间结构布局、改善城市环境，发挥了重要作用。以上海市为例，通过完善以轨道交通网络为核心的公共交通出行链，2017年中心城区轨道+公交的出行比重由2013年的31.0%提高至33.2%；2018年工作日轨道交通日均客运量已突破1100万人次，而以通勤为目的的小汽车出行比重呈现下降趋势；由于轨道交通发展和环境治理综合施策，机动车相关的CO、PM等污染物排放量呈现下降态势，交通环境明显改善。

当前，我国多数城市处在城镇化、都市圈发展的重要节点，城市骨架拉大、人口聚集，居民对长距离、快速出行的需求更加迫切。建设城市轨道交通可改善居民出行条件，增强人民获得感和满足感。近期批复的规划中，像上海等城市新一期建设规划中的市域线，重点是满足城乡区域协调发展、支撑新型城镇化建设的需要；像武汉等城市加密成网，继续完善既有轨道网络，是引导城市发展、提高服务水平的需要；像杭州机场快线连接了杭州西站、杭州东站、萧山机场等三个重要的对外交通枢纽，对提高城市交通整体出行效率发挥了重要作用。因此，持续推动城市轨道交通健康有序发展势在必行。

## 依法合规发展城市轨道交通

近年来，我国高度重视依法合规发展城市轨道交通。为有效防范地方政府债务风险，促进城市轨道交通规范有序、持续健康发展，国务院办公厅印发《关于进一步加强城市轨道交通规划建设管理的意见》，提出“确保城市轨道交通发展规模与实际需求相匹配、建设节奏与支撑能力相适应，实现规范有序、持续健康发展”等具体要求。

文件印发以来，国家发展改革委对相关城市的城市轨道交通建设规划进行了认真梳理研究，新近批复的城市均根据各城市自身需求和财力情况，调整了近期建设规划项目和投资规模。获批城市整体规划有序，规模可控。

需要注意的是，城市轨道交通建设投资不是一蹴而就，规划期是对项目做建设上的大致安排，是要求按规划分年逐步实施，相关项目在这个期间推动前期工作，成熟后启动实施，而非在规划期全部建成。

## 坚持量力而行稳步发展

总体看，城市轨道交通对发挥城市功能、改善环境、促进经济和社会发展起到了重要作用，今后一段时期内仍然是我国大城市发展的重点，随着相关政策措施的颁布实施，各地对城市轨道交通的认识日趋理性。根据城市规模、发展阶段，因地制宜、科学确定发展目标，合理控制建设节奏和规模，是今后城市轨道交通发展的关键。地方政府还应坚持量力而行、规范管理、稳步发展的方针，确保与城市经济发展水平相适应，防止盲目发展，避免城市轨道交通建设增加城市债务风险。（作者单位：中国国际工程咨询有限公司）

本版编辑 欧阳优