



面对脱贫工作中最难啃的硬骨头，必须进一步处理好政府与市场的关系，科学调整利益结构与资源配置方式，建立健全决胜脱贫攻坚的有效机制，让有为政府与有效市场协同发力。

构建政府与市场协同发力的扶贫格局

政府与市场协同发力的脱贫政策制定，进一步划分政府和市场的边界，明确扶贫对象与各类参与主体的权利义务，设立开放、透明、高效的资源配置扶贫资源的政策指引，有利于完善对扶贫组织和企业的扶持与监管。

释放市场配置扶贫资源的更大空间。精准扶贫是新时期我国扶贫开发的战略导向，是对接经济新常态要求，对扶贫资源优化配置和发展质量提升的政策回应，旨在协作共赢视野下的资源配置优化，围绕扶贫对象致贫原因有针对性地开展产业扶贫、教育扶贫、移民搬迁扶贫、社会保障扶贫以及光伏扶贫、构树扶贫、电商扶贫等多种扶贫措施并举。基于市场规律构建“政府—市场”双向导扶贫开发机制，切实解决扶贫资源的来源和后续保障。妥善处理好上下级扶贫部门责权与事权关系、政策严谨性与灵活性的关系、扶贫资金统筹整合与分割使用的关系，针对传统扶贫工作进行业务流程再造，让“市场在资源配置中起决定性作用”，释放市场配置扶贫资源的更大空间，提高扶贫绩效。

优化政府与市场合作扶贫模式。目前，在政府主导下，引入市场参与扶贫资源配置、运作的合作模式包括政府与社会资本合作模式、政府购买服务、资产收益扶贫以及电商扶贫。其中，政府与社会资本合作模式又称为公私合作模式，即PPP，旨在基础设施、公共工程与公共服务等领域形成政府与非政府主体合作共赢的供给机制。扶贫项目PPP模式的应用亟须政府为其提供指导，使政策的顶层设计与实施指引更明确。如，对政府购买服务而言，欠发达地区社会组织发育不完善将制约扶贫工作成效，需加强培育合格的市场服务主体；对资产收益而言，资源与股权、资金与股金、农民与公民这三者关系的转化是亟待深入实践、探索的关键。

对市场扶贫主体合理赋权与严格考评。精准扶贫是服务于全面小康社会建设目标实现的关键途径，要求在市场经济条件下考虑“资源投入和瞄准效率”。政府一方面可通过严格的论证，适当将扶贫资源交给市场来运作，给予市场扶贫主体合理的自主权和独立性，打破对扶贫资源的垄断；另一方面加强监管，建立扶贫绩效考评和退出机制，健全公平的宏观政策，引导带动社会资本加大

对脱贫攻坚的投入，为贫困经济社会发展提供资金等扶贫资源保障。

有为政府与有效市场协同发力

在建立健全有效机制的基础上，如何让政府与市场优势互补、协同发力，关键在于让政府与市场做到五个协同。

释放市场活力与集中力量办大事的制度优势相协同。中国特色社会主义制度优势，决定了公有制主体地位和国有经济主导作用，赋予政府强大的集中决策、组织动员和统筹协调能力，进而最大限度整合社会资源、集中力量办大事。市场在资源配置中的决定作用则让市场活力得以充分释放，政府的有为与市场的有效，为脱贫攻坚取得巨大成就奠定了良好基础。

农业产业化扶贫中政府与市场相协同。农业产业化以市场为导向，以效益为中心，围绕一个或多个相关农副产品项目，组织众多主体参与，进行生产、加工、销售一体化活动，并在发展过程中逐渐形成一个新的产业体系。借此方式，产业扶贫将贫困地区的农民与市场有机地联系起来，让贫困地区的企业成为独立的市场主体，在明晰产权的基础上，根据供求规律和竞争规律进行自主决策，通过农业技术不断推广，农村生产力水平得到逐步提高，贫困户的产业收益随之增长。政府不再直接干预企业，而是着力保持宏观经济的稳定，创新宏观调控方式，加入对农业产业化扶贫方式的政策支持力度，实施对省级产业化扶贫项目的优惠政策，包括信贷扶贫资金、财政扶贫资金和社会帮扶资金，税收优惠和财政贴息等。

市场提供产业变迁动力与政府引领贫困人口就业方向相协同。农村劳动力转移是解决我国农村贫困地区劳动生产率低下、人均收入较低的一个重要手段。通过农村剩余劳动的转移和输出，一方面增加农民就业机会，从而提高贫困地区人口的收入水平；另一方面，提高农民的技术水平和市场意识。目前，政府凭借信息掌握充分、资源动员能力强大的独特优势，可以通过产业政策确定产业结构调整的重点和产业变迁的方向，并在贫困地区将劳动力转移培训作为新世纪扶贫工作的主要途径和重点，从组织、资金等方面加强指导和扶持。同时，依靠市场力量推动产业结构调整和发展动力转换，为经济运行提质

增效提供强大动力。

市场激励自由竞争与政府加强监管优化服务相协同。自愿移民扶贫模式充分发挥市场机制的作用，政府将移民搬迁资金交付专业的扶贫开发公司支配，扶贫开发公司再与贫困农户签订合同，并统一规划、实施移民搬迁。通过这种市场化的运作，提高扶贫资金的使用效率。市场在资源配置中起决定性作用的同时，充分发挥政府的市场监管职能，依法对市场主体进行监督和管理，形成统一、开放、竞争、有序的现代市场体系。同时，政府还着力提供农村地区公共产品和服务，加强城乡统筹的一体化发展，建立社会保障制度，为脱贫攻坚提供社会经济、政治、文化等多方面的保障和条件。

市场提高效率与政府保障公平相协同。市场化扶贫有利于调动扶贫对象的积极性，避免长期以来的依赖性和“等靠要”思想。但贫困群体尤其是农村的贫困人口属于社会“弱势群体”，在市场博弈中处于较脆弱状态，需要政府发挥再分配调节功能，切实保障贫困人口权益，如基本公共服务的享有权、资产处置权和收益权等，保护合法收入，理顺分配关系，增强贫困人口在市场中的博弈能力。同时，对于无力参与扶贫项目的特困群众，政府实施“兜底”的社会政策，使发展成果更多、更公平地惠及全体贫困群体，兼顾经济社会发展的效率与公平。

中国特色社会主义制度是中国扶贫事业取得成功的关键，它保证党和政府有强大的政治优势和资源动员能力，完成脱贫攻坚的顶层设计，并全力保障脱贫攻坚重点工作稳步推进。随着脱贫攻坚迈向纵深，“硬骨头”问题凸显，要扎实促进脱贫攻坚工作再上新台阶，须抓住目前我国社会主义市场经济体制正经历从建立到完善的有利时机，更深入地调整政府与市场的协同关系，一方面政府着力保持经济总量平衡，促进经济结构协调和生产力布局优化，增强扶贫资源宏观调控的前瞻性、针对性、协同性；另一方面摆脱政府只重视投入的观念和做法，重视投入与产出的比例关系，利用行政优势，与市场通力合作，打赢脱贫攻坚战，为促进供给侧结构性改革、加快经济社会平稳健康发展发挥重要作用。

政策与管理

“多规合一”机制引领城乡一体化健康发展

城镇化作为一种历史过程，不仅是一个城镇数量与规模扩大的过程，同时也是一种城镇结构和功能转变的过程。有鉴于此，为促进我国城乡经济社会一体化健康发展，有必要在结合我国实际的基础上，学习和借鉴国外的一些先进做法，通过“多规合一”对各项规划进行整合，实现城乡规划编制上的统一和协调。

□ 文丰安

城镇化作为一种社会历史现象，既是物质文明进步的体现，也是精神文明前进的动力。在以往的城镇化过程中，大都推行城乡分割、各自为政的“二元结构”，各类规划自成体系、内容冲突、缺乏衔接，这导致城乡之间的差距逐渐拉大，发展不平衡。新型城镇化战略则将实现城乡经济社会一体化发展作为重要内容和目标，而“多规合一”恰好迎合了这一需要。通过“多规合一”形成区域内一本规划、一张蓝图，这能够进一步统筹城乡协调发展的力度，拓宽城乡经济社会发展的空间，继而实现两者的互动提升、共同繁荣的目标。

从世界范围来看，各发达国家在推进工业化、城市化的过程中，也都非常关注如何推进城乡经济社会一体化发展。古希腊哲学家亚里士多德曾经说过：“人们来到城市，是为了生活。人们居住在城市，是为了生活得更好。”当然，因各国在历史、文化以及自然资源禀赋上的差异，它们在城乡经济社会一体化模式的选择上也存在一定的差异。但从各国城乡经济社会一体化的进程和经验来看，大多数国家都

是通过全国综合治理、城乡与区域发展规划或者各种类型的专题发展规划，来解决区域、城乡之间的发展不平衡问题，并在将城乡经济社会一体化纳入国家综合开发规划的过程中实现城乡经济社会一体化发展的目标。

有鉴于此，为促进我国城乡经济社会一体化健康发展，有必要在结合我国实际的基础上，学习和借鉴国外的一些先进做法，通过“多规合一”对各项规划进行整合，实现城乡规划编制上的统一和协调。

统筹兼顾，编制区域城乡“多规合一”。区域城乡一体化，要立足当下，结合区域实际，放眼长远，统筹兼顾，重点做好区域城乡经济发展、社会发展、空间发展、资源综合利用、生态环境保护以及基础设施建设等方面的一体化规划。首先，就城乡经济一体化规划而言，应发挥区域支柱产业的带头作用，以区域内朝阳产业为主导，全面布局完善城乡产业机构。同时，结合区域特色，优化城乡产业布局，尤其是协调提高区域内城乡资源的综合利用水平，进而实现区域多产业、多企业相互关联的城乡一体化产业格局。其次，编制城乡社会一体化规划，保障并改善民生。具体而言，通过制定统一的城乡

生活圈规划、公共服务设施布局规划等，尤其是突出文化教育、劳动就业、医疗卫生保障以及文化设施等民生工程 and 公共资源的均衡配置，合理构建区域内生活圈层，破除城乡“二元结构”，尽可能的实现城乡居民在生活待遇和发展机会上的平等。再次，基础设施是保障城乡一体化发展的关键。编制城乡基础设施一体化规划，包括编制综合交通、电力通信、燃气环卫、消防、城市管网以及各类防灾减灾规划等具体布局及覆盖范围，进而建立城乡统一、高效便捷、安全可靠的交通、供水与污水处理、通信环卫等基础设施网络。最后，空间规划是城乡一体化发展的基本载体，根据不同区域特色，基于区域内资源和环境承载能力，通过绘制城镇和农村主要生活区域布局、主体功能分布规划、重点生态保护和景观格局规划以及限制和禁止开发区规划等内容，统筹全区，在充分保护和利用区域内城乡空间资源的基础上，构建形成一个城市、新型城镇、农村、农业生产点等合理布局，并相互渗透、互动支持、有机融合、协调发展的现代城乡空间体系。认识到“城镇化是一个自然历史过程”，并不意味着放任自流，政府无所作为。相反，为了让“想过好日子”的人们“能过好日子”，就需要政府创造安居乐业、共享城市文明的环境。走新型城镇化的路子，政府的责任不是减轻，而是更重了。

设计政策，健全“多规合一”的管理机制和实施机制。首先，要完善规划立项机制。组建规划协调委员会，并由政府主要领导出任规划协调委员会的负责人。如此，城乡统一规划的立项，一般可以先由规划主管部门征求政府职能部门的意见，然后再由规划主管部门对该规划的必要性展开论证，形成具体的规划项目，最终再将该规划项目报送规划协调委员会进行审议。对于审议后准予立项的，再由具体的规划主管部门负责后续的预算申报和编制工作。其次，要建立规划编制联动机制。针对规划编制过程中所可能遇到的各种体制壁垒和现实障碍，相应的编制主体应当及时向规划协调委员会进行报告，并由该委员会负责协调相关事宜，以保障规划编制的顺利有效进行。最后，要健全规划修编机制。由规划主管部门根据区域内社会经济发展情况的变化，向规划协调委员会提出相应的修编申请。在具体修改的时候，要根据“先主后次”的理念，结合规划关联修改后的成果，对其他具体规划也要进行相应地修改，以确保各项规划间的动态衔接。

综上，“多规合一”正在城乡一体化建设过程中破茧而出，牢牢把握战略机遇，科学规划，抓好试点，积极创新落实，是确保新型城镇化和城乡一体化发展的关键。

社会聚焦

观察台

政务诚信是筑牢社会诚信体系的基石

□ 平 健

2014年6月，国务院印发了《社会信用体系建设规划纲要（2014—2020年）》，提出加快社会信用体系建设是全面落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的重要基础，对营造优良信用环境，提升国家整体竞争力，促进社会发展与文明进步具有重要意义。2016年12月，国务院印发《关于加强政务诚信建设的指导意见》，指出加强政务诚信建设是社会信用体系建设的重要组成部分。充分发挥政府在社会信用体系建设中的表率作用，有利于进一步提升政府公信力、引领其他领域信用建设，进而推进国家治理体系和治理能力现代化。

理解政务诚信建设的重要性

首先，政务诚信是社会诚信体系建设的“领头羊”。社会诚信具体说来就是个人诚信、企业诚信和政务诚信三个方面，个人诚信是基础，企业诚信是核心，政务诚信是保障。孔子说：“政者，正也。子帅以正，孰敢不正？”政府的一举一动不仅影响到其自身形象，还会成为普通群众做人做事的标准。只有政府带头讲诚信、说实话、办实事，认真负责，才能在全社会营造出诚信之风。政务诚信在整个社会诚信体系的建设中具有引领作用，可以产生良好的示范效果，从这个意义来说，政务诚信建设应该最先启动。如此一来，食品安全、环境卫生等问题才会日益减少甚至消失，整个社会才能健康稳定发展。

其次，政务诚信是避免“塔西佗陷阱”的重要手段。“塔西佗陷阱”是指当政府部门失去公信力时，所有行为都会被认为是说假话、做坏事。政府公信力指的是政府的影响力与号召力，反映了人民群众对政府的满意度和信任度。良好的政府公信力与高度的政治认同相联系，政府公信力处于良好状态，也就表明社会具有普遍的政治认同。在这种情况下，法律权威能得到普遍性尊重，公共政策能受到广泛性认同，政务目标能更加容易实现。政务诚信就是要求政府说话办事都要“言必信，行必果”，其所作为为人民所信，如此方能提升政府公信力，保障政务畅通和人民利益。

最后，政务诚信是提高国家治理能力的“助推器”。一个讲诚信，依法行政，为人民办实事、办好事的政府才能取信于民，才能保障社会稳定和国家的长治久安。政务诚信是践行社会主义核心价值观的重要体现，是治国理政的重要资源。当前，提高治理能力，需实现治理方式由政府包揽向政府主导、市场主体、社会协同转变，建立起政府、社会和民众之间的良好信任合作关系，形成国家与社会之间的良性互动。这就要求把政务诚信建设作为推进国家治理体系和治理能力现代化的基础性工程。

把握政务诚信建设的着力点

第一，从管理思维跃迁为治理思维。管理有主体和客体的界分，就是存在管理者和被管理者。治理需要全社会的参与，依照现在社会治理的理念，政府应该是保证社会稳定运转，经济快速发展的服务者和参与者。要充分尊重人民群众创造历史的主体地位，以服务者的立场与思维去处理自身与企业、个人之间的关系，作为人民公仆自然不能言而无信。

第二，从完善管理制度提高政务诚信。一是完善政务信息公开制度，让权力在阳光下运行，避免暗箱操作。二是全面完善监督制度。各地根据自身情况成立专门的政务诚信监督部门；健全第三方机构监督机制，支持信用服务机构、高校及科研院所等第三方机构对各地各部门开展政务诚信评价评级并及时公布结果。三是建立健全问责制度。对直接责任人，实行“官德”问责，制定责任追究办法；对涉事部门，将政务失信次数和失信率等指标纳入政府机关的绩效考核。四是完善受害者申诉机制和群众举报机制。设立政务诚信举报电话，或以政府网为平台，便于受害者和群众及时反映问题。

第三，从重点领域入手建设政务诚信。政务诚信建设也要找准重点，实现重点突破、以点带面。一是加强政府采购领域的政务诚信建设。完善政府采购领域制度建设和内部运行机制，提高政府采购活动透明度，提升政府采购领域信用管理水平。二是加强招商引资领域的政务诚信建设。规范地方政府招商引资行为，认真履行依法作出的政策承诺和签订的各类合同、协议，不得以政府换届、相关责任人更替等理由毁约。三是加强政府债务领域的政务诚信建设。强化地方政府债务预算约束，及时查处政府恶意拖欠工程款和农民工工资等失信行为。