

理顺政府、市场与社会的治理边界

范秋萍

随着市场经济体制逐步确立，市场的地位和作用日益强化，政府不断转变和加强宏观调控，社会组织和公共服务事业也出现了较快发展，可以说政府、市场、社会之间的关系已经从原来的政府绝对控制市场和社会被动接受，转变为三者相辅相成、缺一不可的良性互动关系。但是随着经济发展进入新常态，一些深层次、结构性、体制性的问题逐步显现，其中很多问题的根源就是政府、市场与社会的边界还不够清晰，定位还不够准确。现阶段，要重塑三者之间的治理边界，转变政府职能，让市场在资源配置中起决定性作用，赋予社会更大的发展空间，在三者的协调互动中实现经济社会的稳定持续发展。

（一）处理好政府与市场的关系。一是创新财政资金的投入方式，撬动社会资本参与城市建设。放弃以往政府主导投资的传统模式，充分发挥市场的决定性作用，大力发展PPP模式，带动更多项目落地实施。准确把握产业引导股权投资基金政策，推动组建股权投资子基金，财政投入由无偿拨付变为有偿投入，发挥财政资金“杠杆”作用。二是深化行政审批改革，释放市场主体活力。在明确政府职能边界的基础上，减少行政审批事项，做到“放管结合”，使行政审批制度改革与政府机构改革、转变政府职能统筹一体。进一步清理规范各类行政事业性收费，降低企业经营成本。增加

行政运行透明性，规范行政审批事项，提升审批效率。三是深化税收体制改革，减少税收政策对市场的负面影响。落实好全面营改增政策，减轻企业负担；继续推进消费税改革，调整完善征收范围、环节、税率；积极推进综合与分类相结合的个人所得税改革，全面推进资源税改革与房产税改革，清理相关收费基金。强化税收法定，努力完善税收法律法规体系。完善税收优惠政策，进一步发挥税收稳增长、促改革、调结构、惠民生的导向作用，实行精准调控。

（二）处理好政府与社会的关系。一是加强社会组织参与治理的能力建设，大力推广政府购买服务。理清政府与社会的边界，政府向社会转移一部分社会管理和公共服务职能，有利于从根本上提高政府管理效率和效益，进一步培育“大社会”。按照简政放权和职能转变的要求，梳理出需要转移给社会组织的职能和权力清单，有计划地加以推进，努力拓展社会组织的生长空间。改革制约社会组织发展的体制机制，激发社会组织内在活力和发展动力，促进社会组织真正成为提供服务、反映诉求、规范行为、促进和谐的重要力量。完善政府向社会组织购买服务的政策措施，不断扩大向社会组织购买服务的范围。逐步开放公共服务市场，引导和鼓励社会组织、事业单位、企业和机构等社会力量广泛参与公共服务提供，促进公共服务的社会

化，提高公共服务水平与效率。二是继续加大公共服务投入，着力保障改善民生。处理好政府与社会的关系，关键要提供更加完善的公共服务。包括健全教育投入机制，推进各级各类学校均衡发展；继续加大保障性住房投入力度，推进棚户区和农村危房改造；支持就业优先战略，落实城乡低保和困难群体救助政策，推进养老服务设施建设；完善基本药物财政补助政策，加快市级医疗机构建设和区县公立医院改革；支持文化惠民工程和公益性文化项目建设等。三是进一步深化事业单位改革。规范事业单位基本定位和公益服务目标，明确事业单位在市场经济体制中的基本定位，根据事业单位的不同属性实施分类改革，建立起功能明确、治理完善、运行高效、监管有力的事业单位管理体制和运行机制。

（三）处理好市场与社会的关系。一是加强构建新型政府。加强政府建设是正确处理好市场与社会的关系的关键因素。构建强而负责的政府，加强制度建设，提高政府的自律能力与管理水平，遏制市场的不合理需求，满足社会的正当利益需求，促进市场与社会在双向博弈中达到动态平衡。二是合理运用市场机制，倒逼企业实现转型。进一步完善市场机制，促使企业改变过去简单粗放、重效益轻社会成本的管理方式，增加科研投入，实施技术改造，降低环境

河北沧州：扎实推进PPP工作

张树枝 | 白子维

推广和运用PPP模式是公共服务供给机制的重大创新，也是应对经济下行压力的有效措施。河北省沧州市大胆探索、勇于创新、强力改革、稳步推进，PPP工作取得了积极进展。6个项目入选全国第三批PPP示范项目，入选项目数量位列全省第一。谋划PPP项目125个，项目估算总投资超过1500亿元，已经落地或即将落地的项目达到30个，项目总投资367亿元，落地项目数量位于全省前列。

建立工作机制，夯实PPP工作基石。市政府出台了推进政府和社会资本合作的实施意见，建立了政府主要负责同志牵头，发改、财政、交通、城管、建投等19个部门分工负责、协调联动的PPP工作机制。同时，要求各县专门成立PPP管理机构，建立起市、县两级PPP纵向管理机制。

安排专项资金，强化PPP资金支持。2016年，市级财政预算安排设立1亿元PPP专项资金，推动PPP前期工作迅速开展。市财政局制定了PPP专项资金管理办法，重点保证市本级PPP项目前期咨

询论证、项目公司政府资本金入股等资金需要，同时对县（市）区PPP工作进行综合考核，给予适度奖补，充分调动各方积极性。

打造重点清单，实现项目精细化管理。根据各县（市）区申报情况，综合考虑每个项目的前期工作进展、投资额度、行业分类等因素，全面梳理核实全市125个PPP项目，筛选确定了30个2016年度重点项目，并明确专人负责，一对一加强与项目实施机构的联系，做好政策指导和工作督导，及时监控项目进度，为各县（市）区工作开展提供更有利抓手，为社会资本提供更明晰投资方向。

抓住“两级”项目推介，加强宣传力度。积极参加省级推介会，利用省级平台加强项目宣传。在北京举行的河北省PPP项目推介会上，沧州市共向外推介13个PPP项目，其中1个项目在会上签约，提高了沧州市PPP项目影响力。同时，积极组织市级推介会，政府、财政、发改联合发力，提升宣传效果。由市政府主办，市财政局、市发改委承办的沧州市PPP推介会共向社会发布了122个PPP

项目，拟投资总额达到1530亿元，推介会上共有12个项目进行了意向签约，达成了初步合作意向。

狠抓关键节点，确保项目有序合规。一是抓好项目前期准备。提高工作效率，抓紧完善可行性研究报告、土地、环评等前期准备工作，打造成熟的PPP操作环境，加快推进项目实施。二是抓好项目物有所值评价。组织相关行业专家对拟实施PPP项目的必要性、可行性进行深入分析和客观评判，广泛征求社会各方面意见，确保项目符合现实需要。三是抓好财政承受能力论证。严格把握“每一年度全部PPP项目支出占一般公共预算支出的比例不能超过10%”这一政策红线，精心组织好每一个PPP项目的财政承受能力论证工作，确保财政支出责任合理、可控。四是抓好项目采购。坚持PPP项目中介咨询机构和社会资本必须通过政府采购确定。各项目实施机构严格按照政府采购法规履行采购程序，确保PPP项目实施合法合规。

（作者单位：河北省沧州市市财政局）

责任编辑 刘慧娟

污染，严控产品安全，最终实现经济效益与社会效益的统一。三是完善社会保障制度，实现居民老有所依。随着社会主义市场经济体制的确立和巩固，市场竞争在带来更高效率的同时，产生了相当部分的市场竞争弱势群体，也带来了

更大的社会风险，客观上要求建立一套与之相适应的社会保障体系，保障其最基本的生存需求。因此，必须加快建立广覆盖、多层次的全民社会保障制度，体现社会公平，维护社会群体基本权益。四是加强社会组织对市场的引导。

培育社会组织和各类行业协会，通过非政府的社会力量促进市场的规范，调和政府、社会与市场之间的矛盾，推动经济社会有序发展。

（作者单位：中国财政科学研究院）

责任编辑 张敏