2022年第3期(总第342期)

辽宁省财政科学研究所

辽 宁 省 财 政 学 会 2022年6月15日

**本期主题：要素市场化配置改革**

[按]我国经济结构性矛盾的根源是要素配置扭曲，深化要素市场化配置改革正是彻底解决这一问题的钥匙。2020年4月份，《中共中央 国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》（以下简称为《意见》）对外公布。这是中央出台的第一份系统性、完整性地阐述要素市场改革思路的重要文件，充分体现了中央加快推进要素市场化配置改革的决心。《意见》印发实施以来，多项实质性改革举措相继落地、渐次开花，在激发市场主体活力、增强发展内生动力、促进经济高质量发展方面发挥了重要作用。2021年12月份，国务院办公厅出台了《要素市场化配置综合改革试点总体方案》，推动要素市场化配置改革向纵深发展，系统集成各要素领域单项改革，引导各类要素协同向先进生产力集聚，提高改革的系统性、整体性和协同性。2022年4月10日，中共中央、国务院发布《关于加快建设全国统一大市场的意见》，从全局和战略高度构建全国统一大市场，其中特别对于打造统一的要素和资源市场进行了谋划和部署。下一步，要按照国家顶层设计，完善相关制度和措施，推动要素市场化配置改革取得更大成效。

**为什么要进行要素市场化配置改革？**

当前我国改革已进入攻坚期和深水区，其中经济层面的主要任务在于进一步建立和完善社会主义市场经济体制，打破阻碍经济发展的制度性约束。要发挥市场在资源配置中的决定性作用，需要一个功能完善、健康运行的要素市场，实现资源的自由流动和优化配置，

解决技术进步迟缓、经济结构失衡等问题。

 一、经济改革的逻辑

 我国市场经济是由计划经济转型而来，完整的市场体系不仅包括商品市场，而且包括土地、劳动力、资本、技术和数据等要素市场。中国经济改革就是要实现市场对资源配置的决定性作用，即依据市场规则、市场价格、市场竞争配置资源，实现效益最大化和效率最优化。为什么市场配置资源是最有效率的？因为市场有两大功能：第一是市场的选择功能，也就是优胜劣汰的选择机制；第二是市场的激励功能，即奖惩分明的激励机制，市场上只承认竞争的权威，不承认别的任何权威。优胜劣汰，奖惩分明，既是选择又是激励，可以说是市场参与者的生存法则。市场的这两个功能是靠市场机制的运行实现的。要素市场配置意味着市场机制充分发挥作用。

 中国经济改革走到今天，向要素市场化领域推进是必然的趋势和国家战略的选择。中国经济改革“上半场”“下半场”，大体以2018年改革开放40年为界。前40年改革主要是在商品市场领域。经过多年努力，商品市场化程度已达97%，除极个别的、极端重要的政府计划还受控制外，绝大部分都已经放开。但与商品市场不同，资本、劳动力、土地、技术、数据等要素市场发展相对滞后，发育程度不一。主要表现在：一是要素价格扭曲。我国仍有相当多的要素存在非市场配置。这种要素非市场配置不仅体现在自给自足的自然经济之中，还表现为行政干预下要素的直接配置等，使得生产要素价格难以真实反映市场供求关系、资源稀缺程度和使用成本，降低了资源要素配置效率。要素价格扭曲包括绝对扭曲和相对扭曲两种类型，前者是指某种要素的实际价格对其边际产出或机会成本的偏离，若价格较高则表明存在正向扭曲，反之则是负向扭曲。已有研究充分表明，我国的土地、资本、劳动力、能源、环境等要素价格均存在明显的负向扭曲，并且资本价格扭曲程度高于劳动力价格。相对扭曲是两种或多种要素价格绝对扭曲程度的比较，可用来衡量不同要素的相对价格效率，一个比较典型的例子就是不同所有制企业的要素使用成本存在差异，例如国有企业在资金可得性和价格方面均具有明显优势。二是要素市场分割。由于制度安排、政府管制、市场权力等因素，要素无法在区域间、产业间和部门间自由流动，实现优化配置。基于此，新阶段应该把要素市场化作为经济改革的“重头戏”。

 二、经济发展的逻辑

 要素市场化配置改革是当前推动我国经济高质量发展的重大举措。

 1.深化要素市场化配置改革有助于遏止潜在增速过快下滑的局面。改革开放之后，我国经济实现了较长时间的高速增长，但2008年全球金融危机之后，我国经济增速整体呈下滑趋势，从1978年-2007年平均增长10%下降为2013年-2019年的7%。近两年受新冠疫情影响，我国经济增速进一步下降。从增长核算的视角来看，劳动力、资本、技术等生产要素是一国经济长期增长的决定性因素。我国人口红利、制度改革红利、技术进步红利和全球化红利正逐渐消失，全要素生产率对经济增长的贡献率也在不断下降。与此同时，由于资本市场长期存在的市场分隔、管制标准不统一等问题尚未根本解决，资金并未流向收益最大化的领域，使得整体投融资效率不高。因此，进一步深化要素市场化配置改革，有助于充分激发市场主体活力，遏止潜在增速过快下滑的局面。

 2.深化要素市场化配置改革有助于改善经济结构。要素配置的扭曲具有很强的传导性和扩散性，由此造成一系列经济结构性矛盾和问题。例如，我国居民收入大部分来源于要素性收入，要素价格管制导致居民部门收入不高，并在某种程度上导致了我国居民部门的消费率过低，内生增长乏力。又如城乡发展失衡的重要原因是城市与农村土地市场的分割，在农地经济重要性下降之后，农地财产属性发挥不充分，没有带来合理的收益。多年来城乡统筹更多是城市利用了农村的土地进行建设，但是对农村建设本身促进作用相对有限。面对经济中的结构失衡问题，2017年12月召开的中央经济工作会议指出，我国经济“结构性矛盾的根源是要素配置扭曲，要彻底解决问题，根本途径是深化要素市场化配置改革”。党的十九大报告进一步指出，“经济体制改革必须以完善产权制度和要素市场化配置为重点”。这些认识深化了对我国经济运行面临的重大结构性失衡根源的理解。加快推进要素市场化配置改革是解决制约全局深层次矛盾的重要突破口，对于转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力具有重要意义。

 3.深化要素市场化配置改革有助于推动经济高质量发展。首先，经济高质量发展的特征之一就是经济增长主要动力由资本、劳动力等要素投入驱动转为通过全要素生产率（TFP）驱动。近年来，我国一直致力于提高TFP水平。然而，由于我国经济增长对于高投资的依赖程度依然较高，大部分投资由国企和地方政府主导，民间投资持续低迷，导致资源配置的效率下降，阻碍了TFP的增长。TFP对经济增长的贡献率由2008年全球金融危机前10%的平均水平下降至2013年-2019年的负值贡献率。扭转要素市场扭曲的局面有助于激发市场主体的积极性和创造性，从而推动技术创新与进步，提高TFP对经济增长的贡献率。其次，经济高质量发展需要破除无效供给，而过剩产能特别是“僵尸企业”是要素配置扭曲的集中反映。要推动“僵尸企业”出清，就要加快形成市场决定要素配置的机制，释放错配的资源，这就要求建立要素初始配置的纠正机制，促进要素合理流动。最后，经济高质量发展需要培育新动能，而扩大优质、增量供给，让生产活动尽快适应数字化、信息化、智能化等新技术，就要建立促进要素自主有序流动的机制，以市场价格引导资源配置，使得科技创新、现代金融、人力资源等现代生产要素，从低质低效领域向优质高效领域流动，提高要素宏观配置效率。因此，实现要素市场化配置是我国经济由投入型增长转向效率型增长的重要前提，也是实现经济高质量发展的重要保障。

 三、新阶段促进人的自身发展和社会治理改革的逻辑

 马克思说新社会的本质、最核心的命题是：“每个人的自由发展是一切人的自由发展的条件。”党的十一届三中全会开辟了“三个解放”的新纪元：第一，解放生产力；第二，解放生产关系；第三，解放人的自身，把人从旧的体制、旧的精神束缚中解放出来，促进人的自身的发展。要素市场化有助于促进人的自身解放和发展，是寻求社会公平的制度建设。比如说，劳动力市场，一个很重要的内容就是户籍制度改革，虽然一千万人以上的超大城市还要“积分入户”，但是其他的城市将逐步全部放开。这个改革涉及人，特别是两亿九千万农民工的解放和发展问题。再如技术要素市场化，涉及技术人员、知识分子的“身价”问题；还有管理市场涉及企业家和管理者的“价值实现”问题，等等。把这些涉及人的方面聚合起来，会得出一个新的结论：要素市场化配置改革无疑会促进人在新的条件下实现一种新的解放和发展。党的十九大报告提出要“保护人民人身权、财产权、人格权”。从这个意义上看，要素市场化配置改革有助于实现人民的“三权”。同时，要素市场化配置改革是破解中国存在的“二元结构”的关键。“二元结构”既是经济问题，也是社会问题，破解“二元结构”这一问题，无疑会进一步促进社会公平和公正。

**要素市场化配置改革涉及哪些生产要素？**

“生产要素”是学术用语，一般简称成“要素”。什么是生产要素？《政治经济学大词典》中的定义是：“生产要素是生产某种商品时投入的各种资源。”资源与原材料都是用来生产商品和服务的，区别在于资源可以在一定时间内重复使用，而原材料只能被使用一次。人类社会有多少生产要素？从人类社会发展的长河来看，生产要素的内涵是随着时代的发展而不断丰富，人类对生产要素的使用及其认识也在不断进步之中。《意见》中的生产要素不仅包括土地、劳动力、资本等传统生产要素，也包括技术、数据这类“软要素”。

 1.土地。经济学意义上的土地不仅指土地本身，还包括所有可以用于生产经营过程的地下和地上自然资源，例如矿藏、森林等。《意见》中提及的土地要素主要指土地本身，2021年国务院办公厅发布的《关于印发要素市场化配置综合改革试点总体方案的通知》中的土地要素改革涵盖合理有序用海。土地作为生产要素具有不可再生、不可流动的属性。

 2.劳动力。“劳动力”即人的劳动能力，也简称为“人力”，它在任何时候都是创造财富不可或缺的重要因素。在《资本论》中马克思给出劳动力的完整定义是，“人的身体即活的人体中存在的、每当人生产某种使用价值时就运用的体力和智力的总和”。源于西方的人力资本理论将具有了“资本”属性的“人力”解释为：“存在于人体中、后天获得的具有经济价值的知识、技能和体力（健康状况）等质量因素之和。”其中知识和技能实际上就对应于马克思所讲的智力，而健康状况则对应于马克思所讲的体力。从以上定义当中，可以总结出劳动力的一些特点：首先，劳动力是蕴藏在人的身体当中的一种能力，它不能与活的人体分离而单独存在；其次，劳动力只有当劳动者进入劳动过程，开始从事生产劳动的时候才能表现出来，如果一个人不劳动的话，他的劳动力也就没有任何意义；再次，劳动力既包括体力也包括智力，或者说劳动者在劳动过程中所运用的全部能力可以划分为体力和智力两大类。

 3.资本。资本可以分为实物资本和金融资本。《意见》中提及的资本要素主要指金融资本。因为持有货币（也包括股票和债券等货币性资源）意味着对于社会上其他人或组织的真实财富的要求权，所以当货币性资源进入商品生产领域为商品的生产服务时，就变成了金融资本。它不仅具有一般等价物的职能，而且是联结产业资本连续性运动的纽带，为生产资本与商品资本的职能发挥提供必不可少的条件。同时，这里的“货币资本表现为资本预付的形式”，预付的资本必然要求回收，回收的时间长短和回收增值的多少就成为产业资本运动的关键，即货币资本相继转化为生产资本和商品资本，并通过生产资本生产商品而创造剩余价值，通过商品资本销售商品而实现剩余价值。

 4.技术。进入20世纪以来，人类科学技术加速发展，急剧变革，与此相对应，现代科学技术要素明显发展，人们越来越清醒地认识到科学技术已经成为新资源。1978年3月18日，邓小平在全国科学大会上论述了“科学技术作为生产力，越来越显示出巨大的作用”，并鲜明提出“科学技术是第一生产力”。那什么是技术呢？NSF在1983年的技术创新文集评论中引用的斯科恩(Schon)的定义：技术是指扩展人类能力的任何工具或技能，包括有形的装备或无形的工作方法。费里拉(Firar, J.)等人于1986年给出的定义也得到许多学者的认可，他们认为，技术是指一种创造出可再现性方法或手段的能力，这些方法或手段能导致产品、工艺过程和服务的改进。

研究技术的关键在于技术进步和技术创新。其中，技术进步指技术不断发展、完善和新技术不断代替旧技术的过程。主要内容有：一是科学、技术、生产紧密结合，使科学技术、经济、社会协调发展；二是不断采用新技术、新工艺、新设备、新材料，用先进的科学技术改造原有的生产技术和生产手段，设计和制造生产效率更高的新工具和新产品，使整个国民经济技术基础逐步转移到现代化的物质技术基础上来；三是全面提高劳动者的道德素质和文化技术素质，不断开发人的智力，造成人才辈出、人尽其才的良好环境；四是综合运用现代科技成果和手段，提高管理水平，合理组织生产力诸要素，实现国民经济结构和企业生产技术结构合理化。技术创新很长一段时间被认为是生产过程中的产品创新或工艺创新，创新成果的市场应用并不需要考虑或较少考虑，基本等同于技术开发和技术进步。随着对技术创新研究和认识的深入，人们对应用创新给予了更高程度的关注，《意见》也是重点研究如何促进技术要素向现实生产力转化问题。

 5.数据。进入21世纪以后，以互联网为代表的信息革命发展迅速，一种新的资源产生，这就是信息资源，包括大数据、5G、云计算等。信息用什么来代表呢？就是“数据”。在数字经济时代，数据发挥着重要作用，是新的生产要素，是基础性资源和战略性资源，也是重要生产力。在新冠肺炎疫情防控中，数字化不仅起到了重要的支持作用，而且催生了一些线上经济新模式、新业态。无论是信息服务中的算法推送，还是智慧城市建设中的大数据分析，抑或是智能制造领域的智能优化，都离不开数据的提取、存储、转移和分析。有人比喻说，数据是数字经济时代的石油。作为新型生产要素，数据兼顾了劳动工具和劳动对象两种属性。作为劳动对象，数据通过加工、存储、流动、分析等环节，具备了使用价值。作为劳动工具，数据通过融合应用可以提升生产效率，促进生产力发展。数据要素市场化就是将尚未完全市场配置的数据要素动态化，形成以市场为根本的配置机制，实现数据的流动，并在流动过程中产生价值。“十三五”期间，以联邦学习、多方安全计算、数据沙箱为主的创新技术不断助力我国数据要素市场发展，以数据采集、数据清洗、数据标注、数据交易等核心数据要素环节构成的中国数据要素市场快速增长。

**要素市场领域进行了哪些改革？**

党的十一届三中全会以后，在不改变存量体制机制主体地位的基础上，要素市场领域展开了增量式渐进改革。

 一、第一阶段(1978年-1992年)：初步探索

 这一阶段改革重点是改变计划指令配置资源，压缩指令性计划管理范围，探索实施生要素价格双轨制，赋予要素需求主体更多自主权和要素自由流动权。

 1.劳动力市场。农村家庭联产承包责任制改革的实施，把农民的收入与经营成果直接联系起来，从根本上改变了集体统一经营时收入和个人劳动贡献脱钩的状态，极大地调动了农民的积极性。企业里面废除了大一统的等级工资制，工资与经济效益挂钩，内部分配自主；机关事业单位则建立以职务工资为主的结构工资，包括基础工资、职务工资、工龄津贴和奖励工资。虽然这个阶段城市内国有企业用工制度尚未改变，但是劳动部门介绍就业、自愿组织起来就业和自谋职业结合的“三结合”就业政策和劳动合同制政策的实施，加之土地经营制度改革的推进，给予了劳动者一定程度的自由择业权，农村剩余劳动力开始了延续至今的转移进程。

2.土地市场。确立了土地使用权的商品属性，1984年“中央一号文件”已经规定社员在经集体同意后可以自找对象协商转包。1988年第七届全国人大将《宪法》第10条第4款修改为“土地的使用权可以依照法律的规定转让”，从法律层面确定了农地可以依法流动；在城市，1987年深圳、上海等试点城市在确保城市土地国有的前提下，开始协议、招标、拍卖等方式转让土地使用权，城市土地市场改革破冰。

3.资本市场。规范利率管理，适度扩大了金融机构存、贷款利率浮动幅度和下放利率浮动管理权限。从单一汇率制转为官方汇率与贸易外汇内部结算价、官方汇率与外汇调剂价并存的“双轨制”。初步搭建了资本要素市场：一方面，1984年中央推进银行业改革，出台实施商业汇票承兑、贴现政策，此后又实施了“实贷实存”信贷资金管理体制，并采用“双轨”的办法适度鼓励市场导向的“非正规”金融机构发展，资本要素市场雏形初现。另一方面，为了促进1986年开始的企业股份制改革，全国各地相继出台了鼓励利用债券、股票募集资金的政策，在此背景下，中央决定成立沪深证券交易所。

4.技术市场。1985年中央出台《关于科技体制改革的决定》，在“放开、搞活、扶植、引导”方针的指引下，技术市场有了初步发展，技术合同成交额已由1984年的7.2亿元，发展到1989年的80多亿元，增加了10倍。

 二、第二阶段(1993年-2002年)：基本形成

 这一时期的政策重点是围绕着生产要素价格机制的形成有条件逐步培育要素市场。党的十四大提出，建立社会主义市场经济改革目标，提出要着重发展要素市场，明确了金融、劳动力、土地、技术和信息市场体系作为培育重点，加速生产要素价格市场化进程。党的十五大提出，发挥市场在资源配置中的基础性作用，着重发展资本、劳动力、技术等生产要素市场，完善生产要素价格形成机制。党的十六大进一步提出，发展产权、土地、劳动力和技术等市场，有利于要素市场价格机制形成的制度要逐步建立起来。

1.劳动力市场。确立劳动力商品属性，建立起适应企业、事业单位和行政机关各自特点的工资制度与正常的工资增长机制。随着对劳动力流动重要性认识的提升，中央和地方政府适当放宽对人口迁移的政策限制，赋予企业招工、用工自主权，改变统包统配的计划用工制度，2000年，中央政府决定取消对农民进城就业的不合理限制，突破劳动力配置城乡封闭模式，劳动力市场就此形成。

2.土地市场。农地非农化市场交易实现由全面禁止到允许有条件流转的转变。1998年中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》提出，土地使用权合理流转，打破了集体土地使用权市场流转的相关禁止性规定；1998年《土地管理法》建立国有土地有偿使用制度，加上招标、拍卖或者挂牌方式出让政策，基本形成了一级市场政府垄断控制、二级市场有偿流通的独特市场制度安排。

3.资本市场。1996年启动利率市场化，同年放开银行间同业拆借利率。1997年放开银行间债券回购利率。1998年开始政策性金融债发行利率市场化，改革贴现利率生成机制。1998年和1999年人民银行连续三次扩大金融机构贷款利率浮动幅度。1999年10月，人民银行批准中资商业银行法人对中资保险公司法人试办由双方协商确定利率的大额定期存款，进行了大额长期存款利率市场化的初步尝试。2000年9月，放开外币贷款利率和300万美元（含300万）以上的大额外币存款利率；300万美元以下的小额存款利率仍由人民银行统一管理。2002年3月，人民银行统一中、外资金融机构外币存款管理政策，实现中外资金金融机构在外币利率政策上的公平待遇。外汇管理方面，1993年，国务院颁布《关于金融体制改革的决定》，摒弃高度集中、统收统支的外汇管理体制；1994年完成汇率制度并轨；1996年接受国际货币基金协定第八条款，实现经常项目自由化。资本市场建设方面，2002年基本形成多层次资本市场体系。

4.技术市场。随着科技成果和知识产权政策的出台，技术市场化改革进程进一步提速。1995年全国技术大会提出，同经济建设密切相关的技术开发、成果推广等活动，要以市场机制为主，市场机制在技术资源配置中的作用进一步凸显。

5.能源市场。1993年开始启动能源市场化改革。为解决条块不清、政企不分，能源部被撤销。陆续实施了放开煤炭价格、电力行业厂网分离、石油定价机制调整等改革措施。对能源企业逐步进行现代企业制度改革。

 三、第三阶段(2003年-2012年)：发展完备

 这一时期的政策重点是更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用，不断完善要素流动和竞争制度安排，提升要素市场化改革在促进经济发展方式转变中的功能定位。2003年，中共中央颁布《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，提出“加快要素价格市场化”“加快发展土地、技术、劳动力等要素市场”。针对粗放发展方式的种种弊端，党的十七大提出，发展各类要素市场，完善反映市场供求关系、资源稀缺程度、环境损害成本的生产要素和资源价格形成机制。

1.劳动力市场。改革重点是加大对阻碍劳动力跨地区流动户籍制度的改革力度。逐步建立城乡统一的户口登记制度，到2007年12个省份取消了农业户口与非农业户口的二元户口性质划分，农村劳动力流动的规模和范围都大幅度提高，2012年流动人口数量2.36亿人，占全国人口总量达到16.5%。

2.土地市场。改革指向农地非农化制度和城市土地出让制度。2004年国务院出台《关于深化改革严格土地管理的决定》，允许村庄、集镇、建制镇中的农民集体所有建设用地使用权在符合规划的前提下依法流转；2008年中共中央在《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》中进一步提出“逐步建立城乡统一的建设用地市场”，形成了农地非农化市场交易的基础制度安排。同时，城市土地出让市场化改革也全面开启。2004年城市商住用地出让全面招拍挂；2007年重心转到工业用地，当年9月国土资源部修订后重新颁布《招标拍卖挂牌出让国有建设用地使用权规定》(即“39号令”)，要求工业用地出让也要招拍挂。

3.资本市场。改革重点是有步骤地放宽利率和汇率管制。2003年7月，放开了英镑、瑞士法郎和加拿大元的外币小额存款利率管理，由商业银行自主确定。2003年11月，对美元、日元、港币、欧元小额存款利率实行上限管理，商业银行可根据国际金融市场利率变化，在不超过上限的前提下自主确定。同月，商业银行农村信用社可以开办邮政储蓄协议存款，最低起存额3000万元，期限为3年以上不含3年。2004年开始扩大商业银行自主定价权，提高贷款利率市场化程度，贷款利率的上限扩大至基准利率的1.7倍；2012年继续放松贷款利率下限、存款利率上限。汇率管理方面，建构富有弹性的汇率变动机制，2005年正式实施以市场供求为基础、参考一篮子货币（Basket of currencies）进行调节、有管理的浮动汇率制度。

4.技术市场。改革从以往注重技术领域内部有偿转让机制建设，转向注重科技创新对经济社会发展战略的促进作用，并扩展为创新要素市场化改革。2006年国务院发布的《国家中长期科学和技术发展规划纲要(2006-2020年)》明确提出以产学研合作为突破口，突出企业作为创新主体的功能定位；为了更大力度促进技术成果商品化、产业化，2012年颁布《关于深化科技体制改革加快国家创新体系建设的意见》，标志着创新要素市场化改革的重要政策安排基本构建起来。

5.能源市场。改革重心是促进定价主体由国家为主向市场为主过渡，初步建立反映市场供求和资源稀缺程度的能源价格动态调整机制。《电价改革方案》《关于“十一五”深化电力体制改革的实施意见》等措施的出台，实现了政企分开、厂网分开等，形成发电领域竞争机制。煤炭领域，国家逐步放开电煤指导价格，2005取消对电煤价格的宏观调控；2009年煤炭订货大会的终止标志着供需双方企业可以根据市场供求关系协商确定价格，政府定价正式转变为市场定价。天然气市场领域，2005年实施天然气出厂价格形成机制改革；2011年引入“市场净回值”定价机制。石油市场领域，2006年石油价格综合配套改革及2008年成品油价格和税费改革使油气产品价格基本实现与国际市场接轨，扩大了油气产品市场定价机制作用范围。

 四、第四阶段(2013年-)：深化改革

这一阶段改革围绕政府与市场边界、要素产权界定、市场配置决定性作用发挥等要核心环节展开系统化政策创新。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》对要素市场化改革进行了顶层设计，确认现代市场体系核心内容包括了要素自由流动、平等交换，并提出了市场在资源配置中起决定性作用的重大论断。2015年中央提出供给侧结构性改革，将矫正要素配置扭曲纳入到改革任务体系中。党的十九大提出，经济体制改革必须以完善产权制度和要素市场化配置为重点。这一阶段的改革不仅更为突出要素市场化改革的重要性与紧迫性，还持续地将要素市场化改革与产权制度、政府作用范围界定等联系起来，体现了制度创新的特点。

1.劳动力市场。加大撤除阻碍人口流动和进入城市公共服务体系的排斥性制度。党的十八大以来，限制人口流动的城乡分割的户籍制度被户口登记制度和居住证制度所替代，探索实施积分落户等新型政策，劳动力在迁移时间、地域选择、行业进入、公共服务获取等方面拥有更大自主权。2020年，粤港澳、长三角、成渝等区域积极推进住房公积金区域协同发展，实施人才职业资格、职称、继续教育学时等跨域互认与共享办法，允许具有境外职业资格的金融、建筑、规划、设计等领域符合条件的专业人才经备案后，在自贸试验区内提供服务。

2.土地市场。改革政策重点是增加权利保障力度，构建平等进入、公平交易的土地市场。农地方面，展开农村集体土地产权制度建设，2014年“中央一号文件”正式提出农村土地所有权、承包权、经营权“三权分置”的政策，实现了土地制度由“两权分离”向“三权分置”的转换，此后进一步落实农村土地的用益物权。2018年“中央一号文件”又提出，可利用农村承包土地经营权开展担保、入股等经营活动，农地权能流动的政策框架逐步完善。在市地方面，继续优化完善由协议、招标、拍卖和挂牌城市土地出让制度，土地出让的市场化水平快速提升。2020年，以真实有效的项目落地作为配置计划指标的依据，深化增量安排与消化存量挂钩机制，加大批而未供、闲置土地处置力度。落实宅基地集体所有权，保障农户资格权和农民房屋财产权，适度放活使用权，全国104个县（市、区）以及3个地级市纳入新一轮试点。

3.资本市场。改革仍是以完善金融要素市场价格形成机制为重点。党的十八届三中全会明确了存款利率管制放开及完善存款利率市场化形成机制的改革方向，2015年人民银行宣布不再设置存款利率浮动上限；汇率制度改革坚持完善人民币兑美元汇率中间价报价，并在人民币兑美元汇率中间价报价模型中引入逆周期因子。2019年全面深化资本市场改革正式启动，提出“深改12条”。2020年，创业板改革并试点注册制正式启动，新三板改革稳步推进，再融资规则优化，汇率市场化改革持续深入，浮动汇率制度进一步完善。银行间与交易所债券市场打通，实现投资者“一点接入”购买全市场债券，促进债券市场自由高效顺畅运转。外商投资准入负面清单金融业领域限制措施清零，外资投资境内资本市场更加便利。2021年6月，央行指导利率自律机制优化存款利率自律上限形成方式，由存款基准利率乘以一定倍数形成改为加上一定基点确定，存款基准利率将被取消。

4.技术市场。改革主要包括：出台统揽推进科技创新的制度体系，发挥市场机制在科技资源配置中决定性作用，促进创新要素的跨区间、跨领域、跨部门、跨产业流动与整合。2020年，分领域选择40家高等院校和科研机构开展为期三年的试点，可赋予科研人员不低于10年的职务科技成果长期使用权。全国范围内建设11家国家技术转移区域中心、40余家技术交易市场、453家国家技术转移机构和36家技术转移人才培养基地，促进技术转移市场与能力建设。

5.能源市场。改革重点是通过政策创新破除阻碍市场竞争机制、价格机制构建的体制难点。党的十八届三中全会以来，能源领域开始了消费、供给、体制、价格在内的多维度结构化改革，确立了“管住中间、放开两头”的体制。2018年以来改革重点集中在市场准入机制方面，能源市场化改革政策变迁从边缘修正进入到制度创设的新阶段。

6.数据市场。2020年，建设国家公共数据开放平台，推进政务数据有序共享。2021年，《中华人民共和国数据安全法》《个人信息保护法》正式实施，《网络产品安全漏洞管理规定》发布，数据分类分级管理不断推进。

**要素市场化配置改革的突破口和创新举措**

 一、改革突破口——加快要素价格市场化和建立有效率的产权制度

 1.加快要素价格市场化。价格机制是市场机制的核心。健全要素市场化配置体制机制，最重要的是加快要素价格市场化改革，逐步减少政府对生产要素市场的垄断干预和价格管制，让市场机制在资源配置中起决定性作用，促进生产要素优化配置，提高全要素生产率。

建国后实施的对要素市场的价格管制和其他管制，压低了劳动力、资本、土地、资源、外汇等生产要素的价格和生产成本，形成了低成本竞争优势，提高了利润，为企业和资本创造了良好的盈利环境和扩张动力。这实际上是一种中国特色的供给侧成本管理。我国之所以能创造经济发展奇迹，原因在于社会主义市场经济体制发挥了有效市场和有为政府的双重力量，实行了成功的成本管理政策或亲企业和资本的增长政策。但中国经济要实现高质量、可持续的经济发展，就不能再依靠粗放的、以要素投入为主的经济增长方式，而应该通过制度创新和技术创新提高全要素生产率，使生产率提高的速度超过生产成本上升的幅度，让全体人民共享经济增长成果，而这需要要素价格实现市场化配置。

改革开放以来，我国在劳动力、土地和资本市场均开展了不同程度的价格市场化改革，但传统要素的价格抑制和扭曲依然存在，例如户籍制度改革缓慢导致城乡劳动力市场分割和工资不平等、劳动力价格“双轨制”，一些人才无法按照市场机制进行有效配置。金融市场上，长期存在的市场准入、资金规模和利率等金融管制保护了以国有企业和国有银行为主体的企业利益，但也造成了巨大的民间和地下金融市场以及影子银行系统。土地市场上，政府垄断供应和农地产权空置导致土地价格市场机能缺失、城乡分割的土地管理制度造成供应和价格“双轨制”、农地征收与集体建设用地入市存在价格差异等问题依然存在。技术要素的价格形成仍存在“一低、一高”问题。数据要素价格形成机制仍在探索，数据资产估值方法还不完善。

针对以上问题，《意见》提出推动政府定价机制由制定具体价格水平向制定定价规则转变。加强要素价格管理和监督。构建要素价格公示和动态监测预警体系，逐步建立要素价格调查和信息发布制度。健全生产要素由市场评价贡献、按贡献决定报酬的机制，全面贯彻落实以增加知识价值为导向的收入分配政策。

 2.建立有效率的产权制度。党的十九大报告要求经济体制改革必须以完善产权制度与要素市场化配置为重点，意味着要素市场化配置改革需要在产权制度改革方面取得突破。为什么说产权制度改革成功了，改革就突破了？一个基本原理是，产出了多少是由劳动和资本的不同组合决定的。劳动与资本的不同组合最深层的就是产权制度。同样是公有制，可以建立不同的产权制度，形成不同的产权激励。按劳分配是一种激励机制，这是在蛋糕既定条件下谁分多谁分少的问题。产权激励则不同，有恒产者有恒心，产权明确了，生产者就会想方设法优化要素组合、创造更多的社会财富，把蛋糕做大。按劳分配是一种事后激励，而产权制度是一种事前激励。产权激励是最大的激励，它把人们经济活动的努力和财产权利紧密地联系在一起，这是稳定持久的激励，比按劳分配更有效。

 产权制度有无效率的产权和有效率的产权之分。推进要素市场化配置改革的关键是建立有效率的产权制度即产权激励制度。产权的有效激励要求完善以下几个方面：首先，要准确界定要素产权，产权作为排他性权利，需要明确要素产权主体行使权利的财产范围及管理权限。这里需要说明的是，产权制度改革不完全等同于所有制改革。所有制改革是变动所有权，产权制度改革可以不动所有制。其次，要严格保护要素产权，加强知识产权、自然资源产权、环境产权等方面的保护力度。第三，要保障要素产权流动，产权经济学就认为产权的初始界定的重要程度要低于产权的交易和调整，因此，要从有效性和安全性两个方面出台促进要素产权流转的政策，如交易平台的建设、要素产权质量第三方评估体系建设等。最后，要完善要素产权权益，产权一般由所有权、经营权、使用权、收益权等组成，要对可以分离的产权结构的权益做出明确规定，清晰明确土地承包经营权、排污权、碳排放权等要素产权权益分配与归属。

需要注意的是，产权通过市场流转。市场配置的要素基本上是有一定产权归属的要素，既有增量又有存量。相比增量要素，存量要素规模巨大。市场对这部分要素的配置意义更大。企业产权结构重组，存量结构调整，可以在优化资产质量中提高要素配置效率。在现阶段以产权流转方式进行的存量要素市场化配置主要涉及两个方面：一是使被束缚在低效率的、产能过剩的部门和企业的资源由死变活，通过“腾笼换鸟”腾出资源发展新产业、新业态。二是企业在资产重组中做强做优做大。无论是对国有企业还是对民营企业，由市场来决定谁的效率高。谁的效率高，谁就是兼并重组主体。由此使资产向高效率企业集中。

 二、本轮要素市场化配置改革的三个创新

整体来看，以往改革很少从全局视角分析各类要素市场，而《意见》强调全局性推进改革，针对于各类要素市场存在的行政分割、供需错配等共性问题，提出了整体推进要素市场化配置改革的思路，这是第一个创新。同时，注重各个市场分类施策，提高了可行性。针对各类要素市场的属性以及市场化程度的差别分类施策，分别提出了推进土地、劳动力、资本、技术、数据等市场的改革重点，而且每个要素市场的改革举措，相比于以往，都有创新举措（见表1），例如劳动力市场的户籍制度改革有可能在大城市真正破冰，又如基准利率的培育在未来很可能将取得新突破。这是第二个创新。最后，《意见》注重制度建设和监管创新，为要素市场化配置改革提供了可靠而完善的体制机制保障，确保改革可以在统一的框架下稳步推进。这是第三个创新。

**表1 五大要素市场化配置改革的创新举措**

|  |  |
| --- | --- |
| 要素市场 | 创新举措 |
| 土地 | ①推动不同产业用地类型合理转换，探索增加混合产业用地供给。②探索建立全国性的建设用地、补充耕地指标跨区域交易机制和交易平台。③推进合理有序用海，在严格落实国土空间用途管制和海洋生态环境保护要求、严管严控围填海活动的前提下，探索推进海域一级市场开发和二级市场流转，探索海域使用权立体分层设权。④建设用地指标审批权下放地方政府，例如将永久基本农田以外的农用地转为建设用地审批事项授权省级政府批准，同时试点将永久基本农田转为建设用地和国务院批准土地征收审批事项委托部分省级政府批准。 |
| 劳动力 | ①推动超大、特大城市调整完善积分落户政策，探索推动在长三角、珠三角等城市群率先实现户籍准入年限同城化累计互认。②放开放宽除个别超大城市外的城市落户限制，试行以经常居住地登记户口制度。 |
| 资本 | ①完善股票市场基础制度方面，提出完善投资者保护制度，推动完善具有中国特色的证券民事诉讼制度。②主动有序扩大金融业对外开放。③稳妥推进存贷款基准利率与市场利率并轨，提高债券市场定价效率，健全反映市场供求关系的国债收益率曲线，更好发挥国债收益率曲线定价基准作用。 |
| 技术 | ①健全职务科技成果产权制度。②培育发展技术转移机构和技术经理人。③积极探索通过天使投资、创业投资、知识产权证券化、科技保险等方式推动科技成果资本化。 |
| 数据 | ①加快推动各地区各部门间数据共享交换，制定出台新一批数据共享责任清单。②制定数据隐私保护制度和安全审查制度。 |

**如何发挥政府在要素市场化配置改革中的作用**

 市场虽然是配置要素资源最有效的手段，但现实中在垄断、信息不对称以及外部性等因素的影响下，市场会存在失灵现象，从而导致要素资源低效或无效配置。此时就需要发挥政府的重要作用，有效弥补市场失灵，为市场的有序运行创造良好环境。结合《意见》，政府应从以下几个方面更好地发挥作用，与市场机制形成有机结合。

一、完善要素交易规则体系

坚持“高效公平”导向，疏通要素流动渠道，保障不同市场主体平等获取生产要素，完善“要素市场决定、流动自主有序”的要素交易规则体系。

1.构建完善的竞争性要素市场体系。充分发挥市场配置资源的决定性作用，提高要素配置效率，首先要求政府减少对要素市场价格的直接干预，进一步放开要素价格定价权。要素价格水平主要由要素市场交易双方掌握的信息情况及真实供求力量对比决定。其次，要打破各种要素城乡流动、跨行政区域流动的制度障碍，建设城乡统一规范的土地管理制度、人力资源市场体系、证券市场管理制度和数据管理制度。最后，要素市场化配置改革不是简单的放松价格管制，要进一步加强生产要素交易领域反垄断和反不正当竞争执法，构建完善的竞争性要素市场体系。

2.更加严格保护市场交易。要进一步建设要素公平交易制度，消除要素市场各种歧视性现象。健全集体经营性建设用地入市权益制度，依法纠正身份、性别、城乡等就业歧视现象，放宽金融服务业市场准入和外资金融机构准入，积极试点改革科研人员职务科技成果产权制度，加快推动建立公共数据开放和数据资源有效流动制度，构建各类主体平等获取要素的公平制度体系，确保要素市场上各类市场主体公平获取各种市场要素，确保要素主体公平参与市场竞争。

二、提升要素市场监管质量

 要素市场具有一些特殊性质，例如劳动力要素存在于人身上，土地有固定性和公共性，金融市场潜在负外部性大，技术要素有广泛正外部性，数据要素有新特点。要针对要素市场的特点，创新管理方式方法，管好、管活要素市场，提升要素市场监管质量。

 1.增强管理弹性。在符合国土空间规划和用途管制要求前提下，为适应经济社会发展要求，要着力增强土地管理灵活性，深化产业用地市场化配置改革，借助市场机制盘活存量建设用地，创新多种形式工业用地市场供给方式，创新不同类型产业用地使用方式，增强土地管理的灵活性，放活省级政府城乡建设用地指标使用权，加强土地供应利用统计检测，提高土地监管效率和使用质量。在确保金融安全前提下，要进一步放宽金融市场准入，主动有序扩大金融业对外开放，进一步放宽金融服务业市场准入，鼓励金融产品、技术、组织创新，推动信用信息和金融数据的深度开发利用，高效匹配金融供求，强化金融“活水”功能，提高金融枢纽推进经济发展整体质量功能。

 2.强化技术应用。要充分应用大数据、人工智能、云计算与区块链，提升要素管理的数字化程度和科学化水平，有效获取要素市场交易主体、供求、时间、空间等相关信息，精准匹配要素供给与要素需求，降低信息不对称产生的交易成本，提高要素配置效率。与此同时，通过完善信用管理体系，构建全要素口径的风险管理体系，动态掌握要素市场运行情况，有效管控系统性风险。尤其要加快培育数据要素市场，推进政府数据开放共享，提升社会数据资源价值，加强数据资源整合，实现“数据+”的创新提升，进一步提高监管效率和监管质量。

 三、强化要素市场的相关法律制度

 社会主义市场经济本质上是法治经济。要素市场是现代化经济体系的核心环节，也是高标准市场体系的基础内核。可以说，要素市场的法律和司法制度是整个现代化经济体系的重要基石。当前和今后一个时期，可以从以下两个方面入手：

 1.加快相关法律修订。《意见》提出了诸多改革措施，也设计了多项改革试点任务。要看到，现有法律仍有一些不适应改革的地方，应在试点过程中尽快调整和修改。比如，应秉持法治化、市场化和国际化的原则，围绕建立和完善资本市场基础性制度，持续推动《证券法》相关内容的修订，加快推进《期货法》等配套法律法规立法工作；根据土地制度改革需要，持续动态修订《土地管理法》，加快修改完善土地管理法实施条例。此外，应围绕健全职务科技成果产权制度，进一步修订《科技成果促进转化法》，为深化科技成果使用权、处置权和收益权改革等提供法律保障。

 2.补齐相关法律短板。整体来看，我国要素市场化程度依然较低，与之相关的法律法规也不够完善，应根据要素市场化配置改革的要求，尽快在一些关键领域补齐法律法规短板。比如，要尽快健全土地要素领域相关立法，加快补齐资本市场立法缺位等。需要着重说明的是，《意见》将数据纳入要素范畴，使得数据可以更顺利地参与收益分配，在大数据和人工智能不断发展的时代，将数据纳入生产要素的范畴，也体现了新发展理念的特征，有助于中国经济更好地发展新产业、新业态、新动能，从而更顺利地实现高质量发展。但是，数据与劳动、资本和土地等传统要素存在明显差异，其产权界定和安全保护较为困难，很容易出现数据泄露和个人隐私被侵犯等问题。因此，在提升数据的重要性、享受数据共享带来巨大的经济与社会收益的同时，也需要尽快出台相关的法律法规，制定完善的数据隐私保护制度和安全审查制度，从而妥善解决数据安全问题。

 四、逐步健全要素市场化配置改革的配套制度

 生产要素是一个国家经济社会运行的重要基础，要素市场化配置改革一方面将有力推

动我国其他层面改革，同时更需要其他配套改革的协同推进。唯此，才能最大程度地发挥要素市场化配置改革的经济社会效应，最大限度地避免要素市场化配置改革体制性障碍。

 1.加快财税改革。财政是国家治理的基础和重要支柱，科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障。一方面，要加快与要素市场化配置改革相关的财税体系改革，重点通过中央与地方财政事权和支出责任划分改革，以及地方税种的培育与征收，建立地方公共财政的基本框架，破除要素自由流动障碍。另一方面，要构建促进要素流动交易的税收体系，完善要素交易的税费征收标准，研究探索要素增值部分的税收政策，形成鼓励交易和便利流动的要素税收体系。同时，要建立与要素报酬合理分配相适应的税收制度，通过调节税收和完善二次分配制度构建适应生产要素由市场评价贡献、按贡献决定报酬的机制，积极扩大教育、医疗、养老和住房等公共产品供给，解决城乡、行业、身份、户籍等个体标识捆绑公共福利的问题，促进城乡、区域和人群基本公共服务均等化配置，实现效率与平等的有机统一

 2.推动国企改革。使各类市场主体平等使用生产要素是要素市场化配置改革的关键环节，而国企改革是这个关键环节的重要抓手。要加快混合所有制改革，推进国有企业监管改革。特别要强化国有企业财务硬约束、削减和规范补贴，明确平等保护各类市场主体，保障各类市场主体依法平等使用各类生产要素和依法平等享受支持政策。

 3.持续推进更高水平对外开放。推动要素市场化配置改革，应持续推进更高水平对外开放，推动国内要素市场与全球要素市场实现发展一体和规则对接。首先，要在完善宏观审慎管理、加强金融监管的前提下，稳步有序推动金融业双向开放。其次，要加快推动广泛的多边合作，在国内技术要素市场化配置改革过程中与国际技术转让和扩散规则对接。此外，还要加快制定数据跨境开放的流动准则和监管规则，在安全可控的前提下推动我国数据市场与全球数据市场的互联互通。

业务指导：于京东 地 址：沈阳市皇姑区北陵大街45-13号

策 划：张 季 邮 编：110032

采 编：郭艳娇 电 话：(024)22826560