

“十四五”时期深化要素市场化配置改革的重点和方向

■ 王一鸣

“十四五”时期内外环境变化对要素市场化配置改革提出紧迫要求

“十四五”时期区别于以往的五年规划期，最大的不同就是外部环境“百年未有之大变局”。大变局的“变”既表现为生产力层面的新一轮科技革命和产业变革，也表现为生产关系层面的全球治理体系变革和国际政治格局调整。新一轮科技革命和产业变革将改变传统生产要素和新生产要素之间的关系，劳动力、土地等传统生产要素的地位将相对下降，而技术、数据等新生产要素的重要性将大幅提升，特别是数字经济发展起来以后，数据规模、数据加工能力、数据治理体系正在成为市场竞争的制高点。全球治理体系将加快重构，国际政治不确定性上升。美国在贸易、科技、金融等领域不断对我国发难，并推动与我国经济脱钩。我们要抵御风险挑战，就必须建设高标准要素市场体系，并与国际市场对接，既要畅通国内大市场循环，又要促进形成国际国内双循环发展新格局。总之，要从外部环境的大变局中认识要素市场化配置改革的重要意义。

从国内看，“十四五”时期我国发展将继续面临结构性、体

制性、周期性因素的多重制约，制造业大规模扩张阶段将要结束，支撑产业发展的要素条件深刻变化，创新能力不足进一步凸显，经济增长的动力结构发生变化，人口老龄化加快，储蓄率随着抚养比上升而趋势性下降，资本积累速度将逐步放缓。随着越来越接近国际技术前沿，可模仿学习空间越来越少，加上美国和西方国家的技术封锁，提升要素配置效率的难度增大，这对深化我国要素市场化配置改革提出更加紧迫的要求。

无论从外部环境变化，还是从国内发展阶段性特征来看，都要加快要素市场化改革，提升要素配置效率，培育经济增长的新动力。事实上，近年来，我国经济增速放缓在很大程度上是全要素生产率增速下降造成的，关键是有利于释放增长潜能的要素市场化改革滞后，要素流动不畅，资源配置扭曲，要素市场化价格形成机制不健全，影响了全要素生产率增速的提升。

2008年国际金融危机后，我国全要素生产率增速明显放缓，近年来虽有所回升，但仍不到2%。根据美国宾夕法尼亚大学“佩恩表”数据库9.0版，2014年中国全要素生产率仅相当于美国43%的水平。日本和韩国在基

本完成工业化和经济增速“下台阶”的阶段，全要素生产率分别达到美国80%和60%的水平。如果我国到2035年基本实现现代化时，全要素生产率要达到韩国的水平，也就是相当于美国的60%左右，全要素生产率就将以比美国更快的速度提高。若设定2015-2035年美国全要素生产率年均增速为1%，那么2015-2035年期间我国全要素生产率年均增速要达到2.7%，才能在2035年达到美国60%左右的水平。如果今后15年经济年均增速由过去两年略高于6%进一步下降至5%左右，那么全要素生产率要达到2.7%的年均增速，则意味着其对经济增长贡献要在50%以上。从以往经验看，这并非易事。深化要素市场化配置改革是提高全要素生产率增速的关键。

“十四五”时期深化要素市场化配置改革要突出重点、分类推进

“十四五”时期，深化要素市场化配置改革要坚持目标引领和问题导向相结合，突出重点，分类推进。通过改革消除资源配置扭曲，推动产业技术变革，加快新旧动能转换，释放经济增长潜能。

传统生产要素领域，改革的

核心目标是消除资源配置扭曲，把劳动力、土地、金融资源配置到生产率更高的领域，使经济达到潜在生产可能性边界。

劳动力市场化配置改革重在推进劳动力城乡流动和人才社会性流动。继续深化户籍制度改革，放开放宽除个别超大城市外的城市落户限制，建立城镇教育、就业、医疗卫生等基本公共服务与常住人口挂钩机制，推动农业转移人口市民化。“十四五”时期，应对外部环境变化，还要突出一个重点领域，就是促进人才的社会性流动和高端人才市场培育。关键是要树立人才是第一资源的理念，加快构建人才的社会性流动和吸引全球高端人才的体制机制，加快与国际人力资源市场的对接，增强对全球一流人才的吸引力。

资本要素市场化配置改革重在深化资本市场改革。“十四五”时期，除了继续放开金融服务业市场准入，增加服务小微和民营企业的金融服务供给，疏通金融和实体经济的传导机制外，需要深化资本市场改革，拓展多层次资本市场内涵，注册制改革要在科创板试点基础上进一步拓展，为新经济公司提供更便利快捷的上市渠道，也为承接中概股回归创造条件。当前，国际上负利率、低利率盛行，流动性充裕，深化资本要素市场化配置改革，将会对吸引国际投资和资金流入起到重要作用。

土地要素市场化配置改革重

在集体经营性建设用地入市和农村宅基地“三权分置”改革。集体经营性建设用地入市，要探索扩大土地使用权入市的用途，从目前试点情况看，入市后可以用作工矿仓储、商业服务等，但考虑到集体经济组织自我开发的能力有限，可考虑规定集体土地使用权可以通过出让的方式用于建设租赁住房乃至共有产权房。宅基地“三权分置”改革，在落实集体所有权、保障农户资格权的基础上，关键是拓展使用权向外部人员流转的空间，优先扩大农民住房财产权对外流转的空间，稳步扩大宅基地使用权对外流转的空间，促进城乡要素双向流动。

在新生产要素领域，改革的核心目标是推动产业技术变革，加快产业数字化智能化改造和先进技术扩散，使我国的潜在生产可能性边界达到国际前沿水平，以释放仍然存在的追赶潜能。这就要求我们加快培育技术和数据要素市场。由于产权制度不完善，特别是体制内职务科技成果的产权界定不清晰，以及数据的产权界定规则尚未建立，我国的技术和数据要素市场发展迟缓。在新一轮科技革命迅猛发展，大数据、物联网、人工智能等正在成为国际竞争制高点的背景下，加快培育技术和数据要素市场尤为迫切。

技术要素市场化配置改革重在探索科技成果产权激励制度改革。我国原始创新能力不强、科技人员创新潜力尚未充分释放，关键是产权激励不到位。要探索

科技人员职务科技成果产权激励制度，开展赋予科技人员职务科技成果所有权或长期使用权试点，让科技项目研发与科技人员收益直接挂钩，激发科技人员积极性、主动性、创造性，提高科技供给质量和效率。加快发展技术转移机构和技术经理人，支持高校、科研机构 and 科技企业设立技术转移部门，对培育发展技术市场也十分重要。

数据要素市场化配置改革重在数据产权界定和数据交易市场培育。由于数据产权尚未清晰界定，数据的归属不明确，这就无法形成规范的数据交易市场。数据无法正常交易就会导致数据非法交易泛滥等问题。要尽快制定相关法律法规，对数据的所有权、使用权、收益权、处置权等进行规范。在数据确权基础上，在市场定价机制、市场交易方式和市场监管上形成规范性制度和规则，加快培育数据交易市场，并与国际数据市场对接。

综上所述，“十四五”时期，要按照建立高标准市场经济体系要求，深化要素市场化配置改革，更好对接国际规则和标准，使生产要素的国内大循环和国际国内双循环都更加顺畅。

本文系作者在中国（海南）改革发展研究院举办的在线改革形势分析会上的发言。■

（作者系国务院发展研究中心原副主任）

责任编辑：康伟