

深化要素配置改革 完善市场经济体制

张道航¹ 沙吉会²

党中央、国务院继4月9日发布《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制意见》，5月18日又发布《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》。前者直指经济体制改革的重点攻坚，后者则全面地勾画出新时代经济体制改革总体蓝图，两个文件的共同指向则是“加快完善社会主义市场经济体制”。其实，我国经济体制改革一开始就是市场取向，目前全国97%以上的产品价格已由市场决定，但要素的自由流动则存在诸多体制机制障碍。这次出台的两个文件，为要素市场化配置改革做出了部署，必将对推进要素市场制度建设、形成统一开放、竞争有序的市场体系产生深远影响。

一、深化要素配置改革的重大意义

通过要素配置改革，形成各类要素协同向先进生产力集聚的体制机制，无论是对推动当前疫情防控中的经济恢复，还是深化供给侧结构性改革、完善社会主义市场经济体制、解决好发展不平衡不充分问题，乃至跨越“中等收入陷阱”建设社会主义现代

化强国，都具有重大意义。

（一）要素配置改革是应对疫情冲击加快经济恢复的有力支持

2020年一季度，我国遭遇了突如其来的新冠肺炎疫情冲击，这次疫情历史上绝无仅有，波及面广、破坏力大，何时结束也难预料。重启经济、恢复增长，需要相应的资源要素，不要说为应对疫情而启动的“新基建”，即便现有产能的复工复产也都离不开要素支持。经济活动所需资源要素，单靠行政力量配置不但难以做到，即使能够做到，其效率低下不说，还会留下许多“后遗症”。同时还应看到，疫情割裂了全球诸多领域的产业链供应链，加之近年来出现的排斥合作的单边主义，使来自国际市场的要素供给增添了更多的不确定性。不失时机地启动要素市场化配置改革，势必能为常态化疫情防控背景下的经济恢复提供有力支持。

（二）要素配置改革是深化供给侧结构性改革的逻辑必然

2015年12月召开的中央经济工作会议，正式启动了供给侧结构性改革，提出“着力加强结构性改革，在适度扩大总需求

的同时，去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板，提高供给体系质量和效率”。供给侧结构性改革是解决制约经济发展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，实现高质量发展具有重要意义。但在当时所要解决的主要是产能过剩等突出问题，因此，供给侧结构性改革首先是从“三去一降一补”破题。随着改革的深入，土地、劳动力、资本、技术等要素配置的改革必然提上议程，这是供给侧结构性改革绕不过去的话题，是改革实践的要求，也是逻辑的必然。

（三）要素配置改革是完善社会主义基本经济制度的重要举措

党的十九届四中全会从“坚持和完善社会主义基本经济制度，推动经济高质量发展”的战略高度，确立了所有制、分配制度和资源配置方式三位一体、有机统一的基本经济制度范畴和体系架构。毫不动摇巩固和发展公有制经济，毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展，就必须构筑起各类所有制主体依法依规平等使用资源要素的市场环境。坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存，就必须健全土

地、劳动、资本、知识、技术、数据等要素由市场评价贡献、按贡献决定报酬的体制机制。只有深化要素配置改革，实现要素价格市场决定、供求流动自主有序、配置方式公平高效，才能最终促使社会主义基本经济制度更趋完善并具稳固支撑。

（四）要素配置改革是解决好发展不平衡不充分问题的客观要求

党的十九大明确指出，新时代“我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。”目前，我国发展的不平衡不充分，主要表现在城乡和区域发展的不平衡不充分、经济和社会供给的不平衡不充分，乃至还不能满足人民日益增长的美好生活需要。而这背后的一个重要原因，就在于要素市场发展的不平衡不充分。要素配置不平衡不充分，不但直接导致城乡、区域之间资源配置的不合理，还进一步带来国民总收入分配中劳动收入所占份额较低，以及收入差距扩大。只有完善要素市场化配置体制机制，才能更好地解决我国经济社会发展中存在的诸多不平衡不充分问题，进而满足人民日益增长的美好生活需要。

（五）要素配置改革将为跨越“中等收入陷阱”提供强大引擎

跨越“中等收入陷阱”迈进高收入国家行列，从直观上看是经济增长问题，但实际上涉及一

系列经济结构性问题。解决好这些结构性问题，促进我国经济由高增长阶段转向高质量发展阶段，就能顺利而稳固地进入高收入国家行列。通过深化要素市场化配置改革，促进土地、劳动、资本等要素的优化配置，培育发展技术、数据等新型要素形态，提高要素供给质量，不仅不会拖累经济增长，而且对加快建设实体经济、科技创新、现代金融、人力资源协同发展的现代产业体系，增强我国经济创新力和竞争力，跨越“中等收入陷阱”和实现建设社会主义现代化强国目标，都会提供强大的发展引擎。

二、深化要素配置改革的主要任务

我国不同要素的市场化程度差异较大，深化要素配置改革面临的矛盾和问题也各不相同。因此，必须坚持问题导向，根据不同要素属性、市场化程度差异和经济社会发展的需要，做出分类完善要素市场化配置体制机制具体安排和措施，使要素市场化配置改革更具针对性和可操作性。

（一）完善土地管理推进土地要素市场化配置

这次要素市场化配置改革涉及的土地、劳动力、资本、技术、数据五大要素中，土地是唯一具有自然稀缺性和不可创造性的要素。这决定了土地在资源要素配置和经济价值分配中的先导

作用及优势地位，也决定了土地要素配置改革关键是要提升土地使用效率。包括充分运用市场机制盘活存量土地和低效用地，以多种方式推进国有企业存量用地盘活利用，深化农村宅基地制度改革试点，深入推进建设用地整理，完善城乡建设用地增减挂钩政策等，都应围绕提高土地使用效率展开。工业用地直接决定着企业生产成本，为提升城市发展水平，尤其是在这次疫情后能够使城市经济得到更快恢复，并推动产业结构优化升级，应进一步深化产业用地市场化配置改革。包括健全长期租赁、先租后让、弹性年期供应、作价出资（入股）等工业用地市场供应体系；调整完善产业用地政策，创新使用方式，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等，要让工业用地价格能够真实地反映市场供求状况，借以促进土地要素的有效配置。

（二）促进劳动力要素素质提升与合理流动

提升劳动力要素素质，不仅可以提高生产作业质量和增加产量，而且还可以极大地作用于技术研发及应用，进而促进劳动生产率提高和经济高质量发展。应充分发挥职业技能培训的作用，培训内容要向新兴短缺职业倾斜，并紧密结合市场需求和企业生产实际制定和完善职业培训标准。优化劳动力要素配置，还必须提高劳动岗位与劳动力之间的

匹配效率，使劳动力市场能够更加灵活有效地匹配各类劳动者、发现各类人才。这就要求畅通劳动力和各类人才的社会性流动渠道，引导劳动力要素合理畅通有序流动。从深化户籍制度改革扩大劳动力在城乡、地域间的流动性，到保障城乡劳动力平等就业权，围绕提高劳动力的“流动性”，这次出台的两个文件都有相应部署，关键是要将其落到实处。

（三）完善多层次和对外开放的资本要素市场

当前我国经济正处于转型升级的关键期，资本要素的投向对于经济转型升级至关重要。一是完善股市基础制度建设，取消不适应发展需要的管制，推行以信息披露为核心的股票发行注册制改革，完善强制退市和主动退市制度。二是完善债券市场统一标准建设，统一公司信用类债券信息披露标准，探索对公司信用类债券实行发行注册管理制。三是构建多层次、广覆盖、有差异、大中小合理分工的银行体系，增加服务中小微企业和民营企业的金融服务供给，建立金融机构服务“三农”的激励约束机制。一个封闭的金融体系不仅会失去吸收外部优质要素的机会，其自身也会产生一种惰性，特别是经过了四十多年改革开放的中国金融业，应当具有开放的底气和信心。因此，“主动有序扩大金融业对外开放”已是大势所趋。诚然，金融开放的风险不是其他领

域可以比拟的，所以不但要强调“有序”开放，而且每项开放举措都要做到“稳步”或“逐步”。

（四）加快发展和完善技术要素市场

技术要素市场是社会主义市场经济体系和国家创新体系不可缺少的重要组成部分。加快发展和完善技术要素市场，更大程度地发挥市场在优化配置技术要素中的基础性作用，必须健全职务科技成果产权制度，深化科技成果使用权、处置权和收益权改革，强化知识产权保护和运用。完善科技创新资源配置方式，强化成果导向，建立健全多元化支持机制。通过天使投资、创业投资、知识产权证券化、科技保险等方式，促进技术要素与资本要素融合发展，推动科技成果资本化。深化国际科技交流合作，一方面通过科技型企业“走出去”，发展离岸创新创业，扩大技术出口；另一方面针对我国经济社会发展所需科技，在全球范围内整合创新资源，促进科技的双向健康有序流动，追求人类的共同福祉，为构建人类命运共同体贡献中国力量。

（五）培育和发展数据要素市场

数据要素的高效配置，是推动经济发展数字化、网络化、智能化的基础工程。但由于数据产权的法律界定目前尚未完全解决，从而直接导致数据要素在开放、流通、交易、监管等方面明

显滞后于其他要素。培育和发展数据要素市场，关键是必须能够提供标准化的大量数据。应通过推进政务数据标准化，以及人工智能、可穿戴设备、车联网、物联网等领域数据采集标准化，为数据要素市场提供标准化的数据供给。创新数据要素治理模式，健全统一开放、竞争有序的数据要素市场体系，构建数据要素治理体系，强化数据要素市场监管。打造数字经济新产业、新业态、新模式，构建农业、工业、交通、教育、安防、城市管理、公共资源交易等领域规范化数据开发利用新场景，实现和提升数据要素的经济社会价值。

三、实施深化要素配置改革的相关配套改革

要素配置改革是一项系统工程，不仅土地、劳动力、资本、技术、数据五大要素配置的改革要相互配套，同时还必须从市场配置资源的基本要求出发，对现行有悖于市场配置要素资源的环节施以相关配套改革。

（一）完善促进要素市场发展的产权制度

没有明确的权利归属，要素配置市场化将是一句空话。必须“全面完善产权制度。健全归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度，加强产权激励。”目前五大要素中主要是技术、数据以及部分土地的使

用权还需要进一步确认。一是完善知识产权制度，改进知识产权评估、许可、使用、转让、质押等制度，让知识产权成为随时可以变现的高价值资产。二是尽快对数据要素收集者、持有者（包括政府、企业、个人）收集和交易的数据要素的产权归属做出法律规定，在保护个人隐私权的前提下，确认数据信息所有权，允许合法数据要素入市交易和租赁。三是改变农村集体建设用地先征用后入市的做法，允许其直接入市，与城市建设用地实行同权同价；宅基地使用权在转让前要先转为农村集体建设用地，然后入市交易。

（二）构建由市场主导的要素价格形成机制

价格机制是市场机制的核心，要素价格市场化不足、价格失真就可能要素错配，市场配置资源的功能效率和整体作用就无法发挥。健全要素市场化配置体制机制，必须加快要素价格市场化改革，构建要素市场化配置体制机制，形成由市场主导的价格形成机制。要以活跃平台交易为主线，通过要素市场的公平竞争，有序推进地价、工资、企业家薪酬、利率、汇率、技术知识报酬、数据价格的系统性、深层次改革，形成反映供求关系的市场价格，释放真实的市场信息，在一个开放、竞争、有序的市场上最终实现要素的优化配置和资源的合理利用。

（三）破除要素自主有序流动的制度性障碍

不仅劳动力要素，包括其他所有要素都必须做到自主有序流动，这是实现要素市场化配置的基本前提。一是消除区域和地方壁垒，优化要素区域流动的制度环境和政策环境，形成规范有序、自由流动、全国统一的要素市场。二是消除行业壁垒，加大市场准入改革，减少市场准入负面清单，扩展各类要素自由进入的行业范围，加快垄断行业市场化改革，建设资源要素自由进出的市场生态。三是借助开放平台和开放力量，尤其要发挥自由贸易港、自由贸易区等国家级开放平台作用，推进要素市场对外开放，实现资源要素在更广更深层面的优化配置。

（四）厘清发挥政府作用的市场边界

政府是要素配置规则的制定者、市场秩序的维护者、市场环境的保护者，政府要在规则制定、制度完善、市场监管与服务等方面更好发挥作用，决不能成为带头破坏规则的“运动员”，因为政府的过度干预往往会导致资源要素的错配和效率的低下。诚然，要素配置还涉及到经济增长以外的多种问题，不是简单地依靠市场都可以解决的，这就需要厘清政府职能边界、廓清政府干预范围。一是市场失灵的地方，如公益性建设、环境保护，对农业等优质产业以及中小微企业的

扶持等。二是代表国家意志的重大事项，如国防建设、重大科技专项、信息网络与安全、消除贫困等。而其他凡是可以通过市场化配置来解决的问题和事项，都应通过市场来解决。

（五）强化要素配置改革的法治保障

社会主义市场经济是法制经济，健全的法治体系不仅是新时代加快完善社会主义市场经济体制、促进中国特色社会主义基本经济制度更加成熟更加定型、推进国家治理体系和治理能力现代化的重大任务，也是资源要素有序、高效配置的重要保证。一是按照包容审慎的原则，完善市场经济的法律法规体系，加强对要素市场化配置的法律法规制度供给，健全公平正义的法治保障制度，完善社会信用的法制建设，形成法治框架下诚实守信、公平竞争的要素市场环境。二是健全司法执法对要素市场化配置以及市场经济运行的保障机制，优化执法力量配置，最大限度地减少不必要的行政执法干预，确保司法公正高效权威。三是完善行政权力监督体制建设，全面建立行政权力制约和监督机制，提升政府的守信意识和公信力，以公正的监管维护公平竞争，打造市场化、法治化、国际化的要素配置环境。■

（作者1系中共大连市委党校教授；作者2系大连市社会科学院院长）

责任编辑：张莉莉