

“十五五”时期充分发挥市场在资源配置中的 决定性作用研究

曾 铮 刘 方

摘 要:面向“十五五”时期,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,应围绕社会经济活动、要素配置层次、社会主义经济制度三个维度,以及竞争性效率和帕累托效率两个效率视角,来理解其理论逻辑。要从“十五五”我国处于加快推进基本实现社会主义现代化的关键期,加快构建新发展格局着力推动高质量发展的攻坚期,推进国家治理体系和治理能力现代化的突破期,工业化、城镇化、信息化和农业现代化“四化同步”的加速期以及全面实施高水平制度型开放的窗口期几个层面,来把握充分发挥市场在资源配置中的决定性作用的重大意义。应通过重大改革举措和体制机制创新,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用:以实现中国特色社会主义市场经济体制更加成熟更加定型为重点,加快优化市场经济基础制度;以破除传统要素自由流动堵点和建立新型要素市场规则为重点,全面推动要素市场化配置改革;以服务国家重大战略和破除发展的突出矛盾和明显短板为重点,积极健全重点领域的市场机制;以全面推进实现国家治理体系和治理能力现代化为重点,持续完善国家宏观经济治理体系;以对接高标准国际经贸规则和“边境后”规则适应性调整为重点,强化与制度型开放联动推进市场化改革。

关键词:中国特色社会主义市场经济体制;市场机制;市场资源配置;政府作用

中图分类号:F123.9 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-7543(2024)08-0023-12

党的十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”,这一重大论断为我国深化经济体制改革,进而牵引和带动其他领域的体制改革指明了方向。党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》进一步提出,要“充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府作用”,为新时代推动经济体制改革提出了明确方向。面向高质量发展的要求,“十五五”时期我国应该加快推进市场化改革,让我国市场经济体制框架和制度体系

更适应推进中国式现代化和制度型开放的阶段性要求,为2035年全面建成高水平社会主义市场经济体制提供重要基础。

一、从“三个维度”和“两种效率”理解发挥市场在资源配置中的决定性作用的理论逻辑

从经济学理论出发,市场经济活动包括三个相关问题:第一,生产什么、生产多少;第二,如何生产,即用什么方法来生产、如何对各种生产要素进行组合;第三,为谁生产,即生产出来的产品如何分配。由此,引出资源配置的三个问题,即要素归谁所有、谁来进行要素组合并组织生产、

作者简介:曾铮,国家发展和改革委员会市场与价格研究所室主任、研究员;刘方,国家发展和改革委员会市场与价格研究所室主任、研究员。

要素收益分配归谁。

党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，按照资源配置的三个维度，从中国特色社会主义基本经济制度建设出发，面向充分发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用，对应性提出了三大制度建设，即公有制为主体、多种所有制经济共同发展，按劳分配为主体、多种分配方式并存，社会主义市场经济体制。

从理论上讲，资源配置有市场机制和政府工具两种手段。其中，市场机制包括供求机制、竞争机制、价格机制和风险机制，政府工具包括计划（规划）手段、法律手段、行政手段和政策手段（财政、货币、就业、产业、投资、消费、环保、区域等）。

从两种配置方式的特点来看，市场机制更追求竞争性效率，即通过市场“无形的手”，引导资源流向回报最高的地方，让资源“物尽其用”，这也是政策中“使市场在资源配置中起决定性作用”的理论镜像；政府工具更追求帕累托效率，或者更追求逐步实现帕累托改进，即通过政府“有形的手”，纠正市场配置在某些领域或环节产生

的“外部性”或“非公平性”，从而可以形成某种资源配置状态，即任何改变都不可能在不使任何人状况变坏的情况下，使至少一个人的状况变好，这也是政策中“更好发挥政府作用”的理论镜像^[1]。

具体而言，社会经济活动、要素配置层次、社会主义经济制度三个维度之间的关系，以及市场机制和政府工具在配置机制与手段以及配置特点的比较，可以用表 1 来描述。

市场决定资源配置是市场经济的一般规律，健全社会主义市场经济体制必须遵循这条规律，着力解决市场体系不完善、政府干预过多和监管不到位问题，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用。这就要求积极稳妥从广度和深度上推进市场化改革，减少政府对资源的直接配置，把市场机制能有效调节的经济活动交给市场^[2]，让市场在所有能够发挥作用的领域都充分发挥作用，推动资源配置实现效益最大化和效率最优化，让企业和个人有更多活力和更大空间去发展经济、创造财富。

二、市场在资源配置中发挥决定性作用的主要进展

党的十八大以来，我国加快推进

表 1 社会经济资源配置对应三个维度和两种效率相关的问题

社会经济活动	要素配置层次	社会主义经济制度
生产什么、生产多少	要素归谁所有	公有制为主体、多种所有制经济共同发展
用什么方法来生产、如何对各种生产要素进行组合	谁来进行要素组合并如何组织生产	社会主义市场经济体制
为谁生产，即生产出来的产品如何分配	要素收益分配归谁	按劳分配为主体、多种分配方式并存
配置方式	配置机制与手段	配置特点
市场机制	供求机制、竞争机制、价格机制和风险机制	实现竞争性效率
政府工具	计划（规划）手段、法律手段、行政手段和政策手段（财政、货币、就业、产业、投资、消费、环保、区域等）	实现帕累托效率（或逐步实现帕累托改进）

改革攻坚战,加强改革顶层设计,各领域基础性制度框架基本建立,中国特色社会主义制度更加成熟更加定型,实现了经济较快发展和社会持续稳定。

(一)推进市场经济基础制度建设,为全国统一大市场建设奠定良好制度基础

产权保护的法律制度体系加快完善,全面开展涉及产权保护的规范性文件清理工作,出台《最高人民法院关于充分发挥审判职能作用切实加强产权司法保护的若干意见》等,涉产权冤错案件甄别纠正取得重大突破。全面实施市场准入负面清单制度,建立健全清单动态调整机制,制定出台放宽市场准入特别措施,稳步开展市场准入效能评估。不断强化竞争政策基础性地位,积极推动《中华人民共和国反垄断法》(以下简称《反垄断法》)和《中华人民共和国反不正当竞争法》实施,实现公平竞争审查制度在中央、省、市、县四级政府全覆盖。政务诚信、商务信用、社会信用、司法信用四大重点领域诚信建设稳步推进。

(二)坚持“两个毫不动摇”,各类经营主体市场活力持续激发

强化国有企业独立市场经营主体地位,国有企业内部人事、劳动、分配制度改革大范围破冰,各级国企分层分类稳妥推进混合所有制改革。国资进一步向主业企业和优势企业集中,国有资本整体功能和配置效率有所提升,不断增强产业链供应链自主可控能力。积极实施年度考核加分、工资总额单列等一揽子支持政策,推行“揭榜挂帅”“赛马”等机制,赋予更大自主权、给予更大容错空间,不断健全更加有利于国企创新创造的制度机制^[3]。民营经济发展环境持续优化,支持民营经济发展的政策体系基本形成。

(三)加快要素市场化配置改革,市场配置要素能效显著增强

积极探索建设城乡统一的建设用地市场,农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基

地管理制度改革试点稳步推进,深化产业用地市场化改革。劳动力要素流动壁垒加快突破,实施户口登记制度和居住证制度,多地探索实施积分落户等新型政策^[4]。多层次资本市场不断完善,利率汇率市场化改革加快推进,建立新三板转板上市机制,推动债市基础设施互联互通。技术创新和转移服务体系持续健全,在赋予科研人员科技成果所有权或长期使用权、优化科技成果转化、健全完善科技成果评价体系、加强知识产权保护 and 运用等方面实施了一系列改革举措。数据要素市场规模迅速增长,数据产权、数据定价、数据交易、数据安全等基础制度和标准规范逐步建立。绿色要素市场化改革加快推进,绿色要素定价机制得到完善。

(四)推动政府治理方式改革,政府作用得以更好发挥

加快构建科学规范、运转高效、实施有力的宏观调控体系,创新实施区间调控、定向调控、相机调控。宏观调控政策协调配合度持续提升。国家中长期发展规划对宏观政策的战略导向作用得到强化,新时代的宏观调控突出增强了国家发展规划对公共预算、金融信贷、国土开发、公共服务、产业发展等的宏观引导、统筹协调功能。营商环境改革向纵深推进,行政审批大幅减少,商事制度明显简化,全面推进实施“双随机、一公开”监管。价格市场化程度显著提高,政府定价范围严格限定在网络型自然垄断环节和重要公用事业、公益性服务领域。

三、“十五五”时期充分发挥市场在资源配置中的决定性作用的阶段性诉求

“十五五”时期是我国经济社会发展承前启后的关键期,这一时期阶段任务和政策重点都有所调整。应顺应我国经济社会发展阶段转变趋势,围绕我国经济社会发展重大任务,针对我国经济社会发展突出短板领域,围绕充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,全面推进市场化

改革,为我国经济健康发展和社会持续稳定创造良好的制度环境。

(一)“十五五”我国处于加快推进基本实现社会主义现代化的关键期,亟须推动社会主义市场经济基础制度逐步成熟定型

党的十九届四中全会提出,“到二〇三五年,各方面制度更加完善,基本实现国家治理体系和治理能力现代化”。因此,面向2035年基本实现社会主义现代化目标,“十五五”时期是我国处于加快推进基本实现社会主义现代化的关键期,要推动社会主义市场经济基础制度逐步成熟定型。其中,产权保护、市场准入和退出、公平竞争、社会信用四方面的基础制度要整体定型,重点在于形成符合中国式现代化发展需要的市场经济基础制度。

(二)“十五五”我国处于加快构建新发展格局着力推动高质量发展的攻坚期,亟须推进关键市场领域和重点市场环节体制改革

党的十八大以来,我国积极推动经济发展方式转变,深入推进供给侧结构性改革,实现了经济发展质量变革、效率变革、动力变革,高质量发展取得明显成效。但是,我国在科技自主创新、产业能级提升、市场活力激发、经济有效循环、绿色低碳发展等领域的短板仍然比较突出。“十五五”是我国高质量发展的攻坚阶段,要通过垄断行业改革激发市场主体活力,通过专营制度优化提升行业服务效能,通过健全绿色市场体制机制推动“双碳”目标落实。这些关键市场领域和重点市场环节的改革,对于塑造市场激励和挖掘市场潜力具有极为重要的作用,也是推动高质量发展和畅通国内经济循环的重要战略举措。

(三)“十五五”我国处于推进国家治理体系和治理能力现代化的突破期,亟须优化宏观经济治理体系和健全宏观经济治理体制

“十五五”时期是我国2035年基本实现国家治理体系和治理能力现代化的关键阶段,在优

化宏观经济治理体系和健全宏观经济治理体制方面要取得突破。当前,我国宏观经济治理体系建设仍然存在一些突出矛盾和问题,主要表现为市场价格扭曲、配置效率低下、公共服务供给不足、市场监管不到位,影响了我国宏观经济调控和管理工作。要强化宏观经济治理体制改革,健全以国家发展规划为战略导向,以财政政策和货币政策为主要手段,就业、产业、投资、消费、环保、区域等政策紧密配合,目标优化、分工合理、高效协同的宏观经济治理体系。

(四)“十五五”我国处于工业化、城镇化、信息化和农业现代化“四化同步”的加速期,亟须强化要素市场化配置改革

当前,我国工业化已经进入中后期阶段,信息化进入成长阶段,城镇化进入平稳发展阶段,农业现代化进入由传统农业向现代农业转变阶段。在这个发展阶段,我国“四化同步”发展不协调,尚未实现同步发展。具体表现为,信息化发展速度较快,工业化和城镇化处于减速阶段,而农业现代化进程较慢。不同步发展的一个重要原因就是要素市场化配置程度不高,导致“四化”之间联动发展受阻^[4]。要以劳动力、土地、资本、技术和数据等要素市场化配置改革为突破点,全面推进各要素领域的协同改革,实现工业化、城镇化、信息化和农业现代化同步发展。

(五)“十五五”我国处于全面实施高水平制度型开放的窗口期,亟须协同促进国内体制改革和国外经贸规则对接

我国已经进入高水平开放新阶段,开放与改革融合、开放引导改革的时代特征十分突出。适应制度型开放的重要趋势,建设高标准市场体系,要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,这要求市场化改革同制度型改革协同起来。按照《中共中央 国务院关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》的要求,应该推动由商品和要素流动型开放向规则等制度型开放转变,吸收借鉴国际成熟市场经济制度

经验和人类文明有益成果,加快国内制度规则与国际接轨,以高水平开放促进深层次市场化改革。

四、“十五五”时期充分发挥市场在资源配置中的决定性作用的难点痛点

由于政府和市场的关系还没有完全理顺,市场在资源配置中决定性作用的发挥受到诸多制约。

(一)市场经济基础制度有待优化

一是产权制度建设仍不适应经济发展的要求。我国产权法律体系尚不完善,某些领域产权界定不清。例如,资源性国有资产产权制度不健全,经营性国有资产仍未完全建立集中统一监管制度^[3]。当前涉及自然资源资产产权、数据产权的产权法律体系不完善,导致确权不清,不利于相关资源或要素的自由流转。另外,不同领域产权保护还存在“弱项”,我国在知识产权保护、数据产权保护等方面还存在不足。不同所有制经济产权保护存在不平等现象,侵害民营企业产权的行为时有发生,利用刑事手段插手经济纠纷的现象在一定程度上仍然存在,部分民营企业产权纠纷案件久拖不决,难以及时依法处置^[5]。

二是市场准入不准营问题仍然存在。有些地方在执行全国统一负面清单方面出台了隐蔽性较强的地方保护政策,导致市场分割问题未能得到有效解决。如,有的地方政府以“明放暗不放”设置隐性障碍;有的地方政府在全国层面市场准入“开大门”之下,还跑马圈地“设小门”,有意将外地企业排除在外;有些地方部门以“规范行业发展秩序、便于规范管理”等理由,在一般竞争领域采用“竞争性磋商”等方式违规增设特许经营权排除竞争,把外地企业和民营企业挡在门外。相关准入标准和监管规则没有及时出台,导致新经济领域存在准入卡点。此外,经营主体市场退出机制仍不完善。

三是各类所有制企业平等参与市场竞争的隐性壁垒和障碍仍然存在。金融机构服务民营企业体系尚不健全,中小微民营企业为主要服务对象的中小银行发展受限。拖欠民营和中小企业账款的现象并未根本性解决,平台显示的数据仅是拖欠问题的“冰山一角”,“未清又欠”“边清边欠”“打折清欠”“虚假清欠”现象仍然存在,越来越多企业采用信用等级较低的商业承兑汇票偿还账款。

四是社会信用体系不健全。当前我国社会信用信息的共享机制不完善,各部门缺乏信用信息的互联互通,尚未构建统一的社会信用代码制度。信用服务产业发展不充分。各地在守信激励和失信奖惩上标准不统一,在全国范围内也未形成统一的守信奖惩机制和信用恢复机制。

(二)要素配置效率滞后于发展需求,市场化配置体制机制改革更加紧迫

我国要素市场发育不充分,存在市场决定要素配置范围有限,要素流动受阻,要素价格难以真实灵活反映市场供求关系、资源稀缺程度和使用成本等问题。

一是劳动力要素“城乡、区域、行业、体制内外之间隐性分割”大量存在。当前劳动力市场分割现象既有户籍、身份、所有制等体制性分割,又有产业、区域、职业等经济性分割,劳动力流动和择业的自由仍有待提高。

二是土地要素市场存在城市土地供给不足、存量用地低效、城乡建设用地市场不统一等问题。受制于城市规划前瞻性不足、土地管理机制不健全、涉及主体利益协调难度大,一线城市土地存在供给水平下降、土地类型供需不匹配、产业扩张土地空间不足等问题。城乡区域土地市场指标流动受限、入市受阻,市场化机制和配套政策法律不健全。同时,土地利用率低等问题逐步显现,但是由于上位规划更新滞后、地方财政收入不足、各方利益难以协调、城市更新标准技术落后等,大部分地区仍存在难以盘活更新的存

量低效用地。

三是资本要素存在所有制歧视、监管歧视和功能歧视,出现资本金融空转、实体虚转和高风险转。金融资源配置总体上呈现一定的不平衡性,实体经济仍存在“融资难”“融资贵”等问题。资本市场注册制配套制度不健全,亟须在交易、并购、信息披露、监管、退市、违规违法行为处罚等方面与之配合。金融创新与市场监管存在失衡,过去一段时期各种形式“类金融”乱象频发,一些大型企业集团借助境内外、表内外、场内外工具盲目融资扩张并最终“爆雷”。

四是由于依然存在科技与产业“两张皮”现象,技术要素转移转化通道不畅、效率不高。由于校企对接低效,我国高校和科研院所的源头创新质量不高,一些成果难以满足市场需要,大量科技成果未能有效转化^①。当前,我国科技成果转化仍面临考核制约,对科研人员存在“重申请轻转化”的考核倾向,高校的考核评价体系往往“以论文论英雄”,重课题、重论文,轻应用、轻转化;对成果转化的尽职免责机制有待落实,在面临“国有资产流失”的追责压力下,各方在推动成果转化方面动力不足、顾虑重重。

五是数据要素配置面临数据统筹发展壁垒、场内场外割裂、数实融合不畅等问题。究其原因,我国数据市场基础制度不健全,尤其是制度建设与市场发育未有效衔接,数据的产权制度、交易平台、定价机制、交易规则等还不完善,导致要素的交易机制还不成熟,存在数据定价难、交易乱、结算慢、评价差等问题。同时,数据共享不足,催生“数据孤岛”现象。当前我国数据要素的开放和共享标准不统一,导致数据的开放和共享难以实施、执行、监督,特别是不同部门、地区、行业、领域等对数据的开放和共享标准还存在差异和冲突。

六是资源环境权益配置面临区域市场分割,交易主体不足、交易客体不够、交易结构不合理,供需不匹配。绿色要素市场的跨区域流动受

到行政区划的限制,各地区各部门之间缺乏有效协调和沟通,导致流动程序复杂且成本较高。我国绿色要素市场化改革的激励和约束机制不健全,绿色要素市场的参与度不高,主要以政府和大型企业为主,缺乏中小企业、社会组织、个人等多元化主体的参与,导致绿色要素市场的供需结构不平衡,市场活力不足。此外,绿色要素定价机制存在缺陷,没有充分考虑绿色要素的时空差异和多元属性,未能有效区分绿色要素的质量和效益,导致绿色要素的价格水平偏低,不能有效激励经营主体节约使用和保护绿色要素。

此外,由于不同要素分属不同部门归口管理,要素配置主要以单打独斗形式分别推进,导致要素融合不足、联动贯通不畅、效能提升困难,难以满足发展新质生产力的需要。

(三)垄断行业发展难以适应新的形势需要,市场化改革范围和力度仍需进一步突破

一是当前“网运分开、放开竞争性业务”改革仍然不到位。不同行业政企分开、横向或纵向拆分改革进展不同,“一网独大”问题仍然存在,且垄断势力仍在向上下游产业链渗透。例如,铁路行业虽然实行了政企分开,但“网运合一”高度融合的经营管理体制制约了竞争性环节的市场化改革。现阶段,“路网”的公益属性与铁路运输的商业属性仍然交织在一起,路网的自然垄断特征与运输环节的可竞争性相互掣肘,竞争性的市场经营主体仍难以加入铁路及机车设备供应商体系,也难以参与提供多元化的铁路运输服务。

二是我国目前尚未建立适应市场经济要求的垄断行业规制体系。监管改革思路未能与自然垄断环节技术进步、模式创新等新变化相适应,部分领域监管改革滞后于行业变革。在提升投资效率和遏制投资无序扩张方面还缺乏行之有效的监管举措。自然垄断环节成本监管、投资监管和价格监管职能相对分散、协同不够。另外,垄

^①《2022年中国专利调查报告》数据显示,2022年我国发明专利产业化率为36.7%,其中高校发明专利产业化率为3.9%。

断行业企业中政府补贴与企业内部业务交叉补贴交织,扭曲了企业经营行为,导致企业收支不清、服务质量难以保障。

(四)政府和市场的关系没有完全理顺,亟须持续完善国家宏观经济治理体系

一方面,亟须加快政府职能转变。部分地区、部门仍然习惯于用行政手段调节经济,尤其是在面临经济下行压力的情况下,存在对微观经济直接干预过多的问题,在一定程度上压抑了市场成长空间。另一方面,政府存在缺位现象。比如,治理体系的科学性和有效性还有待进一步提升,宏观政策取向一致性不足,易产生“合成谬误”;财税体制不健全导致中央与地方政府事权与财权的划分不够合理,税制结构、征收方式、税收体系等不适应统一大市场建设,易引发地区间市场分割;对知识产权保护不够,企业开展自主创新的动力减弱;部分地区营商环境亟须继续改善。

(五)制度型开放存在诸多“痛点”,亟须联动推进市场化改革

当前,规则、规制、管理、标准等方面的制度型开放仍存在诸多“痛点”,商品和要素型开放与制度型开放的不协调不匹配问题仍较为突出。例如,规则对接力度不够,在产权保护、产业补贴、环境标准、劳动保护等尚未实现规则、规制、管理、标准相通相容,国有企业经营、政府采购等边境内措施与CPTPP(《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》)等国际高水平自贸协定的要求尚有差距;规制不健全,在实现政府数据公开、数据要素跨境流动、电子传输免税等国内立法方面与DEPA(《数字经济伙伴关系协定》)的理念仍有偏差。此外,服务业亟须扩大开放,参与全球治理体系改革的动力不足。

五、“十五五”时期充分发挥市场在资源配置中的决定性作用的策略

“十五五”时期,充分发挥市场在资源配置中

的决定性作用,要按照中国特色社会主义市场经济体制建设总体方向,围绕2035年基本实现国家治理体系和治理能力现代化的战略要求,面向国家重大战略和经济社会发展的突出问题,统筹对标高标准国际经贸规则,重点在市场经济基础制度优化、要素配置市场化改革、重点市场机制建设、宏观经济治理体系完善、联动制度性开放改革等方面,取得新进展、推动新突破、实现新成效。

(一)以实现中国特色社会主义市场经济体制更加成熟更加定型为重点,加快优化市场经济基础制度

社会主义市场经济体制是市场在政府宏观调控下对资源配置起决定性作用的一种经济体制,市场经济基础制度是社会主义市场经济体制的制度保障。

在产权保护制度方面,要健全经营性国有资产出资人制度和集中统一监管制度,优化国有企业产权登记、资产评估等产权管理制度;健全自然资源资产产权制度,重点完善自然资源资产产权体系,全面落实产权主体,加快夯实调查监测和确权登记制度;依法平等长久保护各种所有制经济产权,出台《民营经济促进法》,规范涉民营企业行政检查^[6],持续清理涉企刑事“挂案”,探索涉案企业合规改革试点;建立高效的知识产权综合管理体制,重点完善新领域新业态知识产权保护制度,重点围绕算法等新型产权健全新兴领域的知识产权保护制度;改善核心技术产权司法保护,提升种业知识产权等战略性领域知识产权保护水平。

在市场准入制度方面,全面推行“全国一张清单”管理模式^[2],重点破除政府采购和招投标等领域的前置门槛,完善和统一各区域新经济领域准入标准,有效解决部分地区垄断行业开放后存在的“准入难营”问题;推进基础设施竞争性领域向经营主体公平开放,完善民营企业参与国家重大项目建设长效机制^[6]。完善市场准入

负面清单运行保障机制,建立健全统一的清单代码体系,构建动态调整机制和第三方市场准入评估机制,定期评估、排查、清理各类显性和隐性壁垒^[6];改革生产许可制度,继续压缩实施生产许可证管理的产品类别,全面下放主要产品生产许可审批。

在公平竞争制度方面,要完善竞争政策框架,进一步推动《反垄断法》的动态修订工作,增加并细化《反垄断法》的具体规则和内容,加强《反垄断法》执法的经济分析,探索设立议事协调机构性质的公平竞争委员会;强化公平竞争审查的刚性约束,统筹做好增量审查和存量清理,破除妨碍公平竞争审查的重要体制性因素,统筹协调综合性的市场监管与专业性的部门监管。对侵犯各种所有制经济产权和合法利益的行为实行同责同罪同罚,完善惩罚性赔偿制度。加强产权执法司法保护,持续甄别纠正侵犯民营企业和民营企业家人身财产权的冤错案件。

在社会信用制度方面,全面深化社会信用体系建设,健全激励约束机制,着力打造良好社会信用环境。进一步推动统一社会信用代码制度和落实,完善大数据征信和互联网征信的定义和作业规则,推动信用服务业体系建设,合理设置和逐步完善失信惩戒政策。加强市场监管创新,实施以信用监管为基础的新型监管机制。完善网络市场规制体系,促进网络市场健康发展。健全对新业态的包容审慎监管制度。

在市场退出制度方面,要健全企业破产机制,探索建立个人破产制度。完善企业退出制度,全面实施简易注销,深化歇业和强制注销制度。健全企业注销“一网通”平台功能,加强跨部门业务协同,提供“套餐式”企业注销服务。建立健全司法重整的府院联动机制,解决企业破产程序中出资人调整、职工权益保护等难题。健全企业破产机制,优化破产企业土地、房产处置程序,推进破产事务“一网通办”。探索建立个人破产制度^[6]。

(二)以破除传统要素自由流动堵点和建立新型要素市场规则为重点,全面推动要素市场化配置改革

我国要素市场的改革滞后于商品市场的改革,要素市场化配置程度低于商品市场。下一步,应充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,重点在要素市场中取得突破。

在劳动力要素市场领域,继续深化户籍制度改革,全面放开放宽除个别超大城市外的城市落户限制,推行以经常居住地登记户口制度^[6];有效解决户口迁移中的重点问题,进一步放宽集体户口设置条件,全面放开直系亲属投靠;探索实行城市群内户口通迁、居住证互认制度;健全常住地提供基本公共服务制度,推动公共资源由按城市行政等级配置向按实际服务管理人口规模配置转变,推动农业转移人口市民化^[2]。

在土地要素市场领域,要优化城市土地供给和使用;加快建设城乡统一的建设用地市场,全面推开农村土地征收制度改革,有效盘活农村存量土地,推动完善城市整体规划机制;建立同权同价、流转顺畅、收益共享的农村集体经营性建设用地入市制度,探索赋予农民对集体资产股份的占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权;深化农村宅基地制度改革试点,探索农村宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”。多措并举盘活存量低效用地,健全存量土地整合机制,完善存量用地集中开发的市场化机制,探索建立存量用地动态监测机制。

在资本要素市场领域,要全面推进完善股票发行注册制,规范发行人信息披露制度,建立中介机构公允性评估制度;加强发行监管与上市公司持续监管的联动,完善上市公司内部监督与内控机制,规范上市公司治理;完善强制退市和主动退市制度,畅通多元退出渠道和退出机制,建立财务造假重大违法退市制度,促进上市公司优胜劣汰;构建与实体经济结构和融资需求相适应的广覆盖、多层次银行体系^[7]。增加服务小微企业和

民营企业的金融服务供给,加大培育服务创业企业的耐心资本。

在技术要素市场领域,要加快探索职务科技成果产权化,建立混合所有制改革企业科技成果使用权、处置权和收益权新机制^[7];健全科研项目立项和组织实施方式,完善多元化支持机制;促进技术要素与资本要素融合发展,完善科技成果和知识产权市场化定价及交易机制,探索建立科技补助与科技信贷、创业投资联动机制,加快推进知识产权金融化改革,有序开展知识产权证券化。

在数据要素市场领域,要探索建立数据产权制度,推动数据产权结构性分置和有序流通,健全数据要素权益保护制度;完善和规范数据流通规则,构建促进使用和流通、场内场外相结合的交易制度,规范场外交易,培育壮大场内交易,建立数据来源可确认、使用范围可界定、流通过程可追溯、安全风险可防范的数据可信流通体系;进一步扩大数据要素市场化配置范围、拓宽按价值贡献参与分配渠道,完善数据要素收益的再分配调节机制^[8];构建政府、企业、社会多方协同的治理模式,明确各方主体责任和义务,完善行业自律机制,形成有效市场和有为政府相结合的数据要素治理格局。

(三)以服务国家重大战略和破除发展的突出矛盾和明显短板为重点,积极健全重点领域的市场机制

垄断行业和专营行业在国民经济和社会发展中具有基础性地位,绿色市场关乎我国“双碳”目标落实,二者对国家重大战略实施具有关键性作用。重点推进铁路等行业自然垄断环节独立运营和竞争性环节市场化改革^[6],推动绿色市场机制改革,已成为我国构建现代化产业体系和走新型工业化道路的重要战略任务。

第一,推动电力市场体制改革。理顺电价形成机制,单独核定输配电价,分步实现公益性以外的发售电价格由市场形成,妥善处理电价交叉

补贴;鼓励建立长期稳定的电力市场化交易机制,建立辅助服务分担共享新机制,完善跨省跨区电力交易机制;形成公平规范的市场交易平台,改革和规范电网企业运营模式;推进发用电计划改革,完善政府公益性调节性服务功能,进一步提升以需求侧管理为主的供需平衡保障水平;稳步推进售电侧改革,鼓励社会资本投资配电业务,建立市场主体准入和退出机制;建立分布式电源发展新机制,完善并网运行服务,全面放开用户侧分布式电源市场。

第二,推动电信市场体制改革。优化市场许可准入,推动电信行业竞争性环节市场化改革,持续精简审批、优化流程,基本形成事前准入与证后监管有效衔接的全流程监管能力;加强事中事后监管,建立信用记录机制,实行市场主体量化评价和分级分类管理,对失信和不良企业进行重点监管;进一步完善互联网市场监管机制,探索实施互联网企业分类管理制度,建立以信用监管为基础、大型互联网企业监管为重点的市场监管机制。

第三,推动铁路市场改革。实施分类建设,推动国铁资本向干线铁路集中,积极吸引社会资本参与铁路建设,实现社会资本加快在某些铁路投资项目领域绝对控股;加快形成多元化的铁路运输业务供给主体,探索整合铁路集装箱、特货、快运等专业运输企业;加强铁路领域国有企业治理体系和治理能力建设,提高上市公司质量;推进铁路资产资本化股权化证券化,拓展可转债发行上市,有序推进铁路基础设施不动产投资信托基金试点,推进铁路路地股权调整;推动铁路领域僵尸企业处置。

第四,进一步深化石油天然气市场体系改革。加强产供储销体系建设;深化油气储备体制改革,充分发挥油气储备的应急和调节功能;加大市场监管力度,进一步规范油气市场秩序,大力实施分领域监管和跨领域协同监管,促进公平竞争。

第五,推动绿色市场机制改革。尽快制定支持绿色发展的标准体系,实施促进绿色低碳发展的财税、金融、投资、价格政策,大力发展绿色低碳产业,健全绿色消费激励机制,促进绿色低碳循环发展经济体系建设。建设全国统一的碳排放权、用水权交易市场。推进排污权、用能权市场化交易,探索建立初始分配、有偿使用、市场交易、纠纷解决、配套服务等制度。

第六,推动邮政和烟草相关体制改革。加快推进国有邮政企业改革,推进邮储银行A股上市和中邮保险、中邮科技、中邮速递易混改进程;放宽准入门槛,构建全国统一开放、公平公正、竞争有序的邮政市场。推动烟草专卖体制改革,完善烟草专卖专营体制,构建适度竞争新机制,推行烟草行业政企分开,推进卷烟营销市场化取向改革,加快烟叶流通体制、管理体制、厂办大集体、收入分配制度等一系列改革,推动全国烟草生产经营管理一体化平台建设。

第七,强化对自然垄断环节的规制。完善价格、服务质量规制的规则体系,建立规制信息系统,加强激励性规制方法的运用,构建全方位、多层次的监督制衡机制,切实提升战略领域产品质量和公共领域服务质量。

(四)以全面推进实现国家治理体系和治理能力现代化为重点,持续完善国家宏观经济治理体系

面向充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,实现国家治理体系和治理能力现代化的核心,就是要充分发挥有效市场和有为政府的作用,更加尊重市场经济一般规律,进一步推动转变政府职能和优化政府职责体系,更好发挥政府作用^[2]。

第一,推动政府职能转变和优化。继续探索推进减少行政层级等深层次改革,全面履行职责,创新和完善宏观调控,促进政府行为依法规范、决策和执行过程科学民主;完善标准科学、规范透明、约束有力的预算制度,加强财政资源和

预算统筹^[6];建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系,增加地方自主财力^[6],形成稳定的各级政府事权、支出责任和财力相适应的制度;依法依规界定中央和地方金融监管分工,强化地方政府属地金融监管职责和风险处置责任^[2];建立政务诚信监测治理体系,建立健全政府失信责任追究制度^[2]。

第二,优化政府治理模式。着力破除“全能型”政府思维,明确政府职能范围、大小,把市场的交给市场、社会的交还社会,厘清政府、市场、社会关系的边界,促进政府治理、经济治理、社会治理的良性互动;把准政府监管职能和公共服务定位,持续推进“放管服”改革,防止缺位、错位、越位;结合各地方各部门各单位实际,创新监管方式,科学合理压减政府行政审批环节流程、事项和时间;多搭台、多补台、不拆台,不断提高政府公共服务供给能力和水平。

第三,营造一流营商环境。继续深化行政审批制度改革,进一步精简行政许可事项,全面实行“证照分离”改革,大力推进“照后减证”;全面开展工程建设项目审批制度改革,推进投资项目承诺制改革,加强事中事后监管;深入开展“互联网+政务服务”,加快推进全国一体化政务服务平台建设;建立健全运用大数据、人工智能等技术手段进行行政管理的制度规则;落实《优化营商环境条例》,加快打造市场化、法治化、国际化一流营商环境^[9]。

(五)以对接高标准国际经贸规则和“边境后”规则适应性调整为重点,强化与制度型开放联动推进市场化改革

制度型开放是高水平对外开放的重要内容,其本质就是从商品要素流动的开放向规则、规制、管理、标准的开放转变。这要求我们既要学习规则,又要参与规则的制定,从高标准国际经贸规则的跟随者和接受者向参与者和制定者转变,适应制度型开放的趋势,在产权保护、产业补贴、环境标准、劳动保护、政府采购、电子商务、金

融领域等实现规则、规制、管理、标准相通相容,着力在相关领域实现深层次市场化改革的新突破,推进国内制度和国外规则高效协同,由此释放强大的市场活力,依托国内经济循环体系形成对全球要素资源的强大引力场,使开放与改革深度融合,以制度型开放推动深化体制机制改革。

第一,主动对标传统领域经贸规则。准确把握国际经贸规则从边境措施向边境后措施延伸的趋势,通过构建面向全球的高标准自由贸易区网络,优化国内经济基础制度主动适应国际传统经贸规则的调整;进一步确立竞争政策的基础性地位,落实并强化公平竞争审查制度,持续推动国资监管体制改革,稳步推进自然垄断行业改革,建立健全符合国际惯例的补贴体系;加快与国际投资规则对接,全面实施市场准入负面清单制度,合理缩减外资准入负面清单,落实全面取消制造业领域外资准入限制措施,推动服务业领域有序扩大开放,营造市场化、法治化、国际化一流营商环境;深化外商投资促进体制机制改革,确保外资企业在要素获取、资质许可、标准制定、政府采购等方面的国民待遇。

第二,协同塑造新兴领域规则体系。主动顺应新阶段国际秩序变化的时代特征,通过双边或多边机制协同构建新型领域的国际投资新规则,塑造我国参与国际合作与竞争的新优势;加快推进数字规则国际化,积极参与数字规则国际谈判,尽快推进正式加入《数字经济伙伴关系协定》,进一步优化跨境数据规制制度,完善跨境数据流动机制,加强数据分类分级管理,健全个人信息保护制度;强化环境政策与贸易政策融合,全方位对接国际重要贸易投资协定中的环境条款,将我国签订的双边或多边自由贸易协定的环境条款全面纳入我国生态环境保护规划;加快国内劳工标准适应性调整,在劳工问题领域统筹推进国内法治与涉外法治,进一步完善《中华人民共和国劳动法》《中华人民共和国劳动

合同法》等法律,完善和改革我国相关劳动法律制度。

第三,积极参与全球治理体系改革。以更加积极的姿态参与全球治理体系改革和建设,统筹好国内经济制度建设,建立更加公正合理的国际经济新秩序,维护以世界贸易组织为核心的多边贸易体制,主动参与世界贸易组织改革,通过改革提高我国贸易和投资自由化便利化程度,积极应对试图修改全球自由贸易规则、威胁全球贸易仲裁体系等的行为;积极参与全球经济治理体系改革,参与相关国际贸易投资规则的制订或修改,加快国内经济基础制度的适应性调整,提供更多全球公共产品,增强在规则变革中的话语权;支持开放、透明、包容、非歧视性的多边贸易体制,通过广泛签订双边或多边自由贸易协定助推国内市场经济体制改革,促进实现更高水平开放型经济新体制。 **Reform**

参考文献

- [1]郑红亮.论市场在资源配置中的决定性作用[M].广州:广东经济出版社,2016.
- [2]中共中央 国务院关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见[EB/OL].(2020-05-18)[2024-05-31].https://www.gov.cn/zhengce/2020-05/18/content_5512696.htm.
- [3]刘方.国企改革三年行动收官后国企改革重点方向思路研究[J].当代经济管理,2024(6):53-61.
- [4]丛书编写组.加快完善社会主义市场经济体制[M].北京:中国市场出版社,2020.
- [5]刘志成.加快建设全国统一大市场的基本思路与重点举措[J].改革,2022(9):54-65.
- [6]中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定[N].人民日报,2024-07-22(001).
- [7]陈芬森.以要素市场化配置推动混合所有制改革[N].学习时报,2020-05-06(003).

- [8]金观平.筑牢数据基础制度“四梁八柱”[N]. 经济日报,2023-01-03(001). [9]袁莉.新发展格局下我国民营经济营商环境的优化策略[J].改革,2024(1):111-120.

Research on Fully Utilizing the Decisive Role of the Market in Resource Allocation During the "15th Five-Year Plan" Period

ZENG Zheng LIU Fang

Abstract: During the "15th Five-Year Plan" period, fully leveraging the decisive role of the market in resource allocation should be approached from three dimensions: social and economic activities, factor allocation levels, and the socialist economic system, as well as from two efficiency perspectives: competitive efficiency and Pareto efficiency, to understand its theoretical logic. The significant importance of fully leveraging the market's decisive role in resource allocation should be grasped from several aspects: the critical period of accelerating the basic realization of socialist modernization, the crucial period of accelerating the construction of a new development pattern to promote high-quality development, the breakthrough period of advancing the modernization of the national governance system and governance capacity, the acceleration period of the "four modernizations"(industrialization, urbanization, informatization, and agricultural modernization), and the window period of fully implementing high-level institutional openness. From the following aspects, through major reform measures and institutional mechanism innovations, the decisive role of the market in resource allocation should be fully leveraged: focusing on achieving a more mature and defined Chinese-style socialist market economy system to accelerate the optimization of basic market economic institutions; focusing on eliminating traditional factor flow bottlenecks and establishing new factor market rules to comprehensively promote factor marketization reform; focusing on serving national major strategies and addressing prominent contradictions and shortcomings in development to actively improve market mechanisms in key areas; focusing on comprehensively advancing the modernization of the national governance system and governance capacity to continuously improve the national macroeconomic governance system; and focusing on aligning with high-standard international trade rules and adapting to "behind-the-border" rules to strengthen the coordination of institutional openness and marketization reforms.

Key words: socialist market economy system with Chinese characteristics; market mechanism; market resource allocation; function of government

(责任编辑:罗重谱)