

# 学习党的十八届三中全会精神笔谈

## 提出市场在资源配置中起决定性作用的重大意义

张单元 中国社会科学院学部委员

党的十八届三中全会作出的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》),是指导我国到 2020 年全面建成小康社会、深化“五位一体”改革的纲领性文件。《决定》指出,经济体制改革是全面深化改革的重点,要发挥经济体制改革的牵引作用;同时指出,紧紧围绕使市场在资源配置中起“决定性作用”深化经济体制改革。使市场在资源配置中起决定性作用是《决定》的新提法、新论断,是我国全面建设小康社会新阶段为进一步积极稳妥地从广度和深度上推进市场化改革而提出的新指针,具有重大的理论和实践意义。

### 一、市场在资源配置中起“决定性作用”的提法是 20 多年来沿用的“基础性作用”提法的继承和发展

21 年前,1992 年,党的十四大第一次确定我国社会主义市场经济体制的改革目标,明确市场在资源配置中起“基础性作用”。从那以后,中国的市场化改革在经济领域蓬勃开展,到 20 世纪末,中国已经初步建立社会主义市场经济体制。市场化改革有力地促进了中国经济迅速起飞和快速发展,目前已成为世界第二大经济体,中国 GDP 占世界 GDP 总量的份额,已从 1978 年的 1.8%,提高到 2012 年的 11.5%,2012 年人均国民总收入达 5680 美元,进入中上收入国家行列。与此同时,我们也要清醒地看到,社会主义市场经济体制还不完善,加上改革步伐在进入 21 世纪后有所放慢,因而存在不少体制性问题,改革进入攻坚期和深水区。我们必须以强烈的历史使命感,最大限度集中全党全社会智慧,最大限度调动一切积极因素,敢于啃硬骨头,敢于涉险滩,以更大决心冲破思想观念的束缚、突破利益固化的藩篱,推动中国特色社会主义制度自我完善和发展,重点是完善社会主义市场经济体制。为此,必须进一步处理好政府和市场的关系这个经济体制改革的核心问题,使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。

为什么《决定》要用市场在资源配置中起“决定性作用”代替原来的“基础性作用”呢?我体会主要有以下几点。

第一,这是我们党对社会主义市场经济体制改革认识不断深化的结果。1992 年,党的十四大确立社会主义市场经济体制改革目标时,就提出了“使市场在社会主义国家宏观调控下对资源配置起基础性作用”。2002 年,党的十六大进一步提出,“在更大程度上发挥市场在资源配置中的基础性作用,健全统一、开放、竞争、有序的现代市场体系。”2012 年党的十八大更进一步提出,“更大

程度更广范围发挥市场在资源配置中的基础性作用”。可以看出,20年来,对市场机制作用的认识是逐步往前走的。人们越来越深切地感受到,资源的稀缺性要求不断提高资源配置效率,而迄今为止的中外实践表明,市场配置资源是最为有效率的,市场经济就是市场配置资源的经济。《决定》指出,“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”。新的提法即市场在资源配置中起决定性作用比原来起基础性作用的提法,能够更加确切和鲜明地反映市场机制对资源配置的支配作用,反映市场经济的基本规律——价值规律的内在要求。

第二,这是经济改革实践发展的必然选择。党的十四大确立社会主义市场经济体制改革目标后,在市场化改革推动下,较快地初步建立起社会主义市场经济体制。但是还不完善,还存在不少体制性弊端,突出地表现在政府直接配置资源过多,政府对社会经济活动干预过多,存在多种形式的行政垄断,一些部门在非自然垄断环节阻碍竞争;政府对市场和价格的不当干预妨碍全国统一的现代市场体系的形成,对非公有制经济实施某种歧视性政策,也妨碍公平竞争市场环境的形成和完善;政府对宏观经济的管理还不完善,对市场的监管不到位,政府的公共服务、环境保护和社会管理也远未到位等。这说明,在政府和市场的关系方面存在政府越位和缺位现象,从而在相当程度上影响市场机制对于社会经济活动的调节作用。

为了今后进一步深化市场化改革,处理好政府和市场的关系,《决定》用市场在资源配置中起决定性作用的提法,代替过去沿用的基础性作用的提法。这意味着,凡是依靠市场机制能够带来较高效率和效益,并且不会损害社会公平和正义的,都要交给市场,政府和社会组织都不要干预。各个市场主体在遵从市场规则范围内,根据市场价格信号,通过技术进步、劳动者素质提高、管理创新,努力提高产品和服务质量,降低成本,在公平的市场竞争中求生存求发展,优胜劣汰。市场机制这只无形的手,像一条无情的鞭子,督促着每一个市场主体努力再努力、前进再前进,永不停滞,永不懈怠,使整个社会经济活动形成你追我赶、奋勇争先的局面,不断提高社会生产力。这正是价值规律的革命作用的表现。在社会主义市场经济体制下,我们有很好的条件使价值规律的革命作用更加充分地发挥出来,从而促进我国经济长期持续健康发展。

第三,可以更好发挥政府作用。市场在资源配置中起决定性作用并不意味着不重视政府的作用,而是要明确政府职能,更好发挥政府作用。《决定》明确指出,“政府的职责和作用主要是保持宏观经济稳定,加强和优化公共服务,保障公平竞争,加强市场监管,维护市场秩序,推动可持续发展,促进共同富裕,弥补市场失灵。”我体会,具体来说包括:一是要搞好宏观经济调控,保持宏观经济稳定运行,防止大起大落,这是专属中央政府的职能。《决定》指出,“宏观调控的主要任务是保持经济总量平衡,促进重大经济结构协调和生产布局优化,减缓经济周期波动影响,防范区域性、系统性风险,稳定市场预期,实现经济持续健康发展。”二是要加强市场监管,维护市场公平竞争秩序。政府主要是裁判员而不是运动员,即使对国有企业也要实行政企分开、政资分开。《决定》要求“改革市场监管体系,实行统一的市场监管,清理和废除妨碍全国统一市场和公平竞争的各种规定和做法,严禁和惩处各类违法实行优惠政策行为,反对地方保护,反对不正当竞争。”还特别提出,为促进公平竞争,“加强对税收优惠特别是区域税收优惠政策的规范管理。税收优惠政策统一由专门税收法律法规规定,清理规范税收优惠政策。”三是要做好公共服务,这方面现在做得很不到位,需要加快补上去。《决定》还提出,“国有资本加大对公益性企业的投入,在提供公共服务方面作出更大贡献。”四是完善社会治理,加强社会管理,促进社会和谐和全面进步。五是保护环境和生态,这是针对进入21世纪后,我国环境生态问题突出而对政府提出的新要求,也是我国“五位一体”建设对政府提出的新要求,《决定》在加快生态文明制度建设部分对此作了系统的论述,提出健全自然资源资产产权制度和用途管制制度,划定生态保护红线,实行资源有偿使用制度和生态补偿制度,改革生态环

境保护管理体制等。可见,政府职能转换到位,对于更好地发挥市场在资源配置中的决定性作用,对于完善社会主义市场经济体制,促进经济持续健康发展,也是至关重要的。

## 二、市场在资源配置中起决定性作用的三个指向

《决定》提出市场在资源配置中起决定性作用,既是我们党对市场化改革认识的深化和发展,也是针对我国经济改革实践的发展对深化改革提出了更高的要求,为我国深化改革进一步指明了方向和路径。我体会,提出市场在资源配置中起决定性作用,主要指向有三点。

第一,解决政府对资源配置干预过多问题。目前中国经济体制存在的最突出问题是政府对资源的直接配置过多,一些地方政府公司化倾向严重,追求本地区短期 GDP 增速最快化,为此不惜拼资源、拼环境,债台高筑,对民生问题不够重视,老百姓对此怨言不少。一些中央部门则热衷于维持审批体制,追求部门利益,有些官员甚至搞权钱交易,违法谋取私利。与此同时,政府在向老百姓提供基本公共服务、维护公平竞争市场环境、监管食品药品安全及环境污染等方面又做得很不到位。十八大报告明确指出,“经济体制改革的核心问题是处理好政府和市场的关系,必须更加尊重市场规律,更好发挥政府作用。”这次《决定》指出,“必须积极稳妥从广度和深度上推进市场化改革,大幅度减少政府对资源的直接配置,推动资源配置依据市场规则、市场价格、市场竞争实现效益最大化和效率最优化。政府的职责和作用主要是保持宏观经济稳定,加强和优化公共服务,保障市场公平竞争,加强市场监管,维护市场秩序,推动可持续发展,促进共同富裕,弥补市场失灵。”从以上引述可以看出,政府改革、政府职能转换是目前经济改革的关键,全面深化改革的关键,也是市场在资源配置中起决定性作用的关键。

第二,解决市场体系不健全、真正形成公平竞争的市场环境问题。要使市场在资源配置中起决定性作用,需要有全国统一开放的市场体系和公平竞争的环境。目前我国的市场体系还不够完善,主要表现在生产要素和资源产品价格市场化程度不高,存在不同程度的扭曲,这同政府不当干预过多有关,也同市场发育不够成熟有关。市场公平竞争环境也不健全,有的地方政府搞市场封锁,对外地产品和流向外地原材料搞价格歧视;为鼓励本地区高耗能产品生产的发展,不顾国家禁令实行优惠电价,以及违规实行低地价、零地价、放纵排污和税收优惠等;假冒伪劣产品也时有出现,冲击市场,坑害消费者。所以,我们必须加快建立现代市场体系,政府要加强市场监管,营造公平竞争的环境,使各个市场竞争主体在公平的舞台上平等竞争,优胜劣汰,不断提高效率。

第三,解决对非公有制经济的一些歧视性规定,包括消除各种隐性壁垒设置等问题。首先是认识问题。一个时期以来,无论是理论界还是经济界,总有人对非公有制经济在社会主义市场经济中的地位和作用估计不足,不承认非公有制经济同公有制经济一样都是我国经济社会发展的重要基础。《决定》第一次对此作出了明确的、肯定的回答,指出,“公有制经济和非公有制经济都是社会主义市场经济的重要组成部分,都是我国经济社会发展的重要基础。”这是《决定》的一个亮点。前一段时间,由于认识的不足,有的也是为了维护既得利益,导致在政策和行动上对非公有制经济的一些歧视性规定,在市场准入方面设置“玻璃门”、“弹簧门”等限制竞争,在贷款方面的歧视致使许多民营企业融资成本很高。党和政府一直采取措施,解决这些问题。这次《决定》进一步明确指出,“支持非公有制经济健康发展。非公有制经济在支撑增长、促进创新、扩大就业、增加税收等方面具有重要作用。坚持权利平等、机会平等、规则平等,废除对非公有制经济各种形式的不合理规定,消除各种隐性壁垒,制定非公有制企业进入特许经营领域具体办法。鼓励非公有制企业参与国有企业改革,鼓励发展非公有资本控股的混合所有制企业,鼓励有条件的私营企业建立现代企业制度。”实际上,改革开放特别是 1992 年确立社会主义市场经济体制改革目标后,在总的有

利政策环境下,非公有制经济获得迅速发展。1995年,个体经济为2529万户,从业人员为4614万人,而到2012年底,个体工商户已达4059万户,从业人员约为8000万人,资金总额为1.98万亿元;1995年,私营企业为65.5万户,从业人员为956万人,注册资金为2621亿元,而到2012年底,私营企业已达1086万户,从业人员超过1.2亿人,注册资金超过31万亿元。2012年民间固定资产投资占全社会固定资产投资(37.5万亿元)的比例达到61.3%。现在,非公有制经济对GDP的贡献率已超过一半,提供的税收占全国税收的70%以上,占新增就业岗位80%以上,且已成为技术创新的生力军。可以预期,在《决定》的指引下,我国非公有制经济将会有更好更快的发展。

### 三、紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用深化经济体制改革

今后,我国深化经济体制改革,要紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用展开。限于篇幅,下面主要讲两点。

第一,把积极发展混合所有制经济作为今后完善基本经济制度的着力点。《决定》对发展混合所有制经济特别重视,并作出重要新论断:“国有资本、集体资本、非公有资本等交叉持股、相互融合的混合所有制经济,是基本经济制度的重要实现形式”,要“积极发展混合所有制经济”。发展混合所有制经济,为深化国有企业改革、国有资本战略性调整进一步指明了方向,为非公有资本参与国有企业改革改组、与其他资本平等竞争进一步指明了方向,是今后完善基本经济制度的着力点。

从20世纪90年代我国实施允许国内民间资本和外资参与国有企业改革改组的政策,由于国有企业大量上市,大大促进了混合所有制经济的发展。就以最赚钱的银行业来说,截至2012年底,股份制商业银行总股本中民间资本占比达到45%,而城市商业银行总股本中民间资本占比则超过半数,农村中小金融机构股本中民间资本超过90%。到2012年,我国已有2494个境内上市公司,股票市值达23万亿元,占当年GDP的43%,股票有效账户数14046万户,中国上市公司相当大部分是由国有资本参股控股的,它们是典型的混合所有制经济。此外,根据历年《中国税务年鉴》材料,1999—2011年,混合所有制经济对全国税收的贡献率是逐年提高的,1999年占11.68%,2005年占36.57%,2011年占48.52%。这充分反映了混合所有制经济发展的实况。今后,要允许更多国有经济和其他所有制经济发展成为混合所有制经济。国有资本新投资项目要鼓励非国有资本参股。允许混合所有制经济实行企业员工持股,形成资本所有者和劳动者利益共同体。总之,发展混合所有制经济,不仅有利于国有资本放大功能、保值增值、提高竞争力,而且有利于各种所有制资本取长补短、相互促进、共同发展。

与此同时,要继续推进国有大中型企业公司制股份制改革,完善公司法人治理结构;完善国有资产监管体制,国资监管机构从管企业向管资本为主转变,优化资本配置,提高国有资本收益上缴公共财政比例,2020年提高到占30%,更多用于保障和改善民生。继续支持非公有制经济发展,激发非公有制经济活力和创造力。

第二,着力清除市场壁垒,加快完善现代市场体系。《决定》第一次提出要探索在市场准入方面实行负面清单的管理模式,写道“实行统一的市场准入制度,在制定负面清单基础上,各类市场主体可依法平等进入清单之外领域。探索对外商投资实行准入前国民待遇加负面清单的管理模式。”针对一个时期以来一些地方竞相出台优惠政策招商引资进行恶性竞争,造成产能严重过剩等问题。今后,要实行统一的市场监管,清理和废除妨碍全国统一市场和公平竞争的各种规定和做法,建立健全社会征信体系。与此同时,着力深化市场化价格改革,《决定》提出,完善主要由市场决定价格的机制,推进水、石油、天然气、电力、交通、电信等领域价格改革,放开竞争性环节价格。明确政府定价范围主要限定在重要公用事业、公益性服务、网络型自然垄断环节,提高透明度,接受社会监督。还要建立城乡统一的建设用地市场,提出在符合规划和用途管制前提下,允许农村

集体经营性建设用地出让、租赁、入股,实行与国有土地同等入市、同权同价;缩小征地范围,规范征地程序,完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制。还要深化科技体制改革,发挥市场对技术研发方向、路线选择、要素价格、各类创新要素配置的导向作用,加强知识产权运用和保护,健全技术创新激励机制,改革院士遴选和管理体制,实行院士退休和退出制度等等。

在完善金融市场体系方面,《决定》明确提出,扩大金融业对内对外开放,在加强监管的前提下,允许具备条件的民间资本依法发起设立中小型银行等金融机构。健全多层次资本市场体系,推进股票发行注册制改革,多渠道推动股权融资,发展并规范债券市场,提高直接融资比重。完善人民币汇率市场化形成机制,加快推进利率市场化,健全反映市场供求关系的国债收益率曲线。加快实现人民币资本项目可兑换。落实金融监管改革措施和稳健标准,第一次明确提出建立存款保险制度,完善金融机构市场化退出机制。

## 财税改革:全面深化改革的突破口和主线索

高培勇 中国社会科学院学部委员、财经战略研究院院长

### 一、国家治理的基础和重要支柱

从《中共中央关于全面深化改革若干问题的决定》(以下简称《决定》)可以强烈感受到的一个重要信息,就是对财税体制改革的定位被提升至从未有过的历史高度。

不过,与以往相比,这种定位的提升,其最集中的体现,并不在于《决定》围绕财税体制改革写了多大的篇幅,也不在于财税体制改革在《决定》中是否独立成篇,甚至不在于《决定》将财税体制改革放在了什么样的位置,而在于《决定》在第一次将全面深化改革的总目标定位于“发展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的现代化”的同时,第一次赋予了财政以“国家治理的基础和重要支柱”的战略定位。以此为基础,第一次做出了“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”的重要概括。并且,又一次以“建立现代财政制度”作为财税体制改革的基本方向。

将上述的四个“第一次”联系在一起,不难理出如下的逻辑线索:全面深化改革的总目标在于实现国家治理的现代化,实现国家治理现代化的基础和重要支柱是坚实而强大的国家财政,筑就坚实而强大的财政基础和财政支柱要依托于科学的财税体制,科学的财税体制又要建立在现代财税制度的基础之上。

于是,以现代财政制度的建立为国家治理的现代化奠定坚实基础,并以此推进国家治理体系和治理能力的现代化,便成为这一轮全面深化财税体制改革的十分清晰的“路线图”。

将这样一幅“路线图”放置全面深化改革的总棋局上,还可以看出,在很大程度上,财税体制改革已经成为全面深化改革的突破口和主线索。

### 二、中国改革的传统路径选择

以财税体制改革作为改革的突破口和主线索,并非始于今日。它其实是中国改革的传统路径选择,也可说是中国一贯的改革道路。

对于中国道路的理解,应当包括两个方面:一是中国的发展道路,另一是中国的改革道路。两