

更好发挥市场机制调节作用的思考与建议

贾学颖

改革开放以来，我国在发挥市场配置资源的作用方面取得了历史性进步，目前绝大多数经济领域的资源配置已基本上通过市场进行。但是，资源配置违背价值规律要求导致资源低效配置乃至严重浪费的现象还比较普遍，深化经济体制改革还面临许多深层次的矛盾和问题。

市场主体——不同所有制经济或市场主体在市场进入、要素使用、产权保护等方面仍存在事实上的不平等。国有企业控制或垄断社会关键资源，现代企业管理制度尚未完全建立，内部人控制、腐败行为等影响效率的事件时有发生，在制约市场机制作用发挥的同时，挤压了民营资本的生存空间。民营资本进入一些行业或领域，仍面临“玻璃门”、“弹簧门”等问题，市场地位不平等，不利于市场活力的形成和发挥。

市场体系——一些领域市场机制还不完善，全国统一开放、城乡紧密结合、国内国外相互衔接的市场体系尚未形成。要素市场体系不完善，市场规则不统一，市场秩序不规范，市场竞争不充分。多层次的资本市场体系尚未建立，金融机构多元化程度偏低，利率尚未完全实现市场化。城乡建设用地市场不统一，土地作为基本的生产要素不能按照规划的用途自由流转。户籍、就业等制度仍然限制城乡人口流动，扭曲了劳动力的价格。

宏观调控——政府作用边界不清、干预过多、监管不到位，以间接手段为

主的宏观调控体系有待进一步完善。政府职能越位问题比较突出，直接投资办企业、以行政命令代替企业决策、投资审批、政府定价或价格管制等现象仍然存在，政府干预过多误导资源错配。同时，维护公平竞争、加强市场监管、促进创新创业等职能缺位，制约价格机制和市场调节作用的发挥，影响了经济发展活力和资源配置效率。

收入分配——劳动、资本、技术和管理等生产要素按贡献参与分配、由市场决定报酬的机制尚未完全建立，以按劳分配为主体、效率优先、兼顾公平的收入分配制度有待进一步完善。比如，现行财税体制与现代国家治理要求不相适应，政府间事权与支出责任划分不够清晰、税制结构不合理，政府间财政分配关系不符合激励相容、管理一致性要求，地方政府在发展经济的同时，对于改善公共服务、保护生态环境等关注不够。区域性税收优惠政策过多过滥，税负不公阻碍了公平统一市场环境的形成。个人所得税、房地产税、环境保护税等重要税种的收入分配调节功能缺失，不利于实现结构优化和社会公平。

社会保障——制度设计不科学，不同人群相互分隔，政策碎片化，多层次的社会保障制度体系尚未有效建立。养老保险、医疗保险等保险属性不突出，不讲求精算平衡，中长期不可持续。

此外，具有中国特色的社会主义市场经济法律制度体系不完善，执法不严、违法不究的现象时有发生。财产权

利保障、知识产权保护、生态环境治理、产品质量安全监管等方面存在的问题，成为社会公众关注的焦点。

党的十八届三中全会决定提出，经济体制改革是全面深化改革的重点，核心问题是处理好政府与市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。在新的历史起点上深化经济体制改革，需要更加注重改革的系统性、整体性、协同性，努力破解经济体制深层次矛盾和问题，让一切劳动、知识、技术、管理、资本的活力竞相迸发，让一切创造社会财富的源泉充分涌流，让发展成果更多更公平惠及全体人民。

第一，进一步转变政府职能。明确政府作用边界，向社会公布政府权力清单和责任清单，把简政放权与加强监管、强化服务同步推进，全面落实“法无授权不可为”、“法定职责必须为”的要求，真正做到有所为有所不为。对不该管的坚决不管，进一步减少行政审批，凡是市场、社会能做好的事情，一律交给市场、社会，完善价格决定机制，让市场发挥调节作用。政府把该管的管好管住，着力保持宏观经济稳定，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，为市场主体“法无禁止即可为”营造良好环境。

第二，深入推进财税体制改革。按照十八届三中、四中全会有关部署，落实好财税体制改革总体方案。处理好中



央与地方、地方各级政府间关系,明确划分各级政府的事权和支出责任,合理进行政府间收入划分,完善转移支付制度,充分调动中央、省、市、县、乡等各个方面的积极性,并在地方之间形成适度竞争,既要防止唯GDP、唯财政收入而忽视生态环境保护和民生改善,又要避免形成新的“鞭打快牛”、懒政、惰政的制度诱因。推进房地产税、个人所得税、环境保护税等改革,加大税收调节收入分配的力度。

第三,加快推进国有企业改革,大力发展混合所有制经济。一是严格限制活动领域。国有企业一律从一般竞争性领域退出;对需要保持控制力的行业或领域,推行混合所有制,鼓励企业整体上市,严格按照规定接受市场监督。突出解决好地方政府“官商”问题,对市县政府投资成立的投融资平台公司等国有企业,要通过清产核资、摸清底数后,转型为自主经营、自负盈亏的规范市场主体,彻底与政府脱钩。对于一些公益性项目,可通过PPP等方式建设运营,使地方政府的债务、风险摆在明处,置于有效控制之下。二是加强国有企业监管。对保留的极少数国有独资企业,要健全公司法人治理结构,通过市场选聘等公开透明方式选择管理者,并实行任期制和决策责任终身制,退休前后的待遇都与决策绩效挂钩。三是规范国有资本收益管理。对于国有企业上缴财政的

国有资本收益全部纳入一般公共预算统筹使用,企业经营发展所需资金在企业内部留利中解决。同时,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,激发非公有制经济活力和创造力。

第四,建立城乡统一的建设用地市场。修改完善《土地管理法》等相关法律,明确建设用地使用权到期后的续期等处理方式,解决“小产权房”等历史遗留问题,立法允许纳入规划范围内的集体建设用地直接入市出让,建立城乡统一的建设用地市场,稳定市场预期,实现建设用地资源公开、透明、有序流转。加强耕地、山地、林地等其他集体所有土地的管理,稳定承包权,放活使用权或实际经营权,对由于城镇化发展、农民进城,导致无实际行权人的承包地,由县乡政府集中统一管理。同时,加强城镇化发展、土地利用结构中中长期研究,合理进行土地利用空间布局,科学制定并严格执行土地利用规划。

第五,健全多层次资本市场体系。扩大金融业对内对外开放,稳步推进汇率和利率市场化改革,加快推动人民币资本项目可兑换和国际化进程。在完善金融监管的前提下,允许具备条件的民间资本依法设立中小型银行等金融机构,发展普惠金融,切实解决中小企业融资难等问题,进一步降低融资成本,使金融资本更有效地支持和促进实体经

济发展。

第六,推进社会事业改革创新,建立公平可持续的社会保障制度。深化教育领域综合改革,保障不同地区的公民平等接受免费义务教育,支持职业教育加快发展,进一步提升高等教育办学质量,大力培育创新型机构、创新团队和创新人才。健全促进就业创业体制机制,形成合理有序的收入分配格局,建立更加公平可持续的多层次社会保障体系。加快推进户籍制度改革,推动行政事业单位、企业职工养老保险并轨,实现进城务工人员养老保险等社会保障“随身携带”,解决人才流动、创业创新的后顾之忧,为实现“人尽其才、才尽其用”提供制度保障。深化医疗卫生体制改革,建立最严格的覆盖全过程的食品药品安全监管制度。

第七,完善立法,严格司法,强化监督。统筹推进改革与立法进程,完善社会主义市场经济法律制度,强化知识产权保护,消除各种垄断的体制机制,加强生态保护和环境治理。整合执法力量,强化执法监督,确保严格规范公正文明执法,维护法律尊严。切实加强市场监管,严厉打击制售假冒伪劣现象,及时制止和纠正地区封锁、地方保护主义行为,注重发挥社会公众、媒体等舆论监督作用。☐

(作者单位:中国财经报社)

责任编辑 韩璐