



李洪侠
商务部综合司

确保市场发挥决定性作用

党的十八届三中全会指出，经济体制改革的核
心问题是处理好政府和市场的关系，使市场在资源
配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。市场作
用从“基础性”到“决定性”的转变意味着什么？如何
实现市场作用转变且不发生反复？政府作用如何更
好发挥？笔者结合学习三中全会精神谈些认识。

一、转变意味着市场作用范围更广领 域更宽层次更高

首先，从基础性到决定性是市场作用范围扩大
的过程。1992年十四大提出建立社会主义市场经济，
明确要使市场在“国家宏观调控下对资源配置起基础
性作用”，十五大沿用这一说法，十六大改为“在更
大程度上发挥市场在资源配置中的基础性作用”，十
七大改为“从制度上更好发挥市场在资源配置中的
基础性作用”，十八大改为“更大程度更广范围发
挥市场在资源配置中的基础性作用”。虽然一直都
强调市场的基础性作用，但提法演变充分体现出市
场作用的“量”的变化，现在提出的决定性作用则
是“量”的积

累基础上“质”的飞跃，是市场作用范围的进一步
扩大。

其次，从基础性到决定性是市场作用领域拓
宽的过程。既表现在市场进入行业增加，也表现
在市场决定价格领域更多，“市场机制能有效调
节的经济活动，一律取消审批”，“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”，“除关系国家安全和生态安全、涉及全
国重大生产力布局、战略性资源开发和重大公共
利益等项目外，一律由企业依法依规自主决策，
政府不再审批”，“凡是能由市场形成价格的都
交给市场，政府不进行不当干预”等规定，意味
着在市场作用领域充分体现“非禁即可”原则，
市场可以涉足负面清单以外所有领域，无疑更
加广泛。

再次，从基础性到决定性是市场作用层次提
高的过程。“基础性”某种程度上与“高端”相
对应，这就成为一些行业垄断或者部分企业阻
扰市场机制发挥作用的借口。三中全会对打破
部分传统垄断行业作出明确规定，“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”。更重要的是，对
过去法律不允许、传统观念行不通的农村建设
用地、金

融和科技资源配置方面也突出强调了市场的作用，如“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”，“完善土地租赁、转让、抵押二级市场”，“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”，“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”，“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”，“建立主要由市场决定技术创新项目和经费分配、评价成果的机制”。这些领域允许市场配置资源，突破了“基础”进入了“高端”。

二、转变意味着政府直接配置资源的作用受限

首先，政府职能范围进一步细化。三中全会明确“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”，相比以前“经济调节、市场监管、社会管理和公共服务”的提法，对政府职能的限制显然更加明确、更加具体，有利于防止政府“伸手”过长，过多干预竞争性领域。

其次，政府宏观调控要求机制化。宏观调控是政府作用的重要内容之一，三中全会明确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力布局优化，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。同时要求健全宏观调控体系，推进宏观调控目标制定和政策手段运用机制化。这既限制了政府宏观调控范围，防止政府以宏观调控为名干预微观经济运行，也明确了调控手段和方式，用更具体的任务防止调控扩大化，用机制化防止调控随意化。

再次，政府定价范围受限。定价权是政府配置资源的重要形式，长期以来我国政府一直掌握着很大一部分商品和要素的定价权。三中全会提出，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。不仅确定了行业范围而且进一步明确限制了政府定价的环节，同时用社会监督的办法保证了政府定价的透明性，防止了滥用定价权的暗箱操作。

三、影响市场作用发挥的主要因素

能侵蚀市场配置资源领域的只有政府，以及以政府

为支撑的国有企业特别是垄断企业。当然，如果法制和监督不健全，将会进一步加剧、助长这种侵蚀。

首先，界定不清导向不合理使政府容易越位。政府职责界定和宏观调控目标设置过于宽泛，调控手段缺乏机制化、制度化规定，政府自由选择空间过大或完全靠自己监督自己，显然不足以保证履职不越位。另外，政绩考核体系导向有问题也是政府越位的原因之一，唯GDP论英雄，各地为攀比财政收入，不顾产业结构和产能情况盲目吸引大项目，产能过剩项目即使亏损也要补贴，有的还实施地方保护措施加剧市场分割。

其次，国企治理不规范和垄断利益侵蚀市场空间。国有企业并不必然影响市场作用发挥，新加坡淡马锡控股就是遵循市场规则又取得良好效益的国有企业。但是背后明显受政府力量和政府意志左右的国有企业，一定程度上就是政府延长的有形之手。我国国有企业法人治理不够规范，政府管得过多过死，一直实行政府管资产和管人、管事相结合的国有资产管理体制，国有企业决策不自主、失误不追责，远未成为独立经营、自负盈亏的市场主体，非公有制企业无法与之平等竞争。垄断行业更是因为利益巨大拒绝其他企业进入，严重扭曲了市场机制。

再次，法制不健全无法及时纠偏。如果有明确的法律法规和健全的监督机制，政府和国有企业对市场机制的侵蚀也可能被限制。但这恰恰是缺失的。政府行为没有明确范围界定，更没有纠错机制，政务公开还有待细化；国有企业虽然是名义上全民所有，但却没有公开必要的生产经营和财务信息，所有者无法监督；很多垄断行业更是名义上开放实际却设置无法逾越的玻璃门、弹簧门。

四、政府到位不越位，确保市场发挥决定性作用

确保市场发挥决定性作用，需要政府到位而不越位，需要国企从市场准入到破产退出各环节实现独立决策、接受市场检验，需要最大限度破除垄断，也需要社会组织发挥应有作用，需要多位一体共同创造公平竞争的市场环境。

一是严格限制政府作用防止越位。限制政府作用、防止政府越位干预微观经济，既需要来自市场和社会等外部力量的监督制约，又需要政府体系内部的上级对下级的考核引导。从外部看，要制定并公开政

府职能条例,最大程度细化政府权力和责任,最大程度细化各级政府之间的分工,最大程度公开政府收支预算,通过管住资金约束政府之手,接受社会监督并完善政府决策纠错机制和争议解决机制。从内部看,要建立以经济增长质量和效益为核心的政绩考核体系,引导各级政府为促进市场发挥决定性作用的同时更好发挥自身作用。新考核体系要加大资源消耗、环境损害、生态效益、产能过剩、科技创新、安全生产、新增债务等指标的权重,更加重视劳动就业、居民收入、社会保障、人民健康状况,增加反映经济活力的市场化指数等指标。考核体系尽量统一防止考核过多过滥。

二是更好发挥政府作用及时补位。发挥市场决定性作用不是不要政府,相反政府要通过弥补市场失灵、加强市场监管、健全宏观调控等方式更好发挥作用。弥补市场失灵要突出公益性领域和自然垄断环节,防止政府作用范围扩大。加强市场秩序监管要制定实施国内市场法,最大限度简化事前审批,强化事中和事后监管,建立健全社会征信体系,同时发挥法律和诚信记录的约束作用,营造法治化诚信营商环境。宏观调控也要制定负面清单,防止政府直接干预微观经济,要科学论证准确把握经济发展阶段性特点,制定实施调控目标制定和手段运用的机制,规范宏观调控中的政府行为,防止随意化。

三是改革国有企业进一步打破垄断。防止国有

企业扰乱市场机制运行,主要是从市场准入、价格形成、生产经营、破产退出等环节入手,真正将国有企业打造成自主经营公平竞争的市场主体。市场准入环节要在消除国有企业特权、制定负面清单基础上,实行各类企业平等竞争的统一市场准入制度,消除国企特权。价格形成环节,政府对市场价格不进行不当干预,国有企业即使参与也和非国有企业一样公平竞争。生产经营环节,限制国有资本经营范围,要重点提供公共服务、发展重要前瞻性战略性新兴产业、保护生态环境、支持科技进步、保障国家安全,企业内部要建立管理人员能上能下、员工能进能出、收入能增能减的制度,强化国有企业经营投资责任追究,探索公开国有企业生产和财务预算等重大信息,增强企业经营自主性和透明化程度。破产退出环节,要健全优胜劣汰市场化退出机制,完善企业破产制度。对继续国有经营的自然垄断行业,实行以政企分开、政资分开、特许经营、政府监管为主要内容的改革,进一步破除各种行政垄断。

四是,推进社会组织明确权责、依法自治、发挥作用。社会组织是保障市场发挥决定性作用的重要一环,应该制定行业组织法律法规,明确适合社会组织提供的公共服务和解决事项等职能,突出行业自律、维护市场秩序、反应企业意见和诉求,在国内外为我国企业营造公平竞争的市场环境。□

责任编辑 张蕊

[图片新闻]



江苏泗洪： 支持残疾人保障工程建设

为切实办好残疾人民生实事,提高残疾人幸福指数,泗洪县财政局积极筹措资金,合理安排支出,积极支持残疾人保障工程建设。2013年累计投入扶持资金1000余万元,先后为4776名重度残疾人100%代缴新型农村养老保险,为2855名残疾人发放护理补贴,为4123名残疾人发放重残补贴,为350名残疾人发放代步车燃油补贴,新增残疾儿童家庭低保618户。

(胡影 摄影报道)