

要素市场化配置的共性问题 与改革总体思路

中国人民大学“完善要素市场化配置实施路径和政策举措”课题组

摘要:建设统一开放、竞争有序的市场体系的根本途径是深化要素市场化配置改革和健全价格机制,使市场在资源配置中起决定性作用。在系统性回顾我国土地、劳动力、资本和技术等要素市场化配置改革历程的基础上,指出了各要素市场中存在的要素资源错配、配置效率较低和供需结构不匹配等共性问题。各界已经形成关于进一步深化要素市场化配置改革必要性的共识,有助于遏止潜在增速过快下滑的局面,改善经济结构,推动经济高质量发展。完善要素市场化配置改革的总体思路是:集中力量解决各个要素市场存在的共性问题;按照各个要素市场化配置改革的难易程度有序推进改革;积极推进要素市场主体培育和配置方式创新。

关键词:要素市场化配置;经济增长;高质量发展

中图分类号:F124 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-7543(2020)07-0005-12

生产要素是指用于生产产品或服务的土地、劳动力、资本和技术等投入品。完整的市场体系不仅包括商品市场,而且包括土地市场、劳动力市场、资本市场和技术市场等要素市场。改革开放以来,我国商品市场化改革有序推进。1984年党的十二届三中全会首次明确提出,“中国的社会主义经济不是计划经济,而是以公有制为基础的有计划的商品经济”,自此商品市场改革正式开启。在改革初期,商品市场实行的价格双轨制的确在计划经济向市场经济转型过程中发挥了一定的过渡作用,但是也造成了资源错配和配置效率较低等问题。1988年中央提出物价“闯关”,

试图改变价格双轨制格局,但物价失控程度远超预期,改革被迫暂停。直到1992年,在经过一系列整顿之后,价格双轨才逐渐实现并轨。1993年,商品市场改革基本完成^①。当前,我国已经建立比较发达的商品和服务市场,97%以上的商品和服务价格由市场说了算,市场竞争环境也在不断优化。

然而,我国市场体系建设还不够完善,土地、劳动力、资本等生产要素市场发展还比较滞后,主要表现在:第一,存在明显的二元结构,各类生产要素远未实现自由流动;第二,生产要素价格难以真实灵活地反映市场供求关

本文系国家发展和改革委员会重大研究课题“完善要素市场化配置实施路径和政策举措”的阶段性成果。课题组负责人:陈彦斌;课题组成员:于泽、夏晓华、宋扬、杨继东;本文执笔人:陈彦斌、王兆瑞、于泽、夏晓华、宋扬、杨继东。陈彦斌、于泽为中国人民大学经济学院教授,夏晓华为中国人民大学应用经济学院教授,宋扬、杨继东为中国人民大学经济学院副教授,王兆瑞为中国人民大学经济学院博士研究生。

^①1993年党的十四届三中全会通过了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,明确指出要“建立社会主义市场经济体制”,商品市场改革基本完成。

系、资源稀缺程度和使用成本,降低了资源要素配置效率;第三,一些妨碍统一市场和公平竞争的规定和做法仍然存在,市场规则还不健全,市场监管还不到位^[1]。建设统一开放、竞争有序的现代市场体系,根本途径是推进要素市场化配置改革,使价格机制真正引导要素配置,提升要素配置效率。

一、要素市场化配置改革的历程

按照不同的要素市场划分,我国的要素市场化配置改革主要可以分为土地市场化配置改革、劳动力市场化配置改革、资本市场化配置改革和技术市场化配置改革等。这里简要回顾各要素市场化配置改革的历程。

(一)土地市场化配置改革

土地市场化配置改革可以分为农村土地市场化和城市土地市场化两部分。农村土地市场化的基本特征是不断强化农民对土地的产权,逐步赋予农民土地交易权。在改革开放初期,农民享有土地承包经营权,但并不享有土地交易权^①,直到1988年4月才在法律层面上明确了土地交易的合法地位^②。1993—1999年一系列政策的出台,进一步明确了农地流转的原则,不仅极大地激发了农民的生产积极性,而且极大地保护了农民的合法利益^③。根据《全国农村固定观察点调查数据汇编》相关数据计算,农地流转率(转包面积与承包经营耕地面积之比)从1993年的4.21%上升至1999年的8.17%。21世纪以来,中央高度关注农地制度的稳定性问题,不断从法律法规和政策制度等层面强化赋予农民长久而有保障的土地承包经营权^④。农地流转率从2000年的11.63%上升为2008年的21.15%,2016年更是达到35.10%。

与农村土地市场化配置改革相对应的是城市土地市场化配置改革。计划经济时期城市发展通过行政划拨无偿使用土地,改革开放初期实行部分有偿划拨使用土地。1987年7月深圳市首

次采用公开竞投和招标的方式出让土地使用权,开启了城市土地市场化配置改革的先河。之后针对土地资源配置的“双轨制”(行政划拨和有偿出让并存)、协议出让占比高以及政府对城市土地市场调控能力弱(存量土地不在政府控制范围内)等问题,1996年上海市成立第一家土地储备机构,标志着土地“收购—储备—开发—出让”机制初步形成。21世纪以来,政策层面对土地招拍挂出让的原则、范围、程序、法律责任进行了系统性规定,确立了市场配置土地资源

①1982年中央“一号文件”明确规定,“社员承包的土地,不准买卖,不准出租,不准转让,不准荒废”。1984年的中央“一号文件”要求在继续稳定和完善的联产承包责任制的同时,鼓励土地逐步向种田能手集中,社员可以在经集体同意后,自找对象协商转包。

②1988年4月,第七届全国人民代表大会第一次会议通过《中华人民共和国宪法修正案》,将《中华人民共和国宪法》第十条第四款“任何组织或者个人不得侵占、买卖、出租或者以其他形式非法转让土地”修改为“任何组织或者个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。土地的使用权可以依照法律的规定转让”。

③1993年中共中央、国务院发布《关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》,明确规定在坚持土地集体所有和不改变土地用途的前提下,经发包方同意,允许“土地的使用权依法有偿转让”。1998年《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》和1999年《关于做好1999年农村和农业工作的意见》等均明确了农地流转的原则,即“坚持自愿、有偿的原则依法进行”。

④2002年颁布的《农村土地承包法》、2004年的《农村土地承包经营权证管理办法》、2005年的《农村土地承包经营权流转管理办法》、2007年的《物权法》、2008年的《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》等,以及2005年以来历年的中央“一号文件”,均对推进农村土地市场的发展发挥了重要的引导作用。2013年党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中进一步明确“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”,“推进城乡要素平等交换”,“保障农民公平分享土地增值收益”。

的基本制度^①,土地招拍挂取代无偿划拨和协议出让成为土地出让的主要方式。

目前,土地生产要素在制度规定上基本确立了各类土地均采用招拍挂、各类市场主体均可公平参与竞拍、政府有偿出让土地使用权的制度体系,土地资源的市场化配置机制已经基本形成。

(二)劳动力市场化配置改革

改革开放之后,以市场为导向的经济体制改革陆续展开,我国开始了劳动力市场的根本性变革。总体来看,劳动力市场化配置改革可以分为五个阶段。

1979—1983年,农村实行家庭联产承包责任制,极大地提高了农民生产经营的积极性,释放了农业生产的活力。但国家对城镇劳动力依然实行“统包统配”制度,劳动力市场并未完全摆脱计划经济的痕迹。在这一时期,城镇与农村之间的屏障尚未打开,富余劳动力仍大量存留于农村。

1984—1991年,劳动力市场出现了两个重要的变化。一个变化是国家开始允许农民进城务工,农村富余劳动力逐步开始涌入城市^②。另一个变化是城镇劳动力开始试点劳动合同制^③。在两大变化的影响下,劳动力市场的城乡二元分割格局出现了一定的松动,但城市内部的二元分割格局依然存在^[2]。

1992—1996年,劳动力市场加速变革,更多的农村富余劳动力流向城市。在这一过程中,由于户籍制度等制约因素仍然存在,农民工被迫在城乡之间做“钟摆式”移动。与此同时,城镇劳动力市场改革也在继续向前推进,社保覆盖范围有所扩大,国企实行全员劳动合同制。

1997—2002年,东南亚金融危机的爆发对我国经济产生了显著的负向冲击,受此影响,农村富余劳动力进城务工也遇到了一定阻碍。为了保障城镇劳动力就业,一些地方政府采取了将部分进城务工人员遣散回农村等限制性措施,城乡二元分割特征出现了一定的反弹。与此同时,为了进一步减轻国有企业的负担,政府还实施了国

企改革,让冗员分流下岗。截至2002年底,共有6000多万国企职工下岗。在这一时期,劳动力市场的城乡二元分割格局出现反弹,而城市内部的二元分割格局有所缓解。

2003年后,我国加入世界贸易组织的成效逐步显现,制造业的蓬勃发展带动了农村富余劳动力大规模向城市转移。与此同时,随着城镇化的加速推进,长期以来制约农村劳动力转移的户籍制度开始出现松动^④。尽管农村富余劳动力进城务工还不能完全享受到与城镇居民相同的社会公共服务,但与过去相比,城乡的藩篱已经出

①2001年国务院发布《关于加强国有土地资产管理的通知》,要求“为体现市场经济原则,确保土地使用权交易的公开、公平和公正,各地要大力推行土地使用权招标、拍卖”。2002年7月,国土资源部发布《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》,要求“商业、旅游、娱乐和商品住宅等各类经营用地要以招标、拍卖或者挂牌方式出让国有土地使用权”。2003年国土资源部又发布了《协议出让国有土地所有权的规定》,要求土地协议出让也必须公开和引入市场竞争机制。2004年《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》要求“禁止非法压低地价招商”,同时要求加快工业用地进入市场化配置的步伐。2007年3月《中华人民共和国物权法》对土地招拍挂范围进行了明确规定:“工业、商业、旅游、娱乐和商品住宅等经营性用地以及同一土地有两个以上意向用地者的,应当采取招标、拍卖等公开竞价的方式出让。”2008年,《国务院关于促进节约集约用地的通知》要求“今后对国家机关办公和交通、能源、水利等基础设施、城市基础设施以及各类社会事业用地等基础设施要积极探索实行有偿使用,进一步提高土地出让的市场化程度”。

②农村富余劳动力开始向城市转移标志着劳动力市场改革向前迈出了重要一步,然而农村劳动力进城务工还受到诸多限制,需要自带口粮,国家并不分配粮票。

③1986年我国开始在国有企业建立失业保险制度,同时开始建设人才交流市场,国企的一些富余人员被分流出去,从事第三产业或是进入人才市场。

④中央和各地政府从2004年开始陆续制定促进农村劳动力转移的政策。政府鼓励农村劳动力转移,并辅以户籍制度改革,附着于城镇户籍上的各种福利开始消退。

现了很大的松动。在这一时期,城市内部的二元分割格局又进一步强化^[3]。体制内部门再次受到人们的青睐,而体制外部门(尤其是民营企业 and 中小微企业)则由于工作稳定性较差和福利待遇不高等原因,成为次优选择。

从以上历程可以看到,劳动力市场改革走的是一条先易后难、先增量(农村劳动力)后存量(城镇劳动力)的渐进式改革道路。在劳动力市场改革过程中,城乡二元分割格局明显削弱,而城市内部的二元分割格局又有所加强。

(三) 资本市场化配置改革

资本市场化配置改革的历程可以从债权(利率市场和债券市场)、股权(多层次股票市场)和对外融资(汇率和外汇管理体制)三个方面进行阐述。

1. 利率市场和债券市场

利率市场化就是在债权融资中,让市场对资金要素配置起决定性作用。我国利率市场化大体上可以分为四个阶段。

1993—2006年是稳步推进阶段。1993年12月,国务院作出《关于金融体制改革的决定》,明确指出要“建立以市场资金供求为基础,以中央银行基准利率为调控核心,由市场资金供求决定各种利率水平的市场利率体系”。此后,银行间市场利率改革率先展开^①,存贷款利率市场化改革紧随其后^②,外币利率市场化改革也在21世纪初期基本完成^③。在这一时期,利率市场化改革稳步推进,为全面实现利率市场化奠定了良好基础。

2007—2011年是短暂的放缓阶段。受全球金融危机的影响,我国的利率市场化改革进程有所放缓。这一时期,中国人民银行全面启动了货币市场基准利率的培育工作,正式运行上海银行间同业拆借利率(Shibor),并且逐步放开替代性金融产品价格。该阶段的利率市场化改革尝试探索出一条有效的改革路径,但并未真正形成体系化。

2012—2015年是加速推进阶段。2012年利率市场化改革再次启动,存贷款利率的浮动区间不断扩大^④。2013年7月,金融机构贷款利率管制全面放开。2014年11月,存款利率浮动区间的上限调整至基准利率的1.2倍,2015年5月又进一步扩大至1.5倍。2015年10月,中国人民银行放开对商业银行、农村合作信用机构的利率浮动上限,标志着利率市场化步入新阶段。

2016年至今是市场利率的建设阶段。2019年8月,中国人民银行宣布改革完善贷款市场报价利率(LPR)形成机制,这是推进利率市场化改革的重要一步,有利于进一步提高利率的传导效率,降低企业的融资成本。值得注意的是,简单放开利率并不能实现完全的利率市场化,还需要基准利率建设、利率期限结构建设、利率传导机制

^①1996年6月中国人民银行放开了银行间同业拆借利率,1997年6月银行间债券回购利率放开,1998年8月国家开发银行在银行间债券市场首次进行了市场化发债,1999年10月国债发行也开始采用市场招标形式。这样就实现了银行间市场利率、国债和政策性金融债发行利率的市场化。

^②1998—2004年中国人民银行多次扩大金融机构贷款利率浮动区间。2004年10月,贷款上浮取消封顶;下浮的幅度为基准利率的0.9倍,还没有完全放开。与此同时,允许银行的存款利率下浮,且下不设底。2006年8月扩大商业性个人住房贷款的利率浮动范围,浮动范围扩大至基准利率的0.85倍。

^③2000年9月,放开外币贷款利率和300万美元(含300万美元)以上的大额外币存款利率,300万美元以下小额外币存款利率仍由中国人民银行统一管理。2002年3月,中国人民银行统一了中外资金融机构外币利率管理政策,中外资金融机构在外币利率政策上享有同等待遇。2003年7月,放开英镑、瑞士法郎和加拿大元的外币小额存款利率管理,由商业银行自定,商业银行可根据国际金融市场利率变化,在不超过上限的前提下自主确定。2004年,取消公布2年期小额外币存款利率上限。

^④2012年6月,存款利率浮动区间的上限调整为基准利率的1.1倍,贷款利率浮动区间的下限调整为基准利率的0.8倍。

建设和市场主体建设等予以配合。

2. 股票市场

股票市场是金融市场的重要组成部分,在金融市场体系中居于重要地位。我国股票市场的发展大致经历了五个阶段。

1986—1991年是股票市场建立阶段。1986年9月,上海建立了第一个证券柜台交易点,成为股票市场建设的开端。1990年12月,上海证券交易所成立。1991年4月,深圳证券交易所成立。沪深交易所的相继成立,标志着我国股票市场初步形成。

1992—1998年是我国统一股票市场的形成阶段。1992年10月,中国证券监督管理委员会(以下简称中国证监会)成立,标志着我国股票市场统一监管体制开始形成。随着一系列规章制度的发布,我国股票市场的法规体系逐步完善,投资者的合法权益也得到了更好的保护^①。1998年4月,国务院证券委员会撤销,中国证监会的职能得到加强,集中统一的股票市场监管体系就此形成。

1999—2003年是与股权相关的法律体系的建设阶段。1999年7月,《证券法》正式实施,股票市场基本法律框架正式形成,股票市场的法律地位得以确认。此后,包括《证券投资基金法》在内的一系列法律法规和政策措施相继出台,进一步规范了证券投资活动,推动了上市公司治理结构的改善,促进了股票市场的健康发展。

2004—2008年是以券商综合治理和股权分置改革为代表的深化改革阶段。2004年1月,国务院发布《关于推进资本市场改革开放和稳定发展的若干意见》,对资本市场改革作出全面部署。2005年4月,中国证监会发布了《关于上市公司股权分置改革试点有关问题的通知》,开启了股权分置改革的试点工作。2007年7月,中国证监会发布了《证券公司分类监管工作指引(试行)》和相关通知,对证券公司风险的分类监管进入落实阶段。

2009年至今是多层次资本市场的建立和完善阶段。2009年10月,我国创业板市场正式开市,标志着多层次资本市场体系框架的基本建立。2010年3月、4月,陆续推出的融资融券和股指期货进一步丰富了证券交易方式,完善了资本市场功能^②。2013年11月,中国证监会发布《关于进一步推进新股发行体制改革的意见》,推进了新股市场化发行机制改革,提高了新股定价的市场化程度,为实行股票发行注册制奠定了良好基础。2013年12月,“新三板”试点正式扩容至全国范围。2014年11月,上海与香港股票市场交易互联互通机制正式启动,扩大了股票市场的开放程度。2019年6月,上海证券交易所科创板市场正式开市,注册制试点也开始在该板块内进行,这是推进股票发行注册制改革的重大举措。随着多层次资本市场体系的建立和完善,我国股票市场逐步走向成熟。

3. 汇率及外汇管理体制

我国外汇及汇率管理体制改革大体上可以分为两个阶段。第一阶段是从1978年改革开放到2004年,这一阶段初步构建起了单一的外汇市场。改革开放初期,人民币汇率经历了官方汇率与贸易外汇内部结算价并存(1981—1984年)和官方汇率与外汇调剂价格并存(1985—1993年)两个汇率双轨制时期^③。1994年1月,我国正式开始实行以市场供求为基础的、单一的、有管理的浮动汇率制。20世纪末至21世纪初,我国承

①1993年国务院先后颁布了《股票发行与交易管理暂行条例》《企业债券管理条例》,此后我国又陆续出台若干法规和行政规章制度,初步构建了最基本的证券法律法规体系。

②2012年8月、2013年2月转融资、转融券业务陆续推出,有效地扩大了融资融券发展所需的资金和证券来源。
③1993年12月,国务院发布《关于进一步改革外汇管理体制的通知》,提出了一系列重要措施,包括实现人民币官方汇率和外汇调剂价格并轨;建立以市场供求为基础的、单一的、有管理的浮动汇率制;取消外汇留成,实行结售汇制度;建立全国统一的外汇交易市场等。

担了维护国际汇率稳定的重要责任,主动收窄了人民币汇率浮动区间,人民币汇率逐渐成为单一钉住美元的固定汇率。

第二阶段是2005年以后,我国重启汇率制度改革。2005年7月,中国人民银行宣布开始实行以市场供求为基础、参考一篮子货币进行调节、有管理的浮动汇率制度。此后,沿着先扩大波动区间,后调整中间价形成机制的路径,人民币汇率钉住范围和价格波动区间都逐渐扩大,逐渐向市场决定的、有管理的浮动汇率体系靠近。2015年8月,中国人民银行决定完善人民币兑美元汇率中间价报价,这一改革增强了人民币兑美元汇率中间价的市场化程度和基准性^①。

(四)技术市场化配置改革

我国技术要素市场化配置经历了从计划体制向市场化配置的转型。改革开放以来,我国技术要素市场化配置改革进程可以简要概括为四个阶段。

1978—1994年是科研管理下的市场化配置改革阶段。改革开放后,社会各界对科学技术在国民经济和社会发展中的重要性形成了广泛的共识,科技管理体制的变革开始推行。随着改革的推行,国家不仅相继出台了多项国家计划^②,而且探索了一条通过完善法治体系建设进而推进我国技术要素市场化配置改革的道路^③。这一时期我国的科技体制仍以科研机构为科技创新主体,政府主导创新活动,按计划配置科技资源,按计划调拨科研成果。虽然取得了不少科技成果,但也暴露出诸如大量科技成果无法推广等问题。

1995—2005年是科教兴国战略下的技术要素市场体系建设阶段。1995年,中共中央、国务院作出《关于加速科学技术进步的决定》,提出“科教兴国”战略^④。这一时期,企业的技术创新意识明显增强,创新活动明显增多,许多科研机构也经过改制变成了以盈利为目的的企业。在国家大量政策的引导下,整个国家的创新氛围得到大大

增强,技术要素市场化程度大幅提高。

2006—2011年是自主创新战略下的技术要素市场体系完善阶段。这一时期出台的相关政策为中长期我国技术要素的市场配置能力提升提供了制度保障,从市场主体、市场环境、利益相关群体等多个维度为实施自主创新战略提供了支撑,有效推动了创新型国家体系的建设^⑤。

2012年至今是创新驱动发展战略下的技术要素市场化配置深化阶段。2012年9月,国家就科技体制改革出台了《关于深化科技体制改革加快国家创新体系建设的意见》。2013年党的十八届三中全会指出,全面深化改革的总目标是完善和发展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。2015年9月的《深化科技体制改革实施方案》就全面深化科技体制改革作出了重要部署。当前,我国创新政策体系建设已经站在一个新的历史起点,正在大力推进科技创

^①2015年8月11日,中国人民银行发布的《关于完善人民币兑美元汇率中间价报价的声明》指出,“自2015年8月11日起,做市商在每日银行间外汇市场开盘前,参考上日银行间外汇市场收盘汇率,综合考虑外汇供求情况以及国际主要货币汇率变化向中国外汇交易中心提供中间价报价。”

^②例如,国家技术改造计划(1982年)、国家重点科技攻关计划(1982年)、国家重点实验室建设计划(1984年)、国家重点工业性试验计划(1984年)等。

^③1993年国家出台了第一部科学技术法律——《中华人民共和国科学技术进步法》,内容涉及科研经费投入、科研机构、科技人才、科技奖励、高新技术等,标志着科技要素的市场化配置改革纳入法制化的轨道。

^④为了落实科教兴国发展战略,1996—2005年,国家有关部门相继出台了国家重点基础研究发展计划(973计划)、国家大学科技园、西部开发科技专项行动、知识创新工程、社会发展科技计划、国家科技创新工程等多项计划和政策。

^⑤2006年2月,国务院印发了《国家中长期科学和技术发展规划纲要(2006—2020年)》,明确指出要“依靠科技进步和创新,带动生产力质的飞跃,推动经济社会的全面、协调、可持续发展”。2006年3月,中共中央、国务院作出《关于实施科技规划纲要增强自主创新能力的决定》,明确提出增强自主创新能力、努力建设创新型国家的目标。

新发展,不断提高自主创新能力。

通过一系列机制创新和改革深化,我国已经初步建成与社会主义市场经济相配套的技术要素市场体系。在科技产出上,实现了科研成果从社会公共产品到有价商品的转变。在科研主体上,科研机构不仅强化了其公益主体角色,而且强化了其在知识产权上的市场主体角色。在科研投入上,实现了从政府包办到政府各部门、市场各主体和产业各环节有效衔接的转型。技术要素市场的形成和完善为提高我国经济的全球竞争力和促进经济的结构性调整发挥了重要的支撑作用。

二、各要素市场中存在的共性问题

改革开放 40 多年来,商品市场价格改革使我国告别了僵化的计划经济体制,建立了发达的商品和服务市场,但土地、劳动力、资本和技术等生产要素市场化配置改革还比较滞后,与新时代经济发展的要求还有一定差距。尽管各个要素市场化配置改革的进程差异较大,且各个生产要素的属性也有所不同,但仍然存在多方面的共性问题。

(一)信息不对称不透明导致要素资源错配

市场信息的凌乱、滞后和失真,很容易扭曲市场供求关系。从土地市场来看,虽然互联网大幅缓解了诸多行业的信息不对称,但我国土地市场的信息不对称问题依旧存在。目前,还没有一个能够看到所有出让土地信息的平台,国土局、土地储备中心等部门也没有一个与众多品牌开发商集中沟通的平台。作为需求方的开发商,其获取土地使用权需要实地考察并挨个部门进行拜访,导致工作效率比较低。信息量有限、透明度不足,加之相关利益群体的博弈,造成土地要素市场化推进缓慢。

从劳动力市场来看,我国尚缺乏相对统一规范的劳动力市场信息平台,供求双方存在一定程度的信息不对称,造成了摩擦性失业。其一,政府提供的信息平台有限,不足以满足企业和求职者

的匹配需求,相关行业求人倍率^①等劳动力市场指标数据没有定期公布,使得微观主体的供求行为存在一定的盲目性。其二,劳动力中介市场尚不完善,部分网络平台上较多的虚假信息,中介市场规范度亟待提高。其三,部分人群找工作的主要途径是通过亲友介绍,导致供给方掌握的信息较为有限。

从资本市场来看,资本市场本应是信息最为透明公开的市场。然而,非市场化利率和市场化利率并存,形成双轨制,并且利率政策透明度较差,使得利率容易受到信息冲击而产生较大幅度的波动。而且,非标类金融市场发展不规范。在刚性兑付等影响下,投资者对于信息不敏感,资产定价无法准确反映风险,导致“爆雷事件”频频发生。在股票市场中,上市公司财务欺诈现象屡见不鲜,广大中小投资者信息较为不对称,容易出现各种谣言,不利于市场的正常运行。民营企业和小微企业融资难融资贵,除了自身抵押品不足等问题以外,财务不透明也是制约金融机构为其提供金融服务的重要障碍。

从技术市场来看,我国技术市场交易平台主要分布在各省(区、市)层面,目前还缺乏全国统一的技术转移和技术资源共享平台。技术跨主体跨区域的转移存在信息不对称,并由此造成了较高的交易成本。技术市场及其技术估值体系目前发育不健全,缺乏完善的技术价值评估和信用体系。技术市场缺乏完整的市场配套服务,在知识产权披露、保护、转让、无形资产管理等环节均存在信息不对称现象。同时,我国科技计划项目成果的使用权、处置权和收益权分离,导致研究成果的信息在不同环节出现信息不对称,影响了技术市场的资源配置效率。

(二)各种显性和隐性市场分割导致资源配置效率较低

从土地市场来看,我国土地市场存在明显的

①“求人倍率”是指劳动力市场在一个统计周期内有效需求人数与有效求职人数之比。

城乡二元市场分割^[4]。同样是一块土地,如果是城市国有土地使用权出让,其价格就会显著高于农村集体土地使用权出让价格。在土地出让方式上,虽然法律原则上要求城市通过招拍挂等市场手段出让土地,但行政分配手段依然发挥着重要作用,通过协议出让或其他渠道获得土地的方式依然广泛存在^[5]。在不同的土地出让方式下,土地价格可能存在显著差异。协议出让土地容易导致土地资源浪费,且会扭曲土地资源价格,这会容易导致土地资源配置效率下降。

从劳动力市场来看,当前我国劳动力市场的资源配置机制仍不完善,劳动力市场的城乡二元分割格局依然没有完全消除,且城市内部的二元分割格局出现了强化趋势^[6]。劳动力市场的双重分割,不仅增加了劳动力要素的流动障碍,而且不利于缩小居民收入差距。在此基础上,一些行政手段的采用又使得劳动力市场产生了更大的扭曲,降低了劳动力要素的配置效率。

从资本市场来看,货币政策利率与银行间市场利率形成的市场化程度相对较高,传导也较为有效,但银行间市场利率向贷款利率尤其是中小企业贷款利率的传导不甚通畅^[7]。尤其是,资本市场目前还存在利率双轨制。货币市场利率由市场决定,但银行存贷款仍存在基准利率。资本市场分割和管制标准不统一等因素仍然限制着利率市场化的完善。未来要继续坚持市场化改革方向,推动利率“两轨”逐步合为“一轨”,稳步推进利率市场化的进程。

从技术市场来看,技术的价值实现要经历从研发到实验到市场再到产业化的不同阶段,每一个环节均涉及不同的参与主体。我国科技研发和技术市场各主体之间相互分割,特别是研发主体和产业化主体之间的利益诉求存在较大差异,导致创新价值链的衔接存在问题。以产业需求为导向的技术需求在不同市场主体之间存在技术交易约束和价值壁垒。没有统一协调的技术要素市场,使得不同主体创新能力难以得到充分发挥。

这种市场扭曲显著地抑制了企业或产业创新效率的提高,阻碍了技术要素配置效率的提升^[8]。

(三)要素市场供给侧与需求侧结构不匹配

土地市场存在明显的供需结构不匹配问题。以工业用地为例,从使用年限来看,工业用地的使用权出让年限一般为20—40年。然而,不同的企业对土地使用年限存在差异,有些企业土地使用年限较长,有些企业土地使用年限较短,统一的使用年限容易导致土地要素使用出现供给和需求的时间错配。从供给方式来看,工业用地供给主要以出让为主,但是作为需求方的企业,在土地出让的情况下,要为一次性获取土地支付较高的成本。为了减少企业负担,可以通过租赁等形式向企业供应土地。此外,在传统的土地出让模式下,由于土地价格较高,政府偏好大企业投资而慷慨出让大量土地,但中小企业很难获得土地。

劳动力市场中招工难和求职难并存,供需结构不匹配。我国的技术工人短缺,如机床工人等专业工种长期面临招工难题。近年来,我国每年有800多万大学毕业生。由于供需结构不匹配,很多毕业生面临求职难的窘境。大学扩招以来,各界更为关注大专院校和毕业生的数量,但较少关注教育质量。部分学校软硬件均相对较差,尤其是课程体系设计不能顺应市场的需求,以致部分大学毕业生并不完全具备雇主所需要的必要技能。

资本市场需求方复杂多样,供需主体不匹配,显著降低了融资效率。企业在创立期、成长期、成熟期和衰退期等阶段的经营规模、盈利模式和公司治理等都有着不同的特征,对于资本的需求和利率期限等的要求也有所不同。面对多种融资需求,我国的资本市场供给方却较为单一。在银行市场中,主要以国有大型银行为主。而在股票市场中,存在追求短期利益的大量散户,对长期资金入市限制较多。同时,我国间接融资占比高,直接融资市场在各种信息不对称的约束下发展缓慢。

技术市场的供需结构不匹配较为明显。发达经济体中的企业是创新的主体,在技术研发中发挥了重要的作用。我国则有所不同,虽然以企业为主体、产学研相结合的技术创新体系已经基本确立,但是从现实情况来看,高校和科研院所依然是创新的主体。这导致了技术市场的供给侧与需求侧存在结构性失衡^①。产学研脱节严重、专利转化率较低等问题在应用型技术领域表现得尤为突出,显著影响了我国技术市场的整体效率。

三、要素市场化配置改革的必要性

当前,我国经济下行压力不断加大,要素市场存在的共性问题日益凸显。进一步深化要素市场化配置改革,构建更加完善的要素市场化配置体制机制,对于我国经济的持续健康发展十分必要。

(一)深化要素市场化配置改革有助于遏止潜在增速过快下滑的局面

改革开放之后,我国经济实现了较长时间的高速增长。1978—2007年,我国经济年均增速接近10%,较同期世界整体水平高出了约7个百分点。2008年全球金融危机之后,我国经济增速整体呈下滑趋势。2008—2012年的平均增速为9.4%,2013—2019年进一步降至7%。在实际增速下滑的同时,潜在增速也呈趋势性下滑的迹象^②。1980—2007年,我国经济潜在增速高达10%左右,而2008—2012年潜在增速平均为9.7%,2013—2019年下滑至7.3%。

从增长核算的视角来看,劳动力、资本、技术等生产要素是一国经济长期增长的决定性因素。随着人口红利、制度改革红利、技术进步红利和全球化红利的逐渐消失,劳动力和以技术进步为核心的全要素生产率对经济增长的贡献率不断下降。与此同时,由于资本市场长期存在的市场分隔、管制标准不统一等问题尚未根本解决,资金并未流向收益最大化的领域,使得整体投融资

效率不高。进一步深化要素市场化配置改革,有助于发挥市场对资源配置的决定性作用,通过市场竞争形成价格,进而调节供求关系和优化资源配置。这有助于充分激发市场主体活力,遏止潜在增速过快下滑的局面。

(二)深化要素市场化配置改革有助于改善经济结构

党的十九大报告指出,“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。”现阶段,要素市场管制所造成的经济结构失衡问题不断显现,主要体现在四个方面:

一是居民收入分配结构失衡。改革开放初期,我国居民收入基尼系数为0.3左右。21世纪以来,我国基尼系数不断上升并长期处于0.4的国际警戒线之上。其中,2008年我国基尼系数更是达到了0.49的历史最高值。如果将“隐性收入”考虑在内,我国收入差距还可能更大一些^[10]。居民收入分配失衡的主要原因之一是初次分配失衡,而资本市场管制是造成初次分配失衡的重要因素。究其原因,长期以来,我国居民收入的绝大部分都来源于要素性收入。居民部门是土地和劳动力等生产要素的提供者,要素价格管制虽然有助于通过降低成本刺激投资的增加,但是造成了居民部门收入的明显下降。

二是总需求结构失衡。当前,我国总需求结构失衡较为严重,主要表现为投资率过高和居民部门消费率过低。2000年以后,我国资本形成总额占GDP的比重维持在30%以上,最高时达到

^①目前,技术的主要提供方仍是高校和科研院所。高校、科研院所的科研项目经费70%以上都来自政府,而高校与科研院所为了不断得到政府的资助,主要对政府负责而非对市场负责。企业又远未成为技术创新的主体,它们只是成果转化的受体,既不是技术的投资主体,又无权参与技术的研发过程,因而无法要求技术研发朝着适应其需要的方向进行。

^②本文潜在增速的测算方法参照陈彦斌和刘哲希^[9]的研究。

47%，而世界平均投资率仅为 20% 左右^①。我国投资率较高已是不争的事实，越来越多的研究认为我国已然处于过度投资的状态^②。相比之下，居民消费占 GDP 的比重则明显偏低。2000—2018 年，我国居民部门消费率平均为 38.8%，同期世界平均水平为 57.9%，OECD 国家的平均水平更是超过了 60%。要素市场价格管制是导致总需求结构失衡的重要原因之一，低利率和低劳动力成本虽然有利于投资和出口，但是导致居民部门可支配收入偏低，最终抑制了居民消费的增加。

三是消费结构失衡。除了居民部门消费率偏低之外，近年来还出现了消费转移的新现象，即居民境外消费快速增长。根据联合国世界旅游组织的数据，2018 年中国公民出国旅游花费达 2773 亿美元，约占全球出境游客花费总额的 16%，位居全球首位。从表面上看，消费转移是由于汇率等因素形成的境内外产品价格差异，但事实上，深刻原因则在于要素市场管制。要素市场管制导致生产资源并未按照效益最大化和效率最优化的方式进行配置，一定程度上降低了企业生产效率，并增加了企业生产经营成本。一些企业以牺牲产品质量为代价赚取利润，使得部分消费者对国内产品信心下降，而选择了境外消费。

四是城乡发展失衡。城乡之间在收入、公共服务、社会发展等方面存在着较大差距。在各种国家政策的支持下，农业和农村发展有了很大改善。城乡发展失衡的重要原因是城市与农村土地市场的分割，在农地经济重要性下降之后，农地财产属性发挥不充分，没有带来合理的收益。同时，宅基地流通不畅，出现了大量闲置。在不合理的征地制度下，多年来城乡统筹更多是城市利用了农村的土地进行建设，但是对农村建设本身促进作用还相对有限。

面对经济中的结构失衡问题，2017 年 12 月召开的中央经济工作会议指出，我国经济“结构性矛盾的根源是要素配置扭曲，要彻底解决问题，根本途径是深化要素市场化配置改革”。党的十

九大报告进一步指出，“经济体制改革必须以完善产权制度和要素市场化配置为重点”。这些认识深化了对我国经济运行面临的重大结构性失衡根源的理解。加快推进要素市场化配置改革是解决制约全局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、转换增长动力具有重要意义。

（三）深化要素市场化配置改革有助于推动经济高质量发展

经济高质量发展的特征之一就是经济增长主要动力由资本、劳动力等要素投入驱动转为通过全要素生产率(TFP)驱动。近年来，我国一直致力于提高 TFP 水平。然而，我国经济增长对于高投资的依赖程度依然较高，资本积累对 TFP 的排斥效应也有所凸显。1979—2007 年，资本积累对经济增长的平均贡献率为 66.8%，2008—2012 年达到 99.3%，2013—2019 年更是上升到 103.2%。相比之下，TFP 对经济增长的贡献率却不断下滑，由 2008 年全球金融危机前 10% 的平均水平下降至 2013—2019 年的负值贡献率。之所以出现这样的现象，主要是因为大部分投资都由国企和地方政府主导，民间投资持续低迷，导致资源配置的效率下降，从而阻碍了 TFP 的增长。

深化要素市场化配置改革有利于生产要素更好地按照效益最大化和效率最大化的原则进行分配，实现要素价格市场决定、流动自主有序、配置高效公平。扭转要素市场扭曲的局面不仅有助于激发市场主体的积极性和创造性，从而推动技术创新与进步，而且有助于降低我国经济增长对投资的依赖程度，进一步提高 TFP 对经济增

①即便放眼历史，大多数国家的投资率峰值也明显低于中国；OECD 国家投资率最高仅为 26%；日本和韩国的投资率峰值分别为 38.8% 和 39.7%；巴西、墨西哥和印度三个新兴经济体投资率峰值分别为 26.9%、27.4% 和 38%。

②李稻葵等发现，中国的实际投资率比福利最大化投资率高出 15 个百分点^[11]。Lee et al. 计算得出当前中国投资率超出黄金率水平 12—20 个百分点^[12]。

长的贡献率^[13]。因此,实现要素市场化配置是我国经济由投入型增长转向效率型增长的重要前提,也是实现经济高质量发展的重要保障。

四、要素市场化配置改革的总体思路

新时代的基本矛盾决定了要素市场化配置改革的总方向。要素市场化配置改革要有利于解决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。在改革过程中,不应简单追求要素投入在不同部门、不同地区获取完全相同的回报。要素收益的差异化是要素流动的关键激励因素,需要通过构建完备的市场体系来减少要素流动障碍。同时,也应认识到,放开了价格,构建了市场主体和交易机制,并不一定会自动使配置效率达到最优状态和解决所有相关问题。拉美要素市场化配置改革就是一个例证,完全放开、无有效政府管理的要素市场化配置并不能解决结构转型、收入分配不公平等问题。要素市场化配置改革的总体思路包括三个方面。

第一,集中力量解决各个要素市场存在的共性问题。当前,土地、劳动力、资本和技术等生产要素市场均存在要素资源错配、配置效率较低和供需结构不匹配等亟待解决的共性问题。针对各个要素市场共同存在的问题,改革的重点就是要构建更加完备的市场体系,消除资源配置的无效率。具体地,要解决各类市场分割问题,实现要素在不同部门、不同地区的无障碍流动。与此同时,要进一步赋予要素主体完备的财产选择权,提升要素市场的交易效率。

第二,按照各个要素市场化配置改革的难易程度有序推进改革。根据改革的难易程度,要素市场化配置改革可以划分为三类:第一类是以利率市场化和汇率市场化为为主的资本要素市场化配置改革,这类改革的难度相对较小。虽然资本市场改革在一定程度上会触及政府部门、国有银行和国有企业的相关利益,但是只要下定决心,就能取得重要进展,甚至率先取得成功。第二类

是土地要素市场化配置改革,这类改革的难度相对较大。当前仍存在法律障碍较多和试点经验不够成熟等问题。为此,需要进一步完善相关法律体系,有效落实土地的所有权和使用权。第三类是劳动力要素市场化配置改革,这类改革的难度最大。户籍制度改革是劳动力市场改革的重要组成部分,涉及相关利益格局的重新调整,会受到来自地方政府和城镇居民等多方的阻力。在改革过程中,为了实现公共服务的逐步均等化,既需要中央政府的顶层设计,又需要区域政策、产业政策、社保政策等与之配合,因而改革难度比较大。要素市场化配置改革应遵循由易到难的总体原则,有序向前推进。

第三,积极推进要素市场主体培育和配置方式创新。市场主体的培育和配置方式的创新有助于使市场在资源配置中发挥决定性作用,进而冲破资源配置的体制机制障碍,更好地实现要素资源的自由流动。在这一过程中,尤其需要协调推进国有企业改革,解决预算软约束问题,建立现代企业制度,逐步剥离国有企业办社会职能。同时,调整政府职能,破除行政性垄断,培育多元化的要素市场供给主体。在此基础上,进一步创新配置方式,优化市场交易机制,提升资源配置效率。 **Reform**

参考文献

- [1]陈彦斌,马啸,刘哲希.要素价格扭曲、企业投资与产出水平[J].世界经济,2015(9):29-55.
- [2]丁守海,许珊.中国劳动力市场的变革趋势与方向[J].教学与研究,2014(6):22-30.
- [3]柏培文.中国劳动要素配置扭曲程度的测量[J].中国工业经济,2012(10):19-31.
- [4]曲福田,田光明.城乡统筹与农村集体土地产权制度改革[J].管理世界,2011(6):34-46.
- [5]王媛,杨广亮.为经济增长而干预:地方政府的土地出让策略分析[J].管理世界,2016(5):18-31.

- [6]丁守海.中国劳动力市场的变革趋势与方向[J].人文杂志,2014(10):26-27.
- [7]楚尔鸣,曹策,李逸飞.结构性货币政策:理论框架、传导机制与疏通路径[J].改革,2019(10):66-74.
- [8]戴魁早,刘友金.要素市场扭曲与创新效率——对中国高技术产业发展的经验分析[J].经济研究,2016(7):72-86.
- [9]陈彦斌,刘哲希.经济增长动力演进与“十三五”增速估算[J].改革,2016(10):106-117.
- [10]王小鲁.我国收入分配现状、趋势及改革思考[J].中国市场,2010(20):8-19.
- [11]李稻葵,徐欣,江红平.中国经济国民投资率的福利经济学分析[J].经济研究,2012(9):46-56.
- [12]LEE H M, et al. Is China over-investing and does it matter? [Z]. IMF Working Paper, 2012, WP/12/277.
- [13]盖庆恩,朱喜,程名望,等.要素市场扭曲、垄断势力与全要素生产率[J].经济研究,2015(5):61-75.

The Common Problems and Overall Solutions of the Reform of Market-Based Allocation of Factors of Production

Research Group on “Improving the Implementation Path and Policy Measures of Market-Based Allocation of Factors of Production” of Renmin University of China

Abstract: The fundamental way to build a unified, open, and orderly market system is to deepen the reform of market-based allocation of factors of production and improve the price mechanism, so that the market can play a decisive role in the allocation of resources. Based on a systematic review of China's reform of market-based allocation of land, labor, capital, and technology, this paper proposes the common problems of each factor market such as resource misallocation, low allocation efficiency and mismatch of supply and demand structure. The necessity of further deepening the reform of market-based allocation of factors of production has reached a consensus. It can help to prevent the decline of potential economic growth, improve the economic structure and promote high-quality economic development. Therefore, the overall solutions of perfecting the reform of market-based allocation of factors of production can be divided into three aspects. Firstly, concentrating on solving the common problems in each factor market. Secondly, promoting the reform in an orderly manner according to the difficulty of the reform of market-based allocation of factors of production. Thirdly, promoting the cultivation of factor market subjects and innovation of allocation ways actively.

Key words: market-based allocation of factors production; economic growth; high-quality development

(责任编辑:罗重谱)