

【区域高质量发展】

中国五大要素市场化配置的制约因素及完善策略*

刘 昱 洋

摘 要:要素市场化配置是提高经济发展质量的体制基础。当前,中国五大要素市场化配置的不足与缺陷十分明显,主要包括土地要素供需错配严重,劳动力流动不畅,资本要素市场二重性特征明显,知识产权保护力度不足,“数据孤岛”现象严重。造成这些不足和缺陷的制约因素主要包括:思想观念滞后,政府和市场的界限不清,地方政府之间存在不良竞争,市场主体活力彰显和价值规律作用的充分发挥受到阻碍,要素退出成本较大。完善中国五大要素市场化配置,应加强要素市场化配置改革顶层设计,或试点或全面推进依不同情况有序展开;健全土地用途管制并营造公平土地补偿及交易氛围,积极推进闲置土地合理使用和流通;积极建立劳动力城乡双向流动机制,有效促进劳动力收入提高和享受平等服务待遇;进一步完善企业上市和退市制度,强化债券市场改革;强化对科技人才研发的激励机制,精准施策提升科技成果转化率;加快推进数据确权的探索和规则制定,切实推动数据资源开放共享。

关键词:要素市场体系;市场化配置;确权;价格发现

中图分类号:F202 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2021)06-0032-08 **收稿日期:**2021-09-02

***基金项目:**河南省社会科学院创新工程一般项目“推动数字经济发展的的问题及对策研究”(21A45)。

作者简介:刘昱洋,男,河南省社会科学院区域经济研究中心副研究员(郑州 450002)。

要素市场是一个国家经济社会运行的重要基础,是现代化经济体系的核心环节,要素市场化配置是提高经济发展质量的体制基础。党的十九大报告将要素市场化配置确定为经济体制改革的重点之一。2020年4月9日,中共中央、国务院印发《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》(以下简称《意见》),这是中国全方位推进要素市场化改革的纲领性文件,是破除阻碍要素自由流动的体制机制障碍,让土地、劳动力、资本、技术、数据(即本文探讨的五大要素)等生产要素充分公平自由地流动,提高要素配置效率和发展质量的重要措施(见图1)。要素市场化配置改革取得重大进展也是“十四五”时期中国经济社会发展的主要目标之一。中国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,需要进一步促进要素的自主有序流动,

提高要素的配置和利用效率。完善的要素市场化配置,不仅要充分发挥市场在要素配置中的决定性作用,而且要更好发挥政府作用;政府要做好服务和监管工作,推动有效要素市场和有为政府更好结合,实现经济更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展。但从实际情况来看,虽然中国经过多年的市场导向改革,社会主义市场经济体制不断健全和完善,但是现阶段仍然存在着束缚市场主体活力、阻碍市场经济规律充分发挥作用的弊端,特别是要素市场发育不充分、市场决定要素配置范围有限、要素流动存在体制机制障碍等问题仍较为突出,正如常修泽(2020)所指出的,中国的商品市场化除极个别极端重要和需要政府计划控制的领域外,绝大部分已实现开放,但是要素市场化配置相对滞后。因此,深入研究当前中国要素市

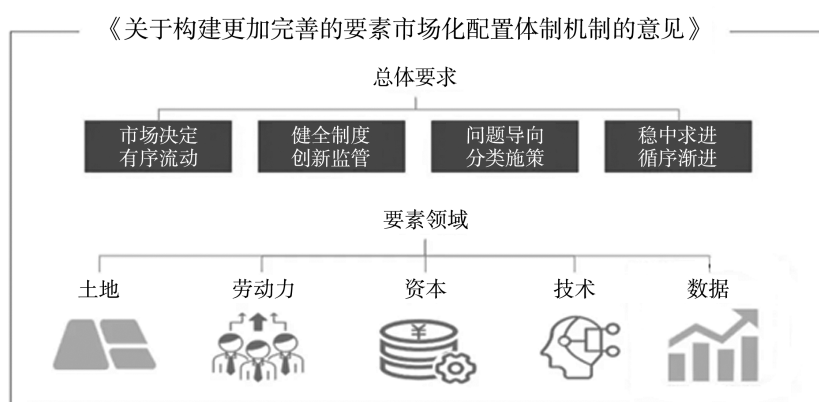


图1 五大要素市场化配置结构图

资料来源:顾阳:《〈关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见〉印发——引导要素向先进生产力集聚》,《经济日报》2020年4月10日。

场化配置的不足与缺陷,探讨完善中国要素市场化配置的制约因素及相应策略,对于中国的经济建设具有重要的理论意义和现实价值。

一、中国五大要素市场化配置的不足与缺陷

理想的要素市场体系能够实现要素价格市场决定、流动自主有序、配置高效公平,这样的要素市场称之为有效的要素市场,经济发展是多要素组合配置的结果,任一要素市场化配置改革滞后都会造成要素配置效率损失。经过40多年的改革开放,中国经济社会发生了巨大而深刻的变化,取得了举世瞩目的伟大成就,社会主义市场经济体制逐步建立,市场化程度大幅提高,市场在资源配置中的决定性作用日益增强;多元化的市场主体已经形成,要素市场体系初步建立,并逐步完善。然而,当前中国五大要素市场化配置的不足与缺陷也十分明显,总体表现在土地、劳动力、资本、技术、数据等生产要素市场发展比较滞后,市场效率不高,二元结构特征明显,要素流动性受限较多,要素市场信息对称度较低、透明度不够高,要素确权缺乏法律支撑,等等。下面就从土地要素、劳动力要素、资本要素、技术要素、数据要素来探讨当前中国要素市场化配置的不足与缺陷。

1. 土地要素供需错配严重,价格扭曲

《意见》将土地要素市场化配置放在五大要素首位,说明深化土地改革的重要性和紧迫性。“土地是财富之母”,当前中国土地要素市场存在土地价格“双轨制”现象,同地不同权不同价,城市用地存

在划拨和招拍挂两个价格,农村土地长期被排除在土地市场之外。2020年1月1日实施的新修订的《土地管理法》虽然扫除了集体建设用地入市的制度障碍,但国有土地和集体土地仍然存在明显价差,土地在城乡之间难以实现最优配置。中国对土地要素的管理基本是按照计划经济模式进行的,尽管强化了对土地资源的保护和利用,但是在一定程度上影响了地方城市政府及时合理利用土地资源发展产业的积极性。土地市场上的

信息不对称问题长期存在,没有一个与众多品牌开发商集中沟通的出让土地信息的平台,通常可获得的信息量有限,信息透明度不足,加上相关利益群体的博弈,造成土地要素市场化推进缓慢。虽然传统的以政府为主导的土地管理模式在很大程度上保护了耕地的基本保有量,但是却难以适应农村人口进城的变化过程,在集约利用土地和遏制集体建设用地扩张等方面,还存在一些制度性缺陷。土地价格受城乡区位、政府管理倾向影响,价格扭曲严重,土地配置效率较低。如何通过市场化方式来保护农民的切身利益,如何稳步有序推进农村集体建设用地进入土地开发的一级市场,促进城乡土地要素市场的一体化进程,使农民能够更多地分享城市化红利,如何通过国土空间规划来进行约束和调整,因地制宜地平衡各类地区的土地开发能力和权限,等等,还缺乏一套完善的制度。

2. 劳动力流动不畅,劳动力要素市场不均衡现象突出

理论和研究文献均指出,劳动力要素优化配置可提高全要素生产率,中国是世界上劳动力资源最丰富的国家,但是劳动力要素市场化配置效果不佳,还存在很多需要完善的地方。一是存在城乡二元户籍制度问题,导致劳动力流动受限,且同工不同酬,尽管近年来户籍制度有所放宽,城乡分割现象得到一定缓解,但城乡在同工同酬、社会保障、社会福利等相关制度、秩序建设方面还存在明显差异,劳动力要素市场扭曲现象依然突出。二是企业的所有制差异也阻碍了劳动力资源的合理配置:一方面,企业所有制的不同使得劳动力的工资不同;

另一方面,企业所有制体制也使得劳动力的自由流动受到很大阻力,造成了劳动力资源的非均衡配置。三是劳动力市场秩序不规范,致使劳动争议频繁发生。由于相关法律制度的欠缺,特别是劳动力市场的供求失衡带来了劳动关系中普遍存在强资本、弱劳工状况,在劳动力市场的实际运行中不规范和无序现象比较严重。比如,劳动合同、集体合同签订不规范或拒签,压低或拖欠职工(包括农民工)工资,不缴纳或拖欠社会保险费,不重视劳动保护和生产安全,随意解雇职工,等等。四是劳动力要素市场供需不均衡,使得劳动力要素的市场配置效率没有得到有效发挥。当前中国处于产业结构转型发展的关键时期,对劳动力的需求大规模增加,尤其是高素质劳动力人才。从供给层面来说,虽然当前教育质量在逐步提升,但教育理论与实践存在脱节问题,导致培养出来的人才与社会发展水平不相适应,使得劳动力要素市场供需不平衡,劳动力要素市场配置效率偏低。

3.资本要素市场二重性特征明显,退出机制不完善

中国资本要素市场的二重性主要表现在中长期信贷的分配上,融资难、融资贵是长期困扰民营企业的难题。由于中国长期的计划经济体制及传统意识的影响,政府习惯用行政手段直接配置资源,导致要素配置扭曲,进而造成一系列的经济结构性矛盾和问题,资本市场的发展实际上是整个社会资本要素重新配置的问题。金融部门对非公有制企业存在不能一视同仁的现象,主要体现在要素市场配置的二重性上,特别是在信贷方面,民营企业贷款比国有企业困难得多,中国的民营企业只占用约40%的信贷资源,与其对经济社会的贡献度严重不匹配。当然,这里面也有信息不对称、信息收集成本高等原因,不过在资本要素的分配上,二重性还是很突出的。退出机制不完善也是制约中国资本要素市场化的重要方面,很多公司,特别是上市公司,业绩严重亏损,“垂而不死”,大量占用土地、原材料、资金、人力资本等要素资源,因为退出机制的不完善,还在资本输入,严重干扰和阻碍资本要素资源的合理配置。2019年中国A股市场203家企业首发上市,仅有18家企业退市,不足IPO企业数量的1/10;2020年有396家新股登录沪深股市,却只有16家企业退市,不足IPO企业数量的1/20,

尽管退市新规越来越严格,但是执行效果还不明显,有待大力完善。此外,中国资本要素市场还存在注册制有待进一步扩展;A股民事赔偿、集体诉讼等机制不成熟;市场换手率高,投机气氛浓厚;虚假信息披露等违法违规成本过低等问题,有待大力规范。

4.知识产权保护力度不足,科技成果转化率低

技术要素是经济长期增长的动力所在,是提升全要素生产率的关键所在。技术要素包括四个基本要素——能源、材料、工艺、信息。其中,能源是动力,是生产的心脏和血液;材料是对象,是生产的物质基础;工艺是手段和方法,是生产的技术条件;信息是控制手段,是生产的大脑和神经中枢。技术要素的每一次变革都推动技术革命向纵深发展,而每次技术革命又把技术要素提高到一个新的水平。技术市场作为重要的生产要素市场,是中国现代市场体系和国家创新体系的重要组成部分,在新时期肩负着统筹配置科技创新资源、健全技术创新市场导向机制、促进技术转移和成果转化的重要使命。中国技术市场发展历程较短,欧美国家的技术市场经过近400年的发展相对于中国较为成熟,中国技术市场仍处于初级阶段,存在很多不足和需要完善之处,主要体现在知识产权的不确定性、技术价值的不确定性和交易过程的不确定性。目前中国技术要素市场化存在高校、科研院所职务科技成果产权归属问题,即国有资产的界定。没有有效健全的成果转移和转化激励机制,科研人员“重论文、轻转化”现象突出。知识产权保护力度欠缺,知识产权保护执行难。技术中最核心的具有保护意义的就是知识产权,不能保护的技术没有价值,也不能进行持久深度的转化。中国科研人员整体待遇不高,且科研人才往往脱离市场,科技成果转化缺乏标准和指引,致使科技成果很难产生更大的商业价值,近些年,中国的专利申请总数处在世界领先水平,但是,相比于欧美国家40%左右的科技成果转化率,中国的科技成果转化率还不足10%。

5.“数据孤岛”现象严重,数据产权制度不健全

数据资源已成为关键生产要素,只有数据成为“源泉活水”,数据要素的潜能才能被有效激活,但目前“数据孤岛”现象仍然严重,数据不流通、数据获取成本高,这给数据要素的价值体现带来很大障碍。发展数字经济、建设数字强国,必须打破“数据

孤岛”，努力进行数据挖掘、联通和共享，发挥数据资源的最大价值，中国超过80%的数据资源掌握在各级政府部门手里，但并未得到有效利用，对于体量庞大的公共数据，要积极制定合理流通、共享政策，因为其开放、共享、流通对中国的数字化建设、数字经济发展具有极其重要的意义。当前，数据要素正处于蓬勃发展的快速积累期，尽管大家公认数据要素在未来具有不可限量的规模和应用场景，但在制度设计、法律保障、技术实现、要素质量等方面仍然没有清晰的产权化路径。产权清晰是数据要素市场经济活动有序运行的基础保障，但是近些年来，中国数据滥用、数据垄断、不正当竞争等数据乱象凸显，执法时缺乏统一的法律判定依据，导致数据权属争议事件频发，数据权益难以得到有效保护。2021年6月10日，第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过的《中华人民共和国数据安全法》对规范数据处理活动、保障数据安全、促进数据开发利用、保护个人、组织的合法权益、维护国家主权、安全和发展利益起到了法律范围内的保障作用，但是并未涉及数据确权问题，这个领域目前还处在意见不统一、研究探讨之中。数据产权制度不健全，难以保障相关主体的权益，制约了数据要素市场的健康发展。

二、中国完善要素市场化配置的制约因素

上文探讨了中国当前市场土地、劳动力、资本、技术、数据五大要素市场化配置存在的不足和缺陷，那么，造成这些不足和缺陷的制约因素是什么呢？这是需要认真研究、厘清的问题，以下就从五个方面对这些制约因素进行探讨。

1. 思想观念滞后，要素市场改革进展缓慢

改革开放40多年来，中国的商品市场取得了重大的发展和突破，商品和服务的价格97%以上由市场定价，已经形成了涵盖生产资料和生活资料、有形市场和无形市场相互结合，期货市场和现货市场相互补充，批发和零售相互联通，线上与线下相互融合的多层次商品市场体系。相较于商品市场，中国要素市场的改革却远远滞后，且不同地区的要素市场化程度也不一致，这不但阻碍了资源配置效率的提升，也造成了技术进步迟缓、经济结构失衡等不利影响。要素市场改革滞后的原因之一就是思

想观念滞后。受多年以来的计划经济思想的影响，人们普遍对土地、劳动力、资本等要素的流动性和市场化存在依靠政府安排的高度依赖思想，对待技术、数据等要素，还缺乏明确的权属意识，告别了短缺经济以后，居民生活水平不断提升，商品市场体系逐步完善，但是要素市场的完善涉及深层次的内容，譬如意识形态、传统习俗、法律法规等，况且像技术、数据这样的要素，界定和确权在全球来讲都是不容易的事，涉及方方面面的环节和利益，在这方面我们缺乏实践积累，因此，对要素市场的改革普遍存在不够重视、不愿意深度探究的思维惯性，在思想观念上呈现滞后情况，大胆创新的积极性不足，使得中国的要素市场改革进程缓慢。

2. 政府和市场的界限不清，造成要素市场化进展困难

经济发展的主体力量是市场，政府是创造环境的主体。在市场机制被巧妙且平稳地引入中国经济社会的活动中后，市场机制也在政府的护航下逐步建立起来，但是，目前中国政府职能转变还不到位，政府对微观经济运行干预过多，市场机制并没有完全建立，尚走在完善的道路上，有效市场和有为政府最佳结合点仍在探索。当前，中国经济社会发展存在供需结构、虚拟经济与实体经济、房地产与实体经济“三大失衡”现象，这是经济高质量发展面临的突出问题，也是政府和市场界限不清的重要表现。在推进“三去一降一补”中，政府还存在以行政命令手段推动目标任务落实的计划经济处置方式，给要素配置的有效性带来不利影响。在处理虚拟经济与实体经济的关系上，虚拟经济应服务于实体经济，但是，有效市场和有为政府中存在“脱实向虚”现象。近年来，城镇化进程快速推进，房地产行业膨胀扩张，逐渐脱离实体属性，趋向投机化、金融化，此类情况要高度重视。政府和市场的界限不清，不可避免地使要素市场配置难以最优化，从中国的现实情况来看，土地、劳动力、资本要素不同程度地存在双轨制，市场化机制全覆盖还任重道远，技术和数据要素的产权界定不清晰，政府和市场份额界定没有明确规定，等等，造成要素的市场化进展难度较大。

3. 地方政府之间存在不良竞争，要素统一市场受到阻滞

要素市场化配置追求的是要素的自由流动和

价格发现,目标是有限的要素配置在最恰当的位置发挥出最优效用。市场不是万能的,需要政府“看得见的手”与市场“看不见的手”协调配合,以追求资源利用的最大化。但是,目前中国的地方政府之间存在不良竞争现象,地方政府往往出于局部利益、政绩考核等方面的原因,存在地方市场分割与地方保护主义等现象,例如,在经济发展方面,地方政府为了吸引投资以扩张经济规模,采取税收优惠、财政补贴以及低价出让土地等优惠政策来壮大地方经济;在生态环境方面,地方政府存在经济发展的短视行为和小集体意识,这导致环境治理的重复建设及对周边地区的污染等行为,此类活动使得社会资源的合理定价和优化配置难以真正实现。地方政府之间的不良竞争使得不同政府之间的关系难以协调,政府的行政分割变成市场的行政分割,还使得地区间差距和城乡差距扩大,很多地方政府把自己所掌握的要素看作是资源,设置种种障碍不让土地、人才自由流动,导致富裕地区更加富裕、经济落后地区受富裕地区的虹吸现象而更加凋零,有利于资源配置的市场机制的作用与力量受到制约,土地、劳动力、资本等要素价格落差加大,要素统一市场难以实现。

4. 制度设计不完善,市场主体活力彰显和价值规律作用的充分发挥受到阻碍

当前,中国要素市场发育不充分、市场决定要素配置范围有限的根源在于相关制度设计的不完善。设置公平、开放、透明的市场规则,实现协同高效的市场监管,才能为高效的要素市场化配置提供良好的环境。但是,中国由计划经济转入市场经济的时间不长,中国特色社会主义市场经济没有现成的经验可循,需要自我探索,截至目前,相关要素市场化配置的制度设计还有很多需要完善的地方,要素的流动和价格发现受到阻碍,譬如土地产权制度、规划制度与土地调查制度等土地管理制度存在不同程度的问题,这让很多投机取巧的组织和企业钻了空子,非法占用土地,浪费了大量的土地资源;劳动力市场的制度性分割仍然十分明显,市民和农民在身份上存在刚性隔离,依附在二元户口上的公共服务和社会管理体制急需改善;资本要素市场上市场化利率形成和传导机制尚不健全,从核准制向注册制转变的股票市场发行制度尚未全面实行,常态化股票退市机制尚未建立;技术要素市场化方

面,市场化、社会化的科研成果评价制度还不完善,国有科技机构有效嵌入市场成分、成为能支撑技术要素市场行为主体的体制机制创新亟待实施;数据要素的报酬机制还不健全,受立法滞后和认知分歧等因素影响,数据要素的产权规则不清晰,法律对数据要素所有权及相应的使用权和收益权均没有明确界定。

5. 退出成本较大,造成部分要素配置效率低下

目前,中国经济处于转轨期,存在数量可观的产能过剩、低水平重复建设等留下的建筑用地、生产设备、检测仪器、人力资本、资金等要素,这些要素流动性差、转型难度大,原因主要在于退出成本较大,譬如因技术落后关停的重化工工厂依然占有较大面积的土地,要使这样的地方恢复农耕,成本巨大;从人力资本角度来讲,淘汰的知识和技能是花了很多年的时间成本养成的,要达到对新知识、新技能的同样熟练程度,也要花费巨额的时间成本;亏损企业难以为继,而破产清算又困难重重,那么银行的贷款也变成了呆账,资金成本巨大;等等,这些高额的退出成本,使得要素流动被锚定,配置效率低下。当然,国家对这个问题很重视,出台了很多文件,以图通过政策干预来实现市场的优化配置,譬如供给侧结构性改革就是针对要素市场优化配置的重要政策安排,通过开展供给侧结构性改革,使过剩产能、低效、无效要素实现转化,有竞争力的、创新的要素配置进来,使生产要素得到解放、流动和优化配置,形成全面提高要素生产率的新格局。再如2019年6月22日,国家发展和改革委员会、最高人民法院、工业和信息化部等13部门联合印发了《加快完善市场主体退出制度改革方案》(发改财金[2019]1104号),明确了建立全面覆盖各类市场主体退出制度体系的目标,提出了优化退出方式、完善退出程序、提高退出效率等措施,这对无效、低效要素的退出提供了政策上的有力支持。

三、中国完善五大要素市场化配置的策略

上文对中国五大要素市场化配置的不足与缺陷以及造成这种不足和缺陷的制约因素进行了探讨,下面就完善中国五大要素市场化配置提出几点政策建议。

1.加强五大要素市场化配置改革顶层设计,或试点或全面推进依不同情况有序展开

要素市场化配置作为经济体制改革的两个重点之一,旨在破除阻碍要素自由流动的体制机制障碍,创新资源配置方式,构建更加完善的要素市场化配置体制机制,实现要素价格市场决定、流动自主有序、配置高效公平。当前,中国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,改革迈入攻坚期、深水区,加之当今世界正经历百年未有之大变局,要素市场化配置改革牵一发而动全身,中国必须加强五大要素市场化配置改革的顶层设计,从全局角度对五大要素市场化规范发展进行多层次和全要素的统筹规划,分门别类,拿出既有全面覆盖、又能区别地方不同情况分类施策的方针措施,进一步厘清政府与市场的边界,政府需要时刻保持竞争中性原则,让市场在要素配置中起决定性作用。首先,在全国层面上对土地、劳动力、资本、技术、数据五大要素实际情况进行汇总、归类、分析,研究出台解决各个要素市场所存在的共性问题的方针措施。其次,结合不同区域的情况,对要素市场化配置的方针措施做相应调整。再次,经过一段时间的执行之后,对反馈情况进行梳理、归纳、总结,在不同地点有突出成效的方针措施可以进行试点推广。另外,五大要素具有不同的特点,实施要素市场化配置改革的难易程度也不相同,所花费的时间也大不相同,要在改革的进度、范围、评价等方面有所区别。像户籍制度改革,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,阻力较大,因此,不宜操之过急,而应周密调查、谨慎求证、稳扎稳打,以求取得切实效果。

2.健全土地用途管制并营造公平土地补偿及交易氛围,积极推进闲置土地合理使用和流通

国土空间用途管制作为一项面向基层、影响广泛的重要行政职能,与市场配置、规划编制、产权保护、法治建设、科技创新等关系密切。近年来,围绕统一空间用途管制的“多审合一、多证合一、多测合一”工作取得了一定进展,但制度建设的总体目标、主要任务、规则体系、评价标准等仍不明朗。因此,要积极健全全域全要素的国土空间用途管制,既要防止行政“不作为”,又要谨防行政“乱作为”,做好顶层设计,为土地要素的市场化配置奠定坚实基础。公平的土地补偿及交易氛围是土地要素流转

的关键所在,城乡土地存在的“同地不同权不同价”现象急需采取有效措施加以处理,建议对全国土地依照位置、结构、用途等进行全面评估以确定土地价值,土地价值则作为价格的参照物,为土地补偿和交易提供相关依据。在各种经济要素中,土地资源具有绝对的稀缺性和不可再生性,而中国目前有大量的闲置土地,这是对土地资源的浪费。建议国家集中研究并出台相关政策,对闲置的农村宅基地或者价值较低的集体经营性建设用地采取复耕措施,腾出来的耕地指标用于城市建设用地的扩张;对于城市建设用地中出现的因经营不善而处于闲置状况的工业用地,国家要积极建立健全闲置土地监督、评价和责令退出机制,制定明确的续期费用、逾期处罚等相关规定,并且适当降低土地流转税费,提升土地长期持有的税费成本,通过税收手段倒逼其有序退出,减少繁多的土地使用、建设、建筑等方面的行政规定,积极吸引更多效益的项目入驻,提升要素利用率。

3.积极建立劳动力城乡双向流动机制,有效促进劳动力收入提高和享受平等服务待遇

目前,中国处于重要的战略机遇期,经济社会发展受到乡村振兴战略和新型城镇化战略的双轮驱动,劳动力在城市和乡村的发展机会都很多,但城乡配置仍然不够优化,存在劳动力要素的城乡错配现象,因此,迫切需要积极建立劳动力城乡双向流动机制。实行开放灵活的劳动力市场政策,深化户籍制度改革,降低劳动者务工迁徙的物质费用和心理成本,推动劳动力的跨产业和跨地区转移,实现劳动力在城乡之间自由流动,不仅仅是农村劳动力进入城市务工,还要促进城市劳动力进入农村发展,成为新型职业农民。将劳动力要素市场改革和工资市场化改革结合起来,提高劳动报酬的初次分配比重,完善对最低工资制度和企业工资协商制度的政府监管机制,加强对《劳动法》和《劳动合同法》等的执行力度,消除不正当竞争行为和影响公平竞争的制约因素,真正提高劳动者的工资性收入。要积极拓展公共服务主体架构,形成以政府为主导、以市场为平台、多元社会力量共同参与的公共服务供给体系;要创新社会保障供给,建立城乡统一的社会保障制度,增强社会保障的公平性。以完善政府的转移支付体制为抓手,增加一般性转移支付的比例,确保转移支付资金来源稳定性和资金使用效

率,提升政府转移支付效果。建立基本公共服务与常住人口挂钩机制,推动按照常住人口规模来配置公共资源,保障农村转移人口享受与当地市民同等的教育、医疗、子女入学等待遇,完善农业转移人口对城市公共服务的分担机制,赋予不同户籍的劳动者享受平等的基本公共服务。

4.进一步完善企业上市和退市制度,强化债券市场改革

自2019年7月科创板开板及2020年4月创业板实行注册制以来,中国企业注册制发行上市取得了良好的市场效果,增加了中国资本市场的直接融资比重,促进了大量优质、富有潜力企业的快速发展。但是,主板和中小板还没有实行注册制,因此,应该加快研究和探索,争取早日全面实现股票发行制度从核准制向注册制转变。当前中国的退市制度还不健全,行政干预市场过多,“保壳”行为时有发生,影响到制度的有效运转和执行,需要进一步细化退市规则、加强执行力度。另外,上市公司退市不能单一退了之,现在的状况基本上是,企业退市,投资者“买单”,为了减少投资者的顾虑,提升资本市场的整体质量和吸引力,监管部门要积极出台相关补偿措施,尽量减少退市企业投资者的损失。近年来,中国债券市场快速发展,截至2020年年底,中国债券市场存量规模达到114.32万亿元(国家金融与发展实验室,2021),中国债券市场的发展与成功实施配套改革措施密切相关。当前,债券市场分割问题错综复杂,涉及诸多方面,急需从立法层面建立统一的市场准入、信息披露、交易、违法违规处理等标准,带动信用评价体系的逐步统一,提高债券市场配置资本要素的效率,而推动债券市场一体化建设,需要大力探索公司债、企业债等信用债统一的评价体系,深化债券监管机构改革。随着刚性兑付被打破,债券违约的现象时有发生,给中国债券市场的正常发展带来阻碍,因此,迫切需要建立有效的风控体系,以及运用金融手段来防范风险,这方面相应的制度与政策急需积极探索和出台。

5.强化对科技人才研发的激励机制,精准施策提升科技成果转化

技术要素是经济长期增长的动力,技术要素的市场化配置改革是提升科技创新能力的关键。近20年来,中国技术市场发展迅速,成交规模呈爆发

式增长,但与欧美国家近400年发展的技术市场相比,中国技术市场仅处于初级阶段。对科技人才研发的激励机制和科技成果转化是技术要素市场化配置的两个关键环节,中国在这两个方面尚存在诸多急需加强和完善之处。当前,要以提高创新活力为重点,积极出台政策措施强化对科技人才投身研发的激励效果。针对科技人才成长的不同阶段,在专项资助、薪酬福利、平台建设、团队组建等方面采取有针对性的措施;在“一站式”服务、高效资源配置、优化考核评价、提升保障服务等方面从制度上保障科技人才投入创新的时间与精力,为人才松绑和解套,尤其要在预算编制、经费报销等方面减轻科技人才的负担,使其有持续、充足的时间投入创新。对于提升科技成果转化,首先,要提升科技成果转化在科研绩效评价中的地位,把科技成果转化情况作为科研奖励、职称评定、项目申报等的重要评价指标,这样能够有效增强科研人才对科技成果转化的积极性,也有助于科研人才在选择课题研究方向时以经济建设发展需要以及企业技术需求作为出发点,有效避免研发出的科技成果与市场需求脱节。其次,要引导高校开设技术经纪专业,培育科技成果转化专门人才队伍,鼓励技术经纪人全程参与科技成果转化。再次,通过建立入库管理机制和出台“首购首用”政策,为符合产业政策且具有市场潜力的创新科技成果提供更多的市场转化机会。

6.加快推进数据确权的探索和规则制定,切实推动数据资源开放共享

数字经济时代,作为数字经济发展本源的数据资源供给呈现指数级别增长,数据的财产性越来越突出,因此数据确权显得更加重要。目前中国在法律上还没有对数据所有权的明确规定,数据要素缺乏确权,使得数据的价值难以有效释放,流通和交易受到很大影响,给数据要素的市场化带来障碍。因此,要加快推进数据确权的探索和规则制定。首先,研究制定数据确权的基本框架,划分数据权利类型,试点“数据可用不可见”的数据要素流通范式。其次,探索建立准确衡量数据价值的资产价值评估模型和数据定价规则,使数据交易有定价依据。再次,建立数据交易市场化机制,搭建包括数据交易撮合、登记结算、资产评估、争议仲裁在内的市场运营体系,从而有效提升数据要素市场化配

置的效果。目前,中国有近10亿网民,互联网普及率超过70%,全国人民的线上线下活动产生了海量的数据资源,但是数据资源的利用还很不充分,“数据孤岛”大量存在,为推动数字经济的快速发展,急需切实推动数据资源的开放共享。政府部门掌握着庞大的一手数据资源,应该在不涉密的前提下,尽可能向社会和市场开放政府数据,最大化政府数据的公共价值;深化政府部门间的数据共享,进一步加强顶层设计,对政府部门之间数据共享的范围边界、使用方式、权责关系进行界定,明确数据开放共享、管理及维护措施;在确保安全及隐私权的前提下,制订公共数据开放计划,通过政务数据开放,引导和带动企业、行业协会、社会组织开放并共享数据资源,更好发挥数据资源价值,有效提升中国数字经济的实力。

参考文献

- [1]彭森.构建更加完善的要素市场化配置体制机制是当前改革面临的重大任务[J].中国经贸导刊,2020(9).
[2]常修泽.关于要素市场化配置改革再探讨[J].改革与战

- 略,2020(9).
[3]李铁.推动改革重在激活土地要素市场[N].社会科学报,2020-05-21.
[4]陈晓曦,程姣姣.劳动力要素市场扭曲对产业结构转型的影响研究[J].价格理论与实践,2019(11).
[5]余露.新发展格局下土地要素市场化改革的思考及建议[J].商业经济,2021(8).
[6]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.要素市场化配置的共性问题与改革总体思路[J].改革,2020(7).
[7]姜江.技术市场发展:中国与国际对比分析[J].科技导报,2020(24).
[8]王明姬.完善七要素按贡献参与分配的路径思考[J].宏观经济研究,2021(3).
[9]王秀丽.深化资本要素市场化配置改革[N].中国社会科学报,2020-12-23.
[10]沈于.培育数据要素市场 促进数据资源有序利用[J].群众,2021(10).
[11]刘玉勉.产学研融合视角下科技成果转化机制研究[J].黑龙江科学,2021(14).
[12]王曙光,郭凯.要素配置市场化与双循环新发展格局——打破区域壁垒和行业壁垒的体制创新[J].西部论坛,2021(1).

Research on Restrictive Factors and Improvement Strategies of Market-Oriented Allocation of Five Factors in China

Liu Yuyang

Abstract: The market-oriented allocation of factors is the institutional basis for improving the quality of economic development. At present, the deficiencies and defects of the market-oriented allocation of China's five major factors are very obvious. It mainly includes the serious mismatch between supply and demand of land factors, the flow of labor force is not smooth, the duality of capital factor market is obvious, inadequate protection of intellectual property rights, the phenomenon of "data island" is serious. The restrictive factors causing these deficiencies and defects mainly include: ideological lag, the boundary between the government and the market is not clear, bad competition among local governments, the vitality of market subjects and the full play of the role of value law are hindered, the exit cost is large. To improve the market-oriented allocation of China's five major factors, we should strengthen the top-level design of the reform of market-oriented allocation of factors, or pilot or comprehensively promote it in an orderly manner according to different situations; Improve land use control, create a fair land compensation and trading atmosphere, and actively promote the rational use and circulation of idle land; Actively establish a two-way labor flow mechanism between urban and rural areas to effectively improve labor income and enjoy equal service treatment; Further improve the listing and delisting system of enterprises and strengthen the reform of the bond market; Strengthen the incentive mechanism for R & D of scientific and technological talents, and implement accurate policies to improve the conversion rate of scientific and technological achievements; Accelerate the exploration of data confirmation and the formulation of rules, and effectively promote the opening and sharing of data resources.

Key Words: Factor Market System; Market-Oriented Allocation; Confirmation of Rights; Price Discovery

(责任编辑:张子)