

在广度和深度上继续推进市场化改革

卢中原

(国务院发展研究中心, 北京市 100010)

摘要:《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出,发挥经济体制改革的牵引作用,在广度和深度上继续推进市场化改革,并在六个方面作出部署,推出新举措。主要亮点包括公有制经济和非公有制经济都是社会主义市场经济体制的根基,都是我国经济社会发展的重要基础,两者的财产权同样不可侵犯;完善主要由市场决定价格的机制,允许具备条件的民间资本依法发起设立中小银行等金融机构,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;进一步改革投资审批制,确立企业投资主体地位,完善发展成果考核评价体系,最大限度减少中央政府对微观事务的管理;改进国家预算管理,建立财政转移支付同农民市民化程度挂钩机制,完善地方税体系;健全城乡一体化发展体制和机制,赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能,保障农户宅基地用益物权,加快户籍制度改革,允许地方政府发行债券;推进金融、教育、文化、服务有序开放,放开育幼养老、建筑设计、会计审计、商贸物流、电子商务等领域外资准入限制,进一步放开一般制造业,扩大企业和个人对外投资。

关键词: 经济体制改革; 市场化; 经济制度; 现代市场体系

中图分类号: F121

文献标识码: A

文章编号: 1007-8266(2014)02-0004-05

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》(以下简称《决定》)是全面深化改革的纲领性文件,有许多突破性的新理念和新举措。其中对经济体制改革的部署同样如此,最突出的亮点是,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,推动经济更有效率、更加公平、更可持续发展。

《决定》指出,发挥经济体制改革的牵引作用,在广度和深度上继续推进市场化改革。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。我认为,市场起“决定性”作用是前提,与在广度和深度上推进市场化改革的要求是完全一致的,在深化经济体制改革的新理念和新举措上也必然存在逻辑一致性。下

面主要谈谈经济体制改革六方面部署中的亮点。

一、坚持和完善基本经济制度

1. 鲜明提出“两个都是”和“两个不可侵犯”

坚持和完善基本经济制度,《决定》有两个新提法:

(1)“两个都是”。公有制经济和非公有制经济都是社会主义市场经济体制的根基,都是我国经济社会发展的重要基础。“两个毫不动摇”强调发挥好国有经济的主导作用,不断增强其活力、控制力和影响力的同时,大力发展非公经济,增强其活力和创造力。因为没有非公经济的活力和创造力,国有经济很难有内在动力和外在压力;国有经济没有活力,就谈不上发挥控制力和影响力。

(2)“两个不可侵犯”。《决定》提出要完善产权保护制度,发展混合所有制经济。明确强调公有制经济财产权不可侵犯,非公有制经济财产权同样不可侵犯(也称之为“两个同样保护”),使各种所有制经济能够平等使用各种生产要素。

发展混合所有制经济,《决定》提出了几种渠道,具体包括国有资本改造允许民营资本参与,允许民营资本发起设立混合所有制经济等(股权限制的问题自然不存在)。我认为,不需要国有资本控股的企业国有资本完全可以退出,应当允许民间资本控股。对于中长期战略性投资,民间资本或是不能或是不愿意进入(比如技术、资本门槛很高,回报率很低等),就只能靠国有经济。这几种方式给混合所有制经济提供了不同的选择路径。

2. 以管理资本为主改革国有资产管理体制,提高国有资本收益上交比率

深化国有经济改革,最终是要实现国有资本的合理配置,并不断提高其配置效率。《决定》要求以管理资本为重点,进一步完善国有资本管理体制;提出建立国有资本运营公司,把现有的国有经济改造成投资公司,进一步体现了对国有经济实行有所为和有所不为、有进有退的战略性调整。提高国有资本收益上交比率,是发挥其控制力和影响力的重要途径。目前,国有资本收益上交比率较低,根据不同情况分为不同档次,从0到20%不等。《决定》要求到2020年,国有资本收益上交比率提高至30%,更多地用于改善和保障民生,这体现了对国有经济的更高要求。

二、建立完善现代市场体系

1. 完善整个市场体系的主要亮点

从整个市场体系的建设来看,亮点主要有三个:

(1)实行负面清单制度。这是借鉴和简化外资管理目录的做法。改革前,《外商投资产业指导目录》分为禁止类、鼓励类、限制类,审批流程繁琐,改革后仅保留禁止类清单,除禁止类项目以外均可自由进入。对于市场主体来说,法不禁止即为自由,就是禁止性法律之外的都可以参与,体现了要

素自由流动、平等交换的市场规则。

(2)完善主要由市场决定价格的机制。这里主要指垄断性、基础性产品定价的市场化改革。如果没有市场决定价格的机制,那么调结构、转方式、产业升级等目标都无法实现。改革举措是实行网运分离,放开竞争性环节的定价,货运、客运、电厂竞争性上网。电力网、铁路网等自然垄断环节仍需政府定价,但要提高透明度,加强社会监督。《决定》中提到,资源产品价格改革的方向是反映资源稀缺性、市场供求、环境损失成本和治理环境收益。过去计划经济将价格压低,没有正确反映这些因素,基础价格信息扭曲,也不收取资源环境税费,结果导致环境恶化,甚至造成社会财产分布严重不公平。通过价格改革,将外部成本转化为企业成本,形成经济转型的内在动力。

(3)建立城乡统一的建设用地市场。《决定》明确提出对城乡建设用地要实行同等入市、同权和同价,这为农村集体经营性建设土地的平等交换、体现其真实价值打开了大门。

2. 完善金融市场体系的主要亮点

(1)金融机构加强竞争和市场化。《决定》提出,允许具备条件的民间资本依法发起设立中小银行等金融机构,这是金融体制改革实质性的突破。改革举措还有提高直接融资比重、实行股票发行注册制度、发展普惠金融、鼓励金融创新等等。目前,民营企业面临的最大问题就是融资难,其症结在于缺乏多层次的资本市场、普惠性金融体系和金融机构。鉴于现实信息不对称、道德风险等问题,银行更倾向于向有政府背景的基础设施项目贷款,而现有面向小微企业的金融缺乏竞争,金融机构也就没有积极性。因此,迫切需要多主体的金融机构、多层次的资本市场、多元化的金融创新来解决这一问题。

(2)推进资金价格形成机制的市场化。这是市场配置金融资源、提高资本配置效率的基础信号,目前贷款利率已经放开。《决定》提出,要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,这意味着人民币对外比价、存贷款和债券的价格形成机制都由市场决定。《决定》还提出,推动资本市场双

向开放,有序提高跨境资本和金融交易工具可兑换程度,建立健全宏观审慎管理框架下的外债和资本流动管理体系,加快实现人民币资本项下可兑换。这里的“加快”表明要在2020年实现该目标,从研究角度来说,似乎保持一定的“战略模糊”更好,以避免国际投机资本提前炒作。

(3)建立存款保险制度,完善金融机构市场化退出机制。这是《决定》对金融市场竞争提出的保障性制度建设。现在地方融资平台和小额贷款公司的风险已经暴露,在存款保险制度没有建立的情况下,如果放开存款利率,可能导致挤兑和区域性系统性金融风险。要等到市场直接融资比重加大、银行中间业务越来越多、金融机构不再以利差为主要收入来源,同时建立起存款保险制度之后,放开存款利率的时机才会成熟。

对此,各个商业银行要跟上《决定》关于金融改革的部署,进一步明确改革方向,加紧调整内部经营模式和管理模式。比如,过去银行金融资源的配置太单一,以利差为收入来源将无以为继,迫切需要增加中间业务收入。这就需要搞好流程再造,发展技术咨询和风险评估,探索经营模式创新等。又比如,直接融资占比增加,大企业借贷需求下降,原有的经营模式也将无法延续,这些都是制度变革带来的挑战,要主动迎接,并化为机遇。

3. 加快科技体制改革的亮点

《决定》强调要健全技术创新的市场导向机制,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;打破行政主导和部门分割,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;促进科技成果资本化、产业化。这些改革部署进一步突出了市场在配置资源中的决定性作用。

三、加快政府职能转变

《决定》对加快政府职能转变的部署,主要有四个亮点:

1. 进一步改革投资审批制,确立企业投资主体地位

《决定》要求,除关系国家安全、生态安全、重大生产力布局、重大公益领域、战略性资源开发等少数项目外,一律放开由企业依法自主决策。强化节能、节电、节水、环境技术安全等市场准入监管。也就是说,以行政审批、部门倾斜为特征的投资管理和产业政策,要转向注重社会公益性的市场准入监管;政府要尽量减少事前审批,加强事中、事后监管。从银行贷款角度看,银行需要更多关注产业的市场准入标准,自己把好关。

2. 完善发展成果考核评价体系

《决定》要求,加快建立国家统一的经济核算制度,编制全国统一的资产负债表,建立全社会房产信用基础数据统一平台,推动数据共享。这些改革措施将为房产税改革、个人所得税综合与分项结合的征收及银行解决信息不对称问题奠定基础。

3. 最大限度减少中央政府对微观事务的管理

市场机制能有效调节的经济活动,一律取消审批,对保留的行政审批事项要规范管理,提高效率。这一改革举措的针对性很强,对政府而言,应当牢固树立“法不授权即为禁止”的依法行政理念,还要加强法律监督和舆论监督,以防政府随意设置或恢复行政审批事项。

4. 对事业单位进行去行政化改革,逐步取消学校、科研院所、医院等单位的行政级别

长期以来,事业单位和其他非行政领域有一种行政化倾向,思想方式、行为方式和资源配置方式被行政级别扭曲,“官本位”严重侵蚀专业精神和专业能力,按照专业化规律进行治理的能力萎缩。推行去行政化改革,对于理顺政府和市场关系,具有实质性的意义。

四、深化财税体制改革

1. 改进国家预算管理的新举措

(1)清理规范重点支出同财政收支增幅或GDP挂钩的事项,一般不采取挂钩方式。同时,建立财政转移支付同农民工市民化程度挂钩机制。农民工市场化程度越高,地方得到的财政转移支付越

多,这有利于实现以人为本、以人为核心的城镇化,这是财政预算制度的一大新突破。

(2)建立事权和支出责任相适应的制度。过去多年一直争论中央地方财权、财力与事权如何相匹配,这次《决定》明确提出,中央和地方按照事权划分相应承担和分担支出责任,适当增加中央的事权和支出责任,清理规范专项转移支付制度和项目,逐步取消竞争性领域专项和地方配套资金,进一步理顺中央和地方收入划分。这对于理顺中央和地方事权、收支责任和利益关系,减轻地方的支出负担,端正地方政府行为,都会产生深刻的影响。

2. 完善税收制度的新举措

完善地方税体系,逐步提高直接税比重。我国现行税收制度是流转税或间接税占大头,这主要受制于我国的经济发展水平。流转税或间接税最大的问题,一是企业成本最终会转嫁给消费者,导致税负机制不公平;二是容易引起政府干预生产投资过程,不利于节能降耗减排和调整经济结构。这就需要构造合理的地方税体系,增加直接税(主要包括消费税、财产税和所得税)比重。随着经济发展水平的提高,直接税将发挥更大的作用。

五、健全城乡一体化发展体制和机制

1. 农地改革新举措

《决定》有两个突破:一是赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权以抵押、担保权能,允许农民以承包经营权入股,发展农业产业化经营;二是保障农户宅基地用益物权,改革完善农村宅基地制度,选择若干试点,慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保和转让。城乡一体化发展方面,最容易产生误解的就是农地改革问题,很多人误认为未来宅基地可以自由买卖。事实上,农村集体土地包括农户宅基地只允许用益物权的转让,具体包括抵押、担保、承包和租赁等,不允许集体土地所有权的私有化。目前,小产权房“转正”、土地所有权私有化行为都是非法的,违反了土地用途管制制度和《中华人民共和国城乡规划法》

等。但是小产权房已有大量居民住在里面,所以应当认真研究并找到妥善的解决办法。

农地改革首先需要做好确权工作,明确农村集体林地、山地、宅基地、承包耕地等非建设用地的权益,以及建设性经营用地的权属,才能为下一步的合规流转打好基础。

2. 加快户籍制度改革

我国户籍制度改革面临的最大问题是公共服务及其相关基础设施能否跟上,以及是否有足够的产业吸纳就业。《决定》提出,全面放开建制镇和小城市落户限制,有序放开中等城市落户限制,合理确定大城市落户条件,严格控制特大城市人口规模。这是符合实际的,与城市化总体规划也是一致的。

3. 允许地方政府发行债券

一直以来,中央和地方的财政收入大体对半,但地方的支出比重高达85%,需要给地方行使公共服务职能开一些创收的“正门”,这样才能堵住“邪门”。《决定》提出,允许地方政府通过发债等多种方式拓宽城市建设融资渠道,地方债试点将逐步扩大,还要研究建立城市基础设施和住宅建设的政策性金融机构,地方建设融资将会有正规的新渠道。

目前,金融资源在城市和农村、农业之间的配置是很不均衡的。在促进城乡要素平等交换和金融资源合理配置过程中,金融机构应加大保障农村存款主要用于农业农村,这是《决定》对金融机构提出的明确要求。

六、构建开放型经济新体制

我国实行对外开放三十多年,主动加入经济全球化进程,着眼国际国内两个市场配置资源,发挥比较优势,以开放促改革、促发展,迅速发展成为全球第二大经济体、第一出口大国和第二贸易大国。同时,我国传统低成本竞争优势逐步削弱,贸易和经济发展方式转型升级压力越来越大,国际环境也在发生新的变化。因此,《决定》要求必须构建开放型经济新体制,促进国际国内要素有序

自由流动、资源高效配置、市场深度融合,加快培育参与和引领国际经济合作新优势。

新举措主要有:在放宽投资准入方面,推进金融、教育、文化、服务有序开放,放开育幼养老、建筑设计、会计审计、商贸物流、电子商务等领域外资准入限制,进一步放开一般制造业。扩大企业和个人对外投资,允许创新方式走出去开展绿地投资、并购投资、证券投资、联合投资等。在区域开放合作方面,提出以周边为基础加快实施自由贸易区战略,扩大内陆沿边开放,建立开发性金融机构,推进丝绸之路经济带、海上丝绸之路建设,形成全方位开放新格局。这些新举措不仅是构建开放型经济新体制的必然要求,对我国金融机构的改革和转型也必将带来深刻影响,既要在金融体制和金融服务方面加快创新,又要注意防范金融

扩大开放后面临的新风险,有许多新问题还需要在改革实践中进一步研究、探索、解决。

* 本文系作者2013年12月6日在江苏省国际金融学会2013年学术年会上的演讲。

[作者简介]卢中原(1952-),男,河南省济源市人,中国市场学会会长,中国公共经济研究会副会长,中国财政学会常务理事,国务院发展研究中心原副主任,研究员,清华大学、国家行政学院等高校兼职教授,北京师范大学博士生导师,多次参加党中央、国务院文件起草,曾获1988年孙冶方经济科学奖、1999年“五个一工程”奖、2003年中国发展研究奖一等奖、2005年中国发展研究奖特等奖等,主要研究方向为中国宏观经济和中长期发展。

责任编辑:林英泽

Further Promote the Reform of Marketization in Depth and Width

LU Zhong-yuan

(The Development Research Center of the State Council, Beijing 100010, China)

Abstract: It is pointed out in The Decision on Major Issues Concerning Comprehensively Deepening Reforms that we should give the leading role of the reform of economic system and promote the reform of marketization in depth and width. Both public economy and non-public economy are the institutional basis of socialist market economy and the important basis of our economic and social development and both of these two kinds of property rights are inviolable; we should perfect the market-oriented price determination mechanism, allow qualified private capital to set up financial institutions such as small- and medium-sized banks, give full play to the guiding role of market in terms of the direction of technological R&D, the choose of route, factor price and the distribution of all sorts of innovative factors; we should further deepen the reform of administrative review and approval procedures, take the enterprises as the main body of investment, improve the performance evaluation system and reduce the central government's control over market operations to a minimal level; we should Improve the budgetary system, build the links between transfer payment and the number of how many farmers has become urban residents and perfect the local taxation base; we should improve the development system and mechanism of rural and urban integration, help farmers to realize benefits and have the right of succession, ensure the farmers' usufruct rights of homestead, accelerate the reform of the hukou (or household registration) system, and allow the local government to issue debt; we should promote an orderly opening-up in finance, education, culture and medical sectors, ease investment restrictions in nursery, pension, architecture design, accounting and auditing, trade and logistics, and e-commerce, further liberalize general manufacturing and expand the foreign investment of enterprises and individuals.

Key words: reform of economic system; marketization; economic system; modern market system