

深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想

要素市场化，何以成为改革突破口

刘翔峰

习近平总书记提出，发展环境越是严峻复杂，越要坚定不移深化改革。改革的重点和突破口在哪里？4月9日，中共中央、国务院发布《关于构建更加完善要素市场化配置体制机制的意见》。作为我国第一个关于生产要素市场化配置改革的纲领性文件，《意见》对我国深化要素市场化配置改革具有重要的指导和促进作用，将成为我国经济体制改革的里程碑式文件，成为我国建设高标准市场体系的真正起点。

在改革全局中处于战略性地位

市场经济的本质和标志，是市场在资源配置中发挥决定性作用。我国40多年的经济体制改革，一直是围绕着资源要素配置方式的改革和完善进行的。党的十九大报告，明确将要素市场配置作为经济体制改革的两个重点之一。十九届四中全会进一步强调，推进要素市场制度建设。这表明，要素市场化配置改革在经济体制改革全局中处于战略性地位，是我国建设高标准市场体系和经济高质量发展的必然要求。特别是在2008年全球金融危机以后，我国经济的转型筑底时期，要素市场化配置改革已经迫在眉睫。

经过长期探索，我国生产要素市场建设已取得一定进展，但总体来看，土地、劳动力、资本、技术、数据等主要要素市场发展仍相对滞后，市场决定要素配置的范围有限，要素流动存在体制机制障碍，新型要素市场规则建设滞后。这些客观不足，影响了市场对资源要素配置决定性作用的发挥，从而容易导致经济结构失衡、产业结构不合理、制造业和消费成本不断上升、不利于产业竞争力和国家竞争力的提升。

因此，唯有构建更加完善的要素配置体制机制，才能从根本上解决制约经济发展全局的深层次矛盾，释放错配资源，使生产要素从低质低效向优质高效领域流动，解决我国经济的结构性和体制性矛盾，重塑经济持续发展动力。这是坚持和完善社会主义基本经济制度、加快和完善社会主义市场经济体制改革、建立统一开放竞争有序的现代市场体系的迫切要求。完善要素市场化配置改革的目的在于，要让企业成为独立的市场主体来配置要素资源。在完善政府调节监管的基础上，针对要素产权不清晰、要素市场化交易机制不健全、要素市场发展不足等问题，必须进一步深化要素市场化改革，盘活要素资源，提高要素配置效率和全要素生产率，靠改革来激发要素蛰伏的潜能，使之成为经济发展的新动能。

“一、二、三、五”，重在“完整”

《意见》提出建立一个体系、发挥两个作用、构建三个机制、激活五个重点要素，

构建完整的要素市场化配置体制机制。“一个体系”，即建立一个要素价格由市场决定，各类要素自主有序流动、配置高效公平的高标准要素市场体系。“两个作用”，即发挥市场的决定性作用、更好地发挥政府作用。要素市场化配置改革的核心，就是要发挥市场配置资源的决定性作用，通过市场价格、市场竞争、市场准入退出等规则形成完善的要素市场体系，畅通要素流动，保障不同市场主体平等获取生产要素，释放被束缚的要素活力。

同时，市场化改革，不是一放了之，而是要更好地发挥政府作用，政府要从实际出发，大幅度减少政府对要素的直接配置，同时要加强对要素价格、市场运行的调控和监管，打破行政垄断、防止市场垄断，清理妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法，建立健全公平、开放、透明的市场制度规则，从根本上破除阻碍要素自由流动的体制机制障碍，引导各类要素向技术、数据等先进生产力集聚，不断优化改革环境，保证各类所有制企业平等获取要素。

“三个机制”，即完善主要由市场决定的要素价格机制，健全要素市场运行机制，建立组织保障机制。“三个机制”能够确保各类市场主体平等获得要素，保证生产要素市场的良好运行，确保要素市场化配置改革的顺利推进。“五个重点要素”，即土地、劳动力、资本、技术和数据。

尤其是技术、数据这类“软要素”，将大大拓宽生产的广度和深度，对土地、劳动力、资本等传统生产要素进行渗透改造，并使其释放新活力。这五个要素的有机组合和有序流动，将极大地促进产业升级，优化经济结构，更有效地创造更多的社会财富。

两大新兴要素与三大传统要素

技术要素和数据要素，是现代要素市场体系两大新的推动力。首次将数据纳入生产要素范围，成为《意见》的突出亮点。生产要素从有形扩展到无形，各个经济发展阶段都有主导性生产要素。农业时代的土地和劳动力是重要的生产要素，工业社会以资本要素为主导，并催生出技术、管理等更多要素。



为主导性要素，引导着各类要素向先进生产力聚合。随着信息经济发展，以大数据为代表的信息资源在向生产要素的形态演进，数据和技术等要素一起融入经济价值创造过程，成为经济发展的新的推动力。

目前，世界各国都把经济数字化作为创新发展的重要动能，在前沿技术研发、数据开放共享、隐私安全保护、人才培养等方面作出前瞻性布局。随着我国转入创新驱动发展，大数据和实体经济深度融合，创新潜力巨大，若干要素协同作用正在形成新的生产力。

因此，我国必须进一步重视在互联网时代形成的新的要素形态，通过整合优化提升数据资源价值，保护必要的数据安全，在数据化经济方面进行不懈的探索，从而促进实体经济和数字经济融合发展，推动制造业加速向数字化、网络化、智能化演进，运用大数据提升国家治理现代化水平，提高感知、预测、防范风险的能力。

另一方面，土地、劳动力、资本等传统要素，将通过市场化配置改革激发新的市场活力。

土地要素市场化是改革的重点。土地是最基本的生产和生活要素，目前土地资源在农业、工业、住宅间的配置主要通过地方政府而非由市场完成，降低了土地利用效率，制约了经济发展和城镇化进程。

针对这些问题，土地要素市场化配置改革的重点是推进农村建设用地、盘活城镇存量用地、深化产业用地等市场化配置改革，完善土地管理体制，从而为促进城乡融合发展和经济高质量发展提供新的动力源。

劳动力要素市场化是改革的核心之一。劳动力是各生产要素中最活跃、最富有创造性的要素，土地、资本、技术、数据只有通过劳动力才能激活运转，劳动力的市场化配置水平对整个经济社会发展具有极其重要的意义。唯有消除对劳动力要素流动的限制，才能极大地激发劳动者的创造力，推动资本、技术、数据等要素凝聚形成先进生产力，推动人工智能、大数据等数字经济的不断发展。

劳动力要素市场化配置，就是不断消除劳动力流动的体制障碍，畅通劳动力和人才社会性流动渠道。针对当前劳动力配置的主要问题，《意见》一是提出“两个畅通”，深化户籍制度改革以畅通落户渠道，完善技术技能评价制度以畅通职称评审渠道，为我国从人口大国向人力资源强国转变创造条件；二是提出“两个激活”，激活技术产权激励，激活中介服务活力，以加快国家技术转移体系和人才培养体系，形成人才社会化评价体系，推动我国加速进入创新型社会。

资本要素市场化改革不可或缺。我国资本市场快速发展，目前股票市场市值、债券市场规模均已位居全球第二位。建设规范、透明、开放、有活力、有韧性的资本市场，完善资本市场基础性制度，使之真正成为经济运行的“晴雨表”，是我国经济发展的必然要求。

推进资本要素市场化配置改革的思路是，完善股票市场的发行、交易、退市等基础制度，加快发展债券市场，推进债券市场互联互通，加强对公司信用债券发行注册制管理，增

张凤林

奖励不是重点，核心在于配套制度支持。关键是建立科学、公开、公平的产生机制，切实保证企业标准领跑者是货真价实的科技创新引领者。

评价指标体系要把蕴含在标准背后的技术创新和实施效益，作为认定标准领跑者的重要指标。

没有科技创新为基础的领跑者标准，是无本之木，不具有引领高质量发展的能力。以创新技术和实施效益为基础，可以有效防止指标虽然先进，但无法实施的“僵尸标准”，混入“领跑者”荣誉殿堂。企业是领跑者标准的第一提供者和实施者。政府则是企业标准领跑者的推动者和引导者，其职责是设定规则，营造公平竞争的环境，建立有效的政策激励机制、监督机制，让市场主体公平竞争。

标准领跑者虽然来自企业，但是一旦经第三方机构评审认定，上升为企业标准领跑者，便不再仅仅是企业标准，而是成为供同行业企业采用、引领行业高质量发展的公益标准。

与政府质量奖、能效领跑者等政府直接授予的荣誉不同，标准领跑者制度发布的企业标准领跑者，应坚持不给企业做质量背书的原则，只发布技术标准(包括具体指标、参数和检验方法)，不发布具体企业名称，但可公布首批承诺执行该标准的企业名单。这样的制度设计，可以避免政府涉嫌为企业质量背书的非议。

“强者恒强”

标准领跑者，本质上是一种促进企业强者恒强的制度。它聚焦科技创新和制度创新，通过公开、透明的竞争机制和激励机制，放大市场

加金融有效供给，构建大中小分工合理的银行机构体系，有序地扩大金融业对外开放。

先试点，后推广；允许试错，鼓励大胆创新

《意见》对新形势下完善要素市场改革，作出了系统全面的战略性部署和切实可行的措施安排。其中，坚持改革与开放，是贯穿要素市场化改革的两条主线。

《意见》坚持从客观实际出发，遵循经济发展规律，在改革中寻找解决问题的出路，立足于破除旧的要素配置体制机制障碍，建立新的高效配置的体制机制。同时，《意见》坚持建立开放型的要素市场体系，加大劳动力要素、资本要素、技术要素的有序开放和全球流动性，增强国际竞争优势。

顺应《意见》中的这两条主线，各级政府和部门要积极构建本地、本部门的各类要素市场体系，完善工作机制，出台配套改革措施，确保各项改革任务落到实处。

《意见》作为顶层设计，主要是管方向、划界限，在此前提下，要给地方、基层、企业和个人留出更大的自主空间，允许试错、鼓励大胆创新，在更大程度上激发各方面的积极性、创造性，加快构建高标准的要素市场体系。

因此，要素市场化改革采取先试点后推广的方式，注重体制机制创新，坚持大胆实践。到目前为止，要素市场化配置改革已经进行了一系列探索性改革，例如现代都市圈、统一开放市场、国资国企改革、“综改试验”、广东南海的集体经营性建设用地入市、浙江海宁的“亩产效益”、粤港澳大湾区的“科技+金融”双轮驱动和打造劳动力与金融要素自由流动典型区域等探索。所有这些改革都在实践中不断检验和完善，并推动了要素市场化配置改革不断前行。

同时，要素市场化改革贵在坚持。《意见》释放的一个重要信号是，要素市场化配置是一个长期的改革过程，未来还会推出一系列指导意见、制度、规定，并进行一些试点。

比如，出台农村集体经营性建设用地入市指导意见，探索产业用地市场化配置改革，深化农村宅基地制度改革试点，制订出台股票发行基础制度的意见，探索对公司信用类债券实行发行注册制管理，开展赋予科研人员职务科技成果所有权和长期使用权试点，探索国际科技合作创新新模式，制订出台一批政府数据共享责任清单，等等。《意见》要求对于要素市场分类改革要进行持续跟踪指导，研究新情况、总结新经验、解决新问题，重大问题要及时向党中央、国务院报告。

只有长期坚持在探索中深化改革，才能通过一系列改革配套措施，优化要素配置结构，提高要素配置效率，持续释放制度改革红利。

(作者系中国宏观经济研究院市场与价格研究所研究员，竞争政策研究室主任)

良法不是凭空想象得来的，而是有其深刻的经济根源和社会根源，广大人民群众对此感触最深、最有发言权。开门立法、广集民智，可使所立之法真正符合社会实际，真正反映社情民意。

立法，是每年两会的重要议程。近年来，中国特色社会主义法律体系不断健全，但客观地说，立法质量与实现良法善治的社会主义法治目标相比，与治理体系和治理能力现代化的要求相比，仍有一定差距。

进一步加强和改进立法工作，应努力实现“三个转变”。从“批准者”到“主导者”的转变。十九届四中全会指出：“完善党委领导、人大主导、政府依托、各方参与的立法工作格局。修改后的《立法法》也明确规定：“全国人民代表大会及其常务委员会加强对立法工作的组织协调，发挥在立法工作中的主导作用。”人大作为立法机关，立法是其基本职能之一。但是长期以来，由于对政府部门的专业性和实践经验过度依赖，导致政府部门主导立法的现象较为普遍。据统计，我国超过80%的法律法规都是由政府部门起草的，人大更多地扮演了一个“批准者”的角色。

政府部门主导立法，有其先天优势，但也有无法克服的弊端，就是政府部门在立法过程中难免会从部门利益出发，过分强调政府部门的行政管理职权，而忽略了对行政相对人权益的保护。有些部门在起草法律法规的过程中，想方设法地通过立法为本部门设定权力、减轻责任，导致立法工作中部门化倾向严重，争权诿责现象突出，不仅违背了立法的初衷，而且损害了法律的权威。

充分发挥人大在立法工作中的主导作用，推动各级人大实现从“批准者”到“主导者”的转变，关键是要加强“三个主导”：

改变“政府报什么，人大立什么”的模式，加强人大及其常委会对立法规划制定的主导，实现由被动“等米下锅”向主动“点上菜”的转变。要坚持将人大立法工作始终置于党的领导之下，及时通过法定程序将党委意图转变为人大的立法决策。要进行通盘考虑，总体设计，突出重点领域立法，将推动本地方改革创新和转型发展以及涉及人民群众切身利益立法放在优先位置。要加强立法项目库建设，全方位征集立法建议项目，增加立法项目的选择空间，不断提高科学立法水平。

改变“政府报什么，人大审什么”的模式，加强人大及其常委会对法律草案起草的主导。具体来说：对综合性、全局性、基础性的重要法律草案，由人大相关专门委员会、人大常委会法制工作委员会起草。对专业性较强的法律草案，可以委托高等院校、科研机构、社会团体等第三方起草。即使交给政府部门起草，人大也要严格审议，对涉及权利和利益分配的问题广泛听取意见，以使法律法规符合大多数人的要求和公平公正的原则。

加强人大及其常委会对法律草案审议的主导。审议法律草案是一项政治性、法律性、专业性很强的工作，要严格遵守法定程序，充分保证审议时间，要明确各审议的重点内容，提高表决的科学化、民主化水平。对于草案涉及的意见分歧较大，难以达成共识的问题，要在深入调研基础上，把握好各方利益诉求，平衡好各种利益关系，防止部门利益法律化。

从“经验立法”“封闭立法”到科学立法、民主立法的转变。

很长一段时间以来，由于对立法工作的科学性认识不足，对立法规律、立法技术掌握不够，我国立法工作中“成熟一个制定一个”“有法总比没法好”等经验式立法、封闭式立法倾向较为严重，所立之法往往缺乏预见性、导向性、稳定性，滞后于经济社会发展和改革创新需要，影响了立法的质量和效率。

习近平总书记指出：“推进科学立法、民主立法，是提高立法质量的根本途径。”

科学立法就是要从实际出发，尊重和体现客观规律，合理确定法律的调整范围，科学预见事物的发展方向，同时还要遵循法律体系自身的内在规律，确保法律体系完整统一、协调衔接、和谐自治。

民主立法就是要坚持以人民为中心的价值取向，建立充分反映民意、广泛集中民智的立法机制，使社会公众参与和监督立法的全过程，使法律真正体现和表达公众的意志。推动立法工作实现从“经验立法”“封闭立法”到科学立法、民主立法的转变，关键是要健全三种机制。

立法前调研机制。调查研究是制定良法的前提和基础。要加强立法前的调查研究，准确把握事物的内在规律和发展方向，不断增强立法工作的前瞻性和预见性。要突出问题导向，建立基层立法联系点制度，选取高校、企业、乡镇街道和县级人大常委会等单位作为基层立法联系点，把立法与解决实际问题紧密联系起来，确保所立之法是社会所需之法、民众所盼之法。

立法中参与机制。良法不是学者们的凭空杜撰，也不是立法者的主观想象，而是有其深刻的经济根源和社会根源，广大人民群众对此感触最深、最有发言权。要创新公众参与立法方式，通过召开座谈会、论证会、听证会和法规草案公开征求意见等形式问计于民，广泛听取各方面意见和建议，努力把立法过程变成凝聚民心、集中民智、体现民意、使所立之法真正符合社会实际，真正反映社情民意。

立法后评估机制。立法后评估是法律制定机关在法律实施之后，按照规定的程序和标准，运用科学的方法和手段，对法律制度的科学性、法律规定的可操作性、法律执行的有效性等进行客观评价并提出完善建议的活动。推动立法后评估工作科学化、规范化，有利于有针对性地对原有立法进行修改完善，从而降低立法成本，提高立法质量。

从“粗放型”立法到“精细化”立法的转变。习近平总书记指出：“人民群众对立法期盼，已经不是有没有，而是好不好，管不管用，能不能解决问题；不是什么法都能治国，不是什么法都能治好国；越是强调法治，越是要提高立法质量。”

推动立法工作实现从“粗放型”立法到“精细化”立法的转变，关键是要抓住三个重点。

清晰界定法律调整对象和范围，合理配置权力与权利，权力与责任、权利与义务，避免权责利不清，确保权利对等。

细化法律规范的内容，能具体尽量具体，能明确尽量明确，不能模糊含混或存有歧义。提倡性、号召性、宣示性的条款尽量少写，避免笼统概括、大而化之。对于立法中的焦点和难点问题，要建立多层次、多方面的立法矛盾协调机制，切实把矛盾和争议解决在各方普遍接受和法律允许的框架内。

规范法律条文表述。法律条文的表述应该逻辑严谨、用词准确，既周延详实又言简意赅。在立法中要尽量使用科学、规范、简洁、平实的语言，力争做到字斟句酌，精益求精，从而不断提高立法的针对性和可操作性。

(作者系山东省党校政治和法律教研部教授)

以良法，促善治

赵迎辉

标准就是话语权，山东如何“大权在握”

全球化时代，谁掌握了标准的制定权，谁就掌握了行业的话语权、市场的主动权。山东是制造业大省，国内外市场上每一件来自山东的产品，都代表着山东制造的质量和形象。

如何让“山东制造”有口皆碑？如何让“山东质量”深入人心？必须在建立更高标准上下功夫。

“领跑者”

标准是质量的硬约束。习近平总书记指出：“标准决定质量，有什么样的标准就有什么样的质量，只有高标准才有高质量”。

高质量发展需要由先进的标准做基础和支撑，高质量发展的成果需要先进的标准来体现。

一个地区、一个产业、一个企业强不强，是不是高质量发展，最明显的是看其标准先进不先进，标准化水平高不高。例如，我省培育壮大“十强产业”，已提出三年多，目前产业发展到什么水平了？如何衡量质量高低？

一个显著指标，就是看该产业领域，企业标准“领跑者”的数量多不多，以及企业标准“领跑者”的产品在整个行业中所占的比重。

2016年，国家在山东省开展企业标准“领跑者”制度建设试点。

2020年3月，企业标准“领跑者”制度被正式纳入《山东省标准化条例》省人大一审草案，进入法制化轨道。

“领跑者”标准，是指拥有自主创新技术，核心指标在同类可比范围内领先，对产品质量提升和产业转型升级具有示范引领作用，通过第三方机构认定发布、可供全行业采用的技术标准。

它就像一座桥梁，一头连接着新技术、新产品、新业态、新模式，另一头连接着科技强国、高质量发展，能有效引领和支撑高质量发展。

“打擂式”竞争

山东产阿胶。但经常有消费者和企业抱怨，阿胶类产品市场良莠混杂，冲击了正规企业。

有效的解决办法，就是标准领跑者思路：优质产品企业率先公布自己的先进指标和检验方法，承诺执行，做标准领跑者，树立品牌形象。

那些品质差、不敢公开标准、不敢承诺的企业，自然就相形见绌，被市场淘汰。

企业标准领跑者制度，为消费者提供优质物、放心购物，提供了重要渠道和参考信息，满足了市场对高品质产品的消费需求，展示了山东高质量发展的成果。

例如，2017年山东省认定的九阳、济南二机床等8项企业标准领跑者，都可说是山东制造和山东质量的重要代表。

而且，标准领跑者是动态的，竞争对手可以以现有“领跑者”为赶超对象，通过研发创新，提升指标，超越对手，成为标准领跑者新擂主。

通过这种“打擂式”竞争，可以敦促标准领跑者持续创新，维持领跑者的地位，把质量做到极致，大大激发企业不断创新的活力和压力，促使其不断提高产品质量和服务水平。

标准的“背后”

目前，山东部分市政府，对企业标准领跑者制定了奖励政策，奖励金额从10万元到100万元不等。

更多内容，请扫码关注 山东深观察