

让市场在资源配置中起决定性作用

刘世锦

中国共产党十八届三中全会在理论上的一个重大突破，就是提出了让市场在资源配置中起决定性作用。而建立统一开放、竞争有序的市场体系，是市场起决定性作用的基础。在新的形势下，完善市场体系最重要的就是要建立公平开放透明的市场规则。

首先，必须充分认识到，加快形成统一开放、竞争有序的市场体系是使市场在资源配置中起决定性作用的紧迫要求。建立和完善统一开放、竞争有序的现代市场体系，是我国发展社会主义市场经济过程中的一项基础性任务。改革开放以来，我国市场体系建设取得了重要进展。从产品市场看，确立了市场在供求调节中的主体地位，基本形成全国统一的市场体系。到 2012 年，社会消费品零售总额、农副产品收购总额和生产资料销售总额中，市场调节价的比重均在 98% 以上。要素市场化改革也取得了重要进展，市场配置要素资源的能力明显增强。

但是，我国市场体系尚不完善，难以适应产业转型升级和经济发展方式转变的要求。具体表现在市场开放性不够，部分领域存在不当准入限制；竞争公平性不够，市场分割和地方保护现象时有发生；市场运行透明度不够，人为制造寻租空间；部分基础产业和服务业价格尚未理顺，存在严重扭曲；要素市场发育滞后，要素配置效率亟待提高，等等。总的来看，尽管我国市场体系建设取得了长足进展，但与建立统一开放、竞争有序的市场体系预期目标还有相当大距离。贯彻落实党的十八届三中全会精神，真正使市场在资源配置中起决定性作用，必须加快相关领域改革，使新形势下市场体系建设取得实质性进展。

其次，还应该认识到，完善市场体系最重要的就是建立公平开放透明的市场规则。市场体系是依照特定规则运行的，市场主体是遵循特定规则相互博弈的。市场规则不同，市场体系运行的方式和效率将大相径庭。完善市场体系，最重要的是建立公平开放透明的市场规则。为此，《决定》提出了一系列重要改革举措。

一是实行负面清单准入管理方式。政府列出禁止和限制进入的行业、领域、业务等清单，清单之外的领域都可以自由进入，即所谓“法无禁止即可为”。负面清单只管企业“不能做什么”，与正面清单规定企业“只能做什么”相比，为市场发挥作用提供了更大空间，体现了在政府与市场关系上思维方式的重要转变。负面清单大幅度收缩了政府审批范围，条款相对清晰，有助于实质性推动政府审批制度改革，提高政府工作效率，减少自由裁量权和相应

的寻租空间。负面清单不再提出“鼓励类项目”，企业发展将更多依靠自身在市场上的竞争。而当存在“鼓励类项目”时，有些企业拿着“批条”寻求优惠政策支持，不利于公平竞争，也助长了产能过剩。从国际上看，负面清单管理方式最早出现在对外投资领域，这次将其推广到我国国内市场，平等地适用于国有与非国有、内资与外资企业，表明了我国以开放促改革、建设高水平市场经济体制的勇气和决心。

二是实行统一的市场监管，清理和废除妨碍全国统一市场和公平竞争的各种规定和做法。一些年来，或明或暗地出现了不少地方保护、分割市场、限制公平竞争的“土政策”和“潜规则”。这些做法短期内看起来似乎有利于当地发展，但由于扭曲了资源配置、有悖公平竞争原则，并引发地方之间的过度竞争，从长期看，对全局发展不利，对本地发展也不利。所以，《决定》强调指出，要严禁和惩处各类违法实行优惠政策行为，反对地方保护，反对各种垄断和不正当竞争。

三是加强社会信用体系建设，提高准入的便利化程度，形成法治化的营商环境。信用体系建设一直是我国的“短板”。假冒伪劣、坑蒙拐骗、拖欠赖账等行为，使经济运行付出了高昂代价。《决定》提出要建立健全社会征信体系。通过征信体系，逐步完善个人和机构的信用记录，作为其从事生产、投资、流通、消费等经济活动的重要信用依据。在此基础上，建立信用奖惩机制，培育履约守信的行为规范，提高全社会的信用水平。在减少行政性审批的同时，要简化准入手续。《决定》提出要推进工商注册制度的便利化，削减资质认定项目，由先证后照改为先照后证，把注册资本实缴制逐步改为认缴登记制。这些措施对于减轻企业负担、降低准入门槛、提高准入过程透明度，都有积极作用。进一步看，更重要的是加快建设法治化的营商环境，形成与国际接轨的商事制度，健全制度性、程序性规则，包括政府在内的所有行为主体都要依法依规办事，提高行政权力运作的透明度，减少随机干预，加强责任追究。

四是健全优胜劣汰的市场化退出机制。退出不畅是我国市场体系运行中的一个重要缺陷。《决定》提出要健全优胜劣汰的市场化退出机制，完善企业破产程序。要发挥市场在优胜劣汰中的不可替代的积极作用，哪些企业胜出，哪些企业出局，要通过市场竞争做出选择，而不能由政府说了算。政府应把主要精力放在为企业退出和重整创造不可缺少的外部条件上，如完善社会保障体系、开辟再就业门路、组织职业培训、为兼并重组提供必要金融支持等。

第三，需要进一步理顺价格体系，着力推进要素市场建设。建立和完善公平开放透明

的市场规则，将为产品市场和要素市场的进一步发展提供有力保障。完善主要由市场决定价格的机制，仍然是市场体系建设中的一项重要任务。《决定》强调指出，凡是能由市场形成价格的都要交给市场，政府不进行不当干预。通过市场竞争形成价格，进而调节供求关系、优化资源配置，是市场经济的基本特征，也是使市场在资源配置中起决定性作用的集中体现。所以，应当尽可能地减少政府干预，最大限度地发挥市场决定价格的作用。当然，这并不意味着政府完全不干预。例如，当出现欺行霸市、假冒伪劣、不适当垄断、不正当竞争等行为时，政府的干预是必不可少的。但这种干预是为了维护市场秩序，使市场正常发挥决定价格的作用，而不是替代市场的作用。

基础产业和服务业仍然是政府价格管制较多的领域。《决定》指出，要推进水、石油、天然气、电力、交通、电信等领域的价格改革，放开竞争性环节价格。这些领域往往是自然垄断环节与竞争性环节并存，而后者的价格应当经由市场形成。但在实践中，这些领域基本上仍由政府定价。随着技术进步和管理方式的改进，有些原来属于不可竞争的变得可以竞争了，竞争性环节的范围相应扩大。例如，电子通讯技术的快速发展，使电信业务从接入到增值服务的竞争都显著加强；铁路行业实行网运分离的改革后，运营商之间可以展开竞争性定价。因此，必须加快推进上述领域的价格形成机制改革，采用新的技术和管理方式，能由市场定价的尽可能交给市场。另一方面，仍要由政府定价的范围，主要限定在重要公用设施、公益性服务和网络型自然垄断环节。政府在确定这些价格时，也要充分考虑市场供求关系、资源稀缺程度和环境损害成本。同时要提高政府定价过程的透明度和公众参与度。特别是直接关系人民群众切身利益的价格调整，在可能情况下，应公开成本构成等重要信息；举行价格听证会，广泛听取社会公众的意见和建议。

要素市场建设是下一步完善市场体系的重点和难点。这里主要分析与土地市场相关的改革问题。在现行土地制度下，集体土地与国有土地在财产权利、市场准入、收益分配等方面尚未取得平等地位。从现实情况看，相当数量的集体土地已经进入非农建设市场，但往往处在规划和法律的约束之外，配置和利用效率不高，应有权益得不到认可和保护。因此，集体土地制度改革已成当务之急。《决定》明确提出，在符合规划和用途管制前提下，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。土地增值收益分配也是改革中的一个突出问题。《决定》提出要建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制，合理提高个人收益。这就需要协调推进国家税收制度、农村集体治理结构等方面的改革，完善规划和用途管理体制。

如何使市场更为有效地发挥作用，也是徐洪才博士长期以来关注的一个重要问题。非常高兴地看到，徐洪才博士的新著《后危机时代的中国与全球经济治理》即将出版。这部著作集中了近年来徐洪才跟踪研究国内外经济的部分学术成果，其中不乏真知灼见，反映了徐洪才作为一个经济学家的独立思考和历史责任感。自 1996 年参加徐洪才博士论文答辩会时起，我目睹了他的学术成长经历。多年来他一直潜心研究资本市场和微观经济问题，近年来因工作需要研究重点转向了国际经济和宏观经济，为党中央和国务院提供决策参考。

徐洪才博士邀我为他的新著作序。借此机会，我发表一点自己对“市场起决定性作用”的看法，供读者朋友们参考。我们期待着徐洪才博士能给社会奉献更多的学术成果。

是为序。

2014 年 1 月 8 日