

让市场在资源配置中起决定性作用

——《中共中央 国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》点评

事件

中共中央、国务院发布《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》。

点评

预期之外的供给侧改革。在疫情冲击之下，经济的生产消费活动形成了较大的冲击，直接影响是经济增长出现大幅下滑，应对之策在于通过财政、货币等政策进行需求侧刺激，通过财政补助等手段降低疫情对于社会产生的冲击。但是我们注意到随着中美之间并未达成有效的需求端合作，贸易进入到第二阶段的冲突，在全球疫情爆发阶段总需求更快的呈现回落预期，原油市场进入到新一轮的减产谈判之中，以降供给提供稳定。而中国当前似乎将重点转至国内，通过激活国内的循环市场，填补出口的缺口。政治局会议“底线思维，做好较长时间应对外部环境变化的思想准备和工作准备”是给出了这样的信号，而《意见》进一步通过改革要素市场以实现当前国内主要矛盾“不平衡”的走向平衡。

要素市场改革：短期和长期的不同影响。如果拉长时间线，要素市场的改革是吹响了新时代的号角，将成为新一轮大改革的起点，有利于国内市场定价效率和增长效率的提升，要素市场的进一步货币化（推进实物资产证券化）将通过乘数效应带动经济进入到扩张。但是短期来看，要素市场改革也伴随着利益的二次分配，商品市场对外开放和城市土地要素货币化（房地产）都创造了那个时代的“核心利益”，随着利益分配向“知识价值”进一步转变，抵抗也就伴随着不确定性。短期市场的风险在加大（见昨日报告《[从需求转向供给，调整风险增加](#)》）。

需求侧的政策展望：货币宽松配合下的财政发力。在这样的供给侧背景下，我们认为需求侧的政策短期展望维度是打消了市场对于“强刺激”的预期，地产放松将纳入到城市圈的过程中去，基建刺激将以“补短板”的形式生成（无论是5G等新基建，还是IDC等依托于新基建的老基建），人民币资产对内进行的是从城市土地（房地产）向农村土地（[集体经营用地](#)）和城市圈土地结合的方式进行构建；对外进行的是对国内产业链循环“补短板”的资产配置（一带一路等）。从这个角度出发，我们认为在转换的过程中，主权资产负债表将继续替代私人资产负债表进行扩张，财政政策将继续发力，通过提高赤字率对于贫困和疫情受影响部门进行转移支付，通过增加专项债为城市圈土地和农村土地入市创造基础设施，通过特别国债进行全球产业链的“补短板”（见今日报告《特别国债手册》）。

投资咨询业务资格：

证监许可【2011】1289号

研究院 宏观组

研究员

徐闻宇

☎ 021-60827991

✉ xuwenyu@htfc.com

从业资格号：F0299877

投资咨询号：Z0011454

联系人

吴嘉颖

☎ 021-60827995

✉ wujiaying@htfc.com

从业资格号：F3064604

相关研究：

[是危也是机，关注欧洲财政联盟提速可能——欧央行放松抵押品规则](#)
点评

2020-04-08

[从流动性风险到信用风险——美联储4月第一周政策跟踪](#)

2020-04-07

[短期关注就业压力，中期关注增长驱动——4月3日央行定向降准点评](#)

2020-04-04

[财政继续加大力度，关注短期市场风险——3月31日国常会点评](#)

2020-04-01

[风险资产仍在筑底区间](#)

[——央行调降OMO利率点评](#)

2020-03-31

[乐观未至，风格转换](#)

[——二季度宏观5问](#)

2020-03-30

附：

中共中央 国务院

关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见

(2020年3月30日)

点评：从商品市场化到要素市场化，要素流动性的进一步加强将激活经济。

完善**要素市场化配置**是建设统一开放、竞争有序市场体系的内在要求，是坚持和完善社会主义基本经济制度、加快完善社会主义市场经济体制的重要内容。为深化要素市场化配置改革，促进要素自主有序流动，提高要素配置效率，进一步激发全社会创造力和市场活力，推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革，现就构建更加完善的要素市场化配置体制机制提出如下意见。

一、总体要求

(一) **指导思想**。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，坚持稳中求进工作总基调，坚持以供给侧结构性改革为主线，坚持新发展理念，坚持深化市场化改革、扩大高水平开放，破除阻碍要素自由流动的体制机制障碍，扩大要素市场化配置范围，健全要素市场体系，推进要素市场制度建设，实现**要素价格市场决定、流动自主有序、配置高效公平**，为建设高标准市场体系、推动高质量发展、建设现代化经济体系打下坚实制度基础。

点评：理顺政府和市场的关系，前者向服务型政府转变，成为“守夜人”，后者配置资源和风险。

(二) **基本原则**。一是市场决定，有序流动。充分发挥市场配置资源的决定性作用，畅通要素流动渠道，保障不同市场主体**平等获取生产要素**，推动要素配置依据市场规则、市场价格、市场竞争实现效益最大化和效率最优化。二是健全制度，创新监管。更好发挥政府作用，健全要素市场运行机制，完善政府调节与监管，做到放活与管好有机结合，提升监管和服务能力，引导各类要素协同向先进生产力集聚。三是问题导向，分类施策。针对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，根据不同要素属性、市场化程度差异和经济社会发展需要，分类完善要素市场化配置体制机制。四是稳中求进，循序渐进。坚持**安全可控**，从实际出发，尊重客观规律，培育发展新型要素形态，逐步提高要素质量，因地制宜稳步推进要素市场化配置改革。

点评：不同要素市场机制不一样，要素市场改革需安全可控。

二、推进土地要素市场化配置

(三) **建立健全城乡统一的建设用地市场**。加快修改完善土地管理法实施条例，完善相关配套制度，制定出台**农村集体经营性建设用地入市**指导意见。全面推开农村土地征收制度

点评：任何要素红利的释放在于利益的分配——原有赶超经济下的企业家（第一批下海，做出口），房地产经济下的地产商（城市土地货币化），以及未来的承包商。

点评：指标下放至省一级，土地互换市场的建立，有利于全国土地用途的集约化。

点评：劳动力要素实现在城市群内的自由流通，其背后是公共资源品的供给、税费问题在政府财政层面的协调。

改革，扩大国有土地有偿使用范围。建立公平合理的集体经营性建设用地入市增值**收益分配制度**。建立公共利益征地的相关制度规定。

（四）深化产业用地市场化配置改革。健全长期租赁、先租后让、弹性年期供应、作价出资（入股）等工业用地市场供应体系。在符合国土空间规划和用途管制要求前提下，调整完善产业用地政策，创新使用方式，**推动不同产业用地类型合理转换**，探索增加混合产业用地供给。

（五）鼓励盘活存量建设用地。充分运用**市场机制盘活存量土地**和低效用地，研究完善促进盘活存量建设用地的税费制度。以多种方式推进国有企业存量用地盘活利用。深化农村宅基地制度改革试点，深入推进建设用地整理，完善**城乡建设用地增减挂钩政策**，为乡村振兴和城乡融合发展提供土地要素保障。

（六）完善土地管理体制。完善土地利用计划管理，实施**年度建设用地总量调控制度**，增强土地管理灵活性，推动土地计划指标更加合理化，城乡建设用地指标使用应更多**由省级政府负责**。在国土空间规划编制、农村房地一体不动产登记基本完成的前提下，建立健全城乡建设用地供应三年滚动计划。探索建立全国性的建设用地、补充耕地指标**跨区域交易机制**。加强土地供应利用统计监测。实施城乡土地统一调查、统一规划、统一整治、统一登记。推动制定不动产登记法。

三、引导劳动力要素合理畅通有序流动

（七）深化户籍制度改革。推动超大、特大城市调整完善积分落户政策，探索推动在长三角、珠三角等城市群率先实现**户籍准入年限同城化累计互认**。放开放宽除个别超大城市外的城市落户限制，试行以经常居住地登记户口制度。建立城镇教育、就业创业、医疗卫生等基本公共服务与常住人口挂钩机制，推动公共资源按常住人口规模配置。

（八）畅通劳动力和人才社会性流动渠道。健全统一规范的人力资源市场体系，加快建立协调衔接的劳动力、人才流动政策体系和交流合作机制。营造公平就业环境，依法纠正身份、性别等就业歧视现象，保障城乡劳动者享有**平等就业权利**。进一步畅通企业、社会组织人员进入党政机关、国有企事业单位渠道。优化国有企事业单位面向社会选人用人机制，深入推行国有企业分级分类公开招聘。加强就业援助，实施优先扶持和重点帮助。完善人事档案管理服务，加快提升人事档案信息化水平。

（九）完善技术技能评价制度。创新评价标准，以**职业能力**为核心制定职业标准，进一步打破户籍、地域、身份、档案、人事关系等制约，畅通非公有制经济组织、社会组织、自由职业专业技术人员职称申报渠道。加快建立劳动者终身职业技能培训制度。推进社会化职称评审。完善技术工人评价选拔制度。探索实现职业技能等级证书和学历证书互通衔接。加强公共卫生队伍建设，健全执业人员培养、准入、使用、待遇保障、考核评价和激励机制。

点评：疫情之后各国除了是供应链的竞争，也是人才的竞争。

点评：从股权分置改革到注册制改革，资本市场基础设施不断完善。而随着政府不再兜底信用风险，信用市场的扩大也在应有之义。

(十) 加大人才引进力度。畅通**海外科学家**来华工作通道。在职业资格认定认可、子女教育、商业医疗保险以及在中国境内停留、居留等方面，为外籍**高层次人才**来华创新创业提供便利。

四、推进资本要素市场化配置

(十一) 完善股票市场基础制度。制定出台完善股票市场**基础制度**的意见。坚持市场化、法治化改革方向，改革完善股票市场**发行、交易、退市**等制度。鼓励和引导上市公司现金分红。完善投资者保护制度，推动完善具有中国特色的证券民事诉讼制度。完善主板、科创板、中小企业板、创业板和全国中小企业股份转让系统（新三板）市场建设。

(十二) 加快发展债券市场。稳步扩大债券市场规模，丰富债券市场品种，推进债券市场互联互通。统一公司信用类债券信息披露标准，完善债券违约处置机制。探索对公司信用类债券实行发行注册管理制。加强债券市场评级机构统一准入管理，规范信用评级行业发展。

(十三) 增加有效金融服务供给。健全多层次资本市场体系。构建多层次、广覆盖、有差异、大中小合理分工的**银行机构体系**，优化金融资源配置，放宽金融服务业市场准入，推动**信用信息**深度开发利用，增加服务小微企业和民营企业的金融服务供给。建立县域银行业金融机构服务“三农”的激励约束机制。推进绿色金融创新。完善金融机构市场化法治化退出机制。

(十四) 主动有序扩大金融业对外开放。**稳步推进**人民币国际化和人民币资本项目可兑换。**逐步推进**证券、基金行业对内对外双向开放，**有序推进**期货市场对外开放。逐步放宽外资金融机构准入条件，推进境内金融机构参与国际金融市场交易。

五、加快发展技术要素市场

(十五) 健全职务科技成果产权制度。深化科技成果**使用权、处置权和收益权**改革，开展赋予科研人员职务科技成果所有权或长期使用权试点。强化知识产权保护和运用，支持重大技术装备、重点新材料等领域的自主知识产权市场化运营。

(十六) 完善科技创新资源配置方式。改革科研项目立项和组织实施方式，坚持目标引领，强化成果导向，建立健全多元化支持机制。完善专业机构管理项目机制。加强科技成果转化中试基地建设。**支持有条件的企业承担国家重大科技项目**。建立市场化社会化的科研成果评价制度，修订技术合同认定规则及科技成果登记管理办法。**建立健全科技成果常态化路演和科技创新咨询制度**。

(十七) 培育发展技术转移机构和技术经理人。加强国家**技术转移区域中心**建设。支持科技企业与高校、科研机构合作建立技术研发中心、产业研究院、中试基地等新型研发机构。积极推进科研院所分类改革，加快推进应用技术类科研院所市场化、企业化发展。支持高

校、科研机构 and 科技企业设立技术转移部门。建立国家技术转移人才培养体系，提高技术转移专业服务能力。

(十八) 促进技术要素与资本要素融合发展。积极探索通过天使投资、创业投资、知识产权证券化、科技保险等方式推动科技成果资本化。鼓励商业银行采用**知识产权质押、预期收益质押等融资方式**，为促进技术转移转化提供更多金融产品服务。

(十九) 支持国际科技创新合作。深化基础研究国际合作，组织实施国际科技创新合作重点专项，探索国际科技创新合作新模式，扩大科技领域对外开放。加大抗病毒药物及疫苗研发国际合作力度。开展创新要素跨境便利流动试点，发展**离岸创新创业**，探索推动外籍科学家领衔承担政府支持科技项目。发展技术贸易，促进技术进口来源多元化，扩大技术出口。

六、加快培育数据要素市场

点评：随着货币的脱媒，以及经济周期下行状态下，全球央行实行无底线的货币政策，超主权信用的安全资产首先受到市场欢迎。另一方面，新兴货币资产像比特币等也获得了市场的青睐。

(二十) 推进政府数据开放共享。优化经济治理基础数据库，加快推动各地区各部门间数据**共享交换**，制定出台新一批数据共享责任清单。研究建立促进企业登记、交通运输、气象等公共数据开放和数据资源有效流动的**制度规范**。

(二十一) 提升社会数据资源价值。培育数字经济新产业、新业态和新模式，支持构建农业、工业、交通、教育、安防、城市管理、公共资源交易等领域**规范化数据开发利用**的场景。发挥行业协会商会作用，推动**人工智能、可穿戴设备、车联网、物联网**等领域数据采集**标准化**。

点评：数据的价值在于作为生产要素，为未来经济发展提供新动能。

(二十二) 加强数据资源整合和安全保护。探索建立统一规范的数据管理制度，提高数据质量和规范性，丰富数据产品。研究根据数据性质完善产权性质。制定数据隐私保护制度和**安全审查制度**。推动完善适用于大数据环境下的数据分类分级安全保护制度，加强对政务数据、企业商业秘密和个人数据的保护。

七、加快要素价格市场化改革

点评：土地价格、劳动力价格、资金价格（利率、汇率）的**市场化定价**！有利于资源和风险的有效配置。需要注意的是这几个要素价格完善的进度不同。

(二十三) 完善主要由市场决定要素价格机制。完善城乡基准**地价**、标定地价的制定与发布制度，逐步形成与市场价格挂钩动态调整机制。健全最低**工资**标准调整、工资集体协商和企业薪酬调查制度。深化国有企业工资决定机制改革，完善事业单位岗位绩效工资制度。建立公务员和企业相当人员工资水平调查比较制度，落实并完善工资正常调整机制。稳妥推进**存贷款基准利率与市场利率并轨**，提高债券市场定价效率，健全反映市场供求关系的国债收益率曲线，更好发挥国债收益率曲线定价基准作用。增强**人民币汇率**弹性，保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定。

(二十四) 加强要素价格管理和监督。引导市场主体依法合理行使要素定价自主权，推动政府定价机制由制定具体价格水平向制定**定价规则**转变。构建要素价格公示和动态监测预

警体系，逐步建立要素价格调查和信息发布制度。完善要素市场价格异常波动调节机制。加强要素领域价格反垄断工作，维护要素市场价格秩序。

点评：知识产权、创新在收入分配中的权重增加，降低资本在其中的分配？还是降低劳动在其中的分配？

（二十五）健全生产要素由市场评价贡献、按贡献决定报酬的机制。着重保护劳动所得，增加劳动者特别是一线劳动者劳动报酬，提高劳动报酬在初次分配中的比重。**全面贯彻落实以增加知识价值为导向的收入分配政策**，充分尊重科研、技术、管理人才，充分体现技术、知识、管理、数据等要素的价值。

八、健全要素市场运行机制

（二十六）健全要素市场化交易平台。拓展公共资源交易平台功能。健全科技成果交易平台，完善技术成果转化公开交易与监管体系。引导培育大数据交易市场，依法合规开展数据交易。支持各类所有制企业参与要素交易平台建设，规范要素交易平台治理，健全要素交易信息披露制度。

点评：通过金融投行生产标准化产品，增强要素市场定价的流动性。

（二十七）完善要素交易规则和服务。研究制定土地、技术市场交易管理制度。建立健全数据产权交易和行业自律机制。推进全流程电子化交易。推进实物资产证券化。鼓励要素交易平台与各类金融机构、中介机构合作，形成涵盖产权界定、价格评估、流转交易、担保、保险等业务的综合服务体系。

（二十八）提升要素交易监管水平。打破地方保护，加强反垄断和反不正当竞争执法，规范交易行为，健全投诉举报查处机制，防止发生损害国家安全及公共利益的行为。加强信用体系建设，完善失信行为认定、失信联合惩戒、信用修复等机制。健全交易风险防范处置机制。

（二十九）增强要素应急配置能力。把要素的应急管理和配置作为国家应急管理体系建设的重要内容，适应应急物资生产调配和应急管理需要，建立对相关生产要素的紧急调拨、采购等制度，提高应急状态下的要素高效协同配置能力。鼓励运用大数据、人工智能、云计算等数字技术，在应急管理、疫情防控、资源调配、社会管理等方面更好发挥作用。

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_5940

