

完善支撑高水平社会主义市场经济体制的市场准入制度

□ 刘 涛

市场准入制度是集中反映政府和市场关系的重要基础性制度。党的二十届三中全会提出“完善市场准入制度，优化新业态新领域市场准入环境”，并将其作为构建高水平社会主义市场经济体制的一项改革任务。2024年8月，中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于完善市场准入制度的意见》作出专门部署，为进一步保障各类经营主体机会均等、激发市场活力、推动构建高水平社会主义市场经济体制提供了行动纲领和工作指南。

市场准入制度是一项重要的市场经济基础制度

市场经济基础制度是指为保障市场机制有效运行而制定的一系列规则 and 标准。其中，市场准入制度是一项重要的市场经济基础制度。从市场经济发展的内在要求看，市场准入是各类经营主体开展生产经营活动、参与市场竞争的起点，因而有关市场准入条件、程序等制度安排，就成为市场经济的重要基础性制度。从成熟市场经济国家的经验看，市场准入制度旨在保障各类经营主体享有平等进入市场的机会。一般来讲，市场准入的领域和范围越广、准入条件的透明度和规范度越高，意味着经营主体的选择越自由，供需双方竞争形成的价格越有效，商品要素流动越顺畅，市场机制作用的发挥就越充分。

从我国改革开放40多年的实践看，完善市场准入这一市场经济基础制度，对于坚持和完善公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度具有重要支撑作用。只有充分保障有意愿、有能力的经营主体无障碍地进入市场，特别是放开自然垄断行业竞争性环节，提升市场开放度，破除地方违规设置的准入障碍，实现市场准入“全国一张清单”，才能形成有效竞争的市场格局，扩大商品和服务供给，更好地坚持和落实“两个毫不动摇”，促进各种所有制经济优势互补、共同发展，把我国社会主义基本经济制度优势更加充分地发挥出来，不断解放和发展社会生产力。

完善市场准入制度对于构建高水平社会主义市场经济体制意义重大

党的二十届三中全会着眼于推进中国式现代化，强调高水平社会主义市场经济体制是中国式现代化的重要保障，提出要“完善市场准入制度”。这是继党的十八届三中全会提出“实行统一的市场准入制度”、党的十九大提出“全面实施市场准入负面清单制度”后，党中央对市场准入制度建设提出的新的更高要求，具有重大现实意义。

完善市场准入制度是推动有效市场和有为政府更好结合的关键之举。发展社会主义市场经济，关键是处理好政府和市场的关系。构建高水平社会主义市场经济体制，必须充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，既“放得活”又“管得住”。完善市场准入制度，科学确定市场准入规则，用行政权力的“减法”换取市场活力的“乘法”，正是“放得活”的具体体现。这有利于为发挥市场配置资源的决定性作用提供更大空间，同时明确政府发挥作用的职责边界，减少政府对市场的不当干预，把更多的行政资源转到加强事中事后监管上来，使市场既充满活力又规范有序。

完善市场准入制度是为新质生产力发展提供良好制度环境的必然要求。发展新质生产力是推动高质量发展的内在要求和重要着力点，必须进一步全面深化改革。当前，新一轮科技革命和产业变革深入发展，新业态新模式不断涌现，政府相较于经营主体并不具备信息优势和灵活反应的适应性。完善市场准入制度，特别是优化新业态新领域的市场准入环境，有利于激发全社会内生动力和创新活力，优化生产要素配置，促进各类先进生产要素向发展新质生产力集聚。

完善市场准入制度是构建与国际通行规则相衔接的制度体系的现实需要。当前，我国经济已经深度融入世界经济，同全球很多国家的产业关联和相互依赖程度都比较高，内外需市场本身是相互依存、相互促进的。完善市场准入制度，加强内外资准入政策协同联动，推动规则、规制、管

理、标准相通相容，有利于依托我国超大规模市场优势，以国内大循环吸引全球资源要素，提升贸易投资合作质量和水平，为加快构建新发展格局创造有利条件，在日趋激烈的国际竞争中赢得战略主动。

构建开放透明、规范有序、平等竞争、权责清晰、监管有力的市场准入制度体系

按照“开放透明、规范有序、平等竞争、权责清晰、监管有力”的目标要求，完善市场准入制度，为构建高水平社会主义市场经济体制提供坚实支撑。

“开放透明”要求实施全国统一、内外资协同的市场准入制度，完善相关信息公开机制。完善市场准入负面清单管理模式，不仅要实现一单尽列、全国统一，还要加强内外资准入政策调整协同。将法律、行政法规、地方性法规设定的市场准入管理措施，省市区政府规章依法设定的临时性市场准入管理措施，全部列入全国统一的市場准入负面清单。各类按要 求编制的全国层面准入类清单目录和产业政策、投资政策、环境政策、国土空间规划等涉及市场准入的，全部纳入市场准入负面清单管理。对外资放开准入限制的，对内资同步放开；在不违反国际协定和承诺的前提下，对内资设定准入门槛的，对外资同步适用。此外，完善市场准入制度还要加强信息公开。市场准入负面清单事项内容等向社会全面公开；对许可准入事项，地方各级政府要公开法律法规依据、技术标准、许可要求、办理流程及时限；推动市场准入相关中介服务事项网上公开办理；确保市场准入效能评估过程公开透明。

“规范有序”要求依法制定市场准入管理措施，有序放宽服务业准入限制。这就需要在实施市场准入管理的领域，依法制定市场禁入措施或许可

准入管理办法。放开充分竞争领域准入，大幅减少对经营主体的准入限制。对不涉及国家安全、社会稳定，可以依靠市场充分竞争提升供给质量的服务行业逐步取消准入限制；对涉及重要民生领域的教育、卫生、体育等行业，稳妥放宽准入限制，优化养老、托育、助残等行业准入标准。清理不合理的服务业经营主体准入限制。放宽服务业经营主体从事经营活动的资质、股权比例、注册资金、从业人员、营业场所、经营范围等要求。对于新业态新领域的市场准入管理，不能套用传统的以行政审批为主的管理模式，而要充分发挥市场机制作用，按照标准引领、场景开放、市场推动、产业集聚、体系升级的原则和路径，分领域优化市场准入环境，提高准入效率，更好促进新质生产力发展。

“平等竞争”要求保障各类经营主体可依法平等进入清单之外的领域。这就需要在落实市场准入负面清单制度的基础上，严禁在清单之外违规设立准入许可、违规增设准入条件、自行制定市场准入性质的负面清单，或者在实施特许经营、指定经营、检测认证等过程中违规设置准入障碍。

“权责清晰”要求明确市场准入管理措施调整程序。市场准入管理措施新增或调整前，行业主管部门应依照“谁制定、谁负责”的原则自行开展必要性、安全性、有效性评估；评估通过后，依照法定程序提请制定或修订法律法规规章等。可能造成经济运行突发重大风险的，经报批后，可采取临时性市场准入管理措施。

“监管有力”要求建立与放宽市场准入相适应的综合监管体系。对经营自然垄断环节业务企业开展垄断性业务和竞争性业务的范围进行监管，防止有关企业利用垄断优势向上下游竞争性环节延伸或排除、限制上下游竞争性环节的市场竞争。加强金融行业准入监管。提升市场综合监管能力和水平，推动形成政府监管、企业自觉、行业自律、社会监督的格局。

（作者系国务院发展研究中心市场经济研究所副所长、研究员）

习近平总书记指出：“乡村振兴是党和国家的大战略，要加大真金白银的投入。”中央农村工作会议明确提出“创新乡村振兴投融资机制”，为下一步做好乡村全面振兴和财政支农工作指明了方向。乡村振兴是一项长期而艰巨的重大战略和系统工程，仅靠国家财政投入是不够的，必须着力创新乡村振兴投融资机制，持续完善与乡村振兴相适应的多元化投入保障机制，这是推动实施乡村振兴战略、促进县域经济高质量发展的重要制度保障。

夯实财政投入的“主渠道”功能

乡村振兴需要全社会多主体的协同投入，作为关键主体之一，政府需要在制度政策设计、资金投入引导等方面发挥积极作用。财政是乡村基本公共服务的主要资金供给者，必须坚持农业农村优先发展，将农业农村作为一般公共预算优先保障领域，压实地方政府投入责任，确保财政投入与乡村振兴目标任务相适应。一是发挥好财政资金的引导作用。锚定乡村振兴这一“国之大者”，遵循“大钱大方”原则，积极参与乡村振兴领域的顶层设计和整体规划，统筹中长期资金资源，确保各级财政预算将乡村振兴作为重点支出，预算安排保障到位。二是落实土地出让收入支农政策。切实提高土地出让收益用于农业农村比例，调整完善土地出让收入使用范围，加强土地出让收入与一般公共预算支农投入之间的衔接。三是规范用好地方政府专项债券等政策工具。在加强债券管理和风险控制基础上发行乡村振兴专项债券，推动将符合条件、有一定收益、示范带动性强的乡村振兴项目优先纳入专项债券支持范围，支持乡村振兴重大工程项目建设，专项债券以项目对应的新增建设用地的土地有偿使用费和土地出让收入偿还。四是有的放矢支持粮食安全、乡村产业融合发展、乡村建设、深化农村改革等重点任务。聚焦重点地区、重点群体、重点环节，乡村振兴资金向低收入人口和欠发达地区倾斜。健全种粮农民收益保障机制，统筹建立粮食产销区省际横向利益补偿机制。支持高标准农田建设、水利基础设施建设、农业防灾减灾救灾能力提升和农业机械高端化、智能化、绿色化发展，支持开展重大品种研发推广应用一体化试点，有力保障粮食和重要农产品稳定安全供给。

推进构建财政金融联动机制

金融是国民经济的血脉，也是乡村振兴的重要资金来源，加快构建财政金融共振模式是有力有效推进乡村振兴战略的必要举措。应积极发挥财政优化资源配置的作用，综合运用贷款贴息、投资基金、融资担保、农业保险等形式，激活金融部门的内生动力。一是发挥财政撬动作用，鼓励金融机构参与乡村振兴。按照“地方补贴、中央补助”的方式，支持做好贷款贴息试点工作，在不新增地方政府隐性债务的前提下，通过财政补贴、贷款奖补等政策，开展高标准农田、设施农业建设等涉农领域贷款贴息奖补试点。二是强化金融机构支农支小职责定位。完善大中型银行“三农”金融服务专业化工作机制，创新支持粮食安全、种业振兴等重点领域信贷服务模式。强化农村中小金融机构支农支小定位，鼓励保险机构和政策性担保公司在省以下建立子公司或办事处，提供农业保险、保费优惠、贷款担保、担保费率优惠等服务。三是指导乡村振兴领域政府投资基金发挥积极作用。支持中国农垦产业发展基金、现代种业发展基金等聚焦主责主业、优化投资结构，有效撬动金融资本参与乡村振兴。探索通过股权投资基金等方式组建乡村振兴投融资平台，或依托已有农业类投资公司开展乡村建设。四是构建“政银保担”协同支持体系。充分发挥全国农担体系作用，发展农村数字普惠金融，加强农业信用信息共享，加快农村信用社改革化险，优化“保险+期货”，形成从

创新乡村振兴投融资机制

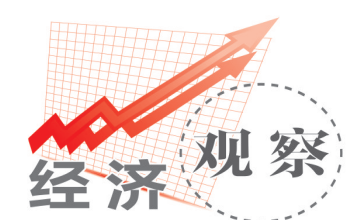
□ 申学锋

涉农主体申请到银行审核、保险承保，再到提供担保、银行放贷的闭环管理，最终构建财政、银行、政策性保险和政策性担保四位一体的协同支持体系。

鼓励社会资本参与乡村振兴

社会资本规模庞大，但囿于体制机制，在乡村振兴中尚未充分发挥作用。应坚持“政府引导、市场运作”的原则，激励社会资本在乡村振兴中施展手脚。一是健全社会资本参与乡村振兴的体制机制。探索社会资本协同参与乡村振兴的有效路径，支持中国农业产业发展基金引导社会资本参与乡村振兴，通过合理良性的收益机制，确保乡村振兴项目运营的可持续性，同时有效防范和纠正投资经营中的不当行为。二是推进政企合作新机制在乡村振兴实践中的应用。在乡村振兴实践中的应用。在乡村生活垃圾处理、污水处理等基础设施可采用新机制下的政企合作模式，地方政府要从“买单者”向“监管者”转型，从制度保障和收益吸引两端着手，推动政企合作项目的市场化转型，引导优质社会资本进入乡村公共服务与基建领域。引导金融机构做精做细社会资本投融资全周期的尽职调查与项目绩效评估，适当调整投融资条件和风控体系，推动政企合作项目特许经营经营者精细准备、合规运维。三是着眼长远考虑农村居民分担成本的可行性。乡村振兴任务繁多、耗资巨大，需要多主体协同发力、共担成本，除了政府财政、金融资本和社会资本之外，还要立足长远考虑农民分担成本的可能性。从短期来看，我国农村居民人均可支配收入偏低，不完全具备分担部分公共服务和基础设施成本的能力。但从长期看，生活垃圾处理、污水处理、民宿改造等也要注重农民参与，鼓励采取多种方式组织农民参与乡村建设，对农民未来分担公共服务成本的可行方案进行科学论证，确保财政运行可持续和农民分担成本的可行性。

（作者系中国财政科学研究院研究员）



改革关注点

何为“全要素生产率”

□ 刘雪燕

党的二十届三中全会《决定》提出，“健全相关规则和政策，加快形成同新质生产力更相适应的生产关系，促进各类先进生产要素向发展新质生产力集聚，大幅提升全要素生产率”。全要素生产率，指的是全部要素的生产率，也称总和要素生产率，来源于经济学中生产率的概念，从根本上说是产出与投入之比，衡量的是单位投入带来的产出水平。

从投入要素包括的范围看，生产率可以分为单要素生产率和全要素生产率。单要素生产率是全部产出和单一一种投入要素之比，如劳动生产率，反映的是全部产出与劳动投入之比。而全要素生产率则是全部产出和综合要素投入之比，反映的是扣除全部要素投入之后的产出增值。可以通过俗地理解为，在所有其他要素投入数量保持不变的条件下，通过技术进步、组织创新、专业化等方式所增加的产出。例如，在某个工厂中，劳动力、资本等所有生产要素投入都没有变，但产出增长了5%，这多出来的5%就是全要素生产率的贡献。

全要素生产率的提高，对于我国扎实推进经济高质量发展具有重要意义。全要素生产率是推动经济持续增长的动力。经典经济学范式中，经济增长的动力主要包括劳动投入、资本投入和全要素生产率提高三大部分。

劳动投入和资本投入的快速增长，即所谓“人口红利”通常是阶段性的，高峰期过后往往不会重复出现。而全要素生产率的提高虽然会有波动，但高速增长阶段能够重复出现，可以为经济稳定增长提供持续动力。现阶段全要素生产率提升对于我国经济持续稳定增长的重要性更趋凸显。从国际经验来看，高增长国家发展到一定阶段后出现经济减速，主要原因是全要素生产率增长放缓。因此，在工业化基本完成后，继续保持稳定较快的全要素生产率增长，是一国跨越中等收入陷阱、进入高收入国家行列的基本保障。改革开放前30年，随着工业化进程的快速推进，农业劳动力向工业转移，我国全要素生产率增速一直保持在4%左右，贡献了近40%的经济增长。2010年后，我国全要素生产率的年均增速降低至1.5%以下。当前，我国正处在由中高收入阶段向高收入阶段过渡的关键时期，而劳动年龄人口持续负增长、劳动力转移接近尾声、资源环境等硬约束增强、世界经济增长乏力，传统经济增长动力逐步减弱，全要素生产率的提高对于促进经济持续增长具有更为重要的意义。

发展新质生产力是提高全要素生产率的重要途径。习近平总书记强调，新质生产力由技术革命性突破、生产要素创新性配置、产业深度转型

升级而催生，以劳动者、劳动资料、劳动对象及其优化组合的跃升为基本内涵，以全要素生产率大幅提升为核心标志，特点是创新，关键在质优，本质是先进生产力。全要素生产率大幅提升是新质生产力的核心标志，具体可以通过以下途径来实现。

一是通过技术革命性突破，以科技创新催生新产业、新模式、新动能。加强科技创新特别是原创性、颠覆性科技创新，加快实现高水平科技自立自强，打好关键核心技术攻坚战，使原创性、颠覆性科技创新成果竞相涌现。加快绿色科技创新和先进绿色技术推广应用，做强绿色制造业，发展绿色服务业，壮大绿色能源产业，发展绿色低碳产业和供应链，构建绿色低碳循环经济体系。

二是通过生产要素创新性配置，实现劳动者、劳动资料、劳动对象及其优化组合的跃升。畅通教育、科技、人才的良性循环，完善人才培养、引进、使用、合理流动的工作机制。根据科技发展新趋势，优化高等学校学科设置、人才培养模式，为发展新质生产力、推动高质量发展培养急需人才。健全要素参与收入分配机制，激发劳动、知识、技术、管理、资本和数据等生产要素活力，更好体现知识、技术、人才的市场价值，营造鼓励创新、宽容失败的良好氛围。

三是推进产业深度转型升级，改造提升传统产业，培育壮大新兴产业，布局建设未来产业。及时将科技创新成果应用到具体产业和产业链上，提升产业链供应链韧性和安全水平，保证产业体系自主可控、安全可靠。围绕推进新型工业化和加快建设制造强国、质量强国、网络强国、数字中国和农业强国等战略任务，科学布局科技创新、产业创新。大力发展数字经济，促进数字经济和实体经济深度融合，打造具有国际竞争力的数字产业集群。

四是进一步全面深化改革，形成与新质生产力相适应的新型生产关系。深化经济体制、科技体制等改革，着力打通束缚新质生产力发展的堵点卡点，建立高标准市场体系，创新生产要素配置方式，让各类先进优质生产要素向发展新质生产力顺畅流动。同时，扩大高水平对外开放，为发展新质生产力营造良好国际环境。

