责编： 林娜 E-mail:studytimes4@126.com Tel:010—62806240

◆完善社会主义市场经济体制

充分发挥市场在资源配置中的决定性作用

□中央党校经济学部课题组

党的十八届三中全会指出，要使市场在资源配置中起决定性作用，这一论断对深化经济体制改革特别是对未来我国资源的配置方式指明了方向，对于建立完善的社会主义市场经济体制具有重大意义。

市场在资源配置中作用由“基础”到“决定”是实践发展的客观要求

资源配置方式有两种，一种是计划机制，一种是市场机制。改革开放之前，我国资源配置实行的是高度集中的计划经济体制，实践证明通过计划机制实现资源配置是失败的。改革开放以来，市场机制在资源配置中的作用越来越明显，经历了计划经济为主市场调节为辅的阶段，即在社会资源配置中让市场机制能够对计划机制起到补充作用；有计划的商品经济阶段，市场机制对资源配置作用进一步增强，但计划机制仍然起到主导作用；党的十四大报告提出我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制，提出要让市场在资源配置中起到基础性作用，表明市场机制在资源配置中所起的作用占据主导地位，计划机制在资源配置中下降到了次要地位。党的十八届三中全会指出，要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，这就表明在资源配置中市场机制的作用进一步增强，这就是资源配置要由市场机制而不是计划机制决定，通过政府计划配置资源要尽可能降低到必要的限度，通过市场机制配置资源要上升到尽可能高的程度。

之所以要让市场在资源配置中起到决定性作用，根本原因在于市场机制配置资源的效率远远高于计划机制。市场机制包括供求机制、价格机制、竞争机制等。经济学的一个基本道理就是供大于求价格下跌，企业利润率就降低甚至要亏本，迫使更多的资源从原有的行业或部门撤出；相反，供不应求价格上涨，企业利润率提高，会吸引更多的社会资源转入该部门或行业。特别是在市场经济条件下，通过竞争实现优胜劣汰，实现资源的优化配置。虽然市场调节资源分配具有滞后性和一定的盲目性，但整个社会资源配置是理性的，带来的是节约和效率，因为每一个市场主体都想实现收益最大化。计划机制配置资源理论上可以实现合理配置，哪里最需要就将资源配置到哪里，但在实践中是做不到的，具有乌托邦性质，因为没有充分的利益诱导和充分的信息。市场经济发达国家的一个基本经验就是实现资源配置的市场化。我国在改革开放之前通过计划机制配置所有资源，窒息了经济活力，降低了资源配置效率，导致生产力发展缓慢，人民生活水平没有多大提高，国民经济几乎到了崩溃边缘。改革开放 30 多年来，之所以国民经济和社会发展发生了翻天覆地的变化，归根结底就是越来越多地发挥了市场机制在资源配置中的作用。

要建立完善的社会主义市场经济体制，就需要继续深化市场经济体制改革，让市场在资源配置中起到决定性作用，这是实践发展的客观要求。一方面，我国要到 2020 年全面建成小康社会，到 21 世纪中期达到中上等发达国家水平，实现中华民族复兴的伟大梦想，就需要继续解放和发展生产力，更多地释放市场经济活力，最重要的就是让市场在资源配置中起到决定性作用，提高资源配置效率和效益。建立完善的市场经济体制就是要让市场在资源配置中起决定作用，否则就不是市场经济，更不是完善的市场经济。另一方面，我国要在激烈的国际竞争中占据有利地位，要进一步提高综合国力，就同样需要把有限的稀缺资源配置到效益最高的部门和行业，发挥市场在资源配置中的决定性作用。

经过 35 年的改革，虽然市场机制在资源配置中的作用越来越明显，但并没有起到决定性作用，地区封锁、部门分割、行业垄断比较严重地存在，市场主体竞争不充分；生产要素市场如土地市场、资本市场、产权市场、企业家市场、资本市场不健全等，生产要素价格扭曲，不能准确地反映供求关系；政府直接配置资源的权限过多过大，等等。这些问题的存在严重地阻碍了市场活力的进一步发挥，阻碍了生产力发展。要建立完善的社会主义市场经济体制，提高资源配置效率，进一步释放经济活力，就需要让市场在资源配置中发挥决定作用。

现代市场体系是使市场在资源配置中发挥决定性作用的基础

市场机制发挥作用的载体是市场体系，要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，需要具备让市场机制充分发挥作用的平台和场所，这就是统一开放竞争有序的现代市场体系。而不是分割的封闭的垄断的无序的市场。

统一开放竞争有序是现代市场体系的基本特征。所谓统一，有两层涵义，一是指市场的统一性，即在全国范围内要形成一个统一的市场，不应有条块分割、地区封锁和进入市场的障碍，各种生产要素可以在不同行业之间、地区之间和部门之间自由流动；二是指对同类别的市场有统一的市场规则和相关的法律制度。开放是指使各类商品和生产要素能够在国内外市场上自由流动，自觉地能动地参与国际分工和国际竞争。竞争是指各类市场主体能够在市场中有效地利用价格机制和供求机制理性地实现各自的利益。要实现竞争就需要消除垄断、贸易壁垒和歧视措施，保证市场主体公开、公正和公平地获得市场信息和市场机遇。有序是指有一定的市场规则来维系市场的正常交易行为，保证公平竞争的实现和资源的合理流动，保证各类市场主体能够平等地使用生产要素。

要构建现代市场体系，既需要培育大量的充满活力的商品和生产要素的供给者，也需要培育无数个理性的需求者。从供给者来看，就要加快培育无数个具有充分活力的能够自主经营自负盈亏的市场主体即企业，一方面需要坚持“两个毫不动摇”，即毫不动摇地坚持和发展公有制经济，毫不动摇地鼓励、支持、引导非公有制经济的发展；另一方面需要降低企业门槛，取消不必要的审批，为企业松绑，把事前审批转变为事后监督，引导和鼓励亿万人民群众主动积极地创业。从需求者来看，还需要培育大批自由选择自主消费的需求者，这就要求不断提高消费者收入水平，让更多人有能力消费；需要不断创造新的产品，诱导新的消费需求；需要严格保护消费权益，让消费者放心消费等。

要健全现代市场体系，需要发展生产要素市场，形成合理的生产要素价格机制，包括通过完善企业家市场形成企业家的市场定价机制、通过完善土地市场形成土地的市场价格、通过完善资本市场形成资本的市场价格机制等。市场是天生的平等派，只有通过竞争形成的价格才是最公平的，所以，凡是能够由市场定价的政府就不需要干预。这一价格机制要能够反映市场的供求关系，这是由市场决定的，除此之外，还要反映资源稀缺程度，特别是不可再生资源，同时还要反映对环境的损害成本。健全现代市场体系需要规范发展行业协会和市场中介组织。现代市场体系是统一竞争开放有序的市场体系，不可能完全依靠政府来规范和发育，需要通过行业协会和市场中介组织来承担这一功能，既承担起行业内部或市场内部维护市场秩序的职责，又可以起到联结生产者、销售者、消费者等各方的作用，并抵御市场风险。健全市场体系还需要健全社会信用体系。没有一个健全的市场主体信用，没有基本的诚信，真正的市场体系就难以确立起来。市场规则就难以真正地发挥作用，就不可能有现代市场体系。要借鉴西方发达国家的经验，建立个人、企业等市场主体信用档案，对于破坏市场规则，没有诚信的个人、企业等市场主体进行严厉惩罚，使其为不讲信用付出代价。健全现代市场体系还需要进一步打破市场分割和部门、地区、行业垄断，形成国内统一的大市场。健全现代市场体系，还要求相信市场、依靠市场，鼓励和保护供求双方通过公开公平竞争的方式形成商品、服务特别是生产要素的价格。

让市场在资源配置中起决定性作用需要发挥政府作用

现代经济运行既离不开市场这只无形的手，同样也离不开政府这只有形的手。要让市场在资源配置中发挥决定性作用，并不是简单地实行自由放任，政府撒手不管，而是需要处理好政府和市场的关系，科学界定政府和市场边界，哪些资源应该由市场配置，哪些资源应该由政府配置需要界定清楚。边界不清就会降低资源配置效率，甚至发生资源的错误配置，既有可能形成资源配置的真空，也有可能产生重复配置，最终结果都降低了资源配置效率。一般而言，凡是市场机制能够充分发挥作用的地方，就要实行资源的市场化配置；凡是市场机制不能发挥作用的地方，就需要政府来弥补。尺有所短，寸有所长。市场机制有其提高资源配置效率的一面，同样也有其自身难以克服的缺陷，如凭借市场机制无法解决公共产品的问题，无法解决即使由公平竞争而产生的垄断问题，也无法解决市场经济规律自发作用所带来的国民经济的大幅度波动等，诸如此类问题的存在降低了资源配置的效率和效益，这是市场自身无法解决的，只有充分发挥政府的作用，弥补市场缺陷和不足。当然政府也不是万能的，也会因为判断失误而发生资源配置的浪费，关键是要把握好二者关系的度。

让市场机制在资源配置中起到决定作用只是手段而不是目的，根本目的在于提高资源的配置效率。与计划机制配置资源相比，要充分发挥市场机制在资源配置中的决定性作用，对政府调控的要求不是降低了，而是提高了；政府职能不是少了而是多了；对政府公职人员的素质要求也更高了，政府弥补市场缺陷特别是要进行科学的宏观调控不仅仅是个技术问题，更是一门艺术。

（执笔人：赵振华）

◆宏观观察

深化财税体制改革与坚持分税制

□姜孟亚

党的十八届三中全会提出要“深化财税体制改革”，并且将财税体制改革思路上升到国家治理高度。这是三中全会从顶层设计角度提出的战略思维，指明了财税体制改革的大方向。“财政是国家治理的基础和重要支柱”的提法与以往不同，它显示出国家对财政问题的重视程度，是对财政职能的重新定位。这突破了从经济学视角来认识财政的范畴，把财政的定位提升到了一个新的高度。

自从 1994 年开始，我国的财税体制一直以“分税制财税体制”来冠名。将“分税制”作为财税体制的前缀，表明了我国的财税体制是以分税制作为改革方向或建设目标的。目前我们应当在做好顶层设计和总体规划的前提下，瞄准财税体制改革的大方向，心无旁骛地继续加以推进。

现行分税制与相关问题

近年来，批评之声不绝于耳的地方债务危机、土地财政以及仍未完全解决的县乡财政困难等问题，其产生的根源绝不是分税制的缘故。

一般认为我国的地方政府债务规模在 20 万亿人民币以下。其中大约 85%用于基础设施建设，其余的用于灾后重建、改善民生等方面的投资，并没有进入消费领域。地方债务的形成原因复杂众多，其中既有偿还历史的基础设施欠账，也有地方政府为了长远经济发展而进行的基础设施新投资。这些基础设施的使用年限都在数十年以上，因此我们不能指望三五年内就收回成本并盈利。当然其与分税制无关。另外，据《人民日报》2013 年 11 月 14 日报道：我国地方债务风险上总体是可控的。

我国土地制度实行公有制，分别为国有和集体所有。国有建设用地曾经采用划拨方式，这显然不符合市场经济的要求。后来对建设用地的供应采用市场方式。在城镇化过程中，政府需要供应土地，供应土地就需要通过市场化的卖地来实现。退一万步说，即使中央一分钱不要全部留给地方，在市场经济下，地方也需要以卖地的方式来供应各种建设用地。显而易见，地方政府卖地与分税制毫无关联。它是由土地制度决定的。

地方财政支出占全国财政支出的比例现在达到 85.1%。这说明绝大部分钱是地方政府在支出。那为什么仅仅是县乡财政困难呢？这是因为地方层层集中所致，首先是省的责任，而不是中央的责任。1994 年的分税制改革本来就是针对两个层级——中央与省级单位，而不是针对五级政府。但省以下的改革机械地照搬了中央与省级的分税制模式，层层分税，导致了层层集中；而办事的责任却是层层下移，甚至是层层加码。这也导致县乡政府要办的事情很多，钱却不够。这是中间“肠梗阻”造成的，其与分税制无关。

以明晰的支出责任划分作为推进财税体制改革突破口

此次三中全会进一步提出了“建立事权和支出责任相适应的制度”。这表明我党对财政问题进一步强调了在事权落实过程中责任的重要性。也就是说，各级地方政府在落实事权时，要更好地以财力为保障。这一提法的改变，将保证各级地方政府在事权的执行过程中，事情会做得更好，执行力会更高。这种提法蕴含了钱由谁来花更合理的问题，表明支出责任需要在中央与地方之间调整。

从理论上讲，政府间支出责任划分是处理政府间财政关系的逻辑起点。以支出责任划分为基础，辅之以政府间收入划分和转移支付等制度安排，共同构成了政府间财政关系的基本框架。在 1994 年分税制改革的基础上，以政府间支出责任划分为突破口，是进一步深化财税体制改革的最佳路径选择。

中央政府和地方政府的权力界分包含非常广泛的范畴。事权只是其中一小部分，且其在本质上是一种支出责任。支出责任是指花钱办事的责任，不只是钱从何来。从世界各国来看，教育、社保、医疗和环境等基本公共服务方面的支出由中央政府承担或中央和地方共同承担是惯例。对我国而言，中央政府（和上级政府）将事权适当上收可以说是对以往事权过度下移的一种校正，有助于缓解各级地方政府的财政支出压力以及由此产生的各级地方政府“公司化”倾向，并可以促进政府职能向服务型转变。

针对当前中央政府与地方政府之间支出责任划分较粗的现实状况，应当进一步细化，以尽可能避免事权与财力的脱节。支出责任划分要与事权及其变化紧密结合在一起。在“中央决策、地方执行”的整体框架下，支出责任划分的重心要针对下级政府，要让地方政府承担的每一项责任都有其相应的支出来源——来自财权或转移支付产生的财力。通俗地说，就是让地方政府“干什么事”“钱从何来”，都有一个明确的规则。只有明晰的支出责任划分，才有可能实现事权与财力的动态匹配。

当前面临的问题是，尽管地方财力相当一部分来自于中央，但地方的支出责任明显偏大，85.1%的支出责任在地方，即政府“钱袋子”中有 85.1%的钱是由地方来开支的。而中央的支出责任仅有 14.9%，其显然偏小。这也说明地方政府做了一些不适合其来做的事情。上移部分支出责任和事权应当是未来财税体制改革的大方向。

财税体制改革的当前路径

现有的财税体制改革实践显示，其路径是采取从易到难，从完善转移支付制度和加大预算管理制度改革入手的。今年 8 月，经国务院批准，我国在黑龙江松花江、嫩江两大平原启动支农资金整合试点。其将中央财政安排的农业生产发展、农村社会发展和扶贫开发等三大类 77 项资金全部纳入整合范围，省级财政安排的相关涉农资金也一并纳入。整合后中央各部门的资金审批权下放给地方。在财政资金体量日益庞大的背景下，其具有非常深远的意义。它也传递出中央大力清理和归并专项转移支付的改革信号。

以完善转移支付制度为突破口，中央今年还加大预算管理制度改革，完善全口径预算，盘活存量资金；同时政府带头过“紧日子”、压减“三公”经费等支出，加大财政信息公开力度。这一系列措施传递出中央进一步管好政府“钱袋子”，提高财政支出绩效的改革新思路。

“透明预算”意味着预算完全透明，这一提法在之前的文件中从来没有出现过。其对预算的透明度提出了更高的要求，意味着提高预算透明度的改革步伐必须要加快。对预算管理制度的改革和完善，也是提高国家治理能力的一项重要工作。只有让预算更加科学合理，才能够以强大的物力财力保证国家的正常运转与各项事权的充分落实。

在未来的财税体制改革过程中，我们需要“法”字当头，解决“法”与“财”两张皮的问题；需要加快制定财政收支划分法和税收基本法，甚至于需要在《宪法》中明确规定税收法定原则。依法进行财税体制改革，是依法治国的重要内容。如果“法”与“财”两张皮，就表明依法治国落空了。因此，调整事权、完善税制和透明预算等财政体制改革的各个方面和环节都应当遵循法治思维。

财税体制改革上行承接国家宏观经济运行、下行对接公民基本权利，又因其温和与可操作的改革路径，成为新一轮全面改革中的“牛鼻子”。财税体制改革本质上改的是国家和公民之间的关系、中央和地方之间的关系以及立法和行政之间的关系。这三组关系归根到底是政府与市场之间的关系。因而财税体制改革问题，实质是公共资源配置体系与机制的问题。财税体制改革密切联系战略和全局。

1994 年分税制改革奠定了现行财政体制的基础，但也存在财力与事权难以有效匹配和中央与地方间财政关系缺乏基本规则等诸多问题亟待解决，我国分税制财政体制改革的历史任务远未完成。但是我们必须充分肯定 1994 年推出分税制配套改革的基本制度成果，并且加以巩固和提升。

所以，未来的财税体制改革在思路上要以“建立事权和支出责任相适应的制度”为重点，设计可行的深化改革方案。在当前，最需解决、亟待澄清的一个根本性问题是：不管眼前的矛盾有多么复杂，不管未来的道路有多么曲折，我们只能也必须坚守并采取实质措施不断逼近已经被历史反复证明了的、与社会主义市场经济体制相适应的正确的财税体制改革大方向——“分税制财税体制”。

◆有感而发

破除垄断 促进公平 才能加快发展

□严介和

改革开放使我国成功实现了从高度集中的计划经济体制到充满活力的社会主义市场经济体制，从封闭、半封闭到全方位开放的伟大历史转折。自邓小平南方讲话之后，作为社会主义市场经济的重要组成部分，中国民营企业的发展进入了一个新阶段。据全国工商联发布的 2012 年度《中国民营经济发展形势分析报告》，2012 年，民营经济在GDP中的比重已超过 60%，2012 年前 10 个月，规模以上工业企业增加值累计增速为 14.9%，较之 2011 年出现了一定程度的回落，但仍高于国有工业企业的 6.4%和全国工业企业 10%的平均水平，夯实了实体经济基础。同时，民营经济提供了全国 80%左右的城镇就业岗位。快速成长的民营经济，为我国国民经济的高速发展作出了巨大的贡献。现在我国经济总量已经跃至世界第二，作为经济增长中最为活跃的因素，民营经济的贡献功不可没。

民营经济不仅在利税、就业等方面为国家承担起越来越重要的角色，在社会责任的承担等方面也愈发显现出积极的作用，已经成为我国经济建设和社会建设中的重要支柱力量。

但毋庸讳言，民营经济的发展还面临着很多制约的瓶颈，民营经济的地位与它对国民经济的贡献存在反差。党的十八届三中全会指出，要“进一步解放思想、解放和发展社会生产力、解放和增强社会活力，坚决破除各方面的体制机制弊端”，“要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……”这是改革开放 30 多年来的实践经验与科学的结论。

三中全会提到的体制机制的弊端，尤以垄断为甚。要使市场真正在资源配置中起到决定性作用，就不能不坚决破除垄断。

市场是交换，而交换要靠规则，而规则必须公平，垄断在市场中蛮横霸道，不讲规则，破坏公平。实践已经表明，“垄断带来了三个危害：一是垄断的高价，因为垄断企业能够制定垄断高价。二是垄断的低价，因为处于垄断地位，他们可以用非常低的价格，来使用、占有稀缺资源，包括土地、采矿权和资金等。三是阻止别人进入，使民营企业不能进入到某些领域而带来的供给减少”。（盛洪）

不能想象一个没有规则、不公平的市场会有生命力，垄断挤压破坏的是社会生产力的发展，是每个人的创造和发展的机会，是公平和正义。不仅如此，垄断还滋生腐败，滋生内耗，滋生犯罪……垄断不仅破坏市场，一些大案要案的发生，无人监督的贪腐官员落马，实际上也在毁灭垄断者自身，垄断还在文化精神领域里起到了破坏和谐公平的价值观的负面作用。垄断的弊端，已经越来越多地显现出来。

古语说，有恒产者有恒心，一个全民贫困的社会不可能支撑一个强大的国家。未来国家社会的稳定与富强，取决于民众对自己未来生活的可控预见，只有支持亿万民众的创业和发展与壮大，国家才能获得真正的强大，社会才能获得真正的稳定。过去人们常说的一个道理是，大河有水小河满，这实际上完全颠倒了事实。在实践中恰恰相反的是另一个道理，即小河无水大河干。谁见过没有小河供应却独自奔流的大河？世界上从来就没有。只有千万条水量丰饶的小河，才能滋养出波澜壮阔的大河，这个道理不仅是在自然界，在经济社会等很多方面也是颠扑不破的真理。同理，国家富强的基础恰恰在于民间的富庶，所以可以这样说，某种程度上，民营经济的创业和发展环境决定着我们民族和国家的前途。

事实已经证明，民营经济在国家经济和社会建设中绝不仅仅是什么拾遗补缺。十八届三中全会强调的“必须毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展，激发非公有制经济活力和创造力”，“必须加快形成企业自主经营、公平竞争，消费者自由选择、自主消费，商品和要素自由流动、平等交换的现代市场体系，着力清除市场壁垒，提高资源配置效率和公平性。要建立公平开放透明的市场规则”，彰显出极为重要的意义。全会指出的“核心问题是处理好政府和市场的关系”，应该说已经点明了问题的要害。

实际上，所有可以盈利的领域都应该向民营经济开放，而国家应该进入的恰恰是无利可图的和社会服务等领域。政府应该坚决退出那些与民争利的行业，这才回到了国家的本位。未来的民营经济不仅要在工业生产等领域内继续得到长足的发展，而且在教育、医疗、养老等领域，也应该有大的发展，以满足人民越来越紧迫的需要。

中国未来的发展、社会的稳定与否与民营经济是否能真正获得平等保护、平等竞争、公平准入以及个体、私营经济和中小企业发展能否获得更好的条件，关系极其重大。“改革国企和打破垄断到现在已不是可以缓行的改革，而是迫在眉睫；也不只是涉及几家企业或几个产业的改革，而是关系到宏观全局，以至中国经济前景的关键性举措。”（盛洪）

既然要“使市场在资源配置中起决定性作用深化经济体制改革”，那市场是什么？一个逻辑就是市场由平等交换维系，平等交换需要公平规则促成，而公平、透明的规则需要法治社会的保护，显然，在这方面，我们还有很长的路要走。