

要素市场化配置向何处发力

□ 本报记者 张治尧

近日召开的中央经济工作会议指出了明年经济工作的七个政策发力方向,其中,改革开放政策要激活发展动力。要抓好要素市场化配置综合改革试点,全面实行股票发行注册制,完成国企改革三年行动任务,稳步推进电网、铁路等自然垄断行业改革。

2019年11月26日,中央全面深化改革委员会第十一次会议审议通过《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》(以下简称《意见》)。2020年4月9日,《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》发布,对土地、劳动力、资本、技术和数据五大要素市场化配置作出部署。

相关专家表示,要素市场化配置是高质量发展的有力保障,无论是传统的资本要素,还是新型的数据要素,市场化配置都在有条不紊推进中。

要素市场化配置——高质量发展的有力保障

近400年前,英国古典经济学家威廉·佩弟首先提出了著名的“双要素”论:“劳动是财富之父,土地是财富之母。”当这两个实体性的要素结合时,开始生产并创造财富。而随着时代的发展,资本、技术、数据等要素的影响力逐渐凸显。

如何理解要素市场化配置?中国宏观经济研究院市场与价格研究所大宗商品研究室主任刘志成对本报记者表示,完全的要素市场化配置要求要素的边际回报在行业间和区域间实现均等化。现实中,受多种因素影响,要素往往无法做到完全的、彻底的配置,但在配置手段、方式和结果上,必须强化市场化导向。

刘志成表示,要素市场化配置是发挥市场决定性作用的前提和基础,也是更好发挥政府作用的目标和方向,促进要素市场化配置是实现高质

量发展的有力保障。

一是有利于提升资源配置效率。理论和实践都证明,市场是最有效的资源配置方式。只有要素被配置到产生最高边际回报的领域,生产要素对经济发展的贡献才体现得最为充分。促进要素市场化配置,可以充分发挥价格机制、竞争机制和供求机制的作用。

二是有利于优化经济结构。在产业层面,结构调整的实质是生产要素在产业间优化配置。通过要素市场化配置,结合相关政策的引导,生产要素将更多向代表产业升级方向的行业集聚,推动供给结构更好适应需求结构。

三是有利于改善收入分配。在国民收入分配体系中,初次分配是直接生产要素相联系的分配,决定了收入分配的基本格局。当前,我国收入分配不合理的成分中,有相当一部分源于要素回报不合理,而要素回报不合理在很大程度上源于要素配置扭曲。推动要素市场化配置,可以避免行业间要素配置失衡的情况出现,有效改善收入分配。

而全要素生产率也在很大程度上影响生产要素配置效率。国家信息中心总经济师祝宝良表示,中长期内,实际经济增长速度是由潜在经济增长率决定的,并在需求因素的影响下围绕潜在增长率波动。潜在经济增长率取决于生产要素的数量、质量和生产要素的配置效率。在实际测算中,一般把由资本、劳动力投入对经济增长贡献以外的部分统称为全要素生产率。因此,全要素生产率不仅反映生产要素的质量,也反映了生产要素配置的效率,是经济增长质量最主要的度量指标。

据计算,我国全要素生产率对我国经济增长的贡献占1/3左右,远低于美、欧、日等主要发达经济体平均贡献70%的水平。过去40多年,我国经济增长主要靠资本积累和劳动力驱动,人力资本、科技创新、生产要素配置对经济增长的作用并不高。

围绕要素市场化配置推进工作,

2021年,国家发展改革委多次举办会议并赴地方调研:3月,召开要素市场化配置改革工作推进会;4月,召开专家座谈会;6月,赴湖南长沙开展要素市场化配置改革调研,召开座谈会并赴相关企业、园区进行实地考察;9月,在浙江省宁波市组织召开高标准市场体系建设和要素市场化配置改革现场经验交流会;11月,召开要素市场化配置改革专家座谈会……

一系列的会议调研,使得要素市场化配置的大图进一步清晰,五大要素市场化配置也在有条不紊推进中。

传统资本要素——直接融资成革新关键

土地、劳动力和资本等属于传统要素,如何疏通制约传统要素配置效率提升的市场堵点?刘志成表示,要健全重大项目用地保障机制,实施“增存挂钩”,倒逼各地进一步盘活利用批而未供和闲置土地;推进委托用地审批权试点,动态调整试点省份,提升地方积极性;推动户籍准入年限同城化累计互认,减少劳动力跨区域流动的无形壁垒,提升劳动力要素配置效率;稳步推进股票发行注册制改革,降低上市门槛,完善投资者保护机制,提高企业融资效率;建立常态化退市机制,持续推动资本市场优胜劣汰,提升上市企业的总体质量。

以资本要素为例,《意见》指出,推进资本要素市场化配置。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。

除了传统意义上直接融资利于多层次资本市场发展外,类似于绿色债券等债券形式将助力绿色发展,也有利于碳达峰、碳中和目标的实现。

12月8日,广东省环保集团发布公告,为助力集团绿色环保主业发展,

进一步提高直接融资比例、降低融资成本、优化资金结构,成功发行2021年第一期绿色企业债,发行规模17亿元,发行期限为5+2年。此次绿色企业债的发行得到市场认可:全场认购倍数2.3倍,票面利率3.55%,较今年11月以来同评级国企发行的同期限债券平均发行利率低21个基点。

川财证券首席经济学家、研究所所长陈雳表示,实现“双碳”目标需要付出巨大努力,除了政府发布政策引导、企业提高社会责任感外,金融提供项目融资支持也是重要一环。在多种多样的融资方式中,对于筹资方来说,直接融资具有筹资成本低、速度快等优点,其中通过绿色债券形式进行融资的优势更为明显。

各地也纷纷大力推进企业债直接融资,促进资本要素市场化配置。

10月27日,浙江省发展改革委副主任李军在新闻通气会上说,企业债是公司信用类债券中债券期限较长、违约率最低的债券品种,是由国家发展改革委进行注册管理的一个债券品种,主要服务于重大项目建设。一直以来,浙江积极支持符合条件的企业通过发行企业债融资,为企业发展和项目建设提供长期资金,尤其是今年以来,浙江省企业债工作走在全国前列。

围绕浙江省委、省政府重大改革任务,今年浙江推动发行各类专项债券18支,募集资金146.9亿元,包括县城新型城镇化建设专项债券、双创孵化专项债券、绿色债券、社会领域产业专项债券等债券品种。

李军表示,下一步,浙江将加强企业债发行管理和精准服务,继续支持符合条件的企业发行企业债,鼓励发行县城新型城镇化建设、战略性新兴产业等重点领域专项债券。同时,持续抓好企业债领域风险防范,确保不发生系统性、区域性风险。

9月14日,广东省政府发布《广东省深入推进资本要素市场化配置改革行动方案》(以下简称《方案》)。

提出,引导企业稳步扩大债券市场融资规模。支持符合条件的企业发行公司债券、企业债券、短期融资券、中期票据、资产支持证券等债务融资工具。支持金融机构通过创设或参与创设信用风险缓释凭证、信用保护合约、担保增信等方式支持民营企业发债融资。创新知识产权证券化产品,探索在深交所开展分层分类的储架式发行。健全债券风险防控协作机制,维护债券融资良好环境。

新型数据要素——建立权责利清晰的体系

知识、技术和数据等属于新型要素,如何疏通制约新型要素配置效率提升的市场堵点?刘志成表示,要完善科技成果评价机制,促进科技成果转化,畅通从科技发明到市场应用的各个环节,推动科技成果加快从实验室走向市场;完善国家技术转移体系,培育发展国家技术转移机构,夯实技术转移的体制支撑,提升技术转移的专业化服务能力;深入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,进一步强化科技人员发明创造的积极性;建立数据资源产权、交易流通、跨境传输和安全等基础制度和标准规范,从制度层面夯实数据要素市场化配置的根基;研究制定加快培育数据要素市场的意见,为培育、发展、壮大数据要素市场提供全方位支持。

以数据要素为例,《意见》指出,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和规范。

回眸2021 中国发展改革的20个问与答

□ 本报记者 袁琳

心脏支架降价了、养老金又涨了、老旧小区改造了……2021年,一个个民生故事,透着欣喜与温暖。“十四五”开局之年,国家财政大力支持,有效增进了民生福祉,民生保障水平日益提升。国家统计局数据显示,2021年全国一般公共预算安排教育支出30,616亿元,社会保障和就业支出34,427亿元,卫生健康支出18,659亿元。

民生无小事,枝叶总关情。党的十九届六中全会通过的《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》指出,人民对美好生活的向往就是我们的奋斗目标,增进民生福祉是我们坚持立党为公、执政为民的本质要求,让老百姓过上好日子是我们一切工作的出发点和落脚点,补齐民生保障短板,解决好人民群众“急难愁盼”问题是社会建设的紧迫任务。

新的一年,百姓还会关注哪些民生问题,教育医疗还是工资养老?如何解决“急难愁盼”?如何兜住兜牢民生底线?日前举行的中央经济工作会议强调,社会政策要兜住兜牢民生底线,要统筹推进经济发展和民生保障,要坚持尽力而为、量力而行,完善公共服务政策制度体系,在教育、医疗、养老、住房等人民群众最关心的领域精准提供基本公共服务。

“双减”亮出成绩单 构建良好教育生态

2021年,教育领域改革的关键词一定非“双减”莫属。

3月6日,习近平总书记在看望参加全国政协十三届四次会议的医药卫生界、教育界委员时表示,“培训乱象,可以说是很难治理的顽瘴痼疾。”7月,国家出台重磅文件——《关于进一步减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担的意见》(以下简称“双减”政策),此后,一系列配套政策措施相继出台,从校内到校外、从家长学生到

“双减”算的什么账

校长老师,无不随着政策实施作出相应的调整和改变。

思虑长远,着眼重点,系统解决。如今,“双减”政策落地已近半年,成效如何?12月21日,教育部召开发布会,发布“双减”成绩单:99%以上学校做到了起始年级“零起点”教学;九成以上学生可以在规定时间内完成作业;线下校外培训机构已压减83.8%,线上校外培训机构已压减84.1%;97.3%的家长对学校减负提质工作满意。

这份“双减”成绩单不仅显示出教培领域在当年的新生态,也让培训市场的“虚火”大幅降温,全社会支持和认可“双减”改革的良好氛围逐步形成。

为响应国家号召,北京率先开展一系列教育改革举措。12月4日,北京市教委发布《北京市中学教师开放型在线辅导计划(试行)》提出,从2022年起,本市所有初中学生都可享受在线辅导服务,辅导学科涵盖语文、数学、英语等9门。

此外,形式多样的课后服务也在拓展着学生的成长空间。体育运动、科技探索、社团活动……一边挖掘自身潜力,一边引入社会资源,在全面落实“双减”任务的同时,很多学校开始探索个性化方案,既要减负,也要提质。

育才造士,为国之本。“双减”政策绝不是一个孤立的政策,它是教育发展改革棋局上的重要一步,要撬动的是基础教育的整体变革,构筑以育人为中心的教育新生态。

教育部表示,2022年将继续把“双减”督导作为教育督导“一号工程”,加大督办、通报、约谈和问责力度,“教育观念正在发生积极转变。”“双减”工作的实施,进一步促进了校长老师、家长、社会教育观念的转变。下一步要继续推动“双减”落实继续往深里走、往实里走、往高里走,扎实推进学

校减负提质工作再上新台阶。”教育部基础教育司司长吕玉刚在发布会上如是说。

从“老有所养”迈向“老有善养” 打造“没有围墙的养老院”

在老年大学里学习书法、美术,丰富退休生活;约三五老友来一场抱团旅行;动动手指在网络平台选购按摩器、护腰仪、保健产品……

基本民生保障,服务是最基础的环节。当前,我国60岁及以上人口为2.64亿,占总人口的18.7%。根据相关预测,“十四五”期间,我国老年人口将突破3亿人,从轻度老龄化迈入中度老龄化。当“银发浪潮”迎面而来,如何让老年人都能享有幸福美满的晚年生活,不仅是国家、社会和家庭的責任,也是经济社会发展的必然要求。

习近平总书记指出,应对人口老龄化工作要做好,要积极开展养老服务业,推进养老服务业制度、标准、设施、人才队伍建设,构建居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的养老服务体系,更好满足老年人养老服务需求。

6月25日,国家发展改革委、民政部、国家卫健委三部门联合印发《“十四五”积极应对人口老龄化工程和托育建设实施方案》提出,支持综合性养老服务机构建设。支持社会力量建设专业化、规模化、医养结合能力突出的养老服务机构,促进康复辅助器具推广应用,强化对失能失智老年人的长期照护服务。

9月,国家发展改革委下达2021年中央预算内投资70亿元,对全国范围内符合要求的214个公办养老、普惠养老和普惠托养服务设施建设项目给予支持,并鼓励社会力量加大投入、形成合力,改善养老托育基础设施条件,

提升服务质量,进一步解决养老托育民生热点问题。

国家发展改革委社会司负责人郝福庆在12月9日国新办举行的《关于加强新时代老龄工作的意见》发布会上表示,国家发展改革委将会同有关部门加强规划引领,研究编制相关专项规划,就养老服务体系、健康支撑体系、老年用品产业、科技化智能化升级等领域加强系统谋划。同时,优化营商环境,深化“放管服”改革,打造包容开放的发展环境,完善便利高效的监管服务,让市场主体蓬勃发育、“银发经济”充满活力。

随着一系列重磅措施陆续落地,多地“十四五”养老服务体系规划建设陆续浮出水面。广州提出,将以健全基本养老服务体系为重点,构建形成全覆盖、多层次、多支撑、多主体的“大城市大养老”模式;杭州提出,到2025年全面打造形成综合、整合、融合、可及的“大社区养老”新格局;山东提出,推动未设立医疗卫生机构的养老机构与周边医疗卫生机构建立协作合作关系,签订合作协议,2025年年底前,实现养老机构医养结合服务覆盖率达到100%……

帮助老年人跨越“数字鸿沟”是积极应对我国人口老龄化、完善养老服务体系的一项重要工作。2020年11月,国务院办公厅印发《关于切实解决老年人运用智能技术困难的实施方案》,就进一步推动解决老年人在运用智能技术方面遇到的困难作出部署。今年9月,国家发展改革委组织征集运用智能技术服务老年人示范案例,共收到来自全国范围内的89个案例,经专家遴选、地方复核确定了第一批14个优秀案例。

国家信息中心宏观经济预测部宏观经济研究室副主任胡祖钰说:“通过这些典型案例在全国各地复制推广,让全

国各地的老年人享受到智能技术给他们带来的便利,给他们的生活增添色彩。”

科技进步是普惠的,老年人不应该被排除在数字便利之外,大数据技术将会构建全新养老模式,逐步打造真正意义上的“没有围墙的养老院”,让老年人安享晚年幸福生活。

解决就医“烦心事” 医保政策惠民生

“在千位数上,你们还要做不是特别小的努力”“我们希望企业拿出最大的诚意”“每一个小群体都不应该被放弃”……这是今年12月初在治疗罕见病药物的谈判现场,国家医保局谈判代表与药企代表商讨诺西那生钠注射液价格的对话。经过两轮九次报价,最终每瓶药的成交价为3.3万元左右,比最初的报价少了2万多元,前后降幅接近40%。

“吃药贵,看病难”一直是最为困扰老百姓的民生问题之一,相关药品进医保是解决这一难题的有效措施。而医保谈判,是一款药能不能进、以什么价格进医保目录的关键,决定着患者能不能花更少的钱用上更好的药。而罕见病患者的用药也一直是国家医保药品目录调整过程中重点关注的品种,从2019年国家医保药品目录常态化调整以来,每年都会有罕见病用药品种通过谈判的方式进入医保目录,累计已达45种。

今年6月,国家医保局联合国家发展改革委、工信部等部门印发《关于开展国家组织高值医用耗材集中采购和使用指导意见》,明确将逐步扩大覆盖范围,促进高值医用耗材价格回归合理水平,减轻患者负担。

据悉,2021年国家医保药品目录调整共计对117个药品进行了谈判,

对于数据要素,中国宏观经济研究院教授常修泽强调,从产权角度建立数据权利体系。从与要素市场化配置相关的产权角度来说,数据只有在实操和使用中才能产生价值,涉及数据采集、数据传输、数据存储、数据处理、数据交换等过程。而从产权来看,数据权利体系很不清晰、很不完整。

祝宝良认为,目前,数据市场的主要问题是数据产权尚未清晰界定,数据归属不明确,无法形成规范的数据交易市场,导致数据非法交易泛滥。要尽快制定相关法律法规,对数据的所有权、使用权、收益权、处置权等进行规范。在数据确权基础上,形成市场定价机制、交易机制和监管制度及规则,并与国际数据市场对接。

作为全国首份数据要素市场化配置改革文件,广东省委、省政府于2021年7月印发的《广东省数据要素市场化配置改革行动方案》(以下简称《行动方案》)可以管中窥豹。

据广东省政务服务数据管理局相关负责人介绍,《行动方案》是对广东省数据要素市场化配置改革主要思路的贯彻落实,即“1+2+3+X”。其中,“1”是坚持“全省一盘棋”,统筹推进数据要素市场化配置改革,完善法规政策,优化制度供给,保障市场的统一开放。“2”是构建建两级消费要素市场结构,发挥行政机制和市场机制比较优势,激发各类供需主体活力,促进市场有序竞争。“3”是围绕数据集聚、运营和交易等环节,推动数据新型基础设施、数据运营机构、数据交易所三大枢纽建设,打通供需渠道,保障数据要素生产、分配、流通、消费各环节顺畅。“X”是推进各个领域场景数据要素赋能,释放数据生产力潜能。

《行动方案》提出的“构建两级数据要素市场”目标,以及首席数据官、公共数据资产凭证、统计核算试点、“数据海关”、数据经纪人等制度性创新举措,具有首创性、探索性和引领性,充分体现了广东作为改革开放前沿阵地的大胆探索和先行先试。

谈判成功94个,总体成功率80.34%。其中,目录外85个独家药品谈成67个,成功率78.82%,平均降价61.71%。除了此次备受关注的罕见病用药外,抗肿瘤药物进医保也成了每年医保谈判的最大亮点。在今年的医保目录新增药品中,肿瘤用药有18种,平均降幅为64.88%。

医保是百姓最大的福祉之一。从党的十八大以来,伴随医保改革的不断深化和政府财政投入力度的不断增强,医疗保障事业步入了全面发展的快车道,社会医疗保险制度覆盖了13亿多人口,全民医保的目标基本实现。截至2020年底,城乡居民最低生活保障平均标准分别达678元/月和5962元/年,基本养老保险、基本医疗保险、失业保险和工伤保险参保人数分别达到9.99亿人、13.6亿人、2.17亿人和2.68亿人。

国家发展改革委秘书长赵辰昕在今年4月国新办召开的新闻发布会上表示,“十三五”以来,我国基本公共服务制度体系建设和基本公共服务均等化工作取得了一系列突出成就,建成了世界上规模最大的社会保障体系。

2022年,医保政策会有哪些新的调整?据悉,从2022年1月1日开始,国家医保局公布的新版国家医保药品目录将会正式实施;全国每个县都至少开通一家联网定点医疗机构,开展门诊费用跨省直接结算;河北、青海等一些省份职工医保门诊共济保障改革开始实施……

民之所盼,政之所向。民生稳,民心就稳,社会就稳。

未来,每一项民生领域的改革,都将切切实实惠及百姓。兜住民生底线、补齐民生短板、办好民生实事,在幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶上持续取得新进展,书写温暖人心的民生答卷,让人民群众的获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。