



# 彭文生：要素市场化改革如何挺进深水区





时隔 21 个月之后，要素市场化配置改革再出重磅文件，将以改革提振中长期增长潜力。

在新冠疫情冲击中国经济增长之际，2020 年 4 月 9 日，国务院印发《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》）。与之前单项推进的改革不同，《意见》一次性提出了设计土地、劳动力、资本、技术、数据等多个生产要素的改革方向，力度之大前所未有的。2022 年 1 月 6 日，国务院办公厅印发《要素市场化配置综合改革试点总体方案》（以下简称《方案》），是对《意见》的进一步落实。

在债务问题化解尚需时日、新旧动能换挡、稳增长压力凸显的时点，

本次《方案》的推出，意在通过综合改革试点，由前期的“局部突破”转向“系统深化”，加快释放改革红利、提升增长潜力。

本次试点方案特点主要是 12 个字：问题导向，时间明确、系统集成。

第一，问题导向，目标清晰。《方案》中具体涉及的改革包括土地、劳动力、资本、技术、数据、资源环境这 6 个要素，同时提出要健全要素市场治理与发挥要素协同配置效应，合计 8 个大的改革方向，24 个细分领域，每个细分领域中又提出了非常切合实际、亟待改革的重要问题。

第二，时间明确，节奏加快。《方案》中将《意见》中提出的“稳中求进、循序渐进”原则修改为“稳中求进，守住底线”，在一定程度上体现出中央推动改革的决心和紧迫感。在具体规划上，《方案》将时间表明确到年度：2022 年上半年，完成试点地区布局；2023 年，力争在土地、劳动力、资本、技术等要素市场化配置关键环节上实现重要突破，在数据要素市场化配置基础制度建设探索上取得积极进展；2025 年要完全试点任务。

第三，上下联动、系统集成。前期在试点推进过程中，由于部分要素市场化改革需向深水区挺进，各地基础和禀赋不一，难“齐步走”，更多试点是单项推进，但本次更强调将分散在各部门的单项改革试点集成起来，优先选择以改革需求迫切、工作基础较好、发展潜力较大的城市群、都市圈或中心城市等开展综合改革试点，彰显整体效应，因地制宜、分类施策，突出制度建设、形成可复制经验。

《方案》聚焦土地、劳动、资本、技术、数据、资源环境六大要素市场建设的重点领域和关键环节，并提出了各要素领域的重点任务和制度建设要求。

在土地要素市场化配置方面，土地流转改革继续推进，地方政府和市场的配置自主性或将增强。土地作为生产要素中唯一具有自然稀缺性和不可创造性的要素，在经济价值分配中具有先导性地位。近年来，在中国不断推进土地要素市场调整与改进的同时，城乡土地二元分割的约束依然存在，归属国家的城市土地市场化程度较高，而归属集体的农村土地灵活性相对较差。因此，加快土地流转制度改革、提高土地配置效率依然是释放农村土地内在价值的有效途径。《方案》沿袭了《意见》中对土地要素配置的部分表述，进一步赋予地方政府土地配置的自主权，允许试点地区探索城乡建设用地指标跨省调剂。同时，《方案》鼓励优化产业用地供应方式、盘活存量用地、建设城乡统一的建设用地市场，此举将增加混合产业用地供给，进一步打通土地市场，实现土地的有序流转和高效使用。

耕地占补平衡制度优化，新增“推进有序用海”。为应对工业化和城市化进程中占用耕地的乱象以及保障国家粮食安全，耕地占补平衡制度对非农业建设占用耕地以“占多少、垦多少”的原则，坚守了18亿亩耕地的红线。《方案》强调在保证占补平衡的基础上严控耕地质量验收，以“占优补优”的原则支持全域土地综合整治。适度的异地耕地占补平衡管理政策或能缓解部分地区的土地供给瓶颈，进一步推升经济发展潜力，缓解高房

价问题。《方案》新增了海洋生态环境综合治理的要求，提出探索推进海域一级市场开发和二级市场流转，探索海域使用权立体分层设权，海域要素配置或成为新的关注点。

劳动力要素方面，继续加强劳动力合理畅通有序流动，深化户籍制度改革，建立支撑政策制定的人口发展监测分析系统。这在人口红利消失的大背景下，将带动地方政府围绕着常住人口、优秀人才的竞争，倒逼其提高基本公共服务以留住人才。

《方案》以进一步深化户籍制度改革为核心，试行以经常居住地登记户口制度，支持建立以身份证为标识的人口管理服务制度，意在通过加快取消落户限制来促进在城镇稳定就业和生活的常住人口有序市民化，促进劳动力的市场化配置。放松落户限制有利于提高农民工劳动寿命，延长和释放人口红利；提高户籍人口城镇化率，减少不必要的人口流动；加快城市群和大都市圈建设，发挥城市集聚效应，促进劳动力在城市群和都市圈内部的流动。中国户籍城市化率和“大城市化率”均远低于表观城镇化。加快“户籍城市化”有利于提升总体居民财富增长、提高城市生活质量、释放消费潜能；优化劳动力资源分配、提高劳动力总体素质、促进连续就业，从而有效推升全要素生产率。加快“大城市化”与“大都市圈”的建设有利于催生产业集群和分层，加快高端制造业和服务业的迭代升级，提升资源使用效率，有效缓解城镇化过程中房价、生活成本快速攀升等一系列的“大都市病”。

《方案》要求继续建立健全户籍制度之外的财政转移支付、住房供应、教师医生编制等保障机制与常住人口规模相适应，进一步破除户籍人口与非户籍人口间政策差异化对劳动力流动带来的障碍。就整体生活质量而言，流动人口与城镇居民平均水平仍有差距，城市流动人口对子女教育升学难、学费高等方面的忧虑近年明显上升，城镇“归属感”不足，对社区活动的参与率偏低，总体反映非户籍人口的整体城镇“生活体验”不及户籍人口，大力推进流动人口“落户”，有助于在城市规划中更为贴近常住人口数量、完善相应的“配套”软硬件设施建设，包括民生基础设施、教育、医疗资源配套等。应尽快建立起公共服务提供水平与常住人口而非户籍身份相关的政策体系，减轻户籍人口与非户籍人口的待遇差别，破除劳动力流动障碍。

相较《意见》而言，《方案》新提出要建设人口发展监测分析系统，为重大政策制定、公共资源配置、城市运行管理等提供支撑，更加重视对人口基础数据的掌握。中国作为人口大国，人口流动频繁，2020年中国总人口12亿，流动人口3.76亿，占总人口的26.62%，准确监测和分析人口发展动态，把握好人口总体情况和未来发展趋势，更好地制定相关政策。

**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\\_35873](https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_35873)

