

# 市场体系改革：从“基础性”到“决定性”

十八届三中全会提出，公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，是中国特色社会主义制度的重要支柱，也是社会主义市场经济体制的根基。公有制经济和非公有制经济都是社会主义市场经济的重要组成部分，都是我国经济社会发展的重要基础。必须毫不动摇巩固和发展公有制经济，坚持公有制主体地位，发挥国有经济主导作用，不断增强国有经济活力、控制力、影响力。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。要完善产权保护制度，积极发展混合所有制经济，推动国有企业完善现代企业制度，支持非公有制经济健康发展。

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，坚持和完善基本经济制度，加快完善现代市场体系、宏观调控体系、开放型经济体系，加快转变经济发展方式，加快建设创新型国家，推动经济更有效率、更加公平、更可持续发展。

据报道，今年3月以来，李克强总理及新一届政府已经通过多项政策推动经济稳中有进、稳中有为、稳中有质地发展，这一系列的措施显示出了政府坚持以改革促进经济结构调整、打造中国经济升级版决心。

## 完善现代市场体系

完善市场体系是金融改革中的一项重要内容，全会明确提出，在资源配置中

起决定性作用的是市场，对市场的定位从基础性作用提升到决定性作用，市场的重要性不言而喻。

在现在经济发展中，市场的作用与政府的作用都具有相当的重要性，市场与政府的关系也是经济体制中亦是十分重要的。几乎没有哪一个国家的经济是离开了政府宏观调控而仅由市场运作的，无论是中国还是其他国家，要提高经济效益，都需要政府的宏观调控来把握。

与此同时，亦不能忽视市场的作用。我们国家以前是计划经济，因此相对来说政府的宏观调控对经济的干预较多。但是在不断的发展中，对市场的认识也越来越深化，越来越向市场经济规律靠近，可以说这是一个很大的转变。同时发挥市场的决定性作用以及政府职能，看不见的手和看见的手同时发挥作用，才能让经济有序发展。

中央财经大学中国银行业研究中心主任郭田勇表示，市场在资源配置中起决定性作用，意味着政府对经济的管理模式需要转变，推动经济增长的要素包括技术、劳动力，也包括资本、货币。利率市场化是金融领域市场化的重要体现，能够更好地将金融领域资源合理配置。

可以看到，党和政府十分重视发挥市场在我们经济生活中的作用。新一届政府履职以来，也针对性地出台了一系列政策措施，不断释放改革红利，激发市场活力，推动经济转型。

三中全会提出，建设统一开放、竞争

有序的市场体系，是使市场在资源配置中起决定性作用的基础。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，着力清楚市场壁垒，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，完善主要由市场决定价格的机制。

中国经济学界泰斗吴敬琏表示，“建立统一开放、竞争有序的市场体系”是新一轮改革的核心，这是从理论和现实两个方面做出的判断。从理论上说，之所以从命令经济向市场经济体制转型，是因为只有竞争性市场体系在有效配置资源和形成激励兼容机制方面发挥决定性作用，整个国民经济才会具有配置效率和运作效率。从现实方面说，“建立统一开放、竞争有序的市场体系”切中中国时弊。在上世纪90年代，我说过一句话：没有竞争的市场比没有市场还可怕。说这话针对的是当时行政保护、地区保护、垄断盛行等双重体制并存的局面。现在这个问题依然严重。

## 构建开放型经济新体制

全会提出，适应经济全球化新形势，必须推动对内对外开放相互促进、引进来和走出去更好结合，促进国际国内要素有序自由流动、资源高效配置、市场深度融合，加快培育参与和引领国际经济合作竞争新优势，以开放促改革。全面提高开放

型经济水平。适应经济全球化新形势，必须实行更加积极主动的开放战略，完善互利共赢、多元平衡、安全高效的开放型经济体系。

全球化经济是趋势，各个国家地方的经济都不是孤立的，而是与世界这个共同体相关联的。商品、服务等在不同的国家和地区间自由的流通，从而实现全球范围内的最优资源配置和最高经济效率，这就是开放型经济体制的主要特点。

从经济全球化的趋势来看，构建开放型经济新体制是适应经济发展的，因为只有充分地参与国际分工，同时在国际分工中发挥优势体现价值才能实现经济的持续健康发展。所以必须推动开放型经济的战略创新，构建开放型经济新体制。

而构建开放型经济新体制，充分参与国际竞争和国际分工，就不可避免地需要建立健全适合此经济新体制的各项法律法规，建立与之配套的管理体制等。

此外，关于构建开放新经济新体制，全会提出，要放宽投资准入，加快自贸区的建设，扩大内陆沿边开放。基于此，有关专家认为“加快自由贸易区建设”就意味着自贸区不止是上海一地，未来试点范围或将继续扩大，形成全面开放的新格局。

今年以来，我国加大进口的规模，同时对出口有所鼓励，可以看到对开放型经济已经越来越重视。开放型经济体制是在当今经济形势下所必须的，想要在世界经济体中占有一定的优势地位、发挥一定的价值作用就需要用开放的心态来发展经济。

# 财税改革：央地事权责任相适应

关于财税改革方面，全会提出，财政是国家治理的基础和重要支柱，科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障。必须完善立法、明确事权、改革税制、稳定税负、透明预算、提高效率，建立现代财政制度，发挥中央和地方两个积极性要改进预算管理制度，完善税收制度，建立事权和支出责任相适应的制度。

财税于国家的作用是不言而喻的，据了解，上一次的财税大改即“分税制”是在上世纪90年代，在二十年后的此时，十八届三中全会提出了新一轮的财税大改革。全会提出的财税改革，主要包括税收制度、预算制度以及政府间财政关系这三个方面，这三个主要的公共财政制度的建设与国家治理能力、制度体系的改善与成型、政府与市场的决定定位是紧密相连的，这无疑对深化财税改革具有重要指导意义。

## 提升到国家治理高度

中央财经大学财经研究院院长王雍君曾预测财税体制改革将是本次改革的突破口，谈及公报关于财税体制改革的表示，王雍君表示：“我当初没有想到，这一次三中全会的公报把财税改革提升到那么高的高度。”

王雍君表示，第一次把财税改革跟国家的治理联系起来，财税是国家治理的基础和主要支柱，国家治理就是治国经邦的问题，财税就是一个治国经邦的大学问，在这个论述中提到这样的大高度，另外还把财税提到了“国家实现长治久安的制度保障”的高度。

对于财政是“实现国家长治久安的制度保障”的表述，王雍君表示，这句话分量最重，把财税在历史和现实中的重要性表达得非常清晰、准确到位。

王雍君指出，财税问题有“三个事关”。第一个是事关最广大人民群众的根本利益，第二个是事关执政党的执政能力和政府的施政能力，第三是事关正确的合法性。

## 事权和支出责任适应

改进预算管理制度，是财税改革的重要方面。经济学家吴敬琏曾表示，政府的资产负债表隐藏着巨大的风险。对此，曾有地方官员表示，由于地方的财政收入受限制，民生政策又在不断加码，使得一些地方不得不欠账，这也是资产负债增加的主要原因。而预算管理体制的改进将对协调政府的收入和支出有一定的意义，对资产负债率也将有一定作用。

其次，财税改革的另一重要方面就是建立事权和支出责任相适应的制度。对此，财政部财政科学研究所所长贾康表示，不同政府层级间的实权划分要考虑多种因素，一般而言，属于全国性的公共产品理应由中央政府牵头提供，而地区性的公共产品则适宜地方政府牵头提供，具体的支出责任，应合理地分别划归中央与地方。

政府间的财政关系是财税的关键之一，公开性和透明性是十分重要的，若层级不明，责任与事权重叠混乱，对财政的影响很大。而明确了政府层级之间的关系与权益、义务之后，各项财税制度也将更为明了，将推动财税制度的完善、促进财税制度的作用。

## 三大税引领改革

深化财税改革的关键是在稳定税收的前提下改革税收制度。而税收制度涉及的面较广，包括房产税、资源税、营改增等等。对此，中国国际金融有限公司首席经济学家彭文生认为，下一步营业税改增值税，房产税和消费税等改革有望深化。

对于房产税，据报道，国务院参事、中央财经大学税务学院副院长刘桓认为，随着时机的日益成熟，该项税种试点的扩围已经“不可避免”。“中国房地产调控已经走到了一个十字路口，作为调控的一个重要手段，房产税有利于改变人们对于房地产发展的预期、改变房地产脱离其本来属性，变为投资品的趋势。”他指出，并预计房产税的推进在最近一两年“会有大的动作”。

刘桓还分析，随着生态文明建设在中国越来越受到重视，环境税开征的迫切性和重要性已经显现，未来环境税可能会被提上日程。此外，像资源税等新兴的税种也有可能被逐渐加入到征收税种的行列中来。

此外，刚刚才迈出第一步的“营改增”这项政策的扩围亦是必然趋势，以后有望得到推进。对此，贾康则表示，为处理“营改增”进度较快而地方未来主体税种打造较慢之间的矛盾，不排除在流转税领域区别对待地开掘消费税的潜力空间。

中央财经大学财经研究院院长王雍军解读公报内容指出，以上三大财税制度改革，将在未来较长时期内，引导中国财税体制改革，成为公共财政建设的主要支柱。

对于财税制度改革，全会提出要建立现代财政制度。而这里所说的现代财政制度就包括建立现代预算制度、建立现代税收征管制度等，必须改革传统的财政制度，将原来适应计划经济的制度要转到市场经济中来。现代财政制度的提法，非常先进和科学，指出了中国财政制度的长期目标，具有指导意义和引领意义。

(本版撰写/李成成)

# 土地改革：给予农民更多土地产权

在土地制度改革方面，三中全会指出，城乡二元结构是制约城乡发展一体化的主要障碍。必须健全体制机制，形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工业城乡关系，让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。要加快构建新型农业经营体系，赋予农民更多财产权利，推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置，完善城镇化健康发展体制。中国将推动土地改革，给予农民更多产权。

可以看到，土地制度改革是经济改革的重要内容，土地是涉及民生的重要方面，而现今的土地制度存在着种种缺陷，而改革也就变得极为重要。土地改革不仅是老百姓们迫切希望见到的改革，亦是今年三中全会改革中的主要内容之一。

国土资源部土地勘测规划院副总工程师邹晓云对此表示，从社会经济发展的角度，土地制度必须有一个突破性变革，因为土地是最基本的生产生活材料，与社会经济息息相关，因此，三中全会的改革涉及到土地制度改革完全在意料之中。

## 建立城乡统一用地

据了解，当前农村土地市场和城市是处于隔绝的两个市场，而农村土地转变为建设用地的方式往往是，地方政府以非常低的价格从农民手中获得农村建设用地，转手后又用城市建设的市场价格售出。这样的结果就导致了一些地方政府“以地生财”或者“以地套现”，使得农民被动上楼，被城镇化。如此就出现了一些矛盾，亟待解决。

目前土地的供应和配置都存在严重的问题，土地制度的问题，呈现得较为明显，而且整个经济的运作都与土地的供应模式密切相关，进一步讲，通胀问题、高房价问题也都与土地有关。

建设城乡统一的建设用地市场，促进城乡要素平等交换。对于此，有专家解读，我们现在的土地市场是城镇与农村分割的，而且处于被政府垄断的状态。如果能够建设完成统一市场，意味着政府垄断局面可能被打破。也有专家表示，要做到农村建设用地和城市建设用地的公平与同权，可以保障农民在土地上的合法财产权利，但农村的小产权房转正的过程不会很快。

对于农村集体建设用地的经营权，有关专家认为可适当放开，但是对于“小产权房”来说，还是不能马上放开，目前“小产权房”出现了种种问题，而这些问题都还没有解决，若放开得太快恐会使农村土地更为混乱。

“当前一些城市居民去农村购买小产权房，试图博取三中全会后有关农村土地改革的政策红利。我觉得这是一种一厢情愿的政策误读。期待农村小产权房能够很快‘转正’并不现实。”三农问题专家、中国人民大学可持续发展高等研究院执行院长温铁军说。



值得注意的是，农村集体土地所有制限制了农村土地不能直接进入市场像国有用地一样直接进行交易。而土地改革旨在改变集体土地先通过政府征地，再进入市场的状态，以便促成弄如集体土地直接进入市。

对此，中金公司首席经济学家彭文生表示，全会提出的健全城乡一体化发展体制机制，即使未曾提到新型城镇化的改革信息，但是此土地改革仍可使农民从生产要素方面获得更大受益。

## 新土改是确权、发证

但是，不能忽视的是，农地直接入市并不意味着农民可自行处置土地。上海易居房地产研究院副院长杨红旭表示，出让集体建设用地的主体为农村集体组织，而非农民个人。集体组织卖地时，必须接受城乡规划和土地利用规划的约束。而新土改也并不是对农村土地的再分配，而是将已分配的耕地、林地、宅基地等确权、发证，作为一种财产，通过法律形式让农民放心、更好享用。

在看到土地制度改革的迫切性和重要性的同时，也应注意要土地改革所面临的种种问题和困难。基于此，有专家认为，集体土地入市是改革的好手段，但也不能操之过急，在实施改革的同时，也应注意建立地配套措施，以防地方财政的措手不及和与地方财政与中央财政、农民之间的矛盾激化。

国土资源部土地勘测规划院副总工程师邹晓云表示，“新土改”面临的困难很大，目前各方面对农村集体建设用地流转，肯定有分歧，而且分歧比较大，这就意味着今后改革的难度比较大、压力也比较大。而土地管理模式部门化，不同的部门

会有不同的看法。如国土管理部门、地方政府等也想法不一，改革可能削弱他们对土地的控制力，由此也是阻力之一。

土地改革无论是对于农民还是对于经济发展都有着重要意义。住建部政策研究中心原副主任王珏林表示，只有改革才能解决土地资源利用低的问题，只有改革才能解决土地制度混乱问题、农民利益无法保证等一系列问题。实际上，解决问题以后，能使农村发展更好，农民利益更大，土地资源利用效率更高。

中国社科院农村发展研究所农村政策研究室主任王小映表示，“中国土地制度改革(无论是城市还是农村)的一条重要经验是，其始终服务于社会经济发展的需要。”他称，未来中国土地制度改革仍是渐进式的，不可能一步到位。眼前可以立刻推进的是提高征地补偿标准。未来要建立城乡统一用地市场，必定涉及征地制度改革和农村集体建设用地制度改革。

十八届三中全会为土地改革指明了改革的方向，而其目的就是要让农民享受更多土地改革红利。但是，真正要落实小产权房的入市、集体所有制房地产的入市问题，还需要有很多细则和时间里慢慢推进。

## 安徽农地试点突破大推广难

在安徽省12日发布的《关于深化农村综合改革示范试点工作的指导意见》中提出，探索土地流转新机制。允许集体建设用地通过出让、租赁、作价出资、转让、出租等方式依法进行流转，用于工业、商业、旅游和农民住宅小区建设等。

孔祥智认为此举措施给规划外建设用地入市留下了空间，容易导致村民将以前不是建设用地的土地改变成为建设用

地之后再出让。

“农民可以在晒谷场建设一个仓库然后再出让，这样就乱套了。”孔祥智说，“这条要实施必需是在规划区域以内，规划区域以内的集体建设用地才可以出让而且规划必需严格审批。”

《意见》还提出，建立宅基地退出补偿激励机制。坚持自愿、有偿原则，探索建立符合农民合理需求的宅基地退出补偿激励机制。建立农民通过流转方式使用其他农村集体经济组织宅基地的制度。

“农民通过流转方式使用其他农村集体经济组织宅基地，意味着宅基地可以在不同的村之间流转。”孔祥智说，“当地政府可以在近郊区征用宅基地，然后在远郊区的村子购买宅基地指标，这样就可以把远郊区的宅基地指标拿过来使用。”

由于安徽公布文件的日期与十八届三中全会闭幕日同期，媒体纷纷将安徽此次土改内容与三中全会公报中提出的“建立城乡统一的建设用地市场”等内容相比较，认为安徽是本届三中全会农村改革之先锋。

孔祥智认为，安徽土改中的这几条内容相对以往都突破较大，作为试点不存在问题，“但是全国推广难度较大，甚至在省内推广都很难。”

记者梳理政策也发现，国土部10月29日曾发布《节约集约利用土地规定(草案)》征求意见稿，其中提出村闲置宅基地实行自愿有偿退出。意见稿同时提出，退出的农村宅基地依法优先用于满足本集体经济组织成员符合规定申请宅基地的需求，或者按照有关规定进行整理、复垦和利用。

“宅基地的流转必须在村集体内部进行，超过村集体范围的流转都会存在问题。”孔祥智表示。