

## 聚焦 7 大关键领域改革 推动经济高质量发展

### ——《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》解读

5月18日,《中共中央 国务院关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》(以下简称《意见》)正式发布,对新时代加快完善社会主义市场经济体制的总体要求、7大关键领域改革措施以及贯彻落实的组织保障进行了系统设计和全面部署。我们认为,这是继《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》之后,在疫情期间出台的第二项推进结构性改革的重要文件。这表明,当前在全国上下集中全力抓好疫情防控和稳定宏观经济运行的同时,稳步推进重大结构性改革仍在政策议程中居于核心位置。这不仅将为我国宏观经济长期稳定向好奠定坚实的制度基础,也有助于提振当前市场信心。

**一、进一步深化市场化改革,扩大高水平开放,是实现高质量发展的必由之路。**

关于《意见》出台的背景,文件明确指出,中国特色社会主义进入新时代,社会主要矛盾发生变化,经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,与这些新形势新要求相比,我国市场体系还不健全、市场发育还不充分,政府和市场的关系没有完全理顺,还存在市场激励不足、要素流动不畅、资源配置效率不高、微观经济活力不强等问题,推动高质量发展仍存在不少体制机制障碍,必须进一步解放思想,坚定不移深化市场化改革,扩大高水平开放,不断在经济体制关键性基础性重大改革上突破创新。

**二、7大关键领域改革的总体方向是在坚持社会主义基本经济制度不动摇的同时,加大市场在资源配置中的决定性作用,坚定不移扩大对外开放。**

**1、《意见》提出,坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展,增强微观主体活力。**下一步要继续推进国有经济布局优化和结构调整,积极稳妥推进国有企业混合所有制改革,以及稳步推进自然垄断行业改革,重点推动电力、油气管网和铁路运输业务市场主体多元化和适度竞争。我们认为,在做强做优做大国有资本过程中,市场竞争、激励兼容将是未来推动国企经营效率提升的重要方向。

针对当前市场普遍关注的民企经营、融资环境问题,《意见》要求营造支持非公有制经济高质量发展的制度环境,支持非公有制经济进入电力、油气等领域,大幅放宽服务业领域市场准入,增加面向中小企业的金融服务供给,支持发展民营银行、社区银行等中小金融机构,健全民营企业直接融资支持制度等。这意味着近年来优化营商环境、强化对民企的金融支持等措施并非周期性政策,而是已成为我国基础经济制度的一部分。这将有助于稳定市场预期,提升民营企业投资信心。

**2、《意见》提出夯实市场经济基础性制度,保障市场公平竞争。**重点包括建设高标准市场体系,全面完善产权、市场准入、公平竞争等制度。我们认为,其中的“全面依法平等保护民营经济产权,依法严肃查处各类侵害民营企业合法权益的行为”具有很强的针对性,能够进一步为民企营造安心的投资、经营环境。而“完善和细化知识产权创造、运用、交易、保护制度规则,加快建立知识产权侵权惩罚性赔偿制度,加强企业商业秘密保护,完善新领域新业态知识产权保护制度”则是对我国经济发展转向创新驱动的一项“制度激励”。众所周知,知识产权保护是激励创新的重要制度基础。当前我国经济发展正在从技术的引进模仿逐步转向自主创新,强化知识产权保护的迫切性越来越大。

《意见》提出全面实施市场准入负面清单制度,推动“非禁即入”普遍落实,以及全面落实公平竞争审查制度。这两项措施近年来持续推进,本次《意见》将其纳入,一方面体现了政策的稳定性和连续性,另一方面也将推动地方政府和相关部门进一步出台具体举措,精准实施,精准落实。

**3、《意见》提出构建更加完善的要素市场化配置体制机制,进一步激发全社会创造力和市场活力。**这部分内容与4月9日中共中央、国务院对外发布《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》相衔接,主要内容是强化土地、资本、劳动力和数据等四项基本要素的市场建立、价格市场化改革和配置方式创新等。

经过40多年的改革开放,我国商品和服务价格97%以上已由市场定价。与之相比,土地、劳动力、资本、技术和数据等要素市场发育相对滞后,要素配置扭曲正在成为我国经济结构性矛盾的重要根源。我们判断,继“三去一降一补”之后,要素市场化改革将成为新一轮供给侧结构性改革的重要突破口。伴随改革

的深入推进，“蛰伏”的要素资源将被唤醒，并将成为推进经济高质量发展的新动能。这在当前外部环境动荡不定，我国经济增长要更多依靠内需驱动，更需激发各类主体和各类要素潜能的背景下，尤其具有重要的现实意义。

4、《意见》提出创新政府管理和服务方式，完善宏观经济治理体制。这部分内容比较丰富，旨在进一步厘清政府与市场的关系，明确政府经济管理职责，有效弥补市场失灵。针对当前形势，其中有两点内容值得重点关注：一是《意见》强调“依法构建管理规范、责任清晰、公开透明、风险可控的政府举债融资机制，强化监督问责。”二是要求“建设现代中央银行制度，健全中央银行货币政策决策机制，完善基础货币投放机制……。”我们认为，《意见》的这部分内容实际上也为当前关于财政赤字货币化的争论提供了一种理解框架。

所谓财政赤字货币化，核心内容是央行直接以零利率认购财政部发行的国债，为积极财政政策提供零成本融资。这种操作的好处在于能够减轻国债发行带来的挤出效应，使得商业银行资金不因大量购买国债而减弱对实体经济的信贷投放能力，同时又可以避免大量国债发行推高市场利率，加剧企业融资贵问题。其不利之处在于央行货币政策将被国债发行“绑定”，在很大程度上失去对政策利率的调控能力，而且还有可能导致财政纪律松弛，为潜在的政府负债率和通胀率大幅上升埋下隐患。本次《意见》强调要规范政府举债融资机制，要求建立现代中央银行制度——这包括明确中央银行和财政部门的边界，严禁政府财政向中央银行透支，避免这两个“口袋”相连通，以及坚守“保持货币币值的稳定，并以此促进经济增长”的货币政策最终目标等内容。我们认为，这实际上意味着现阶段我国实施财政赤字货币化的可能性很小。当前我国政策利率远高于零利率水平，货币政策传导能力正在改善；未来国债、包括特别国债发行规模的扩大幅度有限，而且这也仅是疫情特殊时期的阶段性政策，因此现有金融体系有能力消化其供给压力。这样来看，在可以预见的将来，财政赤字货币化难以成为必要的政策选项。

5、《意见》提出坚持和完善民生保障制度，促进社会公平正义。我们认为，这部分的一个重点是“提高劳动报酬在初次分配中的比重”这一提法。长期以来，我国经济发展的一个模式是重投资，因此投资在国民收入分配中的比重偏高，政府税费收入也处于较高水平——这可以支撑政府对基建等领域的投资。当前我国

人均收入已达到 1 万美元，未来经济增长将进一步转向消费驱动，增加劳动报酬分配比重将有效支撑居民消费。预计下一步将在最低工资调整、税费体制改革等领域出台向工薪阶层倾斜的具体政策，进一步壮大中产阶层，提升社会整体消费能力。

在完善覆盖全民的社会保障体系方面，主要是解决民众在养老、医疗、住房这三个领域的后顾之忧，促进社会公平，兜底民生保障。具体方案是提升统筹层次，加大政府投入，织密社会保障网；同时针对本次疫情，健全国家公共卫生应急管理体系。

**6、《意见》提出建设更高水平开放型经济新体制，以开放促改革促发展。**重点包括以“一带一路”建设为重点构建对外开放新格局，加快自由贸易试验区、自由贸易港等对外开放高地建设，健全高水平开放政策保障机制，积极参与全球经济治理体系变革。我们认为，以上措施既是我国长期对外开放政策的深化与升级，也有很强的现实针对性。可以看到，2018 年以来美国政府带头掀起一股逆全球化过程，发起经贸摩擦、削弱国际组织等做法层次不穷，持续近 30 年的经济全球化进程遭遇严重顿挫。在这样一个关键时期，中国以扩大高水平开放作为应对，同时强化对 WTO 等重要国际组织的支持，加大对全球公共产品的贡献度。我们认为，这一方面有助于遏制逆全球化乱流，同时也是在为我国经济持续转型升级，充分发挥比较优势，最终成功跨越中等收入陷阱营造有利的外部条件。未来国内各经济领域将对外资进一步敞开大门，中国不会因外部环境的一时波动而改变对外开放的基本国策。

**7、《意见》提出完善社会主义市场经济法律制度，强化法治保障。**主要包括完善产权保护、健全破产制度、修订反垄断法，完善各经济领域法律法规体系，按照包容审慎原则推进新经济领域立法；健全执法司法对市场经济运行的保障机制，以及全面建立行政权力制约和监督机制，完善发展市场经济监督制度和监督机制等内容。市场经济也是法治经济，微观主体对未来的预期很大程度上取决于政策能否成为有执行力的法律法规。同时，完善市场经济法律制度并着力强化执法能力，也是建设社会主义法治的重要组成部分。另外，法治除了规范各类经济主体的经济行为外，一个重要职能是对行政权力的制约和监督，真正做到“有权不可任性”。我们判断，下一步针对经济领域公权力的监督约束机制会进一步强

化，重点指向资源、土地、规划、建设、工程、金融等腐败问题多发领域，通过党内监督、监察监督、行政监督、司法监督、审计监督、财会监督、统计监督、群众监督、舆论监督协同发力，为社会主义市场经济健康发展营造一个风清气正的社会环境。

### 三、三条保障措施将提高重大改革举措的“落地率”，提升民众对改革推进的“感受度”。

制度的生命在于执行。对于以上 7 大领域结构性改革如何不断走深走实，《意见》给出了三条保障：首先，坚持和加强党的领导能够提供坚强的政治保障，确保改革沿着正确的政治方向推进，并获得强大的组织动员力量。其次，健全改革推进机制，将顶层设计与基层探索结合起来，充分发挥基层首创精神，能够将《意见》的精神实质与各地实际有效结合起来，调动地方的主观能动性。第三，完善改革激励机制，明确敢于担当、攻坚克难的用人导向，建立健全改革容错纠错机制。我们认为，以上三条措施给出了实施结构性改革的政治领导、推进机制和激励相容机制，将有效解决“徒法不足以自行”问题，提高重大改革举措的“落地率”，提升民众对改革推进的“感受度”。

首席宏观分析师 王青 高级分析师 冯琳

声明：本报告是东方金诚的研究性观点，并非某种决策的结论、建议等。本报告引用的相关资料均为已公开信息，东方金诚进行了合理审慎地核查，但不应视为东方金诚对引用资料的真实性及完整性提供了保证。本报告的著作权归东方金诚所有，东方金诚保留一切与此相关的权利，任何机构和个人未经授权不得修改、复制、销售和分发，引用必须注明来自东方金诚且不得篡改或歪曲。