

中国宏观经济研究院教授常修泽:

# 从县域经济发展论要素市场化改革



著名经济学家,中国宏观经济研究院教授、博士生导师,  
莫干山研究院学术委员会联席主任常修泽

习近平总书记在主持中共中央政治局第十一次集体学习时对发展新质生产力发表重要讲话,围绕什么是新质生产力、如何发展新质生产力作出系统阐述。党的二十大报告提出“构建高水平社会主义市场经济体制”并作出战略部署。新质生产力作为生产力的范畴,本身并不等于生产关系方面的高标准市场体系,需要我们扎扎实实地去“构建”。其中途径之一就是按照党的二十大报告的要求,构建全国统一大市场,深化要素市场化改革,建设高标准市场体系。

中国广阔的县域是劳动、土地、资本、知识、技术、管理、数据这七大生产要素的重要集聚地。以上七要素可分成三组,即人本型要素(劳动、知识、技术、管理),物本型要素(土地、资本),以及人与物混合型要素(数据)。从“深化要素市场化改革,建设高标准市场体系”出发,发展县域经济,生产要素可实行“三放”,即:人本型要素要“放手”、物本型要素要“放活”、数据要素要“放量”。



## 人本型要素要“放手”

从“要素生命产权论”角度看,劳动力要素、知识要素、技术要素、管理要素可统称为“人本要素产权”。2004年,我在《转型中国——专家访谈》一书中,发表《在改革中要让人民群众拥有自己的产权》一文,文中强调指出:劳动者的劳动力产权、知识和技术创新者的知识技术产权、企业管理者的管理产权,都是“人本”自己的、内在的,不是外在的或别人赋予的。

20年后的今天,面对新质生产力和要素市场化改革,首先应该发挥劳动、知识、技术、管理这四大人本型要素的巨大潜能,让其“放手”去干。

第一,让劳动力在其适合的地方“放手”劳动。农村劳动力是劳动者自己的,不应该被任何人所束缚。劳动力应该自由流动,包括进城融入城市文明。

城镇化是中国式现代化的重要内容,与县域经济息息相关。自改革开放以来,中国已有超过1.4亿农民进城并“落户”,这是一个很大的社会进步。数据显示,2023年末,我国常住人口城镇化率为66.16%,户籍人口城镇化率达48.3%,二者相差近18个百分点。这意味着,约2.5亿在城镇常住的所谓的“农民工”及其家属尚未解决户籍问题,这中间的政策空间很大。接下来,我们要深化户籍制度改革,放开放宽除个别超大城市外的落户限制,试行以经常居住地登记户口制度。全面取消城区常住人口300万以下的城市落户限制,确保外地与

本地农业转移人口进城落户标准一视同仁。全面放宽城区常住人口300万至500万的I型大城市落户条件。完善城区常住人口500万以上的超大特大城市积分落户政策,精简积分项目,确保社会保险缴纳年限和居住年限分数占主要比例,鼓励取消年度落户名额限制。各城市因地制宜制定具体落户办法,促进在城镇稳定就业和生活的农业转移人口举家进城落户,并与城镇居民享有同等权利、履行同等义务。这是劳动力要素的一项变革,需要高质量推进。

第二,让“大国工匠”放手施展本领。让县域“拥抱”新质生产力,就要落实农民的专业技术职称问题。中国县域经济的发展,特别是乡村振兴,需要一批新型的、卓越的“大国工匠”、农民工程师或园艺师等。基于此,县域可以探索建立新型的农民专业技术职称评定制度,这方面需要制度创新。

第三,建立县域技术创新者职务发明成果的“产权分割”制度。“职务发明”是指科研人员用公家的设备、公家的资源发明创造的科研成果。我在《广义产权论》一书中指出:对于技术创新者“职务发明”成果,“应将这部分‘知识’产权的一部分分配给具体创造该‘知识’产权的技术人员”,即“分为两部分,一部分为该单位所有,另一部分由技术人员持有”。2020年发布的《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》提出,要健全职务科技成果产权制度。因此,县域也应该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。

第四,保护县乡村企业家的管理产权。四大人本要素里有一个是管理要素,按照《广义产权论》中的观点,他们是有“管理产权”的。例如,广东观音山国家森林公园

园,林地产权是国家的,但民营企业来经营这个森林公园、管理这个森林公园,它们是有“管理产权”的。2017年,《关于激发和保护企业家精神的七点意见》提出,切实保护企业家的产权、创新收益和其他合法权益,营造依法保护企业家合法权益的法治环境。其中就包括要保护企业家的“管理产权”。



## 物本型要素要“放活”

物本型要素有两个,一个是土地,一个是资本。其中,土地又分成“三块地”。

第一块是“农村建设用地”。根据国家法律,“农村集体经济组织依法代表成员集体行使所有权”“使用集体经营性建设用地或者通过出让、出租等方式交由单位、个人使用”。这种出让或出租的“招拍挂”应由集体行使,其收益也应该落在农民之手。

第二块是耕地。据统计,全国耕地面积为18.65亿亩以上。新中国成立75年来,农村土地改革的“产权思路”,可以概括为三句话:上世纪50年代初期,搞土改讲“一权”,也就是把土地所有权分给农民。1978年改革开放,土地改革讲“两权”:所有权是集体的,承包权是农户的。党的十八后,土地改革讲“三权”:所有权是集体的,承包权是农户的,农户承包权的经营权是可以流转的。

现在需要继续探索的新问题是:流转以后怎么办?在这个问题上,山东枣庄市积极探索,形成了创新案例——台儿庄农户承包权的经营权流转集团或大户以后,集团继续再流转,即由集团往下流转,往农业劳动者(农业工人)流转。调研报告《枣庄市创建示范区调查及启示》对此有详细的记述。可否再讲“第四权”,即搞活经营权的流转权,实行流转之后再流转,这值得进一步探讨。总之,现实中土地制度改革须继续推进。

第三块,宅基地。在一些农民外出打工比较集中的地方,农村的宅基地荒废现象比较普遍,浪费严重。城市居民国有土地的房屋可以自由交易,但是农民在集体土地上建造的房子不能交易,关键涉及宅基地问题。下一步,要谨慎推进农村宅基地制度改革,加快推进房地一体的宅基地使用权确权登记颁证,探索宅基地所有权、资格权、使用权分置的有效实现形式。在充分保障农民宅基地合法权益的前提下,探索农村集体经济组织及其成员采取自营、出租、入股、合作等方式,依法依规盘活闲置宅基地和闲置住宅。

第二个物本型要素是资本。县域是包括个体经济在内的民营经济之“汪洋大海”,民间资本是其重要要素。民间资本期待“放活”。

资本是社会主义市场经济的重要生产要素,在社会主义市场经济条件下规范和引导资本发展,既是一个重大经济问题,也是一个重大政治问题;既是一个重大实践问题,也是一个重大理论问题。我们要辩证地、历史地、发展地看待各类资本的积极作用;也要看到,资本作为一个“中性范畴”,好比“车厢”一样,要牢牢挂在社会主义经济的“火车头”上,与整个改革发展大业一同前进。要充分发挥制度优势,提高资本治理效能,规范和引导资本健康发展,正本清源,搞活资本。



## 人与物混合型要素要“放量”

数据,可以看成是一种混合型要素,既有人本因素,也有物本因素。数据是一种全新的生产要素,其使用管理有着特殊要求。全国第一家以大数据命名的交易所贵阳大数据交易所是一个典型。它鲜明地体现了数据要素的两条“高压线”,一条就是国家安全线(数据的保密问题),一条就是公民的隐私权。这两条高压线不可触碰。

但在两条“高压线”下面,数据要素的前景非常广阔。具体来说可以“双轨运作”:一条是公共数据轨,包括县政府、乡镇政府以及相关社会组织的公共数据要公开,让老百姓有“知情权”;另一个是公民个人或企业的商业数据,要按规则加以保护。特别提醒一下,“海量数据”里有宝物,有关企业可以用算力算法从“海量数据”中提炼出“灵丹”。(来源:潮新闻)



在位于东阳市横店镇的东磁高新产业园区内,员工们在生产锂电池。近年来,东阳市大力推进新能源产业,实现了较快的发展。  
共享联盟·东阳 包康轩 陈超刚/摄