

学习党的十九届四中全会《决定》笔谈

蔡昉 刘伟 洪银兴 顾海良 陈宗胜

编者按：党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》（简称《决定》），系统论述和布局中国特色社会主义制度建设，蕴含着许多重大理论创新，本刊特邀蔡昉、刘伟、洪银兴、顾海良、陈宗胜等五位著名经济学家就五个重大经济理论问题进行深入阐释，以推动对《决定》精神的学习和研究。

保障和改善民生重在制度建设^{*}

蔡昉

改革开放以来高速经济增长的成果，通过劳动者创业就业和政府基本公共服务水平的不断提高为城乡居民广泛分享。党的十八大以来，坚持以人民为中心的发展思想，在发展中保障和改善民生，通过更充分更均等提供基本公共服务、完善社会保障制度、实行社会政策托底、实施脱贫攻坚战略等一系列举措，民生得到显著改善，人民的幸福感和获得感明显增强。与此同时，保障和改善民生的制度体系也日趋完善。在新时代和新的发展起点上，着眼于已经转化了的我国社会主要矛盾，充分利用中国特色社会主义制度优势提高人民福祉。党的十九届四中全会强调坚持和完善统筹城乡的民生保障制度，以满足人民日益增长的美好生活需要。

（一）从实施各项政策到健全制度体系

在改革开放发展过程中，党和国家制定实施了一系列保障和改善民生的政策，基本公共服务的供给水平和均等化水平得到明显提高，特别是在幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶等基本保障方面，有了根本的改善。党的十九届四中全会把以上“七有”作为国家基本公共服务制度体系的基本内容，要求做到尽力而为，量力而行。这标志着民生政策和基本公共服务制度，从分别实施和逐一完善进入到形成制度体系的新阶段。

主要领域基础性制度体系是国家治理体系和治理能力现代化的基础，因此，统筹城乡的民生保障制度的成熟与完善，也是实现国家治理体系和治理能力现代化的重要内容和基本标志之一。党的十九届四中全会通过的《决定》从四个方面阐述了这一制度体系，包含了保障民生的全部“七有”内容。

1. 健全有利于更充分更高质量就业的促进机制。就业是民生之本。近年来，我国实施就业优先战略和更加积极的就业政策，成绩可圈可点，也得之不易。面对世界新一轮科技革命方兴未艾、经济全球化遭遇逆风，以及国内发展方式转变、产业结构调整 and 增长动能转换加快，实现更高质量和更充分就业的任务十分严峻，要求付出长期不懈的努力。强调健全机制加强制度建设，是为实施就业优先战略和更加积极的就业政策提供更根本、更有效、更常态化、更可持续的保障。

^{*} 蔡昉，中国社会科学院副院长、学部委员。

2. 构建服务全民终身学习的教育体系。这是把坚持和实施教育优先发展制度化的重要表述。全面建设社会主义现代化强国需要培养全面发展的建设者和接班人,应对人口老龄化需要提高老年人口的劳动参与率,应对数字经济、人工智能等新技术革命挑战需要提高各级教育质量,适应产业结构调整 and 参与全球化竞争需要培养大国工匠、提升劳动者就业能力和劳动技能,阻断贫困代际传递需要从城乡义务教育和学前教育抓起。这些方面的挑战都需要通过创新教育和学习方式、完善教育体系、健全教育机制,以及调动各方面办学和学习的积极性予以有效应对。

3. 完善覆盖全民的社会保障体系。包括各项基本社会保险制度、社会救助和社会福利制度、脱贫攻坚战略、住房制度,以及针对各类重点群体的扶助政策在内的城乡社会保障体系已经逐步建立健全,进一步完善的重要抓手就是立足于覆盖全民这一要求,形成充分覆盖、城乡统筹、有效衔接的制度体系。我国经济已经进入高质量发展阶段。一方面,这种发展模式更加突出以人民为中心,经济发展成果最大限度和最大范围地为全民分享;另一方面,这种发展模式更依赖生产率的提高,需要优胜劣汰的竞争机制。在这个过程中,作为生产要素的劳动力,需要奖惩机制予以激励,但是作为劳动力载体的人本身,则始终要获得社会保障网的托底保护。

4. 强化提高人民健康水平的制度保障。提高健康水平是人民美好生活需要的重要内容之一,也是适应高质量发展而积累人力资本的重要途径。我国在医疗卫生体制改革、健全基本医疗卫生制度、提高公共卫生服务、医疗服务、医疗保障、药品供应等方面,已经取得了长足进步。形成全生命周期和健康全过程的国民健康政策,还需要加强制度建设,使各方面政策和机制更加系统衔接。特别是在人口老龄化的条件下,积极应对的主要抓手,就包括关注这个群体的健康水平,提高人口的健康预期寿命,并围绕这一要求形成符合国情的养老保障和服务体系。

(二) 覆盖全民与关注重点人群的有机统一

完善覆盖全民的社会保障体系,是统筹城乡的民生保障制度的一个重要组成部分,覆盖全民的目标要求也同统筹城乡的战略部署相对应和衔接。《决定》强调了健全国家基本公共服务制度体系,要注重加强普惠性、基础性、兜底性民生建设,保障群众基本生活。同时,《决定》也特别强调了对重点人群的关注和扶助,如在促进创业和就业方面特别提到对就业困难人员的托底帮扶,在教育发展方面专门提到特殊教育,在社会保障和扶助方面突出了完善农村留守儿童和妇女、老年人关爱体系、健全残疾人帮扶制度,在提高人民健康水平方面强调了积极应对人口老龄化,等等。

完善覆盖全民的社会保障体系与强调关注重点人群特别是困难群众,是在发展中保障和改善民生工作的辩证方法论,两个方面既缺一不可又相互补充。建立并完善全面覆盖的社会保障网络,包括社会保障项目齐全完整、对城乡居民的充分覆盖,以及随着我国综合国力的提升而提高保障水平和均等化水平等内容和要求。按照这样的要求做好此项制度建设工作,就能在整体意义上落实以人民为中心的发展思想,让广大人民群众分享改革开放发展成果。

同时,人民群众又是由不同的社会群体构成的,从个体层面看具有诸多差异性,既包括那些因地理位置和人口特征处于不利境况的脆弱群体,也包括那些由于不可预见的自然灾害和市场波动等冲击性因素而遭遇生产生活困难的人群,这些人都必须给予特别的关注和帮扶。只有毫无遗漏地关注每一个具体的群体,才可能真正实现社会保障体系覆盖全民的目标——全面建成小康社会一个人也不掉队。民生无小事,枝叶总关情。真正抓住人民最关心、最直接、最现实的利益问题,让人民有更多、更直接、更实在的获得感、幸福感、安全感,才能在延续我国经济发展奇迹的同时,继续创造社会稳定、人民安全的奇迹。

(三) 良好把握尽力而为和量力而行的平衡

《决定》指出:增进人民福祉、促进人的全面发展是我们党立党为公、执政为民的本质要求。这要求充分发挥我国的制度优势,坚持和完善统筹城乡的民生保障制度,健全各项保障的实施机制,满足人民日益增长的美好生活需要。从我国现阶段国情出发,实现这个要求,需要在理念上正确认识效率和公平之间的关系,同时在制度建设和工作推动中把握好尽力而为和量力而行的良性平衡。

从经济学理论和国际经验教训来看，处理效率和公平之间的关系，在理论上并没有得到合理的阐述，始终是各国面临的一个旷日持久且至今未能破题的两难，在把握尽力而为和量力而行的平衡方面，也鲜有成功的案例。西方经济学在理论出发点上为解决这个问题设置了难以逾越的观念上的障碍。主流观点就是把效率和公平看作是非此即彼，或者此消彼长的对立取舍关系。例如，美国经济学家阿瑟·奥肯在其一部广为流行的著作中，把效率和公平描述为一种只能进行“大取舍”的关系。

按照这一关于效率与公平关系的传统思路，对创业和就业的激励与对社会各群体的社会保障，似乎成为鱼和熊掌不可兼得的“取舍”关系。因此，无论是在发达国家还是在发展中国家，许多国家的政府在政策制定和实施中，经常性地处于忽左忽右、摇摆不定的状态。例如，很多国家在过去几十年受到新自由主义“涓流经济学”的影响，坚信市场机制可以自动解决收入分配问题，因而忽视对普通劳动者权益的保护和对低收入家庭的社会保障，最终造成贫富两极分化和中产阶级的萎缩。由于没有认识到或者不愿意承认问题产生的根源，一些政治家为了争取选票，把自身的问题归咎于经济全球化以及其他国家的发展，以至近年来在许多国家，各种版本的保护主义和民粹主义思潮纷纷涌现，相应的政策措施最终也只能产生南辕北辙的效果。这些现象都证明，在理念上把效率与公平看作是对立的，必然导致实践中的两难抉择，无法形成尽力而为和量力而行的良性平衡。

中国特色社会主义制度，特别是作为支撑的社会主义基本经济制度和统筹城乡的民生保障制度等重要制度，为在中国形成效率与公平的有机统一和尽力而为与量力而行之间的良性平衡，提供了根本的制度保障，彰显了我国特有的制度优势。这种制度优势有助于在一系列重要民生相关的关系中形成有机统一，并体现在诸多方面。例如，培育劳动力市场与构建和谐劳动关系的统一；覆盖全民的社会保障体系与帮扶重点人群的工作机制的统一；按生产要素贡献进行初次分配与更加注重公平的再分配的统一；提高劳动生产率与实现劳动报酬同步提高的统一；鼓励勤劳守法致富与扩大中等收入群体、调节过高收入的统一；深化医疗卫生体制改革与毫不动摇坚持医疗卫生事业公益性的统一，等等。

积极参与全球治理 构建人类命运共同体*

刘伟

党的十九届四中全会强调，为确保中华民族实现“两个一百年”奋斗目标进而实现伟大复兴的制度和治理体系，要坚持独立自主和对外开放相统一，积极参与全球治理，为构建人类命运共同体不断作出贡献。当今世界正处于大发展、大变革、大调整时期，人类命运面临着新的机遇与挑战。世界各国日益相互依存、命运与共。应对人类面临的各种挑战，需要世界各国以负责任的精神同舟共济。中国特色社会主义进入了新时代，在这一时代，如何提升中国参与全球治理能力尤为重要。

改革开放40多年的实践经验表明，中国实行对外开放政策正确且富有成效，中国融入并顺应世界发展的潮流，在融入并顺应世界发展潮流的进程中，中国发展起来了，同时也对世界发展作出了重大贡献。党的十九大报告强调，要推动形成全面开放新格局。“开放带来进步，封闭必然落后。中国开放的大门不会关闭，只会越开越大。”形成对外开放新格局、构建开放新体制，是以习近平同志为核心的党中央立足于战略全局，顺应中国与世界深度融合、命运与共的发展大趋势，积极承担的历史使命。

（一）顺应时代潮流掌握中国全面对外开放主动权

新时代，中国特色社会主义的对外开放面临新环境。从国际形势看，国际力量已经发生变化，大国间竞争更加激烈，新的矛盾、问题和挑战层出不穷；从国内环境看，兼为最大的发展中国家和世界第二大经济体，中国经济转向高质量发展迫在眉睫。在风云变幻的国内外环境中，顺应时代潮流推动全面对外开放，谋划最大的国家利益，成为摆在中国发展面前的重要课题。

* 刘伟，中国人民大学校长。

1. 中国在探索“和平与发展”的理念过程中不断强化对外开放思想。在改革开放初期,处于历史转折中的邓小平同志,冲破“两个凡是”的束缚,以极大的战略魄力和丰富的政治智慧解答了“为什么要改革开放?什么是改革开放?怎样改革开放?”之感,吹响了我国改革开放的号角。改革开放是决定中国命运的重大决策。“不改革开放,只能是死路一条。”加入WTO后,中国的国门进一步打开,中国的产品更广泛地参与世界市场的竞争,中国的企业在更广阔的市场寻找到更多的发展机会,增强国际竞争力。在开放发展过程中,中国面临的更深层次风险挑战不容忽视。在新时代,“如何进一步发展?”2015年11月,习近平同志提出“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念,针对中国经济发展进入新常态、世界经济复苏乏力开出的药方,主动顺应世界发展潮流,努力发展壮大自己,并引领世界发展潮流。

2. 掌握对外开放主动权推动提升全球治理能力现代化。习近平同志指出,只有将本国的发展和全世界的发展联系起来,才能获得本国的发展。不断推动对外开放理论和实践创新,形成科学完备的对外开放思想理论体系,是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分。开放也是改革,以开放促改革、促发展,是中国发展不断取得新成就的重要法宝,也是国家治理体系的重要内容。“坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化”,党的十八届三中全会开启了全面深化改革的总目标,党的十九届四中全会再次把这个总目标的若干重大问题列入主要议程。国家治理体系和治理能力是一个国家制度和制度执行能力的集中体现,两者是一个有机整体,相辅相成,好的国家治理体系能够提高国家治理能力,提高国家治理能力才能充分发挥国家治理体系的效能。改革开放是中国共产党的一次伟大觉醒,正是这个伟大觉醒孕育了从理论到实践的伟大创造,推动中国特色社会主义事业的伟大飞跃。习近平同志指出:“改革开放是前无古人的崭新事业,必须坚持正确的方法论,在不断实践探索中推进。”推进国家治理体系和治理能力现代化,要借鉴人类政治文明有益成果,但绝不照搬西方政治制度的模式,绝不能放弃我国社会主义制度的根本。

(二)着力形成对外开放新体制实现合作共赢

回顾新中国70年发展历程,可以发现对外开放不仅是中国经济腾飞的法宝,也是中国社会治理逐步走向现代化的主动力。在新时代,开创对外开放新局面,必须丰富对外开放内涵,在全世界范围内积极谋划,将国内高质量发展战略与开放的外部问题相结合,转变发展模式,提高对外开放水平,协同推进战略互信、经贸合作、人文交流,努力形成深度融合的互利合作格局。只有这样才能取得更大的对外开放成果,才能实现合作共赢,实现中国治理体系和治理能力的现代化。

1. 以双向开放为根本导向,完善对外开放战略布局。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央坚持以双向开放为根本导向,坚持“引进来”与“走出去”相结合,完善对外开放区域布局。在国际层面,首先,积极促进对外贸易转型升级,从贸易大国迈向贸易强国,实行积极的进口政策,向全球扩大市场开放;其次,积极促进对外投资快速增长,支持中国企业扩大对外投资,推动装备、技术、标准、服务走出去,深度融入全球产业链、价值链、物流链,建设一批大宗商品境外生产基地,积极搭建国际产能和装备制造合作金融服务平台,提高跨境经济合作发展水平。在国内层面,首先,扩大开放领域,放宽准入限制,积极有效引进境外资金和先进技术,扩大金融业双向开放,扩大银行、保险、证券、养老等市场准入;其次,加强内陆沿边地区口岸和基础设施建设,开辟跨境多式联运交通走廊,发展外向型产业集群,形成各有侧重的对外开放基地。支持沿海地区全面参与全球经济合作和竞争,培育有全球影响力的先进制造基地和经济区。深化内地和港澳、大陆和台湾地区合作发展。

2. 完善法治化、国际化、便利化的营商环境,形成对外开放新体制。中国持续优化营商环境,进一步扩大开放,平等对待内资企业、外商投资企业等各类市场主体,具体举措包括:全面实行准入前国民待遇加负面清单管理制度,促进内外资企业一视同仁、公平竞争;完善境外投资管理,健全对外投资促进政策和服务体系;有序扩大服务业对外开放,扩大银行、保险、证券、养老等市场准入;扩大

金融业双向开放，有序实现人民币资本项目可兑换，放宽境外投资汇兑限制，推进资本市场双向开放，改进并逐步取消境内外投资额度限制；完善反洗钱、反恐怖融资、反逃税监管措施，完善风险防范体制机制；推动签署更多高标准双边投资协定、司法协助协定、互免或简化签证手续，构建海外利益保护体系等。

3. 秉持亲诚惠容共建“一带一路”，参与全球经济治理。新时代，中国对外开放进入全方位、多层次、立体的开放格局。中国倡议共商共建共享“一带一路”具有多方面优势：推进基础设施互联互通和国际大通道建设，共同建设国际经济合作走廊；推动完善双边和多边合作机制，以企业为主体，实行市场化运作，推进同“一带一路”沿线国家和地区多领域互利共赢的务实合作；推动建立沿线国家的当地产业体系，广泛开展教育、科技、文化、旅游、卫生、环保等领域合作，造福当地民众。中国还积极推动国际经济治理体系改革完善，促进国际经济秩序朝着平等公正、合作共赢的方向发展；支持发展中国家平等参与全球经济治理，促进国际货币体系和国际金融监管改革；积极推进区域全面经济伙伴关系协定谈判，推进亚太自由贸易区建设。

（三）以全面开放视野打造人类命运共同体

从顺应历史潮流、增进人类福祉出发，习近平同志提出推动构建人类命运共同体的倡议，希望各国人民同心协力、携手前行，努力构建人类命运共同体，共创和平、安宁、繁荣、开放、美丽的亚洲和世界。人类命运共同体理念得到越来越多人的支持和赞同，联合国重要文件中载入了中国提出的构建人类命运共同体理念。党的十九大宣示了中国愿同各方推动构建人类命运共同体的真诚愿望。坚持推动构建人类命运共同体，是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要内容，是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分。

1. 人类命运共同体思想顺应中国与世界关系变化的潮流。“共同体”概念可追溯到法国启蒙运动先驱卢梭，他首次从社会契约的角度将共同体定义为契约规范下的共同体，通过权力转让来进行构建。马克思在《德意志意识形态》《共产党宣言》等著作中对“共同体”概念作了阐述，他追求的共同体发展的最高形式就是《共产党宣言》提出的“自由人联合体”，强调人类最初的存在就是以一种共同体的形式。中国在同外部世界的交融性、关联性、互动性不断增强的过程中，不断汲取西方文明和中国传统文化的精髓，在中国迈向新时代、开启新征程的道路上，结合当前国际政治多极化、经济全球化、文化多样性以及危机共同性，提出构建人类命运共同体的思想，为解决全球性挑战提供合作共赢的“中国方案”。

2. 秉持正确义利观和真实亲诚理念构建人类命运共同体。构建全球伙伴关系网络是通往人类命运共同体的重要路径。中国遵循对话而不对抗、结伴而不结盟的理念，在和平共处五项原则基础上，求同存异，深化同周边国家的睦邻友好，加强同广大发展中国家团结合作，努力维护和扩大共同利益。中国推动共商共建“一带一路”倡议，打造国际发展合作新平台，为更多国家和人民谋福祉。中国积极支持联合国、二十国集团、亚太经合组织、上海合作组织、金砖国家机制等发挥更大作用，推进 2030 年可持续发展议程、联合国气候变化框架公约《巴黎协定》生效落实，积极参与制定海洋、极地、网络等新兴领域治理规则，推动各国利益共享、责任共担，引导全球治理体系朝着更加公正合理的方向发展，为推动构建人类命运共同体做出重要贡献。

3. 人类命运共同体理念展现中国互利共赢开放的治理能力。中国的发展离不开世界。中国通过改革开放实现自身发展，创造了中国奇迹。实现中华民族伟大复兴中国梦，离不开和平的国际环境和稳定的国际秩序，离不开世界各国人民的支持合作。世界的发展也需要中国，中国连续多年对世界经济增长贡献率超过 30%，不断扩大开放的中国市场正为其他国家带来越来越多的机会，中国提倡坚持共同、综合、合作、可持续的新安全观，建设普遍安全的人类命运共同体，为世界人民和谐共处、有效解决安全问题提供了中国方案。事实证明，中国是世界和平的建设者、全球发展的贡献者、国际秩序的维护者。中国把自己前途命运同世界人民前途命运紧密联系在一起，不仅为中国人民谋幸福，也为人类进步事业而奋斗，推动建设一个持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界。

建设强企业、强市场、强政府的经济运行机制^{*}

洪银兴

党的十九届四中全会确认社会主义市场经济体制是社会主义基本经济制度的组成部分,并且提出了加快完善社会主义市场经济体制,不断发挥其解放和发展社会生产力的显著优势的任务。完善社会主义市场经济体制的重要方面是完善社会主义市场经济运行机制。

市场经济条件下的经济运行涉及企业、市场和政府的关系。从1992年明确转向社会主义市场经济后,社会主义市场经济先后被定义为市场在政府宏观调控下对资源配置起基础性作用,市场对资源配置起决定性作用和更好发挥政府作用。仔细研究这两个定义,其运行机制都离不开政府对市场的调节,市场对企业的引导。可以说,这是社会主义市场经济的运行机制。现在需要从进一步解放和发展社会生产力的角度研究完善这种经济运行机制在新时代的要求。

根据党的十九大精神,加快完善社会主义市场经济体制有两大改革重点,一是完善产权制度,二是要素的市场化配置。这实际上是完善社会主义市场经济运行机制的核心内容。经济体制改革40年以后谈经济运行机制的完善,就是根据党的十九届四中全会精神,发挥社会主义经济制度与市场经济有机结合的显著优势,推进国家治理体系和治理能力现代化。其重要方面是建设市场机制有效、微观主体有活力、宏观调控有度的经济运行机制。所谓微观主体有活力,就是要求企业包括国有企业在内成为真正的市场主体,也就是做强企业;所谓市场机制有效,就是要求市场决定的资源配置达到效率目标;所谓宏观调控有度,就是要求政府在应该发挥作用的宏观调控中发挥强有力的作用。概括起来,就是形成强企业、强市场、强政府的结合。在市场决定资源配置和更好发挥政府作用的运行机制中,企业充满活力,市场作用强大,政府宏观调控能力增强。三者相互联系、互为条件。企业强以市场的有效作用为条件,市场强以政府的正确导向为条件,政府强则以自身调控有度为条件。这种经济运行机制就成为国家治理体系和治理能力现代化的重要方面。

(一)强企业源于公平有序的市场竞争和法治化的营商环境

企业是市场经济的细胞。企业活则经济活,企业强则经济强。尤其是在当下,顶住经济下行的压力需要充满活力的企业发挥作用。中美贸易摩擦的主体也是企业。各类企业,无论大小,无论行业,无论国有还是民营,都有做强的要求。企业要强,就要充满活力,关键是按培育和壮大市场主体的思路做强各类企业。过去对企业市场主体地位的定义是自主经营、自负盈亏。现在看来,根据强企业要求,这个定义还不够,需要扩展,赋予更为准确的含义。

第一,企业要成为产权主体。产权被用来界定人们在经济活动中如何受益、如何受损,以及他们之间如何进行补偿的规则。为什么市场主体能够服从市场调节,根本原因在于自身的产权利益与其市场行为相关。无论是国有企业还是民营企业都是产权主体。对企业来说,最致命的风险是产权丧失,最重要的收益是财产增值。过去所谈的对经济行为者的激励,通常讲的是收入的激励。理论和实践都证明,财产权利的激励是更为重要的激励。产权激励是市场经济最强大的动力源,在已有的产权制度改革的基础上,党的十九大提出完善产权制度是要突出产权的有效激励功能。产权的界定、配置和流转具有更强更有效的激励。把人们经济活动的努力和财产权利紧密地联系在一起,是稳定持久的激励。

第二,企业作为市场主体,既要有约束又要有激励。改革以来对国有企业自主经营强调的是硬化预算约束,目的是让企业眼睛不是盯着国家而是盯着市场。从市场主体看,企业的活力不只是约束,还

^{*} 洪银兴,南京大学原党委书记。

需要激励，不仅是产权激励，还需要减税降费、降低企业负担的激励。企业税费过高、社会负担过重，给企业再大的权力也无济于事。就如马克思所说，在一无所有的地方，皇帝也会失去他的权力。

企业是在市场调节下运行的，营商环境对企业活力的影响很大。根据马克思理论，市场上只承认竞争的权威，而不承认其他权威。强化优胜劣汰的市场环境是企业活力之源。因此，党的十九届四中全会强调完善公平竞争制度，强化竞争政策基础地位，从而给企业提高效率提供足够的竞争压力。现实中，增强企业活力的市场环境不只是公平竞争问题，还涉及市场秩序问题。市场调节是有成本的。严重的无序竞争、过度竞争、恶性竞争，甚至“血拼”，造成了过高的竞争费用，削弱企业竞争力。信息的不完全还会产生机会主义行为，降低市场调节的效率。就我国的市场经济来说，是从计划经济转化来的，市场经济不成熟不完善。这意味着保证市场配置资源和企业运行效率，关键是规范市场竞争秩序，也就是党的十九届四中全会所要求的建设高标准市场体系。在此基础上形成法治化的营商环境。这主要涉及以下三个方面的市场秩序建设：

一是全面实施市场准入负面清单制度。针对阻碍资本自主选择 and 要素自由流动的政府审批和准入的制度性限制，需要构建宽松、便捷的市场准入环境，公平统一、开放透明的市场准入机制，从而克服制度性交易成本。

二是建立灵活规范的市场退出机制，有进入就要有退出。其意义在两个方面：一方面存量资产日积月累，其中有相当部分束缚在低效率行业和企业中，如果没有退出，不仅是资产的严重浪费和流失，而且大大减少进入市场配置的要素；另一方面为创新创业的风险投资提供顺畅的退出机制，可以使风险投资源源不断，促进科技创新创业。要素的市场退出机制包括：建立企业破产制度，企业出售被兼并的产权交易制度，尤其是规范的资本市场建设等。

三是完善产权交易市场。无论是对国有企业还是民营企业，完善产权交易市场都是做强做优做大的有效通道。产权通过市场交易能够使交易的产权得到客观的市场评价。在这里，谁兼并谁，谁重组谁，完全由市场来决定。谁的效率高，谁就是兼并重组的主体。由此使资产向高效率企业集中。

以上几个方面归结起来涉及的现代市场制度就是法治化营商环境的基本要求。

（二）强市场源于政府调控市场行为的规范

市场决定资源配置指的是市场价格、市场竞争和市场规则共同作用配置资源。市场对资源配置实现效率目标的关键在于其运行的自主性。首先是要素市场流动的自主性，即要素流动没有任何人为的障碍，既没有市场垄断，也没有行政限制。其次是要素价格市场自主决定。现实中市场运行的自主性往往受到政府干预市场行为的干扰。在此干扰下市场决定的资源配置就不会是有效的。在社会主义市场经济中，政府不是不要调节市场，而是要求政府不能随意干扰破坏市场的自主运行，基本要求是顺市场而动而不是逆市场而动。在此前提下，政府调控市场必须规范自身行为并推动市场的自主性建设。

第一，建设高标准市场，既要开放又要统一。我国是从计划经济向市场经济转型的，而且存在自然经济的残余，因此，我国进入市场经济时，统一市场并没有形成，存在条条块块的分割。在改革进程中已有的财政税收制度的改革和地区发展政策又强化了地方利益，由此产生的地方保护主义的市场壁垒，阻碍要素的自由流动。因此，统一市场建设突出在四个方面：一是打破部门和地方的保护，打破地方政府对本地处于劣势的产业和企业的保护；二是打破市场的行政性垄断和地区封锁，实现商品和各种生产要素在全国范围自由流动，各个市场主体平等地进入各类市场交易；三是打破城乡市场分割，建设统一的城乡市场；四是取消各级政府特定产业和企业税收等方面的优惠政策，以强化市场的调节效应。在此基础上的高标准市场需要适应科技发展，发展“互联网+”市场，发展电子商务。

第二，完善要素价格由市场自主决定的机制。政府调节市场不等于政府决定价格。要素价格的市场决定能自动促进要素供求平衡并实现要素有效配置。党的十九届四中全会在说明要素报酬时特别强调各种生产要素由市场评价贡献，按贡献决定报酬的机制。这包含了要素价格由市场决定的

内容。市场自主决定价格的机制就是马克思讲的竞争——同供求比例的变动相适应的市场价格的波动。我国商品价格基本上已经放开,由市场定价,但生产要素的价格形成还没有完全交给市场。因此,要素价格的市场化突出需要解决以下两大问题:一是进一步扩大物质性生产要素价格市场形成的范围。现在竞争性领域价格基本已经放开,由市场定价。但是,涉及水、电、气、电信这样一些垄断性领域中的物质性的生产要素的价格还没有完全放开,由政府规制。国家规制价格的产品和服务因缺乏竞争而效率、质量不高。规制改革就是要将一部分被政府规制的产品和服务放给市场去配置,价格由市场决定。政府定价范围就主要限定在重要公用事业、公益性服务、网络型自然垄断环节。同时,赋予被规制企业以更多的确定商品和服务价格的自由度,使被规制企业更加趋于按商业原则经营。二是资本、劳动、土地、技术、管理等要素价格在各自的市场上形成,各个要素市场的供求决定要素的价格。由市场供求决定的要素价格涉及各个要素之间的相对价格和不同质量的同种要素的相对价格。以这种要素价格比例调节资源配置,对供求双方都起调节作用。一方面要素的需求方依据由市场决定的生产要素价格比例,对投入要素进行成本和收益的比较,以最低的成本使用生产要素;另一方面,要素的供给方根据要素价格比例,增加相对稀缺的要素供给,减少相对宽裕的要素供给,提高供给要素的质量。由此,全社会的要素得到充分利用和有效配置。

(三)强政府源于自身宏观调控有度

政府调控的强不在调控的资源多,也不在调控的范围大。必须明确政府的强,强在科学的宏观调控,有效的政府治理,体现社会主义市场经济体制优势的内在要求。宏观调控科学性的重要表现是有度。在有限度的宏观调控中政府宏观调控能力的增强依靠的是制度性作用。

首先,明确政府和市场作用的界限。在市场决定资源配置以后,政府不再是无所不包无所不管的政府,不直接干预企业行为。政府资源集中进入公共性、公益性、基础性领域。政府成为执行“经济调节、市场监管、社会管理和公共服务”职能的政府。在这个领域政府是强政府。所谓政府调节市场指的是,政府提出方向,市场去实施。就像供给侧结构性改革包含“三去一降一补”。这“三去一降一补”的改革方向由政府提出,但具体的实施应该交给市场,依靠市场作用,政府不应该越俎代庖。如优胜劣汰的市场竞争“去产能”和“去库存”,发展资本市场“去杠杆”。实践中暴露出来的问题主要是政府直接去“去产能、去库存、去杠杆”产生了负效应。行政的“去产能、去杠杆”只能是一刀切,市场的“去产能、去杠杆”才能有选择。

其次,明确宏观经济的合理区间,宏观调控转向区间调控。宏观经济的波动是常态,在市场对资源配置起决定性作用后,政府的宏观调控不应每时每刻进行,宏观调控的对象也不应事无巨细。以总量平衡为目标的宏观调控的市场,只应明确为就业总水平、价格总水平、利率总水平、防止出现系统性宏观风险,相应的合理区间就由反映价格总水平的通货膨胀率和反映就业总水平的失业率来确定。在可承受的通货膨胀率和可承受的失业率之间就有一个合理区间。在这个区间内政府的手不能乱动,给市场自主作用留出足够的空间。而在接近合理区间的上限和下限时则要采取微调措施,以免跃出上限和下限时的强调节所产生的震动,就像当前经济增长速度已经接近合理区间的下限,政府就要及时出手刺激经济。

再次,强政府不但与强市场不对立,而且要以强市场为支撑。这就是保证市场对资源配置的决定性作用,不但要大幅度减少政府对资源的直接配置,政府作用还要与市场的决定性作用相配合。一是政府提供公共服务要尊重市场规律,利用市场机制。必须由政府提供的公共服务,并非都要由政府部门生产和运作,有许多方面私人部门生产和营运更有效率,就应通过购买服务等方式由私人部门和企业提供。二是克服市场失灵要尊重市场决定的方向。社会主义市场经济的运行既有效率目标又有公平目标。例如,政府要促进社会公平正义,克服市场运行产生的两极分化,所要进行的调节主要不是进入资源配置领域与市场作用相抵抗,而是进入收入分配领域的初次分配和再分配。再如协调区域发展,政府也是在不改变市场决定的资源流向的前提下,利用自己掌握的财政资源和公共资源按公平原则进行转移支付,或进行重大基础设施建设,为吸引发达地区企业进入不发达地区创造外部条件。

最后是调控者受约束,也就是建立有效的制度约束和规范政府行为,包括对寻租行为、管制行为、官僚主义行为的约束。在我国还有被称为“九龙治水”的多头调控。相应的制度约束就是政府规模约束、财政和税收的约束、法治约束,尤其是政府权力应受到宪法的限制。按此要求,政府需要制定权利清单、责任清单和负面清单且负面清单降到最低限度。

总的来说,我国转向社会主义市场经济以后,在市场决定资源配置和更好发挥政府作用的经济运行机制中,企业是自主经营的市场主体,有序竞争的市场引导企业,有效的政府调节市场,就可形成强企业、强市场、强政府的状况,有能力抵御各种风险的冲击。这是社会主义经济制度和市场经济有机结合所产生的显著优势的体现。

社会主义市场经济的实践创新和理论创新^{*}

顾海良

党的十九届四中全会对中国特色社会主义基本经济制度的新的概括,是新中国70年来特别是改革开放40多年来中国社会主义经济建设和改革的实践创新理论结晶,也是马克思主义政治经济学理论创新的凝练。特别是其中提到的社会主义市场经济体制是社会主义基本经济制度的概括,更是凸显了坚持社会主义市场经济改革方向是中国特色社会主义政治经济学的重大原则,以及发展和完善社会主义市场经济体制是中国特色社会主义政治经济学的理论主题的意蕴。

新中国成立后,面对经济落后,特别是国民经济基础极其薄弱的现状,我国选择了高度集中的计划经济体制,集中有限的人力、物力和财力,推进国家基础设施重点建设,力求快速建立起国民经济基础。随着国民经济基础的快速建立,高度集中的计划经济体制的弊端逐渐显露。1956年4月,在《论十大关系》讲话中,毛泽东主席就已经有针对性地提出,要用“兼顾”和“统筹”的办法,处理和解决当时社会主义建设中出现的各种“矛盾”和“问题”。他认为,“统筹兼顾,各得其所”原则,是“我们历来的方针,在延安的时候,就采取了这个方针。这是一个什么方针呢?就是调动一切积极力量,为了建设社会主义。这是一个战略方针。”^①

按照“统筹兼顾”的原则,1956年9月,党的八大就提出过以“三个主体、三个补充”为导向的经济体制改革的设想。这就是陈云同志当时提出的,“国家经营和集体经营是工商业的主体”,个体经营是“国家经营和集体经营的补充”;“计划生产是工农业生产的主体,按照市场变化而在国家计划许可范围内的自由生产是计划生产的补充”;“在社会主义的统一市场里,国家市场是它的主体”,“自由市场,是在国家领导之下,作为国家市场的补充”^②。之后,对高度集中的计划经济体制改革的理论和实践探索时起时伏,一直没有停止过。但是,经济体制改革的整体思路,基本囿于中央与地方权力配置调整问题,没有能从根本上触动政府统得过多、市场作用趋弱的根本问题,没有在计划和市场关系问题上找到经济体制改革的突破口。

“随着改革开放逐步深化,我们党对制度建设的认识越来越深入”。习近平同志在《关于〈中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定〉说明》中做出的这一判断,同样适合于改革开放以来社会主义市场经济体制改革和发展的实际。改革开放40多年来,在实践上和理论上,社会主义经济体制改革是循着从经济机制调整到经济体制改革、再到经济制度创新的过程展开的。

^{*} 顾海良,武汉大学原校长,北京大学马克思主义学院。

^① 中共中央文献研究室:《毛泽东年谱》(第3卷),中央文献出版社2013年版,第69页。

^② 《陈云文选》(第3卷),人民出版社1995年版,第13页。

(一)从经济机制调整上切入,在不断调整计划机制、计划调节和市场机制、市场调节的关系上,推进经济改革中计划和市场关系的实践和理论问题的探索

1978年召开的党的十一届三中全会,对我国原有的高度集中的计划经济体制存在的“严重缺点”作了深刻分析,特别是针对原有经济体制中存在的权力过于集中的弊端,提出了一系列改革措施,其中主要有两个:一是应该有领导地大胆下放权力,让地方和工农业企业在国家统一计划的指导下有更多的经营管理自主权;二是在经济机制上“重视价值规律的作用”,坚决按经济规律办事。

“重视价值规律的作用”,成为党的十一届三中全会之后改革高度集中的计划经济体制的基本思路。价值规律的作用是通过价格机制、供求机制和竞争机制为作用过程和实现形式的,调整经济机制就成为经济改革的切入点。1979年6月,五届人大二次会议提出要逐步建立起计划调节与市场调节相结合的经济体制的改革取向;强调以计划调节为主,同时要充分重视市场调节的作用。1981年6月,党的十一届六中全会通过的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》进一步提出,在公有制基础上实行计划经济,同时要发挥市场调节的辅助作用。当时,高度集中的计划经济体制,是作为社会主义基本经济制度的组成部分来看待的。联系党的十一届三中全会的改革要求,1981年11月召开的五届人大四次会议提出:“我国经济体制改革的基本方向应当是:在坚持实行社会主义计划经济的前提下,发挥市场调节的辅助作用,国家在制定计划时要充分考虑和运用价值规律。”^①

1982年9月,党的十二大在提出“建设有中国特色的社会主义”的论断时,把新时期开始几年经济改革概括为“计划经济为主、市场调节为辅”。这一构架尽管还只是经济机制调整为主的改革思路,但对高度集中的计划经济体制固守的单一的计划配置资源方式,还是发生了很大的冲击,打开了由经济机制调整进入经济体制改革的通道。

(二)从经济体制改革上突破,在不断探索计划经济和商品经济、市场经济的关系上,逐步定位于社会主义市场经济体制目标模式,体现了经济体制改革持续推进中以计划与市场关系为核心问题的基本特征

1984年10月,党的十二届三中全会通过的《关于经济体制改革的决定》明确提出:在经济体制改革中,“首先要突破把计划经济同商品经济对立起来的传统观念”;“社会主义计划经济必须自觉依据和运用价值规律,是在公有制基础上的有计划的商品经济”;“商品经济的充分发展,是社会经济发展的不可逾越的阶段,是实现我国经济现代化的必要条件”^②。《决定》突破了那种把社会主义经济看作是纯粹的计划经济的观念束缚,形成了经济改革是经济机制、经济体制和经济制度“全面”改革的新理念,走出了社会主义市场经济体制改革的关键一步。之后五年,我国经济改革加速推进、经济发展长足前行,与经济体制目标模式选择上的重大突破是密切相关的。

1987年10月,党的十三大根据我国经济体制改革发展的新实践,提出了建立“计划与市场内在统一的体制”的改革思路,认为社会主义商品经济的发展离不开市场的发育和完善,利用市场调节绝不等于搞资本主义,明确提出建立“国家调节市场,市场引导企业”为特征的经济体制的运行模式。“计划与市场内在统一的体制”的提出,对当时经济体制改革的深化起着极其重要的作用。但是,当时还没有能完全摆脱计划和市场是同社会经济关系性质相联系的“制度性”规定的观念束缚,还没有能对市场作为资源配置基础性手段的问题做出进一步的切合经济社会发展实际的说明。

实践创新推进着理论创新,而理论创新也推动着实践创新。1991年春,邓小平同志视察上海的谈话中指出:“不要以为,一说计划经济就是社会主义,一说市场经济就是资本主义,不是那么回事,两者都是手段,市场也可以为社会主义服务。”1992年春,他在视察南方的谈话中再次强调:“计划经济不等于社会主义,资本主义也有计划;市场经济不等于资本主义,社会主义也有市场。计划和市场

^①中共中央文献研究室:《三中全会以来重要文献选编》(下),人民出版社1982年版,第1028页。

^②中共中央文献研究室:《改革开放三十年重要文献选编》(上),人民出版社2008年版,第350页。

都是经济手段。”^①邓小平同志的这些言简意赅的阐释，在根本上区分了市场经济体制性规定与制度性规定的关系，无疑是对社会主义政治经济学的重大理论创新。

从政治经济学史来看，经济范畴的形成大多经历了“极其艰难地把各种形式从材料上剥离下来并竭力把它们作为特有的考察对象固定下来”^②的过程。邓小平同志关于计划经济和市场经济关系认识上的理论创新，在于离析市场经济对资本主义私有制的依附关系，“剥离”出市场经济这一具有体制性规定的“抽象要素”，这就是邓小平同志一再强调的“计划多一点还是市场多一点，不是社会主义与资本主义的本质区别”。^③如马克思指出的：“一切生产阶段所共有的、被思维当作一般规定而确定下来的规定，是存在的，但是所谓一切生产的一般条件，不过是这些抽象要素，用这些抽象要素不可能理解任何一个现实的历史的生产阶段。”^④市场经济作为“抽象要素”，只有在与一定的社会基本经济制度结合时，才具有充分性和现实性。这就是说，只有与一定的社会基本经济制度相结合的市场经济体制，才是充分的、现实的市场经济体制。邓小平同志的这一理论创新，一方面把市场经济与资本主义基本经济制度相离析，形成抽象意义的市场经济范畴；另一方面又强调市场经济体制必然要与一定的社会基本经济制度“结合起来”，提出社会主义市场经济体制这一崭新概念。

在经济制度的替代关系上，社会主义市场经济体制是对原有的计划经济这一制度性规定的延续；在经济制度的对比关系上，社会主义市场经济体制是相对于资本主义市场经济这一制度性规定而言的。因此，社会主义市场经济体制已经内在地包含着基本制度的规定性。但是，在社会主义市场经济体制形成之初，这一经济体制在实践中还没有充分地展现其制度性规定。对这一问题，1992年10月党的十四大在确立社会主义市场经济体制改革目标模式时就已经指出：“在九十年代，我们要初步建立起新的经济体制，实现达到小康水平的第二步发展目标。再经过二十年的努力，到建党一百周年的时候，我们将在各方面形成一整套更加成熟更加定型的制度。”^⑤从体制“建立”的定位到制度意义上的“定型”，还需要在经济体制改革的实践中艰辛探索，还需要社会主义市场经济体制自身逐渐完善和发展，还需要社会主义市场经济体制在社会主义经济关系“总体”中不断融入和生成基本经济制度的规定性。

1993年11月，党的十四届三中全会通过的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，提出了社会主义市场经济体制的基本框架，在建立现代企业制度、培育现代市场体系、转变政府职能和完善宏观调控体系，以及建立社会保障体系等方面提出了一系列创新性见解，对建设什么样的社会主义市场经济、怎样建设社会主义市场经济问题做出了初步回答。2013年11月，在党的十八届三中全会上，习近平同志在回顾这一改革历程时指出：“从党的十四大以来的二十多年间，对政府和市场关系，我们一直在根据实践拓展和认识深化寻找新的科学定位。党的十五大提出‘使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用’，党的十六大提出‘在更大程度上发挥市场在资源配置中的基础性作用’，党的十七大提出‘从制度上更好发挥市场在资源配置中的基础性作用’，党的十八大提出‘更大程度更广范围发挥市场在资源配置中的基础性作用’。可以看出，我们对政府和市场关系的认识也在不断深化。”^⑥

习近平同志的这一论述，提出了这一时期社会主义市场经济体制改革的三个特征：其一，肯定了党的十四大以来社会主义市场经济体制改革，由之前计划和市场关系的核心问题，转变为政府和市场关系的核心问题的特征；其二，提出了党的十七大就已经开始的“从制度上”深化社会主义市场经济体制改革的特征；其三，强调了这一过程“一直在根据实践拓展和认识深化寻找新的科学定位”的特征。习近平同志由此而得出“从理论上对政府和市场关系进一步做出定位，这对全面深化改革具

①《邓小平文选》（第3卷），人民出版社1993年版，第367页、第373页。

②《马克思恩格斯全集》（第31卷），人民出版社1998年版，第266页。

③《邓小平文选》（第3卷），人民出版社1993年版，第373页。

④《马克思恩格斯文集》（第8卷），人民出版社2009年版，第12页。

⑤中共中央文献研究室：《改革开放三十年重要文献选编》（上），人民出版社2008年版，第676页。

⑥中共中央文献研究室：《十八大以来重要文献选编》（上），中央文献出版社2014年版，第498～499页。

有十分重大的作用”的结论。

(三)从经济制度创新上着力,在社会主义经济关系“总体”上,以国家治理和治理体系现代化建设为主轴,形成以政府和市场关系为核心的制度“定型”的演进过程

党的十八大以后,习近平同志把“坚持社会主义市场经济改革方向”确定为中国特色社会主义政治经济学的“重大原则”,从“辩证法、两点论”的方法上,对社会主义基本经济制度和市场经济体制关系问题作了多方的阐释,彰显了社会主义市场经济的制度规定性,丰富了社会主义市场经济作为中国特色社会主义政治经济学理论主题的内涵。

社会主义市场经济的基本经济制度规定,并不是由经济体制一般性所决定的,而是由经济制度的特殊性所决定的,是由社会主义经济关系“总体”的性质所决定的。马克思在《〈政治经济学批判〉导言》中指出:“在一切社会形式中都有一种一定的生产决定其他一切生产的地位和影响,因而它的关系也决定其他一切关系的地位和影响。这是一种普照的光,它掩盖了一切其他色彩,改变着它们的特点。这是一种特殊的以太,它决定着它里面显露出来的一切存在的比重。”^①在资本主义经济关系“总体”中,“资本”作为资本主义生产资料私有制的核心范畴,就是这一“总体”中的“普照的光”、“特殊的以太”,就是资产阶级社会中支配一切的“经济权力”。在社会主义经济关系“总体”中的实践占据所有制结构主体地位的生产资料公有制就是“总体”中的“普照的光”,就是“特殊的以太”,就是社会主义经济关系中支配一切的“经济权力”,也就是社会主义市场经济体制作为社会主义基本经济制度组成部分的根据和条件。

社会主义市场经济是经济体制一般和经济制度特殊的统一。党的十八大以来,习近平同志在对社会主义市场经济的制度性规定探讨中,提出了三个重要观点:

其一,提出“以公有制为主体、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。”^②以公有制为主体的基本经济制度,犹如社会主义经济关系的“普照的光”“特殊的以太”,改变了市场经济体制的一般性质,奠定了社会主义市场经济体制的“根基”,赋予社会主义市场经济以新的制度性规定。

其二,提出“我国实行的是社会主义市场经济体制,我们仍然要坚持发挥我国社会主义制度的优越性、发挥党和政府的积极作用。市场在资源配置中起决定性作用,并不是起全部作用。”^③社会主义市场经济体制是同社会主义制度的优越性联结在一起的,是同中国特色社会主义的最本质的特征联结在一起的。这就是说,社会主义市场经济是受社会主义制度性质和特征制约的,也是社会主义制度根本性质在经济体制上的体现。在这里,要讲“辩证法、两点论”,要把“看不见的手”和“看得见的手”都用好。政府和市场的作用是相辅相成的,不是对立的,也不是简单地让市场作用多一些、政府作用少一些的问题,要统筹把握,要优势互补、有机结合、协同发力。

其三,提出“实行公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度,是中国共产党确立的一项大政方针,是中国特色社会主义制度的重要组成部分,也是完善社会主义市场经济体制的必然要求。”^④社会主义市场经济体制的发展和完善,是实行社会主义基本经济制度的必然要求,也是社会主义基本经济制度在经济体制上的实现形式。在这里,同样要“坚持辩证法、两点论,继续在社会主义基本制度与市场经济的结合上下功夫,把两方面优势都发挥好”^⑤。社会主义市场经济就是在与社会主义基本经济制度的“结合”中才彰显其制度属性的。

回顾40多年中国经济体制改革的历史,从经济机制调整到经济体制“定位”、再到经济制度“定

①《马克思恩格斯选集》(第2卷),人民出版社2012年版,第707页。

②中共中央文献研究室:《十八大以来重要文献选编》(上),中央文献出版社2014年版,第514~515页。

③中共中央文献研究室:《十八大以来重要文献选编》(上),中央文献出版社2014年版,第500页。

④中共中央文献研究室:《十八大以来重要文献选编》(下),中央文献出版社2018年版,第245页。

⑤中共中央文献研究室:《十八大以来重要文献选编》(下),中央文献出版社2018年版,第6页。

型”的演进，刻画了社会主义市场经济改革的基本路向及其具有经济制度规定性的过程；而习近平同志提出的这三个方面的观点，就是对经济体制改革实践的理论概括，是马克思主义政治经济学总体方法论的创造性运用，也是我们理解和把握社会主义市场经济体制作为社会主义基本经济制度内涵的理论要义。

创新和完善社会主义分配制度*

陈宗胜

党的十九届四中全会《决定》，首次以中国特色制度、治理体系和治理能力为基本统领，提出了中国特色社会主义制度的科学制度体系，做出了国家治理体系和治理能力等工作要依照这个制度展开的重大论断，概括了国家制度和治理体系的 14 个显著优势，展现了中国特色社会主义的制度自信和理论自信，全面反映了党和人民在改革开放与经济发展实践中的伟大创造。其中从多个方面总结和概括了中国特色社会主义的收入分配制度及其理论体系，阐明了与社会主义所有制关系相适应的收入分配制度，确定了收入分配制度作为基本经济制度的重要组成部分，重申了按劳分配制度的主体地位及劳动在社会主义分配中的重要性，完善了按贡献进行分配的生产要素内涵和机制，强调了再分配与第三次分配的重要作用和功能，突出了将收入分配与城乡、地区、产业发展不平衡相结合的理念，重申了继续推进收入分配秩序的治理与完善，强调了以人民为中心实现共同富裕的总体分配目标。总括地讲，《决定》从制度和理论上创新和完善了社会主义分配制度理论。

（一）《决定》首次阐明收入分配制度为基本经济制度的重要内涵部分

对社会主义经济制度内涵的理论概括和认识，是伴随探索建设社会主义的实践及改革开放推进而逐步深化的。改革开放前，我们只将生产资料国家所有和集体所有两种公有制作为社会主义基本经济制度，改革后因个体经济、私有经济的发展，故将与公有制主体并存的多种经济形式，都列入社会主义初级阶段基本经济制度内涵。但是基本制度的这一逐步丰富内涵主要是围绕所有制关系而展开的，没有涉及分配和运行机制等等，因为当时人们强调生产资料所有制关系的决定作用，从而相应弱化了分配关系及运行机制与其的一致性及反作用。《决定》从顶层设计高度将按劳分配为主体、多种分配方式并存、社会主义市场经济体制和所有制关系一起列入基本经济制度内涵，固化为制度遵循，展现了新时代对社会主义基本经济制度的丰富内涵的深化认识。这样的深化是必要和必然的。因为，分配制度必须与所有制关系相一致，有什么样的所有制关系就有什么样的分配关系；存在所有制关系多样性，分配方式也必然是多元的；当所有制关系发展为以公有制为主体多种经济形式并存的混合经济模式，相应地收入分配制度必然要改变为按劳分配为主并同时实行按生产要素贡献分配的方式。因此，将分配制度及交换制度等与所有制关系一起纳入社会主义基本经济制度内涵，是客观地反映了我国通过改革开放的实践而对社会主义基本经济制度认识的深化。显然，分配制度进入基本经济制度内涵，这一理论认识的提升有助于强化人们从更全面角度认识和描述社会主义基本经济制度的特征，而非只局限于所有制关系，从而有助于形成良好的收入分配格局，完善社会主义基本经济制度，进一步解放发展生产力，解决好人民对美好生活日益增长的需要同不平衡不充分发展之间的矛盾。

（二）《决定》重申按劳分配主体地位并强化劳动对收入分配的重要性

我国选择和实行社会主义基本经济制度，走社会主义道路，决定我们必须坚持公有制主体地位不动摇。现阶段，我国实行公有制为主体的社会主义混合经济制度，因此必然实行以按劳分配为主的分配制度。在我国现存各种公有制经济中，包括国有制和集体所有制，劳动者成为生产和社会主人，由国家及集体共同占有生产资料和生产成果，劳动者通过付出自己的劳动直接与生产资料结合

* 陈宗胜，南开大学中国财富经济研究院院长。

并获取相应收入,因此,公有制经济中必然实行按劳动贡献取得收入的分配制度,以与人们在生产、交换、消费方面形成的平等关系相适应。统计数据证实,自我国公有制经济建立至今,大多数劳动者的收入主要或基本上都来自劳动所得,改革开放后非劳动收入有所增加但比重较小。当然,现阶段市场经济中劳动内涵大大扩展,除各种体力劳动外还包括形式多样的脑力或脑体结合劳动,比如科学家的创造劳动、医生工程师的实用劳动、教授讲师的课堂劳动、画家艺术家的形象劳动,以及公务员的党政管理劳动等。因此,《决定》重申坚持按劳分配为主的分配方式,强调劳动对取得收入报酬的重要性,强调劳动致富的道德高尚性,强调多劳多得并“着重保护劳动所得,增加劳动者尤其是一线劳动者劳动报酬,提高劳动报酬在初次分配中的比重”,是非常具有针对性和实际意义的。《决定》还提出多项具体要求,包括积极出台措施,提高社会最低工资水平,以工资底线的提高推动劳动收入的增长,增强底层劳动者和一线劳动者的收入获得感;有序提高单位时间报酬即提升时薪额度,提高平均工资的普遍水平,提升劳动者普遍的生活幸福感;提高劳动收入税收起征点,使低收入群体少缴税或不缴税,从而多留存实际收入,提升消费能力并助力稳定经济增长。

(三)《决定》深化并完善了按贡献进行分配的生产要素内涵和机制

《决定》首次把个体经济、私有经济等多种经济形式及与此相应的按要素贡献分配所得的制度,作为现阶段社会主义基本经济制度内涵,同时对参与到经济发展进程中做出贡献的生产要素的认识也更加深化和完善。伴随着经济结构转换和社会分工深化,参与其中贡献价值的生产要素的边界必然扩大,生产要素的动能在加强,生产要素的内涵在扩容。因此,《决定》在重申以往确定的各种生产要素之外,增加了一些现阶段推动经济发展的全新要素,要求更加全面地健全劳动、资本、土地、知识、技术、管理、数据等生产要素由市场评价贡献、按贡献决定报酬的机制。其中,把知识和数据作为生产要素正式提上日程,这高度契合现阶段计算机产业、智能产业、互联网物联网业的深度发展使得知识、数据生产、沉淀和积累越来越受重视的现实。《决定》从适应和促进信息产业不断扩大和推进新兴产业不断增长的角度,明确知识和数据等新要素的掌握和使用,按贡献参与分配并取得相应报酬,这实际上也是对市场经济中经过长期实践证明有效可行的做法的制度化,因此,必有助于促进互联网+与传统产业深度融合,有助于我国抢占下一波科技发展制高点,有助于激发全民创新学习及学习型社会形成,从而推动形成新经济动能及新增长点。

(四)《决定》强调了再分配与第三次分配的重要作用和功能

在收入水平很低的经济初级阶段,社会往往强调初次分配,随着经济发展阶段的提升和收入水平的提高,社会有了更加充分的条件通过再分配手段进行再分配,并推行以慈善捐赠为主的第三次分配。同时,我国实行公有制经济主体制度旨在实现全民共同富裕,要求更多关注在初次分配未能实现富裕的群体。因此,在进入中等收入发展阶段后,我国重视通过初次分配促进经济增长,而更加强调通过税费转移等再分配以及慈善捐赠等方式来提高贫困阶层的收入水平以保持分配更加公平。《决定》重申发挥社保税收等再分配手段同时重视慈善捐款等第三次分配方式。从总体上看,要实现我国确定的2020年全面建成小康社会的目标,形成四个全面布局有效协调,全体人民在奔小康之路上一个也不掉队,需要更多运用转移支付等再分配手段,也要多运用第三次分配手段,才能对弱势群体进行托底兜底。这也是我国社会主义公有制优越性的根本体现。今后要加大税费减免的调节力度,完善直接税运用机制。同时,虽然我国目前公益组织还不发达,富裕阶层道德觉悟有待激发,慈善公益事业也未更大程度地直接影响收入分配,但这些因素在平衡收入分配关系、引导人们向善、促进“非公有制经济人士健康成长”,规范收入分配秩序方面有着重要理论和实践意义。我国目前经济发展所处阶段和水平,已经具备条件和基础加大再分配力度,发展慈善等社会公益事业,更多发挥第三次收入分配作用,这必有助于拓宽收入分配渠道对弱势群体的帮扶作用,从而更好保障弱势群体生存、生活和发展,更好地展现社会主义制度优越性并逐步实现共同富裕。

(五)《决定》重视将分配不均等与城乡、地区、产业发展不平衡相结合

同党的十九大报告一致,《决定》抓住了长久解决收入差别过大问题的本质和关键,重视将当前收

入分配差距较大的事实与城乡、区域、产业发展不平衡相联系，如此认识并持续推进解决措施对收入分配差距缓解必有显著效果。据测算，目前我国的城乡、区域、产业间的收入差别可以解释总体差别的主体部分，比如城乡之间的收入分配差别可能占到总体收入差别的50%以上；而城乡、区域、产业间的收入差别，实际上不过是其经济不平衡发展的结果，即其发展差距的直接反映。因此，要从根本上解决收入分配不均的问题，必须从解决经济发展不均衡入手，即必须从促进城乡、区域及产业间的经济均衡发展入手。近若干年，我国在这些方面已经开展了大量工作，包括持续推进二元体制改革，完善积分落户的户籍制度，小城镇劳动力市场完全放开等等。目前，产业间的发展不平衡已经有所改进，比如党的十九大推出的“房住不炒”政策对于抑制财富集聚于地产业起到重要作用，今后仍需谨慎结合各种产业政策和市场引导来逐步提升。新时代国家发展更加聚焦“三农”问题，注重“深化农村集体产权制度改革，发展农村集体经济，完善农村基本经营制度”；重视为农村提供更多公共服务、基础设施、财政投资、生态建设、医疗设施等，促进城乡之间均衡发展，实现城乡一体化发展；同时最大化保障进城务工人员切身利益，加大对农村居民转移支付力度，尤其是加强对农村弱势群体关注程度，实现社会重构。与此相关的是促进地区经济发展更加平衡协调，注重从宏观上调控区域不平衡，进行政策干预，目前国家推出的诸如京津冀、长三角、珠三角、粤港澳以及西部大开发、东北振兴等区域战略，都是立足国家层面而推进的区域经济发展再均衡，有助于长期实现收入分配差距逐渐缩小。

（六）《决定》强调继续推进收入分配领域的秩序治理与完善

我国经济进入新常态后，经济增速逐步进入中高速发展期，为收入分配领域的秩序治理提供了更大空间，国家逐步推出一系列收入分配调节政策和治理举措，从效果上考察，这些政策举措是有效且基本成功的。腐败问题得到有力抑制，高收入者收入增长受到控制，低收入贫困者得到更多收入，小金库违规现象基本消失，分配秩序仍存在问题但开始逐步理顺；收入分配格局从“金字塔形”转变为“葫芦形”，中等收入阶层扩大但仍不充分，距离转变为中等收入者占主体的“橄榄形”还较远。因此，四中全会强调要继续改善和保障民生，增进人民福祉，鼓励勤劳致富，保护合法收入，增加低收入者收入，扩大中等收入群体，调节过高收入，清理规范隐性收入，取缔非法收入，即要竭尽全力保证收入分配秩序正常可控。《决定》要求今后应当从源头入手、系统破局、借助综合治理和专项治理手段，对眼下收入分配明显失衡领域进行全面治理，加大精准扶贫力度，举国推动减贫扶贫措施，在实现全面小康消除绝对贫困后，要建立解决相对贫困的长效机制和多维扶贫制度，借助社会保障、转移支付、税收及现代财政制度方法，促进两头小中间大的“橄榄形”社会收入分配结构尽快形成。

（七）《决定》强调了以人民为中心实现共同富裕的总体分配目标

《决定》坚持以人民为中心的发展思想，坚持由部分人部分地区先富起来，带动和帮助全体人民最终实现共同富裕的中国道路。四十多年中国改革开放和经济发展的事实证明，我国制定的先富后富到共富的发展道路，以及收入分配激励体制的改革举措，符合经济发展中的收入差别变动规律，取得了世界瞩目的经济发展奇迹，同时避免了分配极端分化，居民间总体收入差别程度于前些年已经越过最高点而进入缓慢下降阶段，分配结果均等有了较大的改进，“公有经济发展中的收入差别‘倒U’理论”得到证实。国家统计局数据显示，收入差别基尼系数从2008年开始逐步下降已经持续十多年，近些年略有波动，但没有超过顶点。当前的重要任务是继续加速消除多种机会不均等的根源。比如因接触金融资源的不平等，大量中小企业无法实现创新创业发展；因二元经济制度原因，农民多数无法享受城市化的福利；因区域发展政策不一致，一些地区居民无法实现充分就业等等。《决定》要求继续推进各项改革措施，通过制度改进和治理完善来消除机会不均等；要求国家的政策、措施、行动纲领等都应当围绕保障人民利益，都应当以增进人民福祉为出发点和落脚点，要坚持通过解放和发展生产力，让一部分人带动另一部分人发展，解决好人民对美好生活日益增长的需要同不平衡不充分发展之间的矛盾，从而一个人、一个家庭、一个民族都不能少地最终实现共同富裕。

（责任编辑：胡家勇）

（校对：杨新铭）