编号：05 未经许可不得它用

国家信息中心2021年度青年人才基础研究项目成果

# 经济高质量发展背景下 要素市场化配置改革研究

（2022年1月修改）

部 门：经济预测部

负 责 人：胡祖铨

目 录

[一、我国生产要素配置领域现状分析 3](#_Toc93924820)

[（一）我国土地要素配置现状 3](#_Toc93924821)

[（二）我国劳动力要素配置现状 6](#_Toc93924822)

[（三）我国资本要素配置现状 7](#_Toc93924823)

[（四）我国技术要素配置现状 10](#_Toc93924824)

[（五）我国数据要素配置现状 13](#_Toc93924825)

[二、高质量发展背景下配置国内外生产要素的机遇与挑战 15](#_Toc93924826)

[（一）新发展格局为国内外要素配置及整合带来的机遇 15](#_Toc93924827)

[（二）新发展格局对国内外要素配置及整合提出的挑战 17](#_Toc93924828)

[（三）新发展格局下各类要素配置及整合面临的机遇挑战 18](#_Toc93924829)

[三、我国要素配置领域存在的问题分析 20](#_Toc93924830)

[（一）土地要素配置领域存在的短板弱项 20](#_Toc93924831)

[（二）劳动力要素配置领域存在的短板弱项 22](#_Toc93924832)

[（三）资本要素配置领域存在的短板弱项 23](#_Toc93924833)

[（四）技术要素配置领域存在的短板弱项 26](#_Toc93924834)

[（五）数据要素配置领域存在的短板弱项 33](#_Toc93924835)

[四、进一步提升要素配置能力的对策建议 34](#_Toc93924836)

[（一）部署推进要素市场化配置综合改革 34](#_Toc93924837)

[（二）大力提升土地使用效率 35](#_Toc93924838)

[（三）促进劳动力市场优化配置 36](#_Toc93924839)

[（四）深化金融供给侧结构性改革 38](#_Toc93924840)

[（五）推动科技创新不断深入 39](#_Toc93924841)

[（六）加快培育数据要素市场 41](#_Toc93924842)

经济高质量发展背景下要素市场化配置改革研究

我国经济社会发展已经进入社会主义现代化建设的新征程，正在推动形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。“推进土地、劳动力、资本、技术、数据等要素市场化改革”，“健全要素市场运行机制，完善要素交易规则和服务体系”，对于贯通生产、分配、流通、消费各环节，打破行业垄断和地方保护，形成国民经济良性循环，以国内大循环吸引全球资源要素，充分利用国内国际两个市场两种资源，具有非常重要的意义。

要素是指用于生产产品或服务的土地、劳动力、资本、技术和数据等投入品。要素市场化配置是指市场机制在生产要素配置中起决定性作用，其含义包括四方面：要素生产什么、生产多少、如何生产、分配给谁，都由市场决定；市场机制和价格信号是经济主体决策的重要依据；要素配置由市场供求决定；政府作用是制定市场规则、维护市场秩序、促进竞争、限制和消除垄断。

## 一、我国生产要素配置领域现状分析

### （一）我国土地要素配置现状

我国土地资源配置呈现出渐进的市场化改革特征，经过多年的探索和实践，形成了以公有制为基础，以保护耕地、节约用地和改善生态为主线，以产权保护、用途管制和市场配置为主要内容的土地制度，市场在土地要素配置中的作用愈发凸显。具体而言，土地要素配置大体经历四个阶段：政府主导土地要素配置时期、土地要素市场化配置的起步期、土地要素市场化配置的完善期以及土地要素市场化配置的深化期。

#### 1.政府主导土地要素配置时期

早期我国农村土地实行农民土地所有制，但这只是一种过渡安排，在经过一系列社会主义改造后，土地产权发生了明显变化，农村土地产权由农民所有向集体所有转变。而在《关于目前城市私有房产基本情况及社会主义改造的意见》中明确规定，一切私人占有的城市空地、街基地等地产，经过适当办法后一律收归国家，标志着城市土地国有化的全面完成。我国形成了城市土地国家所有、农村土地集体所有的土地公有制。对于建设用地的需求，主要通过征收土地增加可支配的土地资源，在通过划拨方式将土地无偿提供给用地单位使用。在此时期，土地利用更加注重产权的归属问题，政府在土地要素配置中占绝对主导地位，而且具有较强的计划经济特征，土地要素并不能自由流动，土地市场尚未形成。

#### 2.土地要素市场化配置的起步期

1978年11月，安徽省凤阳县小岗村的家庭联产承保责任制成为土地市场化改革的转折点，标志着我国土地要素市场化改革进入新阶段。但农民仅获得土地承包经营权，不拥有土地交易权。特别是在1982年《中华人民共和国宪法》中明确规定，任何组织或个人不得侵占、买卖、出租或者以其他形式非法转让土地，农村土地尚不能流转。随着1984年的中央一号文件中提出承包地可以转包后，部分地区出现了土地流转的情况，农村土地流转情况逐渐好转。

1987年深圳市首次以协议方式出让住宅用地并以拍卖方式出让国有土地使用权，拉开了城市国有土地所有权和使用权相分离的改革帷幕。1988年《宪法修正案》中规定，土地的使用权可依照法律规定转让；《土地管理法》相关条例则修改为国有土地和集体所有土地的使用权可依法转让，从而确立了土地所有权和使用权相分离的合法性，并为土地交易奠定了法律基础。《土地管理法》还明确国家依法实行国有土地有偿使用制度。自此我国土地步入有偿、有期限、允许在合法范围内流转使用的轨道。

#### 3.土地要素市场化配置的完善期

2002年《中华人民共和国农村土地承包法》规定，通过家庭承包取得的土地承包经营权可依法采取转包、出租、互换、转让或其他方式流转，但承包地不得买卖，不得改变土地所有权的形式和土地的农业用途，未经批准不得将承包地用于非农建设，农村土地流转情况进一步改善。同年，原国土资源部颁布了《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》，明确商业、旅游、娱乐等各类经营性用地和商品住宅用地，要以招拍挂的方式出让国有土地使用权。此后，国务院于2006年印发了《关于加强土地调控有关问题的通知》，进一步明确工业用地必须采取招拍挂方式出让，出让价格不得低于公布的最低价标准，从而标志着经营性用地、住宅用地以及工业用地的招拍挂出让制度基本形成。

与此同时，之前全面禁止的农地非农化市场交易政策也逐渐松动，2003年国务院发布《关于做好农业和农村工作的意见》，明确各地要通过集体建设用地流转、土地置换、分期缴纳出让金等形式，合理解决企业用地问题，从而推进小城镇建设。2004年国务院发布《关于深化改革严格土地管理的决定》，提出在符合规划的前提下，村庄、集镇、建制镇中的农民集体所有建设用地使用权可依法流转。

由于可利用土地资源的供应愈发紧张，政府越来越重视土地的节约集约利用。其中，国务院于2004年印发了《关于深化改革严格土地管理的决定》，提出要实行强化节约和集约用地政策，把节约用地放在首位并在盘活存量上下功夫。针对工业化、城镇化快速发展时期导致的建设用地供需矛盾问题，国务院于2008年发布了《关于促进节约集约用地的通知》，大力促进土地的节约集约利用。2014年原国土资源部审议通过了《节约集约利用土地规定》，提出要通过规模引导、布局优化、标准控制、市场配置、盘活利用等手段，促进土地的节约集约利用，提高土地的利用效率。同年，原国土资源部还下发了《关于推进土地节约集约的指导意见》，在提高建设用地效率、优化土地利用结构和布局、挖潜土地存量、完善土地节约集约利用制度等方面做出明确要求，旨在解决土地粗放利用和浪费问题。

#### 4.土地要素市场化配置的深化期

为进一步放活农村土地经营权，在农村土地集体所有的基础上，在坚持和完善最严格的耕地保护制度前提下，国务院于2014年印发了《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》，提出推进农村承包地所有权、承包权和经营权的“三权分置”改革，即在保持集体土地所有权和农户承包权不变的前提下，将经营权从承包经营权重分离出来，并可按照依法、自愿、有偿的原则进行流转。“三权分置”改革可以让农民在不失地的前提下，以出租、入股、代耕、抵押等多种方式和用途赋予经营权更多的权能，是继家庭联产承包责任制后农村改革的又一重大制度创新。

对于农村土地征收范围过宽、补偿标准较低、集体建设用地与国有建设用地权能不同、农村宅基地大量闲置等问题，国务院于2015年发布了《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》，即“三块地”改革，在坚持土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损的三条底线下，提出要缩小征地范围，规范土地征收程序，完善对被征地农民合理、规范、多元的保障机制，要建立城乡统一的建设用地市场，对于符合规划和用途管制的农村集体经营性建设用地，允许其出让、出租、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价，要适度放活宅基地和农民房屋使用权，鼓励农村集体经济组织及其成员盘活存量土地。

随着以市场主体之间转让、出租、抵押为主的土地二级市场逐渐形成，土地二级市场存在的交易规则不健全、交易信息不对称、交易平台不规范等问题愈发突出。为进一步完善土地二级市场，国务院于2019年发布了《关于完善建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场的指导意见》，重点明确不同权能建设用地使用权转让、出租、抵押的必要条件，从而进一步促进土地要素的流通顺畅，提高存量土地资源配置效率，提升节约集约用地水平。

经过多年的不断探索和完善，我国土地要素实现了由注重土地所有权向重视土地使用权转变，土地要素的配置方式由政府占绝对主导地位向市场化方向转变，土地要素市场也经历了由无到有、由小到大的转变，土地使用由无偿向有偿转变，土地利用方式由粗放型向节约集约型转变。

### （二）我国劳动力要素配置现状

新中国成立以来，我国就业工作取得历史性成就、发生历史性变革，实现了劳动就业制度由“统包统配”向市场化导向转变，主要可以划分为三个大阶段：第一个阶段是1949—1978年，这一时期实施的是计划就业制度，第二个阶段是1978年—2002年，是就业制度由计划向市场转轨阶段，第三个阶段是2002年至今，是建立市场导向就业制度并逐步完善阶段。

#### 1.计划就业制度阶段（1949—1978年）

新中国成立以后，政府始终高度重视就业问题，在生产力水平低下、劳动力大量过剩的历史条件下，为了突破“贫困陷阱”和国家安全需要，发展重工业，建立起一整套城市计划就业制度，较好地解决了城市就业问题，也为我们留下了宝贵的经验。这一时期又可以划分为三个小阶段：1949—1952年，实施的是政府介绍就业与鼓励失业者自谋职业相结合的就业政策；1953—1957年，实施的是政府统一调配劳动力的计划就业制度；1958—1978年，计划就业制度走向单一和僵化。

#### 2.“双轨制”就业制度阶段（1978—2001年）

改革开放之后，以市场为导向的经济体制改革陆续展开，我国开始了劳动力市场的根本性变革，进入计划和市场“双轨制”阶段。这一时期可以划分为两个小阶段：1978—1991年，开始推进经济体制改革并形成双轨制经济体制，实行劳动部门介绍就业、自愿组织起来就业和自谋职业相结合的“三结合”就业方针；1992—2001年，适应国企改革进程要求，在双轨制运行过程中对其进行逐渐改革，加强市场配置作用，实行“劳动者自主择业、市场调节就业、政府促进就业”的就业方针。

#### 3.市场导向就业制度阶段（2002年至今）

2002年之后，随着我国加入世界贸易组织的成效逐步显现，制造业的蓬勃发展带动了农村富余劳动力大规模向城市转移。与此同时，伴随城镇化的加速推进，长期以来制约农村劳动力转移的户籍制度开始出现松动。这一时期可以划分为三个小阶段：2002—2005年，建立市场导向的就业机制，完成从市场和计划配置双轨运行向市场配置转变；2006—2011年，市场导向的就业机制不断完善，尤其是改革固定工制度，实行劳动合同制，搞活企业用工机制；党的十八大以来（2012年至今），实行“劳动者自主就业、市场调节就业、政府促进就业和鼓励创业”的新时代就业方针，市场导向的就业机制逐步建立并不断完善。

### （三）我国资本要素配置现状

金融体系是由金融市场、金融中介和金融管理制度等方面内容构成的有机体，是资本要素配置的主要载体。金融体系在现代经济体系中处于核心地位，在国民经济发展中承担着经济结算、资源跨期配置、投资与风险管理等功能，对国家经济发展有着举足轻重的影响。对应着资本要素的配置方式，我国金融体系改革发展主要经历了以下三个阶段。

#### 1.计划经济金融体系（1949—1978年）

在计划经济时代，我国“大一统”的金融体系中只有人民银行一家，人民银行既管宏观平衡，又提供商业性金融服务。这种计划经济金融体系定位为计划经济“把计划、守口子”，在动员储蓄支持工业化战略方面发挥了重要作用。但是金融从属于财政，财政主导金融，金融的基本功能丧失，金融的作用微乎其微，金融的发展也处在较低水平。

这种金融体系的特点主要有：一是实行“大一统”的计划金融管理模式。整个社会基本上只有中国人民银行一家金融机构，同时实行“统存统贷”的计划金融管理制度。中国人民银行通过信贷计划和现金管理计划对下级银行下达存款和贷款指标，对现金进行严格管理，实现对全国金融统一的计划管理。二是建立起中央银行与商业银行合一的单一体制。企业只对银行发生信用关系，取消了企业之间的信用关系，居民除了存款与购买少量的国债外，更没有其他金融产品与金融活动。三是中国人民银行不能根据国民经济发展与运行作出独立的经济决策，只能按照国家计划承担企业的“非定额流动资金”贷款，企业其他所需资金由财政拨款解决；1969年开始银行被纳入了财政部门管理，只充当结算、出纳为主的“管资金”单一角色，承担的资金配置功能非常弱。四是货币在计划金融体系下，货币的作用与价值不能体现，甚至根本称不上是真正的货币，而是一种表明劳动者在共同的劳动产品中占有份额的“凭证”且“它们是不流通的”。

#### 2.社会主义市场经济金融体系建设及健康化规范化专业化发展（1979—2008年）

十一届三中全会确立了改革开放的基本国策，标志着我国开始进入由计划经济向市场经济的过渡时期，适应社会主义市场经济的金融体系框架加快建立，并稳步加强健康化、规范化和专业化。

——20世纪80年代着重引进市场经济金融体系的基本结构。20世纪80年代金融改革的一项主要内容就是改变“大一统”的金融体系，通过建立一些新的金融机构，将中央银行和商业性金融体系分开，构建一个所谓双层银行体系。在这个体系中，中央银行专注于宏观调控、金融监管和为银行提供支付清算等金融服务；商业性金融机构则从人民银行独立出来，面向企业和居民提供商业性金融服务。中国工商银行、中国建设银行、中国银行、中国农业银行以及中国人民保险公司都是在20世纪80年代前后建立或恢复建立的。与此同时，20世纪80年代还在探索证券交易。当时没有成立股票交易所，20世纪80年代后期有个别证券营业部试点开展了证券交易。

——20世纪90年代上半期和中期着重建立符合市场经济需要的金融机构和金融市场基本框架。一是推动专业银行转向商业银行。基于在金融体系建立现代企业制度、培育市场竞争主体的考虑，党的十四届三中全会决定成立三家政策性银行，即国家开发银行、中国进出口银行、中国农业发展银行专门承担政策性服务，工商银行、农业银行、中国银行、建设银行等四大行只承担商业性业务，同时四大行不再按专业领域划分业务，相互之间可以交叉、竞争，以便改进服务。二是启动建立了证券市场。1990年底，上海证券交易所和深圳证券交易所正式建立，国家层面成立了证券委和证监会，后来证券委的发行审核功能合并进了证监会。三是保险业取得较快发展，特别是寿险开始初步发展。1998年，专门成立了中国保险业监督管理委员会。四是在金融机构和金融市场改革发展的基础上，建立了新的宏观调控框架，明确了当时国家计委、财政政策、货币政策的各自功能，宏观调控从直接调控加快转向间接调控。

——亚洲金融风波期间着重整顿与应对冲击。一是整顿金融机构。亚洲金融危机对我国造成的影响持续了4～5年的时间。亚洲金融风波期间，我国金融领域的一项重要任务是进行金融整顿。当时处于建立社会主义市场经济体制的早期，金融领域有很多混乱的情况。特别是，由于会计标准没有建立，商业银行贷款分类方法不科学，财务纪律不规范，资本金也不充足，使得在亚洲金融风波影响下，相当一部分金融机构经营不下去，甚至关闭破产，广国投事件是最重要的案例。二是金融业配合国家对亚洲金融风波造成的重大冲击进行恢复。为应对危机冲击，当时国家推出了以基础设施建设为主的经济刺激计划，财政和金融部门都要配合这方面工作。这一阶段最重要的任务是国有企业脱困。受亚洲金融风波影响，国有企业困难比较明显，因此国家推出国有企业“三年脱困”计划。其实，当时银行业也相当困难，不良资产大概在25%～45%，损失也很大。但国有企业涉及更多人就业，问题更加紧迫。因此，国家通过债转股减轻国有企业债务负担，成立四家资产管理公司剥离大型银行不良资产，帮助国有企业休养生息，走出亚洲金融风波带来的大量下岗和效益下滑的困境。这些措施实际上是由金融系统先承担更大的损失，等国有企业状况好转后，金融业还得回头再来收拾遗留下来的财务问题。

——2002～2008年着重推动金融体系健康化、规范化和专业化。一是推进健康化和规范化改革。2001年我国启动了会计准则的改进工作，大幅提升了银行、上市公司财务数据的质量和可靠性。持续增加资本金注入，改善大型银行、保险公司和证券公司的资本充足状况。推动效益比较好的银行、保险公司、证券公司逐步发行上市，筹集社会资本。推动农村信用社改革，下放信用社的管理权至省级政府，调动地方积极性。2005年，国家推动股权分置改革，促进股票市场规范化发展。二是促进金融体系运营监管专业化。引导金融业更深入地依据市场经济的规律去运作，同时推动金融监管进一步走向专业化。2003年中国银监会从人民银行分设，明确了银监会、证监会、保监会三家专业性监管机构的目标责任，理清了金融监管和宏观调控的责任关系。同时，金融监管部门集中了人才，监管工作水平有了显著提高。

——应对国际金融危机期间着重建立健全宏观审慎管理框架。国际金融危机的爆发促使我国金融改革和发展进入了一个新的阶段。这个阶段金融领域的主要工作是配合国家应对全球金融危机冲击，特别是配合2008年底推出的一揽子经济刺激计划，这在宏观政策和一些结构性的金融支持政策方面均有体现。金融体系改革发展的重要特点是建立健全宏观审慎管理框架，大量纠正和显著改革金融体系的短板弱项，比如，资本不充足、杠杆率过高、衍生产品市场混乱、金融稳定措施不足、逆周期手段缺失等。

#### 3.社会主义市场经济金融体系市场化、国际化和多元化发展（2021年至今）

十八大以来，我国全面深化改革开放，着力推动金融业市场化、国际化、多元化。一是资金价格市场化，包括利率市场化和汇率市场化。利率市场化改革方面，人民银行分别于2013年7月和2015年10月放开贷款和存款利率管制，2019年8月启动改革完善贷款市场报价利率（LPR）形成机制。汇率市场化改革方面，2014年4月，人民银行宣布将人民币汇率的日波幅从1%进一步扩大至2%。2015年8月，人民银行宣布完善人民币对美元汇率中间价报价机制，实施以市场供求为基础、参考一篮子货币进行调节、有管理的浮动汇率制度。现行的人民币汇率中间价由“上一交易日收盘价+一篮子货币汇率变化+逆周期因子”三因素共同决定。二是金融体系国际化，包括人民币国际化、资本市场国际化、以及金融支持企业“走出去”。国际金融危机放大了美元、欧元、日元等主要国际货币的不稳定性，一定程度上促进了人民币国际化进程。跨境贸易人民币结算业务快速扩容，我国已经与近40个国家或地区签署货币互换协议，互换总金额超过3万亿元，人民币国际使用范围显著扩大。2014年4月“沪港通”开始启动，2016年12月“深港通”正式运行，实现了上海证券交易所、深圳证券交易所和香港证券交易所的互联互通，我国资本市场通过与港交所的联通走向国际。2014年丝路基金有限责任公司成立、2015年亚投行成立，金融支持企业在“一带一路”建设中寻找投资机会并提供相应的投融资服务。三是融资体系多元化，包括金融主体多元化和融资工具多元化。公募基金、私募基金、典当行、担保公司、小额信贷公司等非银行金融机构发展较快，金融主体多元化程度有所提升。短期融资券、中期票据、集合票据等非金融机构债券市场发展迅速，债券融资工具日益多元化。

### （四）我国技术要素配置现状

科技事业改革开放是我国改革开放的重要组成部分。我国科技事业40年来的不懈开拓和长足进步，积累了宝贵经验，丰富了对我国特色社会主义道路实践的认识。依据中央对科技事业作出的全局性重大决定，可以把我国科技改革开放划分为五个时期，分别为：1978～1984年“恢复科研体系、服务经济建设”的探索期；1985～1994年“改革科技体制、推进科技与经济结合”的启动期；1995～2005年“实施科教兴国战略、推动经济和社会发展”的深化期；2006～2015年“坚持自主创新、增强科技能力”的系统推进期；2016年至今“加快科技创新、参与全球竞争”的跃升推进期。

#### 1.“恢复科研体系、服务经济建设”探索期（1978—1984年）

1978年3月，全国科学大会后，科技界率先开展拨乱反正，平反冤假错案、落实知识分子政策、恢复科研秩序进展顺利。在调整经济结构和改革经济管理体制的大背景下，科技主管部门相继创设国家科技攻关计划、重大技术装备研制计划、技术开发计划、重点新技术推广项目计划，探索以综合性的国家计划模式为经济建设服务，推动企业、科研院所、高校、国防科研系统开展民用技术研发活动，消化吸收企业引进的国外先进技术。在财政仍不宽裕的情况下，投入较大资金，设立国家重大科学工程建设项目计划和国家重点实验室建设计划，提升基础研究能力、培养优秀人才、增强前沿知识储备。作为新时期我国对外开放的先行者，我国科技界和西方发达国家的交流合作规模迅速增长，对世界科技迅猛发展态势有了更深层次和更大范围的直接感知。1978年底新我国首批赴美留学人员成行，1980年确定“保证质量，力争多派”的留学方针，超前培养高级人才，为后来科研水平持续提升和融入全球创新体系发挥了积极作用。

#### 2.“改革科技体制、推进科技与经济结合”启动期（1985—1994年）

1985年3月，《中共中央关于科学技术体制改革的决定》提出，全国主要科技力量要面向国民经济主战场，为经济建设服务。主要措施是改革科技拨款制度和扩大科研机构自主权，把原来计划经济体系下封闭运行的科研机构推向为国民经济服务的主战场。国家颁布《专利法》《技术合同法》，发展技术市场，促进技术交易；兴办高新技术产业开发区，扶持科技型企业发展，推动科技与经济的紧密结合；实施火炬计划、星火计划、重点新产品计划、科技成果重点推广计划、工程研究中心计划等，以技术推动、需求拉动的“良性互动”方式，着力提升科技促进经济发展的能力和水平。拨款制度改革在短时间里造成研究所经费紧张、骨干队伍不稳定等问题。基础研究、战略高技术和行业共性技术等领域与国民经济直接关联不多，事关长远发展，需要稳定支持。1986年2月设立国家自然科学基金和1986年3月实施高技术研究与发展计划，一定程度上逐步缓解了对基础研究和战略高技术研发的冲击。

#### 3.“实施科教兴国战略、推动经济和社会发展”深化期（1995—2005年）

1995年5月，全国科学技术大会提出国家实施科教兴国战略，从增强国家综合国力的高度，明确科技进步的战略内涵、加速任务部署，构建适应社会主义市场经济机制和科技自身发展规律的新型科技体制。1998年，中央批准我国科学院开展知识创新工程，探索建立以政策引导、资源调控、项目组织和院所重组等措施提高科技创新能力的体制机制。同年国家实施21世纪教育振兴计划（985工程），以创建世界一流大学和高水平大学为目标，推进高校创新体系建设，加强科学研究、人才培养与高技术产业发展的有机融合。1999年，国家对原10个国家部委局所属242个科研机构进行企业化转制，要求从根本上解决科技与经济结合的问题；对隶属于农业、卫生、资源环境等中央部门的社会公益类科研机构进行分类改革，强化财政科技投入的国家目标导向。在中央部门科研机构改革的带动下，地方开发类和公益类机构进行了以优化结构、分流人员为重点的体制改革。为促进信息技术为代表的新兴技术及其产业化发展，国家设立科技中小型企业创业基金，建立风险投资机制，实施软件产业和集成电路产业发展的优惠政策，强化人才、技术、资金、市场等创新要素交互作用的创新网络体系，为我国产业结构升级和融入全球价值链经济提供了由小到大、由局部到整体的发展动力。

#### 4.“坚持自主创新、增强科技能力”系统推进期（2006—2015年）

2006年1月，《国家中长期科学和技术发展规划纲要（2006～2020年）》正式实施，明确走我国特色自主创新道路、建设创新型国家的改革开放新方向。随着国家经济实力的显著增强，全国研发投入大幅增加，科技创新成果爆发性增长。国家统筹科技资源，调整中央财政科技计划，完善科技计划管理办法。发挥集中力量办大事的制度优势，实施科技重大专项，以科技创新支撑引领战略性新兴产业培育发展和传统产业转型升级。加大对基础研究和前沿技术研究的支持力度，增强创新驱动发展的知识基础和人才储备。实施国家海外高层次人才引进计划，吸引全球战略科学家和领军人才来华创新创业；实施国家高层次人才特殊支持计划，培养造就大批杰出人才、领军人才和青年拔尖人才。在促进科技与经济更加紧密的结合方面推出一系列新举措，如实施企业研究开发费用税前加计扣除和设立支持创新型、成长型企业的我国创业板，高技术产业发展势头强劲，企业研发能力显著增强。我国科学院实施“率先行动计划”，调整优化科研布局，强化重大原创成果、重大战略性技术与产品、重大示范转化工程的产出导向。

#### 5.“加快科技创新、参与全球竞争”跃升推进期（2016年至今）

2016年5月，全国科技创新大会提出建设世界科技强国的奋斗目标。《国家创新驱动发展战略纲要》立足全局，面向全球，明确未来30年创新驱动发展的目标、方向和重点任务，要求在经济竞争力提升的核心关键、社会发展的紧迫需求、国家安全的重大挑战三个方面形成持续创新的系统能力，为国家繁荣发展提供战略储备、拓展战略空间。国家决定建设上海张江、安徽合肥、北京怀柔三个综合性国家科学中心，高起点强化科学创新能力；计划在重大创新领域组建一批国家实验室，打造攻坚克难、引领发展的战略科技力量；计划实施一批重大科技项目和工程，着力攻破关键核心技术，抢占事关长远和全局的科技战略制高点。决定加快建立科技咨询支撑行政决策的科技决策机制，适应新时代自主创新的技术路线多样化、市场需求不确定和研发决策复杂化等特点。重组科技部，政府职能从研发管理向创新服务转变，推动“科技与经济融合更加顺畅”。随着深化科技体制改革各项任务的逐步推进，国家创新体系整体效能不强、科技投入的产出效益不高和科研人员原创性科技创新积极性激发不充分等问题有望得到切实解决。

### （五）我国数据要素配置现状

人类社会正加速迈进数字经济时代，数据成为继土地、劳动力、资本、技术之后的又一新型生产要素，对经济发展、社会治理和人民生活产生重要影响。我国数据要素市场发展迅速，数据拥有量已经超过美国，且内部结构诸如硬件收入、服务收入、软件收入呈现分化趋势。但技术发展缺少核心能力，应用范围有限，市场化配置刚刚起步，总体仍处于发展初期。

#### 1.市场发展较为迅速

据国际数据公司IDC统计，2011年至2014年这四年间，我国大数据处于起步发展阶段，大数据的市场规模增速稳定，每年均保持在20%以上。2016年，大数据市场规模增速迎来高潮，达到45%。根据IDC预测，2020年中国大数据相关市场的总体收益将达到104.2亿美元，增幅领跑全球大数据市场。到2025年，我国拥有的数据量将从7.5ZB增长到48.6ZB，占全球27.8%，远高于美国的17.5%。

#### 2.内部结构持续调整

据IDC统计，大数据硬件收入（包括服务器和存储）在国内整体大数据相关收益中将继续占主导地位，占比高达41.0%；大数据服务收入（包括IT服务和商业服务）占大数据市场总收益的比重为33.6%；大数据软件位居第三，占大数据市场总收益的比重为25.4%。据IDC预计，2020-2024年中国大数据相关技术与服务市场收入规模年均增速将达到19.0%。随着技术的成熟与融合、以及数据应用和更多场景的落地，到2024年，软件收入增速更快、占比将加速提升，服务收入占比保持基本平稳增势，硬件收入占比将逐步降低。

#### 3.技术发展缺少核心能力

在技术方面，我国大数据技术发展属于“全球第一梯队”，但国产核心技术能力严重不足。我国独有的大体量应用场景和多类型实践模式，促进了大数据领域技术创新速度和能力水平，处于国际领先地位。在技术全面性上，我国平台类、管理类、应用类技术均具有大面积落地案例和研究。

#### 4.应用范围和程度都很有限

我国当下还处于“大数据”时代的早期，尽管已经具备了一定的基础，但还基本处于信息化建设阶段，应用范围和程度都很有限，与传统行业的融合还很不充分。据前瞻产业研究院，在应用规模方面，我国已经完成大数据领域的最大集群公开能力测试，达到了万台节点；在效率能力方面，我国大数据产品在国际大数据技术能力竞争平台上也取得了前几名的好成绩；在知识产权方面，我国大数据领域专利公开量约占全球的40%，位居世界第二。但我国大数据技术大部分为基于国外开源产品的二次改造，核心技术能力亟待加强。目前国内主流大数据平台技术中，自研比例不超过10%。从产业看，大数据技术应用最广泛的行业依次是金融（包括银行、保险、证券与投资）、政府以及通信，制造业领域的产业数字化进程较三产偏慢。

#### 5.市场化配置刚刚起步

尽管已经有了相当的实际需求，但我国数据交易主要有两类方式，一种是在政府指导下运行的大数据交易所（交易中心），主要包括贵阳大数据交易所、西咸新区大数据交易所、东湖大数据交易中心、哈尔滨数据交易中心、上海数据交易中心等。另一类是市场公司组成的交易平台，主要包括中关村数海大数据交易平台、京东万象、聚合数据、数据宝等平台。无论是数据交易规模、模式的成熟度等方面还有很多问题，数据要素市场化交易还处于起步探路阶段。

## 二、高质量发展背景下配置国内外生产要素的机遇与挑战

### （一）新发展格局为国内外要素配置及整合带来的机遇

我国正处在全面建设社会主义现代化国家、向第二个百年奋斗目标进军的新发展阶段。新发展阶段贯彻新发展理念、实现高质量发展的必经之路就是构建新发展格局。新发展格局是对“十四五”和未来更长时期我国经济发展战略、路径做出的重大调整完善，是着眼于我国长远发展和长治久安做出的重大战略部署，对于我国实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展，促进世界经济繁荣，都会产生重要而深远的影响。

构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，主要以推动高质量发展为主题，以深化供给侧结构性改革为主线，以改革创新为根本动力，关键在于实现经济循环流转和产业关联畅通；根本要求是提升供给体系的创新力和关联性，解决各类“卡脖子”和瓶颈问题，畅通国民经济循环。深入理解新发展格局的内涵，科学指导实践，需要把握好几个重大关系。一是从供给和需求的关系看，要坚持深化供给侧结构性改革这条主线，在坚持以供给侧结构性改革为主线的过程中，要高度重视需求侧管理，坚持扩大内需这个战略基点。二是从国内大循环与国内国际双循环的关系看，国内循环是基础，两者是统一体。三是从深化改革和推动发展的关系看，构建新发展格局必须全面深化改革。

#### 1.内需释放更加有力

我国将加快培育完整内需体系，把实施扩大内需战略同深化供给侧结构性改革有机结合起来，依托强大国内市场，贯通生产、分配、流通、消费各环节，增强消费对经济发展的基础性作用，优化投资结构，保持投资合理增长，发挥投资对优化供给结构的关键作用。新格局构建将进一步推动消费升级，提升传统消费，培育新型消费；我国消费绿色、健康、安全发展特征更加明显，消费新模式新业态发展动力日趋强劲；汽车、住房等主要消费龙头市场将健康运行；服务消费潜力不断释放，并逐步成为居民消费的重要领域。新格局构建将带动投资有效需求提升，基础设施、市政工程、农业农村、公共安全、生态环保、公共卫生、物资储备、防灾减灾、民生保障等领域短板逐步补齐，企业设备更新和技术改造投资提速，战略性新兴产业投资不断扩大；新型基础设施、新型城镇化、交通水利等重大工程建设将成为新格局构建过程中的重点领域，一批铁路、公路、水利、能源交通项目有望推进实施。以国内大循环为主体，国内国际双循环相互促进的新发展格局的形成，将进一步扩大国内需求，激发经济发展动力和活力。

#### 2.科技创新体系更加完善

加快科技自立自强成为畅通国内大循环、塑造我国在国际大循环中主动地位的关键，科技要素对国民经济的支撑作用显著增强。在新发展格局构建过程中，我国将强化国家战略科技力量，发扬科学家精神，鼓励大胆探索和合理质疑，加强基础研究、注重原始创新。我国科技革命和产业变革不断深化、叠代演进，研发经费投入强度持续加大，重大科技应用场景增多，重点领域技术创新步伐加快。国内多技术簇群相互支撑、齐头并进的链式变革趋势进一步巩固，技术演进从导入期进入拓展期，信息技术、生物技术、新能源技术、新材料技术、智能制造技术等领域已成为引领科技创新、带动产业变革的重点方向。新发展格局的构建将促使我国科技革命和产业变革在更高水平、更宽领域、更深层次上加速发展。以互联网、大数据、云计算、人工智能、区块链等为代表的新技术与实体经济融合更加紧密，产业数字化转型将深入发展，成为引领产业发展和传统产业改造升级的先导力量。部分重要领域将实现由“跟跑者”向“并行者”、“领跑者”转变。前瞻性基础研究、引领性科创成果有望取得实质性突破；关键共性技术、前沿核心技术、现代工程技术有望取得颠覆性技术创新成就；重点创新区域具有较好的人才基础、技术基础和产业基础，有能力、有条件在技术研发和产业应用上率先实现突破。

#### 3.全面深化改革持续推进

新发展格局的构建要求运用改革思维和改革办法，形成充满活力的市场主体，建立有效的激励机制，营造鼓励创新的制度环境，扫除阻碍国内大循环和国内国际双循环畅通的制度、观念和利益羁绊，破除妨碍生产要素市场化配置和商品服务流通的体制机制障碍，形成高效规范、公平竞争、充分开放的国内统一大市场，形成高标准的市场化、法治化、国际化营商环境，降低全社会交易成本，构建高水平社会主义市场经济体制，实现社会生产力大发展。我国已经开启全面深化改革和扩大开放的伟大进程，未来经济、政治、文化、社会、生态文明、治理体系等重大改革将加快推进。这些改革涉及更深层次和更广范围的利益关系调整，体现出更强的系统性、整体性和协同性。体制机制障碍不断得到破除，市场和企业的活力得到更大激发，高质量发展基础变得更加坚实，社会主义市场经济体制和中国特色社会主义制度更加完善。

#### 4.更高水平开放型经济新体制进一步健全

促进国内国际双循环，我国将发挥比较优势，协同推进强大国内市场和贸易强国建设，以国内大循环吸引全球资源要素，充分利用国内国际两个市场两种资源，积极促进内需和外需、进口和出口、引进外资和对外投资协调发展，促进国际收支基本平衡。我国内外贸一体化进程将提速，更大范围、更宽领域、更深层次的对外开放加快推进，高水平开放型经济新体制不断完善。我国将继续放宽市场准入领域，降低外资准入门槛，市场化、法治化、国际化营商环境日趋完善；我国积极参与全球经济治理体系改革，商品和要素流动型开放向规则、规制、管理、标准等制度型开放转变，国际话语权进一步提升；若干重大对外开放新平台加快建设，我国将在内外空间的拓展中推动形成陆海内外联动、东西双向互济的开放格局。扩大开放新红利将积极导入世界先进的技术、管理、人才和机制等要素，进一步提高我国国际竞争力。

#### 5.公共服务能力显著增强

中等收入群体的扩大对于形成强大国内市场、拉动结构升级具有基础作用。新发展格局坚持以人民为中心，扩大就业容量，提升就业质量，实施以按劳分配为主体、多种分配方式并存的收入分配方式。全国人民将在新发展理念的引导下逐步实现共同富裕，尊重劳动、尊重知识、尊重人才、尊重创造蔚然成风，各类生产要素由市场评价贡献、按贡献决定报酬机制的制度进一步完善健全，营商环境持续优化，大中小微各类企业和个体工商户健康发展。

### （二）新发展格局对国内外要素配置及整合提出的挑战

#### 1.外部需求不确定性增强

新冠肺炎疫情重创了世界经济，暴露了全球产业链供应链的脆弱性，引发贸易保护主义等逆全球化升级，促使美国积极推动经济“脱钩”。未来，各国会将更多经济问题与安全问题结合考虑，在维护经济安全方面投入更多资源，将从战略高度更加关注贸易、投资、金融和科技等领域安全。全球贸易投资保护主义将有可能更加高涨，全球产业布局调整不可避免，原有国际格局、世界秩序的对立冲突加剧。我国外部环境更加严峻复杂，对外贸易面临的不确定性增强。

#### 2.科技战略对抗升级

部分国家打造“经济繁荣网络”，并利用金融和科技优势对其他国家进行打压遏制。美国、欧洲大国在高科技产业领域保护心态加剧，疫情后或采取更多投资并购限制措施，将人工智能、机器人、半导体、两用技术、网络安全、量子技术、国防、储能、纳米科技或生物技术列为核心技术，划入外资审查的重要标准。同时，部分国家设限科技人才交流，如美国一方面限制先进材料、高科技芯片、人工智能等领域的博士生及博士后研究人员赴美留学、交流学习；另一方面对前往美参加敏感领域会议或交流的科研人员限制发放签证，等等。科技传播受阻将影响我国在世界范围内获取科技红利、人力资本红利，进一步影响产业领域要素配置，不利于全要素生产率提升。

#### 3.国际经济治理体系变革提速

危机冲击和疫情影响深刻改变了国际力量对比，英国“脱欧”、全球保护主义和民粹主义思潮严重影响世界秩序和国际政经格局变化。叠加新冠肺炎疫情影响，未来国际秩序将会变得更加区域化和碎片化。“全面与进步跨太平洋伙伴关系协定”（CPTPP）、欧日“经济伙伴关系协定”（EPA）以及“美国-墨西哥-加拿大协定”（USMCA）等超大型自贸协定先后签署，以各类双边、诸边为主的区域性经贸协定以及区域合作治理机制成为全球治理体系变革的重要方向。未来上合组织、金砖国家组织等新兴市场国家合作平台以及东盟、非盟等地区合作机制的作用将不断增强，在处理区域和地区事务中发挥越来越重要的作用。国际治理体系的区域化、碎片化，将影响我国要素全球化配置，导致要素流动和布局相应出现调整。

### （三）新发展格局下各类要素配置及整合面临的机遇挑战

#### 1.要素服务国内市场的整体效能有望进一步改善

新发展格局立足国内，充分挖掘内需潜力，着力形成内需为主导、内部可循环的发展格局。新发展格局下，要素配置及整合的导向将从服务外需、满足国外市场稳步转向服务内需、满足国内市场，这意味着要素服务国内市场的整体效能将得到明显改善。在政策的引导下，要素资源将优先导向国内经济发展不平衡不充分的领域，以达到填平补齐此前市场和资源“两头在外”的发展格局下形成的薄弱环节。比如，外贸出口单位受益于用地、融资、税费、偏低汇率等要素支持，在与内贸部门的竞争中长期处于优势地位，发展明显更好，这也导致小微企业、个体工商户发展相对困难。又如，内陆地区经济发展将受益于国内大循环，加快缩小与沿海地区、沿江沿河地区的差距。

#### 2.全球要素资源整合创新能力有望实现提升

我国拥有14亿人口，4亿多中等收入人群，商品零售额即将超过美国，位居世界首位，今后还有稳步增长空间。自2010年以来，我国制造业增加值已连续11年位居世界第一，占全球比重接近30%。作为世界上工业体系最为健全的国家，在500种主要工业产品中，我国有40%以上产品的产量居世界第一。可以预见，不远的将来，我国作为世界第一大消费国和第一大生产国，将为全球生产要素提供巨大的用场，成为全球要素的最大引力场。基于国内大市场形成的强大生产能力，我国将能够促进全球要素资源整合创新，使规模效应和集聚效应得到最大化的发挥。

#### 3.要素全球配置的传统风险有望得到管控

新发展格局更加注重统筹发展与安全，强调牢牢守住安全发展这条底线。这就要求在进行要素全球配置的同时，更加注重要素供应和使用面临的风险，增强自主可控能力。既要防止要素资源过度依赖国外供应，面临断供风险，也要防止要素资源形成的国内生产能力过度依赖国外市场，面临国际贸易保护主义风险，还要防止我国对外投资目的地过于集中衍生的风险。这意味着，我国要素配置将更多依托国内大循环，更好实现自主可控、安全使用。

#### 4.统筹利用国外要素的非传统风险大幅提升

当今世界正在经历百年未有之大变局，时代之变和世纪疫情相互叠加，世界进入新的动荡变革期。制约统筹利用国内国外两种要素的因素已经不再局限于经济层面，政治层面、地缘冲突等非传统风险大幅提升，对各类要素国际间流动造成不利影响。究其根源，与经济全球化伴生而出的国家间发展鸿沟扩大，各国利益诉求日益多元，导致背离经济全球化、一体化的离心力越来越大，进而从经济层面的贸易保护主义延伸到政治层面的大国战略博弈。此外，公共卫生、全球升温导致的自然灾害频发等非传统风险也在大幅攀升。

#### 5.顶级活跃要素的可获得难度大幅攀升

总体上看，顶级科技、人才等活跃要素的全球分布仍是西强东弱，国际性人才流动仍呈现出明显的从南流向北、从东流向西的趋势，从经济因素看，主要是从发展中国家流向较发达国家和发达国家，从较发达国家流向发达国家，从发达国家流向少数前沿发达国家。美国仍是最大的顶尖科技、顶尖人才聚集地。中美战略对抗大背景下，随着美国严控技术对华出口，严管顶尖人才赴华交流及人才双边交流，我国从美国直接引进高精尖技术、顶级人才的难度明显提升，利用美教育科技资源培养人才的通道也基本关闭，借道其他国家间接学习美先进技术的难度和法律风险也大幅提高。整体上看，顶级活跃要素的可获得难度呈现攀升趋势。

## 三、我国要素配置领域存在的问题分析

### （一）土地要素配置领域存在的短板弱项

近年来我国土地利用效率有一定程度提升，以2015年价格计算，2015年我国单位建设用地二、三产业增加值达到每平方公里1.63亿元，较2008年提高了55.4%；单位农用地第一产业增加值为每平方公里94.3万元，较2008年提高了34.8%。“十三五”时期，新增建设用地规模控制在3265万亩的规划目标内。但是，对标对表新发展格局要求，土地要素配置和利用效率仍有优化提升空间。

#### 1.城市土地利用效率仍处较低水平

尽管防止城市“摊大饼”的提法已有很多年，但我国城市“摊大饼”式的空间扩张仍愈演愈烈。一方面，城市发展面临存量土地综合再利用以及向外扩张的选择，存量土地综合再利用虽不增加用地指标，但需要对旧城进行改造，而且改造成本较高，对GDP和财税的推动作用相对有限。而向外扩张的方式需向上级争取更多的用地指标，便于推动工业化以及土地财政。部分发展较快的城市更加倾向于向外扩张模式，而非存量土地的集约利用，导致城市土地粗放利用现象普遍存在，造成土地的大量浪费。另一方面，部分城市扩张远远超出未来可能的产业和人口发展需求，城市发展面临的成本越来越高，从而不得不采取建设新区等手段来降低发展成本。而部分兴建的新区依然延续粗放型发展模式，城市发展成本居高不下，产业和要素进入门槛过高，使得更多的资源闲置，导致新区泛滥并最终烂尾。

#### 2.各城区间缺乏协调统一的发展规划

随着城市化进程的加快推进，部分城区过分强调自身功能的完善与发展，忽视与周边城市和地区的功能互补，各自为政、自成体系的现象时有发生，基础设施存在重复建设的情况，城市聚集效应无法达到最有状态，土地浪费现象较为突出。而且面对越来越激烈的竞争，部分城市和地区为追求自身利益的最大化，通过降低土地出让价格、减免土地租金等手段吸引企业落户，从而降低市场在土地资源配置中的作用，部分优惠政策甚至造成土地资源闲置以及土地流失现象。

#### 3.土地流转市场尚不健全

一是土地流转程序不规范。当前部分流转土地为自发行为，仅是农户之间口头协商，而未按照协议签订书面合同，少数流转土地虽有合同，但存在双方权利义务不明确，条款不齐全、合同未能鉴证公证等问题，导致双方权责利无法得到有效保障。二是土地交易信息平台服务功能仍需改善。当前土地流转市场存在信息不对称问题，即使部分地区建立土地交易信息平台，但利用效率处于较低水平，农民能获得的政策和市场信息非常有限，土地流转需求量和供给量状况不明晰。部分想流转土地的农民找不到愿意租地的人员，而愿意接受流转土地来扩大种植面积的种植大户则找不到合适的流转土地。土地流转信息不对称增加了土地流转成本，降低土地流转成效。三是政府在土地流转中的作用尚需加强。部分地区土地经营权流转完全依赖市场，流转业务行为存在监管不足现象，土地流转过程中产生的纠纷时有发生，而必要的公证与管理机制的缺乏、中介组织发展不规范以及土地价格评估体系不健全等问题，导致农村土地经营权以低廉的价格流转，农民的根本权益得不到保护。

#### 4.社会保障制度有待进一步完善

一方面，尽管我国城市建设的加快推进吸引了大量农民工进城务工，农业人口向二三产业快速转移，但农民工就业的稳定性依然较差，而且农民工落户城市的比例不高，我国常住人口城镇化率虽升至2019年的60.6%，但户籍人口城镇化率仅为44.4%，仍有大量的农民工不能在城市落户。另一方面，我国城市化进程落后于工业化和城市建设的发展进程，对农民工在就业、子女教育、医疗、养老等社会保障方面尚存短板。在就业不稳定及保障不完善的条件下，农民将土地作为最后的保障，对土地有着经济和精神上的依赖，对于让渡承包权、经营权的意愿不高，对土地流转态度较为谨慎，从而制约着农村土地流转效率。

#### 5.农村土地“非粮化”“非农化”现象时有发生

尽管政府加大了对粮食种植的政策支持力度，但与其他经济作物和养殖业等相比，粮食作物的经济收益仍处较低水平，土地流转后用于种植收益更高的经济作物、发展畜禽养殖业以及观光农业和旅游农业的动因较强，导致部分耕地出现“非粮化”“非农化”现象。同时，随着城市化进程的加快推进，部分城市建设用地供应日益紧张，将部分耕地用于开发楼盘、修建道路、兴建厂房等现象屡禁不止，农地非农化的压力有所上升。此外，随着农村居民返乡建房以及农村启动建设项目的不断增加，占用耕地建房或占用永久基本农田进行非农化建设的问题愈发突出，部分地区甚至出现良田盖房现象。

### （二）劳动力要素配置领域存在的短板弱项

我国劳动生产率水平大幅提高。国际劳工组织数据显示，1991年我国劳动生产率仅有1376美元/人，此后逐年稳步提高，2019年已提高到15038美元/人，增长了大约9.9倍、年均增速达9%。但与世界平均水平和美国相比，我国劳动生产率水平还比较低，2019年我国劳动生产率明显低于世界平均水平（25623美元/人），离美国（113114美元/人）的差距更大。对标对表新发展格局要求，我国劳动力要素配置还存在以下三方面突出问题和短板弱项，导致劳动力要素配置效率偏低。

#### 1.信息不对称导致劳动力要素资源配置效率偏低

首先，政府提供的信息平台有限，不足以满足企业和求职者的匹配需求，相关行业求人倍率等劳动力市场指标数据没有及时充分向公众发布，使得微观主体的供求行为存在一定的盲目性。其次，劳动力中介市场尚不完善，部分网络平台上有较多的虚假信息，中介市场规范度亟待提高。再次，部分人群找工作的主要途径是通过亲友介绍，导致供给方掌握的信息较为有限。与此同时，一个员工对自己的知识、技能，以及实际工作能力和水平，比他的雇主要清楚得多得多，这种信息不对称也造成了劳动力市场中的“逆向选择”和“道德风险”，导致劳动力市场无法实现最优效率配置。

#### 2.市场分割和工资扭曲导致劳动力资源配置效率偏低

当前我国劳动力市场的资源配置机制仍不完善，劳动力市场的城乡二元分割格局依然没有完全消除，且城市内部的二元分割格局也出现了强化趋势。户籍制度决定着城乡的社会结构、分层与流动机制，城市劳动力市场还没有条件对农村实行全方位开放，最低工资标准普遍偏低也削弱了保障公平的效能。由于劳动力市场的双重分割以及工资决定机制并未完全市场化，导致劳动力市场出现了“体制外”工资（市场化）和“体制内”工资（政府管制）并存的现象，不仅增加了劳动力要素的流动障碍，也造成行业之间收入差距存在扩大倾向。除此之外，一些人为的招聘条件限制和隐性门槛的设置又对劳动力市场产生了更大的扭曲，降低了劳动力要素的配置效率。

#### 3.技能供需结构不匹配导致劳动力资源配置效率偏低

劳动力市场中“招工难”和“求职难”并存，技能供需结构不匹配。我国的技术工人短缺，如机床工人等专业工种长期面临招工难题。目前中国技能劳动者数量占全国就业人员总量的19%左右，高技能人才仅占5%。与此同时，我国每年有900多万的高校毕业生，由于技能供需结构不匹配，很多毕业生面临求职难的窘境。部分学校软硬件均相对较差，尤其是课程体系设计不能顺应市场的需求，以致部分大学毕业生并不完全具备雇主所需要的必要技能。未来随着技术革命和产业变革，对劳动者素质将提出更高要求，对复合型人才的需求上升，低技能劳动者不适应新就业岗位、高技能人才不足的结构性矛盾将进一步加剧。

### （三）资本要素配置领域存在的短板弱项

总体上看，当前我国资本要素配置及整合水平可以归纳为“金融总量过剩与结构失衡问题并存”。总量方面，我国银行业总资产268万亿元，规模位居全球第一；证券业总资产7万亿元，沪深两市上市公司近3700家，总市值54万亿元，成为全球第二大股票市场；保险业总资产18万亿元。金融业增加值逐步提升，2017年占GDP达到7.8%，大幅高于国际上主要经济体。G7国家金融业增加值占比平均为5%左右，美国为7.4%，英国6.3%，日本4.1%，德国3.5%，韩国5.0%。但是，我国经济金融化程度日益加深并没有改变金融结构失衡的态势。一是金融资源过度集中于房地产、金融等行业，对实体经济支持力度与实体经济重要地位不匹配。经济中“脱实向虚”的现象以及金融体系内部资金空转使得资金配置出现扭曲。2018年，房地产行业人民币贷款余额达38.7万亿元，占人民币贷款余额（136.3万亿元）的28.4%，远超出同期房地产业增加值占GDP比重（7.0%）。相对应的，制造业人民币贷款余额为13.9万亿元，仅占人民币贷款余额的10.2%，远低于同期增加值占比（27.8%）；第一产业人民币贷款余额为1.2万亿元，仅占人民币贷款余额的0.9%，也低于同期增加值占比（7.0%）。

二是金融资源配置存在所有制偏好，对大型央企、地方国企和政府项目更加友好，民营企业获得金融资源的难度相对更大、成本相对更高。据不完全统计，现在银行业贷款余额中，民营企业贷款占25%，而民营经济在国民经济中的份额超过60%。民营企业从银行得到的贷款和其在经济中的比重还不相匹配、不相适应，“融资难、融资贵”问题持续存在。

三是金融资源更加青睐大中型企业，量多面广的小微企业获得金融支持的可及性较低。近年来，普惠小微贷款虽呈较快增长态势，但占全部贷款余额比重依然较低。截至2020年9月末，普惠型小微贷款余额为14.6万亿元，占人民币贷款余额的比重仅为8.6%。当前银行等金融机构抵押贷款不适应中小微企业“抵押少、信息软、资产轻”的特点，特别是对于缺乏抵押品和担保人的小微企业，如要获得贷款还需购买保险、商业担保等，进一步抬高融资成本。

究其原因，在于我国现代金融体系尚未健全完善，有待进一步调整优化融资结构和金融机构体系、市场体系、产品体系。在融资结构上，直接融资和间接融资比例失衡；在机构体系上，中小金融机构业务规模较小、比重偏低；在市场体系上，资本市场发展不平衡不协同；在产品体系上，金融产品过度创新积累金融风险，个性化、差异化、定制化金融产品及服务仍然偏少；在对外开放上，整体开放程度滞后于自身发展需要。

#### 1.融资渠道过于依赖间接融资

我国资金融通以间接融资为主，直接融资尤其是股权融资比例较低。截至2020年9月末，直接融资（包括政府债券、企业债券、股票）存量为79.8万亿元，约占社会融资规模存量的29%。其中，股票融资占直接融资的比重仅为10%。间接融资为主导的金融体系对中小微企业和创新经济支持不足，一定程度上也导致宏观杠杆率偏高。与传统行业不同，科技企业和创新型产业在发展初期通常资产轻、规模小，缺乏有形担保物和内源融资能力，商业银行风险偏好低，侧重企业的担保物、资产规模和现金流，为中小企业等高风险“长尾客户”授信积极性低。因此，创新型产业通常需要具有风险分散能力的资本市场对其直接融资。发展直接融资可以将不同风险偏好、期限的资金更为精准高效地转化为资本，促进资金要素向最具潜力的领域协同集聚，提高资金要素质量和配置效率，推动产业基础高级化、产业链现代化。

#### 2.金融机构体系分散化程度不高

大型金融机构业务占主导的模式导致金融资源更多惠及大企业、大项目和城市，民营企业、小微企业、“三农”领域获得的金融支持明显不足。以银行业为例，截至2019年末，我国银行机构数量达4607家，仅次于美国（5193家），成为全球银行机构数量排名第二的经济体。根据央行金融稳定局数据，中小银行共4005家，数量占比87%，资产规模近80万亿元，仅占整个银行业体量约25%。大型银行的经营管理方式不能充分适应中小企业的融资特点。大型银行的机构设置、审批体制和经营考核以服务大型企业为主，习惯于做大金额业务，审批权限相对集中，贷款审批和发放程序较复杂，难以满足中小企业短、频、快的融资需求。相反，中小银行扎根基层，在服务当地居民、中小企业、个体工商户等领域具备更好的条件和基础。中小银行熟悉各所在区域的经济发展特点、产业发展特点，管理决策更加接近市场，能够根据地域经济、行业、风险特色，制订更为有效的业务流程和风险管控措施，也更能以市场需求为导向开发差异化、定制化产品和服务。

#### 3.资本市场发展不平衡不协同

一是股票市场与债券市场发展之间的失调。2019年社会融资规模增量中，企业债券融资额达32416亿元，而非金融企业境内股票融资额仅为3479亿元。二是股票市场内部各个板块发展不平衡。主板市场发展较快，2019年市价总值近40万亿元，成为大型成熟企业直接融资的平台；科创板市价总值近1万亿元。新三板与区域性股权交易市场起步较晚且规模体量较小，新三板还存在市场分层制度（基础层和创新层）缺陷等问题，导致交易活跃度低和流动性较差。同时，一、二、三、四板之间的双向转板机制不健全，不利于形成直接融资的合力。三是资本市场退市制度不合理。2019年沪深两市退市公司仅为18家，退市率为0.7%，远低于成熟发达国家资本市场6%的平均水平。

#### 4.金融产品过度创新积累金融风险

一是银行理财产品快速扩张积聚隐患。近年来，银行理财产品在利率市场化和监管漏洞的背景下快速发展，从2012年的6.5万亿元升到2019年的23万亿元，年均增长率高达19.8%。大部分银行理财产品为地方政府融资平台、房地产以及过剩产能行业提供替代性的融资渠道，导致资金池、期限错配、多层嵌套、透明度低以及资金空转等金融风险层出不穷。二是互联网金融无序发展浪费金融资源。互联网金融产品如众筹、P2P等满足了自然人或者企业快速的资金需求，但也因其缺乏相应的配套制度，一些融资平台出现关停倒闭等情况，引发社会信用和兑换危机。截至11月中旬，全国实际运营的P2P网贷机构由高峰时期的约5000家，逐步压降至完全归零，出借人有超8000亿元的资金没有收回。三是金融科技亟待规范监管。金融科技公司缺乏对消费者还款能力的有效评估，往往形成过度授信，与场景诱导共同刺激超前消费，使得一些低收入人群和年轻人深陷债务陷阱，最终损害消费者权益，甚至给家庭和社会带来危害。在收费方面，金融科技公司“普而不惠”，贷款利率高于银行金融机构，与普惠金融理念不符。在信息保护方面，部分金融科技公司存在过度收集并滥用客户信息、信息管理不当的问题，在消费者不知情的情况下，其信息在平台方、支付机构、出资方等之间流转，侵害了消费者信息安全权。四是个性化、差异化、定制化金融产品及服务仍然偏少。金融机构产品和服务创新意识不强，业务品种单一、产品和服务同质化比较严重，缺乏个性化、差异化、定制化，无法满足创新型业态的融资需求。

#### 5.金融业开放程度滞后于自身发展需要

金融业开放通过引入金融机构、业务、产品，增加金融有效供给，有利于统筹利用“两个市场、两种资源”，优化资源配置效率，更好地满足实体经济差异化、个性化的金融服务需求。尽管我国在持续推动金融业对外开放，但当前国内外环境复杂多变，外资诉求也不断增加，我国金融业开放程度与实现自身发展需要相比仍存在一定差距。一方面，我国金融市场开放仍以“管道式”开放为主，金融市场深度和广度不足，便利性均有待提高，金融业国际竞争力仍需要加强，金融制度环境与国际接轨程度也有待提升，外资金融机构的营商环境也需进一步改进。目前外资占中国A股市场的比重只有2%，占中国债券市场的比重只有2.9%，外资银行资产占全部商业银行的比重为1.6%，外资保险公司占比为5.8%，都还有很大提升空间。另一方面，与国际相比，我国金融业对外开放程度与我国的大国地位和国际影响力严重不匹配。作为全世界第二大经济体和第一大出口国，我国金融业开放程度的国际排名不仅远落后于主要发达经济体，甚至近年来被诸多发展中国家超越。世界经济合作与发展组织（OECD）发布的全球外资限制指数（FDI Regulatory Restrictiveness Index）显示，2019年全球金融业外资限制程度最高的十个国家分别是利比亚（0.630）、阿尔及利亚（0.617）、俄罗斯（0.494）、泰国（0.456）、马来西亚（0.319）、缅甸（0.276）、白俄罗斯（0.270）、印度（0.264）、中国（0.240）、新西兰（0.223）。其他主要国家得分如下，日本（0.000）、英国（0.002）、德国（0.005）、意大利（0.018）、美国（0.042）、韩国（0.050）、法国（0.054）、加拿大（0.072）以及巴西（0.075）。

### （四）技术要素配置领域存在的短板弱项

使用全要素生产率（Total Factor Productivity，简称TFP）衡量技术要素效率，采用美国宾夕法尼亚大学国际比较中心PWT10.0数据进行国际比较。可以发现，TFP增长的国际经验有：

一是TFP增长率基本在2%以内。G7国家TFP平均增速普遍低于1%。美国、英国、法国、日本TFP增长情况比较类似，1980-2019年平均增速分别为0.6%、0.52%、0.53%和0.51%。意大利、加拿大TFP增长乏力，平均增速分别为-0.35%和0.11%。德国TFP增长在G7中相对较好，平均增速为0.88%。新兴经济体TFP平均增速在1%~2%之间。韩国、印度、俄罗斯TFP平均增速分别为1.51%、1.31%和1.29%。巴西、南非TFP增长乏力，平均增速仅分别为-0.86%、-0.6%。

二是TFP对经济增长的贡献率一般低于30%。从1980-2019年视角看，主要国家TFP对经济增长的贡献率都低于30%，美国、英国、法国、加拿大、日本、韩国、印度分别为22.9%、24.4%、29.8%、4.7%、27.3%、25%、21.5%。受同期GDP增速较低的带动，德国TFP对经济增长的贡献率被动拉升至52.2%。从10年一年代的视角看，TFP贡献率较高的有：美国在2000-2009年的34.9%，英国在1980-1989年的36.3%，德国在1980-1989年、1990-1999年、2000-2009年的47.2%、76.9%、42.9%，法国在1980-1989年、1990-1999年的50.8%、37.4%，日本在2010-2019年的69.1%，韩国在2000-2009年的35.4%，印度在2010-2019年的30.5%。

三是TFP增长具有典型的顺周期特征。经济下行时期TFP增长放缓，经济繁荣时期TFP增长加快。德国、法国、意大利、日本、俄罗斯、印度、巴西、南非的TFP增速与GDP增速的相关系数均超过0.8，属于极强相关关系。美国、英国、加拿大、韩国介于0.6~0.8之间，属于强相关关系。国际金融危机期间，主要国家TFP都出现了1~2年的负增长。

四是辩证看待TFP贡献率被动提升。TFP贡献率较高多发生在同期GDP增速较低的时期，意味着TFP贡献率提升更多是被动的，只是作为分母的GDP增速更多回落而导致的。10个TFP贡献率较高（大于30%）的集合中，TFP增速低于1%的多达6个；1%~2%之间的有3个，大于2%的仅1个。

表3.1 主要国家TFP增长情况（单位：%）

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 国家 | 指标 | 1980-1989 | 1990-1999 | 2000-2009 | 2010-2019 | 1980-2019 |
| 美国 | TFP增速 | 0.45 | 0.73 | 0.66 | 0.57 | 0.60 |
| GDP增速 | 3.10 | 3.21 | 1.89 | 2.30 | 2.62 |
| 贡献率1 | 14.4% | 22.7% | 34.9% | 24.7% | 22.9% |
| 英国 | TFP增速 | 0.96 | 0.64 | 0.28 | 0.21 | 0.52 |
| GDP增速 | 2.64 | 2.32 | 1.74 | 1.83 | 2.13 |
| 贡献率 | 36.3% | 27.3% | 15.9% | 11.4% | 24.4% |
| 德国 | TFP增速 | 0.92 | 1.66 | 0.13 | 0.83 | 0.88 |
| GDP增速 | 1.95 | 2.16 | 0.73 | 1.92 | 1.69 |
| 贡献率 | 47.2% | 76.9% | 17.9% | 42.9% | 52.2% |
| 法国 | TFP增速 | 1.19 | 0.75 | 0.05 | 0.15 | 0.53 |
| GDP增速 | 2.34 | 2.01 | 1.45 | 1.38 | 1.79 |
| 贡献率 | 50.8% | 37.4% | 3.2% | 11.2% | 29.8% |
| 意大利 | TFP增速 | -0.06 | -0.02 | -1.11 | -0.20 | -0.35 |
| GDP增速 | 2.54 | 1.50 | 0.51 | 0.25 | 1.20 |
| 贡献率 | — | — | — | — | — |
| 加拿大 | TFP增速 | -0.17 | 0.25 | -0.12 | 0.48 | 0.11 |
| GDP增速 | 2.84 | 2.36 | 2.07 | 2.22 | 2.37 |
| 贡献率 | — | 10.8% | — | 21.8% | 4.7% |
| 日本 | TFP增速 | 1.15 | 0.004 | 0.06 | 0.86 | 0.51 |
| GDP增速 | 4.32 | 1.50 | 0.50 | 1.24 | 1.88 |
| 贡献率 | 26.5% | 0.2% | 11.2% | 69.1% | 27.3% |
| 韩国 | TFP增速 | 2.01 | 1.45 | 1.73 | 0.84 | 1.51 |
| GDP增速 | 8.80 | 7.20 | 4.89 | 3.30 | 6.03 |
| 贡献率 | 22.9% | 20.1% | 35.4% | 25.4% | 25.0% |
| 俄罗斯 | TFP增速 |  |  | 4.22 | 0.98 | 1.29 |
| GDP增速 |  |  | 5.37 | 2.00 | 1.82 |
| 贡献率 |  |  | 78.6% | 49.0% | 70.7% |
| 印度 | TFP增速 | 1.09 | 1.18 | 0.95 | 2.03 | 1.31 |
| GDP增速 | 5.67 | 5.75 | 6.27 | 6.65 | 6.08 |
| 贡献率 | 19.2% | 20.4% | 15.2% | 30.5% | 21.5% |
| 巴西 | TFP增速 | -0.97 | -1.04 | 0.05 | -1.46 | -0.86 |
| GDP增速 | 2.89 | 1.85 | 3.37 | 1.42 | 2.38 |
| 贡献率 | — | — | 1.5% | — | — |
| 南非 | TFP增速 | -0.79 | -1.06 | 0.62 | -1.16 | -0.60 |
| GDP增速 | 2.20 | 1.37 | 3.58 | 1.68 | 2.20 |
| 贡献率 | — | — | 17.4% | — | — |
| 中国 | TFP增速2 | 0.10 | -0.27 | 2.57 | -0.21 | 0.54 |
| GDP增速 | 9.69 | 9.95 | 10.34 | 7.67 | 9.41 |
| 贡献率 | 1.0% | — | 24.8% | — | 5.7% |

注：1.贡献率=100\*（TFP增速/GDP增速）。2.中国TFP增速可能存在严重低估，因此不参与国际比较。

同时，1956—2019年我国不变价TFP数据及其对经济增长的贡献率呈现出以下特点：

一是在63个观测期内，TFP正增长年份有37个，占59%。负贡献年份有26个，占41%。其中，TFP下降、GDP下降的组合共4个；TFP下降、GDP增长的组合共22个。

二是仅统计贡献率正常的年份（TFP、GDP同增长或同下降），TFP平均增长率为1.59%，对经济增长的贡献率均值为18.2%。

三是TFP增长与经济增长之间存在显著的正相关关系，1960—2019年的相关系数为0.7568。

四是TFP增长既稳健又较快的时期发生在2000—2009年，主要得益于我国加入WTO，积极融入全球生产供应体系和国际贸易体系，外部市场规模大幅拓展；同时国内经济体制改革提速，国企改革红利效应稳步释放，经济活力大幅增强。

五是经济下行期间TFP增长通常为负。1988—1991年，受社会动荡影响，TFP年均下降2.83%。1997—1999年，受亚洲经济危机的冲击，TFP年均下降2.64%。2015—2019年，受国际金融危机和“四万亿”刺激政策的叠加影响，TFP年均下降1.16%。

表3—2 1960年以来我国全要素生产率增长情况

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | 所有年份 | 贡献率正常年份 |
| TFP平均增长率 | GDP平均增长率 | 贡献率平均值 | 个数 | TFP平均增长率 | 贡献率平均值 |
| 1960—1969年 | -0.43 | 2.04 | — | 7 | 0.04 | 1.7% |
| 1970—1979年 | -0.09 | 7.26 | — | 8 | 1.12 | 13.4% |
| 1980—1989年 | 0.10 | 9.69 | 1.0% | 6 | 2.03 | 17.6% |
| 1990—1999年 | -0.27 | 9.95 | — | 5 | 2.02 | 16.3% |
| 2000—2009年 | 2.57 | 10.34 | 24.8% | 10 | 2.57 | 24.8% |
| 2010—2019年 | -0.21 | 7.67 | — | 4 | 1.69 | 19.1% |
| 1960—2019年期间 | 0.27 | 7.79 | 3.5% | 40 | 1.59 | 18.2% |



图3.1 1978年以来我国全要素生产率及贡献率

创新是引领发展的第一动力，在迈向经济高质量发展的进程中，亟须以科学技术创新为核心，增强科学技术进步对经济增长的贡献度和贡献率，然而技术要素驱动能力依然面临基础研究和原始创新能力不足、创新激励的体制机制尚不健全、以企业为主体的创新体系薄弱、区域间科学技术协同创新不足等因素制约。

#### 1.基础科学研究短板依然突出

基础研究指不预设特定应用目的、旨在获得基本原理和基本规律的研究，是科学技术的源头，其水平决定了一个国家科技创新的底蕴和后劲。我国基础研究投入不足，基础研究占全社会研发总经费的比重多年徘徊在5%左右，2020年首次超过6%。“十三五”期间基础研究经费投入占研发经费投入比重从5.05%提高到6.16%，远低于主要发达国家15%~25%的普遍水平。2020年基础研究经费投入为1504亿元，其中政府和企业投入的基础研究经费占比分别约为92%、4%。企业对基础研究重视也远远不够。受技术成果无法转变为经济优势、企业自身研发基础较弱、高技术企业的引领效应发挥不够等因素影响，我国企业研发活动的自主创新活动、研发行为较少，更愿意将大量人力、物力、财力投入到引进国外技术的模仿创新等外延创新活动中，耗时耗力的基础研究则投入寥寥。针对基础研究薄弱的短板，国家明确提出了重视基础研究的鲜明导向，“十四五”规划要求到2025年基础研究经费投入占研发经费投入比重达到8%以上。

表3.3 我国研发总经费中基础研究规模及占比

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 年份 | 研究与试验发展经费支出(亿元) | 其中：基础研究(亿元) | 基础研究占比(%) | 其中：应用研究(亿元) | 其中：试验发展(亿元) |
| 1995 | 349 | 18 | 5.19 | 92 | 239 |
| 1996 | 404 | 20 | 4.99 | 99 | 285 |
| 1997 | 509 | 27 | 5.38 | 133 | 349 |
| 1998 | 551 | 29 | 5.26 | 125 | 398 |
| 1999 | 679 | 34 | 4.99 | 152 | 494 |
| 2000 | 896 | 47 | 5.21 | 152 | 697 |
| 2001 | 1042 | 52 | 5.01 | 176 | 814 |
| 2002 | 1288 | 74 | 5.73 | 247 | 967 |
| 2003 | 1540 | 88 | 5.70 | 311 | 1141 |
| 2004 | 1966 | 117 | 5.96 | 401 | 1449 |
| 2005 | 2450 | 131 | 5.36 | 434 | 1885 |
| 2006 | 3003 | 156 | 5.19 | 489 | 2358 |
| 2007 | 3710 | 175 | 4.70 | 493 | 3043 |
| 2008 | 4616 | 221 | 4.78 | 575 | 3820 |
| 2009 | 5792 | 265 | 4.57 | 725 | 4802 |
| 2010 | 7063 | 325 | 4.59 | 894 | 5844 |
| 2011 | 8687 | 412 | 4.74 | 1028 | 7247 |
| 2012 | 10298 | 499 | 4.84 | 1162 | 8638 |
| 2013 | 11847 | 555 | 4.68 | 1269 | 10023 |
| 2014 | 13016 | 614 | 4.71 | 1399 | 11004 |
| 2015 | 14170 | 716 | 5.05 | 1529 | 11925 |
| 2016 | 15677 | 823 | 5.25 | 1610 | 13243 |
| 2017 | 17606 | 975 | 5.54 | 1849 | 14781 |
| 2018 | 19678 | 1090 | 5.54 | 2191 | 16397 |
| 2019 | 22144 | 1336 | 6.03 | 2499 | 18310 |
| 2020 | 24426 | 1504 | 6.16 |  |  |

#### 2.关键核心技术受制于人的局面没有得到根本性改变

随着我国综合创新能力持续提升，一些前沿领域开始进入并跑、领跑阶段，但一些关键核心技术仍存在受制于人的情况。我国在底层基础技术、基础工艺能力上存在明显不足，工业母机、高端芯片、基础软硬件、开发平台、基本算法、基础元器件、基础材料等瓶颈仍然突出。2018年工信部对全国30多家大型企业130多种关键基础材料调研结果显示，32%的关键材料在中国仍为空白，52%依赖进口，绝大多数计算机和服务器通用处理器95%的高端专用芯片，70%以上智能终端处理器以及绝大多数存储芯片依赖进口。在装备制造领域，高档数控机床、高档装备仪器、运载火箭、大飞机、航空发动机、汽车等关键件精加工生产线上逾95%制造及检测设备依赖进口。以IC芯片（集成电路）为例，芯片是当今信息时代的核心元器件，是互联网企业发展的“命门”，也是各国占领高科技领域和市场的必争之地。数据显示，我国一年制造11.8亿部手机（占全球手机产量的七成）、3.5亿台计算机、1.3亿台彩电，对IC芯片的需求占据全球市场供货量的1/3。但尴尬的是，国产芯片的自给率不足3成，集成电路产值不足全球的7%，市场份额不到10%，我国信息产业和制造业的芯片90%以上依赖进口。

#### 3.科技成果转化率仍然偏低

我国技术研发聚焦产业发展瓶颈和需求不够，科技与经济脱节的现象比较突出，科技对经济社会发展的支撑能力仍有待提高。一是高校、科研机构科技成果实用性不强。目前我国重大科研活动主要由实力雄厚的高校、科研单位承担，国家财政资助的科研设施和科技成果在内部封闭运行，由于不需要经历市场竞争，高校、研究机构的科研活动动力不足，科研人员对成果的创新性、市场应用性重视不够，研究成果与企业需求和产业技术发展有较大差距。二是科研考核体系对成果转化重视不够。现行考核体系下“重研发、轻转化”、“重论文、轻专利”等现象仍然存在，这导致科研人员片面追求发表论文的数量，对成果转化积极性不高。三是企业科技创新能力不强。企业创造、吸纳、运用科技成果的能力还有提升空间，国企大而不强、外企强而不为、民企长而不大。中小企业大多处于产业低端，对成果转化有心无力。2019年全国规模以上工业企业研发经费支出占主营业务收入比约为1.32%，企业在科技成果转化中的主体作用还不够突出。根据国际通用标准，科技投入强度低于1%的企业是很难长期生存的，2%左右的企业仅能勉强维持，只有强度达到5%以上的企业才具有竞争力。

#### 4.人才发展体制机制还不完善。

我国绝大多数的大学科研机构都是公立性质，按事业单位管理，受体制机制的约束，对科研人员的激励措施不到位，创新难以获得相应的回报，抑制了部分科研人员的积极性。特别是职务科技成果的产权激励机制还不到位，科技人员的创新潜力尚未得到充分发挥，重人才引进的数量，轻人才建设的环境。我国科技人员总量居世界前列，中国科协发布的《中国科技人力资源发展研究报告（2018）》显示，“十三五”期间，我国科技人力资源规模持续稳定增长，不考虑专升本、死亡及出国因素，截至2018年底，总量已达10154.5万人，稳居世界第一。但世界级科技大师缺乏，领军人才、尖子人才不足，创新型企业家数量有限。

#### 5.科技开放合作还有待进一步扩大

我国以全球视野谋划科技开放合作还不够，对国际创新资源利用还不充分。随着全球创新资源加速流动，开放创新成为重大趋势，但现行的政策对创新要素的跨境流动还存在约束，影响了企业利用全球创新资源开展高水平开放创新。尽管在政策上外籍人才出入境、在华长期居留政策环境有所改善，但享受国内公共服务包括一系列社会保障等方面的政策还遇到一些体制障碍。

### （五）数据要素配置领域存在的短板弱项

对标对表新发展格局要求，我国数据要素市场的基础性制度俺来亟待进一步健全完善。

#### 1.数据确权难题亟待破解

目前，我国对于数据的产权概念还相对模糊，数据归谁所有，数据由谁使用以及数据收益归谁等商业实践中最核心、最关键的问题尚没有系统明确规定，影响数据要素的市场化配置，特别是影响数据资产的交易配置。并且，对数据进行操作不受时间空间限制，而使得数据要素权属关系面临保密性、完整性、可用性、不可否认性和可控性等安全风险。

#### 2.数据交易市场培育还需时日

当下数据交易市场培育面临以下几方面问题：一是缺乏全国统一标准化体系。目前，国家层面的数据交易法律法规和行业标准尚未推出，地方自行探索大数据交易平台建设，缺乏全国统一导致标准之间难以对接。二是定价方式尚未明确。数据价值并非固定不变，不同使用者、不同应用会带来数据价值的改变。在这种情况下，如何为同一套数据确定价值尚存在相当空白。并且，交易过程出现的信息不对称问题将导致买卖双方对真实价值的认定评价存在差异，影响交易进行。三是数据粗糙现象突出。我国大数据交易以原始数据为主，数据算法、数据模型等交易尚未起步，对数据的深度加工带来的高价值的数据交易非常缺乏。

#### 3.数据市场监管难度大

随着数字经济快速发展，经济模式、业态和产业发展都在发生重大变化，市场监管面临新形势、新问题。一是监管理念现代化有待进一步强化。传统的注重结果监管、采用“人盯人”、排查检查的理念需要迭代更新。二是缺乏数据交易的负面清单制度，导致市场监管对数据驱动型经营者集中、数据优势滥用、数字化卡特尔等新现象缺乏监管新标准、新准则。三是传统线下监管手段与数据要素市场线上线下一体化特性不相适应。教育、出行、医疗、金融等领域的数据型企业，难以完全参照线下经营实体资格条件取得相应牌照和资质。

#### 4.数据立法亟待突破

在国家战略规划层面，虽然2015年8月颁布的《促进大数据发展行动纲要》在推动数据立法层面具有引领作用，但数据安全因素考虑程度较弱。在实践操作层面，我国《民法总则》虽然规定了对个人信息和数据进行保护，但缺乏专门的下位法来具体规定，在数据确权立法实践上已落后于现实需要。

#### 5.数据安全防护能力有待提升

尽管数字经济产业、市场发展较为迅速，但网络安全防护能力和意识明显落后，数据要素安全问题成为未来制约数字经济发展的重要问题。一方面，互联网底层技术相对薄弱，无法有效保护市场各方主体利益。另一方面，社会多主体海量数据整合对网络安全防护提出了更高要求，容易造成链条式、网状式而非单一领域的数据泄露。

## 四、进一步提升要素配置能力的对策建议

### （一）部署推进要素市场化配置综合改革

针对各领域要素配置方式的一体化趋势日渐明显，单项改革已经难以适应系统集成、协同高效推进改革的现实需求的问题，建议积极推进要素市场化配置综合改革，以综合授权改革试点的方式，激发试点地区主观能动性，努力破解阻碍要素市场化配置的深层次体制机制问题，为全国要素制度建设提供可复制可推广的改革经验。加强要素市场化改革的系统性、整体性、协同性，推动各领域要素市场化配置改革举措相互配合、相互促进，提高不同要素资源的组合配置效率。

#### 1.优化完善产权制度

一是推进农村部分土地使用权确权工作。允许农村集体建设用地直接入市，与城市建设用地实行同价同权；宅基地使用权在转让前要先转为农村集体建设用地，然后才能入市交易，宅基地转让所得收入应归农民个人所有，保护农民合法权益。二是加快完善知识产权制度。改进知识产权许可使用、转让、质押等制度，让知识产权成为随时可以变现的高价值资产。严厉打击盗窃和侵害知识产权的违法行为。三是推进数据产权确权工作。完善公民个人信息数据的所有权，允许经脱敏、计算处理后的合法数据信息入市交易和租赁，促进数据信息业健康发展。

#### 2.构建由市场主导的要素价格形成机制

一是改革资本要素定价机制，稳步放开银行存贷款利率，优化完善人民币汇率形成机制。二是确定城市用地基准价格，完善农村征地费用按市场价格补偿机制。三是坚持最低工资标准制度，实行劳动力工资“基准价格+浮动市场价格”的定价机制，坚决遏制过高工资收入。四是探索发现技术、数据要素市场价格，活跃市场交易。

#### 3.更好发挥政府促进要素市场化配置的作用

一是发挥政府调控职能解决要素配置结构失衡问题，比如增强财政政策、货币政策的结构性要求，以政府力量推动要素配置结构再平衡。二是强化政府的市场监管职能，加强经济规制、反垄断和平台经济管理，清理和废除妨碍市场公平竞争的各项规定。三是加强政府维护市场秩序的职能，提高关键性、战略性要素资源控制能力，守住经济安全和要素市场稳定底线。

### （二）大力提升土地使用效率

#### 1.持续完善土地流转市场

一是进一步健全土地流转制度。不断完善全国性规范土地流转的指导性意见和制度细则，规范农村土地流转程序，明确流转的组织形式和参与主体的权利，健全流转土地准入制度，规范流转土地价值评估。二是完善土地交易信息平台建设。建立健全全国性的农村土地流转中心平台，提供完备的登记查询、信息传递、交易促成、法律咨询等服务，充分发挥平台资源汇集、信息公开等功能，减少信息不对称情况的发生。三是强化政府在土地流转中的作用。完善农村土地流转价格评估体系，提升农村土地流转工作的透明度和可操作性。加强土地流转市场的监督管理，维护土地流转秩序，切实保障农民权益不受侵害。

#### 2.进一步加强土地节约集约利用

一是完善存量用地退出机制。健全低效和闲置土地监督、评价和退出机制，对于不按照合同约定开发利用土地，长期闲置浪费土地或低效利用土地的行为，视情况予以警告、罚款或对土地进行再流转。同时以市场为核心，通过自由竞争的要素环境，引导城乡存量用地有序退出，加快推动土地资源的优化配置。二是完善土地节约集约利用考核体系。加强城市土地节约集约利用考核，将人均城镇建设用地、区域平均容积率、建筑密度、单位土地投入强度等指标作为相应约束和考核指标，开展城市建设用地测评。三是积极开展用地结构性挖潜。加大土地节约集约利用的激励力度，鼓励低效存量用地的再开发利用。立足于地方实践和市场诉求，探索存量用地用途变更、存量用地改造减免土地出让金等政策。建立健全土地混合利用和建筑复合利用的规划指引，加强城市地下空间的开发利用，增加土地利用弹性，促进土地利用价值最大化。

#### 3.统筹城市空间布局

尊重城镇化发展客观规律，按照产业集聚、功能完善、节约土地、集约发展、合理布局、各具特色的原则，统筹推进城乡和区域发展。在统一制定土地利用总体规划的基础上，明确分区功能定位，统一规划基本农田保护、居民生活区、工业园区、休闲区等，促进城乡发展相互衔接。进一步打破行政区划壁垒，实现各城市之间、城镇之间的产业互补和产业对接。针对区域内的资源利用、生态保护、基础设施建设以及城市功能定位等，要统筹协调，注重城市合理分工、相互协作，实现各城市和地区间的优势互补，避免城市间恶性竞争等问题。

#### 4.健全农村社会保障体系

改善农民就业环境，增加农民就业机会，加大对农民创业补贴、贷款贴息、技能培训等政策支持力度，确保农民就业稳定。进一步完善农村养老保险制度，提高农村养老保险的覆盖范围，减轻土地对农民养老的依赖性。加强多层次的农村社会保障体系建设，因地制宜创新农村社会救济、社会保险、文化教育、医疗、农民再教育等社会保障政策。健全土地流转风险防控机制，加强保险对农业的支持力度，降低经营者的经营风险，提高经营者的履约能力。完善土地流转风险保障金制度和土地流转租金预付制度，降低农民收益损失风险。

### （三）促进劳动力市场优化配置

#### 1.改革户籍制度

深化户籍制度改革，推动基本公共服务均等化。推动超大、特大城市调整完善积分落户政策，探索推动在长三角、珠三角等城市群率先实现户籍准入年限同城化累计互认。放开放宽除个别超大城市外的城市落户限制，实行以经常居住地登记户口制度。加大省级财政统筹支付力度和基本公共服务支出，建立完善城镇教育、就业创业、医疗卫生等基本公共服务与常住人口挂钩机制，推动公共资源按常住人口规模配置，推动城镇基本公共服务覆盖常住人口。

#### 2.保障公平就业

要尊重劳动者和企业的市场供求主体地位，消除城乡、行业、身份、性别等影响平等就业的制度障碍，营造公平就业环境，依法纠正身份、性别等就业歧视现象，保障城乡劳动力享有平等的就业权利，形成有利于劳动力要素自由流动、平等交换的市场体系，提高人力资源配置效率和公平性。建立一套公平竞争的良性竞争淘汰机制，保障人才可以自由进出，避免由于岗位编制问题阻碍人才流动性。健全劳动监察体制，加大执法力度。完善劳动争议调解仲裁机制，加强对涉及就业歧视案件的处理。

#### 3.打破市场分割

健全统一规范的人力资源市场体系，加快建立协调衔接的劳动力、人才流动政策体系和交流合作机制，促进劳动力跨行业、跨地区流动，提高劳动力在全社会范围内的重配效率，构建公开公平、有序竞争的劳动力市场。推进各省市区间公共就业服务机构之间的信息对接和信息共享，建立农村劳动力供求信息预警和指导工资发布制度。进一步畅通企业、社会组织人员进入党政机关、国有企事业单位的渠道。优化国有企事业单位面向社会选人用人机制，深入推行国有企业分级分类公开招聘。

#### 4.完善工资机制

坚持最低工资标准制度，保障工人基本权益。企业工会要保障工人利益不受侵害，建立企业主与工会的工资协商制度。综合考虑国家工资收入分配宏观政策要求、企业发展战略和薪酬策略、生产经营目标和经济效益、劳动生产率、人工成本投入产出率、职工工资水平等一揽子因素，建立国企经济效益与工资挂钩联动机制。完善企业内部工资分配管理，健全工资分配监管体制机制。同时，国企工资向高科技人才倾斜，用高薪留住科技人才。

#### 5.健全技能评价

创新评价标准，以职业能力为核心制定职业标准，进一步打破户籍、地域、身份、档案、人事关系等制约，畅通非公有制经济组织、社会组织、自由职业专业技术人员职称申报渠道。加快建立劳动者终身职业技能培训制度。推进社会化职称评审。完善技术工人评价选拔制度。探索实现职业技能等级证书和学历证书互通衔接。加强公共卫生队伍建设，健全执业人员培养、准入、使用、待遇保障、考核评价和激励机制。鼓励支持社会组织、市场机构以及企业、院校等作为社会培训评价组织，提供技能评价服务。

#### 6.留住国际人才

要切实推进放权松绑，解放思想，突破国际人才使用的各种体制机制壁垒，赋予用人单位更多的自主权，推进人才引进与产业发展深度融合，谨防引进人才资源与经济社会发展需求错配。制定出台国际人才移民与发展规划，建立健全完善的移民管理体制机制，规范人才在华发展的权利和义务，打造公开透明的人才引进信息平台，围绕科技人才需求，出台包括教育、医疗、居住、养老等为一体的人才引进政策体系，将更多的普惠性资源落在高净值人才资源中。在法规、政策、资金等方面给予引进人才创新创业更多支持，确保真正吸引并留住更多海外优秀人才。此外，对于海外顶尖和杰出人才，在情、礼、利三方面综合应用和真诚对待。一要动之以情，以三顾茅庐的精神主动和真诚地去挖掘和邀请，真正的好的人才不是招来的，而是请来的。二要待之以礼，对于顶尖人才甚至给予国士、国宝级待遇，从政治上给予充分的信任，当成自己人信任和大胆使用。三要安之以利，给予国际同等水平甚至有所超越的高规格待遇和安置，体现政府尊重知识、尊重人才。

### （四）深化金融供给侧结构性改革

#### 1.提高直接融资比重

加快推动股票发行注册制改革，促进注册机构、审核单位、上市企业、中介机构和投资者等市场主体协作配合、归位尽责，积极引导市场预期，共树健康、规范、透明的市场风气。加强交易所和银行间债券市场制度规则衔接，加快推进市场互联互通。

#### 2.增强中小金融机构服务能力

增加中小银行、保险机构的数量和业务比重，增加资产管理公司、地方资产管理公司、理财子公司等特色机构和专业机构。多措并举促进中小银行回归本源、聚焦主业，深耕本地、下沉服务。加强风险化解处置，建立健全风险防控长效机制。加大资本补充力度，为实现“小和小”顺利对接做好保障。

#### 3.健全中国特色多层次资本市场体系

持续推进科创板关键制度创新，突出创业板服务成长型创新型创业企业发展的特色，推进主板（中小板）改革，深化新三板改革，规范发展场外市场。进一步健全退市制度，畅通多元退出渠道，建立常态化退市机制，强化优胜劣汰。

#### 4.丰富金融产品体系

增加满足多层次融资需求的金融产品供给，积极创设适合中小企业、“三农”领域的各类特色产品，深化绿色金融、老年金融、消费金融等产品创新，加大REITs（房地产信托投资基金）和供应链ABS等资产证券化产品的研发推广力度。

#### 5.加强金融科技监管

支持金融科技发展，坚持“科技向善”，坚持金融支持实体经济、造福社会的价值追求。加快建立、遵循相应的市场规则，防止金融科技诱导过度金融消费，防止金融科技成为规避监管、非法套利的手段，防止金融科技助长“赢者通吃”的垄断。防止金融科技诱导过度金融消费，防止金融科技成为规避监管、非法套利的手段，防止金融科技助长“赢者通吃”的垄断。

#### 6.推进金融业双向开放

稳慎推进人民币国际化，逐步推进证券、基金行业对内对外双向开放，有序推进期货市场对外开放。继续深化人民币汇率形成机制改革，增强人民币汇率弹性，保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定。

### （五）推动科技创新不断深入

#### 1.优化调整重大科技任务组织实施机制

优化国家科技规划体系和运行机制，增强科技规划对科技任务布局和资源配置的引领作用，构建“战略研究—规划部署—任务布局—组织实施”的有效衔接机制。分类推进重大任务研发管理，对支撑国家重大战略需求的任务，实行“揭榜挂帅”“军令状”“里程碑式考核”等管理方式；对支撑经济社会发展的任务，与部门、地方共同组织实施，探索完善“悬赏制”“赛马制”等任务管理方式；对科技创新前沿探索的任务，在竞争择优的基础上鼓励自由探索。完善充分激发科技人员创造性的科研管理方式，赋予创新领军人才更大技术路线决定权和经费使用权。

#### 2.健全基础前沿研究投入支持机制

加大对基础研究的投入，加快形成以政府投入为主、社会投入多元化的机制，推动基础研究财政投入持续增长，引导企业和金融机构以适当方式加大支持，鼓励社会以捐赠和建立基金等方式多渠道投入，扩大基础研究资金来源。探索前沿性原创性科学问题发现和提出机制，完善颠覆性和非共识性研究的遴选和支持机制，努力实现更多“从0到1”的突破。

#### 3.以科研评价制度改革为突破口激发科技人员创新活力

强化国家使命导向，围绕重要学科领域和创新方向培养造就一批具有国际水平的战略科技人才、科技领军人才和创新团队，建立有利于青年科技人才脱颖而出的机制。完善科技评价机制，确立以质量、贡献、绩效为核心的评价导向，实行与不同类型科研活动规律相适应的跟踪和分类评价制度，优化科技奖励项目。落实用人单位的评价自主权，减少不必要的政府性评价活动，坚决破除“唯论文、唯职称、唯学历、唯奖项”，落实代表作制度。

#### 4.构建科技、产业、金融协同互促的政策体系

健全科技成果转化收益合理分配机制，赋予科研人员职务科技成果所有权或长期使用权，推动科技成果评价的社会化、市场化和规范化。建设开放联动的技术要素市场，发挥市场对技术研发方向和创新要素配置的导向作用，大幅度提高科技成果转移转化成效。加大金融市场和金融工具对科技创新的支持力度，建立完善覆盖科技型企业全生命周期的信贷产品体系，发挥多层次资本市场对科技型企业的直接融资作用，发挥政府创业引导基金和成果转化基金的带动作用。加强知识产权创造、运用和保护，引导各类创新主体在关键前沿领域加强专利布局，加强知识产权交易和运营服务，激发全社会的创新潜能。

#### 5.完善科技创新能力开放合作机制

实施更加开放包容、互惠共享的国际科技合作战略，有效提升科技创新合作的层次和水平，加强与世界主要创新国家的多层次、广领域科技交流合作，积极参与和构建多边科技合作机制，深入实施“一带一路”科技创新行动计划，拓展民间科技合作的领域和空间。深度参与全球创新治理，聚焦事关全球可持续发展的重大问题，设立面向全球的科学研究基金，加快启动我国牵头的国际大科学计划和大科学工程。构建国际化人才制度和科研环境，形成有国际竞争力的人才培养和引进制度体系，大力提升科研管理、平台建设的国际化水平，提高国际科技人才在重大科学研究任务和大科学工程实施中的参与度。

### （六）加快培育数据要素市场

#### 1.加快建立数据要素产权制度

尽快制定相关法律法规，对数据的所有权、占有权、支配权、使用权、收益权、处置权等进行规则化明确。加快数据要素分配制度的建设，在明确产权的基础上形成数据要素按市场评价贡献、按贡献决定报酬的初次分配基本框架，同时制定通过财税工具完善再分配的政策体系。

#### 2.完善数据交易制度

研究制定符合国情的数据市场准入制度，将其纳入市场负面清单管理，破除各种形式的不合理准入技术限制和制度性隐性壁垒。加强数据标准化制度的建设，推动统一数据交易平台建设。逐步推进“分类”交易原则，根据不同类型数据实施分类交易，针对稀缺性、价值高的数据，实施卖方定价。针对社会公共价值高的数据，特别是政府部门提供的数据，实施成本定价。

#### 3.明确数据流通规则

加快在《反不正当竞争法》等法律法规中明确商业数据的流通规则，对损害企业商业利益、信息网络安全、用户隐私、社会公共利益的数据不当获取及使用行为予以规制，以便维护正常的数据流通市场秩序。

#### 4.健全数据开放的管理制度

加快统一的政府数据共享开放平台，逐步开放政府层面非敏感数据的使用，鼓励社会各类主体参与政府数据的采集、开发和应用。完善政商数据合作的激励规则。强化开放数据负面清单管理，在确保风险可控的条件下实现政府开放数据最大可能的开发应用。

#### 5.积极推动国际标准设定

积极参与甚至主导建立数据和新技术领域的相关国际规则，特别是在数据流动、数字税收、数据治理以及人工智能的技术、伦理、治理等方面的国际标准讨论研究、谈判沟通中积极发挥作用，避免边缘化。

|  |
| --- |
| **项目组成员** |
| 邹蕴涵 | 经济预测部，副研究员 |
| 陈 彬 | 经济预测部，副研究员 |