

四川省“十三五”促进市场决定性作用 发挥的体制机制研究

成都理工大学课题组

一、四川省经济体制改革的历程与经验

（一）四川省经济体制改革历程

四川省是改革的重要发源地之一，30 多年来，在经济社会各领域的体制机制创新方面取得了一系列重大突破。四川省率先探索农村改革，率先推进国有企业改革，率先进行城市综合改革试验，率先开展统筹城乡综合配套改革，市场化程度不断加深，资源配置效率不断提高，有力地推动了四川省经济社会全面快速发展。四川省经济体制改革大致经历了以下五个阶段（如图 1）：

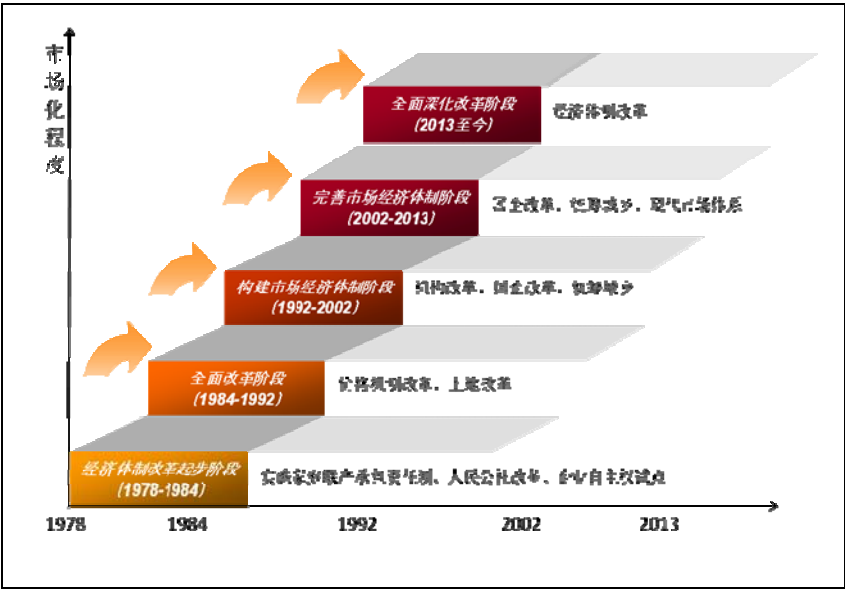


图 1 四川省经济体制改革历程

1. 经济体制改革艰难起步阶段

上世纪七十年代末到八十年代中期是改革的起步阶段，以改革农村生产关系为主要内容，解放了农村生产力，有力地促进了农村经济的发展。1978 年底，中共中央召开了十一届三中全会，拉开了中国改革开放的帷幕。四川省贯彻落实党的十一届三中全会精神，将工作重点转到经济建设上来。农村改革率先展开，

创立并推行了以家庭联产承包为基础的统一分结合的双层经营体制，实行党政分开取消人民公社体制，建立乡（镇）政权和村组基层组织。改革极大地调动了广大农民的生产积极性，解放了农村生产力，有力地促进了农业和农村经济的发展。与此同时，展开了以扩大国有企业自主权为主要内容的企业改革，以实行包干财政上交、粮食征购和主要农副产品收购的“三大包干”为主要内容的县级综合体制改革，以市领导县为主要内容的城市综合体制改革等试点探索。这一系列改革走在全国前列，为四川省经济体制改革奠定了良好的基础。

2. 从农村到城市的全面改革阶段

80年代中期到90年代初是从农村到城市的全面改革深化阶段，以价格改革、财税金融改革、企业经营管理体制等领域为重点，在理论、政策、目标等方面取得了很多重大突破。促进了城市经济发展。1984年底召开的党的十二届三中全会，确定了有计划的商品经济的改革目标。四川省贯彻落实党的十二届三中全会和党的十三大精神，按照建立有计划的商品经济体制的改革目标，突破计划经济传统观念，以城市改革为重点，以企业改革为中心环节，全面推进建立有计划商品经济的改革。这一阶段，在继续深化农村改革的同时，改革的重心由农村转向城市，全面推行企业承包经营责任制，围绕建立宏观间接管理体制，逐步推进计划、价格、财税、金融等改革。经济体制改革在城乡各个领域和众多环节全面展开，但股份制改革、政府职能转变等问题依旧繁重，改革面临艰巨的任务。

3. 构建社会主义市场经济体制框架阶段

90年代初二十一世纪初是构建社会主义市场经济框架阶段，以国有企业产权改革重点，初步构建起了社会主义市场经济体系。1993年召开的十四届三中全会，全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》不仅设计出新经济体制的基本框架，而且规划出可操作的具体路线图，提出使市场在资源配置起基础作用。在这一阶段中，四川省以制度创新为中心环节，以国有企业改革为重点，以企业产权制度改革为突破口，建立现代企业制度，培育和发展统一开放、竞争有序的市场体系，改进和完善省级经济调控，深化财政、税收、计划和投融资体制等改革，推进以社会保障制度和分配制度为主要内容的配套改革。通过这一系列改革，四川省在许多领域和众多环节取得了重大突破，初步构建了社会主义市场经济体制，基本确立了公有制为主体、多种所有制经济共

同发展的基本经济制度，市场配置资源的基础性作用也明显增强，全方位、宽领域、多层次的对外开放格局基本形成。

4. 完善社会主义市场经济体制阶段

二十一世纪初到十八届三中全会前期是完善社会主义市场经济体制阶段，政府行政管理体制改革、城乡统筹发展、国企深化改革等是改革的主要内容，市场经济体系不断完善，经济社会的可持续发展水平不断提高。十六届三中全会进一步提出完善社会主义市场经济的决定，提出进一步巩固和发展公有制经济，鼓励、支持和引导非公有制经济发展的决定。四川省以科学发展观和构建社会主义和谐社会战略思想为指导，以完善社会主义市场经济体制为目标，按照“五个统筹”和构建和谐社会的要求，深入推进经济体制改革，逐步推进各领域的体制改革，努力构建科学发展的体制机制。主要包括：把行政管理体制改革放到突出位置，推进行政审批制度和公共财政管理体制改革，政府职能转变取得重要进展，政府的社会管理和公共服务职能进一步加强；农村改革向纵深推进，农村基本经营制度进一步巩固，统筹城乡发展和新农村建设迈出新步伐；国有大中型企业改革进一步深化，大中型企业股份制改革、建立现代企业制度和国有资产监督管理体制机制取得新进展；调整所有制结构、健全市场体系、完善鼓励非公有制经济发展的法规和政策，公平、有序的市场竞争环境进一步改善；深入推进财政、金融、税收、投资、价格、外贸、就业、社保等各项配套改革，促进了经济社会可持续发展体制机制的形成。这一阶段在改革的重要领域和关键环节上取得了新进展，在改革的重点和难点上取得了新突破，改革进入到巩固和完善社会主义市场经济体制的新时期。

5. 社会主义市场经济体制全面深化改革阶段

十八届三中全会召开标志着社会主义市场经济体制改革进入了全面深化阶段。全会提出了市场在资源配置中发挥决定性作用，前所未有地突出市场在社会主义市场经济中的主导和支配作用。市场机制正式从后台走向前台，体现了在社会主义市场经济框架内政府与市场关系的实质性转变与重构。以完善市场经济制度建设，充分发挥市场机制为核心内容。目前，四川省经济体制改革重点任务包括：加快转变政府职能、深入推进财税金融价格改革、深化国有企业和科技体制改革、深化户籍和土地管理制度改革及推进开放型经济新体制建设等。

（二）四川省经济体制改革的历史经验

在国家经济体制改革的大背景下，四川省走出了一条符合四川省省情，与四川省发展阶段相适应的经济体制改革道路，建立了市场经济体制基本框架，市场在资源配置中的作用越来越大，政府职能逐步向经济调节、市场监管、社会管理和公共服务转变。主要有以下三点经验：

1. 坚持市场化改革取向

在经济体制改革过程中，核心问题是正确处理好市场与政府关系，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，不断推进市场化改革，扩大和强化市场配置资源的范围和功能。四川省在改革初期，主要改革农产品统购统销体制，发展农产品集市贸易，大力发展以乡镇企业为主体的非农产业，都有利于促进计划经济体制向市场体制的转变。进而后来的扩大企业自主权，开放各类市场，建立市场配置资源的体制机制，实行土地、矿产等基础性资源“招拍挂”等交易方式，都是坚持市场化改革取向的经验和做法，这些举措调动了市场主体的积极性，激发了市场活力。四川省市场配置资源的作用由“基础性作用”到“决定性作用”转变，市场机制发挥作用的范围进一步扩大，产生的影响进一步加深。

专栏 1 四川省市场化改革亮点	
改革亮点	改革详情
实行农村家庭联产承包责任制、改革人民公社体制	1978 年 1 月，广汉县金鱼公社率先实行农业生产家庭联产承包责任制；1980 年，广汉县向阳公社在全国率先摘下人民公社牌子。
扩大企业自主权、企业股份制改造试点	1978 年，我省在国有工业系统选择了川棉一厂等 6 户企业，进行扩大企业自主权的改革试点；1986 年企业股份制改革试点在自贡长征机床厂等 20 户企业率先进行。
县属国有企业产权制度改革	1992 年，宜宾县率先实施了“国家转让产权、政府转变职能、企业转换机制、职工负债持股经营”的企业产权制度改革。
“两个转变”改革	1996 年，四川省在绵阳市进行了加速实现由计划经济向市场经济、由粗放型经济向集约型经济的“两个根本转变”改革试点。

城乡一体化综合改革	2003 年以来，成都市实施城乡统筹、“四位一体”科学发展的城乡一体化发展战略，积极推进经济社会领域综合配套改革，努力构建城乡统筹发展的体制机制，2007 年被批准为全国统筹城乡综合配套改革试验区。
数据来源：课题组整理	

2. 遵循市场经济发展规律

经济发展历程表明，经济持续健康发展必须遵循市场规律。遵循市场规律能够高效调节经济运行，能够使各经济主体具有充分活力和发展动力。四川省在农村家庭联产承包责任制改革、国有企业改革、鼓励乡镇企业发展、推进城乡统筹等的过程中，遵循市场经济发展规律，深化市场机制改革，破除垄断和形形色色的壁垒，通过价格的导向作用，促进资源在城乡之间流动，改变城乡要素单向流动的状况，更好发挥市场这支“看不见的手”的调节和带动作用，发挥市场在资源配置中的决定性作用，有力促进四川省经济社会发展。

3. 坚持发挥政府引导监督作用

市场经济运行存在着固有的缺陷，造成市场配置资源失灵。科学的政府引导，有效的政府治理，是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求。四川省在深化经济体制改革过程中，在充分尊重市场规律的基础上，充分发挥政府对市场发展的引导监督作用。切实转变政府职能，推动服务性政府建设，深化行政体制改革，创新行政管理方式，健全区域调控体系，加强市场活动监管，加强和优化公共服务，促进社会公平正义和社会稳定，统筹城乡发展。各级政府要严格依法行政，切实履行职责，该管的事一定要管好、管到位，该放的权一定要放足、放到位，克服政府职能错位、越位、缺位现象。

二、四川省经济体制改革过程中市场与政府关系的主要问题

（一）政府管理过程中存在的主要问题

1. 政府宏观调控效率不高

（1）政府制定和监督执行发展规划力度不够

发展规划是地方政府调控经济的重要手段，科学的发展规划和严格的规划执行能够有效克服市场配置资源的盲目性，提高市场配置资源效率。近年来，四川省加强了规划的制定和监督执行工作，形成了相对完善的规划体系和规划实施机

制，但还存在着一些问题，主要包括以下几个方面：一是规划制定滞后于社会经济发展需要，特别是土地利用规划、城镇总体规划和控制性规划等具有法律效力的规划，制定时间漫长、审批手续繁杂，导致部分城市和地区在产业发展、城市建设和土地利用时没有依据，不得不采用“一事一议”制度，降低了政府工作效率，增加了社会成本。二是在规划编制过程中往往是地方政府的政绩意愿占据了主导地位，一定程度上忽略了企业、个人等真正规划实施主体的利益诉求。特别是部分地区存在着政府主要领导决定规划方向和核心内容的现象，严重影响了规划的科学性和有效性。三是各类规划不能有效衔接，规划之间“打架”现象时有发生。由于规划权分别属于不同层级政府或政府的不同部门，由于地区利益、部门利益和自身认知等局限，导致了规划间不能有效的衔接配套。四是规划执行力度不足。围绕重大基础设施建设、重要资源开发利用、重大产业布局、重大民生和社会事业、科技创新体系建设、生态建设与环境保护等领域的专项规划，执行力度不够。突出表现在经济发展中的环境保护和能源消耗总量控制，仍由政府主导，弱化了市场体制机制对经济应有的主导作用，导致资源要素进入瓶颈期。

（2）政府主导经济增长导致资源配置低效率

我国经济增长方式具有明显的政府主导特征，政府需要在市场失灵的情况下进行必要的宏观调控，但“以政府为主导”的指导思想严重阻碍了市场决定性作用的正常发挥。政府通过增加货币供给、维持生产要素低价格以及加大国有企业投资力度等方式不断推动社会投资规模扩大，以高投资率驱动经济快速发展。近年来，我国固定资产投资增长率除个别年分外始终保持在 20%以上，十年间平均增速达到 22.8%，是 GDP 平均增长率的两倍以上。固定资产投资占 GDP 比重由 2004 年的 44.08%增加到 2013 年的 78.59%，投资效率下降明显。根据国民收入分配理论，当期投资的增加会对消费产生挤出效应，导致当期的消费减少，数据很好的说明了这一点，我国居民消费率由 2004 年的 0.41 下滑到 2013 年的 0.37，投资与消费不平衡不断加剧（表 1）。

表 1 我国经济核算主要指标

年份	GDP (亿元)	GDP 增速 (%)	固定资产投资总额 (亿元)	固定资产投资增速 (%)	固定资产投资 / GDP (%)	居民消费总额 (亿元)	居民消费增长率 (%)	居民消费率
2003	5333.09	12.87	2158.2	19.55	40.47	2579.3	10.33	0.48
2004	6379.63	19.62	2648.46	22.72	41.51	2954.34	14.54	0.46
2005	7385.1	15.76	3477.68	31.31	47.09	3366.47	13.95	0.46
2006	8690.24	17.67	4521.74	30.02	52.03	3686.82	9.52	0.42
2007	10562.39	21.54	5855.3	29.49	55.44	4285.21	16.23	0.41
2008	12601.23	19.3	7602.4	29.84	60.33	4937.87	15.23	0.39
2009	14151.28	12.3	12017.28	58.07	84.92	5601.3	13.44	0.4
2010	17185.48	21.44	13581.96	13.02	79.03	6638.53	18.52	0.39
2011	21026.68	22.35	15124.09	11.35	71.93	7967.5	20.02	0.38
2012	23872.8	13.54	19038.92	25.88	79.75	9095.3	14.16	0.38
2013	26260.77	10	21049.2	16.70	80.15	——	——	——

数据来源：中国统计局官网 <http://data.stats.gov.cn/index>

四川省而言，政府主导经济增长表现更加明显。全省固定资产投资近十年来平均增速达到 25.9%，超过全国固定资产投资增速 3.1 个百分点，2013 年固定资产投资占 GDP 比重高达 80%，且近五年来一直高于全国水平（表 2）。居民消费增长率增速始终低于投资增长率，居民消费率近年来总体高于全国，但居民消费对 GDP 贡献不断降低的趋势没有改变。同时，依靠不断增加投资的粗放型增长方式造成资源环境压力不断增大，政府控制要素价格导致要素市场配置低效率。

表 2 四川省经济核算主要指标

年份	GDP (亿元)	GDP 增速 (%)	固定资产投资总额 (亿元)	固定资产投资增速 (%)	固定资产投资 / GDP (%)	居民消费总额 (亿元)	居民消费率
2004	159878.34	10.09	70477.43	26.83	44.08	65218.48	0.41
2005	184937.37	11.31	88773.61	25.96	48.00	72958.71	0.39

2006	216314.43	12.68	109998.16	23.91	50.85	82575.45	0.38
2007	265810.31	14.16	137323.94	24.84	51.66	96332.5	0.36
2008	314045.43	9.63	172828.4	25.85	55.03	111670.4	0.36
2009	340902.81	9.21	224598.77	29.95	65.88	123584.62	0.36
2010	401512.8	10.45	251683.77	12.06	62.68	140758.65	0.35
2011	473104.05	9.30	311485.13	23.76	65.84	168956.63	0.36
2012	519470.1	7.65	374694.74	20.29	72.13	190584.6	0.37
2013	568845.21	7.70	447074.36	19.32	78.59	212187.5	0.37

数据来源：四川省统计年鉴，2103 年数据来源于四川省统计局官网，
<http://www.sc.stats.gov.cn/>数据未作价格修正。

（3）地方政府债务风险过大

对比分析近几年国家审计署对地方债的 3 次审计结果，可以判断地方债面临的风险。截止 2013 年 6 月底，地方政府债务为 17.89 万亿元，较 2010 年末和 2012 年末分别增长 66.93%和 12.62%，还债高峰期较为集中。从未来偿债年度看，2013 年 7 月至 12 月、2014 年到期需偿还的政府负有偿还责任债务分别占 22.92%和 21.98%，2015 年、2016 年和 2017 年到期需偿还分别占 17.06%、11.58%和 7.79%，2018 年及以后到期需偿还的占 18.76%。在债务风险敞口上，地方债务虽仍以直接债务为主，但或有债务有所增长，占比由 2010 年底的 37.39%上升至 2013 年 6 月底的 39.15%。地方政府可能承担一定救助责任的债务较 2010 年底增加 159.91%，占比由 15.58%上升至 24.25%，地方政府负债风险敞口明显扩大（表 3）。

表 3 2010-2013 年政府性债务基本情况

层级	债务类型	2010 年		2012 年		2013 年 6 月	
		金额	占比 (%)	金额	占比 (%)	金额	占比 (%)
中央	政府负有偿还责任的债务	67,548.11	100.00	94,376.72	79.42	98,129.48	79.24
	政府担保责任的债务	——	——	2,835.71	2.39	2,600.72	2.10
	政府可能承担一定救助的债务	——	——	21,621.16	18.19	23,110.84	18.66

	合计	67,548.11	100.00	118,833.59	100.00	123,841.04	100.00
地 方	政府负有偿还责任的债务	67,109.51	62.62	96,281.87	60.61	108,859.17	60.85
	政府担保责任的债务	23,369.74	21.81	24,871.29	15.66	26,655.77	14.90
	政府可能承担一定救助的债务	16,695.66	15.58	37,705.16	23.74	43,393.72	24.25
	合计	107,174.91	100.00	158,858.32	100.00	178,908.66	100.00
全 国	政府负有偿还责任的债务	134,657.62	77.07	190,658.59	68.66	206,988.65	68.37
	政府担保责任的债务	23,369.74	13.38	27,707.00	9.98	29,256.49	9.66
	政府可能承担一定救助的债务	16,695.66	9.56	59,326.32	21.36	66,504.56	21.97
	合计	174,723.02	100.00	277,691.91	100.00	302,749.70	100.00

资料来源：根据审计署 2011 年第 35 号、2013 年第 24 号和第 32 号公告课题组整理

四川省政府融资平台负债不断增加同时也加剧了金融风险。一是全省总体债务水平较高，部分市县债务率已超过国际警戒线。2013 年四川省债务率(政府负有偿还责任债务余额占政府综合财力比重)为 79%，虽低于国际通行的 100%警戒线标准，但远高于全国各省份 31%的平均值。10 个市(州)本级债务率超过 100%，已经处于债务风险控制区。二是政府投融资平台存在着数量多、规模小、资产负债率高、偿债能力不足等问题。截至 2013 年 6 月，四川省投融资平台数量达到 574 家，其中 80%以上是属于县级以下政府平台，规模小、竞争力差，严重制约了政府投融资平台作用的发挥，也增加了债务违约风险。

2. 政府对微观经济干预过多

政府通过产业政策、行政审批等手段对微观经济进行过多干预，影响了市场机制正常运行，导致了部分行业的产能过剩和整个社会的资源配置低效率。

(1) 产业政策“一刀切”，导致部分行业产能过剩

一是政府利用产业政策直接干预资源分配，忽视市场规律，导致资源利用的

低效率和产能过剩。部分地方政府以追求经济和财税收入的高速增长为目标，通过低价供地、税收减免、财政补贴、信贷扶植等资源配置方式鼓励企业增加投资，扭曲了市场信号，影响了企业的正常投资决策，干扰了市场配置作用的发挥。

当前，四川省钢铁、水泥、平板玻璃、电解铝等行业产能过剩严重，很大程度是由于地方政府采取片面追求经济速度，以各项优惠政策引导投资者进入本已过热的投资领域所造成的。

二是选择性产业政策导致各省市主导产业雷同。产业政策部门确定国家重点发展的支柱性产业和战略新兴产业，并通过制定产业规划或指导意见等方式给予支持，地方政府再根据规划或意见制定地方政策，把土地指标、银行贷款、税收优惠等向这些产业倾斜，这必然造成各地区重点产业布局雷同和重复建设，最终导致全国范围内的产能过剩。

专栏 2 四川省钢铁行业产能过剩
近年来，四川省加快淘汰钢铁、水泥、平板玻璃、电解铝等行业的落后产能，在加快调结构中转方式促转型。但产品结构性、阶段性过剩问题比较突出，生产布局不够合理，技术装备水平不高，产品档次和竞争力较低，行业经济效益和运行质量不优，产业转型升级任务艰巨。2009 年 10 月 1 日后在建、建成、开工的高耗能高排放和产能过剩行业建设项目共有 13 项。具体行业包括：钢铁、水泥、平板玻璃、煤化工、电解铝、造船、大豆压榨、维 C 生产、电石、铁合金、焦炭、风电设备制造、多晶硅。下面以钢铁行业为例： 四川省钢铁企业的经济效益并不好，据省统计局统计，四川省 2013 年前三季度全省钒钛钢铁及稀土产业企业生产生铁 1360 万吨，同比增长 9.19%。2013 年全行业完成销售产值 2722 亿元，同比增长 15.5%，实现利税 92 亿元，同比增长 8.51%；实现利润 17 亿元，同比增长 70.43%。但由于市场需求严重不足，攀钢集团攀成钢 1 座 400 立方米高炉、达钢集团 1 座 430 立方米高炉、川威集团老厂区 5 台 420 立方米的高炉继续停产检修，进而达到控制钢铁产能的数量。2014 年第一季度，钢铁行业产品产销率为 96.24%，同比下降 0.12 个百分点。价格依然在低位运行。四川省全省钢铁企业 70%左右产品为低档次和普通建筑钢材。目前，建筑用钢的价格约为 3100 元左右/吨，业内人士测算，3700 元以上才到盈亏平衡点。被逼到角落的四川省钢铁企业，纷纷主动转型。达钢，从建筑用钢转向汽车用钢，瞄准汽车零部件用钢；威钢，转向生产用钢；攀钢西昌基地，主攻汽车用板材。从千篇一律的低档钢材到需求旺盛的高端钢材。四川省钢铁现有产能 3600 万吨，而需求量在 4000 万吨以上，仅从量

上看，不存在产能过剩。但“产品结构不合理，低档次同质化严重”。省经济和信息化委方面介绍，四川省钢铁行业的产能过剩，是产品单一引起的结构性过剩和产品档次低端化导致的周期性过剩，而特种钢、异型钢等高端钢材则产能不足。

数据来源：四川省人民政府网，<http://www.sc.gov.cn/>

（2）行政审批过多干预微观经济运行

一是行政审批在企业投资项目和生产经营活动许可等领域依然较多，造成企业投资困难。目前已取消的行政审批多是“含金量”不高的项目，如煤炭生产经营许可、甘草、麻黄草收购许可、缫丝绢纺企业生产经营资格认定等，而市场更需要、企业更关心的政审批项目，如企业基本建设投资项目许可、外商投资项目许可、成品油经营许可等依然没有取消或只取消了一部分，政府削减审批项目力度有企业期望不成比例，挫伤了企业的投资热情。

二是某些地方政府违法设立行政事业性收费和政府性基金项目，增加行政审批前置服务项目和收费金额，扰乱了企业的正常生产经营活动，增加了企业运行成本，降低了市场运行效率。

三是行政审批不规范、不公开、低效率、无监督等问题较为突出，扰乱了市场正常秩序。近年来，腐败问题主要集中在土地批租、国企改革、金融市场等领域，而这些领域正是行政权力掌控的重要方面。加大力度推进行政审批制度改革，已成为政府职能转变的迫切任务。

3. 公共服务提供不足及低效率

（1）公共服务产品供给不足

目前，地方政府的财政收入还没有能力完全满足日益增长的公共服务产品需求，特别是地方政府中普遍存在着“重发展、轻服务”倾向，在公共服务领域投入资金增加有限，在民营企业 and 外资企业被禁止进入大多数公共服务产品市场情况下，公共服务产品出现严重的供给不足。近年来，四川省虽然加大地一般公共服务产品供给，一般公共服务支出由 2003 年的 94.6 亿元增加到 2012 年的 554.4 亿元，但占地方财政支出的比重却出现了下降，由 2003 年的 12.9% 下降到 10.2%，2003 年到 2012 年间四川省一般性公共服务产品平均增速为 19.34%，低于全国 2.24 个百分点，公共服务产品供给水平已经滞后于全国。

（2）公共服务产品供给不均等

由于四川省城乡间、地区间发展不平衡和户籍制度、就业歧视等因素制约，造成教育、医疗、卫生、文化、社会保障等公共服务产品供给不均等。城市基本公共服务主要由中央和城市政府提供，农村基本公共服务则几乎由农民自己负担，二元户籍制度和城市住房、就业等歧视政策阻碍了农民分享城市经济发展成果，造成农民就业难、看病难等一系列问题。成都、绵阳等经济发达的城市具有较强的财力物力，能够为本地区提供比较完善的公共服务，而甘阿凉等地区经济发展落后，当地政府财力有限，导致当地公共服务水平较低，特别是这些地区在主体功能区布局中又属于限制开发区，经济发展受到制约，未来依靠本级政府提供公共服务很慢满足当地需要。目前，四川省缺乏区域发展统筹协调机制，可以预见，短期间内地区间的公共服务不均衡很难改变。

（3）公共服务产品供给效率低

在大多数公共服务领域，政府是公共服务产品唯一供给者和价格制定者，供给垄断造成了供给与需求错位、行政费用增大、消费者利益得不到保护等问题，严重影响了公共服务产品供给效率的提高。政府对公共服务产品定价普遍低于市场价格，导致了部分公共服务产品被过度消费，降低了公共服务供给效率。

（4）治理环境污染缺乏有效的经济手段

采取市场的经济手段治理环境污染，能够形成低成本高效益、技术创新和扩散激励机制，实现经济效益与环境效益的有机结合。目前，四川省主要采用的经济治理手段是排污收费制度，既“庇古手段”，更具效率的经济手段利用不足，“科斯手段”的污染排放交易还处于准备阶段，环境税在国家层面还未破题，“绿色贷款”、“绿色保险”进行了试点探索，但没能规模推行。总体来看，治理环境的经济手段应用面窄，深度不够，手段较为单一，但未来有巨大的改进潜力。

4. 市场监管存在缺位

（1）市场法制化建设落后

尽管市场经济体制相关的法律框架初步形成，但经济司法还缺乏有效的保障，司法体制存在行政化倾向，难以保证司法公平。一是法律制定滞后于市场经济发展需要。《土地管理法》《乡镇企业法》等法律中有关农村财产及土地开发利用的法条严重滞后于市场经济发展需要，亟需修订。《物权法》虽然规定了农民的土地财产权，但在征地拆迁过程中农民权益很难得到保障。尽管作为“经济宪

法”的《反垄断法》已经出台，但并不包括当前问题中最严重的行政垄断，资源环境权、知识产权保护、建立现代信用制度体系等方面尚未破题。政府更多运用行政审批而非法律法规管理经济。二是部分执法和司法部门存在着有法不依、执法不严问题。地方保护主义、部门保护主义和执行难的问题时有发生，一些公职人员，滥用职权，贪赃枉法、知法犯法，破坏和扰乱了市场经济正常秩序。特别是某一些地方政府部门利用行政权力干预司法公正，对企业和个人的合法权益造成极大的侵害，造成了恶劣的社会影响，严重干扰了市场正常运行。

（2）市场监管不到位

在食品、药品、金融、信息、生产安全等领域存在着监管不足和重复监管问题。部分市场监管规则设置不清晰，执法者自由裁量权过大，存在选择执法、重复执法、错位执法或无人执法等情况。市场监管职能单一，强调市场监管的“管制”作用，却忽略了市场监管的“服务”作用。

（二）市场建设中的主要问题

1. 市场主体培育不足

（1）民营企业发展存在壁垒

一是民营企业面临着市场准入限制。各级政府通过指定项目、行政管制和不合理的门槛设置等手段，为政府平台公司和垄断性国有企业谋取竞争优势，在电信、石油、天然气、电力、铁路、金融保险、教育卫生等领域，民营企业、外资企业进入面临诸多限制。即便出台了原则性的准入规定，由于缺乏切实可行的实施细则，民营企业往往遭遇“弹簧门”、“玻璃门”。

二是中小企业面临融资难、融资贵问题。民营企业融资渠道狭窄，只有少数规模较大的民营企业能够达到金融证券融资的条件，而绝大多数难以进入资本市场发行股票和债券进行融资，中小民营企业获得国有银行贷款难度大，且利率也高于国有企业和大型民营企业，企业发展资金缺口多数通过民间拆借，融资成本高还款风险大。以成都市中小企业融资为例，商业银行对中小企业贷款利率上浮一般在20%以上，高的达80%，加之保证金、担保费、评估费、中介费等，企业融资成本高达13%-18%。

三是民营企业合法权益保护不足。对民营企业、民营企业家的合法权益保护仍存在着不足，人为地侵犯民营企业投资收益权益的事情屡有发生，一些民营企

业的投资项目，特别是与政府相关的特许经营项目经常被推翻，甚至被国有化，有些地方以“资产重组”、“整顿秩序”名义，对民营企业资产变相实行国有化，民营企业财产不仅得不到应有保障，甚至得不到合理赔偿，给民营企业权益造成损害，甚至扰乱了正常的市场秩序，带来巨大的经济风险和社会不稳定因素。甚至一些地方政府执法者和管理者，经常向民营企业乱收费，乱摊派，乱罚款，强迫民营企业加入各种协会，购买指定产品，干预民营企业自主经营行为。

（2）国有企业改革滞后

一是国有企业布局有待调整，在竞争性行业中还存在着大量的国有及国有控股企业，从某程度上影响了市场机制作用发挥。四川省属 50 家企业中，有 34 家布局于工业、金融业、交通运输业、建筑业等经营性和竞争性领域，有 16 家分布于道路桥梁、水务投资、能源等基础设施和资源性产品领域，在公共服务和战略性新兴产业领域没有分布。在竞争性行业分布过多，造成国企与民争利和市场不公平竞争，干扰了市场正常秩序。

二是国有企业产权主体虚位。国有资产的所有权归全民所有，但“全体人民”不可能实现对国有资产的具体经营，只能通过政府代理全民行使国有资产管理经营权，企业负责人再接受政府任命管理企业，这层层委托代理管理中，建立起有效的约束和激励机制相当困难，容易产生道德风险，最终导致国有资产流失和配置利用低效率。

三是国有企业治理结构不规范，行政管制色彩浓厚。国有企业负责人多数仍是行政任命，存在着“行政官员”和“职业经理人”双重激励约束问题，国有企业董事会制度不规范，存在着内部人控制、决策不够科学、效率低下的现象，权利和责任还没有真正落实到位，经营机制还不能满足市场竞争的需要。

（3）外资企业开放度不够

外商投资是四川省经济发展不可或缺的部分，在产业升级、技术引进及创新、高级人才培养等领域发挥关键性作用。近年来，四川省在吸引外资促进经济发展方面成效显著，但也存在着一些问题，最突出的就是对外商投资限制过多，挫伤了外商投资的积极性。目前，四川省在基础设施建设、社会事业、公共服务等领域的外商投资被严格限制，在高科技产业、现代服务业也存在部分限制，外商企业成立要政府审批，外商投资项目、境外投资项目要政府许可，投资项目审批事

项多、周期长、手续繁杂等。这些制度性因素制约了外商投资企业在川发展，削弱了外商投资对四川省经济社会的带动作用。

2. 资源要素市场发展滞后

（1）土地市场尚未真正建立

一是农村土地权能不完整。我国农村土地属于集体所有，农民通过承包经营得到的是土地的使用权。现行情况下，农民拥有的土地使用权主要是两个部分，一个是土地承包经营权，包括耕地、林地、草地的承包经营权，另一个是建设用地使用权，包括宅基地，乡镇企业用地等。按现行法律规定，土地承包经营权属于用益物权，农民享有的承包地权能包括占有、使用、收益以及承包经营权转包、出租、互换、转让或其他流转方式。但由于物权法规定，耕地、宅基地等集体所有的土地使用权不能抵押，因而使得农民拥有的土地承包经营权的用益物产权能不完整、不充分。

二是完整的农村土地市场没有建立。市场交易的前提是要有清晰的产权，我国农村土地由于权能不完整，不能通过市场手段进行土地流转。目前，实际存在的农村土地产权交易，可以分为两类：一类是地方政府行政力量主导的农民土地征用，另一类是村集体主导及农民自发的地权私下交易。无论哪种交易，都是非市场方式进行的资源配置，存在着价格扭曲和低效率问题。同时，由于农村土地产权不清晰，农村土地不能进行担保、抵押等金融活动，导致农村土地市场缺乏资金支持，集体土地开发利用受到制约。

（2）金融市场管制过多，市场体系不完备

一是政府对金融资源的垄断和利率管制干扰金融市场运行，导致金融市场分化和畸形利率市场化。我国存贷款利率实行的是管制低利率，资金成本大都低于市场影子利率，这样对利率的管制实际上使得贷款变成了一种稀缺资源，国有企业或者地方政府靠着特殊地位获得了更多的金融资源，大量中小企业贷款出现融资难、融资贵问题，政府垄断和利率管制导致金融资源错配和资金利用的低效率。

二是多层次资本市场和普惠性金融体系还没有建立起来。四川省在银行、保险、证券等领域的金融机构总体数量并不少，但分支机构多，法人机构少，金融企业独立性差；金融体系发展不平衡，结构较为单一，银行业在金融市场中占绝对比重，非银行金融机构严重不足，特别是金融租赁公司、财务公司、消费金融

公司、信托公司等地方融资企业发展不足；证券业规模偏下，保险覆盖面相对较窄，创业投资机构数量少且实力弱；农村金融市场落后，农村融资难问题突出。

（3）劳动力市场分割严重，收入差距过大

一是户籍制度导致城乡劳动力市场分割。随着工业化和城镇化进程的深入，大量农村剩余劳动力进入城市，因户籍制度身份不同，农民工在劳动力市场上遭受歧视，无法取得与城市劳动者同等的劳动资格，工资增长缓慢，工资标准普遍很低，甚至劳动者权益都得不到有效保障，导致了劳动力市场低效率和城乡工人之间的收入差距。

二是行政垄断性行业和竞争性行业存在着明显的劳动力市场分割。竞争性行业劳动力已基本实现市场化，行政性垄断行业凭借垄断地位为行业内劳动者提供高工资，通过歧视政策阻碍劳动者进入，最终扭曲了劳动力市场价格，导致了行业间收入的差距。例如电力、电信、石油、金融、保险、水电气供应、烟草等垄断行业职工的平均工资和工资外收入与竞争性行业的收入差距大约是 7 倍左右。

3. 产权保护不到位

（1）国有企业产权不清晰

国有产权关系处于模糊状态，国有企业“政企不分”现象依然严重。这种模糊的产权关系不仅使政企不分、国有资产流失、企业资产运营低效率等难题不能得到根本解决，而且也限制了其他环节的改革进程，影响了市场机制在国有产权市场的作用发挥。四川省国有大型企业呈现出一股独大的状态，形成了“一边倒”的产权结构，导致企业内部不可能形成有效的产权制衡机制，以产权结构为基础的相互制衡的法人治理结构也就无从建立。而且政府以经济增长为目标，专注资本积累，就难以履行其保障国有企业和职工的合法权利。

（2）保障私人财产权利的法律法规有待完善

一是对私有财产保护力度不够，存在不公平的法律待遇问题。例如，2004 年宪法第十二条规定，“社会主义公共财产神圣不可侵犯”，第十三条规定“公民的合法的私有财产不受侵犯”，一个有“神圣”二字，一个没有。按照 2004 年宪法，“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对公民的私有财产实行征收或征用并给与补偿”，但没有对公共利益进行清楚界定。二是行政部门权力较大，现实中公权侵犯私权的现象较多。尽管《物权法》规定了农民的土地财产权，但

是在征地拆迁过程中农民权益很难得到有效保护；《物权法》也明确了私人财产不可侵犯，但是不少地方政府仍可借公共利益之名侵害私人财产权题。

（3）资源环境财产权尚未破题

一方面是资源环境产权立法落后，改革开放以来，尽管资源环境方面有不少立法，许多法律修改多次，但资源环境产权界定问题始终没有有效地解决。例如，法律规定山地、河流属于国家或者集体所有，但没有明确产权界定。《宪法》和《物权法》都强调“共有财产神圣不可侵犯”，但由于对资源环境产权未能清晰定义，以至于企业可以随意污染，没有具体的产权所属人进行追诉，较低的赔偿成本难以约束企业的排污行为。同时，土地、水和矿产资源的价格成本中没有包含“环境污染治理成本”，导致在价格成本的构成方面呈不完全状态。另一方面是资源环境产权保护滞后。从历史经验看，单靠行政手段保护资源环境远不能解决问题。改革开放以来，环境治理过分依赖关停并转、处罚等行政手段，有很大的缺陷。行政手段时软时硬，靠一时的判断决策，不能对长远负责。行政手段无法有效权衡污染的代价和经济发展的收益；行政治理的执行率比较低；对环境污染出发过轻，违法成本过低；行政处罚的财务常常难以用到改善生态环境上，导致历史欠账无法弥补。

（4）知识产权保护力度不够

一是保护知识产权的观念落后。很多科技工作者仍然是“重成果，轻专利”，保护知识产权的观念落后，一方面不重视保护自己的知识产权，另一方面不尊重他人的知识产权。二是关于知识产权方面的法律法规制度还不完善，有些规章制度也没有落到实处。例如，四川省中药知识产权保护情况以行政保护为主，知识产权的保护范围狭窄，专利保护意识不强，对专利知识产权的认识明显不够，中药专利申请量排名与中药产业规模排名极不相称，导致中药行业中的专利数极少。

4. 市场信用缺失

（1）市场失信行为屡见不鲜

随着我国经济体制、社会结构、利益关系的深刻变化，人们的诚信意识和诚信观念遭遇了强烈的冲击，许多违背诚信的现象逐步凸显。目前，信用缺失已成为制约我国发展的突出“软肋”，制假售假、商业欺诈、逃债骗贷、学术不端等

屡见不鲜，广大企业和公众深受其害。

(2) 信用体系不完善

现有的信用体系不够完善，还未建立成熟稳重、高效运行的社会征信体系以及信用信息共享机制，使得企业资信、个人信用及行业诚信数据库缺失，部门信息没法共享，导致信用交易的成本和时间大大增加，也不利于资源的优化配置。而在涉及公共安全、商业秘密、个人隐私等信用信息上，尚未做到透明化可稽查。并且，对于守信激励和失信惩戒方面的机制还未构建。

(3) 经济信用环境欠佳

信用以道德为基础，行为主体道德观念淡漠，适应现代化市场经济发展的信用关系就建立不起来。而在社会主义经济中，常常会在法律难以涉及的地方做出各种违背道德要求的事，如不讲信用、假冒伪劣、拖欠赖账，加之真正的竞争格局尚未形成，市场秩序又不规范，少数不讲信用者却没有得到惩罚，这就使那些素质不高的企业忽略企业商誉，造成信用危机。

专栏 3 信用缺失严重
据商务部统计，我国企业每年因信用缺失导致的直接和间接经济损失高达 6000 亿元。违约、造假、欺诈几乎每天都在上演。另有数据显示，我国企业坏账率高达 1%至 2%，且呈逐年增长势头，而成熟市场经济国家的企业坏账率通常只有 0.25%至 0.5%；我国每年签订约 40 亿份合同，履约率只有 50%；我国企业对未来付款表现缺乏信心，近 33.3%的企业预计情况将“永不会改善”。 资料来源：课题组整理

三、促进四川省市场发挥决定性作用的机制建立

促进四川省市场发挥决定性作用需要建立完善三大机制（图 2），主要是保障企业市场主体地位，健全市场公平竞争机制；推动要素市场化改革，完善要素市场价格形成机制；调动政府与企业积极性，保障市场供求机制运行。

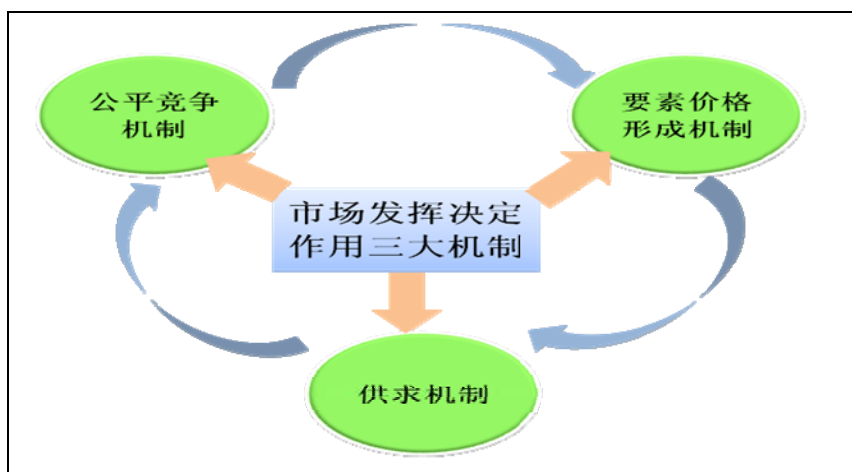


图 2 市场发挥决定作用三大机制

（一）保障企业市场主体地位，健全市场公平竞争机制

1. 深化国有企业改革，培育独立市场主体

国有企业在国民经济中具有主导作用，对行业（产业）有极大的控制力、影响力。深化国有企业改革，深入研究和准确定位国有企业的功能性质，区分提供公益性产品或服务、自然垄断环节、一般竞争性行业等类型，完善国有企业分类考核办法，推动国有经济战略性调整，增强国有经济的市场活力和国际竞争力。

以管资本为主加强国有资产监管，推进国有资本投资运营公司试点。遵循市场经济规律和技术经济规律，有序推进电信、电力、石油、天然气等行业改革。根据不同行业特点实行网运分开、放开竞争性业务，推进公共资源配置市场化。

加快发展混合所有制经济。推进国有企业股权多元化改革，实行以政企分开、政资分开、特许经营、政府监管为主要内容的改革，建立政府和社会资本合作机制。除少数涉及国家安全的企业和投资运营公司可采用国有独资形式外，其他行业和领域国有资本以控股或参股形式参与经营。加快清理限制非公有制经济发展的法律、法规、规章和规范性文件，推动非国有资本参与中央企业投资和进入特许经营领域。放开包括自然垄断行业竞争性业务在内的所有竞争性领域，为民间资本提供大显身手的舞台。发展混合所有制经济要依法合规、规范运作，有效防止国有资产流失。

2. 改革市场准入，激活民营及外资企业活力

坚持权利平等、机会平等、规则平等，废除对非公有制经济的不合理规定，消除各种隐性壁垒。实行市场准入负面清单制度。按照国家统一部署，在国务院

制定出台市场准入负面清单基础上，结合四川省实际，研究制定四川省市场准入负面清单，明确列出四川省禁止和限制投资经营的行业、领域和业务等，清单以外的，各类主体均可依法平等进入。清单中与国家不一致的，依照法定程序报国务院批准。

专栏 4 “负面清单”管理：宏观管理体系的转变

长期以来，我国一直秉承“法律没有规定的，就是禁止的”的管理理念。绝大部分的市场行为，都需要经过官方明确允许，取得“合法地位”后才能“名正言顺”地进行。当我国将市场作为资源配置的决定性力量时，这种管理模式的非适应性就充分体现出来了。转向“非禁即可”的管理模式，是真正走向市场化的一种重要标志。

十八届三中全会《决定》的“加快完善现代市场体系”一章中，明确提出，“实行统一的市场准入制度，在制定负面清单基础上，各类市场主体可依法平等进入清单之外领域”。要想真正发挥“负面清单”的重大作用，首先有必要厘清政府在市场中的定位和功能。并不是简单地将权力交给市场，政府减少管理边界就能使得市场经济有效运作的。市场化既意味着价格由市场主体自主决定，也意味着市场成为开放系统，机构、产品、市场准入和退出是相对自由的，还意味着微观主体的约束是有效的，市场结构是相对合理的，既不允许出现市场垄断和不正当竞争行为，也不存在不得不照顾的弱势群体和市场失败者（政策性和商业性的充分分离），甚至还意味着政府管理市场的方式也是尊重市场原则的。这表明，市场有效发挥作用，需要政府为市场提供必要的市场秩序、必要的公共服务，特别是社会安全网，为市场失败者和弱势群体提供必要的人文关怀，从而使市场冷冰冰的“优胜劣汰”的“丛林法则”能被接受和认可。

上海自由贸易改革试验区的改革事项中，采取“负面清单”管理作为重要的改革内容。广东、成都等地也纷纷进行了“负面清单”管理的尝试。

资料来源：陈道富 《上海证券报》2014 年 06 月 20 日

健全非公有制经济服务体系，认真落实和不断完善财政、金融、税收、信用担保、技术创新等方面的政策。执行好《四川省工商登记制度改革实施方案》，推进工商注册制度便利化，大力减少前置审批，由先证后照改为先照后证，在试点的基础上逐步推开。简化手续，缩短时限，探索实行工商营业执照、组织机构代码证和税务登记证“三证合一”登记制度。设立中小企业发展基金，扶持中小企业孵化园建设，引导更多民间资本进入实体经济。促进有条件的私营企业建立

现代企业制度，依法保护民营企业财产和合法权益。

加强产业引导，支持科技型、创新型和劳动密集型民营企业发展，发展壮大竞争力强的民营企业。建设中小企业信用和担保体系，认真解决民营企业融资、用地、用能等难题，整顿和规范市场经济秩序。保护民营企业和企业家的合法权益，引导民营企业依法经营、履行社会责任。

3. 保护市场公平竞争，加强市场行为监管

严厉惩处垄断行为和不正当竞争行为，在国家有关部委的指导和统筹协调下，加大案件查处力度。严肃查处损害竞争、损害消费者权益以及妨碍创新和技术进步的垄断协议、滥用市场支配地位行为，及时发现和纠正涉嫌政府及其所属部门滥用行政权力排除、限制竞争的行为和经营者达成垄断协议行为。改革自然垄断行业监管办法，强化垄断环节监管，引导和指导实施并购行为等符合反垄断审查标准的企业主动进行经营者集中反垄断审查申报，利用行政指导等方式加强对公用企业等自然垄断行业的监管。严厉查处仿冒名牌、虚假宣传、价格欺诈、商业贿赂、违法有奖销售、商业诋毁、销售无合法进口证明商品等不正当竞争行为。依法保护各类知识产权，鼓励技术创新，打击侵犯知识产权和制售假冒伪劣商品的行为，持续开展“保护知名企业知名品牌知识产权”专项工作，公正调处专利侵权纠纷，依法查处假冒专利行为。

（二）推动要素市场化，完善要素价格形成机制

1. 推动资源型公共产品定价市场化

大力发展各类生产要素市场，完善反映市场供求关系、资源稀缺程度、环境损害成本的生产要素配置和资源价格形成机制，建立统一的公共资源交易平台。深化土地要素配置和差别化用地机制改革，建立单位生产总值用地量下降与新增建设用地计划指标分配挂钩制度，推进工业用地弹性出让年限管理制度改革，建立低效利用土地退出机制。

深化矿产资源市场化配置改革，完善竞争有序、公开出让矿业权制度。推动能源市场开放，调整市场结构，引入竞争机制。逐步建立天然气市场化定价机制，推行生产领域以能耗为标准的阶梯电价政策，开展流域用水、区域用水总量控制和水权交易制度改革试点，建立居民生活用气、用电、用水阶梯价格制度。

专栏 5 石油、天然气、电力价格改革

——石油。渐进式逐步开放石油市场，支持社会资本有序进入国内成品油市场。可以先放开原油进口市场，然后放开成品油进出口市场，接着放开成品油国内市场，最后放开原油国内市场；在开放原油和成品油市场时，保留现有垄断企业的现有原油和成品油进出口制度安排；在放开市场的过程中，可考虑分批让其他企业进入；对于石油垄断企业，逐步取消对其成品油销售的价格管制。

——天然气。鼓励更多社会资本参加页岩气等非常规天然气资源的勘探开发，将天然气的勘探开发市场化；可以将石油天然气管网公司改组为独立的国家油气管网公司。四川省作为天然气大省，有能力也有资源率先成立油气管网公司，以此推进管网分离。

——电力。把电力改革的重点放在电网改革上，放开电网垄断，打破电网作为垄断买家的格局，尽快形成多方买家/卖家的新格局。根据国家的方针指引，四川省可以（率先在发达地区探索，）鼓励社会资本进入电力行业，组建省级电力购销服务公司、省级电力建设公司等，下放牌照和价格制定权，形成与国家权责对等的地方电力保障机制，为四川省无电区的电力建设提供更多的资金和技术来源。同时，优化外部供电设施和上一级电压等级供电项目建设时序，使重点项目实施不受电力影响。另外，注重电力交易秩序专项监管，保障电力交易的公平性，使电力价格根据市场情况，在一个合理的区间波动，使电力行业在市场化进程中稳步发展。

资料来源：国家能源局网站，<http://www.nea.gov.cn/>

2. 建立城乡统一的建设用地市场

推进农村产权制度改革。坚持集体土地承包经营权归农民家庭所有，全面开展土地承包经营权、农村房屋所有权、集体建设用地使用权、宅基地使用权等确权登记颁证工作。推进产权流转交易体系建设，允许农村集体土地与国有土地平等进入非农用地市场，形成权利平等、规则统一的公开交易平台，建立统一土地市场下的地价体系，价格形成将主要由市场决定，解决好政府和市场以及所牵涉的各个部门的利益关系，赋予农民更多财产权利。开展农村集体经济组织成员认定，启动农村集体资产股份制改造试点，赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权。积极开展土地承包经营权抵押、担保，稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让试点。建立县（市、区）土地承包经营权等产权流转平台，在有条件的中心城市搭建区域中心交易平台，联网运行、网上交

易。发展农村产权评估、抵押担保等中介服务。

积极推进用地制度改革。建立城乡统一的建设用地市场，开展农村集体经营性建设用地直接进入公开市场交易试点。进一步深化城乡建设用地增减挂钩试点，优化项目区设置和节余指标的使用，探索建立存量工业用地退出机制。完善农村宅基地管理制度，探索建立农民宅基地自愿有偿规范退出机制。推进征地制度改革，缩小征地范围，规范征地程序，完善对被征地农民合理、规范、多元的保障机制，合理分配国家、集体、个人的土地增值收益，建立以农民为分配主体，兼顾国家、集体的土地增值收益分配机制，成立政府集体建设用地专项基金，确保土地增值收益全部用于农村经济社会建设。

3. 加快构建现代金融市场体系

资金和货币市场化的问题已经成为了效率低，难以支撑经济发展方式转变和结构调整的重要瓶颈。深化金融改革，需要深入推进城商行改革，推进农信社改革；扩大融资规模和融资渠道；推动川企到不同层次资本市场融资；进一步发挥保险业的积极作用，推进农业保险产品、出口信用保险创新发展，推动巨灾保险试点。

（1）培养金融机构，支持各类金融主体的发展

培养金融机构，支持各类金融主体的发展，推进以成都为中心的西部金融中心建设。支持组建地方金融控股集团，组建市（州）金融法人机构；支持民间资本依法发起设立或投资入股中小型银行等金融机构，分类推进城市商业银行产权结构和治理结构改革，有序发展社区银行、村镇银行和农村资金互助社探索农村信用社改革的新模式，加快省农村信用联社服务职能转型，推进县级联社改制组建农村商业银行。加快普惠金融体系建设。支持国际性、全国性金融机构进入四川省。推进融资租赁公司、财务公司、消费金融公司和信托公司改革发展。加快产业基金、风投基金等私募股权发展。探索组建地方资产管理公司。

（2）积极发展多层次资本市场

推进保险业改革，开展地震、洪灾等巨灾保险试点，创新农业保险产品和机制，扩大农业保险覆盖面。建立以企业需求为导向、政府引导、中介机构参与的企业上市培育机制，制定上市、挂牌企业后备资源库管理办法，明确企业入库标准、动态管理机制及政策支持措施，5年内，纳入省级后备资源库的企业达到2000

家。推动区域性产权交易中心建设,支持不同类型、不同发展阶段的企业到成都(川藏)股权交易中心挂牌、融资、交易,为沪、深交易所培育上市后备资源。完善民营经济产权交易制度,探索中小微企业股权质押融资及其他融资模式。推动第三方支付、互联网金融等多种新型金融业态聚集和发展。加快培育金融中介服务机构,积极引进境内外战略投资者。明确地方金融监管职责,完善监管体系,提高风险防范和处置水平。

(3) 加强金融风险管理,保证金融市场正常运行

第一,推动地方政府融资平台风险管控。将地方投融资平台真正纳入预算管理体系,全面推进以额度控制、严格审批、风险预警、动态监控为主要内容的政府债务管理控制。严格控制债务总量,完善债务管理考核机制,将新增债务作为评价经济社会发展成果的重要指标。健全债务风险预警机制,对超过预警线的市县及时进行提示整改。加强融资平台管理,逐步剥离融资平台承担的政府融资职能,实现市场化运作。完善地方投融资平台公司治理结构,加强公开信息披露。规范投融资平台的融资行为,强化财政在平台融资管理中的主体地位,加大财政对政府债务的集中管理力度,理顺政府债务分散的管理体制。

第二,推动民间资本市场发展,化解民间借贷风险。将民间借贷提升到省级战略的高度,并将其合法化、阳光化,解决主流金融机构无法满足的市场需求。加强征信体系建设,实现金融信用信息基础数据库全覆盖,改进个人信用信息报告查询工作,推广中小企业和农村信用体系试验区建设,充分利用互联网服务平台,依托信用信息管理系统搭建“信用网”和“金融网”,使信息共享和服务建设向互联网延伸,建设“企业诚信与银行授信挂钩联动信息共享及转接系统”。

第三,加强民间金融服务行业自律管理。在加强民间金融服务行业自律管理上,政府应赋予更为专业、更了解民间金融企业的行业组织(如小贷协会、担保协会、投融资商会等)必要的自律管理权限,代政府行使自律监管职能。建立民间金融机构准入退出机制和独立的考核评价机制,对本行业内成员的风控能力、履约情况、服务水平等进行综合考核评价。建立民间金融风险提示预警机制,建立黑名单和预警名单,并及时上报;民间金融监管机构采取必要的监管措施,公布信息并引导投资人防范风险。加大事前监管防范力度,加大民间金融主体违法违规成本。

4. 建立统一开放的劳动力市场体系

加快推进户籍制度改革，建立城乡统一的户口登记、管理制度，全面放开除成都市外的城市城镇落户限制，制定完善进城落户农民退出“三权”制度和赔偿标准，疏通农民工进城“通道”。推进基本公共服务一体化，实现农民工与城镇职工平等享受社会公共服务，逐步剥离与城市户口相挂钩的各项福利待遇，逐步实现城镇基本公共服务对常住人口全覆盖，提高农民工参加社会保障比率，增大农民工在保障性住房分配中的比例，探索农民工纳入公积金制度，调动农民工进城积极性。实行城乡统一的就业失业登记制度，将农民工全面纳入城镇就业登记范畴，保障农民工随迁子女平等接受教育；启动实施农民工职业技能提升计划，加快发展农村新成长劳动力职业教育，落实农民工各项援助政策，增强农民工就业、创业能力。加强公共就业和人才服务信息网络建设，推进各级政府部门人力资源网站与社会就业服务网站的联网贯通、信息共享，形成全省人力资源服务信息网络体系。

分类分层次推进国有企业用人市场化改革。竞争性国有企业对新选任企业经理层人员（包括总经理在内）原则上都实行市场化选聘；功能性国有企业应逐步提高企业经理层人员的市场化选聘比例。逐步推动现有的出资人推荐经理层人员向市场化管理方式转变。加强对董事会市场化选聘经理层工作的指导，明确选人用人标准，规范管理办法，完善配套政策。建立国有企业职业经理人制度，加大市场化选聘力度，更好发挥企业家作用。合理确定并严格规范管理人员薪酬水平、职务待遇、职务消费、业务消费。加强人力资源的管理，凡企业使用的员工，取消同等条件下的工资标准、奖金分配及其它福利待遇等方面存在的差异，真正实行同工同酬，同等福利待遇。促进国有企业通过科学、合理的管理人员考核机制，建立竞争择优、能上能下的选人用人制度。

5. 建立公开高效的技术市场

健全技术创新市场导向机制，强化企业技术创新主体地位。发挥市场对技术研发方向、路线选择、要素价格、各类创新要素配置的导向作用。产业目标明确的重大科技项目全部由企业牵头组织实施，支持企业建设重点实验室、技术中心、工程技术中心、孵化器等研发平台，建立健全科研院所、高等学校、科研设施和仪器设备等科技资源向企业开放的合理运行机制。通过税收优惠和政府补贴等方

式鼓励大企业购买科技创新成果或吸纳科技创新成果入股,加强对中小企业创新的财政和金融支持,激发中小企业创新活力。

加强技术转移机构和平台建设,加速构建技术市场服务体系。积极参与国家技术转移示范机构的评定和考核,推进四川省科技成果转化平台建设,开展分类指导,加强技术转移机构专业化能力、品牌建设以及信用管理。重点培育一批面向战略性新兴产业培育的专业化技术转移机构,支持建立各类产学研合作中间体,在有条件的高新区,建立技术转移示范基地,建设若干技术熟化、集成、工程化、二次开发等技术转移公共服务平台。组建技术转移服务机构、提供专业化的“一站式”服务、组建产权交易联盟、打造有地方特色的技术转移服务联盟。

加强技术市场制度化建设,营造有利于技术转移的良好环境。制订技术市场和技术转移法规,借鉴发达国家和国内其它要素市场的立法经验,推动“四川省技术转移条例”的制定和实施。推动各市州根据实际情况,研究、制订或完善地方性法规。完善技术市场监管体系,稳定和健全各级技术市场管理机构,加快推进和完善技术市场管理和监督体系建设。探索开展技术市场信用体系建设,建立技术市场各类相关主体的信用数据库,开展技术转移机构的信用征信和评级试点。

(三) 调动政府与企业积极性,保障市场供求机制运行

供给结构不合理,消费率过低,投资与消费关系的长期失衡,最终造成整个社会产能的过剩和消费市场的萎缩,使经济发展缺乏可持续性,也不利于全面建设小康社会目标的实现。实现市场供求的平衡关键在于处理好政府与市场的关系,一方面要调整收入分配结构,增加居民收入,为扩大消费提供基础。另一方面要减少政府对企业投资干预,发挥市场机制作用,调整供给结构与不断升级的需求结构相适应。

1. 加快推进新型城镇化,激活城乡消费需求

充分利用城镇化机遇扩大需求。要加快推进新型城镇化,培育壮大“四大城市群”,适当控制特大城市中心城区规模,做大批区域中心城市,支持市(州)开展扩权强镇改革试点,对吸纳人口多、经济实力强的镇,赋予同人口和经济规模相适应的管理权。实施“百镇建设行动”,突出抓好工业镇、旅游镇、商贸镇等重点小城镇建设,有序推进农村人口向城市转移,逐步实现农村人口就业层次、

生活习惯、消费习惯等一系列由“乡”到“城”的重要转变。

增加农民收入，激活农村消费。坚持农民在土地流转中的主体地位，增大农民在土地增值收益中的占比，增加农民财产性收入。加强农业基础设施建设，深入推进农业产业化经营，积极发展现代农业，增加农民生产经营收入。健全社会保障体系，提高农业社会化服务水平，增强农民消费信心。

调整收入分配格局，缩小收入差距。推动国有资本由竞争领域转向公共领域，完善对垄断行业工资总额和工资水平的双重调控政策，缩小行业收入差距。大幅提高个人收入，调节个税起征点，探索建立以所得税为主体，辅之以遗产税、房产税和利得税等更有益于调节过高收入税种的税制。积极利用税收政策和财政转移支付手段，缓解收入分配差距悬殊问题。

2. 利用国内外两个市场化解过剩产能

围绕新型工业化、新型城镇化和新农村建设，发挥省内基础设施、产业发展、民生工程项目建设和芦山地震灾区及“7·9”洪灾地区恢复重建的现实市场的拉动作用，稳步扩大四川省内对钢材、水泥、平板玻璃、铝型材等产品的市场需求。加强产销衔接，巩固提升钢铁板材、无缝钢管、重轨、高强度含钒抗震钢筋、高端建筑用玻璃、高品质铝合金及铝型材等优势产品的国内市场份额。支持大宗产品采用江海联运、江河联运、铁海联运、多式联运，降低物流成本，提升产品竞争力。支持企业加快“走出去”步伐。抓住我国建设丝绸之路经济带、21 世纪海上丝绸之路和中国—东盟自由贸易区等机遇，发挥四川省钢铁、水泥、平板玻璃、电解铝等产业的技术、装备、规模优势，引导工程建设、装备制造、材料生产等企业抱团行动，通过对外承包工程，建设一批生产基地，带动省内产品出口。

改变地方政府过度利用行政力量推动产能扩张、主导经济发展的模式，从根源上解决过剩产能问题。发挥市场配置资源的决定性作用，让要素市场从政府的分割管理状态进入到市场化的、规范化的运作状态。坚决清理废除地方政府在招商引资中采取土地、资源、税收、电价等损害公平竞争的优惠政策，以及地方保护、市场分割的限制措施。减少政府的投资项目审批，建立新型准入制度，利用节能、环保、安全生产等社会性管制指标来对投资项目进行约束和管理。鼓励各地探索政府引导、企业自愿、市场化运作的产能置换指标交易，形成以资源环境承载能力为上限，倒逼超标产能退出、节能环保达标和自然环境改善的长效机制。

专栏 6 面对产能过剩，国外怎么做

-----引导技术创新，淘汰落后产能

针对 21 世纪初传统产业产能过剩的问题，美国经济重心转向第三产业，同时工业经济向新型经济转型，并引领了全球信息化革命。

-----扩大内需，消化部分产能

20 世纪 50 年代，日本在产能过剩危机中实施了《国民收入倍增计划》，1961-1970 年日本国民生产总值年均增长 10%，劳动报酬年均增长超过 10%，形成近 1 亿人口的中产阶层，有效地消化了过剩产能。

-----市场调节机制为主，政府干预为辅

欧洲钢铁行业在面临产能过剩问题时，更多是采取减产减员等市场行为来消化。

-----加快海外产业转移

日本由于本国经济发展动力不足而不断将国内产能转移，以释放过剩产能。上世纪 80 年代前期，日本制造业的海外生产比率仅为 3%，到 90 年代初提高到 8%左右，2002 年达到 17.7%。

资料来源：张岩等，理性透视过剩产能[J]中国报道，2014（1）

3. 强化市场监管，保障产品质量安全

贯彻执行好国务院及各部委有关强化生产经营者主体责任的制度。制定《四川省食品生产加工小作坊、小食品店、小餐饮店和食品摊贩管理办法》，探索建立食品企业质量安全授权人制度，逐步推行食品质量标识制度，深入开展食品安全专项整治活动。试行扩大食品药品、生态环境、安全生产领域的责任保险，形成风险分担的社会救济机制和专业组织评估、监控风险的市场监督机制。继续推进环境污染强制责任保险试点，鼓励生产经营单位参加安全生产责任保险，推动养老机构责任保险发展，健全医疗风险分担机制，探索在食品生产企业中开展食品安全责任强制保险试点。

加强四川省地方标准建设，依据修订后的标准化法，推动四川省地方标准化法规、规章的修订，加快改进四川省强制性地方标准的管理。强制性标准严格限定在保障人身健康和生命财产安全、国家安全、生态环境安全的范围，结合四川省实际制定修订有关强制性地方标准；制定《四川省藏药材标准（2013 版）》、《四川省医疗机构制剂标准》，修订《四川省中药饮片炮制规范》。切实抓好各项标准

落实，市场主体要严格执行强制性标准，市场监管部门要依据强制性标准严格监管执法并加强对强制性标准执行情况的监督检查，对不符合强制性标准的严格依法处理。

四、促进四川省市场发挥决定性作用的保障措施

多年来，政府干预市场的权利得不到有效约束，很大程度上在于政府行为相关立法、司法的不健全。未来 5-10 年，加快建设法治政府，将政府不适当干预市场的权力关进法治的笼子里，才能真正理顺政府与市场的关系，确保经济转型的成功。一方面，加快政府与市场关系立法。确立以市场与政府关系立法带动经济体制改革的新思路，完善相关法律法规，为政府职能转变提供依据。另一方面，建设法治政府，关键在于政府依法行政。依靠法治约束权力，实现权力法定、程序法定、监督法定。

围绕使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，着力解决市场体系不完善、政府干预过多和监管不到位的问题，按照简政放权、依法监管、公正透明、权责一致、社会共治的基本原则，坚持放管并重，实行宽进严管，激发市场主体活力，平等保护各类市场主体合法权益，维护公平竞争的市场秩序，促进四川省经济社会持续健康发展（图 3）。

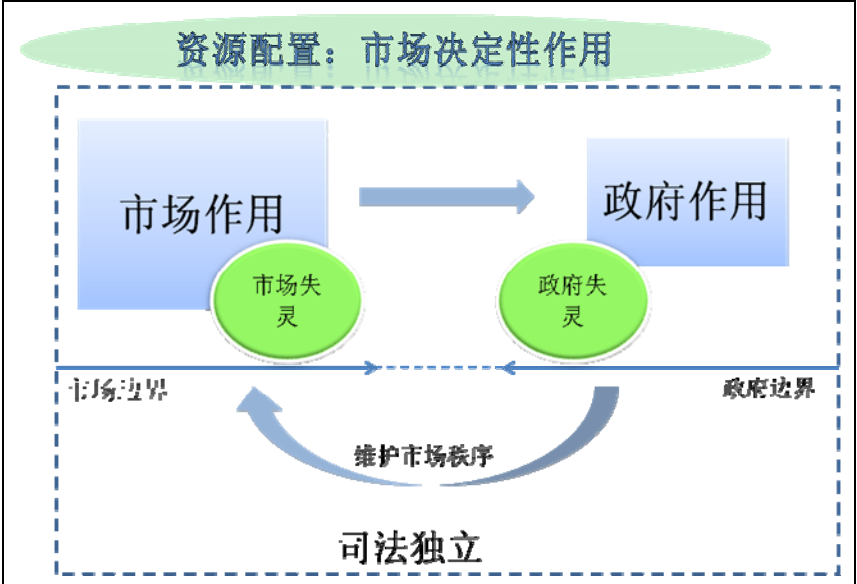


图 3 市场决定性作用和更好发挥政府作用

（一）加强省级科学宏观调控，提升战略规划有效性

四川省实施多点多极支撑，“两化”互动、城乡统筹，创新驱动（“三大发展

战略”)等一系列新的发展战略,同时要建设高水平的天府新区,川南经济区,川东北经济区,攀西战略资源创新开发试验区、川西北生态经济示范区建设。它们的建设其潜力、活力的释放空间是巨大的,但在建设的过程中要充分运用市场决定作用和发挥政府作用,提升战略规划的有效性。

要深化行政管理体制改革,深化国有企业股权多元化改革,优化政府投融资平台,加快财政体制改革,分类推进事业单位改革,更好地发挥市场在资源配置中的决定性作用;制定支持民营经济发展的政策措施,推动民营经济健康发展。

要强化市场的决定性作用。如重大科技攻关项目、重大产业化项目、科技人才培养引进项目,以及开展试验区科技攻关招标投标工作、科技交流等活动项目和事项上均在支持资金申报过程中引入公开竞争机制。对于重大产业化项目,可以采取投资补助、融资贴息、股权投资等方式予以支持。

要加快完善现代市场体系,健全支撑和保障“三大发展战略”的体制机制,构建开放型经济新体制,切实转变政府职能,推动经济发展更有活力更有效率更有质量。

(二) 加大简政放权力度,大力推进行政审批改革

简政放权主要目的是为市场主体地位的充分发挥创造条件。简政放权是做好政府各项工作的“当头炮”,是转变政府职能的突破口,也是释放改革红利、打造经济升级版的重要环节。它要求政府改变管理方式,加强事中事后监管,切实做到“放”、“管”结合。

专栏 7 简政放权, 成绩喜人
2013 年 3 月李克强总理表示, 国务院各部门拥有的行政审批事项有 1700 多项, 并承诺本届政府将削减三分之一以上, 这也就意味着五年内至少需要取消下放 567 项。目前时间仅仅过去大约 25%, 就已完成了近 83% 的计划任务。在 2014 年 3 月的《政府工作报告》中, 李克强总理表示今年要再取消和下放行政审批事项 200 项以上。如此, 5 年的任务在 2 年内就落实完成。截止到 2014 年 6 月底, 国务院共取消和下放行政审批等事项 468 项, 数量惊人, 而且有不少取消和下放的行政审批事项具有很高的“含金量”, 简政放权, 成绩喜人。 简政放权等改革, 极大地激发了市场活力、发展动力和社会创造力。扩大“营改增”试点, 取消和免征行政事业性收费 348 项, 减轻企业负担 1500 多亿元。推动工商登记制度改革, 为市场松了绑, 为企业添了力, 全国新注册企业增长 27.6%, 民间投资比重上升到 63%。

简政放权工作取得“开门红”，增强了推动全面改革、转变政府职能、激发市场活力、发挥市场主体地位的的决心和信心。

资料来源：课题组整理

第一，推动权利清单制度。权利清单制度虽然削弱了许多官员的权力，但是从另一方面看，也是保护官员的重大举措，可以使很多官员免于碍于面子等多种因素被动接受权力寻租。由中央出台地方政府权力清单制度建设的规范，指导地方政府建立权力清单制度。限定期限，3-5 年内实现审计政府正处级以上领导干部、市级政府副处级以上领导干部、县级政府科级以上干部公布权力清单。考虑到地方政府公共服务职能逐步增大的特殊情况，在公布权力清单的同时，公布领导干部的责任清单，实现权力和责任相对等。

编制公布行政职权目录。按照职权法定、简政放权、精简效能原则，编制公布全省行政职权目录，未纳入目录的行政权力一律不得行使。进一步简政放权，清理调整行政许可事项，编制并公布省、市（州）、县（市、区）三级项目清单。例如除关系国家安全和生态安全、涉及重大生产力布局、战略性资源开发和重大公共利益等项目外一般性投资项目取消行政审批，提高市场效率。

专栏 8 国内多地晒出“权力清单”

中共十八届三中全会提出“权力清单”制度后，广州成为全国首个亮出政府“权力清单”的城市，2013，广州“晒”出行政权力清单，共 3705 项市级行政职权事项接受社会监督。国内还有多个城市尝试公布“权力清单”。2005 年，河北省以商务厅、省国土资源厅、邯郸市政府为试点，推进行政权力公开透明运行改革。邯郸出台我国第一个“市长权力清单”。时任市长王三堂的权限被定格为 93 项，邯郸市政府将其汇总，对全社会公开。此后，湖南四川省等地也相继启动晒“权力清单”的试点工作。2011 年，北京西城区公开领导干部“权力清单”，并规定市民举报干部滥用权力两个工作日内将得到答复。

资料来源：江萌等。晒好政府“权力清单”[N]. 湖北日报，2014-01-09

第二，改革市场准入制度。实行市场准入负面清单制度，按照国家统一部署，在国务院制定出台市场准入负面清单基础上，结合四川省实际，研究制定四川省市场准入负面清单，明确列出四川省禁止和限制投资经营的行业、领域和业务等，清单以外的，各类主体均可依法平等进入。清单中与国家不一致的，依照法定程序报国务院批准。

按照国家有关部门的统一部署，推行对外商投资实行准入前国民待遇加负面清单的管理模式。重点围绕成渝经济区主体功能区建设需求和四川省实际设计负面清单，对清单以外的领域，外商投资项目由核准制改为备案制，外商投资企业合同章程实行“备案+审批”管理。改革外商投资管理、金融等制度，特别是在以金融服务、医疗养老、专业服务为代表的服务业开放。

第三，严格规范行政审批。严格控制新设投资审批、生产经营活动审批、资质资格许可和认定、评比达标表彰、评估等。实质性减少行政审批事项，控制和规范评比达标表彰活动，对涉及企业和事关市场竞争、市场秩序的评比达标表彰项目严格申报审批，承办单位严格按照审批内容组织实施，严肃处理违规开展的和超出审批内容的评比达标表彰活动。

全面清理行政审批前置环节的技术审查、评估、鉴证、咨询等有偿中介服务，对市场竞争充分的进行放开，对需保留的进行规范。全面清理行政审批前置事项，大力规范中介服务，编制中介服务项目目录，明确中介服务事项名称、设置依据、申报条件和材料、服务流程、收费标准、办理时限、投诉方式等。建立并严格执行涉企收费目录清单制度，清理规范不合法不合理的行政事业性收费、政府性基金项目和经营服务性收费项目，积极向社会公示相关信息。

禁止变相审批，严格行政许可设定标准，严禁违法违规设定行政许可、增加行政许可条件和程序，规范性文件一律不得设立行政许可。清理规范行政事业性收费，取消变相收费项目和违法设定的收费项目。全面清理各级政府及所属部门发布的含有市场准入、经营行为规范的政府规章、其他规范性文件、规定、会议纪要等，废除和纠正地区封锁、有违公平竞争的规定和做法；公布涉及市场准入、经营行为规范的规章和规定“目录清单”。纠正违反法律法规对外地产品或者服务设定歧视性准入条件及收费项目、规定歧视性价格及购买指定的产品、服务和实行优惠招商等行为，坚决纠正违反国家税收法律法规的区域性税收优惠政策。

第四，严格审批后监管。对于违反法律法规禁止性规定的市场主体，达不到节能环保、安全生产、食品、药品、工程质量等强制性标准的市场主体，应当依法予以取缔，吊销相关证照。严格按照产业政策规定，对存在严重浪费资源、污染环境、安全隐患突出等问题的企业实施淘汰或关闭。严格执行上市公司退市制度和企业破产制度，执行好破产重整、和解、托管、清算等规则和程序，强化债

务人的破产清算义务，推行竞争性选任破产管理人的办法。对上市公司退市风险隐患加大关注力度，积极做好上市公司退市各阶段的风险处置、维稳、舆论引导等各项工作。

（三）依法治“市”，形成有效的市场监管

1. 强化市场行为监管

政府在进行职能转换的过程当中，既要注重简政放权，又要兼顾对市场主体依法进行监管，让其在法律法规约束的范围内，达到效率最大化。四川省“十三五”期间主要的市场监管重点：

第一，强化风险管理。主要针对高危行业、重点工程、重要商品、重点污染源及生产资料、重点领域，建立风险评估指标体系、风险监测预警和跟踪制度，建立以监管部门、市场主体、行业协会为主的风险管理防控联动机制，综合运用各类监管方式加强对市场行为的风险识别、度量、监测与分析，适时编制各类专项报告。

完善区域产品质量和生产安全风险警示制度。建立完善四川省安全隐患排查治理信息系统及数据库，对重大隐患进行挂牌督办、跟踪治理。防范区域性、行业性和系统性风险，加强对发生事故几率高、损失重大的环节和领域的监管，建立健全风险预警处置机制和应急处置制度，积极组织开展应急演练。实施流通领域商品质量分类监管，建立健全统一的流通领域商品质量监管数据库，加强食品风险监测。

第二，强化监管执法信息化建设。充分利用信息技术实现在线即时监督监测，加强非现场监管执法。充分运用移动执法、电子案卷等手段，提高执法效能。加大监管执法信息化建设，充分运用好现有的各类信息化监管系统平台，不断整合拓展现有系统平台功能，加大监管执法的科技支撑力度。各级政府和相关部门要在监管执法信息化建设上加大保障力度。

利用物联网建设重要产品等追溯体系，形成“来源可查、去向可追、责任可究”的信息链条，鼓励和引导市场商户、生产经营者运用溯源系统平台进行交易，消费者优先选择可追溯的产品。重点建设全省食品药品大数据云中心，稳步推进食品药品等其他重要产品追溯体系建设。

2. 积极推进信用监管

第一，建设全省统一信用信息平台。建设市场主体信用信息公示系统（含公示平台和共享平台），加强四川省企业信用信息系统建设；建设信用四川省网、企业诚信与银行授信挂钩联动信息共享及转接系统；加强金融信用信息基础数据库建设，完善整合企业信用基础数据库、个人信用基础数据库和金融信贷征信数据库以及教育、就业、卫生医疗、社会保障、环境保护、安全生产、公安、司法、食品药品等行业信用信息系统；推动银行、证券、保险、外汇等金融管理部门之间信用信息系统连接。实行信用标准化、规范化建设，完善市场主体信用信息记录，健全信用信息档案和交换共享机制，进一步建立完善信用信息征集、存储、共享、应用等的标准和制度，实施以公民身份证号码和组织机构代码为基础的统一社会信用代码制度，逐步将金融信贷、工商登记、税收缴纳、社保缴费、交通违章、环境评级、安全生产、民政救助等信用信息纳入统一平台。

第二，充分利用市场主体的信用信息，实施有效行政管理。根据市场主体信用状况实行分类分级、动态监管，建立健全经营异常名录制度，对违背市场竞争原则的侵犯消费者、劳动者合法权益的市场主体建立“黑名单”制度。各行业主管部门要加强与工商部门的沟通协调，共同推动建立经营异常名录制度和“黑名单”制度建设。对守信主体予以支持和激励，对失信主体在经营、投融资、取得政府供应土地、进出口、出入境、注册新公司、工程招投标、政府采购、获得荣誉、安全生产、生产许可、财政补贴、从业任职资格、资质审核等方面依法予以限制或禁止，对严重违法失信主体实行市场禁入制度。按规定落实安全生产“一票否决”制，完善证券期货从业人员诚信档案建设，有效运用好企业环境信用评价结果，建立金融行业和部门间联动的信用奖惩机制，不断推进合同信用建设，建立健全合同信用奖惩制度。对被载入经营异常名录或市场主体“黑名单”的市场主体及其相关责任人，采取有针对性信用约束措施，形成“一处违法、处处受限”的局面。

第三，积极促进信用信息的社会运用。进一步推进政务公开，研究制定《四川省公共信用信息管理办法》，依法规范公开在行政管理中掌握的信用信息。充分利用互联网、移动通讯等技术手段，创新和调整信用信息查询方式，为需要查询信息的当事人提供便捷高效服务。培育和发展现代信用服务业，研究制定《四川省行政管理中实行信用管理制度的暂行管理办法》等规范性文件，整合各类信

用信息资源,开展联合征信和增值服务,鼓励征信机构开发和创新信用服务产品,满足全社会多层次、多样化、专业化的信用服务需求。培育和发展社会信用服务机构,组建信用服务行业协会,积极支持有条件的社会各类主体注册设立信用服务中介机构,在项目立项、机构建立及运营等方面给予支持。建立信用服务行业监管制度和准入制度,用制度规范保护企业和个人等的秘密和隐私,严密防控信息公开风险,强化征信机构从业人员的资质管理,加强对信用中介机构的日常监管。

3. 改进市场监管执法

政府要依照法定权限和程序行使权力、履行职责,严格界定监管界限,推行廉政风险点建设。没有法律、法规、规章依据,市场监管部门不得作出影响市场主体权益或增加其义务的决定;市场监管部门参与民事活动,要依法行使权利、履行义务、承担责任。

第一,推行行政权力清单制度。推进行政权力依法规范公开运行,推行行政权力清单制度,公开行政权力运行流程。对省本级行政职权目录再清理、再审核,实行“行政权力进清单,清单之外无权力”。审定并向社会公示省、市、县三级行政审批事项目录,公开审批依据、程序、申报条件等,目录外一律不得审批。依据法律法规调整变化和国务院下放事项的要求,每年修订一次行政审批事项目录。

第二,改进监管执法方式。实行以随机抽查为重点的日常监督检查制度,优化细化执法工作流程,推进监管制度化、规范化;强化执法监督和执法人员教育培训,开展案件督查督办及回访,切实解决不执法、乱执法、执法扰民等问题。完善行政执法程序和制度建设,落实行政执法责任制,推行市场监管部门内部案件调查与行政处罚决定相对分离制度。贯彻实施《四川省规范行政执法裁量权规定》,细化、量化裁量权,公开裁量标准。规范执法行为,严格文明执法,尊重公民合法权益,不得粗暴对待当事人,不得侵害其人格尊严,充分运用行政指导、行政合同、行政奖励及行政和解等非强制手段。推进监管执法职能与技术检验检测职能相对分离,技术检验检测机构不再承担执法职能。

第三,推行市场监管执法信息公开。依法公开监测、抽检和监管执法的依据、内容、标准、程序和结果。除法律法规另有规定外,市场监管部门适用一般程序

做出行政处罚决定，在行政权力依法规范公开运行平台公开执法案件主体信息、案由、处罚依据及处罚结果，提高执法透明度和公信力。建立健全信息公开内部审核、档案管理等制度规范，确保市场监管执法信息公开依法科学有序开展。

第四，加强执法评议考核。加大对全省各级人民政府及其市场监管部门履行职责的督促和约束，强化监督检查，综合运用监察、审计、行政复议等方式，加强对行政机关不作为、乱作为、以罚代管等违纪违规行为的监督，重点监督涉及市场监管的重点部门、重点行业、重要领域。严肃行政问责，加大案件查处力度，严格落实《四川省行政执法监督条例》，畅通举报渠道，对市场监管部门及其工作人员未按强制性标准严格监管执法造成损失的，要依法追究责任；对市场监管部门没有及时发现、制止而引发系统性风险的，对地方政府长期不能制止而引发区域性风险的，要依法追究有关行政监管部门直至政府行政首长的责任。因过错导致监管不到位造成食品药品安全、生态环境安全、安全生产等领域事故的，要倒查追责，做到有案必查、有错必究、有责必追。对不顾及生态环境盲目决策，造成严重后果的领导干部，要终身追究责任。

4. 改革监管执法体制

解决多头执法。全面统计和清理省级市场监管执法主体，对一个部门设置的业务相近的多支执法队伍进行整合；试点推开不同部门下设的职责任务相近或相似的执法队伍，逐步整合为一支队伍。全面统计市（州）、县（市、区）市场监管部门目前已设置的具有独立法人资格的执法队伍情况，清理取消没有法律法规依据、违反机构编制管理规定的执法队伍。

消除多层重复执法。合理划分各级政府事权，对食品安全、商贸服务等分级管理事项实行属地管理，明确由市（州）、县（市、区）人民政府监管；强化省直有关部门的市场执法监督指导、协调跨区域执法和重大案件查处职责。制定加强食品药品、安全生产、生态环境保护、劳动保障等重点领域基层执法力量具体意见。规范委托执法和派驻执法，对经济发达、城镇化水平较高的乡镇，根据条件和条件探索通过法定程序赋予其部分行政执法权；对不具备执法条件的基层，由有执法权的执法主体采取委托执法或派驻执法方式进行执法。

建立健全跨部门、跨区域执法协作联动机制。推进联合执法、区域执法、交叉执法，实现跨区域案件移送、取证无缝衔接，有效防范区域性、系统性风险，

维护好统一的市场秩序。省级市场监管部门要加强与兄弟省（区、市）对应市场监管执法部门的执法协作，加大省内跨区域执法的协调指导力度。强化部门间协调配合，行政许可经营项目涉及多个主管部门的，各部门依法履行职能范围内的监管职责；工商部门负责对市场主体的登记事项和未领取营业执照擅自从事一般经营项目的行为进行监管。各相关市场监管部门和司法机关之间要强化沟通协作，加强信息沟通、证据收集等制度机制建设，完善案件移送标准和程序，细化并严格执行执法协作相关规定，为市场监管执法与司法的衔接提供制度保障。

建立市场监管部门、公安机关、检察机关间案情通报机制。市场监管部门发现违法行为涉嫌犯罪的，应当依法移送公安机关并抄送同级检察机关，不得以罚代刑。公安机关做出立案决定的，应当书面通知移送案件的市场监管部门，不立案或者撤销案件决定的，应当书面说明理由，同时通报同级检察机关。公安机关发现违法行为，认为不需要追究刑事责任但依法应当做出行政处理的，要及时将案件移送市场监管部门。

（四）积极发挥“第三方力量”，强化社会监督

加强行业协会商会建设，健全行业协会商会法人治理结构；健全行业协会信息公开制度，规范信息公开行为；健全行业经营自律规范、自律公约和职业道德准则，规范会员行为，制定《四川省社会组织自律诚信建设意见》，并把诚信建设内容纳入行业协会商会组织章程。按照国家统一部署和四川省实际，实现行政机关与行业协会商会在人员、资产财务、职能、办公场所等方面真正脱钩，在脱钩试点的基础上全面推开，出台《行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织直接登记管理办法》，基本形成政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制。探索一业多会，引入竞争机制。

专栏 9 发展市场经济必须具备的五类中介组织
——自律性中介组织，如行业协会、商会等。 ——保证市场公平交易、平等竞争的中介组织，如会计师事务所、审计师事务所、资产和资信评估机构等。 ——调停市场纠纷，保证市场正常运作的中介组织，如律师事务所、公正所、仲裁机构、计量和质量检查机构等。 ——促进市场发展并提供服务的中介组织，如商标事务所、企业咨询机构、信息服务机

构、结算中心等。

——沟通市场交易活动的中介组织，如经纪公司与经纪人、职业介绍所、人才交流中心等。

资料来源：课题组整理

支持会计师事务所、税务师事务所、律师事务所、资产评估机构等依法对企业财务、纳税情况、资本验资、交易行为等真实性合法性进行鉴证，同时整合检查力量加大监督检查力度，开展综合评价，实行分类监管，对故意出具虚假报告、程序和证据严重缺失、挂名执业、低价恶性竞争、内部管理混乱的中介机构依法进行处理处罚。

推进检验检测认证机构改革整合，结合事业单位分类改革，明确检验检测认证机构功能定位，推进符合条件的检验检测认证机构转企改制，与政府脱钩，促进第三方检验检测认证机构发展；研究提出四川省检验检测认证机构整合意见，推进跨部门、跨行业、跨层级整合，支持鼓励并购重组、做大做强。

加快发展市场中介组织，推动从事行政审批前置中介服务的市场中介组织在人、财、物等方面与行政机关或者挂靠事业单位脱钩改制。完善政府向中介组织购买服务机制。建立健全市场专业化服务机构监管制度，实施信用监管，综合采取行政、经济、法律手段，切实增加强制推行信用信息报告使用制度的领域和范围。

强化舆论监督，在省级主流媒体及其网站公布违法案件查处情况，揭露违法犯罪行为，剖析典型案例，形成震慑效应。加强对新闻媒体、新闻采编活动及从业人员的监督检查，严厉查处虚假新闻、新闻敲诈、有偿新闻、恶意中伤生产经营者和欺骗消费者的行为，严肃处理履职不力、监管失责、失职渎职、包庇纵容，甚至干扰、阻挠、妨碍执法活动的新闻媒体负责人和直接责任人。

把握发展市场经济、促进经济转型进程中的突出矛盾，尊重行业发展的市场规律，形成解放和增强市场中的社会活力的新思路，争取到 2020 年形成有活力、体制优势明显、门类齐全的市场中介组织体系，为加强行业自律与行业监管、形成公平竞争的市场秩序奠定社会基础。

（五）加强政府社会服务职能，提升公共服务市场化水平

政府购买公共服务是市场经济下推进政府职能转变，提高政府服务效率的重

要举措；是改善公共服务提供方式，满足社会公众对多元化服务需求的重要手段；是促进社会组织发展，激活服务业市场活力的重要方式。

政府“自给自足”地生产和供应服务，在政府部门至今仍然是主流的公共服务管理模式。如，政府设立环卫局，自己负责街道垃圾清扫和其他环卫服务，而不是从私人企业那里购买这些服务；预算单位自己配备车辆(公务用车)和司机，而不是直接从出租车公司那里购买交通服务等。类似的自给自足现象在公共服务的许多领域都普遍存在。

专栏 10 国外公共服务市场化：合同出租
合同出租是指政府决定某种公共服务的数量和质量标准，将公共服务转包出去，由私营部门或非营利部门与政府签订提供公共服务的供给合同，而政府则以纳税人的税收去购买承包商提供的公共服务，并依据合同对承包商的活动进行监督和管理。 合同出租在美国、英国的发展最为典型。在美国，合同出租被广泛运用于各级政府中。据统计，美国至少有 200 余种服务是由承包商向政府提供的。除这些公共服务外，城市政府还和私人组织签订直接面向公众的服务，如垃圾收集、救护、数据处理、娱乐服务、道路维护等。仅合同出租一项，每年就为美国地方政府节省 15%-30%的资金。 资料来源：课题组整理

传统政府管理的主要弱点就在于公共服务供应缺乏竞争，事实上大多数公共服务都是由政府垄断供应的。其结果是服务成本高昂、效率低下、公众满意度低、政府可信度下降。打破这种垄断格局的一种有效方法是，让私人企业和社会中介组织参与公共服务供应，通过在公共部门内部构建一种模拟市场机制运作的“内部市场”结构，从而将市场供求机制、价格机制和竞争机制带入公共服务领域。

四川省是作为内陆地区改革的先锋，可以大胆进行公共服务市场市场化改革，这需要：

第一，明确界定公共服务的范围。公共服务是指为社会公众参与社会经济、政治、文化活动等所提供的保障服务，包括教育、科技、文化、卫生、体育、城乡公共设施建设等公共事业。根据公共产品理论，公共服务基本分为三类：一类是纯公共服务，这类服务同时具有非排他性和非竞争性，如国防、警察、公共安全、基础科学等服务；二类是具有共同资源性质的公共服务，这类服务在消费上具有竞争性，但却无法有效地排他，如林业、水利等基础设施；三类是俱乐部产

品性质的公共服务，这类服务消费上能够比较容易地排他，但不具有竞争性，如残疾人学校。第一类服务难以根据市场经济的价值理论来定价和消费，而且社会力量介入纯公共服务生产领域可能带来比政府更大的社会福利损失，市场提供是没有效率的。因此，对于绝大多数纯公共产品的生产，一般仍由政府提供并生产。第二类 and 第三类服务可合并称为“准公共服务”，不同时具备非排他性和非竞争性。由于其具备一定的市场特性，政府生产这类服务比社会力量生产所造成的社会福利损失更大。因此，准公共物品是政府向社会力量购买服务的主要内容。这类服务主要涉及养老、教育、扶贫、技能培训、公共卫生、社区服务、社区矫正、城市规划、政策咨询、残疾人服务等方面。

第二，合理制定公共服务的目录和标准。按照《政府采购法》规定，属于地方预算的政府采购项目，其集中采购目录由省政府或者其授权的机构确定公布。各级政府应按照《政府采购法》的规定，根据当地社会经济发展状况，准确把握公众需求，结合采购机构的承受能力，科学制定政府购买公共服务的指导性目录，明确政府购买服务的种类、性质、标准参数。指导性目录为基础公共服务、经济公共服务、社会公共服务三大类。基础公共服务包括水、电、气、交通与通讯基础设施、地震与气象服务等。经济公共服务包括科技推广、咨询服务、政策性金融服务等。社会公共服务包括公办教育、科学普及、医疗卫生、社会保障以及环境保护等内容。采购目录公布后要及时出台相应的标准和目录说明，以便于操作执行。

第三，创新政府购买公共服务的方式。目前，政府经过积极探索与实践逐步形成了招标、谈判、询价等公共服务购买方式，但随着社会主义市场经济的逐步完善，市场决定作用的进一步发挥，购买方式仍需不断创新。一方面，可以通过发放教育券、养老券等政府补贴的方式间接购买公共服务。服务对象可以凭借有关凭证在市场上自由地购买特定服务。这种方式既可以使特定服务对象有更多选择权，也可以促进服务供给方之间的有效竞争，提高公共服务的质量。另一方面，可以通过“公私伙伴关系”机制由政府直接购买公共服务。这种机制允许社会力量进入公共服务领域，包含非竞争性购买方式和竞争性购买方式。非竞争性购买方式是通过定向的方式择优选择服务承接主体。比如，政府向公益性事业单位购买公共服务。竞争性购买方式则是购买双方相互独立，主要通过委托管理和政府

采购两种形式来实现。委托管理是政府仍旧保持公有财产的所有权，社会力量以委托或者是特许的方式开展经营和管理，向社会提供公共服务。政府采购是政府将公共服务以“合同”的形式，直接通过招投标机制购买社会力量生产和经营的公共服务。这种购买模式最大的特征是购买程序的公平性、竞争性。通过多种方式开展公共服务的政府采购能够节约财政支出，降低行政成本，有效提高资金使用率。

第四，加强预算绩效管理。政府向社会力量购买公共服务要形成项目申报、立项、拨款、结项和评价的完善预算绩效管理体系。项目的前期评价要组织购买主体、服务对象及第三方独立机构的有关专家，设立科学的评价目标和指标，对项目预期的投入与产生效果进行评审，确定是否列入当年预算。编制预算必须列示绩效目标，按照绩效预算的要求确定拨款预期数。项目执行过程中，要通过定量和定性相结合的绩效评价来检测是否达到相应目标。项目执行完毕，要通过绩效评价结果来确定实际的结算金额。绩效评价结果要向社会公布，接受社会监督，并作为以后年度编制预算和选择服务承接主体的重要参考依据。

目前，政府向社会力量购买公共服务主要依据《政府采购法》和《市政公用事业特许经营管理办法》等有关法律和规章制度。这些制度对公共服务采购的适应范围、程序、监督、评估等问题规定还需要进一步完善。西方发达国家在这方面已经形成了完备的法律体系，可以借鉴和参考。比如欧盟制定了《公共服务采购指令》、《公用事业采购指令》、《货物采购指令》、《公共工程采购指令》等一系列法律制度，可以严格规定不同商品、服务、工程的采购行为。为促进政府采购公共服务的健康有序发展，有必要通过制定有关法律法规对采购公共服务的方式、程序、目录、标准、预算管理、监督与评估机制、质疑和投诉等问题进行详细规范。