



新时代公共资源

NEW TIME PUBLIC RESOURCE

资源配置理论与实践丛书



资源配置方式改革与创新

——《关于创新政府配置资源方式的
指导意见》条文释义与解读

毛林繁 ◎ 主编

ZIYUAN PEIZHI FANGSHI GAIGE YU CHUANGXIN
— GUANYU CHUANGXIN ZHENGFU PEIZHI ZIYUAN FANGSHI DE ZHIDAO YIJIAN
TIAOWEN SHIYI YU JIEDU

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

资源配置理论与实践丛书

资源配置方式改革与创新

——《关于创新政府配置资源方式的
指导意见》条文释义与解读

毛林繁 主编

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

资源配置方式改革与创新:《关于创新政府配置资源方式的指导意见》条文释义与解读/毛林繁主编.

—北京:经济科学出版社,2018.2

(资源配置理论与实践丛书)

ISBN 978-7-5141-9057-1

I. ①资… II. ①毛… III. ①资源配置-研究-中国 IV. ①F124.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 029744 号

责任编辑:白留杰 程新月

责任校对:隗立娜

责任印制:李 鹏

资源配置方式改革与创新

——《关于创新政府配置资源方式的指导意见》条文释义与解读

毛林繁 主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址:北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编:100142

总编部电话:010-88191217 发行部电话:010-88191522

网址:www.esp.com.cn

电子邮件:esp@esp.com.cn

天猫网店:经济科学出版社旗舰店

网址:http://jjkxcs.tmall.com

北京季蜂印刷有限公司印装

710×1000 16 开 14.5 印张 250000 字

2018 年 2 月第 1 版 2018 年 2 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5141-9057-1 定价:42.00 元

(图书出现印装问题,本社负责调换。电话:010-88191510)

(版权所有 侵权必究 举报电话:010-88191586)

电子邮箱:dbts@esp.com.cn)

编委会名单

主 任：贾 康

副 主 任：王德忠

成 员：（以姓氏笔画为序）

丁贵桥 毛林繁 平庆忠 刘 慧

陈少强 时红秀 徐焕东 曹富国

韩晓明 潘炳波

主 编：毛林繁

编写人员：（以姓氏笔画为序）

毛林繁 王德忠 平庆忠 李吉祥

李 君 刘仁和 杨立青 张作智

黄 瑞 潘炳波 薛起堂

总 序

资源配置，一般包括市场配置和行政配置两种模式，是对社会经济活动中人力、物力和财力等基本物质条件、要素进行分配与布局，以满足社会经济可持续发展需求的总称。这当中，市场决定资源配置是市场经济的一般规律，为此，健全社会主义市场经济体制必须遵循这一规律，以发挥市场在资源配置中的决定性作用，同时更好地发挥政府职能。

改革永远在路上，其目标是完善和发展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，重点是经济体制改革，而经济体制改革的核​​心问题则是正确处理好政府与市场的关系问题。对此，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确指出，必须积极稳妥从广度和深度上推进市场化改革，大幅度减少行政配置资源，推动资源配置依据市场规则、市场价格、市场竞争实现效益最大化和效率最优化。中国共产党第十九次全国代表大会报告明确提出，经济体制改革必须以完善产权制度和要素市场化配置为重点，实现产权有效激励、要素自由流动、价格反应灵活、竞争公平有序、企业优胜劣汰的新时代中国特色社会主义市场经济体制。

按照经济体制改革目标与宗旨，深入研究新时代中国特色社会主义市场经济特点、要素及其配置、流动和国家治理体系与能力现代化，用市场经济学一般理论构建新时代有中国特色的资源配置理论体系，以服务于经济体制改革大局是中国经济，包括理论与实践界的一件大事。为此，作为中国特色新型智库，中关村新时代公共资源市场化配置促进中心积极与国内外科研机构、高等学校、企事业单位合作，组织了一大批有一定社会影响力的法学、经济学及管理科学理论与实践专家、学者，对新时代中国特色社会主义市场经济中的资源配置法律法规与政策、资源配置与优化、资源配置监督与管理，以及国家治理现代化等理论与实践进行研究，编辑出版《资源配置理论与实践》丛书，按不同专题陆续出版资源配置理论研究成果、资源配置改革与创新实践总结等专题专著。

丛书以资源配置理论前沿研究为基础，以贯彻执行中共中央、国务院

经济体制改革部署与方向指引为宗旨，以有效指导资源配置改革实践，使改革见成效为目标，努力构建新时代有中国特色的资源配置理论体系，进而服务于中国深化经济体制改革的攻坚，促进我国经济建设可持续健康发展。

新时代公共资源市场化配置促进中心首席经济学家

曹康

2018年1月18日

创新政府配置资源方式， 提高资源配置效率*

(代 序)

国家发展改革委体改司 邢晓东

中办、国办印发的《关于创新政府配置资源方式的指导意见》（以下简称《指导意见》）自面向市场公开以来已经有一段时间了。实际上各个方面，尤其是在与此项工作相关领域的一些同志对文件内容有比较深入的学习和各自深刻理解，这里，主要从文件起草者角度，介绍一些文件起草背景和我们的一些主要考虑事项。

首先，这个文件的制定遵从三个导向。第一是问题导向。我们国家目前在公共资源配置中的问题，突显表现在至少以下几个方面。

1. 政府直接配置资源的种类和数量仍然过多，市场化程度低，导致资源市场的价格是扭曲的，配置效率也不高。

2. 对同一种资源管理部门存在多头管理，职能职责交叉不清，很容易引发各种腐败。

3. 自然资源资产的所有权人不到位，所有权人权益也没有落实，中央和地方的关系也不是很清楚。

4. 经营型的国有资产整体的经营效益不高，国有资本的布局还不够合理，国有资本转化和退出都不是很灵活。

5. 公共服务的供给和市场需求之间，总量矛盾和结构性矛盾并存，部分非经营型的国有资产配置不是很科学，不是很合理，竞争机制的作用发挥得微乎其微等。这些问题的存在，引导着我们想办法去解决，这就是第一个问题导向。

其次，任务导向。基于现实中存在的这些问题，党的十八大提出来，要

* 本文为作者在“首届公共资源配置中关村论坛”上对中办、国办《关于创新政府配置资源方式的指导意见》的解读

建立公共资源出让收益，合理共享机制。党的十八届三中全会提出，必须积极稳妥，从广度和深度上推进市场化改革，大幅度减少政府配置对资源的直接配置。推动资源配置依据市场规则、市场价格、市场竞争，实现效益的最大化和效率的最优化。党的十八大四中全会提出，要促进商品和要素的自由流动，公平交易、平等使用。党的十八届五中全会提出，要深化市场资源要素改革等。中央已经提出明确要求，我们也已经认真贯彻落实。

再次，目标导向。改革宗旨是要解决实际问题。但是每项改革必须有自己明确的目标。通过创新政府配置资源的方式，我们希望能达到权益保障、边界划分、框架构建这样几个层次的目标。也就是说公共资源的产权，进一步健全。行政性配置资源的范围要进一步理清，新型配置资源的体系要基本构建。

关于文件的主要内容，就文件本身来讲做一个简要的概括，便于提纲挈领、供大家讨论。简单地讲这个文件实际上可以概括为三个“三”。

第一个“三”，强调分类施策，提出“三个对于”，也就是对于适合于市场化配置的公共资源，要充分发挥市场机制的作用，切实遵循价值规律，建立市场竞争优胜劣汰的机制，实现资源配置效益最大化和效率最优化；对于不完全适宜由市场化配置的公共资源，要引入竞争机制，充分体现政府配置资源的引导作用，实现政府和市场作用的有效结合；对于需要通过行政性手段配置的公共资源，也要遵循规律，注重应用市场机制，实现更有效率的公平性和均等化。

第二个“三”，区别资源的不同性质，把政府配置的公共资源划分为三类，也就是自然资源、经济资源和社会资源。目前从量上来看，2014年我国国土资源性的资产是64.5万亿元，到2016年6月非金融类国有企业总资产126万亿元，其中净资产42万亿元，金融类的国有资产净资产是16万亿元。根据财政部统计到2014年底，行政事业型的国有资产总资产是21万亿元，净资产13万亿元，这是我们的家底，也是公共资源配置的主要范围和对象。《指导意见》提出很多措施，有的是长期目标，有的是当前的任务，有的是原则性要求，也有的是具体操作路径。

这三类资源里面，对于自然类资源类资产，改革的任务也写了很多，我想大家主要关注三条。第一是建立健全自然资源的产权制度，推动所有权和使用权相分离。第二是健全国家自然资源资产管理体制，区分自然资源资产的所有者和监管者的职能，并且要研究中央和地方分级代理行使这些所有权职责的体制。第三是完善自然资源有偿使用制度，引入更多的竞争机制进行

配置。对于经营性的国有资产，目标主要指的是国有企业和金融类的经营性资产。

创新资源配置方式，主要任务也可以提炼为三条，核心是要完善国有资本的退出机制。这次文件里面第一次提出来要研究国家持股金融机构的合理比例。对于系统重要性的金融机构要保持控制力，对于其他机构按照市场化的原则优化股权结构。对于经营性国有资产第二个方面的改革，要完善国有资本授权经营体制。我们想重点推动改组，改建国有资本投资运营公司的试点，特别是开展政府直接授权的国有资产投资运营试点。第三个方面是建立国有资本形态的转换机制，推动经营性的国有资产证券化、优胜劣汰、市场化退出、规范性分配。

对于非经营性国有资产的核心在两个方面要区分开。第一个要区分基本和非基本公共服务，合理确定各地政府财政事权和支出责任。第二个区分是区分政府作为资源配置者和行业监管者的不同职能，这点非常重要，应该是改革的主线之一，也是推动政府职能转变，推动事业单位改革的契机。既然你是配置者，配置得好不好，效果怎么样，就不能是你自己说了算。

第三个“三”，这次文件提出来政府配置资源的三种方式，也就是服务方式、组织方式和监管方式。在服务方式里面更加强调要完善政府采购服务制度，政府购买的服务制度，构建多元化的公共服务的供给体系。在组织方式里面，我们提出来建立一个清单、一个平台、两个机制。一个清单就是公共资源目录资源，这个清单可以根据资源的变动进行动态调整及时更新。一个平台就是公共资源统一交易平台，下一个重点就是推动公共资源交易的全过程电子化。两个机制一是完善市场交易机制，二是建立健全信息服务机制。无论是在技术上，还是实践上，我们现在已经有条件、有基础，通过这些方式来达到改革的目的。

从监管方式上来讲，我们强调要把市场主体的信用信息作为监管的重点，实现四个方面的监管。第一是信用监管，加快推动配置资源领域的社会信用体系建设；第二是协同监管，建立跨部门，跨区域的执法协作机制，使监管资源本身也可以共享；第三是动态在线监管，运用现在的互联网大数据，技术手段对公共资源配置的各个环节，实施电子化行政监督。第四是实现全过程的监管，确保全过程的公开透明。

以上是根据个人理解对文件内容的简单梳理。这个文件中有一些创新点，也有一些是对既有规律的进一步的细化和强调，在此再强调一些内容。

第一是这个文件明确了政府配置资源的范围和领域。实际上政府配置资

源范围十分广泛，各个方面的理解也不完全一致，但是如果要创新配置方式，得搞清楚政府要配置哪些资源。所以指导意见第一次明确，从资源资产的角度理清政府配置的范围和领域，主要是刚才说到的三类存量自然资源。至于自然流量的分配，比如财政收入的支出，因为已经有比较系统完备的预算制度来规范，所以我们没有再把它作为创新政府配置资源方式的重点。

第二是明确创新方式的创新，前提是建立健全产权制度。方式的创新从根本上说，是制度的创新，要明确权力边界，前提就是建立产权制度，明确占有、使用、收益、处分等权力归属和职责。

第三是明确区分资源配置者和行业监管者的职责。这两个角色如何区分好，是我们能不能真正使市场机制在公共资源配置中发挥好作用的关键。

这个文件颁布后，许多专家学者从不同的角度对文件进行了解读。有的人说创新政府配置方式，有了顶层设计。我想如果确实做到“一分部署，九分落实”，也确实能做到顶层设计和基层首创相结合，做到从理念到方式的创新，这个文件的意义怎么说都不为过。但是从工作层面来看，关键在行动，重点在落实。落实好这个文件的工作，任重道远。需要完善相关的配套制度，鼓励地方积极探索，先行先试，需要形成改革合力。公共资源市场化配置促进中心的成立，我想也是落实推动改革的重要力量。希望中心能够极大的会聚智慧和力量，为持续推进我国公共资源配置改革创新和发展，做出突出的贡献。

内 容 简 介

政府与市场关系的改革基础是政府配置资源方式的改革与创新，本书依据资源配置相关经济理论，对中央办公厅、国务院办公厅《关于创新政府配置资源方式的指导意见》逐条进行了释义与解读，包括经济体制改革历程、政府配置资源改革目标与原则等，依据该指导意见，对创新政府配置自然资源、经营性国有资产和非经营性国有资产的改革与创新，以及创新政府配置资源组织与监管和实施保障等进行阐释语义，辅以必要的案例或相关政策、资料，以期规范引导政府配置资源方式的改革与创新。本书适合于从事资源配置理论研究、教学以及从事或参与资源配置活动的机构、人员正确理解中央和国务院资源配置改革与创新政策参考，同时，作为高等学校资源配置相关专业的本科生或者研究生教学参考书。

新时代公共资源市场化配置促进中心简介

新时代公共资源市场化配置促进中心，是经民政部门批准，注册在中关村国家创新示范区，致力于公共资源配置理论研究、创新与实践的全国性社会服务机构。

促进中心定位新时代民间智库，由全国政协委员、著名经济学家、财政部财政科学研究所原所长贾康、中央财经大学公共资源配置政策研究中心、华夏新供给经济学研究院、财联管理咨询（北京）有限公司等共同倡导并发起成立。其中，贾康担任首席经济学家，王德忠任理事长，内设公共资源中关村论坛（简称中关村论坛）秘书处、顾问委员会、学术委员会，以及政府采购、PPP、公共市场、国土矿权、资本产权、自然资源、文化资源、医疗卫生、教育科技、综合规划、地方财经、数据分析、政策功能、政策评估等专业委员会，主要从事公共资源配置前瞻性理论与学术交流、顶层设计、法规起草、标准制定、专题调研、论证评估，并提供资源配置战略规划、配置方式解决方案、专业咨询与培训，资源整合、开发、利用，组织优秀项目筛选、策划、对接与落地，资产管理，企业投资融资与资本合作，基于大数据的信息数据归集挖掘、分析利用、门户发布传播等。

新时代公共资源市场化配置促进中心，坚持贯彻国家新发展理念，围绕经济体制改革重点，聚焦资源要素配置，秉承“大中至正，真才实用”理念，发扬“独立、真实、革新、担当”精神，内聚产研学府精英，外结商协社盟群体，力创“中国最具影响力的公共资源思想库”“一站式公共资源配置服务平台”“中国公共资源达沃斯”，更好地服务政府决策、服务企业发展、服务民生改善。



新时代公共资源
NEW TIME PUBLIC RESOURCE



新时代公共资源市场化配置促进中心

地址：北京天星街1号院绿地启航国际8号楼13层

邮箱：xinshidaiggzy@163.com

目 录

第1章 绪 论	1
一、经济体制改革进程与资源配置方式	1
二、创新政府配置资源方式目的与改革目标	4
三、政府配置资源范围与方式	8
四、创新政府配置资源方式指导思想	12
五、创新政府资源配置方式基本原则	16
六、菏泽市创新公共资源市场化配置实例	20
第2章 创新自然资源配置方式	23
一、建立健全自然资源产权制度	24
二、健全国家自然资源资产管理体制	27
三、完善自然资源有偿使用制度	32
四、发挥空间规划对自然资源配置的引导约束作用	37
五、推进无线电频率、空域等资源优化配置	42
第3章 创新经营性国有资产配置方式	46
一、优化国有资本布局	47
二、完善国有资本授权经营体制	50
三、建立健全国有资本形态转换机制	53
四、规范经营性国有资产处置和收益分配	55
五、强化国有资本基础管理	59
第4章 创新非经营性国有资产配置方式	63
一、推进政事分开、管办分离	64
二、推进基本公共服务均等化	67

三、创新公共服务供给方式	72
四、推进非经营性国有资产整合与共享	75
五、推进行政事业单位资产规范管理	78
第5章 创新资源配置组织方式	83
一、建立公共资源目录清单	83
二、加快推进公共资源交易全过程电子化	85
三、完善市场交易机制	89
四、建立健全信息服务机制	92
第6章 创新资源配置监管方式	97
一、加强和完善信用监管	97
二、加强和完善协同监管	100
三、加强和完善动态在线监管	101
四、加强和完善全过程监管	102
第7章 强化组织领导和实施保障	106
一、加强组织领导	106
二、鼓励开展改革探索	111
三、建立健全法律法规	113
四、完善相关配套制度	117
附录一：中共中央办公厅、国务院办公厅《关于创新政府配置资源方式的指导意见》	123
中共中央办公厅、国务院办公厅《关于创新政府配置资源方式的指导意见》	124
附录二：政府配置资源相关政策性文件	133
中共中央、国务院关于分类推进事业单位改革的指导意见	134
中共中央、国务院关于加快水利改革发展的决定	141
中共中央、国务院关于深化国有企业改革的指导意见	150
国务院关于国有企业发展混合所有制经济的意见	161
国务院关于促进民航业发展的若干意见	169
国务院关于全民所有自然资源资产有偿使用制度改革的指导意见	175

中共中央办公厅、国务院办公厅《生态环境损害赔偿 制度改革试点方案》	181
关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革 试点工作的指导意见	186
中共中央办公厅、国务院办公厅《关于划定并严守生态 保护红线的若干意见》	193
中共中央办公厅、国务院办公厅《关于建立资源环境承载 能力监测预警长效机制的若干意见》	199
国务院办公厅关于印发整合建立统一的公共资源交易 平台工作方案的通知	205
国务院办公厅关于印发编制自然资源资产负债表试点 方案的通知	211

第 1 章

绪 论

经济体制改革的核心问题是正确处理政府与市场的关系问题。资源配置方式，是一个国家经济建设与运行，科学确定政府体系、人员定岗定编和事权的基础，是正确处理政府与市场边界的前置性工作基础。这当中，资源指自然界和人类社会中一切可用于开发和利用，进而服务于人类发展的物质、能量和信息总称，包括土地、矿产、森林、江河、湖泊、海洋等自然资源，还包括直接或间接对生产发生作用的社会经济因素构成的社会人文资源，如社会人口、劳动力，以及技术资源等。其中，公共资源指自然生成或存在的，由全体或某一区域社会成员共同享有的资源，如土地、矿藏、河流、空气等自然资源，以及社会管理与治理中的公共产品和公共服务等经济资源和社会事业资源。党的十八大报告中明确指出：“经济体制改革的核心问题是处理好政府和市场的关系”，即在资源配置时是政府决定还是让市场决定问题。故此，资源配置实际上是政府与市场的关系问题，也是深化经济体制改革的核心问题。中央办公厅、国务院办公厅《关于创新政府配置资源方式的指导意见》（以下简称《指导意见》）为政府代表国家和全民所拥有的自然资源、经济资源和社会事业资源等公共资源资源配置方式提出了指导意见，是指导各级政府正确履行其经济职能，即政府的宏观调控、提供公共产品和服务以及市场监管职能的一项基础性工作，其实质是在社会主义市场经济下正确解决政府和市场的关系问题，因为一切经济活动的基础是资源配置。

一、经济体制改革进程与资源配置方式

经济体制改革，指按照社会生产关系一定要适应生产力发展的客观要求，对不适应社会生产力发展的经济管理体制、制度和管理方式、方法进行改革

和系统优化,以满足社会生产力发展需求。经济体制改革与资源配置方式密不可分。1978年12月召开的党的十一届三中全会是我国经济体制改革的一项重要标志。1984年,党的十二届三中全会通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》明确要求,“社会主义社会的基本矛盾仍然是生产关系和生产力、上层建筑和经济基础之间的矛盾。我们改革经济体制,是在坚持社会主义制度的前提下,改革生产关系和上层建筑中不适应生产力发展的一系列相互联系的环节和方面。这种改革,是在党和政府的领导下有计划、有步骤、有秩序地进行的,是社会主义制度的自我完善和发展。改革的进行,只应该促进而绝不能损害社会的安定、生产的发展、人们生活的改善和国家财力的增强。”决定同时指出,经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制,包括:①以公有制为主体,多种经济成分共同发展方针,转换国有企业经营机制,建立适应市场经济要求,产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度;②建立和培育全国统一开放的市场体系,实现城乡市场紧密结合,国内市场和国际市场相互衔接,促进资源的优化配置;③转变政府管理经济的职能,建立以间接手段为主的、完善的宏观调控体系,保证国民经济的健康运行;④以按劳分配为主体,多种分配方式并存的收入分配制度,体现效率优先、兼顾公平的原则,鼓励一部分地区一部分人先富起来,走共同富裕的道路;⑤建立多层次的社会保障制度,为城乡居民提供与我国国情相适应的社会保障,促进经济发展和社会稳定。在此基础上,我国经济体制从多年的计划经济体制逐步转向市场经济,资源配置方式也从单一的行政配置资源走向发挥市场在资源配置中的基础性调节作用的市场配置。2013年11月,党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,明确提出要紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用深化经济体制改革。

新中国成立以来,我国资源配置方式经历了以下5个发展阶段:

第1阶段:1949~1978年,计划经济阶段。这一时期资源配置方式为行政配置资源,即按照计划,政府通过行政划拨方式组织资源配置。

第2阶段:1978~1984年,有计划的市场经济阶段。这一时期提出以计划经济为主,市场调节为辅的资源配置原则。1979年12月26日,针对经济体制改革和对外开放,邓小平同志指出:“我们是计划经济为主,也结合市场经济,但这是社会主义的市场经济”的改革原则,这一原则后来体现在党的十二大报告中:“计划经济为主,市场调节为辅”,即允许对部分产品通过市场调节配置,开启了以市场辅助资源配置的改革。