

生产要素创新性配置的内在机理 与法治进路

冯 果 吕佳欣

摘 要 加快发展新质生产力是全面贯彻落实新发展理念、实现高质量发展、推进中国式现代化的必由之路。发展新质生产力的关键在于生产要素创新性配置。在推进生产要素创新性配置中必须充分发挥法治的协调、保障与促进功能,紧紧抓住交易机制、规制面向、培育环境三大环节,立足中国国情,以整体主义和功能主义为视角,着力打通堵点卡点,创新生产要素配置方式,扫除制约生产要素有效流动的机制障碍,提升生产要素配置效率,营造公开、透明、有序的生产要素配置环境,推动先进优质生产要素向发展新质生产力顺畅流动。就法治的协调功能而言,亟须完善生产要素交易机制,充分发挥市场在生产要素配置中的决定性作用,提升生产要素配置效率;就法治的保障功能而言,要充分重视政府对生产要素创新性配置的规制作用,对市场竞争与要素价格进行有效规制;就法治的促进功能而言,要着力优化促进生产要素创新性配置的社会环境,为生产要素配置的创新提供长远动力。

关键词 新质生产力;生产要素创新性配置;要素市场化配置;要素交易;全国统一大市场;数据要素

中图分类号 D912.29 **文献标识码** A **文章编号** 1672-7320(2025)02-0016-12

基金项目 司法部法治建设与法学理论研究部级科研项目重点课题(24SFB1002)

中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议提出要健全因地制宜发展新质生产力体制机制,加快形成同新质生产力更相适应的生产关系,促进各类先进生产要素向发展新质生产力集聚,大幅提升全要素生产率。这一论述直接指向基于发展新质生产力推动生产要素配置优化。必须强调的是,生产要素创新性配置是新质生产力的重要组成部分,发展新质生产力需要实现要素的优化配置和提高全要素生产率。在新时代背景下,生产要素创新性配置离不开法治保驾护航。如何以法治推动生产要素创新性配置,促进各类先进优质生产要素向发展新质生产力顺畅流动,是现阶段值得探讨的重要问题。

一、新质生产力的关键驱动:生产要素创新性配置

生产力是人们生产物质资料的能力,既包括人的因素、物的因素和被利用的自然力,还包括科学技术、分工协作和生产组织等要素^[1](P48)。与生产力发展水平相对应,不同时代的物质生产活动必然会产生新的生产要素,不断丰富和拓展生产要素的具体构成^[2](P89)。这种生产要素与生产力之间的密切关系具体表现为,生产要素是构成生产力的物质表现形态,生产力则是所有生产要素共同作用的生产力量。

面对新一轮科技革命、产业变革、大国竞争加剧,基于我国经济发展方式转型^[3](P1),习近平创造性地提出“新质生产力”概念,推动马克思主义生产力理论中国化、时代化。新质生产力是由技术革命性突

破、生产要素创新性配置、产业深度转型升级而催生,以劳动者、劳动资料、劳动对象及其优化组合的跃升为基本内涵,以全要素生产率大幅提升为核心标志,特点是创新,关键在质优,本质是先进生产力^[4](P6)。由于新质生产力以新技术、新经济、新业态、新动能为主要内涵^[5](P32),生产要素及其配置方式必须作出相应的变革。

生产要素创新性配置是与新质生产力相匹配的生产要素配置方式,其核心要义是通过配置方式创新推动各类生产要素高效、合理的配置与利用,最终促进先进优质生产要素向发展新质生产力顺畅流动。相较于传统的生产要素配置方式,生产要素创新性配置具有以下核心特征与发展要求。

首先,生产要素创新性配置具有创新驱动性,追求生产要素与配置方式的双重变革。一方面,生产要素的质量提升与范围拓展极大加快了生产力发展进程。其中,数据要素最具代表性。作为新型生产要素,数据要素具有非竞争性、非排他性、非消耗性等特征,催生出数字生产力这一新型生产力形态。现阶段,数据要素已成为驱动经济发展的重要生产要素,已深刻重塑了产业运作模式,极大地提升了生产力水平。除了数据要素,管理、技术、知识等生产要素的运用同样显著革新了生产方式,促进生产力水平进一步跃升。另一方面,组织创新与科技发展正深刻重塑着生产要素配置方式。人工智能、物联网、大数据、区块链、算法、平台等新型技术与组织形式不断涌现,并催生出平台经济、网络经济、共享经济等新型经济模式,不断打破着传统生产要素配置方式,推动要素配置向精细化与高效化发展。

其次,生产要素创新性配置具有协调统一性,以促进全国范围内先进优质生产要素向发展新质生产力顺畅流动为目标。新质生产力所需的生产要素创新性配置是在全国范围内深度整合的。这一目标的实现依赖于统一协调、公平竞争的市场环境。现阶段,仍存在部分地方政府以地方利益最大化为目标,制定妨碍市场公平竞争的政策,导致要素市场割据。在这种情形下,资源错配将导致全要素生产率的降低^[6](P1404)。基于发展新质生产力进行生产要素创新性配置,需加快建设生产要素全国统一大市场,最大程度上提升要素配置效率。

最后,生产要素创新性配置具有系统集成性,不仅关注要素的简单组合,还强调发挥要素协同作用。新质生产力并非简单的要素数量的增加,而是通过创新性配置促进要素协同,实现“1+1>2”的效果^[7](P82)。要想推动新质生产力发展,生产要素创新性配置需注重生产要素间的互补性协同与替代性协同。在互补性协同方面,需借助要素功能互补最大程度上推动生产力水平提升。例如,在社会生产实践中推动数据要素与其他生产要素充分结合,发挥数据要素的放大、叠加与倍增效应,提升社会生产效率。在替代性协同方面,需尽可能使用具有低耗能、低污染、低排放的生产要素代替其他要素,以实现要素组合优化。

二、法治在推进生产要素创新性配置中的三重功用

长期以来,政府与市场的关系问题是我国经济发展面临的重要议题之一。在我国从计划经济转型为市场经济的过程中,要素市场化相较于商品市场化而言更为缓慢,并始终贯穿着从计划管理、政府控制逐渐转向市场调节、市场配置的变革主线^[8](P4-P5)。改革进行至今,生产要素配置中政府与市场的关系仍未完全厘清。在发展新质生产力的背景下,上述问题愈加显现,更演变为生产要素创新性配置中市场、政府、社会三方协同问题。在此背景下,如何运用法治手段厘清市场、政府、社会在要素配置中的定位,在法治轨道上推动生产要素创新性配置,成为亟待探讨的时代议题。对此,需要从协调、保障与促进三重维度出发。

首先,法治可以在生产要素创新性配置中发挥协调功能,促进生产要素交易达成。要素配置的核心是生产要素权利的转让与承接,需依托于市场竞争机制、价格机制、供求机制实现。但是,现阶段要素市场化配置改革进程仍有待推进,主要表现为生产要素市场配置机制不健全、各类要素市场化配置改革步

伐不一等。市场经济本质上是法治经济,要素交易需要法治保驾护航。具言之,法治视角下要素交易即为要素权利的确权、转让与再确权过程,其顺畅进行需要法律在以下方面发挥协调功能:一是明确交易规则,推动形成透明、有序、高效的交易环境;二是优化交易过程,降低交易成本并促进交易达成;三是确认交易结果,明确交易双方的权利与义务。为此,需围绕生产要素市场交易,抓住其中的主体、客体、场所、市场体系等关键要素,探讨生产要素交易机制的建构问题。

其次,法治可以发挥对于生产要素创新性配置的保障功能,确保政府规制在法治轨道上进行。一方面,生产要素市场仍存在阻碍公平竞争的垄断行为与不正当竞争行为,不利于市场机制在要素配置中发挥作用;另一方面,要素市场仍存在价格信息不对称、垄断定价等行为,需要政府介入并展开恰当的规制。毫无疑问的是,上述市场乱象需要政府进行规制。但需明确的是,政府规制必须在法治轨道上进行。对此,需推动政府规制模式从“政府主导型”传统规制向“市场回应型”转变^[9](P195)。具言之,政府对于生产要素市场的干预,并非代替市场机制发挥作用,而是市场失灵时及时介入,并且其介入经济运行需遵循必要的限度。在具体实施过程中,应抓住竞争与价格两个基本面向,发挥政府规制对生产要素创新性配置的保障作用。

最后,发挥法治对生产要素创新性配置的促进功能,培育促进生产要素创新性配置的社会环境。生产要素创新性配置的落脚点在于创新,但现阶段社会环境对于创新的推动作用稍显欠缺。加快实现生产要素创新性配置,需要法治发挥促进功能,从以下几个方面推动要素优化配置。一是方向促进,即生产要素创新性配置需要法治引领创新方向。对此,应当以新质生产力发展目标为指引,通过创新驱动经济增长。二是动力促进,需培育加速创新实现的社会环境,激发生产要素配置的创新活力,推动生产要素创新性配置的达成。三是发展促进,即培育保障创新顺畅进行的社会环境。经济发展并非是一个线性过程。同时,创新的达成也不是一蹴而就的,而会经历一个反复探索的过程。对此,有必要在激励创新的同时提供必要的容错机制,塑造鼓励创新与宽容失败的社会环境。

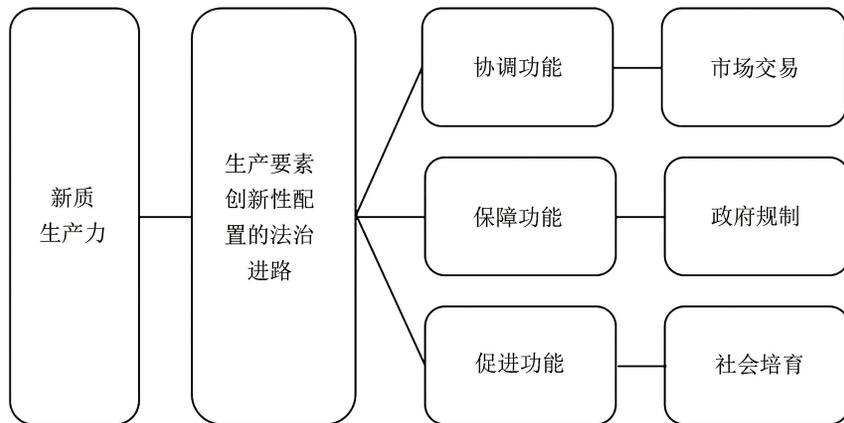


图1 生产要素创新性配置的法治进路

三、生产要素创新性配置的交易机制

虽然各类生产要素配置存在特殊性,但抓住交易主体、交易客体、交易方式、交易市场几个关键要素,可以总结出生产要素交易中具有普适性的核心机制。

(一) 多元市场主体的市场定位与权利保障

确定各类市场主体的体系定位并保障其核心权利,是完善生产要素市场交易机制须考虑的前提性问题。

在生产要素市场中,生产经营服务主体是重要交易主体,关键特征是商主体,其市场准入权、自由交易权、财产权的保障不仅关乎要素交易能否达成,还影响整个生产要素配置机制的运转。首先,市场进入是进行交易的前提,生产要素创新性配置必须保障交易主体自由进入市场的权利。诚然,囿于交易的复杂性、专业性与高风险性,部分生产要素交易场所存在较为严格的市场准入制度。例如,目前我国大多数数据要素交易平台事实上发挥着数据商的市场准入管理作用,数据商入场交易需经平台审核,但这一做法是否妨碍市场主体准入值得警惕^[10](P74)。其次,需保障要素市场主体的自由交易权。营业自由是商主体最重要的权利^[11](P47),交易自由正是其中的重要组成部分。在要素市场中,只有保障市场主体自由确定经营方向、自由选择交易对手、自由决定交易方式,才能充分激发要素市场发展活力。最后,只有保障交易主体的财产权利,明确交易主体对生产要素享有的权利内容,方能促进生产要素顺畅流转,增进生产要素配置效率。

不容忽视的是,生产要素市场同样存在公众交易者。一方面,有必要在制度设计时兼顾各类交易主体的特殊性,考虑交易者专业素养、风险承受能力等因素进行差异化制度设计。另一方面,对于公众交易者的过度保护将适得其反,扭曲市场信号并有损公平与效率。对此,有必要摒弃父爱主义下对公众交易者的过度约束和保护,尊重市场交易“买者自负”原则。

除了直接交易主体,生产要素市场还存在大量中介主体。中介机构是要素交易达成的桥梁与媒介。通常而言,生产要素市场中介帮助市场聚集具有互补性需求的交易者,通过报告交易机会、转移交易风险、推动交易磋商等方式促进要素交易的达成。在各类要素市场中,中介机构样态及其发展程度呈现差异化,与各类要素市场特殊性和市场发展程度密切相关。例如,资本市场已形成类型多样、定位多元的市场中介体系,包含证券公司、会计师事务所、律师事务所、信用评级机构、资产评估机构等。除了资本市场,中介主体在数据要素市场中同样扮演着重要角色,发挥着促进交易效率与安全的双重功能。推动我国各类生产要素市场化配置改革,需要结合各类生产要素交易特点,培育与之适应的各类中介主体,发挥其降低交易成本、增进交易安全、提升交易效率等市场功能,促进生产要素配置的顺利完成。

同样值得关注的是,生产要素交易还涉及其他相关主体保护问题。一方面,部分生产要素并非独立存在,必须依附于特定主体。例如,劳动力要素依附于劳动者存在,无法独立在生产要素市场上进行交易。对此,生产要素配置不仅需考虑劳动力流动对于区域发展与社会治理的影响,还需关注劳动者权益保障问题。另一方面,部分生产要素虽然不具有直接依附性,但可能在间接层面对相关主体产生影响。例如,作为信息的数字化载体,数据要素的流通利用难免涉及个人信息权与隐私权保护问题。对此,有必要在推动数据流通的同时平衡权利保护问题,实现对于个人信息权与隐私权的精准保护。

(二) 交易客体中生产要素的确权、样态与分类分级

以要素流通为主线,对于交易客体的探讨可以按照确权、样态、分类分级的逻辑展开。

首先是交易客体确权问题。要素产权问题的核心是交易主体与客体间关系问题。学界通常认为,产权明晰是要素配置的前提,是要素交易得以达成的基础条件。在要素流通中,产权明晰一方面可以保护市场主体正当权利,激励市场主体参与要素配置;另一方面可以提升要素配置效率并降低要素交易成本,有利于要素配置机制高效顺利运行。

但是,传统确权理论能否应用于数据要素仍有待探讨。目前围绕数据确权仍存在诸多争议。例如,数据能否归入民事权利的客体,以及能否被视为独立财产^[12](P169-173)。又如,数据既包括个人、企业等行为主体产生的生产、交易、消费等数据,也包括智能设备等自动产生的各类次生数据,存在产生主体与产生过程的复杂性^[13](P109)。再如,如何解决数据的收集与使用涉及隐私保护问题^[14](P616)。同样不容忽视的是,支持数据确权的观点也不在少数。例如,有学者提出,数据确权是数据立法需要解决的

关键问题,可以激励数据生产与流通^[15](P57-61)。相关争论在《中共中央 国务院关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》(以下简称“数据二十条”)颁布后仍未停止。但不可否认的是,“数据二十条”提出“推动数据产权结构性分置和有序流通”“推进数据分类分级确权授权使用”,解决了数据要素市场发展的诸多问题,其颁布也意味着我国对于数据要素已转向淡化所有权、强调使用权的发展方向。基于生产要素创新性配置的发展需要,有必要从是否有益于增进数据权利保护、促进数据要素流通、推动数据要素利用等方面考虑数据确权问题。

其次是交易客体的样态问题。一方面,现阶段要素市场交易客体呈现多样化。例如,土地要素所有权归国家或集体所有,不能在要素市场进行交易,其交易则围绕使用权展开。再如,受交易需求与交易技术双重推动,份额交易在金融领域表现得尤为明显,顺应了交易便捷性需求,有助于促进交易达成^[16](P94)。另一方面,新型生产要素的涌现推动了要素市场交易客体范围拓展,交易客体的安全与合规问题进一步凸显。例如,作为信息的载体,数据要素的交易与国家、社会、个人利益密切相关。所以,需审查作为交易客体的数据要素是否涉及个人隐私、商业秘密、国家秘密,通过确保交易标的合规增进数据要素交易的安全性。

最后,需通过分类分级促进特定生产要素交易的标准化,保障交易安全并促进交易效率。诚然,现阶段并无必要推进所有生产要素的分类分级。但不可否认的是,分类分级对于促进特定生产要素交易具有重要作用。一方面,生产要素分类分级可以帮助要素市场精准匹配供需双方,促进交易达成并提高交易效率。另一方面,生产要素分类分级有助于增进交易合规,提升交易的安全性。例如,数据分类分级不仅对于数据安全保护有重要意义,还可以帮助市场主体快速识别数据要素类别、属性、适用范围等信息,提高定价效率并降低交易成本^[17](P65)。

(三) 交易方式中场内交易与场外交易的协调发展

场内交易与场外交易的界分最初在证券交易领域出现,并逐步拓展至其他产品交易领域。在生产要素配置中,场内交易与场外交易的界分早已超越了资本要素交易领域,在其他生产要素交易中同样存在。例如,在数据交易所进行的数据要素交易、在技术交易所进行的技术要素交易均可视为场内交易。

场内交易与场外交易互相不可替代,对于生产要素创新性配置同样重要。场内交易与场外交易通常在交易主体、交易标的、交易机制等方面存在较大差异。在时间维度上,场外交易通常是生产要素交易的初始状态,场内交易则是生产要素交易走向集中化与标准化的体现。这种演进方向对于要素配置具有重要意义,其原因在于,由于信息传递、风险缓释及产品转让方面的局限性,场外交易对交易者的要求通常较高,将阻碍市场主体参与交易^[16](P95)。以交易所为代表的场内交易兴起为市场主体提供了更加公平、可信的交易环境,增进了交易的便捷性,在提升交易效率与交易安全方面具有重要意义。但不可否认的是,场内交易与场外交易均匹配了特定的交易需求,二者存在互补关系。在发展新质生产力的背景下,有必要构建场内交易与场外交易相结合的交易体系,二者在生产要素创新性配置中的定位不同。场内交易可以推动生产要素交易走向高效化与规范化。场外交易则定位于丰富市场结构,提供多样化交易方式,满足市场主体多元交易需求。

在生产要素创新性配置中,场内场外相结合交易体系构建需考虑各类生产要素特殊性。例如,资本市场场内交易与场外交易制度已较为完善。同时,针对资本要素配置对于交易效率与交易安全的较高需求,有必要进一步推动改革深化。一方面,推动场内市场板块间差异化发展,持续完善场内市场交易规则,提升市场的公开透明性,另一方面,促进场外交易市场规范发展、创新发展,增进场外市场活力。再如,需基于数据流通特殊性与数据市场发展阶段特征完善数据要素场内外交易体系。一方面,需构建以数据交易所为核心的场内交易体系,统筹规划数据交易所总体布局,推动建立健全数据交易规则,培育壮大数据要素场内交易,增进数据交易效率与交易安全。另一方面,有必要继续规范引导场外交易,

关注场外数据交易中的数据安全与隐私保护问题,推动数据要素合规高效流通。

构建场内交易与场外交易相结合的交易体系,需要政府与企业共同发挥作用。不可否认的是,政府介入规制场内交易不仅具备合理性,而且符合历史发展趋势。例如,证券市场就经历了“场外实践探索—场内自主管理—场内统一规制”的阶段发展历程^[18](P162)。要推进生产要素创新性配置,生产要素交易场所的设立就应当具有全局考量,并且在监管规则、交易标准等关键领域形成必要的统一。在场外交易市场构建中,企业等市场主体应发挥积极性与能动性,推动交易方式创新,政府应尊重多样化的交易方式,同时完善监管规则以实现风险的有效控制。

(四)多层次生产要素交易市场体系优化

生产要素市场体系的发展经历了长期演变的过程,未来应当向多层次生产要素市场体系演进。对此,有必要从以下三个方面出发,推动形成有利于生产要素创新性配置的市场体系。

首先是“多层次”生产要素市场体系的优化。所谓“多层次”是指能够满足不同主体需求、适应不同交易成本的市场结构,各市场间呈现相互竞争、相互合作关系^[19](P54)。对生产要素市场进行分层,是尊重生产要素市场交易主体、交易客体、交易需求多样性的体现,既是立足现阶段生产要素市场交易现状的应然选择,也是推动生产要素市场发展,最大程度上推动先进优质生产要素向发展新质生产力顺畅流动的必由之路。

其次是多层次“生产要素市场”体系的优化。市场是生产要素流动的重要载体,在生产要素配置中发挥着决定性作用。现阶段,持续深化要素市场化配置改革已成为当下改革重点。一方面,需扩大要素市场化配置范围,持续推动各类生产要素的市场化配置改革;另一方面,需持续完善生产要素配置体制机制,推动交易规则、交易设施、交易制度持续优化,为市场主体提供更加便捷、高效的交易渠道。

最后是多层次生产要素市场“体系”的优化。一方面,各类生产要素市场内部的层次划分并非随意进行的,而是遵循特定的逻辑顺序。在各类生产要素市场中,资本市场层次的划分最为典型。具言之,以服务实体经济发展为目标,我国已构建包含主板、科创板、创业板、北交所、新三板、区域性股权市场在内的多层次资本市场体系,满足了不同类型、不同发展阶段的企业融资需求,实现了资本要素正向功能的发挥。另一方面,需推动各层次生产要素市场互联互通。不同层次的生产要素市场并非孤立存在,而是通过相关机制紧密联系、协调运作的。仍以资本市场为例,转板机制正是为了匹配企业在各层次市场间流动的需要,有助于更好地发挥各层次市场功能,推动我国多层次资本市场协调发展。与之类似,互联互通机制在数据要素市场交易体系中同样发挥着重要作用。若缺失这一渠道,难免造成数据要素流动障碍,不利于数据要素的市场化配置。同样,其他生产要素多层次市场体系的构建也需要考虑层次划分与互联互通问题,既要结合要素特殊性厘定市场结构,也要关注各市场间协同制度与流动制度等。

四、生产要素创新性配置的规制面向

价格机制与竞争机制在要素市场化配置中发挥着重要作用,与之相对应需解决各类要素市场的公平竞争和价格规制问题^[8](P11)。更好发挥政府在生产要素配置中的作用,需抓住政府规制的双重面向,推动公开、透明、有序的生产要素配置环境的形成。

(一)竞争面向:要素市场公平竞争的三维强化

现阶段,要素市场仍存在亟待规制的垄断行为与不正当竞争行为,这妨碍了要素配置机制正常运转。推动生产要素创新性配置,需要加强以下几个维度的竞争法规制,保障要素市场公平竞争的实现。

1. 场域维度:促进生产要素与市场主体自由流动

就改革进程而言,统一市场的建设需适应不同经济发展阶段循序渐进展开^[20](P5)。现阶段,基于全国统一大市场发展目标审视要素市场建设,本文认为仍需清除阻碍生产要素与市场主体自由流动的不

合理因素。

以生产要素市场自由流动为主线,场域维度的竞争法规制需从准入与退出两个方面出发。在准入方面,阻碍新的交易主体与生产要素进入市场不利于激发市场活力,且妨碍了市场充分竞争。在退出方面,阻碍生产要素与市场主体退出本地市场同样具有危害性,不仅抑制了市场流动性,还将干扰市场优胜劣汰功能的发挥。现阶段,生产要素市场准入维度与退出维度的自由流动障碍依然存在,突出体现为部分地方政府滥用行政权力阻碍生产要素与市场主体自由流动,妨碍全国统一大市场的建立。对此,有必要从以下两个方面加强对行政性垄断的规制。

一方面,需完善公平竞争审查制度,预防行政性垄断的发生。公平竞争审查制度目的在于减少法律和政策对市场竞争不合理的限制,意在通过审查涉及市场主体经济活动的行政规章、规范性文件和其他政策措施,从源头上纠察政府对市场主体的不公平待遇行为^[9](P200)。在要素配置中,公平竞争审查制度在扫清市场主体与生产要素流动障碍方面发挥着重要作用,为建立生产要素全国统一大市场奠定了基础。但是,公平竞争审查制度的实践效果仍存在缺憾,表现在审查动力不足、审查能力欠缺等方面。对此,有必要进一步细化公平竞争审查规则,明确公平竞争审查程序,优化公平竞争审查标准,并通过激励制度促进公平竞争审查的推进。

另一方面,需加强针对行政性垄断的反垄断执法与追责。现阶段我国对于行政性垄断的执法力度不足,突出表现在现行反垄断法仅赋予反垄断执法机构对上级机关的建议权,而并未赋予其实际执法权。这种规制方式有损行政性垄断执法的公正性与专业性,无法产生对行政主体行为的有效约束。强化针对行政性垄断的执法约束,有必要保障反垄断执法的独立性,完善反垄断执法机构的执法权限,充分发挥约谈制度的约束效果,提升针对行政性垄断执法水平。加强反垄断执法的同时还需完善追责体系。对此,有必要完善针对行政性垄断的法律责任体系,构建由声誉罚、行为罚和财产罚组成的规制体系^[21](P112),形成对政府权力的有效约束。

2. 运行维度:保障生产要素市场主体的平等地位

要素市场运行中仍存在基于所有制的主体地位不平等,即国有企业与民营企业间的地位不平等。长期以来,国有企业在生产要素市场相较于民营企业存在不正当的竞争优势,体现在政府补贴、税收优惠、金融支持等多个方面,阻碍了要素市场化配置的改革进程。

不可否认的是,国有企业大多分布在关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域,在全面推进中国式现代化进程中发挥着不可替代的作用。加快发展新质生产力,推动生产要素创新性配置,必须进一步推动国有企业改革。在市场竞争层面,对于公益类国有企业原则上应豁免适用竞争中立^[9](P195)。对于商业类国有企业,应继续沿着市场化方向深化改革,推动其公平参与市场竞争。尤其是对于竞争性商业类国有企业,有必要推动其最大限度上满足竞争政策要求^[22](P91)。

保障国有企业与民营企业平等参与市场竞争,还需关注以下两点,一方面,有必要秉持国有企业与民营企业市场地位平等原则。对此,政府应加大对自身行为的审查力度,不得给予国有企业不正当竞争优势。例如,应当对政府的投资政策和政府制定发布的事关国企业的政策措施进行公平竞争审查,尤其是针对政府对国企追加的投资以及补贴^[23](P128)。另一方面,推动国有企业治理结构完善与治理能力提升,健全国有企业市场化运营机制,增强国有企业创新能力与核心竞争力,促进国有企业更好地参与市场竞争。

3. 发展维度:关注数据要素的竞争法规制

加快发展新质生产力背景下,数据要素的竞争法规制问题尤为值得关注。一方面,作为新质生产力的核心驱动要素,数据要素在当前经济发展中扮演着举足轻重的角色,其利用与规制问题不容忽视。另一方面,对数据要素进行竞争法规制的紧迫性还源于数据要素在社会生产中展现的特殊性。具言之,数

据要素的价值在流通中方能实现,故而垄断行为与不正当竞争行为对于数据要素的价值实现将产生严重影响。现阶段,数据要素的运用已催生出新的竞争问题。例如,在竞争形式方面,经营者之间竞争的核心从围绕价格展开变更为围绕用户展开,从价格竞争转向用户竞争^[24](P173-178)。同时,数据要素催生出新经济、新业态与新模式,导致不正当竞争和垄断行为呈现出新的特征,造成竞争法规制困境。

完善对于数据要素的竞争法规制,首先需转变规制理念。传统的命令控制型监管认为,监管是由政府和企业构成的二元过程^[25](P132),但在数字经济背景下已无法实现对数据要素市场竞争行为的有效规制。同时,基于我国数据要素市场发展现状,应当构建由政府、企业、社会共同参与的治理模式。其中,应发挥政府对数据要素市场公平竞争的引导、保障、促进作用,推动企业规范数据开发、交易、利用行为,充分发挥行业协会的约束功能,鼓励普通公众等社会力量对数据要素市场进行监督。

在认定数据要素市场中的垄断行为与不正当竞争行为时,需根据数据要素呈现出的新特点重构违法行为认定标准。例如,在界定数据要素相关市场时,通过对数据生命周期各环节替代性因素的综合分析,确定各环节的替代性商品和服务,界定相关市场的范围^[26](P169)。同时,在进行针对数据要素的竞争法规制中,可基于数据要素市场发展现状总结具有代表性的垄断行为与不正当竞争行为,关注数据驱动型企业经营者集中、算法共谋、数据抓取、数据封锁、数字平台自我优待和大数据杀熟等行为。

不容忽视的是,数字经济时代垄断行为和不正当竞争行为日益复杂多变且难以发现,传统监管手段难以及时有效应对。同时,科学技术的快速发展为监管手段创新提供了有力支撑。例如,在反垄断监管中,智能监管手段在预测市场风险、评估市场竞争状况、固定违法行为证据等方面具备应用可能性^[27](P104)。实现对于数据要素市场垄断行为与不正当竞争行为的有效监管,监管主体可借助大数据、人工智能、算法等技术手段,了解并分析市场主体的行为,及时精准识别潜在的垄断行为与不正当竞争行为。

(二) 价格面向:厘清政府在要素定价中的角色定位

要素市场化配置中的价格形成可以分别从市场与政府两个维度理解。在市场维度,生产要素的价格形成应当是市场机制发挥作用的结果;在政府维度,政府应尊重价格机制并摒弃对于价格形成的不当干预。下文将聚焦政府规制探讨生产要素定价问题。

首先,现阶段仍需防止政府对要素价格形成的不当干预。改革开放以来的市场化改革更加侧重商品市场,导致要素市场价格扭曲长期存在。随着我国持续推动价格干预由紧到松,价格机制作用逐步凸显^[28](P155)。改革进行至今,市场定价的范围逐步扩大,政府定价的范围进一步缩减。中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议指出要完善主要由市场供求关系决定要素价格机制,防止政府对价格形成的不当干预。以此为指引,需进一步推动政府在要素价格形成中的角色转变,充分尊重市场在生产要素价格形成中的决定性作用。

其次,促进先进优质生产要素向发展新质生产力顺畅流动,有必要发挥政府对要素价格的调节与引导作用。为此,一方面要发挥政府对生产要素价格的调节作用,保障生产要素价格必要的稳定以确保社会生产正常进行;另一方面,政府可适度介入部分新型生产要素价格形成,促进与指导公共数据等新型生产要素定价,推动新型生产要素在社会生产中的运用。

最后,需构建生产要素价格公示与动态监测预警体系。一方面,生产要素价格监测与公示是政府公共信息服务的重要组成部分,有助于提升价格信息透明度,为市场机制发挥作用提供良好的信息环境。另一方面,构建价格动态监测预警体系是要素市场平稳运行的重要保障,不仅有助于从整体上控制生产要素市场风险,还可以协助监管机关识别包含价格垄断在内的违法违规行。在构建生产要素价格公示与动态监测预警体系时,应当将先进技术运用于价格信息的采集、处理、传输过程中,提升价格公示与动态监测预警的准确性与及时性。

五、生产要素创新性配置的系统培育

生产要素创新性配置的落脚点最终在于创新。因此,有必要从以下几个方面营造激发创新活力的社会环境,促进先进优质生产要素向发展新质生产力顺畅流动。

(一)本土主义视角下生产要素创新性配置的主体培育

生产要素创新性配置的实现需依托于市场主体的能动性。必须说明的是,上文以市场主体类型为脉络,梳理了各类市场主体角色定位与核心权利,意在基于推动生产要素市场配置机制顺畅运行作出必要分析。但不可否认的是,加速实现生产要素创新性配置,还需充分激发各类市场主体的创新活力。

一方面,推动生产要素创新性配置,需立足国情大力弘扬企业家精神,培育敢于创新、敢于试错的市场主体。作为生产要素市场的重要主体,企业家在组合生产要素中发挥着重要作用,不仅可以发挥能动性促进创新形成,还可以加速创新成果在生产实践中的应用。发挥企业家对生产要素创新性配置的推动作用,有必要立足国情弘扬企业家精神。在当下发展阶段,企业家精神已发展出丰富的时代内涵。其中,创新精神是企业家精神的重要内核,与生产要素创新性配置的内在要求不谋而合。另外,发挥企业家精神在生产要素创新性配置进程中的重要作用,不仅需激励市场主体勇于创新、敢于创新,还需要培育鼓励创新、宽容失败的社会环境,为创新提供必要容错机制。

另一方面,推动生产要素创新性配置,需培育具有社会责任的市场主体。在发展新质生产力的背景下,生产要素配置需考虑创新发展、绿色发展、协调发展目标。对此,需激励市场主体关注以下几个方面。首先,新质生产力是科技创新驱动的生产力,需要市场主体在生产经营中保持创新意识,增强创新能力,加大创新投入,促进技术要素与数据要素等新型生产要素的应用。其次,新质生产力本身就是绿色生产力,要求企业在生产中考虑社会发展需要,优先采用绿色、环保的生产要素替代高污染、高能耗、高排放的生产要素。最后,现阶段我国仍存在区域发展不平衡问题。实现发展新质生产力背景下的区域协调发展目标,需要鼓励企业结合自身情况力所能及地承担社会责任,因地制宜促进落后地区发展,推动解决发展不平衡不充分问题。

(二)功能主义视角下生产要素创新性配置的要素培育

在主体培育层面,本文对生产要素的使用主体进行了探讨,更加侧重从要素需求层面促进生产要素创新性配置。与之相对应,下文将从要素供给角度出发探讨生产要素创新性配置问题。对此,需要以社会发展需求为指引,加速生产要素本身实现创新,并借助要素增量推动要素存量调整,最终推动生产要素高质量供给与结构性优化。

一方面,基于新质生产力发展需要,我国需继续推动生产要素供给向优质化转变。提高生产要素质量有利于推动产业结构优化和经济转型升级。对此,我国需针对各类生产要素特点持续推进改革。例如,在资本要素方面,防范资本无序扩张,培育长期资本、耐心资本,发挥资本要素对于经济发展的正向功能。又如,在技术要素方面,应继续加大对于科技创新的投入,鼓励企业与科研机构、高校之间的合作,促进产学研结合,提升科技成果转化效率。再如,在数据要素方面,应持续推进数据要素高质量供给与合规高效流通,发挥数据要素对于生产力发展的促进作用。随着各项改革进程加速,我国将逐步促进要素供给的优质化,有效推动新质生产力发展。

另一方面,为生产力发展提供长远动力,需鼓励发展更多形式的生产要素,在现有生产要素之外培育新型生产要素。历史演进已经证明,生产要素本身的创新对生产力发展具有重要推动作用。实现生产力水平的进一步跃升,需要以鼓励、包容的态度面对生产要素创新。因此,有必要营造有利于要素创新的社会环境,促进新技术、新成果的转化与运用,为新型生产要素运用于生产实践预留必要的制度空间。

(三) 整体主义视角下生产要素创新性配置的理念培育

推进生产要素创新性配置,需秉持整体主义理念,从以下几个方面推进改革进程。

首先,需完善生产要素配置领域改革顶层设计,统筹推进各类生产要素市场化配置改革。为此,需秉持整体主义理念,关注各类生产要素市场间互动关系,协调各类生产要素市场统合发展。在此基础上,还需将生产要素市场作为一个整体,考虑其与商品市场间的承接关系。这种关系表现为要素市场是商品市场的基础,商品市场是要素市场的延伸。一方面,商品市场的消费需求会不断反馈到要素市场,影响生产要素配置过程;另一方面,要素市场产生的各种生产信息同样也会对消费需求产生影响,牵动商品市场的发展^[29](P89)。统筹推进各类生产要素市场化配置改革,就不能忽视要素市场与商品市场间的联系,需要在要素改革进程中充分考虑与商品市场的衔接。

其次,推动新质生产力发展,必须关注生产要素创新性配置与产业转型升级之间交互促进关系。一方面,生产要素的范围拓展与组合优化持续推动生产模式变革,催生、推动、加速产业转型升级。另一方面,创新的实现需要推动生产要素重新组合,对生产要素的供给作出不同的利用^[30](P84-87)。产业转型升级意味着打破原有的生产要素配置模式,为生产要素重新组合提供更多选择。推动产业转型升级,需针对各类产业特性,引入先进科学技术改造传统产业,加快推进新兴产业、未来产业发展,为新质生产力的发展注入动力。

最后,有必要基于国内国际双循环新发展格局探讨生产要素创新性配置。国内大循环是构建新发展格局的基础,需进一步拓展生产要素市场化配置范围,破除生产要素流动的城乡、区域、行业壁垒。同时,需进一步促进生产要素的跨国界自由流动与优化配置。对此,需积极参与国际竞争,推动深化国际合作,从“引进来”与“走出去”两个方面促进国内生产要素市场与国际市场的互联互通,形成国内国际双循环相互促进的新发展格局。

(四) 激励主义视角下生产要素创新性配置的分配制度培育

生产关系反作用于生产力,不断变革与创新生产关系将促进生产力的解放与发展^[31](P6)。在生产要素配置中,要素在组合过程中形成人们之间的经济关系,这些关系的具体化即为经济制度,又反过来影响市场主体的行为与生产力的发展,由此生产力—生产关系的作用具有动态演变特征^[32](P136)。其中,分配关系对生产要素配置尤为重要。最大程度上增进生产要素配置的创新活力,需要发挥分配制度的促进功能,为创新的实现提供必要的制度激励。目前,我国已经形成由初次分配、再分配、第三次分配组成的分配体系。在发展新质生产力的背景下,进一步促进生产要素创新性配置,还需从以下两个方面着手完善分配制度体系。

一方面,需尊重生产要素配置的市场规律,健全生产要素由市场评价贡献、按贡献决定报酬的机制。这既是市场经济的基本原则,也是促进生产要素优化配置的有效手段。具言之,依托于供求机制、竞争机制、价格机制等市场机制,生产要素对生产过程的贡献得以被客观反映,同时影响生产要素配置结果。基于发展新质生产力进行的生产要素创新性配置需充分尊重上述市场规律,以实现要素配置效率提升。

另一方面,在分配中体现各类生产要素的价值,充分激发先进优质生产要素活力。在发展新质生产力的背景下,生产要素及其组合方式发生深刻变化,打破了原有的生产要素利益分配平衡。例如,在现代经济运行中,科技创新成为企业生产效率提升的重要因素,促使技术要素在生产过程中扮演的角色愈发重要。又如,数字经济快速发展背景下,数据要素作为新型生产要素成为价值创造的重要源泉,极大地促进了生产力提升,日益成为发展新质生产力的核心要素。促进新质生产力发展,需要在分配环节体现上述生产要素的重要地位。在技术要素参与分配方面,鼓励科研人员通过科技成果转化获得合理收入,建立健全针对科研人员的股权、期权、分红等激励机制。在数据要素参与分配方面,完善数据要素按价值贡献参与分配渠道,优化数据要素再分配调节机制,鼓励企业积极参与数据要素的第三

次分配^[33](P38-39)。

六、结论

历史已充分证明,生产力的每一次跃升都与生产要素配置密切相关。随着改革进程的深入,我国劳动、资本、土地、知识、技术、管理、数据等要素质量持续改善,生产要素配置方式不断优化,推动着生产力水平进一步提升。站在新的历史起点展望可以发现,要想加快发展新质生产力,必须持续推进生产要素创新性配置。

基于我国发展现状,改革必须找准问题、精准施策,关注生产要素创新性配置的交易机制、规制面向、系统培育三大环节,破除生产要素自由交易、高效流动的体制机制障碍,加快促进生产要素及其配置方式的创新。作为上层建筑的重要组成部分,法治具有固根本、稳预期、利长远的保障作用,是加快发展新质生产力的必然选择。

在生产要素创新性配置环节,以推动各类生产要素高效、合理的配置与利用为目标,促进先进优质生产要素向发展新质生产力顺畅流动,必须依托法治的协调、保障、促进功能。对此,必须充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府作用,培育加速创新实现的社会环境,如此才能打通束缚新质生产力发展的堵点卡点,使创造社会财富的源泉充分涌流。

参考文献

- [1] 马昀,卫兴华.用唯物史观科学把握生产力的历史作用.中国社会科学,2013,(11).
- [2] 张永刚.基于新质生产力的生产要素创新和优化配置.学术界,2024,(5).
- [3] 周文,许凌云.论新质生产力:内涵特征与重要着力点.改革,2023,(10).
- [4] 习近平.发展新质生产力是推动高质量发展的内在要求和重要着力点.求是,2024,(11).
- [5] 冯果.以高质量法治助推新质生产力发展.民主与法制,2024,(6).
- [6] Chang-Tai Hsieh, Peter J. Klenow. Misallocation and Manufacturing TFP in China and India. *The Quarterly Journal of Economics*, 2009, 124(4).
- [7] 盖凯程,韩文龙.新质生产力.北京:中国社会科学出版社,2024.
- [8] 张守文.要素市场化配置的经济法调整.当代法学,2022,(5).
- [9] 孙晋.公平竞争原则与政府规制变革.中国法学,2021,(3).
- [10] 陈兵,郭光坤.国家级数据交易平台建设的法治方向及架构——以《数据二十条》为中心的解读.法治现代化研究,2023,(6).
- [11] 蒋大兴.《商法通则》《商法典》总则的可能体系——为什么我们认为“七编制”是合适的.学术论坛,2019,(1).
- [12] 梅夏英.数据的法律属性及其民法定位.中国社会科学,2016,(9).
- [13] 韩文龙.新质生产力的政治经济学阐释.马克思主义研究,2024,(3).
- [14] Anastasios Dosis, Wilfried Sand-Zantman. The Ownership of Data. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 2023, 39(3).
- [15] 王利明.数据何以确权.法学研究,2023,(4).
- [16] 冯果,张阳.商事交易场所的类型化检视及多层次架构——从场内衍生品交易规制边界突破.法学,2018,(8).
- [17] 史丹,何辉,薛钦源.数据分类分级制度与数据要素市场化:作用机制、现实困境和推进策略.福建论坛(人文社会科学版),2024,(4).
- [18] 杨显滨.论场内数据交易的法律制度建构.政治与法律,2024,(5).
- [19] 郑彧.多层次资本市场的经济解释与结构表现.多层次资本市场研究,2020,(2).
- [20] 谢莉娟,张昊.全国统一大市场与现代流通体系建设:实践探索与关系演进.中国流通经济,2022,(7).
- [21] 许身健.行政性垄断的概念构造及立法完善——基于《反垄断法(修正草案)》的分析.行政法学研究,2022,(3).
- [22] 段宏磊.竞争政策适用于国有企业的限度与法制重构.西南民族大学学报(人文社会科学版),2021,(2).
- [23] 孙晋.竞争性国有企业改革路径法律研究——基于竞争中立原则的视角.北京:人民出版社,2020.

- [24] 石超. 数字经济时代的竞争变革与竞争法治因应. 南开学报(哲学社会科学版), 2024, (4).
- [25] 朱娟. 我国区块链金融的法律规制——基于智慧监管的视角. 法学, 2018, (11).
- [26] 陈兵. 因应数据要素市场化配置全周期治理的挑战. 法学, 2023, (10).
- [27] 张晨颖. 反垄断智慧监管的理据与图景. 探索与争鸣, 2024, (5).
- [28] 刘凯. 价格行为规制的法理逻辑——基于整体价格法秩序的视角. 法学研究, 2023, (4).
- [29] 冉净斐, 闫碧玮. 现代流通体系赋能全国统一大市场建设的逻辑机理、现实难题与优化路径. 宁夏社会科学, 2024, (2).
- [30] 约瑟夫·阿洛伊斯·熊彼特. 经济发展理论——对利润、资本、信贷、利息和经济周期的探究. 叶华译. 北京: 中国社会科学出版社, 2009.
- [31] 刘志彪. 以新型生产关系推动新质生产力发展. 理论探索, 2024, (3).
- [32] 高帆. “新质生产力”的提出逻辑、多维内涵及时代意义. 政治经济学评论, 2023, (6).
- [33] 王杰森, 吴宏洛. 新时代数据要素参与分配理论的原发性贡献. 河北经贸大学学报, 2024, (2).

The Intrinsic Mechanism and Legal Approach To The Innovative Allocation of Production Factors

Feng Guo, Lv Jiixin (Wuhan University)

Abstract Accelerating the development of new quality productive forces is essential for fully implementing the new development philosophy, achieving high-quality growth, and advancing Chinese modernization. The key to developing new quality productive forces lies in the innovative allocation of production factors, which necessitates the coordination, safeguarding, and promotion functions of the rule of law. This also requires a focused approach to the three key aspects of transaction mechanisms, regulatory orientations, and nurturing environments. Taking full account of China's national conditions and adopting a holistic and functionalist perspective, efforts should be focused on overcoming obstacles and bottlenecks, innovating the allocation method of production factors, and removing institutional barriers that hinder the effective flow of production factors. This will enhance allocation efficiency, foster an open, transparent, and orderly allocation environment, and facilitate the smooth flow of advanced, high-quality production factors toward the development of new quality productive forces. In terms of the coordination function, it is necessary to improve the transaction mechanisms for production factors, give full play to the decisive role of the market in the allocation of production factors, and enhance the allocation efficiency. In terms of the safeguarding function, it is essential to emphasize the government's regulatory role in the innovative allocation of production factors, and effectively regulate market competition and factor prices. In terms of the promotion function, efforts should be made to optimize the social environment that promotes the innovative allocation of production factors, so as to provide impetus for long-term innovation in the allocation of production factors.

Key words new quality productive forces; innovative allocation of production factors; market-based allocation of production factors; transactions of production factors; a unified national market; data elements

■ 作者简介 冯 果, 武汉大学法学院教授, 湖北 武汉 430072;

吕佳欣, 武汉大学法学院博士研究生。

■ 责任编辑 李 媛