

Jingji Tizhi Gaige Yu Channeng Zhili

经济体制改革与 产能治理

孙飞 丹俊霖 著

国家行政学院出版社

Jingji Tizhi Gaige Yu Channeng Zhili

经济体制改革与 产能治理

孙飞 丹俊霖 著

北京

国家行政学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

经济体制改革与产能治理/孙飞, 丹俊霖著. —北京: 国家行政学院出版社, 2018. 8

ISBN 978-7-5150-2195-9

I. ①经… II. ①孙… ②丹… III. ①中国经济—经济体制改革—研究 IV. ①F121

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 203767 号

书 名 经济体制改革与产能治理
JINGJI TIZHI GAIGE YU CHANNENG ZHILI

作 者 孙 飞 丹俊霖

责任编辑 陆 夏

出版发行 国家行政学院出版社

(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)

(010)68920640 68929037

<http://www.nsapress.com.cn>

编 辑 部 (010)68928764

经 销 新华书店

印 刷 北京九州迅驰传媒文化有限公司

版 次 2018 年 8 月北京第 1 版

印 次 2018 年 8 月北京第 1 次印刷

开 本 170 毫米×240 毫米 16 开

印 张 13.125

字 数 204 千字

书 号 ISBN 978-9-5150-2195-9

定 价 36.00 元

本书如有印装质量问题, 可随时调换。联系电话: (010)68929022

前 言

2018年是改革开放40周年。回顾过去，中国共产党带领全国各族人民经过40年的改革探索，成功实现了从计划经济向社会主义市场经济体制的转轨，推动党和国家事业发生了历史性变革、取得了历史性成就，中国的经济实力、科技实力、国防实力和综合国力已跃然世界版图之上。着眼当前，中国特色社会主义进入新时代，社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，客观上要求国家治理体系和治理能力必须与时俱进地做出相应调整，有效应对全面深化改革面临的新任务、新挑战、新要求。党的十八届三中全会强调，全面深化改革的重点是经济体制改革，这是党中央在全面总结改革开放经验、准确把握国内外发展大势、统筹考虑“五位一体”总体布局基础上做出的科学判断和重要决策。毋庸讳言，持续破除经济体制机制弊端，完善引领经济发展新常态的相关制度建设，加快经济发展方式转型升级，建设现代化经济体系，助推经济高质量发展，是这个伟大时代之需、人民所盼。

站在新的历史发展阶段，全面建成小康社会和开启建设社会主义现代化强国的新征程需要我们在改革开放40年的基础上高起点、高标准地深化经济体制改革，不断解放和发展社会生产力，提高综合国力和国际竞争力。党的十九大报告强调：“必须认识到我国社会主要矛盾的变化，没有改变我们对我国社会主义所处历史阶段的判断。坚持以经济建设为中心不动摇，就必须坚持以经济体制改革为重点不动摇，充分发挥经济体制改革的牵引

作用。”2018年1月31日，习近平总书记在中共中央政治局第三次集体学习时强调：“深刻认识建设现代化经济体系重要性，要注重建设充分发挥市场作用、更好发挥政府作用的经济体制，实现市场机制有效、微观主体有活力、宏观调控有度。要深化经济体制改革，完善现代化经济体系的制度保障，加快完善社会主义市场经济体制。”

当前，我国经济领域还存在发展质量和效益不够高、创新能力不够强、供需结构不匹配、实体经济水平有待提高等发展不平衡不充分的突出问题和矛盾，其关键成因在于社会主义市场经济体制还不够完善，制约经济发展方式转变的体制机制障碍还比较多，成熟的、配套的制度保障体系还不健全。必须依赖经济体制改革取得的突破性进展，破除体制机制弊端，持续释放改革红利。法国社会学家让·莫内说过：“没有制度，一切皆不可持续。”这就从客观上要求紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用的深化经济体制改革，坚持和完善基本经济制度，加快完善现代市场体系、宏观调控体系、开放型经济体系，加快转变经济发展方式，加快建设创新型国家。紧紧围绕社会主要矛盾转化、围绕推动高质量发展，建设现代化经济体系，推动经济更有效率、更加公平、更可持续发展。要坚持问题导向，正视当前改革工作中存在的问题，按照习近平总书记“改革再深入、工作再抓实，凝聚起全面深化改革强大力量”的要求，对经济体制改革工作的策略、方式、方法进行相应的调整和完善。

我和丹俊霖同志从2016年初开始对中国经济体制改革与产能有效治理问题产生了浓厚的研究兴趣，也陆续出版了一系列有现实意义的研究成果，部分咨询成果获得了国务院主要领导的重要批示。为进一步挖掘这些研究成果的实践意义，我们对文稿加以整理和出版，以期给新一轮全面深化改革的顶层设计、全面推进、重点突破的战略决策提供一些思考和借鉴。

本书内容包含四个部分：以党的十八大以来中国经济体制改革的方向、思路和重点为主线，以新时代破解供需结构性重大失衡——有效治理过剩产能、加快培育新动能发展新经济为核心，以深化行政体制改革——“放管服”改革优化营商环境，以推进生产要素和进出口商品价格市场化

改革为两翼，构成本书的研究逻辑架构。

第一部分是围绕经济体制改革与产能有效治理展开相关研究，包括六篇文章。新时期产能治理就是“破旧立新”，去产能将从以退为主转向进退并重，从总量性的去产能转向结构性的优产能。“破旧”就是要持续地退出一些不符合市场要求的落后产能；“立新”就是要提高那些生产工艺更先进、更符合转型升级方向和绿色发展理念的先进产能，加快新旧动能转换。既要把落后产能坚决退出，也要把先进产能贯彻释放，让市场重新焕发活力、让企业重新找到竞争力，大力发展新经济、互联网金融、网络消费经济。据此，有两篇文章分别研究供给侧结构性改革中的去产能问题、“僵尸企业”退市的长效机制建立对策问题；其余四篇主要研究新旧动能转换和振兴实体经济问题。此部分的理论观点、实证分析和典型案例，对进一步深化经济体制改革、减缓经济周期对经济波动的影响、减少政府对去产能直接干预、积极推进市场化法治化去产能、探索建立市场出清长效机制、加快新旧动能转换路径研究等提供了有益思考和借鉴。

第二部分主要研究有关政府职能转变与行政体制改革问题，包括两篇文章。毋庸讳言，经济体制改革与行政体制改革是相互协调、相互支撑的。2017年，我们有幸参与了国家能源局“放管服”改革和原国家质量监督总局“放管服”改革（检验检疫工作效率）的第三方评估活动，初步掌握了两部门“放管服”改革以来取得的积极进展和当前存在的主要问题，在此基础上提出了下一阶段“放管服”改革的重点和举措。对新时代加快政府职能转变、推进行政管理体制改革的、优化营商环境，尤其是对深入推进两个领域（能源监管、检验检疫）的“放管服”改革应有所启示。

第三部分有一篇文章，深入探讨了供给侧结构性改革中公共服务供给方式创新的问题，研究聚焦在如何充分发挥有效政府的作用。中国特色社会主义进入新时代，需要不断创新公共服务供给方式，提供更多优质公共服务，通过保障和改善民生，使广大群众共享改革发展成果，促进共同富裕。创新的前提和要求是要处理好政府与市场的关系、长期与短期的关系、减法和加法的关系、供给和需求的关系。在创新路径层面应多措并举并举，

扩大有效供给；集中优势资源，补好供给短板；依托技术创新，增加供给结构的灵活性和适应性；全面深化改革，优化供给体制机制。可见，此研究观点在公共服务供给方式的创新导向、要求和路径等方面对公共服务供给侧改革应有所裨益。

第四部分主要研究中国进出口商品价格传导效应及其变动趋势问题，包括两篇文章。第一篇研究发现我国出口商品价格主要受到需求方收入水平和产品生产成本的影响，实际有效汇率对出口商品价格的影响作用并不大。这为新时期经济体制改革的重点、取向和方法论的选择上提供了有益参考，必须通过体制改革深挖内潜降低企业组织的运营成本和产品生产成本，搞好资本预算和对预算执行过程的成本控制。及时调整出口商品结构，建立有效制度保障平抑价格波动，降低生产成本。第二篇研究发现国际金融危机后中国价格水平的波动主要源于国内生产价格的走势，外部因素影响有限。因此，在进一步深化经济体制改革、完善相关制度政策建设方面，其导向上应从预防输入性通货膨胀（或紧缩）风险转向预防国内因素带来的风险。可以说，这两篇文章的实证分析及研究结论对新时期进一步深化经济体制改革的顶层设计、全面推进面向改革的重点突破转变、深化要素和商品价格体制机制改革等方面做出了积极有益的探索。

孙 飞 丹俊霖

2018年7月20日

目 录

第一部分 经济体制改革与产能有效治理

当前中国能源领域“放管服”改革：进展、问题与出路	3
一、当前能源领域“放管服”改革有序推进，成效初现	3
二、当前我国“放管服”改革领域存在的主要问题和矛盾	6
三、下一阶段深入推进能源领域“放管服”改革的重点与举措	10
供给侧结构性改革中的“去产能”问题研究	17
一、引言	17
二、去产能过程中面临的突出矛盾和问题	19
三、邯钢在供给侧结构性改革中“去产能”的经验与启示	22
四、去产能政策调整的重点与举措	27
中国互联网金融安全指标体系研究	32
一、引言	32
二、文献综述与理论基础	34
三、实证分析	41
四、研究结论	54

“僵尸企业”退市与建立去产能长效机制问题研究	62
一、当前加快清理存量“僵尸企业”的重要性和紧迫性	63
二、当前加快“僵尸企业”退市面临的主要问题和矛盾	67
三、新时期加快“僵尸企业”退市政策建议	72
京津冀网络购物行为区域差异研究	78
一、问题提出	78
二、理论基础及研究假设	81
三、数据及变量描述	87
四、实证结果及分析	89
五、结论及建议	97
当前我国实体经济发展面临的问题与出路	103
一、实体经济发展面临的主要问题和矛盾	103
二、实体经济发展的对策与出路	106

第二部分 政府职能转变与行政体制改革

我国出口商品价格的汇率传递效应及其变动趋势	111
一、引言	111
二、参考文献回顾及评述	112
三、加成定价理论模型	114
四、我国出口商品价格汇率传递效应的实证分析	116
五、我国出口商品价格汇率传递效应的比较分析	120
六、结论及政策建议	122
新时代全国口岸检验检疫工作“放管服”改革：进展、问题与出路	125
一、“放管服”改革取得的积极进展和阶段性成效	126

二、当前新政实施面临的主要问题和矛盾	130
三、新时代提高全国口岸检验检疫工作效率的建议	134

第三部分 公共服务供给方式创新

供给侧结构性改革下公共服务供给方式创新	143
一、供给侧结构性改革对公共服务供给的新要求	144
二、公共服务供给侧结构性改革应处理好四大关系	147
三、公共服务供给侧结构性改革重点和创新举措	150

第四部分 课化生产要素和商品价格体制改革

中国发展新经济面临的主要问题与破解之道	157
一、新经济的内涵特征及重要性	158
二、中国发展新经济面临的主要问题	161
三、加快发展新经济的战略举措	164
中国进口商品价格传导效应及其变动趋势	170
一、问题提出	170
二、Armington 替代弹性的理论应用及模型拓展	172
三、中国进口商品 Armington 替代弹性估算	178
四、中国进口商品价格传导效应分析	186
五、研究结论与政策建议	193
后记	199

第一部分

经济体制改革与产能有效治理

当前中国能源领域“放管服”改革： 进展、问题与出路

党的十八大以来，能源主管部门根据党中央、国务院“简政放权、放管结合、优化服务”改革的决策部署和政策要求，全局上下统一思想、提高认识、沉淀智慧、创新监管，积极适应新常态下能源发展的新形势、新要求、新任务。紧紧围绕“放管服”改革的战略部署和重点任务，深入推进能源领域供给侧结构性改革，优化能源领域审批制度和监管制度供给，围绕市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。从改革实践来看，五年来能源领域的“放管服”改革虽然取得了一些积极进展，但改革中依然存在一些突出的问题和矛盾，“放管服”改革与经济社会发展的需要和市场主体的预期还存在一定差距。站在党的十九大开辟的历史新篇章的起点，继续坚持以新发展理念为指导，以供给侧结构性改革为主线，全面落实中央经济工作会议和《政府工作报告》各项改革部署，进一步把能源领域“放管服”改革向纵深推进，全面激发市场活力和社会创造力，努力开创能源监管工作新局面。

一、当前能源领域“放管服”改革有序推进，成效初现

从发展实践来看，五年来能源领域中“放管服”改革的重点领域和关键

环节取得了积极进展，大批行政审批事项已经被陆续取消或下放，市场主体得以有效“松绑”，监管整体效能不断提升，服务水平持续优化，改革成效显著，能源行业活力亮点纷呈，具体可以归纳为以下四个方面。

（一）深入推进简政放权，真减真放一批货真价实的重点项目

能源主管部门按照党中央、国务院“放管服”改革的具体任务和基本要求，积极推进行政审批事项的下放、取消和清理工作，在下放事项数量和质量层面进展显著。一方面，从数量上看，大批行政审批项目被陆续取消和下放，完成了国务院要求的60%标准。目前，已取消行政审批项目17项，18个子项；下放4项，17个子项；局内仅保留8项行政审批事项，清理规范中介服务2项，电工进网作业许可证核发项目正在整合之中、油气对外合作项目已由审批改为备案。另一方面，从含金量看，下放的17个子项目包括固定资产投资项目风电站、火电站中的分布式燃气发电项目等，以及发电类、输电类、供电类电力业务许可证等重点项目。取消的17个项目中，包括电力、煤炭、油气企业发展建设规划、专项发展建设规划审批、电力市场份额核定等一批关键的项目。总体看来，能源领域“放管服”改革真减真放了一大批含金量高的重点项目，市场竞争活力逐步得到改善。

（二）打出有力监管组合拳，逐步提升监管整体效能

在能源领域“放管服”改革中，能源主管部门打出监管的“组合拳”，做足了监管的“加法”，监管的整体效能持续提升。一是在监管导向上实施“四个转变”。高度重视向更加注重发挥能源战略、规划、政策和标准的引领作用转变；向更加注重发挥市场配置资源的决定性作用转变；向更加注重规划、政策、标准的执行和落实情况的事中事后监管转变；向更加注重改善能源公共服务、提高供给能力和效率转变，进一步提升了监管整体效能。二是高度重视专项监管。积极推行定制化的专项监管模式，一事项一监管，增加监管的针对性、有效性。如通过对煤矿建设秩序、火电项目优选、电源投资开发等投资项

目审批和简政放权落实情况的专项监管。自 2013 年以来，能源主管部门组织开展了 23 项专项监管、164 项重点问题监管。监管中发现了“放管服”改革中存在政策落实不到位、监管主体责任不明晰等一些突出问题。三是高效推进“双随机一公开”监管机制。能源主管部门及时制定并出台“双随机一公开”实施细则，规范运行机制，动态调整业务流程，公正文明执法，强化监管效能，优化营商环境。截至 2016 年年底，抽查的市场监管执法事项占总数的比例为 85.71%，有力提升了发现问题、解决问题的治理能力。

（三）增加和规范公共服务供给，全面提升政府服务效率

坚持以人民为中心的发展思想，不断增加公共服务和公共产品的供给，加快向服务型政府转型。一是积极搭建政府服务平台。各级职能部门高度重视公共服务供给方式创新、优化服务流程、拓宽服务渠道。例如，创建的“一网一微一系统”和“12398 能源监管热线”，实现能源主管部门与基层百姓需求信息的适时对接，既开辟了能源监管的新途径，也搭建了服务民生的新平台。二是全面清理和规范服务。能源主管部门全面清理不合理证明，简化办事手续，减轻企业负担；在规范中介服务方面，没有以任何形式制定、审批中介服务机构，中介服务的收费均实行市场自由定价。自 2015 年以来，能源部门派出机构和直属事业单位共取消 11 项不合理证明，切实降低了市场主体的运营成本。三是推进“保留项目”标准化服务和规范审批行为。主管部门注重从行政许可事项管理、流程管理、许可服务、场所建设与管理、监督检查评价五个方面推行标准化服务，规范行政审批行为，全面实行“一个窗口”受理和办理时限承诺制等。如近期出台了压缩用电报装时间实施方案，旨在精简申请材料、简化业务流程、压缩报装时间，明确规定居民、其他低压、高压单电源、高压双电源四类用户压缩比例分别为 68.18%、37.93%、35.59%、36.90%，均超出 1/3 的要求，办理时间压缩 11~31 天不等。由此看来，搭建平台、规范审批、标准化服务等有力举措着实提升了企业和人民的“获得感”。

（四）建立健全权责清单制度，规范监管权力运行流程

积极制定政府权责清单，以清单方式进行清权、确权、放权，规范政府权力，以依法行政、减少管理层次、优化权力运行、提高行政效能。有效的权责清单管理制度主要体现在以下三个方面：一是按照“权力与责任同步下放，调控和监管同步强化”的要求，初步建立了“放管服”改革“2张清单（行政审批事项目录清单、派出机构权力和责任清单）和2个平台（行政审批在线办事平台、12398能源监管热线平台）”。两项清单为规范能源监管权力和责任，控制“任性”的审批权力发挥了有效的约束作用。二是积极编制国家能源局权责清单。2017年上半年，国家能源局已编制完成了包括10类63项具体权责事项的《国家能源局权责清单》，目前正按照国务院的要求审核出台。由此可见，完善权责清单制度建设，按单办事，权责明晰，把不该有的权力拦在清单之外，应承担的责任与权力对等起来，权责清单为巩固“放管服”改革成效提供了有效的制度保障。三是建立权力清单和运行流程动态调整机制。每年定期梳理政府权力，尤其适应法律法规的调整和经济社会发展的需要，及时调整行政权力事项、优化权力运行流程，全面实行清单制度的动态管理。尤其是通过清单管理，进一步打造权力瘦身的“紧身衣”，加大力度补上加强监管和优化服务的突出“短板”。

二、当前我国“放管服”改革领域存在的主要问题和矛盾

站在党的十九大开启中国发展新篇章的起点，面临全球能源发展的新形势、新要求、新任务，既要正确看待改革取得的积极成效，又要全面认识当前“放管服”改革中存在的主要问题和矛盾。

（一）政府有效宏观调控不足，能源供需结构性矛盾依然突出

当前，从中国能源行业发展和治理的大局来看，能源领域供给侧结构性矛盾依然比较突出，尤其是能源监管审批制度供给侧改革比较滞后。一是能源供给结构不合理，转型调整压力较大。当前，煤矿、火电等产能过剩或存在过剩产能风险的投资领域，供给侧结构性改革没有取得实质性进展；部分地区新增产能没有得到有效遏制，依然存在未按规划核准项目、未核先建、核建不一、倒卖风电光伏发电指标等违法违规行为。地方投资核准项目进度缺乏有效调控，导致区域性电力供需矛盾日益突出。二是能源领域“弃风”“弃光”率居高不下。当前，尽管国家大力鼓励新能源替代，优化产业政策，调整能源结构。但是，新能源领域大量“弃风”“弃水”“弃光”现象持续恶化。据国家能源局发布的《2016年风电并网运行情况》显示：2016年全国平均“弃风”率达到17%，平均“弃光”率达到13%。由于全年新能源发电容量与新增外送能力不匹配，自身消纳能力增长缓慢，跨省消纳难度较大，导致供需失衡矛盾日益突出。

（二）能源投资项目核准方式创新不足，项目配置的不公平和低效率并存

企业投资项目核准和备案管理是能源行业“放管服”改革的重点领域，是加快转变政府投资管理职能，激发企业投资活力的关键环节。当前，能源行业投融资体制机制“放管服”改革中还存在不科学、不到位、效率低等一系列薄弱环节。一方面，能源投资项目核准方式的僵化、核准流程不科学，缺乏动态灵活的调整性，能源项目业主确定方式创新不够，带来前期巨大浪费的同时，也导致能源项目配置的低效率。诸如煤电项目投资规模比较大，前期准备工作周期长，存在规划论证不足不充分的现象，核准的不确定性和核准方式创新不足，可能造成业主前期投资变成沉没成本难以回收，直接导致项目配置资源的低效率，给国家和企业造成巨大的浪费。另一方面，社会资本参与能源投