

RESEARCH ON SUPPLY-SIDE
STRUCTURAL REFORM AND
GOVERNMENT FUNCTION
TRANSFORMATION

供给侧结构性改革 与政府职能转变问题研究

彭辉 著

上海社会科学院

.....

主编

张道根 于信汇

.....

院庆60周年

青年
学者
丛书

09



上海社会科学院出版社
SHANGHAI ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES PRESS

青年
学者
丛书

RESEARCH ON SUPPLY-SIDE
STRUCTURAL REFORM AND
GOVERNMENT FUNCTION
TRANSFORMATION

供给侧结构性改革 与政府职能转变问题研究

彭辉 著

上海社会科学院
院庆六〇周年



上海社会科学院出版社
SHANGHAI ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES PRESS

图书在版编目(CIP)数据

供给侧结构性改革与政府职能转变问题研究/彭辉
著. —上海:上海社会科学院出版社,2018
(上海社会科学院院庆60周年·青年学者丛书)
ISBN 978-7-5520-2430-2

I. ①供… II. ①彭… III. ①中国经济—经济改革—
研究②政府职能—职能转变—研究—中国 IV. ①F12
②D630.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第183747号

供给侧结构性改革与政府职能转变问题研究

著 者: 彭 辉

责任编辑: 张 晶

封面设计: 广 岛

出版发行: 上海社会科学院出版社

上海顺昌路622号 邮编200025

电话总机021-63315900 销售热线021-53063735

http://www.sassp.org.cn E-mail: sassp@sass.org.cn

排 版: 南京展望文化发展有限公司

印 刷: 上海景条印刷有限公司

开 本: 710×1010毫米 1/16开

印 张: 20.75

字 数: 271千字

版 次: 2018年9月第1版 2018年9月第1次印刷



ISBN 978-7-5520-2430-2/F·535

定价: 98.00元

版权所有 翻印必究

编审委员会

主 编 张道根 于信江

副 主 编 王玉梅 谢京辉 王 振 何建华
张兆安 周 伟

委 员 (以姓氏笔画为序)

王 健 方松华 叶必丰 权 衡

朱建江 刘 杰 刘 鸣 孙福庆

杨 雄 沈开艳 周冯琦 荣跃明

姚勤华 晏可佳 黄凯锋 强 荧

执行编委 陶希东 王中美 李宏利

总 序

当代世界是飞速发展和变化的世界，全球性的新技术革命迅速而深刻地改变着人类的观念形态、行为模式和社会生活，同时推动着人类知识系统的高度互渗，新领域、新学科不断被开拓。面对新时代新情况，年轻人更具有特殊的优越性，他们的思想可能更解放、更勇于探索，他们的研究可能更具生命力、更富创造性。美国人类学家玛格丽特·米德在《文化与承诺——一项有关代沟问题的研究》一书中提出，向年轻人学习，将成为当代世界独特的文化传递方式。我们应当为年轻人建构更大的平台，倾听和学习他们的研究成果。

2018年，适逢上海社会科学院建院60周年，上海社会科学院向全院40岁以下青年科研人员征集高质量书稿，组织资助出版“上海社会科学院院庆60周年·青年学者丛书”，把他们有价值的研究成果推向社会，希冀对我国学术的发展和青年学者的成长有所助益。本套丛书精选本院青年科研人员最新代表作，内容涵盖经济、社会、宗教、历史、法学、国际金融、城市治理等方面，反映了上海社会科学院新一代学人创新的能力和不俗的见地。年轻人是上海社会科学院最宝贵的财富之一，是上海社会科学院面向未来的根基。

上海社会科学院科研处

2018年7月

前言

供给侧改革是中国对经济形势认识不断深化的结果,也是经济政策的重大转型。中国的经济发展正处于传统动力弱化和新动力生成的调整期,面临经济下行和转型升级的双重压力,周期性和结构性双重矛盾特征较为显著。政府以往过多强调用需求管理政策进行政府宏观调控,导致经济运行中的结构性矛盾和风险逐渐凸显,产生许多产能过剩的后遗症,加剧了未来经济社会发展的不确定性和波动性。供给侧的实质是为解决政府过度干预或过度宏观调控问题而提出的改革思路,要求政府转变职能,简政放权,约束政府的“有形之手”,正确发挥政府应有的作用。

所谓政府职能,是指行政机关根据国家和社会发展的需要应承担的职责和所具有的功能,它反映着政府管理的基本内容和活动方向,是公共行政的本质表现。^① 从中国政府职能的历程来看,它的具体内涵因时而动、顺势而变。进一步而言,中国关于政府职能的界定一直在不断的调整当中。例如,党的十六大报告中的政府职能包括:“经济调节、市场监管、社会管理和公共服务的职能,减少和规范行政审批。”党的十七大报告中的政府职能则强调“服务型政府”的建设,注重“社会管理和公共服务”。党的十八大报告中则“深化行政审批制度改革,继续简政放权,推动政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义转变”。

① 石瑛. 供给侧改革视角下的政府职能转变[J]. 长白学刊, 2017(1): 48 - 51.

2016 年是中国“十三五”规划的开局之年,供给侧改革则是“十三五”规划在经济领域的核心和灵魂。供给侧改革,就是从提高供给质量出发,用改革的办法推进结构调整,矫正要素配置扭曲,扩大有效供给,提高供给结构对需求变化的适应性和灵活性,提高全要素生产率,更好地满足广大人民群众的需要,促进经济社会持续健康发展。^①与以往需求侧改革强调通过“投资、消费、出口”拉动国内有效需求不同,供给侧改革着力于供给与生产端,旨在通过优化劳动力、资本、土地、技术等要素的配置,解决产能过剩、供需不匹配、结构失衡等问题。^②

从供给侧改革的目的来看,其目的在于通过改革推进结构调整,提升资源要素配置效率,优化经济结构,改善社会总产品和劳务的供给数量、结构及质量,最终满足人们的生活生产需求。以要素供给为例,供给侧改革就是要实现要素的流动由市场决定,包括劳动力、资金、技术、土地等,需要破除城乡之间、区域之间、部门之间的障碍以及相关利益藩篱,进行制度的衔接与整合,形成统一市场,促进经济发展,确定改革的整个过程要平稳、有序地进行。

供给侧改革表面上看主要是经济问题,如去产能、去库存、去杠杆、降成本、堵短板也是供给方面的问题,但实际上更多的是与政府的宏观政策有关。换句话说,这些过剩产能主要不是通过市场机制对资源配置的结果,更多的是用行政手段配置资源的产物。改革开放以来,市场经济一直是中国经济改革的目标,但计划经济的思维惯性导致政府主体地位从未改变,政府与市场之间的矛盾与冲突始终存在。“看得见的手”与“看不见的手”之间的较量,不但影响了市场经济体制的建立与完善,更是催生了中国经济的诸多问题,如供需结构失衡、市场活力不足以及运行成本较高等。供给侧改革就

① 陈大为. 法治政府视阈下推进供给侧结构性改革的政策法律研究[J]. 中州大学学报, 2017(2): 55-59.

② 王佳宁, 盛朝迅, 陈蕾等. 重点领域改革节点研判: 供给侧与需求侧[J]. 改革, 2016(1): 35-51.

是要厘清政府与市场的关系,理顺“看得见的手”与“看不见的手”两者的运行机制,充分发挥市场在配置资源时的决定性作用。因此,供给侧改革成功的决定性因素是能否建立起现代市场运行所需要的政府体制。

政府是供给侧结构性问题产生的根源,供给侧改革需要政府改革先行。从根本上讲,中国经济发展仍然是政府强势主导的时代,市场的独立性与完整性严重不足,政府是掌握着大量资源的最大的供给侧,政府作用的发挥限定了市场活动的范围与程度,在影响经济长期增长的供给侧要素方面,存在着严重的“供给约束”与“供给抑制”。^①从这个角度而言,政府职能转变是矛盾的主要方面,供给侧改革实质上就是政府公共政策供给方式的改革,通过斩断政府对市场不当干预的“有形之手”,还市场以独立、自主权,实现政府与市场关系的和谐并存。因此,推进供给侧改革,不能仅仅停留在用经济手段解决经济发展中的突出矛盾和问题上,更应注重推进以政府为核心的各类制度创新与制度供给。具体地讲,就是以市场化为导向,以市场所需要的供给来约束和革新政府,充分发挥市场在配置资源中的决定性作用。政府作为政策的供给者,必须不断丰富和完善政策工具箱,形成有利于推进供给侧改革的长效机制。

政府改革成败是供给侧改革成败的关键因素。政府具有经济属性,存在逐利的行为冲动,存在为维护既得利益而阻挠改革的推进可能。因此,供给侧改革的成功不仅在于成功地实现经济结构的优化、经济增长方式的调整,还在于配套的政府改革能否到位。从这个意义上讲,供给侧改革的成败关键也许并不在经济领域,而在依赖于政府改革的回应性与有效性,政府必须减少行政权力在经济结构调整中的直接作用,如果任由行政力量强行改变经济发展中的各种比例关系从而达到所谓的“合理”结构状态,不仅会加剧资源配置的扭曲程度,还会造成行政权力的野蛮扩张。这种情况有时不

^① 蒋硕亮,刘凯.上海自贸试验区事中事后监管制度创新:构建“四位一体”大监管格局[J].外国经济与管理,2015(8):87-97.

能简单用“好心办坏事”来解释,地方和基层落实推进改革一定程度上存在“局部利益”问题。全面深化改革涉及面广,很多改革都需要地方和部门以及多部门之间协调沟通或合力推进。现实中,局部利益和部门利益对全面深化改革工作的推进形成障碍,已成为一个带有一定普遍性的问题。

政府改革是供给侧改革的实现途径。从供给侧改革的阶段性任务内容来看,无论是降低市场准入门槛,降低垄断程度,抑或是放松规制,减少对土地、资本等生产要素的供给限制,其本质都是政府改革,也只有政府改革才能实现供给侧改革的任务目标。对政府而言,一方面应准确定位其角色和行为,对经济领域实行宏观调控而不是微观干预,以简政放权、减少审批事项、清理规范涉企行政事业性收费等降低制度成本的方式来改变干预经济的惯性思维,通过理性、有效的供给管理释放和引领需求潜力,激发生产要素活力,为企业服务并且为企业创造更多的机会。另一方面,政府应深入开展以简政放权、优化服务为中心的政府革命,其价值取向意在改变政府对于市场监管不到位及对市场活动干预太多等顽疾。通过政府的一系列改革可最大限度地减少审批范围,在激发市场活力的同时优化公共服务,激活企业家精神,为企业发展创新营造良好的环境。

政府职能转变意味着通过划定政府边界,将权力下放给市场、社会、公民,它并不等于政府权力的简单加减法,而是指政府权力的行使过程更加科学化、规范化、法制化,政府职能转变的结果是将政府行政注意力聚焦于核心职能,不再谋求对社会细致入微的掌控。供给侧改革对政府职能转变的影响主要表现为以下几点:

一是政府职能定位的理性审思。供给侧改革对转变政府职能的核心要求是政府应该做什么、不应该做什么,重点是政府、市场、社会的关系,即哪些事该由市场、社会、政府各自分担,哪些事应该由三者共同承担,重点聚焦于市场在资源配置中起决定性作用和更好地发挥政府作用。政府在供给侧结构性改革中的作用,至少不是要在数量、范围和程度上增加,而是要通过

对权力清单、责任清单、投资清单、财力清单的管理,通过网络信息的适度公开化,最大限度地减少对企业活动的行政干预,并给市场主体以清晰的预期,这样政府才能把有限的资源和精力,集中在做“最有效”的事情上,换言之,政府要持续深入简政放权并在降低制度性交易成本上发力,着力培育市场主体在激发市场活力和创造力上发力,加强和改善市场监管在维护市场秩序上发力,优化创新公共服务供给在补齐公共服务短板上发力。

二是塑造新型的政府与市场关系。政府要厘清管理方式,一方面在市场活动中,要市场活动制定规范,并充当监控者和仲裁者,纠正市场自身的失败,从直接干预微观经济活动和直接从事经济建设活动向创造公平竞争的市场环境转变,从政府提供私人产品、直接经营企业、投资竞争性产业向政府提供公共产品和公共服务转变,从政府体制的局部性改革向“政府再造”和政府“自身革命”的全面转型转变。另一方面,在非市场活动即非营利性活动中发挥主体角色,为市场发展提供外部经济性,这其实是在“补短板”。因为我们现在的社会经济运行中,各种短板大都出现在非市场活动领域,无论是生态环境的污染,还是优质的医疗、养老、基本住宅、教育等民生问题,都是我们实现全面小康社会的“短板”,都是我们过去单纯注重经济建设、投资过度倾斜于经济领域的后遗症。显然,政府对企业活动“放手”,对市场营利性活动“甩手”,但是必须“腾出手”专注于弥补经济社会发展的“短板”。^①

三是转变政府职能、增强经济发展的内生动力。一般来说,制度是法律法规以及政府政策等规定的行为规则的总和。过去的经验证明,中国经济发展不缺钱、不缺市场,也不缺人才,缺的是好的制度供给。^② 中国发展中存在的各种矛盾和问题,原因在于制度的失败或者失效。从这个角度而言,政

① 中国人民大学宏观经济分析与预测课题组,供给侧结构性改革下的中国宏观经济[J],经济理论与经济管理,2016(8): 5-23.

② 刘志彪,政府的制度供给和创新:供给侧结构性改革的关键[J],学习与探索,2017(2): 83-87.

府的工作突出制度创新和制度供给,就是要以更大的决心、更大的力气和精力来转变政府职能,通过转变政府职能来解决我们发展中遇到的种种问题和矛盾。在经济进入新常态阶段后,无法单纯依靠需求侧的强刺激政策来推动经济的高速增长,只能通过强调供给侧改革方式来转变政府职能,让市场发挥资源配置的基础性作用,政府更多地是为市场经济中的行为主体提供公共服务而发挥作用。对此,有必要明确政府的权力边界,对权力清单外的事务要多做“减法”。只有在这一块上多放手,才能以市场的方式尽快培育出企业的市场竞争力。

从历史经验上看,改革开放以来的历次政府职能转变,都紧紧围绕当时经济和社会发展的主要矛盾与突出问题,顺应社会发展的需要。就当前的改革形势而言,政府职能转变是政治体制改革的重要内容,亦是党的十八届三中、四中全会提到的“全面深化改革”的重要组成部分。根据李克强总理“在全国推进简政放权放管结合职能转变工作电视电话会议上的讲话”,在中国“当前和今后一个时期”,转变政府职能总的要求是:“简政放权、放管结合、优化服务协同推进”,即“放、管、服”三管齐下,推动大众创业、万众创新,充分发挥中央和地方两个积极性,促进经济社会持续健康发展,加快建设与社会主义市场经济体制和中国特色社会主义事业发展相适应的法治政府、创新政府、廉洁政府和服务型政府,逐步实现政府治理能力现代化。

基于此,本书重在探索供给侧改革背景下上海政府职能转变所取得的成绩、存在的问题,进而提出相对应的意见和建议,这不仅可以为理论界同仁及时跟踪政府职能转变动态、开展前瞻性研究提供一定的启示,同时也可对行政部门自觉运用供给侧改革的基本原理和基本方法,理顺“看得见的手”与“看不见的手”两者的运行机制,为政府职能的有效行使提供更可行的目标和指向。本书立足以问题为导向,为了对供给侧改革背景下上海市政府职能转变的推进概况、实效及存在的突出问题等进行回顾和梳理,从委办局的纵向角度,我们对上海市市场监管局、发改委、民防办、交通局、民政局

等委办局进行深入座谈调研；从区的横向角度，我们对闵行区证照办理中心证照分离改革、浦东建交委告知承诺制改革、浦东花木街道行政执法改革、浦东塘桥街道政社合作共治改革等进行了个案解剖，对如何进一步优化行政审批流程、完善事中事后监管、深化行政执法体制机制改革、加快社会组织发展展开了深入的研究。

目 录

前言	1
第一章 绪 论	1
第一节 引言	1
第二节 政府职能转变是供给侧改革成功的关键要素	3
一、政府是供给侧结构性问题产生的根源,供给侧改革需要政府改革先行	4
二、政府改革成败是供给侧改革成败的关键因素	5
三、政府改革是供给侧改革的实现途径	6
第三节 供给侧改革对政府职能转变的影响	7
一、供给侧改革对政府职能转变提出了哪些新要求?	8
二、如何通过政府职能转变以增强经济发展的内生动力?	8
三、如何通过政府职能转变以塑造新型的政府与市场关系?	8
四、如何通过政府职能转变以实现从管控型政府向服务型政府的转变?	9
第四节 供给侧改革背景下政府职能转变的主要内容	9
一、优化行政审批流程提高行政效能研究	10
二、供给侧视角下本市政府事中事后监管研究	11
三、供给侧视角下本市行政执法机制研究	11

四、供给侧视角下本市社会组织发展研究	12
五、供给侧视角下浦东市场监管局职能转变的定量评价	12
第二章 供给侧改革视角下优化政府服务研究	13
第一节 优化政府服务与降低制度性交易成本	13
一、优化服务与降低制度性交易成本的关系	13
二、通过优化政府服务来降低制度性交易成本的价值和意义	15
第二节 上海市政府的特色举措和成绩	15
一、“互联网+政务服务”工作总体水平居全国前列	15
二、推动“大众创业，万众创新”初步形成可复制、可推广经验	18
三、为群众办事生活增便利	21
第三节 问题和短板	24
一、政务服务瓶颈问题有待破解，与“上海服务”品牌建设要求存在差距	24
二、贸易便利化水平和营商环境有待提升，与上海打造全球卓越城市核心竞争力存在差距	26
三、服务创新的体制机制有待健全，与上海创新之城建设要求存在差距	27
四、企业满意感、群众获得感有待增强，与甘当服务企业“店小二”精神存在差距	28
五、“降成本”成效有待提升，与上海推进“三去一降一补”要求存在差距	29
第四节 原因分析	30
一、改革的推进存在“碎片化”现象	30
二、改革的举措存在未落实落细情况	31
三、降低制度性交易成本给政府财政收入带来压力	31

第五节 政策建议	32
一、利用大数据打通政务服务“信息孤岛”,进一步提升服务能级	32
二、不断完善市场准入和监管方式,创造良好营商环境	33
三、健全完善创新支持机制,进一步推动“双创”建设	35
四、优化公共服务效能,进一步提升企业获得感、群众满意度	37
五、进一步发挥优化服务举措在降低制度性交易成本方面的作用	38
第三章 供给侧改革视角下简政放权研究	40
第一节 通过简政放权来深化供给侧改革的价值和意义	41
第二节 上海的举措以及成效	41
一、大力精简了行政审批项目	42
二、积极推进商事制度改革	43
三、积极推进“证照分离”改革试点	45
四、税费负担合理降低	45
五、大力清理了规范收费项目,率先开展了行政审批中介服务清理改革	46
六、进一步简化了企业投资项目核准程序	47
七、推进上海自贸区金融改革和国际金融中心建设等金融改革	48
八、上海企业成本下降明显	48
第三节 存在的问题	49
一、“两会”中提出上海营商环境主要问题	49
二、上海营商环境在国内城市中属前列,但仍有短板	50
三、上海营商环境与先进国际经济体差距较大	52
第四节 简政放权遭遇掣肘的原因	59

一、制度设计规划不科学	59
二、上海部门制度执行存在阻力与失衡	61
三、上海部门制度调整优化不够及时	63
第五节 政策建议	63
一、制度设计要以需求为导向,及时优化调整现有政策	64
二、明确权责边界,规范权力行使	64
三、梳理权责关系,推进部门协同	65
四、完善行政审批标准化与“互联网+政务服务”	66
五、发挥上海自贸区引领作用,进行先进举措的探索试验	66
六、关于加快上海自贸区仲裁院建设,助力打造上海亚太仲裁中心	67
 第四章 供给侧改革视角下事中事后监管研究	 70
第一节 引言	70
第二节 事中事后监管的内涵	71
一、何谓事中事后监管	71
二、事中监管和事后监管的异同点	72
第三节 上海市政府事中事后监管的实践	74
一、推动事中事后监管制度化建设	74
二、构建自贸区事中事后监管体系	75
三、推进重点领域事中事后监管	78
四、改革商事登记制度	81
五、建设和完善执法体系	82
六、建设社会信用体系	83
第四节 上海市事中事后监管领域存在的问题	84
一、以信用为核心的事中事后监管机制不够健全	84
二、监管机构联动性不强,仍存在重复监管等现象	84

三、基层监管人员的数量不足,工作质量有待提高	85
四、“单一窗口”建设“重形式”而不“重功能”	86
五、监管信息共享平台信息全面性、准确性有待提高	86
六、假冒伪劣和收费现象仍然存在,提高了企业运行成本	87
第五节 上海市事中事后监管问题的深层次原因分析	87
一、企业信用信息来源单一,信用应用体制不完善	87
二、监管机构职能不够明确,监管缺乏针对性、层次性	88
三、“宽进”背景下“严管”难度大	89
四、数据共享融合进展困难,数据平台建设存在障碍	90
五、政府打击假冒伪劣、反垄断审查力度不足	90
第六节 完善上海市事中事后监管制度的相关建议	91
一、优化机构设置,推进部门协同监管	92
二、关于加快政府职能转变,深化政府机构改革	93
三、坚持法治先行的原则,积极探索事中事后监管的法律支撑	94
四、创新监管理念和方式,注重监管和服务的有机结合	95
五、坚持同步原则,积极有序地推进行政审批制度改革	96
六、坚持行业自律优先原则,积极培育行业协会、中介机构等 社会组织	97
七、坚持大数据与信息共享原则,积极推动统一信息平台的 建设与完善	97
八、坚持预防为主的原则,积极推进风险预警制度和信息响 应制度建设	98
九、坚持按需配给的原则,加强事中事后监管人才队伍建设	98
十、持续跟踪监管活动效果,加强监管影响评估制度建设	99