

THINK TANK
大国智库

上海供给侧结构性改革 与降低制度性交易成本研究

The Research on Shanghai Supply-side Structural Reform
and Reduce Government-imposed Transaction Costs

沈开艳 彭 辉 等著



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

THINK TANK
大国智库

上海供给侧结构性改革 与降低制度性交易成本研究

The Research on Shanghai Supply-side Structural Reform
and Reduce Government-imposed Transaction Costs

沈开艳 彭 辉 等著



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

上海供给侧结构性改革与降低制度性交易成本研究 /
沈开艳等著. —上海: 上海社会科学院出版社, 2019

ISBN 978-7-5520-2744-0

I. ①上… II. ①沈… III. ①区域经济-经济改革-
研究-上海 ②交易成本-研究-中国 IV. ①F127. 51
②F724

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 088018 号

上海供给侧结构性改革与降低制度性交易成本研究

著 者: 沈开艳 彭 辉 等

责任编辑: 应韶荃

封面设计: 右序设计

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

照 排: 南京前锦排版服务有限公司

刷: 上海信老印刷厂

开 本: 710×1010 毫米 1/16 开

印 张: 11

字 数: 181 千字

版 次: 2019 年 7 月第 1 版 2019 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5520-2744-0/F·574 定价: 68.00 元

版权所有 翻印必究

目 录

第一篇 供给侧结构性改革与降低制度性交易成本的内在关联分析	1
一、供给侧结构性改革的内涵解析	1
二、制度性交易成本与经济运行的关系分析	3
(一) 制度性交易成本上升大大降低了市场体系运行的效率	3
(二) 制度性交易成本上升使生产可能性曲线内移,使许多交易 无法进行,降低了潜在增长率	3
(三) 制度性交易成本使外资投资减少、民间投资减少,也会导致 经济的下行	4
三、降低制度性交易成本必须以供给侧结构性改革为引领	5
四、降低制度性交易成本与“放管服”的内在关联分析	7
(一) 将“放管服”作为降低制度性交易成本“牛鼻子”有利于重塑 良好的政商关系	7
(二) 将“放管服”作为降低制度性交易成本“牛鼻子”有利于通畅 政府权力良性运作	8
(三) 将“放管服”作为降低制度性交易成本“牛鼻子”有利于改进 和创新社会治理	9
第二篇 供给侧结构性改革与上海“三去一降一补”问题研究	10
一、供给侧结构性改革与上海的经济与社会发展背景	10
(一) 供给侧结构性改革的提出	10
(二) 上海供给侧结构性改革的经济与社会背景	10
二、上海经济的供给侧现状与结构性问题	11
(一) 经济发展方式仍存在着粗放式要素投入问题	11
(二) 产业技术水平与区域空间分工协作问题	13

(三) 劳动力素质有待提高,科技创新能力不足	14
(四) 政府管理经济的方式仍需转变	14
三、上海“三去一降一补”层面的现状特征	15
(一) 去产能——聚焦衰退产业及其过剩产业,推动新产能落地	15
(二) 去库存——总量可控、空间失衡、区域分化	17
(三) 去杠杆——债务率相对不高,重点在于防范金融风险	18
(四) 降成本——塑造法治化与便利化的国际化大都市营商 环境	19
(五) 补短板——提高公共服务事业的质量与水平,创新社会 治理方式	20
四、上海推进“三去一降一补”的对策建议	21
(一) 立足上海实际,明确推进的重点和原则	21
(二) 做好产业转移、结构升级与要素成本下降的工作	21
(三) 简政放权、放管结合、优化服务上下功夫	23
(四) 用足用好自贸试验区平台,促进相关制度创新	24
(五) 加快全球科技创新中心建设	25
(六) 创新社会治理,提高公共服务水平	27
 第三篇 上海降低制度性交易成本之简政放权研究	 29
一、简政放权与降低制度性交易成本	29
(一) 简政放权与降低制度性交易成本的关系	29
(二) 通过简政放权来降低制度性交易成本的价值和意义	30
二、上海的举措以及成效	30
(一) 大力精简了行政审批项目	31
(二) 积极推进商事制度改革	31
(三) 积极推进“证照分离”改革试点	33
(四) 税费负担合理降低	33
(五) 大力清理、规范收费项目,率先开展了行政审批中介服务 清理改革	34
(六) 进一步简化了企业投资项目核准程序	35
(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	35
(八) 上海企业成本下降明显	36

三、存在的问题	37
(一)“两会”中提出上海营商环境主要问题	37
(二)上海营商环境在国内城市中属前列,但仍有短板	38
(三)上海营商环境与先进国际经济体差距较大	39
四、原因	45
(一)制度设计规划不科学	45
(二)上海部门制度执行存在阻力与失衡	47
(三)上海部门制度调整优化不够及时	48
五、政策建议	48
(一)制度设计要以需求为导向,及时优化调整现有政策	49
(二)明确权责边界,规范权力行使	49
(三)梳理权责关系,推进部门协同	49
(四)完善行政审批标准化与“互联网+政务服务”	50
(五)发挥上海自贸区引领作用,进行先进举措的探索试验	50
(六)加快上海自贸区仲裁院建设,助力打造上海亚太 仲裁中心	51
 第四篇 上海降低制度性交易成本之事中事后监管研究	 53
一、上海加强事中事后监管及其制度创新的现状和成效	53
(一)事中事后监管与降低制度性交易成本的关系	53
(二)自贸区初步建成事中事后监管制度	54
(三)市场监管体制改革,建立综合执法体系和新体制	57
(四)持续推进“社会共治”,构建开放型大监管格局	61
(五)着力构建“互联网+监管”创新模式	61
二、现阶段上海事中事后监管过程中存在的问题和难点	62
(一)以信用为核心的事中事后监管机制不够健全	63
(二)监管机构联动性不强,仍存在重复监管等现象	63
(三)基层监管人员的数量不足,工作质量有待提高	63
(四)“单一窗口”建设“重形式”而不“重功能”	64
(五)监管信息共享平台初步形成,但信息全面性、准确性有待 提高	64
(六)假冒伪劣和收费现象仍然存在,提高了企业运行成本	64

三、上海事中事后监管问题的深层次原因分析	65
(一) 企业信用信息来源单一,信用应用体制不完善	65
(二) 监管机构职能不够明确,监管缺乏针对性、层次性	65
(三) “宽进”背景下“严管”难度大	66
(四) 数据共享融合进展困难,数据平台建设存在障碍	67
(五) 政府打击假冒伪劣、反垄断审查力度不足	67
四、加强事中事后监管,降低制度性交易成本的政策建议	68
(一) 优化机构设置,推进部门协同监管	68
(二) 加快政府职能转变,深化政府机构改革	68
(三) 加强人才队伍的建设,提升监管能力和服务能力	69
(四) 吸取国际单一窗口建设的主要成功经验	70
(五) 创新监管理念和方式,注重监管和服务的有机结合	71
(六) 强化市场价格事中事后监管,构建涉企收费长效机制	71
(七) 持续跟踪监管活动效果,加强监管影响评估制度建设	72
第五篇 上海降低制度性交易成本之优化政府服务研究	73
一、优化政府服务与降低制度性交易成本	73
(一) 优化服务与降低制度性交易成本的关系	73
(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	74
二、上海市政府的特色举措和成绩	75
(一) “互联网+政务服务”工作总体水平居全国前列	75
(二) 推动“大众创业,万众创新”初步形成可复制可推广经验	77
(三) 为群众办事生活增便利	80
三、问题和短板	82
(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	82
(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	83
(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	84
(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	85

(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	86
四、原因分析	86
(一) 改革的推进存在“碎片化”现象	86
(二) 改革的举措存在未落实落细情况	87
(三) 降低制度性交易成本给政府财政收入带来压力	88
五、政策建议	88
(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	88
(二) 不断完善市场准入和监管方式,创造良好营商环境	89
(三) 健全完善创新支持机制,进一步推动“双创”建设	91
(四) 优化公共服务效能,进一步提升企业获得感、群众满意度	92
(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	93
 第六篇 上海降低制度性交易成本之行政执法体制机制研究	 95
一、引言	95
二、上海市行政执法体制的现状与问题	95
(一) 基本情况	95
(二) 特点分析	96
(三) 执法体制改革情况	104
(四) 存在的突出问题	105
三、进一步深化行政执法体制改革的思路	107
(一) 横向结构——执法职能适当综合	107
(二) 纵向结构——执法内容适当差异化	109
(三) 职权配置——决策职能与执法职能适当分离	110
四、进一步推进行政执法体制改革对策	112
(一) 分类、分步推进七大系统综合执法	112
(二) 强化技术性较强执法部门的专业性执法	116
(三) 转移以决策职能为主的部门的执法权	118
(四) 合理界定街镇承担的职责与执法任务	121

第七篇 上海建设全球科创中心市场环境分析	124
一、上海建设全球科创中心的意义及目标	124
(一) 上海建设全球科创中心的意义	124
(二) 上海全球科创中心建设的目标	126
(三) 全球科创中心的主要特征	129
二、国外城市科技创新的经验	130
(一) 美国硅谷	130
(二) 日本东京	134
(三) 英国伦敦	137
三、上海科技创新市场环境建设的瓶颈分析	143
(一) 创新资源的集聚瓶颈	143
(二) 财政金融支持服务瓶颈	147
(三) 科研成果转化瓶颈	151
(四) 创新服务支持瓶颈	157
(五) 配套政策支持瓶颈	160
四、对推进上海全球科技创新中心市场环境建设的几点思考	163
(一) 创新科技管理模式,进一步释放创新空间和激活创新 潜能	163
(二) 加强各种创新资源整合和资源共享,促进协同创新	164
(三) 积极推进合作交流,搭建各种创新平台与集聚全球创新 资源	164
(四) 进一步完善创新人才机制,打造全球创新人才高地	165
(五) 推进新载体建设,增加全球创新要素配置功能和提升科技 孵化能力	165

第一篇 供给侧结构性改革与降低制度性交易成本的内在关联分析

2015年12月,中央经济工作会议首次提出“要降低制度性交易成本”。2016年12月召开的中央经济工作会议进一步要求“要降低各类交易成本特别是制度性交易成本”。2017年12月18日至20日中央经济工作会议指出,2018年是贯彻党的十九大精神的开局之年,是改革开放40周年,是决胜全面建成小康社会、实施“十三五”规划承上启下的关键一年。做好2018年经济工作,要坚持以供给侧结构性改革为主线,统筹推进稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险各项工作。2017年12月21日,上海举行全市党政负责干部会议,传达中央经济工作会议精神。上海市委书记李强强调,深化供给侧结构性改革,在“破”、“立”、“降”上下功夫,破除制约创新和开放的制度性短板。因此,降低成本特别是制度性交易成本是中国经济进入新常态以来推进供给侧结构性改革的重要内容和方法。这表明,我们已经认识到交易成本的重要性,把交易成本作为一种重要的分析方法已经在最高决策层形成共识并用以指导实践。目前,上海正处于由投资驱动向创新驱动的转型关键期,肩负“率先转变经济发展方式”的重大历史使命,同时也面对制度性交易成本过高牵制企业创新发展的羁绊。对供给侧结构性改革与降低制度性交易成本的契合性加以理论论证,是建构分析框架的重要基础。

一、供给侧结构性改革的内涵解析

从政策演变的角度来看,供给侧结构性改革的内涵是一个不断完善和发展的过程。自2015年11月10日习近平总书记首次提出“供给侧结构性改革”以来,在一个月后的中央经济工作会议中,从改革力度、要素配置、供给效率与质量、供给结构、生产率等方面对供给侧结构性改革的含义进行了解析。

2016年,习近平总书记在多个不同重要场合,对供给侧结构性改革的含义进行了阐述。比如,从认识论和矛盾论的角度,指出供给侧结构性改革与西方供给学派的理论是有区别的,不是其复制品,供给侧结构性改革并不忽视需求侧,而是强调矛盾主要方在供给侧;从时代背景、根本目的、主攻方向和本质属性等方面对供给侧结构性改革给予具体阐述;并首次提出“有力、有度、有效”是坚定不移推进供给侧结构性改革的新要求等。

从学术探讨的角度来看,关于供给侧结构性改革的含义,主要有五种观点:

(1) 供需平衡论,强调运用改革的办法矫正供需结构错配、要素配置扭曲、有效供给滞后等问题,从而实现供需平衡。

(2) 生产效率论,强调改革的切入口是供给、生产端,目的是解放生产力,提升竞争力,促进经济发展。

(3) 要素提升论,强调通过实质性的改革措施,加大要素市场开放,打通要素流动通道,优化资源配置,全面提高要素生产率。

(4) 制度供给论,强调通过制度供给来提升整个供给体系的效率与质量。

(5) 方式转变论,强调实现经济发展方式从投资驱动向效率驱动的转变,提高供给效率与质量。^①

关于供给侧结构性改革的界定,目前仍没有统一的标准。我们认为,理解供给侧结构性改革的内涵,需要把握以下几点。

(1) 供给侧结构性改革的提出是适应经济发展新常态的需要,尤其是为了应对各种不合理的结构性问题。

(2) 中国语境的供给侧改革并不否定需求侧的改革,而是在两者共同推进的过程中,更加注重供给侧改革。

(3) 从改革实质来看,供给侧结构性改革就是以市场化为导向、以破除供给约束为目的的政府改革,因而降低市场门槛、放松行政管理、降低企业成本、提高供给效率与质量是其实质性内容。

(4) 从本质内涵来看,供给侧结构性改革主要是对各种束缚经济发展的体制机制的改革创新,因而制度变革、结构调整、要素提升是其根本动力。

^① 邵光学,王锡森.供给侧结构性改革研究述评[J].经济学家,2016-12.

二、制度性交易成本与经济运行的关系分析

（一）制度性交易成本上升大大降低了市场体系运行的效率

经济下行导致我国一些管制措施的加强,这是我国制度性交易成本上升的一个重要原因。一旦经济下行压力增加,一方面,政府就主导投资稳增长,政府主导的投资占用了资源,增加了要素的成本,市场中的企业投资不积极,政府那一部分占的比重越来越大,市场占的比重越来越小,整体效率下降,又导致经济下行的进一步压力,这就形成恶性循环。另一方面,面对经济下行中出现的问题,政府各部委就出台相应的政策、规则及改革方案,我们统称制度供给。典型的如房地产市场,房地产价格无论是涨还是降,政府都要管。我国许多市场由于制度的缺失、制度的扭曲导致其供求关系无法形成均衡。

尤其是2008年后出台的许多规则不仅增加了企业的制度性交易成本,而且还不利于市场机制的运行。体制成本是中国经济的决定性变量,体制成本降,经济增;反之亦然。^①我国市场中的成本除了科斯所讲的正常市场机制中的成本外,还存在我们所讲的制度性交易成本,如准入限制、获得资源的限制、各种管制、过高的税费等。我国市场的总交易成本=市场型交易成本+非市场型交易成本(制度性交易成本)。制度性交易成本提高的后果表现为,一是抑制了市场功能的发挥,导致市场失灵;二是增加了市场的不确定性,从而为进一步的控制提供了依据,又会增大制度性交易成本,从而形成恶性循环。

（二）制度性交易成本上升使生产可能性曲线内移,使许多交易无法进行,降低了潜在增长率

制度性交易成本上升使市场规模减小,影响分工的深化,影响新的产业发展。

第一,制度性交易成本降低了潜在的增长率。在科斯看来,交易成本不仅影响生产要素的合约安排,而且还有可能使许多商品和服务的交易无法进行,从而降低潜在增长率。制度性交易费用的发生往往与政府的法律法规、政府行为有关。一个明显的例证是,政府取消企业注册时的最低资本金要求,使得2014年一季度的新公司注册数比2013年同期激增了43%。因为新创办的企

^① 周其仁. 体制成本是中国经济的决定性变量[N]. 经济参考报, 2017-01-11.

业多是民营企业,而国有企业可以通过保留利润等方式获得政府的股权投资,这样的限制在取消之前显然意味着民营企业和国有企业在市场进入方面并不在同一起跑线上。类似的规定限制了我国新企业的产生。

第二,资源配置上的所有制歧视。在我国转型期,竞争性行业的国企资源利用率整体低于非国企。尤其是在国企占优势地位的现代服务业,非国企有潜力发挥更大作用。更重要的是,各种所有制类型的企业在市场上平等竞争,是以多种所有制并存为特征的“基本经济制度”的基石。假如国企与非国企的平等竞争被证明在中国根本就无法实现,多种所有制并存就很难长久。我国平等对待公有制经济与非公有制经济的产权原则与实际的所有制歧视是相互冲突的。

第三,制度性交易成本上升使企业的利润越来越少,弃实转虚导致经济下行。制度性交易成本上升使社会资源由生产性转为非生产性,社会的创新创业活力减少。制度性交易成本会改变生产性与非生产性活动的报酬。制度性交易成本的上升使生产性活动的利润减少,甚至亏损,而此时,搞非生产性活动更有利。社会产品没有什么增长,而非生产性活动有利可图,也会导致经济下行。市场决定资源配置的经济会促使企业在竞争中去寻利,而资源重新配置的追赶型经济则会导致寻租。一个社会再分配大,寻租的可能性就大大地增加。政府再分配资源本意是要促进产业的发展,但分配资源的过程却演变为瓜分而不是做大经济蛋糕的行为。政府过多干预经济和管制经济也会导致寻租,因为很多机会源于制度空缺,中国企业领导者将他们的注意力放在利用这些机会而不是探索新颖的创新活动上。中国商人与欧美国家的商人的区别在于,中国的商人不是做更好的捕老鼠器,而是搞到捕鼠的特权。^①

(三) 制度性交易成本使外资投资减少、民间投资减少,也会导致经济的下行

国与国之间的竞争最重要的是制度的竞争。好的制度可以降低交易成本,从而把世界的资源吸收过来。从投资主体来看,外资及民间投资对制度性交易成本上升反应要敏感得多。制度性交易成本的上升对民间投资及非公有制企业的影响可以从以下几个方面来看:

第一,从平等地获取生产要素来看,国企比民营企业更容易获得银行融资,而国企的平均资本回报率显著低于民营企业或外资企业。

^① 郑琳. 中国商人的传统为啥不是造更好的捕鼠机[N]. 钱江晚报, 2012-01-08.

第二,从财政补贴来看,在全球性“产能过剩”的背景下,全球各大经济体所实施的量化宽松的货币政策的受益者是其境内所有的企业。但是,中国只有国企成为这一政策的主要受益者。中国政府对创新活动的补贴对象主要是国有企业,但是创新活动,包括专利,大部分来自国内的民营企业。

第三,行政审批对竞争的影响,不仅限于正式法规,还应包括诸如领导批示一类的行政指令,其中有很多不属于公开信息,这增加了研究的难度。例如,对投资项目的行政审批是产业政策的主要工具之一,要判断投资项目的审批在多大程度上存在所有制偏向,就非常困难。但总体来说,目前中国的监管环境对国企与非国企竞争的影响不太可能是中性的。上述都是所有制歧视和部委制度供给制中抑制私人经济的必然结果。这些制度性交易成本是这些年我国民间投资减少的重要原因。制度性交易成本的上升导致外资和民间投资的下降,为了稳增长和抑制经济下行,这会增加政府和国有企业的投资,而国有经济投资低效、损失、错配又会加剧经济下行。

三、降低制度性交易成本必须以供给侧结构性改革为引领

就狭义而言,降低制度性交易成本是指减轻企业因遵循和使用各类公共制度所需支付的成本。从降成本的方式来看,降低制度性交易成本主要在于转变政府职能,放松管制,完善规制,压缩审批事项,清理规范中介服务等行为。降低制度性交易成本是企业降成本最重要的一环。与其他显性成本相比,制度性交易成本是企业面临的最难攻克的隐性成本,也称“灰色地带”成本。因其涉及体制机制的变革,是政府对自身“动刀”的过程,降成本的阻力大。降低制度性交易成本的重任主要落在政府身上,需要政府深化改革,降低企业税费负担,解决企业融资难、融资贵等问题,为企业扫除盈利面临的各种关卡。

从上述关于降低制度性交易成本的含义、方式及地位可以看出,降低制度性交易成本与供给侧结构性改革密切相关。一方面,降低制度性交易成本是供给侧结构性改革的核心诉求。从含义来看,供给侧结构性改革主要是对束缚经济发展的体制机制的改革,制度性交易成本就属于体制机制改革的范畴。“结构性改革一词……主要是指政治、社会、经济结构的改革,也就是常说的体制改革。”^①显然,降低制度性交易成本有助于提升企业创新能力、增强供给效

^① 郑京平. 对中国供给侧结构性改革的几点认识[N]. 开放导报, 2016-02.

率与质量、改善供给结构与要素生产率,这正是供给侧结构性改革的目标指向,因而,供给侧结构性改革的核心思想是降低制度性交易成本。^①从降成本的方式来看,降低制度性交易成本主要依赖于政府职能转变,简政放权,为企业生产和经营创造便利条件,这正是供给侧结构性改革的核心任务。供给侧结构性改革的实质就是一场政府改革运动。从地位来看,降低制度性交易成本是降成本“组合拳”的首要环节,而降成本是供给侧结构性改革的核心内容之一。“按照中央经济工作会议的部署,2017年经济工作的重点任务……就是深化供给侧结构性改革。在这一背景下,降成本的意义会更加凸显,围绕降成本的政策措施会摆到更加重要的位置。”^②

另一方面,供给侧结构性改革是降低制度性交易成本的根本指引。首先,从宏观战略与微观战术的关系来看,降低制度性交易成本须以供给侧结构性改革为导向。供给侧结构性改革是短期任务与长期战略的结合,短期任务就是“三去一降一补”。^③其中,降低制度性交易成本尤其需要供给侧改革的引领。通过落实简政放权、实施结构性减税、放松行政管制等改革,转变政府职能,提高政府效能。其次,从改革路径来看,降低制度性交易成本须以供给侧结构性改革为统领。制度变革、结构调整、要素提升是供给侧结构性改革的根本动力。也即,提高制度供给质量与效率是其核心诉求,而降低制度性交易成本主要是通过推进制度创新、改善制度供给得以实现的。“降低制度性交易成本,主要在于进一步简政放权、深化行政审批制度改革、大力推进审批中介服务体制改革、深化资源要素市场化配置改革、完善地方政策工具箱。”^④这些都离不开供给侧结构性改革的引导。最后,从降成本的系统构成来看,降低制度性交易成本也须以供给侧结构性改革为指引。降低制度性交易成本是政府的一场“自我革命”,须系统思考,整体把握。主要包括权力下放,清权减权,审批备案,以及变革监管方式,增强服务能力,加大信息共享等。^⑤显然,这些任务的系统完成、措施的贯彻落实,须以供给侧结构性改革为根本指引。

① 赵洋.降低制度性交易成本关键在落实[N].金融时报,2016-05-11.

② 高培勇.降成本要与供给侧结构性改革相匹配[N].光明日报,2017-01-17.

③ 胡鞍钢等.供给侧结构性改革——适应和引领中国经济新常态[N].清华大学学报(哲学社会科学版),2016-02.

④ 孙裕增.制度性交易成本演变与改革路径[J].浙江经济,2016(23).

⑤ 张进.降低制度性交易成本仍有空间[N].湖北日报,2016-11-09.

四、降低制度性交易成本与“放管服”的内在关联分析

与发达市场经济国家不同,我国的市场经济是由计划经济转型而来。由于转型是一个新旧交替的过程,经济社会结构、功能的分化与变动,必然要求制度以及政府的结构、功能和作用方式、领域等随之而变化、调整,以解决政府与市场、社会关系中出现的“越位”和“缺位”问题。为此,基于经济社会转型以及运行系统的转变,必然要求制度和政府职能做相应改革与调整。一方面,为了发挥市场的作用和调动社会积极性,政府需要调整自身的行为边界,退出一些领域,适当下放一些权力,消除公权对市场和社会发展的抑制因素。另一方面,需要政府适当集中一些权力,强化其在市场体系建构、维护产权与契约、保障社会平稳运行等方面的职责,提升其治理能力,为市场配置资源提供健全的制度体系和公正的外部环境。这就意味着并非要求政府简单的退出,而是要求其“进退并行”,成为一个有为的高效政府。如果制度改革与调整不能随之到位,就可能增加制度成本。

简政放权、放管结合、优化服务,是全面深化改革特别是供给侧结构性改革的重要内容,一直为党中央、国务院高度重视。“放管服”改革也被社会各界视作降低制度性交易成本的先手棋、转变政府职能的当头炮。“放管服”改革也是降低制度性交易成本的“牛鼻子”,当前,“放管服”改革已经进入“深水区”,既要打好“攻坚战”,也要打好“持久战”,才能以扎扎实实的改革成效为经济社会发展凝聚起强大动力,充分发挥市场的决定性作用和更好发挥政府作用,着力打造良好发展环境。

(一) 将“放管服”作为降低制度性交易成本“牛鼻子”有利于重塑良好的政商关系

良好的政商关系维护是企业生存与发展的重要基础。党的十八大以来,我国的政商关系获得很大的发展,新型政企关系正在形成,政府职能边界不断明晰,企业的市场主体地位不断提高。相应地,企业承担的制度性交易成本不断下降。然而,在这个变化过程中,仍有一些现象没有消除,甚至还衍生了一些新问题,对企业降成本构成了阻力。具体表现为:

(1) “卡要”现象仍然存在。所谓“卡要”,这里特指企业用于维护政商关系的支出。据调查,一般企业用于维护政商关系的支出超过其销售收入的

1%,即便是小型企业,每年也有上百万元用于这种支出。^①

(2)“不作为”的现象比较突出。在高压反腐以及官员问责背景下,缺乏激励的政府官员害怕被扣上“官商勾结”、“权钱交易”的帽子,尤其害怕与民营企业打交道,怕与他们走得近后说不清,^②往往对企业申请办理的事务采取观望、拖延、推诿等不作为办法,致使企业承担较大的时间成本、机会成本和人力成本。“随着反腐败斗争的深入,一些政府部门和领导干部又走上另一个极端。他们对商家敬而远之,该办的事不办,生怕被冠以‘权、利输送’之名;商家到政府办事时,‘门好进了、脸好看了,事却难办了’。不论是官的乱作为还是不作为,都是政商关系病态的表现。”^③

(3)法规惩罚弹性大。正是因为法规中对相关违规企业的处罚弹性大,才给有关部门“卡要”提供了机会。这种执法尺度与关系亲疏程度的关联性的建构,使得企业“疏通”官员与否直接影响其相对收益。显然,这不利于公平竞争和企业减负。从这个角度而言,将“放管服”作为降低制度性交易成本“牛鼻子”有利于重塑良好的政商关系。

(二) 将“放管服”作为降低制度性交易成本“牛鼻子”有利于通畅政府权力良性运作

政府权力运作不畅是降低企业制度性交易成本面临的核心阻力。可以说,权力不下放或空转,降低企业制度性交易成本就成为一句空话。当前政府权力运作不畅问题具体表现为:

(1)降成本的政策在基层落实难。这种现象可以表征为“上面政策和下面执行呈现‘两张皮’”。据相关调查,企业拿着降成本的红头文件去基层办事,往往找不到“庙门”,被“我们还没弄明白,你们先等着吧”等托辞所推诿。^④降成本的政策形同虚设,简政放权遭遇“中梗阻”。

(2)权力下放基层后“接不住”或“不想接”的现象较为普遍。此类问题针对的主要是基层人员编制少且工作能力欠缺,审批权下放与审批事项多、工作

① 白天亮等. 这些成本最该降! ——对两省四市五十三家企业制度性交易成本的调查[N]. 人民日报, 2016-05-09.

② 杨卫敏. 构建“亲”“清”政商关系探析——学习习近平有关新型政商关系的重要论述[J]. 江苏省社会主义学院学报, 2016(03).

③ 邵景均. 构建新型政商关系[J]. 中国行政管理, 2016(4).

④ 白天亮等. 这些成本最该降! ——对两省四市五十三家企业制度性交易成本的调查[N]. 人民日报, 2016-05-09.