

行政体制改革、要素市场化与建设全国统一大市场

夏杰长 刘 诚

内容提要:党的二十大报告提出“构建全国统一大市场,深化要素市场化改革,建设高标准市场体系”的战略任务。行政体制改革是连接市场机制与统一大市场建设的关键。从1982年至今,中国先后进行了七轮较大规模的行政体制改革,这些改革对要素市场化起到了较大促进作用,也促进了全国统一大市场建设。目前,微观企业自由进出市场,市场配置效率大幅提高,已初步建成全国统一大市场。而市场扭曲在新时期又有一些新的表现,比如部分行政区划旧壁垒反弹、“准行政”壁垒偶尔发生、超大特大城市功能过于集中、营商环境有待提升、线上市场与线下市场割裂等。需要从改进地方官员激励方式、保持改革渐进性、优化协调区域利益、用契约精神代替特事特办、强化数字经济监管五个方面进一步化解这些市场扭曲。本文相关结论对推进中国行政体制改革、激励要素市场化与建设全国统一大市场具有一定的政策启示和实践指引。

关键词:行政体制改革 市场扭曲 要素市场化 全国统一大市场 市场配置效率

中图分类号:F203.9

文献标识码:A

文章编号:1000-7636(2022)11-0003-11

一、问题提出

高水平建设社会主义市场经济体制是全面开启社会主义现代化建设新征程、以中国式现代化推进中华民族伟大复兴的体制保障。习近平总书记在党的二十大报告中提出:“构建全国统一大市场,深化要素市场化改革,建设高标准市场体系。”^[1]2022年3月25日,《中共中央 国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》发布,明确了加快推进全国统一大市场建设的总体要求、主要目标和重点任务。这为建设高标准市场体系、构建高水平社会主义市场经济体制提供了坚强支撑。

全国统一大市场指的是在政策统一、规则一致、执行协同的基础上,通过充分竞争以及社会分工所形成的全国一体化运行的大市场体系^[2]。与全国统一大市场相对立的是地方市场分割。地方市场分割又可以从商品和要素市场进行区分。商品市场一体化普遍认为表现较好,线上线下都可以买到全国的产品,且价格差异较

收稿日期:2022-10-23

基金项目:国家自然科学基金面上项目“生产网络视角下服务业技术进步影响因素、机制及路径优化研究”(72073139);国家社会科学基金重大项目“从制造向服务转型过程中二三产业统筹协调发展的重大问题研究”(20&ZD087);中国社会科学院创新工程项目“数字经济赋能服务业高质量发展研究”(2022CJYB004)

作者简介:夏杰长 中国社会科学院财经战略研究院研究员、博士生导师,北京,100006;

刘 诚 中国社会科学院财经战略研究院副研究员。

小,汽车、家用电器和工业设备等产品售后服务全国联保。但近期也出现了“罚款式创收”等行政区划旧壁垒的反弹以及平台垄断等线上线下新壁垒等市场扭曲。要素市场发展则相对滞后,劳动力、资本等存在地域管制特征,成为全国大市场建设短板^[3]。因此,政府需要进一步完善全国统一大市场的制度规则,促进商品和要素在全国自由流动并以此为基础促进国内国际双循环。2022年9月19日,国家主席习近平向产业链供应链韧性与稳定国际论坛致贺信时强调,“中国坚定不移维护产业链供应链的公共产品属性,保障本国产业链供应链安全稳定,以实际行动深化产业链供应链国际合作,让发展成果更好惠及各国人民。”^[4]

从体制机制上看,构建全国统一大市场主要就是打破地方市场分割。这归根到底要落在行政体制改革上^[5]。行政体制改革是连接市场化(机制上)与统一大市场(地理上)的关键。中国行政体制改革进程基本与商品和要素市场化进程相吻合,是行政主体自觉适应市场、社会环境的过程^[6-7]。正如习近平总书记所指出的,中国共产党“已经从受到外部封锁和实行计划经济条件下领导国家建设的党,成为对外开放和发展社会主义市场经济条件下领导国家建设的党”^[8]。

本文从行政体制改革视角,回顾要素市场化和全国统一大市场建设的历程和成就,并详细分析新出现的市场扭曲现象,进而探究如何通过深化行政体制改革来化解这些扭曲,从而加快贯通全国统一大市场。

与已有文献相比,本文的边际贡献可能体现在以下三点:一是从全国统一大市场的对立面——地方市场分割的制度成因入手,选择行政体制改革这个研究视角,加深了对全国统一大市场建设的理论和现实认知;二是全面审视了历史成就和当前问题,尤其是梳理了历次行政体制改革对要素市场化的作用;三是论述了区域战略加剧区域层面的市场分割、数字经济发展使得线上线下市场分割、特事特办导致缺乏普惠的契约精神等影响全国统一大市场建设的深层次制度问题。

二、行政体制改革促进要素市场化

经过四十多年的改革开放,尤其是近年来“放管服”改革之后,中国各省市对商品、人员和资本的行政限制已经较少,市场分割和地方保护等问题明显改善,商品和要素市场化水平显著提高。然而,各地依然存在各种类型的市场分割,出现了若干要素扭曲的新表现形式。整体而言,商品市场化的问题提出比较早,推进相对顺利,商品市场分割问题相对较轻;要素市场化提出比较晚,障碍和扭曲更为严重,是全国统一大市场建设的关键难点。因此,本文主要聚焦要素市场化这个关键难点进行深入剖析。

1. 行政体制改革的历程

从1982年至今,中国先后进行了七轮较大规模的行政体制改革。每一轮改革都是在特定的历史条件和背景之下展开的,具有鲜明的时代特点,但主线都聚焦于促进市场化^[9]。

20世纪80年代,中国行政体制改革集中在行政权力的内部调整上,主要围绕中央与地方政府之间、政府部门之间的权力分配。1982年开展的第一轮行政体制改革,主要是为了适应工作重心向经济建设转移的需要,着力改变机构臃肿、层次繁多、人浮于事等状况,明确行政、事业、企业的界限,精干化领导班子和干部队伍。1988年第二轮行政体制改革提出转变政府职能的目标,将政府职能转变作为行政体制改革的关键内容。20世纪90年代中期,行政体制改革主要集中在经济领域,从行政机构内部转向外部,把许多投资项目由审批制逐步改为登记备案制。1993年第三轮行政体制改革,适应市场经济体制要求,进一步改革计划、投资、财政、金融管理体制,撤并了一些专业经济部门和职能交叉的机构,将一部分专业经济部门转为经济实体。1999年第四轮行政体制改革在转变政府职能方面迈出了较大步伐,政府机关与所办经济实体以及直接管理企业脱钩,大幅度裁减机构,精简人员编制。而且,在加大向市场和社会放权力度的同时,在社会、文化

领域尝试了分权、放权。2001年,国务院行政审批改革领导小组成立。同年,中国加入世界贸易组织(WTO),意味着行政审批改革的外部压力加大了。2003年第五轮行政体制改革着重调整了国有资产管理、流通管理、食品安全监管、安全生产监管等方面的体制。2004年7月1日,《中华人民共和国行政许可法》正式实施。2008年第六轮行政体制改革着力推动政府职能转变,深化行政审批制度改革,提升社会管理和公共服务能力。积极推进职能有机统一的大部门制,在工业和信息化、人力资源和社会保障、交通运输、住房和城乡建设、卫生和食品药品监管等领域,探索综合设置机构。此轮改革的一个思路是将行政部门的定位从审批转向服务,各地纷纷将行政审批服务中心改成行政服务中心或者政务服务中心,它们是集信息与咨询、审批与收费、投诉与监督于一体的综合性行政服务机构。2013年开启了最新一轮行政体制改革,党中央对加快转变政府职能和深化行政体制改革等问题高度重视,2013年颁布的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“必须切实转变政府职能,深化行政体制改革,创新行政管理方式,增强政府公信力和执行力,建设法治政府和服务型政府”^[10]。在具体实施层面,则将行政审批制度改革作为新时代政府治理现代化的“先手棋”和“当头炮”,并于2015年首次提出“放管服”概念,对简政放权、负面清单、权力清单、行政审批改革、商事制度改革、营商环境建设、数字经济反垄断等各方面的行政体制进行了较为全面深入的改革。2022年10月,习近平总书记在党的二十大报告中又明确提出,“深化简政放权、放管结合、优化服务改革”“完善产权保护、市场准入、公平竞争、社会信用等市场经济基础制度,优化营商环境”^[1]。

2. 行政体制改革对要素市场化的作用

在传统计划经济体制下,政府对社会经济管理的主要手段和方式是通过行政审批完成的,并由此实现政府在资源配置中的主导作用,所以很多人把计划经济也称为“审批”经济,以行政权力代替市场机制,以政府选择代替市场选择,造成了资源配置的低效率。行政体制改革是对经济结构变迁的直接回应^[11]。

从行政部门对要素市场的作用来看,行政体制改革促进市场化的根本方式是打破行政垄断。行政垄断是指行政机关使用行政权力排除、限制竞争,主要表现为行业性行政垄断和地区性行政垄断,它是中国转轨时期的特色经济制度^[12-13]。行政垄断直接掌控资源、配置资源、制定价格,限制甚至禁止不同经济主体之间的竞争,限制了资源、要素、人才、产品在不同部门之间、不同区域之间的自由流动,市场不能将资源配置到效率最高的企业和最需要某种产品的消费者手上。因此,行政垄断实际上保护了落后,从根本上损害着资源配置和经济运行效率,不利于经济健康发展^[14]。

行政体制改革对要素市场的促进作用主要表现在五个方面。一是放松市场准入控制。政府对企业进入市场设定各种管制手段主要体现为注册登记制度和特许经营制度两种形式。放松市场准入控制是要素市场化的先决条件。二是取消价格管制。各地政府通过设定行政审批限制企业和其他机构产品、原材料、服务等价格水平和结构,造成市场扭曲和地区分割。取消价格管制可以促使市场机制发挥出对要素和资源配置的决定性作用。三是降低数量和质量控制。地方政府对商品交易数量设定限制的行政审批权,主要针对企业进出口商品、外资的金融投资、资本流出等,是全国统一大市场的重要阻碍因素,通过多轮行政体制改革目前这方面的限制已经较少。四是合理设定生态保护、公共产品与社会服务审批水平。生态保护、公共产品和服务,这些领域往往具有特殊的管制要求,各地政府理应作出相应的审批或限制,但存在各地政策标准不统一、执行力度不一致等问题,2008年以来政府已经将如何提供政务服务作为重要的改革方向。五是减少资质资格的认定和审批。现实中,地方政府对经营主体或个人申请进行考核,对于通过者授予证明其能力、水平的证书、执照、批文,主要包括工程设计资质、建筑业企业资质、工程勘察资质、律师执业证、会计师执业证等,以及政府采购活动、各类白名单、优惠扶持对象等方面的认证,如高新技术企业认证。

这是地方实施产业政策和行业监管的重要方式,但也影响了市场化进程。2013年以来的行政体制改革将其作为重要的整治领域进行治理,取得了较好成效。

行政体制改革使微观企业可以更加自由地进入和退出市场。以2013年以来最新一轮改革为例,2013年注册登记一个新的企业需要一个多月的时间,而2022年北京等大城市已经可以做到在数小时内完成一个新设企业的注册^[15]。截至2022年8月,注册企业已达1.6亿多户,比十年前增加近2倍,支撑了经济总量翻番,承载了7亿多人就业创业基本盘^[16]。世界银行高度肯定了中国的商事制度改革成就,并认为2013—2021年中国每年登记的新增市场主体数量从约1100万增加到2500万,新设企业数量的增加是随着不断推进商事登记的时间和成本的改革而发生的^[15]。徐现祥等(2022)的调研发现,2018—2021年,线下“最多跑一次”的市场主体比例从30%大幅提升至51%;数字政府使用率从42%提升至59%,进入大规模使用阶段^[17]。

行政体制改革提高了市场效率。市场配置效率对一国或地区的经济发展至关重要,谢和克伦诺(Hsieh & Klenow, 2009)计算发现,如果中国消除资源误配则生产率会上升86%~115%^[18],巴奎和法里(Baqae & Farhi, 2020)研究发现美国1997—2015年全要素生产率(TFP)增长总量的一半来自配置效率的提升^[19]。大量文献研究了劳动^[20]、资本^[21]、土地^[22]等要素对资源配置的影响。徐现祥等(2022)研究发现,2018—2021年,认可“放管服”改革能节省与政府打交道的时间的市场主体比例从86%提升至91%,认可“放管服”改革能节省与政府打交道的费用的市场主体占比从65%提升至91%^[17]。刘等人(Liu et al., 2022)探究了中国2014年推出的多期司法独立改革对打破地方保护的作用,这项改革取消了地方政府对地方法院财务和人事决策的控制,从而大幅提高了地方法院的独立性^[23]。该研究发现,改革后本地被告对非本地原告的胜诉率下降了7.0%,表明地方保护主义的降低促进了非本地的小公司对本地大公司提起诉讼;地方保护主义的减少可以吸引多出8.4%的外来投资流向改革后的地方;当司法独立改革在全国范围内实施时,有可能使中国国内生产总值(GDP)增加2.3%^[23]。

市场体系是社会主义市场经济体制的重要组成部分和有效运转基础。要在更高层次上构建高水平的社会主义市场经济体制,核心就是建设高标准市场体系。习近平总书记提出要“打造统一开放、竞争有序的市场体系,不断夯实中国经济长远发展根基”^[24]。通过行政体制改革,中国构建了高标准市场体系,形成了全国统一大市场。经过改革开放以来的多轮行政体制改革,确立且有效发挥了市场在资源配置的决定性作用,构建了统一开放、竞争有序的高标准市场体系。在高标准市场体系基础上,中国形成了全国统一大市场,要素市场化程度不断提高,在全国范围内基本可以实现自由流动。正如习近平总书记所指出的:“我们所推进的现代化,既有各国现代化的共同特征,更有基于国情的中国特色”^[25],其中的一大特色便是全国统一大市场内生具有的超大规模市场优势,可以在更大的范围内配置资源,提高资源配置效率,并具有较强的韧性。

三、市场扭曲新现象:表现与危害

1. 行政区划等旧壁垒存在部分反弹

市场准入歧视依然存在。一些地方对不同所有制、不同规模、不同地区的市场主体,在基础设施建设、服务业准入、采购招标等领域,在市场主体获取土地、资金等要素时仍然存在或明或暗的歧视或附加条件。

近期,部分地区存在突击罚款收费行为,使疫情期间原本难以为继的中小企业雪上加霜,这不仅弱化了国家减税降费的效果,而且对国家公信力、地区营商环境产生较大负面影响。2022年9月,《国务院办公厅

关于进一步优化营商环境降低市场主体制度性交易成本的意见》(国办发[2022]30号)把“进一步规范涉企收费”作为一条重要内容,明确提出“严厉查处强制摊派、征收过头税费、截留减税降费红利、违规设置罚款项目、擅自提高罚款标准等行为。”

部分地区因为防控疫情加强了对人流物流的封闭式管控,对放管服改革的精神领会不够透彻,在一些做事细节上仍各自为政,如有些医院对外地医院甚至本地其他医院的检查结果不予承认。这些各自为政的做法,客观上影响了人流和物流的正常畅通。

由于全球经济下滑、国内经济运行压力增大和疫情反复等原因,国内一些地区产业链供应链外迁趋势渐露端倪。与此同时,印度和东南亚成为全球产业链供应链多中心化趋势的选项。更值得关注的是,少数外资将这种短期经营困难视为未来的常态,并对中国经济潜在增长率、对外开放态度、政策稳定性产生了一定的担忧。长此以往,若这种少数外资的担忧不断发酵,则可能严重影响中国超大规模市场优势的国际吸引力。

2. “准行政”壁垒有新苗头

不可否认,国有企业相对民营企业的许多优待依旧存在,事实上对民营企业参与市场公平竞争形成了障碍。这个壁垒不是由行政机关实施的,却具有行政色彩,故称之为“准行政壁垒”。薛爽等(2013)发现,2010年是中国实现“十一五”规划的万元GDP能耗下降20%目标的收官之年,地方政府官员在一票否决的强激励考核评价机制下,对高耗能的有色金属行业实行了普遍的限电措施,其国有企业被拉闸限电时间要显著少于民营企业,具有政治关系的民营企业比不具有政治关系的民营企业被拉闸限电的概率更低^[26]。刘小鲁和李泓霖(2015)把地方保护与产品质量监管结合起来进行分析,利用国家产品质量监督抽查数据和工业企业数据库,从所有制角度对质量监管的公正性进行了检验,发现国有企业被抽检的概率要显著低于其他类型的企业^[27]。刘斌等(2018)发现,国有房地产企业更不愿意去库存,去库存的程度更小,尤其是在GDP增长压力大的地区^[28]。李艳和杨汝岱(2018)发现,越依赖国有企业的地方,民营企业面临越高的进入门槛^[29]。何等人(He et al.,2018)发现由于国有企业谈判资本强,政府的环境规则只对私营企业起到显著影响^[30]。聂辉华等(2019)发现,同样是发生矿难,国有煤矿很少被关闭,但私营煤矿更容易被关闭^[31]。

此外,已有文献关注不多但实际影响更大的准行政壁垒则是国有企业和国有金融机构的“垂直管理+属地经营”模式。这一模式的“垂直管理”体现了准行政色彩,“属地经营”体现了恪守行政区划的僵化做法。央企、地方国企、四大国有银行、三家政策性银行以及国有证券机构在区域布局上,往往采用省、市、县垂直管理方式,并严格限制营业地域,影响了资源配置效率。特别地,按照行政区划设置的经营属地往往与市场自发形成的经营地域不一致,且限制了跨地域资源流动和市场竞争。譬如,上海青浦的融资成本较同属长三角示范区的浙江嘉兴和江苏吴江低至少50基点^①,异地授信成本较高限制了金融资源的跨区域流动。央企和大型国企在各地的布局也或多或少存在类似的“避免子公司或分公司自我竞争”的“准行政”限制。

3. 超大、特大城市功能过于集中

尽管按照城市等级配置资源的行政方式越来越少,但超大、特大城市聚集资源的能力越来越强。例如,上海一般性制造业、区域物流中心等非核心功能仍在发展,却很难疏解出来,上海区县级政府、基层政府不愿疏解,这成为长三角产业转移和要素流动的阻碍。具体表现为,企业拟迁址但地方政府过度挽留或者消极对待,不配合、不服务、不创造迁址条件。其深层次的影响是,单个城市或地区的经济环境不好,影响到了企业经营;区域的协调、协同或一体化战略不能充分推进,京津冀、长三角、粤港澳地区都面临这个问题,全

① 基点(basis point)用于金融方面,是债券和票据利率改变量的度量单位。1基点等于0.01%。

国的统一大市场不能充分建立。

4. 营商环境有待改善

近年来,营商环境差异造成的市场分割凸显,亟须进一步优化部分地区的营商环境。由于各地营商环境仍存在较大差异,各地市场仍不统一。以长三角一体化建设为例,安徽相对江浙一带,尤其是安徽农村相对于江浙农村,事实上仍存在着资源流入限制。地方政府“保护性”或“歧视性”的市场分割减少了,但企业基于营商环境“用脚投票”的市场分割却加剧了。对这种市场自发性的“分割”,需要有针对性地优化当地的营商环境,以引导企业对农村市场和欠发达地区市场的开发和投资。

更严重的问题是,部分地区营商环境考评指标较好,但政策落实较差。一些地方和部门,表面上取消“审批”,但改为了“备案”,实际流程一点未减。世界银行已经提出了“宜商环境”概念来取代“营商环境”概念,以加强公共服务和实际效率的考量,并增加对真实情况的调查,不能停留在政策文件给出的数据上,如政策文件说开办企业只需半小时,但实际可能要花好几天。

5. 线上市场与线下市场割裂

长期以来,线上市场对线下市场是替代还是互补关系这一问题,受到社会广泛关注。数字企业认为其创造了新业态和就业机会,传统企业则认为被挤占了生存空间。如何处理两者的关系,避免线上市场与线下市场的割裂和对立,是不可回避的难题。一方面,线上市场在事实上存在“合规性红利”,即线上业务可以规避一些线下实体企业的行业准入、牌照等门槛,使其合规要求较低,其经营和交易成本也相对较低^[32]。而且,一些企业难以从线上获得政务服务。徐现祥等(2022)的调研发现,2019年有92%的市场主体表示想用数字政府,但实际使用率为53%,说明有39%的市场主体的潜在需求未得到满足;到了2021年,仍然有29%的市场主体的潜在需求没有得到满足^[17]。另一方面,线上市场挤占线下市场。线上市场对线下实体产生一定的拥塞效应。餐厅外卖平台通过互联网收集顾客的订单,传送到餐厅,并将订单发送给顾客。他们通过扩大市场为餐厅提供价值。但费尔德曼等(Feldman et al.,2022)则有不同看法,认为外卖平台从餐厅的收入中抽取一定比例,造成拥挤,对在餐厅就餐的顾客产生负面影响,从而破坏了餐厅的利润^[33]。平台经济不仅通过产业链影响上下游行业的营商环境,还可以通过引发劳动力流动影响看似不相关行业的正常经营和产品质量,例如希恩等(Shin et al.,2022)发现,优步进入美国城市奥斯汀造成了当地餐馆劳动流失,导致餐饮服务下降^[34]。

另外,从线上价格机制的设置来看,平台对线下市场造成一定的剥削。以货运行业为例,一般由平台设置参考价,货主和卡车司机以此为基础协商竞价,形式上具备市场竞争机制。然而,为吸引和扩大货源,平台设置了较低的参考价,且货主通过平台招徕大量潜在司机使得司机无法主动在参考价基础上加价,相反,司机之间过度竞争导致进一步压低报价。也就是说,市场竞争主要发生在买方之间而不是买卖双方之间。总之,在平台和双边市场框架下,平台和某一边获益,另一边市场往往受损。竞争没有发生在平台与双边之间,也没有发生在双边之间,而是在原本就处于弱势地位的某一边(买方或卖方)内部,加剧了内卷。正是因为这些问题,2021年5月和2022年1月,交通运输部就平台抽成比例高、分配机制不公开透明、随意调整计价规则、恶意压低运价等问题,两度约谈以跨城运输为主的满帮,及以同城运输为主的货拉拉、滴滴货运、快狗打车^[35]。

四、破除市场扭曲的制度设计

1. 改进地方官员激励方式

分税制、晋升激励等在某些方面造成行政壁垒。时至今日,市场运行中的条块分割、地方保护主义现象

仍时有发生^[3]。对地方政府官员政绩的考核评价方式使其具有行使地方保护主义行动的外在压力。以增长主义倾向和理念设计的标准体系、统计体系、评价体系、绩效考核体系等,直接引导地方政府官员过度重视本地区行政边界内的经济增长,而较少关注全国统一大市场建设和全国经济社会发展。

经济学界曾经普遍认为,中国经济奇迹的奥秘在于地区间的经济竞争^[36]。然而,如果各地区过度依靠土地资源、地方债、税收优惠开展竞争,那么地区竞争将阻碍市场竞争发挥作用,导致难以得到市场竞争的结果。例如,长三角出现了“一市一港”重复建设局面。如果竞争不能让资源转移到效率更高的地方,那种竞争就和市场竞争不同,无法长久地提高整体效率,一旦“投资放水”的闸门收紧或外贸外资形势严峻,经济增长的动力将大打折扣。

全国统一大市场的建设和市场体系的进一步完善是完善社会主义市场经济体制的题中应有之义。在这一过程中,既要使市场在资源配置中起决定性作用,又要更好地发挥政府作用。政府应发挥什么样的作用以及如何发挥作用是关键所在。因此,防止旧壁垒反弹和新壁垒层出不穷的根本,就是进一步理顺地方官员的晋升激励,并对财政分权制度进行有针对性的改进。陈秀山(1995)认为,对待行政垄断,需要更彻底的政治经济体制改革、转换政府职能,而不应将政治问题用属于经济法的反垄断法来加以解决,实际上反垄断法对它是无能为力的^[37]。习近平总书记强调,“加强财税体制改革顶层设计”“在中央和地方分税制的原则框架内,遵循健全政府间财政关系的基本原则,清晰界定省以下财政事权和支出责任”“要通过完善财政制度,破除地方保护主义、消除市场壁垒。”^[38]

2. 保持改革渐进性

根据制度变迁理论,转型国家的制度处于动态演进的过程。从改革实践来看,中国采取的是渐进改革道路。从这个意义上来说,改革的深入就是不断对当时所处阶段主要问题的回应处理,逐步攻克那些原本细枝末节的小问题,构建起日益完善的经济社会制度。深化改革后,次要问题浮出水面。原来不是特别重要,对统一大市场建设影响不那么大的问题,变成了主要问题。改革进入深水区后,行政区划等主要问题基本解决,次要问题凸显,如准行政壁垒。因此,今后应深入推进行政体制改革,通过渐进性改革不断解决各类新旧体制性问题,如强化数字营商环境建设和平台反垄断,持续巩固和完善全国统一大市场的制度基础。

3. 优化协调区域利益

区域发展战略的本意是形成发展区域合力,并带动全国发展。区域战略在一定程度上强化了区域利益,促进了省际流通,但却给跨区域发展造成新一层行政壁垒。京津冀、长三角、粤港澳等区际的制度安排的差异某种意义上又是区域的政策歧视,客观上导致了許多隐形的市场分割^[5]。而且,部分地区通过“优惠政策”构筑非经济性优势。一些地方面向特定企业及投资者出台财税、土地、补贴等优惠政策,影响区域协调发展,加剧了地区之间的不公平竞争,对企业决策产生了干扰和扭曲^[39]。例如,一些城市对中欧班列、航空货运提供补贴,甚至对获取补贴、利用本地物流设施提出排他性要求。所以,从全国统一大市场视角反思,应在强化京津冀“协同”、长三角“一体化”、深港“同城化”等区域内各省市协调发展的同时,增强对周边及全国的辐射带动作用。这些相关区域本身就是经济较发达地区,其发展不应建立在优惠政策基础上,更不应以对其他地区的市场分割为代价。

4. 用契约精神代替特事特办

世界银行营商环境评价体系从监管框架、公共服务和实施效率三个主要维度进行综合评估,其中监管框架考虑监管的质量,重点考察监管的透明度、明确性及可预测性。在转型期,中国市场经济制度并不完善,市场准入等方面还存有诸多不合理的限制,尤其是对民营企业。特事特办可以在正式制度缺失或者正

式制度实施迟缓的情况下快速响应,帮助企业俘获市场商业机会。即,特事特办是制度不完备时的润滑剂。然而,特事特办固然可以解决一些行政壁垒的问题,但其本质上仍是行政主导的“特惠制”,随着改革的深入,终将要转向普惠制度。长期依赖特事特办,将使人们缺乏普惠的契约精神。特事特办使一些营商环境优化政策停留在字面上,需要上级指示才能较好执行,导致宜商程度较低^[40]。

5. 强化数字经济监管

线上线下市场不统一的成因主要有:规模经济和网络效应降低了市场竞争程度,双边市场导致价格机制扭曲,出现数据和算法新的资源配置机制,数字经济新业态新模式出现了一些市场扭曲的新问题。这些都是发展中出现的问题,加强和改革这方面的监管改革很有必要,但不能简单使用行政手段或传统管制方式去管理,而是要依照市场化、法治化的方式进行科学有效监管,以增强市场主体活力和市场竞争能力^[41-42]。例如,比约克格伦(Björkegren,2022)基于卢旺达电信运营商的数十亿条通话记录等微观数据实证发现,在电信产业增加一个竞争对手可以提高投资动机并增加相当于GDP 1%的社会福利^[43]。

五、结论与政策建议

行政体制改革是连接市场化(机制上)与统一大市场(地理上)的关键。从1982年至今,中国先后进行了七轮较大规模的行政体制改革,这些改革对要素市场化起到较大促进作用。微观企业从行政体制改革中获益较大,市场效率大幅提高,初步建成全国统一大市场。目前,市场扭曲出现了一些新表现,这就需要从改进地方官员激励方式、保持改革渐进性、优化协调区域利益、用契约精神代替特事特办、强化数字经济监管五个方面进一步化解这些市场扭曲。相关结论对深化行政体制改革、推进要素市场化和全国统一大市场建设具有一定的政策启示。

第一,树立“超越竞争”发展理念,把建设全国统一大市场的部分重要指标纳入各省市发展规划。在传统以经济增长为主要指标的地方政府及官员政绩考核体系下,突破行政区划的发展理念较难形成,需探索建立有利于全国统一大市场的地方政府考核激励机制,把对全国的经济贡献作为统计指标向外公布,例如向其他省市横向转移支付、投资、提供信贷资金,输出高等教育毕业人员、供水供电供热、货物和服务贸易等。“超越竞争”意味着以长期的、合作的思维,各省份在五年规划和产业发展规划时不求大而全,在因地制宜发挥自身优势的同时,需要顺应全国统一大市场总体战略,找准自己的位置,实现各省市自身发展与全国统一大市场的激励相容。

第二,聚焦边界区,以体制改革、文化交流和经济合作来融合行政差异。京津冀、长三角、粤港澳等区域内部省市间边界地区经济合作和文化交流密切,但行政壁垒明显,这些边界区域是推动全国统一大市场的前沿阵地,可为省际要素自由流动筑建起桥梁和通道。一是用好行政区划手段推动城际合作联系。可通过“撤市并区”“撤县设区”等措施对这些边界县、市进行行政区划调整,既可为所隶属城市市域扩容,又可实现相邻省份间市辖区直接连接,为基础设施互联互通、公共服务均等共享、生态环境协调治理等提供更多便利。二是通过文化交流强化城市组团发展。可进一步打造省际融合示范区,顺应城际要素流动格局,采取“异地合作共管”的灵活模式处理这些城市的行政区划隶属问题。三是推动边界地区经济合作。加强“飞地园区”建设,并以边界合作走廊建设为目标,沿边界地区建设一批“产业协同一体化发展示范区”“科技创新一体化发展示范区”等主题示范区,逐步放松行政边界对城际要素流动的束缚。

第三,加强数据要素基础制度建设,积极推进数据要素市场化发展,使之成为要素市场化改革的重要突破口。2019年,党的十九届四中全会增列“数据”作为生产要素,如今,数据已经成为和土地、劳动力、资本、

技术并列的五大生产要素之一。数据要素市场化是要素市场化改革的短板和难点,当然也是要素市场化改革的重要突破口。不少地方政府对数据要素市场化高度重视。比如2021年11月,广东省政务服务数据管理局发布《广东省数据要素市场化配置改革白皮书》,详细阐释了广东的实践做法,为全国深化要素市场化改革,建设高标准市场体系提供广东样本。中国丰富的数据场景与规模庞大的数字规模,为数据要素市场的市场化流通提供了丰富的数据生态基础。数据是生产或消费决策的主要影响因素甚至是决定因素,是资源优化配置不可或缺的要害^[44]。而要发挥好数据的关键作用,必须加强数据治理,其核心是构建数据基础制度体系,主要包括确权、流通、交易(或开放共享)、分配、安全五个方面。其中,确权是数据要素市场化的前提,流通是数据广泛使用的表征,交易或共享是数据交互使用的主要方式,分配是数据要素市场机制产生的社会结果,安全则是促使数据要素市场机制健康有序发挥作用的基本保障。只有这五个方面全面构建了数据要素市场基础制度体系,数据要素才能切实发挥良性作用,引导线上市场以及线上线下经济高效一体发展,打破要素地区封锁,促进要素市场化改革和建设全国统一大市场^[45]。

第四,优化产业链跨区域合作的制度安排,加快全国统一大市场建设。立足国内大循环,优化区域产业链供应链布局。明确京津冀、长三角、粤港澳三个区域的产业链补短板 and 锻长板的关键环节,以及需要协调推进的重点项目及扶持发展的核心环节,有针对性地加强技术攻关和产业攻关,使之在国家产业链安全战略中发挥更大作用。进一步推动上海等特大城市功能疏解,把中心城市带动周边市县共同发展作为培育都市圈的重要内容,形成更加合理有序的产业分工格局。加大对内开放力度,加快建设内陆开放新高地,增强中西部地区产业承接能力,引导制造业由东部向中西部地区有序转移,实现东中西部合理分工、协同联动发展。统筹加大对物流枢纽和物流企业纾困支持力度,依托城市周边物流园、具备条件的高速公路服务区等,合理布局建设物资中转站。绘制各区域应急基础设施分布图,升级改造现有设施,研究建设一批粮油应急物资储备库。

第五,创新行政资源配置方式,加强线上市场监管。建立线上线下一体化监管体系,构建线上线下统一大市场。加快清理废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法,破除各种封闭小市场、自我小循环。银行、国有企业等机构要打破“准行政”壁垒。鼓励中石化、国电、铁建等央企成立“国资云”中心,为各企业集团及相应行业提供云服务,为统筹工业互联网技术提升与数字安全问题贡献力量。

第六,对照世界银行营商环境评价体系,为争取更好的全球排名预做准备。参照世界银行营商环境评估体系,研究制定更加简单合理的营商环境调查指标,及时追加、补充、优化营商环境改革措施。目前一些地方对营商环境的认识停留在世界银行“营商环境报告”上,对营商环境概念了解不多。一些工作人员和企业人员对营商环境的考核范围、考核指标、指标内涵、计算方式等的认识和了解都处于模糊状态,这与营商环境对公共服务的要求以及基于事实的信息不符,或将拉低“公共服务”指标的得分以及基于事实信息作出的“效率”得分。建议加强数字政务服务水平和法治水平,利用数字化手段提升监管质量,增强监管透明度、明确性及可预测性。

参考文献:

- [1] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M]. 北京:人民出版社,2022.
- [2] 刘志彪. 全国统一大市场[J]. 经济研究,2022(5):13-22.
- [3] 丁俊发. 关于建设全国统一大市场的理论与实施[J]. 中国流通经济,2022(6):3-9.

- [4] 习近平向产业链供应链韧性与稳定国际论坛致贺信[N]. 人民日报,2022-09-20(1).
- [5] 刘志彪,孔令池. 从分割走向整合:推进国内统一大市场建设的阻力与对策[J]. 中国工业经济,2021(8):20-36.
- [6] 何艳玲. 中国行政体制改革的价值显现[J]. 中国社会科学,2020(2):25-45,204-205.
- [7] 刘诚,杨继东. 商事制度改革与产业专业化[J]. 中国工业经济,2020(4):135-153.
- [8] 习近平. 坚持和发展中国特色社会主义要一以贯之[J]. 求是,2022(18):4-9.
- [9] 蒋硕亮,徐龙顺. 中国行政体制改革的逻辑、样态与趋向——基于新中国成立70年来的经验分析[J]. 江汉论坛,2019(10):13-19.
- [10] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[M]. 北京:人民出版社,2013.
- [11] 刘诚,夏杰长. 商事制度改革、人力资本与创业选择[J]. 财贸经济,2021(8):113-129.
- [12] 王俊豪,王建明. 中国垄断性产业的行政垄断及其管制政策[J]. 中国工业经济,2007(12):30-37.
- [13] 于良春,杨骞. 行政垄断制度选择的一般分析框架——以我国电信业行政垄断制度的动态变迁为例[J]. 中国工业经济,2007(12):38-45.
- [14] 陈林,朱卫平. 经济国有化与行政垄断制度的发展——基于制度变迁理论的经济史研究[J]. 财经研究,2012(3):49-58.
- [15] 世界银行称中国商事登记改革取得显著成果[N]. 中国市场监管报,2022-08-30(1).
- [16] 李克强在第十次全国深化“放管服”改革电视电话会议上强调 持续深化“放管服”改革 不断打造市场化法治化国际化营商环境 培育和壮大市场主体 更大激发市场活力和社会创造力[N]. 人民日报,2022-08-30(1).
- [17] 徐现祥,毕青苗,周荃. 中国营商环境调查报告(2022)[M]. 北京:社会科学文献出版社,2022.
- [18] HSIEH C T, KLEINOW P J. Misallocation and manufacturing TFP in China and India[J]. The Quarterly Journal of Economics, 2009, 124(4):1403-1448.
- [19] BAQAEE D R, FARHI E. Productivity and misallocation in general equilibrium[J]. The Quarterly Journal of Economics, 2020, 135(1):105-163.
- [20] CAI F, WANG D W, DU Y. Regional disparity and economic growth in China: the impact of labor market distortions[J]. China Economic Review, 2002, 13(2/3):197-212.
- [21] 林毅夫,刘明兴,章奇. 政策性负担与企业的预算软约束:来自中国的实证研究[J]. 管理世界,2004(8):81-89,127,156.
- [22] 李力行,黄佩媛,马光荣. 土地资源错配与中国工业企业生产率差异[J]. 管理世界,2016(8):86-96.
- [23] LIU E, LU Y, PENG W, et al. Judicial independence, local protectionism, and economic integration: evidence from China[Z]. NBER Working Paper No. 30432, 2022.
- [24] 习近平出席亚太经合组织工商领导人峰会并发表主旨演讲[N]. 人民日报,2021-11-12(1).
- [25] 习近平. 新发展阶段贯彻新发展理念必然要求构建新发展格局[J]. 求是,2022(17):4-17.
- [26] 薛爽,洪响,陈昕. 股权性质、政治关系与地方政府拉闸限电——来自有色金属行业的经验证据[J]. 金融研究,2013(3):130-142.
- [27] 刘小鲁,李泓霖. 产品质量监管中的所有制偏倚[J]. 经济研究,2015(7):146-159.
- [28] 刘斌,黄坤,王雷. 谁更愿意去库存:国有还是非国有房地产企业?[J]. 经济研究,2018(6):112-126.
- [29] 李艳,杨汝岱. 地方国企依赖、资源配置效率改善与供给侧改革[J]. 经济研究,2018(2):80-94.
- [30] HE G J, WANG S D, ZHANG B. Environmental regulation and firm productivity in China: estimates from a regression discontinuity design[Z]. Working Paper, 2018.
- [31] 聂辉华,阮睿,宋佳义. 地方政府如何面对安全与增长的两难冲突?——来自煤矿关闭的证据[J]. 山东大学学报(哲学社会科学版),2019(3):97-107.
- [32] 刘诚. 数字经济规范发展的制度突破与建构[J]. 中国特色社会主义研究,2022(1):41-51.
- [33] FELDMAN P, FRAZELLE A E, SWINNEY R. Managing relationships between restaurants and food delivery platforms: conflict, contracts, and coordination[J/OL]. Management Science, 2022[2022-08-20]. <https://doi.org/10.1287/mnsc.2022.4390>.
- [34] SHIN M, SHIN J, GHILI S, et al. The impact of the gig economy on product quality through the labor market: evidence from ridesharing and restaurant quality[J/OL]. Management Science, 2022[2022-08-20]. <https://doi.org/10.1287/mnsc.2022.4481>.
- [35] 王宇. 网络货运平台遭约谈背后:货车司机为啥挣得少?[EB/OL]. (2022-08-03)[2022-09-14]. <http://www.inewsweek.cn/survey/2022-08-03/16248.shtml>.
- [36] 朱军,许志伟. 财政分权、地区间竞争与中国经济波动[J]. 经济研究,2018(1):21-34.
- [37] 陈秀山. 我国竞争制度与竞争政策目标模式的选择[J]. 中国社会科学,1995(3):25-35.
- [38] 习近平主持召开中央全面深化改革委员会第二十五次会议强调 加强数字政府建设 推进省以下财政体制改革[N]. 人民日报,2022-04-20(1).

- [39]王青. 加快建设全国统一大市场 夯实新发展格局制度基础[J]. 中国经济报告,2022(3):70-75.
- [40]夏杰长,刘诚. 契约精神、商事改革与创新水平[J]. 管理世界,2020(6):26-36,48,242.
- [41]陆小莉,刘强,孙慧慧. 中国数字化产业竞争力的区域差异与影响效应[J]. 经济与管理研究,2021(4):58-72.
- [42]夏杰长,刘诚. 数字经济赋能共同富裕:作用路径与政策设计[J]. 经济与管理研究,2021(9):3-13.
- [43]BJÖRKEGREN D. Competition in network industries: evidence from the Rwandan mobile phone network[J]. The RAND Journal of Economics, 2022,53(1):200-225.
- [44]刘悦欣,夏杰长. 数据资产价值创造、估值挑战与应对策略[J]. 江西社会科学,2022(3):76-86.
- [45]刘诚,夏杰长. 契约精神助力数字经济规范发展[N]. 中国社会科学报,2022-05-18(3).

Administrative System Reform, Factor Marketization and Building a National Unified Market

XIA Jiechang, LIU Cheng

(Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100006)

Abstract: The Report to the 20th National Congress of the Communist Party of China put forward the strategic task of “building a unified national market, advancing reforms for the market-based allocation of production factors, and putting in place a high-standard market system”. The administrative system reform is the key to connecting the market mechanism with the construction of a unified market. Since 1982, China has implemented seven rounds of large-scale administrative system reform, with a greater emphasis on promoting factor marketization and the construction of a unified national market. At present, micro-enterprises have free access to the market, the efficiency of market allocation is greatly improved, and a unified national market is initially established. However, there are some new manifestations of market distortion in the new era, such as the rebound of old barriers to administrative division, the chance of quasi-administrative barriers, the excessive concentration of functions in megacities, the unfavorable business environment, and the fragmentation of online and offline markets. Therefore, it is necessary to further resolve these market distortions in five aspects: improving incentives for local officials, maintaining progressive reform, optimizing coordination of regional interests, replacing special tasks with contractual spirit, and strengthening regulation of the digital economy. These findings have some policy implications and practical guidance for promoting China’s administrative system reform, incentivizing factor marketization, and building a unified national market.

Keywords: administrative system reform; market distortion; factor marketization; unified national market; market allocation efficiency

责任编辑:姜 莱;魏小奋