

路径依赖视角下深层次市场化改革的困境与突破*

——兼论振兴东北的制度供给

刘 健

(安徽财经大学经济学院,安徽蚌埠 233041)

摘要:市场化改革进程孕育着“中国奇迹”的诞生,但当中国经济进入新常态以来,区域间增长不平衡现象愈加突出。区域间经济增速差异背后原因是区域间市场化发展水平不一致的结果,市场化水平决定经济增长的长期潜力,长期依靠政府干预推动的市场化改革将会形成对政府干预的路径依赖,不利于获得经济增长的长期动力。现阶段必须从传统模式下对政府干预的路径依赖转变为对市场机制的路径依赖,重振市场化改革,突破深层次改革的制度性障碍,依靠市场机制发挥对资源配置基础作用,进而获得经济增长的最大潜力。

关键词:政府功能;市场化改革;制度变迁;路径依赖

中图分类号:F127 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-2404(2018)89-0067-09

1 问题的提出

市场化改革进程孕育着“中国奇迹”的诞生,但当中国经济进入新常态以来,区域间增长不平衡的现象愈加突出。以区域性GDP增长率为研究样本,2017年长江三角洲26个城市GDP平均增长率为11.8%,珠江三角洲的9个城市平均经济增长率为11.0%,而辽宁、吉林、黑龙江东北三省的经济增长率依次为4.2%、5.3%、6.4%,西部省份平均经济增长率同样低于7%。新常态背景下区域间经济增长差异分化趋势明显,其背后原因值得深思。

为什么新常态下区域间经济增长表现大相径庭,珠江三角洲和长江三角城市经济保持一个较高的增长态势,而东北和西部地区经济增速出现明显下滑。中国经济进入新常态之前,区域经济增速存在一定差异,但对比当前显然有着本质不同。本文认为区域间经济增速差异背后原因是区域间市场化发展水平不一致结果,市场化水平决定长期经济增长潜力,地区间市场化水平依赖于地方政府对区域内的市场环境、经济结构、资源分配和市场运行机制等方面干预程度,长期依靠政府干预推动的市场化

改革将会导致对政府制度和政策的路径依赖,不利于获得经济增长的长期动力。为什么在改革初始阶段,没有出现区域间经济增长分化差异?本文认为在市场机制难以发挥有效作用时,政府干预运行能够弥补市场机制缺陷,发挥替代市场机制作用,但当市场化水平发展到一定阶段以后,政府干预反而会阻碍经济增长的长期潜力,理性选择是放松对各领域市场干预,充分发挥市场配置资源基础性作用。如果政府延续对市场强力干预,寄望通过政府行政化调控来促进经济增长反而会拖累增长步伐,由此加深对政府干预的路径依赖。

文章运用新制度经济学路径依赖理论的分析框架,从政府与市场关系、国有经济比重、产品要素市场的发育程度、市场中介组织的发育和法律制度环境等五个方面来综合测度地方政府对区域内经济的干预程度,从制度报酬递增机制和自我强化机制解释地方经济对政府干预路径依赖的根本性原因。文章认为新常态背景下的地方经济要想跨越中等收入陷阱,必须改变传统模式下对政府干预的路径依赖转变为对市场机制的路径依赖,重振市场化改革,突破深层次改革的制度性障碍,依靠市场机制发挥对资源配置基础作用,以简政放权、放管结合、优化服务(简称“放管服”)来推动政府职能转变,促进市场主体的活力和创新能力,恢复经济增长的最大潜力。

收稿日期:2018-10-20

作者简介:刘健,经济学博士,主要从事新制度经济学等方面的研究。

*基金项目:本文得到2015年国家社科基金青年项目(项目编号:15CJL018)、安徽省哲学社会科学规划青年项目(项目编号: AHSK2014D40)的资助。

2 路径依赖内涵和地方经济路径依赖的形成机理

2.1 路径依赖内涵

路径依赖分析起源生物学领域物种进化的特征描述,关注历史偶然事件会对物种进化方向产生的严重影响。经济学引入路径依赖是用来解释技术升级和制度变迁过程非最优选择逆向淘汰最优选择的原因。制度变迁路径依赖理论是指初始阶段偶然性事件如何影响后续制度变迁,并解释制度性路径依赖的产生原因。诺斯(1988)认为指人们过去的选择决定了当前可能的选择,经济系统一旦进入某个路径,无论是好是坏,就会产生相当程度的路径依赖,被锁定在小概率或无关紧要事件上。路径依赖结果是即使存在可供选择的替代性制度安排时,制度演化广泛出现“次优制度”代替“最优制度”的现象,并被锁定在低效率制度循环演化路径中。卢现祥(2012)把路径依赖定义为具有正反馈机制的体系,一旦在外外部性偶然事件的影响下系统所采纳,便会沿着一定的路径依赖发展演进,很难被其它潜在的甚至最优的体系所取代。制度变迁的路径依赖可以概括为,一旦某个初始制度形成,不管是否有效,都会在一定时期内衍生出互补性制度矩阵和组织体系,后续制度变迁将会锁定在特定路径中,沿着既定

路径演化变迁,这意味着一旦一个国家或地区经济发展踏上某种运行轨迹,初始制度和互补性制度产生制度性报酬递增效应使得制度创新的转换成本高昂,沿着原有制度演化将变成最优选择。路径依赖产生原因有两个:一是制度报酬递增诱致互补性制度和组织形成;二是不完全市场带来显著交易成本(诺斯,1988)。路径依赖传导机制是从认知层面开始,经过制度层面和组织层面,最后到达经济层面。阿瑟(1998)则把路径依赖按照强度分为三种:偏弱型路径依赖、半强型路径依赖和偏强型路径依赖。对于如何破解制度性的路径依赖,首先,必须探寻“路径依赖”的形成机理,也就是路径依赖形成的正反馈机制和制度报酬递增效应。其次,重新设计新的替代性制度,并改变原有制度运行的成本与收益。最后,改变参与主体适应性预期,通过学习效应和协调效应,增强新制度规模报酬。图1描述路径依赖自我强化机制之间关系,转换成本、运行成本和解决问题能力是造成制度锁定的关键因素。正式制度约束、非正式制度约束、利益集团约束不直接导致制度锁定,但决定转换成本大小;网络外部性和学习效应不决定导致制度锁定但决定运行的大小。人们主观信念、适应性预期决定解决问题能力,8种因素影响制度锁定的三大关键因素,并最终转变为路径依赖的强化机制(伍尔曼,2013)。

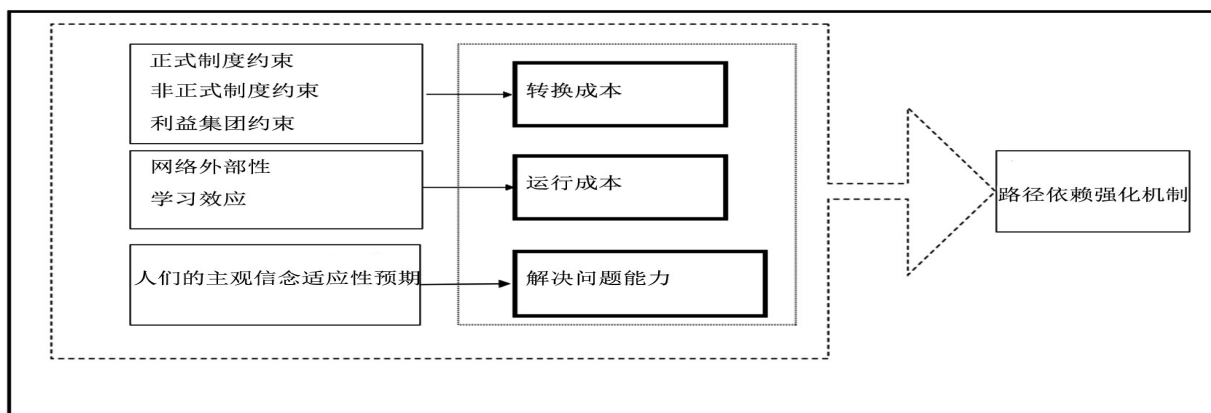


图1 各种自我强化机制之间的关系

2.2 地方经济对政府干预路径依赖的特征刻画

中国经济能够取得巨大成就,最根本条件就是市场化改革释放的制度红利(樊纲,2016)。中国市场化改革带有浓重的政府干预色彩,原因是依靠政府干预的强力推动,结果是辖区内经济增长不同程

度依赖政府干预。国内关于政府对市场干预研究颇为丰富,其中最具有代表性是全国层面和省际层面的市场化指数,综合测度了政府对市场运行干预、市场组织干预、产品市场干预、要素市场干预以及市场化环境干预,是衡量地方政府对经济干预一个显著

性指标,反映了政府干预经济发展的模式、方法和路径。

国内学者采用不同方法测度中国市场化指数,比较现有文献研究结果,多数研究结论支持中国的市场化指数稳步上升、市场化进程不断加快和市场化趋势愈加明显。表1列举部分学者测度市场化指数结论,卢中原和胡鞍钢测度1992年中国市场化指数为62%,蒋晓微和宋红旭测度1995年中国市场化指数为37%,国家计委课题组测算1995年中国市场化指数为65%,周振华测算为77.7%,李晓西测算为76.4%,樊纲2001年以来六次测度中国分省化指数,2014年中国市场化指数上升为65.6%。根据曾学文(2008)等人研究结论,自1992年以来的中国市场化指数不断上升,1992年为26.04%,2000年为60.64%,2008年为76.4%,2014年为91.5%,市场化提高65个百分点,平均每年提高2.2个百分点左右,并在2000年超过60%,世界银行把60%称为市场经济国家的标准线,意味着经济运行中市场调节作用不断强化,政府直接行政干预不断弱化,市场配置资源机制基本确定。总体来看,从1992-2014年,中国在向市场经济转型,市场化步伐不断加快,尤其是2001年中国加入WTO以后,市场化改革步伐稳固推进,经济体制的整体性、系统性和全局性改革措施得到深化落实。

表1 中国市场化指数研究结果比较

研究者	测度年份	测度结果(%)
卢中原,胡鞍钢	1992	62
蒋晓微,宋红旭	1995	37
国家计委课题组	1995	65
常修泽,高明华	1997	50
陈宗胜等	1997	60
顾海滨	1999	50
周振华	2006	77.7
董晓宇,郝灵艳	2007	73.96
曾学文,施发启等	2008	76.4
李晓西	2008	76.4
樊纲、王小鲁	2014	65.6

中国市场化改革成绩显著,但分区域透视地方政府市场化改革步伐并非趋同,整体性市场化改革推进伴随着区域性市场化改革的不平衡和不充分,区域间市场化进程呈现明显不一致性。2008年市

场化指数排名前五位的是上海、浙江、江苏、广东和北京,2010年市场化指数排名前五位的是上海、江苏、浙江、广东和北京,2012年市场化指数排名前五位的是江苏、浙江、上海、天津和广东,2014年市场化指数排名前五位的是浙江、上海、江苏、广东和天津。2008年辽宁、吉林和黑龙江市场化排名指数分别是第9名、第14名和第20名,排名最后5位宁夏、甘肃、新疆、青海和西藏。2010年辽宁、吉林和黑龙江市场化排名指数分别是第9名、第16名和第21名,排名最后5位贵州、甘肃、新疆、青海和西藏。2012年辽宁、吉林和黑龙江市场化排名指数分别是第10名、第15名和第17名,排名最后5位贵州、甘肃、新疆、青海和西藏。2014年辽宁、吉林和黑龙江市场化排名指数分别是第12名、第18名和第20名,排名最后5位贵州、甘肃、新疆、青海和西藏。市场化指数高省份或城市以上海、浙江、江苏、广东、北京和天津为代表,东北三省排名相对靠后,西部地区排名末端,市场化指数排名基本可以反映各省份经济实力排名。

2.3 政府干预路径依赖指标选择与分析

分权背景下地方政府干预辖区内经济发展具有较大自主性,地方政府行为很大程度上决定了经济发展态势,是造成区域间之间经济差异重要原因。卢二坡和曾五一(2008)认为地方政府行为是经济波动的重要源泉。条条块块发展模式强化了地方政府对区域内经济发展干预动机(李猛,2010)。本文筛选五个指标来衡量地方政府干预市场经济程度,具体如下:政府分配经济资源、政府干预市场环境,地方国有经济规模、市场自由化和市场机制运行。

从经济发展模式的转变角度分析,不同模式下经济主体对运行体制的产生了整体适应性和局部互补性。固定增长模式产生的路径依赖与锁定效应,将会导致经济效率的差异。路径依赖演变出扭曲性制度环境,使得企业通过政府干预机制获得的收益比市场化竞争机制获得收益还要高,结果诱导企业放弃利用竞争机制的动力。换言之,如果依托现有的制度、政策和组织结构,粗放型经济依然具有很好的生存条件与获利空间,继续保持“收益递增”的性质,其结果造成越来越多的经济主体对其产生“适应性预期”,并使之不断加入到粗放型生产的队伍。从整个经济系统的角度来看,粗放型经济可能是低效率发展模式,但在不考虑外部性基础上,单个微观

主体却是有利可图,这样扭转粗放型经济发展模式转换成本将会非常高昂,这正是造成中国经济对粗放型增长方式产生了越来越强烈的“路径依赖”根本性原因。初始阶段偶然事件导致粗放型经济被选择,漫长发展过程为粗放型经济获得了良好的生存条件与获利空间,并因此造成其相对于集约型经济竞争优势。

3 地方经济发展路径依赖形成根源分析

3.1 经济资源对政府分配的依赖

市场化改革的一个重要指标是政府参与分配经济资源方式逐步转向利用市场机制分配经济资源,常用指标是用地方政府支配的经济资源占地方国民生产总值比重。当一国收入进入中等收入水平以后,消费结构将会发生本质转变,从衣食住行等生存需求转向人的健康、休闲和娱乐等发展需求,地方政府既需要稳定区域内经济增长,也需要调整财政支出结构来匹配居民需求,经济增长和财政支出双重压力导致地方政府希望通过提高税率或非税收入来主导更多经济资源分配,这是形成对政府干预经济分配的路径依赖的根本原因。

常用衡量政府支配经济资源指标是地方政府一般公共预算支出与政府性基金支出。统计年鉴数据2011年前缺失政府性基金的统计口径,用预算外支出来代替政府性基金支出。从图2中可以得到,2007~2016年,东部、中部、西部和东北四个区域地方政府支出占GDP比重是在不断上升,原因是地方政府加大对医疗、教育和民生等领域公共支出,但地区政府支出比重差异明显,东部、中部较低,东北三省地区次之,西部最高,东部地区政府支出占地方GDP 19.8%,中部地区 21.8%,东北三省为 24.1%,西部比重为 42.7%。西部地区已经形成对政府分配经济资源高度依赖,接近一半左右经济资源是依靠政府分配。虽然东北地区低于西部地区,但明显高于东部和中部地区。经济欠发达地区政府分配市场资源比重明显高于与经济发达地区,在政府干预市场资源配置背景下,阻碍要素在不同行业、部门之间自由流动,扭曲要素配置效率,尤其会形成低效率部门对高效率部门的要素挤出效应,当政府干预模式得到强化,将会导致地方经济对政府干预的路径依赖和锁定效应。

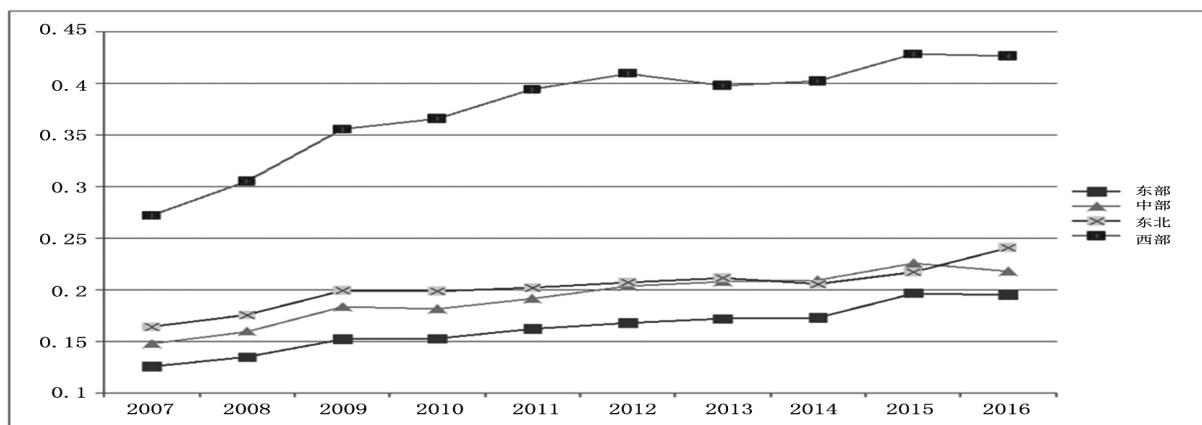


图2 区域间地方政府支出占GDP比重

数据来源:《中国统计年鉴》相关年份计算。

3.2 市场环境对政府干预的依赖

粤港澳大湾区研究院从2007年开始发布中国城市营商环境指数,该指数选取全国直辖市、副省级城市、省会城市共35个城市,分别从地方软环境、市场环境、商务成本环境、基础设施环境、生态环境和社会服务环境六个方面来比较全国主要省份或城市营商环境。中国城市营商环境数据是对地方营商环

境的一个衡量指标体系。2017年中国城市营商环境指数前10名是广州、北京、深圳、上海、重庆、南京、杭州、宁波、青岛、武汉,排名最后10名的分别是沈阳、南宁、厦门、太原、贵阳、乌鲁木齐、西宁、石家庄、银川、兰州。排名越高代表地方政府为企业提供商营成本越低,排名越低表示企业除了付出生产经营成本,还需要投入与政府行政交易成本。整体来

看,国内市场经济环境良莠不齐,经济发达省份市场环境优于欠发达地区,北京、上海、广州、深圳等一线城市营商环境优势突出,原因在于经济发达地方政府为企业提供高密度自由化和低密度行政化的约束,经济欠发达地区则推行高密度行政化和低密度自由化的约束。

市场经济机制运行下政府应为企业提供廉洁、高效、透明的行政服务,减少直接干预,净化市场环境,便于企业开展生产经营活动,让市场机制发挥对微观主体主导作用。追求利润最大化背景下企业是利用市场机制发现价格,企业生产经营主要成本应该是市场化交易的生产和运营成本,如果大量时间投入与政府打交道的行政运行成本,那么政府干预将会扭曲企业生产行为和经营动机。假如企业能与政府打交道获得额外收益,将会产生强烈意愿投入成本用于与政府交易,尤其是当政府能够决定市场中企业生存时,企业更加偏好政府对市场行政干预。依靠政府赋予专有权、经营权来排挤竞争对手,并获得市场份额时,企业对政府行政依赖便会固化。例如,国有企业利用行政性垄断来获得垄断租金,便会丧失创新激励,企业主要目标函数不再是利润最大化,而是获得优先行政性垄断。政府通过行政命令来决定私营企业生存是,私营企业目标函数不再是市场机制下利润最大化,而是政府干预下利润最大化。当地区形成政府干预企业运营市场环境后,将会淘汰哪些竞争能力强但与政府打交道能力弱企业,剩下则是竞争能力弱但与政府打交道能力强企业,类似于“劣币驱逐良币”局面形成。最终结果是企业依赖政府干预生存,政府依赖被干预企业推动辖区内经济发展,双向互为依赖锁定格局形成。

3.3 经济结构对国有企业的依赖

一直以来国有企业在地方经济中具有举足轻重的地位,改革开放以后,非国有经济部门迅速扩张在经济增长、城市就业和财政收入等方面为地方经济做出了重要贡献,一方面调整经济结构单一化倾向;另一方面缓解城镇居民日益增大的就业压力。本文选取国有及国有控股工业企业主营业务收入/规模以上工业企业主营业务收入来代表国有经济在工业中所占比重;国有经济企业就业人数占城镇总就业人数的比例;非国有经济在全社会固定资产投资所占比例三项指标来衡量不同地区对国有经济的产值依赖、就业依赖和投资依赖。从表2可以看出,2008-2014年国有经济所占比重是在不断下降,非国有经济呈现稳定上升趋势,但比较东部地区、中部地区和东北三省,这三大区域国有经济发展现状是不一致的,得分低代表国有经济主营业务收入、就业和固定资产投资所占比重越低,江苏、广东和浙江国有经济发展平均得分仅为0.93,中部地区安徽、江西和河南平均得分仅为2.10,东北辽宁、吉林和黑龙江得分在2-6分之间,与中部和东部差距明显。这在一定程度说明东北地区国有经济发展明显超过中部和东部地区,尤其是黑龙江得分仅为5.61分。得分越高则说明区域内经济国有经济三个代表性指标所占比重较高,结果是容易形成地方经济对于国有经济的依赖,地方政府高度依赖国有企业来推动地方经济发展从而导致经济结构锁定。地方政府对国有企业形成的路径依赖,对市场中劳动、资本等生产要素流动产生强大吸附效应,挤占生产要素向私人部门流动,使得生产要素沉淀在低效率国有企业部门,为地方国企粗放式、低质量发展奠定基础。

表2 2008-2014 部分地区国有经济发展得分

	地区	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2014 年均值
东部	江苏	1.21	1.21	1.06	1.01	1.02	0.62	0.66	0.93
	广东	2.04	2.29	2.33	1.77	1.65	1.18	1.01	
	浙江	1.54	1.63	1.49	1.46	1.42	1.25	1.12	
中部	安徽	5.21	4.79	4.02	3.6	3.45	2.76	2.35	2.10
	江西	4.85	4.59	4.3	3.39	3.22	2.51	2.32	
	河南	4.42	3.81	3.54	3.05	2.76	2.09	1.63	
东北	辽宁	4.49	3.69	3.61	3.32	3.02	2.54	2.55	3.90
	吉林	5.75	5.38	5.05	4.44	4.07	3.82	3.55	
	黑龙江	8.35	8.09	7.7	7.24	6.42	5.51	5.61	

数据来源:王小鲁等,《中国分省份市场化指数报告》(2016),36页。

3.4 市场自由化对政府干预的依赖

市场自由化是指产品市场和要素市场成熟度,是衡量地区微观市场化重要指标,产品价格和要素价格是由市场决定还是市场决定反映政府对市场价格机制的影响。从1978年改革以来,总体上政府逐步放松对产品市场和要素市场的管制,上世纪90年代已经放松产品市场的价格管制,但要素市场发育程度滞后于产品市场。地方政府在产品市场和要素市场自由化进程中,往往选择性的干预市场、限制销售种类数额以及双重检验检疫标准等行政措施,对外来企业设置进入行政障碍或壁垒,主要出发点是考虑地方经济利益和偏袒本区域企业的市场份额。

本文选择产品市场自由化指标是抽样调查企业在全国各省市自治区销售产品是遇到的地方保护措施。要素市场政府自由化指标金融市场化,金融市场化使用非国有金融机构存款占全部金融机构吸收存款的比例来衡量。“产品市场的发育程度”指标变化并不显著,从7.59分增加到7.77分,这也是东北地区表现最具竞争力指标,2008年领先于全国其它地区,但2014年这一优势被中部地区所替代,原因在于在2008~2014年,东北地区产品市场发育程度指标在不断下降,其它地区这一指标都在上升。但在政府经济发展政策和目标规划中预先设定主导产业、先行产业和支柱产业,在这样背景下,政府具有强烈动力去扶持和支持上述产业,例如通过税收优惠、土地政策等,同样对于不在支持目录中产业,地方政府往往会选择性忽视或抑制。

在“要素市场发育程度”方面,全国平均得分从2008年4.01分上升到2014年5.93分,全国平均上升1.92分,东部地区超过全部平均水平,中部地区等于全国平均水平,而西部和东北地区得分增长滞后于全国平均水平。但中部、西部和东北与东部地区差距在扩大。在“市场中介组织的发育程度和法律制度环境”方面,全国平均分数上升2.55分,这一增幅主要是又东部地区驱动导致,东部地区从2008年5.46分上升至10.22分,增加4.76分,远远领先于全国其他地区。

表3 产品市场和要素市场发育程度

地区	2008	2010	2012	2014	2014 得分相比 2008 得分
产品市场发育程度					
全国	7.59	7.59	7.59	7.77	0.18
东部	8.04	8.04	8.04	8.01	-0.03
中部	7.94	7.94	7.94	8.56	0.62
西部	6.85	6.85	6.85	7.07	0.22
东北	8.35	8.35	8.35	8.24	-0.11
要素市场的发育程度					
全国	4.01	3.83	5.04	5.93	1.92
东部	4.97	5.15	6.76	7.8	2.83
中部	3.92	3.96	5.03	5.84	1.92
西部	3.12	2.43	3.5	4.39	1.27
东北	4.52	4.77	5.54	6.00	1.47

数据来源:王小鲁等,《中国分省份市场化指数报告》(2016),40页。

3.5 市场机制运行对政府干预的依赖

一个相对完善的市场不仅有市场者、消费者和政府部门组成,还存在政府与企业、生产者和经营者,个体与群体之间的服务性中介组织获行业协会组织,主要发挥延伸政府服务、增强社会自律和完善市场体制作用。发达国家的实践证明,市场中介组织发育是政府宏观调控和市场调节找那个不可缺少的环节,具有政府行政管理不可替代的作用,是衡量政府干预市场机制运行重要指标,理想状态下政府干预与中介组织存在各自边界,政府实现由市场机制唱主角到当配角,从包办到协办,从直接干预到间接管理,良好市场运行机制既有政府干预,也离不开行业协会等中介组织发挥替代功能。本文采用王小鲁等的《中国分省份市场化指数报告》来衡量市场中介组织和法律制度环境指标得分进行比较东部地区、中部地区、西部地区 and 东北地区五项指标得分,五项指标分别市场中介组织的发育、律师、会计师等中介服务条件、行业协会对企业的帮助程度、维护市场的法制环境和知识产权保护市场中介组织发育环境三个指标显示西部地区最低值,其次是中部地区,东北地区得分略高于中部地区,东部地区得分最高。其中知识产权保护一项得分东部地区远远高于其它地区,也就是说东部地区也无形知识产权保护上面已经远远领先于全国其他地区,其次四项得分东部地区也是优势明显。比较东北和中部地区分项指标得分,东北地区在五项指标得分均超过中部地区,表明东北地区在市场中介组织和法律制度环境上取得进步要优于其他市场化改革方面。但若以东部地区

5项指标得分为参照点,东北地区所有指标得分还存在相当一段差距。

表4 2014年市场中介组织和法律制度环境指标

地区	市场中介组织的发育	律师、会计师等中介服务条件	行业协会对企业的帮助程度	维护市场的法制环境	知识产权保护
全国	5.44	3.69	7.19	6.11	6.85
东部	7.82	6.35	9.29	7.77	15.06
中部	5.01	2.86	7.16	5.63	4.17
西部	3.39	1.67	5.11	4.79	2.36
东北	6.53	4.54	8.52	6.83	2.84

数据来源:王小鲁等,《中国分省份市场化指数报告》(2016),42页。

4 破解经济发展方式转变中路径依赖的转型路径

4.1 减少政府直接参与经济资源配置比重

市场经济机制下政府参与经济资源配置直接影响资源配置路径,对市场分配经济资源产生挤出效应,并影响资源配置效率。从国际经验来看,政府分配资源比重存在最优比重,不是越低越好,在剔除用于医疗保健、失业救济等社会福利性支出以后,市场化水平高国家,政府分配经济资源在国内生产总值中所占比重相对较低,反之亦然。从国内来看,市场化程度高的地区,地方政府支配经济资源占GDP比重同样偏低,这也支持政府分配经济资源存在适度比例,较高分配比例将会阻碍资源流动配置。日益增长财政支出规模是地方政府参与经济资源分配的压力源泉,特别是涉及民生需求社会保障、医疗支出日益增长,地方政府可能会担忧降低税率影响基本民生支出。

拉弗曲线表明税收收入与税率之间存在非线性关系,提高税率水平,将会增加税收规模,但当税率水平提高到一定程度以后,边际税率提高将会收缩税收规模,此时政府理性选择应该降低税率,刺激私人部门投资,才能扩大财政收入规模。原因是高税率增加企业的经营成本,影响企业的投资积极性,降低国民产出,并导致税收下降;低税率降低刺激企业增加投资和吸引新企业加入,反而能够增加产生水平。以中口径数据标准来(一般财政收入与GDP总量之比)测算国内35个大中城市宏观税负水平,结果显示35个大中城市平均税负水平到达68.7%,东

部城市平均税负为58.1%,西部城市74%,中部城市71.1%,东北三省城市为93%,城市宏观税负水平普遍偏高,尤其是东北城市达到90%,这样说明多数城市拥有可供选择的降低税率空间,特别是东北地区存在较大降税空间。地方政府完全可以通过降低企业税率水平,一方面刺激企业扩大边际投资水平;另一方面降低税率还能够吸引外来企业,增加区域内总量投资水平。

4.2 推进“放管服”改革,构建和谐政企关系

根据粤港澳大湾区研究院测算中国城市营商环境指数,以全国35个直辖市、副省级城市和省会城市为样本,包括软环境、市场环境、商务成本环境、基础设施环境、生态环境、社会服务环境六大类指标。2017年中国城市营商环境指数前五名分别是:广州、北京、深圳、上海、重庆,其中广州最高为0.658分,排名最后五名是:乌鲁木齐、西宁、石家庄、银川、兰州,其中兰州仅有0.403分,长春、沈阳、哈尔滨分别位于第16名、25名和26名,城市营商环境差距明显。一个地区营商环境的优劣直接影响着招生引资规模,同时也直接影响区域内的经营企业活动,最终对经济发展状况、财税收入和社会就业情况等产生重要影响。

涉及城市营商环境经济社会改革和对外开放众多领域,但关键改革是转变政府职能,减少微观直接干预,以深化“放管服”改革为发力点,突出改善城市营商环境为抓手,重视政府市场监管能力和公共服务水平。2017年,浙江省率先提出“零上门”、“最多跑一次”、“一窗受理、集成服务”、并联审批、“互联网+政务服务”、“一网通办”、“不见面审批改革”,充分体现简政放权、放管结合的服务意识。地方政府继续放宽市场准入条件,降低市场准入门槛,简化开办企业手续,破除各种隐性障碍,特别是提供便于中小企业易于创业环境。世界银行2017年调查数据内地开办企业耗时最长城市55天,最短28天,而香港1.5天,开办企业经历了“先照后证”、实缴改认缴、前置改后置等项改革,仍面临高门槛、多许可、长耗时等情况,行政审批改革空间巨大,仍然可以大幅度放宽市场准入门槛,破除各种隐性障碍,缩短注册企业开业周期。

4.3 创新非公有制企业社会化服务体系

非公有制经济比重是衡量地区经济发展活力重要指标,从全国层面来看,沿海地区非公有制经济在

国民经济所占比重超过半壁江山,非公有制经济在东北和底部地区所有比重明显偏低。世界银行才用7个指标衡量地区是否有利于企业投资软环境:开办企业耗时,开办企业成本,最少支付资本、执行合同耗时、执行合同成本、财产登记程序和财产登记成本。这些指标涉及企业市场化交易成本,而企业市场化交易成本取决于政府制度化、行政化带来非市场化交易成本,当政府对企业施加约束管制越严厉,企业市场化成本越高。地方政府理应降低企业非市场化交易成本,营造稳定公平透明、可预期的营商环境,增强投资吸引力。

以执行合同的货币成本和时间成本为例,北上广深软环境指数得分最高,四地所需合同执行货币成本仅为标的额的10%,中西地区为20%~40%,东北三省抽样城市哈尔滨、沈阳、大连、长春分别为31.5%、24.8%、21.6%和18.4%。执行合同时间成本,排名前三,南京112天,广州120天,深圳206天,哈尔滨290天,沈阳260天,大连400天,长春540天,无论是货币成本还是时间成本,地方政府完全可以通过推动政策改革,降低企业有形和无形运营成本来改善营商环境,吸引外来投资。政府减少对企业直接干预,提升城市营商环境与中央政府提出持续推进简政放权、放管结合、优化服务,不断提高政府效能相一致。

4.4 培育“管理型政府”向“服务型政府”转变

回顾改革开放40年历程,地方政府在经济增长中的作用不可替代,尤其在由计划经济向市场经济转型过程中,发挥了不可替代作用,如创造稳定的社会环境,推动工业化和资本积累,制定经济计划,增加公共物品的供给和培育现代市场经济的若干要素。这也是政府干预重要功能,但经过半个多世纪的发展,我们是否还需要政府干预来代替市场来发挥引导经济发展的主体地位;还是让政府地位逐渐弱化,向服务性政府过渡呢?

日本在公共投资领域,投资项目的建设、维护、管理及运营等方面,在可能的范围内,基本上由民间担任;在项目的招标、实施程序上强化竞争政策,降低公共投资的成本,通过当地居民的参与来加快项目后期相关手续的办理速度。1997年亚洲金融危机后,韩国政府认为过度干预导致市场机制失灵和企业忽视经济效益将会增加韩国经济脆弱性和不确定性。传统依靠政府制定发展规划并推动规划目标

的时代必须进行改革,由政府决定市场竞争机制“赢者”已经落幕,资源配置市场化、资源交易社会化和资源流向多元化是市场经济重要特征。亚洲政府主导型市场化国家在经济发展后期,重新定位政府在经济发展中功能,从经济增长的直接参与者、政策制定者,逐步过渡为市场服务的协调人和市场规则监督人,政府减少了对企业经营和银行的直接干预,把重点放到规范市场行为与公平竞争上。

参考文献

- [1] 诺斯. 西方世界的兴起[M]. 学苑出版社,1988.
- [2] Woerdman E. The Institutional Economics of Market-Based Climate Policy-E. Woerdman[J]. 2013.
- [3] Roe E. Sustainable Development and Girardian Economics [M]//Taking Complexity Seriously. Springer US, 1998:87-93.
- [4] 卢二坡,曾五一. 转型期中国经济短期波动对长期增长影响的实证研究[J]. 管理世界,2008(12):10-23.
- [5] 李猛,沈坤荣. 地方政府行为对中国经济波动的影响[J]. 经济研究,2010(12):35-47.
- [6] 王小鲁,余静文,樊纲. 中国分省企业经营环境指数2013年报告(摘要)[J]. 国家行政学院学报,2013(4):24-34.
- [7] 卢中原,胡鞍钢. 市场化改革对我国经济运行的影响[J]. 经济研究,1993(12).
- [8] 江晓薇,宋红旭. 中国市场经济的探索[J]. 管理世界,1995(6).
- [9] 国家计委市场与价格经济所课题组. 我国经济市场化程度的判断[J]. 宏观经济管理,1996(2).
- [10] 常修泽,高明华. 中国国民经济市场化的推进程度及发展思路[J]. 经济研究,1998(11).
- [11] 顾海兵. 中国经济市场化程度的最新估计与预测[J]. 管理世界,1997(2).
- [12] 陈宗胜等. 中国经济体制市场化进程研究[M]. 上海:上海人民出版社,1999.
- [13] 徐明华. 经济市场化进程:方法讨论与若干地区比较研究[J]. 中共浙江省委党校学报,1999(5).
- [14] 樊纲,王小鲁. 中国各地区市场化进程2000年报告[J]. 国家行政学院学报,2001(3).
- [15] 王凤彬,陈高生,熊小彤. 企业内部市场化程度测度指标设计[J]. 财贸经济,2005(8).
- [16] 李晓西. 北京师范大学经济与资源管理研究所. 中国市场经济发展报告[M]. 中国对外经济贸易出版社,2003.
- [17] 李晓西. 中国经济改革30年:市场化进程卷[M]. 重

庆:重庆大学出版社,2008.

评价:1978-2008[J].中国延安干部学院学报,2010

[18] 曾学文,施发启,赵少钦等.中国市场化指数的测度与

(4).

Dilemma and Breakthroughs in Deep Market Reform from the Perspective of Path Dependence and the Institution Supply of Revitalize Northeast Region

LIU Jian

(School of Economics, Anhui University of Finance and Economics, Bengbu Anhui Province 233041, China)

Abstract: The process of marketization reform breeds the birth of the "Chinese miracle". However, since China's economy has entered the new normal, the unbalanced growth among regions has become increasingly prominent. The reason behind the regional economic growth difference is the result of the uneven development of the market. The market level determines the long-term economic growth potential. The market-oriented reform, driven by the government intervention, will lead to the path dependence on the government system and policy, which is not conducive to the long-term impetus of economic growth. It is necessary to change the path dependence of government intervention into the path dependence of the market mechanism under the traditional mode, revitalize the market reform, break through the institutional obstacles of the deep reform, and rely on the market mechanism to exert the greatest potential to restore the economic growth with the basic role of resource allocation.

Key words: government function; marketization reform; institutional change; path dependence