

简政放权的边界及其优化

□ 华生 蔡倩 汲铮

东南大学 经济管理学院 江苏 南京 210096

简政放权是事关规则取舍和设定主体的改革。就规则本身而言,在政府服务、监管、分配三个职能领域所承担的角色不尽相同。

第一,服务职能。政府服务职能是处理与一国民众的日常生活息息相关的行政事务,一般并不涉及外部性与资源分配公平性,主要关乎于信息的真实性,紧跟信息和大数据时代的步伐,让信息而非申请对象跑路,大幅度减少和简化过时的规则和程序,降低制度性交易成本,是该职能领域改革的有利方向。目前逐步推进的异地办理护照和港澳台通行证、异地换领驾驶证以及异地就医直接结算等带来的便利也很好地印证了上述论点。可以看出,技术水平的改进为政府服务领域带来“免费午餐”。因此,大幅度减少和简化此类规则和程序,充分利用技术水平提高带来的优势,借助互联网和大数据来降低信息成本并提高信息识别效率,简化行政事项办事规则和程序,既可以精简行政事务流程,提高政务效率,又会大大降低制度性交易成本。

第二,监管职能。政府监管职能是针对市场活动中存在外部性问题的行政事务进行监督和管理,在此职能领域,根据外部性的范围和强弱,采取针对性的监管措施,才能促进社会总福利的帕累托改进。有些企业生产经营活动会引致负的外部性,而必要规则缺失和执行宽松会给社会带来损失。诸如医药、环境、食品安全等可能会造成严重外部负效应的领域,加强管制是有其必要性的(规范的需要、防范的需要、平等的需要),增加针对性监管规则势在必行。同时,监管事项的外部性问题有轻重之分,倘若外部性问题影响较小,政府制定过多繁文缛节来进行监管,既浪费资源、影响效率,又束缚企业创新,影响企业活力。随着社会的进步和发展,新外部性问题会出现,政府应对此类新出现问题,不仅需要到现有制度做出添加,而且还要将限制创新的规则适当删减,以促使社会总福利的帕累托改进。专车、快车和顺风车等网络约租车服务伴随着互联网创新的发

展和相对成本的改变应时而生,现行法规禁止私家车未经许可从事有偿运送服务,在一定程度上降低了闲置车辆利用率和公众出行效率,但为保障公共出行安全,政府应该在改进监管的前提下,适度调整规则,促使网络约租车服务进一步改善社会福利。类似地,金融发展和跨境电商等新领域也大量存在生硬而且机械的老规则,堵塞了金融创新道路,恰如其分地进行规则整合,才能推动中国电子商务的健康发展。

第三,分配职能。政府分配职能是政府在既定的财政约束下利用既有规则获得有效信息,对有限准入性资源进行合理配置。此项职能强依赖于有效信息,需要通过执行规则来有效辨别资源申请者类型,尽可能达到公平公正的目的,同时按照规则对信息的可识别度来进行程序上的流程再造和深层次解构,舍弃对配置筛选过程中提供无效或过高成本信息的规则。实际上准入性资源分配中的多余规则颇多,执行此类规则对于辨别申请者类型毫无意义,应尽快废除。像公租房、廉租房、经适房的分配,贫困人口补贴的发放,新兴产业资金和税收支持名单的确定等政府分配物资和资源的情形,都需要修改原有陈旧规则、制定更透明的规则和容易验证的门槛,将物资和资源分配给最符合要求的对象。当涉及准入性资源分配的规则能够利于辨别申请者类型,存在满足申请者参与约束的最优规则量,现实中可以综合考虑执行规则带来的成本收益以及对申请者造成的影响来决定规则的取舍。据此,可将对判断申请者类型有利的规则分为两类,一类是成本相对较低的,虽然执行规则会增加社会总成本,却将更多不符合条件者排除在外,保证分配的公平性,收益远大于成本。2015年国家食品药品监督管理总局要求待审药品申请开展药物临床试验数据自查核查工作,并将仿制药标准由80%提高到100%,既减少了不合格药品注册申请量、提高了审批效率,又保证了仿制药质量。因此,此类规则不仅能够作为公平尺

度,降低社会福利损失带来的社会成本,而且可以提高办事效率,收益远大于成本,适度增加方为良策。另一类虽然能判断申请者类型,但是成本相对太高,就要大力清理、取消和简化。当规则多到弊大于利的情况,执行规则虽然对辨别申请者类型起一定作用,但成本太高,得不偿失。例如,中央和地方政府实施的大量“一事一议”的审批项目,申请材料固然提供了一定的信息,但审批者验证把关和做出判断的有效资源有限,政策与对策的循环又带来了大量官僚主义和应对官僚主义的成本,使得执行规则的成本远大于收益,事倍功半,效果不佳,修改、减少这类规则对于社会福利更加有利。即便如个人“无犯罪记录”证明、职工“无房”证明等这类“小事”,由政府部门直接联网验证核实既节省成本,也能避免出现造假,这种要求虽然必要,但应免除当事人自身提供义务。是以,用提高显性门槛要求的办法放弃实质性审核和自由裁量空间很大的审批,对够门槛的申请人只做形式性审查,并加大对抽查违规者的处罚力度,这样通过大大减少烦琐重复的审核工作量,将有效资源集中于造假申请者的筛查处罚,反而事半功倍。

第四,放权问题与讨论。放权问题是中央政府和地方政府权力如何安排、权力主体如何确定的问题。对于中央向地方的放权,在不影响全国一盘棋和市场竞争公平性的同时,遵循效率优先的原则,把需要因地制宜的规则制定权下放给地方,更有利于社会总福利的改善。2013—2016年,中央政府层面核准企业投资项目减少90%,中央政府定价项目缩减80%,将权力下放至更接近服务对象的地方政府,使其决策更贴近各地不同的状况,促进依成本定价机制更合理地形成。类似行政审批项目的下放,正是出于地方对信息更易得、积极性更高,又不破坏市场整体性公平性时,将权力下放给地方更优的考虑。概而论之,此类行政审批权力的下放,一方面可以利用地方政府或主管部门获取信息的准确性和及时性优势,另一方面也能增加政府资源的投入产出比,从而进一步提高了资源配置的效率和公平性,更有利于激发市场活力。在规则制定权的下放方面,改革开放以来,中央给地方财政分灶吃饭的综合平衡权力,及中央在控制耕地红线的同时,将城市土地和建筑大控规下的具体规划权、土地招商价格和配套条件的决定权下放给地方,诱发了各显神通的地方竞争,成为推动国家整体经济高速增长和繁荣兴盛的重要原因,被国内外众多研究者和观察者认为是独具竞争力的中国特色。但是,在税收政策上面,给一些地区在税率和税收征管上开的口子,则造成了企业大规模迁移注册寻租,扭曲了资源配置和破坏了市场的公平竞争,最后不得不食言废止。因此,

当不破坏市场整体性公平性,且地方获取信息的效率更高、积极性更高时,将权力下放给地方更好;当破坏了市场整体性公平性时,就要在因地制宜发挥地方优势带来的正面效应与破坏市场公平竞争造成的负面效应之间衡量,如果负面效应大于正面效应,那么就on应该将权力保留在中央。此外,规则与官员腐败之间的关系并非单向的,一般意义而言,当职能部门的规则少时,留给执行规则的官员的自由裁量权和寻租空间变大,更容易滋生腐败;当职能部门的规则多时,执行规则的官员的腐败机会就相应减少。从这个角度来讲,在易于产生腐败的部门和领域,尽量增加显性规则,将规则细化。但与此同时,规则的增加和细化也增加了行政成本,还有可能降低行政效率。

针对政府的服务、监管和分配职能,结合数理模型的推导,本文给出以下如何促进简政放权改革的建议,冀望能够为简政放权改革做出边际贡献:一是政府应继续加大服务领域内的简政放权力度。综合来看,该领域利益羁绊少,受惠于技术进步,同时又是民众接触最多、最能感受到政府“亲和力”的领域,因此服务领域这种“投入小收效大”改革势必先行。这里的核心是要换位思考,设身处地为申请对象着想,使政府工作真正能够满足人民群众日益增长的对美好生活的需要。二是考虑到政府监管的行政事务所涉及的外部性问题,可以梳理现有监管事务,依其或有风险大小做针对性的改进。负外部性或或有风险小时可以减少和简化监管以节约成本、提高效率、鼓励创新,反之则须加强监管防患于未然。这里的关键在于要发挥市场在配置资源方面的决定性作用。对外部性影响的科学合理界定,要借助外脑,聘请或委托利益中立的各方面专家或机构,给出意见建议,并充分听取监管对象的声音和合理意见,防止主观片面性或宽严失度。三是在涉及政府分配有限准入性资源时,应依照规则对信息的可识别度来进行程序上的流程再造,舍弃对配置筛选过程中提供无效信息的规则,对关键信息进行深层次解构,设定相应的规则,力图在降低成本的同时提升效率。这里的要点是要低成本筛选真实信息,既防范不合格申请人的鱼目混珠,又防止合格申请人的望而却步,寻求优化平衡。对于中央政府向地方政府的放权问题,在不破坏全国一盘棋和市场公平竞争的同时,应该遵循效率优先原则,将权力下放给地方,否则就要权衡利弊得失,避免弯路。在中国这样一个地广人多、地方差异悬殊的超大国家,有两个积极性优于只有一个积极性,应该充分尊重和发挥地方和基层的主动性和创造性。这也是中国改革开放40年来最宝贵的经验之一。

■ 《中国工业经济》2019年第2期,约24000字