

# “强政府强市场”能否实现\*

## ——浙江省企业投资项目不再审批试点的案例探析

钟坚龙 姚国海

**摘要：**为什么我国政府在企业投资项目审批领域的改革进展缓慢？本文将这种改革称为构建“强政府强市场”。浙江省先行先试的企业投资项目不再审批省级试点，是构建“强政府强市场”中国模式的有效路径，通过“承诺+备案”取代审批、“先批后建”、简化审批流程、“扁平化、并联式服务”、分类备案与审批方式实现企业投资项目不再审批，但这种创新路径需要规避法律风险、政策风险和可持续性风险。

**关键词：**行政审批；政府与市场关系；不再审批

**中图分类号：**F04；D61

**文献标识码：**A

**文章编号：**1006—012X（2018）—03—0019（07）

**作者：**钟坚龙，讲师，硕士研究生，中共绍兴市柯桥区委党校，浙江绍兴 312030

姚国海，中共绍兴市柯桥区委，浙江绍兴 312030

### 一、引言

党的十九大报告指出：坚持新发展理念，必须坚持和完善我国社会主义基本经济制度和分配制度，使市场在资源配置中起决定性作用，更好发挥政府作用。<sup>[1]</sup>新时代的中国特色社会主义经济体制，就是市场机制有效、微观主体有活力、宏观调控有度，也就是在资源配置模式中市场起决定性作用，政府更好发挥作用的“强市场强政府”模式。在我国“强政府弱市场”的大背景下，如何构建“强政府强市场”的地方经验？这是本文主要致力于回答的问题，并结合浙江省企业投资项目领域“最多跑一次”的改革经验，探索构建“强政府强市场”的经验与启示。

浙江省行政审批制度改革走在全国前列，从1999年成立全国首家行政服务中心开始，到减少行政审批事项、下放省级层面审批权限、清理行政审批事项、“四张清单一张网”建设，共进行了五轮行政审批制度改革。2016年12月，浙江省提出“最多跑一次改革”，理念和目标是深化政府自身改革，实现群众和企业到政府办事“最多跑一次是原则，跑多次是例外”的要求。浙江省企业投资项目最多跑一次改革，群众跑一次背后是信息多跑和工作人员多跑与加速，在于倒逼政府自身改革，自我革命自我开导，打造审批事项最少，办事效率最高的省份。在企业投资项目审批领域，浙江先后推出高效审批100天、高效审批50天、<sup>[2]</sup>不再审批等省级试点，均获得显著成效。企业投资项目审批效率的不断提高，本质上是重构中国特色社会主义市场经济体制中政府与市场的关系，利用强大的政府职能培育强大的市场。

### 二、文献回顾

社会主义市场经济条件下的中国，改革的核心问题是协调政府与市场的关系。<sup>[3]</sup>不同的国家、不同的历史阶段，政府与市场呈现为多样的关系类型。已有研究根据政府与市场力量的强弱，分为“弱政府弱市场”、“强政府弱市场”、“弱政府强市场”、“强政府强市场”四种类型。

### 1. 强政府与强市场的界定

政府的强弱是指政府能力的强弱，这个能力是制度能力，指政府制定并实施政策和执法的能力，特别是干净的、透明的执法能力。<sup>[4]</sup>现代意义上政府能力的强弱并不是干预市场经济、干预社会的范围与强度，<sup>[5]</sup>而是具备完善的国家治理体系和现代化水平的治理能力。中国共产党的执政目标是实现“国家治理体系和治理能力现代化”，即构建“强政府”。

强市场，是指市场在资源配置中起决定性作用，完善的市场机制推动经济发展而非政府的干预。政府只是制定法律和通过法庭来判断合同的违反或承诺的破坏，比如提供一些公共产品，但都是以市场发展为前提的，决不干预市场本身的运作。<sup>[6]</sup>

### 2. 政府与市场关系的传统争论

政府与市场的传统争论可以概括为矛盾论或二元论，即“强政府与弱市场”和“强市场与弱政府”两种模式。东西方的早期发展理论都在传统争论的范围，东方的中央集权和“重农轻商”政策构建了强大的政府组织，西方的市场经济发展与资本主义的兴起则构建了强大的市场，所以传统的争论也是东西方发展模式的争论。

“强政府弱市场”理论在中央集权制国家普遍被接受，在苏联、美国、中国都有过成功实践。这种理论认为，政府能够通过强大的支配力量推动经济建设，包括国家推动发展论和国家干预理论。“国家推动发展论”认为，改革进程中政府干预经济是必不可少的，改革初期政府可以通过一定的行政干预弥补存在大量的市场失灵，中国在经济转轨过程中形成了政府与市场关系“强政府—弱市场”的独特模式。<sup>[7]</sup>西方发生世界性的经济危机后，出现“市场失灵”的弱市场局面，国家干预的呼声就会出现。金融危机爆发后，国家资本主义<sup>[8]</sup>得到许多西方国家的认可，政府干预重新占据了主导局面。

“强市场弱政府”理论在西方国家普遍流行，强调市场的自由发展，反对政府的干预与约束，由此形成了“市场亲善论”、“市场增进论”。早期的西方资本主义发展阶段奉行完全自由的市场，强调经济自由主义，反对政府干预，由此形成了斯密“看不见的手”和马歇尔的现代微观经济学理论体系，形成了“强市场弱政府”的西方资本主义发展模式。“市场亲善论”由新古典经济学和 20 世纪后期的新自由主义发展而来，该理论认为只要政府不干预，市场能够自我产生和调节发展。俄罗斯的“休克疗法”在该理论指导下获得了短期的高速发展。“市场增进论”虽然有所缓和，承认政府的促进与补充作用，但该观点仍然支持市场失灵的解决最终应取决于市场力量，而政府的职能只是促进这一市场力量的培育和正常发挥。<sup>[9]</sup>

### 3. 政府与市场关系理论的现代发展

2008 年全球经济危机爆发以后，学者们越来越认识到，政府或市场无法独自解决经济社会发展问题。二元论开始失效，政府与市场作为资源配置的有效手段应该共同发挥作用，由此形成了政府与市场的现代发展理论，即“强政府强市场”理论，包括新自由主义、东亚模式等。

新自由主义产生于 20 世纪 70 年代，凯恩斯主义在西方国家失灵，经济发展减缓同时经济危机频频发生。里根总统和撒切尔夫人推行新自由主义政策，出台一系列救助措施和经济刺激计划，政府与市场分工均衡，形成了“强市场—强政府”的短期发展布局。

东亚模式则是权威主义同资本主义结合的产物，有学者将东亚模式的内涵概括为：“在共同或相近的历史传统和文化背景下形成的‘强政府’，以较高乃至极高的‘政府强度’实现了发动经济增长和缓解各种社会、政治、经济压力的制度创新和制度供给，而且以较高的‘政府质量’，有效地确保了各种制度安排的顺利实施，从而有力地推动了经济增长和工业化进程”。<sup>[10]</sup>日本、中国通过政府手段构建了强大的市场，由此迅速实现了工业化，获得了经济腾飞，被称为“东亚奇迹。”

但无论是新自由主义还是东亚模式，经过短期发展以后政府重新开始主导市场，这种强政府刺激下的强市场并非常态。“强政府”与“强市场”同时存在于一个经济体中的情形历史上尚未出现过，以俄罗斯和中国为代表的转轨国家的政府与市场关系正处于向“强政府—强市场”的转变过程中。<sup>[11]</sup>

### 三、浙江省企业投资项目不再审批的实践探索

为了避免上文研究理论阐述陷入神话式的误解，<sup>[12]</sup>本研究结合浙江省两个企业投资项目不再审批的试点工作检验既有理论。笔者以浙江省K区和J县作为调查点，分析这两个不再审批省级试点的实现路径和成效。笔者共调查了K区和J县4位审批中心领导、4位窗口工作人员、2位乡镇审批协理员、2位不再审批试点企业负责人，有负责制定政策的审批干部，也有负责具体审批操作的窗口人员、协理员和公司负责人。所有访谈资料都做了匿名处理。（1）

之所以选择浙江省K区和J县作为案例的原因是，浙江省企业投资非独立选址项目不再审批和核准目录外不再审批试点中，只有K区和J县是两个不再审批试点，积累了不再审批的成功经验。K区和J县作为浙江省核准目录外企业投资项目不再审批、企业投资非独立选址项目不再审批两个省级试点，探索了先建后批、“承诺+备案”代替审批、项目代理员全程代理等创新举措，大大减少了审批流程，提高了审批效率，真正实现企业投资项目从备案到落地“最多跑一次”。从传统审批到不再审批，实现路径主要包括“承诺+备案”取代审批、“先批后建”改为“先建后验”的审批新模式、简化审批流程与办理手续、由线变点、分类备案与审批。

#### 1. 不再审批试点的实现路径

##### （1）“承诺+备案”取代审批

在传统审批制中，企业从土地招拍挂到拿到施工许可证，整个环节需要政府审批的流程共有12项。在浙江省K区企业投资项目高效审批100天全流程试点中，土地征转用需要15天，下达建设用地批文需要1天，审批土地出让方案需要1天，环评审批、能评审批、水保方案审批需要3天等。

审批制改为“承诺+备案”制后，不再审批项目取消这些审批环节，只留下预审1天，公示7天，联合审查2天，约定竣工期限的土地使用证5天。从土地招拍挂到投产，企业投资项目不再审批节省政府审批时间5天以上。JG说：“环评做了半个月，做好以后拿过去备案，以前要开专家论证会，要审，主要是没有审批流程”。以环评为例，传统的审批制需要企业委托中介机构做好环境评估，再上交审批部门，审批部门召开专家论证会，企业还需要提交相关专家评审费用，论证通过后再进行审批。但是企业投资项目不再审批流程中，取消了专家论证与审批环节，用备案方式替代审批，大大提高了整体审批效率。

##### （2）“先批后建”改为“先建后验”的审批新模式

传统审批与高效审批，环节从土地征转用到企业获得施工许可证为止，企业有了施工许可证就有了施工权，工程竣工后再进行竣工验收。而企业投资项目不再审批全流程，是从企业立项、土地招拍挂开始，到项目竣工验收、企业投产为止，包含了项目施工和竣工验收过程。因此，传统审批与高效审批实行的是“先批后建”的审批模式，而不再审批实行的是“先建后验”模式。高效审批是运用并联审批、权限下放的方式达到高效的目的。WJP说：“不再审批，就是核准目录外的非政府投资项目实行备案制度，主要是范围较小的工业投资项目，不是对所有流程的事项完全不批，先备案，在建，再验。原先是注重审批，轻监管，现在是不审批，严验收。”不再审批是立项企业向政府做好备案资料并承诺后，可以在取得“限期使用施工许可证”后先行施工，最后由验收机关统一验收。

“先建后验”新模式体现的是对企业的信任，有承诺和监督验收两个制度保障。承诺方面，立项企业在施工前需要签署环

---

保事项、节能、规划备案、防雷设计审核和竣工验收、工程建设消防、建设工程交易备案、工程建设相关事项备案共 7 项承诺书；监督方面，主要是建立事中事后监管制度。实行批后分类监管，针对项目涉及污染和安全隐患的不同级别，采用不同程度的监管方式和巡查频率进行监管。JG 认为：“监管比较严了，验收比原来更细了，他们经常来监督，不定时的，打桩的时候来检查淤泥哪里去了，质检站来检查有没有偷排到河里，我们做绿化、花坛环保也来检查施工，施工噪音也严格控制，高考那几天更严”。一方面审批部门主动上门跟踪服务，全程协调，发现问题及时告知企业，实行履约预警提醒，避免企业造成重大误解和损失。同时开展综合行政执法改革，实现镇（街道）综合行政执法全覆盖，通过执法权相对集中，最终推动事中事后监管工作开展，提高监督效率，确保企业按照承诺施工。

### （3）简化审批流程与办理手续

在浙江省“最多跑一次”改革中，企业投资项目不再审批试点通过简化审批流程与办理手续进一步方便企业、减轻企业负担主要有三种方法。以 K 区试点为例，一种方法是精简办事环节，由原先的召开 2 次会议（项目预审会、开工前审查会）压缩为 1 次会议（开工前审查会）；对原来的需签订承诺合同后方可到相关部门办理备案改为承诺合同与相关事项的备案资料同时提交、同步审查。第二种方法是减少提交资料和公示时间，在施工许可审查、防雷装置设计审核、消防备案、建设工程交易确认备案等事项简化办事资料的基础上，各事项承诺合同由原先的一式 4 份减少为一式 2 份，承诺合同公示时间由 7 天缩短至 3 天。第三种方法是将中介评估、备案等前置改为后置。企业在签订节能、环保事项承诺书后，能评、环评中介报告的编写和备案放宽至竣工验收前完成，真正实现承诺验收制，缩短项目开工前期审批时间。

### （4）由线变点：“串联式服务”向“扁平化、并联式服务”转变

为了保证企业施工达到环境、安全方面的标准，传统审批要求企业完成施工图审查、消防设计审查、环境评估等审查，这种审批流程是线性、串联式的。而不再审批流程中，企业施工结束后，政府组织相关审核部门进行联合审查、验收，这种审查方式是一次性的、扁平化的、并联式的。这种转变的基础是建立了联合审验制度和联合验收制度。

其中，建设许可联合审验制度，就是简化建设项目的许可审批手续，在核发建设工程规划许可证、建设工程施工许可证时实行施工图联合审验。建立不再审批项目建设许可联合审验中心，将规划审查、防雷装置设计审核、消防设计审查以及能评、安全预评价、环评等相关审查进行合并，由联合审验中心实行联合审验。项目竣工联合验收制度，就是实行“一口受理、集中验收、限时办结”的项目竣工联合验收制度，对符合条件的建设项目，在规定的时限内，组织相关成员单位验收人员在约定时间集中上门统一验收，实现联合测绘、联合踏勘、联合审核、联合验收。这些创新方法有效地解决了审图部门“逐个跑、多次跑、审批时限不确定、部门意见互相打架”等问题。

### （5）分类备案与审批

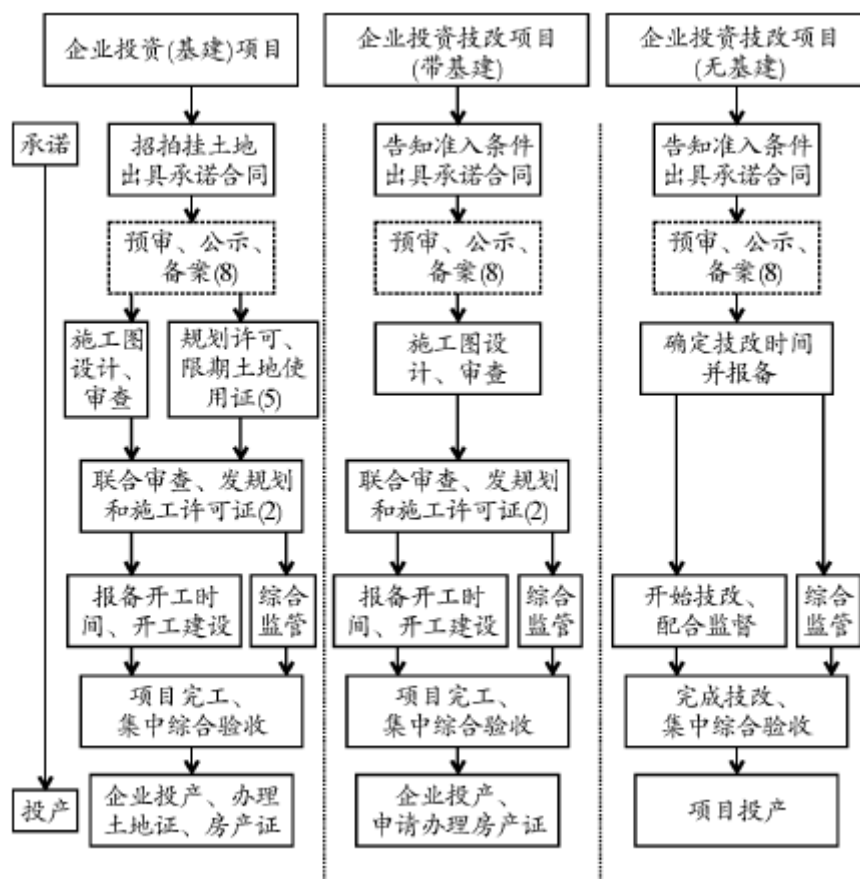


图 1 浙江省企业投资项目不再审批试点全流程的三条路径图

注：虚线方框内的流程是政府事项，实线方框内的流程是企业与政府综合事项。

浙江省探索的不再审批新模式，三种类型企业可以申请立项不再审批（如图 1 所示），全流程均是从承诺到投产。第一种类型是基建项目的企业投资，企业通过招拍挂获得土地后，向政府出具承诺合同，再通过预审、公示后正式备案。备案后同时进行施工图设计、审查、办理规划许可、办理限期土地使用证，再通过联合审查获得规划许可和施工许可证。开工建设阶段，相关部门进行综合监管，项目完工后相关部门再进行综合验收。最后企业投产后同时办理土地证和房产证。整体而言有基建的不再审批企业项目包括备案、获得施工许可证、施工验收、投产办证四个阶段。第二种类型是带部分基建的企业投资项目，在原址上基建，不需要招拍挂新土地。带基建项目的流程取消了办理规划许可和发放限期土地使用证，投产后取消了办理土地证的流程。第三种类型是无基建的企业投资项目，主要以技术改造项目为主，即非独立选址项目不再审批项目。企业技改项目取消了施工图设计和审查，技改后配合监督和验收即可投产。

## 2. 不再审批试点的改革成效

本研究中的 K 区和 J 县，在省级不再审批试点中获得显著的成效。从试点开始到本调查截止，J 县共有 17 个投资项目进入改革试点工作，总投资 223.18 亿元，有 6 个项目已经开工建设，其中 2 个项目已经竣工投产。项目从企业签订土地合同到取得施工许可证最快是 61 天，平均审批速度 104 天。K 区总共有 127 个企业进入不再审批试点流程，总投资 108.13 亿元，已有 38 个项目已开工建设，33 个项目完成全部流程。K 区由于纺织印染业集聚转型升级，有较多的技改项目进入不再审批流程，因此

总体而言项目较多，但投资额较少。

### 3. 不再审批改革的风险与规避策略

企业投资项目不再审批作为探索实现“强政府强市场”的改革路径，本身存在一定的法律风险、政策风险和可持续性风险，必须提前预防和规避风险，才能确保政府的有效和市场的繁荣可持续。

#### (1) 法律风险及其规避

浙江省探索的“不再审批”试点主要以国家、省、市产业导向目录和浙江省企业投资项目核准和备案暂行办法为依据，制定了企业投资项目“负面清单”，但仍存在部分法律敏感问题。WJP 介绍道：“当初定下来是 5 个事项，跟法律法规相冲突都有点敏感，不是所有东西都可以突破”。一是部分办事流程存在违法风险。工业投资项目在获得用地、作出承诺后自主依法依规开展设计、评审、施工，“先建后验”后部分审批事项被取代，与部分要求审批的法律法规冲突。二是难以实现完全“先建后验”。核准目录外的工业投资项目不再审批流程中，施工前仍有环评、能评等审批事项，竣工前的事项政府并非完全不管，环评、能评、消防等事项仍然需要政府审批。WJP 认为：“不再审批不是对所有流程的事项完全不批。实际上达不到这种理想状态，一个项目不可能我什么都不管，先去建房子，然后再验收。”三是法律责任难以明确。不再审批项目以承诺+备案取代审批，企业需要签署环保事项、节能事项、规划备案等 7 项承诺书，但单纯以当事人承诺作为市场准入的资格，一方面容易让企业蒙混过关；另一方面一旦企业承诺未兑现，其产生的负面后果无法通过撤销审批和处罚补救，政府因此承担更多法律风险。

对此需释放政策红利，实现备案与审批法律效力同等保障。政府要在政策上给“不再审批”项目更多红利，真正实现“备案和监管代替审批”、“先建后验”，实现政府与企业互助互信。一是建立明确的《企业投资项目备案目录》。将企业投资项目根据《产业结构调整指导目录》、《政府核准的投资项目目录》进行分类，不属于政府核准或者审批的项目，应当予以“不再审批”的备案程序，核准和审批项目走“高效审批”的审批程序。二是制定在本地具有法律效益的企业投资项目备案政府文件，给企业吃“定心丸”。根据《国务院关于投资体制改革的决定》、《国家发展和改革委员会关于实行企业投资项目备案制指导意见的通知》相关规定，制定《K 区企业投资项目备案暂行办法》，从项目备案程序、备案变更、项目备案的效力、法律责任等方面做出详细规定，确保企业备案和审批具有同等法律效力，给予法律保障。三是制定“不再审批”负面清单。以风险小的领域为突破口，对于存在环境污染风险的负面清单企业要求先批后建，对于负面清单外的绿色型、环保型、高科技型建设类企业，鼓励推行承诺制、备案制，真正取消中介、环评、能评等审批环节，取消专家审查、公示等时间，加快推进科技型企业落地动工。

#### (2) 政策风险及其规避

政策方面，存在政府支持有力，但红利逐渐消失的情况。省政府将 K、S 区列为全省核准目录外企业投资项目不再审批和企业投资非独立选址项目不再审批试点地区，在核准改备案、先建后验等政策领域给予了极大支持，但随着中央政策变化地方政策红利部分消失。一是核准目录限定政府权限。不再审批将审批改备案，复合地方规划的企业备案后在做环评、能评，部分审批程序移至备案之后，给企业提供众多便利。这种备案只是违反了浙江省投融资改革的法规要求，违法成本较低。但中央出台企业投资项目核准目录后，部分企业没有资格再申请备案。JS 认为：“敢这么改的原因，核准备案在法律方面规定不是特别硬，不是行政性法律，只是中央关于投融资方面的一个规章，省里没有上升到法律方面，只是规章，违法起来轻，追究起来不严重，所以就备案了”。二是先建后批限制增多。浙江省人大要求实施《中华人民共和国节约能源法》办法后，部分项目在备案前要取得环评、能评等审批文件，部分符合产业规划的项目无法完全做到备案后审批。JS 说：“备案项目启动之处，实际上环评能评在备案前就取消掉了，这样做是经信部门大胆尝试，违反上面政策，符合产业规划就可以了，就允许备案，现在还要加前置东西，我们觉得这个没必要”。三是不再审批被形式化。企业投资项目不再审批中，只要企业签署承诺合同，就可以自主勘测、自主建设，允许先开工、未批先建，允许先打桩再开展地面工程审批工作。但国家对规范管理严格后，住建部发文不允许地上地下分开审批，先建后批难度加大，不再审批慢慢变成承诺制。原本企业项目拿到土地后做好相关承诺就可开工建设，但 2015 年后省

里政策要求相关审批要补全，因此不再审批试点的红利逐渐变小，参与不再审批的效益越来越小，投资项目自主性减弱。JS 说：“原来是先打桩，地面建设起来后再获得相关许可，2015 年住建部又发了文件地上地下不能分开审批，2014 年 9 月前没有规定，所以可以先建，后来我们慢慢淡化不再审批了，现在弄下去不再审批改革越来越像承诺制了，没有那么彻底”。四是部分地区要求镇街相关部门对企业做担保，增加备案流程。部分地区要求镇街对企业所做承诺做担保，企业、镇街政府和审批部门签署三方协议，反而增加了备案时间和程序，最终备案时间与审批时间并无优势。JS 认为：“评三方协议就不批了，把三方协议也保留下来了，三方协议镇街单位跑跑也要时间，人为多了东西。备案比高效审批还慢了”。

因此，需要加强制度创新，实现备案管理与信息共享互促共进。创新备案程序管理机制，通过机制联动打通信息共享，有利于促进核准部门的良性运转，提高备案效率。一是创新备案加速目标制度。利用最多跑一次改革、行政审批局权力重组的机遇，给相关科室设定共同的加速目标。后台建立备案加速度标准制度，行政审批局内备案机关间做好无缝对接，避免不同备案机关的相互推诿，设定一切为了加速备案的工作目标，使不同备案审核机关拧成一股绳。二是创新备案标准管理方式。转变既当标准制定者又当标准审核者的管理方式，政府只需制定标准，测量与验收可委托中介机构负责。在全区范围内做好区域能评环评，制定区域企业排放标准。三是创新施工图审查制度。在施工图设计标准、中介机构图纸专业设计、校对、内部审核基础上，以图纸终身负责制为保障，行政审批局图审机关可以加快图审时间，甚至把消防、能评等审查移至验收环节，给予备案企业优先图审的权力。防止部分人员既当施工图设计者又当图审专家，避免资源与审批时间的消耗。

### (3) 可持续性风险及其规避

改革的可持续性方面，企业欢迎改革，但积极性不升反降。不再审批由于“先建后验”、“承诺代替审批”、项目代理员全程代理审批等红利受到企业的欢迎，在改革之初多数企业在审批过程中申请“不再审批”项目。但随着政策变化不再审批红利下降，企业申请不再审批的积极性下降。一是企业没有批文存在施工顾虑。虽然企业做出承诺后就可施工，但这个承诺是企业承诺而非政府承诺，如果根据承诺建设达不到相关标准要求，整改成本将成倍提高。但是在审批流程中，政府给企业颁发施工许可证，企业就可以根据施工许可证放心建设，没有相关顾虑。JS 说：“企业有担心，我承诺了到时候说我这里不合格那里不合格怎么办。但是审批的时候你都认可了给我施工证，我就按照这个施工好了，做出来你不能说我了”。二是“不再审批”备案前增加了审批条件。企业备案需要签署承诺书，但环保事项承诺书、节能承诺书真实性无法保证，因而在告知性备案前增加环评、能评方面审批文件具备一定的合理性。但这种附带审批的告知性备案流程和传统审批流程相差无几，并且同样的流程最终企业还是拿不到相关批文，不再审批的法律效率大大低于高效审批。JS 说：“现在告知性备案和审批差不多，我跟环保说，备案说要做环评，不做怎么知道真实性呢，备案应该是告知性东西，和审批差不多还不如审批呢。环评做好了还要找专家图省，又拿不到批文相关文件，那还不如审批”。三是部分企业没有批文产生土地纠纷问题。不再审批中企业拍得土地并做出承诺备案后，在没有取得土地使用证和施工许可证的情况下可以先行建设，但施工地所在单位容易以没有看到施工许可为由组织企业动工建设，最后造成企业无法预期建设。JG 说：“老百姓不让我们施工，当时老百姓造反不让进施工区，老百姓还在地上种东西、拉横幅，说他们要土地，要吃饭，最后我们围墙不能围，还把我们围墙推倒”。

对此，需要抓好配套服务，实现政府服务与企业满意同步提升。做好相关配套服务，让投资企业在审批、备案手续办理中实现少跑甚至不跑，提升投资企业“最多跑一次”改革满意度。一是下放更多权限到镇街审批分中心。将备案项目的环评、能评和消防审查权力下放到审批分中心，增设办理窗口，杜绝只能在行政审批分中心办理政府核准项目备案手续的情况，防止企业在区、镇来回跑。二是防止新增审批环节。在督查中防止既取消部分审批流程又新增承诺备案流程的矛盾情况出现，对信誉高、诚信好的企业严格按照改革方案取消图审、环评等审批环节。按照不再审批流程只减不增的原则，防止出现镇街政府必须为企业担保、签署三方协议后企业才能备案的权力寻租新空间，不在其他领域给企业设置障碍和新要求。三是主动提供部分审批服务。镇街派项目审批代理员为企业主动提供备案帮助，委托中介提前为区域内企业统一做环评、能评、消防、水保等中介服务，减少企业的审批流程。四是规范细化相关收费标准。按照尽量“少收晚收不收”的原则，在市政配套设施费、工程规费晚交的基础上，取消墙改费、红砖资源消耗费等收费，减小企业资金周转压力。对于在施工中用绿色环保、压板、钢结构代替红砖建设的企业，尽量少收或不收墙改费。

四、制度变迁视角下政府与市场关系的“中国模式”从制度变迁的视角来看，两千多年的君主专制中央集权制度构建了强势的政府，对经济进行强力干预。自中华人民共和国成立到 1978 年，我国学习社会主义计划经济体制的苏联模式，反对市场经济。改革开放以后，我们才开始探索建设有中国特色的社会主义道路，但由于我国曾长期实行计划经济体制……由于路径依赖，计划经济的思维和行为仍然存在。<sup>[13]</sup>因此学者们普遍认为，中国正处于“强政府弱市场”到“强政府强市场”的转型阶段。

已有研究虽然从理论层面提出，我国完善中国特色社会主义制度的目标是构建“强政府强市场”模式，但没有具体制度变迁的中观研究。本文基于浙江省不再审批省级试点工作，以行政审批制度的企业投资项目审批为例，分析政府与市场不同关系下的制度变迁（如图 2 所示）。

中国自秦汉以来虽然形成了高度中央集权的管理模式，<sup>[14]</sup>国家奉行中央集权的管理体制。但这种传统的集权管理仅能与农业生产方式和小农经济结合，这种“强硬”的专制者，在奥尔森眼中是垄断行使公共权力的寻租者，执政的目的通过国家统治实现个人利益的最大化。<sup>[15]</sup>专制者根据个人利益最大化而非社会利益最大化的原则制定政策，无法保证在社会有效的水平上制定税率和公共物品的充分供给，最终导致巨大的无谓损失，<sup>[16]</sup>因而不是现代意义上的“强政府”。专制体制下的封建社会，实行重农轻商的经济政策，限制人口流动，无法确保共容利益的稳定性，所以难以出现可持续的社会繁荣，市场处于“弱”地位。

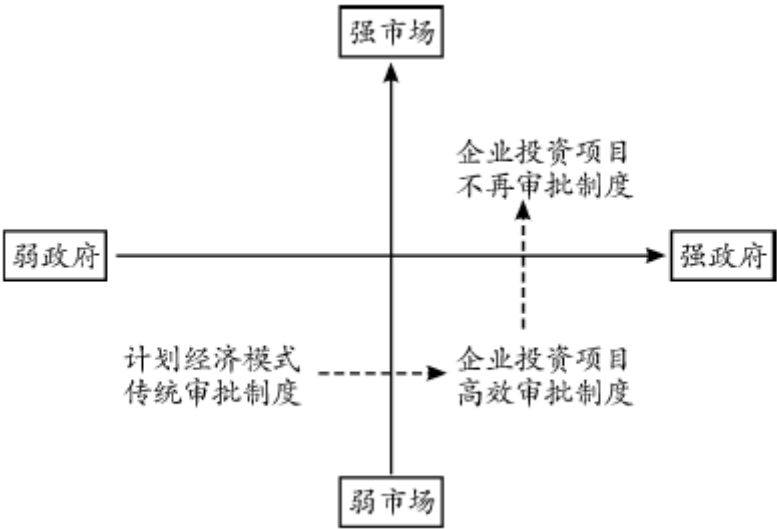


图 2 政府与市场关系背景下的企业投资审批制度变迁

新中国成立后实行计划经济模式，计划代替了市场，政府成为资源配置的决定性因素。政府什么都要管，好像是强政府，但因为很多方面管不好，老百姓又抱怨政策，这就演变成弱政府；<sup>[17]</sup>社会没有管理空间，没有能力自我管理，市场处于缺失状态，处于“弱市场”状态。一直到改革开放初期和社会主义市场经济建立阶段，我国都是“弱政府弱市场”模式。但随着进一步简政放权，政府开始提高效率，加快对企业投资项目的审批速度，建立了高效审批制度，减少了审批障碍，推动了市场发展，但企业仍然要审批，因而是“强政府弱市场”模式。要进一步激发市场的活力和调节能力，市场应该获得更多的发展空间，因而完善的中国特色社会主义市场经济体制应当包含企业投资项目“不再审批”制度的建立。“强政府强市场”模式下构建的企业投资项目不再审批，一方面，政府能够通过建立投资标准进行兜底，舍弃部分审批障碍，履行“强政府”的职能；另一方面，市场通过公平有序竞争、自由流动要素、优胜劣汰的机制留下诚信、有生命力的企业，充分发挥市场机制在配置资源上的作用，从而构建“强市场”。

浙江省行政审批制度改革中，不再审批流程中基建项目包含 4 个政府事项，带基建项目包含 3 个政府事项，技改项目包含 2



---

个政府事项。所谓政府事项是指审批流程中的政府工作事项，审批速度完全由政府决定。企业与政府综合事项是指审批效率由企业和政府共同决定，比如土地招拍挂和备案项目，需要政府和企业的配合才能提高效率、加快审批速度。基建项目、带基建项目再到技改项目，政府事项逐渐变少，不同的审批类型政府参与的力度不同。从时间上来看，企业所需审批时间不再完全由政府一方决定，企业与政府共同参与的综合性事项增多，整个审批流程让企业充分参与。政府不仅能实现有效的现代化管理，市场也有充分的自由和发展空间，政府和市场的协调管理带动经济的发展，最终达到“强政府强市场”的局面。

#### 参考文献：

[1] 中国共产党第十九次全国代表大会报告（全文）

[EB/OL].<http://jy.dingxi.gov.cn/jyxxw/jyxxw/webinfo/2017/10/1508144098448239.htm>.

[2]钟坚龙，施关根，李华.制度变迁视角下高效审批的实现路径与风险规避——基于浙江 KQ 区经验的分析[J].中国井冈山干部学院学报，2017，（02）：108-114.

[3][美]弗朗西斯·福山著，黄胜强，许铭原译.国家构建——21 世纪的国家治理与世界秩序[M].北京：中国社会科学出版社，2007.7-9.

[4]郜绍辉.国家构建：制度创新与社会资本[J].安阳工学院学报，2015，（01）：27-29.

[5]肖梦.以市场增进论定位政府的角色——专访美国斯坦福大学青木昌彦教授[J].改革，1996，（12）：55-62.

[6][11]庞明川.转轨经济中政府与市场关系中国范式的形成与演进[J].财经问题研究，2013，（12）：7-13.

[7]胡乐明，刘志明，张建刚.国家资本主义与“中国模式”[J].经济研究，2009，（11）：31-37.

[8][9]吴易风.当前金融危机和经济危机背景下西方经济思潮新动向[M].北京：中国经济出版社，2010.54-56.

[10][日]大野健一.通向市场经济的路径选择和政府的作用[J].经济社会体制比较，1999，（04）：43-51.

[12][美]詹姆斯·马奇著，丁丹译.经验的疆域[M].北京：东方出版社，2011.41-45.

[13]李义平.为什么市场经济更容易遵循经济规律[N].人民日报，2013-08-07.

[14]李强.从社会学角度看现代化的中国道路[J].社会学研究，2017，（06）：20-24.

[15]Wallace Oates, Joe Oppenheimer, Thomas Schelling.Remembering Mancur Olson[J].Southern Economic Journal, 2000, 66（03）：793-794.

[16]高春芽.专制政府的权力结构及其经济绩效——试论奥尔森的经济政治观[J].理论导刊，2010，（01）：60-63.

[17]郑永年.重建中国社会[M].上海：东方出版社，2016.23-25.

---

注释：

1 文中字母是调查对象的匿名化处理，分别为不再审批企业绿筑集成科技有限公司副总经理 JG, K 区行政审批局副局长 WJP, J 县行政审批中心副主任 JS。