

# 营商环境改善中的制度性交易成本问题研究

史亚洲

(西安航空学院 经济管理学院,陕西 西安 710077)

**摘要:**制度性交易成本影响着政府作用的更好发挥,成为营商环境改善的羁绊和阻力,对制度性交易成本的内涵、特征及其在经济运行中的表现进行梳理,分析其产生的社会经济根源。研究认为,制度性交易成本是供给侧结构性改革中“降成本”举措的重要内容,根源于政府与市场关系的演化博弈,具有客观性、可变性和隐蔽性,与经济领域内的非中性竞争政策关系密切;对外开放的程度和广度影响着经济规则法制化、国际化的水平,是制度性交易成本改善的外部因素;通过发挥市场对资源配置的决定性作用、深化行政体制改革、更好发挥政府作用、推行中性竞争政策、进一步扩大对外开放等方式,营造良好营商环境,实现经济高质量发展。

**关键词:**制度性交易成本;民营经济;营商环境;中性竞争;对外开放;供给侧结构性改革

中图分类号:F124

文献标志码:A

文章编号:1671-6248(2020)04-0086-07

## Institutional transaction cost in improving business environment

SHI Yazhou

(School of Economics and Management, Xi'an Aeronautical University, Xi'an 710077, Shaanxi, China)

**Abstract:** Institutional transaction cost affects the better play of the role of the government, and hinders the improvement of the business environment. Therefore, this paper summarizes the connotation, characteristics and performance of institutional transaction cost in economic operation, and analyzes the social and economic root causes of its generation. According to the research, institutional transaction cost is an important component of the "cost reduction" measures in the supply-side structural reform. Rooted in the evolutionary game between the government and the market, it boasts of the characteristics of objectiveness, changeability and elusiveness, and is closely related to non-neutral competition policies in

收稿日期:2020-05-30

作者简介:史亚洲(1974-),男,陕西武功人,副教授。

the economic field. The degree and breadth of opening-up to the outside world affects the level of legalization and internationalization of economic rules and is the external factor in improving institutional transaction costs. This paper suggests that we foster a sound business environment and achieve high-quality economic development by giving play to the decisive role of the market in resource allocation, deepening reform of the administrative system, giving better play to the role of the government, pursuing neutral competition policies, and further expanding the opening-up.

**Key words:** institutional transaction cost; private economy; business environment; neutral competition; opening-up to the outside world; supply-side structural reform

当前中国经济正处在由传统要素驱动、投资驱动转向创新驱动的高质量发展阶段。经济的高质量发展离不开市场对资源配置的决定性作用以及更好发挥政府作用。市场对资源配置发挥决定作用,要求作为微观经济活动主体的企业必须在充分的市场竞争中开展决策和生产。政府作用的更好发挥,体现在促进各类生产要素的自由流动,畅通经济循环的“血脉”,营造经济高质量发展的营商环境方面。而在现实的经济运行中,政府作用的更好发挥受限于市场与政府的互动关系。政府对经济活动调控适度科学,就会促进经济发展。政府的公共政策、体制机制如果增加了市场主体负担,产生生产成本之外的耗费,对市场主体而言,就会形成制度性交易成本。制度性交易成本影响着政府作用的更好发挥,成为营商环境改善的羁绊和阻力。因此,有必要对制度性交易成本的内涵、特征及其在经济运行中的表现做认真梳理,深刻分析其产生的社会经济根源,才能为更好发挥政府作用,营造良好营商环境,为经济高质量发展提供参考依据。

有关制度性交易成本研究可以归纳为以下几个方面:一是关于制度性交易成本内涵界定。宋清辉将制度性交易成本定义为因政府的各种制度工具所带来的成本<sup>[1]</sup>。钱颖一将那些与合同签订、实施以及产权保护相关的成本称之为制度性交易成本,并指出这些成本往往不是直接取决于价格参数,而是取决于我们的制度建设、法治建设、政府的各种规章制度等<sup>[2]</sup>。周其仁将其称为体制性成本,认为是经济运行所必须支付的一种成本,是体制确立、运行和改变所耗费资源<sup>[3]</sup>。二是关于制度性

交易成本的产生根源。多数学者将其归结为政府与市场的关系没有理顺。制度供给方式的局限性导致制度性交易成本不断上升<sup>[3]</sup>。三是关于制度性交易成本测度。卢现祥等构建了制度性交易成本的指标体系,根据外生性因素与制度性交易成本的正向关系,间接测算出全国31个省区的制度性交易成本指数<sup>[4]</sup>。这些研究对认识制度性交易成本问题奠定了理论基础,本文正是在这些研究的基础上,围绕中国当下营商环境不断改善这一主线,对经济活动中制度性交易成本的表现、影响因素进行梳理分析,以期给出降低制度性交易成本的政策性建议。

## 一、交易成本、制度性交易成本

### (一) 交易成本

经济活动必然产生交易,交易双方了解信息,选择交易对象,进行商业谈判,缔结交易契约,明确权利和义务,监督契约履行等都会产生生产环节之外的成本,这种成本就是我们所说的交易成本。交易成本概念是著名经济学家科斯1937年提出的,用来解释运用价格机制配置资源并不免费。因为交易活动除了主要参与企业外,还有其他组织提供诸如信息服务、帮助缔结合约、监督和保障合约履行、确保交易活动安全等诸多服务。在市场经济条件下,这些活动不可能是免费的,都有经济成本包含其内。遵循这样的逻辑,我们认为交易成本是与生产成本同样重要的成本。企业生产必须支付原料、

劳动力和技术等成本,否则生产无从开展,产品无法诞生。在市场经济条件下,产品是用来交易的,只有交易完成,产品转变为商品继而成为消费品,生产目的才能最终实现。交易过程的每一个环节都存在外生于商品生产过程的成本<sup>[5]</sup>,从这个意义上说,交易成本的产生和形成是市场经济发展的必然产物。

## (二)制度性交易成本

交易环节的成本一般体现为两种形式:一种是企业在交易过程中选择交易对象、进行内部决策形成的成本,如:谈判过程、内部治理等体现的成本,反映的是企业管理协调能力和经营决策水平。有学者将这种成本称为契约性交易成本或技术性交易成本<sup>[6]</sup>。另一种就是制度性交易成本,是企业因为体制机制因素在生产交易环节产生的不合理成本。这种成本的产生,一方面源于规章制度的供给,如:规章制度设计过多过细,导致企业遵守规章制度的成本上升;规章制度确定的标准过高,增加了企业负担;规章制度缺失导致的企业维权成本等。另一方面源于规章制度的摩擦,如:围绕制度遵守、适用,企业与政府之间的冲突与矛盾、协调与规制过程产生的成本。制度性交易成本是作为微观经济主体的企业和个人,在经济活动中因遵守各种规章制度不得不支付,但可以降低和减少的成本,是交易成本的构成部分,其实质反映的是政府与市场的关系。

制度性交易成本就本质而言体现的是政府与市场的关系。政府是公共政策的“生产者”,企业是公共政策的“适用者”。政府与市场的关系映射在微观经济活动中就是作为市场主体的企业,在公共政策的规制下实现利益最大化的过程。这种博弈需要政府对公共政策的“生产”认真审慎,保证规章制度供给的科学性,避免不必要的制度摩擦;还需要企业在市场活动中规范经营,科学合理适用政策,减少制度因素造成的不合理不必要支出,发挥制度降低不确定性和交易费用,对企业行为进行有效激励和约束,减少外部性发生的积极作用,稳定

企业对未来的预期<sup>[7]</sup>。

## 二、经济运行中的制度性交易成本

### (一)有限准入抬高了民营企业入市门槛

有限准入秩序是相对于开放准入秩序而言的,其最明显的特征就是特权普遍存在、社会等级分明、贸易准入严格以及产权得不到有效保护<sup>[8]</sup>。这与公正平等、产权有效保护、法治充分彰显的开放准入秩序形成鲜明对比。由于存在着有限准入秩序,围绕着市场准入的制度摩擦必然会推高企业的制度性交易成本,提高了市场准入门槛,降低了企业的入市和交易意愿<sup>[9]</sup>。以民营企业进军战略性新兴产业为例,由于存在一定程度的隐性行政体制壁垒,导致民营企业很难向战略性新兴产业以及高端制造业方向实现转型升级,不少民营企业在一定程度上处于低技术产量、低附加值的特定传统产业领域<sup>[10]</sup>,这是影响民营经济高质量发展的重要因素。

### (二)人格化交易阻碍市场运行

人格化交易基于社会关系选择交易对象,交易不自由、竞争不充分、机会不均等是人格化交易的显著特征。人格化交易容易造成经济活动中的“身份认同”,把作为经济活动主体的企业区别对待,导致企业被贴上不同身份标签。不同身份标签的企业要参与市场交易,面临的机会、条件会大不相同。如此一来,不具有身份认同的企业要想获得交易机会,就要想尽各种办法,才能得到交易对象认同,从而获取交易机会。这种非正常的交易活动使得不具有身份认同的交易主体不得不支付正常交易之外的费用,从而增加了交易主体的负担。

人格化交易最突出的表现就是行政化配置资源。行政化配置资源容易导致一些重要的要素资源掌握在少数部门和企业手中,造成要素资源的集中,资源价格形成缺乏有效市场竞争,价格垄断就不可避免。同时,由于行政化配置资源忽视市

场因素,供求信息不对称,价格对市场的反应不敏感,误配、错配资源引起的价格扭曲不但不利于资源的有效利用,更是推高了企业经营的基础性成本<sup>[11-12]</sup>。

### (三)非理性市场监管加重企业负担

市场监管是政府为了确保经济平稳运行,维护各方利益采取的必要手段和措施。个别地方存在的非理性市场监管会给企业造成不必要的负担。一是涉企税收和费用相对过高<sup>[13]</sup>。二是涉及企业的生产标准较多,对企业的评估检测相对过多过滥<sup>[14]</sup>。三是个别地方政府部门对市场监管存在着一定程度的选择性执法。

### (四)隐性化公共服务耗费企业精力

市场经济条件下,政府的主要职能就是提供公共服务,为市场主体创造良好的经济发展环境。政府和企业的关系贯穿于经济活动的各个环节。不和谐的政府与企业关系容易产生市场运行过程中的制度扭曲,导致公平的竞争环境被破坏。

## 三、影响制度性交易成本产生的主要因素

### (一)政府与市场关系

计划经济时代,政府掌握和决定着各类资源的调配和使用,在向市场经济转变的过程中,政府手中的经济权力逐渐缩小。这种涉及自身利益调整的改革在推进过程中,因为政府各部门利益与社会公共利益的差异,会在一定程度上受到来自政府内部的阻碍<sup>[11]</sup>。随着简政放权改革的实施,出现了一些政府部门“不想放”“不愿放”“放小不放大”“放虚不放实”“明放暗不放”等消减改革力度的各种消极行为,相关改革举措推进受阻,个别时候存在的权力异化在所难免。这反映在经济活动中就会出现企业与政府审批监管部门之间的不和谐,企业在此过程中就会耗费机会成本。

就政府内部而言,中国经济改革的推进过程其实就是中央政府向地方政府“放权让利”的过程。

这种“放权让利”改革会使地方政府围绕经济增长展开相互竞争。由于个别地方政府存在地方行政垄断,国内市场碎片化容易形成,一些要素的正常流动因地方经济的竞争受到限制,推高了要素市场价格,反映了制度成本的存在<sup>[15]</sup>。

就市场内部而言,中国幅员辽阔,不仅各地区市场发育程度不一,就是同一区域市场内部的结构特征也存在着明显差异。市场化改革进程在地区之间存在着较大的不平衡,东部沿海省市,市场化改革程度高,中西部内陆地区市场化改革还有很大的提升空间。市场化程度高的地区,市场与政府关系协调相对较好,规章制度运行就越规范,规章制度对经济活动的规制越少;反之亦然。就市场结构而言,中国的要素市场发育程度滞后于产品市场的发育程度。土地、资本等要素领域的市场化进程仍相对迟缓,国有企业在金融、重要资源等关键领域仍具有显著影响力<sup>[16]</sup>,一些领域的民营企业不能按照市场配置资源方式公平获取生产资料,对国有企业和民营企业的政策区别一定程度上抬高了民营企业的生产经营成本。就市场统一性而言,由于地方政府相互竞争是中国经济增长的主要推动力,这种竞争导致一定程度上的地区经济封锁,也在一定程度上影响了全国统一有序的大市场,推高了生产要素流动成本。

### (二)政府部门供给制度方式

制度性交易成本的产生离不开规章制度本身。就规章制度的产生而言,政府部门根据职责和权限制定规章制度,然后在规章制度所涉区域内统一实施。这种制度供给方式固然有其优点,如:政府部门因为负责具体工作,熟悉实际情况,制定出来的规章制度针对性强,具有可操作、可实施的特点。但是,政府部门之间若缺乏有效及时的沟通与协调,就可能从自身利益出发制定规章制度,规章制度的局限性也就暴露出来<sup>[17]</sup>。

就规章制度的执行而言,中国实行的是五级行政体系,各有关部门制定规范经济运行的各种规章制度,这些规章制度要通过行政运行体制逐层落

实,最后才能落地发挥效力。如果规章制度执行中链条长、环节多,在一定程度上会影响执行效果。

### (三)非中性竞争

中性竞争是保障不同竞争主体利益的有效制度安排,强调商业活动不因所有制不同而出现区别对待,主张市场主体间的平等地位,反对差别化歧视性的竞争举措,倡导提供普惠公平的公共服务。从学理视角来看,“竞争中性”一词是中性的概念,主张约束造成市场主体竞争差异的任何制度、措施,其目标是实现市场的公平、无歧视,打造政府与市场的合理边界,这也符合中国优化营商环境的理念<sup>[18]</sup>。

与竞争中性相对立,非中性的竞争就是在市场准入、运行、监管和服务保障领域,政府推行的经济政策具有倾向性,导致市场主体地位不平等。

非中性竞争首先表现为市场主体地位不平等。国有企业、大型企业利用其优势地位在要素获取、融资保障、法律保护等方面,比民营企业、中小型企业享有更多的便利。竞争起点的不平等会导致竞争结果出现明显差异<sup>[19]</sup>。

非中性的竞争还表现为经济领域的地方保护主义。出于对税收和政绩等因素的综合考虑,有个别地方政府具有保护本地企业、限制域外企业发展的自利动机。通过对域内企业提供金融、土地等政策扶持,抬高域外企业准入门槛,限制域外企业充分竞争,人为制造市场分割,设置地区壁垒。个别地方政府的这种行为,在一定程度上影响了全国统一市场环境,也破坏了公平的竞争环境。

非中性的竞争还表现为市场规制较多。规制作为对市场主体行为的约束,虽然对营造市场环境、规范企业经营行为等大有裨益,但是过多的规制不可避免地束缚企业的运营和竞争选择空间,妨碍竞争、创新和生产率增长之间的良性循环<sup>[20]</sup>。市场竞争中的规制过多过细,就会束缚企业参与竞争的手脚,降低市场活力。不当规制实施过程必然使一些市场主体受益,另一些市场主体利益受损,很难出现市场主体普遍受益的情形,是对公平竞争的

破坏。

由于存在着非中性竞争,民营企业在市场准入、要素获取、税费减免、信贷支持、法律保护等方面要比国有企业支付更高的成本。同时,地方保护主义诱导民营企业把过多的资源和精力用于协调与地方政府的关系,导致了竞争中非市场化因素增多,损害了基于公平、有序、开放、统一为原则的营商环境建设。从一定意义上可以说,市场运行较高的交易成本是经济发展质量不高的表现,也是导致经济发展质量难以提高的重要障碍<sup>[21]</sup>。

### (四)对外开放程度

中国对外开放的过程是逐步向国际公认的规则和标准不断靠拢的过程。与渐进式改革相适应,中国对外开放触发的制度调整也在不断进行着。对外开放的程度越深、领域越宽,中国经济融入全球一体化的步伐就越快,扬弃制度体系中阻碍经贸发展的规章制度也就越彻底。加入世界贸易组织后,我们对规章制度进行梳理和修订,其中包括法律法规、部门规章2 300多件,地方性法规19万件,涉及货物贸易、技术贸易、服务贸易和知识产权保护等多个领域。这些新修订的规则在促进对外开放便利化的同时,也使国内贸易投资环境不断改善,减少了限制投资贸易的制度约束,合理简化了审批监管程序,促进各类生产要素自由流动。改革开放以来,中国努力推动经济立法与市场经济体制改革和完善,目前正处于由商品和要素流动型向规则等制度型开放转变的阶段<sup>[21]</sup>。

从经济发展的内在逻辑来看,对外开放促进经济增长的同时,创造出更多的国内外需求。需求的增长引发市场竞争,原有的经济平衡被打破。新的经济平衡形成中,要求企业不断提高技术、改进服务、加强管理,推进经济结构调整和产业升级转化。产业升级、结构转化要求政府的财政、税收、金融、科技政策适应发展变化了的形势,形成促进经济更高质量发展的政治、经济、社会环境,构成经济高质量发展的营商环境支撑。对外开放促进经济发展,经济发展要求与之相适应的制度环境,良好的制度

环境意味着对限制和约束经济发展的政策、措施的调整、改变和剔除。周其仁说:真实的中国经验是以降体制成本为纲领,靠改革开放释放出中国在全球市场的比较优势<sup>[3]</sup>。

发达经济体畅通经济运行过程中好的政策和制度,为我们在投资贸易领域提供了经验,以自由贸易区为例,自由贸易区通过实施与国际通行做法相衔接的规章制度,不断促使营商环境向法制化、国际化、便利化迈进,从而促进了高端产业不断聚集,便利化公共服务不断形成,全面开放格局不断加快的局面。中国建立的18个自由贸易区已成为创新制度的示范区,对推进政府职能转变、消除竞争壁垒、优化营商环境具有示范引领作用。

## 四、降低制度性交易成本的政策建议

### (一) 发挥市场对资源配置的决定性作用

制度性交易成本产生的根本原因是政府与市场的关系没有协调好,政府管理权的边界没有厘清,市场对资源配置的决定性作用没有得到有效发挥。在巩固产品市场化成果的基础上,要进一步推进要素市场化改革步伐,逐步实现生产要素配置由政府主导向市场主导转化,充分发挥竞争、价格、供求机制对要素配置的作用,破除地方保护和行政垄断,努力形成全国统一有序的要素市场。加快产权的立法保护,进一步明晰产权、鼓励创新,努力构建促进科技成果有效转换的技术市场,发挥产权的有效激励作用,提高全要素生产效率。加快国有企业改革步伐,确保国有经济在关键领域和重点行业发挥作用的同时,引导国有资本与民营资本在其他领域公平合理竞争,真正实现市场主体竞争起点的平等。

### (二) 深化行政体制改革

进一步深化行政体制改革,科学配置行政机构资源,有效整合行政部门内设机构权力,形成科学、

有效、规范的管理体制。进一步转变政府职能,持续推行“放管服”改革,简化行政审批程序,创新市场监管方式。进一步清理整顿各项涉企收费项目,坚决取缔不合理、不必要收费;持续推进依法行政。提高行政立法水平,严格行政执法程序,加快法治化政府建设步伐,努力将“权力关进制度的笼子”;推进政府信息化建设,构建阳光政务。利用互联网、大数据等现代信息技术手段,公开政府服务信息,明确服务事项,规范服务程序,推行政务服务“一站式”办理,用信息化促进政府服务的便利化和阳光化。

### (三) 推行中性的竞争政策

放松和减少市场规制,促进市场公平竞争。减少规制对市场主体的不合理限制,积极推进歧视性规制向公平竞争规制的转化。强调规制的目标管理作用,避免过细过多的规制对企业自由竞争的限制。推行市场准入的无差别化,创新监管模式,探索准入前监管取代准入后监管的有效方式,提供不同市场主体更多进入市场的平等机会,强化事中监管、事后监管力度。积极推行金融服务的中性化,在融借贷领域放松管控,优化金融服务环境,发挥信用的资本价值,探索建立帮助中小企业融资的体制机制,切实解决民营企业融资难、融资贵的问题。

### (四) 进一步扩大对外开放

进一步扩大对外开放的领域,提升开放的层次。充分发挥好对外开放的倒逼效应、传导效应和示范效应。在促进市场开放广度的同时,重点加快规则制度对外开放的步伐,积极促进与发达经济体在市场规则、制度等方面的有效融合,弥补旨在消除歧视、促进平等统一市场形成的规则体系建设缺陷,为市场主体营造便利化、法治化和国际化的营商环境。提高对外开放的层次,总结自由贸易区的实践经验,将自由贸易区在促进人员、服务、商品、资本和技术等要素自由流动方面的经验认真总结,结合地方经济发展和产业转型升级需要,分阶段、按步骤、有序统一推广实施。

## 五、结语

制度性交易成本问题研究,对推进供给侧结构性改革,落实“降成本”要求,减轻企业负担,畅通经济运行“血脉”具有重要的理论和现实意义。制度性交易成本客观存在于经济活动的不同领域,是经济高质量发展的阻碍和羁绊。只有深入研究制度性交易成本影响经济活动的作用机理,才能充分认识其对经济运行所带来的危害,也才能找到有效降低制度性交易成本的举措和路径。基于这样的思考,本文研究认为:制度性交易成本根源于政府与市场关系的演化博弈,对外开放的程度和广度也影响着经济规则法治化、国际化的水平,是制度性交易成本改善的外部因素。通过发挥市场对资源配置的决定性作用,深化行政体制改革,推行中性竞争政策,进一步扩大对外开放等方式,可以有效消减制度性交易成本对民营经济健康发展的不利影响。

### 参考文献:

- [1] 宋清辉.一本书读懂经济新常态[M].北京:电子工业出版社,2015.
- [2] 钱颖一.降低制度性交易成本对企业运营非常重要[EB/OL].(2017-03-06)[2020-04-15].[http://www.cs.com.cn/xwzx/201703/t20170306\\_5196868.html](http://www.cs.com.cn/xwzx/201703/t20170306_5196868.html).
- [3] 周其仁.体制成本与中国经济[J].经济学(季刊),2017(3):862-873.
- [4] 卢现祥,朱迪.中国制度性交易成本测算及其区域差异比较[J].江汉论坛,2019(10):32-35.
- [5] 武靖州.企业制度性交易成本的表现、成因及其治理[J].财务与金融,2017(6):63-64.
- [6] 彭向刚,周雪峰.企业制度性交易成本:概念谱系的分析[J].学术研究,2017(8):39-40.
- [7] 沈伯平,陈怡.政府转型、制度创新、与制度性交易成本[J].经济问题探索,2019(3):174-177.
- [8] 卢现祥.从三个制度维度探讨我国民营经济发展[J].学术界,2019(8):57-58.
- [9] 史晋川,郎金焕.中国的民营经济与区域经济发展[J].山东大学学报(哲学社会科学版),2018(1):16-18.
- [10] 张杰,宋志刚.当前中国制造业营商环境的突出问题、形成机制与解决思路[J].人文杂志,2018(2):35-36.
- [11] 刘翔峰,刘强.要素市场化配置改革研究[J].宏观经济研究,2019(12):37-40.
- [12] 史亚洲.民营经济高质量发展的营商环境问题研究[J].人文杂志,2019(9):122-123.
- [13] 赵志芳.税费负担过重仍是困扰中小企业发展的难题[N].中国经济时报,2015-01-23(A9).
- [14] 白天亮,王政,陆娅楠,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(17).
- [15] 张晨颖.行政性垄断中经营者责任缺位的反思[J].中外法学,2018,30(6):1637-1638.
- [16] 高帆.从政府—市场到城乡关系:结构联动视域下的中国经济转型[J].探索与争鸣,2019(12):98-99.
- [17] 卢现祥.转变制度供给方式,降低制度性交易成本[J].学术界,2017(8):39-40.
- [18] 张晨颖.竞争中性的内涵认知与价值实现[J].比较法研究,2020(1):2-4.
- [19] 威廉·科瓦西奇,林至人,德里克·莫里斯.以竞争促增长:国际视角[M].北京:中信出版集团,2017.
- [20] 刘戒骄.竞争中性的理论脉络与实践逻辑[J].中国工业经济,2019(6):16-23.
- [21] 金碚.关于“高质量发展”的经济学研究[J].中国工业经济,2018(4):12-13.