



2016

4

总第9期

2016年4月

深圳创新发展研究院 编印

**编者按：**2016年3月25日，深圳改革30人论坛举行了以“深圳供给侧结构性改革的方向与重点”为主题的论坛讨论活动。深圳作为改革开放的排头兵，社会主义市场经济体制比较完善，供给侧结构性改革面临的环境问题与全国相比，有一定特殊性和阶段性特征。如何抓住供给侧结构性改革的有利时机，以体制机制创新为着力点，赢得新的比较优势，是我们讨论的重点。各论坛成员围绕主题，建言献策，交流讨论热烈，精彩观点纷呈。现分期刊出成员观点，供参阅。

## 本期要目

深圳供给侧改革应抓住机构编制的龙头

法治创新与供给侧结构性改革

供给侧结构性改革，深圳需要关注的问题

供给侧结构性改革，重点在于公平

# 深圳供给侧改革应抓住机构编制的龙头

范军

深圳是一个市场化相对比较充分的城市，政府要贯彻和落实供给侧改革，最大的空间就是政策和制度供给，要想有所作为就必须重点关注公共政策供给，从政府本身的行政组织和程序着手，重新优化和调整政府部门的权责，抓住机构编制的“龙头”。机构编制管理的好坏不仅直接影响到行政组织的整体结构及功能的发挥，影响行政效率，而且行政编制的规模大小还直接与公民的负担相联系。

当前机构编制主要存在以下几方面的问题。一是部门在实际运作存在突破三定方案现象。深圳大部制改革之后仍然存在“超职能范围运营、超员额规模运行、超效能负荷运转”的三超现象；二是编制规范缺乏程序性条款。地方行政组织编制亟待一套系统化、权威化、符合组织程序原则、具有严格效力的程序，来保证编制的规范性、科学性和前瞻性。三是编制规范缺乏责任和监督条款。虽然说“编制是法”，但是实践中处于“监督无能”的状态，使得行政机构编制管理部门徒然具有监督权利能力之名而无监督行为能力之实，缺

乏法律规制的公开性、严谨性、权威性和强制性。四是部门职权法治化不充分。经过多次机构改革，重新设置、合并或者撤销是主要的表现，但由于各个部门职权并未法治化，会出现改革的反复现象，会导致地方在上一轮改革未完成时，新一轮改革又开始了，严重影响地方政府部门的效率。

《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》指出“完善行政组织和行政程序法律制度，推进机构、职能、权限、程序、责任法定化。”要依法全面履行政府职能，没有行政组织法支持，全面履行政府职能就难以实现。这事实上对中国完善行政组织法提出了新的要求，我们应该加速行政组织法的立法与完善，为建设法治政府提供组织上的保障。在深圳的供给侧改革过程中，我们针对政府机构编制改革提出三条建议。

### **选择一个行政区来进行财政供养人员的现状评估**

机构编制是决定财政供养队伍规模的总控阀。古人说：“生财有大道，生之者众，食之者寡，为之者疾，用之者舒，则财恒足矣。”这段话科学地论述了生财、聚财、用财之道的辩证关系。用今天的话说，就是财政供养人员（吃财政饭的人）要少，不能过多。否则，财政压力增大，难以承受。建议由市编办选择一个行政区合作，提供各部门的财政供养人员的整体情况、构成比例、人员岗位与分工、薪资福利和部门预算决策的（财政供养）执行情况，分析出“财政供养

比”、“人员结构”、“投入产出比”和“财政供养人员与权责清单匹配比”，为进一步深化行政权责清单改革提供科学依据，为政府治理和社会服务提供参考，以此提高社会公共服务质量，满足公众需求，实现治理、服务、需求“三位”一体的大政府服务格局。

### **依据权责清单推进机构编制的“核减、整合和强化”工作**

对照结合机构部门编制设置与权责清单事项的“权责”，从清单事项的机构部门编制做出梳理，与事项的权责来源统一，实现权力与职责事项包括责任内容的信息疏导，进一步明确权责清单赋予机构部门编制的权力，并将权力运行的每个环节清晰的进行落实；对部门（局）权责事项涉及的多个领域内的机构部门编制、规章、标准、流程进行梳理，核减职能弱化领域的机构编制，整合职能交叉重叠领域的机构编制，强化重点领域的机构编制配置，构建行政组织建制原则与主要制度，探索上下级行政组织的指挥监督与平级行政组织之间的职务协助等。

### **开展机构编制配置工作量化试点，推动行政组织法的示范**

选择一个部门或者组织来进行探索“以量定编、以量定费”；根据岗位履行职责情况、工作性质、难易程度、责任轻重、资格要求确定编制职位，对各类机构设置的提出、论证、审查、确定程序进行调整。引入“定量分析”。根据市

市场经济条件下政府机关事业单位履行公共管理、公共服务和社会治理职能需要，综合考虑人口、经济发展水平、地域面积、区划设置、财政供养能力等多种因素，采取科学的数学计量方法，合理确定机关事业单位机构编制总量，实现服务量和定员的计量化。细化管理主体、权限和程序。按照行政组织法的一般规定，探索有效解决管理主体形式多样、标准不一以及行政机关职能不清，权限不明，行政权力设定随意，行政授权混乱，执法多头、职权交叉，甚至于对同一事项重复立法，互相冲突等问题的解决之道。试行部门行政组织法。依法合理设定行政权，规范行政组织的设置，控制行政组织的规模，同时可以充分保障行政组织的过程民主、理性与公正。

目前深圳正处在改革深水区，过去的改革推动者，可能变成了今天改革的摩擦者。市场的库存可以由市场机制来自我消化，政府财政供养人员的去库存，需要经由编制改革的途径来实现，通过规范有关行政组织设置的程序、编制、运作等内容，为行政组织存在及职权行使而提供法律依据。

**作者系深圳市公众力商务咨询有限公司董事长**

# 法治创新与供给侧结构性改革

张翔

我主要从法治角度，谈一些对深圳供给侧改革的思考。

## 深圳应该以法治创新的手段来保护和促进供给侧改革

什么叫“法治创新”？目前很多科技企业的创新行为并没有得到法律的保护，比如互联网金融，社会提倡的时候相关公司大量出现了，但现在很多互联网金融企业出现了问题和危机，因为我国法律对互联网金融违法的界定不清楚，所以造成了经营者在从事互联网金融工作过程中无法作出合法性预判。一旦企业在经营过程中出现创新行为的时候，怎样界定其创新行为的合法性，非常有必要。这种案例比较多，比如大家热议的专车，都涉及合法与非法的界定问题。深圳能不能在这上面做一点工作，我们有特区立法权，做一个法律上的界定，可以让企业大胆地创新。

## 供给侧改革要加大知识产权保护的力度

尽管这是个老生常谈的话题，但深圳确实在这方面做得不够好，这方面的保护力度一定要加强。无论是专利权、著作权、商标权，都需要保护，形成鼓励企业创新的法律氛围，

才能真正做到大众创新、万众创业。

## **供给侧改革需要在行政和司法领域加强办事效率的提高**

尽管深圳已经出台了很多有价值的文件，对深圳发展起到了促进作用，但是通过我们从事律师工作实践的感觉，行政部门和司法部门办事效率严重滞后，不适应深圳经济社会发展的进程。深圳很多创新企业就是在高效率的氛围中成长的，但是在深圳打一个官司，往往需要两三年、甚至五六年时间。我曾经处理一个科技企业的官司，用了八九年时间二审才结束。在行政部门和司法部门办事时，有时连人都找不到，打电话也找不到人。所以，深圳在程序法的制定与执行方面力度一定要加强。

## **供给侧改革需要深圳把法律服务业作为高端服务业看待**

法律服务业和各种技术创新、商业模式创新紧密结合，比如大成（深圳）律师所和腾讯、比亚迪等知名科技创新型企业长期合作。无论企业在技术上还是商业模式上的创新，律师实际是深入介入的，因为企业在进行创新时都会咨询律师是否违法，法律上到底有没有对该行为进行界定。深圳的供给侧改革，高端服务业发展一定会起到很大作用，但如果深圳不真正把法律服务业作为高端服务业对待，确实是一个重大的缺陷。

总的来说，深圳供给侧结构性改革，还是要从法治创新

着手，改变不合理的制度，为经济发展提高良好环境。

作者系北京市大成（深圳）律师事务所高级合伙人

## 供给侧结构性改革 深圳需要关注的问题

袁易明

我谈谈对供给侧结构性改革的认识，以及深圳需要关注的几个问题。

### **供给侧结构性改革，重在生产要素流动配置的经济制度改革**

在市场在资源配置中确定性作用的环境里我们是不需要担心“结构”的，因为市场自身具有强大的结构调整能力，市场出现需求乏力的时候往往就是市场力量调整产业结构发力的时期，但是如果在供给侧存在着太大的非市场力量，则供给侧结构的自我调节选择机制就不会存在，经济危机的修复能力缺乏，这样的经济结构才是危险的。因此，供给侧结构性改革的核心在于改革，改革经济要素配置的非市场因



素，发挥市场的决定性作用，建立经济结构的自主调整机制，让供给结构的调整优化由市场去完成。由此看来，供给侧结构改革的重心在重构供给侧的运行机制。世界上很多国家在2008年经济危机发生以后其经济结构调整的在快速进行，产业结构在调整优化，比如美国，信息产业就在快速深化与发展，经济发展指标表现不断向好。成熟市场经济往往不谈结构问题，由市场去决定。

深圳需要注意的三个问题：

**第一，不要将供给侧改革简单地理解为发展高科技产业、发展创新产业等具体产业发展行动，我们在推进供给侧改革问题上，不可太注重可操作性，它的有效性可能就来自于不可操作性。**现在如果我们落实供给侧改革，增加很多的项目，支持大企业，限制小企业，正好把市场配置资源扭曲了。所以，供给侧要衡量的是一个很全面的社会产出，不是简单的理解为发展科技产业的问题。

供给侧改革，重在供给侧的制度创新，不能够具体在某个工程、项目、计划的具体落实上。对深圳，我们的市场机制本来是不错的，如果现在不谨慎行动，以体制机制改革为重心，就会导致新的问题。

**第二，避免资源配置政府力量的扩大。还力于市场是必须的方向。**如果用大量财政资金支持某一产业、支持某几个大企业，针对特定企业进行扶持，必然产生挤占了中小企业

的发展机会的结果，无益于供给侧结构的自主优化机制形成。

**第三，减少对短板资源的控制。**如果土地资源分配还是由有形手而非市场，供给侧改革本质上就是没有起步，产业出结构一定出问题。

作者系深圳大学中国经济特区研究中心副主任

## 供给侧结构性改革 重点在于公平

马敬仁

供给侧改革问题的实质依然是公平问题，我们应该从公平入手，解决三十余年效率至上的无效供给问题。诺贝尔经济学奖获得者迈克尔·斯宾塞来华时说，供给侧和需求侧是密不可分的。中国需要在供给侧和需求侧创建一个公共和私营的有效合作的公平的经济体系。由此可见，公平这个问题太重要了，而且涉及的面非常广。

建国后的前三十年我们解决了公平问题，改革开放这三十多年我们又解决了效率的问题。今后的三十年面临着怎样解决公平和效率的关系问题。就供给侧来说，公平问题如山积，如能不能公平处理（“关、停、并、转”及升级）那些低效的产能？国企民企之间、公与私之间能否从法律制度上公平解决？各市场主体能不能公平竞争？等等。

通过法律、制度等解决政府与市场、公与私关系的公平机制是供给侧改革的关键。在目前的政府与市场关系上，我认为深圳的经验、模式和道路是可以在发达地区复制推广的。深圳供给侧怎么改？

**第一个是政府自身改革**，而且要大刀阔斧，现在不改将来积弊越来越深。

**第二是真正实现政府职能整体转变**，建成真正的服务型政府。

**第三是创建科学有效地行政指导服务体系**。如在打造高新科技产业集群，海外技术产业集群，高端服务产业集群，公共服务产业集群，社会服务产业集群等方面，建立行之有效的行政指导服务体系，以降低企业风险，发挥政府弹性灵活的服务机制。

作者系深圳大学管理学院公共管理系教授



深圳创新发展研究院，是深圳改革创新的社会智库，于2013年7月在深圳民政局登记注册，是具有独立法人资格的非营利性社会组织。

深圳创新发展研究院立足深圳，面向全国，放眼全球，致力于中国改革创新重大理论和实践问题的研究，推动深圳乃至全国的改革创新，为党和政府决策提供参考和咨询。

《改革建言》是深圳创新发展研究院编印的内部参考资料。稿件来源为深圳创新发展研究院举办的项目和成果，如“改革30人论坛”、“大梅沙中国创新论坛”、《深圳改革创新报告》等。内部资料，注意保存。

**深圳创新发展研究院**      网址：<http://www.cxsj.org>

地 址：深圳市福田区桃花路1号国际互联网金融创业中心7楼 邮 编：518038

电 话：0755-88308721      0755-88302500      传 真：0755 - 88308875

签发人：南 岭

责任编辑：杨 坤      电子邮件：[yangkun@cxsj.org](mailto:yangkun@cxsj.org)

