

# 论合约密集型经济的 概念、影响机制与政策环境

黄少卿<sup>1</sup> 肖佳<sup>2</sup>

(1. 上海交通大学安泰经济与管理学院, 上海 200030;

2. 天津市公安局南开分局, 天津 300384)

**摘要:** 针对党的十九大要求建设现代化经济体系, 尤其是构建更加完善的要素市场的问题, 本文给出了一个新的理论视角: 发展合约密集型经济。合约密集型经济要求经济活动建立在非人格化的高度专业化分工与交换基础上, 由此促进专业化知识生产与创新、专用性资产投资等能够大幅提升经济效率的经济活动。本文进一步讨论了法治促进合约密集型经济发展的若干机制。应用这一分析框架, 本文认为, 推进长三角区域一体化战略规划, 促进要素市场一体化发展, 要求上海乃至整个长三角地区加快完善以法治为核心的营商环境, 大力发展合约密集型经济。最后, 本文提出了完善法治化营商环境下一步可采取的若干措施建议。

**关键词:** 现代化经济体系; 合约密集型经济; 信任; 法治化营商环境; 长三角区域一体化

**DOI:** 10.13806/j.cnki.issn1008-7095.2022.01.008

## 一、引言

党的十九大报告指出, “我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段, 正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期, 建设现代化经济体系是跨越关口的迫切要求和我国发展的战略目标”。<sup>①</sup> 2020年3月, 党中央和国务院提出要“深化要素市场化配置改革”“构建更加完善的要素市场化配置机制”, 并就土地、劳动力、资本、技术和数据五大要素的进一步市场化改革提出了诸多具体措施。显然, 这是中国建立和完善现代化经济体系的重要步骤。

何谓“现代化经济体系”? 如何才能建成现代化经济体系以实现经济增长动力的转换? 针对这个重要的理论和政策问题, 多数学者倾向于从现代化经济体系的内涵和特征对该体系进行规范性界定, 譬如, 强调现代化体系的内涵就是动力体系、现代产业体系和经济体制; 指出该体系具有六大特征, 包括更高效益的经济水平和经济增速、更高质量的经济增长方式、更平衡的区域和城乡发展格局、更完善的市场经济体制、更全面的对外开放和更完善的现代化产业体系、空

**作者简介:** 黄少卿, 上海交通大学安泰经济与管理学院教授, 博士生导师; 肖佳, 天津市公安局南开分局一级警长。

**基金项目:** 国家自然科学基金项目“破解‘索洛悖论’: 企业组织互补性视角下信息技术影响中国企业生产率研究”(批准号: 71973096); 国家哲学社会科学重大课题“基于市场导向的创新体系中政府作用边界、机制及优化”(批准号: 18ZDA115)。

<sup>①</sup> 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[N]. 人民日报, 2017-10-28(1).

间布局结构和协调程度。<sup>②</sup>也有学者把现代化经济体系分为两个部分:一是现代化的支撑体系,包括产业体系、城乡区域发展体系、绿色发展体系;二是现代化的制度保障体系,包括市场体系、收入分配体系和全面开放体系。<sup>③</sup>

这些概括从不同方面总结了对现代化经济体系的认知。但是,上述特征或组成部分之间是什么关系?尤其是制度保障体系的内核是什么?这些问题依然值得深入讨论。本文试图从现代化经济体系的一个表征——存在大量且密集的非人格化交易——出发,讨论法治在上海乃至长三角地区建立现代化经济体系中所起的核心作用,笔者将着重讨论法治促进以合约关系为基础的非人格化交易的各种具体机制,由此提出可供参考的相关政策建议。

## 二、合约密集型经济:一个新概念

### (一) 信任机制是人类从事经济交易活动的前提

在人类从事各类经济交往活动的过程中,信任为什么重要?从交易成本理论来看,如果现实世界中我们不信任交易对象,对其行为总抱有怀疑态度,要去核查、测度其活动的内涵与数量,时刻提防其可能采取的对己不利行为,这就必然导致交易成本居高不下,直至无法与他人发生交易的境地。最后,全社会不得不回归自然经济状况:没有交换也没有分工,当然也不可能存在市场本身的存在与发展。

希克斯曾经说,“甚至最简单的交易都是一种合约”,<sup>④</sup>即任何交易都存在合约能否被执行的问题。按照博弈论,如果交易者事前意识到合同承诺的不可信,则从一开始交易就无从发生,自然,交易产生的双方利益也就丧失掉了。格雷夫把这样一种潜在违约困境称为“(人类)交易的基本难题”。<sup>⑤</sup>

从历史上看,在人类社会早期,交易行为多发生在家族、社区和共同生活空间中的熟人之间,因此,基于共同的文化和规范(即“道德”)所产生的双边或多边的声誉和惩罚机制,通常足以让交易双方自觉执行合同。因为,任何违约者都会受到熟人社会中其他成员的排斥而无法生存。所以,传统社会中人与人之间似乎并不缺乏信任,人们跟邻居、朋友大体上交往会很好,甚至跟一个不认识的但拥有共同人际圈的人也会相处比较融洽,互相信任,不做有害于对方利益的行为。但是,传统社会存在一个信任方面的严重问题,那就是当交换关系一旦越过熟人,越过人们认为值得信赖的那些人际圈之后,当面对人格意义上完全陌生的交易对象时,人与人之间往往立刻信任荡然无存,从而易陷入争斗之中。因为那些传统上确保熟人之间信任关系的机制,在陌生人之间失效了。<sup>⑥</sup>

著名学者福山在《信任》一书中,特别谈到中国是一个低信任度国家,而日本和美国则属于高信任度国家。<sup>⑦</sup>这样一个判断对还是不对呢?如果仅从熟人之间的关系来看,他的判断似乎并不准确。然而,一旦放到陌生人之间的关系来考量,则中国人之间的互相不信任便是一个不

② 陈希琳,许亚岚,于佳乐,等.全面解读现代化经济体系:六大特征、三个难点、五条路径[J].经济,2017(23): 20-21.

③ 洪银兴.以建设现代化经济体系开启现代化新征程[J].政治经济学评论,2018,9(1): 11-15.

④ 约翰·希克斯.经济史理论[M].厉以平,译.北京:商务印书馆,1987: 33.

⑤ Greif A. The Fundamental Problem of Exchange: A Research Agenda in Historical Institutional Analysis[J]. European Review of Economic History, 2000 (3): 251-284.

⑥ 中国古代把这种现象称为“非我族类,其心必异”(参见李梦生.左传译注.上海:上海古籍出版社,2016: 538)。用现代经济学的博弈理论解释,就是无法维持重复博弈关系的陌生人之间不可能达成相互合作的博弈均衡解。

⑦ 福山.信任:社会美德与创造经济繁荣[M].郭于华,译.桂林:广西师范大学出版社,2016: 50-61.

争的事实。<sup>⑧</sup>

人类社会从传统社会向现代社会转变,人际交往范围不断扩大,由此形成了“从身份到契约的运动”。<sup>⑨</sup>因此,现代社会的一个典型特征就是:人们不得不离开熟人,脱离那些对自己发挥保护功能的人际圈,和越来越多的陌生人打交道。信任问题就变得严重起来,所谓的信任危机或信用危机就成为一个受到普遍关注的问题。

但是,为什么向现代社会转型的阶段,一个国家反而更容易出现信任危机?其根本原因在于,解决现代社会陌生人之间基于契约(合约)的信任问题,需要建立起不同于传统社会以道德为主要形式的传统机制的一种全新机制,这就是法治。而法治的确立,在许多国家从传统社会向现代社会转型的过程中充满了困境、挑战与挫折。

## (二) 法治的功能与建立法治的困境

所谓法治机制,是指存在一个公正独立的第三方,它可以运用其掌握的强制力,针对所有社会个体,以事先确立的规则来确保交易各方之间达成的合约得以实施或纠纷得以解决。这样的第三方角色,通常由以国家暴力作为后盾的法院体系来承担。那么,在一个以陌生人之间的交往或交换为主的现代社会中,法治作为执行陌生人之间交换合约、确保陌生人可以相互信任的机制,<sup>⑩</sup>如何才能被确立起来呢?

这里涉及“法治的需求”与“法治的供给”两个方面。就法治的需求而言,我们可以从一种经常受到批判的现象里面找到它,这种现象就是“杀熟”。“杀熟”行为似乎特别受人谴责。但是,为什么传统社会“杀熟”现象并不多,向现代社会转型过程中反而更容易出现“杀熟”呢?原因在于,传统社会的“杀熟”者会被熟人圈排斥而变成孤家寡人;而在交往范围扩大的过程中,只要不是所有陌生人都不可靠,“杀熟”的代价反而降低了,因为可以放弃“熟人”而选择与陌生人交易。由此,“杀熟”带来一个具有强烈负外部性的后果,即:当人们意识到熟人可能也会“杀自己”(即做出对自己不利的行动)的时候,传统社会本来有效力的“多边声誉和惩罚机制”等社区机制反而就不再起作用。人们就会逐渐地产生对依靠第三方机构执法来建立信任秩序的普遍性需求。

然而,仅有对法治的需求并不是建立法治的充分条件。为什么在不少处于向现代社会转型的传统国家,“杀熟”现象会持续存在?更根本的原因往往是法治的供给存在问题,即这些国家的政府作为唯一合法拥有暴力的机构,并不愿意向全社会普遍地提供公正独立高效的司法服务。所以,建立法治国家的难点在于政府是否具备提供法治服务的足够动机。温加斯特等人发现,发展中国家的政府官员、统治集团习惯于小圈子统治,习惯于通过关系来控制市场准入的机会和决定社会利益分配的方案,即便他们愿意在精英集团圈子内遵循法治原则来处理相互的纠纷,却不希望普通民众可以得到法律的普遍性支持和保护,即统治集团不愿意把法治作为一种

<sup>⑧</sup> 中国和许多传统社会国家一样,是“窄信任国家”,以对应高度法治化的“宽信任国家”。

<sup>⑨</sup> 英国著名法学家梅因指出,“迄今为止,所有社会进步的进程都是一场从身份到契约的运动”,参见梅因. 古代法[M]. 沈景一,译,北京:商务印书馆,1959: 111.

<sup>⑩</sup> 在人类历史上,有的地区也建立了非法治的其他机制来执行非人格化交易合约,包括中世纪法国香槟地区的私人法官机制,参见 Milgrom P R, North D C, Weingast B R. The Role of Institutions in the Revival of Trade: The Medieval Law Merchant, Private Judges, and the Champagne Fairs[J]. Economics and Politics, 1990, 2(1): 1-23; 10世纪欧洲的社区责任制度,参见 Greif A. Impersonal Exchange Without Impartial Law: The Community Responsibility System[J]. Chicago Journal of International Law, 2004 (1): 109-138; 以及中国20世纪80年代以来的地方官员协调机制,参见黄少卿. 中国转型时期一个非正式合同执行机制: 背景、模型与解说——地方官员在转轨过程中的合同执行功能[J]. 制度经济学研究, 2006(1): 47-69. 但是,相比于法治,这些机制都有其局限性,譬如,中国的地方官员协调机制导致了腐败。

普遍化的信任秩序,扩展到整个社会当中去。<sup>①</sup>如何确保统治者实施法治的承诺是可信承诺,这才是法治建立的最大难题。

法治的供给难题是如何被突破的?在不少现代国家,其突破内含在政治转型过程之中,既包括立法机构对王权(君权)的限制,也包括司法权从行政权中分离出来成为独立的国家权力。在英国,不同历史渊源的法庭之间的竞争导致了司法服务提供的更加中立化和普遍化。甚至在中世纪,西欧一些城邦的君主就愿意提供中立、及时的商业纠纷裁决与调解,因为城邦的税收主要来自对商人的征税,而缺乏有效的司法服务将不利于吸引商人团体的到来,从而减少君主的税收。<sup>②</sup>总之,基于政治或经济条件,以强制性或诱导性方式让政府进行普遍的法治供给,这并不总是一个容易达到的状态。

### (三) 合约密集型经济活动的定义

那么,法治与现代化经济体系存在什么必然联系呢?

这个问题首先关系到我们如何区分传统经济体系和现代化经济体系。大体上,两者之间存在以下一些显著差别:(1)从市场的交易关系看,传统经济中发生的主要是人格化交易,人格化交易意味着人们通常在地区性市场上进行交换。亚当·斯密说市场空间决定着分工程度,显然,传统的以地区性市场为主的人格化交易是一种分工不充分的经济;而在现代化经济体系中,交易主要是发生在陌生人之间的非人格化交易,这是一种全国化甚至全球化的、高度专业化分工的经济。<sup>③</sup>(2)从市场进入权的取得上看,传统经济体系中,到底谁可以参与市场的生产交换活动?这不是一个权利概念,不是每个个体天然可以进入市场,而是通过行政权力特许方式取得的一种特权,这种特权体系也叫有限准入(limited access)制度;而在现代化经济体系中,只要政府不明确禁止的领域,个人都可以自由进入市场从事生产与交换。这是一种基于权利的自由进入(free access)制度。<sup>④</sup>(3)从经济发展驱动力上看,人们习惯于把资源追加型发展称为粗放的传统发展模式,譬如马尔萨斯所描述的以土地投入为主的农业生产方式,而把创新驱动型发展看成现代经济发展模式。创新驱动的内核是更加常态化的技术创新,以及作为技术创新基础的科学研究的常态化。而创新的过程,同样是一个充满不确定性的分工合作过程,涉及大量无形的科学技术知识等高级生产要素的交换,容易产生知识产权侵权和合同纠纷,需要基于合作各方充分的信任。

从上文三个方面分析可见:有限分工对应着深度分工;市场的有限准入对应着市场的自由进入;资源追加型增长对应着科学技术创新常态化的集约增长。而从现代化经济体系这一端来考察,其每一个方面都要求密集且持续的非人格化合约关系。因此,我们不妨把现代经济称为合约密集型经济。所谓合约密集型经济,就是基于陌生人之间高度专业化分工以及依靠密集的签约与履约活动才能完成全部生产过程的现代经济。由于有效履行陌生人之间的合约需要依靠法治机制,因此合约密集型经济必须建立在法治基础上。没有法治就无法构建合约密集型经济,以此为基础的现代经济也就无法建立起来。

## 三、法治对合约密集型经济活动的影响机制

要理解法治对现代化经济体系中合约密集型经济活动的影响,我们首先要理解合约密集型

<sup>①</sup> 巴里·温加斯特.发展中国家为什么如此抵制法治? [M]黄少卿,译.吴敬琏.比较.2010(2):27-45.

<sup>②</sup> Greif A. Impersonal Exchange Without Impartial Law: The Community Responsibility System [J]. Chicago Journal of International Law, 2004 (1): 109-138.

<sup>③</sup> North D C. Institutions, Institutional Change and Economic Performance [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1990: 34-35.

<sup>④</sup> North D C, Wallis J J, Weingast B R. Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2009: 110-147.

经济的特征。本文把这些特征归纳为四个方面,其中前三个方面是活动的过程特征,最后一个方面是活动的结果特征。

第一,合约密集型经济活动往往表现为深度化的分工与交易关系。这种深度化分工不是停留在你种地来我打铁,然后相互交换一下的产业间分工层面,而是在整个经济活动的各个环节都要展开分工——一种高度细密化的分工。由此,一个完整的产品生产过程涉及非常多经济主体,他们要发生非常频繁且密集的交流关系才能完成产品的整个生产。而且,为了充分利用各自的比较优势,纳入分工体系的经济主体在空间分布上通常会非常分散,必然超出传统熟人圈,需要频繁依靠复杂的合约履行机制来完成这些交换。因此,合约密集型经济往往要将很大比例的经济活动增加值分配给从事合约履行的服务环节。譬如,按照诺思等人的估计,交易成本占全美国 GDP 的 45% 左右。<sup>⑮</sup>

第二,合约密集型经济活动往往具有跨地区、跨时期和跨专业特征。这种通常不是在熟人而是在陌生人之间展开的分工和交易,其过程必然要跨地区和跨时期。交易一方给对方承诺交换的商品或服务并不是即时交付,而是需要一段时间才能兑现,对方的承诺同样如此。因此,前面所讲的“格雷夫两难”必然存在于这种交易中。这种交易还涉及大量知识的交换,随着现代知识生产分工的细化,这种知识交换会涉及各种不同学科、不同专业知识。换言之,在对方的知识领域,每个交易者都可能是“门外汉”、非专业人士,从而强化了信息不对称,提高了双方发生道德风险行为的概率,也增加了双方借助法治来规范交换关系的需求。

第三,合约密集型经济活动交换的产品与服务大部分是非标准化的,非标准化又涉及专用性投资问题。非标准化意味着交换双方很难通过第三方去评判对方,信息不对称,专业知识的不对称导致的合约执行问题会更严重。尤其是,非标准化意味着一方要为对方进行专用性资产投资,缺乏这种投资,发挥不出专业分工的优势,交换活动的价值增值会非常有限。但一旦涉及专用性资产投资,按照威廉姆森的观点,交换活动如果不进行纵向一体化就会导致交易成本大幅提高,<sup>⑯</sup>但纵向一体化又要以丧失分工效率作为代价。显然,这种存在专用性资产投资的合约的履行,没有法治这种第三方机制来有效地降低交易成本就很难落实。

最后,从结果上看,合约密集型经济活动具有高附加值、高效率特征。这种结果意义上的高附加值和高效率特征,是与前面三个过程特征密切相关的。因为劳动分工与交换、专业化知识生产与创新、专用性资产投资等,都是提升经济活动增加值并最终提高经济效率的重要机制和手段。一个经济体如果能够产生大量合约密集型经济活动,它必然是一个高效率的、可持续发展的经济体。

为什么建立法治对于发展以合约密集型经济活动为主要形式的现代化经济体系至关重要?原因在于,前述分工与交换、专业化知识生产和专用性投资等活动,都离不开法治这一确保非人格化交易活动得以顺利实现的机制。换言之,如果说劳动密集型经济的比较优势需要建立在充裕的劳动力资源基础之上,那么,合约密集型经济的比较优势则需要建立在充分的、高效的法治资源基础之上。本文将基于三项经验研究给出进一步的经验证据。

现代经济的分工越细致,一个完整价值链上所有生产活动涉及更多经济主体的参与,就需要更多的合约来规范他们在分工中的权利和责任,因此,一个有效率的司法体系对于实现这样的分工就更有利。在以非人格化交易为主的现代经济活动中,作为正式合同实施机制的司法体系的质量是否会影响企业间分工活动?笔者曾利用中国地级市律师事务所数量作为“地区司法

<sup>⑮</sup> North D.C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1990: 28.

<sup>⑯</sup> 奥利弗·E.威廉姆森.资本主义经济制度[M]. 段毅才,王伟,译.北京:商务印书馆,2002: 78-84.

质量”的代理变量,并且根据《中国法律年鉴》中1991年中国高等学校法律院系、法律专业设置信息,构造了外生的地区法律教育资源指数,作为反映地区司法质量的工具变量。经验分析结果表明,在控制了市场规模、产业结构、外贸等影响分工的因素后,地区司法质量每提升10%,该地区的企业间分工程度提高3.36%。并且,在能够更好地参与全球市场的沿海省份城市,司法质量提升对分工的促进效应更大。这说明法治对于改善企业间分工,促进合约密集型经济的发展具有重要作用。<sup>①7</sup>

现代经济活动中往往包含大量服务交换。这些服务市场交换的通常是资本、技术、数据、高附加值劳务等重要的生产要素。为了提升生产效率,降低交易成本,往往需要发展包括运输、研发、培训、审计、法务、金融、销售等在内的各类生产性服务业。这些服务存在于各个生产环节之中,对服务品质好坏的判断,取决于交易双方对交易成本与实际服务效果的事先预期。服务的产出与实体产品最大的不同在于,服务品质是无形的且非同质化的,很难有一个对服务品质好坏的事先公认标准;而且,事后要对服务的品质进行评价,同样存在交易双方的认知差异以及第三方验证上的困难。此外,服务业的投入和产出往往包括大量无形的知识产品,包括技术、创意和理念,它们无须空间位置的转移就可以被他人所窃取。因此,知识产权保护 and 合同履行等法治环境对服务业发展显得尤为重要。

为了检验地区法治环境对服务业发展的重要性,笔者利用地级市律师事务所数据和法院裁判文书信息,进行了一项经验分析,研究发现,在控制了城市化率、人力资本水平和政府规模等因素之后,地区司法质量每提升10%,该地区的服务业产值占比将提高5.62%,就业占比将提高3.46%。尤其是在属于生产性服务业的金融业领域存在更加显著的结果:地区司法质量每提升10%,该地区金融业产值占比将提高16.35%。这说明,无论是对于整个服务业的发展,还是对于在提高生产率方面有更重要作用的生产性服务业的发展,提升法治水平都能产生显著的促进作用。<sup>①8</sup>

法治发挥的另一重要作用是促进创新,<sup>①9</sup>关于这个议题已经有不少经验分析。笔者的一项研究在引入地区司法质量的控制变量后发现,2008年全球金融危机后,并非所有设立行政审批中心的改革都能够提升一个地区的企业创新绩效,只有在高司法质量地区才发现企业创新绩效得到提升的证据。具体而言,高司法质量地区行政审批改革后,企业的专利申请数量增长了35.3%。换言之,只有受法治约束更强的地方政府才能真正转变审批职能。研究还发现,作为控制变量的地区司法质量与企业创新绩效之间存在直接而显著的正相关关系,即相比于低司法质量地区,高司法质量地区的企业创新绩效始终更高。<sup>②0</sup>法治本身不仅协调陌生人之间的分工和交易关系,还起着约束和限制政府行政权力的作用,从而有利于市场机制将生产要素配置到最能提升创新绩效的地方。总之,一个依法行政的地方政府将更能提升该地区企业的创新活力。而创新活动的常态化,才能推动依靠技术进步和效率维持的可持续经济发展。

#### 四、长三角区域一体化需要发展合约密集型经济

按照2019年公布的《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》,<sup>②1</sup>长三角区域一体化发展的

<sup>①7</sup> 黄少卿,郑凯,王惟.地区司法质量对企业间分工的影响:基于一个新工具变量和中国地级市数据的经验分析[J].学习与探索,2020(1):92-101,176.

<sup>①8</sup> 这一发现出自黄少卿等人的一篇未刊发工作论文《司法质量对中国城市服务业发展的影响》。

<sup>①9</sup> Ho C Y, Huang S Q, Shi H, et al. Financial Deepening and Innovation: The Role of Political Institutions[J]. World Development, 2018, 109: 1-13.

<sup>②0</sup> 黄少卿,王漪,赵钰.行政审批改革、法治和企业创新绩效[J].学术月刊,2020,52(6):57-70.

<sup>②1</sup> 中共中央国务院印发《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》[EB/OL].(2019-12-01)[2020-01-10].http://www.gov.cn/zhengce/2019-12/01/content\_5457442.htm.

战略定位既有“全国发展强劲活跃增长极”，即要“加强创新策源能力建设、构建现代化经济体系……提升参与全球资源配置和竞争能力”；也有“全国高质量发展样板区”，即要“提升科技创新和产业融合发展能力……率先实现质量变革、效率变革、动力变革”；还有“区域一体化发展示范区”，即要“形成一体化发展市场体系……推动区域一体化发展从项目协同走向区域一体化制度创新”。应该说，这些战略定位各有侧重，又构成一个有机整体。长三角地区作为中国经济发展的前沿地区，现阶段如果没有科技创新力量来实现高质量发展，就很难继续成为强劲的活跃增长极。要实现高质量发展，就不能再维持各个省及各个城市各自为政、区域分割的发展状态，而要打破经济分割，强调基于自身比较优势，在分工合作的基础上进一步提升区域整体经济效率。

在此前的《上海市城市总体规划(2017—2035年)》<sup>②</sup>中，上海被定性为国家历史文化名城，国际经济、金融、贸易、航运、科技创新中心。其发展目标是“努力建成创新之城、人文之城、生态之城，卓越的全球城市和社会主义现代化国际大都市”。这些功能定位可以概括为三方面：一是以传统四大中心为核心的全球服务中心；二是科创中心；三是文化名城。该规划还明确提出要“着力提升上海大都市综合经济实力、金融资源配置功能、贸易枢纽功能、行业高端服务功能和科技创新策源能力……为长三角高质量发展和参与国际竞争提供服务”。这些城市定性和功能定位也基本为前述《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》所承袭。

这意味着，上海要建成面向全球配置生产要素和提供服务的国际大都市。对上海而言，无论是在长三角区域一体化过程中发挥引领作用，还是成为全球服务中心和科创文化中心，至关重要的一点就是能不能够发展合约密集型经济。总体上看，上海未来要重点发展四类合约密集型经济，包括：高端服务业(金融+贸易+航运)、先进制造业(人工智能制造)、知识生产业(科学与技术的研发)和文化创意业(想象力+数据技术)。从产业分类而言，这四个方向大部分属于服务业范畴，或者需要依托于生产性服务业。

发展合约密集型经济，上海要和长三角其他省份和城市，乃至和全球经济融为一体。在此过程中，在整个长三角乃至全球生产链上，上海要成为高品质生产要素和服务的提供中心，其服务功能要向周边以制造业为主的城市辐射，从而以服务能力带动整个长三角地区竞争力上台阶。而以制造业为主的外围城市要实现产业内规模经济，提高经济效率，就需要基于专业化分工，通过聚焦特定产业发挥自身的比较优势和专业优势。总之，长三角区域一体化的成功，根本上取决于该地区的各个城市能否打破基于行政边界的经济分割，实现不同城市间的专业化分工和产业协作，并在此基础上展开非人格化交易，通过市场交易和协调机制促进商品、资本、技术、人才、数据的流动与交互，最终以合约密集型经济为载体走向经济一体化。显然，用合约密集型经济分析框架对长三角一体化的分析，同样适用于中国其他地区的经济发展和经济增长转型分析。

## 五、完善法治化营商环境的若干政策建议

合约密集型经济的发展依赖于以法治资源为内核要件的良好营商环境。按照世界银行的《营商环境报告》(Doing Business)的界定，对一个经济体营商环境的评估包括开办企业、登记财产、执行合同、办理破产等 11 项指标。<sup>③</sup> 这些指标都与经济体的法治水平具有密不可分的关系。

<sup>②</sup> 上海市人民政府.上海市城市总体规划(2017—2035年)报告[EB/OL].(2018-01-04)[2020-01-10].<https://www.shanghai.gov.cn/newshanghai/xxgkfj/2035001.pdf>.

<sup>③</sup> 世界银行的《营商环境报告》对营商环境的评估包括十一个方面：开办企业、办理施工许可证、获得电力、登记财产、获得信贷、保护少数投资者、纳税、跨境贸易、执行合同、办理破产和劳动力市场监管。其中劳动力市场监管暂不纳入评估总分。2020年世界银行营商环境排名报告新增一项政府采购指标，该指标同样暂不纳入正式排名。具体可参见 [www.doingbusiness.org](http://www.doingbusiness.org)。

系。2019年初,中国政府提出“法治是最好的营商环境”,无疑抓准了改善营商环境的关键,即要建立并不断完善本国的法治环境。

改善中国尤其是长三角地区的法治环境是一项综合性工程,需要包括立法、行政和司法部门在内的各个政府部门的实际行动,同样也需要社会各界人士的努力。本文认为,未来的行动和努力大体应包括以下方面:

第一,完善立法,形成与社会主义市场经济相适应的法律体系。目前,在知识产权保护、反垄断监管和竞争政策、劳动合同关系、金融调控与安全、社会诚信、经贸流通与电子商务、企业破产等方面,各级立法部门急需根据实践加快和完善立法,构建完整的法律规范体系。尤其是,反垄断法的修订工作已经提上全国人大的立法日程,应针对数字经济的反垄断监管作出新的法律规定。同时,应尽快完成企业破产法的修订工作,力争订立一部统一的破产法。此外,应在破产司法程序中纳入简易程序,以适应创业经济中大量小微企业的市场退出需要。

第二,推进司法体制改革和法院建设,构筑法治体系的“基础设施”。这方面的重点任务在最高人民法院公布的第五个五年改革纲要<sup>④</sup>中有详细阐述。从发展合约密集型经济的角度看,核心就是要提高法院在审判中的独立性、专业性和高效性。就独立性而言,重点要健全以司法责任为核心的审判权力运行体系,防止非法律因素对审判过程的干预,包括完善审判监督机制、统一法律适用机制和加强审判流程标准化建设,也包括深化最高人民法院巡回法庭制度改革和深化与行政区划适当分离的司法管辖制度改革,等等。就专业性而言,重点要加快推进和规范专门法院的建设,除了要发挥好已有的知识产权法院、金融法院和海事法院的作用外,应进一步考虑开设贸易法院、财税法院、劳动和社会保障法院、互联网(数据)法院等专门法院,来处理与生产要素交易相关的各类专业性纠纷判决。此外,要加强专业化审判机制建设,推进资源环境审判机制改革和加强金融、清算与破产审判机制建设。就高效性而言,重点要在诉讼制度改革和建立智慧法院应用体系方面着手,完善案件繁简分流机制,扩大小额诉讼程序适用范围,完善简易程序与普通程序转换适用机制,推动建立跨部门大数据办案平台,提升电子诉讼的覆盖范围以逐步实现在线立案,以及深化多样化纠纷解决机制改革和司法执行机制改革,等等。

第三,改进和强化法律职业教育和法律专业人才的培养。自1995年中国开始大力发展法律职业教育以来,全国接受过法律专业教育的人才不断增多,通过司法考试获得从事法律职业资格的专业人士也与日俱增。正如著名法学家庞德(R. Pound)所言,(实现法治)真正重要的不是法律文本而是行动的法律,即法律发挥作用依靠的是人对它的执行。<sup>⑤</sup>这与中国先哲孟子所强调的“徒法不能以自行”<sup>⑥</sup>有着异曲同工之妙。法律的执行需要依靠法律专业从业者,即包括法官和律师在内的法律人共同体。因此,随着经济社会的进一步发展,为了更好地执行法律、解决纠纷,未来需要更多既熟悉法律,也熟悉知识产权、金融、贸易、财税、电子商务、人工智能<sup>⑦</sup>等复合专业知识的复合型法律人才。这也给全国各高校的法律教育提出了更高的要求,未来各高校法学院应该推出更多的复合型跨学科培养项目。

第四,完善国家治理体系,建设法治政府。政府的依法决策、依法行政及其结果的可问责,

<sup>④</sup> 最高法发布人民法院五五改革纲要 明确 65 项未来五年改革举措[EB/OL]. (2019-02-27)[2020-01-10]. <https://www.chinacourt.org/article/detail/2019/02/id/3739326.shtml>.

<sup>⑤</sup> Pound R. Law in Books and Law in Action[J]. American Law Review, 1910, 44(1): 12-36.

<sup>⑥</sup> 参见杨伯峻.孟子译注.北京:中华书局,2018:162.

<sup>⑦</sup> 譬如,人工智能兴起后,人工智能创作和作品利用会产生独创性、权利归属和合理使用判断的新问题,从而对传统《著作权法》的相关规定带来新挑战。参见刘维.人工智能时代著作权法的挑战 and 应对[J].上海交通大学学报(哲学社会科学版),2021,29(2):40-49.

要求建立一系列通过法律约束政府的制度。下一步,应进一步深化各级政府的行政审批制度改革,严格按照国家行政许可法要求,对既有或拟设立的行政许可事项进行合法性审查,对于没有上位法依据的事项要坚决清理取消;应尽快建立国家公平竞争审查制度,<sup>②</sup>确保实施全国统一的市场准入负面清单制度,消除歧视性、隐蔽性的区域市场准入限制,包括地方政府出台的各类产业政策,也需要接受公平竞争审查。由此,力争消除区域市场壁垒,打破行政性垄断,清理和废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法,从而促进生产要素的跨区域自由流动和企业间的公平竞争。在互联网技术不断升级的大背景下,电子政务和数字政府的发展也为实现法治政府的目标提供了新的机遇和新的技术手段。

最后,推动全社会树立法治观念和法治信念。法律不在于写在纸上,也不在于刻在石柱上,而是要刻在每个公民的心里,成为我们参与社会博弈的信念,因为只有社会个体自愿遵照实施的法律才能真正成为法律。否则,写在纸上而不去实施的法律,就只能停留在字面意义上,而无法成为真正约束我们行为的正式社会规范,则依托法治来发展合约密集型经济,形成现代化经济体系的努力也就会成为无源之水而难以维持。

## 六、结 语

本文试图提出一个新的理论框架,来理解建立现代化经济体系和推进长三角区域经济一体化所需解决的核心问题:如何发展合约密集型经济。本文把合约密集型经济定义为:基于陌生人之间高度的专业化分工以及依靠密集的签约与履约活动才能完成全部生产过程的现代经济,其经济活动具有深度分工、跨地区跨时期跨专业、非标准化和高生产效率等四个主要特征。而发展合约密集型经济的关键,是要建立独立公正高效的法院合约履行机制。本文从理论与历史经验的角度讨论了法治供给的难题及其克服。在此基础上,基于三项经验研究的结果,本文提炼了法治促进合约密集型经济发展的三种机制,即更高的法治水平可以深化企业间专业化分工、促进生产性服务业发展,以及推进企业的创新投入与研发绩效,从而提高法治水平可以促进合约密集型经济发展的理论框架提供了坚实的经验基础。本文论证了长三角一体化的本质就是要依靠法治打破经济分割,实现专业化分工交换和要素流动,形成高效一体的合约密集型经济。为此,本文建议,包括上海在内的长三角地区乃至全国要进一步完善法治化营商环境,具体措施则包括:“完善立法,形成与社会主义市场经济相适应的法律体系”,“推进司法体制改革和法院建设,完善法治体系的‘基础设施’”,“改进和强化法律职业教育和法律专业人才的培养”,“完善国家治理体系,建设法治政府”,以及“推动全社会树立法治观念和法治信念”,等等。

当前,中国经济正面临着经济发展模式转型的重任,内部和外部环境的变化——尤其是2020年全球新冠肺炎大流行所导致的国际政治经济关系调整——都给这一转型带来了更大挑战。为了加快实现中国经济转向高质量发展模式,中国政府提出并实施长三角一体化发展战略,要求构建更加完善的要素市场化配置体制机制,落实这些全局性的发展和改革举措意义非凡。本文的分析表明,进一步完善中国法治环境,建设法治化国家治理体系是实现中国经济发展转型的基础性工作。唯有如此,中国才能形成合约密集型经济,从而深化分工、促进创新和提高经济效率,并最终建立现代化经济体系。

<sup>②</sup> 王先林.长三角区域一体化发展与公平竞争审查制度[N].中国市场监管报,2019-05-14(7).

## Concept, Influence Mechanism, and Policy Environment of a Contract-Intensive Economy

*HUANG Shaoqing<sup>1</sup>, XIAO Jia<sup>2</sup>*

(1. Antai College of Economics and Management, Shanghai Jiao Tong University, Shanghai 200030, China;

2. Nankai Branch, Tianjin Public Security Bureau, Tianjin 300384, China)

**Abstract:** How to build a modern economic system, especially with a perfect factor market, in accordance with the requirements of the 19th National Congress of the Communist Party of China? This paper proposes a new theoretical perspective, i.e., developing a contract-intensive economy. A contract-intensive economy requires that economic activities should be based on a highly specialized division of labor and impersonal exchange, so as to promote specialized knowledge production and innovation, as well as specialized asset investment and other economic activities that can significantly improve economic efficiency. This paper holds that promotion of the strategic planning of regional integration in the Yangtze River Delta and promotion of the development of factor market integration requires Shanghai and even the whole Yangtze River Delta should accelerate the improvement of the business environment with the rule of law as the core and vigorously develop the contract intensive economy. Finally, this paper proposes some measures and suggestions to improve the legalized business environment in the next step.

**Key words:** modern economic system; contract-intensive economy; trust; legalized business environment; Yangtze-River Delta regional integration

(责任编辑:黄谷香)