

我国优化营商环境政策研究

胡税根 吴道弛 李 超

摘 要:优化营商环境政策具有稳定市场预期、保护知识产权、优化政府规制和规范政府权力等功能。根据标志性事件和主要目标,我国优化营商环境政策发展可分为起步、探索、全面深化改革和高质量发展四个阶段。现阶段我国优化营商环境政策以“放管服”改革为重点,其实践主要包括推动营商环境便利化改革、市场化改革、法治化改革和国际化改革。目前,我国优化营商环境政策还存在法律制度滞后、部门条块分割、政府过度依赖自我评估、社会主体缺乏以及政府能力存异等问题。为此,我国应从完善法规体系、重视技术赋能、引入第三方评估、鼓励多元参与和推动标准制定等方面加快推动营商环境政策的完善。

关键词:营商环境;“放管服”改革;政策发展;政策评估

中图分类号:D63 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5103(2020)23-0031-12

基金项目:国家社会科学基金一般项目“地方政府质量改进与实现路径研究”(19BZZ089)。

作者单位:胡税根,浙江大学公共服务与绩效评估研究中心,浙江大学公共管理学院;浙江 杭州 310058;Email:hushuigen@126.com。
吴道弛,浙江大学公共管理学院;浙江 杭州 310058;Email:wu_xiaochi@zju.edu.cn。李超,浙江大学公共管理学院;浙江 杭州 310058;
Email:11922046@zju.edu.cn。

Policies Research on China's Business Environment

Hu Shuigen, Wu Xiaochi, Li Chao

Abstract: Policies of optimizing Business Environment have functions of stabilizing market expectations, protecting intellectual property, optimizing government regulations and regulating government power. According to the landmark events and main goals, the development of China's policies on optimizing Business Environment is comprised of four stages, including starting, exploring, comprehensively deepening reform and high-quality development. At this stage, China's policies to optimize the business environment focuses on the reform of "delegation, regulation, and service". Its practices mainly include promoting trade facilitation reform, market-oriented reform, rule of law construction, and international trading system integration. Currently, problems remain on aspects of policy formulation, policy implementation, policy assessment, policy supervision and government capacity differentiation. For the improvement of China's Business Environment policies, further measures could be emphasized on rule of law construction, technology utilization, third-party evaluation, multi-agent participation, and standards establishment.

Key Words: China; Business Environment; Policies Development; Policies Evaluation

营商环境是企业生存发展的土壤^[1]。2017年,党的十九大报告指出,要“清理废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法,支持民营企业发展,激发各类市场主体活力”。2020年,党的十九届五中全会进一步指出,要“优化民营经济发展环境”,“破除制约民营企业发展的各种壁垒”以及“完善促进中小微企业和个体工商户发展的法律环境和政策体系”。根据世界银行的定义,营商环境重点关注企业在生命周期内适用的规制环境(Regulatory Environment)。优化营商环境的本质是优化政府规制环境,需要通过优化营商环境政策加以落实。改革开放以来,我国在鼓励私营经济发展、促进外商投资、改革行政审批制度和推动制度性对

外开放等方面制定并颁布了一系列法律法规和政策,营商环境持续优化,各类市场主体不断涌现成长。随着社会主义市场经济体制的逐步建立和完善,我国经济和社会发展形势总体向好,但营商环境建设仍然存在诸多挑战。党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》提出,要加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。在此背景下,本文试图分析改革开放以来我国优化营商环境政策的发展脉络以及迈入高质量发展阶段后的重点政策目标,深入剖析我国优化营商环境政策存在的问题,并提出针对性的改进建议,以期回应“加快打造市场化法

治化国际化营商环境”的时代要求。

一、我国优化营商环境的政策功能

(一) 稳定市场预期,提高企业投资积极性

改革开放以来,尤其是加入WTO(世界贸易组织)以来,我国通过签发、修订及废除相关法律法规和政策文件,逐步建立了社会主义市场经济体制。对内通过制定《中华人民共和国民法典》、制定并修订《中华人民共和国公司法》等法律法规,构建公平公正的制度体系,保护市场主体在经营管理和商事交易中平等的法律地位和财产权利,推进营商环境法治化建设,以稳定企业的市场预期。对外通过制定《中华人民共和国外商投资法》(以下简称外商投资法),建立与国际接轨的投资保护基本制度,保障外商投资合法权益;通过及时更新并发布《外商投资准入特别管理措施(负面清单)》《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施(负面清单)》以及《鼓励外商投资产业目录》等政策文件,在更多领域允许外资控股或独资经营,扩大外商投资范围,引导外资更多流向现代农业、先进制造、高新技术、节能环保、现代服务业等领域,持续优化外商投资环境,从而稳定外商预期,吸引外商投资,推动更高水平的制度型开放。

(二) 保护知识产权,激发企业科技创新活力

知识产权是企业产权的重要组成部分。充分有效地保护知识产权能提升企业创新的积极性,是优化营商环境的重要方面。2019年印发的《全国深化“放管服”改革优化营商环境电视电话会议重点任务分工方案》指出,要推进知识产权领域信用体系建设,研究制定知识产权(专利)领域严重失信联合惩戒对象名单管理办法。《优化营商环境条例》则指出,国家建立知识产权侵权惩罚性赔偿制度,推动建立知识产权

快速协同保护机制,健全知识产权纠纷多元化解决机制和知识产权维权援助机制,加大对知识产权的保护力度。推进知识产权领域的信用体系、赔偿制度、协同保护机制、纠纷解决机制和维权援助机制建设,提高我国对市场主体知识产权的保护力度,为我国企业知识产权保护提供法治保障有助于激发企业的科技创新活力。

(三) 优化政府规制,降低市场交易成本

优化营商环境是为了优化市场主体在经营活动中的规制环境,减少体制机制性因素对交易行为产生的负面影响,以降低制度性交易成本。优化营商环境政策的制定和实施可促使政府由“管理者”向“服务者”转变,为市场主体提供优质的公共服务,创造良好的经营环境,维护社会的公平正义。例如,随着《关于在全国推开“证照分离”改革的通知》出台,“证照分离”改革全面推行,企业获得营业执照的速度加快,有效降低了企业制度性交易成本。又如,2019年5月,国务院决定在天津等13个省(直辖市)和公安部等5个国务院部门开展证明事项告知承诺制试点,体现了我国行政审批制度从重视“事前审批”到重视“事中事后监管”的转变。

(四) 规范政府权力,进一步深化“放管服”改革

以“放管服”改革为重点的优化营商环境政策立足于法治理念,强调简政放权。通过制定规范政府权力运行的法律制度,构建有效制约和监督政府权力的体制机制,让法律成为政府行使权力的依据,有助于防止权力异化,有效遏制腐败滋生。在我国,受到传统官本位思想的长期影响,在计划经济时期以及改革开放初期,全能型政府理念备受推崇,但随着经济体制改革和行政体制改革的纵深推进,政府、市场和社会的边界逐渐厘清,法治政府的理念深入人心。我国优化营商环境政策以营造稳定、公平、

透明、可预期的良好环境为目标,构建政府权力规制的公共治理模式,制定政府权力清单,把政府权力关进制度的“笼子”。通过规范政府“看得见的手”,让市场这只“看不见的手”发挥积极的作用^[2]。

二、我国优化营商环境的政策发展

(一)第一阶段:起步阶段(1978—2000年)

此阶段主要通过出台鼓励个体私营经济和外商投资发展的政策,推动个体私营经济萌生和外商投资企业发展。这一阶段政策的突破为我国优化营商环境政策的诞生奠定了基础。经过总结,这一时期优化营商环境政策特点主要表现在:一是鼓励个体私营经济发展,明确非公有制经济是我国社会主义市场经济的重要组成部分。1978年,党的十一届三中全会作出把工作重点转移到社会主义现代化建设上来的历史性决策;1982年,宪法规定,在法律规定范围内的城乡劳动者个体经济是社会主义公有制经济的补充,其合法的权利和利益受到国家保护;1988年,宪法修正案指出,私营经济是社会主义公有制经济的补充;1993年,党的十四届三中全会提出,国家要为各种所有制经济平等参与市场竞争创造条件,对各类企业一视同仁;1999年,宪法修正案规定,在法律规定范围内的个体经济、私营经济等非公有制经济,是社会主义市场经济的重要组成部分。国家保护个体经济、私营经济的合法的权利和利益。二是鼓励外商投资,吸引外资企业进入中国市场。1979年,《中华人民共和国中外合资经营企业法》颁布,允许外国公司、企业和其它经济组织或个人,按照平等互利的原则,经中国政府批准,在中华人民共和国境内,同中国的公司、企业或其它经济组织共同举办合营企业;1986年,《中华人民共

和国外资企业法》颁布,允许外国的企业和其他经济组织或者个人在中国境内举办外资企业;1988年,《中华人民共和国中外合作经营企业法》颁布,依法保护合作企业和中外合作者在中国境内的合法权益。至此,“外资三法”形成,成为此后我国利用外资、拓展国际经济技术合作的基础性法律。1992年,邓小平同志南方谈话后,对外开放新格局开始形成。1994年,我国开始实行人民币汇率并轨,为我国与国际贸易规则接轨创造了条件。

(二)第二阶段:探索阶段(2001—2012年)

此阶段主要通过出台促进私营经济发展、推动国内企业与国际接轨和深化行政审批制度改革等政策,减少行政桎梏,突破体制性障碍,建立包括民营经济、外资经济等各种所有制经济公平竞争的市场体系。这一时期优化营商环境政策特点主要表现在:一是促进私营经济进一步发展,消除私营经济生产经营过程中的壁垒,形成各种所有制经济平等竞争的市场格局。2002年,党的十六大报告提出要“毫不动摇地鼓励、支持和引导非公有制经济发展”;2005年,国务院出台《关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》,作为我国首部以中央政府名义颁布的促进非公有制经济发展的政策文件,其重点在于放宽非公有制经济的市场准入限制;2007年,党的十七大报告首次提出要“平等保护物权,形成各种所有制经济平等竞争、相互促进新格局”;2010年,国务院出台《关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》,以拓宽民间资本进入的领域和范围。二是致力于对标世界贸易组织规则,为与国际贸易接轨创造良好体制环境。2004年4月,新修订的《中华人民共和国对外贸易法》颁布实施,以扩大对外开放,发展对外贸易,维护对外贸易秩序,保护对外贸易经营者的合法权益;同年6月,

商务部制定《对外贸易经营者备案登记办法》，提出从事货物进出口或者技术进出口的对外贸易经营者，应向中华人民共和国商务部或商务部委托的机构办理备案登记，外贸经营权开始由审批制转为登记制。三是改革行政审批制度，减少行政审批事项，引导行政审批步入法治化轨道。2001年9月，国务院行政审批制度改革工作领导小组成立，行政审批制度改革在全国范围内启动；同年10月，国务院批转《关于行政审批制度改革工作实施意见》作为改革工作的指导文件，提出对不符合政企分开和政事分开原则、妨碍市场开放和公平竞争以及实际上难以发挥有效作用的行政审批予以取消，对可以用市场机制代替的行政审批通过市场机制运作；2002年，党的十六大报告提出要减少和规范行政审批；2003年，十届全国人大常委会第四次会议通过了《中华人民共和国行政许可法》，行政审批权力正式走入制度的“笼子”；2007年，党的十七大报告提出，规范行政行为，加强行政执法部门建设，减少和规范行政审批，减少政府对微观经济运行的干预；2002年至2012年间，国务院发布系列政策，分六批取消和调整了两千余项行政审批事项。

（三）第三阶段：全面深化改革阶段（2013—2016年）

此阶段主要通过出台完善现代市场体系和构建开放型经济体系的政策，规范政府权力，界定政府、市场和社会的边界，激发市场活力和社会创造力。2013年，党的十八届三中全会召开，对我国全面深化改革作出总体部署。全会指出，要紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用深化经济体制改革。基于此，这一时期优化营商环境政策特点主要表现在：一是通过完善现代市场体系，规范行政裁量权，加强市场监管，进一步推进形成公平竞争的市场体系。

2013年修订版《中华人民共和国公司法》和2014年《注册资本登记制度改革方案》的出台，调整了公司设立制度，降低了公司设立门槛；2014年，国务院印发《关于促进市场公平竞争维护市场正常秩序的若干意见》，以完善监管体系，促进市场公平竞争，维护市场正常秩序；2015年，国务院印发《关于“先照后证”改革后加强事中事后监管的意见》，提出创新监管方式，构建权责明确、高效透明的事前事后监管机制。二是致力于推进口岸便利化，促进国际国内市场的深度融合和要素的自由流动，构建开放型经济体系，加快形成国际经济合作竞争新优势。2014年，在外贸发展形势严峻、下行压力较大的背景下，国务院办公厅印发《关于支持外贸稳定增长的若干意见》，以增加对先进技术设备、关键零部件和与群众生活密切相关、必要的一般消费品进口的支持；2015年4月，国务院印发《关于改进口岸工作支持外贸发展的若干意见》，以适应新形势、新要求，推动我国外贸行业的稳定增长和转型升级；同年12月，国务院印发《关于加快实施自由贸易区战略的若干意见》，提出逐步构筑立足周边、辐射“一带一路”、面向全球的高标准自由贸易区网络。

（四）第四阶段：高质量发展阶段（2017年至今）

这一阶段主要通过出台深化“放管服”改革的便利化措施，打造更高水平的市场化法治化国际化营商环境，推动有效市场和有为政府更好结合，促进我国经济高质量发展。2017年，党的十九大召开，作出了“中国特色社会主义进入了新时代”“我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段”和“我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”等重要论断。基于此，这一时期优化营商环境政策的特点主要表现在：一是持续推进营商环境便利化改革进程，深化

简政放权、放管结合和优化服务,减少政府对市场的直接干预,降低企业的制度性交易成本。2019年,国务院办公厅印发《全国深化“放管服”改革优化营商环境电视电话会议重点任务分工方案》,把简政放权、公正监管和优化政府服务细分为计划明确、路径明晰的改革部署;2020年,国务院发布新版重点任务分工方案,突出宏观政策和深化“放管服”改革的结合。二是推动完善市场化营商环境,以市场主体需求为导向,优化市场资源配置,激发中小企业发展活力,营造稳定、公平、透明、可预期的良好营商环境。2018年,国务院办公厅发布《关于聚焦企业关切进一步推动优化营商环境政策落实的通知》,目标是破解企业投资生产经营中的“堵点”、“痛点”,回应市场主体的期待和需求;2020年,党的十九届五中全会召开,提出要优化民营经济发展环境,依法平等保护民营企业产权和企业权益,破除制约高质量发展、高品质生活的体制机制障碍。三是推进科学立法,强调依法行政,夯实营商环境法治基础。2019年,党的十九届四中全会通过《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,重申要提高党依法治国、依法执政能力;同年,国务院公布的《优化营商环境条例》,将“放管服”改革中行之有效的优化营商环境实践经验上升为系统性、纲领性的法规,以推动国家加快建立统一开放、竞争有序的现代市场体系,为各类市场主体营造稳定、公平、透明、可预期的良好环境。四是遵循国际贸易通行规则,保障外商投资权益,吸引高质量外商投资,建设更高水平的对外开放,打造更优的国际化营商环境。2017年,党的十九大报告提出实行高水平的贸易和投资自由化便利化政策,全面实行准入前国民待遇加负面清单管理制度;2019年,十三届全国人大二次

会议通过的外商投资法,对外商投资在中国境内的投资准入、投资促进、投资保护、投资管理等作出了统一规定,这是我国外商投资领域新的基础性法律;2020年,党的十九届五中全会召开,提出建设更高水平开放型经济新体制的目标,推动贸易和投资自由化便利化,推进贸易创新发展,增强对外贸易综合竞争力。

三、新时代我国优化营商环境的政策实践

(一)推动营商环境便利化改革

1. 推进简政放权

简政放权是“放管服”改革的核心和营商环境便利化改革的关键所在。我国重视通过推进简政放权来激发市场主体内生活力和增强经济发展动力。2019年,国家发展改革委、商务部印发的《市场准入负面清单(2019年版)》明确要求,持续优化管理方式,提高审批效率,严格落实“全国一张清单”管理模式;2020年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《深圳建设中国特色社会主义先行示范区综合改革试点实施方案(2020—2025年)》提出,在全国统一的市场准入负面清单基础上,制定深圳放宽市场准入特别措施清单,使深圳在能源、电信、公用事业、交通、教育等领域的市场准入更加便利;2020年,国务院办公厅印发的《关于进一步优化营商环境更好服务市场主体的实施意见》提出,要优化再造投资项目前期审批流程,进一步提升工程建设项目审批效率,深入推进“多规合一”,持续提升投资建设便利度。

2. 强化放管结合

放管结合是“放管服”改革的中枢环节。近年来,我国一方面持续精简和下放审批事项,另一方面不断创新监管方式,加强和规范事中事后监管,推进严进宽管向宽进严管转变。2019

年2月,国务院印发的《关于在市场监管领域全面推行部门联合“双随机、一公开”监管的意见》提出,到2020年底,实现市场监管领域相关部门“双随机、一公开”监管全覆盖,地方各级人民政府相关部门在市场监管领域联合“双随机、一公开”监管常态化;2019年7月,国务院办公厅印发的《关于加快推进社会信用体系建设构建以信用为基础的新型监管机制的指导意见》提出,要创新监管理念、监管制度和监管方式,建立健全贯穿市场主体全生命周期,衔接事前、事中、事后全监管环节的新型监管机制,不断提升监管能力和水平;2019年9月,国务院印发的《关于加强和规范事中事后监管的指导意见》提出,将地方政府公正监管水平纳入中国营商环境评价指标体系,以公正监管促进公平竞争。

3. 持续优化服务

优化涉企服务是“放管服”改革和优化营商环境的重点。涉企服务的优化需要坚持问题导向和需求导向,通过具体精准的举措,推动实现优质高效便捷的服务覆盖企业从创立、壮大到终结的全过程。根据2018年国务院印发的《关于加快推进全国一体化在线政务服务平台建设的指导意见》,要依托全国一体化在线政务服务平台,推进线上线下政务服务在标准和平台上的统一,推动网络与实地政务服务的全面融合,加速政务服务的全程在线和全方位联动;2020年,国家市场监管总局等六部门印发的《关于进一步优化企业开办服务的通知》提出,2020年年底,各省(区、市)和新疆生产建设兵团全部开通企业开办一网通办平台,使任何地区均能实现企业开办全程网上办理。

(二) 推动营商环境市场化改革

1. 推进资源配置市场化

市场化的资源配置问题本质上是政府和市场之间的边界和功能互补问题。2019年,国

务院办公厅印发的《关于支持国家级新区深化改革创新加快推动高质量发展的指导意见》提出了通过技术要素市场化撬动新区创新力量的相关措施,例如,试点实施以增加知识价值为导向的分配政策,赋予科研人员职务科技成果所有权或长期使用权,使科研人员能从成果转化中获得正当收益。2020年,中共中央、国务院印发的《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》就土地、劳动力、资本、技术、数据五大要素制定了具体的市场体系改革方案,这是党中央、国务院首次对推进要素市场化配置改革进行总体部署,目的在于推动实现要素价格由市场决定、流动自主有序,从而提高要素资源的配置效率。

2. 激发中小企业发展活力

中小企业是市场活力的重要源泉,是稳定就业、保障民生和促进创新创业不可或缺的力量。在中美贸易冲突和突发疫情风险对我国经济造成冲击的当下,亟须加大扶持抗风险能力较弱的中小企业的力度,激发中小企业内生力量,增强我国经济发展动力。2019年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于促进中小企业健康发展的指导意见》提出,要坚决破除各种不合理门槛和限制,积极拓宽中小企业融资渠道,疏解中小企业在政策、融资、营商环境等方面的实际困难;2020年,人民银行、银保监会等八部门发布的《关于进一步强化中小微企业金融服务的指导意见》提出,引导金融机构加大对中小微企业的信贷支持力度,对符合条件的中小微企业贷款实施阶段性延期还本付息,缓解企业资金压力,保障企业平稳发展。

3. 建立公平竞争的现代市场体系

商品市场、要素市场、劳动力市场和技术市场等各类市场相互联系、彼此制约,基于此形成的有机系统即是市场体系,而现代市场体系是

能保证市场主体公平竞争、生产要素自由流动以及消费者自主选择的新型市场体系^[3]。2019年,中共中央、国务院印发的《关于营造更好发展环境支持民营企业改革发展的意见》要求,破除制约民营企业参与市场竞争的各类显性和隐性壁垒,并提出在电力、电信、铁路、石油、天然气等重点行业和领域,放开竞争性业务,进一步引入市场竞争机制。作为全国省域层面第一部促进民营企业发展的地方性法规,2020年出台的《浙江省民营企业发展促进条例》明确指出,民营企业发展促进工作应当坚持竞争中性原则,确保民营企业依法享有平等的资源要素使用权。

(三)推动营商环境法治化改革

1. 完善法律法规体系

及时将相对成熟的营商环境政策上升为法律法规,构建日益完善的营商环境法律法规体系,有利于营造更为稳定的制度环境,创造制度红利。2019年修订版的《中华人民共和国行政许可法》进一步明确了公民、法人和其他组织的合法权益,并对行政机关的执法权限作出了限定;2019年通过的外商投资法确立了外资准入、促进、保护和管理等方面的基本制度框架;同年,《优化营商环境条例》出台,该条例在总结凝练原有优化营商环境相关政策措施基础上,形成了系统性的法律法规,此后部分省市也制定并出台了适用各地的地方性营商环境条例,提升了营商环境法治化程度。

2. 推进依法行政

依法行政的目标在于有效监督行政执法机关的行为,把权力关进制度的笼子。在推行执法标准化方面,为在法治框架内实现优化营商环境的目标,我国明确规定,行政执法应当依法慎重实施行政强制,减少影响经营者正常生产经营活动的过度执法行为,防止“一刀切”执法,执法机关应当规范自由裁量权的行使,合理确

定裁量范围、种类和幅度;在市场主体合法权益保护方面,我国依法有效地保障了各类市场主体的经营自主权、财产权和其他合法权益,并注重依法保护经营者人身和财产安全。

3. 保障司法效率和公正

我国通过简化小额诉讼案件审理程序、运用电子卷宗以及注重司法解释,保障司法效率和公正。在小额诉讼案件审理程序简化方面,我国通过出台《民事诉讼程序繁简分流改革试点方案》,进一步简化小额诉讼案件的审理方式和裁判文书,有效降低当事人诉讼成本;在电子卷宗实践方面,我国通过建立互联网阅卷平台,解决卷宗难以异地查阅、案件进度无法在线管理等问题,从而提升司法效率;在司法解释方面,2019年,最高人民法院发布相关司法解释,明确了延期开庭审理次数和限制情形兜底条款,并适当扩大了简易程序适用范围,以此达到简化程序、快速审判的效果。

(四)推动营商环境国际化改革

1. 保障外商投资权益

我国通过对外商投资实行准入前国民待遇加负面清单管理制度,保障外商投资权益。2020年,国家发展和改革委员会、商务部印发的《外商投资准入特别管理措施(负面清单)(2020年版)》相较于2019年版进一步缩减了外商投资准入负面清单,并提出在负面清单之外的领域,给予内外资企业平等待遇,任何单位不得设置单独针对外资的准入限制;2020年施行的外商投资法在总结“外资三法”实施经验的基础上,规定对外商投资实行准入前国民待遇加负面清单管理制度,明确国家支持企业发展的各项政策同等适用于外商投资企业,以此加强对外资企业合法权益的保护力度。

2. 吸引高质量外商投资

高质量的外商投资有助于促进国内产业在

创新能力和供给能力上的提升。为此,我国出台了针对为外资企业提供便捷的政务服务的政策措施。2018年,国务院印发的《关于积极有效利用外资推动经济高质量发展若干措施的通知》提出,在吸引外资方面要注重综合改善营商环境,给予内外资企业公平待遇,避免恶性竞争,从而更好地适应我国在高质量发展阶段对外商投资的需求;2019年,国务院印发的《关于进一步做好利用外资工作的意见》指出,切实推进国家级经济技术开发区“审批不出区”“互联网+政务服务”和“最多跑一次”改革,创新和完善面向内外资企业的服务体系,营造国际化营商环境,优化外商投资环境。

3. 推动自贸区建设

通过推动自贸区建设,我国试点实施了更简约透明的外贸规则,构建了与国际接轨的贸易制度,形成了可供推广的高质量对外开放的实践经验。2019年12月1日起,全国18个自贸试验区开展“证照分离”改革全覆盖试点,通过清单管理实现对所有涉企经营许可事项全覆盖,清单以外一律不得违规限制企业进入特定行业或领域开展经营;2020年,国务院办公厅印发的《关于进一步优化营商环境更好服务市场主体的实施意见》指出,加快“单一窗口”功能由口岸通关执法向口岸物流、贸易服务等全链条拓展,实现港口、船代、理货等收费标准线上公开、在线查询,以标准化透明化促进营商环境的国际接轨。

四、我国优化营商环境的政策问题与改进思路

(一) 我国优化营商环境的政策问题分析

1. 法律制度滞后,政策作用未能充分发挥

优化营商环境制度建设的滞后,已成为制约营商环境进一步提升的关键问题。一是目前

尚未制定全国层面的营商环境相关法律。目前我国中央层面出台了《优化营商环境条例》,多个省级行政区也相继出台了省级营商环境地方性法规,如《上海市优化营商环境条例》《北京市优化营商环境条例》《山东省优化营商环境条例》等,但这些条例在性质上属于政府规章,约束力有限,强制性不足。中央层面权威性营商环境法律的缺失,使得优化营商环境工作的推进存在一定的政策风险。二是未能及时修订或废止不适用的政策法规。现实中的政策法规是有限理性的结果,不存在绝对完美。社会经济环境的快速变化和新的政策问题的大量涌现,使得过度强调稳定性的政策法规往往在实际推行过程中遭遇阻力和矛盾,这在客观上对优化营商环境政策法规的及时更新提出了更高要求。然而,我国营商环境相关政策法规仍然存在未及时修订、完善或废止的问题,从而影响了政策整体作用的发挥。

2. 部门条块分割,政策执行协同性有待进一步增强

目前我国优化营商环境政策执行仍然有改进和优化的空间,政策执行中的问题突出表现为条块分割和信息孤岛的干扰。一是条块分割妨碍政策执行。“条”是指纵向的层级关系和权力配置,“块”是指横向的各层级政府机构职能分工。地方政府受条块的双重管理,现实中还存在权责不清、共识不明的问题,其间的政策冲突也对改革政策的执行造成了妨碍。对企业而言,相互交织形成的权力纵横网络使审批事项较为混乱。以投资项目审批事项为例,审批流程涉及发改、环保、规划等十余个政府部门,几乎每个部门都拥有相对独立的审批权。二是信息孤岛导致政策执行协同性不强。政府各职能部门信息来源彼此独立、信息系统建设各自为政、数据库的管理和运行标准不统一以及数据

连接网络不畅等问题,导致信息壁垒和信息孤岛的广泛存在,致使各部门在面临政策问题时各自为政,缺乏相互协同配合,无法顺利达成整体政策目标^{[4][5]}。

3. 政府过度依赖自我评估,对独立第三方重视不足

我国优化营商环境政策评估对政府的过度依赖,影响了评估实效的发挥。一是目前的优化营商环境政策评估多为政府主导。我国优化营商环境政策相关评估多为政府上级对下级的评估,或是职能部门对同级其他部门的评估。政府主导的自我评估在实际评估工作中通常难以对政策实施情况作出独立客观的判断。二是独立第三方评估未能引起足够的重视。长期以来,第三方评估机构因具备专业理论和技术被认为能得出较客观的评估结果。同时,不同于委托第三方评估受利益掣肘从而易诱发政府寻租的特性,独立第三方评估的评价结果相对更加公正和客观。近年来,随着国内优化营商环境改革的逐渐深入,已有高校和研究机构相继开展优化营商环境政策独立第三方评估并发布结果,但并未引起政府足够的重视。

4. 社会主体缺乏,政策监督手段亟需现代化

我国优化营商环境政策在监督主体和监督手段上仍有待优化。一是政策监督社会主体缺乏。我国优化营商环境政策的监督主体多为上级政府有关部门和同级监察机关,虽然部分地方政府通过设置营商环境监督员制度,聘请人大代表、专家学者和企业经营者等参与政策监督,但影响力有限。总体而言,优化营商环境政策监督行为主要局限在政府内部,监督者和执行者之间存在利益联系,无法保证政策监督的公正性与客观性,从而在一定程度上降低了政策监督效能。二是政策监督手段亟需现代化。优化营商环境政策的密集出台使监督工作日益

繁重,亟需高效的现代化监督手段。远程监督、移动监督等非现场监督能延伸政策监督的范围;信息化手段能提升政策监督信息的归集共享和关联整合能力;基于数据挖掘的预测手段能及早识别政策实施中可能存在的偏差。然而目前我国优化营商环境政策的监督手段仍较为传统,对新型信息技术手段应用程度不足,无法适应数字治理时代的发展新需求。

5. 政府能力存异,营商环境区域发展不均衡

我国各区域政府行政能力与发展环境的差异导致了“放管服”改革推进成效的差别,造成了营商环境区域发展的不均衡。一是区域间政府行政能力存在差异。经济越发达的地区,当地政府往往越倾向于通过提升行政能力的方式增强“放管服”改革的成效;而在一些相对落后地区,地方政府改革意识相对滞后,行政人员更容易存在懒政、怠政和庸政的问题,行政能力亟须进一步提升。二是营商环境区域发展不均衡。改革开放初期,我国在资源有限的情况下将发展重心优先放在沿海地区。虽然从“九五”计划开始,我国就把缩小区域差异、促进区域协调发展作为战略目标,但我国区域之间人口、资源、环境等要素存在显著差异,加之欠发达地区社会经济基础较薄弱,“放管服”改革和营商环境政策作用无法充分发挥,导致企业办事更容易面临手续杂、流程多和时限长的困境。

(二)我国优化营商环境的政策改进思路

1. 完善法规体系,推动营商环境法治建设

通过制定优化营商环境相关法律以及修正清理政策法规中不适用的条款,逐步完善我国营商环境法规体系,有助于发挥制度优势推进我国营商环境发展水平走向世界前列。一是在国家层面制定统一的优化营商环境相关法律。优化营商环境涉及的领域多、范围广,触及多方利益。为了更好地规范政府和市场主体的行

为,既需要强调可行为性的政策,也需要强调可诉讼性的法律。在全国层面制定统一、权威的优化营商环境法律,有助于巩固落实改革经验,推动制度成熟定型,把中国特色社会主义的制度优势转化为治理效能,为构建具有国际竞争力的营商环境提供支撑。二是及时修订完善已过时的政策法规。国内外环境的迅速变化,导致我国营商环境领域中社会现实状态和期望状态不断产生新矛盾,需要通过及时修订不符合新情况、不能解决新问题的条款,发挥政策法规资源配置的整体作用。例如,修改以实体商业为基础制定的现行《中华人民共和国税收征收管理法》,跟上数字经济时代的税源管理;修改《中华人民共和国企业破产法》,扩大破产法的适用范围。三是加强营商环境法治建设。对此需要结合我国基本国情,以问题为导向,逐步构建有针对性的、科学完备的营商环境法律体系,为破除市场经济活动中的体制机制性障碍、打造全球范围内的一流营商环境经济体提供法治保障。

2. 重视技术赋能,强化营商环境政策协同性

营商环境政策的最终目的是为各类市场主体营造良好的投资兴业环境。新形势下,需要运用新型信息技术破解条块分割和信息孤岛问题,促进信息的无损交互,提升政策执行协同性。一是技术赋能破解条块分割。基于整体政府理念,善用大数据、云计算和人工智能等新型信息技术,基于国家数据统一共享开放平台,统一数据格式、数据接口,解构、融合各行业各领域的数据集,形成各职能部门共享的公共数据交换池,打破条块分割。二是促进信息在政府组织中的跨层级交流。信息的无损流通是政策协调执行的前提。传统政府是庞大的科层组织,信息在上传下达的过程中往往会产生变形,而新型信息技术将通过直接连接政府决策层和

执行层,有效缓解组织上下沟通效率低下的难题。三是打通信息孤岛提升政策协同性。运用新型信息技术,完善数据共享机制,构建技术标准体系,改善各政府部门间信息堵塞与信息壁垒现象,实现政策数据资源在各部门间的互联互通与有序共享,从而解决营商环境政策在跨领域、跨部门、跨层级之间的冲突与壁垒问题,提升中央与各级地方政府间政策的连贯性、一致性与协同性。

3. 引入第三方评估,提升营商环境政策效能

提升营商环境政策效能,需重视独立第三方评估机构的力量,提升独立第三方评估的公信力,营造评估机构的公平竞争环境。一是引入独立的第三方评估。优化营商环境政策评估过程中应更多引入独立第三方评估,并明晰独立第三方评估机构的独立法人资格,使其能对评估结果承担法律责任,以此加强评估机构的独立性,从而充分发挥独立第三方评估专业、客观和公正的优势,对政策执行者起到更好的外部制衡作用。二是增强独立第三方评估的公信力。受政府直接委托的、依赖政府资源支持的优化营商环境政策第三方评估,较易成为政府垄断评估的变相行为,有损第三方评估的公信力。而通过支持独立第三方评估机构公平参与行业竞争,鼓励社会公众和新闻媒体参与对独立第三方评估过程的监督,能提升独立第三方评估的透明度,有效促进独立第三方评估公信力的提高。三是提升营商环境政策效能。政策效能是政策目标实现的程度,投入产出比是政策效能的主要衡量标准。对政策过程和结果进行客观科学的评估,将推动实现以评促建、以评促优,最终达到提升营商环境政策效能的目的。

4. 鼓励多元参与,强化营商环境政策监督

政策监督是政策过程的保障环节。通过广泛吸纳社会力量参与、创新监督模式,更好地发

挥政策监督检查、控制、督促和矫正作用,实现营商环境政策合法高效地推进。一是吸引社会力量广泛参与政策监督。大多数社会经济活动都较分散,即使不断加大查处力度,也始终会有缺漏,吸引社会力量以多种形式参与政策监督,能够分摊政府监督成本,扫清政府监督“死角”,提升监督工作的效率和改善监督效果。二是推进线上线下相融合的政策监督模式。监察部门采取“线上+线下”的监督模式,一方面将行政审批、减费降税和工程建设等重点领域和关键环节的监督检查纳入日常工作,及时发现政策过程中的问题,确保政策目标的实现。另一方面,充分运用大数据、人工智能和区块链等新型信息技术手段,依托国家统一的在线监管平台,推行非现场监督,挖掘监督信息,及早预测可能存在的政策偏误,确保出台的营商环境政策取得实效。

5. 推动标准制定,实现区域营商环境政策协调发展

通过推进营商环境标准化建设,加强各地区行政合作,可有效推进我国营商环境政策的均衡协调发展。一是推进政务服务标准化建设。按照减环节、减材料、减时限以及平等对待各类市场主体的要求,国家应及早制定国家层面的优化营商环境标准,同时地方政府也应根据各地风俗习惯、社会经济发展情况制定地方标准,以此推进政务服务标准化,压缩地方政府自由裁量权,推进同一事项在全国范围内无差别受理和同标准办理。二是加强区域内地方政府合作。推进京津冀、长三角、粤港澳大湾区和成渝等区域一体化进程,以一体化的思维强化规划引领和政策引导的作用,建立完善协商合作机制,推动区域内各行政机关的沟通联动与协调配合,逐步消除区域行政壁垒,实现合理分工,形成更有效的区域治理合力。三是推动区

域营商环境政策协调发展。中国区域发展不均衡是要素错配的结果^[6]。通过推动区域营商环境政策协调发展,助推实现各省市政府部门在制定落实营商环境政策过程中横向空间、纵向时间维度上的整合,跨区域、跨省域的要素自主有序流动,进一步推动优化欠发达区域营商环境。

参考文献:

- [1] 习近平. 开放合作 命运与共[N]. 人民日报, 2019-11-06(3).
- [2] 李洪雷. 营商环境优化的行政法治保障[J]. 重庆社会科学, 2019(2).
- [3] 刘泉红. “十四五”时期我国现代市场体系建设思路 and 关键举措[J]. 经济纵横, 2020(5).
- [4] 陈文. 政务服务“信息孤岛”现象的成因与消解[J]. 中国行政管理, 2016(7).
- [5] 李水金, 欧阳蕾. 十八大以来我国“放管服”改革的动因、成效、困境及推进策略[J]. 天津行政学院学报, 2020, 22(2).
- [6] 林毅夫, 刘培林. 中国的经济发展战略与地区收入差距[J]. 经济研究, 2003(3).

责任编辑: 钟雪