

# 充分发挥政府在优化营商环境中的重要作用

李成顺

(电子科技大学 经济与管理学院,成都 610000)

**摘要:**营商环境是国内外企业投资决策的重要因素,是一个国家或地区开展国际交流与合作、参与国际竞争的重要背景环境。本文在阐述营商环境基本含义的基础上,探讨了我国政府在优化营商环境中的地位和作用,发现政府作为市场经济的参与主体之一,对营商环境的优劣具有重要影响,优化营商环境离不开政府的作用,分析在“放管服”改革实施以来,我国政府关于优化营商环境的工作所取得的成效。在此基础上,为进一步发挥好政府在优化营商环境中重要作用,提出相应的政策建议。

**关键词:**营商环境;机构改革;政府职能;“放管服”改革

中图分类号:F064.1 文献标志码:A 文章编号:1002—980X(2020)4—0132—05

2019年11月5日,习近平总书记在第二届中国国际进口博览会开幕式上发表主旨演讲时提出:“中国将不断完善市场化、法治化、国际化的营商环境,放宽外资市场准入,继续缩减负面清单,完善投资促进和保护、信息报告等制度,完善知识产权保护法律体系。”进入新时代以来,我国政府不断强调优化营商环境,是因为良好的营商环境,尤其是国际化、法治化、便利化的营商环境是一个国家或地区经济软实力的重要体现,对一个国家或地区的微观经济活力和创新创业能力具有重要的意义。一方面,良好的营商环境有利于资金、人才、技术等各种生产要素的集聚,有利于激发各类市场主体的活力,进而提升整个经济社会发展的质量与速度<sup>[1]</sup>;另一方面,营造一个与国际接轨,法治化、便利化的营商环境,有利于提升我国参与国际竞争的综合实力,培育对外开放的新优势<sup>[2]</sup>。

同时,我国改革实践表明,政府在优化营商环境过程中发挥着至关重要的作用。实施“放管服”改革以来,我国通过简政放权、转变政府职能减少政府对市场进行干预,优化营商环境;其中的重点是解决体制机制等方面的“软环境”,而不是基础设施等方面的“硬环境”。据2019年世界银行发布的《2020营商环境报告》显示,我国营商环境在全球190个经济体中排名第31位<sup>[1]</sup>。相较于2015年“放管服”提出以来,我国营商环境排名第90位有了大幅度的提升。这些说明,我国政府在实行“放管服”改革以来,极大地促进了营商环境的优化,也进一步表明我国政府在优化营商环境中起到至关重要的作用。

然而,在现有文献中,关于营商环境的研究主要是集中于对我国营商环境的评价,以及基于已有关于营商环境评价成果的延伸研究;探讨营商环境对我国创新、创业等方面的影响,较少有文献分析我国政府在营商环境作用。本文从我国优化营商环境的实践出发,首先,探讨政府在优化营商环境中的作用,特别是在优化制度环境和公共基础服务方面;其次,总结政府优化营商环境的手段以及所取得的效果,包括法治保障、机构改革等;最后,提出进一步优化我国营商环境的对策建议。

## 一、政府在优化营商环境中的涵义及其作用

### (一)营商环境的涵义

营商环境包含影响企业活动的社会要素、经济要素、政治要素和法律要素等方面,是涉及经济社会改革和对外开放众多领域的系统工程。但在具体的研究中,不同的学者对营商环境的界定也存在差异。

第一,将营商环境含义界定为与企业经营相关的体制机制相关内容。例如,世界银行在《全球营商环境报告》中规定,营商环境是指一个经济体内的企业主体在开办企业、金融信贷、保护投资者、纳税等覆盖企业整个生命周期的重要领域内需要花费的时间和成本等的总和。基于营商环境概念的界定,世界银行提出了一套包含11项一级指标、43项二级指标的营商环境评价指标体系。其中,一级指标包含了开办企业、办理施工许可、获得电力、登记财产、获得信贷、保护少数股东、纳税、执行合同、办理破产、雇佣员工。可以看出,这些指标的选

收稿日期:2020—02—16

作者简介:李成顺(1996—),男,山东日照人,电子科技大学经济与管理学院硕士研究生,研究方向:创新创业。

择,主要是围绕直接影响企业生产各个流程因素来设定。随着世界银行《全球营商环境报告》的广泛传播,关于营商环境内涵的界定也得到部分学者的认同,认为营商环境是指企业在进行商业活动中面临的由政府所塑造的重要制度软环境与基础设施等硬环境<sup>[3]</sup>。基于这一含义,董志强等<sup>[4]</sup>认为营商环境实质是一种制度软环境,受到各种因素的影响。即使是在一个国家内,保持着相同政治法律等背景体制下,其内部的各个地区之间也可以因政府的政策、规制和法律实施等方面的差异,造成投资的制度和政策“软环境”的差异。

第二,也有学者从更广泛的视角来理解营商环境。虽然一个经济体内的企业在其整个生命周期内涉及到开办企业、金融信贷、纳税等内容,与政府设计的各种体制机制相关;但是,企业还需要与企业雇员、消费者、政府等市场主体产生互动。企业营商环境主要是指一个经济体内的企业在其完整的生命周期中,与其他市场主体之间互动的综合体,包括政府(开办企业许可证、公共服务设施)、银行等金融系统(信贷融资支撑)、劳动力市场(人力资源供应)、消费者(产品销售)等因素<sup>[5]</sup>。基于此,李志军<sup>[5]</sup>设计了包含政府效率、人力资源、金融服务、创新环境、公共服务、市场环境6个要素在内的指标体系。

除此之外,我国政府根据推动优化营商环境的实践需要,在《优化营商环境条例》(下文简称《条例》)将营商环境界定为企业等市场主体在市场经济活动中所涉及的体制机制性因素和条件。可以看出,这一概念的界定,主要是围绕现有的政府制定的机制体制,是为了突出政府在优化营商环境过程中,所能够实施的政策手段。所以,《条例》中界定的营商环境与“放管服”改革的思想一脉相承。

## (二)政府在优化营商环境中的地位和作用

### 1. 提供制度环境

政府在市场经济中承担着两种角色,一方面,政府作为管理层,能够直接制定经济规则,为企业等市场主体提供的制度环境直接影响企业等市场主体的生存与发展,这是直接影响企业在市场经济中行为的决定性因素。要实现市场在资源配置中起决定性作用时,就需要相应的体制机制相配套。就中国而言,制度环境主要包括五个方面,即政府与市场关系、非国有经济、产品市场、要素市场以及法律制度环境等<sup>[6]</sup>。另外,税收制度也是制度环境的一个重要组成部分。税制与征管的完善、纳税服务的改进都会优化税务营商环境,提升企业活力,且一国税收管理与服务的水平亦直接影响企业纳税成本的高低。税负的轻重直接影响企业净利润,从而改变投资流向,进一步优化企业资金的使用效率与配置,如提升企业技术创新的研发投入强度等;另一方面,政府也作为市场经济的参与主体之一,对其他市场主体发挥作用。目前我国转型经济当中,以往政府在中可以充当商品的供给者和消费者参与其中,但这也干扰了我国经济的正常健康运行。为了实现市场在资源配置中起决定性作用,我国政府对体制机制进行了完善,要求政府划定自己的职权范围,政府退出市场经营活动。同时,通过构建有效的制度环境,积极落实宏观调控、市场监管等职责,从而能够合理配置资源,保障企业等市场主体的经营有一个良好的制度环境。无论是从制度的供给层面,还是市场的参与者,政府都在其中起到非常重要的作用。所以,在优化营商环境过程,“放管服”作为优化营商环境的重要抓手,其主要目标也是理清和下放部分不合理的行政权,提高政府公共服务质量与效率,这样可以降低企业面临的交易性制度成本、减少政府的盲目投资行为及对企业的无效干预、抑制企业的非理性生产行为、提高资源优化配置效率及地区知识生产效率等,从而为市场在资源配置中发挥基础性作用提供良好的支撑与保障。

相应地,构建良好营商环境,就需要政府能够厘清职能,与市场界限清晰、市场机制有效、调控监管有度、办事流程规范,降低市场主体制度性交易成本,提升市场准入便利化水平,使得区域内市场主体留得住发展好,区域外企业想进来投资兴业,创新创业才能更加活跃,市场主体的活力和社会创造力才能充分激发出来。

### 2. 提供公共服务

公共基础设施和服务设施供给作为政府的基本职能,也是影响企业发展的重要因素之一。从公共服务类型来看,政府提供的公共基础设施和服务设施包含多种。1994年世界银行发布的《为发展提供基础设施》报告中,将全部基础设施划分为经济基础设施和社会基础设施两大类,其中经济基础设施包括:公共设施,如电力、通信、管道煤气、自来水、排污、固体垃圾收集与处理;公共工程,如大坝、水利工程、道路;其他交通部门,如铁路、城市交通、港口、河道和机场。社会基础设施则主要包括教育、医疗、科技、文化等。

完善公共基础设施和服务设施,直接降低企业运营成本,提升营商环境水平。第一,基础设施能够直接影响影响到企业的生产运营能力、运营效率,也会影响到企业的投资决策与产品的销售。比如,交通基础设施降低了市场准入,使得产品和要素流动的成本降低,企业在同等条件下可以得到更低价或更高质量的要

素,从而提高了生产率、促进了出口;水电气和医疗卫生服务等公共服务资本的供应,都直接或间接地参与到企业的生产运营之中,影响到企业的生产效率水平。第二,社会性基础设施为企业和劳动力解决后顾之忧。一般情况下,企业的生产要素包括资本、劳动力等;其中,企业雇佣的劳动力直接受劳动力市场供给的影响。从个体的生活需求来看,一个地方的教育、医疗、文化等直接影响了劳动力的流动。例如,就我国而言,绝大多数高素质人才都希望能够向较大城市流动,一方面,由于这些城市能够提供更多的就业机会;另一方面,则主要是由于大城市往往拥有更加完善的社会基础设施,能够满足决大多数的生活需要。

同时,良好的公共基础设施和服务设施也得到企业的一致认同。2009年麦肯锡关于企业高管与政府互动的调查报告显示,政府行为对企业经济价值正面影响的排序中,公共基础设施和服务是排在第一位的<sup>[7]</sup>。

## 二、我国政府优化营商环境的实践和成效

### (一)通过法治化手段持续优化营商环境

优化营商环境非常重要的一点就是要强化法治保障,为了营造与国际接轨的营商环境,需要把优化营商环境纳入法治化轨道。近年来,党中央、国务院围绕市场主体需求,以深化“放管服”为主要抓手,出台了一系列政策文件,这些政策的制定和实施,其中重要的一点就是围绕减政放权,降低关于企业经营的制度性成本。同时,2019年2月25日,习近平总书记在中央全面依法治国委员会第二次会议上指出,法治是最好的营商环境,并提出了打造法治化营商环境的具体要求。习近平总书记直接指明了政府优化营商环境的核心要点,就是通过法治化的手段,将营商环境纳入到法律层面,给予政府管理中以硬性的约束。为了向各地区提供优化营商环境的指导思想、提供制度保障,2019年10月22日,国务院发布了《优化营商环境条例》。《条例》是我国优化营商环境的第一部综合性行政法规,从国家层面夯实了优化营商环境的法治基础,标志着中国市场化、法治化、国际化的营商环境建设进入了新阶段。

除此之外,我国政府还制定了一系列关于完善市场运行的措施。2019年11月29日,《中共中央国务院关于推进贸易高质量发展的指导意见》发布,《中华人民共和国外商投资法》和最高法制定的《关于适用〈中华人民共和国外商投资法〉若干问题的解释》于2020年1月1日正式施行。另外,《鼓励外商投资产业目录(2019年版)》《外商投资准入特别管理措施(负面清单)(2019年版)》《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施(负面清单)(2019年版)》等配套措施也已于2019年7月30日起施行。通过这一系列制度设计,不断完善我国的法治保障,对标国际先进水平,最大限度激发各类市场主体创新创业创造活力,为各类市场主体营造稳定、公平、透明、可预期的良好营商环境。

### (二)通过深化机构改革转变政府职能持续优化营商环境

改革开放前,我国实行的是高度集中的计划经济体制,与之相伴随的政府职能具有全能型、封闭型的特征,这种体制最大的一个桎梏就是行政效率较为低下。改革开放后,我国积极推进社会主义市场经济体制的建设,“经济基础决定上层建筑”,行政管理体制也开始逐步转变,政府职能转向开放型、发展型。进入21世纪以后,我国持续推进行政体制改革,加快转变政府职能,把转变政府职能作为深化行政体制改革的关键性举措,积极向有限型、服务型及有为型政府转变。党的十八大对全面深化改革、加快转变政府职能作出了部署,提出了要求,2015年5月12日,国务院批准《2015年推进简政放权放管结合转变政府职能工作方案》,统筹推进行政审批、投资审批、职业资格、收费管理、商事制度、教科文卫体等领域改革。习近平总书记在党的十九大报告中指出:“转变政府职能,深化简政放权,创新监管方式,增强政府公信力和执行力,建设人民满意的服务型政府。”为贯彻落实党的十九大关于深化机构改革的决策部署,十九届中央委员会第三次全体会议通过了《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》,并将“营造良好营商环境”作为优化政府机构设置和职能配置的重要效果写入。一方面,优化机构设置本轮政府机构改革的两大重要任务之一,通过机构设置的优化,有效防止政府运行成本的持续扩张,强化市场监管和公共服务的效率;另一方面,通过职能配置的优化,降低市场交易成本,持续创造市场合作条件,防范市场经济运行的外部性并提升外在激励<sup>[8]</sup>。

### (三)通过推进“放管服”改革持续优化营商环境

近年来,我国政府为了优化营商环境,大力推进“放管服”改革。自2015年起,国务院连续5年召开“放管服”改革电视电话会议,国务院常务会议多次研究部署深化“放管服”改革,优化营商环境。2018年,国务院成立了推进政府职能转变和“放管服”改革协调小组,并下设了优化营商环境专题组。党的十九届四中全会强调“深入

推进简政放权、放管结合、优化服务,深化行政审批制度改革,改善营商环境,激发各类市场主体活力”。

“放管服”改革主要以简政放权、事中事后监管、政务服务创新和优化为主旋律;在各地地区推进“放管服”改革过程中,试点总结了一大批旨在降低制度性成本的措施。具体地,2016年,浙江提出“最多跑一次”改革,通过服务模式创新,实现企业或民众“一窗受理、集成服务、一次办结”,提高了政府服务效率;进一步,各地方政府又积极采用大数据、互联网等新技术,实现了“互联网+政务服务”等服务的创新,并在全国进行推广。通过这一系列的措施,优化行政审批程序、创新数字政府服务,大大降低企业开办和运营的成本,有力促进了营商环境优化、大众创新和万众创业。

2019年10月24日,世界银行发布了《全球营商环境报告2020》,我国营商环境全球排名成功实现高位提升,由去年第46位上升至第31位,并连续两年被世行评选为营商环境改善幅度最大的全球十个经济体之一。在满分100分中得分77.9分,比去年提高4.26分。中国营商环境跃居全球第31位背后,是近年来中国不断深化“放管服”改革、提升营商环境“软实力”的成绩体现<sup>[9]</sup>。

### 三、进一步发挥好政府在优化营商环境中重要作用

党中央、国务院高度重视优化营商环境工作,各省市各部门全面落实党中央、国务院决策部署,大力推进“放管服”改革,持续优化营商环境,取得了显著成效。但同时,我国营商环境仍然存在着一些短板和突出问题:例如,政府部门内部的分工合作不畅,政企之间缺乏有效的沟通渠道,投资和贸易便利化水平仍有待进一步提升,以及审批难、审批慢等问题依然存在。所以,在未来我国经济发展中,优化营商环境仍然是目前我国经济发展的重点、难点和热点问题,需要政府在营造市场化、法治化、国际化的营商环境上发挥好作用。

#### (一)积极营造法治化的营商环境

目前,《优化营商环境条例》和《中华人民共和国外商投资法》均已实施,各地方政策要积极研究制定相关配套法律法规,及时清理有关规章文件,着力构建营商环境法律法规体系。一是严格依法平等保护各市场主体地位,加强对民营企业产权;严格依照法律法规,实现对市场主体行为的引导和保障。二是推进公正监管,进一步改革完善公平竞争审查和公正监管制度,加快清理妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法。推进“双随机、一公开”跨部门联合监管,推行信用监管和“互联网+监管”改革。三是依法规范市场主体和政府的行为,做到规则公开透明、监管公平公正,提高政策透明度和执行一致性,营造内外资企业一视同仁、公平竞争的公正市场环境。四是加大知识产权保护力度,不断完善对专利、商标、商业秘密等知识产权的保护,促进企业创新。

#### (二)积极营造市场化的营商环境

积极推进市场化改革,实现市场在资源配置中起决定性作用和更好地发挥政府作用。一是要继续深化推进党和国家机构改革。完善各级机构的职能体系,规范各级政府部分的职责,依法管理各类机构;做到政府市场行为有法可依,做到要把政府不该管的事项交给市场,最大限度地减少对资源的直接配置。二是要持续深入推进“放管服”改革,进一步转变政府职能,深化简政放权,增强服务意识,不断降低制度性交易成本,政府管理和服务要行“简约”之道,程序、环节、要件等都要删繁就简、便民利企,不断降低制度性交易成本,用政府权力的“减法”换取市场活力的“乘法”。审批事项应减尽减,继续推行和落实“一窗受理、限时办结”“最多跑一次”审批服务,通过优化流程、精简材料、压缩时限、集中审批等措施,不断提高便利化水平。同时,要注重大力提升基层政府服务水平,为各类市场主体提供便利化服务。三是积极构建新型政商关系。加强保持与企业之间的良性沟通机制,认真听取企业的反映和诉求,为企业排忧解难;明确政府部门的责任,强化责任追究,促进政府各部门之间管理的协调,避免部门之间相互推诿,提高办事效率,真正做到“亲商、爱商、护商、营商”。

#### (三)积极营造国际化营商环境

优化营商环境的其中一个目的就是有效开展与国际的交流与合作,也是提高我国国际竞争力的重要抓手。打造国际化营商环境需要做到以下几个方面。一是加大吸引外资力度,进一步放宽市场准入,缩减外资准入负面清单,完善债券市场开放政策,允许更多领域实行外资独资经营。落实好《外商投资法》,加强外商合法权益保护。二是赋予自贸试验区更大改革创新自主权,进一步缩减自贸区版外资准入负面清单,简化外资企业设立程序,持续推进差别化探索,加大压力测试;积极总结自贸试验区可推广的经验,发挥自贸区改革

开放试验田作用<sup>[10]</sup>。三是加快与国际通行经济和贸易标准和规则的对接,大力推进标准领域国际交流合作,促进贸易和投资自由化便利化,推动对外投资合作健康有序发展,以更高水平对外开放,持续提高我国营商环境的吸引力。

### 参考文献

- [ 1 ] World Bank. Doing Business 2019 Training for Reform[R]. Washington: The World Bank, 2018.
- [ 2 ] 代明. 从打造营商环境看政府投资的乘数效应[J]. 开发研究, 2005(1): 19-22.
- [ 3 ] 戴魁早. 制度环境、区域差异与知识生产效率——来自中国省际高技术产业的经验证据[J]. 科学学研究, 2015(3): 369-377.
- [ 4 ] 董志强, 魏下海, 汤灿晴. 制度软环境与经济发展——基于 30 个大城市营商环境的经验研究. 管理世界, 2012(4): 9-20.
- [ 5 ] 李志军. 中国城市营商环境评价[M]. 北京: 中国发展出版社, 2019: 3.
- [ 6 ] 卢均晓. 营造市场化、法治化、便利化、国际化营商环境[J]. 旗帜, 2019(11): 68-69.
- [ 7 ] 以持续深化改革赢未来发展机遇——中国营商环境跃居全球第 31 位背后[EB/OL]. 北京: 新华社, 2019[2020 年 4 月 12 日]. [http://www.xinhuanet.com/2019-10/24/c\\_1125148910.htm](http://www.xinhuanet.com/2019-10/24/c_1125148910.htm).
- [ 8 ] 马晓白. 中国吸引力: 营商环境发展状况[J]. 紫光阁, 2018(10): 62.
- [ 9 ] 钱锦宇, 刘学涛. 营商环境优化和高质量发展视角下的政府机构改革: 功能定位及路径分析[J]. 西北大学学报(哲学社会科学版), 2019(3): 86-93.
- [ 10 ] 张军扩, 马晓白. 以更好的营商环境推动高质量发展[N]. 经济日报, 2019 年 11 月 26 日(012).

## Give Full Play to the Important Role of the Government in Improving the Doing Business

Li Chengshun

(Economic and Management School, University of Electronic Science and Technology of China, Chengdu 610000, China)

**Abstract:** The Doing Business is an important factor for investment decisions of domestic and foreign companies, it's an important background environment for a country or region to carry out international exchanges and cooperation and participate in international competition. This article discusses the position and role of the Chinese government in improving the doing business on the basis of explaining the basic meaning of the business environment, and finds that the government, as one of the participants in the market economy, has an important impact on the quality of the doing business. The Doing Business is inseparable from the role of the government. Then, this article analyzes the results achieved by the Chinese government's work on improving the Doing Business since the implementation of the "liberalization of services" reform. Based on this, this article puts forward corresponding policy recommendations in order to give full play to the important role of the government in improving the doing business.

**Keywords:** Doing Business; institutional reform; government functions; the reform of "Delegating-Regulating-Servicing"