

# 论从周刊



## 让营商环境可量化可考核可比较

□ 王金胜

习近平总书记高度重视营商环境建设，多次强调要“营造稳定公平透明、可预期的营商环境”“营商环境只有更好，没有最好”，要努力“营造国际一流营商环境”。当前，全国各地都把改善提升营商环境作为推进新一轮改革开放的重要保障，营商环境打造已成为新一轮地方竞争的主阵地和主战场。

### 优良营商环境的核心内涵是法治化、便利化、市场化

营商环境是对某一经济体中从事商业经营活动所处外部环境的统称，是企业决策外生因素的总和。在我国，营商环境主要指企业经营活动中与政府相关的制度环境。企业从事商业活动，提供就业机会，进行产品创造，促进经济发展，是推动生产力发展的根本力量，但企业运行除了受到经营管理者自身决策制约之外，还受到政府政策、制度以及思想文化、意识形态等外部环境的影响。我国改革开放40年的历程表明，减少企业决策的制度性约束，降低制度性交易成本，是市场机制发挥重要作用的重要条件，也是我国改革成功的重要经验。而制度性交易成本的降低，企业决策制度性约束的减少，就意味着营商环境的不断优化。根据世界银行《2019年营商环境报告》，我国营商环境指数5年累计提高50个位次，在企业开办时间方面已经和经合组织国家持平，在解决商业纠纷方面，甚至好于经合组织国家。从国内区域来看，像上海提出“店小二精神”“一站式政策服务”、上海自贸区“负面清单制度”、北京出台“9+N”优化营商环境政策礼包，重庆提出构建全链条“双创”生态圈，浙江推进“最多跑一次”改革，江苏实施“不见面审批”“3550改革”，深圳开展“90改革”，我省推进“一次办好”改革，等等，都是在优化营商环境，降低企业制度性交易成本的创新举措。

各地都提出打造优良营商环境，但究竟什么样的营商环境才是优良的，换句话说，优良营商环境的核心内涵是什么？简言之，法治化、便利化、市场化。

市场经济的本质决定了营商环境的法治化。市场经济本质上是交换经济，而交换则需要明晰产权，并保证产权不受侵犯。因此，市场经济本质上也是法治经济。法治意味着公开、透明、稳定、可预期，只有在法治的前提下，作为市场决策主体的各个企业，才能通过企业家精神的发挥，发现市场存在的资源错配，并通过各种套利性行为，实现资源优化配置，同时实现利润最大化。缺乏法治保护的市场经济，必然是畸形的经济，市场会受迫于强权，规则会让位于权力，市场机制无从发挥，市场错配无从扭转。而改善和优化营商环境，就是通过实现市场经济法治化，保护产权，明晰边界，减少权力对市场机制的错误侵占，创造让市场机制发挥作用的制度性条件。

市场的不确定性决定了营商环境要实现便利化。市场决定资源配置是市场经济的一般规律，所谓优化营商环境，就是不断创造让市场能够有效配置资源的条件。但由于市场是不断演变、动态运动的，政府的相关制度规范不可能穷尽各种市场条件，在市场敏感性上也不会比企业家更高明。因此，面对不确定的市场，政府应尽可能减少对企业的直接干预，并尽可能提供便利化的服务，减少各种“门槛”，使企业在市场环境中充分发挥自身的竞争优势。

中国特色社会主义市场经济改革方向决定了营商环境的市场化。政府和市场是现代社会的资源配置的两种主要运作体系或制度安排。我国把中国特色社会主义市场经济作为经济体制改革的目标和方向，让市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用相结合，这就要求在广大企业融入其中的市场领域，政府要维护市场权威，尊重市场规律，保障市场规则，发挥市场作用，也意味着优化营商环境必须坚持市场化方向。

### 从基础设施建设、创新资源、产权保护、运营成本、政府便利性、生活成熟度等每一项具体指标入手，构建营商环境评价体系

对营商环境的探讨，是一个世界性话题。但由于各个国家和地区的政策制度各异，发展阶段不同，企业类型多样，涉及范围众多，因此在营商环境的构建与评价方面，并不存在一个严格的统一体系。

如世界银行自2001年开始测算营商环境指数，截至目前，构建了11大指标45个具体指标的评价体系，涵盖190个国家和地区；国际知名咨询机构普华永道联合财新智库等机构，提出了4个维度8个方面41个具体指标的评价体系，涵盖我国GDP排名前80位数的城市；粤港澳大湾区研究院提出了6个维度32个详细指标的测评体系，涵盖我国35个大中城市；中央广播电视台台从7个维度，对我国36个城市营商环境进行了测评。我国“十三五”规划中，则从市场环境、政务环境、法律政策环境、人文环境等方面，对营商环境进行了界定。

世界银行的营商环境评价体系影响最为深远。他们选择北京和上海作为中国的监测对象，根据企业生命周期，提出了包括开办企业、劳动力市场监管、获得施工许可、获得电力、登记财产、获得信贷、保护少数投资者、跨境贸易、纳税、执行合同、办理破产等11项指标，涵盖了企业创立、获得场地、获得融资、日常运营、售后处理等全生命周期。其中，开办企业主要考察开办有限责任公司的时间、成本 and 最低实缴资本。办理施工许可证主要考察完成建造仓库的所有手续数量、时间、费用，以及施工许可证制度中的质量控制和安全机制。获得电力主要包括连接电网的手续、时间和成本，电力供应的可靠性以及电费的透明度。登记财产主要包括办理土地转让的手续、时间和费用以及土地管理制度方面的质量。获得信贷包括动产抵押法律和信用信息系统。保护少数投资者主要包括少数股东在关联交易和公司治理中的权利。纳税主要包括公司在遵守所有税收法规的经营过程中的缴税次数、时间、税及派款总额以及报税后的流程。跨境贸易主要包括出口有相对优势的产品和进口汽车零部件的时间和成本。执行合同主要包括解决商业纠纷的时间和成本以及在履行司法程序时的质量。办理破产包括商业破产的时间、成本、结果和回收率以及破产法律框架的力度。劳动力市场监管主要包括就业监管的灵活性和工作质量的各个方面。该报告采用标准化案例的方式，使用简单的平均方法对指标进行加权，以保证数据可比和可操作。

中央广播电视台总体的研究框架和世界银行的研究框架相似，他们按照国际可比、对标世行、中国特色原则，重点围绕与市场主体密切相关的开办企业、办理许可、获得信贷、共享资源、纳税、合法权益保障、知识产权保护等来制定相关评价体系，对全国36个城市进行测评，确立了基础设施、人力资源、金融服务、政务环境、法制环境、创新环境、社会环境等7项指标。其中，基础设施主要对城市交通设施、信息通讯、生态环境等公共设施，以及教育、医疗、社会福利等公共服务进行评价。人力资源主要包括劳动力资源供给数量和质量、人才供给基本盘、城市待遇与薪酬吸引力等方面。金融服务主要包括城市资金使用效率和途径、中小企业融资难易、金融整体发展势头等反映金融资源充裕度及使用效率的指标。政务环境主要包括政府行政管理的效率、透明度、对企业的监管力度等反映公共服务质量、行政效率的指标。法制环境主要包括对城市司法工作效率、经营者为合法权益寻求法律保障的难易、经营者城市居住的人身安全性和财产安全性等方面的指标。创新环境包括自主创新示范区、国家创新型城市等创新载体和平台建设情况。社会环境主要包括城市社会诚信水平、社会组织服务、民众社会事业参与热度等指标。

作为国际知名的四大会计师事务所之一，普华永道对营商环境评价体系构建，主要包括政府服务优化、产业转型升级、城市功能完善、人力资源集聚4个一级指标，共41个具体指标。其中政府服务化指标主要关注以财政收入规模、财政收支平衡度、财政补贴支出规模为代表的财政能力，以一站式服务效率、企业开办成本、企业用地成本、企业日常运营成本为代表的公共服务水平。产业转型升级指标包括以区域协调、产业结构(服务业占比)、企业结构(内外资企业比例关系)、开放发展(互联互通水平)、商业风险、资金可及性为代表的产业环境和以战略新兴产业发展、创新成果转化、风险投资、科研基础为代表的创新实践。城市功能完善指标包括以消费价格水平、生态环境建设、医疗资源、教育资源、文化资源为代表的生活环境和以通勤条件、办公条件为代表的办公环境。人力资源集聚指标主要包括以平均薪资、企业合规程度、劳动纠纷争议处理为代表的人才吸引和以高等教育人才、职业技术型人才培养、外来人口留存为代表的城市发展。

综合不同评价体系，我们可以看出，虽然各种营商环境评价体系关注指标、测算方法、数据获取、监测对象、具体排名等各不相同，但大多关注基础设施建设、创新资源、产权保护、运营成本、政府便利性、生活成熟度等具体指标。

基础设施建设指数高，意味着企业私人运营成本可以外部化，减少企业运营成本，增加企业收益。创新是企业发展的第一动力，也是企业发展的第一资源，只有具有良好的创新环境，各种人才、信息、技术、资本等优质生产要素才能够形成集聚效应，产权保护是直接影响企业合法权益的制度保障。只有建立在严格的产权保护基础上，企业的合法权益才能够不被侵占，企业才能正常经营，这就要求依法保护合法财产权不受侵犯，对企业设立、财产登记、权益维护、破产清算等都要依法进行并提高效率。运营成本高低直接决定企业的盈利状况。解决企业融资难融资贵问题，可以降低企业的资金成本；低廉高效的用水用电行业和土地保障、较低的税负等，都直接影响企业的运营成本。企业作为市场主体，必然要

受到政府各种规章制度的约束，但减少繁琐的审批、降低审批的成本、提高行政效率、加大对市场的保护、构建清廉政府、提高服务意识等，是保障企业顺应市场变化、抓住市场机会、实现企业盈利的重要条件。生活成熟度包括生活成本、生活便利性、自然生态环境、教育医疗资源等因素，企业在自然生活成熟度较高的地区，不仅能够比较容易地获取优质资源，提高市场选择空间，而且也有利于提高企业投资者的生活质量，吸引更多资金的注入和市场主体的涌现。此外，像宏观经济环境、财政收支状况、市场规模、金融体系发展等因素，也会对营商环境造成一定影响。以上因素很大程度上决定着投资者能否形成一个稳定公开透明可预期的市场前景判断，进而影响投资的积极性。

### 要树立“短板意识”。决定一个地方营商环境的不是“长板”，而是“短板”；不是看做了什么，而是看相比其他地方没做什么、欠缺什么

良好的营商环境具有“洼地效应”“连锁效应”，能够推动地区成为各种优质资源的“蓄水池”。中国特色社会主义进入新时代，我们在发展思路上必须从过去依靠拼资源、拼投入、拼减让利利，拼低成本竞争，转变为拼服务、拼效率、拼营商环境、拼高质量发展。

完善现代市场体系，增强改善营商环境的驱动力。无论是西方发达国家市场经济发展历程，还是我国改革开放以来的实践，都表明，市场经济与营商环境的改善具有正反馈效应。营商环境的改善会促进市场经济发展，市场经济的发展壮大也会反作用于社会改善营商环境。而形成这种反作用的重要途径，就是通过培育现代市场体系，促进市场力量增长，以推动社会管理体制的改革，进而改善营商环境。因此，不断培育新技术、新产业、新业态、新模式，建立完善现代市场体系，培育壮大市场力量，可为改善营商环境提供强劲驱动力。

通过政府刀刃向内的改革，优化营商环境。营商环境的改善，实质上是政府自身的一场革命。实现营商环境的法治化、便利化、市场化，需要剥离过去附加在各种繁文缛节背后的隐藏利益，需要转变一些领导干部已经固化了的思维，摒弃掉一些领导干部长期形成的“官老爷”作风，废除掉一些不符合时代要求的政策规定，这都需要极大的革命勇气和责任担当。必须通过刀刃向内的改革，敢于“破障碍”“啃骨头”，深化“放管服”改革，简政放权，减费降费，千方百计降成本，想尽办法提高效率。

通过深化评价体系探索，推动优化营商环境落到实处。营商环境打造是一个系统工程，需要结合各地实际开展深入的研究探索，不能指望完全照搬国外或其他地方的经验，否则必然会“水土不服”。同时，营商环境评价要树立“短板意识”，在影响营商环境的众多因素中，决定一个地方营商环境的不是你的“长板”，而是你的“短板”；不是看你做了什么，而是看你还没有做什么，还存在哪些问题；不是看政府官员的自我感受，而是要看社会评价，看企业家的评价。

【作者系山东省委党校(山东行政学院)副教授、经济学博士】

跳出“舒适区”，既需要干部发挥主观能动性，主动寻求改变，积极应对挑战；勇于担当、敢于作为；同时也需要制订完善相关制度措施，推动那些“画地为牢”的干部动起来、跳出来。

习近平总书记指出，各级领导干部要“始终保持锐意创新的勇气、敢为人先的锐气、蓬勃向上的朝气”。新时代，全面深化改革进入攻坚期、深水区，尤其需要广大干部有担当、敢作为，勇于面对各项风险挑战。但在现实中，一些干部但在工作创新出新问题而“不敢为”，习惯于靠经验来推动工作，而不愿为”、或因知识缺乏、本领不足而“不能为”。“不敢为”“不愿为”“不能为”背后，是一些干部在心理和行为上陷入了“舒适区”，不愿走出来面对新挑战和适应新变革。

舒适区，也叫心理舒适区，是指一个人表现出来的倾向性心理状态和习惯性行为模式。在这个区域里，人会觉得舒服、放松、稳定、能够掌控，很有安全感。工作中，干部如果沉溺于“舒适区”，就会变得不思进取、固步自封，就会变成“温水青蛙”，慢慢落后于时代需要和社会发展。

跳出“舒适区”，既需要干部发挥主观能动性，主动寻求改变，积极应对挑战，勇于担当、敢于作为；同时也需要制订完善相关制度措施，推动那些“画地为牢”的干部动起来、跳出来。

要建立健全激励机制。实际工作中，一些干部墨守成规、按部就班，从来不想做出“另辟新径”的探索；另一些干部则个性鲜明、思路活跃，敢于当“第一个吃螃蟹的人”。在改革创新过程中，与“保守派”相比，“改革派”无疑会出现更多的失误，或者短时期内没有看到成效，这样就难免会惹来一些非议，受到一些质疑。如果我们只盯住这些干部出现的失误或错误，动辄扣帽子、打棍子，就势必会挫伤全体干部的积极性，导致“与其敢干，不如不干”的思维怪圈。当前，全面深化改革已到了攻城拔寨、闯关夺隘的关键时期，有不少“硬骨头”要啃，这不仅需要干部具有敢于担当的“宽肩膀”，也需要组织及时给予激励保护，让其在经历挫折之后，仍能勇敢地站起来，放下包袱、继续前行。对敢于“摸着石头过河”的干部，“摸”对了，我们要给予鲜花和掌声；“摸”错了，也要给以宽容和鼓励，而不是让他们坐冷板凳。这样才能营造敢闯敢试、锐意进取的良好氛围。要坚持严格管理和关心信任相统一的原则，对干部要在政治上激励，工作上支持，待遇上关怀，心理上关怀，给基层干部特别是工作在困难艰苦地区和战斗在脱贫攻坚第一线的干部更多理解和支持，在政策、待遇等方面给予倾斜，减少干部的后顾之忧，让广大干部甩开膀子放手干。

要完善选人用人机制。过去的选人用人机制，有一个很大的弊病，就是“只上不下”。一旦走上了领导岗位，就意味着拥有了“金饭碗”，干与不干、干多少都不影响自己的前途，甚至干得越多、问题越多，反而影响了前途。这就使得很多年轻有为的干部，长期得不到提拔重用，无形中挫伤了干事创业的积极性。对此，我们要从政策层面给予担当作为干部更坚强的后盾和保障，破除不干没错、干少错少、干多错多的怪圈，下决心推动干部能“下”，为优秀人才“上”腾出位子、创造条件，让能者上、平者让、庸者下，逼着一些干部走出“舒适区”。同时，要坚持“选好人、用对人，是最有效、最直接的激励”，破除唯票、唯分、唯GDP、唯年龄等错误倾向，综合运用评议、检查、巡视、审计等手段，加强平时考察和日常了解，健全近距离考察识别机制。要注重从实绩、实践、实干三个标准，完善干部考评机制，强化对有质量有效益可持续发展的考核评价，进一步健全引咎辞职制度和责令辞职制度，完善优胜劣汰机制，对群众不满意、工作不得力、执行力排名靠后的干部，及时进行调整交流、组织约谈、畅通“下”的渠道，激励干部勇挑重担、奋发有为。

要增强干部适应时代发展的能力。作为一个地区、一个部门或科室的管理者，领导干部的本领能力不仅影响所在地区、所在单位的工作，更影响改革发展的全局。缺乏过硬的政治素质、完备的专业知识和丰富的实践锻炼，改革创新就是空谈。作为领导干部，应把增强政治能力、提高政治素养作为首要任务，在此基础上还要不断提升专业能力、更新专业知识，全面提高学习本领、政治领导本领、改革创新本领、科学发展本领、依法执政本领、群众工作本领、狠抓落实本领、驾驭风险本领等八项本领，涵养“一行爱一行、钻一行精一行、管一行像一行”的“工匠精神”，努力在干事创业中不断实现自我价值。



## 勇于跳出「舒适区」

□ 王同林

## 提倡工匠精神，就要重视技术工人

□ 李增刚

新旧动能转换，需要科学、技术和人才创新融合。作为将科学和技术转化为现实生产力的技术工人，具有非常重要的作用。通过制度建设培养更多具有工匠精神的技术工人，将为新旧动能成功转换提供重要基础和保证。

当前，中国经济发展的阶段性特征可以概括为：一是已经成为世界第二大经济体，面临着“大国超越陷阱”，即其他大国会以各种理由遏制中国的经济增长；二是人均GDP达到中等偏上国家水平，面临着“中等收入陷阱”，即劳动力价格和科技水平等逐渐失去相对比较优势；三是人口进入老龄化阶段，适龄劳动力占总人口的比例下降，无论从宏观还是微观上，供养非劳动人口的难度在加大；四是资源环境压力加大，资源——特别是不可再生资源的稀缺程度提高，空气污染等对生态环境的压力日益提高。这就需要我们对新旧动能转换。在产业发展上，新旧动能转换表现为传统产业提质增效和战略性新兴产业提质增效。有些传统产业已经存在了几百年甚至上千年，比如农业，无论什么时候都不可能消失，但是农业经营的方式可以在新的科学技术等的推动下采用新的模式、新的业态，发展成为三产融合的“现代农业”。战略性新兴产业代表未来产业发展的方向。按照熊彼特的企业家和创新理论，创新是获得超额利润的重要来源。因此，只有在新兴

产业和领域抢占先机，我们才有可能在未来经济发展中处于领先地位。

新旧动能转换需要依靠科学、技术和人才，核心是人才。“中等收入陷阱”的根源在于我们与发达国家的科技水平存在差距，“大国赶超陷阱”则表现为被赶超者利用科技优势力压赶超者。新旧动能转换就是要利用知识、技术、信息、数据等各种最新的科技发展成果，作为新的生产要素，来突破传统的劳动、资本、土地等约束，以抢占世界科技发展前沿，用新的供给满足人们日益增长的对新产品、新服务以及高质量的需求。

无论是科学的发展，还是技术的进步，都要依靠人才，既包括从事高科技研究的顶级科学家，也需要能够科技进步的成果转化为现实生产力的技术工人。中国既缺乏顶级科学家，也缺乏具有精益求精的工匠精神的技术工人。就新旧动能转换所处的阶段来讲，相对于培养顶级科学家而言，培养具有精益求精工匠精神的技术工人更为现实、可行和紧迫。一是相对于科学的原创来讲，将科学转化为可以运用的技术要相对容易，而培养能够运用这些技术、能够将技术运用到极致的人则要更加容易；二是中国许多产业、行业或领域缺乏的不是前沿的科学，而是将科学产业化的技术和运用技术的工人；三是在新旧动能转换这个相对紧迫的任务中，如果能够将有科学和技术进步的成果运用到极致，仍然可以创造出巨大的生产力；四是即使在一些最为传统的产业中，如果能够运用精益求精的工匠精神做出精

品，仍然存在着巨大的市场潜力。

培育具有工匠精神的技术工人，关键是制度。无论是历史上还是现在，中国都有具有工匠精神的技术工人或工匠存在，但是一直都供给不足。这既有生产力发展阶段的原因，也有文化传统——如“重农抑商”、“学而优则仕”等——及由此形成的制度的原因。无论是生产力还是文化传统，短期内都难以发生变革，但是制度则可以通过强制性制度变迁构建，形成有利于培养工匠精神的技术工人和制度安排。

重视实体经济的发展。无论是西方的重农学派、古典经济学还是东方以中国代表的“重农抑商”观念，实际上都强调实体经济的发展。中国在改革开放之后一直到20世纪初，实体经济取得了迅速的发展。但是在新世纪之后，金融、房地产业等发展迅速，利润率远高于农业、制造业等传统的实体经济，使得对实体经济的投资和发展受到一定程度的抑制，甚至许多原来从事实体经济的企业转向金融、房地产业。只有更加重视实体经济的发展，才能为技术工人的成长创造环境和条件，也才有可能培养出更多具有工匠精神的技术工人。

改革教育制度。当前教育体制中，在初中到高中阶段，无论是家长、学生还是学校，都将升入普通高中参加高考作为目标。因此，在中考中，成绩优秀的学生进入普通高中，只有无法考取普通高中的学生进入职业中专或职业高中接受职业教育；在高考中，只有分数比较

低的进入到高职院校接受职业教育。这就有意无意地形成了一种观念，优秀的学生考高中、考大学，只有不优秀的学生才上职业学校；换一种说法就是，凡是上职业学校的，就是不优秀的学生或者说是“差生”。虽然人们一直在强调职业没有高低贵贱之分，但是这种教育制度无形之中做了这种划分。中国可以借鉴德国等以二元制教育为基础发展职业教育的经验，以义务教育阶段培养学生的手动能力和职业意识，改变只有不优秀的学生或“差生”才上职业院校的状况，重视职业教育，大力发展职业教育。

通过财政补贴或“工匠基金”等，建立对具有工匠精神的技术工人进行奖励的制度，提高其社会地位。社会上之所以存在不重视工匠或技术工人的观念，很大程度上是因为其相对于公务员、医生、金融等行业就业群体，收入不高、社会地位也不高。改变这种状况，需要我们提高其收入水平，对重要行业的工匠或具有工匠精神的技术工人进行补贴或奖励；同时，通过津贴和各种荣誉称号，让具有工匠精神的技术工人成为“专家”，并且通过媒体宣传等，提高其社会认可度和社会地位。

新旧动能转换是中国经济发展到新阶段、新常态、新时代的必然要求，需要科学、技术和人才创新融合。作为将科学和技术落实到生产环节的技术工人，具有非常重要的作用。因此，通过制度建设培养具有工匠精神的技术工人，将是新旧动能成功转换的重要基础和保证。(作者系山东大学经济研究院教授)