联系电话
(028)86510705 86510200
电子邮箱
cdrbllzk@163.com
第496期 2024年2月21日 星期三

本期关注
营商环境和新质生产力

党的二十大报告明确提出，“加快营造市场化、法治化、国际化的营商环境。”习近平总书记在中共中央政治局第十一次集体学习时强调，发展新质生产力，必须进一步全面深化改革，形成与之相适应的新型生产关系。

2月18日，作为“新春第一会”，上海召开2024年优化营商环境大会，发布7.0版优化营商环境行动方案，这也是上海连续7年在开年吹响优化营商环境的响亮号角；与上海“同饮一江水”的成都，同样选择“营商环境”作为第一会的主题——举行成都市提能“12345亲清在线”做优一流营商环境工作推进会！此外，包括吉林、辽宁、河北等地的第一会，也均聚焦优化营商环境主题。

营商环境营造，作为调整新型生产关系中的重要内容，它与新质生产力有何内在逻辑关联，如何发挥好政府积极能动作用、以一流的营商环境建设来加快推进形成新质生产力？又如何充分发挥包括数字技术等众多新质生产力的内涵动能，进一步推进营商环境再优化再升级？本期《理论周刊》邀请相关专家进行阐释。

以一流营商环境建设加快推进形成新质生产力

何立胜

加快形成新质生产力，既是促进先进生产力发展的本质要求，也是改革完善生产关系的应有之义。习近平总书记在中共中央政治局第十一次集体学习时强调，发展新质生产力，必须进一步全面深化改革，形成与之相适应的新型生产关系。改革开放以来，我们持续推进经济、政治文化、社会、生态文明体制和党的建设制度改革，就是基于调整生产关系激发社会生产力发展活力的要求。站在新的发展阶段，推动形成新型生产关系的基础要件之一，就是要营造市场化、法治化、国际化一流营商环境，充分发挥好政府积极能动作用，加快形成新质生产力。

营商环境营造是一个复杂的系统性工程

营商环境是一项制度软实力、综合竞争力和市场运行效率的重要体现。世界银行研究显示，营商环境改善对GDP增长率和社会投资率的直接拉动效应分别为0.3%和0.36%。营造市场化、法治化、国际化一流营商环境是一个复杂的系统性工程，既涉及产权保护、市场准入、公平竞争、产业发展、创新要素配置，又涉及市场监管、社会信用、国际贸易与国际投资，等等。

第一、完善的市场经济基础性制度，是营造国际一流营商环境的制度保障。党的二十大报告指出，完善产权保护、市场准入、公平竞争、社会信用等市场经济基础制度，优化营商环境。这些是市场经济基础性制度、基础性市场设施，对国际一流营商环境建设具有基础性、根本性的作用。首先，坚持依法平等保护之原则。健全以公平为基准的产权保护制度，优化平等保护的法治环境，切实落实对各类市场主体、各类所有制企业一视同仁对待的法律制度安排，做好平等的制度安排，使之“规则平等、地位平等、权利平等”。其次，营造公平竞争的市场环境。深化要素市场化改革，实现要素价格市场决定、流动自主有序、配置高效公平。坚持市场中立，实施监管中性，强化竞争性基础地位，持续破除市场准入壁垒，全面实施市场准入负面清单制度，营造各类市场主体依法平等使用资源要素、公平参与竞争，在产权保护、公平竞争审查等方面，同等受到法律保护的市场环境。再次，建设充分开放的全国统一大市场。全面落实公平竞争政策制度，加强和改进反垄断和反不正当竞争法。加强宏观政策取向一致性评估，营造稳定透明可预期的政策环境。全面深化改革，着力打通束缚新质生产力发展的堵点卡点，以有效的制度供给促进形成高效规范、公平竞争、充分开放的市场环境，让各类先进优质生产要素向发展新质生产力顺畅流动。

第二，“法治”是最好的营商环境，营商环境的市场化、国际化都需要强有力的法治保障。依法而治和良法善治的状态是良好营商环境之精髓，既包括形式上依法而治的状态，又包括实质上良法善治的价值。持续稳定、透明、规范、可预期的法治化营商环境，不仅为市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用提供充分法治保障，是实现公平与效率相兼顾、相促进、相统一的重要方式，而且也是推动形成新质生产力的关键要素。良好营商环境需要通过“立法、执法、司法、守法”等环节的法治，为市场主体提供稳定的行为预期，并及时将市场化改革、国际化发展的成果以法律法规的形式固化下来，与时俱进地完善产权保护、市场准入、公平竞争、社会信用等市场经济基础法律法规制度。以良法保障善治，制定与市场化、国际化相适应的一流营商环境建设相关的法律法规，必须注重回应经营主体突出关切，做实对拟出台法律法规的公平竞争审查、合法性审查等，尤其是对减损经营主体权益、增加经营主体义务、设置市场准入和退出条件的相关规定进行严格把关，要充分听取经营主体、社会公众和监管部门的意见，要为经营主体留出必要的适应调整期，加强相关部门间的政策衔接，合理把握立法节奏，为发展新质生产力优化完善相关法律制度，形成相应的生产关系。

第三、“国际化”是营造国际一流营商环境的基础性标志与内在要求。以扩大高水平对外开放，为发展新质生产力营造良好国际环境。党的二十大报告明确提出，“稳步推进规则、规制、管理、标准等制度型开放，合理缩减外资准入负面清单，依法保护外商投资权益，加快营造市场化、法治化、国际化的营商环境。”商品与服务、生产要素在国际上的自由流动是经济全球化的本质特征与要求，也是我们营造国际化的营商环境、形成新发展格局的重要举措。目前，经济全球化趋势正从“贸易自由化”向“投资自由化”的方向转型发展，也是形成国际化营商环境的发展方向。随着我们参与的自由贸易协定越来越多、标准越来越高，需要在开放的过程中不断与国际高标准经贸规则对接，进而更好地参与国际大循环、国际竞争，形成吸引集聚全球要素资源的“引力场”。需要加快涉外法治体系和能力建设，加强与高标准国际经贸规则的对接，提升国际商贸规则制定话语权，积极为经营主体参与国际竞争提供充分的机制保障；需要继续保持对外资的吸引力，支持我国企业深度参与全球产业分工合作，更加充分地利用两个市场两种资源，努力在国际竞争中推动产业体系高质量发展；着力推动规则、规制、管理、标准等制度型开放，在市场规则的自由化和规范化建设过程中，更加重视外资准入规则和投资者权益保护规则的优化完善，既是建立国际互信的基础，也是打造“国际化”营商环境的重中之重。

对标国际规则将制度型开放作为核心

营商环境没有最好，只有更好。以上海为例，对标国际规则，将制度型开放作为优化营商环境的核心，把企业感受度作为第一标准，持续打造国际一流营商环境，进一步激发市场主体活力。

自2017年底出台营商环境改革1.0版起，上海的营商环境政策，至今已推到7.0版。这期间，以每年一版的频率持续更新改革方案，实现了优化营商环境大跨越。1.0—3.0版是对标世界银行评估体系、借鉴发达国家经验，聚焦以减少环节、时间、跑动、材料为目标的政务服务流程再造。4.0版整合前3年改革经验，强调对地方事权进行系统集成，通过全生命周期管理服务提升企业感受度。5.0版依托上海建设国家营商环境创新试点契机，重点是更深层次的制度创新，注重国际通行规则与自身深化改革的对接。6.0版紧扣世界银行宜商环境（BEE后更名为B-READY）新版评估体系，在系统集成、全过程全链条全生命周期、高效精准监管、重点区域引领、区域一体化协同、健全法制保障等方向持续发力。7.0版，以市场化为鲜明主线、法治化为基础保障、国际化为重要标准，主要措施包括对标改革提升行动、企业服务提升行动、监管执法提质行动、区域标杆创新行动、营商环境协同共建行动，力争做到贸易投资最便利、行政效率最高、政府服务最规范、法治体系最完善“四个最”，努力实现在国际营商环境竞争中，从“跟跑”到“并跑”再到“领跑”的华丽转身。

诚然，上海仍需正视差距短板，在更大范围、更深层次、更宽领域营造更显特色、更具可复制性的国际一流营商环境，加快形成新质生产力。以宜商环境最小化制度交易成本的目标宗旨，为企业提供从设立到清算、退出的全过程、全生命周期的制度供给与服务，以及以系统经济生态圈的思路着力打造和优化营商环境下功夫；需要加快与《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）和《数字经济伙伴关系协定》（DEPA）等其他先进国际通行规则接轨的步伐进一步突破；需要围绕中国式现代化高质量发展的要求，依然要在行政理念、体制机制改革、行政立法上齐下功夫。

以一流营商环境推进加快形成新质生产力

建设市场化、法治化、国际化一流营商环境，则是形成新型生产关系的基础要件。生产力是推动社会进步最活跃、最革命的要素，新质生产力，其特点是创新，关键在质优，本质是先进生产力，尤其需要与之匹配的生产关系、经济基础、运行机制及相适的发展环境。新质生产力同新兴产业、未来产业关联紧密，体现生产力演化能级跃迁，涉及技术含量高、发展前景广阔、有利于创新驱动发展的新领域，是科技创新在物质生产中发挥主导作用的生产力。形成新质生产力标志其能级跃迁，与此相应的生产关系、经济基础要优化调整，同时也决定了作为上层建筑的营商环境进行适应性调整，这是生产力决定生产关系、经济基础回应生产力发展迭代升级的实践要求。只要科技创新持续、生产力发展持续、经济活动的创新发展不停步，那么，服务于生产力发展、经济运行规律的营商环境优化也决不停步。

发展新质生产力，必须进一步全面深化改革，形成与之相适应的新型生产关系。需要调整完善生产关系，以有效的市场制度供给形成高效规范、公平竞争、充分开放的市场，进而激发社会生产力发展的活力；需要通过完善上层建筑适应经济基础发展要求，让中国特色社会主义更加符合经济社会发展规律的目的。必须进一步全面深化改革，形成与之相适应的新型生产关系，深化政府体制改革，发挥好政府在提供基础性制度、基础性市场设施、要素资源市场化方面的积极能动作用，促进营造市场化、法治化、国际化一流营商环境的形成，并以此推进加快形成新质生产力。

（作者：何立胜，教授，中国浦东干部学院长三角研究院院长）

做优营商环境
成都发布“蓉易+”六大场景

2月18日召开的成都市提能“12345亲清在线”做优一流营商环境工作推进会上，成都对外发布“蓉易享”“蓉易贷”“蓉易诉”“蓉税乐企”“蓉易用”和信用报告代替无违法违规证明实施方案六大创新应用场景，助力企业精耕细作，提升核心竞争力。

一站服务 蓉易享

通过惠企政策“画像”和企业法人“画像”进行比对匹配，让政策找企业；汇聚了国家、省、市、区（市）县生效期政策文件2091件，累计可申报事项1737项；96项免申即享。

一键审批 蓉易贷

通过“统一入口”汇聚8个普惠金融产品，实现线上一键办理；用户可以在网上一键实现“申请-审批-发放”；创业担保贷全流程已从2个月压缩至3天。

一网通办 蓉易诉

提供全链服务，实现诉讼事务“一网通办”；畅通服务渠道，实现解纷服务“一键响应”；打破时空局限，实现在线服务“一触即达”；拓展线下载体，实现专业服务“一站集成”。

一次办结 蓉税乐企

智能快办，助力企业开业即开票；政策找人，助力企业知政策享优惠；信用管家，助力企业防风险谋发展；乐企直连，助力企业降成本提效能。

一纸证明 信用报告

市场主体可多渠道获取报告，实现“一次申请”；应用侧多场景认可报告，实现“一纸证明”；移动端数字化使用报告，实现“一码通行”。

一体服务 蓉易用

满足企业有数可用，汇好资源让数据供得出；满足企业放心用数，建好设施让数据流得动；满足企业服务需求，搞好配套让数据用得好。

深化数字技术应用 推进营商环境再优化再升级

王沙

数字技术应用对优化营商环境具有重要促进作用已经成为全球共识。世界银行《中国优化营商环境的成功经验：改革驱动力及未来机遇》专题报告指出，电子政务服务的广泛运用是中国在“放管服”改革优化营商环境领域取得成功的6个主要驱动因素之一。深化数字技术应用，提升营商环境数字化服务能力与服务水平，是顺应经济社会数字化转型发展的时代之需，是我国营商环境优化改革新阶段破解改革瓶颈的方法路径，也是助力政府职能转变、加强数字政府建设，进一步降低制度性交易成本，提升企业获得感和满意度，激发市场活力和发展动力的重要抓手。需要进一步瞄准角度、拓展深度、提高温度、留足宽度、把握尺度，充分释放数字技术动能，推进营商环境再优化再升级，加快营造市场化法治化国际化一流营商环境。

瞄准角度：聚焦高效服务与有效监管

世界银行新营商环境评估体系项目Business Ready（B-READY）将政府数字化转型和数字化政务服务相关内容作为重要评估标准，贯穿其评估体系的制度、服务和效率三大评估维度和企业全生命周期十大评估指标，凸显数字技术应用价值。

服务与监管并重，是世界银行B-READY评估体系较之前Doing Business（DB）营商环境评估体系的重大内容调整之一。B-READY评估体系中不再过度强调政府监管对单个企业经营带来的制度性成本，而是对政府监管与公共服务对市场整体运行起到的重要作用给予同等关注，并对相关系统可用性、信息可及性、材料数字化、办理时效性等内容进行评价。

深化数字技术应用优化营商环境实践中，需进一步聚焦高效服务与有效监管，围绕经营主体“设立—发展—退出”全周期发展需求，依托大数据、区块链、人工智能等数字技术，推进系统、数据、证照、业务互联互通，加强涉企服务和市场监管的标准化规范化建设，推动有效市场和有为政府更好结合。一方面，聚焦高效服务，以全流程智能化、集成化办理为重点，深化行政审批“秒批秒办”、服务事项“精准推送”、惠企政策“免申即享”等改革探索，加快推动“一网通办”再升级，提升政府服务的数字化、智慧化、便利化水平。另一方面，聚焦有效监管，坚持包容审慎与严格监管并重，充分运用非现场、物联感知、掌上移动、穿透式等新型监管手段，提升监管科学性、有效性、精准性，通过信用监管、无感监管、智慧监管等新型监管方式，最大限度减少对企业正常生产经营活动的干扰。

增强深度：强化数字赋能与数据驱动

数字技术广泛应用为营商环境优化提供了底座支撑与方法路径。在技术应用的基础上，需强化数字赋能与数据驱动，推进体制机制改革与数字技术应用深度融合，推动改革从碎片化业务整合的“物理融合”向整体化政府治理的“化学反应”转变，构建数字化智能化的政府运行形态，提升政府治理和服务效能。一方面，强化数字赋能，通过跨层级跨部门的职能协同，跨平台跨系统的功能整合，加强复杂问题理解、精准知识应用、AI自主学习等技术探索，破解传统政务服务供给碎片化、高成本、低效率问题，为市场主体提供一体化、便利化、智能化的整体性政务服务，促进营商环境数字化服务能力跨越式发展。另一方面，强化数据驱动，充分释放数据要素价值，充分发挥数据的基础资源作用和创新引擎作用，及时感知社会态势，提高对市场主体需求的预测、识别和响应能力，提高精准化个性化服务水平，提升辅助决策能力。

提高温度：提升用户意识与服务体验

营商环境好不好，还需企业说了算。数字技术应用在实践中需提升用户意识与服务体验，从系统功能设计上的“能办”，向企业实际操作中的“好办”转变，提升服务可及性以及经营主体获得感。一是加强线上线下融合发展，推动传统服务方式与数字化服务方式融合创新与突破。推进线上线下政务服务无差别、同标准，做到数据同源、渠道互补、流程衔接。通过电子证照、电子印章和电子材料的互通互认，提升在线办理平台的易用性，减少群众和企业的办事时间和成本。二是坚持数字普惠，弥合“数字鸿沟”，不断满足各类经营主体的多层次多样化服务需求，加强普惠性、基础性、兜底性服务能力。更好满足适老化、无障碍办事服务需求，降低数字技术使用门槛，解决特殊群体在运用智能技术方面遇到的突出困难。通过前置服务、帮办代办、“办不成事”窗口等方式，增强实体服务保障，加强线下兜底服务。三是将改革话语权和服务选择权更多交给企业，实现从政府主导的固定套餐式的被动接受服务模式，向企业需求导向的自主选择服务模式转变。破除改革中政府部门的传统路径依赖，不再是政府觉得企业需要什么或者部门可以提供什么，而是更多地从企业端获取反馈，发现企业真正需要什么，及时对政策举措进行调整和修正。

拓宽广度：统筹集约建设与敏捷创新

数字技术应用推广过程中，既需加强集约统筹，加强标准化规范性，又需留足创新空间，鼓励地方自主探索，注重顶层设计和基层探索有机结合、统一部署和差异探索相互促进。依托全国及省级一体化政务服务平台功能，我国已基本实现以跨区域、跨部门、跨层级一体化政务服务为特征的规范化服务。一方面，集约统筹、共建共享，避免数字化项目重复建设，能够有效整合利用数字基础设施和数据资源，破解区域经济发展不平衡、数字政府建设不均衡问题，并降低建设运营成本，加快成功案例复制推广，为推动营商环境区域一体化进程提供良好基础。另一方面，预留地方政府原创性差异化创新改革空间也至关重要。上海浦东“一业一证”与广东“一照通行”作为破解企业“准入不准营”差异化创新举措，成为地方营商环境新品牌新名片，极大提升了其营商环境显示度、美誉度。我国营商环境改革进入“无人区”后更需要充分发挥地方政府主动性，结合地方实际与企业需求制定，因地制宜、因时制宜开展试点探索。

把握尺度：加强制度建设与安全保障

数字技术广泛应用在带来便利的同时，客观上也带来信息安全和数据产权等风险与挑战，需要进一步加强制度建设与安全保障，坚持促进发展和依法管理相统一、安全可控和开放创新并重，依法依规推进数字技术应用。一是明确运用新技术进行行政管理的制度规则，通过开展对新技术新应用的安全评估，建立健全对算法的审核、运用、监督等管理制度和技术措施，推进政府部门规范有序运用新技术手段赋能管理服务。二是坚持安全可控，严守安全底线，特别是信息数据的安全合法可控，确保各项改革工作在上位法框架下及行为主体权限内，合法合规有序开展。三是积极推动、及时修订和清理现行法律法规中不相适应的条款，同时将经过实践检验行之有效的做法及时上升为制度规范，为数字技术应用提供有力的法治保障。

（作者：王沙，成都市经济发展研究院营商环境专业首席研究员）

主编：何晓蓉 责任编辑：钟文 张舟 陈仕印 美术编辑：肖凤