

Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.zs.2023.08.012

欢迎按以下格式引用:张邦辉,李琴.构建新发展格局视域下的营商环境治理研究[J].重庆大学学报(社会科学版),2024(1):
269-282. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.zs.2023.08.012.

Citation ormat: ZHANG Banghui, LI Qin. Research on business environment governance from the perspective of building a new development pattern[J]. Journal of Chongqing University (Social Science Edition), 2024(1):269-282. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.zs.2023.08.012.

构建新发展格局视域下的 营商环境治理研究

张邦辉^a, 李琴^b

(重庆大学 a. 马克思主义学院; b. 公共管理学院, 重庆 400044)

摘要:营商环境治理作为中国国家治理的重要部分,是国家治理体系和治理能力现代化的重要标志,也是中国式现代化在经济领域的突出表现,彰显着国家治理现代化水平。因此,要牢牢把握营商环境发展方向,坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的二十大精神为指导、以中国式现代化为目标、以马克思主义中国化时代性成果和经验为基础,将营商环境的制度优势转化为国家治理效能。文章以中国式现代化作为营商环境治理的方向引领,以大国经济发展理论、新新贸易理论、马克思主义政治经济学为理论支撑,剖析了构建新发展格局视域下营商环境治理的内在机制,即大国经济理论从“人口规模巨大的现代化”出发,从人口规模多样性和市场多样性的现实角度,揭示了构建形成强大国内市场的重要意义;共同富裕、物质文明与精神文明相协调、人与自然和谐共生的中国式现代化目标,与新新贸易理论中基于企业异质性、挖掘企业潜力、关注企业参与度与责任感、最终实现产业整体效益的逻辑相符合;马克思主义政治经济学追求的国民经济良性循环目标,从国内国际“双循环”的角度,诠释了“和平发展道路”的政治经济学内涵。其次,文章基于三大理论基础,解析新发展格局视域下营商环境治理促进经济发展的多维动态逻辑,即基于大国经济发展理论的要素市场化配置逻辑、基于新新贸易理论的产业链供应链升级逻辑与基于马克思主义政治经济学的现代流通体系建设逻辑。最后,文章将营商环境治理的多维动态逻辑融入中国当前构建新发展格局的目标取向和战略选择中,提出构建新发展格局视域下营商环境治理的市场化改革路径、创新驱动路径和“放管服”改革路径,三条作用路径相辅相成、协同发力,以制度创新为新发展格局经济体系注入源源不断的活力。

关键词:党的二十大精神;营商环境治理;国内国际双循环;新发展格局;中国式现代化;“放管服”

中图分类号:F279.2 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2024)01-0269-14

基金项目:民政部政策研究项目“新时代民政基本社会服务体系研究”(H20200008)

作者简介:张邦辉,重庆大学马克思主义学院教授,博士研究生导师,Email: zhbmx@cqu.edu.cn;李琴(通信作者),重庆大学公共管理学院博士研究生。

一、文献回顾与问题提出

习近平总书记在党的二十大报告中明确指出,要“加快构建新发展格局,着力推动高质量发展”,要“构建系统完善的市场经济基础制度,营造市场化、法治化、国际化一流营商环境”^[1]。新发展格局下,不仅要让市场在资源配置中发挥作用,贯彻落实新发展理念,更是要以“推动形成更加优化的营商环境”为抓手,实现经济的高质量发展。事实上,营商环境治理作为彰显国家治理现代化成就的重要标志之一,牵涉到现代市场全要素生产率的提高,影响着以政府职能转变为核心的行政管理体制改革,也关系着开放型经济体系的构建与国际竞争优势的形成^[2]。在世界面临百年未有之大变局的时代背景下,新一轮科技革命和产业变革影响着世界格局与大国命运,国家关系和国际力量对比变化成为大变局的最大变量^[3],国际国内一系列深刻复杂变化给营商环境优化带来了新的要求和挑战。如何在构建新发展格局背景下进一步优化营商环境,实现经济高质量发展的内在要求^[4],构建与新发展格局相适应的营商环境治理体系成为新时代面临的重要课题。

党的十八大以来,中国营商环境建设不断深化,无论是“先证后核”“一企一证”等审批新模式的探索创新^[5],还是减税降费与“双随机、一公开”监管模式的全面推行,都为优化营商环境按下加速键^[6]。随着中国进入新发展阶段,“基本实现社会主义现代化”成为中国经济体制改革面临的新形势^[7],营商环境优化从国家治理现代化层面营造了国民经济发展的制度环境,强调政府、企业、行业协会等多元化的参与主体,通过制度化的治理方式和“协同治理”的合作化治理机制共同实现经济高质量发展的公共性治理目标。但与此同时,中国地方营商环境建设仍面临着体制不顺、机制不活、融资服务不优以及经济开发区龙头作用发挥不好等现实困境,需要从新发展格局中予以回应,进一步理清新发展阶段下营商环境治理战略与治理逻辑的关系^[8]。

根据现有文献,从国家治理层面研究营商环境优化的成果主要聚焦于四个方向:一是面向社会治理目标的营商环境优化,营商环境的建设和优化过程究其本质而言也是一种公共治理的过程,因而作为一种具有制度特征的公共产品,营商环境和治理理论在逻辑上具有高度契合性^[9];二是面向市场主体需求的营商环境优化,在马斯洛需求层次理论指导下,强调并构建了立足于企业需求分析的营商环境优化逻辑和框架,从企业法人的多样化需求出发,加强营商环境优化重点领域建设,试图解决企业实际生产经营中面临的“痛点”“堵点”和“难点”,推进营商环境系统协调优化^[10];三是面向数字经济与绿色发展的营商环境优化,从新业态的组织方式、要素构成、主体形态等方面构建现代化数字基础设施体系^[11],鼓励绿色创新,打造有利于发挥数字经济优势、推动产业绿色转型的营商环境^[12-13];四是面向新发展格局促进营商环境优化,从政务环境、市场环境、法治环境与社会环境着手,释放制度红利、匹配政策工具^[14],探索构建央地协同、鼓励创新、对标一流的营商环境新范式^[15],以吸引全球优质要素资源、巩固提升中国竞争力^[16]。

依循上述优化方向,中国针对营商环境深层制度安排和运行机制进行了有益探索与实践,逐步形成三方面优化路径。首先,简政放权的权力边界路径,即通过精简行政审批流程和下放审批权限等方式来界定政府公共权力的边界,进而释放市场主体活力、激发企业创新动力^[17]。其次,放管结合的制度建设路径,以“保障型政府”的构建与优化对正式制度进行强化,减少官员私人关系网络作用,从而有效降低制度性交易成本^[18]。最后,优化服务的技术创新路径,通过“互联网+政务服务”的平台建设,整合政府信息公开、“互联网+”与大数据机构的职能,减少市场主体营商过程中的制度

性交易成本,破除经济高质量发展的瓶颈和掣肘^[19]。

可以认为,已有文献阐释了营商环境赋能经济高质量发展的重要意义,为理解营商环境推动经济良性发展奠定了基础。但从研究视角上,目前关于新发展格局下营商环境治理针对性研究相对较少,对新发展格局下营商环境治理的内在逻辑和作用机制分析尚不清晰。为此,本研究从新发展格局和营商环境之间的深层次关系出发,厘清新发展格局下营商环境治理方向和理论逻辑,找出适合新发展阶段的营商环境优化路径与措施,拓展新发展格局下营商环境优化研究。

二、构建新发展格局视域下的营商环境治理:方向引领、理论支撑与逻辑基础

新发展阶段下营商环境的持续优化对经济高质量发展起着至关重要的作用,尤其是随着营商环境治理不断服务和融入新发展格局,从整体上助力中国经济发展。具体而言,本研究从“双循环”新发展格局的理论源泉出发,阐释新发展格局导向的营商环境治理逻辑,总体理论框架如图1。

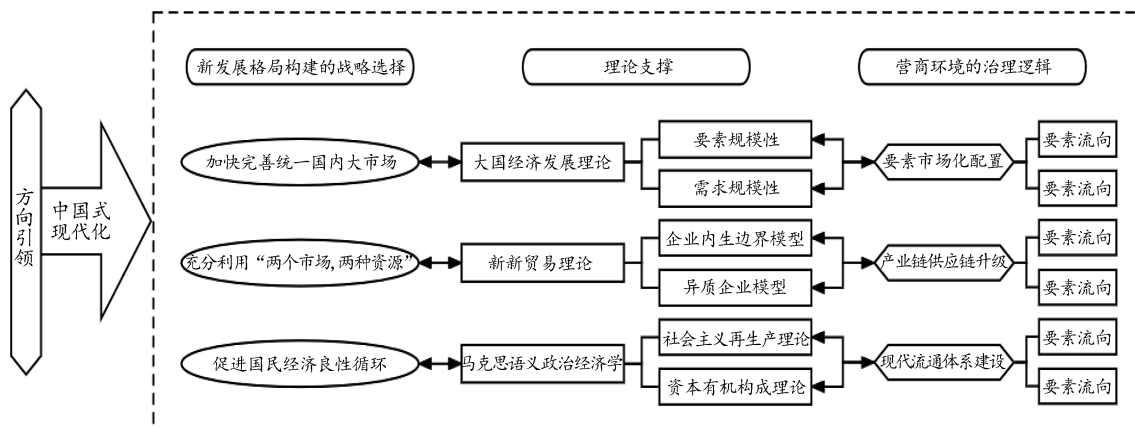


图1 新发展格局视域下营商环境治理的理论支撑与治理思路

(一) 方向引领

国家治理体系和治理能力现代化是中国式现代化的重要组成部分,而营商环境治理本质上是国家治理体系和治理能力现代化在经济发展领域取得的显著成就,彰显着中国式现代化的逻辑进路^[20]。因此,营商环境治理必然遵循中国式现代化的现实实践方向。第一,营商环境治理要着眼于“人口规模巨大的现代化”,从规模巨大的国土空间和市场体量出发,加快推进全国统一大市场建设,形成合力推动实现中国经济高质量发展;第二,营商环境治理要立足于“实现全体人民共同富裕的现代化”,要以人民为中心、以企业为中心,优化政务服务,释放政策红利,为微观主体减负赋能^[21];第三,营商环境治理要致力于“物质文明与精神文明相协调的现代化”,充分发挥民主参与在经济政策制定中的作用,以诚信守约、公平公正等强大的精神力量引导市场体系建设,促进亲清政商关系构建;第四,营商环境治理要有利于“人与自然和谐共生的现代化”,要坚持绿色发展理念原则,立足中国资源禀赋,加快发展方式绿色转型,先立后破推进碳达峰行动,促进人与自然和谐共生^[22];第五,营商环境治理要贯穿于“走和平发展道路的现代化”,始终坚信“最大的营商环境是和平”,在国际市场中坚决反对单边主义和贸易保护主义,维护公平安全自由贸易,持续打造市场化法治化国际化一流营商环境^[23]。

营商环境治理作为国家治理体系和治理能力现代化的重要内容,是中国式现代化在经济领域的突出表现,彰显着国家治理现代化水平。因此,要牢牢把握营商环境发展方向,坚持以习近平新

时代中国特色社会主义思想和党的二十大精神为指导、以中国式现代化为目标、以马克思主义中国化时代化成果和经验为基础,将营商环境的制度优势转化为国家治理效能^[24]。

(二) 理论基础

以中国式现代化为方向引领的营商环境治理,与大国经济发展理论、新新贸易理论、马克思主义政治经济学的逻辑一脉相承。

1. 基于大国经济发展理论的要素市场化配置逻辑

面向新发展格局的营商环境治理,不仅以新发展格局为背景,更遵循新发展格局的目标要求,由此大国经济发展理论成为新发展格局视域下营商环境治理的第一大理论源泉。大国经济发展理论的核心内涵在于大国的“规模性”^[25]。斯密认为,巨大的市场规模可以促进市场分工精细化,从而推动经济发展。马歇尔指出,一国的经济优势不仅依赖于生产要素规模性带来的竞争优势,需求规模性带来的多样化市场需求也起着至关重要的作用。中国作为一个兼具经济超大规模性和消费市场多级性的经济大国,具有庞大的市场容量和多样化的市场要素,这些优势将为构建“国内大循环为主体,国内国际双循环相互促进”的新发展格局打下坚实基础。在优化“规模性”大国经济的要素配置方面,营商环境发挥着不可忽视的作用,涵盖企业从开办到退出整个经营过程中触及的全要素总和^[26]。大国经济发展理论不仅论证了当前中国构建新发展格局的合理性,也在要素层面为中国现阶段优化营商环境指明了方向,即营商环境治理要促进要素的市场化配置,保障和扩大市场容量,筑牢大国经济的要素“规模性”根基。

在大国经济发展理论视域下,营商环境治理有效促进要素市场化改革成为新阶段中国经济可持续发展的必然要求,“营商环境治理-要素市场化改革-新发展格局构建”之间具有深刻的内在逻辑。营商环境决定了高端要素资源的流向与聚集,这些高端要素尤其是科技创新、制度环境的发展,成为决定大国经济是否可以依靠内循环实现高质量发展的关键和根本性因素。过去中国经济发展主要依靠低生产要素成本优势如土地低价供给、税收优化、低廉劳动等吸引投资,使中国企业在经济全球化的背景下获得了市场竞争力,促进了中国经济较长一段时期的高速增长。但如今这种低成本要素的比较优势日益弱化,对内循环而言,高端要素发展和要素间耦合机制更为重要,营商环境改革只有向要素协调的方向发展,才能在未来不断挖掘中国市场主体的活力^[27];对外循环而言,中国营商环境的法治化、便利化逐渐成为吸引外部高端要素的关键,保障市场主体在市场竞争活动中的公平性,降低制度性交易成本,对于中国在新形势下获得比较优势至关重要。由此,综合内外循环的发展方向,以深化要素市场化改革为逻辑,下一轮的营商环境优化既要从要素配置着手,又要从引导要素流动的营商制度着手,挖掘企业营商环境中要素供给和配置的潜力,提高其潜在的增长率。除高端要素以外,营商环境对一般性发展要素的作用也不可忽视,优良的营商环境在某种程度上就是生产力,甚至是新质生产力^[28-29],对在营商环境体系内培育人力、财力和物力等生产要素具有引领性作用。

按照大国经济发展理论中要素市场化原则,推动要素市场化配置必然成为新时期营商环境治理的应有之义。在此意义下,营商环境治理应进一步依据要素市场化配置逻辑,遵循市场作用资源配置的规律和形式,确保各类市场要素高效匹配、高质发展。通过上述理论梳理和逻辑推演,未来营商环境优化路径将与此契合。在总体方向上,要充分发挥市场对资源配置“无形的手”的作用,加快建设统一开放、竞争有序的高标准市场体系,更大程度激发市场活力和社会创造力。在具体实施

方向上,以促进各类经济要素的合理流动、耦合配置为着力点,遵循营商环境各类要素相应的市场逻辑,把握要素之间共栖、共生关系,注重要素间合理搭配,推动形成有利于市场主体创新发展的营商环境组态。在重点关注方面,以发挥市场在高端资源配置中的决定性作用为目标,以激发市场主体高质量生产力为根本,着眼于提高区域高端要素集聚能力和效率^[30]。

2. 基于新新贸易理论的产业链供应链升级逻辑

新新贸易理论包含了企业内生边界模型和异质企业模型。企业内生边界模型表明某一企业在资源配置方式上的选择,研究了企业向另一家企业购买中间投入品以生产某一最终产品时在多种组织形式中的选择偏好,该模型与不同企业之间的连接(即供应链)相关,解释了不同企业在某一产品供应过程中的合作机制。异质企业模型则说明同一产业的不同企业在是否出口问题上的选择^[31],该模型与不同企业社会分工有序绞合(即产业链)相对应,阐明了不同企业同类产品供应中的竞争机制。新新贸易理论从企业异质性和国际贸易理论出发,不仅说明了贸易市场中各企业在同一产品供应中的联结方式,也解释了各企业在整个产业生态中形成有序分工的机制原理,更阐明了企业国际化路径选择的影响因素,论证了产业链供应链优化升级对于国内国际双循环稳定发展的重要意义^[32]。从产业链供应链角度出发,营商环境治理正是为了降低市场主体贸易过程中的制度性交易成本,为产业链供应链上企业的竞争与合作机制提供制度保障和规范标准,推动贸易市场份额遵循“优胜劣汰”的规则在企业间进行重新配置,进而影响企业进入国际市场的决策^[33]。尤其是在疫情冲击全球产业链的情况下,要实现中国经济国内国际双循环的良性发展,营商环境既要保障国内产业链畅通,又要维护中国国际产业链供应链的安全稳定。新新贸易理论从微观企业角度揭示产业链供应链升级作用于新发展格局的内在逻辑,成为优化营商环境的又一理论依据。

在新新发展理论视域下,营商环境治理应遵循产业链供应链稳定升级的逻辑,引导规范企业经济的选择和行为,促进产业体系和经济体系的发展,理顺“营商环境治理—产业链供应链升级—新发展格局构建”的实践进路。一是营商环境治理有利于增强产业链供应链的韧性。以链条效应为例,产业链供应链把市场中各类企业有机组合起来,促进经济循环畅通,如果其中某一环节出现问题,势必影响链条上相关企业的生产活动,导致产业链供应链中断。营商环境与企业产业的每一链条息息相关,针对性优化营商环境往往能防止产业链供应链中断,通过制度建设引导企业创新升级和优化转型,也能充分发挥“补链强链”的作用。二是营商环境治理促进企业等市场主体之间竞争与合作关系的良性发展。从企业异质性影响供给侧的角度而言,营商环境能在产业链中产生效能溢出的正外部性,良好的营商环境通过促进企业公平竞争取得企业发展资源,也有利于构建促进企业合作的产业链体系。一方面,在“优胜劣汰”的市场竞争原则下,具备一定竞争优势的企业通过更新生产技术和开发新市场竞争资源等方式充分挖掘市场潜力,而处于竞争劣势的企业则会选择对标优质企业,进行企业管理或产出方式的调整,以提升产品和服务的质量,从微观上强化产业链。另一方面,在合作原则的指导下,信用体系完备和国际贸易规则健全的营商环境有利于激发企业之间的合作意愿,为国内企业拓展国际市场以及外国企业投资国内提供保障,从而优化国际市场、促进国际循环的转型升级。

新发展理论从链条效应和企业异质性的角度,揭示了营商环境下各企业决策、合作与竞争关系如何挖掘生产率提升空间、推动产业优化升级的内在逻辑,从而为营商环境治理推动产业链供应链升级指明了方向。一是深化营商环境体制机制改革。中国的产业链供应链具有很好的基础和优

势,但是中国产业链供应链中很多企业在关键产品和服务方面还处于中下游水平,尚未取得制高点,亟待营造一种有利于推动科技进步、制度创新的营商环境以激发更多的科技创新活力,破除体制机制障碍,深化“放管服”改革,加强“新基建”等措施均是产业链供应链稳定性的基础保障。二是坚持营商环境国际化发展。随着科技的不断进步和世界各国联系不断增强,新的国际分工体系和世界经济格局在新一轮科技革命和产业变革的催化下逐渐形成,产业链供应链的全球互动合作更加深入。为配合产业链供应链升级,营商环境应朝着夯实企业生存发展“土壤”的方向优化,强化建设和创新制度,深入对接国际经贸规则,继续鼓励自由贸易试验区的大胆创新,持续深化多边合作,推进共建“一带一路”,深入开展产业链供应链的全球互动合作,推动全面开放新格局的形成。

3. 基于马克思主义政治经济学的现代流通体系建设逻辑

马克思主义政治经济学指出,国民经济良性循环表现在需求侧与供给侧的融合与对接,二者在横向和纵向上的相互作用形成了国民经济良性循环的基本保障^[34]。从横向来看,供需对接下国民经济的良性循环是社会生产过程中各部门之间分工合作形成的部门间良性循环;从纵向来看,这一良性循环是再生产过程各环节有机衔接而实现的产业内良性循环。将这两个方面的循环拓展至国家全产业甚至国际范围层面,便能促进国内与国际的“双循环”。具体而言,对于新发展格局导向营商环境优化的逻辑梳理,马克思主义政治经济学中主要有两个理论有着启发意义。马克思的社会主义再生产理论认为,在社会再生产过程中,流通效率的优化关系着经济社会总循环效率的整体提升。其坚持扩大内需的战略基点和供给侧结构性改革的战略方向,与新发展格局构建的逻辑一致,为营商环境优化助力双循环格局构建提供了方向指引。社会主义经济应当是一个良性循环的经济,无论是要素的市场化配置还是产业链供应链的稳定升级,最终都要依赖于现代流通体系的畅通,以实现国民经济和国际经济的循环畅通。此外,马克思的资本有机构成理论指出,随着社会发展,资本有机构成比例会不断演进,即不变资本和可变资本的价值构成不断改变。因此,“双循环”战略不仅要有效提升就业形势以增加劳动力这一可变资本,更应大力发展新兴技术以提高不变资本,打造发展新引擎,以适应高新技术时代发展需要。

在马克思主义政治经济学的理论指导下,流通体系是联系供给侧与需求侧的有效桥梁,国内循环和国际循环均离不开高效的现代流通体系。而“营商环境治理-流通体系建设-新发展格局构建”的内在逻辑在于,营商环境治理能够疏通中国现代流通体系建设的堵点,以畅通国内国际双循环。一方面营商环境的优化能够为现代流通体系建设提供硬件支持。营商环境治理是一个从硬件提升到软件优化的系统工程,因此,基础设施的建设也是营商环境优化的重要内容之一。这不仅有利于提高整体层面居民生活环境质量和城市管理效益,更为企业原材料、产品等生产资料的输送和企业之间的交流合作提供便利,降低企业生产交易成本,为企业发展和项目建设创造良好的基础设施“硬环境”。二是营商环境的优化能够为现代流通体系建设提供“软件”保障。优化营商环境要求推动“放管服”改革取得更大突破,作为现代流通体系“软环境”的建设,深化流通物流领域的“放管服”改革是已有“放管服”改革突破的重要方向。具体而言,“放管服”改革应在流通领域内加以延伸和细化,包括进一步简化和取消行政审批手续,运用现代信息技术实施线上线下统一监管,加强流通领域法治化、标准化和诚信体系建设等。综合上述理论与逻辑,以营商环境治理构建新发展格局的另一方向在于促进现代流通体系硬件和软件的统筹建设,在更大范围内将供给侧和需求侧联系起来,以此扩大交易范围、推动分工深化、提高生产效率^[35]。

综上所述,新发展格局视域下的营商环境治理应当统筹推进现代流通体系硬件和软件建设,在商贸流通领域的基础设施建设和政策保障上持续发力,创新发展流通新技术、新业态与新模式。基于社会主义再生产理论和资本有机构成理论,马克思主义政治经济学为营商环境优化推动流通体系发展提供了方向指引。一是要从数字化角度夯实营商环境内的流通性硬基础。在流通体系硬件设施上,推动实现流通体系数字化,加快形成高效便捷、协同联动的现代物流网络。二是从营商环境制度层面优化流通体系软环境。营商环境优化需从流通领域用地保障、税费保障和执法保障等制度环境出发,进一步清除区域间要素和产品流动的障碍,保障国际国内市场主体在要素资源获取、市场准入和产权保护上的公平公正,加快构建城乡一体、内外联通、安全高效的物流网络。

(三) 逻辑基础

新发展格局视域下的营商环境治理旨在建立和完善高标准市场体系,推动市场经济法治化、便利化、国际化,为企业创新发展营造良好的市场环境。就我国构建新发展格局的目标取向与战略选择而言,营商环境治理对于经济发展的作用机制遵循以下多维动态逻辑,如图2所示。

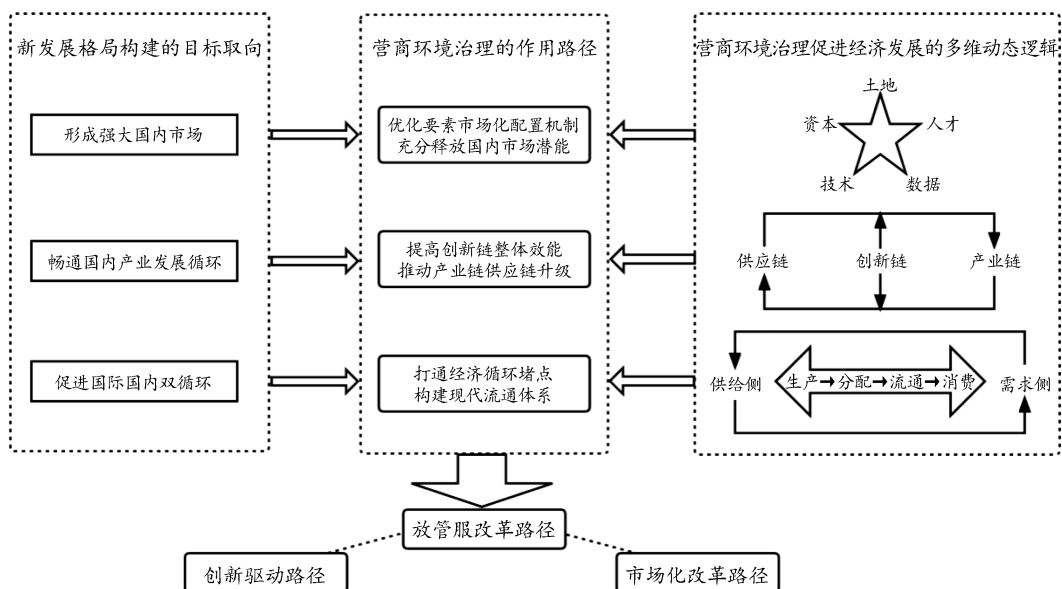


图2 营商环境治理促进经济发展的多维动态逻辑

一是从扩大内需的战略基点出发,形成强大的国内市场,这就要求营商环境治理在盘活市场要素、挖掘市场潜力的同时,注重土地、人才、资本、技术、数据等市场要素的科学配置和合理流动,壮大和巩固新发展格局构建的战略资源。二是从产业优化升级和畅通企业合作关系的战略方向出发,畅通国内大循环,充分利用“两个市场,两种资源”,将创新链全面融入产业链与供应链的现代化升级中,以创新驱动进一步拓展国际国内市场空间,不断提升促进国民经济高质量发展的战略竞争力。三是从畅通国内国际双循环的战略布局出发,通过营商环境治理统筹推进现代流通体系建设,从供给侧和需求侧两端发力,推动产业和消费“双升级”,打通经济循环过程中的各大痛点、难点和堵点,为构建更高水平的开放型经济体制提供战略支撑。

在构建新发展格局的视域下,营商环境治理促进经济高质量发展的逻辑体现了多维性和动态性的特点。一方面,新发展格局视域下的营商环境治理是一个涵盖了市场要素原子—市场产销链条—经济循环过程的多维逻辑范式,这一治理逻辑不仅从新发展格局“双循环”的宏观战略布局出

发强调经济发展各环节的制度建设,也从产业链供应链的中观环节出发探索市场化改革与政府“放管服”改革“双手发力”的制度创新,更从市场中的各类微观原则出发聚焦各市场主体利益保护的人文关切。另一方面,这一治理逻辑也体现了经济体系内部各要素、各链条、各环节相互影响的动态性以及经济系统与社会系统、政治系统等外界环境相互作用的动态性。

基于上述分析,本文将营商环境治理的多维动态逻辑融入中国当前构建新发展格局的目标取向和战略选择中,提出了构建新发展格局视域下营商环境治理的三条作用路径。结合新发展格局壮大国内市场的目标取向和营商环境治理微观层面五大市场要素的作用逻辑,提出了优化要素市场化配置机制、充分释放国内市场潜能的“市场化改革路径”。依据新发展格局畅通国内产业循环的战略要求和营商环境治理中观层面的产业链供应链创新链“三链融合”逻辑,提出了提高创新链整体效能、推动产业链供应链升级的“创新驱动路径”。融合新发展格局畅通国内国际双循环的战略规划和营商环境治理宏观层面畅通各生产环节的制度建设逻辑,提出了打通经济循环堵点、构建现代流通体系的“放管服”改革路径。三条路径相辅相成,共同构成了构建新发展格局视域下的营商环境治理框架。

三、构建新发展格局视域下的营商环境治理:路径分析与具体措施

营商环境优化通过制度创新降低制度性交易成本,日益成为建设现代化经济体系和推动高质量发展的重要突破口。中国在营商环境优化方面已有诸多经验,但新发展格局对营商环境治理优化提出了历史性的新要求。为应对此紧迫要求,本文在文献梳理的基础上,追溯构建新发展格局的理论源泉,厘清了构建新发展格局视域下营商环境治理的逻辑与治理方向,本部分则在方向、理论与逻辑的指导下,尝试性地构建新发展格局视域下营商环境治理的具体路径,并提出营商环境治理优化的具体措施。

面向国家治理现代化的营商环境优化特别强调多元主体协同治理的机制建设。由于营商环境生态包含的主体有政府、社会、市场等,这些主体是营商环境实现协同治理的具体落脚点^[36]。从治理目标的角度而言,无论是政府主体还是企业、社会行业组织等市场主体都是要推动实现国民经济高质量发展,这一公共价值的确定是平衡营商环境治理主体关系的重要前提,这就要求营商环境治理贯彻沟通、协商、关联的理念,达成多元治理主体的目标一致性。从权力和利益分配的角度而言,政府主体作为营商环境治理的“权力主导者”,一方面应当深化市场化改革,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,将参与权、表达权、监督权等权力交给市场、社会等其他治理主体,以达成权力分配的均衡;另一方面要“把蛋糕做大”,积极推动科技创新升级、拓宽市场发展空间、合理分配并切实保障治理主体的所得利益,充分激发参与主体的积极性,推动各主体在权力和利益的双重保障下达成多元治理主体的行为一致性。从功能互补的角度而言,政府主体在营商环境治理体系中的作用有限,需要依托“放管服”改革将部分功能转交给市场和社会以达到治理效益最大化,社会主体承接更多的监督和辅助经济发展的功能,而企业等市场主体在承接这些经济发展功能的同时,也逐渐发挥自己的社会功能,为社会发展积累更充裕财富、提供更优质服务,达成多元治理主体的功能互补性^[37]。因此,本文选择从上述营商环境三大主体和治理理念角度出发,总结新发展格局导向营商环境优化的三条路径,并分析其相互协调的作用方式,具体路径如图3所示。

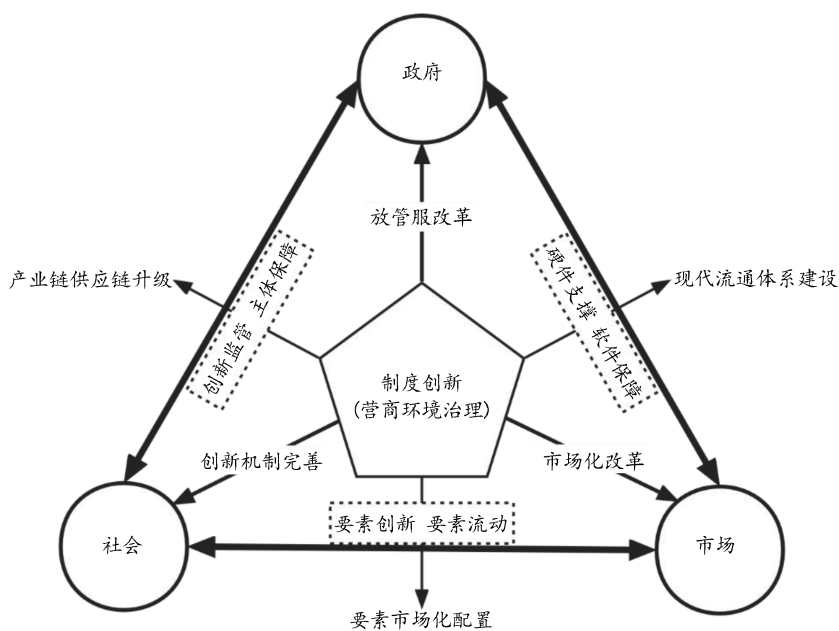


图3 新发展格局导向的营商环境治理框架

(一) 坚持市场化改革路径,提供不竭发展动力

市场决定资源配置是营商环境治理促进经济高质量发展的体制基础。从新发展格局视域下营商环境治理逻辑而言,坚持市场化改革路径既是要素市场化配置的必然要求,也是激发创新活力、畅通现代流通体系的重要前提。在新发展格局视域下推进营商环境治理首先要进一步深化改革,坚持市场化改革路径,让市场在资源配置中起决定性作用,大力降低实体经济经营成本,减轻企业负担,激活各类市场主体活力,吸引各类高端要素的集聚和配置,努力打造一流营商环境。具体到构建新发展格局的话语体系中,营商环境治理的市场化改革路径应从营造良好的市场环境角度出发,一方面要求促进要素的市场化配置,为营商环境各要素的耦合和流动畅通渠道,为企业的创新升级营造良好的市场氛围;另一方面也要助力现代流通体系建设,将市场化机制引入到流通体系的基础设施建设和制度规范配套中,厘清“放管服”背景下政府“有形的手”的作用范围。

1. 健全要素市场运行机制

健全要素交易规则,完善要素服务体系,创新要素产权结构,探索科学管理模式,整合多样化市场资源和业务服务,搭建要素市场化贸易综合服务平台,依法规范大数据交易服务平台建设,统筹推进要素市场全过程贸易电子化和实物资产证券化,为充分发挥市场作用、激发市场主体活力厚植沃土。拓展公共资源交易平台覆盖范围,打造全要素市场化交易平台,整合利用已有要素交易场所,加强区域联动,拓展交易品种,组建要素集团,优化运营模式,盘活错配低效闲置资源,提高要素配置效率和要素交易平台整体发展水平。提升要素市场化监管效能,完善公平竞争审查制度,打破地方保护,依据反垄断法和反不正当竞争法监控市场主体商品和服务的价格,严厉打击盗版复制侵权等违法违规行为,严格保护技术产品和信息产品的知识产权,保障高端要素资源主体的合法权益,营造公平公正的市场竞争环境。加快推进重点领域诚信建设、诚信教育与诚信文化建设,完善社会征信体系,提高征信信息化水平,促进信用信息在业务系统与信用平台之间的交换共享,为企业诚信健康发展营造良好的信用与市场环境。

2. 完善流通体系市场化建设

中国自改革开放以来就探索在商品流通领域引入市场机制,商贸流通市场规模稳步扩大,逐步形成了多元化商品交织的流通网络和多元化竞争格局的流通机制,流通国际化程度与流通国际竞争力稳步提升。作为孕育新业态、新模式成长的重要领域之一,商贸流通建设更应该立足当前新发展格局总体要求精准施策,突破现有流通体系的障碍,充分发挥市场机制作用,更好构建现代流通体系,引领新型消费,加速经济高质量发展。健全商贸流通市场可追溯体系,完善产品可追溯管理制度,落实追溯责任,创新追溯路径,探索建立商品标准化体系,强大国内市场。加强对现代流通企业的引导和培育,强化流通企业以引领生产,借助现代信息技术的发展,引导培育一批实力强劲的现代流通企业,推动建立适应消费者需求、实现定制化生产的现代生产体系,提高生产和流通的效率,加快构建产业链供应链新业态。完善区域商贸流通协调合作机制,依托跨境电商新平台,创新协调合作模式,提高资源空间集聚程度和流通协作效率,畅通国内外供需渠道,打造由流通新业态主导的供应链体系,促进国内国际市场的直接连接,借助跨境电商的东风赋能新发展格局导向的开放型经济。

(二) 建立健全创新机制,打造创新驱动新引擎

随着新一轮科技革命和产业变革的不断深入,新技术的大规模应用和转型升级成为新时期经济发展的新引擎,在此背景下推进营商环境治理,不仅需要从要素层面激发市场潜力与动力,也需要从产业链供应链层面以创新驱动产业升级,为中国经济畅通循环保驾护航。为此,在构建新发展格局视域下的营商环境治理中,完善创新机制应从企业等主体的市场活动出发,一方面从要素培育层面营造鼓励创新的制度环境,促进企业进行制度创新、技术创新和管理创新,促进市场中各类创新要素的流动,从而释放市场化改革主体活力;另一方面强调主体保障,在实现企业创新升级的基础上通过建立相应的配套制度规范和保障企业之间的竞合关系,形成企业之间的良性发展,从而促进产业链供应链的整体升级和优化。

1. 完善创新要素培育机制

中国目前正处在创新驱动发展时期,与发达国家相比,中国创新资本投入不足、原始创新能力不强、科技成果向市场转化的渠道不畅,市场主体创新水平和创新动力有限。完善高新技术企业投融资制度,建立稳定的科技财税支持制度,解决影响企业创新发展的资金短缺问题,搭建银行和企业之间的合作平台,探索建立多样化的科技财政支持方式,为大众创业、万众创新融资开辟长期、稳定的绿色通道。健全引进、培育创新型人才协同化制度,要求高等教育强调创新意识和创新能力培养,积极引进境外优秀人才,创新人才培养方式,搭建平台促进产教融合、校企合作。完善差异化激励制度,尊重各类创新人才特点,增强激励针对性,因人而异、因地制宜建立多层次的科技奖励制度,完善期权、股权激励制度,鼓励产业变革聚焦重大科研成果。持续推进科研管理改革试点,完善分级责任担当机制,强化科研项目绩效评价,缩短地方政府科研创新成果奖励周期,依据财政实力提高奖励力度,为人才、金融、技术等要素的创新和流动提供财政保障和政策支持。

2. 健全创新主体保障机制

为了保护创新积极性,有效规避技术溢出对创新主体带来的经济损失,促进创新成果在供需主体之间实现有效对接,制度规范和政策约束意义重大。推进科技成果产权化改革,创新知识产权制度,规范专利应用市场,健全创新主体法治保障机制,完善创新成果交易、应用相关法律制度,构筑

富有活力和韧性的创新生态链。健全市场准入制度,突出强调市场准入的引导功能,促进市场创新资源在企业之间合理分配,为产业结构深化调整提供内生动力,促进产业链供应链的转型升级。探索构建共享信息平台,促进重大研究成果在行业内通过交流共享和共性研发的方式,引领新方向、实现新突破。创新国际互动合作机制,打造国际化创新经验交流平台,深入推进多边合作,畅通国际合作渠道,完善创新成果国际化交易市场制度,鼓励国内企业到国际市场寻找机遇、创造机遇,把握规模拓展和技术创新的机会,健全外资企业权益保护制度,推动实现更高水平对外开放。

(三) 持续深化“放管服”改革,释放经济发展活力

营商环境作为发展的体制性、制度性安排,尤其强调政府作为营商环境的主体在市场活动中的重要作用,因此,如何实现“有为政府”与“有效市场”的有机结合,如何实现由“政府主导”到“协同治理”的理念转变,成为中国在经济发展和转型中的迫切要求,也成为新时期“放管服”改革的主要内容。从“放管服”改革的角度而言,高效的营商环境就是“看得见的手”,它在盘活市场要素、推动产业升级和现代化流通体系构建中起着重要的政策引领和支持作用,是市场化改革路径发挥作用的重要前提,也是创新驱动发展路径的制度基础。因此,在新发展格局导向的营商环境优化中,“放管服”改革从政府主体的角度出发,着重推进政府在产业链供应链升级和现代流通体系建设中的“放管服”,一方面要求政府在强化科技创新和产业链供应链韧性方面持续发力,为产业链供应链优化升级提供服务和保障,为企业等市场主体的创新活动提供强大的政策支撑;另一方面也要求政府部门持续深化现代流通领域内的“放管服”改革,厘清“放管服”背景下政府“有形的手”的作用范围,加速释放市场活力。

1. 深化科技领域“放管服”改革

营造各类创新主体协同合作、创新要素高效配置的优质创新生态环境,对于新发展阶段下提高科技创新活性、提升供应链弹性、强化产业链韧性而言具有重要作用。然而,目前中国产学研融合水平仍旧不高,长期可持续的产学研协同创新仍然较为缺乏,较多局限于产品和工艺的研发创新。因此,亟待深化科研创新领域“放管服”改革,为科研人员创新营造宽松环境。加快推进科研项目预算和管理制度改革,下放预算编制与调剂权限,简化财务验收手续,精简项目申报、过程管理与项目推荐流程,落实用人自主权,促进各类科研资源合法、高效、顺畅流动,为创新发展开辟绿色通道。完善国家科技创新治理体系,转变政府治理理念和方式,寓管理于服务之中,统筹协调过程管理和创新服务职能,在加强创新监管的同时,积极拓宽政府科技创新领域服务范围,确保各类创新主体权益,破除创新主体研发投入的体制性障碍,提升创新体系整体效能。

2. 推进现代流通领域“放管服”改革

在社会生产过程中,流通连接着从生产到消费的各个环节,其效率影响着市场经济整体循环过程。因此,面向新发展格局的营商环境优化要加快政府职能转变,持续推进流通领域的“放管服”改革,破除阻碍流通发展的体制机制障碍。在现代流通领域,要落实政府权责清单制度,推进各级政府梳理权责关系,探索建立标准规范、动态监管的权责清单制度,划清政府与市场、政府与社会的职能边界。具体而言,需要完善跨区域合作协商共享机制,建立健全政府间商贸流通协调制度,打破区域和部门界限,建立大流通管理机制,推进不同部门、领域之间的协调配合,促进流通领域转型升级,积极与其他国家签订双边投资保护协定,完善流通服务支持政策体系,为流通企业的运营和境外投资提供全方位的服务。推进现代流通体系数字化建设,充分利用互联网和数字信息技术,

完善数字化零售体系、交通运输和物流配送体系,推动现代流通体系与生产过程的深度融合与转型升级。

四、研究总结

作为发端于政府制度环境且自上而下的制度变革,在释放内需潜力和畅通经济循环上,营商环境治理的重要价值获得越来越多的共识。在中国式现代化视角和新发展格局背景下,推进营商环境治理持续优化的理论与实践处于初步发展阶段,本文通过理论分析与实践探索,分别识别出三个理论逻辑与具体路径。基于大国经济理论的要素市场化配置逻辑旨在完善国内统一大市场,把握和巩固中国超国内要素市场优势;基于新新贸易理论的产业链供应链升级逻辑旨在充分利用“两个市场、两种资源”,夯实新发展格局构建的基础工程;基于马克思主义政治经济学的现代流通体系建设逻辑致力于畅通国内国际双循环,为构建新发展格局提供有力支撑。从政策角度,营商环境的进一步优化需多重路径同时发力。一是要深化市场化改革,打好市场化要素配置和流通体系市场化建设的“组合拳”,为要素资源的集聚和流动创造活跃的市场环境。二是要以制度创新引领要素创新,完善以知识为导向的收入分配机制,营造良好的创新生态环境。三是要求政府部门“刀刃向内”,进一步释放科技创新活力和流通体系市场化潜力,打造高效便捷的政务环境。

良好的营商环境治理以推动多元主体协同治理、辩证处理政府与市场关系为锚点,不断提升经济竞争力,加快构建高精尖经济结构,为经济发展赋能。在明确新时期营商环境治理方向时,一方面必须深刻理解双循环新发展格局的理论内涵与构建逻辑,注重要素市场化配置、产业链供应链升级和现代流通体系建设在新发展格局建设中的重要地位。另一方面,政府部门的制度创新与支持,必须明确营商环境治理过程不仅是一种制度创新,更是新时期充分协调“有形的手”与“无形的手”作用机制、推进实现国家治理体系和治理能力现代化的关键所在。综上,构建新发展格局视域下推进营商环境治理应当以推动协同治理和政府制度创新为核心,以企业等市场主体的需求为导向,全面贯彻新发展理念,在市场化改革、创新机制完善与“放管服”改革等方面持续推进,着力建设高标准市场体系,为构建新发展格局激发新动能。

参考文献:

- [1] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报, 2022-10-26(01).
- [2] 杜运周, 刘秋辰, 陈凯薇. 营商环境生态、全要素生产率与城市高质量发展的多元模式: 基于复杂系统观的组态分析[J]. 管理世界, 2022(9): 127-145.
- [3] 谢富胜, 匡晓璐. 以问题为导向构建新发展格局[J]. 中国社会科学, 2022(6): 161-180, 208.
- [4] 徐政, 郑霖豪, 程梦瑶. 新质生产力助力高质量发展: 优势条件、关键问题和路径选择[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2023(6): 12-22.
- [5] 张洽, 曹玉臣. 基于“放管服”改革的我国营商环境指标体系构建与评价研究: 以陕西省为例[J]. 价格理论与实践, 2021(9): 124-127, 203.
- [6] 刘智勇, 魏丽丽. 我国营商环境建设研究综述: 发展轨迹、主要成果与未来方向[J]. 当代经济管理, 2020(2): 22-27.
- [7] 李军鹏. 党的二十大后的“放管服”改革与营商环境建设[J]. 改革, 2023(1): 72-82.
- [8] 李贵平. 地方营商环境建设存在的问题及路径选择: 基于云南C市的实证调查[J]. 中共云南省委党校学报, 2020(2): 114-119.
- [9] 姜成武, 张国勇. 治理视阈下的营商环境: 内在逻辑与构建思路[J]. 辽宁大学学报(哲学社会科学版), 2018(2): 59-65, 177.

- [10] 陈伟伟,张琦.系统优化我国区域营商环境的逻辑框架和思路[J].改革,2019(5):70-79.
- [11] 孙莉莉,李锋.我国数字营商环境建设论略:突出问题与优化措施[J].东北师大学报(哲学社会科学版),2023(2):116-124.
- [12] 刘权.优化数字经济营商环境的行政法治化之道[J].社会科学辑刊,2023(2):57-67.
- [13] 杨承新格.地区数字经济与企业绿色技术创新:基于营商环境的机制研究[J].浙江金融,2022(8):61-73.
- [14] 马冉,马帅.政策工具视角下我国优化营商环境高质量发展研究[J].重庆社会科学,2021(11):106-118.
- [15] 龙海波.新发展格局下的营商环境优化[J].人民论坛,2021(20):87-89.
- [16] 王帅.优化营商环境 构建新发展格局[J].理论探讨,2021(2):110-114.
- [17] 廖福崇.营商环境建设何以成功:基于制度性交易成本的组态比较[J].经济社会体制比较,2021(2):181-191.
- [18] 李明星,徐慧兰,薛蕾.营商环境优化视角下地方政府行为逻辑研究:基于成都例证下的概念创新与运用[J].重庆社会科学,2023(3):46-60.
- [19] 张邦辉,万秋兰,吴健.在线政务服务的营商环境优化效应探析:“数字红利”与“数字鸿沟”[J].中国行政管理,2021(4):70-75.
- [20] 江小涓.立足中国式现代化新征程和高质量发展首要任务 不断深化政府职能转变与行政体制改革研究[J].中国行政管理,2022(12):7-9,11.
- [21] 杨聪林.新时代共同富裕的理论解析与实践路向:对党的二十大精神的学习与研究[J].重庆大学学报(社会科学版),2023(2):271-285.
- [22] 耿步健.人与自然和谐共生的现代化:习近平生态文明思想的核心与特色[J].探索,2023(1):14-25.
- [23] 程云斌.进一步优化营商环境 推进高水平对外开放[J].中国行政管理,2022(12):153-155.
- [24] 欧阳康.中国式现代化视域中的国家制度和国家治理现代化[J].中国社会科学,2023(4):48-62,205.
- [25] 钱学锋,裴婷.国内国际双循环新发展格局:理论逻辑与内生动力[J].重庆大学学报(社会科学版),2021(1):14-26.
- [26] 刘维林,刘秉镰.新时代以提升全要素生产率促进高质量发展的路径选择[J].改革,2022(11):15-23.
- [27] 郝彬凯.高质量利用外资促进“双循环”:理论逻辑、现实基础与政策取向[J].经济学家,2023(08):76-85.
- [28] 张林,蒲清平.新质生产力的内涵特征、理论创新与价值意蕴[J].重庆大学学报(社会科学版),2023(6):137-148.
- [29] 李政,崔慧永.基于历史唯物主义视域的新质生产力:内涵、形成条件与有效路径[J].重庆大学学报(社会科学版),2024(1):129-144.
- [30] 李晓阳,李美雅,李晓雪.产业协同集聚与绿色经济效率的空间效应研究[J].西南大学学报(社会科学版),2023(3):98-113.
- [31] 韩剑,岳文,刘硕.异质性企业、使用成本与自贸协定利用率[J].经济研究,2018(11):165-181.
- [32] 盛朝迅.产业生态主导企业培育的国际经验与中国路径[J].改革,2022(10):34-44.
- [33] 王静.协同驱动提升产业链供应链现代化水平的形成机制研究:基于BP-SVM联合优化模型[J].中国管理科学,2023(6):196-206.
- [34] 师应来,周丽敏.“双循环”的理论逻辑、发展进程与现实思考[J].统计与决策,2021(10):151-154.
- [35] 王先庆.新发展格局下现代流通体系建设的战略重心与政策选择:关于现代流通体系理论探索的新框架[J].中国流通经济,2020(11):18-32.
- [36] 国务院发展研究中心课题组,马建堂,袁东明等.持续推进“放管服”改革 不断优化营商环境[J].管理世界,2022(12):1-9.
- [37] 谢来位.优化营商环境畅通双循环的地方政府作为[J].探索,2021(4):146-161,189.

Research on business environment governance from the perspective of building a new development pattern

ZHANG Banghui^a, LI Qin^b

(*a. School of Marxism; b. School of Public Policy and Administration,
Chongqing University, Chongqing 400044, P. R. China*)

Abstract: As an important part of China's national governance, business environment governance is an important symbol of the modernization of the national governance system and governance capacity, as well as an outstanding performance of Chinese path to modernization in the economic field, highlighting the modernization

level of national governance. Therefore, firmly grasping the development direction of business environment, we should adhere to the guidance of Xi Jinping Thought of Socialism with Chinese Characteristics for a New Era and the spirit of the 20th National Congress of the Communist Party of China, take Chinese path to modernization as the goal, and take the achievements and experience of Marxism sinicization as the basis, and transform the institutional advantages of the business environment into national governance effectiveness. Guided by Chinese path to modernization as the direction of business environment governance, and supported by the theories of economic development of major countries, new-new trade theory and Marxist political economy, this paper deeply analyzes the internal mechanism of business environment governance in the perspective of building a new development pattern. That is, the economic theory of major countries starts from "modernization with a huge population scale". From the realistic perspective of population size diversity and market diversity, it reveals the importance of building a strong domestic market. The Chinese path to modernization goals of common prosperity, harmony between material civilization and spiritual civilization and harmonious coexistence between man and nature are consistent with the logic of new-new trade theory based on enterprise heterogeneity, exploring enterprise potential, paying attention to enterprise participation and social responsibility, and finally realizing the overall benefits of the industry. Marxist political economy pursues the goal of national economic benign circulation, from the angle of domestic and international dual cycles, interprets the political economy connotation of peaceful development road. Secondly, based on three theoretical bases, this paper analyzes the multi-dimensional dynamic logic of business environment governance to promote economic development from the perspective of new development pattern, namely, the logic of market-oriented allocation of elements based on the theory of major country economic development, the logic of upgrading industrial chain and supply chain based on the new-new trade theory, and the logic of modern circulation system construction based on Marxist political economy. Finally, this paper integrates the multidimensional dynamic logic of business environment governance into the objective orientation and strategic choice of China's building of a new development pattern, and puts forward a market-oriented reform path, innovation-driven path and delegating power, improving regulation and upgrading services path of business environment governance from the perspective of building a new development pattern. The three action paths complement each other and work together. Institutional innovation will inject a steady stream of vitality into the economic system of the new development pattern.

Key words: the spirit of the 20th National Congress of the Communist Party of China; business environment governance; domestic and international dual cycles; new development pattern; Chinese path to modernization; delegating power, improving regulation and upgrading services

(责任编辑 彭建国)