
依托集成创新打造世界一流营商环境

战绍磊

营商环境是区域制度软实力的集中体现和核心竞争力的重要源泉，包括江苏在内的各个地区均将建设一流营商环境作为推动经济高质量发展的重要法宝。江苏营商环境总体上一一直处于全国领先水平，但对标“争当表率、争做示范、走在前列”的使命要求还有一定的提升空间。为此，江苏省第十四次党代会将“市场化法治化国际化营商环境世界一流”确立为未来五年的主要目标任务之一，要求“持续优化市场化、法治化、国际化营商环境，努力将江苏打造成为全球最具吸引力和竞争力的投资目的地”。2022年省政府工作报告在将“持续打造市场化法治化国际化一流营商环境”确立为年度重点任务的基础上，进一步强调“优化营商环境注重综合配套”。为此，应准确把握世界一流营商环境的目标特征，遵循集成改革的逻辑进路，系统探索打造世界一流营商环境的有效路径。

目标集成：科学把握世界一流营商环境的内涵特征

明确世界一流营商环境的科学内涵与目标特征是集成打造世界一流营商环境的基础前提，但目前对于这一重大命题尚未形成一致见解，因此，应立足相关核心概念的本质内涵，对标发达国家和地区的先进经验和主流趋势，合理锚定世界一流营商环境的内涵与特征。

营商环境是“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”，不仅是影响企业微观决策的关键变量，而且是影响宏观经济增长的核心要素。国务院发布的《优化营商环境条例》将市场化、法治化、国际化确立为优化营商环境的基本原则：市场化原则要求保障市场在资源配置中的决定性作用，倡导公平竞争，充分呼应市场主体的需求；法治化原则要求用完善的法律制度规范市场主体和政府行为边界，保障公平竞争与合法权益，稳定市场主体的预期；国际化原则要求按照双向开放的全球化理念，建立与国际接轨的营商规则体系，推动市场主体参与全球竞争。

“世界一流”或“国际一流”是关于营商环境水平或程度的限定词汇，是将营商环境进行量化评价之后在全球范围内综合比较的结果。概括而言，世界一流营商环境的核心特征是在国际比较中处于领先地位，能够满足自我良性累积发展的需要。结合国际营商环境的主流趋势，借鉴系统论的观点，可以从六个方面理解世界一流营商环境的标准：一是环境要素的多样化程度，即市场主体能够以可接受的成本获得支撑自身成长发展所需的各类资源要素。二是环境空间的开放化程度，即营商环境系统的开放性和包容性。三是环境规则的法治化程度。营商环境包含体系完整、内容丰富、层次鲜明的法律法规和政策制度。四是环境机制（渠道）的便捷化程度。营商环境与市场主体之间的联系机制畅通无阻。五是环境功能的效率化程度。营商环境对市场主体的作用结果符合效率原则，各类环境要素的功能实现过程损耗较少。六是环境系统的自我调适能力。营商环境构成一个相对稳定的自组织系统，能够持续获取新的环境要素，不断释放新的功能效用。

内容集成：合理确定世界一流营商环境的内容体系

营商环境实质上是一系列相互关系的综合，集中反映了企业在“开办创设—要素获取—生产销售—破产退出/扩大生产”这一系统过程中，与政府、要素供给者、竞争对手与合作伙伴、社会公众、生态环境、创新主体等各类利益相关者之间的相互关系，并且企业在这个关系网络中处于中心地位。世界一流营商环境应能够有效协调各利益相关者之间的关系，满足各利益相关者的多样化诉求。集成打造世界一流营商环境必须立足区域发展实际，参考权威的评价指标体系，合理确定营商环境建设的重点内容，主要包括市场环境、政商环境、法治环境、要素环境、宜居环境和创新环境等维度。

营商环境的上述六个内容维度分别对应企业生命周期的不同阶段和不同利益相关主体，以此为主线可作出如下解释：企业在良好政务环境支持下顺利开办，在良好要素环境支持下获得生产经营所必需的要素资源，在良好法治环境的强制保障和良好宜居环境的柔性支撑下开展产品和服务的生产，在良好市场环境支持下完成要素获取和产品销售等各项交易行为，在良好创新环境支持下获得转型升级的持续动力。各地区应根据自身的阶段特征和目标定位，合理确定营商环境不同内容维度的权重和优先序，补齐短板弱项与提升长板强项并举，着力打造内容结构合理、功能载体完备、标准水平领先、实践效能优良的一流营商环境。

机制集成：理性选择世界一流营商环境的建设路径

营商环境是一种涉及多元利益相关者的制度集合体，优化营商环境的过程实质上就是一种系统集成的改革创新过程。优化营商环境是畅通“双循环”的催化剂和加速器，世界一流营商环境有利于落实更高水平的开放，应当理性选择建设路径，推进各项机制集成创新。

有效市场与有为政府协同推进的机制。营商环境建设的主线就是处理好政府与市场的关系，既要求政府放下架子提供“店小二式”的服务，又要求市场主体发挥能动性，积极参与其中。首先，要坚持营商环境的市场化导向，围绕市场主体的需要开展制度供给，主要依靠市场机制调节企业与利益相关者之间的关系，着力构建体系完备、规则完善的市场环境；其次，要注重政府的主导作用，清晰界定政府职能边界，转变政府职能，尽量减少政府的行政干预，更好发挥政府弥补市场失灵、提供公共服务的作用，防止“越位、缺位、失位、错位”的现象；再次，要关注政府与市场的良性互动，发挥有效市场与有为政府的协同作用，用法治化、市场化、特色化、集成化的手段帮助市场主体降成本、提收益、防风险、稳预期，切实提升营商环境的综合效能。

集成改革与先行先试有机结合的机制。优化营商环境本质上是一种集成改革过程，必须“更加注重改革的系统性、整体性、协同性”。一是以系统化、科学化的改革方案为依托，事先规划改革方向、事中调适改革举措、事后注重评价反馈，提升改革效率；二是调动多元主体的积极性、集聚多种要素参与、平衡多元群体的利益，凝聚改革合力；三是综合运用多种改革手段和技术工具，更有效率地解决各种难题。优化营商环境是一个复杂的循序渐进的长期过程，必须充分吸收渐进式改革模式的成功经验，鼓励一部分地区或行业先行先试，为集成改革先行探路。

评价考核与容错纠错衔接配合的机制。打造世界一流营商环境是一项目标指向明确的战略部署，其实施过程离不开体系完整、指标科学、标准合理的目标牵引。应借鉴国内外相关评价指标体系，对标世界一流的目标定位，立足自身实际，合理选择营商环境的核心指标，并纳入高质量发展考核体系，激发各地区、各行业优化营商环境的积极性。同时，优化营商环境往往伴随着一系列不断试错的深化改革任务，必须配套完善营商环境建设领域的容错纠错机制，宽容非主观故意的改革失败，解除营商环境改革主体的后顾之忧。随着营商环境建设热潮的不断升温，部分地区在建设目标上层层加码、在建设进度上互相攀比，导致了营商环境的异化竞争，亟需发挥跨区域合作的协调机构和协会组织的作用，规范引导区域之间的营商环境竞争，避免营商环境建设的摩擦性损耗。