

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¹

李明星¹ 徐慧兰² 薛蕾³

(1. 四川大学经济学院, 四川成都 610044;

2 四川省社会科学院法学研究所《当代社会科学(英文)》编辑部, 四川成都 610072;

3. 中共四川省委党校区域经济教研部, 四川成都 610072)

【摘要】：一直以来，“政府失灵”都是学界一大热点话题。近年来，伴随“营商环境”理念的持续深化，政府如何在营商环境优化中积极作为再次成为关注的焦点。鉴于此，文章运用案例调查和比较研究的方法，对成都践行“场景营城”战略推动营商环境优化过程中存在的行为失灵问题进行系统分析和共质抽取，并结合对传统理论的吸收，创新提出“G 效型政府”和“保障型政府”的概念。在此基础上，结合新的概念阐释和内涵区分，将地方政府在营商环境营造过程中所表现出来的“行为失灵”问题归结为“G 效型政府”不可摆脱的先验信仰、边际效益和行为趋同三大惯性所致，并从修正的视角，结合对“有为政府”理念的深化认识，进一步构建起“保障型政府”行为逻辑和边界，以旨在为推动地方政府更好发挥职能职责，实现营商环境持续优化提供价值参考。

【关键词】：营商环境优化；成都案例；政府行为；“G 效型政府”；“保障型政府”

【中图分类号】：F723 **【文章编号】**：1673-0186 (2023) 003-0046-015

【文献标识码】：A **【DOI 编码】**：10.19631/j.cnki.css.2023.003.004

最能够直观体现政府行为特征的是什么？答案想必是难以穷尽的，一般的回答可能会有：行政审批、财政收支、规则监督、法律执行、公益服务、战略投资等。但笔者认为，比较来看，上述这些很多都较为专业化或具体化，而任何单独的一项都很难较全面地涵盖政府行为的多样性、叠合性和复杂性特点。而营商环境则不同，其内涵丰富，几乎涵盖了市场交互逻辑和政府管理施策的各个方面，不仅是一个国家或地区经济软实力的直接体现，更是其提高综合竞争力的有效手段，故而最能够全方位地体现政府行为逻辑及其效果。近年来，营商环境逐渐成为公共治理领域的热点话题，我国更是将优化提升营商环境作为推动经济转型升级和实现高质量发展的重要抓手，中央还就此做出了“降低市场运行成本，营造稳定公平透明、可预期的营商环境”^[1]

¹ **【基金项目】**：成都市哲学社会科学研究基地“成都城乡融合发展试验区建设研究基地”年度项目“成都市数字经济对城乡融合发展的影响及其空间溢出效应研究”（CXRH2022YB01）。

【作者简介】：李明星，四川大学经济学院博士研究生，研究方向：经济思想史、农业经济；徐慧兰（通信作者），四川省社会科学院法学研究所《当代社会科学（英文）》编辑部副编审，研究方向：农业与农村经济；薛蕾，中共四川省委党校区域经济教研部讲师，博士，研究方向：区域经济、生态经济。

的战略部署，各级地方政府快速落实，掀起了优化提升区域营商环境的热潮。但是，在营商环境优化提升的“美妆”下，许多地方也逐渐滋生了因市场和政府行为边界不清而导致的诸多社会问题，对基本的市场秩序及社会公平形成不同程度的干扰，并引发新一轮关于政府和市场边界的争论。基于此，本文拟从营商环境优化视角对政府行为逻辑及边界展开研究，希望找到新的问题解释思路和政府行为优化的路径策略。

一、回顾：相关研究及评述

基于研究的目标定位，本文着重进行了两个方面的文献梳理。其一是关于营商环境概念及内涵相关研究的梳理。“营商环境”（Doing Business）概念大致始于20世纪初，《密歇根法律评论》（Michigan Law Review）曾在1908年发表过一篇名为Foreign Corporations:Service of Process on:What Constitutes “Doing Business”的文章，其内容主要指向商业交易的服务环节和规则，可以算是较早的贴近当前营商环境的概念。二十世纪五六十年代左右，“营商环境”逐渐被“商业环境”（Business Environment）所取代，并在西方学界广为研究。美国精神病学专家朗埃克（Longaker）分析了商业环境中的情绪干扰及其影响^[2]，美国预测领域权威专家莫雷尔（Morrell）较早进行了商业环境和经济影响的预测^[3]，荷兰经济学家达姆（Dam）和美国心理学家史密斯（Smith）进一步对商业环境进行统计测度^[4,5]。此后，国外逐渐将营商环境作为一个专属门类，并构建了一系列指标，最终催生了当前的营商环境评价体系。而对于国内，尽管早期以张卓元、刘进才和徐金水等为代表的学者就有关于“市场环境”“政务环境”“软环境”等诸多类似于营商环境的提及^[6,7,8]。但一般认为，相对通识的概念主要源于世界银行2003年发布的首个《营商环境报告》（Doing Business 2020）。事实上，当前理论界仍未对营商环境这一概念进行统一界定，主流理解有：娄成武等认为营商环境是指包括政府在内的多种社会主体共同构建的产物，本质是政府、市场和社会共同参与的公共治理活动^[9]。董彪和张国勇等认为营商环境包括影响商事主体行为的政治、经济、文化等要素在内的各种境况和条件^[10,11]。倪外和张龔等认为营商环境的核心是制度环境，目的在于规制市场中的信息不完全性和降低违约风险^[12,13]。以董志强和鲍晓晖等为代表的学者认为，营商环境与区域经济发展是呈显著正向关系的^[14,15]。其二是关于我国营商环境营造过程中地方政府的角色及行为研究梳理。魏向前等认为，当前我国营商环境建设优化还存在诸多亟待解决的问题，其根本原因在于政府职能转变的不彻底^[16]。因此，黄新华等认为推动政府市场良性互动就成为营商环境优化的内在要求和必然选择^[17]。娄成武等也认为，营商环境优化最关键的就是围绕政府角色及行为的转变，厘清“市场”和“政府”的行为边界，促使更加契合治理主体的多元化、机制的合作性、方式的制度化和目标的公共性的行为逻辑^[9]。对此，以林毅夫为代表所引领的第三波发展经济学思潮构建起新结构经济学理论的架构，并以“有效市场”和“有为政府”等概念开启关于政府和市场行为研究的新理路，认为同时发挥“有效市场”和“有为政府”的作用，形成市场和政府作用有机统一、相互补充、相互促进的格局是经济发展和转型中中国道路成功的秘诀^[18]。林毅夫认为，对于转型中的国家，有为的政府尤其重要。它是帮助解决市场失灵问题，避免新技术、新产业涌现机会的延缓甚至丧失的^[19]，这同时也成为政府参与营商环境优化的理念指导。但就我国从“有限政府”到“有为政府”再到“有效政府”的行政定位演变^[20]特征来看，陈家喜等认为政府对社会管理事无巨细，对企业关照过度和不作为懒作为等现象一直阻碍着有为政府的建设^[21]。而刘德光等认为，导致这一阻碍的核心原因包括官僚层级组织结构缺陷、信息不对称、政府成本和收益的分离、政府行为决策程序缺陷等^[22]。为此，学界进一步展开了关于有为政府建设路径的广泛论证。代表性观点包括，宋圭武立足边际收益，认为应以边际社会收益等于边际社会成本为原则^[23]。李旭东立足社会系统学，认为应以从过度“积极”的“经济人”角色向相对“消极”的“公共权威”角色转变为导向^[24]。唐志君立足公共服务，认为应以法律和产权奠定基础，致力于维护宽松的政策环境，注重基建投入，加大对社保体系的建立和维护，以及发挥特殊作用等^[25]。

总体上看。一方面，已有研究对“营商环境”的概念及内涵认识是较为系统和全面的，对营商环境的优化提升需要政府、市场、社会多元参与的观点也是较为一致的，奠定了本文的逻辑起点——政府在营商环境中扮演着不可或缺的角色。另一方面，就政府行为逻辑及边界的研究来看，尽管理论演进到了“有为政府”，但对其理解大多一脉相承，基本都是将政府失灵归咎于制定和实施公共政策的制约因素、政府机构的低效率、政府机构及其官员的寻租与腐败等^[26]，这在追求经济发展速度的历史阶段是有解释力的，但对当前而言，在营商环境优化的代表性视角下，地方政府积极、高效、廉洁作为但仍然不断滋生新的社会矛盾的现实解释显然是苍白的，自然也就有失对“有为政府”概念及内涵认识的深刻性。因此，本文将借助例证分析，创新提出“G 效型政府”和“保障型政府”的划分，以“G 效型政府”对营商环境优化过程中政府失灵现象作出新的解释。同时，尝试基于“有为政府”的核心理念，通过对“保障型政府”的内涵阐释，对政府行为逻辑及边界进行理论重构。

二、例证：营商环境优化中政府失灵及问题体现——以成都为例

为更加直观地理解营商环境优化过程中的政府失灵问题，本研究开展了案例调查，以期对问题的表现及内在机理进行系统阐释。

（一）案例简介

成都是我国西部地区最重要的极核城市之一，承担着经济驱动、门户建设、合作交流等诸多战略性功能。在2016年3月十二届全国人大四次会议正式提出发展新经济培育新动能之后，成都加快城市发展探索，最终确立以“场景理论”为支撑的新路径，将“场景营城”战略作为建设优化国际化营商环境标杆城市的重要抓手^①。

早期，基于对国内外先进理论成果与实践经验的吸收借鉴，成都提出将推动实现“产城人”到“人城产”的迭代演变作为指向，构建起“1234567”的发展逻辑路径^②。后来，成都聚力“场景建设”，以政府为先导，在社区治理、商圈建设、生活休闲、文旅消费等方面打造了一系列创新应用场景，并围绕场景构建了“城市机会清单”^③，搭建了“城市未来场景实验室+创新应用实验室”运作机制^④，举办了“场景营城产品赋能”双千发布会等^⑤。目前，成都仍在面向全球持续发布新场景和新产品，多维度塑造高质量的城市经济氛围。同时，为配合推进一系列的战略布局落地落实，成都市还相继完善了相应的制度机制，出台了一揽子的方案、办法、规则 and 标准等。在政府全方位的积极作为下，成都的城市营商环境实现了快速优化提升，助推新经济体量快速增长。有数据显示，成都2017年新经济总量指数位列全国第七^⑥，到2020年下半年就位列国内城市第三位、新一线城市第一位^⑦，其独角兽企业实现0的突破，新经济企业增至36万家，获得风投增至520亿元，新经济营收突破4000亿元，新经济活力指数、新职业人群规模均居全国第三^⑧。

（二）存在的问题

基于笔者前期在市政府新经济委工作的直接体验，结合对包括郫都区、温江区、都江堰市、大邑县、新津区、高新区、金堂县等县区，以及市域内一二三产领域代表性经营主体的走访调研，我们发现，成都在营商环境优化方面也存在一些突出问题。

一是营商环境优化过程中的失效问题。主要是指政府在营商环境建设和优化过程中，脱离实际进行主观性选择，以市场参与者的身份设计一些具体性的项目或者是模式，开辟新的市场空间，以期能够融入整个市场体系，发挥城市经济驱动和消费刺激的作用。但这些政府参与的设计最终并未被市场所吸纳，其运营效率普遍较低。具体体现为：近年来，成都在依托场景建设推动营商环境优化的实践过程中，基于对都市旅游正在快速崛起的主观判断，斥资打造了金牛区的枣子巷风情步行街、成华区的龙潭水乡文旅小镇等项目，试图迎合旅游消费场景，驱动城市经济发展。这些项目或模式自落地以来，长时间都是以政府财力维系，市场生命力短而弱，最终，都在经历了多次起伏后折戟沉沙。

二是营商环境优化过程中的失公问题。主要是指由于政府在营商环境优化的过程中过分对象化，要素供给和政策服务带有明显的行业排斥，重点着眼于对具“吸金”效果的项目的扶持，故而导致行业发展出现严重失衡的问题。具体体现为：近年来，成都的营商环境提升工程重点聚焦现代科技及服务业领域，不断加大对科技型创新企业及服务平台的政策、要素供给，着力孵化培育以高新技术研发和应用转化为主的科技型、平台型企业，场景评选和城市机会清单发布也变相为这些行业及企业主体提供机会保障，而对于以农业为主的第一产业及相关行业而言，政府的政策扶持明显不足，而政府对此的解释为“让长板更长”。但事实上，政府的这一策略忽视了一个基本事实，被政策“惠及”的行业及市场主体，大多本身就具备先天优势，拥有较强的原生性资源整合能力，反而是那些被政策“冷落”的行业或市场主体，由于长期处于相对弱势地位，其发展往往举步维艰，在资源的“零和”规则下，政府的“助强按弱”做法进一步助长了“市场失公”。后来成都市二三圈层^⑨的部分农业县（区）相继都取缔了新经济相关部门，其最主要的原因就是基层对这种政策逻辑的认同不够，难以在实际工作中找到有力抓手。

三是营商环境优化过程中的失导问题。主要是指政府在营商环境建设和优化过程中，忽视对关键环节、关键领域和关键对

象的引导，最终导致在一些重要领域出现垄断等不利于市场健康发展的情况。具体体现为：在技术和新消费理念快速迭代的当下，大数据等创新型平台企业加速膨胀，但政府出于对这类企业经济价值的乐观预期而放松甚至放任管理，甚至还基于对大数据的偏爱而在相关政策配套上上演内卷化比拼，最终引发包括信息泄露、隐私侵犯等诸多严重后果。近年，阿里巴巴旗下“蚂蚁金服”被约谈并被限制上市、人民日报怒批以京东为代表的互联网巨头涉足社区团购卖菜、滴滴因严重违法违规收集使用个人信息而被下架等事件相继爆出。成都在未对发展数字经济进行通盘考量和慎重研判的前提下，就贸然围绕数字化战略大力支持腾讯、网易、滴滴、字节跳动、百度等一众互联网巨头企业（或分部）纷纷落户，并给予了诸多利好政策支持。对数字技术合理利用和公众隐私保护重视不够，鼓励数据商业价值变现有余而强化数据公共价值实现的引导不足，无疑是巨大的社会安全隐患。

三、再释：“G 效型政府”与“保障型政府”概念的提出及对比区分

显然，上述政府参与营商环境优化的案例中出现失效、失公、失导等问题，很难用传统政府行为理论来解释。首先，政府不作为和懒作为显然是不成立的。其次，泛泛而论没有厘清政府市场边界而进行乱作为也缺乏确切佐证。对此，笔者拟提出“G 效型政府”和“保障型政府”两个画像概念，尝试据此进行新的理论解释。

（一）概念的提出

已有基于行为逻辑及特征进行的政府特型划分较多。谭功荣、张中祥、吴开松等提出的“有效政府”[27, 28, 29]，毛寿龙、莫于川等提出的“有限政府”^[30, 31]，周大仁、周仲秋、马建珍等提出的“高效政府”[32, 33, 34]，以及当前相对热度较高的“有为政府”等，都试图对政府的角色及职能进行区分。笔者认为，这些划型大多都是基于政府干预经济效率的单一维度，极易引致对政府行为边界的分析落入“非此即彼”的俗套窠臼，这与政府职能复杂和目标多维的事实极不相符。为此，笔者创新提出“G 效型政府”和“保障型政府”两个对政府的画像概念。

“G 效型政府”（源自对 GDP 增长效益概念化用）是指以市场投资人作为自身定位，以拥有既定资源进行价值性投资并获得经济增长收益的政府。G 效型政府坚持经济增长为导向，其目标追求是成本效益最大化，其行为原则是坚持积极主动，其根本动力是“有利可图”，对自身行为的收益具有极强的现实期望。这样的政府与市场主体一样，面临一般的同质化商品服务市场和规则制度市场，但拥有除物力资源、财力资源之外的权力资源，投资方向主要包括资源补充型价值投资和成本节约型价值投资，收益体现往往也是短期性或者阶段性的。“保障型政府”是指以运维人作为自身定位，立足对经济社会主要矛盾及其发展趋势的科学预判，对经济社会进行宏观布局 and 错位补充。保障型政府是以公共成本为导向，其目标追求是成本最小（或损失最低），其行为原则相对被动，其根本动力是“公众认同”，对市场的总体价值或面临风险有相对保守但又必要的估计，但对自身行为的经济收益没有明确的现实期望。这样的政府与市场主体不一样，其关注的不是一般的市场交易和行业优劣，而是侧重社会整体趋势，一般也不会主动参与到市场之中，对旧的市场和社会现象仍保持常规引导，但对新的市场现象保持足够警惕。

当然，必须解释的是：其一，笔者研究中提出的两个政府画像概念确实尚不成熟，但对辅助认识是有价值的；其二，笔者认为“G 效型政府”和“保障型政府”的内涵并不完全互斥，二者必然也会存在一些重合，而笔者也无意专门建立一组完全对立的概念。

（二）对比区分

事实上，“G 效型政府”和“保障型政府”两个预设概念是基于对传统公共管理及政府行为等相关理论的共性抽取，并结合对实际情况的梳理总结凝练而成的。理论维度而言，结合高洁、赵景来、刘雅玮和裴峰等学者的梳理研究，从经济自由主义和国家干预主义的历史对立到现实的再次交锋，从新公共管理理论的兴起到对市场失灵是否能够作为政府行为逻辑支撑的重新审视，从公共组织理论到政府改革及公共政策创新实践等^[35, 36, 37, 38]，本质都是关于政府价值追求和职能边界的争论。现实维度而言，政府行为的具体指向大体可以划分为国家财力积累、公共服务供给、价值理念维护等，其中，财力积累又划分为直接参与市场

经营的交易性收益和基于公权实现的强制性收益，而财力积累（尤其是交易性收益）很直观地契合价值追求行为，其余的则更多是保障性行为。因此，无论是从理论还是现实分析，借以“G 效型”和“保障型”来划分政府行为逻辑及其行为性质都是适配的。

基于上述，笔者对“G 效型政府”和“保障型政府”的行为进行了大体区分（表 1）。

表 1 “G 效型政府”和“保障型政府”特征区分

	G 效型政府	保障型政府
角色特征	投资人	运维人
价值理念	经济收益	公共成本
主观能动	相对主动	相对被动
行为动力	有利可图	公众认同
参与市场	深度，积极，具体，竞争要素投入+权力介入	浅度，被动，宏观，补偿制度建设+规则运用
经济策略	主导，长板原则效率优先	协同，短板原则公平优先
发展干预	维护绝对权威经济权威+公共权威	维护相对权威公共权威(内含经济权威)

一是参与市场行为的深度与形式。“G 效型政府”对参与市场的兴趣极高，会下沉到具体的行业之中实施一系列的竞争性干预，而这种干预通常的手段包括资本等要素投入和权力介入。其中，货币投入体现较多的就是以政府性经营机构切入市场，依托其强大的资金实力获得市场交易权，跟市场主体一样“做生意”，这是较普遍和一般的做法，而政府的代言人最主要的就是国有企业；权力介入体现较多的就是专门机构或部门的设立，并通过政府的公权力对特定的市场主体及行为进行差异化约束。“保障型政府”对具体的市场交易兴趣不大，除开特殊情况下，一般都会站在行业上层进行宏观把控，善于建立制度规则和借用市场内生竞争规则，倾向进行补偿性干预。二是推动经济增长的策略与路径。“G 效型政府”一般是采用主导策略，对新生事物尤其敏感，对发扬长板优势的积极性明显高于弥补短板劣势的积极性，倡导效率优先，并对效率提升后反哺公平持乐观态度，因此，在发展经济的路径选择上，也较为热衷于蹭热点、创概念等，急切希望价值变现。“保障型政府”一般采取的是协同策略，对新旧事物的态度几乎一致，但倾向于补短板和强劣势，同时，基于其对市场天生具有效率积极性的潜意识观念，在效率和公平的选择上更侧重公平，并试图与市场达到质效均衡。区分三：干预发展变化的动力和能力。“G 效型政府”干预发展变化的动力是塑造和维护政府的绝对权威，而这种绝对权威主要包含经济权威和公共权威两个方面，并将经济权威和公共权威放在同一高度来对待，形成了有效政府必然也是一个经济强权政府的定式认识。基于这一逻辑，这种政府会习惯性使用权力、资本、技术等较为显化的要素力量来干预经济活动。“保障型政府”干预发展变化的动力是塑造和维护政府的相对权威，这种相对权威理念认为，政府经济权威是公共权威的一个分支，政府公共权威得到稳定树立后自然能够实现经济权威。基于此，政府侧重于通过共识构建和理念引导来进行公共干预，最终影响经济社会的发展。

（三）解释适用

基于以上概念界定和对比区分，不难得出对营商环境优化视角下地方政府失灵成因新的解释，即：基于“G 效型政府”的定位，受投资人视角下的先验信仰、边际收益、行为趋同等惯性特征所致。

1. 先验信仰惯性对政府参与市场项目失效的解释

先验信仰也可称为经验信仰。谢简等学者认为，先验信仰是投资人的一种惯性特征^[39]。由于对已有经验的笃信，导致对当前及后来选择的潜意识倾向，这与地方政府过度参与市场，直接进行具体项目部署建设，以对市场的先验来判断项目未来收益的行为现象相契合，也就是成都案例中政府营商环境营造过程中出现的失效问题。营商环境优化最主要和最核心的应当是发展和提升政府作为公共服务者的职能角色，而非具体地参与到市场甚至对行业的干预和选择。一旦形成投资者的先验信仰惯性，政府将很难按捺住追求发展效率的热情，参与市场的深度和行为都难以控制。而事实上，政府的先验往往都只能是市场的后验，但市场的后验是有市场规律作为调节和修正的，投资者会有基于合理考虑的风险应对准备，而政府的失效风险就只能是社会大众埋单，显然是没有理论支撑和现实依据的，尽管对大多数大众而言似乎感觉并不明显。

2. 边际收益惯性对政府干预产业发展却导致失公的解释

边际收益源自西方经济学思想，同时也是投资人最尊崇的投资原则^[40]，基于比较成本前提下的收益最大是其核心目标，这与地方政府选择优势产业进行布局，以经济效益最大化作为产业发展目标的现象相契合，也就是成都案例中政府在营商环境营造过程中出现的失公问题。但营商环境优化的对象群体是整个经济社会中的所有参与主体，并非是某些行业或者是某些个体，这就要求政府对不同行业及主体共性需求进行分析，从平均社会成本和收益出发，而非坚持所谓的“长板理论”进行差异化对待，一旦基于经济上的边际收益考虑，则必然会丧失更多社会公共利益，与共同价值取向相悖离。毕竟，投资者是以私有利益最大化为原则，但政府是以公共收益最大化为原则。

3. 行为趋同惯性对政府聚焦前沿发展却导致失导的解释

行为趋同最直观的体现就是“羊群效应”及其引致的同质化竞争，这是企业投资行为中最常见的群体现象^[41]，基于对群体策略的过度迷信，投资人会盲动跟风，这与地方政府片面性地理解技术创新、话语引领、人才驱动等理念，为抢占优势资源进行“政策论战”，最终导致市场风险性行为或趋势没有在最佳时期被约束的现象相契合，也就是成都案例中政府在营商环境营造过程中出现的失导问题。营商环境优化中最重要的一个方面就是高效的要素保障体系，而当下最新的资源要素就是大数据，但事情都有两面性，大数据资源的市场属性明显很强，其在对经济发展实现驱动的同时，也容易导致社会发展分化，地方政府一旦都只是关注到其经济驱动价值，则势必在制度约束上放空，这不仅让政府陷入恶性竞争，增加行政成本，还让市场野蛮生长有机可乘。

四、重构：“保障型政府”的行为逻辑及边界——基于“有为政府”的内涵

基于上文不难看出，营商环境内涵丰富、意义重大，但其往往也是“成也政府、败也政府”，而关键在于政府能否找准自身定位，重塑适应于新时代发展的行为逻辑。立足当前来看，“有为政府”的理念备受关注，在政策战略层面也对以往理念实现了替代。根据业界通识性定义：有为政府既非“不作为”，亦非“乱为”，而是在不同的经济发展阶段能够因地制宜、因时制宜、因结构制宜地有效地培育、监督、保护、补充市场，纠正市场失灵，促进公平，增进全社会各阶层长期福利水平的政府。王勇等认为：“这样的政府不是要做大做强，也不是要成为一个先知，更不是要当一个大好人。”^[42]对此，笔者是十分赞同的。但笔者还认为，对“有为政府”的认识和理解不只是有传统理论这一条思路和逻辑，而应该有新的理路。

（一）“保障型政府”的行为逻辑

诚如前文所述，“G 效型政府”委实不利于当前现实，而“保障型政府”之所以有效，主要是因其是建立在“能动有限”“目标稳定”“分权管理”三重基本原则及其修正之上，围绕“能为+当为+可为”三个维度对“有为政府”理念的深度践行（图 1）。基于“能动有限”逻辑下的“能为才有为”。所谓能动有限，就是指主观能动性要受客观环境的约束，这种约束是具有刚性特征的，这意味着既定环境下的主观行为是有绝对上限的。鉴于营商环境内容的复杂性，地方政府要理性认识到自身行为的能动

性局限，换以“保障型政府”概念解释，那就是政府不可能事无巨细地大包大揽，而是要坚持“能为才有为”。在推动营商环境优化提升过程中，政府既不能落后市场发展太多，这样势必会对经济社会发展造成阻碍，但同样也要注意不能超越市场太多，这样会引起资源浪费和内部空心化。合适的状态应当是政府滞后于市场“半步”，而这种差序安排是基于营商环境营造的目的而定的。营商环境根本上是为市场服务的，宏观市场变化往往是不具有可控性和可预见性的。因此，政府的后动选择才能确保顺应市场主流的前提下给予适当调节和有益补充。基于“目标稳定”逻辑下的“当为才有为”。所谓目标稳定，就是指地方政府不能够偷换概念，更不能背离职能定位。当然，这里的稳定是指一定时间和空间范围内，而并非长久性不变。鉴于市场对营商环境要求的多变性，各级政府要牢牢把控自身行为的目标靶向准确，换以“保障型政府”概念解释，那就是不可盲动而为，不赶市场的“热潮”，而是要将促进公平和增进社会各阶层长期福利水平作为行为宗旨，也就是实现社会公平，坚持“当为才有为”。一般而言，政府追求效率的目标是较为容易实现的，但对于公平而言，大多时候是以对优势领域积极性的损失为代价的，这时候的政府行为将承担来自经济发展速度下降和既得利益群体抗议的双重压力，这就需要政府以大局观做出一些必要的取舍。基于“分权管理”逻辑下的“可为才有为”。所谓分权管理，就是地方政府对行为的权限限制，严禁越权，但也不能轻易对下级和市场放权。鉴于营商环境营造的层次性，各级地方政府要严格规范把握自身行为的效应尺度，换以“保障型政府”概念解释，那就是政府要在整体构思、通盘考虑的原则下，围绕不可不为和有的放矢，不断弥补官僚层级组织结构和信息不对称影响下的行为决策程序缺陷，始终坚持“可为才有为”。在推动营商环境优化过程中，地方政府应严格贯彻落实中央的核心指示，将深化“放管服”改革作为首要任务，推动管理型政府向服务型政府转变，只有在这一基本任务目标达成之时，才能因时因地因事地进行自我创新提升。要避免对国家宏观战略认识不到位而自顾自地进行内部创新，缺乏与外域的纵向联通和横向协调。

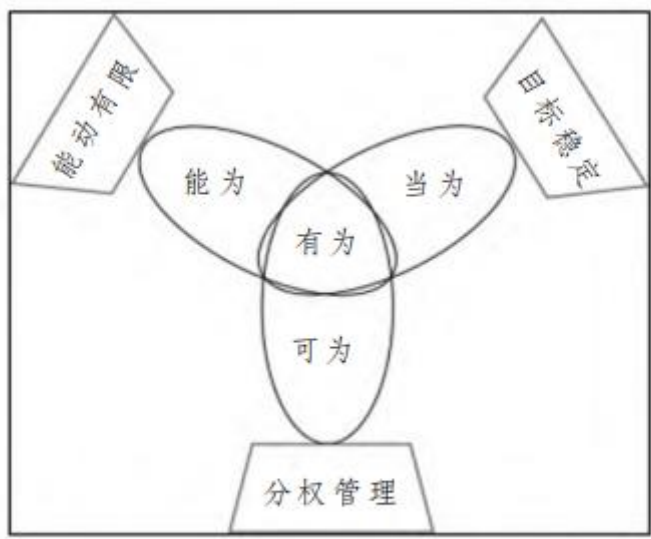


图 1 政府行为逻辑示意

（二）“保障型政府”之于营商环境优化的行为边界

回归到对营商环境优化的具体讨论，仍以成都为例。其一，虽然“场景营城”战略是符合市场发展的新方向，但市场对场景的选择并未成熟，场景竞争淘汰的结果是科技型？人文型？生态型？融合型？都不得而知，此时政府切忌跟风地盲从选择数字、科技、人工智能等作为营城抓手。其二，“场景营城”战略过分奉行对新的技术产业及业态照单全收，盲目地向市场放权，变相鼓励市场资本依托技术创新对市场的控制则并非是明智之举，可能这个过程在短期对于成都而言具有积极性价值和意义，但对于更大范围和更长阶段的营商环境而言可能就要打折扣，管理失序引发市场利益群体尖锐对立的复杂问题将不断出现。其

三，成都的让“长板更长”思路显然违背了社会公平的基本原则，也不可能实现增进各阶层长期福利的目标，尤其是对于一些传统的弱质性行业而言，因为按照“马太效应”的逻辑，优势行业或主体自身的市场生命力本身就较强，政府通过营商环境优化提供的资源加持并不能产生边际价值，而对于弱势行业或主体，政府的加持往往才是雪中送炭。鉴于此，贯以“保障型政府”的认识理路，政府参与营商环境优化主要是坚守五个边界：充实要素、健全制度、完善服务、衔接政策、平衡市场（图2）。具体来说，也就是基于营商环境优化提升对土地、人才、技术、数据等要素的需求，畅通利于各类创新场景培育发展的要素融合渠道，健全引导不同要素参与市场的制度架构，完善“政府—市场”服务纽带，衔接上下政策，确保短板行业或弱势群体享受基本的市场准入条件，实现市场公平向社会公平的纵深推进。



图2 政府之于营商环境优化的行为边界

五、结论、建议及展望

营商环境的持续优化考量着地方政府行政工具和行政策略的有效性，不断倒逼地方政府在公共管理实践过程中的路径优化与能力提升。因此，从营商环境优化的视角对政府行为特征和行为逻辑进行研究极具理论价值和现实意义，它有效规避了其他视角下对政府行为研究的狭隘性、孤立性和片面性。

（一）基本结论

其一，理论界关于政府失灵问题的传统理论解释与现实发展已经发生了错位演化。传统因外部环境、内部效率、制度短板等引致政府失灵的机理，已经逐步演变为因目标指向、价值判断、路径策略等因素的不利影响所致，这是一种从外因作为主导向内因作为主导的转变，这种转变的内在驱使又源于地方政府对自身定位及其价值内涵的认识偏离。如何结合“G 效型政府”和“保障型政府”概念画像，从营商环境优化的视角来纠正这一偏离，根本上有赖于战略的顶层设计，国家应当围绕营商环境优化和政府职能转变相协调的目标，进行宏观战略引导，并构建系统性的地方政府行为约束机制。

其二，当前地方政府自身定位的价值偏离源于对社会发展目标和过程辩证统一的认识不足。如上文所述，针对营商环境优化，“G 效型政府”体现出来的先验信仰、边际收益、行为趋同等惯性特征，根本上是对中国特色社会主义市场经济内涵认识的不全面，仍然是基于早期经济社会发展对效率过度依赖的当时国情，没有深刻理解效率作为过程性策略而质量才是终期性目标

的内涵，没有深刻理解新时代中国经济发展的核心是高质量这一基本判断。

其三，有为政府目标的实现根本上依赖于政府在公共服务保障方面的主体责任落实。当前，各级地方政府应当加快角色转变，找准并落实更好发挥社会保障功能的职能定位，尤其要注意防范向投资者角色的靠近。换言之，就是要远离并逐步摒弃“G效型政府”理念，不断深化“保障型政府”理念。同时，还应当坚持以实事求是的态度，唯物地、辩证地构建基于“能动有限、目标稳定、分权管理”等为基本原则的行政逻辑，践行“有为政府”理念。

（二）政策建议

基于以上结论，围绕营商环境优化推动地方政府行为逻辑嬗变及公共管理能力提升，提出以下几点参考建议。

一是不断完善政府行政考核办法机制。关键是要改变传统唯GDP而论的行政考核措施，将要素平台建设、制度体系完善、服务机制创新、政策有序衔接、市场结构稳定等，统一纳入政府及相关职能部门工作考核的指标体系，以此引导政府施政理念和政策逻辑进步完善。

二是不断厘清政府与市场的行为边界。将调适政府与市场行为交互作为常态化工作，一方面，政府要聚焦营场而非造景，要着力补齐城市场景的要素短板，并通过构建要素共融渠道和规范要素融合机制，引导要素价值不断实现变现。另一方面，政府要敢于在经济建设中主动退出，对具体行业、具体项目（特殊的例外）等要敢于放手，尽量避免对正常市场交互过程的干扰。

三是完善营商环境共建共享渠道机制。开掘多元参与营商环境打造提升的渠道，建立由“政府+市场+个体”三位一体的营商服务供给机制，完善“政府辅助+市场甄选”的营商环境共建共享模式，增强营商环境的市场适配性与服务力，进一步提升营商环境优化效率。

四是探索建立跨区域的行政联动机制。以行政区与经济区适度分离试点改革为契机，同步建立跨行政区跨域联动机制，构建新型的地方政府战略合作关系，形成营商环境优化和经济社会发展的泛域合力，避免政策内卷，提升政府公共投入的成本效益。

五是加强地方政府信誉环境建设改善。综合外部监督和内部考核等多方力量，建立政府信用约束机制，提升地方政府信用美誉度，增强市场主体投资信心，形成营商环境自我完善的内生动力。

（三）研究展望

诚然，受制于材料分析和逻辑推演上存在的不足，本文研究仍然存在诸多缺失。例如，笔者没有基于研究的需要而对营商环境的内涵进行重新界定提升，案例剖析缺乏量化分析，对案例背后的逻辑挖掘还不深，这些都可能会对研究的逻辑理路和结论提炼形成干扰，甚至会降低结论的完备性和科学性。不过，本文在关于政府行为研究的领域仍然为理论创新和思路开掘等提供了有价值的参考。而为了使研究更加科学，逻辑阐述更加鲜明深刻，笔者认为有必要从以下几个方面继续深化研究：其一是在不断丰富案例素材的基础上，基于更多共性抽取而更加全面地阐释“G效型政府”的特质，形成更具全面性、可观性、可感性的区别于“保障型政府”的区分；其二是在进一步明晰“G效型政府”与“保障型政府”特征区分的基础上，构建更加科学合理的“保障型政府”行为逻辑和行为边界，为提升政府行政能力提供价值参考。

参考文献

[1] 习近平主持召开中央财经领导小组第十六次会议强调营造稳定公平透明的营商环境[J]. 改革与开放，

2017(15):161-161.

- [2] Longaker William D.. "book-review" The Legacy of Neglect: An Appraisal of the Implications of Emotional Disturbances in the Business Environment. [J]. Industrial and Labor Relations Review, 1966, 19(4):633-634.
- [3] Morrell James. Forecasting the economic and business environment [J]. Long Range Planning, 1972, 5(1):52-55.
- [4] van Dam André. The business environment in the 1980s [J]. Long Range Planning, 1977, 10(4):8-12.
- [5] James B. Smith. Numerical tests for the business environment [J]. Planning Review, 1978, 6(1):8-9.
- [6] 张卓元. 改革市场环境, 促进商品经济发展 [J]. 经济体制改革, 1986(6):3-11.
- [7] 刘进才. 试论行政环境与行政管理的关系 [J]. 苏州大学学报, 1989(Z1):55-58.
- [8] 徐金水. 略论完善经济特区投资软环境 [J]. 厦门大学学报 (哲学社会科学版), 1988(3):54-59.
- [9] 娄成武, 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] 董彪, 李仁玉. 我国法治化国际化营商环境建设研究——基于《营商环境报告》的分析 [J]. 商业经济研究, 2016, No. 704(13):141-143.
- [11] 张国勇, 娄成武. 基于制度嵌入性的营商环境优化研究——以辽宁省为例 [J]. 东北大学学报 (社会科学版), 2018(3):277-283.
- [12] 倪外. 有为政府、有效市场与营商环境优化研究——以上海为例 [J]. 上海经济研究, 2019(10):61-68.
- [13] 张龔, 孙浦阳. 双边营商环境、契约依赖和贸易持续期——基于中国企业微观数据的实证研究 [J]. 财经研究, 2016(4):49-60.
- [14] 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 [J]. 管理世界, 2012(4):9-20.
- [15] 鲍晓晖, 刘江会, 黄国妍. 上海进一步优化营商环境的思考——基于《世界银行营商环境评价报告》 [J]. 上海商业, 2019(1):4-11.
- [16] 魏向前. 地方政府行为视角下的营商环境建设研究 [J]. 中共青岛市委党校. 青岛行政学院学报, 2019(3):57-62.
- [17] 黄新华, 曾昭腾. 建构政府与市场关系良性互动的营商环境 [J]. 中国高校社会科学, 2020(4):80-89+159.
- [18] 林毅夫. 中国经验: 经济发展和转型中有效市场与有为政府缺一不可 [J]. 行政管理改革, 2017(10):12-14.

-
- [19] 林毅夫. 新经济发展中的有为政府和有效治理[J]. 新经济导刊, 2020(1):12-15.
- [20] 姜杰, 蒋文丽, 梁贝贝. 行政定位的演变与“有效政府”[J]. 中国行政管理, 2014(11):38-42.
- [21] 陈家喜, 杨道田. 有限政府、有为政府与政府改革[J]. 理论视野, 2016(1):18-21.
- [22] 刘德光, 邓颖颖. 旅游目的地营销中政府行为分析[J]. 贵州社会科学, 2013(9):35-39.
- [23] 宋圭武. 市场动力、市场边界确定原则及政府应具有的职能[J]. 学习论坛, 2015(2):36-39.
- [24] 李旭东. 营商环境建设中的政府角色转变[J]. 黑龙江社会科学, 2019(3):1-6.
- [25] 唐志君. 论现代政府的活动边界及其公共管理职能[J]. 沧桑, 2007(1):100-101.
- [26] 何荔, 林永茂. 政府失灵及其矫正[J]. 学习与探索, 2002(3):30-33.
- [27] 谭功荣. 论有效政府[J]. 探索, 2001(1):43-46.
- [28] 张中祥. 从有限政府到有效政府: 价值·过程·结果[J]. 南京社会科学, 2001(3):34-38.
- [29] 吴开松, 张中祥. 有效政府的理论基础及其建构[J]. 中国行政管理, 2001(10):54-57.
- [30] 毛寿龙, 袁李梅. 有限政府的经济分析[M]. 上海: 上海三联书店, 2000.
- [31] 莫于川. 有限政府·有效政府·亲民政府·透明政府——从行政法治视角看我国行政管理体制改革的基本目标[J]. 政治与法律, 2006(3):2-13.
- [32] 周大仁. 政务公开与建设廉洁、高效政府[J]. 江汉论坛, 2002(1):66-68.
- [33] 周仲秋. 长沙首推行政问责制: 政策文本解读及其分析[J]. 理论探讨, 2004(3):93-95.
- [34] 马建珍. 打造高效政府优化创业环境——南京地方服务型政府建设的实践与思考[J]. 南京社会科学, 2004(S2):366-370.
- [35] 高洁. 政府公共管理职能及其边界研究综述[J]. 湖北经济学院学报, 2004(03):61-66.
- [36] 赵景来. “新公共管理”若干问题研究综述[J]. 国家行政学院学报, 2001(05):72-77.
- [37] 刘雅玮. 公共管理理论最新研究综述[J]. 辽宁行政学院学报, 2013(02):78-82.
- [38] 裴峰, 农卫东. 从新公共管理到新公共服务——西方公共行政理论发展的新趋向[J]. 兰州学刊, 2004(3):182-183.
- [39] 谢简, 张晓峰. 先验信息不完全的投资项目决策分析[J]. 财会通讯, 2010(08):13-14.

[40] 郑月玲. 安全边际: 投资永不亏损的秘密[J]. 现代企业教育, 2010(07):54-56.

[41] 颜向农, 李思慧. 基于羊群效应的投资趋同化研究[J]. 湖南科技大学学报(社会科学版), 2012(5):58-61.

[42] 王勇. 论有效市场与有为政府: 新结构经济学视角下的产业政策[J]. 学习与探索, 2017(4):100-104+175+2.

注释

① 参见: 每日经济新闻. 从城市场景向场景城市跃升 2021 年 10 场“双千”发布会持续释放“成都机遇”[EB/OL]. [2021-02-01]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1690506762998253507&wfr=spider&for=pc>.

2 “1”即“新经济”, 是技术到经济的演进范式、虚拟到实体的生成链接、资本和技术的深度黏合、科技与制度的相互作用的经济形态的一个定义; “2”即线下和线上二维世界融合; “3”即“政府配菜”向“企业点菜”“给优惠”向“给机会”、“个别服务”向“生态营造”的三个转变; “4”即凸显“聚合共享、跨界融合、快速迭代、高速增长”四个特征; “5”即“新技术、新组织、新产业、新业态、新模式”的“五新”路径; “6”即以数字经济为代表的六大经济形态; “7”即以服务实体经济和推动智慧城市建设等为主的七大应用场景。

③ 参见: 中国新闻网. 全国首个“城市机会清单”在蓉出炉[EB/OL]. [2019-03-27]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1629129389969526615&wfr=spider&for=pc>.

④ 参见: 四川新闻网. 2020 创交会: 成都首批创新应用实验室和城市未来场景实验室发布[EB/OL]. [2020-10-30]. http://news.china.com.cn/live/2020-10/30/content_1019734.htm.

⑤ 参见: 中国发展网. 100 个新场景、100 个新产品发布成都加速融入全球智能制造产业创新趋势[EB/OL]. [2020-11-04]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1682404392593376344>.

⑥ 参见: 封面新闻. 中国新经济指数发布成都全国排名第七位[EB/OL]. [2018-05-18]. <https://www.thecover.cn/news/755703>.

⑦ 参见: 《万事达卡财新 BBD 中国新经济指数》2020 年 6 月数据发布.

⑧ 参见: 每日经济新闻. 三年之间, 成都是如何被新经济改变的?[EB/OL]. [2020-03-31]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1662695161918028454&wfr=spider&for=pc>.

⑨ 通俗说法, 一般是指除开成都市老主城五区、高新区、天府新区以外的其他区县。