

我国营商环境建设的进展与优化方向

□ 范恒山

坚持稳中求进、促进经济稳中向好，一个重要方面是为经营主体创造良好的营商环境。营商环境，是企业等经营主体在市场经济活动中所涉及的体制机制因素和条件。从企业的筹备、开办到最后的关闭、清算，整个过程所涉及的体制与政策因素，都是营商环境。营商环境涉及投资经营的活跃度、社会的创新度，以及地区发展的竞争力和可持续发展能力。这是考察我国营商环境建设状况的一个基本出发点。

我国营商环境建设取得的主要进展

营商环境的构造主体是政府。近年来，各级政府围绕营商环境建设和优化做了大量工作。从党中央、国务院高度重视到各个地方政府积极努力，我国营商环境建设一步一个脚印，取得了很大的进展，企业等面临的体制与政策状况有了显著改善。

世界银行的国别评价报告一般以十项指标的具体办理状况作为评价标准，包括开办企业、申请建筑许可、获得电力供应、获得信贷等，通过这些事项办理体现的效率、成本等来评价一个国家营商环境的状况，并进行排位。我国的取样地主要是北京和上海。世界银行对我国营商环境建设给予了高度的评价，世界排名从2013年的96位上升到2018年的31位。按照世界银行报告的排位，我国的营商环境状况超过了西方一些发达国家。当然，这两年世界银行停止发布原有的评价报告，称将重新构建新的评估体系来评估各经济体的商业和投资环境。但我国优化营商环境的步伐并没有停止，而且力度越来越大。从实际看，我国营商环境建设取得了普遍认可的进展，抓营商环境建设已成为很多地方党委政府的一种行动自觉。

把营商环境建设主要放在“提效”和“让利”上，既有局限也不可持续

总体上说，近年来我国营商环境建设主要围绕两个词展开。一个是“提效”，即提高效率；另一个是“让利”，

即提供优惠。所谓“提效”，就是对原来审批程序过繁、耗时过长、成本过高的审批管理方式进行改革，提高效率。简政放权和优化服务，主要是基于此来下力气的。其路径主要依靠体制改革、管理创新和科技手段赋能。而“让利”主要是通过对投资经营主体施以差别化的土地、财政和金融等政策来体现。在很长一段时间，一些地方政府把它作为招商引资的重要手段和优化营商环境的重要内容。“提效”也好，“让利”也好，在一定时期和一定条件下都是必要的。企业希望在项目上相关审批尽可能减少，在时间上尽可能缩短，在成本上尽可能降低，也希望在土地、贷款、税收等方面获得优惠。所以，对于政府的“提效”和“让利”，企业或企业家们是高度认可的。但如果把营商环境建设主要放在“提效”和“让利”上，则是有局限性的，也是不可持续的。

为什么不可持续呢？先说“让利”。随着社会主义市场经济体制不断完善、经济管理日益科学规范，以及与国际高水平的投资贸易规则对标接轨，以减免税收为主要形式的让利做法不宜持续也不可持续。从国际上看，发达国家和地区很少有通过税收减免、土地低价和无偿地转让等进行招商引资的。“让利”不是市场经济的基本做法，也不是成熟的宏观管理和经济调节的主要手段。这条路，开始走走也许是必要的。事实上，现在全国大部分地区已不再把营商环境建设的重点放于此。

再说“提效”。围绕提高办事效率，很多地方采取了许多有效的举措。比如，有的地方在简政放权方面作出了创新性的努力，比较有名的是“最多跑一次”的改革。企业和群众到政府办事，事先就可以获知所需材料，即使涉及多个部门也只需要到一个窗口一次性办理，最多只要跑一次。相对于原来在审批过程中存在的不合理的“管”“卡”“压”，企业和老百姓对此是非常欢迎的。但这方面的出路并不是无限的。我们注意到，对标“最多跑一次”，有的地方提出“零跑动”，那么再往下去就应该是“不仅不要你们跑，我还帮助你们跑”，但这样能持续进行下去吗？事实上，提效也是有限度的。管理清单再短，必要的审批也不能放弃；审批时间再短，也不能为零。所以，在“提效”方面要有一定的限度。一些地

方喜欢提“清单最短”“程序最简”等要求，实际上，这样提既不符合科学原理，在实践中也很难做到，最后会流于空谈、堕于形式。

对营商环境建设来说，做到所谓“最”并不是特别重要的。特别重要的是什么呢？我思考，主要可以归纳为这样四个方面。

一是管理内容重点不在于“少”而在于“实”。现在许多地方在比较管理清单上准的项目更少，但清单上的管理项目再少，也不可能把它全部取消。所以，关键不在于“少”而在于“准”。哪些该管，哪些不该管，要清楚明白。

二是治理方式重点不在于“松”而在于“公”。简政放权并不是放手不管，有些该管住的丝毫不能放松，但无论是松还是紧，管理的基点都应公平公正，不能预设立场，不要区别对待，不可对同一件事的评价使用两种规则。

三是政策指向重点不在于“惠”而在于“信”。出台的政策不应把优惠作为主基调、重点在“减、免、补”上做文章，而应当是围绕提振投资者信心，在增强社会的能动性、创造性上下功夫。

四是服务举措重点不在于“多”而在于“实”。有的地方出台的一些文件往往是“拉条子”的写法，三十条、五十条，不一而足。措施多固然好，但关键是要落地，或者说要落到实处，真正帮助企业 and 老百姓解决实际问题，否则，就会陷于空谈。

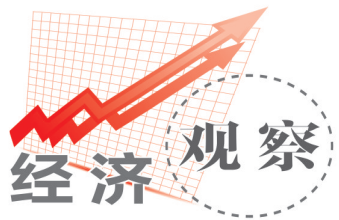
我国未来营商环境建设的方向和着力点

关于营商环境建设，党的二十大报告强调了这样两条。第一条，要营造市场化、法治化、国际化一流营商环境。这一条是这些年国家各种文件常常强调的。第二条，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。这一条有新的概括，非常重要。我国未来营商环境建设的方向可以概括为实现“两个转变”。第一个转变，是要从“洒甘霖”转向“解危困”，也就是由普惠服务延展到精准管护。要进一步拓展政策服务的深度，在继续做好普惠性政策设计时，进一步聚焦每一个企业的具体需要，开展定制化、个性化的服务，真正

使政府的政策成为为每一个企业排忧解难的具体方案。这样，企业就有了实实在在的感受，从而体验到政府营商环境建设的具体进步。第二个转变，是要从“给方便”转向“壮信心”，也就是由政策优惠深入到制度创新。“提效”“让利”本质上还是给方便，但对于企业来说，最重要的还是要给他们“吃定心丸”，提振持续创业的信心。这就需要推进一步系列的制度创新，包括一些基础制度的创新。

结合这两个转变，下一步营商环境的建设应紧扣五个词做文章。第一，“公正”。公平维护一切市场经济条件下所需要的经济成分的权利，包括平等保护财产权利，公平地、无差别地为所有市场经济主体提供财政金融等政策服务，公平地解决各类企业面对的各种具体问题。企业有所求，政府就有所为，这种“为”，不只是笼统的或大而化之的，更应该是具体的或有的放矢的。第二，“透明”。政策制定既不能在书斋里进行，更不要关在书斋里搞神秘主义，要向全社会公开，使老百姓一目了然。也就是说，政策要有极高的透明度，做到上网可查、一看便知。政策透明包含一个很重要的原则，就是内涵清晰、无需注解，没有题外话，没有意中意。否则，第三者解释就可能变形走样。第三，“稳定”。政策法规等不仅要可把握，也要可持续，即保持连续性、稳定性，做到新官要理旧账，人走茶也不凉。第四，“诚信”。政府要带头讲诚信，以信感人、以信立威、以信树诚。同时要带动社会诚信，全面提高社会的诚信水平。要认识到，诚信是成熟的市场经济的本质特征，也是良好营商环境的核心内容。第五，“实在”。“实”是一切措施的生命所在，一定要把所有有效的措施落到“最后一公里”，落到老百姓的锅台灶头，落到企业的车间机床上。良好的政策措施不能搞花架子，不能浮在上面。

(作者系国家发改委原副秘书长)



相互促进的良性循环

□ 解 晋

全面把握消费和投资的辩证关系

投资和消费是经济发展的一体两面，相互联系、相互影响、相互制约。投资是消费的前提，没有投资生产，消费就没有对象；消费是投资实现的条件，产品只有经市场销售被消费，才能实现盈利与再投资。同时，消费和投资之间还存在相互转化的内在机制。一方面，消费需求牵引着投资方向。投资的目的是盈利，而盈利往往通过消费来实现。因此，现实中的消费热点往往是投资的重点领域。如最近较火的数字消费、绿色消费、健康消费等新消费模式已经成为投资的热点和产业调整的重要方向。另一方面，新的投资可以创造新的需求。通过投资提供新的产品和服务，进而开拓新的市场，催生新的消费。如近期在市场上受到青睐的新型智能家居等行业，其产品正受到年轻消费者的追捧。

需要指出的是，消费和投资互为条件、相互促进的关系并不是说二者完全不存在矛盾。由于市场行为的自发性、盲目性和滞后性，投资和消费之间总是存在总量和结构维度的矛盾。二者之间不平衡是绝对的，平衡是相对的。也就是说，市场中总会出现部分产品供大于求、无法出售，或者供小于求、供不应求的情况。此时，消费和投资之间相互促进、相互转化的机制就面临中断，再生产也难以维系。这时，就要通过各种手段及时引导投资调整方向和领域，使投资和消费达到更高水平的动态平衡。

激发有潜能的消费

投资有效益，离不开消费的支持。相较于投资，消费是最终需求，是实现人民美好生活的最主要方式，体现社会主义的生产目的。当前，我国中等收入群体超过4亿，人均生产总值突破1万美元，是全球最大也是最有潜力的消费市场。我国已经历史性解决了绝对贫困问题，社会主要矛盾转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。人民美好生活需要到“有没有”转向“好不好”，对多样化高品质的产品、技术、服务产生更多需求。要通过改善消费环境、扩展消费渠道、提升消费意愿来发掘国内消费潜力，激发消费潜能，实现消费和投资相互促进的良性循环。

当前，我国正处于绿色发展和产业结构转型的关键时期，推动消费品以旧换新是以消费促投资、提高发展质量和投资效益的重要举措。要通过宣传、市场等手段引导、鼓励居民推进家电、汽车等耐用消费品换新来激发有潜能的消费。一方面，在5G、物联网等信息技术推动下，高质量、低能耗、智能化耐用消费品进入居民生活，将大大提高人民的生活水平。另一方面，消费品以旧换新有助于提高高端、绿色、智能制造等相关行业的投资效益和回报率，对促进科技企业创新和重点行业智能升

级，引领、加速培育新兴产业和未来产业，淘汰低效和落后产能，加快建设现代化产业体系具有重要意义。此外，政府引导、市场为主的“换新+回收”新模式，也将走出一条资源节约利用、绿色集约发展的循环经济新路子。

扩大有效益的投资

在一定意义上，投资的效益、效率和质量直接决定经济增长的质量和可持续性。有效益的投资，直观看，就是产品满足市场需求、实现市场收益。但总体上，我国投资结构尚不合理，存在一定调整空间。一方面，部分行业存在低效投资、粗放发展与产能过剩，如水泥、钢铁、动力电池等；另一方面，部分高质量产品和高端服务供给不足，无法满足国内需求，导致需求外溢。简单说，供给和需求间存在结构性错位，投资促进消费的机制不完备，经济循环存在卡点和堵点。

因此，要做好结构调整“加减法”，纠正供需结构性错位，及时调整投资领域和方向。具体说，要坚定不移化解化工、电解等传统行业过剩产能；完善政府债务管理体制、妥善处理债务和金融风险，降低经济杠杆；厘清政府和市场边界，推动简政放权，降低制度性交易成本；补齐基础设施、高端制造业和服务业短板，不断满足人民日益增长的美好生活需要。

推动有效益的投资，尤其要高度重视发展新质生产力。当前，新一轮科技革命和产业革命方兴未艾。要牢牢把握发展机遇，在新能源、新材料、先进制造、电子信息等战略性新兴产业上加大投资力度，加快形成新质生产力，增强发展新动能，推动高质量发展，为全面建设社会主义现代化国家打下坚实的物质技术基础，不断扩大我国在全球产业链供应链中的话语权和影响力。

经济时评

新质生产力：从理论到实践

□ 胡洪彬

习近平总书记在中央政治局第十一次集体学习时明确强调：“高质量发展需要新的生产力理论来指导，而新质生产力已经在实践中形成并展示出对高质量发展的强劲推动力、支撑力，需要我们从理论上进行总结、概括，用以指导新的发展实践。”生产力是全部社会生活的物质前提，决定着人类社会的生存与发展，也为人类历史的不断前进提供了根本力量源泉。习近平总书记关于新质生产力的重要论述内涵深刻、意义深远，不仅实现了对马克思主义生产力理论的创新与发展，也为新时代新征程进一步推进我国科技创新和高质量发展指明了前进方向。

深刻认识新质生产力的重大理论意义

生产力理论是马克思主义经济理论体系的核心范畴，也是贯穿其整个历史唯物主义大厦的根本基石。马克思主义经典作家的生产力理论构成了新质生产力的理论根基，但新质生产力概念的提出是在科学继承马克思主义生产力理论的基础上，作出了极具前瞻性和原创性的理论贡献，进一步实现了对马克思主义生产力理论的丰富和创新。发展。

深化并发展了马克思主义的生产力构成理论。马克思主义认为，生产力是由多重要素构成的有机整体，其中既涵盖了劳动者、劳动资料和劳动对象等实体性要素，也包括了科学技术、教育和管理等非实体性要素。其中，科学技术是第一生产力，能够渗透到劳动力、劳动资料、劳动对象之中，引起它们素质的变化，进而产生出巨大的物质力量。作为一种新型的社会生产力，新质生产力强调了数字生产力、知识生产力、智

能生产力的重要性，这不仅从科学技术层面上坚持了马克思主义生产力构成理论，而且基于对科技创新的高度重视和突出强调，及其同劳动者、劳动资料和劳动对象的紧密结合，也进一步提升了劳动者的知识和技术水平，丰富了劳动资料的结构内容，扩大了劳动对象的种类和范围，实现了对马克思主义生产力构成理论的进一步深化与拓展，有助于推动社会生产力进一步发展和提升。

创新并完善了马克思主义的生产力系统理论。马克思主义认为，社会的劳动生产力是由协作产生的，即在生产力系统中，生产力的各要素既各自发挥着独特的作用，又存在相互依存的紧密联系，推动生产力不断实现发展，保证生产力系统内部各要素实现内在协调和最佳结合至关重要，由此才能促使生产力发挥出最大化的动能和整体性的效能。新质生产力强调对科技创新资源的优化与整合，其内在呼唤的不仅是技术创新与知识创新的协同，也是数字技术与实体经济的协同、绿色发展与可持续发展的协同，更是政府与市场的协同、企业与社会的协同，正是基于这些协同方式，推动了生产力系统内部各要素及其结构关系的合理化，进一步彰显出生产力系统结构的对称性要求。

推进并丰富了马克思主义的生产力发展理论。马克思主义认为，生产力不是一成不变的，社会生产力本质上是一个从低级到高级、从落后到先进不断演进的过程。新质生产力坚持以科技创新为支撑、以新兴产业为引领，不仅大大提升了劳动生产率，也改变了传统的生产方式、销售方式与管理模式，这一过程的展开既有效拓展了生产力发展的空间范围，也实现了生产力发展水平及其层次的进一步提升，因而构成了对马克思主义生产力发展理论的突破创新。可以

说，习近平总书记关于新质生产力的重要论述同马克思主义生产力理论是一脉相承的，在理论精髓上具有内在的一致性，充分彰显了马克思主义世界观和方法论，本质上是马克思主义生产力理论同新时代我国生产力发展实际相结合的重大理论创新和实践成果。

科学把握新质生产力的重要实践价值

理论源于实践，同时又反作用于实践，科学的理论对实践具有积极的指导作用。正如列宁指出的，“没有革命的理论，就不会有革命的运动”。新质生产力源于新时代我国生产力建设的伟大实践，同时作为一种极具前瞻性的生产力发展理论，也必然对加快科技创新步伐、推动经济高质量发展、全面建成社会主义现代化强国，具有更加积极的实践指导意义。

新时代以来，以习近平同志为核心的党中央坚持把创新放在我国现代化建设的核心位置，将实现科技自立自强作为国家发展的战略支撑，推动我国科技发展取得历史性伟大成就。与此同时，我国科技发展同样存在一些现实短板，如科技创新体系整体效能有待提升，技术研发聚焦产业发展瓶颈和需求不够，一些关键与核心技术领域的“卡脖子”问题依旧客观存在等等。作为数字技术时代孕育而来的一种新型生产力，新质生产力本质上就是以科技创新为主导和支撑的生产力。新质生产力之所谓“新”，首先就在于其将科技创新摆在了发展的核心位置，将知识、技术、信息等传统的非物质生产因素纳入生产力范畴，赋予了生产力更加丰富的内涵。因此，新质生产力的提出，可谓