

【区域经济政策】

中国营商环境建设及其评价研究^①

刘英奎 吴文军 李媛

摘要:营商环境建设与营商环境评价是近年来世界各国普遍关注的热点问题。一些国际组织、政府部门、投资促进与学术研究机构已开始建立评价指标体系并开展营商环境评价实践。结合国内外开展营商环境评价时间较早、评价指标体系较完善、影响较大的两大机构——世界银行和中国国际贸易促进委员会的营商环境评价实践,就营商环境建设意义、研究方法、评价指标体系及中国营商环境建设成就与不足等问题,进行系统梳理、简要评析并提出相应对策建议,可为各地区、各行业开展营商环境评价提供启发和借鉴,并为中国营商环境建设尽绵薄之力。

关键词:营商环境;评价指标体系;世界银行;中国贸促会

中图分类号:F123.9 文献标识码:A 文章编号:2095-5766(2020)01-0070-09 收稿日期:2019-11-19

作者简介:刘英奎,男,中国国际贸易促进委员会研究院国际投资研究部主任,研究员(北京 100032)。

吴文军,男,中国国际贸易促进委员会研究院国际投资研究部助理研究员(北京 100032)。

李媛,女,中国国际贸易促进委员会研究院国际投资研究部助理研究员(北京 100032)。

当前,世界经济低迷,贸易保护主义、单边主义加剧,国际经贸形势中不稳定、不确定因素上升,世界处于百年未有之大变局;中国正处于新旧动能转换关键期和转变发展方式、优化经济结构攻关期,中美经贸摩擦对中国经济增长带来前所未有的压力,营商环境面临巨大挑战。党中央、国务院高度重视营商环境建设,不断推出力度空前的政策举措。习近平总书记在第二届“一带一路”国际合作高峰论坛记者会上的讲话中指出,要“按照扩大开放的需要修改完善法律法规,在行政许可、市场监管等方面规范各级政府行为,清理废除妨碍公平竞争、扭曲市场的不合理规定、补贴和做法,公平对待所有企业和经营者,完善市场化、法治化、便利化的营商环境”。李克强总理也在多个重要场合强调,“营商环境就是生产力、就是竞争力”,强调要打造市场化、法治化、国际化营商环境,更大激发市场主体活力、增强竞争力、释放国内市场巨大潜力。这些重要指示既对中国进一步优化营商环境提出了更高的要求,也为营商环境建设指明了方向。各地区、各部门按照党中央、国

务院的统一部署,深化“放管服”改革,推动营商环境建设工作取得巨大成就。但是,中国营商环境与高质量发展要求、与国际先进水平相比仍有较大差距,营造国际一流市场化、法治化、国际化的营商环境仍然任重道远,还要付出艰苦努力。

从不同角度出发,可以建立不同的营商环境评价指标体系。一般认为,当今国际上最具影响力的国别竞争力评价标准主要有瑞士洛桑国际管理学院的“全球竞争力排名”、世界经济论坛的“全球竞争力报告”和世界银行的“营商环境报告”。但以营商环境评价命名、在国内影响较大、较成体系且经过多年较大规模实践验证的营商环境评价,主要有世界银行的营商环境报告和中国国际贸易促进委员会(以下简称中国贸促会)的营商环境调研报告。

一、世界银行对中国营商环境的评价

1.世界银行营商环境评价方法

世界银行是最早开展对各国营商环境评价的

国际组织之一,自2003年起即开始对世界主要经济体进行营商环境调研、评价和排名并发布研究报告,目前已覆盖全球190个主要经济体。世界银行评价已成为各国营商环境优劣的重要参考,也成为引导各国营商环境建设的风向标。

经过十几年的探索、整理和归纳,世界银行建立了一套已被广泛认可的营商环境评价指标体系。该体系由10个重要指标构成,分别是开办企业、申请建筑许可、获得电力供应、注册财产、获得信贷、投资者保护、缴纳税款、跨境贸易、合同执行和办理破产等。同时,该指标体系也在进行动态调整,近期又增加“营商环境便利度”指标。

2.世界银行中国营商环境评价结果

根据世界银行的评估,中国近年来营商环境建设取得巨大成就,2018年在190个经济体中位列第46位,较2017年年度的第78位上升了32位;2019年度中国营商环境总体评价为77.9分,比2018年上升4.26分,排名也由2018年的全球第46位,再次提升15位,位列31位,为世界银行营商环境报告发布以来中国最好名次。中国已连续两年位列全球优化营商环境改善幅度最大的十大经济体,是东亚及太平洋地区唯一一个进入2019年世界银行营商环境报告10大最佳改革者名单的经济体。

3.世界银行营商环境评价特点

世界银行营商环境评价的积极意义在于:一是世界银行设计的营商环境指标体系简明扼要,可量化,比如将开办企业指标分解为办理程序、办理时间、办理费用和开办有限责任公司所需最低注册资本金等4个二级指标,通过指标测评可以将复杂的定性分析量化,极大地简化和便利了营商环境评价工作的开展;二是世界银行通过自身强大的国际组织品牌效应和全球工作网络,十几年持之以恒地对各国营商环境进行评价,这一不懈努力对于推动各国开展营商环境评价,促进各国营商环境优化都发挥了重要的作用。

世界银行营商环境环境评价也存在一些不足之处:一是其评价指标设计较为单一。营商环境涉及内容广泛,领域众多:从时间跨度上看,包括企业设立、生产、经营到撤销的各个环节;从具体内容上看,包括涉企法律法规政策以及政府管理、服务的方方面面,10项指标难以全面覆盖;二是在评价城市样本量较少,比如对中国营商环境的评价仅监测

北京、上海两个城市,上海的权重为55%,北京的权重为45%。实际上,京沪地区的营商环境在国内属于一流水平,与其他地区存在较大差异,北京、上海的营商环境不仅难以代表中西部地区,甚至无法代表东部地区的整体水平。三是从测评结果看,世界银行的评价也与中国营商环境建设状况存在一定偏差,比如在2016年、2017年两个中国营商环境建设力度较大的年份,世界银行的评价排名却停滞不前,中国都是第78位;而到了2018年突然前进32名,取得了第46位的好名次,2019年在上年基础上,再次前进15名,世界排名第31位。我们在为中国在如此短的时间内取得如此巨大成就感到骄傲和自豪的同时,难免也对其评价指标体系和评价方法的科学性、全面性、准确性、严谨性产生了一定疑虑。

二、中国贸促会对中国营商环境的评价

1.中国贸促会营商环境评价方法

中国贸促会是最早组织开展全国性营商环境调研和评价的部委机构之一,在中国营商环境指标体系建设及营商环境大规模企业评价方面开国内先河。自2016年起,中国贸促会贸易投资促进部、贸促会研究院即开始组织国内知名专家学者,在参照借鉴国内外营商环境评价方法和评价指标(包括世界银行营商环境评价指标)基础上,建立了独具特色的中国营商环境评价指标体系,经过四五年的反复论证、补充、完善和实践验证,目前已建立起由12个一级指标及51个二级指标组成的一套较完整的营商环境评价指标体系(见表1)。12个一级指标包括基础设施环境、生活服务环境、政策政务环境、社会信用环境、公平竞争环境、知识产权保护环境、科技创新环境、人力资源环境、金融服务环境、财税服务环境、口岸服务环境以及企业设立和退出环境。每个指标取值范围为1—5分,分值越高,评价越高。

2.中国贸促会的中国营商环境评价结果

根据中国贸促会中国营商环境企业问卷调查,2019年中国营商环境总体评价良好,超九成受访企业(90.5%)认为中国营商环境为较满意及以上,九成以上企业(91.6%)认为近3年营商环境获得改善,受访企业对中国营商环境评价为4.3分。

表1 中国营商环境评价指标及其权重设置

一级指标及权重	二级指标及权重
基础设施环境(1/12)	交通运输(1/5) 网络通信(1/5) 环保设施(1/5) 水电气供应(1/5) 城市规划和建设(1/5)
生活服务环境(1/12)	居住条件(0.16) 医疗卫生(0.17) 文体设施(0.16) 教育水平(0.17) 环境保护(0.17) 社会治安(0.17)
政策政务环境(1/12)	政策稳定性(1/7) 政策公平性(1/7) 政策透明度(1/7) 政府服务效率(1/7) 政策执行力度(1/7) 政策协同性(1/7) 官员廉洁程度(1/7)
社会信用环境(1/12)	信用信息公示系统建设(1/4) 失信惩戒、守信奖励机制建设(1/4) 社会信用度(1/4) 征信体系建设(1/4)
公平竞争环境(1/12)	市场监管(1/4) 行政垄断治理(1/4) 政府采购(1/4) 市场准入(1/4)
知识产权保护环境(1/12)	知识产权维权成本(1/5) 知识产权行政执法(1/5) 知识产权司法保护(1/5) 知识产权案件办结率(1/5) 知识产权管理与公共服务(1/5)
科技创新环境(1/12)	研发抵扣政策实施(1/5) 知识产权抵押(1/5) 产学研结合(1/5) 创业孵化服务(1/5) 公共服务平台建设(1/5)
人力资源环境(1/12)	熟练劳动力的可获得性(1/4) 中高层管理人员的可获得性(1/4) 外向型人才的可获得性(1/4) 创新创业人才资源可得性(1/4)
金融服务环境(1/12)	融资便利性(2/5) 融资渠道多元化(2/5) 利润汇出自由度(1/5)
财税服务环境(1/12)	财税执法规范性(1/2) 申退税办理时间(1/2)
口岸服务环境(1/12)	货物通关(1/3) 检验检疫(1/3) 人员出入境(1/3)
企业设立和退出环境(1/12)	土地获取(1/3) 环保手续(1/3) 破产手续办理(1/3)

动态看,2019年中国营商环境企业评价分值比2018年明显提升。2018年中国营商环境总体评价为4.17分,2019年为4.3分,2019年比2018年评分提升3.12%;2018年中国营商环境评价为较满意以上企业占87.5%,2019年为90.5%,提升3个百分点。

3.中国贸促会营商环境评价特点

相比于世界银行,中国贸促会的中国营商环境评价具有这样几个特点:一是营商环境评价指标内容比较全面,既包括硬环境指标,也包括软环境指标;既有量化指标,也有定性指标,基本涵盖了中国营商环境主要方面。二是遵循问题导向原则,针对当前营商环境建设中存在的薄弱环节和企业面临的主要问题设置测评指标,比如,设置了公平竞争环境指标、科技创新环境指标、人力资源环境指标、生活环境指标等,反映企业呼声,发挥代言工商作用。三是调研地域覆盖范围广泛,具有全国意义,2016年、2018年、2019年三年每年企业问卷调查省(市、区)均超过20个,覆盖了中国3/4以上的行政区划;四是企业样本量大,2016年、2018年、2019年三年回收企业有效调查问卷分别超过4300份、3900份、5400份,样本企业的地域、行业 and 所有制代表性强,客观反映企业呼声和中国营商环境现状。五是

从近几年中国贸促会营商环境评价结果看,总体评价良好但也存在一定问题与不足,每年略有进步但各个指标评价优劣并不平衡,评价结果与实际情况基本相符,比较客观公正。

三、营商环境优劣的验证标准

营商环境优劣评价,除专业机构和专家学者的测评外,最重要的考量验证标准有两个:一是企业投资数据;二是企业经营业绩。

1.企业投资状况是验证营商环境优劣的晴雨表
一个国家和地区营商环境好坏,企业最有发言权,企业投资数据最能说明问题。企业投资活跃地区往往也是营商环境优良地区,各国、各地区莫能例外。中国改革开放以来的外商投资实践,就是最好例证。40多年来,随着中国对外开放的不断深入,体制机制改革的渐次推进,中国吸收外资规模日益扩大。1983—2018年,中国实际使用外资金额从9.16亿美元上升到1349.7亿美元,35年间增长了约146倍,年均增速高达15.33%。新设外商投资企业数量从1983年的638家上升到2018年的60533家,增长了93.88倍,年均增速13.89%。尤其是在

1992年邓小平南方讲话利好政策鼓舞下,外商投资企业数量在短期内出现井喷,从1991年的12978家迅速增加至1993年的83437家,涨幅高达542.91%^②。近几年,全球外国直接投资持续下滑,2017年急剧下降23%,2018年又进一步下降13%,2019年新兴市场资本流入减少400亿美元。在全球投资持续低迷且国际引资竞争日趋激烈的背景下,中国外商投资却逆势飞扬。根据商务部统计数据,2019年前三季度,全国新设立外商投资企业30871家,实际使用外资6832.1亿元,同比增长6.5%(折合1007.8亿美元,同比增长2.9%)。^③外商投资企业在中国从无到有、从小到大的迅猛发展,一方面得益于中国对外开放的大门越开越大;另一方面更得益于各级政府不断深化改革并同步提升服务质量与效率,持续优化软硬件营商环境。

2.企业经营业绩是检验营商环境优劣的试金石
检验营商环境的好坏,另一重要验证指标是企业经营业绩,盈利是企业发展的根本动力,不盈利的营商环境评价再高也难以得到企业的认可。因此,好的营商环境应该是企业能够盈利和可持续发展的营商环境。中国营商环境的不断改善,为企业盈利创造了良好的环境条件;反过来,企业盈利状况的良好,也验证了中国营商环境的优良。

中国贸促会调查报告显示:企业盈利状况良好,九成以上实现营收正增长。根据贸促会调查数据,2019年,15.8%的企业营收增幅在10%以上,收益表现很好;35.9%的企业营收增幅在5%—10%,收益较好;收益一般(营收增幅为1%—5%)的企业占38.5%。整体来看,半数以上(51.7%)企业收益状况维持在较好及以上,营收正增长占比为90.2%,企业运营状况良好。与2018年相比,2019年近五年收益持续上涨的企业占比略有上升,由2018年的30.6%上升至2019年的31.2%,提高了0.6%;持续下降的企业占比有所下降,由2018年的9.7%降至2019年的8.6%,下降了1.1%。2019年在小范围内波动的企业占比与2018年持平,均为54%,大范围波动企业占比较2018年略有上升(提高了0.01%)。总体而言,2019年企业投资收益状况比2018年有所改善。

在华外资企业盈利水平不断提升。外资企业协会的数据对中国营商环境的评价更具说服力。《中国经济与日本企业2018年白皮书》认为,日本在

华企业盈利预期情况在过去10年稳定增长,由59.6%上升到70.3%;在华日企投资意愿近三年连续呈现恢复性增长趋势。中国美国商会组织的美资企业调查表明,高达90%的受访美国企业表示,2018年全年在华投资与营业状况良好,其中69%的受访企业表示盈利,21%的受访企业收支平衡。美中贸易全国委员会发布的2019年会员调查显示,中国业务利润率高于总体业务利润率的受访企业占比从2019年的38%提高至46%,中国依然是美国企业最重要的市场之一。

四、中国营商环境的建设成就

近年来,各地区各部门认真贯彻落实党中央、国务院优化营商环境的战略部署,进一步深化改革,扩大市场开放,营商环境建设取得巨大成就。

1.政策政务环境持续优化

中国贸促会问卷调查显示,2019年,近九成企业对政策政务环境评价为较满意及以上。

一是出台首个国家级优化营商环境行政法规。2019年7月14日,国家发展和改革委员会等部委研究起草了《优化营商环境条例(征求意见稿)》;10月8日,国务院常务会议审议通过《优化营商环境条例(草案)》。这是中国正式制定的首个国家级优化营商环境行政法规,通过把近年来优化营商环境的政策、经验、做法上升到法规制度,使其进一步系统化、规范化,从而在制度层面为优化营商环境提供了更加有力的保障和支撑。

二是“放管服”改革扩围提效。首先,政府放权力度进一步加大。2019年3月6日,国务院决定取消25项行政许可事项,下放6项行政许可事项的管理层级。2019年6月25日,李克强总理要求,2019年要把工业生产许可证种类再压减一半以上,中央层面再取消下放50项以上行政许可。其次,商事制度改革取得重大进展。2019年2月26日,国务院办公厅正式对外发布了《关于压缩不动产登记办理时间的通知》,要求2019年底前全国所有市县一般登记、抵押登记业务办理时间力争分别压缩至10个、5个工作日以内。2019年上半年,中国企业开办时间实现了由2018年平均20天压缩至8.5天以内的目标,同时全国71.79万户企业通过简易注销程序退出市场^④。

三是国家政务服务平台主体功能建设初步完成。国务院公布《关于在线政务服务的若干规定》等一系列重要文件,要求实现“让数据多跑路,让群众少跑腿”。截至2019年7月,作为实现全国“一网通办”总枢纽的国家政务服务平台主体功能建设已完成并开始试运行,初步具备统一的身份认证、事项管理、电子证照、电子印章、数据共享等能力。目前,全国32个省级政府和40余个国务院部门全部建设了自己的政务服务平台,并初步实现了与国家政务服务平台的全面对接^⑤。

四是更大规模的减税降费政策落地实施。首先,对小微企业实施普惠性税收减免。2019年3月17日,财政部、税务总局发布《关于实施小微企业普惠性税收减免政策的通知》。对月销售额10万元以下的增值税小规模纳税人(之前为3万元),免征增值税;放宽小型微利企业标准并加大优惠力度;小规模纳税人缴纳的部分地方税种可实行减半征收;扩展初创科技型企业优惠政策适用范围。其次,深化增值税改革,继续推进实质性减税。2019年3月21日,财政部、国家税务总局、海关总署联合发布《关于深化增值税改革有关政策的公告》,自2019年4月1日起将16%和10%两档税率分别降至13%和9%;对生产、生活性服务业进项税额加计抵减;扩大可抵扣进项税范围。再次,配合相关部门,积极研究制订降低社会保险费率综合方案,进一步减轻企业的社会保险缴费负担。国家税务总局发布的数据显示:2019年上半年,全国累计新增减税降费11709亿元,其中减税10387亿元;小微企业普惠性政策减税1164亿元^⑥。

2. 对外开放再上新台阶

2019年以来,中国对外开放亮点频现,力度空前。

一是外资准入负面清单条目逐渐缩短。2019年6月30日,国家发展和改革委员会、商务部发布了《外商投资准入特别管理措施(负面清单)(2019年版)》,外资准入负面清单进一步缩短,清单条目由48条减至40条,压减比例为16.7%。同日,两部门又发布了《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施(负面清单)(2019年版)》,清单条目由45条减至37条,压缩比例为17.8%。同时,两部门还发布了《鼓励外商投资产业目录(2019年版)》,鼓励外资在现代农业、先进制造、高新技术、节能环保、现代服务业等领域加大投资力度。外资准入负面清

单是中国实行准入前国民待遇加负面清单管理制度的基本依据,负面清单越来越短、开放领域越来越多,说明中国开放的大门越开越大,为各国投资者创造了更多发展机遇,营造了更优营商环境。

二是自贸试验区扩围升级成为对外开放新高地。2019年8月6日,国务院正式印发《中国(上海)自由贸易试验区临港新片区总体方案》;8月26日,国务院正式批复设立山东、江苏、广西、河北、云南、黑龙江6个自贸试验区,将中国自贸试验区扩大至18个,形成了“1+3+7+1+6”、覆盖东西南北中的改革开放创新格局。自贸试验区的扩围升级,有利于推广可复制制度创新成果,持续优化外商在华投资环境。在近6年形成的自贸试验区202项制度创新成果得到复制推广,其中,投资便利化制度创新成果有81项,贸易便利化64项,金融开放创新23项,事中事后监管34项。

三是金融业市场准入限制显著放宽。2019年5月1日,中国银保监会公布银行保险业对外开放12条新措施;7月20日,国务院金融稳定发展委员会办公室宣布了金融开放“新11条”,涉及银行、证券、保险、基金、期货、信用评级等多个领域进一步放宽准入限制,开放步伐不断加快。资本市场对外开放也取得重要进展。2019年3月1日,摩根士丹利资本国际公司(MSCI)决定,将现有大盘A股在MSCI全球基准指数中的纳入因子由5%提高至20%;4月22日,上交所与日本交易所集团签署了中日交易型开放式指数基金(ETF)互通协议;6月17日,中国证监会与英国金融行为监管局正式启动沪伦通。这些开放政策将进一步促进中国资本市场逐渐成熟,并为企业提供良好的金融服务环境。

3. 社会信用体系建设成果显著

2019年,中国社会信用法律法规不断完善,失信惩戒力度不断加大,社会信用环境日趋优化。

一是第一次从全国层面推出信用监管政策性文件。2019年,中国建立健全信用法律法规体系步伐明显加快。2019年7月16日,国务院办公厅发布《关于加快推进社会信用体系建设、构建以信用为基础的新型监管机制的指导意见》,明确要求完善法人和非法人组织统一社会信用代码制度,以统一社会信用代码为标识,整合形成完整的市场主体信用记录。

二是建立了全球规模最大的征信系统。2019

年,央行在企业征信备案通道关闭三年后首次重启。目前,中国已建立了全球规模最大的征信系统,累计收录9.9亿自然人、2591万户企业和其他组织的有关信息,个人和企业信用报告日均查询量分别达550万次和30万次^⑦。

三是失信惩戒力度不断加强。中国社会信用体系建设综合运用了经济、法律、道德、科技和行政等手段,通过完善失信被执行人信用监督和信用惩戒机制化解执行难问题,“一处失信,处处受限”的联合惩戒格局不断完善。国家税务总局发布数据显示,2019年上半年,全国税务机关累计公布税收违法“黑名单”案件7282件,同比增长161.85%,新增纳入“黑名单”的走逃(失联)案件222件^⑧。

4. 通关便利化水平进一步提升

根据2019年贸促会企业问卷调查数据,口岸服务环境评价高达4.48分,在12个一级指标中居首位,较满意及以上企业占比均超九成。

一是进一步简化通关手续,优化流程。2018年,机构改革进一步促进口岸部门职能优化,海关与检验检疫业务全面融合,实现了申报单证、作业系统、风险研判、指令下达和现场执法的“五统一”。改革后,原报关、报检共229个申报项目合并精简至105个。进出口单证进一步简化,需要监管的证件由86种减少到46种;在46种证件中,除4个证件有保密特殊需要,不能联网外,其他42种都已经实现了联网核查,自动比对。

二是口岸收费进一步降低。推进进出口环节收费公示,实行口岸收费明码标价;透明阳光的收费价格倒逼经营服务企业收费合理化;压减收费项目,降低部分收费标准,港口经营服务型收费项目由15项压减到11项,货物港务费、港口设施保安费的汇率标准分别下调了15%和20%。

三是“单一窗口”建设取得新进展。国际贸易“单一窗口”实现与25个部委系统对接和信息共享,上线运行68个部门之间的联网合作项目为企业提供的服务事项达到495项,业务覆盖了全国所有口岸,基本上满足了企业的“一站式”作业要求;主要业务应用中货物申报已经达到了100%,舱单申报和运输工具申报达到90%。

5. 知识产权保护全面加强

近年来,知识产权保护工作取得明显成效。

一是知识产权保护制度体系不断完善。近年

来,中国组建了国家市场监督管理总局,重组了国家知识产权局,完善了版权管理体制,不仅实现了商标、专利、原产地地理标志的集中统一管理,也实现了对商标、专利的综合执法,知识产权保护政策体系和机构设置更加完善。

二是知识产权保护执法力度明显加强。2019年上半年,全国地方人民法院审结知识产权民事一审案件15万余件,同比上升约80%;审结侵犯知识产权罪一审案件2000余件,同比上升约23%^⑨。

中国知识产权保护成效得到国内外普遍认可。美国商会发布的2019年国际知识产权指数报告认为,中国在网络销售环境改善、药品专利执法等方面成绩尤其突出;中国欧盟商会发布的2019年度《商业信心调查》报告显示,585家受访在华欧盟企业约六成认为中国知识产权行政与司法保护力度明显加强。世界知识产权组织总干事弗朗西斯·高锐认为,中国知识产权事业发展道路非同寻常,中国已成为全球知识产权体系的领导者。

6. 社会治安环境改善明显

2019年,中国采取了一系列强有力的措施、行动改善社会治安环境。扫黑除恶专项斗争成效显著,共打掉涉黑组织1292个、恶势力犯罪集团5593个,破获各类刑事案件79270起,全国刑事案件同比下降7.7%,八类严重暴力案件同比下降13.8%,人民群众安全感、满意度明显增强^⑩。对“套路贷”新型黑恶势力犯罪的打击也取得明显成绩,截至2019年2月26日,共打掉“套路贷”团伙1664个,共破获诈骗、敲诈勒索、虚假诉讼等案件21624起,抓获犯罪嫌疑人16349名,查获涉案资产35.3亿余元^⑪。

7. 基础设施建设补短板力度增强

一是传统基础设施建设力度不断加大。2019年,在国家发展和改革委员会批复的8000亿多元的传统重大基础设施建设项目中,涉及交通领域的建设资金就达到约7000亿元^⑫。企业债规模突破7000亿元,多项企业债用于地下管廊、高速公路等基建项目。

二是新一代信息基础设施建设提速。2019年,中国加快构建高速、移动、安全、泛在的新一代信息基础设施,努力提升跨区域和全球范围信息交互的效率和水平。截至2019年5月,全国建成437万个4G基站,4G用户超过12亿,月户均移动互联网接入流量达到7.8GB^⑬。2019年6月6日,工信部正式

向中国电信、中国移动、中国联通、中国广电发放5G商用牌照,中国正式进入5G商用元年。

五、中国营商环境建设的问题与不足

我们的调研发现,中国营商环境仍存在以下几方面问题与不足。

1.部分地区政策制定、执行的科学性、精准性有待提升

一些基层政府工作人员的服务意识不强、服务能力较弱;信息孤岛、项目申报重复提交材料等问题依然存在;部分政府审批权限下放仍然较为滞后;一些地区政策制定、实施主观性、随意性较强,经常存在低效、反复、僵化和“一刀切”“一波热”“政策烂尾”等问题,没有结合本地特殊情况进行政策细化、调整、完善,更没有从政策的全生命周期进行系统考量,伤害了部分企业经营发展积极性。

个别地区政策目标存在功利化导向,注重企业落户和纳税,而不注重在当地形成产业能力、培育产业集群,这种目标导向容易导致政府应有职能的弱化和资源的错配;不重视招商后提高服务质量,甚至不兑现承诺政策,导致政府失信,影响政府形象。

个别地区政策执行效果不理想,“最多跑一次”流于口号;“文山会海”依旧存在,文件质量和执行难以到位;一些政府项目的申报没有实行信息化,即便已经实行网络申报的事项,却仍要提交纸质版材料,且需多次上报、重复上报。

2.企业综合经营成本居高不下

根据中国贸促会2019年企业问卷调查,企业认为在生产经营过程中遇到的突出问题是成本提高和市场竞争激烈,占比分别高达76.9%和74.2%。

就企业成本负担而言,一是企业税费负担较重。根据中共中央党校国际战略研究所测算,中国企业税负水平比高收入国家平均值高出近29.73个百分点,比中高等收入国家平均水平高出28.85个百分点,比世界平均水平高出26.84个百分点^①。二是劳动力成本持续上涨。2019年中国贸促会企业问卷数据显示,2019年人工成本占企业总成本的27.64%,人工成本年均上涨幅度达9.5%,其中,服务行业上涨最快,达11.83%。三是物流运输成本偏高。目前,中国全社会物流总费用高出全球平均水

平5%左右,占GDP的比例不仅高出美、日、德等发达国家一倍左右,且高于印度、巴西等其他金砖国家。四是能源价格较高,占企业经营成本比重较大。

3.人力资源数量、结构、素质均存在不足

一是高素质劳动力数量、素质不足。中国庞大的人口总量和产业高端化需求相比,数量仍然不足,集中表现为高素质人才数量与高质量经济发展需求不匹配和人力资本综合效率与产业升级需求不匹配。二是劳动力资源闲置、错配问题明显。一方面,产业迁移方向与人口流动方向逆向矛盾,劳动力资源继续流向沿海地区和主要城市,而工业等重要产业向低成本的中西部地区和县乡镇转移,劳动力人口不足问题较为普遍。另一方面,高中低不同档次劳动力需求全部存在缺口,劳动者能力与企业需求、劳动者需求与企业福利之间存在错配,招工不足、人员流失、就业不足并存。中国人力资本综合效率与发达国家相比依然较低,特别是中西部地区高素质人才的缺乏制约了本地高端产业承接能力和本地产业高端化升级进程。

4.企业融资困难仍未缓解

中国贸促会问卷数据显示,2019年金融服务环境总体评价较低(4.133分),在12个一级指标中排倒数第二。根据中国贸促会2019年企业问卷调查,个人投资者为企业接受投资的主要来源,金融机构的融资服务与企业需求存在严重不匹配。

一是企业融资存在国企与民企、大企业与中小企业之间的差别待遇。一般来说,国企融资容易,民企融资较难,而且民企融资通常承担的是无限责任,需提供抵押担保后才能拿到贷款,加重了民企融资难、成本高问题。

二是融资成本和融资门槛较高。目前内地融资成本比香港高出一半左右;银行贷款通常为一年期,但企业投资往往是长期的,企业常常需要通过短期银行拆借、民间借贷等方式再融资来归还银行贷款并支付利息,这样显著增加了企业融资成本。在融资评估方面,一般不同银行对应不同的评估公司,企业只要换银行贷款,就需要重新评估抵押物,价值两三百万元的评估值需要一万左右的评估费用,再次增加了企业成本。在放贷时间方面,银行从贷款审批、授信到发放通常需要花费3—4个月甚至更长时间,导致中小民营企业较易错过最佳扩大

规模时期。

5. 一些地区产业配套保障能力不足

一是传统基础设施建设仍存短板。随着城市功能升级、产业逐级下沉、需求发生变化等,原有传统基础设施仍有较大的改进提升空间。一些中西部地区三线城市还没有高铁、动车直达,飞机航线也难以覆盖,缺少快速便利的交通方式;部分港口配套设施较落后,集运能力不足;部分公路设计难以满足运输需求,道路拥堵问题较严重;一些产业园区位置偏远,水、电、网、物流服务不健全,部分管路、网线承载能力不足,服务稳定性较差,影响企业正常生产运营;一些工业园区离市区较远且不通地铁,公交车间隔时间长且有时间限制,准点率也有较大波动。

二是新型基础设施建设急需提升。在一些地区数据处理、信息采集、网络传输等建设刚刚起步,仍有很大提升空间。

三是本地化产业配套能力有待加强。一些地区当地无法提供企业所需生产设备和原材料,企业需耗费大量人力、物力、财力从外地购买,不仅增加了物流成本,也影响了生产进度。

四是生活配套政策与设施不足。一些地区,企业员工子女就学困难,员工住宿问题未能得到有效解决;一些园区规划不健全,卫生(医院)、金融(银行)、酒店、体育文化等公共服务、生活配套不完善,造成职工生活不便。

六、优化中国营商环境的对策建议

针对中国营商环境存在的问题,提出如下对策建议。

1. 进一步提升政府服务效率和技能,优化政策环境

进一步提升基层工作人员服务意识、服务技能;针对部门之间存在的“信息孤岛”、业务重叠或相互推诿等问题,要加强信息共享,完善协调沟通机制,减少企业办事环节,切实做到企业信息一次填报、各部门各环节共享。

加强政策全生命周期管理,提升政策制定科学性、系统性、精准性,避免政策主观盲目,把政策实施效果作为评判政府工作的重要依据。同时,杜绝一拥而上地出台政策和“一刀切”地执行政策,充分

考虑政策调整的社会影响,给企业留出政策缓冲过渡的时间与空间。

2. 切实缓解企业成本压力

积极进行财税政策创新,探索税率结构改革,深入开展对税率种类、构成、比例研究,降低税负标准和企业税费压力。结合企业经营情况,制定相对灵活的社保缴费标准,降低社保费用。

从各环节提高电力能源保障效率,降低收费水平,多方合力解决物流运输成本过高问题,帮助企业降低劳动力、能源和物流等成本。

3. 大力培育人力资本优势

一是坚持高等教育和职业教育并重。一方面,持续保持高等教育的规模增长和质量提升,进一步优化高等教育体系结构,壮大高等教育规模,为经济发展提供更多高素质人才。另一方面,要加强多元化、多层次、多主体的社会化职业教育体系建设,突出政府在职业教育中的引导和服务作用,鼓励多方建设职业院校和培训机构,通过培训基金、专项经费、企业入校、定向培养、在岗培训等不同手段,做好人才保障支撑。

二是多措并举缓解劳动力缺口。提高劳动力人口与产业劳动需求的梯度满足度,提升高技术劳动力就业数量,保障一般劳动力就业基数,扩容灵活就业人口数量,形成多层次的劳动力就业队伍;要适度放宽高层次和急需人才引进政策,形成外部人才引进补充机制。

4. 合力破解企业融资难题

一是提高金融普惠能力。一方面,要建立产融对接机制,建立企业融资联席会议制度、组织银企对接、金融机构推介洽谈会等活动,搭建银企对接平台。另一方面,要增强金融领域的普惠导向,扩展金融服务领域,延伸金融服务触角,加强对中小微企业的金融服务保障,提升金融促进实体经济发展能力。

二是降低企业融资成本。首先,要加快企业征信体系建设,促进央行、税务、工商、海关、司法等部门信息互联互通,打造企业征信大数据库,并以此为基础作为评判企业融资资质和违约风险考量基础。其次,要规范和优化业务流程,严格规范担保、评估、登记、审计等中介机构服务收费,对有资质的评估机构出具的评估报告要建立互认互信制度,减少企业重复评估成本。

5.进一步提升产业配套能力

一是加大基础设施短板建设力度。积极发展大容量地面公共交通,加快调度中心、停车场、充电桩以及旧城改造建设;加快完善道路物流运输网络系统,提升道路网络密度,提高产业园区道路网络连通性和可达性;加强产业园区供水、污水、雨水、燃气、供热、通信等各类管网建设、改造和检查。

二是加强新型基础设施建设。加强对道路、桥梁、运输、管网、楼宇的信息化改造提升,实现基础设施的数字化、信息化、智能化水平,建设基础设施智能管控平台,提高管理能效。加快部署建设完备的国际通信设施,加快5G、IPv6、大数据、云计算、物联网、人工智能等新一代信息基础设施建设,提升宽带接入能力、网络服务质量和应用水平。

三是提高产业配套能力。转变招商引资理念,从单个企业引进转向产业链整体布局培育,形成专业化产业集群,提升产业链综合供给能力;完善产业集群布局空间规划,对既有零散分布的企业进行重新规划调整;突出地方特色,从区位、资源、市场等多角度研究适合本地发展的产业集群,切忌盲目跟风建设所谓的高大上产业集群。

四是系统完善生活配套建设。首先,要在产业集聚区规划层面做好生活保障,增加生活配套设施投入力度,提高生活配套满足率和生活设置配套比例。其次,要将户籍办理、子女入学、医疗救助、配套住宅、长租公寓、通勤交通等员工急需问题作为营商环境改进的重点考核指标,切实解决企业后顾

之忧。再次,加强文体中心、安全应急中心、心理援助中心、信息服务中心等服务设施建设,提高员工就业安居归属感和幸福感。

注释

①本文部分数据、素材引自中国贸促会重大科研项目《2016—2019年中国营商环境调研报告》。朱凌燕、俞海燕、史冬立、谢睿哲、孙扬、张红阳等同志对该报告也做出巨大贡献,一并致谢! ②来源于商务部统计数据。③《商务部通报2019年前9月全国吸收外资情况》,商务部网站, www.mofcom.gov.cn.2019-10-17。④《我国上半年日均新设企业1.94万户 同比增长7.1%》—新华网, www.xinhuanet.com.2019-07-05。⑤《“一网通办”和“一网通管”建设进入关键节点》,《经济参考报》, 2019-07-11。⑥《2万亿减税降费目标已实现近六成 全年减税降费规模可能超预期》,《中国经济周刊》, 2019-08-01。⑦《中国已建立全球规模最大征信系统 将扩大征信行业对外开放》,中国新闻网, www.Chinanews.com.2019-06-14。⑧《上半年全国累计公布税收违法“黑名单”案件7282件》,新华网, www.xinhuanet.com.2019-07-23。⑨《保护知识产权 中国赢得赞誉》,《人民日报海外版》, 2019-07-31。⑩《全国公安机关共打掉涉黑组织1292个 恶势力犯罪集团5593个》,《经济日报》, 2019-01-28。⑪《全国公安机关打掉“套路贷”团伙1664个 抓获犯罪嫌疑人16349名》,新华网, www.xinhuanet.com.2019-02-26。⑫《补短板加力 稳投资下半场火热开局》,《经济参考报》, 2019-07-12。⑬《MWC19上海大咖发声:数字经济占中国GDP超1/3》,《扬子晚报》, 2019-06-27。⑭《中国税负有多重? 三年需减5.6万亿》。https://baijiahao.baidu.com/s?id=1619600609726046165&wfr=spider&for=pc。

Study on the Development and Evaluation of Chinese Business Environment

Liu Yingkui Wu Wenjun Li Yuan

Abstract: Building a conducive business environment and establishing a framework to evaluate business environments have drawn significant international attention in recent years. Certain international organizations, governmental departments, trade councils as well as research institutes have already delved into the theoretical formulation and empirical research of business environment assessment. This article analyzes two frameworks proposed by the World Bank and China Council for the Promotion of International Trade—two of the more comprehensive and more widely recognized agencies. Working with these two frameworks, the article seeks to unpack the significance of building a conducive business environment, assess research methodology of business environment evaluative models, and analyze China’s accomplishment and areas for improvement in building its business environment. The paper hopes to offer prescriptive policies, contributing to the development of business environment as well as an effective evaluative framework for different locations and sections of the economy in China.

Key Words: Business Environment; Framework to Evaluate Business Environments; Word Bank; CCPIT.

(责任编辑:晓 力)