

无锡打造最优营商环境城市的路径选择

盛小伟 魏磊 周辉

【摘要】：市场化法治化国际化的营商环境，是市场经济发展的沃土、是市场主体壮大的基础，也是一座城市核心竞争力的体现。近年来，全国各个城市围绕优化营商环境的竞争日趋激烈。如何通过借鉴、创新，积极打造稳定可预期的、“人无我有、人有我优”的个性化、特色化最优营商环境城市，从众多城市竞争中脱颖而出，是无锡市参与营商环境竞争过程中亟待思考和探索的课题。

【关键词】：营商环境；改革；路径选择

在党的二十大报告中，习近平总书记强调要“深化简政放权、放管结合、优化服务改革，营造市场化、法治化、国际化的一流营商环境”。好的营商环境是生产力、是竞争力。奋进全面建设社会主义现代化国家新征程，无论是构建高水平社会主义市场经济体制，还是全面落实“疫情要防住、经济要稳住、发展要安全”的要求，都必须把优化营商环境工作摆在更加突出位置。在国家发改委公布的最新年度营商环境评价中，无锡市处于第一方阵，属营商环境便利度较高水平城市之一，推出了“无难事、悉心办”品牌和《无锡市优化营商环境行动方案4.0》，通过政策举措的不断迭代更新，打造最优营商环境城市。

营商环境没有绝对优势，但有综合优势和比较优势。2021年末，国务院将北京、上海、重庆等六个城市列为营商环境创新试点城市，给予这些城市10个方面共101项改革事项清单，涵盖了市场主体全生命周期的各个环节。面对国内各个城市对营商环境的共识与追求，无锡仅仅聚焦于政策举措的迭代，还远远不够。如何通过借鉴、创新，积极打造稳定可预期的、“人无我有、人有我优”的个性化、特色化最优营商环境城市，是无锡参与营商环境竞争过程中亟待思考和探索的课题。

一、当前优化营商环境的路径选择及困境

路径一：可量化竞争。世界银行自2003年开始每年发布全球营商环境报告，对全球各经济体的营商环境进行量化评估和排名。各地以“世行”评价指标为底本，辅之以兼顾我国国情及地方特色的指标设计，不断量化比对各项指标细节，将覆盖多部门的绩效考评转化为严格的量化标准。鉴于量化数值的提升能够显著作用于最终的分值和排名，“对标对表”力争缩小差距成为共识与共措。但这种“可量化竞争”路径，最后难免会因量化数值的相近和趋同，导致“共同撞线”，同质化严重而无差异性可言，最终大家都可能会同时面临“简无可简”“快无可快”“降无可降”的“瓶颈”。以“世行”指标中排在第一环节的“企业开办”为例，在压缩时间上，“3550”改革将企业开办时间压缩到3个工作日完成，随后不少城市纷纷以“立等可取”“秒批”等提速。而带来的弊端或困境显而易见：政务服务资源向增量企业开办环节倾斜，挤压和牺牲存量企业的变更、备案等，导致不同企业之间或同一企业因办理不同业务存在较大的体感落差，削弱了改革获得感。从一些调查和回访中发现，企业家对于极端压缩开办时间的获得感正呈趋少之势，而更关心地方政府能否为其提供经营所需的优质的要素供给、稳定的政策环境以及公平公正的市场竞争环境。

路径二：品牌化竞争。在实践中，不少地方都着力突出营商环境的差异化 and 特色化来打造品牌，以取得“耳目一新”“先入为主”之效果。如审批便利化，已经有“最多跑一次”“不见面审批”“智能无人秒批”等不同的品牌。然而，上述“品牌化竞争”需要面对的现实困境是：在2021年国务院印发的《关于深化“证照分离”改革进一步激发市场主体发展活力的通知》中，全国版实施涉企经营许可事项全覆盖清单有523项涉企审批事项，直接取消审批的有68项，审批改为备案的有15项，也就是说依然保留审批许可的事项还有440项，占总数的84%，与照后减证、准入即准营的改革目标还有非常大的差距。“品牌化竞争”仅是方法的改进，并未触及改革的根本，尽管“看上去很美”，但往往给企业的感受也难免“雷声大雨点小”，或体感不及预期。

二、优化营商环境既要“不忘初心”又要“行稳致远”

无锡要实现在全省高质量发展中“争当表率、争做示范、走在前列”排头兵的目标，打造最优营商环境城市，就不能陷入对指标数值排名的“内卷化”竞争，而要探索出适合无锡自身实际的新路径。

优化营商环境的无锡路径要“不忘初心”。目前对于营商环境最权威的定义，出自国务院2019年颁布的《优化营商环境条例》，营商环境是指“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”。营商环境是一种制度建设的集合，若将处在一定制度环境下的初创企业比喻为刚出生的孩子，要让孩子健康成长，需要家校与社会共育的体制机制建设。对一个地区来说，招引来的企业通过前期大力改善和优化营商环境下能够实现“自由出生”，不可或缺的是后续能否有“健康成长”的制度环境。通过制度来保障企业公平参与市场竞争、合法维护自身权益，不断在市场环境中发展壮大。因此，无锡在选择优化营商环境路径上，要跳出单个指标体系的桎梏，回归营商环境的本原。

优化营商环境的无锡路径要“行稳致远”。目前大部分城市选择的品牌化竞争路径，大都是借由出台各类“行政规范性文件”来实现，但“行政规范性文件”的治理主观随意性和变动频率都较大，也往往会为了实现行政目标而忽略公平公正，例如某地出台的关于开办企业刻制公章免费的意见，只将新开业企业纳入免费范围，而对于面广量大但不在考核范围内的个体工商户以及因变更登记需要重新刻制公章的企业排除在外。《优化营商环境条例》明确要求，要“为各类市场主体投资兴业营造稳定、公平、透明、可预期的良好环境”。法者，治之端也。在现代国家，法治不仅体现为法治之“形”，即完备的法律制度；更体现为法治之“神”，即法律得到遵循并能有效调整社会秩序。无锡路径要“行稳致远”，就必须为优化营商环境的各项行政举措提供法治依据，既保证制度稳定、杜绝朝令夕改，又能有效减少执行的阻力、促进改革落到实处。

三、开拓优化营商环境的新路径

2022年年初，《无锡市优化营商环境条例》起草制定工作正式启动，这是无锡市通过用好地方立法权和制度建设权，推动市场领域治理体系和治理能力现代化的一次生动实践。本文建议以此次《条例》起草为契机，以促进市场主体“落地生根”与“稳心留根”并重为目标开拓优化营商环境新路径。

一是要强服务，帮助市场主体“落地生根”。“落地生根”体现的是引力与信任。市场主体、招商项目来到一个城市，肯定是因为曾经的名声（环境）、将来的希望；而他们的离去，肯定是因为希望的落空、未来的不确定。强服务，一方面要体现在政务服务既“亲”且“清”，围绕市场主体全生命周期，梳理事项、优化流程、精简材料，大力推进商事制度改革等重点领域改革，既做好简政放权的“减法”，又做好加强监管的“加法”和优化服务的“乘法”，充分释放一流政务环境的“万有引力”。强服务，另一方面体现在“政贵有恒”“治须有常”，政府部门要在解决企业困难的质量上下更大功夫，注重将有益的经验做法进行提炼概括，上升到政策措施中，使政府服务不再是短期行为和稀缺资源，打造“政贵有恒”“治须有常”的信用品牌，把企业从争取服务的焦虑和烦恼中解脱出来。

二是要给机会，促进市场主体“稳心留根”。“稳心留根”体现的是定力与坚持。政府应当承担市场经济“守夜人”的角色，克服路径依赖和管理冲动，将政商关系转变为法治框架内的政企关系，保障市场主体经营自主权。给机会，一方面就是“放手发展”，充分尊重和发挥企业家精神，鼓励市场主体按市场经济规律自主组织生产经营，只要企业守法经营，政府不得“不请自来”。给机会，另一方面就是“一视同仁”，要做到产业政策的普惠性，不能“嫌贫爱富”或“喜新厌旧”，既要鼓励高新技术产业的进驻，又要兼顾好经典传统产业的扶持、传承和升级，构建新兴产业、传统产业和经典产业相得益彰的“产业生态系统”。

三是要造氛围，实现市场主体“健康成长”。从市场主体“自由出生”到“健康成长”，是营商环境由“生”的“一阵子”向“养”的“一辈子”的延伸和深化。造氛围，一方面就是营造“竞争氛围”，竞争是市场经济的题中应有之义，完善社会主义市场经济体制，核心就是使市场在资源配置中发挥决定性作用，要坚决斩断政府与资源要素之间的利益链条，保障企业生产

经营的要素资源能够通过市场竞争获得，只有经受了市场竞争洗礼的企业，方能脱颖而出。造氛围，另一方面就是营造“公平氛围”，政府要通过实施竞争政策，保护和促进市场公平竞争，确保竞争机制在市场中发挥作用，从而提高生产效率，达到优化资源配置的目的。营造公平竞争市场秩序，就是用政府的“有形之手”去保护市场的“无形之手”，确保“无形之手”能够正常发挥作用，唯有如此，营商环境才会既夯实又可行更有效。

四、处理好优化营商环境的几个关系

一是探索营商环境法治建设的“破”与“立”。无锡市要通过争取自贸区、开发区试点，获得暂时调整适用有关法律法规的授权，这种以“破”为导向的授权方式，能够给予无锡市更多参与改革的调整空间。党的十八大以来，地方政府掌握的核心要素从原来的“土地经营”转为了“制度建设”。在2015年修订的《中华人民共和国立法法》，赋予了全国284个设区市一定的立法权，为营商环境法治建设的“立”提供了基础。随着市场发展的不断成熟，市场对于法治建设的需求将愈加旺盛。无锡市要用好地方立法权，把各项改革置于法治高度进行设计和推动，针对营商环境的堵点问题和市场关心的热点问题，形成法治化的解决方案，做到“重大改革于法有据”。

二是构建公平竞争审查体系的“内”与“外”。建立科学有效的公平竞争审查制度，主旨在于防止政府过度和不当干预市场。无锡市要率先构建多元复合型的公平竞争审查体系，处理好“内部”审查与“外部”监督的关系。“内部”审查要求政策制定机关加强自我审查，但从实际情况来看，自我审查的积极性、时效性均差强人意。因此，应当充分发挥“外部”监督力量，建议建立一套科学可行的公平竞争司法审查机制，将政府的各类规范性文件纳入司法审查范围，人民法院在审理行政案件中，经审查认为涉诉的规范性文件排除限制公平竞争的，可在裁决生效后向政策制定机关提出修改或废止该政策文件的司法建议，同时可以抄送政策制定机关的同级人民政府，形成司法权与行政权的良性互动。

三是统一行政处罚裁量空间的“度”与“量”。政府各类行政法规关于企业、社会个体违法行为的处罚规定非常之多，无锡市若能够通过统一区域内行政处罚的裁量空间，为轻微违法市场主体去除精神和经济负担，消除对行政监管的抵触进而产生信任，则能够实现行政处罚之于优化营商环境的法治价值。要统一“度”，即区分免罚事项和处罚事项，厘清区域内何种轻微违法行为在一定条件下，行政机关可以做出“不罚”的选择。要统一“量”，厘清区域内何种违法事项在“过罚相当”的原则下，可以“从轻”或“从严”。“度”是在“罚”与“不罚”之间做出的质的选择，然后才是在“罚”的前提下做出的“量”的选择。要通过制定和出台标准，减少执法部门在处罚中的主观性和随意性。

四是理顺知识产权发展保护的“管”与“服”。知识产权保护要突出一个“管”，要构建以司法审判为中心的保护体系，丰富企业自主保护、行政机关行政保护、司法机关司法保护的全链条保护形式，完善专利权、商标权、著作权、版权、商业秘密等综合保护方案。知识产权发展要突出一个“服”，要以技术创新为中心，加大投入，提前布局，研究无锡市产业特点，寻找比较优势，在细分市场求领先，谋划市场需要的服务手段。在本轮机构改革后，无锡市知识产权保护和服务的职能在同一个部门，出现了既当“裁判员”又做“教练员”的情况，建议在下一轮机构改革中更加科学地进行职能调整，理顺知识产权“管”与“服”的关系。

参考文献

- [1] 林念修. 中国营商环境报告 2020[M]. 北京: 中国地图出版社, 2021.
- [2] 苏甜, 黄瑞玲. 营商环境评价指标与测度——基于江苏 13 个设区市的比较[J]. 江苏科技大学学报(社会科学版), 2019(12).
- [3] 盛小伟. 基于市场监管视角搭建“自由出生”与“健康成长”并重的营商环境评价体系[J]. 中国市场监管研究, 2021(8): 77-79.

[4] 程虹. 市场监管的基本逻辑——营造公平竞争的市场秩序[J]. 中国市场监管研究, 2020(10).

(作者单位: 无锡市市场监督管理局)