



沈阳工业大学学报(社会科学版)

Journal of Shenyang University of Technology(Social Science Edition)

ISSN 1674-0823,CN 21-1558/C

《沈阳工业大学学报(社会科学版)》网络首发论文

题目： 东北地区包容性营商环境构建研究
作者： "包容性绿色发展"课题组
收稿日期： 2022-04-20
网络首发日期： 2022-06-08
引用格式： "包容性绿色发展"课题组. 东北地区包容性营商环境构建研究[J/OL]. 沈阳工业大学学报(社会科学版).
<https://kns.cnki.net/kcms/detail/21.1558.C.20220608.0945.002.html>



网络首发：在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

出版确认：纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

●中国包容性营商环境构建研究

主持人语:一般认为,营商环境是指企业在开办、经营、破产等全生命周期内,在遵循地方政策法规及相关制度的情况下,开展商业活动所需要的时间、手续、成本等。近年来,中国营商环境持续得到优化与提升。中国社科院李钢研究员首先较为系统地提出了包容性营商环境的概念。2019年起,他主持国家自然科学基金重大项目“包容性绿色增长的理论与实践研究”(19ZDA048),开始系统思考营商环境的包容性问题,认为在共同富裕的时代背景下,不仅要关注有利于企业发展的因素,而且要关注劳动者与普通公民的福祉,不断提升公民的幸福感与获得感。当然,包容性的营商环境不仅要关注公众的福祉,而且要关注市场主体中弱势群体——小微企业的发展环境;不仅要关注人类的发展,而且要关注整个生态系统的可持续发展。因而,包容性营商环境至少有几层含义:一是区域环境要促进企业之间的包容性;二是区域环境要促进企业与员工之间的包容性;三是区域环境要促进不同文化与文明之间的包容性;四是区域环境要促进整个生态系统的包容性。

2022年3月27日至4月12日,中国社会科学院“包容性绿色发展”项目组(下文统称IGDS项目组)针对包容性营商环境这一主题,通过电子问卷形式进行了全国性调查,共回收问卷5476份,数据清洗后保留有效问卷5047份。

课题组根据问卷数据,对全国七大区域(华北、华东、东北、华中、华南、西南、西北)的包容性营商环境进行分析。项目组划分的七大区域为:华北地区,华东地区,东北地区,华中地区,华南地区,西南地区,西北地区。

东北地区包容性营商环境构建研究

“包容性绿色发展”课题组

(中国社会科学院工业经济研究所,北京102488)

摘要:在国家和地区间由资源要素竞争向制度供给竞争转向的大趋势下,营商环境建设已然成为各地区经济社会发展的重中之重。中国社会科学院IGDS项目组2022年第一季度“包容性营商环境建设”专题问卷从大众感知角度切入,设置了政府服务、市场秩序、总体营商环境等6个维度。东北地区调研结果显示:公众对法治建设满意度最高;数字政府、经济发展与生态环境双驱动等方面满意度大幅提升;总体营商环境满意度较高,但仍略低于全国平均值。本文以问卷数据分析为基础,梳理包容性营商环境建设的东北实践,从发挥政府主导力量稳步推进和释放市场主体活力创新发展两个角度,提出双向驱动提升东北地区包容性营商环境建设的对策建议。

关键词:包容性营商环境;绿色发展;制度供给;东北全面振兴;服务型政府;全国统一大市场
中图分类号: D 63 **文献标志码:** A **文章编号:** 1674-0823(2022)03-0000-00

收稿日期: 2022-04-20

基金项目: 国家自然科学基金重大项目“包容性绿色增长的理论与实践研究”(19ZDA048)。

作者简介: “包容性绿色增长的理论与实践研究”课题组,本文执笔:中共营口市委党校王奥、张浩、孟楠楠。

营商环境建设是一场“刀刃向内”的改革,其建设过程本身亦是多主体、多要素、多层次、多领域共同参与且多元互动的动态过程。如:政府、市场、社会关系,企业、人才、产权关系,民生、科技、生态关系等。为对营商环境进行量化评估,国际上通用的是世界银行的营商环境评价指标体系,即围绕一个企业“从生到死”过程中与政府、社会的互动进行全周期评估。通过该指标体系在我国北京、上海等地的多年实践,国家发改委于2019年发布更适合中国本土的营商环境评价指标体系,将世界银行版原来的10项一级指标扩充为18项,从而形成了更全面的评估标准,为我国营商环境建设的市场化、法治化、国际化起到框架性推动作用,为提高我国城市综合竞争力起到引导作用。

营商环境建设本身与经济社会发展同行,又反作用于经济社会。优良的营商环境往往呈现出更多的开放性、包容性、透明性等特征。IGDS项目包容性营商环境专题研究,即侧重于营商环境建设的包容性视角。从包容性经济增长角度看,其重点关注经济发展过程中多主体共享经济增长“红利”的结果,这刚好与“共同富裕”的经济学解释相吻合。从国家层面来看,包容性营商环境建设指向不同区域间既均衡又多样化发展的“全国统一大市场”的打造;从地区层面来看,包容性营商环境建设则是更多地吸纳多元经济主体的共同发展,注重政企关系互动,特别是新冠肺炎疫情背景下对民营企业的引导与支持、中小微企业的纾困解难、劳动者基本权益保障、生态宜居环境建设等要素。这些要素有的直接转变为一些地区营商环境建设的目标导向或者衡量标准,如办事方便、法治良好、成本竞争力强、生态宜居等。

前些年,我国东北地区如同它所处地理位置一样,其经济发展也经历了下滑的“冷冬”。资源型城市枯竭,产业结构单一,人口老龄化、少子化,人才、技术外流,投资环境恶化,政治生态不稳定等因素,成为阻碍东北经济发展的“拦路虎”。为深入了解东北实际,实现“东北振兴”国家战略部署,习近平总书记先后六次赴东北调研。2018年9月,习近平总书记提出东北地区“维护国家国防安全、粮食安全、生态安全、能源安全、产业安全的战略地位十分重要,关乎国家发展大局”,为推进新时代东北全面振兴提供了根本遵循^[1]。2021年1月31日,央视网报道,2020年全年东北三省

经济增速摆脱下行状态,均实现由负转正。东北地区经济发展状况明显改善,营商环境建设水平大幅提升,营商环境战略地位日益巩固。

在上述背景下,IGDS项目在全国范围展开包容性营商环境问卷调查,该专题研究恰如一场及时“春雨”,滋润了东北这块肥沃的“黑土地”。调研项目既从公众感知的视角对营商环境建设的包容性发展展开学术和实践探索,也为地区营商环境建设提供科学决策的数据支撑,为公众与政府、政府与市场等主体之间相互理解架起一座桥梁,也为营商环境建设的包容性发展提出更高的展望。

一、东北地区问卷调查情况

1. 问卷设计与发放

问卷由IGDS项目组设计,2022年第一季度问卷总体分为经济形势判断、包容性营商环境、个人自然信息三部分,共计83道问题(含3道常识问题选项,便于清洗无效答卷)。其中包容性营商环境部分设置一个总体营商环境维度,政府服务、市场秩序、政策优惠、法治建设、税收优惠5个分维度,共计6个维度22个问题(1道常识测试题未计算在内)。问卷题目设计为:14道量表评分题^①、2道多选题、6道单选题。

调查问卷以全程无纸化的“问卷星”小程序网络问卷方式呈现,于2022年3月27日—2022年4月12日在全国范围发放,发放对象为在职人员。全国共计回收有效问卷5047份,其中东北地区489份。受新冠肺炎疫情影响,东北地区调研人数及问卷回收数与项目组计划略有差距,但整体问卷质量优秀且样本结构分布科学,结果客观科学可预期。

2. 样本分布及特征

(1) 样本结构合理、受教育程度高,有效支撑调研的科学性

受访者中女性占比53.41%(见图1),年龄集中在20~60岁(见图2),接受过高等教育占比89.75%(见图3),工作单位性质中事业单位和私营企业占比最高,分别为30.67%和25.78%(见图4)。以上性别比例相当、年龄分布全面、单位性质平均、普遍受过高等教育4项信息,为样本结构分布合理的最佳体现。

^① 问卷设计中所有打分项目满分均为10分;以5分(含5分)为标准,5分以下为否定性主观倾向,5分以上为肯定性主观倾向(下同)。

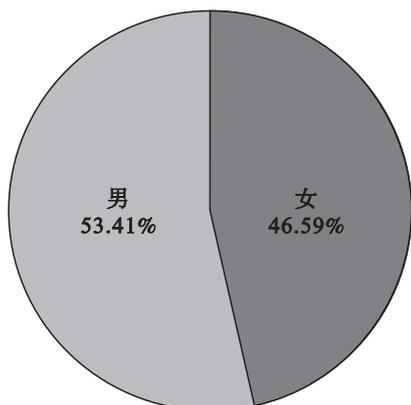


图1 受访者性别占比

数据来源：中国社会科学院包容性绿色发展跟踪调查 IGDS-A2022011-41 题(东北地区数据)。

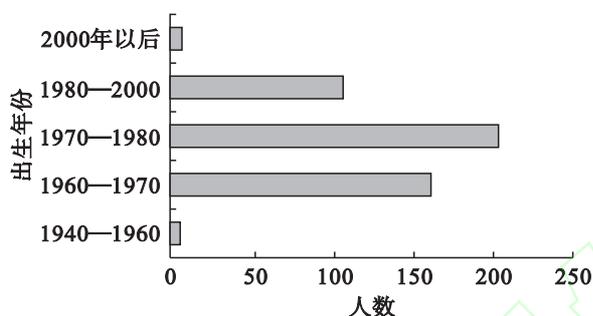


图2 受访者年龄分布

数据来源：中国社会科学院包容性绿色发展跟踪调查 IGDS-A2022011-37 题(东北地区数据)。

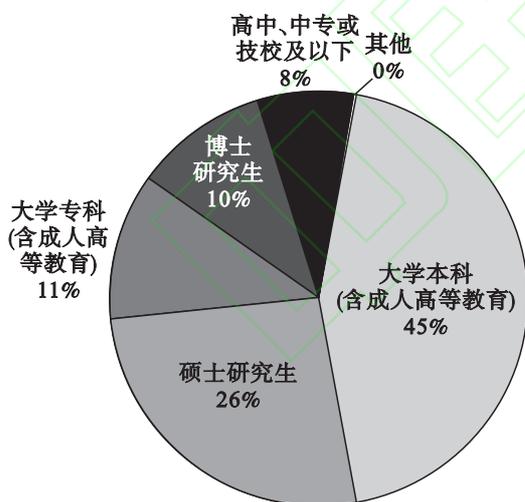


图3 受访者受教育程度占比

数据来源：中国社会科学院包容性绿色发展跟踪调查 IGDS-A2022011-38 题(东北地区数据)。

(2) 重点样本特征分析

受访者中政治面貌中共党员与群众占比相当,分别为 38.76% 和 37.75% (见图 5);受访者获取信息渠道多元,其中互联网(包括手机上网)和微信占比最高(见图 6);受访者目前工作满意度较高(见图 7);受访者参加社会保障意识及参与度极高,其中93%参加社会保障,未参加者有

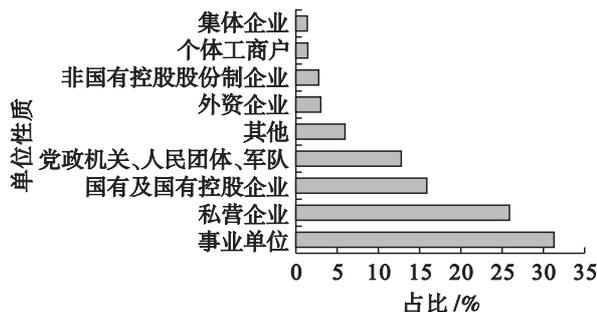


图4 受访者单位性质占比

数据来源：中国社会科学院包容性绿色发展跟踪调查 IGDS-A2022011-57 题(东北地区数据)。

77%购买了商业性养老保险。综合上述代表性问题的特征分析,受访者自然状况良好,增强了营商环境调研判断的科学性和客观性基础。

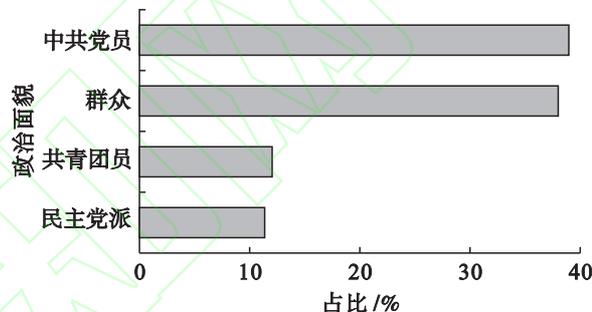


图5 受访者政治面貌占比

数据来源：中国社会科学院包容性绿色发展跟踪调查 IGDS-A2022011-44 题(东北地区数据)。

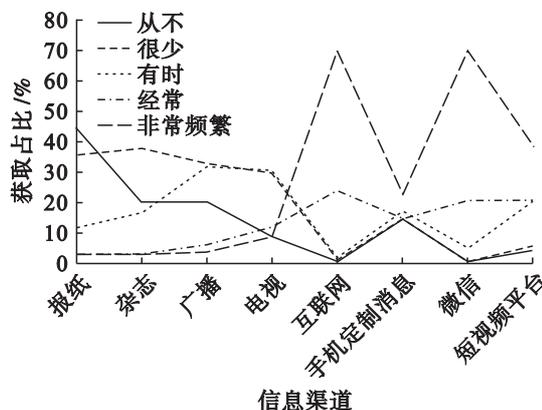


图6 受访者获取信息渠道占比

数据来源：中国社会科学院包容性绿色发展跟踪调查 IGDS-A2022011-55 题(东北地区数据)。

二、东北地区营商环境现状分析

习近平总书记在博鳌亚洲论坛 2018 年会上提出,投资环境就像空气,空气清新才能吸引更多外资^{[2]14}。过去吸引外资主要靠优惠政策,现在更多靠改善投资环境^{[2]112}。东北地区经过经济“冷冬”的历练,营商环境建设水平大幅提升。基于问卷分析,包容性营商环境总体满意度较高(见

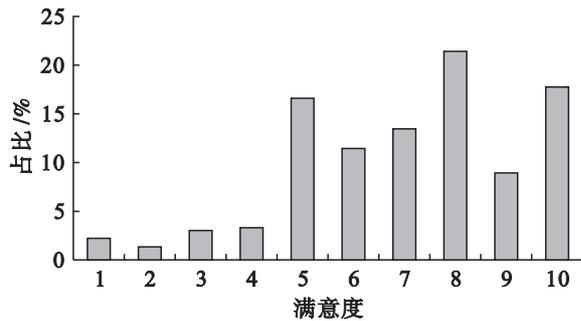


图7 受访者工作满意度占比

数据来源:中国社会科学院包容性绿色发展跟踪调查 IGDS-A2022011-68 题(东北地区数据)。

表1),但得分略低于全国6.43的平均水平;5个细分维度中法治建设满意度最高,税收优惠和市场秩序次之,政策优惠与政府服务得分相对较低。其他诸如:生态环境方面,注重经济发展绩效和环境保护绩效双驱动发展;就业宜居方面,地区开放对外来人员欢迎度明显高于全国水平,同时劳动创造未来、努力改变命运的个体发展理念深入人心。以下从4方面进行总体和细分维度分析。

表1 包容性营商环境满意度评价结果

维度	政府服务	市场秩序	政策优惠	法治建设	税收优惠	总体营商环境
平均分	5.78	5.91	5.63	6.25	5.94	5.83

数据来源:中国社会科学院包容性绿色发展跟踪调查 IGDS-A2022011-57 题(东北地区数据)。

1. 公众对营商环境建设总体较为满意,但政策优惠与政府服务维度得分略低,营商环境包容性特征突显不足

公众对营商环境的变化最为敏感。基于问卷分析,公众对当地营商环境明显改善有普遍共识。营商环境建设中的政务服务便捷度,5G、工业互联网等新型基础设施建设,交通设施、新能源汽车使用便捷度等,得到受访者广泛好评。营商环境普遍改善的同时,民营企业、中小微企业的普惠性政策,人才引进、科技创新体系搭建等包容性内容建设,仍有较大提升空间。

一方面是营商环境总体维度的普遍改善,另一方面是细分维度包容性特征突显不足。基于问卷来看,48.7%的受访者对当地营商环境建设选择“不了解”;政策优惠、政府服务两个维度分值相对较低。总体营商环境建设宣传推广仍未达到“路人皆知”的良好效果;来自政府种类繁多、名称专业的政策,与企业特别是中小微企业对接效果有待提升。综上两点,从政府一端到社会一端再到市场一端,政策的宣传推广仍需加大力度;同时地区经济发展的压力、公众政治参与意愿的提

升,加之市场主体的多样化带来的政务服务诉求个性化、多样化、复杂性,是导致相关维度分值偏低的主要原因。

2. 多年来的“放管服”改革举措深入人心,行政管理方式开拓创新,透明政府和诚信政府建设有待加速推进

自2015年甫一提出,“放管服”改革一直是一个全民热词,既是我国优化营商环境建设的重要内容,也是激发市场主体活力的重要举措^[3]。在以“国务院政务服务平台”项目为代表的一批“互联网+”政务服务和“数字政府”“智慧城市”等新兴技术路径的普及和运用,使我国行政管理方式大踏步地进入了数字化的新阶段,为公众建起“网络政务超市”,办事像网购一样便捷。东北同各地区一样,分享着数字化带来的技术红利。在数字化推进同时,倒逼政府流程再造、信息共享、各部门交叉职权整合等目标的实现,本身也内嵌于“放管服”改革全过程之中。

透明政府和诚信政府是“放管服”改革的重点任务,也是营商环境建设的基础性内容。受传统儒家文化影响,中国社会是个“人情社会”,越小城市、越小范围、越到基层,公众越容易受“人情关系”影响,出现情感逻辑超过行政逻辑,“人情大过法”的现象,许多本该由法律解决的问题,因“面子”而私下调节^[4]。问卷设置关于“周围人去执法机关及去政府办事是否需要找熟人”的两道问题,受访者认为“需要找熟人”比例分别为32.99%和32.64%,占比均近1/3(见图8、9)。该题指向政务服务标准化、规范化的透明政府建设。一方面,需要加快透明政府推进速度;另一方面,深受“关系”影响的公众同样需要个体思想方面的转变。政策优惠维度分值较低的原因大体在于三个方面:一是政策供给本身不足,即限于当地财力、资源、制度约束等无法(或部分)为社会和市场提供优惠政策;二是政策宣传推广方面不足,如信息不畅通导致的公众对当地总体营商环境建设欠缺了解,或是由于信息不对称而引起相关政策(如科技创新扶持资金的供给)获取中的机会不均等现象;三是政策落地执行方面,如招商承诺不兑现、部分兑现或“新官不理旧帐”等诚信政府建设方面的问题。

3. 法治建设收获人气最高,清廉政治生态正在持续打造,市场化水平仍需加大力度继续提高

良好的法治环境是社会主义市场经济的基础。根据问卷反馈法治建设在5个细分维度中获得最高分。这与党的十八届四中全会推进“全面

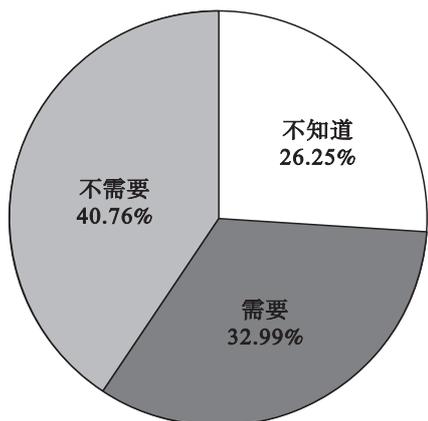


图 8 周围人去执法部门办事是否需要找熟人占比
数据来源：中国社会科学院包容性绿色发展跟踪调查 IGDS-A2022011-16 题（东北地区数据）。

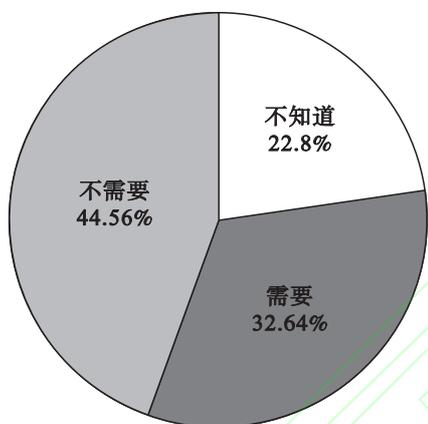


图 9 周围人去政府机关办事是否需要找熟人占比
数据来源：中国社会科学院包容性绿色发展跟踪调查 IGDS-A2022011-17 题（东北地区数据）。

依法治国”紧密相关，法治思维渐趋替代“人情思维”。公众认为公平的法治环境是改善营商环境的第二重要选项，刚好与辽宁省级官方文本明确提出以法治营商环境建设为重点的“法治良好”目标导向相吻合。

“亲清”政商关系是优良营商环境的标志体现。在公众感知影响营商环境最重要的因素中，清廉的政治生态获得 40.1% 的最高占比（见图 10）。党的十八大以来，从中央到地方持续推进高压反腐获得民众高度关注和支持，成为政治生态稳定向上的重要支撑。

市场秩序稳定、经济发展可预期是高水平市场的内在要求，也是包容性营商环境建设的必然路径。当前，市场经济、市场机制形成的压力与推力已经成为全世界不得不面对的历史现实，适应它所提出的时代挑战不仅具有必要性，而且具有某种必然性^[5]。在公众感知的营商环境最重要影响地区因素中，市场化水平获得 19.17% 的第二高占比（见图 10）。客观来看，相比东南沿海，

东北地区的市场化水平仍有相当提升空间。诸如天寒地冻的气候原因，传统重工业占比高且产业结构单一，“人情社会”文化基因影响，计划经济遗留的思维包袱沉重，“官僚主义”影响下的体制机制弊端等较为复杂综合的原因，影响“让市场在资源配置中起决定性作用”的市场化理念真正落地。

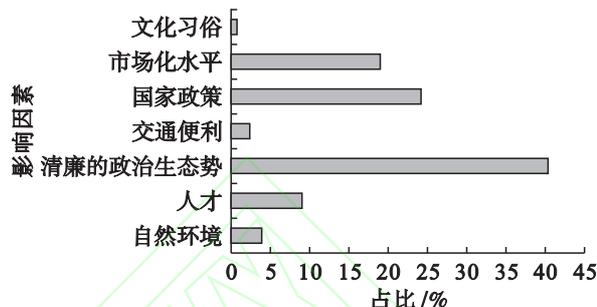


图 10 影响营商环境最重要的因素
数据来源：中国社会科学院包容性绿色发展跟踪调查 IGDS-A2022011-20 题（东北地区数据）。

4. 经济发展与生态环保双理念驱动，企业人才共进氛围全面提升，基础设施便利宜居环境持续向好
超 60% 受访者表示，相较于经济发展，环境保护在地区发展中重要程度越来越高。经济发展与生态环保双理念驱动，也是新阶段、新理念、新格局下东北地区从粗放的高速度发展转变到全面高质量发展的直观体现。受访者对政府环境保护重视程度的满意度平均为 6.26 分（见图 11）。

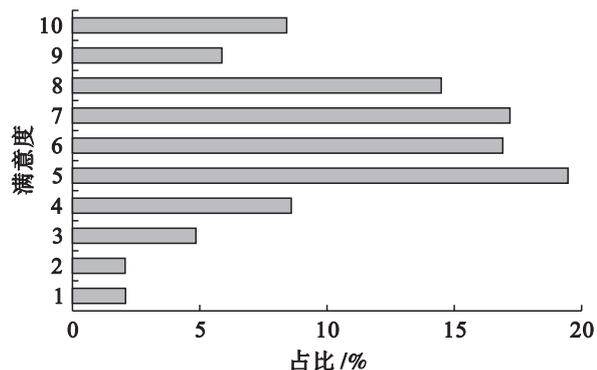


图 11 受访者对政府环境保护重视程度的满意度占比
数据来源：中国社会科学院包容性绿色发展跟踪调查 IGDS-A2022011-32 题（东北地区数据）。

企业、人才、知识产权等要素的良好关系和生态宜居的发展氛围，是营商环境包容性最前沿的体现。问卷中，企业与员工发生劳资纠纷时当地执法机关的倾向性显示，倾向员工比企业高出 5.5 个百分点，另有 53.95% 公众选择视情况而定（见图 12）。受访者认为个人收入差距主因是个人努力程度（见图 13），且认为企业内工作晋升渠

道通畅。人才引进与培养居改善当地营商环境最重要选项的第三位,与公众感知到官方政策高度吻合,开放的东北对外来人口欢迎程度明显高于全国平均水平(全国受访者非常欢迎外来人选项占比27.92%,东北地区该选项占比为35.41%)。东北地区具有相对较早和较高的城镇化水平,城市交通基础设施完备,街道卫生公众满意度高,包容宜居的环境持续向好。

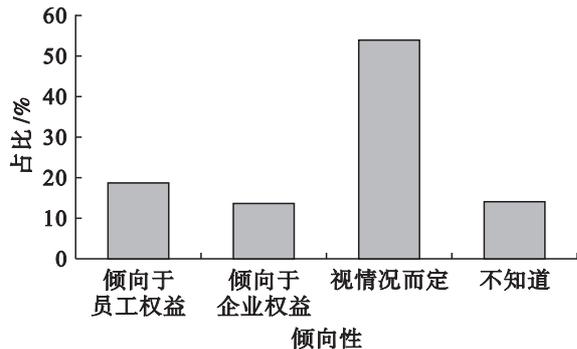


图12 受访者选择企业与员工纠纷时执法机构倾向性占比
数据来源:中国社会科学院包容性绿色发展跟踪调查 IGDS-A2022011-26 题(东北地区数据)。

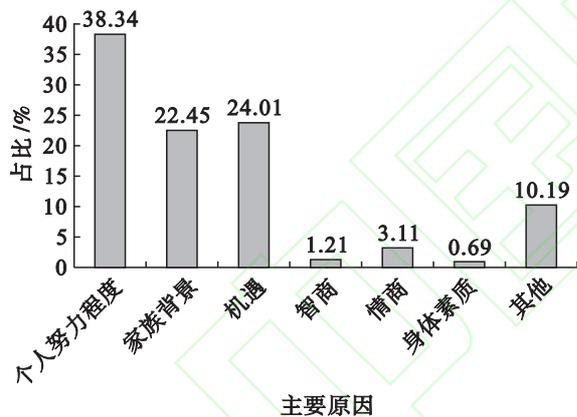


图13 受访者选择造成个人收入差距主要原因占比
数据来源:中国社会科学院包容性绿色发展跟踪调查 IGDS-A2022011-23 题(东北地区数据)。

三、包容性营商环境建设的东北实践

重视营商环境建设显然已经成为各地区推动经济发展的重要举措。人民网舆情数据中心对31份省级行政区2022年政府工作报告进行比较分析,计算出营商环境、民生保障、产业结构、环境保护、乡村振兴五大高频议题,其中营商环境议题排名首位(见图14),足见其对每个地区经济发展之重要性。在各省级区域纷纷加强营商环境建设的背景下,东北地区以全面高质量发展为方向,走出包容性营商环境建设的东北实践之路。

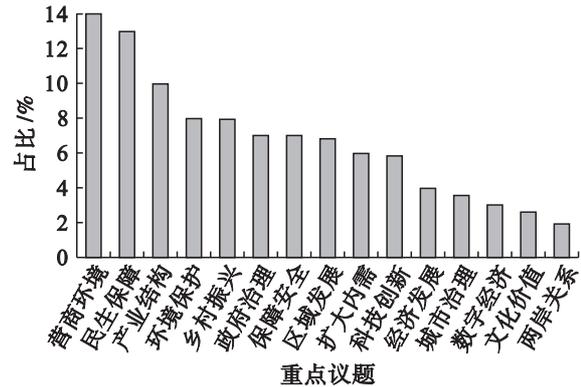


图14 省级政府工作报告中2022年工作重点议题占比
资料来源:人民网舆情数据中心,赵紫荆等31省(直辖市)2022年政府工作报告分析。

营商环境伴随着经济社会的发展变化而变化。对营商环境发展阶段进行划分,以观察其不同阶段的特点,是很有学术和实践价值的尝试。学界多有对营商环境概念、评价指标体系等内容研究,但对其发展阶段划分的研究相对较少。徐现祥从营商环境建设服务于从高速增长转向高质量发展的大局出发,以企业生命周期为线索,将其划分为企业进入、企业成长和企业高质量三个营商环境建设阶段。民生智库政策与战略研究中心则从中国营商环境发展历程回顾角度,将其划分为探索起步、全面实践、优化提升三个阶段。本文以包容性营商环境建设为视角,以2020年为分界线,将中国营商环境发展分为探索发展、创新实践两个阶段,并以此解释东北地区包容性营商环境发展历程。

1. 包容性营商环境建设的探索实践阶段

营商环境的建设与经济发展紧密相关。党的十八大之初到2020年,东北地区经济发展可谓“过山车”般的经历。与此同时,营商环境建设的推进也在探索实践中不断前行。从2013年“法治营商环境建设”目标的提出,到2015年“放管服”改革的问世,再到2018年国家发展改革委组织开展的营商环境评价覆盖全部省级区域,跟着全国的步伐,东北地区营商环境建设渐有起色。本阶段东北地区经济发展也走出一个“V”字型,形成起底回升之势。

处于探索实践阶段的东北地区营商环境建设基本体现为,以营商环境评估指标体系为指引,从各个指标方向发力,始终保持营商环境建设水平略优于地区经济发展水平,并从同营商环境紧密相联的经济发展水平入手,逐渐探寻地区经济起暖回升之路。

2018年9月习近平总书记赴辽宁考察,并指

出振兴东北要把营商环境打造好,要有打破“投资不过山海关”的气势。2019年,东北三个省份先后出台省级《优化营商环境条例》。这一阶段,来自政府层面各种领域、各层级的营商环境建设举措不断出台,如2018年《中共吉林省委吉林省人民政府关于激发人才活力支持人才创新创业的若干意见》、2019年黑龙江省《省政府关于推进“办事不求人”工作的指导意见》,从体制机制、法治环境、市场环境、人才引进、生态环境等方面,为后续的营商环境建设创新发展打下政策基础。

2. 包容性营商环境建设的创新发展阶段

国务院《优化营商环境条例》于2020年1月1日正式实施,同年东北三省经济增长全面实现由负转正。在前期辽宁自贸区、黑龙江自贸区制度创新引领下,东北地区的包容性营商环境建设进入创新发展阶段。根据国家发改委《中国营商环境报告2020》公布的全国营商环境评价结果,代表辽宁参评的沈阳市、大连市和代表吉林参评的长春市,均进入全国营商环境便利度提升速度最快的14个典型城市行列。参评的18项指标中,来自沈阳市的办理建筑许可、招标投标、执行合同、办理破产、保护中小投资者、知识产权创造保护和运用等6个指标被评为全国标杆;来自大连市的政府采购、跨境贸易、执行合同、包容普惠创新等指标被评为全国标杆;来自长春市的政府采购、保护中小投资者、执行合同等指标同样被评为全国标杆。辽宁省《营商环境体制机制建设》、吉林省《工程建设项目审批全过程“一网通”服务》、黑龙江省《推动“办事不求人”》三项,进入一省一案例集萃。具体又如:政务服务标准化建设方面,“沈阳市政务服务标准化”成为国家级“社会管理和公共服务综合标准化试点”;大连市成功入选首批“全国法治政府建设示范市”等。

创新发展阶段的营商环境建设已经不仅仅是对营商环境评估指标体系的基本契合,而是要注重营商环境建设多要素的包容性发展。本阶段出台普惠政策的同时,要注意政策的差异化和地域特色,且应呈现出更大的包容性。特别是辽宁将营商环境摆在“战略高度层面”,于2020年9月提出打造“办事方便、法治良好、成本竞争力强、生态宜居”的营商环境,并将其写入《辽宁省营商

环境建设行动方案(2021—2025年)》。法治营商环境建设方面,2022年1月10日,辽宁省纪委监委1号文件《营商环境监督行动方案》提出,继续进行“政法队伍整顿”,持续向优良法治营商环境、培育清廉政治生态方向发力。黑龙江省打造的吸引全国人才“再闯关东”专项人气极高。三个省份在经济发展势头向好的基础上,制定符合区域发展规律的经济发展战略。如辽宁的“一圈一带两区”区域发展格局,吉林的“一主六双”高质量发展战略,黑龙江的中长期科技发展“1368”研发方向等。

但与此同时,东北地区仍然面临着人口外流,市场主体数量少、活力弱,法治营商环境短板,信用环境短板,人才政策供给不足,企业获得感、满意度不高等共性的问题。

3. 城市包容性营商环境建设的营口实践

营商环境是一个城市软实力的直观体现,直观展现一个城市的开放性、包容性、韧性、创新性和可预期性。包容性营商环境纳入城市发展中的政商关系、城乡关系、劳资关系、经济发展与生态环境关系等重要因素的关系平衡,营商环境的优良,直接表现在这些因素的包容性共存上。河海营口,开放、包容的城市品格与生俱来,营口市包容性营商环境建设,是很有意义的探索实践^①。

作为东北地区民营化程度最高、民营经济最活跃的城市^[6],营口民营经济占地区生产总值比重历史性突破81%。2022年辽宁省政府工作报告提出,“支持营口在民营经济发展上为全省作出示范”。在建设市场化、法治化、国际化营商环境目标指引下,营口市包容性营商环境建设全面贯彻办事方便、法治良好、成本竞争力强、生态宜居发展总要求,开启了“全省民营经济标杆城市”的建设之路。

至2021年底,营口市有各类市场主体274340户,同比增长5.90%,同年新设各类市场主体40624户。全年新增减税降费7.2亿元,降低用电成本5.5亿元,“金小二”综合金融服务平台注册企业超过1.6万家,实现融资106亿元。破获制售假冒伪劣商品案件30起,侦破制假售假品牌箱包案,被公安部列为典型案例。以下从政务服务、法治政府、市场环境和社会环境四个维度,就包容性营商环境实践进行梳理(见表2)。

^① 案例结合笔者团队在IGDS项目调研组组建过程中的经历,基于本地区省(市)委省(市)政府工作报告文本,实地调研营口市营商环境建设局、营口市委政法委、营口市发改委、辽宁自贸区营口片区、东北钢琴厂、营口站前区人力资源产业园、营口仙人岛经济开发区管委会及园区内代表企业。

表2 营口市包容性营商环境实践四维度分析

内容	政务服务 (聚焦办事方便)	法治政府 (聚焦法治良好)	信用环境 (聚焦成本竞争力强)	社会环境 (聚焦生态宜居)
重要举措	1. 市营商环境建设局与市行政审批局合并 2. “小切口、微改革、跨领域、重实效”原则 3. “12345”工作思路	1. 组建法治营商环境建设工作专班 2. 政法干警优化营商环境“十二个禁”	1. 营口市社会信用体系建设领导小组 2. 实施涉企政策“刚性兑现”行动	1. 启动“英才计划” 2. 通力合作投入“文明城市”创建
突出亮点	1. “医保在线支付+送药上门”模式全国领先 2. 工程建设项目审批全过程最长不超过58个工作日	1. 设立市场主体绿色通道,当天立案登记率100%,审结商事案件2178件,执行43.06亿元 2. 服务百家企业“五个一”专项	1. 2021年成功获批第三批全国社会信用体系建设示范区 2. 2021年6月综合信用指数在全国地级市中排名第22位 3. 2020年营口片区“多领域实施包容免罚清单模式”被列入国务院第六批全国复制推广改革试点经验,向全国复制推广	1. 2020年成功入选“中国最具幸福感城市” 2. 获“国家森林城市”称号
现存难点	1. 信息孤岛尚未打破,平台信息尚未实现实时共享 2. 取得制度创新成果的企业获得感不强	法治营商环境短板	仍存在信用环境短板	1. 污染防治压力仍然存在 2. 突出解决百姓身边突出环境问题

资料来源:2022年营口市政府工作报告文本分析。

四、优化东北地区包容性营商环境的对策建议

国务院《优化营商环境条例》将营商环境界定为企业等市场主体在市场经济活动中所涉及到的体制机制性因素和条件。营商环境建设问题表面看属于经济领域的范畴,本质却是处理好政府与市场、政府与社会和市场与社会关系中的政府角色问题。中国特色社会主义道路使中国发展始终坚持包容性发展的理念^[7],社会主义市场经济的实践中也内含着包容性发展的特征。如“全国统一大市场”的打造,即致力于实现不同区域间既均衡又多样化的发展。营商环境建设是一场“刀刃向内”的改革,其建设过程本身亦是多主体、多要素、多层级、多领域共同参与且多元互动的动态过程。政府如何在这一动态互动过程中发挥引导和推动作用?高水平营商环境就是能在这一动态互动中实现尽可能多的共赢,这就需要各个主体展现出更多的开放性、包容性、透明性、可预期性等特征。市场主体如何为参与各方走向共赢发挥平台作用?以下分别从政务营商环境和企业营商环境两个方向展开^①。

1. 发挥政府主导力量,稳步推进包容性政务营商环境建设

政府是包容性营商环境建设的主导力量。国

家行政管理承担着按照党和国家决策部署推动经济社会发展、管理社会事务、服务人民群众的重大职责^[8]。作为党和国家决策部署的参与者,科学处理政府与市场关系、科学处理政府与社会关系、高效服务人民群众三大方向,成为现代化政府治理体系运作服务的主体内容。包容性营商环境的优化必然要以政府建设进一步优化为核心,即建设服务型政府、整体性政府、法治政府和数字政府,从这四个方向为营商环境优化发挥政府主导力量。

(1) 以服务型政府建设为根本,打造高水平包容性营商环境

服务型政府建设事关经济体制改革、行政体制改革,实现政府职能的深度转变。地方政府不止提供公共服务,也深深参与生产和分配^[9]。在承担政府提供优质公共服务“天职”的同时,以整体政府驱动,基于法治化框架,运用数字化创新,实现从管理型政府到服务型政府的转变,通过优良的政务环境为市场在资源配置中起决定性作用搭建公平、公正、透明、可预期的市场环境、法治环境、信用环境、生态环境。本次问卷关于政府如何改善营商环境一题中,74.91%受访者选择了“提升政府公共服务质量”选项,排在首位(见图15)。

从包容性营商环境角度看,服务型政府建设任务一是围绕企业等市场主体的运行提供高效、

① 关于营商环境的分类有多种方法。本文从政府与市场主体二元切入,将从公众视角衔接政务营商环境和市场营商环境的法治营商环境、信用营商环境、生态环境一并归入政府营商环境中。

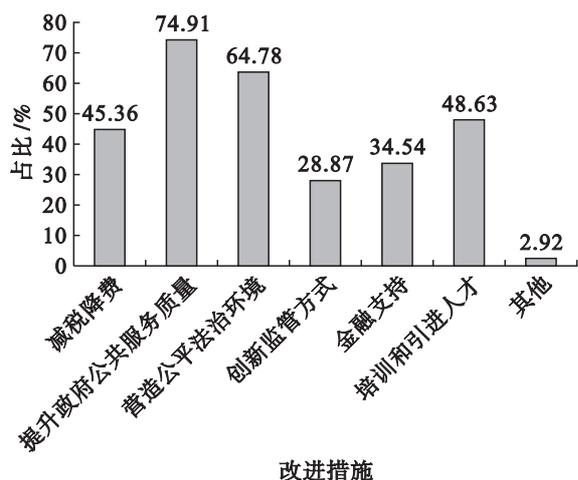


图 15 受访者对政府改进营商环境的意见占比

数据来源：中国社会科学院包容性绿色发展跟踪调查 IGDS-A2022011-34 题（东北地区数据）。

公平、及时的全周期服务；二是依法对市场主体间的市场经济活动进行引导、扶持、监管；三是围绕体制机制性因素和条件所推出的一揽子、多方位、多层级的政策、法规、改革等务实举措。从政务服务“好差评”“微笑服务”等公众满意度举措的推出，到“12345”市民服务热线的打造；从审批服务事项的全部下放，到让政策找企业“店小二”式服务品牌的树立；从金融普惠政策供给，到产业发展基金的设立，服务型政府的公共政策端便展现出来。政策的供给到落地之间指向了诚信政府、诚信社会等整个信用体系的打造，这也是部分地区官方文件所指出的信用环境短板所在。通过服务型政府的建设，实现优质公共服务供给，让东北地区的公众、企业主体、投资者特别是社会弱势群体都能安居乐业；实现大小企业互惠发展，让生活和创业在这里的企业主、投资者特别是劳动者都能劳有所获；实现政府、市场、社会共赢，让人民特别是生活在乡村的人都能在幸福的“黑土地”上走出高质量发展之路，走出东北全面振兴之路，走出实现共同富裕之路。

(2) 以整体性政府建设为驱动，打造市场化营商环境

整体政府是打通条块分割、权力碎片化、“政策打架”、信息碎片化，转变职能适应市场经济，加速推进市场化营商环境建设，推动建立统一大市场建立的驱动力。首先，从浙江最初发起的“最多跑一次”改革到全国推进，是整体政府实践最好的例证。改革前一件事如涉及 N 个部门，公众每一个部门跑一次就是 N 次。而“最多跑一次”改革是“以人民为中心”的体现，通过“一窗受理、集成服务”，将原来一件事涉及的 N 个部门跑

N 次，转变为真正意义上的跑一次，以此倒逼政府各部门优化办事流程、精简申报材料、缩短办事时间，降低制度性交易成本中的“时间成本”。再如，辽宁自贸区营口片区在全国首创“60 证合一”商事制度改革和“三个一”企业开办法，同样是“简政放权”方面整体性政府实践的内容。

放管结合方面的整体政府实践，更好地指向了监管创新方面的努力，特别是在加快建设全国统一大市场的紧迫背景下，科学提高政府监管效能尤为重要。涉企检查的规范性关系到企业的日常运营，是营商环境好坏的重要指标。“信用监管”“双随机一公开”，特别是“互联网+监管”的推进，让多部门联合执法成为常态。辽宁自贸区营口片区在全国首创“16+X”集成化监管执法创新，重塑了市场监管执法的流程和职能，实现了多部门、多层级联合执法的“多帽合一”，减少了企业迎检负担，有效营造出“有求必应，无事不扰”的发展环境。

(3) 以法治政府建设为框架，打造法治化营商环境

政府既是法律规范的制定者，同时又是法治政府的践行示范者。以法治政府建设为框架，打造法治化的营商环境，是市场经济的基础底座。“建立法治化营商环境”目标首次提出，是在党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中。党的十八届四中全会进一步指出：社会主义市场经济本质上是法治经济。由此，法治化营商环境于经济发展的重要性不必赘述，本次调查法治建设获得最高分是最佳解释。东北三省“十四五”法治政府和法治社会建设有关实施方案中，明确提出法治营商环境建设的重点。

以法治化营商环境打造为方向，对法治政府建设框架作用的发挥有如下建议：(1) 提高立法工作效率，发挥地方立法服务经济社会的导向作用，提升运用法治手段解决地区“顽固性、频发性、影响深”的营商环境问题能力。(2) 以法治框架规范市场竞争秩序、破除垄断，保护企业合法权益、疏通企业破产“退出机制”。(3) 广泛推进行政执法公示制度、执法全过程记录制度。(4) 提高司法工作效率，特别是疫情背景下缩短涉中小微企业审批时限，提高审判执行质效，加强对广大中小企业的司法关怀。

(4) 以数字政府建设为载体，打造国际化营商环境

紧抓数字政府建设契机，以东北的“数字蝶变”，打造国际化营商环境。数字政府的加速推

进是创新行政管理方式的体现,其背后是基于数字信息技术的飞速发展和应用。进入信息时代,来自政府、社会、市场的数据资源已经成为新的发展要素,被称为数字时代的“石油”。数字政府一方面基于数据信息有效运作,一方面又对数据信息进行治理。借助数字政府为整体政府打通信息互联共享通道,为法治政府提供“互联网+监管”“云上庭审”等技术支撑,为城市的数字化转型供给引导力量,进而形成包容性的市场化、法治化、国际化环境。

数字政府建设于政府治理体系现代化和营商环境建设之外,还有经济层面意义。东北三省省级政府工作报告都提到,利用东北老工业基地工业和制造业场景丰富、农业产业丰盛且分布广的优势,推进产业数字化转型。同时,基于城市新基建的广泛布局,数字产业化也广有商机。数字经济的发展,离不开数字政府的引导和融入,并为数字社会的发展提供动力;同时,数字政府自身的发展,也是数字经济转型的一部分。

2. 释放市场主体活力,创新发展包容性企业营商环境建设

市场主体是包容性营商环境建设的基础力量。在企业、投资者、劳动者等市场主体要素中,企业(个体工商户)是最基础的存在形式,联结管理者和劳动者,调动起一系列生产要素,对供给端和需求端进行关联。市场主体既是营商环境的受益者,又以自身的主体地位影响着营商环境的发展变化。市场主体对包容性营商环境作用的基础力量如何有效发挥呢?主要应从4个方面入手。

(1) 培育企业家精神,厚植家国情怀,强化社会责任

企业家是企业的核心,企业家精神是企业的灵魂。从包容性营商环境角度来看,企业家在做好企业自身运营、创造财富、实现个人价值的同时,更要具备新时代企业家精神,不断开拓创新,带动家乡共同发展,推动经济稳步前进。

新冠肺炎疫情背景下,企业家更应厚植家国情怀,涵养自我境界,肩负社会责任,引领企业发展大胆造福一方。企业一端连着就业,一端连着税收。在创造利润的同时,应关照弱势群体的利益,关注研发投入,加强科技创新,带动上下游产业链条发展,勇于承担企业社会责任。创新案例:2021年11月1日,在营口市第一个民营企业家日^①上,《营口市民营经济健康发展评价指标体系

(试行)》出台,同时出台旨在确立民营企业家健康成长正确导向,推动企业家能力素质提升,弘扬企业家精神的《营口市民营企业家健康成长评价指标体系(试行)》,包含民营企业家健康成长的核心要素(爱国敬业、守法经营、创业创新、回报社会)和成长环境(法治环境、市场环境、社会氛围、政府高效务实服务)共8个一级指标。

(2) 引进高层次人才,创新人才共享,推进“两个结合”

应坚定不移地加大人才引进和培训力度。调研显示,人才引进与培养居改善当地营商环境最重要选项的第三位。在人才引进过程中,应该注意:创新人才共享机制,强化柔性引才和人才开发一体化思维;推进人才服务体系建设,实现市场主导与政府引导相结合^[10]。

(3) 规范资本运作

地方金融能够发挥引领作用,促进地方经济的快速发展^[11]。应提高国有资本运作效率,疏导民间资本流向实体。东北老工业基地国有重工业产业集聚,“国企改革”任务艰巨。应规范产业发展基金的设立和使用,使国有资本增值,为产业发展助力^[12]。民间资本方面,受访者收大于支比例大于收不抵支,且北方人投资理念保守,科学稳定地引导民间资本流向本地实体经济,有助于促进当地实体产业蓬勃发展。

(4) 鼓励科技创新

应从要素驱动向制度驱动转向,进而由制度驱动向创新驱动转变。经济发展路径一方面是靠产业升级,一方面是靠科技创新。鼓励企业与社会大胆探索、科技创新的同时,推动地方政府的制度创新非常重要。应致力于创造地方政府与企业、社会三者共赢的良好氛围,使他们都充满创新的动力与活力^{[13][12]}。

参考文献:

- [1] 夏德仁. 推进新时代东北全面振兴 [N]. 人民日报, 2021-10-01(1).
- [2] 习近平. 习近平谈治国理政 [M]. 北京: 外文出版社, 2018.
- [3] 叶林. 深化放管服改革是优化营商环境建设的核心 [J]. 中国市场监管研究, 2020(4): 35-37.
- [4] 顾爱华, 周环. 基于“差序格局”的行政责任困境探讨 [J]. 行政论坛, 2020(1): 40-41.
- [5] 刘洋, 张铭. 关于转型社会政治价值体系建构的几点思考 [J]. 福建论坛·人文社会科学版, 2010(9): 45-51.
- [6] 徐鑫. 营口倾力建设全省民营经济标杆城市 [N].

^① 2021年8月经营口市人大通过,确定每年11月1日为“营口市民营企业家日”。

- 辽宁日报,2022-01-21(8).
- [7] 李钢,陆易. 中国为什么能实现包容性发展 [J]. 首都经济贸易大学学报(经济理论版),2022(1):13-14.
- [8] 中共中央. 中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定 [M]. 北京:人民出版社,2019.
- [9] 兰小欢. 置身事内:中国政府与经济发展 [M]. 上海:上海人民出版社,2021.
- [10] 秦浩. 以人才强省战略推动东北振兴的对策思路——基于辽宁省的分析 [J]. 环球市场信息导报,2016(42):11-12.
- [11] 王奥. 地方政府金融监管路径探析 [J]. 知识经济,2018(23):55-56.
- [12] 营商环境评价研究课题组. 基于《政府工作报告》的地区营商环境评估研究 [J]. 沈阳工业大学学报(社会科学版),2020,13(1):40-45.
- [13] 郑永年. 新常态下如何挖掘改革动力 [M]. 北京:中信出版社,2020.

Research on construction of inclusive business environment in Northeast China

“Inclusive Green Development” Project Team

(Research Institute of Industrial Economics, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 102488, China)

Abstract: With the general trend towards the transition from resource competition to institutional supply competition between countries and regions, improving the business environment has been a top priority for the regional economic and social development. From the perspective of public perception of improving the business environment, the questionnaire in the First Quarter of 2022 on “Improving an Inclusive Business Environment” is prepared by the Inclusive Green Development Survey (IGDS) Project Team of Chinese Academy of Social Sciences, which includes six dimensions: governmental service, market order, overall business environment and others. According to the survey result in Northeast China, it shows that the public has the highest satisfaction with legal construction among the six dimensions, and the satisfaction degree on digital government, the dual drivers of economic development and ecological environment has been increased substantially, and a higher satisfaction with overall business environment, but is still slightly lower than the national average. Based on the analysis of the questionnaire data, the practice approaches are reviewed of building an inclusive business environment in Northeast China. And countermeasures are proposed for improving the inclusive business environment in Northeast China, from two different perspectives of the leading role of government and innovative development by steadily facilitate and release the active power of the market entities.

Key words: inclusive business environment; green development; institutional supply; all-around revitalization of Northeast China; service-oriented government; unified national market

(责任编辑:吉海涛)