



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：华中地区包容性营商环境构建研究  
作者："包容性绿色增长"课题组  
收稿日期：2022-04-20  
网络首发日期：2022-06-09  
引用格式："包容性绿色增长"课题组. 华中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.20220608.1453.006.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。

# 华中地区包容性营商环境构建研究

“包容性绿色增长”课题组

(中国社会科学院 工业经济研究所, 北京 102488)

**摘要:** 改善营商环境越来越成为各地应对新冠肺炎疫情冲击、恢复经济的重要手段。各地政府在改善营商环境时,根据当地的客观实际进行了新的探索。政府不能仅仅简单地从政策、服务等方面来改善营商环境,应更多地关注营商环境的包容性。本文根据中国社会科学院包容性绿色发展跟踪调查(IGDS)以包容性营商环境为主题在全国范围内的调研结果,对华中地区四省份的营商环境现状进行分析。将各项数据结果较好的河南省作为具体分析对象,结合其营商环境建设中的两个典型案例,探索构建包容性营商环境的新路径。据此提出构建包容性营商环境时存在的问题以及政策建议。

**关键词:** 包容性营商环境; 绿色发展; 合供; 制度安排; 市场化水平; 政治生态

**中图分类号:** D 63      **文献标志码:** A

包容性增长问题自提出以来,一直是学界研究的重点。作为倡导机会平等的增长,包容性增长在减贫领域发挥了关键作用<sup>[1]</sup>。中国脱贫攻坚的全面胜利,正是包容性增长理论的有益实践。进一步地,包容性绿色增长理念在具体实践中形成。包容性绿色增长是包容性增长的延伸与发展:一方面,它契合了习近平总书记提出的“绿水青山就是金山银山”科学论断,是处理生态环境与经济发展之间关系的客观要求与必然选择;另一方面,除了在减贫领域持续发挥作用外,包容性绿色增长在经济发展的各个领域也发挥着重要作用。

自新冠肺炎疫情发生以来,我国经济发展在短期内受到了较大冲击,疫情防控常态化后,企业复产复工面临着严峻形势。各省相继出台相应条例办法改善营商环境,帮助企业进行复产复工。特别地,河南省作为农业、人口、经济大省,在疫情与特大洪水的双重冲击下,疫后、灾后的复工复产面临着更大的挑战。河南省委省政府结合河南大部分土地、人口、产值处于县域的特点,相继提出“万人助万企”与县域经济发展“成高原”,以改善营商环境为抓手,推动经济包容性绿色增长,进一步构建现代化产业体系,促进多元融合发展,以多维转型与链式聚集发展为导向,释放资源潜力,在恢复经济发展上取得了较好的成果。

为进一步给我国经济持续、稳定、向好发展提供政策建议,本文基于 IGDS 项目组 2022 年第一季度调研数据对华中地区营商环境现状进行分

析,并在此基础上结合河南省优化营商环境的具体案例,归纳出一条建设包容性营商环境的有效路径。此外,本文结合包容性营商环境的构建路径与具体实际提出相应政策建议,为各地包容性营商环境建设提供借鉴。

## 一、华中地区样本分布特征

包容性营商环境作为 IGDS 项目的一个主题,调查对象为在职人员,涵盖了第一、二、三产业中不同性别的各年龄层次人群。华中区域共回收有效问卷 274 份。被调查人中男性占 52% (如图 1),从事第三产业者占 75% (如图 2),大学本科及以上学历占比超过 76% (如图 3),年龄集中于 21 ~ 55 岁 (如图 4)。

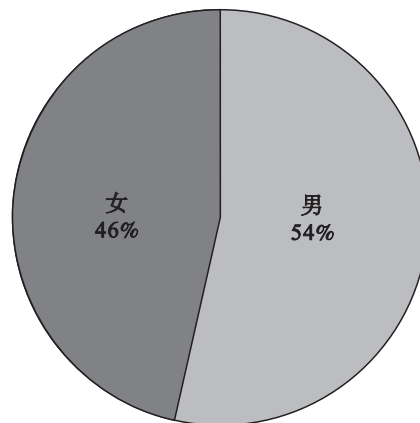


图 1 调查样本性别分布

收稿日期: 2022 - 04 - 20

基金项目: 国家社会科学基金重大项目“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: 李哈冰, 河南工业大学管理学博士研究生。

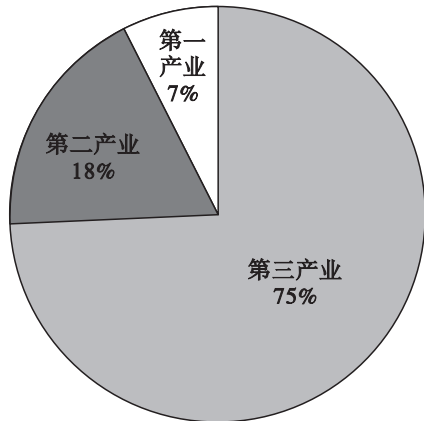


图2 调查样本所处产业分布

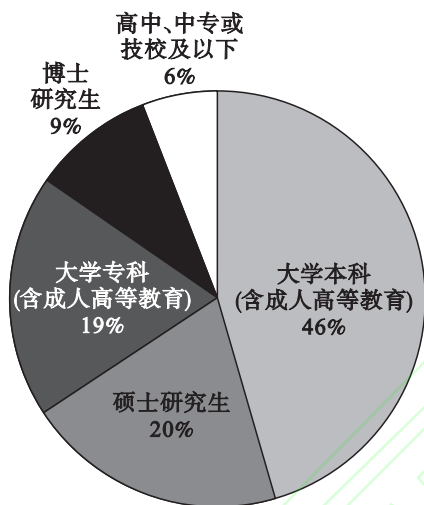


图3 调查样本学历分布

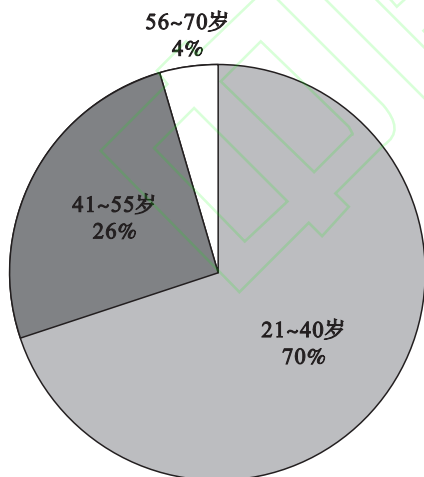


图4 调查样本年龄分布

总体来说,华中地区四省份的调研对象男女比例相当,年龄、学历、行业分布较为合理,调查结果能够较好地反映经济运行与营商环境的客观状况,具有较高的科学性与预测性。

此次问卷发放及回收时间选在2022年第一季度,具有以下特点:一是新冠肺炎疫情自大规模爆发至今已有两年多时间,疫情防控常态化下中国经济整体运行基本稳定。但从当前来看,疫情发展形

势依然严峻,2022年中国经济还会受到疫情影响。二是为了减少疫情对经济的影响,各省自2020年开始相继出台关于优化营商环境的条例办法,在帮助中小企业应对疫情风险、积极复工复产的同时,也为产业结构的转型升级提供了相应的制度保障。三是在经历疫情冲击后中国经济运行稳健,各地营商环境持续改善,公众对于疫情下中国经济增长的信心较高,特别是在疫情防控常态化下,各行业面对多点散发的疫情影响,大多保持正常运转。因此,在2022年第一季度进行包容性营商环境调查,能更好地了解被调查者对2022年中国经济运行的看法与预期,并了解不同行业、年龄、层次的人群对当地营商环境的总体感受与期望。

## 二、华中地区营商环境现状分析

在当前大环境下,全球新冠肺炎疫情仍在蔓延,得益于出色的疫情防控,我国经济恢复较好。虽然我国当前仍面临物价水平较高及就业形势严峻等挑战,但华中地区超过60%调查对象认为,2022年第一季度全国经济增速和出口总量同比、环比保持持平或上升趋势。公众对于经济增长的信心源于政府的有效治理,特别是华中地区4个省份相继出台旨在优化营商环境、维护市场主体合法权益、激发市场活力、促进经济社会高质量发展的相关条例后,各地营商环境改善明显,经济发展势头良好。当前,华中地区营商环境总体现状呈以下特点。

1. 公众对营商环境建设的满意度总体上高于全国平均水平,但仍有不少人对营商环境相关政策了解不够

为应对疫情对经济的冲击与影响,从国家到地方均围绕“控疫情、稳就业、保民生”出台了一系列政策。各地政府针对企业复工复产的实际困难,加大力度改善营商环境。河南、湖北、湖南、江西自2020年下半年开始,相继出台关于优化营商环境的条例、办法、规定。通过营商环境的改善,各地在保持经济恢复良好态势的同时,致力于打造市场化、法治化、国际化、便利化的良好营商环境,为推进经济持续发展与产业结构转型奠定了基础。从华中地区整体情况看,调查对象以全国平均水平为标准,对当地营商环境建设满意度评价的打分为7.05分(满分10分),表明对营商环境建设较为满意。在营商环境分项得分中,法制建设(7.24分)和政府服务(7.08分)满意度得分高于总满意度平均分。相对而言,政府在建设营商环境中应继续致力于建立公平公正的市场秩序(6.96分),并提供政策优惠(6.93分)(详见表1)。

表 1 华中地区营商环境满意度得分

分值	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
平均分	7.08	6.96	6.93	7.24	7.02	7.09	7.05
全国平均分	6.38	6.40	6.31	6.77	6.46	6.43	6.46

公众对于当地营商环境建设的了解程度,也在一定程度上反映了营商环境建设质量。华中地区调查对象对当地营商环境了解程度得分为 5.93 分(满分 10 分),高于全国平均水平(5.38 分)。虽然如此,仍然有 20.1% 的调查对象对当地营商环境建设了解不够(打分低于 4 分)。

结合以上两项数据分析,华中地区营商环境建设水平与公众满意度均高于全国平均水平,但在营商环境建设的宣传、市场秩序的建设以及提供更多政策优惠方面,仍有较大的提升空间。

2. 随着政府电子政务与信息化水平的提高,公众对到政府办事的方便程度较为满意,但去政府与执法机构办事仍存在较为普遍的找熟人现象

一方面,随着电子政务与政务信息化水平的提高,政府机构办事的工作效率以及公众办理行政事务的方便程度大大提高。另一方面,以审批最少、流程最优、体制最顺、机制最活、效率最高、服务最好为目标的营商环境建设,也提高了公众对政府办事的满意度。

华中地区调查对象无论是对去政府办事方便程度(7.28 分),还是对在政府相关网站办理业务方便程度(7.15 分)的满意度,均高于全国平均水平(6.71 分与 6.70 分)。虽然政府相关部门提供的办事途径多样且效率逐步提高,但中国人传统观念中的“熟人社会”思想在人们的行为逻辑中依然占据相当的大比重。华中地区 25.90% 的调查对象认为,周围人去执法机关办事需要找熟人;27.27% 的调查对象认为,周围人去政府办事需要找熟人。

3. 国家政策、市场化水平以及清廉的政治生态,是公众认为影响营商环境最重要的三个因素

华中地区调研对象认为,国家政策、市场化水平以及清廉的政治生态,是公众认为影响营商环境最重要的三个因素(如图 5 所示)。从全国的样本来看,这也是大家认为最重要的三个影响因素。首先,清廉的政治生态是一个地方拥有良好营商环境的基本前提,它关系到企业在正规经营与竞争中是否能够得到公平公正的机会;其次,国家及地方政策也是影响营商环境的重要因素之一,其中优惠的财税政策和服务政策对于吸引投资影响显著;第三,市场化水平影响营商环境主要

体现在市场化水平较高的地区容易形成相应的产业集聚,在产业集聚匹配优质政府服务的同时,产业间的互补也形成了一定的投资吸引力,从而对整体营商环境产生良性影响。

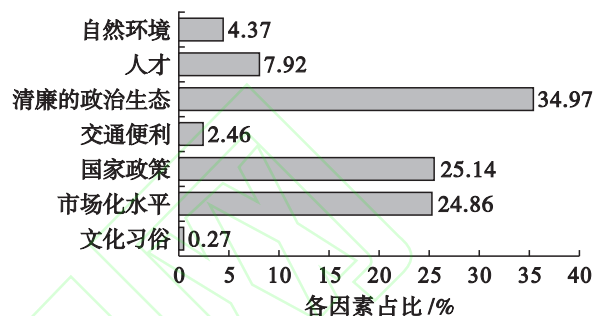


图 5 影响营商环境的各因素占比

当然,影响营商环境的因素很多,包括自然的、地理的、历史的、经济的等许多因素。因此,在发挥政府对改善营商环境较大影响力的同时,也要关注地理(自然环境)、历史(文化习俗)等政府影响相对有限的因素。

4. 公众认为政府在改善营商环境方面最需要提升政府公共服务质量、营造公平法治环境以及培养和引进人才,除此之外减税降费、创新监管方式和金融支持也是公众较为关心的措施

虽然公众将国家政策、市场化水平以及清廉的政治生态视为影响营商环境最重要的三个因素,但他们认为政府在改善营商环境方面最需要提升的三方面是提升政府公共服务质量、营造公平法治环境以及培养和引进人才。党的十八大以来,国家在促进经济可持续发展、调整产业结构促进产业升级、提高市场化水平等方面出台了一系列政策。除此之外,国家在惩治腐败方面也是重拳出击,当前在全国范围内形成了国家政策支持、市场化水平显著提高以及政治生态清廉的大营商环境。因此,在本次调查中,调查对象更关注的是地方政府在改善营商环境时的具体举措(见图 6)。提升政府公共服务质量(72.33%)和营造公平法治环境(61.90%)是调查对象认为政府在改善营商环境时最需要做到的,也有超过半数的调查对象认为政府在改善营商环境时要注重培育和引进人才(51.7%)。

减税降费(44.52%)、金融支持(33.18%)、创新监管方式(30.28%)也是调查对象认为政府

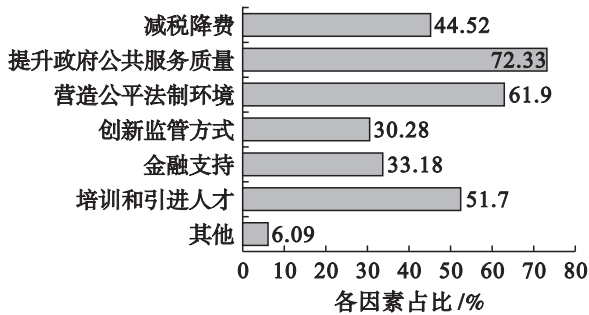


图6 公众认为政府改善营商环境时应实施的具体措施

在改善营商环境时要实施的主要措施。从样本的统计结果来看,公众对政府在改善营商环境时的期望是全方位的。当然,这与公众对政府营商环境建设的较高满意度是不冲突的,说明公众在感受到良好营商环境带来公正与便利的同时,希望政府可以持续改善提升营商环境,即构建具有更大包容性的营商环境。除了以上具体的措施外,城市包容度、居住地生活环境、交通情况以及政府对于环境污染的治理,也在一定程度上影响当地的营商环境。

### 三、构建包容性营商环境的新路径——以河南为例

从对华中地区整体样本的分析可以看出:华中地区四省份均构建了良好的营商环境,公众对政府在建设营商环境上的具体举措总体满意;与此同时,公众对政府构建更加优质的包容性营商环境有较高的期许。下文将以河南省为例,结合调查数据与具体实际进行分析,探索构建包容性营商环境的新路径。

#### (一) 构建包容性营商环境的积极探索——新的制度安排和城市整体提升

在受到新冠肺炎疫情影响的同时,2021年7月河南大部分地区遭遇特大暴雨灾害,许多城市基础设施损坏严重,农村地区良田被冲毁,造成直接经济损失高达1142.69亿元。灾害过后,河南又遭受了一轮较为严重的疫情。这给河南地区的灾后重建带来更大难题,各行各业复工复产的难度明显增加。但在本次调研中,78.32%的调查对象认为本季度经济增速较去年同期呈持平或上升趋势,90.21%的调查对象认为本季度经济增速较去年第四季度呈持平或上升趋势。这些数值明显高于全国数据和华中地区数据,说明河南省公众对本省经济增长的信心,实际上源于政府在疫情

大爆发以来以及灾后恢复重建过程中实施的一系列有效举措。

在疫情与洪灾双重冲击下恢复经济,政府的首要任务是帮助企业复工复产,改善营商环境成为此项工作的重要推手。河南省各地级市根据《中华人民共和国民法典》、国务院《优化营商环境条例》、《河南省优化营商环境条例》等法律、行政法规,并结合本市实际情况进行制度优化,创新制度安排与具体实践。通过一系列举措,各地市营商环境水平迅速提升,企业复工复产顺利,经济在短时间内得到一定的恢复。在河南省改善营商环境的众多实践中,开封市尉氏县和南阳市城区的实践具有代表性,对于探索构建包容性营商环境的新路径具有较大现实意义。

#### 1. 开封市尉氏县“一米团”——具有包容性的制度安排创新

开封市尉氏县的“一米团”作为制度安排创新,已成为优化营商环境、支持企业创新发展的典范。“一米团”原称服务复工复产、政策落地“一米团”,深入企业一线服务。“一米团”在尉氏县县域经济发展中,提供方便快捷的优质服务,协助政府建设优良的营商环境,成为县域经济发展“成高原”的重要推手。特别是在新冠肺炎疫情和自然灾害期间,企业生产经营遭遇严重困难,“一米团”在服务复工复产和政策落地方面发挥了巨大作用。

“一米团”产生于精准扶贫实施过程中,是解决扶贫过程中“棚架问题”<sup>①</sup>具有创新性的制度安排。“一米团”的成员来自政府各职能部门选派的党员业务骨干,在上级政府的组织协调下,集中高效解决贫困群体和困难企业的问题。从本质上讲,“一米团”有效发挥党政体制与科层体制的各自优势,并通过面对面的精准服务提高服务效率。“一米团”的具体工作,是将业务嵌入改善营商环境的第一线。

首先,建立规章制度,杜绝形式主义。“一米团”在工作中遵循目标导向、问题导向和结果导向的原则,以提升分包覆盖率、问题发现率和办结率、企业满意率为目标,在服务企业过程中强调真重视、真关心、真保障、真解决、真考核,确保不走形式,真正为企业服务。

其次,积极服务复工复产,确保政策落地。在新冠肺炎疫情后的复工复产工作中,“一米团”深入企业一线,根据不同产业面临的不同问题,抽调

<sup>①</sup> “棚架问题”是指贫困家庭对各项扶贫政策了解不全面,不知道自身实际面临的问题适用哪一项具体政策;同时,各部门未能全面深入至农村基层宣传本系统的扶贫政策,仍被动地等待群众上门咨询、办理业务,从而产生政策悬空和无法落实的现象。

相应部门的骨干为企业复工复产提供疫情防控指导和优惠政策落地服务。通过“一米团”为各类企业提供精准的服务,2020年尉氏县265家规模以上工业企业复工率达到100%、复产率达到95.9%。同样地,“一米团”在2021年河南遭受特大暴雨灾害后的复工复产中也发挥着相似的作用。

第三,遵循目标嵌入,体现全面包容性。“一米团”除了深入各行业,体现对下包容性外,还与河南省政府提出的“万人助万企”相衔接,体现出目标嵌入性与向上包容性。具体地,“一米团”按照行业设工业、农业、商贸物流服务业三部门,每部门负责各自行业重点企业落实政策、解决困难和问题等相关工作。

第四,进行自适性创新,业务精准嵌入。“一米团”在快速解决复产复工面临的问题后,积极进行二次创新适应形势变化,转变为“专业一米团”(包括科技工信服务、金融服务、环保服务、人力资源等),针对企业接下来面临的问题进行专业对接,以更专业的服务解决企业急需解决的难题。“专业一米团”开展了多次“百企调研”活动,实地了解企业生产经营中的困难,通过现场办公及时解决。对于不能当场解决的建立台账,明确专人对接并保证解决时限,确保及时为企业解决难题。“科技工信服务一米团”引导帮助企业提升改造、转型升级;“环保服务一米团”在依法进行查处的基础上为抽检不合格企业提供面对面帮扶服务,帮助企业查找产品不合格原因,提出改善方案;“人社服务一米团”派专人对企业进行社保和人员招聘方面的指导,在人才在线和人社网上为企业提供免费推广,解决了企业用人难问题。

综上所述可以看出,“一米团”实际上是县级政府为了突破科层体制承担高时效性任务的限制,以更具系统性与权威性的党政体制进行的制度安排。“一米团”产生于精准扶贫时期,在产生之初就契合包容性增长的要求,随后在改善营商环境、支持复工复产以及县域经济发展上发挥了主要推动作用。在这期间,“一米团”通过自适性创新更多地提升自身服务的精准性,也关联到生态环保、人力资本积累等方面,体现出更加广泛的包容性。

## 2. 南阳市区“1050 攻坚”——提升省域副中心城市营商环境的包容性

河南省第十一次党代会明确提出,支持南阳建设副中心城市,与信阳、驻马店协作互动,建设豫南高效生态经济示范区。南阳作为新的省域副中心城市,面临良好发展机遇的同时还有诸多要解决的问题。建设与省域副中心城市相匹配的良

好营商环境,是南阳首先要面临的问题。

在改善营商环境的具体举措方面,有许多优秀案例值得南阳参考。南阳在借鉴改善营商环境先进经验的同时,深入贯彻习近平总书记视察南阳时的重要讲话精神,以经济包容性绿色增长为目标,探索构建包容性营商环境。除了改善营商环境的传统举措外,南阳市区政府格外关注公民的获得与获得感、幸福与幸福感。为此,南阳市于2021年启动城市管理“1050”专项攻坚行动,即集中整治与群众生活密切相关的10种乱象,力争用50天时间取得较大成效。通过第一阶段的专项整治,南阳市区整体面貌明显改善,环境、交通、市容市貌较之前有了较大提升。随之而来的是城市活力的提升,以及开发合作共享发展机会的增加。

为进一步构建包容性营商环境并巩固第一阶段攻坚成果,南阳市针对群众亟需解决的问题开展新的攻坚行动,并形成攻坚行动常态化推进机制。在第二阶段攻坚行动中,南阳市在原来区域范围的基础上向城乡接合部及各县(市、区)延伸,围绕完善城市基础设施、增加民生幸福感、助力城市发展、开展城市公共设施建设规范整治、水资源专项整治、城乡垃圾清扫运输一体化等12项新的攻坚行动,推动城市管理向科学化、精细化、网格化、智能化转变,提升城市人居环境,构建城市包容性营商环境,实现经济良性持续包容性绿色增长,全力建设河南省副中心城市。

南阳市在“1050”攻坚行动中所体现的正是包容性营商环境的内涵,即在关注企业可持续发展环境(特别是市场主体中弱势群体小微企业发展环境)的同时,关注公民的获得感与幸福感,关注整个生态系统的可持续发展,促进城市经济包容性绿色增长。

## (二) 包容性营商环境的形成——多主体参与的合供

综合上述两个案例,本文在尝试构建包容性营商环境的新路径时提出一个公共管理领域内的概念——合供。所谓合供,是指公众个人(组织)与政府一起制定和执行政策、生产产品和提供服务,最终使公众个人(组织)从中获益。实际上,合供的基础是公众与政府,除此之外诸如企业、非营业组织等也可以成为合供的参与者。作为一个具有多元主张的分析框架,合供的概念和内涵具有包容性的特点,也符合包容性营商环境建设的客观要求。

在结合调查数据与河南省具体案例的基础上,本文构建出包容性营商环境的形成路径(如图7所示):政府通过形成新的制度安排和专项

整体性事务来提升城市的营商环境;营商环境改善后具有包容性,同时城市的包容性和公众的幸福感受到提高;作为受益者,企业、公众以及社会组织参与到合供中的意愿增强,主动与政府形成合供,成为建设包容性营商环境与城市发展的政策制定者与实施者、公共服务与产品的提供者与生产者,以及城市经济包容性绿色增长的受益者。

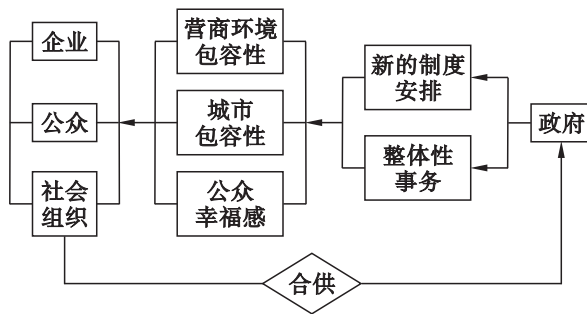


图7 包容性营商环境构建路径

#### 四、包容性营商环境建设的问题及对策建议

基于调查数据和河南省建设营商环境的两个案例,本文进行了调查样本分布特征描述、华中地区营商环境现状分析、河南地区构建包容性营商环境新路径案例分析,并形成了构建包容性营商环境的路径。整体而言,华中地区四省份在建设营商环境上各有特色且效果显著,即便如此,在构建包容性营商环境的过程中依然存在一些问题。这些问题的存在是正常合理的,也为本文进一步完善包容性营商环境提供了具体的工作重点。

##### 1. 主要问题

第一,构建包容性营商环境的方法、路径和手段有待于进一步完善。首先,构建包容性营商环境是一项系统性的长期工作,政府应在进行详尽的调研以掌握全面准确数据的基础上,进行具有预期性、科学性的决策。其次,政府形成的新的制度安排,在未来构建包容性营商环境的过程中应当尽量避免过度“保姆式”的服务。根据新的制度安排,在包容性营商环境构建中要形成一个开放性的包容团队,吸纳政府职能部门以外的主体参与其中,持续推动治理过程中的改革与创新。再次,基于大数据的治理模式有待于改进。目前在治理过程中还是以传统模式为主,预期思维运用不够,大数据相关技术手段应用较少,导致公共决策科学化、民主化、规范化程度不够。

第二,以城市营商环境改善带动农村地区营商环境改善效果不显著。目前各地改善营商环境的重点集中在城市,对农村良好营商环境在巩固

脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接中的关键作用认识不足。同时,虽然农村地区摆脱了绝对贫困,但依然存在诸如农业现代化与三产融合发展程度不高等问题,在现代产业园体系构建、农村集体经济发展、农产品加工流通与销售和农业社会化服务等方面还存在明显短板,缺乏相应的路径规划与制度设计。因此,新的制度安排在构建农村地区包容性营商环境中的作用有待于进一步加强。

##### 2. 对策建议

第一,政府应以提高地方经济发展目标的包容性为前提,将地方经济发展嵌入区域、国家的整体经济发展目标中。首先,地方政府在改善营商环境时的具体做法要体现包容性:一方面,要以地方经济包容性增长为构建营商环境的目标;另一方面,要兼顾提高城市宜居度、包容度以及公众幸福感等。其次,地方在构建包容性营商环境时要考虑相关政策的包容性,在将政策嵌入省、国家整体政策中的同时,也要考虑到政策向下发展的包容性,即有利于下级政府在政策框架内根据自身实际进行政策上的自适性创新。具体而言,要格外关注生态环境保护、城乡融合发展等,这些都是建设包容性营商环境时要考虑的因素。

第二,发挥科层体制与党政体制各自的优势形成新的制度安排<sup>[2]</sup>,是建设包容性营商环境的关键。在建设包容性营商环境时,需要形成一个保证相关政策落地、能够有效处理企业面临相关问题的新制度安排。新的制度安排要充分发挥党政体制的优势,能够承担需要在短时间内解决多部门协同问题的整体性治理事务<sup>[3-4]</sup>。除此之外,新的制度安排还要保留科层体制中专业化、规范化的优势<sup>[5-6]</sup>。在实际应用上,尉氏县“一米团”的做法,可以给各地形成新的制度安排提供较好的借鉴。

第三,要促进除政府外的公众、企业、社会组织主动参与包容性营商环境建设,从而进一步形成多主体参与的合供<sup>[7]</sup>。政府应为其他参与主体积极参与合供提供良好的制度环境。合供将大大提高城市营商环境的包容性。在多元主体参与的合供中,政府不再占据主导地位,而是积极吸纳公众、企业、社会组织等参与营商环境与城市建设政策的制定与执行。多元主体一起参与公共产品和服务的生产与提供,有利于形成更具活力的治理实践,使得合供下形成的包容性营商环境具有自适应性及精准性,从而可以持续推进城市经济的包容性绿色发展。

第四,农村地区包容性营商环境建设是进一步促进农村三产融合的关键举措,更是巩固脱贫

攻坚成果与实现乡村振兴的客观要求。包容性营商环境的构建应当是全方位的,除了城市以外,农村地区也要建立起包容性营商环境。一方面,产业兴旺是乡村振兴的具体要求,产业的发展离不开良好的营商环境;另一方面,农村地区包容性营商环境的构建,关系到脱贫攻坚成果巩固与乡村振兴战略的有效衔接,关系到农村三产融合水平的不断提高以及城乡共同富裕的实现<sup>[8]</sup>。具体地,应持续提升农村地区的基础设施建设水平,根据不同区域的不同特征发展特色产业,持续发挥龙头企业的帮扶带动作用,以及出台吸引优质劳动力回流的人力资本积累政策<sup>[9]</sup>。

#### 参考文献:

[1] 杜志雄,肖卫东,詹琳. 包容性增长理论的脉络、要义

与政策内涵 [J]. 中国农村经济, 2010(11): 4 - 14.

[2] 张振洋. 破解科层制困境: 党建引领城市基层社会治理研究——以上海市城市基层党建实践为例 [J]. 内蒙古社会科学, 2020, 41(3): 59 - 66.

[3] 杨华. 县域治理中的党政体制: 结构与功能 [J]. 政治学研究, 2018(5): 14 - 19.

[4] 陈柏峰. 党政体制如何塑造基层执法 [J]. 法学研究, 2017, 39(4): 191 - 208.

[5] 刘炳辉. 党政科层制: 当代中国治体的核心结构 [J]. 文化纵横, 2019(2): 32 - 43.

[6] 吕忠. 理解中国科层制行为: 基于既有文献的分析 [J]. 社会主义研究, 2019(): 69 - 78.

[7] 李华芳. 合供: 过去、现在与未来 [J]. 公共管理与政策评论, 2020(1): 10 - 22.

[8] 张鲜华, 白兴宇. 基于社会创新视角的企业参与脱贫攻坚可持续模式 [J]. 沈阳工业大学学报(社会科学版), 2021, 14(4): 307 - 314.

[9] 王志涛, 李晗冰. 身份认同、个人技能与农民工返乡意愿——基于 CMDS 数据的实证研究 [J]. 经济经纬, 2021, 38(3): 34 - 43.

## Research on construction of inclusive business environment in Central China

“Inclusive Green Development” Project Team

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

**Abstract:** The improvement of business environment has increasingly become an important tool for local areas to cope with the impact of the COVID-19 pandemic and recover their economies. The local governments have made new explorations in improving the business environment according to the objective local realities. The government can not simply improve the business environment in terms of policies and services. More often than not, governments should focus on the inclusiveness of the business environment. The current situation of the business environment in the four provinces in Central China is analyzed based on the results of a nationwide survey conducted by the Inclusive Green Development Survey (IGDS) of Chinese Academy of Social Sciences on the theme of the inclusive business environment. Henan Province, which has better data results, is taken as the specific object of analysis, and a new path to build an inclusive business environment is explored by combining two typical cases in the construction of the business environment in Henan Province. Accordingly, the problems and policy suggestions for building an inclusive business environment are put forward.

**Key words:** inclusive business environment; green development; coproduction; institutional arrangement; marketization level; political ecology

(责任编辑: 吉海涛)