

## ● 迈向包容的中国营商环境

**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。中国社会科学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,李钢主持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),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,而且还要关注劳动者与普通公民的福祉,不断提升公民的幸福感和获得感。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(东北、华中、华南、华北、华东、西北、西南)的包容性营商环境进行分析,分两期刊发。东北地区由王奥等执笔,华中地区由李晗冰执笔,华南地区由张海峰等执笔,华北地区由郭淑芬等执笔,华东地区由邱海霞执笔,西北地区由刘辉等执笔,西南地区由范应胜执笔。

# 华北地区包容性营商环境构建研究

“包容性绿色增长的理论与实践研究”课题组

(中国社会科学院工业经济研究所,北京102488)

**摘要:** 伴随中国经济的持续稳定增长,国家经济政策趋向更加强调整平等与包容,各地营商环境也在向更加具有包容性的方向转变。依据中国社会科学院包容性绿色发展跟踪调查(IGDS)问卷回收结果,从公众感知视角对华北地区包容性营商环境建设情况进行分析。调研结果显示:华北五省(市、自治区)被调查者认为当地政务服务质量与实效不断提高,对当地包容性营商环境建设特别是法治建设评价比较满意,清廉的政治生态、国家政策和市场化水平是影响营商环境最重要的三个因素,个人努力程度被充分肯定,地域排斥现象非常轻微,政府公共服务供给质量、公平正义的法治环境、人才队伍建设是建设包容性营商环境最重要的发力点,经济发展和生态环境保护两者关系紧密且不可分割已成为政府与社会公众的共识,包容性企业文化正处于形成过程之中,但是仍存在一些不容忽视的问题。对华北五省(市、自治区)包容性营商环境进行差异对比,选取山西省作为典型省份简要分析包容性营商环境建设特点,并提出关于华北地区进一步构建包容性营商环境的政策建议。

**关键词:** 包容性; 营商环境; 绿色发展; 华北地区

中图分类号: D 23 文献标志码: A 文章编号: 1674-0823(2022)04-0289-12

## 一、华北五省(市、自治区)经济发展与营商环境分异概述

华北地区在自然地理上一般指我国秦岭—淮

河线以北、长城以南的广大区域,地理范围包括北京市、天津市、河北省、山西省、内蒙古中部地区(呼和浩特市、乌兰察布市、包头市、鄂尔多斯市),在行政区划上则实际包括整个内蒙古自治

收稿日期: 2022-05-20

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: 山西财经大学郭淑芬、米嘉。

区。其中:京津冀地区是我国北方经济规模最大、最具活力的地区;山西省是我国重要的能源与文化大省,也是国家资源型经济转型综合配套改革试验区;内蒙古自治区是我国民族区域自治制度的发源地,北方重要的生态安全屏障,资源富集;晋蒙两省区在全国经济社会发展和边疆繁荣稳定大局中皆具有重要的战略地位。

### 1. 京津冀晋蒙经济增长趋势

2012—2021年京津冀晋蒙在全国经济总量占比上呈现先降后升趋势,但是始终能够占据12%以上,其中2020年比重降至最低点12.14%,至2021年又有所回升,约为14.15万亿元,占全国经济总量的12.37%(见图1)。

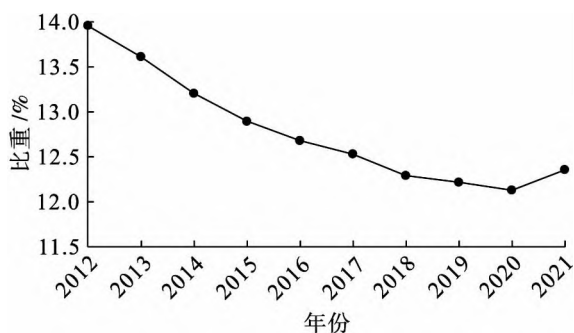


图1 2012—2021年华北五省(市、自治区)地区生产总值总和在全国比重的变动趋势  
数据来源:国家统计局历年《中国统计年鉴》。

### 2. 京津冀晋蒙经济发展省际差异较大

京津冀晋蒙之间经济发展不均衡性特征比较明显。表1显示了2021年华北各地的GDP增长情况,北京、河北等是经济发展的主力,山西与内蒙古比较接近。存在一地(北京)的经济发展总量高于其他一个以上省域经济发展总量之和的情况,因此可以十分明显地看出省际发展的不均衡性。

### 3. 京津冀晋蒙处于不同营商环境建设阶段

营商环境是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,其优劣直接影响市场主体的兴衰、生产要素的聚散、发展动力的强弱。总的来讲,京津冀晋蒙营商环境呈现出层次化的特征,具有明显的建设阶段差异性。北京在国家营商环境评价中综合排名位列第一,是世界银行营商环境评价样本城市;天津则拥有国家区域战略中心城市、产业、港口、交通等优势,拥有改革开放先行区、金融创新运营示范区、自由贸易试验区、国家自主创新示范区等先行先试的优越条件,在华北水平较高,但是与北京仍有一定的差距,在全国也处于中游水平;河北、山西以及内蒙古三省(自治区)的营商环境则处于相对较低的建设层次中,共同的特点是由于省区产业结构总体层次偏低,市场化国际化程度有待提高。

表1 2021年华北五省(市、自治区)GDP基本情况

省(市、自治区)	GDP/亿元	实际增速/%	名义增量/亿元	名义增速/%	全国排名
北京	40 269.55	8.5	4 167.00	11.50	13
天津	15 695.05	6.6	1 611.32	11.40	24
河北	40 391.30	6.5	4 184.40	11.56	12
山西	22 590.20	9.1	4 938.07	28.00	20
内蒙古	20 514.20	6.3	3 154.20	18.20	21

数据来源:国家统计局网站 <https://data.stats.gov.cn/>。

党的十九大报告明确指出,我国经济已由高速增长转向高质量发展阶段,高质量发展旨在解决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。有研究指出,营商环境对于城市的经济发展有着显著的影响<sup>[1-2]</sup>,包容性营商环境建设有助于这个矛盾的缓解。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进行了调研,旨在了解目前各区域营商环境建设的现状与问题,根据调研数据结合地区特征提出相应政策建议,以促进各地包容性营商环境的形成。基于此,本文主要从公众感知角度分析华北地区包容性营商环境发展情况与差异性。

## 二、问卷发放与回收情况

“包容性营商环境”是中国社会科学院“包容性绿色发展跟踪调查(IGDS)”中主题之一。调查时间是2022年3月27日至2022年4月12日,调查形式为问卷星电子问卷。调研组织管理采用多级负责形式,在遴选出各个省、自治区、直辖市省级调研负责人基础上,再由省级调研负责人进一步遴选相应的各个地市级负责人,再主要由地市级负责人选择确定调研对象,由调研对象线上回答并提交问卷。调研团队层级结构分明、权责清晰、分工合作,为调研工作奠定了良好的组织保障。华北地区包括北京市、天津市、河北省、山西省和内蒙古自治

区五个省级行政区域。本次华北地区调查问卷发放面较广、回收数量多、有效比例较高,共收到问卷1543份,其中有效问卷1520份。

### 三、调查对象个体特征分析

第一,本次被调查者性别结构相对均衡。从公开的华北地区参与调查者的性别结构来看,男性被调查者绝对数为636人,女性被调查者绝对数为884人,男女被调查者的占比分别为41.84%和58.16%,男女受访人数基本相当,不存在显著的性别差异。

第二,本次被调查者年龄结构相对合理。从华北地区被调查的受访者年龄来看,涉及了21~40岁的青年组、41~55岁的中年组和56~70岁的老年组,占比分别为60.39%、33.86%和5.75%。

第三,本次被调查者学历层次相对较高。从公开的华北地区参与调查受访者学历来看,大学本科人数最多,为579人,占总人数的38.09%;其次硕士研究生有286人,占总人数的18.82%,博士研究生人数为67人,占总人数的4.41%。总体而言,大学本专科以上人数占总人数的比重高达61.32%。被调查者学历相对较高,可以较好地保证问卷的完成质量。

第四,本次被调查者工作性质具有一定的分布广度和代表性。从被调查者所属工作单位性质来看,从国有及国有控股企业、非国有控股股份制企业、党政机关、人民团体、军队及各类事业单位,到集体企业、私营企业、外资企业及个体工商户等都有涉及。其中,党政军群及事业单位被调查者占43.23%,来自各类市场主体单位的被调查者占50.17%。这使得本次问卷的调查者角度有着比较均衡的代表性,更能反映社会公众的总体认识。

总体来说,华北地区五省(市、自治区)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调研所在城市经济运行与营商环境的客观事实,整个调查具有较高的科学性与预测性。

### 四、华北五省(市、自治区)包容性营商环境总况分析

本报告借鉴既有研究成果,从多个维度系统分析公众对华北五省(市、自治区)包容性营商环境的感受和认知,对总体营商环境建设情况进行系统性分析,具体结果如下。

#### 1. 被调查者对华北五省(市、自治区)包容性营商环境建设比较满意,其中对法治建设的满意度最高

调查对象对当地营商环境建设的满意度评价得分为6.19分(满分10分),且分项得分全部在6分以上(见图2)。这表明调查对象对当地的营商环境建设表示较为满意,说明在党中央、国务院决策部署下,华北各地持续深化“放管服”改革,聚焦市场主体关切优化营商环境,有效激发和提升市场活力的改革实践得到了社会公众的充分认可。在满意度分项得分中,法治建设(6.57分)和税收优惠(6.19分)、总体营商环境(6.19分)位居前三名,满意度得分高于和等于总满意度平均分,说明国家及华北各地营商环境法治化建设被公众所肯定,也表明已经推出的一系列大规模减税政策,使中小微企业等市场主体切实感受到了国家税收减免福利。排名第四为市场秩序(6.14分),表明各地政府在构建包容性营商环境方面推出的维护市场制度的改革政策也产生了实效。相对而言,政府在建设营商环境中应继续加大服务力度(6.01分),并提供优惠政策(6.01分)。

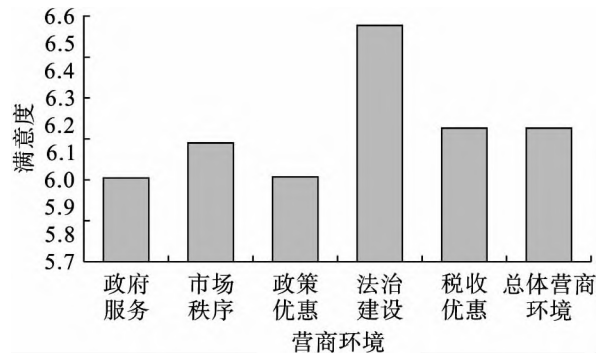


图2 被调查者对营商环境满意度得分

数据来源:中国社会科学院包容性绿色发展跟踪调查IGDS-A2022011-14题(华北数据)。

#### 2. 持续深化政务服务改革,政务服务质量与实效得到提高,但仍需持续关注和解决突出问题

近年来,国家在政府服务方面持续深入改革,华北各地推出更多更高质量的服务举措,着力解决好市场主体及群众办事难、办事慢、来回跑、不方便等突出问题,特别是各地强化执行,把深入推进服务便民化作为深化“放管服”改革的主要抓手和突破口,受到了全社会的认可,但实践中的一些问题仍然比较突出,社会公众对政府服务的期待必须得到重视。

具体来看:第一,华北地区被调查者总体感知认为,周围的人去政府办事的方便程度比较高。给出6分以上的被调查者占到了63.67%。第

二,对于自己在政府相关网站办事的方便程度上,63.28%的被调查者给出了6分以上的评分,说明目前华北各地借助新一代网络数据条件,改革创新思维,打破固有信息壁垒,最大限度整合社会数据资源,不断提高电子政务与政府办公信息化水平,实实在在地为社会带来了便利。第三,在“去政府办事是否需要找熟人”选项里,认为“不需要”的占41.71%,占据多数,但是仍然有36.25%的比例认为“需要”,而“在去执法机关办事是否需要找熟人”的选项里,认为“需要”的占据最高比例,为38.42%。“找熟人”与中国传统观念里的“熟人社会”观念密切相连,这是值得重视的问题。用制度打造更优营商环境,用好的政治环境杜绝“衙门有人好办事”“人熟为宝”现象的工作仍应该持续抓好抓实,不断走向深入。第四,社会非常关注国家反腐败工作,36.06%被调查者的人际环境显现出对当地腐败事件有着较高的敏感与参与程度。这从一个侧面反映了党和国家持续保持正风肃纪反腐高压态势,得到了广大群众的认可与支持。

### 3. 深入构建包容性营商环境的重要手段包括营造清廉的政治生态、继续保证国家优惠政策供给以及不断提高市场化水平

华北地区被调查对象认为,在影响营商环境的因素中,位居前三名的因素分别为“清廉的政治生态”(34.21%)、“国家政策”(21.97%)和“市场化水平”(21.51%);此外,“人才”(8.36%)与“自然环境”因素(7.30%)也比较重要(见图3)。前三名因素排序在华北地区整体及华北各个省、市、自治区显现出完全一致的统计特征。

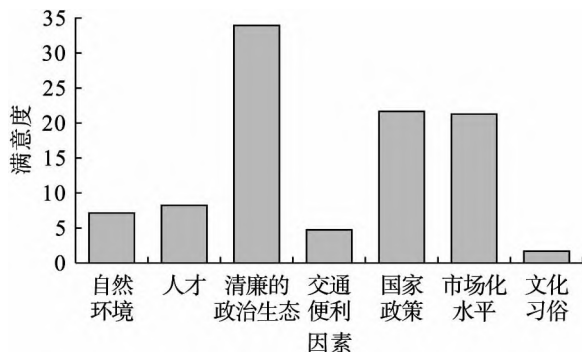


图3 影响营商环境建设的因素

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(华北数据)。

这说明了作为营商环境的根本土壤与基础载体,政治生态集中体现了党风、政风和社风,而营商环境也是政治生态的现实反映与表征。扎实开展政治生态净化、作风建设深化、清廉文化培育是

改善营商环境的重中之重。国家政策是营商环境最好的驱动力量。服务政策的逐步科学与便利化,财税政策更加普惠,都对营商环境提升有着重要意义。市场环境是助力营商环境提升的基石,特别是在受新冠肺炎疫情冲击的背景下,平稳有序的市场环境对企业而言就是一针“强心剂”<sup>[3]</sup>。维护好竞争有序、自由健康的市场环境是改善营商环境的重要手段。

### 4. 社会公众总体认为收入差距处在基本合理范围内,个人努力程度被充分肯定,地域排斥现象非常轻微

调查结果显示,在对当地收入差距合理程度的感受上,给予6分以上评分的调查者比例为41.19%,即认为当地收入差距处于基本合理的区间,同时个人努力程度、家庭背景和机遇是造成现有收入差距的主要因素。具体而言,34.01%的被调查者认为“个人努力程度”是造成收入差距的主要原因,24.74%的被调查者认为“家庭背景”是造成收入差距主要的因素,19.74%的被调查者认为“个人机遇”是导致收入差距形成的主要因素(图4)。这些结果表明,社会更倾向于将收入差距归因于个人的努力上,也说明在市场经济条件下,个人能力的大小与收入成正比例关系,能力越强、收入越高是符合经济发展规律的,而通过个人努力提高个人能力充分调动了人的主观能动性,激发了其创新进取的积极性,积极进取和能力展现被充分肯定和认可。

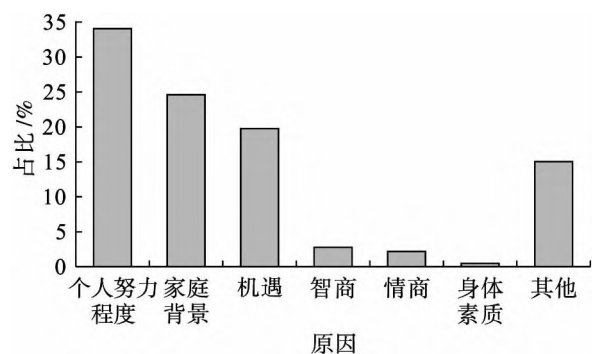


图4 造成个人收入差距的主要原因

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(华北数据)。

另外,有78.76%的被调查者对外地人到本地就业和生活持欢迎态度,给予6分以上的打分;如果只观察评分在8分以上的被调查者,比例也过半,达到了51.52%,这说明华北各地社会包容氛围较好;评分为5分以下持有不欢迎态度的比例只有21.25%,4分以下比例仅为5.86%,可见当地人对外地人的排斥程度非常低。

### 5. 全面提高政府公共服务供给质量、以良法善治营造公平正义的法治环境、加强人才队伍建设是建设包容性营商环境最重要的发力点

图 5 显示了被调查者认为的政府为改善华北地区营商环境应采取的措施。

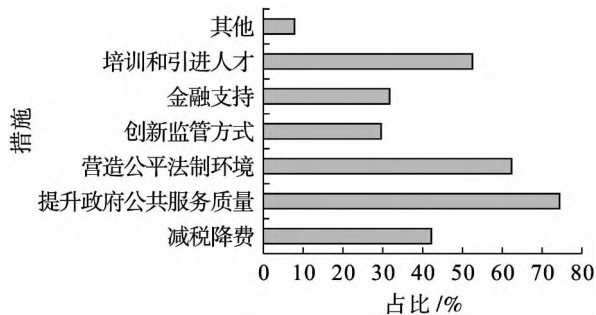


图 5 政府需要怎样改善营商环境

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（华北数据）。

由图 5 可知，社会公众也在呼吁政府应通过减税降费、金融支持以及创新监管方式来实现营商环境的改善，选择比例分别达到了 42.23%、31.64% 和 29.47%。这在一定程度上反映了社会愿望与政策期待，也给政府工作提供了发力方向。

结果表明：74.47% 的被调查者认为，提升政府公共服务质量是政府改善营商环境最应该努力的事项，这表明政府是营商环境建设的核心力量，政府优质服务是建构包容性营商环境的最有力途径。营造公平正义的法制环境是政府改善营商环境次位应做的重要工作，占选择比例的 62.10%。破解营商关系的主要痛点和短板，使营商环境更具有包容性，关键是加强法治建设，筑牢公平透明的法治基础，进一步构建市场化、法治化的营商环境<sup>[4]</sup>。52.24% 的被调查者认为，人才培养与引进也是改善营商环境的重要手段，说明塑造温馨的社会氛围，打造良好人文环境“筑巢引凤”，从而逐步加强包容性营商环境建设，已经逐渐成为社会基本共识。

### 6. 经济发展和生态环境保护两者关系紧密且不可分割已成为政府与社会公众的共识

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把生态文明建设摆在全局工作的突出位置，全面加强生态文明建设，一体治理山水林田湖草沙，开展了一系列根本性、开创性、长远性工作，决心之大、力度之大、成效之大前所未有，生态文明建设从认识到实践都发生了历史性、转折性、全局性的变化。被调查者认为相对于经济发展，对当地政府对环境污染的重视程度给予 6 分以上评分的占到 73.09%，华北地区平均分也达到了 7.03

分（10 分制）。这表明，当前各地政府已经基本摒弃单纯追求经济增长的旧有思维，将保护生态环境和发展经济有机统一，使之相辅相成，经济增长对环境的包容性正在逐步提高。

### 7. 作为建设包容性营商环境重要的硬件基础，华北交通基础设施建设比较完善，社会公众满意度较高

调查结果显示，华北地区交通基础设施水平基本符合公众期望，75.93% 的被调查者对当地公交出行给予 6 分以上的评分，认为借助公共交通出行方便程度较高；59.67% 的被调查者对当地开车顺畅程度给予 6 分以上的评分，认为开车出行畅通度较高。这两个结果说明了华北地区交通基础设施建设水平已经达到一定的水准，社会公众满意度较高。此外，除了传统交通基础设施的继续发展，逐渐新增以电动汽车为代表的新能源、清洁能源动力的交通工具，有序推进充电桩、配套电网等基础设施建设，提升公共交通基础设施水平也是应予以重视的方面。调查结果显示，58.62% 的被调查对象认为在本地使用电动汽车总体较为方便，给予了 6 分以上的评分。

### 8. 包容性企业文化正处于形成过程之中，青年工作者在企业的成长环境较为公平公正

调查结果显示，华北地区包容型企业文化仍在形成过程之中，在设定的企业与员工发生劳资纠纷情境中，18.36% 的被调查者认为当地执法机关会倾向于维护企业而非员工的权益；17.63% 的被调查者则认为会更倾向于维护员工的权益，略低于选择倾向企业者；而 47.50% 被调查者认为要视具体情况而定（见图 6）。由此可见，包容性企业文化在华北地区虽然尚未完全形成，但是趋向是积极的，随着政府及有关部门对企业员工权益的重视程度逐步提高，企业职工会享有更具有包容性的权益维护与待遇获得，分享到改革和营商环境改善的红利。另外，有 49.72% 的被调查者认为，只要在企业努力工作，就可以获得上司的肯定并得到提拔，给予 6 分以上的评分。这在一定程度上反映了华北地区企业为青年员工营造了一个总体上和谐的发展环境，青年工作者可以依托这样的公平公正环境，通过努力奋斗和才能赢得自我发展的机遇。

### 9. 建设包容性营商环境面临过高房价因素的掣肘

1998 年，我国开始停止住房实物分配，逐步实行住房货币化改革。过去二十余年间，我国房地产投资一直保持着高增速。相对于各地平均工

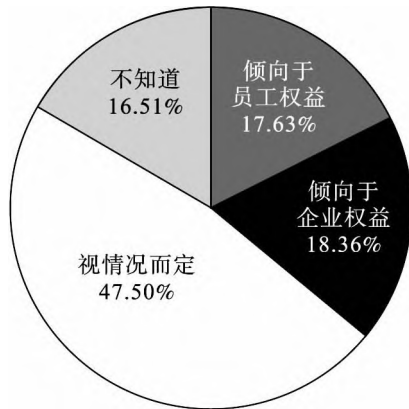


图6 当企业与员工发生劳资纠纷时  
当地执法机关可能的倾向性

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(华北数据)。

资,过高的房价不但客观上给年轻人的居住品质以及生活品质带来重大的影响,对人才成长和实体经济发展也产生了强烈而庞大的挤出效应。调查结果显示,华北地区被调查者中有 84.48% 给予 6 分以上的评分,认为所在地房价与工资水平相比呈现过高的特点。过高的房价已经成为普通劳动者以及年轻人发展的障碍因素之一,也非常不利于包容性营商环境的建设。

## 五、华北五省(市、自治区)包容性营商环境差异分析

### 1. 在建设服务型政府的过程中,京津两地显著走在前列,晋冀蒙三地仍存在一定挑战

图7反映的是华北五省(市、自治区)对于“去执法机关办事需不需要找熟人”的感受,结果显示:北京和天津两地认为“不需要”的比例过半,分别为 54.84% 和 56.25%,显著大于认为“需要”的比例;而在河北和山西则是认为“需要”的比例占据首位,分别为 43.62% 和 40.21%;内蒙古认为“不需要”的最多,但是与认为“需要”的比例较接近,只相差 3.84%。

图8反映的是华北五省(市、自治区)对于“去政府办事需不需要找熟人”的感受,结果表明:北京、天津、内蒙古和山西四地认为“不需要”的占首位,其中京津两地比例皆过半,分别为 58.06% 和 54.17%,内蒙古为 43.59%,都远远超出了认为“需要”的比例;山西虽然认为“不需要”的最多,但是与认为“需要”的比例非常接近,只相差 1.98%。河北则呈现出认为“需要”的比例为最多的情况,以 39.60% 高于认为“不需要”的 34.90%。河北、山西和内蒙古仍需要进一步推进服务型政府建设,建立服务型政府建设动力机制,

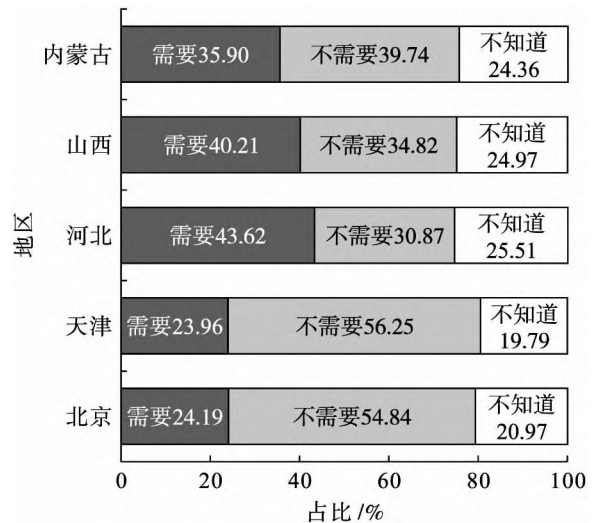


图7 周围的人去执法机关办事是否需要找熟人

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(华北数据)。

使办事流程越来越规范透明,将便民惠民的政策落在实处,真正用服务与制度规则突破关系藩篱。

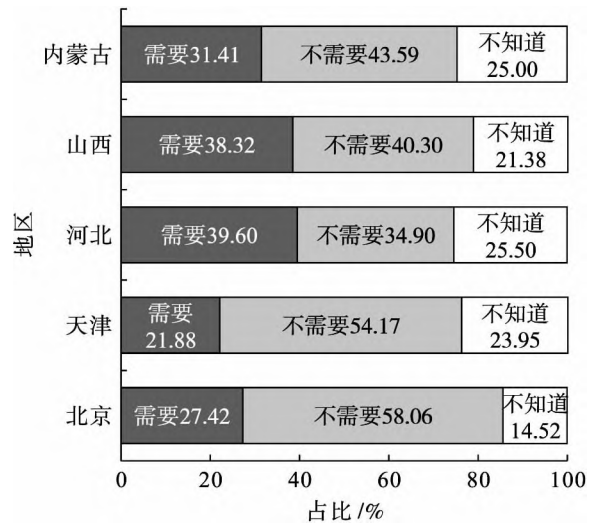


图8 周围的人去政府办事是否需要找熟人

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(华北数据)。

### 2. 大学生在华北五省(市、自治区)面临公平程度具有明显差异的入职竞争环境

图9反映了大学生“在当地寻找工作时是否需要托关系”的情况,调查数据显示:北京与天津两地认为“不需要”的比例占据首位,且都超过半数,分别为 59.68% 和 54.17%,这表明在京津两地大学生在入职竞争中拥有良好的公平竞争环境;而内蒙古和河北两地,同样是“不需要”选项占首位,分别为 41.03% 和 40.94%,但是仅比“需要”的比例高出 3.85% 和 6.71%,较为接近,这两地大学生入职竞争环境的公平性次之;山西则是认为“需要”的比例最高,为 44.47%,比认为“不

需要”的 32.07% 高出 12.40% ,反映了大学生在山西面对的入职竞争环境形势相对严峻 ,借助人际关系等社会资源的现象相对更多。

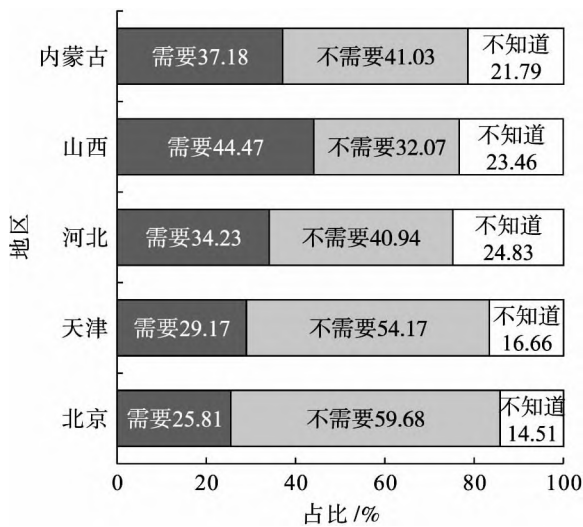


图 9 身边的大学在当地找一个平均收入的工作是否需要托关系

数据来源：中国社会科学院包容性绿色发展跟踪调查 IGDS-A2022011-25 题(华北数据)。

### 3. 华北各地对企业文化的包容性存在差异，京津冀蒙四地包容性企业文化初步形成，山西仍在形成过程中

图 10 显示了在设定的企业与员工发生劳资纠纷情境中，当地执法机构可能的倾向性，排除“视情况而定”与“不知道”选项，在京津冀蒙四地，认为“会倾向于维护员工权益”的都相对较多，京津两地此项的比例分别达到 35.48% 和 27.08%，超过“会倾向于维护企业权益”的比例分别达到了 24.19% 和 12.50%；内蒙古与河北认为“会倾向于维护员工权益”的比例较京津两地低，分别为 18.59% 和 16.11%。而山西则呈现出相反的结果，认为执法机关“会倾向于维护企业权益”的比例更高，为 20.15%，大于认为“会倾向于维护员工权益”的 15.80%。这从侧面反映了北京、天津、内蒙古和河北已经初步形成了包容性企业文化，而山西则尚未达到此阶段，包容性企业文化仍然处于形成过程之中。

### 4. 京冀两地交通基础设施承载压力较大，津晋蒙三地交通硬件服务感受较好

调查结果表明，北京和河北两地在本地开车出行拥堵的概率或者程度较大，特别是对于北京，作为首都和特大城市，评分在 1~5 分之间的比例达到了 67.74%，本地驾车畅通体验较差；河北在此评分区间的比例为 53.70%，被调查者主观感受也欠佳。而天津、内蒙古和山西三地被调查者

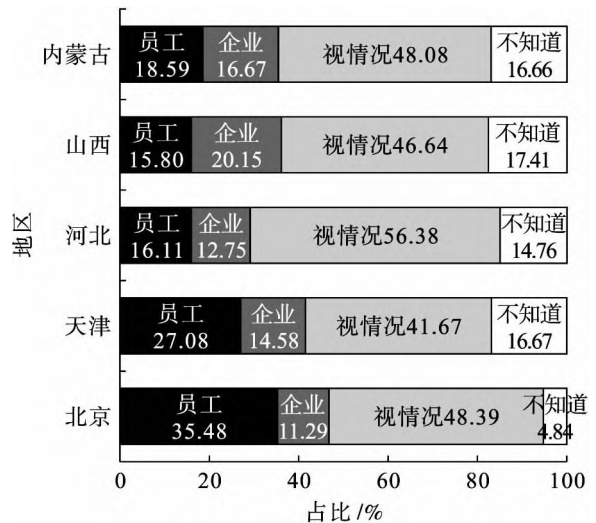


图 10 当企业与员工发生劳资纠纷时当地执法机关可能的倾向性

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(华北数据)。

则认为在本地开车出行的堵车程度和概率较低，评分居于 6~10 分的比例分别为 66.67%、66.03% 和 61.59% (图 11)。这说明华北各地在以交通基础设施为代表的区域硬件设施建设与服务水平不断提高的同时，以北京为代表的特大城市以及以河北为代表的部分地区基础设施承载压力负荷较为严重，交通承载饱和度较高，应继续突出重点区域，综合运用科技、经济、法律和必要的行政手段，有效改善绿色出行环境，切实加强交通精细化管理，确保缓解交通拥堵工作取得明显成效。

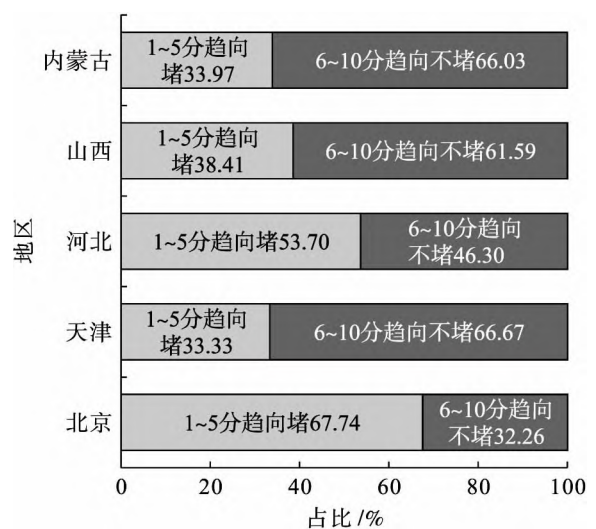


图 11 本地开车出行的堵车程度

数据来源：中国社会科学院包容性绿色发展跟踪调查 IGDS-A2022011-30 题(华北数据)。

### 5. 京津两地与冀晋蒙三地吸引人才的因素存在明显差异

调查结果表明，北京和天津两地被调查者之

所以选择在当地工作,首要原因是由于在那里他们的下一代可以接受更好的教育。相较于其他原因,更好的教育条件及其为后代带来的更优质的教育环境,成为占有压倒性比例优势的首选项,分别为58.06%和54.17%;而在河北、山西和内蒙古,被调查者认为自己在当地工作的首要原因是家乡因素,例如自己就是本地人或者离家较近,且这一选项也成为这三地具有巨大领先优势的首选项,占比分别达到了79.87%、77.01%和82.05%(图12)。这说明京津等中心城市拥有的教育实力可以提供高品质教育资源,成为其培养人才、吸引人才、留住人才的最重要因素,教育已成为影响营商环境最重要因素之一。冀晋蒙则需要继续发挥乡情、故土情结,进一步全面、多维度营造包容性营商环境。

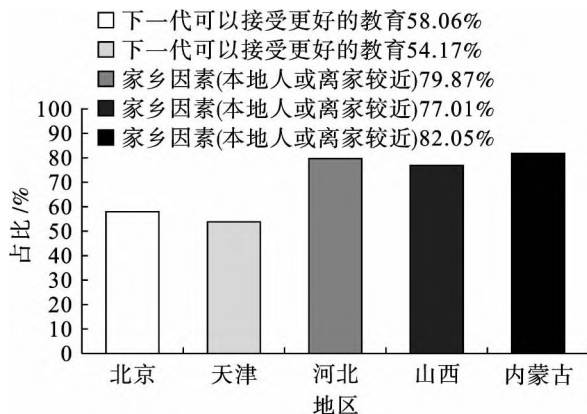


图12 选择在当地就业的原因(各地占比最高选项及比例)

数据来源:中国社会科学院包容性绿色发展跟踪调查 IGDS-A2022011-21 题(华北数据)。

## 六、山西省构建包容性营商环境的主要进展

### 1. 全面维护企业职工权益,促进企业与员工的包容性发展,推动包容性企业文化形成

相对于企业,员工是弱者。建设包容性营商环境,要求不仅要关注企业的利润、关注企业的可持续发展、关注资本的利润与利益,同时也必须关注员工利益、员工可持续发展以及劳动者权益。近年来,山西省围绕企业员工权益进行了诸多工作,如专门对新冠肺炎疫情防控期间的劳动用工问题进行了政策指导,强调要兼顾企业和劳动者双方合法权益;另外,一系列围绕保障企业职工权益的专项行动也在不断开展。

山西省被调查对象认为当企业与员工发生劳资纠纷时,当地执法机关可能的倾向:最大比例选择为“视情况而定”(46.6%),而选择倾向于企业的(20.23%)则多于选择倾向于员工(15.78%)

的,这也在一定程度上说明了被调查者对员工作为“企业—员工”关系中相对弱势一方可能面对不利处境的疑虑。

尽管如此,山西被调查者所感知的个人工作努力程度与向上发展可能性的关系中,打分为5分以上的比例达到了71.33%,在一定程度上反映了资本与劳动的包容性。可以看出,由于营商环境会深刻影响市场环境、法律环境、企业微观人文环境等,所以良好的具有包容性的营商环境会促进市场主体形成充分重视劳动者工作努力的正向反馈机制。

就在本次调研进行期间,山西省开展了维护职工休息休假权益和新就业形态劳动者劳动保障权益专项行动,重点排查整治违反工时制度超时加班问题,依法保障劳动者休息休假权益。专项行动覆盖全省煤炭、安保、银行、制造等重点领域,以及外卖、快递、网约车、同城货运等新就业形态行业的头部企业,切实优化营商环境,维护好这些领域员工的权益,提升其幸福感。

### 2. 积极维护公平市场环境,促进对省外劳动者与企业的包容与接纳

相对于本地人,外地人是弱者。优秀的营商环境要求破除妨碍各种生产要素市场化配置的体制机制障碍。包容性营商环境的一大应有之义是一个区域对于其他区域劳动者与企业的接纳,充分实现在遵守国家各项法律的基础上,维护统一的公平竞争制度,规范不当市场竞争和市场干预行为,充分保障跨区域劳动者的权益,真正实现不因为劳动者或者企业所有人来自的区域不同而受到歧视。

早在2015年,山西就从一些行业入手,逐步规范对省外企业承揽业务的限制,规定省外入晋建设工程企业将纳入本地建筑市场统一监管,此后,同类的非歧视性政策也在其他行业快速推广。2018年,山西将外省务工人员纳入公租房保障范围。在原有相关规定的基础上,进一步扩大公租房保障覆盖面,将新就业大学生和外来晋务工人员等“新市民”群体全部纳入保障范围,实行实物保障与租赁补贴并举,出台租赁补贴政策,推行公租房货币化,引导保障对象到市场租房。2021年,山西省发改委面向全省各行业协会、商会、企业及其他市场主体公开征集有关市场准入领域不合理限制和隐性壁垒的问题线索。

在对山西省对外地人到本地就业和生活的欢迎程度进行调查时,6分以上占比78.34%,8分以上者为53.08%,满分“非常欢迎”则占到了28.29%。该调查从侧面表明山西对其他地区人文因素的包



容性非常高，地区营商环境初步实现了对省外文化的包容性。

### 3. 坚持贯彻习近平生态文明思想，促进经济发展与生态环境的包容性共进

相对于自然环境与其他生物，人是强者。包容性的营商环境不仅要关注人、经济与社会的发展，而且还要关注整个生态系统的可持续发展。长期以来，资源倚重型的经济结构，使得山西省一直是全国自然生态环境问题最严重的地区之一，更成为包容性营商环境建设的一大缺口。近年来，山西省高度重视生态可持续发展工作，坚持把习近平生态文明思想作为做好生态环保工作的根本遵循，把环境污染防治攻坚战作为基础性、底线性任务，坚持精准治污、科学治污、依法治污，统筹推进重点污染防治任务落实，坚决打赢打好蓝天、碧水、净土三大保卫战，坚定打好污染防治攻坚战，生态环境质量改善明显。保持力度、延伸深度、拓宽广度，蓝天常驻、绿水长清、黄土复净，加快构建人与自然、经济与环境包容发展的新局面，这也助力了山西营商环境全方位提升。

图13显示了山西被调查者对当地政府对于环境污染重视程度的感受，6分以上占比71.42%，8分以上者为41.43%，反映了群众对于山西各级政府高度重视环境可持续发展所作努力的认可，山西营商环境已经具备一定程度的生态系统包容性。

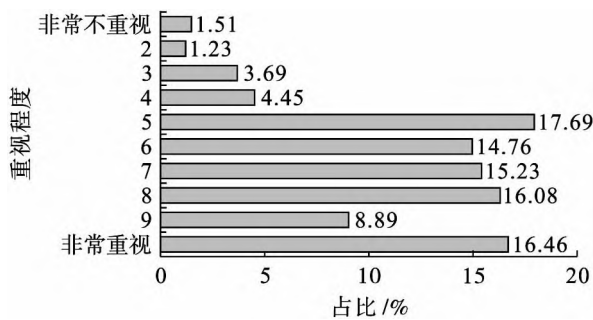


图13 相对于经济发展当地政府对于环境污染的重视程度评分

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(山西省数据)。

## 七、华北地区进一步优化包容性营商环境的建议

基于“包容性绿色增长跟踪调查(IGDS)”2022年第一季度华北地区的调查结果，提出如下进一步建设好包容性营商环境的建议。

### 1. 持续加大营商环境宣传力度，全社会共筑营造优质营商环境的氛围

公众对于华北地区营商环境知晓了解度低于

全国平均水平，需要进一步营造优化营商环境工作良好舆论氛围，提升优化营商环境社会参与度和群众知晓率，促进营商环境优化工作加快推进。各地都应继续对优化营商环境的品牌工程、优新政策、惠企措施、典型做法、经验成效、创新亮点等内容进行解读宣传。既要扎实开展有关单位和部门的内部宣传工作，将营商环境宣传工作纳入重要议事日程；更要发挥媒体宣传优势，充分发挥报纸、广播、电视等媒体平台作用，利用好政府(部门)门户网站、政务微博、微信公众平台等新媒体平台开展优化营商环境宣传活动；也要广泛开展行业领域宣传工作，做好社会氛围营造；还要开展企业送政策活动，有关部门要深入企业，开展涉企政策宣讲，解读介绍国家、省、市、县出台的惠企利民新政策、新举措，各乡镇(街道)开展形式多样、方式灵活的宣传活动，营造营商环境全社会共建的浓厚氛围。

### 2. 京津冀营商环境建设贵在克服现实障碍与壁垒，真正实现协调包容

京津冀协同发展战略是党中央、国务院在新的历史条件下作出的重大决策部署，是我国对外开放和现代化建设全局中的重要区域战略。三地营商关系建设除了顾及本地实际，制定切实可行的政策，更要统筹兼顾，打破仍在制约三地协调包容的各种体制机制障碍与各种形式的市场壁垒。如：京津冀三地在行政区划上的分置增加了政府间营商环境合作的难度，导致京津冀营商环境协调机制缺乏有效的组织体系和具体的协作措施，协作领域有限，协作效率不高。营商环境建设与本省市财政税收、群众收益、官员政绩考核等利益挂钩较多，主体利益诉求多样，区域利益关系难以协调，同时政府数据体量大，政府间的具体协作难度高。实践中，京津冀三地统一市场仍然存在隐性交易壁垒，影响市场主体参与市场活动，阻碍市场资源有效配置等。

这就需要明晰京津冀营商环境的负责单位和协调机制，在此基础上，通过技术手段和法治保障，加强京津冀营商环境政务合作。要保障市场运行的相对独立性，减少政府作为外部因素对市场的干预，促进市场内部要素的合理配置流动，充分利用市场自生的信用道德机制规范市场运行秩序。开展京津冀营商环境评价活动有利于政府相关部门把握京津冀营商环境建设的整体水平和进度，调动工作积极性，及时准确地发现三地营商环境协调机制中的不足，有针对性地调整政策方针，及时补齐短板，达到以评促建的目的<sup>[5]</sup>，

在营商环境领域也真正完成“花开三朵、各表一枝”到“瓣瓣不同却瓣瓣同心”的转变。

### 3. 晋蒙两地应积极推动营商环境政策向京津冀地区的学习与借鉴继续走向深入

在华北地区,京津冀属于东部地区,晋蒙两地属于中西部地区。有研究表明,营商环境对经济高质量发展具有非线性影响,二者之间呈现“先抑后扬”的U型关系,我国大多数东部省份和少数西部省份已经跨过拐点,其余省份均位于拐点左侧。由于东中西部地区经济实力悬殊较大,营商环境建设投资成本也不同,这就使得中部和大多数西部省份营商环境在越过拐点前对经济高质量发展起阻滞作用。因此中西部地区更加加大营商环境建设力度,促进营商环境水平不断提升<sup>[6]</sup>。

在已经到来的“十四五”时期,山西省正处于资源型经济从成熟期到衰退期的演变阶段,未来5~10年是转型发展的窗口期、关键期。在营商环境的建设上,应抓住新发展格局构建、新一轮科技革命和产业变革,完成习近平总书记“六新”突破要求、能源革命综合改革试点以及国家资源型经济转型综合配套改革试验区先行先试政策优势等带来的机遇,以“太忻一体化”建设为重要抓手,紧密结合京津冀协同发展、黄河流域生态保护和高质量发展等重大国家战略,主动作为。

“十四五”时期,内蒙古自治区也将处在使发展方式粗放,特别是产业发展较多依赖资源开发状况总体得到改变,同时加快构建现代化经济体系,全面提升科技创新能力的关键时期,要完成“两个基地”向高端化、智能化、绿色化加速转型,提高区内东中西部差异化协调发展水平的任务。其同样有着落实国家区域重大战略和区域协调发展战略,加强与京津冀、沿黄省份互惠合作,探索“飞地经济”模式,国家促进产业在国内有序转移,与周边省份毗邻地区建立健全协同开放发展机制,以及推动西部陆海新通道和锡赤朝锦陆海通道建设的良好机遇。

晋蒙两地构建包容性营商环境,首先要敢于突破原有层次,对标京津地区,加快打造市场化法治化国际化营商环境。应持续推进简政放权,深化证照分离改革,依托“互联网+监管”系统,加强各类监管信息归集共享和关联整合,以及与京津冀的对接融合;提升监管规范化、精准化、智能化水平,推进对新产业、新业态、新技术、新模式实施包容审慎监管。其次,将构建亲清政商关系推向深化。明晰政商交往红线和底线,全面营造风清气正的政治生态。以企业重大关切为出发点,

建立健全企业困难和问题协调解决机制、帮扶和支持机制,拓展政府靠前服务范围,支持民营经济和中小微企业快速发展。再次,建立有助于诚信履约的机制集合。进一步颁布专项政策对各类市场主体保持平等保护、公开公正、诚实守信。切实纠正滥用行政权力排除和限制公平竞争的行为,保护企业合法权益,维护弱势群体利益,提升重点企业和项目所在地人民群众的获得感,降低交易成本,增强投资信心。

### 4. 华北区域内后发地区需要继续提升政府服务效能,使之成为营商关系走向包容发展的主推动力量

区域经济发展差距实质上反映的是营商环境的差距。从调研题目反映的数据来看,河北、山西、内蒙古等地建设更优营商环境的重点仍然在提升政府服务的质量效果上。要让政府服务真正成为市场主体和社会公众办事与解决问题的坚实靠山,正确处理好政府与市场的关系,正确处理好“不可为”“必须为”“皆可为”的关系,正确处理好权力、责任与利益的关系。

一是要继续塑造高效透明的政务环境。增强政策制定执行的科学性和透明度,深入推进“放管服”改革,进一步提高营商便利度等营商事宜改革力度,加强政府廉政建设,提升政府服务效率<sup>[7]</sup>。让数据多跑路、群众少跑腿,让企业和群众办事像网购一样方便,把方便让给企业、把“麻烦”留给政府,系统高效营造办事方便的营商环境。二是继续塑造公平正义的法治环境,强化法治思维。要切实增强法治、规则、契约意识,自觉运用法治思维和法治方式想问题、作决策、办事情,带头尊法学法守法用法,依法处理问题、化解矛盾,杜绝遇事简单“摆平”“搞定”,深刻认识与破除由于“熟人关系”思想和行为为社会无形中增加办事成本的现象,以及根源于此的作为非正规补偿手段和关系资本存在的寻租现象<sup>[8]</sup>。三是重塑营商环境制度体系。彻底清理地方保护、指定交易、市场壁垒等限制竞争和有碍公平竞争等影响营商环境的地方性法规、政府规章、规范性文件和政策措施。重点在行政许可、招标投标、政府采购、科技立项、标准制定、建筑市场等领域破除垄断,保证各类市场主体依法享有公平参与竞争的机会。

### 5. 从更加重视“小”与“人”来实现营商环境更加包容

“小”是指有赖于营商环境生存发展的市场主体中那些经营规模较小、资本力量较弱的企业。“人”是指与企业这个概念紧密联系的企业劳动

者、员工,以及企业所在地的居民。包容性营商环境重在关注相对弱势的一方,在市场主体中,中小企业、小微企业是相对弱势的,营商环境政策措施的制定,应当精准做好对不同行业、不同区域、不同规模市场主体的支持,尤其是处于整个产业链、供应链关键环节的中小型企业。

要对产业链条上的龙头企业、中型企业、小微企业进行分级分类培育,针对不同类型企业精准施策,让整个产业生态可持续发展。建立相应的协调推进机制,加强金融扶持,利用科技金融、中小企业基金、资本市场等多元资金保障体系,支持“专精特新”的中小企业开展技术创新,助力实体经济特别是制造业做实做强做优,提升链条稳定性和竞争力。

在政策实施落地的过程中,要充分考虑到中小微企业对于流程普遍不熟悉的实际,避免其申请过程繁琐、要求提交材料冗杂、周期过于漫长的问题出现。相关部门或第三方应进行大数据分析,再结合实地背景调查,遴选出符合要求或标准的企业给予激励或支持,相关企业无须申请就可以得到对应支持。

要高度关注中小企业在运行过程中所面临的降本减负等问题。后疫情时代企业线下对接、匹配创新可能成为新的痛点,要探索务求实效的云上创新平台模式,帮助更多创业者取得成功,通过平台整合要素,为中小微企业大幅缩减时间和成本,让它们中的一些也能够成为“百年老店”。

在共同富裕的背景下,关注劳动者收入在国民收入分配中的比例,促进劳资双方的包容发展是应有之义,所以包容性营商环境建设要求将目光更多集中于企业员工的所得所获,以及当地人民群众的实际幸福感。要树立保障企业职工权益就是优化营商环境的理念,主动、依法、科学维护

职工合法权益,通过指导企业建立和完善职工大会或职工代表大会制度,提高职工参与企业民主管理的积极性。要切实减轻市场主体负担,优化收入分配格局,让减税降费政策红利切实惠及纳税人、缴费人。应积极应对新冠肺炎疫情防控期间劳动关系风险挑战,从源头上依法维护职工合法权益,深入民营经济企业扎实开展疫情防控复工复产,增强集体协商,用协商共决方式回应职工合理诉求,从源头上依法维护职工合法权益。要发挥工会组织的积极作用,结合各地、各企业实际,落实工会经费返还工作。要充分认识到民生也是营商环境,着力推动便利性、快捷性、宜居性、多样性、公正性、安全性的民生保障和改善,实现各类人才“近悦远来”,使便商亲商友商的营商环境更具开放、包容、比较优势,激发经济活力和经济红利的持续迸发。

#### 参考文献:

- [1] 董志强,魏下海,汤灿晴.制度软环境与经济发展——基于30个大城市营商环境的经验研究[J].管理世界,2012(4):9-20.
- [2] 杨仁发,魏琴琴.营商环境对城市创新能力的影响研究——基于中介效应的实证检验[J].调研世界,2021(10):35-43.
- [3] 张洽,曹玉臣.基于“放管服”改革的我国营商环境指标体系构建与评价研究——以陕西省为例[J].价格理论与实践,2021(9):124-127.
- [4] 于文超,梁平汉.不确定性、营商环境与民营企业经营活力[J].中国工业经济,2019(11):136-154.
- [5] 于晴晴,张德森.京津冀营商环境协调机制的建构[J].河北学刊,2021,41(4):182-190.
- [6] 钱丽,魏圆圆,肖仁桥.营商环境对中国省域经济高质量发展的非线性影响——二元创新的调节效应[J].科技进步与对策,2022,39(8):39-47.
- [7] 吕雁琴,陈静,邱康权.中国营商环境指标体系的构建与评价研究[J].价格理论与实践,2021(4):99-103.
- [8] 夏后学,谭清美,白俊红.营商环境、企业寻租与市场创新——来自中国企业营商环境调查的经验证据[J].经济研究,2019(4):84-98.

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

“Research on Theory and Practice of Inclusive Growth Development”Project Team

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

**Abstract:** With the continuous and stable growth of Chinese economy, the national economic policies tend to place more emphasis on equality and inclusiveness, and the local business environment also develops towards a more inclusive direction. According to the questionnaire results of the Inclusive Green Development Survey (IGDS) of the Chinese Academy of Social Sciences, the construction of inclusive business environment in North China is analyzed from the perspective of public perception. The results show the following. The respondents in the five provinces (municipalities and autonomous regions) of North China believe that the quality and effectiveness of local government services are continuously improving, and they are satisfied with the evaluation of the local inclusive business environment, particularly the rule of law. The clean political ecology, national policy and marketization level are the three most important factors affecting business environment. Individual efforts are fully affirmed, regional exclusion is very slight. The quality of government public service supply, the legal environment of fairness and justice, and the construction of talent team are the most important drivers for building an inclusive business environment. It has become the consensus of the government and the public that the relationship between economic development and ecological environment protection is close and inseparable. Inclusive corporate culture is being formed, but there are still some problems that cannot be ignored. The differences on inclusive business environment are compared between the five provinces (municipalities and autonomous regions) of North China, Shanxi Province is selected as a typical province to briefly analyze the characteristics of the inclusive business environment construction. And some policy suggestions are given for further building inclusive business environment in North China.

**Key words:** inclusiveness; business environment; green development; North China

(责任编辑: 吉海涛)