

以营商环境再升级促进新质生产力发展的理论逻辑与实现路径

王哲琦 杨兰品

摘要: 新质生产力的发展迫切需要形成与之相适应的新型生产关系。营商环境再升级与塑造新型生产关系具有内在一致性,且营商环境更具体、更可量化,其不足和短板也更易于识别和测度,因而更易于精准施策。营商环境再升级不仅有利于促进新型生产关系的形成,更对新质生产力的发展具有直接的促进作用。因此,应通过进一步提高营商环境的市场化、法治化和国际化水平,弥补和消除当前营商环境建设方面存在的短板和不足,打通束缚新质生产力发展的堵点、卡点,从而促进新质生产力的发展和新型生产关系的形成。

关键词: 营商环境; 营商环境再升级; 新质生产力; 生产关系; 新型生产关系

DOI: 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2025.04.002

2023年9月,习近平总书记在黑龙江考察时强调要“加快形成新质生产力”^①。此后,习近平总书记在二十届中央政治局第十一次集体学习时进一步强调:“发展新质生产力,必须进一步全面深化改革,形成与之相适应的新型生产关系。”^②党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》(以下简称《决定》)提出,要“加快形成同新质生产力更相适应的生产关系,促进各类先进生产要素向发展新质生产力集聚,大幅提升全要素生产率”^③。在新形势下,通过哪些途径深化体制机制改革,从而促进与新质生产力发展需要相适应的新型生产关系的形成?如何打通束缚新质生产力发展的堵点、卡点,让各类先进优质生产要素向发展新质生产力顺畅流动?《决定》强调要“营造市场化、法治化、国际化一流营商环境”^④,这就给回答上述两个问题指明了方向。那么,优化营商环境与新型生产关系之间存在怎样的逻辑关系?如何通过营商环境建设有效消除阻碍新质生产力发展的堵点、卡点,并促进形成新型生产关系和新质生产力适配互动的良性循环?要回答好这些问题,就需要进一步探讨以营商环境再升级促进新质生产力发展的理论逻辑与实现路径。

一、营商环境再升级是推动形成新质生产力的关键因素

(一)新质生产力的发展迫切需要与之相适应的新型生产关系

1. 塑造与新质生产力相适应的新型生产关系的理论逻辑

生产力的发展有其自身的内在规律。历史唯物主义认为,生产力是人类获取物质资料的能力,其主要要素包括劳动资料、劳动对象、劳动者、科学技术等。这些要素之间相互结合、相互作用的过程,促进了生产力的不断提高和发展。生产关系是人们在物质资料的生产过程中形成的社会关系,包括

作者简介: 王哲琦,湖南大学金融与统计学院助理教授,硕士生导师(长沙 410006; zheqiawang@hnu.edu.cn);杨兰品,无锡太湖学院会计学院教授,博士生导师(无锡 214064; yanglanpin01@163.com)。

① 《习近平在黑龙江考察时强调 牢牢把握在国家发展大局中的战略定位 奋力开创黑龙江高质量发展新局面》,《人民日报》2023年9月9日,第1版。

② 习近平:《发展新质生产力是推动高质量发展的内在要求和重要着力点》,《求是》2024年第11期。

③ 《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》,北京:人民出版社,2024年,第11页。

④ 《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》,第26页。

生产资料所有制形式、人们在生产中的地位与相互关系、产品分配形式等。这种在生产过程中形成的社会关系贯穿生产、交换、分配和消费等各个环节,包括人们在进行生产活动时形成的经济关系、产权关系、劳动关系、分配关系等。生产关系表现为调节和影响生产活动的社会经济制度。“以一定的方式进行生产活动的一定的个人,发生一定的社会关系和政治关系。”^①“人们在生产中不仅仅影响自然界,而且也互相影响。他们只有以一定的方式共同活动和互相交换其活动,才能进行生产。”^②“社会的物质生产力发展到一定阶段,便同它们一直在其中运动的现存生产关系或财产关系(这只是生产关系的法律用语)发生矛盾”^③,当这种矛盾累积到一定程度,便会推动经济基础的变革,“随着经济基础的变更,全部庞大的上层建筑也或慢或快地发生变革”^④。按照马克思主义理论,生产力与生产关系相互作用。随着生产力的发展,生产关系必然要发生相应的调整和变革。这种调整和变革既是生产力发展的结果,也是生产关系为适应生产力发展需要而自我调整的表现。适应生产力发展要求的生产关系能够促进生产力的发展,反之则会阻碍和束缚生产力的发展。

马克思的社会生产关系理论为分析新质生产力、生产关系变革和营商环境再升级及它们之间的相互关系提供了正确的理论指导和坚实的学理支撑。新质生产力是在传统生产力基础上的发展与升级、超越与变革,是质量更加优良、发展态势更加强劲、更加具有创新性的先进生产力。新质生产力包括新型劳动者、新型劳动对象、新型劳动工具、数字技术等新型要素,并且各新型要素之间是相互作用、相互关联的有机统一体。新质生产力是生产力发展的结果,是生产力内部诸要素之间相互作用的产物。新质生产力的发展,除了源自自身的动力和发展机制外,还受生产关系的影响和反作用。

新质生产力的产生和发展,客观上要求和促使现有的生产关系进行相应的变化和调整,也要求对与之相关联的社会经济制度进行改革。生产关系中所有制结构、分配制度、市场机制等方面的调整和优化,使得生产关系与新质生产力的特点和发展趋势更相契合,从而为新质生产力的进一步发展提供有力支持和保障。同时,生产关系本身也需要与时俱进,需要相应的改革和调整,以促进新质生产力发展,形成两者适配互动的良性循环。原有的生产关系如果不进行相应的调整,就会阻碍和束缚新质生产力的稳健发展,甚至破坏新质生产力的发展。所谓新型生产关系,就是适应新质生产力发展水平、性质和发展状况的生产关系,表现为生产资料的所有制结构适应新质生产力发展的要求,劳动者在劳动过程中的地位、分配关系和分配制度等有利于新质生产力的发展。

2. 新质生产力对生产关系变革的现实需求

新质生产力的产生,得益于数字技术的快速发展和广泛应用促进了生产要素的种类、质量、数量、特征等都发生变化。在此过程中,数据成为新型要素。劳动者借由科技知识和劳动技能的质的飞跃而转变为新型劳动者,其工作形态更具灵活性和多样性。劳动资料呈现出数字化、智能化的特征。劳动对象因为数字化因素的逐渐融入,而表现出明显的高技术性和非物质化趋向。这些生产要素之间的关系及其结合方式也发生了变化。企业形态呈现出多元、多样、灵活的特征,大量企业借助大数据和互联网而紧密融合在一起,形成共生的价值循环体系。数字技术催生了新的产业并使原有产业也不同程度地转型升级,从而使生产的组织方式和结构都发生了变化和升级。数字技术的发展和广泛应用使生产规模扩大,各类资源在全球范围内配置,企业乃至产业之间的联系更加密切、分工更细,产品和服务的科技含量更高。

生产力向新质生产力的跃升,客观上要求和催促生产关系作出相应的调整。如:要求形成更加高效规范、公平竞争、充分开放和范围广大的市场,以便更好地实现产品和服务的交换活动;要求不同产

① 《马克思恩格斯选集》第1卷,北京:人民出版社,2012年,第151页。

② 《马克思恩格斯文集》第1卷,北京:人民出版社,2009年,第724页。

③ 《马克思恩格斯文集》第2卷,北京:人民出版社,2009年,第591页。

④ 《马克思恩格斯文集》第2卷,第592页。

业、区域的生产、交换等各个环节更好地链接和协作;要求更加高效地配置新的生产要素并获取收益;要求主要生产要素的配置结构与方式、要素收入分配政策的调整等。生产关系的各个方面,如果不能及时根据新质生产力发展的要求和特点进行调整并形成新型生产关系,就会束缚和阻碍新质生产力的发展。

3. 生产关系优化的实践逻辑

改革开放以来,中国经济社会发展取得举世瞩目的重大成就,根本原因就在于不断深化改革,使生产关系能够与生产力的发展水平相适应,使生产要素能够更好地流动和配置,从而促进了整个社会的发展。中国的建设实践和改革开放的过程,就是不断调整生产关系中束缚生产力发展的环节和因素,不断破除经济活动中的体制机制障碍,从而释放市场和市场主体活力,激发社会创造力的过程。从人类发展的历史进程看,每一次重大科技进步都促进了生产力的大幅提升,而生产力大幅提升又催动生产关系的系统性变革。只有更为科学合理的生产关系才能助推生产力向更高层次突破。

在世界百年未有之大变局加速演进、我国改革和发展中不确定因素增多、新一轮科技革命加速迭代的背景下,更需要进行生产关系的调整,塑造和形成与新质生产力相适应的新型生产关系,以新的要素配置方式、生产组织方式、收益分配方式为新质生产力的发展提供更好的制度环境、更强的经济激励、更可持续的发展路径。加快形成与新质生产力相适应的新型生产关系,既是新时代新征程解放和发展生产力的客观要求,也是推动生产力快速稳健发展、实现高质量发展的必然选择。长期的探索实践证明,必须进行生产关系的调整和变革,破除各种体制机制障碍和市场壁垒,才能更好发挥市场机制作用。

(二) 营商环境再升级是新型生产关系塑造的关键点和着力点

1. 营商环境与生产关系具有内在一致性

第一,营商环境和生产关系在主要内容上具有一致性。从一定意义上说,营商环境就是生产关系的直接体现。生产关系包括所有制关系、分配形式、劳动关系等,是贯穿于生产、交换、分配和消费各个环节的人与人之间的关系。“营商环境是市场主体面临的体制性、制度性安排,其优劣直接影响到各类要素的聚散、主体数量的增减、发展动力的强弱。”^①生产关系中最重要的是生产资料归谁所有、由谁支配的问题。而营商环境中最重要的方面就是产权保护。国务院《优化营商环境条例》第14条明确规定:“国家依法保护市场主体的财产权和其他合法权益,保护企业经营者人身和财产安全。严禁违反法定权限、条件、程序对市场主体的财产和企业经营者个人财产实施查封、冻结和扣押等行政强制措施……禁止在法律、法规规定之外要求市场主体提供财力、物力或者人力的摊派行为。”^②由此可见,依法保护产权是优化营商环境的题中应有之义和必然要求。营商环境既涉及产权保护、市场准入、公平竞争、政府服务质量与效率、基础设施等,又涉及市场监管、社会信用、国际贸易与投资等一系列生产关系。

第二,营商环境和生产关系在具体表现形式上具有一致性。良好的生产关系要求人们之间的平等、合作、互助;各种所有制经济主体的权利,包括财产权、企业家人身权、经营自主权等,都平等受到法律保护;政府依法依规、科学适度行使公权力,为市场主体提供高质量、高效率的服务。而法治化、市场化和国际化的营商环境就是强调市场主体地位平等、公平竞争。世界银行将营商环境定义为对企业整个生命周期中的行为有着重大影响且企业无法控制的一系列条件。优化营商环境以降低制度性交易成本为依归,其要义在于正确处理公共部门与市场主体之间的关系^③,而制度性交易成本的高低正是其背后的生产关系的直接体现。国内学者们基于宏观和系统的研究视角,认为营商环境是一

① 国务院发展研究中心课题组:《持续推进“放管服”改革 不断优化营商环境》,《管理世界》2022年第12期。

② 《优化营商环境条例》(中华人民共和国国务院令 第722号),https://www.gov.cn/gongbao/content/2019/content_5449647.htm, 访问日期:2025年4月12日。

③ 罗培新:《世界银行新旧营商环境评估规则及方法比较——兼论优化营商环境的道与术》,《东方法学》2023年第4期。

个区域内影响市场主体活动的综合环境^①。按照国务院《优化营商环境条例》的规定,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”^②,包括市场主体保护、市场环境、政务服务、法治保障等多个方面。可见,营商环境和生产关系在具体表现形式上具有一致性。

第三,营商环境与生产关系对生产力的作用具有一致性。优化营商环境和塑造新型生产关系都能有效促进新质生产力的发展。良好的营商环境能降低企业进入的行政性壁垒和企业的交易成本,提升企业创新活力,促进技术进步^③,从而推动生产力水平向新质化发展。优化营商环境能够促进人力资本升级,进而提高微观企业生产经营效率^④,有效提升全要素生产率^⑤。营商环境优化能显著提升创业质量^⑥,对消除寻租、促进创新有积极作用^⑦。而新型生产关系的塑造就是消除存在于生产、交换、分配等环节中的不适应甚至阻碍生产力发展的堵点和卡点,调整不利于生产效率提高的环节和方面,从而促进生产力发展。

2. 营商环境再升级是形成新型生产关系的抓手和着力点

一般认为,优良的营商环境包括公平竞争的市场环境、高效廉洁的政务环境、公正透明的法律政策环境和开放包容的人文环境^⑧。营商环境优化与升级密切相关,两者具有相互促进的关系。营商环境优化是指通过改进现有营商环境中的不足和缺陷,提升其质量和效率。营商环境再升级则是在优化、量变积累的基础上,进一步提升营商环境的整体层次和水平。营商环境优化有利于营商环境升级,在升级了的更高层次和水平上的营商环境仍需要不断优化。中国营商环境建设已取得巨大成绩,但对标国际先进水平仍存在较大差距和提升空间,尤其是与高质量发展和新质生产力发展的要求相比,营商环境的整体质量、层次还亟待提升。营商环境再升级是指通过一系列改革和优化措施,全面提升营商环境质量,以提升企业的竞争力和创新力,激发市场活力和社会创造力,从而适应新的条件下经济社会发展的需要。

营商环境再升级和新型生产关系塑造具有共生互动关系。营商环境再升级以营商环境优化为前提,而优化营商环境就是塑造新型生产关系的过程。比如:提高市场竞争的公平程度,就能够使人们在生产中的地位 and 相互关系更加和谐平等。塑造法治化、市场化和国际化一流营商环境的过程,就是形成与新质生产力相适应的新型生产关系的过程。市场化、法治化、国际化一流营商环境,既是形成新型生产关系的基础,也是塑造新型生产关系的重要方式和路径。营商环境再升级与新型生产关系塑造都需要通过全面深化改革来实现。形成与新质生产力相适应的新型生产关系必须进一步全面深化改革。营商环境再升级也是全面深化改革的重要任务,因而营商环境再升级就是生产关系调整的重要体现和直接方式。生产关系的完善和调整,如行政体制改革、激励制度完善等,有利于营商环境中政务服务、人才环境等的优化。优化营商环境与构建新型生产关系的底层逻辑一脉相承。营造市场化、法治化、国际化一流营商环境,需要进一步完善法治环境、政务环境、市场环境、创新环境等,这

① “中国城市营商环境评价研究”课题组:《中国城市营商环境评价的理论逻辑、比较分析及对策建议》,《管理世界》2021年第5期。

② 《优化营商环境条例》(中华人民共和国国务院令 第722号),https://www.gov.cn/gongbao/content/2019/content_5449647.htm,访问日期:2025年4月12日。

③ 王磊、景诗龙、邓芳芳:《营商环境优化对企业创新效率的影响研究》,《系统工程理论与实践》2022年第6期。

④ 牛志伟、许晨曦、武瑛:《营商环境优化、人力资本效应与企业劳动生产率》,《管理世界》2023年第2期。

⑤ 杜运周、刘秋辰、陈凯薇等:《营商环境生态、全要素生产率与城市高质量发展的多元模式——基于复杂系统观的组态分析》,《管理世界》2022年第9期。

⑥ 杨兰品、韩学影:《营商环境优化对创业质量的影响效应——基于SDM模型的实证研究》,《华东经济管理》2021年第7期。

⑦ 夏后学、谭清美、白俊红:《营商环境、企业寻租与市场创新——来自中国民营企业营商环境调查的经验证据》,《经济研究》2019年第4期。

⑧ 张三保、康璧成、张志学:《中国省份营商环境评价:指标体系与量化分析》,《经济管理》2020年第4期。

些都内在地涉及和包含了经济体制改革、行政体制改革、司法体制改革和外贸体制改革等重要内容,这本身就是生产关系的调整 and 改革。

3. 营商环境再升级能够更直接有效地促进新质生产力发展

营商环境再升级既有利于新型生产关系的形成,也能促进新质生产力的发展。在新的历史条件下,营商环境再升级能够适应生产力发展需要,不仅能直接降低企业交易成本、促进企业创业创新、扩大就业规模,还有助于企业及时了解政策导向和市场信息,从而把握市场机遇,不断发展壮大。营商环境的进一步优化升级有利于企业投资决策,进而使资源在不同行业、地区合理配置,提高资源的配置效率。从政府和市场两方面看,营商环境再升级不仅能有效提升政府治理能力,增强政府与企业之间的良性互动,还能促进市场公平竞争、分配合理公平等,从而有效激发市场活力和生产效率,最终促进新质生产力发展。

新型生产关系的调整与完善是一项复杂的系统性工程,涉及多个部门、多个领域以及错综复杂的利益关系。与生产关系相比,营商环境具有系统、具体、可量化的指标体系与评价标准,更易于测度、评价和比较。首先,全国及各地营商环境及其具体方面的现实状况和发展变化易于观测、比较和评价,存在的差距和不足也较为直观和易于识别。其次,营商环境及其各个具体方面对于新质生产力的作用程度易于观测度和计量分析,其中存在的不利于新质生产力发展的障碍与瓶颈也易于甄别和排查。更重要的是,国家层面有针对营商环境建设的综合性法规,地方层面也基本都出台了具体的营商环境优化条例,按照相应的法律法规、评价标准和指标体系推进营商环境建设,就更有利于对标评比、以评促改、以评促优。最后,通过营商环境再升级促进新质生产力发展的措施和策略更具体、更易于操作,也更容易精准对症地落到实处。因此,以营商环境的再升级为发力点,既能有效促进新质生产力发展,也有利于促进新型生产关系的形成。

二、营商环境再升级的迫切性与必要性

营商环境再升级对于新质生产力发展的作用不言而喻。营商环境建设也是塑造新型生产关系的重要组成部分。中国营商环境建设虽然已取得了重大成就,如在世界银行发布的《营商环境报告》中,中国营商环境的全球排名已从2018年的第78位^①提升到了2020年的第31位^②,但与新质生产力的发展要求和推进中国式现代化的发展目标相比,还存在巨大差距。

(一) 营商环境状况的不平衡性和不充分性

1. 中国与其他国家相比发展不平衡

根据世界银行的营商环境指标排名,中国的营商环境不管是与发达国家相比,还是与部分发展中国家比较,都依然存在提升空间。与发达国家相比,中国的营商环境总体上看还有很大差距,而具体单项指标中相当大部分,如“保护少数投资者”和“纳税”等,排名差距更大。与发展中国家相比,中国的大部分指标,如“开办企业”“登记财产”等,排名领先。但有些指标,比如“办理施工许可证”“纳税”等,排名还不如部分发展中国家。根据世界银行《2020年营商环境报告》,中国的营商环境全球排名为第31位,但其中“纳税”指标虽有提升但依然在第105位,低于很多发展中国家^③。

2. 营商环境不同方面发展状况的差异性和不平衡性

中国营商环境不同方面的发展情况差异很大,存在明显的弱项和短板。比如,在政务环境方面,一些地方政府干预依然偏多;在市场环境方面,区域和城乡要素分割依然比较突出,市场准入尚存在

① The World Bank, *Doing Business 2018*, <https://archive.doingbusiness.org/zh/reports>, 访问日期:2025年4月12日。

② The World Bank, *Doing Business 2020*, <https://archive.doingbusiness.org/zh/reports>, 访问日期:2025年4月12日。

③ The World Bank, *Doing Business 2020*, <https://archive.doingbusiness.org/zh/reports>, 访问日期:2025年4月12日。

较为严重的“区域壁垒”和“地方门槛”等^①。就世界银行公布的情况看,中国营商环境各指标的变动存在趋势和幅度上的差异。在世界银行《2020年营商环境报告》中,关于水、电、网等公共基础设施方面,中国“电力”指标排名第12位,然而“获取信贷”指标的排名却是第80位^②。从世界银行2015年度和2019年度的营商环境报告看,中国营商环境具体指标排名中,“开办企业”指标排名从第128位上升到了第28位,“办理破产”指标的排名却从第53位降到了第61位。其他指标提升幅度有大有小,比如“办理施工许可”和“保护少数投资者”等指标进步显著,而“登记财产”“获取信贷”等指标的进步较小^{③④}。国内关于营商环境的研究结果也表明,中国营商环境的细分指标的水平原本差异就很大,而变化情况更不一样。比如,与2023年相比,2024年的受访企业对“政策政务”“人力资源环境”指标的评价上升幅度很大,但对“基础设施”“生活服务”等指标的评价却下降明显,尤其是“财税服务环境”指标下降幅度更大^⑤。

3. 中国不同地区和不同所有制领域的营商环境具有不平衡性和差异性

世界银行关于中国营商环境的评测,是以上海、北京为样本城市。实际上,中国不同地区、不同规模的城市,在营商环境状况和优化成效上差异很大。从整体上看,大城市营商环境优于中小城市,南方优于北方,东部优于中西部。有研究报告显示,从“市场环境”“政务环境”“法治环境”和“人文环境”等四个指标看,全国31个省(市、自治区)的营商环境水平可以分为7个等级,各等级间营商环境水平存在较大差距^⑥。从城市情况看,不同规模城市的营商环境差异显著,呈现层次化特征:一线城市遥遥领先,新一线城市跟随其后,二线城市相对较低。同时,各省会城市、副省级城市的营商环境水平普遍高于普通城市^⑦。王小鲁等的研究结果也显示出中国营商环境的区域不平衡性。如2023年,从省份层面的情况看,东部沿海省份好于中部省份,西部省份和东北三省排名较低,而且其中很多指标的评分相比往年有所下降,4个直辖市的评分和排名相比往年都有明显下降^⑧。

较差的营商环境往往不利于民营企业的发展。王小鲁等的研究成果^⑨显示,2012—2019年,国有企业和民营企业所处的营商环境都有不同程度的改善,但民营企业的营商环境差于国有企业的情况始终没有改变。2019—2022年,营商环境还有许多方面不利于民营企业的发展。从单项指标看,2022年,民营企业8个方面的指数,有7个方面都显著差于国有企业,其中“政策公开公正”“企业经营的法治环境”“金融服务和融资成本”三个方面尤其突出;民营企业的25个分项指数评分有23个显著差于国有企业。一些企业的贷款难、融资难的瓶颈并未打破,问题反而比以前更为严重。民营企业贷款难且贷款的平均利率明显高于国有企业。一些地方政府不履行与企业签订的合同或不信守承诺的情况仍时有发生。

(二)营商环境与新质生产力发展要求的差距与低适配性

如前文所述,中国营商环境尚有很多方面有待进一步优化和升级。与新质生产力发展的客观要

① 王琛伟:《新型生产关系的特点和形成路径》,《人民论坛·学术前沿》2024年第9期。

② The World Bank, *Doing Business 2020*, <https://archive.doingbusiness.org/zh/reports>, 访问日期:2024年4月12日。

③ The World Bank, *Doing Business 2015*, <https://archive.doingbusiness.org/zh/reports>, 访问日期:2025年4月12日。

④ The World Bank, *Doing Business 2019*, <https://archive.doingbusiness.org/zh/reports>, 访问日期:2025年4月12日。

⑤ 中国贸促会产业促进部、中国贸促会研究院:《2024年度中国营商环境报告》, <http://www.ccpit-academy.org/>, 访问日期:2025年4月13日。

⑥ 张三保、张志学:《中国省份营商环境研究报告2023》, http://jszy.whu.edu.cn/zhang/zh_CN/zzcg/416874/content/6104.htm#zzcg, 访问日期:2025年4月12日。

⑦ 张三保、张志学:《中国城市营商环境研究报告2023》, http://jszy.whu.edu.cn/zhang/zh_CN/zzcg/416874/content/6027.htm#zzcg, 访问日期:2025年4月12日。

⑧ 王小鲁、樊纲、李爱莉:《中国分省营商环境指数2023年报告》,北京:社会科学文献出版社,2024年,第5—6页。

⑨ 王小鲁、樊纲、李爱莉:《中国分省营商环境指数2023年报告》,第66—70页。

求相比,营商环境状况更是存在很大的差距和很多不匹配、不利于甚至阻碍新质生产力发展的方面。

首先是市场化程度低。全国统一大市场还没有完全形成,生产要素市场还存在一些行政壁垒和人为障碍,区域和城乡要素分割依然比较突出;滥用行政权力排除和限制竞争、实行地方保护等问题依然存在;市场主体缺乏公平竞争的机会和条件;要素市场建设相对滞后,垄断现象仍然存在;所有制歧视仍然存在,非公有制经济公平发展和平等竞争依然存在诸多障碍等。所有这些,制约了资源配置效率最优化和效益最大化,不符合新质生产力发展的要求。

其次是政府和市场关系的调整依然任务艰巨。政府职责、职能和行为存在错位和扭曲现象。在土地、人才、资金、技术等应该由“市场决定”的要素领域,政府控制和直接配置的情况仍然不同程度存在。在加强和优化公共服务、保障公平竞争、促进共同富裕等方面,政府的作用还有很大的发挥空间。个别政府部门、个别政府工作人员的责任意识、担当精神和求真务实作风尚显薄弱,为企业和社会服务与排忧解难的积极性不够,腐败、寻租等现象依然突出。

最后是法治化、国际化程度低。适合新质生产力发展要求的政策法规体系尚不完善,执法效率和公正性有待提高。市场执法不够公开透明,“多头执法、重复执法”“重执法、轻普法”等现象依然普遍。在国际化方面,存在隐性壁垒、投资者歧视和通关程序较为复杂等问题。

三、营商环境再升级促进新质生产力发展的路径和策略

(一)从三个维度发力提升营商环境质量,为新质生产力发展提供基础和支撑

1. 提高市场化程度是营商环境再升级的关键

一是应全面提高市场化水平和质量。要全面放宽市场准入,进一步缩小政府审批与许可范围。要拓展市场配置资源的领域和范围,着眼于提升开办企业的便利性,出台行政许可事项清单,推进土地、劳动力、资本、技术、数据等要素市场化改革。要坚持竞争中性和原则,对各类所有制企业平等对待,让民营企业在要素获取、准入许可、经营运行、招投标等方面公平竞争、待遇平等。要以市场化促进深化国资国企改革,激励民营经济和民营企业发展壮大。

二是打造智慧高效的政务服务环境,提高政府为企业和市场服务的质量和效率。政府为市场竞争制定规则,维护市场秩序。政府服务质量和效率的提升,能够使人才、技术、数据和资本等生产要素更好地流动和配置。对于企业和企业家来说,政府应努力做到无事不扰、有求必应,充分尊重企业的财产权、所有权、选择权和法律规定的其他权利。政府的工作应以企业和社会需求为导向,提升政策透明度,促使服务便利化、高效化,激发各类市场主体活力。

2. 提高法治化程度是营商环境再升级的保障

习近平总书记指出:“法治是最好的营商环境。各类市场主体最期盼的是平等法律保护。”^①各地应根据新时代经济社会发展状况和新质生产力发展要求,聚焦发展新质生产力的空白点、薄弱点,做好法律法规的“立、改、废、释”,破除落后过时的法律制度和不必要的限制市场准入的规则。尤其需要强调的是,为数据要素确权,使数据收益在原始数据所有者、数据加工者和传播者之间进行合理分配非常必要和迫切,因此要加快形成适应数字技术快速发展趋势的新型产权关系。此外,还应加快制定重点领域、新兴领域、涉外服务监管亟须的法律法规。

与此同时,还要依法平等保护各类市场主体的产权和合法权益,保证各种所有制经济依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争。尤其要加强对民营企业和民营企业合法权益的保护,从而增强他们对国家法治和政策连续性的信心,放心踏实地投资、经营和发展。要加强反垄断和反不正当竞争法的贯彻落实,制止滥用行政权力排除、限制竞争的执法行为,清理妨碍公平竞争的政策规定。要通过

^① 习近平:《论坚持全面依法治国》,北京:中央文献出版社,2020年,第254页。

法律严格约束和规范政府行为,促使政府行为既不越位亦不缺位,那些“逐利执法”“钓鱼执法”“过度执法”“粗暴执法”等滥用执法权的行为必须坚决杜绝。

3. 提高国际化程度是营商环境再升级的重要方向

营商环境国际化方面的升级,就是要立足中国实际,对标国际惯例、国际规则和国际标准,建立起与国际接轨的营商环境体系,提升对全球优质要素资源的吸引力。

一方面,要加强同国际规则与国际惯例的对接。应有序扩大外商投资自由化水平,完善与外商投资相关的法律法规,同时依法做好外商投资企业服务。为促进跨境贸易发展,应尽可能优化通关流程,降低通关成本。

另一方面,要提高开放程度并依法保护外商投资权益。在市场准入方面,要扩大鼓励和吸引外商投资的产业目录,缩减外资准入负面清单,推动电信、互联网、教育、文化、医疗等领域有序扩大开放,取消先进制造、化工等制造业重点领域外资准入限制等。在要素获取、资质许可、政府采购等方面,要保障外资企业的公平待遇,支持其参与产业链上下游配套协作,通过产业链和供应链的国际合作,给外商投资者以稳定的发展预期与充足的信心。此外,还要完善涉及境外人员入境居住、医疗、支付等生活事项的便利化制度设计。

(二) 从三个层面精准施策促进营商环境再升级

1. 贯彻落实党的二十届三中全会精神是营商环境再升级的根本

党的二十届三中全会对营商环境建设、反垄断与反不正当竞争、建立全国统一大市场、形成公平竞争市场秩序等,都作出了具体和详细的部署。各地应通过扎实贯彻落实党的二十届三中全会精神,进一步促进营商环境升级,从而塑造与新质生产力相适应的新型生产关系。

首先,各地要广泛深入学习领会贯彻党的二十届三中全会精神。营商环境再升级是一项系统工程,需要政府、企业、社会各方面共同努力。通过广泛宣传和学习党的二十届三中全会精神,不仅能提高干部队伍的政策执行能力,还能增强和提高社会各界对相关政策和措施的认同感和参与度,从而确保政策执行不偏向、不变通、不走样。其次,要重实效,严防形式主义。各级政府应加大政策落实力度,打通政策落实的堵点,增强政策实效性。对中央精神的贯彻落实决不能流于表面和形式、缺乏具体措施和实际行动。还应坚决杜绝不作为、假作为、“出工不出力”、重形式轻实效等懒政怠政行为和现象。再次,要避免简单化和“一刀切”。各地在贯彻落实党的二十届三中全会精神以促进营商环境再升级过程中,必须切实根据当地具体情况和存在问题的轻重缓急,灵活落实政策,在重点领域和关键环节集中发力。要最大限度地利用自身的潜能、条件和优势,扬长避短、突出特色,避免跟风和照搬照套。最后,要定期对贯彻落实情况进行总结评估,对标有关要求和先进地区的有益经验,查找不足,不断调整和完善贯彻落实的措施。

长期的改革实践充分证明,切实贯彻落实党的路线方针政策,是各项工作顺利开展、取得成功的根本路径,以营商环境再升级促进新质生产力发展更是如此。例如,地方政府有效执行简政放权政策,切实改善企业经营环境,就能直接带动企业创新创业。因此,应确保政策的落地执行,激发企业创新活力^①,进而促进新质生产力发展。

2. 各地要针对自身营商环境建设的不足和短板精准施策

首先,营商环境总体状况较弱的地区和城市,应加快建设步伐。各省(市、自治区)尤其是中西部地区应加大地级市及以下城市和县域的营商环境建设,重视地级市、县、县级市营商环境的发展。其次,各地应推动营商环境建设重点领域和关键环节的质量提升。营商环境的再升级能够对新质生产力发挥促进作用,关键是要补短板、填洼地。各地要在实践中充分认清自身在营商环境方面的短板、弱项和不足,要针对自己的实际情况精准定位、精准施策、精准发力,迅速提升营商环境的整体质量。

^① 韩亮亮、叶子祺:《简政放权何以影响企业创新?》,《山东大学学报(哲学社会科学版)》2024年第2期。

有关研究成果显示,东北地区城市“市场环境”指数低于全国平均水平^①,市场环境是东北地区营商环境建设的突出短板。在经济发展中市场的作用发挥较弱,政府参与过多,增加了企业交易成本,使企业发展缺乏活力,因此东北地区尤其应加快市场化进程。营商环境发展状况较好的东部地区,应对标国际化标准,进一步提高国际化水平。王小鲁等的研究表明,2023年营商环境评价中四个直辖市的评分和排名相比往年都有明显下降^②,这说明像北京、上海等这些营商环境建设工作起点高、综合条件好的城市,应努力避免营商环境状况滑坡。具体而言,尤其是应在自贸区、产业园区的国际化水平提升方面重点施策。对中部地区而言,应加大对民营企业、中小企业的支持力度,努力吸引外资企业投资。焦方义等的研究表明,营商环境的完善不仅有利于增强经济落后地区对外部资金的吸引力,促进资本流入并形成金融集聚,而且能够通过企业数量增加投资吸引力,从而推动需求端循环^③。营商环境建设状况相对落后的地区应采取税收优惠等政策,以吸引和鼓励企业投资和创业,从而增加就业机会并放大产业链效应。

3.以营商环境为切入点优化生产关系、促进新质生产力发展的侧重点

第一是规范政府行为,提高政务环境质量。一是要通过规范政府的权力,制度化、常态化、标本兼治地防腐反腐,提高政府的清廉程度以及为社会和企业服务的质量和效率。二是要通过法治方式确定和规范各权利主体的责权利,主要是规范政府行为,防止权力滥用、行为越界,从而保护公民和企业的正当权益。需要特别指出的是,越是在经济下行、发展放缓的情况下,越要处理好政府与市场的关系,要积极发挥市场在资源配置中的决定性作用同时更好发挥政府作用。各地政府应尽可能地减少对市场主体不必要的管制和干预,给市场和市场主体放权松绑,给市场和企业尤其是民营企业发展创造更大空间,切实起到“放水养鱼”的效果,从而更好地弘扬企业家精神、激发市场活力和企业创新活力。政务诚信、政府诚信是带动全社会信用体系建设、推动“契约精神”“市场诚信”形成的主要因素,因此政府应进一步扩大政务公开,切实落实守信践诺,全面提升政府的社会公信力。

第二是市场环境建设应侧重实现产业行业开放平等、城乡融合畅通。一方面,要减少行政垄断和国有企业垄断,进一步开放市场准入,使各类市场主体在要素获取、市场准入、管理经营等过程中得到平等对待。尤其是教育、文化、艺术、传媒、卫生等行业,在做好监管的同时,应降低民营企业准入门槛。另一方面,中国城乡之间长期存在制度性壁垒,技术、资金和劳动力等生产要素双向流动不畅,在生产、交换、分配和消费等方面存在巨大差异和不平衡^④。因此,应着力加大城乡互通步伐,消除城乡之间的要素流动壁垒,既促进全国统一大市场的形成,也提高农村地区的收入和消费水平。

第三是要以基层为重点,着力于县域营商环境建设。中国县级以及县级以下的基层通常是法治状况、政府治理、基础设施建设等较为薄弱的区域。县域营商环境建设对于城乡融合、促进消费、县域新质生产力发展等至关重要。县域营商环境水平的提升,能使基层更适合创业投资和中小企业发展,从而吸引投资创业者和各种生产要素的集聚,促进各类生产要素在城乡之间的流通和配置。此外,县域营商环境再升级既能增加县域就业机会,促进基层群众收入和消费水平增长,也能促进县域新质生产力发展,因此应充分重视县域营商环境建设,把营商环境优化的重心向县域转移。社会各界也应更关注县域营商环境状况。营商环境研究、测评和比较的范围不应仅局限于城市尤其是大城市,而是应尽快延伸到县域、乡镇。县域营商环境质量的提升不仅能直接促进县域经济发展和城乡融合,还有利于促进全国营商环境再升级,进而促进新质生产力发展。

① “中国城市营商环境评价研究”课题组:《中国城市营商环境评价的理论逻辑、比较分析及对策建议》,《管理世界》2021年第5期。

② 王小鲁、樊纲、李爱莉:《中国分省营商环境指数2023年报告》,第5页。

③ 焦方义、逢佳宁:《营商环境与金融集聚:基于中国省级与地市级的数据分析》,《求是学刊》2023年第5期。

④ 范斐:《畅通城乡经济循环的现实障碍与应对策略》,《人民论坛·学术前沿》2024年第4期。

Promoting the Development of New Quality Productive Forces Through Further Business Environment Upgrading: Theoretical Logics and Implementation Pathways

Wang Zheqi¹ Yang Lanpin²

(1. College of Finance and Statistics, Hunan University, Changsha 410006, P.R.China;

2. School of Accountancy, Wuxi Taihu University, Wuxi 214064, P.R.China)

Abstract: The development of new quality productive forces urgently calls for the establishment of corresponding new production relations. The emergence and sustained growth of new quality productive forces objectively demand corresponding adjustments in current production relations. If such adjustments are not made in a timely and effective manner, outdated relations may become institutional obstacles that constrain innovation, reduce efficiency, and hinder the further development of new quality productive forces.

The improvement of the business environment and the formation of new production relations are inherently consistent and mutually reinforcing, both contributing significantly to the development of new quality productive forces. The structural adjustment of production relations is often a complex and systematic process involving multiple sectors, stakeholders, and intricate interest dynamics. In contrast, further upgrading of the business environment plays a more immediate and direct role in advancing new quality productive forces.

The business environment is characterized by a systematic, concrete, and quantifiable set of indicators and evaluation standards, enabling multi-dimensional measurement, assessment, and comparison. Consequently, the degree of improvement in the business environment, its existing weaknesses, and obstacles are more easily identified, measured, and addressed. Moreover, strategies to improve the business environment are often more tangible, executable, and measurable, making them an effective means of translating policy goals into practical outcomes.

As such, further upgrading the business environment not only serves as a pivotal entry point for shaping new production relations but also functions as a direct and powerful lever to promote the sustained development of new quality productive forces. While China has made considerable achievements in improving its business environment, significant gaps remain when measured against the requirements of developing new quality productive forces and the goals of Chinese-style modernization. These gaps are mainly reflected in the unbalanced and insufficient nature of the business environment, as well as its low compatibility with the evolving needs of new quality productive forces development.

Therefore, further upgrading of the business environment should be treated as a strategic priority. Efforts to improve the quality of the business environment should focus on reforms in three dimensions: marketization, the rule of law, and internationalization. At the same time, local governments should adopt precise and tailored measures based on region-specific business environment conditions and in alignment with the guiding principles of the 20th CPC Central Committee's Third Plenary Session. Through such comprehensive and coordinated actions to eliminate weaknesses in the business environment, constraints on the development of new quality productive forces can be effectively removed, thereby paving the way for both the evolution of new production relations and the accelerated development of new quality productive forces.

Keywords: Business environment; Further upgrade of the business environment; New quality productive forces; Relations of production; New production relations

[责任编辑:岳敏 孔令奇]