

# 优化营商环境 更好发挥政府作用

□上海市浦东改革与发展研究院副院长 徐建

## 营商环境是发达经济体的核心竞争优势

良好的经济表现背后往往是优越的营商环境,重视营商环境是发达经济体的普遍选择,它们也确实表现卓越,这在目前三个主要的营商环境排行榜中也得到印证。《2019年营商环境报告》中,排名前五的是新西兰、新加坡、丹麦、中国香港、韩国,美国和英国也在前十之列;五年一度的英国经济智库“全球最佳营商环境排名”显示,最近一次即2014年至2018年间,新加坡、瑞士和中国香港位居前三甲,4-10名均是欧洲或大洋洲国家及地区;中国粤港澳大湾区研究院去年发布的《2017年世界城市营商环境评价报告》表明,纽约、伦敦、东京、新加坡、巴黎、洛杉矶、多伦多、香港、上海、首尔排在前十位。

三大排行榜的指标体系各异,世界银行关注开办企业、办理施工许可证、获得电力、登记财产、获得信贷、保护少数投资者、纳税、跨境贸易、执行合同和办理破产等十个领域,经济智库聚焦政治环境、宏观经济环境、市场机遇、自由市场及竞争政策、外资政策、外贸及汇率管制、税率、融资、劳动市场及基础设施建设;粤港澳大湾区研究院侧重于软环境、生态环境、基础设施、商务成本、社会服务、市场环境等方面。可以看出,尽管衡量体系差别较大,但发达经济体或城市整体表现始终优异,更加证明了营商环境对经济活动的重要性。即使美国为世界第一大经济体、营商环境排名一直处于前列,特朗普2017年上台之初,仍誓言打造最好的营商环境。由此不难发现,营商环境是发达经济体的核心竞争优势,发达经济体也从核心竞争力的角度不断改进和提升营商环境。

## 改革开放40年的历程 就是一部营商环境建设史

从大历史角度看,中国的改革开放是一个从封闭逐步融入全球经济运行体系的过程,也是逐步学习现代企业管理知识、摸索现代政府管理模式的过程,核心在于建设社会主义市场经济体制。社会主义市场经济体制的关键在于正确处理政府与市场的关系。反映在党的重大文件中,就是从十四大的“要使市场在社会主义国家宏观调控下对资源配置起基础性作用”,到十七大的“从制度上更好发挥市场在资源配置中的基础性作用”,再到十八届三中全会首次提出使市场在资源配置中起“决定性作用”。反映在政府治理大方向上,就是要求政府尊重市场,把重心从过多、不必要的微观干预,转向为市场主体发育、成长和壮大提供制度框架,转为营造公平有序、公开透明、公正便捷的市场环境。而反映在政府具体工作中,则是招商引资“一窗式”服务、行政审批制度改革等不同时期的创新探索。从这个意义上讲,改革开放40年的历程便是一部“中国特色营商环境”的建设史,体现了与主流营商环境报告较一致的精神内涵,只不过视角有差异,并未直接采用营商环境这一相对较新的理论范式。

## “更好发挥政府作用” 关键在狠抓营商环境建设

近年来,营商环境成为高频热词,从中央到地方,各地政府都将营商环境作为重要工作,涌现出“只跑一次”“店小二”“营商环境服务包”“产业第一、企业家老大”等众多创新理念和举措。表面上看,这股热潮来自于中国在世界银行《营商环境报告》中靠后的排名,与世界第二大经济体地位之间巨大反差所引发的触动,以及中美贸易摩擦带来的外部影响。但事实上,考虑到世界银行《营商环境报告》项目自2002年启动至今已超16年,且贸易摩擦正式发酵是近期的事情,显然,营商环境受到重视有着更为深刻的根源。

一是中国已整体告别传统的低成本竞争阶段,面临着产业升级和价值链向上攀爬的新挑战。来自于发达经济体和发展中经济体的两头竞争日趋复杂激烈,吸引外资的着力点和重心正发生深刻变化,市场



2018年10月31日,世界银行发布了《2019年营商环境报告:强化培训,促进改革》,报告披露,中国由去年的第78位大幅跃升32位,至第46位,并跻身年度十大改进经济体之列,成绩令人瞩目。这既体现了近年来中央对营商环境的高度重视,也表明作为样本城市且权重高达55%的上海,在过去一年内为优化营商环境付出了卓绝的努力。此前,在这一始自2002年、影响广泛的世界营商环境排名中,中国的样本城市虽然是北京和上海,但位次长期并不理想。

开放、知识产权保护、政策透明稳定可预期等软因素更显重要,对营商环境的要求越来越高,必须形成基于优越营商环境的新竞争优势。二是随着步入经济新常态,分化成为区域发展最大的特征。综合环境较好、制度性交易成本较低的地区,在高质量发展之路上蹄疾步稳,优质要素加速集聚,而一些省份则徘徊于低增长甚至负增长境地,比如东北地区,引发全社会的高度关注。在诊断和反思的过程中,政学商各界逐渐形成了营商环境直接影响甚至决定经济发展质量的共识,营商环境越差,人才、资本等要素越逃之夭夭,望而却步。东北等地在爬坡振兴的战略规划中,也深刻意识到营商环境不足的严峻制约,开始把打造优良的营商环境改进作为重中之重。三是技术特别是信息和数据技术的进步,使得再造政府流程、压缩环节、减少办事时间,从而进一步便利市场主体成为可能。不见面审批、最多跑一次等创新举措,从过去的天方夜谭成为现实,营商环境的改善有了更大的空间。

营商环境在新形势下迅速得到各级政府重视,除了上述宏观环境的因素外,也与营商环境作为理论范式的六个内在特点高度相关。

一是主体性,营商环境体现的是企业视角,关注的是市场主体的满意度和获得感,这种换位站在企业角度看问题的思维方式能较容易找准问题。二是全局性,从前述主流排行榜的内容可见,营商环境涉及政府运作的方方面面和经济社会的众多领域,必须从政府治理的全流程、全环节着手,才能达到系统和整体提升的效果。三是持续性,营商环境只有更好、没有最好,只要市场经济存续,营商环境就存在改进空间,所以营商环境改进永远在路上。四是动态性,在不同发展阶段和不同宏观环境下,营商环境建设的关注点和重点是变化的,需要动态调整。五是差异性,不同类型企业、企业不同发展阶段对营商环境的诉求不一样,传统粗放式的治理难以应对,需要更为精细化、精准化的应对。六是可操作性,国内外不少机构和学者构建了系统的指标体系,今年1月3日的国务院常务会议提出要借鉴国际经验,抓紧建立营商环境评价机制,具体而明确的评价指标有利于各级政府有的放矢地优化营商环境。

中国改革开放40年伟大成就的取得和社会主义市场经济体制的成熟,都离不开政府作用的积极有效发挥。十八届三中全会和十九大报告在提出使市场在资源配置中起决定性作用的同时,还指出要更好

发挥政府作用。一方面,新时代政府更好发挥作用需要抓手和载体。发展阶段、环境和条件的重大变化,要求政府把提升营商环境作为工作的新重心,而政府作为社会基础性制度的制定者、市场基本框架的构建者,是决定营商环境质量的关键性角色;另一方面,营商环境的内在特点使其具有持久和整体改进政府治理的独特效应,营商环境建设得好的政府必定是“善治”的政府。因此,“更好发挥政府作用”关键在于狠抓营商环境建设,营商环境建设应该成为“更好发挥政府作用”的关键一招。

## 营商环境正从1.0版 迈向2.0版

只要市场存续、企业运营,就必然存在营商环境改进提升的空间。更何况产业更新迭代、跨界融合趋势迅猛,新技术、新业态、新模式等持续涌现,对既有环境必定提出新要求。更何况,中国在各大营商环境排行榜上与发达经济体的位差仍较大,还有很大的提升空间。因而,营商环境的改善不是一时之策、短期之计,而是久久为功、驰而不息的长期方向。当前及未来一段时期,营商环境建设应采取分步走的路径,打好1.0版的基础,加速迈向2.0版,实现营商环境的全面提升和根本性改善。

营商环境1.0版主要指世界银行《营商环境报告》的指标体系。正如世界银行版“营商环境”的英语名称“Doing Business”,它主要围绕企业从创设、运行到注销全生命周期的主要环节,所设定的十个指标奠定了营商环境最基础的框架,具有较强的技术性和操作性,也是政府相对容易入手和办到的。打好1.0版基础的最大效用在于可以大幅降低制度性交易成本,企业在不同生命周期都能得到政府高效、便捷的服务。

营商环境2.0版更关注市场主体所面临的整体外部环境,包括社会环境、法治环境、人文环境、基础设施环境等等,接近于经济智库对营商环境的称呼——Business Environment,背后的理论预设认为市场、社会、政府等多元主体互动构成的大生态系统的运作质量,直接决定了市场主体全生命周期的发展环境。从某种意义上讲,简单指标化的营商环境本身就存在悖论,因为在中文语境中,“环境”一词伴有缥缈和难以测度的含义。因此,营商环境建设必然要从简单走向复杂,从特定所指走向综合整体,朝着“润物细无声”的境界迈进。

营商环境的1.0版和2.0版并非割裂和矛盾的,而是从基础到深化的递进与融合关系,是不同阶段的不同侧重。当前,在跃升32位跻身世界银行排行榜前50位的基础上,应进一步对标世界银行的十大指标,继续加大攻坚力度,争取更高位次,同时也要及时构建符合中国国情和上海市情的营商环境范式,在更广的范围、更深的层次上优化营商环境。在这一过程中,应特别注意三点:一是进一步聚焦“商”的本义。营商环境好不好,对企业而言,最重要的是有没有足够广和多的市场机会,最终的标准在于能否赚得利润。因此要进一步扩大开放、放宽市场准入、深化行政审批制度改革,最大程度给予市场主体公平竞争的机会,最大限度地让各类企业进得去、施展得开。

二是向精准化方向迈进。中国是快速发展的世界第二大经济体,上海是中国最大的经济中心城市,产业、企业海量集聚但也千差万别,在构筑好普适性的营商环境框架前提下,要聚焦主导产业、重点行业和市场主体生命周期的关键阶段,开展精准化的营商环境建设,形成大营商环境体系下的营商环境小生态系统。

三是更加重视“人”的因素。产业与人一直是一对复杂的辩证关系,随着创新日益成为第一动力,人才第一资源的地位加速提升,人才在哪儿,创新火花就迸发在哪儿,产业就在此处勃兴,反之则是人走、业败、城衰。对于全球城市和全球科创中心而言,核心功能离不开机构载体,机构载体由人构成,企业和人已经成为一体。因此,全球城市的营商环境建设一定要围绕“人”做文章,聚焦人的感受度、满意度,把教育、医疗、养老、人文等综合环境要素纳入营商环境体系。

## 春节加班费怎么发?

### 加班费应该什么时候发?

今年的正月初一、初二、初三是春节法定假期,这3天的加班工资按三倍工资计算。

其他4天是调休放假,这4天的加班工资按双倍工资计算。

用人单位一般是在劳动者提供劳动后的下一个月支付上个月的工资,即先上班后领薪。



### 加班费能拖到年底发吗?

劳动法规定:“工资应当以货币形式按月支付给劳动者本人。不得克扣或者无故拖欠劳动者的工资。”

员工可以通过劳动部门申请解决,要求补齐所欠工资,也可以以未足额发放工资为由申请解除劳动合同,并要求按实际工作年限支付补偿金。



### 加班费要缴个税吗?

劳动者在法定节假日加班加点所取得加班工资,应并入工资、薪金收入,依法缴纳个人所得税。



### 春节期间 在家工作算加班吗?

如果劳动者需要主张加班费的,劳动者除了需要举证证明存在工作的事实外,还需要证明是用人单位要求劳动者必须在春节期间完成工作。

如果用人单位只是安排了一项工作任务,并未明确要求必须在春节期间完成,劳动者自行在春节期间进行工作,这种情况不属于加班。

如果员工的工作既不是用人单位的要求,也没有用人单位认可的加班记录,而只是自愿加班的情况,则不属于加班。

### 公务员这个春节加班有补助吗?

这个春节期间加班的公务员,没有相应的补助。

新修订的《中华人民共和国公务员法》第八十二条规定:公务员执行国家规定的工时制度,按照国家规定享受休假。公务员在法定工作日之外加班的,应当给予相应的补休,不能补休的按照国家规定给予补助。

修订后的《中华人民共和国公务员法》自2019年6月1日起施行。

### 补休能替代加班费吗?

法律规定加班费有三种	延时加班	休息日加班	法定节假日加班
	超过法定八小时上班时间之外的工作时间	用人单位安排劳动者在周六日加班	在春节、元旦等法定节假日上班
	不低于劳动者本人小时工资标准的150%支付延时的加班工资。	不低于劳动者本人日或小时工资标准的200%支付休息日加班工资。	不低于劳动者本人日或小时工资标准的300%支付法定节假日的加班工资。
	如果用人单位在法定休假日安排加班工作的,一般不安排补休,应支付加班报酬。		