ISSN：3080-2660
EISSN：3080-2679

地方政府治理视域下营商环境优化路径研究

朱蕴哲

广西师范大学，广西 桂林 541001

摘　要：伴随经济全球化持续推进，国内市场竞争格局不断演变，营商环境建设逐步成为各级地方政府重点推进的工作内容。伴随着“放管服”改革不断纵深落地，我国在行政审批精简、权责清单管理体系搭建、线上政务服务平台建设等领域取得显著成效，在国际营商环境评价榜单当中的位次也实现大幅提升。但结合地方实践来看，法律制度配套不够完备、政务服务供给质量有待提升、人才发展配套政策落地效果有限、社会信用体系建设存在短板等现实问题，依旧制约着营商环境建设实际成效。营商环境建设本质上属于地方政府治理实践范畴，营商环境建设成效，直接反映出地方政府公共治理实际水平，对政府提升公共管理能力、改善公共服务供给品质、提高行政运行效率具备现实价值。基于此，本文立足于地方政府治理视角，剖析现阶段营商环境建设现存矛盾，探究营商环境提质升级的可行路径，力求提出具备实践参考价值的改进思路。

关键词：营商环境；地方政府治理；放管服改革

DOI：10.64649/yh.jydk.issn3080-2660.202611054

1 研究背景

推进“放管服”改革落地、持续优化营商环境，已经成为推动政府职能转型，激活市场内生动力的关键抓手。中央层面对营商环境建设工作高度重视，2019 年出台实施《优化营商环境条例》，将经过实践检验、获得市场主体广泛认可的改革举措上升到制度层面，为全国各地区营商环境建设划定刚性工作标准。

优化营商环境既是新阶段经济社会发展的现实诉求，也是落实全新发展理念的重要保障，更是构建国内国际双循环发展格局的客观需要。良好的营商环境本身就能够转化为区域生产力与市场竞争优势，是评判地区经济发展实力的重要标尺，同时也考验着地方政府的综合治理能力。优质营商环境不会自发形成，不管是交通、园区等硬件设施完善，还是制度、政务这类软环境的改良，都离不开地方政府的主动作为。换句话说，一个地区营商环境质量，和当地政府治理能力强弱紧密相关。在当前发展阶段，想要进一步改善营商环境，应当把政府治理能力提升作为突破口，推动有为政府和有效市场形成协同合力。

2 核心概念界定

2.1 政府治理

政府概念存在广义、狭义两种划分标准。广义政府包含立法、行政、司法在内全部公共权力机构；狭义政府单指国家行政机关，本次研究采用广义层面的政府定义。政府治理区别于传统的政府统治、单向行政管理，是介于二者之间的治理实践活动。国内学者陈广胜在《走向善治》当中提出，政府治理主要涵盖制度供给、政策激励、外部约束三大维度。制度供给指政府出台各类规则条文，划定市场主体准入门槛，规范各类主体日常行为，让各类社会主体开展活动拥有制度依据，本质上属于准入审批与监督管理工作。政策激励就是政府为社会力量参与公共管理、公共服务提供经济或者政策层面扶持，降低社会主体参与门槛。外部约束代表政府在完成制度搭建、政策扶持的基础上，评判各类主体行为合规性，针对违反制度规范的行为开展惩戒。国外学者弗朗斯·福山同样提出相近观点，他认为政府治理就是制定执行规则、面向社会提供公共服务。综合现有研究成果，治理的核心要义是在履行管理职能的同时做好公共服务。同时政府治理并不是政府单方面输出管理要求，治理全过程包含政府与市场、社会多元主体之间的反馈、双向互动。

2.2 营商环境

营商环境这一概念最早来源于世界银行 2002 年启动的营商环境评估项目，此后该概念得到学术界与实务部门广泛使用。根据世界银行发布的《全球营商环境报告》，营商环境指企业在开办、日常经营、跨境贸易、缴纳税费、市场退出、合同执行等环节，遵守政策法规所要耗费的时间成本与经济成本总和。和过去常用的“投资环境”对比，营商环境概念更突出政府治理内涵，强调政府尊重市场客观规律，统筹谋划区域经济发展。概念内涵的更新，也体现社会层面对政府职能提出新要求，社会更加期待服务型政府建设。

经过多年发展，营商环境的内涵也得到不断拓展。2016 年中央经济工作会议首次提出“市场营商环境”，明确营商环境并不局限于招商引资、人才引进相关外部条件，同时涉及国内

ISSN：3080-2660
EISSN：3080-2679

市场与对外开放环境。该概念具备层级性、广泛性、时代性三大特征，营商环境属于动态变化范畴。伴随科技迭代进步，营商环境评价不再只看重企业从设立到注销全流程的时间与成本，科技创新水平、创新创业人才可得性同样成为重要考量因素。从内容维度划分，营商环境包含法律、政治、经济、社会四大板块，每个板块又细分出基础设施配套、人才资源储备、金融服务保障等具体内容。

3 营商环境与地方政府治理的内在逻辑

3.1 营商环境优化是政府治理的重要目标

从公共产品理论角度分析，营商环境属于准公共产品。政府作为公共产品主要供给主体，必然承担起优化营商环境的主要职责。营商环境兼具物质硬件与制度规则双重属性，责任主体归属于政府，既是政府服务能力的直观体现，也是公共治理实践产出的结果。从政府职能角度来看，优化营商环境是新时代行政管理体制改革的延续，和“放管服”改革一脉相承，是政府治理改革需要达成的重要目标，承载着行政体制改革的全新任务。现阶段地方政府拉动经济，不再简单依靠直接项目投资、招商引资，而是转向营商环境综合提升。站在政府责任视角，营商环境领域的政府责任拥有历史、理论、实践三重逻辑，营商环境优劣，已经成为衡量政府履职成效、治理水平的重要指标。营商环境建设贯穿顶层制度设计、政策落地执行、地方实践创新、经验总结推广全流程，是地方政府的核心工作任务之一。

3.2 政府治理能力是营商环境改善的核心条件

从运行效率层面看，政府简化办事流程、压缩申报材料、缩短办理时限，降低市场主体办事负担，是优化营商环境的起点。地方政府推进行政审批制度、商事登记制度改革，清理调整行政审批事项，依靠政务流程重构，减少企业办事阻碍。从市场公平角度看，政府搭建统一开放、竞争有序的现代市场体系，是营商环境建设的基础。营商环境建设十分重视市场公平，要求强化政府监管效能，构建权责清晰、公开透明、简约高效的事中事后监管模式，维护公平的市场秩序，平等对待全部市场经营主体。从制度性交易成本层面来看，优化营商环境本质就是制度改良，实现制度性交易成本合理下降。制度性交易成本指企业为适应政府出台各项制度政策而付出的各类成本，想要降低该类成本，关键在于提高政府治理水平，完善制度设计与供给，化解制度设计缺陷、制度供给失衡、政策相互冲突带来的各类问题，搭建保障市场平稳运行的制度框架。

3.3 营商环境优化与政府治理提升共同服务高质量发展

我国经济已经告别高速增长时期，迈入高质量发展阶段。高质量发展属于系统性工程，要求兼顾效率与公平，核心是理顺政府和市场之间的关系，这也是营商环境优化与政府治理提升的共同核心议题。政府与市场二者联系愈发紧密，从市场起基础性作用，到发挥决定性作用，再到推动二者更好结合，营商环境优化和政府能力提升，不再片面强调单一主体作用，而是在互动磨合当中寻找最优平衡点，实现有为政府和有效市场互补支撑。只有推动政府和市场良性互动，兼顾经济总量增长与利益合理分配，才能够实现更高效、更公平、更可持续的经济高质量发展。

4 地方政府优化营商环境的实践路径

4.1 更新政府治理理念，树立市场化工作思维

立足市场全局开展各项政务工作。第一，充分听取市场真实诉求。地方干部建立常态化对接企业的工作机制，主动收集企业经营当中遇到的现实难题。完善政企沟通渠道，搭建政企交流平台，广泛听取企业与社会公众意见，同时用好新媒体渠道做好政策宣传解读。第二，紧盯市场现实堵点难点。坚持稳字当头，落实减税降费相关举措，拓展企业生存发展空间，出台针对性扶持政策，切实化解市场主体经营困境。改进营商环境评价方式，结合企业全生命周期发展特点，把企业实际感受作为重要评判依据，提高匿名评价的权重，客观反映营商环境真实水平。

重视制度改革与创新实践。第一，打造适配本地实际的改革方案。制度改革不能照搬模板，要结合区域实际情况开展分析研判。一方面敢于攻克改革难点，把改革重心下沉，在重点领域实现机制突破。依托现有各类产业平台开展自主改革探索，打造契合本地资源禀赋的制度创新成果。另一方面做好改革成果巩固升级，总结本地创新实践经验，打造地方改革特色品牌。充分挖掘本地特色资源，借助新媒体扩大本地产业知名度，以此吸引外来资本落地。第二，找准制度创新切入点。发挥基层改革首创精神，从小的现实问题入手撬动深层次制度变革，扶持新兴产业成长，同步推进制度创新和产业升级，深化产学研协同合作，及时回应企业发展当中出现的各类新问题。

ISSN：3080-2660
EISSN：3080-2679

4.2 创新政府治理模式，理顺多方主体关系

强化改革顶层统筹规划。第一，依托系统性思维完善整体制度设计，立足我国现代化建设现实国情开展谋划。打通部门壁垒，提升跨部门协同水平，保证不同部门出台政策相互适配，厘清各个部门权责边界，配套落实监督考核机制。保障政策之间相互衔接，对关键业务实行全流程闭环管理。第二，健全跨部门协同联动机制。搭建长期稳定的信息互通、合作办事机制，针对重大事项建立一事一议处置模式，推行一事联办工作制度。整合区域各类资源，重新梳理政府、企业职能定位，统一业务办理标准，创新政务业务模式。

培育市场发展全新格局。首先，清晰划定政府和市场的职能边界。政府把建设公共服务体系、优化营商环境作为核心任务，把资源配置主导权交还市场，充分调动各类市场主体的积极性，尊重市场经济客观规律，实现政府与市场功能互补、高效协同。其次，引导市场良性发展。立足国内国际双循环格局，促进各类生产要素合理流动，同等保护各类企业经营自主权与知识产权，完善面向企业的金融扶持制度，引导企业开展有序竞争。为新兴产业提供落地应用场景，带动产品服务质量提升。最后，培育壮大社会力量。推动政府与社会职能分开，保障企业自主开展经营，政府主要从政策、金融层面做好配套支持，鼓励不同市场主体开展合作，探索政府联合社会力量供给公共服务的新模式。

4.3 健全完善治理运行机制，深化改革制度保障

持续深化“放管服”改革实践。依靠政府权力的合理收缩，换取市场活力充分释放。第一，做好权力减法，激发市场活力。聚焦重点改革领域，落实权责对等原则，统筹完善权责清单制度。适度放宽市场准入条件，严格把控行业准入质量，针对特殊行业规范行政审批流程，政府采购环节对全部经营主体做到一视同仁。第二，做好监管加法，维护公平市场秩序。推动多部门联合监管，构建多元化行业监管制度。推进跨部门综合行政执法，落实“双随机、一公开”监管模式，坚持包容审慎监管思路，强化信用监管作用，打造线上线下结合的智能化监管体系。第三，做好服务乘法，提升政务服务便捷度。持续优化办事流程，精简不必要手续，明确政务服务范围，落实最多跑一次、不见面审批等服务模式，为市场主体提供便捷高效政务服务。

提升公共政策的科学性与执行力。政策起草与出台要遵循科学民主原则。政策设计充分立足市场现实情况，广泛征集不同市场主体意见，综合权衡多方诉求，凝聚政企之间共识。制定政策过程当中，充分吸纳重点行业、行业协会、专家学者的建议，缺少市场主体调研基础的政策条文不能落地执行，践行从市场中来、到市场中去的工作思路。健全政策落地配套机制，加大政策宣传普及力度，发挥行业协会的桥梁作用。政策落地实施区分不同行业、不同企业实际情况分类施策，防止简单化一刀切执行问题，方便市场主体快速获取、读懂相关政策。

参考文献：

[1] 赵云燕 . 优化政务营商环境的对策分析 [J]. 产业与科技论坛 ,2022,21(2):189-190.

[2] 宋林霖 , 何成祥 . 优化营商环境视阈下放管服改革的逻辑与推进路径——基于世界银行营商环境指标体系的分析 [J]. 中国行政管理 ,2018,(4):67-72.

[3] 张占斌 .“十四五”期间优化营商环境的重要意义与重点任务 [J]. 行政管理改革 ,2020,(12):4-10.DOI:10.14150/j.cnki.1674-7453.20201023.001.

[4] 郭燕芬 , 柏维春 . 营商环境建设中的政府责任 : 历史逻辑、理论逻辑与实践逻辑 [J]. 重庆社会科学 ,2019,(2):6-16.DOI:10.19631/j.cnki.css.2019.02.001.

[5] 程云斌 . 进一步优化营商环境推进高水平对外开放 [J]. 中国行政管理 ,2022,(12):153-155.

[6] 李香晖 . 优化营商环境助力高质量发展 [N]. 钦州日报 ,2023-12-07(001).DOI:10.28639/n.cnki.nqzrb.2023.001666.

[7] 李旭东 . 营商环境建设中的政府角色转变 [J]. 黑龙江社会科学 ,2019,(3):1-6.

作者简介：朱蕴哲（1997.03—），女，汉族，广东广州人，公共管理在读硕士，研究方向：地方政府治理与创新。