

国家发展和改革委员会原副秘书长范恒山：

## 优化营商环境要突出五方面重点内容



范恒山

营商环境不仅仅是个热门话题，也是当前我们各级政府摆在十分突出位置的一项重要的工作。几天前李克强总理刚刚主持会议，部署了“放管服”改革，重点是进一步优化营商环境。会议所做出的许多工作部署非常具体，比如说谈到今年要把工业生产许可证种类再压减一半以上，中央层面再取消下放50项以上行政许可。还谈到了企业开办时间要减到5个工作日内。国务院这么重要的领导机构，把工作部署的这么具体，足见营商环境建设工作的重要性。

其实这些年，我国一直很重视营商环境的建设。我在离开工作岗位之前，在国家发改委负责这项工作，多次参与有关会议，和有关部门一起来研究这项工作。应该说，这些年来，特别是十八大以来，中央对于营商环境的建设是花了大功夫，下了大力气的，所取得的进展非常明显。大家都知道，2013年到2016年，我国的排名前移了18位，在这个基础上，去年底世界银行公布的排名我国又提高了32位，现在已进入了前50位之列。对于中国这么大的一个国家来讲，营商环境的排名进步的这么快，也从一个侧面反映了我们的努力及所取得的成效。

但对我们所做的工作还应当客观地看、辩证地看。为什么党中央、国务院高度重视优化营商环境，说明这项工作还有很大的余地，还有许多事情要做。就指标排名来说，有三点我们要清醒地认识到：

第一，世界银行对我国排名所选取的指标评价来源地主要是北京和上海，而北京和上海差不多是全国营商环境建设最好的，或者是最好的地方之一。就全国而言，这些指标的地域代表性是需要进一步考量的。

第二，世界银行指标的选取是有局限性的，不能说穷尽了涉及营商环境的全部因素。尤其是对中国这样的国家，可能个性化的考量并不完全充分。我国是社会主义国家，搞的是社会主义市场经济，政府和市场两个轮子都在发挥作用，尤其是政府在推进国家经济社会发展中起着十分重要的作用。在中国如果没有政府的作用是无

法想象的，但是怎样更好地发挥政府的作用，又非常讲究。所以从我国的国情出发，有些指标是不是还需要提上来，这也是需要研究的。

第三，数据还不能全面充分地反映我们的实际情况，也不能做非常完全和充分地估计。我们在实践中能感觉到，有些地方一些指标要求并没有实实在在的落地。

所以基于这三点认识来说，营商环境的建设只有更好，没有最好，我们还需要努力。

要把营商环境建设好，首先应当把一些基本的方面搞清楚，或者说要树立一些正确的理念，有了正确的理念，在实际推进过程中才能做到方向对、路径好、措施实。要树立哪些基本的理念呢？我想谈这样四个观点。

第一，营商环境是基础性、综合性生产要素，直接决定着经济发展的状况。一般讲生产要素，无非是资金或者资本、劳动力、土地等，但是我认为，营商环境是基础性综合性的生产要素，非常重要。什么是营商环境？一般地说，营商环境是关于企业从注册开办到关闭清算全过程所涉及到的政策、法规、制度、行政服务等带来的时间、成本等的状况。简单地说，营商环境就是投资经营主体开展投资经营活动所面临的环境条件的状况。营商环境关系到投资经营主体的积极性与活跃度、资源要素的流动性与聚集度、国家和区域的成长性与创新度，对于扩大对外开放和拓展内部需求都十分重要。优化营商环境，不仅仅关系到国家的长远发展，对稳定当前的经济运行，遏制经济的下行压力，也具有重要性和紧迫性。

大家注意到，国务院召开的这次会议特别强调，深化“放管服”改革、优化营商环境是促进“六稳”的重要举措，对顶住下行压力、保持经济平稳运行，促进高质量发展起着非常重要的作用。尤其是对当前意义重大。近日，中美两国元首在会晤中达成共识，不再加征新的关税，重启两国经贸磋商，这是个好消息。但是，我们一定要认识到国际环境的变化是不以我们的意志为转移的，我们要把风险考虑更充分一些。对外贸易需要多元化的拓展国际空间，不能把希望寄托在一个方面，或者把自己吊在一棵树上。要拓展多元化的外部市场，需要进一步改善和优化营商环境。

如果说堤外损失堤内补，我们把重点放在扩大内需、拓展国内市场，那么也要大力优化营商环境，由此来提高市场活力、企业发展动力和社会创新创造能力。

所以营商环境就是社会生产力、市场竞争力，是基础性、综合性的生产要素，对促进经济发展至关重要。我们必须把优化营商环境放在这样一个位置上考量，必须从这样一个角度来认识这一问题，从而高度重视、积极推进营商环境的建设。

第二，营商环境建设的关键，

不仅在于给投资者方便，更在于给他们信心。关于优化的目标，我们当前提出的是要打造市场化、法制化、国际化的营商环境，或者说是要打造国际一流的营商环境。

什么是市场化、法制化和国际化？这一次国务院会议也做了明确的界定。市场化，就是要破除不合理的体制机制障碍，更大激发市场活力和社会创造力；法制化，就是要做到规则公开透明、监管公平公正，依法保护各类所有制企业合法权益；国际化，就是要持续扩大开放，加强与国际通行经贸规则对接，促进提高国际竞争力。这个目标应该说也是清晰的。但是，怎样让我们的企业搞得更明白更可把握？比如说国际化，人们关于国际化的解释是不一样的，什么叫国际标准？是以美国标准为国际标准，还是以全世界大部分国家的标准为标准？国际标准包不包括中国的标准？所以这些也需要研究的，大家的认识可能会很不相同，从操作上不好把握。所以对于营商环境，还需要有更加清晰和准确地把握。对于投资经营者来说，怎么把握？我觉得关键是便利、效率、稳定和透明。但这几个词还是过于简单。我们需要再往深处走一点，即认识和打造营商环境，要基于投资经营者的根本诉求和关键需要来考量，这就是它们要的不仅仅是方便，更重要的是信心。从这个角度说，营商环境的建设或优化要把握这样几个关键词，而这些关键词有利于我们更加准确和清楚地把握营商环境建设的目标。概括地说是四个“可”：

一是“可把握”。各种要求、规则清晰明了，没有模棱两可，没有此同彼异，没有题外话，也没有意中义。法无禁止皆可为，而可为之举不受罚。对于政策规则，不能今天是这个解释，明天是那个解释；在这里是这样解释，在那里又是那样解释，那样投资者就难以适从，把握不住，也就影响投资信心。

二是“可衡量”。规则公正、内容具体、界限清楚、奖罚明确，可以清晰检验涉事各方的对错，不需要答疑解惑。或者解释权能够由广大民众明确把握，而不是由某一个方面来把握。这一点十分重要，一定不能给答疑解惑留下空间，如果有空间，就涉及到疑惑由谁来解释的问题，而又站在谁的立场上解释的问题。所以要像1+1等于2那么清晰，谁都可以把握，不会产生歧义。

三是“可预期”。政策法规前后一致、稳定透明，不朝令夕改、不夏秋不同，新官要认旧账，考量要看所在环境，不以权力大小来决定是非，不让意志来左右决定。这样就能够使投资经营者对前景充满信心，投资经营不因政策法规不一致和政府换届而受到影响。

四是“可信赖”。投资经营者除了遵守法律、政策、制度、规定之外，不需要去做其他的工作，只需要按程序办理就行，从而安心、放心、舒心和痴心地去开展投资经营活动。

所以营商环境的建设需要细化市场化、法制化、国际化的内涵。做到了四个“可”，就可以把握和实际操作了。

第三，营商环境建设是一个系统工程，需要政府和社会的共同努力。上面我们谈到了营商环境的概念，从中我们能够认识到，营商环境是围绕企业运行的全过程来进行的，而企业又是各种各样的，涉及到各个领域、各个方面。所以从内容上来讲，营商环境不仅仅只涉及到某些具体的事情，不仅仅是涉及到程序问题，也不仅仅是“一网”、“一站”、“一门”的问题。从大的方面说它涉及到经济、行政、社会、法律等各个方面，所以我们宁可把营商环境建设看做是一个系统工程。既然是系统工程，那就需要去系统地推进改革，依靠全社会整个系统去共同工作。从前一个方面考量，我们需要把优化营商环境与全面推进改革和创新叠加化为一个过程；而从后一个方面考量，考虑到政策法规制度的设计主要与政府相关，我们把工作的重点放在政府身上是对的，但是绝不可以把优化营商环境误认为是政府一家的事情。如果这样的话，很多问题就不能够真正解决。比如说社会信用问题，如果我们的公民不具备基本的社会道德，企业不具备市场经济所需要的信誉和信用，相互拆台、相互造假，尔虞我诈，企业如何去正常地投资经营，这样的营商环境能够说是良好的吗？所以，营商环境的建设还要靠社会的共同努力，绝不可以把优化营商环境仅仅看成是政府的事。我们需要政府的推动、引导，政府的示范、带动，我们还需要全社会的一体行动，也包括企业的努力，把“棒子”全都打到政府那儿是不合适的。

所以，营商环境的建设是一个系统工程，这个系统工程的建设关系到你我他。我们的企业负有重要职责，这既包括国有企业也包括民营企业。如果民营企业之间不遵守合同、不履行契约，这个营商环境能够说是好的吗？我再强调一句，千万别把优化营商环境当做是政府一家的事。政府很重要，需要带头，需要推动，但社会层面相关努力和建设也非常重要的。营商环境优化要从我们每个人做起，从各类企业做起，把这样努力与政府的“放管服”改革结合起来，营商环境才能越来越好。

第四，当前优化营商环境要突出五个方面的重点。从内容上说，优化营商环境涉及到方方面面，但还是要突出重点。当前应当突出抓好五个方面的工作：

一是强化法制。要以保护产权、履行契约、促进市场统一、维护平等交换、保护公平竞争为重点内容和基本导向，进一步完善相关法律法规。我们的法制建设要抓根本，构建良好的营商环境，法制建设要重点围绕这些方面来进行。

此外，要采取建立责任机制等有力举措，实行及时执法、严格执法和公正执法。

二是建立信用。要坚持法制约束和教育引导相结合，提高全社会的信用意识、道德水准和文明素养，同时健全信用体系和约束机制，保障市场活动诚实守信、经济运行依规有序。这个很重要，做人要有底线，做企业要有基本的信用，以善为本、欠债还钱、不赚黑心钱等等，都应该是做人和做企业的基本底线。

三是优化服务。切实解决行政系统不规范干预的问题，做到有为不越位，及时不随意。还要精准制定管理清单，实行最简管理程序，最大限度地降低制度化交易成本和提高服务效率。要特别强调的是，管理清单不是说越短越好，不是说管得越少越好，而是要把管理清单搞准确，该管的还得管，不能够缺位。把管理清单搞准确才是最重要的。我们这样大的一个国家，正处于向发达阶段的转变过程之中，很多事情是需要加强管理的，该管的不管，是不对的，也是最终要出问题的。实践中这样的例子并不稀少，造成的后果也很严重。不是说管得越少越好，而是管得越对越好，这个观点一定要确立起来，不然的话以多少为标准，该管的管理不到位就会出问题。

四是健全链条。加强产业链条网络建设，形成前端生产环节和相关服务体系无缝连接配套的良好环境；加强教育、卫生、文化等设施建设，完善社会保障体系，优化生态宜居环境，推动形成良好的生活服务保障系统。营商环境建设是一个系统工程，更加具体一点说，它涉及的因素不仅有政府层面的，还有市场层面的；不仅有经济层面的，还有非经济层面的；不仅有生产方面的，还有生活方面的；不仅有涉及到投资经营活动直接当事人的，还有涉及到他的家属和亲友的。所以必须系统的全方位的考虑营商环境建设，把相关的配套系统和衔接链条打造得更全面一些、更完善一些。

五是降低负担。基于集聚高优要素和促进创新创造，比照国际先进标准和通行做法，着力减费降税，积极帮助企业解决生产经营中碰到的难题，切实减少企业负担，有效激发市场活力。前几年每年减费降税接近万亿，2018年减费降税达到1.3万亿元，在这个基础上，今年国务院确定的目标是2万亿元，这个力度很大。但我们可以减费降税的环节还很多，空间还很大，在这个方面一定要考虑到国际竞争的大势，考虑到保持经济平稳运行的要求。要坚决地千方百计地给各类企业减负，让它们能够轻装上阵，积极投入到国际竞争中去。

(本文根据范恒山在第五届“一带一路”园区建设国际合作峰会暨第十六届中国企业发展论坛营商环境峰会上的发言整理，未经本人审阅)