復旦大學
FUDAN UNIVERSITY

天下

总第82期 二零二六年三月刊
复旦大学国际关系与公共事务学院
复旦大学MPA教育中心
School of International Relations and Public Affairs
MPA Program of Fudan University
2026.03

复旦大学公共管理（MPA）《天下》杂志

学术委员会

主　任　朱春奎

委　员　（姓氏拼音字母排序）

包霞琴　陈水生　陈周旺　扶松茂　顾丽梅　郭定平　李春成

李　辉　李瑞昌　苏长和　熊易寒　徐以骅　臧志军　张建新

张　平　周凌一　朱春奎　左　才

编辑委员会

顾　问　竺乾威　顾丽梅

主　编　吴　洁　张洪彩

编　辑　陈亦张　陈星萌　宋旭栋　周婷婷　周晓寅　楼奕旻　王文雅

莫本杰

本期目录

第一部分 议题·前言

- 中国城市营商环境:评估、比较与优化
- 中国情境的营商环境研究：演进、框架与展望
- 打造市场化法治化国际化一流营商环境

第二部分 经典·重点

- 营商环境生态如何驱动城市经济韧性提升？

  ——基于复杂系统观的组态分析
- 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
- 数字营商环境：理论逻辑、实现机制与优化路径
- 可预期营商政策环境治理的可能性及其创新逻辑

第三部分 案例·研究

- 首届中国（上海）优化营商环境创新实践案例汇编
- 增值税改革、税收征管数字化与企业创新

  —来自“营改增”与“金税三期”的证据

版权所有：复旦大学国际关系与公共事务学院 复旦大学MPA教育中心

联系我们：021-55664498 mpa@fudan.edu.cn 欢迎投稿！

本期目录

- 优化营商环境背景下跨境破产的制度完善

  —兼评《企业破产法(修订草案)》第十四章

- 党建引领城市营商环境优化的内在逻辑和创新路径

第四部分 学员·原创

- 街道级营商环境优化的实践困境与机制重构

  ——基于无锡市梁溪区扬名街道的调研观察

- 政企协商赋能 破解成长烦恼——浙江民营经济高质量发展的实践与对策

第五部分 人物·思想

- 【人物】一、王莹莹与《营商环境法治研究》

  二、陈寿灿与《新型政商关系研究》

- 【思想】一、徐现祥、张莉、毕青苗、王浩松《中国营商环境企业调查》

  二、张利兆，项安安等张利兆，项安安

第一部分 议题·前言

【编者按】营商环境是经营主体生存发展的土壤，是衡量国家治理能力与区域竞争力的重要标尺。当前，我国正处于从“放管服”改革深化迈向制度型开放的关键阶段，一流营商环境已成为激发市场活力、培育新质生产力、推进中国式现代化的核心支撑。尽管近年来各地营商环境持续改善，但区域间差距显著、子环境发展不均衡、法治与数字化等短板依然突出。未来优化需更加注重市场化、法治化、国际化的协同推进，对标国际高标准规则，强化企业感受度导向，补齐法治与信用体系短板，推动全国统一大市场建设，真正实现从“便捷服务”向“公平可预期”的深层跃升，为高质量发展注入持久动力。

中国城市营商环境:评估、比较与优化

本研究构建出中国内地城市营商环境评估指标体系，涵盖 4 项一级指标、14 项二级指标及 23 项三级指标。运用最新可获取的数据，量化评估中国内地 296 个地级及以上层级城市 2017—2022 年的营商环境，并对不同范围城市（省会、副省级、一线、新一线、二线、超大、特大城市）营商环境的 6 年均值进行局部比较。结果显示，评估期间中国城市营商环境整体向好，但不同城市群存在显著差异。其中，一线城市营商环境以高水平和高均衡度持续领先;副省级城市和省会城市整体稳健，且东西部之间差距大;新一线城市发展策略差异化较大，5 个城市均衡发展，5 个城市单项突出;二线城市的沿海城市市场活力突出，内陆城市法治环境较好;超大城市规模优势下各子环境均领先，尤其是市场环境;特大城市区域辐射能力强，但均衡度需提升。在此基础上，本研究为中国城市营商环境的持续优化提供了政策建议和未来研究方向，为各城市找准定位、确定标杆提供了重要参考，同时也为学界开展宏微观结合研究提供了数据支持。

一、指标、数据与计算方法

本研究采用张三保等（2023）对中国内地省份营商环境评估指标体系的设计方案，继续沿用“十三五”规划纲要关于营商环境建设的 4 个维度即市场环境、政务环境、法治环境和人文环境作为一级指标。同时，综合参考世界银行、经济学人智库等国际权威评估体系，以及王小鲁中国市场化指数、李志军中国城市营商环境研究、聂辉华等中国城市政商关系研究等相关评估工作，并结合«优化营商环境条例»，系统梳理并提炼出相应的二级指标体系。在此基础上，对照该条例对二级指标内容进行编码并计算权重，由此获得 14 个二级指标及其对应的指标权重。各一级指标权重由相应二级指标加总获得。基于二级指标内涵和相关数据的短期可获得性、长期可持续性以及来源权威性，确定了二级指标下的 23 项三级指标。

一是市场环境。包括融资、创新、竞争公平、资源获取、市场中介作为二级指标；融资水平、专利数量、研发投入、企业品牌设立、创业企业、供水、电力供应、土地供应、人力资本、网络、交通服务、租赁及商业服务业等为三级指标。二是政务环境。包括政府关怀、政府效率、政府廉洁、政府透明作为二级指标；政府关怀度、政府规模、电子政务水平、政府廉洁度、罚没收入比作为三级指标。三是法治环境。包括产权保护、社会治安、司法服务作为二级指标；专利纠纷行政裁决数、万人刑事案件、律师事务所数作为三级指标。四是人文环境。包括对外开放、社会信用作为二级指标；贸易依存度、外资企业占比、合同纠纷作为三级指标。

本研究采用文本分析法确定二级指标权重，将《优化营商环境条例》中除总则之外的 62 项条款依次编码，最终计算各二级指标频率作为权重。采用效用值法计算各指标，计算结果值域为[0，100]。正向指标与逆向指标分别采用不同计算公式。最终，通过计算各城市的一级指标得分并进行加权综合运算，得出营商环境总分及子环境均衡度。

运用上述研究方法，本研究测算出全国 296 个地级及以上城市 2017—2022 年的年度营商环境量化评估结果。综合排名前 15 的城市依次为：北京、广州、深圳、上海、成都、济南、青岛、宁波、潍坊、杭州、南京、西安、武汉、重庆和东莞。各城市营商环境 6 年均值排名和其人均 GDP 排名的皮尔逊相关系数绝对值为 0.69，显示二者存在中等强度相关性。

二、局部比较与动态分析

基于前述量化评估结果，分别对 27 个省会城市、15 个副省级城市、4 个一线城市、15 个新一线城市、30 个二线城市、10 个超大城市、13 个特大城市的营商环境水平进行比较，为各城市优化营商环境确立对标对象。

一是省会城市。2017—2022 年，27 个省会城市营商环境 6 年均值为 46.89 分，整体呈现稳中向好的发展态势。具体来看，各城市表现存在明显差异:广州以显著优势位居榜首，成都紧随其后，排名前十名的省会城市依次为济南、杭州、南京、西安、武汉、福州、贵阳和郑州。从区域分布来看，营商环境得分超过均值（46.89 分）的前述 10 个省会城市中，成都、西安和贵阳位于西部，武汉和郑州位于中部，其余 5 个城市均位于东部地区;排名后十名的城市，绝大部分位于西部和东北地区;在全国范围内，27 个省会城市中有 23 个位列全国前 100 名，显示出省会城市作为区域发展核心的突出地位和引领作用。从位次变化来看，相比 2017 年，2022 年有 10 个省会城市排名进步（占比 37%），5 个省会城市没有变化。其中，郑州（+17）、呼和浩特（+16）、海口（+13）等 3 个省会城市进步明显，彰显其营商环境优化工作取得阶段性成果。从 6 年间排名的累计波动幅度来看，波动幅度较大的省会城市依次为:呼和浩特（60 位）、长春（38 位）、海口（35 位）、银川（31 位）、沈阳（30 位）等。以上分析表明，我国城市营商环境建设呈现出“整体改善、局部波动”的典型特征。

二是副省级城市。全国 15 个副省级城市整体营商环境的 6 年均值为 50.72，总体呈上升趋势。其中，广州排名第一，深圳次之，排名由高到低还依次包括:成都、济南、青岛、宁波、杭州、南京、西安、武汉、厦门、长春、哈尔滨、沈阳和大连。有 8 个副省级城市的营商环境均值超出前述整体均值，11 个城市位于全国前 100 名，占比 73.33%。从位次变化来看，相比 2017 年，2022 年有 9 个副省级城市排名进步，1 个副省级城市没有变化。其中，厦门（+6）进步突出;位次不变的长春持续处于中下水平，有待进一步提升。从 6 年间排名的累计波动幅度来看，波动幅度较大的副省级城市依次为:青岛（16 位）、武汉（13 位）、成都（13 位）、南京（13 位）、厦门（12 位）等。从区域分布来看，东部地区的副省级城市（深圳、广州、济南、青岛、宁波、杭州、南京、厦门），凭借优越的地理位置、良好的政策环境和扎实的经济基础，在营商环境建设中表现优异，市场环境在副省级城市中位列前茅。相比之下，东北地区的副省级城市（长春、哈尔滨、沈阳、大连），虽然在营商环境建设中也取得了一定进展，但在创新、融资和市场中介等方面仍有较大的进步空间。未来，这些城市需要进一步深化改革，提升市场竞争力，以逐步缩小与东部地区的差距。

三是一线城市。2017—2022 年，4 个一线城市营商环境 6 年均值为 61.48 分，处于全国城市营商环境前四位，依次为北京、广州、深圳和上海，整体保持高位稳定态势。动态分析显示，各城市位次波动存在差异:上海波动幅度最大（11 位），其次为深圳（10 位），广州（5 位）和北京（4 位）相对稳定，反映出一线城市内部竞争格局的微妙变化。广州 2022 年营商环境全国居首，北京、上海、深圳也分别在各自领域形成了显著的竞争优势。深圳的市场环境表现尤为突出，位列全国第一，其创新活力和公平竞争机制成效显著;北京的法治环境建设成效突出，排名全国第二，司法服务效能和社会治安水平表现优异;上海则在人文环境方面具有明显优势，排名全国第八，成为外资企业集聚的重要枢纽。这些城市通过持续强化各自的优势领域，为推进高质量发展奠定了坚实基础。

四是新一线城市。2017—2022 年，全国 15 个新一线城市营商环境呈现持续优化态势，6 年均值得分达 49.82 分。其中，成都、青岛、宁波录得前三名，之后排名依次为:杭州、南京、西安、武汉、重庆、东莞、苏州、佛山、郑州、天津、长沙和合肥。排名前九城市的营商环境均值超出前述整体均值。郑州（+12）、宁波（+8）、武汉（+6）等 3 个城市进步明显，位次不变的天津处于中等水平。从 6 年间排名的累计波动幅度来看，新一线城市营商环境排名均呈现较大的波动性，其中波动幅度在 20 位及以上的城市依次为：苏州（28 位）、天津（26 位）、西安（22 位）等。这种大幅波动既体现出部分新一线城市在优化营商环境方面取得积极成果，也揭示一些城市的营商环境发展存在不稳定性。新一线城市展现两种截然不同的营商环境发展策略。其中，成都、杭州、西安、武汉、郑州维持均衡发展，青岛、南京、东莞、苏州、佛山聚焦单项提升。以成都与苏州为例，成都作为西部经济枢纽，以全维度均衡发展为核心，各子环境协同共进，均衡度居于新一线城市首位，营商环境全国排名第五，形成没有明显短板的稳健发展格局;

苏州则走特色优势突破路径，虽然子环境均衡度在新一线城市位列第 14，但凭借人文环境全国第一的突出优势，营商环境总分仍达全国第 18，呈现长板极长、短板亦明显的非对称发展特征。

五是二线城市。全国 30 个二线城市整体营商环境的 6 年均值为 45.80，整体营商环境得分逐年提升。济南高居榜首，潍坊紧随其后。排名前十的二线城市还包括金华、无锡、常州、福州、贵阳、厦门、珠海、烟台。全国有一半的二线城市营商环境均值超出整体均值（45.80 分），除上述 10 个二线城市外，还有南宁、嘉兴、泉州、长春、中山。不难发现，沿海城市凭借其优越的地理位置，形成了更具活力的市场环境和更为开放的人文环境;同时，内陆城市虽然在法治建设方面保持较好水准，但市场主体的活跃程度与创新动能仍待进一步加强。从位次变化来看，二线城市营商环境呈现显著改善态势:有 13 个二线城市排名进步（占比 43.33%），2 个二线城市没有变化。其中，厦门（+15）、南通（+15）、保定（+15）、常州（+11）、沈阳（+9）、福州（+8）、大连（+7）、绍兴（+6）等 8 个二线城市进步明显。值得注意的是，二线城市整体波动性显著高于其他城市群，例如长春（50 位）、沈阳（47 位）、临沂（46 位）、中山（39 位）、南宁（38 位）、昆明（37 位）、珠海（36 位）等，既体现了二线城市营商环境建设的活跃性，也揭示了其发展过程中的不稳定性。

六是超大城市。2017—2022 年，全国 10 个超大城市营商环境均位于全国前 40，保持稳定向好态势，6 年均值为 54.96 分，市场环境优势明显。值得注意的是，排名前五的城市（北京、上海、广州、深圳、成都）形成明显领先优势，与其余超大城市拉开一定差距，呈现出层次化特征。其余城市排名由高到低依次为:杭州、武汉、重庆、东莞和天津。从位次变化来看，相比 2017 年，2022 年有 3 个超大城市位次进步，2 个超大城市没有变化。其中，广州、武汉、重庆均晋升 3 个位次。从波动性来看，深圳（1 2 位）和上海（11 位）两大城市波动幅度较大。

七是特大城市。2017—2022 年，全国 13 个特大城市营商环境呈现稳步提升态势，6 年均值为 47.41 分。济南、青岛、南京、西安、苏州、佛山、郑州等七大城市的营商环境水平依次递减，且均超过特大城市的整体平均水平。之后依次为长沙、合肥、昆明、哈尔滨、沈阳和大连。从位次变化来看，相比 2017 年，2022 年有 8 个特大城市位次进步，其中郑州（+8）进步最大。从 6 年间位次的累计波动幅度来看，波动幅度较大的特大城市依次为:长沙（17 位）、苏州（16 位）、昆明（14 位）、佛山（13 位）、沈阳（12 位）和南京（10 位）。

比较分析七类城市群的营商环境可以看出，它们之间存在明显的差异化特征。其中，一线城市（北京、上海、广州、深圳）以高均衡性和国际化水平领跑全国，尤其在法治、市场和政务环境上优势突出。副省级城市呈现地区分化，东部沿海城市如广州、深圳表现强劲，而东北地区城市如长春、沈阳仍有提升空间。省会城市作为区域核心，整体表现稳健，但东西部差距显著，部分中西部城市如郑州、呼和浩特有待通过改革实现快速跃升。新一线城市（如成都、苏州）采取差异化

竞争策略，或均衡发展，或聚焦单项突破。二线城市中，沿海城市的市场环境和人文环境领先，内陆城市面临市场活力不足的挑战且整体波动性较大。超大城市凭借其庞大的人口基数和经济总量，在市场环境方面展现出显著优势，但整体营商环境呈现层次化特征，需要建立更有效的区域协同机制。特大城市以区域辐射能力见长，但均衡度有待提升。总体而言，中国城市营商环境呈现梯度发展格局，未来优化需结合不同城市群的特点精准施策。

三、政策建议

政务环境是优化营商环境的重点领域。本研究构建的中国城市营商环境评价指标体系中，政务环境在 4 个子环境中的权重占比最为显著，达到 52.58%。因此，持续优化政务环境对于提升城市整体竞争力仍具有关键作用。法治环境是当前急需补齐的主要短板。法治环境指标在中国内地 296 个地级及以上城市的量化评估中呈现出系统性短板。其中，产权保护指标表现尤为薄弱。这一现象提示，未来应当将法治环境建设，特别是产权保护机制的完善，作为营商环境改革的重点突破方向。从营商环境和均衡度匹配的角度来看，一方面，部分头部城市存在显著的发展不均衡问题。以东莞市为例，其营商环境总排名高居全国第 15 位，但子环境均衡度排名却跌落至第 288 位。建议此类城市在保持部分子环境持续领先的同时，重点改善弱势领域（如东莞的法治环境），以进一步提升整体水平。另一方面，部分城市呈现出“低水平均衡”特征。如定西虽以第 4 位的均衡度排名表现出较好的发展均衡性，但其营商环境总排名却处于全国末位（第 293 位）。建议此类城市实施“优势突出”策略，优先在具有区域比较优势的子环境领域重点突破，从而带动整体水平提升。优化营商环境需针对不同城市群体精准施策。针对不同等级城市的差异化特征，政策制定需结合城市群定位精准施策。超大城市和一线城市应聚焦国际化与法治化短板，对标世界银行 B-READY 标准，强化营商环境与国际规则衔接;副省级及新一线城市需平衡市场活力与政务效能，参考济南“高效政府”与苏州“人文开放”的双轨模式;二线城市可依托区域禀赋实施非对称竞争策略，例如潍坊通过政务环境优势弥补市场短板，珠海以人文环境带动外资集聚。此外，省会城市需发挥区域枢纽作用，例如郑州市和西安市宜通过辐射效应缩小省内差距，而特大城市应注重提升均衡度，避免单项指标滞后拖累整体水平。通过分类指导，形成“头部引领、腰部支撑、尾部追赶”的梯度发展格局。

一是维护市场公平，促进竞争活力。市场作为经济运行的核心载体，其竞争环境的公平性与活力程度直接影响着企业创新动力和社会资源配置效率。数据显示，全国 296 个地级及以上城市的营商环境虽整体向好，但市场环境呈现出明显的层次化特征:北京、上海、广州、深圳等一线城市及东莞等部分发达地区突破 40 分，而超过七成的城市仍处于个位数区间。基于此，不同类型城市需结合自身特质与资源禀赋来优化市场环境。省会城市可参照广州、成都，重点释放区域资源配置与政策引导效能，健全跨区域金融协同机制，搭建省级一体化政务服务平台，增强对周边城市的辐射带动作用。一线城市可以深圳为标杆，凸显科技创新核心

地位，加大基础研究领域投入，建设高水平实验室与科技园区，完善知识产权保护体系，培育具备国际竞争力的科技企业及产业集群。新一线城市可借鉴东莞、成都经验，聚焦产业升级与中小企业扶持，发展专业化金融服务机构，搭建产业对接平台，优化首贷、续贷服务流程，推动传统制造业向智能化、高端化转型。副省级城市可参考深圳、广州模式，深化市场化改革进程，提升贸易投资便利化水平，探索与国际规则衔接的监管标准，加大跨境金融、数据流通等领域的开放程度。二线城市可学习珠海、厦门等城市经验，培育特色产业生态体系，完善技术交易、信用担保等配套服务，助力中小微企业成长，塑造差异化竞争优势。

三是保持政府廉洁，提高运转效率。政府作为城市的行政中心，既要展现权威与公信力，又要秉持廉洁与亲民的理念。尽管各城市政务环境总体发展较为均衡，但在政府廉洁和政府关怀方面，整体得分仍有待提升，尤其是长沙、苏州等新一线城市。基于现状，不同城市应依据自身发展方向与实际短板，制定精准策略来改善政务环境。省会城市可将济南、广州、武汉作为学习对象，着重提升行政效率，大力推进“一窗受理、集成服务”与“互联网＋政务服务”改革，制定标准化办事流程并实行办理时限承诺制，加强部门间协作配合，借助数字化手段精简审批流程，打造“只跑一次”的政务服务品牌。一线城市以上海为示范，突出“服务型政府”建设理念，建立领导干部定期走访企业制度，根据龙头企业与中小企业的不同需求，实施差异化服务举措，例如上海依托“政企沟通圆桌会”，使企业诉求解决回应率高达 98%。新一线城市可对标青岛、武汉，把构建长效“亲清政商关系”作为重点，完善权力清单和负面清单管理，加强审计监督与廉政风险防范。比如武汉推行“双评议”机制，将 1.2 万家企事业单位纳入政务服务考核评价体系。副省级城市可借鉴济南、青岛的实践经验，以突破体制机制瓶颈为切入点，例如青岛推出的“无感审批”模式，通过数据共享实现证照自动延续。二线城市可参考潍坊、济南、金华的做法，重点加强制度规范与政务公开建设，建立涉企政策全程透明运行机制，如潍坊明确要求涉企文件必须经过合法性和公平竞争双重审查。

四是加快法治建设，力争公正公开。法治环境建设是优化营商环境的关键一环。在当下营商环境的 4 个细分领域里，法治环境的薄弱之处尤为明显，不少城市在产权保护和司法服务方面得分较低。对此，针对不同类别城市，需选择合适的对标范例借鉴经验。省会城市宜着重加强知识产权保护体系建设，参照广州、杭州、南宁等先进范例，构建完善专利快速审查、确权以及维权机制，从严处置专利侵权等违法行为。一线城市可以北京为参照标准，重点打造法治诚信体系，通过健全企业信用档案、推行信用承诺制度，引导企业规范经营;同时合理配置司法资源，落实案件质量终身负责制，以司法公信力增强营商环境的内在实力。新一线城市可学习宁波、杭州的做法，将完善公共法律服务体系作为重点，整合律师、公证、司法鉴定等法律服务资源，推进“互联网＋公共法律服务”平台建设，建立法律援助质量评估机制，让弱势群体都能享受到均等、普惠、便捷的法律服务。副省级城市需聚焦知识产权全流程保护，对标广州、宁波、杭州等城市，

建立知识产权侵权快速响应机制，探索知识产权纠纷行政调解协议司法确认制度，为创新发展筑牢法治根基。二线城市可将南宁、济南等城市作为学习榜样，加速构建覆盖城乡的司法服务网络，建立跨区域法律服务资源调配机制，重点强化劳动争议、消费维权等民生领域的法律服务供给，提升基层法治建设水平。

五是注重人文关怀，强调开放包容。建设人文环境旨在展现开放包容的姿态，丰富营商环境的文化内涵，营造真诚开放的人文情怀。目前，人文环境建设成效斐然，约90%的城市在人文环境评估中得分超过60分，不过在对外开放方面仍存在进步空间。基于此，不同层级的城市需依据自身定位与发展诉求，制定差异化策略。省会城市可把提升对外开放水平作为重点工作，以南京、广州等城市为参照，全力搭建高效畅通的国际贸易服务架构，进一步优化跨境贸易便利化政策，打造具备全球资源调配能力的开放型经济发展新典范。一线城市可参考深圳、上海的成功经验，着重构建以信用体系为核心的新型监管模式，通过完善企业信用信息库、推行信用承诺制度、实施分级分类信用监管等举措，建立“褒奖诚信、惩戒失信”的良性运作机制。新一线城市可借鉴苏州、东莞的实践经验，致力于提升营商环境的文化竞争力，重点打造开放包容的城市形象，构建充满人文关怀的创新创业环境，通过建设国际化生活社区、优化人才服务保障、开展多元文化交流活动等途径，提升城市的文化魅力与国际知名度。副省级城市宜聚焦于发展高质量的开放型经济，对标深圳、厦门等先进城市，培育具备全球竞争优势的外贸产业集群，搭建面向“一带一路”的国际合作平台。二线城市可将珠海、厦门、惠州作为学习榜样，根据当地特色建设人文环境，例如，通过完善国际人才服务体系、保护多元文化生态等方式，营造适宜居住与创业的城市环境。

（节选自 张三保,李佳芮,张志学《中国城市营商环境：评估、比较与优化》，《珞珈管理评论》2025年卷第6辑）

中国情境的营商环境研究：演进、框架与展望

随着中国营商环境的实践突破，中国情境营商环境研究引发学术界广泛关注。中国情境营商环境研究快速增长，亟待系统性的文献梳理和总结，现有综述聚焦整体营商环境研究态势存在如下两大缺口：首先，缺乏针对中国情境营商环境的综述研究。作为典型转型经济体，中国呈现出强政府弱市场的典型特征，这种特殊的制度环境塑造了差异化的营商环境。系统性综述相关理论对丰富国际营商环境理论、指导转型经济体实践具有重要价值。其次，现有关乎营商环境的综述文献侧重展示整体演进脉络，缺乏深入分析文献内容、归纳知识体系框架的研究。本研究以中国营商环境为对象，采用文献计量与系统文献分析方法，系统梳理中国情境营商环境研究进展，探讨该领域的知识基础、热点主题及演进脉络，并构建知识整合框架。

一、研究方法

本研究采用 CiteSpace V.6.2.R4 和 Gephi 0.10.1 对中国情境的营商环境文献做系统性梳理。首先，对历年发表的文献数量及关键学者统计分析；其次，通过引文分析识别高共被引文献，提炼该领域的知识基础；再次，运用关键词聚类分析和关键词聚类时区图，归纳文献的研究热点和演进脉络；最后，构建“情境特征（contexts）-理论基础（theories）-影响因素（antecedents）-优化内容（contents）-指标评价（evaluations）-影响效果（consequences）”（CTACEC）的知识整合框架，并据此指出未来研究方向。

二、中国情境营商环境的知识基础

高共被引文献是该领域知识网络的关键节点，其理论贡献不仅奠定了学科发展的基石，更揭示了研究范式的演进路径，对把握领域核心脉络具有重要价值。

（一）高共被引文献的理论基础

一是交易成本理论。企业在营商环境中受到各种制度的交叉作用和体制机制性因素的约束，这些因素共同形成了交易成本。交易成本与营商环境研究中关注企业外部经营成本的核心诉求高度契合。基于交易成本理论的相关研究主要强调交易成本与营商环境优化的关系：一方面，优化营商环境能有效降低企业的交易成本。优化内容包括公共服务、经济政策、法治环境和市场环境的改善。如行政审批制度改革通过解决有限理性、投机行为等问题降低制度性交易成本。另一方面，交易成本降低能优化营商环境，改善资源配置效率。廖福崇研究得出制度性交易成本降低是“放管服”改革优化营商环境的关键机制。

二是生态系统理论。营商环境作为市场主体在准入、经营和退出全过程中面临的综合性外部环境，构成了一个动态、多元的生态系统。该类相关研究聚焦外部环境各因素的影响及因素间耦合关系的影响。政府政策、法治环境、市场环境、社会文化等因素相互影响、彼此塑造，共同影响市场主体的行为选择与发展路径。该类文献强调营商环境多生态要素对企业创新、地区创业、城市发展等的影响。如杜运周等从组态视角分析了我国城市营商环境生态与全要素生产率的复杂关系。

三是制度理论与制度逻辑理论。制度理论解释了企业为获得合法性而呈现行为同质化倾向的机制，相关研究关注营商环境中企业行为受制度环境制约而求同的行为。组织镶嵌在制度环境中，受到机制的约束和引导，为获取资源和发展，积极推动自身与环境映射出的规制相融合，这种现象表现为行为同质化倾向。由于转型期中国市场制度不完备、市场尚未发育成熟，该类文献侧重分析企业行为受到的制度制约。

制度逻辑理论则关注多元性制度中组织行为的异质性，强调政府与市场的有效协调。中国经济转型期政府逻辑与市场逻辑共存，构成彼此竞争互补的复杂制度组态，共同影响组织行为而带来行为抉择的多元性和复杂性。基于制度逻辑的相关研究侧重分析如何促进政府与市场的有效互动，从而推动经济活动健康发展。

三、中国情境营商环境的研究热点

（一）中文文献研究热点

首先是营商环境的优化内容。一是政务便利化。研究围绕“简政放权”等政策下服务型政府的建设展开。内容上强调通过推动政府职能转变降低制度性交易成本，如厘定权力边界、简化审批流程。方式上重点探讨在线政务服务，关注政府利用信息集成与共享提质增效。二是市场化。研究围绕税收营商环境和市场准入展开。税收营商环境方面，降低市场主体纳税成本，促进依法纳税，有利于规范市场秩序，激发企业活力。市场准入方面，放松准入条件管制有利于深化行政审批制度改革，发挥市场在配置资源中的决定性作用，营造宽松的营商环境。三是法治化。研究主要探讨立法与司法举措。立法层面，强调建构企业合规的法治体系，为营商环境提供制度基础，如修订新《证券法》等。司法层面，着眼于提升司法效率的路径，如推动事关商业纠纷的民事诉讼制度改革，为企业提供稳定的行为预期。**四是国**际化。研究主要从便利化跨境贸易与促进外商投资展开。便利化跨境贸易聚焦优化贸易流程，增强货物跨境贸易便利性，涉及口岸效率、基础设施与规制环境等维度。促进外商投资强调便利化外商投资的体制机制改革，如自贸区建设、完善外商投资服务法治保障体系等。五是数字化。研究主要讨论政务数字化与法治数字化举措。政务数字化研究主要关注政府主体通过政务服务平台与数字政府建设提升政务效能的具体影响路径。法治数字化研究重点在于分析新兴数字技术与我国司法系统融合方式及其对提高企业盈利能力的影响路径。

其次是营商环境的微观组织影响。一是企业投融资水平。研究关注营商环境改善对经营主体投资扩张能力与融资便利度的积极影响。投资扩张方面，营商环境改善通过减少制度性交易成本、降低政治风险、增强区域投资承载力，促进企业投资效率提升。融资能力方面，地区营商环境优化提高债权人保护程度，利于信贷市场稳健发展，提升企业信贷融资能力。二是企业创新能力。主要从资源配置、政策支持和市场竞争的角度探讨。资源配置上，公平透明的环境降低了寻租可能性，提高企业生产要素利用率和资源获取机会，提升研发投入的期望效益。政策支持上，良好的营商环境通过政策支持降低环境不确定性，发挥激励效应，提升研发投资意愿。市场竞争上，良好的营商环境中政府干预较少，产品市场竞争充分，促使企业加大研发投入，申请技术专利以加强自身优势。三是企业全要素生产率。相关研究表明，营商环境优化带来良好的市场秩序和社会治理水平，通过提升人力资本的积累和配置效率、促进产品市场有序竞争等多种途径影响企业的全要素生产率。

再次是营商环境的宏观经济影响。一是区域创业活力。研究从线性因果视角和组态视角展开讨论。线性因果视角下，营商环境优化通过提供制度支持、提升政府效率、提高融资可得性和创业生态承载力等促进创业活动。组态视角下，杜运周等探索营商环境要素的耦合关系，识别出高创业活跃的制度组态。二是区域全要素生产率。研究主要关注营商环境优化对区域全要素生产率的影响。线性解释机制上，发现市场经营环境等要素正向影响区域全要素生产率；复杂驱动机制上，营商环境作为复杂生态系统，通过技术、结构转换、交易成本的不同组合促进全要素生产率，形成高质量发展多元路径。三是经济高质量发展。研究主要关

注营商环境优化如何推动可持续发展与产业结构转型。可持续发展方面，营商环境优化能够通过激发企业家创新精神等促进绿色经济增长。产业结构转型方面，营商环境优化能够规范市场秩序，促进产品、要素市场和中介组织发育，从而促进产业转型升级。

最后是营商环境的评价指标。国际指标体系解读上，研究通过分析国际指标的变动趋势，如税收规范、公共服务等维度的演进，洞察中国营商环境改革方向。国内评价体系构建上，研究探索适用于中国情境的营商环境评价指标体系。从生态系统视角、国家政策要求、地区市场化程度、县域市场环境等多视角开展评价分析。例如，张三保等依据“十三五”规划纲要提出的省份营商环境评价指标体系。

（二）英文文献研究热点

首先是中国营商环境的情境特征及影响。一是转型特征。研究关注转型经济体的多元制度和环境动荡特征。中国营商环境的多元制度特征表现为政府与市场逻辑共存催生了多样化的企业性质、塑造企业行为差异并推动其制度变革，经营主体在复杂环境中需要不断调整战略以适应快速变化的市场和政策环境。中国营商环境还呈现动荡性，经济转型过程中政策变革、市场竞争的动态变化带来机会与挑战。例如，企业市场竞争强度及增长机会的差异，使地方领导人更替对企业创新活动产生不同的影响。二是制度环境。主要围绕中国制度环境对塑造本土企业或对在华跨国企业行为的影响展开。一方面，强调中国制度环境对跨国公司企业行为的挑战。跨国公司面临商业规范、监管差异及利益相关者需求的冲突性压力，需要权衡多种战略行为反应。另一方面，强调中国制度环境改善的积极影响。例如，有利于企业出口行为，推动企业国际化扩张，提升企业的社会责任履行水平。三是关系。研究聚焦关系（含企业的政治关系、商业关系及社会关系）这一独特的非正式制度因素对企业行为的影响。转型经济体中企业建立关系对弥补正式制度缺失意义重大。文献侧重企业与政府的政治关系，进而延展与供应商、客户和竞争对手的商业关系及管理者关系网络。政治关系能使企业更容易获得资源与信息，降低解决行政或法律难题的成本，但同时导致官商勾结等腐败行为，损害公共利益和市场公平竞争。

其次是营商环境的微观组织影响。一是企业创新。研究表明制度与市场环境会影响企业创新行为。制度环境方面，文献运用交易成本理论揭示地方领导人更替、政治关系网络等对中国企业创新绩效的正向影响。市场环境方面，在不同的市场竞争强度及金融发展水平下，关键制度性因素对企业创新的正向影响呈现出显著差异。二是企业社会责任。研究主要从制度环境、市场机制与社会文化等角度展开。制度环境下，政治关系助力企业获取政府环保补助和税收减免，强化履责动机。市场机制层面，研究表明资金约束调节了产业结构转型对企业 ESG（环境、社会和公司治理）绩效的影响。社会文化层面，已有研究基于议程设置理论，发现媒体报道能够间接驱动企业采取环境问题解决措施。三是企业绩效。研究主要从制度环境和市场环境探讨企业绩效提升的影响路径。制度环境文献剖析政治

关系网络等对企业绩效的影响效应。市场环境文献强调动荡环境下，中国强化税收监管、拓宽融资渠道的举措对企业融资决策与绩效增长的积极作用。

最后是营商环境的宏观经济影响。一是创业活力。主要从制度环境、市场环境与公共服务质量三方面展开：①法律制度支持、社会信任等因素影响中国的区域创业活力；②市场准入、投融资便利度等因素对创业者决策过程的重要性；③地区政府公共服务、教育资源丰富程度等有助于机会型创业。二是外商直接投资。研究主要关注中国营商环境促进外商投资数量和质量的影响机制。数量上，改革开放初期更关注基础设施、人力资本等，而后期劳动力质量、研发创新水平对外企投资决策起决定性作用。质量上，文献强调建立环境友好型商业环境是提高外商投资质量的关键。

（三）研究热点总结与比较

中英文文献研究热点呈现两大共识：首先，均强调制度在中国营商环境中的重要地位，表现为对制度多元性及政企关系的关注。计划经济制度和市场化制度并存使得中国营商环境成为独特的转型经济研究情境。其次，营商环境影响效果方面，都注重对微观企业创新能力、企业绩效及对宏观区域创业活力的影响。这些结果变量与经济增长同国家竞争力紧密关联，其共同点源于中国独特的制度环境既为研究转型经济的营商环境提供了天然实验场，也为检验西方理论边界创造了条件。

中英文文献研究热点差异主要体现为：①营商环境内容上，中文文献更注重政务质量优化、市场化、法治化、国际化等具体维度，英文文献则更多关注集体主义文化、信任、关系等非正式制度。②营商环境影响效果上，中文文献聚焦企业融资、区域生产率等国家战略引导性目标，英文文献偏重外商直接投资、企业出口等跨国经营议题。③评价体系上，中文文献着力构建本土化指标体系，如省域、城市层面中国营商环境、税收、法治等细化领域的评价体系，但英文文献对此关注甚少。④研究落脚点上，中文文献旨在通过中国营商环境的理论探讨提出优化营商环境的对策建议；英文文献强调转型经济体情境对西方理论观点的检验和拓展，并据此提出企业国际化应对策略。

四、中国情境营商环境研究的演进脉络及其特征

（一）演进脉络

一是起步跟踪阶段（2003—2012 年）。世界银行于 2003 年在全球营商环境评估项目中提出营商环境概念，此时相关研究处于起步跟踪阶段，中文文献年均发表 1-5 篇，英文文献年均发表 1.6 篇。该阶段研究有三大特点：首先，研究情境集中于非正式关系、对外开放背景下市场竞争等新兴经济体特征。其次，研究内容聚焦于制度软环境以及自贸区初步建设的经济影响。此阶段研究以描述性分析和案例研究为主。最后，营商环境测度方面，采用国际通行标准，利用世界银行提供的数据。

二是快速上升阶段（2013—2019 年）。2013 年十八届三中全会正式提出营商环境概念，此后研究数量迅速增长。中文文献年均发表 44 篇，英文文献年均发

表 11 篇。该阶段特点为：首先，研究情境转向“放管服”改革与一流营商环境建设，围绕市场化、法治化和国际化议题展开。其次，研究内容聚焦于地方政府职能转变对营商环境优化的影响，强调通过提升行政效率、简化审批流程等措施打造服务型政府。该阶段仍基于世界银行数据，但实证研究方法得以广泛应用。最后，营商环境测度方面，评价指标体系的本土化和细粒度探索逐步发展，如中国县域营商环境评价体系的研究。

三是深化拓展阶段（2020—2024 年）。随着 2020 年《优化营商环境条例》的施行，中国情境营商环境研究进入新阶段。中文文献年均发表 170 篇，英文文献年均发表 17.4 篇。相关研究的特点在于：首先，赋能民营企业发展的营商环境成为重要议题。文献探讨通过法治保障、金融支持等举措助力民营企业数字化转型与高质量发展。其次，强调营商环境持续改善和优化对吸引外资企业长期投资的价值。该阶段不少文献采用定性比较分析方法。最后，营商环境测度方面，形成中国地方层面的营商环境报告等，具体评价综合城市、省域层面营商环境。

（二）演进特征

一是研究主题演进与中国政企制度改革同步。中国营商环境研究围绕政企制度改革进程动态发展，呈现政策导向特征。比如 2003 年“政府职能”“中小企业”关键词突现，契合党的十六届三中全会行政管理体制改革的职能转变的要求；2015-2019 年“放管服”“税收治理”“评价体系”等关键词集中出现，与供给侧结构性改革及深化“放管服”改革任务高度吻合；2020 年后“数字政府”“政务服务”“减税降费”等关键词频现，响应了 2019 年党的十九届四中全会推进数字政府建设，优化政务服务的部署。

二是研究问题从国际跟跑到本土化演进。在紧跟国际研究热点的基础之上不断探索本土化建设，逐渐从采纳应用的参与者角度转变为调整、构建等更具自主性的开拓者角度。例如，起步跟踪阶段，突现关键词为“emerging economy”等英文文献关键词。在快速上升和深化拓展阶段，中文文献关键词大量突现，既覆盖了“企业投资”“企业创新”等英文文献第一阶段已出现的关键词，还同步增加了“一带一路”“简政放权”“民营经济”等国内营商环境建设新阶段的核心任务。

三是内容与方法在传承中创新。一方面，研究内容中“政府职能”“世界银行”“企业”等关键词贯穿于整个演进阶段，说明政企关系、企业发展、评价指标等传统议题始终是中国营商环境研究的重点领域。2018 年以来，“数字经济”“数字政府”“数字贸易”等关键词热度攀升，反映出中国营商环境研究数字经济时代的新诉求。另一方面，研究方法上从早期 “中介效应”“调节效应”等方法延续传统计量分析优势，到后来“组态效应”“复杂系统” 等新兴方法的应用，体现了营商环境研究方法的深化。

五、研究展望

（一）中国营商环境的情境特征

紧跟国家战略需求，探索中国新情境下的营商环境。现有研究多聚焦于“放管服”改革和 “高质量发展” 等政策框架，揭示了政策驱动下中国营商环境的

动态演化。随着“双循环” 新发展格局和“中国式现代化”战略的推进，营商环境建设被赋予新内涵，可结合制度创新、区域协同等展开系统性探索。

顺应技术变革趋势，反映数智驱动下的营商环境新规律。当前研究开始重视数字化在营商环境研究中的价值，但对于数智技术驱动的营商环境系统性变革规律探讨尚不充分。随着新质生产力发展和 “数据要素 X”行动计划实施，给营商环境优化注入新动能，可结合算法治理、智能决策与产业生态重构等进行深入解析，以揭示数智时代中国情境营商环境演进的内在机理。

（二）中国营商环境的知识基础

推动理论融合与创新。随着中国营商环境复杂性增强，相关研究应着力推动理论交叉创新。比如将交易成本理论融合复杂适应系统理论，揭示数字化对政企互动模式的适应性改造。生态系统理论结合演化经济学，阐释数智技术驱动的营商环境协同进化机制等。通过理论融合与本土化创新，构建更具解释力的分析框架。

促进理论范式与前沿方法的深度融合。在营商环境研究中，理论演绎、案例研究、计量经济模型分析等方法较为常见，定性比较分析的尝试也开始增多。未来可积极探索理论范式与前沿方法的深度融合，比如深化交易成本理论、制度理论等与组态分析（如动态 QCA）、复杂网络模型等新方法的结合，揭示营商环境的多维交互机制；探索生态系统理论、制度逻辑理论与机器学习、深度学习的交叉应用，挖掘数智时代中国营商环境与企业行为的关系。

（三）中国营商环境的影响因素

探索地方制度差异对营商环境的影响。现有的研究多集中于国家层面政务服务、法治建设等制度中的共性因素，对地方差异化制度如何塑造营商环境的认识仍显不足。未来研究应更加关注地方政府，特别是城市、县域层面的制度差异如何影响营商环境的效能。如可探讨邻近地区营商环境政策的溢出效应，不同区域在行政审批效率等制度要素组合中对企业决策的差异化影响。

探索区域人文特征对营商环境的影响。中文文献关于非正式制度对营商环境影响的研究较少，尤其缺乏文化、社会关系等对营商环境影响的本地化研究。然而，中国各地区独特的社会文化等非正式制度因素对营商环境具有重要影响。未来研究应更加关注社会信任、文化传统等非正式制度与企业家精神的互动机制，系统考察其对人力资本积累和企业行为的影响路径，深入分析非正式关系对营商环境公平性的双重效应等。

（四）中国营商环境的优化内容

绿色营商环境与可持续发展的融合。当前营商环境优化研究多集中在政务便利化、市场化、法治化、国际化和数字化等方面，对绿色发展的探讨较为欠缺。随着世界银行将绿色金融、绿色债券等可持续发展指标纳入评估体系，环境可持续性正成为营商环境建设的重要维度。未来研究应着眼于可持续发展，将绿色绩效与营商环境优化相结合，着重探讨政府绿色政策如何助力企业绿色发展，构建绿色营商环境评价体系等，为推动营商环境绿色转型提供理论依据和实践指导。

统一大市场建设与营商环境的协同优化。现有研究对全国统一大市场建设中的营商环境优化问题关注不足。随着二十届三中全会深化统一大市场改革部署，营商环境升级面临新要求。未来研究应重点探索市场一体化进程中的制度整合路径、破除行政壁垒的政策工具创新、要素自由流动的保障机制等关键问题，为构建高效协同的全国统一营商环境提供理论支撑。

（五）中国营商环境的评价指标

强化市场主体感知导向的营商环境评价。现有营商环境评价体系主要基于客观效率指标（如审批时间、费用成本等），而忽视企业、民众的主观体验。未来研究需构建融合主客观指标的评价框架，比如增设市场主体满意度测评维度，反映政策实效；建立政府、企业、民众等多元主体的差异化评价标准；开发动态感知监测工具，及时捕捉需求变化。

动态优化中国特色的营商环境评价体系。现有研究已初步建立结合中国国情的评价框架，但在与国际标准融合方面仍需深化。例如，张三保等以“十三五”规划纲要提出的“市场、政务、法律政策、人文”4个维度为基础，构建中国省份营商环境评价指标体系。未来研究可立足中国制度特色，在税收、监管等领域优化指标设计；及时吸纳国际新维度，如数字技术应用、环境可持续性等前沿议题；加强性别平等等包容性指标研究。通过平衡本土适用性与国际可比性，构建更具科学性的评价体系，为营商环境优化提供精准指引。

（六）中国营商环境的影响效果

深化营商环境对企业 ESG 表现的影响研究。相关议题已在英文文献中得到了初步讨论。然而，在全球可持续发展趋势和国内碳达峰、碳中和战略背景下，中文文献仍缺乏系统性分析。未来研究应更加关注中国营商环境优化对于企业环境绩效及其 ESG 表现的影响机制。具体而言，可探讨中国营商环境优化如何通过缓解融资约束、完善法治环境等途径促进企业 ESG 提升、营商环境政策与企业绿色转型的互动机制等，促进“双碳”目标的实现。

关注营商环境对不同市场主体的差异化影响研究。现有研究多关注营商环境对企业整体的影响，缺乏对不同类型市场主体的针对性分析。如按照不同标准下的细分市场主体：专精特新企业、数字化企业、新创企业等。未来研究可细化探讨营商环境对特定主体的影响。例如，营商环境对专精特新企业创新能力和集群效应的促进作用、营商环境优化对民营企业主导国家重大科技攻关的路径和赋能机制等。

（节选自 池毛毛、谢馨仪、杜运周、马海燕《中国情境的营商环境研究：演进、框架与展望》，《管理学报》2025 年 10 月第 22 卷第 10 期）

打造市场化法治化国际化一流营商环境

打造市场化法治化国际化一流营商环境，是“十五五”时期经济社会发展必须遵循的基本原则与重要目标，是确保基本实现社会主义现代化取得决定性进展

的关键所在。实现这一目标，需要准确理解把握市场化、法治化、国际化的基本要求，围绕构建高水平社会主义市场经济体制打造市场化一流营商环境，围绕法治国家和法治政府建设打造法治化一流营商环境，围绕制度型开放和外贸强国建设打造国际化一流营商环境。

一、内涵要义

一流营商环境，就是有利于企业创办和经营的最佳经济环境、政务环境、法治环境与社会环境，使企业在开设、经营、贸易活动、纳税、执行合约及破产等方面遵循政策法规与监管所需付出的时间和成本最低、手续数量最少、效果最佳。营造一流营商环境，基本要求是做到营商环境的市场化、法治化、国际化。

（一）坚持有效市场和有为政府相结合

《建议》强调：“坚持有效市场和有为政府相结合。”打造市场化一流营商环境，关键是充分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，全面科学准确履行政府职责，打造一个公开透明、可预期、稳定可靠、公平公正的商业生态系统。

（二）将市场活动纳入法治轨道

市场经济是法治经济，高质量发展必然要求法治建设迈向更高水平，用法治来规范政府和市场的边界，进一步完善市场经济法律制度，依法平等保护各类经营主体产权和合法权益，营造良好营商环境。要将市场活动纳入法治轨道，形成一套行之有效、公平公正的法律法规体系、执法体系、监管程序和司法体系。

（三）对标国际最高标准和最佳实践

打造国际化一流营商环境，应对标国际最高标准和最佳实践，形成一整套符合国际惯例和世贸规则的市场经济运行机制和体系，使得营商环境的法律法规、政策决策、管理监管、标准程序等具有高度的国际兼容性和强大国际竞争力。让全球投资者和企业经营者都能感到便捷便利、公平公开、可预期，从而营造高度开放和便利化的企业实体投资环境和货物跨境流动环境。

二、战略地位

打造市场化法治化国际化一流营商环境，是“十五五”时期经济社会发展必须遵循的基本原则与重要目标，是确保基本实现社会主义现代化取得决定性进展的关键所在。

（一）加快构建高水平社会主义市场经济体制、建设现代化产业体系的必然要求

有利于充分激发市场主体活力。一流的营商环境是企业创业创新、经营发展的沃土。在这样的环境中，便捷高效的政务服务和公共服务可以激发企业家创新创业热情，从而催生更多新企业、新技术、新业态、新模式。充分的市场化能够使企业自由、茁壮地竞争阳光和水分。可以说，政府营造一流营商环境的过程，就是推动有效市场与有为政府的有机结合的过程。

有利于增强我国企业国际竞争力。国际营商环境建设的经验表明，哪里营商环境好，国际高端市场资源就向哪里流动。打造一流营商环境，能够使我国企业

可以在全球范围内吸引先进技术、高端人才和资本，从而增强国际竞争力。一流营商环境是国家治理体系和治理能力现代化的综合体现，是国家经济软实力的重要体现。

有利于促进新质生产力发展。良好的营商环境使初创企业更容易出生、发展、壮大，更利于战略性新兴产业发展和未来产业发展，从而促进新质生产力发展。优良的政务服务和公共服务能够促使企业通过技术创新和提高全要素生产率来扩展市场，从而推动产业结构升级和经济结构优化。

有利于构建新型政商关系。政府优化服务，当好企业发展的“服务员”“裁判员”，有利于形成“亲”“清”政商关系，减少权力寻租空间，铲除腐败滋生的土壤，更好地为企业发展排忧解难。

（二）坚持全面依法治国、强化法治政府建设的必然要求

法治化是市场化和国际化提供重要保障，既是防止市场异化为“弱肉强食”丛林法则的“护栏”和“底盘”，也是通过界定政府与市场边界来维护公平竞争的重要手段。

企业发展“可预期”的稳定性。企业经营最需要的是确定性和清晰性。一个稳定而清晰的营商环境，能够有效引导和保障企业的积极行为，使其敢于创新、勇于投资。法律规范的稳定性和权威性是长期投资的定心丸，能够为企业发展提供所需要的“稳定气候”和“肥沃土壤”。

国际化的通用语言和通行规范。吸引国际耐心资本与高质量外资，打造一个与国际通行准则深度接轨、高度法治化的营商环境是先决条件。对于国际投资者和跨国企业而言，一套稳定透明的法律体系是其安全感和信心的重要来源。国际企业家最看重和最容易理解的，就是法治所带来的确定性。

维护公平正义的最后一道防线。一次公正的判决，其价值胜过千百条优惠政策。严格公正的司法，是企业合法权益受到侵害时最坚实、最可靠的保障。为此，必须对侵犯各类市场主体产权和合法利益的行为一视同仁，实行同责同罪同罚，并坚决防止和纠正滥用行政或刑事权力干预经济纠纷的现象。

（三）稳步扩大制度型开放、加快建设贸易强国的必然要求

有利于吸引高质量外资。全球资本往往选择更安全、更便利、更高效的国家和地方投资。营造一流营商环境，能够增强本国在全球范围内争夺优质高端资源的竞争力。营造便利投资和开放生态环境可以使本国企业轻松“走出去”，全球资源顺畅“引进来”。

更好地鼓励创新创业发展。从一定意义上说，良好营商环境就是生产力与竞争力。一流营商环境有助于我国企业融入全球产业链，进军全球产业价值链的高端环节。通过有效的政务服务，特别是海外综合服务体系的构建，可以帮助我国企业实现产业链供应链的合理有序跨境布局。

三、行动策略

“十五五”时期，打造世界一流营商环境，必须坚持系统思维，准确把握目标要求，围绕构建高水平社会主义市场经济体制打造市场化一流营商环境，围绕

法治国家和法治政府建设打造法治化一流营商环境，围绕制度型开放和外贸强国建设打造国际化一流营商环境。

（一）以构建高水平社会主义市场经济体制强化市场化环境

深化经济体制改革。正确处理政府与市场的关系，明确市场决定性作用与政府作用的范围与边界，加快构建全国统一大市场，推动市场基础制度规则统一、市场监管公平统一，完善要素市场制度和规则，推进要素市场化配置，培育全国一体化技术和数据市场，建立数据确权、定价、安全合规等配套规则，完善产权制度、市场信息披露制度、商业秘密保护制度与惩罚性赔偿制度，从而使市场在资源配置中起到决定性的作用。

放宽市场准入。严格落实市场准入负面清单制度，进一步提高外商投资负面清单开放度，实施跨境服务贸易负面清单，深化市场准入承诺即入制改革，严格落实“非禁即入”，负面清单之外领域全面开放，各类经营主体可依法平等进入。大幅减少行政审批事项，清理各类变相审批和许可。深化极简审批改革，更大幅度压减审批环节与审批时间；持续推进智慧审批建设，打造“审管法信”一体联动监管服务机制；持续深化“机器管 +”改革，深入推进“机器管招投标”，大幅减少人为干预因素，积极推进“机器管政府采购”“机器管‘三资’”等改革，形成“制度刚性+技术赋能”双驱动。

创新监管方式。推行以“双随机、一公开”为基本手段、以重点监管为补充、以信用监管为基础的新型监管机制。推进“跨部门综合监管一件事”和监管数据“最多录一次”，进一步降低企业合规成本。全面实施监管包容审慎，全面推行涉企行政“检查码”，实施行政处罚决定书与信用修复提示函“两书同达”，拓展轻微违法免罚事项；大幅减少对企业正常生产经营的干扰，同时守住公平和安全底线。

优化政务服务和公共服务。开展“人工智能 + 政务服务”行动，利用数字技术实现政务服务标准化、便捷化，促进政务服务智能高效；推进政务服务事项智能审批和申报服务；打造一体化在线政务服务平台，大力推进“一网通办”“跨省通办”，推广“一业一证”全程网办。

保障竞争中性。实施竞争中性原则，强化竞争政策，加强公平竞争审查刚性约束，推进公平竞争法，完善公平竞争审查制度实施细则，进一步细化公平竞争的审查范围、规则和标准。开展妨碍统一市场和公平竞争的存量政策措施等专项清理行动，清理废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法，破除隐性壁垒。强化反垄断和反不正当竞争，规范政府部门的不公平竞争行为，破除行政垄断。切实落实民营经济促进法，深化公共资源交易体制机制改革，推进公共资源“一网交易”，保障不同所有制主体在要素获取、准入许可、资质许可、经营运行、政府采购和招投标、科技项目、标准制定等方面享受公平待遇。预防和制止平台经济、民生领域的垄断行为，防止资本无序扩张。

降低企业经营成本。建立保持制造业合理比重投入机制，合理降低制造业综合成本和税费负担。实施更大力度的结构性减税降费政策，降低企业的用工、用

电、物流、融资等综合性成本。清理拖欠企业账款，完善拖欠账款投诉处理和监督问责机制，开展政府机关和事业单位拖欠企业账款问题全面排查。加强对企业发展的融资支持，发展多层次资本市场，解决中小微企业“融资难、融资贵”问题。例如，深圳特别关注企业融资需求，在全市推广“园区贷”，利用企业运营数据为其精准画像，缓解中小微企业和初创企业的融资难题。

建立健全营商环境评价和反馈机制，加强营商环境反向评价。打造一流营商环境，需建立健全营商环境评估指标体系。依托世界银行“宜商环境”评价指标、中国营商环境评价体系等构建中国特色一流营商环境指标体系。以企业和群众的“获得感”为第一评价标准，及时发现营商环境建设中存在的突出问题，持续改进提高营商环境。畅通反馈渠道，引入第三方评估，建立企业家座谈会、线上投诉平台等便捷高效的政企沟通机制，认真听取市场主体的诉求和建议。加强营商环境反向评价，更多听取关于营商环境的投诉意见与反面意见，进行更加公正、客观、精准的营商环境评估。世界银行已更新以“企业准入、获得经营场所、公用服务连接、劳工、金融服务、国际贸易、纳税、争端解决、促进市场竞争、办理破产”等十个指标为主的新评估指标体系（宜商环境指标体系，BEE），我国也应及时进行指标评估体系的变革与创新，对标新的国际营商环境指标体系开展一流营商环境建设。例如，上海市 2025 年 1 月 24 日出台的《上海市聚焦提升企业感受 持续打造国际一流营商环境行动方案》，在市场准入、获取经营场所、公用基础设施服务、劳动就业服务、金融服务、国际贸易、纳税管理、解决商业纠纷、促进市场竞争、办理破产等多方面，开展“深化世界银行对标改革”。

（二）以法治国家、法治政府、法治社会一体建设筑牢法治化

科学立法。科学立法的重点是要立良法、护善治。填补营商环境建设方面的法律空白。加大重点领域、新兴领域立法供给，加快在数字经济、人工智能、具身智能、金融科技、知识产权保护、功能型无人车管理、合成生物产业创新发展等新兴领域的立法进程，让新产业、新业态、新模式有法可依，修改中小企业发展促进条例，确保所有经济经营活动都在法治轨道上运行。切实提高营商环境立法的质量，立法过程应做到公开透明，广泛征求行业协会、企业特别是中小企业和外资企业的意见，确保法律法规符合实际、具有可操作性。制定重大行政决策事项认定标准工作指引，促进涉企政策制定的科学化与民主化。加紧更新调整妨碍一流营商环境建设的陈旧法律法规，定期对现有法律法规进行“合规性审查”和“公平竞争审查”，及时废止或修订妨碍统一市场、公平竞争和民营经济发展的规定。在总结《优化营商环境条例》实施经验做法的基础上，适时推动制定优化营商环境法，提升立法层级，为优化营商环境奠定坚实法治基础，让企业家有更加稳定的预期。

严格执法。严格执法的关键是要减干预、强监管。加大对侵犯知识产权、制售假冒伪劣商品、破坏市场公平竞争等行为的执法力度，提高违法违规的成本。大力规范涉企执法、监管行为，规范执法自由裁量权，压缩自由裁量空间，细化、量化行政处罚标准，杜绝“同案不同罚”，防止执法随意性。推进规范文明监管

执法，健全跨部门综合监管制度，编制综合监管标准规范。全面推行“综合查一次”“亮码检查”，统筹调研、会议、执法、检查等涉企活动，对新技术、新产业、新业态，设置一定的“监管沙盒”或观察期，更多采取警示、提醒、指导等柔性执法方式。依法拓展“轻微免罚”“首违不罚”事项范围，制定从轻、减轻行政处罚事项清单。强化对涉企行政执法的规范与监督，出台涉企行政检查条例和严格规范涉企行政检查的措施，将各类涉企行政检查置于“阳光”之下。建立完善的执法投诉举报和处理机制，对违法执法、过度执法、趋利执法、执法扰民等问题严肃问责。探索实施网络监测、信息核查、远程互动等非现场检查方式，推动各部门实现非现场检查量占比达到50%以上。完善“扫码检查”工作机制，广泛应用执法监督码系统，推动形成查前扫码、检查亮码、监督用码全链条工作机制。对信用好、风险低的经营主体推行“互联网 +”监管方式。全面推行优化营商环境的严禁措施，严禁有案不立、有诉不理、有访不接，严禁久押不决、久拖不办、久执不结，严禁滥用行政执法检查权力和司法调查职权，严禁以刑事手段介入民事纠纷、以民事纠纷为由放纵刑事犯罪，严禁滥用刑事强制措施，严禁超标的查封、扣押、冻结涉案款物，严禁泄露企业商业秘密等涉密信息，严禁领导干部违规插手干预或过问案件，等等。

公正司法。公正司法的关键是护产权、保契约。加强产权司法保护，坚决防止地方保护主义和部门主义对司法审判的干预，确保法律适用统一，确保司法机关依法独立公正行使审判权、检察权。加强高新技术、新兴产业、未来产业等领域知识产权司法保护，强化对中小投资者和民营企业的司法保护，严格落实“罪刑法定”“疑罪从无”原则，切实保护企业家人身和财产安全。完善知识产权保护机制，强化知识产权审判，完善知识产权快速审查、快速确权、快速维权机制，提高侵权赔偿上限，显著降低维权成本，加强对侵权行为的打击力度。大力推进“智慧法院”建设，通过在线立案、在线庭审等方式，缩短案件审理周期。推动人工智能与司法审判工作深度融合，实现案件办理全流程人工智能辅助。强力解决“执行难”问题，确保胜诉当事人的合法权益及时兑现。

全民守法。全民守法的核心是要建信用、促和谐。建设社会信用体系，健全全国统一的企业和个人信用信息共享平台，完善守信联合激励和失信联合惩戒机制。深化数字法院建设，培育国际一流仲裁机构，支持市场化运作的商事调解组织。与国际政府间知识产权机构建立联合调解机制，采用与国际接轨的调解规则、调解文本、调解收费、调解程序，制作国际调解机构与国内调解组织达成共识的统一文书、适用统一规则。推广商事仲裁与调解，鼓励企业通过非诉讼的仲裁、调解等机制解决纠纷。完善公共法律服务体系，如青岛市建设涉外法律服务高地。建设中央法务区，集聚优质律师事务所，为企业“出海”提供专业的跨境合规与海事法律服务。构建疑难复杂营商环境问题法治会诊解决机制，建设营商环境问题受理平台，形成问题受理、核实处置、法治会诊、跟踪监督、回访评价全流程闭环管理。培育法治文化，推动企业家形成遇事找法、解决问题靠法的思维习惯。

（三）以稳定扩大制度型开放提升国际化水平

主动对接国际高标准经贸规则。加快推进制度型开放，主动对接国际高标准经贸规则，在规则、规制、管理、标准等方面加快与国际接轨的步伐，在产权保护、产业补贴、环境标准、劳动保护、政府采购、电子商务与数字贸易、金融领域、服务业开放等方面与国际最高标准经贸规则相通相容，打造透明稳定可预期的制度环境。严格遵守通过多边与诸边谈判而确立的最高标准的国际贸易规则与投资规则，实施准入前国民待遇、营造公平准入的市场环境，推进公平竞争与竞争中性，全方位推进政府信息公平透明，将边境间规则延伸至边境内规则、加大对政府内部规则与内部流程的约束，遵守各类绿色、低碳环境标准，按照国际劳工标准强化劳动权益保障，强力促进海关管理与贸易便利化，等等。例如，海南省 2024 年以来主动对接国际高标准经贸规则，聚焦实现贸易、投资、跨境资金流动、人员进出、运输来往自由便利和数据安全有序流动，积极开展《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）、《数字经济伙伴关系协定》（DEPA）规则先行先试，落实《海南省对接〈数字经济伙伴关系协定〉（DEPA） 先行先试任务举措（2024-2025）》，加快推进电子单据、电子签名互认试点，深化海南服务业扩大开放试点，开展增值电信业务扩大对外开放试点，编制数据出境负面清单等。

提升贸易便利度。提升贸易与投资便利化的核心是降低跨境交易的成本与复杂性。例如，北京市亦庄经济技术开发区通过提高境外参展补贴比例、给予海关认证经营者（AEO）企业资金奖励等方式直接支持企业开拓市场。进一步削减外资准入负面清单，大力发展服务贸易，完善跨境服务贸易清单管理制度，推进服务贸易标准化便利化。推进跨境投融资便利化，落实外商投资企业境内再投资免于登记、便利外资利润境内再投资、提高跨境融资便利化额度等外汇管理便利化政策。推进跨境贸易便利化，持续优化进出口通关流程，进一步压缩进出口通关时间，降低跨境贸易成本，推广应用国际贸易“单一窗口”。

优化涉外服务。健全外商投资服务保障体系，全面落实国民待遇。建立外贸综合服务平台，推动内外贸易法律法规、资质标准、规则与信用体系对接。持续优化境外投资管理和服务，实施外国企业直接登记制度，设立境外投资服务窗口。优化招商引资工作机制，健全招商项目全生命周期跟踪服务机制。逐步开放境外律师执业等领域，扩大境外人员参加职业资格考试、单向认可境外职业资格的数量和范围。完善国外对我出口管制应对工作机制及贸易救济机制，健全贸易摩擦预警体系和法律服务机制。

完善人才公共服务。着眼引育世界优秀人才，完善国际人才引进、培养、使用、评价、激励机制。改善国际化人才的教育、医疗、居住环境，在签证、居留、子女教育、医疗保障等方面提供更多便利。推动优化常用生活服务软件外国用户使用体验，打造具有国际竞争力的人才高地。例如，北京市考虑到外籍人士支付习惯，首创通信卡和银行卡“两卡”跨界融合等一站式服务，使外籍人士一部手机即可畅游北京。着力解决语言障碍、实名认证程序繁琐不便等问题。提升城市国际化水平，建设好国际化的社区、学校、医院，营造包容的文化氛围。完善海

外引进人才支持保障机制，加快形成中国特色的人才签证、绿卡和居留政策，建立统一的国外人才特别是高层次人才及其家庭在华长期居留、永久居留制度，建立高技术人才移民制度。

提高企业感受度。打造国际化一流营商环境要以企业感受度为重要衡量标准，切实解决企业反映的各种重点难点问题，不断推动制度创新与服务提速，使全球投资者和创新者都能平等准入、高效运作、公平竞争与安心发展。世界银行 2023 年 5 月发布的营商环境新评估体系中，首次纳入“企业感受度”指标并在整个营商环境评估中分值占比达 27%。企业感受度已成为衡量营商环境优劣的关键标尺，我国多地已将其深度融入改革实践。比如，上海市在《关于加力提速推进 2025 年优化营商环境“十大攻坚突破任务”的通知》中，就着力提高企业感受度，加大力度解决企业反映的重点难点问题；围绕企业反映政策“找不到”“看不懂”“用不上”“用不畅”等问题，上线“随申兑”一口查询申兑平台，推出科学精准设定政策申请条件和范围的“政策演算器”，持续扩大“免申即享”服务范围；围绕解决涉企行政检查重复查、多头查等问题，优化完善“检查码”系统功能，推动各行业尽快建立“无感监管”“无事不扰”双清单；围绕解决信用风险评级分散化、碎片化问题，健全“综合+行业”企业公共信用评价体系，完善企业信用风险“精准画像”；围绕网络舆论环境方面存在的问题，加强涉企侵权信息处置，推出《涉企侵权信息处理服务包》2.0 版等等。

加强街镇营商环境建设。街镇营商环境建设是营商环境建设的重要内容，也是营商环境建设方面的薄弱环节。要打通一流营商环境建设的“最后一公里”，就要加强街道、乡镇营商环境建设。优化街道乡镇企业服务功能，推进基层公正文明执法，做实“街镇吹哨、部门报到” 机制，发展活力街区，积极组织街镇对各级部门支持街镇营商建设的情况开展反向评价。

（节选自 李军鹏《打造市场化法治化国际化一流营商环境》，《国家治理》2025 年第 21 期）

第二部分 经典·重点

【编者按】营商环境是激发市场主体活力、推动经济高质量发展的关键制度安排。在全球百年变局与新一轮科技革命交织的背景下，如何通过营商环境治理的系统性升级，有效应对不确定性风险、培育新质生产力、提升治理韧性与数字化水平，已成为理论界与实务界共同关注的重大议题。营商环境治理正从传统的流程提效、要素叠加范式，迈向系统集成、动态适应与价值共创的新阶段。这一转向不仅回应了高质量发展与新质生产力培育的时代命题，也为构建中国特色的营商环境知识体系提供了有益的理论探索。

营商环境生态如何驱动城市经济韧性提升？——基于复杂系统观的组态分析

城市作为现代经济发展主阵地，其经济发展遭受公共卫生事件、极端天气和贸易摩擦等外部冲击，不同城市应急管理和复原速度表现不同。学界关注哪些因素使城市经济面对外部风险冲击更具韧性。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》提出韧性城市建设目标，提升经济韧性是韧性城市建设重要部分，是完善城市治理、助推经济高质量可持续发展的必然之举。

城市经济韧性建设是整合城市系统能力和资源应对内外部变化与扰动的过程，城市资源供给与配置受区域营商环境生态要素协同作用影响。很多城市发布优化营商环境的条例或措施以提高资源供给与配置效率、驱动经济韧性提升。但现有研究多从要素视角聚焦单一要素与经济韧性关系，而营商环境是复杂系统，各要素相互依赖协同，共同演化出区域差异化多元生态系统。协同效应要求探索导致高城市经济韧性的营商环境要素组态，组态视角为复杂机制分析提供适宜角度。

目前，营商环境生态如何影响城市经济韧性、不同要素组态有无等效影响、如何调整营商环境生态提升城市经济韧性等问题尚无研究很好解答。本文构建“过程—状态”二维体系，结合模糊集定性比较分析（fsQCA）和必要条件分析（NCA）方法，探究营商环境生态要素及其组态对城市经济韧性的复杂影响机制。

一、内在逻辑与模型构建

（一）城市经济韧性的界定

现代韧性理论源于 Holling 的生态系统韧性研究，认为韧性是生态系统在外部冲击下具备的抵抗外生冲击、维持功能运转和快速复苏的能力。城市经济韧性作为城市韧性的子系统，受外部冲击后如何快速复原、恢复经济活力是当前关注的热点。Martin 和 Sunley 从产业结构等角度提出了区域经济韧性的分析框架，将经济韧性阐释为抵御力、恢复力、适应力和更新力。在此基础上，本文整合抗风险过程和产业结构视角，将城市经济韧性定义为：城市经济系统在应对外部冲

击时，优化内部要素资源配置，推动产业结构的调整或升级，消减冲击带来的负面影响，使城市经济快速恢复至原先水平，实现经济的持续稳定增长。

（二）营商环境生态塑造城市经济韧性的内在逻辑

营商环境生态是连接、整合经济体要素系统的“黏合剂”。在城市遭受外部冲击时，良好的营商环境生态可以发挥“黏合”作用，协同优化配置各方面生产要素，加速要素在产业间的流动，刺激经营主体扩大生产规模，带动劳动生产率和全要素生产率的提高。

从理论溯源来看，现有理论主要从过程与状态两个视角阐释城市经济韧性的重要特征。基于过程视角的研究主要依据弹性风险管理理论，指出城市经济韧性建设是一个不断抵御风险、恢复调整并在风险中吸收发展的动态过程。基于状态视角的研究主要依据演化经济地理理论，认为城市产业结构是影响经济韧性的关键。而复杂系统观则认为，城市经济韧性建设是一个复杂的系统演化过程。本文基于复杂系统观、交易成本理论、弹性风险管理理论和演化经济地理理论，构建“抗风险过程—产业结构状态”二维体系。

经营主体是优化产业结构、畅通经济循环的微观基础。弹性风险管理理论强调经营主体应“由内到外”地提升应对外部环境不确定性的能力。演化经济地理理论认为城市产业结构的优化升级促使城市经济系统达到稳定发展的均衡状态。不同类型、不同规模的经营主体组成多样化的产业结构，可以带动要素资源的协同优化与配置，防止产业单一造成的消极“锁定”，钝化外部冲击造成的经济波动，提升经济韧性。

在抗风险实践中，城市经济恢复正常运行需要大量资本投入，产业结构的调整或升级可以促进要素资源在各环节的协同优化配置。良好的营商环境一方面可以促进信息和技术交换，使产业间形成互补；另一方面，经营主体可以对宏观环境做出正确预期，减少非生产性支出，塑造更优的发展状态。优化营商环境可以通过推动产业结构调整或升级，优化要素资源配置，激发经营主体活力，提升应对外部冲击的抗风险弹性，驱动城市经济韧性提升。

（三）营商环境要素及其组态驱动城市经济韧性提升的复杂机制

1.营商环境各单一要素与城市经济韧性的关系

先前研究关注到了营商环境各单一要素与城市经济韧性的关系，对驱动机制进行了详细论证，为本文在组态视角下开展研究提供了理论依据。

公共服务与城市经济韧性：公共服务的供给差异可能造成生产要素组合失衡，加剧区域经济体间创新驱动和转型升级进程的分化。充足的公共服务供给可以为经营活动提供有力支持，引导其投资区位的选择向当地倾斜，促使先进生产要素向同一空间集中，加快创新驱动区域经济进程，提升城市经济韧性。

人力资源与城市经济韧性：人力资源决定了经营主体获取人力资本的成本。高水平的人力资源储备不仅降低了企业招聘和培训的成本，更重要的是为城市在遭受冲击后快速恢复生产提供了人力资本保障。高素质劳动力能够更快适应产业结构调整的需要，推动经济恢复。

市场环境与城市经济韧性：市场环境反映了市场在资源配置中的作用程度。良好的市场环境可以降低制度性交易成本，促进要素自由流动，激发经营主体活力，使资源能够从低效率部门向高效率部门流动，从而提升城市经济系统的适应能力和恢复能力。

创新环境与城市经济韧性：创新环境为经营主体提供技术升级和模式创新的支持。在外部冲击后，创新能力强的城市能够更快地开辟新的增长路径，实现从旧产业结构向新产业结构的跃迁，从而表现出更高的更新力和适应力。

金融服务与城市经济韧性：金融服务缓解了经营主体的融资约束，特别是对中小企业和创新型企业的资金支持，为其开展创新与研发活动提供资金保障。充足的金融资源使企业在冲击期间能够维持运营，在冲击后能够快速扩大生产，提升城市抗风险能力。

法治环境与城市经济韧性：法治环境保障了合同的执行和产权的保护，降低交易中的不确定性，增强经营主体的长期预期。稳定的法治环境使企业敢于进行长期投资，也有助于在危机期间维护市场秩序。

政务环境与城市经济韧性：高效的政务环境减少了经营主体与政府打交道的成本和时间，提升政策执行的透明度和稳定性。在应对危机时，政府能够快速响应企业需求，提供精准的政策支持。

2.组态视角下的理论模型

从城市经济韧性的重要特征来看：首先，从城市抗风险过程出发，城市经济韧性主要体现为城市应对外部冲击时表现出来的抵抗风险能力、恢复调整能力和吸收发展能力。其次，从城市产业结构状态出发，城市经济韧性主要体现在外部冲击下城市经济系统的产业相关多样化和生产要素组合合理化程度。

为更加全面地揭示城市在抗风险全过程中所展现出的韧性特征，本文从抗风险过程和产业结构状态两个方面探讨营商环境要素间的“组合效应”：一方面，从“抗风险过程—生产要素配置合理化”子体系出发，城市通过优化市场环境，使市场在劳动力配置过程中更好地发挥决定性作用，可以促使高技能的劳动力要素流向市场，提高城市人力资源水平。随着人力资本的不断积累，加之良好的创新环境和金融服务解除了创新型经营主体的融资约束，为其开展创新与研发活动提供资金保障，经营主体应对外部冲击时的风险抵御能力、恢复调整能力得以提升，从而赋予了城市自我吸收发展的能力，提高城市经济韧性。

另一方面，从“抗风险过程—产业相关多样化”子体系出发，一个具有良好的法治环境、政务环境以及较高的公共服务水平的城市，经营主体能够以较低的交易成本公平地获取生产要素，公开透明地获取市场资源信息，进而自发地推动旧产业的淘汰和以高技术产业为主的新产业的创生，促使城市快速进行产业结构调整，提高城市应对冲击的敏感度以及在冲击后的恢复力。产业结构“锁定”状态的破除，可以促进城市从一个平衡状态向更高级别的平衡状态转化，打破原有路径依赖，驱动经济韧性提升。

由于城市发展存在异质性，不同城市经济韧性的提升可能遵循不同营商环境要素复杂组合的驱动路径。基于复杂系统观和组态视角，本文构建了城市经济韧性的“抗风险过程—产业结构状态”二维体系，并进一步归纳出城市经济韧性的6种复杂驱动模式，包括抵抗风险型、恢复调整型、吸收发展型等，每种模式在要素合理化配置和产业结构优化方面各有侧重，相应采取不同的典型策略。

二、研究设计

（一）研究方法

本文采用NCA和fsQCA相结合的方法。NCA用于分析单个营商环境要素是否构成城市经济韧性的必要条件；fsQCA用于分析营商环境要素组态与城市经济韧性间的充分关系。同时，采用偏离—份额分析法辅助城市经济韧性的测量。

（二）数据收集与测量

本文整理了2017—2018年地级及以上城市的宏观数据，最终产生245个城市的研究样本。数据主要来自EPS全球统计/分析平台、“中国城市数据库”等。城市经济韧性采用经典文献的测算方法，结合shift-share分析和熵权法进行测度，值域为[0,1]。营商环境各要素指标参考李志军的城市营商环境评价体系，通过加权计算得出公共服务、人力资源、市场环境、创新环境、金融服务、法治环境、政务环境7个一级指标得分。校准采用直接校准法，以75%、50%、25%分位数值作为完全隶属、交叉点和完全不隶属的阈值。

三、数据分析与实证结果

（一）单个条件的必要性分析

在分析充分条件前，需要对必要条件进行分析。NCA方法通过分析单个前因条件的效应量与显著性，定量评估各前因条件产生结果的必要性。当效应量不小于0.1，且蒙特卡洛仿真置换检验显示效应量显著时，即可认定为必要条件。分析结果显示，人力资源、金融服务、法治环境、政务环境的结果虽然较为显著，但效应量太小（d<0.1），不构成城市经济韧性的必要条件。而公共服务、创新环境和市场环境的结果均不显著且效应量低，均不构成必要条件。

瓶颈水平分析显示，若要达到90%的城市经济韧性水平，仅需0.9%水平的创新环境，其他6个要素均不存在瓶颈水平。进一步地，采用fsQCA方法对各个条件是否为构成高或非高城市经济韧性的必要条件进行检验，结果显示所有前因条件必要性的一致性水平均低于0.9，与NCA分析结果一致，说明任何单一营商环境要素均不构成高或非高城市经济韧性的必要条件。这意味着，提升城市经济韧性不能依赖单一要素的单兵突进，而需要多要素协同发力。

（二）条件组态的充分性分析

本文采用fsQCA3.0软件进行条件组态的充分性分析。将频数阈值设定为2，原始一致性阈值设定为0.80，PRI阈值设定为0.70，得出高与非高城市经济韧性的营商环境组态。高城市经济韧性存在4种组态，非高城市经济韧性存在4种组态。

高城市经济韧性的组态特征：从单要素的视角看，高城市经济韧性的组态均存在高人力资源和高金融服务，这表明人力资源和金融服务在塑造高城市经济韧性上发挥核心作用；高城市经济韧性的组态均不存在非高公共服务，这意味着公共服务在提升城市经济韧性上发挥保障性作用。

从要素组合视角看，第一，比较组态 1、2、3 可知，在高人力资源、高市场环境和高金融服务基础上，城市通过不同营商环境单一要素组合能提升经济韧性。组态 2 和 3 中，市场环境和创新环境影响重要，但组态 4 缺这两要素时，其他要素组合合力也驱动经济韧性提升，印证上述观点。第二，比较组态 1 和 2，在具备高水平公共服务、人力资源、市场环境和金融服务时，创新环境和政务环境对城市经济韧性作用不显著。第三，比较组态 2 和 3，在具备高水平人力资源、市场环境、创新环境和金融服务时，公共服务和政务环境在提升城市经济韧性上有替代效应。

高城市经济韧性的四种营商环境生态：

1.依托基础要素的市场驱动型营商环境生态（组态 1）。该组态反映在高公共服务、高人力资源、高市场环境、高金融服务以及非高政务环境下，城市具备高经济韧性。这类城市合理运用要素资源基础，降低交易成本，激发经营主体活力，快速从风险中恢复。这一生态符合恢复调整型生产要素合理化配置模式。

2.依托基础要素的创新市场驱动型营商环境生态（组态 2）。该组态反映在高公共服务、高人力资源、高市场环境、高创新环境以及高金融服务的营商环境下，城市具备高经济韧性。这类城市受外部扰动影响较小，发展水平较高，可以利用多重优势推动新旧产业更替，通过多样化产业结构探寻新增长路径。这一生态符合吸收发展型产业结构优化模式。

3.政府助力下的创新市场驱动型营商环境生态（组态 3）。该组态反映在高人力资源、高市场环境、高创新环境、高金融服务、高政务环境以及非高法治环境的营商环境下，城市具备高经济韧性。这类城市具备一定产业基础，注重发挥市场机制吸引产业集聚，快速从风险中恢复。这一生态符合恢复调整型产业结构优化模式。

4.政府助力下的要素驱动型营商环境生态（组态 4）。该组态反映在高公共服务、高人力资源、高金融服务、高政务环境、非高市场环境以及非高创新环境的营商环境下，城市具备高经济韧性。这类城市难以有效抵抗风险，需要坚持要素配置策略，推进政务环境与公共服务建设，保持基本职能。这一生态符合抵抗风险型要素合理化配置模式。

非高城市经济韧性的启示：非高城市经济韧性的组态分析显示，在缺乏其他营商环境要素的情况下，即使城市拥有较高水平的某一单一要素，也不会提升高城市经济韧性。这些城市应因地制宜地选择适合自身的发展路径，带动其他要素水平的协同提升。

（三）稳健性检验

校准标准的不同会影响研究样本的归属情况，而一致性水平的改变会影响真值表行的数量，均会对研究结果产生影响。本文使用改变校准阈值、调整一致性水平的方法进行稳健性检验。首先，使用 80%/20%代替 75%/25%作为完全隶属、完全不隶属的阈值，保持交叉点阈值等其他因素不变，对高与非高城市经济韧性再次进行组态分析。相较于改变校准阈值前，总体解的一致性和覆盖度均发生了细微的变化，高城市经济韧性的组态基本包括了原有组态，具有清晰的子集关系。其次，将一致性水平由 0.80 降低至 0.75，或将 PRI 一致性水平由 0.7 降至 0.65，高城市经济韧性的组态基本一致。因此，在改变校准阈值或调整一致性水平后，本文的研究结论并未发生实质性变化，结果稳健。

四、进一步分析：营商环境生态驱动城市经济韧性提升的传导机制

为进一步检验产业结构在营商环境生态与城市经济韧性间的传导作用，本文结合 fsQCA 和倾向得分匹配（PSM）方法进行阐释。

首先，采用 fsQCA 分析高水平产业结构的营商环境组态，得出高级化产业结构的营商环境生态及代表性城市。其次，运用 PSM 方法，将具备高级化产业结构的城市视为实验组，不具备的视为控制组，进行反事实分析。平衡性检验显示，匹配后产业结构变量的偏倚度得到改善，两组差异不再显著，匹配效果理想。最近邻匹配方法的平均效应值估计表明，具备高级化产业结构的城市经济韧性水平显著高于控制组。

综上，营商环境各要素发挥协同作用，实现城市经济系统内部要素的合理配置，调整或升级产业结构，进而提升城市经济韧性。这一传导机制得到了实证支持。

五、结论与启示

（一）研究结论

基于理论分析和实证结果，本文的主要研究结论如下：

第一，营商环境单一要素并不构成高城市经济韧性的必要条件，但公共服务、人力资源和金融服务要素在塑造高城市经济韧性上发挥着重要作用。这意味着，任何单一要素的优化都无法单独实现高韧性目标，需要多要素协同配置。

第二，营商环境各要素“多重并发”，形成高城市经济韧性的多样化组态，即通过营商环境要素间的组合优化效应或替代效应提升城市经济韧性水平。高城市经济韧性的 4 种营商环境生态——依托基础要素的市场驱动型、依托基础要素的创新市场驱动型、政府助力下的创新市场驱动型、政府助力下的要素驱动型——体现了实现高城市经济韧性的多元化路径。

第三，良好的营商环境生态能够驱动产业结构升级，进而提升城市经济韧性。这一传导机制的证实，揭示了营商环境影响城市经济韧性的中间路径。

（二）理论贡献

首先，以往研究城市经济韧性的文献多基于单项因果关系视角，分析营商环境单一要素优化对城市经济韧性的驱动作用。而本研究发现，高城市经济韧性是营商环境各要素优化匹配的复杂结果，单一要素优化未必提升城市经济韧性。所

以，要打造完善的配套经营设施、充足的人力资本储备和通畅的融资渠道，发挥各要素协同效应。该研究体现了营商环境提升城市经济韧性的形成逻辑，推动了城市韧性领域研究进展，对揭示营商环境生态与城市经济韧性间的复杂机制有重要理论价值。

其次，城市经济韧性的塑造是不断以非线性方式变化的高度复杂系统，其形成往往涉及多要素的组合演进。本文基于“抗风险过程—产业结构状态”二维体系，分析了营商环境生态驱动城市经济韧性提升的内在逻辑，为营商环境要素协同配置提升城市经济韧性提供了必要的解释。研究进一步印证了营商环境是一个综合性的复杂生态系统，其优化存在多元路径。研究发现拓展了城市经济韧性研究的理论宽度，为城市决策者优化营商环境、塑造高城市经济韧性提供了启示。

再次，现有文献未很好回答营商环境这一复杂生态系统各要素协同组合对城市经济韧性的复杂影响。本文通过产业结构传导作用构建营商环境驱动城市经济韧性提升的逻辑链条，为营商环境生态提升城市经济韧性机制提供科学解释。研究证实产业结构优化在该过程中的中间机制，拓宽演化经济地理理论在城市经济韧性研究领域的解释范围，有助于丰富营商环境提升城市经济韧性的理论认识。

最后，高城市经济韧性的塑造往往是多元主体、多要素组合的共同演进，各经济主体、资源要素与外部环境间的复杂关系对城市经济韧性的影响需要采取整体视角和组态分析方法。本文率先将 NCA 与 fsQCA 方法相结合，定量与定性相结合对高或非高城市经济韧性的营商环境生态进行分析，拓展了城市经济韧性研究领域的新视角和新思路，有助于推动营商环境和高城市经济韧性间必要和充分两种关系研究的进展。

（三）实践启示

基于组态分析结果，本文提出以下启示与建议。

第一，系统地优化营商环境，促进地区营商环境生态要素水平的协同提升。各城市需要将营商环境视作一个生态系统，从政府、要素、市场、创新等多维度全面优化营商环境。为此，政府在制定政策时，需要以经营主体需求为导向，持续推进“放管服”改革，提升政府监管效能和服务效率。政府要厘清与市场的边界，推动有效市场和有为政府更好结合，为经营主体营造公平、宽松的发展氛围，进而积极培育和壮大经营主体，服务于经济社会发展。此外，政府还需要优化政务环境，公平公正地对待各类所有制参与主体，达到政府与企业双赢的目的，不断激发企业创新创造活力。

第二，以产业结构的调整或升级为导向优化营商环境。各城市需要着力促进要素资源合理化配置和产业相关多样化，优化营商环境以调整或升级城市产业结构。为此，政府在制定政策时，需要充分了解自身产业结构现状，在实践中总结不足并针对性地采取合适的营商环境优化措施，在发挥市场要素在资源配置中的决定性作用的前提下，引导要素资源向更优的产业结构方向进行配置，吸引优势产业在空间上集聚，推动产业相关多样化，以此不断塑造城市经济韧性。

第三，兼顾营商环境生态的整体优化和单一要素的保障性作用，在实践中探寻适应城市自身发展的营商环境生态。对于营商环境某些要素缺失或不足的城市，应发挥其他要素组合驱动城市经济韧性提升的协同效应，以防纯粹地照搬其他城市的营商环境生态或模仿营商环境优化措施实现自身城市经济韧性的建设。要充分认识到自身发展的不足，在改革实践中探寻合适的发展路径，并注重营商环境某些单一要素在塑造高城市经济韧性上发挥的保障性作用，完善基础设施配套建设，加大人才引进力度，着力优化金融服务。

具体而言，组态 1（资源型城市）应认识自身优势与目标，释放优势吸引产业和要素集聚，激发主体活力，以市场发展驱动经济韧性提升；组态 2（高发展水平城市）需寻找创新突破点，加大科技创新，扶持新型产业，以创新市场营造驱动经济韧性提升；组态 3（中等发展水平城市）要引导要素流向创新主体，为新兴产业提供政策扶持，以创新市场营造驱动经济韧性提升；组态 4（欠发达城市）应把握自身发展情况，提升政府监管和服务效能，加大公共服务投入，以融洽政商关系驱动经济韧性提升。

（节选自赵云辉、梁宇奇、冯泰文、杜运周《营商环境生态如何驱动城市经济韧性提升？——基于复杂系统观的组态分析》，《管理评论》2025 年第 37 卷）

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

2023 年 9 月，习近平总书记在黑龙江考察时强调“加快形成新质生产力”。此后，在二十届中央政治局第十一次集体学习时，总书记进一步强调发展新质生产力要全面深化改革，形成与之相适应的新型生产关系。党的二十届三中全会通过的《决定》提出要加快形成与新质生产力更相适应的生产关系，促进生产要素集聚，提升全要素生产率。新形势下，深化体制机制改革促进新型生产关系形成的途径是什么？如何打通束缚新质生产力发展的堵点、卡点，让生产要素顺畅流动？《决定》强调营造一流营商环境，为回答上述问题指明方向。那么，优化营商环境与新型生产关系有何逻辑关系？怎样通过营商环境建设消除堵点、卡点，促进新型生产关系与新质生产力适配互动的良性循环？回答这些问题，需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.塑造新型生产关系的理论逻辑

历史唯物主义认为，生产力与生产关系相互作用。生产力的发展有其内在规律，生产关系是人们在物质资料生产过程中形成的社会关系，包括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。当生产力发展到一定阶段，便同现存的生产关系发生矛盾，推动经济基础的变革。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。

新质生产力是在传统生产力基础上的超越与变革，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，各要素之间相互关联。新质生产力的发展客观上要求现有的生产关系进行相应调整，使所有制结构、分配制度、市场机制等与新质生产力的特点更相契合。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。

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与广泛应用，促使生产要素发生变化。过程中，数据成为新型要素，劳动者转变为新型劳动者，工作形态更灵活多样；劳动资料数字化、智能化；劳动对象呈现高技术性和非物质化趋向；企业形态多元、多样、灵活，大量企业借助大数据和互联网形成共生价值循环体系。数字技术催生新产业、推动原有产业转型升级，使生产组织方式和结构改变。

生产力向新质生产力跃升，客观上要求生产关系相应调整：需形成高效规范、公平竞争、充分开放且范围广大的市场，以实现产品和服务交换；要求不同产业、区域的生产、交换等环节更好链接协作；要高效配置新生产要素并获取收益；需调整主要生产要素的配置结构与方式、要素收入分配政策等。若生产关系各方面不能及时调整形成新型生产关系，会束缚和阻碍新质生产力发展。

3.生产关系优化的实践逻辑

改革开放以来，中国经济社会发展成就瞩目，根本原因是深化改革，让生产关系适应生产力发展，促进生产要素流动配置。中国建设与改革过程，是调整生产关系、破除体制机制障碍、释放市场活力的过程。从人类发展看，重大科技进步提升生产力，进而催动生产关系变革，科学合理的生产关系才能推动生产力突破。在世界变局加速、我国改革发展不确定因素增多、新一轮科技革命迭代的背景下，需调整生产关系，塑造适应新质生产力的新型生产关系，为其发展提供制度环境、经济激励和发展路径。加快形成新型生产关系，是新时代解放发展生产力的客观要求，也是推动高质量发展、实现中国式现代化的必然选择。

（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，主要内容上，营商环境是生产关系的直接体现。生产关系关键是生产资料归属与支配，营商环境关键是产权保护，国务院条例明确保护市场主体权益。营商环境涉及产权保护、市场准入等生产关系。

第二，具体表现形式上，良好生产关系要求平等、合作、互助，各所有制经济主体权利平等受保护，政府依法行使公权力。法治化、市场化和国际化的营商环境强调市场主体地位平等、公平竞争，制度性交易成本体现背后的生产关系。

第三，对生产力的作用上，优化营商环境和塑造新型生产关系都能促进新质生产力发展。良好营商环境可降低企业行政性壁垒和交易成本，提升创新活力，促进技术进步，推动生产力新质化；还能促进人力资本升级，提高企业生产经营效率，提升全要素生产率，对消除寻租、促进创新有积极作用。

2.营商环境再升级是形成新型生产关系的抓手

营商环境再升级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。它与新型生产关系塑造具有共生互动关系：塑造法治化、市场化、国际化一流营商环境的过程，就是形成新型生产关系的过程。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。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和改革。

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

新型生产关系的调整与完善是复杂系统工程，涉及多部门、多领域及复杂利益关系。与生产关系相比，营商环境有系统、具体、可量化的指标体系与评价标准，更易测度、评价和比较。其一，全国及各地营商环境现状及变化易观测、比较和评价，差距与不足易识别。其二，营商环境对新质生产力的作用程度易观测度量和计量分析，不利于新质生产力发展的障碍与瓶颈易甄别排查。更重要的是，国家有营商环境建设综合性法规，地方也出台了具体优化条例，按法规、标准和指标体系推进建设，利于对标评比、以评促改促优。最后，通过营商环境再升级促进新质生产力发展的措施更具体、易操作，能精准落实。

二、营商环境再升级的迫切性与必要性

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 位提升到了 2020 年的第 31 位，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“纳税”指标虽有提升但依然在第 105 位，低于很多发展中国家。

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，市场准入尚存在较为严重的“区域壁垒”和“地方门槛”。就世界银行公布的情况看，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。从世界银行 2015 年度和 2019 年度的营商环境报告看，“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。“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。国内研究也表明，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。

3.不同地区和不同所有制领域的营商环境具有不平衡性

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”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，各等级间存在较大差距。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。

较差的营商环境往往不利于民营企业的发展。研究显示，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。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

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。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

1.提高市场化程度——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发展需求为导向，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——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家合法权益的保护，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——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——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作出具体部署。各地应贯彻落实全会精神，促进营商环境升级。首先，要广泛深入学习领会贯彻全会精神，通过宣传和学习提高干部政策执行能力，增强社会各界认同感和参与度，确保政策执行不走样。其次，要重实效，严防形式主义，各级政府加大政策落实力度，打通堵点，杜绝懒政怠政行为。再次，要避免简单化和“一刀切”，根据当地情况灵活落实政策，在重点领域和关键环节发力。最后，要定期总结评估贯彻落实情况，对标先进地区经验，查找不足并完善措施。

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。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。关键是要补短板、填洼地，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，精准定位、精准施策、精准发力。

具体而言，东北地区“市场环境”指数低于全国平均水准，市场作用是东北地区营商环境建设的突出短板，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。北京、上海等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，在自贸区、产业园区的国际化水平提升方面重点施策。中部地区应加大对民营企业、中小企业的支持力度，努力吸引外资企业投资。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的侧重点

第一，规范政府行为，提高政务环境质量。一是规范政府权力，防腐反腐，提高政府清廉程度与服务质量效率；二是通过法治规范各权利主体责权利，防止政府权力滥用、行为越界，保护公民和企业权益。经济下行时，要处理好政府与市场关系，发挥市场决定性作用和政府作用，减少对市场主体的管制干预，给市场和企业发展创造空间。政府应扩大政务公开，落实守信践诺，提升社会公信力。

第二，市场环境建设侧重产业行业开放平等、城乡融合畅通。一方面，减少行政和国企垄断，开放市场准入，让各类市场主体平等竞争，降低部分行业民营企业准入门槛；另一方面，消除城乡要素流动壁垒，促进全国统一大市场形成，提高农村收入和消费水平。

第三，以基层为重点，加强县域营商环境建设。县域基层法治、治理和基础设施较薄弱，营商环境建设对城乡融合等至关重要。提升县域营商环境，能吸引投资和要素集聚,促进要素流通与配置,增加就业,促进消费和新质生产力发展。应重视县域营商环境，将优化重心向县域转移，各界也应关注县域情况，研究、测评和比较范围延伸至县域、乡镇。

四、结论

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。

中国营商环境建设虽已取得重大成就，但与新质生产力发展要求和推进中国式现代化的目标相比，仍存在不平衡性、不充分性以及低适配性等差距。因此，应将营商环境再升级作为战略重点，从市场化、法治化、国际化三个维度发力提升营商环境质量，同时各地要结合自身实际精准施策，贯彻落实党的二十届三中全会精神。通过综合施策消除营商环境短板，打通束缚新质生产力发展的堵点、卡点，从而促进新型生产关系的形成和新质生产力的加速发展。

（节选自王哲琦、杨兰品《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》，《山东大学学报（哲学社会科学版）》2025 年第 4 期）

数字营商环境：理论逻辑、实现机制与优化路径

营商环境是国家竞争优势的重要来源。随着新一代数字技术的加速发展和广泛应用，我国数字经济取得蓬勃发展，数字社会持续深刻变革，数字政府建设初见成效,传统营商环境也在内容和形式上面临升级重构,数字营商环境应运而生。2023 年,世界银行推出全新营商环境评价体系 B-READY,其中“数字技术应用”作为跨领域主题贯穿于整个指标体系之中。自 2017 年起，世界银行还专门设计了数字营商指标体系，涵盖网络联接、数据隐私与安全、物流、支付、数字市场监管五个一级指标。可见，数字营商环境建设已在全球范围内得到重视。

学界对于数字营商环境的研究处于起步阶段，已有研究主要从概念内涵、生成逻辑、构建路径、评价体系等视角展开。学者们对数字营商环境的理解大致可分为“数字营商+环境”和“数字+营商环境”两类观点，前者是指为适应数字经济发展而构建的营商环境，后者是指营商环境的数字化改造升级。总体来看，已有研究对数字营商环境主题展开了初步理论探讨,但在其区别于传统营商环境的本质特征、变革逻辑、重构机制等方面仍缺乏系统性的理论阐释。鉴于此，本文

着眼对数字营商环境的本质特征、变革逻辑进行探讨，尝试搭建数字营商环境建设的理论框架，并在此基础上探讨当前我国数字营商环境建设的困难挑战，提出优化路径。

一、数字营商环境的革新特征

数字营商环境至少包含两个方面的内涵：一是数字经济面临的营商环境，即为了满足数字经济主体发展需要对传统营商环境进行升级重构而形成的新型营商环境，强调的是重点服务对象；二是数字技术赋能的营商环境，即充分应用新一代数字技术和数据要素对传统营商环境的全面优化改造，其重点应用领域是数字政府建设，强调的是重点工具手段。因此，可以将数字营商环境定义为：充分利用数字技术和数据要素助力数字政府和数字治理体系建设、充分适应数字经济和数字社会发展需要、充分满足各类市场主体发展诉求的新一代营商环境。

在治理目标、治理理念、治理架构和治理模式等方面，数字营商环境均表现出异于传统营商环境的显著特征。

（一）治理目标：由改善个体向优化生态转变

传统经济时代，企业对生产成本更加敏感，传统营商环境建设以提高政府效率、提升市场主体便利度为核心目标。数字经济时代，越来越多的企业对制度性因素决定的交易成本更加敏感，数字营商环境除了关注微观市场主体的便利度等效率指标外，还更加关注整体制度环境的构建和市场生态的优化，包括市场准入的开放平等、市场竞争的公平有序、宏观政策的平稳可持续等。因此，数字营商环境比传统营商环境涵盖的内容更多、维度更广，更加注重整体性的制度环境构建。

（二）治理理念：由聚焦监管向规制平衡转变

传统营商环境主要聚焦监管问题，强调通过优化监管方式、提高监管效率等降低市场主体的运营成本。数字营商环境则同时关注监管与服务，强调在提高监管效能的同时增加服务供给，即实现规制平衡。这种治理理念的转变也体现在世界银行营商环境评价体系的变化中：原评价体系主要采用成本效率指标，而新的B-READY评价体系同时关注了监管、服务和效率三个维度。同时，数字营商环境下政府、企业和公众的信息交互特征，有利于营商环境建设由传统的政府主导向政府、企业、公众共同参与转变。

（三）治理架构：由流程导向向数据导向转变

传统营商环境优化的重点方向之一是政府职能转变，其重要路径是业务流程再造，核心是围绕流程来调配资源。数字营商环境建设更加注重发挥数据要素的作用，通过数据共享、数据归集、数据治理等提升营商环境的个性化、精准化，核心是围绕数据来组织流程。由流程导向向数据导向转变，本质是从基于管理者或服务者视角组织流程，转变为基于服务对象视角重塑流程、创造价值。通过对数据的深度挖掘和关联性分析，增强政府对市场环境的数字理性感知和动态监测，形成营商环境的“数据大脑”，从而提前预判、迅速回应和精准决策。

（四）治理模式：由分散模式向平台模式转变

与治理架构转变相对应，数字营商环境的治理模式也由分散模式向平台模式转变。平台的核心特征是互联互通和交换共享。这一转变包含双重内涵：一方面，平台经济的迅猛发展要求健全平台经济市场准入规则、公平竞争规则、数据及算法管理规则等；另一方面，政府治理模式由电子政务向数字政府转变，由每个政府部门分别建设独立的信息系统向建设整体化平台转变，有效打破数据壁垒，实现政务高效协同。

二、数字营商环境建设的理论逻辑

数字营商环境建设体现了技术、制度、价值三重维度的统一，三维主体相互关联、相互构建：技术赋能制度、创造价值，制度规制技术、实现价值，价值形塑技术、指导制度。

（一）技术驱动：数字技术进步驱动营商环境体系变革

数字技术的发展应用是数字营商环境建设的基础条件和重要驱动力。首先，数字技术进步驱动生产体系变革，要求与之适配的营商环境体系变革。人工智能与模块集成技术的融合应用提高了供应链响应速度，大数据、云计算等使企业可以实现大规模定制化生产，这些变革都对营商环境提出了新的要求。第二，数字技术进步驱动交易体系变革。以数字技术为支撑的数字平台为交易活动提供了高效、便捷、低成本的渠道，交易效率大幅提升，但对数字平台的监管、交易者信息的保护也成为营商环境建设的新课题。第三，数字技术进步驱动管理体系变革。数字技术应用到企业的经营管理中，可以提升管理效率和决策水平；应用到政府的监管服务中，有助于提升政务透明度和标准化水平，对营商环境改善形成支撑。

（二）制度重塑：数字技术赋能重构营商环境制度架构

数字营商环境强调围绕数据来组织流程、配置资源，这种变革会完全重构营商环境的制度体系。第一，数字技术发展推动企业的市场进入由单一门槛转变为双重门槛。传统营商环境中，市场进入规则由政府主导制定；数字经济时代，数字平台运营规则、算法设计等形成了局部市场准入的隐性门槛。因此，数字营商环境中企业的市场进入实际面临双重门槛。第二，数字技术发展改变了市场交易的形态。交易成本显著降低，交易过程伴随大量信息交换，既带来交易效率提升，又可能由于平台垄断等行为破坏市场生态，需要建立维护市场秩序的监管制度。第三，数字技术发展促使市场竞争逻辑和竞争手段转变。跨界竞争日益普遍，通过流量、算法等手段获取竞争优势，容易形成“马太效应”。建立适应数字经济发展的公平竞争监管制度成为重大现实需求。

（三）价值再造：数字制度构建释放营商环境创新红利

以行政流程再造为代表的传统营商环境优化举措已释放出巨大红利，但也呈现出改革边际效应递减的趋势。根据世界银行《全球营商环境报告 2020》，我国在企业开办、办理施工许可等方面与发达国家差距已经不大。在此背景下，营商环境的进一步优化需要颠覆性的变革，数字营商环境的兴起恰好匹配了这种需求。数字营商环境不仅超越了以压缩时间、程序等“物理”手段为主的特征，而且运用先进数字技术构建全新的营商体系，通过搭建一体化公共数字平台，汇集海量

营商数据并进行深度挖掘，为市场主体提供更加精准化、智慧化、个性化的服务。数字营商环境通过信息技术提供双向动态交互，能够实现市场主体对营商环境的及时反馈，推动营商环境的精准高效优化，释放出更大的改革创新红利。

三、数字营商环境优化的实现机制

数字营商环境建设有助于强化数字技术应用、推动供需精准匹配、促进数据资源整合、实现数据实时监测，进而拓展营商环境优化空间、提升优化效率、降低优化成本以及改革评价方式。

（一）通过数字技术应用拓展营商环境优化空间

一方面，数字技术应用增加了营商环境建设的内容。与数字经济相配套的营商环境成为营商体系中新的重要组成部分，包括网络通信设施等硬件环境、提供支付信贷等功能的网络平台软件环境，以及适应数字经济特征的监管体系和政务体系。另一方面，数字技术应用拓宽了营商环境建设的边界。通过数字化服务平台的建设和应用，商事服务不断从线下转到线上、从分散转向集成，大幅降低了地域空间对服务范围的限制。通过对各类营商数据的汇集和分析，能够及时发现营商环境中的堵点和隐患，大幅拓展营商环境的优化空间。

（二）通过供需精准匹配提升营商环境优化效率

传统营商环境建设中，市场主体对营商环境的反馈主要通过政府组织的调查、政务服务热线等渠道实现，时效性和系统性较差。数字营商环境建设借助智能技术和大数据分析，可以大幅提升优化效率。首先，通过一体化数字服务平台打造推动供需匹配，实现不同政务服务渠道的相互贯通。其次，通过对营商大数据分析推动供需匹配，为市场主体匹配满足其需求的营商服务。最后，通过营商规则流程重塑推动供需匹配，将“自上而下”的服务提供模式转变为“自下而上”的需求满足模式，从根本上解决供需不匹配问题。

（三）通过数据资源整合降低营商环境优化成本

传统营商环境中，各地区各部门的营商信息数据条块分割，导致数据资源长期沉淀闲置。数字营商环境建设通过数据资源整合，首先降低政务服务提供成本，建设智能化全国性数字政务平台，减少各地区各部门独立建设的重复投入。其次降低政府运行管理成本，推动政府运行管理的数字化转型不断加速。最后降低中小企业信息获取成本，帮助信息获取能力相对较弱的中小企业克服信息劣势。

（四）通过实时数据监测改革营商环境评价方式

一方面，数字营商环境建设显著改变营商环境监测方式。传统评价主要通过部门填报、企业问卷、官方统计等方式获取数据，精准性、时效性不高。数字营商环境建设以综合性数字政务服务平台为载体，通过对营商数据的汇集分析，构建营商环境全景实时监测体系，使评价更加客观精确。另一方面，数字营商环境建设大幅提升营商环境反馈效果。在提高时效性的基础上，同步将评价数据反馈至相关部门，通过对评价结果在时间、地域维度的比较，对各地区营商改革成效进行跟踪监测，形成“以评促改”的良性路径。

四、我国数字营商环境建设面临的困难与挑战

伴随数字经济的迅猛发展和数字政府建设的加速实践，我国数字营商环境建设已取得一系列令人瞩目的初步成效，各类数字化平台与服务体系日趋完善。然而，新业态、新模式的蓬勃兴起在激发市场活力的同时，也带来了诸多前所未有的新问题与新风险，这些挑战正对数字营商环境的发展构成显著压力。因此，在进一步推动数字技术与政务服务深度融合的过程中，如何有效应对这些新兴挑战、持续优化数字营商环境，已成为当前亟待解决的重要课题。

（一）数字基础设施建设有待提速

数字基础设施包含新型设施和传统物理基础设施的数字化升级。近年来，我国数字基础设施建设取得了巨大成效，但仍然存在区域发展不平衡、关键核心技术“卡脖子”、设施标准不统一、数据流动共享不畅等问题。中西部地区、东北地区的数据中心、超算中心等设施建设相对滞后；芯片、软件、系统等仍受制于人；跨区域、跨层级、跨部门的数据共享还远未能完全实现，数据壁垒仍然存在。

（二）数据及隐私保护机制有待完善

数据是数字时代的核心生产要素，对数据的优化利用和科学保护是数字营商环境建设的重中之重。目前，《网络安全法》《数据安全法》《个人信息保护法》三部法律共同搭建了我国数据治理的法律框架。但由于立法起步较晚，且数据要素的生产和应用仍处于快速发展变化之中，相关法律制度仍需持续优化。从国内看，数据流动与保护的部分配套细则还有待完善，地区间数据立法差异导致数据市场分割。从国际看，数据跨境流动的规制问题对我国形成挑战，我国与欧美国家在规则协调上存在分歧。

（三）数字平台治理规则体系不完备

数字平台在快速发展扩张过程中产生的竞争问题日益凸显，其动态竞争、寡头竞争、跨界经营等特征对监管制度提出了更高要求。我国公平竞争监管制度以《反不正当竞争法》和《反垄断法》为核心，但数字平台发展形成的新型垄断和不正当竞争行为对两部法律的适用性提出了挑战。近两年虽然进行了修订，但数字经济发展步伐迅猛，导致监管制度始终处于滞后追赶态势。对平台自我优待、数据垄断、算法歧视等新型垄断行为仍较难实现有效规制，不同法律之间的协调性也面临更高要求。

（四）数字政务服务水平有待提升

目前数字政务服务仍存在三方面问题。一是融合度不高。早期的数字政务平台建设缺乏统筹规划，不同地区、不同层级、不同部门之间缺乏衔接，各类政务平台数量众多但功能集成度不高。二是智慧化程度不足。标准化的数字政务平台往往会降低信息弱势群体的服务可及性，流程设计更多遵循政府视角而不是用户视角。三是线上线下服务联通水平较低。一些地区数字政务平台和实体政务大厅的业务系统各自部署，无法互通，造成数据重复录入，影响效率提升。

（五）数字营商环境评价有待加强

以评促改、以评促建是优化营商环境的重要路径。但目前我国营商环境评价还未对数字营商给予充分重视。从认识上，许多观点将数字营商环境简单理解为

“数字政府”或“电子政务”，阻碍了整体性构建。从实践上，已有涉及数字营商环境的评价要么聚焦具体领域，要么在传统评价中加入相关指标，缺乏整体性和针对性。因此，亟须将现有营商环境评价升级为数字营商环境评价，以指导各地建设。

五、我国数字营商环境的优化路径

基于当前建设现状及困难挑战，应从加强顶层设计、拓展应用场景、打造数据平台、推动政府改革、完善法律法规、对接国际标准等方面优化数字营商环境。

（一）以顶层设计系统推进数字营商环境建设

数字营商环境建设是一项全局性、系统性工程，需要从战略层面进行顶层设计。在认识层面，应从市场主体和人民群众的需求出发，不断适应数字技术和数字经济的发展变化，改变传统思维定式和固有路径。在实践层面，应围绕数字基础设施、数字市场运营、数字政务服务、数字治理体系、数字人才供给等方面，制定科学规划及专项方案，系统推进建设。以数字政务、数字监管、数据保护等典型场景为重点，从治理架构、治理模式等方面进行系统性改革，推动营商环境的整体化治理。同时注重“以评促建”，探索构建并不断优化数字营商环境评价体系。

（二）持续拓展数字技术的营商环境应用场景

建设高标准数字营商环境，应以数字技术加速攻关和数字基础设施加快建设为基础条件，不断拓展应用场景。一方面，加快数字技术科研攻关和营商环境场景的应用转化。加强人工智能、边缘计算、数据挖掘、数据加密等关键技术攻关，推动数据、算力、算法等智能要素的基础设施化。以市场主体需求为出发点，推进新兴数字技术在市场主体全生命周期中的渗透应用，逐步将营商服务从线下物理空间向线上数字空间转移。另一方面，加快互联互通、智能高效的数字基础设施建设。重点建设 5G 网络、卫星互联网等新式网络基础设施，以及云计算、大数据中心等信息服务基础设施，推动整合集约建设。

（三）打造服务数字营商环境的公共数据平台

一方面，着力建设一体化数字政务服务平台和数据共享交换体系。聚焦各类市场主体营商政策诉求，打通各系统及应用接口，整合政务服务、法治信用、市场监督、要素保障、产权保护等功能，构建跨部门、跨地域、跨层级的一体化政务服务平台。整合政务数字应用、公共数据等数字资源，打造智能化数据共享交换体系，加强数据归集、治理和价值挖掘。另一方面，围绕数据融通和安全利用推动相关主体开展数据合作。建设包含法人信息、电子证照、信用等级等内容的基础数据库，打造政府、企业、银行等多维主体联通共享的数据网络。探索政企数据资源双向互认和开放共享机制，逐步开放公共数据资源，激发数据要素对营商环境精准治理的能动作用。

（四）根据数字营商需求推动政府系统性改革

在组织架构方面，以整体性治理理念打造整体性数字政府，以数字化变革撬动组织架构系统性重塑。在管理体制方面，谋划设立数字营商环境建设领导小组

和专设办公室，组建跨部门的实体化工作专班。在流程模式方面，聚焦市场主体需求变化，不断创新开发数字营商服务场景，优化重塑政务服务机制流程，努力将“最多跑一次”升级为“一次不用跑”。同时，厘清政府、企业、社会组织、公众的角色定位和行为边界。数字监管体系方面，充分运用新型数字技术构建协同监管机制，研究出台数字化监管事项清单，对市场影响较大的重点领域开展全方位、多层次、链条化监管，强化监管数据和执法信息的互通互认。

（五）完善法律法规筑牢数字营商环境法制基础

一是建立权责明确的数据要素产权制度。推动数据产权结构性分置，探索数据持有权、使用权、经营权的分离。将数据分为公共数据、企业数据、个人数据等不同类别，分类开展授权确权。约束政府在提供营商服务过程中对市场主体信息数据的采集和使用行为。二是建立科学高效的数据要素交易制度。完善和规范数据流通规则，制定全国统一的数据交易和安全标准，构建公平与效率相结合的数据价值分配机制。三是建立安全包容的数据要素治理制度。在守住安全底线的前提下，推动政府、企业、社会多方协同治理。强化企业的数据治理责任，规制平台企业在数据领域无序扩张形成市场垄断等问题。

（六）以制度型开放对接数字营商环境国际标准

一是积极对接国际高标准经贸协定规则条款。以《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》《数字经济伙伴关系协定》等为重点，推动服务业开放、数字贸易、竞争政策、知识产权、政府采购等领域的规则对接。二是积极参与数字营商环境的国际标准制定。在参与的多双边谈判中加入相关议题，加强数据产权交易、数据跨境流动等焦点问题的国际交流，及时提炼总结形成中式规则模板。抓住全球营商环境评价体系调整的窗口期，积极向世界银行等国际组织输出数字营商评价的“中国方案”。三是在自贸试验区等开放平台开展先行先试，结合自身优势开展差异化探索，打造国际一流数字营商环境的示范样板。

（节选自刘晓宁、郝宪印《数字营商环境：理论逻辑、实现机制与优化路径》，《经济学家》2025 年第 4 期）

可预期营商政策环境治理的可能性及其创新逻辑

全球百年变局下，营商环境可预期性已演化为国家治理能力的战略性标尺。中国营商环境治理经过十年改革周期，阶段性目标应从政府“提效”的流程再造转向克服市场经营焦虑的“可预期”制度体系建设。破解此治理难题，必须重构“营商环境即要素叠加”的认知范式，将营商环境界定为规则连贯性、互动信任性和系统适应性交叠共生的韧性生态网络。立足中国政策驱动型经济治理的实践逻辑，将营商环境解构为“政策环境—法治环境”双轨协同系统，通过政策系统的“价值—议程—工具—结构”四维机制构建刚柔并济的治理生态——刚性制度锚定治理确定性底线，弹性要素供给动态调适空间，二者的互补共生最终实现治理确定性的可持续生成。

一、可预期营商环境政策的内涵

当前中国营商环境理论研究呈现显著阶段性失衡：一是方法论繁荣与理论推进缓慢，技术移植未能催生解释中国改革动力的原创性理论范式；二是学科分散化与对话失焦，法学、经济学、公共管理学各自为战，缺乏穿透学科壁垒的核心分析单元。因此，“营商政策环境”等二级概念的精细建构，正是破局的关键支点。

（一）营商政策的内涵

营商政策是指政府为促进经营主体发展而制定的一系列法规、措施和机制的总称，涵盖企业从准入、准营、运营到退出的完整链条。根据政策目标、对象及工具的特征，营商政策可分为三种类型：一是依据目标实施方向，分为准入便利型、降本增效型、监管优化型、创新激励型；二是依据对象特征，分为全生命周期型和“名特优新”型特色政策；三是依据工具属性，分为规制型、服务型、优惠补贴型、数字型等。上述不同类型的政策组合构成中国特色的营商政策环境，实现从“大水漫灌”向“精准滴灌”的治理蜕变。

（二）营商政策与传统经济政策的差异比较

营商政策虽属于政府经济政策范畴，但在核心治理目标、政策对象与范围、工具与实施机制、迭代周期与调整逻辑以及传导效果等方面与传统经济政策有明显区别。

在核心治理目标层面，营商政策以激发微观主体活力为价值取向，从优化环境、降低成本等角度推进结构性调整；传统经济政策以保持宏观经济稳定为基本要求，采用宏观调控手段达到总量调节目标。在政策对象与范围层面，营商政策主要以企业、投资者和个体工商户为对象，常发端于自贸试验区等创新点位，强调对接国际高标准经贸规则；传统经济政策覆盖全行业、全经济部门，强调国家顶层设计下的协同一致。在政策工具与实施机制层面，营商政策主要使用资源供给类、需求整合类及环境法制类工具，借助“放管服”机制保障落实；传统经济政策运用财政、货币、产业等工具，实施机制包括刚性机制、柔性机制及刚柔并济的混合机制。在政策迭代周期层面，营商政策一般在较短周期内迭代升级，受企业端、技术端和国际端需求变化驱动；传统经济政策一般在中长周期内调整，依据经济指标、经济周期等变化。在传导效果层面，营商政策遵循“直线式触达”路径即时生效，企业获得感是重要评估依据；传统经济政策选择“平滑式传导”路径产生周期性治理效果，依赖宏观经济数据测算。

（三）营商政策环境的内涵

“营商政策环境”可解释为影响并调节一定区域内市场主体全生命周期的政策生态系统，其聚焦于政策制定、执行、评估的动态过程及其对经营主体预期的影响，而非传统研究中静态的规则条件。这一概念超越了以往将“政策”作为众多分散要素之一的做法，从要素分类转向过程建构主义——前者回答“有什么”，后者解决“如何生成”。营商政策环境治理的关键是让经营主体能够对未来行为产生稳定预期，从而增强市场信心。

营商环境治理层面的“可预期”是指在遵循市场经济规律的前提下，政府通过透明的规则框架、连续的政策体系以及公平的执行机制，为市场主体提供清晰信号与行为边界，使其能够预判经营结果并作出长期决策的一种治理生态。可预期营商政策环境依托规则连贯性保障制度稳定性，通过互动信任性提升政策透明度，最终实现系统适应性维持环境灵活性。

二、可预期营商政策环境治理的分析框架

复杂系统理论学派认为政策环境是一个复杂适应性系统。可预期营商政策环境治理的分析框架吸收了这一观点，将传统政策过程理论对线性因果的静态分析，升级为对制度环境自适应能力的动态研究。该框架由营商政策价值、议程、工具、结构四个维度构成，四者形成“定位—引导—赋能—支撑”的复杂适应性治理关系。

（一）营商政策价值维度：治理目标的伦理重构

确立营商政策价值是合理配置市场利益关系和政策资源的前提。我国经济政策价值强调统筹兼顾“效率”与“公平”。可预期营商政策环境的价值内核在于突破传统“效率优先”的单维取向，建构效率、公平、韧性、可持续等多元取向的复合价值体系。核心价值包括法治化、公平透明、可预期、高效便利、包容审慎、国际化等。其中，法治化是稳定发展方向的根本保障，公平透明是市场秩序运行的基石，可预期是激发长期投资的关键，高效便利是降低交易成本的内生动力，包容审慎是支持创新与试错的基本要求，国际化是实现规则适应性融合的价值选择。延伸价值包含韧性治理、社会协同、信用建设以及可持续生态塑造四个面向。

（二）营商政策议程维度：问题识别的机制创新

设置营商政策议程是指政府围绕优化市场主体准入、运营、退出等环节，将决策问题纳入实施行动的完整过程。中国营商环境改革涉及多维度的议程设置，中央和地方通过议程沟通网络对不同治理议题进行识别与创新，经历了五个阶段：“测量”代表与国际对标攻坚期，以世行评估体系为标尺激活地方制度创新能力；“提效”概括了行政效能提升期，涌现出浙江“最多跑一次”等实践成果；“法治”体现了规则体系重构期，中央通过《优化营商环境条例》构建法治化生态；“试验”对应制度创新扩散期，设立海南自贸港等试验区推动制度型开放；“增值”表现了服务能级跃升期，推动“高效办成一件事”落地见效。通过构建中央和地方的双向互动关系，我国实现了营商政策议程的协同创新。

（三）营商政策工具维度：治理技术的范式跃迁

普遍意义上的政策工具包括激励型、监管型、服务型、技术型等。可预期治理要求政策工具从“命令控制型”工具箱进阶为“算法契约型”工具系统，形成四类工具协同：一是权威性工具的制度增信，通过《优化营商环境条例》明确政策迭代规则；二是激励性工具的精准适配，基于“政策计算器”等工具灵活调配政策；三是能力建设工具的数字赋能，利用政务平台实现政策执行过程可追溯；四是象征性工具的共识凝聚，借助政策路线图可视化传播，提供政策参与的制度

化渠道。这种转型促进政府治理理念从“被动响应”到“主动赋能”的变革，实现政策触达方式的革新与效率跃升。

（四）营商政策结构维度：制度系统的协同进化

对营商环境结构的动态调整是可预期治理的核心抓手。政策结构决定政策环境内部要素相互流动与主体活动空间的组织方式。可预期的营商政策结构内部包含元政策层的韧性设计、基本政策层的模块化架构、具体部门政策层的弹性实施三层嵌套体系，地方政府在中央框架下保留弹性调整空间，遵循“容错—纠错”循环。政策结构按治理领域可分为产业、金融、财政等多种政策集，形成“一链一策一批”模式。政策结构的稳定运行遵循“从政策到部门再到资源”的基本逻辑，促进资源在政策生态体系中有效流动。

三、可预期营商政策环境治理的可能性

可预期性治理的可能性，取决于政策价值、议程、工具与结构的四维协同效能。当四大要素在动态适配中构建“透明基准—敏捷迭代—智能适配—韧性框架”的复合治理界面，制度环境便从市场波动的被动接受者转化为确定性供给的主动生产者。

（一）根本取向：在法治框架内追求政策价值的一致性

法治化营商环境要求在“提供良好监管规则”和“保持企业活力”之间保持动态平衡。自 2019 年国务院颁布《优化营商环境条例》以来，我国已构建起法律、行政法规和地方性法规紧密衔接的制度框架，截至 2024 年底已有 29 个省份发布地方条例。这一制度建构呈现多维创新：一是在规范体系上实现公法与私法的有机衔接，《中华人民共和国民营经济促进法》进一步将经营主体平等保护转化为具体规则；二是在治理层级上呈现矩阵式纵横交错的组织结构，中央引导协调，地方聚焦区域特色开展立法创新；三是在规范内容上形成问题导向的规则集群，针对融资难、账款拖欠等问题，专项立法与综合立法协同推进。

（二）基本模式：在市场竞争中提高政策议程的连贯性

中央与地方之间的政策互动是理解中国政府过程的重要维度，体现了纵向治理体系中的央地功能耦合、政策执行过程中的双向调适机制以及资源要素配置的协同网络。我国实行中央与地方“激励相容”的治理原则，坚持以顶层设计为主、中层合理解构与基层探索相结合的政策风格。我国定期出台《产业结构调整指导目录》，坚持公开透明原则，将鼓励、限制和淘汰三类目录向社会发布。《公平竞争审查条例》的实施，有效助推地方政府将公平竞争审查纳入考核评价，通过调整规则明晰边界与风险，提高政策透明度，为可预期治理提供制度基础。

（三）参照标准：在国际合作中增强政策工具的有效性

地方政府虽然设计和实施了多种营商政策工具，但这些工具往往带有鲜明的行政性倾向，压缩了经济性工具和社会性工具的嵌入空间。因此，在国际交流中提升政策工具的有效性具有重要战略意义。海南自贸港、天津自贸区等地成立 RCEP 企业服务中心，畅通政策端和需求端的双向传输通道，充分发挥自贸试验区与 RCEP 叠加优势，积极对接国际规则和标准。可预期治理不要求营商政策上

的特别优待，而是要将国际普遍适用原则贯穿市场环境，为民营企业发展排除制度衔接隐忧。

（四）核心内容：依托数字赋能保持政策结构的延展性

延展性是指政策系统通过制度模块的层级化设计、规则接口的兼容性预留及应急机制的智慧化配置，所形成的抗扰动与自适应能力。其本质是在制度稳定性与创新性之间构建动态平衡，通过三维治理逻辑实现结构性支撑：纵向制度分层确保政策弹性，中央确立基础性框架，同时授权地方制定特色化实施细则；横向系统耦合增强制度韧性，京津冀、长三角等跨区域政策联盟通过规则互认与数据共享构建分布式制度网络；数字技术嵌入提升调节精度，区块链存证技术固化核心制度承诺，大数据驱动的政策仿真系统为动态调整提供量化依据。

四、可预期营商政策环境治理的创新逻辑

可预期性治理的创新本质在于超越静态稳定性追求，在动态演化中实现政策环境确定性的可持续供给，构建“预见性治理”范式。

（一）锚定营商政策价值的复合体系

可预期营商政策环境的政策价值取向是以法治化为根基，公平透明为支柱，高效便利、包容审慎、国际化为功能延伸，可持续性与韧性为保障的复合体系。法治化根植于“法理型权威”的确立与“权力—权利”关系的制度化平衡。公平与透明构成合法性支柱，公平通过协商民主机制将多元利益诉求理性化整合，透明性解构传统官僚制度的“信息黑箱”，使市场主体能够基于充分信息预判政策走向。高效便利通过流程再造与技术赋能压缩制度性交易成本；包容审慎体现对风险社会理论的行政回应；国际化将国际制度压力转化为国内改革动力。可持续性要求政策设计超越短期绩效主义，韧性通过冗余设计与模块化治理增强系统抗脆弱能力，最终实现“工具理性”与“价值理性”的协同。

（二）创新政策议程的预见性机制

传统“问题—回应”型议程设置模式难以满足可预期性需求，需创新“预见性治理机制”。一是构建政策议程健康预警机制，整合企业全生命周期数据，当指数波动超过阈值时自动触发政策议程审查；二是形成政策议程压力缓冲机制，模拟国际规则冲击、技术突变等场景，预判现有政策体系的脆弱性；三是完善政策议程预期调节机制，运用大模型分析政策文本与舆情的差异，启动“政策解释—修正—沟通”调适程序。在议程设置阶段，要将企业诉求流、技术创新流、国际规则流纳入政策之窗的开启标准；在议程协商阶段，对政策议题进行多轮次重要性排序；在政策形成阶段，利用循证决策机制构建决策引证数据池；在政策执行监督阶段，建立政策执行弹性空间。

（三）驱动政策工具的法契约型革命

算法契约型革命本质上通过“规则算法化—算法契约化—契约共识化”三重跃迁，重构营商政策的可信承诺机制。规则算法化体现从文本模糊性到代码确定性的治理转向，将自然语言政策转化为机器可执行的标准化代码；算法契约化通过时间锁机制建立政策调整的“冷却期”约束，采用动态适应性强化学习算法提

高对市场行为的回应性；契约共识化通过技术赋权重塑政策合法性基础，构建多方参与的协同治理网络。在治理体系层面，以制度供给为基石、服务机制为支撑、协同模式为纽带，形成三位一体的创新路径：推行“基础规范+动态清单”双轨制，制定全国统一的“营商环境基础规范指引”；运用生成式大模型开发中台系统，将高频事项升级为智能合约驱动型服务；建设数字治理平台，运用数字孪生技术构建虚拟政策试验场。

（四）培育政策结构的韧性制度生态

韧性制度生态需要“模块化制度设计”和“韧性缓冲机制”组成的双螺旋构造。模块化制度设计将营商政策分解为具有独立功能的单元，模块间通过标准接口实现协同；韧性缓冲机制在制度模块外围构建“韧性防护圈”，形成时间缓冲带、空间缓冲层、强度缓冲区等多维调适结构。为实现范式转换，需把握三个面向：一是明确宏观法律制度层、中观适应性规则层以及微观试验创新层的“三明治结构”；二是正视政策结构内部各模块叠置造成的非预期风险，以系统性思维构建技术赋能、政策护航、市场主导的良性生态；三是加强治理层级与政策结构的适配性，通过权力重心下移赋能基层治理，激发基层创新活力。

五、结论与讨论

营商环境政策环境作为一种反映公共政策活动的特殊场景，展现了中国式营商环境治理现代化的理论逻辑。政策“价值—议程—工具—结构”的四维分析框架揭示，中国营商环境的可预期性不是静态的制度承诺，而是复杂适应系统的动态平衡状态。这种平衡通过价值伦理确定发展方向、数字工具增强治理精度、韧性结构吸收不确定性冲击、螺旋机制实现持续进化，最终形成具有中国特色的制度生态系统。该范式既克服新自由主义的市场原教旨缺陷，又超越传统管制型治理的刚性束缚，为后发国家探索自主现代化道路提供理论武装与实践蓝图。

理论界对营商政策环境议题的进一步探索应关注四个层面：一是在理论建构层面突破传统制度分析框架，形成具有中国特色的“三维价值复合”理论体系；二是加深对营商政策环境异质性的探讨，分解并比较地方政府差异化治理效果的影响因素；三是强化对营商政策环境微观要素的测度与分析，把握政策、规则、信用等要素在治理中的互动与嵌入问题；四是推动研究方法论革命，基于人工智能和大数据技术建立政策效果动态评估模型，形成具有自适应能力的治理生态系统。

（节选自宋林霖、王鹏霖《可预期营商政策环境治理的可能性及其创新逻辑》，《中国行政管理》2025 年第 5 期）

第三部分 案例·研究

【编者按】良好的营商环境是企业成长壮大和经济可持续发展的必要条件。优化营商环境可以为企业投资兴业提供有利条件，降低制度交易成本，促进企业成长壮大，带来更多的就业岗位、收入增加、财富创造和经济增长。党的二十大报告指出，“完善产权保护、市场准入、公平竞争、社会信用等市场经济基础制度，优化营商环境”，强调“营造市场化、法治化、国际化一流营商环境”。优化营商环境是一个与时俱进、不断改进完善的过程。本期《天下》杂志案例研究部分精选了优化营商环境的具体实践，以期帮助广大读者们了解我国营商环境建设取得的巨大成绩。

首届中国（上海）优化营商环境创新实践案例汇编

一、数智赋能惠企政策服务“随申兑”

为进一步优化营商环境，提高政策服务的整体性、清晰性、便利性，聚焦申报类惠企政策，推进政策起草部门提升数字化履职能力，让惠企政策“免申即享”“直达快享”，市政府办公厅、市数据局会同相关部门和各区，加强数智赋能，推出可感、可及、可预期的“随申兑”惠企服务，消除政策实施与企业实际感受之间的“温差”。

1.聚焦提高政策整体性，市区政策掌上直达。

充分发挥“一网通办”优势，“一网通办”PC 端、“随申办”（APP、微信/支付宝小程序）全渠道上线“随申兑”，建成惠企政策统一服务门户，聚焦资金扶持、融资贴息、税费减免、人才政策、资质荣誉、稳岗就业等六大类政策，实现市区两级惠企政策全覆盖。实现企业找政策、问政策、兑政策、评政策的一站式服务。

2.聚焦提高政策清晰性，政策项目简洁明了。

聚焦提高政策精准性，智能辅助政策“双找”。面向政府侧推出“政策演算器”，支持政策起草部门测算政策覆盖企业数量及分布领域、所需资金规模等。面向企业侧推出“政策计算器”，根据企业个性化需求提供精准推送、智能推荐、申报提醒，为企业提供更加全面、便捷的政策服务。

3.聚焦提高政策便利性，“免申即享”“直达快享”。

进一步打通业务流与数据流，应用“政策演算器”更加科学地设定政策申请条件和范围，简化申报流程，压减兑付周期，市级部门“免申即享”158 个，服务企业超 270 万次。区级“免申即享”超 220 个。

二、一份信用报告替代一摞证明

为深入贯彻落实党中央、国务院决策部署，积极推动信用服务实体经济发展，上海全面推行专用信用报告替代有无违法记录证明，切实解决企业开具证明繁、难等突出问题，有效降低制度性交易成本。

1.立足“全领域”，基本实现执法领域全覆盖。

除保密、意识形态等个别特殊领域外，将41个执法领域全部纳入替代范围，基本涵盖行政机关和法律法规授权的具有管理公共事务职能的组织。

2.应用“多场景”，满足企业差异化证明需求。

专用信用报告具有比较广泛的应用场景，覆盖申请上市、招投标、资金支持、表彰评优等金融、商务、行政管理领域，企业可以自主选择证明事项的领域范围和时间范围。

3.全程“线上办”，实现数据多跑路、企业不跑腿。

企业可通过“一网通办”等渠道在线开具报告，实现线上“一键”申请，记录情况“一纸”证明。创新提出“合规一码通”模式，实现企业有无违法记录情况“一码通行”。截至2025年6月底，已开具专用信用报告4.6万份，替代证明约132万份，切实减轻企业证明负担。

三、从“特斯拉速度”到“波音速度”

临港新片区成立以来，认真贯彻落实习近平总书记系列重要指示精神，已初步建立“五自由一便利”开放型制度体系。同时，联合市规划和自然资源局等部门，在营商环境领域率先探索一批审批制度改革，不断跑出发展加速度。

1.推行“定制化”服务，体现政策温度。

规划资源部门持续靠前服务跟进，坚持以需求为导向，力争各项工作“应前尽前”。特别是在项目拿地前的方案设计阶段，专项服务团队提供指导答疑、定制化服务流程以及项目“专属作战图”，内容包括但不限于项目规划、设计、施工等各个阶段，真正做到“心中有数”。

2.推行“集成式”审批，提升办事速度。

严格把控时间节点，强化落实审批事项跟踪、提示和预警机制，确保全部报建事项审批流程完全按照计划执行。实现特斯拉储能项目“当年动工、当年投产、当年交付”，刷出“特斯拉速度”。在此基础上，实现波音项目“当天拿地、当天取证、当天开工”，跑出了“波音加速度”。

3.推行“精细化”解读，显示改革力度。

通过政策反馈机制，实现“边学边做边改”，发放《工改举措清单》，举办“走进企业服务会”，配置全流程、多维度精确讲解服务，以服务促改革，推动工改举措持续落地见效。

四、建筑师负责制全面落地

作为国际通行的工程建设组织模式，建筑师负责制将建筑师职责延伸至项目策划设计、施工管理及后期运维全链条，以专业主导提升建筑品质。2016年，上海在浦东新区率先试点，成功打造浦东美术馆等标杆项目。2025年，全国首部专项地方性法规《上海市推进浦东新区实施建筑师负责制若干规定》正式实施，标志着改革迈向制度化、法治化全面落地。

1.“构建体系”，完善制度，扩大试点。

构建形成建筑师负责制“1+X”政策体系，明确建筑师权责要求。试点范围从浦东扩大到全市，鼓励城市更新等类型项目先行先试，全市累计已有180个项目纳入试点范围。

2.“放权赋能”，转变职能，优化流程。

进一步简政放权，优化审批流程，激发建筑师主观能动性。措施包括立项前可开展设计招标、优化规划审查、施工图免于审查、授权建筑师组织部分专项评审等。

3.“法治保障”，立法破题，释放动能。

以立法破解瓶颈，固化创新举措，完善本土化路径。首创责任建筑师担任评标技术专家，强化专业话语权。推行施工图免于审查，加速项目启动。清晰界定各方权责边界，融合国际规则与本土实践。

五、涉企检查减量提质

为解决企业反映的“多头检查、重复检查、随意检查”等问题，市市场监管局积极探索规范涉企行政检查改革，推动涉企行政检查转型升级。

1.聚焦规范透明，源头减负增预期。

建立“重点监管+随机抽查+无事不扰”三位一体检查事项库，63.7%检查情形纳入“无事不扰”检查事项清单。构建覆盖全市企业的信用风险分类数据，开展“法治云体检”，检查发现问题同步送达《合规建设提示书》。

2.强化数智赋能，科技支撑促规范。

全面应用“检查码”，实现无码不检查、检查必亮码、查后可评价。全量归集检查事项、对象、标准及计划、任务、处置等全流程数据，夯实智能监管基础。加快建设综合监管一体化平台，实现对检查执行与处置的实时精准监测。

3.突出精准实施，靶向监管提质效。

强化检查合法合理性评估，推动无权不查、无感监管、无事不扰。大力推进非现场监管，积极应用智慧电梯、“互联网+明厨亮灶”、平台监测及数据分析等手段。依托“检查码”，大力推行检查任务整合与合并，减少重复检查。

六、创新打造涉外服务门户新标杆

上海国际服务门户以外籍人员需求为导向，将“讲好故事”和“提供服务”有机结合，持续提升已有平台的涉外营商服务水平。2025年5月1日上线意大利语网站和4个新社交媒体账号，完成“1+7”（1个10语种网站和7个海内外社媒账号）服务矩阵布局。截至2025年6月底，上海国际服务门户共计发布信息2.35万条，各平台总浏览量累计超1.16亿次。

1.聚焦营商环境建设，丰富多语种政策解读供给。

把握上海营商环境、人才引进等重要政策发布节点，以图解、海报、视频等形式在门户网站累计发布多语种营商类政策解读559条。

2.完善办事服务事项，提供精准权威服务指南。

持续做好门户涉外办事服务事项更新扩充，目前累计提供企业在线注册、跨国公司在沪服务指南、外商投资产业政策等营商类服务事项及指南77项。

3.构建立体传播体系，助力上海城市形象国际传播。

发挥“宣传阵地”作用，通过专题报道、线下活动等形式构建起立体化、全覆盖的传播体系，及时对外宣介各类优化营商环境相关资讯。

七、优化设摊管理提升城市“烟火气”

近年来，上海持续构建“疏堵结合、分类施策”的设摊管理模式，通过因地制宜优化设摊布局，实现城市“烟火气”与治理效能同步提升。

1.“三点模式”突出高效能。

2023 年 6 月，市绿化市容局会同市城管执法局等部门出台设摊经营活动指导意见，全面实行疏导点、管控点、特色点监管模式，既回应了不同市民群体的实际需求，又平衡了与市容环境整洁有序之间的关系。

2.“三个注重”突出高品质。

2025 年 4 月，市绿化市容局又会同市城管执法局等部门共同制定提升城市“烟火气”工作方案。注重因地制宜，对商业配套服务不足的区域或市民确有需求的，可以合理增设一批设摊点位。注重多元融合，形成多元有趣的新模式、新业态、新场景。注重动态评估，及时调整优化设摊管理措施和区域范围，让市场更有活力，让生活增加便利，提升设摊治理科学化与精细化水平。

3.“两个结合”突出新特色。

将提升“烟火气”与彰显上海特色相结合，将行政管理和社会自律相结合，在本区域设摊治理上取得最大公约数。比如：杨浦区大学路、黄浦区新天地、长宁区上生新所、普陀区鸿寿坊等，都是特点鲜明，主题突出，具有“烟火气”的活力空间。

八、“一站”构筑国际商事解纷矩阵

2023 年 12 月以来，上海法院以建设“上海法院国际商事一站式解纷平台”为抓手，以数字技术整合资源，探索建立完善诉讼、调解、仲裁有机衔接、功能互补、高效便捷的涉外商事纠纷一站式解决机制，增强中外经营主体投资信心和意愿，助力推动上海加快成为国际商事纠纷解决的优选地，取得良好成效。

1.实现由线下点对点协作到线上一站式运行的转变升级。

汇聚诉讼、仲裁、调解三大解纷途径，集合翻译、涉外公证、域外法查明三大解纷辅助服务，迄今已入驻专业服务机构 27 家供当事人选择。

2.实现由提供解纷信息查询到提供解纷申请办理的转变升级。

“能见即能办”，累计访问量近 10 万次，业务在线办理量 435 件，其中诉讼与仲裁衔接 322 件、诉讼与调解衔接 74 件、在线委托翻译等 39 件。

3.实现由服务当事人到打通各机构的转变升级。

打通法院和仲裁、调解、专业服务机构之间的信息数据壁垒，及时推送案件信息，促进各解纷渠道间的高效衔接。

九、完善行政争议解决机制打造法治公平税收营商环境“上海样板”

市税务局聚焦“完善行政争议解决机制”，推动设立首个税务审判庭、制定首个税务行政复议简易程序办理规定、健全复议应诉协同支撑机制，致力打造稳定、透明、可预期的税收营商环境。

1.首创性改革，推动设立专门的税务审判庭。

2024 年 2 月，上海税务部门助力推动全国首个专门化的税务审判庭在沪落地。税务审判庭设立以来，全市税务部门应对行政诉讼 150 余件，通过个案裁判和类案指引方式，促进税务执法、复议审查、司法裁判标准的统一。

2.高效能复议，实现繁简分流便民高效。

出台全国税务系统首个行政复议简易程序办理规定，细化形成四种适用简易程序审理的案件类型，推行新电局“免填单”线上复议。2024 年以来，适用简易程序审理的复议案件 36 件（占比 20%），通过线上方式办理 13 件（占比 7%），复议办理期限得到进一步压缩。

3.协同化支撑，健全税务司法良性互动机制。

对内，制定统一的行政复议和应诉文书模板，加强典型案例编撰，健全复议意见书、法制建议书制度，加大行政复议纠错和调解力度，实现“办理一案、规范一片”的效果；对外，加强税务执法与司法审判会商联络，组织开展负责人出庭、旁听、讲评“三合一”活动 5 次，区级机关负责人出庭应诉率 100%，实现了法律效果和社会效果的有机统一。

十、首创生物医药特殊物品“联合监管+便利通关”改革试点

2020 年 7 月，浦东新区与上海海关共同建立了生物医药特殊物品进出境联合监管机制，实行多部门联合管理，分别负责进境特殊物品在科研、生产、储存、运输、废弃物处置、口岸进境等各个环节的安全管理，形成特殊物品进出境全流程管理创新模式。

1.提升监管效能，建设联合监管平台。

搭建进出境特殊物品监管服务平台，包括企业申请审核、日常监管、应急处置、物品状态管理、专家库管理、企业自检上报等功能模块。平台对接企业物料管理系统，实现业务融通、监管联动、信息交互共享，做到“管得住，放得开”。

2.发布管理措施，扩大应用范围。

2023 年 10 月，利用引领区建设赋予的立法权限，发布《浦东新区推动进出境生物医药特殊物品监管服务若干规定》，在准入方式、区域、物品应用、物品流向等方面扩大范围、优化流程，并为特殊物品监管服务提供法制保障。

3.改革成果显著，创新经验推广全国。

改革举措解决了生物医药企业研发、生产过程中的难点问题。截至 2025 年 6 月，浦东新区已累计完成 16 家企业 27 批次特殊物品进出境风险评估和通关审核。

十一、包容业态审慎监管助力打造演艺产业一流营商环境

黄浦区深化推进“演艺大世界”品牌建设，打造文商旅体展深度融合的演艺街区，助力上海打造亚洲演艺之都和建设国际文化大都市。面对涌现的新业态、

新模式、新空间，黄浦区秉持“包容业态、审慎监管”的原则，持续提升文化演艺产业及其辐射产业的审批效率和监管服务水平，打造一流“文化营商环境”。

1.审批提速立规范。

首创“剧本库”智能比对审核模式，推出“联排预审”服务，建立初创剧本审看机制；围绕信用管理规范市场秩序，实施补贴票“黑白名单”制度和实名制管理，有效遏制“黄牛”乱象。

2.包容审慎促创新。

实施“双无”监管新模式提升监管质效，在全市首创推出《黄浦区精准高交》（注：此处原文截断，应为“精准高效”等，按图片原文提取），提升市场准入便利度。

3.基层吹哨优生态。

强化区街联动和基层营商服务，实施小餐饮店标准化管理和改造，建立“商居睦邻汇”平台，合力优化剧场周边商业环境；设立“共享服务空间”，助推剧目试演和孵化；推行小型工程装修备案“一口受理”，助力企业压缩备案时长。

十二、创新机制助力“路易号”巨轮首泊上海

静安区发挥外向型经济特色，着力培育“首发经济”，依托市区双牵头机制，推动“路易号”巨轮项目3个月从构想到落地，打造了全球首创新型商业地标建设的“静安速度”，为吸引高能级外资项目提供了可复制可推广的“静安范式”。

1.“不破法规破常规”，企业信心和政府服务一拍即合。

区委区政府统一思想专班化运作，围绕项目国际影响力、首发经济价值深度论证，用有温度的“如何可行”给予项目最大支持，坚定企业扎根信心。

2.“企业吹哨、部门报道”，企业需求和政府回应同频共振。

事前制定《潜在问题预研清单》，覆盖立项、安全、环境等9大领域；事中创新整合商业与市政用地资源，合并设计绿化与道路布局；事后属地街道和城管、交通等通力合作，制定人流疏导预案，平衡商业活动与民生秩序。

3.跑出新的“静安速度”，企业策划和政府提速双向奔赴。

各部门坚持“周调度+重大事项即时研判”动态销项。内部装修许可证3天批复，开业消防检查通过容缺受理、告知承诺3个工作日完成。前置签署安全告知书，建立舆情防控体系，保障项目可持续运营。

十三、创新知识产权ABS模式打造价值实现新热土

2024年11月22日，徐汇区成功发行“十四五”期间上海首单知识产权证券化项目，同时也是上海首个全市场化增信知识产权证券化项目。

1.主导推进，ABS发行成效初显。

区市场监管部门牵头，精选9家高新技术企业入池，覆盖医疗器械、通讯设备、机器人等新型技术产业。发行规模5900万元（储架总额5亿元），整合发明专利、商标、软件著作权共22项知识产权，评估价值达4390万元，实现无形资产有形化。

2.创新机制，破解知产融资难题。

突破传统质押模式，采用 ABS 直接融资，企业通过发行债券获得资金，拥有更大融资自主权。核心创新在于“全市场化增信”机制——由银行出具保函替代政府增信，若企业违约，将无条件兑付。产品创上海知识产权 ABS 最低利率记录（实际融资利率低于 2%），显著提升融资效率与风控能力。

3.持续探索，丰富知产金融新模式。

持续深化知识产权金融服务，重点围绕数字经济、生命健康、人工智能等产业，加速推进徐汇区人工智能产业知识产权资产支持专项计划（ABS）和上海首单知识产权资产支持票据（ABN）发行工作。通过多元化证券化产品探索，进一步拓宽企业融资渠道，赋能区域产业创新升级，营造一流营商环境。

十四、数智绘就“一企一档”新图景激活营商环境强引擎

以优化营商环境为核心，聚焦企业信用风险分类监管，普陀区强化市场监管领域数据赋能，构建“精准画像、分类施策、共治共享”的差异化监管体系，实现监管效能与企业获得感的双向提升，为区域营商生态注入新动能。

1.数据融合，绘就企业精准信用画像。

打破跨部门数据壁垒，整合企业主体信息、全量监管数据及行业特色指标（如餐饮行业食品安全），通过多维度数据标签化处理，为企业精准“画像”，不仅夯实了信用监管的数据基础，更让监管视角从“笼统模糊”转向“清晰具象”，为后续分类监管提供科学依据。

2.分类闭环，提升监管效能与合规水平。

创新构建“采信-评信-用信”全流程闭环体系，依据信用风险将企业划分为 A-D 四级，推动信用评级与执法监管深度融合。通过“守信激励、失信约束”的差异化策略，督促企业主动加强诚信建设，既提升监管效率，也增强企业合规与自律。

3.模型赋能，推动行业共治与监管升级。

将成果共享至其他监管部门，形成“数据互通、监管联动”的行业共治格局。创新开展“信用+预警”“信用+场景”分析：通过风险预警模型提前识别企业潜在风险，推动监管关口前移，实现监管方式从“被动应对”向“主动服务”转变，提升经营主体的满意度与获得感。

十五、“虹口秒贷”为企业融资按下“快进键”

虹口区在全市首创“预授信测额+极速放款”的企业融资服务举措，通过区“信易贷”平台对重点园区（楼宇）入驻企业提供“虹口秒贷”服务。

1.“首创”以“预授信测额”为核心的政银企合作模式。

“虹口秒贷”依托“信易贷”平台信用数据增信，组织辖区银行机构为重点园区（楼宇）企业提供预授信测额，按“上线产品、接通平台与银行系统、回传数据”三步走，推动股份行、城市行先行先试，国有大行联动推广。目前已上架 17 家银行的 20 款支持线上极速放款的预授信测额产品。

2.“首倡”以园区（楼宇）为阵地的“千企万户大走访”推广模式。

成立工作专班，由产业部门、招商分中心、街道办按“对称、发现、创造需求”原则，向政策奖励企业、重点服务企业等走访推介，服务覆盖虹口区 77 家重点园区（楼宇）4900 余家企业。

3.“首发”以千亿级产业为支持对象的贴息模式。

落实融资协调机制部署，印发贴息贴费实施意见，在 40 余个园区（楼宇）设首贷服务点，累计召开 21 场“政银企”对接活动。2025 至 2027 年，为虹口区“千亿级”产业细分赛道企业及重点园区、楼宇企业，提供实际贷款利率 50%的“无门槛”贴息，打造中小企业融资“虹口范式”。

十五、闵企连廊“网购式”惠企驱动营商环境新跃升

“闵企连廊”企业服务平台作为闵行区政策服务统一入口，汇聚 17 个区级政策 145 条政策条款，提供政策申请、受理、审核、公示、拨付等“一站式”服务。平台打通政策落地“最后一公里”，2025 年 3 月以来，惠及 2074 家企业，兑付资金 5254.94 万元。

1.政策结构拆解，数据智能预填。

以“为用户认知减负”为原则，全量化归集与结构化拆解政策，构建“政策超市”智能检索体系。打通政企数据壁垒，对接区企业法人库和电子证照库，推出“免申即享”“数据预填”“营业执照免提交”服务，提升政策查询与申报效率。

2.多维精准画像，政策靶向直达。

通过“政策-企业”关联标签智能匹配，结合短信定向推送、消息中心等提醒方式，构建惠企政策“精准筛选”“一键推送”闭环机制，助力“无感兑现”。

3.AI 智能驱动，赋能服务闭环。

基于 DeepSeek 本地化部署上线“政策解答智能体”，打造全区首个 AI 企业服务系统，累计接受咨询 6.5 万条。创新“双向管理”机制，企业通过“我的空间”实时追踪进度，管理端依托数据看板监测政策效能，形成“企业需求驱动服务升级、数据洞察支撑精准施策”的双向赋能体系。

十六、柔性监管数智服务厚植宜商环境安全沃土

金山区推出应急管理领域柔性执法服务机制，推动每年入企检查频次降至 1 次/家，以“最小必要干预”原则厚植“宜商沃土”。

1.四维画像精准执法，企业感知可测可量。

智慧赋能，分类分级，依托“全市统一综合执法系统”等平台赋能，以“信用+风险”动态“画像”企业，A 级“无感监管”，B 级“帮扶指导”，C 级“重点抽查”，D 级“全量体检”。减量控频，同查一次，以“对内整合+跨界撮合”实现“综合查一次”。

2.公示公开随机抽查，企业感知可见可评。

主动公示，亮码赋效，每月检查单位和执法事项主动公开，推行“开卷考试”，执法人员查前亮“码”检查，查后扫“码”评价，通过检查码完成一“码”闭环。

随机抽查，无事不扰，以“互联网+监管”系统为支撑，2025 年以来随机抽查 373 家，抽查结果全部公示，从源头上杜绝选择性执法。

3.两书同达合规指导，企业感知可触可及。

需求导航，服务定制，线上开设“点单式合规指导”专栏，企业线上选择“定制服务”，线下“执法人员+行业专家”下沉服务；成立“安全生产志愿服务队”，助推企业本质安全水平提升；推出“四理说清”机制，在办案过程中依法讲清“事理+法理+道理+情理”，在送达《行政处罚决定书》时同步送达《公共信用信息修复权益提示函》。

十七、发挥“蚂蚁雄兵”作用把柔性营商服务转化为实实在在的经济效益

花木街道深入践行营商环境“一街一品”建设，将社区作为“挖掘人才、服务企业、发现项目、促进消费”的主战场，让企业和企业家真切感受“一流的营商环境可以来自社区”。

1.“有求必应”提升企业感受度。

把党建引领网格治理作为优化营商环境的重要抓手，以贴心服务赢得企业信任、增强企业粘性。2025 年上半年走访服务企业 512 户，收到诉求 235 个。建立企业诉求调度机制，已办结 200 个诉求，35 个诉求推进解决中。

2.“蚂蚁雄兵”服务居民企业家。

引导 80 多名居民企业家参加“投资兴业回家行动”，聘请社区营商体验官，推动把创业脚步留在上海，把优质项目落在花木。2024 年“蚂蚁雄兵”挖掘线索并推动落地企业 29 户，注册资金 3760 万元；2025 年上半年落地企业 72 户，注册资金 6.95 亿元。

3.“益企悦才”人人都是主人翁。

记录《营商环境工作日志》20 万字，打造“锦绣花木·益企悦才”营商品牌，搭建“联洋中外企业家社区沙龙”“浦东嘉里营商工作室”“花木人才说”等平台，帮助企业寻找伙伴拓展经营，2024 年至 2025 年上半年，举办活动 45 场，累计参与企业 1461 户。

十八、以需求为索引资源整合“营商护照”精心打造惠企专享服务

《营商护照》是北站街道针对企业高频的现实需求，整合集成辖区各方资源，形成街道层面惠企服务的举措机制，首期共设置 10 个服务项目，后续还将持续研发“企业要用爱用”的服务项目，加注于“护照”之上。

1.“有效供给”满足“高频需求”。

针对企业向街道寻求帮助的高频事项，统筹协调辖区内的各方资源，归纳设置 10 余个服务项目，以“一企一本”专属《营商护照》的形式，提供给企业，实实在在为辖区内的企业解决实际需求，让企业有“获得感”。

2.“后台集成”支撑“前台服务”。

整合街道内部各职能部门的办事事项，协调了辖区内各空间载体，教育、医疗、金融、文化等方方面面的社区资源，集成出一个为企业服务的后台。企业有

需求，仅需联系营商团队。街道内部的事项、辖区内其他资源，由营商服务专员来协调，“把麻烦留给街道，把方便让给企业”。

3.持续优化打造动态服务体系。

对企业而言，《营商护照》是“服务清单”与“通行证”；对于街道，它是一套完善的服务体系和标准流程。通过构建“1 条热线、12 位管家、10 位专家、26 个单位”的服务架构，为提出诉求的企业提供“前台—中台—后台—前台”闭环办理流程，快速响应并反馈。

（节选自由上海市发展和改革委员会指导，新华社上海分社与中国经济信息社上海总部于 2024 年 9 月启动的首届中国（上海）优化营商环境创新实践案例征集活动）

增值税改革、税收征管数字化与企业创新——来自“营改增”与“金税三期”的证据

推动企业创新是加快发展新质生产力的必然要求，税制改革是政府激励企业创新的重要手段，税收征管是税制改革落地生效的核心支撑。研究结果表明，“营改增”显著促进了企业创新；税收征管数字化显著增强了“营改增”对企业创新的促进作用，二者具有协同创新效应；机制分析发现，“营改增”与税收征管数字化协同推进能够显著改善税收营商环境和提升公司治理水平；异质性分析发现，“营改增”与税收征管数字化的协同效应在处于较差营商环境和外部治理环境的企业中更明显。文章对加强多维政策统筹合力以推动企业创新、实现高质量发展具有重要政策启示。

一、前言

创新是引领高质量发展的第一动力。党的二十届四中全会提出，加快高水平科技自立自强，引领发展新质生产力。推动企业创新是加快发展新质生产力、实现高水平科技自立自强和助力高质量发展的必然要求。财税体制是高水平社会主义市场经济体制的重要组成部分,财税体制改革能为企业创新提供强大动力和制度保障，是实现高质量发展的重要支撑。增值税是我国税收体系中最重要的税种之一，增值税改革也成为财税体制改革的重要内容。营业税改征增值税（以下简称“营改增”）是我国迄今为止规模最大的税制改革行动,是增值税改革的核心内容。此次改革始于 2012 年 1 月 1 日，以交通运输业和部分现代服务业为试点行业，将上海作为首个试点地区，并呈“雁阵”在北京、江苏、安徽等 8 省市逐步铺开。2016 年 5 月 1 日起，“营改增”全面推开，改革范围覆盖全部服务业。

税收征管是税制改革落地生效的重要保障，两者协同推进才能更好地实现政策目标。税收征管数字化是技术驱动下税收征管手段的革新，“金税三期”工程是我国税收征管数字化建设过程中的典型代表，在提升税收征管能力、支撑重大税制改革和助力国家治理现代化等方面具有重要价值。与“营改增”类似，“金税三期”工程也经历了从局部试点到逐步推广再到全面推开的过程。2013 年初，

征管应用系统首次单轨运行试点在重庆市税务局实现，并在 10 月推广至山东省和山西省税务局，2015 年在广东、河南等 13 个省市税务局上线，2016 年在全国全面覆盖。

二、“营改增”与企业创新

“营改增”打通了增值税抵扣链条，将增值税征收范围扩大至全部货物和服务领域，使重复征税问题得到缓解，产业间分工得到深化，服务业和制造业实现充分分离，在产业升级、结构优化、创新创业等方面发挥了重要促进作用。总体而言，“营改增”可能从企业税负和专业分工两条路径影响企业创新。

从企业税负角度来看，“营改增”可能通过影响企业流转税税负进而影响企业创新。企业创新活动具有长期性、持续性，对资金依赖性极强,但其高风险特征导致外部融资成本更高,且创新产出作为无形资产难以抵押，增加了银行贷款难度。这凸显了内源融资对企业创新的重要意义，充沛的内源现金流是创新活动的重要保障。税费支出是企业现金流出的重要方面，“营改增”可能通过直接影响企业流转税支出和现金留存进而影响创新。以往营业税与增值税并行破坏了抵扣链条，企业承担重复计税，税负较重。“营改增”打通了抵扣链条，降低了一般纳税人购买非生产经营用固定资产、不动产、无形资产和服务的成本，留存了更多现金流，缓解了融资约束，从而可能为企业创新提供资金支持。

从专业分工角度来看，“营改增”能够深化行业间分工合作，提高企业生产运营的专业化程度，进而促进创新。以制造业从服务业购买服务为例，“营改增”后，下游制造业的重复征税得到缓解，其购进服务可作为进项抵扣，这鼓励制造业将服务外包，推动制造业与服务业分离，提升行业分工与专业化水平。这将从两方面促进服务业企业创新：一方面，专业化使企业能聚焦主业，集中资源在核心领域实现技术突破;另一方面，下游行业购买服务的增加扩大了服务业的市场需求和营业收入，为企业加大研发投入提供了资金。因此，“营改增”可能通过提高行业分工与企业专业化程度进而促进企业创新。综上所述，“营改增”可能通过降低企业流转税税负、增加现金留存以及提高行业间分工水平和企业生产运营的专业化程度进而促进企业创新。

三、“营改增”、税收征管数字化与企业创新

总体而言，以“金税三期”工程为代表的税收征管数字化会通过改善税收营商环境和提高公司治理水平两条路径影响“营改增”与企业创新的关系。

首先是税收营商环境。税收营商环境作为营商环境的重要组成部分，涵盖市场主体在税收支付过程中所处的政务环境、市场环境、法治和人文环境等方面。税收征管数字化可以从降低企业税收遵从成本和减少企业寻租两个方面改善税收营商环境。第一，税收征管数字化可以降低企业包括货币成本、时间成本、非劳务成本和心理成本等在内的税收遵从成本。首先，“金税三期”工程以“减轻纳税人不必要的办税负担”为原则，优化重组业务，精简处理环节，简化涉税事项、流程和表单；其次，“金税三期”工程通过统一税务标准代码体系、表单文书标准和业务工作手册,实现业务规范统一化、税收管理规范化和标准化;最后，

“金税三期”工程引入以纳税人为中心的业务理念，突出个性化服务，为纳税人提供多样化的服务手段、服务渠道和服务内容，能够满足纳税人多方位的纳税服务需求。第二，税收征管数字化可以减少企业的寻租行为。税收营商环境较差时，企业更倾向于将资金投入寻租活动中，进而会增加非生产性支出、挤出企业用于研发创新的资金投入。“金税三期”工程通过建设统一标准的核心征管应用系统，实现了涉税信息实时共享和集中处理，打通了央地税务部门间的信息壁垒，强化了上级机关对地方涉税信息的掌握程度与监管能力，大幅压缩了地方税务部门的自由裁量权，进而能够有效抑制地方征纳合谋。税收征管数字化通过改善税收营商环境，为“营改增”政策效应的充分发挥提供了优质高效的服务保障和公平公正的市场环境，能够显著降低企业享受“营改增”改革红利的边际成本，从而促进“营改增”政策效应的落实。

其次是公司治理水平。税收征管被认为是一项重要的外部治理机制，能够增加管理层机会主义行为的成本，约束管理层违规行为，发挥公司治理作用。税收征管数字化可以从缓解信息不对称和减少代理成本两个方面提升公司治理水平。首先是缓解信息不对称，“金税三期”系统实现了对纳税主体涉税行为的全流程追踪记录，企业交易的每一个环节都被及时、准确地记录在册，且所有交易数据和信息都在总局和省局集中处理，与银行、海关、社会保险等多个部门业务交互、共享流转，通过构建全国统一的外部信息管理系统和信息交互通道，最大程度降低企业的信息不对称。其次是减少代理成本，“金税三期”工程使得税收执法和税务稽查突破了税种和区域的限制，跨地区、跨行业、跨年度协同执法和全税种税务稽查成为新常态，增加了管理层实施虚假交易、关联交易和逃避税的难度和风险，有助于抑制管理层的利益侵占行为及机会主义行为，缓解企业的代理冲突。税收征管数字化通过抑制管理层自利行为以及提高公司治理水平，一方面能够促使管理层将更多资源投入为企业带来长期价值增长的高风险创新活动，另一方面能够提高经营管理效率和创新资源的配置效率，从而在最大程度上保证“营改增”带来的税费现金留存能够更高效地投入企业创新中，助力企业创新。不过，值得注意的是，税收征管数字化一方面能够通过改善信息获取和共享以及数据分析方法，提升税收稽查的准确度和有效性，从而促进纳税遵从、提高企业税负；另一方面，税收征管数字化也能促进税收优惠政策的落实，从而降低企业税负。基于此，税收征管数字化对“营改增”与企业创新之间关系的影响是一个有待实证检验的问题。

综上所述，税收征管数字化会通过改善税收营商环境和提高公司治理水平两条路径强化“营改增”与企业创新之间的正相关关系，亦可能通过促进纳税遵从、提高企业税负弱化“营改增”与企业创新之间的正相关关系。

四、研究结论与政策启示

第一，“营改增”显著促进了企业创新；第二，税收征管数字化显著增强了“营改增”对企业创新的促进作用，即二者具有协同创新效应；第三，“营改增”与税收征管数字化协同推进能够显著改善税收营商环境和提升公司治理水平，从

而促进企业创新；第四，“营改增”与税收征管数字化的协同效应在处于较差营商环境和外部治理环境的企业中更明显。基于上述结论，本文提出如下建议：一是进一步深化增值税改革。完善“营改增”中对部分行业实施的过渡性政策和补偿措施，提升增值税改革推动企业创新的微观效应。一方面，简并增值税税率档次，优化增值税税率结构，降低企业的整体税负，推动服务业与制造业的深度融合。另一方面，健全增值税抵扣链条，创新抵扣凭证、抵扣方式，加大对先进制造业和服务业的税收优惠支持力度，扩大高新技术企业增值税即征即退、增值税期末留抵税额退税的适用行业范围，激发企业加大技术创新和产业转型升级的动力。二是进一步推动税收征管数字化转型升级。注重税制改革与税收征管改革的协同性，增强企业的创新激励效应，激励企业提升公司治理水平，加大创新力度，实现长期高质量发展目标。一方面要构建税收征管新模式。充分利用大数据、区块链、人工智能等数智技术，优化重构税收征管工作事项、业务流程和处理机制等，加快推进“人机协同”管理，实现全流程数字化、智能化精准监管。另一方面要强化基层税务部门的征管能力建设。夯实基层日常税源管理基础，实施分级分类风险管理，全链条加强事前事中事后管理，推广运用“信用＋风险”监管机制，全面提升税收征管质效，高水平建设效能税务。三是进一步优化税收营商环境。和谐的征纳关系是提高纳税人税法遵从和税务部门征管效能的有力支撑，持续优化的税收营商环境是激发企业创新活力、促进企业发展的重要前提。政府应进一步优化纳税服务，简化企业纳税申报程序，便利化企业研发相关税费抵扣流程，以数智化服务优化纳税人办税体验，拓展征纳交流互动平台，通过营造良好的纳税环境，切实提高税收治理水平，从根本上降低企业交易成本，减少企业寻租行为，助力企业创新，在税企共治中实现多赢局面。

（节选自 彭可人《增值税改革、税收征管数字化与企业创新——来自“营改增”与“金税三期”的证据》《国家税务总局税务干部学院学报》2026 年 2 月第 39 卷第 207 期）

优化营商环境背景下跨境破产的制度完善——兼评《企业破产法(修订草案)》第十四章

世界银行营商环境评估项目 B-READY 将“是否建立跨境破产的法律框架”作为“商事破产”指标下监管框架完备性的考察内容之一，要求经济体能够承认外国破产程序并建立与外国法院及破产代表合作的法律框架。中国企业破产法宏观地构建跨境破产的基本制度框架，未在跨境破产的管辖权、承认与协助、国际合作等微观层面细化法律规范的可操作性，无法应对实践中复杂的跨境破产需求；《企业破产法（修订草案）》第十四章参照世行标准以促进跨国破产案件合作为目标对跨境破产制度进行专章系统性修订，但在具体的审查标准与行动指南上与世行规范建议有较大差距，难以契合指标要求。为有效发挥跨境破产制度连通境内外资本市场的功能，打造国际化营商环境，中国跨境破产制度的完善应进一步

明确管辖权审查的原则与标准、补充承认与协助的具体规则以及构建国际合作的常态化机制，并对跨境破产的法律适用与企业集团破产等前沿问题予以关注。

一、优化营商环境背景下跨境破产的制度供给不足

跨境破产制度是市场主体退出的法律程序，涉及债务人全球范围内的资产整合与债权人集体利益跨法域的平衡保护。2023 年 5 月，世界银行发布“BusinessReady”（以下简称“B-READY”）评估项目，以实现对原“DoingBusiness”评估项目的迭代升级；其中“商事破产”（businessinsolvency）指标下新增“跨境破产”（cross-borderinsolvency）子指标，要求各国立法建立能够承认外国破产程序的机制和旨在促进与外国法院和破产代表合作的系统；为跨境贸易和投资提供法律确定性。《中华人民共和国企业破产法》（简称《企业破产法》）第 5 条对跨境破产作了原则性规定，但未在跨境破产的管辖权、承认与协助、国际合作等微观层面细化法律规范的可操作性，未搭建跨境破产的完整制度框架。2021 年最高人民法院《关于开展认可和协助香港特别行政区破产程序试点工作的意见》（以下简称《试点意见》）系《企业破产法》颁布后首份系统规定跨境破产协助事宜的文件，在案件类型、管辖权、认可的法律效力、协助的具体措施及管理人的跨境合作等方面作了许多创新性规定，为试点法院开展跨境破产司法协作提供明确指引，具有开创意义；但《试点意见》是最高人民法院下发的司法政策文件，在《企业破产法》没有修改的情况下无法对跨境破产的核心问题作全面的解释和安排，内容权宜且适用范围有限。2025 年 9 月 12 日公布的《中华人民共和国企业破产法（修订草案）》（以下简称《修订草案》）为回应司法实践需求，增设专章明确跨国破产的适用范围、中国破产程序的对外效力、人民法院的跨国破产管辖权、外国破产程序的承认与协助等内容（第 202 条至第 206 条），在具体的审查标准与行动指南上与世行跨境破产的规范建议有较大差距，在“跨境破产”指标的评估上存在失分风险。除立法阙如亟待回应外，司法实践的现实需求也不容忽视。一方面，以恒大、融创、碧桂园等房地产企业为代表的部分中资企业集团为应对债务风险，利用离岸架构使境内资产与境外债务隔离，加剧跨境破产的复杂性，表明法院对跨境破产案件的审理在未来将频繁地涉及跨国司法合作与外国破产程序的启动。另一方面，中国是全球第二大经济体，随着“一带一路”倡议的持续推动和区域经济一体化的深入发展，对外投资的规模将持续扩大，这一过程必然涌现更多跨境破产案件。研究世界银行 B-READY 评估项目的指标要求与规范建议，是优化中国营商环境，扩大高水平对外开放的制度需求，也是防范化解系统性经济金融和社会风险的现实需要。

二、跨境破产管辖权审查之原则与规范的问题检视

跨境破产案件的管辖权审查涉及两方面的问题。当债务人依据其国内破产法即将进入破产程序时，其破产财产是否可以涵盖债务人位于其它国家的财产，并将其统一分配给债权人；此即破产程序的域外效力问题，是审查跨境破产案件管辖权归属的原则与前提。在此基础上，需要进一步明确跨境破产管辖权审查的具体规范，即该国法院享有管辖权依据怎样的标准。

（一）破产程序域外效力之辨

破产程序的域外效力在理论上长期存在属地主义、普及主义与修正普及主义之争；而一国跨境破产立法需要在本国破产程序的域外效力与外国破产程序在本国的效力两方面对此予以明确。前者涉及一国破产法对本国破产程序域外效力之宣示，后者涉及对外国破产程序的承认与协助。对此，《企业破产法》第 5 条第 1 款在中国破产程序域外效力的问题上坚持普及主义的基本立场，第 2 款则在外国破产程序域外效力的问题上采取修正普及主义的立场，未能在原则上统一破产程序的域外效力，也未能提供具有可操作性的规则支撑，反映中国早期跨境破产立法有限开放合作的保守态度。一方面，第 1 款之规范没有为法院、破产管理人等相关主体管理债务人境外财产提供必要的法律授权和行动指引，无法如立法目的般实现破产程序普遍的域外效力；另一方面，第 2 款之规范也仅依民事诉讼法之规定确立承认和执行外国破产判决、裁定的审查标准，未明确其与承认、执行一般民商事判决的区别，在具体协助措施上也存在大量立法空白，无法为外国破产程序提供切实而充分的救济。从对等角度而言，以绝对的国家主权优先立场宣示本国破产程序的域外效力，却对外国破产程序的承认与协助施以相对严格的审查条件，不利于中国与其他国家的跨境破产司法合作。《修订草案》第 203、第 204 条明确区分本国破产程序与外国破产程序的效力并进行相应的规范重构，但相较世行跨境破产指标的规范建议与良好实践而言仍有细化空间。

（二）跨境破产管辖权的规范重构

《企业破产法》第 3 条仅依注册地原则规定国内破产案件的属地管辖规则，未对跨境破产案件的管辖权做特别规定，更未规定法院对外国企业的破产管辖权，无法为第 5 条承认与执行外国破产裁决提供可行的管辖权基础。一方面，无法对虽在国外注册，但其主要财产、业务及债权人均位于国内的企业启动破产程序，这一点为实践中大量濒临破产的离岸公司转移资产、逃避债务和挑选法院的行为提供可乘之机，不利于本国债权人利益的保护，甚至会引发境内债权人的恐慌情绪。另一方面，外国企业在中国设有办事机构或存在财产的情况下，第 3 条的限制同样会使法院无法在提供协助时启动破产程序，且在协调来自不同法域的平行破产程序时也将缺乏法律依据。概言之，第 3 条的限制可能使中国法院在国际破产管辖权争夺中处于不利地位，有必要在立法上完善跨境破产管辖权规则，以适应跨境破产司法实践的现实需要。对此，《修订草案》第 203 条增加跨境破产管辖权的专门规定，规定当债务人的住所地或者经常居住地位于中华人民共和国领域外，但由人民法院管辖更有利于债权人利益时，债权人或债务人可以依据企业破产法的规定向与案件具有最密切联系的中级人民法院申请启动或参与破产程序。本条规定实际上以管辖权扩张的形式补充中国破产程序的域外效力，但原则性过强的表述难以为境内外破产程序的当事人提供明确的行动指引。“有利于债权人利益”“最密切联系”的表述具有较大的解释空间，可能便于人民法院依时事政策变更或经济形势变化将影响力较大的跨境破产案件纳入管辖范围，以稳定境内债权人的合理预期；但与列举式的管辖权规范相比，前者显然难以为境外债

权人、债务人进入中国破产程序提供清晰指引。可以在草案规范基础上，适当列举与案件具有最密切联系地的参考标准，如债务人主要办事机构所在地、主要营业地、主要财产所在地等。

（三）主要利益中心标准有待细化

《修订草案》第 204 条第 1 款规定，在债务人主要利益中心所在地启动的破产程序，有关人员可以向债务人境内主要财产所在地的中级人民法院申请承认该外国破产程序，正式引入国际通行的主要利益中心标准作为审查外国破产程序管辖权的基本依据，但在系统性、灵活性等方面与世行规范建议及国际良好实践仍有差距，主要利益中心标准有待进一步细化。一方面，《示范法》推定可查明且具有公示效力的债务人注册地为主要利益中心所在地；《跨境破产示范法颁布及解释指南》（以下简称《示范法指南》）中进一步强调这一地点应为债务人的中央行政地且易于债权人确认，同时围绕债务人的实际经营情况列举法院应当综合考虑的判断因素，如债务人账册所在地、主要资产或业务所在地、雇员所在地等。另一方面，作为跨境破产国际良好实践的欧盟《破产程序条例(2015/848)》与《示范法》采用相同的推定模式，要求债务人主要利益中心所在地应与债务人经常性管理其利益的地点保持一致，存续超过一定期间且可为第三方（尤其是债权人）所确知。相较而言，《修订草案》第 204 条第 1 款未明确主要利益中心的实体意涵与判断标准，难以为人民法院审查外国破产程序提供行之有效的判断规则；且未对第三方认知情况的外观性要求予以关注，可能无法应对实践中债务人转移主要财产、虚构主要利益中心或恶意挑选法院的复杂情形，难以为债权人的合理预期及整体利益提供充分保护。

三、优化营商环境背景下跨境破产制度的体系扩容

《修订草案》增设的跨境破产专章充分吸收近年来跨境破产理论探索与司法实践积累的经验与成果，并对以《示范法》为代表的国际良好实践予以参照和借鉴，为法院建立与国际接轨的跨境破产合作机制奠定根基。就草案公开的内容而言，第十四章中的跨境破产规范在管辖权、承认与协助、国际合作方面的审查标准与操作细则上与世行规范建议有较大差距，有待进一步细化明确。一方面，《修订草案》第十四章将跨境破产的制度目标明确为促进跨境破产案件审理过程中的国际司法合作，并完善跨境破产程序域外效力的相关规定；但在管辖权连接点的设置、承认的审查条件与具体的协助措施等操作细则方面有较大的完善空间，也没有明确平行程序协调与外国管理人履职等顺利开展国际合作所需的配套规则支撑。另一方面，对于世行《关于有效破产与债权人/债务人制度的原则》C15、C17 中涉及的法律适用与跨国企业集团破产问题未有提及。未来中国跨境破产制度的优化方向应着重在现有法律框架下细化管辖权、承认与协助与国际合作三方面规则的可操作性，并在法律适用与跨国企业集团破产等前沿问题上关注跨境破产规则与相关法律规范的衔接适用，适时通过司法解释或典型案例的形式为境内外破产程序当事人提供明确指引。

四、结语

跨境破产法律制度是优化营商环境的重要指标。《修订草案》充分吸收跨境破产理论探索与司法实践的经验与成果，因应 B-READY 评估“跨境破产”指标，以促进跨境破产司法合作为目标对跨境破产制度进行专章系统性修订，但总体修订幅度较小，仅通过原则性规定的方式扩充跨境破产法律制度的框架，在具体的程序和规则方面有欠缺，有待修订或适时通过发布司法解释、指导性案例等方式为境内外法院和破产程序当事人提供明确指引。此外，跨境破产中的法律适用与企业集团破产问题所涉主体多元、法律关系复杂与形势政策掣肘等因素，难以在短期内通过立法的形式予以统一协调；考虑现实中大量跨境破产案件的法治需求以及稳固国际经济投资环境的现实需要，未来中国跨境破产制度的完善应持续关注跨境破产有关法律适用争夺、境外计划安排程序的承认、维好协议的效力以及跨境破产议定书的适用等前沿问题。

（节选自 杨翊菲《优化营商环境背景下跨境破产的制度完善——兼评《企业破产法(修订草案)》第十四章》《北京理工大学学报(社会科学版)》）

党建引领城市营商环境优化的内在逻辑和创新路径

政府职能转变对营商环境优化的重要作用得到了广泛关注，本文立足中国营商环境优化的特色，探讨了另外一种新路径，即党建引领，并将其概括为平台型整合，采用案例研究方法对北京经济技术开发区“亦企服务港”展开分析。研究发现，基层党组织通过平台实现对政府、社会、党内组织间的行政性协同、关联式整合、网络式整合，从而集成力量降低企业行政负担，为企业营造良好的营商环境；平台型整合优化营商环境路径的内在机理在于嵌入统合机制、主体联结机制、权威塑造机制和信任互惠机制，四重机制优化了党政企三方关系，构建了良性党政企互动形态，为中国营商环境优化供给了新观点新启示。

一、问题的提出

党的二十届三中全会审议通过的《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》，围绕推进中国式现代化这个主题系统谋划了进一步全面深化改革的总体部署和战略举措，对优化营商环境工作提出了一系列重要举措。全会指出，高水平社会主义市场经济体制是中国式现代化的重要保障。坚持和落实“两个毫不动摇”。毫不动摇巩固和发展公有制经济，毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展，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、同等受到法律保护，促进各种所有制经济优势互补、共同发展。同时，要坚持致力于为非公有制经济发展营造良好环境和提供更多机会的方针政策，营造市场化、法治化、国际化一流营商环境。营造市场化、法治化、国际化一流营商环境是建设更高水平开放型经济新体制的现实需要。国家级经济技术开发区自 1984 年成立以来，已成为经济高质量发展的重要引擎、对外开放的前沿阵地和优化营商环境的主要场域。习近平总书记对国家级经济技术开发区工作作出重要

指示：“紧紧围绕推进中国式现代化，不断激发创新活力和内生动力”，其中坚持党的领导，不断优化营商环境是激发活力的关键举措。

二、分析框架：平台型整合

政党中心主义指出，政党具有整合政府、社会的能力，该理论认为政党可以实现利益表达和利益聚合，政党在国家治理中居于中心地位，发挥核心作用。党的十九大强调要提升基层党组织的组织力并突出政治功能，将其“建设成为宣传党的主张、贯彻党的决定、领导基层治理、团结动员群众、推动改革发展的坚强战斗堡垒”。为更好发挥其组织功能，基层党组织借助平台力量联结多元主体，为企业提供优质服务，公共部门利用多边平台的空间、资源与规则，链接相关利益主体以促进他们之间互动合作、互惠互利并创造公共价值，其核心逻辑是互动合作，多边平台为党建链接各方、整合资源进而优化营商环境提供了可能和途径。因此，本文以政党中心主义为理论基础，提出平台搭建-三重整合-功能发挥的平台型整合框架，探讨基层党组织如何通过平台型整合降低企业行政负担，这是对党建引领优化营商环境创新路径的理论提炼与概括。

三、平台型整合：北京经济技术开发区“亦企服务港”为企业服务的案例分析

（一）平台搭建：以基层党组织为基础的平台实现网格化覆盖

亦企服务港是北京经开区党工委组织人事部的派出组织，指导区域内非公有制企业的党组织筹建、日常党建工作等，服务港的党委书记带领港内工作人员通过日常走访、“吹哨报到”、党建链串产业链和专题会商等工作机制服务企业，打造了一个集党务、政务、服务、商务等为一体的综合性平台。

亦企服务港是经开区搭建的服务企业平台。首先，亦企服务港是政府职能部门与企业互动中企业诉求的回应平台，其集中汇集诉求并及时驱动或联合职能部门予以回应解决。“亦企服务港是党工委和管委会设立的为企业服务的平台，是党建引领企业‘吹哨’、部门报到工作机制的日常工作落实平台和党建引领基层治理体系的实体化运行平台。”（访谈记录：20241022FQ）①亦企服务港是企业向党和政府反映诉求的界面，企业作为“吹哨”主体向亦企服务港反映诉求或由亦企服务港主动问需，及时探查企业动态及困难，向职能部门“吹哨”回应并解决问题。“服务港要在走访过程中把所联系企业的困难、问题和诉求收集上来，再以‘吹哨’的形式‘吹’到行业主管部门，由主管部门具体负责解决落实。”（访谈记录：20240115ZJ）其次，亦企服务港是一个不承接职能部门下派科层任务而专门为企业服务的枢纽型平台。“我们构建了党群工作统筹、涉企政务办理、企业服务聚合、企业信息汇聚和企业发展资源整合等党建引领五大中枢。服务港直接归属党工委和管委会，独立于其他职能部门，服务港不用承担其他职能部门的工作，专注于为企业服务，其他的职能部门不能给服务港派活。”（访谈记录：20241022FQ）再次，亦企服务港是政策信息沟通平台，职能部门借助亦企服务港向企业发布和解读重要政策文件，形成政策首发通报机制。亦企服务港工作人员先接受职能部门的政策解读培训，再配合职能部门组织政策宣讲解读会、答疑会，

近距离服务企业。最后，亦企服务港是一个汇集企业情况直接呈报、企业权益维护、调研建议、党群服务等 14 项职能的一站式服务集成载体，依托党群服务站、新时代文明实践所、工会服务站、社区青年汇和政务服务站五站进港，集成党务与理论宣讲、政务咨询等，并帮助区内企业对接由第三方专业机构提供的免费服务，引入金融、人才、咨询、技术共 4 类 101 项商务服务资源，达到党务、政务、服务、商务“四务合一”，同时，汇聚各方力量，为企业提供党建学习、产业交流、职工培训、公益活动等类型丰富的主题活动。

亦企服务港作为在企业身边且专门为企业服务的综合性平台，能够发挥对职能部门的调度统合作用、社会资源的整合作用和服务港之间的协调联动功能，打造直面企业的集成界面，降低企业与政府多个部门互动的学习、合规和心理成本，这让企业感受到了真切的变化。“过去没有服务港的时候，经开区也把我们纳入‘两新’党委开展党建工作，对企业服务比较少，很难聚焦到我们特定企业的需求上，但是有了服务港之后，我们通过党建和服务港产生联系，有困难了就来找服务港，他们会帮我们细化需求，告诉我们该去找谁，还帮我们组织活动。”（访谈记录：20240806ZPZ）

（二）三重整合

1.行政性协同：服务港平台调动职能部门形成合力

服务港在调动政府职能部门协同的过程中依靠港内解决—吹哨报到—职能部门和服务港、企业专题会商—局级领导定期调度“四级机制”来实现党政系统内的统合。服务港工作人员介绍：“遇到问题，我们先在港内解决，比如政策咨询类的，不能解决的，我们就给企业‘吹哨报到’，把相应的部门请过来。要是‘吹哨报到’也不能解决，还有专题会商机制，调度多个部门一起协商，最后还有局级领导定期调度机制来解决比较复杂、周期较长的问题，这就是‘四级机制’。”（访谈记录：20240723FZG）服务港接到企业诉求并细化需求后，明确主责部门、协同部门和解决时限，派单给主责部门，主责部门牵头会同协同部门共同解决企业诉求，并向服务港反馈处置结果，服务港对主责部门与协同部门的响应情况、问题的解决情况和企业的满意情况进行追踪记录。

2023 年，F 公司新建产业生产线需要政府部门审批，企业项目负责人不了解相关政策，不知该如何准确找到审批部门办理业务。联系上级党组织荣华服务港后，港内工作人员利用“吹哨报到”机制帮助企业解决问题。首先，荣华服务港拆解了企业提出的需求，将生产线建设审批细化为各个环节，以任务发包的方式向不同职能部门咨询了对应环节的办理流程和所需材料，并将结果详细告知了企业负责人。其次，在重点环节上为企业帮办，全程跟踪办理进度，科研报告是生产线建设的重要审批依据，企业在办理时对如何准备并不清楚。“一是如何写清楚，我们企业不一定能够完整地把握产业发展的大政方针，提交上去的哪些指标要符合什么标准我们不完全知道，二是科研报告需要反复论证和修改，里面的很多数据政府部门都要到现场来核实，以往有时候我们去办事，提交一份材料很久都得不到音讯，我们希望得到快速准确的反馈，好尽快修改，开工生产。”（访

谈记录：20240806ZPZ）针对企业的需求，荣华服务港通过“吹哨报到”联系了管委会负责接收科研报告的部门和工作人员，该职能部门被确定为主责部门，其工作人员会同其他有关审批科室共同确定了科研报告需要提交的各项数据信息。F 公司在工作人员的定点指导下较顺利地完成了科研报告，服务港服务专员对审批流程进行了全过程跟踪，F 公司新建生产线的要求在较短时间内获得了批准，目前该生产线已经建设完成并投产。

2.关联式整合：服务港平台协调动员社会力量实现资源聚合

服务港通过日常工作和特定活动与企业建立联系，协调企业力量。首先，服务港搭建信息共享平台，加强企业间沟通。服务港主动及时掌握企业动态，落实“落地首访制”。“企业一旦来了，别的部门都没去的时候，服务港都要先去拜访一遍，了解企业情况和发展需求，收集企业动态，如果有需求，我们就对接部门。”（访谈记录：20240723FZG）利用大数据汇集区域内全部企业的信息，形成企业间交流互动的信息载体，有助于加强企业间互动交流，推动企业健康发展。

其次，平台链接资源匹配，降低企业间交易成本。服务港在汇总企业信息后，会针对企业诉求搭建交流互动的活动平台，形成资源对接与匹配界面。例如 2023 年初，服务港工作人员在对 F 公司的日常走访中了解到企业发展转型中订单不饱和的情况，荣华服务港党委书记提出可以帮助企业宣传相关业务，并通过服务港寻找经开区内上下游产业链合作的客户。服务港与 F 公司最终确定以该公司为主场举办医疗耗材专场的“亦企开放日”活动，提高助企工作的针对性。在经开区党工委组织人事部的统筹下，共有来自 5 个服务港辖区内 12 家企业的党组织负责人和业务负责人到场参观交流，F 公司与部分企业建立联系并达成了初步合作意向。活动结束后，服务港持续跟进企业的合作情况，既了解合作信息，根据企业需求提供定制服务，又不干预企业的正常经营，最终，F 公司与数十家企业或团体建立联系，与 10 余家企业达成业务洽谈意向。

最后，平台整合社会资源为企业提供一揽子服务。“服务港可以调动市场和社会组织的力量。市场调动主要是两方面：一是商务服务资源的调动，我们形成资源清单将服务集中在港里，为需要的企业提供服务，目前已经举行了 100 余场商务服务入港的活动，比如知识产权咨询、律师服务、财务税务服务等，都是免费的。二是服务港可以为企业找市场、资金和场地，在场地方面，我们把园区的企业和服务港自己的一些可以对外的空间集合起来，做成共享空间，通过小程序预约的方式对企业开放，大部分是免费的。我们还和社会组织合作，比如律师协会、知识产权协会等，邀请他们每个月驻港提供法律知识、产权知识的宣讲，或者定期直接到企业去宣讲。”（访谈记录：20241022FQ）

3.网络式整合：服务港平台建立起港际间的协同共享

经开区 225 平方千米内共建设了 11 个服务港，每个港以网格化的方式确定服务企业的覆盖范围。服务港中，覆盖范围最大的港有 40.6 平方千米，共有实际经营企业 8000 余家，覆盖范围最小的港是荣华服务港，共 5.5 平方千米，有实际经营企业 3500 余家。各港服务范围内的企业根据不同的产业发展政策而聚集，

如荣华服务港内的企业以汽车智能制造和生物技术、大健康等产业为主，永康服务港以高端装备制造、无人驾驶等产业为主，亦庄服务港以智能制造、生物医药等产业为主。经开区是企业聚集区，要想实现规模效应，提升整体服务效应，11个服务港的相互配合必不可少。

一方面，经开区构建了数字化系统作为服务港港际信息数据共享平台。服务港工作人员可以通过系统查看全区企业的重要信息，实现跨越网格间的资源共享。“一个企业离开了，我们可以第一时间了解闲置空间的情况，知道哪些空间可用并精准地提供闲置空间资源，让企业不再费事找地方；系统里会根据企业的生产类型做标签，标识其可能感兴趣的政策。我们服务港得到这些数据后，就知道服务方向大概是什么，数据流转起来工作效率会提高，11个港联动，力量是非常大的。”（访谈记录：20240723FZG）

另一方面，活动中各服务港进行港际配合，共享服务范围内的优势资源。在“亦企开放日”活动中，荣华服务港联合了其他服务港共同筹办，搭建了企业交流的平台。首先，了解企业的需求，并在经开区内匹配需求。服务港工作人员充分了解F公司的主营业务、优势技术后，在企业提供的可对接企业名单基础上，通过各服务港数据共通，综合经开区企业状况拟定邀请参加活动的企业名单。其次，在活动前与其他服务港配合。服务港通过小程序或者问卷星向经开区的企业广泛发送报名通知，募集对F公司相关业务感兴趣的企业。最后，活动当天各服务港相互配合，邀请企业参观F公司，由F公司的工作人员介绍基本情况并座谈交流，活动结束后各服务港会不定期地跟进企业交流情况。为服务不同类型的企业，各服务港采用多种形式相互配合，服务港工作人员介绍：“针对F公司这种有工厂、有自己展厅的企业，我们以带其他企业的负责人去参观为主，针对一些比较小或初创的企业，我们更多的是带其他企业负责人去洽谈业务，或者在服务港里提供地点，供企业间交流和商谈，如果企业提过明确诉求，我们还会定向发送通知。”（访谈记录：20240807ZWJ）

除了港际合作外，为了更好地调动服务港工作人员的积极性，经开区党工委还设计了港际竞争制度，要求服务港每年拟定绩效工作目标。服务港工作人员介绍：“年初的时候会给我们一个绩效工作表，如计划今年做多少场搭建产业链的活动，其他的考核指标包括写调研报告等，每年度11个服务港会排名。虽然每个港规模和特色不一样，但大家考核的基础技术指标是统一的，只是一些指标会根据服务港的情况调整。”（访谈记录：20240723FZG）单个服务港往往较难完成大型活动的举办，具体考核指标的设定意在鼓励服务港跨港举办活动，以此形成合力。

（三）功能实现：营商环境优化

以“吹哨报到”为主要代表的服务港与职能部门联动机制提高了办事效率，有助于降低企业的合规、学习和心理成本。F公司党委负责人提到服务港为企业带来了益处：“第一，企业找政府办事的效率提高了、时间成本减少了，服务港细化了企业提出的办事需求、优化了办事流程，提供面对面服务，减少了企业等

待时间；第二，企业的人力成本减轻，无须再安排大量人力进行研究政策、准备申报材料等繁琐工作，服务港有专业团队提供一站式政策咨询和解读服务，减轻了人力负担；第三，我们的诉求得到了满意解决，过去急、难、愁、盼的事现在都可以向服务港反馈，服务港帮助企业解决问题，政府在企业心中的公信力也提高了。”（访谈记录：20240806ZPZ）服务港帮助企业省去了与不同职能部门沟通、咨询甚至来回拉扯的环节，企业经营者对此有较深感受：“我们企业需要经常跟政府各个职能部门打交道，之前的模式都是自己去沟通了解，然后自己去申报办理。自从成立亦企服务港后，我们突然感觉办事方便多了，有任何事情都找服务港总干事，现在便捷很多。对我们来讲，有困难就找服务港，确实能解决很多问题，服务港是确确实实为企业办事的部门。”（访谈记录：20240723WJ）企业办事人员不再因为不清楚办事流程或流程繁复而焦虑，一站式的问题解决方案增强了企业经营者的获得感。

服务港港际协作的目的是整合全区为企业服务的行政和社会资源，用定向资源对接降低企业的行政负担和经营成本。“我们和其他一些企业都有基础的试验能力，如振动台、超级计算机，但是自己搭建成套的实验设备成本太高，使用频率又低，所以开发区准备通过服务港把我们组织在一起，成立一个联盟性质的组织，共享实验设备来帮助大家解决这方面需求。”（访谈记录：20240723TZ）服务港的网络式整合工作让企业有所期待。“我们希望‘党建链串产业链’活动能进一步升级，尤其在政策支撑上，希望以后能实现跨区、跨市、跨省，慢慢把规模做大，甚至官方能开放一些数据，搭建一个全国性的企业党建平台，我们就可以更大范围地去对接需求。”（访谈记录：20240723ZPZ）服务港港际协作一是提升了政策信息的透明度，降低了企业的学习成本和合规成本；二是通过港际协作带动区域内的企业协作，整合了资源，拓展了企业经营渠道，降低了企业花费在寻找合作资源上的经营成本。更加自由开放的营商环境带来了企业间自主交流合作，减少了企业对政府职能部门的过度依赖，降低了企业的行政负担。

四、进一步讨论：平台型整合的作用机制

地方的平台型治理实现跨界整合的核心要素可归结为价值共识、信息共享、组织包容和制度规范。经开区构建的服务港工作体系实现了平台型整合，为企业提供了更优质的服务资源，这一新的党建引领营商环境优化的路径能够取得成效，关键在于建立了嵌入统合机制、主体联结机制、权威塑造机制和信任互惠机制。

（一）嵌入统合机制

平台强调超量活跃用户的参与式治理，用户参与的广度、深度和活跃度取决于平台设计是否能直击需求、模块是否互动包容、节点是否流畅联通、程序是否持续更新等。在平台型整合模式中，党组织的嵌入统合是平台模块、程序等部分功能，实现广度、深度和活跃参与的关键。首先，党组织嵌入企业网络中发挥不同层面的统合作用，一是在经开区服务港体系构建和改革过程中，经开区党工委统筹规划、设计方案并推动实施，起到了领导作用；二是在服务港的具体工作中，服务港作为经开区党工委的派出组织嵌入企业网格中，通过相关制度向有关部门

“吹哨”，发包任务将多个职能部门统合在一起，起到了协调调度的作用；三是在遇到政策未做出详细规定或多个职能部门依然无法有效解决问题的情况时，服务港作为企业向区级党组织或政府部门反馈问题的渠道，能够直接联系到经开区党工委、管委会的领导，领导协调职能部门，党组织发挥了统合条块的作用。其次，党组织对企业网格的嵌入涉及制度性和非制度性的统合。一方面，经开区推进制度性的企业党组织筹建工作，服务港统一指导企业党建工作，使服务港与企业党组织产生制度化联系。同时通过“三方议事”机制，即服务港通过企业党组织负责人联系到企业生产经营管理方面的负责人，以服务港工作人员、企业党组织负责人、企业负责人三方共同会商的形式建立服务港与企业高层的联系，实现服务港对接企业、掌握动态和了解需求，为精准服务打下基础。“我们更多通过党的组织来协调工作，相比政府职能部门，亦企服务港能更好地延伸到企业的最底层或最小的企业。”（访谈记录：20240723FZG）另一方面，服务港和企业党组织具有共同的价值基础，通过日常党员教育、先进性活动评比和公益活动，企业党建由“悬浮”走向有效，曾经游离在组织之外的企业党员对党员身份有更强的认同感。基于共同价值的嵌入统合，导向自愿自主的治理参与。

（二）主体联结机制

各类主体之间是如何关联起来的？以党组织嵌入统合为前提和基础，政府各部门基于行政力量的制度或组织平台关联起来，社会组织或企业基于供需匹配或党的组织平台关联起来，政府和企业则基于诉求回应平台关联起来。首先，政府职能部门以服务港平台的行政逻辑为基础联动起来，服务港借助政治势能有效调动起职能部门。“服务港的调度工作机制是特点，我们有一个服务调度群，所有的党工委与管委会领导和职能局的一把手都在群里，服务港每周都会在群里发送为企业服务的动态，反映企业声音，我们开展的工作情况和企业诉求第一时间直报到党工委与管委会领导和各职能局领导那里，为企业服务工作中的层级减少了，实现了扁平化管理。还有专项调度机制，领导重视我们的工作就为我们推进工作增强了力度。”（访谈记录：20241022FQ）其次，企业间关联是以服务港平台的供需逻辑为基础联动起来的。从企业间的关系来看，服务港通过党建提供信息和互动平台，例如服务港通过党建活动将企业的供需诉求串联起来，企业基于自愿的互惠关系开展合作。“我们服务港通过党组织来增进（企业）党员间的交流，让党员在身份认同的基础上找到共同话题，话题多了以后，大家就慢慢产生深度交流，深度交流又可能带来下一步企业间的发展交流合作。”（访谈记录：20240723FZG）服务港是政企网络的中介点，起到链接和桥梁作用，服务港的“三方议事”机制让党建工作与企业党组织产生联系，服务港工作人员会同企业党组织负责人和生产经营负责人共同探讨如何提升为企业服务工作的质量，解决企业的所盼所需。最后，企-港-政的主体间联动是以服务港为前台界面，作为用户的企业提出诉求，作为前台的服务港将后台的职能部门联动起来，服务港通过发包派单的方式建立企业与政府职能部门的联系，并将企业诉求解决情况纳入职能部门考核，推动职能部门积极接哨，快速响应和及时纾困。“我们实行的考核是单

向考核，服务港可以考核职能局为企业服务的情况，但是他们不用给服务港打分，服务港的考核打分权在企业那里。我们专门设计了考核的绩效指标，给予了服务对象很大的考核权重。”（访谈记录：20241022FQ）

（三）权威塑造机制

合法性机制在组织行为中可以从“强意义”和“弱意义”两方面理解，强意义指制度塑造组织行为，弱意义则强调人的行为选择受激励机制和资源分配机制影响。换言之，从合法性机制的弱意义考察组织权威的来源时，研究者需要考察组织成员的诉求和组织对成员诉求的回应程度。平台型整合模式的权威塑造机制主要体现在两部分。一是服务港作为党的基层组织，为企业提供了高质量服务，良好的绩效增强了非公有制企业对党的基层组织和政权的认同感，增强了企业的获得感，夯实了党的执政基础，如企业负责人谈道：“以前觉得政府都是比较威严的，和政府有距离，但是现在就像一家人一样。”（访谈记录：20240806ZPZ）

二是服务港通过自身的工作不断加强其与企业的黏性，同时根据社会和企业的实际情况调整服务内容和方式，用主动服务塑造着党对企业的号召力和企业对党的响应力。制度性的安排之外，服务港的口碑是非公有制企业主动开展党建工作的重要动力，荣华服务港党委书记讲道：“我们和企业党组织有共同的主题党日活动，我们曾带企业参观区史馆，看看 30 年的时间经开区是怎么发展过来的，背后的精神是什么，企业负责人对这类活动都很赞同。针对现在内卷和精神空虚的问题，我们最近还通过党组织做推荐书单，企业反馈觉得很好，我们计划从第三季度开始联合未来书店一起搞，把书单推荐做成一项常态化的工作。”（访谈记录：20240723WS）在非公有制企业党建领域，行政命令式的管理方法看似效率较高，但往往因不能有效回应企业需求而造成党建“悬浮化”问题。通过服务来塑造合法性机制对基层党组织的要求更高，但是引领非公有制企业的效果更好，也更符合平等、自主、共治的原则，更利于构建党的基层组织与非公有制企业的“亲清”关系。

（四）信任互惠机制

平台型整合借鉴协同经济的运作方式，信任是协同经济运行的基础，参与协同主体的信任程度和彼此间的信任评价体系决定着协同经济模式创新的发展质量和速度，因此，信任互惠机制的建立有助于“亲清”政商关系的形成。服务港与政府职能部门建立的信任互惠关系来自两个层面。一是源于为企业服务的共同使命和日常配合中建立的制度性信任关系，即服务港和政府职能部门都遵守共同的制度安排，在条块整合中各司其职，不推诿职责范围内的工作，同时在经开区党工委和管委会的考核体制下，服务港与政府职能部门协调配合，高效为企业办事。二是源于二者工作人员之间的社会网络，如服务港的党委书记曾有相应职能部门工作经历，其积累的社会网络资源可以更好地为解决服务港的问题提供支持，这种基于社会网络的信任关系在一定场合下有较高的办事效率。

五、结论

平台型整合是党建引领营商环境优化的理论概括，也是解决为企业服务碎片化、党建工作“悬浮化”、实现营商环境优化的创新路径。基层党组织的政治功能和组织功能的实现是以搭建平台为基础，借助平台的便利交互界面、枢纽中介、信息渠道和资源汇聚打造良性互动的载体、畅通的信息媒介和有效协同联动的纽带，从而增强基层党组织对其他主体的引领力、号召力、整合力和服务力。基层党组织借助平台更好地发挥其整合力，在党政关系中以平台为媒介促进职能部门与服务港的行政性协同，整合职能部门力量形成合力，对企业诉求做出整体性回应；在党与社会关系中以服务港为牵引、嵌入不同单位的党组织为网络、党建链串产业链为纽带整合社会资源，增强为企业服务的效能，降低企业行政负担；在党的不同基层组织关系中，服务港之间构建了数据公开共享机制，形成了为企业服务工作中的有机配合，整合了经开区内为企业服务的资源，实现了党组织间的网络整合。本文提出的平台型整合模式也有其适用条件，一是适用于分析党组织引领的为企为民服务实践，如党群服务中心的服务阵地等。二是适用于分析已经通过庞大的产业规模和合理的产业布局为党组织整合社会资源、实现企业上下游对接提供便利的区域。总之，服务港作为党的派出组织，基于平台逻辑有效调动政府职能部门协同、促进社会力量整合、实现港际资源共享，降低了企业行政负担、优化了营商环境。平台型整合优化营商环境路径的内在机理在于嵌入统合机制、主体联结机制、权威塑造机制、信任互惠机制。基层党组织通过嵌入统合机制引导平台多元主体参与治理，通过主体联结机制提升为企业服务的效率和精准度，通过权威塑造机制构建和巩固党组织、政府职能部门与企业的“亲清”关系，通过信任互惠机制提升营商环境优化的实效。平台搭建、三重整合和作用发挥促进党政企良性互动，服务港一方面细化企业的一体化需求，精准对接职能部门，另一方面向企业解读政策，让企业了解政策，并为符合要求的企业提供申请扶助的帮办，化解了为企业服务碎片化的问题，降低了企业的行政负担，与此同时，党建牵引的优质服务促进了企业发展，实现了党建工作与企业发展的有机结合。

（节选自 翟文康 陈煜桦《党建引领城市营商环境优化的内在逻辑和创新路径》《甘肃行政学院学报》2025 年第 4 期）

第四部分 学员·原创

【编者按】当前，我国营商环境建设正从政策优惠向制度赋能、从顶层设计向基层落地纵深推进，街道作为服务企业“最后一公里”，民营经济作为市场主体重要力量，其实践探索与痛点破解备受关注。本期“优化营商环境”专题扎根一线，直面问题，呈现基层治理的真实图景，提炼可复制推广的实践经验，为持续打造一流营商环境提供有益参考。案例中，既有对街道的调研观察，通过直面政策转型、协同效率、队伍建设等现实困境，提出系统性机制重构方案；也有立足浙江民营经济发展实际，对台州政企协商机制进行总结，围绕创新赋能、跨境发展、账款清欠等关键问题，提炼协商共治的实践经验。

街道级营商环境优化的实践困境与机制重构——基于无锡市梁溪区扬名街道的调研观察

2025 级 MPA 5 班 王奕 25260170279

一、问题的提出

企业感知营商环境温度的“最后一公里”，往往在街道一级。无论是项目从洽谈到注册落地，还是企业从投产到达产的成长陪伴期，抑或是政策从出台到兑现的信任建构过程，街道作为连接政府与市场的“毛细血管”，其服务效能直接决定着企业的实际获得感。但学术研究和政策讨论中，关于营商环境优化的分析多聚焦于国家层面的法治建设、省市层面的“放管服”改革，对街道层级微观治理视角下的营商环境建设关注不足。更重要的是，当前基层营商环境建设正处于一个深刻的转型期。全国统一大市场建设加速推进，公平竞争政策更加严格，传统的税收返还、租金补贴等“政策洼地”战略正在失效，但新型要素供给和制度赋能尚未完全成型，基层营商环境优化面临“旧路走不通、新路没走通”的转型阵痛。这一转型期的困境与探索，恰恰是当下最值得研究的课题。

笔者选取无锡市梁溪区扬名街道作为观察对象。梁溪区作为无锡市中心城区，曾长期面临“老城区产业不行”的认知约束，近年来打破思想枷锁，“立”起了空天产业、人工智能、低空经济等特色产业集群。2025 年全区落地项目 1315 个，其中重大产业项目 174 个。扬名街道作为梁溪科技城功能区的核心板块，承担空天产业、高端传感两大主导产业建设任务，是全区“百园百楼”专项行动的试点街道。选取扬名街道的理由不在于它做得多好，而在于它所面临的困境具有高度典型性：中心城区的空间约束、多主体并行的协同摩擦、政策工具转型期的确定性缺失、基层队伍的专业化瓶颈等等，这些问题不仅是一地之困，更是全国街道级营商环境建设中普遍存在的结构性难题。笔者结合工作实践中的长期参与观察和内部材料研读，尝试呈现一个真实而非美化的基层营商环境图景。

本文以“制度供给—组织运行—要素匹配—诉求响应”四维分析框架展开，重点在于追问“为什么有些做法有效、有些做法失灵”，以及“有效的做法能否持续、失灵的症结在哪里”。

二、扬名街道的有效实践探索

一是“链式招商”与精准对接替代“大水漫灌”。扬名街道跳出传统撒网式招商路径，围绕东方空间、紫微科技等链主企业实施“补链、强链”定向招引，践行“链式招商+场景验证”模式。2025 年全年组织专题招商对接活动 30 余场，赴北京、深圳、成都、西安等产业高地密集对接，全年设定招引 70 个项目的目标，实际完成 122 个项目认定，同时依托京津冀、长三角、粤港澳、西三角四大创新合作中心，构建跨区域协同招商网络。这一做法的有效之处在于：以链主企业为“锚点”向上下游辐射，使招商从“来者不拒”转变为“按图索骥”，单位投入的产出效率明显提升。

二是“一站式”联席推进机制破解审批交叉难题。针对企业落地过程中安评、环评、载体租赁等多部门交叉事项，扬名街道建立联席推进会机制。以某新材料项目为例，街道组织环保、应急管理部门及载体产权方同席会商，各方现场拍板形成决策，有效破解了审批流程“串联多并联少”的痼疾，在食品科技企业招引中主动研究食品生产许可等核心审批环节，在生物医药企业引进中提前掌握医疗生产资质办理流程，这种“比企业还懂审批”的前置服务，是基层营商环境中难以被制度文本替代的隐性竞争力。

三是“管家式”服务传递温度。扬名街道推行“企业管家”全流程服务，通过“招商+服务”专员责任制和“铁脚板+网格化+大数据”模式，为企业提供从注册到投产的全生命周期保障。在实际服务中，工作人员为某食品企业协调厂房漏水维修、为某航天企业办理环评报告和竣备手续、为落地园区项目协调水电接入及基础设施改造。在深入走访企业的过程中，一线人员发现：系统生成的企业需求清单，与面对面交流时感受到的真实关切，往往存在微妙差异。算法可以精准推送政策条款，却无法预知管理者为适配年轻员工通勤而探寻特定条件写字楼的考量；能快速提取载体空间数据，但解决不了企业面对加急订单时安全与效能平衡的顾虑。这一发现揭示了一个重要命题：营商环境优化中，工具理性与人文关怀并非替代关系，基层服务的不可替代性恰恰在于那些数据无法捕捉的“温度”。

三、深层困境：街道级营商环境优化的结构性难题

以上有效做法更多依赖于一线干部的个人能力和工作投入，其可持续性和可复制性存疑。深入观察发现，扬名街道的营商环境建设面临一系列结构性难题，这些问题恐非一个街道能够自行解决。

（一）“旧路走不通、新路没走通”：政策工具的转型阵痛

这是当前基层营商环境面临的最突出矛盾。在公平竞争条例等合规要求约束下，过去常用的租金补贴、贡献奖励、税收返还等“惯用工具”难以继续沿用，涉及租金和税返的协议口径发生变化甚至废止。另一方面，普惠性政策在财政统筹上存在压力，部分政策难以形成及时、稳定、可预期的兑现机制。实践中已经

产生了现实影响：某项目因装修补贴由前置调整为后置后合作终止，部分企业因人才补贴兑现预期不稳而影响落地意愿，也有企业因兑现预期不足而压降本地数据产出。政策端的核心问题集中在三个“能否”：能否承诺、能否兑现、能否形成确定性预期。

这一困境具有全国性。全国统一大市场建设要求打破地方保护和“优惠竞赛”，方向无疑是正确的，但在“旧工具退出”与“新工具成型”之间存在一个“政策真空期”，基层一线首当其冲感受到的是：面对企业时，手里能打的“牌”越来越少了。

（二）“多主体并行”格局下的协同效率损耗

梁溪区招商力量多元，区级层面有产发集团、区级招商公司、科技城等平台，还有各职能部门和街道共同推进。街道层面除招商条线外，还有村集体联合公司和各社区参与。这种“多主体并行”格局的初衷是凝聚合力，但在实际运行中产生了若干摩擦：其一，街道招商条线承担项目推进和结果压力，却在政策承诺、载体定价、基金决策等关键环节话语权不足，形成“有责无权”的尴尬。其二，项目落地后缺少标准化移交节点和闭环督办机制，企业诉求容易回流到招商条线，挤占前端拓展精力。其三，部分考核口径由落地街道调整为牵头部门后，各方协同推进的动力有所减弱。

“十百千”招商行动中组建的“战区”模式试图破解这一问题，但实践中仍面临集中办公难以落实、人员统筹管理困难、专长错配等操作层面的障碍。根据方案，招商队伍需合署办公、专职运行，但抽调人员多数仍承担原单位工作，部分人员因原单位业务繁忙只能“两头跑”，合署办公流于形式。这反映出一个深层问题：跨层级、跨部门的组织整合，仅靠行政指令难以实现实质融合，需要更精细的激励兼容设计。

（三）中心城区的载体成本困境

辖区载体资源分布分散，国资载体受保值增值要求影响定价刚性较强，当前对外租金约 1.0—1.5 元/平方米/天，而周边 10 公里范围内普遍在 0.8 元/平方米/天甚至以下，工业项目比价时处于明显劣势。部分社区载体受短期收益导向影响被低效企业占用，导致优质项目落地时空间统筹困难。这一矛盾本质上是中心城区寸土寸金的刚性约束与产业招引需要成本竞争力之间的结构性冲突。梁溪区的应对方向是推动国企从“盖厂房、收租金”向“产业投行化、空间数字化”转型，探索“股东+房东”模式，但落地尚需时日。

（四）基金研判逻辑与产业落地需求的错位

区级基金由区级平台统一研判决策，街道对基金资源缺乏支配权。基金端按照商业化投资逻辑研判，关注商业化验证程度、订单与现金流质量、估值匹配度、退出路径等因素；而街道端更关注项目的产业带动效应、就业税收贡献和生态补链价值。两套逻辑的错位导致部分项目在研判环节搁置，叠加研判周期长、信息反馈不够透明等问题，影响了“以投代补、以投促招”策略的实际效果。这一错位

折射出基层营商环境建设中一个普遍性的命题：金融工具替代行政工具的趋势下，如何让金融逻辑与产业政策逻辑有效衔接？

（五）队伍专业化瓶颈与持续作战能力不足

招商工作对产业研判、投资逻辑、协议条款和合规边界把握要求较高，但基层招商条线人员结构多元，存在岗位不专、力量不足等情况，部分工作依赖个人经验和临场协调。条线和个人绩效与招商指标完成度未形成有效联动，外勤经费、加班补休等基础保障机制不完善。前文所述的“管家式”服务的有效性，很大程度上依赖于个别干部的责任心和“泡”在现场的投入度，但这种高度依赖个人的模式显然不可持续。如梁溪区委在部署中所强调的，要着力提升干部的产业研究能力、项目研判能力、资本对接能力、场景包装能力、谈判博弈能力和 AI 使用能力六种核心能力——从“需要提升”的表述本身，恰恰反映出当前能力储备与工作要求之间的差距。

四、机制重构：几点对策思考

基于以上分析，本文认为街道级营商环境优化不能仅靠“做加法”（增加服务内容、延长服务时间），更需要“做乘法”（重构制度机制，使有限资源产生更大效能）。

（一）区级层面：重建确定性

1.构建合规框架下的政策工具清单。“旧路走不通”是事实，但“新路”不能让基层自己去摸。建议区级层面牵头梳理公平竞争框架下可用的政策工具，围绕企业最关心的成本和确定性两大核心，明确申报条件、兑现口径、资金来源与流程时限。具体而言，探索以企业实际产出（税收贡献、就业带动、技术溢出）为依据的绩效型支持方式，以绩效兑现取代前置补贴，以制度刚性重建政策信用。

2.优化基金研判与产业招商的衔接机制。在基金统一管理框架下，建立面向街道工业项目的快速对接与反馈机制，明确材料清单、研判周期、反馈口径，避免项目搁置。更关键的是，要在金融逻辑中植入“产业引导因子”——对投资额不大但落地带动明显的产业项目，探索小额试投、跟投或与国资平台协同方式，让金融工具真正服务于产业落地。

3.推动载体供给的差异化定价。协调国资平台在合规前提下形成可执行的差异化定价工具和招商授权机制，探索产业导向价、阶梯租金、免租期等做法。更具突破性的方向是“股东+房东”模式——国企以入股方式降低企业初期成本，同时绑定双方长期利益，实现从“收租金”到“共成长”的转型。

（二）街道层面：提升确定性

1.健全项目全生命周期的标准化管理。当前“管家式”服务的有效性高度依赖个人，一旦人员调动就面临断档风险。建议建立标准化的项目移交清单、服务节点规范和闭环督办机制，将个人经验固化为制度流程，将“能人治理”转化为“制度治理”。

2.做强村集体联合公司的市场化运营能力。联合公司是街道层面最具弹性的市场化工具，但目前招商职能偏弱，尚未充分发挥市场化程度高、政策手段灵活

的优势。建议引入专业团队，围绕招商运营、载体协同、投融资等方面强化能力，使其真正成为街道产业发展的“市场化抓手”。

3.深化“换位跑一次”，将服务体验转化为制度改进。梁溪区所在的无锡市已部署“换位跑一次”活动。但“换位”的目的不是体验生活，而是发现制度缺陷。建议建立“体验—梳理—整改—评估—提升”闭环体系，将一线“换位”发现的问题系统化归集，聚焦问题最集中领域向下挖掘深层矛盾，针对性采取措施，既解决当前问题，也从源头防范再发生。

4.构建可持续的队伍保障机制。短期看，需健全外勤经费、加班补休等基本保障；中期看，需探索将招商和企业服务成效与干部选拔、评优评先结合；长期看，需建立系统性的培训体系，从“临时上阵”走向“专业养成”。

五、结语：在“确定性缺失”中寻找“确定性供给”

当前街道级营商环境建设面临的根本挑战，不是“服务态度不好”或“干劲不足”，而是在制度转型期，基层能够提供给企业的“确定性”正在下降。旧的政策工具退出了，新的政策工具尚未成型；多主体并行的格局增加了协同成本；载体成本的刚性约束难以短期化解；金融工具与产业逻辑的错位有待弥合。这些困境并非一个街道能够独力解决。但扬名街道的实践也表明，在“确定性缺失”的转型期，基层并非无所作为。“链式招商”的精准打法、“联席推进”的协同创新、“管家式”服务的温度传递，都是在制度约束条件下主动寻找突破口的有益尝试。

更深层来看，营商环境竞争正在从比拼优惠转向比拼生态。梁溪区提出的“让企业麻烦最少、收益最多”理念，以及“人人都是招商专员、处处体现营商环境、事事关乎发展大局”的要求，指向的正是这种生态化的方向。区委在部署中明确要打造“投资放心、发展安心、干事顺心、创业开心”的一流营商环境，这四个“心”归根到底是一个“信”字——企业对政府的信任，而信任的基础是确定性。

面向“十五五”开局之年，基层营商环境优化的关键或许在于三个转变：从政策让利转向制度赋能，以确定性的制度供给替代不确定的政策承诺；从能人依赖转向机制驱动，以标准化的流程设计替代个人化的经验操作；从单点突破转向生态构建，以产业集群的内生吸引力替代单个项目的逐一攻克。“水深则鱼悦，城强则贾兴。”街道虽小，却是企业感知营商温度的第一触点。优化营商环境没有终点，只有在转型阵痛中不断寻找新路的勇气和耐心。

政企协商赋能 破解成长烦恼——浙江民营经济高质量发展的实践与对策

2024 级 MPA 5 班 陈演 24260170362

一、引言

民营经济是浙江经济的鲜明标识与核心竞争力，作为中国民营经济发祥地、股份合作经济发源地，浙江民营经济的发展历程，既是一部敢闯敢试、勇于创新的创业史，也是中国民营经济发展的生动缩影。自改革开放以来，浙江始终将民营经济发展置于区域经济布局的核心位置，出台一系列扶持政策，培育出一批具

有核心竞争力的民营企业，形成了“中小企业铺天盖地、大企业顶天立地”的发展格局。截至2024年底，浙江省民营企业在册总量已达350.53万户，占企业主体总量的92.06%，同比增长5.41%，每千人拥有民营企业56家，这充分彰显了浙江作为民营经济摇篮的强劲活力。民营经济已深度融入浙江经济社会发展的各个领域，成为推动区域经济增长、促进就业增收、推进产业升级、实现共同富裕的重要支撑。

当前，全球经济复苏进程放缓，贸易保护主义抬头，国际市场需求波动加剧，叠加国内产业结构转型升级、要素成本持续上升、市场竞争日趋激烈等多重压力，浙江民营企业在规模扩张与业态升级过程中，陆续遭遇创新投入动力不足、海外拓展支撑薄弱、资金周转效率偏低、平台盈利空间被挤压、代际传承衔接不畅等一系列“成长烦恼”，部分中小企业甚至面临生存压力，民营经济高质量发展面临严峻挑战。如何破解民营经济发展困境，激发民营经济发展活力，成为浙江经济高质量发展过程中亟待解决的重要课题。

浙江政协组织搭建的政企协商平台，作为连接政府与市场主体的制度化沟通渠道，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要实践，也是优化营商环境、服务民营经济发展的重要制度创新。与传统的政企沟通模式相比，政企协商具有制度化、常态化、多元化的优势，能够精准对接企业诉求，及时回应企业关切，推动政府政策更贴合企业发展实际，有效破解政策落地“最后一公里”难题。近年来，浙江各级政协立足职能定位，将政企协商作为重点履职品牌，搭建多层次、多渠道、多形式的协商平台，推动政府、企业、行业协会、金融机构等多方主体协同发力，为破解民企发展难题、优化营商环境提供了有力支撑。

二、浙江民营企业发展的现实困境

创新投入与能力不足是制约浙江民营企业转型升级的核心瓶颈。民营企业所处行业普遍存在利润空间有限的特征，而创新活动具有高投入、高风险、回报周期长的属性，导致企业缺乏长期创新投入的意愿与能力。创投资本受市场风险规避心理影响，对早期、小型科创企业的投资动力不足，中小科创企业研发资金高度依赖内部自筹，难以支撑持续性的高风险创新活动。同时，产业发展急需的应用型技术人才存在较大缺口，机械制造等基础专业人才的实践能力与产业需求不匹配，进一步制约企业创新落地。金融支持体系也未能适配科创企业发展特征，传统信贷风险评估过度依赖企业过往财务数据与固定资产，无法准确衡量轻资产、长周期科创企业的潜在价值，使得大量具备创新潜力的民营企业难以获得有效的信贷支撑。

民营企业“走出去”参与国际竞争面临金融政策与服务体系的双重制约。在金融支持层面，国内授信与保函额度无法覆盖境外子公司，动产抵押受限、内保外贷政策约束较强，企业海外业务拓展的资金保障不足。在服务保障层面，全省尚未形成完善的境外风险预警、合规咨询、法律税务、知识产权保护等一站式综合服务平台，企业跨境经营的合规成本高、风险应对能力弱，难以有效适配国际贸易规则与海外市场环境。

应收账款拖欠问题持续加剧，成为影响民营企业资金周转的重要因素。调研数据显示，面对经济周期波动压力，超过29%的民营企业反映“应收账款积压”问题突出，主要表现在小微企业回款压力比较严峻、大型企业应收账款压力出现上升态势、行业性回款难有向高技术产业、生产性服务业蔓延态势等三个方面，如某铜管加工制造龙头企业反映，目前地方政府欠款总规模超25亿（大多在省外），严重影响了企业的正常资金周转，回款难问题正逐步向高技术产业、生产性服务业蔓延。部分地方政府存在大额欠款情况，直接挤占企业流动资金，不仅影响企业正常生产经营，更制约了企业在技术研发、市场拓展与产能扩张等方面的投入。

平台经济的高佣金模式持续侵蚀民营企业盈利空间。电商、住宿、外卖、出行等平台凭借流量垄断地位掌握核心渠道话语权，向入驻企业收取15%—20%的高额佣金，企业经营成本大幅攀升。为缓解成本压力，企业不得不通过提高产品价格或降低服务标准维持运营，既损害消费者利益，也压缩了自身在研发创新、服务优化与品牌建设方面的资金投入，长期来看不利于中小民营企业的健康可持续发展。

民营企业代际传承问题日益凸显，成为影响企业稳定发展的潜在风险。浙商“创一代”企业家平均年龄已超过60岁，传承需求愈发迫切，但“创二代”受多元教育与国际化视野影响，更倾向于投身新兴行业或自主创业，对传统家族产业的承接意愿较低。同时，家族式管理模式与现代企业经营理念存在显著差异，股权交接、资源整合、人脉传承等环节复杂繁琐，若衔接不当极易引发企业内部动荡、核心人才流失、业务发展受阻等问题。

三、政企协商助推民营经济发展的浙江实践（台州样本）

台州作为中国民营经济发祥地，始终以政企协商会为核心履职品牌，构建起“协商—建言—督办—落地”的全闭环工作机制，为民营经济发展保驾护航。近两年来，台州累计开展协商议政活动80余场、界别服务企业活动1000余次，形成考察专报和调研报告90余项，相关建言获市委市政府主要领导批示36次，企业诉求问题解决率达98%，形成了可复制、可推广的政企协商实践经验。

台州通过精准对接企业需求，搭建起高效的协商沟通体系。围绕营商环境优化、惠企政策落地等核心议题，台州政协系统梳理企业发展面临的各类问题，形成清晰的问题清单与建议清单，由市委市政府主要领导牵头督办，确保企业诉求得到快速响应、发展难题得到实质破解，让政企协商真正成为解决企业实际问题的有效渠道。

在发展环境优化方面，台州从政务、法治、市场、经济生态、人文五个维度协同发力，全方位提升民营经济发展支撑力。政务领域深化政务服务增值化改革，打通“政策树”与“政企通”服务平台，实现惠企政策一站式发布、精准推送与高效申兑；法治领域强化知识产权全链条保护，加快区域知识产权快维中心建设，建立失信联合惩戒机制，落实宽严相济的涉企刑事政策，切实保障企业合法权益；市场领域建立产业链诉求“四步闭环”办理机制，靶向破解产业协同发展难题，

加大对国家级先进制造业集群的培育与推广支持;经济生态领域推广小微金融改革创新经验，构建政校企协同引才用才体系，提升土地、资金、人才等全要素供给效率；人文领域持续深化亲清政商关系，实施“浙商青蓝接力工程”，大力弘扬企业家精神，凝聚全社会尊商重商、亲商安商的强大合力。

数字化手段的应用，进一步提升了台州政企协商的治理效能。当地依托数字化工具绘制精准企业画像，实现惠企政策与企业需求的智能匹配，同时搭建涉企诉求线上办理平台，推动企业问题全流程跟踪、闭环式处置，有效降低了企业沟通成本，提升了政策落地与问题解决的效率。

四、以政企协商为抓手破解民企发展困境的对策建议

破解浙江民营企业发展困境，进一步优化营商环境，需要以政企协商平台为纽带，凝聚多方合力，从政策、资金、金融、人才多维度协同发力。

1.完善政策供给，补齐发展短板。一要优化创新政策供给，通过政企协商广泛征集民营企业创新诉求，完善研发费用加计扣除、高新技术企业税收优惠等普惠政策，推行“免申即享”“直达快享”模式，简化申报流程，确保政策红利精准直达。同时，在政府采购中调整评标标准，降低最低价中标权重、提升技术指标占比，明确民营科创企业倾斜政策，营造鼓励创新的政策环境。二要强化资金精准支撑，依托政企协商平台协调多方资金力量，发挥浙江省“4+1”专项基金撬动作用，下调返投比例、加大让利力度，引导民间资本投向早期、小型、硬科技民企。推动设立民营创新专项资金，重点支持中小科创企业核心技术研发与成果转化，缓解创新资金压力。三要完善金融服务适配，推动金融机构重构科创企业风险评估体系，将研发投入、专利质量、科研团队等创新指标纳入评估范围，借助大数据挖掘非财务信息,推出知识产权质押贷款、科技信用贷款等特色产品，降低融资门槛与成本，解决科创企业融资难题。四要深化教科文一体化改革，推动高校优化专业设置、强化实践教学，鼓励企业与高校开展定向培养、订单式培养,实现人才供给与产业需求精准匹配。同时,要完善人才激励政策,落实住房、教育、医疗等配套服务，吸引高端技术人才与技能型人才，缓解企业人才短缺困境；推动建立民营创新联盟，促进协同创新与资源共享。

2.强化出海保障，拓宽发展空间。一要优化跨境金融支持，由省级金融部门协调驻浙金融机构改进境外授信政策，放宽资产抵押、跨境担保限制，扩大境外授信与保函额度,支持内保外贷、跨境直贷等多元融资模式,降低海外融资成本。推动金融机构与民企建立常态化沟通机制，提供定制化海外资金服务。二要构建跨境服务体系，搭建国际贸易合规一站式平台，整合海关、税务、法律、知识产权等资源，为企业提供法规解读、风险预警、纠纷处置等全方位服务。依托驻外商务代表处与贸促联络处，在民企海外投资集中区域设立服务站点，提供本地化支撑，助力企业应对贸易壁垒与法律风险。三要进一步提升海外品牌竞争力，引导民企加大海外品牌培育投入，支持企业参与国际展会、行业标准制定，摆脱代工贴牌模式，提升产品附加值与品牌话语权。协调相关部门提供品牌推广扶持，助力民企拓展国际市场、提升全球竞争力。

3.攻坚账款清欠，畅通资金循环。一要健全清欠督办机制，依托数字化优势，完善政府性拖欠款项登记投诉与督办平台，实现投诉受理、跟踪、处置、反馈全闭环，确保企业诉求及时响应、欠款及时清偿。二要强化协同化债保障，建立“财政—金融”协同化债机制，扩大专项债清欠比例，优先清偿政府及国资背景单位拖欠民企款项。探索“房票+保函”双轨支付模式，由地方政府提供银行担保，确保欠款实质性清偿，缓解企业资金压力。三要规范应收账款管理，引导民企完善应收账款管理制度，建立客户信用评估体系，规范合同履约流程，减少账款积压。推动建立应收账款融资平台，鼓励金融机构开展质押融资业务，帮助企业将应收账款转化为流动资金；加大对恶意欠款主体的惩戒力度，纳入失信联合惩戒名单，营造诚信履约氛围。

4.规范平台发展，维护公平环境。强化平台监管执法，扩大不正当竞争监测范围，对平台高佣金、垄断等行为开展专项审查，依法查处违法行为，规范平台经营行为。一是完善平台治理规则，明确平台与入驻民企的权利义务，规范佣金定价机制，引导平台合理确定佣金比例、公开收费标准，保障民企知情权与话语权。推动出台平台经济监管细则，细化监管标准，防范平台不正当竞争。二是构建协同发展生态，发挥行业协会桥梁作用，组织民企集体与平台协商，争取公平合作条件。推动平台企业优化服务模式、降低服务成本，增加增值服务供给，实现平台与民企良性互动、共赢发展。

5.打造现代企业，做好代际传承。家族层面，老一辈企业家应尽早规划传承事宜，在子女教育阶段就融入家族企业理念与商业知识培养，让“创二代”深入了解企业发展历程与业务板块，提升其对家族企业的认同感与参与度。企业层面，应尽快建立完善现代企业管理制度，打破家族式管理局限，可引入职业经理人，降低传承过程中因管理模式冲突带来的风险。社会层面，深入开展“浙商青蓝接力工程”，大力实施新生代企业家现代化能力提升和“双传承”计划，建立完善新生代企业家传承导师制，推动浙商事业新老交接、薪火相传。

五、结语

民营经济是浙江经济的“金名片”，政企协商则是破解民企发展难题、优化营商环境的重要制度创新。浙江通过搭建高效的政企协商平台，精准对接企业发展诉求、系统破解产业发展痛点，在创新赋能、出海护航、清欠攻坚、平台治理、代际传承等领域形成了一系列成熟实践经验。未来，浙江将持续拓展政企协商应用场景，助力推动政策落地更精准、服务供给更高效、发展环境更优化，让民营企业安心经营、专心创新、放心发展，持续为优化营商环境、促进民营经济高质量发展贡献浙江智慧与实践方案。

第五部分 人物·思想

【编者按】面对市场变革与数字浪潮叠加交织的时代命题，如何精准把控营商环境发展风险、健全市场法治保障能力、构建更具公平性与竞争力的营商环境法治体系，以实现规范化、精细化、长效化的营商环境建设，成为推进市场经济高质量发展与国家治理现代化的关键议题。在此过程中，国内外已经积淀了深厚的理论积淀与大量的实践案例，为打造市场化、法治化、国际化的一流营商环境格局提供理论支撑与实践参考。

【人物】

一、王莹莹与《营商环境法治研究》

（一）人物简介

王莹莹是西北政法大学民商法学院教授、博士生导师，同时担任西北政法大学 “一带一路”营商环境研究院院长、发展规划与学科建设处处长。她拥有厦门大学民商法学博士、意大利罗马第二大学罗马法与比较法学博士双重学术背景，兼任中国法学会商法学研究会、银行法学研究会理事等学术职务，长期深耕营商环境法治化、“一带一路”法治建设、比较民商事法律等方向的研究。

（二）营商环境法治研究

王莹莹主编的《营商环境法治研究》系列文集中，既收录意大利等海外学者关于国际投资保护、罗马法传统与现代商法的前沿成果，也聚焦中国本土现实痛点，比如房地产困境企业破产处置、民商合一法典体系完善、商业促进立法批判审视等本土议题。同时，她牵头的“一带一路”营商环境研究院，专注全球营商环境法治理论与实践的跨国比较研究，推动中外商事法律规则互认、法治经验互鉴。

王莹莹立足经济全球化与中国高质量发展的时代命题，以“法治是最好的营商环境”为核心主线，逐步形成了兼具理论支撑与实践导向的系统研究架构。她认为，法治化营商环境是国家与区域核心经济竞争力的基石，营商环境建设绝非单纯政策优化，而是必须以完备、稳定、公平、可预期的法律体系作为底层支撑，只有筑牢制度法治根基，才能持续激发市场主体活力、保障经济长期稳定向好发展。

在理论研究层面，她围绕营商环境法治建设的四大关键方向展开系统性探究。一是市场准入法治，主张破除不合理制度壁垒，构建统一开放、竞争有序的市场准入法律规则，保障各类市场主体权利平等、机会平等、规则平等；二是产权与投资者权益保护法治，强调健全物权、债权、知识产权全方位产权保护体系，完善国内外投资者权益救济机制，稳定市场长期投资预期；三是多元纠纷解决机制法治，倡导搭建高效、公正、便捷、国际化的商事争议解决体系，降低市场主体纠纷解决成本；四是审慎透明监管法治，推动构建包容审慎、公开公正、权责清晰的现代化监管法律制度，促成政府监管与市场自治的良性平衡。在实践应用研

究上，王莹莹注重结合域外经验与本土发展实际。她依托自身罗马法、欧洲比较法的学术积累，大量借鉴全球营商环境法治建设的成熟经验，立足我国国情因地制宜，避免简单复制域外制度。

二、陈寿灿与《新型政商关系研究》

（一）人物简介

陈寿灿，国内公共治理、营商治理与政商关系研究领域的资深学者。他曾任浙江工商大学党委副书记、校长，深耕高校教育管理与学术科研数十年，兼具高校治理经验、地方挂职政务阅历与商学研究积淀，对中国经济社会治理、政企互动有着深刻的本土洞察。主持多项国家级重大课题，《新型政商关系研究》正是其代表性学术成果，同时该书入选教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目、“十四五”国家重点出版物出版专项规划项目。

（二）新型政商关系研究

陈寿灿在《新型政商关系研究》一书中，立足中国特色社会主义市场经济的时代背景，以构建“亲”“清”新型政商关系为核心，形成了涵盖历史溯源、理论建构与实践落地的系统研究框架。

从理论溯源层面，他跳出西方单一理论视角，客观分析自由主义模式下政商关系的固有问题。立足于马克思主义理论根本立场，梳理中国政商关系从古至今的历史演变脉络，剖析古代、近代、当代不同阶段政商互动模式的优劣，明确了我国新型政商关系区别于西方资本主导、官商勾结两极模式的根本属性，指出新型政商关系是适配社会主义市场经济、国家治理现代化、实现共同富裕目标的必然选择，厘清了理论本源与现实生成逻辑。

在核心架构层面，他从多个维度梳理了新型政商关系的建设路径。一是明确政府的职责边界与定位。主张政府要完善职能体系、优化政策供给、提升服务与统战能力，既要主动作为、靠前服务企业，坦荡真诚交往，做到 “亲”；又要厘清权力边界、严守公私底线，做到 “清”，杜绝权力寻租与利益输送。二是强调法治保障是基石。提出政商关系法治化建设是根本路径，通过法治建设优化整体营商环境，为民营经济高质量发展筑牢制度屏障，为政商交往划定清晰、公开、稳定的法律红线与行为底线。三是紧扣时代发展新特征。专门聚焦数字经济浪潮，探讨数字政府建设、企业数字化转型对政商互动的重塑，提出以数字化、法治化双重赋能，为政商关系提质增效。

在实践创新层面，他看重商会的桥梁纽带功能和民营企业家的主体作用。通过实地调研 34 家异地商会，总结出资源支持型、整体赋能型、内生发展型三类政企商会合作路径，论证商会自治能力是政企良性互动的核心关键；系统研究民营企业家参政议政的动机、渠道、效应与优化机制，进一步畅通政企常态化、制度化沟通渠道。在此基础上，他提出可量化的评价标尺。他结合浙江省地方治理实际，创新搭建“亲”“清”双向量化评价体系，从服务力、支持力、企业活跃度、政府廉洁度等七大指标搭建测度模型，用量化方法对地方政商关系建设水平精准

评估，既总结形成了可落地的地方实践经验，也为全国多地政商关系优化、营商环境升级提供了可复制的浙江经验与学术方案。

【思想】

《中国营商环境企业调查》（2025）

徐现祥、张莉、毕青苗、王浩松编著，社会科学文献出版社，2025 年

（一）作者简介

徐现祥，中山大学岭南学院经济学教授，经济学博士，主要研究方向：中国经济增长、地方官员行为、政务服务市场等。

张莉，中山大学岭南学院经济学教授，经济学博士，主要研究方向：区域与城市经济学、土地经济学、公共经济学等。

毕青苗，中国中山大学岭南学院经济学副教授、经济学博士、硕士生导师，主要研究方向：中国经济增长、制度与政治经济学、营商环境建设等。

王浩松，中国中山大学岭南学院经济学研究人员、经济学博士，主要研究方向：中国营商环境企业调查、营商环境评价与优化等。

（二）书籍介绍

本书从经营主体视角评价中国营商环境建设的新进展和新成效。根据 2018~2024 年全国 3.7 万家经营主体的反馈，我国营商环境建设的主要进展有三个：市场准入耗时缩短一半，“一件事一次办”比例增加一倍，八成经营主体实现“一网通办”。目前经营主体面临的主要挑战是市场竞争激烈，要素成本高等“发展难”问题，诉求从增加环境供给转变为增加市场供给和要素供给。本书由五个部分构成，第一部分为经营主体感知的营商环境建设整体进展；第二部分和第三部分为专题报告，包含市场准入环境建设，市场监管环境建设，政务服务中心建设，数字政府建设和经营主体进入，经营主体成长，经营主体获得感等专题；第四部分聚焦经营主体感知的“高效办成一件事”进展；第五部分附录是方法和数据等。

（三）书籍目录

第一部分 基于经营主体感知的营商环境建设总报告

第一章 2024 年中国营商环境建设调查报告

一、经营主体感知的营商环境建设的现状及问题

二、营商环境建设的问题分析

三、营商环境建设的对策建议

第二章 2024 年“高效办成一件事”调查报告

一、经营主体感知的“高效办成一件事”的现状及问题

二、“高效办成一件事”的问题分析

三、“高效办成一件事”的对策建议

第二部分 基于经营主体感知的营商环境建设进展

第三章 市场准入环境建设
一、经营主体办理营业执照现状
二、经营主体办理许可证现状
三、本章小结
第四章 市场监管环境建设
一、全国线下上门监管现状
二、全国线上信用监管现状
三、省域市场监管环境现状
四、市场监管环境建设面临的挑战
五、本章小结
第五章 政务服务中心建设
一、政务服务中心硬件设施建设现状
二、政务服务中心办事效率现状
三、省域政务服务中心建设现状
四、政务服务中心建设面临的挑战
五、本章小结
第六章 数字政府建设
一、全国数字政府建设的现状
二、省域数字政府建设现状
三、数字政府建设面临的挑战
四、本章小结
第三部分 基于经营主体感知的营商环境建设成效
第七章 经营主体进入
一、经营主体进入市场现状
二、经营主体吸纳就业现状
三、本章小结
第八章 经营主体成长
一、经营主体经营业绩现状
二、经营主体创新现状
三、本章小结
第九章 经营主体获得感
一、经营主体获得感现状
二、经营主体面临的主要困难
三、本章小结
第十章 经营主体眼中的营商环境标杆城市
一、营商环境口碑
二、经营主体眼中的对标学习省份
三、经营主体认可的典型做法

四、本章小结
第四部分 基于经营主体感知的“高效办成一件事”进展
第十一章 基于经营主体感知的“高效办成一件事”评价方法
一、“高效办成一件事”政策梳理
二、“高效办成一件事”评价指标
三、“高效办成一件事”的评价方法
第十二章 基于经营主体感知的“高效办成一件事”全国进展
一、“高效办成一件事”主要进展
二、“高效办成一件事”面临的挑战
三、“高效办成一件事”的经营主体反馈
第十三章 基于经营主体感知的“高效办成一件事”的省域建设情况
一、“高效办成一件事”的整体进展
二、“高效办成一件事”的渠道建设情况
三、“高效办成一件事”的模式创新情况
四、“高效办成一件事”的扩面增效情况
第十四章 基于经营主体感知的“高效办成一件事”的典型做法
一、上海：打造全场景集成办事
二、北京：数字赋能“跨域办”
三、云南：帮办代办，巡企帮扶暖人心
四、湖南：关注特色特殊事项“高效办”
五、甘肃：开创“店小二”服务模式
第五部分 附录

《法治化营商环境优化研究：以宁波市为切入点》

张利兆，项安安等著，浙江大学出版社，2025 年

（一）作者简介

张利兆，浙大宁波理工学院传媒与法学院教授，华东政法大学法学博士，中国行政法学研究会理事，曾任宁波市人民政府副秘书长(兼首席法律顾问)、宁波市人民检察院副检察长。出版专著、主编著作十余部，发表法学论文、文章 130 余篇，主持最高人民检察院等研究课题多项，研究成果荣获省政府哲学社会科学一等奖。

项安安，浙大宁波理工学院传媒与法学院副教授，华东政法大学法学博士，美国加州大学黑斯廷斯法学院访问学者，浙江省法学会国际法研究会常务理事，中国国际贸易促进委员会宁波调解中心调解员，曾出版独著《外资准人法律制度研究》，获得宁波市第十五次和第十七次哲学社会科学优秀成果优秀奖。

（二）书籍介绍

本书以宁波市为切入点，旨在探讨法治化营商环境优化所涉及的相关问题，提出相应的解决方案和创新思路，为推动法治化营商环境建设提供理论支持和实践借鉴。本书共分为五章，从强化市场主体合法权益保护、涉企法律服务供给体系的探索与实践、法治化营商环境背景下基层执法监督的路径再造、加强知识产权法治保护、完善法治化营商环境制度体系等方面展开讨论。

（三）书籍目录

第一章 强化市场主体合法权益保护

第一节 建立法治化营商环境投诉监督中心

第二节 优化行政大综合执法体系保障市场主体合法权益

第三节加强民事"执行难"综合治理

第四节 落实宽严相济刑事政策

第二章 涉企法律服务供给体系的探索与实践

第一节 优化涉企法律服务体系预防性功

第二节 企业合规体系构建

第三节 商事纠纷多元解决机制

第四节 完善涉企公证法律服务体系

第五节 优化商事仲裁纠纷解决机制

第三章 法治化营商环境背景下基层执法监督的路径再造

第一节 宁波市基层执法监督的现状与实践

第二节 宁波市基层执法监督的制度性困境

第三节 宁波市基层执法监督的重构路径

第四节 基层行政执法监督体制机制系统性重构的路径选择

第五节 基层执法监督实践"3+N"多元共治体系建设

欢迎关注【复旦MPA】微信公众号：

电子版杂志下载地址：http://www.mpa.fudan.edu.cn/

办公地址：上海市杨浦区国年路299号文科楼527室