

# 浙江自贸试验区营商环境优化问题研究

## ——基于营商环境评价指标体系的分析

陈芳

**摘要：**营商环境是一个国家或地区的经济发展的核心竞争力，是吸引投资者、激发市场活力的重要因素和根本动力。经过两年的发展，浙江自贸试验区营商环境优化已进入了深化阶段，在进一步深化改革中如何进行营商环境优化，成为浙江自贸试验区创新发展的关键问题。本文以国内外营商环境评价指标体系为基础，结合浙江自贸试验区自身发展特征，提出了浙江自贸试验区下一步营商环境优化导向。研究认为，浙江自贸试验区营商环境进一步优化应在便利化的基础上不断加深法治环境、市场环境、要素环境的优化，同时应完善沟通反馈机制及公共服务水平，助力更多要素在浙江自贸试验区集聚。

**关键词：**营商环境 中国（浙江）自贸区 指标体系

### 一、引言

自2017年挂牌成立以来，中国（浙江）自由贸易试验区的发展步入了快车道。党的十七大把自由贸易区建设上升为国家战略，十八大提出加快实施自由贸易区战略，十九大报告强调要赋予自贸试验区更大改革自主权。自贸试验区承担了我国对外开放的重要历史使命，是深化经济体制改革，寻求对外开放新窗口、新平台的战略性举措（佟家栋，2018）。建设自由贸易试验区的根本目的是通过小范围区域性的制度改革与创新尝试，为我国更大范围的改革实践提供新方向，提升治理能力。因此，自贸试验区应是制度创新“高地”而绝非政策“洼地”（蔡春林，2015）。如何完成自贸试验区的历史使命？营商环境的建设是关键。

营商环境近年来受到了广泛的关注，我国各级政府都

高度重视营商环境优化工作。

2019年《政府工作报告》多次提到“营商环境”，明确指出“激发市场主体活力，着力优化营商环境”“让企业家安心搞经营、放心办企业”“打造法治化、国际化、便利化的营商环境，让各类市场主体更加活跃”。新时代，国家对优化营商环境重要性的认识提到了一个新的高度（杨志勇等，2018）。浙江自贸试验区作为我国构建开放型经济新体制的先行先试区，不断尝试体制机制创新，取得了一定的成果，但也遇到了瓶颈。对于浙江自贸试验区来说，在下一步改革中如何明确营商环境优化方向是一个亟待解决的问题。本文试图通过对营商环境评价指标体系的分析，结合浙江自贸试验区实际对营商环境优化中的关键问题进行分析。

### 二、营商环境评价指标体系述评

目前对于营商环境并没有一个统一的定义。《2018中国城市营商环境质量报告》将营商环境定义为影响市场主体行为的一系列综合发展环境的总和，包括政治环境、经济环境、社会文化环境等因素，认为营商环境是市场与政府、社会相互作用的结果。娄成武等（2018）将营商环境定义为一个地区的市场主体所面临的包括政务环境、市场环境、法治环境、基础设施环境、要素环境等在内的发展环境。虽然已有研究对营商环境的定义有所差别，但都体现了市场主体在营商环境中的地位与作用，它是为市场主体服务的，同时也是为经济高质量发展服务的。

近年来，从国家层面到各地区层面都非常重视如何优化营商环境的问题，并将营商环境的优化与提升作为政府工作的重点任务。各部门及科研机构也在不同范围内开展了营商环境评价，

**基金项目：**本文系浙江省教育厅一般项目，编号Y201942548；中国（浙江）自由贸易试验区研究课题，编号YJY2018004，2019027。

建立了多套营商环境评价指标体系。从国际来看,世界银行营商环境评价指标体系目前认可度较高,它囊括了企业从开办至日常经营,直至破产办理的全生命周期的要素,包括11项一级指标及43项二级指标,已成为自贸区对标国际的重要标准。国内关于营商环境评价指标体系建设的研究正处于不断发展完善中。许可等(2014)从企业层面对中国营商环境进行调研,调研内容包括金融准入、土地准入、商业许可、腐败、法律、犯罪偷盗及混乱、海关和贸易监管、电力获取、人力资本、劳工管理、政治稳定性、非正规部门竞争、税收管理、税负和交通问题。娄成武等(2018)以市场主体和社会公众的满意为根本判断标准,从整体感知、政务环境感知和要素环境感知等三个维度设计评估指标体系。广东省在充分考虑中国(广东)自由贸易区对外开放及国际化的发展要求的基础上,构建了《商务环境评价指标体系》,该指标体系以国际化、市场化、法治化为三大维度。2018年国家发展改革委建立了我国首个城市营商环境评价体系,涉及到企业日常运行、企业选址、融资、企业注册、纳税申报等多个方面,从衡量企业全生命周期、反映城市投资吸引力、体现城市高质量发展水平三个维度,全面构建了城市营商环境评价指标体系。粤港澳大湾区研究院发布的《中国城市营商环境评价报告》中,营商环境评价指标体系共有四级指标,

一级指标为城市营商环境,二级指标包括软环境、市场环境、基础设施环境、社会服务环境、商务成本环境、生态环境共六项指标,三级指标及四级指标是对二级指标的进一步细化,包括29个三级指标及32个四级指标。

对比上述营商环境评价指标体系可以看到,世界银行营商环境评价指标体系侧重企业经营全生命周期,包涵了企业从开办到破产全部的政府行为及法治保障。主要考虑了贸易的便利化及法治化,重在提升交易效率,但忽视了企业经营的人文环境及社会环境。国内营商环境评价指标体系的构建主要存在三种思路:一是探讨企业经营所处的社会环境、市场环境、人才环境;二是探讨政府行为及政策环境,集中在提高政府办事效率、提升社会公平公正;三是探讨企业开设及日常运行的全生命周期必须环节所处的经营环境。这三种思路体现了我国营商环境评价指标体系既对标国际,又具有中国特色。

对于自贸试验区而言,以上述营商环境评价指标为依据进行营商环境优化时需要注意两个问题。首先,自贸试验区作为改革开放的新高地,是设立在已有的城市建设基础上的特殊区域,因此自贸试验区营商环境的优化并不能与城市营商环境优化相分离,必须在考虑企业全生命周期的同时考虑到要素环境、社会环境等环节的优化。其次,营商环境评价的目的是以评促改,即通过对城市或地区营商环境的评

价,分析该城市或地区在营商环境优化与提升中存在的问题,并通过与标杆城市的对比,探讨各城市营商环境之间的差距,为城市或地区优化及提升营商环境提供政策依据及决策参考,使企业降低经营成本、提升经营绩效,营造一个适合企业引进来、留下来,并能够得到长期发展的商业环境。因此,营商环境评价指标体系也为各城市各地区进一步优化营商环境提供了理论基础与实践方向,结合营商环境中存在的问题,可以为浙江自贸试验区下一步深化改革中营商环境的优化提供一些导向作用。

### 三、浙江自贸试验区营商环境优化中值得思考的问题

浙江自贸试验区设立两年以来,以“最多跑一次”改革为突破口,在营商环境优化过程中不断深化改革理念,取得了显著成绩。重点聚焦市场准入、投资审批、口岸通关等重点领域,对标国际先进,形成了一批营商环境领域“首创性”的特色制度创新成果,深入实施市场准入负面清单制度,实现“最多跑一次”100%全覆盖,通过“减事项、减环节、减材料、减时间”试行常态化企业开办全流程“一日办”。全面应用国际贸易“单一窗口”标准版运输工具(船舶)“单四报”功能,率先开展国际航行船舶进出境通关无纸化和口岸港航通关服务一体化“4+1”功能,船舶通关时间从16小时缩

减到 2 小时。浙江自贸试验区在便利化方面已较为领先，但与国际一流水平、国内先进水平相比，浙江自贸试验区营商环境仍然存在一些问题。

（一）营商环境的便利化改革需触及根本

目前浙江自贸试验区营商环境便利化优化重点放在“压缩性改革”的相关事项，即对已有程序办理时间进行压缩，仍然存在不必要程序或可以进行整合优化的程序，如工程项目审批在浙江自贸试验区需要经过项目备案、设计方案审查等 18 项流程，而在新加坡则仅需 10 项流程。同时，支撑“最多跑一次”改革的信息交互体系并没有同步建设，信息沟通不畅，各部门之间存在信息孤岛，没有真正实现让数据跑起来，审批材料重复提交、需要线下提交的现象仍然存在。另外由于自贸区与地方部门职能层级划分不够清晰，导致管理权限、审批权限不清，进而降低了监管及审批效率。

（二）营商环境的法治化需进一步推进

浙江自贸试验区于 2017 年 12 月率先出台了《中国（浙江）自由贸易试验区条例》，这一条例的出台为投资者带来了积极的信号，说明浙江自贸试验区内的行为有法可依、有法可循。法治化营商环境对于浙江自贸试验区的建设是非常重要的。但在目前市场准入负面清单制度深化实施的同时，仍然存在着“旋转门”“隐形门”“玻璃门”，这一

类现象的存在打击了投资者的投资信心，减弱了自贸试验区市场活力。此外，浙江自贸试验区内法律服务水平偏弱，法律服务供给不足、专业化水平不高，难以充分承担复杂国际贸易中的法律咨询及仲裁业务。

（三）营商环境的要素保障有待加强

企业各项生产要素是实现企业生产经营的重要条件，也是企业价值链的重要组成部分，因此企业引得进、留得住的关键在于生产要素的保障。目前浙江自贸试验区要素保障存在“三不足”现象，一是工业用地供给不足，受到舟山地域条件限制，舟山有丰富的岸线资源，但可供生产的土地相对缺乏，这使得土地价格相对偏高；二是金融服务供给不足，浙江自贸试验区内金融机构相对匮乏，金融产品相对单一，较难满足企业，特别是跨国企业融资需求及结算需求；三是劳动力供给不足，舟山人口体量相对较小，劳动力相对匮乏，存在招工难用工难问题，高端人才引进政策结构不合理，与周边城市的竞争优势不明显，企业发展真正需要的专业人才往往难以享受政策待遇，引进人才的效应没有充分得到发挥，医疗、教育、生活相关配套不完善，引进后流失现象严重。

（四）营商环境沟通渠道有待完善

营商环境优化改革多是自上而下的，即由政府部门主导，因此往往缺乏自下而上的反馈机

制，即企业向上沟通问题和诉求的渠道，不能及时提供企业在政策解读、申报系统使用方面的咨询服务与培训指导。自贸试验区与政府各职能部门之间的沟通不畅，在政策突破过程中忽视了各职能部门的意见，没有形成统一主线，降低了政策效果及工作效率。自贸试验区及职能部门对包含税收政策、通关政策在内的相关政策宣传力度不足，企业获取该类信息的渠道较少，相关咨询和投诉的渠道不畅。

#### 四、浙江自贸试验区营商环境优化的思路与建议

营商环境是一场系统性改革工程，涉及到企业经营的方方面面，范围广、细节多、难度大。营造和优化营商环境应结合浙江自贸试验区的建设基础，把握主线，明确路径，从企业的角度出发，让企业获实惠得实利，同时侧重企业“长期运营的过程”。

（一）营商环境优化以法治化、市场化、国际化为核心

营商环境优化需以法治化为基础。近年来，各自贸试验区纷纷出台自贸区条例，释放出了有力的法治信号。在此基础上，浙江自贸试验区应尽快建立对等的竞争优势及市场机制。对市场设置统一的准入机制，机制建立后严格按照标准公开执行，避免“有条件的执行”。进一步理清自贸试验区与职能部门的管理权限及审批权限，处理好浙江自贸试验区与上位法之间的关系，依法

管理、依规审批,注重法治环境的可预期性及可持续性。

营商环境优化需以市场化为路径。2019年3月26日,李克强总理在国务院常务会议中指出“要贯彻党中央、国务院部署,对标先进水平,聚焦短板弱项,加大力度打好优化营商环境硬仗,进一步激发市场活力和社会创造力”。营商环境优化需以企业经营活动为中心,以激发自贸试验区市场活力为目标,强调自贸试验区内市场主体的公平竞争,而不是自贸区之间依靠政策洼地进行竞争。因此,浙江自贸试验区在进一步优化营商环境的过程中,应理清政府与市场之间的关系,将营商环境优化的重点放在市场环境优化上,以政策环境促进市场自身发展,促进产业链与价值链的延伸与集聚,减少洼地竞争。

营商环境优化需以国际化为标准。除参考世界银行营商环境指标体系,还需结合国际先进的改革经验和措施,对涉及企业全生命周期的各项程序进行完善,对各审批事项进行流程再造,梳理其中不必要的审批环节,加强“单一窗口”数据交换及数据接口开放,从根本上建立一套完善高效的体制机制。

(二) 加快构建营商环境优化政策沟通机制

通过营商环境优化沟通机制的建立,加强“单一窗口”的信息公示及政商信息交互,让自上而下的营商环境优化措施与自下而上的优化建议形成一个完整

闭环,促进营商环境高效良性发展,使得营商环境的优化更加精准化。事实上,这一举措已经在许多自由贸易港得以实施,如香港特区政府就在财政司办公室下设了经济分析与便利营商处,受理并调查企业关于营商环境的意见,评估监管措施的影响,并推行“精明规管计划”,在策划、咨询、推行、检讨四个环节进行深入实施及严格评估。这一系列举措均为营商环境优化措施的制定和实行提供了强有力的保障。

(三) 加强企业经营要素配套建设,提升公共服务质量

企业生产经营要素是能够为企业带来比较竞争优势、创造顾客价值的重要资源,关系着企业的生存与发展。因此营商环境的优化不应仅局限于企业全生命周期程序优化,更应注重企业生产经营要素环境的优化,而要素环境优化离不开自贸区依托的城市的建设基础,对于浙江自贸区来说,应从企业用地成本、水电气成本、物流成本、劳动力成本等方面降低要素成本,同时大力推动金融服务业、法律服务业的发展,推进国际结算体系及流通体系的建立,鼓励有条件的金融机构进入浙江自贸试验区开展金融创新。同时加快推进公共服务配套,拓展教育资源、提升医疗服务水平,完善生活及商务配套设施建设,打造良好居住环境及商务活动环境。对各类人才优惠政策兑现情况及使用情况进行跟踪服务,全面梳理企业人才需求,完善人才引进结构,有针对

性的设计和更新人才政策,扩大人才引进政策宣传,组织引才活动,通过要素环境及公共服务环境的优化,带动更多创新要素在自贸试验区聚集。■

#### 参考文献:

- [1] 黎琳琛.浙江自贸试验区营商环境优化启示[N].海南日报,2019-06-05.
  - [2] 满姗,吴相利.国内外营商环境评价指标体系的比较解读与启示[J].统计与咨询,2018,(6).
  - [3] 景霖霖.营商环境综合评价及实证研究[D].山东师范大学硕士学位论文,2020.
  - [4] 温珩竹,刘金陈,李艳玲.“中国城市营商环境报告2018”:谁是企业入驻首选城市?[J].经营管理者,2019,(1).
  - [5] 杨志勇,文丰安.优化营商环境的价值、难点与策略[J].改革,2018,(10).
  - [6] 娄成武,张国勇.基于市场主体主观感知的营商环境评估框架构建——兼评世界银行营商环境评估模式[J].当代经济管理,2018,(6).
  - [7] 陈国芳,锁旭东,姚德隆,戴秀开,刘国土,应萍,梅磊落,於明敏.加快推进舟山江海联运服务中心建设的调查和思考[J].浙江国际海运职业技术学院学报,2019,(12).
  - [8] 桂海滨,胡朝麟,邵哲一,钟汉明,方晨.浙江自贸试验区与新加坡海事服务产业发展对比研究[J].物流科技,2020,(6).
  - [9] 佟家栋.中国自由贸易试验区改革深化与自由贸易港建设的探讨[J].国际贸易,2018,(4).
  - [10] 郑素娟,陈珊珊,郭君默.福建省自贸区金融创新实践研究分析[J].金融理论与实践,2021,(1).
  - [11] 谢霞.优化营商环境就是解放生产力[J].宁波通讯,2018,(10).
  - [12] 李新兴,蔡海龙.中国农产品贸易角色变迁:1949—2019[J].中国农业资源与区划,2021,(1).
- (作者单位:浙江海洋大学)  
责任编辑:康伟