

转变政府职能优化营商环境——基于政府、市场与社会机制互嵌的分析框架

邓明锋

西南大学国家治理学院，重庆

收稿日期：2023年2月25日；录用日期：2023年4月11日；发布日期：2023年4月21日

摘 要

随着我国经济社会步入“新时代”，从中央政府到地方政府都空前重视营商环境的建设，营商环境一词也逐渐成为了国家治理领域研究的热点话题，文章基于政府、市场与社会机制互嵌的分析框架，研究在优化营商环境中政府与市场、政府与社会、市场与社会三个关系，通过三者之间的机制互嵌，借助互动式治理激发政府、市场、社会三个主体的活力，以达到优化营商环境的目的。文章还在此分析框架的基础上，提出了优化营商环境的创新路径，从营商环境优化的责任主体、互动机制、核心制度、评价标准等方面入手，构建政府、市场、社会互联互通的营商环境治理长效机制。

关键词

政府职能，营商环境，互动式治理

The Transformation Government Function to Optimize Business Environment, Based on the Mechanism of the Government, Market and Society Mutually Embedded Analysis Framework

Mingfeng Deng

College of State Governance, Southwest University, Chongqing

Received: Feb. 25th, 2023; accepted: Apr. 11th, 2023; published: Apr. 21st, 2023

文章引用：邓明锋. 转变政府职能优化营商环境——基于政府、市场与社会机制互嵌的分析框架[J]. 社会科学前沿, 2023, 12(4): 1791-1798. DOI: 10.12677/ass.2023.124244

Abstract

As our economy and society enter a “new era”, from the central government to the local government, there is an unprecedented emphasis on building a business environment. The term business environment has gradually become a hot topic in the field of national governance. This paper is based on the analytical framework of government, market and social mechanism, to study the relationship between government and market, government and society, market and society in optimizing the business environment. Through the interlocking of the mechanisms between the three, interactive governance can stimulate the vitality of government, market and society to optimize the business environment. On the basis of analyzing the framework, this paper puts forward the innovation path of optimizing the business environment, starting from the main body of business environment optimization, interactive mechanism, core system and evaluation standard, and constructs the long-term mechanism of business environment governance of government, market and social interconnection interaction.

Keywords

The Functions of the Government, Business Environment, Interactive Governance

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 问题提出

党的二十大对新时代党和国家事业发展做出了科学完整的战略部署，进一步明确了我国社会的主要矛盾是人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾[1]。这种“不平衡不充分的发展”主要是包括政治、经济、社会、文化等多方面的内容，但其中经济的不平衡不充分是基础性的。而国家和政府要想改变这种经济发展现状，需要从不断完善我国的社会主义市场经济体制入手，厘清政府和市场这两者之间的关系，让有效市场通过发挥配置资源的决定性作用，才能不断提高社会经济效益和质量。同时也不能忽略政府在经济发展中的作用，政府通过发挥经济调节、公共服务等职能，使有为政府和有效市场更好的结合，这样能够有效的纠偏“市场失灵”和防范贫富两极分化，保障公平正义[2]。

近年来我国各级政府空前的重视“营商环境”的建设，希望通过营造更好的“营商环境”，为经济的高质量发展保驾护航。因此“营商环境”一词也逐渐成为国家治理领域的高频热词，与其相关的热点话题也逐年增多，并逐渐进入政府治国理政的战略视野。2017年，李克强总理做出了“营商环境就是生产力”的重要论断，要求各级政府工作的重心和抓手要放在优化营商环境上。同年，习近平总书记又再次强调要营造稳定、公平、透明、可预期的营商环境。《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》明确提出要“构建一流营商环境”，促进经济社会高质量发展。新时代地方政府在“营商环境”治理和地方经济发展中扮演的角色与以往有什么不同？在“营商环境”建设中，除了地方政府，还有哪些主体参与其中？这是我们需要思考的问题，本文尝试从互动式治理的视角出发，来探讨政府、市场和社会在营商环境治理中如何通过互动式治理机制破解体制机制障碍优化营商环境。

2. 相关概念界定

2.1. 营商环境

关于“营商环境”一词的定义，学界在之前一段时间并没有达成一致的共识，世界银行指出“营商环境”是各企业在申请注册、生产经营等过程中的时间和成本等条件的总和，这一界定具有强烈的经济学色彩，受到了学界和政界的普遍认可。随着近几年党和政府对营商环境重视度的提高，学界对营商环境的广泛关注，因此产生了许多有意义的研究成果。尽管如此，学界对“营商环境”一词的仍然没有形成统一的定义。部分学者认为“营商环境”包含政治、经济、社会、文化等方面的环境。其中娄成武的定义最具有代表性，他把“营商环境”定义为“一个区域的市场主体所面临的包括政务环境、市场环境、社会环境、基础设施环境等要素构成的综合发展环境，是政府与市场、社会共同提供的一种具有制度特征的特殊公共产品”[3]。2019年10月，国务院第66次常务会议通过的《优化营商环境条例》第一次以条例的形式从国家层面将“营商环境”定义为“企业等市场主体在市场经济活动中所涉及的体制机制性因素和条件”，这表明，优化营商环境要重点解决的是体制机制等方面的“软环境”，而不包括基础设施、环保等方面的“硬环境”。笔者认为，这一定义不但具有“官方性”、“权威性”，最重要的是突出了“营商环境”作为一种“体制机制性因素和条件”的本质特征，也与本文研究的主旨和视角是高度契合的。因此，本文便采用“营商环境”的这一“官方”定义。

2.2. 互动式治理

要界定“互动式治理”(Interactive Governance)的理论内涵首先需要对其的理论缘起和逻辑起点进行梳理。“互动式治理”作为一种新的治理范式最先是受到的西方学者的关注，其最早是由参与治理中发展而来的。2004年荷兰的研究学者爱德兰波较早的阐释了互动式治理的不同内涵，他认为互动式治理是政府在公共政策过程中让公民、社会组织、企业和其他利益相关者参与进来的一种政策执行方式[4]。在爱德兰波之后又有其他的学者对互动式治理的理论进行了拓展和深化。在国内，臧雷振认为互动式治理是超越传统科层制治理模式，重点是部门之间的多重参与和互动沟通，是能够提高治理质量与效益的治理形态[5]。李紫娟则将互动式治理界定为“通过一系列思想交流、资源交换与规则交互作用，促进多种利益相关主体间公共目标的实现过程”[6]。在他们看来，互动式治理强调以利益相关的行动者即政府、市场、社会为主体构建行动者网络，以此来凸显社会机制和市场机制在治理中的重要作用，是和“行政式治理”相对应的新范式。基于此，本文将“互动式治理”定义为政府、市场、社会通过频密、制度化互动而形成行政政府、市场、社会等互嵌机制以实现共同目标的一种复杂的治理模式。

3. 政府、市场与社会机制互嵌的分析框架

营商环境是政府管理体制、经济、社会、基础设施、公共服务等多种因素集合的综合系统，良好的营商环境的构建与优化需要政府、市场、社会等多方参与。围绕着政府、社会和市场这三个营商环境治理主体，本文拟讨论政府与市场、政府与社会的互补嵌入关系(见图1)，正如一些学者所言，在政府与市场、政府与社会、社会与市场的关系中，若仅仅重建政府与市场之间的关系，或仅仅强调政府与社会的关系，而忽略了市场与社会关系的重构，则处在国家治理体系系统架构中的传导子系统是不完整的。由于前面两种关系的调整仅仅是重新构建市场与社会关系，并不意味着两者之间的联系已经得到了梳理，相反，当两者之间的关系不和谐，甚至出现对立的情况，则会使前两者的关系遭到冲击和破坏。换句话说，必须厘清政府与市场、政府与社会、市场与社会三者之间的关系，才能更好地把握现代企业的制度结构，进而对我国的营商环境进行优化和提高。

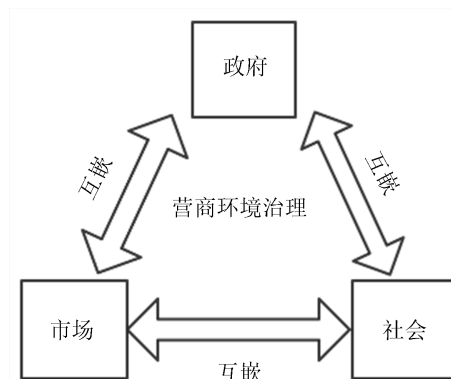


Figure 1. Analysis of interlocking mechanisms in business environment governance
图 1. 营商环境治理中的机制互嵌分析图

3.1. 优化营商环境中的政府与市场的机制互嵌

政府与市场的关系历来是中外学术界争论的焦点，而“有效市场”、“有为政府”、“看得见的手”、“看不见的手”等诸多争论，在西方国家的经济发展实践中始终存在。有学者提出，优化营商环境的第一要务是改善政府与市场之间的关系，这是优化营商环境中的关键一环[7]。而在实际过程中，政府和市场之间的关系则是政府各部门和企业之间的关系来决定的。可以说，政企关系是各国的重大公共政策问题，学术界对此的研究成果颇多，但中国 40 年的快速发展，也为传统的“政府与市场”命题提出了新的课题和挑战。周黎安等学者指出，政企分工合作、优势互补的效应是影响经济发展的重要因素，但政府内部的激励机制和外部市场的竞争状况也会对企业和合作质量和效益产生一定的影响[8]。许多研究显示，一个地方的政企关系与区域经济发展之间具有显著的正相关，这里的政企关系一般是指政府与公司之间的关系。

营商环境是一种特殊的公共物品，其供给的首要责任主体是政府，因此，政府在营商环境治理中有着不可替代的作用。同时，面对多元化的市场需求，政府要想成功地进行营商环境治理，就必须要与其他多元主体共同努力，做到政企互动。本文认为，政府的行政机制和企业等市场主体运行的市场机制，在一定程度上表现出了一定的自主性，同时也存在着相互依存的互嵌关系。营商环境治理中的行政机制对市场机制的嵌入主要体现在行政机制对市场主体成员的政治吸纳方面，而政府要顺利实现市场主体成员的政治吸纳，必须首先要有坚实的政治基础。

3.2. 优化营商环境中政府与社会的机制互嵌

政府与社会的关系是西方政治学的传统议题，也是我国政治学界关注的重要课题。贺东航等学者认为，各国政府与社会之间的关系不是此消彼长，而是一种“双强”的关系，一种共生共存的关系，他们将政府与社会的“共生共存”视为我国建国以来现代化国家建构取得伟大成就的一个重要经验[9]。在现实生活中，国家形象往往是由政府机构向民众展示的，因此，国家与社会的关系又多表现为政府与社会化的关系，而政府与社会的关系又在不同时期和不同国家表现出不同的特征。政府与社会组织的关系是最能体现和反映当前国家与社会的关系的重要因素，因此分析二者之间的关系，对于厘清其对优化营商环境的作用就显得尤为重要。正如有些学者所言，社会对政府的信任水平以及社会组织的发展水平对激发市场活力至关重要，因为社会组织建设既是社会建设的重点，也是连接政府与市场的桥梁与纽带。

营商环境治理是政府、市场和社会等多元主体通过行政治理、市场治理和社群治理方式互动合作的治理过程。社会组织与政府的“非对称性的依赖关系”促使社会组织主动寻求与政府建立合作关系，社

会组织因此要主动采取方式嵌入政府组织或行政机制。在营商环境治理过程中，地方政府通过委托中介组织为其招商的方式与委托招商机构和组织进行密切的互动，从而打破过去由政府部门亲自招商引资的传统招商模式，将招商引资任务委托给专业的社会组织承担。但是，政府在选择中介招商机构时，除了看重其专业程度，还要综合考虑其他因素，其中一个重要的因素就是其与社会组织关系的亲密程度。换言之，政府部门特别看重社会组织能承担的功能和它与政府之间的关系。因此，社会组织主要通过两种机制嵌入行政机制中，即关系嵌入机制和功能嵌入机制。

3.3. 优化营商环境中市场与社会的机制互嵌

市场与社会的有效互动对激发市场活力是十分关键的，互动式治理理论认为，多方行动者之所以能结成相互协作的联盟，其根本原因是它们有共同的利益和利益目标，而它们互动合作要想保持持续性，则需要使它们的利益契合制度化。从这个意义上说，企业与社会组织实现互动协作得以成功且能持续发展的一个重要基础是必须利益契合及其制度化的实现。作为资源配置最有效的一种机制，市场机制主要是通过自由选择与公平竞争来实现市场资源的优化组合的。市场经济要发展，就要充分发挥其选择与竞争的机制，从而实现“优胜劣汰”和资源的有效配置。互动式治理理论认为，在多方行动者以功能互补性合作制度化形式结成社群组织或战略联盟、合作社过程中，市场治理中的选择与竞争机制对于他们的参与行为起着重要的协调和推动作用。作为一个营利性组织，企业的生存和发展也不能脱嵌于社会，它必然与社会保持着密切联系。本文试图在前人研究的基础上，借助“互动式治理”理论来优化营商环境中市场与社会两者之间的互补嵌入机制。

4. 优化营商环境的创新路径

当前，随着党中央、国务院出台了一系列有利于“亲商”的政策，全国各地都在积极推进营商环境的优化工作，但与之相对应的是，地方政府在营商环境治理方面还存在着较为突出的问题。主要表现在：第一，地方政府对营商环境治理的认识还不够深，治理的理念还比较落后。比如，地方政府往往会被历史的惯性所左右，仍将大量的精力投入到招商引资工作中，亲力亲为，好大喜功，只想着投资的数量和规模，甚至不顾对生态的破坏。因此，部分地方政府对投资的认识还停留在给予最大限度的优惠政策上，并没有从整体上来考虑优化营商环境。第二，地方政府之间的互动式治理意识薄弱，存在着“一揽子”的倾向，以及政府职能转变的观念滞后，无法调动市场、社会等多元主体力量，缺乏构建和完善营商环境治理的共建共享共治的互动机制。第三，由于过去的计划经济时期的管理思维影响，地方政府还习惯于采取行政式的治理手段。传统的“红头文件”、“领导拍板”、“运动式治理”等治理方式在我国还十分盛行，而忽略了制度化的功能，导致制度化的长效治理机制建设滞后。第四，营商环境评价方法与观念上的滞后。目前，各地方政府仍以 GDP 增长速度、招商引资数量、投诉数量等常规指标来衡量营商环境治理工作的水平，而监管和评价机构也倾向于将其作为评价基础，导致营商环境的评价方式单一。而一些隐形的指标如：经济发展质量、政府服务水平、公众满意度、企业获得感等，则未受到足够的关注。针对以上我国营商环境治理中普遍存在的主要问题，可以从营商环境治理的责任主体、互动机制、核心制度和评价标准等几方面入手，以互动式治理理论为依据，构建政府、市场和社会互联互通的营商环境治理长效机制。

4.1. 明确政府的主体责任，强化营商环境优化意识

作为一项公共治理活动，营商环境治理要达到“良治”这一理想目标，必须要有政府、社会、市场等多方主体的相互影响。然而互动治理理论并非仅注重主体之间的交互作用，也并非“非中心治理”。

它不提倡以过多行政手段为主的治理方式，但是也不贬低政府的作用，而是主张将市场机制和社会机制嵌入到行政机制的积极作用中，以达到治理手段有效运行的目的。有学者认为，互动式治理新范式赋予政府职能新的涵义并重新界定了行政治理国家治理体系中的地位和作用，最重要的贡献是发现了市场机制和社群机制的行政嵌入性的作用[10]。这种新范式颠覆了国家中心的、等级式的、行政化的传统式治理模式，从而把行动者制度化和常规化的参与和平等互动提高到前所未有的高度，由此公共政策的理性决策和有效实施得到更好的推动。总之，政府在进行营商环境治理时要明确作为协调者、组织者、引导者、监管者和服务者的主体责任。

在营商环境治理中，强化各方行动者的互动意识和参与意识对于凝聚行动者合力，从而推动营商环境治理达到“良治”的目标至关重要。首先，从政府这个互动主体来说，它同时作为营商环境供给的责任主体，更应该充分意识到在互动式治理中扮演角色的重要性。从宏观角度来说，政府要清醒地意识到营商环境越来越成为国与国之间实力竞争的新场域。营商环境是综合国力和竞争实力的直观体现，而一个国家的综合国力和竞争实力又包括自然资源、基础设施、生态环境等在内的硬实力和政策环境、法治水平、社会文化等在内的软实力。而一个国家要充分意识到，这些都要依赖营商环境的治理和优化才能实现。因此，他们也要提高对互动式治理重要性的认识，也要充分意识到营商环境的治理不但是政府和市场的事，更是全社会共同治理的重要内容。只有这样才能形成全社会共建、共治、共享良好的营商环境的局面。最后，营商环境互动式治理的第三股力量是市场，包括企业、个体工商户等市场主体。它们是营商环境治理成果最直接的受益人，也是营商环境治理成效好坏的最权威的评价人，提高他们对营商环境治理的认识直接关系到营商环境治理的效果。

4.2. 建立多元互动协作机制，重视营商环境的长效治理

政府、市场、社会三者之间能否建立起良好的合作关系，对于促进我国营商环境的优化具有重要意义。新公共管理理论指出，与竞争、合作、控制等组织之间的关系相比，协作关系是一种更高级的组织关系，它更符合中国政府治理的现实情况。与其他只强调政府之外的主体对治理的参与的组织形态不同，协作机制更重视各参与主体之间的互动关系以及治理的结果，和前者参与式治理的特征不同，强调在信息化时代和社会变革中，通过多元化的参与和协作来应对政府管理的复杂化[11]。这与本文所说的互动式治理的内涵是相一致的，因此，本文把它们间的这种互动机制称为互动协作机制。因为互动式治理也强调多元主体为实现共同目标而通过制度化进行频密互动，同时，并不排斥政府在某些方面或阶段作为领导者的存在。要建立有效的营商环境互动协作治理机制，首先要正确认识和明确政府在这一机制中充当的角色作用，即要明确行政治理机制在互动式治理中不可忽视的作用。

其次，要建立高效的互嵌机制，行政、市场和社群机制的互嵌是互动式治理机制的关键。运行机制的长效化是任何一项工作得以长期、持续进行的保障。营商环境的优化尤其依赖治理机制的长效化和永续性，因为营商环境是一个持续改善的过程，而不是一项一劳永逸的工程。正如习总书记说的，营商环境没有最好，只有更好。从这个意义上说，营商环境的治理需要治理主体持续不断的付出努力加以维护和完善，这就必须坚持治理机制的长效化和可持续性。因此，上述关于营商环境互动式治理的行政机制、市场机制和社群机制要实现高效和可持续性运行，就必须坚持长效化建设和管理。

4.3. 以政府“放管服”改革为核心，推动营商环境建设制度化

制度化包含了制度的常规化、长效化和稳定化，而制度的完善和实施是其核心所在。营商环境治理的制度化，就是建立使企业的经营行为具有正当的规则和合法性的程序，防止政府的权力滥用，使营商环境治理这一公共政策得以稳定和持续。营商环境治理制度化的构建，不仅有利于发挥市场的决定性功能，

而且还能促进政府在市场中的合法地位, 有效地发挥其功能, 弥补市场失灵的缺陷和负面效应。因此制度化建设不仅能够有效地控制市场的有序竞争, 而且还能促进社会的公平公正。此外, 营商环境治理也要朝着法治方向发展, 法治是最佳的营商环境, 特别要发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用。

使市场在资源配置中起决定性作用, 而不是起全部作用, 通过建设现代市场体系完善有效的市场机制; 更好发挥政府作用, 而不是不发挥作用, 是通过政府职能转变弥补市场失灵和提供公共服务, 这其中制度创新的作用将更加凸显。无论是规范市场竞争, 还是维护公平正义, 都是对现有营商环境的优化, 都需要一套比过去更加完整、更加科学的制度。以转变政府职能为核心的政府治理能力提升是优化营商环境的关键。政府以“放管服”改革为核心, 通过一系列的体制机制创新提升政府治理能力, 促进营商环境的整体优化。要明确政府的职能边界, 政府的放权是为了释放市场和社会的发展活力, 要以制度变革提升政府的审批效率、监管能力和服务水平, 通过“权力清单”“责任清单”和“负面清单”的“清单式管理”, 实现政府对市场和社会积极、适度、有效的干预。

4.4. 坚持营商环境建设公共性导向, 坚持“以人民为中心”的评判标准

“营商环境”是一种在市场经济条件下产生带有时代特征的话语, “营商环境”的好坏与否理应由市场主体说了算。但是我国的营商环境评价指标并未完全考虑到市场主体的满意程度, 而是仅仅对诸如企业等生产经营中的审批和监督环节所需的手续、时间和费用等因素进行评价, 而参与评价的主体一般是一些专家、学者、政府官员, 而企业等市场主体反而没有发言权。这种评价机制明显是不科学、不完整的, 评价的可信度也大大降低。公共价值导向是“天下为公”的一种价值取向, 是公共政策与行动必须遵循的价值取向。“在现代国家治理过程中, 国家、市场与社会能否就公共性价值取向达成共识是衡量国家治理成效的重要前提[12]。”对营商环境的治理成效的评价同样要坚持公共性的价值标准, 坚持以人民为中心的价值评判标准, 营商环境的优化需要立足于公共利益, 以民众、企业的需要为出发点, 建设更加融洽的营商环境。

5. 结论

营商环境作为一种特殊的公共物品, 其主要是由政府与市场、社会通过制度化的方式共同提供, 因此首先是要处理好这三个主体之间的关系, 本文主要引用互动式治理的分析框架, 分析和阐释了在优化营商环境的过程中, 政府需如何转变职能, 在营商环境的治理中政府、市场、社会分别担当什么样的角色。最后, 本文提出了在未来优化营商环境中, 政府要明确主体责任, 提高优化营商环境的意识, 同时还可以建立多元互动协作机制, 推动营商环境建设制度化, 坚持“以人民为中心”的评判标准, 以此来优化营商环境, 更好地发挥出政府、市场、社会的作用。

参考文献

- [1] 高举中国特色社会主义伟大旗帜, 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗[N]. 人民日报, 2022-10-26(001).
- [2] 李楠, 王继晨. 以有效市场与有为政府扎实推动共同富裕[J]. 湘潭大学学报(哲学社会科学版), 2022, 46(4): 101-105+112.
- [3] 娄成武, 张国勇. 治理视阈下的营商环境: 内在逻辑与构建思路[J]. 辽宁大学学报(哲学社会科学版), 2018, 46(2): 59-65+177.
- [4] Edelenbos, J. (2005) Institutional Implications of Interactive Governance: Insights from Dutch Practice. *Governance (Oxford)*, 18, 111-134. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2004.00268.x>
- [5] 臧雷振. 治理类型的多样性演化与比较——求索国家治理逻辑[J]. 公共管理学报, 2011, 8(4): 40-49+124.
- [6] 李紫娟. 农村治理新范式: 构建基层互动治理[J]. 学海, 2017(1): 163-167.
- [7] 德友, 王梦菲. 处理好政府与市场的关系是营商环境的重中之重[N]. 深圳特区报, 2019-06-18(06).

- [8] 周黎安. “官场+市场”与中国增长故事[J]. 社会, 2018, 38(2): 1-45.
- [9] 贺东航. 新中国现代国家构建的经验、特征与核心动能[J]. 南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学), 2019, 56(4): 5-15+158.
- [10] 顾昕. 走向互动式治理: 国家治理体系创新中“国家-市场-社会关系”的变革[J]. 学术月刊, 2019, 51(1): 77-86.
- [11] 郭道久. 协作治理是适合中国现实需求的治理模式[J]. 政治学研究, 2016(1): 61-70.
- [12] 陈富国. 现代国家治理的公共性意蕴[N]. 中国社会科学报, 2019-05-23(007).