

营商环境多元主体协同治理的机制研究

蒋玲, 夏鸣, 张梦婷

(安徽财经大学 经济学院, 安徽 蚌埠 233000)

[摘要]营商环境是体现政府治理能力的重要指标,也是反映区域经济综合实力的主要体现。营商环境在治理主体上表现为多元性参与,强调以制度化、合作性、公共性为特征,全面推进改革战略的部署与深化。从结构要素上来看,营商环境需要遵循协同治理机制,实现目标和利益整合、权益分配、功能耦合与顺畅沟通。由此,阐述了营商环境多元主体协同治理的前提条件、运作模式、发展脉络,从实现机制上,明确四个维度,分别为科学理念的引领机制,激励与约束机制,角色认知机制,信息公开共享机制。

[关键词]营商环境;多主体协同;治理机制

doi: 10.3969/j.issn.1673-9477.2020.01.004

[中图分类号] F279.2

[文献标识码] A

[文章编号] 1673-9477(2020)01-020-05

在构建“中国特色社会主义进入新时代”的征程中,政府与市场两者之间的职能分工,需要促进“市场在资源配置中的决定性作用”,需要兼顾“政府作用”的有效协同。“营商环境”成为当下治国理政战略的高频词汇,也是改革开放四十年来国家经济领域学者探究的焦点论题之一。营商环境建设具有系统性、整体性、协同性特征,面对经济结构的复杂性,必然需要多主体共同参与,实现协同治理。政府作为推动者,企业作为市场主体,社会组织及公众也要发挥其积极作用,才能为营商环境法治化、国际化、便利化创造有利条件。立足国家治理战略目标,打造良好的营商环境,更需要从政治、经济、社会、文化等多个领域、多元要素的协同上,来构建共同的制度机制平台,实现多个主体间的相互关联,互促互融。

一、营商环境建设的时代视野与基本特征

在党的十八届三中全会上,首次提出了“建设法治化营商环境”的要求。近年来,中央更加关注营商环境建设任务,并号召北京、上海、广州、深圳等特大城市,率先推进营商环境改革工作。营商环境建设成为推进国家治理现代化的重要场域,而良好的营商环境,在国家经济战略目标实现中,其地位更益凸显。从概念来看,营商环境建设的内涵,旨在通过制度、机制建设,为企业生产经营营造良好的外部环境,如地方经济政策、法律法规、产业环境、基础设施配套体系等。以创新为驱动,提高区域商务成熟度,营商环境建设,成为地方政府拓展招商引资渠道的重要任务。事实上,营商环境建设涉及的内容更多,细化来看,包括政治、经济、

文化、生态、党建等诸多领域。作为国家治理现代化的重要标志,营商环境建设要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,要充分转变政府职能,为经济建设搭建良好的治理环境。政府的主导与推动,要从政策的开放性上,将“引进来”与“走出去”衔接好,培育和引领国际经济合作竞争新局面。习近平总书记在东北等老工业基地调研中强调“坚决破除体制机制障碍,进一步简政放权,优化营商环境”。不难看出,中央在营商环境建设中,将从经济环境、政策环境、法治环境、市场环境等多个要素进行综合考量,以提升区域经济核心竞争力。

世界银行自2003年起,每年要发布不同主题的《营商环境报告》,对全球各主要经济体的营商环境进行评估,以推进各国、各地区营商环境建设发展^[1]。营商环境概念,通常指一个区域的软环境,在本文中,将其定义为包含政务、市场、社会、基础设施等诸多要素的综合性发展环境。其基本特征有三点。第一,公共性。从经济学视角来看,政府是营商环境建设的主导者,而政府的职能具有公共性。按照萨缪尔森的公共产品理论,以政府为代表的公共部门所提供的公共产品,具有消费的非排他性和非竞争性特征。营商环境本身具有公共性,兼具政策、法规等制度形态与基础设施等物质形态,具有相对特殊的公共性。同时,政府作为营商环境建设的推动者,又是营商环境建设的责任主体,必然要满足社会的公共需要。第二,集合性。从营商环境的内涵分析,可以体现为诸多制度体系的综合体,涵盖一个地区内各类市场主体活动的制度集合。如经济政策、法律法规等内容,具有正式性;特定地区的风俗习惯及历史文化,具有非正式性。从营商环境

[投稿日期] 2020-01-16

[基金项目] 国家哲学社会科学规划项目(编号:19FJYB051)

[作者简介] 蒋玲(1974-),女,安徽滁州人,副教授,博士,研究方向:经济博弈论与金融市场理论。

建设任务中，政府规制占据重要部分，政府通过对公共权力的行使，以规范各类经济主体的活动，从而制定出相应的约束制度，这些制度的有机组合，构成营商环境的制度基础。第三，公共治理性。在营商环境中，政府与各类市场主体共同参与管理社会公共事务，并实现多主体间的有效沟通与协同。从空间上来看，营商环境将政治、经济、社会、文化等诸多环境纳入到整个社会的发展环境中；从时间上来看，营商环境又通过政府与各参与主体的协同分工，共同完成对社会公共事务的合作治理。

二、营商环境多元主体协同治理的结构关系

从营商环境建设理论与实践来看，政府与市场及各部门间的关系理顺是制约协同治理的重要难点，要强调营商环境治理的稳定性、可持续性，就需要协同营商环境建设中各结构要素的互动关系。布迪厄认为“互动的本质不在其自身，而在于将其围绕起来的结构。”由此，立足营商环境多主体参与协同治理实际，明晰其结构关系，为搭建协同治理机制奠定基础。

（一）处理好营商环境整体目标与利益的平衡关系

从协同治理的目标来看，对不同参与主体关系的平衡是重要内容。同样，在营商环境协同治理中，要结合营商环境整体目标，从利益整合上满足各主体自身的利益诉求，化解各参与主体间的利益冲突，实现营商环境协同治理“1+1>2”的共同目标。从目标维度来看，营商环境建设的根本目标在于营造公平、竞争、便捷、高效的政务、市场制度环境。对于各类企业主体，在营商环境下实现健康、稳定、高质量发展。这就需要政府、市场主体及社会主体之间，能够保持一致性目标。如果各主体间目标不一致，必将引发营商环境下各主体价值取向、行动方向的不一致，由此带来更多的协同摩擦，降低协同治理成效。营商环境建设，首先要从治理目标整合上保持协同一致性，利用沟通、关联、协调等方式，实现政府主体与市场主体、社会主体间的有效协同，最大限度减少影响协同治理的各类摩擦、冲突或对抗问题，促进政府主体与市场、社会主体间，能够围绕共同的治理目标，实现治理效用最大化。从利益维度来看，对于营商环境中的各参与主体，都具有不同的利益取向。以政府为例，政府作为营商环境建设的重要推动者，因政府组织自身结构关系，使得各部门之间也存在不同的利益诉求，甚至带来利益分歧。同样，综观营商环境下各参与主体，都会将获取自身利益作为协同治理的出发点。以企

业为例，作为市场主体，“在商言商”是企业行为的价值目标，获取应有的利润决定了企业的利益取向。对于社会主体，可以是非营利性组织，可以是草根性个人，但都是构成营商环境建设中不可或缺的一部分。追求相应的利益目标，在整个营商环境下，需要结合不同阶段、不同层级、不同范围各主体间的利益关系，来化解协同中的分歧或冲突。因此，兼顾各参与主体利益的整合，就是要从互动、关联等方式上，来实现各治理主体利益的衔接，整合出共同性的利益诉求，最终实现对各参与主体的行为整合。

（二）处理好营商环境权力与利益的配置关系

从营商环境协同治理实践中，对各参与主体行为的协同，实质上是通过“权力”与“利益”的配置关系来达成的。权力与利益的归属，需要合理的配置与优化，才能发挥协同效用。因此，结合营商环境建设的不同阶段，需要从权力分配上，明确各主体的权益关系。第一，权力分配要确保政府的主导性地位，要调动各参与主体的积极性。通常，政府是营商环境建设的权力主导者，市场主体是营商环境建设的权力受益者，社会主体是营商环境建设的权力参与者和监督者。结合我国经济政策及发展历史，政府的职能转变，对营商环境的调整，一直以来，彰显了政府在公共治理体系中的核心地位。但也要看到，政府对营商环境的行政干预，也给政社关系、政市关系带来负面影响。如一些社会组织，在参与营商环境建设中，对政府的依赖性过强，导致其治理方式具有较强的行政色彩，反而束缚了社会组织参与治理的充分性。同样，面对营商环境建设，政府职能的调整与变化，与政府自身改革力度紧密关联。参照权责对应原则，政府所享有的权力过大，而与其对应的责任反而偏少。从营商环境建设权威性上，政府的主导性地位，必然赋予政府主导性权力，使其在公共政策、政府财力、物力、人力配置上，要发挥其主导作用。但同时，对于市场主体，作为营商环境重要受益主体，更应该拥有参与权和表达权，社会组织，也要充分发挥其参与权和监督权，实现对各参与主体的有效协调、规范。第二，利益分配要明确各参与主体的利益所得。马克思、恩格斯提出：“人们奋斗所争取的一切，都同他们的利益有关。”^[2]对营商环境协同治理关系，同样需要从利益分配上，确立相应的分配标准，使得对各方都有利。当然，协同治理本身需要付出成本，对成本的核定，作为利益回报的参照基础。同时，利益分配还兼具对各参与主体的内在激励作用，利

用利益分配,来激活各参与主体的积极性,提高营商环境建设活力,推进营商环境各治理主体能够持续、良性参与协同治理。

(三) 处理好营商环境各主体功能的耦合关系

从营商环境构成要素来看,政府、企业、社会组织等主体,自身因性质、制度、作用的不同,在协同治理中需要对各自功能的差异性进行整合。功能耦合,就是基于对营商环境协同治理目标,通过分析治理目标、利益、权力等关系,实现不同组织功能的互补与协作。所以说,营商环境建设协同治理,就要满足不同参与主题功能的有效耦合。如对于政府,其职能是向社会、公众提供公共服务和公共物品,满足其公共性功能。具体而言,在营商环境建设中,政府要发挥两个方面的功能。第一,建立顺应协同治理目标的制度体系。立足当前社会主义市场经济发展实际,从制度建设上,满足社会、大众对公共服务、公共物品的需要。这些公共服务,公共物品,只能由政府来供给。第二,顺应协同治理目标,对社会资源进行合理、有效的配置。政府以其权威性、强制性特征,具备对社会资源的整体调配主动权,围绕营商环境需求,对相关人力、物力、财力进行配置,为其他市场主体、社会主体提供良好的营商环境。与此同时,对于企业而言,作为市场主体的重要参与者,在追求自身合理利润的前提下,也要向社会提供可以用来交易的服务、物品等,从而为社会生活提供更多的物质或服务选择。企业的发展,置身于市场环境下,并要与所处的社会、经济、政治、文化环境相融合。由此来看,企业在获取利润的同时,还要承担相应的社会责任。如提供就业、改善社区环境等责任,推进政府治理变革,构筑公正、公平的经济秩序等。另外,从优良营商环境建设中,企业要遵守社会经济相关法律法规要求,要杜绝各类违规、违法经济行为,要积极表达企业的发展诉求,推进区域乃至全国营商环境的改善。针对社会组织,其灵活性决定了其处于社会的各个底层领域,但依托其自身优势,充当政府、社会协同治理的纽带,并共同构成营商环境建设的三大核心组织。

(四) 处理好营商环境各主体间的信息沟通

协同治理的过程兼具协作性、互补性,更对各类信息资源的互通提出强烈要求。营商环境协同治理目标的达成,要化解信息不对称带来的机会主义倾向,增进各参与主体的信任感、安全感。信息沟通,需要从信息的高效传递与信息共享中,确保营

商环境各主体间目标与利益、权益配置与功能耦合的有效协商。具体来说,通过信息的有效沟通,建立以信息共享为基础的协同治理沟通机制,可以满足不同主体间信息的快速、流畅传递,增进不同主体间的有效对话。同时,信息沟通实现了不同主体行动的协调一致,利用信息资源,整合营商环境不同主体的功能互补,使其像齿轮一样,紧密咬合、协调行动,确保整体运行进程的稳定、有序、高效。信息沟通,在不同参与主体间的动态、循环流动与共享,减少了不同主体间的摩擦与资源消耗,节约了协同治理成本,提高了协同治理的时效性。

三、营商环境多元主体协同治理的关键任务

协同治理效用的发挥,需要优化营商环境的运行模式,最大限度促进多方主体间的信任与协同。营商环境循环治理流程,可以归结为“评价→发现问题→改革决策→改革执行→评价反馈”等五个环节,兼顾协同治理目标,对营商环境协同治理,细分为“评价协同、改革决策协同、改革执行协同”三项任务。

(一) 评价环节的协同

评价营商环境是改善营商环境的重要手段,借助于营商环境评价,来分析营商环境各构成要素、各参与主体之间的协同成效,检验营商环境是否存在不足等问题。通过营商环境评价,为改革决策提供参考导向。通常,营商环境评价协同,主要从政府、企业、社会组织等治理主体入手,就其职责、分工、协作关系进行梳理,依托营商环境评价基本框架,制定详细的营商环境评价指标体系。如对于政府主体,从顶层设计到战略部署,对政府的各项工作进行评价。对于企业,营商环境评价,主要是听取企业真实的利益诉求,对政府所提供的政策、制度服务的满意程度。同时,还要将企业所涉及的利益纠葛、褒贬抑扬等问题,交由相对独立的第三方机构进行真实评价。要对第三方机构的专业性、权威性、独立性进行评估,确保营商环境评价的可靠性、客观性,为实现政府与企业、政府与社会组织之间协同奠定基础。

(二) 改革决策环节的协同

在改革决策环节,主要体现在中央和地方,对营商环境评价中的问题进行溯源,查找关键点,探析解决路径,优化和改善营商环境。同时,在改革决策协同上,还要依托沟通机制,实现政府与企业、社会组织之间的信息互通需要。需要强调的是,在

改革决策协同中，其重要任务是解决问题，通过制定改革政策等方式，来化解各主体间的矛盾、摩擦和利益冲突。同时，结合市场主体所反映出的问题、意见，政府主体要全面、科学评价相关主体利益诉求，充分与高校、科研机构等第三方专业机构展开沟通与交流，以更好的解决改革决策中存在的突出问题。最后，各级政府及相关部门，围绕存在的问题，积极与其他市场主体、专业机构协商，做出改革决策。

（三）改革执行环节的协同

从前期的营商环境评价，到营商环境改革决策的确定，这些都为后续的改革执行做好准备。营商环境多主体协同治理的关键任务，就是要实现中央各个部门与地方各级政府各组织部门之间的协同，行政部门与立法、司法部门间的横向协同，跨组织协同主要涵盖政府与市场主体、政府与社会主体、市场主体与社会主体以及三者间的协同。从纵向上，中央与地方需要从职能部门的“条条”协同中，达成治理目标协同。

四、营商环境多元主体协同治理的实现机制

“协同，并非每个主体都必须接受最佳方案，而是基于某一决定，各个治理主体都必须愿意去支持这个决定。”对于营商环境多元主体协同治理的实现，通过引入有效互动机制，来实现评价协同、改革决策协同、改革执行协同。

（一）秉承科学理念，树立协同观

在营商环境多元主体协同治理实践中，首先要从树立科学的协同观，确立科学的协同理念，用理念来引领行动，促进政府与市场主体、社会主体等主体间的观念协同。其次，要摒弃全能型政府理念，减少政府对市场主体、对社会主体的过度干预，给予市场主体、社会主体更多的自治空间。结合政府治理经验得失，过去，政府不愿放权，更不舍放权，无形中增加了政府在营商环境建设中的被动性，也给市场主体、社会主体带来了更多束缚，降低了市场活力。要转变政府治理观念，要确立科学的协同治理观。一方面，要认识到营商环境的“多元性”，有政府参与，还有市场主体、社会主体的共同参与，要放弃过去单一依赖政府的治理模式，通过对政府、市场主体、社会主体以及广大公众等多元主体的融入，从权力、利益、职责分工上，明晰营商环境治理的“公共性”，建立由多元主体共同参与的公共治理结构，实现整体效能。另一方面，要坚持营商环

境的“善治”目标，由各方主体共担责任，实现公共利益最大化。营商环境本身的公共性、复杂性、共生性，决定了政府的主导性地位，政府要确立营商环境的公共性目标，鼓励和吸纳其他参与主体，营造主动、平等、良好的互动合作氛围。针对各方主体在协同治理中存在的矛盾、分歧、利益冲突等问题，政府要兼顾各方职责，通过协商、合作、谈判等方式，化解矛盾或分歧，达成管理共识。

（二）构建激励与法律机制，确保协同治理持久稳定

营商环境建设，要从制度、法律建设上，优化多元主体协同治理结构关系，减少“搭便车”可能性，激活各治理主体的参与积极性。但实施过程中，囿于现实信息不对称、各参与主体利益目标、资源配置的偏差，迫切需要完善激励机制、法治体系，来增强营商环境的发展活力。首先，政府方面，要从顶层设计入手，发挥其在营商环境建设中的主导性作用，兼顾对营商环境公共性的科学平衡，从政策、制度建设上，明确相关法律法规制度，规范各参与主体的行为，为推进多元协同治理奠定基础。其次，引入相容利益作为激励机制，来规避协同治理中“搭便车”倾向。曼瑟尔·奥尔森认为：“某一个体或拥有相当凝聚力和纪律的组织，在社会所有产出增长额中占有相当大的部分，并同时因社会产出额的减少而遭受极大损失，则该个体或组织，与社会便有一种相容利益。”^[3]结合相容利益的说法，建立以相容利益为激励手段的协同机制，来促进每个个体或组织，都能够关心全社会所有产出的稳定增长。最后，政府还要立足营商环境建设实际，从协同各主体参与关系上，通过定向委托、购买服务等方式，对替代或承担政府部分职能的社会组织、专业咨询企业给予合理的报酬，以实现利益的合理分配。另外，完善营商环境建设体系，离不开对相关法律法规的制定。法律法规的出台，为营商环境多元主体协同治理创造了法治条件，并通过法律形式，对各参与主体进行约束和规范。如通过法律制定，明确各参与主体的角色、职责。基于协同治理理念，需要对参与其中的各方主体进行权责约束，规避机会主义的倾向，确保协同治理机制持久稳定。同样，政府在营商环境建设中的特殊性地位，也需要借助于法律制度约束机制，实现政府权力的下放。如政府同法律文件，设置行为规范、准入门槛和行业标准，实现归权于民。对受委托的特定社会组织或咨询企业，需要对其资质进行考察，筛选合格的社会组织，确保营商环境评价工作科学、规范。

(三) 优化角色认知机制, 提升协同治理效能

营商环境多元主体协同治理目标的达成, 需要对各参与主体进行合理分工, 优化各参与主体间的协作关系, 以实现协同治理整体功能最大化目标。明确参与主体角色认知体系, 倡导“依能赋责”, 根据不同治理主体的实际能力, 赋予相应的责任权限。事实上, 在完善角色认知机制中, 其首要任务是明确各主体的权责范畴。如每一个参与主体, “能做什么”、“不能做什么”、“应该做什么”。考虑到营商环境自身体系参与主体的多样性, 各主体在协同治理中的地位也存在复杂性。以政府主体为例, 政府是整个营商环境建设的主导者, 更是肩负协同治理工作的保障责任。在组织变革、能力提升、法律监管等领域, 政府要发挥其角色职能, 更有效地调整人力、物力、财力分配, 从宏观上把控整个营商环境的协调运行。对于企业, 作为市场主体的活跃者, 其最显著特征是受益主体, 但也是参与协同治理的重要参与者, 要发挥其意愿表达作用, 提升企业的法治意识、公共意识。对于社会组织, 发挥其对营商环境的参与与监督作用, 保持其角色的独立性、专业性特征。由此, 各参与主体要分清本质职能, 树立角色意识, 提升角色执行力。

(四) 完善信息公开与共享机制, 确保信息互联互通

在整个营商环境多元主体协同治理中, 信息是重要的战略资源, 高效、及时、准确、公正的信息沟通是确保营商环境建设的重要软环境。信息公开与共享机制, 首先要建立信息公开法规制度, 通过

法律法规, 来确保信息的公开与共享。具体来说, 对营商环境建设中的相关信息, 在不涉密条件下, 进行公开, 便于各参与主体充分共享。其次, 依托“互联网+”技术, 打破“信息孤岛”, 构筑大数据平台, 促进信息共通互联。信息作为资源, 成为营商环境建设的重要条件之一, 要充分利用现代网络技术, 提升信息公开与共享效率。

五、结语

营商环境是政府主导下的制度集合体, 更是特殊的公共产品。营商环境建设, 政府是“火车头”, 要通过构建多主体协同治理机制, 积极发挥政府、市场、社会等主体的有效参与与良性互动, 提升整个营商环境的科学性、民主性水平。同样, 治理的最佳状态是善治, 而善治的最大目标在于公共利益的最大化。依托多元协同治理模式, 打造“效率、公平、服务、环境”协同发展的营商环境。

参考文献:

- [1] 钟飞腾, 凡帅帅. 投资环境评估、东亚发展与新自由主义的大衰退——以世界银行营商环境报告为例[J]. 当代亚太, 2016(06): 118-154+158-159.
- [2] 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(02): 59-65+177.
- [3] 郭燕芬, 柏维春. 营商环境建设中的政府责任: 历史逻辑、理论逻辑与实践逻辑[J]. 重庆社会科学, 2019(02): 6-16.

[责任编辑 王云江]

Research on the mechanism of multi-agent coordinated governance of business environment

JIANG Ling, XIA Ming, ZHANG Meng-ting

(School of Economics, Anhui University of Finance and Economics, Bengbu 233000, China)

Abstract: Business environment is not only an important indicator of the government's governance ability, but also the main reflection of the comprehensive strength of regional economy. The business environment is characterized by multi participation in governance, institutionalization, cooperation and publicity, so as to comprehensively promote the deployment and deepening of reform strategy. From the perspective of structural elements, the business environment needs to follow the collaborative governance mechanism to achieve goal and interest integration, rights and interests distribution, function coupling and smooth communication. From this point of view, the paper expounds the preconditions, operation mode and development context of the multi-agent collaborative governance of business environment. From the perspective of the realization mechanism, it defines four dimensions, namely, the leading mechanism of scientific concept, the incentive and restraint mechanism, the role cognition mechanism and the information disclosure and sharing mechanism.

Key Words: business environment; multi-agent collaboration; governance mechanism