

doi: 10.15936/j.cnki.1008-3758.2018.03.009

基于制度嵌入性的营商环境优化研究

——以辽宁省为例

张国勇， 娄成武
(东北大学 文法学院， 辽宁 沈阳 110169)

摘 要：从制度“嵌入性”的视角审视，营商环境是作为经济活动主体的企业嵌入政府、市场和社会系统中由政府服务环境、市场监管环境和社会基础环境构成的制度环境，优化营商环境有助于降低企业外部环境的“不确定性”和制度性交易成本。政府作为营商环境优化的责任主体，应以有效的制度创新实现政府服务的高效性、市场竞争的公平性与社会要素的完备性。对辽宁优化营商环境的实践进行简要回顾，剖析了存在的问题及其制度性诱因，提出了建设让企业满意的服务型政府、健全公平竞争的市场监管机制、完善有效聚集资源要素的社会支撑体系的对策建议。

关 键 词：营商环境；制度嵌入性；政府；市场；社会

中图分类号：D 035 **文献标志码：**A **文章编号：**1008-3758(2018)03-0277-07

Research on the Optimization of Business Environment Based on Institutional Embeddedness

—— A Case Study of Liaoning Province

ZHANG Guo-yong , LOU Cheng-wu
(School of Humanities & Law, Northeastern University, Shenyang 110169, China)

Abstract: From the perspective of the “institutional embeddedness”, the enterprise which is the subject of the economic activity is embedded in the government, the market and the social system. Business environment is an institutional environment, which is composed of the government service environment, the market regulation environment and the social infrastructure. The optimization of business environment is conducive to reduce the “uncertainty” of the external environment and institutional transaction costs. As the main responsibility body of the business environment optimization, the government should achieve the efficiency of the government service, the fairness of the market competition and the completeness of the social resources through effective institutional innovation. The paper briefly reviews the optimizing practice of business environment in Liaoning, and analyzes the problems and their institutional causes. Countermeasures and suggestions are put forward to build a service-oriented government to satisfy the enterprises, to improve the market regulation mechanism of fair competition, and to perfect the social support system for gathering resource elements effectively.

Key words: business environment; institutional embeddedness; government; market; society

收稿日期: 2017-12-25
基金项目: 教育部人文社会科学研究专项任务资助项目(17JFZX012); 国家“万人计划”名师特殊支持经费资助项目(02020021590001)
作者简介: 张国勇(1984-),男,山东汶上人,东北大学博士研究生,主要从事政府治理与公共政策研究; 娄成武(1949-),男(满族),辽宁北镇人,东北大学教授,博士生导师,国务院学位委员会学科评议组成员,主要从事公共管理理论与实践、政府治理与科技政策研究。

党的十八大以来,中央在推动全面深化改革和扩大对外开放的进程中多次论及营造良好的营商环境,地方政府也纷纷将优化营商环境作为实现地区经济社会可持续发展和参与区域竞争的重要手段。作为近年来治理实践中的“高频词汇”,营商环境无疑成为当前公共治理领域的焦点论题,理应受到公共管理学科的理论观照。国内目前对营商环境的研究尚处于起步阶段,借助嵌入性理论,将营商环境视做企业嵌入政府—市场—社会系统的制度环境,并结合辽宁营商环境优化的实践与问题分析,从制度的视角探讨营商环境的优化是本文的一种尝试。

一、营商环境制度嵌入性的价值分析

1. 制度嵌入性的概念引入

“嵌入性”作为新经济社会学的一个基本概念,最早由卡尔·波兰尼(Karl Polanyi)1944年提出,他认为人类的经济是浸没在他的社会关系之中的,经济行为的根源或动机是由各种非经济因素促成的,经济作为一个制度过程,嵌入在经济和非经济制度之中^[1-2]。格兰诺维特(Granovetter)进一步丰富了嵌入性的相关研究,他认为嵌入性是经济活动的一种基本的关系属性,并将嵌入性分为关系嵌入与结构嵌入,指出经济行为是适度嵌入社会结构之中的,现实生活中行为主体是在具体、动态的社会关系制度中追求自身多重目标体系的实现,经济制度是一种社会性的建构^[3]。Zukin & Dimaggio 则将“嵌入性”分为政治性嵌入、文化性嵌入、结构性嵌入和认知性嵌入^[4],其中,政治性嵌入是指政治及法律制度等外部制度框架对经济行为的影响。倪志伟(Nee)等对格兰诺维特等人的嵌入性观点进行了批判,指出已有的“嵌入性”研究只是关系的嵌入性,忽略了制度的因素,除了“关系性嵌入(网络嵌入)”,嵌入性还应该包括“制度性嵌入”,并将“制度性嵌入”界定为经济行为的外部制度约束^[5]。制度作为一系列稳定、复合的规则,既包括作为权威机构的政府制定的正式制度,也包括历史的社会各种非正式制度,其中正式制度起着决定性的作用。制度的价值体现在作为经济运行和经济发展中的内生变量,能够降低交易费用从而优化资源配置和提高经济效率^[6],因此制度的存在对

于组织和社会来说不可或缺。据此制度嵌入性可理解为组织外部制度环境对组织行为的影响和约束,这种影响既有正向的促进与引导,也包括负向的约束和限制。

2. 制度嵌入性视角下的营商环境界定

营商环境一词源于投资环境,投资环境是在一定时间内,特定区域或行业所拥有的影响和决定投资运行系统健康成长并取得最优预期效益的各种主客观因素的有机复合体^[7],包括硬环境和软环境,其中硬环境是指物质条件,如地理区位、资源禀赋、硬件设施等,软环境与硬环境相对,是指物质条件以外的诸如政策、文化、制度、法律、思想观念等外部因素和条件的总和。一般认为,企业行为与其所处的外部制度环境具有内生性的关系^[8],在经济学研究中,学者一般将制度和政府政策等营商环境要素统称为基础设施(infrastructure)^[9]。世界银行将营商环境界定为一个企业在开办、经营、破产等方面遵循政策法规所需要的必要时间和成本等条件^[10]。营商环境是围绕企业进行的一种概念抽象,是作为市场主体的企业在经济活动中所面临的外部条件的总和,是一个系统性的复合概念。学者一般将中国社会系统(或治理体系)分为政府、市场和社会三个子系统(或治理层次)^[11-12],是任何一个组织都要面对的外部社会环境。企业组织作为一个开放的系统,在某种程度上依赖于外部环境,并从外部环境中获取包括生产原材料、信息、社会和政治的合法性支持等资源^[13],因此企业是“嵌入”其外部系统(环境)中的。从制度嵌入性的视角出发,营商环境可界定为企业嵌入政府、市场和社会系统中由政府服务环境、市场监管环境和社会基础环境构成的制度环境。

3. 营商环境制度嵌入性的价值彰显

营商环境优化的根本目的在于降低企业外部环境的“不确定性”和制度性交易成本,增进企业的收益和稳定性预期,从而激发企业作为市场主体的活力和创造性。

第一,降低企业外部环境的“不确定性”。“嵌入性”强调经济活动融于具体的政治架构、制度基础、文化系统和社会网络中,存在与非经济因素相关的不确定性。诺斯认为制度的建立是为了减少人们交易中的不确定性^[14]。根据组织环境理论,“不确定性”(uncertainty)是企业组织外部环境的基本特征。在组织理论中,“不确定性”是一个解

释组织与环境关系的重要概念,环境不确定性作为一种客观现象,其根源在于组织的外部环境复杂性,外部环境的变化将会对组织的行为活动产生影响。不确定性的来源与环境的构成要素息息相关,因此对环境构成的不同划分是人们对环境不确定性来源的研究基础^[15]。环境的不确定性是影响企业组织行为的外部制约因素,企业生产经营活动面临的外部不确定性也是一种成本,不确定性的降低意味着企业成本的降低和企业收益、稳定性预期的提升。

第二,降低企业的制度性交易成本。制度性交易成本也叫体制性成本,是企业因遵循政府制定的各种制度、规章、政策而需要付出的成本,是由于体制机制问题而造成的经济、时间和机会等各种成本^[16],可分为政策规章类、政府监管类、政府服务类三种类型。可见,制度性交易成本正是来源于政府对市场行为进行监管的各种规章制度^[17]。还有学者认为制度性交易成本是指企业为了应对不合理的制度而引起的成本,如审批环节过多、检查评比过滥等^[18],政府的审批、监管、服务等制度性规定是制度性交易成本的根源所在。营商环境作为企业嵌入外部环境的制度环境,对企业的生产经营起着重要的约束作用,制度性交易成本高低是判断一个地区营商环境优劣的重要标准之一。

二、营商环境的优化 路径及其意蕴

从企业的制度嵌入性特征出发,政府是营商环境优化的责任主体,政府的制度创新是实现营商环境优化的有效路径,以制度保障高效的政府服务,实现公平的市场监管,聚合完备的资源要素是政府制度创新的内在意蕴。

1. 政府是营商环境优化的责任主体

作为一项公共治理活动,营商环境优化需要多主体的共同参与,但政府应担起责任主体的职责,发挥制度引领和实施主导作用。政府作为公共权力的拥有者和行使者,在社会公共治理中占有核心的地位,仍然是正式规则的主要制定者,同时也是非正式制度的引领者。新制度主义强调制度作为一种约束性的规范和社会博弈规则,与经济社会发展绩效存在紧密的联系。通过制度创新,可以提高社会资源的使用效率,增进经济产出

率,进而促进经济增长目标的实现。从制度“嵌入性”特征出发,将企业外部环境的“不确定性”影响和制度性交易成本降到最低,政府的作用无可替代,它在政府服务、市场监管和社会资源配置中的制度创新无疑是实现营商环境优化最科学的治理方式。

2. 营商环境优化的关键在于制度创新

政府有效的制度供给与制度执行是建设良好营商环境的关键所在。营商环境的制度创新是一个系统工程,包括政府服务体制、市场监管体制、社会资源配置体制等制度安排,以及制度的设计、供给、执行和监督等。首先要坚持系统思维,促进制度顶层设计科学化。政府作为营商环境优化的责任主体,既要增强环境优化意识,又要树立制度治理思维,通过对政府服务、市场监管、社会管理等职能的合理配置,以系统思维加强顶层设计,完善营商环境的治理体系,提升相关治理能力。其次要构建协作机制,实现营商环境制度多元化供给。营商环境作为一种制度环境,涉及到政府与市场、社会领域的多种主体,这就要求政府在制定制度时要善于协调多方利益,使制度制定既于法有据,又切实可行,最大限度地满足企业对制度的需求。再次要坚持结果导向,注重制度执行的效果。制度的生命力在于实施,地方政府对制度的理解和执行是当前区域间营商环境显著差异的根源所在,应注重对制度执行结果的评估和问责。最后要畅通反馈渠道,完善制度反馈机制。政府自身要对营商环境制度系统进行及时、有效地评估,同时政府外部的企业主体能够及时反馈制度的实施效果,构建闭合的反馈回路,使政府能及时发现制度制定和执行中的问题与缺陷,并不断改进和完善制度运行机制。

3. 制度创新要基于企业的“嵌入性”特征

高效的政府服务、公平的市场监管和完备的资源要素可有效降低企业外部环境的不确定性和制度性交易成本,是企业生产经营活动的外部影响因素,同时也是政府主导的制度创新的基本方向(见图1)。政府进行营商环境制度创新的领域包括市场监管、政府服务和社会支持等,而塑造公平的市场环境、高效的政府环境、完备的社会环境则是营商环境优化的目标所在。同时,政府的制度设计(制度供给)与企业的制度反馈(制度需求)形成一个“闭合回路”,可构建起营商环境持续优化的制度创新机制。

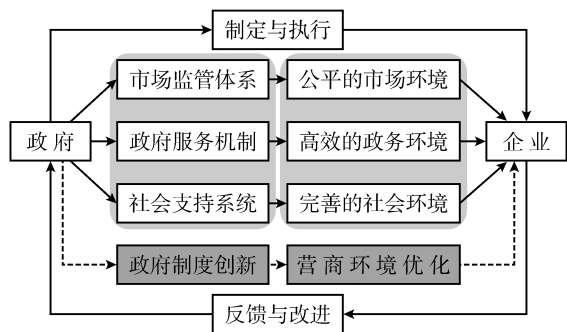


图1 基于企业制度嵌入性特征的营商环境优化

第一,以制度保障高效的政府服务。在市场经济中,服务是政府的基本职能之一,高效的政府服务是实现经济发展的前提和基础。目前中国处于由传统计划经济向现代市场经济转型期,政府职能范围由“全能”转向“有限”,职能重心也由“管理”转向“服务”。经济学认为,在市场经济体制中,市场机制发挥核心作用,市场失灵为政府干预市场经济活动、弥补市场不足提供了基本依据^[19]。政府应本着积极、适度、有效的原则进行市场干预,更重要的职能是通过积极创造良好的发展环境,为企业提供优质高效的服务,降低社会交易的总成本。第二,以制度实现公平的市场监管。公平竞争的市場意味着企业外部环境的“不确定性”降低。市场机制是迄今最优的资源配置手段,使市场在资源配置中起决定性作用,关键是要保障市场价格机制、竞争机制和供求机制的正常运转,实现市场竞争的充分性和公平性,各类企业在这种制度环境下实现权利平等、机会平等、规则平等,包括法律规范、政策和行政决定等及时准确向市场和社会公开。政府在减少事前审批的同时强化事中事后监管,完善监管体系,同时实现监管标准公开、程序公开、结果公开,保障企业和社会公众的知情权、参与权、监督权。第三,以制度聚合完备的资源要素。企业从事生产活动离不开社会中的资源要素。社会资源的配置既需要市场机制发挥决定性作用,也离不开政府机制的有效调控。企业赖以生存的生产要素既包括看得见的土地、资本、劳动力、企业家,还包括无形的信息、技术、制度、管理等,作为对企业生产经营活动有重要影响的社会资源,其充分性和完备性直接决

定着企业的生产成本、技术质量和产品竞争力,是企业生存发展的生命线。因此,包括人的全面发展、生产要素的集聚、社会组织的成长、基础设施的完善、社会文明的进步都为企业良性运转提供了完备的资源保障。

三、辽宁营商环境制度嵌入的问题及成因分析

近年来围绕“投资不过山海关”的讨论成为热点话题,除了受外部经济形势和区域产业结构调整的影响外,也反映出包括辽宁省在内的东北地区投资环境和发展环境不尽如人意^[20],政府效率、政府诚信与法治、市场机制、公共服务等营商环境要素发展“不平衡不充分”,区域营商环境亟待改善。

1. 辽宁营商环境优化实践及面临的问题

2016年以来,辽宁将营商环境优化作为重点治理领域:①制定了国内首部关于营商环境的省级地方性法规——《辽宁省优化营商环境条例》,将营商环境优化纳入法治化轨道;②组建国内省级政府中首个营商环境工作机构——省营商环境建设监督局,针对企业等市场主体反映强烈的突出问题开展专项整治;③以政府的“放管服”改革破除体制机制障碍,组建“一站式”的省政务服务中心,各地纷纷探索“一枚印章管审批”;④完善考核问责,将营商环境优化列入省政府对各市政府绩效考核内容,同时完善了营商环境建设的责任追究体系。

2017年,笔者参与了辽宁省营商环境评估的部分课题研究工作。借鉴世界银行营商环境评估指标和政府服务质量评价模型,课题组设计了营商环境调查问卷,调查对象是企业代表(企业家或中层及以上管理人员)。课题组在辽宁4市^①共采集到有效问卷798份,受访企业在所有制形式和法律性质的分类中具有广泛的分布性,采用SPSS 22.0计算了量表的克朗巴哈系数,问卷可靠性高、设计合理。限于篇幅,本文仅选取问卷中部分指标“窥斑见豹”,以期通过简要的数据结果探析辽宁营商环境的问题所在(见表1)。

① 按照辽宁省营商环境评估课题方案安排,课题组选取4个地市进行了实地调研活动,包括问卷调查、企业座谈和走访,其中A市属于辽东沿海地区,B市属于辽西沿海地区,C市属于辽南沿海地区,D市属于辽北内陆地区,4市地理区域分布的代表性较强。

表 1 辽宁四市营商环境评估部分指标题项及得分情况

要素环境	指 标	题 项	A 市	B 市	C 市	D 市	均值
政府服务环境	服务意识	政府工作人员能主动提供服务	6.34	6.90	7.38	6.43	6.78
	服务效率	政府工作人员办事效率较高	6.35	7.03	7.50	6.58	6.89
	业务能力	政府工作人员能够清晰准确地解读政策	6.81	7.40	7.72	6.98	7.24
	责任担当	政府工作人员在工作中不推诿敢于担责	5.97	6.73	7.20	6.03	6.50
	网上审批	可在网上办理审批事项	6.66	7.76	7.62	7.08	7.31
	政府诚信	政府承诺的事项能够得到落实办理	6.58	7.30	7.67	6.62	7.07
市场监管环境	公平性	政府部门能够公平对待不同所有制企业	6.78	7.47	7.96	7.40	7.44
		政府部门能够公平对待本地和外地企业	6.73	7.57	8.26	7.66	7.60
	公开性	政府监管“双随机一公开”落实情况	6.97	7.66	7.88	7.13	7.44
	合法合规性	市场监管部门能够依法监管	6.95	7.38	7.87	7.01	7.34
		市场监管部门自由裁量权能够明确、细化、量化	6.68	7.39	7.95	7.16	7.34
社会基础环境	融资环境	银行等金融机构服务能够满足企业需求	6.41	7.48	7.63	6.80	7.12
	人才环境	对所在地区人力资源状况的满意度	6.39	7.18	7.41	6.80	6.97
	教育环境	对所在地区教育服务的满意度	6.74	6.93	7.20	6.27	6.80
	医疗环境	对所在地区医疗服务的满意度	6.38	6.76	7.03	6.42	6.66
	信用环境	对所在地区社会整体信用的满意度	6.74	7.23	7.65	6.73	7.10

注：此次评估指标设计主要是基于企业家的满意度评价，题项的评分区间为 0~10 分，分值越高，表示越满意或越认同

总体来看，4 市包括政府服务、市场监管和社会基础环境在内的所有题项的得分几乎都在 6~8 分之间（地市间的差距不在本文讨论范围内），反映出受访企业家群体对营商环境的满意度整体评价不高，这也与企业家座谈会上企业代表的定性评价基本一致。突出问题主要表现在：第一，政务环境方面，政府的政策稳定性和连续性差，座谈会上关于政府的诚信问题企业代表提及较多；企业代表对政府效率的评价都较低（6.89 分）；服务方式滞后，目前 4 市都未实现网上审批，仍需到实体政务大厅和政府部门办理；服务意识不强，主要是服务的主动性不高（6.78 分），公务员的工作积极性差；责任担当意识不足，如企业对 A 市“责任担当”指标的评分仅为 5.97 分，4 市平均得分也只有 6.50，在各指标中得分最低。第二，市场环境方面，政府市场监管有效性不足，监管执法规范性较差，存有较大的随机性，如企业代表反映市场监管部门的自由裁量权随意性较大，其得分为 7.34 分，在“市场监管环境”5 个二级指标中最低。此外，受访企业代表还反映对企业不合理的行政管制和经营约束较多，导致市场竞争不公平不充分，如政府招商引资中“外来和尚好念经”，很多优惠政策只针对外来企业、项目，明显不公。第三，社会基础环境方面，企业尤其是中小企业经营成本高，在用人、融资等方面的问题依然存在，这也是调研中企业代表反映最为突出的问题，人才环境满意度评价（6.97 分）也印证了这一点，教育

（6.80 分）、医疗（6.66 分）作为企业反映比较强烈的公共服务问题，对吸引域外投资、人才和项目都极为不利。此外，企业还反映技术支持、社会保障和基础设施等服务保障水平也不均衡不充分，社会整体的法治意识不强，信用环境（7.10 分）不佳，如不少企业反映地区企业间“三角债”现象依旧普遍，未得到根治，社会还未形成重商、尊商的社会文化环境等。

2. 辽宁营商环境问题的制度根源

辽宁营商环境存在的问题在中国其他地区也不同程度地存在。营商环境是一种制度环境，对于包括辽宁在内的地方营商环境存在的问题可以从制度层面来分析。诺斯认为，决定经济绩效的不仅是正式的制度还包括制度的执行和对制度的普遍理解与尊重^[21]。制度规则是通过各级政府部门和企业来贯彻、执行和实施的，地方政府在制度执行中往往由于信息不对称、激励考核机制不健全等各种原因会偏离制度的设计目标，如“层层截留”“曲解规则”“补充文件”“改头换面”等^[22]。尽管中国是单一制国家，各地区均实行统一的法律制度和市场经济体系，但不可否认的是不同地区仍然存在巨大的规范性制度差异，在执行中央法律制度和具体政策时也存在一定的现实偏差，政府的制度调控和资源配置职能不到位给营商环境带来巨大差异。第一，制度设计方面，政府职能转变不到位，普遍存在越位、错位和缺位等现象，在经济、社会等领域的角色定位不准确，与市场、

企业、社会及公众的关系不协调,在公共服务与私人服务的界定上不清晰。政府职能还没有真正转变到“经济调节、市场监管、社会管理、公共服务”上来,导致制度供给偏离了政府的职能转变方向。第二,制度执行方面,简政放权不到位。简政放权的核心是理顺政府与市场和社会间的关系,在调研中发现,由于历史传统的原因,辽宁不少地方政府仍旧沿袭计划经济时代的管理思维,注重事前审批;市场监管方式缺乏规范性,多头、多重监管现象普遍存在;政府的主动服务意识不强,服务体制亟待改进,服务能力有待提升。调研中笔者深切感受到,所谓的建设“服务型政府”更多还只是停留在文件中、口头上,尚未全面落实到政策实施和政府行为中。同时,对“放管服”改革的简单照搬也导致了基层无力承接下放的权限,影响了制度实施的效果。第三,制度反馈渠道不畅通。对于政府出台的制度和各项政策措施,政府自身缺乏有效的监督评估,加之外部企业的诉求机制不完善,导致政府与市场信息的严重不对称,影响了制度的改进与优化。调研中很多企业家反映政府的各种涉企政策信息公开不到位、意见反馈渠道不畅通,企业“投诉无门”现象较为普遍。

四、实现辽宁营商环境优化的制度设计

营商环境的优化必须在制度化轨道中进行,在制度框架下实施,依靠制度创新来实现。良好的营商环境塑造要基于企业的“制度嵌入性”特征,围绕政府在优化政务环境、市场环境和社会基础环境中如何发挥制度的规范和引导作用,以有效降低企业外部环境的“不确定性”和制度性交易成本。

1. 完善政府服务制度体系,建设让企业满意的服务型政府

服务型政府作为以民为本、注重服务职能有效履行的政府模式,是优化营商环境的应有之义。第一,转变政府职能,提升服务意识。辽宁要全面对标发达地区,加快政府职能由管制向服务转变,尤其是政府在面对企业时要一改过去那种高高在上的管理思维,树立平等的服务意识,甘心做“店小二”“服务生”。第二,改革行政审批制度。在借鉴浙江“最多跑一次”和江苏“不见面审批(服务)”改革基础上,辽宁要充分借助“互联网+政务”,尽快推广“网上审批”“一站式审批”“最多跑一次”等

行政审批服务新机制,探索政务服务的标准化、规范化和制度化,提升政府服务的质量与效率,树立良好的政府形象。第三,完善教育培训制度,提升政府服务能力。要加强对公务员服务理念、现代技术、业务技能的培训,使其能够公平、专业地向企业提供优质、高效的服务。同时,强化基层政府的能力建设,使基层能适应简政放权“接得住、管得好、服到位”的要求。第四,完善考核制度,落实政府责任。通过改革政绩考核导向和标准,辽宁应以广大企业家的“顾客”满意度为评价标准,对政府部门和工作人员及时进行褒奖、责罚。同时,还应畅通政府与企业的信息反馈渠道,完善权力清单和责任清单等管理制度,规范权力运行和责任追究制度。

2. 健全市场监管制度体系,完善公平竞争的机制

当市场出现失灵时,政府可依据有关的法律规范,通过事前许可、事后监督等手段,对企业的进入、退出、价格、服务的数量和质量等活动采取具有直接影响的监管行为^[23]。第一,改革事前监管制度,推动监管重心后移。商事制度改革的实践证明,减少事前审批事项,将监管后移可有效激发市场的活力和创造力。政府在掌握的行政资源总量有限的前提下,要有效集中监管力量,向事中事后监管转变,同时构建立体化的“大监管”体系,避免监管的真空。第二,健全信息共享制度。通过推进政府部门、行业协会和社会中介组织合作机制,使企业的监管信息、信用信息共享共用,构建企业信息的大数据体系和管理机制,强化对企业行为的制度约束。第三,加强对监管执法的制度约束。政府一方面要加快市场监管体制改革步伐,实现监管力量的整合与优化,另一方面要在市场监管中全面落实“双随机一公开”,强化执法规范和依法行政,有效解决行政执法中的自由裁量权过大问题,提升执法人员的法治意识和业务能力。第四,以制度改进实现市场竞争的公平性与便利性。通过深化商事制度改革、落实企业注销“简易程序”等措施推动市场准入和企业退出的公平、便利实现,辽宁可借鉴自贸区的“负面清单”制度改革经验,继续降低企业准入的门槛和成本。同时,打破地方保护主义等地区封锁和所有制歧视,破除民营资本进入市场的“玻璃门”,使不同规模、不同地域、不同所有制形式的企业都能公平参与市场竞争、接受市场监管和公共服务。

3. 构建社会支撑制度体系,实现资源要素的有效聚集

社会资源充分合理的配置是企业进行有效生产经营活动的必要条件,尽管市场在资源配置中起决定性作用,但政府仍可以通过制度和政策的引导,促进资源要素的高效配置。第一,创新社会治理体制。大力培育社会中介组织,引导各种社会中介组织积极承接政府“简政放权”后的监督、评估、咨询、服务等职能,完善对各类社会的法律规范和制度约束,使其成为企业的合作伙伴和连接政府与市场的桥梁纽带,同时,还要促进与企业生产经营活动高度相关的信用环境、法治环境、人居生活环境的不断改善。第二,完善基础设施建设与管理,降低企业成本。要使不同区域间的道路、通信、信息等要素设施互联互通,促进信息流、技术流、人才流和资金流的畅通。完善水、电、气等公用事业经营方式,有序引入竞争机制,逐步减少公用事业的自然垄断。第三,以制度引导生产性要素资源有序流动。政府通过市场化运作方式(如政府产业基金、技术转移平台等)为企业提供资金和技术支持,破解“融资难融资贵”、企业技术瓶颈等难题。面对当前国内的“抢人大战”,辽宁各级政府要积极行动起来,出台更加有吸引力的政策措施,广揽专业人才和研发创业团队。第四,加强政府作风建设,以良好政风促进社会文明。要严格落实中央规定,在构建新型“亲”“清”政商关系中建设良好政风,带动社会风气和谐化,提升全社会市场经济意识和商业文明水平。此外,通过推动文明单位、文明城市(区)创建提升全社会的文明程度等。

尽管辽宁营商环境还存在不少问题,但仍可明显地观察与体会到,在地方政府的努力下,辽宁的营商环境正在逐步改善,特别是在树立营商环境优化意识、改革行政审批制度、促进政务服务便利化与市场监管规范化、综合整治企业反映的突出社会问题等方面采取了积极措施。近来辽宁经济的回暖在一定程度上也反映了营商环境的有效改善,同时辽宁的实践也为包括东北在内的国内其他地区营商环境优化提供了有益借鉴。从全球范围来看,中国(大陆)的营商环境虽呈改进态势,但中国2015—2018年四年来在世界银行营商环境评估中的排名分别为第90、84、78、78名,已初显“增长的瓶颈”,如何通过全面深化政府、市场和

社会领域的改革持续优化营商环境有待学界进一步的研究,有赖于中央和地方更为大胆的制度创新与治理实践。

参考文献:

- [1] 卡尔·波兰尼. 大转型:我们时代的政治与经济起源[M]. 冯钢,刘阳,译. 杭州:浙江人民出版社,2007:39-40.
- [2] 兰建平,苗文斌. 嵌入性理论研究综述[J]. 技术经济,2009,28(1):104-108.
- [3] Granovetter M,Swedberg R. The Sociology of Economic Life[M]. Boulder:Westview,1992.
- [4] Zukin S,Dimaggio P. Structures of Capital: The Social Organization of the Economy[M]. New York: Cambridge University Press,1990.
- [5] 王宁. 消费行为的制度嵌入性——消费社会学的一个研究纲领[J]. 中山大学学报(社会科学版),2008,48(4):140.
- [6] 龚唯平. 新制度经济学究竟“新”在哪里[J]. 学术研究,2003(11):12.
- [7] 邓宏兵,李俊杰,李家成. 中国省域投资环境竞争力动态分析与评估[J]. 生产力研究,2007(16):77.
- [8] 李维安,邱艾超,阎大颖. 企业政治关系研究脉络梳理与未来展望[J]. 外国经济与管理,2010,32(5):48-55.
- [9] Hall R E, Jones C I. Why do Some Countries Produce so Much More Output Per Worker than Others? [J]. The Quarterly Journal of Economics,1999,114(1):83-116.
- [10] Doing Business 2018: Reforming to Create Jobs[R]. Washington D. C.: World Bank Group,2017:IV.
- [11] 俞可平. 论国家治理现代化[M]. 北京:社会科学文献出版社,2015:117.
- [12] 胡宇生. 国家治理现代化:政府、市场和社会新型协同互动[J]. 南京社会科学,2014(1):80-86.
- [13] 费显政. 资源依赖学派之组织与环境关系理论评介[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版),2005,58(4):451-455.
- [14] 道格拉斯·诺斯. 新制度经济学及其发展[J]. 经济社会体制比较,2002(5):6.
- [15] 王益谊,席西民,毕鹏程. 组织环境的不确定性研究综述[J]. 管理工程学报,2005(1):46-50.
- [16] 毛强. 制度性交易成本[N]. 学习时报,2017-12-29(2).
- [17] 降低制度性交易成本的思考——基于内蒙古、黑龙江的调研报告[J]. 财政科学,2017(8):22-31.
- [18] 卢现祥. 转变制度供给方式,降低制度性交易成本[J]. 学术界,2017(10):36-49.
- [19] 金太军. 市场失灵、政府失灵与政府干预[J]. 中共福建省委党校学报,2002(5):54-57.
- [20] 陈耀. 新一轮东北振兴战略要思考的几个关键问题[J]. 经济纵横,2017(1):8-12.
- [21] North D C. Institutions, Institutional Change, and Economic Performance [M]. Cambridge: Cambridge University Press,1990.
- [22] 杨瑞龙. 论制度供给[J]. 经济研究,1993(8):51.
- [23] 安东尼·奥格斯. 规制——法律形式与经济学理论[M]. 骆梅英,译. 北京:中国人民大学出版社,2008:4-6.