

# 国际营商环境评价的新变化与 营商环境建设新趋势

## ——基于世界银行新营商环境评价（B-Ready）的分析

赖先进

**[摘要]** 为有效分析国际营商环境建设新趋势，助力我国建设国际一流营商环境，对世界银行营商环境评价新旧体系进行前后跟踪和比较。研究发现，随着世界银行终止DB营商环境评价体系、启动新营商环境评价体系（Business Ready），营商环境评价体系的方法学正经历新变化：从中小企业个体到私营部门整体的评价对象变化；从聚焦监管到监管、服务及其效率平衡的评价支柱变化；从单一指标到指标分级化、交叉化的指标设计方式变化；从局部数据到更加全面均衡的数据采集范围与方法变化。这些变化将对国际营商环境建设发展产生趋势性影响：营商环境建设走向系统化整体化；营商环境改革措施走向多维平衡化；营商环境建设走向数字化、可持续化；营商环境建设在经济体内部走向区域均衡化。我国现行营商环境主要基于DB评价体系而构建，未来应对标世行新营商环境评价，针对评价的新变化新趋势，优化我国营商环境评价体系和相关改革措施。

**[关键词]** 营商环境评价；营商环境成熟度评价；世界银行

**[中图分类号]** F127.658 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006—012X（2023）—04—0159（09）

**[作者]** 赖先进，教授，博士，硕士生导师，中共中央党校（国家行政学院）公共管理教研部，北京 100091

跟踪和分析国际一流营商环境评价体系，有助于更好促进我国建设国际一流营商环境。目前，以世界银行营商环境评价为代表的国际化营商环境评价是评价国际一流营商环境的重要标尺。在我国走向制度型开放和高水平开放的背景下，不断加强营商环境建设，实现在国际专业营商环境评价中达到一流水平，对于我国营造一流营商环境具有积极的促进作用。2021年9月，世界银行宣布停止发布原来连续多年的营商环境评价报告（Doing Business Report，以下简称“DB”）。2022年2月，世行宣布启动新的营商环境评价项目，并发布了第一版概念说明。<sup>[1]</sup> 经过多方征求意见，2022年12月，世行又发布了新版概念说明（Business Enabling Environment，简称“BEE”，<sup>[2]</sup> 国内也有学者将其翻译为“宜商环境报告”<sup>[3]</sup>）。2023年3月，世行正式将新评估体系命名为“Business Ready”（以下简称“B-Ready”，营商环境成熟度评价）。根据B-Ready项目最新版概念说明，新评价项目将在2024年发布第一版数据的报告。世行营商环境评价从DB到B-Ready的变化，标志着国际营商环境评价方法学正呈现新变化。这些变化对国际一流营商环境建设走向将产生哪些影响？我国如何进一步对接国际营商环境新评价体系？为有效跟踪国际营商环境评价和营商环境建设新趋势，发挥营商环境评价“以评促改”“以评促建”引导作用，助力我国建设国际一流营商环境，本文拟通过对世界银行营商环境评价新旧体系进行前后比较，分析B-Ready评价体系的新变化及其可能对国际营商环境产生的新趋势。

### 一、世行营商环境评价对营商环境建设的双重导向作用

随着人类社会进入全球化发展新时代，无论是国际资本流动还是经济管理理论研究，都需要国际化

营商环境评价的引导和支撑。在管理活动中,评价对于公共管理改革与创新行为具有明显的导向作用。

### 1. 世行营商环境评价对国际一流营商环境建设的导向作用

目前,从事全球营商环境评价的主要机构有:世界银行、经济学人智库(EIU)、福布斯杂志、世界经济论坛《全球竞争力报告》等。世界银行营商环境评价在国际专业营商环境评价中具有相当的影响力。首先,从评价的实施主体看,世界银行是联合国的一个专门机构。世界银行由国际复兴开发银行、国际开发协会、国际金融公司、多边投资担保机构和国际投资争端解决中心五个成员机构组成,承担着“向成员国提供贷款和投资,推进国际贸易均衡发展”机构职责与宗旨。其次,从评价的发起时间和评价连续性看,世行营商环境评价相对成熟。世界银行自2003年发布首份《营商环境报告》到2019年发布《营商环境报告2020》,连续17年对全球190多个经济体的营商环境进行了年度评价,在评价上具有比较丰富的经验积累。再次,从评价的传播效果和改革效果看,世行营商环境评价有效增强了国际社会对营商环境建设的理解和认知,有效推进了全球营商环境的改善和提升。该报告在国内外营商环境研究领域内传播最为广泛,<sup>[4]</sup>其国际国内影响力也是最大的。世行评价项目享有很高的全球公众知名度,每年在其网站上的点击量接近1000万。<sup>[5]</sup>相关研究表明,世界银行的排名通过竞争影响了公共政策偏好和投资者资本配置。<sup>[6]</sup>据统计,自发布《营商环境报告2005》以来,全球各经济体推出了3847项改革措施,在10个指标领域中,开办企业领域的改革措施最多(见表1)。可见,世行营商环境评价已成为全球改善营商环境的重要“指挥棒”,对国际营商环境建设具有导向作用。

表1 《营商环境报告2005》发布以来主要经济体的改革措施数量

	改革措施 总数	开办企业	办理施工 许可证	获得电力	登记财产	获得信贷	保护少数 投资者	纳税	跨境贸易	执行合同	办理破产
全球总计	3847	722	310	189	430	494	236	539	394	298	235
印度	48	8	4	4	3	6	3	7	7	2	4
中国	42	8	4	2	2	5	3	7	5	4	2
俄罗斯	42	6	5	5	7	4	2	6	5		2
巴西	24	6		1	1	3		1	6	5	1
法国	22	2	2	1	5	2		4	2	1	3
意大利	22	4		2	3	1	1	3		3	5
新西兰	15	2		1	1	3	1	4		2	1
英国	15	2	2	1	3		1	3		1	2
日本	10	1		1	1	1		4			2
加拿大	9	1	2	1				3		2	
美国	7	2				1		1		2	1

数据来源: <https://archive.doingbusiness.org/en/reforms/reforms-count>。

### 2. 世行营商环境评价对我国营商环境建设的导向作用

党的十八大以来,我国加快推进一流营商环境建设。在国际上,一流营商环境的参照系是怎样的?如何对标国际一流?经过长期的评价实践,世行营商环境评价客观上已成为我国建设一流营商环境的一个重要参照标准。一方面,从我国营商环境建设的整体效果展示看,近年来中国政府在国际国内营商环境建设成效中经常引用世行《营商环境报告》的年度评价结论,说明了政府层面对报告给予了相对程度的认可;另一方面,从我国营商环境建设的评价实践看,世界银行营商环境指标体系基本嵌入至我国营商环境评价体系中。党中央、国务院把放管服改革与优化营商环境一体化推进,注重发挥评价对优化营商环境的引领和督促作用,构建起了中国特色营商环境评价体系。2018年11月,国务院常务会议决定:按照国际可比、对标世行、中国特色原则,围绕与市场主体密切相关的开办企业、办理建筑许可、获得信贷、纳税、办理破产等方面和知识产权保护等,开展中国营商环境评价。2019年,国务院颁布的《营商环境条例》明确,国家建立和完善以市场主体和社会公众满意度为导向的营商环境评价体系,发挥营商环境评价对优化营商环境的引领和督促作用。经过对营商环境评价的探索与实践,我国建立起了由18

个一级指标组成的营商环境评价指标体系，该指标体系全面覆盖和包括了世界银行10个一级指标。面向国际一流营商环境建设目标，我国营商环境评价体系既体现中国特色，又注重与国际评价（尤其是世界银行标准）的有效衔接。我国营商环境评价体系构建的方法论，直接决定了国际营商环境评价尤其是世行评价对我国营商环境评价具有一定程度的导向作用。

## 二、从DB到B-Ready：国际营商环境评价新体系方法学的变化

世界银行为什么要停止连续发布10多年的DB营商环境评价、启动新的营商环境评价？变化的背后具有哪些原因？首先，原DB评价体系在实施过程中出现一些数据违规问题，需要通过进行内部审查和内部革新进行完善。在DB评价基础上推出新的营商环境评价体系，有利于实现世行营商环境评价项目升级换代，维护评价项目已取得的国际声誉。其次，用一套指标体系评价具有显著制度差异、发展差异、文化差异的100多个经济体，评价本身难免也存在一定局限，需要进一步改进。如，有学者认为：世界银行营商环境评价方法存在完全基于排名的方法缺陷；<sup>[7]</sup>把法律纳入经济竞赛的方法论局限等。<sup>[8]</sup>为此，世界银行B-Ready营商环境评价对DB评价体系进行了大幅革新，具体的评价指标、评价方法都发生了新变化。如，在指标设置上，新评价相比较DB评价，新增了2个指标、删除了2个指标、修改了7个指标、1个指标不变（见表2），新评价体系在指标上具有较大的变动。这些变化有利于进一步提高世行营商环境评价的科学性。再次，继续发挥营商环境评价对促进发展的导向作用。虽然新项目与DB项目相比已有许多变化，但新项目的营商环境评价在方法学与DB项目存在诸多共同之处，两者具有继承性、延续性。在评价维度上，新项目继续关注微观市场主体营商环境的改善。经济体发展环境的改善分为宏观层面、中观层面、微观层面，DB和B-Ready都将评价维度立足于微观层面。在指标设计上，新项目坚持以企业全生命周期的方法展开指标设计。与DB指标设置方法论相同，B-Ready项目也继续聚焦企业开办、企业运营、企业关闭等企业发展的3个阶段，设置了10个评价指标。在评价的目标上，B-Ready项目持续致力于实现推动全球优化营商环境相关改革、为经济研究和政策建议提供信息等目标。在评价周期上，B-Ready继续坚持评价年度性，每年发布全球范围内经济体的评价报告。

1. 评价对象的变化：从中小企业个体到私营部门整体

营商环境具体评什么？营商环境评价对象是评价方法学构建的首要内容，评价对象的变化也是评价方法学变化的首要特征。原来的世行DB营商环境评价坚持个体主义的评价方法论，评价对象上主要聚焦单个中小企业的商业环境进行基准评价。新B-Ready评价改变DB个体主义方法论，坚持整体主义原则，主要对影响整个私营企业发展的商业法规和公共服务进行评价。评价对象由个体向整体转换直接体现在一些评价一级指标从个体性评价指标转变为整体性评价指标。如，在10个一级评价指标中，原来个体层面获得信贷指标调整为金融服务指标，营商环境评价对象从企业个体具体信贷服务转变为整体的企业金融服务；个体层面的纳税指标调整为税收指标，营商环境评价对象从企业个体纳税环境转变为整体的企业税收服务；个体层面的合同执行调整为争端解决指标，营商环境评价对象从企业个体合同执行转变为整体的企业争端解决效果；个体层面的获得电力调整为市政公用服务接入指标，营商环境评价对象从企业个体电力获得转变为整体的市政公共服务。

表2 世界银行营商评价DB、B-Ready一级指标体系的比较

世行DB评价10个一级指标(实施年份:2003~2019)	世行B-Ready评价10个一级指标(预计实施年份:2024)	比较后的指标类型
1.开办企业	1.商业准入	调整优化指标
2.办理施工许可证	2.获取营业场所	调整优化指标
3.获得电力	3.公用设施连接	调整优化指标
4.登记财产	4.劳动力	新指标
5.获得信贷	5.金融服务	调整优化指标
6.保护中小投资者	6.国际贸易	调整优化指标
7.纳税	7.纳税服务	调整优化指标
8.跨境贸易	8.争端解决	调整优化指标
9.执行合同	9.市场竞争	新指标
10.办理破产	10.企业破产	原有指标

## 2. 评价支柱的变化：从聚焦监管到监管、服务及其效率的平衡

评价支柱是贯穿于评价指标的主线和主题，反映着营商环境评价的关注点、侧重点。原来的世行DB评价体系主要聚焦监管（规制）这一主题，提高监管（规制）效率，优化市场主体营商环境。如，原来的开办企业、办理施工许可、获得电力、登记财产等一级指标都分别从手续数量、办理时间、办理成本等具体效率标准衡量监管（规制）。这反映出世行DB评价的主要支柱和逻辑是放松监管、优化监管。新B-Ready评价体系设置了监管框架、服务供给两大支柱。这两大支柱及其效率评价，共同构成了B-Ready评价体系的3条基本主线。评价支柱的变化直接体现在B-Ready二级指标设置上，B-Ready评价10个一级指标都分别从监管框架、公共服务框架、整体效率三方面内容来设置3个二级指标（见表3）。

B-Ready营商环境评价引入监管与服务两大支柱，表明世行营商环境评价背后的理论逻辑已发生变化。DB评价的理论基础主要是新制度经济学、规制经济学理论，强调放松规制和监管。新评价体系改变了DB评价体系放松监管的主导理念，同步注重监管与服务的效率，这表明公共服务理论成为新评价体系的底层理论逻辑之一。监管与服务并重的理论逻辑与近年来我国推进“简政放权、放管结合、优化服务”放管服改革的逻辑也具有契合性。

## 3. 指标设计方式的变化：从单一指标到指标分级化、交叉化

营商环境评价哪些内容？评价指标是评价实施的关键要素。原来的DB评价体系主要采用单一指标的设计方式，设置10个一级指标，在10个一级指标下设置40个左右的二级指标。新评价体系在此基础上调整修改了评价指标，并引入了分级化、交叉化指标设计方式。一方面，在指标分级上，B-Ready指标细化到一级指标、二级指标和三级指标（指标部件）；另一方面，在指标分类上，B-Ready引入了交叉主题的指标设计方式，以增强对数字技术应用、环境可持续发展、商业环境中的性别等评价（见表4）。据对最初发布的概念说明指标统计，二级指标有19个指标涉及环境可持续发展主题，有32个指标涉及数字技术应用主题，体现了对互联网数字化新时代营商环境建设数字化、可持续化的新特点。

## 4. 数据采集范围与收集方法的变化：从局部到更加全面均衡

如何采集评价数据？评价数据的采集范围和采集方法，直接决定着评价的代表性与科学性。原来的DB评价体系在数据采集范围上选择一个经济体中的一个主要商业城市（11个经济体中包含第二大商业城市），本质上是以主要商业城市营商环境水平代表经济体营商环境的整体水平。从抽样调查方法看，DB评价数据采集实质上是以国家（地区）营商环境最高水平（主要商业城市）代表整体，具有一定的代表

表3 世界银行B-Ready营商环境评价一级、二级指标体系

一级指标名称	二级指标名称
1. 商业准入	1.1 商业准入规制的质量
	1.2 为初创企业提供数字公共服务和信息透明度
	1.3 企业准入的效率
2. 获取营业场所	2.1 不动产租赁、产权和城市规划法规的质量
	2.2 公共服务质量和信息透明度
	2.3 获得企业办公场所服务的效率
3. 公用设施连接	3.1 电、水、网络监管质量
	3.2 公用事业绩效和服务的透明度
	3.3 公用事业服务供给效率
4. 劳动力	4.1 劳动质量法规
	4.2 劳动力市场公共服务的充分性
	4.3 劳动力监管与公共服务的效率
5. 金融服务	5.1 担保交易、电子支付和绿色融资监管的质量
	5.2 信用设施中信息的可获得性
	5.3 获取金融服务的效率
6. 国际贸易	6.1 国际贸易监管的质量
	6.2 促进国际货物贸易的公共服务质量
	6.3 进口商品、出口商品和电子商务的效率
7. 纳税服务	7.1 税务规制的质量
	7.2 税务机关提供的公共服务
	7.3 税务系统效率
8. 争端解决	8.1 商业纠纷争端解决的规制框架
	8.2 商业纠纷争端解决的公共服务
	8.3 解决商业纠纷的便利性
9. 市场竞争	9.1 促进市场竞争的规制质量
	9.2 公共服务促进市场竞争的充分性
	9.3 促进市场竞争的关键服务效率
10. 企业破产	10.1 破产程序的规制质量
	10.2 破产程序的制度和运营基础设施质量
	10.3 破产司法程序的效率

表4 基于全生命周期的B-Ready评价指标(单一指标+交叉主题)

企业生命周期	企业开办阶段	企业运营阶段								企业关闭阶段
一级指标	1.商业准入	2.获取营业场所	3.公用设施连接	4.劳动力	5.金融服务	6.国际贸易	7.纳税服务	8.争端解决	9.市场竞争	10.企业破产
交叉主题1	数字技术的应用									
交叉主题2	环保可持续性									

局限性。新B-Ready评价改进了数据采集的覆盖范围。首先,新B-Ready评价数据收集会进一步拓宽范围,覆盖中央与地方,具体数据覆盖范围可能因主题而异,这取决于该项规制实施是国家的还是地方的企业调查数据收集在经济体范围内抽样。其次,新B-Ready评价体系数据信息采集实现法律信息与事实信息的均衡。如,一个一级指标下的二级指标,既有法律信息采集,也有事实信息采集,法律信息与事实信息相互交叉、相互印证,数据采集方法更加均衡。原来的DB评价体系在数据采集方法上,一些指标仅采用法律规制信息,其他指标仅采用事实信息。再次,B-Ready使用两种方法(专家咨询和企业层面调查)进行数据采集,并建立了以案例研究、官方数据核对等多样化的数据确认机制。

此外,关于评价结果的呈现方式,是否像DB评价一样以总分排名形式对各经济体营商环境进行展示,世界银行新评价项目尚未确定,但全聚合形成各指标的分数。原DB评价的排名方式虽然有利于产生对各经济体推动改革的竞争压力,但也遭到理论界和社会组织的批评。有学者认为,把复杂的问题简化为单一的排名不适合在法律框架内真正改善营商环境等。<sup>[9]</sup>也有学者认为,排名分析可能出现悖论等。<sup>[10]</sup>在评价结果呈现方式上,B-Ready项目有可能也会推进一定程度的变革(至少包括形成细分的指标分数、避免大肆宣传排名结果的措施)。

### 三、国际营商环境建设发展趋势的前瞻性分析与展望

虽然世行B-Ready营商环境评价尚未实施,它对各经济体营商环境建设的影响还有待实践的验证。但可以预见的是,随着B-Ready营商评价体系从概念说明到逐步实施,世行营商环境新评价必然会对各经济体营商环境建设(尤其是发展中国家经济体)实践产生相当程度的影响,国际营商环境建设可能会呈现出新的发展趋势。

#### 1. 营商环境建设走向系统化、整体化

营商环境建设系统化、整体化是指营商环境建设呈现从微观市场个体面临的具体环境的改善逐步走向中观宏观整体发展环境的优化和行业系统生态的改善。新评价体系从中小企业个体到私营部门整体的评价对象的变化,决定了在建设国际一流营商环境进程中系统性和整体性更加重要。在优化营商环境过程中,各经济体应采取系统性和整体性措施,优化私营部门的整体发展环境。在强化系统性和整体性导向下,从生态系统角度、全面推进营商环境建设会成为一个新的理论方向。从这一角度看,B-Ready营商环境评价的经济社会影响与DB营商环境评价的影响具有明显的不同:DB评价的影响更多体现为市场主体微观层面;B-Ready评价的影响更多体现在行业的宏观整体层面。在经济体内部,传统的分地区营商环境评价很可能转化为行业性、整体性营商环境评价,以更好适应系统性和整体性评价的需要。针对新评价指标体系增加的、体现整体性的指标,包括金融服务、税收指标、争端解决、市政公用服务接入、劳动力等,在国际营商环境评价新体系的带动下,各经济体(尤其是发展中国家经济体)会出台更多的改革措施。私营部门整体性营商环境评价导向,将推进各经济体营商环境建设更加普惠化,营商环境改革措施的包容性将进一步增强。

#### 2. 监管与服务改革措施走向多维平衡化

改革创新举措是政府推进营商环境建设的具体着力点。从改革创新角度看,营商环境建设的平衡性是指围绕市场主体所需,政府所采取的营商环境改善措施达到相对平衡状态,包括成本与收益平衡、监管与服务平衡、措施制定与执行的平衡等多维平衡状态。新评价体系从聚焦监管到监管框架、服务供给

平衡的评价支柱变化,决定了在建设国际一流营商环境进程中监管与服务的平衡导向更加重要。一是增加私营部门收益与降低私营部门成本的平衡。建设一流的营商环境,不能只有降低私营部门办事成本的改革措施,还要出台增加私营部门收益的改革措施。二是监管框架与公共服务的平衡。优化营商环境改革措施不仅要优化监管框架,也要增强服务供给。DB评价驱动下的改革本意是帮助中小企业走向正规化发展,但有实证研究表明,这类改革不利于微型企业的发展和正规化。<sup>[11]</sup>此外,改革增加了正规企业数量,但大多数非正规微型企业没有从改革中受益。<sup>[12]</sup>监管与服务均衡有利于营商改革走向更加普惠化。三是法律法规制定与执行实施的平衡。各经济体优化营商环境不仅要制定有效的法律法规,也要强化这些制度的执行效力。在新评价体系下,法律法规制定和实施具体涉及的领域有:商业准入、市场主体营业地点选择、公用事业、劳动力、金融服务、国际贸易、纳税服务、争端解决、市场竞争、企业破产等多个领域。世界银行新项目评估体系,从监管框架、公共服务和整体效率层面对纳税指标进行三位一体的塑造。<sup>[13]</sup>在多维平衡的评价导向下,国家和地区营商环境的综合竞争力比专项竞争力在国际比较中更有影响。

### 3. 营商环境建设走向数字化、环境可持续化

新评价体系从单一指标到指标分级化、交叉化的指标设计方式变化,前后决定的关系如何体现出来,决定了在建设国际一流营商环境进程中数字化、环境可持续性更加重要。一方面,营商环境建设与政府数字化转型相互促进。营商环境建设的数字化是指注重运用数字化技术手段,赋能营商环境建设。营商环境的数字化成为营商环境国际评价体系的重点评价环节。<sup>[14]</sup>经济体数字化转型越好,数字政府建设越有成效,在国际营商环境评价的数字应用跨主题评价中将占据更多的优势。在新评价体系的导向下,国际化营商环境建设也将推动各经济体出台更多的政府数字化转型措施。另一方面,营商环境与以环境可持续发展为目标的低碳、生态转型相互促进。营商环境的生态可持续化是指在生态环保领域的营商环境明显改善,进入营商环境建设有力促进人类可持续发展的状态。在新评价体系导向下,营商环境与生态环保高度关联,生态文明建设越好,在国际营商环境评价的环境可持续发展跨主题评价中将占据更多的优势,各经济体也会在营商改革中出台更多的可持续发展措施。新形势下优化营商环境与促进环境可持续发展逐步融合统一。<sup>[15]</sup>在新评价体系的引领下,国际营商环境建设将实现迭代升级,向数字化、生态环保进一步拓展,“营商环境+”的特征日益突出。“营商环境+”是指在新评价体系下,营商环境建设对经济社会发展其他领域的作用影响更加明显,出现更多地由营商环境建设演进、催生的新发展模式和治理模式。

### 4. 营商环境建设在经济体内部走向区域均衡化

营商环境建设的区域均衡性是指区域之间的营商环境建设水平差距明显缩小、达到发展相对均衡的状态。新评价体系数据收集范围与收集方法从局部到更加全面均衡的变化,决定了在建设国际一流营商环境进程中增强区域均衡性更加重要。在新评价体系下,数据收集范围不再只是主要的商业城市,根据主题需要企业调查可能覆盖经济体内部区域。这就要求各经济体在建设国际一流营商环境中,不仅要采取主要城市典型示范、带动引领的策略,也要由点到面,全面提升整体的营商环境。各经济体应加快主要商业城市营商相关改革创新措施的推广与扩散,优化邻近区域之间、领先地区与跟进地区的学习机制、竞争机制。在新评价体系的导向下,营商环境相关改革与创新在国家内部的扩散强度将进一步提高。

## 四、对我国建设国际一流营商环境的政策启示

党的二十大报告明确提出:优化营商环境。报告在“构建高水平社会主义市场经济体制”部分提出: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;在“推进高水平对外开放”部分提出:营造市场化、法治化、国际化一流营商环境。<sup>[16]</sup>建设国际一流营商环境,我国具有许多基础条件和优势。首先,我国拥有超大规模市场优势。在建设全国统一大市场的背景下,国家改善营商环境具备显著的规模效应。其次,在优化营商环境改革上,我国具有先期改革创新优势。党的十八大以来,我国持续优化营商环境,取得了显著成效,改革措施正有效转化为抗击疫情和经济社会发展成效。再次,我国营商环境评价体系对新评价具有较好的适应性。我国现行营商环境评价体系基本包括

原DB评价指标, 尽管从DB到B-Ready, 国际营商环境评价体系发生了较大变化, 我国营商环境体系一级指标中的市场监管、劳动力市场监管等指标纳入到了新评价指标体系中。面对新评价体系, 我国打造国际一流营商环境也面临不小的挑战。现有营商环境评价体系、营商环境相关改革主要基于DB评价体系构建。为实现建设国际一流营商环境的目标, 须按照新评价体系的要求, 提早进行部署, 及时优化我国营商环境评价和有关改革措施。

### 1. 强化营商环境建设统筹协调

坚持党的领导, 提高改革系统性和整体性, 充分发挥我国的体制机制优势。首先, 进一步发挥协调机制的统筹协调作用。党的十八大以来, 伴随着放管服改革的深入推进, 在国务院层面, 我国成立了推进政府职能转变和“放管服”改革协调小组, 在小组下设立了优化营商环境组, 协调推进优化营商环境有关工作。各级地方也设立了相应的协调组, 有的地方甚至还专门设立了地方优化营商环境领导小组(书记任组长)。针对世行新评价体系, 应突出营商环境协调机制的职能定位, 进一步强化协调机制的作用, 顺应新评价体系对系统性和整体性的改革需要。对于新评价体系涉及的重点任务、薄弱指标, 可纳入全面深化改革协调机制进行部署和研究。其次, 及时调整优化营商环境领导协调体制机制。随着BEE新评价体系的实施, 营商环境建设与相关改革协调机制应及时纳入相应的组成部门和单位。如, 获得电力指标转变为公用事业连接, 这就需要进一步纳入能够统筹水电网等公用事业的相关部门; 金融服务评价指标方面, 应在原有获得信贷指标的基础上, 纳入电子支付监管、绿色融资、获得贷款和电子支付等相关部门; 国际贸易指标方面, 应纳入电子商务相关部门等。再次, 重点加强对营商环境评价机制改革的统筹协调, 及时纳入国际新评价指标, 提高国际营商环境新评价体系的对接水平。

### 2. 提高政府监管质量与公共服务质量

加快监管规则和制度的制定, 强化制度执行力。新评价体系更加重视法律法规所起的作用, 法律法规在评价中所占的比重大幅增加。由于我国行政法的重心集中在事前许可准入、事后处罚强制和救济, 新国际评价主要针对的行政规制在目前行政法体系中的位阶不高和普遍性不足。<sup>[17]</sup>应及时总结我国在建立健全全方位、多层次、立体化监管体系中取得的经验和做法, 加强监管改革相关立法, 推进监管改革的实践成果向制度化成果、法治化成果转化, 推动监管政策向法律法规转化, 进而充实和加强行政规制相关法律法规。同时, 提升监管(规制)制度的执行力。新评价体系不仅考察法律信息, 还要考察事实信息。在监管与规制方面, 不仅要考察法律法规等制度规范, 还要考察其执行效果。应在推进国家治理体系和治理能力现代化框架下, 优化政府监管, 完善监管制度体系, 提高监管制度执行力。

深入推进服务型政府建设, 提升政务服务质量。公共服务供给是国际新营商环境评价体系在监管框架之外新增的一大支柱, 在新国际营商环境评价中占据重要的地位。党的十八大以来, 我国各级政府坚持为人民服务的宗旨, 落实以人民为中心的发展思想, 服务型政府建设取得明显成效。这为我国推进国际一流营商环境建设提供了坚实的基础。应进一步强化商业准入之后市场主体运营所需的关键服务供给, 提高服务供给质量。重点加强新评价体系10个指标下面的公共服务二级指标领域的服务供给, 包括为初创企业提供数字公共服务和信息透明度、经营场所公共服务质量和信息透明度、公用事业服务表现和透明度、金融服务的便利性、促进国际贸易的公共服务质量、税务机关服务质量、商业诉讼中公共服务的充分性、促进市场竞争的公共服务充分性等。从这些关键服务指标看, 公共服务的透明度、质量、充分性将是一流营商环境建设中公共服务的发展方向。

### 3. 以数字赋能、环保可持续拓展提升改革的边际效用

强化“数字+营商环境”改革, 提高营商环境建设的数字化水平。在国际一流营商环境建设中, 要因势利导, 加强数字技术应用, 推进数字政府建设和政府数字化转型。一是把“数字+”贯穿于营商环境建设的全过程, 彻底实现营商环境建设的数字赋能。二是推进数字化营商环境相关改革, 以数字化重塑营商环境相关制度, 撬动营商改革再上新台阶。三是加强数字信息在政府内部的互联互通。以企业注册信息为例, 新评价体系重视信息在线可及性和互通性。依托全国企业信用信息公示系统, 我国公司信息在

线可及性应具有相当的竞争优势。未来应进一步强化政府内部的信息互通性,破除地区和部门之间“信息孤岛”。

强化“绿色+营商环境”改革,提高营商环境建设的绿色化低碳化水平。在建设国际一流营商环境中,要把绿色发展理念与营商环境建设紧密结合,推动生态文明建设与经济建设相互促进、相互提升。一是重点强化生态环保行业领域的营商环境建设,优化生态环保行业的监管(规制)和服务供给,推动生态环保领域私营部门健康发展。二是推进生态环保地区的营商环境建设,进一步打通绿水青山转化为金山银山的体制性机制性转换通道。三是在营商环境改革与建设中,强化绿色环保低碳导向,禁止破坏绿色环保低碳发展的市场行为、市场活动,鼓励促进绿色环保低碳发展的市场行为、市场行为。

#### 4. 加快创新试点推广与扩散,提高区域平衡性

2021年10月,北京、上海、重庆、杭州、广州、深圳6个城市被列为首批营商环境创新试点,6大试点城市陆续出台了实施方案,各地在落实国家“规定动作”的同时,也出台了許多“自选动作”。由于我国印发开展营商环境创新试点意见早于世行新评价体系概念框架的出台,对标国际一流水平的试点改革措施虽然许多都具有前沿性和引领性,但主要基于原DB评价体系。面对未来新的世行评价体系,有必要对照新的B-Ready评价体系,对营商环境创新试点措施进行进一步强化和补充。此外,由于新评价体系在区域选择上的变化,在创新试点过程中,应大力推进创新试点措施的扩散和推广。原DB评价体系下,我国营商环境排名主要由北京、上海两个城市构成(上海占比55%、北京占比45%)。<sup>[18]</sup>在新评价体系下,更多城市和地区可能会被纳入评价。应加快落实“具备条件的创新试点举措经主管部门和单位同意后在全国范围推开”,进一步提升我国一流营商环境建设的区域均衡性。借助推进全国统一大市场的政策机遇,推进适应全国统一大市场建设的营商环境制度改革。加快城市群一流营商环境建设,以城市群撬动国家一流营商环境建设。

#### 参考文献:

- [1] World Bank: Pre-Concept Note Business Enabling Environment (BEE)-First Version[R]. 2022. 1-68.
- [2] World Bank: Pre-Concept Note Business Enabling Environment (BEE)-New Version[R]. 2022. 1-145.
- [3] 李军鹏. 党的二十大后的“放管服”改革与营商环境建设 [J]. 改革, 2023, (01): 72-82.
- [4] 李志军, 张世国, 李逸飞, 等. 中国城市营商环境评价及有关建议 [J]. 江苏社会科学, 2019, (02): 30-42.
- [5] Timothy Besley. Law, Regulation, and the Business Climate: The Nature and Influence of the World Bank Doing Business Project[J]. The Journal of Economic Perspectives, 2015, 29(03): 99-120.
- [6] Doshi R, Kelley J G, Simmons B A. The Power of Ranking: The Ease of Doing Business Indicator and Global Regulatory Behavior[J]. International Organization, 2019, 73(03): 611-643.
- [7] Irwin, David. Doing Business: Using Ratings To Drive Reform [J]. Journal of International Development, 2014, 26(05): 658-667.
- [8] Fauvarque-Cosson B, Kerhuel A J. Is Law an Economic Contest? French Reactions to the Doing Business World Bank Reports and Economic Analysis of the Law[J]. The American Journal of Comparative Law, 2009, 57(04): 811-829.
- [9] [英] 杰拉德·麦考马克著, 朱天宇译. 为何世界银行《营商环境报告》可能弄巧成拙? [A]. 李曙光, 刘延岭: 营商环境与破产重组 [C]. 北京: 法律出版社, 2020. 100.
- [10] Cappiello A. World Bank Doing Business Project and the Statistical Methods Based on Ranks: The Paradox of the Time Indicator [J]. RIEDS-Rivista Italiana di Economia, Demografia e Statistica-Italian Review of Economics, Demography and Statistics, 2014, 68(01): 79-86.
- [11] Lyons M, Brown A, Msoka C. Do Micro Enterprises Benefit from the “Doing Business” Reforms? The Case of Street-Vending in Tanzania [J]. Urban Studies, 2014, 51(08): 1593-1612.



- [12] Miriam Bruhn, David McKenzie, Entry Regulation and the Formalization of Microenterprises in Developing Countries[J]. The World Bank Research Observer, 2014, 29(02): 186-201.
- [13] 范舒雯, 尹文渊, 单哲宇. 高标准推动和优化我国营商环境——基于世界银行新版BEE评价体系[J]. 中国外资, 2022, (13): 49-51.
- [14] 彭德雷, 王达坡. 数字营商环境国际评价体系与中国法治化实践 [J]. 北京航空航天大学学报(社会科学版), 2022, (11): 1-11.
- [15] 王婷婷, 马佳艺, 王泓喻. 从营商环境到宜商环境: 世行纳税指标体系的新变化及中国的应对之策 [J]. 财政科学, 2022, (10): 135-143.
- [16] 习近平. 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).
- [17] 于安. 新世行营商赋能环境体系对我国法治建设的影响 [N]. 法治日报, 2022-04-24 (005).
- [18] 罗培新. 世界银行营商环境评估: 方法·规则·案例 [M]. 北京: 译林出版社, 2020. 8.

## New Changes in Business Environment Assessment Methodology and New Trends in International Business Environment Construction ——Based on World Bank's New Business Environment Evaluation Project (B-Ready)

LAI Xian-jin

(Department of Public Administration, Party School of the Central Committee of the Communist Party of China, Chinese National Academy of Governance, Beijing 100091, China)

**Abstract:** In order to effectively analyze the new trend of the construction of the international business environment and build an international first-class business environment, the new and old systems of the World Bank's business environment assessment are tracked and compared. With the World Bank suspending the DB business environment evaluation system and launching the B-Ready new business environment evaluation system, the international business environment evaluation methodology is undergoing new changes, mainly including: changes in the evaluation objects from individual SMEs to the private sector as a whole; changes in the evaluation pillars focusing on supervision to the regulatory framework and service supply balance; changes in the design method of indicators from a single indicator to hierarchical and intersecting indicators; changes in the scope and method of data collection from partial to more comprehensive and balanced. These changes have an important impact on the development trend of international business environment construction. The main manifestations are: the construction of the business environment is systematic and integrated; the reform measures of supervision and services are moving towards a multi-dimensional balance; the construction of the business environment is moving towards digitization and sustainability and towards regional equilibrium within the economy. The current business environment evaluation system in China is mainly based on the DB evaluation system. Facing the future, building a world-class business environment and benchmarking against the world-class level, it is necessary to optimize business-related reforms and evaluations according to changes in international evaluation methodologies, and further adapt to the new international business environment evaluation system.

**Key Words:** business environment assessment; Business Ready; World Bank

责任编辑: 陈明