

# 世界银行营商环境新评估体系：影响机制、改革路径与中国对策

牛东芳 黄雅卉 黄梅波

**内容摘要：**世界银行营商环境评估体系在全球具有广泛的影响力和公信力，对各国和经济体改善营商环境发挥了重要指引作用。营商环境指标包含社会、经济、政治、法律等多种影响市场主体评价的因素，是竞争力的多维体现。2022年，世界银行宣布开启新一轮营商环境评估体系改革，评估视角由个体转向全行业，覆盖范围更广泛，评估指标更加科学全面。当前，我国正在全力推进高水平制度型开放，对标世界银行营商环境新评估体系既是机遇也面临深刻挑战。我国需跟踪关注世界银行评估体系的影响机制，解析其改革逻辑、路径和评估方法，提高市场公平竞争、数字营商环境、环境可持续性和性别等领域的制度供给，全方位优化我国营商环境。

**关键词：**世界银行营商环境新评估体系 影响机制 改革路径 中国对策

DOI:10.14114/j.cnki.itrade.2023.12.007

## 一、引言

营商环境是影响市场主体准入、生产经营、投资决策以及退出等过程中涉及的社会、经济、政治和法律因素的总和。良好的营商环境本质是通过法治化、透明化和效率来降低制度性交易成本，减少政府干预与市场流动之间的摩擦负效应。党的二十大报告中强调要“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”“营造市场化、法治化、国际化一流营商环境”。当前，全球经济下行压力不断增大，地缘政治冲突呈多区域爆发，新一轮科技革命引发美欧对华极限对抗，“断链脱钩”“友岸外包”等战略给我国经济发展带来极大不确定性，风险快速堆积，安全韧性受到威胁。在此背景下，我国转向适用扩大内需、全国统一大市场和高水平制度型对外开放政策以打通国内国际双循环。在构建双循环新发展格局过程中，优化营商环境能够展现国家治理能力和综合竞争力，消除妨碍要素流动的制度壁垒，降低非生产性交易成本，

提高外部投资吸引力和经济黏性，对经济可持续性和社会整体福利提升产生重大影响。

世界银行作为国际三大金融机构之一，对各经济体的营商环境评估结果具有全球公信力和指引性，是全球经贸投资的重要指挥棒。2001年，世界银行设立全球营商环境评估项目组，并在次年启动全球营商环境评估项目，2003年开始每年定期公布《营商环境报告》(Doing Business, 简称为DB)，截至2019年已连续发布17期。2022年2月，世界银行开启了新一轮营商环境评估体系改革，并于2022年12月发布了新的《营商环境评估体系》(Business Enabling Environment, 简称为BEE)项目概念说明，启动试评估工作。21世纪以来，中国致力于改善营商环境，同时积极对标世界银行营商环境评估指标进行改革，排名持续提高。在新一轮评估改革背景下，需持续关注世界银行营商环境新旧评估体系的结构转变，探究改革动因和演变逻辑，分析新评估体系的发展路向，为下一阶段我国进一步完善营商环境提供政策方案。

[课题信息] 本文为国家社科青年项目“美国人工智能产业链竞争路径与中国对策研究”(22CGJ022)的阶段性成果。

[作者信息] 牛东芳，上海对外经贸大学国际经贸创新与治理研究院助理研究员、硕士生导师；黄雅卉，上海对外经贸大学国际经贸学院硕士研究生；黄梅波，上海对外经贸大学国际发展合作研究院教授、博士生导师。通讯作者：牛东芳，电子邮箱：niudongfang@suibe.edu.cn。作者感谢匿名审稿专家们的宝贵意见和建议，当然文责自负。

## 二、世界银行营商环境评估体系的影响机制与改革动因

自 2003 年开始，世界银行每年公开发布一期《营商环境报告》，评价指标由 2003 年的 5 项增加到 2019 年的 10 项(另外还有 2 项观察指标)，参加评价的经济体也由 2003 年的 133 个增加到 2019 年的 190 个。《营商环境报告》已经成为全球公共品，对全球投资、国际贸易和营商环境的改善产生了重大积极作用。

### (一)世界银行营商环境评估的国际影响机制

世界银行营商环境评估通过话语权进行传导，并利用国际舆论来实现其影响机制。由于长期使用传统的贷款工具和援助工具介入各国发展，世界银行等国际组织在传统国家主权领域的干预合法性日益遭受怀疑。为顺应“华盛顿共识”提出的放松管制浪潮，世界银行设计并发布《营商环境报告》，通过便利度评分和便利度排名影响国家的优先事项、公众的看法和商业参与人的决策，减少了传统金融工具直接干预所带来的负面影响。叠加媒体宣传，世界银行的营商环境排名备受舆论关注，政府迫于外部经济预期以及内部政治声誉等压力制定政策和改革措施，以提升在世界银行营商环境评估中的全球排名。这些改革措施和成效也会被纳入下一年的《营商环境报告》的评估过程中，如此循环往复，刻

画了各经济体的营商环境改革路线图(见图 1)。

尽管《营商环境报告》在形式上是非强制性的，但它通过发布营商环境便利度和排名对各国施加了竞争性的社会压力，这种社会压力对商业监管领域的影响十分明显。为了提升营商环境便利度分数排名，许多国家尤其是新兴市场国家，针对营商环境便利度推行相应的改革措施。自发布《营商环境报告 2005》以来，全球各经济体推出了 3800 余项改革措施(见表 1)。

### (二)世界银行营商环境评估体系改革的深层动因

世界银行营商环境评估对各经济体经济监管政策的反映结果并不全面和准确。2020 年 6 月，世界银行决定暂停下一期发布，并启动了一系列对报告及其方法的审查和审计。2021 年 9 月 16 日，世界银行发表声明，决定停止发布《营商环境报告》，并宣布将构建新的评估体系来评估各经济体的商业和投资环境(世界银行，2021)。

#### 1. 营商环境指标评估采用标准化场景，难以全面反映各国营商环境多维情况

首先，从适用性角度，世界各经济体制度、文化、发展水平差异大，国内不同城市间的情况更加复杂，世界银行以一套评估标准来判断 190 个经济体的营商环境，具有局限性。旧版 DB 评估体系的十个指标覆盖范围有限，并不能衡量影响营商环境的全部

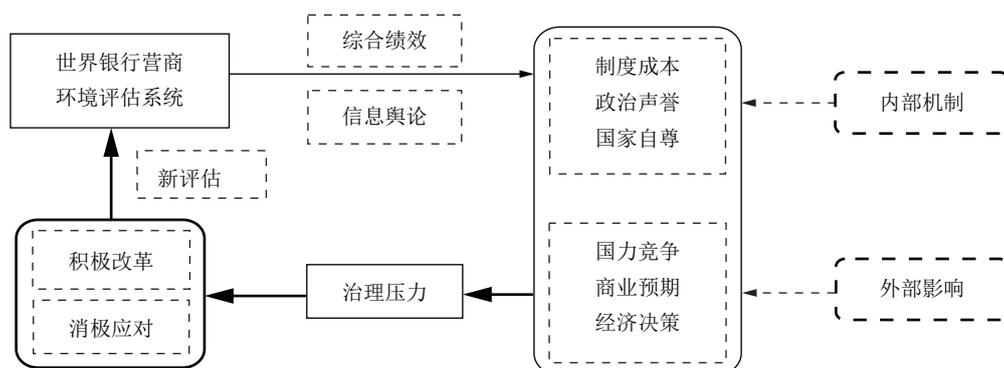


图 1 世界银行营商环境评估体系影响机制

数据来源：作者自制。

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

经济体	改革措施总数	开办企业	办理建筑许可	获得电力	登记财产	获得信贷	保护中小投资者	纳税	跨境贸易	执行合同	办理破产
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

资料来源：Reforms since Doing Business 2005, <https://archive.doingbusiness.org/en/reforms/reforms-count1>, 2023年10月10日访问。

注：经济体顺序按改革措施数量排列。

因素。例如，它不能反映宏观经济的稳定性、金融体系的发展、市场规模、贿赂和腐败的发生率和劳动力质量等重要内容。其次，旧版 DB 评估体系选取衡量指标的核心考量因素是全球经济体数据的可比性，为此设计了标准化案例场景，假定企业位于该经济体最大的商业城市或第二大商业城市中，而现实中一个国家不同城市的商业法规及其执行情况各不相同。国际劳工组织曾要求世界银行取消排名或改变标准，认为可能存在偏袒放松监管环境的倾向，无法公允地反映各国营商环境。

2. 单纯依靠排名系统而简化经济现实，易造成过度炒作和数据违规

世界银行关于数据违规的调查报告显示，2018年9月，沙特阿拉伯政府表达了对《营商环境报告2019》评估过程的异议，认为《营商环境报告》团队不认可沙特阿拉伯的多项改革举措。2019年8月，《营商环境报告2020》“最佳改革者”名单草案中约旦排名第一，沙特阿拉伯排名第二。2019年9月，世

界银行《营商环境报告》评估团队试图修改数据使约旦排名下降，在核实约旦的数据确实无误之后，又转而修改沙特阿拉伯的数据使其超越约旦 (Machen et al., 2021)。诸如此类的违规行为使得《营商环境报告》受到各方质疑，公信力大为下降，世界银行迫切需要改革以恢复其“指挥棒”地位和全球影响力。

在充分认识到旧体系存在问题的基础上，世界银行总结之前过度依赖排名系统的教训，把重心放在倡导全球经济体政策改革并提供具体建议和数据支持上，以更为系统、整体和全面地评估全球经济体营商环境。2022年12月，世界银行正式发布 BEE 新版概念说明书，并将营商环境新评估体系项目名称正式确定为 Business Ready (简称为 B-READY)。2023年1月，世界银行启动新指标发布后的首轮评估工作，未来三年，该项目将扩大到每年覆盖全球约 180 个经济体：2023 年至 2024 年覆盖 54 个经济体，2024 年至 2025 年覆盖 120 个经济体，2025 年至 2026 年

扩展到 180 个经济体 (World Bank Group, 2023a)。2023 年 5 月, 世界银行发布了 B-READY 指南手册和方法论手册, 以作为对概念说明书的补充。至此, 世界银行营商环境新评估体系的框架初步搭建完成, 并将在 2024 年发布涵盖 54 个经济体的第一版数据报告。

### 三、世界银行营商环境新评估体系的改革路径

世界银行营商环境新评估体系广泛接纳了世界银行集团内部专家以及世界银行外部资深学者和从业人员的建议, 包括原 DB 报告外部小组的审查意见。项目设计过程中还公开协商征求了多国政府、私营部门和社会各界潜在用户的意见。新评估体系主要有三点关键变化: 一是评价内容更加多元; 二是指标领域更加丰富; 三是评价范围更加广泛 (吴汉洪等, 2023)。

#### (一) 世界银行营商环境评估改革的总体方案

B-READY 评估体系大体沿袭了 DB 评估框架, 对各指标的具体评估分别从监管框架、公共服务和效率三个维度入手。在监管框架层面, 关注企业在开办、经营和破产的过程中必须遵守的规则、法律法规的完备性和适用性等, 侧重静态的法定信息和数据, 由专家咨询收集。在公共服务层面, 聚焦政府通过直接或间接方式提供的有助于企业合规经营或能够促进商业活动的服务和设施, 侧重动态的实施情况和实际数据, 由专家咨询和企业调查获得。在效率层面, 倾向于立法框架和公共服务在实践中能够产生的助力企业运营的有效性, 是本次改革的一项重大突破。此外, 在多个指标中, 世界银行都分别增加了数字技术应用、环境可持续性和性别等衡量要素。B-READY 评估体系通过对每个指标的监管框架、公共服务和效率三个维度的评价取平均值来生成评分。

#### (二) 世界银行营商环境新评估方法的优化拓展

世界银行营商环境新评估体系 (B-READY) 与

旧评估体系 (DB) 相比, 在评估视角、指标设计、数据收集等方面实现了提升, 评估过程在便利开展业务与更广泛的私营部门利益之间、在监管框架与公共服务之间、在法律法规与实际执行之间, 以及在数据的代表性与可比性之间寻求平衡。

1. 在评估视角方面, 由个体评估转向关注全行业发展

B-READY 评估体系不再只关注单个企业的发展, 还增加了对影响整个行业部门发展的监管框架与公共服务的评估。DB 评估体系指标通常评估某一类型企业从事某一行为需要经历的流程、耗费的时间和产生的费用, 而 B-READY 评估体系除了评估办事效率之外, 还要考察公平竞争环境、员工保护水平、环境可持续等非量化指标, 评估影响营商环境的多维集成系统, 视角更为整体和全面。

2. 在指标设计方面, 评估要素范围扩大

相较 DB 评估体系, B-READY 评估体系中删除了“保护中小投资者”指标, 增加了“雇佣劳工”和“促进市场竞争”两个指标; 将“办理建筑许可”和“登记财产”两个指标合并为“获取经营场所”指标; 将“获得电力”指标拓展为“公共服务设施”指标, 涵盖水、电、网络等。另外, 在二级指标的设计上, DB 评估体系从监管框架和效率两个维度进行评估, 而 B-READY 评估体系则从监管框架、公共服务和效率三个维度进行评估, 同时又增设了“数字技术应用”“环境可持续性”“性别”三项跨越指标的主题研究。

3. 在数据收集方面, 来源和科学性进一步提高

DB 评估体系中部分指标只收集监管信息, 部分指标只收集实际执行信息, 主要以发放问卷的方式进行专家咨询, 指标均应用标准化的案例情境。这种方法虽然可以增强经济体之间的可比性, 但受调研对象范围有较大局限性。B-READY 评估体系采用专家咨询和企业调查两种数据收集方式, 并使用案头研究 (即阅读法律/法规、检查公共网站上的功能等) 和官方数据 (来自登记处、法院和其他机构的行政统计数据) 两种佐证机制来验证通过专家咨询方式收集的数据。世界银行还通过设置通用参数, 在各国或地区的数据可比性和特定经济体的数据代

表性之间实现平衡。

B-READY 评估体系在数据收集方面的关键创新是直接从企业获取和使用数据，企业层面的数据主要通过扩大企业调查(Enterprise Survey, 简称 ES)项目来获取。世界银行将定期组织全球覆盖的高质量企业调查项目，将 B-READY 数据与丰富的企业数据(主要来自 ES 问卷)相结合，在企业层面和经济层面对监管框架和公共服务维度进行更细致的分析。B-READY 评估体系中专家咨询得出的指标数据每年更新，企业调查获得的指标数据将以三年为一个周期进行更新。

(三)世界银行营商环境新评估体系的要素创新

世界银行营商环境新评估体系综合了近十年来联合国发展要求、价值理念以及发达国家的高水平制度规则，新增市场竞争指标，并重点评估“数字技术应用”“性别”“环境可持续性”的全过程实施效果。这些要素既是机制创新，但也给发展中国家增添了改革成本。

1. 新增市场竞争指标，发展中国家评估面临挑战

世界银行营商环境评估新增了市场竞争指标，世界银行长期研究认为，公平的竞争政策对营商环

境和企业生存发展至关重要。此外，世界银行还特别关注国有企业的竞争中立问题：一方面，国有企业是大多数国家重要的经济参与方；另一方面，国有企业在责任豁免方面可能存在地位优势，并通过不当优势获益，扭曲市场竞争(OECD, 2018)。根据测算，垄断会提高商品和服务 20% 的价格，最终损害消费者利益<sup>①</sup>。因此，市场竞争指标评估的核心在于反不正当竞争法和反垄断法是否有效，强制垄断解体，降低中小企业进入市场的壁垒，激励企业产品创新并提高服务质量，达到保护消费者权益的效果(World Bank Group, 2023b)。世界银行新评估体系通过监管框架维度评估与鼓励竞争、激励创新、保护知识产权等相关的法律法规质量，参考世界银行项目组曾经参与的项目，可对该指标的具体评估维度进行研判(见表 2)。许多发展中国家的市场并非有效竞争的健康市场，法律监管实质缺位而无法确保市场参与者在公平环境中获得充分竞争。此外，发展中国家可能面临知识产权立法缺失或标准不高，或有规则而弱司法、弱执法导致法律实施的效果不佳。因此，该指标是发展中国家在新一轮评估中最不可预估的评分风险。

表 2 B-READY 评估体系促进市场竞争指标的评估维度研判

维度 1: 提高竞争法的规则质量和减少政府政策干预	维度 2: 保障竞争中性和减少非扭曲性公共援助支持	维度 3: 保护知识产权和创新	维度 4: 加强反不正当竞争法和反垄断法的执法有效性
是否对实行市场支配地位的政策法规进行改革。例如，是否废除公司注册限制、法定垄断、基本设施准入监管、禁止私人投资等政策法规	是否限制实施非公正性的国家援助，并尽量减少扭曲竞争的援助措施	是否提高知识产权相关法律法规的制定水平和保护力度，尤其是加强研究机构知识产品的特殊保护规则	是否对增加关键投入成本、最终产品成本或减少市场产品种类的垄断协议、横向协议等提高审查力度、效率和透明度
对合谋获利或增加竞争成本的政府干预措施进行改革，例如，废除价格控制措施和增加商业风险的市场控制措施	确保竞争中立，包括完善国有企业竞争中立制度	确保知识产权许可程序充分规范，制定非歧视性版税规则	加强反垄断法总体制度框架，打击反不正当竞争行为和滥用市场支配地位
对政府歧视和损害竞争的措施进行改革，例如，废除扭曲公平竞争或高度自由裁量权的措施，提高采购数字化和透明度		增强开放获取和公平利用创新，新增与环境可持续性有关的知识产权使用制度	执法力度、效率的综合有效性程度

资料来源：作者整理。

<sup>①</sup> World Bank Group. Markets and competition policy[EB/OL]. [2023-10-14]. <https://www.worldbank.org/en/topic/competition-policy>.

2. 新增数字技术应用要素，重点评估数字服务可用性

近年来，世界银行致力于推动经济、社会和政府的数字化转型，涵盖宽带接入和使用、数据基础设施建设、数字保障措施等重点领域 (World Bank Group, 2023c)。B-READY 评估体系把数字技术应用作为一个跨领域的衡量要素，其评估核心重在公共数字服务的可用程度，淡化单一的硬件维度评估，主要包括在线公共服务可用性、信息可得性、电子数据的存储以及数据互操作性，更关注数字技术是否为企业带来便利。例如，公司注册电子系统、房地产交易在线门户网站、电子纳税申报系统等，确保导航界面清晰易懂，同时需要提供在线聊天、电子邮件支持或电话支持以及时解决用户问题，提供无障碍浏览和辅助技术支持以便利残障人士。此外，还应采用数据备份和云存储以防止数据丢失，在存储、备份、加密、存取过程中实施系统化管理制度，加强数据隐私保护，并推广统一身份的验证系统，以便公民能够在不同服务系统中使用相同的身份认证，提高数据互操作性(见表3)。

3. 增加环境可持续性要素评估，落实联合国2030 可持续发展议程

世界银行作为联合国的专门金融机构，其行为

模式和价值取向体现了联合国意志。2015 年 9 月，联合国 193 个成员国在联合国可持续发展峰会上正式通过《2030 可持续发展议程》，确立了 17 个可持续发展目标，核心宗旨是在 2030 年以多维方式综合解决社会、经济 and 环境的耦合发展问题，全球转向可持续发展模式。然而，由于地缘冲突、经济下行压力、气候危机以及新冠疫情等影响，2030 可持续发展议程的完成进度异常艰巨。因此，世界银行在本次营商环境评估改革中将环境要素贯穿十项指标，并明确将碳边境税、碳定价等机制在各国的适用情况纳入评估。增加环境可持续性要素虽然能够提高各国环保要求，实现经济可持续发展，但各国存在发展的代际差异与不平等，碳排放量历史不均，过高的环境评估标准对发展中国家、新兴市场以及不发达国家中资源型国家的平等发展权来说是巨大挑战(见表4)。

4. 突出性别平等要素，推动构建包容性营商环境

世界银行长期倡导性别平等，在促进经济增长、减贫、缓解冲突中发挥重要作用。然而，截至 2021 年底，全球大约 24 亿劳动年龄妇女无法获得平等就业机会，178 个国家存在性别平等参与就业法律障碍，86 个国家的妇女受到劳动限制，95 个国家的妇女不能获得同工同酬，全球男性和女性终生预期收入存

表3 B-READY 评估体系数字技术应用评估要点

评估指标	评估要点
企业准入	企业注册和运营初始在线服务的可用性；业务注册和运营初始服务的互操作性；在线信息的可用性和信息的透明度
获取经营场所	物业交易—数字公共服务；建筑许可证和环境许可证—数字公共服务
公共服务设施	宽带运营商的通道权和开放基础设施访问；互联网服务提供商之间的基础设施共享规定
雇佣劳工	无
获取金融服务	电子支付的良好监管实践
国际贸易	数字交易的法律要求；电子系统和服务的互用性
纳税	数字化税务管理；电子申报和纳税系统的应用
解决商业纠纷	电子文件归档和服务；数字程序
促进市场竞争	知识产权服务数字化；电子采购门户的开放性和交互性；采购程序数字化
办理企业破产	数字化和在线服务；破产程序服务(电子服务)的互操作性

资料来源：作者整理。

在 172 万亿美元的巨大差距 (World Bank Group, 2022a)。2022 年 1 月, 世界银行开启对全球主要经济体及利益相关方的性别平等战略非正式对话, 2023 年 7 月进入正式磋商阶段。为进一步落实 2024—2030 性别战略, 世界银行营商环境评估改革

中多个指标都增加了性别要素, 其核心是反对性别歧视, 提高女性就业及高管占比, 提供无差别就业行政许可、基础设施使用和金融支持, 促进营商环境走向包容性, 最终实现具有发展韧性的经济和社会目标(见表 5)。

表 4 B-READY 评估体系环境可持续性评估要点

评估指标	评估要点
企业准入	基于风险的环境许可法规
获取经营场所	建筑物管理标准; 建筑能源法规和标准; 分区规划及土地用途规划; 建筑环境许可证; 建筑许可证和环境许可证纠纷解决机制
公共服务设施	可持续提供和使用电力; 可持续提供和使用水资源; 可持续废水处理; 可持续提供和使用互联网
雇佣劳工	社会贡献成本
获取金融服务	将气候/环境风险纳入风险管理框架的要求; 要求披露投资对环境的影响
国际贸易	跨境碳定价工具; 环境产品关税; 与环境产品进口有关的服务贸易限制
纳税	环保财政工具的应用
解决商业纠纷	环境纠纷的解决(扩大环境纠纷中的法律地位; 让污染公司对国外造成的环境损害负责); 环境纠纷中的证据和补救措施(收集和公开发布有关企业对环境的影响的信息; 扩大环境纠纷的补救措施范围)
促进市场竞争	在标准招标文件中加入可持续性条款, 鼓励在投标中考虑可持续性
办理企业破产	劳动和环境索赔的优先权

资料来源: 作者整理。

表 5 B-READY 评估体系性别评估要点

评估指标	评估要点
企业准入	支持女性拥有的中小型有限责任公司的公共资助计划; 正式注册公司是否可在线获取按性别分类的统计数据
获取经营场所	减少房地产相关职业性别差距; 减少需要获取建筑从业许可证相关职业(建筑、工程)性别差距; 减少需要获取环境工程从业许可证有关的职业(环境工程师、环境顾问)的性别差距
公共服务设施	电力公用事业的性别分解客户调查; 水资源公用事业的性别分解客户调查; 互联网服务提供商的性别分解客户调查
雇佣劳工	禁止在招聘、雇佣或辞退方面的歧视
获取金融服务	女性定向产品和促进女性融资的计划
国际贸易	对女性服务提供者的额外限制; 其他歧视性措施(外国女性专业人员)
纳税	性别分析数据的可获取性和分析结果; 税务纠纷期间的性别平等
解决商业纠纷	性别平等(不限制女性成为法官、仲裁员或调解人, 在商业诉讼中男女享有平等权利)
促进市场竞争	促进公共采购中的性别平等; 在标准招标文件中加入性别条款, 鼓励在投标中考虑性别因素; 采购计划的最低内容包括性别方面
办理企业破产	无

资料来源: 作者整理。

#### 四、世界银行营商环境评估体系改革的主要趋势及中国的应对

改革开放以来，中国致力于改善营商环境，加快推进营商环境措施改革，为招商引资和国内外企业共享发展成果发挥了重要作用。2013年以来，我国营商环境制度成效全面凸显，全球排名大幅提升。世界银行新评估体系施行在即，我国营商环境建设应深度跟踪世界银行评估新趋势，迎接高质量制度供给的新挑战。

(一)世界银行营商环境评估体系改革的主要趋势

世界银行营商环境评估体系从DB到B-READY的变化体现了评估方法和评估逻辑正在发生转变。

从评估方法来看，B-READY的营商环境评估体系从个别企业开展业务的角度，拓展到了整个私营部门发展的角度，由于个别企业的成本、社会效益和理想标准之间存在差异，因此需要用不同的指标涵盖不同的维度，并相应地进行细化评分。B-READY评估体系不仅关注企业面临的监管负担，还关注规章制度的实施质量以及企业生命周期内相关公共服务的提供水平。这种平衡的评估方法要求政府在改善营商环境时采用更加可持续性、以企业主体感受为导向的积极的视角。B-READY评估体系收集的不仅是法定信息，还包括事实测量信息。相较于以往的基准测试，B-READY评估体系从专家咨询和企业层面的调查中获得数据是一项重大创新，它考虑到企业自身对商业监管环境的第一手信息和体验。B-READY评估体系试图在各个经济体之间实现数据的可比性，通过专家咨询来衡量大多数企业面临的营商环境，同时通过企业层面的样本调查来解决数据的平衡问题。

从评估逻辑来看，聚焦私营部门可持续发展是B-READY评估体系未来的主基调。私营部门是解决就业的主要来源，也是全球各国摆脱贫困的重要途径，尤其是最不发达国家和受冲突影响的国家。

但私营部门的发展受到当地经济增长水平、公共政策与法律法规健全有效、市场参与者机会平等以及经济韧性的多方影响。B-READY评估体系试图通过评分排名创造有利的营商环境条件，鼓励新兴企业创立，促进现有企业经济效益提高，增加良好的就业机会。具体而言，世界银行每个选定的衡量指标和评估维度都与私营部门发展密切相关。例如，在“国际贸易”指标中进一步强调企业能否进入全球市场取决于各国自身公平的法律监管框架和高水平公共服务质量；为促进各国建立有效的争端解决系统，B-READY评估体系将狭义的“执行合同”拓展为广泛的“解决商业纠纷”指标；B-READY评估体系还新增“促进市场竞争”指标，旨在给私营部门提供充分竞争的市场和公平公正的竞争环境。

(二)应对世界银行营商环境新评估体系的中国策略

近年来，我国推出了一系列营商环境改革的重大举措。2013年至2017年，中国在世界银行营商环境评估体系中的评分快速提升，排名上升了18位。2017年至2019年，中国从第78位跃升至第31位，两年内营商环境排名上升了47位(见图2)。由此，中国连续两年被世界银行评选为全球营商环境改善幅度最大的十大经济体之一，获得国际社会的充分肯定(世界银行，2020)。B-READY评估体系计划于2024年发布第一版报告，对全球各经济体营商环境建设的影响还不得而知。但可以预见的是，B-READY评估体系将对我国营商环境改革与发展提出更多挑战，我国应从以下几个方面作出应对。

##### 1. 高水平对标世界银行新评估体系指标和要素

面对B-READY评估体系衡量指标，中国要继续查缺补漏，重点关注新增维度。从营商环境的内容来看，DB评估体系中，中国与国际一流营商环境相比依然存在差距，在获得信贷、纳税、跨境贸易和办理破产等政府服务和法律法规制定领域仍落后于其他先进经济体，有待进一步改善(见图3)。B-READY评估体系在衡量原有指标的基础上，在

每个指标中增加了“数字技术应用”“环境可持续性”“性别”这三项衡量维度。中国的数字基础设施建设处于全球领先地位，但世界银行营商环境评估更加侧重数字基础设施的可用性，我国政府需进一步完善公共数据共享机制、中小企业数字服务可获得性以及简化数字操作。此外，新评估体系将“获得信贷”改为“获取金融服务”，我国未来在营商环境改

革中要侧重电子支付便利度、获得可持续融资便利度、不同性别的金融产品可获得性等政策保障。在“国际贸易”措施改革中，我国还需提升对数字贸易、环境可持续贸易以及贸易协定中女性参与度的政策倾斜。对于已经出台的改革措施，要提高执行力，并借鉴新西兰、新加坡等营商环境排名靠前经济体的先进经验。

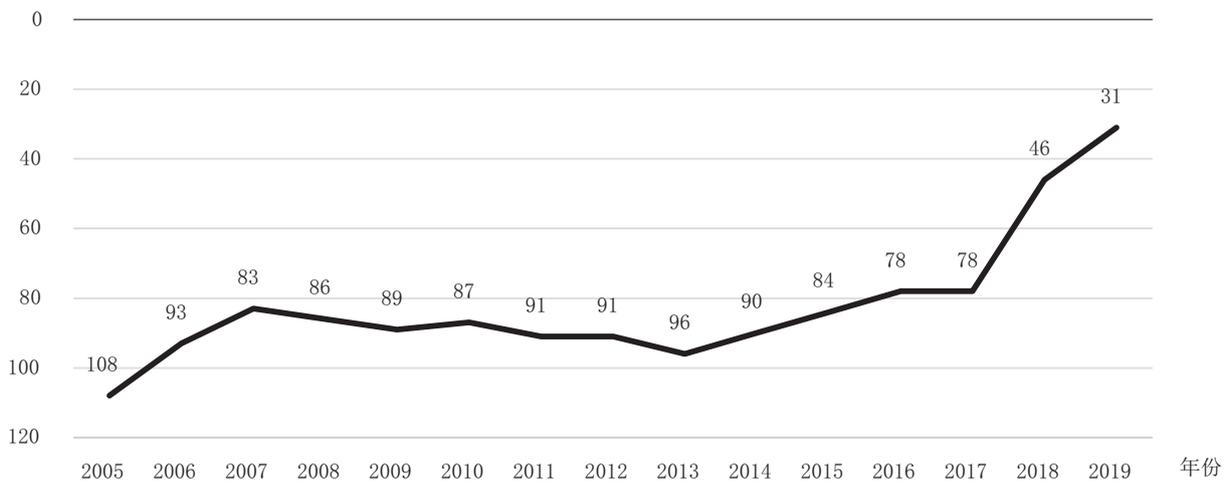


图2 2005—2019年中国营商环境排名

数据来源：整理自2006—2020年世界银行《营商环境报告》，<https://archive.doingbusiness.org/en/reports/global-reports>，2023年10月11日访问。

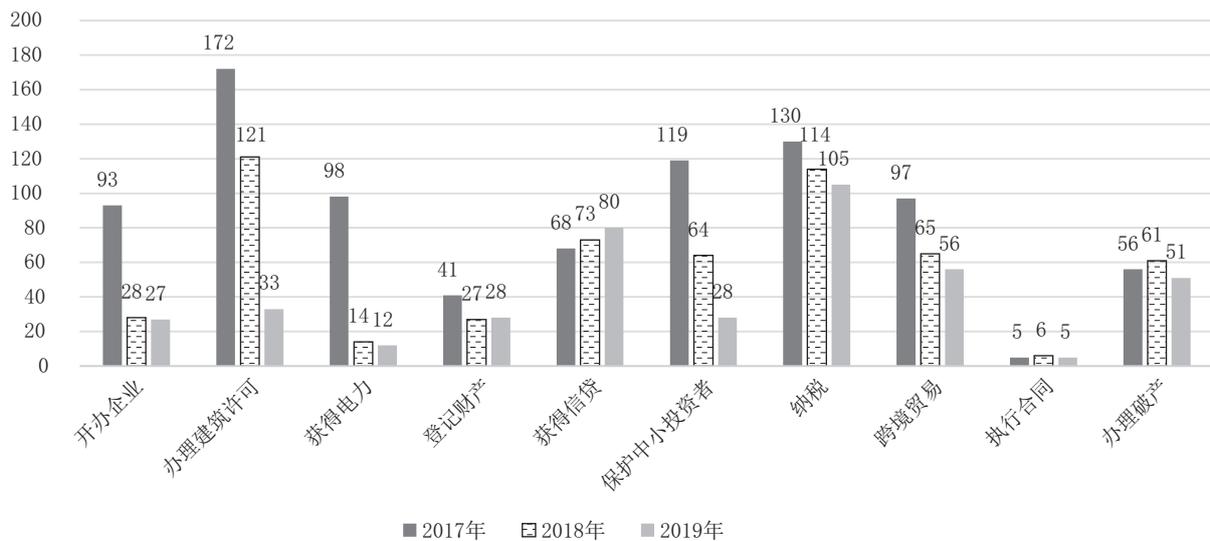


图3 2017—2019年中国营商环境指标排名

数据来源：整理自2018—2020年世界银行《营商环境报告》，<https://archive.doingbusiness.org/en/reports/global-reports>，2023年10月12日访问。

从营商环境评估的样本城市选择角度来看，B-READY 评估体系选取的样本城市将尽可能覆盖国家内部，不再局限于主要的商业城市。2018 年和 2019 年，国家发展和改革委员会已经分别对全国多个城市开展了营商环境试评价，2020 年继续在 80 个地级以上城市和 18 个国家级新区开展营商环境评价并发布了《中国营商环境报告 2020》，这也是中国营商环境评价领域的首部国家报告（国家发展和改革委员会，2020）。营商环境试评价中北京和上海分列一、二位，其他城市较之有明显差距。在新评估体系框架下，应在全国有效推广北京和上海营商环境改革的成功经验，进一步改善其他城市的营商环境。

## 2. 大力促进市场公平竞争

世界银行将“促进市场竞争”作为新增指标，关注竞争政策的执行、知识产权、创新政策和法规等细分领域。我国未来在促进市场竞争时，要加强对提交并购审查的交易进行实质性经济评估，关注对市场竞争的影响。但是，并购带来的经营者集中问题对于创新影响存在竞争外生与竞争内生两种评估模式，前者将创新作为竞争的外在因素独立评估，后者将创新作为特定竞争维度纳入竞争机制一并分析（韩伟，2022）。理论界对此仍存在分歧，评估模式难以统一。为了促进市场公平竞争，避免反垄断法律功能缺位，中国运用竞争内生评估模式更为稳妥。新指标还要求“竞争管理部门有足够的权力和资源来调查、执行和实施制裁”，而中国的反垄断制裁整体威慑力度仍有待强化，如现行的没收违法所得制度在实践中难以适用，以金钱罚款为核心的制裁手段在数字经济时代也有其局限性（王健，2022）。中国应继续优化反垄断制裁制度，提升反垄断监管的权威性，积极对标 B-READY 评估体系要求，大力促进市场公平竞争。

## 3. 加快数字营商环境建设

B-READY 评估体系新增了“数字技术应用”这一维度，标志着推动数字营商环境发展将成为全球共识。数字经济已经成为整合全球资源要素、升级全球经济结构、改变全球竞争格局的关键力量（石勇，2022）。

2022 年 1 月，国务院印发《“十四五”数字经济发展规划》，指出“十三五”时期数字政府建设成效显著：一体化政务服务和监管效能大幅度提升，“一网通办”“最多跑一次”“一网统管”“一网协同”等服务管理新模式广泛普及，数字营商环境持续优化，在线政务服务水平跃居全球领先行列。然而，对标高标准数字营商环境，仍存在局限性。B-READY 评估体系对数字营商环境平台提出了更高的要求，当前中国在数据跨境流动领域倾向于较为保守的实际操作方法，更加注重个人信息隐私保护以及国家数据安全。在新评估体系下，企业数据跨境流动将成为世界银行重点关注要素。B-READY 评估体系鼓励各经济体监管的数字化转型，鼓励运用大数据、人工智能新技术等数字技术，然而传统监管模式依然在中国占据主流。针对上述问题，中国应加快建立数据治理体系，推动数据跨境流动进程，同时加快数字监管技术的运用与推广，积极参与国际数字标准制定，扩大话语权和影响力。

## 4. 克服世界银行评估体系的局限性

世界银行营商环境评估是其自身价值观的体现，无法全面刻画各国的真实情况，指标本身存在内生的局限性，一些评估内容含有明显的西方价值取向，例如机构独立性、针对国有企业的中立性审查等（韩伟，2022）。世界银行营商环境评估体系体现了西方经济学理论，在中国实践中可能出现扭曲和异化（程金华，2021）。此外，该评估体系没有考虑差异化发展的各经济体在金融安全、外部需求、国家安全和宏观经济稳定等方面的需求。近年来，已有研究结合中国国情构建了中国特色营商环境评价指标体系，中国未来仍应探索构建自身的营商环境评估话语体系，避免为了短期提升排名而采取极端化改革。在深入推进“放管服”进程中应从实际出发，通过掌握世界银行营商环境评估体系指标方法论，找到自身与国际标准存在的差距，“择其善者而从之”。对于评估体系的局限性，我国还需进一步加强与世界银行的合作交流，分享中国营商环境改革成效与经验，共同探讨各国营商环境的时空异质性，推动评估体系持续完善。

参考文献

- [1] 北京优化营商环境 6.0 版改革方案发布 [EB/OL]. (2023-04-09) [2023-10-10]. [https://www.beijing.gov.cn/zhengce/zcjd/202304/t20230409\\_2993353.html](https://www.beijing.gov.cn/zhengce/zcjd/202304/t20230409_2993353.html).
- [2] 曹健, 谭佳璐, 舒伟. 营商环境研究述评与展望[J]. 财会月刊, 2023, 44(18): 153-160.
- [3] 程金华. 世界银行营商环境评估之反思与“中国化”道路[J]. 探索与争鸣, 2021(08): 105-113.
- [4] 郭文波, 刘璇, 王萧斐. 世界银行营商环境排名前列经济体改革措施的演化分析[J]. 现代管理科学, 2021(07): 9-21.
- [5] 国家发展和改革委员会. 国家发展改革委正式发布《中国营商环境报告 2020》[EB/OL]. (2020-10-19) [2023-10-10]. [https://www.ndrc.gov.cn/fzggw/jgsj/fgs/sjdt/202010/t20201019\\_1248411.html](https://www.ndrc.gov.cn/fzggw/jgsj/fgs/sjdt/202010/t20201019_1248411.html).
- [6] 韩伟. 经营者集中对创新影响的反垄断审查[J]. 清华法学, 2022, 16(04): 58-74.
- [7] 赖先进. 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[J]. 经济体制改革, 2023(04): 159-167.
- [8] 罗培新. 世界银行新旧营商环境评估规则及方法比较——兼论优化营商环境的道与术[J]. 东方法学, 2023(04): 100-112.
- [9] 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/OL]. 北京航空航天大学学报(社会科学版), 2022 [2023-10-10]. <https://doi.org/10.13766/j.bhsk.1008-2204.2022.1366>.
- [10] 上海市人民政府办公厅关于印发《上海市加强集成创新持续优化营商环境行动方案》的通知[EB/OL]. (2023-01-28) [2023-10-10]. <https://www.shanghai.gov.cn/gwk/search/content/babdf23a1df44aa682fecfea0f50275f>.
- [11] 世界银行. 中国优化营商环境的成功经验: 改革驱动力及未来机遇[R/OL]. (2020-07-27) [2023-10-12]. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/175481595621184018/pdf/China-s-Doing-Business-Success-Drivers-of-Reforms-and-Opportunities-for-the-Future.pdf>.
- [12] 世界银行. 世界银行集团停发《营商环境报告》[EB/OL]. (2021-09-16) [2023-10-10]. <https://www.shihang.org/zh/news/statement/2021/09/16/world-bank-group-to-discontinue-doing-business-report>.
- [13] 世界银行. 《营商环境报告》项目简介[EB/OL]. [2023-10-13]. <https://archive.doingbusiness.org/zh/about-us>.
- [14] 石勇. 数字经济的发展与未来[J]. 中国科学院院刊, 2022, 37(01): 78-87.
- [15] 王健. 我国反垄断制裁的现代化转型[G]//王先林. 竞争法律与政策评论(第8卷). 北京: 法律出版社, 2022: 13-18.
- [16] 吴汉洪, 赵楠. 世界银行营商环境新评价体系探究及启示[J]. 学习与探索, 2023(08): 116-124.
- [17] 杨枝煌, 刘泽黎, 李斐. 构建有中国特色的营商环境评价体系[J]. 国际经济合作, 2020(05): 96-107.
- [18] ARRUÑADA B. How Doing Business jeopardises institutional reform[J]. European business organizational law review, 2009, 10(04): 555-574.
- [19] BESLEY T. Law, regulation, and the business climate: The nature and influence of the World Bank Doing Business project[J]. Journal of economic perspectives, 2015, 29(03): 99-120.
- [20] 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.
- [21] IRWIN D. Doing Business: Using ratings to drive reform[J]. Journal of international development, 2014, 26(05): 658-667.
- [22] MACHEN R C, JONES M T, VARGHESE G P. Investigation of data irregularities in Doing Business 2018 and Doing Business 2020[R/OL]. (2021-09-15) [2023-10-10]. <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/84a922cc9273b7b120d49ad3b9e9d3f9-0090012021/original/DB-Investigation-Findings-and-Report-to-the-Board-of-Executive-Directors-September-15-2021.pdf>.
- [23] OECD. Competition law and state owned enterprises [EB/OL]. (2018-11-30) [2023-10-12]. <https://www.oecd.org/daf/competition/competition-law-and-state-owned-enterprises.htm>.

- [24] World Bank Group. Doing Business 2020[R/OL]. (2019-10-24) [2023-10-12]. <https://archive.doingbusiness.org/en/reports/global-reports/doing-business-2020>.
- [25] World Bank Group. Nearly 2.4 billion women globally don't have same economic rights as men[EB/OL]. (2022a-03-01) [2023-10-16]. <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2022/03/01/nearly-2-4-billion-women-globally-don-t-have-same-economic-rights-as-men>.
- [26] World Bank Group. Business Enabling Environment concept note[R/OL]. (2022b-12) [2023-10-15]. <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/2250b12dfe798507f7b42064378cc616-0540012022/original/BEE-Concept-Note-December-2022.pdf>.
- [27] World Bank Group. World Bank Group Launches Business Ready Project[EB/OL]. (2023a-04-28) [2023-10-15]. <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2023/04/28/World-Bank-Group-Launches-Business-Ready-Project>.
- [28] World Bank Group. Business Ready methodology handbook[R/OL]. (2023b-05) [2023-10-16]. <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/357a611e3406288528cb1e05b3c7dfda-0540012023/original/B-READY-Methodology-Handbook.pdf>.
- [29] World Bank Group. Digital development[EB/OL]. (2023c-09-28) [2023-10-16]. <https://www.worldbank.org/en/topic/digitaldevelopment/overview#2>.

## The World Bank's New Business Environment Assessment System: Impact Mechanisms, Reform Paths and China's Countermeasures

NIU Dongfang HUANG Yahui HUANG Meibo  
(Shanghai University of International Business and Economics)

**Abstract:** The World Bank's business environment assessment system has a wide influence and credibility worldwide, playing an important role in guiding various countries and economies to improve their business environments. The business environment indicators encompass a variety of factors affecting market entities' evaluations, including social, economic, political and legal aspects, representing a multi-dimensional manifestation of competitiveness. In 2022, the World Bank announced a new round of reforms to its business environment assessment system, shifting the evaluation perspective from individual entities to entire industries, thereby broadening the scope and making the assessment indicators more scientific and comprehensive. Currently, China is vigorously advancing high-level institutional openness. Aligning with the World Bank's new business environment assessment system presents both opportunities and profound challenges. China needs to track and understand the impact mechanisms of the World Bank's assessment system, analyze the reform logic, pathways and methods, enhance institutional supply in areas such as market fair competition, digital business environment, environmental sustainability and gender, so as to optimize its business environment comprehensively.

**Keywords:** the World Bank's new business environment assessment system; impact mechanisms; reform paths; China's countermeasures

**JEL Classification:** F15, F18, F53

(责任编辑:许娜王建)