



价格理论与实践

Price: Theory & Practice

ISSN 1003-3971, CN 11-1010/F

《价格理论与实践》网络首发论文

题目：推动民营经济高质量发展的营商环境优化：机遇、挑战与路径——基于供需平衡的分析视角

作者：程波辉，王书丽

DOI：10.19851/j.cnki.CN11-1010/F.2025.04.070

网络首发日期：2025-05-16

引用格式：程波辉，王书丽．推动民营经济高质量发展的营商环境优化：机遇、挑战与路径——基于供需平衡的分析视角[J/OL]．价格理论与实践．
<https://doi.org/10.19851/j.cnki.CN11-1010/F.2025.04.070>



网络首发：在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

出版确认：纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

推动民营经济高质量发展的营商环境优化：机遇、挑战与路径

——基于供需平衡的分析视角

程波辉 王书丽

内容提要：优化营商环境在推动民营经济高质量发展过程中起着极为关键的作用。从供需平衡视角，构建“政府营商环境供给—营商环境供给偏差—营商环境供需平衡”的分析框架，以此来深入分析推动民营经济高质量发展所需营商环境优化方面的时代机遇、现实挑战与路径转向。政府营商环境供给是推动民营经济高质量发展的重要时代机遇；营商环境供给偏差是推动民营经济高质量发展所面临的现实挑战。基于此，迫切需要推动民营经济高质量发展的营商环境优化及其实现路径转向，这既达成营商环境的供需平衡，也能实现营商制度环境从“供给导向”转向“需求导向”、市场营商环境从“形式供给”转向“实质供给”、政务营商环境从“粗放供给”转向“精准供给”、法治营商环境从“事后供给”转向“事前供给”以及国际营商环境从“有限供给”转向“全面供给”。

关键词：优化营商环境；民营经济；政府供给；供给偏差；供需平衡

DOI: 10.19851/j.cnki.CN11-1010.F.2025.04.070

中图分类号：F121.23 文献标志码：A

当前，国内外环境错综复杂，民营企业在高质量发展过程中面临比以往更多的机遇和挑战。营商环境作为民营企业等市场主体“在市场经济活动中所涉及的体制机制性因素和条件”^①，党和国家高度重视优化营商环境对于民营经济高质量发展的推动作用。2024年12月，中央经济工作会议强调“持续优化营商环境，更好凝聚推动高质量发展的合力”^②。优化营商环境对于推动高质量发展具有重要意义。2025年2月，习近平总书记在民营企业座谈会上提出：“现在我国民营经济已经形成相当的规模、占有很重的分量，推动民营经济高质量发展具备坚实基础”^③。这充分肯定了民营经济高质量发展的重要性，同时，强调要正确认识其面临的机遇和挑战。持

续优化营商环境是赋能民营经济高质量发展的关键路径之一(程波辉和王书丽, 2024)。2025年政府工作报告围绕“紧抓高质量发展这个首要任务”提出“改善民营经济发展环境”^④，强调了优化营商环境对于推动民营经济高质量发展的作用。2025年1月，中国贸促会发布《2024年度中国营商环境研究报告》，报告显示：受访企业对我国营商环境整体评价为4.37分(满分5分)，近九成受访企业评价为“非常满意”或“比较满意”，同2023年相比提高2.1个百分点^⑤，我国营商环境呈现逐年优化的趋势。在营商环境的建设过程中，政府是供给方、企业是需求方，优化营商环境的关键在于供需的匹配(刘刚和梁晗, 2019)。在此背景下，本文基于供需平衡的视

①文件来源：中国政府网。优化营商环境条例(国令第722号)[EB/OL].(2019-10-23).https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2019-10/23/content_5443963.htm.

②资料来源：新华社。中央经济工作会议在北京举行 习近平发表重要讲话[EB/OL].(2024-12-12).https://www.news.cn/politics/leaders/20241212/f47e778630ec4ff6b51c99d55cef6f43/c.html.

③资料来源：新华社。习近平：民营经济发展前景广阔大有可为 民营企业和民营企业家大显身手正当其时[EB/OL].(2025-02-17).https://www.news.cn/politics/leaders/20250217/8bccf23cac99480bbb1f4b23cb209824/c.html.

④文件来源：新华社。两会受权发布 | 政府工作报告[EB/OL].(2025-03-12).https://www.news.cn/politics/20250312/a71e63d66967404e8e644f9753c65fc9/c.html.

⑤数据来源：中国政府网。《2024年度中国营商环境研究报告》发布——中国仍是外商投资兴业热土[EB/OL].(2025-01-20).https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202501/content_6999956.htm.

基金项目：国家社科基金一般项目“优化营商环境视域下的地方政府自贸区治理体系和治理能力推进路径研究”(20BZZ071)。

主要作者简介：程波辉(1979-)，男，汉族，江西余干人，管理学博士，对外经济贸易大学政府管理学院副教授、博士生导师。研究方向：营商环境优化。

角,探讨推动民营经济高质量发展所需营商环境优化方面的机遇、挑战与路径,具有重要的理论和现实意义。

一、政府营商环境供给:推动民营经济高质量发展的时代机遇

当前学术界对于营商环境维度的划分尚未达成共识。如张三保等(2020)提出将营商环境划分为市场环境、政务环境、法治环境等维度。本文以此为基础将影响民营经济高质量发展的营商环境划分为制度环境、市场环境、政务环境、法治环境和国际环境五个维度。从供给侧角度来看,政府作为营商环境供给的核心主体,主要通过政策供给、要素供给、服务供给、法律供给和声誉供给,为民营经济高质量发展提供保障和条件。

(一)政策供给:民营经济高质量发展的营商制度环境优化

党的十八大以来,党中央和国务院围绕优化营商环境出台了一系列政策措施(见表1),为民营经济高质量发展提供了指导方向与制度保障。营商环境是制度的集合体,优化营商环境的根本在于降低企业制度性交易成本(张国勇和娄成武,2018)。优质的营商制度环境下,民营企业家的经济活动时间更长(魏下海等,2015)、民营企业创新能力更强(马忠新,2021)、民营企业发展更持续。因此,制度环境的优化是民营经济高质量发展的关键。随着各类惠企政策的扎实推进,2025年1-2月份,我国民间项目投资同比增长6.0%。其中,制造业民间投资增长

表1 我国优化营商环境的相关政策统计表

发布时间	政策名称	政策内容
2013年11月	《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》	“建设法治化营商环境” “建立公平开放透明的市场规则”
2018年10月	《国务院办公厅关于聚焦企业关切进一步推动优化营商环境政策落实的通知》	“坚决破除各种不合理门槛和限制,营造公平竞争市场环境”“进一步减少社会资本市场准入限制”
2019年10月	《优化营商环境条例》	“优化营商环境应当坚持市场化、法治化、国际化原则”“为各类市场主体投资兴业营造稳定、公平、透明、可预期的良好环境”
2020年7月	《国务院办公厅关于进一步优化营商环境更好服务市场主体的实施意见》	“强化为市场主体服务,加快打造市场化法治化国际化营商环境”“完善优化营商环境长效机制”
2021年10月	《国务院关于开展营商环境创新试点工作的意见》	选择北京、上海、重庆、杭州、广州、深圳6个城市开展营商环境创新试点工作
2022年9月	《国务院办公厅关于复制推广营商环境创新试点改革举措的通知》	决定在全国范围内复制推广一批营商环境创新试点改革举措(50项)
2022年9月	《国务院办公厅关于进一步优化营商环境降低市场主体制度性交易成本的意见》	“打造市场化法治化国际化营商环境,降低制度性交易成本”
2023年7月	《中共中央 国务院关于促进民营经济发展壮大的意见》	“持续优化民营经济发展环境” “着力推动民营经济实现高质量发展”
2024年7月	《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》	“坚持致力于为非公有制经济发展营造良好环境和提供更多机会的方针政策”

资料来源:根据中国政府网自行整理。

①数据来源:国家统计局官网.国家统计局投资司首席统计师罗毅飞解读 2025 年 1-2 月份投资数据[EB/OL].(2025-03-17).https://www.stats.gov.cn/sj/sjjd/202503/t20250317_1959093.html.

②资料来源:新华社.中小微企业资金流信息平台上线[EB/OL].(2024-10-29).https://imgs.xinhuanet.com/fortune/20241029/6d5e22705dfa4bd0b24ce4a8f62ce1d7/c.html.

③资料来源:新华社.国家公共数据资源登记平台上线运行[EB/OL].(2025-03-01).https://www.news.cn/20250301/75ed6ea1ac3745649c4a1d11d1884558/c.html.

10.2%(增速比全体制造业投资高1.2个百分点)、基础设施民间投资增长8.0%(增速比全部基础设施投资高2.4个百分点)^①,制度环境的优化进一步释放了民间投资活力。

(二)要素供给:民营经济高质量发展的市场环境优化

良好的营商环境能够促进不同市场主体公平地获取生产要素,实现生产要素市场化配置(中国城市营商环境评价研究课题组等,2021),促进民营经济高质量发展所需的要素自由流动。要素自由流动是建设全国统一大市场的前提(周文和李亚男,2024),要素配置效率高、扭曲程度小是高质量发展的重要体现(汪芳和石鑫,2022),而推动高质量发展的核心任务之一,是提高全要素生产率。良好的市场环境能够促使资本、劳动力、土地、信息技术等生产要素自由流动,民营企业获取要素的便利性增强、运营成本降低,有助于提升企业经营活力(张超和刘志彪,2014)和全要素生产率,进而缓解民营企业融资难、融资贵的问题。数据要素自由流动有助于民营企业打破“信息壁垒”,例如,全国中小微企业资金流信用信息共享平台^②和国家公共数据资源登记平台^③的上线运行,标志着我国数据要素市场化配置改革迈出重要一步。综上,顺畅的要素流动不仅激发了民营企业的发展潜力,也为其长期稳健成长奠定了坚实基础。

(三)服务供给:民营经济高质量发展的政务营商环境优化

政务环境是我国营商环境评价的重点(张三保等,2020),通过深化“放管服”改革、构建新型政商关系、降低企业制度性交易成本以及提升政府对营商环境治理的影响力(彭向刚和马冉,2018),可以为民营企业提供更好的政务服务。高效廉洁的政务环境能够体现政府为民营企业服务的意愿,其中,政务公开、电子政务水平(张三保等,2023)、政商关系(聂辉华等,2024)等均会影响民营经济发展水平。

首先,政务公开是政府管理服务社会的内在需要和重要方式(后向东,2023),政务公开通过优化区域营商环境促进民营企业绩效提升(程波辉和罗培锴,2024)。根据2023年《中国政

府透明度指数报告》，我国有 31 家省级政府（占比 100%）、97 家地级市政府（91.51%）公开了本地区执行的政府定价、政府指导价的经营服务性收费清单（莫纪宏和田禾，2024）。政务公开可以降低政企信息不对称、提高惠企政策透明度和可预期性，增加政府公信力。

其次，电子政务的持续推进有助于提升政府服务效能，打通政府间、地区间、政企间的数据壁垒，促进政府服务数据资源的流动（李燕等，2022）。《联合国电子政务调查报告 2024》显示，中国电子政务发展指数（EGDI）为 0.8718 分，全球排名从 2022 年（EGDI 为 0.8119 分）的第 43 位上升至第 35 位，是报告发布以来的最佳名次^①。我国电子政务水平不断提升，为民营经济发展提供了更加高效、透明的政府服务，进一步优化了民营企业的营商环境。

最后，良好的政商关系有利于民营企业熟悉经济政策走向和执行强度（于文超和梁平汉，2019），有助于民营企业进行战略变革，进而实现转型升级（罗进辉等，2024）。而企业税费负担是衡量政商关系的重要指标之一，降低企业税费负担能够为民营企业的可持续发展创造有利条件（柏若云，2022）。根据国家税务总局数据，2024 年我国支持制造业发展及科技创新的主要政策减税降费及退税共 2.63 万亿元，其中，民营经济纳税人享受 1.59 万亿元（占比超 60%），同时民营经济销售收入增速高出全国企业平均水平 0.5 个百分点^②。随着税收营商环境的进一步优化，民营企业的竞争优势逐步体现。此外，税务营商环境的优化对非国有企业全要素生产率的促进作用更突出，能够显著促进企业经营规模扩大和产业链扩张（储德银等，2024）。

（四）权益供给：民营经济高质量发展的法治营商环境优化

法治是最好的营商环境，能够规范政府和市场的边界，通过市场化手段，在法治框架内调整各类市场主体的利益关系^③。法治营商环境以法律的强制手段保障民营企业平等竞争的权益。法治营商环境主要通过提升司法服务水平（谢红星，2019）、加强产权保护（张三保等，2023）、完善社会信用体系建设，为民营经济高质量发展提供权益保障。

首先，司法保障在财产权保护、行政权力规制以及不正当竞争治理中发挥着关键作用。2024 年，最高人民检察院将监督纠正趋利性执法司法问题作为优化法治环境的重点工作，全国检察机关针对

破坏社会主义市场经济秩序犯罪案件发出书面纠正侦查活动违法通知 6500 余件次^④，为维护市场秩序、保护市场主体合法权益、优化营商环境提供了有力的司法保障。

其次，物权、债权、股权、知识产权等产权保护法律法规的完善，能为民营企业创新创业提供可预期的营商环境。例如，物权法为民营企业提供了明确的财产权利证明，便于企业将固定资产作为抵押物进行融资，有助于民营企业获取商业信用融资；合同法规范了市场交易中的合同签订、履行、变更和解除等行为，明确了当事人的权利和义务，有助于减少合同纠纷，提高交易效率；专利法、商标法等为民营企业的创新成果提供了法律保障，激励企业通过加大研发投入提高自主创新能力，推动产业升级和技术进步。

最后，社会信用体系建设有助于维护民营企业权益并保障市场秩序稳定。社会信用体系建设能够通过降低代理成本、缓解融资约束、减少信息不对称等方式，促进企业数字化转型（邱保印等，2023）和开展社会责任活动（曹雨阳等，2022），降低企业经营风险和破产风险（黄卓等，2023）。

（五）声誉供给：民营经济高质量发展的国际营商环境优化

企业声誉是企业重要的无形资产，有助于提升投资者对企业前景的评价（王霞等，2013）。国际化营商环境的优化，有助于提升民营企业的国际声誉。

首先，国际高标准经贸规则影响民营企业的声誉构建路径。国际营商环境建设要求进一步扩大制度型开放，发挥对外开放的推动作用，促使国内规则、规制、管理和标准主动对接国际高标准经贸规则（徐康宁，2024；郑欣等，2024），同时维护国家利益并积极争夺国际话语权。为了获得国际市场的认可，民营企业必须进行声誉投资。

其次，国际营商环境建设有助于提升我国企业的全球价值链前向参与度（张金灿等，2022），提升其国际产业链中的地位和声誉。例如，宁德时代通过为特斯拉、宝马等国际车企提供动力电池，不仅提升了技术水平，还借助合作伙伴的全球销售网络间接实现了品牌“曝光”，成为全球新能源电池领域的领军品牌。

最后，营造国际营商环境，是应对逆全球化、提升国际竞争力的重要举措，有助于提升我国政府的国际形象及企业的国际声誉。优化国际营商环境，

①数据来源：新华社。中国加速优化营商环境让企业乐享“数字红利”[EB/OL].(2024-12-26).<https://www.news.cn/20241226/f0cdf0b26b314a8f982e7ba286038f93/c.html>.

②数据来源：新华社。超 6 成惠及民营经济！税惠政策激发民营经济活力[EB/OL].(2025-02-26).<https://www.news.cn/20250226/033a6199df3441139c99f8576f7a6e0e/c.html>.

③资料来源：中国政府网。习近平主持召开中央全面依法治国委员会第二次会议并发表重要讲话[EB/OL].(2019-02-25).https://www.gov.cn/xinwen/2019-02/25/content_5368422.htm.

④数据来源：最高人民检察院官网。检察机关严惩犯罪平等保护各类市场主体 为资本市场健康稳定发展提供法治保障[EB/OL].(2025-03-13).https://www.spp.gov.cn//zdgz/202503/t20250313_690420.shtml.

有助于吸引更多人才、资金、技术等生产要素流入(高少丽,2020),发挥国内国际两个市场、两种资源的联动效应,推动民营企业在更高水平的对外开放中获得更多机遇,进而赢得国际声誉。2024年,我国民营企业进出口额为24.33万亿元,比上年增长8.8%,占全国进出口总额比重为55.5%^①,成为促进外贸增长的重要力量。

二、营商环境供给偏差:推动民营经济高质量发展的现实挑战

优化营商环境应当以市场主体需求为导向^②,从需求侧出发,优化营商环境的最终目标是满足民营经济高质量发展的需求。从理论层面来看,只有供给端和需求端充分对接转化,才能够完全实现民营经济高质量发展,但现实情况是营商环境的供给与民营企业的需求之间仍未完全匹配,存在供给偏差。其主要体现在下述方面:制度环境下的政策供给与企业需求错配、市场环境下的生产要素供给不均衡、政务环境下的公共服务供给效率不高、法治环境下的权益保障供给滞后以及国际营商环境下的企业声誉供给不足。

(一) 营商制度环境供给偏差:政策供给与企业需求错配

制度环境的优化虽释放了政策红利,但政策供给与民营企业实际需求仍存在显著错配。当政府政策供给与企业政策需求之间产生错配,便会形成政策供给偏差,政策供给偏差的存在不仅会抑制一些合理政策需求,还可能恶化政策问题、浪费政策资源、损害政府公信力(倪咸林,2016)。

1. 民营企业真正需求的政策得不到供给。由于政企沟通的“单向性”缺陷,优化营商环境政策制定多依赖政府内部决策,企业参与渠道有限。地方政府在制定营商环境优化政策时更多考虑的是中央与上级部门的条条框框和指标要求,政策出台“随意化”“同质化”,缺乏因地制宜的适应性调整措施。

2. 优化营商环境政策供给不当。一些地方虽然出台了支持民营经济发展的政策,但由于政策设计不够科学合理,或者在执行过程中存在偏差(如对中小企业的优惠政策设置较高的门槛),导致政策效果不佳,无法真正解决民营企业在经营发展中遇到的实际困难,如高融资成本、人才短缺等问题。

3. 政策供给对民营企业需求变化的适应性不够。一些地区政策呈现“头痛医头、脚痛医脚”特点,一些地区政策存在朝令夕改、“新官不理旧账”的现

象,政策供给呈现不确定性特征。政策不确定性是导致民营企业对政策预期低的重要原因。地方政策不确定性会增强民营企业通过非生产性活动构建和维系政商关系和企业间关系的动机,进而损害民营企业活力(于文超和梁平汉,2019),影响企业长期规划和投资决策。

整体来看,在优化营商环境制度进程中,政策供给呈现“供给主导”特征,民营企业因需求表达机制不完善面临挑战。

(二) 市场营商环境供给偏差:生产要素供给不均衡

营造市场营商环境关键是处理政府与市场的关系,让社会资源实现最优化配置,然而生产要素供给不均衡仍是制约民营经济高质量发展的主要因素。

1. 市场营商环境存在“空间差异”,生产要素供给在区域间分配不均衡。受经济基础、资源禀赋、地理区位等因素的影响,省会城市的营商环境通常优于辖内其他城市,东部、中部地区城市营商环境优于西部和东北地区(王小鲁等,2024),南方地区城市营商环境要明显优于北方城市(何地和林木西,2022)。因此,区域间社会资本流动、人力资源分布等生产要素配置仍存在较大偏差。例如,东部、中部地区仍然是社会资本的重要流入地,而西部、东北地区融资环境相对较差;而人力资源分布仍然集中于东部地区,东北地区企业人才则供应不足(李志军等,2019)。

2. 市场营商环境存在“行业差异”,生产要素在行业间分配不均衡。尽管国家不断推进市场化改革,但在一些行业和领域,特别是部分垄断行业,民营企业仍面临市场准入的隐性壁垒。有研究表明,在人民网“地方领导留言板”的民营企业诉求中,近七成是反映经营要素获取和市场准入与公平竞争的问题(卢圣华和汪晖,2024)。其中,非国有企业营商环境评分较低的行业多数是垄断程度较高、资源配置市场化程度较低的行业,比如电力、热力、燃气及水的生产和供应垄断程度仍然较高。

3. 市场营商环境存在“规模差异”,生产要素供给在企业间分配不均衡。不同企业面临的营商环境市场化程度不同,总体排序为:国有企业优于民营企业、大型企业优于中小型企业。民营企业特别是中小型企业要在要素可得性与要素成本上仍面临不平等地位。其中,小微企业的营商环境相对最差,其获得技术人员的难度更大、面临的融资约束和市场需求不振的问题更严重。

总体来看,生产要素的供给没有达到理想状

^①数据来源:新华社.授权发布|中华人民共和国2024年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL].(2025-03-01).<https://www.news.cn/20250301/93984320eff046c284c06df54528cd86/c.html>.

^②资料来源:中国政府网.优化营商环境条例(国令第722号)[EB/OL].(2019-10-23).https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2019-10/23/content_5443963.htm.

态,我国市场营商环境呈现“名义供给”,民营企业平等发展仍面临挑战。

(三) 政务营商环境供给偏差:公共服务供给效率不高

随着“放管服”改革的推进,我国政务环境不断优化,但现实中仍存在公共服务供给效率不高的问题。

1. 政务审批流程仍然复杂。一些地区政务服务存在流程繁琐、审批环节过多、办事效率低下等问题。一些地方政府职能部门在推进“放管服”改革过程中仍有提升空间,企业在办理项目审批、工商登记等业务时,可能面临跨部门协调难和时间成本较高的情况。

2. 基层政务服务意识不强。基层政务服务窗口作为政府服务的前沿阵地,其服务水平直接影响民营企业的办事体验。但一些地区存在基层政务人员对政策理解不深、业务不熟、服务态度不佳现象,导致企业咨询政策时得不到准确答复,申请办理业务时被要求反复补充材料,对政务服务的满意度较低。

3. 政务数据共享不畅。政务数据共享是实现高效服务的关键环节,但目前政府间、部门间一体化政务服务平台尚未完全打通,数据共享涉及“块与块”“条与条”“条与块”多层次协调,落实难度较大,信息孤岛、数据壁垒难以彻底消除。这使得企业在办理不同部门的业务时,需要重复提交相同的材料,增加了企业的办事成本和时间成本。

4. 网上政务服务能力不足。全国各地涉企业务基本已实现“线上能办”,但距离“线上好办”仍有一定差距。网上政务服务能力不足,主要表现在平台功能不完善、操作不便捷、响应不及时等方面。

总体来看,政务营商环境仍呈现“粗放供给”特征,公共服务质量不高阻碍民营经济健康发展。

(四) 法治营商环境供给偏差:权益保障供给滞后

法治化营商环境建设对于保障民营企业合法权益、平等竞争至关重要,但目前民营经济发展存在“政策丰富但法律稀少”的特点(邓建鹏和李毓瑜,2025),对于民营企业的法律保护仍以事后干预和救济为主,权益保障的供给相对滞后。

1. 新兴领域立法有待完善。以人工智能和数字经济等新兴产业为例,技术发展迅猛,新问题、新矛盾不断涌现,但相关法律法规却未能及时跟上,导致这些领域在一段时期内处于法律空白或法律规范不完善的状态,无法及时回应民营经济发展的新需求。

2. 依法行政落实不到位。在一些地方和领域执法机关存在执法不规范、落实不到位的问题,存在运动式执法、过度执法,甚至野蛮执法、暴力执法等现象。

3. 公益性法律服务平台缺失。现有的法律援助体系主要侧重于刑事案件和特殊群体,针对民营企业的公益法律服务相对较少,缺乏专门为民营企业在经营过程中可能遇到的法律问题提供咨询和解

决方案的平台。此外,法律服务中介机构发育度不高、律师服务收费混乱,使得中小微企业难以获得规范、可负担的法律服务。

总体来看,法治营商环境的权益保障供给多以“事后供给”为主,民营企业在经营过程中难以提前获得充分的法律风险提示和防范指导。

(五) 国际营商环境供给偏差:国际声誉供给不足

目前我国在营造国际营商环境方面仍缺乏成熟的治理体系和充足的政策工具,政府对民营企业国际声誉提升的支持作用有待增强。

1. “中国制造”品牌建设和推广能力有限。除沿海发达地区外,多数地方政府在民营企业品牌推广方面的资源投入有限,缺乏统一的品牌推广平台和渠道,无法为企业提供足够的品牌曝光机会。同时,政府对民营企业品牌建设的指导和培训不足,导致民营企业往往缺乏品牌建设的专业知识和经验,难以在国际市场上进行有效的品牌定位、传播和管理。

2. 涉外法律服务供给欠缺。国内法律服务机构和人员在涉外法律服务方面的经验与能力相对不足,难以为民营企业提供高质量的国际法律咨询、合同审查、合规指导等服务,这也是我国民营出口企业虽数量多、分布广,但国际化经验不足、抗风险能力较差(洪联英等,2022)的重要原因。此外,国内知识产权保护体系的国际认可度仍较低,民营企业的创新成果和技术专利在国际市场上难以得到有效保护,影响其国际声誉和竞争力。

3. 国际声誉评估与预警机制不健全。目前尚未建立针对民营企业的国际声誉评估体系和风险预警系统,导致民营企业在面对国际市场上的政治风险、经济风险、文化风险等时,往往处于被动地位,容易因信息盲区引发声誉风险。

总体来看,国际营商环境建设仍处于“有限供给”阶段,对于民营经济高质量发展的支持作用仍有待进一步加强。

三、营商环境供需平衡:推动民营经济高质量发展的路径转向

基于复杂系统观,优化营商环境单一要素并不足以推动高质量发展,不同城市可能存在不同的高质量发展之路(喻登科等,2022),单个营商环境要素并不构成提升民营企业创新活力的必要条件(李园园等,2022)。因此,需从“供需平衡”的视角出发,实现不同营商环境维度下促进民营经济高质量发展的路径转向。

(一) 营商制度环境优化:从“供给导向”转向“需求导向”

1. 政策制定要考虑多方诉求。避免“一刀切”的政策制定方式,针对不同行业、不同规模、不同发展阶段的企业,制定差异化的政策措施,提高政策的针对性。政府应因地制宜优化营商环境,针对欠发达地区,出台更为切实可行的政策法规优化城市营

商环境,支持有一定差序格局的多元均衡型高质量发展路径(杜运周等,2022)。

2.构建政策执行的常态化监督评估体系。推动营商环境优化举措在基层精准落地、高效实施。通过定期检查、第三方评估等方式,及时发现和纠正政策执行中的问题,确保政策执行不走样。通过定期评估政策的实施效果,及时发现政策执行偏差,进行必要的调整和优化,确保政策始终符合企业的发展需求。

3.建立常态化的政企沟通机制。定期开展企业需求调研,了解民营企业在生产经营过程中遇到的实际问题和需求。通过问卷调查、座谈会、走访企业等方式,收集企业的意见和建议,为政策制定提供依据。

(二) 市场营商环境优化:从“形式供给”转向“实质供给”

优化市场环境的关键在于实现从“形式供给”到“实质供给”的转变,确保民营企业能够平等地获取生产要素。

1.优化区域资源配置,缩小“空间差异”。制定中西部和东北地区专项要素供给计划,通过税收优惠、用地保障、财政补贴、转移支付等政策,引导社会资本向欠发达地区流动。利用城市区位优势积极引进外资,盘活市场主体活力。例如,北方地区城市可加强与共建“一带一路”国家的合作,东北地区城市可加强与俄罗斯、朝鲜等接壤国家的合作。鼓励区域间政府建立“要素共享联盟”,引导东部地区向中西部输出技术、管理经验和人才,通过跨区域产业链合作实现资源互补。实施“人才回流计划”,通过住房补贴、子女教育保障等政策,吸引外出人才返乡创业,缓解东北地区等人才短缺问题。

2.打破行业壁垒,消除“行业差异”。全面清理各行业市场准入隐性门槛,制定并公开透明的负面清单,明确民营企业在电力、燃气、电信等垄断行业的参与路径。例如,在电网、油气管网等领域推行特许经营招标制度,允许民营企业公平参与。推动金融机构加大对民营企业的信贷支持,发展供应链金融、绿色金融等创新工具,缓解民营企业融资难问题。鼓励行业协会制定自律规范,引导国有企业与民营企业在技术研发、市场拓展等方面开展合作,破除行业内部的“玻璃门”“旋转门”。

3.扶持中小企业,减少“规模差异”。设立中小企业专项扶持基金,提供低息贷款、贴息补贴和融资担保,缓解其融资约束。建立中小企业人才服务平台,联合高校、职业院校定向培养技术工人,提供免费技能培训,解决其技术人才短缺问题。鼓励大型企业通过供应链协同、技术共享等方式带动中小企业发展,例如,在汽车、电子等行业建立“龙头企业+配套中小企业”的产业集群。

(三) 政务营商环境优化:从“粗放供给”转向“精准供给”

优化政务营商环境关键在于推动公共服务从“粗放供给”转向“精准供给”。

1.推进政务流程再造,实现审批服务“精准提速”。全面梳理涉企审批事项,建立全国统一的标准化流程清单,明确每个环节的办理时限、材料要求 and 责任主体,消除模糊条款和冗余环节。推广“告知承诺制”和“容缺受理”模式,对低风险事项实行“先批后审”,降低企业制度性交易成本。持续推进工商登记、项目备案等领域的“一表申请、一窗通办”试点工作。

2.强化基层服务能力,塑造“亲商便民”的政务环境。建立政务服务“好差评”制度,将企业评价结果与基层人员绩效挂钩,对服务态度差、效率低的人员实行问责。推行“首席服务员”制度,为民营企业配备专属政务顾问,提供从政策咨询到业务办理的全流程指导。

3.破除数据壁垒,构建“一网通办”的智慧政务体系。制定政务数据共享负面清单,明确各部门数据开放责任,建立国家级和省级数据中台,实现跨区域、跨系统的数据互通。例如,整合企业工商、税务、社保等数据,形成“企业数字画像”,为精准服务提供支撑。加大电子证照和电子印章的推广应用,实现企业材料“一次提交、全网通用”,减少重复填报和纸质材料提交。

(四) 法治营商环境优化:从“事后供给”转向“事前供给”

优化法治营商环境促进民营经济高质量发展,应从“被动救济”转向“主动防范”。

1.构建前瞻性立法体系。制定《营商环境优化法》,系统整合分散在各部门的政策措施,形成法治营商环境的顶层设计,为民营企业提供稳定的制度预期。针对数字经济、人工智能、新能源等新兴产业,建立“立法沙盒”机制,在风险可控范围内允许地方先行先试,及时总结经验并上升为法律。

2.创新预防性执法模式,规范政府权力运行边界。运用大数据技术建立企业法律风险监测平台,通过分析企业经营数据(如税务、合同纠纷等),对潜在违法行为自动预警。将政府履约情况纳入绩效考核,对随意变更政策、拖欠民营企业账款等行为进行问责。设立民营企业权益救济专项通道,对政府失信行为,企业可通过行政复议、诉讼等途径快速维权,并探索建立政府失信赔偿制度。整合纪检监察、司法机关和社会监督力量,建立常态化执法检查机制,曝光典型违法执法案例。

3.完善司法服务体系。在法院设立民营经济案件专门合议庭,优先审理涉及民营企业的合同纠纷、知识产权保护等案件,提高审判效率。推广“诉

前调解+司法确认”机制,引导民营企业通过非诉讼方式解决纠纷,降低维权成本。探索建立企业法律风险“白名单”制度,对合规经营的企业减少执法检查频次,对高风险企业加强指导,减少因使用不恰当罪名给企业增加非必要的刑事负担(刘宪权,2020)。

4.建设公益性民营企业法律服务平台。依托司法行政机关、高校和律师协会,设立全国性“民营企业法律帮扶中心”,提供免费法律咨询、合同审查、法律培训等服务。鼓励律师事务所设立民营企业法律服务部门,开发标准化法律服务产品,如合规审查套餐等,降低中小微企业服务成本。

(五)国际营商环境优化:从“有限供给”转向“全面供给”

优化国际营商环境,政府应构建覆盖品牌建设、法律服务、风险防控等领域的全方位支持体系。

1.构建全球品牌推广体系,提升“中国制造”国际影响力。鼓励民营企业参与国际展会,对品牌营销活动提供资金补贴和税收优惠。建立全国性品牌推广数字化平台,整合企业品牌资源,通过多语种网站、多平台社交媒体等向全球市场精准推送。宣传推广“出海示范企业”模式,选取华为、海尔等具有国际声誉的企业作为标杆,分享品牌建设经验,形成可复制的方法论。加强与国际行业组织合作,通过联合举办论坛、发布行业报告等方式,提升“中国制造”在全球产业链中的话语权。

2.完善涉外法律服务体系,筑牢民营企业国际化合规屏障。设立“涉外法律人才培养基地”,依托高校和律所培养精通国际商法、知识产权保护的复合型人才。推动国内知识产权保护标准与国际接轨,完善跨境知识产权纠纷解决机制。整合全球主要国家的法律、政策、合规要求等信息,建设“民营企业国际化法律知识库”,为企业提供实时查询和智能咨询服务。

3.构建国际声誉风险防控体系,增强企业全球竞争力。利用大数据技术监测全球舆情、政策变化和市场动态,建立“国际风险预警平台”,及时向企业推送政治风险、法律风险、文化风险等提示。鼓励企业嵌入东道国社会网络中,获得当地政府及民众的普遍认可,通过提高企业声誉进而获得情感支持,以规避东道国经济风险(杨玲丽,2021)。

参考文献:

- [1]程波辉,王书丽.新质生产力赋能民营经济高质量发展:逻辑机理、实践探索与实现路径[J].价格理论与实践,2024(10):21-26.
- [2]刘刚,梁皓.外部性视角下营商环境的优化——基于企业需求导向的研究[J].中国行政管理,2019(11):52-59.
- [3]张三保,康璧成,张志学.中国省份营商环境评价:指标体系与量化分析[J].经济管理,2020(4):5-19.
- [4]张国勇,姜成武.基于制度嵌入性的营商环境优化研究——以辽宁省为例[J].东北大学学报(社会科学版),2018(3):277-283.
- [5]魏下海,董志强,张永琼.营商环境为何如此重要?——来自民营企业“内治外援”的经验证据[J].经济科学,2015(2):105-116.
- [6]马忠新.营商环境与民营经济发展——基于营商环境“基因”的历史考察与实证[J].南方经济,2021(2):106-122.

- [7]中国城市营商环境评价课题组,李志军,张世国,等.中国城市营商环境评价的理论逻辑、比较分析及对策建议[J].管理世界,2021(5):98-112.
- [8]周文,李亚男.建设全国统一大市场:从分割到高质量发展[J].马克思主义与现实,2024(2):92-100.
- [9]汪芳,石鑫.中国制造业高质量发展水平的测度及影响因素研究[J].中国软科学,2022(2):22-31.
- [10]张超,刘志彪.市场机制倒逼产业结构调整的经济分析[J].社会科学,2014(2):47-55.
- [11]彭向刚,马冉.政务营商环境优化及其评价指标体系构建[J].学术研究,2018(11):55-61.
- [12]聂辉华,韩冬临,马亮,张楠迪扬.中国城市政商关系评价报告·2023[R].中国人民大学企业与组织研究中心报告,2024.
- [13]后向东.新时代政务公开:理念革新与体系重构[J].中国行政管理,2023(2):22-28.
- [14]程波辉,罗培楷.政府数据开放能提升民营企业绩效吗——基于多时点双重差分法的验证[J].吉林大学社会科学学报,2024(4):189-203.
- [15]莫纪宏,田禾.中国法治发展报告·2024[M].北京:社会科学文献出版社,2024.
- [16]李燕,高慧,朱春奎.电子政务发展优化营商环境的机制研究——基于不同收入水平国家的比较分析[J].中南大学学报(社会科学版),2022(2):59-71.
- [17]于文超,梁平汉.不确定性、营商环境与民营企业经营活力[J].中国工业经济,2019(11):136-154.
- [18]罗进辉,巫奕龙,郑丽群.亲清政商关系能否助力民营企业的战略转型? [J].外国经济与管理,2024(1):3-17.
- [19]柏若云.民营企业融资障碍与解决途径探讨[J].经营管理者,2022(5):59-61.
- [20]储德银,程扬帆.税收营商环境优化与企业全要素生产率——来自税务系统“放管服”改革的经验证据[J].南开经济研究,2024(4):45-65.
- [21]谢红星.营商环境评价的中国思路与体系——基于法治化视角[J].湖北社会科学,2019(3):138-147.
- [22]张三保,赵可心,张志学.中国省份营商环境:量化评估与横向比较[J].珞珈管理评论,2023(1):32-52.
- [23]邱保印,余梦,左静静.社会信用体系建设能否促进企业数字化转型?——基于社会信用体系改革试点的准自然实验[J].上海财经大学学报,2023(5):92-106.
- [24]曹雨阳,孔东民,陶云清.中国社会信用体系改革试点效果评估——基于企业社会责任的视角[J].财经研究,2022(2):93-108.
- [25]黄卓,陶云清,王帅.信用环境改善降低了企业违规吗?——来自“中国社会信用体系建设”的证据[J].金融研究,2023(5):96-114.
- [26]王霞,徐晓东,王宸.公共压力、社会声誉、内部治理与企业环境信息披露——来自中国制造业上市公司的证据[J].南开管理评论,2013(2):82-91.
- [27]徐康宁.高水平开放促进深层次改革的内在逻辑与现实路径[J].南京社会科学,2024(12):22-31.
- [28]郑欣,徐政,丁守海.高水平对外开放体制机制的核心要义、价值旨归与未来进路[J].经济学家,2024(12):45-54.
- [29]张金灿,邓云杰,张俊涛.跨境电商、营商环境与外贸高质量发展[J].价格理论与实践,2022(7):156-159.
- [30]高少丽.公平竞争视域下优化营商环境研究[J].价格理论与实践,2020(5):37-40.
- [31]倪成林.论客观政策供给偏差及其消解——政府决策能力现代化的视角[J].行政论坛,2016(4):73-77.
- [32]王小鲁,樊纲,李爱莉.中国分省营商环境指数·2023年报告[M].北京:社会科学文献出版社,2024.
- [33]何地,林木西.数字经济、营商环境与产业结构升级[J].经济体制改革,2021(5):99-105.
- [34]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(2):30-42.
- [35]卢圣华,汪晖.中国式现代化进程中的民营企业诉求:基于“地方领导留言板”和大语言模型的实证分析[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2024(9):84-97.
- [36]邓建鹏,李毓瑜.民营经济新质生产力发展的法治保障路径[J].求是学刊,2025(1):100-110.
- [37]洪联英,张玉珍,吴雨奇,等.全球政策不确定性、组织控制与民营企业海外投资安全[J].世界经济研究,2022(9):62-77.
- [38]喻登科,祝可,夏诗琦,等.城市营商环境对制造业企业高质量发展的影响研究[J].创新科技,2025,25(1):64-79.
- [39]李国园,梁雨辰,刘建华.基于营商环境视角的民营企业创新活力组态路径研究[J].中国科技论坛,2022(10):95-103.
- [40]杜运周,刘秋辰,陈凯薇,肖仁桥,李姗姗.营商环境生态、全要素生产率与城市高质量发展的多元模式——基于复杂系统观的组态分析[J].管理世界,2022(09):127-145.
- [41]刘宪权.涉民营企业犯罪案件的刑法适用[J].法学杂志,2020(3):30-39.
- [42]杨玲丽.社会嵌入、企业声誉与海外投资经济风险治理——基于中国企业对“一带一路”沿线国家投资的研究[J].重庆大学学报(社会科学版),2021(2):8-22.

(作者单位:对外经济贸易大学政府管理学院)