



## 综合执法领域营商环境问题研讨会

**编者按：**为助力深圳优化营商环境，6月30日，由深圳市马洪经济研究发展基金会主办的智库百人会综合执法领域营商环境问题研讨会，在深圳银湖 CDI 大厦召开。研讨会设置了：1. 从自身利益角度探讨营商环境所涉的具体内容及表现形式；2. 结合自身经历交流深圳市相关政府部门在以上方面的实践应对及制度管理上的不足之处；3. 针对当前存在的具体问题提出切实的改进建议或解决方案，三个议题进行现场讨论。

会上，与会嘉宾就行政执法对优化营商环境的影响、后全球化时代营商环境再造策略、营商环境的人文体验的意义等问题发表主旨演讲，并讨论如何切实推进深圳营商环境改善、为营商环境痛点把脉，献计献策。智库百人会副总召集人、深圳市博亚文化研究基金会理事长段建仁主持了此次会议。深圳市人大代表代表杨勤、深圳大学管理学院教授马敬仁、北京大学深圳研究生院人文院执行院长于长江、马洪基金会秘书长刘炜、秘书长助理张媛媛等六十位智者通过线上及线下方式出席了此次研讨会。

现将综合执法领域营商环境问题研讨会主要嘉宾发言内容进行整理汇编，以飨读者；本刊文章观点仅代表作者个人观点，不代表马洪基金会立场。

## □主讲嘉宾

北京大学深圳研究生院人文院执行院长 于长江——

### 关于营商环境的几点思考

谈几点思考。关于营商环境，一个层面是大形势，大方向，这些对基层人员的具体做法影响很大，影响人们的行事规则；另一个层面是我们要落实一些具体的法律法规。刚才杨勤代表谈到的基层执法人员的各种做法，反映的是背后他们的心态，关键是他们以什么样的心态去做这件事——不管你怎么规定，每个执法者在具体语境里都有一定可以拿捏的、衡量的、裁定的空间，这种空间在具体操作层面还是蛮重要的。

也因此我一直觉得政府关于营商的规定，尤其是面对企业的规定，用现在的“条文法”不如用英美式的“案例法”（也叫“判例法”）好。案例法特别适合解决探索创新性的综合性的问题——一个问题牵扯方方面面，都指向一个点，比较切中要害——而条文法太分散，在执行中有太多随机空间。如果我们有关企业的法规是按照案例法方式来建构规则，可能就容易很多。

关于深圳的营商环境，牵扯到很多方面。总的来说，“企业”是由企业家和打工者构成。虽然人们经常把他们分成“劳”和“资”两边，但其实这种分法不一定反映关键因素，“劳资”这两方面常常是一体的，利益一致的，并不总是对立，他们都是纳税人阶层，都是营商环境的承受者，共同构成企业主体。

先谈一下营商环境的意义，然后用四个字来概括我想谈的要点。

首先是意义。在深圳谈营商环境的“意义”，本该是不言而喻的，深圳的发展就是靠市场经济，靠市场化改革。所谓的“营商环境”，是针对民营企业而言的，是指以市场经济为运行原则的企业的“环境”，而那些

不以市场原则运行的企业，不在讨论之列。

具体到所谓“企业”，首先是指企业家，同时也包括企业中的各类人，包括打工者，我们注意力要落到“人”身上，要解决“人”面临的问题。

现在关于营商环境出现的很多状况，包括一些看似具体法律法规的问题，我个人认为有一个大的原因，就是现在社会上对于“市场经济”又出现了越来越多的争议，“市场化”的大方向发生了动摇，造成了某些部门对企业重视程度下降，总体上不再是最优先关注议题，不像改革早期“招商引资”时候的心态。比如在80年代，南方某个解放军出身的县委书记，为了迎接一个台商来，带着县机关的人出来扫大街整理市容，而那个台商，恰恰是他当初打仗时战场上的对手！那个时候招商引资是最关键要务，所谓“决定性一招”，有这个大方向，政府工作在每一个细节上都要往这个方向努力，对企业家，特别是外资和港澳台企业家，都要很用心的去对待。

而现在这个大方向出现了很多争议，包括思想界、理论界、学术界，都缺少共识。比如前不久我看到某专业学生的毕业论文，一半都是批评“资本”、批评“压榨劳动”的议题，包括研究电商平台如何压榨快递员和外卖骑手，如何用数字技术和算法去榨取打工者到最后一秒两秒钟的劳动时间等等，理论上则大量运用从古典马列到现在各种西马、新马的思想，都是从总体上“反资本”的角度理解市场中这些现象……对“资本”的否定和批判似乎成为这些学生的认知基础。

然而，这些被批的“资本”概念实质指的是什么？中国有真正的“资本”么？我们是公有制为主体的社会主义国家，按理说并不存在马列经典意义的“资本”。我经常提醒学生，不能这么不分社会背景地直接使用这些批判理论来解释中国现象，某些论文中所谓“资本”存在的问题，指的往往是我国“市场经济”领域中的一些问题，但它们与西方资本主义社会中的“资本剥削劳动”还是有区别的，同样，在群体界定中，也

不宜简单把我国市场经济下的“打工者”直接不加限定地套上经典马列或新马、西马中“工人阶级”的概念——这种无视社会性质和背景简单挪用概念，对中国社会的发展是不利的。

不管怎样，现在这些越来越强的“反资本”思潮，在道德和舆论方面俨然已经压过了支持市场经济的主流经济学理论，对民营企业的发展会造成影响——不同层次表现不同——在基层，执法人员对待企业的态度，是会受这些大舆论环境暗示的。尽管一线执法人员不会看什么论文或理论文章，但他们凭直觉，凭社会感知常识，就能感觉到现在你们这些企业家气势不行了，到处都是关于你们的负面消息，说明你们不硬气了，别看我只是一个基层执法人，但可以管你……基层的各种现象，背后是有某些背景因素的。

说到营商环境的意义，特别要认清一个问题，那就是企业和市场的发展，绝不仅仅是一个经济议题，它更重要的是关乎整个社会的兴衰。现在有些人似乎把维稳跟发展经济、尊重企业对立起来了，觉得企业走了也没啥，正好没有了劳资冲突之类的矛盾，就稳定了……这种认知是很大的误区。社会主流一定要明白什么是真正的“稳定”，至少要知道，市场化社会才是至今人类所知的最持久稳定的社会形态。具体而言，社会成员都各自赚钱，这样的社会是最稳定的。对比而言，都不赚钱肯定不稳定，有组织地集体去赚钱，不如各自分头赚钱稳定。市场的一个好处，就是让大家“各自分头赚钱”。

刚才说的个别工人“碰瓷”现象，跟什么有关？我认为都跟他们对未来的预期有关。假如他觉得我好好打工可以有机会正向地可持续地改善生活——就像九几年、零几年打工者的那种心态——就不会选择这种一锤子买卖的冒险“碰瓷”方式。企业也是一样，问题不在于某一单生意赚不赚赔不赔，而是在于未来预期。现在问题是有些企业家对未来的预期不确定了，有点急了，觉得今天不捞一把明天可能啥都没了。当人们觉得不能通过自己的努力逐步改善状况，就是没有方向感了。极个别

打工人可能会觉得反正什么都不稳定，什么都没有，干嘛不赶紧找个方式敲你一把？

民营企业是自发自自主生长的，体现最广泛人口的自主性，它保持繁荣，就表明社会上人人都有可能不偷不抢、凭自己努力打拼，也会有出头天……这样民众就有方向感，觉得靠自己努力，可以改变自己的状况。

过去政府制订各种法规或政策的时候，更多是站在一个鸟瞰的角度、俯视的角度，现在更要多关注从企业的角度看。

后边我用四个字概括企业的感受。

“怕”：在企业的感受中，有一个字很重要，就是“怕”，现在企业家或打工者，往往处于提心吊胆、担惊受怕的状态，到底怕什么？其实不一定要从宏观角度去理解，可以从具体角度理解这个“怕”。如果一个企业，在纯属市场经营中出了问题，自己判断失误之类的，在市场中打拼的企业家都知道做就会有风险，是会理性分析的，并不怨天尤人。市场之外的因素造成问题，一是天灾，一是人祸。天灾部分，一个正常的企业家不会归咎于政府或他人的，问题的关键在“人祸”部分，人祸又分两类：一类是坏人坏事，谁都知道社会上总是什么人都有，有坏人来砸我场子，那是坏人的事，冤有头债有主，好办；另一类是可以归政府管的，这才是我们讨论的议题。最关键的是，要理清在市场、天灾、人祸等各种因素中，政府该管的是哪部分，如何管好。其他部分也重要，但要说清楚归不归政府管——如果政府真不想管、不爱管或者不能管，也要明确界定——从深圳40年发展经验看，政府真不管的，民间也会想出各自的办法搞定。

关键是确定性，政府不能又管又不管，不能一会儿要管，一会儿不管，就很麻烦，“怕”的就是这种不确定性。

“信”是另一个难题。现在企业、执法者和打工者的各种冲突，很多就是因为丧失信任，企业不相信执法者，打工者不相信老板，公众不

相信企业家有善意，好像都是不择手段捞一把就走的心态。没有了“信”，就什么都没用，规则制定了也没作用。

当然，深入一步说，人与人不信任，也不能一概而论说都是坏事，要看具体是什么原因。传统乡土社会有“信”，但那是建立在传统熟人人情关系基础上，这也未必就好，现代化转型就是要改变这种状况。深圳早期移民社会特点就是彼此不信任，而在这种情形下，如果引导得当，恰恰是建立现代制度和法律的好契机——正因为互相不信任，就要建立新规则——如果一直互相不信任，谁都没法活下去，人们必须在“不信”的基础上形成一个规则，建立契约式的规范，这正是建立现代法治社会的重要基础和机遇。

制定平等互利的规则，有一点很重要，就是要各方互相都能抓住把柄，比如企业和员工，互相要给对方一个把柄，让对方抓着，才能重新建立信任。像古代春秋战国时期，各国君主之间，是互相派自己的儿子到对方做人质，有意放给别人一个制约自己的手段，谁也别追求绝对彻底的安全。你不能单方面把权利都抓在自己一边，别人啥也没有，那就很难信任。如果员工对老板一点办法都没有，老板可以为所欲为，员工不可能信任你。反之亦然，如果这个老板完全没有自保能力，一有事，整个社会都一边倒支持员工，老板毫无安全感，对员工也不能信任。这跟执法也有关系，一个好的规则是应该互相之间都有一些制约。

第三个字是“特”，深圳是“特区”，所有的招商引资都强调“特殊优惠”、“特殊政策”，其实这个“特”里就可能隐含着一些破坏市场公平原则的成分，这是个问题。我建议再搞“优惠”，应该变成一种公开的比较选择，我给你什么优惠，同时你要付出什么代价，都说明白，大家都摊到桌面上说，不搞潜规则。现在有些“优惠”这方面不明朗，我给你一些优惠，同时你必须做一一些什么事情，不明确，就造成很多企业家的纠结——为了得到某个优惠，要做这个做那个，很复杂，到底值不值？——这在新一轮发展中要特别理清，因为现在不是过去那种粗放式“招

商引资”时代了，各种特殊待遇要有一个转化，从“特事特办”变成普适规则的一部分——你要想享有什么优惠就要付出相应代价，不享受就不付出代价——大家在一个新的、平等的基础上，做一个理性选择，而不是简单用各种方式把企业忽悠来再说。

这也有助于解决长期以来劳资矛盾中打工者总是要找政府要说法的问题。因为打工者觉得是政府用各种优惠把企业引来的，所以你们是一伙的——因此劳资之间的矛盾往往变成官民之间的问题——后来可能为了纠偏，又通过了《劳动法》，好像倾向于支持劳方，这个转变中，就出现了一些认识的混乱，很多人不认同……所以在营商环境研究中，企业特殊化待遇这一议题应该做专门的研究。

还有一个字，就是“变”。我们在宣传一些政策时，为了给民众一个“定心丸”，经常强调“30年不变”、“50年不变”、“100年不动摇”，等等，可见“变”与“不变”是营商环境一个非常重要的变量。我刚才说，就算有一些不尽合理的规则，只要稳定，大家也可以通过各种方式调整自己，找到适合这些“不合理”的方式，总有办法应付；但是如果你变来变去很不确定，就会让人们无所适从不知所措。

营商环境有一点很重要，就是如果“人”变了，规则变不变？如果我们现在制订一些优化环境的新规则，有一个原则要明确，那就是如果决策者变了，执行人变了，这些规则还不会变——这种原则要作为一个重点来强调——这既是对企业家和打工者的一个承诺，同时也是对具体执行者的制约，这个“变”和“不变”，应该作为规定条文中的一部分，说明才好。

也有一种情况，是各种事情都变了，比如项目变了，产品变了，大形势也变了，很多规则确实需要变，但对此，规则中应该有一条，就是说明假如真要变，能变到什么程度？变的幅度和极限在哪儿？要让人家知道将来真变了，会往哪里变，这方面也应该成为规则的一部分，这样

才能够优化、健全和完善相关法律和执法方式。

营商环境，不是一个“说”的事，关键是怎么“做”，是“行为”、“行动”，如果不真作为，怎么“说”都没用。

总的来说，大形势还是非常重要的，大环境要有助于每个人——包括企业家，也包括打工者——建立一种方向感，不然到了具体执行就非常麻烦。

一个地方的“营商环境”可以说是社会发展最重要的因素，别的指标替代不了它，它决定市场条件下民营企业的动向——有没有信心，敢不敢投资，敢不敢做下去——通过它可以判断一个地方发展的前景。营商环境可能还没法纳入到一般统计中，但是真正“内行看门道”的人肯定是看这方面。一个地方，如果企业家、企业员工都没有信心，肯定是很难持续繁荣的。

深圳市、福田区两级人大代表 杨勤——

## 综合执法领域营商环境案例分析

营商环境涉及到方方面面，这个话题挺大的，也讲了很久，现在我们动不动把这个作为深圳的优势来讲，客观的讲，是深圳的一个优势，前40年是深圳的重要财富之一，但是今天再来说就未必，去年是我们深圳建市改革开放的40年，今年是什么年？到底是41年还是第二个40年的第一年，如果是41年就不会有改变，甚至走下坡路；

如果第二个40年的第一年我们将以什么样的面貌来迎接后面，下一个40年怎么做？营商环境现在我们动不动就提出来，营商环境特别好都来深圳，可是现在的客观事实是什么？许许多多无形打我们的脸，很多



企业搬走了，大家看的最直接的是许多企业倒闭了、许多房子空下来了，这是不争的事实。

我们说全国减税降费，中央财政和税务讲我们少收了5000亿，我问了很多中小企业，你们谁享受到了，大多数人跟我讲没有，我就奇怪了，税务局局长亲口跟我说绝对是降低了，谁享受到了？

有一件事，过去银行向我们要票的时候叫增值税普通发票就行了，现在叫增值税专用发票，起码这是我说的原因之一，大的单位享受到了，他抵扣了，过去都不能抵扣，向经济的头部企业靠拢。

那我们就要想一想，到底营商环境出现什么问题？疫情之后大多数企业都说日子不好过，我们怎么不好过法？就涉及到营商环境。其中我们前段时间在网信发布会的时候就讲到了，营商环境，尤其是行政执法中对我们造成的影响，今天借这个机会我们就进行一次研讨。

我先把情况给大家介绍一下，特区40年来我个人概括了一下，应该是在这几个方面：

第一，法治建设。我们是全国最好的，没有之一。

第二，有一只勤政务实的公务员队伍，也没有之一。

第三，我们坚持了市场经济原则，能用市场经济原则的都不用行政手段；

第四，企业家精神，大家没白没黑，拼命的努力工作，甚至填坑埋雷，一批批倒下，又一

批批站起来，这就是企业家精神。

第五，家园意识，我们不管从哪儿来到深圳，大家都对深圳充满了特殊的爱，今天各位来到这里也是一样，把这里当作自己的家。

这五个方面奠定了深圳的辉煌，客观的讲，我们马洪基金会里面有

不少都是政府官员，走过40年历程，不是说我们管的好，应该在全国树立一个典范，哪一点是说深圳是管出来的，市场是靠管出来的吗？深圳市政府当时叫有所为有所不为，无为而治，不管才形成了深圳，不是说乱管，什么都管。

但是今天这个问题显现出来了，未来40年就是要有科学家精神渗透在各个方面，科学家精神也是实事求是的精神，我们到底是放水养鱼还是杀鸡取蛋，到了这样一个节点上。

第二方面，我们在执法方面存在的问题，机械执法和选择性执法，这里面派生了大量的不作为和乱作为。

举个例子，有这么一个企业，这是一个精加工企业，插他的空气储物罐，我们的汽车轮胎也是空气容器的一组，0.3T，很小，而这个时间不到10年，10年有效期这才第7年，去查了，说你这不行，没有检查证，他说不需要检查，连续检查了好几年，都跟我们说不需要检查，今年又不是第一年，他们不专业，不懂，这是监察局来查的，检查之后人家懵了，一会儿说检查，一会儿说不要，到底要不要。

人家向我反映情况，我向市场监督管理局特种设备管理处反映，这个到底要不要检查？告诉我这个已经放开了，不需要，我就跟他们讲，不需要。然后他们说不需要，我们需要，这是坪山发生的事，我们向市场监督管理局坪山管理局问了，他们说需要，我说到底是深圳市解释为准还是坪山区为准，科长说了算还是市长说了算？这个事情给我纠了半个月，最后说尽管这个瓶不需要，我最后要通过人大出文件，市场监督管理局说没问题，我们正式正面答复，肯定是不需要的。

后来有一天我约谈了应急局局长，他们坪山都来了，我说到底需要还是不需要？你再敢说不需要，今天正式会议你跟我讲到底需不需要，你执行什么标准？他说是国家市场监管总局的规范标准，我说不是讲了执行的是一个标准吗？不是应急发出来的吗？是这个标准吧？他说罐虽

然不要，但是里面的阀是需要检测的，一个单独的阀你需要检测，但是这是附属物，如果这样检测飞机上、汽车上多少阀，是不是都要检测？有这么解释的吗？我把他们弄了一顿。胡说，你要知道深圳市这样的容器有多少？不少于400万，你能检查的过来吗？监管的过来吗？就因为这个要开罚，我说只要你敢开罚，我也给你开罚掉，你试试看。

随之而来他进行全面性检查，以什么为名？我要给你做一个通体的安全检测，叫体检，听明白了，进一步找事，找出一个什么事来？这是低压配电管，低压配电线槽，这个管按照规范必须远离到400mm以外，这是一个神操作，我也查了这个规范，这个规范怎么讲的？其他管线应距离这个管线在400mm以上，那我要问，如果你要按照这个严格执行，深圳市所有的大楼，包括我们这个大楼，坪山的所有大楼统统不合格，没有一个合格的，因为你在走廊上没有那么空间，不可能有这个空间，上面有消防管、各种管，这个管是什么？就是空气，我到现场看了，压力容器过来的空气，空气会爆炸吗？就按这样来执行。

我们再往前看一看，就这么一个管，这个管对它有影响吗？屁影响都没有，这不叫机械执法，我说你们这个大楼都不合格就去检查别人合格，你怎么敢用呢？把你的天花板拆开看看，我都清楚你的管线，量一量你够不够400。

这里面都是铁疙瘩，哪里会爆炸、会失火，既不是氢气也不是有害气体，更不是可燃气体，都是空气，非要400以上，这不是机械执法是什么？这个楼上我在周围转了一大圈，还有啥事？他说这堵墙不合格，我没搞明白为啥不合格，反正他就一张嘴说不合格，必须一个个封起来，我说专项封起来还不合格，什么叫合格？张口胡说。这种精加工厂有啥危险的东西呢？那我就看看这些不合格，其他的工厂合格不合格，转了一圈，这是他旁边楼上的公司，这么多东西堆到这个楼道里面你都不检查，那我认为你是选择性执法，你想执就执，不想执就当没看见，这个楼道里堆的都是可燃物质，你怎么不去管呢？而且这上面必须全封起来，

你为什么还不封呢？消防规范都是这样的，你为什么视而不见呢？

全都是可燃物质，楼道都是，你为什么不管？楼道是不是可燃物质，我说无可燃物质你就死盯着，有这么多可燃物质你不管，哪个不是可燃物质？我看了一圈也没有消防措施，都没有，你怎么不管呢？这些不是可燃吗？都是家具厂。我继续看了，这个地方搭这么多桥，都是违反消防规定的，底下堵塞了消防通道，楼道之间为什么这么宽，消防通道你咋都不管呢？楼上面加了一个桥你咋不管呢？

这个地方墙漏一个缝，火烧出来了你咋不管呢？明明白白的，下面装了一个防火门，上面不封起来，这里面放的都是可燃物质，你咋不管呢？楼道堆了一堆都是可燃物质，架子上的咋不管呢？我整个院子挨个儿跑了一遍，按理讲消防通道是不能堆这些东西的，也没人管。这里面的展厅也是可燃物质，这是不是可燃物质？（PPT 图片）东一个西一个的，我都给它拍了一圈，塑料是不是可燃物质？楼梯口搭建成这样子，这都不允许搭成样子的，里面堆的全是可燃物质。

这些大家也看见了，典型的选择性执法，这就叫乱作为，想怎么干就怎么干，但是被执法的人只有挨刀的份，没有说话的权利，这是我们讲的执法，很明白的，这都是现实案例。

下面我们讲讲另外几个方面，涉及到《劳动合同法》的，刚才讲的叫行政执法，消防、安监、生态环保，这个叫《劳动合同法》，《劳动合同法》从2008年出来之后出现了一系列的问题，不管文字中还是民间都得到了信息，看似保护弱者，反而损害了弱者的利益，保护劳动者，但是使相当一批劳动者本来是我们形象中的好人、安分守己的人，但是却不安分了，为了利益做出很多事情，现在就搞乱了。

案例一：有一个企业，有一个怀孕女工调了岗之后她不去，擅自离岗，企业不服从分配，被迫辞退，辞退了之后这个女的就把她告了，告人家还赢了，这个企业说如果长此以往都是这样的，可以不服从分配，

不服从单位的管理，她原来是出纳，因为她怀孕了，轻松一点，出纳工作她要外面跑，跑不了，给她调到仓库当管理员，不肯，突然间不打招呼就不来了，不来以后，你不来上班了就算旷工，人家就给你按照自动离职来处理，人家就告了你，最后她还赢了，企业这样长此以往还了得吗？现在为什么很多企业不愿意招女工，很多时候的判例就非常匪夷所思，到现在的状况经常形成了劣币驱逐良币。

案例二：企业不达标，企业都是责任制，有任务的，继续几个月不能完成任务，最后只能调岗、降职和降薪基本都这样处理，碰到有一些人他就告你，最后企业没办法，和稀泥，企业支付赔偿金，和解，不和解他就告诉你我们将判什么，反正企业非常郁闷。

案例三：这些企业原来都是安安稳稳没大问题，由于身边一个又一个案例都判赢了，财富动人心，当所有人盯住企业，盯住老板的时候，这个企业危机重重，昨天还和谐的员工一个都上法庭告你，形成了非常不好的作用，问题的关键是每告必赢，后面还有一波黑律师在推波助澜，这些律师现在已经形成了产业链，这些产业链已经触及到了每一个企业，就像当年发展地下工作者一样，一个发展一个，你只要介绍单位有一个能打官司的马上就领钱，给你一个信息费，打的时候这个人有理没理你都打，因为现在是无成本的，你不需要出一分钱，打完了以后我帮你打，你不需要任何成本，只要签一个字就行了，这已经形成了一个黑色产业链，是一个公开的秘密，谁都知道。

我有一次在人大开会的时候就问律协，你们知不知道这个人，他们说听说了，这么多年司法局和律协查没查过？没有，从2008年到现在十几年了，不但生存了，还有一批律师生存的非常好，就在这中间煽风点火，这可不是个案，是大面积的出现，我们许多政府部门居然视而不见，执法都知道，但是没人管得了，原因就是《劳动合同法》我们没办法，这是法律我们没办法，但是它造成的损害比特朗普对中国造成的损害要大。所以现在非常畸形，到企业里面，企业老板和员工的状态非常紧张，

尤其是实体经济企业，做工厂的实体经济企业矛盾非常突出、非常尖锐。

这个案例是员工由于生产加工的品质出问题了，他倒是认账，这在过去一个企业里非常正常，品质出现问题了你要受到处理，处理完了就不干了，就去闹，他开始闹是试一试，结果越闹越凶，街道不处理，最后上楼了，跳楼，派出所来了，就把他劝退，不要弄了，路上拦老板的车。在那附近有一个中集，这个员工跑到人家那儿去，喝醉酒撞上集装箱撞死了，最后开始闹了，中集没办法赔钱，家属回到公司来，是因为你们加班了我们身体累了，所以要喝酒，骑摩托车醉驾自己撞死了，家里面来了上百人堵着你的门，什么都干不了。这些过程中我们政府起什么作用？

这两张图一个是孩子，一个是外国孩子，中国孩子说水壶不动你把钱拿走，小孩说拿不走，你把钱前粘在一起了，他说没有，他把壶拿起来，钱拿走了。外国的孩子知道一边敲桌子一边震动把钱拿出来，这是西方和我们国家培养孩子的思路，我们玩小聪明，一个小聪明用到对付企业上面是非常可怕的。这两个案例说明我们在培养人的价值观上到底应该怎么办？

现在我们讲这个事情，力戒官僚主义、形式主义，要做正确的事，不是正确做事，现在每个部门都在正确做事，讲什么都有理由，但是它放在一起就是错的。

司法效果，法院、仲裁院两级审判，很难以形成统审的效果。我们在人大还继续在跟，一直都在讲这个事情，时间有限我就不再讲了。反正这些案例都知道我们去深思、去想一想，我们怎么执法，怎么样去判法，这都是我们设立的公平正义，没有公平正义就会引发一系列的后发反映，有样学样，今天我们所看到的现实有不少是我们吞下的恶果，有因百有果。

*(本篇未经作者本人修改，仅代表作者个人观点)*

深圳大学管理学院教授 马敬仁——

## 营商环境改进路径与优化策略探析

我是很认真的准备，杨代表是我多年的合作伙伴，也是经常听到他的一些言论，我认为仗义执言、为市民发声的精神是可佳的，但今天我们这个主题是关于营商环境，又是和行政执法有关。

深圳市的《行政执法体制改革报告》是我2014年、1998年做的两次，1998年启动综合执法的是罗湖区成立的综合执法局，我的学生秦敬文（音），他刚刚毕业在那里工作，启动整个罗湖综合执法，这个在全国应该说是很有前瞻性的，我今天也是在秘书处两位美女的推动下，加班加点，这两天又赶上雄安的项目，这个稿子早上我才发过去，昨晚做的很晚。

今天我把逻辑的问题，杨代表讲的是案例，我是讲逻辑，给大家梳理一下，我认为不管在场的还是不在场的，对深圳的改革，或者下一步我们努力的方向，我们存在的问题要有一个简单的认知。

第一个，目前中国进入一个双循环的时代，其实我们改革开放40多年一直是双循环，只是我们要用一个词汇来概括它，说明我们下一步的路怎么走。

第二个，目前我们处在一个后全球时代，深圳是一个外向型经济的城市，过去我们不是以内需为主体，是以外需为主，下一步怎么做。

第三个，理论分析框架，70年代、80年代很流行这个理论，过去我做过这方面的研究，讲过这方面的课程，我认为他可以作为后全球时代的发展模式，营商环境怎么再造？有一个“四化一平台”，过去我们是“三化一平台”，现在加一化，营商环境这个我们很关注，大家网上可以搜到，商事改革一个月后，中国周刊系统性的介绍了商事登记改革的思路，从理论上做了逻辑上的梳理，大概就是这样的一个思路。

我刚刚也是开车刚过来，营商环境这个问题，我们知道路、路况，还有车，驾驶员就是企业、企业家精神，企业家是驾驶员的问题；路就是我们经常讲的营商环境，我们要造路，路况是影响环境的各种不确定性因素。大家这么理解，营商环境我们要给它定义清楚，不要泛泛的讲这个问题。

首先，我们从头来。双循环下一步，我们知道，其实本质是经济发展动力机制的变化。我们国家经济发展的动力机制是经常变的，一会儿内循，一会儿外循。比如我们第一阶段是以内循环为主，大家知道早期邓小平讲现代化，最大的政治，先给人民思想解放，废了人民公社一路走过来，一直到87年，大家知道提出加入国际大循环为什么是87年，因为那是“十三大”，历史上最大的一次党代会，第一阶段肯定是我们内部先启动。

第二阶段，对内搞活，开始对外开放。对内搞活涉及到党政关系、执政企关系、政事关系、政社关系做一些新探索。对外开放就是参与国际大循环，当时流行的说法。

第三阶段，加入WTO以后，我们正式以外援式的动力基础全面发力的阶段，这20年大家可以看看中国的情况很多变化，92年邓小平南巡，加入WTO以后我们开始发力，不管政治、经济、文化、科技，包括国防，各个方面都是如此。一直到2019年疫情以后，我们外援发展遇到问题，重启七八十年代流行的说法，双循环问题就是从这里来的。

我们一个发展中国家，它寻求发展的角度就是一种动力机制，是内源还是外源，2019年以来确实是一种新的开始，这个要面对许多新问题，面对新形式，深圳和大湾区怎么办？我们是做探路者、协同者还是执行者，上面说啥我们就做啥，这是一种做法。还有看看周边杭州做了什么，我们再看看协同，还是做探路者，这个是不好选择的，我们是作为学者给领导建议。



面对新形式要不要先行先试，怎么先行先试，路在哪里？第一个，我想给大家做一个简单的分享，就是分析框架，内源式发展是对西方中新的现代化理论、依附理论、世界体系理论进行体系结构的基础上，提出的发展中国家理论，一般称之为“内生性或者内源性发展理论”，又被称之为“内源式发展模式”，这种发展模式意味着在发展进程中，将本国、本地区的文化、价值、制度等因素，同市场经济发展的相关要求有机的结合起来，充分整合各方资源、调动社会各方面的积极性和创造性，合理借鉴而不是照搬，邓小平当时为什么对国外模式是借鉴而不是照搬，这是联合国报告基础上提出来的，我就不详细讲。

这种模式它有四个基本点：

第一点，它强调政府、企业和社会组织始终把自身的改革同自身的生存结合起来，倒逼发展，深圳早期的企业，早期的发展都是这类，我不改革、不发展没法生存，这样的一种理念。

第二点，强调公共部门服务职能，因为过去是权威比较强，推动民营化，并通过放松规制，我们审批改革，1997年做的我也参与了，1997年改革，当时电子邮件大概有700多页，整个审批改革资料，因为那个时候审批的文本、项目特别多，为政府“瘦身”。

第三点，政府同民间，特别是私人企业保持着良好的关系，以此来发挥其组织经济的职能，无产阶级上升为统治阶级，争得执政权以后，它要组织经济建设，但是我们改革开放以后，确立把民营经济，让它们也发挥组织经济的职能，其实政府转变职能就是这样的一种目的。

第四点，传统文化和现代制度，现代制度都是强调效率的，有机结合起来，使得从业人员及相关制度始终保持旺盛的生命力。但是我们现在很多功勋企业早期为深圳特区发展、为全国的开放做贡献的企业，现在他们已经老了，和我们差不多，身体的机能、机制可能在弱化。这种情况下怎么样保持旺盛的生命力，是不是需要洗心革面，后面会讲。

第五点，改革与发展大多是在一党执政的情况下推行，有利于保持行政发展的连续性，不至于由政党的更替而导致发展的断层，新加坡、亚洲四小龙都经历了，日本人知道真正的快速发展是在井田茂（音）那个时代，那真的是激荡的时代，韩国就是朴正基（音），都经历过这样的时代，高速发展，台湾当时是蒋经国，我们要理解整个逻辑框架，改革开放40年我们走过来的，很清晰。

后现代化时代这种外向型城市，营商环境怎么再造，中国高速成长模式它的动力机制一开始是从双区、内需，这里面的党政协同，我们国家从改革开放启动、党政协同、举国体制、社会总动员，这是一种综合性的外驱冷战一边倒，第三世界代表参与国际大循环、全球化、港澳华人华侨。

我们中国的经济有40年的今天，永远不要忘了台港澳和华人华侨的贡献，因为他们给中国付出的太多了，不是说我们想的好、做的好，而且真的有很多人把所有的家当都拿出来，启动我们的改革、我们的开放、我们的发展。后全球化新经济随着信息时代，当然了，我前面这里有一个说法，大家可以看看日本《广场协议》之后泡沫经济开始破灭，我们现在的问题是怎样能够持续发展：

第一，后全球化时代、新经济、国家新秩序怎么形成，目前我们开始进入这样的一个阶段了，这个阶段中国与世界是什么关系呢？

第二，工业化、后工业化转型升级，现在要做一些中介性的突破，也就是说边缘上，因为大家知道发达国家已经把它一片一片，一点一点，从点到面都做完了，他做完了会有一些边缘性的问题和边缘性的地带，怎么突破？要中介性的突破，这是打破秩序，建立新秩序的切入点。当然了，这个说起来很复杂，新经济、高端服务、数字产业、虚拟服务产业、知识产业、智慧产业，这些都属于中介性的突破。

第三，如何转型升级？如何避免综合化，如果引领世界潮流，我只

是提问题，不想解释，时间关系。

第四，内源式发展为主，从内源到外源，再到内外协同，所以我特别请大家关注协同的问题。

双循环背景下对营商环境的依存性、依赖度越来越高、越来越大，怎么样发展，这里有几个背景的问题，我建议大家参考一下2010年，10年前对现在很有现实意义。

第一是亨廷顿的《文化冲突与世界秩序的重建》，我们现在怎么面对欧洲、面对美国、面对俄罗斯，可以看一下。

第二是布热津斯基《大棋局：美国的首要地位及其地缘战略》，这个我就不讲了，不是三国时代，其实是四大主体，现在美国退群，非理性主义已经让拜登拉回来一点，但是还没有退出来，没有解决。全球化我一直认为是终结，只是改变形式。美国霸权能持续吗？局部是可以的，千万不要光看人民币，因为还有粮食、还有低碳等等，其实那是一个很大的领域。

第三，关于盎格鲁撒克逊，其实他的理念很正常，像当年毛泽东讲到，谁是我们的敌人，谁是我们的朋友，因为欧美他们是一家，相当于我们跟韩国、新加坡、朝鲜，因为都是同根同族，差不多是这么一个情况，但是盎格鲁撒克逊他们的对手，我们有一本书叫《惶惑论文集》可以看，我估计现在很难找到，但是还是可以找到。

第四，特朗普到拜登政治转换，我认为政治上妥协是政治的常规，我们都会互相协同，问题不大。

第五，疫情中的幸运，我们国家目前来看控制的很好，这一点中国人还是有一些基础，确实做的不错。

第二个背景，关于我们国家来说，现在也面临着一个选择，我们中国向何处去，你说深圳的营商环境，但是你首先想一想改革开放初期我

们很明确中国向哪里去，现在你能给我们说清楚吗？你说不清楚深圳向哪里去，其实深圳是改革开放40年的缩影，我们就是这么走过来的，但是下一步中国怎么走，我们也要跟经济、政治、文化、社会、生态五位一体。

1、经济。我们讲新经济，这个经济转型、升级、数字经济怎么做，我们能不能在这方面，在国际上来拉起一波新的数字经济新时代，这个面临着挑战。

2、政治。现在为什么欧美打压我们，他不同意我们更多的是政治方面，其实西方国家有他的传统，我们的政治也要现代化，也要发展，我们从“十六大”、“十七大”、“十八大”、“十九大”一直在坚持政治改革的方向。

3、文化。文化和政治是两回事，这个问题我不多讲，其实应该分开考虑。

4、社会。我们现在的社会治理、基层服务。

5、生态。

但是总的一点，运动就是一切，没有钟点的接力赛，我们在政治上确实需要做深层的理论研究，在政治发展的路径和方式上做一些新的探索，为我们党、这个国家能够持续发展做一些理论上的贡献。

计划和市场，是偏计划多一点还是偏市场多一点，因为你的营商环境好坏，偏市场多一点不一样，偏市场多一点不一样，这是第二。第三，你要是偏国家，私人机构要跑腿，跑路了怎么办？他能跑出中国去？只是法律制度要跟进，不能说不相信民营机构，这是国家跟这两者之间。

人治和法治，杨代表讲人事方式，其实是人治多一点还是法治多一点，没有纯粹的人治和纯粹的法治，这个世界上没有的，只是哪个多一点，它就像一条光谱，在这端和那端选择性的问题，还有集权和分权，

集中多一点还是分权多一点，市里头哪些集中，区里面哪些分散？还有公域和私域，公共领域、私人领域，还有公平和效率，中央和地方、南方和北方、城乡，这些平衡点在哪里？怎么配置。还有我们现在会不会出现马太效应、虹吸效应；第六是经济转型怎么转。

市场主体在准入、经营、退出这些方面，国家有这样的一些文件，尤其是持续深化放管服改革，优化营商环境，更大的激发市场活力，增强发展内生动力这么一个思路，深圳此前一直是营商环境最好的环境，我们这段历史，三化一平台，商事登记改革、城市管理精细化、行政执法体制改革、基于自贸规则的城市治理模式转型，到后来的微改革，全国先进城市竞争力周边的情况，双循环、大湾区背景下下一步的路径怎么再造。

我准备了一些路径，这个大概是11年前，2009年很早他们就对营商环境提出了一些具体的做法，当然了，这是一些小案例，大家可以看看，其实到现在，我们这八点也没有做好。我曾经做过一段山东青岛的顾问，经常跑山东，那个时候他们已经开始探索这方面的一些改革了。当然了，山东的改革并不理想，因为我是山东人，期待着怎么样，但是并不理想。

还有一个是评价指标体系，现在全国的评价，如果我们深圳要做营商环境的改进，首先看看国家怎么评，这也是一个因子，你不考虑上面他评价你，自己做的那些有什么用，当然了，我不反对像杨代表讲的那些微观的案例，但是它大的方面，城市生命周期、城市投资吸引力、城市高质量发展，这些问题是上面要评价我们营商环境主要的一级维度指标。

营商环境评价体系当中，一是对接世界，国际可比；二是立足国情、中国特色；三是客观真实，科学管用。这里我们得考虑到全国一盘棋，深圳是特区，比如说2018年国务院严格督查营商环境的七项指标，这七项指标企业开办等等，大家可以参考。

深圳营商环境为什么叫“四化一平台”，重要性，世界银行已经发布了它的作用，“四化一平台”是讲法治化、市场化、协同化、国际化，以及基于国际国内双循环的大湾区系统平台这样的平台建设，里面我们多大程度上具有引领国际国内的引领性，潮流有多大。

首先我们要考虑到，一个敏感足以颠覆所有营商环境再造及评价促进措施的词汇，就是你的自由度，不管社会自由度还是企业自由度，这些确实很重要，比如说市民生活自由度，为什么大家喜欢深圳，这些不全面，我大概梳理了一下是这些情况。

第一，法治化。这个法治化的内容，说的简单一点，深圳是找法规还是找熟人，怎么样把法治“化”在人民的心中，不只是人大代表、政协委员、普通市民，刚才杨代表讲的一些案例当中都有一些失责、失信，形式主义、官僚主义，这些方面我们都要通过法治化政府建设。

还有健全以信用为基础的新型监管机制。再就是推动构建简税制、轻税赋、严征管、优服务的地方税体系。还有法治化企业，法治意识、民事、产业、科技、文化、社会相关的法规把它全部打通，这些不打通我们9+2没有可能。当然了，全通不可能，尽量通，像当年我们跟台湾搞三通一样，9+2要通。

第二，市场化。这里有三种模式，第一种模式是市场、技术、资源；第二种模式就是资源、技术、市场；第三种模式是政府、技术、市场，环境决定“游标”之选择，这里面根据成长期、瓶颈期、危机期、复苏期。市场导向，我们怎么样把企业的产品、质量做上去。最后一个，它有四大特征，市场导向型企业，我们现在很多企业往往都是圈钱圈地，没有市场导向，这是一个致命的问题，后续的动力怎么样发展？

第三，协同化。协同现在的理念很重要，政府、企业、社会组织、市民，这些主体怎么样协同？多边协同的可能性，因为这里的利益相关方、问题相关方能不能协同，比如说大湾区。

第四，国际化。我大概归纳了几点，一个是国际化规则，第二个是自贸规则，国际化的治理结构与治理方式，国际化的制度体系、行为方式、开放包容的社会氛围。

深化执法体制机制改革是营商环境的重要路径，2014年我主持了这样的一个课题，做了200多页的研究报告，我们从那个时候提出来主体整合、制度设计、事权配置、执法机制，这段历史1998年10月，大家可以参考一下，我们从历史经验上综合执法、行政执法是从深圳开始的，大概从1998年，我们可以说改革一步比一步深入，一次比一次力度大，使深圳一直走在全国的前列。

目前，执法改革依然在路上，作为授权执法、委托执法它存在着尴尬，比如说曾经有代表提出来建执法警察、市场警察，因为我们有巡警交警，为什么不能有城管警察和市场警察呢？这个是直接执法，我们现在是间接的很难。

行政执法缺乏相关的和完整的法律法规和政策支持；还有缺乏体制机制问题，条条块块问题，我一直比较赞成统一在社区执法，街道力度不够，还有设计上，责任制度上，缺乏一个基本的责任制度。还有一种现象就是法规竞合的现象，一个乱买卖涉及到工商、卫生、交通、城管、税收，我有时候也不怪这些执法者，真的太难了，我们发调查表、调研、访谈，这些都是，还有执法建设问题、执法平台问题，这里面综合执法落实到具体，就是城市精细化管理，大概就是我们从这些方面做了这么一个系统。

还有一个核心问题，就是如何再造市场主体，商事登记之后我写过一个报告，2013年第6期，营商权是公民的一项基本权利，这个权利在一个地方、一个社区怎么改善营商环境，我不细讲，大概就是这样。

企业是有寿命的，大家可以看这本书《哈佛管理论文案》，企业管理一般4-8年要自身革命，现在我感觉到，我们现在一些功勋企业，因为

深圳的GDP结构当中，民营企业贡献大概是70%，外资企业20%，国企不到10%，在这个过程中，这些功勋企业面临着自身的革命，我感觉形式主义、官僚主义在企业不亚于政府，尤其是早期的功勋企业，他们已经老化了，需要洗心革面、脱胎换骨。

*(本篇未经作者本人修改，仅代表作者个人观点)*

《马洪基金会专刊》是深圳市马洪经济研究发展基金会编印的内部参阅资料。

- ◇ 读者群为基金会上级领导部门、理事和名誉理事、智库百人会专家学者及其他机构、企业的高层管理者。
- ◇ 主要内容为重大研讨活动、论坛、沙龙等学术交流中富有价值和启发性的综述文稿及学者文章。
- ◇ 稿件来源以马洪基金会及智库百人会的专家智者为主，同时也广泛欢迎社会各界专家学者积极参与。

地 址：深圳市罗湖区银湖路金湖一街 CDI 大厦 4 楼      邮 编：518029

联系人：林洁漫      责任编辑：吴泽婷

电 话：0755-82470728      电 话：0755-82470650

网 址：<http://www.szmhf.com>      微信公众号：szmhf01

