

中国营商环境评估的实践偏差及其矫正

◇ 李 朝

一、以企业权利需求为导向的营商环境评估——与“放管服”改革成效评估之比较

第一,在评估主体上,“放管服”改革成效评估主体多为政府内设部门及政府委托的第三方机构。而营商环境评估主体多为独立的非营利组织或跨国援助机构的附属部门。

第二,在内容设置上,两类评估均重视企业生产经营中的商业监管,但在评估目标和重点上有区别:前者将公职机关及其成员是否按照“放管服”改革要求履职作为重点,测量改革前后商业监管的变化,以及对改革政策是否落实进行考评。而营商环境评估以制度性资源为企业权利获得提供的保障和服务为重点。当然,营商环境评估中监管规则也占相当比例,但评估并不关注商业监管的系统与完整,而反向审视企业对商业监管的遵从是否降低其权利成本,并让企业获得法律意义上的权利保护。

第三,在指标选择上,“放管服”改革成效评估以“绩效指标”为主,既包括政策投入、执行过程的测量,也包括对改革目标完成度、政策效果的评价。营商环境评估多为“权利指标”,其中既有对企业权利成本的计算,也有对企业权利获得的整体性评价。

第四,在技术应用上,两类评估均以指标截取信息片段,通过统计程序和注释学方法将原始信息简化为可比较的参数或数字编码。但二者在数据采集上也有不同,“放管服”改革成效评估以政府内部统计数据为主,即便涉及调查数据,也多以立意抽样选择少量企业样本,方便对统计数据进行局部补充。营商环境评估多为调查数据,即便“登记时间”、“开办费用”等客观问题,评估也以“客观问题主观化”方式,以问卷形式向目标企业收集资料,由受访对象做出估算,而营商文本与统计资料仅用于参考比照和

数据复核。此外,营商环境评估的企业样本遵循科学随机抽样,确保所选样本与总体特征相一致。

第五,在功能定位上,“放管服”改革成效评估坚持“目标管理”导向,对其而言,“放管服”改革聚焦于政企关系的规范化,而在政企关系中占据主动和优势地位的是政府,政府既是改革的设计者和推动者,也是改革的目标对象。为此,“放管服”改革成效评估主要用作规制政府自由裁量的作用方式和范围,服务于政府改革执行的绩效考评。营商环境评估以“用户服务”为指引,以企业权利保护为中心,通过对企业权利诉求及其实现过程中不同侧面的考察,发现制度性资源的供给与分配是否合理有序,标示出评估区域企业公平竞争、资源共享和机会均等的真实样态。

二、中国营商环境评估的实践偏差及问题检视

(一)评估主体的适格性争议

从方法论角度看,营商环境评估属于典型的“外部评估”,其主体为中立性组织机构,与评估对象之间不存在利益关联。但在我国,营商环境评估多为政府部门承担。“放管服”改革成效评估由政府内部组织评估并无不妥,既保证讯息资料的完整和即时性,也便于评估结论的转化利用。但营商环境评估对象是企业权利,以企业立场审视政府动机及行为是其核心维度,由作为利益关联人的政府单方组织难免出现“政府相关部门和人员出于自利动机而夸大成绩、隐藏自身存在的问题,使实情不能得以反映”等一系列问题。与此同时,也有部分项目采取合作或委托方式,指定外部的评估机构负责项目推进。科学的外部评估既要求评估者对选题、重点和实施方案有决定权,也要求有独立、稳定经费来源,当前我国营商环境的外部评估有“明显的官民双重

性”,第三方承担有限的外包任务,无论在项目操作还是经费供给上都高度依附于政府部门。

(二)与“放管服”改革成效评估要素的混同与错置

首先,评价标准和重点的混同。为对改革过程和效果进行跟踪检验,“放管服”改革成效评估将改革计划或部署转换为评价标准,用以改革过程和结果的监督管理。但实践中多数营商环境评估也沿用这种作法,将带有阶段性、试错性特征的“改革计划与部署”视作“良好营商环境”的认定标准,并将评估重点放在预期目标的任务达标上。但事实上,“放管服”改革与营商环境分别位于供给侧和需求侧的两端,前者是优化营商环境的策略、步骤与方法,而后者是“放管服”改革的服务对象与理想目标。将两类评估混同,实则忽视了“放管服”改革的阶段性及其在营商关系变化之际的成长性,无法揭示营商环境发展变化之规律,难以为中国营商环境优化提供来自需求侧的有效指示。此外,现行评估还存在问题指标的混同。将两类评估混同,以“绩效指标”推导企业权利保护程度,极有可能忽视其他外部因素的影响作用,掩饰营商环境的真实样态。

其次,功能指向的错置。“放管服”改革成效评估主要用作对改革目标执行及结果的绩效考核,而营商环境评估偏重于企业对制度性资源供给和配置的权利获得。但实践中不少项目以“放管服”改革成效评估的标准和要求组织项目实施,却又将其作为对营商环境质量的评价。对营商环境评估而言,营商产品或服务是否构筑外部竞争优势,满足或实现企业权利诉求,才是评判营商环境质量的根本所在。将二者功能错置,使得评估过于追求“改革绩效”而忽视“用户服务”之要求,以不相匹配的数据资料评价营商环境的优劣,甚至可能得出有悖现实的结论。

(三)受访对象“自然条件”的片面化理解

第一,问题指标缺乏区分度,与目标人群的身份特征并不相符。国内评估突破了世行评估目标人群的单一化设置,将企业人员纳入受访序列本无不妥,但却未适配与之身份特征相符的问题指标。这样做,既无法避免“企业人员参与指标事项较少”、“对相关法律程序不熟悉”等问题,指标的可回答性无从

保证,也会遗漏企业人员的独特观点和意见。此外,部分评估还将有从业信息优势的“专业人士”排除在外,对世行评估的纠偏难免矫枉过正,反倒限缩了调研范围及其深度,导致信息传递的不完整和不准确。

第二,以“非典型特征/单一特征”为抽样标准,降低样本代表性并导致取样比例失衡。当前我国营商环境评估大都采用集群抽样,但多以“非典型/单一特征”取代“集合特征”。然而,无论企业规模还是区域经济水平都是企业特征的局部表现,企业权利还受到产业类型、禀赋条件等外部因素以及企业结构、盈利状况等内部特征的多重影响。只有“选出样本的各自集合特征大致接近总体的集合特征”的前提下,企业样本的承载信息才与企业的“自然条件”相符,而以某个或某些局部特征而非集合特征择选样本的作法,极有可能破坏样本与总体企业之间的类型、规模上的对称关系,降低样本代表性甚至导致取样比例失衡,减少评估的可参考价值。

(四)数据竖井

“数据竖井”是指因数据孤立存储或数据标准不同而出现不同关系数据之间无法互通共享和整合利用的状态。在我国营商环境评估中,“数据竖井”的表现主要有二:首先,互补关系数据的割裂。这一问题出现于营商环境评估与企业内部控制评估之间。营商环境与企业内部控制数据有内容重点上的互补关系,可合并诊断企业权利障碍及消除治理风险,甚至便于勘察企业权利行使中的深层次问题。但操作中不同项目之间并未建立有效的数据衔接,不同数据之间的共享与互动被割裂开来。其次,同构关系数据的区隔。这一问题出现于营商环境评估与“放管服”改革成效评估之间。值得注意的是,也有评估将两类数据并列于同个项目组,试图在单个项目内部实现数据的“自给自足”。

“竖井困境”导致了营商环境数据选择价值的降低。我国多数营商环境数据在完成规定动作后即进入休眠状态。这些看似无用的数据仍有丰富的选择价值。然而,由于国内营商环境数据大都处于封闭管理之中,不同项目数据之间壁垒鲜明,多源关系数据难以进行跨项目重组或数据衔接,也就无法开发出更丰富的数据用途。

三、中国营商环境评估的纠偏与拓展——内外 部一体化视角

(一) 内部纠偏

首先,多方合作开展评估主体的适格性修复。由政府自行或指定第三方开展评估都面临着单一主体难以克服的内在缺陷,应通过评估主体的内部分工予以解决。一是由同级人大及其常委会负责项目管理。这主要考虑人大及其常委会作为国家权力机关,对辖区内经济工作享有《宪法》规定的监督管理权,有权也有能力阻断外部不当干预。人大及其常委会亦可依托其内设部门组建专门的评估指导小组、负责编制预算资金及发布任务等,给营商环境评估的开展提供保障条件。二是由“公开招标”的评估团队组织项目实施。为避免委托方与实施方之间的“利益共谋”,评估以公开招标方式将多个评估机构纳入“比先争优”的市场竞争之中,通过发布任务、方案要求及经费支持等,吸引专业团队参与竞标,从中筛选经验丰富、业务过硬和行业声誉好的评估团队。

与此同时,企业等利益相关者全程参与项目过程。将企业等利益相关者参与范围向前延伸至评估规划以及向后延伸至结项评议阶段:在评估规划阶段,企业等利益相关者通过参与评估交流研讨环节,“对不同利益相关者的期待进行讨论并确定评估的中心问题”,避免议题选择、指标设置及方法技术上的争议和遗漏。在结项评议阶段,企业等利益相关者可作为有“一票否决权”的验收方参与项目结项报告会,对评估质量进行审核和把关,倒逼实施主体向企业等利益相关者负责,确保评估结论兼具科学性与真实性。

其次,构建企业权利为中心的营商环境评价体系。企业权利是“以某种利益为目的的一定的行为自由”,也是“一种法律的后果”,评估无须将全部权利内容纳入考察范围,抓住其中的关键变量,即可实现有效测量。操作化分两步展开:

第一步,建立多阶段、层次化的企业权利指标集。在不同生命阶段,企业的权利诉求、主张及争议焦点也不相同。基于企业生命周期的阶段性特征及其演进变化规律,沿由时间维度,可将企业权利划分为“企业创立相关权利”、“企业交易相关权利”、“企

业消亡相关权利”等典型权利关系。不同权利关系内部包括若干不同权利项,比如“企业交易相关权利”集中于财产权保护和交易安全上,可分解为“公平竞争权”、“自由交易权”、“投资收益权”、“融资权”等权利指标。基于不同生命阶段企业权利的侧重点以及不同权利项之间的包含被包含关系,可形成多阶段、多层次的权利指标集。在具体项目操作中,评估者可依据目标或对象的不同,从中选取相应的权利指标。

第二步,确定“成本——获得”的复合型观测位置。在权利结果可预期的前提下,企业权利成本与其权利收益为负相关。考虑成本测量法具有精准化、稳定性等特点,应对标世行评估,将企业权利成本作为主要观测位置,围绕着不同权利指标编制相应的问题集,测算企业权利行使中制度性资源的供给规模、比例和配置合理程度。与此同时,“权利成本”的观测视角有可能忽视企业权利实践中的“隐性耗损”,在某些情形下成本减负还可能带来企业权利的“少数被剥夺”。鉴于此,可将企业等市场主体的主观感知列为辅助观测点位,由企业及利益相关者在从业经历和体验基础上,以“获得感”视角入手评价是否或在多大程度上存有企业权利的隐性成本、制度性资源的供给与分配能否为不同企业权利提供了全面有效保护,营商权利体验及满意与否等。考虑到市场主体感知的偶或性及概括性,观测结果不宜单独使用,但可用以佐证企业权利成本测量的有效性。

最后,建立科学合理的目标样本选择方案。

一是以目标企业的“自然条件”确定集群抽样标准。影响企业权利的“自然条件”既包括产业类型、区域经济等外部条件,也包括企业规模、组织结构等内部特征。为保持样本代表性,集群抽样应分为两步:第一步以企业的外部条件为抽样标准,依据行业类型、区域禀赋、政策供给等不同,将备选企业聚类为不同企业组别。第二步以企业内部特征为抽样标准,按照企业结构、组织规模、业务范围的不同,从不同企业组别中抽取相应样本,建立目标样本名单。此外,为避免操作过程中的“过取样”,评估还要统筹不同企业的集群规模调配样本比例,确保同类企业

样本与实际规模的基本相一致。

二是以权利指标的信息需求划定受访人员范围。信息采集优先服务于指标需求,而权利指标的信息来源多样复杂,只有在信息载量与类型丰富的前提下才可实现信息齐全完整。为此,应打破企业人员与专业人士的身份界限,以权利指标指涉内容和重点为依据,将利益相关人群全部纳入受访序列。比如在“缴纳税费”方面,除了负责企业缴纳税费的业务领导及经办人外,为企业纳税提供服务的税务师、律师及政府官员等也应纳入受访范围,而在“开办施工许可”方面,除了建筑公司管理人员外,建筑律师、土木工程师等也应作为适格受访者参与调研。当然,这并不意味着无限扩宽受访人员范围,问题回答能力也是选定适格受访者的的重要标准。比如企业司法维权方面,鉴于司法程序化及专业知识的复杂性,受访人员应限于律师、法官及企业法务人员等,确保信息承担者的答复准确而真实,不超出其信息持有量及能力界限。

(二)外部拓展

首先,以营商环境评估为参照标尺,对“放管服”改革成效评估进行复检验证。“放管服”改革成效评估服务于政府供给侧,以“放管服”改革部署和安排为评价依据,测量改革方案的执行过程及效果,其目的在于“排除了可能影响结果的任何其他原因之外的,由干预引起的结果的测量值的变化”,反馈政府干预措施的有效性以及改革预期目标的实现与否。但是,即便是最为全面深刻的改革规划也无法穷尽企业营商活动的全部知识与信息,除了政府干预外,企业权利行使还受到区域经济基础、产业结构、文化观念等多种禀赋要素的影响,单凭“放管服”改革成效评估无法推断制度性资源供给和分配是否做到了因地制宜和合理统筹,对不同禀赋条件下的企业权利行使起到公平公开和同等化的保障作用。

不同于“放管服”改革成效评估,营商环境评估主要服务于企业需求侧,可勘测企业等市场主体关

注的关键环节和重点领域,从企业权利保护的实际情况反观“放管服”改革成效评估的有用性和有效性,审查和验证改革举措是否契合不同地区经济结构、产业优势、市场化程度及资源分布等禀赋条件。若二者相符,则标示着“放管服”改革成效评估的可用和有效性,其评估发现和结论阐释亦可为新一轮政策编制提供经验依据。若二者不相符,则意味着“放管服”改革成效评估尚存遗漏或偏误之可能,仍需补充调研或复核论证,不能轻易纳入政府决策的参考范围。

其次,将营商环境评估纳入企业智库,为企业内部控制评估提供指引指示。为规范企业经营管理以及对董事会、管理者进行监督或激励,企业内部控制评估偏重于“风险评估”、“控制活动”、“内部监督”等内部资源优化的评价,优化企业管理能力,降低管理失效的风险。比如“中国公司治理分类指数”以“董事会治理”、“企业家能力”、“财务治理”等内控指标对企业结构与组织效能进行评测。即便涉及政府管制、市场经济等外部因素,也多作为背景性材料使用。

将营商环境评估纳入智库管理,一方面可从外部性角度审视和评价企业在市场活动中的机遇、条件及其中存在的不确定因素,发现并汲取政府提供的有利资源与条件,以便在结果意义上填补企业内部控制评估的不足与缺漏,为企业科学决策及风险防范提供资讯。另一方面,外部制度健全和产权保护有助于减少政治关联,提升企业内部控制的质量。通过企业内部控制与营商环境相关变量的交互分析,便于在过程意义上发现企业是否适应外部激励与约束条件,以及在自身内控建设上存在的问题等,为企业内控方向调优及重点转型提供技术支持,提高企业能力以“弥补因正式制度不完善导致的资源分配不合理的问题”,助推企业高质量发展。

作者简介:李朝,郑州大学法学院副教授、法学博士。

(摘自《中国行政管理》2020年第10期)