**田国强：改善营商制度环境是振兴湖北经济的关键**

本文为田国强教授于5月30日在“贯彻新发展理念，推动湖北‘十四五’高质量发展”研讨会上的发言实录，原题为“改善营商制度环境是振兴湖北经济的关键”。

这次防止疫情扩散阻击战，湖北人民作出了很大的牺牲，付出了巨大努力和代价，再加上当前国内外极其严峻的疫情形势，以及在此冲击下全球经济格局的剧烈调整变化，给湖北疫后经济社会的恢复和发展带来了很大的不确定性。

如何做？我赞同应勇书记近期在一个讲话中说的看法，“地区发展，短期靠项目，中期靠政策，长期靠环境。”在项目上，中央政府、兄弟省市、国有企业等正从不同方面对湖北提供帮助。在政策上，4月29日召开的中共中央政治局常委会研究确定了支持湖北省经济社会发展一揽子政策，5月22日的全国人大会议政府工作报告又再次强调实施好支持湖北发展一揽子政策，显示了中央对湖北地区的关怀和重视。这些外部输血机制当然是必要的、有益的，但是湖北经济的振兴和长期发展归根结底还是要靠自身的造血机制和环境建设。湖北省委省政府已经充分认识到这点，5月14日发布了《关于更大力度优化营商环境激发市场活力的若干措施》，推出了优化营商环境的“黄金27条”。

《措施》中举措都很好，但改善营商环境的背后是改善基础性、根本性制度环境，也就是湖北的经济制度环境的包容性如何，是不是有利于构建亲市场、亲企业的政商关系，是不是有利于增强企业、市场和社会的信心，是不是有利于激发市场活力和社会创造力。如果以这三个有利于标准来衡量，当前湖北的营商环境和制度环境的改善任重道远，需要深化制度环境改革来达到。

与此同时，还需要做到关于改革文件不能空转，要避免下面不作为、弄虚作假，表面上说要改，骨子里面不想改，不敢改，所以抓好各级地方政府的执行力也非常重要，怎样才能做到落实《若干措施》中所提出的“信、一、网、减、省、增”等措施。

振兴湖北经济需要全局观念、系统思维和综合治理。我认为，也是近些年我反复思考研究得出的结论，那就是，治理国家或地区发展需要满足的三要素：包容性经济制度，国家（地方）能力和政府执行力，以及民主法治、公平正义、包容透明的社会治理。无论是短期处事应对（如做到六稳、六保），还是长期治理，都是不可或缺，差不多是一个国家或地区经济可持续高质量良性发展，社会和谐稳定，长治久安的实质性充分必要条件。的确如此，古今中外的实践反复地说明了，凡是经济社会取得成绩或进步，都是这三要素的某些方面得到改进，而出现问题一定是其中某些要素的欠缺而导致的。

**处理好国家治理三要素，其实质也就是要处理好政府与市场、政府与社会的治理边界。**对治理湖北经济社会高质量可持续发展也是如此，当前湖北的发展中还存在市场激励不足、要素流动不畅、资源配置效率不高、微观经济活力不强等问题，许多短板需要待补。我下面从湖北营商环境的现状、所存在问题、以及短期应对和中长期治理的对策这三个方面谈谈我的看法。

**一、湖北改善营商环境的必要性和紧迫性**

湖北营商环境的改善的确已经刻不容缓，其现状不容乐观：

——**发展不充分，发展质量不高**。工业发展主要还是拼资源、能源、劳力，造成高污染、高消耗、低效益，低技术，高质量发展步伐缓慢。农业发展不充分、农村资源利用不充分、农民增收不充分的现状仍待进一步改善。

——**创新驱动不充分**。研发投入不足，缺乏核心技术，自主创新能力不足。产业企业转型升级艰难，企业寿命不长，平均不到5年。

——**竞争力不强**。规模小、产业层次不高、影响力不大、企业核心竞争力不强，品牌影响力不大。2019年，湖北的入榜全国民营企业500强的只有18家，与2017年相比数量和排名均出现倒退，也与浙江（92家）、江苏（83家）、山东（61家）、广东（60家）等省份相比，差距巨大。

——**体制改革不充分**。经济发展中一些不平衡不充分问题，背后是体制机制仍不够健全和完善，制约了发展的效率和效果。加上此次疫情对湖北民营企业的冲击更为严重，湖北如果不在营商环境、制度环境的改革和完善上下大力气，不为民营经济、民营企业的恢复发展提供强有力的支持，会严重影响湖北今后的高质量发展。

**二、湖北营商环境面临的主要短板在哪里**

**——“放管服”改革落地不够。**尽管中央推出了“放管服”的改革，但湖北的落地还不够。关于审批手续、材料和时间等问题依然较多，“门好进、脸难看、事难办”的现象依然存在。同时，不同部门之间相互推诿的情况时有发生，使得企业围绕部门团团转，最终事情还是办不成。希望此次《措施》不会又是如此，要坚决落实执行下去。此外，民企的市场准入不平等问题依然存在。

**——民营企业税负偏重。**湖北民营企业193.8万户，创造湖北50%以上GDP，60%左右税收，70%以上技术创新成果，80%以上新增就业，90%以上市场主体，撑起湖北经济的半壁江山。前面两个数字很能说明问题，与全国平均水平比较正好相反，全国民营企业创造GDP平均水平为60%以上、而创造税收占比全国平均水平只有50%，这**说明了湖北省民营企业税收高(经营负担不轻)，影响了民营经济的GDP贡献率，表明湖北营商环境差。**

**——民营企业融资难、融资贵。**相对于国企来说，民营企业的贷款风险较大，因此，金融机构处理民营企业贷款时都更加谨慎和严苛，在贷款审批时间、贷款综合成本、贷款授信额度等各方面，民营企业都会受到不同程度的非公平待遇，融资不仅难而且贵。并且，很多中小微企业没有财务报表、没有资产抵押，更难以通过正规银行渠道获得授信和融资。

**——民营企业创新激励动力严重匮乏。**湖北经济要高质量又好又快的发展，需要尽快改变发展驱动方式，实现从要素驱动到效率驱动，乃至到创新驱动。而创新驱动关键靠的是民营经济，靠民营经济大发展。

改善营商环境，补齐短板靠什么？既靠政策，更靠改善制度环境的改革，改善以上问题的关键是要建立包容性基础性经济制度来提高效率，勃发创新力，才能实现高质量发展。以改革促发展，这条成就了中国40年经济奇迹的重要经验同样也适合湖北。

理论和实践都证明了，改革不改革，经济增长的落差非常大，有可能达到3个百分点。对于受疫情冲击的湖北而言，这个落差可能还会更大。

同时，也要解决谁去做、怎么实现的问题。湖北政府责无旁贷及下面部门的执行力非常重要。从市场化改革或制度变革的角度来看，亲市场制度环境的建立健全，是与政府职能的转变相伴随的，在此过程中市场与政府在资源配置中所发挥的作用也呈现出一个动态调整的图谱，市场的作用越来越大直至起决定性作用。

**三、多管齐下改善营商制度环境振兴湖北经济**

总的原则就是,要把握竞争政策基础性、根本性和产业政策短期性、补充性的市场化改革取向，将全面实施竞争中性政策作为改善营商环境和经济结构性改革的重要动力，建立包容性、竞争有序的市场经济制度体系，落实竞争政策基础性地位，强化竞争中性原则。

这一原则，在5月18日出台的《中共中央、国务院关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》进一步得到了体现，就是为了解决市场激励不足、要素流动不畅、资源配置效率不高、微观经济活力不强等问题，在经济体制关键性基础性重大改革上实现突破创新。

今年全国人大政府工作报告着重强调要依靠改革激发市场主体活力，增强发展新动能，深化“放管服”改革、推进要素市场化配置改革、优化民营经济发展环境等方面。

第一，狠抓政府执行力建设，避免文件空转，把“放管服”改革和湖北《关于更大力度优化营商环境激发市场活力的若干措施》落到实处。政府既是“放管服”改革的推手，又是改革的对象，要对自己开刀，需要壮士断腕的勇气和魄力，也需要激励相容的机制设计。

建议在信息化治理服务和数字政府建设方面，向沪浙粤等省市学习。同时，坚持以市场主体的获得感和满意度为衡量标准，通过引入第三方机构对全省17个市州开展评价和排名，排名靠前的通报表扬，靠后的进行约谈，在湖北省内形成你追我赶、百舸争流的为改善营商环境而竞争的态势。同时，在全省范围内推广并严格执行企业投资项目负面清单管理制度，全面落实“非禁即入”，有序采用市场化运作的基础性公共项目向民间资本全面开放。

第二，用好用足中央一揽子政策为民营企业减压减负，尤其是要扭转湖北民企贡献大而税负重的不合理局面，加大减税降费力度、放水养鱼。要以财政上的减税降费真金白银，为民营企业减负。

在具体的执行过程中，建议做好既有减税降费政策宣传和执行的同时，进一步调研民营企业税收征缴情况和意见建议，简化明晰企业税收制度、降低中小微企业税收遵从成本、减轻企业税收负担。除了中央出台的一些税收减免政策，一些地方税种如城镇土地使用税、房产税等也可考虑进行减免。同时，省市州各级相关部门组织力量，及时清理收费项目，降低乃至取消部分涉企收费，引导民营企业降本增效。

第三，创新拓展融资渠道，深化要素市场改革，真正做到利率市场化，实现风险定价，提供更为公平、务实的金融支持，为民营企业发展营造良好的投融资环境。

建议一是开拓增量，即适当开放地区金融市场，允许有能力的民营企业进入这个行业，依托民营金融机构为民营企业提供专门融资服务，充分激发金融市场活力。通过这种方式，可以减少民营企业通过非正规金融市场获得融资，从而降低企业融资成本和金融风险。

二是做好存量，加强既有地方银行机构内外部数据的积累、集成和对接，加强金融科技在企业信用风险定价中的研究和应用，搭建大数据、云计算互联网金融信息平台，完善民营企业信用评价体系，控制金融机构风险的同时，尽量降低企业融资成本。

三是利率市场化，由风险和市场决定定价。由于中小微企业贷款风险大，贷款利率也应该相应大，否则信贷机构不愿意贷款，无法解决贷款难的问题。

第四，加快内生城镇化建设。进一步发挥武汉中心城市和城市群综合带动作用，让城市集聚效应和规模效应得到充分释放，这是解决湖北中长期高质量发展的关键。城镇化是工业化、现代化及高质量发展的必由之路，不仅对制度创新和技术革新有特殊促进作用外，也是降低工业化和现代化成本的重要途径，通过区位优势集中各种要素，以便降低交易成本和发挥基础设施的巨大外部效应。

第五，在推动综合治理上，应该充分总结此次疫情成功经验和不足教训，以政府职能转变推动有效市场和包容透明社会治理建设。在市场化营商环境建设方面，要扭转政府主导的行政环境氛围，清民时代汉口地区极具包容性的营商环境和强社会自治的模式，早在1850年人口就超过150万，成为中国三大城市之一，这给了我们许多启迪。

同时，面对转型过程中日益复杂的社会矛盾和日益繁重的社会管理任务，紧靠政府的力量显然已经远远不够，并且可能会起反效果，将矛盾焦点引向政府自身。因此，经济社会的发展不仅要正确处理好政府与市场的关系，也要处理好政府与社会的关系。

特别是对涉及公共安全的信息政府要及时向社会公开，能量需要守恒，信息也需要守恒，不能总将坏消息及其预警视作为是负能量，是坏事，而是要做好预期管理，以此提振大众的信心和政府的公信力**，**做到不战而屈人之兵的效果，而不是等到出现了大问题才去解决，这么做无论怎么有效和有执行力，都只是次优而不是最优，代价太大。

如前所述，国家能力和政府的执行力，包容性的经济制度，民主法治、公平正义、包容透明的社会治理，是确保经济可持续发展和国家长治久安的三要素，才能充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，有效弥补市场失灵和实现好的社会治理。

因此，湖北经济的振兴，也需要在这三个维度上同步推进，不仅要通过营商环境改善加强经济的包容性，也要利用此次疫情的教训，着力在民主法治、公平正义、包容透明的社会治理方面做出一些率先探索，为全国贡献经验。