

以法治引领保障营商环境的优化

罗培新

- 在包容型经济和社会制度中,市场主体享有广泛的权利,强调自由进入和竞争,任何人都没有通过垄断或者市场控制获得超额利润的机会,市场主体可以获得全部或者绝大部分生产性收益,生产性激励非常充分。
- 就方法论而言,世行确立的指标体系,具有可竞争性、可比较性、可量化性以及可改革性,前三者,保证了评价的科学性,最后一点,即“可改革性”,则为每一经济体留下了发展完善的空间。
- 此次国务院推出《优化营商环境条例(征求意见稿)》,试图对营商环境的制度安排,进行顶层设计,用意至为良善。但无论是谋篇布局,还是具体的法条设计,离最理想状态,仍然存在一定的差距。目前,许多章节的内容存在重叠和交叉,建议参照世行的评估体系,按照企业生命周期来设定章节。

日前,我国《优化营商环境条例(征求意见稿)》正在火热征求意见过程中。这是我国首部以优化营商环境为目标的国家层面的立法,具有基石性的意义。

毫无疑问,这部立法,直击营商环境的核心——降低制度性交易成本。

制度是极其重要的

关于制度的重要性,论述最为精当者,当推新制度经济学家、诺贝尔奖获得者道格拉斯·诺斯(Douglass North)。他在《西方世界的兴起》《经济史中的结构与变迁》等著作中提出了“制度是极其重要的”这一命题,从一种禀赋的视角来理解法律制度:法律被视同为高速公路或者水坝——经济发展腾飞之前的一项固定资产投资,它决定了经济的发展路径。

此种观点可追溯至马克思·韦伯。他运用法律来解释西欧资本主义的兴起,得出了一项著名的论断,即“理性的”法律通过对市场交易提供预期和合法性而支撑着经济活动的发展。一个世纪之后,道格拉斯·诺斯部分援引了韦伯的观点,并将其运用于具体制度领域中。诺斯声称,将富国与穷国一分为二的是各国制度的质量。在诺斯看来,富国成功地形成了可靠的、低成本的制度,保护了产权,确保了合约的履行。相反,穷国则缺乏这些孕育着市场交易的制度安排。由于制度变迁存在路径依赖,那些禀赋孱弱的国家想变更其基础以赢得未来的经济增长,相当困难。

他们的论证过程,可以简单地抽象为以下方程式:良性法律+良性执法=良好的经济绩效。

将制度优劣与国家贫富联系在一起,已经获得了广泛的认可。

美国麻省理工学院的德隆·阿西莫格鲁(Daron Acemoglu)教授和哈佛大学的詹姆斯·A·罗宾逊(James A. Robinson)教授在2012年共同出版的《国家为什么会失败:权力的源泉,贫穷与富裕》(Why Nations Fail: Origins of Power, Poverty and Prosperity)一书中,提出了以下问题:

放眼全球,为什么有的国家蒸蒸日上,人民富足,而有的国家却陷入长期的贫困?为什么有些国家保持经济持续增长,而有些国家虽然实现了高速增长却如昙花一现?为什么有些国家的贫富差距较小,而有些国家的贫富差距越拉越大?

对于这些问题,他们给出的答案是:制度。

纵观世界,各国的经济和社会制度,姿态万千,秉性各有不同,但仍然大致可分为

两类,即包容型(inclusive)和汲取型(extractive)。在包容型经济和社会制度中,市场主体享有广泛的权利,强调自由进入和竞争,任何人都没有通过垄断或者市场控制获得超额利润的机会,市场主体可以获得全部或者绝大部分生产性收益,生产性激励非常充分。欧美发达国家以及世行营商环境排名居前的经济体,例如,新西兰、新加坡、中国香港等,均属此类。

相反,汲取型是指,市场主体缺乏普遍的权力,权力要么源于世袭,要么通过革命由军阀控制,精英人物或者既得利益者在制度选择中起到关键作用。市场垄断横行,生产者只能够获得极少部分甚至无法获得任何生产性收益,生产性激励极度匮乏。比如,历史上欧洲殖民者对南美洲秘鲁、巴西和北美洲墨西哥等的殖民,欧洲殖民者从非洲大量贩运奴隶到美洲、亚洲等国家或地区进行奴役等建立起来的制度,即为典型的汲取型制度。

发端于2003年的世界银行营商环境评估,以降低制度性交易成本为主线,以更美好的制度构造更美好的生活,其方法论即源于此。而何为“制度性交易成本”?在这里,有必要讲透彻,说明白。

20世纪30年代,诺贝尔经济学奖得主科斯率先在“生产成本”之外提出“交易成本”的概念。他发现,运用价格机制来配置资源,并非毫无成本,产权保护、谈判签订合同、监督合同执行……都存在着交易成本。沉寂多年之后,“交易成本”终于引发了高度关注,并获得了进一步的阐释。后来获得诺贝尔经济学奖的阿罗提出,科斯提出的交易成本实际上就是“一个经济体系运行的成本”,而不是单纯的商业成本。

无独有偶。与科斯同时代、当时也很年轻的中国经济学家张培刚在20世纪30年代研究时发现,当时湖南、江西等地的中国农民很穷,生产粮食的成本极低,但在沿海城市(例如宁波)的粮食市场上,他们的大米却竞争不过远道而来的泰国大米。经过调查,张培刚发现,地方割据、关卡敲诈等大大降低了内地大米的竞争力。这种成本即世行所称的制度性成本,即无论市场主体如何努力,如何聪慧,都必须承担的成本,这也正是世行评估着力于削减的。

可比较可量化可改革的指标

营商环境优化,重在可观测可比较可量化可改革的指标。

2018年10月30日,世界银行发布《2019年营商环境报告》(DB2019),该报

告是系列年度营商环境报告的第16期。在报告的序言里,时任世行行长金墉先生称,“所测即所得。在过去的16年里,没有任何报告比《营商环境报告》更好地阐述了这句格言”。

的确,世行《营商环境报告》素以严谨著称,几乎每项指标,都以一篇经典文献作为方法论基础,并设计了周密的一级、二级指标,采集并分析十个商业监管领域的详细而客观的数据,以帮助各经济体发现并纠正问题,并引入具有可竞争性、可比较性、可量化性以及可改革性的指标来衡量监管过程。

世行《营商环境报告》启发了研究者在同行评议期刊上发表了数千篇文章,并为经济发展的监管及制度框架提供了一个可供讨论的平台。众多机构将《营商环境报告》中的指标纳入到相关衡量标准中,从而引发了更多关于“最佳营商环境”的讨论,推动了全球具有包容性、可持续性的经济增长。

自2003年首次发行以来,世行《营商环境报告》在其衡量的10个商业监管领域内已经触发了3500余项改革。就方法论而言,世行确立的指标体系,具有可竞争性、可比较性、可量化性以及可改革性,前三者,保证了评价的科学性,最后一点,即“可改革性”,则为每一经济体留下了发展完善的空间。而且,更为难能可贵的是,世行每年会根据评估情形,动态优化调整指标体系,使其臻于完善。

以下这则小故事,或者可以从一个侧面反映世行指标的严谨。2018年5月22日,完成与世行营商环境评估专家的一场磋商,在赶往下一场的中巴车上,我问Marcin博士,“开办企业”这项指标,在衡量所用的时间时,为什么必须区分男人与女人?Marcin博士很认真地说,因为在南亚和非洲一些国家,女人开办企业,必须征得其丈夫的许可,因此可能会增加一个环节。严谨如斯,笔者只能拜服。

以法治引领和保障改革

世行营商环境报告,忠实地记载着中国2008年以来的制度变迁。(见右侧图表)

此次国务院推出《优化营商环境条例(征求意见稿)》,试图对营商环境的制度安排,进行顶层设计,用意至为良善。

但无论是谋篇布局,还是具体的法条设计,离最理想状态,仍然存在一定的差距。

目前,许多章节的内容存在重叠和交叉,建议参照世行的评估体系,按照企业生命周期来设定章节。另外,在全国设定通行规则的一大通病是,难以照顾不同地区营商环境差异较大的事实。

解决之道是,刚柔相济,一方面,在总则中加入鼓励各地区、各部门进行优化营商环境

探索的条款。另一方面,对于各地的创新经验和做法,通过典型案例的方式来呈现,以互学互鉴,共同提高。例如,上海市近期出台了《市场轻微违法违规经营行为免罚清单》,把包容审慎的基本原则贯穿始终,既细化处罚裁量标准,又避免成为企业逃避处罚的借口,提高了制度供给质量,优化了营商环境,获得了中央依法治国委员会办公室的肯定,可以考虑予以推广。

(作者系上海市司法局副局长、法学教授)

中国历年营商环境制度变迁

年份	改革内容
DB2019	开办企业: 中国推出了公司在注册服务,简化了社保参保登记手续,提升了开办企业的便利度。北京和上海都实施了这项改革。
	办理施工许可证: 中国简化了施工许可证、竣工证明以及在房地产登记局登记新建房地产的办理流程。中国还对建筑行业专业人士提出了更严格的资格要求,改善了公众获取信息的渠道,从而加强了对建筑工程的质量控制。北京和上海都实施了这项改革。
	获得电力: 中国通过扩充网络容量,改善了北京和上海的电力供应。如今,160kW或更低功率的设备可以直接免费连接到公用低压电网。另外,政府推出了新的移动应用程序,居民开通电力供应的时间也得以大幅缩短。
	登记财产: 中国通过简化办理流程,提高土地管理系统的可靠性和透明度,提高了财产登记的便利度。北京和上海都实施了这项改革。
	保护少数投资者: 中国通过增加股东在重大公司决策中的权利和作用,澄清所有权和控制结构,要求公司偿还股东所产生的法律费用,加强了对少数股权投资者的保护。
DB2018	纳税: 中国通过取消营业税,允许所有印花税联合申报和缴纳,并通过实施多项行政管理改革缩短纳税申报时间,提高了纳税便利度。北京和上海都实施了这项改革。北京市还通过降低企业住房公积金缴存比例,减轻了企业税负。
	跨境贸易: 中国开设了单一窗口,减少了行政成本,提高了透明度,鼓励贸易,减少了进出口货物的办理时间和成本。北京和上海都实施了这项改革。
DB2018	开办企业: 中国通过简化登记手续,提高了开办企业的便利度。北京和上海都实施了这项改革。
DB2017	纳税: 中国采取了多项措施来减轻企业的纳税合规负担,提高了纳税便利度。
	开办企业: 中国实施了工商营业执照、组织机构代码证和税务登记证“三证合一”改革,提高了开办企业的便利度。北京和上海都实施了这项改革。
DB2017	获得信贷: 中国开始报告公用事业缴费记录,向银行和金融机构提供信用评分,改善了信用信息的获取渠道。北京和上海都实施了这项改革。
	执行合同: 中国推出了一个允许律师在线管理案件的平台,提高了执行合同的便利度。北京实施了这项改革。
DB2016	纳税: 中国降低了企业社保缴纳的比率,降低了上海公司的纳税成本。
DB2015	开办企业: 中国取消了最低资本要求,以及从审计公司获得验资报告的要求,提高了开办企业的便利度。北京和上海都实施了这项改革。
	纳税: 中国通过改进纳税申报电子系统,在纳税人服务工作中采用新的沟通渠道,提高了纳税便利度。(北京和上海均实施了这项改革)此外,中国降低了企业社保缴纳比例,降低了上海公司的纳税成本。
DB2014	获得信贷: 中国颁布了信用信息行业法规,改进了信用信息系统,保证了借款人查看个人数据的权利。
	执行合同: 中国修改了民事诉讼法,简化和加快了法院审判流程,提高了执行合同的便利度。
DB2013	开办企业: 从2012年1月至2014年12月,中国免除小微企业产生的多项行政费用,降低了开办企业的成本。
	办理施工许可证: 中国对施工前批准申请进行了简化和集中处理,简化了施工许可证办理流程。
DB2011	纳税: 中国的最新企业所得税法统一了内外资企业所得税税制,明确了企业所得税的应纳税所得额的计算方法。
DB2010	跨境贸易: 中国放宽了贸易信贷限制,提高了跨境贸易的便利度。
DB2009	获得信贷: 中国颁布了新物权法,扩大了可以设定抵押的抵押物范围,新增了应收账款和浮动资产池,完善了担保交易制度。
	纳税: 中国统一了税收减免标准与会计准则,降低了企业所得税税率,提高了企业纳税便利度和纳税成本。
DB2008	执行合同: 中国收紧了判决执行规则,加强了合同执行制度,限制债务人隐藏资产和规避执行的渠道和途径。
	办理施工许可证: 中国实施了建筑工程施工许可电子审批流程,允许建筑公司在线申请安全证书,减少了建筑工程施工许可办理的延迟情况。
DB2008	获得信贷: 中国推出了一项新法律,赋予有担保债权人优先付款权,完善了担保交易制度。
	办理破产: 中国推出新企业破产法,引入了重整程序,允许组建债权人委员会,授予有担保债权人权利,设立了专业破产管理人员职位,完善了破产程序。

上海法治报理论学术部
上海外国语大学法学院

合作主办

最新国际法律动态>>>

近年来,德国器官捐赠者人数不断减少,如2017年仅为769人。德国《器官组织捐赠、取出及移植法修正案》于2019年4月1日生效,该法案将进一步优化器官捐赠制度。修正案的主要内容包括:

一是扩大医务人员权限。在确认器官捐赠者信息时,负责器官移植的医务人员将享有更大的权限,如有权进入重症监护室了解捐赠者信息,以及查看必要文件获取病历数据等。

德国修改法律优化器官捐赠制度

二是增加器官捐赠补偿。政府将提高对器官捐赠者的补偿金,补偿范围包括器官移植的检查费用、重症病房看护费用以及捐赠后的补贴费用等。如果某医院为特殊器官移植提供了场所与设备的,政府也将对该医院作必要补偿。

三是组建专家咨询机构。德国将组建由内科、外科专家共同参与的咨询机构,咨询机构将就捐赠者是否构成脑死亡提供意见。咨询机构有权从相关医院获取病历信息,判

断捐赠者的大脑、小脑、脑干功能是否彻底丧失且不可逆,以确认后续的器官移植将是合法有效的。(德语编译:冯艳琴 信息来源:德国联邦政府网站)