

# 高度关注优化数字营商环境

全球数字经济蓬勃发展,与传统的营商环境相对应,数字经济时代的新型营商环境成为广泛关注的议题。2021年9月,国务院常务会议部署在北京、上海、重庆、杭州、广州、深圳6个城市开展营商环境创新试点。2022年1月发布的《“十四五”数字经济发展规划》提出,要更加优化数字营商环境、加速弥合数字鸿沟,本期邀请专家深入探讨。

智库圆桌

(第10期·总60期)

主持人

经济日报社理论部主任、研究员 徐向梅

## 从传统营商环境到数字营商环境

**主持人:**数字经济时代对一个国家的经济社会治理能力提出更高要求。从优化传统营商环境到优化数字营商环境,两者的区别是什么?

**刘兴华(同济大学特聘教授、国家创新与发展战略研究会中国经济与金融研究中心主任):**市场化、法治化、国际化、便利化的营商环境是一个国家、一个地区经济社会高质量发展的重要因素。

改革开放40多年来,我国传统意义上的营商环境在不断改善。当前,全球经济格局正在进入新的调整和竞争态势,要顺应信息化的时代大势,亟需从优化传统营商环境向构建智能化的数字营商环境转变。

传统意义上优化营商环境的方式,主要是“走出去”招商引资、制定土地和税收优惠政策、“五通一平”、引导转变社会观念等。但在当今时代,数字化方式正有效打破时空阻隔。因此,需要利用信息技术发展的最新成果促进政务信息、商务信息、社会信息的便捷传输、透明运行和高效沟通,推动市场主体全生命周期服务形成闭环,全面提升市场一体化水平,有效降低制度性交易成本,真正筑牢高标准市场体系的微观基础。

特别是近两年来,为防控疫情,“宅经济”日益发展,民众在线频次高、时间长,医、行、衣、食、购、学等领域的信息平台访问量暴增,远程办公、在线教育、在线问诊、智慧超市、VR旅游等新业态新模式加速发展。人们对线上线下打通融合的各种平台逐渐习以为常,全社会对网络信息的依赖程度之深前所未有。这既是一次未来信息社会生产方式和生活方式发生重大变革的预演,也对各级政府的敏捷治理提出了新要求。

在后疫情时代,人与人之间的交往距离可能会变大,但因为技术创新和产业升级迭代,人与人之

的信息传输渠道将会不断拓宽,传输速度将会不断加快,传输内容也将会更加丰富多元。换言之,就是时空维度会更加立体多元,信息密度会呈指数式增加。这个巨大变化,使构建数字营商环境成为国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分。

从中长期来看,世界经济将会受到两个变量的综合影响:一个是新一轮科技革命和产业变革带来的时代大变局,另一个是新冠肺炎疫情和地缘政治变化带来的时代大考验,二者交互作用,正在对全人类的生产方式和生活方式产生重大影响。然而无论如何变化,消费者对产品和服务需求的本质属性不会改变,那就是要更加安全、便捷、舒适、新奇。在这个大背景下,建设数字营商环境就是大势所趋。如果说传统的营商环境是工业化时代的“手动模式”,那么数字营商环境就是后工业时代和信息化时代的“自动模式”。

由于我国各地发展定位和发展水平不同,甚至还存在着各种地域习惯和文化差异,因此更需要解决标准互联、信息畅通、便捷高效等问题。“数智化”的数字营商环境所具备的天然优势,可有效助力营造透明、公平、高效的政务和商务服务体系。这个“数”,是指数字信息科技的“数”;“智”,是指智能化、智慧化应用的“智”。把科技成果与应用、手段和目的有效结合,才能真正实现“数智化”,发展数字经济,建设数智社会。与传统的营商环境相比,数字营商环境可以使办事审批过程更加公

开透明,可以提升政务服务绩效评估考核的标准化程度和可持续性,有利于建立政务服务和营商环境评价的全社会多元参与机制。

目前,我国已具备建设数字营商环境的基本条件。在整个“十三五”时期,我国深入实施数字经济发展战略,数字基础设施不断完善,新业态新模式不断涌现,数字产业化和产业数字化取得积极成效。当然,在构建和优化数字营商环境的同时,应高度重视信息安全和数据产权问题。现代信息技术和大数据的广泛运用,既可以为社会公众和各类市场主体提供便捷精准的服务,客观上也会带来信息安全和数据产权问题。因此,需要法律法规的及时迭代完善和公共领域的敏捷高效治理。要建立政府、平台、企业、行业组织和社会公众多元参与、有效协同的数字治理新格局,形成治理合力,鼓励良性竞争,对数据进行科学确权 and 有效保护,维护公平有效的市场。要加快建立数智化监管体系,实现事前事中事后全链条全领域监管,完善跨区域协同机制。

**主持人:**我国数字营商环境发展现状和特点如何?请分享几个试点成功案例。

**王琛伟(中国宏观经济研究院研究员):**党中央高度重视数字营商环境建设,近年来我国数字营商环境建设取得长足进步。

营商环境的数字化构建取得明显成效。国家层面印发《进一步深化“互联网+政务服务”推进政务服务“一网、一门、一次”改革实施方案的通知》,搭建了以国家政务服务平台为总枢纽的全国一体化政务服务平台,接入地方政府服务“小程序”,有力提升了疫情防控、企业纾困、证照办理、车辆服务等诸多领域的政务服务水平。截至2021年底,该平台实名用户已超过8亿人,国家政务服务平台使用量达338.9亿次。需要特别指出的是,异地就医结算备案、社会保障卡申领等服务事项实现“跨省通办”,出生、就业创业、社保就医、退休养老等高频事项实现一次办理,努力让群众办事“像网购一样方便”。

传统营商环境的数字化提升实现突破。各地“掌上办”“一网通办”等电子政务平台不断上线运行,大数据、云计算、人工智能等新技术在政府治理中得到逐步应用,各级政府部门线上办理服务事项的水平快速提升。作为衡量国家电子政务发展水平的核心指标,在线服务指数得到各国高度重视,我国在线服务指数排名已达全球第9位,在线服务达到全球评价“非常高”的水平。

在这个过程中,各地也涌现出一批数字营商环境建设的典型做法,为在全国推广提供了经验。例如,上海市聚焦惠企政策、普惠金融、专项资金、用工就业、服务贸易等领域,整合优化应用场景,推出更多的点单式申请、非接触办理。北京市实现不动产登记、房屋交易及税收征管领域“一网通办”服务。深圳市上线企业“秒批”系统,将企业设立审批时限由一天大幅压缩至几十秒内,有力推动我国营商环境迈向数字新高度。

适应数字经济发展的软、硬环境支撑逐步完善。伴随数字经济新业态不断涌现,与数字经济相适应的“游戏规则”迫切需要加快搭建。加之,当前全球数字经济发展的主动权还掌握在发达国家手中,数据治理“游戏规则”也主要由发达国家制定。我国加快数字营商环境建设,特别是制度、标准层面的软环境建设,已成为提升数字经济国际竞争力的当务之急。

软环境瞄准国际一流水平不断创新突破。法律制度层面,电子商务法、数据安全法等相继发布实施,数据要素交易制度基本建立。技术标准层面,我国在国际上参与各类技术标准制定的情况越来越多,截至2021年年底,在国际标准化组织ISO中承担技术机构秘书处的数量已达79个,较2020年增加73个,在技术创新中的国际地位明显提升。数据安全层面,大力开展APP违法违规收集使用个人信息专项治理行动,电信和互联网行业提升网络安全保护能力专项行动,特别是个人信息保护法出台,对数据安全起到强有力的保障作用。

硬环境迈入全球先进行列。我国已建成全球最大规模光纤和移动通信网络,全面建成光网城市,我国5G基站、终端连接数全球占比分别超过70%和80%,全国行政村、脱贫村光纤和4G的比例均超过99%。北京国际大数据交易所、上海数据交易所相继成立,数据交易模式、交易平台都在不断完善。

当前,我国通过数字营商环境建设构建产业和技术竞争新优势,已成为一条实现弯道超车、后来居上的现实可行的路径。我国人口多、数据资源规模大、数据应用领域广,因此在数字营商环境建设、数字经济发展方面有一定优势,为我国抢抓新一轮科技革命机遇、实现高质量发展创造了难得的有利条件。

索,推动线上线下公平竞争。重视数字知识产权保护,加强恶意软件监管,加大网络侵权打击力度。

第四,加强网络安全与用户权益保护。随着大数据、云计算、智能应用、数字支付等技术的广泛应用,网络安全形势更加严峻。下一步,要持续推动网络安全技术创新,加强个人信息保护,严惩窃取、泄露、篡改个人信息等各类违法行为,加大案件查处和警示力度,进一步健全网络安全管理制度。在用户权益保护方面,突出的表现就是个性化推荐、大数据杀熟等问题,但是算法的隐蔽性使得上述情况存在诸多争议和模糊地带。建议加快推动平台健全交易规则、服务协议和争议解决机制,加大平台算法及用户权益保护规则审查,完善投诉处理机制,堵住用户权益受损的制度漏洞。

第五,提升政府监管与服务能力。数字经济的经营理念、运作模式和发展路径与传统业务有所不同,需要建立面向数字经济的监管体制,进一步加强央地联动与异地协作,减少地方之间的政策差异性,避免重复监管和多头监管。加快数字政府建设,推进公共数据开放共享,全面提高在线服务能力。同时,数字经济创新活跃,需要提升法规和标准的适应性。建议加强动态监测评估,及时修订法律法规和标准,增强法规和标准的适应性,为产业发展提供指引。

本版编辑 张静美 编 王子莹  
来稿邮箱 jiejiezk@163.com

## 构建数字营商环境目标体系

**主持人:**针对数字营商环境的评价标准问题,国际层面与我国有何区别?

**邹一南(中央党校(国家行政学院)经济学教研部副教授):**随着全球数字经济蓬勃发展,数字营商环境的优化也成为各国关注的重点。优化数字营商环境,应当了解国际评价指标,从具有代表性的评价指标体系中了解自身数字营商环境的优势与劣势。在此基础上,构建适合国情的评价指标体系,指导数字营商环境建设。

世界银行、国际电信联盟等国际组织都将数字营商环境相关指标纳入各类国别评价框架,提出了数字营商指标、ICT发展指数等指标。其中世界银行提出的数字营商指标是具有一定权威性的评价指标体系,并已在法国、韩国等21个国家试点开展指标应用。该评价体系包含5个一级指标:网络连接程度,包含普遍接入、频谱和域名;数据隐私和安全,包含个体权利、数据跨境流动、数据安全和执法;物流,包含最低限度的门槛、关税以及增值税和商品与服务税;支付,包含支付服务提供商许可、支付授权和处理安全;数字市场规则,包含消费者保护、中间商责任、电子签名。

但从评价内容重点、数据采集以及评价方法来看,世界银行提出的评价指标体系不适用于中国这样人口众多、市场环境复杂的经济体,这也是其没有选择中国作为试点国家的重要原因。为了衡量我国数字营商环境的建设情况,国内已有多个组织构建了更加适用于我国国情的数字营商环境评价指标体系。

国家工业信息安全发展研究中心2021年12月提出的全球数字营商环境评价指标体系,更能反映我国数字营商环境的实际建设情况。该评价体系包含5个一级指标:数字支撑体系,包含普遍接入、智慧物流设施、电子支付设施;数据开发利用与安全,包含公共数据开放、数据安全;数字市场准入,包含公共数据开放、数据安全;数字市场规则,包含平台企业责任、商户权利与责任、数字消费者保护;数字创新环境,包含数字创新生态、数字素养与技能、知识产权保

护。根据以上指标,G20经济体数字营商环境排名前十的经济体分别为:美国、英国、加拿大、韩国、日本、德国、澳大利亚、法国、中国、欧盟。排名第一的美国主要是在数据开发利用与安全以及数字市场准入方面具有明显优势,这得益于其将数据定位为战略资产,加强数据融合共享所采取的一系列措施以及严格的数字市场准入制度。我国位列第九,是前十名中唯一的发展中国家。

全球数字营商环境评价指标体系在指标设定上也更能反映出我国在数字营商环境建设方面的进步与不足。例如,在数字市场准入方面,我国在G20经济体中排名第二,得益于明确推出“加强制度供给”“互联网+政务服务”等措施;在数字创新环境方面,我国在G20经济体中排名第十一,反映了我国在数字创新环境方面的不足。

同时,全球数字营商环境评价指标体系选取G20经济体,能够为我国针对G20经济体合作提出相应政策提供参考,更适用于我国未来的经济发展方向。例如,在数字市场规则方面,我国在G20经济体中排名第十六,可借鉴排名靠前的美国、英国等在政府数据开放、获取公民同意等方面的良好实践。

构建良好的数字营商环境是一个全球性的问题,需要一个全面的、具体的、有代表性的衡量标准。因此,我国优化数字营商环境应将评价指标作为引导,以国际公认的评价指标体系为参考,以中国特色的评价指标体系为指导采取相应措施。

截至2021年底

我国累计建成并开通5G基站 142.5万个

建成全球最大5G网络

所有地级市城区

超过98%的县城城区

80%的乡镇镇区

实现5G覆盖

数据来源:工业和信息化部

## 以数字营商环境助推数字化转型

**主持人:**要充分激发市场主体活力,打造数字经济新优势,下一步优化数字营商环境的着力点在哪里?

**高太山(国务院发展研究中心企业研究所研究室副主任):**数字经济遵循不同于传统产业的发展规律,数字化转型需要配套的数字营商环境作为保障。针对我国现实情况,从中小企业数字化转型视角,全面优化数字营商环境需重点围绕以下方面展开。

第一,加快数字基础设施建设。我国已建成全球规模最大、覆盖城乡、技术先进的光纤通信网络和5G网络,2021年底互联网普及率达73%。但与欧美等发达国家相比,我国互联网普及率还不高,网络资费还有降低空间。首先,要部署先进信息基础设施,尤其要加快推进5G网络的规模化应用,以市场化方式推进网络提速降费,提高网络基础设施的可达性和可用性。其次,着重降低中小企业上网成本,统筹工业互联网、数据中心、云计算、智能计算平台等设施,支持中小企业“上云用数赋智”。此外,推进物流业的数字化升级。电子商务、网络外卖、即时配送等数字经济业态,都离不开现代物流业的支撑。应加快物流枢纽网络建设,完善城乡配送网络体系,进一步降

低物流成本。

第二,提高市场准入便利性。数字经济具有跨行业、跨地域、业态多变、海量分散等特点,提高市场准入便利性,有利于加快中小企业数字化转型步伐,更大激发市场活力。现有的数字经济准入体系对规范市场行为、维护用户权益和防范潜在风险起到了重要作用,但不少数字经济领域还存在准入门槛高或准入不准营的情况,存在较大改革空间。应进一步简化审批手续,提升行政审批服务效能,通过“一照多址”“一业一证”“证照联办”等改革举措,破解“准入不准营”难题。在这个过程中,政府相关部门应加大公共数据开放共享力度,可通过提供数据服务的方式,为平台核验各类入驻主体提供支持。

第三,建立公平竞争的市场秩序。近年来,全球范围内尤其是欧美等发达国家,都高度重视数字经济领域竞争监管,我国也在积极推进平台经济反垄断工作。从促进数字经济健康发展角度,要加强政策统筹协调,把握好监管执法的力度、尺度和速度,进一步完善网络平台治理,明确反垄断和反不正当竞争的相关规则,落实平台在用户信息核验、信用管理、产品和服务质量监督、网络和数据安全等方面的主体责任。加强数字税理论研究和实践探