

以放管服改革推进营商环境优化的路径选择^{〔*〕}

——印度的经验、教训与启示

宋林霖¹, 张培敏²

(1. 天津师范大学 政治与行政学院, 天津 300387;

2. 天津师范大学 国家治理研究中心, 天津 300387)

〔摘要〕中国与印度高度重视世界银行营商环境评价排名,两国均以完善政府职责体系和转变政府职能为改革突破口,激发市场活力,融入全球经济,实现富国强民战略。印度在优化营商环境过程中,在行政审批制度、市场监管方式和政务服务效能等方面存在一些问题:行政审批制度改革碎片化增加企业投资难度;相关法律法规不健全增加企业发展风险;基础设施建设落后增加企业运营成本。导致这些问题产生的原因主要是:府际关系不畅影响营商政策执行效果;制度性腐败破坏行政生态系统健康;机构改革迟滞制约政府职能整合深度。基于印度放管服改革的经验和教训,中国持续优化营商环境应着力处理好三个关系:技术平台建设与有效制度供给;学习型制度嵌入与自发型制度体系完善;基本政策稳定性与配套机制灵活性。

〔关键词〕放管服改革;政府职能转变;营商环境;印度;比较治理

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2020.05.004

党的十九届四中全会指出,深入推进放管服改革,是优化政府职责体系的重要内容。习近平总书记强调“要营造稳定公平透明、可预期的营商环境”。自放管服改革以来,中央频繁出台政策并取得积极成效。《优化营商环境条例》的颁布更是凸显了中国进一步转变政府职能的制度决心,体现了对保障各类市场主体平等有序发展的高度重视。随着世界银行《营商环境报告》在全球范围内特别是在发展中国家的影响力持续

上升,不仅中国高度重视改善营商环境,印度政府也同样积极作为,实现了营商环境排名的大幅提升。世界银行营商环境评价指标体系,不仅能够凭借世界顶级经济学家的研究水平为两国政府在国内顺利推行系列促企发展政策做合法性背书,并且可以用制度复制策略以“后发展优势”追赶甚至超越发达国家的政府管理水平,这是弥补渐进式改革进程中“行政体制改革落后于经济体制改革”旧问题的新方法。

作者简介:宋林霖,天津师范大学政治与行政学院教授、博士生导师;张培敏,天津师范大学国家治理研究中心研究助理。

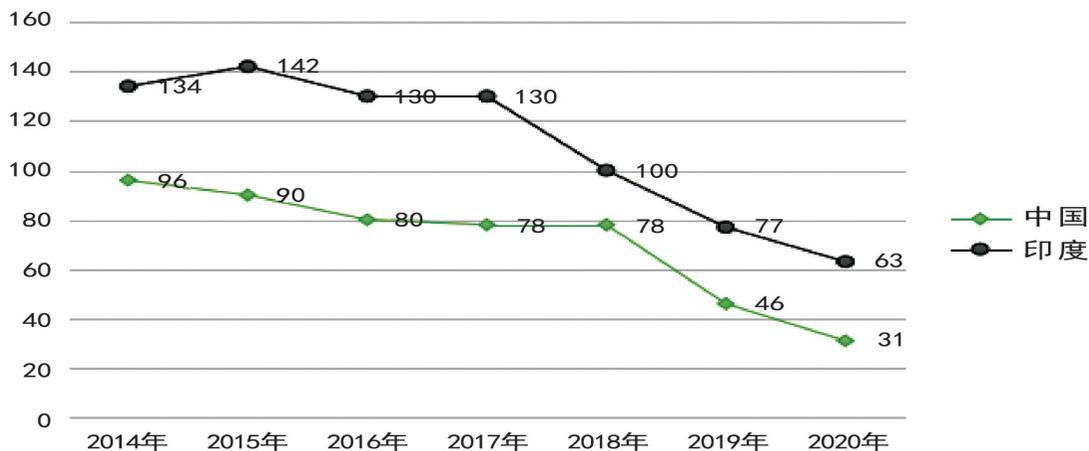
〔*〕本文系国家社会科学基金重大项目(17ZDA101)、马克思主义理论研究和建设工程重大项目(2016MZD008)、国家社会科学基金项目(15BZZ076)的阶段性成果。

一、比较：中国与印度营商环境现状分析

营商环境是指政府为推动经济发展,通过政治、经济、法治等多领域的系统化改革,形成的影响企业全生命周期的政务环境、法治环境、市场环境等多种制度的有机复合体。^[1]为优化营商环境

境,中印两国政府主要从政务环境、法治环境、市场环境三个维度采取系列改革措施,并取得了比较显著的成效。根据世界银行发布的《营商环境报告》,自2014年以来,中国和印度的营商环境整体排名均呈稳步上升趋势,分别从96、134位次提升至31和63位次(见图1)。

图1 2014—2020年中、印两国营商环境排名变化趋势



资料来源:World Bank Doing Business 2014—2020, <https://chinese.doingbusiness.org/zh/doingbusiness>.

党的十八大以来,中国政府以放管服改革为抓手,持续放宽市场准入、强化监管执法力度、深化“互联网+政务服务”,推动营商环境得到持续改善。除采取具体改革措施外,为发挥地方政府在营商环境优化过程中的创新作用,全面开展了营商环境评价工作。由国家发展和改革委员会负责,在参考世界银行营商环境指标体系的基础上,构建具有中国特色的指标体系,并基于具体的三级指标,选取试点城市采集数据,进行企业问卷调查,最后形成整体意见,作出评价。在营商环境优化改革方面,印度政府也积极作为。上任之初的莫迪总理表示,他将立即采取多项举措为企业营造一个良好发展环境,并力争于2017年提升印度营商环境排名至全球前50名。尽管2020年并没有实现这一目标,但通过诸如税制改革、大幅放宽外商投资限制等措施,在全球经济波动和国内政治环境不稳定的情况下,印度营商环境排名呈稳步上升趋势,特别是从2017年开始,排名上升的速度明显加快。

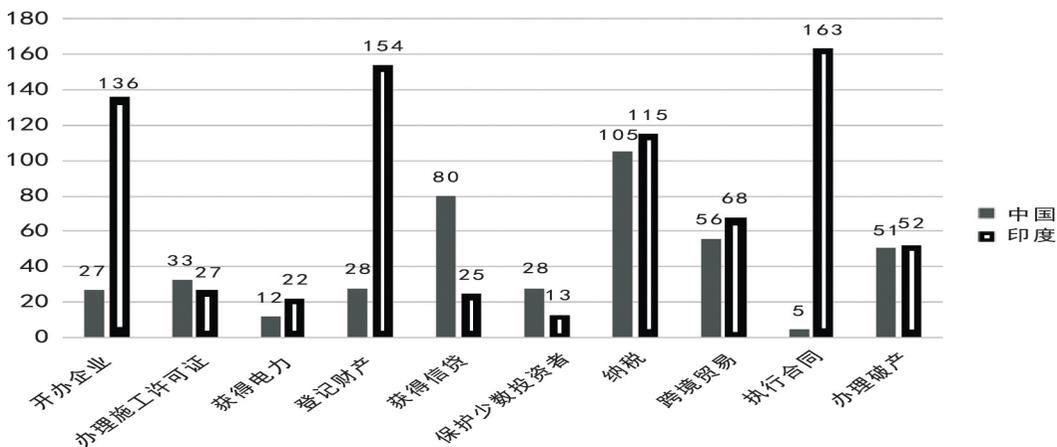
为调动地方政府优化营商环境的积极性,印度也同样在全国范围内展开“营商便利度评比”工作。在世界银行专家团队的支持下,2015年,印度工业政策和促进部基于全球最佳做法制定“营商改革行动计划”,并将其分发给各邦以便实施。通过对各邦政府完成“营商改革行动计划”的情况进行考察,根据他们实施的改革数量对其排名。2016年,印度工业政策和促进部向各邦及直辖区发布了“340条营商改革行动计划”,其中包括对跨越典型企业生命周期的10个改革领域的58个监管流程、政策、实践或程序的改革建议。同年4月,开发并推出一个展示动态实时排名的在线门户网站(eodb.dipp.gov.in),是印度首个了解各邦监管合规要求的平台。2017—2018年度“营商改革行动计划”确定了372项改革,增加了新的领域,如医疗保健和酒店管理、联邦检查系统、贸易许可证、法定计量登记以及合伙企业和社团登记。另外,由于世界银行在对各个经济体进行营商便利度排名时,十分重视利益

相关方的实际感受,该年度“营商改革行动计划”增加一项重要内容,即在评估过程中,重视收集实际受益方的反馈意见。2019年“营商改革行动计划”确定了80项有关监管流程、政策、实践和程序改革的建议。^[2]

中国营商环境的全球排名始终领先于印度。但印度排名增速较快,自2017年以来,平均每年提升约22个位次(见图1)。从一级指标排名看,与中国相比,印度在开办企业、登记财产、执行合同指标上表现较差;在纳税、办理施工许可证、获得电力、跨境贸易指标上与中国

相差不多,但除办理施工许可证外,其他指标均落后于中国;在保护少数投资者、获得信贷这两个指标上由于一系列相关政策的出台,表现比较亮眼(见图2)。在保护少数投资者领域,政府出台的国家知识产权政策明确要求,为少数投资者知识产权的商业化提供支持;同时为私人控股公司的股东引入额外的保障措施,要求更大程度披露董事会成员的利益冲突,增加对利益相关方之间不利交易的补救措施。在获得信贷领域,修订有担保债权人在重组程序之外的优先权规则;同时,针对信用等级较高的企业,给予相应优惠利率。

图2 2020年中、印两国营商环境各项指标排名情况



资料来源:World Bank Doing Business 2020, <https://chinese.doingbusiness.org/zh/doingbusiness>.

二、历程:印度营商环境优化过程中放管服改革的实践探索

(一) 聚焦流程再造,优化政务服务环境

政府行政效率的提升是营商环境改善的重要基础,行政管理制度是改善政务环境的关键。莫迪自执政后,一方面,大力推进官僚机构作风转变,提升联邦政府行政效率。在治理过程中,以“善治”为核心,积极寻求改善治理的举措,旨在提升联邦政府的行政效率和治理能力,优化政府为企业、群众提供服务的水平。在其执政的首次内阁会议后,针对联邦政府各部门明确规定“11条要求”。“11条要求”强调简化并完善部门工作流程,改善行政文化,提升政府决策效率。

这对于政府有效履行职能,提高政府执行力,维护良好形象发挥着基础作用。针对政府工作流程,明确规定对文件传递层级进行缩减,废除一些过时或者制约效率的工作规则,及时清除政府运行中的混乱状态;针对行政工作文化,规定要快速有效解决各部门的分歧,部门间应实现有效协作,建立一种合作型的决策和协商机制,基于“顾客导向”的服务理念,及时对公众的不满和投诉进行处理和解决。这些规定不仅有助于实现联邦政府各部门的有效协同,促进政府决策效率的提升,更在一定程度上促进了政府行政理念的转变,提升政务服务质量。^[3]另一方面,撤销国家计划委员会,加快推进市场化改革,改变政府权力运作方式。这一举措旨在进一步实现经济的

市场化和自由化。于1951年成立的国家计划委员会的典型特征是计划色彩较强。尽管印度自20世纪90年代初就开始了自由化、市场化、全球化、私有化的改革,但由于经济发展战略的折中性和渐进性、政策制定与实施的反复性和妥协性,计划委员会的作用始终难以得到削弱,仍对经济进行较为严重的干预。为了实现市场的自由化,莫迪在上台后,力排众议废除了计划委员会,并成立“全国改革印度协会”,这一协会的宗旨是形成“自下而上”的以民众为中心的决策模式,以取代国家计划委员会“自上而下”的传统举措模式。这促进了印度市场体制的进一步完善。^[4]

电子政务是推动政府治理能力提升,促进营商环境优化的重要技术手段。2006年,国家电子政务计划的推出为电子政府的发展指明了方向。2015年,“数字印度”计划的推出更是对电子政务的发展产生了积极的促进作用。这一计划明确指出,要以民众为中心、服务为导向、透明为理念,积极实施电子政务,推进政府各部门及辖区之间的无缝融合,全面提升政务服务水平,提升国民素养,确保网络空间安全可靠,保证公众实时共享政府信息。一方面,从服务网络化和质量优化的视角看,PayGov公共服务平台的推出,有效提升了公民获取政府公共服务的便利度。该平台聚集了政府所有的公共服务,同时还开发了支付与结算平台,公众可以通过网上银行、手机钱包等一系列方式进行付款,以获取政府服务。另一方面,从部门协同化和信息共享化的角度看,E-TTAL政府治理网站的建设对于联邦直辖区和各邦之间、各政府部门之间建立良性竞争和互动的关系发挥着关键作用。这一网站的主要功能是发布全国及各邦电子事务处理的数据,这些数据基本上可以实时从网上获取,并且能够进行快速的图表分析,进而有助于各层级、各部门及时了解各电子治理工程的现状。另外,这一计划不仅重视公共服务部门人员的技能培训,提高其电子政务服务水平;同时,其附属的大众数字素养计划明确规定,要积极培养公众有效获取政

府及其他公共机构提供的电子治理服务的能力。

(二)注重产权保护,营造良好法治环境

加强知识产权保护是促进营商环境法治化的必要途径。营商环境的本质是法治化,法治化也是知识产权事业发展的基础。因此,完善现代产权制度,保障产权保护法治化是营商环境持续优化的重要基础。莫迪政府于2016年颁布国家知识产权政策,该政策明确规定了加强知识产权保护路线图,它旨在加强国内知识产权框架,建立一个有利于创新和创造的生态系统。从特征上看,这一政策提出“创造印度”“创新印度”的口号,强调全面提升全社会的知识产权保护意识,增加知识产权的数量,将知识产权作为一种可销售的金融资产和经济工具,由此鼓励企业家精神,获取知识产权的金融价值。^[5]在知识产权保护过程中,特别强调政府的作用。一方面,政府需实现知识产权管理权力的集中化,改善行政管理。例如,政策规定将1957年《版权法》的管理权与高等教育机构下的版权注册局一并移交给工业政策和促进部。另一方面,政府需建立知识产权创新知识系统,为来自非正规部门的中小微企业、个人发明者和创新者提供支持,降低知识产权产生至商业化的整个价值链的相关交易成本;并在此基础上,通过便利中心等单一窗口服务,帮助他们实现知识产权的商业化。此外,这一政策也同样重视法律法规对知识产权保护的约束作用,明确规定要完善法律与立法框架,对现有知识产权法律法规及与知识产权相关的规则、准则、程序和契约进行审查并及时更新,明确、简化知识产权约束的管理实施过程;同时,建立健全打击侵犯知识产权行为的执法和裁决机制,对生产和销售假冒伪劣产品的行为加大惩罚力度。

为确保企业快速办理破产,印度政府出台了破产法。世界银行重点强调企业在办理破产过程中的时间和成本,从“办理破产”指标看,2020年印度排名为52,相较于2014年,提升了69个位次。由此可见,2016年破产法的出台,有效减

少了破产程序所需的时间,改善了在破产框架力度指数上的表现,对印度营商环境排名的提升发挥了关键作用。破产法的优势主要体现在企业退出机制上。在破产法出台之前,经营不善的企业按照原先的法律体制退出十分困难;在破产法实施后,企业可以快速清算合资公司,并实现资产盘活。具体来看,该法针对退出机制,创建了双轨制破产程序和快速破产办理程序。双轨制破产程序旨在通过发挥多方主体,如破产监管人、破产执业者、审批机构等的联合作用,形成正规且便利的重组与清算程序。快速办理程序力求时效,旨在将某些类别公司债务人的破产期限有效缩短。例如,这一程序明确规定,公司办理破产应在90天内完成(最长可再延长45天)。^[6]同时,该法要求法院建立新的破产系统,通过对企业财务数据进行收集、分类、存储和分配,建立所有企业的财务信息储存库,从而为破产案件主审法官的工作提供直接依据,提高破产案件解决效率。此外,破产法除大幅缩减办理破产的时间,还赋予了债权人较大的能动性和发言权,保障普通劳动者的权益。

(三) 强化信用监管,维护公平市场环境

引入第三方信用评价机构,充分发挥其在市场监管中的作用。信用经济是现代市场经济的本质;市场监管是政府为市场主体提供公平稳定交易环境一种行政手段。^[7]在企业“准入宽进”改革的背景下,对政府的监管能力也提出了更高的要求。《2019年营商环境报告》指出,健全有效的商业监管对促进企业的发展至关重要。印度政府高度重视创新监管方式,强化信用监管,强调企业特别是中小企业的信用体系建设,建立健全信用监管机制。在加强信用监管过程中,政府特别重视发挥第三方信用评价机构的作用。在为企业服务过程中,政府及相关部门、商业银行、银行监管部门会将信用评价机构的企业评级结果作为其是否提供服务的重要依据。在企业向政府申请投资项目时,政府将会根据评级结果来选择政府项目的实施对象;如果企业想要获得信

贷,国家小产业公司将会根据企业财务和性能级数给予相应的折扣优惠利率。对于商业银行而言,在为企业提供优惠条件贷款时,将会根据评级结果对那些信用表现良好的企业,减少抵押的要求,简化贷款手续,快速发放贷款。作为印度央行,银行监管部门也会根据信用评级结果,采用不同标准的风险权重,作出相应的贷款决定;如果企业要发行商业票据,该部门也将根据信用等级给予相应的额度。从根本上看,信用监管的目标是企业自律。如果企业的信用评级较低,就难以获得优惠条件和服务。

加强对第三方信用评价机构的监管,保证评级结果的客观中立。信用评级结果是由信用评价机构作出,如果评价机构缺乏专业性和独立性,将直接影响评级结果的可信度,这就需要政府从评价机构的评价资质、业务承接和开展、出具结果等方面进行规范和监督。为规范信用评价机构,印度政府采取了系列监管举措,以保证评价机构工作的质量和效率,保障行业健康有序发展。在评价机构准入方面,规范准入管理,将评价机构纳入金融监管范畴,建立评价机构注册制度,基于评价机构的重要程度,对其实施分类管理。在评价机构的运营方面,基于业务开展和人员管理的要求,建立利益冲突防范机制,其中包括评级业务隔离、双评级制度、回避制度等,以保障评价机构的独立客观性,提高评级结果质量。在评价机构的透明度方面,明确评价机构应将评级的符号、流程、方法、结果等信息进行公开,加强信息披露。在评价机构的法律规制方面,强化评价机构的“专家”责任,制定信用评价机构违反监管规定的惩罚措施,强化执法检查,保障评级规范有效落实。

三、挑战:印度营商环境优化的现存问题

(一) 行政审批制度改革碎片化增加企业投资难度

从限制外资准入的视角看,印度政府制定的负面清单不明晰。对外资准入作出详细规定的

是每年颁布的《外国直接投资政策统一汇编》，它是印度负面清单行业政策，但是这一清单缺乏法律依据。以政策为导向的规制体系是印度外资规制的主要特点，至今印度国内没有针对外国投资者的专门《投资法》，只有诸如《工业政策决议》《工业政策》等政策规定。自2017年以来，负面清单并没有进行实质性更新。从这张清单看，印度对投资领域的划分包括：禁止投资的领域，这些领域是基于国家安全、公共利益禁止外国投资者投资的特殊领域，如彩票业务、赌博、筹集资金、房地产业务或农舍建设等；限制投资的领域，在这些领域要进行投资必须获得工业许可证；鼓励投资的领域，这些领域对外资充分开放。从其结构看，“行业/活动”明确列举了允许外国直接投资的行业；“股权/外国直接投资上限的百分比”对外资设立企业持股上限进行了明确规定；“进入渠道”对外资审批方式的选择进行了规定。^[8]尽管负面清单以否定性列表的形式明确将允许外国投资者投资的领域逐一列出，但是，其实质更接近于“正面清单”，因为它列出的行业众多，同时还为印度国企或小规模企业保留一些行业。

从主体和渠道选择的视角看，行政审批程序较为繁琐、复杂。例如，针对开办企业，政府采取了如大幅降低企业注册费等系列措施，但并未显著提升排名（见图2）。关于投资的审批主体，印度政府规定，外国投资者对印度投资过程中，首先根据联邦颁布的外商投资政策，获得联邦政府的审批，然后根据项目所在地的邦政府颁布的行业政策，获得邦政府的审批，即联邦政府和各邦政府的双重审批。以电力项目的审批为例，外国投资者在完成联邦政府的准入审批后，还必须向电力项目所在地的邦政府申请，只有完成这些程序，才能正式进行电力项目建设。而这一过程需要联邦政府的43个审批手续和邦政府的57个审批手续。^[9]由于各邦经济发展水平、教育文化等方面参差不齐，其政策不可避免存在诸多差异。这就导致外国投资者的项目即使通过联邦

政府的审批，也较难通过各邦政府的审批。关于外商投资的审批渠道，负面清单规定有两种：一种是自动审批渠道，外商能够直接对印投资，无需政府审批；一种是政府审批渠道，外商对印投资必须经政府审查。但从实践情况看，印度常基于国家安全考虑，不允许外资通过自动审批渠道进入审批程序。

（二）相关法律法规不健全增加企业发展风险

劳工法律体系不完善降低了企业在印度经商的便利度。雇佣员工是保障企业稳定发展的重要基础。世界银行营商环境评价小组将其界定为十大常用指标之外的动态测评的一级指标，主要从聘用、工时、裁员三个维度衡量经济体就业监管能力的灵活性。而印度劳工法律内容极其复杂，且相互冲突，普遍被视为经合组织国家中最为严苛的劳动法规。关于员工聘用，依据相关法律，企业员工一旦超过90人，就必须组建工会。关于员工解聘或裁员，相关法律规定，若是员工多于100人，企业不可随意解聘员工，必须获得地方政府的审批。这一规定影响了企业的创新活力和经营发展。自上台后，莫迪政府推出劳工改革计划，对殖民时期的劳工法进行改革。而这一改革具有较大的政治风险和争议性。从改革重点看，莫迪政府修改三部与员工雇佣制度相关的法律，包括1948年《工厂法》、1961年《学徒条例》、1988年《劳动法》，其主要目标是增加企业管理层和雇主的灵活性，实现灵活的就业监管。《劳动法》主要修改的内容为重新界定小型企业，扩大其员工人数；《学徒条例》主要是扩大企业生产车间的学徒数量。这两部法律均已在议会两院获得通过。但是针对工作时间和聘用修订的《工厂法》被搁置。

新修订《土地法案》的搁置直接影响了企业投资项目的落地。在征地方面，印度实行土地私有。尽管2013年国大党对1894年的《土地征收法案》进行了修订，但现行《土地法》仍存在不合理规定。例如，如果企业需要征地，应当获得80%相关家庭的许可，这一严苛规定，增加了企

业征地的困难程度,阻碍了企业投资。莫迪政府明确指出,在这一规定下,私营企业很难获得土地,甚至是无法获得土地,由此阻碍了投资和发展。为解决这一问题,提升企业征地便利度,莫迪政府在2015年初开始推行“工业友好型”改革方案,对征地法案进行修改,放松征地条款。这一修改草案明确规定,与国防、农村基础设施、经济适用房、工业通道和基础设施、社会基础设施相关的土地征用,政府可以以市场价收购,无需获得农户许可,同时对土地牵涉的农户采取补偿措施(主要是给予工作名额),也就是说,这些土地征用排除在同意条款和社会效应评估条款之外。但这一修改法案也在国大党和利益集团的影响下被搁置。

(三)基础设施建设落后增加企业运营成本

电力系统的不稳定直接影响了企业的生产经营活动。根据《2020年营商环境报告》,尽管印度在“获得电力”单项指标上排名进步很快,但相较于中国在这一指标上的排名,仍较为落后(见图2)。电力短缺严重,许多电力公司由于自身负债难以提供稳定服务是印度电力产业的一个突出问题。电力资源不能稳定地供给将会直接影响制造业部门的正常发展,也将导致印度的经济发展无法发挥全部潜力。^[10]从政府对电力工业的管理看,纵向分权的两级管理体系在一定程度上赋予了地方政府对电力产业进行改革和发展的自主权,但这种管理模式体系导致了对电力产业管理的不统一。由此造成了对电力系统集中运行管控的能力不足,难以实现电力调度的一体化,降低了电力输送和调配的效率。同时,分权化改革强化了各邦管理辖区电力产业的独立性,加上联邦电力管理局的协调力度不够,以及民选体制的影响,导致各邦政府在电力输送和调配上呈现出各自为政的局面,由此增加了电力系统的不稳定风险。

交通基础设施的不完善直接增加了企业的运输和贸易成本。尽管近些年,海运发展较快,但印度在“跨境贸易”单项指标上的全球排位仍

比较落后(见图2)。港口码头建设质量不高,运营效率低下制约着跨境贸易的发展。此外,民航、公路、铁路等基础设施也较为落后。以公路设施为例,印度不仅交通拥堵问题严重,而且道路质量不高、等级偏低,仅50%的公路为硬面道路,国家级高速公路仅占全国公路总长度的1.7%。^[11]莫迪自上台后,制定了一系列完善基础设施的计划,如大力新建铁路、公路、港口、机场等。但是,与中国相比,要加强基础设施建设,印度仍面临着诸多的困难。一方面,在印度的政治生态下,为了获得大选,候选人往往通过提出口号的方式赢得选民支持,这就导致了当选政府制定的基础设施发展计划内含了竞选的宣传价值,难以有效落实;另一方面,不同层级政府之间、政府各部门之间的沟通协调不力,严重影响了决策效率,导致基础设施项目被搁置的风险大大增加。此外,政府的财政收入也难以满足基础设施的融资需求。尽管印度政府通过PPP模式突破基础设施融资困境,但仍然难以满足经济发展对基础设施的需要。

四、原因:印度营商环境优化受阻的制度逻辑

(一)府际关系不畅影响营商政策执行效果

鉴于历史、民族和政治的影响,印度政治存在一个明显的传统特征:多元化和分散化,且具有强烈的中央化倾向。根据印度宪法,其府际权限可以从以下三个方面划分:一是立法权限。它是府际关系的首要体现。印度宪法规定,联邦议会拥有为全国或任一地区制定法律的权力;邦议会拥有为全邦或其邦内任一地区制定法律的权力。二是行政关系。印度联邦体制的显著特征为双轨政府,即联邦和各邦,在处理府际关系过程中,需确保各层级政府间政令畅通、有效协调。三是财政关系。根据印度宪法,联邦政府和各邦政府以财政独立、开支分别核算为原则。关键税收项目如关税、房地产税等归入联邦政府,商业税归入各邦政府。由此能够看出,在立法与行政的权限方面,印度各邦政府具有相对独立的

权力,但联邦政府对各邦具有很大的控制权。^[12]也就是说,印度民族主义政治体制包含着—对难以调和的矛盾:—方面强调各地方邦的高度自治,形成照顾各方的分散型利益结构,以调和—社会民族、宗教等矛盾;—方面又强调联邦政府的权威,以僵硬的行政命令和机制控制各邦。

随着经济的发展,政府的任务日益增多,这种具有强烈中央化倾向的联邦制导致了联邦政府与各邦之间产生了诸多问题及争执。在此背景下,20世纪90年代初推行的市场化改革,其中—一个重要方面就是联邦权力的分散化,即向各邦政府分权。分权化改革推动了印度各邦政府间的邦际合作更多转变为邦际竞争,即印度的联邦制结构由合作型联邦制转变为竞争性联邦制。各邦和地区间政府对资源的竞争与争夺是竞争性联邦制的明显特征。在竞争性联邦制下,地方经济转变为一个相对独立的经济系统,这就促使地方政府为发展地方经济不得不进行创新,因而分权化改革促进了市场化和各地经济的发展,同时,倒逼地方政府深化改革。然而,分权化和邦际竞争也在一定程度上产生了消极影响。除削弱中央财政,导致宏观调控乏力外,更是影响了市场的正常发育,制约了全国统一市场的形成。^[13]—方面,以产业政策为例,印度各邦制定了自身的政策规定,比如2014年的泰米尔纳德邦工业政策、2019年的拉贾斯坦邦工业发展政策和马哈拉施特拉邦工业政策、2018年的喀拉拉邦工业和商业政策等。然而,由于各邦的经济发展水平不一致,导致其政策也存在—定的差异。政策相对优惠的地区自然能够吸引更多的投资,但在某些方面,特别是审批程序上对投资者产生了不利影响;—方面,受利益集团和地方保护主义的影响,部分营商改革措施如征地改革也难以落实,这就大大削弱了联邦政府的治理和动员能力。

(二)制度性腐败破坏行政生态系统健康

在市场化改革进程中,政府通过放权减少对市场活动的干预,充分发挥市场机制在资源配置

中的作用。在—这一改革尚未完全到位的背景下,与市场化相配套的法律法规体系尚未完善,与经济体制相配套的政治制度也尚未完备,政府运用公权力调配资源与市场机制调配资源并存,甚至是政府在资源分配中处于主导地位,转型过程中的制度缺位造成了权力异化,导致了权钱交易的腐败行为难以杜绝。这种腐败行为将直接导致政府行政效率低下,妨碍经济稳定发展,更有甚者,会导致社会分配不公,使整个社会陷入道德腐败陷阱。而政府作用的范围、方式、程度和方向又是由外部环境所决定的。依据行政生态学理论,行政生态要素将直接或间接、单一或混合地影响行政目标的制定、行政行为方式的选择及行政目标的实现。在—这一意义上讲,政府人员的腐败行为直接影响着行政生态系统,同时,不健康的行政生态系统加剧了权力的异化和腐败的多发。

在印度的社会生活中,各个领域都需要政府许可,小到市民安装电话、办理出生证明、获得驾照,大到土地登记和管理、开办企业等,而“行贿”是获得许可的必要途径。根据“透明国际”组织公布的清廉指数报告,印度的廉洁度在168个国家中仍然处于“不及格”状态。相较于2016年的79位,2017年下降了2个位次,为81位。^[14]针对腐败问题,印度政府推出了系列法规,但受到政治生态等因素的影响,这些法规较难在实践中落实。—方面,在印度的党派政治体制下,对腐败的监督更大程度上沦为了党派政治斗争的工具。例如,为了转移舆论对本党重大丑闻的注意力,只要指责者对自己的不实指控无需付出代价时,就会倾向于对掌权者对手的腐败问题夸大其词,以夺取权力。—方面,在印度的自由媒体生态背景下,媒体市场化与监督职能之间存在着内在矛盾,在资本的掌控下,市场化媒体可能会异化为商业讹诈和干政的工具。在这种情况下,腐败问题不但没有得到解决,反而还会加重。此外,社会分化也加剧了腐败。社会分化强化了民众利益集团的意识,使其更加关注利益集团如落后

种姓所获得的利益或所遭受的不公。这种倾向加强了公共权力的社会集团化,导致公权力难以退出市场领域,增加腐败发生的机会,制约了公共治理的优化。

(三) 机构改革迟滞制约政府职能整合深度

机构改革是为适应社会环境的变化而进行的一场深刻变革。作为政府职能的载体,机构改革是实现政府职能转变的必要前提。^[15]在优化营商环境背景下,政府职能转变的关键在于正确处理政府与市场的关系,调整和明确二者之间的边界,最大限度减少政府对市场的直接干预。政府机构设置的基本依据是政府职能,机构改革必须基于政府职能的转变,进行科学合理的定位。从内在逻辑层面看,机构改革遵循的原理是行政任务决定行政组织。厘清行政任务是实现部门间协调合作的保证。在这个意义上,机构改革要达到提高行政效率的目标,应对需要多部门协调合作的行政任务或事项,明确主管部门及其牵头组织、协调参与部门合作的职能,以及相关部门积极配合参与的职能。在明确各部门自身责任的基础上建立围绕特定行政任务、结果导向的责任共担机制。这是发挥机构改革对于促进行政效能提升和明确行政责任作用的必然要求。然而,对于印度的文官机构改革,从任何意义上看,都没有提高效率或者强化机构的问责性,它对于普通公民是无效的。^[16]

为改善营商环境,给予市场主体更多的自主权,莫迪上台后,就提出了放松管制的目标,并在这一目标下,进行了以“善治”为理念的行政改革。改革措施之一就是围绕改变权力运作方式进行机构改革。为优化政府工作流程,提升行政效能,首先将所有的授权部长小组和一般部长小组予以撤销。随后,针对国大党执政时期四个政府机构进行撤销合并。其中,将内阁自然灾害委员会的权力和相关事务移交给内阁秘书下属的相关委员会,将内阁价格委员会、世贸组织事务委员会和印度身份识别委员会的权力和相关事务移交给内阁经济事务委员会。这些改革都取

得了积极的成效。从莫迪的机构改革举措能够看出,这一改革遵循的是以公共行政行为改变为导向的原则,即减少层级、削弱技术官僚的影响,更加接近群众、更加重视群众的需求。另外,莫迪撤销“国家计划委员会”并成立“全国改革印度协会”,这是引领机构改革的一个关键性举措。改革的初衷是为了实现这一协会促进经济自由化的决定性作用。但是,由于受到国大党和利益集团的影响,这一改革没有达到预期目标。从“全国改革印度协会”的定位来看,尽管这一机构由莫迪亲任主席,但它没有实质性的权力,其主要职责是为政策规划和决策咨询提供建议,发挥思想库的作用。因此,从整体上看,莫迪的机构改革深入程度不足,尚未充分达到整合政府职能的作用。

五、启示:转型国家渐进式改革突破 需要处理的三个关系

(一) 技术平台建设与有效制度供给

现代科学技术手段应用于政府治理已成为不可逆的发展趋势。技术手段应用于政府治理的出发点与最终目标是不断提升政府治理能力。政府可以运用技术手段向公众提供跨越时空、无缝隙的优质高效服务,同时及时了解公众需求,并进行智能化分析,向行政相对人精准推送定制化服务。印度的软件技术处于世界领先地位。莫迪政府推出的“数字印度”计划明确强调,以推进技术运用为重点,实施电子政务管理,提升服务水平。然而,营商环境指标中与时间、成本直接相关的“开办企业”这一指标上,印度的成绩并不理想,在全球190个经济体中,仅排名第136位(见图2)。放管服改革以来,中国政府也着力建设全国政务服务统一门户网站,多地政务大厅推出人工智能“机器人”参与政务服务,将互联网、大数据、区块链、5G等信息技术综合应用于政务服务平台建设,同时,开发APP移动端的“指尖政务”。但是,《2018年联合国电子政务调查报告》显示,中国电子政务发展指数排名为第

65位,电子政务效能并未达到预期水平。^[17]线上线下融合度不够、公众对线上服务的满意度不高仍然是电子政务建设过程中存在的主要问题。因此,将先进的信息技术应用于政府管理固然重要,但同时需提供有效制度作为支撑。有效制度供给不仅在于供给数量,更在于供给质量。“有效”的实质是制度的实施能够达到其绩效目标。要实现有效制度供给,一方面需基于本国国情提供与现有制度相适应的新制度,形成一套完整的制度体系;另一方面,需与时俱进,对旧制度进行改革创新,弥补其存在的不足;此外,还需建立一支高素质、专业化的公务员队伍,为制度有效执行提供人才基础。中国优化营商环境要摒弃“唯技术论”,遵循工具性、合法性、情境性原则,在政策选择上以制度性工具为主,辅之以技术工具,不断进行创新,使其适应特定的治理环境。

(二)学习型制度嵌入与自发型制度体系完善

在行政改革过程中,学习型制度和自发型制度均发挥着重要作用。但是一国的治理体系主要是由自发型制度构成,在这一体系中适时适度嵌入学习型制度。学习型制度是指一国借鉴域外的正式制度,包括其他国家或国际组织的先进改革经验。自发型制度体系由正式制度和非正式制度构成。其中,正式制度是指由政府经过合法性程序制定的系列政策;非正式制度是一个社会的道德、习俗等形成的无形规则,深深植根于本国的历史和民族文化中。在学习型制度嵌入至自发型制度体系的过程中,需要适应这一体系,与其保持衔接和协调,唯有如此,才可能得到自发型制度体系及其背后的地方性知识的支持,进而促进学习型制度的“本土化”,推进改革进程。反之,则会阻碍改革进程。在殖民地时期,印度的政治制度完全移植于英国。自独立后,印度的政治模式受其历史、社会、经济等因素的影响,也进行了相应的改革和调适。如在国家结构上,与英国的单一制结构相区别,印度实行的是联邦制;在政党制度上,印度实行的多党制,而英国则是两党制。改革进程中,受英国殖民主义和

国际组织改革框架的影响,政府的顶层设计倾向于僵化地借鉴发达资本主义的改革模式。而经济制度则模仿苏联计划经济体制。在这种背景下,政治体制与经济体制的错位,既加深了经济矛盾,也凸现了行政体制中的问题,二者之间的互动关系也更为紧张。中国改革开放以来,在经济建设领域、企业管理领域学习了较多国外先进经验。但是在行政管理方面,以“摸着石头过河”的原则较为独立地探索了中国特色的改革道路。然而,随着经济全球化的逐步加深,中国在参与全球治理的过程中,为更好地融入世界经济体系,与其被动接受国际组织框架协议的要求,不如主动学习并创新域外的行政管理经验。但借鉴的前提是基于中国的传统文化和现实情况,在理念、结构和工具的认识和选择上坚持问题导向。同时,在对比西方制度安排时,应当重点考察与中国目前处境具有相似历史时期的制度,进行“同期比较”,而不是“同时比较”。

(三)基本政策稳定性与配套机制灵活性

基本政策的稳定性强调以法治的形式对政策进行固化,主要特征是稳定、透明、可预期;配套机制的灵活性是指在遵循基本政策的基础上,针对当前情境,所制定的辅助机制,目的在于应对突发状况和较为特殊的难点。刚性的政策框架是弹性配套机制实施的前提,配套机制的弹性是对基本政策框架刚性的有效补充。对于发展中国家而言,基本上可以实现配套机制的灵活性,但基本政策框架的稳定性不足,依法行政的水平较低。《营商环境报告》指标测量的依据绝大多数涉及当地的法律法规。因此,对于基本政策框架稳定性的要求较高。也就是说,世界银行认为各经济体基本政策的稳定性直接影响政府对市场实施适度监管的能力。因此,优化营商环境需要坚持基本政策的稳定性,以保障规则公开透明,监管公平公正,依法保护各类市场主体的合法权益。当前,印度政府营商环境优化面临的主要问题之一,是基本政策经常发生变动,缺乏稳定性,这是影响外国投资者投资印度的重要因

素。中国改革开放以来,各地政府为吸引投资,推动地方经济发展,通常以行政发包制的方式向企业提供各种优惠政策,形成了独具中国特色的“招商引资”政策过程。但是,由于政府习惯于运用“运动式”治理方式,优惠政策经常发生变动,其稳定性难以保障,直接影响了企业的投资信心。优化营商环境的实质是营造政策软环境,而不是有选择性地、为单一企业或单一产业“开绿灯、行方便”。^[18]随着中国政府优化营商环境的改革不断深入,只有将政策的“洼地”变成制度的“高地”,才能确保政府在企业全生命周期过程中实现“无事不扰、有求必应”的高水平监管。

注释:

[1] 宋林霖、何成祥:《优化营商环境视域下放管服改革的逻辑与推进路径——基于世界银行营商环境指标体系的分析》,《中国行政管理》2018年第4期。

[2] Department for Promotion of Industry and Internal Trade, “BRAP 2019: Feedback Methodology”, February 2019, https://dipp.gov.in/sites/default/files/Feedback_methodology_2019_dated_04022019.pdf.

[3] 陈金英:《莫迪执政以来印度的政治经济改革》,《国际观察》2016年第2期。

[4] 李艳芳:《印度莫迪政府经济发展战略转型的实施、成效与前景》,《南亚研究》2016年第2期。

[5] National Intellectual Property Rights Policy, https://dipp.gov.in/sites/default/files/National_IPR_Policy_English.pdf.

[6] Resolving Insolvency - Reform Update 2018 - 2019, <https://dipp.gov.in/reform-update-doing-business-report-2018>, <https://dipp.gov.in/ease-doing-business-reforms/reform-update-india>.

dipp.gov.in/ease-doing-business-reforms/reform-update-india.

[7] 宋林霖、许飞:《论大市场监管体制改革的纵深路径——基于纵向政府职责系统嵌套理论分析框架》,《南开学报(哲学社会科学版)》2018年第6期。

[8] Consolidated FDI Policy Circular of 2017, <https://dipp.gov.in/policies-rules-and-acts/policies/foreign-direct-investment-policy>.

[9] 杜玉琼:《“一带一路”倡议下中国企业投资印度的法律风险及防范研究》,《江海学刊》2018年第2期。

[10] 宋林霖:《世界银行营商环境评价指标体系详析》,天津:天津人民出版社,2018年,第55页。

[11] 何谐:《印度基础设施 PPP 项目开发竞争力现状与建议》,《经济研究导刊》2018年第24期。

[12] 李东云:《当代印度府际关系探析》,《云南社会科学》2009年第1期。

[13] 李洁:《大国政府改革——美国、巴西、俄罗斯、印度和中国20年进展》,《世界经济与政治论坛》2007年第2期。

[14] Baker McKenzie, “China Continues to Improve in Transparency International’s 2017 Corruption Perception Index”, February 23, 2018, <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=c68d515e-93e1-476f-9cde-bd19875c8c9c>.

[15] 朱光磊、于丹:《建设服务型政府是转变政府职能的新阶段——对中国政府转变职能过程的回顾与展望》,《政治学研究》2008年第6期。

[16] Kuldeep Mathur and Navdeep Mathur 著、肖丹译:《评估印度的行政改革》,《复旦公共行政评论》2017年第2期。

[17] 《〈2018 联合国电子政务调查报告(中文版)〉发布》,《电子政务》2018年第10期。

[18] 宋林霖、何成祥:《从招商引资至优化营商环境:地方政府经济职能履行方式的重大转向》,《上海行政学院学报》2019年第6期。

[责任编辑:刘姝媛]