

投资环境评估、东亚发展与 新自由主义的大衰退

——以世界银行营商环境报告为例*

钟飞腾 凡帅帅

内容提要：世界银行有关企业投资的旗舰产品——全球营商环境评估项目脱胎于新自由主义，是经济发展思潮转向制度和法律的产物。该项目通过横向比较各个经济体的营商监管水平，为经济体推动国内改革和投资者投资区位选择提供了一定参考。但是，该项目也存在一些问题，如各指标代表的经济社会效应差异大，忽视监管的积极面，对监管的质量重视不够，特别是其没有注意到在不同发展阶段的经济体中监管的差异性以及积极影响。全球金融危机爆发后，该报告越来越认识到国家监管的重要性和积极性。从一定意义上说，这象征着新自由主义的大衰退。该项目未来改革的方向之一，是注重发展中国家的特殊性和地方性知识的重要性。

关键词：世界银行 营商环境报告 投资环境评估 新自由主义 监管

作者简介：钟飞腾，中国社会科学院亚太与全球战略研究院副研究员；

凡帅帅，中国社会科学院研究生院亚洲太平洋研究系硕士研究生

* 感谢《当代亚太》杂志约请的匿名评审专家提出的意见和建议。文中错漏由笔者负责。

一、引言

2016年上半年，中国外交部发言人分别回应了中国美国商会和中国欧盟商会对中国营商环境恶化的担忧，强调中国将继续为外国在华投资创造良好的投资环境，认为中国正在推进的全面深化改革将为完善投资环境提供有力保障。^① 在2016年9月于杭州召开的二十国集团（G20）会议期间，习近平主席敦促与会的澳大利亚总理特恩布尔（Malcolm Turnbull），“希望澳方继续致力于为外资提供公平、透明、可预期的政策环境”。^② 同年10月28日，针对德国限制中国企业并购的政策，中国外交部发言人呼吁，“希望有关国家能够为中国企业赴当地投资提供公平环境”。^③ 同月底，中国外长王毅在会见法国外长艾罗（Jean-Marc Ayrault）时，专门就外界对中国投资环境以及中国企业对外投资的一些议论做出澄清，并强调“简单地以高度发达国家的标准来判断和衡量发展中国家的投资环境，缺乏科学性和可比性”。^④ 围绕投资环境的争论，既反映出双方对何为合理的投资环境缺乏共同的认识，也反映出关于经济发展的主流意见的分歧，双方不仅试图进一步打开他国的国内市场，也在进行全球层面的发展经验的示范。

尽管投资保护主义的兴起是2008年全球金融危机以来的一个突出现象，但2016年初以来中国和西方国家围绕彼此投资环境做出的官方回应仍然令人印象深刻。随着中国企业海外投资日渐增多，原本以贸易关系为核心的中国对外经济关系逐渐拥有了新的动能。这种动能本是中国日渐融入全球进程的必然，但围绕投资环境引发的争议却反映出不同利益主体对何为更适当的开放发展的不同理解。至少从20世纪80年代以来，以新自由主义为代表的

^① 《2016年1月21日外交部发言人洪磊主持例行记者会》，中国外交部网站，2016年1月21日，http://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1333693.shtml；《2016年6月7日外交部发言人洪磊主持例行记者会》，中国外交部网站，2016年6月7日，http://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1370284.shtml。

^② 《习近平会见五国领导人》，载《人民日报（海外版）》2016年9月5日，第2版。

^③ 《2016年10月28日外交部发言人陆慷主持例行记者会》，中国外交部网站，2016年10月28日，http://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1411135.shtml。

^④ 《王毅谈中国投资环境：越来越开放将是一个必然趋势》，中国外交部网站，2016年10月31日，<http://www.fmprc.gov.cn/web/wjzbzd/t1411667.shtml>。

西方主流思想，一贯主张政府最小化、贸易投资自由化以及尽可能地去监管制等，但这一类以“华盛顿共识”为主旨的改革方案在拉丁美洲、撒哈拉以南以及东欧地区的实践基本上是失败的。目前中外围绕投资环境的争论，实际上是西方新自由主义式微的一种体现，原因在于此轮以中国为代表的东亚发展是在不遵循西方主流意见的条件下实现的。尽管在2008年金融危机以前，以中国为代表的一批东亚经济体的发展被普遍认为背离“华盛顿共识”，但这种认识还很难被西方主流学术界认可。金融危机以后，随着西方中产阶级对新自由主义带来的贫富差距问题的几近绝望，有研究认为，中产阶级的萎缩是与新自由主义的兴起并行而至的。^① 西方世界内部展开了对新自由主义的重大反思，英国脱欧和特朗普（Donald Trump）当选美国总统都被认为是对新自由主义的背离，而学术界的代表性事件则是国际货币基金组织（IMF）于2016年6月发表的《新自由主义：过度售卖》，该文认为，那些尊崇IMF指导而放松了金融管制的国家的经济表现很差。^②

在国际金融机构中，世界银行与IMF齐名。1989年提出“华盛顿共识”一词的约翰·威廉姆森（John Williamson）于1996~1999年担任世界银行负责南亚的首席经济学家，为这一理念的传播立下了功劳。不过，由于世界银行将自身的目标定位于减贫，特别是自20世纪90年代中期以来致力于做一个“知识银行”，因而减弱了人们对它的批评。实际上，真正推动全球贫困人口大幅度下降的恰恰是没有遵循新自由主义的中国。尽管如此，世界银行董事会的核心理念仍然是新自由主义的，只不过在“范式维系”过程中客观上发挥了专业知识的效力。^③ 特别是在向全球传播新自由主义范式的投资环境评估中，世界银行的营商环境报告（Doing Business，简称DB）发挥了标杆性作用。但目前国内对该项目的起源、特性及其不足的分析极为有限。

^① “Neoliberalism: Middle Class No Longer the Majority in America”, <https://shadowproof.com/2015/12/11/middle-class-no-longer-majority-in-america-thanks-to-neoliberalism/>; RA Moncao, “Neoliberalism: Can the Middle Class Endure another Clinton?” June 2, 2016, <http://www.truth-out.org/speakout/item/36289-neoliberalism-can-the-middle-class-endure-another-clinton>.

^② Jonathan D. Ostry, Prakash Loungani, and Davide Furceri, “Neoliberalism: Oversold?” *Finance & Development*, Vol 53, No 2, June 2016, pp 38-41.

^③ Robin Broad, “Research, Knowledge, and the Art of ‘Paradigm Maintenance’: The World Bank’s Development Economics Vice-Presidency (DEC)”, *Review of International Political Economy*, Vol 13, No 3, Aug 2006, pp 387-419.

中国目前已经成为外资流入量最大的发展中国家，也是对外投资迅速发展新兴大国，这表明中国的海外利益在急剧扩展，需要关注影响自身利益的海外投资环境。投资的法律环境是投资环境的重要一环，更是中国主要的投资目标地——发展中国家需要尤其重视的领域。因此，中国需要深入研究世界银行发布的、影响较为广泛的对世界上大部分国家进行评估的营商环境报告。国外学者对 DB 从基本假设、指标构成以及数据搜集和处理方法等诸多方面进行了广泛研究，现已基本对 DB 数据与经济发展的相关关系达成积极的共识，但在有关 DB 的质量和應用方面尚存争议。本文认为，DB 存在一个将投资者和东道国的政企关系同质化的假设，未能反映出发展阶段不同的国家的多元需求和投资者的差异化利益。因此，一方面，DB 在改革中应当更加重视发展中国家的特殊性，在指标和数据的搜集与处理中给予考虑；另一方面，各国在营商环境改革中应充分认识到 DB 作为一个中性的基准工具的性质，更加看重 DB 提供的初始数据，避免单纯地提高 DB 排名的简单方法，结合发展中国家监管质量普遍不高的实情，寻找适合自身企业发展的改革突破口。

本文的另一个主要目的是通过系统评述世界银行的营商环境报告，解释新自由主义在金融危机后陷入困境的发展历程与根本原因。本文认为，自 20 世纪 80 年代初以来，新自由主义经历了两次发展潮流，分别被总结为“华盛顿共识”与“后华盛顿共识”。对东亚地区而言，“华盛顿共识”早就不新鲜了，但对“后华盛顿共识”的认识与批判却不够深入。由于中国等东亚国家是全球吸收外资最多的发展中国家，因而也是世界银行营商环境报告试图加以改造的重点对象。但从实践来看，与以往一样并不成功。

本文第二部分回顾了新自由主义的第二波发展潮流如何从宏观转向微观，即转向注重企业和家庭的经营环境，这反映了新自由主义的衰退，表现为不再那么自信，从价格、制度到治理，越来越重视本地化知识。第三部分系统回顾了营商环境报告的基本内容与结构（包括纳入的国家数量、指标内容等）。第四部分综述了学术界对该项目的批评，特别是劳工指标如何消失、管制本身的好处、指标体系的权重与国家规模等，这些问题实际上都是新自由主义传播过程中不够注意的内容。第五部分总结了世界银行营商环境报告下一步改进的方向，特别是需要重视营商监管的质量问题，应认识到不同国家的需求差异。最后是结论。

二、新自由主义第二波与 DB 评估的起源

世界银行自 2003 年底起每年发布营商环境报告，目前最新一版是 2016 年 11 月发布的《营商 2017》。^① 该报告是世界银行集团推出的有关刺激私营企业发展、推动经济增长的旗舰产品。它对各个经济体内部的营商环境监管的质量进行横向比较，在世界范围内获得了广泛关注，其提出的营商环境便利度排名和改革建议，成为很多国家借以倒逼国内改革和吸引资本流入、推动经济发展的重要参考工具。^② 在政策改革领域，从 2006 年至 2016 年，全球范围内共有 2499 项营商监管改革与 DB 项目有关，这说明至少在营商环境改革领域，DB 已经成为被国际社会广泛接受的公共产品；在学界，世界银行发布的 13 份 DB 年度报告总共被引用次数达 339 次。^③ 发展中国家开始逐渐接受 DB 项目的价值和意义。但实际上，国际学界对该报告的批评却一直未曾间断，特别是在其早期阶段。目前，国内学界对于该项目的研究甚少，还处在基本情况的介绍阶段，尚未有系统的分析和数据运用的成果出现。^④

DB 是发达国家根据国内、国际形势发展，通过国际金融机构在发展领域推销新自由主义思想的产物，是代表了新自由主义最近发展阶段的一个特色产物。西方世界在发展中国家推销和实验新理念的方式大体上具有三个特点。第一，发达国家内部的变化是首要的驱动力，包括领导人更替、学术界主流思潮的演变；第二，实验的地区是当时阶段国际矛盾和斗争领域的焦点

^① The World Bank, *Doing Business 2017: Equal Opportunity for All*, Washington, D. C.: The World Bank, 2016.

^② 例如，印度总理莫迪 (Narendra Modi) 曾于 2014 年声明要推动国内营商环境改革，力争使印度的 DB 排名挤进全球前 50 (2014 年排名第 134 位)。而早在 2012 年，俄罗斯总统普京就在《关于国家长期经济政策》中提出要提高俄在世界银行 DB 排名。从其他国际组织及其发布的报告来看，DB 也占一席之地。比如，DB 的数据被《世界竞争力年鉴》(*World Competitiveness Yearbook*)、《全球竞争力报告》(*Global Competitiveness Report*) 和《经济自由度指数》(*Index of Economic Freedom*) 等广泛使用，是其部分指标的数据来源。

^③ 由笔者使用“谷歌学术”(Google Scholar) 查询、统计各版 DB 报告被引用数据所得，时间截至 2016 年 6 月 29 日 0 时。

^④ 目前国内的刊物上能够看到的介绍 DB 的论文只有两篇，分别为：曾斌、陈亚辉：《世界银行〈全球营商环境报告〉引介——兼论法与金融分析方法的发展与局限》，载《海南金融》2012 年第 10 期，第 75~78 页；周泽辉：《法与金融发展——基于世界银行〈全球营商环境报告〉的实证分析》，载《今日中国论坛》2013 年第 12 期，第 74~78 页。

所在；第三，将理念和政策设计通过若干国际机构等相对客观的机构来推行。DB的出台和发展，反映了西方大国国内政策的变化以及发展中国家经济发展战略的调整，既与经济发展领域的主流思潮变化有关，也与世界银行自身的身份定位和职能密不可分。

国际发展思想的变革有一个特定的条件，即主导发展思潮的发达国家发生了变化。20世纪80年代初，先后在英美上台的撒切尔夫人和罗纳德·里根纷纷采取新自由主义经济政策：削弱政府公共职能、减税以及推动市场自由竞争和私营企业发展。发达国家进行激进的改革，主要是因为二战以来的主流经济理论凯恩斯主义已经不能解释和解决20世纪70年代西方的经济滞涨问题。发达国家的经济改革对世界其他地区具有深远影响。英美在国际金融体系中的巨大影响力，使其能够控制美国的华尔街，并通过美国财政部以及国际货币基金组织和世界银行，将这一套理念施之于国际发展领域，设定给予发展中国家贷款和援助需进行宏观经济政策改革的前提条件，具体包括减少货物、服务贸易和投资壁垒、私有化、去管制化和减少政府职能等。在80年代，标志性政策是世界银行为应对拉美和撒哈拉以南非洲地区债务危机而推出的“结构性贷款”，其实质是改变这些国家的宏观经济政策。1989年，这一套在华盛顿的政策界形成的理论共识和政策主张，被约翰·威廉姆森概括为“华盛顿共识”。^①

自“华盛顿共识”这一说法推出后，世界各国与学术界的反应是不同的。威廉姆森本人多次指出，他所概括的“华盛顿共识”本意并不是指一种特定的意识形态。^②威廉姆森总结的十项政策工具中，前三项被几乎所有的经济学家所认可，而对其余的七项则存在着不同意见。威廉姆森认为，东亚国家并不曾遵循“华盛顿共识”中关于去管制化的要求，相反，各国政府出

^① John Williamson, “What Washington Means by Policy Reform”, in John Williamson, ed., *Latin American Adjustment: How Much has Happened?* Washington, D. C.: Institute for International Economics, 1990, <https://piie.com/commentary/speeches-papers/what-washington-means-policy-reform>.

^② 威廉姆森概括的“华盛顿共识”包括以下十条具体建议：加强财政纪律；把政府开支的重点转向经济效益高的领域和有利于改善收入分配的领域（如文教卫生和基础设施）；开展税制改革，降低边际税率，扩大税基；实施利率市场化；采用一种具有竞争力的汇率制度；实施贸易自由化，开放市场；放松对外资的限制；对国有企业实施私有化；放松政府的管制；保护私人财产权。

台了大量的产业政策。^① 由于这一波发展思潮的变动与冷战的结束相互影响，西方世界不仅没有认识到“华盛顿共识”的缺陷，反而将冷战胜利归因于自由主义的胜利，由此，“华盛顿共识”被上升为意识形态的一部分。与古典自由主义认可国家在某些领域发挥作用不同，新自由主义认为市场是唯一的组织方式。^② 华盛顿的政策圈进一步将新自由主义的实验场推进到拉美和撒哈拉以南非洲之外，特别是东欧地区，标志性项目是萨克斯（Jeffrey Sachs）等人主导的“休克疗法”。鉴于该地区经济增速并没有获得大幅度上涨，这一改革方案现在看来也基本是失败的。由于新自由主义方案在东欧的实验也不成功，华盛顿政策圈试图从学术界获取新的思想资源，重新包装“华盛顿共识”。

20世纪90年代，随着新制度经济学和发展思潮中“法律转向”的出现，^③ 新自由主义认为，将发展的失败归结于发展中国家的制度、文化和法律，可以有效规避对新自由主义的批评。也就是说，发展中国的经济增速之所以没有像政策设计预期的那样好，原因不是新自由主义政策出了问题，而是因为发展中国的制度有问题。尽管从积极意义上看，华盛顿政策圈认识到各国国情的不同会影响到政策效果，等于承认了普适性教条的危险性，但包括世界银行在内的华盛顿政策界认为，下一阶段国际金融机构和发展领域应重点转向改革发展中国的制度和法律体系。有学者指出：“如果说旧一代的发展模型认为走向增长和繁荣的路径有赖于建设有效率的市场，那么新的正统性强调的是市场本身依赖于法治。”^④

至90年代后期，世界银行进入了一个新的发展阶段。一方面，世界银行推行的这套“华盛顿共识”政策在拉美、撒哈拉以南地区以及东欧成效都不明显，特别是与东亚地区发展业绩相比较更是如此。如表1所示，1980～

^① John Williamson, “What Should the World Bank Think about the Washington Consensus?” *The World Bank Research Observer*, Vol 15, No 2, 2000, pp 251-264.

^② Kean Birch, “Neoliberalism: The Whys and Wherefores...and Future Directions”, *Sociology Compass*, Vol 9, No 7, 2015, pp 571-584; Lanny Ebenstein, *Chicagonomics: The Evolution of Chicago Free Market Economics*, New York: St. Martin's Press, 2015.

^③ Tor Krever, “The Legal Turn in Late Development Theory: The Rule of Law and the World Bank's Development Model”, *Harvard International Law Journal*, Vol 52, No 1, Winter 2011, pp 288-319.

^④ *Ibid.*, p 289.

2000 年间，上述三个地区的经济增速基本上是全球垫底，而亚洲地区的经济增速全球领先。2000 年以来，当上述三个地区逐渐抛弃“华盛顿共识”后，经济增速开始高于前 20 年。正如有评论者所说：“到了 20 世纪 90 年代，随着非洲的失败和亚洲个别国家的成功，迫使世界银行将国家‘带回来’，尽管仍然是不情愿的。”^① 在这方面的一个早期尝试，是日本政府出资、由世界银行出台了一份专门论述东亚经济增长的报告，产生了广泛影响。但 15 年后，东京大学教授伊藤隆敏（Takatoshi Ito）却毫不客气地指出，“东亚的经验被低估了……未来世界银行仍然要回到东亚来讨论成功的经验”。^②

表 1 世界各主要经济组别的经济增速 (%)

	1980~1989 年	1990~1999 年	2000~2009 年	2010~2019 年
世界	3.2	3.1	3.9	3.7
发达经济体	3.1	2.7	1.8	1.8
新兴市场	3.3	3.7	6.1	5.1
亚洲新兴市场	6.8	7.2	8.1	7.0
欧洲新兴市场	2.2	1.8	3.9	3.3
拉美加勒比	2.1	2.9	3.1	2.3
中东北非	0.7	4.3	5.4	3.5
撒哈拉以南	缺失	2.1	5.8	4.2

资料来源：IMF, *World Economic Outlook*, October 2016, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/02/>。

另一方面，1995 年 6 月担任世界银行行长的詹姆斯·沃尔芬森（James Wolfensohn）将改造世界银行为“知识银行”，增加贫困与有关发展的知识供给作为世界银行的两大使命。沃尔芬森的计划得到了诺斯（Douglass C. North）和阿马蒂亚·森（Amartya Sen）的支持，并任命后来获得诺贝

^① Emma Mawdsley and Jonathan Rigg, “The World Development Report II: Continuity and Change in Development Orthodoxies”, *Progress in Development Studies*, Vol 3, No 4, 2003, p. 276.

^② Takatoshi Ito, “The Evolution of Development Economics and East Asia’s Contribution”, in Shahid Yusuf, Angus Deaton, Kemal Dervis, William Easterley, Takatoshi Ito and Joseph E. Stiglitz, *Development Economics through the Decades: A Critical Look at 30 Years of the World Development Report*, Washington, D. C.: The World Bank, 2009, p. 137.

尔经济学奖的斯蒂格利茨 (Joseph Stiglitz) 担任首席经济学家, 首次创建了由首席经济学家担任高级副行长、并直接向行长负责的制度。斯蒂格利茨的专长是信息经济学, 他直接或间接负责了世界银行 1998~2002 年的 5 份发展报告, 其观点一定程度上削弱了“华盛顿共识”的理论基础。斯蒂格利茨还有另一项经历是其他世界银行首席经济学家所缺乏的, 即他在担任该职位之前, 曾任职于克林顿政府的总统经济顾问委员会, 长期与美国财政部意见不合, 比其他人更了解世界银行的政治正确性及其与美国政府的关系。^① 斯蒂格利茨认为, “世界银行的立场更多反映了金融共同体和美国财政部的观点, 而不太考虑美国其他部门的观点, 更不用说世界其他地区的想法”。^②

据创建 DB 项目的西蒙·贾科夫 (Simeon Djankov) 回忆, “尽管第一份营商环境报告出版于 2003 年底, 但创建这个项目的团队却组建于 3 年前写作《世界发展报告 2002: 建立市场体制》时, 该报告的主题是由时任世界银行首席经济学家的斯蒂格利茨选定的”。^③ 贾科夫认为, 触动这个团队创建营商环境报告的, 除了当时发展思想领域的法律和制度转向, 还有秘鲁经济学家赫尔南多·德·索托 (Hernando de Soto Polar) 1989 年的著作《其他路径》。该书主要基于索托对在秘鲁开办企业的一项调查发现, 即各种管制对商业开办和运营构成的巨大成本。^④ 索托不仅是一位经济学家, 也是一位实践人士, 他所领导的秘鲁自由与民主学会曾设计了秘鲁的行政改革, 包括健全并明确产权制度和保障体系、简化行政手续等, 使得企业营商获得较大便利, 推动了秘鲁非正规企业数量的大幅减少。从渊源来看, 索托的实验和改革思想直接打击了 20 世纪 80 年代世界银行在拉美推行的结构性贷款政策, 也印证了 90 年代后期世界银行的观察, 即制度比价格更为重要。但需要注意的是, 贾科夫等人实验营商环境报告的主要区域首先是苏联解体后的东欧。

^① Joseph E. Stiglitz, “The World Development Report: Development Theory and Policy”, in Shahid Yusuf, Angus Deaton, Kemal Dervis, William Easterley, Takatoshi Ito and Joseph E. Stiglitz, *Development Economics through the Decades: A Critical Look at 30 Years of the World Development Report*, pp. 140-141.

^② Joseph E. Stiglitz, “The State, the Market, and Development”, UNU-WIDER Working Paper 2016/1, United Nations University World Institute for Development Economics Research, January 2016, p. 5.

^③ Simeon Djankov, “The Doing Business Project: How It Started: Correspondence”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 30, No. 1, Winter 2016, p. 247.

^④ Ibid.

在学术界主流思潮发生巨大变化时，世界银行内部的变革对营商环境报告的产生也是极为重要的。2000年，主管私营企业发展的副行长迈克尔·克莱恩（Michael Klein）组建了世界银行最初的投资环境项目组，坚持新自由主义的经济思想，将政府的监管视为私营企业发展的阻碍，因而计划建立一套评估全球范围内经济体营商便利度的指标体系，以推动经济体进行政策或者法律改革等。与此同时，斯蒂格利茨被世界银行解职后，尼古拉斯·斯特恩（Nicholas Stern）于2000年7月接任首席经济学家一职。“九一一事件”后，斯特恩出版了《一种发展的新战略》一书，提出了以改善投资环境为核心的新发展战略。^① 斯特恩曾于1988年在中国人民大学讲学，此后又多次到访过中国，他说从中国学到的是如何消除市场发展障碍的同时又不摧毁现有的制度。斯特恩强调，在东欧和苏联地区，投资环境存在问题，企业深受官僚的折磨，因此，发展中国家和转型国家有必要推动以改变宏观经济状况、加强治理和基础设施建设为目标的改革。他甚至指出，“在真实世界中，改善投资环境是唯一最为重要的事情”。^② 在世界银行此后的多份地区国别投资环境评估报告中，斯特恩继续强调，“全球化带来好处的核心挑战在于改善投资环境，即提供良好的产业监管，包括促进竞争、克制政府部门拖延无效、打击腐败、改善基础设施……改善投资环境是削减贫困的核心要素”。^③

此外，世界银行工作方式的转变也有助于该报告侧重于微观，而不是像80年代时侧重于宏观结构。2000年，世界银行的研究报告《穷人的声音》曾询问全世界6万多名穷人：您认为如何才能摆脱贫困？所得到的答案非常明确：不论是女性还是男性，他们都把希望寄托在从自己的企业获得的收入或通过受雇于其他企业而获得的收入上。要促进增长（并确保穷人能够获得增长的好处）就需要建立一种环境，使具有干劲和好主意的后来者（不分性别和民族）能够创立企业，使企业能够进行投资和获得增长，同时创造更多

^① Nicholas Stern, *A Strategy for Development*, Washington, D. C.: The World Bank, 2002.

^② Ibid., p. 68.

^③ 转引自 The World Bank, “Angola: Investment Climate Assessment: Final Report”, October 2007, p. 6, http://101.96.8.165/sites/resources.worldbank.org/INTAFRsumaftps/resources/ANGOLA_ICA_FINAL1.pdf.

的就业机会。^①

营商环境报告也得到了世界银行行长詹姆斯·沃尔芬森的支持和配合，他出任行长之前就是国际投资银行家，出任行长后多次推动世界银行将工作重点重新放到脱贫上，1999年更是提出了“全面发展框架”（CDF），其中就包括关注私营部门发展和改善投资环境。2005年，关注投资环境的世界发展报告《改善投资环境 促使人人受益》就是在他任内出台的。该报告明确将世界银行的脱贫目标与改善投资环境相结合，提出“私营企业……提供工作机会、商品、服务等……对于经济发展和脱贫至关重要……而企业对社会的贡献很大程度上取决于投资环境”。^②

三、营商环境报告的构成与演变

从2003年底发布第一份报告起到2016年底，世界银行已经发布了14份营商环境报告。DB报告的数据处理和发布过程分为三个阶段：调查问卷编写与散发、数据确认和处理、媒体宣传和报告发布。其中前两个阶段最重要，DB项目的理论根基、思想精髓均体现于此，也是DB项目专家工作最为集中的环节。本文拟从影响DB产生与发展的关键人物着手，根据DB报告产生的流程介绍该项目。

（一）DB产生与发展过程中的关键人物

DB项目由世界银行集团全球指标局下属的营商环境项目组负责数据搜集、研究和报告发布事宜。该项目由项目经理负直接责任，全球指标局局长、世界银行首席经济学家以及世界银行金融和私营部门发展网络主管负指导责任，其中的关键人物除迈克尔·克莱恩和西蒙·贾科夫之外，还包括卡拉里·麦克莱什（Caralee McLiesh）和奥古斯都·洛佩斯·克劳克斯（Augusto Lopez Claros）等人。

^① Deepen Narayan, Robert Chambers, Meera K. Shah and Patti Petesch, *Cocies of the Poor: Crying Out for Change*, Oxford: Oxford University Press, 2000.

^② The World Bank, *World Development Report 2005: A Better Investment Climate for Everyone*, Washington, D. C.: The World Bank, 2005, p. 1.

表 2 DB 产生与发展过程中的关键人物

学者或官员	职务	背景及研究领域
西蒙·贾科夫	2002~2008 年，担任 DB 项目经理，也是《2002 年世界发展报告》的主要作者之一。2008 年 1 月~2009 年 7 月，担任世界银行首席经济学家兼主管金融和私营部门发展网络的副行长。目前他仍是世界银行的知识顾问委员会成员。	1993 年在宾夕法尼亚州的日内瓦学院获得经济学学士学位，1995 年在密歇根大学完成经济学硕士学业，1997 年在密歇根大学获得经济学博士。在世界银行工作的 11 年中，其研究和领域包括北非区域贸易协定、转型国家的企业重建和私有化、东亚的企业治理以及全球范围内的监管改革。
卡拉里·麦克莱什	DB 的合作创始人之一，2004~2008 年担任 DB 报告的项目经理；2000 年以青年专家身份参加世界银行工作，是 2002 年世界发展报告的主要作者。	在澳大利亚国立大学获得经济学学士学位，在墨尔本大学获得金融博士学位。主要著作包括多篇与贾科夫合作的论文。
迈克尔·克莱恩	从 1982 年到 2009 年一直在世界银行任职，截至 2009 年一直是 DB 的总负责人；2000 年任主管金融和私营部门发展网络的副行长兼首席经济学家，2009 年退休。	曾在德国波恩、美国纽黑文和法国巴黎学习，并在德国波恩大学获得经济学博士学位。主要研究领域是新兴市场和外国援助的效用，始终秉承推动私营企业发展而不是直接援助最贫困国家更能带来经济增长的理念。
奥古斯都·洛佩斯·克劳克斯	2011 年 3 月起担任全球指标与分析局局长；2012 年起担任 DB 报告项目经理，至今一直是 DB 项目的总指导。	世界经济论坛的首席经济学家，全球竞争力报告以及其他区域经济类报告的主要负责人和编辑。他在英国和美国接受教育，在剑桥大学学习数理统计，在杜克大学获得经济学博士学位。他的研究范围较广，包括欧洲经济一体化、竞争力决定因素、转型国家改革、欧洲货币体系以及一系列影响新兴市场的金融和宏观经济事务。

资料来源：由笔者根据相关资料整理。

DB 项目的关键人物均属于学者型官员，具有浓厚的西方教育背景，这反映了目前在世界银行知识输出领域的西方主导局面。但他们的研究对象基本上是发展中国家，其中尤以转型国家为重点（西蒙·贾科夫最明显），研究领域也多集中在法律与经济关系领域。这既说明作为发展中国家最大的援助机构，世界银行在知识输出方面对发展中国家特有问题的关注，也说明从法律和制度的角度来为经济发展寻找动力的研究路径在世界银行的深刻影响。迈克尔·克莱恩在担任世界银行主管金融和私营部门发展网络的副行长时发起并推动组建了 DB 项目。他同其他许多世界银行高管一样关注减贫，但他并不主张通过单纯的援助方式，而是强调私人资本的重要性。他曾撰文

指出，外商直接投资类的私人资本流动能够促进经济发展和减贫，部分是因为其推动了技术和技巧的转移，部分也是因为私人资本对于能够确保其资源合理配置和小心监管的市场比较敏感。而援助并不会自动促使资源流动和政府遵循这些规律，因而很难有效配置资源。这意味着援助机构通过学习如何促使私人资本有效流动，可以为穷国带来更好的帮助。^①

西蒙·贾科夫、卡拉里·麦克莱什和哈佛大学的安德鲁·施莱弗（Andrei Shleifer）则作为专家学者通过一系列相关研究的积累，对 DB 项目思想的搭建和指标体系的构造做出了主要贡献。^② 其中西蒙·贾科夫的资历最深，其研究的重点从未脱离有关转型国家和发展中国家的经济改革与发展问题。他不仅在世界银行内部专门负责过有关东亚、东欧中亚方向的经济研究，还先后担任过保加利亚财政部长和副总理（在他任职内推动了包括削减公共支出和税收在内的改革，并大力简化行政部门体系）。他与安德鲁·施莱弗、卡拉里·麦克莱什的很多研究成果均与 DB 的思想和指标构建思路密切相关，涵盖了 DB 指标中的“开办企业”“办理破产”“跨境贸易”“获得信贷”“雇佣工人”“纳税”“执行合同”“保护少数投资者”等内容。^③ 他们的多篇文章被引用次数在 1000 次以上。总体而言，西蒙·贾科夫坚持“小政府”，否认有关政企关系的公共利益理论的合理性，并为“掠夺性捕获理论”辩护。贾科夫等人认为，在广大发展中国家，政府和官员的私利给企业的运营带来了压力，政府运作以及法律的形式主义等对企业经营活动的过度干预造成了普遍的腐败与低效，因而主张“去监管化”。

奥古斯都·洛佩斯·克劳克斯更加关注发展中国家的腐败问题，注重从政府在社会资源分配中的角色错配出发研究腐败的根源和企业营商环境的局限。他曾验证腐败多来源于政府在社会资源配置中的不合理的重要地位，指出政府部门作为理性的行为体，有自利倾向，在资源分配缺乏透明度、自由裁量权广泛存在等情况下容易导致腐败。克劳克斯利用 2014 年营商便利度指数排名与 2012 年透明国际发布的清廉指数进行散点图回归，发现二者基

^① Michael Klein and Tim Harford, “Can Aid Agencies Be Smarter than the Invisible Hand?” *World Bank Other Operational Studies*, Vol 13, No 3, 2005, pp 510-525.

^② 需要说明的是，后来施莱弗等人被美国政府指控卷入俄罗斯股票市场的腐败案。

^③ 这一领域开创性的研究是 2002 年由西蒙·贾科夫等多人合作完成的《进入的规制》一文。参见 Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio Lopez-De-Silanes and Andrei Shleifer, “The Regulation of Entry”, *Quarterly Journal of Economics*, Vol 117, No 1, 2002, pp 1-37.

本呈正相关。因此，在其提出的反腐败改革建议中，主体内容便是去除政府系统中有关营商环境的繁文缛节、简化监管和削减不必要的津贴等诸如此类可以减少政府对经济活动介入的部分。^①

(二) DB 数据类型和数据搜集

1. DB 数据类型

DB 报告收录了两类数据和指标：一类是“法律得分指标”，如有关投资者保护、借款人与贷款人法律权利的指标，为书面的法律和法规条文提供了一种衡量标准。某些领域的财产权和投资者保护力度越大，如对关联方交易的披露要求越严格，DB 报告给出的分数就越高；另一类是“时间和运行指标”，如有关开办企业、登记财产和办理施工许可证等指标。这些指标从企业主的视角，记录根据相关监管规定完成一笔交易所需的程序、时间和成本，进而考量监管目标实现过程的效率和复杂程度。企业与外部（如政府机构）之间的任何互动都算作一个程序。在官方收费清单适用的情况下，则基于这些清单的记录概算成本。

2. DB 数据搜集

DB 数据的本源是各经济体内部根据法律或规章所制定的营商监管信息，监管对象是本地中小企业，调查获取数据的对象主要是行业律师、会计师、法官和政府官员等相关领域的专家，同时也依赖于知名咨询公司或者协会的合作等。项目调查涵盖的经济体数目从最初的 133 个扩大到目前的 190 个，囊括世界绝大部分经济体（见图 1）。

在 2013 年以前，项目调查只选取经济体内最大商业城市的数据，之后，对于人口在 1 亿以上的经济体选取其两个最大商业城市的数据（2013 年符合此条件的经济体包括中国、印度、美国、尼日利亚、孟加拉国、印度尼西亚、墨西哥、日本、俄罗斯、巴基斯坦、巴西）。

3. DB 指标体系及其比较分析

DB 的指标体系从最初的 5 个指标发展到最多时期的 12 个，再到劳动力相关指标被移除便利度计算公式，表明 DB 的评估体系是动态变化的。

^① Augusto López Claros, “Removing Impediments to Sustainable Economic Development: The Case of Corruption”, *Journal of International Commerce, Economics and Policy*, Vol 6, No 1, 2015, pp 1-35.

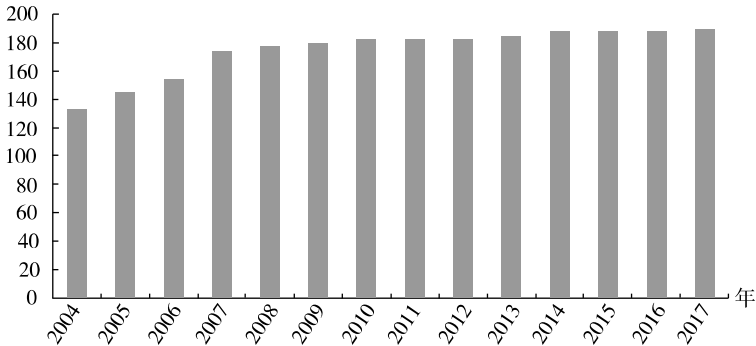


图 1 营商环境报告涵盖的经济体数量

资料来源：笔者根据历年 DB 报告整理。

表 3 DB 指标体系变化

指标	年份	指标体系演变
开办企业	2004	手续（个）、时间（天）、成本（美元、%人均收入）、最低资本要求（%人均收入）
雇佣工人	2004	雇佣灵活性指数（0~100）、雇佣条件指数（0~100）、解雇灵活性指数（0~100）、就业法律指数（0~100）
	2005	雇佣难度指数（0~100）、工时刚性指数（0~100）、解雇难度指数（0~100）、雇佣刚性指数（0~100）、解雇成本（周）
	2006	增加“雇佣成本（%工资）”指标
	2007	改“雇佣成本（%工资）”指标为“无工资劳工成本（%工资）”指标
	2009	剔除“无工资劳工成本（%工资）”指标
	2011	一级指标“雇佣工人”被剔除营商便利度计算公式
	2012	剔除“雇佣刚性指数（0~100）”指标
	2015	增加“社会保障机制及福利、劳动争议解决”指标
	2016	雇佣、工时、裁员、裁员成本、工作质量
执行合同	2004	手续（个）、时间（天）、成本（美元、%人均收入）、程序复杂指数（0~100）
	2005	手续（个）、时间（天）、成本（%债务）
	2016	剔除“手续”指标，增加“司法程序质量（0~18）”指标
获得信贷	2004	公共信贷登记处覆盖面（借方/1000人）、公共信贷登记处覆盖范围指数（0~100）、私营信贷社覆盖面（借方/1000人）、贷方权利指数（0~4）
	2005	抵押成本（%人均收入）、法律权利指数（0~10）、信贷信息指数（0~6）、公共信贷登记处覆盖面（借方/1000成人）、私营信贷社覆盖面（借方/1000成人）

	2006	去除“抵押成本”指标，将“信贷信息”指标更新为“信贷信息深度(0~6)”指标
	2015	将“公共信贷登记处覆盖面(借方/1000成人)、私营信贷社覆盖面(借方/1000成人)”指标更新为“信贷登记处覆盖面(%成人)、信贷社覆盖面(%成人)”
获得电力	2010	手续(个)、时间(天)、成本(%人均收入)
	2016	增加“供电可靠性以及电费透明度(0~8)”指数
关闭企业	2004	时间(年)、成本(%财产)、绝对优先权保留(0~100)、效用指数(0、1)、破产目标指数(0~100)、法庭权力指数(0~100)
	2005	破产时间(年)、破产成本(%资产)、回收率(%债务额)
	2012	将“关闭企业”改为“办理破产”
	2015	增加“破产框架力度(0~16)指数”
跨国贸易	2006	出口文件(个)、出口签字(个)、出口时间(天)、进口文件(个)、进口签字(个)、进口时间(天)
	2007	剔除“进出口签字”指数，增加“进口成本(美元/集装箱)”和“出口成本(美元/集装箱)”指数
	2016	出口耗时(小时)(单证合规)、出口耗时(小时)(边界合规)、出口成本(美元)(单证合规)、出口成本(美元)(边界合规)、进口耗时(小时)(单证合规)、进口耗时(小时)(边界合规)、进口成本(美元)(单证合规)、进口成本(美元)(边界合规)、国内运输成本(进口)(美元)、国内运输耗时(进口)(小时)、国内运输成本(出口)(美元)、国内运输耗时(出口)(小时)
纳 税	2006	指数构成：纳税(次)、时间(小时/年)、总税负(%毛利)
	2007	总税负计算中剔除了消费税，增加了雇主为劳工负担的所有税负；总税负以税负/商业利润(净利润)得出
保护投资者	2005	披露指数(0~7)
	2006	披露指数(0~10)、主管责任指数(0~10)、股东诉讼指数(0~10)、保护投资者指数(0~10)
	2015	将“保护投资者”更新为“保护少数投资者”、调解纠纷指数(0~10)、股东治理指数(0~10)、少数投资者保护力度指数(0~10)
登记财产	2005	手续(个)、时间(天)、成本(%资产)
	2016	增加“土地管理质量指数(0~30)”
申请许可	2006	手续(个)、时间(天)、成本(%人均收入)
	2009	将“申请许可”更新为“获得建筑许可”
	2015	将“成本(%人均收入)”更新为“成本(%仓库价值)”
	2016	增加“建筑质量控制指数(0~15)”

注：所列时间为纳入该指标时的报告年份。

资料来源：笔者根据历年 DB 报告整理。

自 2005 年起，DB 报告将经济体按照营商便利程度排名，排名越高表示营商环境越好。便利度指数排名由经济体各个一级指标排名的简单算数平均得出。自 2015 年起，营商便利度开始采用前沿距离水平方法计算。前沿距离代表 DB 报告所覆盖的所有经济体自 2005 年以来在每个指标上曾达到的最高水平，100 为最优，0 为最差，由各个指标的实际数值距离最高水平的距离，计算各指标的最终分值。^①

综合排名的成绩是由十个大指标以及大指标下的二级指标（部分二级指标下还有三级指标甚至四级指标）距离前沿水平的分数决定的。这样计算得出的营商便利度能够反映出各个经济体历史上在各个指标上绝对改进或者倒退的程度。每个大指标的数值由其二级指标的平均数构成，十个大指标值的平均数即为经济体综合分值。因此，每个大指标的权重是一样的，而大指标下的所有二级指标权重也基本相同。对于考察城市数量为两个的经济体，各个指标的值根据两个城市的人口数量进行加权平均后得出。

表 4 列出了 2016 年中国和新加坡各项指标的得分及排名情况。其中，中国的各项数据由上海和北京两地的数据平均得出，而新加坡由于人口少于一亿，故每项指标只取新加坡市的数值。由表 4 可知，中国和新加坡在“开办企业”一级指标下的“手续”指标数据分别为 11 和 3，而同期 DB 记录的该项指标前沿距离水平为 1，最差水平是 18，根据 0（最差）~100（最好）进行折合计算，中国和新加坡在该项指标上的前沿距离得分分别为 41.18 和 88.24。依此类推，将各项二级指标分值计算出来后进行简单平均即得出经济体“开办企业”的前沿距离分值，中国为 77.46，新加坡为 96.49。各个一级指标的平均分值即是该经济体的总体前沿距离分数，DB 即以此进行营商便利度排名。其中，中国整体排名第 84，新加坡第 1。在平均值处理方式下，中国在“执行合同”上的优异表现（排名第 7）以及新加坡在“跨国贸易”上的较差表现（排名第 41）均不能通过营商便利度排名或者整体前沿距离分数体现出来。

^① 前沿距离分数计算公式为： $DTF = (worst - d) / (worst - frontier)$ ，其中 DTF 为前沿距离分值，worst 为该指标最差水平数据，d 为经济体该指标数据，frontier 为该指标前沿水平数据。

表 4 DB 2016 年指标构成与中国、新加坡的得分与排名情况

DB 指标体系			经济体得分与排名				
一级指标	二级指标	三级指标	C	S	Rank	DTF	
					C: 84 S: 1	C: 62.93 S: 87.34	
开办企业	手续 (个)		11	3	C: 136 S: 10	C: 77.46 S: 96.49	
	时间 (天)		31.4	2.5			
	成本 (%人均国民收入)		0.7	0.6			
	最低实缴资本 (%人均国民收入)		0.0	0.0			
办理建筑 许可证	手续 (个)		22	10	C: 176 S: 1	C: 48.29 S: 92.97	
	时间 (天)		244.3	26			
	成本 (%仓库价值)		7.2	0.3			
	建筑质量控制指数 (0~15)	建筑法规质量 (0~2)		9			14
		施工前质量控制 (0~1)					
		施工中质量控制 (0~3)					
		施工后质量控制 (0~3)					
责任和保险制度 (0~2)							
专业认证 (0~4)							
获得电力 供应	手续 (个)		5.5	4	C: 92 S: 6	C: 68.66 S: 94.34	
	时间 (天)		143.2	31			
	成本 (%人均国民收入)		413.3	25.9			
	供电可靠性 以及电费 透明度指数 (0~8)	每个消费者每年承受的 断电的时长和频率 (0~3)		6			8
		报告及修复断电 的系统 (0~2)					
		监督管理 (0~1)					
		减少断电的 财政手段 (0~1)					
	对于电费 及其变化的告知 (0~1)						
电价 (未被纳入便利度 计算)							

□ 当代亚太

登记财产	手续 (个)		4	4	C: 43 S: 17	C: 75.02 S: 85.66	
	时间 (天)		19.5	4.5			
	成本 (%财产价值)		3.4	2.9			
	土地管理质量 (0~30)	设施可靠性 (0~8)		17			26.5
		信息透明度 (0~6)					
地理覆盖 (0~8)							
土地争议解决指数 (0~8)							
获得信贷	合法权利力度指数 (0~12)		4	8	C: 79 S: 19	C: 50.00 S: 75.00	
	信贷信息深度指数 (0~8)		6	7			
	信贷社覆盖面 (%成人)		0.0	58.6			
	信贷登记处覆盖面 (%成人)		89.5	0.0			
保护少数投资者	调解纠纷指数 (0~10)	披露程度指数 (0~10)	5.0	9.3	C: 134 S: 1	C: 43.33 S: 83.33	
		董事责任程度指数 (0~10)					
		股东诉讼便利度指数 (0~10)					
	股东治理指数 (0~10)	股东权利指数 (0~10)	3.7	7.3			
		所有权和管理控制指数 (0~10)					
		公司透明度指数 (0~10)					
少数投资者保护力度指数 (0~10)		4.3	8.3				
纳税	缴税 (次/年)		9	6	C: 132 S: 5	C: 64.46 S: 96.56	
	时间 (小时)		261	83.5			
	总税率 (%商业利润)	利润税 (占利润百分比)		67.8			18.4
		劳动税及缴付 (占利润百分比)					
其他税 (占利润百分比)							

投资环境评估、东亚发展与新自由主义的大衰退 □

跨国贸易	出口耗时 (小时) (单证合规)		21.2	4	C: 96 S: 41	C: 69.13 S: 89.35	
	出口耗时 (小时) (边界合规)		25.9	12			
	出口成本 (美元) (单证合规)		84.6	37			
	出口成本 (美元) (边界合规)		522.4	335			
	进口耗时 (小时) (单证合规)		65.7	1			
	进口耗时 (小时) (边界合规)		92.3	35			
	进口成本 (美元) (单证合规)		170.9	37			
	进口成本 (美元) (边界合规)		776.6	220			
	国内运输耗时 (小时) (进口)		6.7	1			
	国内运输成本 (美元) (进口)		319.6	214			
	国内运输耗时 (小时) (出口)		6.7	2			
	国内运输成本 (美元) (出口)		306	212			
	执行合同	时间 (天)		452.8			150
成本 (%标的额)			16.2	25.8			
司法程序质量 (0~18)		法院结构和诉讼程序指数 (0~5)		14.1	15.5		
		案件管理指数 (0~6)					
		法院自动化指数 (0~4)					
	替代性纠纷解决指数 (0~3)						

办理破产	时间 (年)		1.7	0.8	C: 55 S: 27	C: 55.43 S: 74.83
	成本 (%资产)		22	3		
	回收率 (%债务额)		36.2	89.7		
	破产框架力度 (0~16)	启动程序指数 (0~3)		11.5	8.5	
		管理债务人资产指数 (0~6)				
重整程序指数 (0~3)						
债权人参与指数 (1~4)						
劳动力 市场监管	雇佣					
	工作时间					
	裁员规则					
	裁员成本					
	工作质量					

注：C指中国；S指新加坡；Rank指2016年营商便利度排名；DTF指2016年前沿距离水平分数；“劳动力市场监管”指标未被纳入营商便利度计算。

资料来源：The World Bank, *Doing Business 2016: Measuring Regulatory Quality and Efficiency*。

四、世界银行以及学界对 DB 的研究概况

DB项目的兴起立足于20世纪90年代后期大量的有关法律、制度与经济发展的研究，因此具有浓厚的制度经济学色彩，同时在项目早期主要关注“去监管化”，因而具备新自由主义倾向。至少就目前DB的思想路径而言，同时关注企业运营面临的监管质量和效率已成共识。2009年的DB报告明确指出：“营商环境报告的根本前提是：经济活动需要良好的规则，其特征是能够建立和界定财产权，减少解决冲突的成本，提高经济往来的可预测性，并为合同伙伴提供制止有害行为的核心保护规则；其目标是：制定高效率的监管规则，提供给所有需要使用监管规则的人，并且要简单而便于实施。”^①

^① The World Bank, *Doing Business 2009*, V.

（一）世界银行集团自身的 DB 研究

世界银行集团内部对于 DB 的研究既包括 DB 项目自身的团队研究，也包括世界银行其他机构，特别是负有独立审查责任的独立评估机构（Independent Evaluation Group，以下简称 IEG）的研究。IEG 于 2008 年发布的《营商报告：独立评估——考察世界银行—国际金融公司营商环境指标》^①，对于营商环境评估指标的构成、解释范围、数据采集乃至指标解释背后的理论假定等提出了系统的批评。对此，DB 项目基本上都结合自身的研究直接或间接地进行了回应，也逐步明确了自身的考察对象范围和讨论问题的领域。

DB 在 2003 年的第一份报告中就明确了其考察的范围，即从经济发展的微观层面分析企业发展面临的制度因素，^② 而并不考察诸如宏观经济稳定、金融系统状态、劳动力技能、腐败、市场规模、安全等这些对投资也很重要的因素。至于 DB 方法论其他方面的缺陷，2016 年的 DB 报告做出了最新的总结（见表 5）。

表 5 DB 项目组对自身优劣的总结

特征	优点	缺点
使用标准化案例	方法论透明而且确保不同经济体数据的可比性	减少数据涵盖范围；只能分析特定领域的改革措施
关注最大商业城市	数据搜集工作高效低廉；实现数据可比性	如果经济体不同地域监管差异大，就会丧失数据的代表性
关注内资企业和正规部门	关注与法律监管相关的、企业最具生产力的正规部门	无法反映存在大量非正规部门的经济体情况；也无法反映外资面临区别对待的情况
依赖专家反馈	确保数据反映那些对衡量的交易流程最熟悉的专家的意见	结果不能反映企业家面临的多样经验
关注法律法规	确保指标的灵活性，因为法律法规是决策者可以改变的因素	无法反映法律法规实施有限的经济体的情况，监管变化也未能完全包括所需要的结果

资料来源：The World Bank, *Doing Business 2016: Measuring Regulatory Quality and Efficiency*, p. 22.

^① The World Bank, *Doing Business: An Independent Evaluation—Taking the Measure of the World Bank-IFC Doing Business Indicators*, Independent Evaluation Group, the World Bank, 2008, http://ieg.worldbank.org/Data/reports/db_fth.pdf

^② The World Bank, *Doing Business in 2004: Understanding Regulations*, p. 1.

除此之外，IEG 也对 DB 的假设——企业受到的法律和政策监管越优良，其发展就越快，因而越有利于宏观经济发展——表示了异议，认为对于企业个体有利的监管环境未必有利于整体社会经济发展。IEG 还认为，DB 对各个指标赋予相同权重的做法欠妥，因为监管的不同方面对于收入、法律体系及其他方面不同的经济体来说，其重要性不同；同时，由于各经济体都有自身的特殊性，DB 营商便利度排名在统一的标准上比较各个经济体监管环境的优劣，并不能很好地概括经济体整体的投资环境特点。

伦敦政治经济学院的蒂莫西·贝斯利（Timothy Besley）曾于 2013 年担任世界银行 DB 审查委员会成员，目前担任 DB 顾问委员会成员。他曾于 2015 年撰文对 DB 进行评价。^① 尽管贝斯利总体上对 DB 的方法论、评估结果及影响力持积极的态度，但他也认识到外界对 DB 数据收集方式（包括面向中小企业、仅涵盖一个城市、假设标准营商情景等）能否反映经济体内部的真实营商环境，是否应该做出总体性的排名以及去管制化倾向等方面存在很多质疑。贝斯利指出，DB 确实存在不能更具体地反映国别营商环境、指标解释欠缺等缺点，但他否认 DB 具有明显的反对监管倾向。

作为第一个横向跨国别、跨时间比较各经济体营商环境的尝试，DB 为讨论各经济体营商环境、推动改革议题提供了前所未有的有益知识，具体包括灵活可调整的方法论、透明且按年度公布的报告、提供了发展的知识等优点。此外，贝斯利也提醒各经济体，简单地为了提高 DB 排名而改革，不顾本国发展的实际状况、具体需要以及其他层面（法规之外）的要求，是一种幼稚的做法，不是正确对待 DB 的态度。贝斯利的研究基本上综合了世界银行对于 DB 的基本态度，也囊括了学界对于 DB 研究的基本层面，即三大问题：其一，DB 数据是否与经济效益（以投资与经济增长计）呈显性相关？其二，DB 是否正确评估了政府监管质量？其三，DB 是否全面评估了营商环境？

（二）学界对 DB 的研究

除了世界银行集团自身对 DB 的研究外，其他学者在这方面的研究或者涉及 DB 数据的研究基本未超出贝斯利的研究所揭示的三大问题，尽管有程

^① Timothy Besley, “Law, Regulation, and the Business Climate: The Nature and Influence of the World Bank Doing Business Project”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 29, No. 3, 2015, pp. 99-120.

度和广度的差别。总体而言，学界对于 DB 的研究基本支持了 DB 存在的理论和现实基础。

1. DB 与社会经济效益

自 2003 年底第一份 DB 报告发布起，对于 DB 的项目结论以及改革建议的社会经济效益问题就是学界讨论的重点。学者们的研究方法以定量方法为主，而关于研究的自变量和因变量，即 DB 数据和社会经济效益，学者们处理的方式存在很大差异。一般而言，被考察过的 DB 数据包括营商便利度排名、部分一二级指标和相关改革建议等；而作为因变量的社会经济效益则包括经济增长率、就业率、外商直接投资（FDI）和企业数量变化等。

在学界使用计量方法对 DB 数据与特定社会经济效益指标进行相关性检验或回归的已有研究中，多数认为 DB 有一定成效。^① 具体而言，一国 DB 指数和营商便利度的提高有助于该国吸引更多的外资和促进经济增长，DB 所评估的经济体营商环境监管的“质量”高低确实与社会经济效益存在正相关。但就已有的研究来看，存在部分指标的效益不明显、部分国家的数据回归结果不明显以及部分 DB 改革造成消极影响等问题。^② 总之，从目前已有的研究来看，营商环境报告与外资流动之间的关系十分复杂。^③

鉴于梳理的文献所用的数据和方法并没有致命的错误，说明已有研究至

① 较早的研究并不完全支持 DB 的假设。布兰切特（Didier Blanchet）将 2005 年和 2006 年的 DB 各项指标的数据（包括 2006 年的总体便利度数据）与相关经济体的人均 GDP 增长、人类发展指数、外商投资量和投资率进行相关性检验，结果显示，DB 指标数据与经济体人类发展指数显著相关，与人均 GDP 增长的相关系数较低，与其他指标则无显著相关关系。该研究结论对于 DB 的理论基础非常不利。但笔者认为，仅仅依靠两年的数据（无法进行合理的纵向比较，横向比较也缺乏说服力）就得出 DB 数据与经济增长弱相关的结论未免缺乏说服力。参见 Didier Blanchet, “Exploratory Analysis of the Indicators Proposed by the Doing Business Reports 2005 and 2006 of the World Bank”, Working Paper AED-EAL-2006-3, Research Program “Economic Attractiveness of the Law”, Nanterre, Université Paris 10, 2006.

② Adrian Corcoran and Robert Gillanders, “Foreign Direct Investment and the Ease of Doing Business”, *Review of World Economics*, Vol 151, No 1, 2012, pp. 103-126.

③ 得出类似结论的研究还有很多。参见 Marek Hanusch, “The Doing Business Indicators, Economic Growth and Regulatory Reform”, World Bank Policy Research Working Paper No 6176, Washington, D. C.: The World Bank, 2012; Marie R. Guével and D. Jourdan, “Improvements in the World Bank’s Ease of Doing Business Rankings: Do they Translate into Greater Foreign Direct Investment Inflows?” *Policy Research Working Paper*, Vol 24, No 3, 2011, pp. 430-441; Pontus Braunerhjelm, Sameeksha Desai, Johan E. Eklund, “Regulation, Firm Dynamics and Entrepreneurship”, *European Journal of Law & Economics*, Vol 40, No 1, 2015, pp. 1-11.

少可以得到初步结论，即 DB 的各项指标的社会经济含义是不同的；而对于不同的经济体来说，DB 数据与社会经济效益的相关性检验结果存在差异，也说明经济体以及投资者对于营商环境评估抱有不同期待。这些构成我们进一步研究 DB 的基础。

2. DB 能否正确评估营商环境

DB 在评估营商环境的质量时，借用经济计量学的概念“拟合优度”来解释，“拟合优度”越接近 1 越好，即 DB 的数据能够完全反映经济体营商环境监管的真实质量。学界对 DB 评估质量的批评研究较多，关注点从个别指标概念、数据处理到指标范围甚至考察的企业对象。但总体来看，学界对 DB 项目的批评几乎全部集中在 DB 指标和衡量方法存在简单化倾向这一问题上，既包括忽视监管存在的大环境影响因素、监管的效用和监管政策的执行效果，也包括忽视除手续和时间之外其他发生在企业营商活动中的成本等。

除世界银行自身对 DB 报告的考察外，学界也出现了利用 DB 数据进行的国别比较研究。有学者对中国和澳大利亚两国 2004~2007 年 DB 报告中“开办企业”和“执行合同”数据与实际监管信息和资料进行了比较，认为尽管 DB 为横向比较经济体监管方面的优劣提供了统一的方法，但其过分重视营商监管效率而忽视了这些监管要求所赖以存在的制度大环境，如腐败、司法和行政审查效率等，当然也包括除了手续数量之外，企业在日常经营中在执行相关程序的过程中所付出的成本。他们以中国和澳大利亚开办企业时的商标注册为例，指出中国尽管在登记品牌或者商标时要求较多（因而被 DB 认定为“繁文缛节”），但却因为能较快防止商标重复或者涉嫌侵权，因而对企业造成的额外成本相比澳大利亚的企业要小。^①

更为有力的批评来自于西班牙学者贝尼特·阿纳达（Benito Arrunada），他明确反对 DB “只重视监管给企业造成的成本，而忽视监管减少企业交易成本的效用”。^② 阿纳达指出，尽管 DB 成功地在世界范围内将营商环境改革提上议事日程，但其过分关注企业营商的初始成本（很大程度上来自于政府

^① Vivienne Bath, “The World Bank Doing Business Reports: Regulation and Change in China and Australia”, *SSRN Electronic Journal*, 2007.

^② Benito Arrunada, “Pitfalls to Avoid When Measuring Institutions: Is Doing Business Damaging Business?” *Journal of Comparative Economics*, Vol 35, No 4, 2010, pp. 729-747.

监管)，而忽视了企业在以后的营商活动中，由于政府监管提供公共产品如建立市场信息对称机制、规范企业行为而减少营商摩擦、快速处理纠纷等而节省的成本。他还指出，广大发展中国家内部之所以存在大量的非正规经营实体（未登记、不纳税），原因就在于企业正规化仅仅增加了运营的初始成本，却享受不到监管所带来的公共产品（因为缺乏规范营商活动的相关法律法规和执行机构）。

对于 DB 评估的全面和系统性的批评，相当部分包括在学界对于 DB 劳工指标的研究中。^① 彼得·巴克维斯（Peter Bakvis）对于有关 DB 劳工指标“争议”中的关键方——DB 团队、世界银行行长佐利克（Robert Zoellick）、国际工会联合会（ITUC）和其他劳工组织以及美国众议院的意见和行动做了总结，指出 DB 保留劳工指标、强调减少劳工市场监管是“华盛顿共识”的残留，即过分强调自由化，否认政府在维持经济平稳运行中的作用。^② 巴克维斯还强调，DB 劳工指标偏向私营企业主，忽视劳工权益，而且并没有实证基础证明劳工指标与就业率呈正相关。此后，由于劳工指标自 2011 年起不再被纳入营商便利度计算，学界对该指标的讨论逐渐淡化。^③

还有学者对 DB 评估的法律法规信息与实际执行效果存在差距的问题提出了批评。例如，玛丽·霍华德·德瑞梅尔（Mary Hallward Driemeier）和兰特·普里切特（Lant Pritchett）研究指出，DB 评估的政府明文的法律和

① 对于 DB 劳工指标的研究较多，IEG 2008 年的评估报告中有涉及。其他学者如伯格（Janine Berg）和卡兹（Sandrine Cazes）指出，DB 营商环境指标中“雇佣劳工”在概念上和方法上存在问题，因而建立在这些指标分析上的政策决策存在危险。其中，包括“监管就是成本”的简单化思维忽视了劳动法的许多优点；此外，该指标也不考察工资的灵活性、处理劳资关系时的三方或者集体协商等。参见 Janine Berg and Sandrine Cazes, “Policymaking Gone Awry: The Labor Market Regulations of the Doing Business Indicators”, *Comparative Labor Law & Policy Journal*, Vol 29, 2008, pp 349-381.

② Peter Bakvis, “The World Bank’s Doing Business Report: A Last Fling for the Washington Consensus?” *Transfer*, Autumn-Winter 2009, pp 419-438.

③ 对于 DB 其他个别指标（时间、程序与成本）的研究，参见 Antonio Cappiello, “World Bank Doing Business Project and the Statistical Methods Based on Ranks: The Paradox of the Time Indicator”, *RIEDS-Rivista Italiana di Economia, Demografia e Statistica*, Vol Ixviii, Na 1, 2014, pp 79-86; Lin Lin and Michael Ewing-Chow, “The Doing Business Indicators in Minority Investor Protection: The Case of Singapore”, NUS Working Paper 2014/007, June 2014, <http://law.nus.edu.sg/wps>.

法规政策与实际执行效果之间存在差距。^① 他们通过将 100 多个经济体的 DB 数据和企业调查 (Enterprise Survey, 以下简称 ES)^② 三方面的数据 (获取运营许可耗时、获得建筑许可耗时和进口货物耗时) 进行比对, 发现两者之间出入较大, 大部分相同考察对象的数据, DB 要大于 ES, 表明营商环境中“应然”与“实然”之间存在较大差异, 即既定政策规章和实际执行情况之间有出入。导致这种差异的原因, 极有可能包括政府执行不到位和企业自身的营商控制行为 (如行贿)。这些都给政策改革与执行造成困难, 因此, 政策法律的执行程度应该成为国家推行经济改革 (更具体地说是营商环境改革) 的重点。对于一国营商环境“应然”与“实然”的差距问题, 曾负责审查 DB 项目的蒂莫西·贝斯利教授以及简·约瑟夫·范尔贝 (Joan Josep Vallbé) 等人都曾讨论过, 不同的是, 前者仅仅指出, DB 因为考察范围有限而不能像 ES 一样给出更详细的企业营商成本数据等, 而后者虽然不是专门讨论 DB 项目, 但也重点讨论了 DB 前提假设的不足, 即假设营商监管信息是完全可获得的, 而不考虑发现和搜索法律和规章信息所带来的成本。^③ 也有学者针对 DB 的考察对象仅包括本地中小企业 (正规有限责任公司), 指出发展中国家市场上存在大量不正规的、没有登记的经营实体, 这些均不在

^① 参见 Mary Hallward-Driemeier and Lant Pritchett, “How Business is Done and the ‘Doing Business’ Indicators: The Investment Climate When Firms Have Climate Control”, Policy Research Working Paper No. WPS 5563, the World Bank, February 2011; Mary Hallward-Driemeier and Lant Pritchett, “How Business is Done in the Developing World: Deals versus Rules”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol 29, No 3, 2015, pp 121-140.

^② 企业调查 (Enterprise Survey) 项目也是世界银行关注投资环境的旗舰产品之一, 属于企业层面的投资环境调查项目, 重点考察企业对东道国投资环境的评估。从 1998 年开始, 企业调查项目就由世界银行集团内部不同部门负责过相关工作 (曾被命名为“投资环境调查” (Investment Climate Survey)); 2003 年, “投资环境调查”项目考察的主题就包括“营商障碍、基础设施、融资、劳动力、腐败和监管、合同执行、法律和秩序、革新和技术以及企业生产力”, 指标包含定量和定性两种。自 2005 年 6 月起, 世界银行集团内部的企业调查项目由企业调查组 (Enterprise Analysis Unit) 集中负责, 并与其他国际组织进行合作, 评估指标开始基本稳定。

^③ 范尔贝认为, 优良的监管环境与经济、社会和政治的关系已经被探究过, 但是通过网络获得法律信息这一要素对政府治理和营商环境的关系却未被研究 (尤其是世界银行)。范尔贝通过现实中获取法律和监管信息的程度, 用“法律辐射” (Legal Dissemination) 指标来近似处理并和营商环境便利度进行回归, 证实二者间存在正相关性。参见 Joan J. Vallbé and N. Casellas, “What’s the Cost of e-Access to Legal Information? A Composite Indicator”, paper presented at the Conference of Doing Business: Past, Present, and Future of Business Regulation, Washington, D. C., 2014.

DB 考察范围内，因而 DB 的数据能否真实评估营商环境质量值得怀疑。^①

五、如何认识 DB 的优势与缺陷

认识 DB 的优势与缺陷，应该与其项目本身的任务及其目的联系起来。概括起来，营商环境调查项目要解决的问题主要包括以下三个方面：第一，经济体内部营商监管的质量；第二，什么是合理、合适的监管制度；第三，各经济体营商改革的方向和重点。由此分析，世界银行推出 DB 的主要目的是：第一，通过为经济体提供良性基准（有效且促进发展的法律和政策安排模式）刺激改革；第二，提供营商环境改革设计的方向；第三，为国际发展援助的流向提供衡量标准；第四，检验现行有关政策监管和经济发展关系的理论，推动学术理论发展。

因此，我们需要明确的是，DB 本来就不是要评估一国营商环境的全部内容，而只是评估私营企业市场竞争所面临的法律法规等政策环境，是一国政府所提供的社会公共产品质量。世界银行 DB 项目是向全世界，尤其是发展中国家所提供的公共产品，一方面要剔除一些不相关的考量因素（如劳动力技能和资源禀赋），另一方面也要关注不同发展程度国家的多元需求，关注经济体营商法规环境的整体制度环境（如政治稳定），容忍甚至支持有差异的营商环境评估重心和改革方向。

（一）DB 应重视营商监管质量问题

学界对于 DB 评估方法是否“歧视”监管的探讨很多，而且多是从批判新自由主义的视角入手。目前，学界在这一问题上已基本达成共识，即营商监管具有两面性，一方面，“不必要”的监管会给企业营商带来成本；另一方面，缺乏监管也会造成非正规企业不公平竞争、企业争端难以解决、企业财产权难以保障等额外成本。因此，DB 应该尤为关注经济体内部的营商监管质量。以此视角来看，DB 的方法论经历了一个由简单地“去监管化”到逐步认识到评估监管质量重要性的转变。

在世界银行的第一份营商环境报告《营商 2004：理解规制》的前言中，有一句话表明了世界银行对于世界经济发展路径的一个思路：“虽然宏观政

^① Miriam Bruhn and David McKenzie, “Entry Regulation and Formalization of Microenterprises in Developing Countries”, *World Bank Research Observer*, Vol 29, No 2, 2014, pp 186-201.

策毫无疑问是重要的，但一个共识还是越来越来得到承认，即（企业面临）营商监管的质量以及促进机制是繁荣的主要决定因素。”^①。这份报告还从罗纳德·科斯（Ronald Coase）的契约理论以及乔治·斯蒂格勒（George Stigler）的俘获理论中获得了支持，对阿瑟·庇古（Arthur Pigou）的福利经济学理论进行了批判，指出政府监管并不能很好地解决市场失灵的问题，反而会导致政府中立性消失和扭曲社会利益分配。^② 该报告还提出了优质监管的五条原则：竞争市场去监管化；增强产权；扩展技术应用；减少法院涉入营商事务；持续改革。事实上，DB 项目启动时的经理和专家都曾经研究过计划经济体的发展教训和过度监管所造成的企业智识与资源的浪费。受此影响，DB 倾向于减少对营商的监管，推崇尽可能减少政府干预的新自由主义市场理念。

随着 DB 年度报告的陆续发布，学界和世界银行自身对 DB 的讨论陆续展开，世界银行对于监管的态度也发生了一定程度的转变，这突出表现在 2004 年的 DB 报告与 2015 年和 2016 年报告的比较中。在 2004 年的报告中，多次提到发展中经济体的监管过重，而极少提到监管的必要性和有效性，并且对监管效率较高和营商成本较低的经济体给予较高评价。这明显与“华盛顿共识”的逻辑相一致。此外，报告中提到了“一刀切”（One Size Fit All）原则，即在营商监管中减少所有“不必要”的监管，是适用于除发达经济体外其他经济体的。^③ 但报告并未对何为“不必要”的监管、何为“必要的”的监管做出明确界定，评估的指标体系主要包括时间、手续数量和成本。报告提供的数据也显示，所有监管效率较高、营商成本低的经济体都得了较高的评价（并不存在某项监管的经济体除外）。

2016 年的营商报告指出，“社会需要监管，营商作为社会的一部分也不例外。没有支撑企业建立、运营和解体的规则，现代营商就不可能存在”。^④ 这表明世界银行日益承认监管对于现代企业运作的重大意义，而这种监管必须是由法律法规来界定、政府（广义概念）来承担职能的。与此相应，世界

① The World Bank, *Doing Business in 2004: Understanding Regulation*, Preface, p. viii

② Ibid., pp. 90-92.

③ Ibid., Overview, p. xvi

④ The World Bank, *Doing Business 2016: Measuring Regulatory Quality and Efficiency*, Overview, p. 1.

银行自 2015 年起引入了对于监管质量的考察。比如，2016 年的营商环境报告对“获得建筑许可”这一指标进行了修正，其除了衡量监管的效率（时间和成本）外，还衡量建筑监管的质量、负责检查建筑方案的人员的资格要求。DB 衡量经济体是否存在一套能够促进建筑顺利和高质量进行的监管和质量控制体系，考察经济体是否存在对于营商而言必要且有效的监管，监管过少或者没有监管的经济体会得到较低的评价。

从单方面关注效率到关注质量，国家政策设计本身的重要性得到体现，这是一个具有重要意义变化。这一方面表明世界银行评估体系的日益完善，另一方面更说明世界银行一定程度上抛弃了简单自由化的思路，更重视经济发展的政策设计质量和微观政策环境，更看重企业发展的要求。这一变化是与 2008 年金融危机后世界经济图景进一步变革、发展中经济体比重上升和新自由主义遭受重创密切相关的。特别是在东亚地区，已经获得成功的新加坡模式和取得巨大成就的中国模式，与大多数管理不善、技术能力不足、基础设施欠缺的发展中经济体形成了鲜明的对比，这对世界银行及其他全球经济治理机构改善评估标准提出了更为迫切的要求。这一要求在 20 世纪 90 年代之前未能得到满足，但是在转型经济体改变全球经济治理格局的过程中，一定程度上纠正了世界银行关于发展的理念和知识输出的偏向。这也符合世界银行作为知识银行的本职要求。很明显，发达经济体最大的问题并不是监管不善，它们已经存在较有效和高质量的管理体系，以及企业发展所必需的技术积累、竞争理念和市场文化等，而发展中经济体的企业则还需要完备的制度和政策设计来确保其公平竞争、方便地获取资源、减少运输成本和提高技术水平等。这不是简单地减少营商成本所能解决的问题。但笔者认为，目前 DB 已经开始抛弃明显的“歧视”监管的倾向，学界和政界的讨论应该集中在如何从广度和深度上继续改善 BD 项目的评估质量上。

（二）营商环境评估应认识到不同国家的需求差异

作为一种横向比较各经济体营商监管质量的项目报告，DB 将经济体作“单一化”处理，忽视了各个经济体之间的发展水平差异，这构成了 DB 数据难以反映部分经济体营商监管质量的部分基础。从经济发展和增长理论

来看，以农业为主、制造业为主与人力资本为主的发展阶段是很不同的，^①不同国家的发展需求既来源于自然地理属性，也来源于社会经济发展程度属性，这构成了不同国家需求的差异。在进一步讨论之前，我们先将 DB 指标与世界经济论坛开发的全球竞争力指数（GCI）进行比较，从而对其进行定位。

全球竞争力指数是世界范围内被广泛认可的评估处于不同发展阶段的世界各国竞争力状态的重要指标。它由 12 个竞争力支柱项目构成，包括制度、基础设施、宏观经济稳定性、健康与初等教育、高等教育与培训、商品市场效率、劳动市场效率、金融市场成熟性、技术设备、市场规模、商务成熟性、创新（见表 6）。显然，各个指标针对的经济发展阶段是不同的，越是到创新驱动阶段，商务环境的重要性越凸显。

表 6 全球竞争力指数指标体系

次级指标	支 柱	经济体发展阶段
基本要素	制度	要素驱动阶段
	基础设施	
	宏观经济环境	
	健康和初等教育	
效率增强因素	高等教育和培训	效率驱动阶段
	商品市场效率	
	劳动市场效率	
	金融市场成熟性	
	技术设备	
	市场规模	
创新和成熟度因素	商务成熟性	创新驱动阶段
	创新	

资料来源：Global Competitiveness Report 2015-2016, the World Economic Forum, 2015, <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/country-highlights/>。

GCI 的指标体系明显不同于 DB 指标。就相似性而言，GCI 的“制度”

^① Masahiko Aoki, “The Five-Phases of Economic Development and Institutional Evolution in China and Japan”, ADBI Working Paper 340, Asian Development Bank Institute, Tokyo, 2011; 蔡昉：《二元经济作为一个发展阶段的形成过程》，载《经济研究》2015 年第 7 期，第 4~15 页。

次级指标属于 DB 指标所考察的主要范围；就结果相关性而言，DB 项目自身做过比对，将 DB 的营商便利度排名与 GCI 数据进行回归，发现在控制人均 GDP 水平的条件下，两者在 1% 的置信水平上显性相关，相关度达 0.84。^① 因此，尽管 DB 是一种考察范围较窄的评估工具，仍然可以近似地充当衡量经济体营商环境竞争力的工具，实际上，它是第一个在营商环境领域提供横向比较经济体监管质量的指标体系。GCI 与 DB 的另一明显不同在于，它根据处于不同经济发展水平（以人均 GDP 衡量）的经济体的不同需要，对三大次级指标设置了灵活权重（如表 7 所示）。

表 7 GCI 各指标权重设置

	发展阶段			
	阶段 1: 要素驱动	过渡: 1→2	阶段 2: 效率驱动	过渡: 2→3
人均 GDP 梯次	<2000	2000~2999	3000~8999	9000~17000
基础需要指标权重	60%	40%~60%	40%	20%~40%
效率增强指标权重	35%	35%~50%	50%	50%
创新和成熟要素指标权重	5%	5%~10%	10%	10%~30%

资料来源：同表 6。

GCI 的做法兼顾了不同发展阶段经济体的特殊性，关注不同区位投资者的利益关切的不同，因而适用性更强。DB 假设投资者和改革者都是同质的，专注于分析一种统一情景下不同经济体的监管质量水平；它还假设经济体内法律法规是完全实施的，即企业营商完全遵循政府监管所施加的成本和控制。显然，这两个假设都是有问题的，无论是 DB 自身的改革还是应用者，都应该重视吸取 GCI 的经验。对于后一个假定，如前所述，玛丽·霍华德·德瑞梅尔和兰特·普里切特的研究表明，在“获得营商许可”“获得施工许可”和“货物通关时间”三项指标上，营商监管效果在“应然”和“实然”间差异很大。他们将此归因于企业自身存在应对监管的控制行为（包括行贿）和政府执行力问题。^② 而我们一般认为，政府执行力问题和腐败在发展

^① The World Bank, *Doing Business 2016: Measuring Regulatory Quality and Efficiency*, p 4.

^② Mary Hallward-Driemeier and Lant Pritchett, “How Business is Done and the ‘Doing Business’ Indicators: The Investment Climate When Firms Have Climate Control”.

中国家更为突出，这说明将国家同质化以及将法律法规的“应然”等同于执行结果的“实然”的做法在一定程度上是不符合逻辑的。

对于前一个假定，本文以下以中印两国的情况为例来说明。中国和印度领土广袤，人口众多，城镇化发展极其迅速，而各地的社会经济发展水平差异很大，政府提供的公共服务效率和质量也存在差异。以“开办企业”指标为例，中国和印度不同城市的“时间”和“成本”指数存在很大差异（见图 2、图 3）。

从图 2 和图 3 可以看出，中国各主要城市中，开办企业所需时间最短的是广州（28 天），最长的是太原和银川（55 天），几乎是广州的两倍；而在印度各主要城市中，开办企业所需成本最高的是孟买（70.9%），最低的是巴特那（38.6%），前者约为后者两倍。因此，简单地将一些人口和领土大国的考察范围定位在两个最大商业城市，据此计算经济体整体营商便利度并进行排序，虽节约成本，结果简单易懂，但是评估质量令人质疑。^①

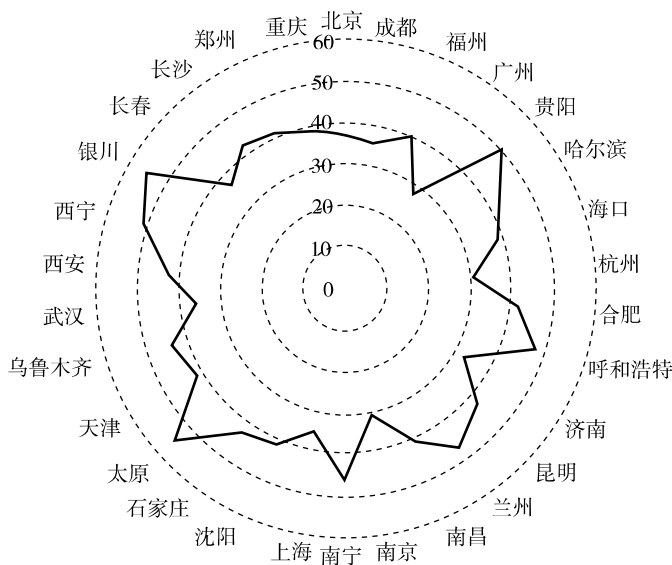


图 2 中国各主要城市开办企业所需时间（天）分布

数据来源：The World Bank, *Doing Business in China 2008*。

^① DB 项目组也认识到了这一问题，自 2006 年起，由地方 DB 项目组发布个别国家、次级区域的营商环境报告，但数量有限。截至 2016 年 6 月 28 日，世界银行官网上发布的关于中国的报告只有 2008 年一版，印度和俄罗斯只有 2009 年一版，尚未能查到关于美国的营商环境报告。

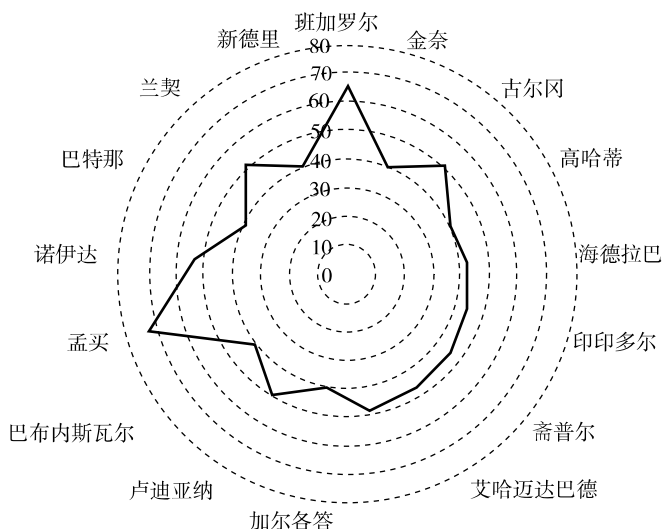


图3 印度各主要城市开办企业所需成本 (%人均国民收入) 分布

数据来源: The World Bank, *Doing Business in India 2009*。

地区性差异不仅是中印两国的典型特征,在其他许多发展中国家也普遍存在,特别是东亚和南亚地区的国家,那里人口众多,幅员广阔,地区间发展差异极大。在历年营商便利度排名中,发达经济体排名均远远高于发展中经济体。之所以如此,一方面是因为世界银行在评估各国的营商环境时过于重视监管效率,而忽视监管质量对投资经营的实质性影响。另一方面,也源于它无法有效处理发展中经济体巨大的多样性。例如,尽管两年前印度莫迪政府上台后提出“制造印度”口号以吸引外资,但在《营商2017》中,印度的排名却在第130位,无法实现2018年排名进入前50名的目标。印度政府希望世界银行能接纳一些未包括在营商环境报告中的改革成效。^①在2016年的DB报告中,中国“开办企业”指标全球排名第136位,排名很靠后。其中,“时间”这一二级指标为31.5天,同期东亚及太平洋地区平均水平为25.9天,经合组织国家为8.3天;而另一二级指标“成本”(占人均国民收

^① Suneera Tandon, “Not so Easy: Despite Modinomics, India Stagnates in World Bank’s Ease of Doing Business Rankings”, October 26, 2016, <http://qz.com/819452/indias-position-in-doing-business-2017-list-moved-up-by-only-one-place-to-130/>.

入的百分比)为0.8%，远远低于经合组织平均水平的3.2%，但若按照简单平均数方法来计算“开办企业”指标数值，这种差异就被掩盖了。因此，DB将各个指标赋予相同权重的做法值得商榷，学界应尝试根据不同发展水平的国家的差异化需求来赋予不同的权重。

企业经营遇到的障碍和挑战远不止世界银行营商环境报告涵盖的范围。有些经济体由于政局稳定性及政府能力的差异，其营商监管更加缺乏规律性，因而影响到私营企业的生产经营。以中国企业在南苏丹的投资为例。南苏丹资源极其丰富，吸引了中国的投资，但当地社会政治不稳定，饱受“资源诅咒”影响。在南苏丹独立前，中国企业尤其是国有企业中石油在苏丹石油产业投入巨资。南苏丹独立后，当地各部落、党派、教徒之间的矛盾集中爆发，社会冲突和暴力犯罪时有发生，给当地中国投资造成巨大损失。因此，DB项目应该考察私营企业投资面临的监管背后的制度环境以及营商法规执行的政府治理基础。

最后，DB忽视了不同发展水平的国家市场经济发展的程度差异，具体表现在发展中国家的非正规企业上。非正规企业广泛存在于发展中国家，由于其受到政府营商监管的情况并不可控，因而未能纳入DB的考察范围中。加之各国政策执行能力的差异，使得DB评估的结果与实际营商监管环境存在较大差距。德瑞梅尔和普里切特通过将136个经济体（非OECD国家）2006~2014年进口货物耗时的数据（分别从DB项目和ES项目获得）进行散点图分析，发现二者出入较大。其中DB数据显示各个经济体进口货物平均耗时21天，而ES显示为6.25天。^①可见，探讨发展中国家内部非正规企业的营商状况，寻求一种能够评估经济体内部营商监管执行力度（假设其与非正规企业市场占有率呈负相关）的指标，也应该是DB改革的方向之一。

六、结 论

DB项目作为世界银行集团为世界经济发展所提供的公共产品，是全球

^① Mary Hallward-Driemeier and Lant Pritchett, “How Business is Done in the Developing World: Deals versus Rules”, p. 129.

治理的重要组成部分。DB 报告通过对衡量经济体营商监管指标的量化处理，横向比较了各个经济体营商环境监管的优劣，为世界上几乎所有经济体的经济发展和国内改革、投资者的投资区位选择等提供了一系列参考，在学术界具有广泛的影响力，且吸引了众多发展中国家的关注，并以此作为国内商业环境改革的重要参考。

但是，DB 项目也存在一系列局限。本文通过追溯和分析学界和世界银行自身对该项目的评估及批评，发现在该项目何种程度上以及哪些指标能够最大程度上促进私营企业发展、取得良好的社会经济效益等方面存在不同意见；在营商环境评估指标能否真实反映一国监管质量上的争论更为激烈，包括指标范围有限、指标数据处理有偏向性、指标数据与实际数据不符、考察企业对象有限、考察区域有限等等。这些均构成了我们进一步讨论世界银行发展方向的重要问题，包括如何提供更好的公共产品，如何尊重各经济体的不同国情，以及如何服务于发展中经济体的发展需求。

回顾世界银行 DB 项目的起源和演变过程，特别需要注意到，21 世纪以来，世界银行推动以改善投资环境为核心的新一轮发展战略，在各个地区的实施效果差异很大。在东亚地区，大多数经济体的发展成就是在未遵循世界银行尽可能去监管化要求的情况下取得的。从 DB 报告的思想根源来看，它仍然是美国主导的国际金融机构推行新自由主义的一个产品。但全球金融危机以来，该报告越来越承认国家和监管的积极作用，这表明新自由主义进入了大衰退阶段。发展中国家在应用 DB 时应认清其局限，将 DB 数据与自身发展阶段相结合，与特定市场经济体系下的政企关系相结合，在应用中尝试构建更为灵活的指标体系。

20 世纪 80 年代以来，新自由主义最重要的实施对象基本上都是中等收入国家。从 80 年代的拉美和撒哈拉以南非洲，到 90 年代的东欧国家，每一轮政策的调整都是以对美国全球战略极为重要的特定地区为对象。80 年代以来，包括日本在内的东亚国家，一贯拒绝接受包括 IMF 在内的新自由主义政策。IMF 在东亚发生金融危机后的援助条件更让东亚国家认识到这些机构的政治性。未来一个时期，东亚地区的发展将对美国的权势地位构成极大挑战，一大批国家正从中下等收入国家迈向中高等收入国家，尤其是中国和部分东盟国家，正迈入高收入国家行列。尽管金融危机后发达国家开始反思新

自由主义，但是美国主导的国际金融机构仍然主导着全球经济治理秩序，其主要服务于美国的国家利益，发展方向仍不确定。因此，发展中国家对待世界银行的政策建议要更加慎重。

对中国而言，在重视世界银行评估的同时，更需要充分注意本国国情以及自身发展对全球规则的挑战的重要性。中国是最大的发展中国家，社会主义市场经济体制尚未健全，尽管人均国民收入居于世界中等水平，但中国领土广袤，各地经济发展水平存在很大差异。就中国自身的营商环境而言，政企关系与西方不同，国有企业掌握国民经济命脉。尽管中国在 DB 排名中成绩较差，但长期以来却是发展中国家中吸引外资最多的。就中国企业“走出去”而言，由于长期投资发展中地区，寻求市场和资源，因而更加重视东道国有关工地建设、获得电力和劳动力市场等方面的信息；中国海外并购发展迅速，以发达国家为主，寻求优质战略资产，因此有其自身的特殊需要和特点，比如，更加重视有关东道国信贷方面的信息，更加频繁遭遇发达国家借国家安全名义打击中国投资者的事件，这些考虑均可被纳入一种灵活的指标方程中。

structure, regulations it sets for resolution of environmental trade disputes, the handling of its relations with multilateral environmental agreements, and the emphasis it places on participation of both communities and corporations. The agreement also has spillover effects with respect to the economies within the TPP zone, maintaining the original paths for sustainable development within the region, and creating a new international trade regime. As a means of developing better connections with TPP's environmental requirements and a means of mitigating any negative impacts for China's economic diplomacy, it is argued here that China needs to mainstream the concept of "green development" in all aspects of its Belt and Road Initiative, and rely on the dual engines of economic and environmental diplomacy as it promotes win-win cooperation and sustainable development. It should also leverage multilateral platforms to respond to weaknesses with respect to ecological protection, establish environmental standards and a systematic environmental impact appraisal and information disclosure mechanism. This will enable it to better handle environmental aspects of trade affairs and to coordinate across government departments in the process, and in doing so, advance its strategy of benefiting neighboring countries in practical terms. In this way, China can play a leading role in developing the regional economic order.

Key Words: TPP; Environmental Provisions; Spillover Effect; "The Belt and Road Initiative"

About the Author: Lin Yingjuan is an Assistant at the Division of Confucius Institute Development at the Beijing Language and Culture University

Investment Climate Assessments, East Asian Development and the Great Recession of Neo-Liberalism: The Case of the World Bank Doing Business Report

Zhong Feiteng and Fan Shuaishuai

Abstract: The Doing Business project has evolved into a flagship product

for World Bank Group to promote investment climate assessment. The ideological foundation for this project is the legal and institutional turn in neo-liberalism development thinking. This project compares business regulatory capacities across state economies, providing a reference for economies to advance domestic reforms and for investors to locate their investments. However, there are a number of problems with this project. There are measurement gaps in the indicators when it comes to their effectiveness at the socio-economic level, and they neglect to account for the positive role of regulatory mechanisms and pay too little attention to the quality of such regulation. In particular, the indicators do not consider differences and active roles of regulation when economies are at different development stages. Following the outbreak of the global financial crisis, the project has shifted to place greater emphasis on the importance and positive role of regulation. To a great extent, this reflects the great recession of neo-liberalism. We suggest that the project should acknowledge the unique characteristics of developing countries and put much emphasis on the localized knowledge of developing countries.

Key Words: World Bank; Doing Business Report; Investment Climate Assessment; Neo-Liberalism; Regulation

About the Authors: Zhong Feiteng is an Associate Professor in the National Institute of International Strategy of the Chinese Academy of Social Sciences; Fan Shuaishuai is a MA Student in the Department of Asia and Pacific Studies at the Graduate School of the Chinese Academy of Social Sciences