

优化营商环境的有效路径

◇董立人 马国栋

一、营造高效透明的政务环境

1. 织好政务服务“一张网”。统筹电子政务外网建设,拓展电子政务网络覆盖范围,实现省市县乡四级网络全覆盖,提升网络传输交互能力,完善网络安全防护和管理手段。加快整合部门业务专网,按照“整合是原则、孤网是例外”的要求,提高电子政务网络集约化管理程度。探索基于5G、物联网等新技术的网络接入方式,为政务服务、监管、协同办公等提供全方位高效率基础网络支撑。

2. 做大政务服务“一朵云”。推动各级各类政务信息系统迁移上云,建立云资源服务目录动态调整机制,提升云计算、云存储、云管控、云安全等云服务能力。加强云资源使用监管,增强安全风险防控能力,充分运用密码技术产品,构建密码保障体系。

3. 做实政务服务“一个库”。建立大数据中心,融合大数据、人工智能、区块链等新技术,提升实时数据共享交换、数据挖掘分析、数据治理、数据服务等公共支撑能力,为政务服务和共享应用提供基础能力支撑。

4. 做强政务服务“一平台”。迭代升级一体化政务服务平台,完善政务服务网总门户功能,加强统一用户中心建设,提升政务服务事项管理系统支撑能力,建立政务服务事项材料库,探索构建统一受理体系,着力推进政务服务事项实现网上一步办理。构建省市地一体化监管平台,联通汇聚各地各部门监管业务系统,探索推进规范监管、联合监管、非现场监管、信用监管、掌上监管,使监管应用向市县延伸,以“减环节、减时间、减材料、减跑动”为目标,推进政务流程优化再造、线上线下深度融合。

二、营造平等竞争的市场环境

1. 放宽市场准入权限。严格落实“非禁即可”“非禁即入”原则,用负面清单制度明确政府对市场管理的范围和权限,增强市场自主性和活力。全面推广“证照分离”模式,能取消的审批一律不审,能备案的一律备而不审,能压缩的审批一律压缩,实现“照后减证”,进一步解决企业“准入不准营”问题。对民营企业一视同仁,全面清理各种不合理限制和隐性壁垒,保障各类市场主体依法平等使用资源要素、公开公平公正参与竞争。

2. 筑牢信用体系根基。信用是市场经济的“基石”。社会上各种证明甚至是假证明鱼龙混杂,原因之一在于社会信用体系不健全。为此,应尽快完善社会信用配套制度体系,各监管部门抓紧研究制定本领域的实施细则,各地市尽快研究制定本市有关法规制度。扩大联合奖惩系统的应用范围,在公共资源交易、政务服务等重点领域率先实行“逢办必查、逢审必查”。探索建立信用分类评级制度,对诚实守信者开设简化程序等审批绿色通道,建立信用主体“黑名单”制度,审慎补充和更新名单,对进入名单的一律从严管理,让守信者受益、失信者寸步难行。

3. 加强诚信政府建设。作为“看得见的手”,政府在市场准入、秩序维护、规则制定等方面发挥着重要作用,如果政策朝令夕改、“新官不理旧账”现象频发,不仅会损害政府权威性与公信力,也不利于投资者稳定预期的形成。因此,政府要带头讲诚信、守契约,在招商引资活动中严格兑现承诺,坚决杜绝失信行为。完善信用体系建设考核办法,增加政府机构失信扣分分值,把机关工作人员失信行为纳入信用

体系建设考核之中,加大政府失信典型案例曝光力度,倒逼政府“不敢失信、不愿失信”。

4.强化事中事后监管。目前,各地各部门监管越位、缺位、不到位的情况不同程度存在,既有侵犯知识产权、假冒伪劣等违法违规行为,也有选择性监管、任性监管现象。为此,要坚持依法监管,实行公平统一的市场监管制度,对违法者依法严惩。创新监管方式,加强一体化和动态化监管体系建设和应用,运用大数据增强政府分析判断和风险预警能力,提升监管执法规范性和透明度。重点加强对关系人民群众生命安全和受关注度高的行业的监管,如医药(疫苗)、特种设备和危化品等,做到“三全”监管,即全主体、全品种和全链条,不放松任何一个环节。对于新技术、新产业、新模式等新生事物,要以包容审慎的态度让其找到发展规律,有试错的机会,以助力新兴产业健康发展。

三、营造宽松有序的经营环境

1.优化人才发展环境。营商环境问题从本质上讲是人才环境问题,人才是创新创业的主体,没有一流的人才环境,就不可能有一流的营商环境。为此,要聚焦国际人才的“引育用留”和本土人才的国际化培养,制定出台汇聚全球人才的多项具体措施,引进来、扎下根,尤其要让人才感到有用武之地、有发展前景。实施更积极、更有效、更贴心的人才政策,开展招才引智创新发展等活动,健全“招才引智”常态化机制,不拘一格培育引进人才,打造拴心留人的人才环境,让人才的活力竞相迸发。

2.规范中介服务市场。中介服务市场的作用十分重要,连接着许多行业的供需两端,发挥着承上启下的功能。中介服务市场的规范主要包括两个方面:一是禁止带有政府性质的资源介入到中介市场,让中介服务真正市场化运营,公平化竞争,以服务赢得市场。二是严厉打击黑恶势力参与和介入中介服务,规范中介服务的合法化运营,维护中介服务市场的稳定有序发展。这样,才能有效激活市场,让中介服务在市场竞争中成长壮大。同时,要加强监管,对违法违规的中介行为及时介入调查并实施惩戒,如禁止再次进入或从事相关业务等。

3.持续降低企业成本。降本减负是企业应对风

险挑战、顶住经济下行压力最直接、最普惠、最有效的办法。要继续打好降成本“组合拳”,通过取消一些不合理的收费政策减少企业的负担。依据国家和省市收费标准制定收费清单,严格按照清单收费并加强收支管理,让各项收费都有理有据。充分让利于市场、让利于企业,取消各类代办和服务费用,切实减少企业的投入和运营成本,使企业得以快速发展。深入实施以制造业为重点的减税降费措施,推动制度性交易成本及融资、物流、用地、用能等生产经营性成本持续降低,让企业有实实在在的获得感。

四、营造公平公正的法治环境

1.依法保护企业合法权益。加强对市场主体的平等保护是社会高度关注的问题之一。对不利于市场竞争的阻碍要素应进行清理,依法确保政策的稳定性,让投资者安心、顺心,让市场运行有更加具体的法律规范。对涉及到财产问题的案件要妥善、谨慎处理,明确划分各项财产的归属权,做到各项操作有法可依、依法处理。不能因为财产案件处理不当引发社会舆论,进而破坏营商环境。同时,要对经济纠纷和经济犯罪等进行严格区分,防止企业利用自身影响把经济纠纷问题变成经济犯罪来处理。

2.加大知识产权保护力度。一些大企业尤其是外资企业在我国投资担心最多的是知识产权保护问题。国内很多发达地区已采取多种有效措施强化知识产权保护,对各类侵权行为实施严厉的惩戒。首先,让全社会都认识到保护知识产权的重要性,需要完善有关知识产权方面的法律法规,明确本地比较集中的知识产权,做到保护有特色,支持有重点。其次,严格执行法律法规,对涉嫌侵权的案件做到及时受理并审查,结果要对外公示。再次,加强宣传教育,形成全民重视知识产权保护的意识。另外,应加强国际市场有关知识产权的合作,帮助企业解决在国际市场中遇到的知识产权问题。

3.规范行政执法。当前,一些地方和部门在实际执法过程中还存在多头执法、分段执法、重罚轻管、以罚代管、粗暴执法、行政自由裁量权过大等情形。不解决这些问题,执法人员的形象就会受到损害,政府的公信力也会随之下降。为此,要切实改进

执法方式,让规范要求贯彻执法始终。建立和完善基准制度,使行政处罚的标准做到可量化,大力推进“双随机、一公开”跨部门联合监管方式,坚决遏制有法不依、执法粗暴的现象,使执法更加透明化、规范化,公开一般执法事件的全过程并接受群众的监督,不断推进执法程序更加规范。

4. 规范市场秩序。要深化商事制度改革,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,严格落实“非限即可”“非禁即入”原则,让合理合法的市场要素能够在竞争中充分流通,在流通中建立各项清单。深化市场监管体制改革,发挥政府应有的职能和作用并当好“裁判员”。在法律授权的前提下坚持严格执法,切实运用法律保障社会经济的运行,对市场的违规行为依法进行监督和惩治,保障公平竞争,维护市场秩序。严肃查处各类违法行为,严厉打击各种有损消费者权益的行为,依法打击强买强卖、强揽工程、阻挠施工等破坏投资环境的不法行为,为经济社会发展、企业的有序运营提供良好的社会环境和法律支持。

五、营造稳定包容的开放环境

1. 构建现代产业体系。构建与经济全球化相贯通的产业体系,要把主导产业和配套产业统筹起来,既要抓一批主导产业,也要抓一批配套产业。为此,要主动融入国际分工体系,从全球产业链、价值链、供应链的视野出发,选择产业发展路径,以主导产业吸引更多的配套产业,以配套产业培育更多的主导产业;坚持产业高端化、技术尖端化、质量顶端化、市场国际化的目标,以先进制造业、现代服务业和高效种养业为重点,构建以实体经济为基础,融合科技与创新、人力资源与社会贸易等协同发展的大产业生态体系;切实抓好建链、补链、延链工作,注重引进企业和现有企业、上游企业和下游企业、主干企业和配套企业之间的产业链整合,形成覆盖面广、互补性强、效益大、循环好的企业集群,提升产业的整体竞争力。

2. 建立全球贸易体系。建立与经济全球化相对接的贸易体系,要充分发挥各地独特优势,以建设和开发“一带一路”为统领,畅通开放通道,加快空中、陆上、网上、海上丝绸之路建设;优化和壮大货物贸易、创新和增强服务贸易、培养和引领新业态贸易,引进国际化贸易服务企业,提升贸易便利化水平;加

快现代物流业发展,大力发展冷链物流、快递物流、电商物流,建立联通全球、产业支撑、运转高效的贸易体系,把国际市场与国内市场衔接起来。

3. 完善开放政策体系。完善与经济全球化相通行的政策体系,要对标对表国际通行的投资和贸易政策,全面清理调整或废止不适应开放发展的政策,大胆探索新的开放促进政策。要把引进来和走出去更好地结合起来,统筹国际国内两个市场、两种资源、两类规则,拓展经济发展空间。要把对内开放和对外开放统一起来,对已有企业和招商企业一视同仁、平等对待,实行普惠性支持政策,既要保护外来投资者合法权益,也要防止“招来女婿气走儿”。

六、构建营商环境评价指标体系

1. 建立起基于各部门行为比较的评价体系。区域营商环境的优劣是通过政府规则设计和行为在整体上表现出来的,既能够让经济活动主体感知到也能够通过相应的指标体系进行评价。但区域政府是由众多部门组成的庞大体系,其规则和行为实施要具体分解到各个职能部门的各个岗位上,所以,让政府的工作效能获得提升,使区域营商环境得到优化,就必须建立起基于各部门行为比较的评价体系。只有对区域政府内部各部门为企业服务的效能和水平作出合理评价并建立比较排序和竞争机制,才能在整体上建立不断优化营商环境的内在机制,将优化营商环境工作落到实处,构建基于区域内部比较的营商环境评价体系。

2. 注重采集补充一手主观评价数据。现行大部分评价数据都是以年度数据为依据,因而年度数据的获取可以通过统计年鉴获取,相对容易。由于这部分数据以客观数据为主,建议在客观评价的基础上兼顾一手数据采集。如企业调查问卷是企业根据实际感受给出的评价,通过企业调查、座谈获取企业主观评价,可以反映企业在办事过程中对营商环境的评价,这些评价虽然是主观评价,但在合理设计的基础上对营商环境评价数据的补充则意义重大。

作者简介:董立人,中共河南省委党校公共管理教研部教授。

(摘自《行政与法》2020年第11期)