

# 奋进新征程 建功新时代

——工商管理教研部理论专版

## 以自贸试验区建设引领营商环境优化

吴琦

商环境好不好,企业会“用脚投票”。2021年,我国21个自贸试验区以不到全国千分之四的国土面积,实现了占全国17.3%的进出口和18.5%的外商投资,成为高端要素、高新产业尤其外资企业的汇集地,成为我国营商环境“新高地”。

### 以自贸试验区建设推动营商环境优化

以市场主体需求为导向。“春江水暖鸭先知”,市场主体对营商环境的感知最为敏锐,最为深刻。因此,自贸试验区要针对市场主体的需求和痛点来进行制度创新,推动营商环境优化。一是持续化解决准入难。自贸试验区可以借助国家和省市下放的权限,充分整合企业开办各环节和在线服务资源,完善更多线上线下一体化服务措施,尝试通过自贸试验区的联动发展,共同打造“统一标准、相互授权、异地受理、远程办理、协同联动”的政务服务“跨省通办”新模式。二是着力破除准入难。在自贸试验区内将所有涉企经营许可事项实行清单管理,并逐渐形成全国版清单,在全国复制推广;按照稳妥审慎、循序渐进、风险可控的原则,推进市场准入承诺即入制改革。三是多措并举解经营难。通过金融改革创新,解决企业“融资难、融资贵、融资慢”的问题;通过推进电力改革试点,进一步降低企业用电成本;通过建立过往资历认可机制和以人才资本价值实现为导向的分配激励机制,来解决企业用人难问题。四是有效解决退出难。在自贸试验区内探索完善简易注销企业登记改革,同时建立企业简易注销容错机制,便于企业退出和提高容错率。

以转变政府职能为核心。在自贸试验区内深化“放管服”改革,转变政府职能来推动营商环境优化,关键要

做好“下放、简化、协调、转移”四篇文章。一是下放。将原属于国家或省市的权限下放到自贸试验区片区。同时,加大对自贸试验区片区工作人员承接事项的培训力度,使下放和承接能有效衔接起来。二是简化。企业市场准入准营的减材料、减流程、减时限、减门槛在不断深化,在减的过程中要关注到风险控制,将简化与加强监管结合起来。三是协调。通过协调部门间和部门内的关系,比如共享数据,协调流程等来推动生产关系的改变,从而提高生产力。四是转移。将政府的一部分职能转移到中介机构,提高政府行政效率。

以对标国际先进水平为基础。2022年6月,习近平主席在金砖国家工商论坛开幕式上提出,中国将持续打造市场化、法治化、国际化营商环境。要实现这个目标,自贸试验区就要在制度创新时对标国际先进水平。一是对标国际先进地区。自贸港是世界上开放水平最高的区域,像新加坡、中国香港等自贸港,营商环境均位居世界前列。我们可以借鉴这些自贸港的一些开放举措,在出口加工、转口贸易、保税仓库、吸引外资、离岸金融、商务旅游等方面提高开放度,进一步优化营商环境。二是对标国际经贸新规则。我国已经加入RCEP,正在申请加入DEPA和CPTPP。这些协定中包含了一些国际经贸新规则,比如RCEP提出对非服务业务投资采取负面清单,DEPA强调个人信息安全保护,CPTPP看重高标准的环境规则等。有的国际经贸新规则跟我们国内改革的方向是一致的,因此,需要在自贸试验区内对这些新规则进行先行先试,通过压力测试,探寻差距和风险点,找到化解办法,进而推动营商环境的优化。

今年我省部署“一改两为”以来,营商环境不断改善,群众满意度不断提高。但与发达地区相比,还有一定差距,仍需不断优化营商环境,激发市场主体活力,提升经济社会发展动力。

### 完善公平竞争的法治环境

习近平总书记强调“法治是最好的营商环境。”在营商环境方面,我国已初步形成了以《优化营商环境条例》为核心、不同部门法的相关规定为补充、地方优化营商环境的专门性立法为枝干的制度体系。安徽省也在2019年底制定了《安徽省实施〈优化营商环境条例〉办法》,在立法环节为优化营商环境提供了坚实制度基础。但在执法、司法和守法环节,仍然存在一些问题:如有的涉企案件长期“挂案”,该结不结、该撤不撤;有的受侵害企业面临“赢了官司,丢了市场”的现象等。因此,需要从全过程不断完善法治保障体系,优化法律制度体系内部之间的协调和衔接,将法律对营商环境优化的保障作用落到实处。

### 营造便捷高效的政务服务环境

一是进一步深化放管服改革。在已有改革成效的基础上,继续深化简政放权、放管结合。进一步优化服务,提高行政审批便捷度。最大限度缩小投资事项审批,核准的范围,压缩审批时间;最大限度放权于市场,减少政府对生产经营活动的许可,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,全面激发市场主体活力。进一步扩大“最多跑一次”“不见面审批”的覆盖面。推进“互联网+政务服务”,广泛应用人工智能、大数据等高新技术,创新服务模式,推进政务服务标准化、规范化、高效化,让企业办事像网购一样方便,提升服务质量和效率。

二是提高服务企业的精准度。政府在为企业提供服务时,要以企业需求为导向,聚焦企业反映最集中的痛点、堵点、难点问题。首先,要建立党政领导与企业家代表座谈机制,联系重点企业常态化服务机制。在优化营商环境工作中,邀请企业家全程参与,充分征求企业意见,多从企业角度考虑。各级党政领导干部定期深入企业一线,有针对性地帮助企业解决发展难题。发挥各级工商联、商会和行业协会的作用,打造企业家与政府直接对话的平台。其次,提高信息化水平。不断优化政务服务平台建设,打通政府不同部门之间的信息孤岛与数据壁垒,实现信息共享共用。及时主动公开涉企政策、信息,精准推送各类优惠政策,增加政府部门推送服务的准确度。最后,建立企业与政府双向互通的“政企直通车”。企业通过“政企直通车”咨询政策、反映问题、提出建议。政府部门组织专人第一时间对企业诉求分办、落实、反馈,服务企业第一时间零距离。

三是打好服务企业“组合拳”。优化营商环境需要政府、市场和社会共同参与,形成共建共享的治理格局。首先,要加强政府营商环境的顶层设计、系统谋划,注重优化营商环境的整体设计和推进。其次,加强政府各部门间的相互沟通与协调,避免出现政策协同难、落地难的问题,提升政策之间的协调性和互补性,形成系统合力。最后,加强多元主体的协同治理,多主体、多维度共同发力,尤其是政府部门,要转变职能,协调好各方关系,促进跨部门跨系统跨区域协同发展,打出“组合拳”,以“小切口”带动“大系统”。

四是完善中介服务体系。通过政府购买服务等方式,积极引导和鼓励一批协助小微企业办理或代办行政审批事项的中介服务机构,通过市场化手段为小微企业提供优质服务。

### 改善市场主体的融资环境

一是增强货币政策对中小微企业支持的有效性。疫情发生以来,国家为帮助中小微企业渡过难关,制定了普惠小微贷款支持工具、支农支小再贷款等结构性货币政策工具。金融机构应用足用好上述货币政策工具,对有市场潜力但暂时有困难的小微企业,做到应贷尽贷,帮助因疫情出现资金流动性困难的中小微企业渡过难关。推动金融普惠小微企业“敢贷、愿贷、能贷、会贷”长效机制建设,加强市场监管、税务、水电气等公用事业单位所提供数据与人行征信库共享,提高中小微企业征信覆盖率。加强“首贷企业”推介、协调、服务工作,提高中小微企业信用贷和首贷比例,提升小微企业融资可得性和便利度。

二是持续引导金融机构对实体经济合理让利。金融监管部门应持续推动金融机构减少收费,惠企利民,更好发挥政府性融资担保作用,用市场化、法治化办法促进金融机构向实体经济合理让利。

三是适当提高金融监管的风险容忍度。金融监管部门在鼓励金融机构加大支持实体经济力度的同时,也要适当放宽监管要求,允许小微企业和首贷企业不良贷款率适当提高。通过设立小微企业贷款风险补偿基金,弥补金融机构因给小微企业融资造成的贷款或担保风险损失,解决金融机构对小微企业“不敢贷、不愿贷”问题。

### 强化对营商环境的监督

一是建立营商环境监督考核机制。充分发挥考核指挥棒作用,通过效能督查、民主评议等方式,进一步强化部门服务意识,提高服务效能,解决服务企业“最后一公里”问题。成立部门联合督查组,定期对优化营商环境落实情况进行监督检查,检查结果纳入年度目标绩效考核。

二是形成多渠道的动态监管体系。开通营商环境投诉举报平台,针对企业和群众投诉的政务服务行政执法过程中的不作为、不担当、乱作为等行为,经调查属实,被投诉人确有过错,并造成严重影响的,要严肃处理,形成震慑。充分发挥互联网作用,增强智慧监管水平,整合各方力量形成立体化、全覆盖、动态化的监管体系。

三是建立营商环境第三方评估机制。参照先进地区评估经验,进一步完善营商环境评价体系,围绕企业关心的简政放权、银行融资、人才保障、行政执法、社保征收、司法执法等问题,认真梳理、研究制定政策措施,有效促进营商环境的提升。

优化营商环境是一场深刻的体制改革和制度创新,是一项基础性、系统性工程,任重道远。持续深化改革、促进制度创新,将优化营商环境落实到日常工作的方方面面,用良好的营商环境助推我省经济高质量发展。

## 打造一流营商环境 助推安徽经济高质量发展

姚先霞

## 我省打造一流营商环境的实践探索

### ——以芜湖市“1%工作法”为例

吴琼

需求立场上进行职能转变,切实增强企业获得感。

### 搭台助企系统集成,打好服务企业“组合拳”

营商环境,是一个由政府、市场和社会三个子系统构成的大系统,从理想的治理模型来看,营商环境的优化是需要政府——市场——社会共同参与,打造共建共享治理格局。如果没有运用好系统思维,就会出现优化营商环境政策协同难、落地难的问题。

芜湖“1%工作法”运用系统思维,实现集成发力。首先,实行顶格领导,市委书记任组长,市长任第一副组长。其次,牵头单位经信局“真牵头”,充分发挥牵头抓总、统筹协调、督办落实的职能作用,持续高位推进。市直25个部门成立提质增效、能源、用工、物流、税费、融资等6个工作组,出台《芜湖市服务企业“1%工作法”实施方案》,编制清单式、实战化《芜湖市服务企业“1%工作法”操作指引》,各配合单位知道如何“真配合”。市直部门重点谋思路、出打法,各县区重在抓落实、出成效。再次,市委组织部、市委非公工委、市经信局联合创建市党建引领民营经济高质量发展服务队,将基层党组织政治引领和企业经营发展融合起来,让党建指导员同时成为政策宣传员、问题发现员和事务帮办员。最后,充分发挥社会服务体系协同作用,成立“专精特新”联盟、企业服务联盟,外引内培,集聚一批节能诊断、精益管理、智能改造、融资征信等专业机构,打造服务企业生力军。我省要打造一流营商环境,在推动力量上必须依靠政府联动、部门协同,社会专业服务机构多方参与,运用系统思维,实现搭台助企集成发力。

### 服务量化倒逼创新,创优营商环境“新打法”

习近平总书记指出,“改革是由问题倒逼而产生,又在不断解决问题中而深化。”倒逼,是变革的主动作为机

制,就是以企业利润率这个具体的量化经济指标为度量衡,反推政府服务、思维模式、载体平台的创新和方式方法的变革改造。“1%工作法”使芜湖创造了多个“率先”和“唯一”。比如,在全省首创企业服务中心、人才发展集团,独创“畅聊早餐会”等。又比如“洋山港—芜湖港联动接卸江海联运新模式”,就是“1%工作法”倒逼物流组降低企业物流成本,该模式也入选了长三角自贸试验区首批联动创新案例。

一个地区的发展,短期靠项目,中期靠政策,长期靠环境。好的营商环境就是生产力、竞争力,只有打造更具比较优势的营商环境,才能集聚更多资源要素。而为了留住这些资源要素,地方政府将更有动力去简政放权和优化服务。芜湖适时组织“1%工作法”实施成效第三方评估和企业反向评价,精准提出改进措施,实现以评促行、以评促进,在不断倒逼完善“1%工作法”的过程中进一步提升营商环境水平。这种倒逼思维,带来了创优营商环境“新打法”。

党的十九届五中全会提出,“坚持和完善社会主义基本经济制度,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府作用,推动有效市场和有为政府更好结合。”精准思维、系统思维、倒逼思维,指向的都是推动有效市场和有为政府更好结合,这也是推进营商环境优化的核心关键。

近年来,安徽除了芜湖市“1%工作法”,优化营商环境的“合肥品牌”、滁州的“亭满意”、安庆的“满宜办”也慢慢释放出“强磁场效应”。“四送一服”等被列入全国深化“放管服”改革优化营商环境典型案例。今年,我省又出台了《创优营商环境对标提升举措(2022版)》,进一步打造一流营商环境,各地方政府应想出更多实招、妙招,让广大市场主体获得感更充实,让优化营商环境政策红利普惠每个角落。

## 全面系统把握营商环境内涵

武光

请过程中所耗费的物力成本、时间成本等行政审批产生的制度性交易成本将对决策产生影响。特别是处于审批流程瓶颈、审批时间过长、审批费用过高的营商环境中,企业要么只能收回投资决策,要么对市场需求无法快速作出反应,贻误最佳投资时机,从而影响企业成长。

三是动态性。营商环境并非一成不变,而是可以通过推出一系列政策、推动一系列改革来予以改进和优化。党的十八大以来,党中央、国务院把优化营商环境摆在全局工作的重要位置,做出了一系列重要部署,各地区各部门采取了一系列改革创新举措,在各个层面持续发力,营商环境改善成效明显。在世界银行发布的营商环境报告中,2013年我国营商环境在全球排名第96位,最新排名已上升至第31位,上升了66位。

营商环境直接影响市场主体的成长和发展,直接影响市场信心、企业生产经营和就业机会提供,最终影响经济发展和民生福祉。优化营商环境就是解放和发展生产力,就是增强和提升竞争力。具体而言,主要包括三方面内容。

一是营造高效、透明、有序的制度环境。打破各种利益藩篱,破除各类行业壁垒和各种地方保护,减少各类市场主体发展中面临的制度性约束。明确部门权责,增强政策法规制度的稳定性和透明度,提高政策措施的执行效率,提升各领域的综合协调能力。减少行政审

我国营商环境持续优化的动力,既来自中央高度重视与顶层设计,也来自基层积极主动的创新性实践。2021年11月,国务院办公厅印发《关于对国务院第八次大督查发现的典型经验做法给予表扬的通报》,“芜湖市实施‘1%工作法’全力推动企业降本增效”入选其中。“1%工作法”是芜湖市委政府结合本地发展实际,更好发挥政府作用,推动有效市场和有为政府更好结合,探索出的一种服务企业的工作方法。它是以全市近2000户规模以上工业企业,尤其是占全市工业增加值80%的前300强企业及工人、用能、物流大户为重点服务对象,聚焦影响企业利润的技术、能源、用工、物流、税费、融资、制度性交易成本等制约因素,逐一拿出降本增效的举措,帮助企业在原有基础上再提高“1%”的利润。目的就是要把“1%工作法”成为芜湖市打造一流营商环境的金字招牌。芜湖市实施“1%工作法”,对于我省打造一流营商环境,有值得借鉴和推广之处。

### 直指痛点精准施策,增强企业发展“获得感”

营商环境的好坏,作为市场主体的企业是最佳感受者与评判者。但在实践中,如果地方政府过于关注本地区营商环境的排名,只是通过制定一些政策,机械地优化营商环境的指标,就会忽视这些政策措施是否真的能为企业带来便利。这种制度供给,由于与企业真实需求不匹配,往往无法真正解决企业发展所面临的痛点问题,自然导致企业缺乏获得感。

习近平总书记指出,“要强化精准思维,做到谋划时统揽大局、操作中细致精当,以绣花功夫把工作做扎实、做到位。”芜湖市“1%工作法”,正是运用了精准思维,主动回应和精准解决发展问题,突出对象精准、问题精准、措施精准、目标和效果精准。我省在打造一流营商环境的过程中,要运用好精准思维,政府应着力在市场主体

习近平总书记指出:“要加快转变政府职能,培育市场化法治化国际化营商环境。”在全球化竞争日趋激烈的今天,拥有优质营商环境的地区,不但能够充分激发各类市场主体活力,还能吸引更多优质企业和优秀企业家流入。2019年国务院颁布的《优化营商环境条例》是我国第一部营商环境建设法规,标志着我国建设营商环境进入新阶段。芜湖市将营商环境界定为企业等市场主体在市场经济活动中所涉及的体制机制性因素和条件,包括市场主体保护、市场环境、政务服务、监管执法、法治保障等方面。具体而言,营商环境具有以下特征。

一是广泛性。营商环境涉及企业从开办、经营、扩展到破产的整个生命周期全过程和各领域,覆盖市场环境、政务服务、监管执法、法治保障等多方面。国家发改委的中国营商环境评价指标体系中既包括开办企业、办理施工许可证、获得电力供应、登记财产、获得信贷、保护少数投资者、纳税、跨境贸易、执行合同、办理破产以及劳动力市场监管等世界银行营商环境评价指标,还包括获得用水用气、招标投标、政务服务、知识产权保护和运用、市场监管、包容普惠创新等符合我国国情的本土指标。

二是直接性。营商环境是市场主体生存发展的土壤,包括政治、经济、社会等各方面因素,直接作用于市场主体的各类活动。比如企业在投资决策时,投资项目申