

# 中国营商环境周刊

CHINA BUSINESS ENVIRONMENT WEEKLY

A1 政策·政务 Government Information

第2期 2021年10月26日 星期二 主编:刘奉君 执行主编:薛京 新闻热线:4006655114 编辑:蒋莉 美编:鲁敏 广告总代理:中报时讯(北京)传媒科技集团有限公司 业务咨询:010-63813011 13611006768

## 辽宁打造优化营商环境新模式

■ 宗建新

近日,国家发改委公布了2020年全国营商环境评价结果,代表辽宁参评的沈阳市、大连市分别获得“优异”和“优秀”评价,并双双进入全国进步速度最快的14个城市行列。

营商环境是市场经济的培育之土,是市场主体的生命之氧。

据《辽宁日报》报道,今年以来,辽宁省委、省政府将优化营商环境提到事关全省发展全局的高度,全力打造“办事方便、法治良好、成本竞争力强、生态宜居”的市场化、法治化、国际化营商环境,统筹谋划、综合施策、全力推进。

### 发展生态持续向好 市场信心不断增强

“目前,全省对优化营商环境的思想认识空前统一。”9月23日,辽宁省政府新闻办召开发布会,省营商局、省税务局和省市场监管局等相关负责同志通报了全省优化营商环境取得的成效,并回答记者提问。

辽宁省营商局相关负责人表示,各级党员干部深刻认识到营商环境是辽宁实现振兴发展新突破必须下好的先手棋,“主人翁”意识明显增强,营商环境就是我们自己,改变辽宁首先必须改变自己,已成为普遍共识。

为进一步以信息化、数据化驱动改革再深化,借助大数据手段优化营商环境,辽宁省营商局加挂了省大数据管理局牌子,走出一条具有辽宁特色的“营商环境+大数据发展”双螺旋发展新路。

为加强对已下放省级行政职权事项的跟踪问效,省营商局组织29个省直相关部门及14个市,完成了省政府取消下放省级行政职权“回头看”工作。

### 规范执法司法行为 落实便民利企举措

9月26日,在辽宁省政府新闻办召开的发布会上,省委政法委、省公安厅、省司法厅相关负责人详细介绍省政法系统抓住今年政法队伍教育整顿契机,充分发挥法治化营商环境主力军作用,着力解决损害法治化营商环境建设突出问题,在深谋实做增效上持续发力,实现教育整顿与优化营商环境工作相互促进、有机融合的有关情况。

辽宁省委政法委将损害法治化营商环境建设突出问题纳入全省政法队伍顽瘴痼疾专项整治范围,完善司法责任追究机制,完善违纪违法行为与执法司法办案责任分类处理机制,积极履行“协查”职能。省委政法委督办的30件涉民企“久押不决”“久拖不决”案件,已办结23件,正组织省检察院对其中8件重点案件开展全流程评查。以开展全省重点案件异地交叉评查倒逼纠错补漏,共评查各类案件

2.5万余件。同时深入推进涉特殊主体案件执行工作,对14件重点案件开展督导检查;开展涉产权司法错案排查清理活动,累计依法纠正

单位的“数字辽宁建设”工作领导小组,统筹政策制定、工作协调、监督检查和重大决策等各项工作,强化数字化发展协同推进。同时,从国

调研究报告十余篇。省委统战部发挥统一战线在法治建设中的独特优势和重要作用,引导统一战线成员围

市中排名第19位,连续两年成为东北地区唯一的标杆城市,是全国进步速度最快的城市之一。

作为国务院工程建设项目审批制度改革试点城市,沈阳市持续深入推动工程审批全领域、全流程、全覆盖改革。目前,通过“带方案出让”、区域评估、告知承诺制等改革手段,将工程建设项目从立项到竣工验收和不动产登记总体审批时限压缩至40个工作日之内,审批效率全国领先。

同时,不断擦亮法治沈阳、信用环境的“金字招牌”,在安全生产、环保、建筑、科研、教育等重点领域推行信用分级分类监管,实施包容审慎监管,全年检查计划下降60.9%,检查企业数量下降47.6%,免于罚款1675万余元。

大连市相关负责人介绍,在2020年度的全国营商环境评价报告中,大连市成为全国进步最快的城市之一,其中政府采购、跨境贸易、执行合同、包容普惠创新等指标成为全国“标杆”。

### 丹东盘锦制度创新 办事方便生态宜居

在丹东,应该办的事情痛快办、创新办已成为工作常态,直接带来市场主体的活跃;在盘锦,通过刀刃向内的深化改革,一批群众急难愁盼问题可一次办好。两地聚焦“办事方便、法治良好、成本竞争力强、生态宜居”精准发力,大力推进制度创新,涵养良好发展生态。

10月14日,省政府新闻办召开新闻发布会,丹东市、盘锦市相关负责同志介绍了优化营商环境的亮点成效。

“今年前三季度,丹东市新登记各类市场主体21215户,同比增长12.45%。招商引资实际到位内资242.38亿元,同比增长11.46%。前8个月,全市固定资产投资同比增长22.4%,排名全省第三位。”发布会现场,丹东市相关负责人用一组数据说明了营商环境之变带来的市场主体之变。

成绩的取得,源于诸多强有力的措施,排在首位的是强化思想共识。其次是深入推进“放管服”改革。“最多跑一次”事项比例达99.45%,事项平均办理时限压缩82.41%。网上办、掌上办、指尖办、就近办成为新常态。第三,着力强化法治保障,在全地区实施规范性文件目录清单和“法治建设第一责任人职责清单”。

刀刃向内,深化改革。盘锦市加大简政放权力度,累计向县区、经济区下放行政职权955项,取消行政职权556项,调整行政职权160项,推进416项市县同权改革。在全省率先推行柔性执法制度,制定涵盖公安、交通、财政等23个执法部门共计846项柔性执法事项清单,推行“721”工作法,让执法既有力度又有温度。此外,盘锦市还通过优化企业融资环境、贯彻落实减税降费政策,提高通关便利化水平等,不断增强地区成本竞争力。



●辽宁省营商局加挂了省大数据管理局牌子。



●辽宁省工商联领导到本溪市福建商会走访调研。



●大连市营商局举办“大连市营商环境建设沙龙”,邀请部分在连外资企业投资人及高管为该市营商环境建设工作建言献策。



●沈阳市开展政法队伍教育整顿工作。



●在沈阳举办的数字社区辽宁论坛。

42件,为一大批民营企业解除了后顾之忧。

衡量执法司法质效,企业、群众的满意度是重要标尺。沈阳市委政法委邀请第三方机构向社会公开发布民意调查问卷,对工作进行客观评价。鞍山市委政法委开展“综合治理解决执行难问题”专项行动,两级法院执行工作核心指标全部达标,结案率达95.59%。本溪市委政法委搭建“护企微信连心桥”,企业家与市、县两级政法单位领导和工作人员直接对接处理企业涉法诉求。丹东市公安局制定驻企警务工作站(室)建设工作方案,严格落实涉企行政检查报备机制。辽阳市政法系统制定“三个慎重”工作规定,明确慎重拘留逮捕企业管理者和关键岗位人员,慎重查封扣押冻结涉案财物,慎重考虑办案方式和时机,建立报备评查机制。朝阳市在检察服务站开设12309检察服务中心网上大厅,为企业提供案件受理、控告申诉、司法救助、法律咨询等服务。盘锦市法院加强破产审判专业化建设,推动实现债转股、“腾笼换鸟”,促进有价值的危困企业再生。种种便民利企举措的落实到位,切实增强了企业群众的获得感。

### 数字赋能智造强省 打造便捷民生平台

提升政府治理能力现代化水平,打造一流营商环境,离不开数字化赋能。

9月27日,辽宁省政府新闻办召开新闻发布会,省营商局(省大数据局)、省发展改革委、省工业和信息化厅等部门相关负责人就相关情况作了介绍。

6月,辽宁省成立省直28个部门为成员

内科研院所、高等院校、政府部门、知名企业中选聘53名在数字政府、数字经济等领域具有较深学术造诣和丰富实践经验的专家学者,组建了“数字辽宁”建设专家咨询委员会,作为“外脑”,为“数字辽宁”建设提供智力支撑。

在“数字辽宁”建设工作领导小组统筹领导下,辽宁省各地区、各部门规划一批重点项目,坚持挂图作战,以项目化、清单化方式促落实。目前,初步确定重点推进项目491个。其中,新型基础设施建设项目17个,数字政府建设项目36个,数字产业项目118个,产业化数字化项目220个。

### 带着温度倾听诉求 凝心聚力共谋共进

9月28日,辽宁省政府新闻办召开新闻发布会,省委统战部、农工党省委、致公党省委、省工商联相关负责人介绍了全省统一战线助力优化营商环境方面的工作情况并回答记者提问。

全省统一战线强化为人民服务的实践体验,带着感情、带着温度,倾听群众、企业、基层的诉求,与他们一起想办法解决实际问题。

农工党辽宁省委承担了全省医疗卫生领域营商环境建设情况民主监督任务,采取深入实地考察暗访等形式进行深入细致的调查研究,上报调研报告、意见和建议300余条。致公党辽宁省委围绕“依法行政贴心服务”两个重点,扎实开展营商环境民主监督调研,全面了解辽宁省营商环境建设存在的突出问题。致公党省委、各市先后召开座谈会和进行暗访活动18次,征集金点子42个,形成

绕法治化营商环境深入调查研究、开展民主监督、积极献计出力。

今年以来,全省各级工商联干部主动深入民营企业,及时反映并帮助解决困难和问题,推动构建亲清政商关系。在全省“民营企业服务月”期间,省工商联全体班子成员实地走访民营经济代表人士,与54位企业家面对面交流,开展谈心活动。实地走访商会35次,收集问题和意见建议150多条,大部分问题得到解决。

九三学社辽宁省委聚焦做好结构调整“三篇大文章”,积极开展“院士专家行”活动,助力抚顺石化产业优化升级。营口市委统战部与全市33家金融机构全面建立合作关系,搭建“金融惠企”平台,帮助民营企业解决融资难题。辽阳市委统战部在深入调研基础上,牵头协调相关单位开展“送贷进企”活动。锦州市委统战部发挥市委统战部工作领导小组办公室作用,为88家企业协调解决问题200多个。

### 沈阳大连成为标杆 速度最快进步最快

沈阳、大连在全省经济社会发展中起着至关重要的牵引作用,两市营商环境建设事关辽宁振兴发展全局。

10月12日,辽宁省政府新闻办召开新闻发布会,沈阳市、大连市相关负责同志介绍了优化营商环境的亮点成效,并回答记者提问。

“我们把优化营商环境作为推进高质量发展的‘头号工程’。”沈阳市相关负责人表示。在全国营商环境评价报告中,沈阳市被评为全国标杆城市,成绩被评定为优异,在80个参评城

营商评谈 |

## 营商环境不仅指办事效率,还涉及文化、观念和制度

■ 陈柳钦

经济发展不仅仅是资金、土地、人力等生产要素简单叠加,只有在制度协同下才能发挥最大生产力。从制度经济学的角度来看,营商环境也是种资源要素,并且相当稀缺、不可替代。由于“不可替代”,所以只有通过优化营商环境,来释放制度生产力,从而提升整体生产率,促进经济社会健康发展。中国经济发展进入新常态,国际国内环境发生重大变化,为提升综合竞争力,越来越多的国家和地区高度重视营商环境。国家和地区发展的竞争在很大程度上是营商环境的竞争。营商环境是一个国家软实力的重要体现,涉及市场要素、经济秩序、行政体制、社会氛围等经济社会各个方面。良好的营商环境包含公平公正的法治环境、生机勃勃的体制环境、宽松有序的市场环境、高效透明的服务环境、诚实守信的信用环境与安全和谐的社会环境,总体目标是实现营商环境在法治化、市场化和国际化前提下的便利化。

制度经济学认为,制度是一个国家或地区长期经济增长的决定因素,营商环境就是促进商业活动的各类制度环境的总和,因此只有改善营商环境,才能促进经济持续健康发展。中国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段,

正经历质量变革、效率变革、动力变革,传统的劳动力、土地等生产要素的比较优势正在逐渐减弱,制度供给成为重要的核心竞争力。唯有不断创造新的制度优势,才能不断增强中国经济的吸引力、创造力、竞争力,让中国经济行稳致远、活力四射。

营商环境涉及制度经济的一个非常关键点就是交易成本。发端于2003年的世界银行营商环境评估,以降低制度性交易成本为主线,从企业经营的时间、程序、成本和制度保障来进行衡量就是这个基于交易成本测量这个核心的方法论。从本质上看,营商环境不仅仅是办事效率的问题,还涉及到文化、观念、制度等深层次问题,营商环境是由一系列社会制度构成,制度性交易成本会影响企业活动的方方面面,因此,良好的营商环境政策可以降低交易成本,促进市场有效运行,实现资源高效配置。

著名的“莱索托实验”令人警醒,即比较依法注册一家新的小型成衣厂所需要的程序和时间,要求不到万不得已不能行贿或利用关系。结果显示,在美国佛罗里达州仅仅花两个小时就完成了,而在秘鲁则要289天。这个社会实验告诉我们,合理的“营商环境”能显著降低制度性交易成本。影响企业运行成本的制度因素决定了企业进行正常市场活动的便利程



●世界银行发布的2020年《全球营商环境报告》

度,从制度经济学的角度来看,降低制度层面的交易成本可以提高企业经营活动的便利程度。企业投资运营取决于市场经济环境的好坏,其中制度层面的环境因素起到至关重要的作用,如资源的配置效率、法制环境的规范程度以及产权制度完善程度等。从这个视角来看,制度供给不足、质量不高对企业正常的市场经济活动会造成重要影响。只有完善制度、加强监管,才能构建起统一开放、竞争有序的市场体系,打造出公平公正的竞争环境。

按照世界银行发布的《全球营商环境报告》,近5年来中国营商环境全球排名大幅提升,主要原因在于我国大力推行“放管服”改革、商事制度改革以及出台一系列降低税费的政策制度。可见,营商环境对制度具有很高的敏感性

和依赖性,相关制度的变迁会影响营商环境的塑造。“放管服”改革优化营商环境的关键在于制度成本的降低。“放管服”改革主要从三个方面降低营商过程中的制度成本:一是简政放权与行政审批事项的精简,二是电子政务建设与信息流通的加快,三是“最多跑一次”改革与政务服务的优化。一个政府部门工作高效、程序透明的环境,显然要比审批繁杂耗时、处处藏着猫腻、经常设卡为难的地区,更能吸引企业和投资入驻。制度成本是政企互动过程中产生的成本支出,是交易成本的一种特殊的表现形式。探讨营商环境建设的问题,离不开对政企互动质量的探讨,而制度成本则是其中关键的理论要素。从管理到治理,这是十八大以来我国政府改革的显著特色。政府和社会互动的理论视角,已经成为理解政府改革的新范式。

优化营商环境的本质就是变革政府制度性安排,使企业等市场主体投资创业、经营许可等活动更加便捷,更少地承担各类制度性交易成本。因此,制度供给在营商环境优化中具有基础保障作用。营商环境提升的关键在于何处?制度成本的降低在其中起到了关键性的作用,具体而言,是信息搜寻成本的降低、执行成本的降低以及心理成本的降低。在信息搜寻成本方面,得益于近年来电子政务建设的持续推

进,信息搜寻所耗费的时间成本和机会成本已经大大降低。在执行成本方面,实体性政务服务大厅的建设大力削减了营商活动的执行成本。在心理成本方面,政府工作人员尤其是窗口服务人员服务态度大幅提升和服务能力的增强,极大地降低了企业办理相关业务的心理成本。好的制度能营造良好的营商环境,而制度短缺或滞后则会破坏营商环境,甚至制约经济发展。改善营商环境,完善体制机制,有效降低市场主体营商活动中的制度成本,是优化营商环境的关键因素。因此,我们要着力加强政府权力清单制度的改革与实施,建立科学有效的政府权力规制体系;要通过诉求于制度供给,奠定和巩固权力规制的基础,防止和避免规制的“内卷化”;要积极推进理性意识的转型、规范权力运行、优化市场格局,并从社会整体着手,软化制度供给意识的“外壳”,实现内部观念的法治转型,以弥合制度供给与制度需求间的断裂;要坚持以市场主体需求为导向优化营商环境与制度供给,变“政府端菜”为“企业点菜”,变“政府思维”为“企业视角”,不断缩小营商环境制度供给与企业运营需求之间的差距,充分激发市场活力和社会创造力。

(作者系软点智库创始人兼理事长、北京中宣文化研究院院长,教授)