

优化营商环境对策研究

赵滨元

摘要：营商环境是重要软实力，也是核心竞争力。浙江、上海、广东等营商环境较好的省市，在培育法治环境、政务环境、市场环境、社会环境、政策环境、人才环境、开放环境等方面先行先试，形成了值得借鉴的做法与经验。可从进一步减少社会资本准入限制、推动外商投资与贸易便利化、进一步简化企业投资审批要件、创新监管理念和方式等方面，持续深化简政放权、放管结合，着力打造市场化、法治化、国际化营商环境。

关键词：营商环境 经验借鉴 对策建议

营商环境是影响商事活动开展的外部因素集合，既包括体制机制、法律法规、行政管理等制度环境因素，也包括政治、经济、文化、社会等宏观环境因素。营造稳定公平透明、可预期的营商环境，对于提升软实力和竞争力，推动经济高质量发展具有重要意义。2018 世行营商环境测评报告中，我国在 190 个经济体中仅排名 78 位。党中央、国务院高度重视优化营商环境工作，李克强总理对世行报告作出批示，要求通过世行报告反映出我国改革开放的成效。经过一年多的艰苦努力，我国营商环境明显改善，2019 年排名上升了 32 位。在 2019 年政府工作报告中，激发市场主体活力、着力优化营商环境已经成为 2019 年政府工作的一项重要任务。如何在下一阶段工作中进一步优化提升营商环境，已经成为当前和今后一段时期各地区、各有关部门的一项重要工作任务。

一、提升营商环境的优秀做法和经验举措

浙江、上海、广东等营商环境较好的省市，在培育法治环境、政务环境、市场环境、社会环境、政策环境、人才环境、开放环境等方面先行先试，形成了值得借鉴的做法与经验。

（一）公平正义的法治环境

法治环境涵盖与法律法规有关的外部因素集合，主要包括完善地方立法、加强公正司法、延伸司法服务职能等方面。公平正义的法治环境能够最大限度承认和保护遵守法律规则市场主体的利益，增强市场主体生产经营预期和信心，促进经济社会持续健康发展。浙江省针对企业依法治企程度不高、知识产权保护意识不强、市场风险防范能力较弱、企业法律服务供需不匹配等问题，自 2017 年 6 月份以来开展了惠企便民法律服务活动，出台了司法行政惠企便民法律服务

二十条，2017 年下半年全省司法行政机关和法律服务工作者上门走访企业 11.5 万家，帮助企业解决法律问题 5.8 万个，为企业出具法律意见书、风险提示函 2.6 万份，精准对接企业司法需求。2018 年浙江省将法律服务活动升级为“打造最佳营商环境法律服务专项行动”，扩展到营商环境法治保障、营商法律风险防范、企业矛盾纠纷化解等多个方面，切实保障市场主体合法权益。深圳市针对知识产权维权举证难、周期长、成本高、赔偿低的现象，加快知识产权保护立法，率先实施惩罚性赔偿制度，在提高知识产权损害赔偿标准、加大惩罚性赔偿力度、合理分配举证责任等方面先行先试，2017 年深圳市审结知识产权案件 2.35 万件，占广东省 1/2、全国 1/10，为深圳市建设具有全球竞争力和影响力的创新先行区提供了有力的司法保障。

（二）透明高效的政务环境

政务环境涵盖与政府行政

基金项目：本文系 2018 年度天津市信息中心科研项目“优化天津港口岸营商环境对策建议”的阶段性成果，项目编号：KY2018-01。

有关的外部因素集合，主要包括行政制度建设、行政审批、政务服务等方面。透明高效的政务环境能够为社会和市场主体提供优质、高效、便捷的公共服务，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，提高市场和社会的运行效率。浙江省以“最多跑一次”改革为重点撬动各方面各领域改革，倒逼各级各部门减权、放权、治权，在“浙江政务服务网”上逐步实现行政部门集中进驻、网上服务集中提供、政务信息集中公开、数据资源集中共享。截至2017年底，省级“最多跑一次”事项达到665项，全省“最多跑一次”实现率达到87.9%，办事群众满意率达到94.7%，形成了全国“互联网+政务服务”体系的样板。上海市3月底上线企业注册“一窗通”服务平台系统，为企业提供工商营业执照办理、公安公章备案、银行预约开户、社保用工自助办理等服务功能，办理环节由7个环节调整为5个环节，办理时间从22天缩减到6天内办结，大幅度提升了企业办事效率。深圳市全面推行清单管理制度，公布权力清单、责任清单、市场准入负面清单、行政事业性收费清单、财政专项资金清单、证明事项取消清单、人才公共服务清单、建设项目环保分类管理清单(名录)等8张清单，切实做到“清单之外无权力”。

(三) 竞争有序的市场环境
市场环境涵盖与市场机制建

设有关的外部因素集合，主要包括保持宏观经济稳定、保障公平竞争、加强市场监管等方面。竞争有序的市场环境明确划定政府和市场的边界，有效激发经济内生动力和市场主体活力。浙江省出台关于落实“五个着力”推动民营经济新发展的若干意见，在解决融资难、放开市场准入、清理审批事项等方面提出了10余项具体举措，设立200亿元的省级政府产业基金，安排100亿元的创新强省资金助推企业转型发展，截至2018年3月底全省市场主体总量突破600万户，同比增长11.6%，每万人市场主体1074户，位居全国榜首，市场主体活力不断增强。2017年，浙江省推出以企业上市和并购重组为核心的“凤凰行动”，以上市公司为平台、以并购重组为手段，提高产业集中度和核心竞争力，2017年全省A股新上市公司87家，占全国比重20%，居全国第二位，截至2017年底浙江省A股上市公司总数达到414家，同样位列全国第二名，初步形成了以上市公司为龙头的产业集群。重庆市2017年开展了成品油质量升级、网络交易家电商品质量抽检等多个专项行动，坚决打击假冒伪劣产品，全年共抽检商品7316组，发现不合格商品2479组，开展风险评估监测119组，查处侵害消费者权益商品消费案件41件，切实保护了消费者合法权益。

(四) 和谐稳定的社会环境

社会环境涵盖与城市整体形象有关的外部因素集合，主要包括市容市貌、人文生态、安全稳定等方面。和谐稳定的社会环境是重要的无形资产和战略资源，能够显著提升城市品位，增强对人才和企业的吸引力。上海市围绕全力打响“上海服务”“上海制造”“上海购物”“上海文化”四大品牌，制定了打响“四大品牌”的总体意见和四大行动计划，在第一财经发布的《2018中国城市商业魅力排行榜》中，上海超越北京成为第一名，城市的吸引力、创造力、竞争力进一步增强。深圳市全面提升城市国际化品质，制定实施国际化社区发展规划，规划建设若干国际化示范社区，建立适应国际人才需求的公共服务体系，打造“美丽中国”典范城市、“国家森林城市”和“世界著名花城”，2017年全市森林覆盖率、建成区绿化覆盖率分别为40.9%和45.1%，“花园之城”已经成为一张亮丽的“城市名片”。海南省全方位推进“全域旅游创建示范省”和“美丽海南百镇千村”建设，打造了博鳌小镇、西岛渔村等一批特色旅游小镇和美丽乡村，形成了“旅游+体育”“旅游+健康”“旅游+农业”等一系列融合型产业，形成了独具特色的地区魅力。

(五) 科学完善的政策环境

政策环境涵盖为实现一定的经济社会发展目标而制定的各种政策的集合。科学完善的政策环

境能够弥补市场失灵，熨平经济波动，发挥后发优势，引导推动产业结构转型升级。浙江省超前谋划和布局人工智能、大数据、云计算等一批信息经济产业，每年统筹安排1亿元省级专项资金推动信息服务业发展，在软件和信息服务业领域每年安排实施50项省重大科技项目，保障信息经济稳步发展，2017年全省信息经济核心产业增加值达到4853亿元，占全省GDP的9.4%，同比增长16.7%，规模以上企业数量、主营业务收入、利润总额也分别增长6.9%、22.8%和18.4%，信息经济呈现出加速发展的良好态势。广东省对以珠江西岸为龙头的先进装备制造业，以高端智能装备、新能源及节能环保、新材料、新一代信息技术、生物医药为方向的万亿级制造业新兴支柱产业予以重点支持，同时对企业开展数字化、网络化、智能化和绿色化技术改造给予重点支持，放宽技术改造普惠性事后奖补政策享受范围，收到了良好的效果，2017年全省高技术制造业、先进制造业、现代服务业增加值分别增长13.2%、10.3%和9.8%，分别高出全省地区生产总值增速5.7、2.8和2.3个百分点。

（六）系统完备的人才环境

人才环境涵盖与人才队伍、人才储备有关的外部因素集合，主要包括人才体系建设、关键人才引进、人才激励、人才培养与发展等方面。人才是市场主体持

续发展的首要资源，也是地区经济社会发展最宝贵的资源。浙江省深入实施“金蓝领”培训、“百校千企”工程和“千企千师”培养行动，积极推进技师学院、技能大师工作室和高技能人才公共实训基地建设，推动人才队伍发展壮大，2017年组织就业技能培训、岗位技能提升培训、创业培训共85.8万人次，全省技能人才总量达到967.8万人，为推动技术创新、产业升级发挥了重要作用。上海市在陆续出台人才“20条”“30条”“高峰工程行动方案”的同时，深入推进“出入境聚英计划”，顶尖科研团队外籍核心成员可申办外国人永久居留身份证，2017年组织实施高端外国专家项目，重点引智项目100余项，资助引智经费1500余万元，引进海外创新创业人才11万人，其中外国人8万人，外籍高层次人才集聚度不断增强。深圳市建立了完善的人才引进补助体系，向海外高层次留学人才提供最高1亿元专项资助，杰出人才可选择600万元奖励补贴或200平方米左右免租10年住房，向新引进基础性人才提供1.5-3万元一次性租房和生活补贴，取消积分入户学历要求，吸引大量人才涌入，2017年，深圳引进各类人才23.37万人，同比增长35.67%，其中应届毕业生10.11万人，海外高层次人才2954人，“千人计划”人才66人，全职院士12人，形成了“金字塔”式人

才储备体系。

（七）互利共赢的开放环境

开放环境涵盖同参与国际资源配置有关的外部因素集合，主要包括国际贸易自由化、国际投资便利化等方面。互利共赢的开放环境有助于市场主体在更大范围统筹调度资本、技术、人才等资源要素，吸收先进技术和管理经验，更好地融入国际分工协作体系。上海市积极推进通关监管改革，实施报关报检和口岸物流作业并联受理、同步操作，出口原产地证网上申请自主打印4小时办结，地方商务部门审批的机电类产品进口许可证出证一天内办结，进口集装箱“从货物抵港至提离港区”时间压缩三分之一，2018年一季度上海海关进、出口平均通关时间分别为10.43小时和1.49小时，进口通关时间同比缩短54%，上海关区进出口总额达到1.45万亿元，同比增长7.1%，跨境贸易便利化成效已经初步显现。深圳市突出深港合作特色，探索符合条件的港资主体在前海发起或参与设立法人银行机构、非银行金融机构，探索放宽在前海设立港资保险公司条件，放宽港澳专业人士执业许可，拥有港澳执业资格的港澳籍专业人士，经批准后可在全市执业，2018年一季度，前海港企实现增加值、纳税、固定资产投资占片区比重分别为20.8%、23.22%和30.17%，港企作为前海经济支柱的作用进一步增强。

二、进一步优化城市营商环境的对策建议

营商环境是重要软实力，也是核心竞争力。建议对标先进、放管结合、标本兼治、筑巢引凤，为企业创造良好营商环境、提供周到服务，将城市打造成为企业家创业发展的舞台和温馨的港湾。

（一）对标先进，完善营商环境顶层设计

一是推出优化营商环境专项行动。明确优化营商环境的总体目标、工作重点、保障措施，细化各项重点任务的进度安排、完成时限，厘清各区、各部门职责分工。二是建立健全组织领导机制。成立加强和改善营商环境工作领导小组，以深入推进营商环境试评价工作为契机，建立健全部门负责人联系服务企业机制、企业困难承办协调机制以及重点难点工作督办机制。三是加强营商环境监测评比工作。将营商环境评价纳入领导干部绩效考核范畴，奖优惩劣。

（二）放管结合，优化政府公共服务供给

一是保护产权。完善平等保护产权的规范性文件，严格落实财产征收征用制度，大力推进法治政府和政务诚信建设，实施最严格的知识产权保护制度。二是加强监管。按照国家机构改革部署要求进一步集中监管职能，进一步完善市场主体信用信息公示系统功能，建立健全跨部门联

合惩戒机制，实现“一处违法，处处受限”。三是维护公平。鼓励、支持、引导非公有制经济发展，保证各种所有制经济依法同等受到法律保护，支持民营企业创业发展。四是强化激励。对在经济贡献、技术创新、社会影响等方面取得突出成绩、具有引领带动作用的龙头企业给予表彰奖励，促进市场主体品牌化、规模化、集群化发展。

（三）标本兼治，构建多元化投融资体系

一是优化金融信贷营商环境。鼓励金融机构建立专业化分类、批量化营销、标准化审贷、差异化授权机制，探索建立知识产权、应收账款及与环境相关的收益权、排放权、排污权担保抵押机制，解决小微企业融资难问题。二是定制专属投融资服务。针对重大产业项目、总部经济项目和世界 500 强企业投资项目，量身定制包含风险投资、股权投资、供应链融资在内的专属投融资服务。三是构建多层次资本市场。加大对企业股份制改造、挂牌交易和上市发行股票的支持力度，发挥政府引导资金带动作用，建立“私募股权基金+上市公司+政府引导基金”模式的产业引导基金，引导社会资本设立各类风险投资基金。

（四）筑巢引凤，培育人才创新创业沃土

一是运用大数据技术提高人口精细化管理水平。以现有人

口数据库为依托，以视频监控、GPS 地图动态数据为补充，建立标准化、网格化人口管理服务系统，加强人口动态监测和战略研究，摸清人口活动规律，梳理掌握人口与经济社会发展、空间布局、产业结构的内在关联机理。二是坚持“引、育、用、留”一体化发展。强化市场发现、市场认可、市场评价的引才机制，研究制定基础研究型人才、应用型人才和科技成果转化型人才的评价标准和评价方式，逐步将岗位聘任、考核评价、收入分配等管理权下放给用人单位。三是推进基本公共服务均等化改革。推进基本生存服务均等化、基本发展服务均等化、基本公共安全服务均等化、基本环境服务均等化，展现城市开放包容新姿态，解决外来人口后顾之忧，提升城市吸引力和竞争力。■

参考文献：

[1] 娄成武, 张国勇. 基于市场主体主观感知的营商环境评估框架构建——兼评世界银行营商环境评估模式 [J]. 当代经济管理, 2018, (6).

[2] 宋林霖, 何成祥. 优化营商环境视阈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, (4).

[3] 董志强, 魏下海, 汤灿晴. 制度软环境与经济发展——基于 30 个大城市营商环境的经验研究 [J]. 管理世界, 2012, (4).

[4] 史长宽, 梁会君. 营商环境省际差异与扩大进口——基于 30 个省级截面数据的经验研究 [J]. 山西财经大学学报, 2013, (5).

（作者单位：天津市信息中心）
责任编辑：张莉莉