

优化营商环境助力市场化改革

——《优化营商环境条例(征求意见稿)》解读

□ 吴璟祯

日前,国家发改委牵头会同有关部门研究起草并公布了《优化营商环境条例(征求意见稿)》(以下简称《条例》),面向社会征求意见。《条例》共7章68条,内容非常丰富。《条例》起草对中国经济发展具有重大意义。

释放三大积极信号

《条例》起草具有重要的实践意义和立法价值,是新时代一次标志性的立法探索。具体释放了三个信号:

信号一:标志着我国经济发展模式从“要素投入驱动”向“市场高效运行”加快升级。改革开放初期,劳动力、土地等生产要素大量过剩闲置,“要素投入驱动”成为经济发展的主要模式。但随着中国经济快速发展,近年来许多城市出现制造业民工荒、建设用地紧张、人才争夺大战等现象。向“要素投入”要发展越来越难,向“资源配置”升级逐步成为发展方向共识。发挥市场配置资源的决定性作用,可以让一切劳动、知识、技术、管理、资本的活力竞相迸发,让一切创造社会财富的源泉充分涌流。这就需要营造良好的营商环境——让有意愿、有能力的企业和个人无障碍地进入市场,获得资源,在各类市场主体的平等竞争中脱颖而出并发展壮大。

信号二:标志着我国制度建设思维从“跟随学习型”向“创新引领型”探索升级。中国的改革开放,历来注重学习借鉴西方市场经济成熟经验。世界银行有成熟的营商环境评价体系。根据世界银行《2019营商环境报告》,中国营商环境(世界银行以北京、上海为评价样板)在全球190个经济体中从第78位大幅跃升至第46位,跻身年度营商环境改善排名前十。《条例》吸收了世界银行营商环境评价经验,将企业开办、投资项目审批、登记财产、办理破产等事务纳入文本;同时又创新扩展了融合线上线下服务、提升政务服务水平、诉求处理与监督评价等大量具有中国特色的营商环境内容,引领性地为全球营商环境优化探索提供了新的框架示范。

信号三:标志着我国营商环境规则从“实践探索”向“立法规范”赋权升级。近年来,围绕国务院“放管服”工作部署,全国开展了一系列营商环境实践探索。如近期国务院电视电话会议提出的打造全

国政务服务“一张网”,“双随机、一公开”监管和信用监管等。又如地方探索中,有上海自贸区改革中的“证照分离”和“单一窗口”、浙江“最多跑一次”改革、江苏的“不见面审批”、银川的“一枚公章管审批”等。《条例》将近年来全国和地方已经普遍实行的成熟经验和有益探索进行归纳提炼纳入其中,对缺乏明确法律依据的做法,通过相关制度设计提供法律法规支撑,向世界彰显了中国继续大力推进市场化改革的决心和力度。

带来三大发展红利

《条例》的出台对地方、企业、自然人都将带来实实在在的好处,进而有力促进我国经济发展。具体表现为:

红利一:“运行系统升级”——为地方发展赋能。如同电子信息产品的操作系统,《条例》为地方发展提供了一个更好、更快、更畅的操作系统,为经济发展提供了更加高效的运作平台。

一是信心红利。《条例》出台将有助于下一年度中国的全球营商环境排名提升,将大大增强外资企业对中国发展环境的信心,激发各类市场主体的发展积极性,以及全国各地的市场活力和社会创造力。

二是效率红利。例如,《条例》要求构建数据共享交换平台体系,实现跨层级、跨地区、跨系统、跨部门、跨业务数据信息可靠交换与安全共享,将大大提高政府效率;还提出对数据监测发现的问题进行针对性检查,如上海试点与大众点评合作,建立“天眼”网络监管系统,一旦出现“变质”“拉肚子”等敏感评价,就会推送给监管部门跟踪执法。

三是发展红利。如《条例》规定,能通过事中事后监管纠正,且不会产生严重危害的,可按“告知承诺制”办理。这意味着评审评估时间和成本大大节省,从而审批大大加快,但事后达不到承诺则将被“纠正”。又如“包容审慎监管”,为沪深杭等新兴产业发展提供了批评帮助中学习成长的机会。

红利二:“软件程序升级”——促企业释放活力。如果“营商环境”是地方发展的操作系统,那么企业就是系统上运行的各种软件或APP,《条例》也帮助程序(企业)升级,更流畅地在新的操作系统里面运行。

一是法律保护红利。如《条例》明确保障各类所有制市场主体平等获得各类

生产要素;招标投标和政府采购不得设置不合理条件限制和排斥部分市场主体;杜绝被诟病的“新官不理旧账”,追责“政务失信”的主要责任人等。

二是开办准入红利。《条例》要求压缩办理环节和时间。市场主体将可以越来越快速地登记注册进入市场,企业变更、注销也可以在较短时间内办理完成(目前长三角还在探索异地办理企业登记注册,方便企业向长三角快速布局)。

三是高效运营红利。如政务办理实行“马上办、网上办、就近办、一次办”;同级多部门审批事项,可用“一口受理、并联审批”的方式同步推进,将大量缩短时间;实行口岸和国际贸易领域“单一窗口”流程,贸易商无须再向海关、检验检疫等多个机构重复提交进出口或转运单证或电子数据。

四是成本降低红利。如《条例》要求依法合理确定社会保险费率(近期国务院已将养老保险单位缴纳比例由20%降至16%);相关机构实施行政管理、提供公共服务,不得收取政府对外公示的“收费清单”以外费用等。

红利三:“用户体验升级”——让人民感到满意。对于营商环境这个操作系统和在操作系统里运行的各种程序(企业),人民是最终用户和消费者。营商环境这个操作系统最终的评价标准,就是用户体验——让人民满意。

一是就近办事红利。如《条例》规定,对于面向个人、办理量大的政务服务事项,应当授权或委托乡镇、街道或村(居)民委员会。以后许多事情在家附近就可以办理。

二是减证便民红利。《条例》规定,对于“自然规律及定理,众所周知或者可以推定的事实”等情形,不得设定证明。以后居民办理政务业务,不必要的重复举证也将大大减少。

三是快捷办理红利。如不动产登记,《条例》规定各级政府应整合优化不动产登记流程,加强部门协作和信息互联互通。今后个人办理不动产登记,办理流程和时间将有所减少。

具有五大核心亮点

《条例》内容亮点纷呈,集中起来有五大类:

亮点一:与新兴技术相结合。《条例》多处强调利用互联网、大数据等新技术,提高政府服务与管理水平。如建立全国

一体化在线政务服务平台,原则上所有政务服务事项全纳入该平台办理;逐步实行全程无网上办税,不断扩大电子发票使用范围;推广使用电子营业执照等电子证照,电子证件、电子证明;建立统一的“互联网+监管”系统,推进监管信息跨部门、跨地区共享,提高监管效率等。

亮点二:与制度创新相结合。《条例》不仅仅是对过去相关政策、经验的进一步强化或落实,而且提出了许多创新的制度条款。如“相对集中行政许可权改革”允许将部分行政许可权集中到一个部门行使,赋予了“一枚公章管审批”的法律效力;赋予“电子章”与实务印章同等的法律效力;采用“信用监管”方式,对诚信守法的监管对象适当降低抽查比例和频次,反之则加大监管力度等。

亮点三:与评价追责相结合。《条例》不是倡导性的,而是具有法律强制性。如《条例》规定,国家建立全国统一标准的营商环境评价体系,定期开展全国营商环境评价。又如,对于相关部门和工作人员未按《条例》规定履行职责的,将给予相应处分,严重的将追究刑事责任。再如,因失信违约损害营商环境被司法裁判、行政处罚、纪律处分、问责处理的,相关信息应当纳入“政务失信记录”等。

亮点四:与社会共治相结合。《条例》坚持政府主导和社会共治相结合的起草思路,不仅明确各级政府和相关部门的职责,而且注重发挥市场主体、行业协会商会等各方面作用。如《条例》要求,政府建立有效的政企沟通机制、听取市场主体意见建议;设置监督窗口或监督平台,接受社会监督,并把服务对象评价纳入绩效考核;政策的制定要充分听取市场主体、行业协会商会以及律师协会的意见等。

亮点五:与改革赋权相结合。《条例》明确,国家鼓励各地区、各部门结合实际依法探索创新优化营商环境的改革举措。有关单位和个人在推进优化营商环境改革过程中,工作出现偏差失误、未实现预期目标,但未违反法律法规的强制性规定、符合国家确定的改革方向、决策和实施程序符合规定,且勤勉尽责、未谋取私利、未损害公共利益的,依法免于追究责任。这就为营商环境进一步探索创新提供了保障。

(作者系上海社会科学院城市经济研究室副主任、上海海派城市智库首席研究员)



浙江长兴:小事办理不出村

近年来,浙江省长兴县和平镇不断优化村级便民服务,下属各个村实现“办小事不出村”。截至2019年6月,和平镇村一级便民服务中心累计受理群众办件业务3300余件,主动上门代办业务820余件。图为党员志愿者在横山村便民服务驿站为一户养殖户登记需求。

新华社记者 徐 昱 摄

相关资讯

河北省政务服务大厅正式运行

本报讯 记者兰云报道

日前,河北省政务服务大厅正式运行。目前大厅内已有省发改委、省自然环厅、省工信厅等37个部门进驻,进驻事项达628项,进驻率为91.4%。

据介绍,首批进驻大厅的37个部门派驻的156名审批人员承担着原158个处室、802名审批人员的工作任务,强力提升了审批服务效能,真正实现了各部门政务服务事项集中办理、政务数据资源整合共享、政务服务职能优化协同。

河北省政务服务大厅设置了投资建设、市场开办、农林资源、科教文体、社会事务、快捷即办6个功能区,60个前台窗口。大厅实行“前台综

合受理、后台分类审批,统一窗口出件、首席代表负责”的运行模式,即窗口统一负责申办登记、收件受理、办事指导等事宜;审批部门集中在大厅,负责进行线上线下材料审查、审核批准、现场出证;经部门审批签章的证照,由前台出件窗口统一送达申请人;进驻审批部门选派首席代表并充分授权,由首席代表全权负责大厅进驻事项的审批办理。

河北省行政审批管理局局长耿兰华表示,接下来,将进一步推进市县政务服务大厅和乡镇(街道)便民服务中心、村庄(社区)服务站点建设,力争年内构建横向协同、上下联动、五级贯通的政务服务体系。

河南新增市场主体73.8万户

本报讯 日前,来自河南省

市场监督管理局的消息称,今年上半年,河南省新登记市场主体73.8万户,同比增长23.3%。截至6月底,河南省市场主体总量达到632.2万户,同比增长17.9%。

据河南省市场监督管理局相关负责人介绍,今年以来,河南持续深化商事制度改革,将企业开办时间压缩至4.5天;同时优化“河南省企业登记全程电子化服务平台”的使用规则和流程,让群众在网上办理企业注册、变更、注销等手续更加简单便捷。截至目前,全省企业登记全程电子化办理率已达到77.41%。与此同时,河南省进一步提高市场监管效能。目前河南省市

场监管系统“双随机、一公开”已纳入25大类69个抽查事项,几乎涵盖了日常监管事项,市场监管更为透明;信用监管基础性作用发挥明显,2018年度河南省企业年报公示率达90.25%。

河南省市场监督管理局将联合公安、人社、银行等推出“企业开办服务专区、专网”,真正实现企业注册、刻章、开票等事项“一窗、一网”一次办理;加快上线试运行“全省网络交易监管平台”,补齐网络监管短板;建成跨系统、全省统一的“双随机、一公开”监管平台,实现全省跨部门“双随机”联合抽查全覆盖,不断优化市场营商环境。

(张浩然)

辽宁沈阳构筑“三资联动”新格局

本报讯 宝马累计投资

超过520亿元、恒大最新斥资1200亿元布局新能源汽车等产业、东北制药等老国企通过混改扭亏脱困……老工业基地沈阳持续优化营商环境,激发市场主体活力,推动形成国资、民资、外资一齐发力的“三资联动”新格局,闯出高质量发展振兴新路径。

“现在,大家都主动加班加点,想着为企业多出一份力!”东北制药集团207分厂的钳工孟宪伟说。虽然到了午饭时间,但他还在埋头抢修,直到把设备滤网都换完了才走向食堂。

一度亏损严重、步履维艰的老国企东北制药集团,去年以来引入战略投资者民营企业辽宁方大集团实施混改,不到一年就发生翻天覆地的巨

变。2018年企业营业收入、净利润、上缴税金同比分别增长31.54%、64.04%、49.06%,今年以来继续向好。

“推进新一轮振兴,必须进一步优化营商环境,补齐民企发展的短板。”沈阳市政府有关负责人表示。今年以来,沈阳不断深化“放管服”改革,开通商事主体综合服务平台,企业开办时间压缩到3.5天;完善“多规合一”项目管理平台,工程建设项目审批时限压缩至25个~85个工作日以内;落实一系列降本减负、减税降费举措,激发市场主体活力。全市民营经济市场主体突破74万户,占全市企业总数95%以上,在技术创新和吸纳就业方面发挥主导作用。

(石庆伟 于也童)

放出活力 管出公平 服出便利 优出效率

——宁夏银川市以行政审批体制改革为抓手优化营商环境纪实

□ 本报记者 邢国记
□ 马 霞

一座城市活力大小、发展动能是否强劲,企业的发展情况最具说服力,而企业的发展很大程度上取决于企业所处的营商环境。近年来,宁夏银川市将优化营商环境作为推进经济高质量发展的关键,统筹谋划、全面推进,取得明显成效。

壮士断腕一章审批 持续深化疏通堵点

“一个地区的经济发展状况,离不开其位置特点。宁夏地处西北内陆地区,经济相对欠发达,要想有跨越式发展,必须在行政审批体制上改革创新。”时任银川市审评局局长潘灵胜说。

2014年12月,银川市委以壮士断腕的决心,从体制上入手,成立了行政审批服务局。按照“编随事走、人随事走”的原则,将26个市直部门153类行政审批事项划转到行政审批服务局7个业务处室负责,同时启用“银川市行政审批服务局行政审批专用章”,实现“一枚印章管审批”。

银川市围绕“三减两优”,即减材料、减环节、减时限、优流程、优服务,对行政审批业务流程进行“七轮瘦身”,理清所有审批事项之间的法律关系、业务关系和逻辑关系,推行“并联”审批,业务处室全权审批、“一表通”便捷审批,实现“简单事项

立等审批、联办事项一口办理、关联事项一章多效、踏勘验收统一勘验”。

2016年2月,国务院总理李克强到银川考察时,对银川市行政审批“一个窗口、一枚公章”的改革做法予以肯定,称银川行政体制改革切实做到了“简政放权到位,放管结合到位,优化服务到位”。

2018年,银川市审评局进行第二轮深化行政审批制度改革。围绕群众和企业办创业业的堵点痛点,以“办成一件事、办好一件事”为目标,统筹推进办事导向的组织重构、权限重设和流程重置,取得“企业开办一日办结,建设项目集成审批、项目报批大幅提速,准营事项‘1+N多证联办’”等突破性进展。

多措并举改革创新 精准施策释放红利

在制度创新方面,结合机构改革在6个县(市)区组建审批服务管理局,目前,全市审批事项185项划转到审评局125项;全市40个部门的1132项事项已全部进驻市民大厅,占市本级政务服务事项的88%。同时,累计取消下放审批事项129项,审批改备案事项193项。

在强化监管方面,推行“双随机、一公开”监管,探索开展“1+N”跨领域联合抽查新模式,努力实现“进一次门,查多事项”,减轻企业接受多头多部门监督负担;坚持“线上线下一体化”监管,组织开展网络市场监管专项行动,召开电商约谈会、

餐饮外卖平台约谈会,及时发布消费警示,宣传维权常识。

在强化信用体系建设方面,以创建全国信用示范城市为主线,全面推进信用制度建设、共享机制、信息应用和联合惩戒工作。先后制定《银川市加强政务诚信建设实施方案》等30余项制度;开通“信用银川”门户网站,联通35个各级政府部门,推进跨部门信息共享、交换和应用;3年共计将38,176户(人)纳入黑名单,实施联合惩戒。

在优化服务方面,以“一体化集成审批服务”模式为统揽,推进“一网通办”“不见面、马上办”“最多跑一次”等做法,实现企业开办1.3个工作日办结,比改革前减少4.5个工作日;新建项目从立项到施工许可平均用时42个工作日,最短用时26个工作日;推行“综合窗口”改革,采取“前台综合受理、后台分类审批,统一窗口出件”的方式,实现全流程网上办理,改革前,每个窗口每天平均办件15.5件,改革后,每个窗口每天平均办件34.4件。

在推动减税降费方面,2018年为8000多户小型微利企业减免企业所得税1.2亿元,户均减免税额1.5万元,政策受惠率达100%。同时,推进网络提速降费,扩大4G网络覆盖的广度和深度、加快推进5G城市试点工作,电信普遍服务项目地区网络接入能力达到100M,电信普遍服务地区网络资费较其他地区优惠40%以上。