

“放管服”改革评估从营商环境评价入手

推进“放管服”改革成效量化评估应借鉴营商环境评价方法,突出评估的目标导向、构建量化评估指标体系、使用独立第三方评估等关键环节

□ 王琛伟 王喆

近年来,我国持续深化“放管服”改革,如何量化评估其成效是当前需要深入研究的重要问题。“放管服”改革与“优化营商环境”紧密相关,加快推进“放管服”改革成效科学评估,应借鉴营商环境评价的主要做法,着力从突出评估的目标导向、构建量化的评估指标体系、确保评估指标的可获得性、使用独立的第三方评估等关键环节入手。

客观看待二者关系

关于营商环境评价,比较典型的是世界银行的定义与标准。世界银行将营商环境定义为一个企业在开设、经营、贸易各个环节中,遵循政策法规所需要的时间和成本。目前,世界银行的评价指标体系包括开办企业、办理施工许可、获得电力、产权登记、获得信贷、保护少数、投资者、纳税、跨境贸易、合同执行、破产办理等一级指

标,41项二级指标,能够比较客观地评价一个国家或地区的竞争能力。

近年来,有不少学者将“放管服”改革与优化营商环境混为一谈,其实二者在本质上有较大差别,内涵也并不相同。

——评估对象不同。世界银行的营商环境评价主要是通过评价企业“获得感”,进而据此评价营商环境,但“放管服”改革成效评估不仅需要评价企业获得感,还要评价政府推进改革的工作效率、改革推进区域发展情况。“政府推进改革的工作效率”纳入评估范围,目的在于考察政府推进改革力度、效率和依法改革情况。“改革推进区域发展情况”纳入评估范围,原因在于,“放管服”改革虽然优化了营商环境,但这并不是最终目的,衡量“放管服”成效如何的一个客观尺度还在于改革是否推动了区域发展。相比较而言,营商环境评价比较简单,而“放管服”改革成效评估内容应更加全面。

——评估内容不同。世界银行的营商环境评价着重考查企业在当前营商环境下的实际感受,而“放管服”改革成效评估更着重考察制度变迁的长远效果。改革必然带来制度变迁。一些制度变化不能在“当前”阶段马上给企业带来较强的获得感,只有在较长时期内才能显现出改革的效果。例如,社会诚信制度建设情况、社会公众参与改革及改革评价相关制度建设情况等,对于企业短期内看似没有什么较大影响,但是在较长时期内会对优化营商环境产生重要影响。类似指标在世界银行的“营商环境评价指标体系”中并未提及。

——评估方法不同。世界银行的营商环境评价只是静态地考察当前的营商环境情况,而“放管服”改革成效评估则需要动态地考察改革前后的制度变化情况,考察营商环境变化背后的制度原因。例如,在某市的改革中,企业项目审批时间由平均79天,减少到6天;审

批环节从17个,减少到2个。营商环境评价只把当前的审批时间6天、审批环节2个纳入营商环境评价中,但是“放管服”改革成效评估则需要对审批时间、审批环节在改革前后的变化幅度有个动态对比。进而分析审批时间、审批环节变化背后的制度变化原因。

——评估背景不同。世界银行的营商环境评价适用于各个国家的普遍情况,而“放管服”改革成效评估必须充分考虑中国国情。例如,营商环境评价指标体系只考虑了企业纳税的情况,而在我国,虽然“费改税”不断推进,但是很多地方仍然保留不少“费”,增加了企业负担。再如,营商环境评价一视同仁地考察所有企业的“获得感”,但是在我国,即使是在同样的制度环境下,不同所有制企业的感受也不一样。而这些在我国经济转轨过程中所独有的因素,在世界银行的营商环境评价中并未考虑。

当然,“放管服”改革成效评估与营商环境评价在方法上是可以互相借鉴的。从二者的区别可以感受到科学看待与正确区分二者关系的重要性。

抓住评估关键环节

虽然营商环境评价与“放管服”改革成效评估有着本质不同,但是营商环境评价方法对“放管服”改革成效评估具有重要借鉴意义。“放管服”改革成效评估应借鉴营商环境评价的主要做法,抓住关键环节:

——突出评估的目标导向。企业是市场和投资的主体,也是“放管服”改革的直接受益主体。“放管服”改革的主要目的在于,通过简政放权、放管结合、优化服务,推动流程再造和机制再构,最大限度地降低企业成本、提高企业效率、激发企业活力。这一主要目的决定了“放管服”改革成效评估必须把企业受益情况作为主要评

估对象。

——构建量化的评估指标体系。量化指标体系是改革成效评估的依托,构建科学的评估指标体系,是客观评价改革成效的关键所在。评估改革成效是最终目标,但是改革成效不可能通过测量直接获得,需要通过几个方面的子系统对改革成效进行系统描述,再围绕每个子系统,选择出具有代表性的、可直接获得的评估指标。最终目标和子目标共同构成改革成效评估指标体系。

——确保评估指标的可获得性。这是“放管服”改革成效评估能够顺利实施的重要保障。如果有些指标只是理论上符合逻辑,但是实践中很难获得,那么这些指标也不宜纳入指标体系。指标数据来源主要包括如下几个方面:一是政府部门提供的数据,主要是统计部门提供的统计数据;二是改革所涉企业提供的数据,是企业办理相关事项实际所需的时间、成本等;三是实地调研得到的一手实际数据,是实际考察企业办事流程所获得的数据;四是针对改革所涉的企业进行社会调查,发放调查问卷所获得的数据;五是逐项对比改革前后相关制度所规定的数值。

采用独立第三方评估

据《光明日报》报道,使用独立的第三方评估。这是确保评估结果具有客观性、专业性、公正性的重要保证。一方面,“放管服”改革在大量技术细节上都有突破性,这就要求改革评估必须具有极强的专业性和科学性。另一方面,“放管服”改革也涉及各方面的利益考量,要求评估具有极强的公正性。而第三方评估机构是独立于政策制定之外的机构,不受相关利益主体左右。因此,“放管服”改革成效评估必须采取第三方评估的方式。

观点

国有民营协同发展

□ 杨树维 李培

改革开放40多年来,民营经济已经成为推动我国经济发展不可或缺的重要力量,建设现代化经济体系,应进一步创新国有企业与民营企业合作形式,着眼于两者的协作协调发展,构筑国有民营高质量协同发展的新格局。

全力提升国有民营协同的资源配置效率。在重要基础设施和国家安全领域,国有经济要牢牢占据主导地位,同时可探索允许民营经济适当参股入股的路径,发挥民企参与建设的积极性,盘活民营资本,提升国有民营的协同程度;在完全竞争领域,坚持市场取向,优胜劣汰,提升国有民营经济质量。

全力优化国有民营协同的政策支持机制。首先,完善市场平等准入机制。尽快制定和出台国企和民企市场准入“负面清单”,坚持正面清单平等进入、平等竞争、平等审核、平等待遇,负面清单严格审查、严格管理和严格禁入。其次,建立协同创新创造机制,形成技术协同创新、成果均衡分配的机制,充分发挥国企创新的溢出效应,促进民企技术革新;发挥民企创新的示范带动作用,提升国企创新实力。再次,优化金融特别支持政策,创新民营企业债券融资支持工具形式,创新国企关联担保、混改企业联合担保等形式,着力防范化解资金供给及使用风险。

全力打造国有民营协同的互动融合格局。一方面,打造“国有+”“民营+”的互动格局,探索国企混改纳入上下游有条件的关联民营企业的路径,寻求大型

龙头民企股权多元化优先纳入有条件关联国企的方法,推动国有和民营经济形成“你中有我、我中有你”的新局面。另一方面,创新国有民营的互动形式。运用市场机制让国企和民企主动“攀亲结对”,主动精准对接和相互渗透,更好发挥政府牵线搭桥、鼓励帮扶、跟踪服务、排忧解难的作用,实现国有民营经济的有效融合和高效协同。

全力构建国有民营协同的现代治理体系。通过混合所有制改革,完善国企和民企现代企业制度、优化治理结构,进而加强两者现代治理协同发展的力度。

以转变管理理念为基本前提,破除责权利不明、内部人控制、家族式管理、家长式决策等企业发展的障碍,倡导产权清晰、责权明确、管理专业、决策科学的现代治理理念。

以建立现代企业制度为重要抓手,清晰界定混合所有制改革国企和民企产权和利益分配结构,科学划分治理主体的权责边界,充分吸收国企的治理特长,补上民企现代治理缺失的“短板”,形成协调有力的治理结构。同时,借鉴民企参与市场竞争、灵活经营的经验,提升国企市场化程度。

《经济日报》发表的评论指出,以完善现代企业治理体系为根本目标,国企和民企要以混合所有制改革为契机,建立从治理理念方式优化、体制机制完善到治理目标科学、治理效率提高的全过程现代企业制度和治理体系,提升治理水平和治理能力,进而构筑高质量的国有民营协同的新经济格局。

协同发展须把握平衡

□ 李锦

重视民营经济,没有改变我们对我国社会主义基本经济制度的判断,“坚持公有制为主体地位”是我国宪法作出的一项重要制度安排,也是社会主义属性的重要标志。

《人民日报》发表的评论指出,平衡不是平均,民营经济与国有经济各有特点各有贡献。国企民企发展不平衡不充分矛盾的解决,应主要从以下几个方面去理解。

——舆论平衡。要树立新发展理念,更加强调从全局高度思考发展、筹划发展,摒弃“国进民退”或者“国退民进”的争论,确立“国”“民”共进的正确观念。无论在理论上还是实践中,历史上还是现实中,国企和民企都不是非此即彼、不能共荣的关系。

——政策平衡。对于重要领域,国有企业主要进入的是涉及国家经济安全、战略资源等领域,比如军工、电网电力、石油、水电、铁路、公路以及其他一些资源型行业。对于竞争领域,可以通过市场竞争、公平竞争来确定边界。政府要公平执法、信息透明、公众监督,并保证公平和充分地竞争。

——微观宏观效率平衡。国有企业分类改革是必要的,这牵涉到国有企业的比

例与存在价值。一般来说,营利性企业的微观效率比较高,宏观效率比较低。国有企业重视社会效益,宏观效率较高。正确的做法是从分类开始,扬利抑弊,建立既能尽量利用市场机制,又不影响其特殊社会职能充分发挥的现代国有企业制度。

——混合经济平衡。通过混合经济的建立,将社会上不同性质的资金集中起来,统一使用,既解决当前资金紧张的矛盾,又迅速扩大社会生产规模,这是提高资本集中效益的重要途径。怎样处理不同功能类企业混合所有制改革的股份多少,怎样处理所有权与经营权分离,怎样处理国家放权与监管……这些平衡的把握,是更高层次的经济平衡。

——发展周期平衡。企业发展趋势的进退涨落,是市场经济的一种自然现象,国企、民企,无论总量还是结构都是历史的、变化的。前几年局部领域的“国进民退”是应对金融危机的一个客观要求和必要举措。现在,做强做优做大国有企业,是培育具有全球竞争力世界一流企业的一项重要任务。下一步,民间与社会资本的大踏步前进,“国进民退”,抱团出海,也是必然趋势。



民营经济创新发展高峰论坛日前在福建省晋江市举行。本次论坛的主题是“深入践行‘晋江经验’,聚焦实业,专注主业,促进新时代民营经济创新发展”。共有专家学者、各级智库代表、世界500强企业代表、国内知名企业代表等200多人出席论坛。图为论坛现场。(资料图片) 王东明 摄

“亲清互挂”政企合作呈现新气象

浙江海宁组成200余人的干部群体驻企服务,同时安排企业骨干到对口职能部门挂职,如此“亲清互挂”,历练出好的机关干部队伍,改善了企业经营环境

□ 杨茜 沈鑫 郭孙辉

“去年,我们顺利获得‘国家技术创新示范企业’这一金字招牌,浙江省海宁市几百家国家高新技术企业中,就我们评上了!也因此,我们一举拿下了国家工业强基工程项目,获得国家奖励资金2503万元。”日前,说起企业科技创新方面的发展,天通控股股份有限公司高级工程师邵峰语气中满是自豪感。

打破“围墙”开启“亲清互挂”

在邵峰看来,企业能有这样的突破,离不开一个人,就是海宁市经信局驻企干部丁俐。“师傅带来了一年多,一直给我们指点帮助,还帮我们优化队伍管理,让我们在技改和科技创新上底气更足了!我们可都是她的徒弟!”

为了更好地加强品质服务,有效解决企业生产经营中的痛点、难点、堵点问题,海宁巩固2016年以来连续开展的政

企“亲清互挂”活动,结合今年全面开展的“走企业、送政策、增动能,走群众、送温暖、增感情,走项目、送服务、增效率”活动,以机关干部“脱产”驻企服务、企业骨干“自选”部门学习为主要内容,组织涉企干部下沉企业,组织涉企干部下沉企业,组织涉企干部下沉企业,切实提升了企业发展信心。目前,海宁市已开展“亲清互挂”的政企干部超200人,帮助企业解决问题1502个,企业对干部服务满意度达93.5%。

丁俐在海宁市经信局工作多年,主要负责工业投资、技术创新方面的工作。天通控股股份有限公司是一家上市企业,对于技改和科技创新方面,向来十分重视。企业曾连续2年申报“国家技术创新示范企业”,虽然企业创新底子很不错,但因缺乏申报经验,不会抓取亮点,一直没有起色。丁俐驻企工作后,仔细分析原因,给予不断指导,很快帮助企业获此殊荣。不光如此,她还助力天通吉成公司获得了2018年度省优秀工业新产品一

等奖,为天通瑞宏公司进口设备申请办理免税等相关手续,让企业享受到了160多万元的免税政策。

在海宁,机关干部“脱产”驻企服务受欢迎,企业骨干“自选”政府职能部门跟班学习。许漫殊是浙江澳森实业有限公司总经理,也是一个典型的“创二代”。许漫殊说,让她萌发来政府职能部门学习的念头,是因为身边有许多企业朋友也去了海宁不少政府职能部门学习,反响很好。许漫殊挂职的是海宁市发改局产业科。她说,她的企业是做沙发的,属于传统产业,受政策影响大,要想转型发展,必须懂政策,而产业科给了她一个很好的平台,让她打开思路,从企业视角考虑发展问题。

打破思维壁垒,目前,海宁以退出现职领导干部、有潜力的中层干部和年轻干部为主体,建成200余人的服务企业干部库,结合企业需求,已累计安排180余名干部长期驻企服务,参与协调企业项目超500次,涉及资金

超8700万元。同时,安排企业业务骨干到对口职能部门挂职,已有22名企业骨干到发改、经信、财政等9个经济类部门参与跟班学习。

组团破难优化“亲清服务”

政企干部“亲清互挂”是加深政企了解、收集问题线索、促进问题解决的有效途径,可碰到“疑难杂症”怎么办?

海宁专门成立由大学教授、会计师、咨询师、律师、工程师等15名业内专家组成的专家服务团,开展了“精准帮扶进企业集中月”等活动,深入推行“走企业、送政策、增动能”专项行动,针对中小企业转型发展等实际问题,制定出台《中小企业赋能行动方案》等政策,深入走访重点领域企业,根据企业问题诉求定制改造方案。

海宁市“三走、三送、三增”办相关负责人告诉新华社记者,为了更好地服务企业,海宁又探索建立地方政府服务标准,启动“半月会商”机制,由市委副书