

一次不用跑 事情全办好

江苏金湖县推行“定制+集成”改革实现项目审批全过程“短平快”

□ 侯先标 赵 华 华 露
□ 本报记者 茆同凤

好的营商环境是一个地区经济社会发展的“助推器”，也是区域核心竞争力“的地理标志”。近年来，江苏省金湖县大力倡导“项目为王、环境是金”理念，从企业和项目需求出发，推行“定制+集成”改革，重点疏解难点、痛点、堵点，最大限度减负赋能，让项目审批全过程“短平快”。

时间最短，定制“大礼包”让准入“无感”

为保证项目快速“通关”，金湖县将原来跨部门多个事项进行整合，通过量身定制“大礼包”，着力解决立项难、准入烦、准营慢等问题，让市场主体“无感”即入。

“刚刚我从网上办理备案登记，3分钟没到就完成了，完全不见面，真的是太方便了。”金湖斯美特仪表有限公司负责人说。自从将经营性房地产项目由核准制改为备案制，金湖县行政审批局投资项目科取消所有前置手续、纸质材料，投资人直接通过平台自主申报即可自行出证，办理时限压缩为“即报即批”。同时，还针对投资热门领域，梳理出包括智能制造、新材料、新能源、现代农业、大健康等10类代表性行业，打造立项“自助超市”，极大提高一次通过率，充分彰显“旗帜引

领立项，投资有我必达”的鲜明导向。

金湖县采取线下“一窗”办理和线上“一网”受理的方式，将企业开办涉及的注册登记、公章刻制、银行开户、社保登记、企业公积金账户开户、财政奖补等7个环节全部纳入企业开办专窗。免费提供“定制服务”，并赠送营业执照正副本、电子营业执照、税务UK、5枚印章“大礼包”，企业开办0.5个工作日办结，真正实现“准入即准营”。金湖县行政审批局市场准入科科长朱荣斌说：“群众的期盼就是改革的动力，消除经商兴业的难点和堵点，为企业进入市场提供更便利的服务，这既是任务更是责任。”

“以往办个公共场所卫生许可证，要等现场审查合格，往往一等就是十天半月，现在只要作个书面承诺当场就能拿到证，真好！”江苏刚劲体育管理有限公司负责人说。这是金湖县今年重点推出的“承诺制”改革向市场主体释放的利好，该机制核心要义就是“承诺先办、容缺后补”，只需要申请人填写《金湖县行业综合许可证申请表》，作出符合申请条件的承诺后，按容缺受理机制，窗口人员当场就作出受理、审核、发证，可缩短95%办理时限，减少65%的材料要件。

流程扁平，综合“一本证”让审批“提速”

项目早开工、早投产、早达效是每

“

好的营商环境是一个地区经济社会发展的“助推器”，也是区域核心竞争力的“地理标志”。近年来，江苏省金湖县大力倡导“项目为王、环境是金”理念，从企业和项目需求出发，推行“定制+集成”改革，重点疏解难点、痛点、堵点，最大限度减负赋能，让项目审批全过程“短平快”。

“

个企业家的心愿，但实际上，光前期跑腿审批就让多少投资人望而却步。为根治这一顽疾，金湖县借助工程建设项目审批及关联服务全流程划转的契机，最终实现工程建设领域“一证”

即成。

2021年，金湖县率先探索建筑工程“开工一本证”改革，以项目早开工为切入点，构建“全科受理、全能核验、全程代办”审批服务机制，将原有用地规划许可、工程规划许可、施工图审查、施工许可、不动产权证等证照进行整合，5个电子证书生成一个二维码，集成“开工一本证”，各监管部门以此为依据，实现审批与后续监管“一证贯通”。目前，已经完成项目22个。

在项目竣工验收环节，金湖县组织相关部门提前介入、上门辅导，采取“许可风险提醒+建设过程辅导”等方式，将涉及的规划核实、档案验收、消防验收备案、竣工验收备案、不动产权证5个独立事项进行“打包”同步办理，实现竣工验收阶段审验一证办结，审批时限压缩至两个工作日，申请材料精简28%以上。今年5月18日，百年门地（金湖）家居科技有限公司领取到了江苏省首张“竣工一本证”。投资人将锦旗送到金湖县行政审批局建设项目科科长高远的手上感慨地说：“感谢你们为项目提供的‘多验合一’服务，让我们得以‘竣工即投产’”。

金湖县还创新实施“一业一证”改革，对一个行业涉及的所有许可事项审批条件进行标准化集成，整合为一张“行业综合许可证”。该证除基本信

息外，还加载了具有具体许可内容的二维码，商家只需在经营场所公示，即被视为符合“亮证”要求，监管部门和社会公众可通过手机扫码查询各项许可信息，实现“一业一证”在区域内、行业内的互认和应用。目前金湖县已在餐饮、美容、理发、浴室等9个服务行业全面推行，已经成功办结150余件。

对此，金湖县行政审批局主要负责人表示：“我们之所以能够在项目开工、投产等核心审批环节中做到‘一证业兴’，主要源于我们始终坚持改革创新，主动攻坚克难，积极为项目建设、企业发展提供101%金服务。”

专窗特快，集成“一件事”让服务“增值”

“一件事”就是将涉及自然人、企业、项目的全生命周期所有事项进行流程再造、全面集成，实现“一揽子”事情一次性“套餐”办理，让服务大大“增值”。

“合并了防空地下室易地建设审批，1个工作日就拿到了建设工程规划许可证。”淮安庆鹏燃气有限公司项目负责人张先生高兴地说。金湖县在市民中心“金服务一件事”服务专区设置“服务企业专窗”，企业、群众可在专区享受到所有“一件事”无差别集成服务，优化项目全生命周期服务，实现立项、开办、拿地、建设、竣工、投产、注销

“一站式”办理，汇集“一企来”12345热线功能，做到环节、事项、人员统一集中、全程闭环。目前，已推广25类“一件事”，共办结近6000件。

金湖县围绕项目建设全过程，设立“涉审中介专项周转基金”，组建线上虚拟+线下实体“双线中介超市”综合平台，集聚了工程设计、招标代理、造价咨询、工程监理等9类中介机构几十项服务，综合项目业主意愿、中介服务价格及市场需求等因素，提供直接选取、信用度择优、随机选取、均价比选四种选择方式，企业只需要登录平台或到中介机构受理综窗，即可享受中介服务“一件事一次办”。

金湖县还围绕建设项目全生命周期，于2017年组建成立项目代办服务中心，实施“一门受理、两道通联、三轮驱动、四线并进、五规引领”的12345全程“不见面”代办工作法，为每个项目量身定制“标准化”特色菜单，实行全领域覆盖、全流程服务、全集成双评、全自愿选择、全方位评价“五全代办”包保责任制，仅10个工作日便可无偿代办从立项到施工许可阶段所有审批业务。“多亏了这个全流程不见面代办服务，不用我们跑一次腿，所有事情都办好，完全出乎我们的意料，真是一份意外惊喜。”南高齿（淮安）高速齿轮制造有限公司项目负责人表示。

“真正把‘用户思维、客户体验’贯穿于项目服务的全过程，实实在在帮助企业纾困解难，努力积淀企业成长发展沃土，不断激发和释放企业创新活力是我们永恒不变的追求。”金湖县委常委、常务副县长刘玉春如是说。

强化平台经济监管 确保数字经济安全

“

在疫情推动转型、新技术发展赋能和宏观经济政策引导支持的综合作用下，中国互联网、大数据、人工智能同实体经济深度融合，数字经济不仅成为整体经济提质增效、推动产业转型升级、实现高质量创新发展的新动能，更是改善人民生活质量、支持稳定就业和维护经济良好秩序的新力量。

□ 晏 清 赵军锋 张振波

在疫情推动转型、新技术发展赋能和宏观经济政策引导支持的综合作用下，中国互联网、大数据、人工智能和实体经济深度融合，数字经济不仅成为整体经济提质增效、推动产业转型升级、实现高质量创新发展的新动能，更是改善人民生活质量、支持稳定就业和维护经济良好秩序的新力量。

近年来，国家对数字经济的发展高度重视，更是对创新完善监管保障机制提出了新要求。本文分析了我国平台经济监管中的不足，并从制度、机制和能力层面提出了优化对策，提出通过“分类、分级、分阶段”，逐步推进重要平台经济的国有化，夯实国家数字经济安全的基础。

目前我国平台经济监管中的不足之处

没有充分认识到数据资源的极端重要性，不利于经济秩序。不同于传统经济业态，数字经济具有产业跨界与跨域融合、经济参与主体流动性强且规模庞大等鲜明特征。平台经济根植于互联网，处于现代经济的中枢要素，日益成为新经济的核心范畴，作为一种在新一代信息技术高速发展的基础上、以数据作为生产要素或有价值

的资产进行资源配置的一种新的经济模式，其运行天然就会产生大量数据，数据资源构成第五大生产要素。与此同时，平台企业之间的竞争越来越多表现为数据资源与算力算法的竞争。因此，各平台企业极为注重数据要素的积累与关联，以提升平台价值、赢得竞争优势。这决定了传统市场监管机制无法适应数字经济的监管需求。

没有充分认识到数据性质的公共价值，不利于行业安全。平台经济具有一定的公共产品属性。当前平台经济涉及商品质量、食品安全、用户数据、劳动关系等方方面面，既事关国家信息安全，又触及衣食住行的民生领域，平台经济作为公共服务供给者的属性特征突出。目前，平台企业虽然大多由私人资本建设运营，但是非排他性和非竞争性的特征明显，呈现出一定的公共基础设施性质，具有较为显著的公共产品属性。传统市场监管强调基于行业的分业管理和基于行政区的属地监管，在应对具有跨行业、跨地域特征的数字经济监管需求时，将出现监管中的错位、缺位与错位等多重问题，而数字企业也需要耗费巨大的时间与管理成本去应对不同行业 and 地域的不同监管要求，这都会在不同程度上抑制数字经济新业态的创新展活力。

没有充分认识到数据平台的巨大能量，不利于信息安全。数字经济参与主体的高度流动性和不确定性要求市场监管必需实现全流程覆盖，而且数字经济通过互联网平台将用户链接，依靠监管部门开展的线下监管模式在面对数字经济海量用户数据、多专业化领域和复杂多变的经济业态时更会显得力不从心。多数平台型企业都是以轻资产运作，他们发挥组织优势，与第三方进行合作。要对加入平台的企业、个人进行合规管理，几乎是所有公司开展合规治理与管理方面面临的重点与难点问题。因此，推动数字经济全面布局发展、维护数字经济良好市场秩序，迫切需要改革传统市场监管模式，建构包容审慎、精准敏捷、服务优化的监管新机制。

没有充分认识到数据失范的严重后果，不利于数据安全。我国的平台经济大量资本是来自国际市场，但绝大部分业务只是在国内市场开展，这种现状不利于我国平台经济的健康发展。因此，我们必须对平台企业数据进行全面布局发展、维护数字经济良好市场秩序，迫切需要改革传统市场监管模式，建构包容审慎、精准敏捷、服务优化的监管新机制。

没有充分认识到数据失范的严重后果，不利于数据安全。我国的平台经济大量资本是来自国际市场，但绝大部分业务只是在国内市场开展，这种现状不利于我国平台经济的健康发展。因此，我们必须对平台企业数据进行全面布局发展、维护数字经济良好市场秩序，迫切需要改革传统市场监管模式，建构包容审慎、精准敏捷、服务优化的监管新机制。

进一步强化平台经济监管的对策建议

逐步完善平台经济监管的法治体系，保障数字经济制度安全。在加快制定数字经济行业规范的过程中，加强平台经济监管的法治体系建设，既要注重与社会信用体系的衔接，强化

信用监管机制的作用，更要探索制定开展数字经济信用监管急需的国家标准和行业标准，逐步建立以信用为基础的数字经济监管制度体系。首先，建设统一的数字经济信用规范和评价标准，探索“信用等级查询平台”“诚信码”等信用等级认定和呈现形式，推动信用报告和诚信评级的界别互通、异地互认。以此为基础，完善数字企业信用登记制度，推动企业入市前在“信用中国”等公共平台进行信用资质登记，监管部门负责设置相关登记条目并核实信息真实性，以供关联企业、消费者和相关部门查询、获取企业信用信息。其次，全面建立信用承诺制度，企业在开展数字化业务之前应向监管部门报送书面信用承诺并向社会公开，承诺履约情况应记入企业信用记录并作为信用评价管理的关键事项依据；并促进信用报告和诚信评价的落实应用，在政府采购、招标投标、行政审批、市场准入、资质审核等事项中，充分体现信用报告在企业资质和能力评估中的关键性。最后，推动地方先行先试和开展试点示范，鼓励以市为单位探索数字经济信用监管的体制机制和实践模式，及时总结、提炼、交流切实有效的先进经验和做法，并形成一整套数字经济信用监管的改革和实践方案，在更大范围内复制推广。

逐步建构事前事中事后全链条的监管体制机制，实现数字经济发展安全。第一，创新事前环节的监管机制。依托各类政务服务窗口、行业自媒体门户、企业宣传教育平台、消费者协会开展的各类公开性活动等，加强面向企业、消费者、中介机构和公共部门的诚信教育和信用宣传，提高整个市场和社会的信用理念和诚信意识；同时，发挥各类社会组织的功能作用，各行业协会应按规定向社会发布行业信用承诺，接受社会监督、加强行业自律，完善公共服务外包机制，发挥各类中介服务机构在资信评估、数据分析、社会调查等方面的专业性优势。第二，完善事中环节的信用监管机制，逐步

建立信息披露和归集共享机制，通过制定强制性规定和引导性政策，推动企业以定期报告和事项通告的形式真实及时披露信用信息，信用评价机构则可整合工商、审计、统计、财政、税务、物价及银行等部门和机构的市场监管数据，进行信息筛选、归集、分析和共享。同时，探索建设信用评级机制，制定适合数字经济新模式新业态的信用水平评价指标体系和指标权重测定方案，实现信用主观评价与客观测度相结合、行业特殊性和产业数字化普遍性相兼顾、区域发展阶段性和数字产业统一化相协调。第三，强化事后环节的信用监管机制。一方面，信用评级完成后应及时向企业反馈结果，企业应在期限内反馈申诉结果并针对失信行为上报失信整改方案，评级组织机构根据申诉信息最终确定企业信用评级，并将企业信用评级、失信整改方案以及上一期整改完成情况，通过“社会信用联合监管平台”“企业公共信息平台”等向社会公开。另一方面，建立失信限期整改与信用修复机制。信用评级不是终点，通过限期整改和信用修复从而提升整体信用水平才是信用监管的目的。为此各地市场监管部门应严格监督失信企业整改方案落实情况，落实不到位的由失信行为对应部门依法依规进行提示约谈或警示约谈，信用修复后应及时停止公示企业失信记录，协调各方终止失信惩戒措施。

逐步提升平台经济的监管能力，维护数字经济秩序安全。坚持党的领导，加强组织领导和政策先导，维护平台经济的总体安全。国家和地方在数字经济领域推进“放管服”改革的过程中，要将信用监管体制机制建设摆在突出位置，市场监管、网络信息、信用建设等政府部门应形成改革合力、推动政策协调，明确权责边界、细化责任分工。同时，强化政府监管平台经济的预警和风险防范能力，提升市场监管和信用建设部门的网络信息化水平，充分利用国家“互联网+监管”等

系统建立风险预判预警机制，通过物联网、视联网等非接触式监管方式提升执法监管效率，整合大数据资源提升信用信息的及时获取、精准研判和归集分析，为数字经济信用监管提供坚实的技术基础和保障。最后，通过多重激励和联合惩戒机制，提升政府对平台经济的纠偏能力。对信用良好的企业，可以通过开展诚信模范宣传、免予年度检查、招投标优先选择以及适当减免税费等形式进行多重激励；对严重失信、限期未能整改到位的企业，则应进行跨地区、跨行业、跨领域的失信联合惩戒，实行失信惩戒、重点督查、负责人约谈等行政性惩戒措施，强化限制股票发行和招投标、实施市场和行业禁入等行业性惩戒措施，探索针对企业负责人和失信责任人的限乘飞机和高铁高等级席次、限制申报政府人才称号和财政性资金项目等个体性惩戒措施。

“分类、分级、分阶段”，逐步推进重要平台经济的国有化，确保数字经济主权安全。首先，完善平台经济的分类监督和管理，根据企业信用评级施以差别化监管措施：信用较好、风险较低，则可合理降低抽查比例和频次甚至阶段内免于检查；信用风险一般，则按常规比例和频次抽查；违法失信、风险较高，就要适当提高抽查比例和频次，依法依规实行严管和惩戒。其次，建设和完善平台企业分级合规体系，常态化开展平台企业数据处理活动的风险监测和风险评估，健全平台企业数据交易管理制度，规范数据交易行为。特别是一些平台企业涉及基本民生、行业发展、国家安全等重大问题，相关部门应对这些企业的内部治理结构进行有效且合规的指导，推动企业治理优化。最后，我国平台经济监管尚处于起步期，应以建章立制为战略重点，以监管执法为重要抓手，以促进平台经济国有化为重大目标，强化监管机制、夯实监管责任、创新监管手段，为建立公平竞争、创新发展、开放共享、安全和谐的平台经济新秩序提供重要制度保障。

（作者晏清系江苏省无锡市发展改革研究中心助理研究员、法学博士；赵军锋系南京审计大学公共管理学院副院长、教授；张振波系南京审计大学公共管理学院副教授）