

从体制机制上优化提升营商环境的思考

华金辉

摘要：改善营商环境是全社会和政府最为关注的一大热点，也是政府工作的重心。改善营商环境需要从体制机制上深化改革，还需要进一步改进制度构建机制，健全市场主体参与制度规则的制定机制，坚持公平公正原则确立制度规则，增强制度规则的系统性、协调性。营造良好的营商环境，我们应进一步转变政府职能，强化对良好营商环境的“创造”职能。在实践中，我们应进一步改革制度执行与监管执法机制，强化执行反馈评估机制，加强监管执法的规范化、标准化，提高监管执法公正性。应进一步改革政务服务机制，建立政务服务责任机制，健全政务服务保障机制，高质量打造国际化、市场化、法治化、便利化的营商环境。

关键词：体制机制；优化提升；营商环境

中国分类号：F127 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706 (2019) 04-0059-03

改善营商环境是全社会和政府最为关注的一大热点，也是政府工作的重心。党的十八大以来，习近平总书记多次强调要“营造稳定公平透明、可预期的营商环境”。各地也不断加大营商环境改革力度，提出了一系列新举措，如深圳于2018年初制定了《关于加大营商环境改革力度的若干措施》，包括营造更加开放的贸易投资环境、营造综合成本适宜的产业发展环境等6个方面20条举措，涉及126个政策点，改革从政务环境到市场环境，从硬环境到软环境，涉及面广、措施新、力度大，其他省市也在一种竞争态势中深入推进改革，整体上取得了明显的成效，我国营商环境全球排名从2012年的第91名提升至2018年的第46名，上升幅度不小。但是，“营商环境只有更好，没有最好”。如何使营商环境得到更大的提升优化，应着力从体制机制上深化改革。

一、应进一步改革制度构建机制

制度是更为有效更为根本的营商环境，不同的制度安排，给人选择的范围和机会不同；不同的制度安排，产生的交易费用不同。没有合理的制度规则，市场主体就会面临一系列不确定性，他们或不愿投资，或投资后担负的交易成本大，生存与发展受阻，被迫退出市场；没有适宜的市场规则，就无法形成良好的市场秩序，正常的市场交易行为就难以产生，市场不可避免地因此失去活力而逐渐萎缩。而合理适宜的制度，其构建程序、内容等应符合营商的内在需求。为此，一要健全市场主体参与制度规则的制定机制。市场主体依据市场信息自主进行经营决策和市场选择、自负盈亏，他们对营商环境最富体验、最有发言权，营商环境如何，“痛点”“堵点”何在，他们最清楚，如何优化提升，他们的需求最强烈，

因此,应建立长效机制,保障市场主体广泛参与制度规则的制定,正如李克强总理在2018年政府工作报告中提出的那样,“邀请企业家参与涉企政策的制定,有利于从源头改善营商环境”。二要坚持公平公正原则明确制度规则。统一市场、统一市场活动是市场经济的构成要素,是市场经济的基本前提,所有市场主体都应按照统一的行为准则在平等基础上展开竞争,因此,无论是政策还是法律法规,都应以公平公正为其基本价值,不管所有制性质如何,不管企业大小,在要素获取、市场准入、经营运行、政府采购、招投标、监管执法等方面,都应公平公正对待,一视同仁,不应存在不合理的差别对待,应按照竞争中性原则,健全完善各项政策法规,尤其是对民营经济要着力平等对待与保护,让民营企业放心办企业、安心搞经营。三要增强制度规则的系统性、协调性。要改变部门间制定的制度规则不协调、标准不一致、甚至冲突的现象,相关政策法规应统筹考虑、系统研究、协同制定,具体可根据工作需要,建立健全部门间的协调机制,实现对涉企的许可准入、扶持服务、税费征收、监管执法等各项制度规则在部门间相互协调。同时,跨区域、跨层级间的相关制度规则除必要的合理的差别外,也应基本协调,确保相应政策可执行、可落地,避免相互间冲突,让市场主体无所适从,或形成不必要的恶性竞争,影响整体营商环境的提升。

二、应进一步转变政府职能

政府职能的范围和重点需适应经济社会发展的新要求,适时转变、合理调整,方能有效优化提升营商环境。随着市场经济不断向纵深发展,商业的地位作用日益突显。面对商业发展的时代,面对可改变社会、改变世界的商业力量,政府职能应根据商业发展特点和规律,按公共管理、公共治理新要求进行调整转变,以便为商业发展增添活力,为商业变革增强动力。对政府职能的转向,中央早已明确,即“政府职能向创造良好的发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义转变”。而依此转向,必须深层次理顺政府与市场、政府与社会的关系,进一步加大简政放权的力度,重点应继续从政府管制事项突破,全面深入分析现有法律法规的规定,梳理评估行政审批事项,按照促进商业发展要求,

最大限度减少行政审批事项,将生产经营和投资自主权彻底还给企业,对市场机制能有效调节的事项、社会组织可以替代的事项,以及公民法人在法律范围内能够自主决定的事项,都应从行政许可和行政审批事项中予以取消,最大程度给市场、社会放权,彻底革除以审批管理为主的传统管理体制,切实发挥好市场在资源配置中的决定性作用,充分激发市场和社会主体的创造活力,不断增强经济发展内生动力。且应在做好行政审批减法的同时,围绕创造良好发展环境等要求,强化对环境的“创造”职能,重点创造适宜营商的软、硬环境,即通过全面深化改革,积极打造满足投资主体从事商业活动所需的政治环境、经济环境、法治环境和国际化环境,具体可参照世界银行确定的营商环境指标体系,结合政府管理与商业发展实际,着力弥补营商环境短板,加大力度解除“痛点”、排除“堵点”,畅通运行,从根本上降低市场运行的交易费用,降低企业生产经营成本。

三、应进一步改革制度执行与监管执法机制

执行和监管是确保制度落实到位、维护市场秩序、保护投资者合法权益的政府行为,是保障市场主体行使民主权利、政府弥补“市场失灵”的双重需要。基于目前的现状,在执行上,应强化执行反馈评估机制。执行效果如何,直接影响制度设计的目标能否变为现实,制度明确的措施能否得到落实,制度规定的权利义务能否得以实现,直接影响投资者的行为与权益。因此,既要重视执行的过程,强化执行过程的针对性、合理性,不能停留在发文、开会之类的简易过程上,要在执行中协调解决好市场主体在生产经营过程中遇到的实际困难问题等,更要强调结果导向,健全完善好执行结果反馈、评估机制,合理确认制度实施效果、分析效果不佳缘由、提出进一步改进完善制度措施、改进执行的方式方法等。政府如能及时得到反馈,就能检讨执行中的问题,及时回应,及时解决。

在监管执法上,应加强监管执法的规范化、标准化。监管执法是确保制度规则得以生效,规范市场主体行为之必需,监管执法既要严格依法依规依章督促和引导市场主体遵守规则、依法经营,又要对违法违规者予以纠正,乃至处罚。监管执法行为

对市场主体具有强制性,监管执法必须规范公正。监管执法者的权限、行为应予严格法定,不能滥用权力、越权行为或不作为,监管执法的程序也必须规范、公开透明。监管执法还应有明确的标准,彰显合法的要求、不合法的情形,以限制监管执法者的自由裁量权,遏制寻租等腐败现象,并通过生产经营场地、设备、产品等一系列明确而规范的标准引导市场主体开展活动,让市场主体在一个稳定可预期的环境下从事生产经营活动。同时,对各类市场主体的监管执法要公正,只要发现违法违规行为,诸如搞假冒伪劣、侵犯知识产权、侵犯他人产权等违法现象,不论何种企业,都要依法依规处理,否则,会因监管执法不公平,导致企业无法公平竞争。此外,监管执法还应创新方式,在力推信用监管、“双随机一公开”方式的同时,强化部门之间的协同,完善部门间信息共享、及时响应联动;推进社会参与,形成新的监管执法格局,增强监管执法的效果。

四、应进一步改革政务服务机制

政务服务直接表现为为投资者、市场主体办理相关事务,政府职能转变是否到位、简政放权是否兑现、制度规则是否合理适宜、办事是否高效便利,服务对象首先从政府服务中体验到、感受到,其投资意愿也会受其体验感受的影响,政务服务是营商环境的重要组成部分。为推进高质量的政务服务,应建立政务服务责任机制,政务服务不是简单的审核材料、核发证照等,而是影响着政府价值目标、管理目的的实现,承载着重要的使命,担负着重大的责任,因此,必须健全完善责任机制,确保在政务服务整个过程中,不折不扣地兑现政府在办事手续、材料、时限、费用成本等各个方面的承诺,让投资者切实享受到政策的红利,感受到政府的公信力,如果在政务服务过程中有违这些要求,就应视影响大小追究相关人员责任。而要使政务服务人员履行好责任,应建立健全政务服务保障机制,确保政务服务能顺畅高效运行,办事便捷便利。目前,各级政府正在大力推进的“互联网+政务服务”模式,是提供高效便捷政务服务的重要支撑。新的政务服务模式已有好的开端,但距离理想的目标还有较大差距,应着力纵深推进,在数字共享、串联改并联等基础上,进一步从服务对象办事便利便捷度出发,按最快捷办理全事项的新要求,梳理全流程,

再建新流程,将注重单部门流程转向跨部门、跨层级协同办理流程,并打通部门信息壁垒,按照统一的数据标准,实行数据的归集共享,推进“一网通办”、“同城通办”、跨区域通办,实现服务对象办事一体化、网络化、高效化、便利化,让服务对象能真正花最少的时间,跑最少的路,交最少的材料,找最少的部门,办最少烦心的事。

同时,应按照构建“亲”“清”新型政商关系要求,积极主动为投资者、企业服务,如对政策规定服务企业的优惠政策,应主动、公平地向投资者、企业说明和办理,改变坐等服务对象上门申请办理、不请不办的传统做法,规范政商交往,让他们更好地享受政府亲商爱商周到且公正的服务。建立完善政商网络互动平台,及时收集服务对象对政务服务、监管执法等方面的情况反馈、改进意见、政策建议等,更好地如实地了解企业的需求,使政府能更快更准确地掌握情况,科学合理地完善政府管理服务的不足,调整相关制度规则,以更大程度释放体制机制改革红利,更高质量地打造国际化、市场化、法治化、便利化的营商环境。

其他与营商环境有关的金融体制、税收体制、海关通关体制、文教卫体制等,改革的空间也很大,应协调配套推进,尤其是中央机构和地方政府之间、政府部门和水电气企业之间应强化协作,相互促进,协力全面优化营商环境,提升社会整体福利。

参考文献:

- [1] [美] 杰克·韦尔奇, 苏茜·韦尔奇. 商业的本质 [M]. 蒋宗强, 译. 北京: 中信出版集团, 2016.
- [2] 马晓白, 袁东明. 我国获得电力便利化改革对优化营商环境的启示 [N]. 中国经济时报, 2019-03-06.
- [3] 张茅. 推进市场监管创新 持续优化营商环境 [N]. 学习时报, 2019-03-01.
- [4] 孙福金, 华金辉. 加强事中事后监管 推进政府管理转型 [J]. 中国机构改革与管理, 2014, (12).

作者: 华金辉, 深圳市委编办副主任、广东省行政管理学会常务理事

责任编辑: 李荣华