

# 重庆市涪陵区营商环境优化路径研究

刘建雄

西南大学, 国家治理学院, 重庆

收稿日期: 2022年11月20日; 录用日期: 2022年12月22日; 发布日期: 2022年12月30日

## 摘要

营商环境是企业生存发展的土壤, 优良的营商环境有利于市场主体的茁壮成长, 优化营商环境就是解放生产力, 提高综合竞争力。在党的十九届五中全会中明确指出, 在持续深化“放管服”基础之上, 不断优化营商环境。2022年9月15日, 中共中央、国务院办公厅印发了《关于进一步优化营商环境降低市场主体制度性交易成本的意见》, 文件中明确指出, 营商环境的优化和制度性交易成本的降低是减轻市场主体负担、激发市场活力的重要举措。本文结合涪陵区优化营商环境实践, 探索进一步优化涪陵区营商环境的实现路径。

## 关键词

营商环境, 放管服, 涪陵区

# Research on the Optimization Path of Business Environment in Fuling District, Chongqing

Jianxiong Liu

School of National Governance, Southwest University, Chongqing

Received: Nov. 20<sup>th</sup>, 2022; accepted: Dec. 22<sup>nd</sup>, 2022; published: Dec. 30<sup>th</sup>, 2022

## Abstract

The business environment is the soil for the survival and development of enterprises, an excellent business environment is conducive to the vigorous development of market entities, and optimizing the business environment is to liberate productivity and improve comprehensive competitiveness. In the Fifth Plenary Session of the 19th Central Committee of the Communist Party of China, it was clearly pointed out that on the basis of continuing to deepen the “decentralization, manage-

ment and service”, the business environment should be continuously optimized. On September 15, 2022, the General Office of the CPC Central Committee and the State Council issued the Opinions on Further Optimizing the Business Environment and Reducing the Institutional Transaction Costs of Market Entities, which clearly pointed out that the optimization of the business environment and the reduction of institutional transaction costs are important measures to reduce the burden of market entities and stimulate market vitality. Combined with the practice of optimizing the business environment in Fuling District, this paper explores the realization path of further optimizing the business environment in Fuling District.

## Keywords

Business Environment, Decentralization, Management and Service, Fuling District

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

习近平总书记曾表示：“国家要建设好投资、营商等软环境，遏制资本、人才等流出，吸引投资、促进发展。”由此可见，营商环境建设好坏与国家经济社会发展息息相关。优质良好的营商环境是市场主体健康发展的基础，是促进经济发展的重要组成部分，是解放生产力的现实需要。

营商环境优化有利于理顺政府和市场的关系、政府内部不同层级和部门之间的关系以及市场主体之间的关系，使市场在资源配置中起决定性作用，更好地发挥政府作用，市场主体更能感受到公共服务和政府监管的温度[1]。

## 2. 涪陵区营商环境建设取得的成效

### 2.1. 政务环境持续优化

近年来，涪陵区持续优化审批领域营商环境，不断提升政务服务质效。党的十八大以来，党中央一直以深化行政审批制度改革为突破口和抓手，在2021年，涪陵区大力推进“一件事一次办”改革，通过并联审批、部门联动、数据共享、实现了办理事项“一次告知、一表申请、一窗受理、一次办成”，线下“只进一扇门、最多跑一次”。首批30件事改革前需要跑动235次，改革后只需要30次，缩减87%；改革前递交材料636份，改革后为422份，压减34%；改革前办理时限为805天，改革后为353天，压减56%。涪陵区行政服务中心是涪陵深化“放管服”改革，持续优化营商环境的主阵地和重要窗口，该行政中心以国家级政务服务标志示范项目建设为核心载体和重要抓手，着力打造高效、快捷、便民的政务服务环境，不断提升企业和群众的满意度、获得感，政务服务效能水平位居全市前列。

### 2.2. 市场环境不断规范

涪陵区紧扣“两个健康”的工作主线，广泛凝聚社会各界力量，充分发挥资源优势为辖区民营企业营造“既清又亲”的政商环境、“获得感强”的政策环境、“潜力无限”的开放环境、“尊商重商”的社会环境。涪陵区通过建立“书记-民营企业沙龙”、双月座谈会、暑假谈心会等制度机制，引导企业与政府进行面对面的交流，双方敞开心扉，直面问题，同时建立“民营经济信息直报制度”，畅通民营企业表达诉求、反映问题、建言献策的稳定渠道，同时召开“以案四说”“以案四改”警示教育会，

制定政商交往正负面清单，明确亲而有度、清而有位的政商交往指南，维持公平、公正的市场环境。

### 2.3. 法治环境不断完善

涪陵区截至5月18日成立了第五个司法服务民营经济示范工作站，通过整合司法力量“以点带面”助推涪陵区打造最优法治化营商环境。涪陵区通过构建“1+2+N”司法服务民营经济布局，以1个专项工作组统筹协调、2个院机关部门为服务基点、在外围设立N个司法服务民营经济示范工作站，填补服务盲区，延伸服务触角，以点带面在全区形成司法服务民营经济示范引领作用。坚持“法治是最好的营商环境”和“服到位，零距离”两个理念，以成立工作站为契机，不断搭平台、建机制、强服务，建立“专项工作组+专门联络人+定期研判会”，畅通“法企”的良性沟通，为民营企业发展提供“订单式”司法服务。

### 2.4. 人文环境不断提升

近些年来，涪陵区人文环境稳步提升，通过大数据、互联网等新兴技术，强化政务诚信建设，全面清理政府部门、事业单位拖欠市场主体的未结款项、不兑现政策、未履行承诺等情况，持续开展涉政府机构失信被执行人专项治理。积极探索川渝两地信用平台对接互通，推进重点领域跨区域联合惩戒[2]。

## 3. 涪陵区营商环境优化提升困境

### 3.1. “放管服”落实深度有待加深

涪陵区按照党中央的要求进行部门改革，重新整合部门之间政务资源，降低部门行政成本，“放管服”改革取得一定成效。然而在基层落实方面还存在着问题，首先就是基层部门人员能力不足，对上级的政策文件理解不到位，存在着以“会议落实会议，文件落实文件”的乱象，执行政策不考虑地方实际情况。其次是放权质量不高，受官本位思想的影响，上下级在放权的过程重存在不同步、标准不统一的问题，上级把一些“清水权力”放下来，把一些油水足的权力把握在手中，导致了某些审批事项经过层层审批仍然没有解决问题，政务服务质量不高。最后是监管体系不健全。在某些领域存在竞争不公平公正、市场秩序混乱、市场监管力度不够、往往是事后进行追责监督。在某些重要的市场领域，比如医药、餐饮等领域，一旦监管不到位，会对人民的生命财产造成巨大损失。

### 3.2. 政商互信机制缺位，政企关系有待加强

从十八大以来，我国十分重视政商之间关系建设，十九大报告更是明确指出构建“亲清型政商关系”。然而在具体落实“亲清政商关系”构建的过程中却存在问题。一是亲清的界限把握不准，越界现象屡见不鲜。亲而不清会导致企业家围猎政府官员，造成权力寻租、权力腐败的乱象。而清而不亲则会导致官员慵政懒政，企业对政府不信任。企业认为找政府办事费钱费力，还可能解决不了实际问题。而由于政府相关政策落实不到位，企业享受不到该享受的优惠，企业表现出不配合政府的行为，会让政府误认为企业不支持政府工作。

### 3.3. 法治环境需进一步完善

法治化营商环境的建设，需要高质量的法律法规文件进行保障，完善的立法评估制度有益于涪陵区法律法规文件的优化完善。虽然涪陵区出台了立法评估办法，明确了评估的各要素，但是仍然有许多不足之处。一是在评估环节上只有立法前与立法后评估，缺乏对立法过程中的评估。二是在评估标准上，公开透明性不够，人民群众的参与性不明显。三是评估指标体系不健全，大部分评估指标仍然以定性指标为主，缺乏定量指标，导致评估过程中主观性较大，科学性不足。

### 3.4. 市场监管力度有待加强

加强市场监管力度是构建服务型政府的关键，对优化营商环境起到举足轻重的影响。一是监督管理人员的思维需要改变，缺乏常态化的监督管理思维，“运动式”的监督思维普遍存在，无法从根源上解决问题。二是多头监管，企业在受多头监管时，由于监管部门在各自出台规定或政策时会出现分歧，再加上信息流通不及时，使得企业在办事时忙于向各个部门交材料和文件，有时还可能出现同一监管工作多次检查的现象。三是不完善、不规范的监管影响企业的生产经营，如果一个企业所在行业是重点监管领域，那可能会出现多部门检查，加重了企业的负担。

## 4. 涪陵区营商环境优化路径

### 4.1. 进一步深化“放管服”改革

一是要明晰“放管服”改革的内涵，在顶层设计的基础上，基层要把法规政策落实。既要让上级部门可以将权力放下来，也要让基层部门接得住上级放下来的权力。首先要明确相关政务人员的工作职责和权利义务，分类、分层、分批对其进行培训，提升其专业素质。其次要全程服务对象等相关办事人员进行业务指导，破除政策传导和政策执行之间的壁垒，确保政策执行过程中不变形，不变味，同时建立有效的沟通反馈机制和约束机制。

二是要做好“放管服”中的“加减法”。首先做好简政放权的“减法”，理顺政府和市场的关系，政府在行政权力方面要多做减法，以放权为抓手，缩减企业办事审批程序，简化繁琐的行政审批手续，降低成本<sup>[3]</sup>。其次做好放管结合的“加法”。政府下放权力并不是直接当甩手掌柜，而是要把精力集中在监管监督上面，把事前审批转移到事中事后监督上，运用“互联网+、大数据等新兴技术实现数字监管、智能监管，推动监管现代化。

### 4.2. 搭建政企互信机制，明晰政商亲清型的政商关系

政商关系包含三个关系层次：政治与经济、政府与企业、政府官员与企业家。（法治、善治与规制）政府与企业之间的关系起着承上启下的作用<sup>[4]</sup>。首先就要建立政府与企业之间的互信机制，在不违背市场规律的前提下，了解企业发展过程中遇到的政务服务难点痛点，畅通需求反馈渠道，及时帮企业解决问题。同时在企业向政府反馈问题和表达诉求后，政府应对同质化和异质化的问题进行梳理、整合、分类，然后分批分类的给出指导意见和问题解决方案。其次把握好“亲”与“清”之间的界限，做到“亲不违规、清能互信”的良好政商关系。政府方面要转换思维，政府再也不是以前的“管理员”，而是做好“服务员”，满足企业需要和市场需求。企业方面要正确认识政商之间关系，树立合作共赢的思想观念，共同营造良好优质的营商环境，在法律法规允许范围内进行商业活动。

### 4.3. 加强法治化建设，营造良好法治环境

一是强化司法权力对法治化环境的保护力度。司法体系中法院结构和诉讼程序、案件管理、阅卷自动化和替代性纠纷解决是营商环境中司法程序质量指标衡量的重要内容，涪陵区在这三个方面可以参考上海的举措并实行改革。涪陵区可以效仿上海建立完善专门负责商业纠纷的法院或者在法庭。在案件管理上，涪陵区可以使用随机分案技术和制度，避免出现腐败现象。在法院自动化办公上，涪陵区可以搭建“智慧法院、数字法庭”等平台，利用互联网技术实现办公自动化，加大对平台推广。同时在常规的审判程序中，涪陵区可以进一步推进落实“立、审、执、破”全过程智能化、精细化管理，从各个环节压缩时间和成本，提高效率<sup>[5]</sup>。

二是完善法治化营商环境首先需要明确营商环境是用什么指标衡量, 然后根据当地实际情况, 有针对性地进行改革创新, 进而提升区域营商环境便利度。行政执法对标营商环境指标体系改革过程中, 要充分利用新媒体的优势, 通过利用“制度 + 科技”来对权力进行约束。通过建立完善权力清单、负面清单、责任清单制度, 将有法可依、违法必究的法治理念贯彻执行, 进而构建“亲清”政商关系, 营造公开透明、稳定发展的法治化营商环境。

#### 4.4. 加强市场协同监管力度

随着市场经济的发展, 对市场监管也提出更高要求, 政府应当加大监督力度, 维持市场秩序, 营造公平公正的市场环境。一是完善监管相关的法规制度, 做到监督全过程有法可依, 针对一些市场准入门槛高的领域, 积极研究相应的破解之策。二是要提升执法队伍的素质, 进一步提升执法队伍的执法水平, 提高执法队伍准入门槛, 合理规划执法队伍的年龄、专业构成。同时监督执法队伍在检查过程中是否做到有法可依, 执法必严, 是否存在违规行为, 并将其纳入考核指标中。

二是规则有序的市场环境离不开多元力量的协同合作。首先政府应当发挥监管智能, 完善监督协同机制, 理清部门权责和职能边界, 建立各部门、各行业之间的联合监督。其次是加强社会监督, 建立优良的营商环境离不开人民群众和社会力量的参与, 充分调动二者积极性参与监管中, 填补政府监管不到位的缺口。

#### 参考文献

- [1] 马亮. 营商环境优化的成效与经验[J]. 中国外资, 2022(17): 46-47.
- [2] 重庆市涪陵区人民政府关于印发重庆市涪陵区文化和旅游发展“十四五”规划的通知[EB/OL]. [http://www.fl.gov.cn/hdjl\\_206/dczj/jcjc/202203/t20220303\\_10457599.html](http://www.fl.gov.cn/hdjl_206/dczj/jcjc/202203/t20220303_10457599.html), 2022-02-08.
- [3] 张成松. 央地财政关系新论: 基于权力清单的考察[J]. 理论与改革, 2017(4): 178-188.
- [4] 杨兰品, 孙孟鸽. 政商关系演进的创新效应研究——基于不同所有制企业比较的视角[J]. 经济体制改革, 2020(2): 194-199.
- [5] 刘秀娟. 菏泽市法治化营商环境完善对策研究[J]. 菏泽学院学报, 2021, 43(4): 41-45.