

■ 优化营商环境实论(9)

# 中国优化营商环境取得明显成效

■ 李国强 马晓白

## 优化营商环境取得明显成效

世界银行10月31日发布了以全球190个国家和地区为对象调查营商环境完备程度的2019年版《全球营商环境报告》，我国营商环境改革创新纪录，进入全球经济体排名前50。根据报告，我国在过去一年实施的改革数量居东亚太平洋地区之首，在全球排名中从上期的第78位跃升至第46位。

当前，我国优化营商环境活动还需要持续深入，还要全面贯彻落实全国深化“放管服”改革转变政府职能电视电话会议精神，围绕落实“五个为”和“六个一”要求，持续深化“放管服”改革成效，切实通过转变政府职能、提升行政效能，进一步优化营商环境，推动区域经济快速发展，增进群众对改革的获得感。

优化营商环境改革的一个重要方面就是放权于地方，充分调动地方的积极性。党的十八大以来，按照党中央、国务院部署，各地结合实际，“八仙过海、各显神通”，探索出许多独具特色、深受企业和群众欢迎的好经验好做法。实践证明，哪里的“放管服”改革搞得越好，哪里的营商环境改善得快，哪里市场活力就强、发展势头就好。

## 西安市开展“行政效能革命”成效显著

优化营商环境既应包括一些办事便利化等硬指标，也要包括一些工作作风等软指标。长期以来，一些行政机关存在“门难进、脸难看、事难办”“庸、懒、散、浮、拖”的工作作风，严重恶化了营商环境。提高和改善行政机关工作效能，建立行政效能保障体系，加强行政效能监察，促进机关管理水平提高，从而达到“廉洁、勤政、务实、高效”的水平，应是我国优化营商环境的重要内容。

陕西省西安市围绕持续深化“放管服”改革、“行政效能革命”“优化提升营商环境”等，使西安行政效能有效推进，营商环境不断优化，取得的经验和做法

## ■ 学者观察

# “亲”“清”政商关系是国家现代化治理能力的重要支撑

■ 范笑天

国家治理能力的提升与治理体系的建构，是一个国家现代化建设的重要支撑。建立“亲”“清”的政商关系，是习近平总书记治国理政新理念新思想新战略的重要理论成果。意在提醒全社会，应该对现有政商体系关系中存在的问题有充分的认识，要用制度化的手段来杜绝这种关系中的不规范，其处理原则就是“亲”“清”。

## 政商关系的国际特征

从国际范围看，政商关系在每个国家都存在，它有两个特征。

第一，这一关系反映的是政府、政府部门、政府工作人员与企业及企业家、企业管理者之间的社会关系，一方是公共事务管理者，一方是生产经营管理者，相互之间的关系应该定位于各自承担的社会职能以及角色。政府一方是为公共事务的管理而运行权力，企业经营活动本身并非公共事务，但这一活动赖以顺利进行的制度、环境、法律基础的提供和建设，则是巨大的公共事务。这个关系处理好，体现的正是治理能力和治理体系的提升。而企业一方是通过合法经营活动来向社会提供物质的或服务性产品，来满足社会大众的需求，同时获利并使企业持续经营下去。在很多情况下，政府部门也是企业服务的对象。企业就是社会的专业经济组织，其运行离不开客观的环境和制度基础，但企业不能以直接方式干预公共事务或对公共事务施加消极影响。这两者关系的界限明晰，但也有重叠部分，问题往往发生在如何处理好重叠部分上。

第二，政商关系历来是一个国家最容易出现问题并诱发重大问题的领域。即使是成熟的资本主义国家，凭借健全的法律体系和透明的信息监督机制都不能确保两者关系永远保持正当合法。上世纪90年代初，苏联及东欧国家开始由计划经济向市场经济转型，因为制度缺失和体系不完善，政商关系发生了严重扭曲，造成严重的腐败现象，导致大量公有财产流失和浪费，一些企业凭借非法手段在短时期里积蓄巨额财富，形成了一种负面示范效应。这种扭曲和恶果产生的关键就是政商之间的基本界限被完全抹杀，公权力转化为巧取豪夺的工具，一方面一些政府官员滥用公权力，为一些企业的非法活动大开“绿灯”，因此接受企业的贿赂；另一方面，企业借助与公权力的特殊关系，利用专有和垄断地位获取暴利，甚至大肆侵吞公有财产。这充分反映它们在国家治理能力方面的严重不足，当时这些国家缺少完善的法律体系和公开透明的监督制度，使得这些非法行为未受到处罚。

大量经验表明，政商关系是否能够处理好，是衡量一个国家治理能力是否强劲、治理体系是否健全

我国营商环境改革创新纪录，进入全球经济体排名前50。当前，我国优化营商环境活动还需要持续深入，优化营商环境改革的一个重要方面就是放权于地方，充分调动地方的积极性。

具有典型案例性。

2017年以来，西安市深入贯彻落实国家“放管服”改革各项决策部署，紧扣陕西省“追赶超越”发展大局，紧抓建设国家中心城市的历史机遇，以行政效能革命为抓手，大力开展“行政效能革命”，全力打造“店小二”式的五星级政务服务。2018年开展“营商环境提升年”，出台5个工作方案和21大专项行动方案，深化“最多跑一次”改革等各项工作举措，持续深化“放管服”改革，完善营商环境监测考核体系，持续营造关心重视企业家浓厚氛围，构建鼓励创新创业生态系统，打造“西安成就人才”金字招牌，建设“审批最少、流程最短、成本最低、诚信最优、服务最好、便利化、法治化、国际化”的营商环境最佳城市。西安营商环境已成为追赶超越发展的新动能和彰显西安形象的新名片，取得了显著进展和成效，营商环境的优化成就了“西引力”。

一是重点领域突破明显，企业平均开办时间压缩到2.7天，施工许可证办理的审批事项由35个精简为17个。二是西安市以行政效能革命为引领，大力推行“互联网+政务服务”。分7批取消、下放行政事权393项，全面取消非行政许可，向自贸区下放市级行政事权103项，累计向社会公布“最多跑一次”事项13675个。目前该市大部分区县已经有90%的事项实现了“最多跑一次”。三是市场活力显著增强，市场主体显著增长，截至今年8月20日，新增市场主体28.1万户，相当于2017年全年新增市场主体总量。四是着力打通堵在党员干部和群众、企业之间的“隔离墙”“隔心墙”，西安市各级各部门的思想认识和重视程度明显提升，共管合力不断凝聚，企业群众获得感明显增强，城市影响力显著提升。

## 西安市优化营商环境的示范意义

西安市开展“行政效能革命”，深化优化营商环境活动，主要是通过抓“思想革命”，逐步形成改革共识；通过抓机制创新，持续提高办事效率；通过抓信息手段，便利程度不断跃升；通过抓硬件建设，政务服务前移延伸；通过抓专项活动，改革措施逐步落地；通过抓服务方式创新，窗口服务能力不断提升。

一是全力打造“店小二”式政务服务，将主动服务意识内化于心。西安市把破除服务意识不强、执行力不强和“慵懒散慢”等三个思想作为关键，通过持续宣传引导，弘扬铁军作风、从严追究问责等一系列务实举措，真正让“群众利益无小事”“事不过夜马上办”和“实干立身”这三个观念，在广大干部头脑中立了起来。实行“项目经理”制，结合“千人亲商助企”等活动完善干部与企业结对机制；实行“代办制”，全市各级干部努力争当“五星级店小二”“金牌店小二”，不叫不到、随叫随到、服务周到。

二是通过机制创新，办事效率持续提高。按照群众和企业办事“最多跑一次是原则、跑多次是例外”的要求，全面梳理公布市、区县(开发区)、街(镇)

三级“最多跑一次”事项清单，公布“最多跑一次”事项13675个。目前已梳理出西安市政务服务事项总数9598项，实现“最多跑一次”事项数8639项，占比为90.01%。同时，莲湖区、灞桥区、高新区、经开区、国际港务区和浐灞生态区分别挂牌成立行政审批服务局，实现了“一枚印章管审批”。

三是通过抓信息手段，便利程度不断跃升。为让群众少跑腿、让数据多跑路，成立市大数据局。对市级38条非应急类政务服务和社服服务热线号码进行整合，建立12345市民热线平台，改变各类政府服务热线“号难记、话难通、事难办”的现象，以“一号联通”的形式向市民提供便捷服务。全面启动建设西安政务服务网，于2018年6月上线运行，截至7月底共上线事项11705项，网上可办事项9582项，可办率为81.86%。西安市公安局搭建西安公安“互联网+政务服务”平台，实现三大警种信息资源互通共享，191项公安服务事项实现网上办理。推行企业登记全程电子化、“审核合一”“多证合一、一照一码”等多项制度，并引入第三方服务受理窗口业务，引进西北地区首批自助办照服务终端实现延时服务，支付宝、微信办照以及依托金融机构实现“互联网+金融机构+政务服务”的模式，在路径上实现办照路径的全面打通，在服务模式上实现“365×24”全天候。通过以上举措进一步激发市场活力，市场主体呈现井喷式增长。

四是通过抓专项活动，建立问责机制。出台《西安市损害营商环境问责办法》，对损害营商环境的行为进行了界定，对问责的情形、问责的实施进行了明确。按照《办法》，已两次对损害营商环境的10余起问题进行了查处、通报，形成良好震慑作用。为倒逼改革措施落地，先后开展了一系列专项活动。通过22个联系点“互评互促、互比互学”活动等，接受了社会各界监督，提升了从业人员职业素养，得到了社会各界的广泛关注及点赞。

(李国强：国务院发展研究中心研究员；马晓白：国务院发展研究中心企业研究所副研究员)

的重要标志。政商关系表面上是政府与企业的关系，实际上其广泛涉及到一个国家的政治、经济、社会、文化等所有重要领域，影响是广泛而深刻的。

## 建立“亲”“清”政商关系恰逢其时

中国政商关系另有特点，反映的是中国国家治理能力和治理体系建设的探索，其既有辉煌成就，也有惨痛教训。改革开放以后，各种所有制形式的企业得到发展机会，私营经济成分在整个国家经济中“三分天下有其一”，其重要性日益突出，占有的资源日益广泛。但过去三十年以来，政商关系在很大程度上是“不亲”“不清”，这就造成了严重的问题，特别是“不清”导致严重的腐败现象。建立“亲”“清”政商关系恰逢其时。

第一，只有将新型政商关系的建构纳入国家治理能力和治理体系现代化建设大框架里，政商关系

才有望正常健康发展。国家治理强调的不再是人治，而是法治；强调的不再是一次性运动，而是日常制度运行；强调的是官员、企业家的社会责任和良知，而不是政治觉悟。要用现代方法和思维来处理政商关系，不能套用旧方法。首先要厘清政府的权力边界，不能由政府直接控制所有重要的资源。强化国家治理能力和治理体系现代化建设，绝不是要扩张权力，而是要规范权力、约束权力，否则，政商关系难以“清”起来。

第二，政商关系“亲不亲”“清不清”，不能由当事人说了算，而要放在公开透明的环境下，让全社会成员来评判，这是国家治理能力与治理体系现代化建设的重要内容，即这种治理所设定的目标、标准、手段以及实施过程，都应该受到公开监督，让人民代表监督、媒体监督和司法监督。对不良政商关系的肃清不仅有助于良好经济秩序的建立和维系，也有

助于社会道德伦理准则的优化，它形成一种行为预期，让“不清”“不亲”的行为受到阻碍。“亲”“清”原则要求不能仅停留在口头上，而要付诸于具体的制度建设与运行中。

第三，政商关系反映的是一个国家政治经济运行的内在规则。政治经济运行规则的优化应该是政商关系优化的根本，从规则入手，把各种原则、规范都说清楚，并配备强力措施保障，政商关系就不会出现大的扭曲。这些规则无疑是政商关系健康发展的重要保障，也是推进国家治理能力和治理体系现代化的重要支撑。

从国际经验看，处理好政商关系，国家未必会治理好，但处理不好政商关系，则国家肯定治理不好，因为政商关系凝聚的是一个国家的政治目标、价值取向以及制度基础的结晶。

(作者系民建北京市委理论委副主任)

# “企业稳、企业家稳则经济全局稳”

■ 本报记者 范思立

在世界中文报业协会第51届年会上，中国社会科学院民营经济研究中心主任刘迎秋表示，在经济下行压力下，中央明确提出“六稳”要求，给出了宏观政策调整的目标和方向，其中稳就业必须以稳企业、稳企业家为前提，而要做到稳企业家，关键是搞好稳预期。只要“六稳”做好了，经济就不会失速，就能保持平稳健康发展。

刘迎秋认为，“六稳”与中国当前的经济增长和未来的中长期高质量发展关系密切。中央明确提出“六稳”要求，并在宏观政策调控上作出及时调整，是审时度势作出的正确决策。只要“六稳”做好了，经济就不会失速，就能保持平稳健康发展。

“六稳”的前提是什么？刘迎秋认为，“六稳”把就业放在第一位，是因为就业是民生之本，就业也关系到经济社会的稳定大局。而稳就业的基础是稳企业。稳企业就得稳企业家。这需要很多办法，包括坚持两个毫不动摇，搬掉“三座大山”，解决融资难、融资贵等。“但是当前最重要的是两条，一方面是政策要稳，包括对待民企和国企的政策要平等，已有的政策要稳步落实。另一方面制度也要稳。”

刘迎秋认为，“六稳”给出了宏观政策调整的目标和方向，其中稳就业必须以稳企业、稳企业家为前

提，而要做到稳企业家，关键是搞好稳预期。要搞好稳预期，就要长期坚持、发展和完善中国特色社会主义基本经济制度不动摇，坚持用科学发展的办法解决发展过程中遇到的矛盾、困难和问题不动摇。唯此，才能真正实现“六稳”，从而才能够避免经济持续下滑，保持国民经济平稳较快增长，实现国民经济中长期平稳协调健康发展。

世界中文报业协会主席姜在忠表示，长期以来世界传播模式呈现出发达国家主导、发展中国家附属的倾斜态势，直至近几年，以中国为代表的新兴经济体相继崛起，引起世界力量发生变化，国际格局重心逐渐由西方发达国家向发展中国家转移，国际话语秩序由传统的二元对立向多元互动转变。今天走向世界舞台中心的中国，有责任也有条件向世界宣讲自己的主张，弘扬自己的价值，讲好中国故事，以获得更多的理解和支持，同时也是为世界的和平和发展作出自己的贡献。姜在忠倡议，所有海内外的中外媒体都应当自觉担当起传播中华文化、讲好中国故事的使命和重任。将采访的主角投向中国这一源源不断的新闻富矿，用独特的视角和国际化的表达，描绘中华民族崛起的辉煌篇章，努力成为世界认识中国及中国认识世界的桥梁。而要做好这个角色，在当前的传播形势下，媒体人应当做到守正创新，立破并举，担当作为，要有所坚持，又要有所突

破。一方面要从传播内容入手，找好故事题材。另一方面要从传播手段入手，学习和借鉴相关的技术，充分发挥好互联网等现代传播的增量效应，打通新旧媒体的融合渠道，重塑传媒产品的内容生态，实现中国故事的多样化、可视化表达。同时还可通过媒体间合作与交流，进一步让中国声音抵达国际舆论场。

中华全国新闻工作者协会主席张研农介绍说，中国特色社会主义发展进入新时代，今年迎来了改革开放40周年，经济实力跃上了新台阶。国内生产总值年均增长7.1%，占世界经济比重提高到15%左右，对世界经济增长贡献率超过30%。人民生活持续改善，实现了小康，逐步富裕了起来，社会保持了和谐稳定。中国特色大国外交全面推进，倡导构建人类命运共同体，为全球治理体系变革贡献了更多的中国智慧。

故宫博物院院长单霁翔表示，“中国有坚定的道路自信、理论自信、制度自信，基本知识建立在5000多年文明传承基础上的文化自信。文化是什么？它是一个国家一个民族的灵魂。文化自信是什么？它是一个国家一个民族发展中最基本、最深沉、最持久的力量。当我们文化机构拥有自信的时候，我们就能讲好中国故事，我们就能展示自己的魅力，我们就能使世界各国的人民共同受益，这就是我们的责任。”