



编者按

营造良好的营商环境是建设现代化经济体系、促进高质量发展的重要基础。党的十八大以来，我国坚持以深化“放管服”改革优化营商环境，有效激发了市场活力，但与人民群众的期盼相比，仍然存在一定的差距。如何打造具有全球竞争力的新优势、培育壮大发展新动能、增强企业和群众的获得感是接下来优化营商环境必须重点考虑的问题。围绕这些问题，我们特约请了国家发展改革委相关负责人、专家、企业负责人等就此展开三方会谈。

□ 主持人 王翠娟

进一步优化营商环境的整体思路

□ 国家发展改革委法规司

营造良好的营商环境是建设现代化经济体系、促进高质量发展的重要基础。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视优化营商环境工作。习近平总书记强调，营造国际一流营商环境，中国将加快出台外商投资法规，完善公开、透明的涉外法律体系，全面实施准入前国民待遇加负面清单管理制度，中国将尊重国际营商惯例，对在中国境内注册的各类企业一视同仁、平等对待。李克强总理指出，促进发展一个关键环节是要为企业营造良好营商环境，围绕企业关切和诉求完善政策，设身处地帮助民营企业、小微企业克服困难。

各地区、各部门认真贯彻落实党中央、国务院决策部署，坚持以深化“放管服”改革优化营商环境，市场活力和创造力明显增强，企业和群众办事创业更加便利。根据世界银行的评价结果，我国营商环境世界排名从2013年的第96位跃升至2018年的第46位。但与高质量发展要求和人民群众的期盼相比，差距仍然存在。下一步，应继续坚持问题导向，聚焦企业和群众反映集中的痛点、难点、堵点，按照放宽准入、强化监管、以评促改的整体思路，持续深化重点领域改革，逐步推进营商环境评价，以评促改、以评促优，引导地方形成竞相优化营商环境的良好氛围，加快形成市场化、法治化、国际化的一流营商环境。应重点从三方面着力推进优化营商环境工作。

放宽准入，进一步激发市场主体活力。着力放开市场准入，凡是法律法规未明确禁入的行业和领域都应该鼓励民间资本进入，凡是我国政府已向外资开放或承诺开放的领域都应该向国内民间资本开放。

一是促进民间投资持续健康发展。建立健全促进民间投资健

康发展的工作机制和向民间资本推介项目的长效机制，对已公开推介的项目明确支持措施，使民间资本进得来、能顺利推进和发展。继续破除民间资本进入重点领域的隐性障碍，鼓励各地借鉴有关地方建立民营企业贷款风险补偿机制、开展“银税互动”等做法，加大对民间投资的融资支持。

二是扩大对外资开放的领域。持续推进服务业开放，深化农业、采矿业、制造业开放，加快电信、教育、医疗、文化等领域开放进程，放宽教育、医疗等领域外资股比限制，继续发挥自贸试验区改革开放试验田作用，不断完善外商投资环境。修订《外商投资产业指导目录》和《中西部地区外商投资优势产业目录》，扩大鼓励外商投资的范围，加强外商投资服务。

三是简化办事流程，压缩办理时限。持续深化政务信息系统整合共享，完善国家数据共享交换平台体系，扩展数据共享范围，促进数据供需对接。加大力度推动落实“群众办事百项堵点疏解行动”，持续分析总结各地方、各部门的创新举措和典型做法，全面系统解决群众办事堵点。继续压缩开办企业、办理建筑许可、不动产登记、用电报装、跨境贸易等事项的办理时限。

强化监管，进一步维护公平竞争市场环境。以公平、有序为方向加强和创新监管，健全审管衔接机制，形成监管合力，不断提高监管效能，营造全社会依法依规营商办事的浓厚氛围。

一是加大产权保护力度。持续推进甄别纠正涉产权冤错案件取得更大突破，争取再公布一批有代表性、有全国性影响的再审案件，经常性发布产权司法保护案例，不断向社会释放“有错必纠”的改革决心。强化知识产权保护，建立侵权惩罚性赔偿制度，切实提高侵权成本，实施“互联网+”知识产权保护，通过源头追溯、实时监测、在线识别等，提高执法保护效率，降低维权成本。

二是保障各类企业合法权益和公平待遇。加快清理废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法，取消现有政策措施中涉及地方保护、指定交易、市场壁垒等内容，保障不同所有制企业在资质许可、政府采购、科技项目、标准制定等方面的公平待遇，查处并公布一批行政垄断案件，坚决纠正滥用行政权力排除、限制竞争行为。

三是加快建立以信用承诺、信息公示为特点的新型监管机制。推进政务诚信、电子商务诚信、个人诚信等重点领域诚信建设，推动《信用法》《公共信用信息管理条例》《统一社会信用代码管理办法》等制定工作，依托全国信用信息共享平台加快信用信息归集共享，推进联合奖惩措施落地，构建“一处失信，处处受限”的大格局。同时，持续监测各城市政务诚信状况，组织开展政府机构失信问题专项治理。

以评促改，进一步深化重点领域改革。按照国际可比、对标世行、中国特色原则，围绕与市场主体密切相关的开办企业、办理建筑许可，获得信贷、纳税、办理破产等方面和知识产权保护等，开展中国营商环境评价，逐步在全国推开。

一方面，完善指标体系和评价机制。指标设置遵循落实高质量发展、深化“放管服”改革要求，在借鉴世界银行营商环境评价指标体系基础上，叠加符合中国国情的评价指标。在评价过程中，注重以企业实际办理事项的环节、时限、成本作为依据，通过交叉验证、第三方核验等方式，确保信息真实、准确。

另一方面，逐步在全国开展营商环境评价。完善中国营商环境评价指标体系，引入第三方评估，在直辖市、计划单列市、部分省会城市以及若干地（县）级市开展试评价，编制中国营商环境报告。优化拓展评价分析系统功能，展示各地区营商环境情况。

从法治建设入手
深入优化营商环境

□ 中央党校（国家行政学院）政法教研部副教授 张效羽

近年来，中央高度重视优化营商环境，出台了一系列改革措施，取得了显著成效。但“营商环境只有更好、没有最好”，对照中央的要求和人民群众的期待，我国在优化营商环境方面尚有较大提升空间。当前，我们应当围绕“法治痛点”提升法治水平，更加持久地塑造良好的营商环境。

优化营商环境的关键是提高法治水平

一个地区的营商环境好不好，有诸多影响因素。以世界银行评估体系为例，总体上可以分为两类：第一类是具体优惠措施，即给企业现实的好处，包括但不限于完善的基础设施、高效的政府服务以及价格低廉的能源供给和信贷支持；第二类是提升法治水平，即给企业提供公正和透明的制度环境，保护投资者各项合法权益。这两类措施我国都在用，但随着我国经济社会的发展，提高法治水平越来越成为优化营商环境的关键所在。

对投资者而言，政府给了优惠但如果法治跟不上，拿了优惠也不安心。一些地方吸引外来投资者的时候，在税收减免、土地出让等方面给出很诱人的优惠条件。但如果没有相应的法治保障，这些优惠要么无法完全落实、要么面临随时被回收撤销的困境。更有甚者，一些地方领导因为贪腐被隔离审查，享受相关优惠政策的投资者也因此被怀疑“官商勾结”而跟着被调查。

对政府而言，面临的减税压力较大，大幅度投入“真金白银”改善营商环境越来越不现实。相反，通过提高法治水平改善营商环境，财政花钱较少。不仅如此，法治水平提升，受益者不仅仅是具体投资者，而是所有投资者乃至全社会，这就杜绝了一些“骗补贴”现象的发生。通过法治消除投资者不必要的后顾之忧，企业靠市场竞争实现优胜劣汰，这也有利于塑造公平健康积极向上的经济和社会环境，减少政府治理的成本，更减少

了腐败的风险。

提高法治水平的重点是把权力关进法治的笼子里

通过提升法治水平优化营商环境，重点是“治官”而非“治民”，是把权力关进法治的笼子里。

只有把权力关进法治的笼子里，才能全方位保护投资者的合法权益，让投资者安心办企业、一心谋发展。对投资者而言，投资活动中面临的不法侵害通常来说主要来自两个方面：一方面是来自社会上的不法侵害，另一方面是来自权力部门的不法侵害。对于来自社会上的不法侵害，在中国，只要权力部门积极帮助投资者维权，投资者是吃了定心丸的。但是，对于来自权力部门的不法侵害，相关维权和救济机制还不健全，这也是我国营商环境的短板。为此，提高法治水平优化营商环境的主攻方向是把权力关进法治的笼子里。

只有把权力关进法治的笼子里，才能真正构建亲清的政商关系。一个地区政商关系是否健康，是衡量营商环境的重要指标。凡是政商关系不健康的地区，大多是权力之手不能依法办事，投资者对投资环境没有稳定预期，或者主动或者被动投靠具体官员，通过利益输送为自己创造有利的营商小环境。这反过来也促使一些腐败官员拒绝依法办事、借此树立个人权威捞取好处。因此，要想构建“亲”“清”的政商关系，关键是确保权力能够在法治的轨道内行使。什么时候投资者只要按照法律就能办成事儿，什么时候才能建立起亲清的政商关系。

只有把权力关进法治的笼子里，才能让系列改善营商环境的措施更好地发挥效果。当前，从中央到地方，千方百计改善营商环境的决心是很大的，措施也是有力的，但仍有投资者处于观望的状态。究其原因，在权力不受制约的环境下，投资者是很难真正吃下定心丸的。因此，只有把权力关进法治的笼子里，让权力的行使都

能依法进行，各类改善营商环境的措施才能真的令人安心，进而转化为投资经营行动，更好地发挥效果。

围绕“法治痛点”提升法治水平

纠正执法“一刀切”。所谓“一刀切”，是指不顾具体个案情况的处理方式。“一刀切”既不符合辩证唯物主义，也不符合法治原则。法治要求就事论事、就具体个案的实际情况做出法律判断。当前，在一些领域，“一刀切”执法盛行，少数地方为了迎接各类检查干脆要求企业在检查团到来前就一律停工，这种做法严重损害投资者的正当权益。“一刀切”执法本质上是执法机关懒政、怠政，是少数执法者对包括投资者在内的群众利益和营商环境漠不关心的体现，必须得以纠正。

避免执法“层层加码”。所谓“层层加码”，是指下级执法机关在法律法规要求之外擅自增加合规义务的现象。从法治原理上看，“层层加码”执法是完全违反法治的。投资者所承担的合规义务，是法律法规明确规定的，不能多也不能少。执法只是严格执行法律法规的要求，而不是为了凸显“执法严明”而擅自提高标准、增加要求。执法“层层加码”使得投资者所承担的义务变得深不可测，严重影响投资判断。

改变执法“宁严勿宽”。所谓“宁严勿宽”，是指一些地方执法部门在执法过程中，宁可采取比较严厉的执法措施，而不采取较为宽松的执法措施，并将此视为“执法严明”的体现。实际上，这种做法是不符合法治原则的。根据法治原理，执法应当宽严相济，依据法律原则和规则，结合具体案情该从严就从严、该从宽就从宽。我国当前很多民营企业的违法现象，既有深刻的历史原因，很多也是改革过程中配套措施不完善、甚至是一些政府部门过错的综合产物。在这种情况下，片面坚持执法“宁严勿宽”，实际上是对投资者权益的侵害，应当改变。

优化营商环境需
将各项工作做实做牢

□ 山西振东健康产业集团有限公司董事长 李安平

民营经济一直是我国经济的重要组成部分。截至2017年底，中国民营企业数量达27263万家、个体工商户65793万户，注册资本超过165万亿元，民营经济对国家财政收入的贡献占比超过了50%，占国家GDP收入比重达60%。由此可见，一座城市乃至一个国家活力大小、发展动能强弱的主要因素便是由民营经济的发展状况所决定的。而民营企业的发展，除企业自身经营管理之外，很大程度上还取决于企业所处的营商环境。

2018年10月，世界银行发布的《2019年营商环境报告》显示，中国大陆在190个经济体中排名第46位，相比上一年上升32位。客观地说，中国营商环境总体上在不断改善，但由于各地发展不平衡，营商环境存在一定的差异也就不可避免了。因此，尽管国家层面高度重视营造良好的企业发展环境，但现实中仍存在很多问题，需进一步将各项工作做实做牢。

政策落地的“最后一公里”仍需重视。抓落实，是一切政策红利释放的关键。当前，中央非常重视民营企业的发展，出台了一系列优化营商环境、利于民企发展的政策，但个别地方在落实上仍存在一些问题。如因政府宣传不到位，有的政策知晓率并不

高；有的政策中央提出了大方向，但地方没有出台实打实的、有针对性的实施细则，导致企业对到底该怎么认识模糊，无从下手；有的政策因前期缺乏充分的调研，覆盖面不够广，普适性不够，越往下落实越难，导致政策红利不能完全释放。同时，因领导干部任期制等原因，“新官不理旧账”的现象在一定程度上仍然存在，导致政策的稳定性不够。即使有的政策到位了，但因统筹协调不够、受理部门多、手续复杂等原因，个别地方要实现政策的兑现也需要很长时间，这也会造成企业的一定损失。

企业延续贷款风险大，融资难的问题仍需下大力气解决。企业贷款大多数是1年期的流动资金贷款，在贷款到期时，企业续贷必须要先还后贷。但企业不可能放很多资金在账上，由于流动资金紧张，在银行贷款到期前需通过临时借款来偿还贷款，称之为过桥资金。以此，企业在支付银行贷款利息的基础上，需支付因使用过桥资金带来的高额利息，大大地增加了融资成本。

政策落实的关键还在于配套。国家非常重视科技项目的申报，不仅在政策上而且在资金上都给予了大力支持。有的国家项目，申报指南中明确

要求必须有地方的匹配资金。但在实际申报过程中，个别地方并无相关配套政策、也不愿匹配相应的资金支持，致使许多高科技项目得不到支持，往往在项目申报的第一步上就导致了项目的流产。而有些项目为了能顺利上报国家，企业必须承诺由企业出资地方财政本该匹配的资金，才能最终成功取得地方财政的资金匹配证明。而一些企业用于研发的投入本身就不多，这样的做法，严重打击了企业在科技创新上的积极性。也有一些企业能够负担起项目申报的资金，但由于没有地方政府的支持，导致部分项目占用了企业的大量流动资金，从而不利于企业的持续发展。

人才政策要进一步做实。当前，全国各地均推出了多项人才政策，各地政府也越来越重视人才、尊重人才发展。虽然政府对于人才储备意识越来越强，但在人才政策的落实上做得还不够。如虽鼓励创新、但宽容失败的意识不强；政府部门协同不足，有些优惠政策没有真正落到实处。如此一来，人才并没有享受到相匹配的良好发展环境和各项利好政策措施，直接导致好不容易吸引来的人才难以留在本地，企业前期为引进一些人才而付出的大量时间精力、资金成本都随之付诸东流了。

