

优化营商环境政策效果分析

——以上海市奉贤区为例

方雪娇 张淼

营商环境是一个国家和地区的重要软实力，也是核心竞争力。上海市高度重视营商环境建设，以放管服为核心的营商环境改革成效显著。其中，奉贤区展开政府审批服务机制的“自我革命”，大胆创新了政府服务模式。在此背景下，深入研究相关政策效果，发现企业的深层次诉求，找到提升营商环境的主要着力点及具体对策建议，必将有助于政府服务模式改革，为企业营造一个更加有利的生存环境。

一、奉贤区优化营商环境举措

（一）深化机构改革，创新审批服务机制

近年来，针对审批服务多头管、效率低、环节多、办事难的问题，奉贤区坚持“问题导向、目标导向、效能导向”，积极创新，推进多项审批事项改革。

第一，成立“投资促进局”，统筹调配资源。投资促进局将投资促进与旅游发展两大功能合二为一，统筹全区产业和城市等方面的资源和推广。通过发挥综合统筹，协调沟通的服务职能，引进符合产业定位的优质项目和优秀人才，为投资者提供一站式优质和专业的服务。

第二，优化税收营商环境，市场活力和创造力得以激发。在服务中心的市场监管局窗口进行开业登记、领取营业执照，不出门即可在税务窗口办理新版企业涉及的全部 12 个税务事项，当天可以全部办结。这是深化推行“一窗通”服务平台后的一项重大举措，进一步降低了企业的办税成本。

第三，打通服务“关节”，畅通企业“血脉”。在整合部门资源的前提下，实现受理“一窗式”，设置社会投资项目审批、商事登记、不动产登记、社会民生事务等综合窗口，推行前台综合进件、后台分类审批、流程提速优化、统一窗口出件的行政审批新模式，使企业群众跑腿次数、申报材料、办理时效大幅缩减。编制《一窗受理事项受理材料标准化指南》，并以此为基础，对办事大厅进行改造升级，初步形成网络全覆盖、信息共分享、行为有记录的智慧化服务大厅，强化功能集成，实现服务“一站式”。

（二）积极主动服务企业，用心用智帮扶发展

第一，面对新业态、新模式，相关政府部门深度钻研，加快构建企业梯度培育体系。在激发企业创新活力，提升发展质量水平方面，奉贤区政府开展“三个一百”梯度培育工程企业认定申报工作。

第二，推进服务园区代办制，打通服务“企业最后一公里”。以园区为载体，推出园区全部免费代办等服务方式，为企业提供无障碍、全方位、保姆式的精准服务。

（三）推进智慧城市建设，加速投资项目落地落实

第一，持续深化项目建设关键领域和关键环节改革，智慧服务支持产业发展。在政府投资类项目中，针对“信息孤岛、数据垄断、重复建设”等问题，制定了推进智慧城市建设三年行动纲要。其中在智慧服务专项，推动互联网技术服务于“健康美丽”产业，支持东方美谷建设，建设全区统一的大型商业网点设施、商务办公楼宇建设运行的监测平台，为全区商办用地出让、楼宇管理及招商服务提供依据。

第二，加强产业和城市推介，招商引资成效显著。2018年奉贤区投促局走出上海，前往布达佩斯、东京以及我国北京、香港等城市，先后开展五十多场推介会，引进亿元或千万美元以上实业型项目20个。

二、优化营商环境政策存在的不足

近年，奉贤区稳步推进“放管服”改革，加强政府服务便利化、提升政府服务主动性，企业获得感明显增强，但仍存在一些体制机制没有理顺、行政效能有待提高、产业扶持政策与企业需求之间的匹配性差等方面的问题。

（一）电子系统需升级改造，行政效能有待进一步提高

利用互联网来开展政务服务，对提高政府政务办事水平、办事效率，提升办事群众对政府办事部门的满意度有着重要作用。针对行政审批电子化水准的分析发现，网厅信息的全面性、页面的友好性较好，而网厅系统稳定性、页面的流畅性、信息准确性等方面存在一定的提升空间。

（二）政策针对性待提升，简化流程依旧是重中之重

第一，部分领域政策更新慢，创新性亟待提升。特别是对工程设计、检验检测、融资租赁等服务行业的扶持政策较为滞后，培育方法缺乏针对性。企业是市场竞争的主体，是市场信息的初始接收者，离千变万化的市场需求和科技前沿最近。而政府根据信息制定的产业政策往往略显滞后，因此需要有更具前瞻性、更有创新思维的政策来引领。

第二，区域人才政策的全面性有待提升。人才引进及考评政策有待完善，主要表现在以下三个方面：一是中间层次人才政策有断层。倾向于引进院士级别的、功成名就的领军人才，但针对博士以上、院士级别以下的中高端人才政策，有一些断层。中间人才“断档”已开始成为企业进一步发展的瓶颈。院士级别专家年龄比较大，或者已经在其他的地方有比较稳固的成就，引进难度大成本也较高。相比之下，青年中坚力量是企业更需要的人才，引进难度也更小。二是人才引进重个人轻团队。对比分析发现，在已引进的人才中，多以个人形式引进，团队形式引进偏少。社会分工日益高度化，团队的分工与协作极为重要。领军人才如果没有其他团队成员的支持与协助，其创业、科研工作也将难以有效施展。三是人才引进注重前期服务，后期甄别和考评机制跟不上。目前引进高端人才主要是政府行为，企业等用人单位引才的主体需求仍待激发，人才引进使用与产业政策契合度不够。实际上，引进高端人才并非等于引进了高生产力，这只是政府引智工作的第一步，人才的合理使用才是关键。

第三，优惠政策的申请流程繁琐、扶持手段单一。在贯彻落实某些优惠政策时，其申请的门槛高，流程复杂。这为大型企业赢得更多的优势，但对中小企业来说门槛过高，而真正需要优惠政策的往往都是些小微企业或者初创企业，却无法达到优惠政策的申请标准。其次扶持手段单一。小微企业更需要实际性的财物补贴维持创业初期的成本消耗，有规模的企业对于优惠政策的需求更多是在荣誉以及行业地位方面，而目前优惠政策并未考虑到处在生命周期的不同阶段的企业对优惠政策有着不同的需求。

（三）政策获取渠道老套，政策文本过于官方

政策公开透明的满意度低，具体体现在以下两个方面：

一是政策宣传渠道单一、宣传力度不够。政府对政策的宣传、解释、服务不到位，只是简单把政策内容“挂网站”“发文件”。企业对政策的了解途径以参与培训、上门咨询等传统渠道为主，时间成本高，理解转换过程长。

二是政策文本多用官方语言，对企业而言晦涩难懂。企业从业人员对政府公文用语不熟悉，“讲官方”的政策文件到了这类人员的手中，就在无形中增添了企业理解和运用政策的障碍。

三、优化营商环境政策对策建议

（一）细化政务服务，强化政府治理软实力

建议着眼于解决政府、企业、科技创新等各主体之间的信息不对称问题，通过搭建政府与企业等主体间的互动平台、企业之间信息对接平台，以及跨行业、跨领域、跨区域的交流分享平台，来降低各主体间的沟通互动成本，特别是降低企业开展创新活动面临的各类交易成本。这可以从以下三个方面入手：

一是启动政策汇编并统一发布出口，提升服务标准化程度。从产业类型、企业规模、文件类型等维度出发进行政策梳理，并进行资源整合，汇总在同一平台出口予以发布。

二是创新服务形式，建立简洁、可视化的政策解读文件。宣传平台方面，盘点现有宣传资源，考察当前资源与企业最希望的信息获取渠道是否匹配，建立成本低、宣传广、时效强的新媒体平台纳入考虑范围，并将日常维护、内容更新、疑问解答等工作常态化。同时，加强与“12345”政务热线衔接，改变“重管理、轻服务”的现象。宣传形式方面，在企业管理者年龄结构日渐年轻化的背景下，其对政策宣传及解读形式也提出了更高的要求，通过可视化的形式将枯燥难懂的政策文件转化成通俗易懂、图文结合的形式。

三是以基层政府人员培训为先导，确保政策宣传的规范性。针对企业受访者提到的不同政府部门对政策解读不一致的问题，建议以政府人员培训为先导，编制成服务指南，把一些政策要求、法律法规的规定，包括一些办理的流程要求汇编成册，指导基层政府部门来办理。还要采取集中培训、研讨交流、案例分析等多种方式来加强对基层部门的业务指导，来提高他们的承接能力。

（二）改进监管方式，形成现代化的行政监管模式

一是对新业态、新模式，监管当“包容审慎”。创新监管理念与方式，对新兴产业实行包容审慎监管的方式，梳理新兴行业企业经营范围和名称表述，制定《新兴产业分类指导目录》，解决新兴行业企业“身份认证”难题。

二是用信息化科技手段，提升行政执法监督质效。建议与专业的政务大数据公司合作，建立行政执法监督平台，推进智慧监管、精准监管。同时，以政府规章的形式对行政执法监督平台的运行管理作出规定。

（三）创新招商模式，高标准吸引高精尖产业

一是建立创新、灵活的招商体制机制，打造强大的专业化招商团队。借鉴苏浙粤的共同做法，引来一流大学的“金凤凰”干招商。有了专业对口的高端人才，招商就能更加专业化。

二是采用不同的中介机构和招商模式，推动招商引资工作全面发展。相比政府主导的招商引资工作，中介机构招商引资具有市场化、专业化的特点，不仅可以有效弥补政府在招商引资工作中的投入不足，同时可以更好地服务投资者，体现了政府职能转变的核心理念。

三是优化供地模式与园区管理模式。一方面，加大对闲置厂房和低效利用土地的处置力度，实现城市空间集约高效和持续利用。对各开发园区的用地绩效进行总体评估，对写字楼的空置率进行摸底调研，从而为制定工业、商办用地的出让，大型商办楼宇设施的建设进度计划提供决策依据。另一方面，在建设高标准写字楼和标准厂房的基础上，通过招投标方式委托专门企业进行统一对外租赁和服务。借助第三方平台在行业指导、管理、自律、政策研究等方面的作用，向内帮助政府加强功能区的统计、评估和规划工作，对外帮助政策服务、政务服务、政府购买公共服务，以更好地匹配企业的需求。

（作者单位：中共上海市奉贤区委党校）