

# 政务一体化背景下长三角营商环境优化策略研究<sup>1</sup>

袁华萍<sup>1</sup> 邓巾<sup>2</sup>

1. 安徽财经大学财政与公共管理学院 2. 安徽财经大学大学财政与公共管理学院

**摘要:** 良好的营商环境是激发市场活力、增强发展动力的制度保障，是政府改革的重要议题之一。以习近平同志为核心的党中央高度重视优化营商环境，长三角三省一市持续推进“放管服”改革，推行了一系列激发各类市场主体活力的改革举措。本文以长三角政务一体化为背景，结合长三角区域营商环境建设现状，总结其建设成效及存在的问题。最后，从规范制度环境，增强长三角府际合作；建立“一网通办”统筹管理体系，加强网站安全保障；提高区域协同治理能力，统一业务办理标准等方面探索长三角区域营商环境的优化策略，以期长三角营商环境优化提供可行性方案。

**关键词:** 长三角政务一体化; 数字政府; 营商环境;

长江三角洲地区是我国经济发展最活跃、开放程度最高、创新能力最强的区域之一，在全方位开放格局中占据重要战略地位。优化长三角地区营商环境有助于区域内创新要素集聚，激发市场主体活力，提升地区竞争力，推动经济和社会健康稳定发展。2019年5月，长三角政务服务“一网通办”正式开通上线，有效链接三省一市政务服务网站，为破除长三角地区行政性壁垒创造条件。研究表明，在区域一体化发展的诸多要素中，真正有可能发生系统性作用的只有政府行政力量和行政壁垒（刘志彪等，2019），<sup>[1]</sup>具体表现为面临整体性、平台、制度、供给主体等方面困境（林晨，2022）。[2]学者们普遍认为长三角一体化进程中，“清、亲”的政商关系和数字化政府能够持续优化营商环境，同时也存在着跨省数据梗阻、政策协同困境等问题。质言之，在当前长三角政务一体化发展背景下，营商环境得到了较大改善。然而在优化营商环境过程中，仍然存在着一些亟待解决的问题。尽管不乏对长三角区域一体化发展的研究，但目前以政务一体化为视角的跨省域协同发展的研究成果不多。因此，文章以长三角政务一体化为视角，探究优化地方政府营商环境的策略。

## 一、政务一体化背景下长三角营商环境建设成效

### （一）加大政策支持力度，激发长三角市场活力

为深化“放管服”改革，打造一流营商环境，2019年，国务院颁布《优化营商环境条例》，重点规范市场主体保护、市场环境、政务服务、监管执法和法治保障五个方面，从制度层面为优化营商环境提供了更加有力的保障和支撑。2020年，上海市和江苏省分别颁布《上海市优化营商环境条例》和《江苏省优化营商环境条例》，开启了长三角区域营商环境优化的法治时代。

2022年，长三角一体化发展战略推进三年之际，国家发改委制定出台《长三角国际一流营商环境建设三年行动方案》（以下简称《行动方案》），进一步从国家层面指明了优化长三角营商环境、激发市场主体活力和发展内生动力的方法路径，为长三角区域高质量一体化发展提供了有力支撑。《行动方案》的出台，将营商环境的优化从单个省份的维度提高到区域层面，对于区域生

<sup>1</sup> **基金:** 安徽省哲学社会科学规划项目“县域一体化视阈下农村生活垃圾第三方治理研究”（编号 AHSKQ2019D008）；安徽省高校科研项目“长三角政务一体化背景下安徽营商环境解构与优化策略研究”（编号 2023AH050238）；蚌埠市规划办项目“长三角政务一体化推动蚌埠市营商环境优化路径研究”（编号 BB23C001）的阶段性成果；

---

产要素自由流动、建设统一大市场具有重要意义。2022年，国家发改委发布的《关于推动长江三角洲区域公共资源交易一体化发展的意见》提出，要进一步破除市场隐性门槛和行政壁垒，推动长三角三省一市公共资源交易一体化，持续优化区域内营商环境。[3]长三角“一网通办”为市场主体提供了企业开办一网式集成服务，对营业执照办理、银行开户、财产登记和发票审理等高频事项的“一次登记，并行办理”的办事流程，实际减少了群众办事跑腿次数，大大降低了市场主体办事成本，有效激发了市场主体活力。

## （二）一站式政务服务平台，构筑营商环境新高地

长三角“一网通办”政务服务平台是政务平台技术赋能的成功实践，通过应用新一代数字资源与数据共享技术，整合嵌入了长三角各省市各部门业务。为长三角区域的市场主体提供“一揽子”的集中式服务，实现了让数据多跑路、群众少跑腿的“跨省通办”政务服务新模式。

长三角“一网通办”实现了交易信息、市场主体信息和专家资源区域内统一共享，在推进跨省业务协同、深化数据共享应用等方面取得优异成效。据相关数据显示，截至2023年4月，长三角“一网通办”共推出148项跨省通办服务，累计全程网办超过642.63万件，电子亮证超过1430.19万次，数据共享交换累计达8.02亿条。“一网通办”的应用打破了政务流程再造的时空局限，降低了市场主体制度性交易成本，为企业群众提供方便快捷的集成服务。

为更好地优化长三角营商环境，提升政务服务的质量和水平，三省一市地方政府在线服务平台建设持续发力。上海市探索出以政务服务“一网通办”、城市运行“一网统管”为代表的城市治理新路径，推动城市治理模式变革和营商环境优化。江苏省推出“苏企通”平台，为市场主体提供一体化政策服务，推动各项减税降费、助企纾困、稳定经济的政策直达市场主体。浙江省开发上线民生“关键小事”智能速办应用，着力构建高品质服务生态。安徽省推出“7×24小时不打烊‘随时办’服务”，有利于打造优质营商环境，提升政务服务效能。

## （三）政务服务能力大幅度提升，持续优化营商环境

依托全国一体化政务服务平台持续提升政务服务效能改革是我国转变政府职能的一项重大举措，对于降低准入门槛、促进公平竞争、优化营商环境具有重要意义。从2015年开始，中共中央党校（国家行政学院）电子政务研究中心已连续八年开展省级政府和重点城市一体化政务服务能力的评估工作。重点围绕服务成效度、办理成熟度、方式完备度、事项覆盖度和指南准确度五个方面建立面向用户的评估指标体系，对各地区一体化政务服务能力开展全面跟踪和梳理分析，力图以数据的方式，科学和客观地反映各地区一体化政务服务发展水平。整体来看，全国一体化政务服务能力总体指数大幅提高，指数为“非常高”的地区从2015年的2个增加到2022年的16个。2019年，上海市“一网通办”总门户上线，标志着上海的智慧政府建设迈出关键一步，自此，长三角三省一市开启全面跻身一体化政务服务能力“非常高”水平的时代。

长三角“一网通办”通过优化业务流程、改造业务办理系统、深化数据共享应用等方式，成为推进“放管服”改革、优化营商环境、推动经济社会高质量发展的重要引擎。此外，三省一市的“智慧政府”转型实践，有效地解决了传统的科层制政府下的部门分割、信息流通不畅、推诿扯皮等问题，各地政府服务效率大幅提升，进一步优化了长三角区域内营商环境。[4]

## 二、政务一体化背景下长三角营商环境建设存在的问题

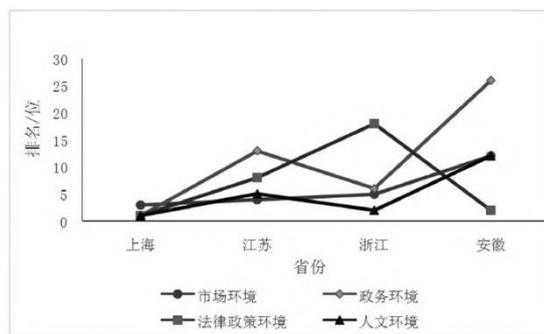
### （一）长三角区域营商环境发展存在差异、均衡度失衡分化

“十三五”规划纲要指出，营造优良的营商环境需要从营造公平竞争的市场环境、高效廉洁的政务环境、公正透明的法律政策环境和开放包容的人文环境着手。因此，《2020年中国省份营商环境报告》以市场环境、政务环境、法律政策环境、人文环境

作为评价指标体系的一级指标，并从《优化营商环境条例》和中外营商环境既有评价指标体系总结和吸纳确定 12 个二级指标，由此构建出中国内地 31 个省、自治区、直辖市营商环境评价指标体系。

报告显示，长三角区域是我国目前营商环境水平最高的地区，是逐渐接近世界一流水平的地区，其现有发展状况符合与国际接轨、公平透明的营商环境的定位。长三角三省一市营商环境排名整体均位列前十，尤其是上海市营商环境等级为 A+级，处于国际先进水平。在 31 个省份中，上海、江苏、浙江和安徽的营商环境均衡度排名分别为第 1、第 13、第 22 和第 27 位。由此可见，浙江和安徽子环境均衡度排名，与其位居前列的整体营商环境排名存在严重倒挂现象。浙江省市场环境、政务环境和人文环境分别位居第 5、第 6 和第 2 位，而法律政策环境位居 18，导致整体的子环境均衡度排名 22。安徽省市场环境和人文环境均位居 12，其法律政策环境和政务环境分别位居第 2 和第 26 位，拉大了整体均衡度间的差距，使得均衡度排名不理想。

图长三角三省一市营商环境均衡度和子环境排名情况图



资料来源：《2020 年中国省份营商环境报告》

## （二）“一网通办”网站管理责权不明、安全性能低

长三角政务服务“一网通办”是依托国家政务服务平台，推出政务服务跨省办理的新生系统，其管理制度和保障机制还处于不断探索和完善中。通过查阅关于“一网通办”的各项文件可以发现，长三角三省一市出台的工作文件多数是对网站工作开展作出规定，而“一网通办”网站管理相应的规章制度数量不多。网站的日常维护和安全保障如何安排和管理，区域协同管理中出现相互推诿扯皮的现象该如何解决问题都尚未形成统一规范。

从网站信息安全角度来看，“一网通办”共享数据庞大，涵盖面积广，运行网络端口多，系统端口自上而下延伸到社区和村居等基层网点，各类一线工作人员安全素养和风险防范意识参差不齐，也给“一网通办”的运行带来潜在的风险。加之，日新月异的网络病毒层出不穷，“一网通办”的系统安全技术也面临着更新迭代的压力。“一网通办”作为跨区域的线上平台，更容易处于“四不管”的境地。网站的安全隐患，不仅会影响长三角区域内政府跨区域工作的开展，还会对用户的信息安全、财产安全带来威胁。

## （三）异地审批标准未统一，协同办公效果不佳

《行动方案》提出，到 2025 年，长三角区域资源要素有序自由流动，行政壁垒逐步消除，统一开放的市场体系基本建立。长三角一体化发展虽然具备顶层设计的支持，但在落实过程中还缺乏详细而统一的实施标准。政务服务“跨省通办”的异地审批部分业务办理在局部地区有相应标准，但并未在长三角区域建立统一的标准，各个省市的接收和办理等具体落实情况也不一致。审批部门业务变化以及联动审批、跨区域跨部门联合审批等个性化业务办理水平难以达到审批服务“一张网”的要求，政务事项

异地审批距“同标准审核”“无差别受理”的目标有进一步的上升空间。从这一角度看，长三角地区 41 个城市审批业务系统和政府门户网站与长三角“一网通办”政务服务平台尚处于逻辑整合阶段，整体现实情况与“数字治理 2.0 时代”数据要素市场化配置与数据资源化利用相融合的要求相比仍存在差距。

### 三、长三角营商环境的优化策略

#### （一）规范制度环境，增强长三角府际合作

长三角区域作为一个跨行政区的经济发展体，营商环境的建设需要发挥政府间的组织与协调作用，政府在组织与协调过程中的重要手段是制定和完善相应的制度和法律。《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》的颁布，奠定了长三角一体化建设的制度基础，为区域营商环境建设提供了制度上的引领。长三角区域更应规范制度环境，对各省乃至各市就有关一体化发展和政务服务供给等方面的规章制度和执行标准进行梳理、厘清和规范，形成简政放权、服务优化的区域一体化法规体系，促进长三角三省一市府际合作治理与政务服务供给的规范化和合法化。

为应对长三角各省市间存在的行政壁垒、数据信息不畅通等问题，增强区域内市场活力，激发一体化高质量发展内生动力，需要加强长三角区域内地方政府间的合作，树立各层级的府际合作意识，就推进长三角一体化高质量发展积极协商，达成在尊重不同地区利益诉求的基础上谋求共同发展的共识。省级政府应通过政策引导积极推动和落实府际合作治理，对长三角一体化发展进行整体性规划，打破各地方政府同质化发展和“恶性竞争”发展困境，发挥比较优势，加强区域府际间产业分工合作，促进科技创新资源合理配置、创新要素有序流动，增强发展的协同性和互补性，提升长三角产业整体竞争力。

#### （二）建立“一网通办”统筹管理体系，加强网站安全保障

长三角政务服务“一网通办”平台不仅是展示长三角形象的窗口，同时也是提高三省一市政府信息化服务能力，促进政府职能转变的重要载体。为促进长三角区域内营商环境优化，发挥“一网通办”的跨区域业务协同办理优势，必须建立完善的“一网通办”政务服务平台的管理体系，建立健全政务数据共享协调机制。明确中央层面负责统筹、指导、协调、监督三省一市各地区各部门的政务数据处理和政务事项办理的职责，各地方政府各部门人员恪守岗位职责，按需归集本地区数据，高效处理线上办事服务，优化审批流程，精简审批材料，满足跨区域政务服务异地办理的需求。地方各级政府要明确在区域一体化建设中所扮演的角色和承担的责任，用规章制度明文规定各地政府各部门的管理职责和权限。

在网站安全性管理方面，要强化技术配置，建立完善防护体系，提高网站安全性。坚持贯彻落实《中华人民共和国数据安全法》《中华人民共和国个人信息保护法》等法律法规，明确长三角“一网通办”数据安全审查等具体制度和要求，健全和完善网站数据的安全制度规范。提升“一网通办”平台的技术防护能力，加强数据安全常态化检测和技术防护，优化安全技术应用模式，对于高风险操作及时阻拦，保障个人隐私、企业机密信息安全，提高网站风险防范能力。同时，还要加强“一网通办”管理人员和一线操作人员的网络安全培训教育，增强工作人员安全意识，提升安全素养，提高网络安全事件的防范和应对能力。

#### （三）提高区域协同治理能力，统一业务办理标准

长三角一体化高质量发展问题归根结底是区域协同治理问题。一般而言，区域协同发展的最高表现形态是区域一体化发展。长三角一体化发展实现过程中需要辖内各地区的经济环境、政务环境、文化环境、生态环境进行长期融合发展，才可以达到预期的高质量发展成效，推动营商环境利好发展。

为优化长三角营商环境，实现跨区域协同发展的目标，首先，要做到解放思想，培育对一体化市场的认识与思维，敢于打破“行政区”和“省域”的思维局限和路径依赖，以协同的视角、思维和站位，提升数字政府协同治理水平。其次，区域协同治理

---

需要发挥多元主体的力量。长三角“一网通办”政务服务平台的建设,打通了三省一市各个层级各个部门的数据资源、行政审批、业务办理的渠道,为多元治理主体的参与提供了现实基础和技术支持。因而,要着力发挥数字政府的优势,本着“应上尽上”原则,充实异地审批标准化政务事项清单,实现“数据多跑路,群众少跑腿”的全周期网办。最后,建立统一审批标准和业务办理标准,以规章制度的形式落实业务流程与管理的标准化、规范化的工作部署。

### 参考文献

- [1] 刘志彪,徐宁. 统一市场建设:长三角一体化的使命、任务与措施[J]. 现代经济探讨, 2020, 463(07):1-4.
- [2] 林晨. 长三角公共服务数据跨省域运用的困境及对策[J]. 江南论坛, 2022, 392(10):23-26.
- [3] 国家发展改革委关于推动长江三角洲区域公共资源交易一体化发展的意见[EB/OL]. (2022-03-08). [https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202203/19/content\\_5679856.htm](https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202203/19/content_5679856.htm)
- [4] 戴祥玉,卜凡帅. 地方政府数字化转型的治理信息与创新路径——基于信息赋能的视角[J]. 电子政务, 2020, 209(05):101-111.