

西安高新区优化营商环境的经验、问题及对策研究

李喆 李敏

当前,营商环境建设已成为区域综合实力和竞争力的综合体现。西安高新区成立以来,在高质量发展理念的引领下,逐渐从营造“最优投资环境”转变到打造大西安“营商环境示范区”的战略目标上。2018年以来,西安高新区在优化营商环境方面进行了许多深层次的改革探索和制度创新。本文全面梳理总结了西安高新区营商环境建设方面的主要做法和经验,剖析了存在问题并提出了对策建议。



西安高新区是国务院批准成立的首批国家高新区之一,2006年被科技部确定为要建成世界一流高科技园区的六个试点园区之一;2015年8月,国务院正式批复同意西安高新区建设国家自主创新示范区;2017年4月,中国(陕西)自由贸易试验区正式挂牌成立,高新功能区成为陕西自贸区面积最大的核心片区,西安高新区“双自联动”建设正式启动。2018年,西安高新区积极响应西安市“营商环境提升年”的号召,吹响“大干123,建好首善区”的号角,以“勇争第一、服务提速、重塑形象、制度创新”为总体目标,按照问题导向、目标导向和业绩导向,在营商环境体制改革、制度创新、流程再造等方面取得了显著成效。



一、营商环境相关研究综述

(一)营商环境概念研究。营商环境的概念源于世界银行自2003年开始发布的《营商环境报告》,是指商事主体从事商事组织或经营行为的各种状况和条件,是企业从申请开业、生产经营、贸易活动、纳税、关闭及执行合约等方面遵循政策法规所需要的时间和成本等条件的综合,是一项涉及经济社会改革和对外开放众多领域的系统工程,是一个国家或地区有效开展交流、合作以及参与竞争的依托,体现了国家或地区的经济软实力。《营商环境报告》主要包含了10项一级指标,分别为:开办企业、办理施工许可证、获得电力、登记财产、获得信贷、保护少数投资者、纳税、跨境贸易、执行合同、办理破产,主要涉及科学制定政策、政府信用、融资便利性、法律保护四个领域的内容,覆盖企业全生命周期,但由于对企业现实感受度和满意度关注较少,依然存在着过度关注定量指标而忽视企业感受度的局限性。

(二)营商环境研究的主要领域。一是营商环境评价研究。这方面的研究主要是基于世界银行发布的年度不同主题的《营商环境报告》展开,一方面侧重于解读我国营商环境指标与发达国家之间

数据差距寻找原因和优化营商环境的路径研究;另一方面,用实证方法验证营商环境与经济发展的高度相关性。还有一些学者结合我国国情,在世行评价体系的基础上设计新的评价体系,为我国营商环境提升提出对策建议。

二是制度经济学视角下的营商环境及企业家行为研究。有学者认为一种具有制度特征的公共产品,营商环境是制度的有机组合,直接约束着特定区域内各种市场主体的行为活动,其中正式的制度是其主要构成。还有学者侧重于从营商制度环境视角对民营企业行为选择进行研究,从而对营商环境体系构建中的制度质量和政策环境提出建议。

三是营商环境建设的实践探索。在

我国,自营商环境概念的提出以来,逐步终结了政府“招商引资”式的地区经济发展思维,将政府引导到优化营商环境的视角上来,也将政府主导型经济行为,引导到政府辅助型经济行为上来。顺应我国经济内生增长的需求,当今区域间的竞争已经由低成本要素、优惠政策之间的竞争,转向提高生产要素流动效率、创造便利条件,实现经济可持续发展的高质量发展的长期目标上。各地区目前在营商环境建设方面,进行了许多制度和体制机制方面的有益探索,也取得了许多经验,形成了许多可复制推广的模式。比如,深圳的效率优先模式和天津的便利优先模式等。

总之,营商环境建设是一个系统工程,已成为国内外学者的共识,良好的营商环境是政府公共服务质量和效率的直接体现,是决定地区竞争力的重要因素。然而目前,对于营商环境优化的机制和路径、企业感受度等方面,目前理论的研究还相对滞后于实践层面。

二、西安高新区优化营商环境的主要做法和取得的经验

2018年,自西安高新区明确了以“大干123,建好首善区”总体目标以来,

围绕打造大西安“营商环境提升年示范区”为目标导向,先后研究出台了《西安高新区提升营商环境满意度工作实施方案》《西安高新区深化“放管服”改革加快推进政府职能转变工作实施方案》《西安高新区2019“营商环境提升年”活动实施方案》,以“不破法规破常规、不破堡垒破壁垒”为理念,从体制改革、制度创新、数字化转型、服务优化等方面进行全方位改革创新,营商环境评测位居西安市、陕西省前列。2019年7月,荣获“中国国际化营商环境建设十佳产业园区”称号。

(一)“一枚印章管审批”:积极推进相对集中审批改革。2018年5月9日,西安高新区行政审批服务局正式对外办公,承接了14个职能部门划转的230项审批事项,以缩短事项办理沟通环节为原则进行内部职能整合与流程再造,设置行政管理、市场准入、投资服务、公共事务、网络信息和运行保障等6个业务部。实现了审批事项在业务部内办结,让企业群众从“跑部门”到“跑政府”。

在推进相对集中行政许可权改革过程中,西安高新区建立了审管联动工作机制。行政审批局将行政审批过程和结果的信息同步推送相关职能部门,以方便部门后续监管。职能部门制定事中事后监管办法,建立监管目录清单和责任清单。充分利用企业信用监管平台、事中事后监管平台,将对企业的监管和制约环节置于审批环节之后,打造简洁高效的审批及监管制度。

(二)“不破法规破常规”:积极探索审批制度改革。西安高新区出台“容缺审批”“联评联审”“承诺制审批”“预审批”“极简审批”“整区域审批”等创新制度,最大限度减流程、减环节、减材料、减时限,通过制度优化带动项



目审批减负提速。

容缺审批是指审批部门在必要申请材料齐全且符合法定形式,其他申请材料尚不完备的情况下,对相关行政审批事项先予受理、进行审批的工作机制。开展容缺审批的项目,项目申请单位需出具将于一时间内补齐缺失材料的书面承诺。逾期未能补齐的,审批部门有权收回相关批准文件,撤消审批决定。

2018年3月,西安市“容缺受理”现场会在西安高新区召开,发布容缺事项清单100余项。重大项目即使审批要件缺乏,工作也不停滞,通过与项目单位沟通,提前介入方案技术审查,待审批要件齐备后迅速完成相关手续办理,极大的提高了西安高新区工程建设项目审批效率。通过实施“容缺审批”,科技四路公交首末站项目在报建当日完成总平面审批。

联评联审制度,即在审查项目总平面及建筑单体方案时,邀请行业专家和职能部门,共同对项目审批所涉及的交通、绿化、亮化、消防等内容进行并联技术审查,同时审核、一次评审,现场给予专业意见。既有效解决了项目总平面方案主观判断存在部分自由裁量权的问题,又实现了审批环节由串联变为并联,大幅压缩审批时限。2018年三季度,西安高新区施工许可证办理时间平均仅为22.13个工作日,耗时为西安市各开发区平均用时的一半。

(三)“不破堡垒破壁垒”:持续打通数据孤岛。作为西安市“最多跑一次”改革(数字化转型)试点单位,西安高新区在西安市率先推出第一批线上民生类高频审批事项,突破非税收入线上支付难点,应用电子证照及电子签章,实现了“全程网办”。作为西安市工程建设项目审批制度改革试点单

位,西安高新区在《西安市高新区审批制度改革实施细则》的基础上,搭建工程建设项目并联审批平台网上办事大厅2.0版,并于2019年3月上线运行。该平台具有“多规合一”业务协同、全程电子图册流转、并联审批及会议会商等特点,可实现建设项目领域审批事项“一网通办”。

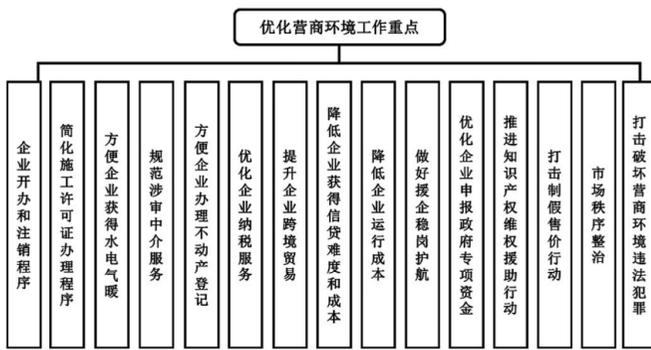
(四)多措并举提高服务效能。在政务下沉方面,西安高新区紧密结合镇街托管工作,积极推进“四个平台一张网”建设,谋划构建区、镇/街、村/社区三级全新政务服务体系。区级层面除政务大厅外,设置西安高新区行政审批服务局草堂分局、集贤分局;镇街层面,实现便民服务中心全覆盖。出台《深入推进镇(街道)综合服务大厅标准化建设实施意见》,可完成71项政务服务事项的标准化办理;同时,在大型产业及人口聚集区,建设基层服务站及15分钟政务服务圈,实现企业群众在“家门口”办事。

在服务模式创新方面,西安高新区积极践行“以人民为中心”的服务理念,推行“5+2”延时服务工作模式,满足企业群众办事时间多样化选择需求。坚持重点企业周走访制度,即“每周上门服务1次,每次1个专业团队,每项目1个工作微信群”的工作机制,将服务窗口前移,受到了企业高度认可,解决问题百余项。33天为“素糖糖人”项目核发西北首家集企业化生产、产品展销、食品经营一体的《食品生产许可证》,高效服务获西安日报专刊报道。

三、西安高新区营商环境建设方面存在的问题

一是行政审批局模式的局限性。西安高新区自2018年5月成立行政审批局以来,在相对集中审批改革方面,按照“编随事走、人随编走”的总体要求,较好地规避了“物理空间集中”“体外循环”“收发室”等行政服务中心的问题和短板。

行政审批局模式作为行政审批改革的重要创新举措,对于提升行政审批效能、降低行政审批成本、推动政府职能转变和规范行政许可管理具有自身优势所在,改善了企业以往“多部门审批,多环节流转、多头跑路”的状况,实现了多项具体审批业务“一站式”审批,从具体运转情况来看,具有提升行政审批效能、降低行政审批成本、推动



本版图片来源:西安高新区