

党的二十大后的“放管服”改革 与营商环境建设

李军鹏

摘要:新时代“放管服”改革面临着基本实现社会主义现代化的新形势,要求构建具有可预期性、市场决定性、服务优质性、引才竞争性、公平法治性、可持续性的国际一流营商环境。党的十八大以来,我国“放管服”改革持续稳步推进,政府职能发生深刻转变,市场活力和社会创造力显著增强。我国“放管服”改革和营商环境建设的总目标是:到2035年,基本形成具有可预期性、市场决定性、服务优质性、引才竞争性、公平法治性、可持续性与智慧性的国际一流营商环境。为此,要营造可预测的政策环境与可预期的经济治理环境,加强对政府自由裁量权与经济干预权的监督和制约,优化面向全民的公共服务与涉企全生命周期政务服务,建立具有国际竞争力的国际人才准入与技术移民制度,完善科学的合规管理制度与竞争中性制度,推进可持续的生态治理与智慧治理。

关键词:“放管服”改革;营商环境;营商环境建设

中图分类号:F279.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-7543(2023)01-0072-11

党的二十大提出了全面建设社会主义现代化国家的新任务,并对新征程中进一步深化“放管服”改革作出了战略安排。我们要全面总结党的十八大以来我国“放管服”改革的历程、成就与经验,全面把握党的二十大后“放管服”改革面临的新形势与新要求,采取切实有效的措施推进新时代“放管服”改革和营商环境建设。

一、党的十八大以来“放管服”改革的历程与成就

党的十八大以来,我国“放管服”改革持续稳步推进,政府职能发生深刻转变,市场准入与竞争环境明显改善,政府政务服务与公共服务水平不断提升,发展环境对人才的吸引力持续提高,市场活力和社会创造力显著增强。

(一)党的十八大以来“放管服”改革的历程 党的十八大以来我国“放管服”改革进程

作者简介:李军鹏,中共中央党校(国家行政学院)公共管理教研部公共行政教研室主任,教授、博士生导师。

大体上可以划分为三个阶段:一是以深化行政审批制度改革、放宽市场准入为重点的起步阶段(党的十八大至党的十八届五中全会);二是以推进供给侧结构性改革、降低企业运营成本为重点的发展阶段(党的十八届五中全会至党的十九届四中全会);三是以国际一流营商环境建设为重点的全面深化阶段(党的十九届四中全会以来)。

1.以深化行政审批制度改革、放宽市场准入为重点的起步阶段

深化行政审批制度改革,是政府职能转变的重要内容、突破口和主要抓手。从党的十八大到党的十八届五中全会召开前的近三年时间里,我国“放管服”改革的重点是推进行政审批制度改革、切实减少行政审批事项、大力放宽市场准入。一是大力取消或下放行政审批事项。到2015年,国务院各部门一共取消或者下放了586项行政审批事项,提前两年时间完成了减少三分之一

行政审批事项的目标,到2015年底还全部取消了国务院各部门453项非行政许可审批事项。二是大幅减少生产经营活动审批事项和投资审批事项,切实落实企业经营自主权与投资自主权。最大限度缩小投资项目审批、核准与备案范围,取消、简化前置审批,只保留了规划选址、用地预审和少数重特大项目的环境评价审批。三是加快企业工商登记等商事制度改革。2014年2月,国务院印发《注册资本登记制度改革方案》,全面实施工商登记制度改革,将“先证后照”改为“先照后证”;大量减少工商登记前置审批事项,到2015年,工商登记前置审批事项精简了约85%。四是清理减少不必要的资质资格许可和认定,降低就业创业门槛。到2015年,累计取消了273项职业资格许可和认定事项。五是加快价格改革,大幅缩减政府定价种类和项目,原则上具备竞争条件的商品和服务价格都要放开。到2015年,中央政府定价项目减少了80%,地方政府定价项目减少了一半以上。六是调动各级地方政府积极性。一些由地方实施更方便更有效又确需审批的投资审批事项,以及量大面广的生产经营活动审批事项,都坚决下放给了地方政府及其部门。七是加强了市场监管改革与创新。行政审批事项大量减少后,政府管理由过度重视事前审批转变为加强事前事中事后监管,采用“双随机”抽查、综合执法和运用大数据进行监管的监管方式;探索准入前国民待遇加负面清单的管理模式,设立自由贸易试验区;开始建立政府权力清单、责任清单和市场准入负面清单制度。

2.以推进供给侧结构性改革、降低企业运营成本为重点的发展阶段

在党的十八届五中全会至党的十九届四中全会召开之前的这一阶段,“放管服”改革以推进供给侧结构性改革、降低企业运营成本为重点,着力减税降费,使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。一是持续深化行政审批制度改革。继续大力削减行政审批事项,做到审

批事项应减尽减;更大力度下放投资审批权限,压减水利、铁路、高速公路等重大基础设施和补短板领域的投资审批事项;推进协同放权,跨部门、跨区域、跨地域的审批事项相同或相近类别的做到一并取消或下放。到2017年底,国务院各部门行政审批事项总计削减了44%,中央层面核准的企业投资项目减少了90%,行政审批中介服务事项压减了多达74%。二是深化商事制度改革。2018年在全国推开“证照分离”改革,重点是照后减证,进一步压减企业的开办时间。三是深化科技管理体制改革,推进科研管理简政放权。赋予创新团队和领军人才更大的人财物支配权和技术路线决策权,深化科技成果权益管理改革,出台以增加知识价值为导向的分配政策;实施更积极、开放、有效的人才引进政策。四是创新市场监管机制与方式,创造更加公平可预期的市场环境。全面推行“双随机、一公开”监管,建立健全市场主体名录库和执法检查人员名录库,随机抽取检查对象、随机选派执法检查人员;推进跨部门、跨行业综合执法,运用大数据、云计算、物联网手段实行“互联网+”监管模式;推进社会信用体系建设,健全跨部门联动响应机制和失信惩戒机制;全面建立公平竞争审查制度和公正监管制度,进一步放宽非公有制经济的市场准入。改革完善食品药品监管体制机制,强化食品药品质量风险全程管控。五是全面实行准入前国民待遇加负面清单管理制度。到2017年底,在上海等省市设立11个自贸试验区;2018年海南自贸试验区启动建设。全面推广国际贸易“单一窗口”改革,国际贸易“单一窗口”覆盖全国,到2017年底货物通关时间平均缩短了一半以上。六是大力减税降费,清理各类涉企收费,降低企业税负。扩大小微企业享受减半征收所得税优惠的范围,适当降低“五险一金”缴费比例,大幅降低企业非税负担;推进中介机构和行政审批部门之间彻底脱钩,降低行政事业性收费和中介服务收费,清理中介收费项目并制定收费项目目录;降低企业制

度性交易成本,特别是降低用能、物流成本。七是大力推行“互联网+政务服务”,形成全国统一政务服务平台。持续开展“减证便民”专项行动,建立政务服务“好差评”制度。

3.以国际一流营商环境建设为重点的全面深化阶段

党的十九届四中全会以来的这一阶段,“放管服”改革的重点是持续推进政府职能转变,营造市场化、法治化、国际化营商环境,推动有效市场和有为政府更好结合。一是继续放宽市场准入,着力优化全链条审批。重点是大幅度精简各类重复审批,取消不涉及重大项目布局且不触及安全底线的各种不必要审批;将行政许可事项全面纳入清单管理;全面推进照后减证并证,切实压减企业办照、外贸通关、办电通气、工程建设项目审批等的时间与成本。二是着眼企业生产经营全周期,优化涉企服务与政务服务。全面推行“不见面”办事,使更多政务服务网上办、掌上办、一次办,推动更多涉企服务事项一网通办,做到企业开办全程网上办理。全面推进各类政务服务事项省内通办、跨省通办,到2021年基本实现“跨省通办”,基本实现高频事项全覆盖。2022年,各省(区、市)、国务院各部门移动政务服务应用与国家政务服务平台移动端“应接尽接”“应上尽上”,形成全国一体化的平台移动端服务体系。三是完善分级分类监管,实行严格监管全覆盖。根据企业信用风险进行分类监管,加大对失信行为的惩处力度;推出惩罚性赔偿、巨额罚款等制度,严格执行知识产权侵权惩罚性赔偿制度,推动全过程的公正市场监管。四是营造内外资企业一视同仁、公平竞争的市场环境,打造市场化、国际化、法治化一流营商环境。大幅缩减外资准入负面清单,增加服务业扩大开放综合试点,出台跨境服务贸易负面清单;加大政策支持力度,保障民营企业平等获取生产要素。出台《中共中央 国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》,加快推进要素市场化和全国统一大市

场建设。国务院颁布的《优化营商环境条例》于2020年1月1日起施行,营商环境法治化取得重要进展。

(二)党的十八大以来“放管服”改革取得的成就

党的十八大以来,我国“放管服”改革取得了重大成就。一是稳定、可预期的“放管服”改革促进了经济持续健康发展。我国市场主体2012年为近5500万户,2022年上半年增加到1.61亿户。我国GDP总量由2012年的51.93万亿元增长到2021年的114.4万亿元。我国地方政府的“放管服”改革和营商环境建设大力促进了地方经济发展。2012年10月,广东省颁布实施了《建设法治化国际化营商环境五年行动计划》;2017年2月,浙江省人民政府颁布实施了《加快推进“最多跑一次”改革实施方案》;2017年6月,江苏省发布了《关于全省推行不见面审批(服务)改革实施方案》,提出“开办企业3个工作日内完成、不动产登记5个工作日内完成、工业建设项目施工许可50个工作日内完成”。二是不断简政放权,切实发挥市场决定性作用。面对2012年底国务院各部门各类行政审批项目多达1700多项、2013年初需要报国务院主管部门审批的投资项目多达55类(项)且需要3—5年时间才能审批完成的局面,通过大力精简下放行政审批项目与投资审批项目,切实改变了行政审批程序繁多、收费高昂、周期漫长、效率低下的局面,打破了企业市场准入限制和生产经营活动审批过多对经济发展形成的桎梏,使市场在资源配置中起决定性作用具备了基本条件。三是按照经济社会发展要求、实体经济发展的需要不断完善面向市场主体与全社会的政务服务、公共服务,不断提高公共服务的质量与水平。2020年,我国企业开办不到5个工作日即可办成;工程建设项目审批以前用时一两年甚至几年,现在已压缩到不超过120个工作日。四是我国发展环境对人才的吸引力不断增强。党的十八大以来,我国创新人

才引进机制,实施更具竞争力的人才引进政策,通过立法增设人才签证,调整了永久居留申请条件,简化相关手续,落实资格待遇,外籍高层次人才来华和留学人员回国更加通畅便利。五是不断推进公平竞争,提升市场监管的公平法治性。我国营商环境不断改善,营商环境的世界排名从2015年的第90位上升到2020年的第31位,“连续两年跻身全球营商环境改善幅度最大的十大经济体”^[1];其中,办理建筑许可从全球第121位上升至第33位,京沪两地平均办理建筑许可流程时间为111天。六是不断推进生态治理与智慧治理,提升环境可持续性与政务效率性。例如,2020年,国家“互联网+监管”系统主体功能建设初步完成,提升了监管精准化和智能化水平。

根据党的二十大后全面建设社会主义现代化国家的新形势,针对当前政府治理与营商环境建设中存在的问题,必须进一步扩大“放管服”改革的内涵与领域,将符合经济增长要求的经济治理可预期、科学民主决策、可预测的政治政策环境、理性民主执行与执法、竞争中性的公开透明监管、更优质高效的政务服务、更精准有用有效的基本公共服务等要素纳入“放管服”改革的内涵,从而真正克服发展与监管的矛盾、经济发展与社会政策之间的矛盾、就业与平台整治之间的矛盾,全力营造国际一流的营商环境。

二、党的二十大后“放管服”改革面临的新形势与新要求

党的二十大报告提出,要“深化简政放权、放管结合、优化服务改革”^[2],从而提出了新时代深化“放管服”改革的任務。新时代的“放管服”改革面临着基本实现社会主义现代化的新形势,面临着构建高水平社会主义市场经济体制、推进高水平对外开放、强化现代化建设人才支撑、适应国际营商环境评估指标体系的新变化、推动高质量发展的新任务,要求构建具有可预期性、市场决

定性、服务优质性、引才竞争性、公平法治性、可持续性的国际一流营商环境。

(一)基本实现社会主义现代化的新形势要求深化“放管服”改革,构建具有可预期性的国际一流营商环境

根据党的二十大关于全面建成社会主义现代化强国两步走的战略安排,到2035年,我国要基本实现社会主义现代化,达到中等发达国家水平。从国际上已经实现现代化的国家的经验来看,一个国家要成为中等发达国家,必须完善迈向发达经济体的各项法治化、可预期的经济治理体系,营造市场化、法治化、制度化的国际一流营商环境。“二战”后全世界之所以只有十多个经济体成功地成长为发达经济体,而大多数进入上中等收入阶段的发展中国家则陷入经济增长长期停滞、社会发展失序动荡的局面,其原因之一就是这些进入上中等收入阶段的发展中国家经济治理水平低下、政策摇摆不定,政府权力行使具有不可预期性,同时缺乏公平化、法治化、中性化的竞争制度,缺乏有竞争性的人力资本投资制度,缺乏完善的企业服务制度与民生保障制度,缺乏市场起决定性作用的经济制度,缺乏可持续的环境治理与智慧化的数字治理制度。因此,一个国家要想从上中等收入国家成功成长为中等发达国家,必须在市场化、法治化、国际化一流营商环境建设的基础上,从经济治理的可预期性、政策的稳定性与可预测性、市场监管的公平性与竞争中性、人才制度的竞争性与服务的优质性、可持续性与智慧治理等更广泛的良法善治意义上推动国际一流的营商环境建设,从而持续吸引国际投资与扩大民间投资,不断壮大实体经济、增加市场主体与延伸产业链科技链,不断推进生产力向着发达水平持续健康稳定发展。

(二)构建高水平社会主义市场经济体制的新任务要求深化“放管服”改革,构建市场起决定性作用的国际一流营商环境

构建高水平社会主义市场经济体制是我国

市场化改革的重要目标,其核心是正确处理政府与市场关系,明确市场决定性作用与政府作用的范围和边界,从而使市场真正在资源配置中发挥决定性作用。只有市场在资源配置中发挥决定性作用,才能真正构建国际一流的营商环境。从国际上营商环境建设的实践来看,不论是发达国家还是发展中国家,影响和妨碍市场起决定性作用的因素都广泛存在,例如,美国基于国家竞争、国家安全理由对企业技术出口、设备出口随意加以限制,就是滥用政府权力扰乱市场竞争机制、妨碍市场起决定性作用的典型例子。要让市场真正起决定性作用,就必须明确市场起决定性作用的具体领域与范围;在市场起决定性作用的范围内,政府权力只能辅助市场、服务市场,而不能妨碍市场配置资源作用的发挥。我们要准确理解发挥市场决定性作用与更好发挥政府作用的内涵,更好发挥政府作用并不是在市场起决定性作用的领域之内发挥政府作用,而是在市场起决定性作用的领域之外发挥政府服务与监管作用。这也要求我们必须明确市场起决定性作用的领域与范围,以法治化的方式确定市场起决定性作用的领域清单。只有这样,才能真正构建起高水平高质量高标准的市场经济体制,也才能真正构建国际一流的营商环境。

(三)推进高水平对外开放的新任务要求深化“放管服”改革,构建服务优质性的国际一流营商环境

从有管理的贸易向全球自由贸易发展,是市场经济全球化的客观趋势。2021年11月4日,习近平主席在第四届中国国际进口博览会开幕式上作主旨演讲时指出,中国将“积极推进加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》《数字经济伙伴关系协定》”^[3]。以《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》《数字经济伙伴关系协定》为代表的高标准、高层次的自由贸易协定与投资协定,对一个国家的营商环境建设提出了更高要求。在市

场准入方面,它们都要求实施准入前国民待遇、营造公平准入的市场环境;在市场监管方面,都要求符合政府扶持公平原则,推进公平竞争与竞争中性;在政府经济治理方面,进一步要求全方位的政府信息公开透明,要求将边境间规则延伸至边境内规则、加大对政府内部规则与内部流程的约束,要求通过争端的第三方案程序与国际仲裁来保持本国政府规则的公正性,要求加大反腐败力度、营造清廉政务环境;在可持续性发展方面,要求遵守各类绿色、低碳环境标准,防止以牺牲环境为代价获得不当竞争优势;在政府服务方面,要求按照国际劳工标准强化劳动权益保障,防止损害劳工利益;在投资环境方面,要求进一步消除非关税壁垒,强力促进海关管理与贸易便利化,力争在货物贸易零关税基础上促进全球价值链分工并统一全球产品标准;等等。这些通过多边与诸边谈判而确立的高标准的国际贸易规则与投资规则,定义了国际一流营商环境的最新标准。基于全球视野与国际贸易规则,对标国际高标准,营造服务优质性的国际一流营商环境,是推进高水平对外开放对我国“放管服”改革的更高要求。

(四)强化现代化建设人才支撑的新任务要求深化“放管服”改革,构建引才竞争性的国际一流营商环境

国际人才流动是检验一个国家营商环境的重要风向标。从当今世界人才流动的主要趋势来看,国际人才流动普遍存在向宜居、宜商、宜业国家流动的趋势。具有国际一流水平营商环境的国家,普遍是世界级人才高地,普遍是人才向往之地。集聚了美国各地和世界各国100多万世界级高端科技人才的美国硅谷,就是公认的引领全球科技创新、产品研发的世界级人才高地。基于世界级人才高地建设在国家竞争之中的战略地位,发达国家普遍简化人才准入程序、放松人才入境入籍规制、出台人才移民便利化政策与税收优惠政策、强化人才吸引与使用的政府服务,构

建具有国际竞争力的一流人才环境。如美国在放松规制的新公共管理改革中,于1990年出台了《移民与国籍法案》,对具有科学、技术、艺术、教育、商业、体育等方面非凡特殊才能、杰出外国教授和研究人员等优先类型杰出人才(EB1)提供永久居留的便利通道,对优秀人才(EB2)、高技能人才(EB3)、特殊职业人才(EB4)、投资创业人才(EB5)等不同层次的技术移民提供不同的宽松入境入籍条件。正是具有国际竞争力的人才制度,使美国吸引到了大量各领域的顶尖人才,为美国的科技发展与生产力进步提供了强大的人才支撑。

党的二十大报告把教育、科技、人才在现代化建设中的支撑地位摆在了一个十分重要的战略位置。我们要客观地看到,国际人才准入、技术移民入籍制度是我国宜商环境建设中的一个突出短板。在当今科技创新人才成为全球竞争核心资源的大背景下,我国要深化国际人才、技术移民等领域的“放管服”改革,真正做到广纳天下英才为社会主义现代化建设所用,在全球范围内吸引、使用和配置各类创新人才资源。

(五)国际营商环境评估指标体系的新变化要求深化“放管服”改革,构建公平法治性的国际一流营商环境

世界银行于2022年2月4日发布了新的宜商环境(Business Enabling Environment, BEE)评估体系,揭示了营商环境(Doing Business, DB)评估向宜商环境评估的新变化^[4]。宜商环境是在企业全生命周期中对企业生产经营管理行为具有重大影响的一系列企业难以控制的影响因素与外部条件,这些因素和条件主要是政府为进行企业监管而实施的政策与法律法规,以及政府政务服务与公共服务。从营商环境评估向宜商环境评估的转变首先表现在评估指标体系的重大变化上,原来的营商环境评估指标包括了开办企业、获得建筑许可、电力获得、财产登记、信贷获得、中小投资者保护、纳税、跨境交易、合同执行、

破产办理等十大指标,新设的宜商环境评估指标则包括了企业准入、经营场所获得、公共服务连接、劳工、金融服务、国际贸易、纳税、争端解决、促进市场竞争、破产办理等十大指标,以及数字化技术(电子政务与在线服务等)、环境可持续(环境许可证与绿色税收)等跨领域指标。宜商环境评估的核心目标是通过降低企业制度性交易成本来促进经济改革、改善整体市场环境,建设更美好的制度和更美好的生活。世界银行预计将于2023年底前发布《国际宜商环境报告》。宜商环境“是营商环境的扩展,甚至是营商环境的目标”^[5]。国际营商环境评估向着宜商环境评估转变的新趋势,实质上是在更大范围、更高水平、更优质量上推进营商环境变革,从真正发挥企业市场主体作用的高度来优化政府服务、推进市场监管公平中立法治、推进经济治理可预期与政策稳定可预测、推动环境可持续发展与智慧化治理,这是营商环境建设的2.0版本,将对全世界各国营商环境建设产生重大影响,并对全球公共管理与经济治理变革产生引领与导向作用。我国的营商环境建设也要向着更大范围、更广领域、更优质量的宜商环境建设升级,将经济治理可预测、公共政策民主化、市场监管公平法治中立化、企业服务优化等内容纳入“放管服”改革措施之中,真正营造公平法治性的国际一流营商环境。

(六)推动高质量发展的新任务要求深化“放管服”改革,构建具有可持续性的国际一流营商环境

中国特色社会主义进入新时代,我国已由经济高速增长阶段转向高质量发展阶段。高质量发展是追求创新高质量、数字发展高质量、绿色低碳发展高质量、营商环境高质量的发展。高质量发展大背景下的“放管服”改革,要进一步壮大实体经济,同时大力促进服务业发展;要围绕建设创新型国家简政放权,促进创新发展;要将绿色低碳发展要求融入企业治理与政府治理,建设美

丽中国;要加强政务服务的数字化建设与企业服务的智慧化建设,以智慧政府建设引领企业服务质量与效率的提升;要以人民群众的美好生活需求为导向完善公共服务体系,加强民生保障,促进共享发展。

总之,党的二十大后我国社会主义现代化建设的新形势,要求在市场化的基础上,进一步强化营商环境建设的可预期性、市场决定性、服务优质性、引才竞争性、公平法治性、可持续性与智慧性,向着更宽领域、更高标准、更优服务的国际一流营商环境进军。

三、党的二十大后“放管服”改革和营商环境建设的策略选择

党的二十大后的营商环境建设是营商环境建设的升级版,是适应迈向中等发达国家需要的全要素营商环境建设。营商环境建设是一项系统工程,包括了简政放权、推进政府职能转变、加强全过程公正中性监管、提升全周期优质服务、营造一流政策环境与法治环境等内容。全面建设社会主义现代化国家时代的“放管服”改革,要致力于建设高水平高标准的市场经济体制,全面建设国际化、法治化、便利化的国际一流营商环境,实现政府职能向创造良好发展环境、提供充分优质服务、保障社会公平正义的根本转变,切实建设人民满意的服务型政府。我国“放管服”改革和营商环境建设的总目标是:到2035年,基本形成具有可预期性、市场决定性、服务优质性、引才竞争性、公平法治性、可持续性与智慧性的国际一流营商环境。为此,应采取切实有效的措施,加快国际一流营商环境建设。

(一)营造可预测的政策环境与可预期的经济治理环境,打造具有可预期性的国际一流营商环境

提升营商环境的可预期性,关键是营造可预测的政策环境与可预期的经济治理环境。一是政

策制定与行政决策要做到科学民主。要围绕市场主体的需求来制定公共政策,征求市场主体意见程序要由制定政策后前移到确定政策议程之前,对不同市场主体表达的不同意见要反复沟通、权衡得失,找到最大公约数、最大共识;在制定、实施公共政策之前,要认真调研、了解、听取市场主体的意见,特别是涉及整个行业的重要政策,要将听取该行业头部企业意见、行业协会商会意见作为重要的决策前置条件,没有充分听取市场主体意见的政策不得随意出台,从而建立“从市场主体中来、到市场主体中去”的政策制定机制;创设公共政策市场主体听证会的重要政策制定机制,将涉企政策议程设置前、起草前、实施前听取国有企业、民营企业、外资企业、混合所有制企业意见制度化、程序化、规范化。要加强对公共政策自由裁量权的约束,切实解决“合成谬误”问题;要着眼于制约政府决策的自由裁量权,使政府决策权可预期、公开透明;加强与制度型开放相关的第三方裁决,探索辩论式、抗辩式的政策沟通方式;完善事关群众利益的重大决策的社会公示制度,分类建立民意调查制度与协商制度,对影响市场主体利益特别是偏向减损利益的政策,一定要反复协商沟通,达成共识。二是政策执行要做到民主理性。政策制定之后,也要民主与理性地执行。三是切实预防与根治社会政策的紧缩效应。出台政策要综合统筹,防止政策叠加效应,尤其要注重社会政策的经济影响,防止对市场主体的不当社会性干扰;建立政府部门内部的部际政策会商制度,每项重大政策出台前都要多次征求金融管理、资本市场监管等相关部门意见、反复协商,防止政策对就业、资本市场产生重大负面影响,凡是有损就业岗位、增加失业率或减损市值的政策都要严加约束,防止随意性出台。只有持续健全科学合理的政策制定制度与决策制度,完善规范科学的决策程序,才能有效防止重大决策的随意性和主观性,防止政策的“合成谬误”。

(二)加强对政府自由裁量权与经济干预权的监督和制约,打造市场起决定性作用的国际一流宜商环境

让市场在资源配置中起决定性作用,就要正确处理政府与市场、政府与企业的关系,严格约束政府自由裁量权与经济干预权力,防止行政权力对市场运行和企业经营管理的随意直接干预。

一是坚持市场化改革方向,建设高水平高标准高质量的市场经济,全面拓展市场配置资源的领域与范围,继续放宽市场准入,进一步缩小政府权力审批与许可范围。要着眼于提升开办企业便利度,精简规范公告备案、计划目录、布局限制、认证检测等各类管理措施与新增审批环节,出台行政许可事项清单,深化工业产品生产许可证制度改革,加快向与国际通行办法接轨的产品认证制度转变;进一步提升办理建筑施工许可证便利度,推进工程建设项目并联审批;促进招标投标市场公平竞争,坚决取消招投标和政府采购项目中设置的不合理的企业资质、所在地等限制性规定及隐性门槛。推进要素资源配置市场化,推进土地、劳动力、资本、技术、数据等要素市场化改革。政府配置公共资源主要靠政策引导,通过负面清单引导产业结构转型升级,通过财政政策和货币政策调节宏观经济运行,清理规范财政补贴和税收优惠政策。突出市场机制运行的自主性,企业和个人的生产、交换、分配及消费流程都应该让市场调节在其中起决定性作用。

二是根据新的发展形势准确定位政府与市场之间的关系,重新划定政府与市场之间的界限。要确定市场起决定性作用的范围与领域,将产权与所有权制度、企业经营决策与组织管理、市场竞争机制与价格机制、契约合同关系、市场竞争性分配制度、企业永续经营作为市场起决定性作用的范围;要保障企业永续经营的权利,不得在没有合理补偿与市场征收的基础上随意中断企业经营与威逼企业关闭;要建立市场起决定性作用的清单制度,明确规定属于市场主体自主

事务、不得以政策为名进行权利义务关系调整的事项清单;建立与完善部门政策措施损害市场主体利益的赔偿制度与司法诉讼制度,切实避免因政策责任主体不明确导致的市场主体利益重大损失得不到补偿的情况。

三是推进阳光政府建设。推进政府信息全方位公开透明,加大对政府内部规则的约束,加强对劳动者权益保护的劳动监察力度,按国际标准开展美丽中国建设。

(三)优化面向全民的公共服务与涉企全生命周期政务服务,打造具有服务优质性的国际一流宜商环境

宜商环境的服务优质性主要体现在面向全体民众的公共服务和涉企全生命周期政务服务等方面。

一是确定充分发挥政府作用的内容清单。重点明确政府就业服务职能与基本公共服务职能清单。强化政府就业优先发展职能,完善公共就业服务体系,扶持就业容量大的现代服务业、创新型科技企业和小微型企业,扩大劳动密集型企业的就业;营造公平就业环境,依法纠正身份、性别等就业歧视现象,进一步打破户籍、地域、身份、档案、人事关系等制约。强化政府面向全体民众的公共服务,加强保障和改善民生,推进基本公共服务均等化。

二是加快完善面向企业全生命周期的政务服务^[6]。提升为企业生产经营服务的公共事业水平,重点是提升电力接入、用水用气、互联网服务等公共服务质量;完善保护劳动者权益的公共服务,健全劳动者失业保险制度、医疗保险制度与养老保险制度;打造“双创”综合服务平台与小微企业公共服务总平台,为企业开办和成长“点对点”提供政策、信息、法律、人才、场地等全方位服务;提升国际贸易公共服务质量,提高通关电子系统的互操作性,推进国家间双边与多边贸易制度简捷化便利化;加快引入国际通用的行业规范、管理标准和营商规则,推进口

岸通关便利化,高标准建设国际贸易“单一窗口”,加快推动“单一窗口”服务功能由口岸通关向口岸物流、贸易服务等全链条拓展,推进区域通关便利化协作;提升获得信贷便利度,优化企业金融生态,大力推动信用融资服务,推动更多初创科技型企业无须抵押即可获得贷款;清理规范中小企业融资中的不合理附加费用,健全中小微企业贷款信用担保制度;发挥政府及国有企业投资基金示范作用,为科创企业提供更多融资机会。

三是做好企业投资服务工作。实行企业投资项目各类评估评价“多评合一”,推行联合测绘、联合踏勘、联合验收,推行水电气暖等市政接入工程涉及的行政审批在线并联办理,建立数字化联合审图系统;推进社会投资项目“用地清单制”改革,大幅改善企业和项目建设获得相关资源的便利度。推动涉企服务政策集成,提高政企互动率、问题解决率、服务精准率和企业满意率。

四是协同推进更大规模减税降费。我国要借鉴国际先进经济体营商环境建设经验,深化税制改革,进一步降低企业总税率;清理规范涉企行政事业性收费、政府定价(指导价)经营服务性收费、行政审批服务收费,建立全国收费目录清单“一张网”。

(四)建立具有国际竞争力的国际人才准入与技术移民制度,打造具有引才竞争性的国际一流营商环境

具有人才竞争性的营商环境建设,关键是加大人才领域的国际服务贸易开放力度、加快完善国际人才准入与技术移民制度。

一是推进教育、科技、人才领域对外开放,进一步缩减服务贸易负面清单,加快国际优秀教育、科技资源的国内准入与开放引进。

二是放宽国际人才准入,优化国际人才服务管理。制定投资移民、技术移民和海外高级人才招聘管理办法,完善国外人才准入、管理

和待遇的法律法规体系;实施留学人才回归计划并解决国民待遇问题,加快形成中国特色的人才签证、绿卡和居留政策,建立统一的国外人才特别是高层次人才及其家庭在华长期居留、永久居留制度,形成国际人才竞争的制度优势。制定外籍“高精尖缺”人才标准,建立与国际接轨的人才评价体系;建立外国专家数据库,获取国际人才数据权,形成国际化大型职业社交平台与国际人才信息汇集交易平台。

三是树立人才引进柔性观念,拓宽吸引外国人才和智力的渠道。制定完善聘用海外高级人才从事公务工作的办法以及国有企事业单位聘用外国科技人才的办法,定期调整外国人在中国境内工作指导目录,主动发起国际大科学计划和工程并吸引国外顶尖科学家和团队参与,鼓励拿出不涉国家机密的重要岗位吸引国外人才、增加外籍研究人员比例,通过开放合作共享全球高端人才。

(五)完善科学的合规管理制度与竞争中性制度,打造具有公平法治性的国际一流营商环境

强化营商环境的公平法治性,关键是推进公平竞争与竞争中性,加强合规管理,完善市场法治。

一是营造内外资企业一视同仁、公平竞争的市场环境。继续压缩市场准入负面清单和外商投资准入负面清单,推动服务业有序开放,在知识产权保护、贸易投资自由化便利化、数字经济与电子商务、政府采购与劳工环境标准等方面实行更高标准规则。

二是完善事前事中事后一体化监管制度。实行全覆盖严格监管,探索实行内部举报人制度。加快推进市场监管领域“双随机、一公开”监管全覆盖,建立健全管理难度大、风险隐患多的监管事项的跨部门综合监管制度,推进“互联网+监管”。建立政府承诺合法性审查制度和政府失信补偿、赔偿与追究制度,治理政府失信行为。

三是运用法治思维和法治方式履行监管职责,完善宜商环境法治体系。围绕企业全生命周期完善宜商环境法规体系,制定数字经济、自贸试验区、社会信用、知识产权保护等法规规章,完善招投标、建筑工程施工许可、行政收费、行政审批、数据安全与信息共享、商事登记、企业破产、政务服务等领域的法规规章制度。规范涉企执法行为,严格实行行政执法人员持证上岗和资格管理制度,完善行政裁量权基准制度,依法打击破坏营商环境犯罪。

四是建立科学的合规管理制度,推进公平竞争与竞争中性的。高度重视合规管理,合规管理不仅是企业合规管理,更关键的是政府合规(政府政策合规、决策合规、行为合规)与服务合规、司法合规与社会合规。促进平台经济发展的合规监管,应加强对平台经济垄断和不正当竞争的规范治理,加强企业反垄断合规指导,出台经营者竞争合规指引,提升企业合规意识和能力,引导平台企业更好发挥优化资源配置、促进跨界融通发展、推动产业升级的作用。实施竞争中性的原则,出台公平竞争法,完善公平竞争审查制度实施细则,进一步细化公平竞争的审查范围、规则和标准;清理废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法,保障不同所有制主体在资质许可、政府采购、科技项目、标准制定等方面的公平待遇;规范政府部门的不公平竞争行为,破除行政垄断。制定政策应进行公平竞争审查评估,引入第三方机构及民营企业、人大代表、政协委员、专家学者等参与的公平竞争审查新机制;健全公平竞争审查投诉举报受理回应机制,出台优惠政策也要以普惠性政策为主,防范排除、限制竞争的政策措施出台。

五是健全宜商环境司法体系。着力完善良好的产权保护、公正的司法体制、有效的契约执行机制;建立多元化商事纠纷解决机制,推进符合国际惯例的规范化的监管执法,形成权责明晰统一、规范有序的司法运行体系,营造公平

公正的司法环境。

(六)推进可持续的生态治理与智慧治理,构建具有可持续性的国际一流营商环境

增强营商环境的可持续性,关键是推进公司绿色治理、完善数字营商环境。一是将环境可持续与绿色低碳发展作为企业社会责任,并进一步内化为企业公司治理指标与营商环境评估指标。二是高度重视电子政务、在线服务、大数据技术在营商环境建设中的作用,“将数字情景与技术元素嵌入营商环境的内涵”^[7]。健全企业开办和运营中的数字公共服务,深化电子证照、食品经营许可等电子证书、电子印章、电子档案应用,深化商事登记、就业服务、普惠金融、办税缴费等企业高频事项全流程在线办理,提升建筑、不动产、环境许可证的线上服务可用性,完善以区块链等新一代信息技术为基础的数据共享和业务协同制度,打造智慧集成、数据融合、高效协同的数字政务服务体系。大力发展“互联网+政务服务”,全面推行“不见面”办事,使更多政务服务能够网上办、掌上办、一次办,争取做到全部政务服务事项“一次登录、全程网办、统一送达”。进一步推进大数据智慧监管,加快完善全国一体化在线监管平台,建立大数据支撑的营商环境建设绩效评估体系。完善电子采购平台,推进政府采购数字化。推进智慧法庭建设,完善在线诉讼系统,推进法院办公自动化,加强司法信息数字化进程,提升法院数字化服务质量。 **Reform**

参考文献

- [1]邢玉冠,杨道玲.大数据分析十八大以来我国营商环境建设成效[J].中国发展,2022(5): 53-59.
- [2]本书编写组.党的二十大报告辅导读本[M].北京:人民出版社,2022:26.
- [3]习近平.习近平谈治国理政:第四卷[M].北京:外文出版社,2022:238.

- [4]王婷婷,马佳艺,王泓喻.从营商环境到宜商环境:世行纳税指标体系的新变化及中国的应对之策[J].财政科学,2022(10):135-143.
- [5]余伯富.宁波优化宜商环境的对策建议[J].经济师,2018(12):187-188.

- [6]国务院发展研究中心课题组.持续推进“放管服”改革 不断优化营商环境[J].管理世界,2022(12):1-9.
- [7]潘思蔚,徐越倩.数字营商环境及其评价[J].浙江社会科学,2022(11):73-79.

Reform to Streamline Administration and Delegate Power, Improve Regulation, and Upgrade Services and Construction of Business Enabling Environment after the 20th National Congress of the Communist Party of China

LI Jun-peng

Abstract: Reform to streamline administration and delegate power, improve regulation, and upgrade services in the new era is facing the new situation of basically realizing socialist modernization. It calls for building a world-class business enabling environment that is predictable, decisive in the market, high-quality in service, competitive in talent, fair in the rule of law and sustainable in the world. Since the 18th National Congress of the Communist Party of China, China has made steady progress in the reform to streamline administration and delegate power, improve regulation, and upgrade services, witnessed profound changes in government functions, and significantly enhanced market vitality and social creativity. The overarching goal of China's reform to streamline administration and delegate power, improve regulation, and upgrade services and construction of business enabling environment is to create a world-class business enabling environment by 2035 that is predictable, market-decisive, of quality services, competitive of talents, fair and legal, sustainable and intelligent. To this end, it is necessary to create a predictable policy environment and predictable economic governance environment, strengthen the supervision and restriction of the government's discretionary power and economic intervention power, optimize public services for the whole people and enterprise-related government services for the whole life cycle, establish an internationally competitive international talent access and skilled migration system, improve a scientific compliance management system and a competitive neutral system, and promote sustainable ecological governance and smart governance.

Key words: reform to streamline administration and delegate power, improve regulation, and upgrade services; doing business environment; construction of business enabling environment

(责任编辑:文丰安)