

西咸研究

(第3期·总第176期)

西咸研究院

2019年2月21日

西咸新区进一步优化营商环境的思考

车飞 白杨

营商环境是指伴随企业活动整个过程（包括从开设、营运到结束的各环节）各种周围境况和条件的总和。优化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，是政府提供公共服务的重要内容，对一个国家或地区的微观经济活力和创新力具有重要影响。目前新区正处于追赶超越关键期，现结合新区实际，就进一步优化营商环境提出一些建议。

一、省市及新区营商环境现状

2018年全省上下高度重视营商环境建设。陕西省将2018年确定为“营商环境提升年”，出台《陕西省优化营商环境条例》，全面实施优化提升营商环境“十大行动”，高规格统

筹推进全省营商环境建设工作，主动对标国际标准，着力营造法治化、国际化、便利化的一流营商环境。国务院第五次大督查结果反馈，陕西省营商环境指标中的开办企业、工程建设项目报建、房产交易登记 3 项指标分别位居全国第一、第二、第五位，其他 4 项指标也位居前列。中国财富网等机构公布的《中国西部地区营商环境评价报告》显示，陕西营商环境居西部地区第一。西安市制定加强和改善营商环境“1+21+5+1”系列文件，创新出台户籍、人才和创新创业“三大新政”，推行烟头、厕所和行政效能“三大革命”，开展生态宜居、投资服务、生活品质“三大环境建设”和“千人亲商助企”活动，通过实施一系列有效措施，促进西安市营商环境得到明显改善。普华永道中国等机构联合发布的《2018 中国城市营商环境质量报告》显示，西安市营商环境排名全国第六位，进入第一方阵。西咸新区坚持把营商环境建设摆在突出位置，认真落实省市营商环境安排部署，各项工作取得了实效，营商环境持续优化向好。截至 2018 年底，新区市场主体突破 8.5 万户大关，新增 25074 户，同比增长 51.38%，企业开办平均 1.968 个工作日。全省县域营商环境上半年监测结果中，5 个新城在 138 个区县、开发区中，得分高于全省平均水平。

二、西咸新区优化营商环境的主要做法

（一）以“全省领先、国内先进”为目标，全面布局营商环境建设。加强组织领导。成立新区、新城营商环境工作领导小组，集中力量，挂牌办公，下设七个专项工作组和四

个专项办公室，实行委领导分管制度，自上而下统筹推进，各级联动形成合力。建立营商环境工作专项会议机制，实行领导小组月例会、营商办周例会、功能组双周汇报制度，定期对营商环境工作推进情况进行专项督察。**制定系列政策。**出台《西咸新区优化提升营商环境实施方案》《优化提升营商环境“21+5”行动方案》《西咸新区优化提升营商环境三年行动计划》等系列措施，统筹推进营商环境建设、“放管服”改革和行政效能革命。**强化监督考核。**制定《西咸新区优化提升营商环境考核办法》《西咸新区优化营商环境追责问责办法》，对各部门实施专项考核，结果纳入目标责任考核体系进行运用，同时建立作风建设常态化监督机制，为优化新区营商环境提供纪律保障。

（二）以壮士断腕的决心做“减法”，持续推进简政放权。2018年以来，新区共梳理各类行政职权4064项，将3829项行政职权交由各新城行使并向社会公布，下放比例达94%；作为全省相对集中行政许可权改革试点，率先成立新区、新城两级行政审批与政务服务局，按类别将145项行政许可事项下放新城，下放比例81%，确保审批事项“接得住、管得好”。同时，对省级自贸事项219项分三批下放，取消9项，保留210项；对219个事项481个子项逐一编制了办事指南并对外公布，推行标准化审批流程，平均压缩办理时限30%以上，精简申报材料403项，简化办事环节685个。目前，新区政务服务事项共计202项，全部进驻政务大厅办理，占比达100%；“最多跑一次”事项195项，占比97%；“一网通

办”事项 172 项，占比 85%；当日办结事项 101 项，占比 50%。

（三）以放管结合为原则做“加法”，强化事中事后监督。通过转变监管理念、创新监管方式、强化监管手段，权责清晰、运转高效、公平公正、包容创新的事中事后监管体系基本建立，监管的针对性、有效性不断提升。一是扎实推进责任清单编制工作，推进权力清单“瘦身”，促进责任清单“强身”，动态调整 126 项权责清单事项，逐项制定完善责任清单，积极推进“双随机、一公开”监管，初步完成 9 个部门 124 项抽查事项梳理及 6 个部门 663 名执法人员名录库的建设，有力加强事中事后监管。二是切实完善信用监管。积极建设公共信用信息服务平台，建立诚信典型“红名单”、严重失信“黑名单”，完善守信联合激励和失信联合惩戒制度，通过国家企业信用信息公示系统向社会公示市场主体信用信息 24390 条，行政处罚 303 起，让失信企业“一处失信、处处受限”。

（四）以五星级“店小二”精神做乘法，高质量优化服务。一是全力打造“店小二”服务体系，为入区每一户企业配备一名专属“店小二”，设立“店小二”公示牌，方便企业专线联系解决实际困难和问题，初步实现“店小二”配备全覆盖。建立“无事不扰，有求必应”工作机制，制定考核奖惩办法，通过评优罚劣调动积极性，促使“店小二”服务体系落到实处。二是创新性研发“电小二”微平台，通过该平台，新区各类市场主体可以随时随地提出自身诉求，微平台接到诉求后会第一时间审核并自动向有关部门提交，直到

获得满意答复，打造线上线下无缝对接的“店小二”服务体系。

（五）以创新引领“互联网+”做除法，提速增效优审批。成立平台建设专项工作小组，制定《西咸新区数字政务服务信息系统项目建设方案》，按照中省技术规范，完成新区政务服务平台 27 个系统功能模块的开发和部署工作，涵盖审批、服务、监管、信用等四大功能，提供 PC 端、移动端、自助端和实体大厅等多渠道服务，实现新区、新城两级政务服务平台全覆盖，初步实现与省政务平台互联互通。全面深化推广“微信办照”经验，实现由“微信办照”向“微信办事”转变，打造 24 小时不打烊的掌上政府、指尖政府，做到三个“随时随地”：群众可以随时随地通过手机在线申报；审批人员可以随时随地通过手机在线审批；各级领导可以随时随地通过手机实时查看审批结果。

（六）对标一流持续深化“3450”综合行政审批效能改革。“34”简化企业开办方面，发挥两级审批机构优势，减少流转环节，统一收件、统一出件，实现“一枚印章管审批”，提高了行政审批效能。积极联系对接人民银行，确保 3 个工作日办结工商营业执照、公章刻制和银行开户等开办手续，扎实推行“证照同发”套餐式审批，确保企业在 4 个工作日之内拿到营业执照的同时取得有关经营许可证。“50”简化工程项目审批方面。落实中省市最新改革要求，分别优化政府、社会投资项目的审批流程图，社会投资项目由 50 个工作日压缩至 30 个工作日（包含验收时限）。“50”并联审批

系统初步搭建完成，基本实现“50”事项全流程网上审批，自50审批改革以来，新区共发放施工许可证74个。

（七）以“证照分离”改革为抓手促市场活力。认真做好全省“证照分离”改革试点工作，围绕84项改革事项，逐项制定办事指南、监管办法、告知承诺函等，形成新区上下一致、规范齐全的统一标准。目前，新区办理“证照分离”事项3897项，改革事项办件量排名始终位列全省第一，获得省审改办三次通报表扬。制定《新区全面推行“证照分离”改革实施方案》，梳理出第一批改革事项92项，“证照分离”改革正在加速推进，真正为企业进入市场提供便利。

三、存在问题

虽然新区投入大量的人力物力，加快改革步伐，营商环境得到很大改善，但与上级要求、与人民期盼、与先进地市相比还有较大差距：

一是新区城乡结合部多、基础设施不完善、产业基础薄弱，教育医疗、住房交通等公共服务配套能力还不足，大气污染、水污染防治等环保形势依然严峻，大批重大产业项目处在建设阶段，发展环境还需进一步提升。

二是深化“放管服”改革、优化营商环境任务重、事项多、压力大，各项工作大多压茬进行、同步开展，面对新形势、新问题，改革创新力度还不够，改革创新的意识和能力亟需提高。

三是水电气暖报装时限较难实现。尽管新区出台了相关文件，明确接入的承诺时限，但由于水电气暖涉及多个部门

(公司),大多还采用串联审批的模式,尚未做到并联审批,导致实际中的承诺时限较难实现。

四是事中事后监管体系有待完善。“重审批、轻监管”的传统方式存在着强大的制度惯性,管活、管好的办法与手段不多,事中事后监管能力有待提升。

五是新区各级各部门在营商环境提升方面,还存在工作推进不够平衡、政策消化吸收不够充分、队伍建设不够健全等问题。

四、西咸新区进一步优化营商环境发展的思考

(一)解放思想优化顶层设计

认真学习领会习近平总书记全面深化改革的重要思想,深入贯彻落实中、省、市关于优化营商环境部署要求,按照“五个为、六个一”要求,持续优化完善营商环境建设工作的顶层设计、总体布局,提升协调能力,形成总揽全局、协调各方的组织体系。进一步增强责任意识,始终把为人民服务作为最高准则,自觉站在全局的高度,以强烈的责任担当和使命意识,不断提高在新起点上谋划、推进营商环境各项改革的能力和水平,瞄准重点领域、重要区域、重点环节,率先突破、作出示范。

(二)持续优化政务服务环境

一是探索便民服务新路径。加快便民服务改革创新,制定落实新区“三服四化”便民服务改革实施方案,加快公共服务向基层延伸工作,全面梳理新区、新城、镇(街)、村(社区)四级公共服务事项,启动基层政务服务标准化建设,

制定新区镇（街）便民服务大厅、村（社区）便民服务站的软、硬件建设标准。同时，把政务服务工作与基层党建紧密结合，推行党员干部代办、帮办、服务上门办，力争群众办事不出镇、不出村，密切党群干群关系，提高群众满意度和获得感。

二是创新政务服务模式。全面推行一窗受理、一网通办、一站办结的集成服务，实行“前台统一受理、后台分类审批、统一窗口出件”，加快推行“套餐式”审批模式，努力实现所有部门的链条化办理事项“一站式办结”。加快实体政务大厅与网上政务服务平台的深度融合，全面推行“在线咨询、网上申请、快递送达”办理模式，基本实现政务服务事项网上办理全覆盖，让“数据流”代替“群众跑”。

三是推行“互联网+”政务服务。加快建设“互联网+政务服务”统一平台，建设移动政务服务平台和审管联动平台，全面公开行政审批与政务服务信息，促进自贸平台与政务平台两网融合，强化数据信息支撑，不断加大政务信息资源统筹管理力度，对政务服务事项数据进行“全打通、全归集、全共享、全对接”。积极推进人口、法人单位、空间地理、宏观经济、公共信用、电子证照、决策支持等重点基础信息资源库建设，实现政务服务信息跨领域、跨层级、跨部门实时共享。

四是推进精准协同放权。根据法律法规调整和国务院、省政府削减权力事项等情况，继续精简新区级行政权力事项，凡法律法规没有明确实施层级且基层有承接需求的，原则上

由新城实施,并积极推进向镇街一级放权赋权。

五是进一步深化“放管服”改革。持续深化“3450”和“证照分离”改革,完成政务服务事项清单梳理及标准化制定工作,深入推进市场监管体制和综合行政执法改革,优化完善“店小二”服务体系建设,坚持双周企业座谈会制度,发挥监督畅通渠道,加强考核考评,确保营商环境各项指标持续优化。进一步推进工程建设项目审批改革,研究起草从立项到竣工验收全流程的《深化“50”改革实施细则》,在新区、新城两级政务服务网搭建统一建设项目审批平台,针对每个事项、每个套餐分别制定标准化办事指南,提升整体审批效率和质量。

(三)加强事中事后监管

一是创新监管方式。构建以权责清单为基础、以“双随机一公开”为原则、以信用监管为核心、以“互联网+监管”为支撑、以制度链为保障的事中事后监管体系。全面推行跨部门“随机抽查”,推行监管内容标准化。贯彻更加包容和鼓励创新的治理理念,探索“四新”经济包容审慎监管模式。建立健全覆盖全社会的诚信体系,加大对诚信主体激励和对失信主体惩戒力度,营造向上向善、守信践诺的良好社会风尚。

二是营造良好的执法环境。进一步转变理念,将“服务”观念融入到各种制度设计以及“放管”等各项具体工作当中,以“服”促进“放”和“管”,推动执法环境持续改善。认真履行行政执法职责,加大行政执法力度,建立常态化执法

机制。加快推进行政执法公示、执法全过程记录、重大执法决定法制审核“三项制度”有效落实。严格实行行政执法人员持证上岗和资格管理制度,加强行政执法人员公共法律知识培训,建立执法人员退出机制。

三是深化行政执法体制改革。统筹配置行政处罚职能和执法资源,按照减少层次、整合队伍、提高效率的原则,坚持执法重心下移,科学划分新区各级行政执法队伍的执法权限,大幅减少执法队伍种类,合理配置执法力量。推动整合同一领域或相近领域执法队伍,实行综合设置。动态调整执法人员、物资保障等资源,盘活现有存量,激发最大化的改革增量,解决现实中存在的执法资源不充足问题。

(四)加强评估体系建设

一是全方位建立营商环境评价指标体系。对标世界银行营商环境报告主要评价指标,建立以企业开办和注销程序、施工许可证办理程序、方便企业获得水电气暖、方便企业办理不动产登记、降低企业获得信贷难度和成本、优化企业纳税服务、提升企业跨境贸易和投资便利化等指标为主要内容,与国际接轨、与时代同步、与实际切合的评价指标体系。

二是扩展多样化评估方式。建立营商环境评估推进机制,明确一个部门负责牵头推进评估工作,摆脱部门考核的评估方式限制,将省、市营商环境考评指标部署到政务平台上,为相关审批人员开通省市最优值叫醒审批功能,通过横向比对、建模分析,确保新区营商环境指标始终位列全省全市前列。此外,探索建立中介机构、科研院所、社团组织等的第

三方评估机制,加大群众企业获得感、舆论媒体意见建议等在营商环境评价中的比重,全方位真实、客观评估营商环境。

三是加强评估结果运用。将营商环境评估与经济社会发展考核相结合,与干部选拔任用相结合,全面建立评估激励机制,督促广大干部自觉融入营商环境体系建设之中,努力构建人人都为营商环境的良好氛围。

(五)加强宣传与舆论引导

一是构建全方位、多层次、多领域、系统化的宣传格局,充分利用报刊、电视、电台、网络、新媒体等载体,采取新闻报道、户外广告、张贴条幅等方式,讲好西咸故事,凝聚正能量,引导、动员和激励广大干部群众投身到优化营商环境工作中去,树立“讲诚信、懂规矩、守纪律”的良好形象,营造全区“人人关心营商环境、人人维护营商环境”的良好舆论氛围,确保营商环境进一步优化。**二是**用群众语言开展宣传、提供指引,提高群众和企业对营商环境体系内容的认知,不断增强推进改革的自觉性和主动性,把政策效益最大程度地释放出来。**三是**实行“走出去”战略,多途径开辟新区营商环境宣传阵地,通过集中开展营商环境专题推介会等形式,扩大宣传影响力,全面打造西咸营商环境的金字招牌。

(车飞为西咸新区党工委组织部副部长,白杨为行政审批局员工)

送：省政府常务副省长。

西咸新区管委会、西咸集团班子成员。

省委政研室、省政府研究室。

西安市委政研室、市政府研究室。

发：各新城管委会班子成员及部门，各新城集团班子成员及
部门，西咸管委会各部门、西咸集团各部门，各街办(镇)。
