

# 西北地区包容性营商环境评价与建设路径

“包容性绿色增长的理论与实践研究”课题组

(中国社会科学院 工业经济研究所,北京 102488)

**摘要:** 随着中央到地方全面推进深化放管服改革,对营商环境建设质量也提出了新目标、新要求与新方向,其中营商环境的包容性问题越来越成为建设高质量营商环境的一项重要评价指标。包容性营商环境是指一个区域环境不仅有利于吸引资本和企业成长,而且有利于当地居民的持续生存与发展,不断提升当地居民的幸福感和获得感,促进该区域经济、社会与生态的高质量可持续发展。基于此,中国社会科学院包容性绿色发展跟踪调查(IGDS)以包容性营商环境为主题在全国范围内进行了调研。选取西北五省(自治区)的调研数据对西北地区的区域包容性营商环境进行分析,调研结果显示:在西北地区,公众对于当地营商环境建设的总体满意度低于全国平均水平;法治建设和税收优惠两个维度的满意度高于总体营商环境满意度。为进一步优化营商环境,回应新时代经济高质量发展的客观需要,在西北地区包容性营商环境调查基础上,结合陕西省营商环境建设实践案例,对西北地区包容性营商环境建设路径给出相关政策建议。

**关键词:** 包容性; 营商环境; 满意度评价; 西北地区

中图分类号: D 63

文献标志码: A

文章编号: 1674-0823(2022)04-0307-09

营商环境建设需要服务于经济高质量发展大局<sup>[1]</sup>。党中央、国务院高度重视营商环境建设,国务院首次以立法形式在2019年10月发布了《优化营商环境条例》,通过法律制度保障各类市场主体的投资兴业行为。中国经济发展到了今天,特别是在更加强调共同富裕的时代背景下,整个市场的氛围都在改变,国家经济政策上也更加强调公平、平等与包容<sup>[2]</sup>。因此,立足经济从高速发展转向高质量发展的时代大局,要求政府在提供政策、服务的同时,更多地关注中小企业的生存环境、城市人居环境、交通状况、居民幸福感、外来人口的身份认同等多维度的包容性营商环境建设。区域环境不仅有利于吸引资本和企业成长,而且有利于当地居民的持续生存与发展,不断提升当地居民的幸福感和获得感,促进该区域实现经济、社会与生态的高质量可持续发展。

营商环境建设一般以营商环境建设发展模式呈现,其中以突出法治化、国际化、便利化及高效率的新加坡的法治化优先模式、香港的国际化优先模式、深圳的效率优先模式、天津的便利优先模式为典型代表<sup>[3]</sup>。包容性营商环境建设不仅仅是依靠某一单方主体所能完成的,需要多元主体的共同努力。营商环境作为一种特殊的公共产

品,是社会公共事务治理的一部分,尤其是包容性营商环境建设与优化需要多元主体共同营造。在中国社会治理语境下,政府依然是包容性营商环境建设营造的主导性角色,同时市场与社会主体则是有效参与其中。因此市场主体是包容性营商环境建设中最直接的体验者与评估者。同时,社会主体在包容性营商环境建设过程中发挥着重要的作用,其有效参与能够提高包容性营商环境建设的民主性与科学性,如此社会主体也就成为重要的利益相关者。

为进一步给我国经济持续、稳定、向好发展提供政策建议,中国社会科学院“包容性绿色发展跟踪调查(IGDS)”以包容性营商环境为主题在全国范围内进行了调研。本调研旨在了解全国七大区域营商环境建设的现状、问题,并根据调研数据和相关实践案例资料,结合地区特征提出相应政策建议,以促进全国包容性营商环境的建设和不断优化。

## 一、问卷发放与样本分布特征

包容性营商环境作为中国社会科学院“包容性绿色发展跟踪调查(IGDS)”的一个主题,于2022年第一季度在全国范围内进行了问卷调查。

收稿日期: 2022-05-20

基金项目: 国家社会科学基金重大项目“包容性绿色增长的理论与实践”研究(192DA048)。

作者简介: “包容性绿色增长的理论与实践研究”课题组。本文执笔: 宝鸡文理学院经济管理学院刘辉、杨嘉歆、郭子璐。

调查对象为在职人员,涵盖了第一、二、三产业中不同性别各年龄层次的人群。项目组根据地理区位将全国分为七大区域,其中西北区域共回收有效问卷426份。在回收的有效问卷中,被调查人男性占55.97%,大学本科及以上学历被调查人数占比超过80%。总体来说,西北地区五省(自治区)的调研对象男女比例相当,学历、行业分布较为合理,调查结果能够较好地反映调研所在城市经济运行与营商环境的客观事实,整个调查具有较高的科学性与预测性。

此次问卷发放及回收时间选在2022年第一季度,具有以下特点:一是新冠肺炎疫情自大规模暴发至今已有两年时间,疫情防控常态化下中国经济整体运行基本稳定。从当前来看,新冠肺炎疫情形势依然严峻,2022年中国经济还会受到疫情影响。二是为了减少疫情对经济的影响,各省自2020年开始相继出台关于优化营商环境的条例办法,在帮助中小企业应对疫情风险、积极复工复产的同时,也为产业结构的转型升级提供了相应的制度保障。三是在经历了疫情冲击后中国经济运行稳健,各地营商环境持续改善,公众对于疫情下中国经济增长的信心较高,特别是在疫情防控常态化下,各行业面对多点散发的疫情影响,能保持正常运转。因此,在2022年第一季度进行包容性营商环境的调查,了解不同行业、年龄、层次的人群对于当地营商环境的总体感受与期望。

## 二、西北地区包容性营商环境现状评价

在当前大环境下,全球新冠肺炎疫情仍在蔓延,得益于出色的疫情防控,我国在经济恢复方面做得较好。虽然我国当前仍面临物价水平持续升高及就业形势严峻等挑战,但西北地区超过60%调查对象认为,2022年第一季度全国经济增速和出口总量同比、环比保持持平或上升趋势。公众对于经济增长的信心源于政府的有效治理,特别是西北地区五省(自治区)相继出台旨在优化营商环境、维护市场主体合法权益、激发市场活力、促进经济社会高质量发展的相关条例后,各地营商环境改善明显,经济发展势头良好。当前西北地区包容性营商环境总体现状及其内部对比分析如下。

### 1. 营商环境满意度评价

从对营商环境满意度的调查数据整体来看,西北地区营商环境满意度(6.31)不容乐观,低于全国平均水平6.44(满分10分);横向对比,总体营商环境满意度得分仅高于华北和东北地区。这

表明调查对象对当地的营商环境建设不是很满意,还有很多可以改进之处和提升空间。

进一步从西北地区营商环境分项得分分析,法治建设和税收优惠两个维度的满意度高于总体营商环境满意度,说明国家在推进依法治国和税收减免政策落实两方面让民众获得感强,满意度较高。政府政策服务(6.16)、市场秩序(6.14)和政策优惠(6.30)三个分项得分低于总体营商环境得分(6.31),表明这些是西北地区营商环境建设中的短板(见图1)。

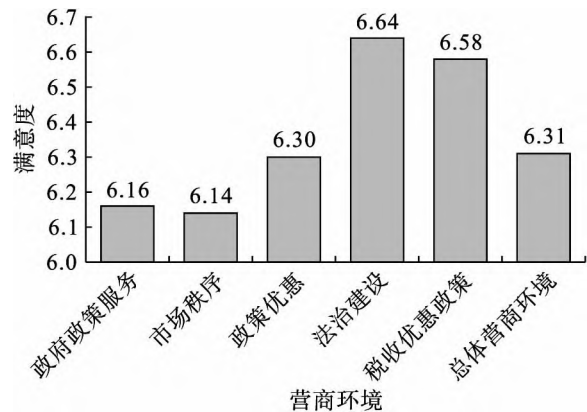


图1 西北地区受访者对营商环境满意度打分

从营商环境的五个维度进一步分析,西北地区在政府政策服务、市场秩序、法治建设三个方面均低于全国平均水平,税收优惠政策和政策优惠两个方面略高于全国平均水平。与其他地区进行对比分析,五个维度的满意度与总体满意度顺序一致,都仅高于华北和东北两个地区。

从西北地区五省(自治区)对比来看,省(自治区)之间也有差异(见图2)。宁夏营商环境总体满意度较高(6.88),陕西总体营商环境满意度较低(5.84)。陕西满意度较低的原因,从营商环境分项分析主要在于政府的税收和优惠政策方面得分较低。

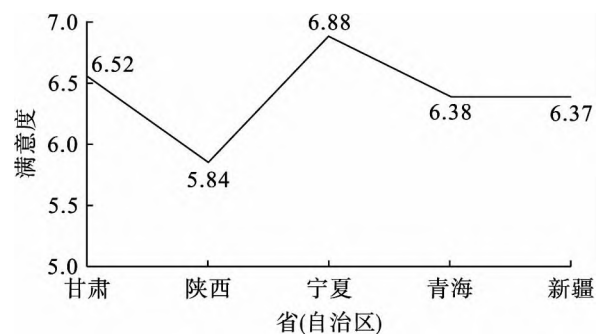


图2 西北地区各省(自治区)受访者对营商环境满意度打分

综合以上数据分析可知,西北地区由于经济水平受受限,总体营商环境满意度低于全国平均水

平;内部比较 陕西省在西北五省(自治区)中得分最低,需要在做好政策优惠和提供优厚税收优惠的基础上,从提高政府政策服务水平、规范市场秩序和提升法治建设三个方面来改善营商环境。

### 2. 政务服务环境现状评价

随着建设人民满意的服务型政府、国家治理体系和治理能力现代化的加快推进,西北各地通过优化政务服务、提高政府效能、便利群众办事生活,使去政府办事方便程度得到进一步提升。

西北地区调查对象认为,去政府办事“比较方便”(6.77),满意程度略高于全国平均水平(6.69)。但是西北地方政府网上办理业务的方便程度不高(6.67),低于全国平均水平(6.68)。西北地方政府在提升政府工作效能方面有较大提升,但是在网上运营平台、协同办公建设方面还需提升改造,同时应对群众加大网上平台的宣传和培训力度,提升群众网上办理业务的便利程度。

虽然政府相关部门办事效率进一步提高,便利化程度很高,但在采访中西北地区仍有29.4%的受访者认为周围的人“去执法机关办事需要找熟人”,27.8%的受访者认为“去政府办事需要找熟人”。

通过对西北五省(自治区)的调查结果对比,青海、陕西的政府办事便利化和网站办理业务便利化两个指标的满意度较低,低于西北地区的平均水平(见图3)。另外政府的公正性进一步加强,去政府和执法机关均表示“不需要找熟人”,比例最低的陕西也超过了42.97%,但是仍有一定比例的受访者认为“需要找熟人”,清廉的政治生态建设一直在路上,仍需加强。

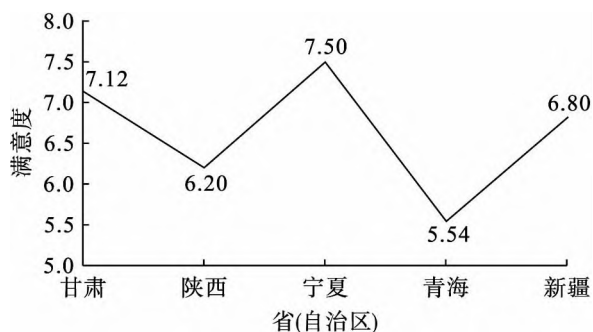


图3 西北地区各省(自治区)受访者对去政府办事便利性满意度打分

### 3. 自然生态环境建设现状评价

“坚持人与自然和谐共生”,建设美丽中国是新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略<sup>[4]</sup>。西北各地认真贯彻新发展理念,牢固树立“绿水青山就是金山银山”的发展理念<sup>[5]</sup>,自然生

态环境建设效果较好。

从调研数据看,全国关于当地政府对环境污染重视程度的平均得分为6.99,西北地区平均得分为7.04,表明地方政府在经济发展中需处理好经济发展与环境保护的关系,在做好环境保护和治理工作的同时,也要确保有市场、有效益、符合环保要求的企业更好发展,在民众中树立在环境保护的前提下发展经济的生态思想。

对西北五省(自治区)数据进行对比分析可知,陕西、青海的受访者认为,当地政府对环境污染的重视程度平均得分低于全国平均分(见图4)。西北相对于我国其他地区是一个经济落后、生态脆弱及污染严重的地区,面临着发展经济和保护环境的双重任务。

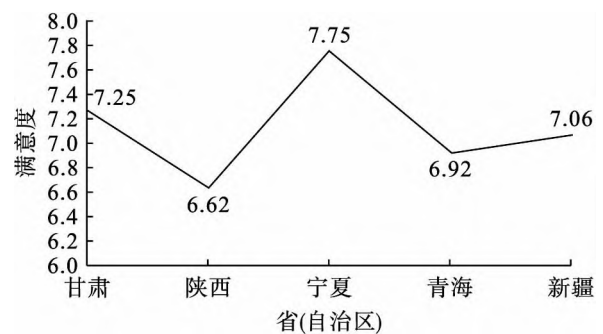


图4 西北地区各省(自治区)受访者评价政府对环境污染重视程度打分

### 4. 基础设施环境建设现状评价

城市基础设施的改善是包容性营商环境优化的重要组成部分,也是城市综合竞争力的直观体现,关乎城市美誉度、项目承载力和百姓幸福度。本次调查主要从街道卫生、公共交通、堵车程度、电动汽车使用便利程度四个维度去分析。

从调查结果来看,西北地区环境卫生满意度基本达到全国平均水平,但是民众对环境卫生满意度得分为6.8,这与华东、华中地区还有明显差距。可见,除了自然环境因素以外,西北地区还需要进一步加强环境卫生整治,提升城市环境。西北地区公共交通和道路基础设施需要进一步提升,其公共交通出行方便程度(6.68)低于全国平均水平(7.12),是全国七个区域中最低的;开车堵车程度(6.19)高于全国平均水平(6.04);使用电动汽车便利程度(5.75),仅高于东北地区。

西北五省(自治区)内部比较,陕西、青海的受访者在环境卫生和交通状况两个方面的满意度较高;新疆的公共交通便利性满意度最低,电动汽车使用的便利程度普遍较低(见图5)。综合以上调查结果可知,西北地区在基础设施建设方面与其他地区相比较总体不足,需要进一步加大投入,特别

是在以电动车充电为代表的新型基础设施方面。

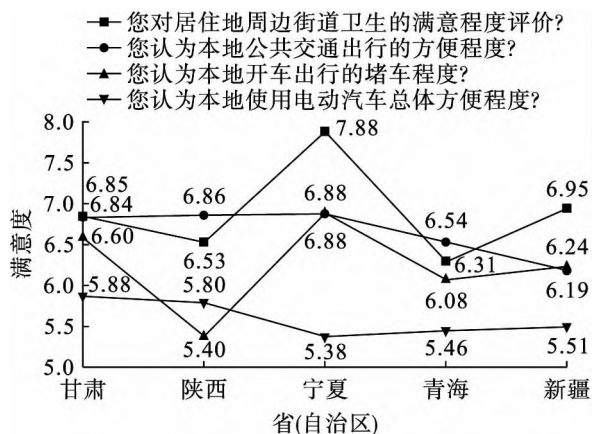


图5 西北地区各省(自治区)受访者对基础设施环境评价打分

### 5. 人文环境建设现状评价

包容性人文环境的重要性进一步凸显,其中关于是否欢迎外地人到本地就业和生活的调查数据显示,西北地区的开放性和包容性也进一步增强,平均值达到7.99,高于全国0.30,仅次于华中地区和东北地区;大学生就业的公平性也进一步提升,西北地区48.40%的受访者认为,大学生“在当地找平均收入的工作不需要托关系”,高于全国的比例(45.35%);企业成长环境也更加公平,员工认为努力工作和升职之间的关系很大,平均分在6分;认为当地收入差距比较合理,平均得分为5.6,造成收入差距的最主要因素是“个人的努力程度”“家庭背景”“机遇”三个因素。

就西北地区五省(自治区)之间的调查数据对比来看,各省(自治区)之间存在一定的差异性。其中,对于外地人到本地就业和生活的欢迎程度,宁夏、新疆和甘肃的得分均在8分以上,陕西(7.57)和青海(6.62)得分偏低(见图6)。这反映出不同地域文化对人才的包容程度,也体现了各地人才需求程度的差异。具体而言,在大学生就业环境各省对比中,宁夏和陕西都有超过50%的受访者认为需要请托关系;在企业内部环境文化方面,西北五省(自治区)的被调查者都认为在企业努力工作,获得上司肯定与升职的可能性超过5分;对于当地收入差距比较合理感知上,各省得分都超过了5分。这些调查结果说明,作为市场化运营的企业在人才评价和收入分配方面相对是比较公平的,更看重个人的努力付出。

### 6. 包容性营商环境的影响因素认知

西北地区调研对象认为,“清廉的政治生态”、“市场化水平”和“国家政策”是公众认为影响包容性营商环境最重要的三个因素(见图7)。

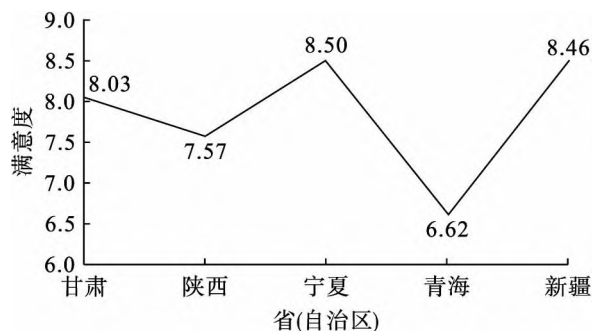


图6 西北地区各省(自治区)受访者对外地人到本地就业的欢迎程度打分

从全国的样本来看,这三个因素依然是大家认为最重要的三个影响因素。首先,清廉的政治生态是一个地方拥有良好营商环境基本的前提,高效便捷的政务环境、公平有序的市场环境是市场竞争的基础。其次,市场化水平反映产业集聚和市场活跃程度,产业基础好,市场潜力和产业集聚规模大,专业化协作水平高,各项功能配套完善,这也是影响西北地区营商环境的重要因素。再次,国家及地方政策也是影响营商环境的重要因素之一,国家和地方政策的产业导向,特别是优惠的财税政策和服务政策对于吸引投资影响显著。

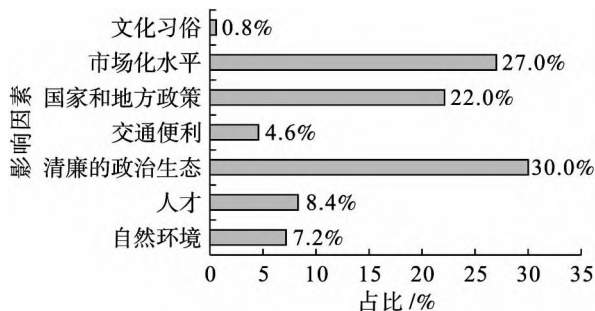


图7 西北地区受访者对包容性营商环境主要影响因素的认知

人才也是营商环境的重要影响因素,在受访者留在当地工作的原因中,全国受访者表示“家乡因素(本地人,离家比较近)”“下一代可以接受更好的教育”“就业机会更多”“交通便利”四个因素比例超过20.0%。西北地区受访者留在当地工作的原因中“家乡因素”和“就业机会多”两个因素超过20.0%,其中家乡因素比例最高,达到68.0%(见图8)。

### 7. 包容性营商环境优化路径

经过调查,西北地区受访公众认为“提升政府公共服务质量”、“营造公平法制环境”和“培训和引进人才”是进一步提升包容性营商环境最重要的三个方向,选择比率均超过了50%。其中,83.36%的受访者认为,“提升政府公共服务质量”是最重要的路径;61.12%的受访者认为,“营造

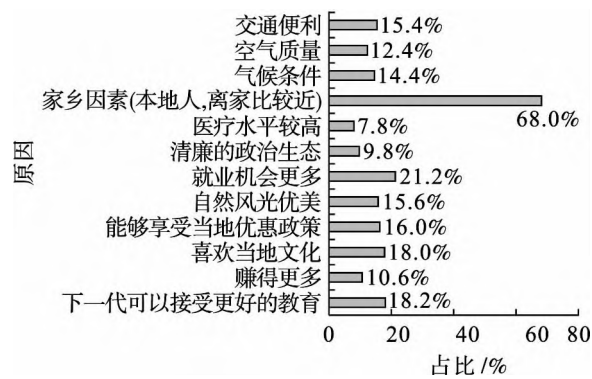


图8 西北地区受访者留在本地工作主要原因的认知

公平的法制环境”是改善包容性营商环境的重要路径;51.36%的受访者认为,“培训和引进人才”是改善包容性营商环境的重要路径。同时我们也关注到,“减税降费”(39.6%)、“金融支持”(31.1%)和“创新监管方式”(28.75%)也是社会公众给予关注的路径(见图9)。就这一项,西北地区与全国其他地区以及西北地区内部调查结果分布基本一致。

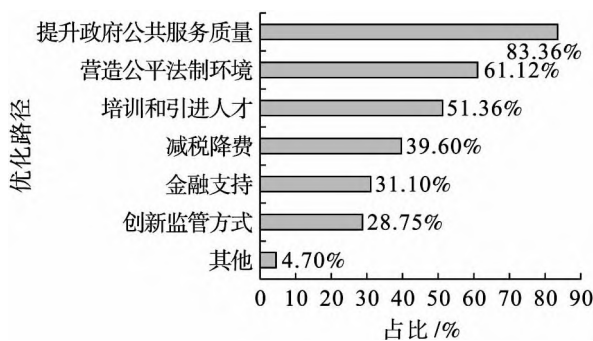


图9 西北地区受访者对包容性营商环境优化路径的认知

从以上样本统计分析的结果看,政府是营商环境的主体,需要在简政放权、优化审批流程以及提供更优质的公共服务上下功夫,努力提升包容性营商环境建设水平。当前,我国正处于改革开放持续深化的关键阶段,国家不断加大“放管服”改革力度,但是西北地区在贯彻落实过程中,仍存在理念意识滞后、服务意识不强、综合业务能力不足、工作表现惰性等现象,导致政策执行迟缓、执行力度不够等问题仍然存在;个别政府服务领域依然存在制度性门槛,办事流程复杂、办事效率低下,企业无法及时、准确、完整地获取政策消息,甚至一些偏远地区还出现企业去政府部门办事“碰一鼻子灰”的情况。按照高质量发展要求,需要各级政府加快转变思想观念,破除体制机制障碍,鼓励办事机关接地气、有担当,提高基层工作人员服务的主动性,加快服务型政府建设,下沉办事权限,切实提高基层工作人员的办事能力和综合素质,进一步提升政府形象和企业满意度<sup>[6]</sup>。同

时,也要在营造公平法制环境、培训引进人才以及减税降费、金融支持和创新监管方式等政策上综合发力,进一步推进西北地区包容性营商环境的优化和建设。

### 三、陕西省包容性营商环境建设实践案例

2019年以来,陕西省认真落实党中央、国务院决策部署,以“三个持续”(市场主体持续增加、民间投资持续上升、企业成本持续下降)和“三个一”(一扇门、一张网、一次办)为目标,深入实施“五大专项行动”,包容性营商环境建设取得新进展、新成效,形成了一批原创性、差异化的典型案例和先进经验。

#### 案例1 西安市建设宜居宜业环境提升包容普惠创新水平

发挥“双创”引擎作用,助力高质量发展。优化升级创新创业载体,大力发展众创载体,建设国家级科技企业孵化器、国家级备案众创空间。加强校地联合发展,西安交通大学与西咸新区联合建设中国西部科技创新港——智慧学镇。组织开展“校友经济”活动,引导国内外优质资本、人才、项目落地。促进创新链和产业链深度融合,深化科技金融融合,推动总规模1亿元的“陕西省中兴创新投资基金”项目落地,重点支持信息技术、数字新媒体领域内的初期、早期企业。设立大西安产业科技发展基金群,以财政引导资金带动社会资本投资,以“引导基金+子基金”形式投资科技型企业。统筹运用股权投资、融资担保、上市激励、“引导基金+风险补偿”等方式,支持中小微企业融资担保服务体系建设和推动职务科技成果转化,赋予科研人员职务科技成果所有权或长期使用权,支持试点单位与成果完成人通过约定权属比例的方式,对职务科技成果进行分割确权,提高成果完成人深入参与科技成果转化的积极性。

大力提升基本公共服务,提升居民获得感。创新养老服务供给,放开养老服务市场,取消养老机构设立许可,由区县(开发区)依法做好登记备案管理,赋予区县(开发区)养老服务的自主权。鼓励各类社会资本进入养老服务领域,支持社会力量运营社区养老服务站,为老年人提供生活照料、康复护理、文化娱乐等服务。实施“名校+”工程,将理念先进、管理科学、师资雄厚、质量一流的学校作为“名校”,将发展潜力、提升空间大的学校或新建学校作为“+校”,组建市区“名校+”,以

输出“名校”办学理念、教育教学方法和先进管理为中心,以输出优秀队伍为关键,引领“+校”快速发展,构建共生共赢合作机制,扩大优质教育资源总量,推动全市优质教育资源均衡覆盖,缓解“择校热”现象。

创新人才引进方式,加大人才引进力度。推动档案服务改革,对托管档案实行数字化信息管理,助力“最多跑一次”“异地查询”和“数据共享”,建设市流动人员人事档案信息统一管理平台,推进流动人员人事档案信息化建设。加强人力资源服务机构管理,统一按照注册登记地划分,就近就便办理人力资源服务机构设立审批事项,由各区(县)人社部门实行属地化监管。开展人力资源市场专项整治活动,按照“双随机、一公开”工作计划安排,对相关人力资源服务机构经营情况进行重点检查。开展线上人才引进活动和春季高层次人才引进活动,借助专业互联网招聘平台,通过“网络交流+视频面谈”的形式,为重点单位招贤纳士。开展重点项目和重点行业引进高端急需紧缺人才在线精准对接会,面向海内外人才精准推送重点项目、重点行业和重点单位中高端人才需求信息,发出定向邀约,并提供职位对接、在线宣讲、在线面谈面试、职业发展咨询和相关数据统计等服务。

**案例2 铜川市深化政府采购“放管服”改革进一步优化营商环境**

铜川市开展政府采购领域优化营商环境专项行动,采取系列措施优化政府采购环境,进一步降低了参与政府采购的门槛,激发了市场主体活力。

“放”出活力,保障市场主体平等参与采购活动。一是清除不合理限制条件和流程。全面清理妨碍公平竞争的规定和做法,细化采购活动办事程序,规范采购活动执行要求,规范保证金收取和退还流程,及时支付采购资金和运营保证金,完善对供应商的利益损害赔偿和补偿机制。二是优化政府采购交易方式。及时公示采购信息,推进全流程电子化。通过在线发布采购公告、提供采购文件,鼓励社会代理机构通过电子开评标系统开展业务,提高政府采购执行效率。三是取消政府投标保证金。集中采购机构和采购代理机构一律免收投标保证金。确需收取履约保证金的,允许供应商自主选择以支票、汇票、本票、保函(电子保函)等非现金方式缴纳或提供,明确逾期退还履约保证金的责任。同时,积极探索根据项目特点、中小微企业诚信情况等免收履约保证金或降低缴纳比例,进一步激发政府采购市场活力。

“管”出公平,增强政府采购信息透明度。一是规范政府采购信息发布行为。政府采购相关行为主体及时、完整、准确发布政府采购信息,并对其真实性、准确性、合法性负责,有效保障了各类市场主体和社会公众便捷、准确获取政府采购信息的权利。二是严格落实政府采购意向公开。年度采购意向随部门预算一并公开,集中采购目录以内或者集中采购限额标准以上的货物、工程、服务采购(不含涉密项目)均在陕西省政府采购网公开采购意向。年度内新增采购项目,至少在公开采购前30日进行意向公开。三是加强政府采购信用记录及运用。通过陕西省政府采购网诚信与评价系统对供应商、采购代理机构和评审专家的信用评价及失信行为进行记录。

“服”出便利,激发政府采购市场活力。一是压缩采购时限加快采购进度。要求自评审结束之日起必须在1个工作日内送交评审报告,在4个工作日内确定中标或者成交供应商。二是组织做好项目履约验收服务。鼓励采购人自行组织验收或者委托代理机构验收。对于采购人与使用人、服务对象分离的采购项目,邀请实际使用人、服务对象参与验收。政府向社会公众提供的公共服务项目,验收结果及时向社会公告,并将项目验收报告在平台公示备案。三是积极运用政策助力中小微企业发展。在政府采购中通过各种措施切实保障中小企业的利益,提高采购份额。在采购公告、采购文件和中标(成交)通知书中告知供应商政府采购信用融资政策和融资渠道,为供应商融资提供便利。

**案例3 安康市岚皋县“一链通办”助力企业开办再提速**

安康市岚皋县优化合并税务、银行等多个环节,实现开办企业“照、章、税、银、保、金”全链条六件事半天内“一链通办”,全程“零材料、零费用、零跑路”。

线上线下双同步,审批服务再提速。依托“陕西省企业开办全程网上办服务平台”,推动公安、税务、人社、公积金、银行机构等审批服务单位统一进驻政务大厅,明确专人对公章刻制、发票税控设备申领、社保登记、公积金缴存登记、银行开户等需求逐项对接落实,实现企业线上一网登录、一网填报,审批服务线下同步流转、协同审批。

开展服务预指导,实现事项精准办。在政务大厅开通咨询热线提供预估指导服务,明确专人指导服务,通过热线提前对企业开办涉及的相关政策要求进行讲解说明,对需准备的材料信息进行预估提醒,网办操作时可通过热线予以同步辅



导,实现企业开办“专人辅导”“一次办成”。

帮办代办齐发力,扩展延伸服务面。组建帮办代办队伍,落实讲解引导、领跑代跑,代领网办结果,免费邮寄到家。政务大厅设置服务专窗,对网办平台推送事项进行梳理、督办,衔接工程建设审批、不动产登记等业务涉及的部门,提供更多更全的咨询引导服务,确保“办事不出大厅”“一呼即应、一办到底”。

**案例4 杨凌示范区狠抓政策兑现助力企业发展**

杨凌示范区围绕政策发布、流程再造、服务成效三个方面,持续加强政策兑现专区建设,实现惠企资金快兑现,助力企业快速发展。

政策发布“重透明”,让惠企举措一清二楚。一是梳理惠企政策。在2021年政策兑现专区梳理政策的基础上,对2021年以来各级政府陆续出台的惠企政策进行全面梳理,坚持全覆盖,确保无遗漏,形成了示范区惠企政策清单,包括示范区发布的政策性文件7件,涉及政策条款43条。二是广泛宣传发布。发挥政务服务平台政策发布宣传的主渠道作用,在示范区政务服务网“政策兑现”专栏上向社会统一公布政策全文及政策的办理依据、办理条件、办理流程、申请材料、办事时限、经办人等要素,让办事企业群众知道“怎么办、到哪办、找谁办”,同时加大政策解读力度,进一步提高惠企政策知晓率。

流程再造“重实用”,让企业办事高效便捷。一是简化审批流程。实行惠企政策主管部门和财政部门“两级联动”,部门主动作为,靠前服务,在获得“认定类”项目相关文件后,实行一表审核、转办,按照“无申请兑现2+1”模式(政策主管在2个工作日内完成审核,财政在1个工作日内完成拨付),将资金直接拨付到企业。二是压缩兑现时限。“认定类”项目清单惠企政策,实行“无申请兑现”,项目审核到资金拨付由原来的15天缩减至3天,全面推进惠企资金“减流程、压时限、快兑现”。

服务成效“重满意”,让企业发展活力倍增。为加快惠企政策兑现工作,示范区成立了政策兑现工作组,由管委会领导担任组长,相关涉及单位全力推进,确保惠企资金兑付到位。2022年初至今,全区共兑现惠企政策资金960余万元,受惠企业达430家,企业满意度100%,招商引资一企一策兑现华侨城项目资金500万元,麦肯速度一期项目扶持资金5030万元。一系列惠企政策扶持和资金支持,增强了企业和社会稳增长稳投资的信心,为企业发展注入了新活力。

## 四、优化包容性营商环境的政策建议

根据包容性营商环境基本内涵和西北地区包容性营商环境评价结果及成功经验,对西北地区优化包容性营商环境建设路径提出如下政策建议。

### 1. 突出包容性营商环境内涵建设,持续提高人民群众幸福感与获得感

一是正确认知包容性营商环境内涵。在我国社会主要矛盾已经转化为“人民群众日益增长的美好生活需要与不平衡不充分的发展之间的矛盾”和更加强调共同富裕的时代背景下,地方政府和市场主体企业作为包容性营商环境建设两个主要的主体,要按照包容性营商环境的基本内涵,破除“唯GDP导向”,正确处理好地方经济发展与人民生活水平提高,优化区域营商环境吸引资本促进企业发展与区域生态环境可持续发展,本地居民的持续生存与发展以及广大企业与小微企业、企业发展与员工发展等之间的包容性发展。

二是全面建设包容性营商环境。在追求效益与公平的进程中,更加关注公平,更加关注弱势群体和小微企业利益,更加重视生态环境建设。在推动公平竞争的国内大市场建设中,要进一步完善市场准入制度,去除长期存在的所有制歧视。在市场准入、政府采购尤其是信贷资金配置等方面,全面取消对民营中小企业的歧视<sup>[7]</sup>。鼓励中小企业参与竞争,积极营造公平公正的市场环境,落实竞争中性和公平性,确保同等条件下国有企业和非国有企业的信贷可得性。

### 2. 持续深化“放管服”改革,激发市场主体活力

一是不断提高干部依法履职能力。以国家《优化营商环境条例》出台为契机,加强条例和各种法规的学习,全面了解掌握法规要求,准确理解把握法规政策,不断提高依法履职能力,努力营造法治化营商环境。

二是进一步加强检查督查。为了进一步有效提高服务质量和水平,不断完善服务效能和好差评制度,强化跟踪问效、严格督查考核,建立服务型政府。加大检查督查力度,围绕优化营商环境开展三级联动民主监督调研和漠视侵害群众利益问题专项整治,及时通报曝光涉及破坏营商环境的典型案件,问题严重的及时督促按期整改。

三是持续深化行政审批制度改革。深入推进审批服务事项梳理和流程再造工作,做到基本要素四级统一;进一步缩减市场准入负面清单,推动

“非禁即入”普遍落实;稳步推进“一枚印章管审批”,并及时总结有益经验;持续开展“减证便民”行动,实行证明清单式管理<sup>[8]</sup>。

### 3. 加快推进“互联网+政务服务”,有效提升服务效能

一是持续加大政务数据整合共享力度,建设省市政务数据共享交换平台。对标全国一体化在线政务服务平台标准规范,完善省市政务服务网,推动与国家政务服务平台互联互通<sup>[9]</sup>。加强与领军互联网企业合作,开发陕西省政务服务APP,实现一批便民服务事项“掌上可办”。建设全省统一公共支付系统,开发全省网上非税支付平台。加快推动政务服务中心规范运行,在省市县三级政务大厅推广“综合窗口”服务模式,编制形成详细、规范、统一的办事指南,并在省政府门户网站和陕西政务服务网公开。

二是积极运用互联网、大数据、人工智能等信息技术,推动政府数字化转型。通过大力推进“数字赋能”深化“放管服”改革,调整优化审批服务事项流程。优化提升数字化政务服务平台和政务热线服务体验,加快推动数字化平台化集成应用和公共数据开放共享。

### 4. 促进社会信用体系建设,发挥诚信保障作用

一是深耕细作,进一步夯实工作基础。不断完善法规制度,加强基础理论研究,研究制定配套制度,加快推进社会信用体系建设综合性立法。西北地区要抓紧建设覆盖全社会的社会信用体系,全面构建以信用为基础的“政府承诺+社会监督+失信问责”新型监管机制,加快推进社会信用体系建设高质量发展。

二是进一步提升服务功能,抓紧推进现有平台网站升级扩能改造,加快推进各级信用平台与其他平台的互联互通,不断提升信用信息归集共享和应用服务水平<sup>[10]</sup>。

三是发挥重点领域信用建设示范效应,在食品药品、生态环境、工程质量、恶意欠薪等重点领域充分发挥信用监管和惩戒作用成效。发挥社会宣传效应,充分利用外部资源,举办多层次培训班,加强信用政策解读和工作宣传,加强培训、督导和评价,加快构建上下联动、左右联通、齐抓共管的工作格局。由点及面,扩大示范引领效应。

### 5. 开展包容性营商环境评价,提高社会公众满意度

一是制定包容性营商环境评价方案,明确包

容性营商环境评价指标体系。将体现企业和投资方在企业开办与注销程序、获得水电气暖、办理不动产登记、获得信贷难度和成本、纳税服务、跨境贸易和投资便利化、运行成本降低等便利度、时间成本、经济成本等方面的指标纳入评价指标体系。

二是委托第三方及时开展包容性营商环境评价工作。充分运用评价系统科学合理采集政府部门、企业、办事人等相关指标数据,并进行同步比对核验,确保评价数据真实准确、评价结果客观公正<sup>[11]</sup>。以市场主体和社会公众满意度为导向,发挥包容性营商环境评价对优化营商环境的引领和督促作用。

三是注重包容性营商环境评价结果应用。通过分析西北地区各省(自治区)、市、县(区)的各项指标得分和营商环境便利度排名,掌握各地各项指标的实际情况与其前沿值的差距,准确发现短板和共性问题,助力找准深化改革的目标方向,以评促优,以评促改,努力打造稳定、公平、透明、可预期的营商环境,切实推动西北地区各地包容性营商环境不断优化提升。

#### 参考文献:

- [1] 董彪,李仁玉.我国法治化国际化营商环境建设研究:基于《营商环境报告》的分析[J].商业经济研究,2016(13):141-143.
- [2] 营商环境评价研究课题组.基于《政府工作报告》的地区营商环境评估研究[J].沈阳工业大学学报(社会科学版),2020,13(1):40-45.
- [3] 樊艳丽.协同治理视阈营商环境优化路径研究[D].南昌:江西理工大学,2021.
- [4] 李公乐.正确认识经济发展与环境保护的关系[N].经济日报,2019-12-18(12).
- [5] 中共中央.中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议[N].人民日报,2020-11-04(1).
- [6] 赵光勇,辛斯童,罗梁波.“放管服”改革:政府承诺与技术倒逼——浙江“最多跑一次”改革的方案[J].甘肃行政学院学报,2018(3):35-46.
- [7] 山秀蕾.国家治理现代化背景下的我国行政审批制度改革[J].湖北经济学院学报(人文社会科学版),2018(6):54-58.
- [8] 许峰,王昌印.“最多跑一次”改革的地方政府创新再造及模式探索[J].行政与法,2018(6):20-33.
- [9] 陈太义,王燕,赵晓松.营商环境、企业信心与企业高质量发展:来自2018年中国企业综合调查(CEGS)的经验证据[J].宏观质量研究,2020,8(2):110-128.
- [10] 张三保,张志学.中国省份营商环境研究报告(2020)[R].北京:北京大学光华管理学院创新交叉学科平台,2020.
- [11] 刘英奎,吴文军,李媛.中国营商环境建设及其评价研究[J].区域经济评论,2020(1):70-78.



## Research on construction of inclusive business environment in Northwest China

“Research on Theory and Practice of Inclusive Growth Development” Project Team  
(Research Institute of Industrial Economics, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 102488, China)

**Abstract:** As the central and local governments comprehensively push forward and deepen the reform of delegating power, streamlining administration and optimizing government services, new goals, new requirements and new directions have been put forward for the construction quality of the business environment, among which the issue of the inclusiveness of the business environment has increasingly become an important evaluation indicator for the construction of a high-quality business environment. Inclusive business environment refers to a regional environment that is conducive not only to attracting capital and the growth of enterprises, but also to the sustainable survival and development of local residents, constantly improving the senses of happiness and gain of local residents, and promoting the high-quality sustainable development of the regional economy, society and ecology. Based on that, the Inclusive Green Development Survey (IGDS) of the Chinese Academy of Social Sciences has a nationwide survey conducted on the theme of inclusive environment. The research data from the five provinces (autonomous regions) in Northwest China are selected to analyze the regional inclusive business environment in Northwest China. The research results show that in Northwest China, the public overall satisfaction with the construction of the local business environment is lower than the national average; the satisfaction with the two dimensions of rule of law construction and tax incentives is higher than the overall business environment satisfaction. In order to further optimize the business environment and respond to the objective needs of high-quality economic development in the New Era, based on the investigation of inclusive business environment in Northwest China and combined with the practical case of business environment construction in Shanxi Province, relevant policy suggestions are provided for the path of inclusive business environment construction in Northwest China.

**Key words:** inclusiveness; business environment; satisfaction evaluation; Northwest China

(责任编辑: 吉海涛)