

# 以优化城市营商环境为目标,不断深入推进“放管服”改革

张 倩

(淮安行政学院,江苏 淮安 223001)

**摘要:**营商环境与“放管服”改革之间的关系越来越受到各地政府的关注,通过深化“放管服”改革以期营造更好的营商环境,促进当地经济社会发展。面对改革中的创新、部门协同以及政府与市场之间的关系问题,地方政府努力从创新精神的培育、互联网政务服务的部门合作与服务升级尝试深入改革。

**关键词:**营商环境;优化;“放管服”改革

**[DOI]**10.12231/j.issn.1000-8772.2021.18.227

营商环境的优化建设逐渐成为城市和地区发展竞争的重要内容之一,营商环境的优劣代表着城市发展的竞争力,是否能够吸引更多优质的市场主体参与、人才以及产业。近年来营商环境优化越来越成为各地政府在产业发展竞争、人才竞争等方面进行逐力的方向,为了更好地优化营商环境,通过加快转变政府职能、推进简政放权、放管结合、优化服务改革作为重要抓手,使城市更具吸引力。

自2015年“放管服”改革这一重大战略被提出以来,改革的深度和广度不断扩大加深,对经济社会发展产生了深远重要的积极影响。而对于地方政府来说,如何在总体全局的背景下继续深化“放管服”改革,更好地优化城市营商环境?

## 1 地方“放管服”改革深入发展的困境

### 1.1 改革措施创新不足

对于地方政府来说,进行“放管服”改革的持续深入推进存在着创新不足的问题。原因在于一是缺乏创新的思维模式。这并不代表

没有创新的想法,实则是因为地区文化等各种原因,很难产生创新的理念和措施,甚至在进行一些创新模式学习的时候也会产生一些误差。往往越是经济发展不足的地区,思维模式越容易陷入僵化。二是创新的难度变大。“放管服”改革的力度自上而下在不断加大、举措不断深入,留给地方政府在改革措施上的创新空间也在逐渐变小。一方面改革的政策信息逐渐标准化规范化,出现特殊政策惠顾的改革创新措施的可能性较小;另一方面从中央到省级层面已经出台了方方面面的较为具体的改革措施,到市县层面多为基层执行,可以进行创新的空间有限,多停留在具体的执行方式方法的创新,而具体的方式方法创新中常常因为基层人员能力、部门配合等问题未能达到预定的目标效果。

### 1.2 部门协同不足

“放管服”改革和营商环境优化都涉及到政府的不同职能部门,而纵观各地推进“放管服”改革优化营商环境方案中都是将各项任

,重点工作中继续细化,既有牵

头部门又有责任单位,一项工作中涉及到的单位多达数十个,难免在工作中出现扯皮现象。在部门调研中发现牵头部门提出的措施在进入各个责任单位征求意见中出现了措施与责任单位所承担的工作冲突的内容,违反了相关的政策;或是出现所提措施很好,但没有具体的单位来执行该项措施的问题,原因是这项措施本身就牵涉到了两个以上部门。不同部门之间很难实现有效协同配合,又存在着差异性的部门利益考量,也存在着部门与部门之间信息孤岛的状况,缺乏沟通和合作,最终造成改革措施陷入形式化的局面和碎片化的状态。

### 1.3 政府和市场互动不足

“放管服”改革和营商环境优化从某种角度都可以说是在理顺政府和市场之间的关系,营商环境优化也应该是一种处理政府和市场关系的行为,商业企业发展等经济发展行为在一个地区是否有好的发展环境和生态,是政策、制度和地区形象所塑造的,而深化“放管服”改革正是处理此关系来营造更好的营商环境,为企业、人民提供更好的经济、生活环境。在一段时期内政府在营造法治、公平的营商环境中起着主导地位,习近平总书记在庆祝改革开放四十周年重要讲话中明确提出“充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府作用”进一步明确了市场在市场行为中的重要地位。然而在实际上,政府和市场之间的关系在基层仍然存在着互动不足的问题,影响着“放管服”改革的深入以及营商环境的优化。一方面是市场存在着或多或少的机制不完善的问题,政府和市场的互动不能得到良性的发展;另一方面是随着市场发展以及新兴技术催生出了新的商业模式和环境,政府应对的及时性与有效性,尤其是对地方政府如何进一步简政放权,加强监管、深化服务提出更高挑战。

## 2 深化“放管服”改革 进一步优化营商环境

经济发展进入高质量发展阶段意味着告别了过去地方经济发展依赖于劳动力成本低廉、土地供应、承接大量环境污染较大的产业和提供大量优惠政策的时代,在优化营商环境的政策制定中应对产品市场、贸易竞争等有着高度的反应能力。现阶段“放管服”改革通过一系列的改革措施旨在促进服务方式的智能化、市场监管的精准化,实现营商环境的便利化,激发市场主体的活力,加强对政府部门的监督,提高政府办事效率,更好地实现经济社会的高质量发展。打造市场化、法治化、国际化营商环境,构建亲清政商关系,实现优化营商环境与高质量发展并驾齐驱。

地方政府在实现此宏观目标外,对于地区的营商环境地位应有更详细深入的考量,应该根据地方特点打造更具地区特色和吸引力的品牌亮点。市场化、法治化、国际化的营商环境都取决于地区的开放程度,由当地的开放程度、开放政策、区位优势都有着密切的联系。一个地区的品牌,正应该体现当地的特色产业、交通区位优势。

### 2.1 注入创新精神,推动改革高质量

一是要体现改革创新路径。“放管服”改革从某种程度上来说是地方政府通过资源配置的优化来获取创新的空间和资源或者是政府流程再造的过程。在面对改革中遭遇的困境要激发社会的创新潜能,鼓励新技术、产业、模式和业态的发展,同时要加强对新的技术模式等的运用,尤其是地方政府要在有限的创新空间中要寻求新的创新发展思路。而从另一种角度来看地方政府尤其是市一级层面在进行创新时有着更多的优势,既有创新的动力也有创新的能力,但要注意的是一是要针对创新中出现的再创新和创新模仿,在快速地学习吸纳其他地方的成功经验的同时必须要强化原生创新能力,更加积极主动地采取开创性的改革措施;另一方面也要充分借助上级的政策资源结合本地特征,发挥政策资源最大效应,实现自主的改革创新发展。

二是推动企业和社会主体的创新,发挥其创新力量。地方政府必须重视企业作为创新主体以及合作伙伴的重要作用,其更加活跃的社会角色可以产生更加主动积极的社会收益,同时增强地方政府在多元合作的情境下的创新动力和能力。

三是强化企业家精神的发挥。一方面是增强对企业以及企业家的尊重,尤其是对于企业家精神在市场主体特别是小微企业中的培养。企业家精神的培养有助于创新精神的培育,优化地区环境。另一方面地方政府要具有企业家精神,在保有公共性的同时用更加市场的思维模式和创新思路对地区的发展进行思考,整合创新发展要素和资源。

### 2.2 加强部门合作,推进整体协同

“放管服”改革进行的举措包含行政审批制度改革、清单制度改革、服务流程再造、证照分离、减税减负、优化服务、监管改革,涉及到不同的部门;营商环境优化同样涉及不同的部门,两者之间既有联系又有区别,进行部门之间的协同合作,强化整体效应,提供更好的公共服务。

一是深化数字化政府建设。十九届五中全会报告中再次强调要加强数字化政府建设。数字化改革以及数字化政府的建设是“放管服”改革的一项重要内容。数字化的政务服务、互联网+政务服务为部门间的协同合作提供了更好的方式。利用互联网大数据的优势将各部门之间的职能进行优化整合,集中对行政审批等事项线上办理流程简化;注意强化政务服务标准化流程,尤其是对于线上线下政务服务应形成统一的服务流程,实现一站式无纸化的网络服务。加强用户包含市场主体普通市民的服务体验,让服务对象更有获得感和幸福感。

二是打破信息壁垒。应进一步加强对“互联网+政务服务”的开发应用与管理,有必要对全市范围内的各项线上政务服务综合平台以及客户端进行整合排查,是否存在用户界面不友好,操作不方便,用户指南生涩难懂的情况,更好地为群众提供易获得、易操作的线上服务。对于一些处于信息获取劣势的小微企业和群众应保证其信息获取的渠道,利用好大数据,精准发送与其相关的政策信息,构建完整的数据信息网络,确保信息的畅通。

### 2.3 强化政府市场互动,推进成效系统性

处理政府和市场之间的边界以及作用问题始终是改革的重要内容,而政府的职能转变是“放管服”改革做好营商环境优化的重要环节。市场地位决定性的重大转变是作为政府和市场在资源配置中作用的相互协调促进的格局体现。首先是政府要进一步简政放权,向市场放权。市场主体作为营商环境的重要参与者,对于营商环境的营造也有着重要的影响力。现存的市场主体经营状况的好坏,对市场参与度的高低对于后来的市场主体或潜在的市场主体有着很好的示范引领作用,同时起到由点带面的作用,激发市场活力,实现政府与市场之间的良性活动。强化市场主体意识,通过各种形式和制度,引导市场主体参与到优化营商环境的行动中,最终形成良好的市场环境。

### 参考文献

- [1]李金水,欧阳蕾.十八大以来我国“放管服”改革的动因、成效、困境及推进策略[J].天津行政学院学报,2020(3).
- [2]郑焯,任牡丹.我国“放管服”改革研究比较与未来展望[J].电子科技大学学报(社科版),2021(4).
- [3]唐曼,王刚.行为模仿:地方政府行为的一个分析框架——基于多案例的研究[J].公共行政评论,2021(3).