



吉林省图书馆
JILIN PROVINCE LIBRARY

“两会热点”专题信息专报（五）

营 商 环 境

要 目

- 代表委员最新关注……………1
- 国家最新政策法规……………4
- 最新数据……………7
- 吉林省落实发展 …………… 14
- 难点分析及对策 …………… 17

二〇二一年一月

目 录

【代表委员新关注】	1
全国人大代表、福建师范大学经济学院院长黄茂兴.....	1
全国人大代表、重庆索通律师事务所执行合伙人韩德云.....	1
全国人大代表、金发科技董事长袁志敏.....	2
全国政协委员、南通大学校长施卫东.....	2
全国政协委员、湖北第二师范学院院长郑军.....	3
全国政协委员、德勤中国副首席执行官蒋颖.....	3
【国家最新政策法规】	4
国务院办公厅印发《关于进一步优化营商环境更好服务市场主体的实施意见》.....	4
国家发改委：持续优化用电营商环境.....	5
交通运输部：落实公路养护招投标营商环境优化政策.....	6
国家知识产权局：营造良好营商环境的实施意见.....	6
【最新数据】	7
北大光华发中国省份营商环境评价.....	7
中国营商环境企业调查报告（2020）.....	11
【吉林省落实发展】	14
吉林省人大常委会：聚焦痛点堵点难点 营造法治营商环境.....	14
吉林省政府印发《吉林省优化营商环境条例实施细则》.....	15
吉林省优化营商环境法治化保障进入新阶段.....	16
【难点分析及对策】	17
优化营商环境的现状与思考.....	17
优化吉林省营商环境的对策建议分析.....	20

【代表委员新关注】

全国人大代表、福建师范大学经济学院院长黄茂兴

改革开放 40 多年来，我国营商环境持续优化，取得了显著的成绩，但我们也应当看到当前营商环境还存在许多重大问题亟待解决，如一些地方市场准入门槛高，项目审批手续繁琐，办事效率低下，不依法行政的事情时有发生。建议持续深化“放管服”改革，构建营商环境评价体系，应引入一些第三方评价机构，与自下而上和自上而下的两种评价体系结合起来，积极探索建设全面客观的营商环境评价体系。其次，要真正按照推进“放管服”改革的要求落实好政策，该给企业的给企业、该压缩的压缩、该简化的简化，给企业营造宽松的发展环境，优化融资环境和法治环境。

（资料来源：经济日报.2020.5.28）

全国人大代表、重庆索通律师事务所执行合伙人韩德云

政府工作报告提出“持续打造市场化、法治化、国际化营商环境”，这离不开知识产权保护的进一步加强。高水平的知识产权保护是市场经济健康发展的必要前提。近年来我国在立法、司法、执法等方面做了大量努力，知识产权保护水平大幅提升。未来，应进一步加大执法力度，提升执法规范性和透明度，严厉打击盗版、假冒等侵权行为。同时，做好与知识产权国际规则的对接，助力更高水平对外开放。未来我国知识产权事业发展应加强质量导向，通过完善

专利审查制度、加强专利代理行业监管等，让更多高质量发明创造更加便捷地获得专利授权，推进我国向知识产权强国加速迈进。

（资料来源：新华网.2020.5.24）

全国人大代表、金发科技董事长袁志敏

消费已成为拉动我国经济增长的“主引擎”，建议实施更加积极的财政政策和货币政策，激发消费需求。当下，我国正由高速发展向高质量发展转轨，基础设施升级步伐加快。可预见，新基建作为核心，市场空间巨大。发挥企业主体，加强核心技术攻关是构建完整产业链的重要推手。继续通过优化营商环境，提高金融流动性，大力推行“首用”“试错”机制，共担民营科技企业创新风险，培育鼓励中小民营高技术企业更好更快发展。

（资料来源：每日经济新闻.2020.5.22）

全国政协委员、南通大学校长施卫东

虽然我国在优化税收营商环境、促进实体经济高质量发展等方面取得了一些成绩，但从全球范围看，在参与排名的190个经济体中，我国2018年税收营商环境排名为130位，仍处于全球中下游水平。

一是实体经济税（费）负担率明显偏高，党中央、国务院陆续推出“减税降费”系列政策举措，税务等部门要切实宣传好、辅导好、落实好政策红利。
二是优化资源配置，精益求精，千方百计挖掘压缩纳税耗时潜力。包括加速“马上办”、推进“就近办”、实现“一次办”、优化“网上办”等。三是税务机关要以纳税人需求为导向，推动纳税服务产品优化升级。加强纳税需求管理机制建设；提供更多个性化差别化纳税服务产品；营造更公平的法治环境。四是创新

监管方式，放管结合，不遗余力打造共治共享纳税服务格局。应引入多元化纳税服务模式，促进政府与市场主体、政府与社会组织、政府与社会成员之间的合作机制，实现纳税服务边际效益最大化。

（资料来源：中国经营报.2020.5.19）

全国政协委员、湖北第二师范学院院长郑军

为应对疫情对经济运行造成的冲击，维持经济长期向好的基本面，有必要深入研究和评估这些应急政策，进一步优化营商环境。一是加强统筹协调并贯彻执行应急政策措施。疫情发生以来，从中央到地方、从行业到部门、从系统到单位均出台复工复产的应急之策，这是中小企业的“及时雨”，但来自各级各方的应急政策信息也存在信息传导、吸收消化、辅导指导、执行落实、精准实效等问题，需要政策统筹协调、统一部署。二是加强信息平台建设，提升营商环境智能水平。应重新梳理疫情防控在信息公开方面的缺失或漏洞，总结各部门在优化营商环境方面的改革经验，运用区块链技术建立政务大数据服务体系，形成信息公开共享和政务审批智能系统，建立长效机制，促进政务营商环境优化再造，为经济社会发展服务助力。三是将有效应急政策转化为营商环境制度化成果。针对目前各部门各级政府出台的一揽子支持政策，应在疫情过后作出梳理评估。有些政策是弥补以往优化营商环境短板的措施，可作为常态化优化营商环境的补充机制予以固化，以提升营商环境规范化、制度化、法治化水平。

（资料来源：经济日报.2020.3.19）

全国政协委员、德勤中国副首席执行官蒋颖

在世界银行的排名中，中国营商环境三年来有了质的飞跃，从第 78 名到 31

位。外资法今年正式启动，对于一个经济体来讲，最大吸引力就是市场潜力和法规环境。营商环境是基础，如果想要提升吸引力，让自身更加多元化，就需要有更加开放的门户，现在的负面清单，这几年已经大量缩短，越开放，就越能够把更多的资本往这个市场来倾斜，让市场潜力被不断挖掘。无论是国家还是企业，数字化的转型是不可避免并且是应该加速的。中国在这方面，数字化基础架构已经做的非常好了，不过接下来相应的配套制度需要跟上。例如在远程办公中，公司的专业人员配置，法律法规，规章制度，公司内部架构等是否符合要求，这些都还需完善。

（资料来源：第一财经.2020.5.24）

【国家最新政策法规】

国务院办公厅印发

《关于进一步优化营商环境更好服务市场主体的实施意见》

2020年7月15日，国务院办公厅印发《关于进一步优化营商环境更好服务市场主体的实施意见》（以下简称《意见》）。

《意见》指出，近年来我国营商环境明显改善，但仍存在一些短板和薄弱环节，特别是受新冠肺炎疫情等影响，企业困难凸显，亟需进一步聚焦市场主体关切，对标国际先进水平，更多采取改革的办法破解企业生产经营中的堵点、痛点，强化为市场主体服务，加快打造市场化法治化国际化营商环境。

《意见》提出了六个方面政策措施。一是持续提升投资建设便利度。二是进一步简化企业生产经营审批和条件。三是优化外贸外资企业经营环境。四是

进一步降低就业创业门槛。五是提升涉企服务质量和效率。六是完善优化营商环境长效机制。

《意见》要求，各地区各部门要认真贯彻落实《意见》提出的各项任务，围绕市场主体需求，研究推出更多务实管用的改革举措。国务院办公厅要加强对深化“放管服”改革和优化营商环境工作的业务指导，强化统筹协调和督促落实，确保改革措施落地见效。

（资料来源：新华社.2020.7.21）

国家发改委：持续优化用电营商环境

2020年9月25日，国家发展改革委、国家能源局联合印发了《关于全面提升“获得电力”服务水平 持续优化用电营商环境的意见》（以下简称《意见》）。

“获得电力”指标是世界银行评测营商环境便利程度的一级评价指标之一，反映一个企业从申请用电到获得永久性电力连接所需的步骤、花费的时间和费用。

《意见》明确，到2022年底前，在全国范围内实现居民用户和低压小微企业办电零上门、零审批、零投资；高压用户办电省力、省时、省钱，推动用电营商环境持续优化。为实现上述目标，《意见》提出了压减办电时间、降低办电成本、提高办电便利度、提升供电可靠性等六个方面15条具体举措。据介绍，目前小微企业全程办电大多需要2到3个月，3年后将压减至15个工作日内；并逐步实现居民用户“刷脸办电”、企业用户“一证办电”；居民和小微企业用电报装零投资；年均停电时间也将大幅压缩。

（资料来源：中央电视台.2020.9.29）

交通运输部：落实公路养护招标投标营商环境优化政策

2020年4月30日，交通运输部发布《交通运输部关于做好公路养护工程招标投标工作进一步推动优化营商环境政策落实的通知》（以下简称《通知》）。要求推动各项政策措施在公路养护工程招标投标活动中落地，营造公平竞争公路养护市场环境。

《通知》进一步规范公路养护工程招标投标活动，包括促进公路养护市场公平竞争，简化招标投标流程和证明材料，全面实施招标投标信息公开，合理划分标段，合理分担合同风险，规范保证金收取和退还，畅通异议和投诉处理渠道以及加速推进电子招标投标。对于招投标履约管理和活动监管，《通知》也提出了具体要求。

《通知》要求各省级交通运输主管部门要在2020年7月底前，向社会公布落实具体措施，完善公路养护工程招标投标营商环境投诉举报和回应制度，接受社会监督，及时纠正发现的问题。各地公路养护工程招标投标营商环境评价情况将纳入“十三五”全国公路养护管理评价工作。

（资料来源：中国商用汽车网.2020.5.6）

国家知识产权局：营造良好营商环境的实施意见

2020年1月3日，国家知识产权局印发《关于深化知识产权领域“放管服”改革 营造良好营商环境的实施意见》（以下简称《意见》）。

《意见》贯彻实施1月1日生效的《优化营商环境条例》，紧紧围绕国务院“放管服”改革目标任务，坚持自我加压，深刻转变职能，完善制度设计，创

新工作方式，进一步明确了知识产权领域职能转变和“放管服”改革的总体要求、工作思路、任务目标和具体举措。

《意见》坚持问题导向、需求导向和效能导向，推动机制创新，加大资源供给，推进深度融合。一是以优化知识产权审查流程、提高知识产权审查质量、提升知识产权审查效率、推行告知承诺制等 4 个方面为重点，深化简政放权，推动持续激发社会创新活力；二是以积极完善知识产权保护体系、创新知识产权保护方式、加强知识产权服务行业监管、加大对知识产权非正常申请打击力度等 4 个方面为重点，创新监管方式，推动营造良好创新发展环境；三是以整合优化知识产权政务服务资源、推动知识产权业务办理公开透明、提升知识产权业务服务便利化程度、加强知识产权信息服务资源供给、加大对知识产权服务业的支持力度、促进知识产权运用等 6 个方面为重点，提高服务水平，加速推进创新进程。

（资料来源：国家知识产权局网站.2020.5.6）

【最新数据】

北大光华发中国省份营商环境评价

由北京大学光华管理学院张志学教授与武汉大学的合作者张三保和康璧成共同完成的《中国省份营商环境评价》，对中国内地地区和海南省共 31 个省级行政区的营商环境进行了评估。本报告以“十三五”规划纲要提出的“市场、政务、法律政策和人文”四种环境为一级指标，结合《优化营商环境条例》、借鉴中外营商环境评价指标体系，确定二级指标和相应权重，构建出中国省份营

商环境评价指标体系，并运用相关数据计算出中国内地地区和海南省共 31 个省级行政区的营商环境得分。

中国内地省份营商环境排行榜		
省份	总序	总分
北京	1	78.23
上海	2	76.95
广东	3	68.69
四川	4	67.53
江苏	5	63.2
重庆	6	60.95
浙江	7	60.68
安徽	8	59.27
山东	9	59.26
贵州	10	58.11
河南	11	57.15
海南	12	55.27
江西	13	54.54
福建	14	54.36
云南	15	54.13
河北	16	53.93
湖北	17	53.17
天津	18	51.76
宁夏	19	51.73
吉林	20	51.21
黑龙江	21	47.98
辽宁	22	47.43
山西	23	46.74
陕西	24	46.27
内蒙古	25	44.97
湖南	26	44.95
新疆	27	43.19
青海	28	43.05
甘肃	29	41.22
广西	30	37.92
西藏	31	35.78

将各省营商环境从高到低划分为从 C 到 A 七个等级。

中国31省营商环境评价等级分类			
等级	值域	排名	省级行政区
A+	>75	1~2	北京、上海、
A	65~75	3~4	广东、四川
A-	60~65	5~7	江苏、重庆、浙江
B+	55~60	8~12	安徽、山东、贵州、河南、海南
B	50~55	13~20	江西、福建、云南、河北、湖北、天津、宁夏、吉林
B-	40~50	21~29	黑龙江、辽宁、山西、陕西、内蒙古、湖南、新疆、青海、甘肃
C	30~40	30~31	广西、西藏

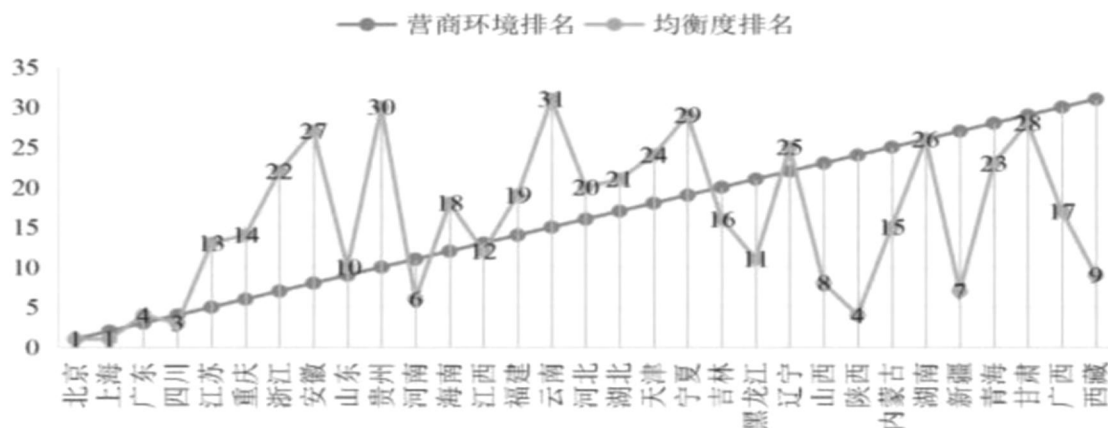
发现北京和上海虽然同为“A+”级，但是侧重点明显不同：上海将“企业感受”作为第一要务，深化“互联网+政务服务”，推广“关税保证保险”等试点，降低企业成本；北京则着力于“简流程、优服务、降成本、强监管”，将“网

上可办”转向“全程通办”“一对一”服务企业，实行普惠性税收减免等政策，因此，北京的“市场环境”得分远高于其它省份。

另外，部分省份的营商环境排名与地理位置、行政级别不匹配：比如作为直辖市的天津，“政务环境”和“人文环境”得分低；拥有国家中心城市武汉的湖北省，“法律政策环境”得分低于平均水平；天津和湖北两地的营商环境排名均低于省份中位数。此外，吉林与黑龙江、辽宁分属 B 级和 B-级，说明东北三省亟待优化营商环境。

除了整体考量，我们还依据“十三五”规划纲要，确定了“市场环境、政务环境、法律政策环境、人文环境”四大“子环境”，并计算出各省“子环境”的发展均衡程度。当整体营商环境与子环境之间的标准差越小，就意味着营商环境发展的均衡度越高；标准差越大，则表示均衡度越低。

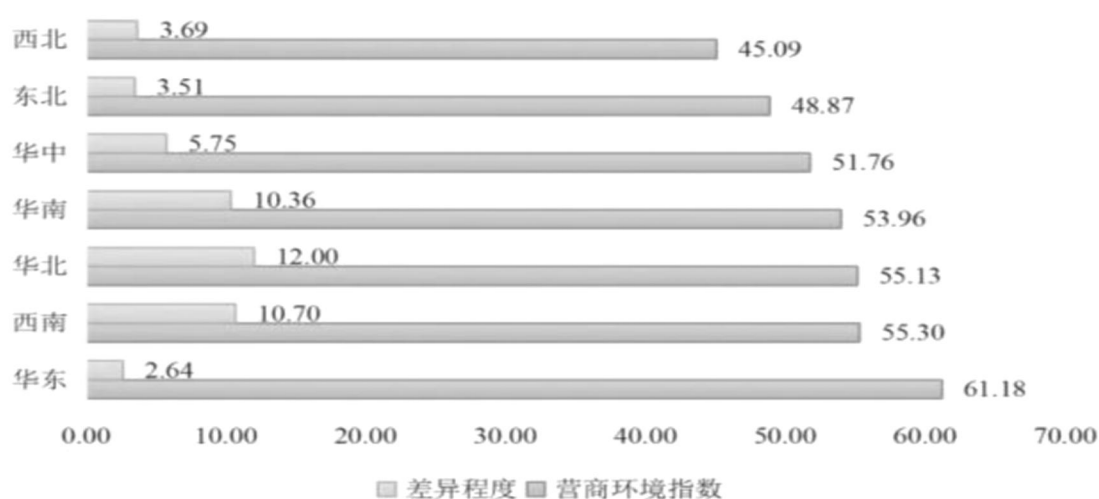
整体营商环境与子环境均衡度的排序比较



由此可以看出：北京、上海、广东和四川，这四个地方“子环境”的均衡度和整体营商环境都表现卓越，是营商环境优化的标杆；浙江、安徽和贵州三省虽然整体排名前十，但“子环境”均衡度较差，严重倒挂；山西、陕西、新疆和西藏的“子环境”发展比较均衡，但整体营商环境差强人意。

依据各省评价结果，我们使用简单平均法，计算出我国七大区的营商环境指数。华东地区名列首位；尽管西藏排名末位，但是西南其他省表现不错，因此，西南地区以 0.17 的微弱优势高于华北，排名第二；与之相反，虽然北京排名居首，但是华北其他四地排名居后，所以整体来看，华北第三；第四为华南；华中第五；东北第六；西北地区处于末位。

中国七大区营商环境指数及区域内差异程度



横向比较各个区域内的营商环境指数，华北地区内部差异程度排名第一，其次为西南和华南，华中地区的差异程度相对适中，华东地区内部差异最小。

由此可以看出，除华东地区外，其他区域内部的“营商环境”和“差异程度”呈正比，说明营商环境指数高的区域，并没能做到区域内协同发展；与之对应的是，营商环境指数低的区域，内部反而趋于一致，这充分说明：营商环境整体落后的区域，一味地进行内部比较，可能无益于改善营商环境，反而应该向外寻求标杆。

此外，从营商的“子环境”排名来看：得益于北京的拉动，华东地区“市场环境”得分最高，这一项，西北地区得分最低；“政务环境”得分中，华中地

区最高、东北地区垫底，这也是东北营商环境指数偏低的重要原因；在“法律政策环境”方面，各大区得分普遍较高，其中，华东地区领先，华中地区分数最低；“人文环境”得分中，华东依然居于榜首，西北排名末位。

基于这次评价体系进行量化分析，我们认为，中国各省营商环境呈现出三个主要特征：

1、层次分明：作为世界银行评价中国内地营商环境的样本，北京和上海表现最优；广东和四川紧随其后；江苏、重庆和浙江三省位列第三等；湖北和天津虽然拥有或者被定位为国家中心城市，但是仍然处于全国中游以下；吉林、黑龙江和辽宁三省营商环境亟待提升；广西和西藏两区则处于托底水平。

2、均衡程度存在较大差异：北京、上海、广东和四川高居前四，与整体营商环境排名匹配；浙江、安徽和贵州三省的均衡度排名，与位居前列的整体营商环境排名严重倒挂；山西、陕西、新疆、西藏四省区虽然子环境发展均衡，但整体营商环境亟待提升。

3、七大区域差异显著：华东地区明显高于其它区域；西南、华北、华南、华中次之；东北和西北最为落后。

（资料来源：澎湃新闻.2020.6.18）

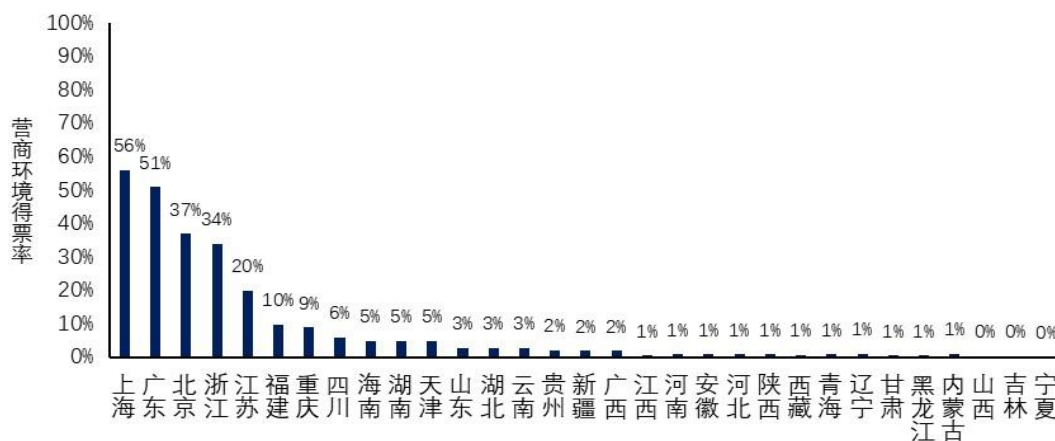
中国营商环境企业调查报告（2020）

中山大学中国营商环境企业调查课题组在2018年、2019年全国实地调研的基础上，于2020年7月至8月开展第三次全国实地调研。此次调研中，课题组实地走访28省、67市的245个政务办事大厅，随机访谈前来办理业务的市场主

体，收集问卷 6181 份。调研结束后，课题组整理全国营商环境需求侧建设的第一手数据资料和舆情反馈，从市场主体获得感的视角，考察全国营商环境需求侧建设取得的新进展、面临的新问题。

市场主体的认可是对各地营商环境建设工作最大的肯定。在 28 个省 67 个市，每一位受访者给出了其所认为的“除本省外，营商环境相对较好三个省市”名单，从 2020 年全国各省的得票率看，上海第一、广东第二，北京第三、浙江第四、江苏第五、福建第六。从具体得票率看，全国 56% 的非上海市场主体认为上海的营商环境较好；全国 51% 的非广东市场主体认为广东的营商环境较好，与上海得票率仅差 5 个百分点；全国 37% 的非北京市场主体认为北京的营商环境较好，排名第三。

2020 年全国各省营商环境得票率



从各地营商环境得票率变化来看，前六名连续三年保持不变，得票率稳步上升。2018-2020 年市场主体投票显示，上海、广东、北京、浙江、江苏、福建在全国各省营商环境得票排名保持在前六名。其中，上海连续三年获得市场主体投票第一名，且得票率持续上升，由 2018 年的 34.3% 上升到 2020 年的 56.2%。广东连续三年获得市场主体投票第二名，得票率也从 2018 年的 30.7% 提升到

2020 年的 51.1%，与上海市的差距逐步缩小。北京和浙江的得票率比较接近，排名交替上升。江苏、福建始终稳定地排在第五名和第六名，得票率也比 2018 年、2019 年实现了进一步提升。

排名上升最快的六名分别是江西、海南、湖北、湖南、广西、重庆。其中，江西省排名上升幅度最大，从 2019 年的第 28 名上升至 2020 年的第 18 名，上升了 10 名。其次是海南省，由 2019 年的第 16 名上升至 2020 年第 9 名，得票率由 2.0% 上升至 5.4%。接着是湖北省，从 2019 年的第 17 名提升至 2020 年第 13 名，其得票率由 1.8% 上升至 2.9%。广西、湖南省进步也比较明显，均上升了 3 名。重庆市排名实现了持续上升，从 2018 年的第 10 名上升 2019 年的第 9 名，2020 又进一步提升至第 7 名，得票率由 2.1% 上升至 9.5%。

排名下降较大的六个省市为内蒙古、天津、新疆、河北、辽宁、云南。排名下降最大的是内蒙古，从 2019 年的 23 名下降到 2020 年的第 28 名，下降了 5 名，得票率从 1.2% 降低到 0.5%。其次是新疆、河北、天津、辽宁，均比 2019 年的排名下降了 4 名，其中天津市从第 7 名降至第 11 名，排名已不在前十名之中。云南 2020 年的得票率也略微下降，排名由 2019 年的第 11 名下降至 2020 年第 14 名，下降了 3 名。

整体而言，营商环境排名前六的省市基本保持稳定，且得票率逐年升高，营商环境建设成效得到市场主体越来越多的认可。浮动主要发生在排名中后部的省份，其中，江西、海南、湖北、湖南、广西、重庆等省份排名有所提升，营商环境建设成效正在逐渐得到省外其他市场主体的认可。

（资料来源：中山大学《深化商事制度改革研究》课题组、中山大学国家治理研究院.2020.11.18）

【吉林省落实发展】

吉林省人大常委会：聚焦痛点堵点难点 营造法治营商环境

2019年5月30日,吉林省人大常委会制定出台《吉林省优化营商环境条例》。该条例实施后,特别是应对疫情、推动复工复产以来,全省上下认真贯彻执行条例规定,营商环境得到明显改善。

为切实解决优化营商环境中的“痛点、堵点、难点”,2020年3月至4月,省人大常委会组成6个执法检查组,就《吉林省优化营商环境条例》贯彻实施情况进行执法检查。6月,在省十三届人大常委会第二十二次会议上,围绕审议省人大常委会执法检查组关于检查《吉林省优化营商环境条例》贯彻实施情况的报告,常委会组成人员建言献策,提出真知灼见。

省人大常委会执法检查组采取集中检查与委托自查相结合、线上问卷和线下调查相结合、明察与暗访相结合的方式,检查212家企业、18个政务服务中心,收回网上调查问卷404份、现场问卷427份。调查问卷围绕3个方面展开,即优化市场环境方面、优化政务环境方面、优化法治环境方面,归类出50道问题,包括融资情况、政府部门落实承诺、涉企收费和税收、人才政策满意度等10个方面情况,对我省营商环境实际情况进行摸底,并形成分析报告。

优化营商环境既要改善硬件环境,更要切实围绕“痛点、堵点、难点”在优化营商环境等软环境上下真功夫,更好地发挥制度支撑、保障、激励作用。审议中,省人大常委会委员郑立国建议,除了态度和效率问题,制度问题更重要,一些制度问题亟待解决。省人大常委会委员车黎明建议把破解制度障碍作

为优化营商环境问题的主攻方向之一，不遗余力地抓好抓实。

聚焦问题，惠企惠民。参加审议报告的常委会组成人员对省政府贯彻实施《吉林省优化营商环境条例》，加大力度改善营商环境，多向发力，全面推进，奋发有为给予了高度肯定。同时，建议在今后的工作中继续坚持问题导向，补齐影响营商环境的突出短板，尽快形成“有求必应、无事不扰”服务企业的工作机制，切实增强企业获得感，化危为机，抓住扩大内需的战略机遇、东北振兴的时代机遇，打好转型升级的主动仗，跑出高质量发展的加速度。

（资料来源：吉林日报.2020.7.9）

吉林省政府印发《吉林省优化营商环境条例实施细则》

为深入贯彻落实国家《优化营商环境条例》和《吉林省优化营商环境条例》，根据国家最新部署要求和吉林省改革安排，省政府印发了《吉林省优化营商环境条例实施细则》（以下简称《实施细则》），于2020年11月18日正式施行。

《实施细则》共6章38条，总体遵循《吉林省优化营商环境条例》的规定要求，并结合吉林省实际，对有关条款做出了更加明确具体的规定：一是深入贯彻落实习近平总书记重要指示批示精神。提出打造“市场化、法治化、国际化”营商环境的总体目标。二是集成了国家相关制度安排。对营商环境的概念进行了明确，对开展营商环境考核评价等工作做了重新规定，对建立健全容错机制、落实新型监管要求、推进政务服务事项跨省通办、防范账款拖欠等做出了相应规范安排。三是汇聚了吉林省最新改革要求。比如，推行行政执法备案制度，推进政务服务事项要素统一，发挥“信易贷”平台功能，打造“吉事办”移动端，对省级涉企行政事业性收费实行“零征收”等。四是对部分条款做出

了进一步细化规定。在人才政策、创新创业、金融支持等方面提出了明确量化指标。在行政执法、司法保护方面，提出要推动落实好“三项制度”，实施包容审慎监管“四张清单”，对民营企业轻微犯罪依法实行免责免罚。五是进一步补充完善了可为不可为事项。在降低企业融资成本，严格执行国家税收政策等方面，规定了银行机构和税务部门的禁止事项，进一步增强了细则的操作性和执行力。

（资料来源：吉林省政务服务和数字化建设管理局网站.2020.11.27）

吉林省优化营商环境法治化保障进入新阶段

2020年6月23日，吉林省政府新闻办公室组织召开的新闻发布会，出台了《关于整顿规范执法司法行为优化营商环境的意见》（以下简称《意见》）。

《意见》提出要坚持依法规范，实现法律效果和社会效果相统一；坚持包容审慎，做到教育引导与处罚强制相结合；坚持预防为主，以主动服务降低企业法律风险；坚持严格规范公正文明执法司法，加强对执法司法行为的监督管理的基本原则。

《意见》提出了六方面主要任务：加强优化营商环境条例执法监督。要求开展对《吉林省优化营商环境条例》贯彻执行情况自查自纠工作。省委依法治省办、省人大常委会、省政协、省政数局分别围绕相关具体问题牵头抓好条例的监督实施和检查考评。实施包容审慎监管执法“四张清单”。“四张清单”即不予处罚事项清单、减轻处罚事项清单、从轻处罚事项清单、免于行政强制事项清单，开展此项工作目的在于进一步量化、细化行政执法自由裁量权，规范行政执法行为，杜绝“一刀切”式机械执法，给执法部门依法套上紧箍咒，为

企业及经营者织密法治保护网。深化政法机关依法保障民营企业合法权益措施。要求严厉打击侵害民营企业及经营者合法权益违法犯罪行为，清理涉民营企业刑事案件积案；依据国家政策、法律法规、司法解释及“两高”指导性案例，及时更新依法免责免罚清单范围；依法纠正补正涉民营企业错案瑕疵案，严格落实司法责任制。开展营商环境“双百”“双评”活动。围绕法治化营商环境建设，组织百名法学专家深入党政机关、企业、行业协会，举办百场专题报告会；组织企业代表和软环境建设监督员对省政府部门和市（州）政府依法行政和依法保护企业发展情况进行“双评”。集中整治行政机关被复议撤销案件、败诉案件。要求对2019年以来行政机关被复议撤销案件、败诉案件进行集中清理整治，对存在的问题实行销号管理；开展“典型差案”评查活动，以案为鉴、以案释法，倒逼政府和政府部门依法行政和行政执法能力水平不断提升。强化“四书一函”源头治理作用。“四书一函”即监察机关制发的《监察建议书》、审判机关制发的《司法建议书》、检察机关制发的《检察建议书》、行政复议机关制发的《复议意见书》、公安机关制发的《公安提示函》。监督指导行业监管部门完善市场准入、规范监管行为，促进源头治理、长效常治，营造良好法治环境。

（资料来源：吉林日报.2020.9.18）

【难点分析及对策】

优化营商环境的现状与思考

一、我国营商环境存在的短板弱项

虽然我国营商环境已有明显改善，但与市场主体期盼相比，与国际先进水

平相比，目前还存在不少差距和短板弱项。

1.改革不平衡问题突出在改善营商环境进程中，有些改革进展明显，有些改革相对滞后，存在着不平衡问题。从不同地区看，中心城市改革进展较快，中西部地区、农村地区相对慢些。从不同领域看，改革进展也有快有慢，以世行报告衡量的10个领域全球排名为例，中国在执行合同（第5位）等领域排名靠前，纳税（第105位）等领域排名则相对靠后。从不同层次看，存在进度不一、上下脱节等情况，如在简政放权问题上，既有上级部门明放暗不放、放责不放权以及中层“梗阻”问题，也有基层接不住、管不好、落实不力问题。

2.一些领域存在制度性痛点堵点在市场准入环节，企业开办“准入不准营”和建筑施工许可手续多耗时长仍是亟待破解的两大“堵点”，一些不必要的审批许可、资质资格认可、变相审批问题仍然存在，特别是一些地方对民营企业、异地企业设置的差别待遇、歧视性限制，形成地方保护和市场壁垒，对公平准入形成制约。

3.信用体系亟待健全信用体系是营商环境的基础要件，涉及市场主体活动的各个领域和方面。从政务方面看，一些地方政府不讲诚信问题突出，有的以政府换届、机构变动、上级政策变化等为由，对作出的政策承诺不兑现，订立的合同不履行，拖欠的款项不归还，给企业造成损失和困难，营商环境缺乏可预期性。从监管方面看，信用体系建设存有不足，例如不同地方和不同部门对企业信用的信息收集和公布标准不一，检查、修复和异议的做法各异，一些“黑名单”认定和联合惩戒措施缺乏法律依据，信用泛用与震慑不够问题并存。从社会方面看，不少企业和个人在经营活动中不讲诚信、不重承诺履行、不信守合同等情况时有发生，有的甚至靠坑蒙拐骗发不义之财，诚实守信氛围有待形成。

4.法治保障存有不足从立法看，随着营商环境改革深入，迫切需要对相关法律法规进行“立改废”，使改革于法有据。从执法看，执法不公、多头执法、选择性执法等问题依然存在。从司法看，存在着企业合法权益保护不够、公信力不强等问题。

二、几点思考和建议

持续推进“放管服”改革，打造国际一流营商环境，关键是要把握改革规律，以问题为导向，着力解决市场主体关切的重点难点问题，提升营商环境的市场化、便利化、法治化、国际化水平。

1.以系统集成提升改革成效几年来，各地区各部门针对营商环境重点领域推出了许多改革创新举措，取得了明显成效，也积累了经验，按照“先试点后复制再推广”的思路，接下来应加强经验总结和统筹协调，对重点领域的改革举措进行系统集成，形成整体改革方案在全国统一实施，防止零敲碎打、各改各的、进度不一，这是改革进入新阶段的必然选择，不仅可巩固扩大改革成果，提高整体成效，也有助于化解改革进展不平衡矛盾。

2.以制度重构破解痛点堵点一些领域之所以存在束缚市场活力的痛点堵点，分析起来原因有三：一是按照现行制度办事难度大、耗时长成本高；二是涉及体制问题，办一件事需要多个部门或层级点头同意，绕不开也拖不起；三是现行制度有法律法规依据，如改变需要先修改法律规定。如此看来，所谓痛点堵点多是制度性的，单靠技术性调整和局部改进并不能从根本上解决问题，只有从制度变革入手，重塑相关领域的办事制度，才能彻底破解痛点堵点。

3.以信用体系夯实营商基础市场经济是信用经济。建立一个诚实守信、重诺践约、失信受戒的信用体系，可为营商环境改善提供有力支撑。

4.以公共服务供给增强获得感优化政务服务,不仅是为市场主体办事提供方便快捷的政务服务,而且还应增强服务意识,根据市场主体需求扩大公共服务供给,补齐短板,增强企业公众的获得感。

5.以法治保障提高可预期性法治是最好的营商环境。建立法治化的营商环境可以有效增强营商环境的公正性、稳定性和可预期性,形成不可逆的改革成果,为市场主体投资兴业提供坚实的法治保障。

(资料来源:沈荣华.优化营商环境的内涵、现状与思考[J].行政管理改革,2020,(10) 24-31)

优化吉林省营商环境的对策建议分析

一、吉林省营商环境存在的问题

1.市场主体力量薄弱,竞争机制不成熟

2018年吉林省的私营企业户数39.61万户,仅仅是浙江省私营企业总数的19%,邻省辽宁的私营企业户数为78.98万户,接近于吉林省两倍,我省近年来私营企业数量在自身的对比上确实有大幅增加,但与江浙粤相比还是有很大差距,东三省中优势也不明显;2019年中国民营经济500强中吉林也只有两家公司上榜,分别是修正药业和新星宇建设集团有限公司,排名分别为109,407。这说明我省的民营经济绝大多数规模不大、竞争力不强、持久力不长。在市场主体数量发展有限且力量薄弱的情况下,创造力不足,因而市场机制在发展中也难以健全,影响了营商环境,限制了民营经济水平的发展。

2.贸易发展水平不高

通过2018年《吉林省统计年鉴》数据计算了其近年来的外贸依存度,一直低于全国水平(32.1%-41.5%)。吉林要加快建设国家中心城市,优化营商环境,

主要途径之一就是要学习借鉴先进地区经验，努力打造国际一流营商环境提升城市国际化水平。

3.企业融资困难，融资渠道受限

吉林省的直接融资低于全国水平，从2016年至今吉林省只增加了1个上市公司，不足全国增长的1%；间接融资，一些银行贷款、政策融资更加倾向于国有企业，中小企业处于劣势，融资难、融资贵问题不易解决。

4.政府服务效率低，“放管服”改革仍需继续努力

与发达地区相比，审批项目、审批环节仍然是较多，办理周期较长。并且各业务部门信息沟通不及时，各市县的共同部门之间也没有实现信息共享，也是造成公民办理事务耗时长的原因之一。监管方面，部门之间缺乏有效的沟通协调，在处理“双随机一公开”出现的新情况时有些不便；执法监管责任缺乏明确的文件或规章规范。

5.“人情文化”盛行，阻碍法治环境建设

普遍存在办事“找关系”“没有人办不了事”的思想，“权钱左右政策的弹性”。社会人情关系难以预算，这种负面思想会大大折损投资商对吉林未来投资的稳定预期，破坏市场公平的竞争机制、影响法治化营商环境的建设。

二、持续优化营商环境的对策建议

1.大力鼓励民营经济的发展，深化政策扶持。出台相关的民营企业优惠政策措施，要在全省内积极落实和宣传，真实有效地为民营企业提供良好的营商环境、肥沃的生长土壤。

2.推动政务便利化，深化行政审批制度改革，提高政府服务效率。利用“互联网+”的信息技术，创新服务形式、精简办事流程，加快数字吉林的建设。另

外，要树立诚信透明、亲商清商的政府形象，及时公开办事信息和惠民政策，积极利用新媒体宣传新政策，扩大政策的知晓度和覆盖面。

3.促进贸易便利化。在“互联网+”的概念下，扩宽无纸化通关应用范围，利用电子技术，无纸化审批，减少纸质单证的填写，加快货物验放速度。提高货物入境检验检疫技术，更新设备，加快通关效率。

4.改善企业融资环境。中小企业融资渠道最主要还是银行贷款，国有银行应尽量减少对中小企业融资的约束条件，公正科学地对企业的信用以及发展前景进行评估，避免主观意见。另外完善信用担保体系，这样银行或者金融机构不仅可以快速地了解到企业的信用评级，减少风险，还会缩短企业融资的时间，降低融资成本。

5.优化法治环境、保障市场公平。建立健全优化营商环境所需的相关法律机制，让优化营商环境措施有法可循。推进“双随机一公开”监管工作全覆盖，规范流程、创新机制，保障抽查工作有序有效进行，保证市场的公平性。规范政府行政权力，减少政府对市场的不公平干预。对于政府机关出现越权行为，要明确惩罚机制，警戒政府人员不敢滥用职权。降低司法成本，加大执行力度，创新解决纠纷的措施，让企业敢于争取自身合法权益，保障企业的自主经营权和知识产权。

（资料来源：钱佳慧,罗晶钰,韩滨阳,徐滔.我国营商环境评价现状研究[J].中国市场,2020,(26):59-60.）

完成单位：吉林省图书馆信息咨询部

编辑校对：周洪光

二次校对：张 戈

三次校对：刘钦锋

总 审 校：王桂敏

吉林省图书馆新馆介绍

吉林省图书馆成立于清宣统元年(1909 年)。馆内拥有近 400 万册藏书和海量数字化文献信息资源。其中古籍线装书 43 万册，唐人写经、宋元明刻本、稿抄本及名家批校题跋本堪称稀世珍品；民国书刊 12 万册，伪满资料 5 万册。



新馆坐落于人民大街 10055 号（人民大街与东蔚山路交汇处），项目总投资 5.479 亿元，总建筑面积 53713 平方米，建筑高度 31.90 米，地下一层，地上五层，设计使用年限 100 年。藏书规模 500 万册，阅览座位 3000 个，网络终端 4000 个，日均接待读者能力 6000 人次。

吉林省图书馆新馆应用先进技术，智能化管理，为读者提供最便捷的服务。大报告厅、小报告厅、数字电影放映室、LED 大屏幕、4D 影院等业务的开展为读者提供更好的平台；地源热泵、光伏发电的使用使新馆更加节能、环保；一卡通、楼宇控制、信息发布控制等技术的应用使新馆管理更加便捷；RFID 技术的应用方便读者自助借还，极大地提升了文献管理和读者服务的质量及效率。

吉林省图书馆力争为广大读者提供优雅舒适的阅读空间，不断深化读者服务。做好吉林省“两会”信息服务；发展吉林省图书馆联盟，推进吉林省数字阅读联盟平台及移动阅读联盟平台建设；做好吉林省数字图书馆推广工程工作；举办各类讲座活动，进一步打造“吉商论坛”，为企业搭建起学习和交流的平台；做好农民工及其子女的服务工作；推进“百姓书房”“学生书房”建设，将服务延伸到百姓身边。

