

辽宁省营商环境优化对策

郭宝荣^{1,2}, 笪可宁^{1,3}, 彭一峰¹

(1. 沈阳建筑大学管理学院, 辽宁 沈阳 110168; 2. 东北大学工商管理学院, 辽宁 沈阳 110004;
3. 沈阳化工大学人文社会科学学院, 辽宁 沈阳 110142)

摘要:营商环境建设作为一项政府公共治理活动,是地方经济高质量发展的重要支撑。分析了辽宁省营商环境的机遇、现状及前期营商环境建设工作成果,从制度性交易成本、企业税费、企业融资、生产要素成本、人才引进、整体产业转型升级6个方面,对辽宁省营商环境的主要问题进行了分析,并针对主要问题提出了相应的对策建议。

关键词:营商环境;竞争力;辽宁省;优化对策

中图分类号:F127 **文献标志码:**A

营造良好的营商环境能有效加快现代化经济体系建设的进程,有助于保证经济和社会发展的优质性和高效性。习近平总书记在不同场合多次强调优化营商环境的重要性。2018年9月,习近平总书记在以深入推进东北振兴为主题的座谈会上,提出了“以优化营商环境为基础,全面深化改革”^[1]。当前,总结分析辽宁省营商环境的机遇与前期建设成果,厘清政策措施在优化营商环境方面的实际效用,进而找出营商环境优化的关键点,对于定位问题、精准发力、高效推进营商环境建设至关重要。

结合辽宁省的营商环境现状,不难发现深化商事制度改革、推进投资项目审批改革、简化办事流程、加快关检融合促进通关便利化、优化办税服务、加快建设“一网通办”平台等都是当前辽宁省改善、优化营商环境的切入点。笔者就辽宁省优化提升营商环境工

作存在的相关问题和改进提升的优化对策进行了分析研究,以期为辽宁省营商环境建设工作提供一定的参考。

一、辽宁省优化营商环境建设工作面临的机遇

1. 国家层面

2018年1月,中央推广浙江等地“最多跑一次”的经验。2018年5月,国务院办公厅和中共中央办公厅联合印发了题为《关于深入推进审批服务便民化的指导意见》的文件,其标志着“马上办、网上办、就近办、一次办”的审批服务将在全国推行^[2]。2018年7月,国务院印发了题为《关于加快推进全国一体化在线政务服务平台建设的指导意见》的文件。2018年10月,国务院印发了《关于在全国推开“证照分离”改革的通知》。可见,党中央和国务院关于优化提升营商环境

收稿日期:2019-09-25
基金项目:辽宁省经济社会发展研究课题(2019lslktjd-022);沈阳市哲学社会科学专项资金项目(18065Q);沈阳市社会科学立项课题(SYSK2019-07-25);沈阳市科技创新智库决策咨询课题(SYKX2019-19)
作者简介:郭宝荣(1987—),男,山西忻州人,博士研究生。

的政策具有较高的连续性,既体现了中央全面深化改革的决心和信心,也反映中央持续优化提升营商环境的力度和强度。

2. 地方层面

2016年1月11日,辽宁省政府对题为《关于优化投资环境的暂行规定(试行)》的文件进行了审议,并提出了通过优化改善现有的投资环境,促进各方面发展与繁荣。2016年12月7日,辽宁省第十二届人大常委会第三十次会议召开,对《辽宁省优化营商环境条例》进行投票表决,全票通过,成为我国第一部以省为单位对营商环境进行全面优化的地方性法规。2017年1月,辽宁省政府发布工作报告,将2017年定为我省优化营商环境建设年,并提出政府的9项重点工作,其中“优化投资营商环境”排在首位。2017年2月9日,辽宁省优化营商环境建设年电视电话会议召开,2月25日提出了“打造营商环境最优省份”的目标。2019年1月14日,辽宁省委、省政府提出项目管家制度要覆盖全部规模以上企业,全力优化营商环境,打造新比较优势。可以说,从政策体系、组织力量、体制机制、法制保障等方面,辽宁省委、省政府都研究制定了相关工作措施,重视程度、推进力度前所未有,在全省上下营造了一个强力推进优化提升营商环境的良好氛围。

3. 企业层面

《辽宁省人民政府关于全省民营经济发展情况的报告》显示,2019年第一季度民间投资增长17.3%,高于2018年全年7.7%的增速;民营企业进出口增长11.7%,占比提升至30.8%;私营规模以上企业增加值同比增长16.4%;全省新登记各类市场主体144486户中私营企业户数占95.07%^[3]。可见,当前企业的发展普遍处在一个较活跃的阶段,优化提升营商环境既有利于现有企业保持增长态势,也可以吸引区域外的投资,进一步扩大市场规模。

二、近年来辽宁省营商环境建设工作取得的成果

为响应国家全方位和全面振兴的发展方

针,辽宁省将工作重心转移到优化营商环境上来,将“打造发展环境最优省”作为现阶段的发展目标,并且连续3年将该发展目标记录在《政府工作报告》中^[4]。辽宁省制定了“监督”与“建设”两手抓的战略方针,重点关注营商环境的一系列突出问题,寻找发展差距,及早发现和消除发展短板,进一步提高民间投资的活力,取得了以下成果。

1. 政务环境不断优化

辽宁省持续优化政务环境,下放和取消512项省级行政职权,在省政务服务中心新添加了省(中)41个单位416项审批,全面压缩审批时限的平均比例达到50%。全面优化省政府机构,优化范围多达55个部门,优化职责超过750项,85个处室、192名领导职位设置均被精简。

2. 市场环境不断规范

辽宁省着力打造事中事后监管的新型管理机制,大力改革现有的监管体系,实现“双随机、一公开”的目标,全面落实普遍性降费和结构性减税政策,如“营改增”等,有效缓解企业的压力。

3. 法治环境不断完善

在现有政策和规定的基础上,辽宁省积极开展明察暗访和行政效能督查行动,严格惩处恶意损害投资者和企业利益的人员和机构,覆盖全省。到2019年4月底已经有666名破坏营商环境人员受到相应的处理,公开曝光的人数多达58人。

4. 文化环境不断提升

辽宁省长期致力于优化人才环境和舆论环境,建设“诚信辽宁”,全面推进失信联合惩戒制度和守信联合激励制度的建设,在新媒体的辅助下,彻底打破现有投诉举报渠道有限的局面,将辐射范围进一步扩大。

5. 民间投资快速增长

2019年第一季度,辽宁全省民间投资比上年同期增长17.3%,远高于2018年全年7.7%的增速,占全省投资的69.2%;规模以上民营企业增加值增长16.4%;民营企业进出口总额增长11.7%^[3]。民间投资的增速

较快,表明辽宁省优化营商环境工作取得了明显的进展,企业家对未来的营商环境更有信心^[5-6]。

三、辽宁营商环境存在的主要问题

笔者结合《辽宁省优化营商环境条例》《东北主要城市营商环境评估报告 2018》和《2018 年中国营商环境指数报告》,从营商环境建设、政务服务、营商部门自身建设 3 个方面的调查结果出发,梳理汇总了辽宁省营商环境存在的 6 类问题。

1. 制度性交易成本仍然偏高

辽宁省仍存在实体经济制度性交易成本过高的问题,具体表现如下。第一,尚未全面落实相关政策。政策制定缺乏全局观念,没有站在全省协同统一的角度制定相关政策,缺乏配套措施,具体操作和实施方式不完善,不能发挥实质性作用;在人才引进、技术研发、技术改革和税收等方面的政策性补助的门槛偏高,大多数企业得到补助的难度很大。据统计,尽管国家颁布了多项缓解企业压力的政策法规,但真正了解上述政策的企业比例不足 60%^[7]。第二,政府行政服务效率较低。尽管辽宁省政府陆续处理了三批省直部门行政审批中介服务事项,共计 194 项,然而,省政府处理的“行政审批前置中介服务事项”仍然存在。第三,企业的隐性成本较高。仍然存在司法部门未严格按照《辽宁省优化营商环境条例》的原则对劳动合同纠纷进行处理的情况。

2. 企业税费负担仍然较重

辽宁省尚未真正改善实体经济企业税费过重的现状。2018 年,辽宁省的税负达到 17.17%,而全国税负仅为 14.61%。笔者对部分企业进行调查发现,各类行政审批中介服务和经营性服务收费导致企业承担税负过重,相关部门应该予以重视。部分地区的行业协会凭借自身较大的影响力要求会员缴纳会费,乱摊派现象频繁发生。

3. 融资难融资贵问题仍然较突出

现阶段,商业银行考虑到风险补偿的问

题,上调了中小民营企业的贷款利率,上调幅度达到 20%。由于中小民营企业没有抵押物,需要向银行缴纳公证费、担保费和风险保证金等,这导致企业贷款的成本偏高,多数情况下已经超过 10%。辽宁省的信用评价体系和征信平台尚不完善,银行需要花费更多的成本用于核实企业资信,导致银行工作效率下降。此外,部分企业由于缺少固定资产、存在财务制度缺陷、抵押物不足以作担保等,很难享受金融机构的信贷服务。

4. 生产要素成本仍然居高不下

辽宁省尚未真正改善生产要素成本过高的现状,具体体现在以下 3 个方面。第一,人工成本越来越高。从制造业劳动力成本的角度看,辽宁省人力资源和社会保障厅发布的《关于公布 2018 年全省全口径城镇单位就业人员平均工资等有关问题的通知》显示,2016、2017 和 2018 年辽宁省在岗职工平均工资相比上一年度增幅分别为 261、138 和 432 元。笔者对部分企业进行调查发现,与同一企业的其他增加成本相比,劳动力成本的上涨速度最快^[8]。辽宁地区很多企业难以承受劳动力成本增加的负担,工资不上涨,劳动力就会流失,但工资上涨将给企业带来更大的负担。第二,工业用地十分紧张。现有政策禁止企业分割出让企业内部的工业用地和将工业用地用于建设员工宿舍,严重影响了土地资源的利用。同时,土地成本越来越高,也会增加企业的负担。第三,能源成本偏高。与河北、吉林等省相比,辽宁省工业用电的成本达到 0.7 元/kW·h。

5. 人才短缺问题仍然严峻

辽宁省尚未真正解决人才短缺和配置不合理的问题。目前,在实体经济领域,尤其是制造业领域严重缺少素质过硬的工人与领导人才,人才短缺和配置不合理的问题越来越严重。截至 2018 年底,辽宁省就业员工中,仅有 16% 属于技能人才,其中非高技能人才的比例超过 2/3,引进高级技师和技师的数量是全国平均水平的两倍^[9]。长期以来,技师学院的职责是培养高技能人才,但技师学

院不属于高等职业教育范畴,始终停留在中职教育范畴,不仅生均拨款的标准较低,招生平台也存在明显的差距。

6. 正处于产业结构调整的关键时机

随着东北振兴战略的提出,辽宁经济飞速发展,经济实力不断增强,传统产业逐渐优化、转型和升级^[10]。近年来,国内外经济形势瞬息万变,而辽宁省经济逐渐显现出一系列问题和矛盾,产业结构不合理的问题尤为突出。根据国内外经济发展的经验,不断推动产业结构的升级与优化是激发辽宁经济活力的关键因素。目前,辽宁省应该将工作重点转移到调整、优化和升级产业结构上来,提高经济发展的质量和效率,推动辽宁省经济的长远发展。

综上所述可以发现,营商环境作为涉及辽宁省经济社会改革和对外开放各方面的复杂系统,其存在的问题也是复杂的,包括制度因素、市场因素和社会因素等。笔者认为辽宁省营商环境现存问题的成因主要有3个方面:一是自2017年以来,面对世界经济增长低迷以及我国经济下行趋势,辽宁地区的市场环境已形成“市场萎缩—资本逃逸—人才流失—经济下行—财政萎缩—社保无力—市场萎缩”的局面;二是与辽宁地区国有企业数量、规模、经济占比过高有关,辽宁整体微观市场主体活力不足,未能形成大中小企业协作共进的市场竞合机制;三是辽宁目前没有高效的创新驱动老工业基地产业调整机制,无法形成新兴产业,以实现新旧动能转换。

四、辽宁营商环境优化的对策建议

1. 降低制度性成本

首先,大力推进公平竞争营商环境的形成,包括2个方面:一方面,国家应该制定连续、稳定、可预见的政策,以降低企业的制度性成本,避免执行失衡现象的发生,同时,政策应保持连续性与稳定性,以免给企业带来额外的隐性成本;另一方面,辽宁省各级部门应该积极宣传和落实国务院颁布的《关于在

市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》《关于促进市场公平竞争维护市场秩序的若干意见》等一系列文件,逐年考核相关责任单位对上述文件的落实情况。

其次,由辽宁省人大向全国人大提出申请,建议全国人大更改现行《劳动法》的相关条款,对经济补偿金制度进行一定程度的弱化,对违法解除劳动合同的赔偿金制度进行一定程度的强化,使企业更自主地雇佣员工。对于雇佣“三期”女性员工^[11]的企业,省政府应该给予一定的政策扶持,除生育保险政策外,在企业的女性员工合法生育时期,省政府应该制定相关的资金补贴政策,缓解企业的压力。

2. 减轻企业税费负担

由于部分纳税人在工商局登记的身份是个体工商户或小规模纳税人,辽宁省有关部门制定免税政策时,应该面向包括个体工商户和小规模纳税人在内的全体收费对象;对于能自主确定税额标准的税种,应尽可能降低税额标准,可参照江苏省车辆车船税的税收标准。其次,辽宁省有关部门应该综合考虑省公共资源交易平台的整合现状,补充和完善各项收费政策,如土地使用权交易服务费、建设工程交易服务费等;此外,借鉴福建和江苏等地,对地方性法规和省府规章中关于辽宁省残疾人就业保障金计费标准的规定进行适当修改。并对第三方评估组织、商协会的收费规则和现状进行规范和清理。

3. 解决企业融资问题

一方面,进一步扩展融资途径,缓解企业的融资压力。积极推动社会资本和政府的联合(Public-Private Partnership, PPP),促进中小微企业转贷基金的建立,将工作重点转移到中小型制造类企业上来,实现“过桥转贷”。辽宁省积极引进珠三角地区的“过桥贷”经验,并在全省推广。在贫困地区设立的基金,一半来源于政府部门,另一半来源于省级补贴。另一方面,辽宁省政府应充分发挥带头作用,积极与民营资本、国有企业和金融机构联合,按照“先行先试”的方针,并采

用专业经营和专款专用的方式,使金融服务尽可能覆盖全省范围内的中小微企业。同时,在政府的支持下,符合条件的企业应该积极发行知识产权证券、企业债券、中期票据和短期融资券等,使直接融资方式在企业众多融资方式中占更大的比重,缓解企业的融资压力。

4. 降低要素成本

首先,积极推动供给侧结构性改革,促进要素成本进一步下降。以售电侧改革试点为例,打破当前门槛高的局限,鼓励更多的工商业电力用户跻身辽宁电力市场,鼓励所有的省级产业转移工业园进入电力市场进行交易,缓解实体经济企业的用电压力。此外,辽宁省政府应制定相关政策,允许和支持高标准厂房的建设,可将转让、分割登记高标准厂房的基本单元设置为层、幢等固定界限;根据全省经济发展的状况,及时对《辽宁省主体功能区产业发展指导目录》进行调整,确定全省处于优先发展地位的产业类别,并允许该产业及用地集约工业项目依据高于或等于所在土地等级标准的70%出让土地。同时,积极推动辽西地区的“飞地经济”合作项目,按照集约利用的原则使用土地资源,通过更改和添加条款使发展成果分享机制进一步完善,从而保证区域发展的协调性和有效性。

5. 加强人才培养工作

首先,多种手段并行,实施更灵活、更有效的人才政策。一是改革招生制度,将普通技工学校纳入本地中职教育的范畴,保证高职院校与技师学院招生平台的一致性;二是各个职业院校应该积极学习德国“双元式”教学模式,注重专业性人才的培养,在企业生产线上设置具有操作需求的专业课程,在工厂内部设置实习基地,真正提高学生的动手实践能力。其次,直面现阶段校企合作的重点和难点问题,辽宁省有关部门应加快制定《辽宁省职业技术教育校企合作促进条例》,通过改革使科研人员和高校教师的评价标准更加完善,打破现阶段仅依据论文进行岗位聘用和评定职称的局限,依据分类评价的原

则建立更加完善的评价标准。最后,辽宁省有关部门应积极推进企业家人才培养工程,构建更完善、更稳定的企业家培训机制,挑选全省高技术制造业创业人才、高科技型企业负责人参加培训;推动“辽宁工匠”培养方案的实施,按照“攀登学者”的标准确定待遇和遴选水平,企业应该设置首席技师,加大优秀制造业技能人才的培养力度。

6. 促进电商运营主导的产业转型升级

辽宁省政府应积极优化资源配置,整合优势资源,扩展行业性电商平台的覆盖范围,尽可能将产业链全部覆盖,使企业融资、采购和管理的成本更低,全省传统产业整体转型优化速度进一步加快。辽宁省政府应大力支持B2C零售电商平台,将销售重点转移到全省的支柱性产业上来,并丰富商品类别,拓展产品销售途径,进一步提高销售主动权。辽宁省政府应该制定相应政策,促进零售电商平台物流仓储、信息共享、人才培养、投资引进等方面的发展。

五、结 语

营商环境作为衡量经济发展综合实力的重要指标,对于促进区域高质量、多角度、稳态势的发展具有重要意义。当前,辽宁省营商环境建设迎来了前所未有的良好机遇,政务环境、市场环境、法治环境以及文化环境得到显著提升,民间投资持续增长,但整体来看,机构设置、人才储备、制度成本以及经济政策等方面依然存在不足,营商环境建设依然面临一定挑战。

营商环境的持续优化作为一项系统性工程,需要较长时间的实践检验。在经济下行和产业转型升级的双重压力下,需要遵循“先试先行”的原则,通过加大综合管理和行政执法力度,加强人才培育工作,规范税费管理及加强公共服务平台建设以及推进电商与实体经济融合等方式,不断克服不利条件,提升辽宁省营商环境建设的综合实力,推进辽宁省营商环境的制度化、体系化、全面化建设。

参考文献:

[1] 习近平在东北三省考察并主持召开深入推进东北振兴座谈会[EB/OL]. (2018-09-28) [2019-09-20]. http://www.gov.cn/xinwen/2018-09/28/content_5326563.htm.

[2] 李志军,张世国,李逸飞,等.中国城市营商环境评价及有关建议[J].江苏社会科学,2019(2):30-42.

[3] 王珺.我国资源配置效率的改善:条件、变迁与建议[J].南方经济,2018(9):1-9.

[4] 黄红光.加快山东非公有制经济发展的建议[J].宏观经济管理,2018(8):74-78.

[5] 顾捷.捷克营商环境分析及企业投资建议[J].国际经济合作,2018(6):49-53.

[6] 聂平香.我国服务业吸收外资新趋势及对策建议[J].对外经贸实务,2018(2):4-8.

[7] 武志勇,王则仁,王维.政府研发补助对东北高端装备制造企业创新绩效的影响:研发投入与高管人力资本的中介调节作用[J].科技进步与对策,2018,35(16):47-53.

[8] 铁瑛,张明志,陈榕景.人口结构转型、人口红利演进与出口增长:来自中国城市层面的经验证据[J].经济研究,2019,54(5):164-180.

[9] 张善柱.预期主导选择:职工视角的职业技能培训:来自大连市金普新区的实证研究[J].调研世界,2018(6):29-32.

[10] 和军.东北经济结构、体制关键障碍与突破路径[J].当代经济研究,2019(8):96-106.

[11] 李树丰,门晓宏.人力资源开发视角下全面二孩政策对企业女性员工的影响与对策研究:以北京XX会展公司为例[J].劳动保障世界,2017(27):12.

Research on Optimization Countermeasures of Business Environment in Liaoning Province

GUO Baorong^{1,2}, DA Kening^{1,3}, PENG Yifeng¹

(1. School of Management, Shenyang Jianzhu University, Shenyang 110168, China; 2. School of Business Administration, Northeastern University, Shenyang 110004, China; 3. School of Humanities and Social Science, Shenyang University of Chemical Technology, Shenyang 110142, China)

Abstract:As a public governance activity in the government, business environment construction is an important support for the high-quality development of local economy. This study analyzes the present situation of the business environment in Liaoning Province and the results of the previous business environment construction work. The study analyzes the main problems of the business environment in Liaoning Province from seven aspects: institutional transaction costs, enterprise taxes and fees, enterprise financing, cost of production elements, talent introduction, and overall industrial transformation and upgrading. Finally, this paper focuses on main problems in the business environment to put forward some suggestions on how to accelerate the optimization of business environment.

Key words: business environment; competitiveness; Liaoning Province; optimization countermeasures

(责任编辑:郝雪 英文审校:林昊)