

# 沈阳市营商环境竞争力提升对策建议

笪可宁<sup>1,2</sup>,赵玥尧<sup>1</sup>,郭宝荣<sup>1</sup>

(1. 沈阳建筑大学管理学院,辽宁 沈阳 110168;2. 沈阳化工大学人文与社会科学学院,辽宁 沈阳 110142)

**摘 要:**当前,营商环境被视为提高国家或地区核心竞争力的主要因素之一。通过分析沈阳市营商环境现状及沈阳市前期提升营商环境竞争力的经验,从人才、融资、税费、基础设施、产业政策、政府政策等方面,对沈阳市营商环境的现状进行了分析,并针对营商环境存在的主要问题提出了加快优化沈阳市营商环境竞争力的建议。

**关键词:**营商环境;竞争力提升;对策建议;沈阳市

**中图分类号:**F127      **文献标志码:**A

2018年,国务院首次会议的首个议题即为“进一步优化营商环境”。当前,我国正处于发展瓶颈期,优化营商环境正是攻克这一发展瓶颈的有效措施<sup>[1]</sup>。2019年4月,沈阳市人民政府印发了《沈阳市优化营商环境85条政策措施》,对照国家营商环境先进地区,全面优化提升各项指标,力争在各个方面取得突破性进展,营造良好的营商环境,使沈阳市在国家营商环境评价中位居前列<sup>[2]</sup>。

随着沈阳市经济结构调整步伐的加快,沈阳市在各个方面都取得了很大的进展,但与发达的城市相比差距仍然很大。通过对沈阳市营商环境开展研究,针对沈阳市营商环境的现实情况提出相应的对策建议,在一定程度上可以指引沈阳市营商环境的整体发展方向,同时也可以为辽宁省其他城市提供借鉴和示范。当前,民营经济是我国国民经济的重要组成部分,沈阳市民营经济的发展与发达地区相比起步较晚,如何推动民营经济发展是促进沈阳经济发展的关键<sup>[3]</sup>。

## 一、营商环境相关理论研究

目前,对营商环境的定义并没有形成较为权威的界定,世界银行将其定义为:企业在正常生产经营活动中为了遵循政策法规所消耗的时间和成本等条件。为使营商环境具备统一的标准,方便比较,依据该定义制定出了营商指标<sup>[4]</sup>。《2016年投资环境指数报告》提到东北地区投资环境最差,东北地区营商环境发展滞后主要表现在国有企业活力不足、民营经济发展不够充分、生产要素市场体系不健全等方面<sup>[5]</sup>。沈阳市营商环境在投资和政策方面存在较多问题,需要根据目前的实际情况,从多个层面对沈阳市营商环境竞争力进行分析,并建立起一套比较完善的体系。笔者通过大量阅读营商环境相关文献,分析国内外学者关于营商环境竞争力的研究,发现相对于国内来说,国外的研究进行得较早,经过一系列的发展与完善,已经形成了较为系统的体系。而国内对营商环境的研

收稿日期:2019-10-05  
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:笪可宁(1971—),女,辽宁沈阳人,教授,博士。

究起步比较晚,但也逐步在实践中形成了适应自己实际的理论。

### 1. 服务型政府理论

服务型政府理论最早来源于西方,其最根本的目的就是要服务百姓,提高政府为人民服务的意识,在提高政府办事效率的同时提高办事水平。地方性政府要从传统的管理型政府转变为服务型政府,参与市场活动,促进市场和企业健康发展<sup>[6]</sup>。服务型政府要始终维护人民的利益,在行使权力的过程中政府的权力始终是有限的,最根本的目的就是要为人民服务<sup>[7]</sup>。

### 2. 制度经济学

优化营商环境建设需要建立一个完整的制度体系,国外对营商环境的研究较早,制度经济学通过不断的演变,结合经济行为和制度体系,努力实现创新。沈阳市营商环境竞争力的提升,离不开政府的引导,在优化营商环境竞争力的过程中,政府主要应起引导作用,提高沈阳市营商环境竞争力的特色是政府先行,而政府先行的前提是有一套完整的制度体系来给予保障。

### 3. 新公共管理理论

最早提出新公共管理理论说法的学者胡德称,“准独立的行政单位,强调责任明确、评估绩效、引入市场竞争机制,并采用私人部门的管理创新方法,是一种分权结构下的公共部门管理新途径。”

新公共管理理论认为,政府的职责是制定制度和规范,避免官员不作为,提高政府为人民办事效率,学习企业组织的先进管理理念,从而提高政府内部部门的管理效率,让民众参与官员的绩效考核,保证绩效考核的公平性和准确性,政府要积极地了解并满足公众的需求。

## 二、沈阳市营商环境主要问题

近年来,东北地区的经济状况与发达地区相比较差,“构建良好的营商环境”是近年来东北三省政府报告中的高频词汇。沈阳市地处东北三省核心区域,目前经济发展水平

低下的主要原因是沈阳市营商环境较差。政府等有关部门应该对沈阳市整体的营商环境状况进行细致的分析,找到优化营商环境的对策,从而进一步优化和改善沈阳市营商环境。笔者通过阅读大量文献和相关政策建议,结合沈阳市目前营商环境的现状,从5个方面总结沈阳市企业发展面临的主要营商环境问题。

### 1. 历史负担过重,人才缺失

沈阳市作为我国重工业基地,在发展初期经济得到了迅速的发展,在自身发展的同时也向全国各地输送了大量资源,但是在自然资源破坏严重等一系列问题发生以后,沈阳市国有企业并没有及时调整战略。人才是最重要的生产要素,高素质人才和青年人的流出能够综合反映一个地区经济发展的水平。通过大量调研发现,大部分高校毕业生在毕业以后都不愿意留在沈阳的原因都和东北经济不景气有关,年轻人更愿意去机会更多的南方发展。

### 2. 普遍存在融资困难、税费负担重

无论是发达国家还是发展中国家,都比较重视融资。但沈阳市整体的融资获得程度不高,从中国人民银行公布的信贷投向结构数据分析来看,国有企业新增贷款金额占比较大,而民营企业新增贷款金额较少。同时,沈阳市融资成本较高,国有企业的融资成本一定程度上明显低于民营企业<sup>[4]</sup>。税费方面,企业一旦有交易就要缴纳流转税,且不同企业的税负转嫁程度不同,因此,承担流转税纳税义务的企业“税感”强烈。

### 3. 基础设施制约

良好的基础设施是优化营商环境的支撑,东北地区发展较早,基础设施比较完备,但由于年代久远,一些老旧小区普遍存在基础设施老化破损较为严重、设计规划不合理等现象,部分区域存在地区发展不平衡的情况。近年来,沈阳市政府部分增加了多项基础设施项目,城市配套设施日益完善,但与发达地区相比还存在很大的差距,还需政府部门加大力度,推进沈阳市基础设施建设。

4. 社会信用水平与发展需要不相适宜

沈阳地区民营企业是在相关制度不健全的历史背景下起步并逐步发展起来的,一些民营企业在经营过程中还存在不规范的行为,对利益相关方造成了严重的负面影响。优化沈阳市营商环境需要建立一套完整的制度体系,使民营企业可以更规范、更好地发展,但沈阳市这方面的相应体系并不健全。

5. 准入限制导致公平竞争难

目前,沈阳市仍将重工业作为支柱性产业。而沈阳市政府行政许可事项较多,制约企业进一步发展的体制也不少,招标门槛过高,政府部门在资源配置中仍然起着主导性作用,大量民营企业市场准入时仍然受到来自政府的限制。另外,也存在市场准入机制不透明的现象,民营资本和外资市场的准入机制存在阻碍。

三、沈阳市前期营商环境竞争力提升经验总结

沈阳市营商环境优化过程中,政府部门应主要起引导作用,不断提高政务处理水平,促进良好市场竞争环境的形成,依法调控市场,塑造一个良好的国际化环境<sup>[8]</sup>。沈阳市重点围绕企业和群众办事热点、难点、堵点、痛点,在提升营商环境竞争力、清除影响民营企业发展的主要障碍方面采取了一系列重点举措。

1. 多管齐下,破解融资难

沈阳市大力发展贷款服务机构,基于数据分析,为金融机构选择更为优质的客户,并极力分担中小微型信贷风险,构建多种企业风险分担机制,鼓励“政企联动、银保联动、投贷联动”发展。

2. 减负减税,创新税收征管并提升服务品质

沈阳市税务部门积极实施税收优惠政策。据沈阳税务局发布的数据,2018 年 1—8 月,沈阳市共减免 1 434 亿元企业所得税,加计扣除金额达 713 亿元,为企业减轻税负超过 178 亿元<sup>[9]</sup>。

3. 创新思路,探索科学方法

沈阳市开展试点区域诚信体系建设,建

设区域信用信息平台,构建以法人、自然人和社会组织为核心的数据库,并推动信用信息与区域智慧政务平台、网格化智慧管理工程手机终端“管控通”的对接,实现后台数据和日常监管高效联动。

四、加快提升沈阳市营商环境竞争力的建议

通过对营商环境的整体排名和指标排名进行梳理,结合我国各城市实际情况,筛选出排名前 30 的城市中进步最显著的城市:厦门、贵阳、宁波,梳理了领先城市和进步显著的城市在人才、功能、政府、产业方面的先进经验,提出提升沈阳市营商环境竞争力的对策建议。

1. 实施人才政策

(1)建立大数据平台,实现就业精准化服务,通过引入政府购买机制进行就业援助。选择沈阳所属下辖区域建设“智慧就业”服务信息化平台,实行就业精细化、规范化管理,从而对重点人群开展推送岗位上门的服务,利用大数据的获取与处理功能,对不同类型人才的优势进行精准识别,从而达到吸引人才、实现人岗匹配的效果。

(2)设立企业白名单,建设多元平台,组建专业化团队,完善劳动纠纷解决机制。设立“劳动关系和谐企业”名单,为进入名单的企业提供一定程度上的信用、监察、稽核等方面的减免政策,为人才提供充分的企业信用环境。

(3)放宽落户门槛、简化落户手续,为外来人口提供均等服务,使常住人口更为稳定。沈阳市可以借鉴广州市的先进经验,研究优秀人才落户相关政策,进一步放宽落户条件,从而在一定程度上吸引人才留在沈阳就业。

(4)进一步加深校企合作,为广大企业输送更多的综合性人才。沈阳市各高校应加强职工与企业之间的联系,选送和鼓励优秀教师到相关高校、企业进行培养、培训和顶岗实习,以提高其实践能力和教学水平,同时,加大学生社会实践的比重,锻炼大学生实践



能力,使之可以更快地融入社会。

## 2. 优化融资环境

(1)加快出台相关政策,提供更为灵活的融资服务,政府应加快出台与企业融资相关的政策,同时,相关融资机构也应为企业提供更加灵活的服务,更有效地支持企业贷款。

(2)加大前期调研工作,多角度分析企业抗风险能力。担保机构应对所担保的企业进行大量的前期调研工作,从多个角度分析企业贷款能力的大小、承担风险的能力和信用等级的高低,按照国家有关规定向企业收取一定的贷款担保费用,并根据企业的信用程度,对信用好的企业适当减少贷款担保费用。

(3)沈阳市各有关部门应加快构建健全完整的风险投资体系。企业的健康发展离不开一套完整的风险投资体系,政府相关部门应加大对企业的扶持力度,制定有利于企业自身发展的风险投资体系相关政策。

(4)政府部门出台相关税费政策,降低税费负担。政府部门应出台优化收取企业税费的政策,降低税费负担,从而达到降低成本的效果。

## 3. 加快基础设施建设

(1)政府有关部门应加快基础设施建设,改善沈阳市交通运输条件;应加强网络通信等基础性服务;建设舒适宜居的生活环境,通过出台相应的政策,优化生态环境,减少空气污染,保护水资源,加强城市绿化工作。

(2)实现医疗智慧化升级,推进沈阳市城市建设。整理沈阳市居民医疗数据,进一步推进全市医疗平台建设,逐步构建纵向上联国家全民健康信息平台、下联区县(自治县)区域信息平台、延伸各级各类卫生计生单位的统一全民健康信息智能网络体系。

(3)整理分析大数据,提高人们的出行效率。运用相关技术整理大数据,以交通站点为中心,在附近布置相应的交通工具和车辆临时停靠点,实现公共交通设施间的无缝衔接。发布适合沈阳市的城市规划,推进交通治堵工作,实现车辆信息实时联动,有效改善交通拥堵现状。

(4)利用城市个性特征,打造城市文化品牌。采取一区县一政策、一园区一项目的策略,提升城市文化产业集群。同时,保护城市原有历史,打造古城文化。出台符合沈阳市实际的保护条例,从而推动特色街区、历史文化街道的保护与建设。

## 4. 提高企业信用水平

(1)通过持续性的政策扶持、体制机制创新协同推进第三产业发展。参考北京出台的服务业综合治理方案,成立服务业领导小组实施多项创新举措,促进沈阳市服务业的发展,进一步持续推进服务业扩大开放政策措施的实际落地。

(2)积极筹建互联网法院,提升城市法治水平。沈阳市应该学习北京、广州互联网法院的先进经验,组织筹备以民营企业为主要服务对象的互联网法院,从而真正实现诉讼方式便捷周到、诉讼成本显著降低、诉讼服务全面丰富。

(3)完善法律制度,共建专利保护联盟,为培育创新技术提供最优保障。参照深圳出台的加强知识产权保护的方案,成立区域性、示范性电子商务领域知识产权(专利)保护联盟,并向上级部门申建东北(沈阳)知识产权保护中心。

## 5. 出台相关政策

(1)通过多项财税政策措施鼓励中小微企业,激发城市创新创业活力。建立一批具有强关联扩散效应的标杆性企业,形成中心地位突出的城市核心功能区。这些引领全球科技创新的标杆性企业会进一步增强沈阳经济发展潜力,从而提升沈阳经济发展水平和发展层次,吸引更多的人才汇聚,进而形成良性循环<sup>[10]</sup>。

(2)加强试点,通过“小环境”影响“大环境”。在大环境难以改变的情况下,中央应鼓励地方政府通过设立改革试验区的方式进行试点,努力打造小环境,再将小环境的成功经验复制到大环境,最终促成大环境的改变。调研中发现,东北一些地区通过设立投资审批局,将多个部门的审批权限集中到一个部

门,可以加快审批流程,提高政务效率。政府部门要到企业进行各类检查,必须经过批准,一定程度上提高了企业的效率。

(3)借助“互联网+政务服务”优化服务质量,提高政府服务效能。当今世界是互联网的世界,通过“互联网+”可以明显提高办事效率,并且增强透明度,减少腐败。政府服务应与时俱进,除了保密业务,原则上应将所有能公开上网的业务全部上网。同时,对于一些交通不便、路途偏远的地区来说,通过“互联网+”提升政务效率,可以充分利用技术上的“后发优势”,意义更加重大。

五、结 语

当前,各类资源全球化配置,营商环境已经成为一个国家或地区的核心竞争力之一。沈阳市要加大人才吸引力度、加快基础设施建设、提升政府治理能力、营造良好的企业发展环境、借助互联网的优势,采取有效措施不断提升营商环境竞争力,进而实现更高效率、更高质量、更加公平的发展。

参考文献:

[1] 孙萍,陈诗怡. 基于主成分分析法的营商政务

环境评价研究:以辽宁省 14 市的调查数据为例[J]. 东北大学学报(社会科学版),2019,21(1):51-56.

[2] 刘飞. 辽宁省营商环境建设的问题与对策研究[D]. 大连:辽宁师范大学,2018.

[3] 刘静. 沈阳市民营经济发展现状及对策分析[J]. 现代商贸工业,2019,40(4):17-18.

[4] 李一聪,张德友. 香港特区政府优化营商环境的做法及启示[J]. 中共青岛市委党校 青岛行政学院学报,2013(2):50-54.

[5] 欧阳慧,李爱民,李大伟. 把建设新特区作为东北振兴的新突破口[J]. 宏观经济管理,2019(4):60-65.

[6] 魏向前. 基于地方政府行为视角下的营商环境建设研究[J]. 攀登,2019,38(3):101-105.

[7] 李思艺. 服务型政府理念下档案信息资源共享影响因素研究:基于信息生态理论的分析[J]. 档案与建设,2019(4):18-22.

[8] 王光. 东北振兴中的营商环境困局及其治理[J]. 行政与法,2018(12):88-93.

[9] 张黎. 东北地区激发和保护企业家精神的机制与对策[D]. 长春:吉林大学,2019.

[10] 唐磊磊. 大连市中小企业营商环境分析[D]. 大连:东北财经大学,2012.

Countermeasures and Suggestions on Improving the Competitiveness of Business Environment in Shenyang

DA Kening<sup>1,2</sup>, ZHAO Yueyao<sup>1</sup>, GUO Baorong<sup>1</sup>

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

**Abstract:** At present, the business environment is regarded as one of the main factors to enhance the core competitiveness of the country or region. Through analyzing the current situation of the business environment and the competitiveness of the business environment in the early stage, this paper analyzes the current situation of the business environment from the aspects of talents, financing taxes and fees, infrastructure, industrial policies and government policies. The paper suggests that we should speed up and optimize the competitiveness of the business environment in Shenyang towards main problems existing in the business environment.

**Key words:** business environment; competitiveness improvement; countermeasures and suggestions; Shenyang

(责任编辑:郝 雪 英文审校:林 昊)