

# 深化“放管服”背景下恩阳区营商环境优化研究

中共巴中市恩阳区委党校课题调研组<sup>1</sup>

**摘 要：**恩阳区是 2013 年经国务院批准设立的县级行政区，属四川省巴中市，是典型的革命老区、秦巴山区、后发地区汇集地，起步晚，底子差，经济基础薄弱。为推动经济高质量发展，找准发展道路，实现后发赶超。恩阳区以优化营商环境为重要抓手，以“恩阳跑团”“一件事一次办”“接诉即处”“诚信恩阳”为四张名片，着力打造高效便捷的政务环境、公开透明的市场环境、公平公正的法治环境、完善便利的基础设施环境，构建“亲”“清”政商关系，取得了良好的效果，吸引了大批企业集聚。恩阳区在营商环境优化过程中，注重发挥“政府引导”功能、积极加强“电子政务”建设、加快推动“惠民政策”落地，给欠发达地区营商环境优化提供了一定的经验启示。

**关键词：**政商关系；营商环境；经验启示。

营商环境是指一个区域内市场主体从事经济活动所面临的外部要素总和，涉及政务环境、市场环境、法治环境、基础设施环境等。良好的营商环境是企业根植的沃土，是推动经济

---

1 作者简介：课题负责人：谷佳，中共巴中市恩阳区委党校常务副校长

课题组成员：张映明，中共巴中市恩阳区委党校副校长

谯倩 王强，中共巴中市恩阳区委党校教师

可持续发展的着力点，是国家推进现代化治理的新内容。党的十八大以来，中央多次在重要会议和改革举措中提及优化营商环境，如十八届三中全会提出要“建设法治化营商环境”。2019年中央出台的《优化营商环境条例》提出“完善优化营商环境的政策措施。”2023年最新出台的《中共中央国务院关于促进民营经济发展壮大的意见》提出“全面构建亲清政商关系。”李克强总理提出了“营商环境就是生产力”的论断。在中央持续深入推进下，我国营商环境建设取得较大进展，根据《全球营商环境报告》显示，我国营商环境在世界综合排名中已处于中上游水平。

恩阳区深入贯彻落实党中央、国务院关于优化营商环境的各项决策部署，对标各地优秀实践案例，对营商环境现存的难点、堵点、痛点问题进行改进，有序推进营商环境改革，提升投资便利度，积极吸引外地企业，扶持本地企业，壮大规上企业，激发市场主体活力，发挥集聚效能，为全面建设“两地三区”现代化新恩阳提供了有力的支撑。

## **一、恩阳营商环境的基本情况**

恩阳区隶属于四川省巴中市，地处四川东北部，是2013年经国务院批准设立的县级行政区，幅员面积1177平方公里，截至2022年底，全区户籍人口56.45万人，地区生产总值91.54亿元。恩阳区成立时间晚，底子薄，基础差，是典型的后发地区。建区之初，全区规上工业企业仅有12家，且无工业园区，

直到 2014 年才开始建设柳林食品产业园和明阳小微创业园。当时的恩阳基础设施不健全，交通不便。开办审批程序繁琐，信息化水平低。企业保护制度不健全，信用机制建设滞后。园区入住企业数量少，产量低，结构不合理，工业企业发展处于巴中市的末端。为推动恩阳经济的高质量发展，恩阳区委区政府结合国家发展战略和自身实际，实施“开放引领、产业强区”发展战略，积极发挥优化营商环境的牵引作用，对影响企业发展的营商环境进行改革，推出了一批具有创造性、引领性和针对性的改革措施，尤其是创新打造优化营商环境的恩阳跑团、一件事一次办、接诉即处、诚信恩阳“四张名片”，解决了一批不公平、不高效、不诚信问题，现今，“重商亲商，暖商惠商”“让企业体验回家般的温暖”已成为恩阳营商环境优化的目标。

在营商环境持续优化下，恩阳已经新建巴中临港产业园，提档升级食品产业园和小微创业园两个园区，建成标准化厂房 35 万平方米，建成人才公寓和倒班房面积 2.3 万平方米，建成园区大道 3 公里。入住工业企业已达 210 余家，其中规上工业企业 43 家，较建区时增长 256%，2020 年底规上工业总产值突破百亿大关。为进一步优化营商环境，今年，恩阳区开展投资促进提升年、营商环境优化年、制造业突破发展年“三年行动”，成立了营商环境优化年专项工作组，下设办公室在区发改局，制定了《巴中市恩阳区营商环境优化年行动方案》《巴中市恩

阳区持续优化营商环境十条措施》等政策，全面打造恩阳营商环境升级版。

## **二、恩阳营商环境的优化举措**

为充分发挥营商环境对经济的推动作用，更大程度激发市场主体活力，恩阳区着力打造“恩阳跑团”“一件事一次办”“接诉即处”“诚信恩阳”四张名片，努力建设市场化、法治化、便利化营商环境。

### **（一）打造“恩阳跑团”**

“恩阳跑团”是恩阳优化营商环境的一大创举、一大特色，在省、市都得到了肯定和推广。恩阳跑团借鉴了“美团”服务理念和服务模式，建立“恩阳跑团”小程序，内含办理事项、办理流程、办理部门、跑手信息等，市场主体或市民如有需要办理的事项，可以在小程序上进行申报，申报之后，通过专门的营运平台，向附近的跑手推单，跑手接单之后三分钟内联系申报人，并提供专门的上门服务，帮助解决相关事项。申报人可以在平台上实时查询办理进度，代办事项完成之后，申报人可以对跑手进行考核，平台也会对跑手办件质效进行随机回访。为便利企业处理相关事项，恩阳区由区行政审批局牵头，招募了具有相应工作经验的年轻人组建“专职”跑手，负责对全区重点企业、重大项目提供一对一的对接。并对专职跑手进行培训，为企业提供业务咨询、事项办理、事后回访等全过程服务。恩阳跑团的跑手是免费服务的，申报人并不需要支付相应的报

酬，由政府支付，是政府惠民便企的暖心举措。“恩阳跑团”组建以来，为 400 余家企业和 4.7 万余名群众提供帮代办服务 4.8 万余次，满意率达 100%。被省发改委纳入《四川营商环境指标提升行动经验做法（第二批）》在全省推广。

今年，为进一步拓宽恩阳跑团服务范围、优化跑手结构、提升跑手能力，为企业群众提供更加专业化、精细化的服务。恩阳区提档升级了“恩阳跑团”，一是增强服务能力，提供全时段在线服务，拓展职能搜索、在线咨询、办理进度查询等服务功能，实现办事指南一窗展示、重点项目“一企一码”，办理进度一键查询等功能，满足企业多元化需求。二是建强跑团队伍，积极引导邮政、银行、通讯、快递等行业力量参与到跑团服务之中，增强跑手人数，积极打造打造园区 10 分钟服务圈、社区 15 分钟服务圈、农村 30 分钟服务圈，缩短办理时限。

## **（二）深化“一件事一次办”**

企业同政府打交道的过程中，存在着“不知道怎么办，不知道找那个部门，不知道提供什么样的资料”等一系列的问题，在办理中会出现“多地跑”“折返跑”“多次跑”的情况。为解决这一问题，恩阳区持续推进“一网通办”下的“最多跑一次”改革，在区市民之家设立“一件事一次办”集中受理窗口，针对企业群众涉及面广，办件量大的事项，落实专窗办理，提供全链条审批集成服务。在产业园区设立一站式服务中心，将企业日常运行所需办理的用地、税务、医保、社保等

多个事项下放园区集中办理，让企业少跑路，企业不出园就可以办理相关事项。

今年，恩阳区全面梳理“一件事一次办”办理环节，整合内部办理流程，对涉及多部门审批的事项，明确牵头实施部门，实现一单申请、统一受理。制定“一件事一次办”服务指南，将涉及多个政务服务事项的办理依据、办理条件、申请材料、收费标准、办理时限等向社会发布，实现企业办事一“览”通晓。在省政务服务网恩阳分站设立“一件事一次办”专栏，涉及的100多条事项纳入专栏办理，实现“一网通办”。推行“容缺受理”工作机制，实行关键材料齐全且符合法定形式、非关键材料欠缺的事项容缺受理，以提升政务服务便利度，增强企业群众满意度。

### **（三）推行“接诉即处”**

接诉即处的核心即整合诉求渠道，企业群众在遇到问题时，可以直接拨打12345热线来表达自己的诉求。恩阳区成立接诉即处中心，将人们的诉求事项分为政务服务帮办事项，涉企事项和其他事项清单。企业群众在拨打12345热线后，12345热线受理中心根据事项清单进行分流派单，其中，涉企事项由“企业诉求提速处置专班”负责诉求受理、办理，“企业服务专席”全天候受理咨询政策、反映问题、投诉举报，帮助企业解决“急难愁盼”问题。为提升效能，严格办结时限，实行企业群众诉求30分钟有回应、一般咨询类3小时办结，较大事项3个工

工作日，重大事项3周，特别重大且复杂的事项30天有结果的办理机制。“接诉即处”下设办公室在区行政审批局，负责日常工作推进，对相关办理情况进行综合分析统计，每月予以通报，并纳入政务服务“好差评”评选。

#### **（四）共建“诚信恩阳”**

今天，企业之所以愿意落地兴产投，一个重要的吸引力就是当地制定并及时兑现相关优惠政策，因此，政府的信用程度对企业的发展壮大具有重要的影响作用。恩阳区在营商环境优化中强调一诺千金，言行必果，建立政府守信践诺机制，推动诚信恩阳、诚信政府建设。对招商引资、减税降费等惠企政策进行清理，做到该兑现的政策一项不漏、该办的事项一项不拖，切实保证企业的合法利益，提升政府公信力。

今年，恩阳区继续开展政务服务诚信提升行动和诚信缺少突出问题治理行动，设立惠企政策专区，向企业公开相关政策法规。常态化开展违反市场准入负面清单清理，按季度开展拖欠中小企业账款行为集中治理，落实逾期未支付中小企业账款强制披露制度，推动各级政府部门和公职人员践诺守约。严厉打击侵权假冒、虚假宣传、违法广告、恶意竞争等企业行为，培育企业诚信文化，促进企业诚信守法。完善失信“黑名单”，推动政府采购、招标投标、行政审批、市场准入、资质审核等过程中查询使用市场主体信用信息。推广使用“信易贷”平台，助力企业融资，让诚信主体享受信用红利，努力做到让守信者收益，让失信者寸步难行。

### **三、恩阳营商环境的实际成效**

在恩阳营商环境的优化举措下，恩阳区提升政务服务便利度，规范市场竞争秩序，强化法治环境保障，补齐基础设施短板，积极建设服务型政府，塑造“亲”“清”政商关系，为恩阳经济的进一步发展创造了有力的条件，先后荣获“四川省促进民营经济发展先进单位”“四川最具投资价值城市”等荣誉称号。

### **（一）政务服务更加高效便捷**

恩阳区积极改善政务服务环境，打造高效便捷的政务服务。一是市民之家设置企业开办、工程建设、不动产登记等 11 类综合服务专区，设置无差别综窗 12 个，分领域综窗 45 个，将 209 个行政许可事项纳入无差别综合窗口受理。并逐渐推行推进“川渝通办”、“跨省通办”、“一件事一次办”等服务，现入住 36 个部门，150 余名工作人员，办理事项达 1329 个，实现了行政权力由“分散审批”向“集中审批”的转变，提升了审批效率。二是调整和清理行政权力清单和行政权力责任清单，去年清理了 5000 余项行政权力事项，向社会公布 5452 项责任清单，其中，行政处罚减少 209 项，行政许可 22 项。三是下放行政服务事项，将企业群众常见高频事项下放到镇（街道）便民服务中心，其中政务服务事项 211 项，区级行政权力事项 48 项，法定行政权力事项 117 项，调整园区“一站式”服务中心事项清单 106 项。四是推行“一枚印章管审批”制度，全区 15 个镇、3 个街道均完成印章刻制启用，审批印章启用率达 100%，企业群众“零跑动”事项占比 97.3%，审批材料减免 37.4%，办理提速 93.8%，审批效率提升 60%以上。五是加强“互

联网+政务服务”建设，优化“一网办”“一次办”“掌上办”等业务项目。在“一件事一次办”方面，100个事项实现“一次办”，199个事项实现“川渝通办”，在“一网办”方面，政务服务网上可办率高达100%。在“掌上办”方面，开发多个应用APP接入四川政务服务网，企业群众通过手机登录“天府通办APP”，办理事项增至48项。此外，积极缩短企业申报审批流程和时限，企业开办实现4小时办结，工程建设项目审批最快70个工作日办结，企业开办更加高效快捷便利。

## **（二）市场环境更加公开透明**

恩阳区对企业的经济活动进行可持续的过程规范和约束，打造公开透明的市场环境。一是市场准入准出机制更加优化。在“准入”方面，取消了差别待遇和歧视性条款，实行“一表填报”工作机制，企业开办事项“一次提交、一窗受理、一网通办，一次领取、一日完结”。在“准出”方面，实行“套餐式”注销，部分涉企经营许可和营业执照可以同步注销，优化了企业破产案件办理流程，压缩办理时间。二是企业纳税缴费更加便利，在各办税厅建立“一站式”税费综合服务中心，实现一厅通办、一窗受理、一次办结、邮寄送达，所有税费事项最多跑一次。推广电子税务局网上办税、自助办税以及掌上办税，在全区部署自助终端220台，提供增值税专票打印、领取等24小时自动服务，基本实现纳税自查，做到了让企业“多走网路、少跑马路”的承诺。三是落实各项优惠政策，建设诚信政府，在门户网站、政府服务平台等醒目位置对执法检查、招商引资、减税降费等信息给予公示，清理兑现各项惠企政策，2022年兑现各类企业奖补资金3370万元，严格落实减税降费

政策，全年退税减税降费缓税达 2.89 亿元，实现了对企业的扶持承诺。同时，积极组织企业参加糖酒会、西博会等各类节会，依托京东（恩阳）数字经济产业园，帮助企业扩大销路、拓展市场。

### **（三）法治环境更加公平公正**

恩阳区在全省率先开展法治“组团式”服务。成立了恩阳“法治跑团”，主要进行法治宣传、法治代办、投诉处理、法治解纷、法治检查等 5 个方面服务。“法治跑团”成员进园区宣传、入企业询问、找问题化解。一是梳理法治代办事项，优化服务流程，共 26 项法治代办快办事项得到全面梳理，38 项服务流程事项得到系统优化。二是变“等人上门”为主动服务，定期走访重点园区、重点行业市场主体，每季度开展“送法进园区”活动。三是实行“一园区一法治服务咨询小组”，为企业开展“保姆式”法律咨询服务。同时，扎实开展企业合理合法诉求动态清零专项行动。在“法治”的指引下，恩阳法治环境更加公平公正，仅 2022 年，恩阳“法治跑团”就解决问题 230 余个，企业满意率达 100%。包容审慎执法开展“双随机、一公开”执法检查 20 余次，抽检对象 565 户，检查结果公示率 100%，实施行政处罚“首违不罚”案件 6 起，出台《营商环境正负面清单》，着力发现服务企业不作为、慢作为乱作为等作风问题，以及吃拿卡要、滥用职权、以权谋私、贪污受贿等腐败问题。共查处营商环境问题线索 21 件，处理处分 45 人，为恩阳营商环境优化提供了坚强有力的法治保障。

### **（四）基础设施更加完善合理**

恩阳区积极补齐区域基础设施短板，满足企业和人民所需。

一是交通运行更加便利。近年来，恩阳区结合自己的区位优势加快道路交通建设，打造“五纵五横三环一航”交通网络格局。境内有成巴、巴广渝、绵巴万、苍巴等 8 条高速公路穿境而过，公路实现村社全覆盖，公路里程达到 3525 公里。建设中的汉巴南高铁设立恩阳站，预计 2024 年 5 月通车，建设完成后，能够实现一小时通邻市，三小时通四川、重庆、陕西省会中心。2018 年建成的恩阳机场，现已通航北京、上海、深圳、成都、昆明、西安等 18 个国内重要节点城市，恩阳正加快成为成渝地区北向重要门户枢纽，集聚能力、发展空间不断拓宽。

二是工业园区建设如火如荼。产业园区建设是恩阳区优化营商环境环境的一大措施，近年来，恩阳区积极加强工业园区基础设施和配套服务建设，涉及临港产业园、柳林食品工业园、明阳小微企业创业园三大园区。其中临港产业园是建设的重点，也是恩阳抓工业经济发展的主战场和承接电子信息产业链转移的主要载体。园区自 2021 年 1 月正式启动建设，首批 3 万平方米厂房在当年 3 月底交付入驻企业装修，首家企业当年开工投产，刷新了恩阳工业发展速度。现今，临港产业园已完成 35 万平方米标准化厂房，园区内超市、食堂、篮球场、书吧，人才公寓等配套娱乐设施相继竣工投用。柳林食品产业园二期、明阳小微企业创业园二期正加快建设，其中，柳林食品工业园规划面积 3 平方公里，以休闲食品加工、肉制品加工、药食同源加工为主，现已入驻四川好彩头、山东龙大、胡婆婆食品等一批优质龙头企业，是集食品研发、生产加工、冷链物流配送于一体的现代化食品工业示范基地，被四川省评为首批“省级农产品加工示范园区”。明阳小微企业创业园区规划面积 1 平

方公里，主要承接城区拆迁企业和孵化创新创业企业落地，富皇家居、康艺印务等 13 家企业在此投产。为增强园区服务能力，恩阳区设立了临港产业园“一站式”服务中心，为入园企业提供帮（代）办服务 300 余次，协调 500 余人就近就业，为企业解决困难，提供全过程服务。

## **四、恩阳营商环境的经验启示**

### **（一）发挥“政府引导”功能**

政府在优化营商环境建设中扮演组织者、引导者、监管者和服务者的角色，发挥着政策制定和实施引导作用。恩阳区在优化营商环境过程中，政府主动作为，积极参与，从基础设施的建设、政策法规的制定实施到社会环境的改善等方面都发挥了引导作用。首先是强化组织领导，在区委区政府的坚强领导下，区级各部门上下一心、积极作为，为恩阳营商环境的优化打下了坚实的基础。24 个区级领导、27 个区级部门与驻恩企业实行挂联帮扶制度，“点对点”帮助企业分忧解难，一个企业落实一名区级领导定点帮扶，制定“一企一策”“点对点”帮助企业分忧解难，用自己的行动助力营商环境优化。其次是推进体制改革和创新，出台《巴中市恩阳区营商环境提升行动实施方案》《巴中市恩阳区 2023 年区级领导挂包帮扶企业工作方案》等服务措施，推广“恩阳跑团”“一件事一次办”“接诉即处”“诚信恩阳”建设，加快建设服务政府，优化行政审批程。最后是建设服务型政府，明确政府服务职责，减少政府干预，推动恩阳区政务服务流程化，实行企业办理事项、办理周期、办理条件标准化，提高企业设立、项目审批、缴纳税费等服务便捷化，降低企业制度性交易成本。

## **（二）加强“电子政务”建设**

恩阳区在优化营商环境过程中，积极加强“电子政务”建设，推进恩阳“数字政府”改革。数字政府建设是未来社会发展的趋势，也是政府治理的重要手段。恩阳区推行的政务服务如“一次办，一网办、一窗办”都是电子政务建设的重要成果。其中，“恩阳跑团”是电子政务建设的特色和亮点，实现了电子政务办理高效、快捷、周到的优点。“一件事一次办”“接诉即处”所实现的企业少跑图、数据多跑路，充分发挥了互联网模式的作用。除此之外，恩阳区还开发利用了多个服务应用APP和小程序，实现高频事项“掌上办”，将恩阳区申请审批服务事项纳入省一体化政务服务平台，高频便民服务应用接入省级平台PC端和APP端，实现全区现有的政务服务事项网上业务受理和办结，并推动省一体化政务服务平台向镇、村（社区）延伸，满足了企业群众所需。恩阳电子政务的建设，充分发挥了互联网的优势，发挥着网络的便捷效能，提高了企业群众办事效率。

## **（三）推动“惠民措施”落地**

优化营商环境的最终目的是满足人民对美好生活的追求，因此必须把握好社会发展实际和人民生活所需，最大限度保障人民权益。在判断一个区域营商环境是否优化时，除了看政府做了什么，企业来了多少，经济增长了多少，还包括人民群众的直接体验，亲身感受和最终评判。近年来，恩阳区优化营商环境所采取的一系列措施，除了便于企业，也便于人民。如开展镇村便民服务“三化”建设试点，构建以区市民之家为

核心，15 个镇、3 个街道便民服务中心为延伸，300 多个村（社区）便民服务站为基点的三级便民服务体系。这些便民服务体系建立之后，人民群众办事流程更简便、耗费时间更短，甚至连路程也省了不少，对于解决人民群众的需求，起到了积极作用。而“恩阳跑团”“一件事一次办”“接诉即处”APP 同样能够为人民所需，所服务的范围之广，涉及日常生产生活的方方面面，只有你有所需求，政府都会想办法替你解决，突出了党员干部多操心、企业和群众少跑腿，实现群众办事从“能办”向“好办”的转变。这些种种措施，都表明恩阳区想人民所想、急人民所急的责任担当，是“惠民措施”在恩阳落地的集中体现。

## **五、结语**

营商环境不仅是中央政府治理新手段，也是地方政府竞争的新焦点。良好的营商环境不仅有利于企业的发展，还能带来巨大的积聚效应，促进经济的发展。在全国各地比拼营商环境的背景下，哪里的营商环境最好，哪里的服务最优，企业就往哪里走，人员资本就往哪里汇集。因此，优化营商环境就必须不断破旧革新，实现流程最简、服务最优、效率最高、信用最好。不遗余力为企业服务、为企业解难、为企业减负。今天，恩阳营商环境优化已卓有成色，一大批企业落地生根、投资生产，对恩阳经济的发展起到了积极作用。恩阳营商环境优化已

成为推动恩阳现代化建设的新手段、新支撑，成为创新政府治理新模式，提升治理效能的新内容。

## 数据来源说明

本文数据主要来源于三个方面：一是实地调研。2023 年 5 月至 2023 年 8 月，本课题组成员先后 5 次前往临港产业园、柳林食品产业园、明阳小微创业园和区行政审批局、区工业园管委会、区发改局和区经信局等地（部门）调研，了解相关情况。二是媒体报刊。恩阳发布、恩阳区融媒体中心、巴中日报等媒体报刊关于恩阳营商环境的宣传报道。三是文件资料。查阅区级有关营商环境的政策性文件、工作报告、领导讲话等文件资料。

## 参考文献：

- [1] 娄成武 张国勇：《治理视域下的营商环境：内在逻辑与构建思路》[J]. 辽宁大学学报. 2018 年第 2 期
- [2] 郭燕芬 柏维春：《营商环境建设中的政府责任：历史逻辑、理论逻辑与实践逻辑》[J]. 重庆社会科学. 2019 年第 2 期
- [3] 曲海燕：《新发展格局下县域营商环境的构建与优化研究》[J]. 经济研究. 2023 年第 4 期
- [4] 钱锦宇 刘学涛：《营商环境优化和高质量发展视角下的政府机构改革：功能定位及路径分析》[J]. 西北大学学报. 2019 年第 3 期
- [5] 张威：《我国营商环境存在的问题及优化建议》[J]. 理论学刊, 2017 年第 5 期
- [6] 高淑桂：《进一步优化营商环境的路径探析》[J]. 人民论坛. 2018 第 22 期
- [7] 覃耀萱：《政府治理视域下优化营商环境的路径分析》[J]. 经济视角, 2020 年第 1 期
- [8] 中国法制出版社：《优化营商环境条例》[M]. 中国法制出版社. 2019 年 10 月