

巴中市哲学社会科学规划项目

(2024 年度)

项 目 类 别 自筹项目

立 项 编 号 BZ24ZC047

学 科 分 类 管理学

课 题 名 称 优化巴中市营商环境服务高质量发展研究

项 目 负 责 人 李靓

项 目 参 与 人 范晓娥、李林凤、邓梓丹、潘思语

负责人所在单位 西南交通大学希望学院

联 系 电 话 15208397500

巴中市社会科学界联合会 制

2024 年度巴中市社科规划课题 编号: BZ24ZC047

《优化巴中市营商环境服务高质量发展研究》

研 究 报 告

负责人: 李靓

主要参加人: 范晓娥、李林凤、邓梓丹、潘思语

2024 年 10 月

目 录

摘要： 本课题基于政府视角从营商环境的评价指标出发，以巴中市为例采用文献研究法、访谈法等方法开展研究，分析目前巴中市营商环境服务建设的现状、成效以及不足，并试图提出加强营商环境组织保障、完善政务人员能力培训机制、转换政府角色定位，制定本土营商环境制度、创新高端要素作用机制，补足高端生产要素、营造良好法治环境等措施，逐步提升治理能力水平，服务经济高质量发展。

一、研究的背景和价值	2
------------------	---

二、研究思路和方法	2
-----------------	---

三、主要研究内容	3
----------------	---

四、研究结论及建议.....	9
----------------	---

五、研究的展望.....	10
--------------	----

六、研究的展望.....	11
--------------	----

一、研究的背景和价值

（一）研究背景

中国共产党的十八大以来，优化营商环境成为各级政府推进全面深化改革和体制机制创新的重要内容。政务服务是营商环境的重要内容。抓发展要从营商环境抓起,抓营商环境要从高质量服务抓起，本项关于优化营商环境服务高质量发展的研究有利于建立健全现代化公共服务理论库。关于优化营商环境服务高质量发展的研究，有利于加强人民群众对政务服务工作的监督,切身感受窗口服务是否优质、办事流程是否简洁、办事效率是否高效，从而对于推进政务服务标准化规范化便利化具有积极意义。

（二）研究价值

本课题基于政府视角从营商环境的评价指标出发，分析目前巴中市营商环境服务建设的现状、成效以及不足，并在此基础上提出对策，为优化营商环境服务质量研究提供了一定的实践和应用价值。同时，本课题提出的巴中市政府首先要正确定位政府职能，其次从政府职能转变、优化部门人员构成和政府决策、构建完善的绩效考核和激励机制等方面着手，以改善营商环境服务质量，为巴中市的经济体引进工作提供思路，也为全国其他地区的优化营商环境服务高质量发展工作提供借鉴和参考，因而具有较为重要的应用价值。

二、研究思路和方法

（一）研究的思路

本课题基于政府视角从营商环境的评价指标出发，以巴中市为例采用文献研究法、访谈法等方法开展研究，分析目前巴中市营商环境服务建设的现状、成效以及不足，并试图将巴中市政府如何优化营商环境与提高服务效能二者相结合，强调政府优化营商环境的同时加强自身建设，政府职能由管理职能逐步转变为服务职能，逐步提升治理能力水平。本课题的研究目的在于从政府视角出发全力打造巴中市的营商环境服务，高点建设政务服务工作，以期吸引更多的经济体来巴中市投资，引领带动巴中经济高质量发展，重塑川东北向经济版图。

（二）研究方法

1、文献研究法

依托网络学术平台，下载营商环境相关文献、营商环境评价报告等进行研读，了解关于营商环境的研究进展及学术成果；通过政府门户网站公开信息，了解优化营商环境的政策文件、具体举措，了解巴中市营商环境建设情况。从不同角度筛选影响因素，进而分析整理评价指标，为后续的研究打下基础。

2、访谈法

为了更加全面地了解巴中市营商环境的建设现状，以及客观地掌握巴中市建设营商环境中存在的问题，本课题还设置了访谈法，以了解被访谈者—企业员工结合自己在工作中的实际，对巴中市营商环境的建设情况发表自己的看法和意见，并为研究提供指导和参考。

3、比较分析法

比较分析法广泛运用于历史进程的横向以及纵向比较。首先，以相应政策执行效果进行前后比较，呈现其政策在相对应三方面下的可靠性、回应性以及责任性的真实情况；其次，经过将理论和现实进行相互比较，寻求实际状况下的差距，从而经过运用理论方面相关的知识更好的对实践工作的展开进行指导。

三、主要研究内容

1. 巴中市营商环境现状

1.1 巴中市的基本情况

巴中市地处四川盆地东北部，地处大巴山系米仓山南麓，秦岭—淮河一线南，东邻达州市，南接南充市，西抵广元市，北接陕西省汉中市。行政管辖 2 个市辖区、3 个县，全市面积 1.23 万平方千米。巴中市是全国第二大苏区，红色遗址遗迹数量众多，主要分布于巴州区和通江县境内。巴中市曾入围 2018~2020 年创建周期全国文明城市提名城市，获全国社会治理创新示范市。2023 年，巴中市实现地区生产总值（GDP）780.28 亿元，按可比价格计算，比上年增长 6.0%。

2024 年 6 月，中共巴中市委五届八次全会举行，提出了“一市四区三地”发展战略，统筹引领巴中高质量发展。《巴中产业高质量发展规划（2024-2035 年）》全文共 7 个部分、24 项内容，可以概括为“一个统领、三个重点、四个布局、六项任务、

四个保障”，这是近年来首次系统全面对全市三次产业发展进行整体布局。《规划》聚焦国家战略导向、立足城市资源禀赋、着眼产业发展实际，提出打造 5 大主导产业、2 大优势产业、3 大支撑产业，精选 18 条细分赛道，明确了构建具有巴中特色优势的现代产业体系的发展思路和突围路径。一是规模发展能源化工、先进材料、食品饮料、电子信息、医药健康 5 大主导产业，明确提出打造“两个千亿级、两个五百亿级、一个三百亿级”产业集群发展目标；二是提升发展文旅康养、现代农业 2 大优势产业；三是联动发展物流、金融、信息服务 3 大支撑产业。

1.2 巴中市优化营商环境的工作实践

1.2.1 营造便捷优质的政务环境，更大力度降低制度性交易成本

（1）促进政务服务便利化。加快推进省市县乡村五级综合性政务服务场所建设，加强一体化政务服务平台和“天府通办”移动端建设。依托“12345 政务服务便民热线”等多种渠道，健全困难诉求发现解决机制。推动企业全生命周期“高效办成一件事”重点事项集成化办理。推动更多政务服务事项“跨省通办”。规范行政审批中介服务行为，加强行政审批中介服务机构监管。

（2）强化惠企政策落实。常态化开展惠企政策“直达快享”专项行动，建设“查报兑评督”平台。原则上惠企政策“即申即享”类事项 5 个工作日内完成审批、“快申快享”类事项 60 个工作日内完成审批。定期开展政策落实障碍清理行动。

（3）畅通市场准入和退出。落实市场准入负面清单制度，开展违背市场准入负面清单典型案例通报，推行市场准入效能评估，全面实现“非禁即入”。将基本医疗保险单位参保登记纳入企业开办“一件事一次办”业务范围。探索建立经营主体除名制度，引导长期停业的经营主体有序退出。按程序授权各地对住所或主要经营场所登记作出更加便利经营主体从事经营活动的具体规定。

（4）提升工程建设项目审批质效。完善省工程建设项目审批管理系统，按照国家部署推行项目全生命周期数字化管理改革试点，逐步实现“无感审批”、无纸化审批。深化“多测合一”改革，逐步实现测绘结果跨部门互认。增加区域评估事项，逐步推广工业用地“标准地”改革。

（5）降低招投标和政府采购交易成本。推动政府投资项目根据计量支付进度分

期退还履约保证金。全面推广应用电子保函（保险），推动综合费率降低至 5%以内。推动依法必须招投标的工程项目电子招标率达到 80%以上。支持中标（成交）供应商开展政府采购合同融资、采购人结合项目实际减免履约保证金。推动各级政府采购项目全流程电子化比例达到 80%以上。

1.2.2 营造公平公正的法治环境，更大力度维护合法权益

（1）优化法治服务。推动天府中央法务区高质量发展，大力培育司法鉴定、法律科技等方面重点产业，打造共享司法管理平台，加强重点领域专业化审判机制和审判能力建设，探索法律人才协同培养模式，引进商事争端解决服务机构，探索建设“法律超市”，为各类经营主体提供“一站式”服务。对涉企地方性法规、政府规章、行政规范性文件等进行清理。

（2）加强企业权益保护。深化涉案企业合规改革。健全产权执法司法保护、行政违法行为监督工作机制。清理纠正超期羁押和久押不决案件，健全涉产权冤错案件有效防范和常态化纠正机制。提升省政府外来企业投诉中心、商会投诉服务工作站、商会人民调解组织等依法化解涉企纠纷能力。探索建立企业合法权益补偿救济机制。健全防范和化解拖欠中小企业账款长效机制。加大涉企违规收费整治力度。

（3）规范监管执法。推广“综合查一次”联合执法，对行政检查事项按照“一件事”集成实行清单化管理。探索建立涉企行政执法案件经济影响评估机制，加大行政复议监督力度，依法降低行政执法对企业的负面影响。

（4）优化涉企案件办理。深化案件繁简分流，依法引导当事人选择适用小额诉讼程序。优化多元纠纷化解机制，规范涉企纠纷调解前置程序，推动全省诉前调解成功率达到 80%以上。健全民商事案件审判生效信息及时生成和推送、律师在线查询涉案信息等机制，推广全流程网上办案，实现法律文书电子送达率 80%以上。

（5）提高破产办理质效。建立省市县三级破产工作府院联动机制。设立破产财产解封处置平台，提升处置效率和回收率。做好信用修复“一件事”。推动金融机构认可破产重整企业“大事记”“信息主体声明”，畅通重整企业融资渠道。实现破产企业相关信息线上“一网通查”、线下“一站式”查询。

1.2.3 营造配置高效的要素环境，更大力度降低生产经营成本

（1）加强融资对接服务。聚焦民营企业、小微企业和个体工商户，常态化组织“金融顾问”服务，开展“金融顾问县域行”。推广“民企首贷通”平台及二维码，推动金融机构积极开展走访调查，在 2 个工作日内响应企业融资需求。推动企业信用贷款增速高于平均贷款增速，力争企业信用贷款占比提高至 40%以上。

（2）推动降低融资成本。推动银行业金融机构提高直接服务能力，清理不必要的“通道”“过桥”环节，减少中小微企业贷款中间环节和中介费用。支持银行业金融机构对符合条件的小微企业开展无还本续贷业务。鼓励依法依规拓宽抵质押物范围，推动银行业金融机构平均抵质押率在 2023 年基础上提高 5 个百分点。落实面向民营企业、小微企业和个体工商户的财政补贴政策。

（3）强化融资担保支持。支持融资担保机构推广首担和信用担保业务，鼓励其与合作金融机构探索“见担即贷”业务模式。推动政府性融资担保机构当年新发生业务客户首担率不低于 5%，新发生的小微企业、“三农”主体业务平均融资担保费率降至 1%以下，年末在保余额逐年同比增长不低于 5%。

（4）缓解用工难稳工难。开展重点企业“一对一”人社专员服务。加强零工市场建设，鼓励企业共享用工。开展“春风行动”、民营企业招聘月等就业服务活动。实施职业技能提升行动，推动产教融合、校企合作，大力开展“订单式”“定岗式”人才培养。支持企业开展职业技能培训，按规定给予补贴。

（5）降低用工成本。企业吸纳毕业年度高校毕业生、脱贫人口等就业的，按规定给予一次性吸纳就业补贴。小微企业、新型农业经营主体等招用符合条件的高校毕业生，按规定给予社保补贴。按照国家部署实施阶段性降低失业保险费率至 1%和全省工伤保险一类至八类行业统一按照基准费率的 80%执行的政策。探索建立补充工伤保险四川模式。

（6）降低税费成本。运用“税直达”机制促进税费优惠政策直达快享。稳步实施数字化电子发票，加大乐企自用直连服务推行力度。推进申报智能化改革，实现“自动计税、自动预填、确认申报”。拓展“掌上办税”，开展全国统一的电子税务局移动端应用试点。

1.2.4 营造开放包容的创新环境，更大力度激发市场活力

（1）提高企业科技创新能力。支持企业牵头建设国家和省级技术创新中心、制造业创新中心等技术创新平台。推动全省大型科研仪器与工业设备向更多企业开放共享。支持企业牵头承担省级科技计划、技术改造等项目。

（2）加快培育科技创新企业。建立高新技术企业专家在线标准化评审系统，将申报评审频次由每年 2 次提高为 4 次。建立高新技术企业评审退改机制。健全科技型中小企业常态化入库评价制度。对规模以上科技型企业新建研发机构给予补助支持。推动实现有效高新技术企业数量超 2.5 万户，入库科技型中小企业超 3 万户。

（3）提升科技成果转化质效。全面深化职务科技成果权属制度改革。支持建设一批省级产业集群创新公共服务平台、中试研发平台，组织实施概念验证和中试熟化等项目。推动整合设立省级科创类投资基金。鼓励政府产业引导基金和市场化基金投资种子期、初创期科技型企业，给予财政引导激励。

（4）强化知识产权保护和运用。加强互联网、大数据等重点产业领域及其关键技术环节的知识产权保护。培育知识产权、数字产权评估交易市场，推动实现知识产权基础信息资源免费或低成本开放共享。支持市（州）设立知识产权质押融资风险补偿基金，优化知识产权质押融资体系，推动知识产权质押融资金额持续增长。支持对中小微企业和初创型企业开展知识产权托管服务，积极引进国内外高端知识产权服务机构。

2. 巴中市营商环境建设存在的不足分析

2.1 职能部门不作为现象仍然存在

服务型政府理论要求政府要拥有足够高的政治格局，应充分站在市场主体需求的角度上，围绕当地实际情况，以新发展理念创新制度供给，以提升自身的政府服务实效，给予市场主体更好的营商环境。部分部门不作为，甘当政策“二传手”。通过问卷调查、政府公开信息、机构年报资料收集归纳发现巴中市在营商环境的制度建设与供应上，是以上级政府出台政策后按照相应指导内容，将各个板块的工作细化分配到各个部门后，就制定了当地的营商环境行动方案。

2.2 政务服务效率较低

新公共服务理论要求政府将自身角色定位社会经济建设的“领航员”，集中资源

和力量来优化现有的制度体系，并严格执行改革措施以达到职能提升的实际效果，通过调研等方式，发现巴中市在政务服务过程中存在以下问题。一是政务办事效率低。基层地方政府在国家简政放权后，获取了大量的简易审批权力，很多都下放到了街道甚至社区办事中心，目的是为了更好让群众在家门口就能享受到便捷的政务服务，但巴中市街道社区大多数窗口政务人员办事效率低。二是政务服务外聘人员多且流动大。目前巴中地区的各个乡镇（街道）窗口政务服务岗位中，基层便民服务中心岗位工作人员的外聘比例较高，相当部分的政务人员为第三方服务机构派遣。这部分派遣人员年龄普遍偏大，薪酬待遇水平并不高，相对复杂的岗位要求和较低的待遇水平，导致相关人员流失的现象较为严重。

2.3 惠企政策兑现慢兑现难

新公共服务理论要求政府专注于履行好政府制度供给，维护市场规范秩序的职能，兑现好既定的政策，将公共服务的职能，通过公开平等的招标等市场运作方式，委托专业第三方机构来负责。而市场失灵理论则强调逆向选择是道德风险的成因，通过问卷调查数据分析和实地企业沟通了解，巴中市这方面还存在以下问题。一是惠企政策兑现慢。巴中市政府在招商引资企业到巴中后，政府相关政策兑现慢，对于拟来到巴中投资发展的投资人有着不好的影响。二是惠企政策兑现难。地方政府实施第三方专家开标评标已成为现在政府招投标的主要手段，这样做是惠及所有企业公平有参与市场竞争的机会。但由于巴中市有资质的第三方机构不多，加之近些年来巴中市经济发展按下了“加速键”，由此滋生了第三方机构与投标人串标围标的行为屡见不鲜。

2.4 企业经营要素成本居高不下

市场失灵理论讲到，信息不对称是导致逆向选择的原因，而信息不对称又是市场失灵的具体表现。巴中市被定位为成渝城市经济圈的区域中心城市，当地政府又将巴中定位为“成渝第二城”，要大城崛起，一定要为市场主体提供合理成本的经营要素支撑开展市场活动，并管控好由于信息不对称导致的逆向选择，通过访谈调查，巴中市营商环境还存在以下问题：一是优化营商环境政策集聚性效果不好。巴中市出台了一系列的政策引导企业入驻巴中，但是本土各类高端生产要素集聚性不足，不仅在巴

中市商业综合体出现过企业商业用电转移加价，工业用地拆迁问题导致企业入场慢等问题，而且中小企业融资渠道单一，融资贵融资难等现象仍较多存在，给巴中市市场主体健康发展提出了严峻的挑战。二是综合性人才平台建设程度不足，巴中市内的普通高等院校较少。同时政府的人才网建设程度不足，企业和人才不会到人才网上招聘和求职，人才供需平台建设程度较低，影响到巴中市人才流动市场信息化建设，制约了当地企业对发展和人才的就业，形成了人才要素桎梏。

2.5 企业法治环境体验度不好

地方法治环境的健全和规范执法的队伍，是维护市场环境良性运行的基础条件，巴中市法治环境建设过程中，注重司法维度的建设，但在市场监管、行政执法、法律服务、法治宣传等方面存在企业体验度不好的现象，主要体现在以下三方面：一是行政执法尺度不一，司法监督力度差。在市场监管、环保、食品药品监督等方面依然存在部分工作人员“以言代法”、“人情执法”等问题。二是法律服务单一。企业获取法律服务依然是找寻当地熟悉的律师事务所，获取的法律服务主要是劳资纠纷、合同纠纷等服务，由于跟企业对接的律所本身是商业服务性质，业务方向较为单一，很多时候不能给企业提供及时准确到位的服务。三是法治宣传力度不够。比如当前巴中市仅有民间协会发起搭建的巴中市民营(外来)企业投诉工作站，问卷调查显示有 67%的企业并没听说过有民间建立的维权平台可以作为企业沟通政府的沟通渠道。

四、研究结论及建议

通过以上的调研分析，巴中市营商环境服务建设取得了一定成效也存在一些不足，针对以上不足提出了以下建议：

4.1 加强营商环境组织保障

新公共服务理论讲到，更为先进的政府管理模式一定要在思想观念上具备战略的高度，行动上必须具备公平与民主，才能够有效实现政策目标。巴中市必须建立高规格的领导机制和工作推进机制，要在权力机构设置、部门沟通合作、监督机制三方面发力。建立高规格的领导机制。从顶层设计上，定位好营商环境建设工作的重要性。建立高效互通的工作推进机制。在落实实际简政放权事项梳理过程中，严格按照指导文件要求，对所有事项进行自查自纠，确认事项应放尽放，汲取国内外营商环境建设

的先进经验，从企业办事实际需求出发，各个部门要克服官僚作风，摒弃自身思想局限，站在全市营商环境聚力建设的高度，对关于自身的工作要以“起步就是冲刺”的态度去落实和执行。建立内外部监督机制，补足监督短板，形成监督合力。

4.2 完善政务人员能力培训机制

服务型政府理论指出，转换政府角色定位和营商环境优化已成为现阶段我国调整政府和市场之间关系中的重要手段。通过政府服务能力的提升与角色定位的转变，主观营造好的市场环境氛围，能够从根本上转变传统政府的管理模式。因此，要提升政府的政务服务能力，主要从以下两方面入手：一是建立和完善培训机制，保障人才发展机制。二是加强政务工作人员实操能力培训，提升政务信息化办公与集中办公。

4.3 转换政府角色定位，制定本土营商环境制度

市场失灵理论讲到，仅依靠低价策略的市场价格机制用来配置市场资源，无法真正达到高效良性的市场价格机制，最后出现帕累托最优，导致市场价格的机制失灵。为防止巴中市局部市场失灵，巴中市政府角色定位，在配套政策制定上，强调政府的服务职能，在建设服务体系的同时，主动将信贷、人才配置、补助资金、社会荣誉等政策同等面向所有的市场主体。通过法治保障和通畅的维权渠道来实现所有市场主体视同一律的法律地位，主要从以下两方面开展：一是巴中市围绕自身政府角色转变上发力，集聚行业专家，开展深入调研，集合政府智慧研究出强化巴中市职能部门的服务职能政策法规。二是通过制度规范提升营商环境相关信息的透明度，形成公开透明营商环境的氛围。

4.4 创新高端要素作用机制，补足高端生产要素

服务型政府理论指出，市场要素的供应需要充分结合当前政府与市场之间的实际情况，兼顾当地政府历史发展背景下市场主体对现实的要求等因素进行思考，这样我们为市场提供的生产要素才更切合实际。巴中市无论是作为国家重点区域性中心城市建设要求，还是成渝经济区中北部中心城市重塑城市肌理。无论是充分发挥成渝双城经济圈中重点城市协同共进的合作，还是激发川陕革命老区激情澎湃的传统奋斗风貌精神，都必须切实赋予城市对高端要素与创新性要素的吸引、培育、集聚以及其作用的发挥。

4.5 营造良好法治环境

新公共服务理论提出,为解决市场公共服务的短缺问题,提升治理的效能,政府机构可引入第三方机构。巴中市法治环境的提升,就需要从更精准的方向和更创新的思路来解决法治环境要素保障的短缺问题。巴中市可从制度创新,引入除政府与市场的第三方机构,满足市场主体日益增长的多种类多层次法律服务需求,给予市场主体在巴中振业兴业的信心,推动巴中市标杆性法治化政府的建设。

五、研究的展望

本研究在较广的范围内整合了国内外学界既往关于营商环境的相关研究。由于国内外的国情社情存在着巨大的差异,因此在具体内容上不予以比较。国内外专家和学者已经对我国的营商环境问题进行了深入而又详尽的探讨和研究,但还存在以下不足:第一,缺乏准确地认知和理解营商环境的内涵,将一些重要的经济指标直接等同于其他营商环境的指标;第二,偏向于对一个城市或者一个地区的营商环境中的某一个或几个主要方面展开研究,对其中的营商环境总体展开的研究相对比较少;第三,关于营商环境的研究主要偏重于对个案的分析,一般性的问题研究相对较少。因此,今后仍需要在营商环境优化的理论研究和一般性问题上下功夫。

参考文献

- [1] 陈伟伟,张琦.系统优化我国区域营商环境的逻辑框架和思路[J].改革,2019(05):70-79.
- [2] 夏后学,谭清美,白俊红.营商环境、企业寻租与市场创新——来自中国企业营商环境调查的经验证据[J].经济研究,2019,54(04):84-98.
- [3] 杨继瑞,周莉.优化营商环境:国际经验借鉴与中国路径抉择[J].新视野,2019(01):40-47.
- [4] 廖福崇.审批制度改革优化了城市营商环境吗?——基于民营企业家“忙里又忙外”的实证分析[J].公共管理学报,2020,17(01):47-58.
- [5] 周淑梅.地方政府在招商引资中的合理性与局限性分析[J].江苏社会科学,2019

(02):38-40.

[6] 洪海. 从世界银行评价指标体系入手, 全面优化营商环境[J]. 中国工业经济, 2018(3): 72-74.

[7] 江静. 制度、营商环境与服务业发展—来自世界银行《全球营商环境报告》的证据[J]. 上海财经大学学报, 2019(1): 176-183.

[8] 陈华平, 樊艳丽. 协同治理视阈下的营商环境建设: 内在治理逻辑及优化路径[J]. 南宁师范大学学报(哲学社会科学版), 2020(02): 61-67.

[9] 韩阳. 国家治理现代化中的营商环境建设: 以政商关系为视角[J]. 统一战线学研究, 2020(01): 39-45.

[10] 雷佑新, 彭妙, 唐志慧. 优化四川省营商环境的路径研究[J]. 中国经贸导刊(中), 2020(02): 62-65.

[11] 刘沫茹, 刘奕彤. 中国地方政府优化营商环境的功能定位及建设路径[J]. 中国发展, 2020(03): 29-35.