关于我市整顿作风优化营商环境的调研报告

市政协优化营商环境调研组

（征求意见稿）

为优化营商环境，促进我市经济发展，5月上旬,市政协组织部分政协委员，先后赴北满特钢集团、紫金铜业有限公司、北方油漆化工有限公司、龙铁建筑安装公司、宇通公司、龙华汽车、景洪石油等企业以及铁锋区政务中心、龙沙区政务中心、市政务中心等单位进行了专项调研，相继召开了相关企业、政府相关部门座谈会，发放调查问卷100余份，广泛了解和听取各方面意见和建议。

一、我市整顿作风优化营商环境取得的成效

今年年初，市召开视频会议，安排部署2018年全市深化机关作风整顿优化营商环境工作后，全市广大机关干部积极行动起来，从问题导向、思想观念、改革创新、法治建设、整改整治、传导压力等六个方面，深入开展整顿活动，并及时将整顿中激发出来的工作热情和进取精神转化为上项目、强产业、惠民生、抓扶贫、推改革、优环境的强大动力，为进一步优化我市营商环境提供了重要保证。

**政策环境不断完善。**省市政策得到落实，市委市政府结合我市实际情况，制定下发了《齐齐哈尔市支持地方经济发展若干意见》，明确提出了支持企业发展的具体措施，并对税收等达到一定标准的企业给予了奖励。企业服务体系逐步完善，企业服务中心建设初见成效，小微企业公众平台和33个微信群覆盖2200户企业。

**政务环境不断改善。**放管服改革不断推进，全市行政权力由2015年的5961项，精简为现在的3057项；市级行政许可精简140项，精简后为130项。目前我市是东北地区同等规模城市行政许可事项最少的城市。“一窗式”政务服务平台效果明显，2017年办结率为99.9%，网上办结率100%。收费清理改革不断深入，我市涉及的94项行政事业性收费和政府性基金项目全部得到清理。

**市场环境不断开放。**严格执行工商登记前置审批事项，全面实行“五证合一”、“一照一码”登记制度，放宽市场主体住所登记条件，推进企业简易注销登记改革，企业注册登记所需时间大幅缩短。推进县级以上政务服务大厅统一使用网上政务服务，推动多部门数据共享。

**要素环境不断优化。**出台了《关于深化人才发展体制机制改革的若干意见》，配套出台实施细则42个。积极推进企业直供电工作，2017年参加直接交易的39户企业，当年减少电费支出6700万元。进一步调整了城镇土地使用税税额，实行优惠的用地政策。

**社会环境不断改善。**制定了《2018年全市政府失信违规专项清理工作实施方案》，对政府失信违诺即将开展专项清理。强化企业投诉查处，有案必查，有错必究。推进奖惩机制落实，对全国信用监测平台推送的我市黑名单企业开展联合惩戒，涉及失信主体204家。在全国信用监测排名上我市连续7个月位居全国261个地级市前10名。

总的来看，经过全市上下共同努力，我市营商环境得到不同程度改善，取得了一定效果，促进了投资，齐车货车子集团、紫金铜业、山东阜丰、益海嘉里、飞鹤奶山羊、龙江牧原等一批优质项目落户我市，受到了社会各界的广泛关注和一致好评。

二、我市营商环境存在的主要问题

我市的营商环境有明显改善，但对照经济发达地区和省委要求，还存在不小差距，一些不容忽视的问题需要引起关注。主要表现在以下几方面：

1. **制度设计有缺陷，落实政策不够到位。**

一是由于制度设计缺陷，有的业务存在信息断层。市政协调研组在北三区政务大厅调研时发现，有的中省直部门存在此类现象，比如社保工作，由于与市、区级层面的服务窗口业务衔接不畅，数据资源不能实时共享，区级层面受理审核后还需要办事群众再到市社保局办理下一步手续，出现多次跑、往返跑现象。二是部分政策还没有完全落到实处。中央大力推进简政放权、放管结合、优化服务改革，我们也能比较快地跟进，并出台了一系列配套政策，但在落实中央政策方面缺乏实施细则和操作办法,优化服务、精细服务力度不足，有些政策过于原则、不易落地。比如，有的行政审批依然繁琐，列入督办的重点建设项目和普通建设项目待遇不一致，行政权力运行还不规范等。

1. **政务服务不完善，公开不全细化不够。**

一是岗位服务职责不明晰、不到位。有些部门权利清单不清晰，负面清单不明确，职责清单不完善，造成部门之间，部门内部各单位之间，部门和企业之间，互相踢皮球、打太极，特别是在招商引资方面，为企业办事流程不优，办理手续还很繁琐，涉及多部门事项环节多、时间长，网上办事不便，移动政务滞后。二是办事程序不够公开细化。比如某部门的“受理—缴费—归档”，笼统概括，没有具体流程步骤，办事群众还得挨项去问。遇到素质不高的工作人员，还时有冲突发生。还有些单位公开事项不全，群众办事排队。有的单位即使具有网上办理审批功能，但操作复杂，群众理解不了，运用效果不佳。有些单位虽有问询电话，但也很难挂通。我市一些行政职能部门在办事流程、岗位服务职责公示等方面存在问题。比如交通违章未处理能否能检证检车，违章罚款、检证检车过期了怎么办等很多群众不太清楚。再如违章罚款只能到建行和农行的自助机上缴存，办事大厅窗口不受理，前提必须得有这两个银行的卡，年龄偏大的驾驶员在自助机上缴款很多得依靠工作人员或身边的年轻人操作，不科学、不便利，增加了百姓的疑惑和不信任感。

**（三）法制环境有待加强，政府失信仍有反映。**

一是需要进一步厘清立法理念。行业和地方立法中，尚未完全树立以人为本、立法为商的理念，听取企业及企业家的意见建议不够，企业界的代表在立法中的参与度不够，法律征求公众意见一定程度上流于形式。有些立法项目只考虑到行业部门利益或者一些重点领域，一定程度上造成了对其他社会主体的不公平竞争。二是法治化水平偏低。行政化的经济干预政策、领导式的政府管理模式仍然对营商环境的优化起到了较大的阻碍作用。比如招商引资承诺的条件不兑现，关门打狗现象依然存在；新官不理旧账，政府朝令夕改，有的政策没有连续性；政府拖欠本地企业债务等，一定程度上造成了社会主体对政府的不信任。三是部分执法力量薄弱。如在流通领域商务行政执法能力不强，力量相对薄弱，虽应有商务执法权限，但因体制机制等方面原因，执法机构尚不健全，还没有建立单独的执法队伍，对营造现代服务业良好的营商环境还没有真正发挥作用。

**（四）金融服务滞后，要素环境需要优化。**

金融服务仍是制约企业发展的瓶颈。一是金融产业布局不合理。全市各类金融业机构121家，结构比较单一，基本属于传统机构，私募股权投资机构还是空白，企业直接融资所占比例过低，服务实体经济能力较弱。二是金融政策限制过严。全市17家银行机构大部分是二级分行，贷款自主权限较小。三是金融创新机制不活。银行对融资担保机构准入门槛过高。四是推动国家有关金融政策落地滞后。市场化债转股、无还本续贷等政策，在我市还没有落地。相当多的企业不同程度存在高水平管理和技术人才留不住、一线青年操作工人招不来、优秀工匠养不起等问题，人才呈现净流出趋势。不少企业反映，与去年同期相比，物流成本未降反升，有关降低物流成本的惠企政策适用性不高。

**（五）担当意识不强，形式主义仍然存在。**

一是存在谈商色变现象。有的领导干部在工作中不敢为、不愿为、慢作为。政商关系由以前的“脸难看、门难进”，变成了“饭不吃、礼不收、事不办”，新型“亲”“清”关系没有树立起来，政商之间缺少了必要的互信，这也是制约营商环境建设的突出问题。二是担当精神不足。部分机关干部畏难怕险，不敢碰硬，工作标准跑粗，不细致、不严谨，缺乏工匠精神，有些部门、科室遇到工作有交叉的情况就互相推诿，遇事矛盾上交，责任下移，履行职责不到位，顶风违纪现象还时有发生。如有些企业反映有了牵扯多个部门的问题除了直接找市领导之外，不知道该找那个部门；还有个别单位门好进了脸好看了，但事依然难办，办事人员用老规定处理新问题，抠文件条条框框的多了，缺少必要的担当精神。三是形式主义作风仍然存在。尽管党中央国务院就“四风”问题三令五申，重开会轻落实、重发文轻效果等问题还在不同程度存在，基层抓落实精力不够，疲于应对。主要根源是有些部门对下考核工作，把“材料”作为要件甚至是唯一要件，强调材料的规范化。以上报材料作为完成工作的标准，以开没开会，传没传达，有没有文字材料和影音资料、留没留痕为标准。甚至有的还要求企业也承担相应的材料，搞的企业怨声载道。

**（六）规定现实脱节，事后问责无所适从。**

整顿机关作风是让党政机关的公务员以饱满的工作热情依法行政，避免懒政怠政、不作为和乱作为；优化营商环境是让企业运行、百姓办事依法合规顺畅。但是，有些工作领域的执法部门，上级明确规定，没有法定依据不准进入企业和市场检查，那么，执法部门的工作人员即使看到了某些行业有问题需要检查处理，维护市场秩序和百姓的权益，但是没有上级文件和相关依据不敢执法。反之，群众看见一些问题没有及时解决，还会举报到纪委、作风办、环境办等部门，相关单位和人员还可能因为“法条后滞”造成的“不作为”而被追责，形成“不会干活了”、“不敢干活了”的情况。

三、进一步优化我市营商环境的几点建议

整顿工作作风，优化营商环境，主要还是从软、硬两个方面入手，一方面是要着力推行无障碍准入、无刁难审批、无歧视办事、无拖延办结，简化投资项目审批程序，提升行政服务效率。另一方面，要依托政务资源，构建和完善企业公共服务体系，推进服务体系社会化、平台化建设，引导行业协会提高自律和组织水平，减环节、优流程、压时限、提效率。

1. **构建优化营商环境的长效机制。**

一是健全我市营商环境方面的法律法规。出台《齐齐哈尔市优化营商环境条例》等地方性法规以及可操作性强的实施细则等系列文件，形成工作推进、评议评估、投诉举报、督查巡查、考核问责、综合协调的工作体系。在建立完善政策体系时，要充分考虑东北地区与南方发达地区的差异性，突破原来政策壁垒和条条框框，在更高层面上取得政策比较优势。学习借鉴辽宁省做法，辽宁着力完善体制机制，深入推进“放管服”改革，优化政策、市场、法制环境，出台了全国首部省级优化营商环境地方性法规《辽宁省优化营商环境条例》，成立全国唯一一个省级营商环境建设监督局。二是要以作风建设长效机制促进营商环境建设的深入开展。要始终把作风建设摆在工作的重要日程。市级层面的工作部署、检查和考核，要设计得简明有效、实实在在，要把广大的群众受益面和企业满意程度作为取得实效的标准。进一步完善评价方式，改进评价办法，请服务对象参与，让企业家评判，以企业家满意、社会认可和群众方便程度作为工作成绩的检验标准。学习北京、上海等先进地区的经验，北京市九成以上的企业投资项目、全部的备案项目审批权限下放到各区县，解决群众服务最后一公里，让信息多跑路，群众和企业少跑腿，办事像“网购”一样方便；上海市政府要求公务员要强化服务意识，当好服务企业的“店小二”，做到有求必应、无事不扰。上海的营商环境本来已经相当不错，还在“壮士断腕，刀刃向内”，通过政府自我革命优化营商环境，我市更须快马加鞭。

1. **深化改革提高服务质量和效率。**

一是加强顶层设计，再造工作流程。始终抓住“放管服”改革这一牛鼻子，坚韧不拔地推进政府职能转变，特别是抓住这次政府机构改革有利时机，理顺行政权力，整合行政职能，该合并的合并，该取消的取消，从源头上解决审批部门过多、审批事项过多的问题。二是建立全市标准统一的“互联网+政务服务”体系，突破部门壁垒，打破信息孤岛，对部门保密信息和个人隐私信息进行物理隔离后基本能够实现数据实时共享，业务协同。构建全市统一的网上平台，对审批事项办理时限、要件、流程等进一步规范，实现全市上下同事项同流程。力求更多事项审批“不见面”，群众“不跑路”。要通过细化完善办事流程、岗位服务职责公开公示等措施，防范窗口部门公职人员违纪，彻底清除“黑中介”滋生的土壤。三是深化清单制度改革。进一步梳理职能部门的决策权、审批权、执法权、自由裁量权等职责权限、法律依据、法定程序，列出权利清单、负面清单、职责清单以及清晰、高效的工作流程，通过齐齐哈尔政府网、齐齐哈尔日报等线上线下主要媒体渠道进行权威发布，在各级政务服务大厅进行公示，在政府综合网站上开通查询热线，便于企业办理和监督。通过全面推进清单革命，确保各相关决策部门、服务部门持续、正确、安全把事情做好。四是建立一定层级领导暗访机制。一定层级领导不定期到热点行业、热点部门暗访，既可以为科学决策提供依据，也便于快速解决问题，同时还可以层层传导压力和动力，避免“上头高、中间温、下头凉”的工作推进压力递减现象发生，增强各部门做好优化营商环境的责任感和使命感。

1. **政府带头加强全社会信用体系建设。**

建立政务诚信建设的考评机制，以政府带头诚信和自身优化带动社会信用体系建设整体先行。进一步完善企业、个人对政府决策和服务部门服务质量的评价机制，经常性、多渠道开展各种评价活动，并及时公布评价结果，列入政府诚信档案。加强全市信用信息征集等环节的政务制度建设，建立规范化、常态化的信息归集机制，扩大信用信息征集的覆盖面，并逐步实现信息互通、互认。强化对严重失信的单位个人，依法依规采取行政性约束和惩戒措施，为优化营商环境奠定基础。

1. **建立健全容错机制，严管厚爱并重。**

健全干部容错机制，既要严格要求干部，又要保护干部，支持干部做事，鼓励干部担当。领导干部要经常与下属谈心谈话，真诚真心倾听干部倾诉，追究责任也要充分考虑问题的主客观情况。对品德好、靠实绩进步的同志，在职级评定、职务提升等方面给予政策倾斜，并在允许的范围内给予一定的物质奖励。要宽容干部在工作中特别是改革创新中的失误错误，旗帜鲜明为敢于担当的干部撑腰鼓劲，让干部放松身心，把工作变为乐趣而不是压力。建立企业容错机制，企业出现问题不能墙倒众人推，或一棍子打死，而是要大家齐动手，真心帮助他们尽快找准症结，改正问题，汲取教训，促进企业良性发展。

**（五）实施积极的人才政策。**

一是不仅要把现有的技术人才能够保留下来，更主要的是下大力气完善社会保障机制，把医生、教师等服务型人才以及年轻学生、适龄城市农村劳动力有效保留下来，打好人力资源保卫战。二是积极推动先进城市与我市干部双向交流挂职。扩大交流领域，特别是多邀请友好城市更多的干部到我市来挂职，达到交流经验，转变思维，补齐短板，改进工作方式的目的。

**（六）持续改进作风，营造舆论氛围。**

习近平总书记就新华社一篇文章指出的形式主义、官僚主义10种表现作出重要批示，强调“四风”问题具有顽固性反复性，纠正“四风”不能止步，作风建设永远在路上。整顿机关作风、营造营商环境的宣传工作，不能仅限于机关干部群体。应该多角度、宽领域进行宣传，触角延伸到住宅小区和农村村屯社区。像扫黑除恶的宣传力度一样，通过条幅、图版、微信公众号等传统和现代手段，达到宣传全覆盖。让群众都知道、了解、参与。对正面典型扩大影响面，定坐标、竖旗帜，给以相应的荣誉和奖励，积蓄正能量。对反面典型可以给单位和本人相应的处理，以警示告诫。让齐齐哈尔尽快打造营商新高地，加快形成行政审批最少、收费最少、效率最高、透明度最高的一流营商环境。