



中国特色社会主义经济建设协同创新中心

《 成 果 要 报 》

2017 年第 44 期

（ 总第 114 期 ）

中国特色社会主义经济建设协同创新中心 编

2017年10月30日

新常态下京津冀民营企业 营商环境约束与对策建议

刘洪银

【 内容简介 】 市场化改革需要构建体制内外平等竞争的政策环境。经过多轮改革后，京津冀民营企业营商环境仍存在多重约束。调查发现，“放管服”改革后政府服务效率没有提高，民营企业融资难问题突出，中小微企业服务政策缺失、人才政策结构不合理、政策宣介不到位等，抑制民营企业活力释放。本报告提出如下建议：实行审核清单、正面清单和负面清单制度，构建亲民亲商的公共组织文化，探索实行公务员绩效考核制度；完善互联共享的信用体系和产权质押制度，发挥商会和协会融资担保作用；提高功能区教育医疗服务质量水平，实行民营企业高技术人才特殊政策；建立中小微企业服务政策，加大政府采购对民营企业支持等。

发挥市场在资源配置中的基础作用就要尊重和实现民营企业市场主体地位。如何实现民企与国企平等竞争，融合发展是国有企业混改需要破解的难题。与南方省份相比，北方民营经济发展缓慢，民营企业数量占比仅为48%，税收贡献为44%，而南方民营企业达到70%，税收占比80%，吸纳就业达到90%。为解决新常态下民营企业发展难题，南开大学与政府部门组成联合调查组，分产业对京津冀民营企业营商环境进行了调查研究。调查发现，京津冀营商环境抑制民营企业活力释放，不利于民营企业的持续快速健康发展。

一、京津冀民营企业发展面临多重约束

1. “放管服”改革后行政效率没有明显提高，难以形成亲清政商关系

第一、行政审批中缺乏规范明确的提交清单。“放管服”改革后行政审批服务水平没有提高，109个章变成一个一个章后，各个部门的审批程序照旧。审批部门没有及时公布索要件的明细清单，没有公布不同审批类型的差异化审核明细，而是随机提出增补材料，导致企业多跑腿难办事。美国行政审批中明确列示所需文件，一次性审核通过。第二、公务人员不敢担责，教条地执行政策。即使再详细的政策条款也难以涵盖形形色色的个体状况，政策条文仅仅界定了指导思想、政策精神和一般原则等。按照非禁即入原则，政策执行人员应具有一定的自由裁量空间。但实践中，政策执行人员不愿担责、不敢担责，扭曲政策内涵，降低了政策实施效果。第三、没有建立起和谐的亲清政商关系。民营企

业发展离不开政府支持，但公务人员或者为“清”而疏远企业，或者因“亲”而受指责。政府应该制定“亲”的正面清单和“清”的负面清单，建立符合中国国情的亲清的政商关系，放开公务人员手脚，大胆为民商服务。第四、政府领导频繁调动不利于稳定政商关系。近期党政领导频繁调动，影响政府服务的可持续性、可衔接性和稳定性。无论领导熟悉企业还是企业沟通政府都需要时间，领导人员的频繁调动不利于构建稳定的政商生态。

2. 金融产品创新不足，民营企业没有突破融资困境

第一、银行等金融机构没有对民营企业放松银根，国有企业仍是放贷主流对象。部分国有企业每年将未使用的贷款以12-15%的利率转借给民营企业。2017年银行收紧银根，民营企业核准的放贷额度难以到位。与国有四大银行相比，天津市商业银行贷款利率高，手续繁杂。第二、轻资产的民营企业抵押物少，在企业征信体系不健全的情况下，融资难度大。第三、农业企业蔬菜大棚等不能作为抵押物贷款，土地产权证也无法用于质押贷款（银行不认可）。虽然天津市财政局和农委成立联合担保公司，但担保额度小，担保费用高，农业企业受益不多。第四、政府采购项目免抵押贷款遇到障碍。按照规定，银行免抵押给予政府采购项目50-80%的贷款，但大部分民营企业很难达到政府采购门槛，即使中标也因政府采购手续不全难以获得贷款。

3. 缺乏中小微企业服务政策，小微企业孤掌难鸣

民营企业多为中小微企业，中小微企业是经营活跃、成长前景好的市场主体。中小微企业成长需要政府帮一把。如海南省、

重庆市、湖北省等省份政府为中小微企业提供政府采购服务，只要中小微企业签订市场化服务合同，政府就为该服务买单。但京津冀没有制定相关的小微企业服务政策，无论是金融服务还是财政支持，小微企业获益不多。

4. 人才政策结构不合理，民营企业缺乏竞争力

第一、体制内外用工政策差异大。体制内单位有较高的住房公积金和住房补贴，员工薪酬普遍较高，而京津冀民营企业承担不起如此高的成本，人才竞争力自然不高。第二、人才政策重引进人才轻原有人才。歧视性政策引起内外人才不公平，影响内部人才工作积极性。同样，招商引资政策重外地企业轻本地企业，造成本地企业落地慢。第三、缺乏科技服务人才相关政策。京津冀大部分省市没有科技服务人才政策。据统计，国际上研发人才与中试人才比例为1: 8，而我国为1: 1，天津市全国先进制造研发基地建设需要培育大量科技成果转化服务人才。这类人才是短板，短板人才的引进培育需要倾斜性政策支持。第四、高技术民营企业人才税负较重。高端人才收入高，个税自然就高，税收政策出现鞭打快牛现象。

5. 政策宣介不到位，政企信息沟通渠道不畅

京津冀地区政策制定后没有及时进行宣介（与北京市相比，天津市政策宣介力度最弱），政策对象没有及时获取政策内容，错过了享受政策红利的机会。民营企业没有能力设置政策研究机构和专门人员，需要建立政府信息对接平台。京津冀新政策既需要普遍宣传，也需要定向宣介（如招商引资政策等），保障政策

通达到民营企业等相关对象。

二、改善民营企业营商环境的对策建议

1. 细化政策条款，构建亲民亲商的公共组织文化，实行审核清单、正面清单和负面清单制度，探索实行公务员绩效考核制度

第一、构建亲民亲商的公共部门组织文化，引导各级干部彻底转变服务理念。充分运用舆论工具宣传为民服务的典型事迹，机关单位的评先创优要与服务效率、办事效率挂钩。将公共组织文化建设与党员“两学一做”活动结合起来，优先将党员干部培育成亲民亲商文化的引领者和推进者。纪检监察部门及时将公务员推诿扯皮、刁难民商行为列入不但当不作为范围加以惩处。第二、行政审批部门根据法律法规、中央和国务院文件精神制定公布审核清单，明确规范不同类型审批需提交的文件明细，力争一次审核办结。第三、建立民商服务的正面清单和负面清单。正面清单即规定公务员必须履行的责任，负面清单即界定严禁触碰的底线。第四、探索实行公务员绩效考核制度。制定实施各级公务员绩效考核制度，突出行政效率和服务业绩的考核，将考核结果与公务员薪酬和晋升挂钩。第五、建立政府部门与民营企业直通平台，实现政策上情下达、民意下情上传，促进政商关系和谐。

2. 充分发挥商会和协会作用，完善互联共享的信用体系和产权质押制度，拓宽民营企业信用融资渠道

第一、建立互联共享的信用体系。完善现有的个人信用和企业信用征信体系，实现信用信息的市域和国家联网，保障信用体系的互联共享。第二、探索实行轻资产民营企业信用+联合担保的

融资办法。银行等金融机构实行依据企业信用和企业家信用等级，商会或协会担保、市财政局和行政主管部门有限责任担保的联合担保贷款管理办法，创新面向轻资产企业的金融产品。第三、完善知识产权质押融资体系。建议成立科技担保公司，保障科技中小企业以专利、商标、应收账款等产权证券质押贷款。政府将科技担保公司和从事质押贷款业务的商业银行纳入专利权质押补偿基金，根据担保风险和专利权变现风险大小确定风险等级，以此确定风险补偿金标准。第四、实施土地产权质押融资。银行等金融机构加快制定土地承包权、土地经营权证质押融资办法，探索农村钢骨架大棚及其他不动产抵押融资办法。

3. 完善京津冀基础设施建设，健全教育医疗服务机构，提高京津冀人口集聚能力；制定倾斜性人才优惠政策，提高民营企业人才竞争力

第一、完善京津冀各功能区基础设施建设，提升开发区、高新区等城市功能。如加强住宿、餐饮、交通、房屋租赁等城市公共服务设施建设，打造生态宜居城市，提升人口集聚能力。第二、建立民营企业高端人才优惠政策，如降低个人所得税、实施子女上学的特殊照顾政策，健全学前教育、基础教育、社区医疗服务机构，提高教育医疗服务质量水平。第三、扩大蓝领公寓和白领公寓的建设规模。尤其建设各类面向民营企业不同阶层的租金低廉的城市公寓，保障民营企业员工住房需求。

4. 建立中小微企业服务政策，加大政府采购对民营企业支持力度，提升民营企业经营活力

第一、借鉴其他地区的做法，建立中小微企业服务政策。采用“企业定需求、市场出产品、政府来买单”的服务模式，减低中小微企业运营成本。第二、政府采购中拟定面向中小微企业尤其科技小巨人企业的定向招标项目，降低投标准入门槛，提高中小微企业竞标竞争力。

【作者简介】

刘洪银，天津农学院人文学院教授，经济学博士，南开大学滨海开发研究院研究员。

