

# 厉行法治是优化发展环境的根本

□赵守东

发展环境是一个地区经济社会发展赖以存在的基础和条件,实践证明,法律、政策、政务、人文等软环境直接影响甚至决定地方经济社会发展的前景,为进一步释放全省发展活力,促进经济平稳健康发展,省委、省政府出台了《关于进一步优化全省发展环境的意见》,加强发展环境问题整治,笔者认为,厉行法治是优化我省发展环境的根本。市场与法治并称现代文明的两大基石,我国社会主义市场经济是法治经济,但随着经济发展的深入,法治建设相对薄弱,导致各种弊端凸显,我省发展中存在的各类市场主体的实际法律地位不平等、社会创新活力不足、行政机关过多依赖行政化手段管理企业、市场主体诚信守法意识不强等问题,其根本原因是法治滞后于经济发展。优化我省发展环境,需要从法治上为解决这些问题提供制度化方案,使政府、市场和社会依法就位,享有权利,履行义务。

## 一、推动科学、民主(地方)立法,优化我省发展的法制环境

经济社会发展需要政府简政放权,释放市场活力,必然体现在法律制度层面,随着我国行政审批改革的推进,国家通过法律和中央政策,不断向社会下放权力,扩大企业经营自主权,比如除确有必要领域,对属于企业经营自主权的事项,一律不允许设定前置条件。优化发展环境,首先涉及地方性法规、规章等制度依据同简政放权改革的协调问题,我省的一些地方立法中,还不同程度存在着地方保护主义、部门利益倾向,有的领域立法存在贪大求全问题,有的法规之间不协调、互相“打架”,有的立法针对性和可操作性不强,影响经济社会发展,要解决这些问题,需要科学制定、修改地方性法规、规章:

一是地方性法规、规章在制定、修改时,对涉及企业经营自主权的行政审批项目,坚持“多取消、审一次、真备案”的原则,法律、行政法规未明确规定为前置条件的,或者法律、行政法规已经通过修改废止的,不再新设相关行政审批项目,清理已有相关行政审批项目,与法律、行政法规同步,与我省经济社会发展相适应;除特殊需要并有法律法规依据的,不再新设强制性中介服务。

二是清理规章中减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务的内容,维护社会和市场主体的合法权益。我国修改后的《立法法》规定,没有上位法的依据,规章不得设定减损

公民、法人和其他组织权利或者增加其义务的规范,对于之前制定的我省地方政府规章,需要全面梳理,修改没有上位法依据的相关内容。

通过对我省地方性法规、规章中涉及企业经营自主权、公民法人和其他组织权利义务事项的梳理、审查,在规则上充分落实企业各项自主权,推进投资、创业便利化,努力营造风清气正、公平正义、开放文明、服务高效的法律制度环境。

## 二、推进政府依法行政,优化我省发展的公共管理体系

行政行为从广义上讲都属于执行法律的范畴,政府能否依法行政,全面履行法定职能,直接涉及市场主体利益,是经济发展的最直接环境。我省执法领域不严不公的问题依然存在,有的不作为或者乱作为,随意把公共资源变成部门利益,制定办法就收费、定个规矩就罚款;有的运用行政手段多、法律手段少;有的执法人员粗暴执法、违法执法,甚至与群众发生冲突,加强我省省政府及其公务员的行政行为,是优化我省发展环境的重中之重。

一是政府及其组成部门科学、依法决策,制定具有可操作性的方案、措施,落实加快推进黑龙江陆海丝绸之路经济带建设和实施“五大规划”战略,切实加强发展环境问题整治,进一步释放本地区、本行业发展活力,促进经济平稳健康发展。

二是尽快在省内各级政府推行权力清单制度,尤其是直接关系经济和民生的清单。以权力清单保障、约束行政机关依法履行职能,规划区域发展,维护市场稳定,查处各种垄断行为,保护市场主体公平竞争。以行政权力运行流程图,将行政行为的依据、条件、程序、时限、收费等内容全部公开,将行政机关权力运行“可视化”,接受电子监察、网上行政审批法制监督和社会监督,切实提高行政审批效率。

三是严格规范执法程序,尊重企业和其他相对人合法权益。行政程序是约束行政权力、保护公民法人和其他组织权利的重要方式,对于保障企业各项合法权益,具有重要意义。每个程序背后都体现着法律或者行政所

追求的一定价值,比如公正、效率、人权保障等等,因此,应把加强行政程序建设作为重点工作,针对行政检查、行政处罚、行政强制、行政征收等执法行为,制定具体执法细则、裁量标准和操作流程,切实做到步骤清楚、要求具体、期限明确、程序公正。推行行政许可、非行政许可审批标准化管理。健全行政执法调查取证、告知、听证、集体讨论决定、罚没收入管理、执法争议协调等制度,规范行政执法文书,充分保障行政管理相对人的知情权、表达权、参与权、申请回避权、监督权、救济权,切实维护企业合法权益。

四是制定行政执法裁量权规范办法,约束行政执法行为。行政执法是抽象法律之于具体事实的过程,考虑具体案件的复杂性,国家赋予行政机关在法律法规规定的幅度和范围内,享有的一定选择余地的处置权力,它是行政权力的重要组成部分,内在的需要与其相应的社会主义市场经济法律体系,以保护市场竞争,维护市场经济运行,激发市场主体活力。反之,法治也要求市场经济中的政府和市场主体依法行事,优化我省发展环境,需要政府与企业都遵守市场(法治)经济的规则:

一是政府及其组成部门转变职能,进一步提高服务效能,充分尊重市场主体合法权益,具体包括增加政府公信力,整治“新官不理旧账”的问题;清理规范中介机构,规范中介机构执业行为;清理滥收费和严禁征收“过头税”,凡是法律法规明文规定的一律取消;加强窗口单位管理,坚决整治门难进、脸难看、事难办等问题;推进综合执法改革和严格控制行政执法部门到企业检查;全面开放公共资源领域,推行项目业主招标、公开、公平、公正选择投资者。

二是增强企业契约意识,强化企业法治精神,推进企业诚信建设。企业均以赢利作为最终目的,但企业实现这一目的时,应该在市场中诚信经营,遵守合同,不损害社会和第三人利益,承担社会责任。否则,企业赖以存在的市场会被破坏,企业无从赢利。因此,需要加快建立企业信用信息公示系统,引导企业诚信经营,建立企业制假贩假、偷逃贷款、恶意逃税、违法排污等信息采集和监管体系,引导企业承担社会责任。

(作者单位:黑龙江省委党校)

## 三、严格规范司法行为,优化我省发展的利益纠纷解决途径

市场经济,必然带来利益纠纷,作为纠纷解决途径的司法,需要公平有效化解矛盾,为此,必须严格规范司法行为:

一是支持、督促司法机关依法行使职权,协助企业依法调处矛盾纠纷,打击偷盗企业、围堵企业、敲詐

企业等行为,减少企业法律风险,优化企业法律环境,保护企业合法权益。

二是严格整治司法不严格、不规范、不公正的问题,对于无法律依据而不予受理、不予立案、不予执行的,对办而不结、拖而不决、超越时限的,对办关系案、人情案、金钱案的,对利用法律与他人合谋等方式陷害企业谋利的,依纪、依法给予严厉打击。

## 四、加强守法诚信建设,优化我省发展的法治文化

市场经济要求产权明确、政府平等保护所有市场主体的财产权,市场主体地位平等,要求企业是自主经营、自负盈亏的独立的市场主体,可以在市场上自主表达经济利益需求。完善的社会主义市场经济体制,内在的需要与其相应的社会主义市场经济法律体系,以保护市场竞争,维护市场经济运行,激发市场主体活力。反之,法治也要求市场经济中的政府和市场主体依法行事,优化我省发展环境,需要政府与企业都遵守市场(法治)经济的规则:

一是政府及其组成部门转变职能,进一步提高服务效能,充分尊重市场主体合法权益,具体包括增加政府公信力,整治“新官不理旧账”的问题;清理规范中介机构,规范中介机构执业行为;清理滥收费和严禁征收“过头税”,凡是法律法规明文规定的一律取消;加强窗口单位管理,坚决整治门难进、脸难看、事难办等问题;推进综合执法改革和严格控制行政执法部门到企业检查;全面开放公共资源领域,推行项目业主招标、公开、公平、公正选择投资者。

二是增强企业契约意识,强化企业法治精神,推进企业诚信建设。企业均以赢利作为最终目的,但企业实现这一目的时,应该在市场中诚信经营,遵守合同,不损害社会和第三人利益,承担社会责任。否则,企业赖以存在的市场会被破坏,企业无从赢利。因此,需要加快建立企业信用信息公示系统,引导企业诚信经营,建立企业制假贩假、偷逃贷款、恶意逃税、违法排污等信息采集和监管体系,引导企业承担社会责任。

(作者单位:黑龙江省委党校)

不久前,笔者有机会去苏州进行一周的考察,就经济转型路径、招商引资策略、城市竞争力培育、借力上海自贸区建设等议题求教询问了有关领导和专家,又实地参观考察了城市规划馆、中新(新加坡)工业园区、张家港的沙钢集团、保税区 and 文明城市建设等情况,感触颇深。面对我省与苏州经济发展的巨大差距,不能不深刻反思,我省的发展如何学习借鉴苏州的成功经验,应该学习些什么?十几年来,我省请进来走出去地已经多次学习和探讨过学习苏州成功经验,但却没能突出强调以下几点。

## 一、学解放思想具体化,突破体制束缚谋发展

苏州曾靠乡镇企业的异军突起得以繁荣。上个世纪90年代初期乡镇企业总产值占本地GDP的73%以上,占据全国乡镇企业总产值的50%,够规模的乡企已达16000多户。后来又创办开发区和新加坡工业园区,大力发展原材料和销售市场“两头在外”的外向型企业,外向型企业成为21世纪苏州经济继续强盛的新增长极。我省以往仅从经济结构调整角度理解苏州这方面的经验,还曾不切合本省实际特点地提出了要把我省的乡镇企业和外向型企业搞到多大比例,美其名曰“开辟第二战场”,结果是付出巨大代价却根本行不通。其实,不仅结构比例无法学,而且问题本来就不在比例上。

苏州的根本经验是寻求对计划经济体制的突破,摆脱受制于上级政府计划管控的束缚。在国营和地方国营企业被国家计划死死困住的情况下,乡镇企业既是方向正确的社会主义集体经济,又不受政府计划的管控,外资和合资企业不需要事事报请上级政府的层层审批。苏州是通过乡镇企业和外资企业,为地方的灵活发展找到了出路,在僵化的旧体制下创造出了本地的经济活力。这是我们黑龙江学习苏州应该抓住的东西,在计划经济体制影响及其观念意识的残余力量依然存在和发挥作用的今天,尤其要突出强调这一点。

以往我们总习惯地说我们思想解放不够,实际我们的问题是,在解放思想方面针对性不强,没能落在解决具体的实际问题上。我们应该认真学习苏州经验,集中围绕突破体制束缚来解放思想,绕开体制僵化藩篱谋求发展,本着“三个有利于”原则,让市场机制切实发挥决定性作用。

## 二、学向上争取抓核心,着力谋求地方自主权

各地都特别重视向上争取工作,在争取政策、争取项目、争取资金、争取称号等方面,争的力度不够的要吃亏,争的方法不对的也会吃亏,争的过程中舍本求末更会吃大亏。在这方面,苏州比我们更有智慧,他们不争一花就了的小钱,不争做自己背包袱的垄断性大项目,而专门争地方自主权,这是可以永续地带来大收益、大财富的东西。

1992年初邓小平同志南巡并发表推进改革开放的系列谈话,这是全国各地经济竞相发展的难得历史性机遇。我们黑龙江人当时期盼的是十四大上能够对我国发展社会主义市场经济有明确的说法以及随之而来的政策调整。而苏州的决策者认为,经济发展的热乎劲和中央放开市场的松动顶多两年就会转向,政策变冷变紧变严是必然的。这一点,苏州市的领导对我们直言不讳,“在初期的朦胧和鼓动阶段要抢着干成,等明确具体的条文出来就套上枷锁了,而且政策快收了,这就是抢抓机遇。”苏州针对中央大政方针的走向,把开发区的批件作为工作考核的硬指标,全力组织有关部门攻关,一举拿到了五个国家级、十个省级开发区的批件。苏州以经济开发区这个平台,大力吸引和利用外资,鼓励企业增加出口,开展对外经济技术和劳务合作,积极发展外向型经济,使苏州的经济迅速融入到大国经济的大循环之中,增加了经济发展的原动力。

我省已经比过去越来越重视向上争取工作了,这是很大进步,但对争什么仍带有过去算政治账不算地方经济账的认识误区,总习惯地以我们的全局地位来沾沾自喜,而实际上从地方经济利益和发展竞争上讲是自找包袱,自找枷锁,比如粮食基地、能源基地在经济利益上是吃大亏又得不到补偿的,而且地方又没有运用市场机制讨价还价的任何权限和底牌。如果不改变思路,我们与发达省区的经济财力差距只能越拉越大。

## 三、学紧盯需求上项目,遵循市场经济规律发展产业集群

苏州本地没有什么资源,但却把各种产业都做的风生水起、有声有色。党和国家的工作重心转移到经济建设上来后,苏州就围绕这个时期的市场供应短缺,发展低水平的工业经济。针对市场供给短缺,产品只要生产出来就有人要的现实,放手“全民创业”,推进工业遍地开花,走出了一条依靠乡镇企业的发展之路,为苏州的工业发展奠定了基础,然后再以经验、资金、人才积累为基础谋求更高层次的工业体系建设和产业集群的发展。而我省总离不开就自己的资源想项目,围绕项目建基地、弄出产品再谋市场促销的计经济老套路,就资源项目也必然深受国家宏观经济的摆布和牵制,这是资源丰富对我们负面影响。在市场经济体制日益健全和广泛发挥决定作用的条件下,我们应该十分明确地进行思维转向,切实从消费者的实际和潜在需要出发研发产品谋求项目,按市场前景和需求的广度深度确定产业规模和产业链条,牢固确立起市场——产品——项目——产业——资源的思维顺序,形成运用市场规律和市场机制的科学思维方式,克服计划经济体制长期影响形成的思维惯性,这是我省经济发展特别重要的基础性工作。

## 四、学服务企业转职能,专注发展环境的优化开展政府工作

多年来,苏州市、区(市)、镇各级党政部门在不断优化经济发展软环境、专心致志地为企业服务的执着精神、不懈努力和细致周到值得我们学习。苏州坚持以经济建设为中心,并没有要求各机关都去“招商引资”,而是要求机关的各部门从职能出发,注重“配合度”建设,同心协力服务企业,以企业发展来检验政府的职能转变和部门服务能力。苏州对企业,能够实现“一门受理,同步完成”,把行政审批真正变成政府服务,既提高了效率,又树立了政府的信誉。苏州运用现代化信息手段,建立对工业企业常态化的综合服务平台,开展“集中服务企业”活动,围绕行政审批、财税、国资、现代市场体系等深化体制改革,探索“委托执法”与“延伸服务”相结合的权力下放机制。2014年在普遍持续低迷下滑的大背景下,苏州市的GDP年增长8.0%,人均地区生产总值(按常住人口计算)12.75万元。只要能够把苏州的经验学准学精学到位,即使追不上,也会缩小差距,会使我省的特色和优势真正在持续加快发展中得到充分展现。(作者单位:省政协研究室)

## 经验交流

# 推进我省国际产能和装备制造合作的思考

□李清君

我省是国家重要装备制造基地,经过半个多世纪的持续发展与演化,已经具有装备制造输出的条件和参与国际市场竞争的综合实力。特别是国务院印发了《关于推进国际产能和装备制造合作的指导意见》,为我省加快推进国际产能和装备制造合作提供了战略契机,也为我省主动适应经济发展新常态、恢复经济增长实现中高速、产业迈向中高端、打造龙江制造升级版注入了内生动力、发展活力和整合加快发展资源的正能量。加快推进我省国际产能和装备制造合作是适应经济全球化和顺应世界发展潮流的战略之举,意义重大。对此,我们应做好顶层设计,形成特色,增强发展的可持续性,并管控好风险。

## 一、适应经济全球化和顺应世界发展潮流的战略之举

加快我省国际产能和装备制造合作旨在在国际产业分工体系不断深化下,更加主动地实施“走出去”和“请进来”战略,引入外部需求要素,激活诸多优势富余产能和有待寻求订单工业存量盘活以及科技创新驱动发展的先进生产力扩大,进而实现由产品出口到产能出口的工业转型升级,为全省产业结构优化升级与产业成长拓展更大的空间。我省应抓紧研究优化富余工业产能释放的外部需求,与国家实施“一带一路”沿线国家的战略、项目、合作意愿对接,形成实实在在的市场需求订单。

一是把优质富余工业产能“走出去”的要素资源配置锁定在“优进优出”的制度结构设计上。近年来,我省经济增长低速源自于工业增长低迷。从表象看数量,是能源工业出现历史拐点和问题驱动行业市场需求黄金期终结造成的,但本质是市场需求对接的不够、研究得不透、商业模式创新跟

进不够等原因综合、叠加造成的。众所周知,即便是我省资源禀赋条件好的食品工业、技术水平高的装备制造产业、市场有需求订单的战略性新兴产业等,也多处在低水平重复建设、低端配套利空、恶性竞争无序的困境之中。围绕“优进优出”新开放战略要求,重构我省工业系统资源配置的体制机制,必须突出具有国际竞争力、回报率、风险可控的优质产能。这实质是全省工业体系的一种资本优化,持续的组织和竞争倒逼的管理升级,形成新优势和规模经济不断进行的资源整合和资产重组,以及技术领先、文化包容、标准互认的结构改革。如果我们再沿用过去的“大进大出”对外发展模式,必定是死路一条。

二是进行资本打捆、企业抱团、全产业链构建整体输出。与以往跨国公司牵动的发展战略有所不同,我国实施的国际产能和装备制造合作是一种全方位的对外合作新模式。国家实施“一带一路”战略,激活了沿线国家、地区的潜在市场需求,为企业主体、地方政府合作、人文交流提供了诸多新战略契机。为此,我省必须加紧谋划在“一带一路”发展过程中,扮演大块头的合作事项、具有发展牵动力的产业项目,能够引起眼球效应的投资并购题材等产能走出去项目,打造我省国际产能和装备制造合作的航空母舰和联合舰队。

## 二、应做好顶层设计,增强发展可持续性并管控好风险

国际产能和装备制造合作是我省装备制造通过国际化方式实现振兴与发展的有效机遇。它不仅涉及优质富余产能有效有序释放问题,更涉及到如何将我省工业向中高端迈进,抢占国际先进制造业高地的产业成长问

题。做好顶层设计、整合集成、形成特色和国际竞争力、增强发展可持续性、管控好风险等是至关重要的。

一是与我国及有关国家的发展战略对接,制定国际产能和装备制造合作行动计划是关键。它决定着黑龙江老工业基地振兴与发展。要按照习近平总书记做好老工业基地加减速乘除法的要求,李克强总理支持中国装备“走出去”和推进国际产能合作座谈会精神以及国务院印发《关于推进国际产能和装备制造合作的指导意见》,抓紧梳理我省国际产能和装备制造合作的投资线索和商业机会,对接国家“一带一路”战略的各种优惠政策和国家支持项目及沿线国家、地区的发展战略。要将一些可能的和潜在的发展合作意愿,上升为国家战略行动计划,与国家有关部门、中央企业、金融机构和国际合作平台衔接,制定出行行动计划,引导、支持和鼓励驻省央企、地方国有企业、外资企业、民营企业进行生产性服务。

二是打破各种界限与束缚,最大限度释放优质富余产能,对于“走出去”产能进行整合集成。我省国际产能和装备制造合作的产业门类齐全、配套条件好,要在整合资源和产能集成上形成新的、更大的生产力。比如电力产能输出,探索哈电站集团、中国一重、龙煤集团、建龙钢铁以及民营骨干和中小企业抱团走出去的路径;哈飞汽车的自主品牌和国产化优质富余产能与省内外的配套厂进行全产业链整理,将机械加工、铸造、非标准件生产以及钢铁、有色金属、工程塑料、电控元器件整合,寻求国外中低端、有效益的明星订单;哈药集团、北大荒集团、森工集团等药品食品构建全产业链向俄罗斯远东地区进军,拓展涉外农业发展项目建设等。

三是充分利用我省向北开放窗口的战略契机,积极探索多元化的投资和商业运行模式。我省国际产能和装

装备制造合作是未来比较优势突出的招商引资题材和投资回报率诱人的投资领域。要坚持更加开放的视角,既要吸引海外的科技创新驱动发展的高级发展要素为我所用,还要将走出去的产能进行跨所有制、跨行业、跨企业之间的区域一体化合作,抓住中国制造2020和“互联网+”行动计划的契机,利用能够实现走出去、带来巨大收益的优质富余工业产能,吸引“互联网+”的企业、资本、技术和人才。既把走出去的产能高端化,又要保证本土工业产能持续转型升级,形成国内外工业持续创新;捆绑开发性金融、政策性金融、商业性金融建设投融资平台,防止后续建设中资金断裂;促进国际间地方政府的BOT、PPP项目合作,争取国家政策支持推进大众创业、万众创新的国际化创客,将工业产能输出转化为省内民众受益,境外公民得实惠的普惠行动;建立现金支付、人民币结算、股权投资、收益远期交割、资源能源和初级产品易货贸易等多种分配途径。总之,将商业原则和国际惯例贯穿始终,追求经济效益最大化和兼顾社会效益。

四是提升国际产能和装备制造合作的发展可持续性并有效规避各种风险。充分考虑走出去产能的长远性,让走出去产能到境外充分吸收养分发展壮大。要从制度、法律、战略和文化包容角度,管控好各类风险,形成和诣发展的合作态势。在此,必须注意,在确保工业产能输出形成发展态势的同时,一定要防止本地工业实体空心化以及发展收益“漂移”出去。(作者单位:省政府研究室)

## 热点论坛

LILUN  
理论专刊  
总第1397期