

“标准地”改革:以政府有为促企业有利、助市场有效

□ 高翔

坚持需求导向、结果导向的改革逻辑,浙江把企业有利、市场有效作为倒逼政府职能转变与管理创新的出发点和落脚点,逐步探索、形成并不断丰富“标准地”改革的制度内涵

“标准地”改革是浙江省在企业投资项目审批领域深化“最多跑一次”改革的重要突破口。长期以来,企业投资项目审批程序复杂、耗时漫长都是困扰企业家经营生产的突出问题。坚持需求导向、结果导向的改革逻辑,浙江省把企业有利、市场有效作为倒逼政府职能转变与管理创新的出发点和落脚点,逐步探索、形成并不断丰富了“标准地”改革的制度内涵。在改革中,浙江省抓住了土地这一核心要素资源,抓住了新增工业用地出让这一重点环节,推动了各级政府从“事后提要求”向“事先定标准”的关键程序转变,不仅撬动了企业投资项目审批的全流程改革,也撬动了经济体制的系统变革。

得益于良好的制度设计,“标准地”改革在较短时间内就取得了较为显著的进展。2017年8月,“标准地”改革在德清县率先试点并取得良好成效。2018年8月,“标准地”改革在全省全面推开,也很快落地开花。2018年,浙江省省级以上平台共出让工业项目“标准地”909宗、总面积51160.42亩,占省级以上平台新批工业用地总宗数的79.39%、总面积的80.11%。从成效来看,“标准地”改革已经比较显著地推动了行政效率变革,引导了各地产业的品质变革,更通过降低政策不确定性,增加了稳市场、稳预期的制度保障,显示了它在重塑政府与市场关系、推动政府治理现代化方面的巨大潜力。

政府转变职能,企业减负降本

顾名思义,“标准地”是指“带标准出让”的土地,即地方政府在土地出让前就已经明确出让用地的固定资产投资强

度、容积率、单位能耗标准、单位排放标准和亩产税收等基本指标,由此引导企业集约利用土地,推动高质量、可持续的产业发展。表面上看,土地“带标准出让”是在对企业、市场提要求,但实践中,“标准地”改革首先是对地方政府提要求,即地方政府应当顺应市场化发展的客观趋势,不断转变职能和创新职能履行方式。

以方便企业办事、提高行政效率为核心,“标准地”改革要求地方政府实现从重审批向优服务、强监管转变。第一,地方政府需要提前完成区域能评、环评等相关区域评估工



作,确保工业用地出让前就能够做到“标准透明”。

第二,它也意味着地方政府应当提前做好“三通一平”等基础设施建设,保证施工现场在建设项目施工前达到水通、电通、道路通和场地平整等基本条件,确保“服务到位”。在实践中,桐庐等地甚至做到了“九通一平一围墙”。

第三,“标准地”改革还要求地方政府积极探索创新跨部门联合审批等整体性政府治理方式,以减材料、简环节为核心优化企业办事程序,实现“审批加速”。

第四,“标准地”改革更意味着地方政府需要以“监管有力”推动企业“承诺先行”。在改革中,“承诺制”是与“标准地”相伴相随的重要举措。不过,“标准地”改革中的承诺制主要不是指审批流程中的材料容缺受理,而是指对于那些可以通过事中事后监管纠正不符合审批条件的企业行为,不会产生严重后果的审批事项,地方政府可以采用“政府告知标准、企业承诺达标”的做法。显然,这一做法要求地方政府具

备在项目施工后实施有效监管、规范并纠正企业行为的履职能力。

总的来说,“标准地”改革并非简单的土地出让方式调整,而是企业投资项目落地、审批与运行的全生命周期管理创新。它要求政府职能转变到位、服务监管有方,是涉及到政府职能转变与管理创新的一连串事件。

政府有为,企业才能有利。“标准地”改革显著提高了企业投资项目的审批效率,推动实现了“最多一百天”。浙江省发展和改革委员会官方数据显示,2018年浙江省“标准地”项目从备案赋码到拿到施工许可证全流程的时间从改革前的平均192个自然日压缩到了71个自然日。基于浙江省2018年1-11月省级以上平台新建项目实际审批情况的分析也表明,“标准地+承诺制”下企业投资项目审批“最多一百天”的累计实现概率达到了90%,而一般供地方式下这一概率只有不到10%。诚然,不是所有的企业都追求审批“越快越好”,但政府行政能力、办事效率的提升的确能够推动企业的减负降本。这一减负降本包括可见、可测的区域能评、环评等办事成本,更重要的则是隐性的财务成本和机会成本。一家仓储类企业表示,仓储用地每年每平方米380元租金,67亩仓储用地可以建造3万平方米库房,企业早投产一个月的租金收入可达95万元。“标准地”改革审批提速四个月,相当于为企业增收了380万元。

政府定标准,市场稳预期

行政效率提升是启动“标准地”改革的抓手,但“标准地”改革绝不限于行政意义上的程序变革。它旨在以流程再造为抓手,提高土地等资源要素的配置效率,推动高质量的产业发展。不过,与传统政府主导甚至直接干预的发展型政府相比,“标准地”改革更加重视发挥市场在资源配置中的决定性作用,它把政府与市场关系的根本调整作为激发经济体内生发展动力的根本来源。相应的,我们不仅要重视“标准地”改革中政策性标准的内容和水平,更要关注这一标准的发布和使用方式。

土地带标准出让并非新现象,也并不必然是好现象。以往,一些地方政府存在人为设置土地出让门槛导致不公平竞争的情形,也存在为落实亩均论英雄等要求,在土地出让后随意变更政策性要求的做法。为此,国土资源部明确要求“出让人在招标拍卖挂牌出让公告中不得设定影响公平、公正竞争的限制条件”(国土资源部第39号令)。在这一背景下,准确实践“标准地”出让方式,地方政府就要充分理解、把握从“事后提要求”向“事先定标准”的关键程序变化。第一,标准前置,即地方政府应当在启动招商引资前就明确发布特

定地块出让的政策性要求。这有助于企业提前了解政策,并根据经营生产的实际情况作出明智决策。第二,标准公开,即地方政府应面向市场公开发布通行的政策性标准,而不是面向某些特定企业设置有针对性的个性化指标。第三,标准稳定,即地方政府不能随意变更土地出让的政策性标准,而是要尊重契约、信守承诺,降低公共政策的不确定性。

抓住从“事后提要求”向“事先定标准”关键程序转变,能够较好推动招商引资模式创新,在微观上有助于构建“清”“亲”政商关系,在宏观上能够重构政府与市场关系。在“事后提要求”的模式下,地方政府仍然掌握了配置土地等稀缺要素资源的主导权,可以运用行政权力替代市场挑选合适的企业。从短期来看,这一做法使得地方政府可以抓经济发展的主动权,但往往难以避免个别官员运用公共权力谋取私人利益的情形。在“事先定标准”的模式中,地方政府尽管失去了控制土地出让过程的行政权力,但制度规范和市场机制一方面更有可能筛选出富有竞争力的优质企业,另一方面也能够为企业家提供更加稳定的政策预期,使他们作出更加长远的投资决策。总的来说,“标准地”改革的关键是制度建设,以长远、稳定的制度理性,替代短期、易变的个人理性。

有趣的是,“标准地”改革的意图是推动政府从服务特定企业向服务市场转变,但这一改革却很好转化为了企业家的获得感。调查显示,参与“标准地”供地方式的企业家满意度达到了95.88%。调查中,参与“标准地”供地方式的企业家也比其他企业家更倾向于认同“找市场不找市长”,更倾向于相信地方政府会恪守契约精神,不会随意变更政策要求或回收土地。这表明,在政企关系中有“清”才能有“亲”,而现代政府治理能力的提升,绝不在于政府掌握了多少直接干预市场、社会运行的行政权力,而在于政府能否建立高效、稳定的制度体系。这也正是“标准地”对于经济社会长远可持续发展的根本意义。

以2017年8月湖州市德清县出让第一块“标准地”为标志,浙江省“标准地”改革正式启动不过短短一年半。以2018年7月《浙江省人民政府办公厅关于加快推进“标准地”改革的实施意见》出台为标志,“标准地”改革在全省落地开花尚不足半年。如同所有新生事物一样,“标准地”改革在向纵深推进的过程中还有不少问题有待解决。而求解这些问题,仍然要求各级政府坚持需求导向、结果导向的改革逻辑,坚持制度建设的基本思路,由此推动“标准地”改革不断向纵深发展。■

作者单位:浙江大学公共管理学院