

“亲清统一”的县域实践：东阳案例

一、引言

东阳市历史悠久，文化底蕴深厚，素有“三乡一城”的美誉。建筑、木雕、影视等特色产业发展繁荣，不断为东阳发展注入活力。2022年东阳市GDP达761亿元，增速3.2%，位列全国百强县第66位。经过40多年的发展，东阳民营经济逐步由小到大、由弱变强，涌现出了横店集团、花园集团等一批代表性浙商企业，2022年横店集团、花园集团营收分别达886亿元和382亿元。民营经济的高质量发展，也推动了东阳市的共同富裕先行，形成了“一区、一镇、一村”三个共富单元，成为新时代县域共同富裕创建的样板。

在推进两个先行的进程中，东阳市紧抓政商关系，以“亲而有度”“清而有力”为基本原则，以线上线下亲商暖企、政清企廉协同并进为核心举措，创建了“亲清统一”的县域政商新生态，激发了市场活力，提振了产业信心，推动了县域产业现代化与共同富裕先行。东阳市在亲清政商关系新生态构建的创新性举措，被评为2022城市营商环境创新县市，为构建新时代“亲清统一”的县域新型政商关系提供了东阳经验。

二、主要做法

（一）线上线下亲商暖企，精准服务赋能产业发展

1. 搭建数字平台，增强涉企服务效能

东阳积极推进数字化改革，提升政商互动效率，增强涉企服务效能。坚持“规定动作”不走样，系统推进政府数字化改革。坚决贯彻省委省政府要求，以“1+5+2”工作体系为指引，东阳市加快推进政府数字化改革，依托“浙里办”“浙政钉”等数字化平台，深化“最多跑一次”改革，创新推出机关内部“最多一星期”和市政府常务会议无纸化“一件事”改革等措施，提升政务服务效率。

坚实“自选动作”有特色，建设专项数字平台提升服务效能。一是，聚焦主导产业，搭建三个产业大脑，推动产业转型升级。建成建筑业大脑、木雕红木行业产业大脑、影视产业大脑，在政府侧生成行业全景图谱、精准识别行业发展短板、定制产业扶持政策、提升政务服务水平；在企业侧开发行业特色应用场景、解决行业共性问题、精准赋能企业高质量发展。二是，针对涉企高频关键业务，开发专门数字应用，提升服务效能。税务局打造数字员工“东小智”，智能完成企业税务变更、个体工商户新办登记、税费种认定等3项高频业务，大幅提高业务办事效率大幅度提升。税务局、公安局、市场监管局联合打造“1+3+5”体系精简改革股权转让流程，通过“一窗受理”，联合线上办公，股权转让平均办理时间由5—7个工作日缩减至2个工作日。

2.推进帮办代办，提升涉企服务温度

在大力提升数字平台的同时，东阳市考虑到县域“数字鸿沟”带来的政企互动障碍，同步推进线下的帮办代办，协同线上网办

掌办，提升涉企服务温度。一是，聚焦乡村企业，推进“帮办代办”项目。东阳市选配近 1100 名驻村联企干部，走村入企开展帮办代办服务，实现办事“不出村、不出企”。专项行动推行以来，东阳市共代办企业事项 3949 件、群众事项 18740 件，做到件件有回音、事事有落实。二是，围绕小微企业，开展“三师助企”行动。东阳市整合涉企部门资源力量，联合 20 多家律师、会计师、税务师事务所组建 10 个“三师”服务团，为小微企业提供常态化政策咨询、财务支持、法治体检等服务，以最快的速度 and 优质的服务，做到把政策送出去、把问题解决好，推动政策落地见效，真正为企业纾困解难。

3.精准产业策略，强化涉企奖补落实

依托线上线下紧密互动，东阳市有效把握当地发展动态，持续创新产业扶持政策，强化涉企政策落实，政企协同推进产业升级发展。

一是，以人的发展赋能产业持续升级。依托文化和教育的传统优势，东阳市积极推动高校与地方政府、高校与企业之间有效对接渠道，助力实施人才强市战略。与广厦大学签订了战略合作框架协议，高水平建设广厦大学；与横店影视职业学院共建引才联络站，支持横店影视职业学院发展成为全国知名职业技术学院；携手横店影视集团，共同开发东阳市影视产业人力资源协同平台，提升影视产业人力资源保障水平。

二是，以政策落地切实推动产业发展。落实的政策才可能是

有效的政策。东阳市创建“政府投资项目智控平台”系统，实现涉企奖补政策兑现“零次跑”。建立惠企平台推进机制，明确工作标准，要求主管部门在政策发布后5个工作日内完成颗粒化梳理和政策文件上传，并按时限做好资金兑付，确保接到文件后10个工作日内拨付资金，并将此纳入年度考核，有效解决过去企业面临的“政策不好找、申报靠腿跑、兑付效率低”等问题。

（二）政清企廉协同并进，法治护航壮大民营经济

1.行政权力有边界

政商“清”的首要原则是界定政府与市场的边界。东阳市全面贯彻中央、省、市有关“放管服”改革的整体部署，结合当地实际，系统制订“放管服”改革行动方案，加快推进政府职能转变。一是，实施行政许可事项清单化管理改革。落实行政许可事项清单制度，健全许可事项规范实施机制，督促各部门规范行使行政许可权力，防止清单之外违法或变相设立行政许可、违规增设行政许可条件。二是，推动构建“非禁即入”统一大市场。落实市场准入负面清单管理制度，建立清理规范带有市场准入限制的显性和隐性壁垒的长效机制。三是，深化涉企政务服务“一件事一次办”改革。围绕企业从开办到注销全生命周期，持续深化企业开办、准入准营、不动产登记、员工录用、企业简易注销等“一件事一次办”改革，优化业务流程、打通业务系统、强化数据共享，进一步减时间、减环节、减材料，实现“一表申请、一套材料、一次提交、一次办结”，切实提升市场主体获得感和满意度。

2.涉企执法有标准

为提升企业对法治政府建设满意度，促进执法公正，东阳市进一步规范行政裁量行为。一是，建立“教科书式”工作指引。编制《东阳市行政裁量权执法“教科书”》样本，重点围绕综合执法、生态、卫健等重点领域，评选行政裁量权执法优秀“教科书”。二是，建立规范化配套制度。制定《重大执法决定法制审核和集体讨论制度》《行政执法领域轻微违法行为告知承诺制度》等多项制度，切实保障法制的统一性、系统性和完整性。三是，建立常态化指导机制。明确免罚、从轻、减轻、从重“四张清单”，建立健全行政裁量权基准动态调整机制和包容审慎监管机制，加强执法人员培训，重点督察裁量制度落实。

同时，为提升行政执法质量，东阳市还构建了县乡行政执法协调监督体系，通过“1+18+X”县乡行政执法监督体系，做到行政执法协调监督全覆盖。通过“1+7”协同体系，联动公检法司和社会力量，确保行政执法监督联动协同取得实效。通过“专家+专业+社会”协调监督队伍体系，加强监督工作多方参与。通过“1+3+N”乡镇合法性数智审查应用，构建涉法事务全闭环全智能法治监督体系。

3.清廉民企有成效

清廉民企作为构建亲清政商关系的重要一维，是持续深化“两个健康”的重要抓手。为此，东阳市全面深化清廉民企建设。一是，完善机制保障，确保清廉民企建设落地见效。东阳市出台

了《关于推进清廉民营企业建设的实施方案》《东阳市清廉民营企业建设重点任务分工方案》，成立东阳市“清廉民企”建设领导小组，制定了《东阳市“清廉民企”创建工作十大任务清单》，为清廉民企建设提供了规范指导和切实保障。二是，重视党建引领，实现清廉民企建设高位推进。东阳市着力于企业党建工作，强化党建赋能，将清廉因素有效融入企业全面发展之中。同时，加强商会清廉建设，扩大清廉建设覆盖面，积极创建清廉民企建设典型。三是，做好试点先行，打造清廉民企建设最优样板。横店东磁、普洛药业、野风集团、明堂红木被评为清廉民企典型，通过示范引领，以点带面全面全面推进清廉民企建设。四是，构建亲清关系，推动清廉民企建设行稳致远。依托企业“三服务”调查工作，制定符合企业发展相关政策，提升企业在清廉民企建设中的获得感。五是，出台激励举措，推动清廉民企建设全面覆盖。通过提升民营企业家政治地位，加强政策倾斜，激发民营企业清廉建设积极性，巩固清廉民企建设成果。

（三）政府守信企业践诺，亲清生态助力共同富裕

1. 确保政商守信，营造亲清新生态

政商守信践诺是政商亲清行为可持续、亲清生态真正形成的保障。东阳市从政府和企业两个方面推进守信践诺制度。

在企业端：一是，建立健全信用承诺制度。全面推行建立市场主体事前信用承诺制，推动主动性、审批替代型、信用修复型和行业自律型信用承诺全覆盖。全市共归集各类事前承诺书 9.65

万份。二是，推进信用分级分类监管。市场监管、交通局和生态环境局等 17 个部门分别在食品安全、交通出行和生态环境领域对全市 3.9 万家市场主体开展了行业信用分级分类监管，并根据信用等级落实差异化监管措施。三是，加强信用联合奖惩。截至 2022 年 10 月底，对 238 家黑名单企业实施限制财政资金补贴、评优评先等惩戒措施。四是，推进信用修复工作。通过线上线下双重途径对企业提供信用修复工作指导。开展“信用修复一件事”专项行动，完成企业信用修复 263 次，117 家企业退出失信黑名单，1634 自然人退出失信黑名单。五是，加强信用信息归集共享和应用。东阳市信用体系评价系统共归集红黑名单及双公示等信息 988 万余条，信用承诺 95843 条。

在政府端：加强政府守信践诺。出台加强政务诚信建设等信用制度 17 项，对东阳市全体机关部门、事业单位以及镇乡街道、社区（行政村）涉政务失信情况进行失信行为专项治理，建立政府守诺、失信问责长效机制。

2. 依托政商共建，推进县域共同富裕

“亲清统一”的推进，营造了县域政商与共的新生态，也孕育了以“一区、一镇、一村”为代表的具有东阳辨识度的共富单元。三个共富单元都是政府与企业合力共建的成果。“一区”，即把横店影视文化产业集聚区打造成共同富裕文化样板。横店影视文化产业集聚区是浙江唯一的省级文化类产业集聚区，是全球规模最大的影视拍摄基地，入区影视企业超 1500 家，出品了全国 1/4

的电影，1/3的电视剧。“一镇”，即把横店镇打造成共同富裕镇级样板。横店秉持“共创、共有、共富、共享”发展理念，依靠工业和影视旅游业“两条腿走路”，在镇级层面走出了一条先富带后富、推进区域共同富裕的道路。“一村”，即把花园村打造成共同富裕村级样板。在2004年、2017年，花园村两次“一村并九村”，打造了“先富带后富、强村帮弱村”的发展模式。今天的花园，村域面积12平方公里，常住人口6.5万人，人均年收入15.6万元，国际化学校、综合性医院、大型商业综合体等公共设施一应俱全。

三、经验总结

（一）完善顶层设计，搭建整体推进体系

组织“有力”是打造县域政商关系的基石。立足亲清政商关系全年构建，东阳市委市政府全局谋划，系统布局，齐抓共管。一是高度重视，加强领导，推进亲清政商关系建设工作任务，重点抓落实，工作见实效。二是全面动员，强化责任，对标对表省市县三级工作部署和部门任务清单，以考核促提升，以实干促绩效，促进东阳全域政府职能部门管理水平提升。三是制度保障，合力推进，通过相关保障制度建立，明确各部门工作责任与工作重点，通过构建“牵头部门+责任部门”工作责任机制，形成促进亲清政商关系建设的强大合力。

（二）聚焦特色产业，构建立体服务网络

政府“有为”是县域政商关系“亲”的关键。东阳市结合自身产业发展布局与产业发展思路，奋力推动“四大千亿产业”高质

量发展，聚力助推工业转型升级，影视文旅产业强链补链，建筑业多元发展和工业化转型，木雕家具产业规范提升和融合创新。为保障四大千亿产业高质量发展，东阳市坚持线上线下、点面结合，构建立体化服务产业发展网络。在面上，对标对表全省前沿，出台《东阳市 2022 年提升营商环境便利度指标目标任务分解表》2.0 版。同时，开展涵盖营商环境评价指标短板、政务服务便利化、自由裁量权规范化、政策兑现“一网通办”、市场公平竞争、亲清政商关系等六大行动的优化营商环境专项治理，全面提升全域营商环境。在点上，东阳市围绕特色产业，着眼于产业特性和区域特征，以产业发展需求为导向，制定出台具有区域化、特色化的扶持政策，持续提升产业能级。

（三）围绕民营经济，完善执法裁量标准

裁量“有度”是县域政商关系“清”的基石。聚焦民营经济发展，东阳市以完善执法裁量标准为切入点，着力于解决民营经济发展中的“堵点”“痛点”“难点”，持续优化法治建设，服务保障民营经济高质量发展东阳市。一方面通过建立“教科书式”工作指引，为基层执法人员提供标准指引，实现“一把尺子执法”，加强执法公正。另一方面通过建立司法、行政执法信息统一公示平台，通过加强执法公示力度提升行政执法监管力度。最终，在东阳市全域形成严格执法、公正司法、全民守法的法治环境，全力践行“法治就是最好的营商环境”，助力“两个健康”持续深化。

（四）立足亲清统一，创建政商共进生态

政商“与共”是县域“亲清统一”政商生态可持续发展的保障。

东阳市始终立足亲清政商关系建设，深刻把握亲清辩证统一关系，坚持政商守信、政商共建两条工作思路并行。在信用机制方面，以政商双方守信践诺为目标，以制定公共信用评价指引为手段，以开展“信用修复一件事”专项行动为抓手，逐步建立完善信用信息共享体系。在共建机制方面，以企业需求为导向，政府联动高校力量，大力发展人力、资本、技术等要素市场，助力民营企业高质量发展。同时，企业履行社会责任，与政府互联互促，形成合力，共同助力县域共同富裕建设。