

# 法治化营商环境构建：内在逻辑、现实挑战与优化路径

乌日罕

内蒙古自治区交通运输事业发展中心 内蒙古 呼和浩特 010020

**摘 要：**目前我国正在加快构建高水平社会主义市场经济体制，法治化营商环境是推动经济转型升级以及提升国家治理体系和治理能力现代化的有效手段。文章阐述了法治对于明确政府与市场关系、提高市场主体对市场的信任度的作用，并指出现存的问题主要包括制度不完善、法治观念淡薄、执法行为不当、政务服务效率低下等。为此要强化依法行政、加强法治宣传教育、提升政务服务数字化、协同化程度、建立追责和容错机制等进行全方位努力，以更好地促进法治化营商环境建设和经济发展及国家治理现代化进程。

**关键词：**营商环境；法治环境；市场信心；执法规范；政务服务

## 引言

营商环境是企业生存发展的土壤，也是衡量一个国家和地区经济竞争力的重要指标。法治不仅是稳定、公平、透明、可预期的良好发展环境，也是促进经济高质量发展的保障。我国在世界银行发布的《2020年营商环境报告》中排名上升至第31位，这得益于“放管服”改革以及法治政府建设取得明显成效。法治化营商环境不是简单的制度拼凑，而是一个包括政府职能转变、市场规则制定、司法公正以及诚信体系建设在内的系统工程。“法治是最好的营商环境。”在当下，优化法治化营商环境对于激发市场主体活力、降低制度性交易成本、增强国际竞争力以及实现国家治理体系和治理能力现代化都具有十分重要的意义，亟待加强相关问题的研究。

## 1 法治化营商环境的内在逻辑

### 1.1 法治环境是营商环境的基础性支撑

营商环境包括市场主体从出生到死亡过程中所涉及的各种规章制度、市场、政务以及人文环境等方面的内容，在这些因素中法治环境是最根本的基础性因素。法治通过对各种行为进行规范，对人们的权利进行保护，对政府的权力进行制约，解决各种争议来使市场主体获得一种可以预见性并且有安全感的良好发展环境。2020年出台的《优化营商环境条例》（国务院令第722号）是以一部综合性行政法规的形式第一次提出“坚持法治化原则”的要求，并从市场主体保护、市场环境、政务服务、监管执法等方面进行了具体的规定，是我国营商环境建设进入一个新的时代。

### 1.2 法治与营商环境的“双向赋能”机制

法治建设是营商环境优化的重要依托，在立法上完善市场经济发展所需的法律法规，在执法上规范政府行为，在司法上加强产权及知识产权保护力度，完善矛盾纠纷解决方式，从而减少市场的不确定因素，提高资源配置效率。《民法典》出台给企业经营发展奠定良好的基础，增加制度的信心<sup>[1]</sup>。另一方面，营商环境优化又反过来促进法治的进步：新型业态的发展比如数字经济带来《网络安全法》《数据安全法》《个人信息保护法》等一系列的法律出台，使法律不断更新和完善。法治与营商环境相互促进、相互提升的关系有利于实现高质量的发展。

## 2 法治化营商环境构建的现实挑战

### 2.1 制度体系仍不完善，立法滞后与碎片化问题并存

一方面，数字经济、人工智能等新兴领域法律规制滞后，如数据产权、流通交易等基本制度缺失，限制数据作为生产要素发挥作用；虽然今年国家数据局成立有利于立法工作开展，但是整体法律体系还需完善。另一方面，法律法规之间衔接不够紧密，在安全生产、环保、劳动等方面国家标准、行业标准和地方性标准不一致，给企业带来较大负担，尤其是跨地区运营的企业。再者，政策缺乏连续性，“新官不理旧账”，一些地方政府为了吸引投资而做出各种承诺，但由于人员变动或者政策变化而无法实现，降低政府公信力。虽然《优化营商环境条例》规定要依法履行合同义务，但是实际操作中很难做到这一点，使得企业缺乏信心。

2.2 法治意识与诚信文化基础薄弱，软环境建设任重道远

一些市场主体缺乏契约意识，在经营活动中出现

大量商业欺诈、制假售假、欠款等现象,2022 年全国法院受理超过 150 万件买卖合同纠纷案件,其中中小企业被拖欠货款问题较为严重,《保障中小企业款项支付条例》虽已出台,但在实际操作中仍需进一步落实;“信访不信法”,许多企业在发生争议时首先想到的是通过上访解决而不是寻求司法救济或者仲裁途径来解决问题,这在一定程度上说明我国司法权威不够以及整个社会的法治理念尚不成熟<sup>[2]</sup>;部分基层行政机关工作人员法治观念淡薄,不懂法、不会依法办事的问题仍然存在,而且对企业的违法行为过分注重惩罚而忽视引导,导致执法不够公平公正并让企业有抵触情绪,长远来看不利于法治建设。总体而言,推进法治中国建设是一个长期过程。

### 2.3 执法规范化水平不足,自由裁量权行使有待规范

一是运动式、选择性执法仍然存在,在环保、安全等方面一些地方政府采取“一刀切”停产停业的做法,影响企业正常生产经营活动,虽然中央明令禁止,但在实际操作中还是偏向于简单粗暴方式。二是行政处罚自由裁量权基准不一致,同一违法行为在不同地域或者不同行政机关之间处罚力度有很大区别,不利于公平公正;虽然大多数地方都有裁量基准,但是标准不统一以及缺乏及时更新的问题比较严重。三是跨部门联合执法配合不够好,“多头执法”、“重复检查”增加企业负担;尽管已经实施“双随机、一公开”,但是由于各部门各自为战、信息不对称等原因导致对企业进行多次检查的情况依然普遍存在。提高执法规范化、标准化和协同化程度对于改善营商环境至关重要。

### 2.4 政务服务效能仍有提升空间,数字化转型面临壁垒

第一,数据共享及业务联动不足,“一网通办”在跨地域、跨部门、跨层级之间仍然存在信息孤岛现象,一些垂直系统与地方平台之间无法有效衔接,造成企业反复提交材料的情况时有发生;第二,线上线下的服务融合不够,在线服务平台与实体窗口的服务标准和服务流程存在一定差距,部分地区的高频次政务服务事项在线办理比例较低,给企业和群众带来不便;第三,政务服务规范化程度有待提升,同样的服务事项在不同地方所需提交的申请材料、办理条件以及办理时间都各不相同,增加了企业在不同地区开展经营活动的成本。虽然国家已经出台了政务服务事项的基本目录,但是各地在实施过程中的自主权过大,不利于实现公共服务的公平性和可预测性。

## 3 法治化营商环境的优化路径

### 3.1 完善营商环境法律制度体系

#### 3.1.1 加快重点领域立法修法进程

围绕数字经济、绿色发展、科技创新等领域,加快出台或修订有关法律。如研究出台《数字经济促进法》,确定数据权利归属、流通、使用以及安全管理等方面的基本要求;修改《反不正当竞争法》,加强对新类型不正当竞争行为的惩处力度;改进破产法律规定,简化破产流程,建立和完善企业市场退出制度,为各类企业提供更好的全方位法律服务。

#### 3.1.2 加强法律法规的协调性审查

建立跨部门法规政策协调机制,在新法制定及旧法修改时做好与其他法律之间的衔接审查工作。定期开展大规模法规政策清理活动,及时废除或者修改不符合实际需要的内容。建议在国务院设立营商环境法规政策协调机构,负责统筹管理全国范围内的营商环境领域立法事务,保障各项制度之间相互协调一致。

#### 3.1.3 提升政策制定的透明度与稳定性

完善涉企政策措施出台机制,在制定过程中应依法依规征求公众意见、开展公平竞争审查以及合法性审查等工作。健全政策评估制度,对于实施一年以上的重大政策开展专项评估,并依据评估情况适时作出相应改进措施<sup>[3]</sup>。推行政策连续性承诺制度,将地方各级政府招商引资所作的承诺登记造册并进行监管,将其作为重要指标纳入政绩考核范围,有效避免“新官不理旧账”,提升企业对于规则的信任度。

## 3.2 加强法治宣传教育、加强诚信文化建设

### 3.2.1 实施精准化法治宣传教育

根据不同对象如企业高管、创业者、个体工商户等进行分类法治教育。编写并印发企业合规指引、法律风险防范手册等相关资料,提高企业的法治意识。利用国家宪法日、民法典宣传月等活动契机,在全社会范围内广泛宣传优化营商环境相关法律法规知识,让法治观念入脑入心。

### 3.2.2 深化企业合规体系建设

在中央企业全面推开之后,再推广到民营企业、外资企业等。政府可以制定重点行业的合规指南以给企业提供明确的行为规范。研究设立企业合规激励制度,对于拥有良好合规管理体系的企业,在监管部门的执法检查以及信用评级上提供便利,使企业把合规当作一种竞争力。

### 3.2.3 构建全方位诚信文化培育体系

健全守信联合激励和失信联合惩戒制度,扩大“信易+”应用范围。建立企业家信用档案,把信用情况作为获得支持政策、评优评先的重要依据。开展“诚信示范

企业”、“诚信街区”等活动,形成“守信光荣、失信可耻”的良好风气,使诚信成为营商环境最亮底色。

### 3.3 推进执法规范化与监管方式创新

#### 3.3.1 全面推行包容审慎监管

在更多领域推行“首违不罚”、“轻微免罚”清单制,确定其适用情形以及程序等。建立健全行政处罚自由裁量权标准,使各地各机关之间存在一定程度一致性并且对外公布<sup>[4]</sup>。尝试设立涉企行政处罚“观察期”,对于非主观故意、社会危害较小的初次违法的企业予以改正的机会,达到法律效果和社会效果相统一目的。

#### 3.3.2 强化执法监督与问责机制

畅通企业投诉举报渠道,健全涉企行政执法案件评查机制,在市场监管、生态环境等领域实施执法监督员制度,请人大代表、政协委员、企业代表等参与执法监督工作,对于违法执法、不当干预企业正常经营活动行为依法依规追究有关人员责任,实现有效执法监督。

#### 3.3.3 深化跨部门综合监管改革

在更多领域实施包容审慎监管,整合监管力量,降低对企业干扰。健全“双随机、一公开”监管制度,推进不同监管部门联合抽查计划归并整合。建立全国统一的综合监管平台,实现监管信息互通、执法联动、结果互认,从源头上杜绝“多头执法”、“重复检查”,为企业减负。

### 3.4 提升政务服务数字化与标准化水平

#### 3.4.1 深化“一网通办”改革

推进更多政务服务事项网上办理,增加高频事项“掌上办”。建立健全政务数据共享协调机制,建立全国统一的政务数据目录以及接口标准等。构建规范高效、全国一体化的国家政务数据共享平台,促进中央政府部门之间的横向联通以及与地方平台纵向贯通,实现“数据多跑路、群众少跑腿”。

#### 3.4.2 推进政务服务标准化建设

编制全国统一的政务服务事项基本目录和实施清单,推进同一事项在不同地域无差别受理、同标准办理,在自由贸易试验区、国家级新区等地先行先试政务服务“跨省通办”,逐步推广至更大范围。健全政务服务“好差评”制度,评价结果纳入绩效考核,实现以人民为中心的服务优化提升。

#### 3.4.3 优化线下政务服务体验

推动政务服务大厅向“一站式”综合性服务场所转变,将部门分设窗口合并为综合窗口,实行“前台统一收件、后台分类审批、统一窗口出件”。为老年人等特殊人群保留线下办事途径,提供帮办代办服务。在产

业园区、商务聚集区设置政务服务点,方便企业群众办事,打通服务企业“最后一公里”,让政务服务走进老百姓身边。

### 3.5 健全责任追究与容错纠错机制

#### 3.5.1 明确营商环境建设责任体系

把优化营商环境工作作为政府绩效考核内容,赋予一定分值。建立健全营商环境问题线索移交及督办制度,对于破坏营商环境典型案件进行通报。在地方领导干部考核时加大营商环境指标所占比重,树立正确导向。

#### 3.5.2 构建清晰的容错纠错机制

明确在营商环境改革创新中,因缺乏经验、先行先试出现的失误错误,符合一定条件的可以予以容错。出台容错正面清单和负面清单,既要支持改革创新,又要避免借容错之名掩盖问题、推卸责任。建立容错纠错机制,对已经产生不良影响或者造成一定损失的改革,及时采取措施予以补救纠正,为敢于担当者担当、为勇于负责者负责。

#### 3.5.3 加强营商环境专业能力建设

在各级党校、行政学院设置营商环境相关课程,提高领导干部优化营商环境意识水平。组建营商环境专家咨询委员会,为政府决策提供理论指导和技术支持。选取具有代表性的成功案例进行讲解分析,在借鉴其他地方成功经验基础上促进当地营商环境改善优化。

## 4 结语

法治化营商环境建设进入深水区,需坚持系统观念统筹推进。未来呈现四大趋势:一是制度体系持续健全,增强法规系统性;二是数字化赋能深化,利用大数据、AI提升法治智能化水平;三是精准对标国际规则,推动制度型开放并接轨先进标准;四是区域特色凸显,各地探索差异化路径。通过久久为功,我国将建成稳定、公平、透明、可预期的法治化营商环境,为市场主体提供广阔空间,支撑经济高质量发展与国家治理现代化。

## 参考文献

- [1] 钱玉文.法治化营商环境的系统构建与司法保障[J].中国法学,2021(4):78-94.
- [2] 姜明安.法治政府建设与营商环境优化[J].行政法学研究,2020(5):3-15.
- [3] 王利明.营商环境法治化的理论与制度建构[J].法学评论,2022(1):1-12.
- [4] 刘俊海.优化营商环境的法治逻辑与制度回应[J].中外法学,2021(3):601-620.