

法治化营商环境赋能经济发展路径研究

董佳慧¹ 孙博胜² 乌兰娜日³

摘要：党的二十大报告指出，“必须更好地发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用。”优化法治化营商环境是提升市场主体活力及整个社会经济治理水平的有力抓手，同时也利于适应全国统一大市场布局要求。在营商环境替代营商环境背景下，分析营商环境影响经济发展主要因素，针对存在问题，提出完善相关法律法规体系、加快政府职能转变、规范行政执法和加强法治教育与宣传等方面赋能经济发展。

关键词：营商环境 法治化 经济发展 优化路径

世界银行已经发布说明，运行 17 年的营商环境(Doing Business)项目，将于 2023 年第三季度被营商环境(Business Enabling Environment)项目替代。在全球经济形势影响下，我国经济发展也面临着高质量发展压力，为更好地提升经济主体的投资发展积极性和创造性，促进国内大循环内部经济的发展，构建和优化法治化营商环境是关键性举措。新时期营商环境作为经济发展的重要内生动力，其优化必须以良好外部环境为依托。我国“十四五”规划中贯穿始终的就是要建设一流营商环境，特别是习近平总书记在中央财经领导小组第 11 次会议上强调了要努力打造若干高水平对外开放平台。健全外商投资准入管理制度，继续优化市场

化、法治化、国际化投资规则；积极稳妥地推进自由贸易港建设制度创新，深化国际合作提高开放水平，加强与周边国家经贸领域政策交流与务实合作，构建公平竞争商业竞争环境。

一、问题的提出

世界银行报告于 2008 年首次向我国提供国别报告，逐步引起了我国政府的注意，自 2009 年我国正式加入 WTO 以来，获得了更多发达国家和发展中国家政府的重视和认可。国务院新闻办公室 2015 年 12 月 31 日发 13 号通知，确认了中国改善营商环境的行动，此后逐渐推行起来，而且成为优化我国营商环境的内生动力。2019 年 7 月 2 日，全国

中小企业股份转让系统上市企业首次公开发行注册制试点工作正式拉开序幕。习近平指出，新时代改革开放的过程中使得我国的制度建立具有一定独特的特征，其中一点就是制度建设的分量很重。“营商环境”指标有着重要的现实意义与深远历史意义，在宏观方面能够为企业经营管理进行政策指导，在微观方面能够有助于增强企业竞争力，所以对于一国或者地区来说，创造优质的营商环境不仅关乎经济发展质量与效益，更关乎社会和谐与稳定。我国始终将改善营商环境列为深化经济体制改革重点工作之一，而优化营商环境目标则是十九大所倡导的“坚持以人为本”，体现出中国特色社会主义思想。党中央在坚持稳中求进

郑继汤. 习近平关于构建法治化营商环境重要论述的逻辑理路 [J]. 中共福建省委党校学报, 2019,(6).

冯杰, 深化“放管服”改革优化税收营商环境 [J]. 中国行政管理, 2018,(10).

宋霖, 何成祥. 优化营商环境视阈下放管服改革的逻辑与推进路径; 基于世界银行营商环境指标体系的分析 [J]. 中国行政管理, 2018,(4).

基金项目：本文为内蒙古社会科学基金 2022 年度项目（课题名称：内蒙古优化营商环境法治保障研究，课题编号：2022AY30）的阶段性成果。

总基调的基础上, 作出一系列带有战略性的新思想、新判断, 也是一个地区或国家核心竞争力形塑过程中的客观体现, 旨在通过完善政府管理方式来提升公共服务水平, 经济与社会协调持续发展。习近平强调, 法治是最佳营商环境, 各级政府采取的一系列措施有效地增强了国家的综合实力和国际地位。由于各经济体的整体制度、文化背景、发展水平迥然相异, 世界银行以一套评估标准来判别各个经济体的营商环境有一定局限性, 2021年9月16日, 决定停止营商环境报告和数据运营, 探索新的方法。在这一背景下, 如何参照营商环境影响因素, 不断提高营商环境法治化和赋能经济发展成为亟待解决的课题。

二、营商环境影响经济发展的主要法治因素分析

法治是现代市场经济良好运行的重要保障, 只有把依法治国真正落到实处, 才有可能形成一

个良性有序的市场秩序。在生产经营活动中, 企业的利益诉求与社会公共利益和国家安全直接相关, 所以必须遵守法律、法规。这需要政府出台相应的规定来加以保证。必须用完备的法律规范市场主体的行为, 维护中小微企业的合法权益, 通过完善立法机制和健全配套制度建设, 构建有效监管的长效机制和维护公平竞争经济秩序, 强化市场监管能力, 保障市场竞争规则的高效运作。

世界银行的《营商环境报告》采用系列调查问卷和实地走访的形式进行资料收集。通过对这些调研结果的分析, 得出若干结论。同时, 也利用各种数据分析工具开展了实证研究工作。

世界银行所发布的《营商环境报告》中, 对“营商环境”评价指标体系作出定义, 即对市场、法律、政府与社会进行全面测度, 分别对“软”性、客观性、多样性三个方面进行了评价。近年来, 伴随着改革深化与市场经济体制的完善, 各地区持续出台

多项政策与措施来完善企业经营管理, 增强产业竞争力, 推动经济发展, 给营商环境带来新视野。一方面, 我国目前对“营造良好营商环境”的界定, 从理论上看还不一致, 实践中有些地方对于营商环境也有很多解释, 甚至产生了不同认识。另一方面, 国务院在颁布《优化营商环境条例》前, 一些省市就已着手研究和制定有关政策, 比如北京和上海先后发布实施了《北京市完善现代服务业扩大开放综合试点方案(试行)》。但这些大都限于某一方面, 系统性不强。营商环境定义表现出复杂性、全域性和模块化等特征, 并且未就具体问题提出清晰的标准。为推进营商环境法治化, 国家发展改革委与工业和信息化部共同发布的《关于深化商事制度改革进一步激发市场活力促进实体经济高质量发展的若干意见》是其中一项重要举措。《优化营商环境条例》在吸收世界银行评价标准和国际通行做法的基础上, 严格规范了企业在经营过程中存在的各类违法行

常健. 国家治理现代化与法治化营商环境建设 [J]. 上海交通大学学报 (哲学社会科学版), 2021, (6).

2003年世界银行发布的首份《营商环境报告》中包括5套指标, 涉及133个经济体; 到2010年的报告扩展到了10套指标, 涉及183个经济体; 2020年世界银行全球营商环境评估则一共包括12套指标, 涉及190个经济体这些指标分别代表了开办企业, 执行合同、解决纠纷, 跨境贸易, 获取信贷, 保护中小投资者、与政府交易、办理编税, 获得建筑许可, 获得电力, 雇用劳动力, 登记财产等指标程度, 在调查方法上, 项目团队与学术界顾问共同设计了基于商业案例的调查问卷, 即对企业的法律形式, 规模、地点、业务性质做出假定, 向当地专家(包括律师、商业顾问、会计师、运输代理公司、政府官员和日常从事法律和监管规定执行与咨询的其他专业人员)进行调查, 并进行多轮的讨论, 以确保获得可信的和可比较的数据。

谢红星. 法治化营商环境的证成、评价与进路: 从理论逻辑到制度展开 [J]. 学习与实践, 2019, (11).



为。并出台了《市场主体信息公示规则(试行)》在内的多项规章制度。这些举措,切实推进政务公开进程。各地方政府纷纷展开对各种涉企“黑箱”的彻底清理和整顿。有的地区公开了行政审批事项,使公众了解了办事流程和时限,有的还实行了网上并联审批,并在国内先行取消了中介服务收费项目。全国大部分省(区)制定了改善营商环境省级地方性法规和规章及相应规范性文件。作为一种公共产品,法律制度为国家及各级政府所合法垄断,也使得各地间形成一个较为稳定的市场规则体系。就宏观而言,我国当前亟待解决的问题就是如何切实地发挥市场主体的作用,提高资源配置效率。其中,最关键的是要建立健全公平竞争的规则。各地政府开创了“零跑动”“一业一证”“一证准营”的经验,逐步开展了一系列的改革尝试与试点工作,收到了一定的

效果。营商环境在实践探索中不断总结和升级,并形成了一整套中国特色现代法治理念和制度,对于推动我国经济社会可持续健康发展和构建社会主义和谐社会具有积极意义。这些都是宜商环境所应借鉴并在此基础上深入发展的。

三、法治化宜商环境赋能经济发展存在的突出问题及原因

(一)重点领域法律法规不完善

尽管许多地区营商环境改革取得了显著成效,就地区而言,东部沿海省份整体表现较好,而中西部欠发达地区面临着一定的难题。在国家立法层面有关经济的法律法规存在滞后性,缺乏一套完整的配套实施细则,并且由于其相关解释不能及时出台,不能达到相关法律法规颁布实施后能够及时有效适用。目前国内市场经济正处在高质量发展阶段,

市场主体的活力需要进一步激发。一些地方现行政策及规定与国家出台的法治化营商环境规章制度不相符合,特别是对中小企业的融资、创业问题上缺少专门规定,甚至很多扶持政策并不包括小微企业,以至于在部分地区存在“大而全”的情况。此外,因为一些行政管理部门或者机构设立了太多的行政事务职能,导致许多事情需要通过层层报告才能够获得审批,这就给基层办事人员提出了更高的要求。

(二)政务水平有待提升

由于各地区审批事项与数量较多,造成项目执行过程繁杂烦琐,影响了企业生产经营活动的正常进行,加大了社会成本。此外,部分审批事项涉及税收征管、环境保护、社会保障等工作,需经过一段时间才能办结,审批效率低下,限制了企业活力的增强。另外,营商政务中服务监督的欠缺导致社会诚信体系的欠缺。有

些地区还存在“官本位”观念，群众的需求得不到及时响应，致使某些公共服务不能满足群众不断增长的美好生活需求。

（三）行政执法不规范

在行政执法的过程中存在着较为严重的不规范现象，不但影响到政府的公信力，而且也大大损害到企业、市民等相关利益主体的正当权益。执法人员出现违法乱纪的行为屡禁不止，一些地方政府部门执法时推诿扯皮，少数部门人员滥用职权任意插手司法，这都阻碍了依法行政，侵害了公民权益，同时也阻碍了经济健康有序的发展。而当前长期存在的观念误区是“由谁来办”“由谁来管”，在这种情况下，需要加强法治宣传教育，健全法治工作机制，加大执法力度，完善监管体系，加强监督检查，保障法律制度的切实执行，为营造营商环境法治化夯实基础。

（四）法治意识不强

法治氛围建设来源于法律信仰，离开了法律信仰就无法构建完备的法律体系。只有健全完整的法律体系，才是依法治国、依法执政的真正保障。这就要求人民必须自觉地践行社会主义核心价值观，加强法治意识。事实上，有些地区部分群众遇有争议往往凭借经验应对而不是依法而行，个别企业违法经营乃至违规生产造成了严重的经济损失，有的地方对于乱收费等熟视无睹。凡此种种，无不折射出我国法治

建设中尚存在不少问题，妨碍了社会主义市场经济的良性发展，均不利于创造公平竞争市场环境。

四、营商环境法治化赋能经济发展的实现路径

（一）完善相关法律法规，建立健康有序的经济秩序

“良法”是“善治”的前提，也是政府对社会经济事务依法治理的根本基础。健全法治环境，有助于创造优质的营商环境和经济社会又快又好发展。但是，当前市场主体数量正在快速增长，加大了企业的竞争压力，对此，我国政府颁布了许多促进公平竞争的法律、法规，但是也面临很多问题。在这些问题中，最重要的是如何处理好许可和审批的关系。首先要出台相应的规范性文件，明确许可主体，赋予许可的法定权限；其次政府要加强监督，保护企业及群众的合法权利不受到侵害；最后政府有关部门要加强监督职能以保证信息的公开和透明，切实维护市场经济秩序的公平公正。以制度规范为本，以法治为核心，所有这些均需以健全与完善法律政策体系为前提。故此，需要根据营商环境项目新要求，针对性地对《营商环境条例》进行修改完善，当然，其他必要的法律法规亦需跟进。

（二）加快政府职能转变，促进经济可持续发展

政府职能转变不仅是当前中国经济社会改革和发展进程中的一个重大课题，而且是推动法治政府建设最重要的组成部分。我国经济体制经历了从计划经济到市场经济的转变，但也面临社会需求结构变化的挑战，因此，一并加快完善社会主义市场经济体制和社会主义民主政治体制改革是达到这一目的最为有效和直接的途径。同时，也意味着要改变过去“重数量、轻质量”的政绩观，走高质量发展之路，在政府职能转变过程中实现经济的可持续发展。

（三）规范行政执法，优化经济发展环境

为最大限度地提升法治化营商环境，必须加强保障大中小企业及其经营者合法权益，严格规范行政执法。一是强化依法行政，增强依法决策的能力。只有将法治理念渗透到各项工作之中，才能更好地维护市场竞争秩序。此外，建立健全企业投诉受理、处理机制，及时化解因市场主体间诉求无法化解而引发的矛盾纠纷，还必须加强违法违规案件的查处。二是严格市场监管，深入推进简政放权改革和权力清单管理制度建设，给各类市场主体创造相对透明的投资环境，注重降低行政成本，提高政府公共服务水平。强化事后监管、落实部门责任、严把市场准入关、健全诚信体系。三是扩大网上办理事项范围，以达到方便、高效

的目的。当前网上办业务需要提升的是其服务的标准以及要创新服务方式。基于此,还需要电子证照和互联网相结合,运用信息化手段使人们足不出户即可办理涉企行政许可和税务登记等。此外,要实现内外部监督的有效统一,构建以企业主体为主线、政府为辅力的监督机制,通过立法厘清各级监管部门的职责分工,同时加重违法执法成本。

(四) 加强法治教育与宣传,营造法治氛围

为营造法治宜商环境,加强社会整体法治意识,推进全民守法,全面普及法制教育,一是发挥领导干部“带头人”的作用。“带头人”应当率先遵法、守法、用法,并且对其要求应更加严格、标准更高。“带头人”应不断强化应用法治思维和法治方式处理问题的能力,树立责任意识,推进主体责任落实,进而促进宜商环境法治化。二是要增强群众法治观念教育,培养正确的法治观念,自觉捍卫国家利益以及社会安定、稳定。三是宣传法律常识,增强全社会的法律意识与层次。同时,更应重视公民道德养成和引导群众养成良好道德风尚。在培养全民学法用法意识的同时,行政机关应以执法检查来推进依法行政,司法机关应加强违法案件调查处理,确保司法公正。四是积极强化大中小企业法治文化的建设,在大中小企业经营管理决策层及管理层、执行层

人员设置法治培训制度,形成普法教育的经常化、制度化,使企业员工知法、守法,遇到问题懂得用法。

五、结语

健康有序的宜商环境是经济社会全面、协调、可持续发展的先决条件和根基。它决定了国民经济运行的全过程不可避免地要受到外部环境、内部机制等方面的约束。中国市场经济取得高质量发展的必备条件一是政治制度好,二是法治秩序完善。与此同时,国际之间的竞争愈发激烈,因此,如何提高自身竞争力来应对越来越激烈的国际竞争就成为我们所面临的主要问题。在“宜商环境”替代“营商环境”的背景下,找准法治化宜商环境的切入点和着力点,构建法治化宜商环境,正是破解这一难题的重要手段之一。但当前我国宜商环境法治化建设中仍然有很多不足之处,这些问题的存在会对我国经济的高质量发展产生负效应影响,需要加强宜商环境法治化建设,以保障并促进中国经济社会可持续、高质量发展。■

参考文献:

- [1] 常健. 国家治理现代化与法治化营商环境建设[J]. 上海交通大学学报(哲学社会科学版), 2021,(6).
- [2] 郑继汤. 习近平关于构建法治化营商环境重要论述的逻辑理路[J].

中共福建省委党校学报, 2019,(6)0.

[3] 冯杰, 深化“放管服”改革优化税收营商环境[J]. 中国行政管理, 2018,(10).

[4] 宋林霖, 何成祥. 优化营商环境视阈下放管服改革的逻辑与推进路径: 基于世界银行营商环境指标体系的分析[J]. 中国行政管理, 2018,(4).

[5] 谢红星. 法治化营商环境的证成、评价与进阶: 从理论逻辑到制度展开[J]. 学习与实践, 2019,(11).

[6] 习近平. 关于《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》的说明[N]. 人民日报, 2019-11-6.

[7] 骆梅英. 优化营商环境的改革实践与行政法理[J]. 行政法学研究, 2020,(5).

[8] 经济学(季刊)2005(S1);83-100;Hall R E Jones CI Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others?[J]. Quarterly Journal of Economics. 1999. 114(1).

[9] 郑智航. 国家治理现代化的中国逻辑及其展开[J]. 法制与社会发展, 2021,(3).

[10] 陶庆. “问题倒逼”与政府职能转变: 以上海自贸区建设的若干困境为例[J]. 经济体制改革, 2015(6).

[11] 孙文红, 王野. 以良法善治全力优化营商环境[J]. 辽宁经济, 2017,(8).

(作者单位: 1. 内蒙古民族大学; 2. 内蒙古科技大学 3. 内蒙古工人疗养院)

责任编辑: 张莉莉