

内蒙古经济发展中营商环境协同优化的法治保障研究

■ 费蓬煜 王国平

摘要：近年来，面对新冠疫情防控挑战与经济社会稳步发展的新需求，内蒙古自治区坚持贯彻新发展理念，持续优化营商环境，推动本地区经济高质量发展。营商环境协同优化是激发市场主体活力、促进经济稳定高速发展的有效机制，是营商环境内在属性的必然要求和提高政府行政效率的重要抓手。但内蒙古营商环境协同优化面临着协同立法机制不完善、制度供给不足、多元主体间权责划分不清、司法救济不足、协同优化国际化水平不高等问题。现阶段应当以法治化为基本保障，从完善协同立法机制、适当增加制度供给、合理划定多元协同主体权责、妥善处理涉企行政纠纷、推进区际经济与司法协作机制等方面推进当地营商环境协同优化并提升其国际化水平。

关键词：内蒙古 营商环境 协同优化 法治保障

一、引言

党的十九大报告提出“支持民营企业发展，激发各类市场主体活力”的同时还提出了打造共建共治共享的社会治理体系。在中央全面依法治国委员会第二次会议上，习近平总书记提出了“法治是最好的营商环境”，在全国深化“放管服”改革电视电话会议上李克强总理提出“营商环境就是生产力”。2021年，习近平总书记在参加十三届全国人大四次会议内蒙古代表团审议时针对内蒙古营商环境建设提出了“深化改革开放，优化营商环境，积极参与共建‘一带一路’，以高水平开放促进高质量发展”的新要求。近年来，在国家“一带一路”战略的引领下，内蒙古自治区党委、政府以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，始终围绕市场主体和群众满意度，推出了一系列构建法治化营商环境的新举措，在全国工商联发布的2020年“万家民营企业评营商环境”调查结论中，内蒙古85%的企业对“当地政府

人员积极回应或协调办理涉企特事急事、主动向企业提供政策解读与明确指引”做出了非常积极的评价，当地环境得到了明显改善。但是，囿于我国东、中、西部地区经济发展水平不平衡，营商环境的建设基础性条件必然存在地区性差异，各地政府部门的执政能力与市场主体、社会力量协同优化当地营商环境的能力亦不尽相同，如何结合各地区经济社会发展实际对当地营商环境进行协同优化，如何在营商环境协同优化中划分各方参与主体的权益，需要在法治化轨道与框架下进行深入探索与研究，对于快速提升各地区营商环境建设工作水平具有十分重要的意义。

二、营商环境协同优化的必要性

根据2019年10月世界银行发布的《全球营商环境报告2020》，我国营商环境排名跃居全球第31位，该报告中将“营商环境”界定为“企业活动从开办到结束的

各环节中所面临的外部环境状况”。在当前，我国依法治国的大背景下，我国自2020年1月1日起实施的2019年10月国务院颁布的《优化营商环境条例》第二条明确指出：“本条例所称营商环境，是指企业等市场主体在市场经济活动中所涉及的体制机制性因素和条件。”由此可知，营商环境在本质上是市场主体在生产、运行、停止等整个过程存在的外部环境，包括软环境、硬环境等综合性、系统性在内的所有条件与因素，营商环境建设，作为社会治理体系的有机组成部分，理应遵循“共建、共治、共享”的基本理路，建立健全营商环境协同优化机制。

（一）营商环境协同优化是营商环境内在属性的必然要求

营商环境天然固有的公共性与非排他性属性，是营商环境协同优化的必要性之直接依据。如前所述，从营商环境的内涵来看，其涵涉政府、市场、法治及社会等多种环境要素，系由政府、企业、社会组织等多元主体

共同参与、协同优化、共同建设与打造的公共环境与公共资源。营商环境的建设与优化，不仅依赖于市场主体自身对综合环境的认识与把握，更依赖于政府主导、社会参与等多元主体之协同优化，营商环境的塑成与优化，必须由多元主体在一定的共识规则的框架下共同努力与完善，其过程具有持续性与长期性，需要统筹利用各项政府、社会及市场资源并进一步优化资源配置，最终构建“共建共治共享”的营商环境之基本格局。

（二）提高政府行政效率是营商环境协同优化的重要推动

营商环境是“一种特殊的公共产品，也是政府公共治理的结果呈现”。政府在营商环境协同优化中具有重要的地位与功能，同时营商环境优化反过来能够促进政府行政能力的进一步提高，更是政府提高行政效率的有效途径。一方面，在营商环境优化中，政府需要为市场提供必要的制度依据，政府在预设与制定相关规则与制度的过程中，需要市场主体和社会组织的大量参与，在行政听证、行政许可、行政处罚等环节均需要市场主体、社会组织给予充分的协同合作，以提高行政行为的合理性、进一步提升行政效率。另一方面，营商环境优化，需要政府统一进行公共资源配置，传统的政府垄断型公共资源管理与配置模式逐渐失灵，急需构建多元主体协同参

与的新模式以实现社会资源环境的有机整合与统筹协调，最终改善营商环境的机制性、体制性因素，实现营商环境中政府、市场主体、社会组织的关系结构更加趋向理性与和谐。

三、内蒙古营商环境协同优化的制约因素

（一）营商环境优化的协同立法机制不完善

当前，内蒙古自治区下辖的12个地级行政区经济发展不均衡，主要产业形态不一致，直接导致该地区营商环境优化相关的地方性立法、特别是各地政府、市场主体、社会组织等多元主体协同立法机制并未完善建立，多元主体在营商环境协同立法中的地位、参与程度、协同立法程序等没有形成常态性机制，也导致了当地市场主体、社会组织参与立法的积极不高、协同立法效率低、效果差等问题，进而衍生出司法中市场主体的反馈机制不畅、行政执法效果满意度不高等继发性问题。

（二）促进营商环境协同优化的制度供给不足

2021年2月内蒙古自治区党委会同有关机关共同出台了《关于进一步优化法治化营商环境的若干措施》，但囿于前述协同立法机制的不足，与营商环境建设相关的地方性立法较为缺乏，已有规范也存在部分条款简单重

复上位法规定、缺乏结合当地实际情况作出的特殊性、实操性内容，立法参与主体单一也造成了现有规范的内容侧重于行政许可、行政处罚的设定，缺乏与市场主体、社会组织共建共赢、协同优化的内容。

（三）营商环境优化中政府与市场互惠共演过程中的错位和失位

内蒙古营商环境优化中，由于前述制度供给不足或权义界定不明，直接导致了各地方政府与市场主体、信息沟通不畅、利益协调机制不健全、权责利益分配不明确。在营商环境优化中，政府多占据绝对主导、居于权力主体地位，市场主体往往较为被动、居于权力客体地位，并且政府及其各部门的部分错误或不当的行政行为缺乏责任认定与具体追究机制、“权力大、责任小”。同时，市场主体针对相应的行政行为没有足够的参与空间与救济权利手段“权利小、责任大”。社会组织参与营商环境的权责尚未明确界定，参与机制不成熟、不充分。

（四）营商环境协同优化中司法服务水平有待提高

在司法维度上看，内蒙古各级人民法院处理的行政诉讼案件中，司法对行政的监督力度尚待进一步提升与完善。在行政诉讼的个案裁判中，法官往往面临着当地政府的具体行政行为与涉诉企业之间的权益平衡与博弈的

难题，如何将地方政府的“公权力”与涉诉企业的“私权利”间的矛盾与冲突进行充分调解与弥合，在定分止争的同时能够将二者关系进行良性修复，为后续的政企关系打造良好的基础，显得尤为重要。部分法官迫于“公共秩序”，而从某种程度忽略或牺牲涉诉市场主体的权益，导致个别案件在做出最终裁判时社会满意度不高，甚至滋生涉法涉诉的信访案件。

（五）“一带一路”战略下营商环境协同国际化水平不高

我国实行的“一带一路”国家重大发展方略，要求内蒙古自治区拥有全面对接沿线国家、促进相互经济往来、维持市场秩序稳定、构建国际化营商环境的区域功能。而从当前的基础条件与工作实践情况看，自治区内能够熟练掌握沿线国家法律规范、充分解读沿线国家经济发展与营商环境法治需求的人才短缺，导致自治区内涉及“一带一路”沿线国家营商环境建设的项目发展缓慢、部分外资企业不能充分参与当地经济政策、营商环境规则等规范性文件的制定与实施，特别是面对当地大量的涉外经济纠纷，当地各级法院还不同程度地存在着适用外国法水平不高、对涉外商事判决执行力和区际司法协助能力较弱等问题。

四、完善内蒙古营商环境协同优化的法治保障

我国《法治政府建设实施纲要（2021-2025）》则围绕“持续优化法治化营商环境”清晰勾勒出为期五年的顶层设计和整体步骤。在十三届全国人大二次会议上李克强总理明确提出打造“法治化、国际化、便利化”的营商环境，可见，“法治化”是营商环境的重要品格，建设营商环境，必须将“法治”作为重要保障。市场经济更宽更广的深入发展，离不开健康积极向上的营商环境建设，离不开和谐顺畅的市场环境。“市场经济本质上是法治经济，我国社会主义市场经济形态决定了法律及相关制度的性质，且必然要求法治为它的建设、巩固和发展服务。”因此，营商环境协同优化，不仅涉及政府在经济中的地位与智能转变，更涉及多元主体共建共治共享的社会治理格局，必然要求将法治作为应然的实现保障。

（一）完善营商环境优化的协同立法机制

内蒙古自治区应当尽快建立健全营商环境的常态化“政、企、社”协同立法机制。在设置立法规划时，向社会充分发布公告以征集立法项目，对市场主体深度关切的问题进行广泛、深入的调研与收集，提高市场主体参与立法的积极性与主动性，充分听取市场主体及各种行业协会对立法规划、立法内容、立法期限与效力等方面的意见，从而拓宽市场主体参与立法的渠道、建立健全

立法建议的征集、采纳与反馈机制。同时，要重视现行生效立法的修订，必要时向市场主体、社会组织召开修订立法的听证会，在充分尊重市场主体、社会组织的意见的基础上及时对各种阻滞性规范性文件进行清理和修改。

（二）适当增加营商环境协同优化的制度供给

内蒙古自治区作为民族自治地方，内蒙古自治区有关营商环境建设方面的地方政策与地方立法的制定与出台，应当“统筹安排立法项目，更加侧重更突出地方特色、地域特征和民族特点，”充分关照当地经济发展实际需求和当地少数民族发展的现状，按照科学立法、民主立法、依法立法的立法要求，在多元主体协同下，积极探索调查、主动发现立法实施中的个别立法缺位、规范内容模糊、不同规范之间存在交叉与矛盾等突出性问题，进一步提升内蒙古营商环境立法的系统性、协调性、科学性、合理性和实操性，以深度贯彻落实立法目的，为营商环境健康有序、可循环性发展提供充分、有效的“软环境”支持。

（三）推动有效市场和有为政府更好结合

囿于内蒙古自治区内各地区经济发展水平、主要支柱产业的差异性分布，营商环境的协同优化，必须采取多地区、多主体协同优化的根本思路。一是各地政

府必须及时转变行政观念，将自治区整体营商环境优化与自治区内各地经济发展规划与策略联动协同、共同促进、以点带面、整体提升。二是要充分发挥政府在协同优化机制运行中的主导功能，避免责任规避与推诿。三是要将自治区政府与各盟市政府在营商环境建设中具体权力与责任予以充分明示，将营商环境建设中地方政府权责的实践与落实情况作为年度政府治理能力和地方领导政绩考核体系，对营商环境建设中地方政府及其行政负责人不当或失职行为予以严厉问责。

(四) 妥善处理涉企行政纠纷，提升营商环境司法服务水平

内蒙古自治区各级法院均应重视对当地涉企行政案件的妥善裁判与处理。一方面，通过对特定行政案件的定纷止争，“依法规制政府‘亲而不清’的乱作为和对市场的不当干预，”进一步强化司法权对地方政府行政行为的运行程序和结果的双重监督与限制，进而做到依法依规维护市场主体的合法性经营权益，促使行政机关依法履职，最终促成“司法权—行政权—涉诉企业私权利”的良性互动；另一方面，可以利用“行政争议一站式化解”机制，对存在行政诉讼风险的案件进行提前干预与警示，对已经发生的行政争议进行诉前引导，对涉诉企业进行充分的司法释明和权利告知。

(五) 建立与国际接轨的营

商环境规则体系

在国际化视域，要进一步打造内蒙古自治区参与国家“一带一路”重大战略、与沿线国家探索建立营商环境协同优化的新模式和新机制。特别是在市场准入、货物通关、财税优惠、资质互认等领域加大支持力度。此外，加强区际司法协作，内蒙古自治区各级法院应当按照《最高人民法院关于人民法院为“一带一路”建设提供司法服务和保障的若干意见》的明确要求，积极应对“一带一路”沿线国家在华的外资企业对营商环境的实际需求，依法行使各类案件的管辖权，充分发挥司法审判的法治职能作用，保证公正、高效地处理当地涉外民商事案件，平等保护中外企业的合法权益，加强对国际条约、国际商事惯例等的适用，结合司法智能化、信息化水平提升，在个案审理中准确查明和适用外国法律。

五、结语

布迪厄 (Pierre Bourdieu) 曾提出：“互动的本质不在其自身，而在于将其围绕起来的结构。”如前所述，营商环境协同优化的法治保障，是党中央对营商环境建设提出的直接性、总体性、根本性要求，是保障内蒙古自治区营商环境健康有序发展的良药，不仅关乎内蒙古地区营商环境建设水平的整体提升，更与当地市

场主体接续生存与良好发展休戚相关。内蒙古自治区营商环境协同优化，应当立足于当地经济与社会发展实际情况，构建政府主导、市场主体充分参与、社会组织积极协助的“政、企、社三位一体”的营商环境协同优化的法治化、常态化良性运行机制，既能保障市场主体生存的外部体制性、机制性环境等“硬环境”，更能净化市场秩序健康运行的“软环境”。

参考文献：

[1] 中国新闻网. 万家民营企业评营商环境报告发布 民企认为前景乐观 [EB/OL]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1682139812604106199&wfr=spider&for=pc>, 2020-11-01.

[2] 姜明安. 法治国家 [M]. 北京：社会科学文献出版, 2015.

[3] 王小民, 杨恒. 青海法治化营商环境的调研与思考 [J]. 中国司法, 2022, (1).

[4] 张馨, 丁铮. 黄河流域生态环境协同治理的法治保障研究 [J]. 北方经济, 2021, (11).

[5] 习近平. 构建“亲‘清’新型政商关系” [J]. 共产党员, 2016, (12).

[6] BOURDIEU P. The field of cultural production: essays on art and literature [M]. Columbia University Press, 1993.

[7] 娄成武, 张国勇. 治理视阈下的营商环境：内在逻辑与构建思路 [J]. 辽宁大学学报 (哲学社会科学版), 2018, (2).

(作者单位：1. 中央民族大学法学院, 华北理工大学人文法律学院 2. 内蒙古自治区节能降碳中心)

责任编辑：代建明