

# 营商环境法治化建设的问题与对策分析

——以宜昌市夷陵区为例

张 甜

三峡大学, 湖北 宜昌

收稿日期: 2022年10月9日; 录用日期: 2022年11月7日; 发布日期: 2022年11月14日

## 摘 要

良好的营商环境是地方经济有序、快速发展的根基,也是招商引资的金字招牌。法治作为调节社会关系、维持社会秩序的手段,将营商环境纳入法治化轨道,是构建更为优质的营商环境的重要举措和必要手段。近几年,宜昌市夷陵区优化营商环境效果显著,良好的政策制定和执行在对经济的促进效果上立竿见影,营造了一个良好的、和谐的政企关系。但在营商环境的法治化构建上,还存在着制度体系不够完善、政务服务有待优化、公平的政务环境仍需营造、企业的法治意识仍需提高等诸多不足之处,应进一步完善优化营商环境法律制度体系,规范政务人员执法行为,加强对公权力的监督,利用多种渠道、多重形式的普法活动帮助企业学法守法懂法用法,营造更为公平、稳定、可预期的法治化营商环境。

## 关键词

营商环境, 法治建设, 制度规范, 政务优化

# Analysis of Problems and Countermeasures in the Construction of Business Environment Ruled by Law

—Taking Yiling District of Yichang City as an Example

Tian Zhang

China Three Gorges University, Yichang Hubei

Received: Oct. 9<sup>th</sup>, 2022; accepted: Nov. 7<sup>th</sup>, 2022; published: Nov. 14<sup>th</sup>, 2022

## Abstract

A good business environment is the foundation for the orderly and rapid development of the local

economy, as well as the gold-lettered signboard for attracting investment. As a means to regulate social relations and maintain social order, the rule of law is an important measure and necessary mean to build a better business environment by bringing the business environment into the track of rule of law. In recent years, Yiling District of Yichang City has achieved remarkable results in optimizing the business environment. Good policy formulation and implementation have an immediate effect on promoting the economy, creating a good and harmonious relationship between government and enterprises. However, in the construction of the rule of law in the business environment, there are still many shortcomings, such as the system is not perfect, government services need to be optimized, a fair government environment still needs to be created, and enterprises' awareness of the rule of law still needs to be improved. It is necessary to further improve and optimize the legal system of the business environment, standardize the law enforcement behavior of government officials, strengthen the supervision of public power multiple forms of law popularization activities to help enterprises learn, abide by, understand and use the law, and create a fairer, stable and predictable business environment ruled by law.

## Keywords

Business Environment, Legal Construction, System and Norms, Government Affairs Optimization

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

2019年10月《优化营商环境条例》出台后,营商环境法治化构建逐渐走向正轨,各地方政府都响应号召制定了相应的优化条例,并结合本地实际情况制定了具体优化制度和落实政策,以助力营商环境法治化的构建。宜昌市作为湖北省优化营商环境的标杆城市,积极推定营商环境相关配套法规规章出台,组织下辖市区县开展营商环境法治建设,夷陵区作为宜昌市法治建设积极响应者,在这三年的贯彻实施中,取得了一定的成效,但仍然存在诸多问题,为了避免出现相关政策高谈阔论却并未真正落实,更有针对性地了解目前营商环境法治化实施的具体情况,夷陵区政协组织了政协委员走访夷陵区多家企业,了解企业具体情况,也多次开展企业交流大会,倾听企业家们对夷陵区营商环境构建的看法,以及法治化过程中亟待解决的问题。本文立足于夷陵区政协的多次走访、访谈活动,在实地考察、收集民情的基础上,深入剖析夷陵区目前营商环境法治化建设过程中存在的问题,提出相应的解决措施。

## 2. 夷陵区法治化营商环境建设现状

### 2.1. 法律规范体系逐渐完备化、制度化

“法治能够为民主协商、改革创新、秩序建构、服务供给等任务的落实提供价值引领和路径遵循”[1]。以良法促善治,而善治主要是制度之治、规则之治、法律之治[2]。在健全完备的制度规范体系之下,依照良善的规则、制度、法律指引,市场有序运转,政府依职行权,企业循规治企,在有序的法治化营商环境中交往、交流、交融,提升市场参与者法治化水平,推动市场经济健康可持续发展。宜昌市夷陵区以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引,积极探索、优化本区的制度建设,努力构建完备的制度体系,为法治化营商环境提供制度支撑。

为优化城区基础设施建设,营造良好的营商环境,宜昌市<sup>1</sup>积极推动环境保护、公共服务供给、行政执法、市场监管、惠企政策等多方面重点立法,截止目前为止已经制定相关地方性法规 7 部,地方政府规章 4 部,自 2020 年出台有关的地方规范性文件 22 部<sup>2</sup>(所涉及的具体类别和目标导向,见下方表 1)。夷陵区政府依照上级法律法规和政策性文件的规定,结合本区的实际情况,自 2020 年始制定了相应的具体规范性文件 14 项,内容丰富、覆盖范围广且针对性强的法规、规章、规范性文件,为夷陵区政府部门和市场主体参与市场经济活动提供了具体的规则指引,在制度上为法治化营商环境构建提供了保障。

**Table 1.** Normative documents related to business environment formulated by Yichang City and Yiling District  
**表 1.** 宜昌市、夷陵区营商环境相关规范文件制定情况

类别	宜昌市法规/规章/规范性文件	目标导向	夷陵区具体规范性文件
环境保护	《宜昌市城区重点绿地保护条例》 《宜昌市扬尘污染防治条例》《宜昌市城市绿化实施办法》	加强对宜昌市内河域、绿地等重点区域的生态环境保护,提升市内生态环境质量	《湖北夷陵圈椅淌国家湿地公园管理办法》《夷陵区河道清淤疏浚管理办法》
公共服务供给	《宜昌城区保障性租赁住房建设管理办法(试行)》《宜昌城区公共租赁住房管理实施细则》	重视公共服务供给,为市内外来人员住房提供稳定和可预期的保障	《夷陵区在岗乡村医生养老保险补助实施方案》
行政执法	《宜昌市城区城市管理行政执法实施办法》 《夷陵区综合行政执法“一对多”工作机制管理办法》	创新行政执法工作机制,规范行政执法机关行政执法行为,提高城市管理执法和服务水平	《夷陵区推进清廉政府建设工作方案》
市场监管	《宜昌市市属国有企业重大事项监督管理暂行办法》《宜昌市供销合作社联合社社有资产监督管理办法》 《宜昌市三峡质量奖管理规定》《宜昌市市级政府投资项目代建制管理办法》	强化对重点国有企业和政府的监督,规范市场主体和政府参与市场活动的行为;赏罚分明,建立正向激励机制,提高市域内产品质量,打造良性的竞争环境	《夷陵区区级政府投资项目代建制管理办法》《宜昌市夷陵区超标粮食收购处置实施细则》《夷陵区工程建设项目招投标“评定分离”制度改革实施办法》
公共管理	《宜昌市城区建筑垃圾管理办法》 《宜昌市文明行为促进条例》《宜昌市禁止违法建设管理办法》《宜昌市消防栓管理办法》《宜昌市市容环境卫生管理办法》	规范公民行为,构建文明典范城市;提高社会治理水平,完善城市基础设施建设,营造和谐有序的社会氛围	《夷陵区城区养犬管理工作实施方案》《夷陵区小散工程和零星作业安全生产管理实施细则》
产业规划与管理	《宜昌市城市地下综合管廊管理办法》《宜昌市城区海绵城市建设管理办法》	重视重点项目建设管理,保障市域内重点项目稳定、可预期推进	《夷陵区信息化项目建设管理办法》
惠企政策	《宜昌市招商引资产业扶持办法》 《宜昌市知识产权运营服务体系建设专项资金管理办法》	重点扶持招商引资产业,构建现代化的产业体系;建立知识产权运营专项资金,加大对产权人合法权益的保护	《夷陵区招商引资产业扶持办法》《夷陵区惠民惠企政策“免申即享”工作方案》

## 2.2. 政府政务服务日益数字化、便民化

2018 年中央经济工作会议指出“要着力优化营商环境,深入推进‘放管服’改革,促进新动能加快

<sup>1</sup>夷陵区作为宜昌市下辖不设区的市,本身并无立法权,仅享有制定地方规范性文件的权限,因此在法律法规上主要是受宜昌市出台的法律法规指导,并依据上级法律法规制定符合本区实际情况的规范性文件。

<sup>2</sup>数据来源:北大法宝, <https://www.pkulaw.com>。

发展壮大。”“放管服”改革在营商环境层面集中体现为一种以“管”为工具的市场秩序建构需求、以“服”为理念的政务服务供给需求、以“放”为导向的市场环境塑造需求三者之间彼此共存、相互交织的价值形态[1]。夷陵区政府在“放管服”改革政策的指导之下，积极优化政府的政务服务工作，在审批服务、法律服务和日常便民服务上都颇有成效。

1) 审批形式智能化，政务服务高效化。秉持着“一网覆盖，一次办好，让数据多跑路，让群众少跑腿”的精神，夷陵区政府搭建“夷陵区政务服务大厅”，划分个人办事指南和企业办事指南两大板块，针对每一具体事项制定了详细的办事信息介绍(具体内容包括所办事项的基本信息，线下窗口办理单位的地址、路线、工作时间、联系方式，申请事项的受理条件、办理流程、申请材料，对行政机关处理许可申请的评价，同时在线上申请窗口公示了监督渠道和可选择的救济途径)；并设立了“一业一证”服务专区，在一次告知、一表申请、一网通办、一窗受理、一次核查、一并审批原则的要求下，制定了涉及各行各业的“综合许可一旦告知书”，明确商超、餐饮、娱乐场所等行业的准入条件，就涉及的审批事项、许可条件和办理流程制定了文字文档、流程图和视频指导等多样的解说形式。面面俱到的办事指南使得企业和公民提起的行政审批事项准确、具体、可预期，线上审批平台的搭建和运行，也有效地为企业和公民减轻了负担，大大提高了企业和公民提起行政许可等申请的便捷性，同时也显著地提升了行政机关的政务服务效率。

2) 法规解读专栏化，普法行动常态化。首先，提高公民法治意识，是构建法治化营商环境的关键，为此，夷陵区政府设立了“政策法规解读专栏”，在与民生紧密相关的法律法规规章或政策性文件出台后 1~3 个月内，相应的官方解读也会随之发布，以供市民及时准确地把控最新政策。其次，在公民面对实际的法律问题时，针对性的帮助其解决更有利于公民掌握和理解具体的法律规定，为此，夷陵区司法局全面打造了法律服务三大平台——法律援助中心窗口咨询、12348 咨询和网络咨询，同时借助于“法律活动进农家”活动的开展，实现了社区/村法律顾问全覆盖，致力于多渠道多形式的为公民提供更为优质便捷的法律服务，及时帮助公民解决法律难题。最后，法律知识讲座作为普法的重要途径，在夷陵区各乡镇村长期开展，为企业和居民了解法律知识拓宽了渠道，也为公民法治意识的提高提供了更多的可能性。

3) 民生问题心中放，便民服务暖民心。亲-清的政企关系、和谐的社会环境是构建法治化营商环境的基础，为了营造良好的政企关系，夷陵区政府发起了“百名干部进百企”活动，组织行政机关领导干部走进企业，了解企业具体发展状况，倾听企业的心声，帮助企业解决突出性问题。如某企业背靠山，存在山体滑坡隐患，政府部门在了解到该状况后，持续跟进，实时了解最新情况，帮助企业解决困难；某企业在资金、手续等要素全齐备时，突发意外状况导致用地出现问题，无法按时施工，耽误企业生产经营，为了最大程度地减少企业损失，政府部门派员专人专办地为企业提供帮助，在尽可能短的时间内帮助企业解决了用地问题。同时，政府也致力于构建一个和谐友善的社会氛围，在日常生活中积极地为群众提供便利，如政府机关部门在休息日将办公场地的停车场提供给大众使用，在高温天气为施工单位工作人员提供“纳凉公交”等。暖心的便民服务让企业和民众感受到政府的关切，行政机关体察民情，关心民生，优化政务服务供给，营造便捷的服务环境，不断促成亲-清政企关系以及和谐友善的社会氛围的形成，为法治化营商环境的构建打下坚实的社会基础。

### 3. 夷陵区法治化营商环境建设的问题短板

#### 3.1. 法律体系有待进一步搭建

首先，市级《优化营商环境条例》缺位。宜昌市所制定营商环境相关行业的法规规章已有 11 部，但仍缺乏统领性的《宜昌市优化营商环境条例》，截止 2022 年 7 月 27 日，全国已有 23 个设区的市、4 个

经济特区就优化营商环境专门制定了法规规章<sup>3</sup>，宜昌市作为湖北省优化法治化营商环境的先行市，应带头完善优化法治化营商环境的法规规章，针对优化营商环境制定专业的地方政府规章，健全营商环境法律法规，为下辖市区县优化营商环境行动提供更为健全的法律保障。

其次，营商环境配套法规规章仍需完善。宜昌市级出台的法规规章和夷陵区政府发布的规范性文件在整体上都更侧重于对环境保护、公共管理和城市管理的规范，对经济建设、市场竞争、法律保障等相关行业的规范略显贫乏，政府应对照《优化营商环境条例》、《湖北省优化营商环境办法》和本地区已经制定的法规文件，对缺乏具体规范的部分予以补足，完善优化法治化营商环境的配套法规，做到行政机关、市场主体参与市场活动有法可依，构建透明、可预期的营商法制环境，促使市场主体在参与市场活动的各个环节中，对法律法规等规范依据的明晰化和回应性萌生更高的期待[3]。

### 3.2. 行政执法有待进一步规范

首先，政府政务诚信法治化建设仍需加强。在政务诚信法治化上，夷陵区的建设力度不足，虽然有《宜昌市加强政务诚信建设实施方案》做宏观上的指导，但该方案中的规定以抽象性、原则性、倡导性内容为主，并未就政府部门失信行为制定相应的责任条款，未能完善规范政府政务诚信行为的监督机制和惩处机制，以致政府失信行为频发，在招商引资后与企业签订的惠企协议失信履行现象尤为突出，严重损害了企业利益，政府所代表的国家公权力可信度也大打折扣。营造良好的信用环境是打造法治化营商环境的第一步，不堪一击的信用环境只会让招商引资时让企业望而却步，加强政府政务诚信法治化建设势在必行。

其次，行政机关行政执法行为仍需规范化。据夷陵区企业反馈，夷陵区执法机关多头执法、重复执法现象严重，执法检查频次高，执法人员进频繁企业，影响企业的正常生产经营，为企业带来困扰。同时，行政机关区别执法的现象也屡见不鲜，外来企业所享受的政策上的优惠优于本地企业，外来企业的审批申请回馈速度也快于本地企业，大企业的抽检频次远高于中微企业等等，造成部分企业心理失衡。行政机关的区别执法、多头执法行为若不能规范、整改，将不利于夷陵区整体的法治化营商环境构建。

### 3.3. 公民守法有待进一步加强

公民、企业的法治化参与，是法治化营商环境成功营造的标志。目前，夷陵区企业、民众的法治意识尚未树立，多数企业家们对法律法规的认知较为浅显，且整个区划内设置了专业的法律部门或聘请了法律顾问的企业占比不足二分之一，多数企业（以中微型企业为代表）对法律法规政策的了解多通过自学研读法律原本、学习网络平台推送的法律解读文章等等，无体系、零散的阅读无法全面覆盖建企、企业生产经营等过程中所需要了解的法律知识，且面对每年都在更新、变化的政策法规，企业无法确保在运营过程中完全遵照法律规定，常常违法而不自知。如在申办建设用地时，因对建设用地的性质、用途、申办流程不清，作出违法用地行为，而法律对违法使用建设用地的处罚往往都伴随着恢复原状和罚金，恢复原状意味着企业前期的投入资金全部化为沉没成本，高额的罚金和沉没成本让企业家难以负担，对法律的认识不清带来的不利后果严重打消了企业干事创业的积极性。

企业缺乏对法律的贯彻了解，无法真正实现法治化的参与市场活动，是建设法治化营商环境道路上的一大隐形壁垒。帮助企业学习法律法规，提高企业的法治意识，是夷陵区未来优化法治化营商环境的一项重要任务。

<sup>3</sup>数据来源：北大法宝，<https://www.pkulaw.com> (据统计，制定地方性法规的市共计 15 个、经济特区 4 个，制定地方政府规章的市共计 8 个)。

## 4. 夷陵区法治化营商环境优化路径

### 4.1. 完善立法, 加强制度保障

形式法治是实现实质法治的前提和基础, 是实质法治的基本保障。完善营商环境配套法规规章和规范性文件, 为实现实质法治提供基本的形式上的保障, 是法治化营商环境成功构建的必经之路。“在法治社会中, 法律就是秩序, 法律是保证公平、充分、有效竞争的基础, 有好的法律才有好的竞争关系”[4]。形成一套合理分配权力和设置公共任务的组织法体系, 是以法治推动营商环境建设的关键步骤。

首先, 面对市级《优化营商环境办法》缺位, 缺乏市级统领性指导的问题, 依据《宜昌市人民政府规章制度程序规定》的规定<sup>4</sup>, 夷陵区政府可以向宜昌市政府说明《优化营商环境办法》这一规章制定的必要性、重要性、紧迫性, 并提请市政府立项, 解决市级优化营商环境规章缺位的问题。

其次, 夷陵区政府虽然并无立法权, 但可以在自身权限范围内, 以具体规范性文件的形式完善本区划内营商环境相关配套制度。将科技创新、专利管理与保护、执法监督与责任、法律援助与服务、政务诚信建设等作为重点予以规范, 最大程度地确保与经济建设、企业发展息息相关的行政行为或者公民行为, 都能在法律法规中找到相对应的权威依据和责任条款, 严格坚守形式法治。同时, 在完善营商环境配套制度过程中, 政府部门应秉持“权利本位”的基本理念, 因地制宜, 实地考察本区划具体情况, 广听民意、广纳民智, 专业性的问题组织专家学者、企业家共同探讨, 切实保障政策、制度的针对性和可操作性, 为营商环境法治化提供良好的制度支撑。

### 4.2. 规范执法, 打造法治政府

在优化营商环境的总体布局之下, 政府是推进其法治化进程的主导者。转变政府长期以来的“管理者”意识, 规范政务工作人员政务行为, 树立为人民服务、为企业服务的大局意识, 恪守法治理念, 打造法治政府, 促进“依法治理”向“有效治理”转化, 是推动法治化营商环境构建的内在需求。

首先, 合理设计行政机关组织结构, 优化行政组织资源配置[5]。设立/明确优化营商环境行业主管部门, 统筹协调法治化营商环境各项举措的开展与落实, 明晰主管部门与执法部门的职责边界清单, 优化各部门间的长效协作机制。合并职能高度重合的办事机构, 将双百办、营商办编为一体, 切实履行代表政府对接企业、为企业服务的职能。重新定位行政审批局职能, 督促其从协调督办部门转变为政务服务部门, 切实履行审批职责, 做到至少在乡镇实现一个窗口办一件事。成立行政执法监督局, 由依法治区办或行政综合执法局监督局高位推进, 同时建立联合会议机制, 由执法监督局和各执法部门作为主要参会主体, 定期开展会议检视执法部门是否存在不当执法。善用纪委的监察职能, 建议纪委在楚能、北站设立2个营商环境监督点, 由纪委从监督的角度, 做实涉企案件专评审查。

其次, 落实行政执法基本原则, 规范公正文明执法。积极开展行政机关内部法治培训, 强化政务工作人员法治意识, 将行政执法原则贯彻到执法全过程中。严格遵循合法行政原则, 牢记职权法定, 依法依规办事, 做到有法必依、执法必严、违法必究。贯彻合理行政原则, 公平公正对待大小企业、本地企业和外来企业, 做到不偏私、无歧视、同标准、优服务。严格遵循高效便民原则, 避免多头多次反复执法, 倡导不同监督部门联合监督, 同一时间点合并进企业进行多项检查, 探索进一次门、查多项事、普多部法、执多个法, 减少企业不必要的接待, 为企业减负[6]。贯彻诚实守信原则, 恪守诚信, 积极兑现承诺, 严格落实惠企政策, 因不可抗力或情势变更无力履行的, 政府应主动与企业协商, 制定补偿性协议, 通过其他途径来置换惠企协议, 弥补企业损失[7], 切实保护公民的信赖利益, 维护政府部门的公信力与权威。

<sup>4</sup>《宜昌市人民政府规章制度程序规定》第9条规定, 市政府所属工作部门或者下级人民政府认为需要制定市政府规章的, 应当向市政府报请立项。市政府可以向社会公开征集规章制度项目建议。

### 4.3. 加强普法, 提高法治意识

营商环境的最终实现以构建全民守法的人文环境为其目标之一, 法治意识的树立、法治思维的培养并非朝夕之功, 需要长期的潜移默化影响和有意识的培育。全民守法的社会环境构建, 需企业、公民和政府多方共同努力。学习法律知识、参与法治实践、创新普法途径、构建法治社会势在必行。

首先, 公民、企业应积极主动地提高对法律的认知, 做知法懂法守法用法的市场参与者。首先, 树立事前预防意识, 在做出具体的行为之前, 若对具体法律规定或具体政策解读有不确定、疑惑的地方, 适时的咨询相关部门, 在相关部门作出权威性的解释后再行定夺。其次, 企业应将法治化建设纳入年度规划目标, 积极组织员工参与有关部门组织的法律知识讲座, 学习法律常识, 同时有能力的企业应当尽量聘请专业法律顾问, 内部控制风险, 从根本上解决不懂法、易违法的现象。

其次, 政府应积极引导市场主体树立法治意识, 创新普法途径, 实现全民共商共建的法治营商环境[8]。首先, 变上门执法为服务指导, 执法部门在执法过程中, 可以适时的增加部分法律指导, 提前预警企业可为不可为之事, 对企业新开发的项目进行源头普法, 为企业减少法律风险。其次, 及时编纂、修改政策法律读本, 有关部门可以结合企业常用的《公司法》《合同法》《税法》《劳动法》《安全生产法》和本地具体相关政策, 编写法律读本, 提供给企业学习查阅, 同时也可以在读本中加入典型案例示范, 帮助企业更好地理解。再者, 推动法律讲座常态化, 提供给大众一个公开收集疑难问题的渠道, 定期邀请专家来进行针对性的解惑, 给公众提供具化的法律帮助。最后, 充分发挥现代网络创新普法手段, 充分利用抖音、微信、快手等宣传范围广的平台, 开展在本地区创新创业、企业经营的法律知识小课堂, 实现多层次、多方面、多种类地为企业提供普法服务。

## 5. 小结

“人类社会需要借助社会制度的合理设计和安排来实现分配正义的价值目标”[9], 一套合理的营商环境制度规范体系不可或缺, 夷陵区应优化营商环境相关配套规范性文件, 设计合理的营商环境制度, 统筹市场资源, 平衡市场主体的多重利益诉求, 在制度上打造形式正义的法制结构, 为营商环境的法治化构建提供引领和保障。同时, 完善政府内部组织结构, 落实对执法行为的监督, 提高政务服务水平, 强化政府契约精神, 重视对公民和企业法律修养的培育, 提高全民法治意识和法治参与, 在政府、企业和公民等多方合力之下, 为夷陵区营造一个公平公正、稳定、可预期的法治化营商环境。

## 参考文献

- [1] 石佑启, 陈可翔. 合作治理语境下的法治化营商环境建设[J]. 法学研究, 2021, 43(2): 174-192.
- [2] 李林. 依法治国与推进国家治理现代化[J]. 法学研究, 2014, 36(5): 3-17.
- [3] 沈荣华. 优化营商环境的内涵、现状与思考[J]. 行政管理改革, 2020(10): 24-31.
- [4] 袁莉. 营商环境法治化构建框架与实施路径研究[J]. 学习与探索, 2022(5): 80-86.
- [5] 方路锦, 申来津. 优化营商环境视域下行政执法“流程再造”: 学理逻辑与现实进路[J]. 行政与法, 2022(6): 19-30.
- [6] 詹蔚莹. 广州法治化营商环境建设的实践与思考[J]. 中国司法, 2021(11): 43-48.
- [7] 王周户, 田雷. 运用法治手段施治政务失信问题研究[J]. 广西社会科学, 2021(5): 103-108.
- [8] 党振兴. 现实与突围: 法治营商环境保障的困境问题和优化路径[J]. 贵州警察学院学报, 2022, 34(3): 75-82.
- [9] 向玉乔. 社会制度实现分配正义的基本原则及价值维度[J]. 中国社会科学, 2013(3): 106-124+205-206.