

优化营商环境视阈下有为政府制度建设

内容提要：优化营商环境是当下政府体制改革的重要任务之一。有为政府配套制度之建设对打造公平公正的市场环境、活力高效的政务环境、透明公开的政策环境、开放包容的国际环境具有重要作用。在简政放权；放管结合，加强事中事后监管；优化政务服务，建设服务型政府方面已取得显著成效。未来应当不断在实践中创新举措，深入推进市场环境公平有序化、政务环境高效化、政策环境透明化、营商环境国际化。

关键词：营商环境 有为政府 制度建设

营商环境建设是动态发展过程，但无论为何，其要害始终在于处理好政府和市场这一关系。正如党的十九届五中全会指出：“充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，推动有效市场和有为政府更好结合”。中共中央、国务院印发的《法治政府建设实施纲要（2021-2025）》明确指出要“持续优化法治化营商环境”。2021年12月8日至10日召开的中央经济工作会议中强调“持续激发市场主体活力……营造各类所有制企业竞相发展的良好环境。”以上无疑对政府建设提出了新一轮更高要求。故需要看到法治政府建设对营商环境打造所发挥的角色作用，并在肯定现行制度建设基础之上不断深化以形成长效机制。

一、有为政府建设对营商环境优化的价值内蕴

法治是最好的营商环境。营商环境优化需要形成多元一体格局。2016年《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》中指出“要完善法治化、国际化、便利化的营商环境”，并将优化营商环境概括为以下方面，即“营造公平竞争的市场环境、高效廉洁的政务环境、公正透明的法律政策环境和开放包容的人文环境”。法治政府应当在前述每一环节都发挥重要作用。

（一）打造公平公正的市场环境

市场经济的核心是公平竞争，但市场自身有其自发性、盲目性、滞后性等弊端，因此需要政府“有形之手”维护最基本的公平秩序。在市场准入方面，政府制定的“负面清单”为企业平等进入市场提供了前提，市场主体进入负面清单以外的领域不再受限。2019年3月19日通过了《中华人民共和国外商投资法》，

相较于之前的《中外合资经营企业法》《中外合作经营企业法》《外资企业法》三法，该法第4条明确规定实施准入前国民待遇，实现外国投资者与本国投资者一律平等保护。且此处虽用“准入前”字样，但实则为投资者整个投资阶段提供平等保护。^[1]在企业经营过程中，依据《反垄断法》《反不正当竞争法》的规定，政府不得实施行政垄断行为；企业也应当打破地方保护主义、贸易壁垒；同时，也要防止企业间达成垄断协议阻碍彼此间的竞争。企业有违法行为时，政府应当依法行政，做到客观公正。《行政处罚法》虽经三次修订，但意旨不会发生改变：行政处罚遵循公正、公开的原则；作出行政决定时，听取相对人陈述申辩权，做到每一项行政决定都于法有据。企业合法权益受到侵害时，应当及时予以救济，不能因企业给当地创收之不同、非本地企业等因素而差别对待。

（二）打造活力高效的政务环境

通常意义上而言，国家治理体系由政府、市场、社会三部分组成。在所有权力主体中，政府具有压倒一切的重要性，其他权力主体均不得与政府相提并论。^[2]于政府自身而言，首要的在于提高政府服务能力，建设服务型政府。服务型政府建设对去除企业发展壁垒，减少企业生产成本、构建新型的政商关系发挥着重要作用。目前已全面推行行政审批制度改革，全面取消非行政许可审批事项。完善商事审批制度改革，全面推进“证照分离”、“多证合一”，逐渐压缩企业开办成本。完善行政审批服务电子平台建设，充分发挥云计算与大数据在行政审批中的作用。在放管结合，强调事中事后监管的同时，给予企业更多“重生”之机。例如山东省建立完善企业容错机制，鼓励企业创新；建立轻微违法行为免罚清单，对初次轻微违法的市场主体免于行政处罚。^[3]此外税收制度改革也进一步降低企业运营成本，为企业扩大规模提供了机遇。不论在企业准入市场之初、经营过程中、还是在事后监管方面，政府服务能力提高对激发企业活力注入动力。

（三）打造透明公开的政策环境

让权力在阳光下运行是建设透明公开的政策环境的前提，把权力关进制度的笼子里则是关键。国务院《优化营商环境条例》第3条第2款指出：“各级人民政府及其部门应当坚持政务公开透明，以公开为常态、不公开为例外，全面推进决策、执行、管理、服务、结果公开”。公开包括过程公开与结果公开，二者互为表里、不可偏颇，甚至一定程度上过程公开是结果公开的前提。为此，国务院

于 2019 年 4 月 20 日发布《重大行政决策程序暂行条例》，开宗明义指出：“为了健全科学、民主、依法决策机制……制定本条例。”标志着我国行政决策模式由计划经济时代的管理主义模式向参与治理模式又迈出实质性一步。^[4]对于政府信息公开而言，我国目前构建起纵横交错的规范体系。纵向表现为：中央层面有国务院发布的《政府信息公开条例》；各地方陆续出台指导性政策文件以推动政府信息公开工作。横向体现在为确保《政府信息公开条例》贯彻落实，最高人民法院发布《关于审理政府信息公开行政案件若干问题的规定》，为行政相对人申请政务信息公开提供屏障。

（四）打造开放包容的国际化营商环境

开放包容的人文环境实质上指积极融入国际化浪潮中，以国际视野来审视我国营商环境建设不足与优越之处。2019 年世界银行发布的《营商环境报告》显示：在全球 190 个经济体中，我国营商环境总体评价位居第 46 位，比 2013 年累计上升 50 位。《2020 年营商环境报告》显示我国排名 31 位。应当看到，我国营商环境优化已经取得了显著的进步。但对标新西兰、新加坡、丹麦、日本等国，我国仍有进步空间。例如丹麦企业完成注册只需 24 小时，^[5]显然要比我国企业完成注册所需时间短。再如，新加坡有着非常发达的融资租赁市场，可以根据不同的融资企业提供不同的融资模式。^[6]当然，我国在这方面也在推进改革。例如《民法典》编纂坚持功能主义和形式主义相结合的路径，为优化营商环境提供法治保障。^[7]具体来讲，丰富担保合同形态；统一担保物权登记制度；明确抵押物自由转让规则。这为民法典时代政府作为提出更高要求。国务院于 2020 年 12 月 22 日发布《关于实施动产和权利担保统一登记的决定》，明确国家市场监督管理总局不再承担“管理动产抵押物登记”职责，由中国人民银行征信中心统一负责。自然资源部于 2021 年 4 月 6 日发布《关于做好不动产抵押权登记工作的通知》，细化不动产抵押物自由转让规则，这无疑需要政府制定相关配套措施。总之，在经济全球化浪潮中，立足于我国基本国情，同时借鉴他国有益经验，不断细化与完善我国制度设计，才能在发展中把握机遇，融入国际贸易大环境。

二、有为政府建设之实践成就

营商环境虽具有多维度内涵与外延，但贯穿其中的枢纽是“放管服”改革。政府也将其当作营商环境优化的“当头炮”与“先手棋”。故无论是市场环境、

政务环境、政策环境、还是国际化环境之优化，最终都可以归结到“放管服”改革中。“放管服”改革包括三大要素：简政放权；放管结合，加强事中事后监管；优化服务，建设服务型政府。

（一）简政放权

2018年至2020年间，国务院每年发布关于取消或下放一批行政许可事项的决定，表明政府已经从重视对政府审理事项“量”控制，转变为重视企业经营活动软环境“质”的提升。^[8]2017年—2020年四年间，国务院共决定取消了85项行政许可事项，对10项许可事项下放审批层级。行政许可审批事项呈现逐步减少趋势。司法部牵头会同各地区、各部门全面清理证明事项，截至2019年12月，已取消证明事项超过13000项。为提高行政审批效率，“互联网+行政审批”成为新常态。大数据应运贯穿到行政审批各环节，即申请——审批（受理、审查、决定）——监管三大环节。^[9]但大数据的应运需要相关配套措施，这其中涉及到数据安全和公民个人信息保护问题。《民法典》就个人信息保护相关规定起到提纲挈领的作用。《数据安全法》和《个人信息保护法》为信息保护提供具体指引，这均将成为政府依法、规范执法依据。在市场准入方面，2019年的市场准入负面清单数量由151项减少到131项，2020年在此基础上继续减少8项。在商事制度改革方面，由先证后照改为先照后证。2020年9月1日国务院办公厅印发了《关于深化商事制度改革进一步为企业松绑减负激发企业活力》的通知，明确“企业开办全程网上办理，进一步压减企业开办时间至4个工作日内甚至更少；进一步扩大告知承诺制实施范围；进一步落实‘一个窗口’一次领取、不见面办理”。2015年《深化国税、地税征管体制改革方案》及国务院印发的《2016年推进简政放权放管结合优化服务改革工作要点》的出台，意味着贯穿于“放管服”全流程的纳税服务体系制度基本形成。^[10]在顶层制度设计指引下，2019年全国减税降费达到2.36万亿元，持续释放税收改革的红利。

（二）放管结合，加强事中与事后监管

在信用信息监管方面，国家发展改革委等部门持续推进信用分级分类监管；市场监管总局不断优化升级国家企业信用信息公示系统加强失信惩戒。推行“双随机、一公开”制度，做到执法全过程公开公正。在大数据时代，既坚持鼓励创新，审慎包容，也注重加强对平台经济的监管，依法查处电子商务的违法行为，

确保其合规经营。支付宝、腾讯理财通等多家平台因为违反金融监管法规而下架多款互联网存款商品便是典型例证。为了加强金融环境监管，新《民间借贷司法解释》对民间借贷利率作出调整，由原来的“两线三区”规则转变为不得超过贷款市场报价利率四倍。如此规定，可应对新冠肺炎疫情下中小企业和个体工商户面临的前所未有融资成本过大之压力。^[11]对此，行政机关特别是公安机关在处理民间借贷纠纷案件时，应当严守利率红线，坚决防止和纠正以刑事案件名义插手民事纠纷、经济纠纷。^[12]

（三）优化服务，建设服务型政府

2015 年国务院印发《关于积极推进“互联网+”行动的指导意见》，2016 年 4 月 14 日国务院办公厅印发了关于转发国家发展改革委等部门《推进“互联网+政务服务”开展信息惠民试点的实施方案》。《实施方案》是对《指导意见》在政务服务领域的深化。方案中明确指出了优化政务服务的主要任务和实施步骤。《实施方案》对于深入推进政府开放性治理大有裨益，传递了政府机构外向、亲民、回应、互动、分享、包容、交往、接纳、融合的基本价值追求。^[13]这意味着政务信息公开是优化政务服务的前提。在前述《政府信息公开条例》实施以来，有关研究组对政府信息公开情况作全面评估，值得肯定的是公民申请获取政府信息的热情不断高涨，仅在 2008 年至 2012 年间，受理的政府信息公开申请数量呈现逐年上升趋势，^[14]上海、北京、宁波、厦门、成都政府信息公开程度较高。^[15]不仅要政务公开，更关键在于提高服务效率。在《实施方案》“一号一窗一网”总方针指导下，各地区为公民、企业一站式办理提供便利。如福建省的电子证照库的“一号式”服务、广州市的“一窗式”以及深圳市和上海市基于数据共享平台和社区公共服务平台实现政务服务网上受理和全程协办，^[16]为其他地区优化政务服务打好样板。

三、有为政府建设之未来展望

政府虽在助力优化营商环境方面取得长足进步，但仍有不足之处，譬如应当进一步完善行政审批手续改革，缩减企业在准入市场及经营过程中的成本；加强对执法的监督；为企业获得信贷、融资提供便利。为此，需要进一步优化市场环境、政务环境、政策环境、国际化环境。

（一）深入推进市场环境公平有序化

在市场与法律制度关系上，法律制度是根本性的。故市场经济本质上为法治经济。^[17]公平则是法治第一要素，有序则是公平必然结果。为此，政府要干涉地适当适时适度，充分发挥市场在资源配置中的决定作用。不断压缩市场准入负面清单事项，确保清单以外的领域，市场主体享有平等进入的权利。强化市场准入机制的公平性，凡向外资开放的领域，保证国内民间资本享有同等竞争的机会。同时，也可以适度放宽国际资本进入我国的条件，增强市场活力，与国际接轨。在市场监管方面，健全市场监管责任制，构建科学化、规范化的市场监管体系。

（二）深入推进政务环境高效化

政府作为营商环境的主体，自身应该深入推进改革。进一步简政放权，完善审批制度改革，对标世界一流国家，进一步缩减企业开办时间。继续推进商事制度改革，严格遵守《中华人民共和国市场主体登记管理条例》之规定，大力推行当场办结、一次办结、限时办结等制度，提高登记效率。在前述《推进“互联网+政务服务”开展信息惠民试点的实施方案》指引下，进一步创新“互联网+审批”模式，完善政务服务平台建设，既要在纵向上打通中央和地方之间的信息互通障碍，也要在横向上促进各部门之间的信息共享。特别是对地方而言，在全省通办基础之上，协调步伐加快实现跨省通办。

（三）深入推进政策环境透明公开化

坚持公开为常态，不公开为例外的原则，及时公布事项清单，并实现系统动态化管理。如山东省为规范行政许可管理事项，要求 2021 年底前编制并公布省级层面汇编的行政许可事项清单。该做法可供借鉴。完善行政决策程序，提升决策过程民众参与度、知情度。优化政务信息公开渠道，加强政务专栏建设。针对不同受众群体，尝试采取多元化方式加强政策宣传。不断强化政务工作人员服务意识，并适度加大考核监管力度，确保及时回应民众诉求。

（四）深入推进营商环境国际化

“一带一路”建设为国际化要素加入提供契机。最高人民法院发布《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》，强调高效审理涉“一带一路”案件，打造公平公正的营商投资环境。行政系统与司法系统应当形成联动机制，发布典型案例指导实践。突出地域特色，对于边境、沿海省市，当

地政府应当强化对自贸区建设等的指导,加快贸易窗口一体化建设,提高通关效率。加强知识产权保护,加大对知识产权侵权保护力度。

四、结语

欲深入推进营商环境优化,必须充分发挥政府的带头作用。而政府与市场、政府与企业关系是营商环境优化中的两大核心关系。有为政府建设终极意义便在于此,而这又可以体现于市场环境、政务环境、政策环境、国际环境等各方面。

参考文献:

^[1] 廖凡.《外商投资法》:背景,创新与展望[J].厦门大学学报:哲学社会科学版,2020,(3):140-149.

^[2] 俞可平.论国家治理现代化[M].北京:社会科学文献出版社,2015:3.

^[3] 详情见《山东省人民政府关于加强和规范事中事后监管的实施意见》(鲁政发〔2020〕6号)第9条.

^[4] 王锡铤,章永乐.我国行政决策模式之转型——从管理主义模式到参与式治理模式[J].《法商研究》,2010,(5):3-12.

^[5] 胡兴旺,周淼.优化营商环境的国内外典型做法及经验借鉴[J].财政科学,2018,33(09):68-77.

^[6] 胡兴旺,周淼.优化营商环境的国内外典型做法及经验借鉴[J].财政科学,2018,33(09):68-77.

^[7] 刘保玉.民法典担保物权制度新规释评[J].法商研究,2020,37(5):3-18.

^[8] 宋林霖.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):67-72.

^[9] 宋林霖,何成祥.大数据技术在行政审批制度改革中的应用分析[J].上海行政学院学报,2018,019(001):72-80.

^[10] 孙玉山,刘新利.推进纳税服务现代化营造良好营商环境——基于优化营商环境的纳税服务现代化思考[J].税务研究,2018,(01):5-12.

^[11] 《最高人民法院关于修改〈关于审理民间借贷案件适用法律若干问题的规定〉的决定》新闻发布会(全文实录),最高人民法院:

<http://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-248891.html>,2022年2月10日访问.

-
- ^[12] 最高人民检察院工作报告,
https://www.spp.gov.cn/zdgz/202103/t20210315_512716.shtml, 2022 年 2 月 10 日访问。
- ^[13] 李春根, 李志强. 以“互联网+政务服务”引领政府治理现代化[J]. 中国行政管理, 2016, 000(007):6-7.
- ^[14] 吕艳滨. 政府信息公开制度实施状况——基于政府透明度测评的实证分析[J]. 清华法学, 2014, 000(003):51-65.
- ^[15] 王敬波. 政府信息公开观察:成就与挑战[J]. 中国政法大学学报, 2014, 000(004):33-40.
- ^[16] 周民, 贾一苇. 推进“互联网+政务服务”, 创新政府服务与管理模式[J]. 电子政务, 2016, 000(006):73-79.
- ^[17] 袁莉. 新时代营商环境法治化建设研究:现状评估与优化路径[J]. 学习与探索, 2018, (11):81-86.