

巴中市法治化营商环境优化研究

蔡丽琼

摘要

近年，巴中市大力实施营商环境优化年行动，通过因地制宜出台配套政策和推陈出新相关制度，法治化营商环境持续改善，但在政务环境、司法环境、法治文化环境方面，与先进发达地区相比较还存在较大差距。囿于制度设计的不完善，行政决策欠佳、行政执法权责不清，监管不足、司法保障欠缺，法律覆盖面低等因素，仍存在缺陷和不足。政策供给短缺，缺乏地方性立法、行政执法不规范，执法问题突出以及涉企法律服务效能低，司法保障不充分等方面的现实困境仍然制约巴中市法治化营商环境的营造。在结合地方发展实际以及借鉴国内先进地区经验的基础上，提出法治规范保障、法治实施保障以及法律服务保障三个层面的努力方向，为加快建设“三市两地一枢纽”、奋力谱写老区现代化建设新篇章贡献新的更大力量。

党的二十大报告明确提出，营造市场化、法治化、国际化一流营商环境，习近平总书记也指出“法治是最好的营商环境”。营商环境法治化是营商环境治理现代化的基本要求、核心内容和根本途径，是地方经济发展所必然会面临的挑战，更是巴中市目前大力发展实体经济，投资促进和优化营商环境的关键保障。“水深则鱼悦，城强则贾兴”，良好的营商环境是地区经济发展软实力的重要体现，也是提高地区综合竞争力的动力源泉。好的法治化营商环境犹如阳光和雨露，能够助力企业高质量发展。近年来，各地都在努力打造法治化营商环境，政法机关在服务保障经济高质量发展中主动作为，深入开展各类调研，在掌握各类市场主体的法治需求前提和基础上，针对性推出各类务实管用的举措。例如新疆维吾尔自治区政法机关出台 50 条措施优化法治化营商环境，充分释放红利，助推企业防守发展。对于营商环境优化过程中如何更好地发挥法治的作用，不管是在学术层面还是实践层面都展开了一定的研究。

在实践层面，各省市推出诸多举措助力营商环境的法治化，各地政法机关也印发营商环境建设实施方案，专题研究部署优化法治化营商环境建设工作。从立法、执法、司法等公共部门的视角出发，加强规范体系的制度衔接。基于各地实际情况的不一，相关的举措也呈现多样性和可借鉴性。有的举措发挥了实际作用，而有的举措则“束之高阁”。在理论层面上，营商环境是一种以市场主体需求为中心的微观法治环境，研究的重点主要在于对于政府角色的定位，处理好公权力机

关与市场主体之间的关系。

一、建立法治化营商环境的必要性

（一）国家战略布局层面

世界银行每年度发布《全球营商环境报告》，对各国营商环境进行总体评价，是最具权威性的评价报告之一，我国的排名等次逐年上升，但与美国、新加坡等发达国家相比还有差距，在市场活力、政策环境等方面还有很大的优化空间。当前，吸引和留住企业的条件已经逐渐由“硬环境”向“软环境”转变，由区位、资源、基础设施等要素向市场、政策、法治、人才等要素转变，企业更加注重地区法治化营商环境水平，期待透明、公平、稳定的良好法治环境和商业氛围。党的十八大以来，党中央和国务院高度重视营商环境建设，推进“放管服”改革，实现了政府行政体制改革重大突破。党的二十大报告也明确提出，营造市场化、法治化、国际化一流营商环境。新中国成立特别是改革开放以来，我们用几十年时间走完西方发达国家几百年走过的工业化历程，创造了经济快速发展和社会长期稳定的奇迹，习近平总书记明确指出，新中国成立 70 多年来，我国之所以创造出经济快速发展、社会长期稳定两大奇迹，同我们不断推进社会主义法治建设有着十分紧密的关系。当前，全党全国各族人民正迈上全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的关键时刻。经济高质量发展关乎我国社会主义现代化建设全局，其中营商环境建设是助推经济高质量发展的重要举措。建立法治化营商环境为我国经济实现高质量发展提供重要的法治基础和制度保障，持续优化法治化营商环境是

对高质量经济发展要求的主动回应。

（二）巴中经济发展需要

1.政策环境

四川省委政法工作会议上明确指出政法机关在服务保障经济高质量发展中大有可为，也必须主动作为，一批具有四川特色的改革举措也将铺开。今年各政法单位深入开展服务保障高质量发展深度调研，精准掌握各类市场主体法治需求，转化为任务清单、责任清单，针对性推出务实管用举措。目前，巴中市各政法机关也充分发挥司法职能，将“优化法治化营商环境”理念融入司法全过程，主动对接企业诉讼服务、产权保护、绿色发展、转型升级等多元司法需求，努力营造法治化营商环境。巴中市第五届人民代表大会第二次会议政府工作报告上指出 2023 年要切实把工作重心转移到产业培育振兴特别是发展实体经济上，突出做好稳增长、稳就业、稳物价、稳预期工作，实现经济质的有效提升和量的合理增长，为全面建设社会主义现代化巴中开好局起好步。随后不久，巴中市召开实施投资促进提升年暨营商环境优化年行动动员大会。会议上指出，投资促进与营商环境紧密相关，实施营商环境优化年行动，是创建“全省最优、全国一流”营商环境的重要选择。各地各部门要构建强有力的组织保障，配套强有力的工作举措，法治化营商建设的建设至关重要。2023 年 8 月，四川省委省政府出台最新意见支持革命老区（含巴中 5 县区）等四类地区“振兴发展”，其中也提到开展营商环境对标创新，优化公共法律服务资源配置，提升优质高效、及时便捷的法律服务供给能力。同月，巴中市召开市政

府 42 次常务会议，也研究部署优化营商环境工作，提到要聚焦重点，着力打造法治化营商环境。由此可见，营造并优化法治化营商环境是促进区域发展的现实所需。

2.现实需要

巴中市地处四川省东北部，大巴山南麓，是川陕革命老区的中心地带。近日，四川省公布了 2023 年一季度经济数据。2023 年一季度全省 GDP 达 13374.7 亿元，名义增速 4.99%，低于全国平均，其中巴中为负增长，GDP 下滑了 7.61 个百分点，经济发展形势严峻。纵观巴中发展，受限于以下几个方面的因素：第一，产业结构比较单一，缺少核心竞争力强的产业，缺乏长期稳定的发展基础，制造业数量有限，技术含量也相对较低，竞争力不足，难以在竞争激烈的市场上占据优势。第二，经济发展不够成熟，没有形成良好的区域集群效应。巴中离成渝等中心城市较远，没有大都市的交通和物流优势，缺乏优秀的人才和技术支撑，无法形成具有较高竞争力的产业集群。第三，投资不足，基础设施薄弱，社会资本较少，继而影响了工业和三产业的发展。第四，人才流失严重。根据第七次全国人口普查结果，全市常住人口为 2712894 人，与 2010 年第六次全国人口普查相比，减少 570877 人，下降 17.38%，年平均下降 1.89%，是四川 21 个市州 10 年来人口数量下降幅度最大的地市。虽然巴中出台各类政策和举措致力于改善人才环境，但囿于薪资水平、营商环境、商业机会、地理位置和经济结构等，对人才的吸引力微弱，导致大量人才流失，限制经济发展的活力和竞争力。综上，地理位置、产业结构不合理、投资不足、人才

流失等因素导致巴中发展形势严峻。为高质量促进经济发展，巴中市委、市政府大力实施投资促进提升年暨营商环境优化年“双年行动”安排部署，依托独特资源禀赋，将文旅康养作为“首位支柱产业”，围绕“红+绿”主攻方向，着力红色旅游、景区旅游、城市旅游、乡村旅游“四大板块”，高效推动文旅康养产业跨越发展。同时，加快推动工业和现代服务业的发展。基于该现实背景，营造法治化营商环境是巴中市根植于发展优势、拼经济搞建设以及创建全省最优全国一流营商环境的必然需要。

（三）市场主体需要

市场主体数量持续增长，创业活力持续激发，截至 2023 年 6 月底，全市实有各类市场主体 158995 户，同比增长 6.37%；注册资本总额 3706.00 亿元，同比增长 17.79%。主体数量和注册资本再创新高，其中企业共计 34283 户。产业结构持续优化，第三产业发展强劲，从产业发展速度来看，第三产业仍占据主导地位，是巴中市市场主体的投资重点和热点。市场主体类型持续优化，企业活力迸发凸显，随着营商环境的持续优化，企业可持续发展潜力大、抗风险能力强、政策普惠程度深的优势凸显，企业数量快速增长，发展活力显著提升。市场主体退出明显减少，地方经济高质量发展，注销数量与去年同期相比，注销总户数明显减少，市场主体发展活力和内生动力得到有效激发。

二、巴中市法治化营商环境的现状检视

（一）因地制宜出台配套政策

营造法治化营商环境在当下并非只是政策倡导与理论阐释，还表

现为丰富生动的制度实践。中央及地方陆续出台了众多规范性文件以推进营商环境的法治化。为达到建设全省最优全国一流的营商环境总目标，巴中市出台了一系列有针对性的政策措施，在政务环境、市场环境、法治环境建设等方面巩固提升，力争营商环境建设在全省考评中提档进位，不断深化“放管服”改革，着力促进营商环境法治化。总体来看，在组织保障上，成立优化营商环境工作领导小组，市纪委监委牵头成立了整治“不担当、不作为”突出问题暨优化营商环境暗访督查办公室；在工作部署上，出台营商环境优化年工作方案；在责任落实上，对标全省营商环境考评体系，制定了全市对标创新行动方案。

2023年，巴中市出台《巴中市深化“放管服”改革优化营商环境2023年工作要点》，从五个方面对全市2023年“放管服”改革工作进行了安排部署，明确20项重点改革任务，推动“放管服”改革向纵深发展，助力“全省最优、全国一流”营商环境创建。在法治层面，主要聚焦于提高政府监管效能，明确深化行政执法体制改革、推进信用监管、规范执法监管行为、加强重点行业领域监管4项改革任务，通过优化完善体制机制、探索运用新型监管方式，进一步规范执法监管行为，推动有效市场和有为政府更好结合，依法保护企业合法权益和人民群众生命财产安全。同时，实践中各级各部门竞相出台了一系列“出到点子上”、极具“含金量”的政策举措，企业办理商事登记、行政许可、项目报建等事项，明确行政机关办理的权力责任与法定时限，规范行政自由裁量权，提高法规规章制定的可操作性和实施的透明度。例如，巴中市人力资源和社会保障局出台《全市人社系统优化营商环境十条措施》，

提出持续深化简政放权、持续加强放管结合、持续提升服务水平、持续保障合法权益。其中，在法治化保障层面，主要体现在完善劳动关系纠纷预警调处机制以及提高劳动争议仲裁调处效能。市发展和改革委员会聚焦减流程、减材料、减时限，优化再造审批流程，完善涉企政策制定机制，强化公平竞争审查刚性约束。立足构建公平市场环境、诚实守信体系、亲清政商关系，营造公平竞争、诚实守信的市场环境。强化提升监管执法效能、诉讼执行质效、法律服务水平，打造公正文明、严格规范的法治环境。

在政法系统中，巴中市检察机关深入落实省委“拼经济搞建设”及市委“双年行动”决策部署，积极能动履职，创新开展“法治护航·检企同行”专项行动，全力服务全市拼经济搞建设抓发展，印发《巴中市人民检察院护航企业服务手册》，出台《法治护航·检企同行十条措施》。巴中市公安局发布《“护航双年行动 保障经济发展”11 条措施》，持续深化公安行政管理服务改革，创新推出便民利企、优服减负系列举措。巴中市中级法院成立法治化营商环境领导小组，制定《全市法院优化营商环境工作方案》，瞄准司法服务，高效服务涉诉主体。同时，瞄准部门联动，合力优化营商环境，印发《关于为巴中后发赶超振兴发展加快建设“三市两地一枢纽”提供司法服务保障的意见》《关于构建依法服务保障民营经济健康发展协作机制的实施意见》，为各类涉诉市场主体提供便利宽松的诉讼环境，为巴中后发赶超振兴发展营造良好的法治环境。巴中市司法局出台护航“双年行动”优化法治化营商环境 18 条措施，助力打造“全省最优、全国一流”的营商环境。其中包括

开通涉企法律服务绿色通道、常态开展企业“法治体检”、搭建律师服务企业联动平台、加大涉企事项的合法性审查力度、推行行政处罚“首违不罚”包容审慎监管等方面。

（二）法治化营商环境基本情况分析

法律的稳定性和滞后性与市场经济发展的快速性之间存在鸿沟，及时创新相应制度尤为重要。地方政府部门与企业之间的“亲密性”有助于政策制定和实施，部门对市场主体的所思所想感受也更为贴切和真实。上文提到，地方党委政府各部门在法治化营商环境的建设中推陈出新，制定了各类配套制度和措施。不仅改善了政务环境和法治环境，也建设了诚信环境。一般而言，对法治化营商环境关注度越高，相关的政策文本数量也就越多，而时间序列的不同，也能在一定程度上体现出在不同时期对法治化营商环境建设的关注和重视程度。

通过搜集整理巴中市近年来的工作报告、法治政府建设报告、营商环境建设报告、司法部门工作总结、围绕营商环境建设出台的各项工作方案、政策文件等资料，在年度文本数量上来看，可以看到近年来地方党委政府部门对营商环境建设的关注度，2023 年发文量达到近年来的历史新高。从发文主体来看，因为法治化营商环境的优化不能仅靠一部门之力，需要通力合作。除政府和政府办公室以外，其他部门发文也达到一定数量。公安、检察院、法院、司法局等以法治建设为主的部门发文量较多，且推出诸多类别的创新制度。但基本上是部门独立制定，与其他部门联合发文的较少。从文本位阶来看，纵观其他省份，涉及到法治化营商环境的文本位阶不仅包括地方性法规、地

方政府规章，还包括地方性规范性文件、地方司法文件和地方工作文件几种形式。由于文本级别效力的不同，若某地效力级别越高的文件越多，在一定程度上也能反映出该地对法治化营商环境的重视程度。就巴中而言，目前仅存在地方司法文件和地方工作文件这两种形式，可以看出对法治化营商环境的建设还存在疏漏和断层的现象。从文本内容来看，文本主题包括监管、服务、审批、改革等，对市场监管、政务服务、审批工作较为重视。这些方面的内容可提升市场主体的办事效率，但对法治化体系建设和保障层面不足。从文本数量来看，与其他区域相比，数量较少，多以国家和省市政策文件为主，独立制定的针对性文件较少。

三、巴中市法治化营商环境的现实困境

虽然巴中市在建设法治化营商环境中取得诸多成绩，例如，在 2022 年度全省营商环境的评价报告中，巴中市营商环境评价获“优秀”等级。创新“巴中跑团”无偿代办服务，政务服务事项 100% 实现网上办、一次办，服务好评率达 100%，先后荣获“中国营商环境质量十佳城市”和“最具投资营商价值城市”。但囿于制度设计的不完善、行政决策欠佳、行政执法权责不清，监管不足、司法保障欠缺，法律覆盖面低等，仍存在缺陷和不足，面临着以下现实困境。

（一）政策供给短缺，缺乏地方性立法

党委政府部门就如何优化法治化营商环境出台了诸多不同类别的文件和推出相应的创新性制度。但该类文件存在明显的特点，即往往是依托于中央和省级层面的制度和文件，缺乏地方性和独特性。缺乏

对市场环境以及区域实际发展的调研，商事主体参与机会不足，难以反馈自身的需求，继而导致政策的针对性和可操作性微弱。政策供给短缺，多为地方司法性文件或工作文件，效力不足。同时，有些政策“束之高阁”，宣传和解释缺位。政策更迭换代快，缺乏稳定性。制度机制层面欠缺科学性和完善度，决策过程中缺乏民主性和权威性，执行中宣传解释的缺位导致作用发挥受限。

（二）行政执法不规范，执法问题突出

在执法实践中，缺乏审慎性和包容性，重处罚重检查。由于部门职责分工的不明晰，存在多头执法、交叉执法、重复执法的情况。执法检查多，即使巴中市正在推行“企业宁静日”，即每月 1 日至 20 日为全市企业“宁静日”，期间除需紧急执法检查和突发事件处理外，坚决制止对企业一切不必要的检查、考核和调研。但囿于传统的官本位思维以及政商关系的敏感性，市场主体仍然面临着诸多的检查。应查频次的增加，也增加了市场主体经营的负担。在法治巴中、法治政府的建设中，依然存在地方官员懒政怠政，工作作风不佳的负面现象，政府服务效能低，信息壁垒难以打通。虽然巴中市一直在推进放管服改革中，但目前尚未形成以服务为核心的理念，意识薄弱，亲帮亲、重问责、轻服务、重管理。“脸难看、门难进”的现象依然存在。市场主体对政府部门的信任度不够，认为“提了意见也没用”，对于政策“面上较好，底下叫苦”，还不如“找关系”的现象依然存在。同时，在行政执法的监管中，主要体现在事后的考核和检查，强调事后监督，缺乏事前事中的监管措施，监管缺位。政务服务建设滞后，标准化、信息

化、规范性不足。

（三）涉企法律服务效能低，司法保障不充分

诉讼程序的长期性和低效率增加涉诉企业的成本，某些经济纠纷案件往往发展为刑事案件，特别是在融资转型等问题上，司法保护缺位。智慧法院建设缓慢，难以实现全流程在线审理。由于民众的法律意识还有待增强，对知识产权的认识也略显不足，常常存在侵犯知识产权而不自知的现象，手段隐蔽，追责难度大，维权成本高，救济方式不足。市场主体和社会公众对法治化营商环境的知晓度不够，信任感缺乏。目前巴中市多元化纠纷解决机制尚未健全，部门服务保障力度不够，企业权益保护和纠纷解决渠道窄。囿于巴中经济发展的严峻性，市场经济发展缓慢，对民间资本的吸引力不足，导致法治市场环境活力有限。主动服务理念不足，对法治化营商环境的宣传不够，服务的精准性和实效性有待加强。司法实践中还存在其他法外因素的干扰。

四、巴中市法治化营商环境的优化路径

随着国家治理能力现代化和体系化工作的推进，政法机关的职能也在不断转变和优化，在法治化营商环境优化的过程中，政法机关致力于建设安全的政治环境、稳定的社会环境、公平公正的法治环境、优质高效的服务环境。在中国式现代化的推进下，中国式法治现代化也成为当前政法机关的重要追求和使命。政法机关在建设法治化营商环境的过程中需要注意到服务对象、服务方式以及服务目标这三个层面的问题，唯有此，才能更好的参与到法治化营商环境的建设当中，

否则往往容易本末倒置。而且法治化营商环境的塑造是一项长期工程，关系到立法、执法、司法、守法和监督等环节。针对巴中市法治化营商环境建设的现状和所面临的困境，尝试提出以下几个方面的路径，以真正做到公正、透明、稳定、可预期的法治化营商环境，为巴中的振兴发展出谋献力。

（一）法治规范保障

处理好审慎立法和先行先试关系，构建更加系统规范的法律规范体系。应更加积极主动创新，对营商环境建设中遇到的问题进行系统总结梳理，支持积极开展法治化营商环境试点创新，为法治化营商环境建设提供更多“巴中经验”。在巴中建设法治化营商环境的过程中，为修正政策供给短缺，缺乏顶层设计地方性立法的保障不足问题，可尝试在以下几个方面发力：第一，创新“开门立法”的新模式，发挥基层立法联系点和基层立法联络员的作用，广泛吸收市场主体的真实意思和实际需求，健全发挥立法协商、论证、协调、反馈、审议、评估工作机制的作用，保障制定文件政策或立法时的民主性和科学性。可尝试在民营企业和相关市场主体设立立法联系点，构建联系机制平台。例如 2021 年陕西省在修改《陕西省实施〈中华人民共和国中小企业促进法〉》时，就是通过民营企业立法联系点让市场主体参与到具体的过程中。第二，保障法治化营商环境制度措施的供给，并突出地方实践与特色。巴中市围绕经济社会发展和地方实际，先后颁布实施了《巴中市红军文物保护条例》《巴中市城市道路交通秩序管理条例》《巴中市石窟保护条例》等 8 部地方性法规，其中《巴中市石窟保护条例》

为全省首部石窟保护类法规，《巴中市红军文物保护条例》是全国首部地方性红军文物保护法规，立法的高质量保障和引领了经济发展的高质量。而在法治化营商环境建设中，巴中可参考《成都市优化营商环境条例》制定符合地方经济发展实际情况的地方性法规，以保障供给。该条例共 5 章 72 条，包括总则、市场环境、政务环境、法治环境、附则，结合了成都实际，持续优化营商环境，激发市场主体活力。

（二）法治实施保障

营商环境以法治化理清政府和市场关系为重点，改善营商环境，重点在于政府角色的定位。第一，在现有法治政府措施基础上，持续深化“一次办好”改革，持续完善“一次办好”的事项清单。第二，提升政务服务质量，优化审批服务流程，统一事项办理标准。进一步加大“减便民/企”力度减少各类繁琐环节和手续，通过部门间信息共享或内部协查等方式替代开具证明，方便群众和市场主体办事。第三，处理好刚性执法和柔性执法关系，实施更加有效的法律监管，理顺工作机制，明确责任边界，形成监管合力。对于企业的需求和反映强烈的生产要素问题，政府应当充分关注。第四，各级地方政府在执法过程中应从有利于高质量发展、维护企业合法权益、主动担当作为的角度出发，既要严厉打击各类严重侵害群众利益、影响市场秩序的违法行为，也要注重保护企业正常经营生产秩序，主动帮助企业制定整改落实方案，不断提升执法人员业务素质和法律素养，严格禁止一刀切的敷衍应对做法，坚决避免集中停工停业停产等简单粗暴行为，慎用查封、扣押等措施，要以教育为主，给予其整改时间，不能一味

处罚、一罚了事让监管真正管到“点子上”、改到“关键处”。第五，强化对企业的产权保护，切实保障不同所有制企业、大小企业在融资、许可、招投标等方面享有同等权利和公平待遇。

（三）法律服务保障

公共法律服务是全面依法治国的基础性、服务性和保障性工作。在营造法治化营商环境过程中，提升公共法律服务效能水平至关重要。一方面，可尝试推进“互联网+公共法律服务平台”建设，整合律师、公证、司法鉴定、人民调解、法治宣传等资源，拓展法律事务在线咨询、法律服务指引、法律法规与案例查询、信用信息公开、普法宣传教育等网上服务功能，建立公共法律服务平台与民营企业的良性沟通机制。不断整合优化资源，提供最优服务。另一方面，进一步整合公共法律服务资源、实现市县乡三级公共法律服务实体化平台、咨询热线平台全覆盖。对于政府部门而言，聘任法律顾问是提高科学决策水平的基本保证，推进高质量发展的现实需要，还需发挥好智库的作用。从社会层面出发，需要在全社会持续加强法治宣传教育，强化法治文化建设，培育法治化社会，提升各类经济主体的法治思维。在化解纠纷方面，可构建人民调解、行政调解、司法调解、商事仲裁有机衔接的商事纠纷解决机制，健全商事纠纷非诉解决机制，拓宽商事纠纷解决渠道。同时，为提升纠纷解决效率，需创新司法理念和方法，围绕互联网、金融等相关技术、产业和产品兴起所引发的新型纠纷或风险，探索构建专业、灵活、多元的司法救济机制，加强智慧司法建设。

(中共巴中市委党校助教 蔡丽琼)