

优化法治营商环境服务高质量发展研究

——以巴中市为例

王祥兵

摘 要：法治环境是营商环境的重要组成部分。2019年，习近平总书记深刻指出，“法治是最好的营商环境”，将优化营商环境纳入法治化轨道。本课题立足政法系统职能职责，围绕巴中法治营商环境建设中的做法和成效，梳理堵点难点问题，分析问题产生的原因，并从健全政法单位协作联动机制、营造浓厚法治氛围、常态推进“两项监督”、全域推广“法治跑团”等角度提出对策建议，为优化法治营商环境、服务保障高质量发展贡献更多政法力量。

关键词：法治；营商环境；“两项监督”；“法治跑团”

习近平总书记在十九届五中全会上提出，十四五期间，党中央和国家要把优化营商环境作为推动发展的首要任务，从顶层设计指导上对优化营商环境提出了明确要求^①。《中国共产党政法工作条例》明确规定，党委政法委具有创造安全的政治环境、稳定的社会环境、公正的法治环境、优质的服务环境等重要任务，由此可见，营造法治营商环境是一项从制度设计上赋予的党委政法委的重要职能。巴中作为经济欠发达地区，优化营商环境、增强

^① 李纪永：北戴河新区营商环境优化研究[D]，燕山大学，2022（12）：2。

引凤筑巢能力十分迫切，亟需以更加优质的法治营商环境为建设“全省最优、全国一流”营商环境保驾护航。

一、巴中优化法治营商环境的主要做法及成效

目前，我国已经基本建立了以《优化营商环境条例》为根本、地方各类政策文件为补充的优化营商环境法律体系，巴中也相继出台了《巴中市进一步优化营商环境工作方案》《巴中市构建亲清新型政商关系优化营商环境35条措施》等政策文件，围绕“放管服”改革、充分激发市场活力、降低实体经济成本、创新市场监管方式等方面出台了系列优化营商环境工作措施，极大提升了巴中经济发展内生动力。尤其是今年来，巴中政法系统将服务保障高质量发展营造法治化营商环境纳入市、县两级党委政法委和政法单位“一把手”工程，紧紧围绕中心、服务大局，将服务保障高质量发展营造法治化营商环境作为平安巴中、法治巴中建设的重要内容统筹推进，出台了《全市政法系统服务保障高质量发展营造法治化营商环境十条措施》《优化法治化营商环境“有法帮企”十二条措施》《“法治护航·检企同行”专项行动实施方案》，持续深化“一网通办”前提下“最多跑一次”改革，在全国率先建立政务服务“好差评”制度，政务服务事项“全程网办”率达96.6%，在省对市（州）“一网通办”考核中，巴中连续保持全省第一方阵。

（一）抓法治宣传，法治化营商环境氛围更加浓厚。扎实开

展“法律七进”“百名法官进企业”“惠企服务入园区”“百万警进千万家”等活动，全覆盖、多批次深入辖区重大项目、龙头企业、重点园区开展法治宣传。积极推动法律服务资源下沉，引导100余家法律服务机构、500余名法律服务人员参与基层公共法律服务；建立“一镇（街）一法官”司法服务跑团工作机制，挂牌司法服务联络点131个，通过开展巡回审理、法治宣传等为辖区企业宣传公共法律常识。

（二）抓纠纷化解，助力企业高效定分止争成效明显。建立涉企不稳定因素滚动排查机制，切实增强企业风险评估和防范能力。建立涉企纠纷调解平台，吸纳92个调解组织、327名人民调解员入驻，有效开展涉企案件诉前调解；构建类型化案件示范审理新模式，助力涉企纠纷诉前化解矛盾。

（三）抓深化改革，政法服务企业更加便捷高效。全面推进“一站式”现代化诉讼服务体系建设，让涉诉企业实现“走进一个厅，事务全办清”。设立警企联系服务微信平台，让“数据多跑路、企业少跑腿”。开展“法院+邮政”集中送达改革，推出法律文书“闪送服务”，电子送达适用率达90%以上。

（四）抓专项行动，涉企执法司法更加公平公正。建立“警企一家亲”新型警商关系，不断完善“首违不罚”工作机制，坚决防止利用刑事手段干预经济纠纷。对涉企违法犯罪活动保持“零容忍”高压态势，紧盯“扰乱单位秩序”“寻衅滋事”“电信

诈骗”“阻工”“非法讨薪”等影响企业发展的突出违法犯罪活动，打早打小打苗头，最大限度减少企业损失。

二、巴中法治营商环境建设中的堵点难点问题

当前，我国特色社会主义建设已经进入新时代，吸引和留住企业的条件要素已经不再是仅仅依靠资源和优惠政策，而是更多体现在企业市场准入、经营、退出等方面的制度环境上。在这种时代背景下，法治营商环境对经济发展的重要性日益凸显^②。但调研发现，巴中在法治营商环境建设方面还存在许多短板弱项，极大影响了全市整体营商环境的建设和发展。

（一）优化营商环境的有关政策系统集成不足。近年来，巴中政法各单位就加强协作联动进行了实践与探索，在围绕“放管服”改革以及针对市场主体的刑事、民事、行政、公益诉讼和刑事执行、执法司法监督等领域，出台了一系列具有针对性、创新性、实践性的跨部门协作联动机制，也取得了一些成效。但调研发现，一是政策系统集成不够。政法单位联动机制都是就某一方面或是针对某类具体问题而建立的，碎片化、零散化的问题比较突出，没有形成制度机制合力。比如，在优化营商环境建设方面，市级各政法单位立足自身职能均分别制定优化营商环境若干措施，“各自为战”“各唱各调”，对同一问题政策相似度高、执法司法资源重复。二是“放管服”改革不彻底。主要表现在一些政法单位简政放权未落实，服务效能低下，改革过于注重数量而忽

^② 许冉：法治营商环境优化研究[D]，山东大学，2020（8）：1。

视了质量，过于注重形式而忽视了工作作风，甚至一些单位只是片面地削减审批事项的数量和形式，单纯搞“数字减负”，而忽视了成效如何，导致目前仍有些企业反映没有明显的办事便捷感，社会公众的满意度和获得感并没有达到理想的结果。三是**责任追究机制尚不健全**。一些惩戒性政策悬于楼顶、束之高阁，缺乏违反后果或责任追究机制，不具有强制执行的效力和约束力，使得这些制度在执行上打了折扣。

（二）市场主体法治意识薄弱导致涉企案件多发频发。调研发现，全市市场主体普遍防范法律风险能力不够，在一些重大投资决策、重大经营活动或企业改制工作等前期工作缺少法律工作人员的参与。有的企业虽设立了法律事务机构，但在对其使用上仍局限于事后补救，以处理企业法律纠纷为主，企业法律工作机构没有发挥应有的作用；有的企业依法经营意识不够，导致不自觉地违法经营；有的企业认为只要是为了公司的利益就可以不顾法律约束，有的企业存在钻法律空子的侥幸心理，有意打“擦边球”。个别企业急于发展经济，对需要耗费人力财力物力的法治建设重视不够，不愿投入，对企业法治文化建设不重视，对企业员工的法治教育不落实，导致劳动纠纷、劳资纠纷、非法用工、侵权等问题时有发生，全市涉企案件数量整体呈现高位运行的态势。据统计，2019年至2023年期间，全市两级法院共受理涉企案件43009件。以全市规上企业为例作一分析，全市334家规上企业

中，涉法涉诉企业占比高、类型集中，突出表现为三个特征：

一是涉诉企业过半，县区普遍存在。截至2023年，全市334家规上工业企业中，涉诉讼案件有169家，占比50.6%。其中，巴州区33家，恩阳区25家，南江县32家，通江县27家，平昌县38家，经开区14家（见表一）。

表一：全市规上工业（334家）涉诉情况统计表（单位：家）

	巴州区	恩阳区	南江县	通江县	平昌县	经开区	合计
数 量	33	25	32	27	38	14	169
占比（%）	19.5	14.8	18.9	15.9	22.5	8.4	50.6

二是案件数量较多，诉讼类型集中。

表二：规上工业企业涉诉重点案件（1694件）分布情况统计表（单位：件）

	买卖合同纠纷	合同纠纷	劳动争议	民间借贷纠纷	合计
数 量	619	274	236	208	1337
占比（%）	46.3	20.5	17.7	15.5	78.9

三是执行案款量多，大额案件集中。规上工业企业涉执行案件有126家，占比37.72%，共有执行案件836件。其中，作为申请执行人案件有358件，申请执行案款3.41亿元，申请执行标的超过500万元的有17家。作为被执行人案件有478件，被申请执行案款6.67亿元，被申请执行标的超过500万元的有23家。

以上情况表明，全市企业对法治建设的重要性认识不够，“用时找法、不用不找”的现象突出，导致涉企矛盾纠纷多发频发、

涉企诉讼案件占比较多，加强市场主体法治建设的必要性、紧迫性十分突出。

（三）一些影响公平公正的执法司法现象依然存在。在涉企执法司法过程中，法治的理念还不浓厚，一些基层政法干警政治素质、业务素质不高，一些基层一线政法干警过于强调法纪威严，缺少法治的“温度”，甚至个别干警法纪意识淡泊，把岗位当官位、把责任当私权，制度执行打折扣，执法司法不公正，导致市场主体对执法司法的信任度、满意度较低。同时，一些损害营商环境追责问责的规定不够细化，虽然《优化营商环境条例》和《四川省优化营商环境条例》均对损害营商环境追责问责问题进行了规定，但过于笼统，在相关情形认定中存在认识不一致的问题，各地也在不同程度上出台了细化办法，但由于文件层级限制，急需在立法层面细化损害营商环境追责问责的规定。这在一定程度上助长了执法司法不文明、不公正现象的发生。

三、原因分析

（一）政法单位凝聚工作合力还有差距。党委政法委的统筹协调作用发挥不够，各政法单位存在“各自为战”现象，在探索建立协作机制上没有明确导向，还存在主观意愿不强、机制落实有差距、信息化水平不高等问题，导致涉企法治服务成效较低。

（二）法治服务供给的实效性不够。近年来，为进一步服务经济高质量发展，精准法治供给，政法系统探索了系列的法治服

务举措，包括“法治体检”“首席法律专家制度”“法治跑团”等，但在实际运行过程中，一些企业对有关举措带有抵触情绪，认为进企业开展法治体检是给企业找毛病、添麻烦，导致涉企法治服务成效不高。

（三）全社会法治氛围还不浓。从社会角度看，法治社会建设还有待进一步加强，群众的法治意识不强，“信访不信法”的思想意识浓厚，一些本该纳入法治轨道解决的问题涌向信访部门；在普法宣传方面，普法工作成效缺少有效的激励考核指标，一些普法工作者把普法工作看成是“软任务”，使得普法宣传仅仅停留在“购一本法律书、听一堂法律课、记一次法学笔记、参加一次法律考试”等走过场形式上，普法宣传的形式、载体单一、吸引力不强、受众程度低，导致全社会的法治氛围较低。在此大背景下，涉企法治氛围不浓。

（四）市场主体对法治建设重视不够。部分企业法律意识较弱，没有充分意识到加强企业法治建设对防范企业经营风险的重要性，企业法律阵地形同虚设，法治文化氛围淡泊，没有充分意识到加强企业法治建设对防范企业经营风险的重要性，企业法治建设不自觉、不主动、不积极。

四、对策建议

（一）建立健全政法单位协作联动机制。一是全面加强党对优化营商环境工作的领导。政法机关首先是政治机关。在加强法

治营商环境建设、明确主管部门和机构时，要着重突出党委政法委的地位，有效发挥党委政法委的牵头抓总、指导协调和调度督导作用。同时，要压实各级党政领导履行法治第一责任人的职责，发挥“关键少数”示范引领作用，督促自觉尊法学法守法用法，带头用法治思维和法治方式，解决优化营商环境中出现的各种问题矛盾，应对优化营商环境中发生的各种风险隐患。**二是更加注重凝聚工作合力。**从政法系统内部建设入手，牢固树立政法单位“一盘棋”思想，找准新形势下谋划推动政法工作的路径方法、有效措施，在一些关系全局的工作上，打开工作局面、摒弃行业观念、形成工作合力。对涉及高质量发展、优化营商环境的重大问题，不断完善联动工作机制，推动所涉及的地方政法机关在严负其责的基础上，相互补位、填补盲区、打通堵点。健全党委政法委员会全体会议、案件协调会、政法部门联席会议等决策和沟通协调机制，推动落实涉及重大政策问题、重要情报信息会商研判、涉企矛盾纠纷多元化解、优化营商环境突出问题联治、积案联办、舆情联控等一体化工作机制，形成组织领导有力、责任分工有序、协作联动有效的工作格局。**三是更加注重优化营商环境政策集成。**将法治服务中心大局纳入每年度政法工作要点，研究出台优化营商环境政策措施。逗硬落实《全市政法系统服务保障高质量发展营造法治化营商环境十条措施》等已出台的系列政策文件，从严格规范行政执法行为、依法妥善办理涉企案件、强化

知识产权协同保护、完善涉企矛盾纠纷多元化解、推进助企惠企法治服务等十个方面形成政法系统服务保障高质量发展的整体合力，助推营造市场化、法治化、国际化一流营商环境。

（二）加强法治建设营造浓厚法治氛围。一是**统筹推进法治政府、法治社会、法治巴中一体建设**。编制法治政府、法治社会建设专项规划，实施依法行政、社会治理等“八大提升行动”，认真贯彻实施《法治中国建设规划（2020—2025年）》《法治社会建设实施纲要（2020—2025年）》和《法治政府建设实施纲要（2021—2025年）》，在全社会形成学法尊法、守法用法的良好氛围。二是**全面开展涉企普法教育**。充分利用网站、微信公众号、新媒体等媒介优势，围绕市场主体开展提供法律服务、增强法治意识、为企业解纷纾困、防范法律风险等方面的宣传力度，在全社会营造法治助力企业发展的浓厚氛围，让企业积极主动参与到法治建设中来。三是**加大损害营商环境行为惩戒力度**。加强行政执法监督机制和能力建设，不断提高从事涉企执法人员的政治法律素养和依法履职能力，明确营商环境工作的“底线红线”，严厉制裁和惩处各种损害营商环境的行为。坚决做到守法企业“无事不扰”，违法失信企业“加强监管”，特殊重点领域实施监管“全覆盖”。对各类涉企执法司法“不作为、乱作为”行为坚决说“不”，对损害和破坏营商环境的行为实行“零容忍”，从制度机制上挤压损害营商环境行为的“生存”空间。

（三）全面推广“法治跑团”优化涉企法治供给。一是搭建“法治跑团”服务体系。聚力政法各单位、执法单位和社会法律资源，由党委政法委牵头搭建统一服务平台，搭建起一支由政法部门、行政执法单位组成的执法司法“专业”服务团队，以及由律师、法律服务工作者、法学会会员组成的“社会”法律服务团队，坚持主动、组团、高效的三大服务理念，根据市场主体需求集中开展法治宣传、法治服务、法治体检、企业合法权益保护、涉企纠纷化解等5个方面15项服务，分别提供法治宣传、法治代办、法治体检和纠纷化解等服务。二是优化“法治跑团”运行方式。在运行过程中，认真梳理企业发展各种问题，优化“法治跑团”运行流程、矛盾化解、执法方式等各项服务，畅通与企业交流渠道，采用开通“法治跑团”服务热线、电子信箱等线上方式和“跑手”走访、跑团服务站（点）收集等线下方式相结合，确保市场主体需求能及时登记受理，并统筹人民调解、行政调解、司法调解等多种方式，把企业与个人、企业与企业、企业与部门间产生的矛盾纠纷预防在源头、化解在萌芽、解决在诉前。三是健全“法治跑团”考核机制。坚持结果导向，建立涉企服务评价机制，把企业的满意度作为考评重要指标，确保各项工作责任压紧压实。建立“跑手”考核机制，对社会法律服务跑手队伍和执法司法服务跑手队伍进行分类管理，并把“跑手”考核结果作为参加和退出“跑团”以及行业协会、部门评优评先的重要依据。

（四）常态推进“两项监督”促进执法司法公平公正。充分发挥党委政法委执法监督的政治优势和检察机关法律监督的专业优势，深入推进“两项监督”有机衔接、贯通融合，构建全链条闭环式执法司法制约监督链条，让执法监督更具体、检察监督更权威。

一是优化“两项监督”衔接的组织架构。把坚持党的领导贯穿于推进“两项监督”有机衔接的全过程，从强化组织领导入手，加强统筹谋划、安排部署、综合协调、督促指导、节点控制，构建党委全面领导、政法委牵头抓总、检察机关主责主力、政法单位协调配合的工作格局。

二是固化“两项监督”衔接的重点内容。立足执法监督与法律监督的重点内容，紧紧围绕中心大局，聚焦重点领域和关键岗位，重点突出群众举报、上级交办和涉黑涉企等重点案件，常态制定“两项监督”年度检查方案，明确一个时段的检查重点，实现紧盯关键、突出重点、提升质效的监督目的。

三是细化“两项监督”衔接的运作模式。逐项建立“两项监督”有机衔接的专项监督检查、情况通报、巡回督促指导、工作联席会议、监督线索移送、案件协调督办、问题整改反馈等配套机制，从制度和机制层面确保“两项监督”依法规范、有序有效衔接。

四是实化“两项监督”衔接的成果运用。加强对问题线索的研判和督促整改力度，对交办的问题线索实行清单化管理，压紧压实执法司法责任和工作责任，以召开联席会议、开展政治督查等方式，定期听取相关单位问题整改落实情况，确保问

题真整改、改到位、见实效，有力促进涉企案件办理公平公正，助推一流法治营商环境建设。

参考文献:

[1]《国务院关于开展营商环境创新试点工作的意见》(国发〔2021〕24号)[Z].

[2]李纪永:北戴河新区营商环境优化研究[D],燕山大学,2022(12):2.

[3]刘许冉:法治营商环境优化研究[D],山东大学,2020(8):1.

[4]王利明.《论优化营商环境》[J].现代法学,2021,43(01):3-13.