

# 优化徐州法治化营商环境路径探究

徐州生物工程职业技术学院 刘艾玲

**摘要：**党的二十大报告提出，“完善产权保护、市场准入、公平竞争、社会信用等市场经济基础制度，优化营商环境”，“营造市场化、法治化、国际化一流营商环境”。优化一流营商环境是构建高水平社会主义市场经济、推动高质量发展、满足人民对美好生活需要的重要基础和关键一环。本研究从加大法治化宣传力度、加强与省内外其它城市的沟通交流、打造徐州“营商环境”品牌、优化完善营商环境制度体系、保护合法权益、提升政务服务意识、推进数字化建设等方面研究加快徐州法治化营商环境高质量发展的路径，为进一步优化提升徐州法治化营商环境提供参考。

**关键词：**营商环境 优化 法治化

党的二十大报告提出，“高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。”“完善产权保护、市场准入、公平竞争、社会信用等市场经济基础制度，优化营商环境”，“营造市场化、法治化、国际化一流营商环境”。我国正迈上全面建设社会主义现代化国家新征程，优质的营商环境是推动高质量发展的沃土。我们要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，把优化一流营商环境作为构建高水平社会主义市场经济、推动高质量发展、满足人民对美好生活需要的重要基础和关键一环。

## 一、概念的溯源和界定

“营商环境”一词，译自英文 Doing Business。世界银行从 2001

年开始研究如何通过促进私营企业的发展提升一个国家的发展水平，世界银行决定成立 Doing Business 小组，专门负责研究营商环境指标体系的建构。旨在对一个国家内部的中小企业经营情况进行考察，急需一套衡量和评估各国私营部门发展环境的指标体系，“营商环境”的概念由此被提出。自 2003 年以来，世界银行已先后发布 16 份《营商环境报告》。《2018 年营商环境报告》对全球 190 个经济体进行了营商环境评价和排名，我国列第 78 位，处于世界的中等水平。《2019 年营商环境报告》显示，中国首次进入前 50 名，居第 46 位，比上年提升了 32 个位次。《2020 年营商环境报告》中，中国营商环境全球排名升至第 31 位，比上年提升 15 个位次，跻身全球前 40 名。

“营商环境”一词首先以学术概念进入中国学术界。2008 年 4 月 22 日，世界银行与中国社会科学院财贸所中国城市竞争力课题组共同编制了《2008 中国营商环境报告》，这是世界银行首次与中国学者共同完成世界营商环境评估报告的中国国别报告。党的十八大以来，我国高度重视营商环境的优化和改善。2012 年 12 月 9 日，习近平总书记在广东主持召开经济工作座谈会时曾强调，解决经济相关问题要“通过深化改革、完善市场经济体制机制、转变政府职能、加强法治等措施”。自此，法治作为一种制度化保障，逐渐融入到市场经济体制改革中。2013 年 11 月 12 日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，该决定指出：“建设法治化营商环境。”随后，“营商环境”一词开始频繁出现在党和政府的报告与规范性文件中。习近平总书记在 2016

年3月“两会”期间接见全国工商联代表时明确指出要构建亲、清的政商关系，为改善营商环境指明了方向。2018年国务院将“进一步优化营商环境”列为首次常务会议的首个议题，明确提出2018被定为全国营商环境提升年。2019年2月25日习近平总书记在中央全面依法治国委员会第二次会议上提出“法治是最好的营商环境”，深刻阐明了法治和营商环境的关系。2020年1月1日，首部针对营商环境优化的行政法规《优化营商环境条例》正式开始实施。2021年1月，李克强总理在国务院常务会议上指出，没有法治化的营商环境，就难有市场的活力与公平，在法治环境下才会有公平的竞争、稳定的预期、活力的市场。

一般认为，营商环境是指那些围绕市场主体开办、经营、贸易、纳税、关闭等正常经营活动的一切外部因素的总称。这些外部因素包括政治要素、经济要素、市场要素、社会要素和法律要素等方面，这些因素之间互相作用、互相影响，共同构成一个有机的整体即营商环境。国务院《优化营商环境条例》第二条指出，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。第四条指出优化营商环境应当坚持市场化、法治化、国际化原则，以市场主体需求为导向，以深刻转变政府职能为核心，创新体制机制、强化协同联动、完善法治保障，对标国际先进水平，为各类市场主体投资兴业营造稳定、公平、透明、可预期的良好环境。

## 二、研究的现状

本研究以中国知网（CNKI）为全部来源数据库，将检索条件设置

主题=“优化法治化营商环境路径研究”，将检索结果剔除会议、广告、新闻报道、教育动态、征稿启事、图书等无关文献后，共得到有效文献 56 篇，将检索条件设置篇名=“优化法治化营商环境”，仅有文献 5 篇，其中韩业斌的《优化法治化营商环境的路径选择——以投资项目承诺制改革为例》和《优化法治化营商环境的区域实践——以“不见面审批”为例》、应婷婷的《优化法治化营商环境背景下的执法监督机制研究》、薛荣娟的《河南省优化法治化营商环境路径研究》、陈海燕的《南通进一步优化法治化营商环境研究》等，从文献梳理可以看到优化法治化营商环境与地方协同发展的研究并不多。

为深入贯彻国家和省关于优化营商环境的最新部署，全面落实市委、市政府关于持续加强营商环境建设的有关要求，加快打造市场化、法治化、国际化区域营商环境高地，为推进中国式现代化徐州新实践提供坚强营商环境保障，徐州市先后出台了一系列政策文件：2018 年 6 月市委、市政府出台的《关于大力优化营商环境的工作意见》，意见指出，着眼增强城市软实力和核心竞争力，核心优化政务服务环境、开放环境、要素供给环境、创新创业环境、诚信法治环境、人文生态环境；2020 年市市场监管局出台《关于进一步优化营商环境、做到“八个坚持”、杜绝过度执法的意见》，转变“以罚代管”的监管模式，积极推行柔性执法，率先在全国创新建立跨区域市场监管执法协作新机制，为全国推进区域执法合作提供了示范；2020 年 8 月 5 日制定了《徐州市市场监管系统涉企轻微违法行为不予行政处罚和一般违法行为从轻减轻行政处罚指导意见》，并实施轻微违法行为首违不

罚和告知承诺制，为“柔性执法”提供明确的工作指引；2021年2月26日，我市高规格召开打造全国营商环境样板城市三年行动计划推进大会，会上印发了《徐州市打造全国营商环境样板城市三年行动计划》，确定今后三年我市营商环境改革时间表和施工图；2022年3月徐州市司法局（市委依法治市办）经市委、市政府主要领导批准，以徐州市委全面依法治市委员会名义在淮海经济区首创发布《徐州市法治化营商环境建设指标体系》。2023年1月，市司法局（市委依法治市办）“打造淮海经济区首部法治化营商环境建设指标体系”成功入选徐州市2022年优化营商环境十佳案例；2022年10月徐州市发展改革委在牵头制定出台了《徐州市2022年优化营商环境改革事项》，共设40项改革具体任务；2023年2月徐州市发展和改革委员会牵头起草了《徐州市2023年优化营商环境改革事项》（征求意见稿）。

### 三、研究的意义

1、本研究通过搜集法治化营商环境的政策背景、发展现状，探究徐州地区优化法治化营商环境的路径措施，可以为徐州地区法治化营商环境高质量的发展提供思路和参考。

2、通过文献梳理，了解、分析其它城市在优化法治化营商环境上的先进经验，可以为我市优化法治化营商环境提供先进的思路，不断提升和完善我市法治化营商环境，促进全市经济高质量发展。

3、了解市场主体和群众投资兴业的诉求，关心他们的痛点、难点，可以为我市全面推进中国式现代化，全力实施好法治化营商环境建设工作提供思路。

4、通过优化徐州法治化营商环境高质量发展的路径，有利于优化徐州地区法治化营商环境，规范市场经济发展秩序，更有利于推动徐州地区经济高质量发展。

#### 四、徐州优化法治化营商环境路径探索

（一）加大法治化宣传力度。通过广播、电视、短视频、报纸、汉风号、中国徐州网、徐州发布、无线徐州公众号等新媒体平台开设法治化营商宣传专栏，带领群众学习党的政策、法律、法规，不断提升自觉守法的意识，定期推出支持企业发展的政策解读和案例宣传；组织新闻单位采访优秀典型企业，介绍他们的先进案例，做到：报纸有专栏、电视上有图像、广播里有声音、网络上有文章、手机里有信息、户外有广告，实现媒体全覆盖，使法治宣传家喻户晓、人人皆知；认真落实“送法进企”，做好对企业普及法律知识的宣传、解读；构建“人人都是营商环境、个个都是参与主体”的良好氛围，吸引国内外客商到徐州来投资创业，为徐州法治化营商环境提供优质的土壤。

（二）加强与省内外其它城市的沟通交流。搭建对外交流渠道，组建专家团队走出徐州，学习和借鉴其它城市在优化法治化营商环境方面的先进经验和理念，吸取到我市中来。根据《2022年万家民营企业评营商环境报告》，营商环境最好的十个省份是浙江、广东、江苏、上海、北京、山东、湖南、安徽、四川、福建。营商环境最好的十个城市是杭州、温州、广州、深圳、宁波、长沙、南京、苏州、青岛、合肥，深圳是营商环境最佳口碑城市，其中苏州、南京、常州、无锡位列中国营商环境标杆城市。徐州要在优化营商环境上主动查找问题，

借鉴杭州、深圳、苏州、南京等先进城市的经验做法，同时也可以邀请兄弟城市的专家走进徐州，开展“一带一路”的帮扶行动，以市场主体的获得感和满意度为导向，建立试点、改革创新，在完善制度机制、提升服务水平、加强公正监管、强化产权保护、营造良好氛围等方面协同发力，改善优化徐州地区的营商环境，为推进徐州高质量发展的保驾护航。

（三）巩固战果，打造徐州“营商环境”品牌。总结我市近年来在优化营商环境中的经验教训，创造一流的徐州营商环境品牌。南京有“宁满意”工程、苏州有“苏州最舒心”营商服务品牌和“4S”（即 Supreme Service, Super Suzhou, 意为“至高服务，超级苏州”）国际版营商服务品牌、无锡有“无难事、悉心办”营商环境品牌等等。近年来，徐州在优化法治化营商环境进行了一系列举措：如构建“1+4+13+N”政策体系、开展破除“中梗阻”专项行动、优化营商环境法治保障体系、设立营商环境监督联系点、实施营商环境专项督查、开设“营商环境·主体说”专栏、完善重大产业项目跟踪服务机制、推动惠企政策“智慧直达”、建立行业协会商会服务工作机制、开通“营商环境随手拍”投诉举报平台等优化营商环境“十项举措”等等。徐州要在做好进一步推广好做法的同时，创建具有徐州特色的营商环境品牌，提升徐州法治化营商环境的城市竞争力。

（四）优化、完善营商环境制度体系，强化营商环境制度保障。法治是最好的营商环境，营商环境改革中涉及的“硬骨头”问题必须通过法治途径来解决。在营商环境的建设中必须充分发挥法治的规范

和保障作用，各项改革都要于法有据，用法治的力量营造稳定、公平、透明、可预期的营商环境，让各类市场主体放心投资、安心经营、专心创业。徐州在优化法治化营商环境中，要整合立法、司法、行政机关及社会法律资源，成立徐州市优化营商环境法治保障共同体，深入企业调研，了解企业的实际情况，增进政府和市场的有效沟通，及时调整和清理阻碍营商环境优化的制度问题；充分考虑企业实际，以市场需求和公众满意度为导向，制定优化营商环境的法规规章；通过构建“一体监管”制度，推行线上线下一体化联动监管，以信用为基础、健全信用联合奖惩机制，对信用等级高的市场主体给予守信激励，对信用等级低的市场主体采取失信惩戒，推动市场主体守信合规经营，形成市场主体自觉守法、社会共同监督的良好氛围，为推动徐州经济社会高质量发展提供坚实保障。

（五）保护合法权益，增强企业投资信心。优化营商环境，归根结底是为了给企业发展解决实际问题，依法、平等、全面保护市场主体的合法权益，营造一个充满活力的法治营商环境。一件案件的错判、误判就会挫伤整个社会的信心。对权利的救济是法治对公平正义的追求，是权利保护的重要环节。坚持市场主体地位平等，保障各种所有制经济平等受到法律保护；既要注重实体权利的保护，也要注重程序权利的保护，确保产权保护、企业家合法权益保护全方位、无障碍。政府政策法规、服务措施的公开透明，保障各类市场主体在市场准入、招投标和政府采购等环节中享受平等待遇，统一行政裁量权基准制度，正确适用裁量基准和免罚轻罚清单，公平、公正、透明执法；开通书

记、市长绿色通道，建立政府部门与市场主体、行业协会商会常态化沟通平台，及时了解企业发展动态，给出可行建议；从制度、政策层面，全方位增强企业在徐州进行投资的信心和保障，让企业在徐州敢投敢干。

（六）加强对政务人员的业务培训，提升政务服务意识。定期对司法、市场监管人员开展法律学习、业务培训，严格规范、公正、文明执法，提升公职人员的政务服务效率和能力。强化服务意识，转变工作作风，杜绝“不作为、乱作为”，构建亲清的政商关系，能灵活、及时运用法治知识解决市场主体纠纷，能积极主动深入企业调研，主动公开收集企业法律服务需求，对重大项目、重点工程等涉及的事项开辟律师对接服务，帮助企业发展的实际困难，为企业发展全力“护航”；针对企业遇到的问题，做到有事不拖、有求不推、有难不避，不干扰企业正常的生产经营，能及时回应企业诉求，为企业保驾护航。结合徐州当地实际制定相关优惠政策，做好后续的企业满意度调查和反馈工作，实现政府与企业的良性互动，让企业吃下一心一意谋发展的“定心丸”。

（七）推进数字化建设，提升政务服务效能。数字赋能是提升政府治理能力的有效手段。借助于互联网、云技术，实现一体化、智能化、个性化的“互联网+政务服务”，利用平台和网络连接的优势，打破时间、办公场地、人力资源及繁琐流程的限制，实现服务升级。从PC端的门户网站、办事大厅，到手机APP、微信公众号，紧跟互联网的潮流，为市民提供更多、更便捷的高效服务，让数据多跑腿，让

群众少跑路的指导方针，不断提升和优化服务窗口，实施非接触式现场执法聚焦“一件事一次办”、“一网通办”、“掌上就办”、“跨省通办”，依托企业综合服务平台，打造惠企服务总入口，实现惠企政策“一站直达”。放大徐州市综合金融服务平台、产业政策兑现平台效应，将政务服务由“大厅”向“基层”延伸，平台由“实体”向“网络”延伸，服务时间由“8小时”向“24小时延伸”，持续优化服务；倡导各级政府、单位和企业聘请常年法律顾问，为决策提供法律建议，开通免费法律咨询热线；畅通12345服务热线，快速、高效解决企业应急诉求等，促使线上线下一体运行，最大限度地便民利民，推动法治化营商环境不断优化。

优化法治化营商环境对增强企业的投资信心，为企业健康、稳步发展提供基础性支撑。徐州优质的法治化营商环境有助于徐州企业释放创新发展的活力，激发企业创业的积极性、主动性、创造性，促进市场公平竞争和社会公平，有助于实现徐州经济高质量发展，提高徐州人民的生活水平。优化法治化营商环境没有最优，只有更优，徐州优化法治化营商环境永远在路上。

参考文献：

- 1、韩业斌。优化法治化营商环境的路径选择 —— 以投资项目承诺制改革为例 [J]. 法制与社会, 2022 (15):12-14.
- 2、谢红星。营商法治环境评价的中国思路与体系 —— 基于法治化视角 [J]. 湖北社会科学, 2019 (03):138-147.

3、中华人民共和国国务院。优化营商环境条例 [Z]. 2019-10-22.