

# 国家治理现代化与法治化营商环境建设

常健

(海南大学法学院,海南海口 570228)

**摘要:**国家治理现代化的核心在于国家制度和制度执行能力的升级再造。法治是最好的营商环境,法治化营商环境建设聚焦于法律规则及其实施机制的完善,契合国家治理现代化的内在要求,是实现国家治理现代化的重要手段。法治化营商环境建设成为国家治理现代化的重要契机与核心支点。国家治理现代化与逐步“本土化”法治化营商环境建设之间呈现出相互推动与倒逼的互动关系。在国家治理现代化视阈下要正确理解和领会营商环境的价值观与方法论;明确法治化营商环境建设制度完善是核心,能力提升是关键;打通法治化营商环境建设的“最后一公里”;进一步增强法治化营商环境建设中制度的“硬约束”。

**关键词:**市场主体;国家治理;国家治理现代化;法治化营商环境

**DOI:** 10.13806/j.cnki.issn1008-7095.2021.06.003

优质的营商环境是一个地区或国家核心竞争力、市场活力、经济软实力和社会创造力的重要体现。习近平总书记强调,法治是最好的营商环境。<sup>①</sup>为了推进营商环境法治化发展,2019年10月国务院颁布了《优化营商环境条例》,标志着优化营商环境已作为一项重要制度纳入国家治理现代化的宏伟蓝图,从制度层面为优化营商环境提供了有效的引导和支撑。国家治理现代化的核心在于国家制度和制度执行能力的升级再造。法治化营商环境建设聚焦于法律规则及其实施机制的完善,契合国家治理现代化的发展趋势和内在要求,是实现国家治理现代化的重要手段;而法治化营商环境建设也成为了实现国家治理现代化的重要契机与核心支点。

## 一、从“舶来品”到“本土化”:法治化营商环境建设的路径

“营商环境”概念为域外概念的本土表达,<sup>②</sup>其作为“舶来品”源于世界银行“Doing Business”的项目调查。2002年启动的世界银行营商环境项目,旨在对企业存在周期内所适用的法规进

---

**作者简介:**常健,海南大学法学院教授,海南大学中国特色自由贸易港研究院研究员。

**基金项目:**国家社会科学基金项目“公司双层股权结构的法律构造研究”(19BFX131);北京市社会科学基金项目“制度演进与模式转换:近代中国官办企业治理结构研究”(15FXB017)。

① 习近平主持召开中央全面依法治国委员会第二次会议并发表重要讲话 [EB/OL].(2019-02-25)[2021-05-21]. [http://www.gov.cn/xinwen/2019-02/25/content\\_5368422.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2019-02/25/content_5368422.htm).

② 在世界银行对 Doing Business 作出中文翻译前,并没有统一的中文翻译,有被翻译为“经商”,也有直译为“做生意”,译作“营商”者较为少见。“营商”更多见于我国香港地区,中国香港特别行政区投资推广署在其官方网站上,专设“营商环境”栏,向投资者介绍香港的贸易环境。国内使用“营商环境”一词,很大程度上受世界银行《营商环境报告》Doing Business 中文翻译的影响。

行评估,通过每年发布《营商环境报告》,对所涉及的经济体进行营商环境的全球排名。<sup>③</sup>世界银行《营商环境报告》采用多项指标对市场主体经济活动过程进行调查,有助于反映各经济体经济活动所面临的真实的制度约束条件。<sup>④</sup>2008年世界银行报告首次提供了中国国别报告,逐步引起了中国政府的关注,成为中国推动营商环境优化的内生动力。2012年,广东省首先使用营商环境的概念,印发《广东省建设法治化国际化营商环境五年行动计划》。2013年,党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,在“加快完善现代市场体系”部分,明确提出“建立法治化营商环境”。此后,“营商环境”取代了“投资环境”的概念,频繁出现在党和政府的文件与领导人的讲话之中。<sup>⑤</sup>习近平总书记指出:“相比过去,新时代改革开放具有许多新的内涵和特点,其中很重要的一点就是制度建设分量更重。”<sup>⑥</sup>营商环境作为一项重要的测量指标,不仅用来评价投资贸易的便利化程度,而且作为推动经济高质量发展的一个重要评价要素,集中体现了制度的质量水平。<sup>⑦</sup>所以,2018年以来党中央和国务院部署的引入世界银行营商环境指标体系打造“一流营商环境”中,各项制度建设及制度的有效实施成为关键,“优化营商环境目标的确立,是放管服改革进入2.0时代的标志”。<sup>⑧</sup>

世界银行《营商环境报告》确立的“营商环境”各项指标,在于评价世界主要国家和地区企业“做生意”从开办、经营到退出的“软环境”。<sup>⑨</sup>但在我国,对于营商环境的理解则是一个渐进的过程。一方面,在理论上,不少学者最初认为营商环境既包括如政策、制度等软环境,也包括由政府组织建设投资构成的硬环境;<sup>⑩</sup>也有学者认为营商环境亦包含政治环境、国际化环境。<sup>⑪</sup>另一方面,在国务院《优化营商环境条例》出台之前,辽宁、河北、陕西、黑龙江、吉林、天津等地先期制定了地方性优化营商环境条例,对于营商环境的概念或予以回避,或做扩大性解释。<sup>⑫</sup>对营商环境的界定呈现出复杂性、全域性、模块化特点,这可能会造成营商环境内容的泛化和认知的割裂,从而削弱营商环境概念的具体性和针对性。<sup>⑬</sup>为了提升营商环境法治化水平,2019年10月国务院正式公布《优化营商环境条例》,这是我国在营商环境领域的一项开创性工作。这一方面推动营商环境工作系统化、规范化,增强了权威性、实效性和法律约束力。另一方面,其将营商环

③ 董志强,魏下海,汤灿晴.制度软环境与经济发展:基于30个大城市营商环境的经验研究[J].管理世界,2012(4):9-20.

④ 2003年世界银行发布的首份《营商环境报告》中包括5套指标,涉及133个经济体;到2010年的报告扩展到了10套指标,涉及183个经济体;2020年世界银行全球营商环境评估则一共包括12套指标,涉及190个经济体。这些指标分别代表了开办企业、执行合同、解决纠纷、跨境贸易、获取信贷、保护中小投资者、与政府交易、办理纳税、获得建筑许可、获得电力、雇用劳动力、登记财产等便利程度。在调查方法上,项目团队与学术界顾问共同设计了基于商业案例的调查问卷,即对企业的法律形式、规模、地点、业务性质做出假定,向当地专家(包括律师、商业顾问、会计师、运输代理公司、政府官员和日常从事法律和监管规定执行与咨询的其他专业人员)进行调查,并进行多轮的讨论,以确保获得可信的和可比较的数据。

⑤ 郑继汤.习近平关于构建法治化营商环境重要论述的逻辑理路[J].中共福建省委党校学报,2019(6):25-30.

⑥ 习近平.关于《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》的说明[N].人民日报,2019-11-06(4).

⑦ 冯杰.深化“放管服”改革 优化税收营商环境[J].中国行政管理,2018(10):145-147.

⑧ 宋林霖,何成祥.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 谢红星.法治化营商环境的证成、评价与进路:从理论逻辑到制度展开[J].学习与实践,2019(11):36-46.

⑩ 代明.从打造营商环境看政府投资的乘数效应[J].开发研究,2005(1):16-19.

⑪ 马向东,王跃生.新时代吸引外资新方略:从招商政策优惠到营商环境优化[J].中共中央党校学报,2018(4):112-121.

⑫ 例如,《天津市优化营商环境条例》(2019)规定:“本条例所称营商环境,是指市场主体在准入、生产经营、退出等过程中涉及的政务环境、市场环境、法治环境、人文环境等有关外部因素和条件的总和。”

⑬ 韩阳.国家治理现代化中营商环境建设:以政商关系为视角[J].统一战线学研究,2020(1):39-45.

境定义为“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”,使得涉及面广、影响因素多的营商环境优化工作聚焦完善体制机制,避免面面俱到。<sup>⑭</sup>《优化营商环境条例》吸纳世界银行的评价标准,融入中国改革的时代要求和地方特色,并将在中国证明行之有效的改革举措和制度规则通过法律形式固定下来,运用法律形式完成了优化营商环境的制度设计与方向指引。

值得特别关注的是,《优化营商环境条例》第7条第3款规定,“国家鼓励和支持各地区、各部门结合实际情况,在法治框架内积极探索原创性、差异化的优化营商环境具体措施”。各地政府开启了以制定地方性优化营商环境条例或办法为标志的营商环境法治化的新一轮制度竞争。<sup>⑮</sup>截至2021年6月底,重庆、四川、河南、江苏、陕西、江西、山东、广西、上海、北京、山西、辽宁、天津、吉林、黑龙江、河北等地已经制定优化营商环境的省级地方性法规,湖北和安徽制定了省级政府规章,深圳市则依托特区立法权制定了经济特区法规,还有广州、青岛、商丘、阜新、辽阳等地也制定了相应的地方性法规。法律制度作为公共产品被国家和各地政府合法垄断,市场主体只能通过比较选择对其最有利的法律或用脚投票。而营商环境作为可定量、有抓手、城市间可借鉴复制、极具实操性的测量技术,经过在地化的调整和创新,迅速与中国的地方竞争机制产生了化学反应,开启了地方营商环境制度创新竞争的“锦标赛”模式。<sup>⑯</sup>由此,各地政府创造出“零跑动”“一业一证”“一证准营”“高频事项秒办”“一帽牵头”“一标核准”“一单告知”“一表申请”“拿地即开工”“包容审慎监管”等经验,并将上述经验通过地方立法加以规范。深圳市甚至运用特区立法权在《深圳经济特区优化营商环境条例》中规定“灵活用工”等突破上位法的创新规则。营商环境从一个舶来品,通过实践探索、制度创新与法律规则固化,已经成为目前最重要的推进政府与市场关系重塑、推动政府职能转变、实现国家治理现代化的重要抓手与核心支点。

## 二、“推动”与“倒逼”:国家治理现代化与法治化营商环境建设的互动

大量的经验研究证实了“制度是至关重要的”(institution matter)的理论假说,尤其是制度基础设施的差异对于经济发展的影响是显著的。<sup>⑰</sup>党的十八届三中全会提出:“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。”党的十九届四中全会通过的《关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》明确指出,深化行政审批制度改革,改善营商环境,激发各类市场主体活力。“国家治理现代化的一个核心任务是对政府权力的治理,让政府权力在法治的轨道上有效运作。”<sup>⑱</sup>实际上,自1987年党的十三大和1988年全国人大七届一次会议正式提出转变政府职能这一改革思维以来,转变政府职能特别是行政审批制度改革,迄今并没有实质性突破和根本性改观。<sup>⑲</sup>“改革是由问题倒逼而产生的”,<sup>⑳</sup>改革是推动发展的动力之源。国家治理现代化的核心在于国家制度和制度执行能力的升级再造。习近平总书记强调,我国改革已经进入攻坚期和深水区。<sup>㉑</sup>国

<sup>⑭</sup> 白阳.为各类市场主体投资兴业提供制度保障:司法部、发展改革委负责人就《优化营商环境条例》有关问题答记者问[EB/OL].(2019-10-24)[2021-05-20]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1648274007404135657&wfr=spider&for=pc>.

<sup>⑮</sup> 杨洁.优化营商环境的浪潮已经掀起[J].瞭望东方周刊,2019(22): 20-22.

<sup>⑯</sup> 骆梅英.优化营商环境的改革实践与行政法理[J].行政法学研究,2020(5): 68-76.

<sup>⑰</sup> 徐现祥,李郁.中国省区经济差距的内生制度根源[J].经济学(季刊),2005(S1): 83-100; Hall R E, Jones C I. Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others?[J]. Quarterly Journal of Economics, 1999, 114(1): 83-116.

<sup>⑱</sup> 郑智航.国家治理现代化的中国逻辑及其展开[J].法制与社会发展,2021(3): 71-89.

<sup>⑲</sup> 陶庆.“问题倒逼”与政府职能转变:以上海自贸区建设的若干困境为例[J].经济体制改革,2015(6): 19-25.

<sup>⑳</sup> 中共中央召开党外人士座谈会 习近平主持并发表重要讲话[N].人民日报,2013-11-04(1).

<sup>㉑</sup> 习近平:改革已经进入深水区 要敢于啃硬骨头[N].新京报,2013-03-06(A05).

家治理的现代化,要通过转变政府职能,深化行政审批制度改革实现。改善营商环境,就需要对旧有传统结构性利益格局进行调整和重构。处于攻坚期和深水区的国家治理现代化,不能局限于政府机构的简单分并与职能变动,也不是随心所欲地放权让利和政策优惠,而是要以人民为中心,通过制度,尤其是法律规则及其实施机制的系统变革,形成体系完备、科学规范、公平公正、运行高效的法治体系,为国家制度和制度执行能力的整体提升营造动力之源。在2002年世界银行启动营商环境项目之后,法国、俄罗斯、印度等多国政府结合本国实际,开展了多种形式的国内营商环境评价,聚焦法律规则的修改和法律实施机制的完善,推动制度变革与制度执行能力的升级,提升本国的国际竞争力。<sup>②</sup>营商环境评价与衡量本身经历了从全要素评估,到制度要素评估,再到法治要素评估的发展历程,其关注的重点不在于宏观制度和法律框架,而聚焦于具体法律文本和实际监管流程。<sup>③</sup>也就是说,法治化营商环境建设本质是打造企业等市场主体在市场活动中所感知的、满意的一整套由政府提供的“公共产品”——规则、程序、职责、责任及实施机制等构成的法治环境。此外,国务院《优化营商环境条例》第4条明确规定,优化营商环境应当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。所以,以“放管服”改革为主体内容的法治化营商环境优化是实现国家治理现代化的内在要求和重要手段。而法治化营商环境建设成为国家治理现代化的重要契机与核心支点,推动和倒逼政府职能转变,推动和倒逼国家制度和制度执行能力升级再造。

#### (一) 国家治理现代化与法治化营商环境建设的推动效应

与西方话语不同,一方面,中国的国家治理现代化立足于经济社会的转型,从计划经济向市场经济的转型,行政审批制度是政府对市场管控最主要的制度工具,如何推进审批制度改革,如何实现审批与监管协调,如何转变政府的治理理念与行政管控方式,就成为中国语境下营商环境建设的特殊问题。<sup>④</sup>另一方面,作为单一制国家,在我国虽然经济活动与社会治理的开展方面遵循国家统一颁布的法律法规,但基于超大国家治理的现实需求,中央立法不可能照顾到各区域的差异,中央允许地方拥有适度的立法权,加之各地对中央法律的适应能力与水平存在差异,使得法治化营商环境建设程度在各地存在较大差异。

基于此,2018年1月召开的国务院常务会议明确要求,立足中国国情,在学习借鉴国际营商环境评价方法的基础上,本着国际可比、对标世行、中国特色原则,建立以市场主体和社会公众满意度为导向的中国营商环境评价机制——18个指标体系,形成了符合中国实际的评价方法论。<sup>⑤</sup>为了推动超大国家治理现代化的均衡发展 with 整体协调,国家不断总结和发布各类优化营商环境的典型经验,推动地方政府经验的相互借鉴与整体发展。<sup>⑥</sup>在制度层面,“只有全面依

<sup>②</sup> 林念修.中国营商环境报告2020[M].北京:中国地图出版社,2020:5;罗培新.世界银行营商环境评估:方法·规则·案例[M].南京:译林出版社,2020:11-14.

<sup>③</sup> 张志铭,王美舒.中国语境下的营商环境评估[J].中国应用法学,2018(5):29-37.

<sup>④</sup> 宋林霖,陈志超.中国语境下的营商环境优化:核心议题与治理路径[J].中国行政管理,2021(1):147-149.

<sup>⑤</sup> 林念修.中国营商环境报告2020[M].北京:中国地图出版社,2020:2.

<sup>⑥</sup> 例如,国务院办公厅出台《关于部分地方优化营商环境典型做法的通报》(国办函〔2018〕46号)和《关于做好优化营商环境改革举措复制推广借鉴工作的通知》(国办函〔2019〕89号),国家发展改革委发布《关于推广借鉴上海浦东新区有关创新举措和经验做法的通知》(发改地区〔2021〕345号),国家发改委会办公厅印发《关于招标投标领域推广借鉴有关改革创新举措和典型经验做法的通知》,此外国家发展改革委还经常组织召开全国优化营商环境经验交流现场会。在实践中,部分标杆城市探索形成了一批行之有效的改革举措,经复制推广成为全国普遍做法。最典型的是获得电力指标,2018年继北京、深圳、广州推出小微企业低压客户接电“零上门、零审批、零投资”服务后,2019年国家明确在直辖市和省会城市推行“三零”服务。国家电网、南方电网出台配套措施落实政策要求。评价显示2020年全国70个城市实现低压用电“两个环节”,77个城市实现了低压用电的“零成本”。参见李韶辉.优化营商环境实现三大转变——访国家发改委法规司司长杨洁[N].中国改革报,2021-05-17(1).

法治国才能有效保障国家治理体系的系统性、规范性、协调性,才能最大限度凝聚社会共识”。<sup>⑦</sup>“法治是最好的营商环境”“法治是核心竞争力”已经成为改革者在国家治理现代化背景下推进营商环境建设的共识。<sup>⑧</sup>发挥法治引领与保障作用促进营商环境优化成为近年来法律修改的关键动因。2019年4月23日,第十三届全国人民代表大会常务委员会第十次会议通过了8部法律的修订。此外,国务院修订了多部行政法规,最高人民法院则发布有关破产、中小投资者保护等多个司法解释。这些法律规则的修订,是顺应世界银行评估而做出的制度性变革,为促进2020年世界银行评估中中国营商环境排名的大幅提升发挥了作用。<sup>⑨</sup>而地方营商环境的竞争就是“改善一个区域的市场主体所面临的行政、法治等各种要素构成的综合发展环境”的竞争。<sup>⑩</sup>在地方法治化营商环境建设中,各地优化营商环境的立法立足于对标世界银行和国家营商环境评价指标体系,立足于破除地方营商环境建设的难点痛点堵点,成为在国务院《优化营商环境条例》推动下的普遍性做法。<sup>⑪</sup>深圳先后制定了《深圳经济特区优化营商环境条例》《深圳经济特区个人破产条例》,修订了《深圳经济特区商事登记若干规定》《深圳经济特区知识产权保护条例》《深圳经济特区注册会计师条例》《深圳经济特区建设工程施工招标投标条例》等。而海南将法治化营商环境作为推进中国特色自由贸易港建设的核心与关键,除已经颁布的《海南自由贸易港优化营商环境条例》之外,还同步制定《海南自由贸易港商事注销条例》《海南自由贸易港破产条例》《海南自由贸易港公平竞争条例》《海南自由贸易港征收征用条例》《海南自由贸易港知识产权保护条例》《海南自由贸易港社会信用条例》等。各级地方政府在相互竞争与学习的过程中,积极推广先进措施和主动复制实践经验,<sup>⑫</sup>不仅促进了地方优化营商环境法治化发展,也为全国性的立法提供了大量的“地方经验”,有效回应了超大国家治理现代化中的结构性难题。<sup>⑬</sup>

## (二) 国家治理现代化与法治化营商环境建设的倒逼功能

国务院《优化营商环境条例》规定,优化营商环境应当以市场主体需求为导向;国家建立和完善以市场主体和社会公众满意度为导向的营商环境评价体系。<sup>⑭</sup>营商环境的建设以市场主体的需求为中心,以市场主体所处的微观法治环境为载体,以市场主体和社会公众的获得感和满意度为检验的价值导向,其核心在于以市场主体和社会公众的感受倒逼政府自身观念的转变与制度的改革,破解放管服改革深水区的问题。<sup>⑮</sup>2020年国家发展和改革委员会牵头,在全国地级及以上城市开展中国营商环境评价。这项举措推动了参评城市纷纷把优化营商环境作为全面深化改革的“头号工程”,很多城市把优化营商环境作为“一把手”工程,许多地方性优化营

⑦ 习近平.论坚持全面依法治国[M].北京:中央文献出版社,2020:3.

⑧ 例如,上海提出“使法治成为上海核心竞争力重要标志”,浙江提出“努力使法治成为核心竞争力重要组成部分”,江苏提出“真正使法治成为江苏核心竞争力的重要标志”,湖北提出“使法治成为湖北发展核心竞争力重要标志”,宁夏提出“让法治成为宁夏未来发展核心竞争力的重要标志”,广州提出“让法治提升广州核心竞争力”,等等。

⑨ 罗培新.世界银行营商环境评估:方法·规则·案例[M].南京:译林出版社,2020:14.

⑩ 付芳琳.优化东北地区营商环境的法治路径:以强化地方检察职能为视角[J].行政与法,2019(3):80-89.

⑪ 例如,国务院《优化营商环境条例》提出推行多图联审,办理建筑许可指标,围绕压缩施工图审查时限,向全国推广数字化联合审图的经验做法。上海、广东、江苏苏州等地则因地制宜地出台了施工图联合审查管理办法和实施方案,实现了依法依规办理。

⑫ 倪斐,逯鑫赫.自贸区金融生态的法律营造与再生:以可复制、可推广原则为中心[J].中国矿业大学学报(社会科学版),2020(1):41-50.

⑬ 苟学珍.地方法治竞争:营商环境法治化的地方经验[J].甘肃行政学院学报,2020(4):114-123.

⑭ 参见《优化营商环境条例》第4条、第8条。

⑮ 车俊.坚持以人民为中心的发展思想 将“最多跑一次”改革进行到底[J].求是,2017(20):10-13.

商环境法规中明确规定“政府主要负责人是优化营商环境的第一责任人”。<sup>③⑥</sup>此外,许多地方性的优化营商环境条例还明确规定,对营商环境年度考核不达标以及评价排名靠后的政府和有关部门负责人实行约谈制度,甚至对未按期整改的追究责任并责令其在广播电视等新闻媒体公开承诺整改期限和整改措施。<sup>③⑦</sup>这直接推动了各级政府官员在推进国家治理现代化改革的出发点上无论是话语体系还是立场站位,从一个管理者向“店小二”角色的快速转变。<sup>③⑧</sup>“以市场主体需求为导向”“以市场主体满意度为核心”“人民群众的获得感”“看企业家的脸色推进政府再造”等话语成为各级政府官员的口头禅,成为各级政府推进改革的目标。一场以市场主体和社会公众感受为标准的法治化营商环境建设,倒逼政府从组织体系、审批流程、监管规则到责任机制开展了系列变革,也促进了授权和规范政府职能的法律规则及其实施机制的不断变革。例如,在国务院《优化营商环境条例》和各地方的优化营商环境法规中规定的“一窗受理”“一网通办”等制度,改革的核心在于通过政府部门职能的重组、数据的共享、流程的并联,进一步打破横向政府部门间的边界,倒逼部门职能“功能性集中”,使政府分散式许可体系呈现质的变革,从而完成一级政府内横向权力的再造。<sup>③⑨</sup>

李克强总理强调:“优化营商环境是经济发展的体制性、制度性安排,其优劣直接影响市场主体的兴衰、生产要素的聚散、发展动力的强弱。”<sup>④⑩</sup>国务院《优化营商环境条例》鼓励各地方、各部门积极探索原创性、差异化的优化营商环境具体措施。随着2015年《立法法》的修改,拥有地方立法权的市大幅增加,从而使地方政府通过地方立法主动优化营商环境的“先行先试”成为可能。在营商环境评估的压力下,审批事项的大幅调整,市场准入负面清单的逐步缩减,商事登记改革的深入,互联网+监管等综合行政执法改革的推进等一系列改革的实施,大多经历了通过地方法律规则确立并“先行先试”再向全国逐步推广的过程。例如,上海浦东新区建立行业综合许可制度,推进“一业一证”改革,实现了“一帽牵头”“一键导航”“一单告知”“一表申请”“一标核准”和“一证准营”;为有效解决规划打架问题,海南率先在全国开展省域“多规合一”的改革,实现国土空间用途管制审批“规划一张图,报批一套表,审批一支笔”。

地方之间围绕经济发展的竞争,正在通过一系列以市场主体需求为导向的法律规则供给来减少市场主体对人际网络等非正式制度的依赖,吸引要素流入,规范市场监管,降低交易成本,提升司法公正性,提高执法高效文明程度,为市场主体提供稳定的预期。这种机制推动了地方与地方之间以比较制度优势而胜出的新型竞争范式的生成。<sup>④⑪</sup>地方通过法律规则供给表现出的新的竞争样态,核心目的在很大程度上是为了优化营商环境。而营商环境的法治化,则是地方制度竞争在经济领域所产生的一种积极效果。<sup>④⑫</sup>所以,在国家治理现代化语境下,营商环境

<sup>③⑥</sup> 参见《重庆市优化营商环境条例》《四川省优化营商环境条例》《上海市优化营商环境条例》《江西省优化营商环境条例》《广西壮族自治区优化营商环境条例》《辽宁省优化营商环境条例》《河北省优化营商环境条例》《安徽省实施〈优化营商环境条例〉办法》《吉林省优化营商环境条例实施细则》等。

<sup>③⑦</sup> 参见《江西省优化营商环境条例》第8条,《黑龙江省优化营商环境条例》第50条,《黑龙江省营商环境监督办法》第26条,《海南自由贸易港优化营商环境条例》第3条,等等。

<sup>③⑧</sup> 骆梅英.优化营商环境的改革实践与行政法理[J].行政法学研究,2020(5):68-76.

<sup>③⑨</sup> 骆梅英.优化营商环境的改革实践与行政法理[J].行政法学研究,2020(5):68-76;许宗力.宪法与法治国行政[M].台北:元照出版公司,1999:338-359.

<sup>④⑩</sup> 李克强.在全国深化“放管服”改革优化营商环境电视电话会议上的讲话[N].人民日报,2019-07-29(2).

<sup>④⑪</sup> 例如,2020年5月26日,海口市政协委员袁慧鹰在政协海口市第十四届委员会第五次会议第二次全体会议上大赞深圳营商环境的发言,表明了营商环境领域地方比较制度优势的存在和对市场主体投资信心的影响力度。任明超.海口一政协委员揭本市营商环境冷冰冰[EB/OL].(2020-05-28)[2021-06-27].<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1667885912805016406&wfr=spider&for=pc>.

<sup>④⑫</sup> 苟学珍.地方法治竞争:营商环境法治化的地方经验[J].甘肃行政学院学报,2020(4):114-123.

法治化不仅作为地方政府的一项职责存在,而且在一定程度上成为地方政府新一轮竞争的主赛道,成为地方开展法治建设的主要面向。这也倒逼着地方政府在“以 GDP 为核心的经济竞争之后,逐渐趋向于以‘规则型治理’为核心的法治竞争”。<sup>④③</sup>如海南自由贸易港建设过程中,省委省政府多次强调消化吸收和认真学习浙江“最多跑一次”的先进经验,在此基础上提出“零跑动”的任务目标,“定量目标不给政府退路,改革成功与否的评判权也交给了老百姓”。<sup>④④</sup>

国家治理现代化与法治化营商环境建设“推动”和“倒逼”的成效是显而易见的。我国在世界银行的全球榜单上的排名连续几年大幅跃升,2020 年居于第 31 位,已超过部分欧盟国家和经合组织成员国水平。<sup>④⑤</sup>而上海、北京、深圳等地在营商环境建设方面的积极探索和高起点示范,不仅承担着提升我国在世界排名的使命,也发挥了优化营商环境先进经验对其他地区辐射带动的强大势能。尤其是对包括海南自由贸易港建设在内的各自由贸易试验区的优化营商环境建设形成“倒逼”态势,各地在法治竞争的背景下纷纷围绕营商环境优化出台新规则、新举措,大幅降低行业准入成本和经营效益,<sup>④⑥</sup>形成“百舸争流”的局面。<sup>④⑦</sup>

### 三、国家治理现代化视阈下法治化营商环境建设趋势

国家治理现代化与法治化营商环境建设相辅相成,共同推进法律规则的完善、政府职能转变、思维逻辑的变革、市场活力的提升和国家竞争力的增强。但毋庸置疑,法治化营商环境建设依然存在明显短板。正视问题,把握方向,才能最终促进国家治理现代化的实现。

第一,正确理解和领会营商环境的价值观与各项指标的方法论。世界银行营商环境评估的核心价值在于通过法律规则及其实施机制的完善降低市场主体的制度性交易成本。世界银行营商环境评估的每一项指标体系都会有一篇经典文献作为理论支撑,并由此构建评估体系的方法论。<sup>④⑧</sup>正确理解和准确适用营商环境的价值观与各项指标的方法论,法治化营商环境建设才能获得较为理想的效果。在法治化营商环境建设中,尤其是优化营商环境的相关法律规则制定过程中,部门利益和行业利益至上,许多部门领导因循守旧紧抱权力不放松,往往是制度优化的拦路虎。每一项改革推进的背后都要经历无数次的协调博弈,制度变革的成本巨大。政府营商环境优化绩效评估反馈后持续改进的高水平绩效信息,却并没有带来与之相应的公众对地方政府满意度和信任感的普遍提升。<sup>④⑨</sup>甚至有人说“营商环境是个筐,什么都可以往里装”,如有的地方将企业合规经营、政府财政增长作为法治化营商环境的内容。之所以存在上述问题与错误观念,最根本的原因在于对营商环境的价值观与各项指标的方法论存在误读,一知半解,不求甚解。虽说“改革是由问题倒逼而产生的”,但营商环境的法治化并非

<sup>④③</sup> 周尚君.地方政府竞争范式及其制度约束[J].中国法学,2017(3): 87-101.

<sup>④④</sup> 参见冯飞省长在省优化营商环境工作专班第一次会议上的讲话(内部资料)[R].

<sup>④⑤</sup> 李富成.以中国特色法治营商环境体系助力全面提升国家竞争力[J].中国司法,2019(11): 24-26.

<sup>④⑥</sup> 上海浦东新区推进“一业一证”改革后,以开办便利店为例,企业办理的许可证从 6 张整合成 1 张,办理时限从 95 个工作日压减到 5 个工作日,申请材料从 53 份压减到 10 份,填表要素从 313 项压减到 98 项。

<sup>④⑦</sup> 在国家发展和改革委员会组织编写的《中国营商环境报告 2020》中,“示范引领——标杆城市篇”选取综合表现突出的 15 个标杆城市作为典型案例;“以评促改——最佳实践篇”系统梳理开办企业等 18 个重点领域的改革要求、最佳实践、创新做法;“一省一案例——改革集萃篇”汇集各省、自治区、直辖市及新疆生产建设兵团探索创新形成的典型经验做法,鼓励引导支持更多地方学习借鉴、复制推广并创新推出更有针对性、开创性的改革举措。上述均反映出各地方政府在优化营商环境建设领域“比学赶超”的态势。

<sup>④⑧</sup> 罗培新.世界银行营商环境评估方法:以“开办企业”指标为视角[J].东方法学,2018(6): 12-19.

<sup>④⑨</sup> 孟宪斌.融合工具理性与价值理性:对地方政府绩效管理运行逻辑的反思[J].中国矿业大学学报(社会科学版),2020(4): 77-88.

仅仅是“外源性改革”，<sup>⑩</sup>更需要“内源性动力”的推进。否则，即使有优化营商环境的“良法”，未必能实现国家与社会的“善治”。<sup>⑪</sup>

第二，法治化营商环境建设，制度完善是核心，能力提升是关键。制度完善，尤其是法律制度的完善，在法治化营商环境建设和国家治理现代化过程中的重要性是毋庸置疑的。“一个制度的好坏，老百姓是否最终接受，说到底就是这个制度的‘制度执行能力’所决定的。”<sup>⑫</sup>所以，法治化营商环境强调的不仅仅是法律规则的完善，还要致力于法律实施效能的提升。制度完善与能力（效能）提升理应构成法治化营商环境的两翼，缺一不可。目前，在国家治理现代化和法治化营商环境建设推动下，各级政府普遍展开以“规则型治理”为核心的法治竞争，营商环境制度建设的差距日益缩小。通过各地方优化营商环境条例等法规的明确规定，“零跑动”“一件事一次办”“全省通办”“多审合一”“一业一证”“一窗通办”“一证准营”“一帽牵头”“一标核准”“一单告知”“一表申请”“告知承诺”“容缺办理”“一枚印章管审批”“拿地即开工”“双随机一公开”“包容审慎监管”“分类监管”“分级监管”“轻微免罚”等规则普遍施行。而上述规则实施的能力与效果，在我国这个超大国家中不同地区的差异则十分明显。“治理能力不行，再好的制度也会因得不到有效落实而难以发挥作用。”<sup>⑬</sup>例如，“一窗通办”强调的是“无差别全科受理”，即行政服务中心任何窗口都能代表政府受理办事事项，集中审批完成“通办”。东部地区对人才吸引力度大，财政支持能力强，“一窗通办”推行效果明显；而中西部地区窗口人员的工作能力、对政策制度的汇总准备、地方财力支持、服务理念等都会成为“一窗通办”制度落地的瓶颈。此外，执法权下沉到底的改革克服了“一个部门一支队伍”的行政碎片化等问题，形成综合执法的新格局。但基层的执法条件、设备和人员不足，专业化水平欠缺，“块块”协调困难，双重领导等问题则直接制约了执法的效果，<sup>⑭</sup>甚至在某些地区出现了“吃拿卡要”的问题。

第三，打通法治化营商环境建设的“最后一公里”。近年来，虽然我国营商环境建设成效举世瞩目，制度建设也取得了长足的进步，但一些地方“放而不松”“粗枝大叶”，“玻璃门、旋转门、弹簧门”等各种隐性壁垒并未彻底消除，改革创新往往被阻挡在“最后一公里”。<sup>⑮</sup>例如，海南农业厅出台扶持“共享农庄”发展的政策，其中的“点状供地”审批由于归原国土厅分管，最后因各部门协调不到位、政策不配套而无法落实。<sup>⑯</sup>北京、上海参与世界银行营商环境评估，“开办企业”等过程能够大幅消减程序、缩短时间、降低费用，其关键因素是政府部门的数据互联互通与共享应用。<sup>⑰</sup>但在中西部许多地区，政府数据共享推进艰难，尤其是一些强势部门，不情愿不配合，使营商环境优化的政策落地受阻于最后一步。各政府官网上对企业关心问题进行制度回应的政策文件散落在“政策法规”“通知公告”“信息公开”等栏目，经常按照政府各部门上传文件的

<sup>⑩</sup> 常修泽.2020年代开放倒逼下中国改革之路怎么走[J].群言,2020(1):15-18;常修泽.以高端开放倒逼“五环式”改革:中国(上海)自由贸易试验区之我见[J].中国经济导刊,2013(30):4-6.

<sup>⑪</sup> 例如,根据科技部《国家众创空间备案暂行规定》,申请国家众创空间条件之一是“拥有不低于500平方米的服务场地”。在山东,这一场地标准被“严格”执行,地方官员认为创新创业“还是线下为主、线上为辅”。在浙江,基于“市场主体需求导向”规则执行要“灵活得多”,对互联网企业的“服务场地”的理解,不仅包括办公场地,而且包括其在线服务辐射的公共空间;不仅包括集中的场地,也包括分散的点位。而基于各地方政府对营商环境价值和法律规则的不同理解,“风岐茶社”在山东连市级众创空间都评不上,在浙江则被认定为国家级众创空间。四位省领导先后批示“风岐模式”在山东落地推广仍阻碍重重[N].济南日报,2019-03-28(3).

<sup>⑫</sup> 杨光斌.“国家治理体系和治理能力现代化”的世界政治意义[J].政治学研究,2014(2):3-6.

<sup>⑬</sup> 罗宗毅.国家治理现代化:把制度优势转化为治理效能[N].学习时报,2019-10-17(1).

<sup>⑭</sup> 叶必丰.执法权下沉到底的法律回应[J].法学评论,2021(3):47-55.

<sup>⑮</sup> 李中.破除隐性壁垒 打通营商环境优化“最后一公里”[J].经济界,2020(4):61-64.

<sup>⑯</sup> 海南省企业联合会,海南省企业家协会.彻底改善海南营商环境的十二点建议[N].海南企业报,2020-09-30(3).

<sup>⑰</sup> 罗培新.世界银行营商环境评估方法:以“开办企业”指标为视角[J].东方法学,2018(6):12-19.



时间进行排序,甚至存在上传时间晚于失效时间的规范性文件。<sup>⑳</sup>各政府部门制定的涉企优惠政策和产业促进政策,或没有及时推送政府政务中心,或没有针对市场主体进行主动精准推送,最终无法有效回应市场需求。凡此种种,法治化营商环境建设在“最后一公里”出现障碍,使市场主体对营商环境体验感提升的努力“功亏一篑”。“制度细节”和“制度末梢”是优化营商环境政策最终与市场主体需求有效对接的关键性节点,也应该是法治化营商环境建设的重要着力点。

第四,法治化营商环境建设需进一步增强制度的“硬约束”。以国务院《优化营商环境条例》为代表的营商环境法律规则的设置,以导向性和促进性为主,对具体制度适用的“硬约束”不足。例如,对“政府诚信”问题,从国务院《优化营商环境条例》到各地方优化营商环境的法律规则均有细致明确的规定。但在现实中,“新官不理旧账”问题时有发生,不仅影响投资者积极性,而且会直接侵害人民群众利益,极大损害政府的公信力,甚至激化社会矛盾、引发社会冲突。<sup>㉑</sup>社会对层出不穷的“新官不理旧账”问题往往只是媒体曝光、舆论谴责,而事后得到纠正与处理的凤毛麟角。法治化营商环境需要“硬约束”的保障,制度规则缺乏法律责任和责任追究机制的维护,会使制度本身形同虚设,甚至影响制度的约束力与权威性。

## Modernization of National Governance and Construction of a Law-Based Business Environment

CHANG Jian

(Law School of Hainan University, Haikou 570228, China)

**Abstract:** The core of the modernization of national governance lies in the upgrading and reconstruction of the national system and its execution capacity. The rule of law is the best business environment, and the construction of a law-based business environment focuses on the improvement of legal rules and its implementation mechanism, which conforms to the internal requirements of the modernization of national governance, which is an important means to realize the modernization of national governance. The construction of a law-based business environment becomes an important opportunity and core fulcrum for the modernization of national governance. There is an interactive relationship that promotes the modernization of national governance and the gradual “localization” of the law-based business environment. From the perspective of the modernization of national governance, we must correctly understand the value and methodology of the business environment. We must make it clear that the improvement of law-based business environment construction system is the core, and the improvement of capacity is the key. We must solve the “last mile” problem and strengthen the “hard constraint” of the system in the construction of law-based business environment.

**Key words:** market subject; national governance; modernization of national governance; law-based business environment

(责任编辑:黄谷香)

<sup>⑳</sup> 赵海怡.企业视角下地方营商制度环境实证研究:以地方制度供给与企业需求差距为主线[J].南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学),2020(2): 51-64.

<sup>㉑</sup> 程波辉.制度—能力:优化营商环境的治理框架及其检验[J].行政论坛,2020(2): 106-111.