

法治是最好的营商环境，也是最有效的“定心丸”。市场经济本质上是法治经济。法治化程度越高，市场规则越清晰，企业家的心理预期就越稳定。处理好政府和市场的关系，是经济体制改革的核心问题，推动二者优势互补、协同发力，才能确保经济持续健康发展。

全国政协委员、中国侨联副主席、民盟中央副主席程红：

## 深入推进依法行政 优化营商环境



程红

近年来，中共中央和国务院出台了一系列优化营商环境的法律法规和政策文件，取得了积极成效。但是，各地方贯彻执行力度和效果不一，仍存在一些亟待解决的问题，主要表现为：许多民营企业特别是中小型企业，在获取资源要素、市场准入方面仍然受到一些隐形限制和歧视；一些地方行政行为不规范，乱罚款现象屡禁不止、逐利性罚款有所抬头，小过重罚造成不良社会影响；个别地方“新官不理旧账”、政策多变，导致企业家和投资者因缺乏稳定预期而不敢投资、不愿投资，对经济持续发展起到负面影响。

为此，有如下建议：

一是保障各类经营主体之间公平竞争。尽快出台民营经济促进法，完善相关配套制度，切实从法律制度上把平等对待国企民企落实下来，一视同仁支持各类所有制企业发展壮大。完善重大决策、规范性文件合法性审查机制。探索建立公平竞争外部审查机制。

二是提高行政行为透明度。法治化规范政府机构的职能、权限、责任，明确规定政务服务受理条件中不得含有模糊性表述，避免无清晰界定的兜底性条款。持续清理市场准入、政府采购、工程

招标中的“隐性门槛”，坚决纠正各种形式的地方保护和内卷式招商。推进政务服务标准化、规范化、便利化，提高透明度，防范权力寻租现象的发生。严格规范罚款行为，完善行政裁量权基准制度，推动行政执法标准跨区域衔接。

三是提升行政管理效能。推进经营主体高质量发展，放权于市场和企业，减少政府对经营主体的微观干预，确需政府管理事项，尽可能采用信用制、承诺制等调控手段。建立企业数据统一账户制度，实现涉企数据的整合共享。在行政执法领域推行基于风

险的分类监管模式，根据监管对象的风险水平合理设置处罚力度和检查频次，优化监管资源配置。

四是增强行政行为可预期性。禁止作出政策承诺后又以区划调整、政府换届、职能调整等为由违约毁约。对于确因公共利益而需调整的，应当对经营主体给予公平合理的补偿，维护政府公信力。

五是强化对行政行为的有效监督。既重视行政系统的内部监督，也要更好发挥外部监督机制作用。探索建立行政诉讼案件跨行政区划审理机制，及时发现和纠正行政机关滥用权力行为。

大冶市柯辉碎石厂董事长柯辉：

## 完善法律法规 让政府与市场良性互动

湖北省大冶市因“大兴炉冶”而得名，有1000多年的建县史，3000多年的青铜冶炼史。其中，还地桥等大冶矿冶重镇，曾凭借丰富的铁、煤、石膏等矿产资源开发，多次跻身全省百强乡镇前列。

受当地政府招商部门的邀请，我带着回乡创业的热情，经过多次考察，于2012年8月注册成立碎石加工企业——大冶市柯辉碎石厂，并在完善环保和安全措施后于2018年6月投产。但在企业经营过程中也遇到了一些困惑，以下是我的一些思考，希望能够对地方经济发展、对有志于参与地方经济建设的企业有所帮助。

### 企业应关注招商引资中的重点事项

企业无论是在接受政府邀请，还是主动与政府寻求合作，都应该事先做足功课，了解以下几方面的情况。

一是政策与法律。部分地方政府为吸引投资，违规承诺返还土地出让金、税收优惠或提供财政补贴，甚至通过“先征后返”“土地换

项目”等变相手段降低企业成本，这一点其实违反了《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国税收征收管理法实施细则》等规定，涉嫌违规承诺与变相补贴。例如，有关部门由于未核查投资人信息最终引发项目烂尾。出现这一情况的本质是招商引资政策缺乏统一标准，土地征用、税收优惠等执行随意性大，并有可能存在“新官不理旧账”现象，导致企业权益受损。

二是政府信用与履约。部分地方政府因财政压力或政策调整，未能履行招商协议中的承诺（如补偿款、基础设施配套等），承诺不兑现引发企业信任危机。企业一定要注意程序不能违规，如违规则有可能存在腐败隐患；重大项目决策“一言堂”、监管流于形式，最终导致项目合规性存疑。

三是环保与可持续发展。企业投资初期若未充分评估环保要求，后期在极端情况下有可能因政策升级和收紧被迫关停。

四是融资与经营。如融资渠道单一，由于前期投入大，企业易陷入资金链断裂困境。

营商环境就是生产力，是建设现代化经济体系、促进高质量发展的重要基础。当前，依法保护民营企业合法权益、完善政策执行方式、优化营商环境越来越

得到重视。但在一些基层政府的部门里，招商承诺不兑现、环保治理“一刀切”、逃避责任和问题、法院判决错判漏判时有发生，损害了当地的营商环境，不利于推进法治政府和政务诚信建设、营造良好营商环境。

作为企业，我的切身体会是：企业的健康发展离不开政府与市场的良性互动，建议国家层面出台招商引资法，明确权责边界，地方政府应树立“精准招商”理念，从“政策洼地”转向“服务高地”。作为企业，我们愿与政府携手共进，在法治化、市场化的轨道上实现资源开发与区域经济的双赢。服务好企业是政府相关部门最基本的职能，而尊重企业、帮助企业更是相关政府部门的职责，只有相得益彰，最终才能繁荣经济，造福一方。

### 为优化营商环境提出四点建言

建立在以上实践和思考的基础上，在今年全国两会召开之际，我有四点建言：

一是完善政策体系，强化法治保障，规范招商行为。严格执行《政府投资条例》等法规，明确政策延续性，制定长期产业规划，避免“新官不理旧账”，对历史遗

留问题建立专项化解机制。

二是优化政商关系，构建信任机制。推行透明化招商，通过信息平台公开政策标准、土地价格及审批流程，建立履约保障制度，引入第三方仲裁机构。

三是完善监督问责，规范权力运行。健全决策问责制度，对违规决策导致项目烂尾的官员追责，强化“终身追责”理念。加强跨部门协同监管，整合自然资源、环保、财政等部门力量，形成全流程监管链条。

四是重视国土规划部门的作用。国土规划部门是认可企业建筑是否合法的权威部门。政府已经先用招商引资的形式对企业建筑的合法性表示了认可，则可以认为是国土规划部门已经认可企业建筑合法。而且企业建设厂房并长期经营，对政府招商引资行为及在此过程中认可自身合法性的事实具有信赖利益，这里的依据就是行政法中信赖利益保护原则。这一原则指的是行政主体在其行政过程中形成的值得信赖的、可预期的行为、承诺、规则等因素，必须遵守信用，保证履行，禁止随意变更。

以上建议都是我们在经历了企业发展困顿痛定思痛的深度思考。2018年12月，大冶市柯辉碎石厂



柯辉

因为厂房土地行政管辖权有争议被停产拆除，本为具有良好发展前景的企业因此出现变故，亏损达数千万元。在此也希望我们的教训能为更多企业的发展提供思考。同时，我们也相信，良好营商环境的不断建设，不仅存在的问题都能顺利解决，而且地方经济也会越来越好。

（本文文字由朱晨辉编辑整理）

