

营商环境优化中的地方政府角色

——以地方《优化营商环境条例》为视角

袁 康

摘 要：优化营商环境是当前我国经济建设的重点工作，各省市也积极通过立法对地方政府优化营商环境的责任和举措予以规定。然而这些地方立法既过度强调地方政府作用，又未能按照地方政府的作为空间制定有针对性的具体化措施。受限于政治体制、央地关系和市场规律，地方政府只能在地方事权、行政协调、自由裁量和创新试点等空间内有所作为。地方立法应当在此基础上，按照保护商事主体权利、降低商事活动成本、集聚商业发展要素的路径，从明确主体责任、提高行政能力、优化市场监管、完善公共服务等四个方面规定地方政府的职责，以充分发挥地方政府在优化营商环境这项系统工程中的积极作用。

关键词：营商环境；地方政府；地方立法；有限能力；作为空间

[中图分类号] D922.294 [文献标识码] A [文章编号] 2096-6180(2020)03-0032-12

根据世界银行《2020年营商环境报告》，中国营商环境明显改善，在全球190个经济体中跃居第31位，相比2019年提升15位。2019年3月5日，李克强总理在《政府工作报告》中就“激发市场主体活力，着力优化营商环境”进行了全面部署，继续优化营商环境成了中央和地方重点工作，营商环境优化也成了地方经济竞争和政府竞争的重要场域。在国务院《优化营商环境条例》⁽¹⁾从酝酿、征求意见再到正式通过的过程中，各地方也积极出台优化营商环境政策并且制定地方立法，按照法治框架依法推进营商环境优化工作。然而，囿于政治体制下的有限权力和商事规律下的有限能力，地方政府在营商环境优化这项系统工程中处于何种角色以及发挥多大作用，是在中央要求和市场预期中需要审慎考虑的问题。地方政府需要合理评估并明确其在营商环境优化中的角色定位和行为路径，在其职权和能力范围内有所作为。

【作者简介】袁康，武汉大学法学院副教授，法学博士。

【基金项目】中央高校基本科研费专项资助。

(1)《优化营商环境条例》已于2019年10月8日经国务院第66次常务会议通过，自2020年1月1日起施行。

一、优化营商环境背景下的地方立法检视

良好的营商环境能够便利商业活动，促进企业发展和创造就业，从而推动经济的繁荣。按照世界银行《营商环境报告》的考察标准，营商环境是指企业在开办企业、办理施工许可证、获得电力、登记财产、获得信贷、保护少数投资者、纳税、跨境贸易、执行合同、办理破产和劳动力市场监管等方面所需要的时间和成本等条件。⁽²⁾ 而从商事企业生命周期的整个过程和要素来看，营商环境涵盖了影响人才、资本、技术、原材料等生产要素集聚和流通的包括经济、政治、文化、社会乃至环境质量等的各个方面，既有自然资源禀赋、基础设施等硬环境，也有教育程度、税收、司法以及行政体制等软环境。⁽³⁾ 改革开放以来，我国在建设和发展社会主义市场经济方面作出了巨大的努力，从中央到地方都积极地出台各种政策和制度，完善商事主体、商事登记和商事交易制度，推进减税降费改革，促进资本形成并降低营商成本，支持各种所有制企业尤其是民营企业、中小企业的发展。从中央政府的积极吸引外资到各地方政府开展的轰轰烈烈的“招商引资”行动，也伴随着各级政府积极创造和提供优惠条件和政策支持，进而在事实上推动了营商环境的改善。优化营商环境是我国社会主义市场经济建设的内在要求和必然选择，也是我国改革开放以来经济持续增长的核心动力和重要保障。

在中央的顶层设计和总体布局下，地方政府是营商环境优化的先锋队和主力军。一方面，优化营商环境是地方政府的重要工作内容。在我国政府职能的纵向配置结构下，区域经济发展是地方政府的重要事权。⁽⁴⁾ 长期以来以经济发展为中心的基本国策，在地方层面主要是由地方政府予以执行。在促进经济发展的职能要求下，地方政府必须进行体制机制改革，做好配套服务，创造良好的投资营商环境。另一方面，优化营商环境是地方政府竞争的重要衡量指标。区域营商环境差异会造成地区经济增速和经济规模的悬殊，而经济发展情况会影响甚至在一定程度上决定着上级政府对地方政府的评价和官员的晋升。因此，不论是地方发展竞争还是官员升迁竞争，都需要各地方政府积极采取各种政策措施，优化营商环境以促进地区经济发展。概言之，营商环境优化是地方政府的重要职能和工作重点。

如果说过去优化营商环境一直是地方政府的常规工作，那么近年来对于营商环境的强调和重视，则进一步强化和突出了优化营商环境的重要性和紧迫性。而各地也纷纷制定政策性文件，甚至出台地方立法，以法治思维和法治手段，对地方政府优化营商环境的职责和措施予以法律化。河北省人大常委会于2017年12月1日通过的《河北省优化营商环境条例》、黑龙江省人大于2019年1月18日通过的《黑龙江省优化营商环境条例》和吉林省人大常委会于2019年5月30日通过的《吉林省优化营商环境条例》，从市场环境、政务环境、法治环境三个方面明确了地方政府在优

(2) 世界银行：《2020年营商环境报告》，2019年10月24日。

(3) 张志铭、王美舒：《中国语境下的营商环境评估》，《中国应用法学》2018年第5期，第29-37页。

(4) 李冰心：《论中国政府职能结构及其纵向分配》，《甘肃社会科学》2014年第6期，第186-189页。

化营商环境中的职责和措施。天津市人大常委会于2019年7月31日通过《天津市优化营商环境条例》，在政务环境、市场环境、法治环境之外，将人文环境纳入营商环境优化的内容之中。陕西省人大常委会于2018年3月31日通过的《陕西省优化营商环境条例》则是从市场主体保护、政府公共服务、规范政府监管、维护市场秩序等四个方面规定了优化营商环境的具体要求。而广东省人大常委会则是于2019年7月25日以《关于大力推进法治化营商环境建设的决定》的形式要求政府依法推进“放管服”改革，全面提升优化营商环境的政务服务效能，在外商投资、市场准入、商事登记、减税降费、企业投资管理等各方面优化营商环境。根据笔者在“北大法宝”中以“营商环境”为关键词的检索结果，截至2019年10月31日，现行有效的地方性法规共计9部，地方政府规章1部，地方规范性文件共计238部。通过对比研究这些地方立法，笔者发现有以下特点。

首先，以上地方立法的出台时间相对集中。以地方《优化营商环境条例》为例，各地条例最早是在2016年12月出台⁽⁵⁾，在2019年集中出台了5部。如前文所言，各地方政府事实上一直都在不断优化营商环境，而近年来尤其是在中央财经领导小组第十六次会议强调营造稳定公平透明的营商环境之后，集中针对营商环境进行地方立法，反映了当前从中央到地方将营商环境优化提高到了前所未有的高度，反映了地方对中央优化营商环境要求和部署的积极响应，反映了地方政府在营商环境优化中被寄予了更高的期待。

其次，以上地方立法的制定地区相对集中。就地方规范性文件而言，各地呈现出多点开花的特点，各地方政府和部门均积极制定“关于优化营商环境的意见”“优化营商环境的实施方案”等文件。但仅从地方性法规的地理区位上看，出台优化营商环境地方法规的地区呈现出两个极端，一个极端是黑龙江、吉林和以政府规章形式的辽宁沈阳⁽⁶⁾作为传统老工业区的东三省，在“投资不过山海关”的诟病下谋求振兴，改善营商环境是其面临的紧迫问题；而陕西和天津与东三省有一定的类似之处，都属于亟需通过优化营商环境扭转经济发展局势的地区。另一个极端则是经济发展水平和营商环境相对较好的广东省，更加明确地提出了法治化营商环境建设的要求。这些地方更为主动地将优化营商环境目标和地方政府的职责要求上升到地方性法规的层级，以地方权力机关的立法规范表达对地方政府提出了具体要求。

再次，以上地方立法的规定内容相对趋同。从具体条文来看，都是在政府工作报告和中央文件要求下的原则性表述。其内容不外乎建立负面清单制度、清理规范行政审批中介服务事项、建设公共信用信息平台、发展政策性融资担保、与行业协会和商会的常态化沟通机制、减税降费、改善政务服务效率、加强基础设施和公共服务设施的建设、推进商事登记改革、提高市场监管效能、推行包容性监管等。这些规定主要来源于中央文件的倡导和要求，地方难以对其进行具体化，同时也难以突破现有改革措施范围实施新的举措。这凸显了地方政府在优化营商环境的具体措施方面的捉襟见肘与乏力。

(5) 《辽宁省优化营商环境条例》于2016年12月7日发布，但在2019年予以修改。

(6) 沈阳市人民政府于2017年11月发布了《沈阳市优化营商环境办法》。

最后，以上地方立法主要规定了地方政府的职责。作为一项系统工程，营商环境的优化有赖于立法、执法和司法的协同治理，而各地围绕优化营商环境的立法无一例外地均明确了各级人民政府对优化营商环境工作的组织领导职责，并明确了地方政府对优化营商环境的监督、指导和评价的工作要求。尽管司法机关能够从合同执行、产权保护、企业家权利保障等方面推动营商环境优化，各地立法也对法治环境进行了宣示性规定，但受限于司法体制的特殊性和司法裁判规则的统一化要求，各地立法尚难以对司法机关提出具体的要求和安排。

以地方立法的形式明确地方政府在优化营商环境中的目标和路径，可以理解为法治理念在地方治理中的体现：一方面以立法形式将地方政府优化营商环境的责任予以确认，为地方政府相关工作提供法律支撑；另一方面则是以立法形式将地方优化营商环境的态度予以宣示，营造更加有利的政策与舆论环境。从法治主义角度考虑，各地方纷纷出台《优化营商环境条例》可以说是法治的进步，然而各地的立法在多大程度上能够生成具有实质意义的规范，或者在多大程度上能够在地方政府的作为空间内对其职责和权力进行调整，则值得冷静思考。

二、营商环境的优化路径

从当前世界银行《营商环境报告》、瑞士洛桑国际管理学院《全球竞争力报告》和日本都市战略研究所《世界都市综合竞争力排名》等国际认可度较高的三大营商环境评价指标体系来看，良好的营商环境主要包括五个方面的要求：第一，市场自由有序，即市场投资准入限制少，资本流动自由，市场监管有效，公平竞争有序；第二，政府透明高效，即政府能为商事活动提供有效服务，政府运作高效廉洁，信息公开程度高，不当管制少；第三，社会和谐稳定，即治理结构合理，公共服务完善，社会安全稳定，自然环境和社会环境优良；第四，法治成熟健全，即营商法律体系完善，法律运行有效，执法司法公正公平，契约意识和守法精神健全；第五，要素配套完善，即具备有效的机制和场所吸引人才、技术、资金等生产要素集聚，交通、教育、医疗、商务服务等基础设施和服务健全。⁽⁷⁾ 上述要求实际上是构建了一个商事主体能够在最为经济、安全、便捷、自由、公平的环境下开展商事活动的政治经济和社会环境。良好的营商环境反映了一国或地区的市场发育程度、对外开放水平、发展潜力和综合实力，是引导生产要素流向、影响企业市场行为以及经济发展质效的重要因素。⁽⁸⁾ 营商环境优化需要按照良好营商环境的本质要求和基本特点出发，寻找具体优化路径的核心逻辑。基于此要求，可以将营商环境优化抽象为以下三个方面的路径。

（一）保护商事主体权利

保护商事主体权利是优化营商环境的基本要求。商事主体权利得到有效保护，能够维护和保障商事主体的人身安全、财产安全与交易安全，降低商事主体在从事商事活动时的不确定性，稳

(7) 高敏：《区域营商环境差异的基本逻辑》，《中国工业和信息化》2018年第10期，第21-29页。

(8) 姚海放：《关于优化营商环境的几点审思》，《经济法学评论》2018年第2期，第1页。

定商事主体营商预期，从而有助于营造相对安全稳定的营商环境。在商业活动中，商人们的权利不时受到侵犯，例如营业自由受到不当限制、营业财产受到任意剥夺、商人可能会因经济纠纷被追究刑事责任、公权力对商人权利随意侵犯等，这些问题在很大程度上导致了营商环境的恶化。^{〔9〕}因此优化营商环境，最基本也是最首要的就是要充分保护商事主体静态的人身安全和财产安全，以及动态的营业自由和交易安全，提高权利保护的水平和力度，从而为商事主体进行投资和开展营商活动提供激励。

首先，保护商事主体权利需要加强产权保护。股权、知识产权、物权等财产权利，是商事主体用以投入商事活动的生产要素，也是商事交易活动所产生的预期成果。保护产权不被非法征收征用、不被非法查封扣押和冻结、不被非法侵害，能够确保商事活动投入和产出的稳定，从而对商事活动的繁荣形成有效激励。实证研究表明完善产权保护制度能够促进企业家精神的繁荣^{〔10〕}，其作用机制正是产权保护为企业家精神创造了更好的条件和环境。其次，保护商事主体权利需要加强商人人身权利保护。对于商法人和商自然人等商事主体以及企业家群体的人身权利进行有效保护，保障其在从事商事活动时的合法主体资格和人身自由不被侵犯，有利于为商事主体开展商事活动创造充分的空间。尤其是企业家的人身自由，在很大程度上影响着企业的持续稳定经营，因此若非确有必要，不宜简单粗暴地采取羁押手段限制其人身自由。这就要求公安机关在侦查案件时保持一定的谦抑性。最后，保护商事主体权利需要保障商人的营业自由。目前由于部分行业管制等原因，商人的营业自由并不充分，从企业设立到开展经营活动，可能涉及各种壁垒和限制。营业自由的障碍，将通过各种形式转化成损害营商便利的因素，妨碍商事主体平等获取从事营业的机会。因此，提升营业的自由度，是激发市场活力和优化营商环境的题中应有之义。此外，保护商事主体权利需要维护商事交易安全。交易安全影响着商事活动能否实现其预期目标，也关系到商事主体的切身利益，因此通过有效的法律执行，保障商事合同依约履行，交易标的如实交割，确保交易目标能够顺利实现，也是营商环境优化的基本要求。

（二）降低商事活动成本

降低商事活动成本是优化营商环境的核心内容。从成本收益分析框架来看，商事活动成本在很大程度上会影响商事主体的决策，降低商事活动成本有助于优化成本收益结构，对提高市场主体开展交易的积极性形成正向激励。商事企业在从事商事活动过程中，既要承担在市场交易过程中因信息不对称等原因产生的交易成本，也需要承担在市场规制过程中因政府干预而产生的制度性成本，例如税收遵从成本、市场进入成本、污染防治成本、政府寻租成本等。^{〔11〕}而机构职能、制度建设、行政决策、行政执法、信息公开、争议解决、监督问责等政府法治建设指标变量，都

〔9〕 夏小雄：《商人权利保护机制之变迁：理论反思和体系再造》，《河北法学》2016年第6期，第40-49页。

〔10〕 陈刚、陈敬之：《产权保护与企业家精神——基于微观数据的实证研究》，《经济社会体制比较》2016年第1期，第81-92页。

〔11〕 解洪涛、张薇、张建顺：《法治政府建设降低了企业制度性成本吗？——基于世界银行营商环境调查数据的实证研究》，《财经科学》2018年第10期，第84-94页。

能在不同程度上影响企业的制度性成本。^{〔12〕} 商事交易成本低廉是良好营商环境的基本表现，优化营商环境必须要降低商事活动成本。

商事活动成本根据产生的原因可以区分为内源性成本和外源性成本，内源性成本主要是因为市场规律等内部原因形成的交易成本，外源性成本主要是政府干预或制度障碍等外部原因形成的交易成本。就前者而言，市场结构不合理、竞争不充分、信息不对称等都可能推高商事活动成本，但是这种情况下的畸高成本不符合整体效率最大化的要求，而政府的及时且合理的宏观调控、市场监管和公共服务，能够克服市场机制的滞后性和自发性，优化资源配置的效率。因此，营商环境的优化需要政府以有形之手消除资源配置的障碍，减少信息不对称，降低资源配置和流通的成本。同时，政府的积极干预和介入也有可能走向另一个极端，即过度干预可能会给商事活动增加外源性成本。政府的过度管制会降低市场的竞争与活力，增加企业为应对政府监管的相应制度性支出。世界银行营商环境评价指标中的“开办企业”所依据的理论文献《准入监管》即认为严格的管制会导致不充分的竞争和更高层次的腐败，因而主张在企业开办时要简化程序、缩短时间并降低费用。^{〔13〕} 国内也有学者主张要尽可能减少政府主导和干预所带来的不必要的成本。^{〔14〕}

优化营商环境，一方面需要尽量减少政府的不合理干预，防止商事主体因行政审批、过度的合规要求、政府关系维护等产生过高的制度性成本。另一方面需要政府的积极作为，通过提高行政效率、实行信息公开、建设和完善社会信用体系、推动金融市场发展实现融资便利化、加强市场监管维护公平有效的市场秩序等，降低商事活动交易成本。

（三）集聚商业发展要素

集聚商业发展要素是优化营商环境的重要支撑。商事活动的活跃和商业的发展繁荣，离不开资本、技术、人才、土地、原材料等生产要素，也离不开良好的自然气候、文化教育、基础设施等方面的要素。良好的营商环境，必定是各类要素流通便利、供给充分的环境。然而受到地理区位、自然环境、经济社会文化发展状况等多方面因素制约，各个地区先天资源禀赋具有较大差别，商业发展要素集聚程度各异，因而也影响了地区营商环境水平。优化营商环境，必须探索有效的体制机制，充分发掘和吸引有利于商业发展的各类要素在当地集聚，为商业发展提供资源禀赋的有力支撑。

一方面，政府通过积极参与资源配置，规划发展配套产业，为商业活动提供其所需的发展要素。优化营商环境的落脚点是对接企业需求，政府不仅应当做好管理与服务，而且可以更加积极主动地为当地企业引导和配置要素。易言之，政府在营商环境优化过程中除了做好本职的管理和服务工作之外，还可以通过参与和调控的方式支持企业更便捷、更经济、更有效地获取生产要素

〔12〕 中国政法大学法治政府研究院：《中国法治政府评估报告 2015》，法律出版社 2015 年版，第 12 页。

〔13〕 Simeon Djankov, Rafael La Porta & Florencio Lopez-de-Silanes *et al.*, *The Regulation of Entry*, 117 (1) THE QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMICS 1, 35 (2002).

〔14〕 季奎明：《商主体资格形成机制的革新》，《中国法学》2019 年第 3 期，第 144-161 页。

开展经营活动。例如政府可以通过政策性融资担保的方式帮助企业获取资金，或者通过财政补贴和税收优惠等方式吸引上下游企业在地集聚，打造完整产业链形成规模效应等。

另一方面，政府通过提高公共服务水平，加强基础设施建设和公共事业建设，以良好的城市环境和科教文卫服务，形成吸引各类要素充分集聚的要素洼地。经济方面的要素并非优化营商环境的唯一考虑，文化教育、医疗卫生、基础设施等条件的改善，也能够吸引人才和资本等开展商业活动所必需的要素上发挥巨大作用。高效和完善的公共服务，是企业有效运行和可持续高质量发展的重要保障，优化营商环境要求政府必须为企业和居民提供高质量的公共服务。⁽¹⁵⁾ 通过完善的公共服务水平，提升资源要素集聚能力，从而为营商活动提供优质的环境。

三、地方政府的有限能力和作为空间

优化营商环境已经成为当前中国经济工作的一项重点，这一方面是受到以世界银行为代表的营商环境评价所带来的外部推力的影响，另一方面更是中国经济转型升级的内在需要。按照中央的统一部署和动员，各地区和各部门积极出台各项政策举措，全力推动营商环境的优化。地方政府作为优化营商环境的主力角色，被寄予了极高的期待。然而，尽管地方政府对于地方经济发展负有管理职责和相应权力，但受限于体制机制原因，地方政府并不具有全面负责营商环境优化的能力。充分认识地方政府的有限能力和作为空间，是准确界定地方政府优化营商环境的职责并合理发挥地方政府作用的前提。

营商环境的优化是一项系统工程，需要政治、经济、法治等各个层面的体系化的协同完善。由于自身地位和职能的局限，地方政府并不能从顶层设计和宏观调控的高度进行制度优化和资源配置，其优化营商环境的能力有限。

首先，地方政府优化营商环境的能力受到政治体制限制。按照宪法所规定的国家权力划分，地方政府是地方各级国家行政机关，依照法律规定的权限，管理各项经济社会事业和行政工作。而享有地方立法权的地方人民代表大会作为地方国家权力机关，决定本行政区域内各方面工作的重大事项，地方政府需对本级人大负责并报告工作。同时，按照法律保留原则的要求，行政权力尤其是地方行政权力的设定与行使，往往受到立法的限定和制约。⁽¹⁶⁾ 而作为地方司法机关的检察院和法院，分别受到上级检察院的领导和上级法院的监督，依法独立行使司法权力。因此，仅能行使行政权力的地方政府，也只能在宪法和法律规定的行政职权范围内有所作为。在优化营商环境的过程中，地方政府往往无法突破立法机关制定的法律制度，也难以左右司法政策和具体个案判决。例如从营造良好的法治环境的角度来看，打击影响营商环境犯罪的同时保障企业家群体不被错误地因经济纠纷被刑事追诉，保障企业家群体非因确实必要不被羁押，能够显著地给企业家

(15) 钱锦宇、刘学涛：《营商环境优化和高质量发展视角下的政府机构改革：功能定位及路径分析》，《西北大学学报（哲学社会科学版）》2019年第3期，第86-92页。

(16) 张松、马龙君：《法律保留原则在制定权力清单过程中的适用》，《内蒙古社会科学》2017年第2期，第122-127页。

信心从而改善营商环境⁽¹⁷⁾，但这有赖于检察机关努力而非政府所能及。

其次，地方政府优化营商环境的能力受到央地关系限制。由于我国是单一制国家，地方政府是中央政府即国务院的下属机构，其权力范围和行使方式需集中在中央政府的统一领导的框架下。因此，中央与地方的职权划分会对地方政府优化营商环境形成一定的制约。从理论和实践来看，关系到国家统一利益以及涉及整体性事务的相关事项，例如外交、国防、税收、海关、金融、外贸等，均由中央政府统一管理。⁽¹⁸⁾ 地方政府只能在《宪法》和《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》的授权范围内行使职权。然而，优化营商环境不可避免地需要在税收政策的优惠、进出口便利化、金融资源充分供给等方面的支持，而地方政府无法僭越其职权直接突破中央政府层面的规则擅自处理。在全国一盘棋的中央政府决策的领域，地方政府显然难以有所作为。这也是前述各地方立法中对地方政府的要求大量停留在宣示层面的深层次原因。

最后，地方政府优化营商环境的能力受到市场机制限制。商事活动归根结底是市场经济下的交易行为，受到市场规律的调整。地方政府优化营商环境的尝试与努力，只是利用有形之手调整市场经济活动中的各种变量，无法从根本上取代市场规律。商事主体开展营商活动的场域和频次，受到生产要素、供求关系、成本收益等多种市场因素的影响。按照发挥市场在资源配置中的决定性作用的要求，地方政府应当尽可能避免过于直接地干预市场经济运行。更为重要的是，任何一个地方政府都并无能力超越市场规律，凭借行政力量决定商事活动。因此地方政府优化营商环境，更多的是在尊重市场规律的前提下通过优化行政管理和公共服务，便利和推动商事活动的开展。在这个过程中，地方政府的作用也并非万能而是有限的。

然而，地方政府在优化营商环境上的有限能力并非意味着其不能发挥积极作用。在国家治理能力现代化的背景下，地方政府的职能和事权进一步明晰和扩大，地方经济治理的方式、路径和范围也在不断的探索中寻求创新与突破。从这个层面来看，地方政府在有限能力内依然有其作为空间。

首先，地方事权为地方政府优化营商环境提供了坚实基础。《宪法》第3条第4款明确了“中央和地方的国家机构职权的划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则”，为地方承担并行使事权，发挥地方政府积极作用提供了宪法依据。地方政府作为地方行政机关承担着兴办和管理地方事业的自主事权，同时又作为国务院的下属机构承担着中央委托事权⁽¹⁹⁾，因此地方政府可以在权限范围内自主地采取措施因地制宜地行使地方事权。按照《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》，落实地方政府在中央授权范围内履行财政事权，发挥地方政府因地制宜加强区域内实务管理的优势⁽²⁰⁾，将进一步明确和拓展地方事

(17) 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》，《行政与法》2019年第3期，第80-89页。

(18) 郝铁川：《论中央和地方职能与权限的划分》，《浙江社会科学》2003年第6期，第3-9页。

(19) 王建学：《论地方政府事权的法理基础与宪法结构》，《中国法学》2017年第4期，第124-142页。

(20) 《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》，国发〔2016〕49号。

权。在此基础上，地方政府能够通过行使地方事权，提供更为高效的行政管理和更为充分的公共服务，为营商环境的优化奠定坚实的基础。

其次，行政协调为地方政府优化营商环境提供了有利支撑。就中国特色社会主义政治体制运行机制以及国家权力的互动关系而言，我国国家治理体系是一个有机整体。地方行政权力在运行过程中，不仅需要而且事实上也与中央政府、与立法权和司法权保持着紧密的协调关系。一方面，随着我国政治体制改革的不断推进，中央与地方的协调沟通日渐成为常态，央地关系改革的持续深入，使得地方政府能够通过合理利益表达和利益平衡，实现地方政府权力一定限度内的积极扩张，从而为地方政府的主动作为和政策突破创造空间。⁽²¹⁾因此地方政府可以在中央政府领导下，积极与中央政府协调，争取政策支持以优化营商环境。另一方面，由于地方政府与地方立法机关和司法机关都统一于地方党委领导，且地方政府在对地方事务进行管理的过程中与地方的立法机关和司法机关也保持着相对畅通的交流，这就为地方政府充分协调立法权和司法权，形成合力优化营商环境提供了有利条件。

再次，自由裁量为地方政府优化营商环境提供了变通手段。基于经济社会发展的客观现实，行政机关在行政许可和行政处罚等方面享有一定程度的自由裁量权，是弥补法律不完备、发挥行政行为能动作用、实现形式法治与个案正义的有机统一的切实需要。⁽²²⁾行政机关的自由裁量权，能够支持地方政府在依法行政的限度内合理把握行政执法尺度，通过营造一个相对友好包容的行政执法环境，为商事主体的市场活动提供相对宽松的空间，避免过于严苛的行政监管执法给商事主体带来过高门槛和过高成本，对于激发市场主体活力有着显著作用。在项目审批、市场监管和综合管理等领域，充分利用行政自由裁量权，在合理合法空间内实行包容性执法，在统一的刚性制度下寻求柔性的替代性方案，对于优化营商环境无疑也具有积极意义。

最后，创新试点为地方政府优化营商环境提供了可行路径。尽管经济领域的制度和政策往往具有全国范围内的统一性，但是制度和政策的生成往往遵循着“自上而下”和“自下而上”的两条路径，前者是中央层面的政策制定与执行，而后者则是通过政策试点、设立试验区等形式推动地方政策创新，并将成功经验予以复制推广。⁽²³⁾从地方经济管理的实践来看，大量的产业开发区、自主创新示范区、自由贸易区等园区的设立，往往伴随着按照“先行先试”的逻辑进行大量的制度和政策的创新试点，这就给予了地方政府较大的自主权力和创新空间。地方政府亦可以通过积极争取国家支持，就特定领域开展创新试点，在试验过程中形成优化营商环境的地方经验。

(21) 王晓燕、方雷：《地方治理视角下央地关系改革的理论逻辑与现实路径》，《江汉论坛》2016年第9期，第41-45页。

(22) 苏庆原：《行政自由裁量权探析》，《云南大学学报（法学版）》2011年第1期，第22-27页。

(23) 朱旭峰、张友浪：《地方政府创新经验推广的难点何在：公共政策创新扩散理论的研究评述》，《人民论坛》2014年第17期，第63-73页。

四、地方政府角色的界定与发挥

随着中国经济发展进入新时代，进一步优化营商环境，推动经济高质量发展成了各级政府当前的重要任务。优化营商环境已经不能简单地停留于政策话语，而是需要落实到地方政府经济治理的实际行动之中。营商环境的优化是一项系统工程，有赖于顶层制度设计和地方实践探索，有赖于法治的体系化完善和有效实施。从中央和地方关系的角度而言，地方政府只能在中央统一立法所确定的制度框架内进行有限创新。从政治体制的角度而言，地方政府也只能在地方行政权力行使的过程中提供更为优质的公共管理和社会服务，以降低营商成本并促进要素集聚。值得肯定的是，在中央的积极动员下，各级政府和法院都将优化营商环境作为重点工作，国务院通过制定《优化营商环境条例》和出台各类政策文件的方式进行了全面部署，最高人民法院印发了《关于为改善营商环境提供司法保障的若干意见》，形成了行政与司法整体联动的良好局面。对于地方政府而言，需要在充分认识营商环境优化的要求与路径的基础上，准确界定其应有的角色和地位，系统科学地进行综合性改革，以有效地优化地区营商环境。

首先，明确责任主体定位，落实地方政府及各部门在优化营商环境中的职责。在地方经济治理主体结构中，政府是位于一线主动行使职权，并对地方经济负有直接管理责任的主体。地方营商环境的优化，政府首当其冲。正如各地《优化营商环境条例》中所规定的，县级以上人民政府对优化营商环境负有组织领导职责。在此基础上，地方政府组成部门以及司法机关、监察机关也需要在各自职责范围内做好优化营商环境的有关工作。因此，对于地方政府而言，既要对其组成部门的各项工作进行明确细化，领导和督促各部门按照优化营商环境的要求做好相关工作，同时又要充分发挥统筹和协调职能，加强与地方司法机关和监察机关的沟通，建立和完善部门间的沟通协调机制，形成合力共同优化地方营商环境。

其次，提高行政能力，完善地方政府经济治理的能力与水平。地方政府行政管理的效能和文明程度，影响着商事活动的成本和效率，影响着商事主体的权利和预期，影响着商业发展要素的生成和流通。对于地方政府而言，围绕营商环境优化的具体要求加强自身行政能力建设，是做好优化营商环境工作的最直接要求。具体而言，地方政府要建成服务政府，即转变政府职能和行政观念，树立服务意识提高服务质量，以为商事主体和商业活动提供全方位优质服务为目标和出发点。地方政府要建成透明政府，即要通过政府信息公开和权力清单管理，减少行政管理中的信息不对称，尽可能降低商事活动的制度性成本。地方政府要建成有为政府，即地方政府需要积极作为，主动为商事活动提供各项支持，主动开展政策创新和制度创新，主动对接企业需求解决企业在营商活动中的各项问题。地方政府要建成信用政府，即要充分兑现政府承诺，确保各项政策措施和优惠条件的落实到位，稳定商事主体对政府行为的预期，减少营商活动中的政府风险。地方政府要建成法治政府，即落实法治是最好营商环境的要求，严格依法行政，规范行政行为的程序和实体要求，尊重和保护商事主体的合法权益。

再次，优化市场监管，推动地方政府依法审慎实施行政执法。合理完善的市场监管，有利于营造公平有序的市场环境，有利于降低商事主体的交易成本，有利于保护商事活动参与者的各项合法权益。作为市场监管的直接实施者，地方政府及其组成部门可以通过监管强度调适和监管方式创新，优化商事活动的市场环境。具体而言，地方政府可以从两个角度实现市场监管的优化。一方面，地方政府需要加强市场监管力度，加强反不正当竞争执法和反垄断执法，维护正常的市场竞争秩序，依法保护商标、专利等知识产权，依法落实商事登记和企业信用信息公示，依法加强信用体系建设和信用监管⁽²⁴⁾，及时查处危害公共利益和市场秩序、危害其他市场经营者权利、危害消费者利益的非法经营行为。另一方面，地方政府需要优化市场监管理念，创新市场监管方式，通过实行“双随机一公开”、事前告知承诺、加强事中事后监管等方式，尽可能减少市场监管给商事主体造成的不必要的成本和负担，同时实行包容性监管理念，按照柔性监管的思路以纠正整改取代不必要的行政处罚。另外，要积极采用大数据、云计算、人工智能等技术手段，提高市场监管的智能化水平和监管效能。

最后，完善公共服务，促进地方政府营造有利于各类要素集聚的有利环境。人才、资本、技术、市场等商业发展要素的形成与集聚，一方面受限于自然环境和资源禀赋，另一方面也与地方政府营造的“软环境”密切相关。在营商环境建设中，政府需要进一步转变政府职能，提供高质量的社会管理和公共服务，为商事企业提供更加全面、高效、透明的综合服务，营造更有利于要素集聚、生产流通的经济社会环境。⁽²⁵⁾具体而言，地方政府需要加快基础设施建设，提升地方在交通运输、通信网络、市政环境等领域的条件和质量，为商事活动创造良好的硬件环境。同时，地方政府也需要优化城市配套服务水平，通过教育、科技、文化、卫生、社会保障等领域的提质增效，推动地方经济社会文化的全面发展，从而培育本地市场、吸引资金和人才的流入，推动本地营商环境的优化。

五、结语

建设良好的营商环境，是建设现代化经济体系、增强企业发展信心和竞争力、促进经济高质量发展的重要基础。当前从中央到地方，都在积极采取各种措施创新体制机制实现营商环境的优化。在优化营商环境这项系统工程中，地方政府受限于政治体制、中央和地方关系和市场规律，其能力受到一定程度的限制。易言之，营商环境的优化不能过于倚重地方政府作为，而是应当将法律制度的顶层设计以及司法行政协同作为重点。当然，对地方政府而言，也需要充分利用其在地方事权、行政协调、自由裁量和创新试点等方面的作为空间，明确主体责任、提高行政能力、优化市场监管、完善公共服务，在法律授予的权限范围内积极作为，实现地方营商环境的优化。地方立法能够为优化营商环境提供法律支撑，明确地方政府的法定职责和行为依据，但也需要在

(24) 王湘军：《商事登记制度改革背景下我国市场监管根本转型探论》，《政法论坛》2018年第2期，第141-148页。

(25) 李旭东：《营商环境建设中的政府角色转变》，《黑龙江社会科学》2019年第3期，第1-6页。

正确认识地方政府有限能力的基础上，按照营商环境优化的路径规律，以更具科学性、针对性和实效性的制度创新为地方政府的积极作为提供法律保障。

Role of Local Government in the Optimizing of Business Environment

YUAN Kang

Abstract: Optimizing the business environment is a key task of China's current economic construction. Provinces and cities have also actively passed legislation to regulate the responsibilities and measures of local governments to optimize the business environment. However, these local regulations both overemphasize the role of local governments and fail to formulate targeted specific measures in accordance with local government actions. Restricted by the political system, the relationship between central and local governments, and market mechanism, local government can only make a difference in the areas of local authority, administrative coordination, discretion, and pilot experiments. Local legislation should clarify local government duties to emphasize principle responsibilities, improve administrative capabilities, optimize market supervision and improve public service through the paths of protecting the rights of commercial entities, reducing the cost of commercial activities, and gathering elements of business development, in order to make the local government to play the active and appropriate role in the systematic project of optimizing the business environment.

Keywords: Business Environment; Local Government; Regional Regulations; Limited Capability; Active Role

(责任编辑: 王乐兵)