

# 以高水平法治建设推动营商环境持续优化

编者按

法治化对于塑造具有吸引力和竞争力的城市投资环境具有至关重要的意义。当前,青岛正处于加快推动高质量发展的关键时期,更加需要充分发挥法治的引领作用,以高水平法治服务保障高质量发展,持续优化营商环境。近日,青岛市委党校相关学者从“筑牢公平竞争基石 优化民企发展生态、更加注重合理行政、法治协同赋能营商环境升级、青岛市海洋产业营商环境的优化路径”等维度,系统研究探讨法治化营商环境的优化策略,形成以下理论文章。

## 优化海洋产业营商环境

韩颖怡

习近平总书记强调,“营商环境是企业生存发展的土壤”,“持续建设市场化、法治化、国际化一流营商环境”。优化营商环境,是贯彻习近平经济思想和习近平法治思想的重要实践,是落实党中央、国务院重大决策部署的必然要求,也是推动实现高质量发展和中国式现代化的重大举措。

青岛在全国率先推出《关于贯彻落实青岛市支持海洋经济高质量发展15条政策的实施细则》,构建起海洋高质量发展“四个一”规划政策体系,从海洋科技创新、产业发展、港口建设、生态环保等多方面给予支持,为海洋经济发展提供了明确的政策导向和有力保障,对现代渔业、航运服务业等传统海洋产业转型升级以及高端船舶与海工装备、海洋生物医药、海洋新能源等海洋新兴产业壮大给予专项扶持,推动海洋产业多元化发展。

良好的营商环境有助于塑造高效规范的投资市场,推动海洋经济高质量发展。一方面,有利的营商环境可以减少企业在行政审批、办事流程等方面的成本和时间,吸引更多国内外资本进入青岛市海洋产业领域,为产业发展注入新的资金和资源,推动海洋产业贸易自由化和便利化,促进青岛海洋产业的产品和服务更好地走向国际市场。另一方面,优质的营商环境有助于培育和壮大一批具有创新活力的海洋企业,为青岛海洋产业发展注入新的动力和活力,促进青岛海洋产业结构优化升级,推动海洋产业向高端化、智能化、绿色化方向发展。

### 优化政务服务环境

提升服务标准化与便利化,优化服务流程,减少材料提交,实行同一事项无差别受理、同标准办理,全面推行“一次办好”“一网通办”“全程网办”等模式,提高办事效率和服务质量,进一步简化涉海项目的审批流程,减少审批环节和材料,提高审批效率。建立海洋产业项目审批绿色通道,对重点涉海产业项目实行专人负责、全程跟踪服务,确保项目尽快落地投产。

增强服务能力和水平,营造良好的营商环境。针对企业办事过程中的痛点和难点问题,推行“首问负责制”“帮办代办”等特色服务,实行专人对接、事前介入、上门服务、全时服务等,不断提高审批效能,保障项目尽快落地投产。简化政策兑现流程,确保企业能够及时、便捷地享受到政策优惠,在依法依规的前提下提高审批效率,加快推进项目用海手续办理,推动项目顺利落地。通过多种渠道,如政府官网、社交媒体、行业协会、线下宣讲会等,向涉海企业和相关机构广泛宣传解读政策,提高政策知晓度。

### 优化金融支持环境

引导金融机构加大对海洋产业的信贷投放,开发适合海洋产业特点的金融产品和服务,满足企业的融资需求,鼓励金融机构开展知识产权质押、应收账款质押等新型融资业务,拓宽企业融资渠道。建立海洋产业信贷风险补偿机制,降低金融机构风险,提高其对海洋产业的信贷积极性。

发展海洋资本市场,支持符合条件的海洋企业上市融资,鼓励金融机构设立海洋产业发展基金,创新金融支持模式,探索建立海洋产业金融服务平台,整合金融资源,鼓励金融机构与担保机构、保险公司等合作,开展金融创新,为海洋产业提供多元化的金融支持。

### 提升市场监管水平

加快构建以信用为基础的新型监管机制,建立健全海洋产业市场监管体系,加强对涉海企业的质量监管、环保监管、安全监管等,规范市场秩序,保障市场公平竞争。优化监管方式,充分运用大数据、云计算、物联网等现代信息技术,创新监管方式方法,提高市场监管的智能化水平。加强对海洋产业市场的动态监测和分析预警,及时发现和解决市场运行中的问题,防范市场风险。

建立协同监管机制,加强部门之间、区域之间的协同监管,建立健全跨部门、跨区域的监管协调机制,形成监管合力。加强信息共享和沟通协作,提高监管效率和精准度,避免重复监管和监管空白。

### 加大科技创新力度

推动海洋科技创新,加大对海洋科研机构、企业研发中心、重点实验室等创新平台的建设力度,提高海洋产业的自主创新能力。支持涉海企业与高校、科研机构开展产学研合作,共同开展海洋关键技术攻关和产品研发,加速科技成果转化和应用。加强海洋科技服务体系建设,培育一批专业的海洋科技服务机构,为企业提供技术咨询、检验检测、知识产权保护等服务。

加强海洋产业之间的协同合作,推动产业链上下游企业之间的紧密联系和协同发展。通过举办海洋产业博览会、项目对接会等活动,搭建交流合作平台,鼓励大型海洋企业与中小企业开展合作,形成产业集群,提高产业整体竞争力。

(作者单位:青岛市委党校)

## 筑牢公平竞争基石 优化民企发展生态

陆 静

2月17日,习近平总书记在民营企业座谈会上强调,要坚决破除依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争的各种障碍。5月20日正式实施的《中华人民共和国民营经济促进法》贯彻落实习近平总书记重要指示精神和党中央决策部署,明确了平等对待、公平竞争、同等保护、共同发展的原则,并将“公平竞争”列在总则之后,单独成章,为推动民营经济高质量发展、构建高水平社会主义市场经济体制提供了坚实的法治保障。

### 公平竞争的核心内容及其重要意义

公平竞争是市场经济高效运行的核心法则。《中华人民共和国民营经济促进法》将公平竞争的理念贯穿民营企业完整生命周期的四个方面。准入开放方面,“非禁即入”。实施全国统一的市场准入负面清单,清单以外的领域,禁止设置隐性壁垒或歧视性政策。交易公平方面,破除“所有制歧视”。以公开透明的市场化方式对公共资源进行配置,平等对待各类经济组织。要素保障方面,平等使用。民营经济组织与其他所有制经济依法平等使用资金、技术、人力资源、数据、土地等生产要素。过程监管方面,强化政府责任。要求有关部门建立公平竞争审查制度,定期清理妨碍公平竞争的规定,强化反不正当竞争和反垄断执法。上述规定拓宽了民营企业的生存与发展空间,激发了其内生动力和创新活力,营造了可预期、可信赖的法治环境,是民营企业健康发展的法治基石。

### 当前民营企业参与公平竞争的难度

第一,公平参与市场竞争仍有壁垒。隐性市场准入壁垒是阻碍民营经济发展的一大痼疾,通过政策变通等隐性手段排斥民营企业参与竞争的问题也在一定范围内存在着,如通过技术标准、资质认证、备案、注册、年检等形式设定或变相设定准入障碍等。在招投标领域,评定分离尚未在青岛正式推开,异地评标的范围也有待拓展。

第二,平等获得融资保障仍有欠缺。由于民营企业缺乏足够的抵押物、信用背书和稳定的现金流,在申请贷款时,往往面临着更高的门槛和更严格的程序。较为明显的表现就是信贷资源的分配不均。此外,初创科技型企业融资难、部分轻资产科技型企业因缺乏抵押物而难以获得贷款的问题也较为突出,影响了企业的扩张、技术研发和市场开拓。

第三,平等保护的政策落实仍有差距。民营经济促进法出台前后,杭州、上海等地迅速出台了支持民营经济健康发展的行动计划。若干措施,提出了明确的指标。目前,青岛一些地方还未出台贯彻公平竞争最新精神的政策文件,在一定程度上影响了公平竞争制度的落实。

### 落实公平竞争原则,优化民企发展生态

加大公平审查力度,筑牢公平竞争基石。公平竞争的贯彻落实关键在政府。为解决执法力量不足的问题,青岛可开发运用全链条公平竞争审查系统,将人工智能、大数据与审查工作结合,全天候在线监测。针对审查标准不好掌握的问题,可实施分行业、分领域规范公平竞争审查试点。大力推行评定分离、异地评标,破解招投标隐性壁垒。

探索多元融资模式,破解民企融资困境。建立“信贷优化+资本市场+担保增信”三位一体的融资支持体系。一是优化信贷资源配置,破解“不敢贷、不愿贷”困局。针对“信贷空白”企业,进一步推广“镇街层面的政银合作机制”;优化升级“青融通”平台,推动政银数据共享,提高信用贷款占比。二是拓宽直接融资渠道,助力民企对接资本市场。加快设立“海洋科技专板”,促进特色产业与资本对接;强化政府增信支持,鼓励民营企业发行科创债、绿色债。三是完善政策性担保体系,破解轻资产企业融资难。扎实推进青岛市融资担保集团新一轮降费举措,推广青岛兴业银行“快保贷”模式,通过多层次分险机制增强担保机构可持续经营和发展能力。

推动制度细化落实,提升政策实施效能。密切关注国家相关政策动态,快速反应、及时出台相关政策,细化目标、明确指标,为贯彻落实公平竞争制度提供可操作、可量化的政策指引,让民营企业第一时间感受到制度红利。对拖欠企业账款问题,一是持续开展清理拖欠企业账款专项行动,利用专项债券等工具优先清偿历史欠款;二是强化守信激励和失信惩戒,将政府违约失信情况纳入政务诚信评价指标体系,推动建立解决账款拖欠问题长效机制。

(作者单位:青岛市委党校)

## 更加重视合理行政

刘效敬

合理行政与合法行政是行政法治的两大基石;合法行政划定行政权力的刚性边界,要求行政机关做到法无授权不可为,体现形式法治;合理行政则是对行政裁量权的柔性约束,要求行政机关做到让人民群众在每一个执法决定中感受到公平正义,体现实质法治。当前,行政行为形式合法性问题得到显著改善,但实践中合法不合理的现象依然频发,成为损害政府公信力、破坏法治化营商环境的重点问题。在此背景下,更加重视合理行政,不仅是对行政权力运行的内在要求,更是建设法治政府、优化营商环境、提升治理效能的必然选择。

### 合理行政的理论内涵与实践价值

合理行政的理论内涵包含三个基本维度:一是目的正当性,即行政行为必须符合法律授权的目的;二是手段必要性,即所采取的手段必须能够实现行政目的且对当事人权益造成的伤害最小;三是比例均衡性,即行政行为对相对人造成的损害应当与所追求的公共利益保持比例均衡,不能“用高射炮打蚊子”。这三个维度共同构成合理行政的完整内涵,为行政机关行使裁量权设定“理性”标尺。

合理行政的实践价值体现在四个方面:其一,弥补法律局限性。合理行政原则赋予执法者价值判断与利益衡量的空间,使僵硬的法律条文得以灵活、公正地适用于具体个案。其二,防止滥用裁量权。合理行政设定的“理性”标尺,为裁量权的行使构筑内在边界,避免办理“人情案”“关系案”等滥用裁量权的现象。其三,提升治理效能。让人民群众感受到公平正义的行政行为更容易被自觉遵从,减少执行阻力与后续争议,降低治理成本。其四,保障权利平衡。在公共利益与个人权益之间寻求最佳平衡点,对于纠正“逐利执法”“选择性执法”等突出问题具有特殊意义。

### 合理行政的实践困境

第一,裁量权行使失衡。一是同案不同罚,即对违法行

为的事实、性质、情节以及社会危害程度相似的案件做出差别悬殊的处罚决定。二是过罚不相当,即未能根据违法行为的事实、性质、情节、社会危害程度以及当事人的主观过错等因素合理确定处罚种类和幅度。三是目的不正当,即执法行为背离立法初衷,存在以罚代管、罚没指标等逐利执法现象。

第二,对行政行为合理性的监督机制不健全。一是司法审查标准模糊。二是行政系统内部监督对合理性问题关注不够。虽然新修订的行政复议法对变更决定的情形由行政行为“明显不当”改为“内容不适当”,但行政复议实践中对合理性的审查依然相对薄弱。同时,行政机关内部的绩效考评体系对合理性的评价权重也不足。

### 落实合理行政的路径探索

第一,精细化构建与动态调适行政裁量基准。按照党的二十届三中全会提出的“完善行政处罚等领域行政裁量权基准制度”的要求,在处罚、许可、强制等领域,全面制定并公开裁量基准。裁量基准要符合以下要求:一是要求内容的精细化,明确不同违法情节、危害后果、主观状态、社会影响、当事人情况等具体因素对应的处罚种类和幅度。二是要让行政执法人员有自由裁量的空间,以便其能够在纷繁复杂的社会现实中实现合理行政。三是在基准中不仅要规定结果,更应指导执法者如何考量和权衡相关因素,明确特定情形下选择特定处理方式的理由。

第二,完善行政行为合理性的监督机制。从司法审查的角度来说,一是要根据行政行为性质、对相对人权益影响程度、涉及问题的专业性等因素,实行梯度化的审查强度。二是将适当性、必要性、均衡性作为判断行政行为是否为“明显不当”的核心分析框架,并在裁判文书中具体运用和阐释。三是要发挥典型案例指导作用,加强对行政裁量合理性审查典型案例的遴选和发布,统一司法尺度。从行政系统内部监督的角度来看,首先,要严格落实新行政复议法的规定,强化复议机关对合理性的审查,复议决定应对合理性进行详细评述;其次,将合理性纳入考核与问责,在行政机关内部绩效考核、执法质量评查、错案责任追究中,增加对行政行为合理性、社会效果、当事人满意度的评价指标和权重;再次,推广行政执法案例指导制度,由司法行政部门发布涉及合理裁量的典型案例,供一线执法人员学习参考。

(作者单位:青岛市委党校)

## 变革行政处罚理念 优化法治化营商环境

张珏芙蓉

新修订的《中华人民共和国行政处罚法》(以下简称“新法”)首次将“首违不罚”“过罚相当”和“包容审慎监管”等理念写入法律,标志着我国行政法治从“刚性惩戒”向“柔性治理”的范式跃迁。这一变革不仅折射出行政法哲学从形式法治向实质法治的深层演进,更为营商环境注入“稳定预期”与“创新包容”的法治基因。其核心逻辑在于以控权保障市场自由、以程序稳定经营预期、以包容激发创新活力。以下四个维度的关键修订充分诠释了其与营商环境法治化的内在关联。

### 柔性执法机制:包容审慎与首违不罚的效能结合

新法将“包容审慎监管”确立为立法原则并与“首违不罚”制度形成协同。新法将包容审慎上升为立法原则,其营商环境价值凸显为承认合规时差正当性,对因技术迭代或规则滞后导致的“非恶意试错”(如新业态模式探索)、豁免行政处罚并提供观察期。此举为创新保留容错空间,避免法律滞后性扼杀市场活力。同时,建立动态风险响应机制,通过企业信用分级(白名单/重点监管库)配置执法强度,低风险主体享“自查自报”便利,高风险主体受重点监控,以差异化监管替代“一刀切”,优化执法资源配置效率。

新法第三十三条确立“初次违法+危害轻微+及时改正=免罚”的规则,其营商环境价值体现在减少非必要干预,构建自律型合规生态。传统“违法必罚”易导致小微主体因程序瑕疵(如证照疏漏)陷入生存危机。首违不罚通过豁免低风险过失,将执法资源集中于真正危害市场秩序的行为,避免“小摧毁企”的负外部性。同时,免罚需以教育承诺替代惩戒,形成“警示—整改—信用修复”闭环。企业为获取持续免罚资格,需主动建立合规体系,推动市场从“被动守法”转向“内生合规”,降低长期监管成本。

### 过罚相当体系:裁量基准与处罚种类的精准适配

整合裁量规范与扩展处罚类型,构建梯度化惩戒框架。新法第三十四条强制要求行政机关公开行政处罚裁量基准,其营商环境意义在于破解“类案不同罚”困境,通过量化“情节轻微”“危害后果”等不确定概念,压缩基层执法自由空间,使企业可精准预判行为法律后果,增强投资安全感。同时,裁量基准公开倒逼执法透明化,消除“同案异罚”“选择性执法”等隐性壁垒,尤其可保护中小企业免受歧视性处罚,维护公平竞争秩序。

新法第九条新增“限制从业”“责令关闭”等处罚类型,其营商环境耦合性表现为实现过罚相当的分级响应,传统“罚款/吊销”二元模式难以匹配行为危害梯度。新增资格罚(如限制从业)可精准锁定责任人而非惩罚企业整体,避免“一个员工违法导致整个企业停产”的连锁风险,保障市场主体存续力。同时,明确市场安全底线,“责令关闭”仅适用于环境损害、安全欺诈等不可逆危害,为企业划清行为禁区。清晰的处罚边界使创新活动敢于探索“灰色地带”,避免了因规则模糊导致的投资畏缩。

### 技术赋能监管:非现场执法与数字治理的平衡

新法第四十一条规范电子监控执法,其营商环境优化逻辑在于减少执法物理干扰,要求设备设置公开、数据可查询,使企业无需停工应对频繁检查。通过远程监测、大数据

分析实现“无事不扰”,降低配合监管的时间成本。

新法将技术应用纳入法定程序框架,推动执法从工具依赖升维为制度性治理框架。同时,保障企业抗辩权,非现场证据需经法制审核并允许企业申辩,防止“隐蔽执法导致突袭处罚”的信任危机。技术赋能既提升监管覆盖率,又守住程序正义底线,实现效率与权利保障的共生进化。

### 协同治理程序:行刑衔接机制与多元监督的法治闭环

新法第二十七条完善行刑衔接规则,解决行政执法与刑事司法交叉导致的双重追责困境。规定双向案件移送义务,行政机关涉罪必移,司法机关需将免罚但应受到行政处罚的案件退回行政机关;增加证据互认规则,行政证据经司法机关审查可直接转为刑事证据,避免企业重复配合调查,保障企业持续经营能力。

多元监督在新法中体现为“层级监督+专门监督+社会监督+检察监督”的四维协同体系。通过制度约束、主体协同与技术赋能,构建“预防—纠错—反馈”的治理闭环,有效规范执法行为、增强市场预期、降低制度性交易成本,为市场主体营造稳定、公平、透明、可预期的法治环境。

《中华人民共和国行政处罚法》的修订本质是国家规制逻辑的重构,当执法者以教育替代罚款、以透明消除猜疑、以精准取代粗放,法治方能成为市场活力的“催化剂”而非“制动器”。

(作者单位:青岛市委党校)

## 法治协同赋能营商环境升级

李小丹

党的二十大报告提出,“营造市场化、法治化、国际化一流营商环境”。党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》对优化营商环境工作作出重要部署,再次强调要营造市场化、法治化、国际化一流营商环境,为在新的历史起点上进一步优化营商环境明确了方向。当前,在经济全球化和区域一体化大背景之下,区域之间的经济联系变得日益紧密,然而不同区域在立法、执法、司法等方面存在差异,这给企业开展跨区域经营活动带来了诸多不便。开展区域协同立法能够有效解决地方“都不管”和“都要管”的跨区域问题,促进区域之间实现协调发展,达成共赢局面。

### 法治协同赋能:营商环境的核心保障

规则统一,奠定公平竞争基石。区域协同立法能够打破行政区划所带来的限制,使市场准入、监管、竞争等方面的规则实现统一,为企业打造公平竞争的市场环境。比如,川渝两省市人大常委会通过协同制定相关法规,分别成立执法检查组,联动开展两省市优化营商环境条例执法检查,以此助力川渝一体化、法治化营商环境建设。青岛在胶东经济圈一体化进程中积极参与区域立法协同,通过统一市场规则为本地企业拓展区域市场提供有力支持,同时也吸引更多外地企业在青岛投资兴业,竞争力得到有效提升。

服务协同,提升政务运行效能。开展区域协同立法能够推动政务服务协同化与一体化,进而提高行政效率并降低企业办事成本,一些地区借助协同制定法规或者政策协调的方式,建立起跨区域的政务服务平台,实现部分政务服务事项异地办理和一网通办,极大方便了企业办事流程。青岛对此进行了积极探索实践,通过和周边城市共同搭建跨区域政务服务平台,让企业办理税务咨询以及部分工商登记信息等业务时更加便捷高效,极大提升了政务服务水平和企业满意度。

知识产权共护,激活创新内生动力。知识产权保护属于优化营商环境的重要组成部分,作为企业创新发展的重要保障要素,区域协同立法能够加强知识产权保护的力量与协同性,进而建立健全知识产权保护的长效机制。青岛作为沿海经济发达城市,拥有众多高科技企业和创新型企业,对知识产权保护的需求尤为迫切,通过和周边地区建立知识产权保护协作机制(如胶东经济圈知识产权司法保护协作),共同打造知识产权侵权行为,可以有效保护企业创新成果,激发企业创新活力并推动青岛新旧动能转换和产业升级。

纠纷联调,筑牢权益保障防线。在区域协同发展进程中企业会面临各类纠纷与矛盾,区域协同立法能够完善纠纷解决机制并建立健全多元化纠纷解决渠道,以此为企业提供更为便捷高效的纠纷解决途径。青岛结合本地实际情况建立商事纠纷调解中心,整合商会、行业协会、司法机关等各方力量,为企业提供一站式纠纷解决服务,及时化解企业间矛盾纠纷,维护企业合法权益,促进区域经济稳定发展。

### 深化协同实践:迈向更高水平的路径选择

一是强化顶层引领与机制保障。建议相关立法机关加强对区域协同立法指导支持,为协同立法提供制度规范与技术支持,解决协同过程中出现的各类争议并及时进行立法授权或明确授权依据。与此同时,要建立健全区域协同立法的协调机制,明确各参与方在协同立法中的职责和权利,加强各参与方之间的沟通与协作,确保协同立法工作顺利开展。

二是紧扣企业诉求提升立法质效。区域协同立法要把市场需求当作导向,充分听取市场主体尤其是企业的意见、行业协会以及商会给出的建议,以此确保立法内容符合企业实际需求。在制定和营商环境相关的法律法规时,需注重立法的科学性、前瞻性与可操作性,提升协同立法的质量和水平。

三是健全监督评估促落地生根。建立健全协同立法的监督评估相关机制,加强对协同立法实施过程的监督检查与效果评估,及时发现和解决协同立法实施过程中存在的问题,真正发挥出法治对营商环境的保障作用。

四是拓展开放合作新空间。区域协同立法不能只局限于加强本区域内部合作,还需要积极探索和其他区域开展合作与交流,拓展协同立法领域和范围,通过跨区域合作实现资源共享以及优势互补,共同推动区域经济协同发展和营商环境优化升级。

(作者单位:青岛市委党校)