

深入推进老工业基地营商环境优化的法治对策研究

栗晓宏¹ 张健²

1 上海外国语大学贤达经济人文学院 马克思主义学院, 上海, 202162;

2 辽宁大学 马克思主义学院, 辽宁沈阳, 110036;

摘要: 本文围绕深入推进老工业基地振兴、优化营商环境的法治政策展开研究, 立足X省经济社会发展实际, 从完善重整挽救制度、健全相关法律制度、完善人才政策体系和加快政府自身改革四个方面, 系统分析了优化营商环境的法治路径。文章强调应遵循市场规律, 科学构建破产重整制度, 强化债权人利益保护; 破解信息孤岛与部门利益壁垒, 降低制度性交易成本; 健全多元化人才评价与激励机制, 重视中端和技能人才培养; 转变政府职能, 尊重市场在资源配置中的决定性作用, 创新宏观调控方式。研究旨在为老工业基地振兴提供可借鉴的法治政策建议, 以制度创新激发市场活力, 推动经济高质量发展。

关键词: 营商环境; 法治; 老工业基地

DOI: 10.64216/3080-1486.25.11.052

营商环境是区域经济竞争力的重要体现, 也是老工业基地全面振兴的关键支撑。法治作为制度供给的核心, 直接决定了市场主体的信心与活力。老工业基地通常面临产业结构调整、企业重整救治、人才体系建设等多重挑战。科学完善的法治政策不仅能够为破产重整提供制度保障, 降低交易成本, 还能优化政府治理, 释放市场潜能。

1 完善重整挽救制度

1.1 要有科学态度, 深入探索客观规律, 遵循法的客观发展性的要求

科学实用的破产制度必须符合我国发展实际, 既不能盲目照搬照抄西方破产理论中的相关理念与做法, 也不能罔顾地区经济发展情况而搞“一刀切”, 这既是思想上的懒惰行为, 也是政府懒政的体现。科学的本质是实事求是, 毛泽东在《改造我们的学习》一文中对“实事求是”这个概念作了深刻的阐释, 指出: “‘实事’就是客观存在着的一切事物, ‘是’就是客观事物的内部联系, 即规律性, ‘求’就是我们去研究”^[1]。习近平总书记也曾明确指出: “实事求是马克思主义的精髓, 是我们共产党人的重要思想方法”^[2]。只有以科学的精神去寻求事物本质的实在的而不是存在于我们头脑中幻想出来的联系和规律, 遵循法的客观发展性的前提, 制定出来的制度才能是符合我国发展实际的制度, 法才能成之为良法。

1.2 尊重汰弱补强的市场规律

重整是关于企业重建问题的制度, 重整是一种商业重组行为, 虽然这种重组置于司法程序之中, 但这不能也不应当改变重整企业商业运行的规律和本质。尊重优胜劣汰的市场规律, 确保市场在资源配置中起决定性作用, 化解过剩产能、盘活市场资源, 清理“僵尸企业”是关键。清理“僵尸企业”并不意味着一概关停。对恢复无望的“僵尸企业”, 法院通过强制清算等方式, 使其退出市场, 让出生存空间; 但对仍具有生存能力的企业, 则通过破产重整、和解, 化解债务, 让其重新焕发活力, 走向市场。

1.3 重整的基础是保护债权人利益

破产重整的价值目标是“可持续经营”, “可持续经营”的实现需要“利益平衡”, 破产法的实施无论是司法审判中还是政府履行职责, 都需要资金、人员等保障。地方政府应加快建立破产启动保障基金、破产企业职工安置保障基金、重整保障基金等。我国破产法最大的问题是在一个大的破产法项下, 把破产清算制度和再生制度这两个不同的制度放在了一起。再生制度包括破产和解与重整制度, 其与破产清算制度在法律的基本原则和理念方面都存在较大的差异。建议对破产法的理念原则进行修订, 清算与重整不能共用同一原则。重整应该强调债务人企业原有的公司治理结构内在的延续性问题, 就像一台手术, 若要救一个人, 它内在的东西很重要, 他一定要有活下去的理念, 要保持它内在器官有效的运转。你外部的输血也好, 器官植入也好, 也要与它现有的器官匹配, 否则会产生排异现象。

2 健全相关法律制度

2.1 解决信息孤岛的问题

数据孤岛,业务孤岛,管理体系孤岛是构成信息孤岛的三大类别。所谓数据孤岛,在政府这个大系统中,数据在很大程度上是作为部门的重要资源与利益来存在的,政府各部门之间天然存在缺乏信息共享的诉求和导向,因此造成彼此之间信息缺乏互联互通;业务孤岛指的是业务不能完整顺利地执行,任何政府和系统内都必然存在多个处理不同业务的单元,一套完整的工作流程势必要在不同性质、不同级别的部门中共同完成,而这就有可能造成财务管理障,信息脱节等问题;管理体系孤岛,指的是因管理视角的不同,导致体系间的竞合关系失序。解决信息孤岛问题,既需要各级业务主管部门的主动配合,也需要相应法律规章制度的保证。西方发达国家进行数字政务建设的重要举措之一在于将数据资源纳入国家的法治建设轨道,我国在这方面也进行了相应的探索,如《国家电子政务网络技术和运行管理规范》的推行,但相比欧美发达国家,我国在数字政府方面的建设部门略显缓慢,且尚未建立起完整体系。我们既需要借鉴西方发达国家的先进经验,又要有甄别的根据领域、层级、内容加以吸收和创造。

2.2 正视利益诉求

要解决部门利益的难题,就必须认识到部门利益属于世界范围内的一个“正常”现象,组织的存在和发展除了有其大的方向和利益之外,组织自身的特殊利益与组成组织的成员也有其个人利益,在多数情况下这些利益是相悖的,组织的特殊利益及其成员的个人利益实现了,那么整体的利益实现就很难有保障。可以通过加强思想政治教育、召开研讨会与部门联席会议等多种方式,让各部门深刻领会改革发展大局,增加系统意识和大局意识。除了对成员和组织进行政治教育提高其政治素养外,因为存在整体利益与个别利益和特殊利益同向用力的空间,所以可以通过正视其利益诉求,将各个部门之间的藩篱打破,实现资源共享之上的利益最大化。

2.3 降低制度性交易成本

基于制度和执行过程中产生的交易成本是任何组织和系统都不可避免会产生的问题,我们需要做的则是进行降低此类成本。X省目前促进民营经济发展的规章制度之间存在重复、冲突、政策衔接性不够的问题,使得民营企业未能享受到改革红利,融资难融资贵融资渠道缺乏、税费冗杂等尚未得到有效解决,客观上都要求

政府部门在建立健全相应规章制度的基础上,成立相关机构领衔各部门的政策导向形成合力,在税收、土地、资金以及政策执行方面政令统一,释放出更多政策红利,促进民营经济更好更快更高质量发展。

3 完善人才政策体系

健全人才评价体系是地方政府引进人才的重要前提,各地对于人才的标准与评价因各地实际发展水平而略有差异,但多数地区仅仅将目光聚集在高科技、高技能领域方面,在一定程度上忽略了中端人才,技能人才等群体的存在。高科技高技能人才对于地方乃至国家的社会经济、文化等领域能够起到重要的推动作用,但我们应该看到,除了少部分高科技高技能人才外,社会上占比例更大的是中端人才与技能人才等群体,其对社会经济的推动,对社会稳定发展所做出的贡献同样不可磨灭。

3.1 人大应加强人才立法

截至目前,有关人才的基本法律法规在我国还比较罕见,地方政府也多是以政策和部门规章加以定义。现已出台与高层次人才相关的法律中除了《公务员法》、《劳动合同法》等几部法律外,关于人才立法还存在很大一片空白。以地方政府及部门规章为主的人才引进或评价体系对于中端人才,技能人才的认识与评价存在缺失,在我国现阶段人口老龄化形势进一步加剧的情况下,这既是对人力资源的浪费,不利于地方经济社会长期平稳发展,缺乏宏观上的人才立法对于党和政府部门选贤举能、社会发展战略的平衡性都存在很大影响。

3.2 引导社会观念,促进人才评价指标多元化

政府要引导社会改变传统上唯分数、唯学校、论文、收入等单一的人才评价体系,职业人才,技能人才同样是社会发展与经济建设的中坚力量,但在社会上还存在对于这些人才的污名化现象,认为职业人才,技能人才天生“低人一等”,认为职业教育与技能教育远远不如大学教育。今天,我们要从制造业大国向制造强国转变、要从“中国制造”突破为“中国创造”,不光需要各种理论创新人才,也需要能工巧匠,需要技术人才技能人才共同奉献。我们要实现工业强国制造强国,实现中国制造2025,就需要更多出彩的职业技能人才,大国工匠!影响人才评价体系一个很重要的因素是经济收入,在某种程度上培养技术人才和职业人才的职业院校之所以不受人们重视,一个重要的原因就是其毕业生的薪资普遍较低。在我国,地区之间,行业之间的收入差

距过大对于社会发展以及个体的从业选择造成了一定程度上的不良影响。如娱乐圈、网红圈的“一夜暴富”神话使学生的梦想不再是科学家革命者，金融行业的高薪资使得高考志愿填报时的“扎堆”等等。在今天我们强调要实现中国式现代化的共同富裕的同时，要进一步加大劳动在第一次分配中的比例，对于不合理的灰色收入应予以严厉打击，做好三次分配。

3.3 树立技能人才，中端人才优秀典型

优秀典型的树立能够吸引民众对于这一群体的关注与讨论，有社会讨论就能深化对于我国目前人才评价体系的认知，这在某种程度上比政府部门单方面的宣传引导更为有效。我们提倡工匠精神，只要肯下苦功夫，踏踏实实，平凡的人也能成为社会砥柱。在自媒体时代，我们可以通过微博、抖音、快手、知乎及公众号等新兴自媒体关注到各行各业的翘楚，经济社会的发展对于人才的包容性也越来越强，这是与人民群众物质生活水平进一步提升、对于精神生活的要求进一步提高相适应的。与此同时我们也要积极变革自身的观念，人才的评价评定在不违背公序良俗、不损害他者利益的前提下大可不拘一格。偶像的引领能够吸引更多的人投身于职业教育，技能教育等领域，丰富人才评价体系，促进社会对于不同层次，不同领域人才的理解与包容，让每个人都能在自己喜欢且擅长的领域自由而全面的发展。

4 加快政府自身改革

4.1 充分认识市场在资源配置中的决定性地位

市场在资源配置中的决定性地位不是由政府来规定的，相反，这是我们正确发挥政府效能的前提。虽然市场在资源配置中的决定性地位的认识已经深入人心，但在实际的政策执行中，地方政府还是存在一定程度上的“知行不合一”的情况。原因无他，即地方发展的利益与相关部门未能做到实事求是。经济规律看不见摸不着，但政府硬性规划、强行违背市场规律的好处见得到，于是违反市场规律的行为屡见不鲜。长此以往，政府违背市场规律，过度插手经济活动必定会为此所伤。我们认识规律掌握规律的目的是让其为自身所用，认识世界是为了更好的而不是盲目的改变世界。从这个角度来说，忽视市场规律的行为就是未曾充分意识到市场在资源配置中的决定性地位。

4.2 尊重市场规律，建设有为政府

政府只有在尊重客观规律性的前提下才能更好的发挥自身能动性，同理，自身能动性的发挥要遵循经济发展的规律，地方政府既不能反应迟钝、瞻前顾后，被旧的思维和利益格局掣肘而落后于经济发展的脚步，也不能盲目规划，操之过急，忽视经济建设的规律而造成地区经济社会发展失衡。如今，我国的经济发展模式逐渐由资源密集型、劳动密集型向技术密集、资本密集型转型，但这种转型不是一蹴而就的，各个地区各个行业要根据自身情况，实事求是的进行发展规划。例如，在我国东部沿海地区，科技发展，人才密集，那么相应地经济转型的步伐就要加快，积极适应我国发展的新格局、新阶段。而对于广大的中西部欠发达地区来说，经济发展和就业情况客观上要求这种转型较之东部地区而言要放缓一些，在实现人民安居乐业的前提下逐步谋划。

4.3 解放思想，实事求是，创新宏观调控方式

政府在进行宏观调控时既要尊重客观情况，在关系到国计民生，国家战略安全等行业应有底线，不能因为懒政怠政而搞一刀切，也要大胆进行思想解放，创新治理理念与宏观调控方式。如针对X省国有企业众多的实际情况，政府部门应由管企业管人的旧思维转变为管“资本”。搞活国有资产是搞好国有企业的关键，只要能够搞活国有资产，在不会损害党和国家利益的基础上做到国有资产的保值增值，那么就应大胆的尝试创新管理体制、调控方式等。只要能够保证国有资本的控制权，就可以大胆的放权给社会，让利于民。

参考文献

- [1] 毛泽东,毛泽东选集(第3卷)[M],北京:人民出版社,1991:801.
- [2] 习近平,在纪念朱德同志诞辰130周年座谈会上的讲话[M],北京:人民出版社,2016:9.

作者简介:栗晓宏(1964-),女,吉林长春人,上海外国语大学贤达经济人文学院教授;

张健(1996-),男,贵州毕节人,辽宁大学马克思主义学院23级博士研究生。

基金项目:本文获“上海高校马院攻坚提质计划项目支持”;上海市民创项目支持;上海外国语大学贤达经济人文学院党的创新理论研究中心(所)2025-2026招标课题“党的创新理论指导下的城市营商环境提升研究”项目阶段性成果。