

# 加强法治保障,营造一流营商环境

黄舜涛 李嘉敏

## 核心提示

我省应坚持问题导向,着力健全配套政策法规体系,筑牢营商环境法治保障的制度根基,着力规范涉企行政执法机制,优化营商环境法治保障的政府职能,着力完善矛盾纠纷解决机制,坚守营商环境法治保障的公平底线,在法治轨道上推动营商环境全周期、全过程、全领域优化。

党的二十大报告强调,要“营造市场化、法治化、国际化一流营商环境”。5月13日,湖南召开全省优化营商环境大会,强调要深入学习贯彻习近平总书记关于优化营商环境的重要论述精神,努力把营商环境打造成全省高质量发展的亮丽名片和造福子孙后代的“金饭碗”。

“法治是最好的营商环境。”当前,我省应坚持问题导向,进一步强化营商环境的法治保障,着力健全政策法规体系、规范涉企行政执法机制、完善矛盾纠纷解决和权益保护机制,在法治轨道上推动营商环境全周期、全过程、全领域优化。

## 健全配套政策法规体系,筑牢营商环境法治保障的制度根基

制度建设是法治化的起点,优化营商环境必须依靠严密、科学、有效的法律规范体系。当前,我国营商环境政策法规体系主要以“1+N+X”模式展开,其中的“1”指的是国家层面出台的《优化营商环境条例》,“N”是指各职能部门制定的单行法规,“X”是指各地区出台的配套政策法规。基于此,我省应加快健全内容具体、针对性强的地方配套政策法规体系,为营造一流营商环境加强规范性指引。

加快出台《湖南省优化营商环境条例》。自2020年1月国务院颁布《优化营商环境条例》以来,全国许多省份先后制定了相应的地方性条例,我省今年4月已向社会公布《湖南省优化营商环境条例》。建议在全面调研我省优化营商环境现实问题基础上,加快专家论证、行业论证,并结合社会公众意见,尽快制定出台兼具科学性、民主性、全面性的优化营商环境专门性条例,发挥制度规范固根本、稳预期、利长远的保障作用。

健全职能部门优化营商环境的政策法规体系。优化营商环境的制度建设是一项系统工程,不仅需要发展和改革委员会制定专门的地方条例,也需要相关职能部门在创新创业、政务服务、金融服务、产业发展、知识产权、行政执法监督等重点领域配套制度建设。此外,各省级职能部门在制定优化营商环境的政策法规时应以国家部门制定的单行法规为“蓝本”,并将我省优化营商环境的实践经验与成果提炼上升为具体的法规制度。

建立优化营商环境规范性文件的审核管理机制。科学立法包含着地方性法规的立、改、废全过程,优化营商环境不仅要制定相应的政策法规,也要对缺乏时效性、实用性的政策法规予以及时纠偏与更新。为此,应推动建立省、市、县三级政府相关职能部门对规范性文件的审查机制,建立专家协审审核制度,并畅通经营主体、社会组织与公众的意见反馈渠道,确保所制定的营商环境制度紧密结合实际、具备合理性与科学性。

## 规范涉企行政执法机制,优化营商环境法治保障的政府职能

党的二十大报告强调,要“全面推进严格规范公正文明执法”。行政执法工作与经营主体的日常经营活动息息相关,能否有效规范涉企行政执法工作,关系到营商环境是否优良的大局。执法机关应始终秉持政策执行“黏性”、突出执法监管“柔性”、强化权益保护“刚性”,营造尊商重商的浓厚氛围。

严格规范涉企执法活动,确保执法权力在阳光下运行。一方面,应及时制定涉企行政检

查清单,交由相关部门进行法制审核,确定好各行政部门涉及企业的检查管理事项,并及时向社会公示公开,避免重复检查和额外检查,有效减轻企业“负担”;另一方面,应建立完善的意见反馈机制,鼓励企业充分反馈监督意见,由行政机关定期汇总意见清单,努力做到“有事必办、要事急办、特事专办”,持续推进数字政务建设和“一件事一次办”,有效解决企业急难愁盼问题。

牢固树立柔性执法理念,积极改进执法手段。执法行为具有惩治与教育的双重功能,不仅不利于提振市场活跃度,还会对营商环境造成较大负面影响。为此,执法部门应在坚持刚性执法的同时,树立柔性执法、人性执法理念,制定涉企案件“首违不罚”“轻微不罚”管理清单,坚持“以非强制性手段为主,强制性手段为辅”执法方式,确保执法既有力度又有温度。

推动科技赋能行政执法,构建新型执法监管体系。一方面,推动数字执法“硬件”建设进程,以国家给付、社会供给等方式,加快研发与应用行政执法新设备,在提升监管效率的同时有效降低案件处理的各项成本;另一方面,加快“软件”更新,加大对执法人员的培训力度,着力提升其科技综合素养,数字化执法水平,打造一支专业化、智能化执法队伍。

## 完善矛盾纠纷解决机制,坚守营商环境法治保障的公平底线

经营主体之间难免存在摩擦和碰撞,若不及时解决会形成隐患,不利于构建良好营商环境。为此,应大力推进矛盾纠纷多元化解制度建设,充分发挥基层调解组织、行业协会商会组织

在解决商事纠纷中的优势,优化涉企案件审理机制,营造公平、透明、预期良好的市场环境。

将加强基层社会治理与解决商事纠纷结合起来,搭建专业领域人民调解平台。高效解决商事纠纷需要坚持抓前端、治未病,力争把矛盾化解在诉前阶段。可依托街道和社区设立专门的商事纠纷调解服务中心,并联动法院、司法行政部门及律师事务所等力量,为商事纠纷当事人提供人民调解、诉调对接等多种纠纷解决方式,将司法确认程序运用到商事调解中来,确保“调解成功一起,法院确认一起”,从而巩固和保障调解实效。

充分发挥行业协会商会的自治效能,将商事矛盾化解在市场运行之中。行业协会是处于政府和企业之间的自治性组织,担负着沟通、协调、调解、监督等多项职能,他们更熟知企业情况、行业规则,在化解商事矛盾方面具有天然优势。应充分发挥行业协会商会的统一战线功能,从中推选一批专职或兼职调解员,把行业协会商会打造为集法律维权服务、法律咨询服务、矛盾化解服务为一体的矛盾自治平台,力争“矛盾不上交、小事不出企、大事不出协会”。

优化商事纠纷的司法裁判机制,坚守营商环境法治保障底线。司法是维护社会公平正义的最后一道防线,办理涉企司法案件更应持慎重态度。一方面,应加快制定出台我省高质量办理涉企案件工作指引,优化涉企案件立案流程,设立涉企案件立案绿色通道,实现诉讼立案“一网通办”;另一方面,应健全涉企案件保全措施,尽量保证涉案企业正常生产经营,合理划定保全财产范围,并根据案件具体情况及时调整保全措施。

(作者均系湖南工商大学湖南省廉政建设研究基地研究员)

习近平总书记今年3月在湖南考察时强调,要“探索文化和科技融合的有效机制,加快发展新型文化业态,形成更多新的文化产业增长点”。当前,我省应加快构建文化与科技立体互动融合机制,激活文化发展新动能,推进文化产业现代化转型,更好满足人民美好精神文化生活需求。

构建多维赋能机制。文化与科技融合的多维赋能,是指在文化与科技相互渗透、相互促进过程中,加强多维度整合与提升,为文化传承创新注入新的活力和动力,推动文化领域新质生产力发展。其一,通过科技创新赋能,激发文化遗产生命力。鼓励以数字建模、人工智能和遥感技术等新技术深度挖掘文化遗产内容,聚焦数字化展示技术和虚拟现实技术新突破,进一步焕发文化遗产活力。比如以“数字+”引领文化遗产博物馆和“文创云市集”建设,充分释放马王堆汉墓文物、湘剧、湘绣等湖南优秀传统文化助推文化创意的文化高质量发展的潜能。其二,通过科技创新赋能,增强文化传播穿透力。走好文化传播数字化转型之路,须不断完善数据中台系统架构与开发,积极发展融媒体业务,努力抢占文化传播高地。依托多维文化艺术载体、文化传播设备、信息交流技术的不断革新,推动文化传播内容的不断革新,表现形式日趋多元,从而更能引发共鸣,深入人心。其三,通过科技创新赋能,打造文化消费新场景。将科技元素引入“锦绣潇湘”“文化强省”等品牌建设,开发更多富有市场竞争力的文化产品和服务,满足消费者多样化需求;探索“前沿技术+文化项目”发展新模式,聚焦音视频设备、数字艺术设计和多媒体领域重难点技术突破,加快构建信息集成交互控制系统;完善数字基础设施,打造文旅新场景,推行智能导游、多维互动、个性推荐等文化消费,加快文旅产业数字化转型、智慧化升级。

构建内容互嵌机制。文化与科技融合的内容互嵌,是指科技与文化内容在创作、传播、体验等多环节相互渗透、相互融合,在推动文化产业高质量发展、现代化转型的同时,为科技发展提供丰富的素材和灵感。一方面,开发以文化为核心的科技产品。将文化元素、文化价值融入科技产品开发设计,创造具有独特文化内涵的科技产品。另一方面,开展以科技为内容的文化活动。将科技元素、科技成果、科技创新作为文化表达和传播的重要内容,比如建设以科技发展为主题的博物馆、陈列馆,通过沉浸式、互动式体验,让观众深入了解科技历史,现状和未来趋势,通过多种艺术形式展现科技魅力和价值,促进科技与文化艺术交叉融合。

构建双向共享机制。促进文化与科技深度融合,需要构建高效、开放、互利共赢的双向共享机制,实现二者在资源、人才、基础设施等方面的共享。其一,构建资源共享平台。我省历史悠久、革命文化厚重,但目前很多文化资源分布于不同文博单位,难以共享利用。可借鉴敦煌研究院打造“数字敦煌”、开放素材库、故宫博物院建设数字资源平台等成功做法,对湖湘文化资源进行数字化保存和共享,并借助区块链技术,将素材的原创新明和相关授权、支付、下载等信息实时上链存证,保护知识产权。其二,构建人才共享平台。在深入了解文化与科技融合领域人才需求基础上,通过强化高校、研究机构和企业之间的合作,设立跨学科的文化科技融合专业或课程,培养一批既懂文化艺术又具备科技赋能能力的复合型人才,重点培养视频文创、新媒体技术人才及网络文化、移动互联网新兴人才。收录文化科技融合领域专业人才信息,建立人才共享数据库,鼓励人才流动,促进前沿知识传播和经验共享。其三,构建硬件共享平台。实施国家文化数字化战略和科技赋能文化产业创新工程,加大税收优惠、资金扶持、项目引导,支持科技与文化融合的基础设施和服务平台建设;支持数字文创产品生产设施建设,打造文化数字化新体验新产品;不断完善各地文化产业园产业链条,形成文化产业集群,推动文化与科技深度融合。

【作者分别系长沙理工大学马克思主义学院教授、湖南省中国特色社会主义理论体系研究中心长沙理工大学基地特约研究员。本文为湖南省教育厅科学研究重点项目“新时代女性美好生活需求研究”(21A0198)阶段性成果】

水文化,是指人类在长期与水亲密互动中形成的以水和水事活动为载体的一切与水有关的文化现象的统称。湖南因水而名,天然水资源总量为中国南方九省之冠。湘江、资水、沅江、澧水四大水系汇洞庭、入长江,形成了“一江一湖四水”格局。湖南五大文化圈与水系分布密切相关,其中洞庭文化圈和湘江文化圈直接以水系命名。丰富的水资源、独特的水环境、卓越的治水实践滋养了源远流长、特色鲜明的湖湘水文化。湖南有历史上最早的稻作遗址道县玉蟾岩遗址、彭头山遗址、城头山遗址、世界灌溉工程紫鹊界梯田、南宋建炎水灾崖刻、禹王碑等与水有关的省级以上文物保护单位106处,省级以上与水相关的非遗项目20余项,其中国家级项目有澧水船工号子、汨罗江畔端午习俗等。湖南拥有诸多历史底蕴深厚、地域特色鲜明的滨水城市,这些城市既有水利工程、渡船码头、船埠集市、临水建筑等物质文化遗产,也有大量与水有关的生产生活技艺、节庆习俗、曲艺、美食、民间传说等非物质文化遗产。当前,应进一步深入发掘湖湘传统水文化内涵,彰显滨水城市的文化灵魂,弘扬人水和谐共生的生态环保意识,推动滨水城市传统文化与现代旅游业深度融合,形成文旅新供给,为构建新发展格局、推动高质量发展注入新的活力。

系统规划与因地制宜并重,打造省域文旅融合新亮点。一是完善系统规划。完善全省水文化保护与旅游开发协调机制,制定湖湘水文化旅游线路和体系规划,推动区域协同发展。2022年发布的《湖南省水文化发展规划(2021—2035年)》提出了发展彰显湖湘特色的水文化产业等举措,各地应在此基础上编制分区规划,出台具体措施。比如岳阳可依托洞庭湖和端午文化底蕴,系统打造“天下洞庭”系列文化旅游品牌。二是分类施策推进特色化发展。针对全省不同滨水城市的自然和人文特点,制定“自然+人文”文旅发展策略,对临水街区坚持保护优先,策划水文化主题景区景点,避免过度商业化改造;依托河街、水滩歌等非遗项目,开发“非遗+旅游”发展模式;加强区域合作,共同打造跨区域的水文化旅游线路和产品,实现资源共享、互利共赢。三是推动湖湘传统水文化与旅游业在基层社区深度融合。组织动员社区力量参与水文化传承与旅游开发,在滨水社区开设水文化博物馆、展览馆等,助力滨水城市文旅事业可持续发展。

保持内核与加大创新并行,塑造传统水文化与现代旅游业融合新典范。一是重视保护水文化内核,保持湖湘水文化的独特性和

真实性。湖湘水文化以壮美潇湘为自然底色、以渔猎文化和农耕文明为历史积淀、以惟楚有材为人文传承、以治水兴湘为现代风范,形成了多元的水文化载体和水文化实践。应深入挖掘湖湘水文化,加强相关文物修缮和保护,开展传统文化资源系统调查研究,建立数字化档案库。二是凭借现代科技手段,赋予传统水文化新的表现形式。运用虚拟现实、增强现实、人工智能等新技术重塑水文化展现载体与交互体验方式,开发集文物展陈、沉浸式文化体验、非遗传承于一体的交互式场馆。比如利用虚拟现实、增强现实技术,模拟古代湘江沿岸渡船、集市等场景;数字再现张家界浞水龙、沅水扎排排排等传统文化活动,让游客如同身临其境,感受水文化魅力。三是推进跨界融合,实现水文化与地域特色资源协同共生。融清水文化与地方民俗、美食、工艺等领域的内在联系,推动跨界整合、融合创新,开发一系列富有地方特色的水文旅新品。比如将水文化元素与现代设计艺术结合起来,打造水文旅纪念品、衍生品和文创产品。

提升公共服务品质与加强安全保障并举,创新公共文化服务供给模式。在提升公共服务品质方面,应通过推动湖湘传统水文化与现代旅游业深度融合,创新公共文化服务供给模式。一是推进文化空间多元融合,打造“文化+旅游”复合型公共空间。将传统水文化元素与现代景观设计、文化设施有机融合,形成集展陈、体验、教育等功能于一体的水文化公共空间。比如建造在沅江防洪大堤上的世界最长艺术墙“中国常德诗墙”,将传统水文化元素与历史街区整体景观有机结合,赋予水文化体验新内涵。二是推动服务主体多元协同,构建跨界治理新模式。形成政府部门、文化事业单位、社会组织、民间力量等多元主体协同参与的公共文化服务供给新格局,促进基层治理提质增效。在加强安全保障方面,应推进水利基础设施建设,确保河湖水域、水空间安全。滨水城市应统筹考虑文化公共服务和公共安全需求,在景观设计上将传统水文化体验元素与功能性结构紧密融合,完善滨水地区排水防涝系统,加固堤坝河岸设施,严把水质水安全关,切实保障滨水旅游和市民生命财产安全,确保滨水旅游安全性和可持续发展,助力滨水城市高质量发展。比如建设长沙湘江风光带既满足了防洪需要,又为公众游览提供了便利。

【作者系湖南大学旅游学院副教授。本文为国家自然科学基金项目“基于空间异质性的旅游公共服务体系重构与分类供给机制研究”(72063007)阶段性成果】

旅游公共服务的完善程度、发展质量是旅游目的地竞争的核心要素。湖南是旅游大省,文旅资源古色、红色、绿色、金色“四色辉映”,但旅游公共服务种类不够齐全、有效供给相对不足、服务质量有待提升,影响了“把大美湖南建设成为‘既叫好又叫座’的世界知名旅游目的地”的进程。进一步优化旅游公共服务,须坚持系统观念:不仅要相对统一的政策制度,还要有差异化的对策措施;不仅要破解目前存在的主要问题,还要顺应全球旅游业发展新趋势;不仅要重构公共服务体系,还要改革公共服务供给方式。

编制专项规划,做好顶层设计。当前正值全球旅游业复苏的关键时期,我省应切实做好顶层设计,加速编制旅游公共服务发展专项规划,用专项规划来明确任务、规范行为,发挥规划的引领和导向作用,为加快建设世界知名旅游目的地“保驾护航”。其一,深入贯彻习近平总书记关于文化、旅游融合发展的重要讲话和指示精神,紧扣省委、省政府“坚持系统观念、注重全域旅游,把全省作为一个大景区、大花园来打造”的工作要求,结合全省“4×4”现代化产业体系建设部署,加快制定出台省级层面更长时期的旅游公共服务发展专项规划。规划应注重细化长沙作为旅游枢纽城市、张家界作为重点旅游城市、韶山作为特色旅游地的定位和功能。其二,抓住全省各地举办旅游发展大会的契机,全面优化旅游公共服务。各市州可就旅游业企业合作、游客资源互送、旅游信息共享、旅游公共服务设施共建共享等创新规章制度,激励和约束旅游相关利益主体行为,推动统一、完善旅游公共服务,确保旅游产业生产要素跨区域合理流动、优化配置,确保全省旅游市场规范有序。其三,加强旅游产业人才市场的顶层设计,多渠道引进多层次旅游人才,打造一支会策划、懂经营、勇于创新的旅游专业化人才队伍,为旅游公共服务高质量发展注入核心竞争力。

建设产业公地,重构服务体系。旅游产业公地是能够为该产业成长和技术创新提供支持的公共用地。建好产业公地,不仅有利于推动旅游公共服务体系重构,更能够有效支撑省域旅游的合作与协调发展,为世界知名旅游目的地建设提供产业基础。其一,系统建设包括旅游区域合作、基础设施、公共信息服务、产品研发、教育与培训等五个方面的旅游产业公地,助力相关企业提升旅游产品设计、研发、制造能力,为游客购物提供更多选择,为全省统一旅游商品市场建设夯实基础。其二,发掘文化精髓,插上科技翅膀,注入管理基因,让文旅融合兼具深度、广度、高度。在建设旅游产业公地基础上加强全域统筹规划、全链条整合资源,建设一批精品路线、推出一批文旅产品、提升一批精品民宿、策划一批节庆赛事、打造一批网红打卡地,全面激活旅游消费。其三,在巩固和优化原有旅游公共服务基础上,推动公共文化服务和旅游公共服务共建共享、融合发展,建设一批文化和旅游综合服务设施,充分发挥文化和旅游公共服务引领作用,培育大众、激发创造,助力发展的功能作用。

扩大购买服务,提升供给效率。优化旅游公共服务的根本出路在于“市场化”,应积极优化政府购买旅游公共服务模式,切实提升旅游公共服务的供给效率。其一,将政府和市场作用有机结合,构建旅游公共服务多中心供给体系。政府相关部门与专业的旅游业市场化组织应根据旅游公共服务的不同类型和特点,加强分工合作,以不断完善旅游公共服务供给。其二,加快推进政府购买旅游公共服务,扩大政府购买范围。比如在旅游公共信息服务、旅游交通便捷服务、旅游安全保障服务、旅游宣传教育服务等领域,可通过报价竞标、委托等方式,大力实施政府购买服务。应对政府购买旅游公共服务的政策进行分类设计,创新旅游公共服务供给模式,实现旅游公共服务的“换道超车”,有效提升旅游公共服务的供给效率。其三,根据全省各地经济发展实际水平以及在旅游公共服务中存在的空间地域差异,因地制宜选择旅游公共服务供给模式,规避“一刀切”带来的不适应和负面影响,使旅游公共服务朝着更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的方向发展,助推我省世界知名旅游目的地建设。

【作者系首都大学旅游学院副教授。本文为国家自然科学基金项目“基于空间异质性的旅游公共服务体系重构与分类供给机制研究”(72063007)阶段性成果】

【作者系湖南大学旅游学院副教授。本文为湖南省社科基金项目“湘中地区非物质文化遗产体系研究”(20JD040)阶段性成果】

# 优化旅游公共服务,助推世界旅游目的地建设

蔡建刚

# 发掘湖湘传统水文化 推动滨水城市文旅融合发展

龚坚

