

# 法治是最好的营商环境

## ——全国政协“优化民营经济法治环境”调研组赴浙调研侧记

本报记者 杨朝英

浙江是民营经济大省。根据2021年统计数据，民营经济贡献了全省67%左右的GDP、73.4%的税收、75.5%的创新投入、87.5%的就业、96.7%的市场主体。2022年浙江107家民企入围中国民营经济500强，数量连续24年居全国第一。

“习近平总书记强调，要优化民营企业发展环境，破除制约民营企业公平参与市场竞争的制度障碍，依法维护民营企业产权和企业家权益，从制度和法律上把对国企民企平等对待的要求落下来，鼓励和支持民营经济和民营企业发展壮大，提振市场预期和信心。”调研组组长、全国政协社会和法制委员会主任徐令义介绍说，浙江是民营经济先发地区、民营经济大省，是民营企业成长成才的摇篮。因此，调研组第一站就来到浙江实地调研，总结经验，开阔眼界，开拓思路。

调研期间，调研组深入温州、金华、杭州的市区镇三级政务服务中心、市场监督管理局等机构，走访了基层法庭、仲裁委、司法所等单位，走进涉及制造、商贸、物流、科技、生物医药等行业12家民营企业，召开政府部门和企业家代表参加的座谈会，面对面认真听取各方面意见建议。

委员们深入界别群众，采用现场调研、提问交流、座谈讨论等方式，一方面了解到民营企业、民营经济发展第一手情况、发展诉求，另一方面解疑释惑，宣传党和国家惠企政策，真心实意助力企业发展，实现建言资政和凝聚共识双向发力。

调研组认为，浙江作为习近平新时代中国特色社会主义思想重要萌发地和民营经济发展大省，忠实践行“八八战略”，奋力推进“两个先行”，在优化民营经济法治环境方面取得了显著成绩，积累了鲜活经验。

### 立法铸基

#### 除了法律法规，标准也是关键

立法是法治基石。调研组了解到，作为民营经济大省，浙江在促进民营经济发展的立法方面，也走在了前列。

“浙江省委、省政府高度重视优化营商环境工作，把持续优化营商环境作为‘一号改革工程’。敢于直面营商环境中的问题，针对民营企业生产经营中堵点、痛点、难点，积极主动作为，逐一分析研判解决，形成了企业家认可又能促进企业发展的良好营商环境；浙江各级党委政府认真贯彻落实习近平法治思想，注重运用法治思维和法治方式推动改革、促进发展、维护稳定，形成了许多重要制度成果。”全国政协委员，中国政法大学校长马怀德对浙江优化民营经济法治环境中的立法成果颇为关注。

如，浙江省出台《浙江省促进中小微企业发展条例》《浙江省民营企业发展促进条例》《行政规范性文件制定办法》《浙江省企业家参与涉企政策制定暂行办法》《关于政法机关服务保障企业经营促进经济健康发展的指导意见》；温州市专门制定了《“两个健康”先行区建设促进条例》《涉企行政指导目录》等文件；金华市金东区区委区政府制定《关于优化提升营商环境的18条意见》等，为企业提供全生命周期法治保障。

调研组发现，有些共性问题，尚需中央与地方之间、各部门之间加强合作才能有效解决。

“大家看看这个，非常典型。”在义乌市行政复议局，调研组一行穿过走廊时，全国政协委员，全国工商联原专职副主席李兆前扫了一下靠墙展柜，一边拿出手机拍照，一边招呼大家仔细看看内容。

这是义乌市人民政府的一份行政复议建议书，收文对象是义乌市应急管理局。

起因是举报人不服应急管理局“关于举报六家公司涉嫌非法经营危险化学品”的回复，提请行政复议。

背景是，卡式炉气罐已广泛应用于户外休闲等领域，但相关法律法规未将其纳入危险化学品管理，与城镇燃气管理路径亦不同。但从物流到应用，安全隐患也确实不少。

亮点不在维持原行政行为有效，而是后边的建议。

该文书提出，对新兴行业、领域的安全生产监督管理职责不明确的，应急管理部门和对有关行业、领域的监管部门，应当相互配合、齐抓共管、信息共享、资源共用，依法加强安全生产监督管理工作。根据《中华人民共和国行政复议法实施条例》，建议对上述情况予以重视，明确监管职责，组织情况摸排，落实企业主体责任。定期开展隐患排查，防患于未然。

“基层政府没有权限设定危化品种类和数量限度，需要国家相关部门进行界定。义乌市在自己能力范围内，已经尽了最大努力。这个案例也提出了两个问题，一是法治化建设既需要法律保障，也需要部门规章、标准规范落实法律规定。从某种程度上讲，法治社会也是标准化支撑的社会。二是在中国经济高速发展、新业态新模式不断涌现的形势下，治理体系如何有效平衡发展与安全的关系。”李兆前向大家解释。

作为市场主体，民营企业家最在意什么？

作为标杆，浙江为什么会成为民营经济大省强省？

作为监管者，政府促进民营经济健康发展、高质量发展的关键抓手是什么？

……

这些问题的答案都指向四个字：法治环境。

习近平总书记指出，法治是最好的营商环境。今年全国“两会”期间，习近平总书记再次强调，党中央始终坚持“两个毫不动摇”“三个没有变”，始终把民营企业和民营企业家当作自己人。习近平总书记的重要讲话极大地坚定了民营企业家的决心，提振了信心，为民营经济高质量发展指明了方向。

为深入贯彻落实习近平总书记在全国“两会”期间重要讲话和关于民营经济系列重要讲话精神，5月22日至25日，全国政协社会和法制委员会“优化民营经济法治环境”调研组赴浙江开展调研。

任皮剑龙也深有同感。“我们在实践中最怕遇到这种情况，有上位法但具体执行标准模糊，当事人和法官都很头疼。”皮剑龙说，不仅仅在民营经济领域，现在各行各业分工都越来越细、范围越来越广，有些还有交叉，标准供给不足问题日益突显。

调研组认为，解决标准供给问题不能全靠各部委，这不现实，也不科学。商会组织和龙头企业也要承担自己的责任。在这方面，浙江省也有一定经验。比如，浙江省制定了企业家参与涉企政策制定暂行办法，鼓励企业家参与涉企政策制定，推动涉企政策制定从“政府端菜”转向“企业点菜”，从源头解决助企惠企难题。

### 执法为民

#### 念好“一”字诀 释放新动能

时间就是金钱。在浙江，这也是优化营商环境“金标准”。

记者注意到，浙江省大幅降低时间成本，提高行政服务效率的秘诀就在“一”字上。

对要办事的群众来说，“最多跑一次”已成常态。

在永康市，每2.7个永康人中就有一个是老板。这个比例在全球都是名列前茅的。这在很大程度上得益于当地营商环境不断优化。“无论是企业，还是普通居民，到政府办事最多就跑一次，有时人不用去，在网上就能办了。”炊大皇（王）第三代当家人王鹏说。

对要办的事，能一起办的就尽量归在一起办。

比如，永康素有“中国五金之都”之称，每年工伤事故多发，传统办理工伤程序多，平均时间要半年，企业和工人对此都很头疼。为此，永康市2019年7月起推出了简易“工伤ETC”快速办理模式。由企业、医院、人社局部门签订三方协议，职工受伤后到医院救治只需刷脸就行。理赔时，只要在一份承诺书、一份申请表上签字，就能同时办理工伤认定、劳动能力鉴定、待遇支付三道手续，小伤最短一周内即可赔付到账。

全国政协委员，人力资源社会保障部中国劳动和社会保障科学研究院院长莫荣说，市场半径越大，分工越细，效率越高。永康品牌享誉全球，做的是全球生意，细化分工、精益求精的精神已经渗透到方方面面，必然会推动政府不断优化营商环境，持续提升治理现代化水平。

永康只是浙江一个缩影。

调研组了解到，浙江省推进“减证便民”和“无证明”改革，累计取消省市两级证明事项202项，实现地方设定证明事项全面清零。推动准入准营“一件事”改革，推进工业产品许可证和营业执照同步变更、注销。创新打造“有效投资e账”重大应用，将企业自投资备案完成到建设用地许可证领取的时间，从53天缩减至1天以内。开展商事登记制度改革，打造企业开办“一站式”办理体系，等等。逐步转向宽进严



▲ 全国政协副主席周强率队调研温州市民中心



▲ 调研组在永康市政务服务中心调研（杨朝英 摄）

管，把更多行政资源从事前审批转到事中事后监管上来。

在新技术应用和跨省、跨部门合作等调研组比较关注的领域，浙江也有惊喜。如，持续放大数字化改革新优势的重要成果，“浙里营商”应用提供2000余项惠企便民服务，实名认证用户数突破1亿；上线运行129个全国范围“跨省通办”事项，全省市场监管、税务、海关、商务、人力社保、统计等部门企业年报实现多报合一，有效减轻企业负担。

对于浙江改善营商环境中的几个“一”，马怀德印象深刻。他告诉记者，浙江推动准入准营“一件事”改革，实现政务服务事项“一网通办”，深化“大综合一体化”行政执法改革等，切实解决了营商环境中的难点问题，为优化营商环境创出了“浙江经验”。

### 司法高效

#### 数字赋能 推动形成新文明

数字经济正深度改变中国经济运行态势。在浙江优化民营经济法治环境过程中，数字经济也正发挥越来越大的作用。

在杭州市上城区法院基金小镇人民法庭，调研组看到了数字科技赋能审判的力量。

“你们想看什么，我都能从这台电脑展示出来。从审判员的个人情况，到具体一个案件到了哪个阶段，等等。当然，看不同的内容，需要不同的权限。”调研组成员，全国政协委员，浙江省高级人民法院副院长朱新力现场作业，给其他调研组成员展示了浙江法院系统智慧大脑的强大功能。

在业务端，“凤凰金融智审”平台也让在场的调研组成员、记者们大开眼界。系统会在庭前自动审查立案、自动分案排期、自动生成程序性文书并送达当事人；庭审中，协助法官主持庭

审，组织举证质证，动态生成争议焦点，甚至能实时生成裁判文书；最终，它帮助法官实现了梦寐以求的当庭“宣判、送达、电子归档”，基本实现了无纸化、智能化。

调研组看到，当科技赋能与机制创新紧密结合，全社会纠纷解决成本正在大幅降低。而这，不仅仅局限于法院系统。

下沉法官团队、前移化解关口、打造解纷闭环的非诉解纷全域法官指导机制，就是其中之一。

杭州市临平区乔司街道综治中心，是全国首个乡镇级综合治理中心。据杭州市临平区乔司街道相关负责人介绍，2021年8月，临平区人民法院将这套机制作为全新的诉源治理工作方法，在临平区乔司街道先行试点，诉前调解成功率达到82.9%。这个机制也得到了浙江省高院、最高人民法院的肯定。

调研组认为，诉源治理作为社会治理重要组成部分，对提升群众获得感、幸福感、安全感，推进社会治理体系和治理能力现代化具有重要意义。这个机制抓到点子上，解决了关键问题，很有示范价值。

在乔司街道“金字招牌”杨金泉纠纷调解服务中心，调研组现场看到了这个诉源治理纠纷解决机制的工作场景。

“通过你们中心调解达成调解协议的，当事人自动履行的情况如何？当事人在你们这里达成调解协议后有没有反悔的？对调解协议向法院申请强制执行的有多吗？”全国政协委员，民盟中央组织部副部长刘雅玲对杨金泉的提问，也得到了调研组其他成员的应和。

“我们调解服务中心和人民法院联系密切，经我们中心调解达成的调解协议，人民法院很快就通过法定程序对调解协议进行司法确认。一般情况下当事人都会自动履行。个别未履行的，当事人持经过司法确认的调解协议可以向法院申请强制执行。”金牌调解员杨金泉向调研组解释。

我国人民调解法规定，人民法院依法确认调解协议有效，一方当事人拒绝履行或者未全部履行的，对方当事人可以向人民法院申请强制执行。

调研组认为，浙江法院系统的探索，在很大程度上为解决案多人少、司法腐败、同类同判三大司法难题提供了新样本，为“优化民营经济法治环境”创造了基础条件，同时，也为中国形成建立在智能社会、智能经济基础上的中国特色司法文明，从而超越西方建立在工业社会基础上的司法文明，提供了实践基础。

### 守法正己

#### 传承红色基因 助力民企法治建设

徒法不足以自行。

全国政协委员，北部战区中将副政治委员罗益昌在调研中发现一个现象：无论正泰集团、端方集团，还是森马集团、东经科技，调研的12家企业，都把党建摆在了突出位置。

“一方面，说明这些企业家政治素质高，对党的感情，对国家有信心，另一方面，他们也确实体会到抓好党建工作对企业健康发展的正向促进作用。”罗益昌说，有的企业在抗疫、科技攻关等关键时期，党员突击队、党支部真正起到了战斗堡垒作用，党员充分发挥了先锋模范作用。因此，他们在招聘时特别愿意聘请军转干部、党员大学生，在企业党建中也注意把骨干培养成党员，降低了员工流失率，提高了战斗力，促进了生产力。

全国政协委员，中央政法委原副秘书长白少康调研中也注意到民企党建。他认为，从完善内部管理、建立法治民企角度讲，充分发挥党组织作用，也能有效促进企业内部反腐。

“大型民营企业内部也面临一些腐败问题。有些大型民营企业当家人对此很苦恼。如果出了事儿就送公安，一方面，会影响企业声誉，另一方面，也没办法防止接替他们的人继续搞腐败。”白少康说，企业党组织恰恰能对症下药。预防腐败是企业党组织工作的重要内容，管理有办法、工作有抓手、办案有章法，能有效缓解企业内部腐败问题。即便企业党组织有困难、有困惑，也能及时得到上级党组织的指导。

在外部关系上，特别是合法、合规经营上，企业党组织政治引领作用也得到充分发挥。比如，调研组就注意到，正泰集团党组织今年正好成立30年。正泰集团的党委书记并不是董事长南存辉，而是由监事会主席吴炳池担任。法定的监督责任与政治上把方向、管大局、促落实责任结合，为企业经营提供了强大保障。

浙江省委很早就注意到这个现象，并且作出了推进部署。

2018年以来，清廉民企建设成为清廉浙江的重要单元之一，浙江省委统战部、浙江省工商联牵头，在有关部门共同努力下，引导民营企业积极履行正面清单、负面清单，自觉维护亲清政商关系，共同营造良好法治环境。同时，构建由浙江省委统战部、浙江省工商联牵头的“2+12”工作机制，探索制定清廉民企建设标准范式，形成了省市县三级联动、多跨协同的工作格局。目前，浙江七成规模以上民营企业通过不同形式参与了清廉民企建设，超过八成企业推动了企业清廉文化建设。不少民营企业通过清廉民企建设，逐步完善了内部腐败防控体系，收到了实实在在的治理成效。

调研组还发现，浙江优化民营经济法治环境还面临一些实际困难，比如，有的上位法个别条款滞后实践发展的需要，需要加快修改完善步伐；刑法个别罪名对国有企业、民营企业的保护力度不一致，需要进一步统筹考虑修正；个别司法机关工作人员跨省办人情案、关系案，从而影响企业正常运营的现象依然存在；有的民营企业对司法机关的指导建议存在嫌麻烦、走过场现象等。

“我们实地走访了35个单位，看得很细，问得具体、专业，取得了显著成效。”徐令义最后强调说，要把浙江省打造市场化、法治化、国际化营商环境的典型经验，特别是数字赋能、法治政府、法治社会、法治企业好的做法，好的经验，进行认真梳理总结，学习好消化好，推介好宣传好；对共性问题要进行深入剖析，有针对性提出意见建议，努力在助推民营经济健康发展、高质量发展上发挥政协专门协商机构作用，贡献政协力量。

## 调研组名单

率队：周强 全国政协副主席

组长：徐令义 全国政协社会和法制委员会主任，中共中央纪律检查委员会原副书记，国家监察委员会原副主任

副组长：白少康 全国政协委员，中共中央

政法委员会原副秘书长

成员：李兆前 全国政协委员，全国工商联原副主席、党组成员；罗益昌 全国政协委员，北部战区中将副政治委员；马怀德 全国政协委员，中国政法大学校长、党委副书记；皮剑龙 全国政协委员，北京市金台律师事务所主任

朱新力 全国政协委员，浙江省高级人民法院副院长、民革浙江省委副主委；刘雅玲（女） 全国政协委员，民盟中央组织部副部长（主持工作）、监督委员会办公室主任；莫荣 全国政协委员，中国劳动和社会保障科学研究院院长、党委副书记；王玉飞 最高人民检察院第四检察厅四级高级检察官；孔丽英（女） 国家市场监督管理总局一级巡视员