

# “营商环境只有更好，没有最好”

## ——全国政协“推进法治化营商环境建设”调研综述

文/本报记者 杨朝英 图/融媒体记者 徐康辉



调研组在北京仲裁委员会调研

法治的细节，体现在老百姓的柴米油盐中；法治化营商环境的温度，彰显在各类经营主体的百业烟火中。

习近平总书记强调，“法治是最好的营商环境”“营商环境只有更好，没有最好”。

推进法治化营商环境建设，既是一个系统性工程，也是一个长期性工程，必须持续用力、久久为功。全国政协高度关注法治化营商环境建设，今年将就此主题召开双周协商座谈会。

为深入贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神，确保双周协商座谈会开出成效，1月29日至2月1日，全国政协社会和法制委员会围绕“推进法治化营商环境建设”在京开展调研。

营商环境不断优化，经营主体的获得感怎么样？哪些地方优化营商环境的经验能够复制推广？推进法治化营商环境建设，还需破解哪些难题……带着这些问题，调研组深入法院、检察院、市场监管局等单位，走进仲裁委、律师事务所等法律服务机构及外资金融企业、本土科技公司、创业小镇和证券交易所等经营主体，召开两场专题座谈会，与中央相关部委、商协会及北京市相关部门负责人面对面，聚焦难点、堵点和痛点，深入交流。

调研组在收集意见建议同时，积极发挥专业优势，与调研对象深入剖析问题症结、阐释法律政策适用原理，进一步强化了经营主体信心，实现建言资政、凝聚共识双向发力。

“党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视法治化营商环境建设，习近平总书记多次作出重要指示。党中央、国务院作出一系列重要决策部署，持续优化各类经营主体高质量发展的法治环境、政策环境和市场环境。”调研组组长、全国政协社会和法制委员会副主任江广平说，北京市把优化营商环境作为转变政府职能、推动首都高质量发展的重要抓手，实现营商环境从“跟跑”到“领跑”的转变，为全国推进法治化营商环境建设提供了“北京样本”，经验弥足珍贵。

调研组提出，推进法治化营商环境建设既是深入践行习近平法治思想，落实党中央决策部署的重要内容，也是贯彻新发展理念、构建新发展格局、推动高质量发展、加快推进中国式现代化的现实要求。要进一步发挥好政协专门协商机构作用，强化政协委员履职担当，为推进法治化营商环境建设形成强大合力。

### 科学立法 时易则事异 事异则法随

“我们两年多就实现盈利，创造了业内纪录。不到3年，完成交易额40万亿元。”

北京市通州区运河商务区一隅，上田八木货币经纪(中国)有限公司负责人的介绍，让调研组成员眼前为之一亮，也引发了一连串疑问。

“怎么会发展这么快？”

“一方面，我们的股东(公司)有上百年从业史，经验丰富；另一方面，北京营商环境好，为我们节约了大量磨合时间，疫情防控期间都没耽误一天。”

“法治环境方面，外方管理者有心理落差吗？”

“没有。北京上海等地的法治环境，与全球其他国际金融中心没有差别。”

北京市推进法治化营商环境建设实践，能获得经营主体点赞，与一条基本经验分不开：发挥地方立法权优势。

根据我国立法法相关规定，除了全国人大及其常委会、国务院有全国性立法权，各省(区、市)及设区的市也有一定立法权。

时易则事异，事异则法随。

近年来，我国营商环境法规体系持续健全完善，制订或修改《优化营商环境条例》、外商投资法、中小企业促进法、反垄断法、反不正当竞争法、《政府投资条例》、《保障中小企业款项支付条例》等法规，形成“1+N”营商环境配套法规和政策体系。

调研组认为，建设法治化营商环境，根本在于建立健全和坚决落实法律制度。当前，新技术新业态新模式不断涌现，经济发展新形势对完善法律法规提出了更高要求。在保证全国性法律法规统一适用前提下，地方立法权在很大程度上弥补了现实发展与规范诉求之间的鸿沟。

据统计，28个省(区、市)已在省级层面出台了优化营商环境的规范性文件。北京实践，就是其中之一。

调研组了解到，刚刚闭幕的北京市十六届人大二次会议通过了《北京国际科技创新中心建设条例》。2017年以来，北京已推出1270余项改革举措。

其中，2020年出台的《北京市优化营商环境条例》，经过2022年修订后，将面临新一轮的修订。“我们将以企业需求牵引改

革，营造稳定公平透明且可预期的营商环境。”对全国政协委员、中国政法大学校长马怀德关于条例如何修改的提问，北京市发改委相关负责人介绍说。

值得一提的是，2023年5月以来，北京总结6年来优化营商环境经验，形成《北京市全面优化营商环境打造“北京服务”意见》，并以市委、市政府名义印发，成为今后一个时期优化营商环境工作的指导性、框架性文件。

发挥地方立法的前瞻性，为推动全国性立法提供参考，正成为北京市推进法治化营商环境建设的主动选择。

北京市市场监管局的探索，就是一个鲜活的案例。

在专题调研座谈会上，北京市市场监管局相关负责人反映说，现有的反不正当竞争法律法规绝大多数针对的是线下交易、实体空间场景，对以互联网空间为载体的商事行为尤其是竞争行为，比如“二选一”“掐尖式并购”以及流量造假、刷好评等现象如何整治，缺少清晰指引。本着行政执法“法无授权不可为”的原则，亟需进一步完善相关法律法规。

为此，北京市市场监管局已提出制定《北京市促进市场公平竞争条例》的立法建议，从促进企业公平竞争的角度入手，细化公平竞争审查、反垄断及反不正当竞争相关规定。

### 严格执法 法律有底线 服务无上限

既要管得少，又要管得好，还要服务好。调研组在了解北京行政执法情况时遇到的“既要、又要、还要”，是经营主体的朴素期待，也是努力的方向。

调研组了解到，北京市为了扎实落实法律责任，又尽量少打扰经营主体日常运营，研究提出了很多办法。比如合并同类项，实现一体化综合监管；明确65个跨部门综合监管事项，解决部分领域存在的监管责任不明确、协同机制不完善、风险防范能力不强以及重复检查、多头执法等问题。

其中，推动多部门协同综合监管试点场景落地是重头戏。日前，新增乡村民宿、口腔诊所等19个场景，试点场景总数达50个。同时，在成品油流通、自建房安全等领域开展综合监管试点，推动“一业一证”改革和综合监管有效衔接。

在诸多监管事项中，依“标”监管、补齐国标体系短板，是各类经营主体和监管机构共同的呼声。

调研组在东土科技公司交流时，发现了一个有些突兀的细节：一款获得业内大奖，面积约为半张A4纸的集成电子装置，接口与产品比例很不协调。“这款产品有多项创新，但为了海外市场，接口必须用美国强制性标准，否则将无法与很多国际客户的产品相匹配。”该公司负责人说。

“表面是一个标准，背后是经济体的话语权。”一直深耕数控机床行业的全国政协委员、科德数控股份有限公司董事长于本宏对全球标准竞争有深刻洞察。他解释说，20世纪上半叶，美国正是通过立法、执法、产业界协同，花费数十年完成了一整套国家强制标准体系，最终从欧洲手中抢走了全球主要工业产品话语权。

建立健全知识产权保护体系，是加快实现高水平科技自立自强，培育发展新质生产力新动能的关键一环。为此，调研组对北京知识产权市场监管和服务情况给予高度关注。



调研组在恒都律师事务所调研

调研组了解到，近年来北京市知识产权综合实力持续领跑全国。2023年，全市高价值发明专利26.8万件，每万人口高价值发明专利拥有量122.4件，稳居全国第一；根据世界知识产权组织发布的《2023年全球创新指数》，北京排名全球科技集群第四。

成绩背后是监管服务创新。其中，“知识产权纠纷多元化调解机制”入选商务部国家服务业扩大开放综合示范区建设最佳实践案例；“先行裁驳、另行请求”专利侵权审理模式、保险试点“中关村方案”、海外维权“北京经验”等一系列先行先试改革得到国家有关部门认可，并向全国推广。

有经验也有困惑——有些创新机构对税收政策不熟悉，在引进国际人才时，对员工的工资薪金按最高45%税率计算个税的政策表示不理解；有的非营利性社会团体，对于比照一般工商企业缴纳企业所得税提出疑问。

对此，全国政协委员、国家税务总局原副局长刘丽坚在调研现场解答，并为大家普及税法。“外籍雇员薪酬适用何种税率，不仅与我国国内法有关，也与我国与其国籍国是否签订双边税收协定有关。在双边对等基础上，有些国家公民在我国取得的新酬收入，可以免税或抵税。当前我国已与114个国家和地区签订了税收协定，按规定给予协定待遇。”刘丽坚说，其实我国一些地区已经获得法定授权，符合条件的外籍雇员与当地居民一样，可依法享受优惠政策。对于非营利性社会团体，其从事非营利性活动的收入可以依法免税，但其从事营利性活动取得的收入，需要比照工商企业缴纳企业所得税。

### 公正司法 预调减增量 创新有担当

哪些因素可能影响公正司法？这个直接而犀利的发问，多次出现在律师事务所、仲裁机构、法院等调研现场。

一个共同的答案也浮现出来：专业技术性强的员额法官超负荷工作现象越来越多。

一位知识产权专业律师告诉调研组，10年前一名法官一年审理200件知识产权案子，

年终完全可以评上优秀。现在，这个工作量只能称得上合格。

“一方面，适当提高专业类员额法官比例。另一方面，提高非诉服务水平，加快公证、仲裁、调解等发展，在源头上减量。”他的建议也得到现场诸多专业人士的认可。

习近平总书记强调，坚持把非诉纠纷解决机制挺在前面。

法院在探索非诉解决机制上，已经走在了前列。

调研组发现，各地法院践行新时代“枫桥经验”，依托人民法院调解平台“进乡村、进社区、进网格”机制，形成了基层纠纷预防解决网络。截至2023年10月底，各地法院在村委会、居委会、社区、街道等就地化解调解纠纷128.51万件。

在北京金融法院营商工坊，调研组见证了一宗某上市公司债务重组案的调解过程。代表债权人的律师，在司法专家主持下，与债务人达成了协议，对数亿元债务进行了展期。

“诉讼模式下，当事人之间处于对抗状态，信任一点点消磨掉。通过法院调解，我们可以坐下来讨论，找到利益交集，实现以时间换效益。”债权人律师向调研组介绍说。

“慢就是快、细就是活、和就是生”。营商工坊隔壁休息室墙上的话，道出了北京金融法院营商环境创新的追求。

在世界银行组织的营商环境评价中，“司法程序质量指数”指标，北京已连续2年取得全球最高分。2023年5月，世界银行开启新的营商环境评估，企业破产成为核心指标。

在北京破产法庭，调研组发现。“这是为线上开庭提供条件。破产案件涉及行政关系、劳动关系、股东关系、债权债务关系等，利益相关方数量远超一般商事案件，必须用线上系统才行。”工作人员介绍。

2021年，北京市建立了涉及多部门的企业破产和经营主体退出工作联席会议机制，并针对破产企业财产调查难、资金保障难、资产处置难、保全解除难、信用修复难、核税减税难、注销登记难等难题，出台了《破产制度改革实施方案》等规范文件。

据初步统计，2023年通过重整、和解等司法程序挽救企业25家，为企业引入投资160

余亿元，化解债务2200亿元。

“破产重整是重生的途径，是有效形成市场活力的重要窗口。”全国政协委员、山东国曜琴岛律师事务所首席合伙人李连祥建议，破产法的一些规定已不适应破产事业发展需要，如破产管理人制度规定得比较粗等问题，需要在修法时给予进一步明确。

仲裁等非诉商事纠纷调解机制，也在发挥越来越大的作用。

“刚开始双方是唇枪舌剑，你来我往。最后和解时，双方当事人却抱头痛哭，真的从心里理解了对方。”北京仲裁委员会负责人向调研组描绘印象比较深的一宗案件时说，商事仲裁有权威性、民间性、终局性特征。经过仲裁或裁前调解，绝大部分商事案件都能真正实现息讼止争。

“近几年案件结构如何？”全国政协委员、中央政法委原副秘书长白少康在听到北京仲裁委近三年案件从6000件涨到1.2万件时问道。

“专业性强的建筑工程类、注重时间效益的金融业务以及公司股权类占比比较靠前。”北京仲裁委负责人说，这与我国经济发展趋势高度相关，也与商事主体越来越重视仲裁有关。

“可以促进仲裁委与工商联深度合作，找到海量商事仲裁案件背后的发生规律，用来指导提高工商联会员企业治理的法治化水平。”全国政协委员、全国工商联原副主席李兆前的建议，得到北京仲裁委有关同志的认同。

### 诚实守信 加快数字化进程 提升社会化水平

“区块链技术在营商环境建设中有什么作用？”

“它就像由无数主体随机生成、含有海量信息、实时更新的共有会计账簿。这项技术涉及无数个节点，每个节点都有背书。上链信息不可篡改，从技术上实现了信息可信。”

“技术成熟吗？”

“我国在全球处于第一梯队。完全能支持大规模商用。”

这是在北京市通州区张家湾设计小镇元宇宙应用创新中心，调研组成员与技术人员的对话。

世界银行新的营商环境评估体系，把数字技术应用作为3个跨领域主题之一单列。

调研组认为，市场经济是法治经济，也是信用经济。成熟高效的信用体系，是法治社会的基石。当前，数字技术快速演进，为我国完善信用体系建设提供了有力保障。

“贵州省这几年经济快速发展，很大一部分原因要归功于数字经济带动的作用。”全国政协委员、贵州省政协副主席李汉宇深有感触地说，数字技术的影响是全方位的，已经融入立法、执法、司法、守法各个环节。

除了加快数字化进程外，如何提升社会化水平也是调研组的关注点。简单讲就是，司法的归司法，社会的归社会，企业的归企业。

在法院调研时有法官提出，随着我国资本市场发展，证券业务纠纷数量也在快速上升，出现了许多司法难题。证券虚假陈述损失案中，当事人损失如何计算就是其中之一。当前已审结的案件基本都由审判机关承担这个责任，耗资了巨大司法成本。

为此，法官们建议赋予律师、评估等行业一定权限，加快培育相关社会化核算机构，让法官专心研究法律，专业人士提供专业服务，从而提高金融诉讼效率。

据北京市贸促会相关负责人介绍，他们正探索开展行业自我管理。依托部分国际商事调解机构，组建北京国际商事调解联盟或调解员协会，通过发倡议、定标准，倡导成员建立对接国际标准的规范准则，提升调解质量和公信力。

全国政协委员、北京市第四中级人民法院副院长李迎新发现，很多民营企业在涉外商事活动发生纠纷时，不仅多元化化解机制运用不够，也不会高效运用仲裁等手段维护合法权益。

调研组也注意到，政府除了履行公共管理职能，作为特殊民事主体，也会伴生大量民事行为。因此，政府在信用体系建设中的特殊作用需要引起关注。

全国政协委员、河北省政协副主席何秉群进一步提出，政务诚信建设在社会诚信建设中应发挥表率作用和引领作用，不断完善政府诚信履约机制，加强政府信用考评。

随着调研深入，问题逐步呈现，思想的火花也在不断碰撞中凝结成解题思路、优化方案。

调研组提出，要站在政治、战略和全局高度，深刻认识推进法治化营商环境建设的重要性、必要性、紧迫性，切实增强打造一流营商环境的政治自觉、思想自觉、行动自觉。坚持系统观念，总结好、利用好、转化好已经收集到的信息和调研成果，切实转化为协商议政实效。继续深入基层一线，充分听取不同经营主体的意见建议，聚焦问题，凝聚共识，加强系统性研究、前瞻性分析和针对性建言，持续推进法治化营商环境建设走向深入。