

一线城市优化营商环境措施比较分析

——以营商环境条例为视角

金雷霆

华东政法大学，上海

摘要 | 法治是最好的营商环境，营商环境改革需要在法治的轨道上推进。各地方政府既贯彻实施国务院颁布的《优化营商环境条例》的相关规定，又结合本地实践情况，将营商环境改革经验纳入立法，以法的形式固化了改革成果，为进一步优化营商环境提供法治保障。其中，北京、上海、广州、深圳的立法实践值得分析和研究。

关键词 | 营商环境；营商环境条例；法治化

Copyright © 2021 by author (s) and SciScan Publishing Limited

This article is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/). <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



习近平总书记在主持中央全面依法治国委员会第二次会议时强调“法治是最好的营商环境”。营商环境，是指市场主体在市场准入、生产经营、退出过程中涉及的外部、体制性因素和条件。从世界银行发布的《全球营商环境报告

作者简介：金雷霆，华东政法大学2016级博士研究生，研究方向：国际法。

文章引用：金雷霆. 一线城市优化营商环境措施比较分析——以营商环境条例为视角[J]. 社会科学进展, 2021, 3(3): 379-387.

<https://doi.org/10.35534/pss.0302028>

(2020)》可以看出,我国营商环境排名呈整体上升趋势。^①对优良的营商环境来说,稳定、公平、透明、可预期是其重要特征。而法治又是稳定、公平、透明、可预期的重要保障,因此,一定程度上,法治是最好的营商环境。优化营商环境是经济发展的体制性、制度性安排,营商环境的优劣直接影响市场主体的兴衰、生产要素的聚散、发展动力的强弱。^②2019年10月,国务院颁布了《优化营商环境条例》,从市场主体、市场环境、政务服务、监管执法、法治保障等方面对营商环境涉及的各个领域确立了基本制度规范,也为各地方探索创新优化营商环境的具体措施留出了空间。在此基础上,各地方政府纷纷结合本地发展实际,出台地方优化营商环境条例,保障营商环境改革顺利进行。

1 北京、上海、广州、深圳优化营商环境条例的立法情况

在中央的顶层设计和总体布局下,地方政府是营商环境优化的先锋队和主力军。一方面,优化营商环境是地方政府的重要工作内容。在我国政府职能的纵向配置结构下,区域经济发展是地方政府的重要事权。^③北京、上海、广州、深圳作为经济发达的一线城市,在营商环境改革方面始终走在前列,经验丰富,立法质量高。

1.1 北京优化营商环境条例立法情况

2020年3月27日,北京市十五届人大常委会第二十次会议表决通过了《北京市优化营商环境条例》(以下简称《条例》),将于2020年4月28日起施行。《北京市优化营商环境条例》的出台,标志着北京优化营商环境法治化建设进入了新的阶段。

① 2019年10月24日,世界银行发布《全球营商环境报告2020》中国营商环境全球排名继去年大幅提升32位后,再度跃升15位,位居全球第31位,连续两年被评为全球营商环境改善幅度最大的十大经济体之一。See World Bank Group, Doing Business2020, PP94-95.

② 张军扩,马晓白.以更好的营商环境推动高质量发展[N].经济日报,2019-11-26(12).

③ 李冰心.论中国政府职能结构及其纵向分配[J].甘肃社会科学,2014(6):186-189.

《条例》突出制度创新，规范政府行为，搭建起优化营商环境的整体框架，为持续推进营商环境改革奠定了坚实基础，重点提出5大制度创新：构建以告知承诺为基础的审批制度、构建以信用为基础的监管制度、构建以标准化为基础的政务服务制度、构建以区块链等新一代信息技术为基础的数据共享和业务协同制度、构建以法治为基础的政策保障制度。^①针对困扰市场主体的行政审批种类多、手续繁杂、时间长等问题，《条例》作出了如下规定：（1）在除直接涉及国家安全、公共安全和人民群众生命健康等以外的行业、领域，推行政务服务事项办理告知承诺制。（2）简化市场主体注册登记手续。一是申请设立市场主体或者变更登记事项，申请人承诺提交材料真实、合法、有效的，市场监督管理部门对提交的材料实行形式审查。（3）探索相对集中、综合行使行政许可权。^②

针对执法中出现的执法标准不统一、信用修复机制不完善等问题，《条例》对监管方式作出了创新：（1）明确监管执法职责。有关政府部门编制的权力清单应当明确监管执法事项、依据、主体、权限、内容、方法、程序和处罚措施等。（2）推行信用分级分类监管制度。（3）实行更加公平和包容审慎的监管。^③

针对政务服务不便利、提交材料多等问题，《条例》作出了如下规定：（1）推进政务服务标准化办理。（2）有关政府部门及其工作人员应当按照有利于市场主体的原则办理政务服务事项。（3）推进政务服务集中、规范办理。（4）推行政务服务“好差评”制度，市场主体可以对有关政府部门及其工作人员办理政务服务事项的情况进行评价。^④

针对政府数据开放、共享不及时、不充分等问题，《条例》作出了如下规定，以推动区块链等新一代信息技术在政务领域的应用：（1）建立全市统一的大数据管理平台和信息共享机制。推进政务信息共享，政府部门应当依据职责准确、及时、完整向大数据管理平台汇集政务信息。（2）推广应用电子材料。明确电

① 人民网：<http://legal.people.com.cn/n1/2020/0328/c42510-31651897.html>。访问日期：2021年2月5日。

② 《北京市优化营商环境条例》第二章市场环境。

③ 《北京市优化营商环境条例》第四章监督执法。

④ 《北京市优化营商环境条例》第三章政府服务。

子签名与手写签名或者盖章、电子印章与实物印章、电子证照与纸质证照具有同等法律效力。此外，区块链技术应用中产生的电子数据可以作为办理政务服务事项的依据和归档材料。（3）在确保信息安全的前提下，推动税费缴纳更加便利。例如，实行社会保险、医疗保险和住房公积金合并申报，网上缴纳。再如，利用区块链技术推行增值税电子专用发票及其他电子票据。（4）推进信贷办理更加快捷。一是在确保商业秘密、个人隐私受到保护的前提下，推动不动产登记、税务、市场监督管理、民政等有关政府部门的信息与金融机构共享。二是建立以区块链为基础的企业电子身份认证信息系统，减少企业需要提供的材料。（5）实行公共资源交易全流程电子化。建立健全本市公共资源交易平台体系，实现公共资源交易“一表申请、一证通用、一网通办”。此外，推广投标保证金和履约保证金使用电子保函，降低市场主体交易成本，提高交易效率。^①

1.2 上海优化营商环境条例立法情况

《上海市优化营商环境条例》于2020年4月10日表决通过。《条例》结合实际，明确了优化营商环境的原则和要求，“主要围绕市场主体可能遇到的痛点、难点、堵点问题提出破解之道”“在做好政务服务之外，积极协调、推动公用事业、公共法律服务、金融等单位为市场主体提供全方位服务”等。《条例》准确把握目标原则、切实落实主体责任、系统提升营商便利、严格执行政务规范、奋力推进制度创新、持续深入抓好落实。

《条例》围绕总则、市场环境、政务服务、公共服务、监督执法、法制保障等共分八章八十条。本次立法突出了以下几项基本原则：一是全面贯彻落实优化营商环境有关法律、行政法规和党中央、国务院文件要求，对相关制度予以细化、完善；二是积极对标国际最高标准，吸收采纳国际先进经验，结合本市实际情况制定相关措施；三是突出上海特色，总结本市优化营商环境成功经验，切实增强企业感知度。四是坚持问题导向和需求导向，聚焦当前市场主体反映强烈的营商环境主要问题和关键环节，着力增强立法的可规范性、操作性和实效性。

^① 《北京市优化营商环境条例》第三章政府服务。

围绕破解市场主体可能遇到的痛点、难点、堵点问题,《条例》作了多项规定。比如,明确打造企业全生命周期服务体系,在企业开办、融资信贷、纠纷解决、企业退出等方面持续优化营商环境。要求平等对待各类市场主体,依法保护各类市场主体在市场准入方面的平等待遇,注重扶持中小企业、保护中小投资者的合法权益。

《条例》要求强化保护市场主体合法权益,对经营自主权、财产权等权益依法进行保护,积极打击垄断和不正当竞争行为。营造宽严适度的监管环境,如大力推进“证照分离”改革、规范涉企收费事项、完善公共资源交易管理制度等。

《条例》还明确,促使政府、事业单位守约践诺,治理拖欠企业账款问题,明确政府变更或者撤回已经生效的行政许可、采取应急征用等措施的,应当依法对市场主体予以补偿。

1.3 广州制定优化营商环境条例情况

2020年10月28日,广州市第十五届人大常委会第四十二次会议表决通过了《广州市优化营商环境条例》(下称《条例》)。《广州市优化营商环境条例》是在提升已有经验和做法的基础上,在法律框架下推动解决市场主体反映强烈的痛点、难点、堵点问题,以市场主体需求为导向,以政府职能转变为核心,对标国际先进水平,强化协同联动,为各类市场主体营造稳定、公平、透明、可预期的发展环境。

在提升开办企业便利度方面,《条例》推行开办企业“一网通办、一窗通取”模式,开办企业全程电子化,建立企业信息共享互认体系;简化开办企业程序,优化业务流程,推行全程网上办理,推动各部门通过平台同步联办开办企业涉及业务。

在企业登记程序优化方面,《条例》明确建立容缺登记制度,对企业登记的非关键性申请材料存在错漏但已承诺按期补正的,企业登记机关可以容缺登记。相关部门应当建立政务服务事项容缺容错受理工作机制,制定容缺容错受理事项及申请材料目录并向社会公布。

在审批改革方面,广州推行“证照分离改革”,涉企经营许可事项全部纳入“证照分离”改革事项清单,通过直接取消审批、审批改为备案、实行告知

承诺、优化审批服务等方式，分类推进改革。除法律、行政法规规定的特定领域外，涉企经营许可事项不得作为企业登记的前置条件。同时支持“一业一证”审批模式改革，将一个行业准入涉及的多张许可证整合为一张行业综合许可证。

政府招投标不得违规预选，严禁乱收费。《条例》明确政府采购和招标投标等公共资源交易活动，不得设定与业务能力无关和明显超过招标项目要求的业绩等不合理条件，不得违规设立各类预选供应商、预选承包商名录，或者以其他任何形式排斥、限制潜在投标人或者供应商。

在公共资源交易方面，《条例》明确，公共资源交易实施目录清单管理，完善分类统一的交易制度规则，提升资源配置的效率和效益；建立健全公共资源交易公共服务统一平台，发布各类公共资源交易信息；优化招标投标流程，推行招标投标全流程电子化。招标人、招标代理机构不得因使用电子招标投标方式，额外向投标人收取费用或者不合理地增加潜在投标人参与投标的难度。

在减税降费方面，《条例》明确对政府性基金、涉企行政事业性收费、涉企保证金，以及政府定价的经营服务性收费，实行目录清单管理，编制的目录清单应向社会公开，目录清单之外的涉企收费和保证金一律不得执行。

在住房保障方面，《条例》提出市、区人民政府应当通过住房补贴、人才公寓等方式降低居住成本。符合划拨目录的政府部门、公益类事业单位投资建设的人才公寓用地，可以以划拨方式供应。并鼓励用人单位等社会力量通过直接投资、间接投资、参股等方式参与人才公寓建设、筹集、运营和管理。

在人才引进和积分落户方面，《条例》最终提出推动人才城市的户籍准入年限在广州累计认可，同时鼓励试点放宽具备港澳职业资格和金融、建筑、规划等专业人才从业限制，参与建立粤港澳大湾区专业技术人才职称评价和职业资格认可工作机制。

2 北京、上海、广州、深圳营商环境立法聚焦市场化、法治化、国际化营商环境构建

四个一线城市在制定优化营商环境立法方面，存在很多相同之处，以市场化、法治化、国际化营商环境构建为目标，以制度规则完善为抓手，不断优化营商环境。

2.1 以问题为导向，优化市场环境

各《条例》都聚焦企业发展需要，不断优化市场环境。加强市场主体保护。《条例》明确规定国家平等保护各类市场主体，保障各类市场主体依法平等使用各类生产要素和依法平等享受支持政策，保护市场主体经营自主权、财产权和其他合法权益，推动建立全国统一的市场主体维权服务平台等。同时各《条例》对压减企业开办时间、保障平等市场准入、维护公平竞争市场秩序、落实减税降费政策、规范涉企收费、解决融资难融资贵、简化企业注销流程等作了规定。

2.2 对标对表国内国际规则，高质量打造营商环境立法

对照世界银行国际营商环境评估标准体系进行，建立完全符合国际规范和灵活高效的开放管理体制。打造国际营商规则衔接高地。以服务业为突破口，先行先试扩大开放举措，创新外资项目落地机制，争取全面推行商事主体登记确认制。争取“两步申报”“两段准入”改革先行先试，提升跨境贸易便利化。实行“包容期”管理，建立容错机制，构建适应“四新”经济发展的包容审慎监管模式。

2.3 深化法治化建设，保障营商环境改革

市场经济本质上是法治经济，我国社会主义市场经济形态决定了法律及相关制度的性质，且必然要求法治为它的建立、巩固和发展服务。^①深化智慧法院建设，完善微法院、律师通、法官通、移动执行等掌上融合移动服务体系。推广繁简分流机制，深化破产审判领域改革创新，提高破产重整成功率。深化知识产权运用和保护，构建支撑经济高质量发展的知识产权金融体系，建立完善专业、高效、便捷、低成本的知识产权司法保护机制。强化涉企执法规范性，强化市场主体保护，构建市级信用监管系统，推进信用分级分类监管，推进“信易+”建设，建设信用示范城市。

优质营商环境建设是政府与市场协同共治的综合治理过程，是推动国家经

^① 姜明安. 法治国家 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2015: 47.

济体制改革、建设现代化经济体系的重要基础，是推进国家治理现代化的有力保障。国家治理法治化是国家治理现代化的必由之路。^①当前从中央到地方，都在积极采取各种措施创新体制机制实现营商环境的优化。在优化营商环境这项系统工程中，地方政府受限于政治体制、中央和地方关系和市场规律，其能力受到一定程度的限制。易言之，营商环境的优化不能过于倚重地方政府作为，而是应当将法律制度的顶层设计以及司法行政协同作为重点。^②

参考文献

- [1] 罗培新. 世界银行“获得信贷”指标的法理分析及我国修法建议[J]. 环球法律评论, 2019, 41(2): 67-85.
- [2] 郑少华. 营商司法组织论[J]. 法学, 2020(1).
- [3] 石佑启, 陈可翔. 法治化营商环境建设的司法进路[J]. 中外法学, 2020(3): 692-714.
- [4] 谢红星. 营商法治环境评价的中国思路与体系——基于法治化视角[J]. 湖北社会科学, 2019(3).
- [5] 赵海怡. 企业视角下地方营商制度环境实证研究——以地方制度供给与企业需求差距为主线[J]. 南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学), 2020(2).
- [6] 李颖轶. 中国营商环境评估的进路策略与价值选择——以法国应对世行《营商环境报告》为例[J]. 华东师范大学学报: 哲学社会科学版, 2020(1): 187-195.
- [7] 袁康. 营商环境优化中的地方政府角色——以地方《优化营商环境条例》为视角[J]. 经贸法律评论, 2020(3).
- [8] 成协中. 优化营商环境的法治保障: 现状, 问题与展望[J]. 经贸法律评论, 2020(3): 1-16.

① 张文显. 法治与国家治理现代化[J]. 中国法学, 2014(4): 16.

② 袁康. 营商环境优化中的地方政府角色——以地方《优化营商环境条例》为视角[J]. 经贸法律评论, 2020(3): 42.

Comparative Analysis of Measures to Optimize Business Environment in First-tier Cities —From the Perspective of Business Environment Regulations

Jin Leiting

East China University of Political Science and Law, Shanghai

Abstract: The rule of law is the best business environment, and the reform of the business environment needs to be promoted on the track of the rule of law. Local governments not only implement the relevant provisions of the “Regulations on Optimizing the Business Environment” promulgated by the State Council, but also incorporate local practices and incorporate business environment reform experience into legislation, solidifying the reform results in the form of law, and further optimizing the business environment Provide legal protection. Among them, the legislative practices of Beijing, Shanghai, Guangzhou, and Shenzhen are worthy of analysis and research.

Key words: Business environment; Business environment regulations; Rule of law