

法治化营商环境怎样构建

本报记者 李治国

2月18日,《上海市坚持对标改革持续打造国际一流营商环境行动方案》正式亮相,这也是上海连续7年在岁末年初吹响优化营商环境的号角。上海高度重视打造对标国际一流的营商环境,在不断回应和满足经营主体新要求、新期待的过程中,一系列可复制、可推广的经验不断涌现。在法治化营商环境建设方面,上海是如何让法治为新动能赋能的?经济日报记者进行了深入走访。

上海市——

自2018年起

先后推出7版

营商环境改革方案

包括今年推出的5个

方面150项改革

聚焦企业关切,瞄准最高标准、最高水平,持续打造市场化、法治化、国际化的一流营商环境,是上海一以贯之的奋斗目标。农历龙年首个工作日,上海发布《上海市坚持对标改革持续打造国际一流营商环境行动方案》提出,要以“市场化”为鲜明主线、法治化为基础保障、国际化为重要标准。这是因为7.0版营商环境改革有一个重要外部背景:世界银行将在今年根据最新发布的营商环境评估方法论对我国开启首次评估,上海则是目前中国唯一的样本城市。

“上海高度重视持续打造一流的营商环境,我们把良好营商环境看作上海的一张闪亮名片。”上海市委副书记、市长龚正表示,营商环境没有最好,只有更好,优化营商环境永远在路上。上海要持续打造市场化、法治化、国际化的一流营商环境,增强企业的内生动力和市场的发展活力。

法治保障持续完善

龚正表示,从2018年开始,上海一年一更新,先后推出7版营商环境改革方案,包括今年推出的5个方面150项改革举措,成效十分明显。在法治化方面,上海要更好地营造稳定、透明、规范、可预期的法治环境。

法治化营商环境好不好,要在最小的单位细胞里寻找答案。记者在2024年上海长宁区华阳路街道优化营商环境大会上看到,上海法治化营商环境研究基地“上海硅谷”分中心正式成立,并首次发布“上海硅谷”专项服务包,为科创企业提供法律保障服务,解决公司运营中可能遇到的各类法律问题,保护和激发经营主体的活力。

华东政法大学副校长罗培新表示,营商环境评估的目标旨在降低制度性交易成本,出发点和落脚点均是为企业服务,因此要以企业的感受度为评价标准。在优化营商环境过程中,“法治化”是基础和前提,只有把市场通行的惯例通过法律固化下来,把国际通行的规则通过国内立法程序转变为国内法规,市场化和国际化才能行稳致远。

不妨看一组数据,2023年华阳路街道累计引进企业731家,新增企业中有200余家是科技、信息类企业,这使得街区创新活力竞相迸发。

提到法治,必然涉及解决纠纷。随着近年涉外商事争议日趋增多,类型日益复杂,“诉”与“非诉”相结合的争议解决范式已成为涉外商事争议解决的主流路径,纠纷解决效率也对法治化营商环境建设提出了更高要求。

4月29日,浦东新区人大常委会第二十五次会议表决通过了《浦东新区健全涉外商事争议多元解决机制若干规定》,将于6月1日起正式施行。浦东新区人大法制委副主任委员沈肖伟介绍,早在2014年,浦东法院就探索涉自贸诉讼与非诉讼相衔接的商事纠纷解决机制,并于2019年正式成立专门工作室,通过打造汇聚调解、仲裁、诉讼资源的涉外商事一体化纠纷解决工作平台,为中外当事人高效解纷提供便利。

“调解是一项具有中国特色的基层民主法律制度,被国际社会誉为‘东方经验’。”上海市人民调解协会会长、浦东新区物业管理纠纷人民调解委员会主任孙晔说,在上海法院2023年审结的一审民事案件中,商事(含金融)案件占比达44.45%。从程序和结果角度看,商事调解具有灵活经济、高效便捷、中立公正的特点和优势。例如,上海一家商事调解中心安排外籍调解员在线跨境调解一起股权转让纠纷,仅3日便圆满化解,境外

上海闵行区人民检察院检察官在上海市电子竞技运动协会走访调研。(资料图片)



2019年9月26日,上海浦东法院涉外商事纠纷“诉讼、调解、仲裁”一站式解决工作室揭牌。(资料图片)



上海市市场监管执法人员在农贸市场开展检查。(资料图片)

截至2024年3月底——

有33份现行有效轻微不罚清单

覆盖27个执法条线

据不完全统计

已累计对68万余家经营主体作出轻微违法不予行政处罚的决定

减免罚款金额超9.1亿元

当事人称赞“体现了上海速度”。

从基层单元到全市范围,诸如此类体现上海速度、上海品牌的故事层出不穷。根据2023年世界银行营商环境新的评估标准,“税收指标”尤其关注税务争议解决的独立性和专业性。同时,上海作为最早确定的跨行政区划法院改革试点地区之一,承担着改革先行者、试验田的任务,也一直在思考如何优化和完善上海行政案件集中管辖机制。因此今年年初,上海市高级人民法院在上海铁路运输法院新设税务审判庭,在上海市第三中级人民法院行政审判庭(赔偿委员会办公室)加挂税务审判庭牌子。

上海市高级人民法院党组成员、副院长曹洁表示,设立专门的税务审判庭,是对标世界银行营商环境成熟度评估指标的要求,也是上海法院进一步优化和完善行政案件集中管辖、服务保障大局工作的新举措,彰显了上海法院主动对接上海5个中心建设的司法需求,服务保障优化法治化营商环境的决心。

记者在采访中注意到,在上海营商环境持续优化的过程中,形成了众多“首个”“首创”“唯一”“第一”。比如,上海出台全国首部关于促进标准化创新发展的地方性法规、全国首部CCC免办管理措施;在全国率先实现知识产权公共服务综合窗口全域入驻地市级行政服务中心;首创性改革探索“中小微企业破产保护机制”……

上海市委政法委员会书记常贇表示,上海近年来相继设立跨行政区划法院、知识产权法院、金融法院、破产法庭,深入推进司法体制综合配套改革试点,为营商环境建设作出更大贡献。

精准执法体现温度

既有良法、又要善治,这是市场经济的内在要求,也是对经营主体最好的保障。什么才是良好的法治化营商环境?罗培新以“分苹果”来打比方——两个人分一个苹果,保证公平的方法是一个人切完,另一个人先挑,切苹果的人就会尽力保证切得公平。

早在2019年,上海市司法局联合上海市市场监管局实地走访10余家民营企业。当时,不少企业家吐露心声:“政府部门对较轻违法行为,能否给予企业一定的包容空间?”比如,专利产品广告忘写专利号,罚款5万元;旅店未取得营业执照试营业,罚款3000元……这些违法行为多是企业无心之失,一经发现也会立即改正,一旦被罚不仅经济受损,还会背上信用污点,后续融资、参加招标等都会受到很大影响。

企业的想法引起了政府部门的关注。2019年3月14日,上海市出台《市场监管轻微违法违规经营行为免罚清单》,明确列出市场监管、消防领域34项违法行为

轻微不罚的具体标准。一年后,国务院将“多领域实施包容免罚清单模式”向全国推广,上海做法被写入《中国营商环境报告2020》。据不完全统计,自2019年3月15日首份轻微不罚清单实施至2024年3月底,上海已累计对68万余家经营主体作出轻微违法不予行政处罚的决定,减免罚款金额超9.1亿元。国浩律师(上海)事务所主任李强说,这项制度改革向市场释放了温情与善意,给予企业更大包容和支持,有力促进营商环境建设。

上海市司法局局长吴坚勇说,法治工作要聚焦群众和企业急难愁盼问题,切实帮助解决困难,多推出惠民生、暖民心、顺民意的扎实举措,把工作做到群众心坎上。

“一份报告替代一摞证明”的改革举措,同样赢得经营主体一致好评。上海静安区金融服务办公室工作人员赵翀阳说,一家企业要上市,一般至少要有市场监管、税务、环保、土地、法院、公积金、社保及与企业经营业务相关的行政机关出具的有无违法记录证明。企业的子公司、分公司同样要有这些证明。有时,一份证明始终开不出来,企业上市就会受影响。还有一个现实问题,企业上市周期一般比较长,每更新一次报告,企业自身及其子公司、分公司等全部证明均需重开一遍,导致证明总量经常达到上百份。

针对这一痛点,2023年2月,上海市司法局联合上海发展改革委出台了《关于推行市场主体以专用信用报告替代有无违法记录证明的实施方案》,明确分两批实现“用一份专用信用报告替代41个领域证明”。2023年3月1日,首批23个高频领域率先落地,实现了用一份专用信用报告替代证明;2023年7月1日,全国首个“合规一码通”服务上线,上海企业可随时随地“亮码”证明自身有无违法记录,替代提交相关企业证明;2024年1月1日,第二批18个领域落地,企业可用一份专用信用报告或者“亮码”来替代41个领域证明。而且,报告开具非常便捷,企业用“随申办”“信用上海”等APP、小程序,动动手指即可开具,立等可取;还可根据场景,选择需要证明的时间范围和领域,享受精细化服务。

在上海君伦律师事务所主任丁德应看来,上海的改革让企业感受到充满温度和活力的法治化营商环境。上海这一改革体现了政策精准性,不仅内容精准、应用场景精准,且具有权威性。自2023年3月1日该举措实施,至2024年4月30日,已为各类经营主体出具专用信用报告2.4万余份,可替代证明超55.7万份。

如国浩律师(上海)事务所合伙人吕红兵所说,营造法治化营商环境,经营主体是主体、是主角,政府是引领者、是服务者,司法机关是规范方、是保障方;应当以经营主体的体验为指标,以经营主体的满意度为目标;在制定政策时,要强调科学性、民主性、依法性,充分发挥法治固根本、稳预期、利长远的功能。

着眼未来更新迭代

“自2017年以来,我一直承担上海市法院法治化营商环境建设工作,亲身参与了上海对标世界银行要求,进行法治化营商环境建设的过程。”上海市高级人民法院商事审判庭三级高级法官彭浩指着一张在世界银行总部的工作照说,自己切身感受到改革的艰难。从法律体系变迁的视角来看,有些改革具有革命性。

比如,在商事法律制度方面,我国公司法、电子签名法不断完善,《上海优化营商环境条例》《上海市浦东新区推进市场化法治化企业破产制度若干规定》等地方性法规,在企业管理层破产前义务认定等方面取得突破。

既要完善法律制度,也要去芜存精。上海市司法局法治督察处一级主任科员林中楠说,上海从去年起启动法规规章规范性文件的评估清理,从更加注重企业感受的角度出发,让法律条文更加清晰明确。经过一年努力,上海市258件地方性法规、291件政府规章、214件上海市人民政府以及市政府办公厅制定的行政规范性文件,以及2538件各区和上海市人民政府各部门制定的行政规范性文件得到全面评估清理;还设立法规规章专员,让每条法规规章均有一位精通具体业务、熟悉立法沿革的“专属管家”,加强法规规章的全生命周期管理。

归根结底,优化营商环境必然要遵循经济与市场规律。经营主体期待一个稳定透明可预期的市场环境,因而要以完善的法律保障、精准高效的监管和公平规范的执法,营造出有效市场和有为政府更好结合的法治环境。只有优质的营商环境,才能引来金凤凰。2023年,全球制药巨头莫德纳落户上海莘庄工业区,从7月签约到10月开工,仅用时3个多月。刷新纪录的“莫德纳

速度”,成为继“特斯拉速度”之后,又一个上海一流营商环境的生动注脚。

上海也清醒地看到,创新举措带来成效的同时,营商环境的评估方式也面临新的变化。2023年5月,世界银行发布新的营商环境评估指标方法论手册,明确上海成为代表中国参与世行评估的唯一样本城市,今年将开启评估。这也意味着上海将迎来新的努力方向,新的要求、新的难度、新的压力。

尤其是随着人工智能、机器人、新能源等飞速发展,上海如何迅速适应高质量发展新形势,做大新增量、壮大新动能?这也是在做优做强法治化营商环境方面面临的课题。反过来看,放眼全球,各国对新技术、新赛道的规则制定均存在短板,这也为上海带来引领全球的新机遇。

去年底,《自然》杂志报道了生物医学界一个里程碑事件:世界上最大、最完整的人类基因组数据库——英国生物银行50万名英国人群的全基因组序列全部上线公开。这意味着,生物医学研究范式已经发生改变,大数据驱动成为新的模式。上海天华律师事务所合伙人姚海嵩说,面对新形势,需要以伦理和法治护航科技创新。上海也有数据资源和地方科创法治基础,需要加快制定法规,明确健康医疗数据的内涵、外延及应用场景,以此厘清涉及行政管理部门和上位法律法规,探索创新监管和联合管理机制。

可以说,法治化建设也要从产业、行业出发,有针对性解决高质量发展中的关键问题。去年以来,再制造“火”了,这一全球认可的绿色低碳制造新方案目前已在上海浦东新区及临港新片区试点。浦东新区人大常委会主任、党组书记田春华认为,需要运用浦东新区法规制定权,通过立法方式促进浦东绿色再制造产业发展,主动构建具有前瞻性、可操作性的绿色再制造法律制度,为国内同类产业发展发挥引领、带动和示范作用。

点评

持续优化 久久为功

徐连宗

上海承载着打造国际一流营商环境的重任。当前上海法治化营商环境建设取得了长足进展,但是法治化作为营商环境的基石,需要久久为功,持续用力。

应该看到,法治化营商环境建设仍面临诸多挑战。新的经济形态和商业模式不断涌现,对法律体系提出了新的要求。如何及时跟上时代步伐,为新兴产业提供有力的法律保障,是摆在面前的重要课题。此外,随着世界银行新的营商环境评估标准发布,上海将面临更严格的国际审视。这既是挑战,也是机遇,将推动上海在法治化营商环境建设上更上一层楼。

从长远来看,上海法治化营商环境建设要进一步强化与国际接轨。在全球化的今天,上海作为国际大都市,要善于对标最高标准、借鉴最好水平,只争朝夕地打造具有国际竞争力的政策和制度体系,吸引更多的国际企业来此投资兴业。完善法治化营商环境,需要持续深入研究国际商法、贸易法等领域的最新动态,确保营商环境的法治化水平始

终走在国际前列。

执法必严则是法治化营商环境建设的又一重要方面。法律的生命力在于执行。要建立健全严格的执法监督机制,确保每一项法律条款都能得到切实有效的执行。对于违法违规行,要坚决予以打击,绝不姑息。唯有如此,才能让企业在公平的竞争环境中发展,让诚信经营成为市场的主流。

当然,法治化营商环境建设不仅仅是主管部门的事情,更需要全社会的共同参与。因此,需要持续加强法治宣传教育,提高每一家企业、每一位市民的法治意识,让每个人都成为法治的维护者和践行者。同时,还要畅通企业表达诉求的渠道,及时了解解决企业在经营过程中遇到的法律问题,让企业真正感受到法治带来的温暖和力量。

可以说,上海法治化营商环境建设是一项长久的系统工程,需要从立法、执法等多个环节入手,多方齐心协力,持之以恒地向前推进。(作者系上海市司法局宣传处三级调研员)

