

建立健全北京市营商环境法规体系的对策建议

张小戎¹ 朱浩鹏² 张爱国³ 聂清凯⁴ 赵 兰⁵

1 北京经济技术开发区社会保险保障中心, 北京 100176

2 北京市人大常委会财经办公室经济处, 北京 101169

3 北京市网信办机关纪委, 北京 101169

4 北京市政务服务和数据管理局行政审批服务管理处, 北京 100161

5 北京市第一中级人民法院诉讼服务办公室, 北京 100040

[摘要] 营商环境法规的健全与完善对于更好地稳定市场主体的积极性和创造性、提振经济市场信心、推动经济高质量发展, 具有十分重要的意义。本文旨在运用习近平总书记“必须坚持系统观念”的世界观和方法论, 按照北京市委常委会关于“坚持首善标准, 加强重点领域和新兴领域立法”的要求, 结合北京市现有营商环境法规现状, 从顶层设计的高度, 提出建立健全完备的“1+4+N·e”营商法规体系的构想, 并围绕这一构想, 从《条例》修订, 完善市场规则、人才科技、外资外贸和区域协同等领域的立法重点提出建议。

[关键词] 营商环境; 立法; 法规体系; 建议

DOI: 10.33142/mem.v5i2.11765

中图分类号: F282

文献标识码: A

Suggestions for Establishing a Sound Regulatory System for the Business Environment in Beijing

ZHANG Xiaorong¹, ZHU Haopeng², ZHANG Aiguo³, NIE Qingkai⁴, ZHAO Lan⁵

1 Social Insurance and Security Center of Beijing Economic-Technological Development Area, Beijing, 100176, China

2 Finance and Economics Office Economic Department of the Beijing Municipal People's Congress Standing Committee, Beijing, 101169, China

3 Discipline Inspection Commission of Beijing Cyberspace Administration, Beijing, 101169, China

4 Administrative Approval Service Management Office of Beijing Municipal Bureau of Government Services and Data Management, Beijing, 100161, China

5 Litigation Service Office of Beijing First Intermediate People's Court, Beijing, 100040, China

Abstract: The soundness and improvement of business environment regulations are of great significance for better stabilizing the enthusiasm and creativity of market entities, boosting economic market confidence, and promoting high-quality economic development. This article aims to apply the Xi Jinping General Secretary's worldview and methodology of "adhering to a systematic concept", in accordance with the requirements of the Beijing Municipal Party Committee Standing Committee on "adhering to the first good standard, strengthening legislation in key and emerging areas", combined with the current status of Beijing's business environment regulations, and from a top-level design perspective, propose the concept of establishing a sound and complete "1+4+N·e" business regulatory system. Based on this concept, suggestions are made from the revision of the "Regulations" to improve the legislative focus in areas such as market rules, talent and technology, foreign investment and trade, and regional cooperation.

Keywords: business environment; legislation; regulatory system; proposal

习近平总书记强调,“法治是最好的营商环境。”2023年11月,北京市委市政府出台了《关于北京市全面优化营商环境 打造“北京服务”的意见》(以下简称《意见》),提出要打造稳定公平透明、可预期的法治化营商环境。当前北京市政府“放管服”改革不断深化推进,市场经济进入高质量发展阶段,营商环境建设需要顺应市场发展。建立健全系统性、稳定性、明确性强的法规体系,使各项规则标准清晰明了、易于执行,可有效保障各类市场主体平等发展、公平竞争,激发市场主体活力,推动市场的可持续发展。

1 北京市营商环境法规现状及问题

自2020年3月《北京市优化营商环境条例》(以下简称《条例》)实施以来,从制度层面为北京市营商环境改革提供了坚实的法治保障。在《条例》带动下,近年来,北京市社会信用条例、促进中小企业发展条例、地方金融监管条例等一系列地方性法规陆续出台,营商环境建设有关法规逐步补充完善。营商环境法规的制定实施在全市范围营造了优化营商环境的浓厚氛围,增强了市区政府及社会各方对优化营商环境的意识,更好地稳定了市场主体预期、提振了市场信心。同时,我们发现,现有的法规呈现

分散式、碎片化现象，集成度不够高，面临政策新要求、改革新发展、决策新部署，也存在着立改废释的客观需求。

一是《条例》已经不能完全适应当前的新形势新要求。近一段时期，国家出台了一系列新政策，世界银行推出了新一轮评估体系，对北京市进一步优化营商环境提出新要求。从世行指标构成看，在评价内容、评价视角、评价方法等方面都发生了一些变化，要及时回应关于公平竞争、环境可持续、数字技术应用等新内容。从对接国家新要求看，要贯彻落实构建全国统一大市场、促进民营企业经济发展、开展营商环境创新试点等新要求。此外，与《上海市优化营商环境条例》对比，北京市《条例》在市场环境、政府服务环境、法治环境的三个领域，仍然存在服务产业发展、吸引外商投资、深化破产制度改革等方面内容的空缺。

二是部分法规相对滞后于营商环境改革发展需要。随着国家行政审批管理制度的改革，原有招标投标领域的行政审批、管理事项发生了较大变化，招标项目的范围和规模标准也作了较大幅度的调整，需要修订北京市招标投标条例，对工作机制、代理秩序、专家管理、监管制度、主体责任等进行新的规范。针对社会普遍关注的平台企业反垄断问题，北京市在健全产权保护、市场准入、公平竞争等方面的市场体系基础制度仍然不够健全，各类市场主体平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护的法治保障仍显不足。

三是营商环境建设还缺乏一些前瞻性的制度保障。为落实党中央关于深入推进京津冀协同发展的决策部署，协同推进营商环境一体化建设，针对异地迁移企业面临的税收优惠、员工子女入学、就医、社会保障等实际问题，要加快相关立法，推进政务服务标准的统一、资质互认和区域通办，建立跟踪服务机制，推动问题解决。在企业破产法尚未修订的情况下，针对北京市市场主体的实际需求，如完善破产程序府院联动机制、小微企业专门破产程序、预重整制度等，需要抓紧规范和优化市场主体便利、高效、有序的退出制度。

2 加大体系建设顶层设计力度，构建北京市“1+4+N·e”的营商环境法规体系

运用“必须坚持系统观念”这一习近平新时代中国特色社会主义思想的世界观和方法论，借鉴建设中国特色社会主义法律体系、中国特色社会主义法治体系和中国共产党党内法规体系的体系化思维，结合北京市现阶段营商环境法规分散、集成化不高的现状，北京市在营商环境领域有必要构建系统完备的营商环境法规体系。

从体系构成看，需要构建“1+4+N”四大板块、三个层次的营商环境法规体系。其中，“1”是发挥管总作用的《条例》，定位于优化营商环境的基础性法规，主要目的是确立优化营商环境的基本制度规范，明确方向性要求，

是以概括性、统领性规定为主，没有创设具体行业、领域的管理制度。“4”是综合《意见》《北京市全面优化营商环境助力企业高质量发展实施方案》（6.0版）、世行评估指标、首都城市战略定位等，从现实性、实用性出发，提出在市场规则、人才科技、外资外贸和区域协同4个方面，建立和强化4套法规子体系结构性建设。其中，“4”个方面都要制定形成覆盖完整、规则细化、可操作性强的法规，“N”项法规共同为营商环境各方面建设提供法治保障，也为企业在各个方面的运营提供明确的法律指引。从现实要求看，有关法规和政策都对营商环境建设的智能化、数字化提出了要求，要将“数字赋能”的理念贯穿在“4”个方面“N”项法规建设之中。因此，用“e”来表达将数字作为基础性、先导性的工程，打造智慧便捷的数字营商环境。

法规体系建设是一个久久为功、持续推进的过程，也是相关法规达到一定数量的基础上，才对其提出集成集约的结构性要求。北京探索建立“1+4+N·e”的法规体系是营商环境改革和经济社会发展进行到新阶段的客观需要，既要对标世行的评价指标、评估体系，更要站在营商环境法规建设所体现的全面深化改革和全面依法治国的战略全局上系统推进。同时，建立这一法规体系，将有利于更好地从整体上把握对营商环境法规建设的总要求，有利于按照不同领域研究谋划立法供给、强化统筹规范和有序衔接，有利于按照各个领域的内容和特点梳理推进有关法规的完善，为推动高质量发展提供法治保障。

3 完善北京市“1+4+N·e”营商环境法规体系的有关建议

3.1 对标世行评估体系，加快《条例》的修订

《条例》是北京市优化营商环境重要的制度基础，也是营商环境城市排名的重要内容。要及时对标世界银行新的评估体系，加快《条例》修订工作，能够为做好新一轮迎评工作打下坚实基础。要通过《条例》的修订，及时对北京市近年来的一些经验做法进行固化和完善，进一步发挥好《条例》在确立优化营商环境基本制度规范、明确方向性要求的作用。要注重借鉴参考其他省市（如上海市）的主要考虑和做法，对服务产业发展、吸引外商投资、深化破产制度改革等方面对应条款进行完善补充。

3.2 落实市场化营商环境要求，完善市场规则领域立法

一是加快促进公平竞争立法，有效扫清市场准入和退出的现实障碍，消除妨碍商品要素自由流动的各种壁垒，规范公平竞争审查，推进综合监管体系建设，提升事中事后竞争政策监管效能，构建统一开放、公平有序的市场竞争环境。二是加快企业破产配套立法工作，推动建立健全小微企业专门破产程序规则，规范破产案件管理人制度，探索个人债务清理制度，推动建立北京市企业重整事务中

心等,充分发挥破产制度对市场主体的保护作用。三是积极组织 and 参与有关营商环境的地方性法规的研究和征求意见,广泛收集市场主体、行业协会商会、消费者等意见,主动了解企业需求和困难,分类汇总,及时上报,保障企业和行业协会商会在制度建设中的知情权、参与权、表达权和监督权,为制定出台营商环境相关地方性法规提供支持。

3.3 落实建设科创中心战略任务,完善人才科技领域立法

一是加快国际科技创新中心建设立法,为高校和科研机构松绑放权,强化企业创新主体地位,加强对人才的吸引和保护,完善人才培养链条,推动优化创新创业生态,突破制约创新的体制机制障碍,为北京成为引领科技创新高地提供法治保障。二是加快智能网联汽车立法,发挥法治促进引领作用。紧扣数字经济标杆城市建设目标,积极争取和充分利用国家给予北京的优惠政策,如服务业扩大开放重点产业园区、自贸区各类示范区、实验区、科技成果转化承载区等区域的政策空间,实现制度性突破。

3.4 落实国际化营商环境要求,完善涉外领域立法

一是加快出台北京市外商投资条例,完善外商投资促进、保护、管理、服务机制,营造更加稳定、透明、可预期和公平竞争的市场环境,突出北京特色,推动更高水平对外开放。二是推进国际商事仲裁立法,提升北京市仲裁服务国际化水平。通过立法推动加快国际商事仲裁中心建设,加强涉外法治保障和服务工作,支持国际商事争端预防与解决组织在京发展,鼓励境外知名仲裁机构及争议解决机构在北京特定区域设立业务分支机构,建立联合仲裁机制,进一步提升北京仲裁的影响力和国际竞争力。

3.5 落实区域发展战略要求,加快京津冀协同相关立法

在京津冀三地人大同步作出《关于推进京津冀协同创新共同体建设的决定》基础上,围绕商事制度、监管执法、政务服务、跨境贸易、知识产权等重点领域,完善区域协同发展政策体系,进一步研究京津冀协同发展示范区建设相关立法、京津冀社会保障卡一卡通相关立法、促进京津冀文旅融合发展等相关立法。通过立法推动相关政策的完善和工作机制的健全,逐步实现京津冀资源共享、同事同标、互认互通、高效协同。

综上,目前在全国营商环境建设中各地还没有从顶层设计的高度统揽“法规体系建设”的提法,这一观点的提出具备首善标准的属性。本文相关建议的提出,是深入贯彻党的二十大精神,把《北京市全面优化营商环境 打造“北京服务”的意见》落到实处,促使北京站在国际视角,对标国际先进经验和打造国内营商环境样本城市要求,坚持法治建设、首善标准,激发创新理念,塑造以“北京标

准”“北京效率”“北京诚信”的国际一流的北京服务,为发展新质生产力营造良好环境,加快推动市场规则、人才科技、外资外贸、区域协同等领域立法的进程,为服务国家和首都高质量发展征程谱写新篇章。

【参考文献】

- [1]人民日报,第二十次全国代表大会上的报告[R].北京:新华通讯社,2022:1[Z].
- [2]党的二十大报告辅导读本.人民出版社[Z].
- [3]中共中央宣传部.习近平新时代中国特色社会主义思想学习纲要(2023年版).学习出版社,人民出版社,2023[Z].
- [4]北京市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要.中国人口出版社,2021[Z].
- [5]中共北京市委.习近平关于北京工作论述摘编.2021[Z].
- [6]鄯爱红,杨守涛.接诉即办案例集——新年时代超大城市治理的首都实践.中共中央党校出版社,2023[Z].
- [7]中共中央文献研究室.习近平关于社会主义社会建设论述摘编[Z].中央文献出版社,2017
- [8]郑庆东.践行习近平经济思想调研文集(2022).人民出版社,2023[Z].
- [9]京津冀协同发展规划纲要[Z].
- [10]中共北京市委,北京市人民政府.北京市全面优化营商环境打造“北京服务”的意见.2023[Z].
- [11]北京市人民政府办公厅.北京市全面优化营商环境助力企业高质量发展实施方案.北京市人民政府,2023[Z].
- [12]北京市优化营商环境条例(修订)[Z].
- [13]上海市优化营商环境条例(修订)[Z].
- [14]辽宁省促进市场公平竞争条例[Z].
- [15]中华人民共和国外商投资法[Z].
- [16]北京仲裁委员会,北京国际仲裁中心.中国金融争议解决年度观察(2023)[Z].
- [17]北京仲裁委员会,北京国际仲裁中心.中国投资争议解决年度观察(2023)[Z].
- [18]陈以勇,金竹.创新“1+4+N”公平竞争审查工作模式优化首都法治化营商环境[J].中国价格监管与反垄断,2021(9):4.

作者简介:张小戎(1968—),女,布依族,祖籍四川,研究生,中共北京市委党校,研究方向为社会学;朱浩鹏,北京市人大常委会财经办公室经济处;张爱国,北京市网信办机关纪委;聂清凯,北京市政务服务和数据管理局行政审批服务管理处;赵兰,北京市第一中级人民法院诉讼服务办公室。