

4

2018
第4辑

总第52辑

本出版物入选
CSSCI集刊（2017—2018）目录

Nomocracy Forum

法治论坛

广州市法学会 / 编

朱羿锟 张盼

中国主要城市营商环境法治化的特色与走向
黄瑶

加强立法引进高层次外籍人才 助力广州全球城市建设
张吉喜

论认罪认罚协商机制的构建
刘长兴

环境保护的国家义务与政府责任
张丽

表见证明在认定家庭暴力中的运用
周征远 马兰

非法获取计算机信息系统数据罪案

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

4

2018
第4辑

总第52辑

Nomocracy Forum

法治论坛

广州市法学会 / 编

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

法治论坛·第52辑 / 广州市法学会编. —北京:
中国法制出版社, 2018. 12

ISBN 978 - 7 - 5093 - 9936 - 1

I. ①法… II. ①广… III. ①法学 - 丛刊 IV. ①D90 - 55

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 293768 号

责任编辑: 王佩琳 (wangpeilin@zgfs. com)

封面设计: 周黎明

法治论坛·第52辑

FAZHI LUNTAN · DI 52 JI

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/710 毫米×1000 毫米 16 开

版次/2018 年 12 月第 1 版

印张/26.25 字数/443 千字

2018 年 12 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 9936 - 1

定价: 55.00 元

北京西单横二条 2 号

邮政编码 100031

传真: 010 - 66031119

网址: <http://www.zgfs.com>

编辑部电话: 010 - 66038139

市场营销部电话: 010 - 66033393

邮购部电话: 010 - 66033288

(如有印装质量问题, 请与本社印务部联系调换。电话: 010 - 66032926)

编委会

主任：谢晓丹

副主任：邓中文 陈思民 刘武鹏 金久隆

编委（按姓氏笔画顺序排列）

马建文	王学沛	王雪生	邓成明	朱羿锟
邬耀广	刘恒	杜承铭	李步云	李伯侨
杨建广	张泽涛	张富强	张永忠	周林彬
房文翠	房国庆	骆梅芬	袁泉	夏蔚
徐忠明	黄瑶	葛洪义	蒋悟真	程信和
谢石松	薛刚凌			

主编：卢晓珊

执行主编：杨楠瑶

编辑：陈道欢 江毅 石惠 刘茜



法治化营商环境研究

- 003/ 朱羿锟 张 盼
中国主要城市营商环境法治化的特色与走向
- 022/ 高 轩 麦雅诗
我国主要城市营商税费负担度比较及其法治化完善
- 052/ 费兰芳
中国主要城市优化公平竞争营商环境机制测评
- 066/ 陈胜蓝
我国主要城市营商融资法律环境的实证分析
——以 33 个主要城市的地方规范性文件为考察对象
- 087/ 叶辉华
我国主要城市商事制度考察

环境法专题研究

- 107/ 刘长兴
环境保护的国家义务与政府责任
- 120/ 庄 汉
环评公众参与的程序瑕疵及其司法审查

- 131/ 王小波
实证研究在环境法学中的应用困境及其破解
- 142/ 熊晓青 姚俊智
农村环境保护困境的立法应对
- 159/ 曹 宇
新时代矿产资源生态环境监管体制的立法实现
- 169/ 王 晶
论我国生态环境监管权的优化配置

实务研究

- 181/ 张 亮 杨子希
美国贸易制裁的主要法律手段及应对研究
- 197/ 杨 凯
论民事诉讼文书样式体系与结构续造
- 208/ 朱最新 张 研
新时代地方立法清理的问题与对策
——以 2010 年以来广东地方立法清理为样本
- 230/ 张吉喜
论认罪认罚协商机制的构建
- 248/ 高维俭 王东海
刑法体系解释层次论的实践展开
- 265/ 刘东华
论理财业务中商业银行的行纪人身份
——理财产品实例分析
- 284/ 广东省人民检察院员额检察官相关机制研究课题组
检察官员额动态调整与退出机制研究

- 294/ 陈铭强
法官惩戒双轨制探析
——以对“两个意见”的文本分析为线索
- 305/ 张 丽
表见证明在认定家庭暴力中的运用
- 316/ 莫丽华
自贸区金融检察介入比特币监管问题研究
- 329/ 杨文艳 吴 潇
快递员窃取快递包裹行为的定罪分析

案例分析

- 339/ 周征远 马 兰
非法获取计算机信息系统数据罪案
- 344/ 徐国杰
江某诉水产公司劳动争议纠纷案
- 352/ 陈舒舒 谢佩君
自行车买卖合同纠纷案
- 358/ 张静怡
虚假宣传、商业诋毁纠纷案
——商业诋毁的司法认定
- 364/ 张法能
张某与顺某公司互负到期债务主张抵销执行异议案
- 369/ 黄 坚 朱 璐
王某义等重大责任事故案
- 373/ 曾志清 邹海媚
韩某英诉广州点某饮食有限公司产品责任纠纷案

法谈法议

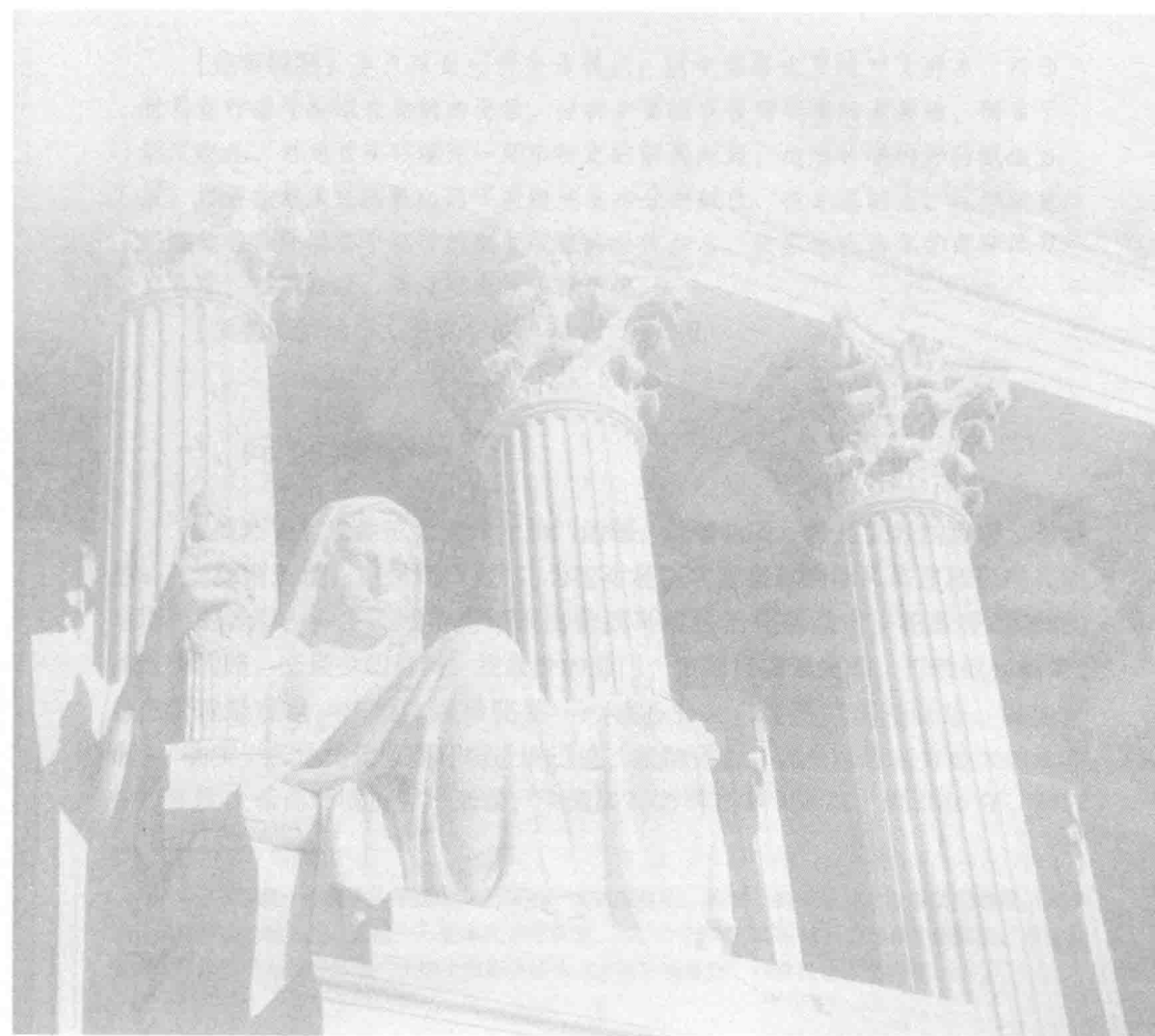
- 381/ 黄 瑶
加强立法引进高层次外籍人才 助力广州全球城市建设
- 384/ 刘继承 李芳芳
不胜任工作解除劳动合同的合法性研究
- 392/ 张未东
新时期医疗纠纷突发事件社会共治的思考
- 399/ 翁若男
由相对不起诉制度引发的思考
- 403/ 李祎敏
浅议黑出租车犯罪案件及治理
- 407/ 曹培忠 周艳波
“互联网+”时代的在线仲裁

中国主要城市营商环境法治化研究

中国主要城市营商环境法治化 的特征与走向

法治化营商环境研究

【摘要】营商环境法治化是优化营商环境的重要基础，也是优化营商环境的重要保障。本文以中国主要城市营商环境法治化研究为对象，从营商环境法治化的内涵、特征、走向等方面进行了研究。研究发现，营商环境法治化具有法治化、市场化、国际化、便利化、透明化、可预期性等特征。未来，营商环境法治化将朝着法治化、市场化、国际化、便利化、透明化、可预期性等方向发展。



中国主要城市营商环境 法治化的特色与走向

朱羿锜 张 盼*

【内容提要】 本文以量化研究为模式，以中国各主要城市为样本，按照世界银行基于标准化案例的评估，分析主要城市营商环境的差异性，侧重于制度规范，针对营商环境同一环节特定的制度规范，运用科学的评估赋值方法，对最佳与最差两极之间不同制度安排分别赋值，在此基础上，运用权重将各地营商环境各个环节的制度规范的分值加总，使各地法治化营商环境发育程度、前沿程度，通过可比性一目了然。

【关键词】 城市 营商环境 改革 法治化

一、问题的缘起

“营商环境”已然成为全球性热门话题，改善营商环境乃世界性浪潮。常言道：“水深则鱼悦，城强则贾兴”。为应对经济新常态，推动从高速增长向高质量增长的转型，各主要城市竞相推出营商环境法治化新举措：花最少的时间、跑最少的路、交最少的材料、找最少的部门，贸易投资最便利、行政效率最高、服务管理最规范、法治体系最完善……核心要义，就是“以商新法，以法促商”。确实，各地优化营商环境进展迅速，成绩斐然。以全球影响力最大的世界银行年度《营商环境报告》来看，中国从2005年的第108名，到2016年、2017

* 朱羿锜——暨南大学法学院、知识产权学院院长、教授、博士生导师；主要研究领域：民商法、国际商法、侨务法。张盼——暨南大学法学院、知识产权学院2016级民商法硕士研究生。本文是暨南大学法治广东智库课题“中国主要城市法治化营商环境研究”的阶段性研究成果。

年和2018年稳稳地站在第78名。13年间上升了30名,中国营商环境被外商看好,成为国际投资的热土。

诚然,这只是纵向比较。横向来看,在世界银行评估的190个经济体之中,这样的地位仅仅处于中游水平,与中国作为世界第二大经济体的地位并不相称,与中国在全球经济发展中所发挥的举足轻重的作用也不相匹配。这样的排名不仅远远低于新加坡、韩国等近邻,甚至低于阿塞拜疆、牙买加、蒙古等发展中国家,而在占全球GDP比重90%的G20成员中,中国则排名倒数第五,仅高于印度尼西亚、阿根廷、巴西和印度,基本上处于落后之列。即使以人均GDP来衡量,作为人口最多的国度,中国人均GDP在世界的排名同期进步也快一些,从2005年第115名上升到2017年第74名,净上升了41位。问题是,中国营商环境为何不能取得其应有的地位?有关专家分析了世界银行有关评估指标以及评估员对相关指标的评估值后,更是发出了“冤枉失分”之问。¹以保护中小投资者为例,这是世界银行评估的十大领域之一,中国仅得48.33分,位居第119名,而哈萨克斯坦得分达到85分,这样的得分和地位远远低于第4名的印度、第43名的巴西和第51名的俄罗斯。该项指标涉及董事责任程度指数、所有权与管理权控制指数和股东权利指数三个指标,依据中国商事法,许多指标中国均应得分甚至为高分,而评估员的赋值则是低分甚至零分。²真是评估员“误判”了吗?如是,何以导致“误判”?

由此,我们需要认真学习和领会党的十九大关于新时代中国发展不平衡、不充分这一重要论断。其实,世界银行为了驾驭190个经济体复杂的天量评估,起初对每个经济体仅以其最大商业城市为样本,2013年开始对人口1亿的11个国家选取最大的两个商业城市为样板,中国就是上海和北京,两者的权重分别为55%和45%。不难看出,以上海和北京来衡量中国这样一个幅员辽阔,且东中西发展很不平衡的国家,显然很不全面,忽略了内部的巨大差异性。作为法律人,更令我们深思的问题,就是商事法的“应然”与各地实施情况之“实然”亦不可等量齐观,甚至往往截然不同。以世界银行对中国30个城市2008年的营商环境评估为例,排名第一和第二的南京和广州分别为9.15分和9.13

1 参见罗培新:《世行营商环境排名问卷,中国如何挽回“冤枉失分”?》,载《上观新闻》2018年3月30日。

2 比如,世界银行针对董事责任程度的标准化案例题1,股东原告是否能够因此项交易给公司带来的损害,追究詹姆士责任?依据我国《公司法》第二十一条,原告股东完全可以追究詹姆士的法律责任,因而应该得分。而世界银行评估员基于第一百一十二条,认为即使董事会决议给公司造成损失,只要董事个人表明异议并记录在案,就可以免责,从而不得分。标准化案例题2—17,均不同程度地存在这样的“误判”。参见罗培新:《世行营商环境排名问卷,中国如何挽回“冤枉失分”?》,载《上观新闻》2018年3月30日。

分，而倒数第一名和第二名的兰州和南宁分别仅为2.58分和2.8分，差距之大，可见一斑。³姑且猜测一下，尽管中国作为单一制国家，实行的是统一商事法，鉴于内部巨大的差异性，评估员虽人在上海和北京这些最发达的区域，基于个人的经历和体验，其“心”很难不被其他区域的“实然”所感染。就此而言，“误判”也是其来有自的。可见，以中国商事法之“应然”并不能真实反映国内营商环境，而要更为贴近现实地“刻画”各地的营商环境，就必须从各主要城市实施商事法之“实然”着手。这就是选择并开展本项研究工作的基本背景。

这项工作不仅可行，而且显得越来越紧迫。说它可行，就是党中央在十八届三中全会提出“建设法治化营商环境”以来，各主要城市开展了轰轰烈烈的营商环境改革，提高市场主体的活力，解放生产力，提高区域竞争力，为梳理和研判各地营商环境的“实然”提供了机遇和丰富多彩的素材。而说它紧迫，一是急需中国本土版的营商环境评估，以克服世界银行仅以两个最大城市对中国“一刀切”式评估的局限性。⁴二是距离2008年版世界银行对中国30个城市的营商环境评估已逾10年，而此间各地营商环境发生了重大变革，必须与时俱进，开展新一轮的评估。三是国内已有部分科研机构和社会组织开展城市营商环境评估，⁵有的亦步亦趋地对标世界银行的评估指标，有的单纯采用问卷等主观评价形式，并没有真正系统性地触及国内营商环境改革的各项政策法规的节点，不全面、不系统，也难以有效地贴近现实，反映商事法在各地实施之“实然”。为此，我们拟分“两步走”，弥补这一巨大的缺陷。第一步，选择涵盖主要省会城市以及国家级新区和自由贸易试验区所在城市30个，从企业开办便利度、项目建设便利度、经济要素便利度、市场交易便利度、税费负担度及政务保障度六个维度展开，系统地梳理相关商事法规和政策节点，按照科学的评估法则，编制具有全覆盖性的营商环境评估指标体系，从商事法“落地”的视角考察和评估30个城市的营商环境。第二步，与有关机构合作，通过问卷和评估

3 参见董志强、魏下海、汤灿晴：《制度软环境与经济发展——基于30个大城市营商环境的经验研究》，载《管理世界》2012年第4期。

4 Mary Hallward-Driemeier and Lant Pritchett, How Business is Done and the Doing Business Indicators; The Investment Climate When Firms Have Climate Control, Policy Research Working Paper No. WPS 5563, the World Bank, 2011; Mary Hallward-Driemeier and Lant Pritchett, How Business is Done in the Developing World: Deals versus Rules, Journal of Economic Perspectives, Vol. 29, No. 3, 2015, pp. 121-140.

5 例如，中国社会科学院财贸所与世界银行集团国际金融公司《2008中国营商环境报告》，华南美国商会发布《中国营商环境白皮书》及《华南地区经济情况特别报告》年度报告，中国经济信息社亚布力中国企业家论坛、北京大学、国家竞争力研究院和清华大学民生经济研究院合作研制的“亚布力论坛·新华中国营商环境指数”。参见倪鹏飞：《中国城市拿什么吸引投资者——〈2008中国营商环境报告〉摘要》，载《资本市场》2017年第5期。

员访谈等形式,获取企业对所在城市营商环境的感受和认同情况,并与第一步的成果相结合,主观与客观评价有机融合,更为真实地“刻画”各地法治化营商环境的发展状态,不仅为企业提供投资路线图,也为各地进一步改善营商环境提供参照系。本文旨在梳理和总结这30个城市营商环境法治化的主要特色和基本走向,作为实施“两步走”评价方案的起点。

二、党的领导推动主要城市营商法治转型

解放和发展社会生产力,是社会主义的本质要求,中国共产党领导乃是中国特色社会主义最本质的特征。⁶全面依法治国的重要目标就是在中国共产党领导下,形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系,以及完善的党内法规体系。党的领导推动法治化营商环境,乃是全面依法治国的应有之义,政治领导就是党的三大领导方式之一。这就是,“党的主张在法治实践中所起到的政治主导作用……就是党制定的路线、方针、政策对于社会主义法治实践的各个环节、各个领域、各个层面的政治主导作用”,⁷包括党领导“立法者的立法行为,执法者的执法行为,法官检察官的司法行为,全体公民和社会组织的守法行为”。⁸为了促进转变发展方式、优化经济结构、转化增长动力,党中央高瞻远瞩,果断地决策,优化营商环境,建设法治化营商环境成为建设现代化经济体系的核心内容。为应对经济新常态,党中央全面推动营商法治建设,不断推出重大改革举措,精准治理营商过程的“痛点”“堵点”和“难点”问题,成效越来越显著。党的十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出建设法治化营商环境后,党的十八届四中全会《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》有的放矢,提出“加强市场法律制度建设,编纂民法典,制定和完善发展规划、投资管理、土地管理、能源和矿产资源、农业、财政税收、金融等方面法律法规”。党的十八届五中全会《关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》进一步确认“完善法治化、国际化、便利化的营商环境”。为加快建设开放型经济新体制,推动我国经济持续健康发展,中共中央总书记习近平在2017年7月17日主持召开的中央财经领导小组第十六次会议上,强调营造稳定公平透明、可预期的营商环境。随即,党的十九大报告明确地指出,“深化商事制度改革”。2018年新年伊始,优化营商环境成为李克强总理在国务院首次常务会议强调的

6 我国《宪法》第一条第二款。

7 喻中:《改进党对法治建设的领导方式》,载《北京行政学院学报》2013年第1期。

8 李林:《党与法的高度统一》,载《法制与社会发展》2015年第3期。

重要议题。3月20日，李克强总理在记者招待会上表示，努力为主体优化营商环境，为人民群众提供办事便利、敢于自我革命。

相应地，营商法治的规范体系建设也取得了举世瞩目的成就。全国人大及其常委会坚决执行党的十八届四中全会关于加强市场法律制度建设、编纂民法典的决定，按照“两步走”的工作思路，先制定在民法典中起统领作用的《民法总则》，再编纂各分编，争取到2020年形成统一的民法典。经全国人大常委会3次审议和反复修改，党的十二届全国人大五次会议通过《民法总则》，完成民法典开篇之作，为编纂一部具有中国特色、体现时代精神、反映人民意愿的民法典打下坚实基础，民法典各分编的编纂工作正在扎实推进。2016年，全国人大通过的《国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要（2016—2020）》，在第50章专辟一节，即第一节“营造优良营商环境”，旨在统一内外资法律法规，营造公平竞争的市场环境、高效廉洁的政务环境、公正透明的法律政策环境和开放包容的人文环境。十二届全国人大期间，全国人大常委会还完成了一系列市场运行的支架性法律，如《公司法》第四次修订，《中外合资经营企业法》第三次修正，《中外合作经营企业法》和《外资企业法》第二次修正，《台湾同胞投资保护法》和《反不正当竞争法》首次修正，以促进商品和要素自由流动、公平交易、平等使用，加强和改善市场监管，反对垄断，促进合理竞争，维护公平竞争的市场秩序。

城市强，则国强；城市营商环境优，则国民经济兴。面对党中央不断深化营商环境重大改革举措和营商法治，各主要城市自会积极行动，竞相改革体制机制，不断提升企业办事便利度、满意率和获得感，促进更高质量、更有效率、更加公平、更可持续的发展。这体现了以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导，确保国家有效治理，是中国特色社会主义制度的最大优势。特大城市自然是重中之重，难怪习近平总书记于2017年7月17日主持召开的中央财经领导小组第十六次会议上特地强调，“北京、上海、广州、深圳等特大城市要率先加大营商环境改革力度”。为营造“重商、亲商、安商和富商”的良好氛围，各主要城市党委应声而动，推动党中央营商环境改革的重大举措和国家营商法律规范落地，出台了大量的营商环境改革的“实施意见”“实施方案”“行动方案”“试点方案”“改革措施”“政策措施”等，不一而足。就形式而言，它们并非单独以市委名义发布，而是视其重要性、牵涉面及各地的惯例而定。事关全局的营商环境改革方案和措施往往以市委和政府名义联合发布，⁹其余有的

9 这方面政策文本数量相对较少，如北京市委、北京市人民政府：《关于率先行动改革优化营商环境实施方案》（京发〔2017〕20号），《关于深化投融资体制改革的实施意见》（2018年1月23日）；又如，福州市委、福州市人民政府：《福州市“马上就办、真抓实干”若干规定（试行）》（2018年1月28日）。

是经市委批准后,由市政府发布,¹⁰有的则是由市政府办公厅发布。¹¹当然,以市政府特定部门或若干相关部门联合发布的营商环境规范性文件¹²更是数不胜数。为使党中央改革营商环境的重大举措能够落地,贯彻落实商事法,各市党委真抓实干,拿出了“抓铁留痕”的精神,各种实施意见、实施方案、行动方案确实名副其实,真正做到“实施”、抓“行动”。北京市人民政府发布的《2015年推进简政放权放管结合转变政府职能工作方案》(京政发〔2015〕42号),各项改革任务均分解落实到具体责任部门,各司其职,各负其责,并定有工作进度表。重庆市关于推进“证照分离”改革试点方案,¹³针对100项行政许可管理事项,逐项落实了改革实施部门和改革方式,对“证照分离”改革试点责任落实到位、大胆创新改革的典型事例要通报表扬,对敷衍塞责、延误改革、工作不力的要严肃问责。引入第三方评估机构,加强对“证照分离”改革效果的评估,为改革的全面推开提供意见和建议。杭州市为了深化“简政放权、

10 显然,这方面政策文本比市委和市政府联合发文多得多。鉴于数量众多,恕不能就各地市政府政策一一列举。作为千年“商都”,广州市优化营商环境先行一步,早在2009年7月31日市政府就发布了《关于加快推进广州市营商环境和做事规则国际化的意见》(穗府〔2009〕37号)。2015年,广州人民政府又发布《广州市建设市场化、法治化、国际化营商环境三年行动方案(2015—2017)》,2016年和2017年营商环境建设改革项目分别达58项、55项。近期则有广州市人民政府:《广州市降低实体经济企业成本实施方案》(穗府〔2017〕21号),《关于落实广东省降低制造业企业成本若干政策措施的实施意见》(穗府〔2018〕3号)。又如,上海市人民政府:《着力优化营商环境加快构建开放型经济新体制行动方案》(2018年3月22日),《关于进一步扩大开放加快构建开放型经济新体制的若干意见》(沪府发〔2017〕26号),《本市推进简政放权放管结合优化服务改革工作要点》(沪府发〔2016〕78号),《2017年上海市深化简政放权放管结合优化服务改革工作方案》(沪府发〔2017〕69号)。再如,深圳市人民政府:《深圳市关于加大营商环境改革力度的若干措施》(深府〔2018〕1号)。

11 营商环境改革关乎极其繁复的体制机制问题,往往某一个环节的改革会牵一发而动全身,为增强政策措施的有效性,各市均有大量的以市政府办公厅行文的政策文本。比如,广州市人民政府办公厅:《关于优化市场准入环境的若干意见》(穗府办规〔2017〕13号),《关于进一步放宽商事主体住所经营场所条件的意见》(穗府办规〔2016〕8号),《关于优化市场准入环境的若干意见》(穗府办规〔2017〕13号);杭州市人民政府办公厅:《关于深化企业减负降成本改革的实施意见》(杭政办函〔2017〕81号),《关于实施促进实体经济更好更快发展若干财税政策的通知》(杭政办函〔2017〕102号),《关于深化“先照后证”改革加强事中事后监管的实施意见》(杭政办函〔2016〕144号);重庆市人民政府办公厅:《关于进一步深化商事制度改革优化营商环境的意见》(渝府办发〔2017〕78号),《关于进一步推进“多证合一”改革的实施意见》(渝府办发〔2017〕158号),《关于进一步落实涉企政策促进经济平稳发展的意见》(渝府办发〔2016〕8号)。

12 这种政策文本数量最多,恕不能一一列举。主要的典型文本有广州市工商行政管理局、市公安局、市国家税务局和市地方税务局:《关于持续提升开办企业便利度的若干意见》(穗工商规字〔2018〕3号),广州市工商行政管理局:《广州市全程电子化商事登记实施办法》(穗工商规字〔2017〕2号);成都市工商行政管理局:《关于企业名称登记管理改革试点的实施意见》(成工商发〔2016〕23号),《关于认真做好推进供给侧结构性改革工作的通知》(成工商办〔2017〕27号)。

13 重庆市人民政府:《重庆市推进“证照分离”改革试点方案》(渝府发〔2017〕44号)。

放管结合、优化服务”，推进办事“最多跑一次”改革，将12个改革项目责任分解到具体部门，分别设有牵头单位和配合单位，完成进度量化到具体的月份，¹⁴可谓全心全意，诚意满满。

随着营商环境改革层层深入，为依法推进重大改革，适时确认优化营商环境实践中的成熟经验和做法，各地尝试开展优化营商环境的地方立法。上海、南京、福州、厦门、广州、深圳等地，围绕企业营商的全过程各环节的“短板”开展地方立法，成效显著。早在1999年，深圳市人大常委会就通过了《深圳经济特区商事条例》，2004年4月修正，2013年12月25日正式废止，功成身退。珠海和厦门市人大常委会也分别于2012年11月和2013年12月颁行《珠海经济特区商事登记条例》《厦门经济特区商事登记条例》。2014年4月，广州市政府也发布了政府规章《广州市商事登记暂行办法》。对此，广东省人大常委会于2015年12月31日颁行《广东省商事登记条例》。这正是我国商事法的“盲点”，各地先行先试，奋力探索，积累了宝贵的经验。

许多地方还开启了直接以营商环境为主题的地方立法，辽宁省人大常委会开此先河，2016年12月7日通过《辽宁省优化营商环境条例》。沈阳市迅速跟进，2017年12月31日市政府颁布了政府规章《沈阳市优化营商环境办法》。河北、陕西、吉林等地纷纷效仿，河北省人大常委会和陕西省人大常委会分别于2017年12月1日和2018年3月31日通过了《河北省优化营商环境条例》《陕西省优化营商环境条例》，吉林省也于2018年8月23日公布了《吉林省优化营商环境条例（征求意见稿）》，广泛听取社会各界的意见和建议。与长三角、珠三角等地区相比，其营商环境并不占优势，如此用心推动营商环境的地方立法，大有“换道超车”之势。

毫无疑问，各地党委优化营商环境的态度是坚决的，行动是迅速的，改革营商环境法治的举措也是丰富多彩的。但是，我们必须正视各地的巨大差异。我国幅员辽阔，沿海与内地相比，华东、华南与东北、华北、华中、西南、西北相互之间，无论是资源禀赋，还是经济发展水平，皆发展不平衡，也不充分。即使是执行全国统一商事法，各地的绩效也会截然不同。何况，各地政府的执政能力和见识也有差异，¹⁵各地落实商事法的举措和做法是否因地制宜、因时制宜，效果多寡，自有差异。为此，我们拟建构相应的评估指标体系，揭示国内各地营商环境的发育程度和差异性，弥补世界银行《营商环境报告》仅仅以

14 杭州市人民政府：《关于印发进一步深化“简政放权、放管结合、优化服务”推进办事“最多跑一次”改革实施方案的通知》（杭政函〔2017〕40号）。

15 参见董志强、魏下海、汤灿晴：《制度软环境与经济发展——基于30个大城市营商环境的经验研究》，载《管理世界》2012年第4期。