

# 优化营商环境研究报告

吉林省高级人民法院

(2020年7月)

营商环境是指市场主体在准入、生产经营、退出等过程中涉及的政务环境、市场环境、法治环境、人文环境等有关外部因素和条件的总和。简而言之，就是投资者到某一地区做生意的难易程度。良好的营商环境是一个国家或地区经济软实力的重要体现，是一个国家或地区提高综合竞争力的重要方面。习近平总书记在2018年9月视察东北时，对东北振兴工作提出的六项重点任务，摆在首位的就是优化营商环境。“法治是最好的营商环境”，人民法院在优化营商环境方面大有可为。徐家新院长提出要对优化营商环境进行全面深入系统研究。为此，我们以世界银行营商环境评价指标体系为视角，认真分析了《全球营商环境报告2020》中司法指标排名大幅提升的原因，全面总结了人民法院在优化营商环境方面的有效举措和经验做法，并通过比较分析，针对我省法院工作实际提出了对策建议。

## 一、营商环境评价指标体系

### (一) 全球营商环境评价指标体系

2001年，世界银行首先提出了“营商环境”的概念，并成立营商环境小组，逐步构建出一套衡量和评估指标体系，对经济

体进行评价和排名。通过收集并分析全面的定量的数据，对各经济体在不同时期的营商监管环境进行比较，以鼓励各经济体竞相提高监管效率，为改革提供可衡量的基准指标，为学术界、媒体和私营部门研究者及其他关注各经济体营商环境的人士提供参考。

2002年，世界银行启动《营商环境报告》项目，并于2003年首次发布《全球营商环境报告2004》，到2019年已经发布17份评估报告，评价指标体系也从5项指标逐步完善为现在的12项指标<sup>1</sup>。评估对象由133个经济体拓展为190个经济体。评估样本选取各经济体中最大的商业城市即各国常住人口最多的城市，其中11个人口过亿国家<sup>2</sup>选择两个常住人口最多的城市评估。对这11个经济体的数据采集以两个最大商业城市的人口加权平均值为标准。评估周期是上年5月至次年5月。除已有的北京、上海2个样本城市之外，今年我国将新增重庆、广州两个样本城市参与评价。

世界银行的评价立场相对客观中立，不按照意识形态、国力强弱、贫富差别设置歧视性指标。同时，“所测即所得”的评价方法比较科学、成熟，格外注重不同行业、各类人群的体验感和获得感。因此，许多政治学家将世界银行的营商便利度排名视为

---

<sup>1</sup> 具体包括10项评价指标和2项观察指标。这10项评估指标分别为：“开办企业”指标、“申请建筑许可”指标、“获得电力供应”指标、“注册财产”指标、“获得信贷”指标、“投资者保护”指标、“缴纳税款”指标、“跨境贸易”指标、“合同执行”指标、“办理破产”指标。

<sup>2</sup> 11个人口超过1亿的经济体：孟加拉国、巴西、中国、印度、印度尼西亚、日本、墨西哥、尼日利亚、巴基斯坦、俄罗斯和美国。

比较各国制度优势和法治竞争力的重要参考，全球各经济体也越来越重视该评价结果。目前，世界银行的《全球营商环境报告》已经成为全球的“投资风向标”，对各国吸引投资乃至经济社会发展，均产生极其广泛的影响。

优化营商环境是我国进一步对外开放的重要举措，是实现高质量发展、推进治理体系和治理能力现代化的内在要求。近年来，我国高度重视，强力推出一系列改革举措，着力营造法治化、国际化、便利化的营商环境，取得明显成效，<sup>3</sup>最直接的表现是我国在世界银行《全球营商环境报告》中的排名全面提升。2019年10月24日，世界银行发布《全球营商环境报告2020》显示，我国的全球营商便利度排名继2018年大幅度提升32位后，2019年又跃升15位，升至全球第31位，比2005年综合排名第91位提升了60位<sup>4</sup>，充分体现出近年来我国优化营商环境改革成效显著。<sup>5</sup>

## （二）国家营商环境评价体系

与国外相比，我国对营商环境评估工作的研究起步较晚。自2012年起，广东、江苏等地才开始尝试运用营商环境评价指标推进营商环境建设。2018年1月3日，李克强总理在国务院第196次常务会议上明确提出，要“抓紧建立营商环境评价机制，

<sup>3</sup> 今年10月23日，国务院发布了全球首部针对营商环境优化的行政法规《优化营商环境条例》，将优化营商环境纳入法治化轨道。

<sup>4</sup> 其中十项分类指标中，有四项比较靠前：注册物权排名24，跨国贸易排名48，合同执行排名47，企业关闭排名59；剩余的六项均比较靠后：雇佣和解雇排87位，投资者保护排第100位，借贷取得排113位，税制排119位，企业开办和申领营业执照分别排在126位136位。

<sup>5</sup> 2019年，在世界银行营商环境评估中，给中国打分的依据是北京、上海两市及有关部门于2018年5月2日至2019年5月1日推出的优化营商环境改革措施。

逐步在全国推行”。目前，已经运行、比较成熟定型，且在全国有一定影响的评价体系有三个，即：中国营商环境评价体系、中国城市营商环境指数评价体系、中国县域营商环境调查评价指标体系。

1. 中国营商环境评价体系：2018年，国家发改委按照党中央国务院部署，本着国际可比、对标世行、中国特色原则，参照世界银行的营商环境指标，构建了中国营商环境评价体系。该评价体系从衡量企业全生命周期、反映城市投资吸引力、体现城市高质量发展水平三个维度，构建三维立体的评价指标体系，更加科学地反映我国的营商环境情况。主要特点是：①对接世行、国际可比。该指标体系完整吸收、整体借鉴世界银行12项指标，评价术语完全沿用世界银行指标表述，评价指标落实到可量化可比较的程序、时间和费用上。评价计算方法也与世界银行完全一致。②立足国情、中国特色。评价体系以世界银行12项指标为基础，剔除与我国国情明显不符的内容，叠加符合中国国情的评价指标，综合评估投资贸易便利度和长期投资吸引力，客观衡量城市高质量发展水平。③客观真实、科学管用。世界银行采用假设情景的标准化案例、委托第三方模拟填报获取评价数据。中国营商环境评价体系在沿用世界银行方法的基础上加以改进，更强调实际案例支撑。国家发改委已于2018年在22个城市进行试点，2019年在直辖市、计划单列市、部分省会城市和地县级市开展了营商环境评价，2020年将在全国地级及以上城市开展营商环

境评价。这一评价体系由政府主导，目前各地大多以此为主要参照标准。

2.中国城市营商环境指数评价体系：2019年5月11日，中国战略文化促进会、中国经济传媒协会、万博新经济研究院和第一财经研究院在“2019中国营商环境研讨会暨城市营商环境指数发布会”上联合发布了《中国城市营商环境指数评估报告》，公布了全国经济总量前100城市营商环境指数排名、软环境指数TOP10排名、硬环境指数TOP10排名。该评价体系认真贯彻落实了李克强总理在2018年1月3日国务院常务会议上关于“软硬环境都重要，硬环境要继续改善，更要在软环境建设上不断有新突破，让企业和群众更多受益”的讲话精神，将营商环境指数评价体系的一级指标分为硬环境指数和软环境指数。其中，硬环境指数占营商环境指数的权重为40%，具体包括自然环境和基础设施环境2个二级指标、11个三级指标；软环境指数占营商环境指数的权重为60%，具体包括技术创新环境、人才环境、金融环境、文化环境、生活环境等5个二级指标、24个三级指标。<sup>6</sup>这一评价体系重点考虑了数据和指标的客观性、全面性和可比性，能够综合衡量我国城市营商环境建设的基本样貌。

3.中国县域营商环境调查评价指标体系：2019年初，《小康》杂志联合国家信息中心成立“中国县域营商环境研究”课题组，研究制定了“2019中国县域营商环境调查评价指标体系”。该

---

<sup>6</sup> 详见《2019中国城市营商环境指数评价报告》，来源于互联网。

指标体系参考了世界银行、国家发改委、各地方政府及其他研究机构的方案，吸收了符合我国县域特点及发展实际的要素。体系设计构建遵循“一个中心、两种方法、三层结构、五个方面”思路，即以营商主体为中心，注重把营商主体的需要和感受作为衡量和评价县域营商环境的标准；采用客观评价和主观评价相结合的两方法；分为三层结构共60个指标，其中客观性指标35个，主观性指标25个；聚焦基础设施与要素供给、市场环境与公共服务、政务环境、社会环境、现有企业县域营商环境满意度调查评价五个方面，旨在用更科学、更全面的手段推动中国县域营商环境发展。此指标体系的一个亮点是将企业及群众满意度这一客观指标纳入县域营商环境指标体系，注重营商主体的需要和感受。

总体而言，我国在营商环境优化及其评价方面尚处于起步阶段。上述几种评价体系各有侧重、互为补充，在建立健全我国营商环境评价机制方面起到了示范引领作用，为评价、引领和推动我国各地营商环境优化提供了必要的技术支撑。此外，上海、北京等地坚持问题导向，对标世界银行营商环境评价指标体系，相继推出了符合本地实际的营商环境评价指标体系。

## **二、人民法院优化营商环境的做法和成效**

法治既是改善营商环境的重要手段，也是营商环境的重要组成部分。在世界银行营商环境评价指标体系中，法律要素约占2/3左右，占了绝对大的比值。聚焦法律制度环境和法律改革，是世界银行营商环境评价体系最鲜明的特点。我国的营商环境评

价体系或由官方主导设计，或由研究机构自主研发，但都是以世界银行营商环境指标为基础，法律要素都是其评价体系中的重要组成部分。从 2019 年世界银行的营商环境报告看，涉及人民法院的指标排名均取得较好名次，司法助力在我国营商环境全球排名跃升中发挥了关键作用。正确解读世界银行营商环境报告，有利于我们更好地总结经验、指导实践。

### （一）法律要素指标排名情况

在世界银行营商环境评价指标体系中，法律要素主要有三个指标：“执行合同”“办理破产”和“保护中小投资者”。在最高人民法院强力推动下，2019 年三项指标排名均有提高，相较 2018 年数据再进一步，由此全面拉升了我国营商环境“平均分”，我国连续两年跻身全球优化营商环境改善幅度最大的十大经济体。

在“执行合同”方面：司法制度与工作机制获认可，“司法程序质量”指数得分为 16.5，是全球最佳实践者。“执行合同”是世界银行营商环境评估体系中关于司法制度和诉讼程序的最重要指标，测评对象是一审法院解决商业纠纷的司法效率和司法程序质量，评价范围涵盖有关审判组织、司法程序、审判效率、诉讼成本、多元化纠纷解决、法院信息化建设、司法改革等多方面的内容。可以说，“执行合同”指标是“法院竞争力”指标。这项指标不仅考察司法制度，还考察司法工作机制，包含法院结构和诉讼程序指数、案件管理指数、法院自动化指数、替代性纠

纷解决指数等参评指标。《报告》显示，我国该指标得分为 80.9 分，增加 1.93 分，排名提升 1 位，列全球第 5，该指标是 10 个指标中排名最靠前、且唯一连续 5 年保持世界前 10 名的指标。其中，提升最大的是二级“司法程序质量”指标，得分 16.5，满分 18 分，已经连续两年排名全球第一，是全球最佳实践者。这一成效充分表明，近年来全国法院在健全司法制度和工作机制、降低诉讼时间与成本等方面取得明显成效，得到国际社会和社会公众高度认可。

在“办理破产”方面：破产法律制度获认可，“破产框架力度”<sup>7</sup>指数处于全球先进水平。企业通过司法程序进行破产清算或者实现重整需要的时间和费用、债权人能收回的债权比例、破产相关法律规定以及法院执行法律的情况，都是世界银行进行“办理破产”指标测评的标准，评价的是市场救治退出机制与质效。具体而言，“办理破产”指标由“破产框架力度指数”和“回收率”两个二级指标组成。《报告》显示，我国“办理破产”指标从 2018 年全球第 61 名提升至 2019 年的第 51 名，上升 10 位。其中，考察现有破产法律制度充分性和完整性的“破产框架力度”指数得分 13.5，总分是 16，排名提高 10 位，高于经合组织高收入国家的平均值，已经处于世界领先地位。

在“保护中小投资者”方面，指标大幅上升 36 位，人民法院功不可没。《报告》中“保护中小投资者”指标，用于评价在

---

<sup>7</sup> “办理破产”主要考察的是现有破产法律制度的完整和质量。



投资者发生利益冲突时法律对中小投资者保护力度。《报告》显示，我国这一指标排名第 28 位，与 2018 年相比上升 36 位，实现了历史性跨越。其中，由法院改革举措推动的“董事责任程度指数”从 1 分提升至 4 分，“所有和管理控制指数”从 4 分提升至 6 分，“股东治理指数”也达到了世界先进水平。人民法院的担当作为在这一指标排名大幅提升中发挥了重要作用。

## （二）司法助力排名提升的原因

概括起来，主要有以下几个方面：

一是组织领导到位。近年来，最高人民法院高度重视这项工作，专门成立了工作小组，以对标世行指标为基础，统筹规划工作方案，列出任务清单和行动计划时间表，对优化营商环境进行了全面的部署安排。2017 年 8 月 17 日，最高人民法院发布《关于为改善营商环境提供司法保障的若干意见》，指导全国各级法院积极推动司法保障营商环境法治化建设。2019 年 1 月 21 日，最高人民法院办公厅发布《提升 2020 年〈世界银行营商环境报告〉“办理破产”指标排名的工作方案》《提升 2020 年〈世界银行营商环境报告〉“执行合同”指标排名的工作方案》，进一步有针对性地对标世界银行优化“办理破产”和“执行合同”指标体系，提升我国营商环境水平。

二是推出实质性改革措施。世界银行称，由于“大力推进改革议程”，中国连续两年跻身全球优化营商环境改善幅度最大的十大经济体。此次世行认可的各经济体“实质性改革举措”中，

中国共有 8 项，排名全球第 2 位，其中 3 项是由最高人民法院牵头<sup>8</sup>。在《报告》评估周期内，最高人民法院在“执行合同”“办理破产”和“保护中小投资者”等领域加快改革发展步伐，切实提升人民群众司法获得感。在“执行合同”方面，最高人民法院通过发布司法解释和规范性文件，对限制延期开庭次数、民事诉讼案件集中审理等提出要求；通过强化司法公开，保障当事人知情权和参与权；通过加强电子卷宗与信息化建设，推进网上立案、跨域立案，便利当事人诉讼、改善当事人诉讼体验；通过立审执相互衔接配合，提升当事人权益实现的质效。2018 年以来，最高人民法院先后发布了《关于互联网法院审理案件若干问题的规定》《关于严格规范民商事案件延长审限和延期开庭问题的规定》《关于建设一站式多元解纷机制、一站式诉讼服务中心的意见》《关于发挥商会调解优势推进民营经济领域纠纷多元化解机制建设的意见》《关于人民法院通过互联网公开审判流程信息的规定》《关于人民法院立案、审判与执行工作协调运行的意见》等。这些文件的发布及相应改革措施的落实，从制度和规则上提升了司法程序质量，直接提升了营商环境指标评价。作为样本城市的上海、北京法院也相应出台了有针对性的改革举措。如，上海高院建设了专门的司法数据公开平台，向社会公众定期、常态发布

---

<sup>8</sup> 《2020 营商环境报告》显示，中国在截止到 2019 年 5 月 1 日的 12 个月中实施了创纪录的 8 项营商环境改革。其改革亮点中有三项涉及法院改革：1.通过要求控股股东对不公平关联方交易承担连带责任，明晰所有权和控制结构，加强了对少数投资者的保护。2.通过规定可给予的合同延期次数上限和将延长期限于不可预见和例外情况，提升执行合同的便利度。3.通过规定破产程序启动后的债权优先规则和提升债权人在破产程序中的参与程序，提高办理破产的破利度。

全市法院商事、金融案件的结案率、“平均审理期限”“结案率”“单一案件审判流程”等信息，增强司法透明度；上海浦东新区法院数字法庭系统实现了案件立案、审理、归档全流程网上办理，大大降低了当事人的诉讼成本，提高了办案效率。北京法院推行 32 项改革举措，以提高案件审判质效、优化诉讼服务和加强司法公开为重要抓手，以信息化建设为推动，对商事审判立、审、执全流程提速增效，网上立案、多元调解+速裁、手机接收和查阅诉讼文书、案件平均鉴定评估周期大幅缩短、“微律师”诉讼服务平台、商事案件信息随手可查、北京互联网法院可在线诉讼等种种改革成果在评价“提分”中体现了担当。《报告》显示，中国企业家解决商业纠纷平均耗时 496 天，费用为索赔金额的 16.2%，均好于东亚太平洋地区平均水平。“案件管理指数”和“法院自动化指数”的大幅提升，让中国法院的“司法程序质量”再次雄踞全球榜首。按照一些世行专家的说法，在诉讼服务、电子诉讼等领域，已经是中国的改革实践在引领世行评价指标的更新迭代、不断优化。世界银行同时表示，改革让中国成为执行合同效率最高的经济体之一。在“办理破产”方面，最高人民法院出台了《关于适用〈中华人民共和国企业破产法〉若干问题的规定（三）》，对标世行营商环境评价体系，对破产受理后借款的清偿顺序、单个债权人的知情权、债权人会议表决机制、管理人处分债务人重大财产的权限和程序等问题一一回应，进一步发挥破产审判在优化营商环境、深化供给侧结构性改革中的积极作用；

印发了《关于强制清算与破产案件单独绩效考核的通知》，为破产审判专业化提供审判管理保障；完善全国法院破产案件办理平台，实现对破产程序的全程追踪，通过与执行查控系统对接，便利破产案件中对债务人财产的查询，降低企业破产成本；积极推进破产审判专业化建设，截至 2018 年底，全国法院已经设立 98 家清算与破产审判庭；2019 年初，深圳、北京、上海三地先后设立破产法庭。最高人民法院还指导多个地方法院结合各地实际先后制定了破产案件简易审理的指引，在坚持依法受理和不损害利害关系人合法权益的前提下，适当简化审理程序，缩短办案周期；积极推动法院与政府破产案件协调、破产费用保障、管理人行业自律等破产审判配套机制，截至 2019 年 9 月，全国各省市自治区共成立了 42 家破产管理人协会，各地共出台关于政府法院联动协调处理破产案件的文件 30 个，有效推进了破产制度实施。一系列的举措，让“办理破产”指标的制度机制和实施环境得到了极大改善，债权人对破产程序的参与度和信任度显著提升。在“保护中小投资者”方面，最高人民法院出台了《关于适用〈中华人民共和国公司法〉若干问题的规定（五）》，就股东权益保护等纠纷案件适用法律问题作出规定，对中小投资者权益保护等相关制度进行完善。<sup>9</sup>这一举措为“保护中小投资者”指标测评贡

---

<sup>9</sup> 涉及的主要内容有：一是明确了关联交易损害公司利益的，履行法定程序不能豁免关联交易赔偿责任。二是明确了董事职务的无因解除与相对应的离职补偿。三是在司法解释四的基础上，进一步提出了公司完成利润分配的时限要求，明确公司至迟应当自作出分配决议之日起一年内完成利润分配，使得中小股东利润分配权得到充分保障。四是建立了有限责任公司股东重大分歧解决机制，强调法院在相关案件审理中强化调解，引导股东协商解决分歧，恢复公司正常经营，避免公司解散。

献了关键分值。

三是调整有效的应对之策。在此次营商环境评估中，涉及法院工作的指数之所以整体实现“稳中有升”，很大程度归结于我国法院战略上的高度重视、战术上的有的放矢。过去，一些部门在优化营商环境方面推出了诸多举措、作出过许多努力，却未达到预期效果，原因就在于忽略了对评估标准和方法论的研究，没能做到措施对应、精准改进。如，有的举措乏力，改进限于个案，缺乏制度效应，最终未获承认；有的回应失焦，对方希望改进 A 条款，我方却调整 B 条款，彼此诉求错位；有的宣传不够，明明做了许多工作，但国内的问卷填报者不知道、不了解，甚至存在偏见或者误解，导致效果适得其反；有的协同不足，涉及多个部门的指标，要么“剃头挑子一头热”，要么“各人自扫门前雪”，未能形成制度合力，无法精准解决问题，等等。在这次营商环境评估中，最高人民法院组织专门力量，深入研究世行历年报告、建议和方法论，摸准吃透评估标准，在优化指标、交流磋商、数据核验过程中注重方式方法，特别是针对既往失分指标，进行查漏补缺、逐项梳理，有针对性地推出相应改革举措，通过印发司法解释，灵活回应争议，挽回了一些关键领域的失分，取得良好效果。<sup>10</sup>值得一提的是，世行评估的基本理念是“举措常

---

<sup>10</sup> 修改完善《关于严格规范民商事案件延长审限和延期开庭问题的规定》，明确休庭、延期审理的次数、情形、程序、时间间隔等，挽回了前几年未得的 0.5 分。印发《关于人民法院通过互联网公开审判流程信息的规定》，要求统一在线公开“平均审理期限”“结案率”和“单一案件审判流程”等信息，强化司法透明度，成功提升 0.5 分。印发《关于适用〈中华人民共和国企业破产法〉若干问题的规定（三）》，将关键的“破产框架力度”指数从 11.5 分提升至 13.5 分。印发《关于适用〈中华人民共和国公司法〉若干问题的规定（五）》，赢得“保护中小投资者”指标中的关键 5 分。

变，规则恒定”。具体评估时，不看重短期效果如何，更侧重观察是否颁布文件、构建制度，文件强制力如何，实践中是否得到广泛遵守。过去，由于对我国法律渊源体系缺乏深入了解，世行一直不承认最高人民法院司法解释的法律效力。在此次磋商中，最高人民法院会同有关专家，结合我国《立法法》和司法实践，着重向世行评估团队进行了解释，并得到认可，在世行评估中起到了关键性作用。

### （三）各地法院的经验做法

目前，全国各地法院在最高人民法院指导下，围绕地方实际需要，创造性延伸审判职能，在优化营商环境方面提出多种司法措施。这些司法措施大致可以分为三种类型。

1. “对标世界银行评价指标型”司法措施。从搜集到的大量研究资料来看，全国多地法院出台了优化营商环境的司法政策文件，对标世行评估指标体系，积极推进“中小投资者保护”“执行合同”“办理破产”三项指标优化工作。如，天津高院出台了《关于优化营商环境评价指标的实施细则》，就优化三项涉法院营商环境评价指标，有针对性提出具体措施，依法有效解决商事纠纷，加强对中小投资者的保护，积极稳妥审理各类破产案件；北京高院制定了《关于依法公正高效处理群体性证券纠纷的意见(试行)》，便利中小投资者诉讼；深圳中院出台了《关于提升“办理破产”质效优化营商环境的实施意见》；浙江高院联合省委改革办等部门先后印发了《浙江省优化营商环境提升“执行合同”质

效行动方案》和《“办理破产”便利优化行动方案》；温州中院、台州中院进行了个人破产先行先试；宁波镇海法院建立了“让自动履行者享有红利”的自动履行正向激励机制。特别值得关注的是，重庆高院于2019年8月在全国率先发布了《重庆市法治化营商环境司法评估指数体系（2019）》，该指数体系充分借鉴了世界银行营商环境报告等国内外重要评估方法体系，吸纳了世界银行营商环境评价指标体系中的“执行合同”“办理破产”“保护中小投资者”三项一级指标，并进行了充分的自主创新，构建一级指数5项（包括公正裁判、平等保护、司法效率、司法便民、透明廉洁），二级指数12项、三级指数26项、四级指数64项。该评估体系给我国法治评估实践提供了一个很好样本，为探索构建具有中国特色并容纳广泛共识的“法治化营商环境评估指数体系”积累了经验。

2. “优化传统审判业务型”司法措施。与“执行合同”有关的目标任务涉及人民法院审判执行工作的方方面面，贯穿法院工作始终。传统刑事、民商事、行政审判工作必然是人民法院优化营商环境的重要着力点。近年来，各地法院在积极优化传统审判业务方面不懈努力，为优化营商环境提供了有力保障。如，江苏高院出台执行移送破产审查案件简易审理意见，南京、镇江等法院出台破产案件简化审理意见，有效缩短简易破产案件审理周期；苏州市吴江区法院创造“移得了、破得掉”的执转破“吴江经验”，加速“僵尸企业”出清，加快要素释放；上海、重庆、北

京、贵州、云南、沈阳、杭州、青岛等地法院积极通过发布典型案例方式，推进司法保障营商环境法治化建设；宁波中院出台了《关于为“六争攻坚、三年攀高”行动提供有力司法服务和保障营造一流营商环境的若干意见》，提出要依法规范行政行为，依法纠正行政机关不履行、拖延履行、不正当履行行政职责，妥善审理涉企业的行政协议纠纷，监督行政机关不依法履行行政协议及单方面变更接触行政协议行为，保护企业合法权益。

3. “创新司法服务型”司法措施。近年来，在最高人民法院大力推动下，各地法院积极推进“数据法院”“智慧法院”等系统建设，升级便民服务体系、创新纠纷多元化解机制等措施，以拥抱科技提质增效，不断完善诉讼服务体系，着力提升人民群众司法体验。如，上海法院推进无纸化立案探索实践，实现当事人网上立案后无需再提交纸质诉讼材料，同时对标世界银行评价标准，建立了司法绩效评估数据常态化公开机制；山东高院出台《关于全面推进“一次办好”改革司法营商环境的措施》；各地互联网法庭试点陆续开展，全方位探索和完善网上立案、智能化语音识别、在线庭审、示范性诉讼等改革创新项目，利用互联网进行庭审公开、文书公开、司法数据公开等，让司法审判受到监督；多地移动微法院已经上线运行，集合了案件诉讼风险智能评估、在线预约立案、跨域立案、在线调解、在线提交证据材料等多项功能，实现了“让信息多跑路，让群众少跑腿”。目前，北上广、长三角、京津冀地区法院之间，均已实现省市区三级法院的跨域



立案，实现了跨区域远程办理、跨层级联动办理，最大限度地便利当事人。

### 三、我省法院优化营商环境的实践探索

近年来，我省法院深入学习贯彻习近平总书记在民营企业座谈会上的重要讲话精神和关于“法治是最好的营商环境”重要指示精神，认真贯彻落实党中央和省委决策部署，着力在强化审判职能、创新服务举措、延伸司法功能上下功夫，努力营造法治化营商环境，全力保障民营企业健康快速发展，取得一定成效。这些成效在《关于优化营商环境的情况报告》《法院工作报告》<sup>11</sup>及我省审判质效指标全国排名、各级各类媒体宣传报道中都有所体现，在这里不作详细介绍。按照以问题为导向的工作思路，我们对全省法院推进法治化营商环境建设工作进行了专题调研。调研发现，对标党中央、国务院决策部署要求，对标世行标准和国内先进，对标市场主体和人民群众期待，目前我省法院无论是在工作理念、制度机制、改革力度、理论研究还是服务保障上，都存在不小差距。

一是工作理念有待提升。相对北京、上海和先进地区法院而言，我省法院起步较晚。从2018年下半年开始，省高院加快了对优化营商环境的系统研究和强力推进，先后从服务保障民营企业、强化金融风险防范化解、创新知识产权审判机制等方面

---

<sup>11</sup> 2019年末，徐家新院长代表吉林省高级人民法院在吉林省第十三届人民代表大会常务委员会第十一次会议上作出《关于优化营商环境的情况报告》；2020年1月14日，徐家新院长代表吉林省高级人民法院在吉林省第十三届人民代表大会第三次会议上作出《吉林省高级人民法院工作报告》。

提出多项司法服务措施，但是目前全省各中基层法院仍普遍存在思想认识不到位的问题：有的在落实上级有关决策部署、优化营商环境方面缺乏主动作为；有的以文件落实文件、简单照搬照抄、敷衍应付作表面文章；有的考虑市场主体需求不够，措施针对性和实效性不强，企业群众的获得感、感受度没有得到改善。

二是制度机制不够完善。从查阅的资料来看，全国法院在工作制度机制建设方面成效比较显著，总体上已经形成了比较完备的制度体系，大致可以分为三个层级：第一个层级是具有宏观指导作用的实施意见等，用于明确总体目标和努力方向；第二个层级是具有引领和推动作用的实施方案等，用于明确年度工作目标和任务分工；第三个层级是具有可操作性的具体措施，用于推动单项工作、落实某项改革任务等。近年来，我省法院相关工作机制也得到了逐步完善。自2018年以来，省高院共出台10余份相关司法政策文件，涵盖服务保障民营企业、产权保护、破产审判等多方面。但整体来讲，我省各级法院相关制度机制体系性还不足，宏观层面较多，但微观层面仍有较大缺口，导致工作规范化和精细化不够，落实力和执行力不强，特别是中基层法院的相关制度机制更为零散，基本上处于零敲碎打或聊胜于无的状态。这既不能满足高质量发展的现实需求，更会影响我省法院乃至我省在各类指标评价中的成绩。

三是理论研究亟待跟进。大量文献资料侧面反映出，不少先进地区法院在营商环境评价竞争、法治建设、司法服务保障基础

理论方面也走在前列。从研究主体上看，已经不限于最高人民法院和高院，各地中院甚至基层法院对此也有研究。从研究范围上看，更多法院既将眼光放在全球视野下，也对实践中某一单项工作、某一重点难点问题进行纵深研判。如，北京破产法庭针对世界银行营商环境评估二级指标“回收率”进行了法律分析，并在提升路径构建上做了探索。浙江某基层法院以“执行合同”指标为切入点，对优化执行质效评价体系提出了建议。<sup>12</sup>目前，我省法院对这项工作的理论研究还比较薄弱。除了2019年中标最高人民法院发布的2019年司法研究《人民法院为推动高质量发展提供司法服务与保障》重大课题外，<sup>13</sup>其他方面的理论研究基本上处于空白状态。理论研究不足，与队伍素质能力、激励机制不足密切相关，且影响着对下指导、工作推进、深化改革等各方面工作，需要给予关注并着力解决。

四是改革力度需要加大。最明显的体现在一些重点难点问题长期得不到突破。比如，在“执行合同”方面，《全球营商环境报告2020》显示，中国企业家解决商业纠纷平均耗时496天，均好于本地区和经合组织高收入经济体平均水平。目前，我省法院还没有设立针对商业纠纷用时的专门模块，还无法对全省法院解决商业纠纷平均耗时进行精确统计，但是从多方反映和司法实践来看，情势不容乐观。2019年，全省法院民事一审案件平均

---

<sup>12</sup> 北京破产法庭课题组：《关于“回收率”指标的法律分析及提升路径构建—基于我国当前破产审判的实证研究》；饶群、祈崇捷：《优化营商环境视阈下执行质效评价体系的逻辑演进及重塑—以世界银行营商环境报告“执行合同”指标为切入点》，载于“南太湖杯”司法保障法治化营商环境研讨会论文集。

<sup>13</sup> 就这一课题，江苏省高级人民法院与我省法院同时中标。

审理天数 49.4 天，民事二审案件平均审理天数 45.9 天，执行结案平均用时为 108.9 天，全国排名第 14 位，最好的上海法院为 58.8 天。实践中，有的涉企案件审理周期长，久拖不决和超审限问题严重。因鉴定、重新鉴定、评估、公告送达等原因导致审理周期过长的问题，也一直未能得到很好解决，这类情形案件占长期未结诉讼案件的大多数。在“办理破产”方面，对找不到破产企业人员、企业账目等阻碍案件审理的问题缺乏有效解决办法，破产案件审理周期普遍过长，一些陈年破产积案长期得不到解决。如，有的法院审理破产案件周期平均为 1686 天，其中审理天数最长的达 4724 天。由于不少企业负担不起破产管理人报酬，执转破案件数量较小，“僵尸企业”出清工作效率低下。2015—2019 年，全省法院受理破产案件 465 件，审结 270 件，结案率 58.1%。在“保护中小投资者”方面，有的对于破坏公平竞争和侵害企业合法权益等犯罪行为打击不够到位，对民营企业经营过程中存在的一些不规范行为，罪与非罪的界限把握得不够精准；有的对民营企业胜诉权益的保障不够到位，对民营企业作为申请执行人的案件，实际执行率、执行到位率都较低；有的为加快执行效率，在穷尽司法措施和协调机制的情形下对民营企业适用强制措施，客观上影响了民营企业生存。上述这些重点难点问题，都需要在改革中寻求破解之法。

五是服务保障还不到位。近年来，我省法院在加快智慧法院建设、完善“互联网+诉讼服务”机制方面取得了一定成效，吉

林移动微法院建设、全面启动跨域立案等工作走在全国前列。但仍存在以下问题：立审执“三优先”的协调机制还不够健全，一些法院立案、审判、执行程序协调机制还不到位，在立审执各环节信息共享、程序衔接等方面还存在“各自为政、互相推诿”的扯皮现象，涉企纠纷“三优先”原则未完全落实到立案、审判、执行等各环节。一些法院诉讼服务中心功能弱化，“一站式”多元解纷机制尚不完善，涉企纠纷诉前调解、联动调解机制不健全，部分涉民营企业的纠纷没有有效化解在诉前。信息化便民举措不够充分，“只跑一次”改革落实得不完全到位，电子诉讼应用的广度和深度还不够，电子法院、智能法庭、跨域立案等便民服务还需要进一步完善。法企沟通对接机制不完善，存在定期联络频次不高、热度不强及单向性问题。一些法院与企业联络的内容比较简单，针对性、具体性不强，实际问题解决不够，缺少有效的沟通交流机制。法治宣传工作存在形式单一、实效不足等问题，法治宣传方式大多采取发放宣传资料、摆摊咨询、开办“普法大课堂”等方式，缺乏针对性、实效性和创新性，企业参与的积极性也不高。

#### 四、进一步优化营商法治环境的几点建议

立足全省法院工作实际，特别是针对工作中存在的短板和不足，就我省法院推进法治化营商环境建设<sup>14</sup>工作提出如下建议。

---

<sup>14</sup> 法治化营商环境通常是指一个国家或地区在社会经济往来中，通过有效的制度、严格规范的执法、公正严明的司法，对市场主体人身、财产权益实行全面、平等的保护，对市场管理行为实施有序的制约，并将社会经济交往的主要环节纳入法治化轨道，进而形成的公平公正的社会经济交往的制度化、系统化、规范化的法治氛围及社会意识。法治化营商环境是我国契合当前改革发展实际提出的一项创新理念。2013年11月12日，党的十八届三中

(一) 以顶层设计为统领，进一步完善工作格局。各级法院党组要进一步加强组织领导，成立专项工作领导小组，设立工作专班，全面构建三级联动的法治化营商环境建设工作格局。省高院要充分发挥好牵头抓总作用，通过加强顶层设计，研究制定实施意见，进一步明确总体思路，确定总体目标和工作方向。各级法院要进一步提高政治站位，强化思想认识，实行“一把手”负责制，结合本地实际，研究制定年度计划方案，做好任务分解，抓好贯彻落实。相关部门要各负其责，制定具体落实举措，确保各项改革任务落实到位。

(二) 以理论研究为先导，进一步找准工作着力点。推进法治化营商环境建设工作涉及到法院的审判、执行、改革、信息化建设等方方面面，没有理论研究作基础，许多难点痛点堵点问题，找不到深层次原因，工作的结合点和着力点会把握不准，工作的针对性和实效性也会打折扣。从目前情况看，我省法院推进法治化营商环境建设，至少需要从以下三大方面着手进行深入调研：一是要深入研究党中央、国务院关于优化营商环境的宏观政策和省委、省政府在优化营商环境方面的工作部署，以及最高人民法院的工作要求，进一步树立全局思维，提高政治站位，强化思想认识、找准角色定位。二是要深入研究世行营商环境评价标准和

---

全会通过了《中共中央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，建立公平开放透明的市场规则”。2019年2月25日，习近平总书记主持召开中央全面依法治国委员会第二次会议，深刻阐述“法治是最好的营商环境”这一重要论断，将法治化营商环境这一重大课题推向新的高潮。法治化是营商环境的重要组成部分，在“营造法治化、国际化、便利化营商环境”中居首位，体现了我国营商环境的模式和特征。有观点认为其主要内容包括市场环境法治化、政务环境法治化、司法环境法治化三个方面。人民法院在司法环境法治化方面是责任主体。

我国营商环境评价标准，重点掌握好“执行合同”“办理破产”“保护中小投资者”等法律要素的评估方法。如，“执行合同”指标项下的时间、成本、司法程序质量指数二级指标如何测算<sup>15</sup>，“办理破产”指标项下的“回收率”指标如何计算<sup>16</sup>，等等。三是要学习借鉴先进地区法院的经验做法，聚焦我省法院工作中存在的具体问题进行深入分析，在此基础上提出符合我省法院实际的改革设想，进一步提升改革措施的针对性和实效性。当务之急是尽快搭建起调研队伍、确定调研任务、促进成果转化。

（三）以建立指标体系为重点，进一步增强工作针对性。对照三种类型司法措施分析，可以判断我省法院的改革举措基本倾向于“优化传统审判业务类型”和“创新司法服务类型”。在构建营商环境评价指标方面，我省法院还没有采取有效措施。加强对营商环境评估标准和方法论的研究，可以精准回应、凸显成效。因此，建议在下一步工作中，我省法院充分借鉴世界银行和国家

<sup>15</sup> 2019年“执行合同”指标项下:1.时间(天数)指标衡量解决争端所需时间,即从原告提起诉讼到实际付款期间的的时间,包括采取行动的天数和等待时间,包括1)提交和服务案件的时间;2)审判和获得判决的时间;3)执行判决的时间。最优参照为120天,由新加坡创立。北京测算结果为510天,上海为485天;2.成本(占索赔额百分比)指标衡量司法程序解决争端所需的金钱成本,具体包括1)律师费用;2)庭审费用;3)执行费用。最优参照为0.1%,由不丹创立。北京测算结果为17.5%,上海测算结果为15.1%。3.司法程序质量指数(0-18)衡量的是每个经济体是否在其司法体系的四个领域中采取了一系列的良好实践,由以下4个指标(可最终分解为18项具体标准)的得分简单相加而成:1)法院结构和诉讼程序(-1-5);2)案件管理(0-6);3)法院自动化(0-4);4)替代性争议解决方案(0-3)。最优参照为满分18分,目前尚未有经济体达到。北京测算结果为16分,上海15分。

<sup>16</sup> 回收率的计算并非是统计中国法院办理破产案件的实际情况得出的,而是按照世行假设案例中的条件,答卷人结合中国法律规定和破产案件处理经验对设问作答后得出的。假设案例是由世行专家与国际律师协会破产委员会共同设计,代表多数国家中型企业的破产情况。回收率的计算公式是:回收率= $(100 \times GC + 70 \times (1 - GC) - \text{cost} - a \times 20\% \times \text{time}) / [(1 + \text{lendingrate})^{\text{time}}]$ 。其中,GC(持续经营,GoingConcern)值的确定方法是,如果一个公司可以继续经营则为1,否则为0;cost指回收债务所需的成本,以占债务人不动产价值的百分比表示;a×20%×time中,a是指固定资产占资产总额的比重,20%是年折旧率,time是回收债务所需时间(从债务人违约到最终实现继续经营或是拆分处理,也可以理解为从债务人违约到债权人受偿为止);lendingrate是指贷款利率(国际货币基金组织《国际财务统计数据》公布的贷款利率,以各国央行和《经济学人》信息部的数据为补充)。在此公式中,破产程序的时间、成本和结果都是影响回收率的变量,但其中“破产程序的结果”即债务人企业是否会继续经营对回收率的影响最大。

发改委营商环境评价指标体系以及其他地区法院经验做法，结合自身实际，在全省法院范围内建立起相对统一、科学标准、衔接方便的营商环境评价指标体系，以指标为引领，推动各项改革举措精准到位。另外，世界银行营商环境报告的 10 项指标中，每项都以一篇经典论文作为支撑。国内专家学者的相关解读能给予我们较大启发。<sup>17</sup>

（四）以建立制度体系为牵引，进一步完善各项改革措施。世行专家对 10 个项目指标的打分，均采取“问”与“查”的方式进行。“问”是指向中小企业、律师事务所、会计师事务所、建筑师事务所等营商人士发放问卷，“查”是指查阅每一个问题相应法律法规或规范性文件，以确保被测评经济体的相关举措具有拘束力，可以普遍适用和反复适用。其他评价体系也把制度建设作为重点测评项目。如果只是介绍改革进程中的具体做法，而没有辅之以制度的保障与支撑，则无法得分。因此，我省法院要围绕法治化营商环境建设要求，对照全国先进地区法院的工作模式，聚焦立案、审判、执行、司法鉴定、破产办理等各个环节，关注企业群众参与诉讼的难点、痛点、堵点问题，抓紧查漏补缺，补齐制度短板，完善相关改革措施，进一步提升我省法院推进法治化营商环境建设工作的规范性、实效性，力争实现新的突破。如，通过建立破产审判工作府院联动机制，加快推进“僵尸企业”

---

<sup>17</sup> 罗培新：《世行营商环境评估之“保护少数投资者”指标解析》《世行营商环境评估方法论：以“开办企业”指标为视角》；李颖轶：《2019营商环境报告“执行合同”指标与表现》；容红、高春乾、邹玉玲：《办理破产》之国际比较——解析世行营商环境评估报告》；



依法出清，妥善解决企业破产处置衍生的社会问题。

（五）以完善诉讼服务体系为助力，进一步提升市场主体获得感。目前，全国法院两个“一站式”建设正在积极推进，最高人民法院还构建了《诉讼服务指导中心质效评估体系》，这为改善市场主体司法体验提供了有力抓手。在下一步工作中，我们建议要坚持以企业和群众获得感为目标，坚持把“精准回应”作为基本战略，不断提升诉讼服务效率和质量，降低诉讼时间与成本，进一步推动实现诉讼自动化、便利化、透明化。要坚持问计于企、问计于民，让企业和群众参与法院改革、推动法院改革，改革的成果由企业和群众来检验。

（六）以问题整改为导向，进一步规范司法行为。要结合深入推进“加强管理年”活动，大力开展优化营商环境的专项整治，以明察暗访为手段，加强对重点领域监督，进一步规范影响营商环境的司法行为。要结合案件质量评查和专项审务督察，依法纠正违反公平竞争原则、损害营商环境的错误裁判，严格落实司法责任制。要建立营商环境建设工作约谈制度，对营商环境建设工作领导不力、失职渎职或以各种理由不担当不作为导致问题解决不到位的开展约谈，视情节启动问责。要加强对法官干警的监督管理，对阻碍优化营商环境建设的违纪违法行为以及“吃拿卡要”“冷硬横推”“慵懒散奢”等损害营商环境的行为坚决“零容忍”，发现一起查处一起，决不姑息。

（七）以舆论宣传为依托，进一步提升市场主体感受度。营

商环境是好是坏，最直接的感知者是市场人士，包括中小企业、律师事务所、会计师事务所、建筑师事务所等。企业和营商人士的感受度，成为营商环境是否得以改善的最重要的评价标准。一方面，在信息大爆炸的时代，受法院宣传推介竞争力不足、宣传针对性不强等诸多因素制约，营商人士能够获知的有效信息相对有限。另一方面，在调查问卷过程中，受访者囿于时间与精力，往往无法逐一细致研判，容易对指标情况误判。要解决好这两个方面问题，就要求我们不能只对工作推进情况进行宣传报道，还要在宣讲相关法律、政策和做法上加强舆论引导。要通过各种形式与市场主体沟通，尽量以通俗易懂的方式为营商人士所知，最大限度地帮助被访谈人正确作答，从而保证各项评估结果的客观公允。<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup>上海市司法局副局长罗培新在《世行营商环境评估之“获得信贷”DB2020 问卷评析》《世行营商环境评估之“保护少数投资者”DB2020 问卷评析》中对相关问题进行了梳理，可以参考借鉴。