

# 北京法治政府建设有了“五年计划”



数字经济立法进程一览

北京将在立法内容、执法方式上与时俱进。12月8日，北京市印发《北京市法治政府建设实施意见（2021-2025年）》（以下简称《意见》），提出及时跟进研究数字经济、互联网金融、人工智能等新兴领域立法，持续优化法治化营商环境，加快推进科技执法。中国政法大学法治政府研究院教授曹淼对北京商报记者表示，《意见》的发布，是为落实今年8月出台的《法治政府建设实施纲要（2021-2025年）》，在实践中，北京一方面要落实国家要求，一方面也要立足于首都特色，采用首善标准推进高质量的法治政府建设。

2021年8月  
《法治政府建设实施纲要（2021-2025年）》提到：

及时跟进研究数字经济、互联网金融、人工智能、大数据、云计算等相关法律制度，抓紧补齐短板，以良法善治保障新业态新模式健康发展。

2021年11月  
《法治中国建设规划（2020-2025年）》提到：

加强信息技术领域立法，及时跟进研究数字经济、互联网金融、人工智能、大数据、云计算等相关法律制度，抓紧补齐短板。

浙江《浙江省数字经济促进条例》2021年3月1日正式施行是全国第一部以促进数字经济发展为主题的地方性法规

广东《广东省数字经济促进条例》于2021年9月1日起施行

江苏《江苏省数字经济促进条例（草案）》征求意见

河南：拟出台《河南省数字经济促进条例》

地方立法进展

## 数字经济立法在即

网络购物、移动支付、网约车、自动驾驶……新兴技术正在迅速地改变人们的生活方式。而与之共生的，是各种各样的监管问题层出不穷。

《中国互联网发展报告2020》显示，2019年，中国数字经济规模达35.8万亿元，占GDP比重达36.2%，中国数字经济总量规模和增长速度位居世界前列。在这一背景下，《法治中国建设规划（2020-2025年）》明确提出，加强信息技术领域立法，及时跟进研究数字经济、互联网金融、人工智能、大数据、云计算等相关法律制度，抓紧补齐短板。

目前，浙江、广东等省已经开始施行地方出台的数字经济促进条例。北京此次发布的《意见》也提出，推进重要、新兴领域立法，立足国际科技创新中心建设，及时跟进研究数字经济、互联网金融、人工智能、云计算、自动驾驶等新兴领域立法。

北京卓律律师事务所合伙人孙志峰告诉北京商报记者，新兴领域立法是落实北京市

加快建设国际科技创新中心的重要步骤，数字经济促进条例被列为2021年北京市政府立法工作计划，并已经在审议过程中。

“数字经济、互联网金融、人工智能、云计算、自动驾驶的推广和实施，会使法律的滞后性展现得一览无余，比如互联网金融与传统银行金融体系及法律规范之间冲突的解决、数字经济领域反垄断利益的实现、自动驾驶交通事故责任承担等，这些都是传统司法和执法环境无法想象的问题。”孙志峰说。

在孙志峰看来，新兴领域立法条款要具备较强可操作性。市场主体更加关注推广和促进新兴领域在市场准入、税收优惠、知识产权管理、股权融资等方面可操作性强的立法。此外，建议大胆总结目前已经积累的行政管理、司法、执法经验，汲取其他先进地区的立法和行政管理经验，在具体解决可能发生争议的环节上加重笔墨。

## 营商环境法治化加速

对于市场主体而言，北京的法治化建设

程度，首先体现在营商环境的变化上。2019年10月22日，国务院发布的《优化营商环境条例》将营商环境优化上升到法律制度层级，并确定为各级政府的法定职责。北京也在2020年3月27日正式发布了《北京优化营商环境条例》，以法治化建设为主线，推动营商环境持续优化。

近年来，北京滚动出台了优化营商环境1.0、2.0、3.0、4.0、5.0版改革政策，今年出台了首个省级“十四五”时期优化营商环境规划，要求加快实施市场环境、法治环境、投资贸易环境、政务服务环境、人文环境五大领跑行动和356项改革任务。

在法治建设方面，此次发布的《意见》提出，坚持权利、机会和规则平等，在使用生产要素、享受公共服务、适用政府支持政策等方面依法平等对待各类市场主体。严格落实国家市场准入负面清单制度和北京市新增产业禁止和限制目录，保障各类市场主体依法平等进入负面清单及禁限目录以外的领域，强化对涉及市场主体的各类政策措施的公平竞争审查。

北京天达共和律师事务所合伙人、律师张佳春在接受北京商报记者采访时表示，北京应将前期通过实践反复检验和适用，取得了良好社会效果，得到市场主体和行政监管部门认可的政策与措施，通过地方立法等形式固化形成市场制度，稳定社会主体预期，形成公正、透明、有序的法治软环境。

“此外，两区建设与全球数字经济标杆城市共同构建了北京未来发展的方向与路径，从优化营商环境的视角出发，新的市场必须有与之相配套的更为包容审慎的法治环境相依存。北京应面对这一未来发展方向，全面构建数字化为特征的现代化治理体系，推进政务服务全方位、系统性、重塑性变革，提高政府提供服务的效能，助力北京市实现自身未来发展方向。”张佳春表示。

## 建成数字监管平台

到2025年，政府行为全面纳入法治轨道，职责明确、依法行政的政府治理体系日益健全，各级行政机关依法全面履职……这意

见》提出的未来目标。为了实现这一目标，除了立法跟上新需求新形势，执法也更要讲究力度和方法。

“北京因地制宜地形成了以首善标准为导向的执法要求，强调行政执法有力度有温度，要让每个老百姓在每一次执法活动和执法案件中感受到公平和正义。”曹淼指出。

根据《意见》，一方面要加大食品药品、公共卫生、自然资源、生态环境、安全生产、劳动保障、城市管理、交通运输、金融服务、教育培训等关系人民群众切身利益的重点领域执法力度。对潜在风险大、可能造成严重后果的，加强日常监管和执法巡查。建立完善严重违法惩罚性赔偿和巨额罚款制度、终身禁入机制。另一方面，也要推行审慎包容监管，全面推广轻微违法免罚和初次违法慎罚制度，广泛运用说服教育、劝导示范、警示告诫、指导约谈等方式，努力做到宽严相济、法理相融，让执法既有力度又有温度。

“新修订的《行政处罚法》在这方面就有所探索，首违不罚的清单就是要解决包容审慎的监管问题。在实践过程中要具体区分，最终的执法决定要与老百姓违法的情节、性质、危害、后果相当。”曹淼说。

此外，还要加快推进科技执法。《意见》提出，建成数字监管平台，统一数据标准，基本实现电子印章、电子签章、电子文书和移动办案终端全市普及应用，物联网、车联网、远程监控、卫星遥感等互联感知监测技术和人工智能、大数据分析等数据分析处理手段运用更加广泛。

曹淼表示：“打造数字法治政府，有利于解决法治政府建设的痛点、难点和堵点问题。例如全市统一的规范性文件平台建设，实现对规范性文件的标准化、精细化和动态化管理，对浩如烟海的规范性文件的法律规制具有非常重要的基础性作用。用区块链技术打造全市统一的行政执法平台，通过数据执法证据全过程留痕，实现对执法过程的监督，都是处理痛点问题的重要手段。”

北京商报记者 陶凤 吕银玲

## X 西街观察 Xijie observation

### 好剧都是反套路的

汤艺甜

名有多土，剧有多好看。临近岁末，在长视频平台的寒冬里，在平庸了许久的影视剧市场里，一部看起来毫无爆相的网剧带来了意外的温暖。

平平无奇的卡司，劝退观众的剧名，并不新奇的题材，再加上查无此剧的营销，《爱很美味》在众多S级剧集铺天盖地的热搜中杀出重围，评分从8.1涨到8.4，收获了一波又一波自来水。

靠的是什么？三个女性一台戏，设定并不新奇，《欢乐颂》抛过砖，《三十而已》也引过玉，女性在职场、情感、生活中的焦虑俯拾皆是。切中都市女性的类似桥段，《爱很美味》也有，逼婚、相亲、出轨、疫情裁员、职场骚扰、女强男弱，无论哪个，往往只需一条金句一个情节，大范围共鸣就足以在舆论场碰撞。

只是，在不少堆砌热点的都市剧中，即便已经抛弃了狗血玛丽苏，但角色仍是标签化的，为爽而爽的人设，悬浮于生活之上，却要真实融合，免不了落入烂尾的窠臼。

《爱很美味》正是在这里反套路，用心挖掘了焦虑的背后，有鸡毛蒜皮的爱与恨，有自私复杂的人性，有正常人的欲望与妥协，角色不再是推动剧情贩卖焦虑的工具人，而是我们身边的你我他，甚至就是你我他。

比起苦大仇深的说教，《爱很美味》用轻松明快的形式戳中了生活，又不至于用力过猛，共情在这里，高分也在这里。

总是延续换汤不换药的套路，是国内影视剧的常态《宫》火了，于是穿越剧霸屏《甄嬛传》之后，宫斗剧此起彼伏；《仙剑奇侠传》带来的仙侠热至今不退；

这几年《都挺好》带火了现实剧，怀揣耽改的项目也接二连三。

在一阵又一阵限风的大潮里，脸谱化的角色、漂浮荒诞的剧情早已令人生厌，甜宠剧里的霸道总裁，都市剧里的社会议题焦虑，古装剧里的逆袭，打着职场旗号的偶像剧，披着大女主外衣的傻白甜，直接把观众的智商按在地上摩擦。

想在影视圈突出重围很难，但也很简单。在《爱很美味》之前，小众黑马剧集不少，迷雾剧场已经证明过不按套路出牌的惊喜，《隐秘的角落》和《沉默的真相》的出圈，让观众惊呼，国产剧的春天来了。无论是对青少年内心的探究，还是对人性黑暗的揭露，迷雾剧场用这场反套路的创新尝试，完成了小众对主流的挑战。

但口碑刚立好没多久，迷雾剧场就成了迷惑剧场，今年的《八角亭迷雾》只收获了浪费班底的吐槽，《致命愿望》的4.1分更是惨不忍睹。跳出了玛丽苏爱情剧的框架，却把自己装进了悬疑的套路里，故弄玄虚的剧情和凌乱恐怖的背景，本质上与《你听我解释》的狗血情节并无二致。

与其说观众期待的是大框架上的闻所未闻，不如说是细节之处的耳目一新。如《爱很美味》一样走现实风也好，像迷雾剧场主打悬疑也罢，题材其实并非最核心的吸睛之处。影视剧生产可以工业化，但爆款绝不会是千人一面的流水线作业，不可能是一遍又一遍的套路。

好剧的标准其实没有变过，只要有心有诚意，旧瓶装新酒同样可以收获爆款的可能性，但若是新瓶装旧酒，没有心的套路被看破，顶多也只是宛宛类卿。

## 北京2025年基本消除重污染天气

头顶的蓝天变多了，身边的碧水更清了。近年来，许多在北京生活的市民对此都有切身体会。12月8日，北京市人民政府新闻办公室举行《北京市“十四五”时期生态环境保护规划》（以下简称《规划》）新闻发布会。会上介绍：“十三五”时期，北京细颗粒物（PM2.5）年均浓度下降了一半左右，全市空气质量显著提升，生态环境质量持续改善。《规划》指出：“十四五”时期，北京将聚焦减污降碳重点领域，从能源、产业、建筑、交通等方面推进绿色低碳发展。

### 污染防治+水源保护

“这两年北京的雾霾明显减少了，天气好的时候在自家的阳台就能看见远处的山。”谈及北京空气能见度的变化，家住昌平区的崔大伯对北京商报记者表示。

数据显示，在“十三五”规划的收官之年，北京细颗粒物（PM2.5）年平均浓度值首次进入“30+”，五年降幅超过50%，8个区率先达到国家二级标准，占市域面积约80%；地表水水质持续改善，国控断面劣V类水体全面消除；土壤环境状况保持良好。生态环境状况指数（EI）累计提高9.3%。

“十四五”时期，北京生态环境保护又将如何发力？着眼绿色低碳高质量发展和生态环境质量改善的重难点，12月8日发布的《规划》从发展更低碳、空气更清新、水体更清洁、土壤更安全、生态更宜居5个维度，设置了一组目标。

其中提到，到2025年，PM2.5年均浓度35微克/立方米左右，优良天数比率稳步提升，基本消除重污染天气。此外，还包括碳排放总量率先实现达峰后稳中有降、单位地区生产总值二氧化碳排放下降、可再

生能源消费比重达到14%左右。地表水国控断面达到或好于Ⅲ类水体比例稳步提升、消除劣V类水体。土壤污染风险得到有效管控，农用地及重点建设用地安全利用得到有效保障等。

而为回应市民关切，“十四五”期间，北京也将深入开展污染防治，并多措并举实施水资源保护。《规划》提到，北京将以PM2.5和臭氧协同控制为重点，聚焦机动车、生产生活、扬尘等领域，实施挥发性有机物（VOCs）治理专项行动，推动核心区超低排放区建设，持续深化“一微克”行动。

在提升水生态环境质量方面：“十四五”期间，北京将组织实施好流域内的水生态保护与发展规划。以水环境治理为例，在城镇地区，加快污水收集处理体系提质增效，强化城市面源治理，建立完善入河排口管理体系，污水处理率达到98%，黑臭水体“长制久清”；在农村地区，因地制宜采取工程和生态措施推进农村生活污水治理，完善处理设施运行管护机制，完成小微水体综合整治。

### 重点领域“低碳”布局

生态环境保护之外，绿色发展也是重要

一环。以降碳为重点战略方向，推动减污降碳协同增效。”透过此次《规划》不难发现，低碳已成为“十四五”时期打造“绿色北京”的高频词，能源、产业、建筑、交通等重点领域也迎来必答题。

例如能源方面，《规划》指出要大力发展新能源和可再生能源。北京将按照“减煤、稳气、少油、强电、增绿”的思路，分类有序推动能源转型发展，从源头减污降碳。同时，逐步构建以新能源为主体的新型电力系统，加强应急备用和调峰电源建设，形成千万千瓦级应急备用和调峰能力。到2025年外调绿电的电力力争达到300亿千瓦时，再加上本地可再生能源的开发利用，力争“十四五”末全市可再生能源消费比重达到14.4%左右。

与此同时，加快布局节能环保绿色产业。北京将鼓励新能源智能汽车、新能源、新材料、节能环保等绿色技术创新，培育壮大绿色低碳产业咨询和智能化技术服务新业态，进一步提升氢能、智能电网和先进储能、绿色制造系统解决方案服务、智慧节能环保综合服务产业发展水平。同时，鼓励企业积极创建绿色工厂、绿色供应链、绿色产品等绿色制造示范。

在交通领域，优化出行、车型、运输三大结构，努力构建绿色低碳交通体系。北京市交通委员会副主任吴世江告诉北京商报记者：“十四五”期间，交通委将通过扩编组、增换乘、出支线、加复线等措施提升运输效率和城市轨道交通与市郊铁路的综合效益。此外，在公交、出租、道路客货运等行业加大新能源车应用，并配合相关部门研究制定全市新能源车推广应用方案，进一步完善新能源汽车通行便利、运营服务和充电基础设施等鼓励政策。

北京商报记者 陶凤 实习记者 韦璐