

# 推进法治化营商环境建设

——十四届全国政协第十六次双周协商座谈会发言摘登

编者按

中共十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视营商环境建设，坚持全面深化改革，构建高水平社会主义市场经济体制，加快建设全国统一大市场，推进高水平对外开放，持续打造市场化、

法治化、国际化一流营商环境。为推进法治化营商环境建设，3月29日，全国政协召开双周协商座谈会，围绕“推进法治化营商环境建设”协商议政。现将有关发言摘登如下——

部委介绍情况及回应

司法部党组书记、部长贺荣：

党的十八大以来，党中央、国务院对营造市场化、法治化、国际化营商环境作出一系列重大部署。法治化营商环境建设贯穿立法、执法、司法、守法、法律服务和涉外法治各环节，是一项系统工程、法治工程。2023年以来，司法部在法治化营商环境建设方面主要开展了以下工作：

立法方面，聚焦经营主体期盼，完善营商环境法律法规制度体系。健全完善营商环境法律体系，审查完成涉营商环境的法律11部、行政法规16部。会同相关单位牵头起草民营经济促进法，坚持“两个毫不动摇”，突出对民营经济平等对待、平等保护，回应依法保护人格权、人身权、财产权，公平参与市场竞争，平等使用生产要素，公平执法公正司法等民营企业关切，确保条文务实、管用、操作性强，切实从法律制度上把对国企民企平等对待的要求用硬措施落下来。会同相关部门制定或修改企业破产法、反不正当竞争法、公平竞争审查条例等，更好适应高质量发展、建设全国统一大市场、科技创新等重点领域、新兴领域、涉外领域立法需求。

执法方面，健全优化涉企行政执法，完善包容审慎的监管模式。组织开展提升行政执法质量三年行动，依法纠正不作为、乱作为、粗暴执法等问题。推行“综合查一次”等跨部门、跨区域、跨层级综合执法，避免多头执法、重复检查。指导各地区各部门进一步规范执法行为，提高运用法治思维和法治方式的能力，促进提升依法行政水平。

守法和法律服务方面，积极回应经营主体需求，增强涉企服务精准性实效性。提升经营主体设立、变更、迁移、注销全程法律服务质效。加强法治宣传和合规守信指导。健全调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等有机衔接的多元化纠纷解决机制。支持商会等开展人民调解工作。发挥律师作用，开展“律企携手同行”等专项行动。优化公证利企便民服务，切实增强经营主体的获得感。

涉外法治方面，提升涉外执法司法能力，助力打造“投资中国”品牌。对标国际高标准经贸规则，加快推进制度衔接。指导地方设立一批国际商事调解组织。全力推进国际商事仲裁中心建设。组织实施国际一流律所培育工程，加快建设涉外法治人才培养基地。

就委员提出的建议作简要回应。关于加强立法引领、以法治力量提振信心推动发展等问题，将继续聚焦经营主体关切，加强对数据安全、个人信息保护、智能网联汽车等领域立法的研究。同时，针对营商环境建设中亟须解决的突出问题，更加注重采用“小快灵”立法模式，切实提升立法质效。

关于国际商事争议解决机制等问题，将抓紧推进修改仲裁法，制定商事调解条例，更好发挥仲裁、商事调解等多元纠纷解决机制的作用。

关于完善涉企政策制定和评估机制等问题，将强化合法性审查，加强政策后评估和清理工作，提升法律法规政策稳定性、透明度和可预期性。

关于健全法律顾问制度，将加大统筹力度，指导各地区各部门充分发挥法律顾问参与政府决策、法治审核把关等作用，助力法治政府建设。

最高人民法院审判委员会专职委员、二级大法官刘祥贵：

最高人民法院高度重视法治化营商环境建设。对于委员的意见建议，回应如下：

一、关于加强产权保护，依法平等保护各类经营主体合法权益，稳定市场预期问题。最高人民法院积极做好以下方面工作：一是积极参与并推动民营经济促进法尽快出台，从立法层面系统性、针对性解决民营企业的后顾之忧。二是研究出台有关司法解释，依法否定经营主体利用优势地位与中小微企业签订的显失公平“背靠背条款”。三是尽快出台涉民企内部职务侵占刑事案件司法解释，对侵犯国企、民企产权和合法权益的行为统一判罚标准。四是制定出台涉民刑交叉案件司法解释，从制度层面着力解决以刑事手段插手经济纠纷、以刑事手段解决民事债务以及多头查封、重复查封、明显超标的查封等问题，严格界定刑事追赃与第三人合法财产的范围。五是深入推进依法公正善意文明执行，最大限度减少对企业正常生产经营活动的不利影响。

二、关于智能网联汽车等新兴产业法治保障问题。最高人民法院将持续跟踪调研，及时明确司法态度，助推新兴产业健康有序发展，并研究解决与之相关的数据安全、隐私保护、交通事故责任划分等新情况新问题，更好统筹发展和安全。

三、关于充分发挥破产法律制度作用问题。最高人民法院将充分发挥破产清算制度作用，清理“僵尸企业”，盘活市场要素资源，同时，充分运用重整和解制度工具，依法拯救陷入流动性危机但仍具挽救价值的企业。积极参与并推动《中华人民共和国企业破产法》修改工作，弥补关联企业破产、中小微企业破产、跨境破产协作以及金融机构风险防范化解等规则空白，推动“府院联动”机制常态化、制度化运行，形成工作合力。

四、关于持续完善外商投资法治化营商环境问题。最高人民法院持续统一裁判尺度，简化外国当事人委托代理、域外证据公证认定手续，有效落实“准入前国民待遇加负面清单管理制度”，不断增强涉外审判的便利度和可预期性。下一步，将完善有关司法解释，大力推进涉外审判精品战略，充分彰显平等保护外资的司法态度，服务保障高水平对外开放。

五、关于完善国际商事纠纷多元解决机制问题。最高人民法院已成立两个国际商事法庭，并吸纳10家国际商事仲裁机构和2家国际商事调解机构入驻，初步形成诉讼与仲裁、调解有机衔接的纠纷解决机制。下一步，将积极配合相关部门修订《中华人民共和国仲裁法》，扩展仲裁范围和国际仲裁功能；推动制定商事调解法，发挥行业协会、商事组织功能作用，将我国打造成为国际商事纠纷解决的优选地。

(下转4版)

政协委员发言

全国政协社会和法制委员会副主任，中华全国总工会原副主席、书记处书记、党组成员江广平：

## 以法治力量提振信心推动发展

为筹办好此次双周协商座谈会，周强副主席率队于1月下旬赴北京开展实地调研，社法委同时委托上海、辽宁开展协同调研。从调研情况看，各地区、各部门牢固树立“法治是最好的营商环境”理念，坚持以经营主体需求为导向，加强统筹协调，创新体制机制。我国营商环境制度体系不断健全，涉企执法更加规范，司法保护更加有力，为激发活力、提振信心注入强大法治动力。

调研也发现，近年来从相关部门到地方出台的政策多、文件多，但与企业的诉求仍然存在“两张皮”问题。

委员们认为，在经济回升向好、提振增长信心的关键时期，加快推进稳定公平透明、可预期的法治化营商环境建设，既是当务之急，也需要久久为功。应始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻习近平法治思想，充分发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用，坚持问题导向、系统观念，持续深化重点领域关键环节改革创新。

健全法律体系。加快制定民营经济促进法，修改《优化营商环境条例》，围绕建设

全国统一大市场健全基础制度。完善公开透明的涉外法律体系，积极吸纳高标准国际经贸规则，稳步扩大制度型开放。鼓励地方加强制度创新，以高质量立法为优化营商环境提供坚实的制度基石。

提升执法效能。完善实现有效市场与有为政府良性互动的制度机制。全面落实公平竞争审查制度，规范不当市场干预行为。改进反垄断反不正当竞争执法，强化行政执法与刑事司法衔接，以规范文明执法为优化营商环境提供有力的法治保障。

加强司法保障。落实以公平为原则的产权保护制度，依法严肃查处侵害企业合法权益行为。严格落实平等保护、疑罪从无等司法政策和原则，引导经营主体诚信守法经营。为经营主体提供高效便捷纠纷解决渠道，以严格公正司法为优化营商环境提供坚实的司法保障。

坚持诚信守法。完善政府诚信履约机制，加大政务失信惩戒力度，强化涉企法律服务，加强企业合规指引，增强企业法治意识。加强社会信用体系建设，健全守信激励、失信约束制度，以全民尊法守法为优化营商环境提供良好的法治氛围。

全国政协委员，上海市政协主席胡文容：

## 充分发挥自贸试验区改革试验田作用 对标高标准国际经贸规则

率先打造国际一流营商环境，是党中央交给上海的重要任务。上海市委深入学习贯彻习近平总书记关于优化营商环境的重要指示精神，全面对标高标准国际经贸规则，连续出台7版优化营商环境行动方案。今年，市委召开全市优化营商环境大会，邀请各类企业包括外企负责人参加，市委主要领导要求把法治化作为基础保障，着力打造稳定公平透明、可预期的发展环境。

强化立法引领作用。在全国率先制定实施优化营商环境条例，推进国际商事仲裁中心建设等地方性法规，深化政府采购、知识产权、商事仲裁、破产保护等领域改革创新。

强化监督执法提质。树立整体政府理念，推进审批服务和行政执法标准化规范化建设，完善各领域自由裁量权基准制度。同时，强化事中事后监管。

强化法治服务供给。开发“上海城市法规全书”应用系统，打造知识产权保护

“一件事”集成服务平台，制定重点企业“服务包”机制，建设“国际服务门户”，集成各类涉外法律服务资源。同时，完善多元纠纷解决机制，在全国率先推进“数字法院”建设，首创涉外商事纠纷一站式解纷机制。

调研发现，对标高标准国际经贸规则、推动高质量发展，制度供给还有不足，创新激励机制尚有短板，创新成果固化不够，地方探索创新还需要中央层面的更大支持。为此，建议：

围绕数字经济发展、数据跨境流动等领域，推进数据权属界定、开放共享、交易流通、监督管理等标准制定，开展制度创新和压力测试，形成一批对标高标准国际经贸规则的创新举措。

加快重点地区改革探索的复制推广，推动“一业一证”改革、经营主体退出、企业破产等浦东新区法规上升为法律。

加强对地方法治化营商环境建设的指导，支持地方在引进人才便利化、绿色低碳技术应用、人工智能应用场景建设等领域开展差异化探索实践，赋予地方更大改革自主权。

全国政协委员，河北省政协副主席何秉群：

## 加强对行政违法行为的监督

打造一流法治化营商环境，行政机关依法行政至关重要。党的十八大以来，法治政府建设取得明显成效，但行政机关违法行使职权、不行使职权的行为时有发生，迫切需要从外部和内部共同发力，加强行政违法行为监督。

在外部监督方面，要充分发挥检察机关对行政违法行为监督的独特作用。2021年《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》明确规定：检察机关“在履行法律监督职责中发现行政机关违法行使职权或者不行使职权的，可以依照法律规定制发检察建议等督促其纠正”。目前，已有18个省级检察院出台行政违法行为监督工作指引、指导意见、实施方案等文件，全国检察机关办理了一批体现监督成效的案件。但还存在缺乏法律支撑、各方面认识不统一、外部协作机制不完善等问题。为此，建议：

推动修改《中华人民共和国行政诉讼法》《中华人民共和国人民检察院组织法》

等法律，增加“人民检察院在履行法律监督职责中发现行政机关违法行使职权或者不行使职权的，可以依照法律规定制发检察意见等督促其纠正”等规定，为检察机关开展行政违法行为监督提供法律支持。

最高人民检察院尽快制定行政违法行为监督工作的指导性意见，规范该项工作的监督范围、边界、方式、程序、法律后果、保障机制等，为开展行政违法行为监督提供依据和指引。

中央依法治国办、最高人民检察院推动建立健全检察机关与行政机关常态化沟通、协调和信息反馈机制，完善信息互联互通的共享机制，努力形成监督合力，共同促进依法行政。

在内部监督方面，应加强上级行政机关对下级行政机关行政执法工作的层级监督。落实好加强行政执法协调监督工作体系建设有关文件，加快推进省市县乡四级行政执法监督工作体系建设，抓好行政执法专项监督，进一步改善涉企行政执法。

全国政协委员，中国政法大学校长、党委副书记马怀德：

## 进一步完善优化营商环境相关立法

《优化营商环境条例》实施以来，在打造市场化、法治化、国际化营商环境方面发挥了积极作用。随着改革不断深入，该条例已不适应新形势新要求。为此，建议尽快修订条例，并推动研究制定优化营商环境法。

重点规范地方政府出台的政策和重大行政决策，推动政务诚信建设。《法治政府建设实施纲要（2021—2025）》规定：“重大行政决策一经作出，未经法定程序不得随意变更或者停止执行。”《关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》明确规定：“地方各级政府及有关部门不得以政府换届、领导人员更替等理由违约毁约，因违约毁约侵犯合法权益的，要承担法律和经济责任。”《关于促进民营经济发展壮大的意见》规定：“完善政府诚信履约机制，建立健全政务失信记录和惩戒制度。”这些内容都是以文件形式出台的，缺乏制度刚性

和法律效力。建议将这些政策要求补充到条例中，规范地方政府出台的政策和重大行政决策，推动政务诚信建设。把各地优化营商环境的做法经验上升为法规制度，提高政务服务质效。全国29个省（市、区）出台了优化营商环境的地方性法规和规章，实践中探索形成了行政执法、行政检查、政务服务等方面一批有益经验。建议将成熟经验用立法形式固定下来，切实推进法治化营商环境建设进程。同时，可参考世界银行最新营商环境评价指标，进一步完善相关制度。

打造更加公正的法治环境，让企业家有稳定的预期，切实维护企业和企业家合法权益。习近平总书记指出：“稳定预期，弘扬企业家精神，安全是基本保障。”为此，条例应当重点规定法治保障内容。建议在总结条例实施基础上，适时推动制定优化营商环境法，提升立法层级，为优化营商环境奠定坚实法治基础。

全国政协常委，全国工商联副主席张兴海：

## 加强对新兴产业的法治保障

加快形成新质生产力，需要法治保驾护航。智能网联汽车等战略性新兴产业是培育和发展新质生产力的主阵地和重要抓手，也是抢占未来竞争制高点 and 构建国家竞争新优势的新赛道。

目前，对新兴产业发展的法治保障普遍供给不足。建议完善相关法律法规，并通过立法、执法、司法协同，推动形成新兴产业的“中国标准”。

企业应承担起数据安全和个人隐私保护的主体责任。智能网联汽车行业企业应采取有效举措，遵循“相关性和数据最小化”原则，防止数据过度收集和超范围使用；保障用户个人数据信息被收集使用的知情权和删除、更正权；建立完善与供应商和合作伙伴个人数据信息交互的合作机制，明确共享和委托处理数据的来源、范围、用途，明确各自的合规主体责任及其义务。

全国政协委员，德勤中国主席蒋颖：

## 持续完善外商投资法治化营商环境

在中国加快构建新发展格局进程中，吸引外资对于中国参与国际合作、提升国际竞争力至关重要。我国近年持续出台提升营商环境政策和举措，在完善涉外法律体系、维护外资企业合法权益方面取得积极成效。同时，以下方面存在优化空间：

市场准入方面，“准入不准营或难营”现象仍存在。权益保护方面，由于各地对法律法规条款理解不同，执法尺度不一致，执法效果差别较大。合规经营方面，法律法规推进节奏和细化程序可进一步提升。数据跨境流动是新一轮国际经贸规则的重点关注内容，许多跨国企业需要根据数据跨境的管理规定来制定本地化战略和部署方案。为此，建议：

提升制度的协同性。完善各部门责任分工和协作机制，对负面清

单可能与相关法律法规相抵触的情况，加强研究清理，确保准入和准营都能落实。商务部门进一步加强与行业主管部门会商，把会商重点从“企业开办前准入”向“企业开办后准营”延伸。

提高法律适用的一致性。明确牵头部门，对相关法律中较为宽泛的表述，细化操作规定。及时出台相关司法解释，加大指导性案例、典型案例发布力度，明确执法标准尺度。

增强政策的可预期性。在政策制定阶段，充分听取企业和商协会的意见，定期通过权威媒体公布进展，引导市场合理预期。政策发布后，给予企业足够的准备期和过渡期，给予权威解读与合规指导，并阶段性对实施效果进行评估，根据效果和企业反馈持续完善法规制定和推进落实。