

# 以法治化营商环境助推民营经济发展行稳致远

吴小雁

规定，消除各种隐性壁垒，保证各种所有制经济依法平等使用生产要素、公开公平公正参与市场竞争、同等受到法律保护、共同履行社会责任”等，依法对经营主体特别是民营企业的产权加强保护，有效增强了各类经营主体发展动力，维护社会公平正义，保持经济社会持续健康发展和国家长治久安。

法治化营商环境为稳定民营企业发展预期提供基本条件。从经济社会发展角度看，预期是经营主体对未来的判断，能够直接影响经营主体的经济行为选择。这是因为，企业和企业家对生产与消费活动进行安排时，通常要首先对未来进行预测和判断，然后在一系列约束条件下作出有效决策并采取相应行动，以更好应对发展中面临的各种不确定性。因此，稳定预期是激发民营企业发展动力和活力的一个关键因素。特别是在当前不确定难预料因素增多的环境下，预期稳定，投资者才敢于投资、经营者才会扩大生产、消费者才愿意消费。提升法治化营商环境建设水平，有助于建立和维护良好经济和社会秩序，形成良好的法律秩序，有效降低民营企业经营活动面临的各种不确定性。比如，用法治来规范政府和市场的边界，要求政府做到法定职责必须为、法无授权不可为，在尊重社会主义市场经济规律的基础上，通过市场化手段、在法治框架内调整各类经营主体的利益关系，更好维护市场秩序、弥补市场失灵、优化政务服务、提升行政效能。这能够有效克服政府职能错位、越位、缺位，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，进而稳定民营企业等经营主体的预期，增强企业家信心，激发企业发展活力。

法治化营商环境为促进民营企业创新创造提供有力支持。创新是引领发展的第一动力，企业是科技创新的主体。民营企业具有勇于探索、敢于创新的特点，在科技引领领域表现活跃。当前，我国民营企业贡献了70%以上的技术创新成果，涵盖了80%以上的国家专精特新“小巨人”企业和92%以上的国家高新技术企业。我国正在以科技创新加快发展新质生产力。保护和激发民营企业的创新精神、创新活力，是因地制宜发展新质生产力的重要内容。需要看到，创新活动天然伴随着未知风险，向来是“九死一生”。法治化营商环境既是秩序稳定的前提，也具有鼓励和包容创新的作用。民营经济促进法第二十七条明确规定：“国家鼓励、支持民营经济组织在推动科技创新、培育新质生产力、建设现代化产业体系中积极发挥作用。”提升法治化营商环境建设水平，能够助力民营企业有效规避和积极应对创新活动中可能面临的各类风险挑战。具体来看，一方面，保障经济活动有序开展，为民营企业开展创新实践提供可预期的合法框架，划定清晰“跑道”，减少环境不确定性，进而有效激发民营企业创新创造活力；另一方面，确保民营企业依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护，特别是能够有效保护民营企业创新成果免受侵犯，为企业持续开展创新活动提供有力保障，进而促进新质生产力发展。这也将推动在全社会形成鼓励和包容创新的良好社会氛围。

## 我国法治化营商环境建设迈出坚实步伐，民营经济发展法治保障不断加强

在2014年主持十八届中共中央政治局第十九次集体学习时，习近平总书记指出：“要继续练好内功、办好自己事，加快市场化改革，营造法治化营商环境”。贯彻落实习近平总书记重要讲话精神，我国始终坚持和落实“两个毫不动摇”，通过全面深化改革，在立法、执法、司法、守法方面落实对各类经营主体一视同仁对待、依法平等保护的要求，并针对民营企业发展中面临的突出问题强化法治供给，健全营商环境法律法规制度体系，持续营造稳定公开透明、可预期的营商环境。在世界银行发布的全球营商环境排名中，我国位次大幅提升，为维护公平有序竞争市场秩序提供了重要制度基础，为民营企业投资兴业和发展壮大提供了有效支撑，为社会主义市场经济蓬勃发展创造了必要条件。

聚焦营商环境立法，持续优化

企业经营发展制度环境。立法是法治的基础，良法是善治的前提。提升法治化营商环境建设水平，首先要完善法律法规供给，从制度和法律上把对国企民企平等对待的要求落实下来，为依法保护民营企业产权和民营企业权益提供法律依据，不断夯实在法治轨道上推动民营经济高质量发展的规则基石。比如，2020年施行的《优化营商环境条例》提出“优化营商环境应当坚持市场化、法治化、国际化原则”“创新体制机制、强化协同联动、完善法治保障”等，为打造公开开放透明的市场规则和法治化营商环境提供了制度保障，许多省（区、市）也对照出台了优化营商环境地方性法规或政府规章；2021年施行的民法典，进一步完善了我国民商事领域各项基本法律制度和行为规则，为民事活动提供了更为明确的行为规则和基本遵循；民营经济促进法首次明确民营经济的法律地位，并保障民营企业在市场准入、科技创新、融资支持等方面的合法权益，是促进民营经济发展的一部基础性法律。这些法律法规的出台实施，为优化法治化营商环境提供了有效法律依据，有力提升了我国法治化营商环境建设水平。

聚焦涉企规范执法，着力减轻企业合规经营负担。执法是维护市场秩序的重要方式，直接影响民营经济发展环境。近年来，着眼公平公正，执法机关加强重点领域法治建设，坚持依法行政，严格规范公正文明执法基础进一步夯实。在执法标准上，不断健全行政裁量权基准制度。在国务院办公厅印发的《关于进一步规范行政执法权基准制定和管理工作的意见》等有关文件基础上，各地各部门细化量化行政执法行为在范围、幅度等方面的尺度和标准。截至2024年底，各省（区、市）市场监管部门相继出台首违不罚、轻微免罚、减轻处罚的事项清单共计达3952项。在执法方式上，全面实现企业信用风险分类结果在“双随机、一公开”监管中常态化运用，合理确定、动态调整抽查比例和频次，实施差异化精准监管。在执法监督上，各地创新行政执法监督手段，“扫码入企”等举措有效增强行政检查规范性；行政复议在纠正行政行为方面也发挥积极作用，2024年纠正侵犯企业合法权益的违法和不当行政执法行为6500余件。这些重要举措，依法有效保护了包括民营企业在内的各类企业和企业家合法权益，有效减轻了企业负担。

聚焦提升司法质效，以公正司法为企业经营解纷。司法是保障和实现公平竞争法治化的关键一环，在服务经济社会发展大局上具有重要作用。公正司法既是维护社会公平正义的最后一道防线，也是提升法治化营商环境建设水平的重要内容。近年来，我国聚焦提升司法质效，持续努力以公正司法为企业经营解纷，有力提升了我国法治化营商环境的建设水平。比如，在支持企业退出方面，破产案件办理效率不断提升，2024年全国法院审结破产案件3万件，盘活资产7900余亿元；加强破产案件府院联动机制建设，企业破产信息核查高效办理，2024年推出企业破产信息核查“一件事”，实现9个核查事项一次联办，进一步便利了破产企业信息核查，提高破产处置效率。世界银行最新公布的企业调查结果显示，超过97%的企业认为我国法院在解决商业纠纷时公正可靠，在已完成调查的100多个经济体中处于领先水平。同时，各地坚持和发展新时代“枫桥经验”，持续推动形成大调解工作格局，2024年全国人民调解组织调解合同纠纷115.3万件，其中涉民营企业纠纷23.4万件，从根源上化解了一批涉企矛盾纠纷。公正司法的持续推进和司法质效的持续提升，既有力保障了各项营商活动依法依规顺利进行，又有效提升了各类经营主体的诚信与合规意识，增强了法治化营商环境建设的内驱力。

聚焦守法意识培育，营造企业学法知用法良好氛围。市场经济倡导“有约必守、违约必究”的契约精神，只有经营主体共同遵守市场规则，在法治轨道上开展生产经营活动，各项营商活动才能顺利进行。引导企业树立合规意识，切实增强企业管理者和职工的法治理念，能够降低交易成本，弘扬社会主义核心价值观，更好规范社会主义市场经济秩序。在法治宣传方面，我国组织开展了“宪法宣传周”“民法典宣传月”等活动，普及产权平等保护等相关

法治理念；在涉企公共法律服务方面，各地陆续推出民营企业“法治体检”“万所联万会”等公益法律服务活动，组建律师服务团，帮助企业防范法律风险、完善治理结构；加强企业法律服务队伍专业化建设，强化对律师、企业法律顾问业务的指导，累计组织出版80多个律业务操作指引，内容涉及公司法等多个业务领域，以优秀实践经验助力提升专业服务水平。经过不懈努力，民营企业的守法意识得到显著提高，不断筑牢法治化营商环境建设的思想基础。

## 以稳定公平透明、可预期的法治化营商环境促进民营经济高质量发展

习近平总书记指出：“营商环境只有更好，没有最好。”改善营商环境是一项需要长期坚持的系统工程，优化法治化营商环境也不会止步，需要久久为功、绵绵用力。近年来，我国法治化营商环境建设取得显著成效，但与更好促进民营经济高质量发展要求相比，与民营企业对更优营商环境的需求相比还有一定差距。新时代新征程，要运用法治思维和法治方式进一步全面深化改革，结合民营企业发展全生命周期需要，针对民营企业发展面临的平等使用生产要素、公平参与市场竞争、合法权益保护等问题，健全法规体系、强化制度执行、营造公平环境，更好稳定发展预期、激活创新动力，为民营经济行稳致远提供更好法治保障。

更加重视合法权益保护。完善产权制度，依法平等长久保护各种所有制经济产权，建立高效的知识产权综合管理体制。对侵犯各种所有制经济产权和合法权益的行为实行同责同罪同罚，完善惩罚性赔偿制度。严禁超权限、超范围、超数额、超时限查封、扣押、冻结财产，规范处置涉案财产，减少对民营经济合法生产经营活动的影响。依法纠正涉企冤错案件，对限制人身自由强制措施是否符合法定权限、条件和程序实施严格审查。依法打击侵犯民营经济组织名誉权和经营者人格尊严、隐私权等犯罪。

更加重视规范涉企执法。完善行政执法裁量权基准制度，细化、量化行政裁量标准，规范裁量范围、种类、幅度，避免滥用行政自由裁量权、“以罚代管”等执法不规范行为。对涉及多个部门、管理难度大、风险隐患突出的监管事项，建立健全跨部门联合监管制度，提升监管的精准性和有效性。加强处罚和教育相结合，对列入轻微违法行为不予处罚清单的事项不予处罚，对列入首次违法免于处罚清单的事项免于处罚。扎实开展规范涉企执法司法专项行动，严防执法中个别趋利性行为和违规异地执法。

更加重视司法保障质效。推动完善矛盾纠纷源头预防、多元化解机制，推进人民法院调解平台建设，切实降低民营经济组织解纷成本。加强“执行难”综合治理、源头治理，优化执行权配置，提高破产审判质效，加强府院联动和部门间数据联通，加强法院系统内跨部门、跨区域联动协作，更好发挥破产审判“积极拯救”和“及时出清”功能。加强普法宣传，充分阐释民营经济促进法的法治保障作用和规范引导作用，发挥典型案例的引领示范、教育警示作用，让民营经济组织及其经营者“看得懂、用得上”。

更加重视法治政府表率作用。推进政府机构、职能、权限、程序、责任法定化，促进政务服务标准化、规范化、便利化，完善覆盖全国的一体化在线政务服务平台。完善重大决策、规范性文件合法性审查机制。加强政府立法审查。健全拖欠企业账款清偿法律法规体系，落实新修订的《保障中小企业款项支付条例》，进一步完善解决机关、事业单位、大型企业拖欠中小企业账款问题的制度安排。推进政务诚信建设，建立拖欠企业款项信用监管机制。建立健全政府失信责任追究制度，重点治理债务融资、政府采购、招标投标、招商引资等领域的政府失信行为。

(作者为国家发展改革委营商环境发展促进中心主任)

1994年，时任福州市委书记的习近平同志，创造性地提出建设“海上福州”战略部署，在全国率先吹响了“向海进军”的号角。这一战略部署系统地将海洋定位为城市发展的核心引擎，以向海图强的魄力重构城市发展逻辑，以人海和谐的智慧平衡开发与保护，以开放包容的格局联通全球。它不仅赋予福州加快发展的新动能，更是我国海洋强国战略的先行引领，深刻诠释了“向海则兴”的现代化发展逻辑。党的十八大以来，习近平总书记就进一步关心海洋、认识海洋、经略海洋发表一系列重要论述，强调“推进中国式现代化必须推动海洋经济高质量发展，走出一条具有中国特色的向海图强之路”。从“海上福州”战略部署到海洋强国战略实施，习近平总书记关于发展海洋经济、建设海洋强国的重要理念和重大实践，为挖掘海洋自然资源宝库、拓展人类发展空间提供了科学指引，彰显了重要的时代价值和实践伟力。

前瞻性提出大力发展海洋经济的战略构想。20世纪90年代，多数沿海城市发展的重心主要在陆地，对发展海洋还停留在传统的耕海牧渔、养殖捕捞等方面。在福州工作期间，习近平同志在深入调查研究的基础上，敏锐认识到海洋对福州经济社会发展的重要作用，指出：“福州的优势在于江海，福州的出路在于江海，福州的希望在于江海，福州的发展也在江海。”习近平同志主持召开“海上福州”研讨会，强调“建设‘海上福州’是促进我经济发展的一个大动作，是实现‘3820’工程的一项重大战略措施”，并指导出台《关于建设“海上福州”的意见》，从战略规划层面推动福州大力发展海洋经济。党的十八大以来，习近平同志对战略和全局高度谋划建设海洋强国，明确指出“建设海洋强国是实现中华民族伟大复兴的重大战略任务”。“海上福州”战略部署具有前瞻性和战略性，彰显了习近平同志从全局、长远谋划工作的战略思维，其蕴含的重大理念在今天仍焕发出强大的生机活力，为我国沿海城市发展提供宝贵借鉴。

科学谋划契合海洋资源特点和经济社会发展要求的发展思路。无论是确立到2000年福州海洋产业产值突破百亿元大关的目标，还是提出的组建两支船队、建设三大工程和扩展四个基地，“海上福州”战略部署都是基于福州市海洋资源特点和经济社会发展实际而制定的科学发展思路。习近平同志在指导“海上福州”建设时，注重发挥科技在“海上福州”建设中的先导作用，以海洋科技发展激活澎湃蓝色发展动能；坚持统筹协调的科学思维，有力推动海洋种植业、养殖业、捕捞业、加工业和海洋高科技产业协调发展。党的十八大以来，习近平总书记将海洋经济作为推动经济社会发展的重要途径，强调“海洋是高质量发展战略要地”“使海洋经济成为新的增长点”。“海上福州”战略部署的创新实践，彰显了海洋经济从资源消耗型向可持续发展型转变的科学发展理念，为我国海洋强国建设提供了先行探索经验。

注重统筹海洋资源开发与生态环境保护之间的关系。绿水青山就是金山银山，碧海银滩也是金山银山。在福州工作期间，习近平同志在主持编制的《福州市20年经济社会发展战略设想》中，提出要把福州建设成“清洁、优美、舒适、安静，生态环境基本恢复到良性循环的沿海开放城市”。习近平同志推动闽江流域保护和内河综合治理，促使福州内河与外海实现水生态良性循环和生态相互支撑。党的十八大以来，我国把海洋生态文明建设纳入海洋开发总布局之中，坚持开发和保护并重、污染防治和生态修复并举，海洋生态环境质量总体改善，局部海域生态系统服务功能显著提升，海洋资源得到有序开发利用。“海上福州”战略部署不仅为我国科学发展海洋空间提供了范本，而且彰显了中国在全球海洋治理中开发与保护并重的责任担当。

坚持陆海统筹、综合施策的系统思维。海洋开发是一项系统工程，必须坚持系统思维，加强统筹协调。习近平同志在福州工作期间，既注重因地制宜发展海洋经济，又高度重视用好福州丰富的海洋文化资源，加强对福州船政文化等历史文化遗产的保护和开发。同时，既立足脚下的陆地，做好海岸文章，又着眼广阔的海洋，做好海上文章；既注重平面上的发展，做好海面的文章，又看到平面下的潜能，做好海底的文章。陆海统筹、深浅结合的系统思维，推动福州海洋经济功能定位更加清晰、发展空间更加广阔，产生更好的综合效益。党的十八大以来，习近平总书记强调“坚持陆海统筹、山海联动、资源融通”，并从全人类福祉的高度，指出“人类居住的这个蓝色星球，不是被海洋分割成了各个孤岛，而是被海洋连结成了命运共同体”，推动全球深化海洋合作、强化海上互通。从“海上福州”到海洋强国建设，体现了习近平同志统筹兼顾、综合平衡海洋建设的系统思维，也为新时代向海进军、加快建设海洋强国、推动海洋经济高质量发展提供了科学方法。

注重以法治手段护航海洋治理与安全。习近平同志在福州工作期间，强调对应兴应革的事情，尽可能做到先行立法。在福州沿海管防工作上，习近平同志强调“海上无小事”，专门成立福州市海防工作领导小组，坚决打击和制止海事纠纷、海上抢劫、贩卖情报、非法偷私渡、海上走私等犯罪活动，形成“打防管建并举、标本兼治、重在治本”的方针，有力维护福州沿海地区的社会治安稳定。习近平同志指出：“要精心组织，运用政治、经济、行政、法律、教育等各种手段，实行打击、取缔、整顿、管理、防患、建设等多管齐下，真正做到各级各部门齐抓共管，形成全社会参与‘群防、群治’的大局面、大行动、大斗争”。党的十八大以来，我国海洋环境保护的法律体系不断完善，为我国海洋安全及生态保护提供有力法治保障。“海上福州”建设中的法治建设不仅是我国依法开发海洋经济的实践样本，更为我国海洋法治建设积累了宝贵经验。

(作者为福建师范大学教授)

# 建设「海上福州」战略部署的丰富内涵和实践伟力

李宝银

深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想