

深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想

## 切实把“法治是最好的营商环境”落到实处

全面依法治国研究中心

习近平总书记指出，“法治是最好的营商环境”。这一论断科学阐明了法治与营商环境的关系，深刻揭示了法治是良好营商环境的重要保障，充分凸显了法治在营造一流营商环境中的重要地位和作用。党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》对优化营商环境工作作出重要部署，强调营造市场化、法治化、国际化一流营商环境。贯彻落实习近平总书记重要论述和党的二十届三中全会精神，将“法治是最好的营商环境”真正落到实处，应将法治作为贯穿营商环境建设的一条鲜明主线，以法治之力平等保护各类经营主体产权和合法权益，破除体制机制障碍，最大程度激发全社会内生动力和创新活力。

## 放得活、管得住，以法治规范政府和市场的边界

处理好政府和市场的关系，是经济体制改革的核心问题，推动二者优势互补、协同发力，才能确保经济持续健康发展。中央全面依法治国委员会第二次会议强调，要用法治来规范政府和市场秩序，弥补市场失灵，优化政务服务，提升行政效能，有效克服政府职能错位、越位、缺位现象。

近年来，我国政府职能发生深刻转变，政府权责清单制度全面实行，行政审批制度改革持续深化，证明事项和涉企经营许可事项告知承诺制全面推行，市场准入负面清单制度建立实施；推进政务服务“一网、一门、一次”改革，在企业准入准营、经营发展、注销退出方面推进“高效办成一件事”，减轻了经营主体负担，政务服务便利度大幅提升。同时，有的地方还存在行政审批取消或下放后监管不到位，市场机制作用发挥不充分，政府部门办事不够高效等问题。今年9月，中央依法治国办派出6个督察组，聚焦习近平法治思想贯彻落实、法治化营商环境建设等内容开展法治督察，推动各地构建更加公平、透明、可预期的法治环境。

切实以法治规范政府和市场的边界，要求政府把该放的权力放给市场，同时，把该管的事项管到位，完善市场经济基础制度，促进政务服务标准化、规范化、便利化，推进政府机构、职能、权限、程序、责任法定化。具体来说，要完善相关党内法规和国家法律法规，依法依规设置机构、配置职能、明确权限和责任、规范程序。实行全国统一的市场准入负面清单制度，严禁在清单之外违规设立准入许可、违规增设准入条件、自行制定市场准入性质的负面清单，进一步明确政府权力边界。建立畅通有效的政企沟通机制，探索建立政商交往负面清单制度，构建亲清统一的新型政商关系。完善物权、债权、股权、知识产权等各类产权相关制度安排，加强对网络虚拟财产、数据等新型权益保护相关制度研究，规范涉产权强制性措施，依法有效保护各种所有制经济组织和公民财产权。加强政务服务领域立法研究，及时清理和修订与政务服务改革不相适应的行政法规、规章和行政规范性文件。围绕经营主体全生命周期完善“高效办成一件事”机制，进一步提升经营主体满意度、获得感。

**完善国家战略规划体系和政策统筹协调机制。构建国家战略制定和实施机制，加强国家重大战略深度融合，增强国家战略宏观引导、统筹协调功能。健全国家经济社会发展规划制度体系，强化规划衔接落实机制，发挥国家发展规划战略导向作用，强化国土空间规划基础作用，增强专项规划和区域规划实施支撑作用。健全专家参与公共决策制度。**

——《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》

## 强制度、稳预期，以法治持续提振市场信心

信心是我国经济行稳致远的坚实基础。对经营主体来说，法治之所以能够发挥稳预期、增信心的作用，在于其能够引导权利义务关系、明确交易成本，便于经营主体基于稳定的、合理的预期对各种关系和行为作出判断和选择。以法治稳定经营主体预期、增强经营主体信心，需要处理好制度供给与市场需求的关系。若制度供给不足、部分规则滞后，会导致一些领域无法可依或政府支持力度不够；若制度频繁制定修订、打乱市场预期，可能会造成政策空转、靶向不明，让经营主体无所适从。

近年来，各地区各部门相继出台优化营商环境的政策与法规，从经营主体权益保护、社会信用、政务服务、行政执法、大数据发展、知识产权保护等方面加大制度供给，密集释放的政策信号极大提振了经营主体信心。同时，也有企业反映实践中存在优化营商环境不同政策之间出现“合成谬误”，政策频繁修改、经营主体难以获知最新规定、新兴领域制度供给不足等问题。

切实以法治提振市场信心，既要围绕优化营商环境关键环节加大制度供给力度，也要把握制度出台节奏，增强制度之间的稳定性、连续性和一致性，让经营主体有充分的预期和安定感。具体来说，应尽快出台民营经济促进法，坚持和落实“两个毫不动摇”，把对民营经济平等对待、平等保护的要求落下来，营造有利于包括民营经济在内的各种所有制经济共同发展的法治环境和社会氛围。修订招标投标、企业破产等方面的法律法规，加强对重点领域、低空经济、碳达峰碳中和、人工智能、大数据等领域的制度研究和供给，引导新兴产业健康有序发展。增强与经营主体密切相关的法律法规政策的稳定性，避免频繁修改，让经营主体有稳定的经营预期、投资预期、研发预期。探索区域协同立法，促进资源要素自由流动和优化配置，推进区域协调发展。在制定修订涉及生产经营活动的法律法规政策过程中充分听取企业和行业协会商会意见，新规出台要为经营主体留出必要的适应调整期。建立规范性文件协同制定制度，加强宏观政策取向一致性评估，避免政策叠加或者相互掣肘，确保政策形成合力。加快建成全国统一的法律、法规、规章、行政规范性文件、司法解释等信息平台，为经营主体提供更加权威、高效、便捷的法律服务。

## 破壁垒、促公平，以法治促进全国统一大市场建设

习近平总书记指出，“构建新发展格局，迫切需要加快建设高效规范、公平竞争、充分开放的全国统一大市场”。在法治轨道上推进全国统一大市场建设，应当保证各种所有制经济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，处理好局部利益与全局利益的关系，加强中央和地方协同，推动市场基础制度规则统一、市场监管公平统一、市场设施高标准联通，严厉打击扰乱公平竞争市场秩序的违法行为，促进商品要素在更大范围内畅通流动。

近年来，各地区各部门推进全国统一大市场建设取得明显成效。制定修订反垄断法、《公平竞争审查条例》等法律法规，《中共中央 国务院

关于加快建设全国统一大市场的意见》等文件相继出台，开展涉及不平等对待企业的法律法规政策清理工作，为市场公平竞争不断夯实制度基础；行政执法“三项制度”全面落实，市场监管等领域的综合行政执法改革顺利完成，国务院相关文件对罚款设定与实施作出规范，涉企行政执法规范化水平进一步提升；“互联网+”监管执法广泛应用，远程监管、移动监管等非现场监管力度加大，监管智能化水平不断提升。同时，也有一些地方出现“内卷式”恶性竞争，在招商引资工作中违法违规给予政策优惠，甚至将地方保护的做法“制度化”，人为设置制度壁垒；涉企行政检查还存在重复检查、多头检查现象，影响了企业正常经营活动；有的地方甚至出现无监管职责的部门来体现其“作为”也上门“服务”企业的情况，加重了企业负担。

切实以法治促进全国统一大市场建设，既要破除妨碍要素流动的体制机制障碍，进一步统一和优化市场监管，又要规范涉企行政执法行为、整治市场突出问题，保障经营主体发展利益和消费者合法权益。具体来说，要在起草涉及经营者经济活动的法律、行政法规、地方性法规、规章、规范性文件以及具体政策措施时依法开展公平竞争审查，并定期评估涉经营主体法律法规政策，防范出现行业垄断、地方保护、市场分割、指定交易等问题。规范地方招商引资法规制度，明确财政奖补、税收返还、土地出让等方面优惠政策实施界限，破除封闭小市场小循环，推动各地从比拼优惠政策搞政策洼地向比拼营商环境创改革高地转变。持续推进严格规范公正文明执法，加强行政执法监督，规范行政执法，防止违规异地执法、选择性执法、趋利性执法。完善市场监管行政处罚等领域裁量权基准制度，推动行政执法标准跨区域衔接，推进跨部门跨区域协同联动执法。深化重点领域反垄断监管执法，做好经营者集中反垄断审查，推动竞争秩序持续向好。

## 严惩戒、善激励，以法治推动社会诚信建设

信用是市场经济的基石，完善的社会信用体系是良好营商环境的重要组成部分。健全覆盖全社会的信用体系，能够降低交易成本，增强全社会诚信意识，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。

近年来，我国守信激励和失信惩戒制度基本形成，全国绝大多数省份就社会信用出台了地方性法规，信用监管机制在提高监管效能、降低制度性交易成本、防范化解市场运行风险等方面发挥了重要作用。同时，还存在信用制度有关规定散见于不同的部门法和政策文件中、有的地方和部门重失信惩戒而轻守信激励、认定失信行为较随意、失信惩戒力度不够等问题。

切实用法治促进形成诚实守信的社会风尚，应当以更规范的标准和程序对失信主体采取联合惩戒手段，更加善于运用激励方式鼓励经营主体守法诚信。具体来说，要加快制定社会信用建设法，健全失信惩戒机制，把信用信息公开共享、失信行为认定、惩戒措施和范围的划定等纳入法治轨道。建立健全信用分级分类监管制度，健全信用评价制度，提升经营主体的诚信意识。探索更多守信激励机制，对守信经营主体在行政审批、监督检查、评优评先、金融信贷等方面提供更多便利，让信用成为市场配置

资源的重要考量因素。明确信用修复的条件和程序，提供高效便捷的信用修复服务，鼓励当事人主动纠正违法失信行为、消除不良影响、重塑良好信用。进一步畅通失信惩戒的司法救济渠道，增强惩戒的规范性、靶向性、精准性。探索建立政府承诺合法性审查制度和政府失信补偿、赔偿与追究制度，将政府履约情况纳入营商环境评价。

## 融中外、合国情，以法治保障高水平对外开放

习近平总书记指出，“涉外法治作为中国特色社会主义法治体系的重要组成部分，事关全面依法治国，事关我国对外开放和外交工作大局”。以法治保障高水平对外开放，需要处理好对接国际标准与适应我国国情的关系。要主动对接、积极吸纳高标准国际经贸规则，稳步扩大制度型开放，提升贸易和投资自由化便利化水平，建设更高水平开放型经济新体制。我国自古以来就有通过制度规范和促进经贸活动的做法。汉朝时颁布律令将对外贸易纳入政府管理，并开放关市，鼓励边境民间商贸，促进了丝绸之路的形成；唐朝时规定海商贸易除船脚、收市、进奉外，任其来往，自为交易，不得重加率税，并创设市舶制度，促使对外贸易更加繁荣；宋朝时颁布《商税则例》改变了各地税收不统一的状况，并采用税负较轻的税收政策，促进了商品经济发展；等等。我们应当坚定文化自信、制度自信，积极对接国际标准，也善于从中华优秀传统文化中汲取智慧，立足我国国情，营造市场化、法治化、国际化一流营商环境。

近年来，我国深入推进高水平制度型开放，涉外法律法规体系日益健全，制定或修订的外商投资法、对外贸易法、海南自由贸易港法、电子商务法等法律，以及国际邮轮在中华人民共和国港口靠港补给的规定等法规，在促进外商投资、保护外商利益、打造开放高地、对接国际高标准经贸规则等方面发挥了重要作用。全面实行外商投资准入前国民待遇加负面清单管理制度，全面取消制造业领域外资准入限制措施，我国营商环境全球排名从第96位跃升至第31位。同时，涉外法律法规体系还存在薄弱点、空白区，涉外法律服务供给不能满足快速增长的法律需求，高素质涉外法治人才缺口较大，与高水平对外开放的要求还不匹配。

切实用法治保障高水平对外开放，应当坚持以我为主、为我所用，积极对接国际高标准经贸规则，打造符合我国国情、适应时代变化、满足实践需求的涉外法治体系。具体来说，要加快制定修订仲裁法、海商法、对外贸易法、海关法、商事调解条例、对外劳务合作管理条例等。积极参与和引领国际规则制定，增强我国在国际规则制定中的话语权和影响力。进一步扩大鼓励外商投资产业目录，合理缩减外资准入负面清单，放宽服务业外资准入，有效解决数据跨境流动等问题，保障外资企业依法平等参与政府采购。深化自由贸易试验区改革，赋予其更大改革自主权，鼓励原创性、集成式探索，将其有效举措和成熟经验及时上升为法律制度。加快培育一批国际一流仲裁机构、律师事务所，深入开展国际商事仲裁中心建设试点，积极支持粤港澳大湾区建设国际商事仲裁高地，支持有条件的地方设立高水平国际商事调解组织，加快提升涉外法律服务能力，更好服务高水平对外开放。

**法治是最好的营商环境，要完善公开透明的涉外法律体系，加强知识产权保护，维护外资企业合法权益，用好国内国际两类规则，营造市场化、法治化、国际化一流营商环境。要主动对接、积极吸纳高标准国际经贸规则，稳步扩大制度型开放，提升贸易和投资自由化便利化水平，建设更高水平开放型经济新体制。要对标国际先进水平，把自由贸易试验区等高水平对外开放的有效举措和成熟经验及时上升为法律，打造开放层次更高、营商环境更优、辐射作用更强的对外开放新高地。**

——习近平总书记2023年11月27日在中共中央政治局第十次集体学习时的讲话

**构建新发展格局，迫切需要加快建设高效规范、公平竞争、充分开放的全国统一大市场，建立全国统一的市场制度规则，促进商品要素资源在更大范围内畅通流动。要加快转变政府职能，提高政府监管效能，推动有效市场和有为政府更好结合，依法保护企业合法权益和人民群众生命财产安全。**

——习近平总书记2021年12月17日在中央全面深化改革委员会第二十三次会议上的讲话

## 强化发展规划战略导向作用

吴红梅

的制度安排，将党的主张有效转化为国家意志和全社会共同行动。

党的十八大以来，习近平总书记亲自谋划、亲自部署、亲自推动国家发展规划工作，先后两次担任中央“建议”起草组组长，对决胜全面建成小康社会和全面建设社会主义现代化国家作出战略部署。当前，“十五五”规划前期谋划工作正在推进，我们要更好强化发展规划战略导向作用，增强发展的整体性、协同性，为实现中国式现代化提供强有力支撑。

一是进行科学战略谋划。发展战略是发展规划的首要内核，增强战略谋划能力尤为重要。要突出前期研究的基础支撑作用，立足高质量发展要求，围绕现代化建设的根本性全局性重大问题，全面系统开展调查研究，准确把握事物发展的必然规律，科学谋划战略目标、制定战略举措、作出战略部署。注重集成专业化力量、数字化技术，以丰富的知识库、思想库、政策库、工具库，为战略谋划提供硬核支撑，全面提升战略研判、推演和决策水平，增强战略谋划的广度和深度，确保发展战略的时代性、创造性、科学性和引领性。

二是强化战略规划落实。发展规划的有效

落地，需要一套推得动、落得下的支撑体系。重大平台、重大项目、重大改革、重大政策，是把发展规划确定的重点任务落实落地的有力载体。其中，重大平台是推进经济高质量发展的重要阵地，重大项目是优化结构、塑造发展新优势的重要支点，重大改革是破解发展瓶颈、增强发展活力的关键之举，重大政策是集成要素资源、完善工作机制的重要保障。用好这些关键性抓手，强化政策工具的统筹协调，可以引导社会预期、优化资源配置，确保总体战略的有效落地。

三是促进规划贯通衔接。建立统一衔接的规划体系，并形成融合贯通的协调机制，是强化发展规划的战略导向作用、提升治理能力的题中之义。统一衔接的规划体系和配套的协调机制，可以有序推动发展战略、目标、任务落地实施，确保一张蓝图绘到底，实现战略布局一体融合、战略资源一体整合、战略力量一体运用。

四是做好动态监测评估。发展规划贵在坚持、重在执行，一经发布必须按照既定目标推进实施，这既是维护规划严肃性和权威性的必然要求，也是强化规划全生命周期管理的重要抓手。提高规划实施效力，关键要构建“规划实施—监测评估—规划改进”闭环落实机制，重点发挥监

测评估作用，加强规划实施情况年度监测、中期评估、总结评估全链条管理，研究解决重大问题，确保战略目标任务接续实施。健全规划分解落实和监督考核机制，制定和实施好国民经济和社会发展年度计划，分年度落实目标任务，实现短期行动与长期战略衔接配合，加强监测评估结果应用，切实强化规划刚性约束。

五是加强规划编制实施的制度保障。法治是中国式现代化的重要保障，坚持依法制定规划、依法实施规划，是推动发展规划落地见效的重要支撑。加快推动发展规划立法工作，有利于将党中央关于健全国家经济社会发展规划制度体系的规定要求和行之有效的经验做法以法律形式固定下来，减少规划资源浪费，强化规划编制实施的法治保障。要提高规划编制的科学性、规范性，加快研究制定发展规划编制导则，全面推进规划图谱、预测模型、信息数据库等建设，提升发展规划编制的质量和实效。

（作者系浙江省发展规划研究院院长、浙江省习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心研究员）

本版编辑 秦悦美 编 倪梦婷