

制度“硬功夫”做优发展“软环境”

——上海市法治化营商环境建设调查

本报记者 李治国 唐一路

法治是最好的营商环境。用法治思维系统性重塑政府与市场的关系，用制度创新激发高质量发展内生动力，用数字技术深度赋能城市治理……上海连续9年出台行动方案，持续建设法治化营商环境，吸引和集聚了大批海内外一流企业。

法治化营商环境是现代化经济体系的重要基础设施，也是激发市场活力、稳定社会预期的“定海神针”。作为我国改革开放的“排头兵”，上海将优化营商环境置于提升城市核心竞争力的战略核心位置，用制度“硬功夫”做优发展“软环境”。世界银行发布的企业调查数据显示，作为中国样本城市之一，截至2025年12月，在与营商环境相关的59个测评点中，上海有22个达到全球最优水平。

“营商环境是经营主体生存发展的土壤，更是城市核心竞争力的重要体现。”上海市委副书记、市长龚正表示。近年来，上海持续打造法治化营商环境，吸引和集聚海内外一流企业。如今有哪些新进展、新举措？未来发力点在哪里？

共筑保护屏障

法治化营商环境是经营主体的发展基石。要持续打造一流法治生态，需要以制度化协同力量，为企业提供可预期保障。上海通过构建多维度、立体化的法治保护体系，实现跨部门高效联动，有效提升城市核心竞争力。

以打击网络黑灰产为例，米哈游法务总监罗希向记者分享了全链条治理经验：针对网络谣言、外挂私服、非法租售游戏账号等问题，他们通过民事追责切断黑灰产的经济命脉，借助刑事手段开展源头打击，并结合行政手段和平台投诉实现对侵权行为的快速处置，形成治理闭环。

这是上海持续提升法治化营商环境的一个缩影。2018年以来，上海把打造市场化、法治化、国际化一流营商环境摆在突出位置，以一年一更新的频率推出优化营商环境行动方案，颁布1200余项举措。

“今年最新版本行动方案在‘优化监管检查’方面对涉企检查提出三方面要求：一是持续规范‘检查码’应用；二是推动‘信用+风险’分级分类监管；三是应用数据筛查等方式，拓展非现场执法检查应用范围。”上海市司法局副局长刘言浩表示，2025年，上海检查事项库已汇聚888个事项，检查对象库覆盖434个细分行业领域。上海市司法局将联合相关部门，共同推进优化规范涉企行政检查，不断提升涉企行政检查质效。

上海市高级人民法院发布了《上海法院法治化营商环境建设行动计划(2026年)》，围绕“健全商业纠纷解决机制、筑牢市场秩序司法保障、提升破产审判改革效能”主线，形成法治化营商环境建设17项举措、53项具体任务。上海市高级人民法院党组成员、副院长林晓霖说，“上海法院将通过系统推进一系列改革举措，为各类经营主体提供更加稳定、公平、透明、可预期的法治环境”。

“我们提出20条举措，既强化服务保障定位，聚焦经营主体法治诉求靶向施策，又严格遵循‘法无授权不可为，法定职责必须为’，坚决做到检察权不干预、不扩张、不缺位、不越位。”上海市人民检察院党组成员、副检察长胡春健说。

上海各区不断织密协同保护的“防护网”。“优化营商环境没有终点，只有连续不断的新起点。”上海市静安区委书记钟晓咏说。静安区持续优化政府效能，深化“高效办成一件事”，推广并优化“检查码”机制，运用大数据、人工智能等提升智能服务与精准监管能力，构建运行高效的整体政府。

如今的静安区，法治持续赋能外资企业转型发展。“静安区将依托完善的产业生态、精准的政策供给、专业的营商服务，精准对接外资企业转型痛点、高效响应企业发展诉求。”静安区商务委副主任赵天说。静安区3月份发布了外资转型相关举措，聚焦研发创新功能，加码外资研发创新扶持力度，支持各类创新机构落地壮大；围绕总部经济高地建设，建立多层次外资总部梯度培育机制，激励外资总部拓展复合功能、

提升治理温度

升级成为集团全球资源配置核心枢纽。

“赛诺菲在静安区设立了全新研发中心法律实体，这是对现有中国研发中心的全面战略升级。未来，赛诺菲全球约三分之一的新研发项目将植根中国。”赛诺菲中国转化医学负责人唐蕾说。

在互联网企业扎堆的长宁区，一系列优化营商环境“特色牌”也在持续擦亮法治名片。上海市长宁区委书记张伟表示，“十五五”时期，长宁区将打造“大虹桥东引擎”，建强“大都市西门户”，进一步激活枢纽经济，提升城区能级；持续深化服务，打造虹桥出海企业总部集聚区，构建“15分钟出海服务圈”；做强企业“走出去”综合服务平台，集聚知识产权、检测认证等领域高能级涉外专业服务机构……

“宝山区处于深度转型期，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，也需久久为功。”上海市宝山区司法局党委书记、局长施翔表示。面对科技成果转化中普遍存在的“不敢投”“怕侵权”等痛点，宝山区创新构建“先投后股”机制，先期以支持科技项目方式“投”入目标企业一定财政扶持资金，在目标企业进行首次市场化股权融资时，将财政扶持资金转化为相应“股权”，与创始团队共风险、不爭利，进而精准滴灌赋能科创企业“新苗”。

提升治理温度

“良法”与“善治”相结合，往往能实现“1+1>2”的效果。近年来，上海多措并举提升法治治理温度。

杨浦区以全周期陪伴不断提升企业获得感。“我们聚焦平台经济和园区企业需求，整合律师、调解、公证等资源，为‘湾谷’‘创谷’法治中心及8个园区工作站提供一站式、综合式法律服务。”上海市杨浦区司法局党委委员、副局长陈荣宽表示。当地创新推出重点企业“首席服务员”制度，选派180余名国家工作人员组成服务管家队伍，实时对接企业需求；还推出“在线新经济企业孵化一件事”等场景化审批服务，推进涉企行政争议“容缺受理”、收件审查“绿色通道”，对平台封禁处罚、数据共享争议等涉数字企业案件实行100%容缺受理，为企业良性发展保驾护航。

贴近式服务托起百姓“稳稳的幸福”。普陀区推出“半马苏河”法治驿站，将专业严谨的法律条文诠释为贴近民众生活的法律知识。2025年，该驿站累计接待访问者逾1.8万人次，举办120多场主题多样的普法宣传活动。青浦区司法局启动企业“法律明白人、法治带头人”培育项目，组建“精英法律队伍”。“该项目为企业内部构建了一支‘嵌入式’法治力量，他们既是业务骨干，又是法律哨兵，能以企业内部沟通方式柔性化解矛盾。”青浦区司法局普法治理科科长邱雪琼说。

打造优良的法治化营商环境，解决纠纷是关键一环。“要以法治手段把民生矛

世界银行企业调查数据显示

截至2025年12月

在与营商环境相关的59个测评点中，上海有22个达到全球最优水平

截至2025年第三季度

上海实有企业 近300万户
相当于每1000人拥有119户企业，位居全国之首



上海市徐汇区人民法院知识产权审判庭工作人员走进楼宇空间提供法律咨询。(资料图片)

盾、基层纠纷和社会风险消解在源头，让人民群众对公平正义更加有感可及。”中共上海市委党校副校长王永杰说。

“普陀区持续加强商事调解组织培育，指导调解组织结合自身业务范围制定商事调解行为守则、调解中心收费办法、商事调解规则等规则，强化规范化建设。”上海市普陀区司法局副局长、二级调研员韦超表示，当地积极鼓励优质商事调解组织入驻法务区，形成商事调解服务集聚效应，为企业提供一站式高效调解服务；通过政策解读与案例宣传提升商事调解认知度，“有纠纷，先调解”逐渐成为企业共识。

调解机制的创新，成为降低企业负担、提升服务温度的“法宝”。宝山区加强区域法务资源集成创新，重点打造上海(宝山)科创法律服务创新中心示范总部，分设上海市宝山泛亚国际商事调解中心，创新探索“商事调解费用补偿保险”机制。上海市宝山区司法局促进法治科科长潘周浩表示，该项保险实现试点高新技术企业全覆盖，参保企业在经营过程中遇到商事纠纷，可到宝山区内商事调解机构调解，所发生的调解费用均依照保险约定在限额内由保险产品予以补偿。这大大降低了企业法律费用成本，帮助企业“花小钱、化纠纷”。

“个案办理是基础，要关注如何从‘末端’处理向‘前端’预防延伸，实现办理‘一案’到治理‘一域’。”静安区检察院民事行政检察部副主任陈泽贤表示，通过加强民生司法保障专项工作，他们构建起“制度保障+平台联动+基层延伸”劳动者权益保护体系，为劳动者“扣紧安全带”。去年5月，静安区检察院出台意见，为新就业形态劳动者起诉、调解构建起政策屏障。

法治与开放相伴而行。上海社会科学院法学研究所国际法系主任王海峰表示，如今全球治理呈现途径多元化趋势，我国不断完善涉外法治，深度参与多途径治理。静安区就是上海涉外法治“排头兵”之一，当地聚力打造“南京西路—苏河湾国际法律服务集聚带”，推动行业规模能级持续提升，已集聚264家律所、超7600名律师，境外律师事务所代表处约30家，涉外法律服务优势突出。

加快数字转型

去年，在上海市公安局普陀分局“一站式”执法办案管理中心，一条护肤品制假假线索被快速拆解，依托中心合成作战平台的智能系统，民警从海量数据中抓取关键信息，串联出3个售假团伙的组织架构。根

据系统自动生成办案指南，民警循线抓获8名犯罪嫌疑人，查获假冒产品2000余件。

这起案件的高效侦破，是科技赋能法治化营商环境建设的生动实践。上海公安机关持续迭代升级“法律大语言模型”，将1200余部涉企法律法规、300余起典型案例纳入知识库，为执法办案提供从案件定性到处处罚裁量的“伴随式”规范指引。

“作为人口超2000万人的超大型城市，上海日均超万条的110警情是数据‘富矿’，能为城市治理赋能。”上海市公安局指挥中心四科科长陈亮表示，上海公安机关通过全量警情分析系统，以智能化、标签化的形式让大数据“发掘”警情背后隐藏的风险，提前介入处置，提升治安防控的预见性和精准度。2025年，上海市刑事案件立案数同比下降13.5%，城市安全保障能力持续提升。

智慧法治建设，需要做好“减法”，通过数字化手段，打通法治与百姓之间的沟通渠道。在普陀区，“半马苏河”法治驿站用数字技术构筑起一个没有围墙、永不打烊的“云上法律服务大厅”；“普法通”人工智能法律助手可提供法律咨询、制作常用法律文书、查询法律法规服务；“法小淘”数字律所能提供律师“一对一”“面对面”视频法律咨询和法律智能问答。

在科创企业集聚的青浦区，法治与数字融合助力法治护航企业高质量发展。聚焦企业现实诉求，当地创新搭建上海首个人企合规服务平台——“人企通”，依托“一网协同”体系与政务云资源，集成企业服务协议征询、备案登记等六大功能，构建“一端发起、一卡通行、一评到底”的管理闭环。

“‘人企通’平台与上海市级‘检查码’系统功能错位、互为补充。‘检查码’负责涉企执法事项，‘人企通’聚焦涉企服务类事项，通过数字化手段清晰界定行政检查与服务指导界限，实现人企检查与服务的全量纳管、全程留痕和全周期监管。”上海市青浦区司法局执法监督科科长周超

世界银行发布的报告指出

营商环境整体指标 提升1%

可使投资率 增长0.3%

GDP增长率 提高0.36%

表示。

徐汇区人工智能浪潮奔涌，法律科技正从辅助工具演进为驱动创新的核心基础设施。当地打造集行政复议、人民调解、医患纠纷和法律援助于一体的公共法律服务中心，投入使用自主研发的智慧法律服务系统，实现全区法律服务资源在线调度与智能匹配。

以此为起点，徐汇区将“AI+法律服务”整体纳入“人工智能+”工作体系，构建协同创新体系；与华东政法大学共建“友法智乘公共法律服务人工智能联合实验室”，对接司法部法治大数据重点实验室，形成“基础研究—技术攻关—场景应用”完整创新链条；联合模速空间、腾讯等科技公司和律所成立法律科技“产学研用”一体化生态联盟，联动顶尖律所与大模型企业共建法律语料库……

智慧法治建设，同样需要做“加法”。上海与高校、科研院所携手合作，为智慧治理添砖加瓦。由上海交通大学凯原法学院牵头建设的智慧司法实验室已构建全国领先的司法智能基础设施，汇聚产学研用力量支持法学教育和研究生态转型。上海交通大学智慧司法实验室执行主任杨力表示，他们以“突破学科边界、重构研究范式、塑造全球标准”为核心，着力推动智慧司法从“技术赋能”向“规则重塑”的跃迁。智慧司法实验室将联合上海数据集团打造“法律数字基座”双螺旋：纵向建立从基础设施(区块链存证)、规则体系(数据确权)到场景应用(商事法律服务平台)的全链能力；横向打通司法、金融、市场监管多域数据，构建营商环境法治化监测系统。

调查手记

建好用好法治后盾

唐一路

上海法治化营商环境的建设实践，不仅是一座城市的自我革新，更是一场深刻的治理变革。从连续9年迭代优化行动方案到构建“检查码”规范涉企监管，从打造智慧司法赋能纠纷解决到创新商事调解保险机制，上海正用法治思维重塑政府与市场的关系，用制度创新激发高质量发展的内生动力。

推动法治思维的系统性重塑。法治化营商环境建设绝非司法行政部门的“独角戏”，而是一场需要立法、执法、司法、守法全链条协同的系统工程。上海正是通过构建多部门联动的制度协同机制，让法治真正成为市场预期中的“定海神针”。

完善多元化纠纷解决机制。纠纷解决效率是评价营商环境的关键标尺。要在巩固司法主渠道的同时，大力发展商事调解、仲裁等

替代性解决机制，探索调解费用保险等市场化运作模式，降低企业维权成本，让“有纠纷、先调解”成为市场共识。

加快法治数字化转型，强化涉外法治能力建设。推动法律大模型、区块链存证、智能监管等技术深度应用，让“数据多跑路、企业少跑腿”，实现监管精准化、服务高效化。高水平对外开放需要高水平的涉外法治保障。要加快培育涉外法律服务力量，构建覆盖全球的法律服务网络，让中国企业在“走出去”的过程中拥有可依赖的法治后盾。

法治不是冰冷的条文堆砌，而是可触可感的制度关怀。上海将法治思维贯穿营商环境建设全过程，通过企业“法律明白人”等制度设计，让法治融入企业发展全过程、全周期，以高质量法治供给破除体制机制障碍，激发创新创造力。

上海浦江两岸俯瞰图。

(资料图片)

本版编辑 闫伟奇 郎冰 美编 高妍