

## 法治化营商环境建设的司法进路

石佑启\* 陈可翔\*\*

**摘要** 法治是最好的营商环境。法治化营商环境建设的基本内涵可从价值导向、逻辑机理和实现模式三个维度解析。司法法治是法治化营商环境建设的重要支撑,其贯穿于优化司法环境的全过程,可以有效回应法治化营商环境建设的时代诉求和践行法治化营商环境建设的基本要旨。同时,营商环境建设的协调性、公私合作的广泛性、营商制度的创新性、权利救济的有效性、市场运行的高效性对持续完善司法,强化司法的整体性、公正性、同步性、权威性和智能化提出了新需求。回应这些需求,应遵循司法改革主线,通过完善司法联动模式、推进区域司法合作、坚守司法公正审判、构建司法能动机制以及加强智慧司法建设等路径,促进司法服务和保障法治化营商环境建设,实现司法在优化营商环境中的更大作为。

**关键词** 法治 营商环境 司法 司法改革

优质的营商环境是一个国家或地区经济软实力、核心竞争力、全球影响力的重要体现。随着我国“一带一路”倡议、区域协调发展、创新驱动发展、粤港澳大湾区建设等国家战略的深入实施,与营商环境建设和优化相关的议题愈发受到关注和重视。打造优质的营商环境离不开法治,法治既是优质营商环境的题中应有之义,也是推进优质营商环境建设的重要抓手,要充分发挥法治的引领、推动、规范和保障作用。作为法治的重要组成部分,司法法治构成了法治化营商环境建设的重要支撑,通过司法法治建设形成公平正义的司法环境,是创建法治化营商环境的必然选择。公正司法在稳定预期、提振信心、激发活力、促进发展等方面具有不可替代的作用。推动法治化营商环境建设对进一步完善司法提出了新要求。有效回应这些新要求,

\* 广东外语外贸大学法学院教授。

\*\* 广东外语外贸大学区域一体化法治研究中心助理研究员。本文系国家自然科学基金重点项目“区域协调发展中府际合作的软法治理研究”(项目编号:16AFX007)的阶段性成果。

推进司法改革,实现司法在改善营商环境中的更大作为,<sup>〔1〕</sup>成为重大的理论和实践课题,值得我们深入研究。

## 一、法治化营商环境建设的内涵解析

法治化营商环境建设内容丰富,其基本内涵可从价值导向、逻辑机理和实现模式三个维度予以解析。

### (一)法治化营商环境建设的价值导向

习近平总书记在主持中央全面依法治国委员会第二次会议时强调“法治是最好的营商环境”。这一论断深刻阐明了法治和营商环境的关系,为营商环境的优化指明了方向。法治是衡量营商环境优劣的关键指标,是改善营商环境的重要手段,也是营商环境的重要内容和保障。法治化营商环境建设重在依托法治实现构建优质营商环境的目标追求。要以法治引导、推动营商环境优化,并将优质营商环境纳入法治化轨道,不断打造营商环境新高地,为增强市场活力和经济内生动力创造良好的软环境。

李克强总理在全国深化“放管服”改革优化营商环境电视电话会议上的讲话指出:“法治化就要营造公开透明、公平公正的法治环境,给市场主体以稳定的预期。”<sup>〔2〕</sup>稳定、公平、透明、可预期是优质营商环境的基本表征,也是法治化营商环境建设的价值取向。<sup>①</sup>营商环境是经济社会发展的内生变量,营商制度的完善程度对经济发展、就业和社会稳定产生重大影响。<sup>〔3〕</sup>优化营商环境是经济发展的体制性、制度性安排,营商环境的优劣直接影响市场主体的兴衰、生产要素的聚散、发展动力的强弱,<sup>〔4〕</sup>故通过法治化营商环境建设,形成完善的营商制度是保证营商环境稳定性的前提;<sup>②</sup>公平的营商环境包含市场体系的公平性、权利保护的公平性等重要指标,达成这些指标取决于是否拥有平等的市场准入标准、市场交易规则及其适用过程的规范化、适用标准的统一性等。依靠法治化营商环境建设,有助于提升营商环境的公平度,落实市场主体公平待遇,为各类市场主体平等参与市场竞争提供法治保障;<sup>③</sup>制度体系的公开透明是营商环境的重要基础,所有规则 and 标准原则上都应该公开,不公开是例外,让市场主体知晓并按照规则 and 标准去做。法律实施过程与结果的公开透明是法治化营商环境建设的内在要求和有效途径,要坚持以公开促公正,以透明保廉洁;<sup>④</sup>实现可预期性要求将法治理念贯穿营商环境建设的始终,要增强市场交易的可预期性,吸引市场主体“进场”,并在生产经营过程中以规则的有效实施保障市场主体合法的预期收益,保证行政执法、司法审判等行为的可

〔1〕 参见贺小荣:“让司法在改善营商环境中有更大作为”,载《人民法院报》2017年8月17日,第1版。

〔2〕 参见李克强:“在全国深化‘放管服’改革优化营商环境电视电话会议上的讲话”,载《人民日报》2019年7月29日,第02版。

〔3〕 阳军、刘鹏:“营商环境制度完善与路径优化:基于第三方视角”,《重庆社会科学》2019年第2期,第35页。

〔4〕 参见张军扩、马晓白:“以更好的营商环境推动高质量发展”,载《经济日报》2019年11月26日,第12版。

预期性,由此凸显法治建设与实现营商环境的可预期性在逻辑上的递进关系。

## (二)法治化营商环境建设的逻辑机理

### 1.法治化营商环境建设的历史逻辑

党的十九大报告提出,中国特色社会主义进入了新时代。在新的时代背景下,市场经济正经历着阶段性变化和系统性调整,法治化营商环境建设在国家战略决策中的重要地位日益凸显,被赋予更深层次的内涵与要求。

第一,优质营商环境建设是政府与市场协同共治的综合治理过程,是推动国家经济体制改革、建设现代化经济体系的重要基础,是推进国家治理现代化的有力保障。国家治理法治化是国家治理现代化的必由之路。<sup>〔5〕</sup>法治化营商环境建设应当始终置于国家治理现代化的语境下予以统筹推进,要积极推进全方位、多领域的体制机制制度创新,着力构建开放型经济新体制,加强对政府行为的规范,发挥市场在资源配置中的决定性作用,并保障市场经济运行法治化。

第二,现阶段我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾。这在法治化营商环境建设层面集中体现为市场主体对完善市场体系、强化市场监管、保障交易安全等营商环境优化的需求与法治建设不平衡不充分发展之间的矛盾。市场秩序不规范、区域市场发展不协调、商事纠纷数量增多等营商环境建设中面临的重难点问题,暴露了现有体制机制制度的不健全、不完善。这就要求持续推进商事制度改革、健全市场交易规则、促进区域营商规则协调、完善纠纷解决和权利救济机制等,以破除法治建设的不平衡不充分对优质营商环境建设的桎梏。

第三,“一带一路”倡议、区域协调发展、创新驱动发展、粤港澳大湾区建设以及深圳“先行示范区”建设等国家战略是我国推进全面深化改革、全面对外开放的重要举措。法治化营商环境建设要与这些国家战略的具体实施相对接,既要紧紧围绕各大战略的实施纲要、意见等规范性文件中有法治及营商环境建设的规定来展开,又要以法治实践进一步推动各大战略的顶层制度设计和阶段性规划的出台。

### 2.法治化营商环境建设的现实逻辑

从世界银行发布的《全球营商环境报告 2020》可以看出,我国营商环境排名呈整体上升趋势,<sup>〔6〕</sup>但与国际先进水平相比,与进一步激发市场活力、培育增长新动能的需要相比,还有很大的优化和提升空间。法治水平是影响优质营商环境建设的关键因素,只有在法治环境下,才能形成有利于公平竞争的规则和秩序,降低交易成本、维护信用关系,保障各种经济活动顺利进行。<sup>〔7〕</sup>

第一,法治化营商环境建设的前提是处理好营商政策制定实施过程中整体与局部的互动

〔5〕 张文显:“法治与国家治理现代化”,《中国法学》2014年第4期,第16页。

〔6〕 2019年10月24日,世界银行发布《全球营商环境报告 2020》,中国营商环境全球排名继去年大幅提升32位后,今年再度跃升15位,位居全球第31位,连续两年被评为全球营商环境改善幅度最大的十大经济体之一。See World Bank Group, Doing Business 2020, 24 October 2019, pp. 94-95.

〔7〕 参见辛华:“用法治打造良好营商环境”,载《中国市场监管报》2019年5月21日,第03版。

关系。当前,与营商环境建设相关的公共政策及其他规范性文件在制定实施过程中的连贯性、稳定性、透明度和执行力不足,<sup>〔8〕</sup>难以在立法、执法和司法实践中得到贯彻落实。故要通过强化营商政策的整体性、系统性、公开性,避免政策频繁变动、相互冲突,以提升其公信力,并用其指导法律法规等规范性文件的制定实施,形成系统全面的营商规范体系。

第二,法治化营商环境建设的核心是厘清政府与市场、社会等多元主体之间的复杂关系。要加强制度建设,合理界定政府与市场、社会的活动边界,尊重市场经济规律,依法调整各类市场主体的利益关系,提高多元主体在营商环境建设中的积极性和参与度。这就需要持续推进政府机构改革、“放管服”改革,转变政府职能,依法保护市场主体意思自治,保障政府与社会资本合作的有序展开,依托权责清单、行政协议等治理工具的有效适用促进政府与市场、社会的功能分域及其法定化。

第三,法治化营商环境建设的重点是推进国际以及国内营商规则标准的衔接协调。在经济全球化、区域经济一体化的背景下,无论是聚焦国际场域还是国内场域,营商规则标准的衔接协调都是打造优质投资贸易环境、促进市场互联互通、实现资源高效配置的必然要求。因此,既要对标发达国家和地区的营商环境,促进外商投资、跨境贸易、司法裁判等规则标准与国际商事规则标准相对接;又要破除国内各地方在市场交易、争议解决等方面的制度壁垒,促进区域法治化营商环境一体建设。

第四,法治化营商环境建设的难点是准确把握改革创新与法治的辩证关系。一是要协调好市场主体创新创业与制度机制创新的关系,有效应对互联网技术的普及以及网络科技、金融服务等新兴产业的引入对市场准入、事中事后监管以及司法服务保障等方面提出的新要求,依法支持、保护和引导市场主体的创新性行为,变革现有法律规范体系,同步推进配套的制度机制创新,促进大数据、流媒体等技术普及应用;二是要厘清“先行先试”与法治的关系,明确“先行先试”作为推动优质营商环境建设的重要举措,必须在法治的框架下展开,如“先行先试”的有效经验要及时上升为法律规则并予以推广适用,保证“先行先试”产生的规则与其他法律规范的衔接适用等,坚持在法治下推进改革、在改革中完善法治。

### (三)法治化营商环境建设的实现模式

法治化营商环境建设既要以法治引领、推动和保障营商环境建设,又要依托法治为营商环境建设释放充足的空间,实现法治与营商环境建设的互动共进。

第一,法治化营商环境建设要求营商环境建设必须在法治的轨道上有序推进。营商环境建设要服务于市场经济发展,营造有利于开展经济活动的市场环境。市场经济本质上是法治经济,我国社会主义市场经济形态决定了法律及相关制度的性质,且必然要求法治为它的建立、巩固和发展服务。<sup>〔9〕</sup>故形成安定有序的市场环境需要塑造良性运转的市场秩序,<sup>〔10〕</sup>以行为规则保障外资企业、民营企业等市场主体地位的平等性,解决政府与市场、社会间各类复

〔8〕 张威:“我国营商环境存在的问题及优化建议”,《理论学刊》2017年第5期,第60页。

〔9〕 姜明安:《法治国家》,社会科学文献出版社2015年版,第47页。

〔10〕 See William Novak, “Public Economy and the Well-Ordered Market: Law and Economic Regulation in 19th-Century America”, *Law and Social Inquiry*, Vol. 18, No. 1, 1993, pp. 1-32.

杂化的利益纠纷,让外商投资、产品投放、增资并购等经济活动摆脱偶然性和任意性的羁绊。

第二,法治化营商环境建设要凸显法治对营商环境建设的促进作用。李克强总理指出:“改革创新体制机制,进一步优化营商环境,是建设现代化经济体系、促进高质量发展的重要基础。”<sup>〔11〕</sup>无论是聚焦简政放权、转变政府职能、打造服务型政府而展开的行政体制机制改革,<sup>〔12〕</sup>还是围绕优化司法职权配置、提高司法能力、保证司法机关依法独立公正行使审判权检察权而铺开的司法体制机制改革,都彰显了法治创新之于优化营商环境的重要性。以市场主体尤为关注的产权保护为例,只有在完善产权结构的基础上,健全产权保护的运行机制,才能依法平等保护各类市场主体的合法权益,减少市场主体的交易顾虑,使其有更强烈的动机去寻找商机、签订合同、获取利润和解决争议。<sup>〔13〕</sup>这就要求进一步加大产权保护力度,健全产权保护法律制度机制,突出对新型权利的研究和保护,在司法实践中科学界定产权保护边界,妥善处理涉产权保护案件,实现产权保护法治化,以此夯实优质营商环境的制度基础。

第三,法治化营商环境建设需要充分认识营商环境建设与法治的内在契合,将制度安排融入营商环境建设的各个环节,以制度保障营商环境建设的整体性和可持续性。营商环境建设的重心就是要改革不适应市场发展的体制机制,重新厘定政府与市场的边界,促进以市场为取向的改革,并将行之有效的改革经验最终确定下来。这就需要以法治来凝聚改革共识,以法治引领和规范改革行为,以法治降低改革的成本和风险,以法治巩固改革成果。<sup>〔14〕</sup>同时,优质的营商环境关键在于最大程度地降低市场交易成本,而交易成本降低的因素主要在于法治化。<sup>〔15〕</sup>法是利益关系的调节器,是市场交易的准则。“试图追求一个不受政治和社会监督的,自我调节的市场是误导性的和乌托邦式的。”<sup>〔16〕</sup>良善的法律规范能够对多元主体的利益冲突进行协调或者提供利益协调的方式,对多重利益需求进行选择与整合,以减少基于政府内部、政府与市场以及市场主体之间的利益博弈而产生的额外交易成本。

## 二、司法法治:法治化营商环境建设的重要支撑

司法法治是法治的重要组成部分。加强司法法治建设,有助于营造优质的司法环境,有助于回应和践行法治化营商环境建设的时代诉求与基本要旨。

〔11〕 《国务院开年第一会:进一步优化营商环境》,载中国政府网,[http://www.gov.cn/xinwen/2018-01/05/content\\_5253697.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2018-01/05/content_5253697.htm),最后访问日期:2019年9月29日。

〔12〕 李洪雷:“营商环境优化的行政法治保障”,《重庆社会科学》2019年第2期,第20—22页。

〔13〕 袁莉:“新时代营商环境法治化建设研究:现状评估与优化路径”,《学习与探索》2018年第11期,第82页。

〔14〕 石佑启:“我国行政体制改革法治化研究”,《法学评论》2014年第6期,第12页。

〔15〕 顾艳辉、朱淑珍、赵袁军:“交易成本视角下的法治化营商环境分析——一个动态博弈的解释”,《技术经济与管理研究》2019年第3期,第3页。

〔16〕 See Roger Cotterrell, “Rethinking Embeddedness: Law, Economy, Community”, *Journal of Law and Society*, Vol. 40, No. 1, 2013, pp. 49—67.

### (一)司法法治贯穿于司法环境优化的全过程

法治环境是打造优质营商环境不可或缺的条件,而法治环境的塑造很大程度上取决于司法环境之优劣。从本质上讲,推动营商环境法治化所提升的营商吸引力主要来源于法治本身的公信力,即市场主体是否相信法律是公平正义的以及是否相信法律有足够的力量按其自身逻辑产生作用。<sup>[17]</sup>后者由司法环境所影响和决定,是司法环境发挥功用的核心场域。故司法环境不仅指代与法律实施相关的条件和因素的总和,如司法的依据、主体、体制机制和价值理念等一系列影响司法过程和结果的要素,还反映了司法裁判的公正程度。司法法治作为法治文明对司法系统的本真要求,在应然层面表现为一种公正、高效、权威的现代司法系统运行实践性图景。<sup>[18]</sup>围绕法治化营商环境建设的目标,司法法治既体现为一种理念、程序要求,也是对司法结果的要求,其贯穿于优化司法环境建设的全过程。

首先,优化司法环境的前提在于司法机关自身要形成司法法治理念。司法法治理念是在司法实践中形成和发展起来的,其产生于优化司法环境的现实需要,又引领着司法体制改革、司法制度构建、司法规则适用、司法裁量等司法各环节的法治建设。服务于优质营商环境建设,司法法治理念重点体现为公正、高效和权威:一是司法机关在法律适用过程中要严格贯彻平等保护原则,平等保护不同所有制主体、不同地区市场主体、不同行业利益主体的法律地位、诉讼权利等;二是应在保证司法公正前提下追求高效性,兼顾司法机关效率和当事人效率,<sup>[19]</sup>降低诉讼成本、优化诉讼运行、快速化解纠纷,减少案件的拖延和积压;三是坚持司法的权威性,要尊重生效裁判的效力,保障胜诉一方市场主体合法权益的实现,以体现司法活动的强制力和公信力。

其次,市场主体对司法环境的评价往往最先产生于对司法过程的感知,而司法过程的法治化主要取决于司法程序的公正性及其运行的有效性。程序性因素影响市场参与者对司法的信任,当他们感到司法机关的运作符合程序公正的要求,产生的结果也更易于被接受和遵从。<sup>[20]</sup>基于公众、媒体监督与司法权规制之间的正相关关系,司法公开成为诉讼参与主体能够直观感受到程序法治的制度机制建构。司法公开程序是司法获得公信力的基础,是让当事人和公众了解司法流程、案件事由和裁判依据以及向社会宣传法律、传播正义的重要渠道。<sup>[21]</sup>司法公正必须通过公开的方式才能实现,才能为外界所认知。<sup>[22]</sup>故坚持立案、审判、执行等司法信息公开的全面性,拓宽司法公开的方式和渠道并突出公开时效性,是让市场主体及时、便捷、全面监督司法权运行,使其摆脱各种干预,促进司法公正和优化司法环境的必然要求。当然,这不意味着有了司法公开就实现了程序公正,因为只有当事人诉权得到程序保障才能最

[17] 郑成良:“法治公信力与司法公信力”,《法学研究》2007年第4期,第155页。

[18] 莫良元:“转型社会司法法治生成的应然目标与多维价值”,《学海》2012年第5期,第135页。

[19] 陈光中:“建设公正高效权威的社会主义司法制度之我见”,《人民检察》2009年第4期,第7页。

[20] 苏新建:“程序正义对司法信任的影响——基于主观程序正义的实证研究”,《环球法律评论》2014年第5期,第21页。

[21] 王晨光:“借助司法公开深化司法改革”,《法律适用》2014年第3期,第51页。

[22] See Charles Lysaght, “Publicity of Court Proceedings”, *Irish Jurist*, Vol. 38, 2003, pp. 34—57.

终影响司法公正的实现。<sup>〔23〕</sup>而相对法治化营商环境的标准而言,形成充分的程序保障一是在严格遵守既有程序规定的同时,尊重市场主体对程序适用的建议和选择,如申请回避、不公开审理等;二是既要为民营企业的诉讼权利提供程序保障,又要严格要求行政机关遵守程序义务;三是推动高效便捷智能的程序制度完善,利用互联网技术简化程序,提高工作效率;等等。

最后,判决、调解、破产清算等司法结果的公正性是判定司法环境优劣的决定性因素。司法,于私权利而言是一种救济,于公权力而言是一种制约和校正,两者构成了司法公正的两个支点,也是司法法治要解决的基本问题。<sup>〔24〕</sup>司法结果作为司法公正性的最终判定反映了以司法提供公民权利救济和行政权力制约的实际功效,也展现了司法法治建设的现状。党的十八届四中全会决定指出:公正是法治的生命线,司法公正对社会公正具有重要引领作用,司法不公对社会公正具有致命破坏作用。<sup>〔25〕</sup>而司法的独立性直接决定着司法的公正性,<sup>〔26〕</sup>实现司法结果的公正性,核心是要保证司法机关依法独立行使司法权,不受行政权力、社会舆论等的不当干预。让市场主体普遍相信司法机关能够独立做出公正的裁判,关涉的正是司法环境的认同问题。同时,产权保护、契约维护、交易平等、市场统一等,构成了市场主体对司法结果公正的评价要素。这就要求司法机关在审理案件的过程中,能够准确适用法律,平等保障各类市场主体的合法权益,发挥司法裁判的规范和指引作用,实现对企业自主经营权、知识产权等权利的有效保护。

## (二)司法法治回应法治化营商环境建设的时代诉求

法治化营商环境建设内含着特定的时代诉求。加强司法法治建设,优化司法环境,是回应这些时代诉求的有效途径。

第一,司法法治助推国家治理体系与治理能力现代化语境下的法治化营商环境建设。在法治框架下推进国家治理现代化是法治化营商环境建设的价值追求。而改革司法管理体制、保障司法公正作为全面深化改革、推进国家治理法治化的重要内容,与法治化营商环境建设存在目标导向和实现路径的内在契合。司法法治能够充分保护非公有制企业的权益,促进产权保护制度有效落实,提升司法效能,帮助企业减负,强化对金融风险的防控和对科技创新成果的保护,也有利于坚持和完善基本经济制度及现代化市场体系,实现市场经济有序运行。同时,司法法治可以规范行政机关做出的行政许可、处罚和强制等行政行为,打破部门垄断和地方保护,建立与行政区划适当分离的司法管辖制度,这有助于监督政府全面正确履行职能,促进法治政府建设。可见,司法法治建设的过程,也是以法治化营商环境建设助推国家治理现代化的进程。

第二,司法法治通过满足市场主体对公平正义、创新高效的更高期待而有效缓解优质营商

〔23〕 唐力:“司法公正实现之程序机制——以当事人诉讼权保障为侧重”,《现代法学》2015年第4期,第42页。

〔24〕 谢鹏程:“论社会主义法治理念”,《中国社会科学》2007年第1期,第86页。

〔25〕 “中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定”,载《人民日报》2014年10月29日,第1版。

〔26〕 王晨:“司法公正的内涵及其实现路径选择”,《中国法学》2013年第5期,第21页。

环境建设与法治建设不平衡不充分之间的矛盾。公正、高效、权威的司法能够监督和规范行政权的行使,防止政府不作为或乱作为等,解决政府与市场主体之间的纠纷,能够准确处理各类新型案件,化解各类民商事纠纷,平等保护各类市场主体,能够慎重看待创新创业行为,坚持罪刑法定,严厉打击商事犯罪,这有利于推动制度机制的完善和运行,形成公平有序的市场环境,以满足市场主体对建设法治化营商环境的现实需求。

第三,司法法治可以服务和保障“一带一路”倡议、创新驱动发展、粤港澳大湾区建设等国家战略的深入实施。司法机关通过积极履行司法职能,依法行使司法管辖权,加强与“一带一路”沿线国家的司法协助以及与港澳地区的司法合作,依法审理涉外商事海事案件、涉港澳案件等,可以实现对中外当事人、港澳地区当事人合法权益的平等保护,为“一带一路”倡议、粤港澳大湾区建设营造良好法治环境。此外,以司法有效对接营商环境建设领域的先行先试、体制机制创新,以及企业自主研发、科技创新而产生的对知识产权保护的需求,实质上为营商制度改革方案的推行注入了“强心针”,形成鼓励和保护创业创新、科技创新的营商环境,为创新驱动发展等国家战略的实施提供司法保障。

### (三)司法法治践行法治化营商环境建设的基本要旨

立足法治化营商环境建设的现实逻辑,加强司法法治建设有助于践行法治化营商环境建设的基本要旨。

第一,确保司法解释、指导意见等规范性文件制定的连贯性、科学性及其有效实施,有助于强化法治化营商环境的整体建设。司法解释在保障法律正确适用、统一裁判尺度、保障公民权利实现、完善立法规定等方面发挥着关键作用。<sup>[27]</sup> 指导意见旨在就特定事项向各级司法机关传达基本原则和工作指南,引导司法活动的有序展开。故公正、稳定的司法解释和指导意见对营商环境建设中司法服务和保障工作的协调推进至关重要。近年来,最高人民法院、最高人民检察院已围绕法治化营商环境建设出台了一系列司法解释和意见,<sup>[28]</sup>只有各级司法机关严格遵照意见精神,贯彻执行既定的裁判标准,才能为市场主体提供一个整体的、可预期的法治环境。

第二,强化对行政权行使的监督,有助于厘定政府与市场、社会的边界。司法机关是审查行政行为合法性、解决行政争议、监督行政机关依法行政的重要主体。在优质营商环境建设中,要推动“放管服”改革最终落地,发挥市场在资源配置中的决定性作用,保护市场主体的合法权益,就必须保证相关的法律法规、权责清单等规范性文件的准确适用。而司法机关通过对市场准入负面清单,加强对行政许可争议的审查,对行政机关办理许可的权限、程序进行有效监督,可以确保市场准入的公正和高效;通过厘定公私合作关系,准确处理行政协议纠纷,可以在政府与社会资本合作中强化对民营企业权益的保障;通过依据法律法规的规定及参照政府责任清单、公共服务清单等文件,纠正政府不作为现象,监督政府正确履行职责,可以督促政

[27] 苗炎:“司法解释制度之法理反思与结构优化”,《法制与社会发展》2019年第2期,第89页。

[28] 例如《关于修改〈严格规范民商事案件延长审限和延期开庭问题的规定〉的决定》和《关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法企业破产法〉若干问题的规定(三)》等司法解释以及《关于为改善营商环境提供司法保障的若干意见》等指导意见。



府依法监管市场乱象并为企业创新提供服务。

第三,推动国际司法协作与区域司法合作的展开,有助于促进法治化营商环境的协调发展。推进营商环境协调发展既要平等保护外国投资者在市场准入、生产经营等环节的各项权益,也要促进区域市场的整体对接和生产要素的高效便捷流动。这不仅仰仗于法律法规与外资负面清单、税收优惠政策、区域合作协议等规范性文件的制定,还依赖于这些规范的有效实施。而司法法治建设内含了对强化国际司法合作、准确处理外商投资法律适用问题、优化区域司法环境等方面的要求。其能够保证公平、统一、协调的营商规则得到充分落实,有效抑制司法保护主义;能够推动地方法院发挥自身在司法改革中的能动性,促进区域司法裁量标准的统一协调。<sup>[29]</sup>

第四,促进司法制度机制创新,有助于为新型营商环境建设提供司法支持。发展互联网、金融等新兴产业,推进传统制造业转型升级,加快发展现代服务业,构建产业发展新体系是新型营商环境建设的主要内容。建设新型营商环境既需要以制度设计为企业创新预留充足的空间,又需要以制度实施保障市场主体创新创业的合法权益。这必然要求司法机关同步推进配套的司法制度机制创新,结合国家有关创新驱动、产业转型等公共政策,加快出台新的司法解释和司法政策。同时,要加强审判人员的专业性建设,慎重审查互联网、金融、科技等领域的新型纠纷,准确打击新型违法犯罪,保护企业创新行为以及加强对新兴领域知识产权的保护。

第五,对接优化营商环境领域的深化改革、先行先试,有助于解决特定区域体制机制创新后的法律适用问题。协调好自由贸易试验区等特定区域在优化营商环境领域的先行先试与法治建设的内在关系,关键是要推进体制机制创新后法律的准确适用,保障其在投资、金融等领域的制度创新发挥实际功效。由此,依托司法机关紧密对接自贸区、示范区政府职能转变、投资贸易开放创新等各项先行先试措施,尤其在审理涉自贸区案件时重点关注相关的制度创新情况,可以保证司法活动与营商制度改革的相互衔接,在优化营商环境过程中实现先行先试与法治的良性互动。

### 三、完善司法:法治化营商环境建设的现实需求

立足司法在服务和保障营商环境建设面临的问题,完善既有的司法体制机制制度,持续推进司法法治建设,是法治化营商环境建设的现实需求。

#### (一)营商环境建设的协调性呼唤提升司法的整体性

营商环境建设是一个系统工程,营商环境持续优化需要依托多元主体的协同共治方能实现,具体包含利益整合、权益分配、功能耦合、沟通交流等。<sup>[30]</sup>这意味着,协调性成为优质营商环境建设的基本要求,其既体现为利益分配的协调,也表现为权力(权利)义务关系的协调,而实现营商环境建设的协调性必然要求提升司法的整体性。

[29] 徐子良:“地方法院在司法改革中的能动性思考——兼论区域司法环境软实力之提升”,《法学》2010年第4期,第159页。

[30] 郭燕芬:“营商环境协同治理的结构要素、运行机理与实现机制研究”,《当代经济管理》2019年第10期,第13页。

第一,党的十八大以来,在全面深化改革,推进国家治理体系和治理能力现代化的语境下,优化营商环境的系统性、整体性和协同性之必要性愈发凸显。中央相继出台的营商环境政策以及国家战略部署中与营商环境相关的规定应当成为全面推进营商环境建设的基本遵循和行动指南。由此,司法机关制定的司法解释、司法政策以及相关指导文件也应当紧紧围绕中央政策文件的精神和要求来展开,以体现司法在统筹推进营商环境建设中的功能定位,并为各级司法机关提供准确的工作和裁判指引。

第二,各级司法机关贯彻最高人民法院、最高人民检察院出台的关于营商环境建设的司法政策是推动司法环境整体建设的内在要求,但当前各级司法机关尚未完全就服务和保障营商环境建设形成上下联动的工作机制,导致司法碎片化现象依然存在。一是一些地区司法机关的能动性不足,尚未依据上级司法机关出台的司法政策,结合地方营商环境建设的实际需要,制定更具针对性和适用性的工作实施方案;<sup>[31]</sup>二是上下级司法机关之间尚未就商事裁判、破产重整、判决执行等有关营商案件的处理形成常态化的内部监督制约机制。<sup>[32]</sup>

第三,在营商环境建设中,实现政府与市场利益关系的协调一定程度上仰仗于司法与行政的相互衔接,这与司法监督行政权行使并不存在必然冲突。促进司法机关与行政机关的衔接协调,一是要防止各级司法机关的活动与地方政府的营商政策精神相违背,推动司法机关助力地方政府解决营商环境建设面临的难点问题;二是要避免司法与行政在产权保护等方面的标准冲突,如在知识产权保护上,便存在由于行政和司法的“双轨制”模式导致的保护标准多样化、保护机构重叠化等问题,使知识产权保护缺乏统一性、效率性和衔接性;<sup>[33]</sup>三是在推动社会信用体系建设层面要探索建立司法与行政联动的信用奖惩机制,着力破解各级法院裁判结果“执行难”的问题。

第四,区域司法协同是实现国际区域营商标准对接和国内区域法治化营商环境协调发展的有效路径。相对于区域法治协同的客观标准而言,目前我国各级司法机关在推进区域司法协同发展中仍存在一些不足:从国际维度看,一是与周边国家,尤其是与“一带一路”沿线国家的司法合作还不够紧密,导致出现外国法适用水平不高、涉外商事判决的执行力较弱等问题;二是仍未能准确把握外商投资负面清单制度,在处理外商投资纠纷中,对外商投资管理相关制

[31] 通过各级法院的信息公开渠道查询可以发现,在各省、自治区、直辖市的高级人民法院中,尚有贵州、内蒙古、青海、西藏、宁夏等地的高级人民法院未围绕最高人民法院发布的《关于为改善营商环境提供司法保障的若干意见》,结合本地区实际情况出台有关营商环境建设的综合性司法实施意见。这种现象在各中级人民法院和基层人民法院中则更为普遍。以广东为例,只有深圳、珠海、肇庆、云浮等少数地区的中级人民法院围绕广东省高级人民法院印发的《关于为优化营商环境提供司法保障的实施意见》出台具体的实施方案。

[32] 如近年来,由最高人民法院发起的纠正冤假错案行动取得一定成效,但对冤家错案的发现大多源于申请再审、信访等渠道,各级法院对商事案件的自查自纠呈现明显的运动化特征,缺乏常态化。又如破产程序属于特别程序,破产申请审理终结后一般不能启动审判监督程序提起再审,这在一定程度上限制了上级法院对下级法院的常态监督。根据《破产法》第65条规定,债权人对法院相关破产裁定不服的,可以向该破产案件审理法院申请复议,但尚未畅通就相关裁定向上级法院申请复议的渠道。而对于法院宣告破产存在异议的案件,当事人虽然有权向上级法院申诉,但也受到严格的时间限制。

[33] 吴汉东、锁福涛:“中国知识产权司法保护的理念与政策”,《当代法学》2013年第6期,第42页。

度的法律适用水平还不够高。从国内维度看,一是粤港澳、长三角等经济发达区域尚未能回应区域司法环境建设的法治需求,形成常态化的司法合作框架协议;二是区域内各地司法机关在异地管辖执行、信息资源共享、案件审理、调查取证、通知送达、强制执行等环节的司法联动工作机制缺位,这无形中铸造了区域司法壁垒,增加了区域司法冲突。<sup>[34]</sup>

## (二)公私合作的广泛性要求保证司法的公正性

实现营商环境法治化的关键是全面建设法治政府,<sup>[35]</sup>而建设法治政府需要发挥司法对行政权行使的有效监督。在深化“放管服”改革、优化营商环境的背景下,政府与市场的关系正朝着市场化方向转变,政府与社会资本合作、政府公共服务外包等公私合作模式逐渐成为中央与地方政府探索简政放权、转变政府职能、拓展市场参与范围的重要方式。但在广泛引入市场竞争机制,增进公共效益,减少政府对市场垄断的同时,公私合作过程也会带来对公正、独立、利益冲突和自我交易的疑虑,<sup>[36]</sup>滋生各类复杂化的纠纷。作为公私合作纠纷的直接或间接关联性主体,政府参与合作必然对司法救济的公正性提出更高要求。

其一,公私合作纠纷既可能表现为行政权违法行使而产生的行政协议纠纷,也可能表现为平等主体违反合同义务而产生民事纠纷,甚至有可能产生刑事纠纷,合作纠纷属性的差异决定了诉讼规则适用的区别。但在司法实践中,《行政诉讼法》以及《最高人民法院关于审理行政协议若干问题的规定》(以下简称《行政协议司法解释》)对行政协议的范畴及行政协议纠纷受案标准的界定存在一定的模糊性,<sup>[37]</sup>可能会导致司法机关难以准确把握基于公私合作协议而产生的纠纷属性,从而出现适用民事诉讼规则处理行政侵权纠纷,或者以行政诉讼规则处理民事违约纠纷等现象,造成适用逻辑上的难以自洽和救济实效上的差强人意。<sup>[38]</sup>由此,推动公私合作纠纷的有效解决,破除市场主体对参与公私合作项目的顾虑,要求各级法院能够正确判定公私合作纠纷属性,准确适用诉讼规则。

其二,公私合作大多对应社会管理事务外包、公共服务供给、基础设施建设等公共事务,故在公私合作项目运行过程中,参与合作的市场主体除了作为协议的履行者,往往还是公共秩序的维护者、社会服务的供应者。其与社会公众间关系的形成和变动不仅牵涉权利义务的实现,还关乎社会公权力的运用。这种权利(权力)义务关系的产生和运行衍生于公私合作协议的约定,其合法性、合理性、有效性容易被政府行为所影响。例如,政府协议授权内容违法、政府单方行使协议撤销权、政府监管缺位等都会导致协议相对方行使的权利(权力)面临合法性危机和被滥用的风险。因此,司法机关要依法监督政府诚实守信地签订和履行合作协议,在审理参

[34] 张丽艳:“区域法治协同发展的复杂系统理论论证”,《法学》2016年第1期,第101页。

[35] 刘俊海:“营商环境法治化的关键”,《中国流通经济》2019年第8期,第3页。

[36] (美)朱迪·弗里曼:《合作治理与新行政法》,毕洪海、陈标冲译,商务印书馆2010年版,第158页。

[37] 尽管2019年12月10日最高人民法院发布的《行政协议司法解释》明确了行政协议的定义和拓宽了行政协议列举的范围,但实践中对何为“行政法上的权利义务内容”缺乏统一认识以及行政协议列举范围的局限性,可能会导致部分实际涉及行政权力行使而产生的行政协议纠纷难以纳入到行政诉讼当中。

[38] 石佑启、陈可翔:“政府与社会资本合作模式下法律救济制度之构建”,《江海学刊》2018年第5期,第235页。

与公私合作的市场主体的侵权纠纷时,要客观公正地判定最终的责任分配和归属,防止盲目归责于市场主体,忽视政府责任的承担,加重市场主体的负担。

其三,在广泛适用公私合作模式,扩大市场参与范围的同时,也要着力营造“亲”“清”有界的政商关系。党的十九大报告提出:“要构建‘亲’‘清’的新型政商关系,促进非公有制经济健康发展和非公有制经济人士健康成长。”在公私合作关系中,“亲”表明政府及其工作人员要积极诚信地支持和引入民营企业等市场主体参与到公共产品和服务供给中来,解决其与政府合作过程中出现的问题;“清”要求政府及其工作人员必须严格按照实体和程序的规定签订和履行合作协议,杜绝借合作之名行腐败之实,以权谋私、搞权钱交易。这意味着,司法机关应当通过对行政行为的审查和对合作纠纷的审理,及时发现腐败行为并强化监督和制止。

### (三) 营商制度的创新性亟待强化司法的同步性

深化“放管服”改革,推进优质营商环境建设是一种治理方式的创新,即要以监管创新、服务创新等体制机制制度的创新为大众创业、万众创新打造公平公正的秩序,预留充足的空间。<sup>[39]</sup>而创新型营商制度的有效实施必然要求推进司法审判中法律规范适用的及时对接。

第一,企业创新必定会推动大量新技术、新产品等涌入市场,这就需要政府本着鼓励创新的原则,根据不同情况,量身定制包容审慎的监管模式和标准规范。而当这些新兴产品和技术在市场监管、产权保护等方面引发纠纷时,司法机关应当秉承创新的理念、思维和思路,<sup>[40]</sup>充分审查、参照、适用新制定的监管规范和标准,严格监督行政监管、规范市场竞争行为,依法保障企业的自主创新和知识产权。应当探索互联网、金融等新型案件审理的体制机制创新,提升各级法院在事实调查、证据认定、规范适用等环节的专业性,杜绝用刑事手段干预经济活动,慎重对待企业创新行为,公正解决各类新兴产业纠纷。

第二,商事登记、股份回购等商事制度改革对司法审判工作的影响,需要各级法院予以妥善应对,及时推进商事案件审理与商事制度改革的相互衔接。因此,在实体上,应促进注册资本认缴登记、股份回购条件放宽等制度改革后法律规范的准确适用;在程序上,应在财产保全、先予执行、调查取证等环节推广大数据与现代电子信息技术的应用,尤其是促进区域性,甚至全国性财产权属登记市场、金融产品交易市场的联通,以准确高效地解决商事纠纷,保障中小股东、债权人的合法权益。

第三,先行先试是探索营商环境优化的有效方式,全国各大自由贸易试验区在推动行政审批改革、外商投资领域开放、贸易方式转变等改善营商环境的具体措施中更是将先行先试贯穿始终。司法要对接自贸区在营商领域的先行先试,推动营商制度改革的最终落实,核心是要进一步回应法律法规变通和体制机制创新在司法审判中如何进行适用以及可适用案件范围、适用的程序等问题。只有明确了这些问题,才能实现司法与营商制度改革的相互衔接,保障自贸区营商环境建设的有序展开。

[39] 李克强:“在全国深化‘放管服’改革转变政府职能电视电话会议上的讲话”,《中国行政管理》2018年第8期,第11页。

[40] 法官平:“以创新理念引领司法体制改革”,载《人民法院报》2017年1月17日,第01版。

#### (四) 权利救济的有效性期待加强司法的权威性

法治化营商环境对市场主体而言,不仅体现为参与经营活动的安全性、公正性,还表现为纠纷解决过程中权利救济的有效性。而“法律的影响往往源于司法权威的存在”,<sup>[41]</sup>故实现权利救济的有效性主要仰仗于司法权威的塑造。

司法权威是静态的法律规范权威在解决争议的动态司法过程中的体现。换言之,法律规范的权威必须借助于司法主体权威、司法权运作过程权威和司法判决权威得以实现和延伸,必须通过司法判断力、司法说服力、司法确定力和司法执行力得到体现和拓展。<sup>[42]</sup>当前,在市场经营活动中,部分市场主体的合法权益没能得到充分有效的救济和保障,重要原因就在于司法的权威性不足。一方面,特定的市场纠纷寻求救济的渠道不畅通。以企业破产案件为例,多数问题企业、债权人等主体在申请企业破产清算重整时依然面临“立案难”、审理时限长、打击“逃废债”行为力度不够、破产配套制度不健全等问题,导致“僵尸企业”占用市场资源、企业市场退出机制缺位、债权债务无法得到及时清偿、企业回归市场遇阻等问题,影响法律适用的权威性。另一方面,生效裁判“执行难”问题依然严峻,胜诉一方当事人的合法权益难以得到充分保障。“执行难”的成因错综复杂,是种种社会问题和矛盾交织重叠的结果。就司法机关自身而言,执行队伍配备不足、执行人员素质参差不齐、执行工作管理不规范、执行体制机制不完善等问题是导致裁判结果执行难见成效的主要因素。只有探索破解这些问题的路径和方法,推动执行工作的落实,建构以司法权威为核心的社会权威体系,<sup>[43]</sup>才能保证当事人权利救济的有效性。

#### (五) 市场运行的高效性憧憬推进司法的智能化

市场运行的高效性本身内含了对司法效率的追求。因此,要持续探索司法过程与市场效率的相互对接,通过缩短民商事案件在立案、审查、审理、调解、判决、执行等环节的时间,有效提高司法服务和司法救济的质效,快速为市场定纷止争、维护市场运行秩序,同时降低司法成本和减少资源浪费。

随着大数据、人工智能、区块链等信息技术的日新月异,互联网得以高速发展并迅速嵌入公共行政、市场运行等社会生活的方方面面,以便捷、智能、开放等优势提高了市场配置资源的效率,不断刷新市场对高效的需求。而现代信息技术的运用也在大大提高司法效率,打造智慧司法成为司法改革的重要目标。<sup>[44]</sup>习近平总书记指出要深化智能化建设,严格执法、公正司法。党的十八大以来,“智慧司法”作为推动司法智能化的重要举措在理论和实践上受到广泛关注。2016年7月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《国家信息化发展战略纲要》将建设“智慧法院”列入国家信息化发展战略,提出要通过建设“智慧法院”,提高立案、审判、执行、监督等环节的信息化水平,推动执法司法信息公开,促进司法公平正义。2016年12月,国务

[41] See Mohr Richard, “Authorised Performances: The Procedural Sources of Judicial Authority”, *Flinders Journal of Law Reform*, Vol. 4, No. 1, 2000, pp. 63—80.

[42] 季金华:“司法权威的结构要素与基本表征”,《南京社会科学》2018年第9期,第98页。

[43] 顾培东:“当代中国司法生态及其改善”,《法学研究》2016年第2期,第40页。

[44] 陈卫东:“十八大以来司法体制改革的回顾与展望”,《法学》2017年第10期,第5页。

院印发《“十三五”国家信息化规划》，明确提出要支持“智慧法院”建设，推行电子诉讼，建设完善公正司法信息化工程。<sup>〔45〕</sup>显然，从程序来看，智慧司法可以促进司法过程的效率、公开以及规范化，有助于破解“案多人少”的司法治理难题；从实体来看，智慧司法有助于实现大数据整合下的判例参考，实现“类案类判”的司法裁判常态。<sup>〔46〕</sup>但是，智慧司法在提升司法信息化水平的同时，也存在前提性、过程性、结果性以及本质性的缺陷，<sup>〔47〕</sup>面临着数据库尚未联通、技术原理局限性、复合型人才缺失等现实问题。如何解决这些问题，推进司法的智能化，有待进一步探究。

#### 四、司法改革：助推法治化营商环境建设的路径选择

司法改革是推进国家治理体系和治理能力现代化的重大实践，<sup>〔48〕</sup>是完善司法的关键举措，是促进法治化营商环境建设的有效路径。当前，应沿着司法改革主线和基本方向，回应司法在服务和保障营商环境建设中面临的问题，促进司法体制机制制度的完善，助推法治化营商环境建设。

##### （一）完善司法联动模式

司法联动模式是指司法机关在依法独立行使职权、履行职能的过程中，始终坚持党的领导，依靠党委统揽全局、协调各方的优势；自觉接受人大及其常委会的监督，依靠人大支持排除干涉，维护司法权威；主动争取政府的支持配合，实现司法权与行政权的和谐联动；促进法院与社会的良性互动，提高司法公信力；推进各级、各行政区域的司法机关之间相互配合、互相支持的司法运作模式。<sup>〔49〕</sup>通过完善司法联动模式，有助于提升司法的整体性以回应营商环境建设的协调性需求，推动形成整体联动、相互协调的司法环境。

第一，始终坚持党对司法联动的领导。司法联动模式的完善，要坚持党的领导，发挥党统筹全局、协调各方的作用，要依托党的领导凝聚法治共识，形成法治合力。<sup>〔50〕</sup>党的领导是推动优质营商环境建设的根本保证，在营商环境建设中处于核心地位。司法机关出台的司法解释、司法政策等规范性文件应当始终落实中央关于营商环境及其法治化建设等的战略部署，充分发挥司法职能作用。具体表现为：司法解释、司法指导意见等在指导思想上要与中央政策相统一，凸显营造稳定公平透明、可预期的营商环境的规范目的；在总体规划上要与中央政策规

〔45〕 同时提出要将电子诉讼占比作为5个信息服务指标之一，要求全国法院电子诉讼占比要在2020年超过15%。

〔46〕 高鲁嘉：“人工智能时代我国司法智慧化的机遇、挑战及发展路径”，《山东大学学报（社会科学版）》2019年第3期，第117页。

〔47〕 冯姣、胡铭：“智慧司法：实现司法公正的新路径及其局限”，《浙江社会科学》2018年第6期，第67页。

〔48〕 张文显：“司法改革的政治定性”，《法制与社会发展》2014年第6期，第7页。

〔49〕 张文显：“联动司法：诉讼社会境况下的司法模式”，《法律适用》2011年第1期，第4页。

〔50〕 周叶中、庞远福：“论党领导法治中国建设的必然性与必要性”，《法制与社会发展》2016年第1期，第45页。

划和战略布局相一致,服务于营商环境建设的阶段性目标以及“一带一路”倡议、创新驱动发展、粤港澳大湾区建设等国家战略的实施;在具体实施上,要贯彻中央政策的要求,推进先行先试,探索司法体制机制创新;等等。此外,在司法服务和保障营商环境建设中,也会遇到诸多新问题,尤其是涉及程序和标准联动衔接的问题,需要发挥党的领导优势,依托党委进行统筹协调。

第二,强化司法机关的纵向联动。加强各级司法机关的纵向联动,构建上下级司法机关相互联动的工作机制,推动最高人民法院、最高人民检察院制定出台的有关营商环境建设的司法政策得以贯彻实施。一方面,要推进各级司法机关在遵循最高人民法院、最高人民检察院出台的司法解释、司法政策等规范性文件的基础上,结合所在地区营商环境的实际情况制定具体的指导意见,并构建相应的备案审查机制,要求下级司法机关将制定的规范性文件提交上级司法机关进行备案审查,对与现行法律法规、司法解释及上级法院有关规定等相抵触的文件进行清理,以规范法律适用,防止司法冲突。另一方面,上下级司法机关,尤其是上下级法院之间要构建常态化的案件监督机制,由上级法院督促下级法院对做出的商事纠纷裁判、破产重组清算、经济犯罪认定等定期进行自查,发现问题及时启动再审程序,予以重审,有效纠正冤假错案,维护司法公信力。

第三,促进司法与行政的横向联动。《优化营商环境条例》第4条规定,各级人民政府应当加强对优化营商环境工作的组织领导,完善优化营商环境的政策措施,建立健全统筹推进、督促落实优化营商环境工作的相关机制,及时协调、解决优化营商环境工作中的重大问题。故司法机关要进一步加强与政府的联动,不断完善信息沟通型互动,<sup>[51]</sup>协力推进法治化营商环境建设。首先,司法机关要主动结合本地区有关营商环境建设的地方性法规、规章及其他规范性文件,立足于地方政府治理能力、市场发展状况以及司法工作的实际,重点回应地方在营商环境建设中的法治需求,着力补齐地方在营商环境建设中的法治短板。例如,深圳市中级人民法院制定的《关于为优化营商环境提供司法保障的意见》便结合了《深圳市关于加大营商环境改革力度的若干措施》,重点就涉港澳案件、金融交易案件等的审理作出规范。其次,将司法与行政的良性互动作为传统权力制约机制的有益补充,<sup>[52]</sup>促进两者在知识产权保护认定标准上的协调。专利、出版等知识产权行政主管部门在权利授予、侵权处罚过程中的权属认定标准应当与司法审判中知识产权侵权的认定标准相统一,避免标准多样化导致救济结果差异化。加强知识产权行政执法与刑事司法的衔接,健全行政案件移送司法机关的制度机制、规范移送和受理的程序,并开展移送涉嫌犯罪案件的专项监督,加强检察机关对案件移送工作的监督,防止行政执法过程出现“有案不移”“有罪不究”“以罚代刑”等违法现象。<sup>[53]</sup>同时,通过严把移送时间节点、构建信息共享平台、完善证据转化机制和联席会议机制等手段强化对知识产权犯罪的惩治,充分保障市场主体的创新性权利。再次,构建司法与行政对失信行为的联合惩戒机

[51] 黄先雄:“司法与行政互动之规制”,《法学》2015年第12期,第70页。

[52] 顾越利:“建立司法与行政良性互动机制探讨”,《东南学术》2010年第6期,第172页。

[53] 刘福谦:“行政执法与刑事司法衔接工作的几个问题”,《国家检察官学院学报》2012年第1期,第42页。

制。一是要协调司法与行政对失信行为的认定标准;二是要借助现代信息技术,搭建互联互通的信用平台,推动信用信息的采集、记录和共享,信用评价结果的互认,<sup>[54]</sup>并通过信息公示披露,方便市场主体查阅失信信息;三是要促进行政惩戒措施与司法惩戒措施衔接,如对被法院纳入失信名单的市场主体在政府采购、招标投标、融资信贷等方面予以限制,以构建信用惩戒大格局。当然,推进失信联合惩戒关键是要建立健全信用管理制度,为各项联合惩戒措施提供依据,以此推动社会信用体系的整体建设。

## (二)推进区域司法合作

从国际区域层面看,各级司法机关要立足于服务和保障“一带一路”倡议等国家重大战略的实施,积极回应外国市场主体的司法需求,在依法行使司法管辖权的基础上,发挥司法审判的职能作用,公正高效审理各类涉外民商事、海商事等案件。一是要全面贯彻平等原则,坚持平等保护中外企业的合法权益。二是要加强对国际条约和国际惯例适用的研究,依法准确适用我国与“一带一路”沿线各国共同参加和缔结的有关贸易、投资、金融等方面的国际条约,遵循国际惯例,加强涉外案件审判中国际规则适用的统一性和稳定性。三是在尊重涉外案件当事人协议选择管辖法院的基础上,准确查明和适用外国法律,通过完善涉外法律适用法及司法解释,减少外国法查明规则的碎片化现象,进一步明确查明外国法的责任主体,减少“无法查明”条款在司法实践中的滥用。并结合互联网信息技术拓宽外国法查明渠道,规定查明的时间期限,督促查明主体履行责任,提高外国法查明的效率。<sup>[55]</sup>四是保证外商投资负面清单制度适用的准确性,对负面清单内容与我国缔结的国际条约或者国际惯例相冲突的地方,及时提出司法建议,确保外资准入标准的协调适用。五是要在司法文书送达、案件证据调取、承认与执行外国法院裁判等方面坚持互惠原则,加强与“一带一路”沿线国家的司法协助,推出司法协助协定范本,就司法程序性事务积极缔结双边或者多边司法协助协定。同时,即使在没有签订司法协助协议的情况下,可以考虑司法互惠等因素,灵活给予涉外案件中的外国人以司法协助,为后续缔结司法合作协议奠定基础。由此,为营造和谐有序、公平竞争的国际区域营商环境提供有力的司法支撑。

从国内区域层面看,《优化营商环境条例》第5条规定,国家加快建立统一开放、竞争有序的现代市场体系,依法促进各类生产要素自由流动,保障各类市场主体公平参与市场竞争。为此,推进京津冀、长三角、粤港澳等区域内各地司法机关之间的协同显得尤为重要。在区域营商环境建设中,各地司法机关之间的合作与协调,有利于统一法律规范适用的基准,减少区域司法冲突,打破区域司法壁垒,促进司法资源高效便捷流动,确保区域内相互协调的营商制度能够得到相对一致的实施。一是区域内各地司法机关之间要通过签订区域司法合作框架协议明确彼此合作的目的、原则、事项、责任等内容,形成有实际约束力的规范性文件,为司法合作提供依据。二是在合作框架协议的基础上,构建常态化的司法合作机制,建立紧密型的司法协

[54] 沈岷:“社会信用体系建设的法治之道”,《中国法学》2019年第5期,第37页。

[55] 马明飞、蔡斯扬:“‘一带一路’倡议下外国法查明制度的完善”,《法学》2018年第3期,第130页。



调工作模式，<sup>〔56〕</sup>如定期召开司法协作联席会议，对跨区域商事纠纷、产权犯罪等疑难案件展开研讨和工作协调，制定各阶段的合作规划等；又如建立监督评估机制，定期对各地司法机关履行合作协议的情况进行统计分析，督促其积极参与合作。三是遵循法律法规、司法解释、上级司法机关出台的司法政策及签订的合作协议等文件的规定，通过联合或者分别发布司法指导意见以及具有示范意义的参考性案例，缩小区域内各司法机关办案标准和裁判尺度的差异，统一裁判规则，防止地方司法保护主义。四是搭建区域联通的司法案例信息数据库平台，方便司法机关进行案例检索和比对，防止相似的案情在处理结果上出现较大偏差。五是促进各地司法机关就程序性事项展开合作，并打通各地司法机关门户网站之间的联结纽带，畅通区域司法网络服务平台，实现移送管辖、通知送达、财产保全、调查取证、裁判执行等司法活动在区域内的联动等。

### （三）坚守司法公正审判

司法是维护社会公平正义的最后一道防线，公正是司法的本质、灵魂和生命。司法不公，损害的不仅仅是人民群众的合法权益，也是法律的尊严和权威，更是党的治国理政之根基和人民群众对社会公平正义的信心。<sup>〔57〕</sup>故在法治化营商环境建设中，必须坚守司法公正。

第一，人民法院通过公正审判，满足社会对公平正义的需求，维护和促进营商环境的良性发展。首先，法院通过行使刑事审判职能，依法惩治破坏社会主义市场经济秩序、侵犯财产、妨害金融管理秩序等刑事犯罪以及招商引资、项目审批、服务外包、税收征管、市场监管中的行贿受贿、贪污渎职等犯罪，加强司法审判与国家监察有机衔接，依法支持保障各类市场主体投资兴业，为市场主体提供安全、安定、安心的投资创业发展环境。其次，法院通过依法审理民事商事案件，坚持平等保护原则，对各类市场主体在诉讼地位、诉讼权利、法律适用、法律责任、法律服务、法律保护等方面做到一律平等，切实保障各类市场主体法律地位平等、权利保护平等、发展机会平等，推动形成平等有序、充满活力的投资经营环境，促进市场经济规范有序运行。<sup>〔58〕</sup>再次，法院通过对行政案件的公正审判，推动政府职能转变和法治政府建设。其一，监督行政机关依法行使职权与履行职责，促进形成新型政商关系。习近平总书记指出：“新型政商关系，概括起来说就是‘亲’‘清’两个字”。<sup>〔59〕</sup>一方面，通过行政审判，依法规制政府“亲而不清”的乱作为和对市场的不当干预，进一步强化对行政权力的监督和制约，依法维护市场主体的自主经营权，防止权力和资本的异化；另一方面，通过行政审判，有效纠正政府“清而不亲”的懒政、怠政和不作为，促使行政机关积极履职尽责，提高工作效率，促进政府与市场主体在相敬如宾的基础上各谋其责。<sup>〔60〕</sup>其二，妥善处理公私合作纠纷，为企业平等参与公共项目建设及促进营商环境市场化发展营造安全、稳定、可预期的法治环境。一是要根据公私合作纠纷寻求司法

〔56〕 石佑启等著：《区域经济一体化中府际合作的法律问题研究》，经济科学出版社2018年版，第306页。

〔57〕 张琴羽：“以国家治理法治化推进国家治理现代化”，《党政干部论坛》2014年第6期，第13页。

〔58〕 潘剑锋：“法治化营商环境建设的构建路径”，载《人民法院报》2018年12月20日，第04版。

〔59〕 习近平：“构建‘亲’‘清’新型政商关系”，《共产党员》2016年第12期，第4页。

〔60〕 王玉砚：“推进法治化营商环境建设的探索与实践”，《人民司法》2017年第34期，第68—69页。

救济的实际需要,持续完善《行政协议司法解释》的相关内容,对行政协议的范畴进行准确厘定,突出“公权力作用”在行政协议界定标准中的核心地位;拓展《行政协议司法解释》所列举的行政协议类型,将政府特许经营协议、土地房屋征收补偿、政府与社会资本合作协议之外的更多类型的行政协议纳入行政诉讼范围;将行政协议纠纷的受案标准界定为“行政权力运用且产生法律效果”,<sup>[61]</sup>避免将“行政机关未按照约定履行协议”等违约行为也一并纳入到行政诉讼的框架中来,从而在正确界定协议纠纷属性的基础上,促进公私合作纠纷审理中实体和程序规则适用的准确性。二是要依法审理市场主体履行公私合作协议造成第三方主体权益损害的纠纷,厘清案件的基本事实和法律关系,不仅要规范市场主体行为,强化对市场主体侵权纠纷的救济,还要严格审查合作协议中政府授权、委托内容的合法性以及政府履行协议的实际情况,客观认定各方主体应承担的责任。同时,要从程序上促进对政府责任的认定与追究,如在第三方主体起诉市场主体侵权时,尝试将政府列为案件第三人,或者告知第三方主体变更或补充政府为被告并变更诉讼事由。三是法院在审理公私合作纠纷时,如发现政府直接责任人员、工作人员涉嫌滥用职权、玩忽职守以及收受贿赂等违法违纪问题,应当将有关材料移送给监察机关。其三,依法受理和审理政府信息公开案件,监督政府依申请公开信息,助推建立公开透明的市场环境。

第二,全面规范司法行为,推进公正司法,提升司法公信力。全面规范司法行为是全面推进依法治国对司法工作的基本要求,是保障司法公正的客观需要。必须从全面推进依法治国和国家治理现代化的高度来认识规范司法的必要性和重要性,坚持程序公正和实体公正并重,确保宪法和法律统一正确实施。<sup>[62]</sup> 首先,深化司法体制综合配套改革,全面落实司法责任制。建立符合法官额制改革目标和要求的、权责一致的审判权运行机制,明确院庭长、审判组织和案件承办法官行使职权的边界和责任,制定各类司法人员权利和责任清单,健全绩效考核体系和审判责任追究机制,保证司法责任落到实处,<sup>[63]</sup> 不断提高审判质效。其次,全面推进司法公开,进一步完善审判流程、庭审活动、裁判文书、执行信息四大公开平台,保障市场主体对审判执行工作的知情权、参与权和监督权。司法改革的目标也在于全力打造让人民群众满意的阳光司法机制。<sup>[64]</sup> 故在探索服务企业的多种形式、延伸司法审判职能的同时,要进一步深化阳光司法工作和加强司法内部监督自查,尤其要强化对案件诉讼过程的程序监督,如通过制作相关的工作规程和健全网络化案管平台,加强案管部门对案件审理环节的监控,让市场主体可以及时掌握案件进展,压缩司法人员权力寻租的空间,全力创建行为规范的司法环境。

#### (四)构建司法能动机制

司法能动性反映的是司法对经济社会生活的介入、对自由裁量权行使的积极程度。<sup>[65]</sup>

[61] 于立深:“行政协议司法判断的核心标准:公权力的作用”,《行政法学研究》2017年第2期,第45—46页。

[62] 参见刘满仓:“规范司法行为提高司法公信力”,载《检察日报》2015年12月17日,第01版。

[63] 张智辉:“论司法责任制综合配套改革”,《中国法学》2018年第2期,第70页。

[64] 高一飞:“互联网时代的媒体与司法关系”,《中外法学》2016年第2期,第509页。

[65] 公丕祥:“当代中国能动司法的意义分析”,《江苏社会科学》2010年第5期,第100页。

司法能动对司法活动而言主要体现为一种方法论上的指引,其要求司法机关在遵循法治原则的基础上,充分回应社会转型期所产生的司法需求,积极行使司法权,主动采取多种方式解决法律纠纷,以实现法律效果和社会效果的有机统一。优化营商环境建设对司法能动的需求,主要表现为要通过构建司法能动机制有效回应由市场主体创新创业、政府深化改革等引发的法律适用问题,以及强化司法救济的有效性和权威性。

第一,强化司法机关在法治化营商环境建设中的服务功能。司法机关既要为优化营商环境建设提供基本的法治保障,平等保护各类市场主体的合法权益,也要为之提供精准、便捷、高效的司法服务,积极探索服务市场和企业发展的新形式。一是突出司法便捷服务,改进工作作风,着力降低企业权利救济成本、提高商事审判效率、帮助企业回归市场、防控金融市场风险以及参与营商政策制定等;二是要创新司法服务方式,如通过举行座谈会、商法知识培训会、深入调研等方式加强与市场主体交流,了解其在创业中遇到的困境,指导其依法运营,预防风险以及通过网络平台强化以案释法,适时发布有关金融交易、民间借贷、劳动争议等常见的涉企案例,促进企业守法经营、服务社会。

第二,创新司法理念和方法,围绕互联网、金融等相关技术、产业和产品兴起所引发的新型纠纷或风险,探索构建专业、灵活、多元的司法救济机制。首先,应对新型纠纷和风险,要求司法机关加强对法官、检察官、司法辅助人员的专业化培训,提升其认知能力和水平,加强对案件事实及法律关系的准确认定;对于疑难案件,要发挥审判委员会的作用,各级法院应当根据《关于健全完善人民法院审判委员会工作机制的意见》,完善本级法院对法律适用规则不明的新类型案件提交审委会讨论的运行机制;建立专家咨询委员会或者聘请专业顾问,对案件中存在的技术参数、数据标准等进行认定及鉴定;等等。其次,司法机关应当在司法运作的过程中兼顾严谨性和灵活性。严谨性要求各级司法机关在互联网、金融等新型案件的事实调查、证据认定上保证清楚充分以及在法律法规适用、裁判论证上确保准确到位。其可以通过大数据检索系统或者各部门联动的材料报送机制,及时掌握最新的市场监管规范、产品标准、专利信息以及类案判例等内容,防止对新型案件裁判出现偏差,尤其对于市场主体在生产经营活动中的创新性行为,只要不违反相关规定,不得以违法论处。灵活性旨在推动司法机关构建相对灵活的工作机制,防止在新型纠纷审理中出现教条主义倾向。司法机关要探索与互联网、金融、技术研发等企业和行业协会建立常态联系机制,收集梳理行业协会章程、标准及企业、平台的管理规定,加强这些规范性文件在案件事实、证据认定,甚至法律适用中的运用。最后,各级法院要进一步落实多元化纠纷解决机制的改革。一是最高人民法院应当继续推动在高科技产业、金融产业等较为发达的地区试点成立知识产权法院(法庭)、金融法院(法庭),推进知识产权、金融审判专业化,有效解决高科技专利技术纠纷以及证券、期货、票据等金融纠纷;二是司法机关要参与和推动仲裁、调解、行政复议等多元化的纠纷解决机制完善,<sup>[66]</sup>促进新兴行业、企业、平台内部建立纠纷救济渠道,提倡互联网、知识产权等民商事纠纷通过仲裁解决,发挥仲裁机关

[66] 范愉:“当代世界多元化纠纷解决机制的发展与启示”,《中国应用法学》2017年第3期,第49页。

自身的专业性,减轻司法机关负担,且要解决多元化纠纷解决机制间存在的关系不协调问题,<sup>[67]</sup>推动诉讼与非诉讼纠纷解决方式在程序安排、法律指导、效力确认等方面的衔接和联动,保证依法仲裁、调解的结果得到人民法院的确认、执行。

第三,各级司法机关要积极对接中央及地方在营商环境领域的深化改革、先行先试,推动体制机制创新的有效实施。首先,各级司法机关,尤其是人民法院应当积极推动解决商事登记制度改革、市场准入许可改革后的法律适用问题。一是要及时依据改革后的规范要求审查政府行政行为与市场主体的生产经营行为,准确界定行政行为违法的标准和尺度,防止政府侵害企业的自主经营权以及厘清限制市场主体参与事项范围,强化对市场违法经营行为的监督;二是在审查行政行为合法性的同时,要加强对行政行为所依据的国务院各部门和地方政府及其职能部门所制定规范性文件的合法性进行审查,规范性文件违法设置了市场准入或退出条件的,法院要依法排除适用,及时向制定机关提出司法建议,并可以将建议抄送制定机关的同级人民政府或者上一级行政机关;<sup>[68]</sup>三是要顺应商事登记制度改革趋势,逐步构建企业债务风险防控机制,利用大数据联通全国财产权属登记市场、金融交易市场等,全面核实涉案企业的财产状况,及时予以财产保全、先予执行等,保障债权人的合法权益。其次,各级司法机关要积极配合自贸区政府职能转变、推动简政放权、开放市场投资领域、鼓励企业创新经营模式等各项改革措施,充分保障各项体制机制制度的创新。一是司法机关既要遵循“先行先试必须于法有据”的法治原则,保障自贸区法律适用的可预测性,也要立足于自贸区建设的总体目标,在不符合自贸区改革创新的法律适用问题上,破除妨碍改革发展的思维定势,<sup>[69]</sup>依法保障自贸区建设的体制机制创新,积极配合各项改革措施的实施;二是要推动自贸区司法审判机制的科学发展,对市场主体通过仲裁、调解等方式解决外商投资、服务贸易等新兴行业、交易模式产生的纠纷持开放和支持态度,<sup>[70]</sup>促进法院与国际仲裁机构、行业协会的密切合作;三是要创新司法审判的程序规则,持续完善诉讼便利化机制,在民商事案件的立案、举证、庭审、文书送达等环节引入当事人自主协商诉讼进程、网络在线直播办理等便捷化操作。

第四,提升司法在企业破产制度机制构建、执行机制完善等方面的能动性,切实保障公民权利救济有效性,增强司法权威性。首先,加强破产制度机制建设,完善企业的救治和退出机制。一是完善破产案件立案机制,畅通破产立案渠道,明确受理的标准,推进破产申请由立案庭统一登记并对申请进行审查,对符合要求的申请及时受理,启动破产程序,以解决破产案件“立案难”问题;二是健全破产案件审判机制,促进破产案件的繁简分流,完善简单破产案件快速审理机制,将债权债务关系清晰或者企业剩余资产较少的案件纳入快速审理渠道,提高破产清算的效率;三是建立法院与政府有关部门联动的企业破产注销机制,对债权债务已经核算清

[67] 黄文艺:“中国的多元化纠纷解决机制:成就与不足”,《学习与探索》2012年第11期,第36页。

[68] 黄学贤:“行政规范性文件司法审查的规则嬗变及其完善”,《苏州大学学报(哲学社会科学版)》2017年第2期,第78页。

[69] 刘沛佩:“对自贸区法治创新的立法反思——以在自贸区内‘暂时调整法律规定’为视角”,《浙江工商大学学报》2015年第2期,第65页。

[70] 杜以星:“自贸区司法服务保障创新供给及不足之填补”,《法律适用》2019年第11期,第73页。

楚、依法解散的企业,及时通知政府相关部门予以注销,以节约破产程序的时间和成本;四是建立“执行转破产”机制,及时将在执行中发现的具备破产条件的企业转入破产审查程序,促进执行与破产在程序上的衔接,<sup>[71]</sup>使资不抵债的“僵尸企业”及早退出市场;五是对于暂时经营困难但适应市场需要、具有发展潜力的企业,加大破产重整、和解的力度,转变对待破产保护的观念,完善破产保护制度,引导和联系资本雄厚的企业参与危困企业重整,维持企业营运价值;<sup>[72]</sup>六是继续试点成立专业性的破产法院(法庭),<sup>[73]</sup>在推进问题企业破产、重组的同时打击“逃废债”行为,发现隐匿、故意销毁会计凭证、会计账簿、财务会计报告等行为及时转入公安机关进行刑事立案。其次,各级法院要进一步完善执行机制,着力破解“执行难”问题。一是充分运用信息化手段,推进网络查控系统建设,促进各级法院与不动产登记部门、金融机构联网,查询被执行人全国范围内的不动产、存款、金融理财产品等资产状况,并对与执行标的相符的资产进行冻结;二是在严格贯彻审执分离的前提下,强化执行规范管理,规范执行活动,<sup>[74]</sup>根据既有的司法解释,就财产保全、财产调查、执行担保、执行和解等执行工作出台指导意见,主动公开执行情况,防止执行徇私;三是加强执行队伍建设,大力提高执行人员的素质,并培养和引进技术人员充实到执行队伍中,以适应司法信息化发展的需求。

#### (五)加强智慧司法建设

互联网信息技术的高速发展冲击了司法,也重塑了司法活动,推动着智慧司法时代的到来。<sup>[75]</sup>在法治化营商环境建设中,需要依托智慧司法建设,推进互联网、人工智能、大数据、云计算、区块链、5G等现代科技在司法领域深度应用,促进司法活动的质量变革、效率变革、动力变革,实现司法的公开、高效、便民。

首先,夯实智慧司法推广应用的基础。第一,完善统一的司法数据库。人工智能的算法将成为司法工作的主导,司法数据库也会成为案件审理的主要“场所”。<sup>[76]</sup>智慧司法的实现依赖于庞大、全面和准确的数据支持,而破解各级司法机关面临的司法数据库数据收集体量不足、收集信息不全面等问题,应当推动法检系统内部对历史案件档案的整理归档并进行电子化处理;支持各级、各地司法机关破除“信息壁垒”,实现侦查、起诉、审判各阶段的司法数据共享,如促进法院内部案件裁判文书平台的联通和数据共享以及强化与专门的裁判文书网站间的合作,确保案件信息上传的完整性。第二,在司法智能化平台建设中探索与行业协会、企业、科研机构、律师事务所等社会主体合作,如通过与互联网行业协会、企业的合作,邀请专业技术团队主持或参与官方网站、手机客户端等智能平台建设、运营和评估,利用其专业性提升平台的整体质量,有效防控技术性风险;通过与司法科研机构、律师事务所等社会主体的合作,借助其在

[71] 范志勇:“论‘执转破’的启动与程序衔接”,《商业研究》2019年第7期,第148页。

[72] 张亚楠:“完善我国破产保护制度的若干思考”,《政治与法律》2015年第2期,第16—19页。

[73] 2018年—2019年,深圳、北京、上海三个破产法庭相继成立。破产审判走向专业化,被誉为中国改善营商环境,解决执行难问题的标志性事件。

[74] 李玉萍:“司法执行难题何解”,《人民论坛》2019年第15期,第75页。

[75] 马靖云:“智慧司法的难题及其破解”,《华东政法大学学报》2019年第4期,第110页。

[76] 程凡卿:“我国司法人工智能建设的问题与应对”,《东方法学》2018年第3期,第122页。

案例数据库建设方面的技术优势和人才优势,推进司法案件数据收集和分析的全面性,同时强化外界对司法活动的监督。第三,定期对司法数据信息以及人工智能系统运行过程进行审查,保证市场主体借助司法智能平台得出的程序操作指引、案例分析结论等内容的准确性。第四,加快引进和培养复合型人才。智慧司法建设并非是互联网信息技术与司法的简单叠加,而是司法工作人员依照司法职能与市场发展需要而推动的信息技术与司法的融合发展,其有效推进很大程度上取决于人对技术更替、市场需求等内容的客观认识。故只有加快引进和培养复合型人才,重视司法人员信息化、市场化、多元化思维的培养以及经济学、社会学等多学科知识的培训,才能真正推动智慧司法服务和保障法治化营商环境建设。

其次,明确智慧司法在营商环境建设中应用的范围。一是在立案、受理、举证、送达、执行等程序性事项中,推广和普及各级司法机关门户网站、公众号等智能化平台的应用,提升市场主体寻求司法救济的效率;二是对于部分案件的审理应当尽可能减少司法智能化手段的应用,如涉及商业秘密的案件、企业专利技术和经营模式创新的案件、涉及政府深化商事制度改革和先行先试的案件等,要通过减少智慧司法应用,保障案件信息安全以及保证案件事实认定和法律适用的准确性;三是在各级法院审判案件过程中,若法官完全追求大数据分析下的“同案同判”,会导致裁判结果的僵化,公共政策、市场环境、技术创新等特殊的裁判影响因素将无法在裁判中体现出来。这就要求法官在立足大数据分析结果的基础上,要对案件本身的特殊性进行审查,合理行使自由裁量权。

## 五、结 语

党的十九届四中全会提出要健全支持民营经济、外商投资企业发展的法治环境。这体现了法治化营商环境建设对促进我国经济社会发展的重要价值。法治化营商环境建设揭示了营商环境建设与法治在价值追求与实现路径上的内在契合,以法治引领和保障营商环境建设及以优质营商环境建设的需求为导向推动法治创新,是立足于推动国家治理体系与治理能力现代化的语境下,破除法治建设不平衡不充分对优质营商环境建设的桎梏,促进“一带一路”倡议、区域协调发展、创新驱动发展等国家战略贯彻实施的客观必然选择。法治在优化营商环境方面具有固根本、稳预期、利长远的作用,打造法治化营商环境,需要科学立法、严格执法、公正司法和全民守法。作为法治建设的重要内容,司法法治建设致力于塑造公正高效权威的司法环境,积极回应法治化营商环境建设的时代诉求,为市场主体提供一套更加完善、优质、便利的司法保障和服务体系。司法法治有助于推进法治化营商环境的整体建设和协调发展,有助于重塑政府与市场、社会的关系,促进政府职能转变,激发市场主体活力和社会创造力,服务高质量发展,为保持经济持续健康发展和社会大局稳定提供有力的司法支撑。法治化营商环境建设是一个复杂的系统工程,涉及多种利益关系的博弈,这就决定了只有通过持续完善司法,增强和保证司法的整体性、公正性、同步性、权威性、智能化,才能在司法领域协调好法治化营商环境建设中整体与局部、公益与私益、公平与效率、创新与法治之间的辩证关系。而在全面深化改革和全面依法治国的背景下,司法改革是推动司法观念的转变以及司法体制机制制度完

善,助推法治化营商环境建设的有效途径。我们要聚焦深化司法体制改革的总目标,<sup>[77]</sup>遵循司法改革主线,通过推进司法的整体联动,破除区域范围内的司法壁垒,保障司法的公正高效权威,增强司法的能动性智能化等,共筑法治化营商环境建设的司法进路。

**Abstract:** The rule of law is the best business environment. The basic connotation of the construction of a law-based business environment can be analyzed from three dimensions from its value orientation to logical mechanism and then to implementation patterns. The judicial rule of law is an important supporting factor to the construction of the law-based business environment, which runs through the whole process of optimizing the judicial environment, responding to the existing demand of the law-based business environment effectively and implementing the basic gist of the construction of the law-based business environment. At the same time, the coordination of the construction of the business environment, the popularity of public-private partnership, the innovation of the business system, the effectiveness of remedies as well as the efficiency of market operation have raised new demands for the integrity, synchronization, justice, authority and intelligence of the judicial system. In response to these demands, we need to carry on the ongoing judicial reform, serve and protect the construction of the law-based business environment by improving the mode of judicial coordination, promoting regional cooperation of the judiciary, upholding judicial justice, establishing the judicial activism mechanism and promoting the construction of an intelligent judiciary. In this way, the judiciary can play a greater role in optimizing the business environment.

**Key Words:** Rule of Law; Business Environment; Judiciary; Judicial Reform

(责任编辑:彭 鐸)

[77] 深化司法体制改革的总目标是完善和发展公正高效权威的社会主义司法制度、推进国家治理体系和治理能力现代化。