



为营商环境法治化提供司法保障

□ 游动荣

法治是最好的营商环境。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视营商环境建设，制定了《外商投资法》等一系列重要法律制度，发布了《优化营商环境条例》等一系列政策，将改善营商环境举措贯彻到立法、执法、司法、守法等各个环节，取得显著成效。人民法院作为审判机关，在维护社会安全稳定、促进经济社会发展、保障社会公平正义等方面肩负着重要使命，是营造良好法治化营商环境的主力军，必须进一步转变观念、强化责任、创新举措，全力为法治化营商环境的形成贡献司法力量。

法治化营商环境的内涵与要素

什么样的环境才算是法治化的营商环境？法治化营商环境的内涵和核心要素是什么？这是审判机关在营造法治化营商环境工作中应当把握的首要问题。

坚持平等保护。平等是社会主义法律的基本属性，社会主义市场经济注重追求市场主体之间的平等地位。坚持平等保护的原则，要求对各类市场主体一视同仁，特别是在区域竞争中消除地方保护主义，做到只要是市场主体，无论是国有民营、外资内资、规模大小，无论是法人还是自然人，一律平等保护，在诉讼中都确保其诉讼地位平等、诉讼权利平等、法律适用平等。

尊重契约自由。契约本身既是财产交换的重要形式，也是市场化资源配置的主要方式。尊重契约自由就是要尊重当事人意思自治，市场主体一方不能将自己的意志强加给另一方，行政机关也不能将自己的意志强加给市场主体。这一点在法治化营商环境中显得尤为重要。

稳定发展预期。除捐赠等特殊情况之外，市场主体之所以到一个地方来投资，一定有一种盈利的预期，会预估在这个地方总共打算投入多少资本，预计经营多少年，如果一切顺利的话多少年能收回成本，大致能有多少的盈利，等等。如果市场

主体没有这种稳定的发展预期，无论一个地方的条件有多么优厚，他也不会去投资。因此，法治化的营商环境需要尽最大努力维护市场主体这种稳定的发展预期，让企业安心抓生产、谋发展。

维护诚实信用。诚实信用是市场经济活动的一项基本道德准则，也是现代法治社会的一项基本法律规则，它要求人们在社会活动中应当诚实、守信用、正当行使权利和履行义务。是否诚实信用，是人们在社会活动中最看重的因素之一，在营造法治化的营商环境过程中，必须高度重视守约践诺讲诚信的问题，既要维护各类市场主体间的诚实信用，也要强调地方政府的诚信问题。

切实保障企业家人身安全、财产安全和企业生产经营活动安全。人身安全有没有保证？投资能否产生收益并且实际兑现和自由支配？生产经营活动是不是顺利安全？这些在整个投资环境中显得尤为重要，引进企业家，让其依法经营获利、自由支配利润，同时也为当地创造财富、上缴税收、提供就业，才是多赢之道，才是真正的法治化的营商环境。

坚持公平正义。司法机关在营造法治化营商环境过程中，要注重规范文明司法，通过健全制度、规范程序、强化管理，努力实现办案程序流程化、司法裁判标准化、执法行为规范化，督促引导广大干警严格依照法定权限和程序履行职责、行使权力，自觉抵御权力、关系、人情等各种因素的影响和干扰，把每一起案件的办理、每一件事情的处理都作为维护社会公平正义的具体实践。

人民法院在营造法治化营商环境中的职责

人民法院能否发挥自身职责，将公平正义传递给各类市场主体，直接决定着法治化营商环境的建设成效。当前，在营造法治化营商环境的过程中，还存在一些困难和问题，如法治观念需要养成、法治文

化需要培育以及以法治为基础的市场化资源配置方式尚待进一步强化、以政府诚信为重点的社会信用文化建设和制度建设还有待加强、行政机关的不作为和乱作为现象还未杜绝等，这些都是审判机关要努力解决的难点症结，都要求审判机关准确把握在营造法治化营商环境中的职责使命，找准司法服务保障高质量发展的切入点、着力点，做有利于法治化营商环境形成的事情，防止出现有损法治化营商环境的现象，为推动疫后重振和经济社会发展提供更加有力的司法服务和保障。

加强学习，形成理论认知和思想自觉。思想是行动的先导。人民法院必须着力加强学习、教育和培训，引导广大干警清醒认识到，无论是为了满足人民群众对美好生活的向往，还是为了促进审判机关自身的科学发展，人民法院作为能够通过发挥职能作用，既惩治破坏市场规则、损害市场主体权益的违法犯罪行为，又维护市场交易公平公正，还能纠正不当行政行为。审判机关要充分发挥审判工作营造法治化营商环境的职能作用，为经济建设保驾护航，服务经济发展。在理论上、思想上真正认清人民法院在法治化营商环境形成中的地位作用和重要责任，通过思想自觉促成行动自觉，切实营造法治化营商环境。

发挥审判职能，全力推动法治化营商环境形成。一是要在政治上高度重视。习近平总书记多次强调营商环境的重要性，多次强调法治在营商环境中的重要作用。审判机关在营造法治化营商环境方面付出的努力和扎实推进的实际行动，最能体现践行“两个维护”的思想自觉和行动自觉。人民法院要进一步提高政治站位，切实扛起优化营商环境的政治责任、法治责任。二是要在定位上头脑清醒。在营造法治化营商环境过程中，人民法院要立足自身职能作用，在司法办案中加强产权司法保护、大力推进涉企纠纷多元化解、审慎使用司法强制措施、全力提供便捷高效的司法服务，切实维护企业和企业家的合法

权益。同时，注重加强制度建设，把维护企业和企业家合法权益的要求制度化，并抓好制度的落实。三是在重点上寻求突破。紧紧抓住问题比较严重的地方、对全局更具影响制约的地方、促进观念变革更关键的地方进行突破。具体而言，要约束政府行为。通过行政诉讼和行政诉讼的职能延伸，抓住典型案例，综合运用庭审观摩、典型案例发布、司法建议等措施，切实推动“新官不理旧账”、政府乱作为和不作为问题的治理，推进政府依法行政，促进形成诚信政府、高效政府、廉洁政府、法治政府。要致力于守护市场规则。以贯彻实施《民法典》为契机，通过对《民法典》的实施，最大限度把平等保护、契约自由、公平竞争等理念贯彻到司法办案过程中去，落实到经济活动中去，营造保护财产权、知识产权，维护契约自由、意思自治、诚实信用的良好氛围。另外，还要持续加强对民营企业、中小企业、小微企业以及民营企业家的保护，特别是要通过实行涉企案件经济影响评估制度，根据评估结果选择恰当的审判执行时机和司法手段方式，确保不因不当的司法行为而损害守法企业和企业家的合法权益，并尽量把司法行为对于企业可能造成的负面影响降到最低，让人民法院以优质高效的审判活动促进良好法治化营商环境形成。

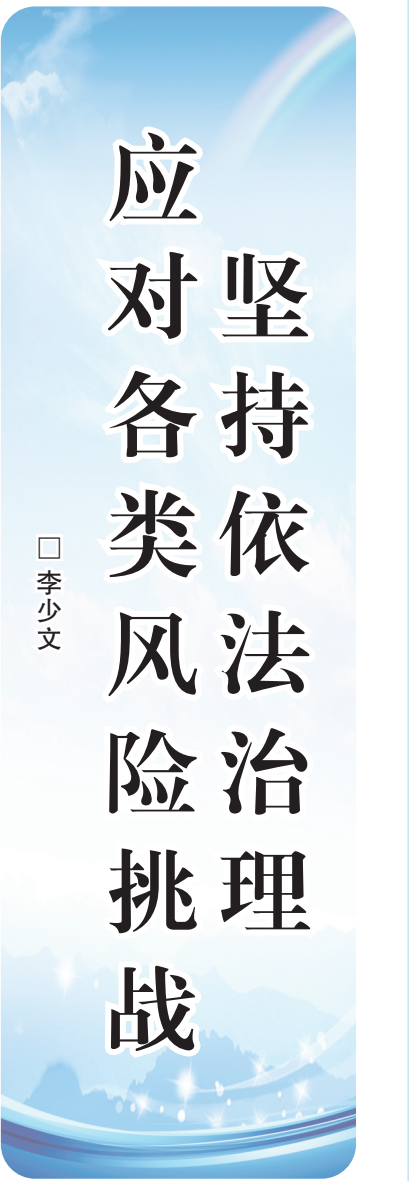
坚守底线，始终坚持法治思维和法治方式。市场经济就是法治经济，法治本身就是法治化营商环境的内核，人民法院绝不能突破底线、以牺牲法治的方式为代价。必须始终用依法办事的实际行动，用严格的证据规则、规范的程序意识来调节经济关系、规范交易行为、解决矛盾纠纷、促进社会和谐，以优质高效的审判活动为促进法治化营商环境形成提供有力的司法保障。



党的十九届四中全会对推进国家治理体系和治理能力现代化进行顶层设计，将依法治理作为治理现代化的重要方向。坚持依法治理，有利于在国家治理过程中巩固体制根基、发扬制度优势，同时弥补短板弱项。在经济社会发展面对各种风险挑战之际，必须充分认识坚持依法治理的重大意义。习近平总书记指出，人类社会发展的事实证明，依法治理是最可靠、最稳定的治理。今后五年间我国发展将面对各方面风险，我们面临的危险挑战之严峻前所未有。越是面对各种风险挑战，就越要沉着冷静应对，越要毫不动摇地坚持依法治理。

依法治理是一种有力度的国家治理方式。有力度是指依法治理在落实治理目标上贯彻执行力度，充分发挥制度优势，有效实现治理效能。中国特色社会主义制度具有显著优势，治理的重要任务就是将制度优势转变成治理效能。制度秩序具有规范性，它得到了人民的同意、认可和自愿遵从，引导人们按照规范方式开展社会行动。依法治理适应中国特色社会主义制度的要求，促进各项制度发挥规范功能，其优势体现在制度运行过程之中，凸显在应对风险的细节之间。坚持依法治理，就要努力完善各方面立法，切实保证执法，做到公正司法，从而可以充分运用制度资源应对风险挑战，建立健全治理体制机制。如此，既能有效发现风险来源，实现风险防控的常规化、科学化和有序化，做到“早识别、早预警、早发现、早处置”，同时直接回应风险损害带来的挑战，使得矛盾危机在法定程序、标准和方式中得到化解。

依法治理是一种有态度的国家治理方式。有态度是指依法治理在确保治理属性上具有鲜明特征。一方面，依法治理有利于加强党的全面领导。党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证，人民当家作主是社会主义民主政治的本质特征，依法治国是党领导人民治理国家的基本方式，三者统一于我国社会主义民主政治伟大实践，并且共同构成坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的支撑。坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机的统一，这是风险治理能够成功的根本保证。另一方面，依法治理有利于控制政府治理风险。公权力依法行使、依程序行使、依法治精神行使是克服治理危机的基本逻辑。政府是国家治理的主要力量，依法治理要求政府坚持运用法治思维和法治方式，在恪



应对坚持各类依法治理挑战

□ 李少文

守法治原则的前提下，擅于运用丰富的法律“工具箱”，打破阻碍有效治理的体制机制弊端，坚持依法决策、依法履职、依法执法。

依法治理是一种有温度的国家治理方式。有温度是指依法治理在治理价值层面体现明确导向，有利于保护公民权利、实现公平正义和维护“公序良俗”。近现代法治的基础是公民权利，这也得到我国宪法法律的确认。以法治应对风险的根本目标和逻辑起点就在于保护公民权利，让人民群众切实感受到安全、稳定、发展带来的福祉和利益。法治是一种公平正义的治理艺术。这些价值也融入到中国特色社会主义法律制度之中。坚持依法治理，落实公平正义，才能切实解决人民群众的基石、中国特色社会主义事业的基石筑好打牢。面对各种危机，依法治理坚持维护公共秩序，维护善良风俗，既推行形式法治，又注重以法律的内在价值引导社会道德建设，从而有利于社会稳定、人心安定、人民幸福。

我国《行政复议法》颁布施行20多年来，行政复议在有效化解行政争议、监督依法行政、维护群众合法权益方面发挥了重要的不可替代的作用。与此同时，随着实践的不断发

展，行政复议工作中也逐渐暴露出一些结构性问题，影响了制度功能的发挥。党的十八届三中全会明确提出要“改革行政复议体制，健全行政复议案件审理机制，纠正违法或不当的行政行为”。党的十八届四中全会和《法治政府建设实施纲要（2015—2020年）》均对加强行政复议工作、完善行政复议制度作出具体部署。今年2月5日，总书记主持召开中央全面依法治国委员会第三次会议，审议通过了行政复议体制改革方案，并强调要充分发挥行政复议公正高效、便民为民的制度优势和解决行政争议的主渠道作用。这为行政复议制度的完善发展指明了方向，明确了要求。

目前，《行政复议法》的修订已经列入十三届全国人大常委会2020年立法工作计划。行政复议要以化解行政争议为主要功能，要分流吸纳大多数行政争议，并将吸纳进来的行政争议解决在行政复议程序中。

基于上述认识，这次修订《行政复议法》的一项重要任务就是敞开入口，尽可能将更多的行政争议纳入行政复议渠道。为此，应当在现有基础上进一步扩大行政复议范围，让行政复议能够充分介入各类型行政争议，涵盖行政管理的各个领域。如可考虑将行政复议审理对象由过去的“具体行政行为”修改为“行政行为”，并将行政复议范围由列举式修改为负面清单式等。同时可以考虑进一步强化行



推进行政争议依法有效化解

□ 徐运凯

政机关对行政行为的初次判断权，适度拓宽复议前置，将案情较简单、行政专业性较强或者通过复议效果更好的行政争议纳入行政复议前置范围，以更充分发挥行政复议的优势。此外，还应当考虑加强对“红头文件”的审查力度，完善对行政规范性文件

的审查规则，确保行政复议对行政行为审查全覆盖、无死角。

在拓宽入口的同时，必须通过具体的制度设计，确保行政复议可以吸纳进来的行政争议实质化化解。首先需要在提升行政复议的公正性上下功夫。要通过制度设计，保证行政复议机构的相对中立和行政复议程序的公开透明，保障行政复议办案人员能够依法独立、客观、公正地对争议行为作出裁断和处理。同时，行政复议的裁决逻辑必须进一步向实质性化解争议转变。长期以来，一些地方对依法解决矛盾纠纷存在认识误区，认为法定渠道解决纠纷成本高、周期长，还经常出现程序空转等问题。有的地方甚至把矛盾纠纷进入法定渠道

作为否定性考核评价指标。从长远看，这一认识和做法显然是有问题的。与其他纠纷解决渠道不同，法定渠道具有规范、稳定、可预期的特点，可以在解决纠纷的同时，强化规则、形成秩序。依法解决矛盾纠纷显性成本虽然略高，但其中既包含解决纠纷的成本，也包含秩序塑型的成本。同时，法定纠纷解决机制也必须关注实质性化解争议，体现维稳的功能。具体而言，就是在行政复议审理和决定方式上坚持维权与维稳的辩证统一，关注群众在法律诉求背后的实际利益诉求，运用行政机关统筹协调资源的优势，解决群众的合理诉求，避免程序空转，实现定分止争、案结事了。

在具体的修订内容上，关键是落实“公正高效、便民为民”要求，实现与行政诉讼的差异化发展，打造符合国情、符合实际、符合时代要求的中国特色行政复议制度。

公正性不足是行政复议作为行政系统内部监督纠错和争议解决机制的先天性缺陷，也是世界各国在改革行

政复议制度时首先要解决的问题。从域外经验看，解决行政复议机构中立性主要有两种模式：一种是将行政复议人员的薪酬保障和任免奖惩与所在单位脱钩的“派驻式”，另一种是从外部聘请专家、学者等专业人士参与案件审理的“外聘式”，两种模式都可以研究借鉴。同时，可以从五个方面重点着力：一是强化政府集中管辖。落实行政复议体制改革方案，原则上一级政府只设置一个行政复议机构，统一管辖以本级政府部门和下级政府为被申请人的行政复议案件。二是研究设置行政复议咨询委员会，审议疑难复杂、法律适用争议较大或者专业技术性较强的案件，并通过机制设计避免委员会审议流于形式。三是强化正当程序。把听取意见作为行政复议办案的基本要求，必要时还应当进行听证。四是以公开促公正。可以规定不涉及国家秘密、商业秘密或者个人隐私的行政复议决定一律向社会公开。五是强化监督和法律

责任限期整改和通报批评等措施作为监督的重要方式。同时，要加大监察机关对行政复议活动的监督，如规定向监察机关移送违法违纪线索等。此外，考虑到行政复议办案的专业性，应当对行政复议人员的专业化、职业化问题进行研究。

高效是行政复议的生命力所在。一方面，处于争议状态的行政管理关系需要尽快修复，避免公共利益受损。另一方面，复议要发展，必须在公平和效率之间找到平衡，在保持最低限度程序公正的同时发挥出高效的

便民是行政复议成为主渠道的重要环节。为了体现便民，可以从两个方面考虑：一是方便群众申请。在保留口头申请、邮寄申请方式的同时，可以考虑允许人民群众网上提交等更加灵活的方式申请行政复议；二是方便人民群众参与。可以考虑在立法中对行政复议信息化作出要求，建立统一的行政复议案件受理平台，使群众足不出户就可以申请行政复议、查阅办案进度、参与案件听证、收取法律文书等。

为民是以人民为中心发展思想的要求，也是行政复议取信于民、为人民群众所信赖的关键所在。落实为民要求，关键是回应人民群众诉求。在提升行政复议办案公正性、切实维护人民群众合法权益的同时，可以从两个方面考虑：一是将调解作为行政复议的基本原则和基础程序。在不违反法律强制性规定和侵害公共利益、他人合法权益的情况下，在复议决定作出前可以按照合法、自愿的原则进行调解，引导双方当事人达成合意。二是重新构建以变更和责令履行等实质性改变决定为主体的行政复议决定体系，规定对事实清楚、证据确凿但不适当或者适用依据错误，以及事实不清、证据不足，但经行政复议审理已经查明事实、证据确凿的，应当决定变更原行政行为。同时要

