新昌县法治化营商环境建设的实践和思考

吕栽平

“法治是最好的营商环境”，习近平总书记的深刻论断指明了法治化营商环境的战略重要性。打造法治化营商环境既是市场经济的内在要求，也是市场经济高质量发展的根本保障。谁拥有法治化营商环境，谁就拥有竞争优势。在今年的“新春第一会”上，浙江明确提出实施“三个一号工程”，释放了打造国际一流营商环境、服务市场主体加快发展的强烈信号。在各地的不断实践中，已呈现出人才、技术、资金向法治环境良好区域集中的规律。对标深圳、上海、北京等大城市，县域经济和县域法治化营商环境建设不同程度存在差距和不足。但作为国民经济的基本单元和区域发展的基石，县域经济和县域法治化营商环境建设直接关系到我国经济高质量发展的成效。如何优化我县法治化营商环境，助力高质量发展，形成“新昌经验”，已成为司法行政部门亟需探讨解决的一个重大课题。

一、新昌法治化营商环境建设基本情况

新昌是一个仅有40.8万人口、八山半水分半田的山区小县，在区位条件、资源禀赋先天不足的情况下，依托一流的法治化营商环境，在创新实践中破题解难，以一张蓝图绘到底、一届接着一届抓、一任接着一任干的决心，持续推进、践诺履约，仅用11年时间实现了从“浙江省次贫县”到“全国百强县”的蝶变跃升，连续多年位列赛迪营商环境百强县榜单。截至目前，全县共有16家上市企业，创造了“56天过会5家高新技术企业”的记录，上市企业数量居全省县域第一，人均上市企业拥有量居长三角地区县域第一，成功创建首批国家创新型县、全省首批“法治浙江（法治政府）建设示范县”，连续两年蝉联全省“科技创新鼎”。“小县大科技”的“新昌经验”得到了国家科技部和浙江省委、省政府的充分肯定和大力推广，“法治护航科技创新”相关做法得到了省委省政府领导的批示肯定。正是新昌持续夯实法治化营商环境的“土壤”，厚植法治思维的“种子”，壮大依法行政的“茎叶”，最后结出了经济高质量发展的“果实”。

二、新昌法治化营商环境建设实践

营商环境虽然看不见、摸不着，但关系到市场主体活力能否充分释放，更是影响经济发展活力和发展质量的重要因素。近年来，新昌县高度重视法治化营商环境建设工作，秉持“无事不扰、有事必到、闭环解决”理念，在法治护航企业“全生命周期”方面，推出了一系列有效举措，为企业高质量发展提供了全面保障和平等保护。

（一）在企业初创期，规范完善涉企政策制度，让企业起步更省心。

一是健全市场规则，优化准入准营和退出机制。推行企业开办“零成本”，首套公章、税控设备（含首年服务费）实现政府买单。设置全市首个“企业开办”专区，优化前置审批和企业登记办理流程，严格落实企业开办“一日办结”，推进市场主体登记注册便利化，实现新设企业网办率100%。实行市场准入“负面清单”制度，开展企业名称自主申报、住所申报、经营范围规范化登记，进一步降低市场准入门槛。推行简易注销便利化，扩大简易注销适用范围，将简易注销公告期缩短至20日。出台《新昌县市场主体歇业备案实施意见》，落实市场主体歇业制度，推动歇业备案便利化。

二是转变政府职能，深化“放管服”改革。全面深化“证照分离”改革，实行容缺受理、告知承诺等制度，推动实现涉企审批减环节、减材料、减时限、减费用。打造“馨服务”数字化应用，全面整合、研判政务服务历史办事数据，建立“一企一档”“一人一档”，实现政务服务事项和惠企政策智能推送、精准匹配、直达快享。创新打造“一照通用”数字化应用，在高质量完成公安事项“一窗通拍”的基础上，实现政务服务、公共服务等领域“全域应用”，推动治理创新全面升级。“一照通用”作为“浙里民生关键小事智能速办”热点应用之一获时任总理李克强批示肯定，“一窗通拍、全域应用”被列入2023年度浙江省十大民生实事，实现全省推广。

三是破除隐性壁垒，打造公平竞争的市场环境。牢固树立公平竞争理念，建立健全公平竞争审查工作联席会议制度，统筹全县优化营商环境反垄断、公平竞争等相关工作。出台公平竞争审查制度程序性规定，建立健全重大政策公平竞争审查会审制度，及时清理、修改违反公平竞争审查及不适宜市场经营的文件。同时，在新兴网络直播、平台经济发展等方面，全面贯通“浙江公平在线”“浙江执法在线”等省级数字化监管平台，引入第三方直播电商智慧监管等平台进行常态化监测，引导平台“亮照、亮证、亮标准、亮规则”，全面规范网络市场主体行为，推动平台经济规范健康发展。

（二）在企业成长期，精准提供法治增值服务，让企业发展更顺心。

一是优化法律服务，打造高效便捷的“服务矩阵”。聚焦企业引才、留才，打造全省首家涉外法律服务工作站，探索实施“外国人来华一件事”改革，实现外国人工作、居留许可“一窗通办”。上线“掌上法律顾问”服务，深化法律“专家门诊”活动，加强《浙江省促进中小企业发展条例》等宣传，为企业提供合规体检、并购重组、破产重整、托管经营、司法清算等法律服务。依托“12348”法律服务热线、24小时互联网无人律所、公共法律服务智能自助机等，打造“7x24小时”惠企便民服务圈。引导公证参与企业知识产权维权服务，为企业技术创新和知识产权保护提供法律支持。建立实体化的合法性审查中心，统筹指导合法性审查、重点产业合规和重大行政执法案件审核等工作，源头改善政府依法行政和企业良性发展的政策环境。2023年以来，累计开展走访3162人次，提供法治宣传和法治体检1857场次，提供法律咨询1652人次，帮助审查起草各类合同100余次。

二是强化知产保护，守护企业发展的“创新之火”。探索建设商业秘密第三方“云存证”平台，实现“数字指纹+时间戳+区块链”三重保护。指导企业建立涉密场所报警防控体系、涉密人员分级分类风险评估，消除涉密管控盲区。创新县域特色“知服超市”，打造全省首个县级知识产权展馆，建设知识产权服务业“集聚区”，优化法律咨询、维权指导等服务。建立1家知识产权保护公共服务中心、3家“重点企业知识产权分中心”和96家“警企联络室”，完善知识产权执法协作联动联商、失信企业联合惩戒等机制，形成“案源一窗受理、现场一体调查、案情一地会商”的执法模式。与阿里巴巴、快手、字节跳动等合作，通过关键词提取与数据碰撞，实时获取侵企线索，公检法司等部门一体跟进，快侦快查快办。2023年以来，全县侦破知识产权案件23起，知识产权发案率同比下降9%，减少企业损失1000余万元。

三是强化平安建设，提高企业经营的“安全系数”。创新推出“项目警官制”，实行警务进园区、进项目、进企业“三进”模式，为企业发展营造良好的社会环境。全县近十年未发生项目烂尾情况，“项目警官制”荣获“中国十大社会管理创新”奖项。以高新园区和大明园区为试点，探索实施“警企守望制”，构建“党建统领、平安共治、警企直通”的园区警务模式，升级园区警务站，定期开展要素管控、矛盾化解、巡逻防范等工作。推进网络安全综合治理平台建设，将全县重点企业门户网站和互联网信息系统纳入平台云监测防护，常态指导企业消除外部网络安全风险隐患。发挥县总商会调委会、县劳动争议调委会及县乡各级调解中心作用，大力开展涉企矛盾纠纷排查化解，完善涉企纠纷诉前调解和司法确认“一条龙”司法服务。

（三）在企业发展期，规范涉企执法司法行为，让企业投资更安心。

一是规范政府行为，提升行政执法监管质效。加强行政规范性文件合法性审核，全面清理涉及阻碍民营企业发展内容的文件、限制性政策。成功入选全省首批“乡镇（街道）合法性审查攻坚试点县（市、区）”，创新推出乡镇（街道）“法制审核专岗”，实现全覆盖，获全省推广。深化“大综合一体化”行政执法改革，创新打造具有新昌特色的“三中心二机制一应用”模式，开展“综合查一次”联合执法等行动，扰企扰民有效减少60%，行政监管执法效率提升80%以上，“建立市县乡队四级法制审核工作体系”入选浙江省“大综合一体化”行政执法改革“最佳实践”。创新打造涉企行政执法全流程“四步”闭环工作机制，邀请企业负责人加入法治监督员队伍，全新选聘15名特邀执法监督员，共同参与涉企执法监督活动，增加执法透明度和公信力。深入实施“双随机、一公开”监管检查机制，持续加大“双随机”抽查案件占比，提高跨部门联合监管率，尽力降低对企业正常生产经营活动的不利影响。

二是推行文明执法，让执法既有力度又有温度。推广“首违不罚+公益减罚+轻微速罚”等文明执法制度，形成企业货运车辆轻微交通违法、未按规定报送劳动者信息或者告知相关信息等“首违不罚”“轻微免罚”事项清单59项，累计减免企业罚款347万元，减少冻结企业资产2.3亿元。升级打造执法办案管理中心，构建涉企案件拘、审、诉、判“一站式”快办快处模式。建立多跨部门协作机制，帮助企业高效修复信用，最大限度保护企业正常生产经营。深化生态环境执法监管“正面清单”制度，对40家“正面清单”企业利用在线监控、用电监管、走航监测等科技手段，开展非现场行政执法检查，对符合条件的10种生态环境轻微违法行为不予处罚。

三是强化维权保护，畅通企业合法权益司法救济渠道。依托互联网预警情报中心、“侵企案件保护名录”等载体，积极探索重点企业合法权益保护快速响应机制，累计侦办涉众型经济案件等35起，涉案金额超1亿元。出台《新昌县关于构建破产审判府院联动机制的实施意见》，设立100万元“破产援助资金”，助力解决无产可破、缺乏启动资金的企业破产、个人债务清理以及政府主导下的预重整案件程序启动和推进等问题，为市场主体出清提供资金保障。加大涉企虚假诉讼、恶意诉讼、无理缠诉惩治力度，强化立案、执行环节虚假诉讼甄别，运用训诫、罚款、拘留、失信惩戒等措施，对虚假诉讼行为人进行民事制裁。推进“净化空壳公司”、防范和化解拖欠中小企业账款等专项行动，助力排查拖欠中小企业账款等情况。

三、探索优化法治化营商环境的几点思考

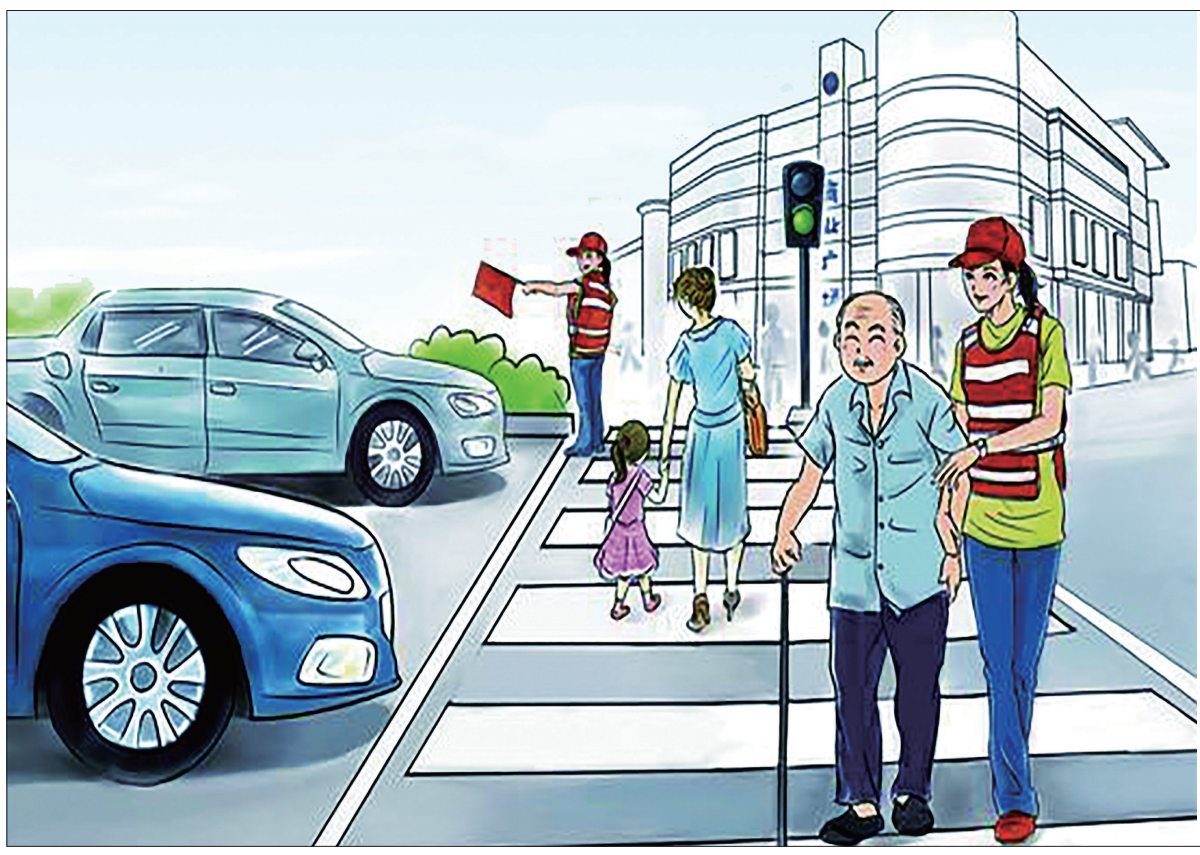
法治化营商环境建设是一项系统工程，经前期实践，发现当前法治化营商环境建设过程中还存在一些不足。主要表现为法治人才相对短缺、精准法律服务能力欠缺、基层执法与司法救济有待加强等问题。下一步，新昌县充分考虑企业法治需求，以深入推进法治化营商环境改革等为抓手，进一步加强法律资源的整合，推进法律服务关口前移，以降低企业获得法律服务的成本，更好满足市场主体对法治化营商环境的新期待新要求，并充分发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用。

（一）加强人员外引内培与资源优化整合，完善“人员”的问题。一是建立全覆盖专业化人才保障。针对县乡法治人才相对短缺等问题，与县委组织部、县人力社保局对接，通过选调、招考、校园招聘等方式，统筹全县法学专业人才定向招录等工作，并按需分配，补齐法治人才短板，优化合法性审查队伍，并定期组织法治人才开展培训学习、经验交流，不断提升实务能力。二是搭载全链条实体化平台运行。统筹指导全县合法性审查、重点产业合规和重大行政执法案件审核等工作，并对公职律师专家库、法律顾问等法治力量进行调度，将优化法治化营商环境阵地前移，源头改善政府依法行政和企业良性发展的政策环境，进一步降低涉企法律风险，为行政机关依法行政、企业合法合规发展提供法治增值服务。

（二）增强服务前端供给与助企法治保障，完善“服务”的问题。一是不断深化重点产业合规专项行动。在“轴承产业”开展先行先试基础上，总结经验做法提炼典型，全面梳理、摸排其他产业高发行政监管风险、刑事犯罪风险、民商事纠纷风险，采取购买法律服务等方式，编制产业合规专项指引，研究提出防范指导举措。同时，主动为企业“搭脉会诊”，助企建立风险防控合规管理体系，并培育一批合规样板企业，依法规范和引导企业健康发展，在合法合规中提高竞争力。二是持续推进“律护营商·法助共富”专项行动。持续抓好市场主体法律顾问服务网格化覆盖工作，要紧盯企业的法治需求和“急难愁盼”问题，畅通政企互动和司法救济渠道，全面了解并在制度设计中充分考虑其利益诉求，实现“问需于企、问计于企、问效于企”。要加强法律资源的整合，推进法律服务关口前移，降低企业获得法律服务的成本，加强法治体检、法治讲座、法律咨询等涉企法律服务，并进一步深化涉企法治宣传，加强“送法进企”，更好满足市场主体对法治化营商环境的新期待新要求。

（三）优化执法监督工作与司法救济渠道，完善“机制”的问题。一是探索完善涉企行政执法监督机制。要牢固树立“有为政府”和“有效市场”思维，把平等保护贯彻到立法、执法、司法、守法等各个环节，严防政策制度“朝令夕改”。聚焦涉企文件制发、执法检查、行政处罚、执法监督全流程，深化“审查规范、多检合一、处罚审慎、企业配合”的行政执法监督“四步”闭环工作机制。全面优化行政执法“综合查一次”，强化执法监督、案卷评查、质效评议等工作，切实规范涉企行政执法行为。同时，发挥特邀行政执法监督员作用，共同参与涉企执法监督活动，增加执法透明度和公信力。二是探索优化司法救济渠道。在办理破产方面，针对管理人履职不当、承办人监督不力问题，制订破产案件办理工作指引，规范破产案件承办人、管理人工作，用足用好“破产一件事”应用，切实提升案件质效。对于无产可破案件严格实行简易审，有财产案件首次分配时间应早尽早，确保回收用时最短。同时，准确识别有挽救价值的企业，通过重整、预重整等方式，不断提升回收债权清偿比率。在执行问题方面，全面落实专人审理执行、繁简分流、审限变更严格控制、反向审批和个案重点管理等机制，定期召开“执行合同”、“办理破产”攻坚工作专班推进会，及时调整优化办案力量，分类确定办案期限，确保限时结案。

（作者系新昌县司法局党组书记、局长）



礼让斑马线 文明在路上

新昌县融媒体中心 宣