

· 国家治理中的府院互动：问题与路径 ·

府院互动如何优化营商环境

王敬波

【内容摘要】 府院互动是具有中国特色社会主义法治独特优势的实践，能够助力营商环境优化。在这一机制中，法院积极回应政府在优化营商环境方面发布的行政法规及地方规章所倡导的立法宗旨，通过发布司法解释、司法政策、司法建议书等方式，推动营商环境制度体系的完善与实施。法院持续改善营商环境的活动，也促进司法领域破产、程序等的制度变革。府院互动未来在打破地方保护和行业壁垒，树立竞争中立原则，进而推动全国统一大市场方面仍然具有相当广阔的作为空间。通过健全府院互动机制，能够为我国构建发展型法治奠定必要的实践基础。

【关键词】 府院互动 营商环境 协同立法 司法改革

【作者】 王敬波，黑龙江大学校长、教授。（哈尔滨 150006）

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，提出构建高水平社会主义市场经济体制，加快建设全国统一大市场，推进高水平对外开放，持续打造市场化、法治化、国际化一流营商环境。其中，府院互动的法治格局在营商环境建设中发挥着不可忽视的作用，是中国特色社会主义法治体系建设的重要范畴。本文以营商环境领域的府院互动为例，希望为具象化发展型法治提供分析样本。

司法优化营商环境的可行性

我国已经形成以《民营经济促进法》为统领，以《优化营商环境条例》为主干，地方优化营商环境法规和规章为支干，国务院部门政策文件为补充的优化营商环境法律制度体系。目前，全国32个省、自治区、直辖市中有29个地方制定了省一级优化营商环境立法，其中包括湖北省、安徽省、浙江省、辽宁省、吉林省、黑龙江省、山西省、北京市、河北省、山东省、陕西省、河南省、青海省、宁夏回族自治区、贵州省、云南省、江西省、广东省、福建省、江苏省、广





西藏自治区、天津市、上海市、重庆市、四川省、海南省、西藏自治区在内的 27 个省、自治区、直辖市出台了省级地方性法规，新疆维吾尔自治区和湖南省则制定发布了省级地方政府规章。由于优化营商环境的相关法律法规属于促进型立法，目前地方立法中相当部分的条款属于原则性条款，可操作性不足。为弥补营商环境立法的局限性，最高人民法院发布系列司法政策和司法解释，在目标中开宗明义，要求充分发挥司法职能，为营造稳定公平透明、可预期的营商环境提供有力的司法服务和保障。^①司法职能在优化营商环境过程中得到扩展，体现出司法服务经济发展的自觉。

（一）构建以优化营商环境为目标的司法规则体系

法院以司法解释等方式推进相关法律法规的实施。例如，2023 年 9 月 25 日，最高人民法院发布《关于优化法治环境促进民营经济发展壮大的指导意见》（法发〔2023〕15 号）提出：“找准把握法治保障民营经济发展壮大的结合点和着力点，以高质量审判服务高质量发展。”《民营经济促进法》实施后仅两个月，最高人民法院就发布了《关于贯彻落实〈中华人民共和国民营经济促进法〉的指导意见》，提出“充分发挥审判职能作用，依法平等保护民营经济组织及其经营者合法权益，以严格公正司法促进民营经济持续、健康、高质量发展”。地方政府及其部门与民营经济组织之间签署的招商引资协议、政府和社会资本合作项目有关协议等行政协议类案件，对于营商环境影响较大，在实践中也较为多发。最高人民法院通过司法政策完善行政协议案件司法裁判规则，合理确定各方权利义务，依法公正解决投资收益分配、责任风险分担等问题，助力营造良好的投资和市场环境。

（二）创新司法规则引领新业态发展

新经济业态突破传统法律制度和法律关系，对法律稳定性带来严峻挑战。在法律没有作出回应之前，政府只能通过发布政策性文件的方式应对。以新就业形态劳动者权益保障为例，部分城市通过规范性文件及政策扶持，突破制定法范畴进行创新试点。如南京市人社局出台《关于规范新就业形态下餐饮网约配送员劳动用工的指导意见（试行）》，直接将“专送骑手”归入劳动关系范畴，将“众包骑手”归入劳务关系范畴；上海市对于用工灵活、流动性大的基层快递网点优先办理参加工伤保险，打破工伤保险参保以劳动关系成立为前提的规定，实现工伤保险及其他形式的职业伤害保障对配送员的全覆盖。此类地方试点工作涉及劳动保障，本应是劳动法的基础性制度，理应由法律予以调整。在法律没有修订之前，法院在认定用工性质时，出于政策性目的不断突破从属性理论，发挥法官造法的功能，为新经济业态发展留出空间。

2024 年 12 月 23 日，最高人民法院发布依法保障劳动权益总体情况以及涉欠薪纠纷典型案例、新业态劳动争议专题指导性案例，涉及外卖骑手、网络主播、代驾司机等职业群体，聚焦平台企业与新就业形态劳动者之间的劳动关系认定，对司法实践中的突出问题作出回应。为规范、引领平台经济健康有序发展，促进新就业形态领域劳动关系纠纷的源头预防和妥善化解，最高人民法院在《关于贯彻落实〈中华人民共和国民营经济促进法〉的指导意见》中进一步提出，持续加强新就业形态劳动者权益保护问题研究，发布典型案例，支持和规范新就业形态发展。地方经验和司法案例积累到一定阶段时，应考虑适时将其上升为法律，健全数字经济营商环境具体领域的制度体系。

在营商环境语境中丰富法律原则的意蕴

除了创造司法规则之外，法院、检察院通过开展专项行动，发布优化营商环境白皮书，发布

涉企典型案例等方式，将营商环境法律制度中的规则具体化。我国行政诉讼实践中的府院互动，源于司法对党的社会治理政策变迁的积极回应。^②基于司法权与行政权关系的维度，聚焦行政诉讼和强制执行案件，法院在个案审理中会将保护企业合法利益、维护营商环境作为重要考量因素，从而丰富法律原则适用的场域和规则。

（一）平等原则

平等是社会主义法律的基本属性。2013年11月《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》首次明确提出“法治化营商环境”这一理念。在坚持和完善基本经济制度部分，明确提出“公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，是中国特色社会主义制度的重要支柱，也是社会主义市场经济体制的根基。公有制经济和非公有制经济都是社会主义市场经济的重要组成部分，都是我国经济社会发展的重要基础。必须毫不动摇巩固和发展公有制经济，坚持公有制主体地位，发挥国有经济主导作用，不断增强国有经济活力、控制力、影响力。必须毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展，激发非公有制经济活力和创造力”。2014年12月17日，最高人民法院发布《关于依法平等保护非公有制经济促进非公有制经济健康发展的意见》，其中明确提出“贯彻党的十八届四中全会精神，依法平等保护各种所有制经济共同发展”，并要求“人民法院在依法保障公有制经济发展，不断增强国有经济活力、控制力和影响力的同时，要依法平等保护非公有制经济的合法权益，坚持各类市场主体的诉讼地位平等、法律适用平等、法律责任平等，为各种所有制经济提供平等司法保障”。2017年8月7日，最高人民法院发布《关于为改善营商环境提供司法保障的若干意见》，要求“全面贯彻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工作要求，坚持各类市场主体法律地位平等、权利保护平等和发展机会平等的原则，依法化解各类矛盾纠纷，推动形成平等有序、充满活力的法治化营商环境”。2019年，国务院在《优化营商环境条例》中强化了平等保护原则，明确平等保护原则包括权利平等、机会平等、规则平等，并用多个条款规定市场主体依法享有经营自主权，依法平等适用国家支持发展的政策。其中，典型的表述如国家依法保障各种所有制经济平等受到法律保护；保障各类市场主体依法平等使用资金、技术、人力资源、土地使用权及其他自然资源等各类生产要素和公共服务资源。^③

（二）信赖保护原则

在法院适用优化营商环境的专门立法作出裁判的案件中，相当比例的案件涉及政府诚信，尤其是行政相对人基于行政协议产生的信赖利益保护。在么某起诉某区房屋征收补偿案件中，^④原告与被告就房屋征收安置补偿达成协议，但被告未按协议履行回迁安置义务。法院判决指出，么某起被拆迁的房屋虽为住宅，但在征收前，么某起于该房屋开办中医诊所多年。其与被告签订的非住宅房屋征收产权调换协议书，是在双方自愿协商的基础上，经征收领导小组研究决定后达成的，此协议合法有效。协议签订后，么某起依约将房屋交付给被告拆除，同时放弃了与补偿相关的其他权利。然而，被告并未按照拆迁方案对房屋及附属物评估作价。小区建成后，被告以协议内容与客观事实相悖为由，拒绝履行协议所规定的义务，且未依法请求法院撤销该协议，导致原告至今无法回迁，侵害了原告的合法权益。被告的行为既违反了法律规定，也违背了黑龙江省委、省政府关于改善营商环境的政策要求，应依法承担责任。该案判决中，法院适用《黑龙江省优化营商环境条例》第27条“新官必须理旧账”条款，判决被告履行案涉协议并支付原告临时安置费。在某机械公司诉浙江省某市经济和信息化局不履行会议纪要案中，^⑤法院强调某机械公司因信赖



政府会议纪要做出相关行为，构成请求被告履行法定职责的事由。法院对某机械公司生产经营现状实地调查查明，某机械公司因为信赖政府会议纪要，已经开展了一系列的产能置换工作，继续从事原来的生产活动已不可能，而企业转产升级更有利于其经营发展。法院遂向行政机关发出协调化解建议函，指出被诉行政行为的违法性与可能败诉的不利后果，明确协调化解的理由和化解方案。

（三）依法行政原则

依法行政是法治政府建设的基础法律原则。在当下地方的招商引资协议中，出现较多的违约是由于政府招商引资承诺中存在违法的情形，使得行政机关面临依法行政和守信践诺之间的选择难题。对此，在德仁公司与西陵区政府行政协议案件中，^⑥审理法院给出了答案。德仁公司与西陵区政府签订《投资协议书》，保障德仁公司的生产经营和办公场地。协议约定西陵区政府义务为，积极支持德仁公司项目建设，将西陵区创元工业园提供给德仁公司生产经营，给予德仁公司3年租金减免。但该协议未明确3年届满后是否继续提供该场地并由德仁公司缴纳租金。德仁公司提起行政诉讼，要求判令西陵区政府履行行政监督管理职责，责令其下属国有资产管理单位创元公司按照西陵区西湖路工业用房市场评估价签订租赁期限不低于10年的房屋租赁合同。法院认为这一要求超出了行政权行使的边界，构成对市场主体和市场活动的直接干预，予以驳回。在劲嘉公司与江口县政府行政协议案件中，^⑦案涉《开发项目合同书》中约定了人防易地建设费减免条款，而案涉项目不符合可以减免人防易地建设费的情形，江口县政府在案涉协议中与劲嘉公司约定人防易地建设费减免条款亦未取得上一级人民防空行政主管部门的批准，法院认定该条款无效。

上述案件反映出，行政协议内容不明确、不符合法律规定等情形可能对企业经营权产生较大影响。法院坚持依法行政原则进行判决，符合法治精神，但是通过上述案件的裁判也可以看出，法院并没有考虑违法归责及其赔偿事宜，当违法行为应归责于行政机关时，如何认定行政相对人遭受的损失及对当事人权益损害进行赔偿等，需要在国家赔偿的范围内进一步讨论。

（四）过罚相当原则

《优化营商环境条例》第60条规定：“国家健全行政执法自由裁量基准制度，合理确定裁量范围、种类和幅度，规范行政执法自由裁量权的行使。”在多起行政案件中，原告主张由于法律法规规定的起罚点较高，要求在法定处罚幅度下减轻处罚，或是提出其行为属于《行政处罚法》和地方优化营商环境立法中规定的“违法行为轻微并及时纠正，没有造成危害后果的行为”等情形，主张免于处罚。这使得减轻和免于处罚的适用成为行政处罚案件中的重要争点。法院不仅在多起行政处罚案件中适用显失公正等条款调整处罚额度和方式，而且将过罚相当原则扩展至行政强制执行案件中，将充分考虑被处罚企业违法情节作为不予执行的因素。例如，山西省某县人力资源和社会保障局（以下简称县人社局）申请强制执行某装饰有限公司案，^⑧对于已经将所欠工资支付完毕的企业，县人社局以该公司此前存在逾期未能结清的情形，依据《劳动保障监察条例》第30条第1款第3项有关“经劳动保障行政部门责令改正拒不改正”属于罚款范围之规定，决定对公司罚款2万元，并向人民法院申请强制执行上述2万元罚款和逾期不履行加处的罚款。人民法院在查明某装饰公司已经结清拖欠工资的事实后，认为其及时改正违法行为，符合法定从轻、减轻或者不予行政处罚的条件，涉案行政处罚决定未充分考量企业过错程度、实际履行情况与承受能力，与《行政处罚法》《劳动保障监察条例》《保障农民工工资支付条例》相关规定精神不符。因此，法院裁定对县人社局的强制执行申请裁定不准予执行，并认为对兼顾保障农民工合法权益

和促进企业健康发展具有积极意义。由此案可见，法院已经不再将过罚相当原则局限于行政处罚案件，而是直接通过裁定不予执行的方式否定行政处罚决定的效力。

司法机关不仅在个案裁判中凸显优化营商环境的价值导向，还通过发布典型案例的形式实现整体推动。2025年8月，最高人民法院发布两批涉企行政强制典型案例。9月17日，最高人民法院、司法部联合发布10起规范涉企执法司法行政复议、行政诉讼典型案例，覆盖行政许可、行政处罚、行政协议及行政补偿等多个行政管理领域，集中展现了行政复议和行政诉讼监督支持依法行政、保障民营经济组织合法权益、推动法治政府建设的鲜明立场，为各级司法机关和行政复议机构提供了权威裁判指引，为民营企业应对行政争议提供了明确行为预期。从依法纠正行政机关违法增设许可条件，到认定行政允诺必须守信践诺；从严格贯彻过罚相当原则，到判决因政策调整致损应予补偿……这批案例彰显了人民法院与行政复议机构深入贯彻落实《民营经济促进法》，坚持“依法平等保护”原则，以法治稳定预期、提振信心的坚定决心。^⑨

（五）公平竞争原则

政府过于强势的市场规制，会造成干预过度，导致行政垄断，进而使市场经济失去活力，与优化营商环境的要求相悖。但是，为了鼓励自由市场而一味地放松规制，又可能导致市场秩序陷入混乱，并不符合优化营商环境的要求。如何在加强规制与放松规制之间找到一个平衡点，既解决市场失灵的问题，又不至于出现政府代替市场的情况，是政府规制理论所要解决的一个现实问题。以竞争中立为原点构建政府规制体系，是在有限政府与有为政府之间实现平衡的基础性原则。在竞争法面前，所有的市场主体一律平等，任何主体均不具有不当的竞争优势，而政府干预市场的规制行为应当以竞争中立作为标准。^⑩竞争中立原则要求所有市场主体在竞争中具有平等地位，这种平等地位不仅是针对不同所有制的企业而言，也针对不同规模的企业。中小企业在市场中的竞争权利、垄断行业市场新企业的进入等问题均是公平竞争原则所要考虑的。^⑪而对于政府而言，其在干预市场时，必须保持在交易机会、经营负担和投资回报三个维度上的中立。^⑫法院严格依据相关竞争法律法规，规制各类垄断行为和不正当竞争行为，通过处理破坏市场竞争规则的案件，发挥司法裁判对公平竞争市场环境的维护和指引作用，促进市场有序竞争。司法推动公平竞争审查制度落实，可以从源头上厘清政府与市场的边界，规范政府滥用行政权力的行为，^⑬促进经济可持续、高质量发展，为市场经济体系特别是竞争机制建设提供制度保障，^⑭推动建立统一开放的社会主义市场经济体系。

全国统一大市场的建立需要一个公平、开放、竞争有序的市场环境，而地方保护主义通过设置地方性壁垒，限制了资源在全国范围内的有效配置，妨碍了规模经济的实现，从而降低了国家整体的经济增长效率和竞争力。地方政府可能通过税收优惠或其他手段支持本地企业，从而影响该产业的地理集中度，^⑮且产业集中度的提高又会反过来加剧行政权力的垄断色彩。^⑯行业壁垒对中国市场竞争和效率有着双重影响。一方面，其可以通过促进市场结构集中、规模经济和技术进步来提高产业竞争力和效率。但另一方面，如果管理不当，行业壁垒可能导致资源配置失衡、市场竞争过度以及新企业生存压力增大。例如，电力、电信、石油及铁路作为典型的行政垄断行业，行政机关往往倾向于设置高进入壁垒维持这些行业的垄断地位，从而限制市场竞争。^⑰再如，行政权力不当干预对我国银行业市场结构也会产生负面影响，存在提高银行市场准入壁垒的情况，这将进一步提高银行业市场集中度、加剧垄断问题。^⑱2017年，最高人民法院在《关于



为改善营商环境提供司法保障的若干意见》(法发〔2017〕23号)中,就提出建立完善与行政区划适当分离的司法管辖制度等方式,规范行政机关的行政许可和审批行为,打破部门垄断和地方保护,推动形成权责明确、公平公正、透明高效、法治保障的市场监管格局,为维护公平有序的市场竞争环境提供司法保障。最高人民法院在《关于贯彻落实〈中华人民共和国民营经济促进法〉的指导意见》中提出,严格落实“非禁即入”政策,落实全国统一市场准入负面清单制度。要求在涉及建设工程、房地产、矿产资源以及水、电、气、热力等民商事案件的审理中,准确把握自然垄断行业、服务业等市场准入放宽对合同效力的影响,依法作出公正裁判。司法权是中央事权,在依法遏制政府滥用行政权力排除、限制市场竞争行为,破除区域壁垒和地方保护方面具有天然优势。法院通过统一裁判标准,有助于促进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。

优化营商环境以促进司法改革

从局部司法改革到全面司法改革,从司法便民到司法服务经济高质量发展,优化营商环境始终是司法改革的重要动力源。

(一) 完善企业退出机制

为适应世界银行营商环境评估体系的要求,法院积极推动司法改革。在世界银行营商环境评估指标中,与破产直接有关的有两项指标——“破产解决”和“执行合同”。针对这两个指标,法院推行系列改革,促进破产案件审理。对于法院来讲,依法审理破产案件并不难,但企业破产处置中的职工安置、土地调规、战略投资人引入、政策支持等问题,并非单纯的法律问题,而是经济社会问题,需要当地政府的支持和相关职能部门的配合。最高人民法院《关于为改善营商环境提供司法保障的若干意见》(法发〔2017〕23号)以问题为导向,加大改革力度,有效弥补了制度短板。其明确要求“加强破产制度机制建设,完善社会主义市场主体救治和退出机制”“积极探索根据破产案件的难易程度进行繁简分流,推动建立简捷高效的快速审理机制,尝试将部分事实清楚、债权债务关系清晰或者‘无产可破’的案件,纳入快速审理范围”“研究制定关于破产重整制度的司法解释”。《关于推动和保障管理人在破产程序中依法履职进一步优化营商环境的意见》为实现营商环境的法治化,对标《建设高标准市场体系行动方案》,出台《全国法院破产审判工作会议纪要》《企业破产法司法解释(三)》,规范破产案件审理,探索建立破产费用保障、管理人行业自律等破产配套制度,完善破产审判的工作机制。

地方也为完善破产制度做了积极努力,《北京市优化营商环境条例》要求“人民法院探索建立重整识别、预重整等破产拯救机制,完善破产案件繁简分流审理机制,提高办理破产案件效率”。^⑮《上海市优化营商环境条例》要求“本市各级人民法院依法探索跨境破产工作机制,提高跨境破产程序认可与协助、境外破产裁决承认与执行工作质效,加强跨境破产司法合作与交流”。^⑯上海市高级人民法院与市发改委、市司法局、市财政局、中国人民银行上海分行等二十家单位签署《关于构建常态化府院破产统一协调机制的实施意见》,在全市层面构建破产解决协作机制。上海高院与有关部门联合印发《关于企业注销若干问题的会商纪要》《关于企业破产欠薪保障金垫付和追偿的会商纪要》,对企业破产注销、破产企业职工欠薪保障等问题予以明确。各部门各司其职、各环节协同推进,破产程序运转有了坚实的制度保证。2022年12月,上海市

最高人民法院会同 22 家市级行政机关和中央驻沪机构联合印发《关于完善破产财产解封处置机制的实施意见》，标志着《国务院关于开展营商环境创新试点工作的意见》中关于完善破产财产解封处置机制的部署要求在上海范围内得到全面落实，有力推动破解长期制约办理破产质效的破产财产“解封难”“移送难”“处置难”等难题。截至 2025 年 2 月，上海法院已连续 8 年制定推进法治化营商环境建设专项行动方案，推动出台浦东新区破产法规等先行先试举措，培育形成承认日本民事再生程序等跨境破产典型案例，建立健全破产财产“一网通查”、破产事务“一网通办”机制，办理破产制度机制创新取得显著成效。2025 年 8 月，参照世界银行营商环境评估体系，对标《上海市聚焦提升企业感受 持续打造国际一流营商环境行动方案》，出台《上海市检察机关护航法治化营商环境行动方案》，明确 17 条 59 项具体任务，努力对接各类经营主体全生命周期法治需求，依法保障涉外经营主体的合法诉求和诉讼权利，实现营商环境法治化建设与市场化、国际化要求的有机融合。

此外，山东法院在党委领导下，以“联”为基础，以“动”为核心，以“效”为目标，依靠府院联动这一“药方”，充分发挥破产审判职能，坚持“积极救治”和“及时出清”并用，助力“病企”重新焕发生机与活力。^②

（二）优化争议解决机制

为适应世界银行营商环境评估指标，最高人民法院修订了《关于严格规范民商事案件延长审限和延期开庭问题的规定》，出台《民事诉讼程序繁简分流改革试点实施办法》《人民法院在线诉讼规则》《全国法院民商事审判工作会议纪要》等一系列司法政策。针对实践中妨碍、限制竞争的问题，人民法院出台反垄断民事诉讼司法解释，深化反垄断和反不正当竞争司法，对滥用市场支配地位、实施垄断协议等垄断行为予以司法规制，有效降低了中小企业维权门槛，让公平竞争的市场生态“活”起来。^③

2019 年 8 月 1 日，《最高人民法院关于建设一站式多元解纷机制、一站式诉讼服务中心的意见》发布实施。该文件总结基层实践经验，创造性地提出两个“一站式”建设目标。构建人民调解、行政调解、行业调解等力量联动的矛盾调处机制和多元解纷机制，实现纠纷分流化解。完善诉讼服务中心，提供集约化诉讼服务，实现“一网通办、一号通办、一次通办”，简化群众办事流程。最高人民法院 2024 年 12 月 26 日发布《人民法院第六个五年改革纲要（2024—2028 年）》，明确 9 个方面 45 大项改革内容，200 余项具体改革任务，明确提出完善法治化营商环境司法保障机制，部署司法审判服务经济社会高质量发展的相关改革举措。

（三）强化司法塑造功能

面对经济发展、科技创新与法治滞后性之间越来越强的张力，必须树立新发展理念和新法治观。现有法律制度中对于政府积极履行发展职能缺少法律制度规范，政府为经济发展而广泛采取的区划调整、经济开发区建设、执法体制改革、政府招商引资等权力的行使主体、权限边界、实施条件等模糊不清，缺乏明确法律依据，在实践中常常引发争议。计划经济的惯性和政府职责不清造成政府发展职能和管理职能的混同，如部分地方政府习惯利用强制性手段过多干预市场，在一些行政垄断资源领域实施不合理竞拍，影响市场均衡发展。^④我国现行的监督行政重点在于政府管理行为，以救济具体相对人的权利为主，对于政府发展职能的履行监督渠道不畅、监督力度不足。发展职能要求政府积极主动作为，但是现行的问责体系及其归责原则不利于管理功能和发展功能的有效互动和相互促进。发展型法治旨在有效平衡法治稳定与经济发展带来的法治变动和



张力，缓解经济发展性与法治稳定性之间的潜在紧张关系，进而确保经济发展在法治的轨道上稳步前行，持续优化营商环境，为各类市场主体提供公正、透明、可预期的法治环境。

在营商环境优化的过程中，要充分发挥司法的监督和引导功能，塑造发展型法治体系。党的二十届三中全会强调为非公有制经济发展营造良好环境，并对规范涉民营企业行政检查作出重要部署。2024年12月举行的中央经济工作会议要求“开展规范涉企执法专项行动”。2025年3月开始，规范涉企行政执法专项行动在全国范围内全面推开，对企业反映强烈的突出问题加大纠治力度，促进行政执法机关、执法人员依法履职。同月，最高人民检察院制定《检察机关开展“违规异地执法和趋利性执法司法专项监督”工作方案》，对全国检察机关开展违规异地执法和趋利性执法司法专项监督进行部署。以法律监督促进法治化营商环境建设，是全国检察机关为大局服务、为人民司法、为法治担当的务实举措，也是其服务经济社会高质量发展的一项年度重点任务。4月16日，最高人民法院发布《关于坚持严格公正司法规范涉企案件审判执行工作的通知》，要求“充分发挥人民法院职能作用，规范涉企案件审判执行工作，积极促进法治化营商环境建设，以严格公正司法服务保障高质量发展”“加大对涉企市场准入、行政许可、行政处罚、行政强制和行政赔偿等重点领域行政案件的司法审查力度”“促推行政机关严格规范公正文明执法”。司法助推发展型法治的实践，既是优化营商环境，推动经济高质量发展的必然要求，更是国家治理现代化得以实现的关键。

注释：

- ① 参见《最高人民法院印发〈关于为改善营商环境提供司法保障的若干意见〉的通知》，中华人民共和国最高人民法院公报。
- ② 章志远：《中国行政诉讼中的府院互动》，《法学研究》2020年第3期。
- ③ 《优化营商环境条例》第5、6、10、11、12、13条。
- ④ 参见哈尔滨市阿城区人民法院（2018）黑0112行初20号判决书。
- ⑤ 参见2025年9月17日最高人民法院、司法部联合发布的规范涉企执法司法行政复议、行政诉讼典型案例。
- ⑥ 参见湖北省高级人民法院（2022）鄂行终850号判决书。
- ⑦ 参见贵州省高级人民法院（2023）黔行终119号判决书。
- ⑧ 参见最高人民法院2025年发布的涉企行政强制典型案例。
- ⑨ 李欣妍：《规范涉企执法司法，给民营经济发展吃下“定心丸”》，《人民法院报》2025年9月18日，第1版。
- ⑩ 孙晋、王贵：《论政府反竞争行为综合规制的路径建构》，《中南大学学报》（社会科学版）2017年第1期。
- ⑪ 徐士英：《竞争政策视野下行政性垄断行为规制路径新探》，《华东政法大学学报》2015年第4期。
- ⑫ 丁茂中：《我国竞争中立政策的引入及实施》，《法学》2015年第9期。

- ⑬ 时建中：《强化公平竞争审查制度的若干问题》，《行政管理改革》2017年第1期。
- ⑭ 黄勇、吴白丁、张占江：《竞争政策视野下公平竞争审查制度的实施》，《价格理论与实践》2016年第4期。
- ⑮ 白重恩等：《地方保护主义及产业地区集中度的决定因素和变动趋势》，《经济研究》2004年第4期。
- ⑯ 陈志广：《是垄断还是效率——基于中国制造业的实证研究》，《管理世界》2004年第12期。
- ⑰ 于良春、张伟：《中国行业性行政垄断的强度与效率损失研究》，《经济研究》2010年第3期。
- ⑱ 邱兆祥、刘浩、安世友：《行政垄断影响我国银行业市场结构的机理分析》，《金融研究》2015年第2期。
- ⑲ 《北京市优化营商环境条例》（2024年修订）第82、83、84条。
- ⑳ 《上海市优化营商环境条例（2024修正）》第87条。
- ㉑ 杨梦娇：《从破产到“破茧”从重整到重生》，《人民法院报》2025年3月11日，第7版。
- ㉒ 高晓力：《司法护航民营经济高质量发展》，《红旗文稿》2025年第18期。
- ㉓ 薛刚凌：《加强政府经济职能的法律控制》，《法制日报》2019年4月12日，第5版。

编辑 孙冠豪