

办理结果：解决或采纳

公开属性：主动公开·全文

上海市司法局

沪司复函〔2022〕23号

对市政协十三届五次会议 第0011号提案的答复

白江委员：

您提出的关于充分发挥上海示范引领作用、持续推进营商环境优化的提案收悉。经研究，现将办理情况答复如下：

一、办理概述

我局高度重视提案办理工作，召开专题工作会议，认真研究提案内容，并充分听取市委政法委、市发改委、市财政局、市住房城乡建设管理委、市地方金融监管局、市交通委、市市场监管局、市

通信管理局、市知识产权局、市高级人民法院、市检察院和浦东新区政府等单位的意见，在此基础上，形成答复意见。

二、对提案意见的答复

（一）关于“持续推进顶层制度的设计与优化”的建议

第一，在“上海应当积极应用好这一特殊的立法权”方面，上海积极发挥浦东新区法规立法权优势，开展先行先试，推动完善相关制度。2021年6月，十三届全国人大常委会第二十九次会议表决通过了《关于授权上海市人民代表大会及其常务委员会制定浦东新区法规的决定》，授权上海市人民代表大会及其常务委员会根据浦东改革创新实践需要，遵循宪法规定以及法律和行政基本规则，制定浦东新区法规，在浦东新区实施。获得授权以来，上海高度重视立法和法治保障工作，目前出台了“一业一证”改革、市场主体退出、知识产权保护、城市管理领域非现场执法、企业破产制度、生物医药产业高地建设、市场主体登记确认制、绿色金融发展等8部浦东新区法规。其中，“一业一证”改革、市场主体登记确认制、市场主体退出等相关法规从市场主体的全生命周期进行制度设计和创新，为市场主体提供更多便利。下一步，将继续用足用好浦东新区法规立法机制，鼓励先行先试，点上突破，以点带面，形成一批可复制可推广的经验做法，持续优化营商环境相关制度机制。

第二，在“上海应当通过多种途径和方式积极呼吁和倡导推进我国顶层制度的改革、优化和完善”方面，上海积极担当作为，通过多种方式为我国顶层制度完善出谋划策。鉴于进一步优化国家机构的设置和权力的配置、进一步提高和夯实公民的基本权利等属于国家事权，上海积极通过全国人民代表大会上海代表团议案、调研报告等多种形式，推动公司法修订等顶层制度不断完善，推进营商环境不断优化。下一步，将继续通过各种方式，提出建设性意见建议，推动制度改革、优化和完善。

第三，在“市司法局应当充分发挥宣传职能多做法制创新的宣传和引领”方面，我局积极探索法治宣传新方式，不断提升法治宣传引领成效。我局会同市委宣传部、市工商联等部门，联合成立了上海市优化营商环境法治宣讲团，以企业需求为导向，深入企业、园区、商会和行业协会开展法治宣传。我局会同市经信委、市国资委、市工商联等部门，连续举办了五届企业法务技能大赛，推动引导广大企业增强依法治企理念、提高合规经营水平。此外，我局联合市发改委，就加强上海市优化营商环境条例宣传，专门发布《关于开展〈上海市优化营商环境条例〉法治宣传活动的通知》，通过创作法治宣传小短句、诙谐幽默的原创漫画，发布《上海市优化营商环境条例》法治宣传系列海报等多种方式，提升营商环境条例法治

宣传效果。下一步，将不断深化法治创新宣传引领方式，进一步提升法治宣传效果。

第四，在“市司法局应当在各类法律文本的起草中做更多的国际比较研究，紧盯国际最先进的制度与理论，同时结合市情和国情，努力最终提出最优的法律草案和文本”方面，我局积极配合法规规章草案起草部门在草案起草、审查过程中，加强草案与国际先进制度、理论的比较研究，结合本市实际情况及需要予以参考借鉴。本年度计划对2009年制定的《上海市推进国际金融中心建设条例》进行修订，将充分借鉴国际金融市场上的部分行业自律、行业自治、软法规范等方面的经验，将近年来市场上出现的数字经济、金融科技、私募基金等新情况以及数据安全、个人信息保护、人工智能等新维度反映到立法中去。下一步，我局将更加重视研究学习国外立法的先进经验和成果，对标国际先进水平，进一步提升我市立法质量。

（二）关于“持续推进对私有财产权的保护”的建议

第一，在“市人大及其常委会在行使立法权时应注重对私有财产权的保护，上海市政府在行使行政权时应坚持依法行政”方面，市人大及其常委会坚持以人民为中心，积极推进高质量立法，不断完善私有财产权保护等制度机制。2020年，市人大常委会出台《上海市优化营商环境条例》《上海市地方金融监督管理条例》等，明

确依法保护各类市场主体的经营自主权、财产权和其他合法权益；依法保障金融消费者和投资者的财产权等合法权益。市政府及相关部门全面贯彻习近平法治思想，坚持在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化，不断加强法治政府建设。2020年，市政府出台《上海市重大行政决策程序规定》及其配套文件，相关部门出台了《上海市市场监督管理行政处罚裁量基准适用规定》等文件，进一步推进依法决策、依法行政，不断提升私有财产法治化保障水平。下一步，市人大将继续加强私有财产保护相关制度的制订、修订等工作。市政府及相关部门将持续深化依法行政意识，进一步规范权力行使，不断提升法治政府建设水平和私有财产权法治保障水平。

第二，在“上海的司法部门在行使司法权应坚持平等保护产权和客观公正的原则，特别司法机关通过法律监督程序重新审查一批有影响的、有争议的产权案件，对经济案件中的错案冤案应该依法予以纠正，尤其是社会反响较大、存在较多疑点的案件”方面，上海司法机关积极履职尽责，加强财产权保护。近年来，上海法院牢固树立依法纠错理念，在推进公正司法、依法保护产权方面推出多项措施，高质量审理涉产权类审判监督案件；建立涉产权类刑事再审案件季度数据排摸机制，实时掌握全市法院涉产权类刑事再审案件办理情况；开展全市法院产权和企业家权益司法保护工作专项调研，提出针对性整改落实举措。2021年，上海检察机关充分发挥法律监督

职能作用，多层次开展涉企案件监督，在产权保护、合同执行等领域，加大民事检察监督力度，妥善办理涉股权转让多份协议认定、网约汽车租赁合同纠纷格式条款含义解释等案件。对涉企行政诉讼监督和行政非诉执行监督案件，建立专人专办和备案审查制度，开展涉企非诉执行检察监督“回头看”专项活动，排查案件400余件。同时，从公益保护的角度，探索完善金融消费者权益保护和司法维权机制，维护中小投资者权益。

下一步，市高级法院将继续采取措施，进一步落实关于产权保护案件审查的意见建议。一是继续抓好执法办案。严格落实依法全面保护产权原则，依法维护各类市场主体的合法权益。对于再审审查、审理中发现的问题案件，坚持依法、全面、及时纠错。二是重点关注涉产权类案件，完善冤错案件发现机制。用好季度数据排摸机制，开展“促发展、保安全”重点信访案件审判监督专项行动，对确有错误的涉产权类案件依法再审纠正。对涉产权类案件的检察建议，加强对关联或类似案件的排摸审查。三是扎实做好常态化的审判质量监督、反馈和预警工作。创新完善纵向贯穿全市三级法院、横向联通高院各职能部门的立体化审判质量内部实时监控新格局，推进防范纠正冤错案件的关口前移，推进各类冤错案件及时发现和纠正。上海市检察机关也将持续深化司法体制改革，依法保障各类市场主体合法权益，着力维护公平竞争的市场秩序，为上海打造法

治化、国际化、便利化的营商环境提供有力检察保障。

第三，在“市司法局应当充分发挥宣传职能多做严格保护私有财产权的宣传和引领，努力逐步提高广大民众和各级政府工作人员在这一方面的意识和理念”方面，我局积极发挥法治宣传职能作用，加强私有财产保护法治宣传。2020年，我局会同市委宣传部、市委依法治市办、市法宣办、市法学会成立市民法典宣讲团，通过举办民法典公益普法宣传讲座，向我市各级领导干部和国家工作人员、企事业单位经营管理人员、青少年等重点群体，以及广大市民群众深入浅出地宣传民法典的重要意义，提升私有财产保护意识理念水平。同时，我局将普法从“软任务”变为“硬指标”，要求有关单位积极采取相关工作举措，积极有效做好法律进企业工作，向企业广泛解读国家有关优化营商环境、保护私有财产权方面的法律法规和方针政策，努力当好服务企业的法治“店小二”，并建立国家机关“谁执法谁普法”履职报告评议制度，进一步将落实国家机关普法责任制落到实处，突出以“评议”督促履职的要求，提升保护私有财产权等法治宣传引领效果。下一步，将进一步通过讲座宣讲等多种方式，深化私有财产法治宣传，不断提升广大民众和政府工作人员严格保护私有财产的意识水平。

第四，在“在政府收费、罚没款、动拆迁征收、知识产权保护等具体施政过程中提供更严格的法律意见，并进行尽可能的法律监

督，以期推动上海在严格保护私有财产权方面走在全国最前列，并在全国树立典范”方面，上海积极推进法治政府建设，不断提升依法行政水平，切实保障私有财产权利。2015年，市政府出台了《上海市人民政府关于推行政府法律顾问制度的指导意见》，推动建立政府法律顾问制度，明确法律顾问参与重大行政决策研究、论证和审核。2020年，我局出台了《关于全面加强新时代司法所建设 切实提升基层法治建设水平的意见》，明确司法所牵头推进街道乡镇依法行政工作，负责重大行政执法决定法制审核，承担街道乡镇政府法律顾问职责以及外聘法律顾问管理工作，参与街道乡镇主任镇长办公会议，积极提供法律意见建议，进一步提升行政行为合法性水平，切实保障群众私有财产权利。2020年，市知识产权局牵头起草并经市人大常委会审议通过《上海市知识产权保护条例》，该条例是上海首部知识产权保护综合性地方法规，此外，还推动出台了浦东新区建立高水平知识产权保护制度若干规定、推进科技创新中心建设条例、上海市会展业条例等法规，将有关知识产权保护的内容纳入其中。2020年，我局推动相关政府部门在统计、城市管理、轨道交通、经济和信息化等领域修改新增形成20余个行政处罚裁量基准，进一步规范行政执法自由裁量权的行使，不断提升财产权等合法权益保护力度。下一步，我局将进一步加强行政执法监督与指导，督促各相关部门加强法治政府建设，为依法行政、保护私有产权提供支持

法治保障。市知识产权局将严格依法加强知识产权保护，强化执法监督，进一步提升知识产权保护法治化水平。

（三）关于“坚持契约自由原则和持续提高契约执行力”的建议

第一，在“司法部门则应当持之以恒地努力提高司法裁判水平和对判决的实际执行情况，切实提高合同的执行力”方面，上海司法机关依法履职，不断创新，持续推动提升案件裁判和执行水平。上海法院坚持依法审理各类合同纠纷，尊重合同当事人的意思自治，对绝大多数案件认定合同有效，保护守约方的合法权益，同时依法制裁违约欺诈行为，维持诚信交易秩序，弘扬规则意识和契约精神。综合运用各种强制执行措施，多措并举加大执行力度，建立联合信用惩戒机制，努力兑现胜诉者权益。下一步，上海法院将从两个方面努力推进工作。1. **加强合同类案件审理，依法保障合同效力促进交易诚信。**一是充分尊重和保护市场主体的契约自由，合理判断各类交易模式和交易结构创新的合同效力，促进市场在资源配置中起决定性作用；二是审慎判断“强制性规定导致民事法律行为无效”与“违背公序良俗”的情形，必须适用时进行充分论证和释法说理；三是对法律、行政法规规定应当办理批准、登记等手续生效的合同，按照相关规定，允许当事人在判决前补办批准、登记手续的，尽量促使合同合法有效；四是严格依法认定合同可解除、可撤销情形及

合同法律责任，制裁违约失信行为，保护守约方的合法权益。2. 加强执行工作，创新举措，提高强制执行的执行力和威慑力。一是加强执行联动协作和加大执行力度。将执行工作融入平安建设大局，有效利用综治工作（平安建设）考核评价体系及营商环境评价体系；加强失信联合惩戒，持续推动有关职能部门将失信被执行人名单信息嵌入相关管理、审批工作系统中，实现自动比对、拦截和惩戒；依法充分适用罚款、拘留、强制搜查、限制出境等强制措施，依法追究拒执犯罪，形成强大威慑。二是加强“智慧执行”系统建设。运用大数据、人工智能技术实现执行线索自动推送、执行过程自动公开等功能，为法官全流程网上办案提供智能支撑。三是完善执行工作机制。探索建立全市法院指定执行、交叉执行机制，建立继续执行保险制度；优化以法官为主导的团队化办案模式，健全执行案件繁简分流机制，对执行案件进行类型化处理；积极引入专业力量参与执行，探索建立仲裁、公证、律师等专业机构和人员深度参与执行工作机制。四是坚持善意文明执行。精准和合理选择执行财产，严格区分企业法人财产与股东个人财产，切实保护民营企业等企业法人和各类市场主体的合法权益。

第二，在“市司法局可以对契约制度和契约精神做更多的法治宣传，并通过建议和监督的方式促进政府各部门严格执行本部门签订各类契约，并形成尊重和保护私人之间契约约定的良好风范”

方面，我局积极发挥法治宣传职能作用，加强契约合同法治精神的法治宣传，指导促进基层政府履行签订的契约协议合同。2020年，我局会同市委宣传部、市委依法治市办、市法宣办、市法学会成立市民法典宣讲团，通过举办民法典公益普法宣传讲座，向我市各级领导干部和国家工作人员、企事业单位经营管理人员、青少年等重点群体，以及广大市民群众深入浅出地宣传民法典的重要意义，提升契约意识。同时，我局将组织举办上海法治文化节，通过法治文化体验活动、品质论坛等形式，广泛宣传平等保护、知识产权保护、契约遵守、合同履行等方面法律法规，不断促进政府部门严格高效履行政府签订的合同。下一步，将通过讲座宣讲等多种方式，进一步深化私有财产法治宣传，不断提升广大民众和政府工作人员的法治意识水平，进一步提升履契守约水平。

（四）关于“持续推进反垄断法的实施、努力构建公平平等的竞争环境”的建议

在“积极努力探索在金融、电信、航运等领域的改革……市司法局可以努力多做这一领域的研究……努力推动逐步减少行业垄断和放宽市场准入，并努力推动对外开放领域的更放宽，最终努力使上海成为经济领域最开放、竞争环境最公平的全国模范城市”方面，本市相关部门主动作为，积极推进构建平等竞争环境等相关工作。推动金融、电信、航运等领域对外开放，放宽市场准入，不断加强

反垄断法治研究，持续提升营商环境建设水平。一是市地方金融监管局等单位积极推进金融领域对外开放营商环境建设工作。2021年，印发融资担保公司监督管理办法、小额贷款公司监督管理办法等规范性文件，积极支持优质民营企业开拓金融细分市场。支持万达等企业设立小额贷款公司、吉利集团等设立金融科技子公司，助力民营企业设立泉果基金、华瑞银行、民生证券。二是市通信管理局开展增值电信业务对外开放试点，进一步向民营资本开放通信市场准入。自试点以来，电信业务持续扩大开放，新增试点开放国内多方通信等4项业务，并允许部分试点业务的外资股比可突破限制，达到100%。截至2021年底，本市颁发许可的外资增值电信业务企业共63家，向1979家内资经营者发放2313个增值电信业务经营许可项目。通信行业通过允许民营资本从事移动转售、数据中心等电信业务的方式，全面开放通信市场准入。三是市交通委通过下放审批事项、优化审批流程、压缩审批时限、精简审批材料等方式，大力推进航运领域“放管服”改革，不断优化航运领域营商环境，促进上海国际航运中心建设。目前，根据《上海市水路运输管理条例》等法律法规规定，对经营国内水路运输业务、从事内地与港澳间客船（含客滚船、客货船等）、散装液体危险品船运输业务等，均未对民营资本进行准入限制。四是市住建委建立健全公平竞争机制，持续完善招标投标管理制度，重点规范进入门槛、公平竞争、评标规则、主体

责任落实等方面，清除隐性门槛和壁垒，以公路养护工程为先行区，实施全过程电子招投标，推动实现全程网办和零跑动，积极营造公平竞争环境。**五是**市市场监管局制订本市反垄断行动方案及分工安排，健全公平竞争政策实施机制。持续加大反垄断执法力度，依法查处上海食派士公司“二选一”等案件；加强滥用行政权力排除、限制竞争执法，坚决破除地方保护和市场分割，有效维护公平竞争市场秩序。落实公平竞争审查制度，组织开展全市专项检查，建立审查制度实施情况动态考核评价体系，营造公平透明可预期的市场环境。**六是**我局积极配合做好相关制度设计，切实做好公平竞争审查相关工作。全力推动《上海市反不正当竞争条例》修订工作，明确市、区人民政府建立反不正当竞争工作协调机制，探索建立重点区域、领域不正当竞争的监测、分析和研究机制，细化商业贿赂等不正当竞争行为，健全执法部门反不正当竞争调查程序。全力在地方性法规和政府规章草案法律审查中落实公平竞争审查要求，对涉及市场主体活动的地方性法规和政府规章，重点审查、重点把关，严防排除、限制竞争的措施出台，努力营造一视同仁的公平竞争市场环境。

下一步，市地方金融监管局将持续优化行业结构，支持民营企业进入金融领域，提升服务实体经济水平。市通信管理局将积极争取在自贸区持续推动电信业务扩大开放领域，营造良好电信营商环境。

境。市交通委将持续优化航运领域营商环境，全力服务保障民营企业进入航运领域。市市场监管局将加强公平竞争监管规则统筹衔接，增强竞争监管规则及时性和系统性，推动制定浦东新区公平竞争法规。持续加强平台经济、民生保障等领域监管执法，严肃查处垄断和不正当竞争等违法行为。深入推进落实公平竞争审查制度，优化审查机制、制定审查规则、开展审查评估、健全审查会审制度和动态考核评价体系。加强反垄断法治宣传培训，推进《经营者竞争合规指引》上海市地方标准宣贯工作，增强全社会公平竞争意识。配合有关行业主管部门**稳步推进自然垄断行业改革**，对能源、铁路、电信、公用事业等行业放开竞争性业务准入。加大对自然垄断领域和环节的监管力度，严厉查处垄断协议、滥用市场支配地位等垄断行为，切实打破行政性垄断，防止市场垄断。我局将不断加强反垄断和不正当竞争法治保障研究，切实做好相关地方性法规和政府规章的法制审核和公平竞争审查工作。

（五）关于“持续深化“放管服”改革和全面优化综合服务环境”的建议

第一，在“上海应当持之以恒地推进和深化‘放管服’改革和不断全面优化综合服务环境，从而努力构建国际一流的营商环境”方面，上海持续深化“放管服”改革，强化审批制度改革，加大重点地区、重点领域简政放权力度，推动落实“一业一证”“证照分离”

等，不断推出营商环境创新试点举措，切实优化综合服务环境。依托“两张网”建设，持续推动行政审批业务流程革命性再造，最大程度压缩办事环节和时限、精简办事材料、减少跑动次数，不断提升市场主体办事便捷度满意度。“一网通办”日均办事 25.5 万件，网办率超 7 成；城市运行“一网统管”已接入 210 个系统、1150 个应用，近万个数据项赋能城市运行治理。上海全面优化综合服务环境，连续五年召开全市营商环境大会，优化营商环境改革方案从 1.0 到 5.0 版升级迭代，先后实施了 756 项改革措施，通过出台营商环境创新试点实施方案、设立优化营商环境法治保障共同体、开展营商环境评估等方式，持续用力提升优化营商环境综合服务保障水平。下一步，本市将全面贯彻落实国家和本市营商环境创新试点举措，持续推进“放管服”改革，不断优化综合服务环境。

第二，在“市司法局在持续深化‘放管服’改革和全面优化综合服务环境方面做更多的法治研究、法治宣传和法治建议，推动建立更加高效的法治政府”方面，我局一直以来高度重视深化“放管服”改革工作，认真落实国家和本市关于“放管服”改革各项工作部署，推动全面优化服务环境。一是大力推行证明事项告知承诺制。我局联合市审改办，自 2019 年 7 月起，在浦东、长宁 2 个区对 22 项证明事项开展试点，取得良好成效，获得司法部充分肯定。2021 年，我局会同市审改办、市发改委、市大数据中心等起草《上海市

全面推行证明事项告知承诺制实施方案》并由市政府印发，制定《上海市实施告知承诺制的证明事项总目录》，为全国提供上海经验。2022年3月底，本市总目录中证明事项（共72项）提前3个月全部落地实施，将申请人“先交证明、后办事”变为“承诺即可办事、行政机关自行核查”，让政府机关多做事，群众少跑腿，受到市民、企业广泛欢迎。截至2022年2月底，全市超过13.8万余件行政事项采用证明事项告知承诺制方式办理，减少市民、企业往返出证单位开证明逾27.6万次。该项工作也被评为“2021年度上海市法治建设优秀案例”。二是创新开展轻微违法不予处罚工作。2019年，我局联合市市场监管局、市应急局，推出全国首份省级层面轻微违法免罚清单《市场轻微违法违规经营行为免罚清单》，受到市场主体一致好评。此后，我局组织相关部门大力拓展轻微违法免罚领域，目前已出台11份免罚清单，覆盖市场监管、文化市场等9个执法领域。其中，消防、民防、文化市场、气象领域的免罚清单均为该领域全国首份清单，市场监管、城管执法、生态环境免罚清单均为该领域首份省级层面清单。据不完全统计，本市免罚清单实施三年多来（截至2022年7月26日），已有4900余家企业受益，（按照单行法罚则的最低罚款金额计算）免罚金额逾5.87亿元，对疫情影响下减轻小微企业负担、助力企业生存发展、六稳六保发挥了积极作用。本市轻微违法免罚清单工作被国务院《关于做好自由贸易试验区第六批

改革试点经验复制推广工作的通知》在全国复制推广，有关经验被吸纳入2021年1月新修订的《行政处罚法》和中共中央、国务院印发的《法治政府建设实施纲要（2021—2025年）》。三是推出本市首份不予实施行政强制措施清单。2022年7月，市司法局、市市场监管局联合推出本市首份不予实施行政强制措施清单《上海市市场监管领域不予实施行政强制措施清单》，明确市场监管领域“违法行为没有明显社会危害，且当事人已经改正违法行为、配合调查取证”等7大类不予实施行政强制措施的情形。该清单进一步明晰了实施行政强制措施的条件与界限，在保障公共利益的前提下，尽可能减少对当事人合法生产经营活动的影响。四是市司法局、市委宣传部、市法宣办、市工商联共同成立上海市优化营商环境法治宣讲团，运用以案释法等方式，深入企业、园区、商会和行业协会开展优化营商环境法治宣传，切实将本市优化营商环境综合服务保障举措等解读到位，法治保障政策宣传到家，推动增强依法治企理念、提高合规经营水平，特别是帮助企业注重防范化解海外经营中的法律风险，更好服务企业“走出去”战略。五是结合世界银行营商环境评估等工作，研究提出了修改《公司法》等法治建议，相关建议受到司法部认可，有力助力我国营商环境建设水平不断提升。

下一步，我局将继续聚焦法治化营商环境建设，不断深化“放管服”改革相关举措，持续优化综合服务环境。一是拓展证明事项

告知承诺制实施范围，二是全面推行轻微违法行为不予行政处罚，三是拓展不予实施强制措施清单涉及领域，助力上海营商环境不断优化。

（六）关于“持续推进司法体制改革、努力构建良好的司法环境”的建议

在“继续努力提高和保障法官独立行使审判权、检察官独立行使检察权，减少其他部门或个人的干预；探索建立中央层面的按照大区划分的巡回法院和检察院制度，以合理解决跨省域的案件的处理机制；逐步建立判例制度，以提高司法应对现实的能力；持续提升法官和检察官的司法素养和水平”方面，上海持续深化司法体制改革，不断提升公平公正司法环境建设水平。近年来，上海法院积极推进以司法责任制等为重点的司法体制改革，确保法院依法独立公正行使审判权，如率先在全国开展人员分类管理改革，落实员额制，将法官员额比例由 56%调整至 33%；率先推进以审判为中心的诉讼制度改革；率先推进立案登记制改革，着力解决“立案难”问题；率先推进执行体制改革，破解“执行难”顽症；研发“上海刑事案件智能辅助办案系统”，推动人工智能在司法中的深度应用，防范冤假错案，促进司法公正。此外，先后出台了《上海法院服务保障中国（上海）自由贸易试验区临港新片区建设的实施意见》《关于支持和保障浦东新区高水平改革开放打造社会主义现代化建设引领区的

实施方案》等司法政策文件，服务保障相关国家战略落地实施。上海检察机关持续抓实司法体制综合配套改革，巩固深化各项改革举措。一是规范检察权运行机制，出台《上海市检察机关关于司法办案职权配置和运行的规定》，并修订完善检察官权力清单，细化检委会、检察长、检察官办案职权，严格执行防止干预司法“三个规定”等重大事项报告制度。二是深入推进跨行政区划检察改革，探索构建特殊案件跨区域管辖格局，逐步实现环资、食药、民航水运等领域以及跨省域生态环境类案件集中管辖。2021年，上海铁路运输检察院办理了29起中央部委督办的跨区划案件，多起案件获评中央依法治国办、最高检等典型案例。另外，2014年，中央全面深化改革领导小组第七次会议审议通过了《最高人民法院设立巡回法庭试点方案》和《设立跨行政区划人民法院、人民检察院试点方案》，最高人民法院已设立巡回法庭，探索设立跨行政区划人民法院和人民检察院。

下一步，上海法院将以贯彻落实司法政策文件为抓手，推动涉外商事、破产、知识产权、海事、金融、互联网等重点领域审判工作取得重大进展；重点健全完善与临港新片区、浦东引领区建设相适应的集约高效的现代化诉讼服务体系，创新优化与临港新片区、浦东引领区建设相适应的多元化纠纷解决机制；建立健全与临港新片区、浦东引领区建设要求相适应的国际商事审判体制机制，探索

完善国际商事纠纷法律适用机制;将健全完善产权司法保护制度,全面依法平等保护中外各类企业的合法权益;认真抓好《上海市浦东新区完善市场化法治化企业破产制度若干规定》实施,加强破产审判,打造更加符合高质量发展需要的市场化法治化企业破产制度。上海检察机关将持续深化司法体制改革,依法保障各类市场主体合法权益,着力维护公平竞争的市场秩序,为上海打造法治化、国际化、便利化的营商环境提供有力检察保障。

(七)关于“持续完善破产制度和优化商事主体退出机制”的建议

第一,在“市人大应当进一步研究和制定《上海市企业破产条例》,以便在整个上海构建更加便捷高效的企业重整制度和破产清算制度”方面,目前,上海市人大已出台《上海市浦东新区完善市场化法治化企业破产制度若干规定》,该法规立足于浦东先行先试,对当前破产法律制度进行了创新和变通,推动浦东率先形成更加完备的破产法律制度体系,为国家破产法治和上海市企业破产法治进一步完善积累了实践经验。该法规出台后,浦东新区建立了府院联动机制,围绕破产信息公示,明确了区法院、大数据中心、发改委等部门的具体职能,确保工作落实到位。下一步,上海将做好立法后评估工作,注重成功案例的收集和经验的总结,在此基础上推动进一步完善企业破产立法。

第二，在“探索建立破产检察官制度”方面，目前，上海还没有探索建立破产检察官制度，但是积极履行法律监督的职责，推进企业破产工作。2021年，市检察院三分院与市第三中级人民法院共同签订《关于加强破产程序中打击“逃废债”法律监督的合作意见》，共同打击破产程序虚假诉讼“逃废债”等违法行为，推动破产程序有序高效运行。同时，加强沟通协作，共享学习培训资源，互邀参与债权人会议、公开听证等重要活动，加强对破产疑难案件专题研讨，共同研究解决法律适用问题，促进完善市场推出机制。下一步，市检察院将进一步加强对非公经济案件中破产企业出资人、董监高或实际控制人抽逃出资、转移公司财产等行为监督，持续探索破产案件检法协作机制，强化信息共享，合力维护破产程序债权人的合法权益。

第三，在“呼吁和建议全国人大相应地修改和完善《企业破产法》”方面，目前，上海正通过《上海市浦东新区完善市场化法治化企业破产制度若干规定》等，对当前破产法律制度进行了创新和变通，为国家破产法治进一步完善积累了实践经验，下一步，将在立法评估基础上，根据实际情况，积极呼吁推动《企业破产法》修改和完善工作。

第四，在“在全国探索建立中央层面的跨省域的巡回破产法院制度”方面，目前，最高法院第三巡回法庭正在积极推进长三角范

围内破产管理人资格的跨省互认和指定异地管理人工作，市高级人民法院予以积极支持和配合。下一步，市高级人民法院将继续支持最高人民法院推进破产事务跨省域办理相关工作，切实提升破产事务办理质量和效率。

第五，在“建议市司法局努力多做这一领域的理论研究和实证研究”方面，我局高度重视破产制度和商事主体退出机制建设，积极会同市高级人民法院等部门持续完善破产体制，优化商事主体退出机制，服务保障经济高质量发展。一是积极配合市人大常委会研究制定《上海市浦东新区完善市场化法治化企业破产制度若干规定》，支持浦东新区率先形成与高质量发展相适应的破产法律制度。二是推动成立上海市破产管理人协会，制定完善《破产管理人分级管理办法》等制度规定，形成破产办理工作合力。三是发布公共服务支持企业复工复产复市十八条举措，指导破产管理人推进破产企业重整、和解工作。四是推动制定破产案件管理人工作指引，为管理人推进破产工作提供操作路径。下一步，我局将全力配合抓好浦东破产新规的实施，推动新规规定的各项创新制度在浦东新区落地生根；完善破产等相关制度机制，探索全市范围内实施市场主体退出制度、破产管理人选任、预重整、推动进一步线下便利破产管理人查询破产企业信息等制度。同时，将在现有破产法相关规定基础上，指导加强破产制度和商事主体退出机制的相关研究，积极建言献策。

感谢您对本市法治工作的关心和支持。欢迎您再次提出宝贵的意见、建议。

上海市司法局
2022年8月23日

抄送：市政府办公厅、市政协提案委员会。

上海市司法局办公室

2022年8月24日印发
