

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〕19号

## 对市政协十三届五次会议第0461号提案的答复

市政协工商联界别：

贵界别提出的关于提升上海民营企业法治精神、促进民营经济高质量发展的提案收悉，经研究，现将办理情况答复如下：

### 一、办理概述

我局高度重视工商联界别提案办理工作，召开办理工作会议，研究提案内容，会同市发展改革委、市经济信息化委、市市场监管局、市知识产权局、市高院、市检察院、人行上海分行等单位共同研究，形成答复意见。

### 二、对提案的答复

民营企业是国民经济和社会发展的生力军，是促进发展、稳定

就业、保障民生的重要依托和市场载体。加强和完善民营企业法治保障，是本市经济社会发展的迫切需要。我们认为贵界别的建议针对性强，紧扣市场主体反映较为集中的问题，对于促进民营经济发展具有积极意义。

### （一）关于“进一步加强新时代民营经济政策立法转化”的建议

法治是最好的营商环境。法治化营商环境是上海的优势和核心竞争力。近年来，本市高度重视民营企业的发展，不断落实和细化国家促进民营企业发展的工作部署，加强政策制度供给，提升企业服务能级，促进民营经济实现高质量发展。

1. 落实国家部署。全面贯彻党中央、国务院关于民营经济发展的重要指示精神和决策部署，制定出台系列政策文件。2018年11月，市委、市政府发布《关于全面提升民营经济活力 大力促进民营经济健康发展的若干意见》（沪委发〔2018〕27号，简称“民营经济27条”），从进一步降低民营企业经营成本、营造公平的市场环境、缓解融资难融资贵等方面，助推民营经济发展。2020年7月，本市出台《关于进一步做好金融支持稳企业保就业工作的指导意见》（上海银发〔2020〕116号，简称“上海金融18条”），在用好用足中央金融支持政策的基础上，推动实施更大力度的财金政策协同、更加明确的金融机构考核激励机制以及更加精准定制的重点产业金融服务，进一步降低企业融资成本。

2. 聚焦制度建设。2020年6月，市人大常委会通过修订的《上

海市促进中小企业发展条例》，围绕民营企业集中反映的成本负担较重、融资难融资贵、权益保护较弱等问题，在财税支持、融资促进、创业扶持、创新支持、市场开拓等方面提供制度支撑；同年12月，通过《上海市知识产权保护条例》，按照国家要求，在创新知识产权保护工作机制和纠纷处理、涉外维权等方面先行先试，并在管理引导、专利快速审查等方面提出了系统性的制度设计和要求；2021年10月，根据党中央、国务院对深化“放管服”改革、优化营商环境新要求，对《上海市优化营商环境条例》予以完善，进一步加强对企业权益的保护，将企业满意、市场认可的做法经验入法固化。

3. 加强政策推广。市经济信息化委依托上海市企业服务云，为企业提供一站式政策查询、订阅、匹配、推送、宣贯等服务。企业服务云累计发布政策9300多项，涵盖创业扶持、科技创新、产业发展、转型升级等9大类。此外，市经济信息化委连续五年编发《上海市惠企政策清单》，2022版本涵盖国家、上海市及16个区政策；编发《上海惠企政策动态》，目前已累计推送950万家次；建设“惠企政策一窗通”，实现政策服务的智能化、个性化推送，极大地提高政策服务的效率，提升企业用户体验度。

4. 保障企业权益。本市通过完善“1515”快速协调解决企业诉求机制，建立了企业诉求处理联络员队伍，推动提高诉求处理效率和质量，诉求办结率90%；加大中小企业款项清欠力度，贯彻落实《保障中小企业款项支付条例》，今年无分歧欠款清偿率100%；助力企业提升法律维权能力，举办法律风险防范培训班和“助企聚才”劳动

法精品培训讲座，帮助企业提升劳动用工操作实务、企业合规制度建设、企业重大案件管理实务、知识产权法律实务等方面能力。

下一步，市经济信息化委还将持续提升企业服务能级，落实更多惠企措施，提高企业核心竞争力，促进本市民营企业实现高质量发展。我局也将会同市人大相关部门，以及市发展改革委、市经济信息化委、市知识产权局等政府部门，督促各区和各相关部门全面贯彻落实上述条例，确保相关制度要求落到实处。

## （二）关于“进一步提高新时代民营经济刑事法治水平”的建议

近年来，本市司法机关运用宽严相济刑事政策，依法平等保障民营企业合法权益，为促进民营经济高质量发展提供法治保障。市检察院根据最高人民检察院统一部署，在本市全域依法有序推动涉案企业合规试点工作，取得阶段性成果，为最高检推动全国人大完善企业合规附条件不起诉相关立法、授权在全国开展试点工作提供了实践基础。

1. 凝聚多方合力，积极构建第三方机制。市检察院主动向市委、市人大报告，探索推动将企业合规不起诉制度纳入《法治上海建设规划（2021-2025年）》，在全面依法治国、依法治市大局中谋划推进企业合规工作。市人大常委会将开展企业合规改革试点，建立涉案企业第三方监督评估机制纳入《上海市优化营商环境条例》，给予制度性支持保障。2021年12月，市检察院、市工商联、市国资委、市财政局等九家单位共同成立上海市涉案企业合规第三方机制管委

会，目前全市已成立区级管委会 15 家，13 个区成立专业人员名录库，第三方机制进入实质化运行。

2. 坚持制度驱动，确保办案流程规范有序。市检察院会同相关单位会签了《第三方机制管委会工作规则（试行）》《专业人员名录库管理办法（试行）》《第三方监督评估组织运行规则（试行）》，为第三方监督评估机制运行的规范性、中立性、专业性提供制度保障。制定《上海市检察机关办理涉案企业合规试点案件工作规定（试行）》及配套文书格式样本 20 份，下发试点工作问答和流程参考（图）等，全链条规范合规案件办案流程。

3. 谋划机制创新，增强试点工作引领性。市检察院首创“范式”“简式”两种合规模式，通过向中小微企业制发以合规为重点内容的检察建议，提出整改方向，在第三方组织参与下实现案件繁简分流、快慢分道，相关做法获最高人民检察院认可。结合案件办理，探索“委托方发起”“受托方协助”“第三方执行”的合规考察异地协作模式，起草《长三角区域涉案企业合规检察协作工作办法》，促进长三角检察协作常态化、制度化。开发上线“企业信用查询服务申请平台”，依托大数据中心、“信用上海”、社会信用查询平台等数据信息，借智借力开展合规社会调查。

4. 关注行业治理，以点拓面延伸试点成效。上海市检察机关以个案合规为切入点探索行业合规，着力打造“涉案企业合规考察—问题漏洞排查分析—行业风险系统治理”模式，推动试点工作实现前端治理与末端处理并重。浦东新区、杨浦区检察院先后出台《企

业知识产权合规标准指引（试行）》《企业数据合规指引》，全面梳理知识产权、数字经济领域法律风险，从合规管理体系、风险识别、风险评估与处置等方面进行提示，引导企业合法合规发展。

下一步，上海市检察机关还将认真贯彻中央部署要求，进一步聚焦第三方机制落实落细、从“涉案企业合规”向“企业合规”延伸、推动相关立法完善等方面，不断创新深化企业合规试点工作，为促进民营经济健康发展贡献检察力量。

上海法院将根据最高法院发布的优化民营企业刑事法治的意见，制定贯彻落实办法，将意见落到实处。同时，在刑事司法中秉持谦抑原则，进一步维护好民营企业 and 企业家合法权益：**一是**正确执行法律。区分正当融资与非法集资、合同纠纷与合同诈骗等的界限，坚决防止把经济纠纷认定为刑事犯罪；**二是**坚持罪刑法定原则，对企业家在生产、经营、融资活动中的创新创业行为，只要不违反刑事法律的规定，不以犯罪论处；**三是**依法慎用强制措施和查封、扣押、冻结措施，用足用好非监禁刑，最大限度降低对企业正常生产经营活动的不利影响；**四是**严格区分企业家违法所得和合法财产、个人财产和企业法人财产，确保依法规范处置涉案财产。结合司法审判实践情况，上海法院还将向市人大常委会提出相应的地方立法建议，促进上海民营企业法治化水平进一步提升。

（三）关于“进一步提升新时代民营经济民商法治水平”的建议

保障民营企业家的合法权益是法治化营商环境建设的重要方

面。本市高度重视贯彻落实促进民营经济发展相关法规，持续出台各项配套政策措施。围绕《上海市优化营商环境条例》，各级政府和司法机关陆续出台各项配套政策措施。自2020年11月至2021年8月，本市共计30个部门新增制定或修改132项配套文件，取得了较好的社会反响。围绕《上海市知识产权保护条例》，市知识产权局通过安排公益报时、设置有奖问答、制作重点内容图解和宣传视频等方式开展系列宣传工作；同时，还梳理了重点条款和相关配套政策措施，汇总形成《关于贯彻落实〈上海市知识产权保护条例〉实施方案》，并在《上海市知识产权强市建设纲要（2021—2035年）》和《上海市知识产权保护和运用“十四五”规划》中细化了与法规相衔接的内容。围绕《上海市促进中小企业发展条例》，市经济信息化委等8部门联合印发《加大支持本市中小企业平稳健康发展的22条政策措施》。2021年12月，市经济信息化委编制发布《上海市“十四五”促进中小企业发展规划》。各项政策文件的出台，进一步优化了民营企业发展环境，提升了民营经济的发展活力。

此外，本市注重发挥市场监管职能作用，围绕民营经济发展中的痛点难点堵点，市市场监管局针对性的推进开展各项工作，为民营经济发展提供更好的发展环境。

1. 打造公平竞争市场准入环境。一是开展经营范围规范化登记改革。自2020年2月起，本市在全国率先启用全国统一的《经营范围登记规范表述目录（试行）》。申请人通过搜索关键词加勾选的方式，即可完成经营范围申请，为民营经济市场主体准入提供便利。

二是支持新兴行业发展。市市场监管局与新兴行业分类联席会议各成员单位联合印发了《上海市新兴行业分类指导目录（2021版）》，为民营经济新业态发展营造良好环境。三是持续推进“证照分离”改革。市市场监管局与市政府办公厅、市司法局共同牵头，推进本市“证照分离”改革。根据市政府印发的《上海市开展“证照分离”改革全覆盖工作的实施方案》（沪府规〔2021〕7号）要求，将涉企业经营许可事项纳入清单管理，清单之外，一律不得限制市场主体进入相关行业开展经营。

2. 加强公平竞争治理。一是强化反垄断执法，激发民营经济活力。依法查处上海食派士商贸发展有限公司“二选一”案，持续优化平台经济竞争生态。二是形成公平竞争政策顶层设计，提振民营经济主体的信心和预期。认真贯彻落实中央办公厅、国务院办公厅关于强化反垄断的文件精神，制订本市行动方案及分工安排，健全覆盖事前、事中、事后全环节的公平竞争政策实施机制，系统推进措施落地及公平竞争治理。三是全面落实公平竞争审查制度，优化民营经济发展环境。不断优化公平竞争审查工作机制，组织开展全市公平竞争审查专项检查，健全市级政策文件公平竞争审查三级把关制度。建立公平竞争审查制度实施情况动态考核评价体系，将公平竞争审查工作纳入本市法治政府建设实地督查，并根据营商环境测评要求对本市各区公平竞争审查制度实施情况进行评议考核，大力推动政策措施审查或者清理。加强滥用行政权力排除、限制竞争执法，维护全国统一大市场，坚决破除地方保护和市场分割，重点

查处和纠正妨碍商品、服务和要素跨区域自由流通，对本地和外地、公有制和非公有制企业歧视待遇、封闭小循环等错误做法，为各类市场主体营造更广阔的发展空间。

3. 对首次、轻微违法违规行为建立容错机制。2019年3月，市市场监管局、市司法局、市应急管理局联合发布《市场轻微违法违规经营行为免罚清单》，其中市场监管领域28项，内容涵盖广告、消费者权益保护、食品安全、合同、公司登记、认证、计量等领域。2021年2月，市市场监管局坚持需求导向，回应市场主体关切，发布《市场监管领域轻微违法违规经营行为免罚清单（二）》，包括免罚事项10项，涉及广告、登记、计量、食品经营、价格等领域。截至2022年2月28日，全市市场监管部门依据免罚清单，全市市场监管部门已对3854家市场主体实施了免罚，其中广告类占比最大，达到3214件，按单行法最低罚款金额计算，免罚金额累计约5.48亿元。

4. 认真做好民营经济标准化工作。2021年6月，市市场监管局与市工商联联合发布《关于推进上海民营经济标准化工作的意见》（沪联商〔2021〕46号），为本市相关单位开展标准化工作指明了方向。同年8月，市市场监管局与市民政局、市工商联联合印发了《关于开展2021年度上海市团体标准典型案例征集宣传活动的通知》（沪市监标创〔2021〕443号），积极探索团体标准培育发展新模式，鼓励包括民营经济在内的社会各界实施优秀的团体标准。

下一步，市市场监管局还将根据《上海市市场监管现代化“十

四五”规划》和今年1月出台的《关于发展壮大市场主体的若干措施》，以持续深化准营承诺即入制、细化全程网办、强化公平竞争审查刚性约束等措施，响应市场主体关心关切，为民营经济发展提供积极促进作用。

最后，感谢贵界别对法治工作的关心和支持。欢迎贵界别再次提出宝贵的意见、建议。

上海市司法局

2022年5月25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5月28日印发

---