

# “十四五”时期上海商务法治建设规划纲要

(征求意见稿)

“十四五”时期，是上海立足新发展阶段、贯彻新发展理念、加快构建新发展格局，向建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市进军的第一个五年，也是提升上海国际贸易中心能级，深入推进高水平制度型开放，增创国际合作和竞争新优势，实现商务工作高质量发展的关键时期。为全面贯彻落实《法治中国建设规划（2020-2025年）》《法治上海建设规划（2021-2025年）》和《“十四五”时期提升上海国际贸易中心能级规划》，有效发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用，科学谋划、统筹推进本市商务法治建设各项工作，为“十四五”时期商务工作高质量发展提供法治保障，编制本规划纲要。

## 一、“十四五”时期上海商务法治建设总体要求

“十三五”期间，本市商务法治建设深入贯彻习近平总书记全面依法治国新理念新思想新战略，全面贯彻落实党中央和市委关于法治建设重大决策部署，围绕“使法治成为上海核心竞争力的重要标志”目标，加强商务重点领域立法，深化贸易投资制度创新，深入推进依法行政，积极转变政府职能，基本形成了与高标准贸易投资规则相衔接的国际贸易中心法制框架，本市商务系统基本建成了职能科学、权责法

定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府，为在新的起点上开展商务法治建设奠定了坚实基础。

“十四五”时期，上海商务工作面临着更加深刻复杂的内外部发展环境。国际经贸规则重构不断深化，全面开放深入推进，国家对上海的战略定位提出新要求，数字经济快速发展催生新动能，人民群众对民主法治、科学治理等方面的需求日益增长，需要更好发挥法治固根本、稳预期、利长远作用，引领和保障商务工作在新发展阶段实现高质量发展。

### **（一）指导思想**

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，全面贯彻习近平法治思想，深入贯彻习近平总书记坚持统筹推进国内法治和涉外法治的重要部署，以及考察上海重要讲话和在浦东开发开放 30 周年庆祝大会上重要讲话精神，围绕全面落实浦东高水平改革开放和三项新的重大任务、强化“四大功能”、打响“四大品牌”和加快发展“五型经济”的总体部署，聚焦商务中心工作，以解决商务法治领域突出问题为着力点，以推动商务高质量发展为目标导向，为上海国际贸易中心能级跃升提供有力法治保障，为本市建设具有世界影响力的社会主义法治城市作出积极贡献。

### **（二）主要原则**

坚持党的领导，确保商务法治建设的正确方向；坚持贯

彻中国特色社会主义法治理论和习近平法治思想，推动商务法治理论和实践创新；坚持围绕中心服务大局，统筹推进商务法治建设任务；坚持目标导向和问题导向，夯实基础，补足短板，放大优势，力求实效；坚持法治为民，践行“人民城市”重要理念，促进治理能力与治理体系现代化。

### **（三）总体目标**

对标国际最高标准、最好水平、最佳实践，立足上海商务发展实际，聚焦上海国际贸易中心能级提升，建成贸易投资制度创新高地，持续打造世界一流的市场化、法治化、国际化营商环境。

到 2025 年，商务工作全面纳入法治轨道。制度规范体系更加完善，重点领域立法保障有力。依法行政水平不断提高，治理能力现代化明显提升。法治监督不断强化，权力规范透明运行。贸易投资开放度和透明度不断提高，自由化便利化水平大幅提升，跨境贸易便利度达到世界海运经济体前列。商事争议和纠纷解决更加便捷、高效，市场环境更加稳定、公平、透明、可预期。

## **二、“十四五”时期上海商务法治建设主要任务**

**（一）围绕国家重大战略和本市中心工作，提供有力法治保障**

1. 支持浦东新区打造社会主义现代化建设引领区。坚决贯彻落实党中央支持浦东打造社会主义现代化建设引领区

的决策部署，聚焦重点行业，在市场准入、要素流动等领域加大改革力度，加强重大制度创新充分联动和衔接配套。把握全国人大常委会授权上海市人大制定浦东新区法规的契机，率先推进规则、规制、管理、标准等高水平制度型开放。加大现代服务业和先进制造业对外开放力度，推进科技服务、商务服务、金融等领域开放措施率先落地，在更多领域允许外资控股或独资，加大引资力度。实行更加开放便利的人才引进政策，建立国际高水平的知识产权保护制度。探索建立与国际高标准规则相一致的跨境服务贸易制度，大力发展专业服务、商贸物流、会展、旅游等跨境服务贸易。

**2. 支持自贸试验区和临港新片区构建更高水平开放型经济新体制的试验田。**把握《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）签署机遇，对标《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》，在数字经济、互联网和电信、金融、教育、医疗、文化、知识产权等领域先行先试高标准经贸规则，持续释放制度创新集成效应。建立以安全监管为主、体现更高水平贸易自由化便利化的货物贸易监管制度。探索研究适应离岸业务发展的税收政策，提升离岸贸易经常项下外汇结算便利度和政策覆盖面。研究推进加工制造、研发设计、物流分拨、检测维修等专项政策在特殊综合保税区制度环境下的整合升级，为国际物流、中转集拼、大宗商品等优势业态建设和保税研发、保税制造、保税维修等新业态发展提供制度支撑。

**3. 推动政策制度升级，放大进博会溢出带动效应。**进一步发挥进博会贸易政策创新策源功能，加强贸易便利化创新政策建议储备，推动展品税收支持、通关监管、资金结算、投资便利、人员出入境等已有支持措施固化形成常态化制度安排，畅通进口商品进入国内市场渠道，提升平台创新示范能级。加强保税展示交易常态化业务模式探索，提升产品保税展示交易全流程便利程度。加快制定会展服务、会展经营、绿色会展、评估认证等标准，在全国率先形成面向市场、服务产业、主次分明、科学合理的会展业标准化体系。构建市区两级多措并举、精准高效的政策促进体系，完善高效便捷的会展业事中事后监管机制、知识产权保护机制、纠纷解决机制，构建会展业营商环境高地。

**4. 加强制度集成创新，助力国际贸易中心能级提升。**加强促进新型国际贸易发展的政策供给，优化离岸贸易、跨境电商发展环境，提升国际贸易分拨辐射能级，增强转口贸易枢纽功能。加快推进全面深化服务贸易创新发展试点，健全支持服务贸易创新发展的制度体系，推进数字贸易国际枢纽港建设。完善商贸流通领域的制度、规则、标准，推动首发经济、品牌经济、免退税经济发展，助力国际消费中心城市建设。健全大宗商品市场治理制度，打造具有亚太影响力的大宗商品市场。推动内外贸在法律法规、监管体制、质量标准、认证认可等方面的衔接，促进内外贸一体化。全面落实

外商投资国民待遇。创新资金管理、境外融资、数据流动、人员出入境、通关便利等方面功能性政策，吸引总部企业落户。完善总部企业跨国经营金融支持体系，提高总部企业境外投资便利化水平。

**5. 为数字商务高质量发展提供法治支撑。**围绕数字商务高质量发展的目标，强化顶层制度设计和政策体系供给，推动经济数字化、生活数字化、治理数字化齐头并进，提升商务领域数字化、网络化、智能化水平。加快数字贸易国际规则对标，探索实施 RCEP 关于促进无纸化贸易、推广电子认证和电子签名、保护电子商务用户个人信息、保护在线消费者权益等制度。加大对数字贸易新模式新业态发展的政策支持力度，推动贸易数字化转型。优化新流通、新零售、新服务发展的制度环境，加快推进商业数字化转型。健全数字监测服务体系，加强数字信用建设，提升数字治理效能。

**6. 持续打造国际一流的法治化营商环境。**严格贯彻落实优化营商环境、促进公平竞争法律法规，加强公平竞争审查，加快建设统一开放、竞争有序的市场体系。进一步加强涉企收费管理、减轻企业负担，激发企业活力。健全由政府部门、专业机构、行业协会商会、企业组成的“四位一体”外商投资促进体系，提升外商投资促进服务效能。进一步畅通政企沟通服务机制，坚持落实政企圆桌会议、重点外商投资企业联系等服务制度。完善外商投资企业投诉和合法权益保护机

制。深化长三角国际贸易“单一窗口”合作，推进长三角口岸通关一体化建设。聚焦减单证、优流程、提效率、降费用、可预期，推动跨境贸易便利化措施适用至所有海运、空运和海铁联运货物，并探索拓展至边境后管理领域，助力我国在世界银行营商环境跨境贸易指标排名保持海运经济体前列。

## **（二）积极推进商务立法，以良法善治促进商务高质量发展**

**7. 优化商务立法工作机制。**严格贯彻落实市人大常委会、市政府立法规划计划，高质高效履行立法起草职责。强化立法资源整合，健全与市人大专门委员会、常委会工作委员会及市政府法制部门的联系沟通机制，积极推动成熟的立法项目列入本市立法规划计划。认真践行“以人民为中心”的立法理念，坚持从行业管理实践、企业协会反馈、社情民意反映、人民建议征集中发现立法需求，从源头上增强商务立法的针对性。加强与立法参与部门的协调协作。完善企业行业协会商会、利益相关方、政府法律顾问、高校智库等参与立法制度，健全争议较大事项引入第三方评估、重大利益调整与关键核心条款论证咨询机制。

**8. 推动商务重点领域立法。**对标国际高标准贸易投资规则，加强电子商务、平台经济、总部经济、贸易消费数字化转型、民生保障等重点领域立法调研，适时推动出台地方立法，不断完善国际贸易中心建设相关的地方法规制度体系。

针对数字经济催生的贸易商业新模式新业态，加大促进其规范发展的制度研究力度，积极推动法规规章供给。在贸易安全维护、产业损害预警、产业国际竞争力提升等方面强化制度探索，必要时推动贸易调整援助等试点成熟的制度固化上升为普遍适用的立法规范。积极参与自贸试验区、临港新片区、虹桥国际开放枢纽等开放平台相关的地方立法工作，高质量研提法规制度建议。积极参与国家涉外法治领域立法调研，主动反馈制度需求，提供实践探索经验，为我国涉外法律制度体系的完善贡献地方智慧。

**9. 加强立法起草项目全流程管理。**坚持问题导向与目标导向，做好立法需求转化的调研论证。加强立法项目的分类管理与统筹推进，完善业务部门主导、法制部门协同的立法起草工作机制，科学把握立法调研与起草工作的流程与节奏，提升立法起草质量。

**10. 开展商务法规规章常态化更新清理。**密切跟踪国家层面法律法规的变动情况，及时推动修订与变动后的上位法冲突的立法内容。加强商务领域现行有效地方性法规和政府规章的实施情况评估。根据评估情况推动立法更新，适时在立法中反映经济社会发展的新变化、新特点。建立商务领域地方性法规、政府规章的分类汇编、公开查询与更新维护机制，不断增强法规的透明度和系统性。

**（三）深入推进法治政府建设，全面提升依法行政能力**



### **11. 深化商务领域“放管服”改革，提升政务服务效能。**

深化商务部门权责清单制度工作，强化权责清单与相关改革协同联动。落实本市“证照分离”改革全覆盖工作任务，推动外贸、外经、拍卖等商务领域各项改革举措落地。全面推行商务领域证明事项告知承诺制，规范工作流程、完善核查体系、强化信用监管。推进“一网通办”改革，拓展商务政务服务事项范围，巩固“两个免于提交”工作成果，加大业务流程优化再造，提高在线办理率、全程网办率，提升政务服务满意度。深化“一网通办”涉外服务专窗建设，为外资企业和境外人士办事提供中英文指引。持续推进中国（上海）国际贸易单一窗口建设，提升口岸数字化服务能力。

**12. 严格落实重大行政决策程序规定，提升行政规范性文件质量。**严格执行国家和本市关于重大行政决策程序的法规制度，健全完善相关配套操作细则。每年制定重大行政决策事项目录并在门户网站公布。全面落实重大行政决策事项五大法定程序，未经合法性审查、集体讨论决定，不得出台重大行政决策事项。每年制定行政规范性文件制定计划，完善全流程管理制度。制定涉及市场主体的文件，充分听取企业和行业协会商会意见。

**13. 深化商务领域行政执法体制改革，严格规范公正文明执法。**持续推进本市商务领域行政处罚权由市场监管部门集中行使工作，及时移交法律法规等新设定的行政处罚事

项，不断健全行业监管与行政处罚信息互联互通共享、协同配合工作机制。全面落实行政执法公示制度、执法全过程记录制度、重大执法决定法制审核制度。切实改进和创新商务执法方式，加强商务信用信息在行业监管中的运用。对有发展前景的新业态新模式，推行包容审慎监管。严格执行突发事件应对有关法律法规，完善法律顾问参与行政执法风险防控处置的机制，依法实施应急处置措施，提升风险管控能力。

**14. 加大政务公开力度，打造“阳光政务”。**坚持以公开为常态、不公开为例外原则，全面加强信息公开规范化、标准化、信息化建设，逐步扩大公开范围，提升公开服务水平。建立健全重大行政决策、法规规章、行政规范性文件与重要政策的及时公开、发布解读等制度，积极拓展公开途径、丰富公开载体，保障社会公众的知情权与监督权。充分发挥新闻发言人制度作用，就商务领域的重要活动、重大事件或热点问题，通过定期或不定期举行新闻通气会、发布会、媒体采访等形式，主动回应社会关切。

**15. 落实行政复议改革任务，规范行政应诉工作。**全面贯彻落实本市关于行政复议体制改革的部署，加强与市、区行政复议机关的沟通衔接与信息共享，力争实质性化解行政争议。严格执行行政应诉工作制度规范，提升行政机关负责人出庭应诉能力和出庭应诉率。

**（四）深入推进普法与依法治理，营造商务领域学法守**

## 法用法浓厚氛围

16. 全面落实商务领域“八五”普法任务。大力宣传以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，把宪法法律学习列为党组中心组学习的重要内容，落实宪法宣誓制度，运用门户网站、政务微信等普法阵地，组织宪法进机关、进企业等宣传活动，推动宪法全面实施。全面落实“谁执法谁普法”普法责任制，重点宣传民法典、外商投资法、对外贸易法、出口管制法等法律法规，以及 RCEP 等重要国际经贸协定。建立健全商务立法工作宣传报道常态化机制，对立法热点问题主动发声、解疑释惑。创新法治宣传的途径和载体，注重运用以案释法等方式，提升普法工作实效。

17. 加强领导干部和机关公务员学法用法。各级商务部门每年编制面向领导干部和面向工作人员的普法目录，加大行政诉讼法、公职人员政务处分法、政府信息公开条例等法律法规的宣传力度，加强中国共产党党员权利保障条例等党内法规的学习。推进领导干部和机关公务员学法用法知行合一，提升运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定的能力。

18. 深入推进商务领域依法治理。畅通各类市场主体参与行业治理的制度化渠道，拓展行业协会商会参与行业治理的深度与广度，充分发挥政府法律顾问的积极作用，提升行业治理的法治化、规范化、精细化水平。建立商务信用治理

公共服务平台，进一步健全商务领域守信联合激励、失信联合惩戒、失信主体信用修复等制度，完善全景式信用分类监管体系。拓展信用应用场景，推广特色信用商圈，大力培育诚信经营文化。

**19. 提升涉外法律服务能级。**健全贸易摩擦风险防控和应对机制，推动形成多主体协同应对工作格局，积极为企业应对贸易摩擦案件搭建全方位、多层次的法律服务体系。完善海外知识产权维权援助服务机制，健全知识产权海外维权网络体系，支持重点行业、企业建立知识产权海外维权联盟，促进知识产权保护领域的国际交流与合作。加强企业“走出去”法律风险防范，整合境内外优质法律服务机构资源，为企业境外权益保护、突发应急处理等提供法律服务。开展国际经贸企业合规体检，编制企业合规经营指南，引导企业加强合规管理，提升合规经营能力。积极支持涉外商事调解组织发展，促进企业商事争议多元化解。

**20. 大力培养国际经贸法律实务人才。**聚焦企业实际需求，联合法学研究机构、法律服务机构等，建设国际经贸人才实训基地，系统培养通晓国际经贸规则、熟悉跨国经营实务的综合性人才，助力企业提升运用多双边国际经贸规则、防范国际市场风险的能力。注重案例与实战训练，着力培养国际商事争议解决、知识产权海外布局与维权等方面的专业急需人才。积极打造“国际经贸微课堂”“走出去空中课堂”

等特色线上培训品牌，扩大培训的覆盖面。

### **三、保障措施**

**21. 加强党对商务法治建设的全面领导。**深入学习贯彻习近平法治思想，将习近平法治思想作为党组理论学习中心组重点内容。强化党组对法治建设工作的领导，建立健全法治建设重大事项向党组报告制度，充分发挥党组在法治建设中把方向、管大局、保落实的重要作用。

**22. 加强机构和经费保障。**加强法治工作机构建设，保障推进商务法治建设。落实相关经费保障，用于立法调研起草、法治宣传教育及法治理论研究等法治建设具体任务实施。

**23. 加强队伍和人才保障。**坚持把政治标准放在首位，强化公职律师专业能力建设，建设一支精通国际经贸规则和国内经贸法规的公职律师队伍。完善法律顾问遴选与管理制度，选齐配强一支政治素质高、经贸法律业务能力突出的法律顾问队伍。

**24. 加强理论和政策研究。**组织政府部门、法学团体、高校院所、专家智库、法律服务机构等各方力量，结合商务法治实践，深入开展贸易投资领域法治理论研究。加强国际法研究和运用，跟踪国际经贸热点议题，开展前瞻性研究，提高涉外经贸工作法治化水平。