以法治化营商环境厚植经营主体发展沃土

罗先菊

经营主体是经济活动的主要参与者、就业机会的主要提供者、技术进步的主要推动者。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》强调，“充分激发各类经营主体活力”。2026年，贵州明确提出“走高质量发展新路必须大抓经营主体”，并在“1+10”政策体系中对持续优化营商环境作出专章部署。营商环境的核心在于法治。习近平总书记强调，“社会主义市场经济本质上是法治经济”“法治是最好的营商环境”。培育壮大经营主体，短期靠政策纾困，长远则必须依靠法治化的制度保障。以法治化营商环境厚植发展沃土，是激发市场活力的必然选择。

一、以规则之治稳定发展预期，让经营主体“放心发展”

市场经济也是预期经济。对于经营主体而言，最大的风险往往不是激烈的市场竞争，而是不可预见的规则变动。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》强调，完善宏观调控制度体系，健全预期管理机制，将预期管理纳入宏观经济治理全过程。从制度经济学的视角来看，法治通过提供稳定的产权安排和执行规则，能够大幅降低市场交易费用。

以规则之治稳定发展预期，核心在于用透明的法律规则替代模糊的自由裁量，将经营主体的决策环境从“不可预测的权力博弈”转化为“可预测的法律秩序”。近年来，贵州在制度供给上持续发力，《贵州省优化营商环境条例》《贵州省民营经济促进条例》相继施行，从市场准入、要素获取、权益保护等方面立下规矩，从根本上厘清了有效市场与有为政府的边界。厚植法治沃土，一方面，需要进一步落实“法无禁止皆可为”的理念，坚决破除市场准入的隐性壁垒，严格执行公平竞争审查制度，清理废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定，用制度的刚性给民营企业吃下“定心丸”；另一方面，必须将涉企政策纳入法治化轨道，建立政策适应调整期制度，坚决避免“急转弯”“猛刹车”式的政策反复，防止政出多门、朝令夕改，确保各类经营主体在规则面前一视同仁、真正敢投敢干敢闯。

二、以程序之治规范行政权力，让经营主体“轻装上阵”

营商环境优不优，很大程度上取决于政府这只“看得见的手”是否规范。法谚有云：“正义不仅要实现，而且要以看得见的方式实现。”这里的“看得见的方式”，正是严密的法定程序。

以程序之治规范权力运行，关键在于用规则的确定性替代权力的随意性。一方面，要严控执法尺度。全面落实行政裁量权基准制度，压缩自由裁量的灰色空间，坚决杜绝“类案不同罚”“小案重罚”等选择性执法。大力推行包容审慎监管，在确保安全底线的前提下，为新业态、新模式留出必要的试错空间。另一方面，要优化执法方式。深入推进信用分级分类监管，对信用好、风险低的企业大幅降低抽查比例；健全规范涉企执法长效机制，常态化纠治违规异地执法、趋利性执法；依托数字化手段让执法过程在阳光下运行，做到既“无事不扰”又“无处不在”。

三、以公正之治捍卫合法权益，让经营主体“底气充足”

产权安全与合法权益保护，是激发经营主体活力的底层逻辑。公正司法是维护社会公平正义的最后一道防线，也是经营主体合法权益的坚实保障。

以公正之治捍卫权益，核心在于守牢“产权不可侵犯”的刚性底线。贵州出台《关于持续优化法治化营商环境服务保障民营经济高质量发展的实施意见》，正是司法系统依法护航经营主体的具体体现。在司法实践中，严格遵循罪刑法定原则，准确区分经济纠纷与经济犯罪，坚决防止利用刑事手段干预正常的生产经营活动，避免“办一个案子，垮掉一个企业”。同时，大力弘扬契约精神，加大对违约失信行为的惩戒力度。针对中小企业面临的长账期、执行难等痛点，建立更加便捷高效的纠纷解决机制；秉持善意文明执行理念，依法灵活运用“活封活扣”等手段，在保障债权实现的同时最大限度维护企业的“造血”能力。

四、以诚信之治涵养政务生态，让经营主体“安心经营”

信用是经济社会持续发展的基石。在现代法治框架下，政府既是市场规则的制定者，也是市场契约的当事人。厚植法治沃土，必须将政务诚信建设摆在突出位置。

以诚信之治涵养生态，重点在于建立政府履约践诺的刚性机制。《贵州省民营经济促进条例》《贵州省中小企业促进条例》明确规定各级政府不得以行政区划调整、政府换届等为由违约毁约，将政务诚信上升为法定约束。一方面，严守信赖保护原则。政府作出的合法承诺，非因法定事由不得随意撤销；确需调整的，应依法依规给予企业合理补偿。另一方面，健全政务诚信长效机制。常态化推进清欠工作，将政务履约和守诺服务全面纳入政府绩效考核体系，以制度刚性确保政府履约践诺。政府带头尊法守信，是最好、最生动的营商环境广告。这种重信守诺的生态，正是让各类经营主体消除顾虑、心无旁骛谋发展的最坚实底气。

【作者系贵州省社会科学院副研究员、博士。本文系基金项目：2026年贵州省理论创新课题招标课题（项目编号：GZLCZB2026-12）的阶段性成果。】

法典时代贵州生态环境立法如何从“数量领先”转向“法典适配”

方印 董雨瑞

2026年8月15日《中华人民共和国生态环境法典》（简称《生态环境法典》）施行，标志着国家生态环境法治完成了从分散走向体系的系统性完善。审视贵州，全省生态环境领域现行有效地方性法规已达139件（统计口径为省级层面现行有效法规），初步形成了“覆盖全面”的格局。今年4月，省人大环资委将“生态环境法典涉及地方性法规清理工作”作为年度重点任务部署，随后省人大常委会法工委就修改24件地方性法规公开征求意见。

“覆盖全面”回应的曾是法规有无的历史之问。在较长时期内，国家层面的生态立法尚在分领域逐步推进，贵州作为国家生态文明试验区，以先行立法填补了诸多空白。2011年出台的《贵州省赤水河流域保护条例》系全国省级层面首部流域保护地方性法规，《贵州省生态文明建设促进条例》亦属省级层面率先立法。这些法规的规范功能在于，在国家立法尚不充分时先行确立了地方治理的规则依据。139件法规所体现的“数量领先”，正是特定历史阶段的产物。

《生态环境法典》的施行改变了评价地方立法质量的标准。法典采取“适度法典化”的编纂方式，将成熟定型的制度转化为刚性规范，对改革探索领域作出原则性、引领性规定。这意味着地方立法在国家法律体系中的功能，已从“替代性填补”转向“在法典框架内实施与细化”。若地方立法继续沿袭“遇领域即覆盖、遇空白即立法”的路径，单纯追求数量增长，不仅难以实现与法典体系的适配，反而可能引发规范重合与效力冲突的隐患。

一、由“形”入“实”：纠偏照搬条文倾向

“数量领先”之下，部分地方立法存在的“重形式轻实质”倾向值得关注。部分法规在篇章结构上与上位法逐一对应，条文内容直接照搬或作同义替换。从形式上看，条文数量增加了，但从功能上看，并未有效形成具有地方针对性的规范增量。地方立法的核心价值在于承上启下，若仅停留于对原则性规定的重述，便难以回答“在贵州的具体条件下制度如何运转”的实务追问。

在立法技术层面，重复上位法不仅容易造成立法资源的冗余，也可能增加法律适用的复杂性。当地方性法规与上位法内容高度重合时，不仅难以体现地方特色，也可能在法规执行和解释时面临界限模糊的问题。此外，对条文顺序的调整或片段的截取，可能导致同一行为规范产生两种文本表述，徒增执法与司法适用的识别成本。

该问题在法典施行后更需引起重视。单行法时代，地方立法重复的是分散的、领域性的条文，尚可在局部范围内消化。法典时代则不同，法典本身是一个体系化的规范整体。若地方立法在多个编章、多个事项上重复法典条文，便容易导致地方规范体系与国家法典出现内容重叠，地方立法本应承担的实施与细化功能反被弱化，从而影响了法典在地方的有效落地。

二、由“旧”向“新”：理顺存量增量关系

要解决上述“重形式轻实质”的问题，首要任务是对存量法规进行全面梳理与调适。法规清理是识别与处理的手段，实现与法典的深度融合才是目标。在识别层面，通常包括四类情形，即与法典精神原则相抵触的、与法典具体规定不一致或不衔接的、法规之间明显不协调的，以及单行法废止后失去立法依据的。在处理层面，需根据识别结果分别采取修改、废止或归并。

前文提及的24件法规集中修改，正是“修改”路径的具体展开。对个别条款的修正而非废旧立新，表明存量法规的调适并非必然走向废止，通过对相关条款的修正即可恢复其与法典要求的衔接。具体而言，139件法规中，制定年代较早、核心内容已被完全吸收、地方特色条款已失去独立规范意义的法规，继续保留可能增加适用成本。针对相近事项分别制定的单行法规，若在监管标准、法律责任或管理体制上存在不一致，则需在法典框架下归并协调。存量若未与法典要求同步对齐，增量立法越多，体系内部的不协调现象也可能相应增加。因此，存量清理先于增量供给，既是化解规范适用难题的现实之策，也是确保增量立法精准适配的重要前提。

三、由“大”及“微”：做实贵州特色方案

梳理旧规则之后，地方立法需要在法典预留的立法空间内发力。法典的“适度法典化”要求地方在法典统摄下，承担起三类相互界分的规则生产任务。实施性功能要求地方立法解决“在贵州的具体条件下制度如何运转”，将法典的原则性规定转化为可操作的细化规则。补充性功能针对法典无法穷尽的地域性特殊生态问题。贵州喀斯特地貌广布，石漠化治理、岩溶洞穴保护等事项具有显著的地方特异性，地方立法的制度供给构成了对国家法典体系的实质性补充。探索性功能适用于法典作出原则要求、制度形态尚未定型的领域，地方立法可将经过实践检验的经验转化为法规规则，为国家生态法治演进提供地方样本。

审视贵州的具体实践，三大功能的推进呈现出不同的侧重。在实施性功能方面，虽然已启动24件法规的集中修改，但如果仅仅停留在条文引据的更新上，仍然无法解决法典原则性规定在基层落地“最后一公里”的问题。贵州亟需结合本地环境监测、综合执法与生态损害赔偿等实务，将原则性规定转化为更具操作性的细则。

在补充性功能方面，贵州已有局部探索，赤水河流域的跨省协同立法与毕节、六盘水两市关于韭菜坪的“共同决定+条例”模式是典型代表。面对“一山两治”的治理难题，两市通过统一名称、审议时间、施行时间及文本实现规则协同，以较小的规范增量填补了特定空间的治理盲区。

在探索性功能方面，贵州在生态产品价值实现领域已先行先试，林业碳票累计交易金额达1458万元，形成了“碳票+生态修复+生态损害赔偿”的联动机制。但须正视的是，这些经验目前仍偏于分散，主要依托政策文件和试行办法推进，尚未系统转化为与法典各编章相衔接的省级法规制度。增量立法必须限定于法典未及细化且确需地方补充的领域，如喀斯特地区生态修复的制度化、少数民族生态习惯法与国家法的规范衔接、跨省流域协同治理中地方权限的边界厘清等，从而将地方实践活力转化为长效的法规制度。

139件法规构成了贵州生态法治的存量资产。这些法规的真正价值，取决于在新的规范体系中占据什么功能位置。法典时代的核心任务，是完成从“覆盖了多少领域”到“在法典层级中是否不可替代”的体系定位。这种转型以存量法规的体系融贯度与增量立法的地方针对性为衡量标准。法典时代的立法智慧，不仅在于知道“该立什么”，更在于懂得“不该立什么”。摒弃对数量的路径依赖，将立法资源集中于法典实施的细化与地方特色规则的补充，是贵州生态立法走向成熟的必由之路。

（作者方印系贵州大学法学院教授、博士生导师；作者董雨瑞系贵州大学法学院博士生）

以法治化破解未成年人网络依赖治理难题

雷永莲

随着数智技术的发展，网络深度嵌入广大未成年人的日常学习与生活。数据显示，我国未成年网民规模达1.98亿，互联网普及率为98.3%，城乡普及率差距收窄至0.4个百分点。网络的普及为未成年人学习和成长提供了极大帮助，但短视频沉迷和AI情感陪伴等网络依赖风险加大。网络依赖的实质，是未成年人明知过度使用有害却无法自控，虚拟网络满足现实中缺失的情感需求与认同需要，进而出现学业滑坡、亲子冲突和身心健康受损等后果。算法推荐的精准诱导，现实情感支持的不足，家庭监护的缺位和学校引导的乏力，多重因素交织决定了未成年人网络依赖行为治理不可能靠单一主体、单一手段化解，只能依靠法治化和制度化手段予以回应。

构筑从立法到司法的法治化保护体系

针对未成年人网络依赖行为治理难题，我国已构筑起相对完善的法治化保护体系。政府、学校、家庭、平台乃至智能终端厂商均被纳入主体责任网络，覆盖从内容供给、算法设计、使用时段到校外经营行为的网络使用全链条，构建起民事、行政乃至刑事相互衔接的责任追究机制。

一是构建法律框架体系。《未成年人保护法》专设“网络保护”一章，明确政府、学校、家庭、网络产品和服务提供者的防治责任。《家庭教育促进法》将监护人责任法定化，要求监护人合理安排未成年人使用网络的时间，预防和制止未成年人沉迷网络。

二是实现专门化、精细化的行政法规保护。《未成年人网络保护条例》自2024年1月1日起施行，专设“网络沉迷防治”一章（第39至49条），系统确立学校、监护人、网络产品和服务提供者三方义务，要求平台设置未成年人模式、不得向未成年人提供诱导沉迷的产品和服务，标志着未成年人网络依赖防治工作从“提倡”走向“强制”。

三是部门规范持续发力。2024年11月，国家网信办发布《移动互联网未成年人模式建设指南》，提出终端、应用和分发平台三方联动的总体方案。2025年4月29日，正式发布移动互联网未成年人模式，家长可“一键启动”，并按年龄分层配置相应内容，将以往分散在各个应用内的“青少年模式”升级为三方联动的系统性防护。2026年9月18日，国家网信办就《国务院关于保障未成年人健康安全使用网络的规定（征求意见稿）》公开征求意见，拟要求不满16周岁未成年人使用游戏、直播和社交等服务时须通过未成年人模式提供，平台须具备未成年人用户识别能力，不得设置诱导沉迷和情感依赖的算法模型，并禁止向未成年人提供虚拟伴侣服务。未成年人网络依赖行为规制的着眼点，已从以往简单的时间控制深入到算法治理和情感依赖治理层面。

四是地方立法与司法解释共同构成落地支撑。《贵州省未成年人保护条例》专设“网络保护”“特殊保护”章节，其第48条规定未经学校允许未成年学生不得将手机带入课堂，并针对留守儿童等特殊群体强化保护措施。2025年11月20日，最高人民法院发布涉未成年人网络保护与违法犯罪惩处典型案例，以司法裁判压实平台主体责任、明确监护人责任。

未成年人网络依赖行为法治化治理难点

但审视具体工作成效，发现未成年人网络依赖治理落地仍面临多重困境。

一是防沉迷技术防线存在绕行空间。防沉迷系统以身份识别为前提，而黑灰产业恰恰在身份验证环节撕开缺口。媒体曾多次曝光帮助未成年人绕过防沉迷监管的租号、买号和代练等黑产。

二是未成年人模式“建而不用”。未成年人模式全面升级后，技术能力已相当完备，但需家长和未成年人主动开启。在现实生活中，相当数量的家庭从未开启未成年人模式，部分未成年人以影响使用体验为由抵触，部分家长甚至不知道或不屑于设置未成年人模式。法律可以强制平台提供未成年人模式，却难以强制家庭使用，技术供给与制度落地之间隔着“使用意愿”的鸿沟。

三是家庭监护责任落实不均。在北京互联网法院发布的案例中，一名17岁学生使用父母实名账号打赏主播650余万元，其父母多次刷脸解除消费限制，法院认定监护人构成默示同意，相应损失须自行承担。广州互联网法院发布的典型案例中，母亲刷脸帮孩子解除防沉迷限制后又诉请返还充值款项，法院判决其自担相应责任。诸多司法案例表明，监护人监护责任落空。在贵州一些地方，留守家庭的未成年人由祖辈照护，老人对智能设备、支付验证和模式设置了解不多，监护意愿与监护能力存在明显落差，留守未成年人网络依赖行为治理面临突出难题。

四是新型网络依赖形态规制相对滞后。网络依赖的对象，正在从游戏、短视频扩展至人工智能产品。CNNIC报告显示，我国生成式人工智能用户规模达5.15亿，其中19岁及以下用户占33.8%。AI陪伴和虚拟恋人等产品以高度拟人化的角色设置回应未成年人情感需求，其成瘾机制比传统内容产品更加隐蔽。《人工智能拟人化互动服务管理暂行办法》已于2026年7月15日施行，明确禁止向未成年人提供虚拟亲属、虚拟伴侣等服务。

五是基层协同治理机制尚待健全。贵州虽已建立起完善的未成年人保护工作机制：9个市（州）、88个县（市、区）全部建立相应机制，持续开展未成年人保护突出问题专项治理，但县域层面的信息共享、发现报告和干预流程仍需细化，机制建立和高效运行之间尚有距离。

以法治协同提升未成年人网络依赖治理效能

未成年人网络依赖行为治理，限制只是手段，保护才是目的。唯有以法治协同为主线，坚持疏堵结合、标本兼治，让制度的刚性约束与社会的温情守护同向发力，才能帮助未成年人在数字时代健康成长。

一是推动未成年人模式从“建起来”到“用起来”。开展未成年人模式使用推广专项行动，将其操作指导纳入家庭教育指导服务体系和学校家长学校课程内容，把会不会开启未成年人模式作为家长网络素养的基本功。督促平台优化默认设置与开启引导，降低使用门槛。依托村级儿童主任和学校教师开展农村留守家庭入户指导，帮助祖辈照护人完成设置。

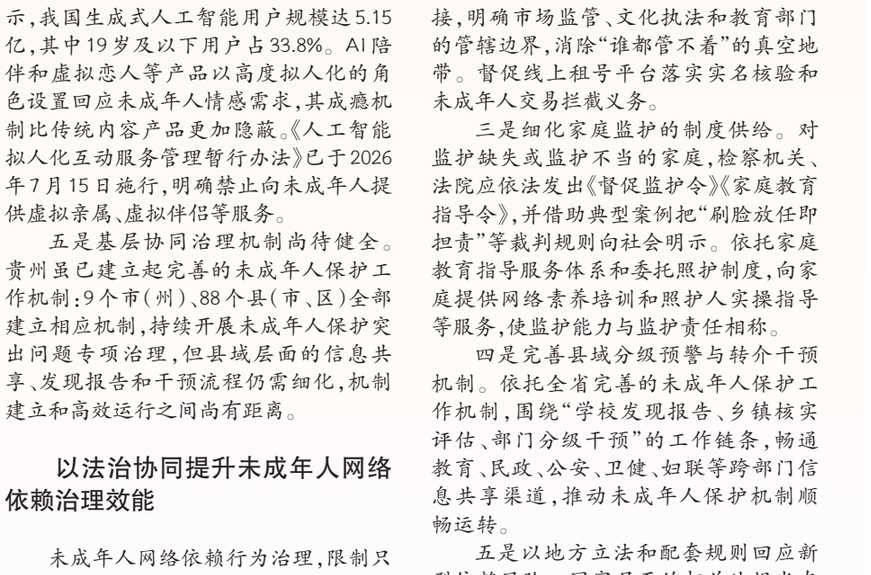
二是以公益诉讼和行政执法压实平台与校园周边经营主体责任。在全省范围排查校园周边租机、租号和代练等灰色经营行为。推动行政执法与公益诉讼衔接，明确市场监管、文化执法和教育部门的管辖边界，消除“谁都管不着”的真空地带。督促线上租号平台落实实名核验和未成年人交易拦截义务。

三是细化家庭监护的制度供给。对监护缺失或监护不当的家庭，检察机关、法院应依法发出《督促监护令》《家庭教育指导令》，并借助典型案例把“刷脸放任即担责”等裁判规则向社会明示。依托家庭教育指导服务体系和委托照护制度，向家庭提供网络素养培训和照护人实操指导等服务，使监护能力与监护责任相称。

四是完善县域分级预警与转介干预机制。依托全省完善的未成年人保护工作机制，围绕“学校发现报告、乡镇核实评估、部门分级干预”的工作链条，畅通教育、民政、公安、卫健、妇联等跨部门信息共享渠道，推动未成年人保护机制顺畅运转。

五是以地方立法和配套规则回应新型依赖风险。国家层面的相关法规尚在制定过程中，可在地方立法和规范性文件制定上先行一步，积极探索AI陪伴产品和算法诱导设计等监管细则，明确面向情感类人工智能产品的准入限制和使用规范。充分发挥贵州数智产业发展优势，支持企业研发面向未成年人的内容识别和风险预警技术，真切将产业优势转化为治理效能。

【作者单位：观山湖区第十五中学。本文系2026年贵州省青年发展研究课题《数智时代贵州青少年网络依赖行为影响因素及干预策略研究（编号：QNYB26078）》阶段性成果。】



责编/杨雨青 版式/杨丽丹 校对/吴玲