

# 基层政府加强优化营商环境法治保障的路径探析

## ——以司法所与商会公共法律服务共建为视角

杨悦, 王琳淳

上海政法学院法律学院, 上海

收稿日期: 2023年7月31日; 录用日期: 2023年8月30日; 发布日期: 2023年9月7日

### 摘要

法治是推进高质量发展与优化营商环境的重要手段,也是最根本和最稳定的保障。新时代下,面对第三产业激增的多样化挑战,人民群众日益增长的多元化纠纷需求,基层政府加强优化营商环境的法治保障,将优化营商环境全面纳入法治化轨道,对于当前深刻转变政府职能,持续优化营商环境都变得至关重要。本文以司法所与商会公共法律服务共建为落脚点,提出通过同时提供政务服务和法律服务、使用在线纠纷解决平台等方法充分发挥基层政府的能动性以提升营商环境。

### 关键词

优化营商环境, 法治保障, 基层政府, 纠纷解决机制

# Exploring How Grassroots Governments Strengthen the Rule of Law Guarantees for Optimizing the Business Environment

## —The Perspective of Public Legal Service Co-Construction between Judicial Institute and Chamber of Commerce

Yue Yang, Linchun Wang

School of Law, Shanghai University of Political Science and Law, Shanghai

Received: Jul. 31<sup>st</sup>, 2023; accepted: Aug. 30<sup>th</sup>, 2023; published: Sep. 7<sup>th</sup>, 2023

## Abstract

The rule of law is an important means of promoting high-quality development and optimizing the business environment, as well as the most fundamental and stable guarantee. In the new era, in the face of the diversified challenges of the proliferation of the tertiary industry and the growing demand for diversified disputes from the people, it has become crucial for the grassroots government to strengthen the rule of law guarantee for optimizing the business environment and to fully integrate the optimization of the business environment into the rule of law track for the current profound transformation of the government's functions and the continuous optimization of the business environment. Based on the joint construction of the Institute of Justice and the Chamber of Commerce as the foothold, this paper proposes to give full play to the initiative of the grassroots government to improve the business environment by providing government services and legal services at the same time, and using online dispute settlement platforms.

## Keywords

Optimizing the Business Environment, Rule of Law Safeguards, Grass-Roots Government, Dispute Resolution Mechanism

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 背景与基础：优化营商环境的意义与挑战

### (一) 营商环境对地区经济发展意义重大

营商环境通常是指市场主体在准入、生产经营、退出等过程中涉及的政务环境、市场环境、法治环境、人文环境等有关外部因素和条件的总和[1]。根据 2019 年 10 月 24 日世界银行发布《2020 年营商环境报告》，中国的全球营商便利度排名继 2018 年大幅提升 32 位后，2019 年又跃升 15 位，升至全球第 31 位，世界银行称，由于“大力推进改革议程”，中国连续两年跻身全球优化营商环境改善幅度最大的十大经济体，这一排名也是国内外经营者选择投资去向的重要参考[2]。

学者研究与社会实践均证明营商环境对于地区乃至国家的经济发展有着重要影响，良好的营商环境是构建国内国际双循环新发展格局的重要抓手，是激发市场主体活力的重要举措，是事关经济发展全局的战略问题，是实现中华民族伟大复兴的有力支撑。

于 2020 年 4 月 10 日，上海市第十五届人民代表大会常务委员会第二十次会议便通过了《上海市优化营商环境条例》；今年 6 月 6 日上海市人民政府办公厅又印发《上海市 2022 年优化营商环境重点事项》，强调优化全市营商环境，助力市场主体纾困解难、复工复产、恢复活力，在推动落实《上海市营商环境创新试点实施方案》的基础上，进一步深化拓展，再组织实施 10 个优化营商环境重点事项，提升市场主体感受度，激发市场主体信心和活力。种种制度与措施均表明优化营商环境不仅是国家层面的大政方针，也是地区经济发展的坚定选择。

### (二) 优化营商环境的新挑战

自改革开放以来，我国经济结构和社会环境都有着长足发展和极大的变化，其中最为显著的变化无疑是以服务业为代表的第三产业越来越成为经济发展的主要动力和就业人口的主要来源。而与传统农业、

工业相比, 服务业中人们之间的交流更为频繁, 行业规则更为繁杂, 产生的纠纷除了在种类和数量上急速增长, 纠纷解决在专业性上也存在着更高的需求, 如金融产业、信息产业等高进入门槛的行业对纠纷处理者的相关专业素质更是有着极高的挑战[3]。

而政府往往在塑造营商环境的过程中起着主导作用, 因此优化营商环境的关键在于政府如何持续提供优化驱动力、强化社会组织间的协同整合、优化社会资源的配给流程, 从而推动社会经济高质量发展[4]。在政府所能提供的种种保障措施中, 公共法律服务因为其基层的、贴近人民群众的特点, 使其毫无疑问地成为最直接、最有效地矛盾纠纷解决机制; 而有行业商会或行业协会参与的公共法律服务除了同样发挥纠纷解决的作用, 也能为在提高政府治理体系和治理能力现代化、提供专业建议以优化营商环境等方面发挥重要作用。可以说有行业组织参与的公共法律服务能很好满足当前优化营商环境所需要的行业专业性, 更能细致入微地影响营商环境。

但古语有云“徒善不足以为政, 徒法不能以自行。”如果没有一系列保障条件, 公共法律服务也就难以实现。法治保障体系既是法治体系的重要组成部分, 又是支撑法治大厦的地基, 它关乎法治各环节的有序运行, 为法治总目标的实现提供不竭的力量源泉, 因此有利于优化营商环境的公共法律服务体系的核心在于如何建设公共法律服务保障体系[5], 而与公共法律服务联系最为紧密的政府层级无疑正是各地基层政府。

## 2. 现状与分析: 以基层司法所的实践案例为探究视角

### (一) 基层司法所的创新实践

当下我国公共法律服务需求量最大的层级在于基层, 而基层在日常法律行为会产生各种因自身法律专业性不够完善的情况下产生法律风险, 由此演变出各种法律纠纷[6]。若我国公共法律服务体系能够在基层司法所给予更加完备的全生命周期法律服务, 便可将法律风险扼杀于萌芽中, 大大降低法律纠纷的出现; 同时在出现法律纠纷的时候, 全生命周期的法律服务也可帮助纠纷双方更加高效、低成本地解决法律纠纷。下面将以基层司法所依照此思路创立的法律服务实践措施为研究视角, 探究我国公共法律服务体系的完善走向。

2020年8月, 高东司法所与高东镇商会签订共建协议。2021年1月, 在浦东新区司法局高东司法所的牵头下, 高东镇商会与上海宸豪律师事务所签约, 为高东镇商会及成员单位, 提供免费的法律咨询、纠纷调解、普法授课等。每周三上午青年律师志愿服务岗的律师们都会接待商会会员企业, 提供全方位的法律咨询服务; 针对后续事宜, 律师们也会进行跟踪服务, 保障法律服务的连贯性和实效性。这一制度设计的主要目的是建立预防机制, 避免争议风险, 做到防患于未然。“青年律师志愿服务岗”的设立是高东镇法治建设的一项创新性举措, 优质的服务, 得到了镇内中小微企业的广泛好评。商会积极利用平台优势, 帮助解决企业在健全管理制度、合同管理、企业融资、风险规避等经营中碰到的一系列问题, 帮助“青年律师志愿服务岗”在一年多的时间里为10余家企业解答了各种疑惑并提供了多项建设性方案, 切实促进社会公平与正义的实现。

### (二) 加强优化营商环境法治保障的坚实基础

对高东镇司法所解决的实际案例进行分析, 可以体现出基层司法所的创新实践对于基层政府加强优化营商环境法治保障发挥出的直观作用。该案例为高东镇公布的典型案例, 此次法律风险产生的原因在于当事服装公司无法继续运作, 需要遣散员工, 但不知该如何操作才能最大化的避免劳动争议。在此公司向高东镇商会提出请求后, 高东镇商会第一时间与律师进行对接。在职员律师与企业充分了解情况后, 发现需要进行遣散的员工都系于2004年签订的劳动合同, 建立劳动关系至今, 属于长期稳定的关系, 判断员工与企业应当并无太大矛盾。于是律师便直接与服装公司法人对接, 询问是否按照劳动法规定, 及

时为员工缴纳基本养老保险金、基本医疗保险金、工伤保险金、失业保险金等,在得到肯定的回答后,律师提出建议与员工约时间洽谈,协商一次性补偿金的事项。一周后,由律师、服装公司法人代表及被遣散员工集体到场,经律师主持双方协调后,拟定了《解除劳动关系协议书》,让员工得到了满意的补偿,避免了一起因企业倒闭可能引发的群体性矛盾发生。此次法律风险的妥善解决充分展示了高东商会与高东司法所联建的公共法律服务体系是如何将一场潜在的群体性纠纷化解于无形,对于营商环境法治保障的完善做出了巨大贡献。

高东商会与高东司法所联合建立的“青年律师志愿服务岗”初步彰显了通过提供更贴近群众、更具有专业性的公共法律服务,能够好地满足人民群众的生活需求,能更好地将纠纷解决在基层,解决在发生之前。商会会长在采访中除了对青年志愿服务岗的律师们高度赞扬外,也对商会与镇司法所联建的机制表示了高度赞同,认为这一机制更加体现了商会的统战性、经济性、民间性有机统一性等特征,充分发挥了商会在保障社会经济平稳发展中的作用。这一份认同也恰好印证了高东镇司法所所做出的努力与尝试是富有成效、是得到人民群众认可的。此外,这一机制在实践中所遇到的挑战都是短期的、突发的、表层的,是与当事人的特殊情况息息相关的,这也说明了建立行业专业人士参与的公共法律服务体系没有根本的、制度上的问题,但这并不意味着我们已经可以满足于现状,维护、完善一种制度是无止境的,正如为人民服务是无止境的一样。

### 3. 建议与对策:公共法律服务的优化与保障

#### (一) 总结推广高东经验

高东镇司法所所做尝试的成功,一方面是基层政府正确认识到法律保障对于优化营商环境的重要性,在提供公共法律服务方面切实做到了思想认知的提高和政府投入的增加;另一方面是积极引导社会主体参与,而不是单纯由政府控制,在保障发展方向正确的前提下充分调动了社会主体的积极性,做到了利用市场服务市场,借助良好的营商环境进一步优化营商环境。相应地,要进一步推广高东司法所的成功经验,一是需要加强普法宣传力度,不仅是对社会公众普法,更是要提高政府相关部门的法治理念,通过开展普法文化活动、集中学习培训、增加法治资源配置等方法增强社会整体对法治观念的了解度与认同感,通过产生共同认知来拉近基层政府和人民群众之间的距离。二是需要开发更多社会主体的积极性。行业协会固然是促进纠纷解决的有力助手,但在人才培养和舆论宣传中,法律院校和社交媒体等主体也有其不可忽视的积极作用。

以“微信公众号”这一渠道为例,《人民法院在线调解规则》于2022年1月1日实施,《人民法院在线运行规则》于2022年3月1日实施,而从有关“在线诉讼”的微信指数看,这两个规则实施的日期相关数据呈现了爆发式地增长,显示了这一渠道强大的及时宣传能力。因此基层政府在宣传优化营商环境的种种政策时,动员相关社交媒体,使得新的保障机制能为公众知晓是有着现实意义的。

不过高东司法所的经验也有可以继续优化之处,公共法律服务的改进确实为优化营商环境提供了新的法治保障,但这一保障本身仍有可增补之处:虽然是由司法所牵头建立的服务机制,但由商会提供的法律服务也可以进一步获得法院的支持。具体而言,公共法律服务对纠纷的解决减少了法院的诉累,但有时当事人会希望得到法院的司法确认,也会有纠纷调解不成需要法院介入的情况。此时,若有法院与公共法律服务中心之间的信息连通,即可以在公共法律服务中心进行线上司法确认或能够将已在公共法律服务中确定的证据、争议焦点提交给法院,无疑能更好地利用司法资源,减轻当事人的诉讼成本。

#### (二) 政务服务与法律服务相结合

政府行为在优化营商环境中所起到的重要作用在前文已经有所表述,同理政务服务的也与优化营商环境息息相关,将法律服务与政务服务相结合可以说是最直接、最有效的为优化营商环境提供法治保障

的措施。在实践中, 云南省司法厅在《推进公共法律服务实体平台建设的意见》中已经提出公共法律服务平台可以与政务服务平台相结合, 更具有针对性地解决人民群众遇到的问题, 在具有便利性的同时也实现了对相关资源的节约。将这一经验灵活运用于优化营商环境领域, 一方面可以采取平台结合的方法, 在各地政府普遍推行建设“一站式政府服务大厅”的背景下, 在相关机构内设立专门的公共法律服务窗口, 提供法律咨询, 做到对当事人法律咨询需求的及时响应, 及时处理。另一方面针对未设置一站式政府服务大厅的行政区或缺乏实体平台结合条件的乡、镇等区域, 可以在政府网站上开设相关链接, 提供法律咨询和法律服务。也就是将法律服务融入到“智慧政务”之中, “智慧政务”可以整合政府资源, 做到政务信息共享, 减轻线下政务负担。同时还能让群众少跑腿, 更加方便、快捷办理事务, 但颇为可惜的是, 目前基层政府由于缺乏技术支持, 导致“智慧政务”更新不及时或停用现象较为普遍。

### (三) 充分利用在线纠纷解决平台

自 2017 年全国首个互联网法院——杭州互联网法院成立以来, 最高人民法院在积累相关实践经验的基础上颁布施行的各类司法解释, 全国人大基于“互联网 + 司法”的趋势对《民事诉讼法》的修改, 以及北京市、江苏省、广东省、上海市等地方各级人民政府、人大及其常委会和法院出台的各类政府规章、地方性法规和指导意见都为在线诉讼添砖加瓦并以其为基础发展出了多元的在线纠纷解决机制, 即包括了从在线公证、在线仲裁到在线调解、在线诉讼直至在线执行的全方位的在线纠纷解决机制[7]。

目前的在线纠纷解决平台以微信小程序的“人民法院在线服务”为代表, 虽然解决了不同服务平台之间会存在技术障碍的问题, 但如果强制要求所有在线诉讼相关市场方都要与微信技术互通、数据互通无疑是不妥当的。因此, 真正实现数据互通仍需要法院主导建立由法院授权使用的在线诉讼数据库, 其中将包括公证、仲裁、调解和诉讼的所有数据, 正如现在许多网站或软件的“文书公开”模块都是链接到中国裁判文书网, 全国统一的数据库建立后各个在线诉讼软件其背后的请求都是发向数据库, 既实现了各个环节, 各个地域之间的数据互通, 也避免了政府不当干预导致的技术垄断。此种设计也方便了不同的市场主体, 也就是不同的行业商会通过不同的前端平台参与到统一的在线纠纷解决平台的建设之中, 更能激发市场主体的活力, 也为基层政府为优化营商环境提供支持, 建立保障设立了抓手和着力点。

## 4. 展望与不足: 基层政府大有可为

长久以来优化营商环境一直是个综合性的热门话题, 一方面从国际环境来说, 美国及其盟友自 2018 年来, 针对从第一产业的新建长绒棉到第二产业的工业软件、半导体, 再到高新技术产业, 全面加大了对中国产业发展的遏制程度, 开启了全球贸易竞争的局面; 另一方面, 从国内经济发展现状来看, 国内劳动力成本不断增长、环保和安全成本提高已成我国经济的新局面[8]。所以, 尽快实现产业升级、实现供给侧改革, 建立科技优势、形成高端产业链技术壁垒, 成为实现稳定发展的必然选择, 在这一经济高质量发展成为硬要求的背景下, 营商环境建设无疑对我国意义重大, 而国家层面的营商环境建设无疑是依靠每个基层政府力量的实践与支撑, 可以预见在相当长一段时间里, 优化基层营商环境的工作任务应当是持续加码的, 学者对基层政府优化营商环境的有效举措的研究也是不断深入的, 这都要求基层政府要树立正确观念, 主动承担历史责任, 高东镇司法所的创举无疑是其主动站在历史前进一侧的积极有效的尝试。

“青年律师志愿服务岗”的设立与成效显著为基层政府在优化营商环境中所能提供的法治保障指出了一条增强公共法律服务的途径, 也说明了在市场主体参与的情况下, 公共法律服务能够更好地、更有针对性地、更贴近人民群众地进行。但基层政府所能做到的远不止如此, 通过明晰角色认知, 基层政府可以根据各主体能力、责任、利益来调动多主体的积极性, 共同促进营商环境的优化, 而为了做到这一点, 基层政府应通过形成制度与政策保障机制, 构建各主体互信基础, 协调合作, 还应合理有效配置社

会资源, 提供高效的公共服务。

### 参考文献

- [1] 李裔彦. 我国地方法治化营商环境优化路径研究[D]: [硕士学位论文]. 太原: 山西财经大学, 2023.
- [2] 周春苗. 世界银行营商环境评价对我国知识产权改革的启示[J]. 商展经济, 2023(14): 78-81.
- [3] 吴裕鑫, 庞旺铭. 长三角三省市海陆经济一体化发展研究[J]. 现代商贸工业, 2023, 44(18): 23-26.
- [4] 郇三香. 基层政府中小企业扶持政策执行问题研究[D]: [硕士学位论文]. 太原: 山西财经大学, 2023.
- [5] 朱铭娟. 全域旅游发展中的基层政府职能研究[D]: [硕士学位论文]. 济南: 山东大学, 2022.
- [6] 刘力. 我国基层综合行政执法改革的法治困境与对策研究[D]: [硕士学位论文]. 镇江: 江苏大学, 2022.
- [7] 王洪亮. 论诉讼和解作为意定纠纷解决机制——以在线纠纷解决机制为背景[J]. 政法论丛, 2023(3): 30-40.
- [8] 石秀秀. 习近平总书记关于长江经济带绿色发展重要论述研究[D]: [博士学位论文]. 武汉: 中国地质大学, 2021.