

内自同城化法治背景下营商环境之司法方案

周密, 缪铎

四川轻化工大学法学院, 四川 宜宾

收稿日期: 2023年9月5日; 录用日期: 2023年9月18日; 发布日期: 2023年11月16日

摘要

法治化是提高营商环境质量的重要内容, 司法法治是不断推进营商环境法治化的应有之义。内自同城化是加快成渝双城经济圈建设的重要一环, 不断加强两市的司法同城化, 是保障两市经济新发展的必由之路。当前两市司法合作体系呈现碎片化状态, 对于如何建设司法同城化是一个现实且紧迫的任务。内自同城化法治营商环境之司法方案的建构有必要从加强司法服务意识、优化司法运行机制、建设专业化人才队伍、改革营商环境考核指标等四个方面入手。探索两市法治营商环境的司法方案, 助益形成公平竞争的营商环境。

关键词

同城化, 营商环境, 法治化, 司法方案

Judicial Plan of the Business Environment under the Background of the Rule of Law in the Same City

Mi Zhou, Xin Miao

School of Law, Sichuan University of Science & Engineering, Yibin Sichuan

Received: Sep. 5th, 2023; accepted: Sep. 18th, 2023; published: Nov. 16th, 2023

Abstract

The rule of law is an important part of improving the quality of the business environment, and the judicial rule of law is the due meaning of continuously promoting the legalization of the business environment. It is an important link to accelerate the construction of Chengdu-Chongqing economic circle. Constantly strengthening the judicial integration of the two cities is the only way to ensure the new economic development of the two cities. At present, the judicial cooperation system of the two cities presents a fragmented state, which is a realistic and urgent task for how to

build the judicial integration. The construction of the judicial plan should be made from strengthening the judicial service awareness, optimizing the judicial operation mechanism, building a professional talent team, and reforming the assessment indicators of the business environment, four aspects to start with. We will explore judicial plans for the law-based business environment in the two cities to help create a level playing field for competition.

Keywords

Urban Integration, the Business Environment, the Rule of Law, Judicial Programs

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. 问题的提出

新时代的市场经济日益更新,“营商环境”¹的形成和打造成为国家治理和经济发展的高频词汇。营商环境在现代化市场体系完善,转变政府职能,提升国家和地区的经济软实力、核心竞争力方面发挥着不可替代的作用。营商环境发展的质量直接影响国家经济的兴衰。

截止 2021 年全球营商环境指标综合排名,中国已升至 31 名,连续三年在全球营商环境改善最大经济体排名稳居前十²,这一系列的进步均表明我国营商环境建设进入了历史新时期[1]。习近平总书记主持召开的中央全面依法治国委员会第二次会议强调,“法治是最好的营商环境”。由是法治是提高营商环境质量的有效途径,建设更高标准、更高质量的法治营商环境,是企业衡量投资质量的重要指标。

内自同城化是内江、自贡在四川省委省政府提出的“一干多支、五区协同”的重要决策部署下,积极融入成渝双城经济圈的发展洪流,打造川南区域一体化发展的重要动力源³。内自同城化将最大限度集聚两市优势,补齐自身短板,达到“1+1>2”的效果,激发两市的发展潜力,带动川南片区城市群建设迈上新台阶[2]。然而在内自同城化过程中,法治化营商环境建设缺位,同城化司法法治服务意识、机制欠缺;另外由于两市经济信息不对称、地方本位思想等问题存在,导致两地“类案不同判”的情况也时有发生,司法裁判缺乏统一标准;同时针对司法同城化缺乏专门的人才团队;以及两市营商环境考核不规范等等司法领域问题导致同城化法治建设失衡。探索适切两地需求的司法方案,协力两地司法服务营商环境,有益于提高同城化的营商环境质量,保障区域经济发展。

2. 内自治营商环境的现状与反思

内自同城化发展尚属初始阶段,为避免将来“拨乱反正”,探索适用两市的司法方案,是优化两市营商环境的先行之举。目前两地司法机关在服务营商环境建设中仍然存在一些突出问题,阻碍了区域协调发展。

2.1. 内自司法机关服务同城化营商环境的意识不足

习近平总书记强调新时代的区域协调发展需要进一步提高政治站位,强化“一盘棋”思想⁴。从 2017

¹营商环境一词来自于世界银行年度《营商环境报告》。营商环境,指企业发展的外部环境,包括物质条件的硬环境,同时也包括政务、市场经济、社会和法律等各方面的软环境。

²2021 年度《全球营商环境报告》。

³四川省委、省政府印发《关于实施“一干多支”发展战略推动全省区域协同发展的指导意见》。

⁴习近平总书记在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告。

年 8 月 7 日, 最高人民法院首次发布的针对优化营商环境提供司法服务的《关于为改善营商环境提供司法保障的若干意见》, 到 2021 年 10 月出台的《关于提升区域一体化执法司法水平服务保障成渝双城经济圈建设的指导意见》中可以发现无论中央还是地方都强调法治营商环境的建设离不开区域司法一体化建设, 特别强调要加强司法协作、法律服务共建共享。调研走访发现内自同城化建设背景下, 两地司法部门尚未完全就服务和保障营商环境建设形成联动的工作意识, 司法碎片化现象依然存在。例如在内江、自贡两市的司法合作方面, 并未谋划内自法治同城化。在两地公检法机关刊发的有关融入成渝地区双城经济圈建设及内自同城化发展的通知中, 大部分篇幅强调加强川渝公检法机关合作, 推动双城经济圈的法治营商环境建设, 对司法服务内自同城化少有提及。由此可见, 两市没有树立司法合作理念, 继而影响到内自同城化法治营商环境的构建。

2.2. 内自同城化司法机制不健全

内自同城化的任务之一在于如何提高城市经济发展水平。在此任务驱动下, 两市同城化思路为“全面对接、整体布局、同城规划、同步发展”, 即努力将内江、自贡建设成为成渝城市群重要的增长极、省域经济副中心。但是在确立内自同城化任务伊始, 并未对同城化下的司法治理有着明确的规定, 两地立案、审判、执行营商案件纠纷还是在各自“生态系统”内进行。地方立法与司法适用的相互支持、相互借鉴的工作机制与解纷机制尚未形成, 遑论结合同城化发展的实际需求以及两地的经济文化的特点形成自身的司法治理体系。

2.2.1. 同城化总体方案欠缺法治治理内容

在 2021 年四川省发展和改革委员会批复的《内江自贡同城化发展总体方案》中可以看出, 内自同城化主要是实现经济一体化发展, 助推成渝双城经济圈建设。方案主要围绕城镇体系、基础设施、现代产业、生态环境、公共服务、同步改革开放等六方面内容进行同城化治理, 其中对如何进行法治同城化并未提及, 缘由可能在于官方将其定位于经济建设的“配套设施”。

2.2.2. 司法同城化未形成制度文件

从 2018 年 10 月, 四川省委、省政府支持内江、自贡同城化发展, 协同打造产业园区和城市新区, 到 2021 年的《内江自贡同城化发展总体方案》出台, 内自两地同城化建设万众瞩目。近年来, 针对两市的司法协作大多为框架协议, 如:《内自政法同城化发展合作框架协议》《内自同城化便捷矛盾纠纷联防联控合作协议》《服务内自同城化发展战略合作框架协议》等等, 各种框架协议的出台仅能让碎片式司法治理实现短期司法协作目标, 缺乏一体化长远的制度设计。制度的落实离不开机制的构建, 如果仅仅依靠协议、意见等行政性文件, 因框架笼统且内容具有可变性, 实操难度大, 文件效果往往不能发挥长久效用。

2.3. 司法同城化人才队伍亟待发展

人才队伍建设是社会发展的根本保障, 然而伴随着同城化深入发展, 两市司法人员应对民商事案件显得捉襟见肘, 建设法治化营商环境面临现实困境。一是员额制推行后, 审判队伍流失严重。据某市统计数据显示, 全市法院在 2019 年至 2021 年共退出员额 26 人, 员额入额仅 9 人⁵。司法人员在案件任务繁重的压力和案件处理质效的指标考核的导向下, 对案件社会效果、裁判尺度、司法公信力等问题往往难以估计, 司法人才数量的不足成为制约优化法治化营商环境的瓶颈。二是由于两市在产业结构方面的不同, 如内江主要是新材料、新装备、新医药、新能源等现代化服务产业为主, 自贡则是以盐化工、食品为主的工业结构[3], 导致案件裁判效果只能满足本地纠纷的诉求, 对于跨市营商案件, 由于两市缺少专门统一的同城化复合型司法人才队伍, 这就让这类案件的裁判效果难以符合当地的实际情况。

⁵ 四川 Z 市中级人民法院对 2019 年~2021 年员额法官进退情况的统计。

2.4. 法治化营商环境考核指标不完善

在我国特色的政治体制下, 地方党委、政府对同级司法部门的绩效考核, 上级司法部门对下级司法部门的审判质效考评依然存在。司法系统领导干部仍然受党政关系、上下级关系等各种制度的制约, 司法部门也是紧紧围绕各项绩效考核指标奋斗, 特别是对考核权重大的重要指标花费大量的时间和精力。然而, 目前无论是地方党委、政府对同级司法部门涉及营商环境的考核, 还是上级司法部门对下级司法部门涉及营商环境的专项考核均不完善, 未制定科学的考核细则。某市关于营商环境考核指标主要围绕服务体系、经营主体权益保护、文明执法三个方面进行, 而对营商环境案件的裁判尺度、司法效率、司法公信力、社会效果等重要指标未列入考核范围。因营商环境绩效考核在总体绩效考核中占比较小, 司法部门为了顾及各方主体利益, 把考核权重中占比高的指标工作放在首位, 这成为完成绩效考核理所当然的方式, 对营商环境案件不涉及到考核指标的工作, 难以落到实处。

3. 司法法治在同城化法治营商环境中的价值

“栽下梧桐树, 引得凤凰来”。优质的营商环境离不开坚实的法治化基础, 而法治化中最为核心的就是取决于司法治理的优劣。内自同城化要向前发展, 在于如何创造“舒适”的投资环境, 因此发挥司法功能作用对建设法治化营商环境治理有着十分重要的价值作用[4]。

3.1. 司法法治回应法治化营商环境建设的价值追求

全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度, 推进国家治理体系和治理能力现代化, 其中在法治社会的大框架下, 不断推进国家治理能力的现代化是不断加强法治化营商环境的价值追求。同时现代化的司法改革作为国家法治化建设的重要内容, 与法治化营商环境建设既有的价值内涵存在内在的契合。在内自同城化的发展要求下, 打造适合自身需求的司法同城化体系, 一方面可以促进产权保护制度的落实, 加快同城化的现代市场管理体系的形成, 实现市场的经济的有序运行, 也可以帮助企业规避市场带来的风险以及对加强企业科技专利成果的保护。另一方面完善的司法治理体系可以规范政府性行政机关做出的决定, 例如行政许可、行政强制等等, 对打破地方行政垄断, 优势产业能够得到及时互补发挥着积极作用, 同时有助于全面监督当地政府履行职能, 促进法治政府的建设。因此, 司法法治和法治化营商环境的价值追求具有一致性。

3.2. 司法法治有利于规范两市营商环境有序发展

司法法治不断朝着更加公平正义的方向发展, 这将极大地缓解法治营商环境建设与法治建设不充分与不平衡之间的矛盾。营商环境不仅包括政务环境、也包括市场环境和各类经营主体[5]。良好的营商环境可以保障市场主体不因主体属性不同而区别对待。企业在发展的过程中难免会碰到与自身利益相关的经济纠纷, 此时企业需要的是一个竞争中性、不偏不倚、依法办事的法治环境保驾护航。如何保障企业合法权益免受不法侵害, 这就需要司法工作人员能够准确适用相关法律法规, 因此司法法治建设水平的优劣是影响营商环境建设的关键因素, 只有保障司法法治的平稳运行才能降低交易成本, 形成公平竞争的规则和秩序[6]。启动内自同城化发展的同时也需要搭建同城化的司法肢体框架, 司法部门应根据两地的实际发展状况, 准确适用法律法规和相关文件, 处理营商纠纷案件, 调整市场主体的利益, 创造公平的竞争机会, 实现法治化营商环境有序发展。

3.3. 司法法治同城化有利于净化两市司法环境

法治营商环境的最核心的一环就是打造优质的司法环境。良好的经商环境需要高效、廉洁对司法环境。在处理营商环境的民商事案件中, 同类型的系列案件、同一当事人的关联案件尤为居多, 当事人对

裁判结果的感受更为直接和敏感。基于熟人社会, 内江、自贡两地人员交流密切, 大部分的司法工作人员身处于复杂的人际社会网当中加之两市的经济水平较低, 公职人员的收入水平也相对较少, 这为不法商家通过违法手段谋取不正当利益提供了“温室”。司法的不公正将极大的打击企业家对投资环境的信心, 让他们失去对司法机关的信任, 冲击司法权威, 破坏了两市的司法生态。因此在同城化发展经济的同时, 着力提升司法同城法治化的建设, 可以不断使司法机关成为惩治破坏市场规则, 纠正不当行政部门行为, 优化法治化营商环境的主力军, 努力为市场主体提供一个整体的、可预期的法治环境。

4. 同城化法治营商环境中之司法方案

自最高人民法院发布了《关于为改善营商环境提供司法保障的若干意见》之后, 各地区开始纷纷对营商环境的改善提出众多意见, 这为营商环境建设提供了重要的支撑。当下内自同城化对内江、自贡两市产业结构转型升级, 保障民营经济繁荣稳定提供了重要的契机, 司法机关在优化营商环境方面发挥着不可替代的作用, 因此两市的司法机关应该站在时代和全局的新高度, 通过建立司法管理机制、提高司法法治意识, 建立专业化司法团队、优化营商环境绩效考核等四个方面, 打造成性规范有序的市场环境。

4.1. 提高营商环境司法法治的服务意识

党的十八大以来, 以习近平同志为核心的党中央一再强调党的领导干部处理工作要有法治思维的意识, 其中法治理念的有无决定了法治思维的高度。司法人员在处理案件纠纷中必须以法治理念为工作主导思想, 一切案件都必须在宪法和法律的框架下进行。同时在考虑自身实际情况, 合法性的基础上, 司法工作还需要积极结合国家的经济政策背景, 努力使每一个营商案件处理都能够符合社会主义经济体制改革的大趋势, 另外打造法治化的营商环境同样也需要司法机关和中央、省、市的要求保持一致, 严格执行案件处理标准。司法内自同城化的前提就是要提高司法人员自身的法治服务意识, 以保障内江、自贡两市民营企业的合法权益, 以创造公平竞争的营商环境为工作基点, 把优化营商环境作为一项政治任务来抓。在两市的营商环境中, 我们需要认真贯彻落实中央、省委、省政府的有关文件精神和要求, 切实增强司法工作融入内自同城化发展的思想自觉、政治自觉、行动自觉。两市的司法部门还应立足司法职能, 围绕两市的基础建设实施体系、现代产业支撑和园区发展等重点工作, 进一步转变法治治理理念, 提升法治思维和治理能力, 打破司法壁垒, 提高政治站位, 以强烈的责任感积极投身于建立法治化的营商环境建设。

4.2. 建立司法法治同城化管理机制

改革开放以来, 各地政府已经逐步成为发展自身经济的独立经济主体, 并且各地区经济水平的高低是衡量政府业绩的重要指标之一, 因此在这样的一个环境下地区之间的利益冲突在所难免, 从而使得地方保护主义盛行、产业结构严重趋同, 地区间的重复建设比比皆是, 如果仅仅依靠以往的会议协商、合作声明等非制度化的方式并非长久之计, 因此在区域协调发展的背景下, 需要各方建立合作共赢机制^[7], 当然对于如何提高区域司法管理水平, 也需要建立司法机关内部的管理机制。对于建立内江、自贡两市的司法管理机制需要结合两市的实际发展状况, 既要体现差异化又要在差异的基础上科学选择两市司法机关的合作共赢基点, 在建立管理机制中需要遵循以下几项内容。

4.2.1. 以平等灵活、优势互补为基本原则

虽然两市总体上经济水平差异不大, 但是发展方向却是千差万别, 因此两市案件处理的标准存有不同, 如何联合两市司法机关在差异化中寻找平衡, 这就需要在制定管理机制时两市通力合作, 发挥两市司法管理的整体优势, 实现两市司法管理均衡。对两市发展实际带来的司法治理不同之处, 可以采取补

偿机制, 比如司法资源向一方倾斜、案件审理时间相对变长等等。另外由于两市的司法实际情况有着差异化, 因此在司法管理机制上可以允许例外情况的出现, 针对可能会出现的发展差异案件灵活处理, 不能采取一刀切的机制标准。司法治理要以内江、自贡两市的产业结构为导向, 紧紧抓住内江的现代服务业以及自贡的旅游食品业的产业结构特点, 充分利用城市位置的相邻性, 历史文化的趋同性, 交通的便捷性, 实现双方自愿集约化, 产业的优势互补。

4.2.2. 建立联席会议机制

由于内江、自贡两市发展方向不同, 引进的企业类型不同, 针对营商环境纠纷案件的处理方式也会大大不同, 因此可以在司法联动管理中建立以联席会议为基础, 若干议题为导向的会议协商机制。在联席会议中的仲裁、诉讼、调解等等法律条块工作中选取若干意向议题纳入联席会议进行磋商, 同时针对每个条块的工作建立相应的工作委员会, 确保工作平稳运行。另外建议内江、自贡两市针对联席会议实行轮流牵头制, 相关司法单位分系统、分层级、分区域加强对口联系, 建立日常联络、事项办理、结果反馈等联动机制, 同时将牵头部门的工作效果纳入平时考核当中。

4.3. 建立专业化司法人才队伍

制度的实现离不开人才队伍的建设, 内自同城化引进了大量的商业主体, 意味着在司法机关在面对金融、保险、破产等方面的案件数量会逐渐增多。据某市 2018~2021 数据显示, 2018 年全市法院新收破产案件 7 件, 2019 年新收 8 件, 2020 年新收 16 件, 2021 年新收 31 件。破产案件增多, 但如前所述审判人员数量减少, 导致案件审理的质量难以得到有效保证。因此针对两市营商类案件, 我一是可以加强对司法人员专业化培训, 掌握各类营商案件最新的法律法规, 以及对现代科技的运用技能。二是根据两市司法系统的实际情况, 从现有的人员中选取经验丰富的工作人员, 组成专业化司法团队, 该团队专门负责两市营商环境纠纷的处理工作, 以提高司法的专业化, 及时高效的解决遇到的问题, 三是加强两市司法人员的交流学习, 不定期开展人员跨市考察学习对方的先进经验, 在有重大案件处理需要处理时, 积极邀请对方司法人员参与进来共同探讨案件的疑难要点。四是实现人才资源互通互融, 两地应当制定专业化司法人才联合培养规划, 建立区域司法人才库, 推进统一培训、跟班学习、互访交流, 探索两地司法岗位人员异地挂职、交流任职, 努力实现执法司法能力提升。

4.4. 优化法治化营商环境的司法考核体系

绩效考核不仅是对公职人员工作的监督也是对公职人员推动工作不断向前发展的重要考核指标之一, 然而两市的司法人员面对繁重的案件任务以及绩效考核针对营商环境内容较少, 这就导致两市的营商环境案件的裁判结果以及社会效果质量不高, 因此在两市司法制度体系中应当适当增加营商环境考核指标内容, 例如增加群众满意度、审理案件时限、立案到执行各个环节等纳入考核指标。将强对工作不积极、违法失职人员等工作人员的问责力度, 倒逼司法人员将每项工作落到实处。

5. 结语

不断加强对法治营商环境的优化, 这不仅是符合党对我国市场经济转型升级, 提高国家治理能力的重要保障, 也是提高内江、自贡两市经济发展水平向更高质量迈进的重要举措。司法法治作为法治营商环境的重要内容之一, 致力于塑造服务人民, 公正高效的司法形象, 这既可以为经济主体提高公平竞争的环境, 为市场经济平稳运行提供司法支撑, 也对社会和谐稳定, 经济健康发展提供了重要保障。我们应该在关注内自同城化发展经济的同时, 将司法区域协调发展纳入同城化工作的重要内容, 共谱两市法治营商环境的司法方案。

参考文献

- [1] 国新办. 中国知识产权保护与营商环境新进展报告(2021) [R]. 2021-04-26.
- [2] 郑维, 陈旭. 内自同城化的生成机制与对策研究[J]. 决策咨询, 2020(2): 67-71.
- [3] 苏奎. 内自同城化发展的通道经济模式及其拓展研究[J]. 经济研究导刊, 2020(10): 57-59+65.
- [4] 杨志勇, 文丰安. 优化营商环境的价值、难点与策略[J]. 改革, 2018(10): 5-13.
- [5] 薛智胜, 刘芳. 地方立法视域中营商环境及构成要素比较研究[J]. 天津法学, 2020(3): 95-104.
- [6] 辛华. 用法治打造良好营商环境[N]. 中国市场监管报, 2019-05-21(3).
- [7] 张素伦. 区域协调发展法律机制研究——以中部崛起为视角[J]. 郑州经济管理干部学院学报, 2007(4): 58-61.