

优化营商环境背景下基层法治政府建设的检察路径研究

代依林

四川大学, 法学院, 四川 成都

收稿日期: 2024年2月26日; 录用日期: 2024年4月18日; 发布日期: 2024年5月31日

摘要

在优化营商环境的社会背景之下, 营商环境和法治政府具有内在一致性, 而基层政府是法治政府建设中最关键的环节, 直接贯彻执行国家法律, 联系着社会公共利益和公民个人利益。通过十八届三中全会以来的实践来观察, 基层政府在自我法治建设方面仍然存在不足, 其中的原因包括形式法治和实质人治并存、部分领导干部缺乏法治思维以及行政监督力量相对较弱等。通过检察机关发挥其法律监督者的职能, 可与政府依法行政产生相互作用, 进而实现通过检察机关发挥职能来促进基层法治政府建设, 进而作用于营商环境优化建设。检察机关可以在主动履行职能、增加主动参与式监督; 充分发挥行政公益诉讼职能和推广合规检察机制, 实现积极参与基层政府法治建设, 促进优化营商环境发展的目的。

关键词

营商环境, 法治政府, 基层政府, 检察

Study on the Prosecutorial Path of Rule of Law-Based Government Construction at the Basic Level in the Context of Optimizing the Business Environment

Yilin Dai

Law School, Sichuan University, Chengdu Sichuan

Received: Feb. 26th, 2024; accepted: Apr. 18th, 2024; published: May 31st, 2024

Abstract

In the social context of optimising the business environment, there is an inherent consistency be-

tween the business environment and the law-based government, and the primary-level government is the most crucial link in the construction of the law-based government, which directly carries out the implementation of the national laws, and connects the public interests of the society with the interests of the individual citizens. Through the practice since the Third Plenary Session of the 18th Central Committee of the Communist Party of China (CPC), the primary-level government is still deficient in self-rule of law construction, which is due to the co-existence of the formal rule of law and the substantive rule of man, the lack of rule of law thinking of some leading cadres, and the relatively weak power of administrative supervision. Through the procuratorate's function as a legal supervisor, it can interact with the government's administration in accordance with the law, thereby promoting the construction of primary-level rule of law-based government through the function of the procuratorate, which in turn contributes to the optimisation of the business environment. Procuratorial organs can take the initiative to perform their functions, increase active participatory supervision; give full play to the function of administrative public interest litigation and promote the mechanism of compliance prosecution to achieve the purpose of actively participating in the construction of the rule of law at the grass-roots level of government, and promoting the development of optimised business environment.

Keywords

Business Environment, Law-Based Government, Primary-Level Government, Procuratorial

Copyright © 2024 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. 引言

进入 21 世纪以来,我国已成为全球第二大经济体。“高质量发展”这一命题在党的十九大报告中首次提出,如何实现“高质量发展”已然成为全国各地在深化改革创新中的重要课题。对“优化营商环境”的建设,是追求“高质量发展”战略的题中应有之义。在世界银行发布的《全球营商环境报告 2020》中,我国营商环境位列全球第 31 位,实现了跻身前 40 的目标[1]。包括四川省在内,各地方在十四五规划期间对优化营商环境建设提出目标和要求。本文旨在探讨优化营商环境的社会背景之下,地方检察机关如何与基层政府产生相互作用,尝试发现通过检察机关发挥职能来促进基层法治政府建设,进一步探索并实践优化营商环境的新路径。

2. 营商环境与法治政府的内在一致性

法治是市场经济的保障,也是最好的营商环境。习近平在中央全面依法治国委员会第二次会议中强调,要平等保护各类市场主体的权益、用法治来规范政府和市场的边界[2]。而我国法治建设进程中,法治政府建设对法治国家和法治社会建设具有示范带动作用,是重点任务、主体工程,应当率先突破[3]。即,法治政府建设是法治建设最重要的环节。

同时,基层政府的法治政府建设,又是法治政府建设中最应当被关注的环节。我国是单一制国家,同时又是世界人口数量第一、领土面积第三的大国。国家治理需依靠每一个基层政府具体执行。在国家法律方面,基层政府具体贯彻、执行国家法律,是国家法律的“终端”;在人民与政府的关系方面,基层政府在事关民生方面直接发挥职能,起到了联系百姓的“连心桥”作用;同时,基层政府也是各类社会矛盾汇聚的“焦点”,尤其是在社会转型期[4]。因此可以说,基层政府和社会公共利益、公民个人利

益的联系最为紧密, 同样也意味着基层政府是展现地区营商环境的“窗口”。而优化营商环境建设中的政务透明度、推进“权责清单”、推行电子化政务、推进公众参与等方面要求, 基层政府也是直接落实主体[5]。不难看出, 依法治国也必然以基层政府的依法行政为其展开的基础[6]。

3. 政府自我法治建设的不足及原因

(一) 政府自我法治建设的不足

无疑自党的十八届三中全会以来, 我国的法治政府建设成果是显著的, 例如北京市创新建立“接诉即办”工作机制, 由党建引领, 实现“街乡吹哨、部门报到”, 共同构筑起基层社会治理的良性互动[7]。然而, 在建设营商环境这一领域中, 政府自我法治建设, 尤其是基层政府层面, 仍然存在一定程度的不足。一方面, 部分地区仍存在利益政府现象, 即政府直接充当市场活动主体或者暗中截留群众利益[4]。实践中仍有部分行政机关滥用行政执法权力, 实行“懒政怠政”“暗箱操作”“权力寻租”等不作为、乱作为。另一方面, 部分地方的基层政府未能有效保证公平竞争规则, 造成市场主体享有的权利、机会不平等。例如, 一些地方政府故意在招标文件中设置限制, 为了排除民营企业、外地企业或者不讨政府喜欢的企业参与招标采购; 或在制定地方政策方面, 给予国有企业、本地企业、大企业更多优惠, 而为民营企业、外地企业、小微企业设置门槛等[5]。

(二) 基层政府自我法治建设不足的成因分析

究其根本, 笔者认为存在如下两方面原因: 其一是当下基层社会治理中, 形式法治和实质人治同时存在, 在重大问题上, 领导干部个人意志的影响还是会占据较大比重[4]。许多领导干部缺乏以法治思维展开工作的意识, 习惯按照传统的思路和方法, 轻视合法合规。而基层公务员时常会遇到长官意志与法律规定的矛盾、上级指示与法治原则的矛盾和行政效率与行政程序的矛盾[4], 最终不得不在行政活动中架空法律、绕开法律、规避法律。

其二是行政监督的力量较为势弱。现行法律框架下, 行政监督的监督主体众多, 但各主体之间分工不明、权限不清, 极易造成推诿扯皮, 最终导致行政系统内部的监督达不到预期效果[6]。并且, 在实践中, 对乡镇政府形成最大的监督制约力量的往往只有上级党政机关, 其他监督主体“形同虚设”[8]。同时, 上下级之间由于隶属关系和工作业务往来, 在政绩、工作成效等方面都会产生联系, 而这样的联系最终也会让上级的监督难以发挥作用[8]。此种情况下, 外部监督缺乏有效手段, 内部监督又存在各方面制约和牵制因素[9]。

4. 法治政府建设检察路径的正当性分析

(一) 法治政府建设检察路径的功能主义正当性

优化营商环境, 关键就在于法治要素的优化, 而法治要素会直接对其他要素产生影响, 包括地方经济、社会和政府等[10]。而构建法治营商环境的基础性工作在于行政法治, 即规范行政权运行、防范行政权滥用、保护行政相对人合法权益[11]。法国社会学家涂尔干提出, 现代社会具有分工细化、各个社会部门各自运行其功能的特点[12]。我国司法制度中, 一府一委两院均各自发挥其功能, 共同实现我国司法制度公平、高效运行的社会效果。因此, 在功能主义的话语下, 法治政府建设, 尤其是基层政府的法治建设, 可以从检察机关的功能对其正当性展开分析。

在功能方面, 人民检察院是国家的法律监督机关, 这是由我国《宪法》第 134 条和我国《人民检察院组织法》第 2 条明确赋予的。同时, 我国宪法和法律也将“维护国家利益和社会公共利益”“保障法律正确实施”“维护社会公平正义”等三项职能赋予检察机关。以及, 在环境保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用权出让、英雄烈士纪念设施等领域, 检察机关均有权提起公益诉讼, 或通过提

出检察建议的方式，对违法行使职权或者不作为的行政机关进行监督。正如此，检察机关可以通过其自身法律监督和公益诉讼的职能，充分弥补行政机关内部监督体系的不足，对基层政府形成强有力的监督平台，最终实现为各类市场主体营造公平、稳定、透明、可预期的营商环境的社会效果[13]。

(二) 法治政府建设检察路径的价值正当性

一方面，参与法治政府建设和优化营商环境建设对于检察机关具有政治上的合法性。根据中共中央于2021年6月印发的《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》，全国各级检察机关被明确要求为经济社会的高质量发展提供服务保障，同时依法维护企业的合法权益[14]。这表明优化法治化营商环境已成为检察机关重要的政治任务[13]。在新的时代、社会条件下，检察机关应当紧密围绕经济建设这一中心，将优化法治化营商环境作为检察工作的重要目标任务，并以此推动工作、开展司法办案，并检验成绩效果[13]。同时，最高检也提出“三个自觉”、“能动检察”、“双赢多赢共赢”、“少捕慎诉慎押”等检察理念，并带头履行推广，其功能便旨在实现检察工作的高质量发展，并为经济社会高质量发展提供有效服务。

其他方面，检察机关参与法治政府建设，能够提高法治政府建设的效率。实践中，在监督纠正行政违法行为和非诉执行活动，以及在线索发现和监督刚性效果上，需要横向上各部门沟通，也需要上下级机关的纵向协同[15]。由于我国检察机关的体系和模式，部门间横向沟通和上下级纵向协同能够顺利实现，最终能够切实有力地提高法律监督和纠正行政违法活动的效率。

5. 基层政府法治建设中检察机关发挥作用的路径展开

由前论可知，不论从功能主义角度出发，还是从价值角度出发，检察机关参与基层法治建设均有正当性。作为国家法律监督机关，检察机关参与基层法治政府建设的具体路径，可以从“主动履职”“做好监督和公益诉讼”以及“探索合规检察制度”等三方面具体展开。

(一) 转变观念，主动履职

优化营商环境的建设离不开法律政策与发展商事活动的利益平衡。在新时代建设优化营商环境的背景下，检察机关需要更新司法工作理念，要在检察工作的开展中结合涉及营商环境案件特殊性的考量，并加以重视。在过去的检察工作中，公诉是工作重点，核心往往在于罪与非罪、此罪与彼罪的认定。然而，在参与建设营商环境活动中，检察机关需要注重在打击犯罪、完成公诉工作的同时，谨防披着打击犯罪的外衣来打击合法经济行为[16]。因此，检察机关需要妥善处理各类案件，注重司法的公平与公正，切实推进营商环境法治化[16]。在办理涉企案件中，应注重总结涉企经济犯罪的规律，不仅仅检察将局限于打击犯罪，更应及时发现企业经营的漏洞或者刑事法律风险，通过提出检察建议的方式促进相关企业合规合法运营[17]。

同时，检察机关应主动出击，增加主动参与式监督。以往，检察机关履行职能往往基于当事人的申诉和控告。但在优化营商环境的基层政府法治建设中，检察机关可以通过主动履职，提高法律监督的效率，进而保障基层的营商法治环境。例如，地方检察机关可以在自贸区设置专门机构，以促成自贸区营商环境的检察服务实现常态化运行[16]。通过形成主动履职的工作方式，检察机关积极主动下基层，以社区问卷等方式切实了解基层群众的难处，同时加强控告申诉部门、案件管理部门工作的服务意识，提升人民群众的满意度[10]。

(二) 做好行政权力监督与公益诉讼

其一，检察机关应积极履行监督职能。检察机关基层政府法治建设中，最直接的发挥作用途径便是对行政权力的监督。行政机关及其工作人员在企业登记、行政许可、信贷、纳税、贸易等方面经营环境中的行为，往往涉及多项优化考核指标。检察机关可以依照法律的规定，充分履行其法律监督机关

的职能，督促行政机关办理民商事活动的业务，使民商事主体的利益得到平等保护，使其合法权利得到保障[16]。

其二，检察机关可以通过充分发挥检察建议等综合功能，实现行政监督的高效展开。对怠于执行、选择性执行、乱执行等问题，检察机关应提高监督力度，以促进涉企行政裁判和行政非诉执行的实际质效，最终实现检察+行政合力来化解“执行难”问题[18]。同时，检察机关可以采用检察建议、检察白皮书的方式，提示行政机关，帮助其发现行政行为的漏洞和瑕疵，化解行政行为的法律风险[16]。

其三，检察机关发挥公益诉讼职能，实现行政监督。检察机关应对未及时行政政务信息公开、失信行为、地方保护主义等行为，以及对政府监管失职的行为提起行政公益诉讼[17]。同时，加强对民事公益诉讼案件类型的探索，例如积极参与污染防治攻坚战，加强开展环境公益诉讼[10]。通过检察公益诉讼在一定程度上弥补地方政府履职的缺失。

(三) 探索合规检察制度

近年来我国不断推行刑事政策宽缓化。宽严相济的刑事政策需贯彻落实在检察工作的各个环节。尤其在涉企涉经济类案件中，如何实现打击犯罪、合法合规和保障经济运行的有机统一，是当今检察机关推进、保障基层营商环境建设的重要课题。检察机关创新履职方式，探索合规检察制度，将目标导向从犯罪打击不断转向合规化引导。在优化营商环境的背景下，检察机关有必要积极探索构建非羁押性强制措施适用的具体机制，通过对企业及其高管人员适用非羁押性强制措施，降低办案对企业正常生产经营活动的影响[18]。同时充分落实“少捕慎押”的理念，可能最终危及企业生存、影响市场机制运行的企业正常经营秩序的，要尽量避免[13]。例如，检察机关在对企业人员适用人身强制措施这一问题上，需要秉持审慎的态度，对审查企业涉案人员的严格的必要性论证，对不符合逮捕条件的一律不需羁押的，也应当及时建议公安机关予以释放或变更强制措施，以保证商业活动的正常进行[17]。

在新时代，检察机关不仅要做好法律的卫士，也要努力成为引领地方经济健康发展的指路人。对企业发展中存在的不规范现象，要用鼓励拼搏、宽容失败的眼光来看待，对经济犯罪的界限，也要精准把握[13]。并充分探索推进“合规不起诉”制度的运行推广，最大限度为市场经济平稳运行保驾护航。

参考文献

- [1] 新华社. 中国营商环境跃居全球第 31 位背后[EB/OL]. 学习强国. <https://www.xuexi.cn/lqpage/detail/index.html?id=3683560494277090583>, 2023-08-07.
- [2] 新华社. 习近平主持召开中央全面依法治国委员会第二次会议[EB/OL]. 学习强国. <https://www.xuexi.cn/bb724982a556546b98024687b65856b4/e43e220633a65f9b6d8b53712cba9caa.html>, 2023-06-27.
- [3] 熊选国. 坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进, 法治国家、法治政府、法治社会一体建设[EB/OL]. 中国人大网. http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202103/t20210316_310789.html, 2023-12-03.
- [4] 孟大川. 基层政府法治建设难点问题及其对策[J]. 中共成都市委党校学报, 2011(1): 79-82.
- [5] 姜明安. 新时代法治政府建设与营商环境改善[J]. 中共中央党校(国家行政学院)学报, 2019, 23(5): 92-100.
- [6] 刘丽. 基层政府法治建设中的难点问题及对策研究[J]. 北华大学学报: 社会科学版, 2011, 12(4): 88-92.
- [7] 吕廷君, 李昊光. 基层社会治理中的社会权力研究——以北京市“接诉即办”为例[J]. 重庆社会科学, 2022(9): 92-102.
- [8] 吴庆悦, 胡莎莎. 我国基层法治政府的建构及其可行性路径探析[J]. 前沿, 2010(20): 78-80.
- [9] 黄莉娜. 基层政府法治建设中存在的问题与思考——以福州市马尾区为例[J]. 武夷学院学报, 2021, 40(7): 20-24.
- [10] 付芳琳. 优化东北地区营商环境的法治路径——以强化地方检察职能为视角[J]. 行政与法, 2019(3): 80-89.
- [11] 李洪雷. 营商环境优化的行政法治保障[J]. 重庆社会科学, 2019(2): 17-25+2.
- [12] 科特威尔. 法律社会学导论[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2015.
- [13] 尹伊君. 能动发挥检察职能优化法治化营商环境[J]. 人民检察, 2022(7): 1-4.

- [14] 新华社. 中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见[EB/OL]. 学习强国.
https://www.xuexi.cn/lpage/detail/index.html?id=7291367517358678632&item_id=7291367517358678,
2023-06-28.
- [15] 上海市嘉定区人民检察院课题组. 直辖市法治化营商环境问题研究——以检察机关一体化履职为视[C]//北京市法学会, 天津市法学会, 上海市法学会, 重庆市法学会. 《上海法学研究》集刊 2022 年第 19 卷——京津沪渝法治论坛文集. 2022: 58.
- [16] 梁永祥. 检察视域下营商环境法治化构建路径研究[J]. 区域治理, 2020(10): 51.
- [17] 张兵. 检察视阈下法治营商环境之构建[J]. 兵团党校学报, 2020(3): 107-112.
- [18] 叶锐. 检察能动履职服务法治化营商环境建设的基层实践[J]. 中国检察官, 2022(13): 24-26.